由有線電視公用頻道檢視電視使用權的在地實踐：50 年來台灣媒體近用權的反思 *

陳炳宏 **

摘要

50 年前（1962 年）台灣首度出現電視服務，1976 年廣播電視法立法保障媒體接近權，但直到 1993 年通過有線電視法才真正落實電視使用權，顯示媒體近用權的在地實踐並非一步到位。本研究分析全台 63 家有線電視系統共 35 個公用頻道之節目內容及來源，以瞭解媒體近用權在地實踐的真相。研究發現，經營公用頻道的有線電視系統業者是最大的節目近用者；其次是中央與地方政府的「政府機關」；接著是「人民團體」，而純「個人」近用量根本微不足道。研究結果顯示，原本應屬於公共論壇的公用頻道，業者及政府即占有超過三分之二的近用時段，近用來源如此的傾斜分布，實不符合公眾近用媒體的公用頻道設立精神。

關鍵詞：公用頻道、公共論壇、有線電視系統、系統經營者、媒體近用權

* 本論文係以行政院國家科學委員會專題研究計畫《媒體近用權的實踐與近用者的圖像》（NSC 99-2410-H-003-004-MY3）第一年研究成果報告，及 2012 年 7 月中華傳播學會年會發表之論文為初稿，然後再經增修刪而成。作者要感謝參與本研究計畫之研究助理劉尚昀、陳秋婷、楊宗翰、賴艾琳，謝謝他們在本計畫執行過程中所有的協助。

** 陳炳宏為台灣師範大學大眾傳播研究所教授，E-mail: pxc24@ntnu.edu.tw。

壹、研究背景與動機

大眾媒體在民主社會的重要性在於，它能建構一個自由的公共論壇，以形成開放的公共領域，而公共領域正是自由民主社會中培養積極主動的社會公民所不能或缺的場域。不過目前民主社會保障言論自由的機制並不周延，因為那只是在保護媒體及其老闆的言論自由，卻未顧及社會大眾表達意見的自由，因此民主國家應該要強化主張民眾接近大眾媒體的言論自由，而這正是媒體近用權的真義。

1791 年美國憲法第一條修正案明訂，國會不得制定剝奪言論自由或出版自由的法律；1947 年中華民國憲法第 11 條明訂人民有言論、講學、著作及出版之自由，兩項位階崇高的憲法條文都體現民主社會保障言論自由的理念。此外 1948 年聯合國《世界人權宣言》（*Universal Human Rights*）第 19 條明訂，人人都有「經由任何媒體」尋求、接受及傳播消息及思想的自由，即言論自由應超越個人或人際層次，而個人或社會不同群體都有權通過媒體來表達意見，此項條文將言論自由的主張與表達意見的管道（媒體）相結合，強調透過大眾媒體表達意見對言論自由規範的重要性，被視為是提升言論自由規範層次的媒體近用權的起源（馮建三，2002；劉忠博、蔡欣怡，2009）。

在聯合國〈世界人權宣言〉主張人們有透過媒體自由表達意見的權力後，美國法律學者 Barron（1967, 2003）延伸此論點指出，美國憲法第一修正案強調保障言論自由的主張其實並不周延，因為那只是在保護媒體及其老闆的言論自由，但卻未顧及社會大眾表達意見的自由，顯見第一憲法修正案的主張是不足夠，應該還要強化民眾接近大眾媒體的言論自由（rights of access to the media）才對，因此他主張政府應立法保障人民的媒體近用權。不過 Barron 在 1967 年提出的媒體近用主張主要是針對民眾近用報紙（印刷媒體）的自由，如讀者投書、表達意見、購買廣告版面等，並未涉及廣電媒體，直到其 2003 年之論文才談及廣電媒體，包括有線電視系統之公用頻道。

因此綜合前述論點，媒體近用權的宣示，除是提高傳統言論自由主張的層次，更進而保障民主社會公民近用媒體的權利，達成言論自由理念的落實。不過陳世敏（1992：219-220）認為英文 “access” 實際

包括「接近」與「使用」兩個不盡相同的概念，「接近權」是指民眾以間接的、有限度的方式改變媒體內容，通常包括答覆權與更正權兩類；「使用權」是指民眾有權直接經營媒體，或自行製作內容無須顧慮新聞事業一般專業規範。簡單來說，媒體接近權是比較被動的，相對消極的，但媒體使用權則是主動的、相對積極的使用媒體，層次不同，主張不同。長期以來，雖然各平面媒體讀者投書版的民眾媒體接近權已被確立，但各界還是有言論自由只屬於媒體老闆，不屬於記者及讀者的批評（沈育如，2012.08.20；彭慧明，2012.08.15）。另外讀者投書充其量也只是媒體接近權的消極實踐，談不上是積極的媒體使用權。因此當影響力更廣大的電子媒體盛行後，民眾對電視媒體的積極使用權的落實與規範便益受矚目。

目前在台灣明訂民眾有接近使用媒體權利的法規除規範平面媒體但在 1999 年已遭廢止的出版法外，其他電子媒體法規如廣播電視法、有線廣播電視法、公共電視法等也都有相關條文。若根據陳世敏的區分標準，多數法條是規範「接近權」，例如廣播電視法第 23、24 條，[1] 以及公共電視法第 43、44 條。[2] 至於有關「使用權」部分，雖然公共電視法第 11 條有提到公共電視「提供公眾適當使用電台之機會」，以及第 36 條強調公視節目製播「應提供社會大眾及各群體公平參與及表達意見之機會」，雖然兩條文的「使用」與「參與」二詞似是「使用權」的意涵，但由於未有明訂觀眾參與節目製作，或自行製作節目以供播出的相關配套措施，務實視之，其宣示性應大於實質性。因此當前媒體法規中，可具體落實民眾的媒體「使用權」者，應該只剩有線廣播電視法第 25 條明定的有線電視系統業者應「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」條文，即有線電視系統「公共近用頻道」（public access channel，簡稱為「公用頻道」）。

1962 年台灣電視公司的開播開啟台灣的電視服務，到今（2012）年剛好 50 年，雖然 60 年代美國學者已提出相較言論自由更具體的媒體近用權論述，但我國在 1976 年制訂的廣播電視法卻還是只有媒體接近權而缺乏使用權（如前述），直到 1993 年立法院通過有線電視法第 23 條明訂，有線電視業者必須免費提供十分之一以上頻道作為公益性、

藝文性、社教性等節目使用，才正式確立有線電視系統必須設置由民眾提供節目內容而不得拒絕的公用頻道的法源，成為台灣首部具體規範媒體使用權的法令。也就是說，有了這條法令後，有線電視觀眾已不再像報紙讀者或無線電視觀眾一樣，只有要求表達意見的版面或時間的接近媒體權；相反的，閱聽眾及社區團體皆擁有主動向有線電視系統要求時段免費播出他們所提供的節目內容的使用媒體權，除極少數猥褻等違反相關法令的內容外，系統業者只能以先來後到的方式接受並不得拒絕；另外社區民眾及團體更可要求有線電視台針對他們拍攝節目之需要，提供攝影棚、器材、人員、技術，甚至教育訓練等協助，同樣的，業者也不得拒絕。因此整體而言，有線電視法第 23 條的通過，對長期處於任人宰制的媒體閱聽眾而言，可說是革命性條款，能讓觀眾從完全被動的弱勢地位，轉而主動爭取表達意見的空間，而有線廣播電視法也是當前唯一明確訂定觀眾有權取得電子媒體時段並可自行決定其播出內容的相關法令，亦是台灣廣電媒體政策維護公共領域（public sphere）責任的表現。

貳、研究動機與目的

雖然公用頻道條款立法已近 20 年，不過根據陳炳宏、蔡炯青（2010）對台灣地區 3,002 位民眾進行的電話調查結果顯示，只有約一成八（18.3%）的受訪者聽過公用頻道，而這項數字在近年的各項調查中非常穩定，顯示公用頻道的知名度與使用度仍相當低落，更突顯出台灣媒體近用權的在地實踐還有很大的努力空間。雖然隨著電視媒體的蓬勃發展，仍有不少人強烈質疑電視媒體對民主政治的可能貢獻，但由於電視仍是民眾生活中最強勢的大眾媒體，多數人還是對它抱著相當的期待，總是寄望能對現行電視制度加以改革，以確保屬於全民的公共論壇的存在，並達成建構公共領域的理想，其中有線電視系統的公用頻道制度便是一個很好的起步。因此如果能加強與發揮公用頻道的功能，這將會是推動廣電媒體改革的重要動力（Kellner, 1992: 109）。甚至有美國學者樂觀的預測，如果能將接近使用媒體的概念，由有線電視推廣到其他各廣電媒體上，那麼它所能達成的目標將不只是政治上的權益而已，更是全民的福祉（Stoney, 1986: 11）。

其次從觀眾權益的角度來看公用頻道制度的建立，在當前大眾媒體掌控閱聽眾腦袋裡的外在圖像的時代，民眾所能努力的目標，大概只是盡力使自己成為「耳聰目明的閱聽人」（借用傳播學者徐佳士用語）而已，但是如果民眾有機會可以從被動接收訊息的閱聽眾的角色，轉換成為主動產製訊息內容的製作人，也就是說，透過有線電視系統讓社區民眾及團體主動透過公用頻道，擘畫媒體服務公眾的空間，進而建構屬於公眾的媒體論壇的話，那才是真正在實踐 Jurgen Habermas 提倡公共領域（the public sphere）的理想，所以公用頻道的重要性應該是不言可喻。

此外就近用權的理念層次發展來看，媒體近用權的在地實踐，可從司法院大法官會議第 364 號解釋看出些端倪。[3] 雖然我國對於近用權法律規範日增，但商業媒體勢力主導的媒體表現及作為仍無法符合公民社會近用與民主的要求，而且公民近用傳播資源的概念仍然低落。再加上隨著傳播科技發展與媒體數位匯流等趨勢，民眾的媒體近用權益不僅不會因此而自動獲取更多的保障，反而更需要完善的法規制度以確保其具體落實。例如世界資訊社會高峰會（the World Summit of the Information Society）不斷討論數位時代的媒體近用權，以及強調各國在發展數位媒體的同時，更應重視媒體近用權法規制度的修訂等議題（洪貞玲，2006a）。

因此簡言之，從民主政治的發展、公民社會的建立、近用媒體的推廣、閱聽眾權益的保障，以及傳播產業全球化、集團化、集中化等發展趨勢各面向來分析，推廣媒體近用理念，實踐媒體近用權、落實公用頻道功能，以確保民眾媒體近用權益等行動，對傳播研究與媒體實務而言，其重要性實不應被忽視。

學者檢視台灣媒體近用權的在地實踐概況發現，雖然台灣已有明文規定電視媒體（有線系統）公用頻道的設置，但在社會面的實踐則頗為有限，一方面固然是因為來自公民的媒體意識與素養亟待生根，另一方面也在有線電視系統業者的利潤前提考量下，無法加以拓展（曾國峰，2003.11：11）。因此傳播學者強調，媒體近用已不僅是進步國家的立法考量，在台灣更有引進與重新檢討的迫切性（蘇蘅，2000.12）。據此，當台灣推出無線電視服務迄今滿 50 年，而立法設

置有線電視公用頻道也近 20 年時，是到該檢視媒體近用權在地實踐的時候，因此，本文希冀從公用頻道節目內容去瞭解與探討媒體近用權（特別是民眾對電視媒體的主動使用權）在台灣實踐的現況，進而探討台灣落實媒體近用權的問題，也算是對台灣電視發展 50 年的反思。

參、理論概念與相關文獻探討

學者將「媒體近用」定義為「針對傳播媒體通路規定應提供特定人使用、傳播特定內容，或提供特定人、特定內容優先使用者」（石世豪、鄭瑞城與劉靜怡，1999：47）。另司法院大法官會議第 364 號解釋書稱「接近使用媒體的權利」係「指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其行使表達意見之權力而言，以促進媒體報導或評論之確實、公正」（張永明，2009）。若依媒體特性與近用類型來區分，蘇蘅（2000.12）認為與報紙有關的近用權有答覆權（the right to reply）、讀者投書（letters-to-the-editor），以及付費刊登評論廣告（paid editorial advertisement）等三種；而與廣播及電視有關的近用權則有機會均等原則（equal opportunities rules）、公平原則（the fairness doctrine），以及合理使用頻道原則（reasonable access rule）。另若從近用權的法規意涵來區分，媒體近用權則可區分為所有權近用、內容近用、頻道近用，以及普及服務等四類（洪貞玲，2006a：4-8）。不過如前所述，陳世敏（1992：219-220）認為英文“access”實際包括「接近」與「使用」兩個不盡相同的概念，「接近權」是間接的、有限度的；「使用權」則是直接的，不受限的。綜合前述論述與分類，本研究的議題聚焦在有線電視頻道的使用權。

植基於公共近用理念的媒體近用權係由美國學者 Jerome A. Barron 於 1967 年提出的，強調這是一種與以往不同、積極的言論自由權，是美國憲法第一修正案所賦予的權利，而基於意見自由市場的理念，透過媒體提供自由的接近使用，即為憲法保障言論自由的源頭（蘇蘅，2000.12）。回應 Barron 提出「近用媒體」的概念，傳播學者 Bagdikian（1969: 10）指出，「近用」的重要原則在於，自由社會裡每個人的聲

音都應該有被公平聽到的機會，這即是指民眾接近使用大眾媒體的權利。準此，不管 Barron 或 Bagdikian，他們的論點都強調大眾媒體在民主社會中的重要性，因為它能建構一個自由的公共論壇，以形成開放的公共領域，而公共領域正是自由民主社會中培養積極主動的社會公民所不能或缺的場域（洪貞玲，2006b；Hoynes, 1994）。

引申前述觀點來看，民眾近用媒體的容易程度與其言論自由的程度有密切關係，亦即如果媒體是由少數人或集團所壟斷，其實就談不上媒體近用或言論自由，但如果社會大眾越容易近用媒體，則相對表示該社會的言論自由程度越高（陳一香，1999：154）。簡言之，倡導公民的媒體近用權者是因為有感於意見自由市場的失靈，因此為維護憲法第一修正案所保障的言論自由權，特主張公眾的媒體近用權應受保障（Gillmor, Barron, & Simon, 1998: 467）。也就是說，「近用媒體」的權利正是民主社會中個人與群體所傳播的資訊與觀點得以多元化呈現，以及所有資訊都可以自由交換與獲取的保證（Hamelink, 2003）。

既然當前只有有線電視法規明訂民眾有積極的媒體使用權，那麼如何讓有線電視業者能實現憲法第一修正案對於非商業公共空間的期許，就得仰賴公用頻道發揮其功能（Aufderheide, 1992）。而公用頻道制度的確立，即是在確保有線電視媒體作為公共論壇的角色與特性（鍾蔚文，1993：420），甚至有學者認為，利用有線電視系統設置公用頻道，是線纜傳播科技發明所能提供給人類的最偉大貢獻之一（Meyerson, 1981: 12）。因此規定有線電視系統應設立公用頻道以落實媒體近用權的理論與規範基礎即在於，民主社會發展過程中，多元的意見都應該可以透過媒體來充分表達與討論，但長期以來主流大眾媒體卻極度限制言論與意見的多元呈現，所以民主社會應透過公用頻道的機制，使電視媒體得以對社區民眾開放，進而使社區民眾的意見得以充分表達，最終將有助於民主社會公民參與機制的建立與推廣（Engleman, 1996；King & Mele, 1999；Linder, 1999）。

公用頻道即「公共近用電視」（public access television）的簡稱，又稱「有線近用頻道」（cable access）、「社區近用頻道」（community access），或「社區電視」（community television），也有依法規字眼直接稱作「公眾、教育、政府頻道」（PEG channel），都是指有線電

視系統提供電視節目產製設備、教育訓練，以及播出時段，使社區公眾能夠產製他們自己的節目，並透過頻道轉播給其他社區居民觀賞的制度設計（Olson, 2000）。其他有關公用頻道的定義包括「屬於公眾並供公眾使用的傳輸設備」（Bretz, 1976: ix）、「一個供個人及社區團體提出他們意見、活動，及計畫的園地」（Achtenberg, 1974: 33）。此外 Nicholson（1990: 4）認為公用頻道的公共近用是指任何社區之非營利組織皆可提供他們的活動訊息及節目利用有線電視系統的公用頻道播出，也可使用有線電視台的製作設備來錄製節目，也可參加有線電視台的電視製作訓練課程；另外，公用頻道的播出時段、錄製設備，以及訓練課程，是以先申請先使用的登記方式來安排，而這些通常都是屬於免費使用，或僅收取相當低費用的社區服務。以上這些定義都突顯出公用頻道是媒體近用權中屬於積極的、主動的媒體使用機制。

以較早規範媒體近用權的美國為例，當 1971 年美國紐約市曼哈頓區有線電視台推出公用頻道時，每頻道每天平均播出 5 到 6 小時，但因節目來源不足、財務支援等問題，業者並不看好公用頻道的前景，並且要求能將公用頻道的投資由設立許可權利金中扣除（Gillespie, 1975: 48-49）。這種困境可由當時的一項調查結果看出，根據該調查顯示，紐約市有線電視訂戶中有 30% 的受訪者知道公用頻道，有 20% 偶而看，只有 5% 的觀眾表示經常看該類頻道，而 70% 受訪者不看的原因是不知道何類節目會在何時播出，亦即沒有收視時間表（Fuller, 1994: 12）。

根據多項統計資料顯示，全美有線電視系統之公用頻道平均每週約播出 10,000 小時的節目，多數是屬於市政會議、教會服務活動等內容，但近來另類及少數族裔等的節目也有增加的趨勢，另外也有學者則鼓勵基進團體應多多利用公用頻道鼓吹改革運動，以對抗主流媒體所倡導的保守主義思潮（Kellner, 2006）。一項在美國密西根州所進行的觀眾調查顯示，公用頻道節目在所有受歡迎節目類型中排名第五，而且有 63% 的受訪者表示喜歡看公用頻道的節目。還有 1997 年秋在美國中西部城市所進行的調查發現，有 36.7% 的受訪者偶而會收看公用頻道，有 60% 受訪者表示他們注意到公用頻道的節目，主要是因為在頻道間轉台時才發覺的，而觀眾可以說出其觀賞節目的主要類型包

括政府活動與運動賽事兩大類（Atkin, Neuendorf, & Jeffres, 1998）。此外在德州進行的研究調查結果也顯示，公用頻道節目具有吸引大量觀眾收視的潛力（Kellner, 2006）。這些調查結果都可說明，公用頻道的節目還是具有收視價值，也可以滿足觀眾的節目需求的。

至於公用頻道的節目內容，嚴格講並沒有所謂的主要節目類型，因為公用頻道設置的目的就是在提倡多元的節目來源與內容類型，因此很難說有典型的節目內容（Fuller, 1994: 67），不過不同的地區可能會有不同的偏好。另有調查提供各別頻道的節目統計資料，截至 90 年代初期，全美共有 1,548 個公用頻道，每週播出 12,624 小時的節目，其中教育近用頻道有 464 個（每週播出 4,510 小時），政府近用頻道有 368 個（每週播出 2,126 小時），而公眾近用頻道有 716 個（每週播出 5,988 小時），其中以公眾近用頻道數量較多，提供之節目時數也較多（Eastman, 1993: 366）。

由學校系統負責的教育近用頻道，主要提供三項內容：(1) 學校活動資訊，例如課程表、營養午餐菜單；(2) 教師在職訓練，例如教學講座、專題演講；(3) 一般電視教學活動，例如課後輔導、學生作品觀摩等。而由地方政府主導的政府近用頻道，內容包括兩大部分：(1) 政府活動，例如市政會議、議會大會；(2) 政府資訊，例如政令宣導、重要公告等。至於以社區民眾及團體為主體的公眾近用頻道，由於是屬個人及社區團體自由表達言論的公共論壇，其形式就包羅萬象，包括紀錄片、專題報導、現場叩應（call-in）等，而其議題則從兒童保健到女性意識，從殘障福利到同性戀權益，可說不一而足（Bretz, 1976；Fuller, 1994；Nicholson, 1990）。整體而言，公用頻道提供許多觀眾藉由傳統電視媒體所不能被滿足的內容，更重要的是，其內容都是與地方社區有關，而且是由社區團體與地方媒體人才為某些社區的某些特定觀眾群所產製的，極具公共近用的意義（Freedman, 2000: 181）。不過近用內容的匱乏一直是國內外關心公用頻道發展者關注的焦點（江雅慧，2004；吳宜蓁，1996a，1996b；宋金燕，2006；陳主宏，2008；Engleman, 1996；Fuller, 1994；Linder, 1999），也是當前落實媒體近用權的主要困境。

另在公用頻道節目製播標準方面，1992 年《有線電視消費者保護及競爭法案》（*Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992*, 1992）明訂禁止公用頻道播出「猥褻體裁或明顯與性有關的內容及引誘或鼓勵非法行為」等內容，但由於這項規定的定義並不明確，且未明訂責任歸屬及罰責，因此一直受到爭議。不過 1996 年 2 月通過的《電訊傳播法》（*the Telecommunications Act*），其節目規範條文便明確指出，各系統業者應拒絕猥褻或淫穢的（obscene or indecent）節目在公用頻道中播出，直接將節目把關的責任加諸在業者身上，如果違反這項規定，業者將罰款 10 萬美元（Albarran, 1996: 100）。但是這項規定至今還是存有爭議，除猥褻或淫穢等字眼的定義依舊難以明確外，有不少業者認為，如果他們決定禁止某些節目的播出，而節目提供者卻不服的話，未來將面臨許多侵犯言論自由的指控，而這即是系統業者經營公用頻道的主要困擾之一（Howard, 1995；Mueller, 1989；Williston, 2002）。此外除前述內容爭議外，學者研究亦發現有公用頻道被廣告業者視為是另類行銷通路而將其商業廣告訊息入侵到公用頻道的案例（Werner, 2003），因此多數有線電視系統業者仍然排斥擔任公用頻道節目內容的守門人。

儘管表面上來看，美國公用頻道的發展相當蓬勃，亦受到相當的矚目，但其實還是存在著許多的問題或可能發生的問題，都值得社區民眾與團體、有線電視系統業者，與相關主管機關密切關注。有關公用頻道之節目與收視問題包括（Engleman, 1996；Fuller, 1994；Linder, 1999）：

一、觀眾少：由於公用頻道節目品質不一，且各節目播出時段不定，無法事先提供節目時間表，以致無法讓觀眾養成固定收視的習慣，而且公用頻道節目的議題大都是針對小眾，再加上各商業電視台的娛樂節目之競爭，因此公用頻道的觀眾相當有限。不過也有部分人士認為，公用頻道觀眾的多寡應該不是重點問題，重點應該在於強化其地方論壇的功能，頻道營運應著重在其節目內容的品質而不是觀眾的多寡。

二、節目來源有限：從被動的節目接收者要變成主動的節目產製者，對多數民眾而言是一段相當長的路程，有些人可能是因為沒有興趣，但有些人可能只是因為不懂得如何使用，因此為確保公用頻道節

目的質與量，有線電視系統業者應加強推廣媒體素養教育，經營舉辦節目製作課程，以鼓勵社區民眾及團體自行產製節目，使公用頻道的節目能源源不絕，至少保證不致常開天窗。

三、頻道被把持：另一個與節目來源有關的問題是，節目來源的多樣性不足，因為公用頻道有時常會被少數團體或個人所把持，這個問題從公用頻道存在的意義來看更為嚴重，因為如果節目來源不足且多元性又不夠的話，公用頻道可能便會變成少數人的頻道，這不僅有違公用頻道存在的目的，對社區或業者更是一大挑戰。

四、民眾參與不夠：對公用頻道而言，民眾參與不夠的情形還是相當普遍，這個問題癥結在於社區民眾與團體對公用頻道認識有限，而有線電視業者是否積極鼓勵也是一個主要的因素，因此系統業者與社區團體都應致力推廣公用頻道的理念與功能。

檢視台灣現況，其實探討公用頻道的文獻並不多，學術性論述更是少見，除少數碩士論文外，其餘幾乎付之闕如。例如宋金燕（2006）研究台南縣有線電視系統公用頻道後發現，地方政府積極扮演公用頻道的經營者，系統業者也棄地方媒體功能而不顧，成為政商結構中互謀其利的共犯，研究者同時發現，許多縣市的公用頻道皆如此，已經淪為政令宣導的平台，此現象對落實媒體近用權是一大傷害，公用頻道發展前景堪憂。其次江雅慧（2004）分析台北市公用頻道內容提供者類型發現，節目提供者過度集中在少數擁有資源的申請單位上，弱勢族群相對缺乏參與近用的機會，因此如果期待它成為公共論壇，這理想實際上並未能實現。另外陳主宏（2008）分析新竹振道有線電視系統之公用頻道節目後發現，頻道內容不僅重播比例很高，並且以系統業者自製節目為主，甚至在選舉期間出現藍綠的政治宣傳影片，缺乏真正由社區民眾近用的內容。綜合而論，前述研究結果顯示，當前台灣公用頻道及媒體近用權在地實踐的主要問題包括擁有資源者主導公用頻道，以致內容及近用者類型不夠多元，並無法建構真正的公共論壇；另外公用頻道宣導不足，民眾對媒體近用權的資訊及知識有限，最後則是地方政府企圖把持公用頻道，視其為政令宣導機器，並企圖與有線系統台形成政商結構，藉此謀取政經利益，這樣的縣市政府為數不少。

肆、研究設計與研究方法

本研究目的在於透過內容分析法，分析各有線系統業者的公用頻道之節目內容，以瞭解目前公用頻道的節目類型與內容為何，以及近用節目之來源，即分析誰在近用？藉此來瞭解媒體近用權在地實踐的概況，並進而描繪當前媒體近用內容與近用者圖像。

一、研究對象

依據本研究目的，節目內容分析的母群體為全台灣 64 家有線電視系統業者（含播送系統）的公用頻道。但由於研究期間基隆大世界有線電視系統於 2010 年 8 月繳回有線電視執照，故本研究將該系統台排除，因此最後研究對象為全台 63 家有線系統（含播送系統）的公用頻道。

另由於台灣公用頻道聯合營運或共同編播節目的情況非常普遍，以致於數家系統台播出的節目完全相同，本研究為避免重複取樣到聯合營運之公用頻道內容，決定先去瞭解 63 家系統業者聯合營運或編播的情形。本研究首先透過 63 家系統業者公用頻道的節目表交叉比對，發現全台各地區共有 33 家系統業者有聯合營運或編播情形，因此扣除採行聯合營運編播之系統業者後，本研究母群體為 30 家獨立營運及 11 家聯合營運（即不管幾家聯合營運，都只算一家）之公用頻道，共計為 41 個公用頻道。最後在進行節目表回收過程中，本研究發現東台有線電視、洄瀾有線播送系統、東亞有線電視、東台有線播送系統（關山區）、東台有線播送系統（成功區）、祥通有線播送系統（連江縣馬祖）等 6 家有線電視業者，因其公用頻道節目表單保存不全，無法判斷播放次數等資料，節目分析需排除這 6 家有線系統業者，因此最後本研究分析對象為 35 家系統業者的公用頻道節目內容。

另外為避免某一時期的特定事件影響內容分析結果，導致整體數據失真，本研究決定採取隔月取樣方式，計抽取 2009 年 7 月、9 月、11 月、2010 年 1 月、3 月、5 月、7 月、9 月、11 月，總共 35 家有線電視系統公用頻道在這 9 個月所有播出的節目，然後記錄每個節目名稱、播出時間、播出長度、當日播出次數、當月重播狀況、節目類型、節目來源，共計編碼 250,355 筆節目資料。

二、節目類型與定義

本研究在進行節目表蒐集與整理後，請編碼員先完成 35 家系統台節目播出時間、播出長度、當日播出次數、當月重播狀況，最後向系統台作兩項資料的確認：節目類型與節目來源。至於頻道節目類目的界定，由於研究此議題的相關研究文獻，皆無提供有關近用節目的類目分析及其操作型定義，亦即無詳細分析類目可作為本研究分析之基礎，此為本研究的研究限制。因此本研究決定發展公用頻道節目內容類目，首先除參考電視節目相關研究文獻（但非近用節目）外，[4] 另外則由研究者本人與兩名研究助理隨機抽取各系統一天的節目，先實際觀看與記錄節目內容，然後再各自分析整理節目類型，並試編節目類型類目以作為試測與討論的基礎，並召開節目類目討論會議，再確定其操作型定義後，最後確定各類近用節目各類目，正式成為本研究節目編碼的依據。據此，本研究將近用節目類型分成 16 類，其節目類型與定義詳如附錄 A。

而分析節目來源為內容編碼程序的最後步驟，編碼員以有線系統業者提供的公用頻道節目資料為準，其中包括節目的申請單位，即節目來源。本研究的節目來源類型 [5] 及其編碼請見下表 1：

表 1：節目來源

政府機關	(1) 中央行政機關、(2) 地方行政機關
教育機關	(3) 學校
人民團體	(4) 職業團體、(5) 文化團體、(6) 學術團體、(7) 醫療團體、(8) 衛生團體、(9) 慈善團體、(10) 體育團體、(11) 聯誼團體、(12) 宗教團體、(13) 社會服務團體、(14) 政治團體、(15) 政黨
節目供應事業	(16) 頻道商、(17) 節目製作公司、(18) 代理商、(19) 傳播公司
個人	(20) 個人
系統業者	(21) 系統自製、(22) 其他系統業者提供

註：本研究製表。

三、節目內容分析

本研究首先蒐集 35 家樣本系統台節目表，確認節目類型的操作型定義後，將每家系統台節目表整理成內容分析編碼表格式，編碼表紀

錄每個節目名稱、播出日期、播出時段、播出時間長度、當日播出次數、當月重播狀況。完成編碼表整理後，即招募兩位編碼員進行節目類型與節目來源之編碼，由研究團隊向編碼員解釋研究方法與類目定義，並請兩位編碼員個別作業，以避免相互影響而干擾研究的信度。接著再根據兩位編碼員之登錄結果，進行資料之整理與濃縮，由兩位編碼員之編碼表進行核對與分析比較，當類目登錄有所不同時，由研究者進行判斷並確定最後的編碼。最後再進行所有節目資料的統計分析，以歸納出 35 家有線電視系統公用頻道節目內容的基本樣貌。

由於內容分析法要求研究的信度須達一定水準，以顯示研究之可靠性，據此本研究根據楊孝濚（1996）與張紹勳（2001），針對內容分析法的信度計算，前測應有樣本總數的十分之一以上來進行。因此本研究根據節目內容分析的總母體，以隨機抽樣的方式，抽出足量的節目資料作為檢測信度與相互同意度的樣本，而本研究檢測信度與相互同意度的樣本為聯維有線電視系統公用頻道的節目內容，共計有 13,220 筆節目資料。接著本研究依據節目內容分析的編碼表，進行節目內容類型（如附錄 A），以及節目來源類目（如表 1）等分析項目的前測。前測的目的主要在檢視本研究的兩位編碼員在同一編碼題目上是否有相同編碼，進而計算兩位編碼員彼此間的相互同意度以及類目分析的檢驗結果。

本研究參考王石番（1989）提出的「不同編碼員信度檢定公式」，對 35 家有線電視系統公用頻道的節目所進行的內容分析，經隨機抽測，以聯維有線電視系統公用頻道的節目所編碼而成的節目資料為信度與相互同意度檢測之樣本，所得到的信度為 0.9696。有關信度的標準，張紹勳（2001）認為信度高於 0.8 以上即具有高信度；另楊孝濚（1996）強調信度無法達到完全的百分百，唯信度越高水準越好，若達 0.8 甚或 0.9 之程度，即有其信度標準存在，因此本研究之信度算是有相當水準的。

伍、研究發現

本節將分整體節目樣態、節目類型、節目來源，以及主要近用者分析等四部分來說明。

一、整體節目樣態

本研究分析2009年7月、9月、11月、2010年1月、3月、5月、7月、9月、11月，共9個月中35家系統台公用頻道所播出的節目，共計編碼250,355筆節目資料，總計共有482個近用內容的申請者。

統計結果顯示，全台公用頻道每天平均播出26個節目，總播出時間平均為21.27小時，其中有24家系統業者採每天24小時播出，其中金門「名城」，每日僅播出3小時為最短。至於每個節目每天播出次數（播出次數意指當日播放節目中，該節目第一次播出視為首播，之後播出則為第二次播出），根據統計，每個節目每天平均播出2.3次，但新北市「興雙和」平均重播4.6次，高出平均值一倍，而台中市「群健」則只重播1次。個別節目重播情況最嚴重的案例有2009年11月份「興雙和」《就是愛北縣第二季》一天播出19次，顯示公用頻道的節目內容極為缺乏，如果要維持24小時播出，則必須大量重播才能填補所有時段。

若統計每家系統整體重播節目之比率，本研究採行NCC「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業營運計畫評鑑作業要點」中，針對節目首播及重播情形之定義，來計算節目重播率（重播率公式為該系統台重播節目數／全部節目數量），本研究分析對象的整體平均重播率為54.77%，其中桃園「北視」重播節目高達83.18%，即重播節目超過八成三。若進一步以月為單位，統計發現35家系統台每月首播節目平均112.16個，每月首播節目時間平均5949.84分鐘，每月重播時數比例約82.84%，也就是說公用頻道平均每月首播節目時數不到整體播出時數的兩成，其中新北市「興雙和」月重播率高達99.98%，在所有公用頻道裡最高，最低為台中「群健」月重播率19.02%。此可見無論從播出次數或是播出時間來看，節目內容均呈現大量重複播放的情形，顯示公用頻道節目數量稀少，必須藉由大量的重複播放，來維持一個頻道的基本編播運作。

二、節目類型

以整體35家系統台的公用頻道節目內容來分析，節目類型以「社教節目」比例占最高（16.84%），其次為「社區資訊」（16.54%），

以及「政策宣導」（15.35%），三類節目加起來約占所有公用頻道所有節目的一半，顯示公用頻道節目類型偏重「社教節目」、「社區資訊」與「政策宣導」。另計算各類型節目的播出時間後發現，「社區資訊」占最高（21.35%），其次為「社教節目」（18.16%），及「政策宣導」（13.78%），同樣顯示公用頻道節目類型所占用的時間上稍嫌不平均，「社區資訊」、「社教節目」與「政策宣導」共占用公用頻道的時間五成以上。

從公用頻道播出節目類型與播出時間來看，公用頻道節目內容的多元性尚嫌不足，偏重於某幾種節目類型。詳細統計結果請詳見附錄 B。

三、節目來源（近用者分析）

有關節目來源的分析即在瞭解誰是公用頻道的近用者。根據本研究節目編碼表，團體來源共分為 12 類，但因部分團體所占比例相當微小，因此將各團體合併成「人民團體」；另頻道商、節目製作公司、代理商、傳播公司合併為「節目供應事業」；系統自製與其他系統業者提供合併為「系統業者」。各種節目來源的播出次數，以「系統業者」所占比例最高（32.76%），其次為「各級政府」（29.71%，包括地方行政機關 23.01% 與中央行政機關 6.70%），以及第三位的「人民團體」（23.98%）；而來源最少的是「個人」，僅占 0.16%；顯示公用頻道節目來源多半掌握在系統業者、各級政府，及人民團體手中，個人近用的比例極少，整體節目多元呈現並不符合設立公用頻道所強調公眾近用的原始精神。

以節目來源的播出時間來看，「系統業者」所占比例最高（35.86%），其次是「政府機關」（27.15%，包括地方政府 21.25% 與中央政府 5.90%），以及「人民團體」（22.92%）；而最少的來源則是「個人」，僅占 0.12%，同樣顯示公用頻道個人近用的節目時間上嚴重短少，而系統業者與政府共占用公用頻道的時間達六成以上（63.01%），顯示公用頻道近用節目的來源呈現極度偏頗的現況，即媒體近用權其實掌握在極少數人手上。詳見表 2。

表 2：節目來源的播出次數、時間及比例

		系統台	
		播出次數	播出時間（單位：分鐘）
節目來源	中央行政機關	16,774（6.70%）	711,717（5.90%）
	地方行政機關	57,620（23.01%）	2,565,070（21.25%）
	學校	4,929（1.97%）	252,900（2.10%）
	人民團體	60,017（23.98%）	2,755,752（22.92%）
	節目供應事業	28,585（11.41%）	1,432,156（11.89%）
	個人	411（0.16%）	13,980（0.12%）
	系統業者	82,018（32.76%）	4,321,307（35.86%）
總和		250,355（100.00%）	12,052,942（100.00%）

註：本研究製表。

四、主要近用者

如節目來源分析顯示，公用頻道節目來源以「系統業者」提供之節目比例最高（32.76%），其次依序為「各級政府」（29.71%），以及「人民團體」（23.98%），而來源最少的是「個人」（0.16%），顯示公用頻道節目來源多半掌握在系統業者、各級政府及人民團體手中，個人近用的比例極少，因此本節將分析這四類近用者與其近用內容。

（一）地方行政機關 [6]

本研究發現「地方行政機關」的近用節目占公用頻道播出總時數超過五分之一（21.25%），進一步分析其中有 17.43% 是由地方政府向其所在縣市有線電視系統之公用頻道申請播出的，其中（原）台南市政府近用當地公用頻道時間更高達 62.77%，其次為（原）台中縣政府近用當地公用頻道總播出時數 47.16%，接著是（原）台南縣政府的 41.42%，成為各縣市政府中近用公用頻道的前三大來源。另在單一系統申播時間比例方面，（原）台北縣政府近用「大豐」公用頻道的總播出時數達 56.05%，成為全台公用頻道被縣市政府近用比例之冠。若分析地方政府近用節目內容類型，以節目播出次數來看，依序為「政策宣導」（50.21%）、「風土民情」（26.36%）、「藝術文化節目」（8.73%）；若就節目播出時間，則依序為「政策宣導」（50.52%）、「風土民情」（23.21%）、「藝術文化節目」（10.33%）。統計結果

顯示，「地方行政機關」在近用公用頻道時，主要以提供「政策宣導」類型節目為主，但如果探究其宣導的到底是政令，還是首長個人形象，就很難區辨了。

根據有線廣播電視法規定，各地有線電視系統的地方主管機關為縣市政府，因此如果縣市政府有意將公用頻道視為其私有宣傳媒體時，從前述的統計結果看來，有線電視系統業者通常好像不能也不敢拒絕地方父母官的近用啊，不過主管機關擁有最高的節目近用比例，實在難免有瓜田李下之嫌。

（二）有線電視系統

根據節目來源統計，有線電視系統是公用頻道最大的近用者，而各系統公用頻道播出業者自製節目的比例從四分之三（74.71%）（基隆「觀天下」），到無任何自製節目（台中「豐盟」與「群健有線電視」），其間差異甚大。另從系統業者近用的自製節目類型來分析，其中「社區資訊」約四成五（44.98%）為最高，其次依序為「新聞節目」（26.87%）及「風土民情」（16.25%）；若以節目播出時間長度而言，還是以「社區資訊」近六成（56.43%）為最高，其次依序為「新聞節目」（20.39%）及「風土民情」（12.03%），三者加起來約近九成，節目類型相當單一且集中。

理論上媒體近用權應屬於閱聽眾，而不是屬於經營公用頻道的有線電視系統業者，因此公用頻道的經營者，即有線電視系統業者，並不應將其自製節目放在公用頻道上播出，因為這會擠壓其他近用者使用公用頻道的資源。然而由於當前公用頻道的節目來源實在很有限，因此為避免節目來源與內容過於單一或嚴重不足，仍有許多系統業者在公用頻道上播放其自製節目，至少可以避免頻道節目編播開天窗，這是業者經營公用頻道的兩難。

（三）人民團體

本研究發現，「人民團體」近用節目的比例亦甚高（23.98%），若進一步統計近用公用頻道的四大民間團體依序為：「清涼音文化事業股份有限公司」（節目播出 15,404 次，合計 877,876 分鐘，占播出

總時數的 7.28%）；其次為「財團法人新時代賽斯教育基金會」（節目播出 10,316 次，合計 538,433 分鐘，占播出總時數的 4.47%）；第三為「太極門氣功養生學會」（節目播出 8,587 次，合計 372,773 分鐘，占播出總時數的 3.09%）；第四為「中華民國健身運動協會」（節目播出 7,796 次，合計 333,473 分鐘，占播出總時數的 2.77%）。

前四大民間團體所提供的節目總計占總播出次數的 16.82%，其時數占總播出時間的 17.61%。但若單就人民團體來看，前四大團體近用的節目，在播出次數上是所有團體總次數的 70.15%，而其播出時間上，則高達所有民間團體提供的節目內容時數總和的 77.02%，亦即團體近用的節目有超過四分之三都是由此四團體所提供的，如果以產業經濟學的市場集中度概念來比較，這現況已顯示民間團體高集中度的近用結果。有關前四大團體的近用次數與時數比例，詳見如表 3。

表 3：前四大近用團體近用次數與近用時間比例

	播出次數	占總播出次數比例	播出時間（分鐘）	占總播出時間比例
清涼音文化事業有限公司	15,404	6.15%	877,876	7.28%
財團法人新時代賽斯教育基金會	10,316	4.12%	538,433	4.47%
太極門氣功養生學會	8,587	3.43%	372,773	3.09%
中華民國健身運動協會	7,796	3.11%	333,473	2.77%
總和	42,103	16.82%	2,122,555	17.61%

註：本研究製表。

其次有關「人民團體」近用節目內容的類型分析，就節目播出次數而言，「社教節目」比例最高（40.35%），其次依序為「教學課程」（34.48%）及「宗教節目」（10.27%）；若從節目播出時間來看，「社教節目」比例最高（42.39%），其次依序為「教學課程」（27.60%）及「宗教節目」（15.99%），結果顯示「人民團體」近用節目類型多以「社教節目」、「教學課程」，及「宗教節目」等為最大宗。

（四）個人近用

媒體近用權概念的推廣與落實，原是希望藉由閱聽眾自行產製節目內容，而利用屬於公眾的大眾媒體平台播出，以展現自由而多元的

公共論壇的理想。然而本研究分析近用節目來源後發現，公用頻道極少有個人近用者，例如在節目播出總次數中，個人近用節目總共播出 411 次，占總節目數的 0.16%，而個人近用節目共播出 13,980 分鐘，占總節目時數的 0.12%，這個數字及比例都很難說是公用頻道的設置已符合理想型媒體近用權的期待。

其次本研究發現，個人近用者主要包括三種類型：第一種是在學生的影視作業或畢業作品，屬於學生學習成果的展示；第二類是專業影像工作者自有版權的作品，屬於個人專業作品的分享；第三類為素人拍攝的作品，多數是民眾參與活動或表演的影像紀錄。另針對個人近用的節目內容類型來分析，本研究發現，就播出次數而言，「藝術文化節目」比例最高（63.26%），其次依序為「電影戲劇」（20.92%）及「社區資訊」（13.38%）；若就節目播出時間來看，「藝術文化節目」比例最高（65.67%），其次依序為「電影戲劇」（18.45%）及「社區資訊」（11.80%），結果發現，個人在近用公用頻道時，主要以「藝術文化節目」、「電影戲劇」以及「社區資訊」等三類節目作為近用的內容，總和超過九成以上，此亦顯示個人近用的節目類型也是相當單一且集中。

陸、研究結論與建議

台灣推出電視服務迄今 50 年，多年來媒體近用權的落實，僅有形式意涵的接近權而缺乏實質的使用權，直到 1993 年有線廣播電視法通過才算確認電視觀眾的媒體使用權，迄今 20 年。因此正值台灣電視 50 週年，本研究即以依法推動媒體使用權的有線電視公用頻道為分析對象，探討電視近用權的實踐現況及近用者圖像，並累積台灣媒體近用權研究資料。

研究發現，有三分之一以上的公用頻道時段是播出有線電視系統業者自行提供的節目，即經營公用頻道的有線電視系統業者本身即是最大的公用頻道節目近用來源；其次第二大近用者「政府機關」提供的節目時間占約三成；接著是「人民團體」近四分之一左右，但集中於四大團體，共占近八成的時段；最後，最渺小的近用節目來源是「個

人」，播出時間僅占 0.12%，跟前三大近用者相比，近用量根本微不足道。結果顯示，如此近用來源的傾斜分布，實在不符合公用頻道強調公眾近用的設立精神。業者的高度近用，有可能是便宜行事，也有可能起因於民眾近用數量不足，但不管如何，都不符合有線廣播電視法立法保障近用權的精神，因為業者及政府大量的近用結果，勢必削減其他近用者的近用意願，而且地方政府高度近用公用頻道的行徑，除有利用公共論壇進行政治宣傳之嫌疑外，更會排擠民間團體及社區民眾接近使用社區媒體的權益。

如果說，財團介入媒體經營後，各界批評新聞自由已成為媒體老闆專屬權利；而透過分析實踐媒體近用權的公用頻道的內容也可發現，媒體近用權還是掌控在媒體自己手上，甚至是政府機關，幾乎都跟閱聽眾無關。那媒體近用權法規何用？觀眾的媒體近用管道及管制機制如何確保？一個沒有新聞自由，沒有媒體近用自由的國家，如何建構其民主政治的基礎？這是本研究分析結果可分享或再引發進一步探究的議題。

因此業者應積極推廣公用頻道，鼓勵民眾近用，如此或可降低自己的近用比例，以及提高民眾的近用可能性。例如當系統業者消極面對宣導媒體近用的義務時，便會發生民眾近用集中在四大團體上，造成用（公用頻道）者恆用，不用者恆不用的結果。不過目前問題的癥結應該在於，有線電視系統業者願不願意編預算去推廣及經營只會花錢不會賺錢的公用頻道？這時主管機關便需制訂相關規範與獎勵機制，以鼓勵業者將資源投入在公用頻道之經營上。

本研究認為公用頻道內容貧乏集中的主要原因有兩個，首先是民眾對公用頻道欠缺普遍認識，遑論能進一步實踐媒體近用權；加上申請者寡，系統業者僅能以大量重播，及自製節目填滿所有頻道時段；其次因為缺乏公平參與及合理使用之機制設計，目前各系統台經營公用頻道的原則是，除少數明顯涉及商業、政治之節目內容外，業者對於近用內容幾近全部開放，同時採行先申請先使用的原則，造成少數團體大量近用且長期占用，影響公用頻道內容的多元表現。另外可能是基於多一事不如少一事的經營心態，多數系統業者在公用頻道的營運上採取最低限度的經營規模，因此缺乏積極鼓勵近用的公開宣傳策

略，導致民眾知道公用頻道的比例相當低，那就遑論民眾會知道如何近用媒體。

其次本研究亦發現，公用頻道的節目內容類型都極為單一集中，近用來源也不符合多元主義原則，分析結果顯示當前有線電視系統公用頻道的營運與表現，實已背離擬透過公用頻道的設置以實踐媒體近用權的立法精神，導致電視服務推出 50 年來，即便有線廣播電視法明訂媒體近用權，但迄今電視觀眾還是只能被動接受媒體訊息，而無法主動利用電視發聲，以落實媒體近用的理想。本研究建議除在營運面能更嚴謹設定近用來源的合理比例外，亦應從制度面制訂公平參與及合理使用的近用規範，並以獎勵方式推動與宣導近用機制，讓社會大眾有機會瞭解且樂於近用，以達到媒體資源分配的公平性，落實在地媒體近用權，並展現公用頻道公平近用的精神與公用頻道多元近用的目標。

若將本研究結果對照美國發展公用頻道困境後發現，兩者頗多類似景況。例如美國相關文獻顯示，美國推動公用頻道碰到的問題，如觀眾少、節目來源有限、頻道被把持等問題，都與台灣類似，不過有關政府近用的問題，因為美國有些地區公眾近用與政府近用是分開不同頻道，不像台灣會發生政府占用公用頻道的情事。這個現象反映兩個值得台灣思考的問題，一是公用頻道該有幾個？如果一個近用都不足了，增加又有何用？但如果只能有一個，如何區隔公眾、教育、及政府等近用比例，則是台灣值得思考的問題。其次如果將本研究成果對照過去台灣相關研究亦可發現，這些年來公用頻道存在的問題還是繼續存在，沒有任何改變。早期吳宜蓁（1996a，1996b）研究結論認為頻道內容來源很有限，後來諸多研究（請參見文獻探討一節）亦發現，公用頻道主要是系統業者的自製節目，不然就是少數團體或地方政府提供的節目。以此對照本研究結論可發現，這些問題都長期存在於公用頻道，以致媒體近用權僅是口號，有無落實也無人聞問，這些都已到需要改革的地步。

最後有關研究限制，過去媒體近用權相關研究大多以報紙讀者投書作為研究對象，但這是消極的接近權而非積極的使用權，因此當本研究欲探討台灣電視 50 年來媒體近用權實踐概況時，便決定以依法設

立的有線電視系統公用頻道為分析對象，著重在瞭解媒體使用權的推動現況。但由於過去研究公用頻道內容之文獻幾乎闕如，因此本研究成果僅是某段時間（從 2009 到 2010 年間）的發展現況，並無法再進行歷時性比較，這是研究者的遺憾。不過本研究成果應可作為未來有意研究公用頻道或媒體近用議題者的基礎資料，屆時便可逐步建構台灣實踐媒體近用權的變遷趨勢。

註釋

〔1〕第 23 條規定「對於電台之報導，利害關係人認為錯誤，於播送之日起，15 日內要求更正時，電台應於接到要求後 7 日內，在原節目或原節目同一時間之節目中，加以更正；或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。前項錯誤報導，致利害關係人之權益受有實際損害時，電台及其負責人與有關人員應依法負民事或刑事責任」。第 24 條規定「廣播、電視評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相等之答辯機會，不得拒絕」。

〔2〕第 43 條規定「對於電台之報導，利害關係人認有錯誤者，於播送之日起 15 日內得請求更正。電台應於接到請求後十日內，在原節目或原節目同一時間之節目或為更正而特設之節目，加以更正，或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。因錯誤之報導，致利害關係人權益受損時 , 公視基金會及電台相關人員應依法負民事或刑事責任」。第 44 條規定「電台之評論涉及個人、機關或團體致損害其權益者，被評論者得請求給予相當之答辯機會」。

〔3〕第 364 號解釋書所稱「接近使用傳播媒體的權利」係「指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其行使表達意見之權力而言，以促進媒體報導或評論之確實、公正」（張永明，2009）。

〔4〕主要電視節目研究文獻包括劉駿州（1996.07）、李秀珠、江靜之（1998）、鍾起惠、陳炳宏（1999）、陳一香（2002）、江雅慧（2004），及洪賢智（2005）等。

〔5〕有關人民團體分類，是根據人民團體法第四條規定，人民團體可區分為職業團體、社會團體與政治團體，然後本研究將社會團體依照其定義再區分為文化團體、學術團體、醫療團體、衛生團體、慈善團體、體育團體、聯誼團體、宗教團體、社會服務團體等九類，並將政治團體與政黨做區分。

〔6〕本研究節目分析的時程點是在五都成立前，因此如果指涉原來的縣市行政機關，就會加註「原」字。

附錄 A：節目類型與定義

節目類型	定義
1. 新聞節目	對地方或全國事件的新聞報導，具備新聞形式的內容
2. 政策宣導	中央或地方政府的各項決策宣傳、命令發布等
3. 議事轉播	地方縣市議會，或者鄉鎮市代表會議事畫面播出
4. 宗教節目	各類宗教教義闡釋、宗教儀式、宗教人物演說或相關節目內容
5. 教學課程	結合知識與學校教育，包含知識的傳授及各級學校的相關教育內容（社團成果發表）
6. 社區資訊	以服務地方社區為目的、提供地方各式資訊、維護社區安全等
7. 社教節目	民間團體所傳達之有關社會善良風俗，公共利益相關議題的討論以及倡導之內容
8. 醫藥健康節目	針對人體相關醫學知識、醫療保健、預防疾病等相關內容
9. 衛生環保節目	針對環境保護、汙染防治等相關節目內容
10. 電影戲劇	包含電影、影集、單元劇、連續劇、短片
11. 綜藝娛樂節目	兩種或多種娛樂表演形式的結合，具有娛樂的功能，以及各地方娛樂性節目
12. 風土民情	各地風景、人物、歷史文物、旅遊美食等之介紹
13. 兒童節目	以十二歲以下之兒童為對象或主角，進行歌唱、舞蹈、故事、教學等節目內容
14. 運動節目	具有體育性質的競賽活動
15. 藝術文化節目	各地文化、傳統藝術表演、音樂、舞蹈等（包含舞台劇）
16. 其他	其他前述無法分類之節目類型

註：本研究製表。

附錄 B：節目播出次數、時間及比例

內容類型	播出次數	百分比	播出時間（分鐘）	百分比
新聞節目	24,359	9.73%	966,930	8.02%
政策宣導	38,430	15.35%	1,660,336	13.78%
議事轉播	1,587	0.63%	74,430	0.62%
宗教節目	7,264	2.90%	486,600	4.04%
教學課程	30,550	12.20%	1,259,336	10.45%
社區資訊	41,420	16.54%	2,572,859	21.35%
社教節目	42,169	16.84%	2,189,282	18.16%
醫藥健康節目	5,920	2.36%	239,411	1.99%
衛生環保節目	1,697	0.68%	69,785	0.58%
電影戲劇	4,431	1.77%	186,195	1.54%
綜藝娛樂節目	2,419	0.97%	154,780	1.28%
風土民情	33,977	13.57%	1,351,171	11.21%
兒童節目	3,271	1.31%	127,350	1.06%
運動節目	1,153	0.46%	68,183	0.57%
藝術文化節目	10,083	4.03%	562,684	4.67%
其他	1,625	0.65%	83,610	0.69%
總和	250,355	100%	12,052,942	100.00%

註：本研究製表。

參考書目

王石番（1989）。《傳播內容分析法：理論與實證》。台北市：幼獅文化。

石世豪、鄭瑞城、劉靜怡（1999）。《傳播媒體結構管制規範之價值體系》。（國科會專題研究計畫，NSC 88-2412-H-004-022）。台北市：政治大學新聞學系。

江雅慧（2004）。《我國有線電視系統公用頻道節目內涵之研究——以台北市公共頻道為例》。政治大學廣播電視學研究所碩士論文。

吳宜蓁（1996a）。《有線電視公益頻道規劃與社區意識的提昇》。台北市：電視文化研究委員會。

吳宜蓁（1996b）。〈「媒介接近使用權」的實踐——初探我國有線電視公益頻道的規範與問題〉，《傳播文化》，4：19-32。

宋金燕（2006）。《地方有線電視台公用頻道參與公共事務之探討》。中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

李秀珠、江靜之（1998）。〈市場競爭與節目多樣性之研究：以台灣三家無線電視台為例〉，《廣播與電視》，3(3)：21-37。

沈育如（2012.08.20）。〈旺中案／黃肇松：老闆手伸進媒體　如打假球〉，《聯合報》，A9 版。

洪貞玲（2006a）。《從近用媒介到近用網路：數位時代的近用權政策研究》。（國科會專題研究計畫，NSC 94-2412-H-002-018）。台北市：台灣大學新聞研究所。

洪貞玲（2006b）。〈國家管制與言論自由〉，《廣播與電視》，26：51-75。

洪賢智（2005）。《電視新論》。台北市：亞太書局。

張永明（2009）。〈傳播生態變遷下的傳播自由與媒體責任〉，《月旦法學》，170：43-57。

張紹勳（2001）。《研究方法》。台中市：滄海書局。

陳一香（1999）。〈媒介多元化意涵之初探〉，《新聞學研究》，58：141-169。

陳一香（2002）。〈多頻道環境下的電視節目多樣性分析：以台灣無線電視台與有線電視台與有線電視綜合頻道為例之比較分析〉，《廣播與電視》，18：27-58。

陳世敏（1992）。〈新聞自由與接近使用媒介權〉，翁秀琪、蔡明誠（編）《大眾傳播法手冊》，頁 219-248。台北市：政治大學新聞研究所。
陳主宏（2008）。〈「公用頻道」運作之近用權分析——以新竹振道有線電視公司為例〉，《玄奘資訊傳播學報》，58：141-169。
陳炳宏、蔡炯青（2010）。《有線廣播電視系統公用頻道使用概況調查》。（國家通訊傳播委員會委託研究案，NCC-J99007）。台北市：國家通訊傳播委員會。
彭慧明（2012.08.15）。〈不幹了！中時再傳主任、記者出走〉，《聯合報》，A7 版。
曾國峰（2003.11）。〈寬頻競爭時代的傳播權：論台灣普及服務、近用權與數位落差政策〉，「第一屆數位傳播國際學術研討會」論文。台灣，嘉義。
馮建三（2002）。〈人權、傳播權與新聞自由〉，《國家政策季刊》，1(2)：117-142。
楊孝濚（1996）。《傳播研究方法總論》。台北市：三民書局。
劉忠博、蔡欣怡（2009）。〈從世界人權宣言第十九條出發：傳播權文獻蒐集與分析（1948-2008）〉，《新聞學研究》，98：245-274。
劉駿州（1996.07）。〈台灣電視節目型態與類型之興衰樣貌之初探〉，「1996 年傳播生態學術研討會」論文。台灣，嘉義。
鍾起惠、陳炳宏（1999）。〈公共電視新聞性節目編排策略之研究——節目類型與收視率研究結構之觀點〉，《廣播與電視》，14：63-87。
鍾蔚文（1993）。〈有線電視〉，鄭瑞城等（合著）《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》，頁 411-439。台北市：澄社。
蘇蘅（2000.12）。〈公民 vs. 消費者——媒體近用與普及服務〉，「千禧傳播法制的回顧與前瞻：傳播與法律系列研討會（八）」論文。台灣，台北。
Achtenberg, B. (1974). *The cable book: Community television for Massachusetts?* Cambridge, MA: Urban Planning Aid.
Albarran, A. B. (1996). *Media economics: Understanding markets, industries and concepts*. Ames, IA: Iowa State University Press.

Atkin, D. J., Neuendorf, K. A, & Jeffres, L. W. (1998). Reassessing public support for public access cablevision: A faded passion? *Telematics and Informatics*, *15*, 67-84.

Aufderheide, P. (1992). Cable television and the public interest. *Journal of Communication*, *42*(1), 52-65.

Bagdikian, B. H. (1969). Right of access: A modest proposal. *Columbia Journalism Review*, *8*(1), 10-13.

Barron, J. A. (1967). Access to the press -- A new first amendment right. *Harvard Law Review*, *80*, 1641-1678.

Barron, J. A. (2003). Rights of access and reply to the media in the United State today. *Communications and the Law*, *25*(1), 1-13.

Bretz, R. (1976). *Handbook for producing educational and public-access programs for cable television*. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology.

Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, 47 U.S.C. §533 (1992).

Eastman, S. (1993). *Broadcast/cable programming* (4th ed.). Belmont, CA: Wadsworth.

Engleman, R. (1996). *Public radio and television in America: A political history*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Freedman, E. (2000). Public access/private confession. *Television & New Media*, *1*, 179-191.

Fuller, L. K. (1994). *Community television in the United States: A sourcebook on public, educational, and governmental access*. Westport, CN: Greenwood Press.

Gillespie, G. (1975). *Public access cable television in the United States and Canada*. New York: Praeger.

Gillmor, D. M., Barron, J. A., & Simon, T. F. (1998). *Mass communication law: Cases and comment* (6th ed.). Belmont, CA: Wadsworth.

Hamelink, C. (2003). *Statement on communication rights: Vision and context. World forum on communication rights*. Retrieved December 1, 2006, from http://www.communicationrights.org/statement_en.html

Howard, B. J. (1995). Pulling the plug: Controversial programming on public access television and *the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992*. *The John Marshall Law Review*, *28*, 399-427.

Hoynes, W. (1994). *Public television for sale: Media, the market, and the public sphere*. Oxford: Westview Press.

Kellner, D. (1992). Public-access television and the struggle for democracy. In J. Wasco & V. Mosco (Eds.), *Democratic communications in the information age* (pp. 100-113). Norwood, NJ: Ablex.

Kellner, D. (2006). *Public access television: Alternative views*. Retrieved August 18, 2006, from http://pages.gseis.ucla.edu/faculty/kellner/essays/publicaccesstvaltviews.pdf

King, D. L., & Mele, C. (1999). Making public access television: Community participation, media literary and the public sphere. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, *43*, 603-623.

Linder, L. R. (1999). *Public access television: America's electronic soapbox*. Westport, CN: Praeger.

Meyerson, M. I. (1981). The First Amendment and the cable television operator: An unprotective shield against public access requirements. *COMM/ENT: A Journal of Communications and Entertainment Law*, *4*(1), 1-66.

Mueller, W. (1989). Controversial programming on cable television's public access channels: The limits of governmental response. *DePaul Law Review*, *38*, 1051-1120.

Nicholson, M. (1990). *Cable access*. Washington, DC: Benton Foundation.

Olson, B. (2000). *The history of public access television*. Retrieved November 10, 2009, from http://www.troytv.net/zhistory.html

Stoney, G. (1986). Public access: A world about pioneers. *Community Television Review*, *9*(2), 7-11.

Werner, T. (2003). A round "PEG" for a round hole: Advocating for the town of Oyster Bay's public access channel restrictions. *Federal Communications Law Journal*, *56*(1), 239-268.

Williston, J. L. (2002). City leaders battle broadcasters over regulation public access. *News Media and the Law*, *26*(3), 26-27.

An Investigation of Local Implementation of TV Access Rights on Cable TV's Public Access Channels: Reflections on Fifty Years of Media Access Right in Taiwan

Ping-Hung Chen*

Abstract

This study analyzes the contents and sources of 35 public access channels belonging to 63 cable television systems in Taiwan to examine the degree of actual implementation of local right of access to media. This study found that cable television system operators of public access channels have the greatest degree of access to programming. Government agencies of the central and local government were among those in second place and civil associations were ranked third, whereas purely personal access was negligible. These results show that over two-thirds of programming time that are intended for public forums are used by cable system operators and the government. This biased distribution of sources of access is not in accordance with the spirit of public rights of access to media on which public access channels were founded.

Keywords: public access channel, public forum, cable television system, cable system operator, right of access to media

*Ping-Hung Chen is Professor at the Graduate Institute of Mass Communication, National Taiwan Normal University, Taipei, Taiwan.