

當「稀有」可能不再「稀有」：重返廣播電波頻譜「稀有性」的規範立論^{*}

林承宇^{**}

《摘要》

本文著力的論點在於以資源有限作為規範立論的依據，在面臨「資源調整」或「資源增加」的科技發展結果時，規範立論所受到的挑戰應否改變？換言之，規範立論所倚賴的「稀有性」理論在面臨科技的重整後是否有改變的必要？而這個改變應該是什麼？是「本質上」的移轉？亦或只是「調整性」的轉變？

針對上述的問題意識，本文試圖尋找出規範廣播電波頻譜的真正意涵，嘗試從台灣實際的規範狀況出發，與過去的相關理論基礎對話，以擘畫未來規範廣播電波頻譜的立論根據。本文初步的發現為：以稀有性、公共財的論點作為規範廣播電波頻譜的規範基礎，在科技發明與財產權觀點的轉移下，可能面臨相當的挑戰，未來可預見的情況是，只依據這些論點作為規範的理由只會相形薄弱。本文以為，從民眾近用媒體的觀點出發，強化電波頻譜係屬「公共資源」的本質，並深化公共資源作為服務「公共利益」的社會價值立論，應可作為未來規範廣播電波頻譜的基礎理論架構，而深化此理論基礎作為規範廣播電波頻譜的架構會比「稀有性」或「公共財」等立論依據更具價值。

關鍵詞：公共利益、電波稀有性、傳播法規與政策、廣播頻譜、頻譜管理

^{*} 本文最後的完成要感謝貴刊二位匿名評審所給的諸多建設性審查意見與修改建議；以及貴刊在資料上的仔細校對，作者受益良多。本文若有任何疏漏，由作者自行負責。

^{**} 作者林承宇為國立政治大學新聞研究所博士生；逢甲大學社會傳播學程專任講師。聯絡方式：cylin@fcu.edu.tw。

投稿日期：2006年10月1日；通過日期：2007年1月。

壹、前言

從廣播「產業發展」與「電波頻譜規範」二者的關聯性看來，當傳播科技不斷地日新月異發展，電波頻譜的數量、承載度也會跟著轉變，這樣的結果可能就會造成廣播產業發展與電波頻譜使用二者之間的質變。Hazlett(1998)與 Moss and Fein(2003)在其相關論述中均曾討論是項議題，並論及應否或該如何規範廣電電波的陳述。

就上述情境觀之，我們實有必要回到最上層的規範架構來看，為何要規範「電波頻譜」？何以當前台灣的廣播規範模式呈現這樣的面貌？具體而言，從行政院新聞局2004年12月2日所提出的政策「無線調頻廣播頻譜重整政策」中，再次重申（強調）廣播「無線電波」的「稀有性」為規範的理論基礎（亦是長久以來國家作為規範無線電波的主要理由）；然而2004年7月數位無線電視全面展開試播服務、2005年6月行政院新聞局亦公告第一梯次數位廣播頻譜開放的審議結果，核發數位廣播服務的執照與指配頻譜。如此，科技所造成的「質變」究竟是「本質」的改變？還是只是某種的「調整」（意謂本質不變）轉變而已？

本文希望透過對這樣一個在地性議題的關懷，探討與檢驗當前（過去）用以規範電波頻譜的主要理論依據之一「資源稀有性」，在未來可能面臨種種新科技發明的衝擊下，應（能）否調整規範的理論基礎與架構的問題。期待藉由這樣的討論能進一步發掘此議題的深度與廣度，並嘗試提出一些根本性的思考，希望對我國廣播電波頻譜的規範現狀有所省思。

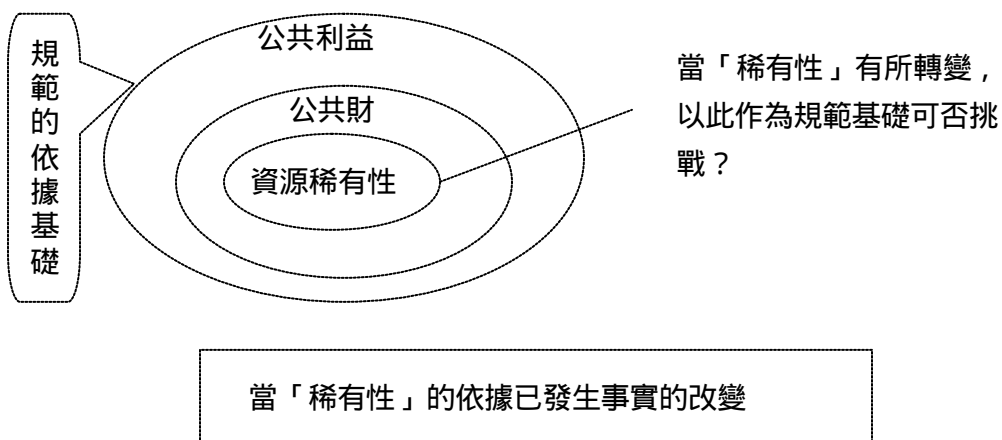
貳、問題探討的焦點

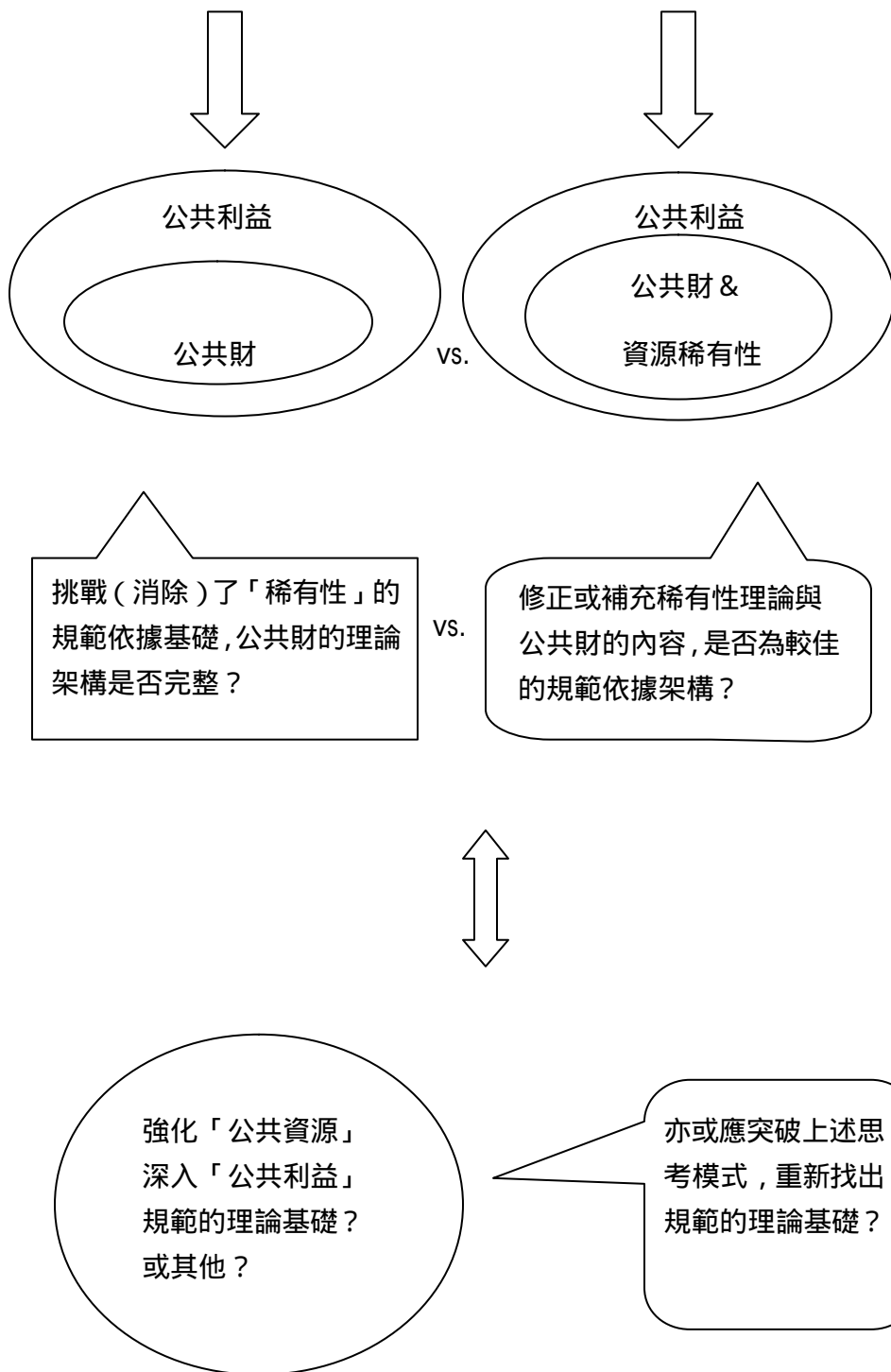
從過去台灣對廣播事業的規範可以瞭解，不論是主管機關如何更替、管理上的「政治目的」為何、頻譜如何分配不均的質疑，國家介入廣播頻譜資源管理的主要理由正是「無線廣播電視的頻譜或頻道係屬有限資源，為公共財。...」¹，亦

¹ 參閱廣播電視法第四條立法理由，即有明文揭示，詳見下述。

即，作為規範廣播電波頻譜「核換發執照」的「手段」所依據的上層理論乃是以頻譜稀有性為其主要的理論依據之一。回歸本文的基本問題：為什麼廣播電波頻譜需要被管制？具體來看，我國的規範機制係源自「廣播電視法」第四條：「（第一項）廣播、電視事業使用之電波頻譜，為國家所有，由交通部會同新聞局規劃支配。（第二項）前項電波頻譜不得租賃、借貸或轉讓。」的規定，探究其「規範精神」，主要依據的邏輯為：廣播電波為有限的資源，在「頻譜稀有性」的考量下，自然無法滿足每一個人使用，便發生頻譜係屬「公共財」的特質。而國家則必須藉由公權力的介入，所謂「必要之惡」來促進使用者善用廣播無線電波頻譜，進而達到「公共利益」。

如此便構成問題意識的基本架構：這樣的規範機制「精神」係以「稀有性」為中心 可不可以挑戰？如果「稀有性」屬於一種「流動性」的概念，或者說是一個相對性的概念，那麼，「規範機制」援引此概念作為「核心精神」，當「稀有」隨著傳播科技的發明產生質變 「不再稀有」，這樣的核心概念應是「本質上」的改變，還是只是「調整性」的轉變即可？背後所應該秉持的理論觀為何？本文嘗試以下列圖示呈現上述問題意識：（如下圖）





參、相關文獻整理與問題再釐清

本議題在台灣民國八十年代之前的學術討論可謂相當稀少，猶如民國八十二年澄社對此議題的註腳：「...本文開頭曾提及，報章雜誌對廣播與電視頻譜、頻道之管理與配用問題的議論雖未間斷，但是學術性的討論則屬鳳毛麟角。」（鄭瑞城，1993）而這些「鳳毛麟角」的討論中，雖有用以正當化無線廣電市場進入管制者，如頻譜稀有性、電波公有公用、產權理論、媒介近用或者重大影響性等主張，然少有觸及相關的基礎理論。直到目前，固然陸續有學者討論廣播電波頻譜資源稀有性、公共財與公共利益的問題，然而仍未能詳盡。本小節即針對相關文獻的探討，整理出與本議題相關理論論述。

一、廣播頻譜稀有性理論

1912年4月，鐵達尼號由於無線電頻譜相互干擾，以致通信不良，在北大西洋撞擊冰山沈沒，美國開始正視無線電波通訊管制的重要性。同年8月，美國國會通過「1912無線電法案」（The Radio Act of 1912），強調無線電波為稀有資源，為全體人民共享，應由政府管理與分配，以避免電波使用為少數人壟斷及相互干擾（黃葳威等，1998）。因此，「國際電信聯合會（ITU）」規定²，各國政府應規劃電臺使用之頻譜，凡是電臺都必須申請執照才得播音。

簡單來說，「頻譜稀有理論」基本上係認定無線廣播頻譜是有限稀有資源，不可能無限制讓每一個人使用，因此屬於公共財，同時具有互斥性，如同一地區有兩個以上使用者，將可能造成相互干擾，因此政府必須有秩序地分配各個電臺使用的頻譜（劉幼琍，1994）。透過公權力的介入，將頻譜作適當的規畫與指配，並依一定的程序賦予合法的使用權。在商營的廣播體制下，國家對於申請設立電台者創設了公物獨占使用權，民眾無法依物的通常性質使用公物，所以必須經過國

² 此部份參閱ITU頒布的「無線電規則（Radio Regulations）」，1998年版第18章第18.1節，頁202。[Online]. Available: <http://www.itu.int/pub/R-REG-RR-1998/en> (visited, 2006/06/30)。

家的特許使用。是以，國家為了對稀有的電波頻譜加以管制，也必須透過電臺執照申請、撤銷與換發等方式，達成稀有頻道資源的管制手段與目的。

而「頻譜稀有」的概念是很多國家廣電法規的理論基礎，隨著傳播科技的發明與傳播資源的變動，本理論依據亦漸受挑戰。以美國來說，由於同一地區可開放使用的無線廣播與電視頻道數，乃至於有線電視頻道數，已漸漸超越當地報紙發行的家數，顯然稀有性已經有所改變。然而報紙內容可受美國憲法第一修正案言論自由的保障，廣播電視頻道內容卻仍須基於頻道稀有理由，受美國聯邦通信委員會（FCC）的管制，因此美國聯邦最高法院作出紅獅案（Red Lion）的判決後，頻道稀有的管制邏輯就倍受挑戰。並且，隨著數位廣播電視、有線電視、衛星電視等傳播科技的進步，透過頻道壓縮技術，可以使有限的頻道數倍增，因此 FCC 主席鮑威爾（Powell）便曾指出：「頻道在今天已經不再稀有了」³。不過，縱使科技發展至此，對無線頻譜而言，無法分配至每個人使用卻仍是不爭的事實。不論科技如何發明，電波頻譜仍會存在「供不應求」及「重複使用造成干擾」的特性，所以有學者依舊認為此仍應作為政府介入管理的理由（Benjamin, 2001）。惟應思考者在於，倘若政府的介入是電波頻譜管理的必要手段，「稀有性」的立論基礎是否仍處於不容挑戰之地？這正是本文所要探討的重點。

二、公共財理論：兼論私有財論點下的挑戰

在探討「公共財」作為規範廣播電波頻譜的理論基礎前，我們有必要對「公共財」的理論作一「上源」的爬梳。公共財論點的提出，首見財政學對財貨種類的分類，此概念可參閱坊間現有財政學教科書或相關著作便可窺探一二。其主要的基本論點為，根據財政學者 Richard A. Musgrave 的說明：「相對於私有財，公共財是滿足公共慾望，公共部門提供的財貨」；換言之，公共財必須是符合滿足公共慾望（public wants）以及由公共部門提供。亦即公共財的重要性乃建立在該財

³ 請參考 FCC Commissioner Michael K. Powell 的演說內容（April 27, 1998）[Online]. Available: <http://www.criminalgovernment.com/docs/powell.html> (visited, 2006/06/30).

貨具有「集體消費」的特質，其意義為某些財貨在某一個時間內，可提供給二個以上的人共同享用其效益，同時無法適用排他性原則（張則堯編，1991；劉其昌，1995）。進一步說，公共財即是具有「不排他性（non-exclusive）」、「不敵對性（non-rival）」與「不可分割性（indivisibility）」特色，且由公部門提供的財貨，例如國防、廣播頻譜等（李建興，2002）。

從財貨的觀點看來，電波頻譜由於具有上述公共財的特質，因此滿足了「全民共有」的公共財論點。然而，即便是為了滿足「公共慾望」，就電波頻譜的「使用」看來，仍須由國家相關公部門統一管理。因此，就國家對廣播執照核換發的制度而言，執照擁有者一向被認為只是暫時性擁有電波頻譜的「使用權」，電波頻譜並不屬於私有財產（劉幼琍，1994）。然而，此等觀念自從紐西蘭於1989年與美國1994年開始以頻譜執照改採拍賣方式出售後，以拍賣方式取得頻譜的專屬使用權於執照有效期中，有很多學者主張頻譜仍可視為民法物權定義的財產，可以自由交易讓售（Faulhaber & Farber, 2002）。

其實將無線電頻譜視為財產權的觀念，可追溯自諾貝爾得獎者 Ronald H. Coase 所提出的觀點。Coase 強烈質疑透過比較公聽方式核配稀有無線電頻譜資源的意義，主張應採取市場自由競爭的拍賣方式核配，以提升頻譜的使用效率（Faulhaber & Farber, 2002）。他主張無線電執照應透過價格系統指配給願為它付出最多的公司，聽證會的決定並無法干預市場經濟行為。又無線電執照可以透過公司股權的買賣達到實質的執照轉讓，因此 Coase 認為聽證會的決定對經濟行為的影響不大，最佳的管理方式不是去管制它，而是要基於市場導向，以價格來確保稀有資源能發揮到最大的效用，由自由市場經濟行為決定市場交易（梁高榮，2001）。

後來漸漸轉變成拍賣制度之後，無線電頻譜既然經由使用者競標而得到，獲得的頻譜就像土地或其他有限資源一樣可以分租轉讓，藉由頻譜轉售、轉租可以開拓使用者將其過多的頻譜資源轉讓作其他更有效率運用的機會，以發揮頻譜使

用的最大效益。頻譜轉售可能有多種形式，簡單的方式可能只是使用者身分轉讓，但不准許頻譜使用的性質變更；更大靈活度的轉讓則包括頻譜可以細部切割、使用的地區可以切割、甚至使用的性質也可以變更（虞孝成，2000）。

為了達到頻譜有效的使用目的，美國 FCC 嘗試使用過很多核配頻譜執照的方法，如競標制（competitive bidding）即可說是最成功最有效的頻譜指配方法之一。但是對於市場交易而言，拍賣只能確保初期的分配效率，對於次級市場（Secondary Market）運用而言，必須要有另外的頻譜分租或轉讓的機制，方能刺激頻譜的充分使用。頻譜分租（spectrum leasing）的目的在於允許執照擁有人將全部或部分多餘的頻譜以合約方式暫時分租給他人使用，以符合持照人的利益，及發揮頻譜的最高使用效益以紓解「頻譜旱象」（spectrum drought）。因此，主管機關均以訂定相關分租規定，以發揮頻譜的次級市場管理（Ward, 2001）。

在 1934 至 1996 年間，美國頻譜的租借、轉讓均須經過 FCC 的允許，這些許可案件實際上就是股票或資產的轉讓或交易。因此，嚴格說來，頻譜執照蘊含著財產權的本質（Fishman, 1997）。而新科技提供頻譜的充分使用技術（例如廣播副載波、電視資訊及數位廣播電視的多頻道壓縮技術等），使得多餘的頻道可以出租、借貸，於是便有許多學者主張，在頻譜稀有的情形下存在交易價格，頻譜應可視為民法物權所定義的財產，任由市場自由交易（Faulhaber & Farber, 2002）。像是美國學者 Peter Cramton 便認為，頻譜拍賣時如能有彈性的使用、轉售、出租等配套措施，便能使頻譜真正發揮有效使用的目的⁴。是以，美國在 90 年代以後更放寬擁有權管制與頻譜執照採拍賣方式核配的管制邏輯，以及在美國最高法院判決 FCC 無權處分 NextWave PCS 通信公司的頻譜執照一案後，業已認定無線電

⁴ 次級市場（Secondary Market）是市場交易制度的一種，最常用於證券市場交易。市場成員包括證券交易所、證券經紀商、證券投資機構，及投資人等。購買股票或公司債者，並不一定希望永久保有，多半會因市價上漲或需要現金時而轉售給第三者，此種所有權的轉移稱為次級交易，進行交易的市場稱為次級市場。

⁵ 此部份論述可參閱 Peter Cramton. 所撰 Lessons Learned from the UK 3G Spectrum Auction 一文之內容。 [Online]. Available: <http://ideas.repec.org/p/pcc/pccumd/01nao.html> (visited, 2006/06/30)。

頻譜執照係屬於財產權的一部分。自此，頻譜財產權理論儼然是頻譜拍賣、頻譜交易及累積多張執照制度的理論基礎，也成為頻譜管理的重要政策⁶。

從上述的整理與觀察看來，就規範的基礎來說，不僅「稀有性」的規範基礎可能遭受「挑戰」，「公共財」的理論基礎亦隨著時代與客觀環境的轉變而有所不同。惟不變的是，美國自 30 年代開始即對頻譜使用人嚴格要求應善盡公共利益責任。時至今日，公共利益的責任仍是被強調的規範依據，而此並未隨時代的改變而有所改變。

三、公共利益理論

為了使無線電波頻譜使用者善用無線電波頻譜，許多國家因此都有執照的核換發制度，藉由核配頻譜執照與換發執照手段來決定誰最適合獲配頻譜、以及是否應繼續給予頻譜的使用權。「公共利益」與「公共服務」因此成為使用公共財者所應擔負的義務，而此也就成了許多國家核、換發執照時考量的重點要項。因此，許多國家政府在核換發無線電頻譜執照的政策上，大多以無線電頻譜屬於國家的稀有資源應加以管制，並要求使用者應善盡公共利益的責任。我國大致亦是如此（林承宇、溫俊瑜，2005）。

以下透過對美國無線電頻譜與公共利益理論的發展狀況，或許可以深入瞭解該理論運用於廣播頻譜管理的梗概。美國於 1927 年訂定無線電法（Radio Act of 1927）時，即對申請者要求要符合「公共利益、便利及需求」（Public Interest, Convenience, and Necessity）。爾後，廣播電視業者在申請新執照或換發舊執照時，「公共利益」就成了核發執照與否的重要標準之一⁷。FCC 於 1946 年更頒布廣播公共服務責任（Public Service Responsibility of Broadcast Licensees）藍皮書，強調滿足公共服務節目的四個要素：節目有自主權，不被贊助者所支配；具地方自製，

⁶ 參閱網站 http://www.mobiletracker.net/archives/2004/04/12/cingular_closes.php (visited, 2006/06/30)即有相關論述。

⁷ 請參閱 47 U.S.C. Sec.307(a), Sec.309(a), Sec.311(b)。

現場節目；討論公共議題；合理的廣告時間分配等（Carter, Franklin & Wright, 2003）。

1969 年發生紅獅案件⁸，美國最高法院支持 FCC 以使用稀有頻譜資源者應盡公共利益的合理性為由，裁定廣電媒體無法享受與平面媒體完全相同的言論自由權，並明文指出政府對使用稀有頻譜資源者得以其應盡公共利益的義務為由，行介入廣電新聞言論自由之實。到了 1996 年美國頒訂電信法後，更將公共利益植基於科技進步及聚合的市場競爭環境中。

在此同時，由於科技的進步已經改變了以往市場競爭機制的概念，有論者便認為不靈活的頻譜分配將可能妨害新科技的引進，並成為進入市場的障礙，因此提出應不斷引進新技術及增加新服務，才是未來管制機制的重點。並進一步指出應營造有效的競爭環境，取代過去電波稀有、媒介區隔的管制規範，藉由競爭的方式實現所謂的「公共利益」。也就是說，真正的公共利益要看市場有沒有競爭機制存在，而不要去管制現存的競爭為何，也不要阻礙新競爭者的加入。最佳的公共利益定義應該是：發揮市場競爭功能，避免任何經濟干預性的管制（Read & Weiner, 1999）。其意義便是讓願意出最高代價者取得頻道的使用權，償付最多的拍賣價金到國庫，再回饋給國家和社會，也都可以算是實現公共利益的一種方法。因為藉由競爭有限稀有頻譜資源的過程，可以反應出頻譜的價值，讓最有能力經營的人去產出最高的利潤，發揮頻譜的最高價值應比將頻譜無償指配給幸運者使用更符合公共利益（McMillan, 1995）。

由此看來，美國最高法院認為公共利益應該是要使消費者能以最低的價格買到所需要的服務，但事實上該政府多年來管制自然壟斷事業，證實了無法滿足消費者的需求。因此透過市場競爭才能符合經濟效益，解除管制的目的就是為了加強競爭，提供消費者多個價格或內容的選擇機會。此乃美國之所以在 1996 年電信

⁸ 參閱以下案例 Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission [1969]. [Online]. Available : http://www.epic.org/free_speech/red_lion.html (visited, 2006/06/30).

法改採鼓勵競爭、解除管制及經濟效益為管制目標的理由（Read & Weiner, 1999）。從此發展的脈絡觀之，「公共利益」的價值固然會隨時代演進而有不同的修正與調整，然而管理電波頻譜係為實現公共利益的精神至今仍是不變。

相對於「稀有性」或「公共財」的理論基礎，「公共利益」作為規範的理論基礎縱使隨著時代的演進會有所調整與改變，卻顯示「公共利益」的本質不受挑戰。換言之，公共利益的內容不論如何調整與改變，「公共利益」本身的「本質」並不會隨著時代的不同而會遭受應否「存亡」的挑戰。

四、公共服務之責任

根據上述的耙梳，最後我們應有必要回歸體制「本質」問題的探討，如此才可以回頭與上述所做的「挑戰」作一對話。此處以「公共服務之責任」為題，係為進一步描述「稀有性」邏輯並未能圓滿解釋過去與現在無線商業廣電制度的理論與實際；又頻譜稀有只不過是一種特許管制上的便宜說法，無線頻譜電波必受制於特殊性雙重市場失靈的特質，如公共財與外部性（馮建三，2005）。惟不可否認，前述頻譜的稀有、技術的限制等理由，傳統上確實將廣電媒體的特殊性畫於平面媒體之外，而此確實也是多數國家無線廣電市場參考制度的核心概念之一。此種規範之所以在歷經有線、衛星等廣電服務系統興起後，仍得以維持高強度與制度樣貌，顯然至少有其他立論導向這種市場參考管制的質變與制度化。

因此，根據學者在 80 年代廣電規範機制所述，因新技術與新自由主義引領的解除管制思維興起以前，各國廣播電視模式（不論理論與實務），有不少是奠基在此一思維的公共服務概念上（Curran & Seaton, 2003）。這種概念具體呈現兩種控制的強弱形式：其一，為信仰自由市場的美國，選擇以私人經營的商業無線廣電體系為主流，但要求相當質量公共責任的履行，此即一般為人所熟知的公益信託模式（public trustee model）⁹的無線廣電執照核發，且市場參考管制相對寬鬆的體

⁹ The Federal Radio Commission 對於公共信託模式的描述，可參見以下引文：[Despite the fact that] the conscience and judgment of a station's management are necessarily personal....the

制，其分配上主要以地方主義為傾向¹⁰。其二，則是歐洲國家公共廣電服務體系與私人商業廣電體制並存的雙元制度，而市場摻進規範相對嚴格的體制，其思維主要正是此一傾向於公共意識建構與多元內涵的反對自由市場論調理論。

是以，公共服務概念的立論特別彰顯於歐洲國家建構出公共廣電服務的無線廣電服務體系上。與美國自由市場立論傳統不同，歐洲各國雖同樣有著頻譜稀有性、無線電波傳輸技術上具有無遠弗屆的理由，但在思考廣電參考管制上，無疑更關切廣電體制功能性的達成，為民主社會所賴以正常運作的基礎。在確保閱聽大眾得以近用各種觀點下，早期遂以公共廣電體系來壟斷廣電市場，並合理化其收視費的徵收，爾後才逐步開放無線商業廣電市場。技術變遷與頻譜稀有的改變，確實影響著過去結構管制與內容管制結合的廣電服務體系¹¹。最明顯的就是英國以競標的方式，建立起足以抗衡公共廣電制度的商業廣電體系，同樣有著相對強有力的公共服務體系來實現廣電社會責任或公益義務。但歐洲無線商業廣電體系並未因此了卻公益的承擔。

綜上所述，公共服務內涵的標準是曖昧不清的，這也成為此一理論的致命處。舉例而言，美國的公益管制標準，儘管數十年不墜，但實質上的公共服務內涵已經今非昔比，諸如執照期限延長、執照更新時被新近者挑戰的可能受限、參考管制（電台所有權）鬆綁等。過去公益義務中最典型的公平原則也正式退出 FCC 的政策中。再者，因為公共服務概念的模糊性，其也經常與「家父長保護主義」連

station itself must be operated as if owned by the public...It is as if people of a community should own a station and turn it over to the best man in sight with this injunction: "Manage this station in our interest..." 以上資料可參見於網站：
<http://www.gina.gov.gy/archive/research/rpdeveloppublicinterest.html> (visited, 2006/06/30)。

¹⁰ 此部分資料可參閱網站：<http://www.mediaaccess.org/filings/FMTranslators.pdf> (visited, 2006/06/30) 即有對“fair, efficient, and equitable distribution”之電台執照分配以產出地方性服務內容的論述。

¹¹ 也有論者以為，當頻道稀有時，結構管制應更重於內容管制，因為結構的分配不均，必然產生內容的問題，結構的分散可確保內容的多樣化（如鄭瑞城等，1993）。前述之前半段雖可認同，但後者則未必。以目前頻譜稀有降低、但實質上所有權集中的情況，則顯示難以從頻譜本身是否稀有判斷結構管制是否需要。事實上結構管制的退卻伴隨失去內容管制的力量，這一點從典型對於目前各國放鬆結構管制後，傳播學者多憂心於內部多元性降低的傾向可見於此。

結，受到不分左右的自由派論者的攻擊。因為此種保護主義往往容易成為政府干預的藉口，因而戕害了媒體作為公共領域與第四權的獨立性；或是高舉衛道大旗，實為主流文化排斥次文化的工具。在歐洲無線廣電服務體制的檢討聲中，不難發現其公共廣電服務體制經常是在逃離商業邏輯後，卻又發現其已經成為政府或菁英階級的俘虜。

肆、問題的出路：規範理論依據的對話與建構

探討至此，其實有關電波頻譜的規範理論基礎無非在尋求一個所謂的規範「平衡點」，而欲尋求這個平衡點就必須回歸到廣播電波頻譜本質上存在的理由為何作為對話的起點。

一、應以民眾的「媒介接近使用權」為開端

哈伯瑪斯（Habermas）曾提出與媒介相關的論述，為了盡力符合人民利益的理想，當公共利益欲落實於傳播媒介時，需儘量不受制於民主社會自由經濟市場競爭的牽制，使得不同的教育、性別、黨派、族裔、語言、年齡、收入、職業、地域的民眾，皆可在傳播媒介中享有自己的發言權與關懷空間。在實踐公共利益的過程，必須存在一個自由、公開的領域，民眾可以在這個領域中藉著討論，尋找對大家都好的公共事務，然後形成政策；實踐的關鍵在於審視扮演公共領域的媒介角色是否健全。所謂「公共領域」，如同一個由民意或共識構成的社會生活領域，民眾在其中可以自由表達與溝通看法，且他們有相當的表達機會，這些民眾是由一群私人身分的個人自主性的聚集所形成（Habermas, 1989）。其對此詮釋的中心即在於，廣播電波頻譜存在的本質價值應建立在此種「人性關懷」的價值觀上才可顯示其「公共利益」的實現。

國內學者亦曾對媒介接近使用權提出見解：「...媒介接近使用權是意見表達自由權利的具體實踐，由於現代社會高度依賴媒介，所以個人意見表達應包含大眾傳播媒介之接近使用」（陳世敏，1992）。其並指出，電子媒介中因為頻道稀有、

印刷媒體中因為需要龐大資金，因此造成市場的自然寡占，媒介趨向集中與寡占現象。「媒介接近使用權」之所以重要就是為防止媒介的集中和壟斷，使得弱勢團體或異見團體的聲音得以呈現。

亦有從「言論自由」的角度來探討此一精神，主張媒介接近使用權是一種積極的言論自由權，認為人民有權平等使用公共論壇才是保障個人的自我發展與自我實現。基於平等的言論自由權理論，以及大眾傳播媒體之特性，政府應積極的立法建構接近使用媒體權的相關法則（林子儀，2000）。無線電波頻譜既為稀有資源，雖然無法分配供全民使用，但因有無遠弗屆，容易接近使用，容易形成公共論壇（Public Forum），具有深遠的影響力等特性，所以世界各國及我國多認為「接近使用傳播媒體」的權利（the right of access to the media），而此也屬於憲法所保障的言論自由範圍，以謀求最多數或最容易接近使用為目標¹²。而根源於言論自由而來的近用概念，在當前廣電管制與政策上扮演了重要的角色（Napoli, 2002），於廣播頻譜政策上，近用也應該是主要的政策目標之一。學者如 Barendt、Napoli 等亦認為，基於言論自由價值而來的媒介接近使用權，保障了民眾作為表達者與閱聽者雙重身份近用廣電頻譜的權限。國內亦有基於我國大法官釋字第三六四號解釋，而援引媒介接近使用權來作為我國無線廣電頻譜管制的論述（如溫俊瑜，2003）。

另外，從立論緣起來說，媒介近用理論是廣電自由所生的內涵，其權利主體除了頻道所有者、專業從業者及公眾人物外，主要認為其內涵應該是「社會近用」，即注重於弱勢一般個人得以在廣電媒體中言說、發聲、收視與收聽的權利（Curran & Seaton, 2003; Napoli, 2002; Barendt, 1993）。基本上，這可以說是以外部性作為高度管制理由而體現在無線廣電領域的具體立論；重大影響性（如洪貞玲，1998）也可說根本上源出於此。其相關主張在於認為媒介應該儘可能以合比例的方式，在結構和內容上反映出所處社會中的經濟與文化元素，反應不同的次級社會關

¹² 有關保障人民接近使用或確保個人得於媒體自主的表現，請參閱司法院大法官會議釋字第 364 號解釋理由書。

係—媒介應該儘可能提供同等的機會，讓不同的社群和文化弱勢團體接近使用媒介等。

實務發展上也跟隨著類似的步伐，例如美國 1934 年的通訊傳播法（Communications Act of 1934）中，媒體近用權的主張更傾向於處理閱聽眾與媒體間的關係（Sec.312 (a) (7)），而且被附加在廣電執照的義務中（the Federal Election Campaign Act of 1971, Title I 所增）。如本文前述的紅獅案（Red Lion）加以延伸¹³看來，或有認為可以用來處理廣電資源（應不僅限於無線廣電）壟斷或分配不均、以及人民近用各種資訊（包括接收與表達）機會不足的問題。所以，「媒介接近使用權」的核心概念曾經在實務上成為管制者進行市場滲進管制、甚至是執照核發上優惠少數族群的合理性所在的主要理由¹⁴。

然而，近用問題不獨為無線廣電媒體所有，也包含其他大眾傳播媒體在內。美國學者 Napoli（2002）便認為，相較於有線、衛星媒體，乃至於目前的網際網路系統，社會各族群間對於無線廣電服務的近用仍是最為頻繁。因此從近用的立論出發，仍可得出無線廣電服務受到差別待遇的合理性。但事實上，實務上對此更仰賴於頻譜資源稀有性（如紅獅案）的論述；我國第三六四號解釋理由書對於所謂「媒介接近使用權」的詮釋¹⁵顯然亦無涉於高度滲進管制無線廣電服務市場與

¹³ 與本段相關之內容可參見以下原文："A license permits broadcasting, but the licensee has no constitutional right to be the one who holds the license or to monopolize a frequency to the exclusion of his fellow citizens. There is nothing in the First Amendment which prevents the Government from requiring a licensee to share his frequency with others... It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount. It is the purpose of the First Amendment to preserve an uninhibited marketplace of ideas in which truth will ultimately prevail, rather than to countenance monopolization of that market... It is the right of the public to receive suitable access to social, political, esthetic, moral, and other ideas and experiences which is crucial here."。資料來源 Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission [1969]，同注釋 8 所示。

¹⁴ 有關此份資料，可參見 Metro Broadcasting, Inc. v. Federal Communications Commission 一案之內容（497 U.S. 547 (1990)）請參閱網站：

<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=497&invol=547> (visited, 2006/06/30)；但也曾經出現如 Lamprecht v. Federal Communications Commission 一案（958 F. 2d 382 (D.C. Cir. 1992)）之反對意見，此可參閱網站：

http://www.cir-usa.org/great_cases.html (visited, 2006/06/30) 即有本案之相關內容。

¹⁵ 指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其表達意見之權利而言，

差別管制的問題。因此，本文以為「民眾的媒介接近使用權」應視為一種廣播電波頻譜規範的開端。

從以上論述不難嗅出廣播電波頻譜本質上存在的理由應可當作以實現「公共論域」為理想，方可突顯其實質價值。具體的實現可以是維護與保障自由、平等權利的人性基本價值。如果我們同意廣播電波頻譜所背負的不應只是「市場經濟」的價值，這個平衡點的基礎便應建立在這種理想性之上才有實現所謂的「平衡點」的可能。

二、重返「公共」的論述

按照上述的邏輯，則廣播電波頻譜所提供的場域即應視為某種的「公共領域」。從楊意菁（2004，頁 5-10）援引 Dewey、Arendt 與 Habermas 所提出對「公共」的相關論理來看，不論如 Dewey 提出對公共性的「反思性（reflexive）」或如 Arendt 對公共性的「思考（thinking）」概念，或者像 Habermas 提出溝通行動理論所企圖描繪溝通理性下的理想言說情境，均不約而同地指出公眾探知、思考，進而形成知識主體的必要性；而此亦與 Habermas 的溝通理論強調參與者的「平等」與「自由」，溝通行動的目標主要是朝向獲得共同的理解，亦即透過溝通行動，形成公眾彼此的相互理解，進而達到互為主體的境界。這樣的論述如果可以被接受的話，則廣播電波頻譜即是具有這樣特質的領域（sphere），本文即贊同從此角度作為深入規範的基礎理論，而此正可作為「平衡點」的規範理論基礎。

由此看來，則廣播電波頻譜縱使因傳播科技所可能造成的「稀有不再稀有」，甚或「公共財遭受私有財光譜的侵入」，其本身的「公共性」本質卻不會因為時空丕變而有所改變，這樣的價值仍足供作為未來規範的理論架構與依據，而此即應作為規範理論基礎的主要理由。

以促進媒體報導或評論之確實、公正。在美國，此一種近用概念之詮釋，曾經具體為公平原則規範之制訂；儘管該原則執行上出現了反效果，法院也認為其並非第一修正案所要求，但其理念仍受到相當之支持。

三、本文小結

總合以上論述，本文以為強化電波頻譜係屬「公共資源」的本質、深化公共資源的本質探討；以及將服務「公共利益」的社會價值理論基礎深入發展，應可作為未來規範電波頻譜的理論基礎架構。

而深化此理論基礎作為規範電波頻譜的架構會比深化或補充「稀有性」、「公共財」的立論更具價值；換言之，作為規範廣播電波頻譜的依據應朝向「公共資源」下的「公共利益」為主要理論。亦即，本文以為「稀有性」與「公共財」不必然應作為規範的主要理論依據，因此本文建議國內相關法律規定或許可以重新定位與審視其立論價值。

參考文獻

- 行政院新聞局 (2003)。《二 三廣播電視白皮書》，台北：行政院新聞局。
- 李建興 (2002)。《當代財政學》，台北：新陸。
- 林子儀 (2000)。《言論自由與新聞自由》。台北：元照。
- 林承宇、溫俊瑜 (2005)。(我國廣播電台執照核換發與審議制度之探討：從「中廣換照案」談起)，《廣播與電視》，24：1-32。
- 洪貞玲 (1998)。《我國無線廣播電視執照核發與換發之研究》，國立政治大學新聞研究所碩士論文。
- 張則堯編 (1991)。《公共財與受益者付費問題》，台北：中國經濟月刊社。
- 梁高榮 (2001)。(無線執照的拍賣與挑戰 (上))，《通信雜誌》，93：10。
- 陳世敏 (1992)。(新聞自由與接近使用媒介權)，收錄在翁秀琪、蔡明誠編，《大眾傳播法手冊》，頁 219-247，台北：國立政治大學新聞研究所。
- 陳炳宏 (2005)。(無線電頻率指配模式與頻率拍賣制度之研究)，《新聞學研究》，82：171-210。
- 馮建三 (2005)。(政府若失靈廣電市場注定失靈)，《台灣本土法學》，74：56-58。
- 黃葳威等 (1998)。《調頻中小功率廣播頻道繼續開放申設電臺之可行性評估》，台北：行政院新聞局委託研究案。
- 楊意菁 (2004)。(民意與公共性：批判解讀台灣電視談話性節目)，《新聞學研究》，79：1-47。
- 溫俊瑜 (2003)。《從執照核換發談廣播電台之管理》，國立政治大學廣電所碩士論

文。

虞孝成 (2000)。《我國無線電頻率使用費收費標準之研究》，台北：交通部電信總局委託研究計畫案。

劉幼琍 (1994)。《傳播科技衝擊下的傳播法規與傳播管理機構》，台北：政治大學廣電系。

劉其昌 (1995)。《財政學》，台北：五南。

鄭瑞城等 (1993)。《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》，台北：澄社。

Bagdikian, B. (2000). *The media monopoly* (6th ed.). Boston: Beacon.

Barendt, E. M. (1993). *Broadcasting Law: a Comparative Study*. New York: Oxford University Press.

Benjamin, S. M. (2001). *Telecommunications law and policy*. Durham, NC: Carolina Academic Press.

Carter, T. B., Franklin, M. & Wright, J. (2003). *The First Amendment and the Fifth Estate* (6th Edition). Westbury, NY: Foundation Press.

Cramton, P. (2000). *Lessons Learned from the UK 3G Spectrum Auction*. [Online]. Available: <http://ideas.repec.org/p/pcc/pccumd/01nao.html>.

Curran, J. & Seaton, J. (2003). *Power Without Responsibility: the Press, Broadcasting, and New Media in Britain*. 6th ed., New York: Routledge.

Emord, J. W. (1991). *Freedom, Technology, and the First Amendment*. San Francisco, Calif.: Pacific Research Institute for Public Policy.

- Faulhaber, G. R., & Farber, D. (2002). Spectrum Management: Property Rights, Markets, and the Commons, in Telecommunications Policy Researches Conference. [Online]. Available:
http://rider.wharton.upenn.edu/~faulhabe/SPECTRUM_MANAGEMENTv51.pdf.
- Fishman, W. L. (1997). Property Rights, Reliance, and Retroactivity Under the Communications Act of 1934, *Federal Communications Law Journal*, 50: 2-51.
- Habermas, J. (1989). *The Structure Transformation of the Public Sphere* (T. Burger, Trans.). London: Polity Press. (Original work published 1962).
- Hazlett, T. W. (2001). The Wireless Craze, the Unlimited Bandwidth Myth, the Spectrum Auction Faux Pas, and the Punchline to Ronald Coase's Big Joke: An Essay on Airwave Allocation Policy, *Harvard journal of law & technology*, 14(2): 337-570.
- Hazlett, T. W. (1998). Assigning Property Rights to Radio Spectrum Users: Why Did FCC License Auctions Take 67 Years, *The Journal of Law & Economics*, 41(2): 529-575.
- International Telecommunication Union (1998). *Radio Regulations 1998*. [Online]. Available: <http://www.itu.int/pub/R-REG-RR-1998/en>.
- McMillan, J. (1995). Why auction the spectrum, *Telecommunications policy*, 19: 191-199.
- Moss, D. A. & Fein, M. R. (2003). Radio Regulation Revisited: Coase, the FCC, and the Public Interest, *Journal of Policy History*, 15(4): 389-416.
- Napoli, P. M. (2002). Access and Fundamental Principles in Communication Policy. *Law Review of Michigan State University Detroit College of Law*, 3: 797-818.
- Powell, M. K. (1998). FCC Commissioner Says "The FCC Subverts the Constitution!" [Online]. Available: <http://www.criminalgovernment.com/docs/powell.html>

Read, W. H. & Weiner, R. A. (1999) . FCC Reform: Governing Requires a New Standard.
President and Fellows of Harvard College.

Ward, J. M. (2001). Secondary Markets in Spectrum : Making Spectrum Policy as Flexible
as the Spectrum Market it Must Foster. [Online]. Available:
<http://web.lexis-nexis.com/universe> .

The “Scarcity of Spectrum” Revisited: the Regulation of Spectrum on Broadcasting

Cheng-Yu Lin

《Abstract》

This article focuses on the regulation of spectrum on broadcasting. At the present day, the main rationale for regulating broadcasting is still so-called “scarcity of spectrum”. With the development of media technology, this rationale may be no longer exist. What is the theoretical foundation for regulating broadcasting in the future?

This article elaborated how the rationale “scarcity of spectrum” or “public property” for regulating broadcasting has been challenged. On the contrast, “access to the media”, “public service” or “public interest” seems to be adequate for broadcasting regulations.

Keywords: communications law, public interest, scarcity of spectrum, spectrum Act, spectrum management.