

傳媒、市場與民主

Media, Markets and Democracy

C. Edwin Baker◎著

國立編譯館主譯／馮建三◎譯

國立編譯館與巨流圖書有限公司合作翻譯發行

 巨流圖書公司印行

傳媒、市場與民主

Media, Markets, and Democracy

C. Edwin Baker 著

國立編譯館主譯 / 馮建三譯

國立編譯館與巨流圖書有限公司合作翻譯發行

2008 年 1 月出版

Originally published by The Press Syndicate of University of Cambridge

Copyright © 2002 by Cambridge University Press

Chinese Language edition published by arrangement with Cambridge University Press

Chinese Language Copyright © 2008 Chu Liu Book Company All rights reserved

傳媒、市場與民主 / C. Edwin Baker 著；國立編譯館主譯；馮建三譯.-- 初版.-- 臺北市：巨流，2008, 01
面；公分
含索引

譯自：Media, Markets, and Democracy

ISBN：978-957-732-297-5（平裝）

1.媒體 2.新聞自由

541.83

96023824

傳媒、市場與民主

原著：Media, Markets, and Democracy

原著者：C. Edwin Baker

譯者：國立編譯館主譯 / 馮建三 譯

著作財產權人：國立編譯館

<http://www.nict.gov.tw>

地址：10644 台北市大安區和平東路一段 179 號

出版者：巨流圖書股份有限公司與國立編譯館合作翻譯出版

發行人：楊曉華

編輯：薛尤軍

封面設計：楊芳菁

地址：11605 台北市文山區秀明路二段 112 巷一街 18 號四樓

電話：(02) 86619962

傳真：(02) 22343665

郵購：郵政劃撥帳號 01002323

E-MAIL：chuliu@ms13.hinet.net

<http://www.liwen.com.tw>

總經銷：麗文文化事業機構

地址：80252 高雄市苓雅區五福一路 57 號 2 樓之 2

電話：(07) 2265267、2261273

傳真：(07) 2264697

法律顧問：林廷隆律師

電話：(02) 29658212

出版登記證：局版台業字第 1045 號

ISBN：978-957-732-297-5

GPN：1009700043

2008 年 1 月初版一刷

定價 550 元

版權所有・請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換

※本書保留所有權利，欲利用本書全部或部分內容，

須徵求著作財產權人同意或書面授權。

請洽：國立編譯館世界學術著作翻譯委員會

電話：(02) 33225558

「傳播與社會」系列叢書

主編 馮建三

- 01. 全球好萊塢 馮建三 譯
- 02. 新聞倫理：存在主義的觀點 周金福 譯 周素鳳 校訂
- 03. 問題媒體：二十一世紀美國傳播政治 羅世宏等 譯
- 04. 媒體教育：素養、學習與現代文化 林子斌 譯 陳世敏 校訂
- 05 傳媒、市場與民主 國立編譯館 主譯 / 馮建三 譯

「傳播與社會」書系總序

當代社會的傳播，具有兩個相剋相生的特徵。一方面，身處工業社會的我們，無人不目睹資訊已經爆炸、智慧淪為私產、文化變成產業，而創意就是商品。另一方面，豐裕與匱乏並存，質佳有益的資訊仍然欠缺，擴展知識公領地的各界人士，還是執意以文化撫慰人心、以文化振動意志、以創意引領行動，他們如火如荼地開疆闢土，勇猛精進。

「傳播與社會」書系自期，希望對於這些從平面到電子、從類比到數位傳媒現象的時代特徵，從不同角度與面向，從傳播的生產、流通、再現、接收，從本國至跨境，從政策法規至文化研究，提出紀錄、分析、解釋，乃至於提供論壇，圖謀方案，以求日積月累，終至有所建樹、超克弊端而趨吉避凶。

無論是來自傳播學門，或是跨學科對傳播現象的探索；無論是教科書，或是特定主題的專論或歷史鋪陳；無論是本地的經驗研究，或是海外佳作的複製與逐譯，只要符合我們的構思，均是書系所要引入。

我們不捐細流、不捨巨篇，不求快速、但求穩健，我們量力而為，尺寸千里，向出版「傳播與社會」佳作之路，篤實前進。

獻給所有新聞記者、所有活躍分子及所有學界人士，

他們努力工作，務求讓大眾傳媒

能夠對民主有更佳的服務

序言

美國的保守派對於傳媒政策的意見通常不一。我們不難查知，有一種保守派，屬於文化、傳統主義的保守派；另有一種，可說是自由放任派，在他們看來，私有財產與自由市場理當主宰一切。這兩種保守派常有衝突。第一種保守派當中，是有許多人認為，美國社會道德的敗壞主因，可以歸諸於大眾傳媒。君不見，壞的品味四處可見、不斷蔓延。在他們的眼中，大眾傳媒可能有兩項特徵無所不在，就是性與暴力。安格紐（Spiro Agnew）副總統數落傳媒機構的主管，¹數落他們「不切實際、自以為是、既愚且笨的自由派」；至於記者，那就是「說盡壞話、喋喋不休、有權有勢、有影響力的傢伙」；早在安格紐這麼說之前，歷來都有很多保守派認定，影響遍及全國的美國傳媒從頭到尾都顯露了菁英分子的身段、都是托大臭美的自由派。

依據這個更為傳統的保守派觀點，傳媒大有改革餘地。從社會、消費者、企業主管到政府，通通有責任，得限制壞內容的流傳。當然，「檢查」（censorship）一詞上不了檯面。不過，至少政府不應該支持這類壞內容——讀者不妨回想，赫姆斯（Jesse Helms）參議員是怎麼做怎麼說的。在他領銜之下，「美國藝文基金會」（National Endowment for the Arts, NEA）遭到指控，說它支持粗俗的表演藝術，因此其預算理當削減。許多博物館也有類似的遭遇，政治人物說，它們展示了猥褻的、汙蔑宗教的藝文作品。另外，赫姆斯還倡導一種念頭，聲稱要讓「自由派的」公共廣播財團法人膽量盡失。在他們看來，這樣還不夠，最好將惹人反感的內容貼上標籤。若能乾脆將這些內容全部移除，那就更加可取了。至少，舉凡兒童輕易可以接觸到的所有空間，都不能放這些內容；美國聯邦最高法院雖有遲疑，但還是大體支持了這個策略，雖然最高法院還是認定，假使這個原則在運作之後，「減少了成人……的閱讀（或收聽或收看）範圍，致使成人之讀聽看僅屬於適合兒童者」，那麼這類努力就是違憲，徒勞無功。立法機構想要強制淨化網際網路，最高法院也判其違憲。²

對於惹人反感的內容，也許我們應該施以額外限制；假使這類內容造成傷害，也許我們是得強制推出這類內容的人或單位，負起責任。

xii 不過右派還有另一種人，他們拒絕干預，他們認定介入就是父權，自由就是一切，而政府之手理當鬆脫。民主與自由的基石必然是自由的傳媒。其實我們應該說，解禁政制的核心依據來自於重視私有財產、強調市場的保守觀點，過去四分之一世紀以來，這派說法橫掃了美國及全球的電信與廣電行業；雖然是有些例外的聲音並不主張解禁，但即使如此，這些聲音通常還是以產業界的利益為其發言依歸。

如同右派，左派之間也有衝突——左派的混亂已經成為常態，傳媒只是其中一環。傳媒大多數是由資本家擁有，左派僅憑本能就知道，單是這個事實就造成了大問題。左派當中有許多人認為這太明顯了，這種產權結構加上伴隨市場而生的其他問題，正可大大地解釋何以他們的說法無法有效在公共領域之中流通。還有他們與右派當中的放任人士不同，一般說來左派並不會墜入於意識的困境，他們認為，自由並不意味我們得毫無反思地支持私有財產權與自由市場。這樣一來，無論是基於其規範價值，或是基於他們的現實體驗，許多左派的人就認定干預有理。雖說如此，傳媒脈絡畢竟有別於其他社會生活領域——如福利、醫療保健、勞工政策、種族政策或生態環保（譯按，對這些活動採取干預，左派歧見較少）——左派雖主張介入干預，但究竟應該採取哪種型態的干預，相對來說左派在這方面是不清楚的。政策綱領之所以不清不楚的原因有數個。其中之一是許多左派人士有雙重欠缺，不管是什麼理由，他們對於現存傳媒問題的本質考量得不夠仔細，他們也沒有將任何改革的政策綱領聯繫於、接合於業已經過仔細推敲的規範理念，比如民主的加權理論（affirmative theory）。

主張介入的左派欠缺介入的綱領；造成這個情況的部分原因可能反映了另一種左派造成的影響。這種左派當中的一些人側身於傳媒領域，他們對於文化保守分子的檢查傾向、對內容挑三擇四的習性，早就認定是大謬不然（同時他們也對於這種傾向深感憂慮）。這些熱愛自由的左派分子這時為難了，他們對於資本家擁有傳媒自然是有不豫之色。政府的介入為求使社會生活的大多數領域更為平等，對此他們倒也大表讚賞，但一提及政府在傳媒內容這塊領域干預介入，他們可就皺起了眉頭，非常猶豫。這些左派深知，他們的解放綱領不

能缺少傳媒自由與言論自由——如同論者所說，傳媒與言論自由既是目標也是手段。³ 他們深知從歷史經驗來看，這些自由是左派爭取平等與人類尊嚴的重要構成。⁴ 但既要介入就免不了檢查，並且總是由那些大權在握的人控制檢查的過程，至於控制與檢查的目的，其實僅只是爲了維持他們的文化、經濟或政治的意識領導權，假使失去了這個權柄，他們再有多少正當的目標也無法有效推動。

稍後，大多數讀者很快就能察知我在政治方面自有一隅之偏，但對於以上四種群體的觀點我的確有些話要說。文化保守派與左翼介入派都對，傳媒確實經常造成損害，傳媒的表現確實不足。然而，重要的是究竟是哪些傳媒內容造成了傷害，我們得承認人們就此常有不同的見解，至於改革綱領的內容，這兩個群體也經常互有差異。與前類同，自由放任的保守派與熱愛自由的左派也都對，他們保障傳媒自由之心全然正確。不過，左翼介入派的一個論點倒是說得很好。威脅傳媒自由的壓力不單來自政府，資本也是。或者更爲精確地說，市場不但不能產生療效，市場不但不能匡正傳媒運作的不足，市場的運作還會使得傳媒自由爲之減少。但容筆者就此打住，再說下去，就得提前道盡整盤故事了。

這四種群體之間的辯論，我並沒有直接進入。不過，各個群體的立場是否各有慧詰之處，隨著討論往後衍展可望愈來愈見清楚。對於筆者來說，而我也期待許多讀者亦做如此思考，（有些時候）干預、父權作風對於幼童來說似乎是合宜的，但對成人來說可就大有問題了。還有民主是個基本的規範價值，值得敬重，**自由傳媒**（free press）當然是民主的一個關鍵要件，無論該詞語的意涵是些什麼。這本書提出的問題是，人們如果接受了以上前提，放棄了干預、不再採取父權作法；並且，如果人們又同時信守民主的價值，那麼傳媒政策的真正意思會是什麼？這是否意味，政府之手得遠離傳媒？假使信守民主，是否也得同樣要求政府之手遠離傳媒？

對於第一個問題，本書第一部的答案是「不」，但在說不的同時，我們得貼近審視傳媒的經濟運作。對於第二個問題，本書第二部的答案是「不」，但這個答案的確鑿內容，又端視人們所接受的民主概念是屬於哪一種。然而接下來的問題就是，假使我對兩個問題的答案都是正確的，哪些種類的干預介入是恰當的？第一與第二部根據其所闡述的經濟與民主理論提供了若干建言。最後，本

書第三部援用本書前面業已提出的分析，使之運用於另一個議題，也就是傳媒產品的國際自由貿易應該採取哪些政策。在本書的結論，筆者聲稱，無論數位技術與網際網路再怎麼轉變了世界，本書提出的議題與分析對於傳媒政策的思考仍然至為緊要。

本書脫胎於 1997 至 2000 年間發表的三篇論文，惟已經修訂、編輯與更新。第一篇是〈給予閱聽人所想要的〉，發表於公元 1997 年的《俄亥俄州法學期刊》（“Giving the Audience What It Wants,” *Ohio State Law Journal* 58, 1997: 311）；第二篇是〈公民需要的傳媒〉，發表於《賓州大學法學評論》（“The Media That Citizens Need,” *University of Pennsylvania Law Review* 147, 1998: 317）；第三篇則是〈傳媒自由貿易的經濟批判〉，發表於公元 2000 年的《北卡羅來納法學評論》（“An Economic Critique of Free Trade in Media Products,” *North Carolina Law Review* 78, 2000: 1358）。寫就這些篇章，然後改寫使之成為本書，筆者得力於許多人士的協助與啓迪，以下所列僅及全豹之一斑。我特別想要感謝班克拉（Yochai Benkler）、波以爾（Jamie Boyle）、菲特司（Mike Fitts）、甘地（Oscar Gandy）、古尼珥（Lani Guinier）、庫伯樂（Fritz Kubler）、強森（Jason Johnston）、梅爾（Carlin Meyer）、紐曼（Gerry Neuman）、波普（Jim Pope）、雷丁（Margaret Jane Radin）、三格（Carol Sanger）。此外，馬豆（Michael Madow）的貢獻無與倫比，他讀了我的初稿，簡直就是我的共鳴板，適時讓我免於弄錯許多概念，也試著讓我不致於貿然犯下其他的錯誤。克勞德（Patisserie Claude）與干敏蘇（Les Deux Gamins）讓我有好咖啡、好空間，得以寫就本書的許多章節。在不等的場合，我得以本書的部分向不同聽眾報告，包括芝加哥法學院及傳播系（2000）、紐約大學（2000）、耶魯大學（1999）、史丹佛大學（1997）、賓州大學（1995），以及奧瑞岡大學（1995）。本書論述的一部分，也曾在以下場合得到報告的機會，我都獲益良多：「美國法學院年會大眾傳播組」（1999, 2000）、加拿大領事館與紐約大學合辦的「貿易世界的文化前景會議」（2000）、「民主傳播聯盟會議」（1999）；在以色列海發（Haifa）舉辦的「資訊商品化會議」（1999）、在俄亥俄州雅典舉辦的「全美文化環境運動會議」（1999）、安格羅（Angelo）州立大學「美國價值研討會」（1998）、格拉斯哥（Glasgow）「法律與社會年會」（1996）、美國聯邦傳播委員會主席韓特（Reed Hunt）午餐研討會（1996），以及在華盛頓特區舉辦的「批判法學研究會議」（1995）。

註釋

- 1 譯按：時為 1969 年 11 月 13 日。謝謝李郁青查詢，並代為校正部分譯文。
- 2 *Butler v. Michigan* 352 U.S. 380 (1957). Cf. *FCC v. Pacifica*, 438 U.S. 726 (1978) (廣播電視)，*Young v. American Mini Theatres* 427 U.S. 50 (1976) (電影)，*Ginsberg v. New York* 390 U.S. 629 (1968) (雜誌)，with *Reno v. American Civil Liberties Union* 521 U.S. 844 (1997)。
- 3 *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 375 (1927) (Brandeis, with Holmes, concurring).
- 4 參 較 Kenneth L. Karst, “Boundaries and Reasons, Freedom of Expression and the Subordination of Groups,” *Illinois Law Review* (1990): 95。

目次

序言	i
第一部 服務閱聽人	1
第一章 不是烤麵包機：傳媒產品的特殊性質	8
傳播產品的四種特徵	9
著作權：一個例證	15
第二章 公共財與壟斷式競爭	25
公共財的生產	25
壟斷式競爭	27
廣告支持的傳媒	29
毀滅式競爭：太多產品，太多虛假的多元	35
解決方案與新問題：差別定價	41
第三章 外部性的問題	49
分類	52
第四章 市場成為測量偏好的機制	77
商品化	78
分配	85
確認偏好	94
第五章 怎麼辦？政策回應	118
回應政治的外部性	120
回應其他外部性	125
政策摘述	136

第二部 服務公民	155
第六章 不同的民主理論及其傳媒	161
菁英民主	161
自由多元論或利益團體民主論	166
共和民主論	170
複合民主論	174
參與理論的理想傳媒	179
第七章 新聞理念	192
社會責任論	192
公共新聞學	196
第八章 心之所憂與政策回應	207
菁英民主的視野	209
共和民主派的視野	213
自由多元民主論的視野	219
複合民主論的視野	229
第九章 憲法義理	244
 第三部 舉例：國際貿易	 271
第十章 貿易與經濟	278
公共財與壟斷式競爭	279
外部性	289
不經過市場機制而測量偏好	296
第十一章 貿易、文化與民主	304
維持民主裁量權	304
文化	307
一個國際公共領域？	319
弱式保障與人權	324
貿易與原則	332

結論	343
結語：網際網路與數位科技	351
內容生產	354
對內容生產者與使用者都更方便	361
傳播導向的社會實務	363
跋 科斯的傳媒論述：與激進的反政府論對話 馮建三	377
索引	401

第一部

服務閱聽人

- 3 從經濟角度批評政府介入傳媒領域的人，屢次出現一種論調：任何干預都是父權作風，觀眾變成了「不是無助就是冥頑」。¹主張干預的人，一定是認為觀眾「沒有辦法明智地選擇」。²社會若是自由就必須假設閱聽人完完全全地知道，並且也能據其所知選擇他們想讀的、看的及聽的東西。市場提供了誘因導引傳媒生產者提供閱聽人想要的東西。

前聯邦傳播委員會（Federal Communication Commission, FCC）主席佛樂（Mark Fowler）在其任內寫了一篇至今已成經典的論文，他的主張是廣電應該解禁，他的說法是政府「應該讓廣電業者通過常軌的各種市場機制，決定他們的閱聽人之欲求。」³如同其他產品，「市場完全解禁之後，（譯按：電波）最高價競標者將以最佳、最充分的方式運用頻譜資源。」⁴佛樂總結其傳媒觀點，他的用語名聞天下，他說，「電視只是另一種家用電器……跳出圖像的烤麵包機。」；⁵、⁶「佛樂的解禁訴求」橫掃美國的決策圈子。這個觀點已經成為老生常談；從行政、立法至司法部門，每談及傳媒政策無不重複此說。⁷在 20 世紀的最後十年，傳媒（及更多其他領域的）解禁已經成為全球現象。筆者則要論稱這個取向根本就錯誤。

- 筆者的主要關切在於，傳媒內容如何創造與如何提供。晚近這幾年來，反規範、反管制的風潮無所不在、聲勢洶洶，業已對於傳遞傳播內容的相關基礎設施產生攻城掠地之效。⁸《1996 年電信法》（Telecommunication Act of 1996）通過時，該法的用語是，要「提倡競爭並同時減少管制」；顯然，以上情況至為明顯，如同泰山壓頂一般。⁹人們採取了一種招搖而明目張膽的態度，對於市場取向幾乎毫無質問。舉個例子，參議院對於草案的形容是，這個法案的目標「在於提供政策架構，解除限制與促進全美國範圍的競爭。」¹⁰參議員何林選用的是這個修辭：「競爭是市場的最佳規範者、管制者。」僅有兩位參議員反對該法案，但他們對於這個修辭並無異議。這兩位參議員反對的是，「從以
- 4

前到現在我們都支持解禁，我們的記錄與軌跡既清楚又一致」。（從委員會的記錄當中，我們知道）他們其實只是不滿這個解禁的草案「推得還不夠遠」，並且「沒有確保市場的自由與開放」。¹¹

贊同解禁的傳媒人士通常重複了自由市場派的標準看法，他們的聲浪再次伸張了保守派的見解。不過，放在傳媒的脈絡來看，這個解禁的觀點有更大的訴求力。因此有些自由派雖然在其他領域主張介入，但轉到了言論領域之時，就有很多人以第一憲法修正案的價值為由，拒絕了政府的干預。雖然情況如此，又儘管將傳媒自由等同於自由市場的說法相當誘人，但若就憲法論憲法，並沒有辦法得出這個等號。¹² 假使介入的目標是要刻意壓制言論自由，第一修正案是應該加以限制；但是，假使介入的用意在於改進傳媒的品質，那麼第一修正案不應該，而實質上也沒有限縮各種結構介入手段。

不過，假使批評介入的人強調，第一修正案的反父權作風相當強烈，他們也許是對的。如果介入的方式流於父權作法，如果介入的目標是要讓讀者、聽眾與觀眾無法有自己的選擇，那麼介入與第一修正案的基本價值也許就背道而馳。批評介入的人論稱，政府當然應該鬆手，不能管制傳媒內容，他們說，政府應該讓大眾取得他們所想要的——在批評者看來這就等於是說，要聽任市場解決這個課題。¹³ 反對這個立場、也就是主張介入的人或許也有道理，他們論稱人們經常不知道他們想要什麼，或者人們應該得到的東西是（某人認為）他們所需要的——政府不就在為學童做這個決定嗎？以上是兩類立場的大要，但它們各自還有細緻的版本，惟兩造的辯論，筆者暫時擱置。筆者繞道立論，本書第一部的假設是，人們的選擇確實應該位居上風，但是筆者繼而論稱，假使市場不受規範，人們根本就無從選擇。這就是說本書的第一部分批評了市場派的根本假設，筆者認為，他們說市場如人所願，讓人們得到他們所想要的傳媒是個不能成立的命題。

然而，在進入正題之前，筆者得在這裡告解。本書前三章的取向是最為常見的經濟分析；這個作法其實有其問題，理由如後。比如，什麼是效率？選擇特定法律規則藉此決定政策內涵時，經濟分析賴以運行的關鍵概念「效率」，本來就是處於未定狀態。¹⁴、¹⁵ 常見的經濟分析往往先行認定某種財富及某些偏好的分配具有正當性，然後它再據此決定效率的規則或政策。然而選擇特定的法律規則或政策，它要面對的問題正就是現存分配的內涵（譯按：是否合理）。 5