

科技轉變與政策改革—— 淺析監管部門該如何回應媒體匯流

李秀玉*

一、引言

在過去短短的十年裏，科技進步和市場開放這兩股動力使到全球資訊媒體產業經歷了翻天覆地的改變。今天，我們的世界不再是單一媒體的世界——真正的多媒體時代已經來臨。雖然報紙雜誌、收音機、電視機和電話等傳統媒體都仍然單獨存在，但是隨著數碼化科技的進步，我們現在已經可以透過單獨一個媒體（例如電腦或手提電話）來同時接收文字、聲音和影像等多媒體資訊，也就是說，我們今天只要有一台電腦或一部手提電話，我們就可以同時收看電視節目、打電話和暢遊互聯網。這就是所謂的媒體匯流（或媒體整合）（*media convergence*），而此趨勢不僅改變了資訊的製作和發佈模式，還大大改變了消費者使用資訊產品的模式，導致音像廣播服務和電信服務兩個原本獨立的領域之間的傳統分界線變得越來越模糊，也使垂直合併（*vertical integration*）成為資訊媒體產業的主流。對此，公共決策者必需作出適當回應，針對媒體匯流帶來的新議題，諸如壟斷及互通性等，把媒體監管政策重新定位，才能適應新的市場環境，媒體政策才會不至於過時。同時，有關監管部門也需要捍衛新聞自由（*press freedom*）和媒體多元性（*media diversity*）等傳統政策原則，因為無論科技如何改變，資訊媒體對人們的文化和政治生活都有莫大影響，這是不變的事實。

* 英國利茲大學國際傳播學碩士、澳門新聞局高級技術員。

二、科技匯流前各地媒體監管概況

在多媒體時代來臨之前，音像廣播服務和電信服務是屬於兩個獨立的領域，彼此河水不犯井水，這是由於這兩種服務的傳播模式是截然不同的。我們所說的電信服務也就是一對一的資訊流（one-to-one information flow），而廣播服務則是一對多的資訊流（one-to-many information flow）。換句話說，電信服務是互動的，而廣播服務則是單向的，因為公眾的反饋不能即時傳送給廣播服務提供者。

基於廣播服務和電信服務自身的特點，學者David Levy¹對這兩種服務歸納出以下兩組不同的政策目標：

廣播政策目標	電信政策目標
推動本地製作及新的硬體設施	推動普及服務
保護和推廣本地文化	催化市場競爭
減低商業或政治對傳媒的影響	推動互通性
保障客觀性和多元性	確保無線電頻譜這個稀有資源得到最好的利用
防止意識不良節目	保障消費者的個人隱私權

由於公共決策者對廣播服務和電信服務分別有不同的政策目標，兩者的監管工作傳統上就自然落在不同的行政機關上，也就是說，世界各地對於資訊媒體的監管是因行業而定的（sector-specific regulation）。例如在香港，廣播服務和電信服務的監管就分別由廣播事務管理局以及電訊管理局負責。而除此之外，許多國家或地區的廣播服務和電信服務也同時受一般競爭法的監管，以確保市場的公平競爭。尤其是近十幾年裏，隨著資訊商品化的趨勢，競爭法對媒體產業的監管地位在許多西方國家都變得越來越重要。例如在美國，監管電信營運商之間收購合併活動的職能，近年就慢慢從聯邦通信委員會（Federal Communications Commission）轉移到司法部屬下的反壟斷

1. Levy, David (2001) *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*, London: Routledge, p.38

機關²。但有一點是值得注意的，就是競爭法一方面雖然可以有效處理因科技整合而導致的市場集中化（ownership consolidation），但是競爭法並不是靈丹妙藥，許多關於資訊產品內容的政策目標，譬如保障客觀性和多元性等，就不能單靠競爭法來實現。

三、科技匯流對媒體產業帶來的轉變

傳統的廣播服務都是利用無線電頻譜來傳送音像的，這就是所謂的模擬制式廣播（analogue broadcasting）。由於無線電頻譜是屬於稀有資源，也就意味著廣播頻道的數目是有限的。但是隨著數碼廣播的來臨，市場馬上發生巨大轉變，數碼化的音像透過光纖網絡或衛星傳送，不再依靠無線電頻譜，那麼廣播頻道的數量就不再受到限制。而且在數碼化的世界裏，傳統的廣播營運商可以提供互動的服務，而電信營運商也可以提供單向的服務。因此，一些嶄新的資訊產品，好像按節目收費的服務（pay-per-view service）、線上隨選視訊服務（video-on-demand service）及網上話音服務就應運而生，造成資訊產品的多元化和多量化，使消費者的選擇大大增加。

而媒體科技匯流的同時，媒體市場也越趨集中化。資訊媒體產業本身的特點，即製作固定成本高（high fixed costs）、複製邊際成本低（low marginal costs），使其對規模經濟（economy of scale）和範疇經濟（economy of scope）本來就特別敏感，而在科技匯流的大環境下，行業產權就更加傾向集中化。另外，數碼化也大幅提高了資訊產品的製作成本，促使媒體產業的垂直整合蔚然成風。所以當今國際媒體市場上，廣播服務和電信服務的傳統區別已經越來越模糊，許多媒體公司不但是資訊、節目的提供者，而且還是傳送這些資訊產品的平臺的營運者，香港的電訊盈科就是其中一個例子，該集團經過垂直整合後，可以提供一系列跨越固網、寬頻互聯網、電視及流動通訊四個平臺的資訊產品。而近幾年比較矚目的媒體公司收購合併，例如

2. Shelanski, H. (2002) 'From Sector-specific Regulation to Antitrust Law for US Telecommunications: the prospects for transition', in Telecommunications Policy, Vol. 26 (5-6), p.335-355

美國在線（America Online）和時代華納（Time Warner）的合併，也正是媒體科技匯流所促成的。

簡而言之，科技匯流下的媒體市場主要有兩大特點：分別是行業產權高度集中以及聽/觀眾高度鬆散（audience fragmentation）。而公共決策者必需掌握這兩點，才能把資訊媒體政策重新定位，來迎合數碼化帶來的改變。

四、科技匯流對政府監管帶來的衝擊

科技匯流為媒體產業創造了全新的市場生態，各地政府為了避免本地媒體產業落後於別人，也紛紛放鬆對於跨媒體產業擁有權的監管，但儘管如此，行政當局還是有必要透過發牌制度等手段對廣播及電信服務作出適當的監管。值得注意的是，即使在數碼化世界裏，資訊媒體在社會仍然是享有特殊的地位，它們不光是一門生意，同時也擁有文化和政治影響力，有些學者甚至認為資訊媒體是民主社會裏言論自由的主要載體³。因此，不論是以廣播模式或窄播（narrowcasting）模式所傳播的資訊，以至跨媒體市場的營運環境，都應當受到相應的監管。而在新的市場生態下，公共決策者不單要顧及舊有的資訊政策目標，還要解決在數碼化多媒體世界裏冒起的三個主要問題：包括壟斷、互通性和普及服務。

（一）壟斷

雖然壟斷問題在媒體市場以前也偶有出現，但在數碼化世界裏，由於行業產權高度集中，企業之間的垂直合併使壟斷問題更為顯著。當一個企業同時擁有資訊節目製作的資源以及傳送這些資訊的科技平臺時，就很容易作出妨礙市場競爭的行為，這無疑對同行企業以及消費者都不是好消息。例如英國天空廣播公司（British Sky Broadcasting）是英國的主要收費電視營運商，擁有龐大的數碼衛星傳

3. Street, John (1992) *Politics and Technology*, London: Macmillan Press, p.3

輸網絡和節目製作資源，但它對其他收費電視營運商徵收高昂的電子節目指南（Electronic Programme Guide）接駁費用⁴，直接增加對手的營運成本，就是典型的反競爭行為。而行政當局面對這類問題時，必需理解在數碼化年代，企業的垂直整合無疑是可以促進業務上的協同效應和提高市場效率，同時鼓勵投資和推動新產品面世，但與此同時也不能忽視公平競爭的重要性。

（二）互通性

互通性本來只是對電信網絡營運商的一個要求，跟廣播營運商無關。但是當數碼化的影音資訊可以透過電信平臺來傳送時，廣播營運商自然也需要為其服務提供互通性。具體來說，在數碼世界裏，觀眾是依靠機頂盒（set-top box）和電子節目指南來接收節目的，而不同的廣播營運商提供的機頂盒和電子節目指南大多數都是使用不同的技術和介面的，如果這些基礎設施之間沒有達到互通，就等於是剝削了消費者的選擇權。再者，如果營運商之間沒有實現互通，也可能使市場壟斷情況更容易浮現。因此，在科技匯流的前提下，公共決策者必需正視廣播服務互通性這個問題，才能有效保障消費者的權益。

（三）普及服務

上文提到在科技匯流和數碼化的浪潮下，消費者可以選擇的廣播頻道大大增加，資訊也頓時變得多元和多量，但值得注意的是，舊有的模擬廣播頻道全部都是免費的，而且覆蓋率是百分之百的。相反，這些新興的數碼頻道則大多數都是收費的，而且覆蓋率在世界各地都沒有達到百分百。隨著模擬廣播頻道逐漸被數碼頻道所取代，就會慢慢衍生出所謂的數碼鴻溝問題（digital divide），即一方面經濟能力許可的人就可以享有多元多量的資訊產品，但是經濟困難的人就會變得資訊貧乏。而公共決策者應當意識到數碼鴻溝的嚴重性，正如Nick

4. Brown, M. and Wells, M. (2002) 'Rupert Bared', in The Guardian, 13 May 2002, p.2 of the media news section

Stevenson⁵指出，接收媒體資訊是現代社會主要的公民權利之一，因此行政當局必需確保數碼廣播服務有全面的覆蓋率，而且基本的資訊服務需要維持在合理水平，讓弱勢社群也能繼續享有接收媒體資訊的權利。

五、面對科技匯流可行的改革方案

無可否認，科技整合已經使舊有的媒體監管框架變得過時，當廣播服務和電信服務出現重疊時，兩者的監管就不能再像以前那樣各自分家。改革是勢在必行的，而最直接的改革方案無疑就是監管匯流（regulatory convergence），即是把廣播監管部門和電信監管部門二合為一，由一個新的部門同時負責監管這兩項服務。目前此方案也是較多國家和地區傾向採取的。例如香港政府早於2006年就提議把廣播事務管理局以及電訊管理局合併，並展開公眾諮詢，而該諮詢文件在闡述為何要把兩個部門合併時，是這樣講的：“設立單一規管機構，對規管機構及業界雙方都有好處。首先，單一規管機構可以一站式地解決匯流環境下的規管事宜。再者，這更能確保匯流環境下規管方式與措施協調一致。這項安排能減少行政工作，並能提高作業效率，對業界也有好處。”⁶

應該說監管匯流無疑是回應科技匯流的一個好方案，但當中的關鍵就在於本來完全獨立的監管部門能否有機整合，而除此之外，行政當局還需要依賴一般競爭法對資訊產業的約束，才能確保行業的健康發展以及保障消費者的權益。另外要指出的是，監管匯流並不是處理科技匯流的唯一辦法，有些學者亦建議可以把資訊媒體產業的監管劃分為傳播平臺和資訊內容兩大類，對前者的監管出發點主要是基於市場經濟因素，而對後者的監管出發點則主要是基於社會文化因素，這

5. Stevenson, Nick. (1999) *The Transformation of the Media: globalization, morality and ethics*, London: Longman, p.59

6. 香港工商及科技局（2006），“成立通訊事務管理局諮詢文件”，9-10頁

樣的劃分也就是所謂的橫向監管（horizontal regulation）⁷。相比起監管匯流，理論上橫向監管操作起來更有彈性，但是實際上在科技和產業匯流的環境下，要把通訊服務嚴格地劃分為傳播平臺和資訊內容是很困難的，相反，監管匯流的可操作性更為高一些。

六、結語

人們常說二十一世紀是資訊社會年代。資訊操縱了現今社會的經濟、文化和政治生活，可以說人類的生活已經離不開資訊媒體。而媒體科技匯流以及產業垂直整合不但為資訊市場帶來了巨變，更改變了一般人的資訊消費模式，這都是不爭的事實。對此，公共決策者必需及時調整對有關產業的監管框架，並把監管政策重新定位，才能有效推動行業發展和保障消費者權益。而最重要的是，無論科技和市場如何轉變，行政當局都不能摒棄媒體監管政策的一貫原則，也就是要維護多元化和言論自由等公共利益。與此同時，行政當局必需處理好壟斷、互通性和普及服務這三個新議題，否則媒體科技匯流就會造成不良的社會和經濟後果。

7. Levy, David. (2001) *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*, London: Routledge, p.152

