

## 防止媒體一言堂現象，Ofcom 提出跨媒體多元評量架構報告

研究發展部 副研究員 李彤 2012.7

2011 年 3 月，英國政府雖原則上通過新聞集團(News Corporation)與英國天空廣播集團(British Sky Broadcasting Group, BSkyB)的併購案，不料新聞集團旗下的世界新聞報(The news of the world) 在同年 7 月發生竊聽醜聞，使得新聞集團的併購案遭到撤銷。

新聞集團併購英國天空廣播集團一事，引發外界擔憂媒體財團日益壯大使得言論市場變成一言堂的風險。英國文化、運動、媒體與體育部長 (Department for Culture, Media and Sport, DCMS) Jeremy Hunt 則公開要求英國廣電媒體主管機關 Ofcom 審視跨媒體多元性(plurality)的管理架構，並拋出 5 個提問，包括：

- 1.如何評量跨媒體的多元性，Ofcom 建議的評量方式為何？
- 2.媒體多元性評量架構是不是能（應）包含網際網路媒體？
- 3.在沒有併購案的情況下，是否有其他因素可啟動媒體多元性評量？該如何評量，又該由誰來執行？
- 4.新聞事業是否應該設定市場佔有率的限制？此建議是否可行？
- 5.媒體多元性評量是否包含英國廣播公司(BBC)？

2012 年 6 月 19 日，Ofcom 發表研究報告，報告中除研究英國民眾使用媒體服務的行為與態度外，亦探討新聞事業的價值鏈、資金流動、未來趨勢與應用。再透過國際案例學術文獻的整理，瞭解世界各國保護媒體多元性的機制。Ofcom 同時也對外蒐集公眾意見，獲得 50 個來自產業機構的回應，包括 BBC、BSkyB、Campaign for Press、Broadcasting Freedom、Global Radio、Guardian Media Group 等。一般民眾回應則高達近 45,000 則。

雖然 Ofcom 在報告中提出各項建言，並提出媒體多元性評量的目的與評量架構，但也表示，本報告並非最終定稿，媒體多元性評量機制，仍需要經由國會討論且同意後方能拍板定案。Ofcom 本持 4 個施行媒體多元評量原則，包括：

1. 比例原則：政府需要在最低的限度下進行市場管制。
2. 透明原則：需要對利害關係人公開媒體多元評量機制的內容，且須能被利害關係人事先得知。
3. 簡易原則：評量指標及架構應該清楚明瞭。
4. 可操作原則：任何提出的方案或運作流程須可以被操作施行。

## 一、什麼是媒體多元性？

Ofcom 在報告中引用英國政界人士過去討論媒體多元議題時的發言紀錄做為論述基礎，包括英國在 2003 年通過傳播法(Communication Act 2003)時，英國國會曾舉行政策辯論，當時的議員 Baroness Blackstone 曾說：「……這部法案是要保障媒體的發聲權，並保護民主辯論的活力。」報告也引述促成這份研究報告的關係人 Jeremy Hunt 的發言：「……社會及其民主制度之接合皆被媒體所形塑。我們必須保有人們活躍、自由，甚至刺耳、好辯的特質。我們需要確保眾聲喧嘩，我們也得保障發聲的權力不會過度集中在少數者手中。」

因此促成媒體多元的目的，是為了民主社會的健全，社會之所以可以民主，是因為有一群能被充分告知的市民(Informed citizens)及避免媒體過度影響政治運作。據此，Ofcom 將媒體多元定義為：

1. 政府應保障多元觀點，民眾可接近、使用或消費不同的意見觀點。
2. 政府應防止任何一家媒體及其意見，因為擁有過度的影響力進而影響民意或公共議題。

Ofcom 又將「多元」界分為：**外部的多元性**-個人在社會中所擁有媒體的數量，及其左右民意與議題設定的規模；**內部多元性**-媒體企業內部所能容忍的觀點，將決定媒體內容的多元與否，這可能來自於新聞室內的編輯文化或閱聽人對於媒體內容的期待。

## 二、Ofcom 的回應

對於 Jeremy Hunt 部長的 5 個提問，Ofcom 回覆如下：

### (一) 如何評量跨媒體的多元性，Ofcom 建議的評量方式為何？

依照市場調查的結果，Ofcom 將「跨媒體」，定義為橫跨電視、收音機廣播、報紙及網際網路之媒體事業。測量媒體多元性的指標有三種，包括：取得 (available)、消費 (consumption) 及影響 (impact)

#### 指標一：取得

「取得」做為衡量指標，目的在於計算市場中有多少家媒體。不過，純粹只是計算媒體的數量，未必能夠測量出意見的多元與否，應該還要觀察媒體如何呈現訊息及影響民意。

#### 指標二：消費

「消費」做為衡量指標，目的在於計算閱聽人使用媒體的頻率與平均時數，「消費」指標又分為 5 個次指標，包括：

次指標	說明
消費次數 Volume of consumption	閱聽人在單一媒體的收視率\閱讀率\收聽率等。
跨媒體消費 Cross-media consumption	閱聽人使用各媒體次數及平均值。
收入 Revenue	媒體內容的價格（倘若為免費媒體，該指標將不具參考意義）。
觸達 Reach	有多少閱聽人接收到媒體內容。
多重消息來源 Multi-sourcing	在特定時間內，閱聽人在電視、廣播、報紙及網路平均使用的媒體訊息數量。

#### 指標三：影響

該指標在於衡量新聞訊息對於民眾、民意的影響力。「影響」指標，又分為三個次指標，包括：新聞來源的重要性、公正性、可靠度與品質。

除了上述三項指標，Ofcom 建議再加入「情境因素」(contextual factor)。所謂情境因素，指涉相關無法量化評估的事件，包括潛在的政治操作、政府的制度結構，與私營企業內部的組織文化。將三項指標與「情境因素」綜合整併，則可得出以下的評量結構：

指標	次指標	說明	評量的內容
取得	市場中有多少家媒體		藉以瞭解市場中可被接觸使用的意見觀點。
消費	媒體觸達	1. 依照平台類型區分 2. 依照各類行平台中的業者區分	瞭解不同媒體內容的分佈狀態，藉以評估媒體多元化的強或弱。
		跨媒體	用以評量媒體整合、併購後可被閱聽人接收的總量。
	閱聽人使用媒體的次數	1. 依照單一平台區分。 2. 依照單一平台中的業者區分 3. 以單一媒體產業集中度指標(HHI)來區分	瞭解不同（跨）媒體平台的集中度。
		1. 跨平台區分 2. 依照跨平台中的經營者區分 3. 以媒體產業集中度指標來區分（在跨媒體的基礎上）	
多重消息來源	依照單一平台或跨平台區分	瞭解不同（跨）平台的集中度。	
影響	對於個人的重要性	依照單一平台或業者區分	在特定時間內，閱聽人接觸使用電視、廣播、報紙及網路新聞的平均數。
情境因素	各類需考量的情境（無法用量化工具測量）	包括：潛在的政治操作、政府的制度結構，與私營企業內部的組織文化	

資料來源：原報告，p.23。

## (二) 媒體多元性評量架構是不是能(應)包含網際網路媒體?

Ofcom 歸納出以下幾種透過網際網路提供新聞資訊的形式，包括：

1. 傳統媒體事業在本業以外所延伸提供之網路新聞。
2. 新興的網路內容供應者。
3. 網路新聞的集成者(agggregator)
4. 新媒體型態的媒體服務，包括應用軟體商城(app store)或社群網路所提供之網路新聞(如 app 業者透過 Google Player 所提供的新聞類應用程式)。
5. 搜尋引擎所檢索出的新聞內容。

以上僅為概念上的分類，上述五種型態的網路新聞彼此之間的界線模糊，不同的產品可能橫跨兩個以上的服務型態(如 Google 本身既為搜尋引擎也是網路新聞的集成者)。隨著網際網路已成為人們生活中不可或缺的基本要件，人們使用網際網路新聞的比例也隨之升高，而 Ofcom 也發現，網路新聞亦面臨言論空間被限制的潛在風險，包括：

1. 新媒體服務已逐步分食傳統媒體市場。
2. 瀏覽器或搜尋引擎等資訊導覽軟體，將可能阻斷消費的多元性。
3. 市場逐漸新型態的資訊守門機制，如社群網路、應用軟體商城，或搜尋引擎，將影響民眾所接收到的資訊型態。
4. 目前雖沒有證據或跡象顯示網路新聞的供應者透過編輯政策影響資訊露出，但也不排除上述機制將可能成為削減網路言論多元化的成因。

對此，Ofcom 的結論是，線上新聞將日益茁壯，並逐步分食傳統新聞媒體的市場。目前雖然很難預料市場的實質變化，但須替現有的媒體多元評量機制留下彈性空間，且應該逐漸讓網路新聞成為媒體多元評量的項目之一。最後 Ofcom 建議，國會應該要改變現行對於「媒體」的定義，納入新媒體的概念，擴大解釋「媒體企業」的範疇，未來在進行媒體多元性評量時，便可瞭解線上媒體的發展樣態。

(三) 在沒有併購案的情況下，是否有其他因素可發動媒體多元性評量？評量的方法是什麼，又該由誰來執行？

Ofcom 對 Jeremy Hunt 的問題細分出不同的子題，包括：

1. 在沒有特別事件發生的情況下，是否有哪些機制可以觸發媒體多元性評量？
2. 除了媒體併購案之外，媒體多元性評量應該在哪類事件發生後啟動？
3. 何種規模的媒體併購案發生時應該要啟動媒體多元性評量，是否須包含網路媒體？
4. 該由哪個單位來執行？

綜合上述的問題，其問題核心在於「啟動媒體多元性評量的時機」。Ofcom 歸納出兩種評量取徑，包括：

各取徑	說明
「以量度為基礎」 (A metric-based trigger)	以特定的量化指標數為基礎，當指標數達到標準時（如市場佔有率超出標準），便啟動媒體多元性評量。
「以時間為基礎」 (A time-based trigger)	定期舉辦媒體多元性評量。

資料來源：原報告，p.28。

然而「以量度為基礎」取徑的限制有二：首先，Ofcom 建議媒體多元性評量機制能越簡單越好，但是衡量媒體多元性的方式很多，也沒有任何單一的量測尺度可以測量媒體跨平台的標準，取而代之的，反而是繁瑣的量測尺度，但不同的量測尺度又未必能夠適用所有的媒體。

其次，不同的媒體平台有其特性並反應於市場結構，若要統括納入評量機制之中，則又會讓整體的計算基礎變得複雜，這兩種限制則又與 Ofcom 希望媒體多元性評量機制應簡單明瞭的原則相互抵觸。

Ofcom 因此推薦「以時間為基礎」取徑做為啟動媒體多元性評量的機制。評量的時間不應太頻繁，而造成民間企業為了準備資料而疲於奔命且耗損太多社會成本。Ofcom 建議評量時間約每 4 到 5 年進行一次。

除了上述兩種啟動的時機外，Ofcom 也假設其他啟動情境，並提出分析說明與建議：

啟動情境	說明	建議
當有主流媒體退出市場之情事時，便可啟動媒體多元性評量機制(Event-based triggers for considering market exit)	例如主流新聞媒體退出市場時，或某新聞媒體退出市場，將使另一家新聞媒體成為市場中主要的新聞提供者。	以此情境做為啟動機制效益有限， <u>主因啟動媒體多元性評量並不是為了防止媒體退出市場</u> 。故建議定期舉行媒體多元性評量，確立機制啟動的目的。
當有主管單位以行政處置權或外部以訴願要求啟動媒體多元性評量機制(The role of discretion and of complaints)	透過行政命令或接受民眾訴願而啟動媒體多元性架構評量。	以此情境做為啟動機制，雖可有彈性地瞭解市場媒體多元的與否， <u>不過民眾訴願往往過於主觀，且行政命令可能會產生太多的政治協商，這樣反而造成市場的不確定性</u> ，故不建議以此情境做為啟動機制。

資料來源：原報告，p.28-32。

#### （四）新聞事業是否應設有市場佔有率之限制？此建議是否可行？

設定新聞事業市場佔有率有兩種方式，包括「禁止交易」及「限制市場佔有率」。但兩種方式皆過於絕對且缺乏彈性，一旦施行將可能傷害經濟成長與創意活動。目前英國的跨媒體管制規範有所謂的 20/20 原則：當某企業經營的新聞報業市場佔有率超過 20%，且擁有 Channel 3 執照或擁有 Channel 3 超過（含）20%的股份時，將會被禁止接下來的媒體併購交易【註】。

但此機制是以特定的量化指標數為基礎，當指標數達到警戒線時，做為啟動媒體多元性評量的時機。然而評量媒體的多樣與否，則涉及尺度、程度、充分與否的問題，評量媒體是否多元，往往又會牽涉到主觀判斷，替媒體多元化設定一固定標準值的困難之處在於，該標準值未必能反應瞬息萬變的媒體市場。故 Ofcom 仍建議，國會應可重新訂定媒體多元評量架構。

### (五) 媒體多元性測量是否包含英國廣播公司(BBC)？

以 2012 年開始起算，BBC 目前每年預算約 4 億 3000 萬英鎊，提供各類電視與廣播一般節目與新聞節目製作，每年提供的新聞節目時數，約佔全英國的一半，故亦有業者認為 BBC 仍具備壟斷英國意見市場多樣的潛在風險，並認為 BBC 應該納入媒體多樣評量的架構中。不過 BBC 回應，新的媒體多元性評量架構應該將 BBC 排除在外，主因目前已經法令規章，要求 BBC 應該達到促成意見市場多樣化，包括：

- 皇家律令(Royal Charter)之規定
- BBC 內部制定的編輯政策與管理規章
- 人民對 BBC 的期待

其中「皇家律令」每隔 10 年就需重新審視規章內容是否與時俱進，藉以調整 BBC 的組織目標與功能，且內容調整後尚須提報國會審議，並於通過後施行。此機制可促使 BBC 的服務可更貼近社會大眾之需求。

BBC Trust 則扮演監督 BBC 的角色，每年評核 BBC 的成果表現，且須對外公開發核結果。BBC 內部又設有編輯政策，可促成內部多元觀點的產出。在此背景下，Ofcom 建議 BBC 仍可維持由 BBC Trust 評估該組織是否符合媒體多元性之精神，不需另外納入未來新設定評鑑機制。

### 三、啟動媒體多元性評量的機制

據英國報導指出，Ofcom 曾針對新聞集團與英國天空廣播集團的併購案進行評估報告，且在報告中建議本案應送交競爭委員會再進行更詳盡的審查，但 DCMS 部長 Jeremy Hunt 卻忽略此項建議，並宣佈同意本項交易案，不料世界新聞報爆出竊聽案使得全案翻盤。

Jeremy Hunt 所拋出的 5 個提案雖看似事後諸葛，倒也讓英國內部開始全面檢視跨媒體併購趨勢下，媒體言論多元的危機。Ofcom 的研究結論則反映英國既有的 20/20 原則已經無法做為啟動媒體多元性評量的警戒線，因此需要重新設計評量架構。Ofcom 認為媒體多元評量機制應該定期舉行以掌握市場生態，相關資料亦可做為未來重大併購案產生時，相關審核單位的評鑑基礎。

參考資料：

【Measuring media plurality: Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport】, 19 June 2012, Ofcom .

原文下載處：<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf>

【註】Channel 3 的前身為 ITV(Independent Television)，ITV 成立於 1955 年，為英國商業公共電視，1990 年則改名為現在的 Channel 3。Channel 屬於全國性的電視頻道，並上架於無線廣播電視、衛星廣播電視、有線廣播電視、IPTV，且亦開始發展新媒體服務（如 ITV Player）。Channel 目前在英國的市占率約為 15.1%。

PTS R&D