

戒嚴時期臺灣廣播事業與頻道分配政策

林志龍

國立中興大學歷史學系助理教授

摘要

本研究以頻道分配政策為分析中心，檢視1949年之後的臺灣廣播事業發展。本文同時討論時代背景與威權控制對廣播產業生態的衝擊。經由早期西方廣播事業的發展經驗，國民黨接受廣播資源的宣傳功能、獨占性以及分配的觀念。但是國共對立以及國民黨的意識型態特性使得資源的分配和使用出現極大的偏差，而且造成臺灣民間業者發展出競租活動。

關鍵字：廣播、獨占、管制

壹、研究目的與文獻探討

廣播一直是最有影響力的傳播媒體之一，也由於廣播事業有龐大的商機，如何運用有限的頻道資源便一直是政策管理與市場經營雙方關切的焦點。就政治面來說，各方對公眾福祉有不同定義，對整個產業的商業運作自有相當大的影響。英國國家廣播協會（British Broadcasting Corporation, 以下稱BBC）與美國聯邦政府對電臺的管理，便是兩個迥然不同的案例。廣播業發展初期，英國的模式頗具影響力，商業活動益發活絡的今日，美國的廣播管理政策也多受關注與沿用。此外，二十世紀多有法西斯與共產政權使用媒體為傳聲筒，為惡名昭彰的負面案例。

臺灣的廣播媒體自日本統治時期便受官方高度重視，幾乎完全被日人掌控，二次大戰之後則轉為政府經營。1949年國共對峙已然形成，此時臺灣的廣播經營與管理，不是單純的商業營運。在社會安定與反共優先的考量下，廣播政策考慮的是對大陸電波的壓制、政治宣傳與教化等。商業活動不可避免地受到排擠，但是相對於其他專制政體，臺灣仍存在私營的商業電臺，有著相對自主的營利活動。戒嚴時期政府施行高壓統治，對廣播事業採取嚴格管制政策，這時期廣播資源的運用，以及廣播電臺在此期間的功能，即為本研究之考察目的。

既有研究中，解嚴前的著作多半敘述事實，對當代政策不合理處常多有辯護，或視而不見，缺乏深入分析。1967年張慈涵著有《廣播電視廣告》，雖然以討論視聽廣告的實務為宗旨，仍簡單介紹各國廣電產業的發展，在廣播專業技術方面也不失為入門導論。溫世光撰寫的《中國廣播電視發展史》應為大專院校課程用書，該書明顯以擁護黨國控制媒體的角度出發，對中華民國廣播產業的出現與直至1980年代初期臺灣的情形有清楚的

* 感謝兩位匿名審查寶貴的建議。

介紹。雖然立場極為偏頗，溫教授在書中多有記述其個人所見所聞，仍有參考價值。

解嚴後的研究多半以社會史的角度討論廣播對社會的影響，對廣播資源的運用少有留意。北見隆的《中華民國廣播簡史》提供許多與臺灣廣播相關的數據，不過文字敘述和分析都非常有限。程宗明的論文〈臺灣戰後廣播工業的控制與依附〉，以及網路上可以找到的專文〈析論臺灣傳播業研究/實務的生產（1949 - 1980）與未來〉為少數與本研究主題相關的先驅力作。程博士使用傳播政治經濟學的架構，討論包括美援在內的外國資本，以及軍方主導的心戰策略如何交錯影響，形塑臺灣廣播產業的依賴體制，並扮演文化霸權的傳聲筒。程博士的研究立論詳實，但或許可以更加注意民間媒體在戒嚴時期的自主性以及國家機器在公共資源分配的偏差。1993年澄社出版《解構廣電媒體》，收錄多篇學界翹楚專論，討論媒體多年存在的問題，對當時充滿理想與朝氣的改革運動提出諍言。其中鄭瑞城與王振寰的研究與本文有關，鄭教授專章〈頻率與頻道資源之管理與配用〉從廣電資源的有限性出發，討論政府在管理上所應扮演的角色。該文歸結臺灣廣電多年在官方主控之下，不僅未能有效運用，還有軍方與國民黨壟斷資源的情事，與多元化和有效分配的理想有所違背。王教授討論廣電媒體的「控制權」，根據公開資料確認了戒嚴時期黨政軍勢力對媒體的控制，由於資料有限，討論民營廣播部份實嫌薄弱。¹葉言都的〈中國廣播公司在臺灣的無廣告經營 - 收入面的考察（1949 - 1965）〉為近年最新的紮實研究。該文對中國廣播公司在遷臺後15年的收入來源與經營方式有開創性的見解，不過對於中廣擁有的波段資源並無討論。廣播人陳江龍的《廣播在臺灣發展史》相較於溫世光的教科書，對臺灣民間業者有較詳細的介紹，但對於具有爭議的政策卻多一筆帶過。本文立基於以上先驅性的研究，亦以口述訪談相關人士力求徵實。

1 王振寰，〈廣播電視媒體的控制權〉，收錄於鄭瑞城等合著，《解構廣電媒體》（臺北：澄社，1993年），頁75 - 128，其中頁110 - 116為討論民間廣播。

貳、研究取向

本文以檔案管理局所藏之史料，研究1949年之後，臺灣官方對廣播事業的管理政策，其中特別著重頻道分配的控制方式對廣播事業的影響。檔案管理局所藏資料之中，中華電信檔案有相當數量的廣播電臺設立以及頻道管理之相關資料。可惜的是該檔案多為技術性與行政程序的資料，筆者目前無法掌握軍方或情治單位的干預證據或更高層次的決策詳情，為本文成果的限制。

廣播具有頻道有限的特性，臺灣官方在戒嚴時期雖然控制媒體並視其為意識型態傳聲筒，但是仍有民營電臺存在，與蘇聯等共產國家以黨領政，全面國有化廣播頻道有所不同。換句話說，臺灣的廣播政策有專制國家的意識型態宣傳理念，在資源管理方面卻有「分配頻道」的事實，而不是完全的黨國獨佔。最初發展廣播事業的國家如英美兩國，起初都受到政府節制，稍後發展出公共法人與商業主義兩種截然不同的發展模式，都關係到社會如何分享廣播資源。臺灣的廣播頻道既有分配之實，藉由英美兩國的廣播政策施行可以瞭解不同的因素如何影響頻道分配的過程與結果。另外，有關戒嚴時期的政商利益，已有學者以政府藉選擇性的資源分配來換取政治支持，即「侍從資本主義」加以解釋。²廣播業方面亦有深入細探之空間，因此本文亦就臺灣的特殊之處加以討論。

2 「侍從主義」的定義及使用見林佳龍，〈威權侍從政體下的臺灣反對運動〉，《臺灣社會研究季刊》，第2卷第1期（1989年），頁136 - 139；另可參看王振寰，〈臺灣的政治轉型與新政商關係的形成〉，《臺灣社會研究季刊》，第14期（1993年），頁123 - 163。

參、英美兩國的廣播頻道分配政策

電磁波是一種有限的天然資源，3kHz至3000GHz的頻率可用來傳送訊息，但是實際上只有9kHz到275GHz的部份被使用。³馬可尼（Guglielmo Marconi）在1897年發明無線電之後，西方社會多年以來都有民間自主的活動。許多政權起初只注意到無線電可以傳送短時間的訊息與對話，而忽略了它潛在的長時間播送能力。1912年之前，國際社會對無線電使用並沒有法規加以規範，無線電社群可謂是無政府的成長。這時候的電臺相互干擾一方面是頻道沒有做區隔，另一方面可以說是不同的組織對使用無線電目的地的不同所導致。軍方要求隱密性，玩家或其他使用者追求的是開放性。⁴1912年，鐵達尼號（Titanic）的沉沒喚起國際社會對無線電使用的重視。稍後美國通過無線電法（Radio Act），無線電波被劃分為軍事與商業用途。收音機製造商與美國政府合作，業餘玩家則被分配到短波頻道。

雖然不同國家有著不同的經驗，第一次世界大戰無疑地是一個轉折點，軍事上的需求使得西方強權注意到無線電的重要性。資源有限性及排它性使得頻道分配成為主權國家介入管理的對象，放送的邊界有時超越國界，象徵著另一種國家影響力的浮現。一次大戰時，英美兩國政府對無線電使用都施行嚴格管制，英國早期將無線電業務稱作「無線電話」（wireless telephony），當成是電報、電話等「訊息傳遞」的延伸。英國國會早在1868年立法使郵電總局（the General Post Office）得以獨占電報經營；1902年獨占電話經營。1904年，英國國會進一步通過特別立法，責成內閣中的郵電總局經營管理無線電話業務，英國國內所有私人無線電經營於1909年遭到接管。⁵郵電總局暫時准許馬可尼公司操作船舶與海上無線電，但需在不干

3 Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Economics of Radio Frequency Allocation* (Paris : OECD, 1993), p. 25.

4 Thomas Streeter, *Selling the Air* (Chicago : University of Chicago Press, 1996), p. 63 & p. 66.

5 Asa Briggs, *The Birth of Broadcasting* (London : Oxford University Press, 1961), p. 95.

擾軍方通訊下行事。⁶

1916及1918年，美國政府主導的海軍獨占無線電管理法案兩度在國會闖關失敗，但是當時無線電被視作電報的延伸，結果1860年代出現的「自然獨占（natural monopoly）」論調再現，收音機製造商與其高度相關的大型電臺認為廣播業應在政府管理下維持獨占才合乎公共效益。⁷因此聯邦政府援用19世紀末管制鐵路業的方式，造成了一次大戰後，美國海軍扶持大製造商「美國無線電公司」（Radio Corporation of America, RCA），還有稍後各主要公司私下談判，瓜分無線電資源的行為。⁸胡佛（Herbert Hoover）在擔任商務部長任內，成功地擊敗郵政總局、海軍部與農業部，取得對廣播的主管權。為了與業界協調，華府於1922年成立跨部會的「無線電諮詢委員會」（Interdepartmental Radio Advisory Committee）處理頻道分配的問題。⁹1922到1925年，該委員會仿倣政府與鐵路公司的協調方式，聯邦政府四度召開會議（Radio Conferences）確立政府權責以及解決電臺干擾問題，會中與會代表同意賦予政府技術方面的管理權力，包括重新分配頻道以及限制電臺數量等，聯邦政府即用與主要廣播公司合作的方式處理頻道分配問題。¹⁰由於國會兩院意見不合，成立專屬管理單位的議案無法在國會通過，軍方有著實際上的影響力，當時至少有半數頻道仍被軍方控制，大公司的重要職位也有安排軍方退休將領出任。¹¹眾多小電臺被迫使用擁擠波段，結果使得許多非營利的教育電臺被迫歇業。¹²許多電臺將節目製作外包，節目廣

6 Raymond Williams著，馮建三譯，《電視》（臺北：遠流，1992年），頁47 - 48。

7 Susan Smulyan, *Selling Radio* (Washington, D. C. : Smithsonian Institution Press, 1994), pp. 35-6 ; Thomas Streeter, *Selling the Air* , p. 83.

8 Albro Martin, "The troubled subject of railroad regulation in the Gilded Age" *Journal of American History* 61 (1974) ; Mary S. Mander, "The public debate about broadcasting in the twenties" *Journal of Broadcasting* 28 : 2 (1984) ; N. R. Danielian, *AT&T* (New York : Vanguard, 1939), pp. 184-188 ; Christopher H. Sterling & John M. Kittross, *Stay Tuned* (Belmont : Wadsworth, 1978), p. 54.

9 R. H. Coase, "The Interdepartment Radio Advisory Committee" *Journal of Law and Economics*.

10 Philip T. Rosen, *The Modern Stentors* (Westport : Greenwood Press, 1980), pp. 36-46.

11 Erik Barnouw, *A Tower in Babel* (New York : Oxford University Press, 1966), p. 124.

12 Thomas Streeter, *Selling the Air*, p.94 ; Erik Barnouw, *A Tower in Babel*, p. 173.

告化非常嚴重。¹³

美國政府的廣播政策是偏好大公司，在頻道分配上並沒有令人信服的標準，教育或為少數團體發聲的節日常遭排擠。¹⁴不過少量的資金與時間便可建立簡易的設備，因此小電臺仍然不斷設立，商務部依法是否可以拒絕發放電臺執照在1923年和1925年成為司法案件，結果商務部敗訴，美國廣播界呈現空前混亂。不同政黨主控的參眾兩院遲遲無法取得共識，直到1927年2月「無線電法」（Radio Act of 1927）通過，成立擁有核准執照的「聯邦無線電委員會」（Federal Radio Commission）管制廣播界，由海軍將領出任主席。¹⁵1925和1926年的混亂時期，全美國有732個電臺使用90個頻道，其中有129個頻道不在分配到的頻道播音，另外有41個頻道佔用屬於加拿大的頻道。¹⁶

美國這時的廣播政策弊病叢生，利益團體干預政府決策，使得波段劃分不乏特權介入，管制並未達到預期目標。¹⁷「聯邦無線電委員會」雖然放寬廣播的使用波段，但是忽略了廣播網及廣告的興起，而且持續籠罩在政治關說陰影下。¹⁸直到1934年「通訊法」（Communication Act）通過，「聯邦通訊委員會」（Federal Communications Committee）成立，廣播網的出現才被正視。¹⁹不論如何，商業勢力主導了美國廣播界，當時司法判例也不認為美國的廣播公司是公共服務事業。²⁰1934年的新法建立「聯邦通訊委員會」執行審核工作，以管制分配的方式解決廣播節目衝突干擾的問題。²¹但是文教

13 Christopher H. Sterling & John M. Kittross, *Stay Tuned*, p. 63.

14 Robert W. McChesney, *Telecommunications, Mass Media, and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1994), pp. 24–27.

15 Erik Barnouw, *A Tower in Babel*, p. 211.

16 Erwin G. Krasnow (eds.) *The Politics of Broadcast Regulation* (New York: St. Martin), p. 13.

17 經濟管制的分析見R. H. Coase, “The Federal Communications Committee”, *Journal of Law and Economics* 2(1959)，強調政治干涉的分析見T. W. Hazlett, “The rationality of U. S. regulation of the broadcast spectrum”, *Journal of Law and Economics* 33 (1990)。

18 Erik Barnouw, *A Tower in Babel*, p.217；William B. Ray, *The FCC* (Iowa: Iowa State University Press, 1990), pp. 60–67；Christopher H. Sterling & John M. Kittross, *Stay Tuned*, pp. 128–9.

19 Erik Barnouw, *The Golden Web* (New York: Oxford University Press, 1966), p. 33.

20 Morton Keller, *Regulating a New Economy* (Cambridge: Harvard University Press, 1990), p. 83.

21 R. H. Coase, “The Federal Communications Commission” *Journal of Law and Economics* 2(1959).

傳播在制定過程中並沒有獲得保障，商業文化仍是美國傳播業的特色。

美國是先有地區性的組織，再連結成全國網絡。電臺成立數多，倒閉數也多。播送訊號的相互干擾也使得美國聽眾並沒有更加受益，西歐各國則因國土面積較小，一開始便是以高功率設備作全國播放，各國電臺產生的相互干擾也使得國家主權更有機會介入頻道管理。一次大戰後，英國官方對試驗中的廣播節目大加批評，這使得英國沒有辦法出現像美國那樣多元化的自由競爭。²²1922年，郵電總局開始區別個人之間的無線電通訊和對公眾的聯繫，後者就是廣播。²³同年，英國政府撤銷馬可尼公司的特許後，成立英國廣播公司（British Broadcasting Company, 仍簡稱BBC）。由國家統籌波段分配，而郵電總局可由繳納獨佔特許的收入來避免直接經營導致的風險。²⁴美國廣播界的亂象更加給予英國對廣播資源競爭極為負面的觀感，促成BBC不同於美國業界的特性。在英國，廣播主管機關雖然是郵電總局，波長分配卻是帝國通訊委員會（Wireless Sub-Committee of the Imperial Communications Committee）的權責，這使得英國的廣播事業起初在資源分配方面協調相當複雜。²⁵

英國視美國在1920年代中期的混亂為畏途，廣播在英國既然為獨占事業。少數決策者對英國廣播的走向便顯得更加重要，英國廣播公司首腦芮斯（John Reith）的意見無疑地影響了輿論界及國會。²⁶芮斯相信獨占可以促成一致（unified）的政策，這使得英國國會在1926年計畫設立獨立的獨占公共組織（public body）主管全國廣播事務，為社會上的每個人，包括少數團體服務。²⁷BBC為什麼是獨占，在設立之前並沒有充分討論；資源的有限性必

22 Asa Briggs, *The Birth of Broadcasting*, pp. 49–50.

23 Andrew Crisell, *An Introductory History of British Broadcasting* (London: Routledge, 1997), p.18.

24 *The Broadcasting Committee: Report (Cmd 1951)* (London: HMSO, 1923), in James McDonnell (ed.) *Public Service Broadcasting* (London: Routledge, 1991), p.11; R. H. Coase, *British Broadcasting* (London: Longmans, 1950), p. 182.

25 R. H. Coase, pp.19–20.

26 R. H. Coase, *British Broadcasting*, pp. 46–65.

27 Sean Street, *A Concise History of British Radio* (Devon: Kelly, 2005), pp.35–6; Andrew Crisell, *An Introductory History of British Broadcasting*, p.19.

然造成獨占，在日後捍衛BBC的獨占是相當常見的論點。²⁸反對BBC獨占的論點多半來自對言論自由的憂慮，或是相信有競爭才有進步，少有人質疑BBC的非商業色彩。²⁹換句話說，在美國早已成形的廣播商業化，在英國是不被重視的活動。此時英國政黨政治的相互制衡使得壟斷廣播組織的中立與非營利性得以確立。³⁰也因此芮斯可以用他所謂「一致」的標準，製作許多「維持水準」（standard promulgated）的節目，有別於他心中所謂的「外國商業節目」。³¹可以說，1920年代在歐陸開始彌漫的計畫經濟理念是1927年英國廣播協會（British Broadcasting Corporation, BBC）成立的背景。國家介入在同時期的歐洲蔚為常見，威瑪德國亦以公眾福祉之名管理傳播的公共領域，納粹黨稍後的一言堂不過是加強特定意識型態的傳播。³²

肆、國民政府廣播事業的中國經驗與接收臺灣

廣播資源在20世紀初期的中國大陸多為外國或軍閥操控，受限於技術，規模不大。1927年春，交通部於北京、天津設立廣播電臺，次年浙江、廣東亦設立地方電臺。這些電臺的播音內容多半為戲劇或商情，無關政治宣傳。³³孫中山晚年受到蘇聯影響，開始強調宣傳在革命中的重要性。³⁴國民黨於1920年設立宣傳部，1923年成立中央通訊社。廣播電臺的成立可以視作宣傳機器的延續擴張，在識字率偏低的中國大陸，不難理解國民黨將

28 R. H. Coase, *British Broadcasting*, p.132.

29 R. H. Coase, *British Broadcasting*, p.141.

30 Charles Curran著，馮建三譯，《統理BBC》（臺北：遠流，1992年），頁43 - 44。

31 R. H. Coase, *British Broadcasting*, p. 119.

32 佐藤卓己，《現代メディア史》（東京：岩波書店，1998年），頁158 - 164。

33 中國國民黨中央執行委員會，《廣播無線電臺年刊》（未註明出版地，1929年），頁1 - 5；趙玉明，《中國現代廣播簡史》（天津：中國廣播電視出版社，1987年），頁1 - 17。

34 黨營文化事業專輯編纂委員會，《中央通訊社》（臺北：國民黨文工會，1972年），頁21 - 22。

廣播視為宣傳利器。³⁵1928年6月，國民黨中央黨部宣傳部所屬「中央廣播電臺」成立。1931年7月改名「中央廣播無線電臺管理處」，升格由中央執行委員會直接管理，1936年又更名為「中央廣播事業管理處」。在訓政體制之下，國民黨將黨營廣播用於「宣揚政令、啟迪民智、溝通思想」。³⁶與同時代西歐一樣充斥政府干預色彩，特定意識型態宣揚更加明顯。不過國民政府無法如同蘇聯一樣控制全國頻道，中國大陸在此時除了國民黨所屬廣播系統在各地持續擴張之外，地方私人商業電臺在1930年代也大量增加，這些小規模的民營電臺在教育、宗教和商業資訊傳播有重要的功能。³⁷中國大陸的商業廣播此時受到政治干預，國民政府不僅控制頻道分配，還要求各電臺與中央臺配合參與聯播，並且審查節目內容。³⁸

戰爭通常會增加軍方的影響力，1942年軍事委員會政治部成立的「軍中播音總隊」為國民政府軍中廣播之始。日本投降後的中國大陸並未恢復平靜，軍方依舊具有舉足輕重的地位，情治單位更是勢力作大。「空軍廣播電臺」在1946年設立，1948年國防部頒布「軍用廣播電臺設置與管理辦法」，軍方與情報機關得自行設立廣播系統。1945年之前臺灣的廣播則被日本資本控制，臺灣最早的廣播電臺為臺灣放送協會於1931年成立的臺北臺，1932年臺南臺設立，為中南部最早設臺，1935年臺中臺設立，1941年嘉義臺為日本南侵政策新設立的宣傳機構。³⁹1945年戰爭結束後，國民政府接收日本在臺的廣播設施，11月成立臺灣省公營的「臺灣廣播公司」，計有臺北、高雄、臺南、嘉義、臺中及花蓮六個廣播站，採聯播方式，由臺北

35 黨營文化事業專輯編纂委員會，《中國廣播公司》（臺北：國民黨文工會，1972年），頁1。
吳道一引用1949年9月13日陳果夫與張道藩函，《中廣四十年》（臺北：中國廣播公司，1968年），頁486 - 488。

36 黨營文化事業專輯編纂委員會，《中國廣播公司》，頁2。

37 趙玉明，《中國現代廣播簡史》，頁22 - 24。

38 同時期國民政府對廣播業的管理見趙玉明，《中國現代廣播簡史》，頁30 - 35。

39 1945年之前臺灣的廣播事業可參見呂紹理，〈日治時期臺灣廣播工業與收音機市場的形成（1928 - 1945）〉，《國立政治大學歷史學報》，第19期（2002年），頁297 - 332。戰後初期臺灣廣播變遷可參考葉龍彥，〈臺灣廣播電臺的重建與發展〉，《臺北文獻》，第96期（1991年6月），頁149 - 167。

使用載波電纜每日同時播出10小時50分。⁴⁰1946年1月至次年7月，有延續日治時期政策，徵收所謂「收聽費」。⁴¹

1943年11月，中央廣播事業管理處草擬「發展戰後廣播事業計劃綱要草案」。計劃於對日戰爭勝利後，以現有管轄之電臺為基礎，成立民營之全國性電臺。1944年4月，草案併入中央設計局電氣建設計劃之中。這種計劃方案當時遍及所有產業與地區，十分概略也不能視之為國民政府試圖在中國大陸建立開放的商業市場。這與戰後將許多公共事業如招商局等改以企業經營的理想雷同，是希望以企業經營方式代替戰時管制，或是將黨營事業改以公司組織形態出現，只是著眼於龐大市場可能帶來的利潤。已經有個案研究指出戰後國民政府所謂的企業經營只是孔宋家族控制的官僚資本主義，算不上是自由市場經濟。⁴²企業經營的構想很快遭到國民黨內部主張統制經濟人士的反對，1945年10月，國民黨中常會根據中央宣傳部訂定的「管理廣播事業三原則」，決定廣播事業應仿倣英國國家廣播公司，由國家經營為宜，廣播企業計劃告吹。⁴³但是當時國民政府為國民黨主控，所謂國家經營是在黨國不分的訓政體制下成立，國民政府對廣播電臺的控制相較於英國政府與BBC之間的關係相去十萬八千里。

1946年1月，中央廣播事業管理處經國防最高委員會通過，改組為「中國廣播公司」（以下稱中廣），繼續由國民黨中央管理，也是中華民國最大的廣播組織。同年，行政院通過由國民黨擬訂的中廣公司組織章程，可見當時黨國之間如何混同。行政院批准之後，中廣公司依公司法規定才於12月20日召開成立大會。1947年1月，中廣與行政院簽約，政府每月補助20億元，使用公司設備人力從事官方廣播業務。當時政府補助中廣經費超過實際所需十二倍以上，此舉不無立即扶持中廣建立市場獨佔，以俾黨國政令

40 溫世光，《中國廣播電視發展史》（臺北：作者自刊，1983年），頁95。

41 葉龍彥，〈臺灣廣播電臺的業務經營〉，《臺北文獻》，第120期（1997年6月），頁25、28。

42 鄭會欣，《從投資公司到「官辦商行」：中國建設銀公司的創立及其經營活動》（香港：香港中文大學出版社，2001年）。

43 溫世光，《中國廣播電視發展史》，頁108 - 109。

宣傳，並阻礙其他組織與中廣競爭。⁴⁴中廣在成立章程中規定播送商業廣告為業務之一，遷臺之後卻以擔負黨國政治宣傳任務自許。⁴⁵1948年8月，徐蚌會戰後，國民政府將中央臺新機轉運臺灣。1949年2月，南京與上海電臺設備遷抵臺灣。⁴⁶1949年5月20日，臺灣省施行戒嚴令，嚴格查核收音機登記，廣播政策較以往更加嚴厲。⁴⁷

伍、臺灣的廣播資源分配

1949年11月16日，中廣在臺重新成立，臺灣廣播公司改組為中廣臺灣臺，中廣依然是最龐大的廣播組織。同年，國民黨「中央改造委員會」成立「廣播事業輔導會議」，為指導全臺廣播事業之機關。目前已經有討論美國主導下，以中廣為主的臺灣廣播組織收受美援並被納入反共心戰宣傳網絡的研究。⁴⁸雖然美國心戰組織與教會長期購買臺灣電臺的播音時段，但是並沒有證據顯示美國的廣播政策及經驗對冷戰時期臺灣的廣播政策制定有所影響，也沒有證據顯示美國直接干預臺灣的廣播業務。但是美國在臺灣的交通事業中長期擁有特權，除了美國軍郵在臺灣的「治外法權」之外，美軍在臺灣也有專屬電臺Armed Forces Network Taiwan (AFNT)，1979年後改組更名為「臺北國際社區廣播電臺」（ICRT）。

在戒嚴體制之下，反共宣傳是臺灣廣播在1949年之後的主要工作。國民黨雖然嚴密控制臺灣，卻未獨佔所有頻道，而是將部份頻道陸續釋出，賦

44 吳道一，《中廣四十年》，頁313。

45 葉言都，〈中國廣播公司在臺灣的無廣告經營〉，陳永發主編，《兩岸分途》（臺北：中研院近史所，2006年），頁342 - 343。

46 溫世光，《中國廣播電視發展史》，頁100 - 101。

47 這應與二二八事件中廣播電臺在群眾動員和言論宣傳扮演的積極角色有關，參見葉龍彥，〈臺灣廣播電臺的業務經營〉，頁32 - 33。

48 程宗明，〈析論臺灣傳播業研究/實務的生產（1949 - 1980）與未來〉，收入http://ccs.nccu.edu.tw/UPLOAD_FILES/HISTORY_PAPER_FILES/953_1.pdf，頁14 - 20。（2011年6月22日檢索）

予民營電臺「政策宣傳」的使命。戰後最初的臺灣民營電臺實際上是1949年之前大陸民營廣播資本遷臺的復業，不過恢復營業的法源依據並不清楚。1949年，上海民本電臺在臺北恢復播音，1950年原上海鳳鳴電臺在高雄成立，1951年有天主教背景的原南京益世電臺在基隆成立。⁴⁹這時復業的電臺應是考量填補各地頻道，所以在臺灣各地復業，與在地文化無關。早期復業的民營電臺規模小較無影響力，依舊被要求撥出一定時間參加聯播並製作反共節目，如同極權政黨常動員外圍組織以社會團體之名行個己之目的。1930年代中國大陸獨立民營電臺大量出現，國民政府已經以法律限制言論自由，1949年之後所有的民營電臺被直接嵌入戒嚴體制的束縛，扮演政府期許的角色。稍後陸續設立的強波民營電臺常有強硬的黨國背景，1950年，正聲廣播電臺成立。正聲實際上為軍統發展而成的保密局成立，1954年增資並在全臺收購電臺。⁵⁰國民黨與軍事情報單位在臺廣播勢力的擴張儼然延續了二次大戰結束後中國大陸的局勢，為國民黨獨大政治權力操縱資源的展現。

中央政府的廣播管理職權在1949年十分混亂，交通部、教育部甚至國防部都有牽涉廣播業務，多頭馬車各行其事而職權劃分不一。1951年交通部頒布「廣播無線電臺設置規則」，表面上結束國民黨管理全臺廣播的怪象，依法政府有調節電臺數量、頻率及發送電力的權力，不過同年臺灣省保安司令部訂定「臺灣省戒嚴期間無線電臺管制辦法」，等於由軍事單位進行廣播管制。1952年，教育部內設廣播事業管理委員會，為督導機構。實為教育部、交通部與國民黨中央黨部第四組相關業務結合，分為節目組和工程技術組，每兩個星期舉行業務會議一次。⁵¹同年政府第一次開放增設民營電臺，根據官方說法，目的是「補助公營、扶持軍營、合理開放民營」。⁵²

49 劉宇聲，《臺北總教區二十五年史》（臺北：上智，1974年），頁280-1。

50 夏曉華，《種樹的人》（臺北：家屬自印，2004年），頁61-74。

51 溫世光，《中國廣播電視發展史》，頁276，國民黨中央黨部第四組前身為宣傳部，後改名為文化工作會，見呂芳上、黃克武訪問，王景玲紀錄，《楚崧秋先生訪問紀錄》（臺北：中研院近代史所，2001年），頁193。

52 張慈涵，《廣播電視廣告》（臺北：臺北新聞記者公會，1976年），頁51。

根據1959年訂定的「廣播無線電臺設置及管理規則」（以下稱「管理規則」）第3條，政府投資、公營事業轉投資或與人民合營電臺，只要出資超過五成便為公營，其他則是民營。⁵³實際上有些電臺是公民營不分，中廣就是最好的例子。在辦理公司登記時，中廣原始股東為77位自然人，應屬於民營。但中廣收受政府補助而不播廣告，自稱「公司身份欠明，和一般民營電臺，有所差別」。⁵⁴如此說來，中廣似乎自許為「管理規則」第27條所規定之不得播放商業廣告的公營電臺。情治單位動輒以國安理由對開放政策持保留態度，1952年標榜的「合理開放民營」廣播電臺，就像初期的《自由中國》，或許與執政者希望藉由製造新聞傳播自由的形象，來獲得美國好感以取得進一步支援。頻道分配實際上是犒賞親信，使用廣播資源謀利並增強有利於己的宣傳。⁵⁵無論如何，臺灣擁有相當數量的小型私人商業電臺，與許多極權國家有著表面上的差異。

國民黨除了直接控制中廣之外，也有外圍團體和軍情單位以民間之名設立電臺，另有少數人士自行籌資經營民間電臺，但這些電臺規模小、播送範圍限於地方且多有特殊背景才得以成立。1952年開放臺北、彰化、臺南；1953年開放新竹、臺中、臺南三地電力五百瓦特以上電臺各一；1954年開放陽明山、苗栗、嘉義、屏東和臺東五地，1955年全臺各縣市開放電力一千瓦以上電臺各一。隨後對於成立滿兩年之千瓦電力以上民營臺，若能擴充千瓦以上發射電力，並且擁有獨立天線及播音室，准予成立第二廣播。條件是必須每日增加對大陸播音二小時，且參加每日聯播，同時節目不予補助。⁵⁶當時對於設立電臺的設備泰半需要進口，非經申請無法購得，因此參

53 「廣播無線電臺設置及管理規則」全文見楊秀菁、薛化元、李福鐘主編，《戰後臺灣民主運動史料彙編（七）新聞自由（1945 - 1960）》（臺北：國史館，2002年），頁443 - 452。

54 吳道一，《中廣四十年》，頁194、253、375 - 376。

55 1953年吳國禎出走美國之前的省政府有較寬鬆的報業政策，但與中央政府主管機關與國民黨內部多有摩擦，參見程宗明，〈新聞紙的壟斷生產與計畫性供應〉，《臺灣社會研究季刊》，第36期（1999年12月），頁98。林麗雲則以為政府除了希望藉此得到美國支持之外，當時新設報社幾乎由親國民黨人士主持，是政府文宣的擴大，見〈臺灣威權政體下「侍從報業」的矛盾與轉型：1949 - 1999〉，《臺灣產業研究》，第3期（2000年12月），頁102 - 105。

56 溫世光，《中國廣播電視發展史》，頁277 - 278。

入市場是由政治關係決定。

1950年代的「合理開放民營」促成了地方小型電臺的設立，但多有遊說和政治性的考量。1953年，地方民代主持的中聲廣播電臺在臺中成立，隨即因營運欠佳將多數股權轉移予天主教會。⁵⁷同年臺北中華、彰化國聲、臺南勝利之聲、警察廣播電臺成立，1954年新竹成立臺聲電臺，華聲、先聲、南投中興等小功率電臺也陸續成立。救國團於1956年成立幼獅廣播電臺，軍方的復興電臺亦於同年成立。1957年，花蓮燕聲電臺成立。教育部於1957年籌辦教育電臺，1960年開播。⁵⁸地方勢力也透過民代向中央施壓，例如第四屆臺南縣議會第二次代表大會決議向中央申請電臺。1958年中央許可五省轄市再成立一民營電臺，原有電臺可以設立第二部份⁵⁹。因此已經擁有中興電臺的馬繼先在臺南縣成立建國廣播電臺，林翔熊在臺北成立天南廣播，勝利之聲臺長李元華與高崇煦在臺南市創辦電聲廣播。同年世新試驗電臺成立，臺中民天准許在市郊成立。⁶⁰1959年，高雄成功、屏東民立、基隆震華在中央民代主持下成立。1958年臺北天行廣播試播，1960年獲軍用執照，由警總政戰部主任兼任臺長，北市府遴派副臺長。1972年因民防體制變動，改名為臺北市民防廣播電臺。1977年改為臺北市市政廣播電臺，由此可見政治力是決定頻道分配與電臺成立的重要因素。

1957年3月，任職革命實踐研究院的劉自然遭美軍雷諾槍殺，5月23日美國軍事法庭判決雷諾無罪，次日群眾於臺北街頭聚集並且強行進入美國駐臺單位，與軍警發生衝突，史稱「劉自然事件」。劉自然事件導致情治單位整合，設立警備總部。⁶¹1958年出版法修正和八二三炮戰造成言論宣傳尺度緊縮，加上《自由中國》事件影響，致使警總於1959年以安全為由凍結

57 莊坤元，《走過的路》（花蓮：燕聲廣播公司，2003年），頁84-85。

58 《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0063/C47/000010。

59 溫世光，《中國廣播電視發展史》，頁151；莊坤元，《走過的路》，頁103。

60 《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0062/C51/000005/0001。

61 周宏濤口述，汪士淳撰寫，《蔣公與我》（臺北：天下文化，2003年），頁430-431。

民間申請設立電臺。⁶²從此新設電臺之途遙遠而漫長，既有的民營電臺執照可說是立即增值，因為擁有電臺便可以瓜分成長中的廣告市場。同年訂立的「管理規則」第20條有規定，電臺設立以「平均散佈各縣市」為原則。直轄市設立電臺不得超過8家，省轄市不得超過4家，各縣不得超過2家，且公民營應各佔一半。此說不無合理化現狀以控制電臺數量，不過部份地方因此仍有設立電臺可能，加上立法委員遊說，調幅頻道在1960年最後一次開放民間設立電臺，計成立苗栗天聲等五家電臺。⁶³民營電臺設立受到抑制，但是「管理規則」第22條又規定，「廣播電臺經與行政院指定之機關訂有合約，經常廣播宣揚政教所需之節目，及公營電臺負有特殊任務經交通部核准者，其電臺臺數、電功率及使用頻率範圍，得依照申請程序報由交通部轉報行政院核准」不受限制。如此替宣傳或教化播音節目大開方便之門，因此軍方有復興崗電臺在1965年成立，同年帶有教育意義的政大實驗臺成立。因此可知，頻道資源的有限性和電臺成立數量並沒有直接關係，重點在於政府對資源的管制與有條件的釋出，例如調頻（FM）頻道便以國家安全為由，一直未開放給予民間使用，而由黨國不分的中廣和軍方掌握。⁶⁴

1970年代之前只有黨政軍主持的中廣、警廣、復興以及正聲有遍及全臺的發送網絡。除了主動出擊，以播放節目達到宣傳目的，使用廣播來壓制中共的對臺播音是當時廣播業的另一項工作。官方允許電波發射強度的擴充多半與必須對抗對岸廣播有關，單純擴大經營的擴張反而常被限制。⁶⁵根據

62 1959年4月15日交通部通知，見《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0059/C51/000013；1958年出版法修正風波可參考王良卿，〈蔣介石和1958年出版法修正案的審議風潮〉，收入呂芳上主編，《蔣中正日記與民國史研究》（臺北：世界大同出版有限公司，2011年），頁671－694。

63 周進升訪談，〈廣電百人〉，收入http://www.rtv.nccu.edu.tw/100/c_3_2_4.htm（2009年9月22日檢索）。《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0064/C46/000005/0001。

64 陳江龍，《廣播在臺灣發展史》（嘉義：作者刊行，2004年），頁39。

65 1962年，中廣以「匪波猖獗」為由擴增第二廣播部份獲准，見1962年12月20日交通部呈行政院函，檔案管理局0051/C51/000003/0001；同年，益世電臺增設機組卻遭拆除，見1962年10月1日臺灣電信管理局呈交通部函，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0051/C51/000009；1965年1月14日臺灣電信管理局呈交通部函，檔案管理局0065/C47/000011。

1962年8月的會議記錄，復興電臺即因為了壓制中共播音而成立。⁶⁶這也可以解釋早期復興電臺為何經常更動發送頻率，那是為了「覆蓋」中共的電臺節目。隨著復興電臺成立，1957至1959年大量開放的民間電臺應也具有同樣目的。但是不像復興電臺「正面回擊」對岸廣播，民營廣播在受到中共干擾時，尤其是擔心廣告播出受到影響，常希望更改頻率。這種「逃避」態度自然不為政府高層所喜，而多不准以受到中共廣播干擾而申請變更頻率的申請。⁶⁷加強播送功率也可有效壓制中共廣播，不過，貿然增加特定電臺播送功率，將導致同業要求依例辦理，結果可能造成島內電臺播出相互干擾。同時，加強播送功率勢必增加支出，結果政策傾向支持軍方電臺擴張，民營電臺則應自行負擔費用。1963年政府資助二千七百五十三萬八千八百元，擴充復興電臺在全臺灣的設備，但對各民營電臺僅增加電力三千瓦，而且是以「壓制匪臺」為名義。⁶⁸以表一記錄1959年電臺執照凍結前後的各電臺發射機數量來看，更可看出中廣和軍方電臺的優勢。

66 「商討干擾抗制匪播問題會議紀要」，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0052/C51/000014。

67 1962年5月8日交通部致中國廣播公司函，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0051/C51/000003/0001；1964年7月11日交通部致中國廣播公司函，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0053/C51/000007。

68 1963年12月1日交通部致震華廣播通知，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0064/C47/000011。

表一：臺灣廣播電臺擁有發射機數量一覽表

電臺名	發射機部數
中國廣播公司	37
軍中廣播電臺	19
空軍廣播電臺	5
正義之聲	3
警察廣播電臺	5
幼獅廣播電臺	2
復興廣播電臺	18
世新試驗電臺	1
正聲廣播公司	8
民本廣播電臺	3
民聲廣播電臺	2
中華廣播電臺	2
華聲廣播電臺	2
鳳鳴廣播電臺	2
益世廣播電臺	1
中聲廣播電臺	1
勝利之聲廣播電臺	2
國聲廣播電臺	1
臺聲廣播電臺	1
先聲廣播電臺	1
中興廣播電臺	1
建國廣播電臺	1
燕聲廣播電臺	1
民立廣播電臺	1
天南廣播電臺	1
電聲廣播電臺	1
民天廣播電臺	1
成功廣播電臺	1
震華廣播電臺	1

資料來源：于潤生，〈臺灣廣播事業過去之檢討與將來之希望〉，《交通建設》，8:12（1959）。

1950年，立法院修正通過營業稅法，將廣播事業納入「電氣業」。⁶⁹因此，交通部在1959年因為「電信法」通過，名義上接管業務。當時沒有制訂「廣播法」，遏阻中共廣播心戰的工作是由國民黨中央、國家安全局、警備總部以及國防部介入，與交通部所屬相關單位及主要廣播公司一同協商。其中交通部及所屬單位雖為主管機關，但在決策過程中多僅提供技術諮詢，並無主導權，尤其是為數眾多的軍方電臺仍受國防部指揮，警備總部則負責「安全問題」。1961年，新聞局接管廣播節目之製作輔導與管理等行政作業，交通部郵電司則在名義上管理電臺之設立與技術問題。⁷⁰1967年教育部文化局接管廣播業務，1973年改由新聞局負責。中央黨部第四組改名的國民黨文化工作會在以黨領政的狀況下，對廣播政策一直有極大的影響力。此時的臺灣，廣播電臺設立密度達每一萬平方公里有35.1個電臺，但是每百人只有5.5台收音機，如表二所示，非常不成比例。⁷¹因此可知1950年代臺灣廣播電臺設立的目的不在於滿足社會需求，而是政治宣傳與壓制中共對臺廣播。

69 夏曉華，〈我國民營廣播事業的發展〉，《主義與國策》，第60期（1955年10月15日），頁6。

70 陳江龍，《廣播在臺灣發展史》，頁113。

71 程宗明，〈臺灣戰後廣播工業的控制與依附〉，陳世敏編，《傳播論文選集1997》（臺北：中華傳播學會，1997年），表一。

表二：臺灣廣播電臺一覽表（1952 - 1961）

年度	家數	電臺座數	發射機台數	電力增加率（%）
1952	11	21	30	100
1953	14	25	35	40.9
1954	18	28	44	45.8
1955	20	32	60	64.7
1956	23	41	88	126.9
1957	24	45	98	168.9
1958	30	52	115	177.8
1959	34	60	124	-
1960	37	64	133	109.16
1961	38	66	140	103.79

資料來源：程宗明，〈臺灣戰後廣播工業的控制與依附〉表二。

國際電信聯合會（International Telecommunication Union）分配予臺灣的調幅頻率為88至108兆赫，但88至100兆赫頻段保留給軍方使用，實嫌過多。臺灣地形崎嶇，不利依賴地波行進的調幅中波傳輸，加上電臺數量過多，確實影響收聽效果。同時，臺灣地狹人稠，應該以少數電臺，用高功率的設備做大面積的傳送，以免小型電臺相互干擾。1949年之後臺灣的政策恰好相反，在有限電波資源釋出的狀況之下，臺灣各地廣設小型電臺，結果相互干擾情形不斷。對廣大的大陸地區，僅以單一強功率電臺加以定向天線播放，勉力為之。戒嚴時期臺灣的廣播政策應該施用於廣大國土國家，即在各地設立小功率的社區電臺，經由聯合播出共同的節目從事宣傳，塑造全國的認同感，來彌補單一電臺從事大範圍廣播的困難度。⁷²

目前並沒有發現申請電臺遭政府拒絕的檔案殘留，很有可能是在申請之前已經與有關人士溝通才會行事。成立的電臺不論數量多少，存在或成立的原因如前述是一種政治的選擇。由表一可以看出，壓制中共廣播的政策導

72 史習健，〈廣播電視與電信監理〉，《廣播與電視》，第5期（1967年），頁17；林蔭庭，〈萬年電臺萬年青〉，《遠見雜誌》，46期（1990年3月15日），頁108 - 114。

致特定官方，尤其是軍方電臺的成長，而民營電臺相對地遭到冷落。擁有龐大資源的公營與軍方電臺常有多餘頻道，甚至可以相互轉讓。中央政府在1950年11月開始運用中廣設備，以「中央廣播電臺」臺號對中國大陸播音。次年8月，成立「大陸廣播組」。1954年5月擴編為「大陸廣播部」，1972年更名為「中央廣播電臺」，1974年7月國民黨第10屆中央工作會議第243次會議決議中央廣播電臺為「中國國民黨中央委員會附屬之大陸心戰工作專業單位」；1976年12月經國民黨第11屆中央工作會議第3次會議決議，恢復中央臺建制，又增加一家黨營電臺。⁷³以此為例，臺灣最主要的廣播電臺頻道變動多年來是以黨領政，經國民黨指示再交由政府機關辦理，與BBC享有的自主性完全不能相比。1970年，警廣的第二廣播部份也使用復興電臺原有的「壓制匪波」頻道與設備。⁷⁴

民營電臺在財力與設備上則完全不成比例，以益世電臺為例，臺灣電信管理局在1958年檢驗益世電臺設備，發現輸出電力不到150瓦，距規定的500瓦相去甚遠，同時設備亦欠缺不全。⁷⁵同年12月，經交通部一再要求益世電臺改善卻無效，依規定函請警備總部予以停播。⁷⁶當時已經有學者指出民營電臺缺乏資金購買廣播專用機件。⁷⁷益世電臺決定請其他民營電臺支援，知會中央後，天南電臺會在新機件設計安裝上給予協助，停播令便告解除。⁷⁸1964年，益世電臺被控干擾基隆海岸電臺。電信單位指出兩個廣播電臺距離過近是干擾主因，但是警備總部還以為益世電臺未獲允許，自行加

73 溫世光，《中國廣播電視發展史》，頁104 - 105。

74 1970年10月1日交通部代電，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0059/C47/000007。

75 1958年12月12日交通部致益世電臺通知，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0065/C47/000011。

76 1958年12月12日交通部致警備總部函，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0065/C47/000011。

77 柯習思（史習健譯），〈自由中國無線電廣播事業概觀〉，《交通建設》，4：6（1955年），頁30。

78 《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0065/C47/000011。

大功率所致。⁷⁹益世電臺先是轉移頻率，但是警備總部仍然要求遷臺，結果益世電臺只好自行縮小發射電力。⁸⁰如此民間電臺輸出電力太弱會遭到政府取締，太強則是會干擾其他電臺的播送，影響收聽。警備總部對於電臺是否「違規」有著極大的處置權力，以天主教會經營的中聲電臺為例，雖然教會因其反共理念獲得信任，因而取得執照。⁸¹經營電臺的神職人員在日常業務之中必須應付情治人員各種需求，否則便會麻煩不斷。⁸²實際上政府對私營廣播電臺並不信任，因此拒絕外國資本投資臺灣廣播業，也對私營廣播公司所有權轉讓加以限制，動輒以收回頻道公營以為要脅。⁸³在官方眼中，電波是國家財產，所以廣播電臺不得轉讓，1959年勝利之聲的負責人要求轉讓所有權即遭拒絕。⁸⁴1961到1962年間，燕聲電臺爆發經營權之爭，結果先遭到停播處分，經蔣緯國和彭孟緝斡旋，事態才未擴大。⁸⁵1962年5月，交通部便以「集中人員聯合辦公」的說詞規範臺南電聲與勝利之聲為同一經營者的事實。⁸⁶

利潤本為公司組成之動機，1949年之後收音機用戶需繳交執照費多

-
- 79 1964年1月23日，〈研討益世廣播電臺干擾基隆電信局海岸電臺工作問題座談會記錄〉，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0065/C47/000011。
- 80 1964年3月21日益世廣播電臺致交通部函，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0065/C47/000011。
- 81 1949年6月30日教廷聖職部發佈「反對共產主義法令」，次日教宗庇護十二世（Pope Pius XII）通諭絕罰（*excommunicate*）與共產主義勾結之天主教徒，可視為冷戰時期教廷對共產主義的態度，見羅漁、吳雁編著，《大陸中國天主教四十年大事記》（臺北：輔仁大學出版社，1986），頁8；Stephen J. Whitfield, *The Culture of the Cold War 2nd ed.* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 91–92.
- 82 筆者於2009年8月24日於臺中南屯天主堂訪問吳振鐸神父，吳神父負責教會廣播節目多年，見張傳聖、林志龍訪問，〈吳振鐸神父訪問紀錄〉，2009年8月24日，臺中南屯天主堂（未刊稿）；其他案例可以參考陳江龍，《廣播在臺灣發展史》，頁131–132、311–312。
- 83 張傳聖、林志龍訪問，〈吳振鐸神父訪問紀錄〉，2009年8月24日，臺中南屯天主堂（未刊稿）。
- 84 1959年8月3日交通部通知，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0064/C51/000010。
- 85 1962年3月26日交通部通知，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0059/C47/000008；莊坤元，《走過的路》，頁112–122。
- 86 「51年5月25日交通部通知」，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0064/C51/000010。

年，然而此項收入幾乎全數交予中廣與軍方電臺。⁸⁷1965年之前政府的補助無疑地是中廣最重要的收入，雖然限制中廣無法經營廣告，但是這種政府委託就如同中廣自1953年開始的「公共關係」業務，播放政府機關或宗教團體的宣傳節目，是一種播音時間的買賣，與民營電臺的外包節目製作在性質上並無二致。政府作為仲裁者的角色先是經由補助、執照費等收入保護中廣及其他黨政軍電臺，但將廣告市場保留給民營電臺。1960年底，中廣計畫投入商業廣告市場，引起民營業者反對，顯露國民黨分配資源的權威地位。國民黨最後將中廣的廣告業務侷限在公營事業與外商，但以提高補助經費為補償。⁸⁸政府在黨政軍勢力與民營電臺爭奪有限的商機時便出面調整利基，使市場競爭不會出現。

民營電臺若要達成利潤極大化，必然要盡力增加廣告和節目外包所得，不過電臺收入卻受到政府控制。按照「管理規則」第27條規定，民營電臺廣告不得超過每日播放時間之20%，這就限制了獲利空間。政府又要求電臺播放政令宣導節目，等於是官方購買播音時間，一則鞏固電臺收入，二則落實廣播為官方傳聲筒之所欲，亦可「淨化」部份時段節目內容。不過，政府補助宣傳節目製作費用應當低於民營電臺的平均節目外包收入，否則民營電臺應會採取聯合行動要求增加政令宣傳時段。所以官方補助扭曲了市場機制，甚至可以說是這種固定收入削弱了民營電臺基於追求更多利潤，所產生節目創新多元化的可能。另一方面，主政者對民營電臺也不完全滿意。

1975年，國民黨文化工作會舉行「全國公民營廣播電臺從業同志『加強心理建設』座談會」，就當時電臺與政府關係頗多描述。國民黨以為中南部電臺在三民主義、國父思想研究節目製作方面常無法符合中央要求，結果決定由文化工作會「指導」，中廣、復興等電臺支援。除了這些干預之外，政策上對民營電臺仍有利誘，包括以製作播出聯播節目之名，各電臺得向政

87 葉言都，〈中國廣播公司在臺灣的無廣告經營〉，收入陳永發主編，《兩岸分途》，頁346 - 347；1946年7月臺灣省行政長官公署指令，楊秀菁、薛化元、李福鐘主編，《戰後臺灣民主運動史料彙編（七）新聞自由（1945 - 1960）》，頁120。

88 吳道一，《中廣四十年》，頁375 - 378。

府請領補助費，同時電臺在「新聞用電話」使用上亦有優待。⁸⁹不過長期以來政策上對民營廣播仍持消極態度，不願支持民營電臺全面擴充的官方偏差心態可以歸納為（1）播送時間無法配合壓制大陸節目；（2）民營電臺有停播顧慮，無法持續執行政策；（3）民營電臺節目不符要求；（4）民營電臺不願將廣告時間用以執行政策；（5）民營電臺可能因壓制政策失敗，改而要求更動頻率，徒增困擾。⁹⁰也就是說，政府高層以為廣播是執行政策的工具，而與社會需求關係極小，或是民間的需求由所謂的國家，實為國民黨處理即可。有意經營電臺人士便必須千方百計透過關係，或由中央政府民代，或是軍方情治人員人脈活動才能獲得准照，民間電臺就算成立仍在情報單位監控之下，也須撥出時間用以宣傳政策，剩下的時間自然必須妥善管理用於利潤極大化的經營。只挪出少數波段劃歸民用的政策，相較於1920年代美國的亂象，戒嚴時代的臺灣有壟斷的黨政軍廣播媒體，剩餘的頻道分配不僅利用特權關說，最後還凍結新電臺執照申請。臺灣廣播業使用政治干預或鑽營關係的方式取得執照，藉此擁有原屬公眾之稀少性波段，這種資源浪費的行為是不折不扣的競租（rent-seeking）。1976年「廣播電視法」施行，廣播業的管制生態並沒有改變。透過長期的交叉持股，民營電臺已經形成一個封閉的系統。⁹¹政府解除戒嚴令之後，廣播業仍多由國民黨和軍方操控，少數的民營電臺則多為家族經營，靠節目外包和販售廣告獲取高額利潤，也是該時代「媒體自由化」訴求的改革對象之一。⁹²

可以說，所謂臺灣廣播的「政治侍從主義」便是戒嚴時期的中廣和軍方情治單位以黨國不分的龐大資源為主要勢力。官方分配頻道有其特定選擇，民營電臺多有其政治背景，且多為情治單位掌控。民營電臺多有販賣播

89 《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0064/C24/000004。

90 「商討干擾抗制匪播問題會議紀要」，《中華電信股份有限公司檔案》，檔案管理局藏，0052/C51/000014。

91 王振寰，〈廣播電視媒體的控制權〉，收錄於鄭瑞城等著，《解構廣電媒體》，交叉持股的分析見頁113 - 115。

92 鄭瑞城，〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，鄭瑞城等著，《解構廣電媒體》，頁1 - 74；林蔭庭，〈萬年電臺萬年青〉，頁108 - 114。

音時間的商業行為，政令宣傳是不得不然，也是為了換取金錢，甚至中廣在1965年之後也全面經營商業廣告，利潤極大化動機仍存在於管制經濟體制之中。除此之外，早年天主教會有著與行政機構並存的援助物資發放網絡，表現出一種相對自主而與政府合作的關係。加上前述的反共理念接近，天主教會主持的電臺可以受到層峰信任而得以存在，成為不同於商業取向的另類民營電臺。由此觀之，臺灣實際上長期存在民間電臺，只是其功能與業務遭到獨裁政治所扭曲。

陸、結論

克雷格（Douglas B. Craig）在討論美國廣播管理的研究中，整理出幾種政策模式：自由放任產業自我規範（voluntary self-regulation）、私人獨占（private monopoly）、BBC模式、國營模式，另外美國在胡佛商務部長時代採取的產官協調，可稱為政府管制。⁹³各國廣播業發展自然不會和這些模式完全一致，但是由初期發展的經驗來看，強調統籌分配廣播資源似乎是常見的政策。在美國，波段分配議題持續被討論，實際上是被利益團體以政治遊說的方式瓜分。在英國，單一性的傳播視公共領域為一致性，所以造成政府以壟斷稀少資源以增進效率，製造能夠極大化公共福祉的假象。而戰後臺灣採取的是黨國不分的壟斷，資源既沒有公開的市場競爭，也沒有公平的分配機制。有趣的是，自然獨占的論調在廣播產業興起初期之所以能夠盛行，是相關利益團體援用19世紀的經驗，聲稱電話、電報等產業需要大量固定成本投入來達成規模經濟。⁹⁴事實上，政府與軍事才是促成廣播獨占的最大原因。近年來，按照頻道資源產權界定與新置設備資金投入競爭來分析，已經證明廣播事業不是一個獨占的產業。經由頻道波段適當的區分規劃，公共事

93 Douglas B. Craig, *Fireside Politics* (Baltimore: the John Hopkins University Press, 2000), pp.37-58.

94 Alfred E. Kahn, *The Economics of Regulation* (Mass.: the MIT Press, 1988), pp.116-123.

業自由競爭不會導致像前述民營電臺相互干擾的市場無效率，反而可能產生廠商之間互惠協力網絡的形成。

臺灣的中廣獨大是延續國民政府自1930年代便行之有年的言論管制，以及二次戰後國民黨接收的龐大資源。這種公共資源的獨佔與BBC的經營理念無法相比，戒嚴時期政府補助的廣播業除了民營與公營不分的中廣之外，只有黨政軍獨佔體制和意識形態宣傳。另外相較於美國的頻道分配商業化，此時臺灣的廣播頻道分配更加依靠政治關係來獲得經濟特權，可以稱之為「大眾傳播侍從資本主義」。但是國民黨的傳播政策是源自極權國家政治宣傳的理念，這對商業競爭有所排擠，不僅僅是廣播，其他媒體在當時也有類似的現象。⁹⁵因此，我們發現，戰後臺灣的廣播資源分配，是建立在國民政府接收設備資產之上的技術獨占，加上自製器材的不足與進口管制所產生的產業參入障礙，以及進一步對波段的全面管制造成的「人工獨占」。寇斯（R. H. Coase）在討論何以BBC堅持以獨占的方式執行廣播政策時，提及當時的三種見解：貫徹節目的一置性、維持節目水準，以及兼顧不同的公眾需求。⁹⁶這說明了BBC多年來的特色其來有自，與美國的商業主義形成強烈的對比。不過BBC的節目其實強調一置性遠大於兼顧英國各地方不同需求，直到1960年代地下電臺興起，英國政府才調整其廣播政策。⁹⁷媒體獨佔造成現狀不易改變，戒嚴時期臺灣的媒體正是缺乏競爭。

國民黨縱使以為中廣是仿倣BBC而成立，在冷戰時代的臺灣，與其他政府控制的媒體資源一樣，廣播被賦予強烈的政治宣傳任務，這種意識型態掛帥的傳播政策是極權國家的產物。⁹⁸戒嚴時期臺灣的廣播事業有著是受政治干預的一貫性，少數民間電臺的設立申請與執照更新並沒有公開的審查與

95 蘇聯視廣播為宣傳工具，見Frederick Williams, "The soviet philosophy of broadcasting", *Journal of Broadcasting* 6:1(1961), pp. 3-10. 臺灣報業的侍從主義與商業活動受到的限制見程宗明，〈新聞紙的壟斷生產與計畫性供應〉，頁85 - 121。另可參考林麗雲，〈臺灣威權政體下「侍從報業」的矛盾與轉型：1949 - 1999〉，頁89 - 148。

96 R. H. Coase, *British Broadcasting*, pp. 186-191.

97 Colin Seymour-Ure, *The British Press and Broadcasting since 1945* 2nd ed. (Oxford : Blackwell, 1996), pp. 73-78.

98 Huntly Carter, *The New Spirit in the Russian Theatre* (New York : Arno Press, 1970), pp. 292-295.

競爭。原本就已稀少的頻道資源並沒有被釋出，有許多重覆使用或僅僅用來對抗中國大陸的廣播波段。少數依靠特權成立的民營電臺在政府管制下也成為受益者，其廣播時間成為不受外來挑戰的稀罕商品，高度競爭的不是廣播頻道，因為那是威權的分配決定。高度競爭的是廣播能使用的有限時間，民營電臺掌握的少數頻道提供的播出時間成為資本主義市場有限的商品，製作的是能獲得高利潤的節目與廣告。在這個競租過程中，「關係」的考量，而不是實際的生產投資決定了頻道的擁有。取得執照後，利潤極大化的考量決定了民間電臺廣播時間的運用。黨政軍勢力控制的多數波段並沒有被有效運用，多有浪費之實。這種局勢之下，BBC標榜的教化理想被扭曲為意識型態宣傳。有限頻道提供的廣播時間商業買賣，與極權主義的意識型態宣傳這兩個極端成為1949年之後臺灣廣播事業的長期特色。除了營利性私人電臺依附關係而生，不難瞭解具有強烈反共信念的天主教會最受層鋒信任，得以經營廣播事業。而在外國勢力無法介入臺灣傳播市場方面，在臺美軍想必是個例外。

徵引書目

一、《中華電信股份有限公司檔案》（臺北，檔案管理局藏）

0052/C51/000014。○
0051/C51/000003。○
0053/C51/000007。○
0051/C51/000009。○
0052/C51/000014。○
0059/C47/000007。○
0059/C47/000008。○
0059/C51/000013。○
0062/C51/000005。○
0063/C47/000010。○
0063/C47/000011。○
0064/C24/000004。○
0064/C46/000005。○
0064/C47/000011。○
0065/C51/000009。○
0064/C51/000010。○
0065/C47/000011。○

二、史料彙編

楊秀菁、薛化元、李福鐘主編，《戰後臺灣民主運動史料彙編 七 新聞自由（1945 - 1960）》。臺北：國史館，2002年。

三、官方出版品

The Broadcasting Committee : Report (Cmd 1951) (London : HMSO, 1923),
in James McDonnell (ed.) *Public Service Broadcasting* (London :
Routledge, 1991).

Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Economics of Radio Frequency Allocation* (Paris : OECD, 1993).

四、中日文專書

- 北見隆，《中華民國廣播簡史》。雲林：神農廣播雜誌社，2008年。
- 平井正，《20世紀的權力とメディア》。東京：雄山閣，2005年。
- 夏曉華，《種樹的人》。臺北：家屬自印，2004年。
- 陳江龍，《廣播在臺灣發展史》。嘉義：作者刊行，2004年。
- 莊坤元，《走過的路》。花蓮：燕聲廣播公司，2003年。
- 周宏濤口述，汪士淳撰寫，《蔣公與我》。臺北：天下文化，2003年。
- 呂芳上、黃克武訪問，王景玲紀錄，《楚崧秋先生訪問紀錄》。臺北：中研院近史所，2001年。
- 鄭會欣，《從投資公司到「官辦商行」：中國建設銀公司的創立及其經營活動》。香港：香港中文大學出版社，2001年。
- 佐藤卓己，《現代メディア史》。東京：岩波書店，1998年。
- Charles Curran著，馮建三譯，《統理BBC》。臺北：遠流，1992年。
- Raymond Williams著，馮建三譯，《電視》。臺北：遠流，1992年。
- 趙玉明，《中國現代廣播簡史》。天津：中國廣播電視出版社，1987年。
- 羅漁、吳雁編著，《大陸中國天主教四十年大事記》。臺北：輔仁大學出版社，1986年。
- 溫世光，《中國廣播電視發展史》。臺北：作者自刊，1983年。
- 張慈涵，《廣播電視廣告》。臺北：臺北新聞記者公會，1976年。
- 劉宇聲，《臺北總教區二十五年史》。臺北：上智，1974年。
- 黨營文化事業專輯編纂委員會，《中國廣播公司》。臺北：國民黨文工會，1972年。
- 黨營文化事業專輯編纂委員會，《中央通訊社》。臺北：國民黨文工會，1972年。
- 吳道一，《中廣四十年》。臺北：中國廣播公司，1968年。

中國國民黨中央執行委員會，《廣播無線電臺年刊》。中央圖書館臺灣分館藏，未註明出版地，1929年。

五、中文論文

王良卿，〈蔣介石和1958年出版法修正案的審議風潮〉，呂芳上主編，《蔣中正日記與民國史研究》（臺北：世界大同出版有限公司，2011年），頁671 - 694。

程宗明，〈析論臺灣傳播業研究/實務的生產（1949 - 1980）與未來〉，收入http://ccs.nccu.edu.tw/UPLOAD_FILES/HISTORY_PAPER_FILES/953_1.pdf（2011年6月22日檢索）。

葉言都，〈中國廣播公司在臺灣的無廣告經營 - 收入面的考察（1949 - 1965）〉，收入陳永發主編，《兩岸分途》，（臺北：中研院近史所，2006年），頁339 - 389。

呂紹理，〈日治時期臺灣廣播工業與收音機市場的形成（1928 - 1945）〉，《國立政治大學歷史學報》，第19期（2002年），頁297 - 332。

林麗雲，〈臺灣威權政體下「侍從報業」的矛盾與轉型：1949 - 1999〉，《臺灣產業研究》，第3期（2000年12月），頁89 - 148。

程宗明，〈新聞紙的壟斷生產與計畫性供應〉，《臺灣社會研究季刊》，第36期（1999年12月），頁85 - 121。

程宗明，〈臺灣戰後廣播工業的控制與依附〉，收入陳世敏編，《傳播論文選集 1997》（臺北：中華傳播學會，1997年），頁319 - 370。

葉龍彥，〈臺灣廣播電臺的業務經營〉，《臺北文獻》，第120期（1997年6月），頁23 - 41。

鄭瑞城，〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，鄭瑞城等著《解構廣電媒體》（臺北市：澄社，1993年），頁1 - 74。

王振寰，〈廣播電視媒體的控制權〉，鄭瑞城等著《解構廣電媒體》（臺北：澄社，1993年），頁75 - 128。

王振寰，〈臺灣的政治轉型與新政商關係的形成〉，《臺灣社會研究季刊》，第14期（1993年），頁123 - 163。

葉龍彥，〈臺灣廣播電臺的重建與發展〉，《臺北文獻》，第96期（1991年6月），頁149 - 167。

林蔭庭，〈萬年電臺萬年青〉，《遠見雜誌》，第46期（1990年3月15日），頁108 - 114。

林佳龍，〈威權侍從政體下的臺灣反對運動〉，《臺灣社會研究季刊》，第2卷第1期（1989年），頁117 - 143。

史習健，〈廣播電視與電信監理〉，《廣播與電視》，第5期（1967年），頁13 - 19。

于潤生，〈臺灣廣播事業過去之檢討與將來之希望〉，《交通建設》，8:12（1959年），頁6 - 8。

夏曉華，〈我國民營廣播事業的發展〉，《主義與國策》，第60期（1955年10月15日），頁4 - 7。

柯習思（史習健譯），〈自由中國無線電廣播事業概觀〉，《交通建設》4:6（1955年），頁28 - 30。

六、西文專書

Barnouw, Eric, *A Tower in Babel*. New York: Oxford University Press, 1966.

Barnouw, Eric. *The Golden Web*. New York: Oxford University Press, 1966.

Briggs, Asa, *The Birth of Broadcasting*. London: Oxford University Press, 1961.

Carter, Huntly, *The New Spirit in the Russian Theatre*. New York: Arno Press, 1970.

Coase, R. H., *British Broadcasting*. London: Longmans, 1950.

Craig, Douglas, B., *Fireside Politics*. Baltimore: the John Hopkins University Press, 2000.

Crisell, Andrew, *An Introductory History of British Broadcasting*. London: Routledge, 1997.

- Danielian, N. R., *AT&T*. New York : Vanguard, 1939.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*. Chicago : University of Chicago Press, 1962.
- Kahn, Alfred E., *The Economics of Regulation*. Mass. : the MIT Press, 1988.
- Kenez, Peter, *The Birth of the Propaganda State*. Cambridge : Cambridge University Press, 1985.
- Krasnow, Erwin G., eds. *The Politics of Broadcast Regulation*. New York : St. Martin, 1978.
- Keller, Morton, *Regulating a New Economy*. Cambridge : Harvard University Press, 1990.
- Ray, William B., *The FCC*. Iowa : Iowa State University Press, 1990.
- Rosen, Philip T., *The Modern Stentors*. Westport : Greenwood Press, 1980.
- Smulyan, Susan, *Selling Radio*. Washington, D. C. : Smithsonian Institution Press, 1994.
- Sterling, Christopher H. & Kittross, John M., *Stay Tuned*. Belmont : Wadsworth, 1978.
- Streeter, Thomas, *Selling the Air*. Chicago : University of Chicago Press, 1996.
- Whitfield, Stephen J., *The Culture of the Cold War*, 2nd ed.. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1996.

七、西文論文

- Coase, R. H., "The Federal Communications Committee", *Journal of Law and Economics*, 2, 1959.
- Coase, R. H., "The Interdepartment Radio Advisory Committee" *Journal of Law and Economics*, 5, 1962.
- Hazlett, T. W., "The rationality of U. S. regulation of the broadcast spectrum", *Journal of Law and Economics*, 33, 1990.

Mander, Mary S., "The public debate about broadcasting in the twenties" *Journal of Broadcasting*, 28, 1984.

Martin, Albrow, "The troubled subject of railroad regulation in the Gilded Age" *Journal of American History*, 61, 1974.

Williams, Frederick, "The soviet philosophy of broadcasting", *Journal of Broadcasting*, 6 : 1, 1961.

八、訪談

張傳聖、林志龍訪問，〈吳振鐸神父訪問紀錄〉，2009年8月24日，臺中南屯天主堂（未刊稿）。

九、口述歷史

廣電百人－國內資深廣電人員口述歷史建置計畫，收入<http://www.rtv.nccu.edu.tw/100/index.htm>，（2009年9月22日檢索）。

Broadcasting in Taiwan and radio spectrum allocation under the
martial law

Chih-Lung Lin^{*}

Abstract

This paper takes investigation into the broadcasting in Taiwan since 1949. Meanwhile, this research discusses the background conditions and the authoritarian control, as well as their impacts to the broadcasting industry. Under the influence of earlier experience of the broadcasting in the West, the Nationalist Party understood the function of propaganda and took the spectrums monopoly for granted. They also thought that official allocation was necessary. However, the conflicts between Taiwan and the Chinese communist party, as well as the ideological nature of the Nationalist Party, caused the extreme bias of the resource allocation and use. Furthermore, rent-seeking occurred in the private broadcasting business development.

Keywords : broadcasting, monopoly, regulation

* Assistant Professor, Department of History, National Chung Hsing University.

