

從選舉制度與電視制度看電視競選廣告之規範

比較英、美、法、德、日與中華民國之發展

金溥聰、蘇蘅、須文蔚、朱靜女、黃昭蓉

壹、前言

中華民國於 1991 年國大代表選舉時首度開放電視政黨廣告，為國內民主政治發展開創了新頁。隨後的各項中央級民意代表選舉期間：包括 1992 年立法委員全面改選、1994 年台北、高雄二院轄市市長選舉、1995 年立法委員及省長選舉、及 1996 年第一次總統直選，中央選舉委員會均透過三家無線電視台，以公費方式播放政黨廣告或候選人政見發表會。中選會的開放電視政黨廣告與政見會，主要是基於體認台灣近年來民主政治生態遽變，街頭選戰已不能滿足選民的需要，電視競選有助於選民對於候選人及政見的認識，故開放電視媒體作為候選人競選舞臺已是一股不可阻擋的趨勢（謝復生，吳中立；1990:1-25）。

中選會雖然有此體認，但是在 1995 年第四次修訂選罷法後，它至今所開放的電視競選，卻仍只限於選罷法中第五十條之一的公費播放政黨競選廣告與政見發表會；依據現行選罷法第五十五條 第五十六條規定，候選人及政黨不得於廣播、電視播送競選廣告與從事競選活動。換句話說，現行公職人員選罷法仍不允許政黨與候選人自行播送電視競選廣告，這使得電視與選舉成為「硬被拆散的一對佳偶」（陳世敏，1994）。反觀現實，自 1993 年立委選舉起，各個政黨及候選人在第四台購買時段，播送競選廣告、從事競選活動的情形非常普遍。但是，由於選罷法雖有禁令，卻無明定罰則，所以這類「違法」的行為，在法令規範上成為死角，相關單位束手無策（李永然，1993）。

現今，面對國內各方要求矯正現實缺失、進一步開放電視競選的壓力，政府修法開放已是勢在必行，但目前對於將來應如何進一步修法與制定開放辦法，各方意見頗多分歧，看法不一。有主張仿效美國模式，採絕對言論自由原則，開放候選人自由購買電視競選廣告者；有主張走法國路線，對電視政治廣告的播放採政黨付費制，只限於公營電視台播送，同時對廣告內容予以明白限制者；也有人主張應採政黨付費制，但是在公私營電臺均可播政黨廣告，例如德國與英國。針對這些討論，本論文的主要目的是去比較其它民主國家對電視競選廣告的管理規範，企圖從中整理出可供應用之參考原則，進而對台灣未來修法開放電視競選，提供具體可行之建議。

本論文首先將討論電視競選廣告的功能與其對選民的影響；其次，本論文將從社會整體層

次去比較分析美、英、法、德、日五個國家的選舉制度、電視制度與現行電視競選管理規範，比較其相異與共通性，探討政治生態與廣電媒介生態之關係。最後，檢討台灣現況，提出結論與建議。

貳、 電視競選廣告的功能與影響

電視對政治活動具重大影響力，電視成爲選舉活動的重要主導力量，已經是全球共同的現象。許多的研究證實，電視已成爲選舉資訊的主要來源，是候選人向選民傳遞意見、直接溝通的重要管道。尤其是在全國性的選舉，選民與候選人之間較缺乏親身接觸的機會，透過電視去面對選民，說服選民，成爲候選人最佳的選擇。(Holtz-Bacha, 1990; Nolle-Neumann, 1978; Schoenbach, 1987; Cayrol, 1988; Blumler, Cayrol & Thoveron, 1987)。

近年來西方民主政治發展的新趨勢是，一方面，政黨勢力衰微，選民的政黨認同降低，選民的投票決定受到新的社會衝突與候選人價值的影響愈來愈大。因此，選戰期間，電視文宣成爲爭取游離選民選票的重要工具。

另一方面，民主選舉時，由於政治人物的政治自主權力愈來愈小，常無法保證兌現對選民的承諾；候選人的競選文宣變得愈來愈傾向象徵性的口號，而非真正滿足選民實質要求的承諾。候選人爲了爭取在政治辭藻與象徵性文宣上佔上風，積極的媒體經營策略就變的格外重要。選舉期間，政黨與候選人常依賴專業政治顧問、公關公司、或廣告公司的協助，去了解媒體記者的新聞判斷標準，想盡辦法爭取對選舉議題與個人形象的「定義權」(Holtz-Bacha & Kaid, 1995)。

一、 電視廣告之功能

美國前總統 Bush 1988 年總統大選時的廣告策劃 Ailes 曾言：「在選戰中，誰能最成功地替自己及對手下定義，誰就獲得勝利」。所以，電視競選廣告的最大功能就是去對候選人自己及其對手下定義，去傳送一些正面與負面的訊息，在選民心目中激發對己方的好感，與對對手的厭惡感 (Devlin, 1993)。電視競選廣告由於兼具聲音與影象，加上科技特效的進步，最易打動選民，現已成爲現代選戰中候選人的最愛。在美國，候選人花在電視競選廣告上的費用，約佔所有選舉經費的 75%。

候選人重視電視競選廣告的另一主要原因就是，自己能完全掌控所欲傳遞訊息的內容，投射出自己最佳的形象，不必擔心新聞媒體會有不同的詮釋。換句話說，電視競選廣告提供候選人一個絕佳的機會，去透過電視從容地掌控自己與選民之間的互動 (Kaid, 1981)。

二、 電視競選廣告之效果

儘管美國候選人對電視競選廣告情有獨鍾，電視競選廣告影響選民的效果究竟如何？對這

個大家最關心的問題，目前仍沒有絕對肯定的答案。一般認為電視競選廣告對選民產生的是一種合成效果，很難直接測量，但無人敢忽視它的間接力量。Patterson and McClure (1976)和 Kern (1989)都認為電視競選廣告對於平日對政治事務涉入不深的選民，具有較大的影響力。Patterson and McClure 並發現在 1972 年的總統大選選戰中，在約 23%的游離選民中，電視廣告影響了約 3% 選民的投票傾向。這樣的比例雖然不高，但在競爭激烈的選戰中，仍是舉足輕重。電視競選廣告比較能確定的效果是在認知層次，它可以克服選民選擇性暴露的問題；在選戰中，通常有 75%-80%的選民記得所看過的電視競選廣告(Atkin, Bowen, Nayman & Sheinkopf,1973; Swanson, 1973; O'Shaughnessy,1990)。在情感層次上，Garramone(1984,1985)以實驗法發現，負面政治廣告會影響選民心目中對提供廣告的候選人，及廣告中所攻擊對手的形象。Kaid 和 Holtz-Bacha 也經由實驗法發現，選民觀看政治廣告後，會顯著的改變對政治領袖的形象看法。

三、電視競選廣告之內容

一般人認為電視競選廣告內容過於強調個人形象口號而輕忽議題。但事實上，Patterson and McClure (1976)很早就發現，美國電視競選廣告中所提供的議題資訊是電視新聞中的五倍。Joslyn (1980)對美國電視競選廣告的長期研究發現，美國電視競選廣告的主要內容是政見議題；絕大多數的電視競選廣告，或多或少都包含議題資訊。其它國家如英國、法國與德國的電視競選廣告研究也有類似的結論(Johnston, 1991; Klein,1992)。Kern(1989)發現，在總統大選選戰結束的前幾週，候選人在電視上花錢所播放的競選廣告的時間總額，超過選舉新聞報導時間總額有四倍以上。Kern (1989)也指出，美國的選民在總統大選選戰尾聲中，從電視競選廣告中獲得了大量的選舉資訊。即使是負面攻擊廣告，都具有讓選民更加清楚認識候選人政見立場的功效 (Johnson-Cartee & Copeland, 1991)。Kaid & Johnston (1991)也認為美國負面廣告的內容較集中在具爭議性議題，而非候選人人格問題。

參、國外選舉制度、媒介制度、與電視競選廣告規範

一個國家的政治環境對該國的媒介體系與架構的發展必然有直接的關聯；而媒介制度會進而影響到政治廣告的內容與運作方式，因此，本論文這部份，將從整體層次分別探討美、英、法、德、日五國的選舉制度、廣電制度與現行電視競選管理規範，再進一步比較整理各國選舉制度與電視制度之差異與共同性。

一、美國

(一) 選舉制度

美國總統選舉是採取間接選舉制，任期四年，在每一屆改選當年，各州人民先選舉「總統

選舉人」(Presidential Electors)，其人數與各該邦的國會議員人數相當。再由總統選舉人投票選舉總統及副總統，凡是能夠得到投票總數過半數者就當選總統（薩孟武，1986：323）。

美國聯邦參議員選舉是由全州的公民投票選舉出。每州選出參議員兩名，任期六年。至於州參議員的誕生方式，有些州以「直接初選」決定各黨候選人，有些州由黨的代表會議推定黨的候選人（張寶樹，1986）。

美國聯邦眾議院議員為四百三十五人，任期兩年。眾議員的名額按各州的人口數分配，在各州名額決定後，各州依此名額劃分選區，憲法中對於選民資格及選舉方式都沒有明文規定，而交由各州自行決定。就提名的方式而言多數州採行「直接初選制度」。眾議員選舉時，一政黨在一選區內，比其他政黨能多得一票，即可囊括該區眾議員之全部名額。這是屬於小選區的單一選區制度。

美國是政黨政治運作成熟的國家，其兩黨政治的成功運作是許多國家效法的對象。美國的政黨初選制度是美國選舉制度的一大特色，它的產生和六〇年代所高漲流行的「參與性民主」的政治理念有關。直接初選制度對於政黨的影響深遠；它改變了政黨在選舉時，提名大權在握的角色。由於是公開而且直接的初選，選民沒有黨籍限制，一般選民取代政黨領袖和黨工幹部，掌控了整個提名程序。由於黨工和正規黨員不能控制或影響提名的過程；因此黨籍候選人不必依賴黨的組織，也可不接受黨紀約束，而直接訴求一般選民。這樣的制度再加上政黨認同的削弱，所造成的直接影響是，選民的投票傾向由首「政黨取向」轉向「候選人取向」，對候選人個人的忠誠逐漸取代對政黨的忠誠。

政黨初選制度盛行的影響，使得美國的總統大選中，候選人的地位凌駕於政黨，成為民眾或媒體關注的焦點，此種現象反映到電視競選時便可以發現，其主角往往是候選人，而不是政黨。

（二）電視制度

美國是全球商業電視制度的代表。在其媒介制度的形成過程中，資本主義的運作邏輯徹底發揮，使得商業媒介體系成為推動民主自由社會的一種合理的制度（洪貞玲，1994）。美國商業電視基本信念是；一個自由的廣播制度和自由的民主制度是不可分的。在廣播電視被控制的情況下，民主不可能維持；只有自由的廣電制度運行時，言論自由、出版自由、信仰自由及教育的自由才伴隨而來。美國除商業電台外，亦有公共電視；1968年成立公共廣播公司(CPB)；1969年CPB設立公共電視網(PBS)，1970年成立公共廣播網(NPR)。

美國目前的廣電媒介主要可以分為無線廣播電視、有線電視、直播衛星三大類。自從1934年的「傳播法」公布之後，「聯邦傳播委員會(FCC)」是掌理這三類廣電媒介的主要機構。但自從1984年「線纜通訊法」頒佈之後，FCC對於有線電視的管理職權已大幅移轉至各地方政府。

聯邦傳播委員會屬於獨立、具多元組織的管制委員會。聯邦傳播委員會由五位委員組成，經總統提名，參議院同意後任命。為獨立公正使、避免合議制的委員會受政黨的 control，委員會中

不得有三名以上的委員隸屬同一政黨。委員會完全獨立於任何正規的行政部門之外，不受任何內閣部長或總統的監督。

美國對於廣電媒體要求提供的服務必須要符合「公眾利益、便利、或必要原則」，並以此作為更換執照的一項依據。FCC 有權制訂法規管理傳播事業，並有權對違反規定者加以制裁，且對於管理行為所引起的爭訟案件，有權加以審理；其制裁手段主要包括書面制裁、禁制令 (injunction)、及拒絕換照三種形式。

(三) 電視競選廣告規範

美國對電視競選廣告，基本上是採取保護政治言論自由的原則。但是，電視競選廣告在美國只能在商業電視台播放；但是對於自費購買競選廣告時間數量並無限制。此外，如果候選人不接受政府選舉公費補貼，則其選舉經費亦無上限。早年，美國對於候選人購買電視廣告的花費，曾有不得超過總選舉花費 60% 的上限，但這規定現已廢止。在現實情況，一般候選人花在電視廣告的費用約佔總費用的三分之二或四分之三(Devlin, 1993)。

美國第一修正案的言論自由保護，對於選舉期間的選戰文宣關係重大。基於公共資源有限，必須服務公眾的考量，美國電視媒體雖然沒有享受與印刷媒體完全同等的選舉言論自由保護。但是，美國國會通過法律給與聯邦候選人近用廣電媒介的權利，也就是候選人的合理近用原則(the reasonable access rule)與平等機會原則(the equal opportunity)。美國傳播法(Communication Act)第 315 條中明白要求，選舉期間，在媒體近用權上，電視台必須提供平等機會給每一位經合法認可的候選人(legally qualified candidate)播送政黨廣告。

必須特別注意是，選舉期間，平等機會條款是只適用於電視台的「使用(use)」，所謂「使用」就是有候選人的聲音或畫面就算，即使候選人不是在討論與選舉有關的事務也算。但是，如僅是其它支持者露面，沒有候選人本人的聲音與畫面，就不算「使用」。候選人出現在電視新聞(bona fide newscast)、真實新聞紀錄片、真實新聞訪問、現場報導(on-the-spot coverage)中，則不視為「使用」(Bott,1990)。一旦，電視臺讓某候選人「使用」電視，有人提出要求，電視台就須依法提供對手平等機會。

但是，電視台讓某合法認可候選人「使用」電視後，它並沒有責任去主動通知他/她的對手。其它候選人必須主動在七天內，要求電視台給與公平機會，購買相等時段播出競選廣告，且電視台所收的費用，須採其它非政治廣告的最低標準(Devlin, 1993)。

美國傳播法第 315 條規定，電視台對候選人所播送的競選廣告、或公開聲明的內容，不得有任何干涉或檢查的動作。只要確定是候選人有露面、說話、或標明出資播送的影像的「使用」，電視台對於候選人所播送的內容，即使是粗俗、誹謗攻擊、沒有格調，也無權過問。電視台只能在播送時間長度上，要求候選人遵守事先約定。

另一方面，由於電視台不得干涉候選人的競選廣告內容，所以美國高等法院明白確定的保

護媒體，不會因為播送競選廣告而吃上誹謗官司。但是，如果電視臺播送的不是合法認可的候選人文宣，或不是候選人的「使用」，則不受保護。因此，對於不是候選人「使用」且含誹謗內容的存文宣，電視台有權拒絕播放(Johnson-Cartee & Copeland, 1991)。所以，所有的政治競選廣告都被要求必須註明誰是付費的廣告主，並說明該廣告是否得到候選人的同意授權。

雖然，電視台對於播送候選人合法「使用」，但含誹謗內容的電視廣告，不須負法律責任。但是，競選的廣告主、也就是候選人必須對廣告誹謗內容負完全法律責任。然而，由於選舉期間，候選人被視同「公共人物」(public figures)，所以原告要想贏得誹謗官司也很困難。美國對於政治言論的態度，基本上是依據第一修正案的原則，認為人民對於公共事務的辯論應該是熱烈、公開、不受到限制；其間包括對政府與公職人員(公共人物)採取、強烈、刻薄、令人難堪的尖銳攻擊。除非原告能證明對方是出於實際惡意(actual malice)，也就是明知所言為假，或對辨明真假，草率輕疏(reckless disregard)，否則無法勝訴。但這類的舉證非常困難。這樣的規定，反映出美國法院對選舉言論尺度，是採取寬大包容的態度。對於候選人播送不實的文宣，美國有 22 州採用不實文宣法(campaign falsity laws)及抹黑法(mudslinging laws)處罰違法候選人(Bott, 1990)。處罰方式包括，罰鍰或拘禁，或褫奪公職。但候選人被判違犯不實罪成立的例子，非常少見(Winsbro,1987)。

二、英國

(一) 選舉制度

英國也是二黨政黨政治運作成熟的國家，其政治制度是採君主內閣制的議會政治，最大特色是政黨責任制，議員須在黨與政黨領袖協調下從事議事運作。英國的選舉制度是小選區「單選區一次投票制」。採相對多數代表制，即經一次投票就可決定誰當選，不必要求達到該區半數選民以上之支持。選舉時是以政黨為取向，由黨組織及專業黨工運用所有的資源，全力輔選黨提名之候選人。由於政黨在選舉時扮演著關鍵性角色，因此如果沒有政黨的支持，幾乎沒有任何人可以在任何公職選舉中勝選。

由於政黨在選舉時扮演相當重要的角色，因此選舉期間政府對於政黨提供多種競選補助，例如提供政黨免費的廣播時間，做為「以物代替現金(subsidies-in-kind)」的補助(Nassmacher,1993)。但嚴格禁止候選人自己購買電視廣告時間。

(二) 電視制度

英國雖以公共電視 BBC 著稱於世，其廣電制度卻是商業體制及公共服務體制併行制。其商業頻道於 1955 年開播，打破了 BBC 獨佔的局面，惟其商業電視與美國不甚相同，政府對其在品質的要求仍掌握相當的控制力。

英國的廣電媒介同樣分成無線廣播電視、有線電視、直播衛星三大類。其主管機關林立，共有二十八個之多。這與英國人普遍認為「僅有一個媒介政策或政府機構是違反民主多樣性的觀念，並違反自由原則」的想法有關。

但整體而言，一般性廣電政策的主管機關為內部大臣，及其下由國家所授權成立的機關。無線電視廣播中的公共頻道是由英國廣播電視公司管理。商業頻道則由獨立電視委員會管理；適用法規是 1990 年通過的傳播法。有線電視與直播衛星也都是由獨立電視委員會管理；適用法規是 1984 年通過的有線電視及衛星廣播法 與 1990 年的傳播法。

(三) 電視競選廣告規範

英國在選舉期間，由政府提供各個政黨免費的政治廣播(political election broadcasts,PEB)時間，時間的安排由 BBC、ITV 及各大政黨所組成的「政治廣播委員會(political broadcast committee)」共同協商，自 1964 年以來，二大黨不論在野或執政，每個政黨是分配五個選舉廣告，其它小黨的時間分配的方式，則依各政黨在國會所佔議席、競選人數、與民意調查結果來分配，至於沒有席次的小黨亦提供固定的政黨廣播時間(Robertson & Nicol, 1990)。依據 1990 年廣播法規定第三、第四及第五頻道必須載播這些政黨政治廣播，但衛星電視與有線電視不需播政治廣告。英國法律規定，除了由 BBC 與 ITV 統籌開放的政黨管廣告時間之外，禁止任何人購買政治廣告時 (Robertson & Nicol, 1990)。

英國電視台對選舉新聞報導是採馬錶式的公平計算方式，所以各黨的競選廣告均會被報導。這使得英國政黨將政治廣告不僅視為傳播政黨訊息的工具，更用它製造選舉新聞，影響新聞議題。另一方面，由於新聞採馬錶式的公平計算方式，使得各政黨只要拒絕發言，就有權去否決對某一議題的討論。換句話說，基於各政黨政治廣告必須同時出現的公平性要求下，政黨在新聞處理上這方面的權力因此加大。

一般而言，在英國，當政黨廣告出現時，約有 1/3 到 1/4 的觀眾會轉台 (Scammell,1990)。政黨廣告的最主要效果，不在於實質的內容，而在於相關的新聞報導與詮釋。一般預測政黨廣告的觀眾人數正逐漸下降。1992 年國會選時，因為政黨廣告品質不錯，與新聞大幅度報導，政黨廣告的收視人口是一千三百萬人。

英國研究發現 PEB 對於游離選民較具影響力。1992 年的選舉 保守黨與工黨在選舉初支持率均為 40%；但選舉結果是保守黨以 42%比 34%勝八個百分點。一般將保守黨勝利的原因歸功於該黨在選戰時所推出的負面廣告，效果成功。一般認為，英國在短期內不太可能有自費購買政治廣告情形出現，只可能會在政黨廣告內容變化，朝更激情化與攻擊性發展，但由於有線與衛星電視台不需播政黨廣告，所以政黨廣告的效果應是會減少。

三、法國

(一) 選舉制度

法國是採取共和國體而實施內閣制的國家；也就是設有總統，又同時設有總理的雙首長制。在法國第五共和的憲政架構下，憲法上分別賦予兩者若干重要的實際權力。法國總理由總統提名任命，當總統獲得國會多數黨支持時，獨攬大權，形成所謂的「半總統制」，當總統與總理隸屬於不同政黨時 就形成所謂的「共治」(cohabitation)，兩者之間的協調至為重要。

法國每七年改選總統一次，採取全民直接選舉「兩輪多數決投票制」(張台麟，1995：8)，總計第一輪與第二輪投票，整個法定的競選期間是六週(Holtz-Bacha, Kaid & Johnston, 1994)。不同於美國兩大黨主導的政治體系，法國的政治是由多黨構成，自從1954年以後，政府一直缺乏強勢穩定的多數黨，國會立法權因此高漲。法國的國會是由參議院及國民會議二院組成，實際職權運作以國民會議為主，參議院僅是聊備一格。國民會議選舉也是採取單一選區「兩輪多數決投票制」的直接選舉，產生577位議員，任期五年。參議院則採間接選舉，任期九年，每三年改選三分之一。由於法國的總統與國民會議選舉都採兩輪絕對多數的直接選舉制度，這樣的選舉方式所造成最直接的影響，就是選舉期間，政黨色彩濃厚黨與黨之間的激烈競爭。

(二) 電視制度

法國的廣電系統，過去傳統上是採國營或公營模式，由國家經營與所有，掌控財政與首長人事任用大權，被稱為政府壟斷(government monopoly)之模式。法國在1923年的廣播法中允許私營電台，但1945年戴高樂執政後，就全面公營，並成立法國國家廣播電視公司(RTF)，隸屬於政府情報部，由政府任免負責人，經費亦由政府提供。自1981年社會黨密特朗總統執政，宣布結束國家對於廣電媒體的長期壟斷，允許設立民營電臺，朝市場經濟發展，企圖擺脫政黨控制。為朝自由化發展，法國二度修法；1982年訂廣播傳播法(Law on Audiovisual Communication)；1986年訂自由傳播法(Law of the Freedom Communication)。1984年，法國由國家控股的方式成立第一家私營的付費電視台，國家壟斷的局面才算打破，但主要的電視台依然由政府經營。

目前法國國內六家無線電視台中，有兩家屬於公營台(第二及第三台)。公營廣播電臺除了法國廣播公司所屬的「法國國內台」及「法國文化台」兩個全國性廣播網之外，全國各地共有五十三個電臺(宋明順，1992；董竹英，1993)。

1988年，社會黨在總統大選中獲勝，成立「最高視聽委員會」(CSA)與「廣播技術委員會」，負責各地區之廣播頻道管理事宜。「最高視聽委員會」由九名委員組成，為求委員會之獨立，這九名委員分別由總統、參議院議長及眾議院議長各任命三名。任期各為四、六、八年，每兩年更換三分之一的委員，現任委員不得兼任民意代表，亦不得兼職。委員會主席則由總統任命。法國廣播電視的主管機關雖然常隨著政權轉移變化，而屢有更動。但國家不干預傳播之自由精神

的原則始終不變。最高視聽委員會為獨立的行政當局，擁有制訂規章，核發民營電臺許可證，任命公營視聽機構負責人，懲處等權（董竹英，1993）。

（三）電視競選廣告規範

法國在 1988 年總統大選時成立全國傳播自由委員會(the National Commission for Communications and Liberties, CNCL)，取代原全國總統選舉控制委員會(Commission nationale de Controle de la Campagne Presidentielle, CNCCP)，負責大選時之電視廣播事宜。

CNCL 對於競選廣告的播出有嚴格的規定，只準許在公營電視台播出，對競選廣播播出時間的長短、可使用的攝影設備、與播出的時間與順序均有明確規定。例如，競選廣告，不得使用超過 40% 的檔案影片，目的是防止候選人攻訐對手過去的競選承諾；且不得在選舉最後階段，在競選廣告中，提出未曾討論過的新議題，此外，競選廣告中不得出現國旗、三色圖案、國歌、與候選人服公職時的鏡頭，以防止煽動情緒。所有播送的廣告中，只有一個廣告可以在戶外拍攝，廣告的工作攝影工作人員也必須是攝影協會的成員。由於 CNCL 對競選廣告製作過程與規格的嚴格規定，使得各個候選人的競選廣告，格式均大同小異，偏向以人頭談話，或是訪問對談的形式呈現，且內容集中在深入討論政見議題。

進一步細分，法國競選廣告的製作通常有四種形式 一) 候選人單獨面對攝影機 二) 候選人接受訪問 回答記者問題 闡述政見立場 三) 候選人與其他以辯論方式出現在攝影機前 四) 以音樂與錄影鏡頭表現。1988 選舉期間，候選人在第一輪選舉與第二輪選舉中，分別有五分鐘與十五分鐘的競選廣播時間。由於時間夠長，可以深入討論政見立場，几乎所有的競選廣告都是議題取向；CNCL 也公開呼籲候選人多討論政見議題。

1993 年法國「最高視聽委員會」(CSA) 取代了 CNCL 成為國會選舉期間的最高廣播管理機關。CSA 建議，有鑑於過去的競選廣告激不起中選民的興趣，候選人的競選廣告，需要革新現代化，提供選民較有趣、富變化的競選廣告。CSA 推薦候選人採四分鐘與一至三分鐘二種格式，同時調整播出時間，從單一晚間時段，變化為晚間、深夜、與下午三個時段。在製作技術限制也較為放寬。廣告中可以使用剪輯檔案影片、圖案形象、與舞台鏡頭。較長的競選廣告(四分鐘以上)，不得使用超過 40% 的檔案影片，較短的競選廣告(一至三分鐘)，不得使用超過 50% 的檔案影片。

法國總統大選是依據憲法、選舉法與 1964 年 3 月所頒佈之行政命令規定，選舉活動期間是政府公報公告候選人名單之日起至投票前一星期五子夜。關於電視廣告的近用權，候選人在第一、二輪投票期間，候選人各有一次近用媒體之機會。法律對於競選廣告的事前審查，並未規範，僅規定得審查提供廣告之政黨或政治團體是否適格。廣告時段分配是每一位候選人，電視 2 小時，電臺 2 小時。

國民議會議員選舉活動依選舉法，是自投票日第二十天起開始。候選人在第一、二輪投票期間，各有一次近用媒體之機會。競選廣告的製作、規畫及節目播送之條件，由視聽傳播委員會，

經諮詢國營電視及廣播公司董事會後，訂定之。在第一輪投票期間：公營電視台提供三小時節目時段，供各政黨及國民議會黨團使用。是項時間平均分爲二段，一段分配給屬多數黨之黨團，另外一段分配給其他非屬多數黨之黨團。各黨團每一段節目所分配之時間，由各有關黨團主席協議訂定之。若未能達成協議，則由上屆國民議會秘書處之成員，依照各黨派中依重要性分配。第二輪投票：電視台亦提供一個半小時廣播時段，由同樣之黨團、採比例分配之公平原則。

四、德國

(一) 選舉制度

德國政治體系採共和內閣制；是由擁有一定立法、行政和司法自治權的各州聯合組成的聯邦共和國，分別由聯邦議會、聯邦行政與聯邦法院來掌管立法、行政與司法權。德國總統只是國家權力的象徵，由聯邦眾議院與邦議會選出，任期五年。德國的行政最高機關爲聯邦內閣，由眾議院的多數黨推舉出聯邦總理，下有聯邦部長若干人。司法的最高機構則爲聯邦憲法法院（陳思澤，1996）。

德國由人民直接選舉的公職人員，只有邦議會議員與聯邦眾議院的議員。聯邦議會是德國的立法機關，分爲聯邦眾議院與聯邦參議院。聯邦眾議院爲國家最高立法機關，選舉方式採個人化的比例選舉(personalized proportional election)，每四年舉行一次，採單一選區兩票制，第一票投給政黨候選人，第二票則投給政黨本身（Holtz-Bacha & Kaid，1995）。共選出六百五十六位邦聯眾議員，其中的二分之一的席次是直接選出，剩下二分之一爲比例代表（董保城、周從郁，1994）。

聯邦參議院的功能主要是補充與牽制聯邦眾議院。聯邦參議院空選舉採間接選舉，由各邦政府任命政府成員擔任，每邦至少有三名，依人口數增加，任期與各邦議會同。（陳思澤，1996）。

在德國，政黨佔有非常重要的地位，立有「政黨法」規範。德國在 1970 年代前被視爲基民(CDU)與社民(SPD)二黨壟斷的政治。但是，自一九八九年歐洲議會選舉之後，自民黨(FDP)、綠黨(Green Party)興起，形成多黨政制的雛型（郭秋慶，1996; Holtz-Bacha & Kaid，1995）。基本上，德國的選舉，政黨居主導地位，候選人個人的色彩較淡薄。

(二) 電視制度

德國的媒介結構，從西德 1980 年代中期，就採行公私營雙軌制（1995，Holtz-Bacha&Kaid）。有鑑於新科技(有線電視與衛星)的發展，德國各邦在 1980 年代就已開始草擬媒介法(media law)用來規定興起的商營電視台。第一家私營的電台在 1984 年開播，1986 年則有各邦聯合的「邦際廣播條約」的成立。1982 年，開使對線纜(cable)的基礎建設進行鋪設，以增加商營電視台的競爭性

(錯誤! 找不到參照來源。stergaard,1992)。1991年統一後的德國訂定「邦際廣播條約(Interstate Treaty on Broadcasting in Unified Germany)」,適用範圍擴及前東德的五個邦,以規範商營電視台(石世豪,1995;Holtz-Bacha & Kaid,1995)。雖然,目前為公私營雙軌制,但是媒介集中化的程度越來越深,有線電視台的收視率節節高升,公營電視台前途暗淡(錯誤! 找不到參照來源。stergaard,1992)。

公營廣播電視台的管理分為三層。第一層的廣播委員會由各邦政府代表、社會人士代表與邦議會的政黨參加,邦政府代表只具觀察員身份。第二層則為執行委員會,由各公營廣播公司選出。第三層則為公營廣播的董事會。私營的部份是分為四層管理。第一層廣播委員會主要由社會人士組成,邦政府代表只具觀察身份。第二層則是執行委員會,由有執照的私營廣播公司選出代表。第三層則為行政與執行部,在於發給各私營廣播媒體的執照。最後一層為各私營廣播公司。私營廣播公司對於商業廣告的時間並無限制(Porter & Hasselbach; 1991)。

德國有關廣播制度的法律責任是放在邦的法律中。由於1980s代開始採廣播公私營雙軌制,因此,每個邦早先對於自己邦內的公私營廣播有不同的規定。直到1991年十六邦的首長才簽定了「全德邦廣播條約」(Interstate Treaty on Broadcasting in Unified Germany),此條約也獲得聯邦議會的認可,用來規範全德的公營與私營的廣播,成為所有邦的法律。

(三) 電視競選廣告規範

德國的電視政黨廣告(party spots)選戰中是重要的競選武器。廣告是由政黨自行選取主題、自行製作、塑造它們想要的形象。理論上,德國對政黨廣告功能的期望是服務選民,提供資訊,而不是為了提升政黨利益。

1991年的「全德邦廣播條約」中規定,非選舉期間,不論公私營電視台,均禁止播送政治團體境政治廣告。選舉期間,德國各邦法律,對於公營的電視台有明文規定,政黨與政治團體可依各政黨在議會席次,分配廣播時間(airtime)。政黨使在公營電視台的廣告時間是免費的,可是私營電視台的廣告時間,則需付給電視台基本開銷。對於所有在選舉中有登記之政黨,均可適用近用媒體的機會均等(equal opportunity)原則。

德國的政黨廣告通常在晚間新聞後播出一、二則,一則2.5約分鐘。並且。政黨需對其內容負責。政黨廣告中若是與選舉明顯與選舉無關,或是內容違反刑法,廣播電視台可以拒絕播放。

有關機會均等原則,近幾年引發一些爭議,因為有些廣播電台拒絕極右派的仇外宣傳(xenophobic propaganda)。但是法院仍判定,應根據機會均等原則予以播放。

德國的政黨廣告擁有相當高的收視率;一般估計在選舉期間,有80%的選民收看過政黨廣告(Holtz-Bacha & Kaid, 1995)。在1990的選舉中,單一的廣告收視率為20%。在1989年的歐洲議會選舉中,有50%的選民表示,從政治廣告中獲的選舉的相關資訊。Holtz-Bacha(1990)所做的研究發現,與報紙廣告、海報、廣播節目,及其它的選舉資訊來源相比,政黨廣告常常是選舉資

訊的首要來源。

五、日本

(一) 選舉制度

日本的政治體系是採君主內閣制。天皇是日本國的象徵，扮演國家元首的象徵角色，是國家的法人(陳思澤，1996)。日本國家權力的最高機構為國會，採行議會內閣制，立法，行政、司法三權明確區分。日本的國會分為參眾兩議院。1994年通過四項的政治改革，對於日本政治制度有很大的影響。這四項改革分別為眾議院的新選舉制度、眾議院議員小選區的劃分與比例代表制的分區、政治資金規正法的修正，以及補助政黨的辦法(陳鵬仁，1996)。

日本的議會內閣制下，總理(首相)由眾議院多數黨推選擔任，向議會負責。自1992年起，日本的政治走入聯合政府時代，結束自民黨三十八年一黨統治局面。1996年眾議院選舉由中選舉區制，改為小選舉區比例代表並立制，眾議員議會名額訂為五百名，其中小選舉區三百名，比例代表為兩百名(張隆義，1996)。眾議員的任期則為四年。參議員的選舉則維持原來制度，共有二百五十二人，一百人為比例代表制，一百五十二人為各都道府縣的行政選區選出，任期為六年，但每三年改選半數。國會的權力是眾議院的權力較參議院為大。眾議院握有不信任投票權(倒閣權)，絕對的預算決定權。

日本選舉制度精神是將政治活動與競選活動劃分為二，並壓制候選人的角色，突顯政黨的地位。所以日本的公職選舉法對於候選人的選舉活動規範非常嚴格(關中，1992)。政黨在選舉中是主導者，候選人是依附在政黨之下。

(二) 電視制度

日本的放送體制，最大特色在於公共放送(NHK)與商業放送兩大體系並存而立，1925年東京放送局創立，翌年成為日本放送協會(NHK)，NHK的主要經費來源為電視戶所繳的收視費；1951年民間放送誕生，形成二大體系並存(蕭素翠，1995)。這種公營與商營並存的廣播體制，是依據「電波法」、「電波監理委員會設置法」、「放送法」三法而確定(張正修，1994)。一九五三年，第一家以縣為基礎單位的民營商業電視廣播網開播。

日本的廣電與電波的最高主管機關為郵政省，負責電波頻率的分配與廣播電視事業執照的認可。郵政省下設置電波監理審議委員會。電波監理審議會設置委員五人，委員經參眾兩院同意，由郵政大臣任命。廣播電視執照的認可由郵政大臣依法辦理，年限為五年。依據日本放送法，廣播電視節目的部份，不受郵政省的管制，依照「節目製作基準」，來製作節目。各電臺依放送法規定，必須設置「節目審議委員會」，以實現自律之精神(賴東明，1993)。

日本放送協會(NHK)是唯一的公營無線電視臺。1989年，NHK的收視付費衛星電視正式開

播，有五百萬的收視戶(蕭素翠，1995)。NHK 最高的決策單位是由內閣總理大臣提名，經國會同意任命的十二位委員所構成，組成「經營委員會」。NHK 擁有兩個電視頻道(一般性及教育性)，兩個 AM 廣播網(一般性節目及教育性節目)，一個 FM 廣播網和一個短波海外廣播服務電台(Radio Japan)(蘇進添，1990)。另外，民營商業的廣播電視公司採區域配額制度，每一行政區(縣)四家民營電視台，主要城市則五家；依放送法向郵政省申請許可開播。日本主要的民營電視網有四家。

(三) 電視競選廣告規範

在 1976 前，日本對於選舉期間，利用大眾傳播媒體來競選有許多限制；1976 年後日本政府對於開放傳播媒體來競選的管制上，略為放鬆，准許政黨在選舉中自行在報紙、雜誌、電視與電台上刊出廣告，但不可在其中提到特定候選人。

前面提過，日本壓制候選人的角色，去突顯政黨的地位，所以，日本在公職選舉法中有關選舉活動的類型規定非常詳盡，其中有關廣播電視部份規定非常簡單，不論是眾議院議員之選舉、參議院議員之選舉、或督道府知縣知事之選舉，法定選舉期間，候選人的只能在電視上從事政見之發表與經歷之廣播。對於政見廣播如有違法之利用，依公選法違者處五年以下拘役或科以三十萬元以下之罰金。

六、台灣

(一) 選舉制度

我國的選舉制度因著選舉的層級不同而有不同的制度設計。但基本上仍可歸納為兩大類：第一類為「單一選區相對多數決制」，適用的選舉類型為：總統大選、省市長選舉及縣市長選舉以及各級地方首長選舉。第二類為「複選區單記非移轉投票制」，適用的選舉類型為：各級民意代表選舉，但中央民意代表選舉除了區域選舉之外，尚有以「政黨名單比例代表制」產生的全國不分區代表。

適用於各級民意代表選舉的「複選區單記非移轉投票制」，其義為：一個選區的應選名額不只一名，而不管應選名額為多少，選民都只有一票，且餘票不得轉讓。這樣的選舉制度其特色在於：(1) 一個選區中，可以同時選出兩名以上的候選人；(2) 選舉的結果，可以反應出當選人受到選民歡迎的程度；(3) 少數黨在正確的競選策略之下，候選人亦能有當選的機會(楊泰順，民 80)。

再進一步分析該選舉制度對於政黨的衝擊，可分從兩方面來看。首先對於小黨而言，若以一個應選名額為三名的選區來看，只要能掌握百分之二十五的選票，便可以產生一位代表，相較於英美的單一選區制，小黨生存的空間大為提高，但從另一個角度來看，卻也容易造成小黨林立

的狀況，不利於政黨政治的穩定。至於對大黨的影響，由於一個選民只能投一票，但一個選區卻可能有數名同黨的候選人，如此一來，便容易造成本黨候選人之間的競爭。同時也因為名額不只一名，而造成政黨中派系傾軋的局面（楊泰順，1991）。另一方面各候選人為了能夠在同黨候選人以及他黨候選人中脫穎而出，挹注大量的金錢輔助選舉，也造成了金權政治的弊端。

因此對於現行的選舉制度的流弊，有不少學者及民意代表提出改革的呼籲，在第三屆立法委員過後，行政院長連戰便曾表示，未來的選舉制度的改革將朝「單一選區」及「兩票制」的方向發展。

（二）電視制度

我國廣播電視制度所採取民營制，較接近美國的廣電制度，與歐洲各國公營或國營的電視制度有別。但有學者主張，我國的廣播電視體制是「官控商營」，此一觀點，是基於剖析廣播媒體的控制權後，所得結論。因為對媒體資本結構的控制就是掌控媒體運作的基本核心，而台灣的廣播電視深受黨政軍的控制，上述勢力透過控制大部份股權的方式，駕馭台灣主要電子媒體的運作政策與主要人事任用權。（王振寰，1993：75-128）然而，檢視公司資本構成，依公司法規定，由政府與人民合資經營，而政府資本超過百分之五十以上之公司，始為公營公司（參照公營事業移轉民營條例第二條第三款），反之，則為民營公司。目前三家電視台之政府資本，在法律上並未超過百分之五十，故應當屬於民營公司，因此，宜界定我國之廣電媒介為民營制。

近年來隨著政治解嚴，經濟自由化與民營化，我國電視制度面臨開放頻道的壓力，「第四台」與「地下電台」紛紛成立，促使政府採取一連串頻道開放的措施，包括：無線廣播頻率開放、電視頻道開放、經營電台資本額降低、有線電視法制化以及衛星電視開放等等，使得我國電視制度趨向市場化及民營化的模式。

在地方電視部份，「有線電視法」於民國八十二年公佈施行，同年年底新聞局以「有線電視節目播送系統暫行管理辦法」讓第四台業者合法化（徐美苓，1996：96-97）。

（三）電視競選廣告管理規範

台灣中央公職人員選舉罷免法第 50 條之 1 明文禁止政黨、候選人或第三人，在選舉期間，自行於廣播、電視播送廣告，從事競選活動或為候選人宣傳。但是在選舉期間，選委會則以公費方式，購買時段，提供給各政黨與候選人播送政黨廣告或舉辦電視政見發表會。

依據中央公職人員選罷法第 50 條，選委會得視實際需要，選定公職人員選舉種類，透過電視或其他大眾傳播工具，辦理選舉及政黨選舉活動；辦理辦法，則由中央選舉委員會決定。針對此點，選委會自從 1991 年國大代表選舉起，就於所有不分區中央民代選舉中，向三家無線電視台購買時段，免費提供給各個政黨播送政黨廣告。但中央公職人員選罷法中，對於政黨廣告的播送辦法，無明文規定。中選會目前對於政黨廣告播時間出長短的分配，是依各個政黨登記候選人人數比例分配。但每個政黨的國代選舉登記候選人須至少十人，立委選舉候選人須至少五人以

上，方有資格接受分配。

1995 年中央公職人員選舉罷免法第四次修定後，對於選舉期間，選委會舉辦電視政見會，有了正式訴諸文字的規定。第 50 條之 1 規定，關於中央公職人員全國不分區及省長、直轄市長選舉，各主管選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道，為候選人及其政黨舉辦二次以上電視政見發表會，每次時間不得少於一小時，受指定之電視台不得拒絕。

總統副總統選舉對於電視競選活動，也有類似的規定。總統副總統選舉罷免法第 42 條規定：中央選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道提供時段，供候選人發表政見，同一組候選人每次時間不得少於三十分鐘，受指定之電視台不得拒絕。但值得注意的是，與中央公職人員選罷法總統副總統選舉罷免法中，並無明文禁止政黨、候選人或第三人自行於廣播、電視播送廣告，只是在第一條第二項中提及，本法未規定者，依相關法令之規定。

現行中央公職人員選罷法中，雖然明白規定禁止政黨、候選人或第三人，在選舉期間，自行於廣播、電視播送廣告，從事競選活動或為候選人宣傳。但是，中央選罷法中，對於違反相關規定者，並無訂定任何強制處罰辦法。這使得在選舉期間，有些政黨與候選人敬遊走法律死角，在第四台中大量播送競選廣告，相關執法單位，束手無策。此外，選罷法中，要求廣播電台、無線電視或有線電視台對候選人及其所屬政黨之相關新聞，應有公正、公平之處理。但是，對於違反相關規定者，亦無訂定任何處罰辦法。所以，這樣的條文同樣的是，宣示的作用大於實際的效用。

對於電視選舉廣告中的負面攻擊，台灣目前是透過刑法、選罷法以及民法之規範。如電視競選廣告內容有公然污辱對手的情事，則為普通公然污辱罪。電視競選廣告內容中如出現指摘或傳述足以毀損他人名譽之事，如果非以文字或圖畫散布於眾，則成立普通誹謗罪，若以散布文字、圖畫犯前誹謗罪者，則符合「加重誹謗罪」之構成要件。值得注意的是，我國刑法中針對一般誹謗罪設有免責條件，亦即刊登選舉廣告者只要對於所誹謗之事，能證明其為真實者，以及與公共利益有關者，不罰，但是涉於私德者不在此限。

除了刑法之相關規定外，公職人員選舉罷免法第 92 條特別規定：「意圖使候選人當選或不當選，以文字、圖畫、錄音、錄影、演講或他法，散佈謠言或傳播不實之事，足以生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑。此外，如有因為電視負面廣告造成候選人名譽權侵害時，可適用我國民法第十八條「對人格之保護」之規定。對於有侵害之虞的狀況，請求法院防止之。

肆、討論與結論

Kaid 與 Holtz-Bacha (1995)指出，比較各個不同國家的政治傳播，須考慮在政治體制結構與過程，政治文化，與媒體制度的差異。而觀察政治制度的差異可從政黨的角度出發；也就是，政黨在該國選舉活動中是否居政治主導地位，候選人如無政黨支持是否有生存的政治空間。這樣的差異也反映在政黨廣告的製作資金來源上；本論文中所比較的五個外國國家；基本上可依選舉

制度與電視制度劃分成二組；一組是英、法、德、日四國，這些國家均是由政黨主導選舉，競選廣告均由政黨出資製作、主要在公營電視台分配時段、免費播放。另一組只有美國，其選舉是候選人取向；候選人可完全自由自費製作、購買時段、播放競選廣告。此外，進一步細分選舉制度，法國與美國是直接選舉總統，其餘國家均是國會內閣制、或君主內閣制；在投票制度上，美國與英國是採絕對多數制，其餘都是比例代表制(請參見表一)。

再者，從電視制度的差異觀察：美國主要是私有制其餘四國家都是公私併行制，但以公營為主。政治廣告在美國只能在商業電視台播放，在法國則不准在民營電視台出現。德、英、日雖是在公私電視台都均可播送，但仍以公營播送為主。在美國，購買廣告時間長短並無任何限制，因此愈大黨與愈有錢的候選人愈佔上風。其餘國家基本上是按照選舉得票比例分配。在美國自費購買廣告時段方式下，政治競選廣告的成品時間較短；在英、法、德免費分配時段的國家，政治廣告則較長且格式雷同性高。至於是否對廣告的內容加以限制，有人將規範管理比喻成在高空走索，一頭是意見言論的自由，另一頭則是對選舉道德與公平性的追求。美國是站在最自由的一端，採放任自由取向。法國則是站在另一端，對廣告內容，有非常詳盡限制(Holtz-Bacha & Kaid, 1995)。

簡言之，比較這五個國外國家的選舉制度、電視制度，與電視廣告規範後，我們發現的模式是，凡是選舉制度偏向政黨主導，而非候選人個人取向，且電視制度以公營為主的國家，電視競選廣告的管理規範與播送方式，單純一致，偏向由政黨統一製作，透過公營電台播出為主。例如，英國的選舉時是以政黨為取向，政黨在選舉時扮演著關鍵性的角色，只有透過政黨的支持，候選人才可能在任何公職選舉中勝選。法國的選舉強調黨與黨的左右對決，德國與法國更是在選舉中刻意壓低候選人個人的色彩，突顯黨的重要性。而這四個國家的電視制度，雖然都是公私營併行制，但是事實上，目前都仍是以公營電視為主。所以，這四個國家，選舉制度、與電視制度的整體特色相同，其電視競選廣告都是由政黨出資製作，透過公費，採分配方式，主要在公營電台播送，而且都傾向禁止候選人自己在民營電視台購買時段播送。

至於美國，由於政黨直接初選制的風行，一般選民取代政黨領袖和黨工幹部，掌控了整個提名程序，這使得美國的總統大選中，候選人的地位凌駕於政黨，成為民眾或媒體關注的焦點，選民近年的投票傾向由「政黨取向」轉向「候選人取向」，這使得候選人個人的色彩，主導整個選舉過程，政黨退居陪襯地位。而美國的商業電視制度允許候選人自由購買時段，播送電視競選廣告，更適合將個人主義的特色徹底發揮。

美國對於電視競選廣告的播送，基本政策是對合格候選人採言論自由的放任政策，但是，在媒體近用權上，美國特別注重保護各個候選人的平等機會。對於各候選人的平等「使用」電視，與廣告購買的價格，訂有詳細規定與保障，以防止電視為特定候選人所壟斷(Teeter, 1992)。對於選舉期間負面競選廣告的法律責任，則完全由候選人個人負責，媒體無須負連帶責任。但是法律是趨向對候選人的競選言論，採寬容態度，以保護言論自由。

美國式的政治選舉傳播正快速地推廣散佈於世界各民主國家，成為各國效尤的模式。美國式選戰的特色，就是將電視作為最主要的競選媒體，在選舉過程中，重視形象，強調個人化，加上選戰的電視媒體取向，使得選舉策略設計與選舉活動的操盤走向專業化。有些學者認為

(Gurevitch & Blumler,1990；Kaid & Holtz-Bacha,1995)。這種所謂選戰美國化，其實就是一種政治制度走向現代公關過程的趨勢，也就是政治人物相競透過媒體，去影響或控制對政治議題與事件的認知及詮釋。美國這種較集中於總統個人的政治選舉制度，就是將現代公關過程的表現推到最前線。同時，由政黨或候選人所製作的電視競選廣告，可以避免透過媒體的過濾與詮釋，直接訴諸選民，所以，電視競選廣告是最能反映現代公關過程的特色。同時，美國商業電視先天就較適合專業化與形象取向的美國式選戰。

反觀中華民國，我們的選舉制度採非常獨特的制度，在總統，省市長，與地方縣市行政首長之選舉採單一選區相對多數制，因此，此類選舉的風格是偏向政黨政治的對決，政黨在選舉中扮演決定性的角色。但是，在各級民意代表選舉，則採複選區單記非轉讓投票制。換句話說，同一選區內來自同一政黨的數位候選人，必須比彼此競爭，這使得競選風格與活動內容，趨向候選人個人取向，而非政黨取向。另一方面，台灣的電視制度，在過去，三家無線電視台中，官控商營的色彩突出，具有名為商營，實為公營之性質。但是，有線電視與第四家無線電台興起後，電視競爭的壓力倍增，使得徹底商業民營趨勢，似乎成為未來必然的潮流。但是，公共電視的建立，則遭受許多挫折與阻撓，一直遲遲未能通過。

依據觀察其它民主國家所得的模式，選舉的型式與風格如是由政黨、而非候選人主導，則電視競選廣告管理偏向採公費制，在公營電視台播送。台灣的選舉制度非常特殊，政黨與候選人在不同層次的選舉中，各有獨領風騷的時刻，此外，台灣目前的電視制度，尚無正式公營電視台的存在。台灣目前對於競選廣告的管理規範，則是採類似英、法、德、日的方式，由中選會分配各政黨廣告時間的長短，再由各政黨自行製作，經審查內容後，經由公費，在三家民營無線電台購買時段播送。但是，對候選人在有線電視購買競選廣告，雖有限制，卻無具體管制辦法。因此，基於參考其它民主國家對選舉制度與電視制度雙重考量，我們認為，對台灣的電視競選廣告管理，似乎應針對不同的選舉，採不同的對策。

基本上，台灣的總統與省、市行政首長選舉中，政黨居舉足輕重的主導地位，政黨色彩濃厚，故對這類選舉的競選廣告，建議除了繼續採取現行政見發表會模式外，宜增列政黨廣告的制度，參酌目前中央民意代表選舉政黨廣告播放的基本精神，由中選會分配政黨廣告時間長短，公費購買時段播送。至於廣告的管理可採法國式，對內容規格規定詳細。為了配合此種制度，一方面應當以公費向四家無線電視台及公共電視台購買時段，並考慮無線電視收視不良區域民眾之權益，也應當同時徵收有線電視的公益頻道，提供政黨廣告播送之用。在此同時，禁止民營電台或有線電視播送競選廣告的法令應當貫徹，針對去選罷法中沒有罰則的怪異現象，則應當儘速修法改正。

對於立法委員民意代表選舉，由於現行選舉制度的特色，選民投票時，候選人取向濃厚，候選人的選舉活動傾向標榜個人特色，故建議應該在候選人選舉經費設有上限條件下，允許候選人在各自選區內的有線電視上，自由購買競選廣告，鼓勵闡明政見議題與個人特色，同時，應仿效法美國，明確地規定與保障各個候選人媒體近用權的機會平等。同樣地，如果將來國內立法委員選舉，改為單一小選區二票制，強調政黨色彩時，對於競選廣告的管理，自當維持現有的政黨廣告模式，無庸改變選罷法中有關選舉活動的規範架構。

總之，我們強調的是，對於臺灣電視競選廣告的管理與開放，應該是從整體的選舉制度與電視制度去考量，為配合社會的變遷與需求，應不斷地作修正。對美國式的自由電視選舉，我們不認為需要無選擇的全盤接受，主張應該考量特有政治文化與媒介文化後，做出正確的挑選。如今臺灣選舉制度、電視制度、與競選廣告管理所處的特殊組合，是本論文中其它民主國家所沒有面臨的問題，為何如此?這或許是我們在擷取採行各種西方民主制度時，所應深思的地方。

表格 1: 美、英、法、德、日、中華民國 六國選舉制度 媒介制度與電視競選廣告播送之比較

		媒介制度	競選廣告製作	電視播送	內容審查
美國	總統制 (一票制) (絕對多數投票制)	公/私營雙軌制(私營為主)	候選人、 政治行動委 原會	商業電台 (自費、自由購買、無限制)	無
英國	君主內閣制 (一票制) (相對多數投票制)	公/私營雙軌制(公營為主)	政黨	公/私營電台 (公費、二大黨各五個，小黨 分配)	無
法國	雙首長制 二輪投票制) (絕對多數投票制)	公私營雙軌制(公營為主)	政黨	公營電台 (公費、按政黨比例分配)	規定詳細
德國	國會內閣制 (兩票制) (比例代表制)	公/私營雙軌制(公營為主)	政黨	公/私營電台 (公費、按政黨比例分配)	無(電視台得拒決明顯違法 之廣告及明顯與選舉無關之 廣告)
日本	君主內閣制 (兩票制) (比例代表制)	公/私營雙軌制(公營為主)	政黨	公/私、營電台 (公費、按政黨比例分配)	限政見發表與經歷廣播
中華 民國	總統/內閣制(?) (一票混合制) (區域+比例代表 制)	民營制(無線電視 台官控商營)	政黨/ 候選人	民營電台 (公費、按政黨比例分配)	有審查規定

參考書目：

一、中文部份

田中宗孝(1993)：《日本公職選舉法解說》，劉好山 譯，台北：中央選舉委員會。

石世豪(1994)：〈電視無疆界---歐洲化與商業化趨勢下的德國電視法制新秩序〉，《廣播與電視》，第一卷第四期，頁 67-88。

宋明順（1992）：〈法國「最高視聽委員會」的組織與功能〉，《社教雙月刊》，第四十九期，頁 39-43。

李永然(1993)：〈大眾傳播與選舉文宣之法規〉，《法律與你雜誌》，第 64 期，頁 8- 14。

洪貞玲（1994）：〈廣電商業體系霸權的建立：美國廣電資源爭奪戰〉，《當代雜誌》，第一〇二期，1994.10.01。

張正修（1994）：〈從電波公有論談廣電法制模式〉，收錄於 江文瑜編《媒體改造與民主》，頁 165-212。

張隆義(1996)：〈日本眾議院選舉今後政局的走向〉，《問題與研究》，第三十五卷第十二期，頁 59-68。

張寶樹(1986)：《美國政黨與選舉制度》，台北：商務印刷局。

郭秋慶(1996)：《德國選舉制度與政黨政治》，台北：志一出版社。

陳世敏(1994)：《媒介生態與政治生態：選罷法第五十五條之研究》，一九九四年傳播生態學術研討會論文。

陳思澤編譯(1996)：《當代比較政府》，台北：風雲論壇出版社。

陳鵬仁(1996)：〈日本的政黨與國會選舉〉，《中國文化大學政治研究所學報》，頁 61-75。

董竹英（1993）：《從歐洲看我國未來公營視聽傳播機構之輔導與發展方向之研究》，行政院新聞局研究報告。

董保城、周從郁(1994)：《德國選舉罷免法》，台北：中央選舉委員會。

劉幼俐（1994）：《傳播科技衝擊下的傳播法規與傳播管理機構》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

蕭素翠(1995):〈日本電視媒介生態發展之研究--以新媒介與電視發展為軸心〉,《廣播與電視》,第二卷第一期,頁 213-225。

賴東明(1993):〈日本郵電省〉,收錄於 行政院新聞局 《加、美、日三國廣播事業考察報告》。台北:行政院新聞局。

謝復生、吳中立(1990):《開放電視競選可行性研究》,中央選舉委員會委託研究。

薩孟武(1986):《政治學》,台北:三民。

關中(1992):《日本政黨與政治模式》,台北:財團法人民主文教基金會。

蘇進添(1990):《日本新聞自由與傳播事業》,台北:致良出版社。

二、英文部份

Stergaard, B. S. (1992). *The media in Western Europe: The euromedia handbook*, London: Sage

Atkin, C., Bowen, L., Nayman, O.B., & Sheinkopf, K.G. (1973). Quality

versus quantity in televised political ads. *Public Opinion*

Quarterly, 37, 209-224.

Blumler, Cayrol & Thoveron, (1987) 法文轉引自 Holtz-Bacha, C. & Kaid,L.

L. (1995) *Political advertising in western democracies*, Newbury

Park, CA: Sage.

Bott,(1990) *Handbook of United States election laws and practices:*

political rights. New York: Greenwood Press.

Cayrol, R. (1988). *The electoral campaign and the decision-making process*

of French voters. In H. R. Penniman (Ed.) *France at the polls, 1981*

and 1986 (pp. 130-154). Durham, NC: Duck University Press.

Devlin, L. P. (1993). *Contrasts in presidential campaign commercials of*

1992, *American Behavioral Scientist*, 37:2, 272-290.

Garramone, Gina M (1984). Voter responses to negative political ads.

Journalism Quarterly. 61, 250-259.

Garramone, Gina M (1985). Effects of negative political advertising: The roles of sponsor and rebuttal. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 29, 147-159.

Gurevitch, M. & Blumler, Jay G. (1990). Comparative research: The extending frontier. In David Swanson & Dan Nimmo (Eds.), *New directions in political communication: A sourcebook* (pp. 305-325). Newbury Park, CA: Sage.

Holtz-Bacha, C. & Kaid, L. L. (1995). *Political advertising in western democracies*, Newbury Park, CA: Sage.

Holtz-Bacha, C.(1990). Videomalaise revisited: Media exposure and political alienation in West Germany. *European Journal of Communication*, 5, 73-85.

Holtz-Bacha, C., Kaid, L. L. & Johnston, A. (1994). Political television advertising in western democracies: A comparison of campaign broadcasts in the United States, Germany, and France, *Political Communication*, (11): 67-80.

Johnson-Cartee, K. S. & Copeland, G. A. (1991). *Negative political advertising: Coming of age*, Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Johnston, Anne (1991). Political broadcast: An analysis of form, content, and style in presidential communication. In Lynda Lee Kaid, Jacques

- Gerstle, and Keith Sanders (Eds.), *Mediated politics in two cultures: Presidential campaigning in the United States and France* (pp. 59-72). New York: Praeger.
- Joslyn, R. A. (1980). The content of political spot ads. *Journalism Quarterly*, 57, 92-98.
- Joslyn, R. A. (1981). The impact of campaign spot advertising on voting defections, *Human Communication Research*, 7: 347-360.
- Kaid L. L. & Johnston, A. (1991). Negative versus positive television advertising in U.S. Presidential campaigns, 1960-1988. *Journal of Communication*. 41, 53-64.
- Kaid, L. L. & Holtz-Bacha, C. (1993). Audience reactions to televised political programs: An experimental study of the 1990 German national election. *European Journal of Communication*, (8): 77-99.
- Kaid, L. L. & Holtz-Bacha, C. (Eds.)(1995). *Political advertising in western democracies*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Kaid, L. L. (1981). Political advertising. in Dan Nimmo & Keith Sanders (Eds.), *Handbook of political communication* (pp. 249-271). Beverly Hills, CA: Sage.
- Kern, M. (1989). *30-Second politics*. New York: Praeger.
- Klein T. (1992). *Zum Wandel des Kommunikationsstils in Wahlwerbespots von 1972 bis 1990*. 轉引自 Kaid, L. L. & Holtz-Bacha, C. (Eds.)(1995). London: Longman.
- Nassmacher, K. H. (1993). Comparing party and campaign finance in western

- democracies. in Gunlicks, A. B. (Eds.), *Campaign and party finance in North America and Western Europe* (pp. 233-267). Oxford: Westview Press.
- Nolle-Neumann, E. (1978). The dual climate of opinion: The influence of television in the 1976 Western German federal election. In M. Kaase & K. v. Beyme (Eds.), *Elections and parties*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Shaughnessy, N. (1990). *The phenomenon of political marketing*. New York: St. Martins Press.
- Patterson, T. E. & McClure, R. D. (1976). *The unseeing eye*. New York: Putnam.
- Porter & Hasselbach(1991) *Pualism, politics and the marketplace--the regulation of German broadcasting*, London: Routledge.
- Robertson & Nicol, (1990) *Media law: the rights of journalists and broadcasters*.
- Scammell, (1990). Political advertising and the broadcasting bill. *Political Quarterly*. 61(2), 200-213.
- Schoenbach, K. (1987). The role of mass media in West Germany election campaigns. *Legislative Studies Quarterly*, 12, 173-394.
- Swanson, D. (1973). Political information, influence and judgment in the 1972 presidential campaign. *Quarterly Journal of Speech*. 59, 130-142.
- Teeter, D. L. and LE Duc, D. R. (1992). *Law of Mass Communication : Freedom and Control of Print and Broadcast Media*. New York : Foundation Press, Inc..
- Winsbro, J. (1987). Misrepresentation in political advertising: The role

of legal sanctions. *Emory Law Journal*, 36, 853-916.