
國際電波頻道分配原則的峰迴路轉 ：「霸權危機」的分析觀點

林麗雲*

摘要

電波頻道是重要而有限的資源。如何在自由及公平的基礎上分配此資源，一直是國際社會中重要的議題與爭論的焦點。本文即分析二十世紀中國際電波頻道分配原則的制定與轉折。綜合了主要研究學派——現實主義與霸權分析，本文提出了一個新的分析架構。本文的分析指出，在國際政經結構的架構下，控制物質（如電波頻道）者也必須爭取政治與意識型態的領導權；但是，控制卻可能埋下反制的種子。在控制與反制的辯證過程中，歷史可能從一個時期轉變到另一個時期。在不同時期中，頻道分配原則可能有所轉變，但也有新的爭議。最後，本文將指出，如果這種「霸權危機」的趨勢持續到下一個世紀，則國際社會將還是有競爭與爭議、控制與反制、收編與不滿。而這些不安的情況，是邁向下個世紀前所必須駐足長思的。

關鍵字：國際電訊傳播、電波頻道分配、傳播史、霸權、危機

* 輔仁大學新聞傳播學系助理教授。

壹、研究緣起

一百多年前，馬可尼¹（G. Marconi）致力於研發無線電傳播的技術。他興致勃勃地請義大利政府給予幫助，不料卻遭白眼。當義國拒絕馬可尼的提議時，大概萬萬沒想到：這種傳播方式會對二十世紀的人類社會產生重要的意涵。在碰了一鼻子灰之後，馬可尼轉而求助於當時聲勢如日中天的「海上霸權」大英帝國，並獲賞識；得到青睞的馬可尼於是快馬加鞭地進行研究，於1899年成功地讓無線電負載訊息，飛越英吉利海峽。不旋踵（1902年）無線電波又遠渡大西洋，躍馬美洲大陸（Fortner，1993：95-96）。百年前最強的帝國果然「獨具慧眼」，預見無線電的美麗遠景，而及時給予獎掖研發。

此後迭興的各個強權與鉅子也都分享了無線電的好處，盡其所能地抓緊它、開發它、運用它。例如，無線電在二次大戰期間用來從事通訊、宣傳與偵測等軍事用途，在1960年代用來發展衛星服務，到了1990年代更提供個人行動通訊的服務。目前，它正與其他傳播方式進行「聚合」（convergence），被認為是打造未來「資訊社會」的重要物質之一（增田米二，1988；Straubhaar & LaRose，1996）。綜觀百年來無線電的發展，它可以說是由點到線，由線到面，由國際、洲際乃至星際，其使用者的層次，也涵蓋了個人、國家及全球。它所組成的資訊網是越來越細，也越來越密了。

這麼奇妙的無線電傳播，到底是什麼呢？無線電傳播的過程，簡單說來，是把訊息負載在電波上，傳到遠方²。當電波的頻率（即

¹ 馬可尼是無線電的發明者，成立馬可尼公司，並從中大發利市。

² 正如 Shannon 與 Weaver 所描述的，無線電傳播的過程是由「訊息來源」（source，如電台 D.J.）發出「訊息」（messages 如歌曲），「訊息」轉換

單位時間內，電波的數目，以 Hz 為單位）越高，所負載的訊息也越多。過程中，為使傳播之各類訊息（如聲音、影像等）達到一定的速率與品質，任何一種無線電傳播（如電視或廣播）不是只由單一頻率完成，而是由一組相鄰頻率合組成一個頻道來傳播（Whitehouse, 1986）。

由此可知，電波頻道是無線電傳播中重要的介質。它有一些特質，值得吾人深思。一方面，電波頻道用之不竭，也不易損壞，且不需特別維護，因此是重要的資源；另一方面，如果在同一個地理區同時使用同樣的或相鄰的頻道，可能會互相干擾，所以頻道也是有限的資源（Melody, 1980: 393; Leive, 1970: 15-16）。對於此重要資源，如果沒有善加利用，可能會造成資源浪費。但是，如果完全放任個人使用，而不做分配，可能會發生干擾。而分配的過程中，如果有不公平的情況，可能會造成資源壟斷，而引起爭端³。因此，頻道分配過程中，「誰？取得什麼？為什麼以及如何取得？」（who? gets what? why and how?）是十分重要的議題（Hamelink, 1994: 75）。也因此，大部份國家都有負責管制的機關（如美國的聯邦傳播委員會，台灣則由新聞局會同交通部聯合管理）來制定頻道分配原則。

國際社會中，電波頻道的分配即是十分重要的議題。因為無線電傳播不受國界限制，傳播的對象也很廣，是國際傳播中重要媒介；所以，大部份國家需要它來對外傳播與聯繫。但是，如果各國未能彼此協調，即可能相互干擾。因此，各國有必要合作制定頻道分配

成適當的「訊號」（signals），負載在「發射機」（transmitter）所發出的電波上，在空中傳輸後，由「接收器」（receiver 如收音機的天線）接收，再還原成訊息後，最後傳到「目的地」（destination，如聽眾）。McQuail & Windahl (1981): 12。

³ 關於台灣電波頻道分配上所引起的爭議，請見鄭瑞城（1991）。

的原則；同時，制定的過程中，各方都會想為自己爭取到更多的頻道（Segal，1983：311；Leive，1970：18）。國際社會中這種矛盾而複雜的關係，是需要調處的。目前，國際上主要的管制機構是「國際電訊聯盟」⁴（International Telecommunication Union，以下簡稱ITU）。它擔任著規範（減少電波干擾）、分配（即分配頻道）及發展（包括協助各國的電訊發展）的角色（Segal，1983：329-30）。

對於國際上頻道的分配，ITU 主要採取兩個原則。第一種是「先到先得」（first come, first served；*a posteriori*）原則。在此原則下，想要使用頻道者，只要不會干擾到其他使用者，即可自由地使用；後來的使用者不得干擾其使用；ITU 的角色主要是確保沒有干擾的問題，除此之外採取較少的管制，也不會做預先的分配。支持此原則者（主要是科技較先進國家）的理由是經濟效益。他們認為：人們受到較少管制，將能充分地運用資源來研發科技，結果將有益全體人類。反對者（科技較落後的國家）則認為：電波頻道本應是人類共享的資源，此原則卻讓科技較發達的國家或集團佔據大多數的頻道，限制其他國家使用的機會，因而加深國際間的不平等⁵（Hamelink，1994：74-75）。

反對「先到先得」原則的國家則提出「事先計畫」（*a priori*）

⁴ 如稍後所述，國際無線電的協調與管制，是從1903年開始；當時所成立的管制機關是「國際無線電聯盟」（International Radio Union，IRU）；此聯盟在1932年與「國際電報聯盟」（International Telegraph Union）結合，成立「國際電訊聯盟」（International Telecommunication Union，ITU），是國際上管制有線及無線傳播的主要機構。ITU在二次大戰後成為聯合國之下的一個附屬機構。

⁵ 關於「先到先得」與「事先計畫」原則的激烈辯論，主要的戰場是在1970年代ITU的會議，詳見本文第二部份歷史分析的第三時期「霸權與反霸權時期」。

的原則。他們認為：因為電波頻道是人類共享的資源，各國應有平等的使用權；因此，國際的管制機構應根據各國現在及未來對於頻道的需求，事前加以分配。反對「事前計畫」者（主要是科技先進國家）則認為此原則並不符合經濟效益。他們指出，有些國家根本沒有能力使用分配到的頻道，有科技能力的國家卻苦於沒有充足的頻道來做進一步研發，結果造成資源浪費與科技停滯發展（Hamelink，1994：74-75）。

由於這兩種原則對國際電波頻道的分配以及國際廣電的秩序有深遠的影響，因此，值得我們深思：歷史的過程中，這些原則形成的背景為何？引起了哪些爭議？又發生哪些變動？對國際社會有哪些意涵？

進行此分析將有幾項重要意義。首先，電波頻道是國際上重要的資源，以它為分析的對象，有助於了解國際傳播資源的分配型態。其次，由於這些原則的形成與變動受國際權力結構的影響，研究的結果將有助於透視國際權力的本質。再之，長期性的歷史分析將可了解國際傳播發展的趨勢，這些趨勢將可幫助我們了解未來可能推演的型態（scenarios），雖然這些趨勢未必會「決定」未來，也未必能向世人顯示歷史必然的發展（Popper，1957：126）⁶。

過去對於此一主題的探討，大致採取兩種途徑⁷。它們有不同的假定、研究主題與解釋架構。第一種是「現實主義的途徑」（the realist approach）。這個途徑假定：國際傳播中，各國家與集團為了維護自身的利益而從事競爭，結果會造成衝突（Mowlana，1997：2）。

⁶ 根據 Popper 的說法，歷史主義者相信歷史的發展是由「不變的法則」所決定，但他們卻忽略了社會中的變動是結構性的，也是不可知的；因此，從歷史中學習到的發展趨勢，只是幾種可能性，並不是絕對的。

⁷ 一部份的文獻並沒有明確地說明其所採取的途徑。這裡所做的分類是筆者根據他們分析的面向、所持的立場及所做的解釋。

採用此途徑的研究主要分析以下問題：在政策制定的過程中，各角色例如國家或集團，如何鞏固利益，施展權力，並影響國際組織的決策⁸。這個途徑能解釋現實政治中的衝突過程，也能闡明在強權的影響下，ITU 的自主性其實是相當有限的。但是這個途徑較著重微觀的權力分析，忽略了國際政治經濟大環境對權力運作的影響。因此，它無法完全解釋在不同歷史情境下，各國的立場如何形成及為何轉變。

第二種是「霸權的途徑」(hegemony approach)。這個途徑結合了國際政治經濟學的分析與 Gramsci 的霸權分析。它基本上假定：在國際社會中，各國家及集團會競相控制資源；控制物質資源者，也必須爭取政治及意識型態上的領導權 (Cox, 1983; Lee, 1996)。

在研究上，此途徑會分析在歷史的過程中，宰制者（如國家與集團）如何控制物質，如何影響政治決策，又如何運用適當的論述來穩定其權力結構。此途徑的優點是以宏觀角度來分析國際資源的控制，以及如何穩定控制。但是，這個途徑把控制視為穩定權力的機制，可能會陷於功能論的窠臼，而忽略了控制可能滋生矛盾。換句話說，控制可能是一刀兩刃：它一面穩定了統治權力，另一面卻埋下了不穩定的種子；例如，控制的代價可能很高，卻未必完全奏效，甚至會激發反抗的思想⁹。因此，這個途徑不大能解釋為什麼霸權會式微，以及為什麼會有反霸權運動？而這些不穩定的情況通常不是偶發的，而是源自社會體系中結構性的矛盾與緊張

⁸ 一些重要的電訊傳播研究者及電訊傳播研究期刊（例如 *Telecommunications Policy*, *Telematics and Informative* 等）的文章大多採取此途徑。

⁹ 例如，帝國主義國家必須有固定的花費來維持軍事與文官等系統，而殖民地人民卻可能會不滿，甚至萌發對過去祖國的浪漫憧憬。

(Habermas , 1973 : 4-7)¹⁰。

針對以上兩個途徑，本文將提出新的分析架構——「霸權危機」的觀點。首先，正如「霸權途徑」所指出的，國際政治經濟體系的架構較能觀照各角色（如各國家與集團）的利益及衝突，依此觀點，本文將分析：各歷史階段中，國際政經結構為何？哪些集團控制了物質資源？他們又如何爭取政治與意識型態上的領導權，以穩定其控制。以本研究的主題為例，為了爭取頻道資源，科技先進的國家會聲稱：「先到先得」原則會促進科技的發展，將有利全體人類。這些國家並透過政治運作的過程，要求 ITU 實踐此原則。但是，這個原則讓少數國家控制了重要的頻道資源，開發中國家與先進國家的差距越來越大，根本無法達到所稱「利益均霑」的結果。因此，此原則受到開發中國家不斷的質疑。其次，在自由競爭下，少數握有資源的國家會爭奪資源，甚至不惜發動戰事¹¹；競爭的結果卻可能兩敗俱傷。這些不穩定的狀態不是偶發的，而是源自體系內內蘊的矛盾——控制與反制的相隨相生。在控制與反制的辯證過程中¹²，歷史可能從一個階段轉變到另一個階段。

根據以上的分析架構，本文假設：某一時期中，國際霸權會影響電波頻道原則的制定，同時可能埋下不安的種子。

在歷史分析中¹³，基於研究的假設，本文將根據國際政經結構的

¹⁰ 反霸權的運動不宜視為「偶發事件」，因為社會體系與一般的生物體系不同；社會體系沒有邊界，也沒有範圍；任何事件的發生，可能都源自社會結構的問題或緊張。（ Habermas , 1973 : 4-7 ）。

¹¹ 戰爭的結果，戰敗國可能會自廢武功，而戰勝國也可能必須付出高昂的代價。

¹² 歷史的辯證過程是指歷史的發展中有正向的力量（如控制），同時也有負向的力量（如反制）；正負的力量會促使歷史從一個階段轉變到下一個階段。

¹³ 關於傳播史研究方法的討論，見林麗雲（1999），〈為傳播研究另闢蹊徑？——傳播史研究與研究途徑〉，發表於中華傳播學會1999年論文研討會。

變遷將二十世紀予以分期，探討每一時期中霸權的形成與運作，以及電波頻道分配原則的制定與不穩定。

第一期是殖民帝國霸權時期（1903-1945），從1903年（該年國際間開始分配電波頻道）到二次大戰結束，殖民主義國家掌握世界的霸權，也主導ITU的運作與電波頻道原則的制定。

第二期是美國霸權時期（1946-1970），二次大戰後，美國取得了國際上物質、政治、意識型態的領導權，它影響了戰後ITU的角色；在其運作下，「先到先得」的原則延伸到衛星傳播的領域。

第三期是霸權與反霸權時期（1971-1985），當美國霸權有轉弱的跡象，第三世界國家逐漸聯合起來，要求ITU維護其權益，並用「事前計畫」的原則來分配重要資源。

第四期是跨國集團霸權時期（1986-目前），在傳播電訊事業自由化的趨勢之下，跨國傳播集團在全球政治經濟佔重要的地位，影響了ITU的運作，也爭取到頻道資源。

貳、霸權危機下的國際電波頻道分配原則

1. 殖民帝國霸權時期（1903-1945）

自從十八、十九世紀工業革命以來，歐洲各國的生產力提高，在國內市場飽和後，轉向海外開疆拓土，以取得新的市場及廉價的原料與勞工。對於新取得的疆域與人民，帝國主義國家主要採取殖民主義的統治，殖民母國不但剝削殖民地經濟上的資源（如土地、原料等），也掌握了其政治權力（如設立殖民地政府由母國派員管理）及文化生活（如語言、宗教等）。到了本世紀初，殖民帝國能夠有效統治（effective occupation）的地區，遍及三大洋、五大洲（袁明，1994：80-99）。

當時，與殖民帝國主義相隨相生的主流意理是「經濟自由」，即「放任市場自由運作」（*laissez-faire*）。這個思想擷取古典政治經濟學的宗師亞當·斯密思想的一部份：應放任市場中無形之手，才能充分競爭，累積財富。在此意理的引導下，國家被認為不應該干預自由市場的運作；但是國家並非完全不作為，而是保障自由市場的運作，排除限制市場競爭的因素（Hobsbawm，1976：225-248）。因此，國際貿易中，如果有地區採取閉關政策，阻礙國際自由市場的運作，則國家應代表商業利益，出面叩關，打入市場，甚至用武力將彼邦納入殖民帝國的版圖。

為連接帝國與海外殖民地，殖民帝國也積極地運用當時最新的傳播科技，來鞏固優勢。正如加拿大的政治經濟學者 Innis（1972）所言，傳播媒介具有時間或空間的特質，是帝國必須妥善運用的¹⁴。對本世紀初的帝國而言，傳播科技能減少時間或空間的限制，使商業及政治的訊息在較短時間內，從母國傳到殖民地，減低統治上的不確定性。因此，十九世紀後半葉，越洋電纜才剛在 1866 年發展出來，英國即在 1870 年完成到孟買的電纜，1872 年又延伸到澳洲。電纜電報一度被認為是連接整個大帝國的好工具（Fortner，1993：91）。

與電纜比較起來，二十世紀初期發展出來的無線電更具備了一些優點，是電纜望塵莫及的。電纜傳播需要架設海底線纜及地面中繼站，工程上較複雜、維修較不易，成本也較高；而且它的使用者大多是機構及少數的精英訂戶。相對地，無線電傳播的介質——電波——是隱形的、不佔空間，而且它的架設工程也較簡單、花費也較低；並且它可以較廣泛地傳遞訊息給一般人。因此，本世紀初期，

¹⁴ Innis 稱某一個媒介在時間或空間上的特質為「偏倚」（bias）。媒介之「偏倚」特質會形塑某一時期的文明。他也認為，各時期的帝國必須掌握媒介的特性，才能長治久安，否則會被其他的帝國所取代。Innis（1972）。

當帝國亟需加強對內聯繫與對外競爭時，無線電即成為便捷的工具。

在運用無線電傳播時，在自由主義的推波助瀾下，各國政府及旗下無線電業者會試圖擴大自身利益，互相競爭。競爭的態勢，即為世界第一次廣播會議拉開序幕。

當時，英國馬可尼公司為了壟斷無線電器材的市場，限制馬可尼無線電操作員不得與使用非馬可尼器材的船隻聯繫。1902年德國 Deutschland 號船即因馬可尼公司拒絕接收船上的求救訊號而罹難（Fortner，1993：96）。為此事件，德國在1903年召開柏林會議¹⁵，會中決定：各港口電台均須與到港船隻聯絡。此會議在三年後也針對電波干擾的問題，作成決議：與會國家應把電台名稱及其使用頻道等資料向ITU登記；之後若要成立新電台者，不得干擾已向ITU登記有案的電台。各國雖然沒有義務一定遵守此原則，但只要電台之間因頻道干擾而發生爭議，向ITU登記的電台便握有較多的談判籌碼（Hamelink，1994：75；Leive，1970：40-41）。

這套運作方式即是「先到先得」原則的雛型。它基本上反映了當時西歐「自由主義」的意理。也就是，在最少的管制下，使用者只要沒有干擾到其他使用者，即可自由地使用資源。

隨後，國際廣播及電訊會議一次又一次地召開，「先到先得」的原則也越來越明確。1920年ITU的會議確立：新的頻道使用者不得干擾已向ITU登記的電台（Hamelink，1994：75）。1932年的馬德里廣播電報會議確定：ITU的「頻道登記表」具官方的地位；所有的頻道使用者有責任告知ITU其可能造成的干擾。雖然向ITU登記或告知ITU者沒有法律上的「優先權」（priority），實際上ITU

¹⁵ 當時與會的主要是西歐國家，英國並沒有參加此會議，美國也因採取「孤立主義」而沒有參加。

會給先到者優先的考慮，並保障他們不會受到干擾¹⁶（Leive，1970：43-45）。

「先到先得」原則的確立有助於殖民帝國的擴張，因為它們有效統治的區域從地面延伸到空中。與其他地區的國家比較起來，殖民帝國較早有無線電傳播的技術。這些科技先進的國家，在「先到先得」的原則下，受到了極少的管制與相當的保障。因此，他們能在這一段時間內使用充分的頻道，來維持母國與殖民地的關係。例如，在1930年前，荷蘭已經能用二十種語言對各地的殖民地播音（Fortner，1993：125-126）。國際資訊的流通主要由殖民母國的幾個首都，呈放射狀向外傳出；相對地，各殖民地對外的通訊，主要由首邑連接到母國的首都，較少聯結到其他殖民地。甚至，殖民地首邑必須經由母國的首都才能到達該殖民地的其他地區（Mowlana，1997：46）。國際資訊流通不均衡的情況，在這個時期隱然可見。

對於當時國際傳播潛在不平等的現象，ITU 並無回應。在列強環繞之下，ITU 的自主權是有限的，它只是殖民主義國家霸權的運作機關，或互爭雄長的角力大會。它的主要會員國只是西歐幾個國家，即使後來參與 ITU 的國家數目有所增加，但在當時國際權力失衡的情況下，各殖民地並沒有權利參加 ITU，而是由其母國代表他們參與 ITU 的會議。因此，殖民帝國（如英國、法國等）在 ITU 各有七票的投票權。美國與德國也分了幾杯羹，各有六票之多

¹⁶ 對於先到者有沒有法律上「優先使用權」（priority），當時 ITU 的會員國有不同的意見。有的國家（如英國）認為：各電台只要給 ITU 設立的通知（notification），且不會干擾到其他的電台，即享有「優先權」。另外一些國家（如美國）則認為，ITU 最好減少對國際電訊事業的干預，「告知」（notification）最好只是純粹提供「資料」（information）。對於兩造的爭議，ITU 只能採取妥協的立場，並沒有明確的決議（Leive，1970：43-45）。

(Fortner , 1993 : 95 ; Lee , 1996 : 60) 。

但是，「先到先得」的原則卻為帝國主義國家埋下不穩定的種子。首先，當「先到先得」原則確立的時候，各國對頻道的需求，還不是很高；所以，放任各國自由地使用頻道，較沒有頻道干擾與不足的問題。但是，當無線電傳播所能提供的服務越來越多，各國逐漸意識到頻道的重要，被訂走的頻道數目也越多。有的國家，例如蘇聯即向 ITU 登記大量的頻率，其數目遠遠超過他們當時及其後實際的需求 (Leive , 1970 : 65) 。因此，二次大戰之前，歐洲的天空已經很擁擠了 (Fortner , 1993 : 152) 。有的電台一開始即使用低功率發射機，短時間之內沒有引起干擾，等到人們聽慣這些服務，電台再增加功率擴大收聽範圍，就會干擾到其他電台，但因人們已習慣這些廣播，ITU 也就不會要求停播了 (Luther , 1988) 。因此，電波頻道干擾與不足的問題日益嚴重。

對於這些越來越紛亂的情況，ITU 無力解決。在自由主義的意理之下，ITU 對電波頻道既沒有主動的決策權，也沒有制裁權；西歐各國更能「自由地」使用電波頻道來爭取軍事及政治上的利益。二次大戰期間，交戰國利用無線電進行情報、反情報、間諜、反間諜的工作 (Fortner , 1993 : 147-178) 。但是，正因為廣播在戰時的重要，各國常破壞他國無線電的基礎建設。因此，這段期間各國的傳播系統雖大量擴建，但也受到相當破壞，即使是戰勝國也難逃劫數。例如，英國的海外廣播體系，戰後必須重新建構。

以法國的情況而言，42 個發射台中只有 4 個可以運作；它有 90 萬公里的電纜被毀，60 個中繼站遭破壞，30 個城市的地下電纜被切斷，50 條海底電纜被損毀 (Fortner , 1993 : 180) 。

總之，此一時期在自由主義思潮下，殖民帝國的傳播先是歷經實驗與快速擴張；在大戰期間，雖然 ITU 還存在，但實際上，它做為規範與分配的角色，卻早已名存實亡，而國際傳播秩序也陷入「無

法無天」之境。

2. 美國霸權時期（1946 至 1970）

二次大戰中，歐洲各國除了電訊傳播基礎建設嚴重損毀外，整體的國力也大不如前。德國在戰敗後被迫分成四個區域，且不得重建軍力。戰勝國也元氣大傷。以英國而言，它在戰爭中受到破壞的物資，總值達 30 億英鎊；它在國外的支出達 20 億英鎊，而收入只有 3.5 億英鎊（Lundestad，1991：4-5）。

當舊帝國日薄西山之際，新的霸權美國逐漸崛起，一如旭日東昇。美國在物質、政治、意識型態上取得新的領導權。在物質上，美國本土在二次大戰中並未受到戰火蹂躪，在戰後初期工業生產佔全球二分之一強，也使用了世界近二分之一的電力、電話及收音機；而且，1949 年以前，美國的核子武器更是獨步世界。當時，蘇聯雖在軍事人員的編制上尚稱可與美國抗衡，但是，蘇聯不僅本土在二次大戰中曾受希特勒無情的摧殘，它的鋼鐵及農業的產量也比戰前少了二分之一，生產毛額也只有美國的二分之一。（Lundestad，1991：2-3）。

在政治上，美國積極地介入戰後國際的新秩序。首先，美國為了避免滿目創痍的歐洲發生動盪，提供了大量的物資來重建歐洲，並致力於把歐洲變成一個自由貿易、自給自足的區域（方海鶯譯，1986：53-80）。其次，當歐洲帝國主義國家式微之際，許多殖民地開始尋求獨立，美國不僅支持這些新國家運動，也提供大量的援助給其中反蘇聯的新興國家。此外，為了圍堵蘇聯集團，避免其勢力擴大，美國也主導各地區域組織的成立與運作，並在各區域建立防禦系統（方海鶯譯，1986：23-44）。

在意識型態上，美國致力於推動自由主義的理念，建立一個開

放的世界經濟體系¹⁷，並主導成立相關的貿易組織（如關稅暨貿易總協定，GATT）來協調世界自由貿易體系的運作。美國也主導聯合國及相關國際組織的運作，以穩定國際政治體系，來發展世界經濟的基礎（Lee，1996：67）。自由主義的意理也延伸到傳播領域上。1946年的聯合國大會即宣稱：「資訊自由是人類的基本人權」，是所有自由之基石。1948年聯合國大會所發表的國際人權宣言中表明了：「人人均有言論和表達的自由」（Fortner，1993：186）。

二次大戰後ITU已成為聯合國的一個附屬機構，自然必須配合創立聯合國的理念。例如，在戰後ITU的第一次廣播會議中，「聯合國教育科學暨文化組織」（United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization，簡稱UNESCO）執行董事會的秘書長蒞會說明聯教組織的宗旨及電訊傳播的目的，主要在於促進思想的自由流通；他同時要求ITU修正規範，盡可能達到資訊與意見的自由流通。在UNESCO的影響下，ITU建議各會員國所提供的電訊服務應有助於訊息的自由流通（Lee，1996：71）。

戰後「資訊自由」的理念，也與ITU「先到先得」的頻道分配原則相呼應。兩者均強調：在自由競爭的情況下，資訊及科技會有最佳的發展；發展的結果，將如漏斗一般，向下滴漏，最後將利益均霑，有利全體人類。因此，戰後頻道分配基本上維持戰前「先到先得」的原則；也就是說，只要頻道的使用或變動不會干擾到其他使用者，ITU不會加以干涉（Coddington，1988：235）。

但是，由於「先到先得」原則本身有很大的侷限，因此，也引發了越來越多的紛爭。如前所述，隨著無線電技術的發展與普及，各國對頻道的使用與需求大增；頻道有限與干擾的問題也越來越嚴重（Leive，1970：50）。針對戰後國際廣電脫序的情況，美國在

¹⁷ 在Bretton Woods會議中，美國支持一個自由的市場的成長，以及一個穩定的世界經濟（Lee，1996：67）。

1947 年的廣電會議中建議：ITU 應管制、計畫及分配國際的廣電資源（Leive，1970：55-56）。

在美國的影響下，ITU 在 1940 年代末期的主要目標之一，是重新制定頻譜分配表，並設立「國際頻率登記局」（International Frequency Registration Bureau，以下簡稱 IFRB）專門負責，並聲明將以科技為重點來制定此表，以滿足會員國的需求。

值得玩味的是，何以美國會建議採取計畫性的途徑？美國不是一直偏向用「自由主義」來處理國際電波頻道分配嗎？美國暫時改弦易轍的原因，必須從國際爭霸的情況加以體察。

根據 Leive 的看法，在美蘇對峙的情勢下，美國的用意是要削弱蘇聯的國際廣播的能力，因為蘇聯在戰時已向 ITU 登記了許多頻道，可能會對美國的國際宣傳不利（Leive，1970：65）。然而，蘇聯也非吳下阿蒙。蘇聯集團明白地指出：廣電頻道的使用涉及各國的主權，美國想用計劃分配表來決定各國的權益，根本是個大陰謀。在國際爭霸的情況下，即使 ITU 嘗試對重要的頻譜波段做計劃性的分配，也經常以爭議收場；例如，如果 ITU 給美國或蘇聯一方較多的頻道，另一方會憤而離場¹⁸。到了 1959 年的 ITU 行政廣播會議，態勢已十分明顯了：在美蘇爭霸的情況之下，ITU 的計畫可能治絲益棼，不大可能制定新表（Leive，1970：68-69）¹⁹。

由此可知，「先到先得」的原則有許多限制與爭議。但在美國的主導下，此原則卻被用來規範衛星傳播所需的頻道。其實，早在衛星發射以前，國際上對於外太空的所有權，即有不同的看法。美國主張：外太空是人類共同的資產，應由各國共同開發；如果外太

¹⁸ 例如，在 1948 年到 1949 年間 ITU 所召開的墨西哥會議中，美國認為 ITU 給蘇聯較多好處，結果憤而離席。

¹⁹ 結果只在一些不具爭議性的頻譜上做了事前的分配（Leive，1970：68-69）。

空被視為各國的領空，由個別國家管理，可能會限制多邊貿易。但蘇聯則認為：領空涉及國家主權，應受國際法所限制（Luther，1988：160）。當這些爭論尚未塵埃落定時，蘇聯已搶先一步在1957年成功發射了第一顆人造衛星「史普尼克號」（Sputnik）；美國政府乃立即邀集美國私人公司（包括AT&T，RCA，國際電話電報公司等），以策略結盟的方式，成立了「美國傳播衛星公司」（Comsat），試圖急起直追，發射一系列的通訊衛星。

稍後ITU對衛星傳播中所需頻道的分配，在相當程度上，符合美國的利益。1963年，ITU有鑒於美蘇已開始發展衛星，便召開會議處理衛星傳播所需頻道的問題。會議之中，在美、蘇等國的影響下²⁰，「先到先得」原則延伸到衛星傳播的領域（Hamelink，1994：77-78）。

當時仍存在一個重要的爭議，那就是：對於當時已使用頻道來從事衛星的工業國家而言，它們的頻道使用權是永久的？還是只是暫時的，等到以後的會議再作決定？

美國及其盟邦（西歐、拉丁美洲等國家）主張使用權應是永久的。他們的理由是：發射衛星的費用十分昂貴；如果使用權只是暫時的，則各國將不願投資衛星工業。蘇聯及大部份的第三世界國家則持相反的意見。他們認為：如果使用權是永久的，已開發國家不久將壟斷大部份的頻道，其他國家將沒有機會發射衛星（Leive，1970：209-210）。在擾攘的爭議聲中，ITU只能做出模稜兩可的決策。一方面，ITU肯定各國有平等的權利使用太空的資源；同時，ITU也宣稱將著手制定公平使用的辦法。另一方面，ITU認為在提出辦法之前，發展衛星事業的國家應自由地使用電波頻道；這樣才不會延誤科技的發展。因此，「先到先得」的原則延伸到了衛星傳

²⁰ 當時贊成此原則的，還包括美國的盟邦：西歐、拉丁美洲。此外也包括蘇聯，因為它當時有發展衛星的計畫（Hamelink，1994：77-78）。

播的頻道分配。

將「先到先得」原則延伸到衛星傳播的領域，鞏固了美國集團在國際衛星傳播的地位。美國政府主導成立的「美國傳播衛星公司」在 1964 年邀請各國以認股方式加入，之後成立了「國際衛星聯盟」（Intelsat），到了 1967 年共發射了五枚衛星。隔年，共有 58 國加入「衛星聯盟」；其中，美國佔了一半以上的股權，足以左右其運作；同時，該聯盟也要求會員不得加入其他衛星組織（Luther，1988：165）。此規定使得國際衛星傳播由「國際衛星聯盟」壟斷，而後者則是掌握在「美國傳播衛星公司」手中，此公司又是由美國政府與企業組成。

前述運作方式受到蘇聯的批評，蘇聯指稱：這種作法違反了各國平等參與衛星傳播事業的權利。在蘇聯的壓力下，「國際衛星聯盟」開放其會員參與其他的衛星聯盟²¹（Luther，1988：166）。開放的條件是：「國際衛星聯盟」的會員不得提供不利「國際衛星聯盟」的消息給其他衛星組織，而且這些組織也不得對「國際衛星聯盟」造成經濟上的傷害（Rothblatt，1981：69）。這些措施限制了其他衛星系統的發展，也保護了「國際衛星聯盟」及美國在國際衛星事業上的優勢。

美國國際衛星事業發展的歷程，印証了 Schiller（1968）所說的：美國「軍事與傳播結合」。美國政府主導了「美國傳播衛星公司」的成立，又讓其國內的幾家私人傳播企業有排他性的權利來參與衛星業務。其實，這種結合在當時國際環境中並非特例。在冷戰的對峙中，科技上的優勢被認為是攸關國家安全的。因此，美國政府會保護其本國的電訊傳播事業，讓他們有排他性的權利承包政府的重要業務。因此，這些公司有機會在美國國內坐大；同時，在「資

²¹ 例如，蘇聯在 1970 年成立衛星組織「國際史普尼克」（Intersputnik），以與「國際衛星聯盟」（Intelsat）相抗衡。

訊自由流通」的邏輯下，他們也能迅速地開發海外市場。因此，許多美國傳播公司迅速地發展成跨國公司，例如：通用電子公司（General Electric）、美國電報電信公司（AT&T）、美國廣播公司（RCA）。整體而言，美國傳播與電訊部門在此時期有大幅的成長（Lee，1996：73）。

傳播與電訊部門的大幅成長，不只出現在美國，也出現在美國的重要盟邦—西歐與日本。在美國經濟及軍事的援助下，這些地區的經濟在這一段時間逐漸復甦，而且能投資在國家基礎建設上²²，包括電訊部門。同時，因為這些國家的政府及電訊公司會保護其本國的電器製造業²³，西歐及日本的一些電訊及電器公司²⁴在1960年代末期向外輸出他們的產品，到了1970年代在國際電訊市場上逐漸有重要的地位。

當美國及西歐的傳播事業突飛猛進，第三世界國家卻望塵莫及。如前所述，受到殖民經驗的影響，殖民地國家未能發展基礎建設；因此，即使戰後許多殖民地在政治上已經獨立，它們還是依賴國際強權來協助他們從事對內及對外的傳播。尤其在當時盛及一時的「國家發展」理論的影響下，這些國家也希望能藉由外國的援助，引進西方（主要是美國）的科技達到國家的現代化。但是，美國對於這些國家的援助，其實是為了本身的戰略與經濟等利益，而不是為了協助開發中國家達到真正的獨立與自主。因此，在這種情況下

²² 尤其在美國的限制之下，日本與西德必須裁減軍事上的支出，把較多的國家經費放在基礎建設上。

²³ 這種保護政策是在美國默許之下進行，因為美國主要是要恢復其重要盟邦經濟上獨立自主的地位，即使這些政策違背了自由貿易的精神也無妨（Lee，1996：73-74）。

²⁴ 如 Mitsubishi Electric, Siemens, Philips, CIT-Alcatel, GEC, Ericsson 等電器公司。

依賴美國以達到國家的發展，許多開發中國家仍身陷貧窮之境。它們必須購買美國的器材，接收美製的節目。對他們而言，發射衛星更是遙不可及的夢。

對於上述國際權力不平等的現象，Schiller（1968）用「文化帝國主義」的概念加以批判，直陳美國以「軍事與傳播結合」的優勢侵略開發中國家，導致各地主權瀕臨淪亡。Schiller說明了美國霸權對世界宰制的現象與影響，但他可能忽略了：文化侵略可能引發反抗。在這一段時間，雖然有許多國家為了發展而接受美援，但是未必衷心服膺美國的領導。有的國家甚至會刻意保持本身的獨立；例如，有二十九個開發中國家在1955年組織「不結盟運動」（Non-Alignment Movement，NAM）。對於與其利益攸關的議題，他們會表達立場，爭取利益（Lundestad，1991：246-247）。例如，1965年ITU的會議中，有些已開發國家提出：既然ITU已經不大可能用事前計畫的方式來分配頻道，ITU之下的IFRB只剩下登記頻道的功能，大可加以裁撤以節省開銷²⁵。但是，開發中國家認為他們需要這個機構的協助來發展本國的廣播系統，結果總算保留下來（Coddling，1988：238）。這股反霸權的力量，在適當的時機，可能會匯集起來。

而且，在未來反霸權的聲浪中，可能偶爾還會夾雜著美國一些重要盟邦的聲音。如稍前所述，在美國的援助下，西歐已逐步復原，在國際政治經濟上與美國分庭抗禮，甚至發生衝突（Lundestad，1991：246-247）。這種情況在這一個時期已見端倪。例如，1963年ITU會議中，美國的盟邦——法國與加拿大——表達了對美國權力擴張的憂慮，他們認為：把「先到先得」的原則延伸到衛星傳播

²⁵ 例如，Gayer指出：IFRB主要是接受登記，不需要任何「工程上及專業上的判斷」，只需要有一部電腦即可完成。因此，他認為IFRB沒有存在的必要（Coddling，1988：236）。

的頻道分配上，無異進一步擴張了美國的霸權（Luther，1988：76-77）。因此，這些國家雖棲身美國陣營，但有利益衝突時，即可能展開新的合縱聯盟。

3. 霸權與反霸權時期（1971至1985）

如前所述，在1950及1960年代，美國為了維持其霸權，必須付出很高的代價。美國必須投注大量的資源在本身的國防與軍事上，也必須提供經濟與軍事上的援助給重要盟邦、第三世界國家以及國際社會（如聯合國及ITU等）。到了1960年代末期，美國在物質上無法掌握昔日的優勢。當美國的出超有減少的趨勢時，西歐卻逐漸能向外輸出貨品（Lundestad，1991：175）。而且，即使美國付出極高的代價來維持霸權，國際情勢往往詭譎多變，未必能完全掌控，例如美國在越戰鎩羽而歸。之後，美國在國內外的威信大不如前。在美國及西歐等地，逐漸發展出反美的運動與論述，例如依附理論、文化帝國主義等。

當美國的霸權出現轉弱的徵兆時，原先已串聯的第三世界國家在1970年代聯合起來，推動反霸權的運動。到了1978年已有一百零六個國家加入「不結盟運動」，且援用批判性的論述作為進一步行動的基礎。

例如在「阿爾及利亞外長會議」中，參與的國家指出：帝國主義者對世界的控制，不只是在政治與經濟活動的領域上，甚至還包括文化及社會領域；例如，拉丁美洲及亞洲有一半以上的電視節目都是進口的；因此，不聯盟國家之間不應再仰人鼻息，而應相濡以沫，互通聲息，在傳播活動上也應同仇敵愾（Fortner，1993：234-245）。

在反霸權運動的壓力下，國際組織逐漸正視第三世界國家在發展上的問題。聯合國在1970年首次針對第三世界國家的需求，提出

「十年發展計畫」。UNESCO 也責成馬克布萊德委員會，調查國際資訊流通的情況，發表《一個世界、許多聲音》，要求減少國際間資訊不平等與偏差的情況。同時，反霸權運動也影響了 ITU 的決策。正如 ITU 秘書長所說的，1970 年代是有史以來 ITU 首次為開發中國家服務，因為這些國家不僅數目多，也有共同的觀點，對 ITU 的決策有重大的影響（Smith，1990：62）。

在反霸權運動的影響下，ITU 頻道分配原則的制定逐漸重視第三世界國家的利益。在 1971 年 ITU 會議中，法國質疑：美國在沒有任何限制的情況下使用重要的「同步衛星軌道」（Geostationary Satellite Orbit，GSO）²⁶ 及相關的頻道，是一種佔據的行為（Luther，1988：212）。對於此爭議，雖然美國及其多數盟邦²⁷ 仍然主張「先到先得」原則。但是，在第三世界國家的壓力下，ITU 宣布：「同步衛星軌道」的位置及相關頻道是有限資源，必須在有效率（efficiently）及有效益（economically）的原則下使用；所有國家應有平等的權利使用這些重要的資源，各國在軌道上所佔領的空間並非永久有效，必須適時調整（Luther，1988：212；Smith，1990：61）。其中重要的概念：「有限資源」、「有效使用」、「平等近用」等等，終在 1973 年列入 ITU 的規範中（Smith，1990：62）。

根據此規範，對於重要頻道的分配，未來將考慮各國平等的使用權，以及能否有效率地使用頻道。但是，部份開發中國家仍不完全滿意此規範，認為它具有些歧視性的色彩。他們認為，這個

²⁶ 「同步衛星軌道」是指赤道上空三萬六千公里上空的位置所形成的軌道；在這個位置上的衛星，因為地心引力的關係，與地球保持同樣的距離；這種同步衛星，從地表看起來，好像靜止不動；只要三顆同步衛星即可完成全球的傳播。汪琪、鍾蔚文（1998）：85-87。

²⁷ 當時與美國站在同一邊的，還有西歐多數國家及拉丁美洲國家（Hamelink，1994：78）。

規範似乎意味著：有技術能力的國家才有平等使用的權利；沒有能力的國家則否（Smith，1990：78-79）。在1982年ITU的會議中，此規範改成：ITU將考慮開發中國家的特殊需求及地理情況²⁸（Smith，1990：80）²⁹。

除了在規範上逐漸重視開發中國家的利益外，ITU也被要求用事前計劃的途徑來規劃重要的頻道。1973年的會議中，ITU決定將基於「平等使用」的原則，把廣播衛星服務（broadcasting satellite service，BSS）所需的電波頻道，公平地分配給各國。此計畫於1977年完成，大部份國家分配到四至五個電視頻道（Smith，1990：63；Hamelink，1994：78）³⁰。

同時，開發中國家也極力要求ITU要用計畫性的途徑來分配衛星同步軌道的位置以及相關的頻道。在1979年的ITU大會中，開發中國家指出：「先到先得」的原則，會讓起步較晚的國家處於不利

²⁸ 這裡所說「各國地理上的特殊性」是ITU反映八個赤道國家的要求。這些國家1976年發表「波哥大宣言」，聲明「同步軌道」並非外太空的一部份，而是國家主權的延伸；而且，正因為同步衛星軌道在赤道上方，任何國家要使用軌道，應先徵得赤道國家的同意。這項宣言引起各工業國反彈。他們認為：軌道的存在是受到整個地球的引力，而非單一國家領土的吸引。同時，大多數國家也不會首肯讓少數赤道國家壟斷「同步軌道」。所以，ITU並沒有給予此宣言任何法律上的地位，只在1982年承認其地理上特殊性。關於此爭辯，詳見Luther（1988）：212-215。Smith（1990）：81-82。

²⁹ 雖然已開發國家認為這個決議太偏袒開發中國家的利益，但是，論者認為，根據這個決議，第三世界國家沒有必然的優先權，只有願意追求改變的國家才有權益使用頻道（Smith，1990：81）。

³⁰ 在這個計畫中，ITU將世界分成三區。第一區包括歐洲、俄國、非洲；第二區指美洲；第三區包括：亞洲及澳洲。第一、三區在1977年已針對12GHz做分配，而第二區則因美國的要求，到了1983年才做分配（Smith，1990：66）。

的地位。例如，印度陳述了其國家發展衛星傳播的慘痛經驗，因為印度曾選擇對該國最佳的軌道位置與頻道來發射衛星，但在「先到先得」原則下，卻被「先到者」要求調整軌道位置，並使用通訊較差的頻道（Bhargava，1985：21）。

鑒於這種悲慘的經驗，開發中國家極力爭取要事前分配軌道位置。此種說法又立即引起美國的質疑，美方代表指出：「事先計畫」的途徑會造成資源的浪費，並且限制科技的發展。在兩造力量的拉鋸下，ITU 只能採取暫時性的妥協：ITU 未來將公平地分配衛星同步軌道，但是會考慮用事先計畫以外的方式，來達到此一目的（Smith，1990：64-65）。1985 年 ITU 會議中達到的結論是：對於具有爭議性的軌道位置與相關的頻道，ITU 將採「先到先得」的原則；對於沒有爭議的，則採取事先計畫的原則；這個作法讓開發中國家都有同步軌道位置，即使位置可能不盡理想（Smith，1990：145）。

到此為止，反霸權運動達到階段性的成就；但是，它仍有相當大的侷限。只有少數的頻譜波段是依據「事先計畫」的原則來分配頻道的。大部份的波段仍根據「先到先得」原則。而且，對於衛星同步軌道與相關頻道的分配上，只有在一些不具爭議性的部份才能用事前分配的原則。

上述反霸權運動的侷限，基本上與國際政治經濟大環境有關。雖然 1970 年代美國霸權有轉弱的跡象，但美國在國際政治上仍舉足輕重。例如，在 ITU 會議中，發生爭議時，美國仍有一些死忠的支持者（如西歐的多數國家、日本、拉丁美洲各國等）。而且，當美國認為國際組織無法真正維護美國利益時，美國可能會減少對國際組織的補助；例如，1982 年美國就以經濟不景氣為由，讓 ITU 的預算少了 10%（Coddling，1988：238）。美國也可能退出該國際組織；例如，1984 年間，美國認為 UNESCO 偏袒開發中國家，因而退出

該組織；英國也隨之而去。由於美國施壓，國際組織（如 ITU）在許多爭議中經常採取妥協的態度。因此，在此時期，反霸權運動雖然挑戰了美國的霸權，但是無法撼動國際權力結構；甚至，其發展也受到國際權力結構的影響。

4. 跨國集團霸權時期（1986 至目前）

1980 年代中葉以來，幾個重要的趨勢影響了國際政治經濟的權力結構。趨勢之一是新傳播科技的推出與聚合。這些新發展啟發了人們對未來社會的憧憬。對於新科技與社會的關係，重要的論述之一是「資訊社會」理論。這個理論認為：傳播科技將取代機器成為社會中累積財富的生產工具（增田米二，1988）；而一國資訊化程度也被認為是競爭力的重要指標（Rorat，1978）。因此，為了促進科技的發展，美、英等國致力於減少不利於科技發展的管制，並採取自由化的途徑³¹。之後，許多國家也跟進，在不同程度上調整其傳播政策，引進外國科技及國際資本³²，以協助本國發展。此外，1990 年代初期，蘇聯及東歐共產政權解體之後，這些國家逐漸轉型到市場經濟的過程中，其國營電訊事業也逐漸民營化。因此，電訊傳播事業自由化是全球主要的潮流之一。

自由化潮流帶來的另一個趨勢，是跨國性媒介集團的擴張。在各國市場逐漸開放的情況下，跨國媒介集團能依全球各區域的特徵，在資本、勞力、市場與行銷的配置上，做全球性的考量、分配與職能區分；並用傳播科技來連接各區域（Castells，1996：72）。當代「跨國企業」（Transnational Corporations）的運作形態與 Schiller

³¹ 在這種邏輯之下，在 1980 年代，美國的 AT&T 解體；英國的 British Telecommunication（BT，英國電信）有了新的競爭者。

³² 在自由化的過程中，各國政府不僅會增加本國業者的參與，也會開放市場通道給外國廠商，以引進外國的技術或資本。

所描述 1970 年代的「多國公司」(Multinational Corporations) 比較起來，有一些顯著的不同。過去的多國公司「國家」的色彩還是很濃，它們大部份是美國公司，基地在美國，與美國政府有「聯盟」的關係，也多與美國公司進行策略結盟，並傾向透過傳播產品把美國的意理大量傾銷各國，讓各國故有文化大受威脅、搖搖欲墜。當代的跨國媒介集團則較具國際色彩，其母國未必是美國(Mosco , 1995 : 269-272)，大部份的收入來自國際市場，也經常與其他跨國集團進行策略結盟(Wang , 1997 : 313-315)；當集團或聯盟的利益與國家利益抵觸時，它們會以集團的利益為優先(Caristi , 1993 : 411-412)。在控制世界市場上，它們較傾向以霸權的方式，也就是動態的收編過程。它們可能與本地廠商進行策略結盟，運用本地的人力，爭取行銷通道，並用本地的流行文化來包裝產品；這種收編方式，有助於降低市場的風險、贏得當地人民的好感，增加文化的接近性。而且，跨國公司未必會消滅「國家」，而是用更彈性的方式與政府打交道，並且藉由政府來實現其利益。例如，美國資訊產業界會影響該國科技協定上的政策；之後，美國政府會與主要國家做多邊的協定，最後再影響國際科技的協定(彭慧鸞，1997)。

上述國際政經結構的變革，對 ITU 的意理與政策有很大的影響。首先，自 1980 年代末期以來，美、英等較早自由化的國家，即不斷地推動自由化的思想，建議 ITU 應完全放任各國的電訊部門發展(Renaud , 1992 : 47)³³。但是，當大多數的會員國尚未完全自由化的情況下，ITU 很難立即改弦易轍。因此，推動自由化的國家一面對 ITU 施加壓力，揚言說：如果 ITU 不能符合國際上自由化的潮流，將修改 ITU 的結構，甚至要由「世界貿易組織」(World Trade

³³ 在英、美兩國的影響下，1988 年墨爾本世界電訊會議中決定：私人的電訊網路不必受到 ITU 的管制；同時，電訊服務已如商品一般，被用來買賣，應放在 WTO 及 GATT 的管轄範圍(Renaud , 1992 : 48)。

Organization, WTO) 來取代 ITU (Forge, 1996 : 74)³⁴。同時，這些國家也爭取開發中國家的支持，承諾未來會滿足其發展上的需求，說明：跨國公司與已開發國家將提供傳播科技的轉移，以協助其國家發展，也將在 ITU 內設立單位，負責援助開發中國家 (Bellchambers, 1994 : 32)。

在上述霸權的運作下，「自由化」已成了 ITU 的主流意見，也較少引起爭議。ITU 的政策逐漸轉向自由化。到了 1995 年，在 ITU 的京都會議中，ITU 聲明將不牴觸 WTO 的政策，並與其攜手合作，致力於全球性自由貿易的擴張 (McLean, 1995 : 184)。

當「自由化」成為 ITU 的主流意見時，「先到先得」也仍是頻道分配的主要原則。在自由化的潮流下，ITU 被期望降低管制。同時，跨國媒介集團提供了全球性的無線電服務，需要 ITU 來配置頻道³⁵ (Hamelink, 1994 : 81-82)。因此，他們對 ITU 的影響力也越來越大³⁶ (McLean, 1995 : 179-182)。在其影響下，ITU 已經很少觸及「公平分配」的價值，而是延續「先到先得」的原則。ITU 在 1995 年發表「無線電的未來計畫」中，明確地說明：為回應國際

³⁴ 根據 Forge 的觀察，1990 年代國際上主流論述認為，若是 ITU 無法服務商業的利益，頻道分配的工作應由 WTO 來執行。

³⁵ 例如，全球通公司 (Globalstar) 在 1991 年開始計畫發射二十四個低軌的衛星，一開始只服務美國地區，但不久即對世界各地提供衛星行動電話的服務 (*Satellite Communication*, December, 1991 : 14)。

³⁶ 當自由化成為 ITU 的共識，私人集團對 ITU 的影響逐漸增加。早先 ITU 的會員主要是政府或國家的主要電訊經營者。1989 年 ITU 開放科學性與工業性組織 (scientific and industrial organizations, 如電器製造商) 參與諮詢會議 (consultative committee)。1992 年 ITU 又開放給與電訊有關的機構 (如，金融、開發等事業) 及國際組織來參加。這些私人會員 (電訊服務提供者、器材製作商、使用團體等) 參與的範圍越來越多，包括無線電傳輸、標準、發展等各部門 (McLean, 1995 : 179-182)。

社會需求，ITU 未來將採取最少的管制，確保各系統有共同的標準、各電台間沒有干擾、國際電訊體系能有效運作，並將協助新科技的發展與進步（McLean，1995：185）。

但是，在國際的政治經濟結構下，ITU 要用目前的管制方式達到科技上的發展與進步，效果可能十分有限。目前跨國企業對頻道的需要越來越殷切，競相爭取頻道。在私人利益競逐的過程中，用 Caristi（1993：412）的話來說，ITU 變成商業利益的角逐場，裡面沒有專家，只有「推銷員」。而且，對於集團間的爭議 ITU 也無力協調，因為在自由化的潮流下，ITU 基本上採低度的介入（Lee，1996：39）。因此，在許多爭議性的頻道上，根本難以達成決議（Bellchambers，1994：35）。即使達成協議了，往往不是基於技術上的考量，而是基於哪個集團最能與政府及其他集團交換利益。在這種情況下，擁有頻道者，未必能夠提供最佳的技術與服務，倒很可能是擁有政治及經濟資本最多者。

再者，在協助開發中國家的發展上，ITU 所能做的也十分有限。ITU 承諾將由已開發國家及大型私人公司，提供資金與技術來協助開發中國家。但是，冷戰結束之後，美國較不需要第三世界國家的支持；因此，對美國國內的政治而言，援助外國的合法性基礎大為削弱（Bellchambers，1994：32），美國所提供給外國的援助相當有限。而私人集團在促進世界國家發展上所能做的，其實也不是很多。在商言商，私人集團在有利可圖的情況下才會提供援助，他們的真正目標是擴大的新科技市場，但是，八成以上的 ITU 會員國還處於貧窮的狀態，他們所需要的，是基本的服務，而不是昂貴的科技（Bellchamber，1994：32）。因此，在自由化潮流下，這些國家與已開發國家在科技上的鴻溝反而越來越大。

參、結語：回顧過去 展望未來

電波頻道是重要而有限的資源。如何在自由及公平的基礎上分配此資源，一直是國際社會中重要的議題與爭論的焦點。有鑒於此，本文針對二十世紀國際電波頻道的分配原則作一歷史性的分析，綜合了主要研究學派——現實主義與霸權分析，本文假設：在國際政經結構的框架下，各國家與集團各有各的算盤；由於各為自己的立場與利益打算，難免會發生衝突。衝突的過程中，控制物質者也必須爭取政治與意識型態上的領導權。但是，控制卻可能埋下反抗的種子。在控制與反制的辯證過程中，歷史從一個時期轉變到另一個時期；在不同時期，頻道分配的原則可能有所轉變，也可能引發新的爭議。

在殖民帝國主義時期（1903-1945），歐洲列強控制了世界的主要物質，也催生了國際組織及「先到先得」的頻道分配原則；因此，強權國家能「自由地」使用無線電傳播，來發展科技，維繫帝國並從事競爭；但是競爭可能引發紛爭，甚至挑動戰爭，招致毀滅。

當帝國逐漸式微，美國起而代之。在美國霸權時期（1946-1970），美國掌握了世界上物質、政治及意識形態的領導權；在其主導下，「先到先得」的原則延伸到衛星傳播的領域，也讓美國的傳播科技獨步全球；但是在霸權的運作過程中，美國卻耗損國力並招致反感。

到了1970年代，過去受壓抑的國家與民族逐漸抬頭，聯合起來，要求國際社會回應其需求。在此霸權與反霸權的時期（1971-1985），ITU修正了其頻道分配的規範，也落實在部份頻道及同步衛星軌道的分配上；但是，反霸權運動未能撼動國際的權力架構，反而受其限制。

1980年代中期以來，在傳播電訊事業自由化的趨勢下，跨國性

集團控制了資本、勞力與物質在全球上的流動；在其影響下，ITU 主要沿用「先到先得」的原則來分配頻道；在全球化的歷程中，國際間及區域間的差距逐漸擴大。

目前跨國公司的霸權可能會延伸到二十一世紀的初期。可以預期的是：他們可能繼續掌握全球的傳播資源，運用有線與無線電等媒介，針對各地的時空特質做職能分配，以加強對全球的控制。但是根據二十世紀的經驗，任何控制可能伴隨著反制的因子，而引發種種不穩定的情況。

首先，正如 Innis（1972）所言，任何統治政權必須妥善運用傳播科技的特性，否則會失盡江山。在二十世紀中，霸權的競爭者（如早期的殖民帝國，1950 年代的美國與蘇聯），必須研發科技，競爭資源（如電波頻道等），並且因此發生接連不斷的大小衝突。如果這種爭霸的趨勢還延續到下個世紀，未來的競爭者將經常處於競爭的壓力中，將需要越來越多的資源，也可能引發更多的爭議。

其次，在爭霸的過程中，各集團為了掌握世界的資源，將繼續在全球的版圖上運籌帷幄；因此，資本、勞力、貨品等全球化的速度可能加快。但是，二十世紀的經驗顯示，全球化的過程既不對等、也不均衡。為了對抗這種不平等的情況，處於劣勢的地區可能會形成國家主義、民族主義或地方主義。因此，如果國際傳播中這種不對等與不均衡的趨勢繼續存在，反抗的活動也可能繼續存在，並且以各種不同的形式展現出來。

對於這些可能的反抗，統治集團可能加以收編，如承諾援助開發中國家的發展。但是，正如二十世紀的經驗所顯示的：已開發國家提供援助的目的，通常是為了累積自己的資源，結果可能拉大貧富的差距，加深強弱的鴻溝。因此，如果這種收編的趨勢仍然存在，則下一個世紀中人類社會資源上的不平等將繼續存在，不同型式的反抗也將相隨相生。這些不確定的情況不僅是想要掌控世界者必須處理的，更是全體人類會面臨的。

參考書目

- 汪 琪、鍾蔚文（1998），《第二代媒介》。台北：東華書局。
- 林麗雲（1999），〈為傳播研究另闢蹊徑？——傳播史研究與研究途徑〉，研究論文發表於中華傳播學會1999年論文研討會
- 袁 明（1994），《國際關係史》。北京：北京大學出版社。
- 增田米二（1988），〈資訊化社會：後工業社會〉，《未來的省思》。台北：駱駝出版社，頁47-107。
- 彭慧鸞（1997），〈資訊科技貿易自由化的國際合作機制：WTO中的小型多邊主義〉，《美歐季刊》。12(1)：45-62。
- 鄭瑞城（1991），〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，《解構廣電媒體》。台北：澄社。
- Bellchambers, W. H. (1994). Kyoto is an opportunity to revitalize an old and honoured organization. *Intermedia*. 22 (4) : 32-35.
- Caristi, D. (1993). The 1992 World Administrative Radio Conference : a Survey of the US Delegation and Recommendations for the Future. *Telecommunication Policy*. August : 407-414.
- Castells, M. (1994). *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford : Blackwell.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. 中譯本由夏鑄久等人譯（1998），《網絡社會之崛起》。台北：唐山。

- Codding, G. A. and Rutkowski, A. M. (1982) . The International Telecommunication Union in a Changing World. Dedham,MA : Artech House,Inc.
- Codding, G. A. (1988) . The 1989 ITU Plenipotentiary and the IFRB. *Telecommunications Policy*.12(3) : 234-242.
- Codding, G. A. (1991) . Evolution of the ITU. *Telecommunication Policy*. 15(4) : 271-285.
- Cox,R.W. (1983) . Gramsci, Hegemony and International Relations : an Essay in Method. *Millennium*.12(2) : 162-75.
- Dihh, T.V. (1987) . Communication and Diplomacy in a Changing World. Norwood, N.J. : Ablex Publishing Corporation.
- Forge, S. (1996) . The Radio Spectrum and the Organization of the Future. *Telecommunications Policy*. 20(1) : 57-75.
- Fortner, R. (1993) . International Communication, 中譯本由彭文真譯 (1996) 《國際傳播》。台北：五南。
- Habermas, J. (1973) . Legitimation Crisis. London : Polity Press.
- Hamelink, C. J. (1994) . The Politics of World Communication. London : Sage.
- Hobsbawm, E.J. (1969) . Industry and Empire. Harmondsworth, Middlesex: Penguin.
- Innis, H. (1972) . Empire and Communication. Toronto: University of Toronto Press.

- Lee, K. (1996) . Global Telecommunication Regulation: A Political Economy Perspective. London : Pinter.
- Leive, D. M. (1970) . International Telecommunications and International Law: the Regulation of the Radio Spectrum. Leyden : A.W. Sijthoff.
- Levin, H. J. (1981) . Orbit and Spectrum Resource Strategies : Third World Demands. *Telecommunication Policy*. 5(2) : 102-110.
- Lundestad, G. (1991) . East, West, North, South : Major Developments in International Politics, 1945-1990. 中譯本由郭俊鈺譯 (1996) , 《東西南北 : 1945 至 1990 年的世界》。台北 : 金禾出版社。
- Luther, S. F. (1988) . The United States and the Direct Broadcast Satellite: the Politics of International Broadcasting in Space 。中譯本由馮建三譯 (1996) , 《美國與直播衛星》。台北 : 遠流。
- MacLean, D. J. (1995) . A New Departure for the ITU. *Telecommunications Policy*. 19(1) : 177-190.
- McMillan, J. (1995) . Why Auction the Spectrum? *Intermedia*. 13(3) : 24-27.
- Mosco, V. (1995) . The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal 中譯本由馮建三、程宗明譯 (1998) , 《傳播政治經濟學》。台北 : 五南。
- Popper, K. (1957) . The Poverty of Historicism. London : Routledge & Kegan Paul.

- McQuail, D. and Windahl, S. (1981) . *Communication Models*. New York : Longman.
- Melody, W. (1980). Radio Spectrum Allocation : Role of the Market. *American Economic Review*. 70(2) : 393-397.
- Mowlana, H. (1997) . *Global Information and World Communication*. London : Sage.
- Renaud, J. (1992) . The Role of the International Telecommunication Union: Conflict, Resolution and the Industrialized Countries. *The Political Economy of Communications: International and European Dimension*. London : Routledge , pp.33-57.
- Richter, W. (1994) . Wanted : a Satellite Communications Board to Sort out the ISOs. *Intermedia*. 22(4) : 40-42.
- Rorat, M.U. (1978). *Communication Policy in an Information Society, Communications for Tomorrow: policy perspectives for the 1980s*. London: Praeger.
- Rothblatt, M. A. (1981) . International Legal Norms Governing Development of the Orbit/Spectrum Resource. *Telecommunication Policy*. 5(2) : 63-83.
- Rutkowski, A. M. (1980). Six Ad-hoc Two : the Third World Speaks its Mind. *Satellite Communication*. March, 1980 : 22-27.
- Segal, B. (1983) . ITU Plenipotentiary Conference and Beyond: a Case for Serious Foreign Policy. *Telecommunication Policy*. 7(4) : 326-334.
- Smith, M. L. (1990) . *International Regulation of Satellite*

Communication. Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

Straubhaar, J. & LaRose, R. (1996) . Communications Media in the Information Society. London: Wadsworth Publishing Inc. 中譯本由涂瑞華譯 (1996) : 《傳播科技與資訊社會》。台北：亞太。

Wang, G. (1997) . Beyond Media Globalization: a Look at Cultural Integrity from a Policy Perspective, *Telematics and Informatics*.14(4) : 309-321.

Whitehouse, G. E. (1986). Understanding the New Technologies of the Mass Media. 中譯本由莊克仁譯 (1987) , 《傳播科技新論》。台北：美國教育出版社。