

選舉「平等時間」規則的謬誤與危險

區議會選舉將在年底舉行，選舉管理委員會在上月底公佈區選活動指引，並就新修訂的建議進行為期一個月諮詢。幾項建議中，最富爭議的，是選管會建議要將現時對各傳統媒體實行的「平等時間」規則，擴展到互聯網上的電視及電台節目。根據選管會的新聞稿，原文是「指引內關於競選廣播的內容會適用於在互聯網上播放的電視及電台節目，而有關通過印刷傳媒宣傳的內容則會適用於印刷傳媒的網上版本」。若根據字面理解，這個指引目的只是規範電視或電台的網上版本，但媒體卻理解為所有網上媒體涉及與選舉有關的節目，包括網台或網上電視，都要讓每名候選人享用同等的宣傳時間。難怪當記者問到如何界定「網上電視台、電台」時，連選管會主席都一時語塞，到底選管會當初只是原意規管現時電視及電台的網上版本抑或想延伸至其他網上視頻活動，選管會有責任澄清這一點。事實上，若記者誤解指引的內容，選舉委員會沒道理不解說清楚，而選管會亦不可能沒有深思熟慮所謂網上電視版本的定義，以及執行細節等等問題。抑或選管會故意項莊舞劍，測試公眾對網絡內容監管的反應？

自建議提出以來，坊間已經有不少具體的回應，本文無意重複討論網上監管如何不切實際，只是針對這個貌似公平的建議，如何與現行的規管原則有相違之處。

監管傳媒的原則

監管傳媒的原則，西方主要依賴三種模式：報業模式、廣播模式與電訊模式。

報紙模式下政府最少監管，主要通過登記制度，幾乎任何人都可以辦報，此舉主要是為了保障新聞、言論自由，另一原因是報紙是要由讀者主動購買(或至少索取)，是由使用者根

據自己的閱讀興趣及習慣，自由選擇閱讀，只要不違反法律，刊物的言論可以百花齊放，以滿足不同政治立場及信念的讀者。

第二種監管是電訊模式，主要是以符合大眾的經濟利益及建立健全的網絡基建作為首要考慮，監管的重點在於普及化的服務(universal access)以及市場上公平競爭(level playing field)。至於使用者的通訊內容，都享有言論自由，從來都不是監管的重點。

最後一種監管模式是廣播制度，監管的理據是廣播使用的大氣電波是公共資源，有限頻譜不能無限供應給所有人使用，必須以發牌方式作出規管及控制入場人數；另一方面，廣播是以一對多點方式進行傳送，特別是免費廣播，受眾範圍廣泛，動輒可接觸數十萬至上百萬觀眾，社會影響較廣，且容易造成壟斷，因此無論在營運數目以至傳送內容，都受制於較其他媒體更嚴格的監管規定。

至於互聯網這種新興科技，先進國家普遍都鼓吹自行監管(self-regulated)，免得窒礙網絡經濟的發展。香港亦主要跟從這種較寬鬆的自行監管模式，因此網絡內容百花齊放，即使網絡電視(Internet TV)或網上廣播(web-casting)，在現行的廣播條例亦未規定要領牌，這些行之有效的監管概念，主要視虛擬世界的內容如報刊多於作為廣播，原因是網上內容雖然大多數是免費，但主要仍是以點對點方式進行，運作方式像電訊般由用戶主導上載下載或隨意瀏覽無限的內容，而非像廣播般由上而下的，由一點至多點，在封閉式的有限頻道，用有限的大氣電波傳送有限的節目。當然，網上活動也並非無法無天，如觸及現時法例，如非法下載版權物品、管有網上兒童色情物品、或早年有人在討論區呼籲組織「強姦快閃黨」等，最終亦難逃法網。



因此，若選舉管理委員會將只適用於廣播環境的「平等時間」規則應用在網上的選舉節目，是對互聯網這種開放式媒體不公，無疑將一種應用在有限資源的規則硬套用在無限空間的環境，既在理據上說不通，又在定義上含混不清。這個安排的假設是網台或網上視頻的影響力可以媲美廣播系統，但若果真有其事，監管當局為何不改以發牌形式監管網絡電視運作？這與當初政府推動資訊產業或創意工業的理念是否背道而馳？而網台及網絡電視不但定義模糊，在互聯網這個由業餘用家主導的全球化虛擬空間，試問政府如何監管社交網絡如 facebook、YouTube 內對候選人表現的影片重溫及指指點點的討論？

網絡領域的開放空間

傳統媒介如 BBC 般強調公平時間分配、讓不同黨派都有代表發言、不偏好某一政黨等，是作為公共廣播式新聞專業的表現，亦是保障公眾利益及不干預選民判斷的自覺行為；選舉法例以此要求電台電視，除了因為它們佔用大氣電波，有責任維護公眾利益之外，亦因為它們的專業身份，有需要維持中立角色。

但網絡世界是否需要應用同一套公平原則？除了上述談到的空間無限及由個別用戶作個人化主導等不同，網上內容亦不能純以專業的標準來審核。由於網絡的開放性讓業餘者參與，一般市民大眾對選舉的看法自然與專業新聞工作者不一樣，即使 BBC 亦表明不會為與之聯繫的網站如博客等內容負責。固然新聞專業有責任確保公平、公平報道，像報章新聞可以很專業，但亦可以向不同政黨傾斜，目前選舉法例不規限報章如何報道，若將公平時間條款延至網上電視，則幾間擁有網上電視頻道的報章亦可能會受到影響，間接限制這些印刷媒體報道的多元化及意見表達的自由度。

網絡世界雖然面向公眾，但其實大部分是很私人的活動，例如分享相簿、轉載資料、討論對事件的看法，尋找有用的資料，在這個帶有開放性的私人空間，應否應用上傳統公共空間的公平時間及「不給予不公平優待」原則，

實在很富爭議。網絡上的公平，在於其開放性及無限空間，任何人都可以入場參與，亦不受時間限制，網上電台或電視台亦如是，它們的本質是小圈子式活動，發表私人意見，供支持者參考，參與人數既有限，影響亦輕微；收看與否主要視乎嘉賓名氣及節目手法，點擊人次上十萬的視頻，只佔極少數，亦難以在網絡世界造成壟斷或一言堂，與傳統廣播的動輒上百萬的收視根本無法相比；而選舉法例若延伸至網絡領域，則無疑限制私人活動的自主性，打擊言論自由。

另一方面，即使選管會只是要控制電視台／電台的網上版本，但選管會又如何控制公眾如何使用其中的片段？過往選舉期間，不少公眾都會透過 YouTube 上載競選論壇的精彩片段，讓有興趣的人重溫，選管會所指的公平原則，是否要限制公眾的上載及轉發等行為？這種做法難怪引起網民反感。



在媒介發達的香港，選舉宣傳面對的問題不是時間是否公平分配的問題，而是受眾注意力問題，因為頻道眾多，資訊爆炸，要留住觀眾眼球以及令公眾留下深刻印象已經是現代傳媒面對的首要課題。即使法例規定所有媒體嚴格遵守候選人平等曝光時間，亦難以限定受眾不選擇性收看他們感到有興趣的部分，因此選舉論壇雖多，但網上流傳最廣的版本普遍是剪輯的電視台精華片段，這些片段必然是最易富娛樂性，亦最吸引人注意。選管會若以為控制時間的公平分配可以控制受眾的注意力，不啻是緣木求魚。

梁麗娟
傳媒評論員