

# 台湾公共电视的发展历程及其实践困境

殷琦\*

广播电视被视为最普及和最具影响力的大众传媒,其发展备受关注。作为广播电视体系的重要组成部分,公共广播电视(简称公共广电)被联合国教科文组织界定为“是由公众制作、资助和监控的广播电视事业,并以服务公众为目的;公共广播电视服务并非商营或国营的广播服务,不受政治干预和商业压力所影响;通过公共广播电视服务,公民可获得信息、教育和娱乐。”<sup>[1]</sup>但是当前关于公共广电的讨论多囿于北美和西欧国家,并将这些西方模式作为公共广电的一般性存在予以论述,而实际上不同国家或地区社会、文化、政治背景及传媒制度孕育下的公共广电模式甚至是迥然相异的。

台湾独特的历史变迁过程与政治发展面貌使得我们无法用西方公共广电的既有经验与线性逻辑来看待与思考台湾公共电视的形成及其公共性实践——正是在欧美国家公共广电备受冲击而日渐式微的背景下,台湾却在商业体系先行与主导的传媒环境中建立起公共电视台并将之集团化,但同时也难以避免地面临着诸多困难有待克服。

## 一、台湾公共电视的发展历程

作为一种与商业媒体相对的广播电视理念与制度,台湾公共电视从构想的提出到建立公共电视台,再至形成公共广电集团经历了四十余年的发展,其历程与台湾社会历史变迁与政治改革亦步亦趋。

### (一) 威权统治下公共电视构想的提出

台湾的电视事业起步于 20 世纪 60 年代,此时的国民党虽在美国的支持下建立起威权体制,但是 60 年代末期美国将外交重心转向中国大陆而减少对缩居台湾的国民党政府的眷顾使得失去外来支持的国民党不得不通过分配公共资源争取特定社会团体的支持<sup>[2]</sup>,从而走向威权统合主义。

在此背景下,国民党建立起官控商营的电视制度。20 世纪 60、70 年代由官方(政府、国民党、“教育部”与“国防部”)主导相继成立台湾电视公司(简称台视)、中国电视公司(简称中视)与中华电视公司(简称华视),在官方控股的同时邀集部分民间企业入股,实行商业化运作。于是,国民党通过“官控商营”将电视建构为“国家道德的教化工具”与“商业的利器”,既能通过发展电视行业增加其政治和文化掌控力,又可在以兴办电视的好处笼络部分工商业精英的同时,通过电视广告产业的带动推动台湾工商业发展。<sup>[3]</sup>但是商营体制对利润生产的强调却使得台湾电视陷入恶性竞争,电视节目品质低落、弊病严重。

正是出于对商业电视追逐利润模式的不满,台湾学术界提出了最早的“公共电视”构想。1970 年代初,台湾政治大学李瞻教授基于道德教化的角度多次撰文建议政府主导创设公共电视,不播放广告并以执照费作为财政基础。但直至上世纪 80 年代,政府部门对建立公共电视的倡议才有所回应。1980 年 2 月,时任“行政院长”孙运璿表示“应在目前三家电视台之外,再成立一家公共电视台,负责制作没有广告的社会教育节目,以配合国家政策与教育的需要。”<sup>[4]</sup>

然而为了顾及无线电视台经营者利益,国民党政府只能以“最小变动”为原则来开展公共电视实践,难

\* 作者为厦门大学新闻传播学院助理教授,文学博士。本文为国家社科基金重点项目“一国两制”下的新闻理论与实践研究(项目号 08AXW001)、教育部人文社会科学研究青年基金项目“制播分离背景下中国广播电视机构治理模式创新研究”(项目号 12YJC860051)及福建省社科规划青年项目(项目号 2012C105)阶段性成果。

以通过建台这一结构上的变动解决商业电视问题。因此,1984年2月,经“行政院”指示,公视节目制播小组成立,主要人员由新闻局人员兼任,经费来自于三家无线电台的部分盈余,每周制作15小时文宣或政宣节目无偿供台视、中视、华视三台使用。1986年12月,该组纳入财团法人“广播电视事业发展基金”,成为独立于新闻局之外的一个民间组织,但是此时的公视节目制播小组仍无专属频道,只能征用三台的时段播出。

因此,在威权统治背景下,受制于国民党所形塑的作为“宣传”与“营利”工具的电视意象,以及“党国体制”收编下的社会团体鲜少挑战既有体制所限,最初的公共电视构想重在摒弃商业化的负面影响且重视教化意义,却多将公共电视置于政府的管控之下。而且在当时的情境下,国民党和政府部门成立节目制作组却放弃建台的制度安排既可在一定程度上满足对媒体商业乱象不满的知识分子的需求,还可以保有政府对三台的控制,同时顾及无线电视台经营者利益,但是却造成公共电视名实不符,缺乏实体与制度层面的保障。

## (二)解严后的公共电视建台

20世纪80年代后期,伴随着20世纪80年代后期一连串的政治改革,如解除戒严、开放报禁与党禁、第一个反对党得以成立并被允许合法活动等陆续展开,台湾威权政体松动并逐步释放垄断资源予市民社会,这些变化在给媒体带来巨大影响的同时也为公共电视构筑起发展空间。

一方面,1987年的解严以及随之而来的报禁解除在放宽言论自由尺度的同时也使得政府在媒体管制方面开始松懈,逐步开放了逐步开放了有线、无线与卫星电视。但商业电视林立导致的恶性竞争却将台湾电视进一步地推入低俗化深渊,党政军的介入经营也令电视台缺乏效率且无法反映社会需求。另一方面,在台湾1980年代社会运动风起云涌的社会环境中,成长起来的中产阶级与知识分子面对台湾传媒环境恶化与政治干预,纷纷成立或参与各种社会组织,如80年代成立的“消费者传播权益委员会”与“公共电视民间筹备会”,90年代成立的“党政军退出三台运动联盟”和“公共媒体催生联盟”等,并最终都汇集于无线电视公共化的诉求。

在社会运动的推动下,公共电视建台的构想于20世纪90年代正式进入台湾的传播决策圈。1987年12月,台湾新闻主管部门首次提出《公视设台计划草案》,1990年台湾新闻主管部门宣布成立“公视筹委会”与“公视法起草小组”,并于1991年6月完成《公共电视草案》(也称筹委会版),提出公视应由具有民意基础的“立法院”监督而非“行政院”掌控,以体现公共性特质。1992年9月,“行政院”将草案予以修改后提交“立法院”审议,该版本更多地是基于政府的需求,认为公视应由“行政院”新闻局主管且董事由“行政院长”任命,故被认为以“公共电视为名,行占有频道之实”。1993年3月,民进党立委谢长廷提交的《公共电视法草案》中约90%的条文为恢复筹委会版内容,并与“行政院”版草案并案进入“立法院”教育委员会审查。在草案提交与审议过程中,在关系到公共电视的独立性、公共透明的原则与服务公共利益诉求的主管机关归属、公共电视董事会组建方式以及经费来源等方面,不仅三党一派的立委迟迟无法形成共识,学界与政府在意见上也不统一。“公共电视筹委会辞职事件”<sup>[5]</sup>、“政治大学传播学院公开信事件”<sup>[6]</sup>以及“国民党取消公视建台计划事件”<sup>[7]</sup>等都体现出公共电视建台过程中的争议与波折。但也正是在这种争议之中,政府与民间关于“公共电视”政策与建台的对话得以展开,并在此过程中意图厘清应如何建构公共电视体制。

经过长达数年的讨论,最终于1997年5月31日《公共电视法》以“小而美”的公视方案通过,1998年7月1日台湾公共电视台(简称公视)正式开播。根据《公共电视法》,公共电视台属于全民所有,经营独立自主,主管机关为台湾新闻主管部门;在经费及其技术许可范围内,提供台湾各地区观众完整的收视机会;董事由“行政院”推举人选,再由“立法院”的审查委员会多数票同意产生,并由“行政院长”聘任;经费来源以政府编列预算捐赠、基金运用之孳息以及从事公共电视文化事业活动之收入等。但是《公共电视法》第一条中“弥补商业电视之不足”等文字显露出公共电视的“补充性”定位,限制了公共电视的规模及其与商业电视相抗衡的可能。

但总体而言,解严后公共电视建台的主要诉求从威权政体下强调道德教化功能与配合台湾当局政策与教育需要,转为进入民主化改革阶段后设立一个由政府编列预算、不受商业化左右的公共电视台。至此,台湾的公共电视台才呈现出些许独立于商业与政府的公共性特征,它向商业逻辑与党政军势力运作下的媒体

产业与台湾社会宣示了“公共性”的可能实践。

### (三) 政党轮替提供公共电视集团化契机

2000年台湾首次政党轮替的实现也为公共电视进一步发展提供了一个契机。在政党相互较量与角逐中,传播学界、业界以及民间团体的呼吁受到重视,并部分地呈现于竞选政策中。2000年选举之际,学界专家借由帮“总统”候选人陈水扁撰写竞选政策的机会,在《公民社会的传播媒体政策蓝图》中提出要扩大公共电视力量改变台湾公视起步晚规模小的境况,以形成节制商业电视的力量,并建议“未来应修法使政党不能拥有任何电子媒体股权”<sup>[8]</sup>,以党政军退出电子媒体来保证媒体的公正性与电波的公有性。

而民进党上台使其在竞选时为提升社会支持率而提出的政策纲领具有实践的可能。2003年年底,既是出于对竞选承诺的回应,又因无线电视陷入经营困境,民进党政府提出《卫星广播电视法》、《有线广播电视法》以及《广播电视法》(简称“广电三法”)的修正案并经“立法院”通过,确立“党、政、军不得投资广播与电视事业,政府与政党必须在广电三法修正案公布两年内退出经营”。正是借由党政军势力退出无线电视经营的契机,媒体改造学社与媒体观察教育基金会等民间团体要求进一步扩大公共媒体并组成公广集团,以“发挥节制媒体过度商业化的功能,并强化媒体公共服务的责任”。<sup>[9]</sup>

在外界压力及政党妥协下,“立法院”于2006年1月通过《无线电视事业公股处理条例》。依据该条例,原本官股占有比例达74%的华视将透过官股捐赠公视基金会进行公共化转型,而之前由行政机关分别管理的原住民电视台、客家电视台和宏观卫星电视台,也将交由公视基金会管理。2006年7月1日,台湾首家公共媒体集团——台湾公共广播电视集团(简称公广集团)成立,2007年客家电视台、原住民电视台,以及宏观频道加入集团。至此,“无线电视公共化”与“建立公共广电集团”的目标终于获得重大进展。

综而言之,台湾公共电视从构想于对商业电视形成制衡,到努力独立于商业与政治从而建台,再至进一步扩大形成公广集团,其发展既是台湾社会发展与政治民主化在媒体领域的体现,也是学界、业界、民间团体自下而上的倡议与发动,以及政府与政党由上至下的呼吁与回应的结果。在这一过程中,台湾公共电视独立于党政军势力与商业宰制的理念得以形成,制度与实体予以形塑,并成为历史与现实脉络中的公共性样本。

## 二、台湾公共电视的实践困境

台湾公共电视的发展并非建台或成立集团便能一蹴而就,台湾公共电视实践并未完全实现“独立于政府与商业、维护公共利益、提供公共服务”的理想,台湾公共电视还面临着定位、体制与运营等多个层面的实践困境。

### (一) 节目制作理念:“质”与“量”难以两全

台湾公视诞生于商业电视发展高峰期,先天的处于弱势竞争地位。于是相对于“主流”且“大众”的商业电视,公视早年更多地强调电视台规模的“小而美”。这种“小而美”体现在节目制作理念上即是制播服务小众与特定族群的高品质节目。在成立初期,公视即以“制播多元优质节目、促进公民社会发展、深植本国文化内涵、以及拓展国际文化交”为使命<sup>[10]</sup>,从而体现出强烈的精英主义逻辑。

事实上,这种精英主义逻辑也一直是公共电视饱受诟病之处。批评者认为,提供优质节目和维护优秀文化为借口的公共广电服务实质上是一种居高临下的控制手段,这些为“精英”所认可的“高品质文化”实际上是出于维护现存社会权利关系与统治阶层合法性的需要,而且它们以“公共利益”的名义影响着普通民众的消费内容。由此,精英主义逻辑与公共电视所强调的开放甚于封闭,全体所有甚于个人所有的精神相抵牾。

但在公视由“小而美”的公共电视台扩大为中型媒体集团的过程中,以公视为核心的公广集团的理念也开始变得更为丰富,“贴近公众”、“为公众喜爱”在公广集团发展愿景中被不断提及,<sup>[11]</sup>精英主义路线被予以一定程度地修改,大多数受众的利益开始作为公视与公广集团的行为指南。2007年公视推出的“公共价

值评量体系”也体现出这种节目制作理念的转变,该体系包含“触达”、“品质”、“影响力”、“公共服务”、“财务与事业营运效率”五大层面,下设 25 个指标。这套评价体系作为当下公视节目制作理念的一个缩影,将收视的“量”与“质”都囊括入内,既希望通过“触达”和“影响力”强调要最大程度地满足最广泛的需求,又通过坚持“品质”与“公共服务”强调收视质的重要性。

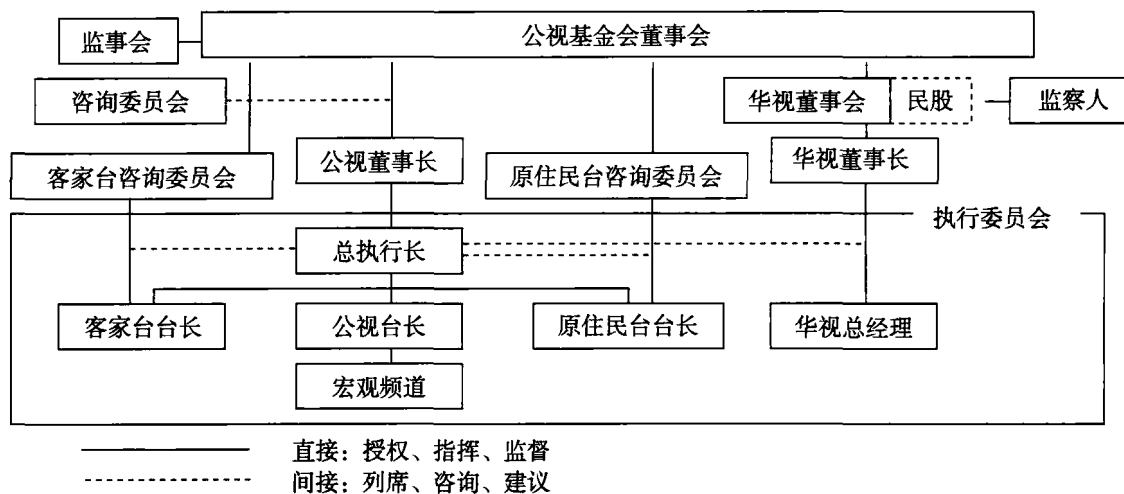
从评估结果来看,正如 2007 年上半年公广集团公布的《公共价值评量结果》显示,公视在“触达”层面得分最低,而“品质”得分最高。<sup>[12]</sup>这一结果既体现出公视“小众化”的收视现实与“服务公众”的理想尚有差距,公视精英路线的转变并未在实践层面实现,也显示出收视的“质”与“量”往往难以两全其美。这很大程度上是因为艺术与文化品味一般完成了使社会差异合法化的社会功能,下层阶级的文化品位是由一种实用主义态度决定的。<sup>[13]</sup>因此,台湾公视制作理念中期望能兼顾各方需求与承担广泛的社会职能难寻普适性的可操作方式。

## (二) 治理结构:臂距之遥尚未实现

公共广电既需排除政治与商业两方面的不当干预以保证独立运作,又因其名义上为公众所有且由行政与立法部门代表公众行使职权而必须向行政立法机构与公众问责,故公共广电难以完全与政府机构分割,又需保持适当距离。因而,兼顾“独立”与“问责”的“臂距之遥原则”作为公共广电治理结构安排的重要准则被写入许多国家公共广电机构的内部政策文件中。

但是,台湾公共电视离理想中的“臂距之遥”尚存差距。目前台湾公广集团最高治理机构为公视基金会(见图 1),其董事会与监事会不仅关系着公广集团的运营绩效,同时也关系着独立与问责的实现。

图 1 公共广播电视集团治理结构图



资料来源:第三届公视基金会,转引自秦琍琍:《从社会企业的角度检视公广集团的困境与挑战——一个整合性论点的提出》,台湾《广播与电视》,2009年6月刊

根据《公共电视法》规定,公视基金会设立由 11 至 15 人组成的董事会,以及 3 至 5 人组成的监事会,董监事候选人由“行政院”提名,再由“立法院”推举社会公正人士组成审查委员会以 3/4 以上多数同意的方式选出董监事后,送请“行政院院长”聘任。后因第四、五届董监事选任期间发生的冲突与争议,“行政院”在 2011 年 3 月 3 日送“立法院”审议的公视法修正草案中对董监事人数、组成等做了多项修正,并将董监事选任的同意门槛由现行的 3/4 调降为 2/3。对于外界要求将选任程序公开、透明的主张,修正案仅增列一项作为回应,即“审查委员会会议评选决议应作为纪录并公开”。

在这种选聘机制下,一方面公视董监事的提名由行政部门内部处理,“立法院审查委员会”也在实际运作中变成“立法院”各政党及无党籍人士按席次推举委员会的机制,从而使得审查过程政党色彩浓厚。而公视法修正草案对董监事同意门槛的调低,更是被认为“方便执政党掌控董监事人选”。<sup>[14]</sup>于是,公共性在缺

乏成熟政治民主文化支持下,被政党与帮派斗争架空。另一方面,公视董监事成员从提名到审查的选任过程因不对外说明或开放采访,也饱受“黑箱作业”批评。此外,在公众参与部分,公众既无法自由应征董监事职务,也难以在信息公开透明的情况下表达意见。

就此而言,相较于相对成熟的西方公共广电机构在董事会成员选聘时虽为行政部门主持操作,但要求必须向公众开放,并接受公众或国会监督,以确保公共广电治理能兼顾“独立”与“问责”的选任机制,台湾公视在公正、公开、透明与公民参与等原则的实践上皆存在瑕疵。

### (三) 经费来源:缺乏稳定与充足来源

公共广电机构要进行高品质与多元化的节目制作,追求独立于政府和商业的公共性,经费来源尤为关键。世界上不同国家的公共广电机构有着不同的资金来源,如执照费(收视费)、政府或国会拨款,也有部分国家由于深受经费来源的困扰和来自商营机构的压力转而通过商业化方式如节目销售、吸纳广告甚至商业赞助等获取资金。

目前,台湾公广集团在经费来源上,每年大约40亿元的经费预算,其中公共经费近20亿元。公视每年获政府捐赠9亿,有线电视事业发展基金提供约1亿,自筹款收入5亿;客家、原民、宏观频道每年大约从政府获得4亿、3至4亿以及1至2亿元的经费,由相关行政机关编列预算;华视完全依赖广告业务收入自负盈亏,每年广告收入约15亿上下。而从其他国家情况推算,公广集团需获得台湾电视广告市场规模330亿的1/3到1/4的比例的经费,即75亿至100亿之间的经费,才足以形成与商业电视对等竞争。<sup>[15]</sup>因此,台湾公广集团所获经费与所需经费之间相差甚远。

再者,公广集团特别是公视的经费构成也不理想。公视以政府拨款作为主要经费来源,从而在财务上对政府有所依赖,这令公视在运作上面临两大挑战:一是为继续获取充足资金必须与政府建立良好关系;另一方面,公视作为公共电视为凸显其公共性又必须排除政府的干预与影响以对公众问责。而在政府经费和基金提供金额却相对固定的情况下,面对开发新的数字频道、节目制作成本与营销费用的逐年增加,公视必然将增加经费的重望寄托于以数字商品销售、代制节目与活动费为主的自筹款收入增加上。这也难以避免地造成节目制作为迎合市场需要而再度成为文化商品,远离非营利公视应有的文化、多元与传播近用目标。

此外,公广集团组建与数字时代频道的大量增加虽为公视经费获取提供了第三条路的可能,即以同一集团下其他频道的广告或其他商业活动收入作为公共电视频道的经费来源,但是公广集团成立至今一直集而不团,节目制作与人事仍处于磨合过程中,内部资源共享效益不佳,更不谈财务资金的融通了。于是,如何扩大和合理构成经费来源以减少行政与立法部门对公共广电经费的掣肘,与降低向商业电视倾斜的风险成为台湾公广集团特别是台湾公视的当务之急。

## 三、结语:台湾公共电视的未来

台湾公共电视从概念提出到集团化构建迄今经历近几十年的发展,已成为台湾商业化媒体环境中的独特媒体样态,并逐步呈现出独立于政府与商业的公共性特征,但它还未发展成为如英国BBC、日本NHK那般成熟的公共广播电视体制。这主要源于台湾公共电视发展时间尚短还需时日得以完善。首先,公广集团需要从此前作为市场竞争附属物与商业电视补缺物的思维中跳脱出来,在形成一套能与商业媒体分庭抗礼的公共媒体论述的同时,通过对旗下多频道资源的有效整合与运作壮大自身实现对商业力量的制衡。其次,公广集团的治理结构仍然存在进一步提升与改善的可能,近年来多用于涉及公共利益的社会机构治理方式如多元利益相关者治理机制可在时机成熟时被纳入到其治理结构之中。再者,公广集团所获经费颇为有限且面临日益激烈的市场竞争,因此增开新的经费渠道势在必行,而经费来源的充足性、稳定性与多样性同样值得考虑,且更应以公共电视所应体现出的公正、自主性与独立性等核心价值为经费获取与运作的依归。

此外,台湾公共电视当前的实践困境还与结构性因素息息相关。作为一种接近公共领域制度设计<sup>[16]</sup>,

公共广电的成熟度自然会受到政治体制与公共领域发展程度的影响与限制,而台湾虽然经历民主化改革,但在威权体制留有残余、民主政治还未成熟、公共领域是尚未完全塑成的情景下,公共电视的公共性仍难充分彰显。这一点从台湾公共电视的构建过程可见一斑,台湾无线电视公共化的运动大都是由处于精英阶层的政党、学者与媒体从业者所倡导,并非为民间社会力量所推动,也就难以呈现出公众的态度与意见。于是,虽努力摒除商业与政治的染指,但失却了公民的参与,公共电视仍然难以践履公共领域的理想。因此,台湾公共电视未来的发展完善还有赖于台湾政治的发展与公共领域的崛起。

注释:

[1] UNESCO: "Public Service Broadcasting: A Best Practice Sourcebook", [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=1525&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1525&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html), 2005.

[2] 王振寰:《台湾的政治转型与反对运动》,台湾《台湾社会研究季刊》第2卷第1期,1989年春季。

[3] 程宗明:《电视政策对制度型塑的回顾与前瞻:四十年的荒原,旷野的呼声》,台湾政大传播学院编,《台湾电视四十年回顾与前瞻研讨会专题论文》,台湾政大传播学院2002年,第311页。

[4] 翁秀琪:《我国公共电视立法应有之精神》,台湾《新闻学研究》第44集,1991年3月。

[5] 1990年6月,公共电视筹备委员会成立,设委员22人,9月筹委会延聘8人研拟公视法草案。但同年11月,半数以上的公视筹委会酝酿辞职。他们表示身为委员,但无法独立运作;他们无法针对公视的未来,提出专业的建言与研议。

[6] 台湾政治大学传播学院的18位教师在1992年,运用“行政院”移送公视法草案至“立法院”审议之际,联名发表了一封公开信,批评“行政院”,并提出如下主张:人事方面,要求“行政院”回复原草案的规范,即由“行政院”提名董事人选,“立法院”大会行使同意权,“总统”任命;财政方面,要求公视能独立提出预算给立法院审议;主管集团,公视既然是某种行政法人,以不设主管机关为宜,特别是掌管政府宣传工作的新闻局,并不合适。

[7] 1997年4月16日,《公共电视法草案》审议经历一个重大转折,国民党中央政策会党政研讨会决定取消公视建台计划,引起社会各界普遍关注。而“公共媒体催生联盟”与“公视职工联谊会”发起的拯救公视活动使面对存废危机的公视再获生机。

[8] 《公民社会的传播媒体政策蓝图》,台湾政治大学网站, [www3.nccu.edu.tw/~jsfeng/ptv1999.doc](http://www3.nccu.edu.tw/~jsfeng/ptv1999.doc)。

[9] 媒体改造学社:《媒体要改革,公民来连署》,苦劳网, <http://www.coolloud.org.tw/user/20040314/mainpage.asp?mode=sign&Issue=20031314>。

[10] 公视基金会:《公视2007年度报告》,台湾公共电视网站, <http://www.pts.org.tw/>。

[11] 公视基金会:《公视2006年度报告》、《公视2007年度报告》、《公视2008年度报告》,台湾公共电视网站, <http://www.pts.org.tw/>。

[12] 公视基金会:《2007年上半年公广集团公共价值评量结果》,台湾公共电视网站, [http://www.pts.org.tw/php/html\\_pub/pubfile/index.php?FIRST\\_DEEP=404&DEEP=404](http://www.pts.org.tw/php/html_pub/pubfile/index.php?FIRST_DEEP=404&DEEP=404)。

[13] 刘晓鹏:《欧洲公共广播电视的困局与出路》,《新闻大学》2005年夏季刊。

[14] 胡元辉:《公视独立性堪忧》,台湾《自由时报》2011年3月10日。

[15] 曾国峰:《公视自筹款经费短缺对节目产制的影响》,台湾《广播与电视》第29期,2008年12月。

[16] 冯建三:《台湾公共电视的构建与扩大,1990-2006》,香港《传播与社会学刊》2006年,第1期。

(责任编辑 毛仲伟)