

# 公共媒体的公共性建构及其现实困境

## ——台湾公共电视的理念与实践

殷琦

(厦门大学新闻传播学院 福建 厦门 361005)

**摘要:**公共媒体的公共性问题一直是传媒研究的重要论题。在实践层面,深嵌于不同历史结构与政治图景中的公共媒体的公共性建构方式颇为不同。特别是在政治民主转型与商业体系先行与主导的媒体环境中建立起来的台湾公共电视,其公共性建构与实践的独特经历引人关注。从结构论与过程论双重视角出发,对台湾公共电视公共性建构过程中的理念形塑与实践发展予以梳理,可以发现台湾公共电视的成长既与台湾政治民主化历程紧密扣合,也是在政府、政党、民间团体等各利益群体的互动、呼吁与回应下共同完成的。但同时,台湾的民主政治仍不成熟,威权统治的残余、深层的族群对立以及公民文化的欠缺同样阻碍着公共电视的公共性施展,使其陷入现实困境。

**关键词:**公共性;台湾公共电视;公广集团

**中图分类号:**G229.27 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2012)06-0078-08

作为一项重要的传播制度,又因具有鲜明公共机构特征,公共媒体及其发展备受关注。但是当前关于公共媒体的讨论多囿于欧美国家,并将这些西方模式作为一般性存在予以论述,事实上,不同国家或地区社会历史背景及媒体制度孕育下的公共媒体模式是迥然相异的。中国台湾地区特殊的历史变迁过程与政治发展面貌使得我们难以用西方公共媒体的既有经验与线性历史逻辑来解释与思考台湾公共电视的形成及其公共性实践。在西方公共媒体备受冲击而日渐式微的背景下,台湾却在政治民主转型与商业体系先行和主导的媒体环境中建立起公共电视台,并将之集团化,其发展经历作为公共媒体公共性建构的独特样本值得深入研究。

### 一、公共性、公共领域与公共媒体的兴起

“公共性”作为一个炙手可热又颇受争议的词语,常与“公共领域”、“公共利益”、“公共空间”等词语一同出现,不同学科领域与理论背景下的公共性内涵与规范的理解颇为不同,大致形成了公

收稿日期:2012-06-08

**基金项目:**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”(12YJC860051);福建省社科规划青年项目“制播分离背景下的广播电视机构治理结构改革及其创新路径”(2012C105)

**作者简介:**殷琦,女,湖北孝感人,厦门大学新闻传播学院助理教授,文学博士。

共物品说、公共需要说、公共事务说和公共领域说等不同观点,对于公共性存在的场域,有的指向公共权威领域,有的指向公共舆论领域,有的指向国家和社会之间的中间领域。<sup>[1]</sup>但无论于何种语境中,“公共利益”、“公众的”、“公开的”都被视为“公共性”的应有之义。

传播学界在讨论媒体公共性时,常以哈贝马斯的“公共领域”概念为其诠释与批判的工具。在《公共领域的结构转型》中,哈贝马斯将“公共性”作为理解“公共领域”的核心内容,认为公共性本身就表现为一个独立的领域即公共领域,它和私人领域相对立,是介于国家与社会之间、公民参与公共事务的地方,他将个人批判性意见的自由表达视为实现公共性的必要条件。<sup>[2]</sup>

在哈贝马斯看来,17世纪末英国新闻检查制度的废除与政党报刊的建立推动了公共领域发展,代表工业资产阶级利益的政党报刊对当局的政治决策展开讨论与批判,以此影响公共权力机关的政策,<sup>[3]</sup>与咖啡馆、沙龙等场所一同构成了在政治上抗衡宫廷文化的文学公共领域,并衍生出政治公共领域。<sup>[4]</sup>但19世纪中后期商业报刊对政党报刊主导地位的取代却使得资本主义侵入,造成媒体媚于政治势力与商业利益的现象,商业媒体对广告的依赖使受众由批判性公众沦为消费大众,政党也通过广告与公关实现其对于公共领域的操控。于是,媒体的公共性论述被权力或金钱所主宰,从一个具有批判功能的公共领域沦为操纵伪公共领域的工具。<sup>[5]</sup>

虽然哈贝马斯的公共领域论述因存在一些偏颇之处而受到质疑,如聚焦资产阶级公共领域却忽略平民公共领域的发展<sup>[6]</sup>,对资产阶级公共领域所具批判性过于理想化的表述<sup>[7]</sup>等。但其关于公共领域的论述已被越来越多的学者作为媒体公共性研究的基础,如潘忠党将媒体公共性界定为“传媒作为社会公器服务于公共利益的形成与表达的实践逻辑”,用哈贝马斯的语言,就是媒体必须按照公共领域的规范要求而展开其实践。<sup>[8]</sup>而且哈贝马斯对商业化和资本力量对媒体公共领域的蚕食及影响的批判也清晰地反映出,在现实运作中,体现公共意志的公共领域本身已经被各种利益团体所侵占,消费主义色彩浓厚的伪公共领域凸显,“公共性”逐渐弱化。因此,建立一个既能独立于政治与资本控制的媒体公共领域,以此保持媒体独立性与实现媒体公共性尤为重要。

在实践层面,不受政府直接管制又不受市场压力的公共广播电视媒体的兴起被视为媒体“公共性”形态建构的关键内容,并且公共领域理论为其提供了重要的理论辩护。史蒂文森(Stevenson)曾将此总结为三个层面:第一个层面是公共领域强调独立的批判辩论空间,而公共广电在理念与制度运作上强调独立于经济与国家,正是提供了这一空间;第二个层面则是公共领域可以为不同团体与阶级提供参与及对话的机会,而公共广电所标榜的重要理念之一,就是提供相互沟通的平台;第三个层面是公共领域通常将公众视为公民而非消费者,这一点一直为公共广电所倡议。<sup>[9]</sup>

但是,不论是公共性还是公共领域都是一种规范性的概念,而非经验性概念,因此公共领域的理想可以作为公共媒体的目标,但二者之间并非可以完全等同。深嵌于不同历史结构与政治图景中的公共广电媒体,在实际的制度构建与实践运作中呈现出不同理念诉求与形态。如被尊为公共广电典范的英国BBC是以国家利益托管人方式出现,并建立起国家主导型的公共广电制度范式;而美国公共广电的建立显然遵循着另一条路径,在商业电视主导的广电体制下公共广电是作为商业广电的“补充”存在。台湾公共广电所涉及的独特政治地图与历史限制,使其“公共性”的建构过程和呈现方式与前面两种方式大相径庭。

## 二、台湾公共电视发展及其公共性建构

正是缘于在公共性建构上,公共广播电视往往被视作“一种接近公共领域(的)制度设计”,<sup>[10]</sup>强调独立运作且不受政治与商业力量的不当干预,被寄望于在其所建构的领域内意见与观点能够自由地表达并促成公共对话,并将观众视为公民而非消费者,从而包含了民主政治参与的意义。于

是,“公共广电不仅是媒体或文化问题,更是一个政治问题。”<sup>[11]</sup>因此,厘清与分析台湾公共电视及其公共性理念与实践的生长脉络的一个重要取向,即是将其与台湾政治转型相结合。

本文一方面基于结构论关注背景因素、社会结构对事物进展的重大影响<sup>[12]</sup>的理论视角,将台湾公共电视置于当时的政治结构中予以解读,视台湾政治转型为公共电视发展的重要条件,剖析这些既定的结构条件对其公共性建构的制约与促进;另一方面,结合过程论重视事物发展过程中不同力量互动的推动作用<sup>[13]</sup>的研究取向,强调政治转型中相关利益群体之间的互动对台湾公共电视建构过程产生的影响与作用,从而更为完整地展现这一过程的独特性,即超越单纯结构论重“社会前提”而忽视过程中的具体因果关系,以及过程论者常以理论逻辑推演替代现实情境真实认知的疏漏,以对台湾公共电视及其公共性建构过程形成系统分析。

### (一) 威权统治下公共电视构想的提出

20世纪60年代,国民党虽在美国的支持下建立起威权体制,但是60年代末期美国外交重心向中国大陆的转移,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>[14]</sup>从而走向威权统合主义。<sup>[15]</sup>在此背景下,国民党建立起官控商营的电视制度,20世纪六七十年代由官方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,电视被建构为“道德的教化工具”与“商业的利器”,<sup>[16]</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。20世纪70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。<sup>[17]</sup>但直至20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,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>[18]</sup>

然而为了顾及无线电视台经营者利益,政府只能以“最小变动”为原则,难以通过建台这一结构上的变动解决商业电视问题。因此,经行政主管部门指示,1984年2月,公视节目制播小组成立,主要人员由新闻局人员兼任,经费来自于台视、中视、华视的部分盈余,每周制作15小时文宣或政宣节目无偿供上述三台使用。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,但仍无专属频道而需征用三台时段播出节目。

因此,在威权统治时期,既因党国体制收编下的社会团体鲜少挑战既有体制所限,又受制于国民党所形塑的作为“宣传”与“营利”工具的电视意象,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,但却造成公共电视名实不符,缺乏实体与制度层面的保障。

### (二) 民主转型的开启与公共电视建台

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,威权政体松动并逐步地释放垄断资源并分享给市民社会,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绑,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使得电视台缺乏效率且无法反映社会需求。另一方面,在台湾20世纪80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

子面对台湾媒体环境恶化与政治干预的忧思,纷纷成立或参与各种社会组织,如1987年成立的“消费者传播权益委员会”、1995年成立的“党政军退出三台运动联盟”以及1996年成立的“民间公共电视立法行动联盟”和“公共媒体催生联盟”,<sup>[19]</sup>并最终汇集于无线电视公共化的诉求。

在社会运动推动下,公共电视建台构想于20世纪90年代正式进入台湾的传播决策圈。1987年12月,由台湾新闻主管部门成立的公视筹委会首次提出“公视设台计划草案”,1992年,行政主管部门又提交了基于政府需求的修改版,1993年,民进党立委谢长廷也提交了旨在恢复筹委会建议的另一版本。<sup>[20]</sup>而在长达近十年的草案提交与审议中,对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,不仅各党派难以形成共识,学界与政府的意见也不统一。“政治大学传播学院公开信事件”<sup>①</sup>与“国民党取消公视建台计划事件”<sup>②</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。

历经数年讨论,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,主管机关为台湾地区新闻主管部门;在经费及其技术许可范围内,提供国内各地区观众完整的收视机会;董事由行政主管部门推举人选,再由立法主管部门的审查委员会多数票同意产生,并由行政主管部门负责人聘任;经费来源为政府编列预算捐赠、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”却显露出公共电视的“补充性”定位,使公共电视规模受限而难以与商业电视相抗衡。

于是,因应于威权政治结构的突破,反对党与民间社团等国民党外意见得以进入公共电视讨论中,公共电视建台的主要诉求转为进入民主政体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”的可能。

### (三) 政党轮替提供公共电视集团化契机

2000年台湾政治史上首次政党轮替标志着台湾民主政治进入新阶段,也为公共电视的进一步发展提供了一个契机。在政党相互较量中,传播学界、业界以及民众的呼吁受到重视,并在一定程度上呈现于竞选政策之中。2000年选举之际,学界专家借由帮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“增加台视与华视的国有股权成数”,通过扩大公共电视改变台湾公视起步晚规模小的境况以节制商业电视,并建议“未来应修法使政党不能拥有任何电子媒体股权”,<sup>[21]</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。

另一方面,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了实践的可能。2003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”)修正案并经立法主管部门通过,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

① 台湾政治大学传播学院的18位教师在1992年利用行政主管部门移送公视法草案至立法主管部门审议之际,联名发表了一封公开信批评行政主管部门,要求行政主管部门回复原草案的规范:人事方面,由行政主管部门提名董事人选,立法主管部门大会行使同意权;财政方面,要求公视能独立提出预算给行政主管部门审议;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行政主管部门,并不合适。

② 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,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。

团体要求进一步扩大公共媒体并组成公广集团。在他们看来,“台湾的电视和广播在政府和政党股份退出之后,绝不能在商业化的浪潮中,沦陷成为更多的商业电视和广播”,而应组建公共广播电视集团,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>[22]</sup>

在外界压力及政党妥协下,立法主管部门于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,台湾公共广播电视集团初现轮廓。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。

台湾公共电视对商业电视形成制衡的构想,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,这是既定历史与社会结构条件下相关利益群体互动的结果。一方面,其发展过程与台湾政治民主化历程紧密扣合,“如果说当初台湾地区政府在决策建立台湾公共电视的初衷与最后结果有所偏离是一种历史的偶然,那么台湾公共电视最后的形成则是一种必然,因为台湾公共电视诞生的过程,正是台湾民主化进程最为快速的二十年。”<sup>[23]</sup>因此,可以说台湾公共电视的公共性建构过程是台湾民主深化在媒体领域的呈现。另一方面,名实相符的公共电视是在学界、业界、民间团体倡议与政府和政党回应的“上、下合谋”中形成的。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,其制度与实体得以形塑,并成为历史与现实脉络中各方政治博弈主体相互角逐与较量的公共性样本。

### 三、不成熟的民主政治环境与台湾公共电视现实困境

毋庸置疑,台湾公共电视发展得益于台湾民主政治转型与市民社会兴起,但台湾的民主政治仍不成熟,威权统治残余、深层族群对立以及公民文化欠缺同样阻碍着公共电视的公共性施展,与西方国家公共广电经验相比,并未在实体层面完全地实现“公共领域”的规范性功能。

#### (一) 族群对立妨碍“对话”达成

哈贝马斯在围绕公共领域所构建的沟行动理论中指出公共领域是自由表达民众意见的生活领域,其中人们凭借沟行动表达意见形成公共舆论,自主地讨论、批评公共事务,并将大众传播视为实践公共领域精神的最佳场域之一。<sup>[24]</sup>以此来观照台湾社会,在台湾政治转型过程的同时,“族群政治”下的族群对立却使得透过沟通得以形成公共意见的领域难以有效形成。

台湾社会语境中“族群”并不仅是出于人类学与民族学意义,还具有鲜明的政治性与建构性色彩。<sup>[25]</sup>国民党威权统治时期的台湾形成了二元政治社会结构,即外省人在政治上具有宰制地位并对本土文化予以压制,从而引发族群之间的紧张关系。因此,“民主化运动”的初始诉求便是“本省人”要求打破“外省人”垄断政治资源的局面,“族群”议题成为被操纵的对象深入到政治权力结构调整和政治竞争与抗争的过程中,族群议题也经历了从对政治宰割与文化压制的抗争到族群多元主义与国族认同冲突的转变。

过去国民党在中国民族主义理念下提出的“省籍融合”的族群同化理想,逐渐被族群多元主义理想所取代。这种政治上的立场延展至媒体领域,即体现于不仅要求在台湾公视的节目制作中呈现多元族群的文化与观点,还需“提供公众适当使用电台之机会,尤应保障弱势团体之权益”,通过陆续增设客家电视台、原住民电视台等少数民族电视台并将其纳入公广集团内,使其观点能通过少数民族媒体呈现。一般而言,少数民族媒体也往往被视为具有“政治社会化”的功能,能透过价值观及规范的对话,取得不同族群在政治文化上的共识。<sup>[26]</sup>

但以族群之名进行政治竞争与抗争还同时促发了族群对立的形成,从而影响了上述“对话”与“共识”的达成。为了通过多元政治消解国民党一党专制,民进党致力使“本省人”彰显为一个集体社会认同符码。与之相应的是20世纪90年代中期以后,“外省人”对李登辉的“本土化纲领”以及民进党的批判质疑日趋公开化与激烈化。特别是政党轮替后,族群对立的语言与行动大量涌现,且混杂着政治意识形态与国族认同的分歧与对抗,如同钱永祥所说,所有的对立关系都变成敌我的关系,<sup>[27]</sup>李丁赞则更进一步指出,“在所有敌我对抗中,每一个都紧守着自己的立场,目的是要打倒对方、消灭对方。于是,所有公共议题都被政治化,都被情绪的对立所取代。没有开放的理性讨论,就没有公共性;没有公开讨论的空间,也就不会形成公众舆论。”<sup>[28]</sup>

族群对立也在一定程度上造成了公广集团内部各电视台之间的“形”合“神”离。以服务特定族群为主的原住民台与客家台目前由原住民族委员会和客家委员会编列预算委外制作节目,并且其员工也基本以该族群为主。但这也使得在保障少数民族媒体近用权的同时,将族群对立情绪带入到集团的实际运作中,难以实现整合与建立共识,正如吕东熹所言,“当前政治上的蓝绿对垒影响着社会族群情感,甚至该追求公平正义的媒体,反而成为炮制族群仇恨的旗手。”<sup>[29]</sup>一项台湾学者进行的调查研究结果也显示,在公广集团整并的这几年间,公视与华视及族群频道之间都缺乏一个整合性的文化与共识。<sup>[30]</sup>相应地,集团内部人事纠纷不断,资源共享也不易做到。

## (二) 政经势力影响“臂距之遥”实现

公共广电既需排除政治与商业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,故而兼顾“独立”与“问责”的“臂距之遥原则”(arm's-length principle)成为公共广电制度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。<sup>[31]</sup>

解严后,台湾政治体制的民主化转型创造了扩大言论自由与公共参与的有利条件。但必须注意的是,正如无线电视“公共化”运动与争议所显示的,属于国家领域党政势力发动、规划、主导的成分居多。虽然党政军势力被要求退出广电经营,但是总有政治人物以立场因素不愿意放弃掌握媒体,特别是若干财团又挟雄厚的资本快速崛起,公共领域的自主性仍在层层桎梏之中。

体现在公共电视的治理结构之中,即是政党和帮派斗争的渗透使得“臂距之遥原则”落空。目前台湾公广集团最高治理机构公视基金会的董监事候选人由行政主管部门提名,立法主管部门推举社会公正人士组成的审查委员会以多数同意的方式,在提名名单中选出董监事后,送请行政主管部门负责人聘任。在这种选聘机制下,公视董监事的提名由行政部门内部处理,“审查委员会”也在实际运作中变成立法主管部门各政党及无党籍人士按席次推举委员会的机制,从而使得选任过程政党色彩浓厚。在缺乏成熟政治民主文化支持下,公共性被政党与帮派斗争架空。同时,公视董监事成员从提名到审查的选任过程皆不对外说明或开放采访,难逃“黑箱作业”嫌疑。<sup>[32]</sup>

而在治理结构的公众参与部分,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。这既由于公众参与缺乏制度保障,也源自于台湾公民文化欠缺下人们对公共事务的兴趣与参与热情不高。公共媒体也不例外,参与媒体公共化运动的主要团体,如“无线电视民主化联盟”、“媒体改造学社”的主要成员都是台湾高校新闻传播院系的教师、学生与媒体从业者,使得这些运动都呈现精英化与少数化取向,而且由于这些知识分子总人数少且力量微薄,并不是主流意识形态的力量,难以有效监督公共电视是否符合公共性的实质。同时,由于这些公共化运动并非为一般社会公众所推动,也就难以呈现出公众的态度与意见。于是,虽努力摈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。

此外,财源补助也是影响广电机构独立性的重要因素。台湾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,公视为凸显其公共性又必须排除政府的不当干预与影响以对公众问责。而在政府经费和基金拨款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自筹款收入的增加上。这也难以避免地造成节目制作为迎合市场需要,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。<sup>[33]</sup>事实上,从国外案例来看,征收收视费国家的民众对于公视有高度的参与感。<sup>[34]</sup>但在台湾竞争性政治背景下,出于选举考虑,政治人物不愿意提案修法付费收看公视,最有利于发挥公共性、增加公众参与感的收取执照费的方式被束之高阁,从而在一定程度上影响了公视公共参与的本质。台湾公视如若不能突破经费上的限制,那么在以商业电视为主流的台湾媒体领域中它将难逃日益边缘化的宿命。

作为公共媒体独特样本的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,在政治民主转型语境与相关利益群体的博弈与互动中,它已然成为台湾商业化媒体环境中的重要媒体样态,逐步建构起其公共性理想并呈现出独立于政府与商业的公共性特征。但是,对于肩负市民社会中公共领域重要论坛角色的公共广播电视而言,公共广电的成熟度自然会受到民主政治与公共领域发展程度的影响与限制。在台湾威权体制留有残余、民主政治还未成熟、公共领域尚未完全塑成的情景下,公共电视在其实践过程中,还必须面对党派力量的介入以及媒体工作者本身或显或隐的族群、统独立场等障碍,其公共性难以充分彰显,而这些问题并非单纯地依靠公共电视自身的创新与变革便能解决。于是,台湾公共电视及其公共性呈现的发展与完善既有赖于公共电视理念与制度的丰富与健全,还寄望于宏观层面台湾政治民主的深化与公共领域的崛起。

#### 注释:

- [1] 许鑫《传媒公共性:概念的解析与应用》,《国际新闻界》2011年第5期。
- [2][3][4][5][24] 参见哈贝马斯《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,上海:学林出版社,1999年,第2、68-69、34-35、218-231、序言第19-24页。
- [6] Garnham, Nicholas, "The media and the Public Sphere", in Craige Calhoun(eds.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- [7] Thomas, K., "Windows of Vulnerability", in Robbins, Bruce(eds.), *The Phantom Public Sphere*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.
- [8] 潘忠党《传媒的公共性与中国传媒改革的再起步》(香港《传播与社会学刊》2009年第6期)。
- [9] Stevenson N. *Understand Media Culture: Social Theory and Mass Communication*, London: Sage 2002.
- [10][17] 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)。
- [11] 罗世宏《公共广电八十载 追求共善新世纪》(台湾《新闻学研究》第96期,2008年7月)。
- [12][13] 参见吴乃德《搜寻民主化的动力》(台湾《台湾社会研究季刊》第2卷第1期,1989年春季)。
- [14] 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)。
- [15] Grant, W., *The political economy of corporatism*, London: Macmillan, 1985 pp. 3-4.
- [16] 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》,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集》,台北:台湾政大传播学院,2002年,第303-350、311页。
- [18] 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期,1991年3月)。
- [19] 翁秀琪、陈百龄、陈炳宏、郭力昕、庄国荣、冯建三、程宗明、苏瓜藤《电视改造无望? 无线电视公共化可行性评估报告》,台北“行政院”新闻局,2001年。
- [20] 参见刘新传《台湾公共电视政策的形成与动因分析——一种公共政策视角》,《浙江传媒学院学报》2010年第4期;冯建三《台湾公共电视建台历程始末》,圣才学习网,http://xwcb.100xuexi.com.
- [21] 《公民社会的传播媒体政策蓝图》,www3.nccu.edu.tw/~jsfeng/ptv1999.doc.

- [22] 媒体改造学社《媒体要改革,公民来连署》,苦劳网,http://www.coolcloud.org.tw/user/20040314/mainpage.asp? mode = sign&Issue = 20031314 2004 年 3 月。
- [23] 刘新传《商业与公共的博弈:台湾公共电视政策的形成、变迁及启示》,《现代传播》2010 年第 10 期。
- [25] 冯云波、李绍鹏《台湾族群政治分析》,《太平洋学报》2005 年第 2 期。
- [26] Browne, Donald R., "Media Policies and ( Ethnic) Minority Voices: Comparing National Approaches and Rationales", *Annual Convention of the Broadcast Education Association*, Las Vegas, 2002 April, pp. 5 - 7.
- [27] 钱永祥《公共领域在台湾:一页论述史的解读与借鉴》,李丁赞编《公共领域在台湾:困境与契机》,台北:台湾桂冠图书股份有限公司 2004 年,第 140 - 141 页。
- [28] 李丁赞《市民社会与公共领域在台湾的发展》,李丁赞编《公共领域在台湾:困境与契机》,第 51 页。
- [29] 吕东熹《新时代的族群对话》,台湾公视网站 web. pts. org. tw/ ~ web02/fellow/p1. html.
- [30] 秦琍琍、黄琼仪、陈彦龙、张嘉予《组织认定、企业论述、与组织文化的变革》,(台湾《新闻学研究》第 104 期 2010 年 7 月。
- [31] [32] 参见胡元辉《独立与问责关系的辩证——从“臂距之遥”原则探讨公视董事会成员选任机制》,2011 年中华传播学会年会论文,台北 2011 年 7 月 4 - 6 日。
- [33] Napoli, P., "The public interest obligations initiative lost in the digital television shuffle", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, Vol. 47, No. 1 2003, pp. 153 - 156.
- [34] 谷玲玲、刘幼琍《我国公共电视体制的现状与未来》,(台湾《广播与电视》第 32 期 2011 年 6 月。

[责任编辑:廖哲平]

## Construction and Realistic Predicament of Publicity: Concept and Practice of Public Television in Taiwan

YIN Qi

( School of Journalism and Communication , Xiamen University , Xiamen 361005 , Fujian)

**Abstract:** In the context of political democratization and the media environment in which the commercial media are in a dominate status, public television station was established and has been transformed to a media group in Taiwan, and its unique experience of construction and practice of publicity attracts more attention. Summarizing the concept and practice in the construction of publicity of the public television in Taiwan from dual perspectives of structural approach and process approach, it can be found that the development of Taiwan's public television is closely related to Taiwan's political democratization, and it has been realized through the interaction among various interest groups such as government, political parties, non-governmental organizations. As Taiwan's democratic politics is still not mature, the remnants of authoritarian rule, the deep ethnic antagonism and the lack of civil culture also hinder the development of public television's publicity, and make public television fall into a realistic predicament.

**Key words:** publicity, public television in Taiwan, Broadcasting System