

## 公共廣電八十載 追求共善新世紀

羅世宏\*

---

---

書名：追求共好：新世紀全球公共廣電服務

編者：公共電視策略研發部

出版日期：2007

出版社：台北：財團法人公共電視文化事業基金會

---

---

---

\* 作者羅世宏為中正大學傳播系副教授，E-mail: shihhung.lo@gmail.com。

---

透過閱讀《追求共好》，讀者將更為明瞭為何需要公共廣電，以及公共廣電在數位匯流新世紀仍將是民主公共生活不可或缺之磐石。展讀此書，念全球公共廣電八十載悠悠歲月，對照台灣將屆十載的公共廣電，尤感前景希望無窮；但前途並非一片平坦，仍有賴國人繼續團結努力，攜手促成公共廣電在台灣土地上繼續開公共的花、結共善的果。

---

若以英國廣播協會（BBC）取得皇家特許狀、正式成為世界第一個公共廣電機構的 1927 年起算，公共廣電（public broadcasting）或公共服務廣電（public service broadcasting）做為一種廣電制度與服務的歷史，迄今已超過八十年。在公共廣電剛好屆滿八十週年的 2007 年，有幾本值得推介的公共廣電專書紛紛出版，其中包括台灣公共電視出版的《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》、英國倫敦城市大學傳播學者 Iosifidis（2007）撰寫的《數位時代的公共電視》，以及歐盟下設的「歐洲視聽媒體觀測中心」出版的《公共服務廣電文化》（Nikolchev, 2007）。

從世界傳播史的視野觀察，公共服務廣電在許多國家佔據主導或是獨佔的地位，像美國及台灣這樣長期由商業廣電獨占鰲頭的狀況，是例外而非原則。台灣四十多年來的廣播電視史，一直是黨國廣電（state broadcasting）及（或）商業廣電（commercial broadcasting）獨大；相反地，公共廣電在台灣歷史短、規模小。或許是因為這個緣故，國內有關公共廣電的著作並不多，除了逐譯自外文的書籍之外，國內似乎並沒有專門介紹與討論公共廣電的中文書籍，一本都沒有！這與國外有關公共廣電的出版盛況相較（e.g., Iosifidis, 2007; Lowe & Hujanen, 2003; Nikolchev, 2007; Peacock, 2004; Price & Raboy, 2003; Tambini &

Cowling, 2004），可說是形成了相當強烈的對比。

再者，近年來隨著數位匯流與全球化而造成各國媒體地景產生不同程度的變化，各種跨國、區域或全球媒體的比較研究形成熱潮，實用的工具書（Iosifidis, Steemers, & Wheeler, 2005; Kelly, Mazzoleni, & McQuail, 2004）及大規模的廣電現況調查報告（例如：「開放社會中心」出版的《歐洲電視現況調查報告》，包括歐洲二十個國家的媒體管制、政策及媒體現況<sup>1</sup>）也紛紛出現。

對照前述這兩個狀況來看，《追求共好》一書的問世，尤其令人感到適時與振奮。公共電視策略研發部在前總經理胡元輝及前經理程宗明領導、王菲菲主責編輯下，生產了這本規模空前、介紹並討論跨越五大洲、二十八國、四十家公共服務廣電機構的重要著作，代表了台灣廣義知識界開始與全球公共廣電研究接軌，以及更全面吸納（不只是英國 BBC、美國 PBS 及日本 NHK 的）公共廣電的世界經驗。內容包括各公共廣電機構之背景、意義、治理與管理機制、服務內容、數位化和與新媒體發展等公共廣電相關議題。

本書主責編輯王菲菲在書序中指出，公共廣電必然鑲嵌於各國政治文化風土，因此各國公共廣電的實際表現自是風景各殊。展讀此書不難發現，各國公共廣電體制介於國營廣電與商業廣電之間，強調普及觸達、品質、影響力、公共服務、財務與事業營運效率、平等近用、獨立自主、文化多樣性、內容獨特性、公共問責性等公共價值，但不管在經費來源、制度結構及政治獨立性等面向，各國公共廣電有其國族特色，無法等量齊觀。單一的歐洲（或亞洲）公共廣電模式並不存在。

以經費來源而論，收視費（license fee）、政府撥款（state grant）或廣告收入（advertising and sponsorship）各在某些國家成為公共廣電最主要的經費來源。有些國家（例如：英國、瑞典、芬蘭、丹麥、挪威

及日本)以電視家戶繳納的執照費為主,有些國家(例如:澳大利亞、加拿大、香港、台灣)以政府撥款為主,另一些國家(例如:西班牙)則以廣告收入為主要經費來源,另外也有若干國家是以電費附加稅(例如:土耳其)、菸酒附加稅(例如:泰國)、所得稅附加稅(例如:荷蘭)。再者,經費來源也有變化,有些原本收取執照費的國家,例如紐西蘭、荷蘭分別在 1988 及 2000 年廢除執照費,改以其他方式籌措公共廣電所需經費。

本書的寫作體例與編輯方式別出心裁,特別是書末提供了五種附錄資料,分別是各國公共廣電機構經費機制與數額比較表、各國國民每年平均投資公共廣電經費額度比較圖(英國與北歐國民每年平均投資三千多元,日本一千四百多元,韓國近三百九十元,香港二百六十九元。相近之下,台灣不到四十元,敬陪末座,遠遠落後,應該奮起直追)、各國公共廣電董事會組成方式、全球重要的公共廣電產業研究報告,並且列表提供相關研究機構和會議資料。美中不足的是,附錄一提供各國公共廣電經費比較,缺漏法國、重複西班牙資料(頁 234-235);每位國民平均每年負擔公共廣電經費,換算成新台幣後,英國部分應該是三千多元,而非三萬多元(頁 238-239),也應屬筆誤。<sup>2</sup> 相較於此, Iosifides 撰寫的《數位時代的公共電視》一書提供較詳細的各國視聽媒體環境背景資料與數據,例如電視家戶數、國民平均收視時數、付費有線電視普及率、衛星電視普及率、付費電視訂戶數、數位無線電視普及率、寬頻網路接取用戶數,有助於讀者掌握公共廣電在各國媒體生態中的相對地位。

各國公共廣電形構是諸般複雜狀況的縮影,反映該國地理、人文、經濟、社會及政治條件,也與該國付費及衛星電視的發展狀況息息相關。要不要建立並維繫一個具備足夠規模與影響力的公共廣電體制,不

僅是媒體或文化問題，更是一個政治問題。公共廣電已有相當規模的國家，是否持續挹注經費與支持？一個沒有公共廣電機構，或是公共廣電機構規模尚小的國家，是否可能突破政治惰性和商業勢力的牽制？這兩個問題同樣繫於其政府與國民是否有足夠的文化視野與政治決心。政府與國民的文化視野與政治決心，決定了公共廣電的格局與前途。

從這些資料中可萃取出幾個初步觀察：第一，無獨有偶，公共廣電發展較為健全的國家（例如：英國），付費電視的普及率都不（必）太高。本書若能於內文或附錄中提供各國數位無線電視頻道數、頻道特色、普及率，以及各國付費有線及衛星電視普及率，當有助於讀者更完整掌握公共服務廣電在各國視聽媒體生態中的位置及意義。

第二，廣告收入成爲許多國家公共廣電機構的財源之一。許多研究顯示，儘管公共廣電因爲廣告收入而有表現日趨商業化的疑慮，但與商業廣電相比，公共廣電仍然提供了較多新聞資訊、時事與文化節目。不過，有一項觀察已被許多調查報告證實（例如：McKinsey & Company, 1999）：廣告收入佔公共廣電機構經費比例越高，公共廣電機構的表現越差，節目內容與商業電視的差異也越小。以此角度論事，我國華視在公共化、納入公廣集團之後，政府仍未依照「無線電視事業公股處理條例」編列預算、以附負擔捐贈的方式挹注華視財務，實質上已造成公共化後的華視必須百分之百依靠廣告收入，這種財源模式令人擔心華視步上西班牙、葡萄牙、以及 1988-1998 年紐西蘭公共廣電之後塵，因爲過度商業化而造成令人不堪聞問的表現。正如 Nissen 回顧紐西蘭公共廣電那段不光彩的商業化歷史時，曾經語重心長地表示，公共化基業建立不易，商業化卻足以毀之於一旦。

第三，所有的研究幾乎都顯示，向每個收視家庭徵收執照費，是確保公共廣電機構擁有穩定經費來源，並使其相對免於政治控制的最佳財

源模式。台灣的公共廣電目前以政府撥款為最主要的經費來源，應該在公共電視法明訂定額捐贈經費，立即從目前每年九億元提高至三十億元以上（若不以西歐的高標準，而以韓國公共廣電 KBS 的公共經費為基準，台灣公共廣電經費應增加十倍，也就是政府每年至少應編列九十至一百億元左右），並且逐年隨通貨膨脹率自動向上遞增，以減少行政與立法部門對公共廣電經費的不必要掣肘，或可降低無法以收視執照費為主要經費來源的制度風險。

進入數位匯流新世紀，公共廣電的存在價值不僅未減，反而益增。為什麼呢？在數位匯流技術條件日趨成熟，媒體內容消費走向計次或按頻道訂閱付費模式之際，公民社會所需要的公共服務內容，更需要公共廣電機制的存在。同樣地，一如報紙近年來發行量下跌的趨勢難以逆轉，廣電收視率及觀眾市場佔有率也呈現逐漸下降的態勢，但這也同樣不減損公共廣電存在的必要性與重要性。在數位匯流時代，公共廣電應該與時俱進，擴大在各種數位匯流新平台提供公共服務內容的任務，轉型其定位為「公共服務傳播」（public service communication）或「公共服務媒體」（public service media），而非僅止於「公共服務廣電」的傳統角色。《追求共好》對此一公共廣電的發展新猷知之甚詳，對各國公共廣電機構在數位匯流新媒體服務的發展狀況，提供了非常清晰的發展梗概。

透過閱讀《追求共好》，讀者將更為明瞭為何需要公共廣電，以及為何公共廣電在數位匯流新世紀仍將是民主公共生活不可或缺之磐石。展讀此書，念公共廣電八十載悠悠歲月，對照台灣將屆十載的公共廣電，前景無限，希望無窮，但路途並非一片平坦，仍有賴國人繼續團結努力，攜手促成公共廣電在台灣土地上繼續開出公共的花、結出共善的果。

## 註釋

- 1 此一報告書全文共計 1 千 6 百多頁，可於線上取得，下載網址：  
[http://www.soros.org/initiatives/media/articles\\_publications/publications/eurotv\\_20051011](http://www.soros.org/initiatives/media/articles_publications/publications/eurotv_20051011)。此報告書於 2005 年出版之後，至今仍持續追蹤更新報告，新版內容可見於 [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe2/index](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe2/index)，提供阿爾巴尼亞、保加利亞、馬其頓、捷克、義大利、斯洛伐克等九國媒體狀況的更新資料。
- 2 公共電視岩花館網站（<http://www.pts.org.tw/~rnd/>），可以找到《追求共好》的相關修正及試讀頁，對教師教學及學生自修大有幫助。

## 參考書目

- Iosifidis, P. (2007). *Public television in the digital era: Technological challenges and new strategies for Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Iosifidis, P., Steemers, J., & Wheeler, M. (2005). *European television industries*. London: BFI.
- Kelly, M., Mazzoleni, G., & McQuail, D. (Eds.). (2004). *The Media in Europe*. London: Sage.
- Lowe, G. F., & Hujanen, T. (Eds.). (2003). *Broadcasting & convergence : new articulations of the public service remit*. Göteborg: Nordicom.
- McKinsey & Company (1999). *Public service broadcasting around the world: A McKinsey Report for the BBC*. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/info/bbc/pdf/McKinssey.pdf>

- Nikoltchev, S. (Ed.). (2007). *The public service broadcasting culture*.  
Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Peacock, A. T. (2004). *Public service broadcasting without the BBC?*  
London: Institute of Economic Affairs.
- Price, M. E., & Raboy, M. (Eds.). (2003). *Public service broadcasting in  
transition: a documentary reader*. The Hague ; London: Kluwer Law  
International.
- Tambini, D., & Cowling, J. (Eds.). (2004). *From public service broadcasting  
to public service communications*. London: IPPR.