

英國的公共電視

李瞻

公共電視最早源起於英國。一九三六年十一月二日，位於倫敦北郊亞歷山大宮的電視台的正式開播，奠定了世界第一個公共電視系統的誕生。

此一系統，實乃人類「運用」電視之高度智慧表徵，因此，至今仍被譽為是世界上最具水準，最符合於公共利益的電視制度典範；許多方面，皆值得我們借鏡。

由於電視制度係廣播制度之延伸，因此欲求掌握英國公共電視的演變經緯，自必先從其廣播之發展上著手。

壹、廣播事業的創始

一、最初的商業動機

英國廣播事業，最初得力於電器製造商基於商業動機的推動。這些廠商爲了促進收音機的銷售，紛紛要求政府准予他們設立電台，馬可尼公司（Marconi Company）更率先於一九二〇年設立實驗廣播電台，播出節目，開啓了英國廣播事業的序幕。

然而，由於海軍的堅決反對，聽衆的頻頻抱怨廣播受到干擾，以及認爲廣播若僅止於播放音

樂或笑話，似乎是用非所當的一種浪費行為等看法的影響，英國政府對於電器製造商們的要求，反應冷淡，甚至取消馬可尼公司的實驗廣播執照。^①

但是電器製造商並未中止他們的要求，仍不斷向政府施加壓力；同時，隨著「廣播迷」人數的日增，也形成了推動廣播發展的另一力量，終於使政府在一九二二年，由郵政大臣宣佈，政府將准許創立經常播出節目的廣播電台。一九二三年元月，倫敦六家主要電器製造商在政府授權下，共同集資創辦一家商營的英國廣播公司（British Broadcasting Company），以出售收音機附加費及收聽執照費為主要經費來源。

英國政府之所以改變初衷，除因前述理由外，這時期的美國廣播發展經驗，也成為另一重要影響因素。美國廣播發展之初，由於政府採取「自由開放政策」（free-for-all），致使廣播事業在過速膨脹下，一片混亂，幾無法加以管束（單在一九二二年的五月份，便有九十九個新電台設立，至一九二二年底，已有近六百個電台在運作著，更糟的是大多都使用相同的波長，以致形成嚴重的相互干擾）^②。英國政府有鑑於此，遂允英國廣播公司成立，欲藉合作經營方式，一方面平衡電台及頻率之分配，以免混亂，同時亦可防範一家獨大的壟斷局面出現。

二、公共服務觀念的興起

英國廣播公司之成立，無疑是以營利為目的，也因而誠如 Burton Paulu 所言：「完全未能體認廣播所具有之社會潛力」^③，亦即缺乏了一套明確而有意義的社會目標。幸而此一缺失迅即

爲該公司總經理，年富力強的約翰·雷斯（John C.W. Reith）所彌補。他慧眼獨具，堅信廣播事業不應該是一種商業；而是一種「向社會負責的文化事業」，以服務公共利益爲主旨。雷斯的哲學，自此成爲公共廣播電視制度的核心精神，影響深遠。

一九二三年，政府任命賽克斯委員會（Sykes Committee），對英國廣播公司尙未步上軌道的財務狀況展開調查。經過審慎研究，委員會深感廣播對社會有著鉅大的影響，實不容流於商業牟利之工具，因此反對廣告的播出，建議改採徵收執照費（每台收音機十先令）爲公司經費來源。④這項建議隨著收音機數的飛速成長，使得英國廣播公司的財務日趨穩固，並逐漸擺脫投資廠商的控制。而廣播應以服務公共利益爲任務的觀念，也在雷斯倡導下，爲大眾接受。

一九二五年，郵政大臣另外任命一個委員會——克勞福德委員會（Crowford Committee），研究有關廣播事業未來之發展。委員會於次年提出報告，歸結認爲廣播事業具備公共服務之特質，應由國家投資，設立公營廣播公司，授與其廣播獨佔權，並保持其獨立自主地位；政府除保留最終控制權外，儘量不干涉公司日常的運作及管理，使廣播事業可以爲「國家利益之信託」（Trustee for the national interest）。⑤廣播之公共服務觀點，至此遂得到全面的肯定。

貳、BBC的成立

克勞福德委員會於一九二六年的建議，和雷斯本人的信念，都受到當時的首相包爾溫的欣賞，予以大力支持。該年，英國國會便以壓倒性票數通過了由郵政大臣所擬具的英國廣播公司皇家

憲章 (The Royal Charter of the British Broadcasting Corporation)，決定由政府出資，收購英國廣播公司 (Company) 全部商股，建立公共廣播電台，負起全國性之廣播任務。

一九二七年元月，英國廣播公司 (British Broadcasting Corporation，即著名之 BBC) 正式依照皇家憲章成立，准許獨家經營廣播，為期十年。經費依賴執照費之徵收，不以營利為目的。其經營政策與節目內容雖由郵政大臣負責監督，但在英國民主政治尊重公益事業獨立性的精神下，BBC 得享有充分自主權。由十二人組成的管理委員會，為公司最高決策機構，首任總經理由雷斯出任。公共廣播制度於焉奠立。

其特點主要有三：⑥

一、廣播獨佔 (monopoly)

獨佔方式之所以獲得肯定，乃基於二項理由：(1) 廣播頻道資源有限，為免混亂，應採獨佔；(2) 獨佔廣播可使 BBC 免於競爭之壓力，方能專致力於節目水準之提昇。

二、執照費 (license fees)

以徵收執照費為經費來源，一方面是有鑑於美國商業電台播放廣告之流弊，另一方面則基於權利義務觀念，視收音機擁有者為「訂戶」，按年收費。

這種方法，不僅可以免除廣告商或政府的控制，而代表公益利益的國會則可以裁減預算，或否決調整執照費等方式作為管制廣播的手段，使廣播服務不致有所偏差。

三、非營利性之公益事業 (as a public corporation)

皇家憲章中明定BBC爲一公益事業，不以營利爲目的。這是有感於廣播與國家利益之密切關聯，必須視之爲國家資產、妥善運用。但是，若將廣播劃歸政府經營，則又有違其客觀服務公衆之特質，因此，方有上述規定，確保BBC之獨立地位。

理論上，郵政大臣雖有很多干預權，如否決權(Veto Power)等，但實際上這些權利卻幾乎從未使用過，BBC基本上享受了完全的自主。而BBC自成立後，也一直致力於達成自由與責任的平衡，以不偏不倚、公正客觀的態度，取信於民，並爲本身贏取至今仍居高不墜的聲譽。

叁、電視的誕生與初期發展

有關電視的發展，最早雖可遠溯至十九世紀末朝，但舉世公認最早真正的電視，則是由英人貝爾(John Logie Baird)於一九二六年，在倫敦實驗成功。三年後，BBC便與貝爾合作，開始播出實驗電視節目。英國在電視的發展上居世界領導地位這一成就，頗令英國人感到自豪。

一九三四年，另一電視系統——馬可尼系統(Marconi-EMI)也發展成功，英國政府遂於該年五月任命色斯頓委員會(Selsdon Committee)針對電視未來的發展向郵政大臣提出建議，同時並評估二種電視系統，以爲日後採行依據。一九三五年元月，委員會就：(1)電視系統；(2)經營權責和(3)經費來源等三方面，提出建議：⑦

首先，爲了不扼殺正處於萌芽階段的電視工業，決定同時採行貝爾系統和馬可尼系統，再視二者表現作最後之取捨。其次，委員會基於電視乃廣播之延伸理由，決定仍由BBC負起全國電視

發展之責。這項建議，使得公共廣播制度的精神和特色貫連至電視。最後，在有關經費方面，由於電視發展所費不貲，若採徵收執照費方式，以當時僅佔極小比例的電視機用戶而言，絕對不敷所需；倘若以廣告為經費來源，委員會也不表贊同。因此幾經研討，採用一種混合方式，就是由BBC和財政部共同負擔電視發展所需經費，但政府並不過問實際作業，而將技術發展和節目安排，全權委諸於BBC。⁸

一九三六年八月，BBC在亞歷山大宮建立一座電視台，同年十一月二日正式播送節目，開世界電視之首舉，亦為世界公共電視之肇始。一九三七年五月十二日，BBC便以現場節目播出英王喬治六世加冕典禮，形成極大轟動。⁹一九三九年，二次大戰爆發，電視事業被迫中止，而當時電視機數已達二萬架。

戰後，電視於一九四六年恢復，仍歸BBC獨佔經營，平日播出時間，自下午七時至十一時，星期日則自下午二時開始，電視機用戶年繳執照費二鎊。重建後的電視發展很快，一九四七年其數僅一萬四千架，一九五〇年便躍升至卅四萬四千架，一九五三年更突破二百萬架大關。

一九五五年，紐約時報的廣播及電視評論員高德（Jack Gould）訪問英國時，曾有如下評語可代表當時一般人們對於BBC之觀感，他寫道：「BBC確實提供了世界最佳之電視服務……在報導世界事物上，總是超前美國電視……其紀錄影片均係一流之作，戲劇節目更是上上之選，而BBC尤不忘電視特具之教育價值，並在這方面獲致重大成就。」¹⁰

肆、商業電視的出現與獨佔時代的結果

三十年代可謂BBC之黃金歲月，充裕的經費和一流人才的結合，使BBC的節目充滿了高度的創意與精緻水準，不僅聲名遠播，更在英國社會中，奠下深厚基礎。二次大戰期間，由於BBC秉持其一貫公正客觀態度來報導新聞，更贏得了空前的信譽。因此，BBC雖曾遭受若干批評，卻似乎無損於其戰後獨佔地位之穩固。

然而，出人意外，五十年代的BBC卻遭遇了商業電視出現及獨佔地位結束的局面。此一劇變，實包含相當複雜微妙的因素，Blumler & McQuail 便會就制度 (institutional) 和意識型態 (ideological) 這二個層面來分析：①

就制度層面而言，戰前獨佔型式之獲支持，原因有三：(1) 報業可免廣告競爭威脅；(2) 政府及政黨的支持 (保守黨原即BBC之締造者，工黨則一向支持公營事業獨佔)；而(3) 知識份子階層的擁護，最是重要；他們讚賞BBC為提昇文化所作的貢獻，而戰前這些人正是輿論的主宰。

戰後情形，卻因二項重大改變動搖了先前各方對BBC的一致支持。第一、就是商業與政治利益的結合：商業團體爲了引進商業電視以營利，經由各種廣泛的宣傳運動，巧妙地結合了保守黨主張企業應開放自由競爭的立場，形成一股強大的反獨佔聲勢。第二、就是英國社會中的民主呼聲日高，自然反對任何形式的獨佔，要求能有選擇之自由。再者，日益興起的勢工階級咸認BBC之節目過於嚴肅，因此多數贊同設立商營電視，希望能有更多消遣娛樂。即令是一般人們，基於

喜新厭舊心理，也希望能出現新電視台，換換口味。

另外就意識型態層面而言，也有三項論據支持BBC的獨佔：(1)基於頻道有限理由；(2)強調獨佔結構最能有效運用人力、物力資源的優點；和(3)認為廣播電視為公共事業，若欲維持其高尚節目品質，自必保有獨佔地位得免競爭威脅。

然而，隨著新科技的進步，諸如VHF的開發，以頻道資源有限為支持獨佔理由，已漸失去份量，反倒是如何合理的來分配頻道問題，引起更多的重視。另一方面，獨佔結構也有其缺點存在，如節目或人事政策的獨斷，就業市場的狹隘，節目製作倫敦化和容易流於自滿等，其中尤以最後一項缺失常阻礙了創新的熱忱，更是BBC最大的隱憂。至於說獨佔得以保障節目品質，固然有其不可磨滅的價值，然而BBC為實踐其崇高理想，維持其節目水準，難免表現的較為嚴肅，較帶說教成份，以致於使得愈來愈多人不滿電視過份強調教化功能的作法，傾向市場取向觀點，希望打破獨佔，藉競爭的刺激使電視儘可能滿足不同口味觀眾的需求。

除上述看法外，Dizard^⑫和 Paulu^⑬則特別指出由工商團體所組成的全國性電視大眾化協進會(Popular Television Association, 簡稱PTA)的成功宣傳運動，是促使商業電視成立的主因。該會以大量金錢及現代化之廣告技術，組成各種壓力團體，向國會、政府及社會大眾展開壓倒性的廣泛宣傳。PTA最聰明的辦法，是宣稱他們所主張的商業電視絕對不是美國式的。他們說英國的商業電視節目，必須接受公營組織的嚴格監督管理。商業廣告要減至最低限度，而且絕對不許節目中間插播廣告。

一九五二年，執政的保守黨所發表有關開放新電視台的白皮書內容，與PIA主張大同小異，便充分顯示其宣傳策略運用的成功。

一九五四年七月三十日，國會終於通過「電視法案」(Television Act)，准許成立「獨立電視公司」(Independent Television Authority；ITA)。一九五五年九月ITA正式開播，其節目由節目承包公司提供。首次獲得之特許證，為期十年。政府為支持商業電視台的成立，並貸款五百五十萬鎊，以資建立電視台及完成各種設備。

BBC之獨佔時代，至此告一終結。

伍、競爭時期的發展與演變

ITA的出現，使電視進入了激烈的競爭時期。

一、商業電視的影響

英國對於商業電視的缺點，可說知之甚詳，所以在制度方面曾事先作了相當的防範。但商業電視之生存，有賴廣告，因此必須以老少咸宜的通俗娛樂來吸引大量觀眾；觀眾愈多，廣告也就愈多，電視台方能達其營利目的。無怪乎，ITA的娛樂節目高達百分之五十以上，而BBC僅有百分之三十。兩者之觀眾，勢必不能同日而語。ITA開播不久，BBC的觀眾就失去大半，至一九六〇年左右，BBC的觀眾大約僅有ITA的二分之一。

商業電視節目，雖然有ITA的管理，但電視網的安排實際操諸主要節目承包公司負責人間的協調，因此仍逐漸走上美國商業電視的路線。它壓倒性的節目，都是搖滾樂、西部片、偵探片、猜謎、滑稽喜劇及連續劇等。

而BBC在ITA強大競爭壓力下，被迫也提供更多的娛樂節目，以期尋回失去的觀眾。畢竟觀眾的支持與否，攸關執照費頗大。Burns便認為BBC的收視率如低於百分之三十，則觀眾勢必拒決再繳交執照費。^⑭

這種種因競爭導致節目水準降低的趨勢，引起了政府，國會及社會大眾的嚴重關切。

二、派肯頓委員會的建議

一九六〇年初，國會特命派肯頓爵士（Sir Harry Pilkington）組成委員會，負責調查商業電視的影響，並徹底檢討廣播電視事業的現行政策。

經過近二年的調查，委員會於一九六二年提出報告。報告中特別強調有關節目品質（quality）問題，歸結認為商業電視是造成節目水準降低的主因，尤其廣告最令人難受。因此，它提出兩項主要建議：^⑮

- (一) 授權BBC成立第二電視網，並以彩色電視平衡BBC與ITA之觀眾。
- (二) 大幅改革商業電視結構——將廣告事宜交由ITA全權負責，使各節目承包公司在ITA監督下，只是純粹的製作節目，不與廣告商發生任何直接關聯。

委員會的以上建議，前者為政府採納。一九六三年，國會通過法案，授權BBC成立第二電視網，並於一九六四年四月正式開播，一九六七年十二月改播彩色電視。至於後者，則遭擱置，ITA仍保持其原狀。

三、競爭下的改進

派肯頓委員會的報告提出後，BBC和ITA均加強了對節目的管理。BBC在格林爵士（Sir Hugh Greene）領導下，揚棄商業電視的節目標準的影響，自行發展出許多極富創意，風格獨特的節目，如電視諷刺型態（television satire）的嚐試，深度政治專訪等，使六十年代中期的BBC，令人耳目一新。

同時，由於BBC第二電視網的加入，使得BBC的節目調配更形靈活，更能提供廣泛的題材，兼顧了大眾與小眾的不同需求。BBC的這番努力，終於使得其收視率回昇至與ITA互成均勢局面。¹⁶

一九七〇年，保守黨在大選中獲勝，重新執政後，迅即決定打破仍由BBC享有之廣播獨佔權，引進地方商業廣播電台，使英國的廣播電視都能在競爭中，促進節目品質並給予人們更多的選擇自由。一九七二年，廣播法案（The Sound Broadcasting Act）頒佈，改組ITA為獨立廣播公司（Independent Broadcasting Authority: IBA），授權新公司負責商業廣播之發展。¹⁷大體上，商業廣播沿用商業電視制度，節目也由各廣播節目承包公司提供。

一九七三年，獨立廣播公司法案（IBA Act）進一步加強IBA對節目的控制權力，例如節目承包公司必須事先將每季的節目計劃提交IBA審核，以確保各類節目比例的平衡；對於內容不當節目，IBA有權要求重新修改，甚至撤銷其播出。¹⁸於是IBA得以有效集中管理其節目品質，也着實在這方面有了長足的進步，許多節目承包公司都成功的將其節目外銷至世界各地。

在歷經長期的對抗後，BBC與ITV彼此的競爭雖仍激烈，磨擦也仍在所難免，然二者之關係卻已日趨圓熟穩健，雙方也互有合作事例出現。

四、安南報告

爲了因應英國廣播電視未來之發展，安南委員會（Annan Committee）於一九七四年成立。該委員會係由廣播電視公司，節目承包公司代表，和學者專家組成。根據其與各團體接觸，綜合各方面正反意見，於一九七七年提出報告。¹⁹

該報告提出兩項主張：(1)主張成立第四台；(2)主張成立開放廣播管理局（Open Broadcasting Authority）。該第四台已於一九八二年十一月二日正式開播，其精神乃在同時照顧現有二台（BBC，BBC2，ITV）無法照顧之小衆。另有Wales ITV電台，幾全以威爾斯語播出，節目來源自BBC、ITV均有。

至於建議之二，主張成立開放廣播管理局，旨不在表達政策或執行廣播哲學觀；而是擬照出版商經營方式，導向專業化。此提案未經政府採用。而改行成立「第四頻道公司」（Channel

Four Company)，負責第四台之發展。該組織屬 IBA，但仍保有相當自主權。

陸、電視現況

英國人口將近五千六百萬，現有電視機一千八百六十萬架，平均每千人約三三二架。在電視機用戶當中，百分之廿二擁有兩架以上的電視機，百分之七十四可以接收彩色電視節目。為電視最發達國家之一。

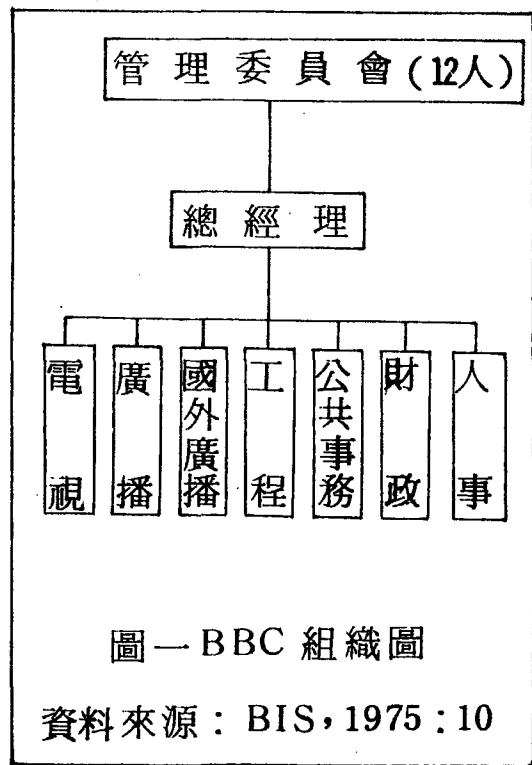
目前，英國主要之電視機構有二：一為在經營管理理念上純為公共電視台之 BBC，其下轄有兩個全國性電視網，BBC1 及 BBC2；一為在義務上平行於 BBC 之 IBA，其下除 ITV 外，另已分別一九八二及八三年，新成立第四台 (Channel 4) 及早晨電視 (TV-AM) 兩個電視網。

BBC 有一三八座主要電台及六三九座轉播台，服務地區達全國百分之九十九。IBA 則有一四三座主要電台及二九〇座轉播台，其中 ITV 可達全國百分之九十九地區，第四台則為百分之八十七，發展極速。

一、組織方面

BBC 為非營利性之公營事業，其組織 (見圖一) 最高決策機構為管理委員會。管理委員十二人，由政府提名，女王任命，任期五年，委員中並特別包括了蘇格蘭、威爾斯與愛爾蘭代表。

公司實際負責人為總經理，由委員會聘任。下轄負責實際業務單位的電視、廣播和國外廣播



與政府各部門的關係，具有完整的獨立性。在政策及節目方面，雖直接受管理委員會之監督指導，但總經理則透過郵政大臣對國會負責。

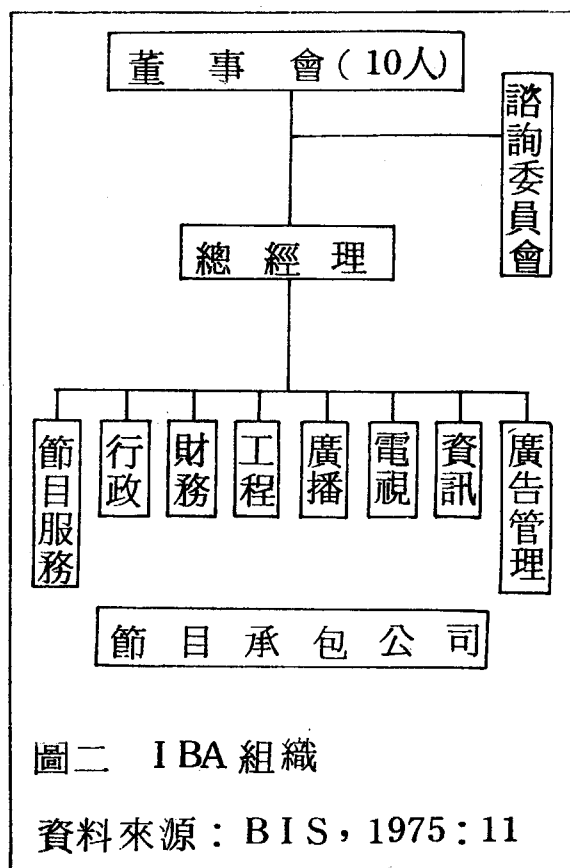
公營獨佔的缺點，是廣播電視最易成為政府宣傳的工具。而BBC的制度正完善的防止這種流弊發生。

IBA之組織，計包括董事會、總經理及各部門，與商營之節目承包公司（Programme Companies）三部份，如圖二所示。

董事會為IBA之最高權力機構，由郵政大臣任命十位董事組成，其中三位並分別負責蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭地區，任期亦為五年。董事會負責遴選總經理和政策之決定。

等部，以及負責行政管理及服務單位之工程、公共事務、財政和人事等部門。其中電視部，計有節目部、戶外轉播部、節目服務部及電影部等。而節目部又分計劃科、戲劇科、輕鬆娛樂科、演說評論科、音樂科及兒童節目科等。其他部門，亦按工作性質之繁簡，又區分數個單位。

BBC雖為政府之公營事業，但不受政府之直接控制，這一點是特別值得注意的。它



總經理為 IBA 之行政首長，擔負著如董事會政策之執行，設備之管理、節目、廣告之審查及播出等責任。IBA 不自製節目，但必須制定節目政策、安排節目，並注意各類節目之平衡。節目承包公司，必須事先將節目內容，與廣告一併送公司審查。公司對一切廣告、節目均有絕對權力決定何者可以播出，何者不可以播出。IBA 有許多諮詢委員會，如一般諮詢委員會

(General Advisory Council)，有關教育、宗教及廣告事物之委員會等，分別就各方面提出專業性的建議，有時更直接參與審查工作。

節目承包公司在一九八二年時，計有十五家。這些公司才是真正的商業電視公司。不過它們僅有製作節目的設備，而無播出節目設備。並且決定節目，廣告的權力，完全操於 IBA 之手，也由 IBA 負責播出；節目公司付給設備租賃費用。而廣告商與承包公司亦為契約關係，廣告商須付承包公司廣告節目製作費及廣告費。

比較 IBA 與 BBC 之組織，其不同處僅有兩點：

1) BBC 為非營利性之公營機構，不播廣告；IBA 為營利性之公營組織，所以播放廣告。

①BBC自製節目；IBA不製任何節目，所有節目均由承包節目公司提供。

由此可知，IBA實為播送廣告之公營電視公司，與BBC在地位上及權利義務上頗為相似，是和美國商業電視大不相同的。²⁰

二、節目方面

BBC第一任總經理雷斯認為，廣播的潛能極大，不僅是人們娛樂的主要來源，更肩負著供給新聞和提昇人民文化水準的任務，因此應以服務公共利益為宗旨。他同時強調維持高品質節目和強烈責任感的重要性，並應極力爭取在報導新聞，時事及輿論時之充分獨立自主地位。這些原則，已成為BBC多年來奉行不渝之節目政策。²¹

至於IBA之節目政策，其廣播法案要求節目分配必須教育、新聞、娛樂三者平衡並重；新聞報導應翔實具體，處理爭論議題須持公正客觀立場；節目品質要有一定水準，並儘可能提供廣泛的節目；同時，節目和廣告必須嚴格區分。²²

BBC於一九八一—八二年間，共計播出九、六六二小時的節目。這些節目百分之八十六係自行製作，其餘則來自美國（約佔百分之十）和歐洲國家。倫敦為節目自製中心，百分之五十以上的節目出自此處。²³

BBC的兩個電視網，在節目的安排上，相輔相成；如果第一電視網播出的節目性質較為嚴肅，則第二電視網便推出輕鬆娛樂節目，以便觀眾能憑其個人喜好自由選擇。一般說來，BBC第一

電視網設計成較符合大眾口味的頻道，內容以輕鬆娛樂，體育、新聞、時事和兒童節目等老少咸宜節目為主。BBC第二電視網，則較側重小眾興趣及特殊需求，常在黃金時段播出紀錄片、旅遊節目，古典戲劇、音樂，或播出特別為聾人和重聽者特別設計的節目。觀眾大多屬於受過教育，中產階級層面者。表一為BBC兩電視網在一九八〇年各類節目百分比，從此表中，我們可以清楚看見二者不同的特色。

表一、BBC電視網各類節目百分比

節目類別	一九八〇年		
	BBC-1	BBC-2	平均
新聞性%	26	26	26
教育文化性%	22	30	26
娛樂性%	49	42	45.5
其他%	3	2	25
共計	100	100	100

資料來源 Wendelbo 1982: 43

表二、BBC與ITV在十年前後各類節目之差異

節目類別	1969-70年		1980年	
	BBC	ITV	BBC	ITV
新聞性%	35.4	18	26	25
教育文化性%	30.2	18	26	13
娛樂性%	34.4	64	45.5	62
其他%	—	—	2.5	—
共計	100	100	100	100

資料來源 1 李瞻
2 Wendelbo 1982: 42

而英國自商業電視興起後，激烈的競爭使得BBC與ITV皆不敢有絲毫的鬆懈，一方面以專業的精神提昇節目品質，另一方面則在各類節目的比例安排上，煞費苦心。表二，比較了BBC與ITV在一九六九—七〇年和一九八〇年，前後十年間各類節目比重差異，我們可以看出：

(1) BBC在商業電視衝擊下，爲了爭取觀眾，其娛樂性節目之百分比有大幅增加趨勢；

(2) ITA娛樂性節目始終高達百分之六十以上，顯示商業電視必以大量通俗娛樂吸引廣大觀眾之特色，亦即娛樂性節目仍爲其提高收視率之不二法門；

(3) ITV的新聞性節目從百分之十八增至百分之廿五，幾與BBC不相上下，似乎說明即使是賴廣告爲生存要件的商業電視當局，亦能深切體認到電視在當前社會中所扮演的重要角色，而不忽略其提供新聞，傳播文化的功能。

值得一提的是，ITV之新聞皆由獨立電視新聞有限公司（Independent Television News Limited；ITN）提供。該公司爲一非營利單位，由ITV十五家節目公司聯合資助，每月提供各種國內外新聞資料。其新聞之正確、公正，毫不遜於BBC。²⁴

另一方面，BBC的娛樂節目，雖年有增加，但無論在主題及內容上，均仍維持著嚴肅，高尚而有意義的特質和水準。

難怪，安南報告中認爲：競爭確實促進了電視節目品質的提昇。BBC從ITV學習到了供給人們娛樂節目的重要性；而ITV則因著BBC在報導新聞時的公正客觀態度及節目製作上的高度水準的借鏡，獲益良深。²⁵

爲防範電視對兒童可能產生的不良影響，BBC與ITV都特別規定在晚間九點以前爲全家觀賞時間，凡不適宜兒童觀看節目，皆不得播出。此外，BBC和ITV也都制定有「電視暴力描繪規範」(The code on the portrayal of violence in television programmes)，對節目中何者爲暴力，以及有關暴力的界說與限制，皆條分理析，作爲節目製作之參考；並常加修訂，以符合時代觀念。ITV更在一九七八年訂定「電視節目指導原則」(Television programme guidelines)，其內容更詳列在處理各類節目時應注意之重點。²⁶

BBC和ITV也都重視電視在教育方面的功能，節目皆安排有以學生爲對象的電視教學節目，和以成年人爲對象的深造教學節目。一九七一年一月，BBC更開辦了全球矚目的空中大學(The Open University，亦稱開放大學)。其主旨是要把接受高等教育的機會，提供給那些因故受阻，無法經由現存高等教育機構而達到他們目標的人。開播之初，課程內容主要有四範疇；人文、數學、科學及社會科學。²⁷現已有近百門學科，受益學生每年超過五萬人。一九八一—八二年間，BBC所播出的空中大學課程總時數，高達一、二四三小時。

在一九八二年底和一九八三年初所新成立的第四台和早晨電視這兩電視網，前者的節目內容將以新聞、教育及宗教三類爲主，並希望成爲一實驗創新場所，提供獨立製作者發表作品的園地。至於早晨電視則以播出新聞，婦女節目和時事爲主，每天早晨播出三個小時。²⁸

三、經費方面

公共電視的經費來源，主要仰賴執照費。表三即顯示，BBC於一九八一—八二年的國內電視服務經費百分之九十七以上來自執照費。

表三 一九八一／八二年BBC國內電視服務經費收支情形一覽表

(一) 收入項目	金額 (百萬鎊)	百分比 %
執照費	563.7	97.4
空中大學	9.5	1.6
其他	5.4	1.0
共計	578.6	100.0
(二) 支出項目	金額 (百萬鎊)	百分比 %
節目運作費	472.1	85.3
器材設備	66.2	12.0
空中大學	9.5	1.7
繳稅	5.4	1.0
共計	553.3	100.0
(三) 盈餘	25.3 (百萬鎊)	

BBC於一九二九年成立後，即開始徵收收音機執照費（每架十先令）。一九四六年六月增爲一鎊；同時擁有電視機者，則年付兩鎊。一九七一年，收音機執照費取消，僅收取電視機執照費，黑白者六鎊，彩色者十一鎊。七十年代中期以後，電視成本激增，收入不敷支出，一九八〇年竟出現高達三億二千七百萬鎊的赤字。因此，目前黑白電視機執照費調整爲十五鎊，彩色電視機執照費調整爲四十六鎊，方使BBC稍解舒困，一九八二年有二千五百三十萬鎊的盈餘。²⁹

至於商營電視台方面，節目承包公司之收入來源，全賴在節目中出售插播廣告。廣告收費價格高低不一，由各公司自定。

商業電視成立後，利潤頗豐，以一九六三年而言，總收入約爲美金兩億元，純益卽近七千萬元。英國國會注意到此一問題，一九六四年遂通過法案，決以重稅阻止商業電視的過速發展，規定自一九六四年至一九六七年三年內，對商業電視徵收特別稅七千五百萬鎊，約合美金二億一千萬元。³⁰一九七四年，國會又更改徵稅辦法，不再以總收入來徵稅，而以其純益爲課稅對象，並規定每家公司最高免稅額爲廿五萬鎊，或總收入的百分之二。如有超出則徵收其百分之六十七金額。³¹

一九八二年中，電視節目承包公司的總收入爲六億八千萬鎊，其中百分之九十八來自廣告；其餘則爲利息，出版營利，影片外銷等收入。表四說明ITV節目公司經費之使用分配：

表四 ITV節目公司經費使用分配表

項 目	百分比%
節目製作	60
行政管理	15
資產貶值損失	3
租賃 ITV 設備支出	5
繳 稅	10
純 益	3
投資第四台	4
共 計	100

資料來源 TV & Radio, 1983:215

表五 一九八一／八二年 IBA 收支表

(一) 收入項目	金額 (百萬鎊)	百分比%
節目公司租金	36.4	94
其他收入	2.3	6
共 計	38.7	100
(二) 支出項目	金額 (百萬鎊)	百分比%
電台設立及技術發展	34.22	58
器材維護及運作	20.06	34
節目及廣告之管理	4.72	8
共 計	59.00	100
(三) 超 支	20.3 (百萬鎊)	

資料來源：TV & Radio, 1983:217

IBA 經費來源主要得自電視及廣播節目承包公司租賃播放節目設備之收入。從表五可以看見，在一九八一／八二年間，IBA 由於大量投資興建新電台，成立新電視網，以致透支二千多萬鎊。為彌補赤字 IBA 已向銀行貸款一億鎊，以應發展所需。

廣告為商業電視生存之命脈，因此商業電視常易受廣告客戶操縱，致使節目低俗，廣告誇張泛濫，嚴重危害及虐待觀眾。有鑑於商業電視廣告的缺點，英國商業電視成立後，其廣告便受到嚴格的管制，廣告必須與節目清楚區分，電視之播出廣告就有如報章雜誌刊登廣告性質。

依據英國廣播電視法案，電視廣告須遵照左列規定：³²

- (一) 廣告客戶不得自製廣告節目，須委託節目承包公司拍製；
 - (二) IBA對電視廣告，有審查、監督及管理之責；
 - (三) 廣告客戶只能購買廣告時間，不得視為節目提供人 (Sponsor) ；亦不得指定廣告時間；
 - (四) 廣告須在節目前後播出，但亦可在節目「自然中斷」 (natural breaks) 處插入廣告。但每小時廣告不得超出六分鐘。
 - (五) 宗教節目，國家慶典實況轉播節目、國會節目、教學節目、半小時之記錄片、兒童節目和戲劇節目，或任何少於廿分鐘節目等，都不得插入廣告。
 - (六) 郵政大臣對一切不當廣告，有權禁止；對不妥廣告，有權糾正。
- IBA 內部有「廣告諮詢委員會」 (Advertising Advisory Committee) 負責制訂廣告標準化的規範；並有「醫學諮詢小組」 (Medical Advisory Panel) 參與審查有關醫藥廣告內容，避免其對社會產生不良影響。IBA 同時亦制訂出一套「廣告標準及應用管理規範」 (The IBA Code of Advertising Standards and Practice) ，詳細規定了廣告的內容與水準的限制。此一規範，現已成為全球電視業者播出廣告時所遵循之依據，及學習目標，可見其所樹立的權威性。

目前，ITV一年要審查一二、〇〇〇件廣告企劃稿，其中百分之十八遭退回修改，百分之二至三比例的製成廣告片須再作一次複審，方得正式播出。ITV同時鼓勵觀眾提供意見或批評，以爲研究改進參考。因此ITV之廣告水準，遠較一般商業電視爲高。③

綜合上述，可以看出英國電視對廣告所採取的審慎態度，尤其是對淨化廣告內容，限制播出時數所作的種種努力，真是用心良苦，很值得我們讚賞與學習。

柒、電視檢討

以英國電視事業整體而言，不論是BBC或ITV，它們所樹立的許多優秀榜樣，都是我們可資借鏡參考的。這些優點，如：很有深度的新聞評論節目，文化教育推廣的不遺餘力，公共服務節目的質量並重，嚴格的廣告管制、審慎的製作精神，凡此種種，皆是本著促進社會利益，公衆福祉的公共服務意理，來推動電視事業，產生積極爲善的功能。

公營獨佔的缺點，是電視最易成爲政府宣傳的工具，但是英國的BBC卻巧妙的避免政府的直接控制，維持了完整的獨立自主地位。而ITV的成立，雖採商業形式，但實質仍爲播送廣告之公營電視公司，因此不僅未沾染美國商業電視的流弊，反倒在競爭中，促使過份強調社會教育和文化水準提高功能，以致節目略顯「呆板、說教」的BBC，注重起大眾口味的需求，使節目真正作到曲高合衆的理想；另一方面，ITV也因著BBC優秀的節目素質的帶動，獲益良深，許多節目水準之高，不讓BBC專美於前。

但是自一九八二年和一九八三年，ITV的第四頻道與早晨電視相繼開播以後，可以想見ITV和BBC間的競爭將更形激烈。BBC在競爭中是否仍能穩健的居於公共電視之主導地位，維持其一貫發揚文化事業的使命？ITV是否仍能在商業電視的發展，面臨空前的有利情形下，免除商業勢力的不當影響？這都將關係著未來公共電視的發展趨勢，也是我們所應密切關注的。

註釋

- ① Walter B. Emery , National and International Systems of Broadcasting (East Lansing: Michigan State University Press, 1969) P. 82.
- ② Tom Burns , The BBC : Public Institution and Private World, (London : Macmilan Press , 1977) PP. 3-6.
- ③ Burton Paulu , Broadcasting on the European Continent , (Minneapolis : University of Minnesota Press , 1968) P. 8.
- ④ Anthony Smith , British Broadcasting , (Newton Abbot : David & Charles , 1974) PP. 37-42.
- ⑤ Ibid. PP. 50-56.
- ⑥ Burton Paulr Paulu , British Broadcasting (Minneapolis : University of Minnesota Press , 1956) PP. 12-36.
- ⑦ Ibid. PP. 235-240.
- ⑧ Smith , OP. cit., PP. 65-66.
- ⑨ BBC, BBC Handbook 1983 (London) P. 162.
- ⑩ Giraud Chester , Garent R, Garrison , and Edger E. Willis, Television and Radio in Society (N.Y. : Appleton-Centurt-Crofts, 1971) P. 188.
- ⑪ J.G. Blumler and Denis McQuail , " British Broadcasting-Its Purposes , Structures , Control," Gazette V.11 NO.213 1965 : 169-173.

- ⑫ Wilson P. Dizard , Television : A World View (Syracuse:Syracuse University , 1966) P. 32.
- ⑬ Burton Paulu , British Broadcasting in Transition (Minneapolis : University of Minnesota Press , 1961) P, 324.
- ⑭ Burns , op , cit., P, 53.
- ⑮ Smith , op, cit., Pp. 117-125.
- ⑯ Iba IBA, Television and Radio 1983 (London) P. 208.
- ⑰ Smith , op. cit., P. 158.
- ⑱ British Information Services , Broadcasting in Britain (London : Henry Ling , 1975) P. 18.
- ⑲ 陳世敏：「英國大眾傳播與教育近況」，傳播教育會訊二期（台北：中華民國大眾傳播教育協會出版，民國七十二年九月）：頁一〇～一一。
- ⑳ 李瞻，比較電視制度（台北：政大新聞研究所，民國六十二年初版），頁四六。
- ㉑ BBC, op. cit., P. 139.
- ㉒ IBA, op. cit., P. 18.
- ㉓ BBC, op. cit., P. 115-116.
- ㉔ Smith , op. cit., P. 127.
- ㉕ Lord Windlesham , Broadcasting in A Free Society (Oxford: Basil Blackwell , 1980) PP. 64,81.

- ②6 IBA, op. cit., P. 19.
- ②7 南豐瀛，英國電視與我國電視之比較（台北：淡江歐洲研究所，民國六十八年），頁二〇九—二一〇。
- ②8 IBA, op. cit., PP. 12-14.
- ②9 BBC, op. cit., PP. 97, 111, 114.
- ③0 同註二〇，頁五九。
- ③1 IBA, op. cit., PP. 215-216.
- ③2 同註三〇，頁五〇。
- ③3 IBA, op. cit., PP. 191-195.