

荷蘭的公共電視

李瞻

壹、廣播事業的發展

一、歷史背景

早在荷蘭獨立之初，宗教在荷蘭的歷史中便扮演著最為重要的角色。兩大教派，基督教（加爾文教派 Calvinism）和羅馬天主教，不僅成為荷蘭人民精神信仰上的重心，更深深的影響著荷蘭文化、社會及政治結構之發展。

十九世紀末期，基督教和天主教為了設立學校問題，和當時執政的保守自由黨人士（conservative liberals）發生嚴重的衝突。這項紛爭一直到二十世紀初期，方告中止。其結果，由教會方面獲致完全的勝利，他們得以各自設立學校，並得享受和國立學校完全相等的待遇與經費補助。

「學校之爭」的勝利，使得教會勢力的影響更深入荷蘭社會的每一個層面。教會不僅設立了自己的學校，甚而成立各自的政黨、商業聯盟、勞工組織、醫療福利機構、旅遊服務和各類運動

組織。就一個荷蘭人而言，他的一生自搖籃至墳墓，舉凡食、衣、住、行、育、樂各方面，無一不是在其所屬宗教體系中度過。^①

教會勢力的日益增大，連帶的影響了其他政治或社會組織，紛紛起而效尤，開創各自的世界。荷蘭的社會結構，頓時呈現出頗具特色之多元化型態。面對這種變遷，荷蘭人以一個特殊的字眼——「柱石體系」(pillarisation)來加以形容。所謂一個「柱石」(pillar)意指：基於相同的信仰或精神原則而結合在一起的一群組織或機構。^②無疑的，基督教和天主教為其中二大最主要之柱石。

這些柱石，爲了對內團結其所屬成員，對外鞏固其社會基礎，自然不會忽視當時最具影響力的傳媒——報紙，所可能發揮的功效，大多發行有日報、週報和各式各樣的出版刊物，使得印刷媒體成爲各個柱石發表演論，宣揚理念之最佳利器。也因而，當無線電在一九二〇年代左右興起後，廣播媒體迅即步入此一相同模式，從而奠定了日後荷蘭廣播電視制度之基本架構。

二、廣播的起源

荷蘭的廣播，興起於一九二〇年代。最初，其用途只是證券交易所用來向客戶傳遞股票行情，以及通訊社用來向報社發佈新聞稿。直至一九二三年，方有電器製造商在希威散(Hilversum)設立發射站，以一般大眾爲對象，播出節目。

電器製造商的這項廣播服務，甫一開始，便獲致聽衆的熱烈迴響。一九二五年，「希威散無

線電廣播公司」(Hilversumche Draadloze Omroep : HDO) 正式成立，董事會由電器製造商代表與聽衆代表共同組成。公司經營方針，採商業和公益並重方式，一方面固然積極的推動收音機之銷售，另一方面却也不忘其公共服務之宗旨。在HDO大力倡導下，當時的接收器材性能和廣播節目品質，皆有長足的進步。一九二七年，荷蘭的收音機擁有者即突破萬人以上。^③廣播事業的蓬勃發展，使得荷蘭宗教界及政治界迅速瞭解到廣播所特具之潛力，不約而同紛紛設立廣播機構：

一九二四年 NCRV 由基督教設立

一九二五年 KRO 由羅馬天主教設立

VARA 由社會民主主義人士設立

一九二六年 VPRO 由自由新教徒 (liberal protestants) 設立

一九二八年 AVRO 由業餘廣播愛好者所推動成立，取代了HDO。

由於這些廣播機構均位於希威散，並共用一個廣播發射網，遂使希威散成爲荷蘭之廣播重鎮；而上述五大廣播機構亦構成荷蘭廣播事業之五大重心，以迄於今。

面對著廣播機構風起雲湧之際，荷蘭政府並未加以太多的管束，僅只沿用了一九〇四年的電信法案，稍加修改，增添一些有關廣播運作原則之規定，同時授予郵政電信部 (Postal, Telegraph and Telephone Administration : PTT) 有限的管理廣播權責，諸如執照的核准，頻道的分配和器材設備的經營管理等。荷蘭政府之所以抱持這種態度，實乃顯示荷蘭在長久的高度民

主政治下所建立之共識，認為：任何團體，皆有透過媒體，發表其言論之自由。是故，廣播自不應受到過多的干涉。^④

一九三〇年，國會通過一項新廣播管理方案，其中除規定各廣播機構的廣播時間外，另外還特別開放廣播機會給一些機構團體，如民衆空中大學（Radio People's University）、人文主義及理想主義廣播協會（Humanistic & Idealistic Radio Broadcasting Society）。一九三五年，政府禁止廣告的播出。^⑤

一九三五年六月，NOZEMA成立，爲一公營公司，百分之六十股份由政府擁有，其餘股份則由AVRO、NCRV、VARA和KRO四個廣播機構均分。該公司享有廣播發射站設置及運作之獨佔權，在PTT督導下，統籌負責荷蘭廣播網之發展。至於有關節目之製作，則仍歸各廣播機構，自行策劃負責。

荷蘭廣播事業的經費來源，直至一九四〇年止，都是仰賴各廣播機構之志願訂戶的大力支持繳費，方得維持。這是由於一方面政府不願意廣播淪爲商業牟利之工具；另一方面，KCRV、VARA、KRO和VPRO這些個由各宗教、政治團體所設立的廣播機構，原已各有其特定之宗旨立場，本質上即不帶任何營利色彩；而取代了HDO地位的AVRC，自成立後，也改持中性色彩，只是單純的提供聽衆娛樂性及新聞性節目，亦不以營利爲目的。因此，荷蘭廣播事業雖由私人機構經營，但却帶有了濃厚的公共廣播制度特質。^⑥

一九三九年，國會決議引進流行於歐洲各國的「徵收執照費」方式，然因二次大戰，德軍的

入侵，暫告中止。

三、戰後的廣播發展

戰後，雖有人倡議建立一個國營的廣播系統，然而贊成維持先前多元型態（*pluri-form*）的力量獲得勝利，因此戰前的各廣播機構重新回復其重要性。重新擁有其資產設備和法定的廣播權益。

一九四七年，五大廣播機構爲了能更經濟、有效的發展廣播事業，共同組成了「荷蘭廣播聯盟」（*Nederlandse Radio Unie: NRU*）。透過NRU，每個會員機構彼此協調輪流使用各項製作廣播節目所需設備器材，工作室、樂團等，此外，NRU還負責提供新聞服務和製作地區廣播節目。NRU的成立，代表了荷蘭廣播事業未來發展之一重要階段，影響深遠。

一九四五年，國會通過皇家憲章（*Royal Decree*），決定採行執照費之徵收方式，擁有收音機用戶，年繳十二基爾德（*guilders: Df*），由P.T.T代收。所得款項，在扣除手續費、應納稅款和NRU之費用後，按各廣播機構播出節目時數加以分配。而於一九四七年成立，負責對國外廣播之「荷蘭全球廣播基金會」（*Stichting Radio Nederland Wereldomroep*），直至一九六七年止，亦由執照費之收入來維持其開支。^⑦

戰後的荷蘭廣播事業，雖由教育、藝術與科學部部長（*the Minister of Education, Arts & Sciences*）負責管理，然而較之當時歐洲各國，荷蘭的廣播節目可說是最少受到政府

的干預影響。各廣播機構享受了充分的自治權，在避免抨擊與之不同觀點的原則下，儘情的抒發其各自觀點。政府唯一的限制是，廣播節目不得危害國家安全，影響他人安寧，以及有違社會善良風俗。

廣播節目中，音樂節目份量最重，佔百分之六十至七十。此外，新聞及公共事務討論節目亦很普遍，並廣受歡迎。節目品質，大體上，皆有相當高的水準。⑧

荷蘭廣播事業發展至今，已擁有四個全國性廣播網（Hilversum 1, 2, 3, 4, ），二〇七個電台，服務面積達全國百分之九十四以上地區，每週播出五百小時節目，收音機數達一千萬架以上。

四個全國性廣播網，由每日早晨七時播至晚間十二時止。其中第一廣播網提供老少咸宜之家庭性節目；第二廣播網主要播出新聞性節目；第三及第四廣播網，則分別播出流行音樂和古典音樂。

貳、電視時代的來臨

一、電視的發展

荷蘭的電視事業，雖然在五十年代以後，方始正式起步；但是有關實驗電視的播出，却早在一九二九年便已出現。一九三六至一九三九年間，在非利浦電器公司（Philips electronics firm）

推動下，實驗電視節目更固定的於每週日早晨從恩和芬（Endhoven）播出。

一九四八年，教育、藝術與科學部長，以及傳播部長共同設立一個特別委員會，研究電視發展所可能遭遇問題，委員會經過仔細研究後，建議政府採行六二五線式系統，並以兩年為期，展開實驗；至於節目的製作及所需費用，則委諸各大廣播機構自行負擔。

政府採納了委員會的建議，將荷蘭電視之發展交由各大廣播機構負責。有鑑於發展電視所需高度複雜科技與龐大經費投資，各廣播機構深覺合作之必要性，乃於一九五一年五月卅一日，共同設立一個聯合公司——「荷蘭電視公司」（Nederlandse Televisie Stichting: NTS）。NTS有著和NRU大致相同的功能，主要在提供各機構製作節目所需之器材設備，協調節目播出時間並安排節目表及各類合作事宜。此外，各機構亦透過NTS作為和政府接觸與對國外之代表。

NTS之設立，電視事業之由五大廣播機構所掌握，一方面固然顯示了得以集合各方人才、資源，全力發展荷蘭電視事業；另一方面則亦蘊育著數點重要的意義，頗值得加以注意：⑨

(一) 電視制度得以順利的承襲了廣播制度多元型態之特質；電視媒體如同廣播媒體，被視為各機構宣揚理念之利器，亦皆不以營利為目的。

(二) 由於傳播事業的蓬勃發展，各機構難免在競相擴張下，容易發生摩擦衝突事件，有時甚至相互抵消組織成員間原有的內聚力，因此，NTS的成立，正提供一個可資協調合作之基石，避免了整體系統的混亂崩潰。

(三)曾任V A R A電視時論節目總策劃的魏伯德 (Herman Wigbold) 還指出，在荷蘭社會中，少數精英份子 (elites) 已形成一個特殊的權力集團，他們充分的明瞭，現有社會結構的穩固，乃維護其既得權益之最佳保障，因此，他們自然樂於促使構成荷蘭社會重要基石之廣播電視制度，儘可能的維持原狀。

就在這些因素交互作用之下，荷蘭電視事業於萌芽之初，其組成型態與權益之分配，實已隱然若現了。

從一九五一年起，荷蘭電視事業就在N T S推動下，逐年向前邁進，其電視機數至一九五五年時，已由原先的二千五百架躍升至二萬五千架；而電視節目之播出，單以一九五六年為例，其數便達三百廿四個，共計五百七十七小時。電視實驗的成功，令國會於一九五六年決議，正式在長遠的基礎上發展電視事業，並開始徵收電視執照費——每架電視機年徵收三十基爾德。

二、商業電視之爭議

荷蘭的廣播電視，原本禁止任何形式的廣告播出。但是隨著商業電視風潮的襲捲歐洲，荷蘭境內支持商業電視的呼聲也日益高漲，這其中尤以由銀行家、電器製造商、一些報業人士和商業團體所組成的「獨立全國電視促進會」(O N T V)及「電視發展協會」(T E M)，鼓吹最力。

然而，這些開放商業電視的主張，却紛遭N T S各會員機構的反對。V A R A便指出，回顧

過去廣播發展歷史可見，廣播事業之蓬勃興盛本毋需仰賴商業廣告收入之助；更何況經由電視執照費的徵收，電視事業亦可望於一九六一年達到自給自足地步，因此，似無理由再倡商業電視之開放。另外，KRO除持同樣看法外，還特別強調惟有持守廣播電視之非營利性質，方能確保廣播電視之獨立地位，故為避免危及這原則實不容任意輕率的引進商業電視。^⑩

在這同時，荷蘭大部份的報業對有關商業電視的論調也表示了反對的態度。報業之所以反對商業電視，其理由歸納有二：(1)報業預見商業電視一旦開放，勢必嚴重影響其廣告之收入；而廣告乃報業主要經費來源，報業自不能坐視其生存命脈受到威脅；(2)報業中代表少數團體觀點的小報，更深恐在商業電視競爭下，使原即維持不易的它們，成為最大的犧牲者。^⑪

商業電視開放是否明智？如開放，將採何種方式？是否會產生諸如：破壞現存體系之平衡，危及電視之獨立性、降低節目品質和造成報業重大損失等問題？這一連串關係著荷蘭日後傳播政策何去何從的質疑，遂成為五、六十年代，各方議論不休的爭辯主題，甚而導致內閣於一九六五年的下台。

五十年代後期，儘管有關商業電視之討論仍莫衷一是，荷蘭外海却已出現一批專以播放廣告營利的「海盜電台」(pirate stations)。它們在船上設置電台，從海上對荷蘭境內播出流行音樂、新聞和當時對荷蘭人尚很新鮮的「笑談式節目」(disc jockey)；當然，節目中穿插了不少的廣告。這些頗為新奇，又復迎合通俗口味的節目，很快便吸引了大量聽眾，特別是年輕人的固定收聽。

由於海盜電台的廣受喜愛，連帶的，荷蘭民衆中有愈來愈多人也開始傾向贊同商業電視的開放，希望能藉此使已成人們休閒生活重心的電視節目，更富變化，更能滿足不同觀眾口味需求。此一情勢，正給予支持商業電視團體一個推瀾助波，可乘之機。政府在面臨上述雙重壓力下，於一九六一年向國會提出一個籌建第二電視網的方案。該方案列舉英國BBC和ITV發展經驗，建議第二電視網能對商業廣告播出，作有限度的開放；至於在一九五三年成立之第一電視網（NED 1）則仍保持其非營利性質，不播廣告。

國會否決了政府該項提案，但任命一個由政府代表、電視代表和利益團體代表所組成的特別委員會，負責協調各方意見，同時研究設立第二電視網時，究竟該採何種性質與控制問題，國會並規定在委員會尚未作成決議前，電視事業仍應維持現況。

一九六四年六月，一家私人公司——「廣告開發公司」（Reclame Exploitatie Maatschappij）

REM），却迫不及待的決定不理會法令的禁止，自行設立電視台，播出廣告。REM先在距鹿特丹（Rotterdam）僅六哩處建造一座人工島，然後在其上裝置了電視發射器材、錄影棚、控制室，儼然一個具體而微的小型電視台。REM將之定名為「北海電視台」（TV-Nordzee），播出娛樂成分很高的綜藝節目和影片。根據REM於一九六四年十月自己所發表的統計資料顯示，荷蘭境內有百分之十七電視用戶（當時全荷蘭約有二百萬架電視機）曾架設特別天線，以便能較清晰的接收北海電視台節目。

REM設立秘密電視台的這項違法行爲，很快便在一九六四年底，遭受政府的取締並沒收其各項設備。然而，北海電視台節目的大受歡迎，却是件不爭的事實，也無疑對日後荷蘭之所以會開放有限度的商業廣告播出，產生了極深遠的影響。¹²

三、開放政策與廣播法案之制定¹³

一九六五年初，有關商業電視之爭議達到了最高潮。二月份，內閣因無法協調各方的嚴重歧見，宣佈倒閣。在此以前，全球從未有過任何一個內閣政府，由於傳播政策問題而致去職；荷蘭開其首例。

新任政府上台後，很快便擬具一項臨時性的方案，於七月送請國會表決通過，作為新法訂定前的過渡時期之依據。該項方案實乃一妥協的結果，在尊重現有電視機構權益的前提下，政府採行所謂「開放政策」(Open policy)，不僅開放有限度的商業廣告播出，同時還開放各團體參與電視事業的機會。

十二月，「廣播電視廣告公司」(Stichting Ether Reclame: STER) 依據臨時方案條款成立，享有製作及銷售廣告獨佔權利，預訂於一九六七年元月起，每週(除星期天外)在電視中播出九十五分鐘廣告。STER之運作，直接受亦為新成立之「廣告委員會」(Advertising Council) 管理。該委員會成員包含荷蘭各階層團體代表，報業亦有代表列席，皆係由政府選定任命。委員會主要職責在監督廣告內容品質，使之符合政府要求，並注意防範廣告之播出，不致

干擾節目。另外，有關廣告的收費標準，亦由委員會決定。

STER之設立，間接的表明了政府拒絕開放商業電視台的態度。荷蘭電視制度在此一遞嬗變遷過程中，因而仍得保持其公共事業性質。

一九六七年，荷蘭廣播電視史上的第一部「廣播法案」(Broadcasting Act) 由國會通過，並訂於二年後正式施行。法案所顯示的中心主旨，歸納有二：(1)體系的開放 (open system) ; (2)合作的需要 (the need for cooperation) 。其內容分述如下：¹⁴

(一)廣告事宜全權委諸STER負責；其收益應全部用之於發展廣播電視事業；商業電台及電視台均不得設立。

(二)合併NTS與NRU，組成一個獨立的「荷蘭廣播電視公司」(Nederlandse Omroep Stichting: NOS) 。NOS仍秉承以往的原則，提供節目協調與各項器材設備的服務，並保留百分之廿五以上的電視時間來播出其自製節目。

(三)有關電視播出時間的分配，則依據各機構中凡有繳納會員費或訂閱該機構所出版之電視週刊的訂戶總合人數而定。法案中將之區分成三種等級：

A級：擁有至少四十萬人以上的會員或訂戶者。

B級：會員人數介於廿五萬至四十萬之間者。

C級：十萬以上，廿五萬人以下者。

三級的電視播出時間分配，呈五：三：一之比。

如未能符合上述三級要求，但其會員和訂戶超過一萬五千人以上者，可取得「候補」資格（*candidate*），然必須於二年內達到C級人數要求，方能正式晉升電視事業行列。

(四)此外，教會、非營利性團體（如人文主義運動組織等）和在國會中擁有一席以上政黨，也獲准有播出時間，惟限制在總時間百分之十以內。

(五)各機構應注意所提供節目的完整性，亦即節目中應合理的包含文化、新聞、教育與娛樂等成份。

(六)廣播電視事業歸文化、娛樂和社會工作部長（*Minister of Culture Recreation & Social Work*）所掌管。但是他對於節目型態，內容均無權實施任何事前的檢查，僅能採事後追懲方式來處罰不當節目。

一九六九年五月廿九日，廣播法案正式生效施行。同一天，NOS亦宣告成立。荷蘭的廣播電視事業也因而邁入了一個新的里程碑。其中，最明顯可見的變化是由於開放政策的實施，使得三個新團體先後的加入了荷蘭電視事業的陣容。它們分別是：

一九六六年 TROS 原為海盜電台，立場中性。

一九七〇年 E.O. 由基督教團體所設立。

一九七六年 V.O. 前身亦為海盜電台，中性。

原先的五大機構獨佔局面，遂轉變成八大機構共享情況；NOS則扮演居間協調角色。

叁、電視現況

荷蘭目前人口約一千四百萬，電視機數有四百一十萬架，其中百分之六十五為彩色，電視機的普及率達每千人三八九架。觀賞電視，已成為許多荷蘭民衆的主要休閒活動之一，平均每人每晚花費2½小時觀賞電視。

除了二大全國電視網（Ned. 1, Ned. 2）節目之外，荷蘭全境有半數以上地區可以接收德國電視節目，四分之一以上地區可以接收比利時以荷語播出的節目。但是固定收看這些節目者為數不多，僅佔百分之十二左右。大部份人仍偏好觀賞本國電視網播出的節目。

下面將分別依照組織、節目和經費等方面來對荷蘭電視現況加以介紹：

一、組織方面

今日，荷蘭的電視系統，由超過卅家以上的機構所組成，NOS和八大機構則為其核心。在NOS精心安排下，彼此共同使用二大電視網的時間，播出各自製作的節目，不受政府干擾。對有志於從事電視事業的組織，只要能符合廣播法上的要求，便可獲得一席之地。

此一系統，荷蘭人管驕傲的宣稱乃「世界上最民主的電視系統」。¹⁵而這種多元型態的發展，正十足的呈現了荷蘭電視制度深深的根源於其社會「柱石體系」之特色。

在一九六九年頒行的廣播法裏，曾制定三個等級以為分配電視播出時間之依據。然而，自一

九八〇年二月廣播法案重新修定後，各等級和候補資格所需會員或訂戶人數有了相當幅度的提昇，使得欲躋身電視事業行列者，較前倍增困難。修訂後各等級之要求標準與八大機構所處地位，依次是：⑯

A 級（人數超過四十五萬以上者）

——有AVRO、NCRV、KRO、VARA和TROS五個機構隸屬之。

B 級（人數超過卅萬以上者）

——目前無任何機構屬於此一等級

C 級（人數超過十五萬以上者）

——有EO、VOO和VPRO屬之。

至於候補者資格所需人數，除增為六萬人以外，還加上另一條規定，就是其所提供節目必須另闢蹊徑，獨樹一幟（Something new）。預料此一規定，將不易達到，而其對電視系統開放功能之影響，則有待觀察，尚無法作一定論。

截至一九八二年止，八大機構地位仍保持不變，惟VOO正試圖進入B級。而八大機構外，同樣獲准播出時間的特殊團體組織，則互有消長，數目大抵維持在卅個上下。

上述各機構，可以想見其組成皆為私人性質，但是於一九六九年成立之NOS則為政府依據廣播法案規定所籌組，帶有公營性質之機構。NOS之任務，主要有三：(1)自製節目；(2)提供節目製作所需人員和設備；(3)協調各項問題以符合整體組織之最大利益，這些事項包含了諸如員工

合同的諮商，節目播出時間的協調，預算的提出和對國外的代表。⑰

NOS組織則以執行委員會（The Executive）為最高權力機構，負責決定有關電視政策事宜。其成員共計卅三人，分別由女王、八大機構和社會文化團體所任命推派。執行委員會並再選

出七人，另外組成管理委員會（Broad of management），負責處理NOS日常運作事務和執行委員會所交付任務。（請參考表一）。

而NOS內部中，另有四個重要的委員會直接涉及節目，它們是：廣播和電視節目委員會（Radio & Television programme Boards），廣播和電視節目協調委員會（Radio & Television programme Co-ordination Committees）

），前二者的關注重點，主要在於與NOS自製節目有關的方向和內容上；至於後二者，主要任務則在確保全部播出時間能有妥善的協調安排並節目內容、類型

表 一 NOS 結構

任命者	執行委員會	管理委員會
女王	主席 1人 委員 8人	主席 1人 委員 1人
八大機構	委員 16人 (每機構各派2人)	委員 3人
社會文化團體	委員 8人	委員 2人
合計	33人	7人

資料來源：Bergen, 1982 : 7

不致發生不必要的重覆現象。各委員會主席均由女王任命，委員中的三分之一亦由女王任命，其餘則由八大機構和社會文化團體各任命三分之一。所有委員一律任期四年，連選得連任。

荷蘭的電視制度，便經由此一巧妙組織結構，一方面給予各有關電視機構充分的獨立自主地位，另一方面則又藉著 NOS 的協調聯結功能，維持了整個系統的完整和諧，使電視服務公眾的精神，得以有效的發揮。

二、節目方面

荷蘭的廣播法裏，明文要求各機構應儘可能的播出題財廣泛的節目 (comprehensive programme)，意即節目中應合理的包含文化、新聞、教育與娛樂等成份。這是有鑑於各機構大多有其特定宗旨立場，如不加防範，極易造成播出節目產生偏頗現象，例如只是播放流行音樂節目，或相反的，只是播出宗教性節目，因此方有此一規定。政府則透過 NOS 每三月提交的報告，加以監督審查。

而 NOS 因著廣播法的授權，不需會員即享有了最少不低於百分之廿五，最多不超過百分之四十的節目播出時間。但是 NOS 的節目帶有和其他機構節目不同的性質，廣播法規定這些節目必須具備所謂「聯結」(joint) 性質，換句話說，NOS 所製作播出的節目，應以便於聯結其他節目為主要着眼點，其目的乃在建立一個平衡的整體性節目架構。這些具備有聯結性質的節目，包括諸如新聞、國內外體育節目，選情報導，歌唱大賽轉播和歐洲電視網所提供的交換節目。一

九八一年一月，NOS 還特別開播一個專門以青少年為對象的新聞節目(the junior news bulletin)。NOS 並針對荷蘭社會中的少數民族，播出適合他們觀賞的電視節目。至於有關節目運作的指導原則，則統由節目委員會制訂。¹⁸

由於荷蘭長久以來即視傳播媒體為表達自由言論之重要工具，因此政府不得對節目內容施行任何事前的審查，僅能在播出後，或以口頭警告，或以刪減經費及播出時間，或以撤銷（永久性、暫時性）其執照等方式追懲。惟節目內容若足以危害國家安全、社會秩序與公共道德者不在此限。

表二為荷蘭二全國電視網於一九七五年十月至一九七六年十月所播出的類別及其百分比。明顯的，新聞性、戲劇性和娛樂性節目，構成了荷蘭電視節目的重心，而三者中，又以新聞性節目份外突出。這種情形，反映了荷蘭電視注重新聞性節目的特質，更甚而，新聞性節目就如旗艦（flag-ships）般，有著其他類型節目無法取代之地位。

通常，新聞報導是由 NOS 統一負責製作播出，NOS 在新聞中常大量使用歐洲電視網所提供的交換節目。至於八大機構，則以播出時事分析、新聞雜誌等性質的節目為主。六、七十年代以來，經由這些新聞性節目的鼓吹推動，許多原先被視為禁忌的議題，如墮胎、同性戀等，已漸被打破，公共辯論之風亦為之大開。這種發展，恰可作為電視發揮其「議題設定功能」(agenda-setting function)之最佳例證。¹⁹

荷蘭電視節目的自製率，較之英、法、義等國皆低，因此必然需大量自國外進口節目，其比

例大約維持在百分之三十上下。而進口節目中，又以戲劇性節目比例最高，從表二的戲劇性節目一項裏單獨計算，外國電視節目竟高達百分之八十五以上，其中百分之三十九來自美國，百分之二十九來自英國。這種現象，直會令初抵荷蘭的英美人士，在觀看電視時，產生置身國內之感覺。²⁰

體育性節目，特別是足球賽的轉播，極受荷蘭民衆的喜愛。目前，每個週末下午都固定會播出各項體育活動節目。

二個全國性電視網Ned. 1和Ned. 2，由於爲三十多個機構共同享用，因此只能播出「混合式」(mix)節目，無法建立各自的特色。至於節目播出安排，Ned. 2較爲固定，每季開播前，NOS便先行和五個屬於A級的機構協商，各自取得一個晚上的黃金時段，可以自行安排節目播出型態。

Ned. 1則採輪流方式，每個機構機會均等，都有獲得在黃金時段播出的機會。而爲避免節目製作或選購的雷同重覆，各機構對於感到興趣的題材或外國影片，可事先到NOS之「申請局」(Claim Bureau)辦理登記，先登記則先得優先權。

八大機構中，EO (基督教) 宗教色彩最濃，NCRV (基督教) 和KRO (天主教) 近年來則持較開放態度，彼此在信仰觀念上常有溝通交流。VARA (社會民主團體) 節目則側重政治，社會問題之發掘與探討。VPRO (自由新教) 最爲重視節目之品質，同此風格獨具，頗受好評。而前身均爲海盜電台的二個機構·TROS 及VOO，和AVRO (廣播愛好者)，現今都走通俗娛樂路線，節目迎合觀衆之所好。

八大機構又皆獲准出版電視週刊，以為吸引訂戶人數方法，故無不使出渾身解術，企求出奇制勝。比較起來，AVRO之“Televizier”最為豪華，銷路常是其他機構的二倍以上；而TROS之“Kompas”則內容最富專業水準。²¹

教育性節目，一般是在上午十時至下午二時卅分播出。荷蘭最早的電視教學，開創於一九六二年「荷蘭學校電視教學協會」(Stichting Nederlandse Onderwijs Televisie: NOT)設立之時。其教學重點，一為一般學科，另一則為宗教與社會學科。一九六四年，專以成人教學為目標的「空中專校」(Stichting Televisie Academie)亦於海牙(Hague)，成立。一九七九年，「開放學校」(Stichting Open)也於參考英國空中大學模式後成立，使荷蘭電視教學邁入了全面化與普及化的境界。

上表三，為荷蘭二電視網於一九八〇—八一年播出之各類節目百分比，若以之與表二相較，可以發現，這些年來，荷蘭各類電視節目的比重，大體如前，並無很大變化，節目品質也尚能維持一定的水準。

目前，NOS每週至少播出十五小時，而八大機構裏居於A級者，每週則分配有八小時的播出時間，C級者，則每週可播出2½小時。一九八二年，荷蘭共計播出四、八七〇小時，其中，NOS和八大機構便佔了百分之八十以上的播出時間。(參表四)

三、經費方面

荷蘭電視事業經費來源，主要有二：(1)執照費；(2)廣告。在一九八一年裏，收音機和電視機執照費的收入有五億三千五百萬基爾德，佔總收入的百分之七十二，廣告收入則為二億零五百萬基爾德，佔總收入的百分之廿八，二者合計，共達七億四千萬基爾德。然而，這筆收入似乎漸漸無法應付日益龐大的開銷支出，(參表五)一九八一年，收支相抵後，出現了二千八百萬基爾德的赤字。

(一)執照費

早期荷蘭廣播機構運作所需經費，全賴其各自會員的熱切支持捐輸；當時尚無執照費的收入。四十年代以後，徵收執照費方式才被引進施行，而電視機執照費的徵收則始於一九五六年，每架電視機須年繳三十基爾德。

近些年來，由於支出經費的日趨龐大，電視機執照費的調整，較前頻繁許多，單於一九八一年至一九八三年間，便有連續三次的調整，其數額依次是：從一三五基爾德調升至一四二基爾德，再至一五三基爾德。

(二)廣告

荷蘭的廣播電視原是不准播出任何的商業廣告。但是在歷經五、六十年代，長達十數年的辯論後，政府終於一九六五年同意開放廣告的播出，並設立STER全權負責廣告事宜。除STER外，任何機構都不能從事此種營利行爲。一九六七年一月二日，荷蘭首度播出商業廣告。

STER之運作，直接受「廣告委員會」管理。該委員會職責，主要有三：(1)審查監督廣告內

內容，以求符合法令規定；(2)防範廣告播出對節目可能造成的干擾；(3)決定 STER 之廣告收費標準。

電視廣告播出後，政府為彌補報業廣告之損失，決議以 1955 年收入的百分之四十為補償金，貼補報業。一九七一年時，政府改將該項補償金額固定在一千五百萬基爾德。一九七四年時，政府則令 STER 提高其廣告費用百分之五，然後以此盈餘設立「報業基金」(Press Fund)，替代先前的賠償方式。一九七九年一月，這項補償措施宣告全部中止結束。^②

早先，廣告分別是在十九時、二十時和廿一時卅分這三個時段集中播出。一九七六年，政府遵照國會建議，取消十九時段的廣告播出，以保護兒童與青少年免受商業廣告可能產生的不良影響。

目前，根據廣播法的規定，二電視網每天只能各播出十五分鐘的廣告，星期天和重大節日，如聖誕節，基督升天日(Ascension Day)等，都不播廣告。而凡有關甜食、煙、酒方面的廣告，亦在廣播法禁止播出之列。所有的廣告都須先經 STER 審查，並統由 STER 決定於那一頻道，那一時段播出，廣告商無權置喙。^③

一九八二年中，STER 計播出一八一小時廿二分，僅佔總播出時數的百分之三·七左右。顯見荷蘭的廣告被有效的管制著，而廣告所帶來的收益，却對廣播電視事業有著極大的幫助。

除了執照費與廣告的收入外，其實，八大機構還有二項經費來源：一為會員費，另一為訂戶費。會員費一年為十基爾德，如會員費加上電視週刊訂閱費，一年則為卅基爾德。由於這二項

收費，政府並未經手，故不列入荷蘭廣播電視事業年度收入內。但是各機構所收得款項，必須完全用於自身的發展上，不能以之為營利手段。²⁴

肆、電視檢討

「開放而多元化」，無疑乃荷蘭電視制度長久以來的最大特色。各電視機構充分的享受獨立自主地位，節目內容亦甚少受到政府的約束。電視不僅成為各機構對內鞏固其會員之最佳媒體，更成為各機構對外之代言人與理念之發揚者，這種情形，正不啻驗證了傳播學者麥克魯漢 (Marshall McLuhan) 的名言，所謂「媒介便是訊息」(Medium is the Message) 的說法。一九六七年，電視雖開始播放廣告，但是在完備的管理下，節目安排不受廣告所左右，且因廣告集中播放，對節目並未造成干擾；各機構亦未沾染了以營利為目的之流弊，電視仍得善盡其公共服務之功能。

然而，自開放政策與廣播法案施行後，荷蘭電視事業在這些年的發展中，已逐漸顯露出不少的問題來：

一、新機構加入帶來的傷害

開放政策施行的結果，加入了三個新機構：EO-TROS-VOO。

EO 是由保守的基督教人士所建立，傳揚福音為其唯一的目標，雖然支持者不眾，但總足以維持其在C級中的地位。由於EO執持著相當保守的態度，其節目型態幾完全回復了舊日的一種模式：凡觀點與之相左者，皆無法獲得表達他們意見的機會。因而EO的節目內容充滿了單向式

的訊息。

另一方面，TROS 和 VOO 原即為走娛樂取向的海盜電台，他們自加入荷蘭電視界後，仍不改其取悅觀眾之宗旨，許多觀眾遂得在他們提供的娛樂節目中，尋得一處逃避現實的樂園。

EO、TROS 和 VOO 這種不均衡的傳播策略，不僅誤導觀眾與現實產生了脫節，對電視系統應具有的動力更是一大傷害。²⁵

二分級制的弊端

一九六九年的廣播法中，以會員及訂戶人數為準，劃分各機構為三等級，各自享有不同的播出時間。此種制度後來證明缺失頗大，約略可分成二方面來談：

(一)走上市場取向 (Market-orientation)。由於人數的多寡決定了各機構可能獲取的權益，為爭取最大優勢，不免使得各機構逐漸放棄原本界線分明的立場，播出適合通俗口味的節目，以吸收更多的支持者。曾經一度，激烈的競爭甚至趨使有些機構將節目廣告化，以藉機自我宣揚。這種情形迫使政府於一九七六年立法加以禁止。²⁶

(二)分級方式有待商榷。分級制是一種將會員人數與電視週刊訂戶合併計算的方式。表面看來，似乎公平，若加深究，該項方式並非相當妥善，從表六，我們便不難發現，計算方式的改變，將使有些機構間的際遇迥然不同。表六中，比較了會員與訂戶合計方式與單只計算會員方式的差異結果，可以看出前者方式對 AVRO 和 KRO 的助益極大，反之，若採後者方式，VPRO、VVOO 和 EO 則優勢驟增。

而更重要的是，根據一九七五年的一項民意調查顯示，許多民衆在他們訂閱電視週刊時，只是就其內容與價格來加以考慮，並非表示對該機構的支持。²⁷

三 多元化特質的減少

在分級制的壓力下，各機構爲爭取更多的支持者，節目範圍日趨窄化，節目品質亦隨之降低，而原本各具特色的立場也漸至模糊。兼以，廣播法案於一九八〇年修訂後，使許多真正有話要說的團體難於加入，而新血輪的受阻門外，意味著多元化發展過程的停滯；如若再加上荷蘭大量的進口外國節目，這些在在都減損了多元化特質。

如前所述，「開放而多元化」爲荷蘭電視最值自豪的特色，但是開放政策與廣播法制訂的不夠週全，所帶來的問題，已使今日荷蘭的電視系統面臨極大的挑戰，至於如何因應以期安然度過危機，則有待荷蘭各界的智慧與努力了。

表二 Ned 1 + 2 1975 年 10 月 ~ 1976 年 10 月
各類節目百分比

節 目 類 別	百 分 比 % 18.45 ~ 24.00
宗教服務	1
嚴肅性資訊(政治經濟)	10
時 事	7
新聞報導	8
自然生態及旅遊	2
輕鬆性資訊(烹飪園藝)	7
少數團體新聞	2
新聞性節目合計	37
藝文節目	2
古典音樂	2
新潮藝術	0
文化性節目合計	4
外國電視戲劇影片	7
荷蘭電視戲劇影片	2
荷蘭電視連續劇	2
外國探險影集	8
其他外國連續影集	7
戲劇性節目合計	26
流行音樂	4
綜藝節目	8
嘲諷笑鬧式節目	1
外國綜藝節目	2
娛樂性節目合計	15
體育報導	4
足球賽現場實況轉播	1
其他體育新聞轉播	3
體育性節目合計	8
兒童節目	2
青少年節目	2
青少年及兒童節目合計	4
廣 告	6
合 計	100

資料來源: Haak & Spicer, 1977: 83

表三 Ned 1 + 2 1980 ~ 1981 年
各類節目百分比

節目類別	百分比 % 18.45 - 24.00
新聞性	38
文化性	4
戲劇性	25
娛樂性	14
體育性	7
兒童及青少年節目	8
總計	100

資料來源：Kijken en luisteren 1980/81,
1982: 84

表四 1982年各機構於二電視網所播出時間統計表

機構名稱	Ned 1		Ned 2		合時	計分
	時	分	時	分		
AVRO	213	24	247	53	461	17
KRO	253	62	202	11	455	13
NCRV	234	21	233	56	468	17
VARA	238	48	245	27	484	15
TROS	258	30	225	07	483	37
VOO	81	13	95	38	176	51
VPRO	2		132	31	134	31
EO	132	13	—		132	13
其他機構	136	20	75	35	211	55
NOT	175	30	—		175	30
Teleac	160	27	19	41	180	08
開放學校 (open school)	30	35	17	01	47	36
STER	89	21	92	01	181	22
政府通告	95	03	59	42	154	45
NOS	510	37	611	59	1112	36
合計	2611	24	2258	42	4870	06

資料來源：Yaar Verslag 1982 NOS, 1983: 65

表五 1981年荷蘭廣播電視事業經費收支一覽表

(一)收入項目	金額 (百萬基爾德)	百分比 %
執照費	535	72
廣告(STER)	205	28
合計	740	100
(二)支出項目	金額 (百萬基爾德)	百分比 %
薪節目水	377	49
節目製作	185	24
器材設備	98	13
其他	108	14
合計	768	100

資料來源：Bergen, 1982: 18

表六 分級制所呈現的二種不同結果

機構名稱	會員與 訂戶合計	只計 會員
	%	%
AVRO	24	12
TROS	20	18
KRO	16	10
KCRV	14	13
VARA	14	15
VPRO	4	13
EO	4	7
VOO	4	12
共計	100	100

資料來源：Haak & Spicer,
1977: 65

註釋

- ① Herman Wigbold, " Holland: The Shaky Pillars of Hilversum ", in Anthony Smith (ed.) Television and Political Life (N.Y.: St. Martin's Press, 1979) P. 192.
- ② Kees van der Haak and Joanna Spicer, Broadcasting in the Netherlands (London: Routledge & Kegan Paul, 1977) P. 5.
- ③ Walter B. Emery, National and International Systems of Broadcasting (East Lansing: Michigan State University Press, 1969) PP. 140-141.
- ④ NOS: Informatie (Hilversum, 1980) P. 2.
- ⑤ Haak and Spicer, op. cit., P. 14.
- ⑥ Ibid. P. 13.
- ⑦ Ibid. P. 15.
- ⑧ Emery, op. cit., P. 143.
- ⑨ Wigbold, op. cit., P. 196.
- ⑩ Emery, op. cit., PP. 149-150.
- ⑪ Burton Paulu, Broadcasting on the European Continent (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1968) P. 72.

- 12 Emery, op. cit., PP. 151-153.
- 13 Haak and Spicer, op. cit., PP. 19-28.
- 14 Kees Brants and Walthier Kok, "The Netherlands: An End to Openness?" Journal of Communication 28 (Summer, 1978) 92-93.
- 15 Elmer W. Lower, "Freedom Broad Representation, Complexity Characterize Dutch Broadcast Structure, " Television/Radio Age International (Sept., 1980): A-29.
- 16 NOS: Informatie (Hilversum, 1980) PP. 1-2, 5.
- 17 Lower, op. cit., P. A-30.
- 18 Renso H. van Bergen, Radio and Television in the Netherlands (Hilversum: NOS, 1982) PP. 10, 16.
- 19 Wilgbold, op. cit., PP. 206-210.
- 20 Haak and Spicer, op. cit., P. 46.
- 21 Timothy Green, The Universal Eye: The World of Television (N.Y.: Stein & Ray Publisher, 1972.) PP. 149-151.
- 22 Lower, op. cit., P. A-33.
- 23 Haak and Spicer, op. cit., P. 39.
- 24 Bergen, op. cit., P. 16.

- ②5 Wigbold, op. cit., PP. 222-225.
- ②6 Haak and Spicer, op. cit., P. 34.
- ②7 Ibid. PP. 64-65.