

第四章 黨國、三台與外製外包

台灣的電視產業壟斷在黨國設立的電視台手中長達三十一年¹，台視、中視與華視共同型塑了整個產業的基本生態與運作邏輯，一至如今。如前章指認，其最大特色是「外製外包」制度。這個制度如何形成？興起什麼樣的生態？資源如何在其中流動？以及，它所造成的後果。都是本章試圖回答釐清的問題。

4.1 電視事業的開辦：官督商辦下的急救章

國民黨政權在大陸戰敗轉徹退來台未久，行政院在民國四十年初即有創辦電視之議，但是因為沒有主管機關認領與持續研究，而無下文，變成倡議者因個人的興趣與個性展開了分頭馬車的嘗試(程宗明，2002: 309)。直至民國五十一年二月十四日，由教育部規畫建設的教育電視實驗廣播電台(為華視前身)開播，是我國第一家廣播電視台；七個月又二十六天之後，台視開播，則是第一家商營電視台(溫世光，1983: 174)。然而它們作為官方命令下的電視產業先鋒隊，卻在法規與制度幾乎付諸闕如的情況下，摸索前進²。當時與廣播電視相關的法令，僅「電視廣播台設置暫行規則」、「黑白電視廣播技術標準規範」及「電視廣播接收機登記規則」，均於民國四十八年四月由交通部公佈，內容以技術標準及電台設置辦法為主，並不涉及節目的製作及業務的營運等(宋乃翰，1962: 107, 451-63; 何貽謀，2002: 5)。台視開播之後，交通部才於次年七月公佈「廣播及電視無線電台設置及管理規則」，新聞局於十一月公佈「廣播及電視無線電台節目輔導準則」。前者係對工程之管理，後者內容包括國語節目和方言節目的比例、各類節目在播送時間上的比例、應守的標準、廣告播送的尺度、節目的審查考核辦法等，為節目製播法令依

¹ 台視民國五十一年開播，直到民國八十二年有線電視法通過，台灣才算是真正開放了電視頻道，其間年數三十有一。

² 事實上，台視的籌備處成立於五十年十二月，竟在官方授意下於定於次年十月十日國慶日開播，意即，台視必須在十個月的時間內從無到有，實在過於匆迫(何貽謀，2002: 2)。台視開台所需諸多節目，不能沒有製播準則，在外部規範混沌未明的情況下，只好參考別國先例自行訂立節目規範。台視的官方資料(台灣電視公司，1982: 20)為創辦時的艱難環境留下紀錄：「當時的電視節目政策還是一張白紙，政府方面既無法令規章可循，更無機關團體可資諮議，教育基構雖少數學校設有廣播科系，但既缺合適師資也缺完備教材，只能說是聊備一格而已。」

據³(何貽謀, 1964:134-5, 149-58)。然兩者皆為位階較低的行政法規, 性質屬臨時措施, 有關電視的政策、性質、任務、經營及有效監督的方式, 均付闕如(李瞻, 1987: 254)。正式的法律規範「廣播電視法」, 一直要到一九七六年的八月才公布實施, 隨後「廣播電視法實行細則」、「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」及「廣播電視節目規範」陸續制定頒布。換言之, 台灣的電視在開播十四年後才成為於法有據的事業, 在法令頒布施行前, 電視產業可以說過著「無法有天」的日子(張繼高: 1995: 389)。

法令制度奇缺也罷, 甚至連電視事業的主管機關, 都未有確定。民國五十一年十月台視開播前二個月, 時任開辦台視節目部職務的何貽謀不斷聯繫交通部、新聞局、警備總部、教育部、國民黨第四組(日後的文工會)等在業務上部份涵蓋媒體監管之責的部會, 想要得知對口管理單位為何, 卻遲遲得不到肯定的答案, 直至八月三十日行政院始在院會中指定新聞局為主管電視事業的官署, 距台視開播僅一個月的時間(何貽謀, 2002: 3-9)。開播之後, 五十六年十一月教育部另成立文化局, 接掌原屬新聞局管轄的廣播電視及電影, 到了六十一年底卻又裁撤, 將業務還交新聞局。其間執行有關電視事業法令的政府單位, 就這樣分而治之權責不清, 常使業者無所適從(周天翔, 1968: 20)。也因為主管機關一換又換, 早於民國五十四年即起草的「電化傳播事業法」, 幾經波折, 直至六十五年才底定, 始正名為「廣播電視法」(何貽謀, 1981: 124)。

由上約略可知, 對於台灣電視事業的管理, 官署並未有充份的想像與健全的規畫。然而這完全不是因為民間的私營企業急於興辦電視事業, 以致官署措手不及⁴。事實上, 當時台灣並不具備發展電視媒介的條件, 不僅島內資本並不看好⁵, 經濟情況尚無力贊助電視台的運作⁶, 也欠缺電視傳播所必須的科技設備、技術與節目製作能力⁷。台灣電視的發軔, 完全是官方主導的產

³ 據何貽謀的說法, 新聞局的節目輔導準則一大部份參考了台視自訂的節目規範。

⁴ 美英的廣電產業最初皆由私營業者主持, 在彼此傾軋下造成市場秩序大亂, 不僅電波互相干擾、技術規格更是各行其是, 最後是由政府協調解決。

⁵ 王振寰(1993: 85)認為台視開辦時省府的股份占多數, 可能就是因為台灣的民間資本短缺所致。

⁶ 台視開播初期的主要收入來源並非來自島內民間企業, 而是日本的商品廣告, 特別是黑白電視機、機車、藥品等等。比如台灣第一個外製外包節目「田邊俱樂部」即為日藥商田邊公司出資製播。而台視更與日本富士電視台結盟訓練人員, 在日本拉取廣告(黃新生, 1986: 157)。顯示我國當時的廣告市場要撐起電視台的營運有根本上的困難。

⁷ 民國五十八年十月, 據政大新聞系對台視公司的節目來源作的統計分析, 發現僅「國外

物。然為何官方要如此賣力推動電視產業？有一說法是，由於北京與香港先後在民國四十七年與四十九年開辦了電視台，蔣氏政權在有意與中國大陸較勁的「現代化」壓力下，便倉促移植電視先進國技術與政策，以黨國之力強行催生了電視事業(程宗明，2002: 313; 黃新生，1986; 張繼高，1995: 390)。因此雖然產業的發展是由上而下的規畫，仍因時間匆迫而不及慎密設計，整體而言是著重技術與硬體上的投資建設，而輕忽制度人事的養成，以致於主管機關與法令一變再變。

雖然在管理上欠缺法令依據，事權未有統一，對於三台的產權組成方式與控制經營型式，官方仍扮演了絕對主導的角色。早在民國四十年，行政院便決定電視事業「由政府倡導推動」，但是「採用企業化經營的制度」(中國電視公司，1981: 8)。民國四十五年，教育部雖擬定教育電視台企畫書送請行政院核准設立，但行政院以國家財源不足與外匯有限兩項因素為由，在四十六年九月十二日之第 528 次的院會決議中命令教育部遵循「電視以民營」為原則(程宗明，2002: 311; 劉漢軍，1984: 6)。也就是說，中央自始即打算電視事業以民營方式興辦。

所謂「民營」所指為何？這可以分兩個方面來看：

一·民國四十一年中國廣播公司副總經理曾虛白，應美國國務院之邀請赴美考察，並攜回由 RCA 設計，聯合電氣公司代擬之中國電視台創辦企畫書，需八十萬元開辦費，但因資金籌集不易，一時作罷(劉漢軍，1984: 6)。若干年後，中廣再次受命籌辦電視，但總經理魏景蒙仍舊以財務困頓為由，拒絕承辦。其時國民黨的中央財務委員會也無餘資可供營業機構投入新興事業，中央雖欲鼓勵有資力的黨員以民間投資方式參加，但因電視開辦必須早日進行，所以最後交給轄有銀行的台灣省政府辦理⁸(吳道一，1968: 435; 張繼高，1995: 390)。因技術合作之便，我方便與日本協議⁹共同集資二千萬成立

影片」一項，就占台視一週總播映時間的 48.19%，餘 51.81% 為本國製節目(李瞻，1987: 242)，顯見其自製能力有根本上的問題。台視此時開播已七年，正值中視開播前夕。製播設備須依賴外援，更不待言，日資促成台視建台的方式，即是以電視設備代替資金投入。

⁸ 這意味著國府發展電視事業的意圖，開始是要置於黨營體系之中，國有體系(省政府)反而是次等選項。若非黨庫空乏，電視的開辦應就交給中廣處理無疑。

⁹ 民國四十八年一月在台北舉行第四次的中日合作策進會，會中就中日合作發展電視事業進行商談，並成立電視研究小組研究興辦電視事項。(中國電視公司，1981: 10)

電視台，日方以器材投資代替資金，占新設電視台 40%的股份¹⁰。然而省府資金亦告有限，省銀行庫只能出資 49%¹¹，餘 11%的缺口，得邀民股入資始能填滿，這就是台視創立時的股權結構。

雖然官股因黨(國)庫空虛，占總數尚不及半，而董事是依投資比例派任，但公司主管及人士安排仍悉由官方決定，而這些任命多非因專業考量。比如接奉省府任命掌理實際經營權的總經理周天翔，就是蔣介石侍從室主任俞時濟之婿，扮演了黨國勢力直入傳播事業的管道¹²(劉真，1986: 113)。而台籍的商界聞人林柏壽雖受省主席周志柔邀約出任台視首任董事長，卻是位高權輕，並不管事(何貽謀，2002)，主要是因其民間募資能力才受到倚重。未久先後開播的中視華視，經營階層也由為黨政要員或領導人的親信出任。何貽謀(2002: 226)以三台週間晚上九點至九點半的時段長期被國防部徵用，聯播「反共意識強烈的連續劇」為例，指一個「民營的電視台沒有對自己合法經營的自主權」，稱「雖民股略占多數，對外號稱民營，但在威權統治時代，所謂民股並不發生任何制衡作用，官股或黨股可決定一切」。由此觀之，自始官方所謂「民營」，並非是交由民間人士經營。如前述理由，當時因黨國財力皆有限，民營意指「必須向民間募資」，但經營權仍由黨國勢力一手把持¹³。

二·民國四十八年左右，教育部曾有機會自行與美方 RCA、CBS 合作籌辦電視事業，卻因考量到可能違犯行政院在四十七年的決議(前述)，便告放棄(程宗明，2002: 309-10)。但後來在劉先雲¹⁴的主持下，民國五十一年仍以「教育電視實驗廣播電臺」之名開播¹⁵，至五十七年時每週播送時間達二十

¹⁰ 富士、東芝、日本電氣與日立四家廠商各占 10%。

¹¹ 本文認為當時國(黨)庫有限，因此留有民股 11%的空缺。但台視後來陸續增資，省府官股仍總是維持在 49%的水平，應是另有他圖。一種說法是省府技巧地保持在 50%以下的邊緣，是要躲開省議會的質詢監督，及避開預算決算的審核(孫樸圓，1992: 69-70)。

¹² 據當時擔任電視籌備委員會委員的劉真(1986: 113)的說法，省政府主席周至柔選周天翔出任台視總經理的理由之一即是因為「(蔣介石)總統對電視公司極為重視，周天翔擔任總經理後，可隨時透過俞時濟向總統報告電視公司的業務情形與有關問題」。

¹³ 這樣的「官控商營」的精神，可以從四十八年組成，要研議創辦電視事務的「電視研究小組」的成員背景來看。該小組的十二名成員，如何應欽、谷正綱、陶希聖、胡建中、于潤生、周德偉、李熙謀、魏景蒙、劉啓光、汪公紀，皆為黨政要員，朱新民則為親國民黨的國際事務學者。這班人在政治、外交、軍事、教育上或有長才，但對電視事務的認識卻是有限。餘一人陳茂榜是民間企業主(聲寶公司創辦人)。聲寶公司在台視於民國五十七年增資擴大營運規模時，以投資電視設備的方式入股，顯現其「功用」。

¹⁴ 劉時任教育館館長，而教育部長為黃季陸。

¹⁵ 民國五十一年元月行政院核定教育部的建台計畫，並責成國立教育資料館、交通大學、

餘小時。其運作的經費全部來自教育部預算，不播出廣告，節目內容以電視教學為主¹⁶，建台主要目的在推廣社會教育與宣揚我國文化，同時負有「開拓電視事業發展之有利環境」的使命(中國電視公司，1981: 11-5)。然而，教育部雖有意以這種「類公營媒體」的制度去發展電視事業，卻始終不受到中央決策者的青睞¹⁷，使教育電視台功能與定位皆多所限制，未能有更發達的規模。與同期開辦的台視相較，教育電視台的經費拮据，電波發射機功率過小，僅及北部地區，收視率更只區區百分之一·〇四，直至五十九年終因「未能發揮教育電視之效果」，改組為中華電視公司，而與台視中視合流採商業方式經營(李瞻，1978: 15)。由此觀之，官方在創辦電視制度上的用心，即打定不以國家預算經辦，所謂民營，究竟是採美國的商營電視制度，也就是依賴廣告收入為生。所以官方推動建立的台視，發展初期的基本性質雖是「公私合營」，但在營運體制上是以「純商業方式」經營的電視事業(李瞻，1971: 19)。在政策的偏私下，早期電視文獻資料皆稱民國五〇年代為「台視一枝獨秀」的時期，視類公營體制的教育電視台為無物，實是不足為奇。

台視開播未久，即展現強大的獲利能力，到五十八年時的盈餘已有一億兩千萬元，純益是百分之一二〇¹⁸。由於這個新興的電視媒體大舉成長，侵蝕到其它媒體(特別是廣播電台)的廣告收益，並有驚人的獲利，使得社會上出現開辦第二家媒體之議(程宗明，2002: 310)。於是在五十七年以中廣為主，其它二十八家民營廣播公司為輔(各占百分之五十)，集資成立了「中國電視公司」，於五十八年開播，與台視爭搶廣告大餅(李瞻，1978: 14-6)。緊接著在五十九年，國防部有意強化政治教育，與教育部合作擴建原教育電視台，由政府首先出資一億元成立「中華電視公司」，初期教育部堅持採公營原則，

私立中國電視工程傳習所等單位負責工程與節目部門建置。此時台視建台的計畫已初步底定，行政院先前否決教育部獨資建台的決議竟有了轉折。

¹⁶ 如「高商珠算」、「中級英文」、「三年級自然」等。詳細節目表，可參考中國電視公司(1981: 13-4)。

¹⁷ 程宗明(2002: 309)的考察指「教育電視台非屬蔣介石所立意的經營模式，所以成立另一家電視勢在必行」，其前因應是台灣開辦電視事業的人士早年多赴美受訓，以致電視事業遂以美式的商營模式為藍圖規畫。特別是二次戰後台灣的政治經濟制度受美影響甚深，資助蔣氏政權的美援團在自由企業理念引導下，非常反對國營企業部門的擴張(朱雲漢，1992: 148; Barret, 1999: 180-1; 李金銓，1987)。這是電視台以民營制度為先的歷史背景。

¹⁸ 台視的開播肩負發展台灣電視事業的使命，因此五十一年四月台視成立時，便設立有電視製配廠，主持電視機生產事宜。因為電視機供不應求，五十四年時還擴大生產規模，直到五十九年底因競爭者先後加入生產，造成生產過剩而滯銷，六十年時結束電視裝配業務(台灣電視公司，1982: 200-1)。所以台視當時的收入來源有二，一是廣告，約佔總收八成；二是電視機自行製配銷售的收入，約佔兩成(周天翔，1968: 16)。

但主持的劉先雲以不堪虧損為由，尋求民股入資(劉先雲，1995)，隨後國防部代表入主，排擠掉教育部的系統獨掌經營權後，更是採商營策略經營。

耐人尋味的是，相繼開播的中視與華視，籌措資金雖已不若台視開辦時困難，台灣的經濟發展也漸上軌道，但官方仍無意願以國家之力支持新設電視台。對獨裁的政體而言，全面掌握了意識形態宣傳機器應是「正辦」，何以蔣氏政權不圖此行？

三台率皆民營的原因，一者是國府敗退來台未久，黨(國)庫空乏，極需民間資金襄助(劉漢軍，1984: 6; 吳道一，1968: 435; 張繼高，1995: 390); 二者因美蘇對峙的國際形勢已成定局，國府欲透過建立「自由(民營)企業」向國際社群表態(李金銓，1987: 186); 三者，以台視為例，透過維持一定比例的民股，經營者便可規避民意機關的監督與預算審核(孫樸圓，1992: 69-70); 四者，電視台肩負為島內企業宣傳行銷、發達經濟的使命，因此商營結構是必然的道路。最後，則是台視興辦有成，不僅節目表現不俗(何貽謀，2002: 268)，也頗能受命於黨國指揮，足茲效法，後期雖漸露商業化弊病，官僚恐怕也不以為繳正不了。所以程宗明(2002: 313)指「威權國民黨政體對於電視問題的基本認定，想以黨的自律來矯正過渡商業經營的弊病，而不從制度面、結構面進行改革」。

然而正因官派的管理人心繫黨國而非電視事業，使電視的管理並未完全的理性化，所以這些來自軍政系統的領導班子對於電視事業的經營多無積極的企圖心，除了貫徹黨意外，並無專業意識可言，經常憑著一己好惡決定節目生死(蔡念中等，1995: 51)，表現為「封建式」的管理：缺乏明確的領導價值觀，安於現狀不思進步，有分工但沒有整合。許多決策只是迎合少數人，而非依大眾的意見決定方針(莊千紅，1991: 160-1。李瞻，1984: 138)。這也反應在三台開播四十年，除台視外，竟均無完整的節目製作規範¹⁹，和國外先例悖反(關尚仁等，1994)。

¹⁹ 三台的(節目)自律規範中，以台視較為完備，但傾向追循固有道德規範，或與反共愛國式的威權法令唱和；中視屬概括式的規約，其中多為禁制性條文，缺少積極性。但對節目作業程序有詳盡規定，清楚交待工作分配，有助釐清作業流程中的責任歸屬，但也僅止於內製，於外製節目則沒有嚴密的審查程序。華視甚至沒有自訂節目規範，前節目部經理張永祥表示，華視作業一切按廣電法實行(關尚仁等，1994: 107-12)。

官方既定的所謂「民營」政策，意味著主事者有意放棄以國家財政支持電視事業。最初省政府主導台視以民股為主入資，就在內部種下資本家將本求利的性格，而要求各台以廣告收入經營，又是另一則便宜行事的作法。加上主管電視事業的機關懸而未決，法令只著重技術層面的管理，在在顯示官方對電視事業的認識短淺，並未認真考慮其文化功能²⁰。台灣的電視事業就在這種民營體制為先、正式的法令管制在後，而以人治為主經營的環境中，種下了節目品質粗劣的惡因。對執政者而言，人治之可恃，在於便於安排親信壟斷宣傳工具，表現在三台人員流動率極低，所以陳明輝(2003)指三台的事業從上到下皆為泛國民黨的社會網絡所把持；然而人治也不可恃，在於官方忽視了電視事業營生的物質基礎以廣告收入為主，經營的人必須時刻念茲在茲，造成日後蔣氏父子對電視多所批評，甚至後來成立的主管機關經常無力矯正商營流弊。

這種以人治為主的特殊官商合營制，在特定的時空下催生了外製外包制度，而後日益普遍，致使壟斷市場中的節目投資未能有宏觀的眼界，反而充斥小成本和抄襲的作品，而且廣告化嚴重，成為台灣電視節目的特色之一。以下就其歷史成因分別述之。

4.2 電視人才的養成與流動

台視創台，可說是成為國內電視人才的搖籃，先後培育了不少製作人才與演藝人員，後來在中視與華視相繼開播而人才短缺之時，成為兩台高薪挖角的對象(台灣電視公司：2002: 28-9)。然而挖角不足以應付突然擴增的節目時段，為解決人才荒的問題，三台陸續開辦了製播人才與演藝人員的訓練班。

三台開辦的訓練班中，以台視訓練班成立最早，於民國六十年九月三日開創，目的在培育台視基本工作人員，主要培訓的對象則為電視工程技術人員和歌舞演藝人員。華視亦於民國六十一年十月成立訓練班，中視訓練班跟著於民國六十三年四月開辦，其主要培育節目製作人員、工程技術人員、節目編劇人員、歌舞戲劇表演人員和廣告人員，六十八年中視又成立「電視編劇研究班」，招收對象的教育水平較高，以研究生為主(中國電視公司，1981:

²⁰ 馮建三(1995)指台灣電視的發軔，另有經濟因素的考量，也就是將電視機與相關電子工業當成是促成經濟發展的有效產業。

236-8)。這些訓練班的壽命都不長，僅開辦數期即停止，主因是成效不彰，各台訓練班的結訓人員留用率均不高。據統計，台視訓練班初四期結訓後，留用人員約占全部的 18%，但其中尚包括臨時演員，占留用人員的 95.6%。而電視工程技術人員的訓練班共開十三期，但僅留用十二人，而且到六十五年年底即停辦，不再招收學員，應是與電視台工作人員新陳代謝的制度有關。而除了演藝人員外，其它人員的留率均低，表示台視訓練班對於電視人才培育首在使之參與節目，而工程、編劇和廣告人員的培育成效並不十分高(中國電視公司，1981: 236-7；台灣電視公司，1981: 229)。中視的訓練班留用率為也僅 12%，其中絕大部份是演藝人員(約 81%)，其次為編劇(占 19%)，其餘的節目、工程人員沒有任何留用(中國電視公司，1981: 238-9)。唯華視較特殊，訓練班總共訓練人數有 203 位，獲留用者占全部之 50%，雖然也以演藝人員為主(55%)，但電視工程人員(43%)相對台視中視高出甚多(ibid: 240-3; 楊孝滌，1978: 138-42)²¹。可能是華視為後進業者，對工程人員有特殊需要。

這些訓練班在六十年代中期先後停辦，後來台視與華視在七十年中左右陸續又開辦不同性質的訓練班，但為電視台拔茁人才的功能性已不如早期的強。民國七十二年起，台視委託子公司台視文化公司開辦歌唱班、演員班、節目製作班、編劇班的課程，半年招生一次，均沒有保障結訓學員任用的制度。事實上，訓練班招收的學員並非專為電視台所用，電視台也完全沒有簽約的承諾，頂多是為表現優秀者推荐工作，餘則以建檔之方式供製作單位參考(賴國洲，1996: 65-6)。

綜觀來看，三台的電視人才養成訓練班多因為特定、短期、急效性的需求而開設，屬於半專業或非專業性的培育型態，目的解決一時「量」的問題，但在工作技術的超越與節目品質提昇方面，卻沒有辦法克服「質」的突破(廖峰香，1991: 135-6; 楊孝滌，1978: 144-5)。結訓者獲留用者本來就不多，其中大部又是屬臨時僱傭性質的演藝人員，訓練終歸徒勞。特別是在外製外包制度流行之後，電視台在商業利益掛帥的前提下，更無心建立一套系統的訓

²¹ 吳萬萊(1997: 59)另有統計資料：台視訓練班由一九七一年開辦起四年內之總訓練人數，為 5586 人，為台視所留用者有 1056 人，但其中 95.6% 為臨時演藝人員，參與電視節目工作的只有 0.96%；中視訓練班在一九七四年開班，第一期訓練 163 人，留用人數 21 人，而且其中含 17 位演藝人員；華視訓練中心自一九七三年開辦到一九七五年止，共訓練 203 人，留用 103 人，其中演藝人員 57 人，工程人員 45 人，未獲留用人員只得自行尋找工作機會或另謀他業。另可參考楊孝滌(1978: 139)的說法。

練標準，也就逐漸將培訓專業人才的事業給放棄了。結果形成電視台部份專業人員閒置，而另一方面卻又有人才嚴重斷層的問題，電視台依賴外製製作人自行尋找社會資源、訓練新人，亦將成敗責任歸於外製單位(賴國洲，1996: 20-1, 79, 110-1)。這也就是為何台視官方資料(台灣電視公司，1992: 304)會聲稱「訓練班的結業學員都成為各傳播公司爭相延聘之對象」，因為結訓者根本進入不了電視台。

在這一個時期，三台的訓練班作為非學校體系培育電視人才的方式，是當時台灣培育電視人才的特徵之一(賴國洲，1996: 131)。然而來自世界新專、政治大學、文化大學等教育體系出身的人員相繼投入電視業，為何仍無法充份供應特殊的電視工作人員呢？

台灣地區專門性的廣播電視教育起源，可以追溯到民國四十六年十月「世界新聞職業學校」首度招考的「廣播電視科」，以當時學制定位，該校是屬於「中等教育」之層級，是主流教育的旁枝，民國五十一年後改以「技職教育」為主。另外「國立藝術專科學校」也在民國五十二年春立「廣播電視科」，開設節目組與工程組。當時的師資多來自實務界之從業人員，在學歷資格上或未能符合要求，但有多年從事相關工作的經驗。民國六十年之前，台灣地區的專門廣電教育僅存在於世界新專、國立藝專及建國商專，每年即培養約近四百位畢業生，對當時的廣播電視事業有極大的幫助。其時政治大學、文化大學，輔仁大學、政治作戰學校的傳播教育科系先後也都開設廣播電視相關課程²²，並擁有製播器材可供使用，學生或至業界實習，交往密切，教育層級因而提升自高等階段，每年均培育出六百餘名畢業生投入業界²³(楊孝滌，1978: 131; 中國電視公司，1981: 244)。至民國七十年代早期廣電教育在台灣地區成長快速，關尚仁(1994: 91-3)指出原因有二，一是六十年代末及七

²² 政大新聞系於五十一年即接受中廣捐贈的調幅發射機一部，並依法設立學術試驗無線電台，供學生實習播音。五十七年時更分設廣播電視組，開設「廣電工程」、「廣播新聞製作」、「電視新聞製作」、「廣電新聞採訪寫作」等課程。文化大學於五十二年先後成立的新聞系及夜間部的大眾傳播學系，也都有廣播電視組別，旨在「培植參與電視、廣播和電影工作人才」。輔仁大學為「研究大眾傳播理論與實務，養成專門人才」，成立大眾傳播學系，並有教會捐助之套專業電視製作器材，六十一年該系設立夜間部，與中視建教合作，電視相關課程師資以中視高級人員充任，並使用該公司攝影棚及設備進行實習，往學與電視公司建教合作之先。(關尚仁，1994: 93)

²³ 至民國六十九年為止，國立藝專培育廣電人才 1032，世界新聞專科學校則有 3042 人，輔仁大學有 189 人，政治大學新聞系的廣電組六十五年至六十六年間共 27 人，文化大學有 234 人。詳細數字可參考《中華民國電視事業的回顧與前瞻》，中國電視公司編印出版，頁 228-36。

十年代初期，多位國外取得廣電高級學位學者陸續返國任教，師資供應增加；二是 ENG 電視攝影機大量推出及相關器材普遍降價，設備因而普及，對教育單位有莫大幫助。

由上可知，正規教育體系出身的畢業生自六〇年代中期後，年有千人投入職場，照理說人力供給在量的方面可說充足，但最終能順利進入三家電視公司工作者，卻仍是為數甚少，實際上百之五可能都不到。電視台的說法是「沒有受過大學電視專科教育而為電視台所用的工作人員，實際上經過一年半載的磨練，照樣能夠擔任記者、導播、燈光、成音等工作，所以用人需要量有限，而每年增添工作人員的可能性也不大，因而人事流動性極小」(中國電視公司，1981: 244)。

這顯然是電視台疏於更新人力的託辭，並不合理，照理說電視節目日日推陳出新，人力應是需求孔急且流動甚速，怎會「用人需要量有限」？普遍的說法是：三台在政策打造的壟斷環境中，早就是厚利事業，內部職位個個是肥缺，復當主管多為官派，以封建式的人治手腕經營電視，欠缺完整的制度，人事安排便往往以親信為先。這種管理心態造就僵化的人事制度，職員只要不出大錯就無被解聘之虞。他們享有豐厚的收入和職位上的憑恃，而疏於節目的創作和突破，於是造成了人事新陳代謝的阻滯，再優秀的新人因「無缺」而進不去，能進去的又大部靠關係援引(邱幼玉，1983: 60; 張繼高，1994: 19; 楊孝濬，1978: 143)。

然而官控體制一方面封閉電視台的人事，另一方面就得解決節目生產的人力需求問題。方法有二，或是擴大人力編制，節目完全自製，類如早年 BBC 的製作制度(in-house)；或是往反向移動，極小化人員數量，只維持必要的員工維護與操作生產工具，而將軟體的謀畫工作外包。相較於 BBC，三台遭黨國的黑手把持，卻沒有國營的規模與見識，而是採行商營體制自負盈虧，所以在成本考量下吝於投資擴大規模，而是逐漸把原由電視台本身製作的節目悉數交給外製單位生產。這就為什麼大量電視人才擠不進電視台的理由，因為電視台將節目生產外部化後也就沒有更新並擴大編制的需要。

電視台這種疏於人力養成更新的心態，在民國七十三年《勞動基準法》通過後更見明顯。黃黎明(1991: 80-1)指：「由於勞基法規定只要連續一段時間在電視台支領薪資的演員或工作人員，就算是電視台的員工，電視台必須

對他們提供勞工保險、職災補償、退休金等保障和福利。三台面對此規定帶來的龐大財務壓力，遂大量與節目製作業簽約，在提供整筆節目製作費用後，由節目製作業支付工作及演藝人員酬勞，使之成為節目製作業之雇員，這也使得電視節目製作產生重大的改變，電視台開始仰賴節目製作業提供節目，而節目製作業從此成為電視節目生產的主力。」²⁴所以一方面有志於電視工作者受阻於電視台大門之外，只能自行籌組節目製作業，針對電視台節目軟體投資的缺乏提出製作構想或企畫，籍此揮專長並發展事業。另一方面電視台內之演藝人員、編導、工作人員等，為了發揮節目創作理相、爭取較大製作空間，或是為了更多的收入，也樂於和這些節目製作業合併，在台內正常工作之餘加入節目製作業的工作，甚至離開電視台自行籌設外製單位(吳萬萊，1997: 46；陳明輝，2003)。

也就是說，官控而又商營下的封閉人事結構，是造成節目外製的一大原因，當節目外製的風氣普及後，則電視台自製節目的功能也就日益弱化。另一大原因，普遍的說法是民國六十年間的惡性業務競爭，以下析論之。

4.3 惡性的業務競爭造成廣告泛濫

台視開播之初，至民國五十一年底(開播兩個月)的廣告量僅為全國總廣告額的千分之五，營運頗為困難，但兩年之後已轉虧為盈，業務蒸蒸日上，到中視開播前的廣告收入年平均成長率都在百分之四十到五十之間。到民國五十七年止，投入在台視的廣告費已占全國的百分之十六點二，達一億四千萬元(中國電視公司，1982: 117)，已超越台視當時的資本額²⁵。然而中視隨後開播，一時卻不能複製台視的風光，開播首兩個月即虧損三百九十萬元。華視繼之於六十年十月開播，使時段暴增供過於求，六十一年結算時台視竟虧損六百萬，中視虧損一千五百四十九萬，華視本身也因不堪虧損而造成經營階層的人事異動²⁶。當時據曾任台視顧問的日籍富士電視台代表野地見二

²⁴ 類似的說法，也見於蔡念中(1995)對三台主管的訪談紀錄中。王菲林(1998)探討演藝工會抗爭的案例時，亦有提及。然黃黎明的強調勞基法的施行是促成節目外製關鍵的主張，還可斟酌。

²⁵ 台視開台的資本額為三千萬，為完成全國電視網與增購製播設備，於民國五十四年、五十七年，兩次增資，資本額達一億元(台灣電視公司，1982: 221)。

²⁶ 華視開台初教育部與國防部在人事安排上的衝突，一大部份起因於兩方對營業虧損處理的意見有異。見劉先雲(1995)的回憶錄。

(1972: 62)的推估，台灣的電視廣告市場供兩家電視台生存有餘，加入第三家則將不足，果不其然。

但野地的預測僅一年有效，原因在於錯估了電視廣告市場成長的速度。顏伯勤(1987: 244)的紀錄指出：「華視開播後第二年廣告量結算，(電視)廣告量成長率接近 33%，是電視台從兩家增加到三家以來，成長幅度最高的一年，此種優勢的成長，似能消除兩年前大家認為廣告量無法維持三家電視台生存的疑慮。分析六十二年電視廣告增多的主因，是基於各電視台接受播映廣告的尺度甚寬，廣告時間幾無限制，彼此間競爭激烈，爭取到的廣告亦多。」(粗體為本文所加)。到了民國六十三年，合計共九億餘的電視廣告量足供三家營運，六十四年的總廣告量已超過六十年的一倍有餘²⁷。成長驚人的電視廣告市場，一方面因為台灣工商業發達快速，二方面即如顏伯勤所言，是電視台在「無法有天」的環境中產生的應變彈性使然，後者不但為野地始料未及²⁸，也引起當道輿論多的不滿而迭有批評。電視台的彈性，一則因為過於寬鬆的法令允許²⁹，二則因業務競爭壓力不得不「各出奇招」，表現在廣告播映的策略上。

先且回頭看中視華視開播前的情況：當時關於廣告時數比例的法規，只有五十二年頒布的《廣播及電視無線電台節目輔導準則》中第八條有定義：「廣告節目時間—(占每週節目總時教)不得多於百分之二十」。這條規定過於寬鬆，不僅上限過高形同虛設，也未對播出方式有任何計議，以至於電視台可以自行決定插播的次數，隨意調控播出廣告的檔次與時間，只要「合計」的時數不超過一週上限即可。雖然如此，在台視獨占市場的時候，播出廣告尚有節制，時數還低於政府規定的標準(周天翔，1968: 18; 劉文龍，1991: 54)，一則因為無同業競爭，二則是台視內部的節目規範中訂有廣告播映比例，不得超過節目時間的百分之十。據時任台視總經理的周天翔(ibid)稱：「台視節目如長達半小時以上的，其節目廣告的時間則始終保持在節目時間十分之一

²⁷ 參看附錄：台灣電視廣告量統計表。

²⁸ 野地(1972)在該篇評論文章中，表示贊同「三台中應指定一家為國家電視台」的主張，若不能，則應效法美日的作法，促成電視台間、廣告代理商、廣告主間應各自成立協調研究機構，並指「廣告客戶…絕不可為所欲為地誤認金錢萬能而稍存對節目加以控制的意圖…否則將失卻觀眾的支持」。然而後續發展卻恰恰演變成他所不樂見的情況，足見三台的「機巧」。

²⁹ 直至民國六十五年立院通過廣播電視法，當中明文規定廣告播映時間不得超過總播映時間的百分之十五，並對廣告加強管理，才將三台電視廣告業務的競爭導入正軌(顏伯勤，1990: 172)。但該法規的訂定問題仍多，見顏伯勤(1987)的說法。

的範圍內³⁰」。然而，等中視華視相繼開播，各台因一時的虧損而產生極大的業務競爭壓力，馬上使出拉長晚間黃金時段的廣告播出時間、並密集插播廣告的惡質手段。華視開播後，首創新的節目類型「工商服務」，內容即是將廣告節目化，是爲了討好廣告客戶所提供的特別服務，藉以爭取更多廣告(李瞻，1978: 33, 36)。李瞻(ibid)的調查顯示，將華視的插播廣告與「工商服務」的時間加總，已占有一週播映時間的五分之一強，超過規定。台視與中視爲積極因應華視的競爭，在晚上七點到九點的黃金時段，以幾近百分之二十的播映時間來放送廣告；華視卻又不落人後，達 26.89%，平均下來每分鐘即播出一次廣告，也就是說觀眾不到三分鐘就要看一分鐘廣告，幾乎是虐待觀眾(ibid: 42)，因此當時報端常見觀眾投書抱怨廣告插播過於頻繁，擾人興緻。

不僅是在廣告的播映泛濫令人難以忍受，廣告介入節目製作的情事在惡性競爭下也日益普遍。雖然劉文龍³¹(1991: 52)稱台視創台之初即放棄自有業務員拉廣告的方式，率媒體之先採用廣告代理商制度，由廣告公司簽訂時段代理合約後，再代理向廣告主發稿，並負責向廣告主收款轉繳電視台，最後向電視台領取佣金，而後中視華視皆有跟進。表面上看來專事節目製作的電視台與提供廣告的企業是兩不干涉，但實情是電視台始終沒有將廣告業務全權委託於代理商。跟據另一份文獻指出，電視台認爲透過代理商「無法直接瞭解廣告客戶的意向與動態，造成業務上的偏差和誤失」，所以便「直接與廣告客建立良好關係，協助廣告代理商爭取廣告預算，同時以電視公司的工程設備和專業人才，**配合客戶要求，提供各項服務等**…對廣告業務的長成和拓展有莫大助益」(中國電視公司，1981: 120-1)(粗體爲本文所加)。

電視台的這種策略，便從兩端壓迫到節目製作時的自主性：一是電視台本身即默許、或說鼓勵這種廣告介入節目製作的生產方式，二是造成了廣告代理商與電視台業務部爭搶生意的壓力，於是爲了幫助廣告主達成宣傳目

³⁰ 然周天翔在該文中又稱：「政府規定凡屬民營的廣播電台或電視台，每週播出的純粹廣告時間，最高可佔每週播出總時間的二〇%…台視迄未超過這一廣告時限，事實上歷年來從未超出每週播出總時數的一七%。」。這兩種說法看似前後矛盾，合理的解釋應爲一七%的比例亦含廣告商獨資贊助的節目，此類節目便作廣告時數計算，以增播或邊陲時段較多。而所謂「未超過十分之一」的部份，則是指一般節目的插播廣告，黃金時段的廣告多採此種播映形式。若周天翔所言屬實，則當時台視的自製表現，還強過今日。

³¹ 前任台視副總經理。

的，廣告公司也會對節目製作橫加干預。當其取得特定企業客戶廣告預算的長期代理權後，更是如此。在華視開播前，徐鉅昌(1970: 90-1)即指出：

廣告公司把持著一個地方上的大批廣告，除了合法的收取佣金，有時還會向電視台提出越分的要挾，干涉電視節目的製作方式和播映時間，否則他們就不買電視台的節目，使電視台的某些節目虧損；業務部不肯做賠錢的生意，自然就會施壓力強迫節目部「就範」，或是停播商所不滿意的節目，或要求製作廣告商人所喜歡的節目。至於廣告商強迫電視台播出誇大不實的廣告，更是司空見慣的弊病。台灣現有的兩家商業電視公司，對於廣告業務的經營，偏向「掙客」制度，廣告商人雖沒有派駐電視台內「辦公」，但是，廣告商人操縱廣告客戶、影響電視台的業務部，和間接壓迫節目部向廣告商低頭等等怪象，在台灣電視界已經顯露了惡兆。

中視華視加入市場後，產生業務上的競爭，可以說是造成廣告化的直接原因。據李瞻(1984: 142-3)指出，這一個時期的外製節目大量出現，已占電視台全部節目的一半更多。他歸結了四個外製節目產生的理由，依序有承先啓後的關係：

- 一、 電視台增加，但廣告市場不足的情況卻使得各電視台廣告業務競爭激烈，電視台為增加營利並爭取廣告客戶，而破壞了節目製作之獨立原則。
- 二、 電視台內製節目之製作人與廣告業務脫節，使得內製節目往往無法滿足廣告主之需求。
- 三、 廣告代理商日漸熟悉電視節目之製作方式，進而自行製作節目以配合其廣告業務、滿足廣告主之期望與要求。
- 四、 電視台為節省製作成本，並配廣告業務。

然而照李瞻的說法，如果說華視開播之初雖然瓜分既有廣告市場，致使三家均有虧損，造就電視外製的特色。但就實際數據來看，華視加入之後未滿兩年，民國六十二年的總體電視廣告量擴張快速，達七億兩千餘萬元台幣，較六十一年上升幅度達 32.9%，就數字推論已足夠維繫三台生計，各台已皆有盈餘。而廣告量充盈後，外製外包的比例卻未見稍減。為什麼呢？

回答這個問題，馮建三(1995: 4-9)說是資本主義利潤極大化之必然，誠斯言哉。但三台的外製外包策略，顯然停留在前資本主義時期封建地主的見識，未有資本家汲汲盈盈於資本積累的企圖，特別是當三台作為黨國資本主義的環節之一，似可借用制度經濟學的說法以為補充：獲利的可能性還得視政策與制度環境的空間所允許。所以當時的國民黨政權究竟允許多大的制度空間讓三台騁營利之欲，是必須析論的一端。假設國府能夠命令三台將重利重新投資於節目製作，即可減少外製外包與廣告化的弊病，然而實情卻是當為而不為。不為者，可分為不願為與不可為：不願為在先，可歸咎於國府本身的顛預，對電視文化事業的想像欠缺，未能有通盤規畫；不可為在後，則因制度與結構已成，生產慣習既定，使改弦更張更加不易。何以不可為，則要從節目生產的邏輯來考察。

4.4 委外製作的最初樣態

台視創台之時，電視節目在生產的型態上來說只有兩種：一種是現做的，即現場節目(live show)；一種是現成的，即向外購買來的影片(電影)。原因是當時台視買不起錄影機和剪輯機器，因此既不能自錄，也無從放映，所以除了購買影片播放外，其餘節目都要現場播出(何貽謀，2002: 29; 余亞客，1968: 45)。直至開播五年之後，始向美商安培公司購進兩套二吋錄影機，但由於機件精密、價值昂貴，錄影作業的進行還得經總經理批准³²，因此節目多數還是在電視台內現場攝製。所以就算時常有編制外的人員參與，仍必須倚重電視台內部對機器操作熟稔的技術員工配合，節目才能完成。

當時由於技術的限制，因此製作多在棚內，後來台視引進了轉播車³³，配合工程車、錄影車及大批人力，才能離開攝影棚製作節目，然而費時費力也費事，取景也常遇困難，有的風景區因為交通條件的限制便無法到達。這個時期電視劇的外景部份除了利用大轉播車之外，另有較便宜的辦法，就是用十六厘米膠卷攝影。但影片的畫質甚差，與錄影帶相差甚遠，播出時觀眾

³² 這部錄影機必須使用經常消耗的錄影頭，一個要價 3000 美元，平均壽命僅 300 小時；而每小時的錄影磁帶，約需美金 200 美元，經常維護的費用相當可觀。(台灣電視公司，1982: 176-7)

³³ 台視為因應彩色電視時代的來臨，民國五十九年時以台幣三千萬向英國 PYE 公司購買了一輛全能彩色轉播車。(台灣電視公司，1982)

不免察覺而有不連貫之感³⁴(謝鵬雄, 1979: 112)。直到六十五年, 台視爲了新聞採訪的便捷, 才全面採用單機設備重量輕巧、攜帶方便的 ENG³⁵(電子新聞攝影機), 不僅品質較影片爲佳, 而且可兼作特殊效果, 使畫面生動活潑, 六十六年增購二套給節目部使用。以單機設備替代後, 即可克服上述種種缺點, 使外景節目的拍攝地點更爲寬廣(台灣電視公司, 1992: 196)。以戲劇節目爲例, 電子攝影機加入作業後, 色彩、光線、畫面, 均較以往以影片插入之方式爲佳(姜龍昭, 1981: 94)。當 ENG 普及前, 只有擁有電視攝影機室的人, 或租借得到電視攝影視的人才能製作電視節目。用 ENG 製作節目的風潮普遍後, 「製作公司」才能不再是虛有其名, 而是真正能夠只靠自己的設備製作節目(謝鵬雄, 1979: 113)。

由上可知, 生產工具的有無, 是最初決定節目內外製的一個關鍵因素。三台開播若干年內, 資本額一再累加, 許多用於硬體設備的投資, 使設備器材均達國際水準(邱幼玉, 1981: 61)。而由於這些硬體設備價昂, 一般的節目製作業者無力負擔, 於是形成傳播公司找人, 而設備由電視台提供的現象。直到民國七十七年, 根據鐘蔚文等人(1988: 414)所作的產業調查顯示, 電視節目業擁有片場的業者只有 12.1%, 比例稱低, 而且面積嫌小, 平均只有 76.48 坪, 足見大部份業者仍無自屬片場作爲錄製節目之用, 在自有硬體設備上仍嫌不足。

由是之故, 今日所謂「外製外包」型態的節目在當時並不多見(台灣電視公司, 1982: 20)。一方面是技術不允許, 二方面就電視台的立場而言, 因爲當時的節目預算均事先審定撥付, 因此自認沒有內、外製做之分(蔡念中等, 1995: 22; 黃黎明, 1991: 77-8)。在《台視二十年》中, 台視自謂開台若干年內, 節目自製率高達 90%(台灣電視公司, 1982)。

這裡必須重新釐清外製的定義。台視所謂的自製, 如前所述, 是製作「預算事先審定撥付」的節目, 然而據陳明輝考察指出, 在台視獨占時期的節目

³⁴ 十六厘米的電影攝影機, 品質不穩機件繁雜, 拍攝完回來還得立即將底片送去沖片室洗成毛片, 再裝上影片放映機檢視拍攝的內容及畫面聲音, 並立即動刀子用黏著劑剪接出所需要的片段部份, 才能成爲節目帶(林秋夫, 1996: 49)。然而其光學影片在電視螢光幕上與電磁學的畫面色調極難調適配合。因此 ENG 的使用, 拯救了「電視劇爲三廳戲」的譏評。所謂三廳戲, 是指客廳、餐廳與花廳, 因爲電視的戲在 ENG 使用前, 永遠只在這三廳裡演出(楊仲揆, 1986: 92)

³⁵ 完整的一套 ENG 設備, 在台幣一二百萬元以上, 不是很輕易地可以私人買來試試。(ibid)

數量比例上，聘請編制外人員或單位來製作節目者，可能不少於編內人員自行製作的節目，當時已有不少外製公司承接電視台委託或獨資製作節目³⁶(陳明輝，2003: 26)。何貽謀(2002: 33)則稱：「當時台視作為電視產業的先行者，經營須自負盈虧，投資必須有所節度，而節目製作人才一時難尋，也無空餘時間招訓人員儲備節目，雖然初期台內設有製作人的編制(專任製作人)，專事節目的製作，仍必須向外聘用製作人(特約製作人)，以按件的方式給付酬勞與雜支等費用，替電視台做節目。」據民國五十七年的一份電視評論文章則進一步指出，當時非電視台本身自製、而以合約方式聘請台外的製作人或團體代為製作的節目(稱「外來節目」或「特約節目」)，已佔有電視台全部製作中很大的比例。這類節目的製作是由電視台與製作人合作，電視台負責審察與指導播出，製作人則負責節目之策劃、編寫、內容、格式、聘請演員、及排演等等工作。電視台有時甚至除了「審查」以外，全部交給製作人負責，而由電視台工作人員在旁協助(余亞客，1968: 45-6)。

前面一章後半討論工作外包製度時，已經確認工人的受僱方式才是辨別工作是否外包的標準。以此觀之，我們應能主張台視獨家時期的節目生產即有外製情況，而且比例不低。這個時候的節目製作，形同陳介玄(1994)所謂內包制的生產方式：廠房設備均由發包廠商提供，而流動的人力則為包頭(製作人)負責，這種外製制度散見於文化產業中。然而，若台視的外製考量只是單純地欲解決人力有限的問題，或許能說無可厚非。然而日後在業務競爭壓力下為配合廣告商的需要，卻使得台視獨占時期埋入節目外製的因子，加速茁壯，不僅弱化了電視台的自製能力，最後更變形成為「外製外包」制度，也就是不僅節目由傳播公司生產，廣告亦由其承攬，則不能說是應該。

4.5 外製外包制的確立

中視、華視相繼加入戰局後，不僅中視總經理黎世芬(1967)主張要將電視台「企業化經營並學習商業廣告業務」，華視總經理蕭政之更自詡親跑廣

³⁶ 比如五十五年四月份開播的猜謎節目「比手劃腳」，由台灣廣告公司製作。另外，不以廣告商資金為助的獨立製作節目，有歌舞節目「三軍俱樂部」，是由當時的國防藝部工總隊製作，「星期劇院」為基督教信義會和浸信會聯合製作，光啓社也製播了若干電視劇，品質甚高；當時台視的電視平劇，也都由各軍中的平劇隊擔任(蕭涵，1968: 23-5)。但無論由什麼單位負責，一律都在台視內製作現場播出。

告、兼看收視率，盡可能在節目中插播廣告，發現收視率不佳立刻下令節目停錄並修改，如果成功則擴大演出(江永亮，1997)。又由於國家經濟之成長，經常開支自然增加，節目彩色化及錄影帶之廣被使用，節目成本增加更見顯著，因此在兩者消長不平衡的情形下，三台產生業務上的競爭，時有不惜違反廣告市場的秩序，討好客戶，爭取客戶的情勢發生，終至演變打「濫仗」的局面，廣告客戶左右節目的情況也隨而形成(台灣電視公司，1981: 209)。結果就是華視率三台之先，大量採行節目外包政策³⁷，竟使該年度由年初之虧損，轉為年終盈餘(蔡念中等，1995: 25)。台視中視繼而仿效，大量播出方言節目及藥品廣告，也實施將時段交由傳播公司或廣告公司經營的政策。此一時段外租方式，使三台先後轉虧為營(李瞻，1984: 136-7; 陳清河，1995: 32)。以當時台視內原本內製的歌唱節目為例，便逐漸為外製節目所取代(台灣電視公司，1982)。

從外部觀察，我們可以指認民國六〇年代初是外製外包生產制確立的關鍵期。一者因為中視華視開台過急，時段暴增，使電視台自製節目供不及需³⁸，只好外求於傳播公司；二者由於台灣經濟發達快速，資本企業的成長需有大量消費支應，產品宣傳投資需要出口，因此兩者一拍即合。當時許多節目製作業紛紛與電視台簽約製作節目在電視台播出，並負責某一成數之廣告檔次之招攬，雙方以拆帳方式經營特定時段，若節目製作業未承攬滿責任廣告秒數，則須負責不足之數，如有超過責任秒數則按合約規定比例分取廣告收入，也就是今日所謂的外製外包制度(黃黎明，1991:79)。電視台因為要爭取盡量多的廣告，由代理廣告業務之廣告代理商或節目製作人擔任節目製作人，使節目之製作，由以觀眾為主體轉向廣告客戶³⁹，使節目受廣告客戶控制(廣播與電視，1972: 10)。民國六十一年六月出刊的《廣播與電觀》，這本早年重要的產業文獻期刊，刊頭主題即為〈廣播電視節目廣告化的問題面面觀〉(廣播與電視，1972: 4-12)，內文討論廣告外包而節目外製的情形之嚴重，

³⁷ 照李瞻的考察，華視與台、中視的差別，是在外製外包的節目比例上偏高許多，倒不是創風氣之先。

³⁸ 自製節目供不應求的現象，從中視、華視大量向台視挖角可見一斑。以藝人為例，台視在五十七年推動基本演員制，保障演出機會並按月給付車馬費，全盛期共簽有三百多名藝人。但中視華視開播後開始高薪挖走主持人與歌手，甚至不惜代跳槽藝人支付違約金。比如華視挖走劉文正、崔凸菁、張小燕；中視挖走鳳飛飛(台灣電視公司：2002: 28)。

³⁹ 早期的電視連續劇製作人製作時要先考慮的，無非故事動人、題材正確、會否適宜觀眾要求、會否受到廣大觀眾的歡迎。但三台競爭激烈後，在構想故事前，往往先要聽命於廣告代理商。(姜龍昭，1973: 87)。

已經危害節目品質與觀眾收視權益。諸如主持人在節目中推薦商品、以廣告產品作為節目中顯眼的道具、或是讓節目演出人員在同一節目中飾演廣告演員⁴⁰等等節目廣告化的情形，不一而足。

所以一般對外製外包普遍化的說法，就是直接歸罪於三台間的惡性競爭(蔡念中等，1995; 陳清河，1995; 吳萬萊，1997; 黃黎明，1991)，但我認為這是憑歷史事件發生的前後順序推斷因果關係，可作為現象的描述，但無法解釋外製外包制在台視獨占時期已經存在的事實。而且，外製外包制作為電視台在特定時空條件下採用的權宜之計，日後竟爾成為慣用的制度，必定根源自內在於結構的因素。李瞻(1985: 22)對電視台內的交易制度缺陷的考察，可能較具說服力，他說一方面在於電視台台內憑著個人之藝術意圖的製作人製作節目，經常無法滿足廣告客戶的要求，而為廣告客戶所不喜；另一方面則是許多有業務能力的製作人則認為電視台內部繁瑣的製作費用核銷流程對節目製作缺乏彈性，遂紛紛成立外製公司，向電視台投遞企畫案，電視公司順水推舟實施包攬代理制度，鼓勵他們自行包攬節目與廣告。此消彼長，使得節目與廣告如影隨形。

李瞻的觀察，是電視台並沒有理性化、合理可預期的廣告買賣規則的現象間接造成的結果，而這又與三台營運官僚化的先天毛病脫不了干係，以下略作辨析。

4.5.1 非理性化的時段交易

台視獨占時期，各時段的價碼是依熱門程度分成甲、乙、丙三級，以丙級價格為基數，乙級是丙級的 1.5 倍，甲級(晚間黃金時段)是 2 倍，中視開播後，又增加特級時段，價碼時有折扣，但彈性不大。當時一般廣告主認為乙丙級時段效果不好，因此想盡辦法要把預算下在甲級、特級時段，所以即使較差時段(乙、丙級)的節目也可能出現不惡的收視率，仍經常是乏人聞問，而甲級的熱門時段卻是供不應求(裴君箬，1971: 9)。這種媒體購買的方式完全不似今日以收視率計較，較差的時段仍可以累計收視點來交易，加上由於法令並未規範廣告插播的方式和播出的形式，電視台便盡量在甲級、特級時

⁴⁰ 由於預錄廣告方式未全面普及，因此當時的動態插播廣告許多仍是「現場播出」。廣告導演與廣告演出人員須在節目進行時在旁待命，廣告時間立即上場演出。

段安插入超高比例的廣告，而頻率密集擾人；但乙、丙級因乏人問津，則常以賣斷方式交由外製公司製作，其中不乏廣告主兼營的製作公司。

而真正造成廣告時段不正常交易的原因，是市場研究調查產業的萎縮，而這又是體制內的政策制定者以維繫國家產業的生計，來建構現有的電視工業，所以造成三台在廣告市場中的賣方優勢結構(程宗明，1999: 103)。民國七十五年一項針對電視台、製作公司、廣告主、廣告公司所作的調查(賴國洲，1986)顯示，收視率數字在作節目企製、廣告上檔停供等決策上，所占比例不高；對收視率率的滿意度與信任度也稱低。

與美國的電視產業發展歷程不同，台灣的具有公信力的收視率調查起步非常地晚，其間雖然有業者試圖提供作為交易媒介，卻經常為電視台所質疑，效力大打折扣⁴¹。因為客觀公正的收視率調查一直不存在，所以媒體購買的過程經常摻入非理性因素，比如廣告主憑自身對節目的觀感下預算，或是以與電視台交情的厚薄作為買賣依據(張依雯，2000: 39-41; 遠見雜誌，1987 四月號: 22-25)。這種廣告買賣靠著拚人情的盤下交易司空見慣，也一直面臨重整業務秩序的呼聲，三台卻是無心也無力，導致廣告時段一直沒有預售制度，經常是節目播出前尚無法確定實際的廣告檔次(蔡念中，1995)，已經下好的廣告被臨時抽換可說履見不鮮，造成代理商甚或廣告主巨大的不確定感。所以當民國六十六年市場調查公司潤利成立時，主要業務竟是「廣告監播」，也就是替廣告主/廣告商用監看的方式確定電視台是否如期播送廣告，收視率調查(開機率)反而是隨監播資料附贈，對三台或節目製作者而言參考價值甚

⁴¹ 當時的收視率調查並非經常性的業務，較專業的作法是電視台或廣告公司不定期以專案委託民意調查機構處理，非專業的方法則是靠主觀判定，比如廣告主自行到市井中「觀察」別人家看的電視節目比例幾何(漆敬堯，1983; 吳言，1987; 張依雯，2000)。到民國六十三年聯廣公司成立始有作定期調查，但只給自己的廣告客戶參考，六十六年潤利成立也有發表收視率數字，至六十七年益利市場研究顧問公司購進購進 Olivetti P-6060 小型電腦從事收視率統計調查，採用「TV Audi-meter 調查法」與「留置問卷日記電視收視率調查法」配合實施收視率調查工作(王德馨，1989: 104-5)，應是第一家獨立專門提供收視率研究的公司。然這些收視率數據卻一直不為業界信服，一直到民國七十一年，新聞局還曾經會同廣電媒體業者與廣告主、代理商，就訂出有效的收視率調查的辦法作研議，最後仍是不了了之。一般認為是到美商 AC Nielsen 於 1994 年啓用「人員計數器(people meter)」後，收視率才開始慢慢具有公認的效力(蔡秀玲，2000: 40)。但到 99 年末，仍遭中視董視長鄭淑敏登報炮轟抵制，理由之一就是質疑其代表性有問題。收視率原本應是理性化的購買依據，而三台始終不肯正視的心態，由此可見一斑，也可知數十年來電視廣告市場的紊亂其來有自。

低，甚至常有作假嫌疑，也就是傳播公司或是電視台可以花錢向潤利或益利「買收視率」(王天興，訪談資料；張依雯，2000: 40)。

由是我們可以推測，只循節目中插播廣告一途，廣告主的投資風險太大，因此赤裸地干預節目製作的方法，就是另一條達成宣傳目的直接而有效的途徑。廣告從業人員薛榮英(1995: 46)即指明，就廣告主/廣告商而言，「這個時期的媒體(購買)企畫的定義，主要是和各媒體進行特別節目或新節目之製作、改善等協調談判工作。…廣告商可以直接提供意見給媒體，媒體再根據客戶或代理商的特定需求提供特別製作的節目或使用方式。」面對這種情況，電視台不但不思反制，反而應運而生兩種廣告播映方式：一是一般的插播，二是讓廣告主/廣告公司購買整個「節目時間」(周天翔，1968; 廣播與電視，1969: 60-1)。後者其實就是獨資贊助，是節目外製外包制的原始型態。

這種現象，同時又可參照比較美國的廣電事業發展歷史：美國早先的節目多是由廣告主獨資播出，但由於節目製作成本升高，與精細收視率調查的普及化，廣告主無法也無須直接製作節目當作產品宣傳帶，電視台/電台也就抓住了節目製作的主權⁴²(Ryan, 1991: 87- 90)。我們反向來看，台灣的三家電視台對收視率調查向來抱持敵視的態度，並未將廣告買賣的制度健全化，以致廣告主與節目製作一直是夾纏不清。

因此，在台視獨家時期即有節目時段交由由廣告主贊助的廣告公司製作的現象發生，也就可以理解。比如民國五十四年在台視播映的「田邊俱樂部」，是日本藥商田邊製藥出資，國華廣告公司承攬製作，為一才藝競賽節目，日後更名為五燈獎，即為現今外製外包制度的濫觴(蔡念中等，1995: 21; 王禎和，1980: 129-34)。有趣的是，「田邊俱樂部」由於節目彩色化與製作的複雜度提高，製作成本翻了幾翻，出資者就由原來的田邊製藥獨資改成以廣告費收入為主，在三台惡性競爭時期，承攬製作的廣告商更是數度易手(ibid)，但台視卻沒能夠像美國的電視業者一樣將節目收回自製，反而是任節目承製者自行與廣告公司交涉，兼營廣告業務。可知華視開播後大量使用外製外包制度，不過是擴大了台視行之有年的制度的規模，是百步與五十步之別。這也意味著電視台自失立場，無意堅持節目製作的理想。再以台視為例，開台

⁴² 這絕不能說廣告不再介入節目製作，而是指在生產流程上電視台/電台取得節目的直接主導權。當然資本主義企業可以用更精細的手段馴化意識型態的生產，這是後話。

之初雖訂有電視節目規範作為製播準則，但為迎應中視、華視競爭，竟自認「節目政策已不能完全依照自訂之節目規範作繭自縛」⁴³(台灣電視公司，1982: 20)。

4.6 電視台撇清製作責任

外製外包制度雖是三台面對一時惡劣的業務競爭時，所發展的權宜之計。但隨著台灣工商業的發達，廣告市場的巨幅成長，三台很快就進入了厚利時代，卻無意檢討這一套制度造成的弊病，而是承襲舊例，擴大辦理，若節目發生糾紛或引起社會爭議，都以理不直氣壯的態度來面對外界的質疑。不論是來自新聞局的約束，或是節目引起的違約或司法糾紛，皆然。僅舉數例如下表：

表 4.1 電視台以外包節目為由撇清責任實例(整理自中時、聯合電子資料庫)

年度(民國)	爭議事由	電視台回應(新聞出處)
八十年	新聞局有意整頓節目廣告化的亂象，起因是對唱片公司借綜藝節目片尾打歌，有廣告之嫌。	三台公開表示：「若接到罰單，將轉嫁給外製外包公司」，因為「他們為了利益，陷三台於不義」(聯合報，1991.07.10: 26)
八十二年	在華視播出當紅的綜藝節目《百戰百勝》，製作單位與業務單位為了版權問題吵得不可開交，鬧上法院。	華視將「保持超然態度」(民生報，1993.12.07: 12)。
八十六年	台視節目《台灣變色龍》演員陳玉敏演出時遭酸液灼傷，製作單位沒有保險與賠	台視節目部管理組表示，發生這種事實在很遺憾。…但是對這種「外製外包」的戲劇節目，電視台鞭長

⁴³ 台視節目規範的起草者何貽謀(2002: 9-10)自嘆：「即使這份節目規範至今(按：何貽謀該文寫就之時)還在台視存在，但在業務掛帥的情況下，台視本身一開始就不會嚴格遵守。台視業務部有它自己的一套業務策略，周總(周天翔)也有它自己的一套管理哲學，所謂節目規範，實際上只規範了節目部，也等於只規範了我自己。我離開台視節目部後，可以說連節目部本身都沒有規範到。」

	償，只承諾會多給他演出機會。演藝工會指製作單位要求受傷演員噤聲。	莫及，也只能盡「道義」上的責任，積極找到這個人，視情況給一點慰問金。(聯合報，1997.09.05: 26)
八十六年	藝人恆述法師將跳槽中視主持綜藝節目《全能綜藝通》，與恆述有合約關係的 TVBS 電視台寄發存證信函給中視董事長與總經理，表示此舉侵權，若中視無善意回應將循法律途徑解決。	中視高層對可能挨告一事非常憂心…不過爲了期待周日綜藝出戰獲勝，仍決定放手一搏，並自認以節目是「外製外包」爲由，或可規避責任，一切應由製作單位負責。(中國時報，1997.09.10: 22)
八十六年	中視節目《台灣演藝圈》不顧藝人葉啓田反對，執意製播他的生活內容，並涉及隱私。葉揚言控告中視。	中視節目部表示已對節目內容有審察，認爲沒有不妥。並聲稱「節目屬外製外包性質，所有的法律責任，都歸屬於製作單位」(聯合報，1997.10.14: 26)
八十七年	台視戲劇《烈火情》與中視《此情可問天》鬧出互搶女主角風波，中視製作單位以違約要脅演員不得兩頭軋戲。	台視節目部表示「根本不知情」、「戲好就好，反正是外製外包的戲，由製作單位、承包商負責，台視看了劇本、人選無誤就會受理。」(聯合報，1998.02.16: 25)。
九十年	民眾參加台視老牌歌唱競賽節目《五燈獎》，五度五關本可領得獎金五十萬元，製作單位拖延不付遭控告詐欺。	台視節目部經理小野表示，該節目是外製外包…與台視責任無關，製作單位「大東」已口頭告訴他，將私下解決，不會殃及台視。(中國時報，2001.09.12: 22)

由上可知，外製外包制發展成熟後，已經成爲三台撇清責任的一種託辭。以節目廣告化被新聞局罰款爲例，三台根本是直接將罰單交由外製單位自理，完全不費心(聯合報，1992.08.07: 22)，等於是把製作責任推得一乾二淨。

4.7 節目製作業的處境

台灣的電視產業雖然長久壟斷在三台手中，又是類官營的機構，但是節目表現卻沒有寡占廣電事業的大度雍容，反而是像作小生意般地計較摳省，表現在兩個矛盾現象上：一是一般認為廣告買賣是三台主掌的「賣方市場」(張依雯，2000)，理應能無懼於廣告主的宣傳壓力，但是睽諸歷史卻不是總是如此，有太多廣告業主對節目製作者頤指氣使的事例發生；另一個，三台明明是賺取暴利，但製作費用卻未能有宏觀的調控與規模，節目趨於廉價低俗，更是屢屢出現抄襲的情事，為人詬病⁴⁴。為什麼呢？

電視台起先因內部製作人力有限，便施行外製制度以為因應。但食髓知味後，不僅擴大辦理，且為了保證收益，與承製公司間的契約中經常不事先明訂集數。集數長短是要視播出之後的收視、廣告評價而定，若收益不如預期馬上勒令下片，於是使節目充滿不確定性。這種視表現決定工作有無、一翻兩瞪眼的契約型態，造成節目製作情境的巨大壓力(呂學正，1986: 45, 104)。發展到後來，就算收視率不佳，廣告未滿檔，電視台乾脆直接要求承攬的傳播公司填託播單。亦即外製外包公司在廣告招攬不足的情況下，必須自負虧損，電視台完全不必擔負淡季或沒有廣告的風險。此舉讓電視台業務部收受廣告費用的對口單位，從廣告商轉為承包時段的傳播公司(宋炎興，1991)。意即，電視台的業務功能透過外製外包制度轉移給傳播公司，其自身的業務能力也就日漸萎縮⁴⁵。便形塑、強化了節目製作業的兩個特徵：一是生產單位零碎化，二是製作單位偏重業務(廣告承攬)職能。

4.7.1 生產單位零碎化

電視台採行外製外包制，一方面強制規定了生產剩餘的最低份額⁴⁶，一方面等於自貶為時段捐客，而讓節目製作業者獨自與廣告市場交涉。於是三台雖然表面上是聯合壟斷，但透過各個時段的轉包，實際上是將競爭壓力轉

⁴⁴ 若說文化商品的成本最大部份用於創作，則抄襲可說是最等而下之、最廉價偷懶的作法。早年社會學者楊孝滌(1983: 43)曾設計量表統計三台節目製作的方向，得出電視節目製作的決策，趨向保守簡單。三台節目的主體、內涵都具有高度的類同性，為的是避免製作投資之浪費。而創新之事，也就少人去做。

⁴⁵ 陳剛信任職華視節目部經理時曾指出：「因為目前三台負責廣告招攬的編制內人員非常有限，並不足應付每日長達十六小時以上的播映時數。因此必須藉助廣告業務外包的方式，才能充分運作。若完全以『直接經營』的方式，對電視台或整體市場的運作並無太大好處。」(蔡念中等，1995: 57)

⁴⁶ 電視台得到最少不低於五成五的廣告收益。

嫁給傳播公司承受，使傳播公司在先天營養不良⁴⁷的情況下，不僅必須自力與為數眾多的同業爭搶電視台的時段契約⁴⁸，得到時段後在電視台的鞭策下還得想盡辦法與友台同時段的節目競爭拚廣告量和收視率；而非理性的、人治為主的時段交易制度，更使單一傳播公司難以穩定的從事資本積累。蔡念中(1995: 41)指：「空降步隊的主管會對承攬時段的業者造成壓力。有時官派主管走馬上任，電視台人事大幅變動，對每個時段的定義和看法也就不一，部分時段的節目會突然遭換掉或停掉。外製外包公司必須在迎合主管口味中，不斷地搜集資料找節目存活的平衡點，否則節目會因此消失。」

而電視台主管對時段外包對象的選擇，並沒有足招公信的標準。好的時段一樣要靠傳播公司拚人情、或作人際關係來換得。所以製作人必須花上許多心力打點電視台節目部，公開的祕密就是暗盤交易與利益輸送。製作單位為爭取熱門時段，不惜致贈電視台相關人員額外的酬備，甚至依三節贈禮，方法手段十分繁多。這種紅包文化行之有年，卻一直是無人管束的默契行為⁴⁹(蔡念中等，1995: 51-2, 56)。早年三台的廣告時段與價碼混亂，也與人情壓力與紅包後門有直接關係(吳東權，1986: 147-54, 187-8)。種種原因，使得生產剩餘難以重新投入生產，大部份用於非生產性的交際活動上，於是生產規模難以擴大，總體便造成整個節目供應事業的畸型發展⁵⁰，也就生產單位的零碎化。

⁴⁷ 曾經承製台視節目的光啓社神父鮑立德說，外製外包公司拉到廣告後，還得付給廣告主的業務人員一筆退佣，平時也要花錢打點廣告代理商。他把外製製作人與電視台的層層關係，比喻為運送石油的輸油管路。他說：「這條管子一路漏到底，等到製作人手上，油已所剩不多。」而製作人也不會放棄自己原本該得的利潤，因此製作成本可能削減為原來的三分之二，甚至一半而已(遠見雜誌，1987，四月號，頁 23)。如此說來，實際投入製作的費用，僅及廣告收入的三成。

⁴⁸ 根據華視財務室對於節目經營製作準則的規定，外製節目「試錄、重錄之現金費用均由外製類單位自行負擔，本台不予補助」(呂學正，1986: 46)。這種作法類似「比稿」，讓不同的傳播公司提出節目 Demo 帶供電視台挑選，但 Demo 帶的製作成本得由傳播公司自行吸收。為了獲得電視台節目部的青睞，許多外製節目的(特別是連續劇)頭幾集會特別精緻，原因在此。

⁴⁹ 另見資深演員江霞在 2001 年一月下旬的發言及其後引起的風波(民生報，2001.1.21: 2)；或參考製作人薛聖棻在中視承製節目的爭議，收於許聖梅(1999: 101-10)的文章中。

⁵⁰ 民國八十二年三月十一日，許多傳播公司代表在新聞局召開的座談會中，強烈抨擊電視台選擇節目企畫案時所採的「黑箱作業」及「業務能力導向」政策，是節目品質低落的主因，要求取消「暗盤」，採取公開、透明的作業方式，使優良企畫案能脫穎而出(民生報，1993.03.12: 10)。

根據民國七十七年鍾蔚文等(1988)受新聞局所託做的產業調查顯示，節目供應事業的規模大多在十餘人左右，其中電視節目業約有一半的公司全薪員工數在 7 人以下，全薪工作人員的教育程度，以高中最多，普遍而言教育程度並不高。而且絕大部份並未自有片場，硬體設備不足。最特別的是，電視節目製作業平均成立年限是 4.29 年，行業變動起伏激烈，成立容易，倒閉、失敗、關門者也不在少數。業者自認經營上最嚴重的困難，如第一為電視台付費太低，第二為同業間的惡性競爭，第三為理想時段難求，第四為人才缺乏，第五為和政府(新聞局)的關係不夠好。這些難題都不是本小利薄，規模有限的傳播公司能夠解決，甚至是本小利薄、規模有限的根本原因。民國八十年，電視人謝鵬雄(1991: 131)留下的文字紀錄指出了傳播公司的衰弱情形：

目前除了少數備有小型電子攝影機及剪接儀器的公司外，幾乎只有電視台具有製作節目的設備與能力。有些製片公司憑僅有的 ENG 設備，不假電視台的人手設備而能製作一些。但這作法在燈光、收音、場地、技術上受限甚多，只能製作某種類型及風格的節目，而節目生產的速度也非常緩慢。真正要大量製作合乎電視規格之節目，仍然需要有電視攝影場。

彭芸等(1997: 126)的產業調查也指明了類似的特色。這等於是說，電視台壟斷了生產工具，工人(節目生產者)若沒有將勞動力賣與電視台，就要被排除於市場之外。

4.7.2 偏重於業務職能

一開始電視台單純採行委製制度，業務部的功能部份外包給廣告代理商，並支付其佣金。則從節目生產到廣告販售的流程應如圖 4.1：

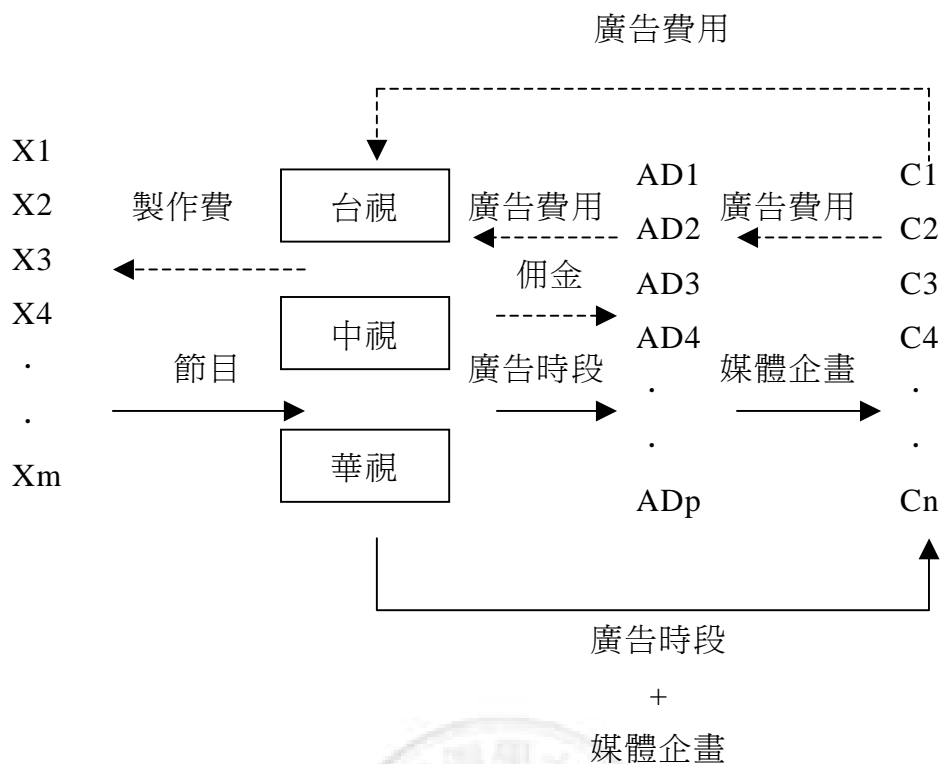


圖 4.1 外製制度(委製)下的服務鏈

圖表說明：1.實線箭頭為服務流動方向，虛線箭頭為現金流動方向。2. X1、X2 X_m 代表不同的傳播公司；AD1、AD2 AD_p 為廣告代理商；C1、C2 C_n 為資本企業。資本企業的數量應多於廣告代理商的數量(n>p)，廣告代理的活動才能因為效率而存在。

電視台將節目外製，是放棄製作責任，業務外包，則是放棄業務功能，電視台就這樣成為單純提供時段的角色，而製作公司除承製時段，還得直接面向廣告市場。三台並且陸續制定時段買賣規則，步步將交易風險外化。民國六十七年，三台協議共同將廣告時段的買賣部份改採現金發稿，且現金發稿者可得折扣，目的在將資金週轉的壓力丟給廣告商承擔⁵¹，然而承包節目時段的傳播公司一樣逃不過壓迫。民國七十五年，三台採廣告單一訂價策略，取消原本支付佣金給廣告代理商的責任，一律照電視台訂定的廣告淨價收費，於是代理商轉而向廣告主收取佣金。意味著過去對廣告代理商的管理功能，電視台責任更輕，大部份交由外部市場自行協調。如圖 4-2：

⁵¹ 見陳明輝(2003: 39)的說法。然而陳文的析論雖可強化三台悍然改變產業規則的流氓嘴臉，卻未意識到這種業務制度的改變同樣對承包時段的節目製作業造成巨大周轉壓力。

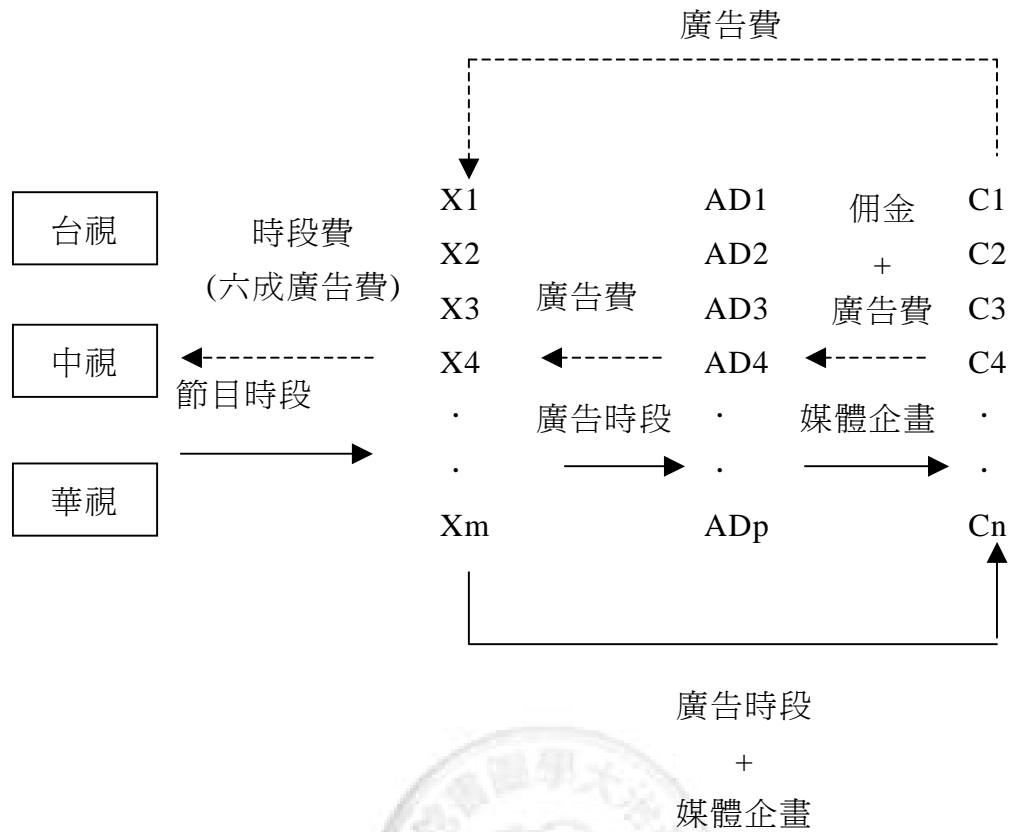


圖 4.2 外製外包制度下的服務鏈

圖表說明：與圖 4.1 同。

由上可知，電視台抽取了大部份的生產剩餘之害僅是一端，「業務外包」造成節目生產流程與廣告行銷的目的更為貼近，使文化勞動對應商品宣傳需要這一特殊商品化的過程，更加便利。根據彭芸等(1997: 127)、和蔡念中等(1995)做的產業調查研究顯示，企畫、業務人才是製作公司的主要靈魂，真正從事製作的人員反而與公司間屬於短期契約關係，由此可推知外製公司執行的功能以業務為主，製作卻淪為次要之事。吳萬萊(1997: 52)的說法是，具備穩定的廣告業務能力是傳播公司取得和保有製作機會的必要條件，這就使得節目作業在製作時是第一考慮到的就是廣告能力，第二要考量與電視台合作關係的維繫，第三才是考量節目品質和觀眾喜好。在整體製作業的發展歷程上，三台此舉更是壓縮了只有製作能力，而無業務能力的外製公司的生存空間。

外製外包推行後，直接面向廣告業的小製作公司實是處於相對弱勢的境地。前台視業務部業務組組長游志郎(1991: 28)指：「廣告代理商在作媒體購買時，會利用外包公司拆帳和承包基本檔的壓力，極盡剝削能事，致使外包公司的利益被奪去大半甚或全部。」意即承包了時段的製作公司爲了吸引廣告客戶來購買，收取廣告費後再退佣金給廣告公司/廣告主，直接侵蝕了節目製作資源。爲了廣告招徠，製作單位在節目規畫之初，便與廣告業務兩相結合⁵²，於是發生內容過度商業化、世俗化，而又廉價化的毛病。所以，民國六十年代此起彼落的抽獎猜獎節目，風靡一時即是因爲這個原因，電視台自陳雖然明白這類型節目過於廣告化，且格調低俗，可是因直接受制於外製單位，竟也無可奈何。這個時期的外製節目幾乎完全以廣告客戶之觀點爲依歸，甚至節目壽命也隨客戶觀點變化不定而時有變更(台灣電視公司，1981: 70-1)。

到了民國八十年，廣告市場成長趨緩，中視業務部更是以「使時段更趨公開競爭，督促外製節目更努力爭取業績」爲由，訂定〈外製外包節目準則〉，在收視率與廣告量上多所規定⁵³。這些不合理的作爲，迫使承攬者除了必須自行支付每集的節目製作費用外，還得在時限內應付三台的索求，而且隨時面臨節目遭撤換的命運，所以當廣告淡季一到，若非體質強健者根本熬不過去(蔡念中等，1995: 49)。這於是形成一種淘選的機制，以業務爲先的製作公司才能生存並掌握製作資源。而物價指數隨著經濟發達而成長，演員藝人的演出費用持續上漲，但電視台對拆帳比例與額定製作費的規定卻是多年不變，更逼使製作單位必須另闢財源，於是與廠商合作在節目中介紹產品的情形履見不鮮(民生報，1992.08.07:14；民生報，1991.11.21: 12)，製作單位的業務功能愈形強化。

於是，即便是收視率的使用漸爲電視產業接受之後，收視率的多寡也不一定決定節目生死，真正決定節目去留的是承攬的傳播公司的「(廣告量)業

⁵² 製作單位爲了投廣告主所好，常邀請客戶參與製作會議。會中廣告主的「建議」包括有：演員陣容、劇情走向等。或有私德較差的製作人要女演員陪客戶吃飯，以招攬廣告。(遠見雜誌，1987，四月號，頁 24)

⁵³ 據報載，該準則規定「任何外包單位經營周一至周四晚間 9 點半或周日晚上 10 點 10 分時段，收視率需達 23% 以上，廣告須滿檔外，還要搭配另外一個 30 分鐘節目的廣告，須達 8 成廣告量以上。而經營周六晚上 8 點至 10 點時段或周日晚上 8 點 10 至 10 點 10 分時段的外包節目，收視率要 25% 以上，廣告也須滿檔外，尚須搭配 60 分鐘長度的其他節目，廣告量也不得低於 8 成。」(民生報，1991.04.12: 12)。足見電視台的老大心態，完全沒有作爲文化事業的自覺。

績」。比如台視前總經理石永貴曾將節目分成四個等級，以決定節目的去留：「第一等是收視率好，業績也好，這個節目一定會存在；第二等是業績好，收視率不好；第三個是收視率好，業績不好；第四個是績不好，收率也不好，一定會被淘汰。」(遠見雜誌，1987，四月號: 38)。綜藝節目製作人詹仁雄也曾經抱怨：收視率好的節目，不見得就能長命百歲，反而是讓電視台有收入，就能生存(聯合報，2001.10.30: 26)。他們的說法指出廣告業績對節目生產的影響力，還強過收視率。

4.8 流弊與官署失能—以連續劇編劇職能的簡化為例

當投資風險高，預期收益如此不穩定，而環境不允許節目製作業有足夠的管道、充裕的時間籌措前期製作經費(吳萬萊,1997: 158)，現金週轉的期限極為緊迫的情況下，對承包商而言，儘量將節目製作的成本壓低，壓縮生產的時間與空間，並使用各種技巧提高收視率，增加廣告收益，才是最主要的目的，久成久之遂成爲生產的慣習；至於提昇節目品質，則涉及增加節目製作成本，而少有意願如此去做(蔡念中等，1995: 24)。所以電視開播未久即有的節目亂象，一方面是廣告化情形嚴重，一方面則是抄襲之風盛行。起初是三台互抄，最後連國外的點子也借來一用。表面上是三台間惡性的業務競爭使然，實則是元子化的生產單位(傳播公司)間進行的殊死對抗。

以作爲黃金時段主力節目的連續劇爲例，民國五十八年中視開播後，以戲劇《晶晶》首創八點檔的電視劇格式，一時造成轟動，引起台華視先後跟進爭相製播，連續劇這一類型節目遂由多而濫(台灣電視公司，1982)。當時三家電視台每天差不多有三線以上的連續劇，包括閩南語連續劇、歌仔戲連續劇，以及晚間的國語八點檔，在最盛時期，各台每天播出達四條線之多(中國電視公司，1981: 71)。據估計，當時每個月要消耗九個完整的三十集劇本，需要量之大，使得好的電視連續劇劇本根本供不應求(吳東權，1986:21-2)。因爲人力需求之大，使得電視台無遐事必躬親，製作的主導權力逐漸外放給外製單位，交由製作人全權負責。

劇本的生產方式，於是起了變化：最初在電視台的協調下，《晶晶》的劇本是由六個編劇與製作人集體討論後，分頭創作，最後交給導播順稿拍攝。此法也爲友台所用，由多位業務作家輪流執筆，好處是可以集思廣益，運用

多人的智慧來共同從事創作，難處是因爲多人集體創作，需要開會、討論，有時還會發生爭執，十分麻煩。後來爲因應大量需求，編劇的工作變成由職業作家一人包辦，這樣本子出得快，一天一本，就可以適應電視上一天播一本的速度；而且情節單調統一，不大須要再修改潤飾，對製作人來說方便得多（姜龍昭，1981: 94），但品質已不若過往⁵⁴。

連續劇這種新型態的節目對觀眾而言頗爲新鮮，電視台接連推出的幾檔戲皆有不惡的表現，於是製作人經常爲了廣告收益的考量，就在公司的要求下將集數一再延長，造成劇情鬆散、水準低落的情勢（姜龍昭，1986: 166-71；中國電視公司，1981: 71）。編劇家爲應付大量的劇本需求，已有「邊拍邊寫」劇本的本事，其急迫程度更勝今日。一位劇作家（黃仁，1979: 69）寫下當時的經驗：

演員在場中排演，編劇在一旁埋頭苦寫，現炒現賣，完全是急就章萬一腦汁湧不上，就發生接應不及的窘態，於是導播急，導演催，演員叫，被逼得滿頭大汗，只好在劇本上寫「打鬥幾分鐘」讓武術指導去忙一陣，才勉強可以喘口氣。

更有編劇發展出「輪盤賭」式的編劇法應付，方式是將劇情、時間、人物、地點等等戲劇諸元素各設一個籤筒，內藏若干籤支（選項），置於案頭。編寫劇本時只要從各籤筒各取一支籤，運用想像力加以組合串連，稍加修改即可完成，餘下的工作不過是將之付梓打印出來而已。江述凡（1997: 29）早年任編劇時曾用此招，自稱：

一個三十分鐘的劇集，只須三至四個小時就可完成初稿，再加上「對白指導」、「笑料指導」的修定，竟然集集精彩，拍攝、剪輯及混聲完成後，無人能發覺那些是「工業時代」的「工業產品」哩。

然一人編劇的點子有時而窮，電視台方面最早的因應之道，先是開設訓練班培訓編劇人員，或是情商電影界的朋友出力協助⁵⁵。但此等方式緩不濟急，等而下之而普遍使用的救命方法，就是讓製作人直接從海外「進口」現

⁵⁴ 姜龍昭嘆：「但一個人的頭腦，究竟抵不過三、四個人的頭腦，目前編劇方式的作品，欲求超越以往多人集體創作編劇方式的作品，難矣哉。」

⁵⁵ 比如當時知名的導演李嘉、林福地、陳又新、張曾澤等人都曾涉足電視編劇工作。

成的點子。大約是民國六十一年前後開始，仿冒之風興起，部份節目開始把東洋的成名連續劇的故事成套成串地搬移進來，照演一遍。據吳東權(1986: 23)的說法，當時戲劇製作人弄來日本連續劇的拷貝，交給自己熟識的「基本編劇」照本宣科地把原來的的劇情、始末、人物、對白、場次逐一記錄下來，只將其中的人物姓名稍加修改，時間地點移到國內即可。許多綜藝節目也是抄襲香港、日本、與美國商業電視節目之模式(李瞻，1985: 23)。

這種惡性競爭下導致節目品質劣化的結果，曾經引起威權強人蔣經國的不滿，動輒喝斥(劉先雲，1995)，也曾引起民意代表的關切，在立院中質詢⁵⁶(馮建三，1995: 5)。於是官方不得不以政策指導(非法令)的方式，直接介入指導節目生產的規則，然只在內容小處計較，對結構的病癥卻未置一語。爲了抑制連續劇的氾濫，民國六十五年二月新聞局廣電處下令規定連續劇最長不得起過六十集，但節目品質未見改善，接著在六十七年五月又下令不得超過三十集。然而，電視台卻發展出介於連續劇與單元劇的單元劇集以爲因應，並將此安排在每天同一時段播出，成爲變項連續劇。於是，新聞局復於六十九年六月再頒規定，限制單元劇集不得超過二十單元，以集數計不得超過六十集。除集數的限制外，文工會、文化局、廣電處也都曾以行政命令下達關於內容的禁令，但是效用都非常有限(台灣電視公司，1982: 70-1; 李瞻，1984: 136-7; 姜龍昭，1986: 166-71; 中國電視公司，1981: 71)。編劇家姜龍昭(1978: 100-1)描述了不論是官方插手，或是自律都糾正不了的「沉淪」過程：

(民國五十八年前)因為無第二家電視台競爭、爭奪廣告，故政府機關雖不審查電視劇本，各電視劇製作人均能遵守規定，從無有逾越之情事發生。民國五十八年十月中視開播後，首創「電視連續劇」這一類型節目，六十年十月華視開播 一天推出四部連續劇 造成「電視連續劇」泛濫，競爭白熱化 「電視劇」被廣告客戶牽著鼻子 「節目規範」早已形同具文，輿論開始批評，到了六十一年六月，三家電視台的節目部經理，開會共同商訂了一部電視節目自律公約 關於迷信、淫亂等範圍，均有極周詳之說明，但在為「爭取廣告、不擇手段」的情況下，並未發生多大壓阻作用，沒有半年，同樣變成視同具文。這樣自律失效，政府對電視劇不得不下令

⁵⁶ 立委除了對電視「誨淫誨盜」的內容多所不滿，對方言節目、日本節目也多有意見。參見何貽謀(2002)的說法。

管制⁵⁷ 電視劇本需經文化局審察通過後才可播出。雖是如此，電視劇只是短時間稍為收斂了一下，事隔半年，故態復萌。

這個時期新聞局的管制無效，是因為只在內容枝節上計較，效力也就不敵業者惡性競爭的壓力。然而三家電視台的競爭強度畢竟有限，何況廣告容量不足的現象僅六十一年可謂嚴重，之後三台很快就進入厚利時代，但這一窩蜂、搶短線的製作方式未曾稍減。比如七十一年港劇「楚留香」在台熱映，三台先後搶拍古裝武俠連續劇，打鬥殺伐情節一時泛濫，新聞局又得規定「連續打鬥時間，不得超過三十秒」。而各家編劇取巧之道，便是安排劇中正邪兩造在三十秒內拳腳相向，對罵兩句，馬上又掄起刀劍一陣廝殺(王中平，訪談紀錄)。種種上有政策，下有對策的現象，不一而足。

三台的寡占市場地位既然與市場行為表現並不相稱，可見惡性競爭的現象構造者另有其人。由歷史資料可推知，大約是小單位的製作公司才是競爭壓力的承受者，而三台則是形塑此一市場環境的推手。但說到底，來自資本企業的商品宣傳壓力，是整個結構的潛流。

4.9 穩定成長的特例—大牌製作公司

然而，台灣的工商業持續地穩定成長，作為寡占事業的三台所能提供的廣告窗口，因法規束縛並不能相應增加。因此三台陸續調整廣告時段價格，目的在「以價制量」(台灣電視公司，1982)，卻仍無法消化來自資本企業大量的宣傳需求。任職台視業務部的錢在仁(訪談紀錄)指：「電視台每天一開張，客戶就捧著現金上門來排隊買時段」。於是電視台的盈餘不斷擴大，但又因為施行外製制度，沒有再投資的壓力，股東與台內員工便都坐享重利。以編制內人員而言，「單月領單薪、雙月領雙薪」，年終發放數十個月的獎金的現象，司空見慣；就股東而言，以七十九年華視的財務報表為例，發放給股東的現金股利竟占當期資本額的 63%。到了民國八十年有線電視開放前夕，台、中、華視的資本報酬率分別是 88.1%、64.42%及 129%。這些驚人的

⁵⁷ 六十一年十二月七日，中央文工會明令要對電視劇進行一項大革新，規定今後節目不得再有打鬥、神怪、誨淫誨盜之內容，並減少方言節目之播出，規定黃金時間內只准演一條閩南語連續劇。

報酬率，連同樣受法令保護的金融票券業，都難以望其項背(莊春發，1994: 52-3)。

由是，能夠承包時段的外製單位，既然分得四成的廣告量，也就雨露均霑。若能穩定在三台承製節目的傳播公司，也就隨廣告費上漲而雞犬升天，規模因而日大。以黃義雄開設的製作公司「百事傳播」為例，成立於民國六十四年，長期與中視維持合作關係，製作以常態性塊狀巨型綜藝節目為主，知名的如〈歡樂一百點〉、〈非常男女〉等。到了民國七〇年代中期，節目製作業陸續有稍具規模的公司開張，比如王鈞成立了「全能」，專門經營綜藝節目，戰場多在華視；郭建宏成立的「映畫」，跨足戲劇與綜藝，在三台都有時段；葛福鴻初期是華視台內製作人，七〇年左右也自立門戶創辦「福隆」；知名製作人彭達，以承攬週末黃金時段的廣告起家，後來旗下有「大東傳播」，在各台承製大型的戲劇與綜藝節目及包攬重點廣告時段，稱廣告聞人；另外如周遊、魏約翰、楊佩佩、瓊瑤等製作人，則以戲劇見長。

這些今日還能在電視圈中大量承製節目的傳播公司，主事者通常為自電視台內出身的製作人，長期與電視台主管維持良好人際關係。而在七〇年初三台因勞基法通過陸續釋出藝人的合約後，他們趁過去在電視台內的合作之便，很快地掌握了知名藝人的經紀合約，累積日後節目票房保證的實力。旗下設有經紀公司、或是單獨地與藝人簽約便成為他們共通的特點。節目既可以藉藝人知名度吸引收視率，旗下藝人也借由穩定的節目窗口得到曝光機會。由是，維持相對穩定的人事規模從事製作也就有其必要，以保障節目水平不致落差太大(孔慶霞，訪談紀錄；民生報，1989.10.12: 12)。另一方面，這些製作公司也都多半設有業務部門，有的根本是以承攬業務的廣告公司起家，如彭達即是(趙大同，訪談紀錄)。

由於能夠獨立承攬廣告業務，等於是節目產銷合一，加上掌握了大牌藝人的經紀約，維持穩定的製作水平與業務表現，於是日漸受三台倚重，所以這些傳播公司對生產的自主權很大(比如「百是」的老闆黃義雄經常是三台主管諮詢節目規畫的對象)(李慧敏，2001: 82-8; 孔慶霞，訪談紀錄；趙大同，訪談紀錄)。以至於後期在資源分配或是爭議事件上，他們甚且能夠直接挑戰電視台的權威。比如三台寡占的後期，連續劇製作人瓊瑤曾就製作費與華視與中視發齟齬，但因其廣告搭檔的能力，最後仍加價成功，因而引起其它外製單位的反彈(民生報，1990.05.11: 10)。

而突破三台默契最突出的事例，是打破電視台封殺跳槽藝人與製作人的陋規。早年三台不准藝人跳槽，更禁止製作人跨台承製節目，對長期合作的製作公司與藝人則視為「班底」。許多傳播公司因此必須一拆為多，才能分頭為三台服務(彭芸等，1997: 128)，違反三台默契者，則往往遭到封殺下場。比如早年在台視承製《強棒出擊》的製作人李南生，因為借別人的招牌在中視、華視各開節目，而後被台視獲悉，以致《強棒出擊》險些不保，最後在中視、華視的節目也是草草結束⁵⁸。到了八〇年前後，這種成規出現鬆動現象(民生報，1989.03.25: 10)。八十年一月，與台視簽有合約的演員艾偉因製作公司「映畫」之邀前去中視參與戲劇演出，引起台視管理組的不滿。但最後台視退讓與艾另訂合約，解決了跨台演出的難題，創藝人能同時游走三台的先例。值得注意的是，八十年初陸續有製作人、製作公司與藝人因違反慣例的問題與三台發生合約糾紛⁵⁹，顯現在三台主導下舊有的權力結構開始重組。自此藝人與知名製作公司簽約的情況日漸普遍，開始能夠同時在不同電視台參與演出(民生報，1991.01.10: 9)。製作公司一方面因為享有製作盛名與票房實力，一方面掌握了大牌藝人的經紀約，而能夠爭取到不同電視台的時段承攬機會。

製作人與大牌藝人的跳槽與挖角成為風氣後，甚且能在三台間來去借以抬高身價，增加談判製作條件的籌碼⁶⁰，時有大筆追加節目預算，或預支數千萬酬勞的情事發生⁶¹，表示製作功能與重心幾近完全轉移到傳播公司之上，於是似有大牌傳播公司地位上升，而三台下降的態勢。電視台與外製公司的聯繫溝通原本是由編審把關控管，但到了這個時期其功能已弱化為針對節目帶作事後審察，著重於節目廣告化的部份與可能觸犯政治禁令的內容要求製作公司修剪，而沒有能力事前主導製作了(王天興，訪談紀錄；趙大同，訪談紀錄)。

三台節目製作能力弱化的情形演變到最後，已經是面臨日益廣告化的外包節目製作趨勢時也無能約束管制。到了民國八十三年初，三台節目因廣告化

⁵⁸ 藝人更不待言。參見聯合報(1995.07.05: 22)的報導及王菲林(1998)的文章。

⁵⁹ 分別有夏文汐與中視、張晨光與華視、楊佩佩與台視華視、周令剛與華視、群龍公司與台視等官司陸續發生(聯合報，1991.03.07: 26)。

⁶⁰ 如瓊瑤的八點檔《雪珂》由於三台間的明爭暗鬥，最後落腳中視並稱創下製作費天價(聯合報，1990.12.23: 28)。

⁶¹ 見民生報(1992.04.11: 12)報導。

引起輿論批評，外包制度被視為是節目品質低劣的原因，新聞局遂表示將修訂廣播電視法規定電視台節目外包比例(洪瓊娟，1994: 129-31)。時任新聞局長的胡志強的說法是：「新聞局已在廣電法修正草案中提高電視台自製節目的比例，希望藉此提高節目品質；希望三台不要把賺錢當成『唯一』目的，至少不要把賺更多的錢當成『最高』目的。」(聯合晚報，1994.01.24: 4)。但該項法條最後並未成案，胎死腹中⁶²，也就證明三台自廢武功日久，沒有意願或沒有能力重新培養製作能力(趙大同，訪談紀錄)。

然而我們並不能因此聲稱傳播公司與電視台處於穩定的、水平的對等的合作關係，一者大牌製作公司能夠挑戰規則而見報，也就意味著這是業界特例而非常態；二者就生產分工模式觀之，三台仍掌握有絕大部份的硬體投資、操作與維修技術，又在法令保護下聯合壟斷電波空間，意即把持了生產工具⁶³與通路，所以主導生產規則只是為與不為而已。因此即令過去與製作公司間的主從關係已見鬆動，但根本的廣告拆帳比例與製作費用大體而言仍舊未變，三台還是坐擁厚利，也就可以理解。

4.10 小結—節目廣告化與廉價化的結構成因

台灣的傳播公司為數眾多但規模甚小，星散於電視台週邊，表面上的確具備中小企業的樣態，生產方式有著「網絡式生產」、「次合約轉包」等協力特質。陳明輝(2003: 74)便據以主張這種文化生產是「模仿資本門檻、知識濃度較低的代工製造業，使得電視產業的主力生產者，在產業邏輯錯亂的情況下，也以代工製造產品的想法製作節目。」但從 Ryan(1991)、Hesmondelgh(2002)、Miege(1989)的說法來看，星散且流動的生產單位是文化產業中的必然樣態⁶⁴，非台灣所獨有，因此以代工特質指認電視事業的問題，並不足夠。那麼台灣的電視產業生產上獨有的特色是什麼呢？關尚仁(1994)、蔡念中(1995)的說法是「外製外包」。

我認為，析辨外製外包這個台灣電視產業的特性，必須先從制度環境的

⁶² 三台作為改革的對象，必然反彈。然該法條未能成案是否與三台檯面上下的游說有關，還待考察。

⁶³ 大牌製作公司雖有完整的製作團隊，但節目攝製仍需向電視台租借影棚、器具等硬體設備。這個現象又可見於有線電視合法化之初，已積極布署營運的衛視中文台雖然極欲發展自製能力，但卻面臨硬體設備不足的窘境，也無從向外製單位尋求支援(民生報，1993.03.04: 11)。

⁶⁴ 這是指認、描述這種文化生產的特色，並不是要賦予其正當性。

開端著手。本章指出台灣電視產業的發軔，是黨國急欲建設現代化、自由化國家象徵的政策目標的結果。在法令制度皆未齊備的情況下，商營電視冒然開播營運；而人事安排，盡皆受命於政軍體系之下。便造就了畸型的官控商營制度，兼具有官僚的保守僵化的毛病和資本企業將本求利的性格。表現在推行擴大節目外製外包制度，造成內部製作能力、業務能力盡皆萎縮，因而履被譏評為「出租時段的二房東」。這是外製外包制的根本成因。

電視台果然是諸事不管的二房東嗎？就整個產業制度的型塑過程觀之，三台是最大的推手，因此說電視台像房東一樣完全撇下經營者的外衣而坐收租金，不甚貼切，因為電視台能夠程度不等地介入、主導產品的內容與生產、流通的規則，並且一貫聲稱是產品的主人，從其歷年來在處理節目版權爭議時的粗暴態度，和越俎代庖領取電視金鐘獎的作為⁶⁵，可見一斑。

這裡試著借用另一個角度去觀察：在生產活動外包的歷史中，曾經出現過商人僱主不發放現金工資給代工者，而強迫其接受實物抵薪資，或規定代工者要在商人僱主或中間人所開的店鋪中購物。商人僱主或中間人往往從這種交易中獲得比生產物品更多的利潤，從而比那些不以實物抵付工資的商人僱主更且競爭力(謝國雄，1989: 42)。將這種現象類比到台灣的電視產業，若合符節。說到底，資助節目製作預算的，是要打廣告宣傳的眾多資本企業，他們是各時段的直接買者。電視台施行了外製外包制度後，就不必面對買者的喊價索求，反而強迫承製的工人(傳播公司)簽下定額的廣告託播單，等於是舊式外包制中僱主強迫代工者買回產品的行徑：傳播公司不僅承製節目，還得在生產完畢後購回⁶⁶。華視在民國六十年開播後大量採行外製外包策略，能夠率兩家友台之先轉虧為盈，引得台視中視跟進，更創造出可觀盈餘，足見短期內外製外包制度的利潤率較原先委製或自製方式來得有吸引力。所以若形容電視台是強迫工人買下產品的惡雇主，似乎更有道理。

與謝國雄考察的外包制前例不同的是，傳播公司本身畢竟不是終端的消費者，買下了節目(時段)還得再轉賣予廣告主，才能攤平製作成本。正因為

⁶⁵ 節目參加金鐘獎得獎，實際執導的導演竟然被摒於頒獎典禮之外，而是電視公司導播上台獲獎。這些未曾參與製作的電視公司，因為出資而有參賽資格，使得許多真正貢獻心力的工作人員就這樣被忽視了。(黃黎明，1991: 90)

⁶⁶ 此處傳播公司「購回」的商品，是指承攬的廣告時段，並不包含節目版權。這純粹只是電視台將業務成本一併轉包出去所使用的手段。

如此，廣電工人的勞動力商品化途徑可以說非常直接。由於傳播公司爲了保障商品流通的下一個階段順利完成，通常採行兩種方式，一是具備強大的業務能力尋求廣告託播填滿時段，二是與廣告主合流，共同謀畫節目製播(或廣告主乾脆承包時段製作節目)。前者侵蝕了節目製作的資源⁶⁷，後者則在根本上改變節目製作的初衷。這就表現在台灣的節目製作業具備的共通特質上：業務功能強大，而製作能力則委身或配合於業務要求。於是，採行了業務外包制的三家電視台，縱使長期占有電波頻段而壟斷了廣告窗口，但是卻無能統一分配調控巨額的廣告收入，因爲大部份的時段都被切分而畫給不同的製作公司承攬，而這些公司將本求利的性格遠勝於國家或社會輿論對「國營」電視台的期待。整個節目製作業與廣告商、資本企業合流的製作慣習，就在這個制度下確立無疑。

資源分配的規則雖然如此不公平，以致三台成爲重利事業，但剩餘的油水隨著工商發達，水準仍然跟著高漲，就使得長期承製固定時段的傳播公司能夠雞犬升天，因而小有規模，最後甚且能挑戰電視台的默契與成規。一方面由於電視台長期將節目委外製作，終於失去主導能力；二方面業務職能也因爲外包而日益萎縮，也就受制於與廣告公司/廣告主交好而業務能力強大的傳播公司。於是這個時期的電視台與大牌傳播公司的合作生產，已經不是單純的發包與代工的上下游關係，而是共生互利模式：電視台專事硬體上的大量投資與操作養護並提供時段，而外製單位則專門於節目構思與企畫。然而，即便少部份節目製作業規模日大，但由於生產工具仍舊壟斷於電視台手中，仍舊無法全盤挑戰分配資源的根本規則，能夠對製作經費與拆帳比例作計較的，只限於少數大牌製作人能偶一爲之。大體而言，所謂「六四拆帳」的比例大致不變，許多節目的製作經費更是數年一價，未曾隨著物價上漲而調整。

綜上所述，三台壟斷市場時期最大的問題，在於推行外製外包制度造成生產資源的浪費。總體來看，全部的廣告收入中的一大部份會因人謀不臧而虛擲，又一大部份轉換爲不事生產的股東及台內員工所得，僅有少部份真正投入於節目製作。這點無論傳播公司的規模大小或與其電視台的關係深淺，皆然。因此雖然節目製作水平是在提升，令人有蒸蒸日上的錯覺，但理論上

⁶⁷ 廣告公司的角度來看，業者(陳國智，1987: 16-7)亦認爲這種將廣告外包給製作公司的制度，是浪費了廣告資源。電視台應將廣告業務收回自營，並控管廣告價格與託播次序，才能杜絕製作費用過低而廣告資源浪執的現象。

仍遠遜於真正可以達到的水平。況且電視台長年以業務能力高下來挑選承製節目的傳播公司，更造成節目製作業務能力居首而製作能力居次的怪現象。所以抄襲他國節目創意、一窩蜂趕製、內容低俗製作隨便、廣告化等等針對節目品質的輿論批評從未間斷，也就其來有自了。





