

商业环境主导下台湾公共电视规制初探

刘新传

摘要：随着商业化新技术的发展，媒介融合、全球化与解除管制成为近十年来传播领域的潮流，公共广播电视发展由盛转衰，并成为共同关注的焦点。以台湾公共电视为例，重点从资金、收视率和治理结构三个层面对商业环境主导下的公共电视的问题进行探讨，试图运用公共政策的相关理论并结合台湾媒介领域的专家深访，提出建设性的策略。希望对台湾公共电视的探讨不仅是对全球传媒版图的一个完整关照，更重要的是对处于国际化接轨和产业化转型期的我国大陆地区广播电视业的启示意义。

关键词：台湾公共电视；政策；问题；对策

作者简介：刘新传，男，博士生。（清华大学 新闻与传播学院，北京，100084）

中图分类号：G229.27

文献标识码：A

文章编码：1008-6552（2010）01-0035-05

公共广播电视是维护和体现公共利益的一种制度安排与政策选择。台湾电视产业正是经历了“极权”与“商业”的环境后，经过了20世纪90年代经济起飞和政治民主化的快速发展，公共电视顺势而生。当然，不同于BBC、NHK等经典公共电视模式的诞生背景决定了其发展路径的独特性。台湾公视从1980年提出至1997年通过公视法，再到2006年公共广播电视集团的组建，近30年的探索实践给我们提供了一条清晰的研究路径。在其发展过程中，台湾公共电视存在哪些问题，又将怎样解决？本文从台湾公共电视的实际问题出发，从宏观与微观两个维度对其进行探讨与阐述。

一、商业环境与公共电视政策

美国传播学者罗伯特·W·麦克切斯尼（Robert W. McChesney）回顾过去十年广播发展最突出的特点之一，就是公共服务体系在全球范围内的衰落。^[1]产生这种变化的因素很多，如新技术的发展使广播电视频谱资源不再稀缺、新自由主义经济推动媒介管制的放松、政策制定者决策者的理念取向等。自由市场可以调动人们的创业热情，但也可以造成危机；市场的优势特征为广播电视产业提高了效率，增强了创新能力，但是市场不是万能的，尤其对于具有双重属性的广播电视产业而言，创造利润与服务公共利益之间的矛盾日益突出。著名商业记者罗伯特·库特纳（Robert Kuttner）在他的著作《市场的优点和局限》（The Virtues Limits of Markets）^[2]中对市场局限性作了深刻的分析，“看不见的手”是有用的，但有时却不管用，因为市场本身存在局限性。

利润追求和公众服务并不是二选一的命题，在商业的框架下媒体的公共责任被证实是可以实现的。虽然媒体有将利润追求置于公共利益之上的冲动，但是长期以来人们总是尝试去平衡两者之间的关系，而公共政策将为平衡二者之间的关系提供一把钥匙^[3]。商业环境下的媒体运行具有复杂性，需要一个严谨的理论框架进行分析，本研究选择了公共政策理论。2006年美国学者托马斯·戴伊在《理解公共政策》（第十一版）一书中又将公共政策研究范畴归纳为以下内容：分析政策的内容、探究其成因（目的）与效果，这也是本文研究公共广播电视政策的逻辑起点。本文希望能通过该理论对商业环境主导下台湾公共电视政策的内容与实施效果作一个客观切实的考察分析，并提出针对性与建设性的策略。

二、台湾公共电视政策存在的问题

（一）资金问题

世界各国在设计公共电视体系时，为确保其非政府非赢利的独立性，确保较为充裕与稳定的资金来源，都采用各种方式进行规制，如英国 BBC 的执照费模式、美国 PBS 的政府补助金模式等。可见，资金问题是公共广播电视生存与发展的重要问题之一，也是政策变迁与政策安排中的核心问题之一。

从世界范围来看，当今在商业环境主导下的公共广播电视系统中，经费来源因各国的政治制度与基本国情不同，差异较为明显，主要表现为以下三种模式：

第一，以英国、日本等为代表的执照费模式。执照费基于使用者付费与避免受商业控制的双重理念，经费来源稳定并且民众对公视有高度的互动性，在大多数欧洲国家成为较成熟的模式与传统。然而，难点在于如何使政府的影响力降到最低，并且征收执照费的行政、技术费用较高，当随物价上升提高执照费时容易遭到用户的反对。

第二，以美国、法国等为代表的政府补助金模式。通过法律规范，国家编列预算（包含商业广播电视台台缴纳的特许费），直接由政府补助，保证资金获取快速而稳定，确保年度计划的实行。但是，强烈依赖政治决定，内容易受干扰，并且在国家财政困难时易受删减。

第三，以新加坡、丹麦为代表的广告收入模式。根据媒介经济学者罗伯特·G·皮卡德（Robert G. Picard）提出的二元产品市场（dual product market）理念，商业电视与公共电视的市场主体不同。从主要服务对象的角度来看，商业电视是观众与广告商，而公共电视主要是观众，对广告商进行严格的管理。广告收入模式的优势是，公共电视可以使经费较为多元并适当减少观众的负担，随市场机制调整的机动性较强，但是，受广告影响，收入易变动，节目品质易受商业化影响，独特性降低。在以上三种模式中往往还伴随民间捐助等方式，此方式接受企业和个人捐助，与播出广告的方式相近，赞助者可能会影响节目内容。然而，若公共电视通过一系列的参与式活动，让社会知晓公共电视的理念与使用，进而赢得社会的共识与认同感，则会促进公共电视的发展。

台湾公共电视诞生之初的设计是以政府补助金为主的模式，辅之以代制销售节目、接受民间各方捐赠的自筹收入。随着台湾公共电视不断发展壮大，政府补助金在台湾公共广播电视集团的收入比例中逐年下降，自筹金额逐步上升，经费的压力明显增大。以公视 2006 年经费为例，其总收入近 15 亿元台币，政府补助金 9 亿台币（约占 60%），有线电视事业发展基金捐赠 9.5 千万台币（约占 6%），自筹资金^①约 5 亿元台币（约占 43%）。^② 2006 年合并到公广集团的中华电视，财源完全依赖商业收入模式（尤以广告收入为主），客家电视台、原住民电视台、宏观电视台则以委托公视基金会办理频道，经费由相关政府单位编列预算。随着台湾公共电视的发展，公广集团日益壮大，经费问题成为政策制定的突出问题。

（二）收视率问题

媒介通过满足受众的兴趣与需求、为受众接收信息服务而实现其基本功能与目的。商业电视通过收视率这一量化标准获得广告价值，从而获取利润；公共电视以实现公共利益与价值作为核心目标，如果公共电视也将收视率奉为圭臬，则必将影响其功能的发挥，从而与公共电视所秉持的公共价值相抵牾。为此，公共电视似乎可以远离收视率。然而，一部分公共电视专家认为：公共电视的公共价值必须展现在其对观众的影响力上，如果收看公视节目的人少，又如何展现与提升公视的效率、社会影响力与公共价值呢？

笔者查阅了 AGB 尼尔森调查公司——1998 年至 2006 年台湾公共电视收视率数据发现，其大致在 0.1% 左右，1998 年为 0.03%，2000 年为 0.09%，2003 年为 0.1%，2006 年为 0.12%。虽然在稳步上

① 自筹资金主要包括企业与个人捐赠、租金收入、影视产品与节目版权之销售收入、孳息收入、活动收入、代制节目收入及其他收入等。

② 数据来源于台湾公共广播电视集团（PTS）。

升,但是数年间收视率总体偏低。或许单一的收视率指标不能作为其影响力与服务公共价值效果的评判标准,为此2006年公视基金会第三届董监事会通过了建构“公广集团公共价值评量体系”计划,尝试将似乎较为抽象的“公共价值”转化为客观、具体可衡量的多元评量体系,希望结合BBC、NHK的问责体系,从台湾目前单一收视率评量体系走出另一种衡量公共媒体绩效的途径。从2007年上半年度公广集团公共价值评量结果来看,公视在触达率、品质、影响力、公共服务、财务与事业营运效率五大构面25个指标中总达成率为77%,其中触达率最低,品质最高。可见收视率仍然是公共电视的软肋,尤其是台湾商业化多频道竞争激烈,加上公视本身与其它商营电视之运作宗旨大相径庭,收视率不高将成为其今后发展的制约因素。

此外,公共电视每天一个小时的新闻节目也是导致其收视率一直较低的原因之一。设立公共电视的初衷就是建立一个不播广告的电视台,并且为了限制新闻的影响力,制定者在政策方面规定不做或少做新闻节目。但是,随着公共电视的发展需要,加强新闻节目成为必然趋势。

总之,公共电视虽然不能将收视率奉为圭臬,但是透过收视率连续几年都徘徊在低水平阶段,可以看出公共电视影响力已然受到影响。为此,公共电视给受众“有则无益、无则无害”的感觉,令少数人质疑公共电视台存在的价值。台湾公共广播电视集团(TBS)现任总经理冯贤贤女士认为:收视率已被严重污名化,若舍去商业媒体以此作为广告收入衡量标准的思维,它透露出的观众收视数、性别区隔、年纪层与地区分布等,对公视而言也是一种了解阅听人对公视意向的重要指标。她认为,增强对收视率的关注,可以提高媒介的专业化水准。因此,自她上任开始,每天都与各部门节目制作人检讨前一天的节目收视率,都会把各台收视率的表现,贴在各部门的门口,让大家了解与注意,因此各部门都渐渐地开始紧张,渐渐有所改变。^①

(三) 治理结构问题

资金是广播电视机构及产业生存与发展的基石,而如何获取和运用资金却关系到治理结构层面的问题。媒介应该具有独立性,以便实现自由、开放的观念与资讯的充分传递与表达。因此,无论是国营与私有媒介,在结构层面应该朝向“多元化”的方向进行规制。媒介结构的基础是所有权及所有权力量如何运作的问题,不同媒介有着不同的所有权形式,而且所有权力量也可用不同的方式运作。

对于公共电视体系,在治理结构方面,产权所有人是虚位,只有管理者以及政府经由民主程序所选择指派的监管人是媒介治理的主角,他们是从公共利益的角度来制定相关决策的实际操作者。台湾公共电视对于任命董事会成员的程式、终止他们任命的标准都由《台湾公共电视法》作了清楚的规定。公视的董事长以及总经理必须面对立法院的询问,以保证年度预算的有效运用,保证机构能够有效率地行使管理职能。为了便于公民进行监督,《公视法》明文规定公视须将重要资讯公开披露,如上网公告。针对敏感的资金运行问题,公视每年都会公开发表年度报告以及年度审计报告,以便问责及监督。2006年公共电视发展为公共广播电视集团,由单一的一家电视台组建发展为五家电视台,资金来源方面发生了变化。

当然,这种变化也导致台湾公共电视政策新的调整。因为华视在未公共化之前只受公司法、广播电视法等制约,现在将增加公共电视法的限制。因此,为了更好地发挥台湾公共电视的作用,促使竞争和内容生产的多样性与多元化,台湾公共电视法面临新的修订与完善,以建构适合台湾地区在商业环境主导下的公共广播电视政策系统。

三、台湾公共电视政策的对策

针对上述提出的公共电视面对的三个问题,借鉴各国公共电视经验,运用公共政策的相关理论,并结合本研究对台湾媒介领域的业界精英、政府官员与学界教授共十七位专家深度访谈意见^②,提出以

① 资料来源于笔者对其进行的深度访谈。时间:2007年12月11日;地点:台湾公共广播电视集团(PTS)新闻部办公室。

② 访谈专家为:冯建三、翁秀琪、方念萱、管中祥、沈慧声、汤允一、何吉森、冯贤贤、屠乃玮、吕东熹、程宗明、沈元斌、彭椿荣、伍崇韬、胡毋意、于立平、吴东牧,时间:2007年11月—12月,地点:台北。

下三点策略。

（一）多方开源，解决资金问题

针对经费问题，英国的解决方式为加收执照费，通过成立独立委员会来决定加收额度，并监督 BBC 经费运用。此方式可说是解决固定收入来源的最简单与最佳方式，但其主要问题则是能否获得政府或民众（民意机构）的同意。

在台湾，根据《公共电视法》第二十八条与第二条之三规定，公视经费来源包括政府捐赠、基金孳息、个人团体捐赠、文化事业活动、代制节目收入等，其中以政府捐赠为主要来源。在台湾由政府编列额外经费的难度较高，但是作为维护公共利益、执行公共政策的媒体机构，应对电视数字化改革的新形势，争取追加部分预算仍较为可行。例如 2007 年公视就承接了两年四十四亿元新台币的“公共广电与文化创意、数字电视发展二年计划”资金。可见面临数字化转型变局，对公共电视的发展既是挑战也是机遇。

其次，除了希望透过特定程序向政府争取数字化专款补助外，广播电视三法中还有部分关于公共电视财源的规定，但以往政府一直未切实执行。如《有线电视法》第五十三条，规定有线电视系统业者每年应提取营业额百分之一中的 30% 捐赠公视基金会，在有线电视业者陆续拿到正式执照的状况下，也应可确实执行。

第三，部分学者提出以“扶老携幼”的办法，解决公视资金的困难。“扶老携幼”指扶持商业无线电视台，保障其充分的广告收入，然后征收一定比例的捐款，以提携“携”后起的“幼”小公共电视台。简言之，用无线电视的商机作为活水的源头为公视注入生机，使商业台与公共台得到均衡发展，以建立一个适合人性的电视环境。若走此路径，政府便需顺应市场机制，建立顺势引导的政策。

最后，通过提供互动节目的服务，以节目养节目，向观众少量收取收视费，可以享受原本市场机制无法提供的服务，此法应能获得普遍认可。因此，在政府经费有限、社会认知度不高的情况下，解决台湾公共电视资金问题需要多方开源，创新多元化筹集资金的公共服务模式。

（二）建立竞争机制，完善公共服务

用单一的收视率指标衡量公共电视的公共服务效果显然不合实际，用收视质作为衡量标准虽然进行了很多年，但是因为评价标准较为主观，是一种由外而内的评量方式，缺少专业的自我评量标准用以作为内部质量的衡量方式，导致人们批评其“公务员心态”。为此，建立竞争机制与适合公共电视的公共价值评量体系将成为完善公共服务的必要措施。

由于受到新自由主义与商业化的影响，当今西欧的电视体系的公共性质已发生重大转变，从以公民为念，强调责任，节目制作为先、题材选择为辅的独占结构，转变成以消费者为念，强调市场经济，题材选择与制作并重，以生存营收为导向的竞争结构。可见，将竞争机制引入公共电视已经成为时代潮流。台湾公共电视从 1998 年建台到 2006 年组建新的公广集团，规模的扩大为建立竞争机制提供了条件。

此外，为了完善公共服务，扩大影响力，公视可以采取以下三种策略：第一，区别策略：既然公视本质上与商业电台不同，就不应在同一时段与竞争对手播同一类型节目；第二，焦点策略：既然公视以服务公众为目的，节目类型的设计和 content 安排，应采焦点策略，以加深观众印象；第三，差异化策略：在节目设计、组织、资源分派和行动方案中体现与商业电视的差异，以建立独特地位和形象。同时，增加新闻节目也势在必行。在深度访谈中，公广集团总经理冯贤贤认同这种观点，她认为：新闻节目是一家电视台赖以发展和扩大影响力最显著的武器，公视就是因为其新闻节目的中立性质，而受到社会大众的肯定，才造成了公视独立与优质的印象。但毋庸讳言，每天一小时的新闻节目，的确制约了公视的影响力与公共服务职能的发挥^①。

（三）修改公视法规，优化治理结构

台湾公共电视法于 1997 年 6 月 18 日施行，在政策执行过程中，该法规于 2001 年、2004 年先后两

^① 资料来源于笔者对其进行的深度访谈。时间：2007 年 12 月 11 日；地点：台湾公共广播电视集团（PTS）新闻部办公室。

度修正部分条文（第二条、第二十四条及第四条），主要内容为删除政府补助公视预算逐年递减的条款，将目前公视基金会使用国有财产的模式明文化。

2006年公共电视台组建为公广集团，主要是中华电视公司并入公广集团。中华电视公司作为一家上个世纪六十年代成立的商业电视台，一直以来都在执行公司法、广播电视法等相关法律法规。现在并入公广集团，不但要受到原来法规的限制，同时要受到公共电视法的制约。同时，华视并入公广集团使其原有的治理结构发生改变，需要进行公共化。但是由于政府资金有限，华视的经费没有政府的捐赠，需要通过广告收入自负盈亏。于是，《公视法》的相关条文便不能完全适应新的公广集团。为了使台湾公共电视在法制的范围内发挥作用，修法工作势在必行。

在治理结构方面，公视基金会是华视的控股机构，公视与华视是两种理念迥异的媒体，合并之后虽然统一于公广集团，但是在具体运作、处事风格等方面必然存在差异。因此优化治理结构，更好的服务公众，还要有较长时间的探索与实践。

四、台湾公共电视政策对大陆电视政策的启示

台湾地区与大陆地区虽然在政治制度、意识形态等方面存在差异，但有着共同的历史背景、文化渊源，共同面对全球化浪潮、新技术迅猛发展的国际环境。大陆电视产业正在转型过程中，面对新的政治、经济、社会形态，从这个角度来说，台湾公共电视政策系统对大陆电视政策制定具有一定的借鉴意义。

大陆经过了近三十年的改革开放，社会形态发生了巨大的变化，政府职能也从统治型向公共服务型转变。电视产业的政策与发展思路的变化甚为突出：从1983年中共中央37号文件推行“四级办广播、四级办电视、四级混合覆盖”到2001年17号文件提出跨媒介、跨地区的资源与资本整合，再到2003年中办21号文件将媒介产业分为公益性事业与经营性产业两类，我国电视产业已经从原来的单一宣传机构变为市场竞争主体。这种不同于美国的商营体制和欧洲的双元体制的“一元体制，二元运作”的发展模式，在国际大潮流下弊端日益凸现。比如，“虽然我们虽然打破了计划事业型为主的单一体制，但政府仍是公益性事业媒介的主体，只是将经营性资源推向市场，从而形成国家媒介和商业媒介并举的二元结构。在此二元结构下，对于国有媒介来说，剥离了经营性资产，媒介何以自养？若用商业运营维持生计，媒介又如何能维护公共利益？”^[4]因此，随着政治和经济力量的不断博弈，资本在媒介的运作中扮演着越来越重要的角色。同时，在市场化取向改革的进程中，公民的民主意识不断提高，必然会促进广电业的产供组合模式发生变化，政府会不断地将媒介产品与服务供给过程中涉及到的生产权、资源配置权和监督力交予市场和公众，从而促使政策向着更为市场化和公共化的方向发展。2006年1月国务院《关于深化文化体制改革的若干意见》要求：“加大公益性文化事业投入，调整资源配置，逐步构建公共文化服务体系。”因此，公共广播电视的引入已经提上议事日程，成为大陆电视体制改革探索的模式之一。

综上所述，虽然大陆地区与台湾地区的政治生态不同，但面对经济全球化和日益发展的市场经济，在电视政策制订方面，如何协调政党利益、电视产业的经济利益、人民利益，是大陆相关政策制定者必需直面的核心问题。从此角度来看，台湾公共电视政策对正处于社会转型时期的大陆电视发展，具有重要的启示意义。

参考文献：

- [1] 罗伯特·W·麦克切斯尼·富媒体、穷民主：不确定时代的传播政治 [M] . 北京：新华出版社，2004：321.
- [2] Robert Kuttner. Everything for Sale: The Virtues Limits of Markets [M] . New York : Alfred A. Knopf 1997.
- [3] 克罗图、霍伊尼斯·运营媒体——在商业媒体与公共利益之间 [M] . 北京：清华大学出版社，2007：29.
- [4] 胡正荣. 21 世纪初我国大众传媒发展战略研究 [M] . 中国广播电视出版社，2007：5.