

# 台湾公共电视政策的形成与动因分析

## ——一种公共政策视角

刘新传

**摘要:** 当今公共电视在全球范围内日渐式微,然而台湾公共电视却迎难而上并获得了较快速的发展,这成为一个特别值得探究的问题。采用公共政策的研究视角,按照时间顺序,将台湾公共电视分为构想、提出与形成三个阶段进行政策梳理,作为政策动因分析的背景。同时,采用公共政策理论的经典分析模型——精英理论模型与团体理论模型,着重探究台湾公共电视政策形成的动因,剖析台湾公共电视政策的利益博弈与路径选择。希望这种研究不仅是对台湾公共电视的深层思考,更是对大陆广播电视体制改革具有启示意义。

**关键词:** 台湾公共电视;政策;形成;动因;启示

**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 **文章编号:** 1008-6552(2010)04-0052-06

台湾公共电视的构建与形成是政府的重要公共政策之一。台湾公视从1980年提出至1997年通过公视法,18年的探索实践给我们提供了一条清晰的研究路径。按照时间顺序,政策形成的维度,本研究者将其分为构想、提出与形成三个阶段进行政策梳理,作为政策动因分析的背景。

### 一、分析背景

#### (一) 公共电视问题——确定问题(1980—1987年)

从1962年台湾第一家商业电视台开播至1969年中视与华视相继开播,媒体的商营体制得以确立和发展,但是经历了十几年的快速发展,商业电视的弊端日益显现,学者和专家改革呼声不断,尤其是海归派多次建议开办公共电视,引起政府相关部门的关注。

台湾对“公共”相关议题的讨论源于1975年国民党第432次中常会。1980年行政院长孙运璿提出建立公视的构想<sup>[1]</sup>。1983年行政院决定办公视并“成立节目制作机构”,1984年2月公视节目制播小组成立,3月《公视节目制作中心计划草案》完成,这是发展的具体蓝图<sup>①</sup>。5月推出第一个公视节目《大家来读三字经》,同年颁布《广播电视发展基金条例》。至此,“公视小组”独立于新闻局之外,成为财团法人下的一个民间组织。“公视小组”虽然表面上脱离了新闻局,但节目播放寄生于三家电视台。

“公视小组”的演变分为三个阶段:“新闻局国内新闻处公视小组”、“新闻局公视小组”、“广电基金公视制播组”。显而易见,“公视小组”的重要性与地位不断提升,其极力试图降低官方色彩,但却

<sup>①</sup> 此时期的“公共电视”即为“公共电视节目”,可认为是台湾公共电视的雏形。台湾传播学者冯建三认为:“公共电视节目”应要冠以“公共电视”实不恰当,若真要视为公共电视的一种实为“虾米模式”的公共电视。冯建三:《广电资本运动的政治经济学:析论1990年代台湾广电媒体的若干变迁》,台北:《台湾社会研究丛刊之五》,1995年。

难以摆脱政府的控制。且不说前两个阶段新闻局承担主要角色，其后隶属于广电基金仍难以摆脱政府的主导，因广电基金董事长由新闻局长兼任，在节目制作的经费、人事等方面仍由政府掌握。

（二）公共电视构想——议程设置（1987—1993 年）

“公视小组”没有专属频道，公共理念难以实现。1987 年台湾地区解严，新闻局首次提出《公视设台计划草案》，1990 年新闻局成立“公视筹委会”与“公视法起草小组”，1993 年立法院院会通过行政院和谢长廷提交的《公共电视法草案》并备案审查。需要说明的是，在政策的“议程设置”过程中，《公视法草案》从“筹委会”提出“行政院”提交立法院，再到“谢长廷等人”提交立法院，《公共电视法草案》发生很大变化，笔者对内容分析发现主要为以下三个方面，这些差异将直接决定公视的独立性、客观性和自主性。

表 1 《公共电视法草案》三方争议点概要表

版本	主管机关归属	公视基金会人事结构	公视经费来源
筹委会/ 学者版	不设主管机关	董事提名程序为：公视基金会董事由行政院长提名，经立法院同意由总统任命；公视基金会应设经费稽查委员会，由董事互选三人组成（草案第三十四条）	向现有三家电视台征收无线电波使用费作为公视最主要的财源；政府与其它团体或个人的捐赠；亦可衡量情况开征有线电视的地区垄断权利金。
行政院版	行政院新闻局 （草案第三条）	董事提名程序为：公视基金会设董事会，置董事 15－19 人，由行政院长进行遴选（草案第十三条）；监事规定：监事由行政院长就具有法律或会计等相关学识经验之人士遴选（草案第二十一条）；董事中属于同一政党人数不得逾董事总额的 1/2（第十三条第三项）；公视基金会应设监事会，置监事三至五人，其中一人为常务监事（草案第 21 条）。	政府编列预算之捐赠；仅仅运用之孳息；国内外公司机构、团体或个人捐赠；从事公共电视文化事业活动之收入；代制节目之收入；其他收入。
谢长廷版 <sup>①</sup>	行政院 文化建设委员会 （草案第三条）	董事提名程序为：公视基金会董事由行政院长推荐，经立法院同意后提请总统聘任（草案第十三条）；监事之规定：不设监事，应设经费稽查委员会，由董事互选三人组成（草案第二十一条）；董事中属于同一政党人数不得逾董事总额的 1/4（第十三条第三项）	政府应向商业台征收一定比例盈余给与公视；政府编列预算之捐赠；仅仅运用之孳息；国内外公司机构、团体或个人捐赠；从事公共电视文化事业活动之收入；代制节目之收入；其他收入。

资料来源：公共电视图书馆资料；制表：本研究整理，2009 年 12 月 30 日

（三）公共电视立法与完成——政策形成与合法化（1993—1997 年）

1993 年立法院开始对《公视法草案》（简称《草案》）进行一读，决定征收三台年营业额的 10% 作为公视经费。此决议遭到三台人员抗议，遂致搁置。1993 年至 1995 年，《草案》在立法院审议极为缓

① 1992 年行政院通过的《公共电视法草案》，把 1990 年七位学者（杨日然、徐佳士、林子仪、许宗力、蔡明诚、许志雄、翁秀琪）的版本（后简称“学者版”）中最重要的条文，如董事会组成、经费来源等条文全部改过，导致当时也担任筹委会委员的徐佳士，愤而辞委员职务。民间筹委会（亦即当时推动公视法的民间社运组织）随即商议请当时担任立委的谢长廷先生在立法院审查《公共电视法草案》时提出对案，这个相对草案，其实就是把“学者版”的条文再恢复。在此以列表的方式，清晰可见。另注：台湾立法程序是：针对立法草案，行政部门可以提请自己的版本，假使立法部门有立委也要提案，也可以，但必须先得到足够的立委人数连署，然后就可以并案（行政与立法，而立法院可能不只一个版本，假使立委之间不能协调好，也可能会有不同立委支持的版本）送到立法院依照程序审议。本注释源于台湾学者翁秀琪、冯建三教授访谈。

慢。为了加快进度,1996年,由传播学者及民间团体组成了“公共媒体催生联盟”推动《草案》12月在立法院通过二读。1997年4月16日,《草案》审议发生重大转变,国民党中央决定取消公视建台计划<sup>[2]</sup>,引起社会各界普遍关注,公视获得生机。4月21日,新闻局提出“小而美”公视方案,1997年5月31日通过《草案》三读,1998年7月1日正式开播。通过的《公共电视法案》主要内容如下:第一,公视的主管机关为新闻局。第二,经费来源:政府编列预算之捐赠;基金运用之孳息;国内外公司机构、团体或个人之捐赠;从事公共电视文化事业活动之收入;委托代制节目之收入;其他收入<sup>[3]</sup>。台湾公视政策从构想、提出到最终形成经历了17年。在这一过程中,公视政策从比较复杂的政治干预转向了相对独立、自主的发展空间,但是经济因素的影响在随后的十年(1997年—2006年)变得愈来愈重要。

## 二、动因分析

美国政策学家戴伊(Thomas R. Dye)认为,公共政策就是政府选择做什么或不做什么,包括规制行为、组织官僚机构、分配利益等。<sup>[4](2)</sup>旨在造就一种社会和经济秩序,通常表现为法律、司法布告、执行命令和行政决定等。英国学者哈奇森(Hutchison)在论及媒介政策时曾说过,政府在媒介领域所制定和实施的公共政策往往体现了统治者和被统治者之间的关系,透视出一个政府如何看待自己的公民及其社会作用<sup>[5](85)</sup>。也就是政府执政的政治观念和价值理念。公共电视政策作为一种公共政策与媒介政策既是政府对公共利益的一种政治安排,也是公民为实现公共利益所争取的权利保障,他们都表现为一种共同的价值观。我们在探究商业环境主导下的公共广播电视政策系统的过程中,不仅要描述台湾公共电视政策形成与的政策内容,更要追问公共电视政策制定的成因。

### (一) 精英主义——利益与价值

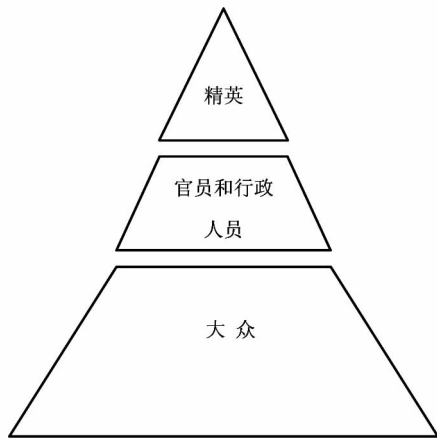


图1 精英模型图<sup>[6]</sup>

作为现代政治民主化理论之一的精英主义理论,是站在“维护”民主制度的立场上提出的,该理论认为民主实质上不是多数人的统治,而是一种少数精英的统治。精英模型是现代精英政治理论在公共政策研究中的一种运用,该理论最早由意大利学者莫斯卡(Gaetano Mosca)和帕累托(Vifredo Pareto)提出,二战后成为西方政治学研究的重要理论之一。1975年托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)提出了公共政策的精英模型,他认为公共政策体现的是居于支配地位的精英的偏好与价值,公共事务官员和管理者实施由精英制定的政策。因此,如图1所示:政策是从精英流向大众,而非反映来自于大众的需求。根据托马斯·戴伊的归纳,该模型主要包括三方面含义:第一,社会分为有权的少数和无权的

多数，公共政策不会反映民众的要求，而是反映精英的利益、价值和偏好；第二，大众通常是被动的、冷漠的和缺乏信息的，对精英的决策行为实施间接的影响；第三，精英们在社会制度的基本准则等方面意见一致，只在很少问题上有分歧，精英对民众的影响多于民众对精英的影响。因此，建构在西方民主社会基础上的精英主义，其政策问题的确定与变化都是基于精英的价值取向，并且维护少数精英阶层的利益。

作为一项公共政策的台湾公共电视政策的出台，其雏形源于1980年行政院长孙运璿提出的成立公共电视台的构想。当时台湾社会处于政治解严时代，随着经济的快速发展，商品化趋势愈加明显。在媒介领域的表现，在运营层面是“官僚僚营”、“寡头垄断”<sup>[7](170-171)</sup>；在内容层面是“扭曲社会价值，制造虚浮假相，节目虚无缥缈，与现实脱节，助长笑贫不笑倡的风气，把观众编列到资本主义消费文化的队伍里去”<sup>[7](180)</sup>。三家有官方色彩的无线电视台在广告竞争的压力下，采用“庸俗化”的策略，虽然财源滚滚，但导致政府和民众的极大不满。于是，作为社会精英阶层代表人物的孙运璿提出成立公共电视台的构想。当然，根据报告我们可以清晰地看到，他所说的公共电视台绝非今天所言具备公共理念的公共电视台，而是为了正本清源，成立不播广告由政府电视台。因此，冯建三在其论文《台湾公共电视建台历程始末》中称之为“政府的别有用心，却被民间假戏真做”。

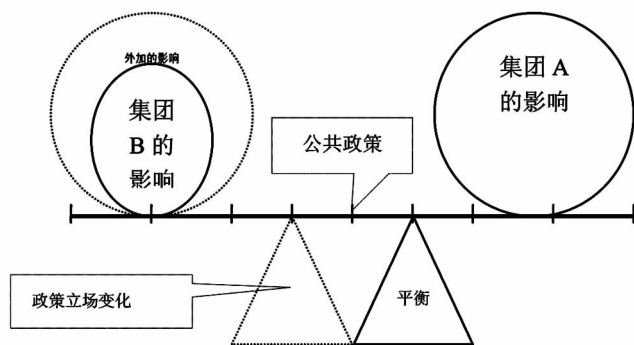
一般而言，公共政策形成的参与者主要为官员、立法委员、利益集团和智囊团，这个决策主体即为托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)所言的精英阶层，他们虽然人数较少但是却对政策的形成起着关键性作用。在孙运璿提出建立公共电视台的两年之后，新闻局邀请传播学者徐佳士以及媒体工作者张继高等人，组成“广电未来发展研究委员会”并起草公共电视计划。该草案虽然一时被搁置，但是作为智囊团的计划起草者，表达了精英阶层的主张。在后来的建台过程中，无论是早期推动建台的国民党政府，还是后来的在野党立委、作为智囊团的学界、业界专家，他们都以精英意识参与意见的表达和建台实务工作。因此，精英主义是台湾公共电视法形成的原动力之一。

## (二) 团体理论——妥协与平衡

团体理论将团体看作是政治活动的主要基础和政治分析的基本单元，将团体间的相互作用作为政治分析的基本内容，试图通过研究社会团体尤其是利益团体揭示政治的本质和规律。团体理论研究的团体类型，根据不同学者的不同分析和分类而异。大体可分为：正式团体，指具有像政党和利益集团这样明确目的和组织结构的团体；非正式团体，指从事经常和直接的交往活动的较小的团体；次级团体，指像企业协会那样成员不经常交往、主要通过非直接的和非个人的方法进行交往的团体；种类团体，指不一定进行交往但有些共同特点的社会阶层。团体还可以分为制度性的、非制度性的、社会性的、社团性的等类型。各类团体因自己的利益往往影响政治过程和政府决策，又被称为利益集团和压力集团。

团体理论作为一种研究方法由美国政治学家A·F·本特利(Arthur Bentley)在20世纪初运用于政治研究，后经杜鲁门(David Truman)和莱瑟姆(Earl Latham)不断完善。戴伊认为，作为团体平衡的政策，该模型视公共政策为利益集团博弈后的一种均衡，政府的任务就是处理这些集团间的冲突，具体表现为建构集团间博弈的规则、达成妥协和均衡利益，将这种妥协与均衡转变为公共政策并付诸实施。该模型揭示，特定时间内公共政策是团体斗争所形成的平衡(见图2：团体理论模型图)。这种平衡由利益集团的相互影响力所决定，公共政策往往体现为居于支配地位的集团的利益。

在一个从威权统治向民主政治过渡的时期，在一个商业化逐步完善的社会环境中，台湾公共电视政策的形成及变迁将影响到各个方面的利益并激发各种利益集团的活动。笔者将透过团体理论模型分析影响政策形成的多方利益团体——一般而言，媒介政策形成与运行的过程中涉及到民选的政治家、公务员、规制者、媒介组织和公民等五个决策主体。<sup>[5](125-139)</sup>以台湾的具体情况而言，公共电视政策的

图2 团体理论模型图<sup>[4](18)</sup>

形成主要涉及政府公务员、民选政治家和规制者的智囊团三个决策主体，即第一方威权时代的国民党政府及解严后的民选政府人员、第二方立法院的立法委员和第三方参与公共电视政策起草的专家学者。自始至终，第一方和第二方都是政策形成的决策主体，即戴伊所言的居于支配地位的集团，第三方参与公共电视政策起草的专家学者作为参与博弈的一个集团，是一种牵制力量，有助于实现利益间的相对平衡。

80年代，国民党政府提出和推动建立公共电视的想法，其动因是官控商营的传统无线电视台在70年代快速发展、政府的控制力变弱、电视节目内容低俗化遭社会谴责，因此希望建立新的公共电视台以实现民众的教化、驯服，这是第一方的初衷。随着台湾社会解严，行政院推动公共电视建立的思路未变，直至随着民主化的发展，台湾实现政党政治，国民党政府高层反对建立公共电视才有所变化。作为第二集团的民选政治家，由于所属派别不同，对公共电视的意见不一。作为第三方的专家学者，始终是推动该政策的核心力量。作为民主社会的公民，在公共电视政策形成期参与度较低。同时这也与政策的精英主义理念密切相关。在政策形成过程中，团体利益的博弈主要表现在公共电视立法草案版本的差异，其背后是团体利益的博弈。1990年，政府成立“公共电视筹备委员会”（简称“筹委会”）推动公共电视建台，下设公共电视法草案立法七人小组，由杨日然、徐佳士担任召集人，其余成员包括蔡明诚、许宗力、林子仪、许志雄、翁秀琪等五位传播与法律学者。1991年6月完成公共电视法草案，一般称为“学者版”<sup>①</sup>。该版希望让公视摆脱行政机关的控制，而由具民意基础的立法院监督，以凸显公视属于所有公众的特征。一年后，行政院将其草案修改，据说与原草案精神相悖极大，然后递交立法院审议，被称为“行政院版”。该版清楚表明国民党政府需要一部政府电视法，不是为了应解严之后民间对开放广电媒体的要求，而是以“公共电视为名，行占有频道之实”。

1993年民进党立委谢长廷等人提出“谢长廷版”的公视法草案，与行政院版并案进入立法院审读。该版本约有百分之九十的条文是恢复“学者版”内容，二者内在精神较为一致。自此，就公共电视法进行了“行政院版”和“谢长廷版”持续四年的团体博弈。团体双方在立法院博弈的焦点为：主管机关的归属、公视基金会人事结构、公视经费来源三个核心问题，其实质是“政府电视”与“公共电视”的博弈。经过双方的争斗与妥协，1997年《公视法草案》通过，虽然公共电视台得以建立，但是实质层面与最初的理念仍有所差异。不难看出台湾公共电视政策的形成是这种团体博弈的结果。虽然团体方都说妥协，但是这种最终的平衡由利益集团的相互影响力所决定，公共政策往往体现为居于支配地位的集团的利益。这种动因随着利益集团政治实力的变化而变化，政策的变迁和调整便是佐证。

<sup>①</sup> 这本草案是以促进民主社会的多元文化发展为标的；在法条内容的设计上，也相当符合公共媒体的独立自主精神，套句起草成员之一政大新闻系教授翁秀琪的话：“拿出去与其它先进国家的公视法相比，绝对不输人。”

### 三、启示

通过对台湾公共电视政策形成与动因的梳理与分析,并结合台湾媒介领域的业界精英、政府官员与学界教授共17位专家深度访谈意见,得到以下两点启示。

#### (一) 商业化催生公共电视

台湾公视诞生在商业化环境主导的媒介生态中,且处于全球公共广播电视由盛转衰的历史时期。台湾公视为什么能够逆流而上并显示出蓬勃的生机,这其中既有台湾媒介发展的特性,也有公视在商业化环境中存在的必然性。公视诞生的背景是在媒介商业化的弊端日益显现,然后由政府牵头、媒介专家倡导与民众参与下创办,在17年的道路中它与政治民主化的推进携手前行,否则公视很难在台湾诞生。然而今天的公视也是孙运璿所始料未及的,他只是想创办一家不播广告的电视台,这种反差也是公视延迟诞生的重要原因之一。

在大多数西方国家以及20世纪全球政治民主化运动中,公共广播电视已成为一个基础性机构,国家越民主,其公共广播电视系统越发达。纵观英国、日本、德国等民主国家,其公共广播电视都演绎出不同的发展模式。如果说当初台湾地区政府在决策建立公视的初衷与最后结果有所偏离是历史的偶然,那么公视最后的形成则是一种必然,因为它诞生的过程,正是台湾民主化进程最为快速的20年。尽管现在台湾公视还未发展成为BBC、NHK那样成熟的体制,未在社会中扮演如米尔斯(C. Wright Mills)等学者所说的那种参与型民主的代理人角色,但它已然形成了自己的公广集团,成为台湾商业化媒体环境中独具特色的媒体样态,并在为弥补商业电视台市场导向的不足而制播多元优质节目、丰富对于原住民和少数民族的报道、推动与提升国际文化交流等方面都得到社会的认可。

#### (二) 新技术挑战公共电视

传统的观点认为,公共广播电视正是建立在传播资源稀缺的基础之上,因此新技术的发展必然导致公共广播电视走向衰落。然而,台湾公共电视正是诞生台湾有线电视取代无线电视——传媒技术更新最为重要的10年。为什么没因为技术进步阻碍了台湾公视的发展?罗伯特·W·麦克切斯尼(Robert W. McChesney)一语中的:公共广播衰落的原因不在技术而在政治,这些新技术本质上并不一定要运用于商业目的,任何社会只要它需要都能够选择多频道的公共电视系统<sup>[8]</sup>。尽管面对技术挑战,台湾公视的发展也受到了一定程度上的影响,但是台湾公视的成立至少说明了技术不是决定因素,最大的挑战还是民主的发展与制度的安排。

同时,台湾社会在面对由无线向有线的过渡,由于未采取总量控制,完全由市场决定,导致现在台湾电视频道有近百家,其竞争已达白热化程度。当前台湾地区正面对电视数字化发展高潮,完全市场化的结果将重复媒介生态“昨天的故事”。面对新技术的机遇与挑战,台湾媒体政策的出发点应该着眼于多维视角,公共电视将扮演重要角色。

#### 参考文献:

- [1] 赵天楫. 公共电视能为我们的社会做什么 [N]. 民生报, 1983-11-27.
- [2] 辛澎祥. 公视命脉昨被截断, 建台开播计划被腰斩, 公视即起停止运作 [N]. 大成报, 1997-04-17.
- [3] 公共电视法案 [A]. 立法院公报·法律案专辑(第二百零六辑) [Z]. 立法院秘书处印行, 1997. 1267-1277.
- [4] Dye, Thomas R. (2004). *Understanding Public Policy*. (11th edition). New Jersey: Pearson Education Inc.
- [5] Hutchison, David. (1999). *Media Policy: an introduction*. Oxford: Black Well Publisher Ltd.
- [6] Dye, Thomas R. (2004). *Understanding Public Policy* (11th edition). Pearson Education Inc. p. 19.
- [7] 李金铨. 超越西方霸权——传媒与“文化中国”的现代性. Hong Kong Published by Oxford University Press (China) Ltd 2004.
- [8] [美] 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]. 谢岳, 译. 北京: 新华出版社, 2004: 334.