

数字化时代台湾公共电视政策调整及动因分析

刘新传

摘要: 作为后发地区的公共电视,在面对新技术、解除管制等传媒领域变革的背景下,台湾公共电视与BBC、NHK等相对成熟的公共电视政策变迁有着明显的不同。文章立足于公共政策的视角,着重从经费、数字化、公共资源分配等方面分析台湾公共政策调整的过程;同时采用渐进主义模型探究政策调整的动因,剖析台湾公共电视政策在动态调整中的利益博弈与路径选择。

关键词: 台湾公共电视;政策;调整;动因

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(2012)01-0083-07

台湾公共电视政策以1997年6月18日台湾《公共电视法案》的制定实施为起点,至2006年台湾公共广播电视集团成立,公共电视政策经过了十年的调整与演进。这十年是公共电视政变化最为显著的阶段,公共电视政策自身逐渐完善,台湾公共电视得以发展壮大,这种积极地探索实践给我们提供了一条清晰的研究路径。本文立足于公共政策的视角,着重从经费、数字化、公共资源分配等方面分析台湾公共政策调整的过程;同时采用渐进主义模型探究政策调整的动因,剖析台湾公共电视政策调整的利益博弈与路径选择。

一、公共电视政策变迁历程

(一) 公共电视法规调整

在台湾公共电视政策变迁历程中,法律法规的修正与调整直接影响台湾公共电视实践的发展方向,因此研究相关法律法规的文本调整具有重要的价值。“台湾公共电视法”于1997年6月18日制定施行,在政策执行过程中,该法规于2001年、2004年先后两度修正部分条文(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。

1. 经费问题

台湾公共电视自1997年运行以来,政府补助经费不断紧缩成为不容回避的客观现实。环顾世界各国公共电视,经费不足已经成为共同面对的问题。因为随着传播科技的迅猛发展,公共电视台已经丧失了以往的优势和市场占有率,原有的市场已经被有线电视、卫星电视、付费电视等新型的传播方式所“瓜分”。在这个时代与世界背景下,1997年5月31日完成《公共电视法》在立法院的三读审议,此法规定“公共电视基金会由政府依本法编列预算捐赠部分之额应逐年递减,至第六年以后应为第一年政府编列预算金额之50%以下”,并通过附带决议规定:“公视基金会成立第一年,依本法第二十五条规定政府编列预算捐赠部分,由行政院编列预算十二亿元新台币。”1999年下半?及2000?编列公

视预算新台币 15.6 亿元，在逐年递减的原则下，2001 年仅编列 9 亿元。因为《公共电视法》中的“递减条款”^①，第六年以后应为第一年政府编列预算金额的百分之五十（约六亿元新台币），不足的经费由公视自行解决。

由于“附带决议”的规定，公共电视运行几年来，经费紧张在很大程度上制约了公共电视的发展。针对此现状，如表 1《2001 年公共电视法修正之条文（第二条）》规定，“公视基金会由政府依法编列预算捐赠部分之金额应逐年递减，第一年金额百分之十，至第三个会计年度为止。”虽然这种调整不能彻底改变公共电视经费紧缺的现状，但是一定程度上缓解了经费紧缺的问题。有关经费问题，其涉及的层面较多，当初立法时为了减少政府的干预、尽快通过立法，致使经费一再压缩。然而压缩经费使公共电视无法取得足够的财源，很难持久经营下去。按照当初的意愿设计公共电视经费来源的多元化，又由于经费的性质不同，会直接或间接地影响公共电视的自主性及未来发展方向。因此，公共电视几年来的运行实践使得经费问题日益凸显，《2001 年公共电视法修正之条文（第二条）》也是多方博弈、相互妥协的结果。公共电视受经费不足制约较大，随着其发展壮大、影响力增强等客观实际情况，将进行法规政策的调整。

表 1 2001 年公共电视法修正之条文（第二条）

修正前条文	修正后条文（现行条文）	修正说明
<p>第二条 为实现本法之目的，成立财团法人公共电视文化事业基金会（以下简称公视基金会），经营公共电视台（以下简称电台）。</p> <p>公视基金会之成立、组织及运营，除本法另有规定外，适用民法有关财团法人之规定。</p> <p>公视基金会由政府依本法编列预算捐赠部分之金额应逐年递减，第一年金额百分之十，<u>至第六年以后应为第一年政府编列预算之百分之五十以下。</u></p>	<p>第二条为实现本法之目的，成立财团法人公共电视文化事业基金会（以下简称公视基金会），经营公共电视台（以下简称电台）。</p> <p>公视基金会之成立、组织及运营，除本法另有规定外，适用民法有关财团法人之规定。</p> <p>公视基金会由政府依本法编列预算捐赠部分之金额应逐年递减，第一年金额百分之十，<u>至第三个会计年度为止。</u></p>	<p>设置公共电视，实为增进公共利益之必要措施，为维持节目制播及服务公众之质量，<u>政府捐赠经费部分，宜保持适当弹性，视政府财政或公视发展状况，编列适当之预算捐助，爰修正第三项文字，政府每年捐赠公视经费维持新台币九亿元。</u></p>

2. 电视数字化发展

技术的发展推动人类社会不断向前发展，传媒技术的革新改变着人们的生活方式。加拿大著名传播学者麦克卢汉（M. McLuhan）在 20 世纪 60 年代出版的《理解媒介》一书中“媒介即讯息”的论断曾引起广泛影响，他认为媒介本身才是真正有意义的讯息，每一种新媒介的产生都开创了人类感知和认识世界的新方式，媒介是社会发展的基本动力。随着电视技术的发展，经过无线电、有线、卫星等传输方式变革，电视数字化将成为媒介技术变革的发展趋势。

根据发达国家经验，公共媒体在电视数字化转换、影视产业扶植以及文化海外推广等方面都扮演重要的领导角色，英国 BBC、日本 NHK 等全球知名无线公共广电体系，依然加紧脚步，从事变革与努

① 公共电视基金会由政府依法编列预算捐赠部分之金额逐年递减百分之十。

力,创造更多公民应得之媒体公共利益。在我国台湾地区,无论就广电生态或数字转换而言,台湾的电视产业均处于发展的关键时刻。社会对公共媒体充满期待,政府推动公共化、数字化的媒体政策十分明确,台湾公视对无线广播电视数字化的未来趋势,也在积极地加大投入与技术转换。未来公视将推出公民美育(文化艺术)频道、儿童少年频道、海外国际频道、境内外语频道、HDTV 频道等服务;数字建置方面将推出 DVB-H/IPDC 行动电视、无线数字第二单频网、数字数据库、数字广播频道等,期望以公共投资振兴文化创意产业,并带动数字产业发展。

因此,在政策方面,台湾公共电视也进行了法律法规的调整。如表 2《2001 年公共电视法修正之条文(第二十四条)》,为了避免阻碍公视数字化发展技术,在公共电视法修正条文第二十四条中,将原条文:“公视基金会依前项第三款所投资之事业,以有限公司或股份有限公司为限,其所投资额应保持所投资事业资本总额三分之二以上”中,已将“其所投资额应保持所投资事业资本总额三分之二以上”文字删除。

表 2 2001 年公共电视法修正之条文(第二十四条)

修正前条文	修正后条文(现行条文)	修正说明
<p>第二十四条 总经理为下列行为,应事先经董事会书面之同意:</p> <p>一、不动产之取得、让与、出租、出借或设定负担。</p> <p>二、发射设备全部或一部之让与、出租、出借或设定负担。</p> <p>三、投资与公共电视经营目的有关之其他事业。</p> <p>四、其他依本法或章程规定应经董事会同意之事项。</p> <p><u>公视基金会依前项第三款所投资之事业,以有限公司或股份有限公司为限,其所投资额应保持所投资事业资本总额三分之二以上。</u></p> <p>第一项第一款、第二款之行为,应由董事会报请主管机关核备。</p>	<p>第二十四条 总经理为下列行为,应事先经董事会书面之同意:</p> <p>一、不动产之取得、让与、出租、出借或设定负担。</p> <p>二、发射设备全部或一部之让与、出租、出借或设定负担。</p> <p>三、投资与公共电视经营目的有关之其他事业。</p> <p>四、其他依本法或章程规定应经董事会同意之事项。</p> <p><u>公视基金会依前项第三款所投资之事业,以有限公司或股份有限公司为限。</u></p> <p>第一项第一款、第二款之行为,应由董事会报请主管机关核备。</p>	<p>面对无线广播电视数字化之未来趋势,充满无数之前景与变量,需要国内所有相关业者共同策划与执行,以集中资源之方式,开发对最多数人具有价值之服务。<u>为免阻碍公视数字化之发展技术,爰删除第二项后段之规定。</u></p>

3. 公共资源分配

台湾公共电视台在具体运营层面涉及到资源分配与使用等问题,然而 2004 年以前制定与修订的公共电视法并未对公共电视的资产使用、实际分配等方式进行较为明确的界定,许多亟待解决的细节问题仍然悬而未决。如表 3《2004 年公共电视法修正之条文(第四条)》对上述问题进行了法律界定,增列第二项规定,一方面确立公视基金会使用国有财产之适法性,并同时兼顾国有财产权益。但是这种调整仍然需要对相关政策议题审慎研究后,调整政策法规,切实解决资源分配与使用问题,才能促使台湾公共电视的理念与使命得以实现与完成。

表3 2004年公共电视法修正之条文(第四条)

修正前条文	修正后条文(现行条文)	修正说明
<p>第四条 公视基金会之创立基金,由主管机关编列预算捐助新台币一亿元,并以历年编列筹设公共电视台预算所购之财产径行捐赠设置,不受预算法第二十三条之限制。</p>	<p>第四条 公视基金会之创立基金,由主管机关编列预算捐助新台币一亿元,并以历年编列筹设公共电视台预算所购之财产径行捐赠设置,不受预算法第二十三条之限制。</p> <p><u>公共电视筹备委员会设立时,因业务必要使用之国有财产,除依前项规定径行捐赠者外,由主管机关无偿提供公视基金会使用。但因情势变更,公视基金会之营运、制播之节目已不能达成设立之目的者,不适用之。</u></p>	<p>一、为使公视基金会对于财产之管理与使用,在法规之适用上能更臻完善,并使公视基金会永续经营,特参酌已送请立法院审议之《国家运动训练中心设置条例》草案、《国家台湾文学馆设置条例》草案、《国家教育研究院设置条例》草案等体例,增列第二项规定,一方面确立公视基金会使用国有财产之适法性,并同时兼顾国有财产权益。</p> <p>二、预算法第二十三条已修正为第二十五条第一项,爰予配合修正第一项文字。</p>

(二) 从公视到公广集团

为了处理政府、政府投资事业及政府捐助设立的财团法人持有民营无线电视事业的股份,维护媒体自主,并提升无线电频率的使用效益,追求优质传播文化,2006年1月3日立法院通过了《无线电视事业公股处理条例》法案。这一法案的出台致使党政军控股的老无线三台摆脱政府控制,自此台湾电视产业逐步结束官控商营的历史。

《无线电视事业公股处理条例》第三章《公共化无线电视事业公股处理方式》第十二条的规定如下:

(1) 公视基金会应整合公共化无线电视事业资源,推动无线电视数字化环境之建构,有效运用数字频率资源。

(2) 公视基金会应负责公共化无线电视事业播送多元、优质及符合公共利益之节目、频道,兼顾儿童、妇女、老人、残障、特定族群之权益及终身学习之目标,并重视区域均衡发展,必要时设专属频道。

(3) 公视基金会应负责公共化无线电视事业于儿童节目时段,不得插播广告。

(4) 公视基金会应负责公共化无线电视事业播送之节目、广告,不得为政党或宗教团体宣传。

(5) 公视基金会不得将前二条受赠之股份及其股票股利转让他人;公视基金会应将前二条受赠股份产生之现金股利及红利捐赠予公共化无线电视事业。

(6) 公视基金会不得规避、拒绝提供第十五条规定之数据。

(7) 其他为达维护媒体专业自主,追求优质传播文化,提升经营效率,创造公共化电视环境之目的所设之负担。

政府释出股权的台湾电视公司、中华电视公司将进行改制,民营化和公共化是改制的方向。鉴于台湾广播电视业的竞争已达白热化程度,若“三台”全部进行民营化,必将使已经竞争惨烈的市场雪上加霜。同时,随着公共电视的发展壮大和无线电视数字化环境的建构,中华电视公司根据此法案改制成为了公共广播电视台,2006年7月1日同公视一起组成了TBS台湾公共广播电视集团(简称台湾公

广集团)。因为此条例的颁布,台湾电视台进行了局部整合,2007年1月1日,包括为少数民族服务的客家电视台(Hakka TV)、台湾原住民电视台与为海外华人服务的台湾宏观电视台(Hon-guan TV)在内的多家电视台并入台湾公广集团。从此,台湾公共电视基金会由一台发展为五台,从原来的“小而美”向“大而壮”方向发展。立法院于2006年6月30日院会三读通过《公共广电与文化创意、数字电视发展二年计划》,这项高达44亿新台币的建置经费,这项包括高画质电视、行动电视、数字片库建置等在内的关系数字发展和产业生态环境的计划,均由公广集团负责执行。可见新组建的台湾公广集团在数字化时代承担着越来越重要的公共服务责任。

公共电视的发展分为公共电视节目、公共电视台和公共电视制度三个方面。台湾公共电视从单一的电视台到公广集团是一条逐步公共化的道路,这间接说明政府支持以“公共化”来改革台湾无线电视产业,股权反映“民有、民治”,服务则反映“民享”的精神。整体来说,就是将国有商营的电视台,纳入公共广播电视制度的框架。正如台湾政治大学翁秀琪教授所言:新组建的台湾公广集团的使命有两点:第一,平衡台湾有线电视高达85%的渗透率,第二,扩大在公共广播业的公共投资,以提升公共广播的服务和提供多元文化的价值观。

二、台湾公共电视(PTS)政策变迁动因分析

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。笔者在探究数字化时代台湾公共电视政策调整的过程中,不仅要描述其政策内容,更要追问公共电视政策变迁的动因与效果。1997年6月18日台湾《公共电视法案》的颁布与实施成为台湾公共电视台(PTS)成立的法律依据,经过近十年的发展,2006年公共电视发展成为台湾公共广播电视集团(TBS),从“小而美”向“大而壮”发展。笔者将依据台湾社会现状,借助公共政策理论的渐进主义模型分析政策变迁的动因,总结其中的得失,进而探析未来台湾公共电视政策变迁的可行路径。

(一) 社会变革与公共化运动

作为台湾社会公共政策之一的公共电视政策,其政策变迁与特定历史阶段的社会政治变革、经济思潮迭变及媒介技术的进步密切相关。1997年至2006年正处于台湾地区社会公共化运动的高涨时期,台湾公共电视政策变迁顺势而行,致使当世界范围内公共电视走向衰微时,台湾公共电视获得了较大的发展。

1. 社会变革背景及影响

1997年至2006年间台湾的社会变革主要表现为民主化进程加快,这种变革与20世纪70年代的经济起飞和80年代的宪政改革密不可分。70年代台湾地区借助美国经济援助并实施出口导向型发展战略,经济获得高速发展,市场秩序不断完善,私营企业发展,改变了台湾传统的社会分层和社会结构,其中最重要的变化是中产阶级的崛起。中产阶级是一个文化程度高、参与意识强、有独立利益诉求的社会阶层,随着人员的增多、力量的壮大以及社会地位和作用的不断提升,必然会为维护自身利益而积极争取政治权利,台湾的政治结构已越来越不适应民众对民主化改革的强烈诉愿,蒋经国于1986年3月主持召开国民党十二届三中全会,成立政治革新议题研究小组,研究革新方案,并相继采取了一系列措施,包括充实“中央民意机构代表”、解除戒严、开放党禁报禁、实行地方自治法制化等等,这标志着由国民党上层主导的政治革新的全面启动,同时也预示着台湾进行“宪政改革”已成为历史发展的必然趋势^[1]。

自1990年至2005年台湾先后进行七次“宪政改革”,标志着台湾由威权体制向民主政体转型。2000年3月18日,陈水扁当选新一任“总统”,台湾地区实现政党轮替。政治格局和政治生态的深刻改变,直接影响公共政策的变迁。2000年首次民进党执政,对台湾公共电视政策的变迁产生直接的影

响。在1997年前,在制定审议台湾公共电视法案的过程中,民进党“谢长廷版”的意见就与“行政院版”的意见迥异,源于当时力量对比,妥协后通过该法案。2000年民进党的执政便开始按照当时的意愿进行改革,强调公共利益、多元化价值观,将扩大现有公共电视规模作为政策目标。屡次陈述于以下关键性政策文献:2000年《传播政策白皮书》、2001年《无线电视公共化政策》、2002年《台视、华视“一公一民”评估及执行方案》、2004年《电视公共化政策》与《公股处理条例总说明》,以及2005年《无线电视事业公股处理条例草案说帖》。这一系列的主张,结合台湾媒体改革团体的社会活动,致使公共电视法于2001年、2004年先后两度修正部分条文。电视冲破台湾商业化的规制,借助于自由主义经济思潮的强大势力走向公共化。

2. 公共化运动

美国传播学者罗伯特·W·麦克切斯尼(Robert W. McChesney)在《公共广播:过去、现在和未来?》一文中阐述公共广播的当代危机时指出:“随着全球商业媒介系统的兴起,公共广播系统随之衰落。公共广播目前处于防御阶段,他们还没有足够的信心以公共服务的原则为理由与商业媒体进行全面斗争,这种斗争需要动员广大民众才能取得成功。”^[2]在这种时代背景下,面对商业媒体系统高度发达的社会现状,台湾公共电视何以迎难而上获得了较快速的发展?纵观台湾公共电视政策变迁的动因,公共化运动成为重要的推动引擎,成为台湾民主化运动在媒体部门的合理输出。这种趋势恰恰佐证了麦克切斯尼的上述论断:面对商业媒介系统的新秩序,公共服务媒介只有动员广大民众获得支持才有获得成功的可能,这种动员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。

台湾的“公共化”一词最早出现在1995年民进党竞选纲领《给台湾一个机会》中:“三台民营化可能带来财团化,将重蹈恶质流行节目的覆辙……因此三台的改造应着重于‘公共化’”。^①2001年新闻局长苏正平在立法院施政报告中首次公布无线电视公共化政策,首要目标是台视和华视,把政治势力退出“两台”,作为媒体公共化的基础。苏正平在书面施政报告中指出,有线电视崛起后,台湾的各家无线电视台已经逐渐失去其在商业竞争上的优势,新闻局在思考公共化问题时,必须兼顾电视台的经营利益。新闻局选择公共化的无线电视台,首先考虑的是官股仍占大部分的台视和华视。新闻局认为,如果能鼓励这两台以某种策略联盟取代竞争,将有助于扩大市场规模,以降低经营成本。^[3]此政策一出,结合正在审议的《广播电视法》部分条文修正草案,同年底全社会围绕“公共化”发起近两个月的激烈辩论,朝野各方及公民各抒己见。争论的焦点主要是围绕党政军的势力从“台视与华视”退出后如何改革?走向“公共化”还是“民营化”?这原本是一个可供讨论的公共政策议题,然而却因为政党利益的冲突,致使一再拖延。但是随着2003年12月10日?法院三读通过广电三法修正案,党政军势力退出电视台已经迫在眉睫,按相关条文拥有政府股权的台视、华视应于两?内完成释股工作。在历经各方势力博弈后,最终选择政府股份占最多数的中华电视台(政府持有与透过基金会持股共计有74.95%)进行公共化改革,余者将进行民营化运作。这种“一公一民”的结果是无线电视在去政治化过程中,追求媒体改造?想与追求媒体利益观点博弈后的结果,彰显了公共利益与商业利益价值观的逐力。

(二) 渐进主义——历史与量变

美国著名经济学家、政策分析家林德布洛姆(Charles E. Lindblom)在批驳传统理性主义模型的基础上提出渐进主义模型,几经修正与完善,已经成为现实中最可行的政策抉择的方法之一。林德布洛姆认为,政策制定的实际过程并不是一个理性过程,而是对以往政策行为不断的补充和修正的过程。政策制定只是根据以往的经验,在现有的政策基础上,现行政治制度的框架下实行渐进变迁。政策制

① 深度访谈台湾政治大学冯建三教授,地点:台湾政治大学,时间:2007年12月5日。

定者要根据现有的方案、不断变化的环境、以往政策等因素进行局部小范围的调整,进行量的积累与嬗变。渐进主义模型(《图1:渐进主义模型》)表现了政策渐进与变化的动态过程。

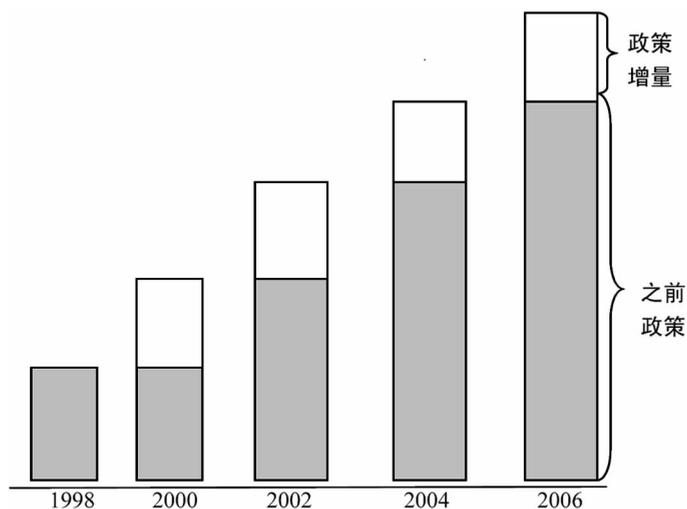


图1 渐进主义模型

渐进模型主要有三个特点:第一,渐进模型要求决策者必须保留对以往政策的承诺;第二,渐进模型注重研究现行政策的缺陷;第三,渐进模型强调目标与方案之间的相互调试^[4]。可见,这种模型是路径依赖而非路径替代,具有保守性、妥协性和暂时性。由于在社会或价值目标上缺乏共识,多元社会中的政府会更容易延续现存政策,亦是减少冲突、保持稳定、保护政治体系自身的重要手法。

1997年至2006年的10年间,台湾公共电视政策并没有因为政党轮替而发生深刻的变革,更多的体现为一种路径依赖,强调政策延续性远远大于政策革新,加上保守主义和现代自由主义等意识形态的影响,形成了政策决策中的渐变主义。台湾公共电视法草案颁布实施以来,由于民主化进程的影响,媒体改造团体的推动等因素,虽然进行了一些调整,但都是局部的改变,并未在其产权结构、治理结构、人事结构和基本的组织等方面发生较大的变化。2006年由单一频道的台湾公共电视台发展为5个频道的台湾公共广播电视集团,从本质上讲是一种政策调整与变迁,因其并未从根本上改变台湾地区商业媒介系统与传统,只是在规模上使公共广播电视得以扩大和发展,丰富了公共广播电视的服务群体与方式。在商业环境主导下的台湾媒介生态中,公共广播电视仍居于从属地位。因此,自1997年公共电视台建立至2006年公共广播电视集团成立,10年的政策变迁多为局部调整和修订,这是一种既定制度框架下的政策继承与路径依赖。即使在政党轮替之前,身处在野位置的某一党派提出较为激烈的改革方案,然而当其获得政权之时,改革方案往往受阻而搁置。这是因为全新的政策具有很大的不确定性,当新的政策无法预计后果,更加保险的做法便是坚持既定的政策。此外,对于处于民主社会转型时期的地区,因改革过程中相互利益间妥协等因素,致使政策渐变主义得以彰显,台湾公共广播电视的政策正是在这种背景与张力下不断演进变迁的。对渐进主义模型的批评归结为一点,就是具有显而易见的保守性:朝着保守的方向来阐释人的主观能动性和有限理性,只注重看起来微不足道的政策目标的制定及其实现,压制了政策创新和具有根本意义的变革。

参考文献:

- [1]张喆.台湾“宪政改革”的演进历程及未来走向评析[J].社会科学论坛,2007(3):54.
- [2][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2004:344.
- [3]陈鹏宇.苏正平:要将台视华视公共化[N].劲报,2001-10-29.
- [4]谢明.公共政策导论[M].北京:中国人民大学出版社,2004:63.