
台灣公共電視的建構與擴大，1990– 2006：學院知識分子、社會遊說與政治 威權的角色與互動

馮建三

摘要

為了更新與推進民主，知識分子必須認真進入媒體場域，運用傳媒，並同時努力改變傳媒的營運機制。當前，主流傳媒業已成為再次封建化的公共領域。若要舒緩此一趨勢，必須注入更多公共產權及經營權的傳媒資源。本文簡短檢視英美學界在這方面的研究成果，回顧其改革傳媒的努力，但重點在於台灣。過去十七年來，台灣也有以傳播學界為主的知識分子，積極從事傳媒改革。對於創建公共電視的政策，學界先是被動與消極參與，後逐漸轉為批評政治當局。從2000年起，運用新形勢，在民進黨取代國民黨，首度成為執政黨的轉型期，學界搖身變成呼籲與倡導擴大公共電視的力量。2006年元月，國會通過法案，擴大公共電視的主張得以局部落實，惟前進的步履還是蹣跚。台灣公共電視的規模擴大後，未來是否能夠有合理表現，仍然未可樂觀。文末從台灣政治系統及學界二個角度，檢討這個格局的形成原因。

關鍵詞：公共電視、學院知識分子、政治權威、社會遊說

馮建三，政治大學新聞系教授，《台灣社會研究季刊》編輯委員。著有《廣電資本運動的政治經濟學》(1995)等六本書及學術論文數十篇，(合)譯《電視：科技與文化形式》(Williams, 1974)及《問題媒體：二十一世紀美國傳播政治》(McChesney, 2004)等十六本書。電郵：jsfeng@nccu.edu.tw

Constructing and Expanding Taiwan's Public Television, 1990 to 2006: Roles of Academic Intellectuals, Social Campaign and Political Authority

FENG Chien-san

Abstract

As the mainstream media has downgraded into a state of refeudalized public sphere, more public media will have to be created in order to alleviate such undesirable tendencies. This paper gives an overview of media reforming activities experienced by Anglo-Saxon campaigners, including many political-economic communication academics. However, the focus of the article is to critically examine how Taiwanese people, communication scholars for the most part, have been re-acting initially to the government's call for setting up a public television channel (PTV) since 1990, and how such a long-term effort has renovated itself into a more pro-active role over the years. They have exploited a new situation arising since 2000, when the Nationalist Party that had ruled Taiwan since 1949 was defeated in the Presidential Election by the Democratic Progressive Party (DPP). Although expanding PTV was what the DPP included in its Election Manifesto, it is only partially fulfilled under DPP's administration in early 2006, with the remaining task still daunting. This article ends with a critical reflection on the respective roles of the state and the academics.

Keywords: public television, academic intellectual, political authority, social campaign

這篇文章先以「前言」說明四個主要概念（公共電視、權威當局、社會遊說與學院知識分子）的指涉。其次是「主體」，又分作大小兩部分。理論的探索部分比較短，用以轉述英語文獻中，有關這四個概念的扼要討論；有關台灣公視的經驗陳述佔了主要篇幅，用以記錄、分析與反省學院知識分子通過社會遊說等方式，與政治權威當局就公視議題的互動歷程。

前言

各國的歷史形構與社會條件不同，其公共廣播電視（廣電）的規模及意義，也就必然有所差異。但作為一種規範價值，公營廣電是比較接近「公共領域」的制度設計、比較能夠扮演傳媒應有的「資訊、娛樂與教育」角色，而不是牟利或政令工具，公共傳媒因此是值得追求之標的。在這個認知之下，因有本文之作，特別是兩岸三地的電視發展過程，雖然有所差別，但近幾年也都在構思、嘗試或建構有關公共電視的論述與實踐。¹

這篇文章所說的「知識分子」並非葛蘭西式（Gramscian）的定義，也就是，雖然人人皆是、皆可為知識分子，惟本文主要用以指稱本職在大學任教的「學院知識分子」（以下簡稱「學知」），另偶爾也兼指側身傳媒機構的記者（媒介知識分子）。「社會遊說」主要指的是，學知通過在報章撰述或在其他傳播媒體現音或現象，向社會大眾傳達其看法與主張，同時也兼指他們通過親身往來，對外演講、座談、示威或向政治人物/單位，表達其看法與主張；「政治威權」則指各政黨，以及政府的行政及立法部門。

「公共電視」（公視）指的是，該機構的產權不是私人持有，經營動機或動力不在於謀取私人利潤（資本積累），但與政黨或權威當局的關係，則較繁複，雖然公視不宜作為特定黨政的工具，較無爭議。公視的營運經費包括政府預算、電視執照費、捐贈、廣告收入或公視商業行為之收入，五者各自佔總經費的比例多寡，對於其節目的產出另有不同的意義。² 最後，規範以上屬性及其經營管理權的來源，則起自行政機關提出，經過立法機關審議通過的法律。公視節目內容的表現，也就是與觀

眾最為攸關者，是否符合公共電視應有的多元、雅俗共賞、創新……的水平，雖很重要，但本文並不細究。這裏亦得表明，公共電視作為一種理念或實務操作，理當持續與擴大，但實際上是否持續，本文暫時存而不論，惟若以舉世第一家公營廣電單位BBC為準，則其持續擴大至2016年已無疑問 (DCMS, 2006)。其次，許多人以技術原因，挑戰公營廣電，指其已無存在價值；惟從另一個方向論述，這也正是理由，說明何以當前技術發達、頻道眾多的年代，更是需要公營廣電 (Goodman, 2004)。

一直要到1998年7月1日，前述定義的公視才在台灣誕生。當日起，財團法人公共電視基金會擁有了頻道，開始播放自製、委製或採購的節目。相較於主要資本主義國家，無論是較早採行公共電視模式而規模較大的西歐、日本或南韓 (1920至1960年代)，或是遲至1968年才創設而規模較小的美國，台灣公視都是晚產的瘦弱兒。並且，當公視開播時，台灣已經有70至80%的家庭裝設了有線電視，這些觀眾平均可以看到80至100個商業頻道；雖然這些頻道的廣告收入，相對於四家無線電視，仍然不多，後者囊括了221億，佔所有電視廣告額 (349億) 的63%。(廣告雜誌，1999年4月：70)

知識與知識分子的問題

先暫時假設有用的知識有兩類。一類是只就專業論專業，至於專業是鞏固或改變社會的現狀與趨勢，並非這類知識的關注要點。另一類知識則更重視知識是不是能夠協助人們啟發智能，而使他們於從質性上改變社會的現狀與趨勢，這或許可稱之為批判的知識。

那麼，據此而提出的研究問題可以是，比如，高等教育學府所雇用的從業人員 (也就是本文所說的學知) 所生產的知識屬性之變化，是否存在一種歷史軌迹，由批判的知識走向了專業的知識？這是班達式的提問 (Bender, 1993)。我們也可以問，這兩種知識難道真是對立的嗎？批判不需要特定的專業知識嗎？這是否是一種錯誤的二分法？(Kramer, 1996) 當然，還有一個對話的方式，在價值選取上，有人 (比如薩依德) 論稱，我們不能讓專業淪落為訓練有素的無能之代名詞，他希望召喚出

更多的批判型知識分子，打破這樣的詭異狀態 (Said, 1994/單德興譯, 1997)。

然而，無論知識能否作此二分，無論是否有個趨向，無論我們是否要在價值上捨此就彼，貫穿這三種關懷之底層的重要事實是，在這個通過媒體中介的世界，知識(無論是哪一種)發生作用的場域，不再只限於傳統的講壇、策論、文書報告等等，而是「媒體場域」也已經是「兵家」必爭之地。關於這個事實，論者已經眾多。比如，有犬儒分子以大量資料作為佐證，認定通過傳媒而廣為人知的「公共知識分子」業已式微 (Posner, 2001/徐昕譯, 2002)。有人則強調，學知的運作常規已經遭媒體邏輯吞併 (Beard & Panese, 1995)。第三種情況是，亦有論者注意到，日常工作專擅於媒體的記者，他們與學知的關係，經常存在一種相互抬舉的關係，但這對於進步的志業並無裨益，智者不取 (Bourdieu, 1988)。最後，為數更多的人則主張，雙方各有進步與保守分子，而自詡進步者應該戮力合作 (Rorty, 1991; Rosen, 1994; Garnham, 1995, 2000, 2005; 徐貴, 2005)。在這樣的心緒與認知底下，英國傳播政治經濟學者高丁 (Golding, 1994) 的批評，值得在此以更長的文字引述。他說，雖然媒體信誓旦旦，自以專業服務、培養讀者的公民素養自居，但事實遠非如此，因為英國報業娛樂化，而公共廣電體系刻正遭受莫大挑戰。在這個情勢下，高丁認為「具有批判意識的社會研究者」的「義務」是「作為時代見證」(witness to history)，而若要完成這樣的義務，研究者必須要有能力，抵擋學院內外對於其獨立探索、發覺社會議題的威脅，包括來自於傳媒對高等教育的不當攻擊。³

高丁從1997年起，也就是保守黨在英國執政17年之後的大選年，開始與英國俗稱質報當中，唯一在價值取向不傾向於保守黨的《衛報》(Guardian)，有不錯的合作經驗，他陸續與同仁狄更 (David Deacon) 等人通過《衛報》，發表了系列相關的研究分析 (Guardian, April 7, 14, 21, 28 of 1997; May 14, 21, 28, 31, June 12 of 2001)。當代的傳媒飽受現代政商及其公關技術的茶毒，但是，這不是說公共領域不再重要，而應該理解為，這個哈伯瑪斯稱之為再次進入封建的公共領域，需要更多具有民主素養與能力的代言人，作其仲介而扮演資訊供輸的功能 (Mayhew, 1997)；高丁等人與《衛報》的表現，應該是符合了這個要求。

知識分子與傳媒改革

當然，傳媒不能只是勇於監督他人。傳媒愈來愈重要，其本身的運作及相關傳播政策是否合宜，同樣必須是傳媒的監督對象。就此來說，《衛報》不但率英國各報之先，早在1986年至今就設置了每周一期的「媒介專刊」，而且它在英國電視政策處於轉捩階段的1960年代後期至1970年代中期，也參與了這個過程。先是1968年，「自由傳播社團」(Free Communications Group) 成立，稍後它與《時間暫停》(*Time Out*) 雜誌社在中倫敦科技學院(1992年後改制為西敏寺大學，Westminster University) 聯合舉辦大會。到了1970年，「七六社團」(76 Group，名字源於英國當時唯一的私有電視台ITV的執照於1976年屆滿) 成立，它抨擊BBC與ITV寡頭壟斷，沒有提供合理的節目製作環境，其成員主張重新檢討電視的財務等問題。

稍後，當中有100多人在《衛報》(*Guardian*, 1970.3.17) 聯名發表長文，〈電視與收音機陷入危機：籲請立刻籌組皇家委員會〉。到了1971年11月則有「第四頻道促進會」(TV4 Campaign)，其間的觀點從改良到革命，通通存在，而與本文所要表達有關係的是，當年英國設有傳媒研究的少數大學，其學知當中，有許多人都參與了改革。無論是里茲(Leeds) 大學的電視研究中心的布倫樂(Jay G. Blumler)、《媒體、文化與社會》(*Media, Culture and Society*) 季刊的創辦人崗恩(Nick Garnham)、後轉任倫敦大學金匠(Goldsmith) 學院的柯蘭(James Curran)，以及李斯特(Leicester) 大學大眾傳播研究中心的哈洛蘭(James Harollan)，他們都投入於相關的論述與遊說。日後膾炙人口、以滿足弱勢少數品味的第四頻道得以創辦，恐怕與這股早期的努力，是有些連帶關係的(Lambert, 1982)。其中，特別是位在倫敦的西敏寺大學的傳播單位之教研人員，或許因為有地利之便，他們通過與工黨的互動，長期與工黨的電視政策，進行對話(Curran, 2004; Freedman, 2003)。成立於1970年代末、英國最主要的基進傳媒改革社團(Campaign for Press and Broadcasting Freedom)(Richardson & Power, 1986)，同樣也經常看見學知的身影穿梭其間。

學知通過傳媒，或經過遊說政治、政黨人物及其它「佈道」方式，訴求媒體改革(包括鞏固與擴大公共廣播與電視的服務)，最近幾年在美國

也相當蓬勃(比如，2003年可說是美國傳媒改革「風起雲湧」的一年，見McChesney, 2004；連美國在內的英語系國家，見Hackett and Carroll, 2004)。當然，知識分子主導或參與傳媒改革運動的事例，並不是英美的專利，亞洲國家也所在多有(比如，泰國的傳播學院人士介入廣電政策的故事，見Siriyuvasak, 2001；南韓的學界與傳媒社運經驗，見Han, 2000; Im, 1998; 林麗雲，2005)。我們對於英美的這類故事所知較多，因此也就相對頻繁轉引，其實也只不過是一種反映與印記。它既反映了我們的認知因英語而同時擴大與受限，也印記著英語的便利及優勢，來自於英美帝國的歷史遺緒。在台灣，學知參與傳媒改革(以創建公共電視台並試圖加以擴大為例)，可以說是啟動自1990年。

坐而言：1992年前學知的公視言說

在台灣較早提及公營廣電體制的人，可能是政大新聞所創辦人曾虛白、曾任新聞系主任與教育部文化局局長的王洪鈞，⁴ 以及李瞻教授，惟持續使用「公共電視」並時常提及BBC，且有較大量講評與論說的人，應該是曾受王之邀請，於1960年代末參與起草《廣播電視法》的李瞻(1973)。起自1970年代初期，他陸續以道德教化的角度，多次通過著作表示，台灣當時的三家電視台是官控商營，對於電視科技的潛能，不單沒有能夠好好運用，並且在利潤薰心的競爭過程，敗壞了社會風氣云云。他主張大的轉向，要求政府創設公視，不播放廣告，但取執照費作為財政基礎。

根據李瞻教授的構想，政黨可以名正言順地主導他筆下的公視。何以如此？原因可能是當時的台灣社會及歷史條件還不成熟，只有國民黨獨大且看不出有任何挑戰者；可能是政黨、國家及公視之間的關係，原本存在著曖昧模糊的間隙，而不是一刀切的明朗？無論原因為何，這個容許特定政黨公然介入，同時要擋人財路(因電視播放廣告而有厚利可圖的黨或其黨羽)的議案，似乎未能引起社會共鳴，也沒有得到執政黨的首肯。

這個情況歷經了大約十年的轉折，本質上並沒有改變。國民黨政府先在1980年初表示，「應在目前三家電視台之外，再成立一家公共電視

台，負責製作沒有廣告的社會教育節目，以配合國家政策與教育的需要」。這就是說，國民黨無意吐出它所能夠分潤的廣告收入，不是要讓三家之一轉為不播廣告，並同時讓營運這家電視台的經費需求，由另二家電視台負責(如同英國「第四頻道」與「獨立電視網」的關係，詳後)，而是要用政府預算，另行成立一家電視台。到了1984年，政府抽取三家無線電視台的部分盈餘，每周製作15小時文宣或政宣節目，使不受廣告的影響，但這些節目仍無償供三台使用。這就是說，就財政而言，這個抽取盈餘的作法只是一種統籌運用，而與重新分配無關。一直要到1990年，本文所定義的公共電視，才正式進入台灣的傳播決策圈。

1990年6月，公共電視籌備委員會成立，設委員22人；9月，籌委會延聘8人研擬公視法草案。其中，分別有11人與7人⁵(也就是過半委員)的本職是大專院校教研人員(學知)。但很快地，同年11月，出現了一種前所未有的情況：半數以上的公視籌委醞釀辭職。他們表示，雖然身為委員，但無法獨立運作；他們無法針對公視的未來，提出專業的建言與研議。因此，既然憂慮自己是新聞局的橡皮圖章，他們遂考慮辭卸職務。

先前，無論是1970年代的廣播電視法之研擬，或1980年時的有線電視之規劃與研究，官方雖都邀集學界參與。不過，就人數而言，都不曾如同公視案，學知佔了一半以上；官學之間也沒有那麼多風風雨雨，而是彼此相安無事(至少未見諸傳媒的報導)。

第二個出人意表的是，原本與執政單位和善的人，群起表達不滿了。前身是國民黨中央幹部學校的國立政治大學，其傳播學院的40餘位專任教師當中，有18人(其中12人來自與國民黨關係尤為深遠的新聞系，更凸顯了其意義)在1992年10月25日，運用行政院移送公視法草案至立法院審議之際，聯名發表了一封公開信，批評行政院，並提出以下主張：

- (1) 人事方面，要求行政院恢復原草案的規範，即由行政院提名董事人選，立法院大會行使同意權，總統任命；
- (2) 財政方面，要求至少應該恢復原草案的規範，也就是公視能獨立提出預算給立法院審議。惟目標應該是，向當時佔有台灣近100%電視廣告收入的三家電視台，徵收無線電波使用費；並可衡量情況，開徵有線電視的地區壟斷權利金，挹注公視營運經費；最後才是政府與其它團體或個人的捐贈。

(3) 主管機關，公視既然是某種行政法人，以不設主管機關為宜，特別是掌管政府宣傳工作的新聞局，並不合適。

該信件傳真至各主要傳媒的次日，旋即得到三家報紙將全文刊登在要聞版(包括國民黨機關報《中央日報》；至30日，再有一家全文刊登)，另有三家改寫或以座談方式呈現。以後見之明來看，這份公開函似乎具有兩項特徵及意義。首先，1990與1991年，也就是政府宣佈將要創建公視的前兩年，學知署名、署本職在報紙所撰寫的評論公視之文章，在所有報紙僅得四篇次。與此對比，這次公開信在五日内，得到了四篇次刊登的機會；另外，據此而來的顯著報導，也有三篇，這不能不說是奇特。何以如此？合理的推測是，「新鮮」是新聞價值之一，學知以「違反」傳統認知的面貌、並且不是個人的隨興行為而是思考後的集體意志，構成了新聞價值。其次，《中央日報》以黨報的身份刊登這個訴求，若非黨對傳媒的約束或控制已經減弱，應該就是該議題所具有的公共性，多少超越了黨派之見；再者，學院訴求多屬溫和且僅止於原則宣示，還沒有涉及實質與利害損益的衝突，於是也就仍在執政黨的接受範圍。

另外，應該說明的是，由於台灣第一個反對黨成立於1986年，兩年後肆行近40年的戒嚴法廢止，這些都提供了言論自由尺度轉向寬鬆的條件。歷來被視為與執政黨親近的學術單位，此時願意以其專業認知，集體提出與執政黨並不相同的主張，或許可以放在這個背景中，加以理解。

起而行：學知展開遊說，1993-1997

表態之後，這些學知的部分學生在次(1993)年春成立了「學生公視觀察團」，部分學知也開始與學生團體及其他人合流，繼續推動立法。他們在6月擴大為「公共電視民間籌備會」，積極展開遊說並在半年內，在立法第一階段裏，取得了兩項重要的記錄(不能說是「成果」，因三年後又被翻案了，見後)。

先是1993年7月12日，前述公開函的第一項訴求不僅通過立法，而且因為學知及在野黨對執政黨極端不信任，以致有了相當繁複的人事甄選設計，超越政黨政治已經有了更長遠歷史的西方國家。⁶ 當天，11年後

出掌行政院院長、彼時是在野黨立法委員的謝長廷擔任審查主席，通過了民進黨與新黨兩個在野黨皆贊成的公視法第十三條。它規定，公視董事會由15至19人組成，產生方式是，行政院先推舉11名專業人士，組成公視提名審查委員會，然後提審會公開徵求董事人選，並在公告一個月後，自全部候選人名單中，選出兩倍於法定所需人數的候選人，再次公告周知一個月以上，接受公評。最後才從被選出的董事候選名單中，推薦定額人數，由行政院提交立法院逐一同意，提請總統聘任。(中國時報，1993.7.13:1；聯合報，1993.7.13:3)

接著是11月8日，過程如同前役。在立法過程，學知也全程在現場觀察。公視法第二十五條通過了，它規定公視的收入有八種，其中兩種分別是取自三家無線電視10%，及有線電視系統1%的營業額(不是盈餘)。依照最保守的估計，三家電視台佔1994年台灣總廣告收入(約700至800億)的三分之一強。扣除廣告代理商的佣金後，三台仍得150至200億，假使提交一成(也就是15至20億)給公視，三台仍可維持相當的淨利潤(至少一年6至10億)。(中國時報，1993.11.9:5；廣告雜誌，1995年5月:52)

該條文並非沒有道理，也不是沒有前例可循。美國前聯邦傳播委員會主席，說出「電視只不過是跳出圖像的烤麵包機」(toaster with pictures)的法勒(Mark Fowler)，曾寫一篇論文，廣為引用。其間，他認為美國的電視規範，應該放棄公共信託模式，改採電波拍賣制。但是，該論文的最後五分之一與他主張的市場取向，截然不同(Fowler & Brenner, 1982; Brown, 1994)。這裏，法勒認知了私有而以利潤為營運動力的商業電視，必然出現市場失靈，也就是這樣的電視機構必定不願意製作某些類型的節目，他因此主張拍賣電波的收入，可以補助這些節目的製播。這個構想，美國至今未曾執行，然而，英國早就有了實踐的經驗。1982年底開播的第四頻道(Channel 4, C4)與「獨立電視網」(Independent TV, ITV)，二者的財務關係，正是這樣的設計。C4的產權公有，責任在於滿足當時公有的BBC兩個頻道及私有的ITV一個頻道所不能服務的品味，C4只須依據創台宗旨提出預算，無須自籌經費，為了不讓C4與其競爭廣告收入，同意C4提出的預算由ITV供應，但交換條件是C4不能自己銷售廣告，而必須由ITV代理。這個關係到了電視環境大幅改變的本世紀，才有較大的調整，但雙方競取廣告收入的關係，仍受法規節制。就台灣來

說，雖然三台是商業控制，但經營權力掌握在國民黨政府，於是，三台獨攬的電視利潤，就分作了兩個部分。其一充作私人特權、國民黨與國庫所有，表現為暴利，亦即至1990年代初期，三台利潤長年超過各行業的平均利潤甚多（莊春發，1993），其中一小部分用來籠絡三台員工，表現為其高額薪資。其二是三台付給國民黨政府（特別是在選舉期間）的政治租金，表現為政治新聞的偏頗，及晚間九點等若干時段，用以播放文宣教化節目。

無線電視年營業額10%作為公視經費來源之一，假使真能通過且執行，那麼，三台總利潤不變，卻已分作三份。第一部分，也就是部分利潤（折合年營業額的十分之一），由公視代表運用。剩下的部分是，三台業已降低的利潤額度，以及政治租金；後者多則前者少，前者多則後者少，是一種競爭關係。這個時候，員工的集體組織不能不面對新情勢，是以比較可能集體向三台的經營單位施加壓力，一方面改善其經營效率，同時減低向國民黨政府給付的政治租金額度，最後並有取消的可能（也就是新聞的偏頗減至最低）。

但很諷刺卻也可說必然的是，正由於這些成果「過度」進步，反而使得公視的立法遲滯不前。掌控國會約七成席次的國民黨開始拖延，而代理學知提出主張的民進黨，除了力量不可能主宰法律條文的內容外，其實也不曾認知公視的價值。民進黨阻卻國民黨的消極動能，多於研擬公視對案的積極努力，甚至，該黨另有資深立委蔡同榮等人為了私益，連手國民黨委員，在原經費條文通過三年多後的1996年12月13日，刪除了十分之一這個款項。然後，到了1997年4月16日，國民黨突然表示將廢棄創建公視。不料，此話一出，竟至引來輿論大肆抨擊。比如，《聯合報》在17與18兩日之內，刊登了11則新聞或評論，包括兩篇學知的批評；該報18日社論甚至說，「公視淪亡」就是明證，顯示「我們已經喪失設立社會公器的能力」。另有「公共媒體催生聯盟」⁷再至立院遊說；傳播科系師生也到立法院舉辦活動；因病退休已十多年，任內最早提案創辦公視的前行政院長；以及任內開始籌辦公視的前新聞局長，通通都接受訪問，表示支援建台。經此意外轉折，沈寂已久、形將覆亡的公視法草案，才又重新回到前台，並在5月31日三讀通過。只是，這個時候不但十分之一的條款已經刪除，經費也遭削減過半；公視創台第一年僅有12億政府編

列，並且，該年度預算還要逐年遞減一成（後修法，遞減至9億後，不再刪減）。人事方面，回歸由行政院提名董事，但由立法院依政黨比例推舉委員會，逐一審查獲提名人後，送請行政院長聘任。

從1990年初至1998年7月1日（開播日），歷經八年有餘，國民黨有效掌握民意機構，兼取行政權與立法權，卻無法順利接生自己播種的公視。最後，執政黨無法完全控制公視的人事，而公視的規模也僅存原初構想的二或三分之一。對於一個威權當局來說，這誠然是其倡導公視之初，始料未及，另就學習介入公共政策的學知而言，究竟他們是壞了公視大業，還是使得公視得以虎口餘生的程咬金呢？相同地，這也是行動者介入之際，無法預見，從而不能回答的問題。

抓緊擴張公視的機會：2000年至今

公視開播後，由於起步太晚、規模太小，致使收視率低於1%，惡化已經多年的台灣電視環境，無法為此而有任何起色。其中的一個指標是，1999年12月1日，中國電視公司董事長鄭淑敏女士在許多家報紙，刊登了半版的沈痛心聲：

近年來，國內電視上充斥辛辣、重鹹與刺激的暴力與色情節目，就連電視新聞也經常以聳動、煽情、擴大矛盾的方式報導，攝影及文字記者穿梭於災難、犯罪現場，無視於救災及搜證的需要，甚至詳盡描述犯罪手法，引發多起模仿相關情節的犯罪案例，對兒童、青少年，甚至整體社會風氣造成負面影響，引起各界對電視媒體角色的質疑……所有的電視人變成「蛋白質」（笨蛋：相信節目排行榜有意義，白癡：去附和追逐節目排行榜的爛規則，神經質：成天為節目排行榜雞飛狗跳）的行徑……

這段話語傳達了新聞從業人員的哀號與憤怒，同時也表徵了社會大眾對於電視的不滿。在這樣的背景，次（2000）年登場的總統大選五組候選人之一陳水扁推出了15種競選藍圖，包括《公民社會的傳播媒體政策藍圖》。這份藍圖是至今已經舉辦三次的總統大選之中，唯一廣泛就台灣傳媒環境提出改革意見的一次，其中有關擴大公視的文字是這樣說的：「目

前台灣的無線及有線廣電體系的重大特徵是，除少數國營或公營媒體，全部以廣告作為主要收入，競爭激烈，表現不佳，台視與華視……由政府持有相當股份……合宜的政策應該使台、華視……與公視自作協定，分工負責，在相同時段設計不同類型的節目，服務觀眾。因此，有關台、華視的未來，應該……增加台視與華視的國有股權成數……」。

陳在3月當選後，15組撰寫競選政策的學知，僅有傳媒藍圖的人沒有鬆懈，而是迅速集結，組成「無線電視民主化聯盟」（無盟），提出了「台視華視公共化」的主張。理所當然，學知因為陳當選而取得有利的發言與行動位置，他們開始通過書寫、講演、遊說與廣告刊登等形式，推進這個主張（林麗雲，2003）。這些學知從陳當選（2000年3月）至晚近（2006年3月）總計6年多，歷經一個比較明顯的轉折階段。

2002年10月10日，無盟歷經暑期的討論與形勢研判，決定採取更為明確的行動，藉以宣示並表達繼續投入媒介改革的意志。無盟購買了《中國時報》五版的半版篇幅，刊登廣告：「我們不再容忍！無盟對陳總統與行政院延宕媒體改造承諾的聲明」，同日並舉行「譴責陳總統及行政院延宕媒體改造」記者會。該千字聲明記載了無盟成立兩年的作為，藉此明示學知及社運人士已經盡力綢繆，但對行政部門的不行動，已經沒有能力施加有效壓力。該聲明針對行政部門而針砭，原因是部分朝野立委對無盟的遊說，已經有了正面反應，欠缺者在於行政怠惰。聲明最後也說，「我們沒有興趣說『那美好的一仗，我們已經打過』。因為，我們不會離開台灣媒體改革的運動場。」，這就預示了無盟解組後的行動。

2003年5月4日，無盟名逝實存，原班人馬大致維持不退，並且加入了更多學知、學生及社會活躍分子後，組成了「媒體改造學社」（媒改社），開始了另一波密集的朝野與社會遊說、研究案⁸及書報雜誌的時論寫作，以及在全台播音的教育電台製播節目。此時，固然擴大公視還是其主要訴求與重點工作，但針對其他各種傳媒事務的發言，舉凡政府對傳媒內容的不當干涉、傳媒的表現、置入行銷、記者工作權益……等等，也都已經納入其關注的對象。

無盟與媒改社這兩個以學知為主的社團（稍後又加入了台灣媒體觀察教育基金會）取得的成績，主要是轉換了有關電視改革的框架與修辭。

最大的一個轉向是，先前談及三台改造的用語是「負面表列」，是「黨

政軍」(分別指國民黨、政府與國防部控制的中、台與華視)退出三台。如今已經是「正面陳述」「公集團」電視，是至少要讓華視公共化、是公共電視集團能否真成立、又是否能夠有效運作的問題。這個轉向起於2001年10月，民進黨政府主管這個政策的新聞局長宣佈，台、華視要公共化，次年春的新任局長表示要一公一民(私)。到了2004年6月，新聞局挪用了媒改社的用語，說是要建立「具有民營活力的公集團電視」。然後是2005年，一方面延續了公共廣電集團的說法，後又在8月24日由行政院宣佈，將以特別預算92億，先在2007與2008兩年讓公視增加4個電視頻道，另把華視變公視二台，此外，還要另設4個廣播頻道。⁹2006年1月3日，立法院在外界壓力及政黨妥協下，三讀通過了《無線電視事業公股處理條例》，確立了華視公共化、台視早期影音資產公有化，以及原住民、客家與宏觀電視(海外僑胞電視服務)自2007年起由公視負責製播，不再每年招標。¹⁰

其次，特別是關於是否要創建公視集團的認知，有了更多的澄清。先前，輿論或立委經常從財政、科技、政治等角度，反對作此建設。他們認定，政府預算已經赤字連天之下，並無餘款從事；在數位時代，頻道數量龐大，已經足以服務不同的多元需要，要公視何用？況且，公視容易陷入執政黨之控制。如今，相比於動輒十億、百億的所謂文化創意產業或高教……之投入，區區數億投入電視，實在只能是小巫；台灣數位電視的進展有限，部分因素是公或私部門，投入於相關內容的產製，均有不足，這就延遲了從類比轉型至數位的時程。執政黨的一些舉措也讓在野黨瞭解，私有而財團化的電視，更容易為了討好當道，以致偏頗。此時，在野立委反而說了「在華視未完成公共化前」，公視不予增加經費這樣的話了(2005.8.25的《中國時報》A2、《聯合報》A6)。在賦予公集團電視成立的法律案通過後，反對黨立委進而撰文，擔心「行政院未列明財源……將會拖垮公視、毀掉華視」了(《聯合報》，2006.1.14：A15)。

換言之，若要符應其公集團電視的說法，行政部門至少應該完成兩大項工作，但至2006年春，仍然還沒有完全實現。第一，華視仍有25%股權為私人持有、其營運自2002年起已見赤字。若要公共化，政府得編列預算購回民股，也得另編年度經費，補助華視的營運。否則，華視與公視合併後，固然可以因為規模稍擴大而分享資源，但藉此而取得之效

益，尚不能彌補華視的虧損；何況，產權公共化之後的華視，若要改善節目質量，必然也需要減少對廣告的依賴。第二，從2006年7月1日起正式要與公視合營的華視，以及2007年起即將委託公視經營的原住民、客家與僑務等三個行政院委員會的電視資源（合計一年8至9億左右，相當於公視一年的政府預算），究竟如何合作，如何避免組織文化的差異，導致結合的失利？整併的工作若要取得成效，這些都是無法迴避的問題。

結語：檢討與反省

如果擴大公共電視是應該追求的價值，也是執政黨在野時所宣示的價值，為什麼民進黨政府上台後，決而不行、行而不果？就邏輯上來說，除了私有化浪潮的時代背景對公視的成長不利之外，可能的理由似乎來自兩方面：

(1) 行政政務及官僚體系的能力與惰性使然，致令政權轉型初期的公共政策，有了更多的遲緩現象，擴大公視的課題，僅為其中之一；¹¹

(2) 學知及社會力量嫌弱，無法有效監督當選者落實其競選政見。又因公共廣電進入台灣時，不但太晚（1998年，已經有近百商業電視頻道，與觀眾鎮日生活在一起），且規模太小（年度預算比香港電台還低約10%），致使這個微薄的力量，更難有效提倡公視的（潛在）價值。

以下繼續推演這兩個因素。

台灣的廣電法到1975年、電影法到1983年才制定實施，距離國府東渡來台已經26與34年；新聞局作為主管單位，既掌管傳媒政策，也負責國內外宣傳，等於能夠有效執行（黨意），號令傳媒遂行文宣的需要。過度遲緩的傳媒立法，以及政府職能的混淆，足以說明國民黨執政時期，多是便宜行事，以傳媒為工具，未曾認真看待傳媒。既然行政長官的短期需要，多於長程的理性評估，文官系統研擬及有效執行相關政策的機會與能力，不能不為之萎縮。到了傳媒而特別是廣電頻道隨技術變化而激增的1990年代，雖然更需要政策導引，但國民黨掉以輕心、不以為意的慣性，更加明顯。1990至2000年間，國民黨主政的行政院，更易了六人次的新聞局長，適足以印證前述慣性；在民進黨方面，其更替之頻

繁，不遑多讓，實有過之：2000年5月至2006年春，總共歷經了七任新聞局長！¹²

陳水扁或民進黨對於公共廣電體制的價值，雖比國民黨有較多的表達與宣示，但並沒有真正的體認與承諾。陳及曾任行政院長的謝長廷，以及民進黨1996年的競選黨綱，都曾經提出廣電公共化的主張，但由於歷來這些主張未曾經過民進黨的內部辯論，也就不能普遍為其各級從政黨員認知。何況，台灣各級選舉至今，很少以公共政策作為重要的選票訴求，是以減損了各政黨研擬民生公共政策的意願。民進黨入主後，雖然增加了對於電視的政府支出，先後在2004與2005年7月開播客家語及原住民電視頻道，但這些基於身分認同而增加的公部門投入，剛好又是短線作為，再次暴露了政治系統至今也沒有意願或能力提出合於邏輯、且能持之以久遠的傳播政策。¹³

其次，作為市民社會一部分的學知，對於台灣公視的成軍與(有限且還未完成的)擴大過程，產生了什麼作用？

學知有意識地持續投入了十多年，使得私有化浪潮沒有全盤席捲台、華視。但學知畢竟只是「作梗」，不是主導主流意識形態的力量，他們雖然與官僚體制打交道，卻並沒有能力將自己的價值，成為官員的信仰，增長中的台灣公視，日後是否能夠有燦爛的遠景，仍然無法預期。再者，學知雖然是不可或缺的改革動力，但若沒有偶然的因素或際遇，仍難以成事，試舉兩個例子。第一，陳水扁第一次競選總統時，聲勢並不看好，具有政策研擬能力的政治伙伴¹⁴於是願意嘗試，想要通過推出公共政策，提升社會的支持。陳於是成為2000年總統大選時，唯一推出國政藍圖的候選人。再者，該藍圖竟包括了傳媒部分，且能如期出版(藍圖當中，有若干本並未推出)。陳當選後，學知得以趁勢而起，在論述上，取得執政單位不能否認的正當性基礎。第二，國民黨政府投入資源於宏觀電視，民進黨政府挹注原住民、客委會電視資源，不起於學院人士的催促，而應該說是黨政力量的角逐結果(宏觀衛視試圖與中國央視九台競爭海外觀眾；另兩台的起因已如註13所述)，但這卻給予機會，使學知得以提出要求，讓公視納進這些電視資源。

要有合宜的、名實相符的公共傳媒(電視)，若僅由下(社會運動分子或知識分子)發動而無上(政府官僚體制)的配合或呼應，是不容易成功

的。但這不是說，由下而上失去了意義；而是說「在下」的人有此認知後，可以更為釐清自身行動的可能意義，從而讓自身的行動，找到比較準確的目標。以台灣來說，這個目標分作兩個層次，一是阻止轉型的台、華視成為私人財產以致於不可能公共化；二是要責成公共化的「名目」符合公共的「實質」。至2006年初，第一目標是達成了，但第二目標若沒有合理完成，則未來第一目標都還可能喪失。

以上言說，不在否認(學院)知識分子的努力之必要，而是要將知識分子放在促成變動的環境與架構中，求其真實的、適合的位置，庶幾知識分子能夠將自己的付出，恰如其份的定位或掌握，既不托大自負也不妄自菲薄。這個態度與認知，對於知識分子與外界更多的進步力量，相互呼應與結盟，應該會有裨益。知識分子的重要工作在於提出、說明、分析與倡導價值，使其普遍且深入，若能如此，則社會的進步志業，將可如同沒有指揮的交響樂團，自發演奏，進而得到較大的共鳴與實踐機會。

參考文獻

- 李瞻(1973)。《比較電視制度——兼論我國電視發展之方向》。台北：政治大學新聞研究所。
- 林麗雲(2003)。〈坐而言，起而行：無盟的實踐〉。《台灣社會研究季刊》，第50期，頁145–169。
- (2005)。〈威權國家與電視：台灣與南韓的比較〉。《新聞學研究》，第85期，頁1–30。
- 徐賁(2005)。〈論「公民新聞」〉。《文化研究》，第五輯(頁153–168)。桂林：廣西師範大學出版社。
- 曾虛白(1968)。〈三民主義大眾傳播制度的研究〉，收於氏著(1978)《舊釀新焙》(頁140–153)。台北：文史哲出版社。
- 馮廣超(2005年4月)。〈產業化後呼喚中國電視的公共化〉。《傳媒透視》，頁8–10。
- 莊春發(1993年4月)。〈電視媒體市場面面觀〉，「媒體改造與自由民主」研討會論文，台北：台灣教授協會。
- 鄧忻忻(2004年10月26日)。〈公共廣播發展思考——西方公共服務電台啟示〉。取自中廣網北京，www.cnradio.com/home/column/2004gflt/zxbd/200410260538.html。

- Bender, T. (1993). *Intellect and public life: Essays on the social history of academic intellectuals in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Beard, P., & Panese, F. (1995). From one galaxy to another: The trajectories of French intellectuals. *Media Culture And Society*, 17, 385–412.
- Bourdieu, P. (1988). *Homo academics*. Oxford, UK: Polity.
- Brown, D. H. (1994). The academy's response to the call for a marketplace approach to broadcast regulation. *Critical Studies in Mass Communication*, 11, 257–273.
- Curran, J. (2004). The rise of the Westminster School. In Calabrese, Andrew and Colin Sparks (Eds.), *Toward a political economy of culture* (pp. 13–40). Lanham, MD: Roman & Littlefield.
- CEC (Commission of the European Communities). (1996). Policy issues arising from telecommunication and audiovisual convergence. Brussels, Belgium: DG XIII.
- Cheung, A. B. L. (1997). Reform in search of politics: The case of Hong Kong's aborted attempt to corporatise public broadcasting. *Asian Journal of Public Administration*, 19(2), 276–302.
- DCMS (Department for Culture, Media and Sport). (2006). *A public service for all: The BBC in the digital age*. Retrieved March 23, 2006, from http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/14_03_06bbc_whitepaper.pdf.
- Etzioni-Halevy, E. (1987). *National broadcasting under siege: A comparative study of Australia, Britain, Israel and West Germany*. London: Macmillan.
- Fowler, M. S., & Brenner, D. L. (1982). A marketplace approach to broadcast regulation. *Texas Law Review*, 60(2), 207–257.
- Freedman, D. (2003). *Television policies of the Labour Party, 1951–2001*. London: Frank Cass.
- Garnham, N. (1995). The media and narratives of the intellectual. *Media Culture and Society*, 17(3), 359–384. 亦收於 *Emancipation, the media and modernity: Arguments about the media and social theory*. (2000). Oxford; New York: Oxford University Press. (李嵐譯 (2005) 。《解放、傳媒與現代性》。北京：新華。)
- Golding, P. (1994). Telling stories: Sociology, journalism and the informed citizen. *European Journal of Communication*, 9, 461–484.
- Goodman, E. P. (2004). Media policy out of the box: Content abundance, attention scarcity, and the failures of digital markets. *Berkeley Technology Law Journal*, 19. Retrieved December 21, 2005, from <http://ssrn.com/abstract=590425>.
- Kramer, L. (1996). Habermas, Foucault, and the legacy of enlightenment intellectuals. In L. Fink, T. L. Stephen, & D. M. Reid (Eds.), *Intellectuals and public life: Between radicalism and reform* (pp. 29–50). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hackett, R. A., & Carroll, W. K. (2004). Critical social movements and media reform. *Media Development*, 1, 14–19.
- Han, D.-S. (2000). The middle classes, ideological intention and resurrection of a progressive newspaper. *Gazette*, 62(1), 61–74.
- Im, Y.-H. (1998). The media, civil society, and new social movements in Korea,

- 1985–93. In Kuan-hsin Chen (Ed.), *Asian Cultural Studies* (pp. 330–351). London: Routledge.
- Lambert, S. (1982). *Channel four: Television with a difference?* London: BFI.
- Mayhew, L. H. (1997). *The new republic: Professional communication and the means of social influence*. UK: Cambridge University Press.
- McChesney, R. (2004). 《問題媒體：二十一世紀的美國傳播政治》(羅世宏、魏环、唐士哲、馮建三、林麗雲、王菲菲、王賀白譯，2005)。台北：巨流。
- OSI (Open Society Institute). (2005). *Television across Europe: Regulation, policy and independence*. 本書紙本推出四冊(合計1662頁)外，可於以下網址下載(2005.10.20) http://www.eumap.org/topics/media/television_europe.
- Posner, R. (2001) 《公共知識分子：衰落之研究》(徐昕譯，2002)。北京：中國政法大學出版社。
- Richardson, A., & Power, M. (1986). Media freedom and the CPBF. In J. Curran et al. (Eds.), *Bending reality: The state of the media* (pp. 195–212). London: Pluto.
- Rorty, R. (1991). Intellectuals and politics. *Dissent, Fall*, 483–490.
- Rosen, J. (1994). Making things more public: On the political responsibility of the media intellectual. *Critical Studies in Mass Communication, 11*, 363–388.
- Said, E. (1994). 《知識分子論》(單德興譯，1997)。台北：麥田。
- Siriyuvasak, U. (2001). Regulation, reform and the question of democratising the broadcast media in Thailand. *Javnost/Public, 8*(2), 89–108.

註釋

1. 在中國談論這個主題，雖不容易，但一般介紹文字之外，郭鎮之、孫旭培等人都已提及中國的廣電乃至於報紙改革，可以借鏡公共廣電制度。鄧忻忻(2004)發表的講演可能是比較貼近實踐的闡述；馮廣超(2005)則對中央電視台頻道之一改為不播廣告的公營體制，提出了看法。香港電台有兩次較大且外顯的轉型討論(第一次起於1984年左右，詳見Cheung, 1997；第二次起於2005年夏，仍在進行，見<http://www.rthk.org.hk/special/psb>(上網日期：2006年3月20日))。
2. 特別談及不同國家(澳洲、英國、西德與以色列)之政府與公視關係者，見Etzioni-Halevy (1987)；有關1990年代歐洲14國，及廿一世紀初20個國家之公視與政府關係及公視收入來源之最廣泛調查，分見CEC (1996) 與OSI (2005)。
3. 高丁在這裏的一段記述，說得相當有意思。他先引述倫敦《泰晤士報》(*The Times*) 與《每日電訊報》(*Daily Telegraph*)，指兩報分別說「各級學校教導社會學的結果，正在傷害英國工商業界的活力，原因是這些教學的內容，在於誘發學生產生反商情結」，以及，「英國每年有二十五萬人接受訓練，在學習

當代社會學以後，變成了具有批判力的潛行破壞者」。高丁將這些負面抨擊當作恭維，他的回答是，「就在這些報紙這麼說之後數年，目前這樣的人更多啦，很高興我能這麼宣佈。」（“I am delighted to say it is a lot more now.”）

4. 感謝評審乙指出，「在1950年代，曾虛白奉蔣中正命赴美考察，返國後也寫了萬言之報告，詳述電視此一新科技之潛力和其將來之角色。細節已不記得，但曾虛白之報告似可為台灣公共電視論述之濫觴也。又，在1973年前，當時的教育部文化局已注意公共電視，可參考1969/1970 (?) 年文化局出版之《美國聯邦傳播委員會之研究》。任文化局局長之王洪鈞在回憶錄或亦會提及次事？」據此，筆者搜尋約曾、王著作約10本。可能是圖書館蒐藏不完整，未見這些著作提及評審乙所稱文書，惟曾虛白(1968: 150-151)最晚在1968年5月5日在政大講演時(也就是文化局展開立法之前一年)，已明確表示，「三民主義政制中的大眾傳播事業皆應公營……切勿誤會公營是國營或政府營。這個公，是不帶政治色彩的社會大眾，故其權力的構成重心於民意代表，地區人民代表，職業團體代表以及最孚眾望的社會名流及法學權威。政府代表亦應參加，但不處指導地位祇作聯繫與疏導解釋工作……先進國家除美國外電視皆為公營。」
5. 謝謝評審委員甲，原稿漏計一位博士生，現已補正。
6. 以後見之明視之，這樣的要求在當時乃至於現在的台灣，能否順利執行，不能說沒有疑問。
7. 該社團於1996年10月21日成立，訴請立法院及北市議會儘快通過公視法與臺北公共電台辦法。成員與前文所提「民間公共電視籌備會」與後文的「媒改社」，部分重疊，其運作在公視法通過後(1997年5月31日)，似已停止，見諸報端的最後一則新聞是1997年6月1日《中國時報》。
8. 這個時期最重要的是研究案，是由程宗明、魏玠與管中祥等媒改社成員參與的台北大學團隊所完成，由新聞局委託的《研訂無線電視公共化執行條例(草案)暨修訂公共電視法研究報告》(2004年4月)。
9. 該特別預算應很難得到在野黨支持，筆者的分析與意見另見：<http://www3.nccu.edu.tw/~jsfeng/ptv2006a.doc>。
10. 這段期間的動態及最新進展，可參見媒體改造學社的網址：<http://www.twmedia.org>。
11. 民進黨執政後，僅得行政權，未能同時佔有立法院席次半數(以上)，也就是俗稱「朝小野大」。惟就擴大公視之議，學知在遊說過程中得悉，在野立委原先雖反對，但部分已經轉為支持或不反對。
12. 評審甲認為，「這七位新聞局長分屬民進黨內部不同派系……對於公共化政策無法確實、一貫地執行，也有相當大的影響」。此說有些道理，惟明顯支

持公共化政策者，似乎僅有第二任局長蘇正平（2000年10月至2002年1月），而蘇與民進黨各派系，關係似乎較淺。

13. 民進黨政府一年投入約六億，辦理客家與原住民電視頻道。額度不高，卻是公視經費的三分之二。英國廣電協會（BBC）與澳洲廣電協會（ABC）服務所有英國與澳洲人，英澳也另設置了少數族裔的電視頻道（威爾斯第四頻道，SC4）與特殊廣電服務頻道（Special Broadcasting Service, SBS）。SC4的2004年政府撥款是0.86億英鎊，BBC的2004年執照費是29.4億英鎊，其中2/3，也就是19.6億用在電視，二者比例大約是1：23。澳洲SBS與ABC在2003–2004年的政府撥款分別是澳幣2600萬與7.2億，比例大約是1：28。（以上資料取自前述四個傳媒單位的年度報告）對照台灣與英、澳，輕易可以看出，台灣對於少數族裔的「相對慷慨程度」，超越國際水平甚多。何以如此？也許仍是選舉考量：對特殊性的訴求（客家人與原住民相對於所有台灣住民），有助執政者贏取選票，或通過政治正確的文宣，助長本身聲勢。公視是普遍服務，反而不容易因等差而有選票或形象的加分作用。
14. 是誰建議陳水扁推出國政藍圖，並不清楚。但主持該藍圖寫作隊伍的人是林嘉誠，他曾任陳水扁的副市長，先前則是東吳大學社會學系教授。

鳴謝

筆者謹在此向兩位匿名評審致以深切的謝意。本文約有5%發表於中國大陸刊物《新聞大學》的2004年春季號（頁82–85）；初稿曾於2005年11月18日在武漢大學與美國伊利諾大學合辦的「中美媒介生態與媒介改革」國際學術會議宣讀。