

追求共好

— 新世紀全球公共廣電服務

Public Service Broadcasting



目錄 INDEX

〈序〉

公共廣電機構對社會和諧的光合作用 / 陳春山 06

追求美好的力量 / 胡元輝 08

編輯說明 11

導論 12

亞洲

26	香港 Hong Kong	RTHK
32	印度 India	Prasar Bharti
38	日本 Japan	NHK
44	韓國 Korea	KBS
50	韓國 Korea	MBC
56	蒙古 Mongolia	MNPRTV
60	新加坡 Singapore	MediaCorp
66	台灣 Taiwan	PTS
72	泰國 Thailand	TITV & Channel 11

大洋洲

78	澳大利亞 Australia	ABC
84	澳大利亞 Australia	SBS
90	紐西蘭 New Zealand	TVNZ
94	紐西蘭 New Zealand	Māori Television Service

歐洲

100	比利時 Belgium	VRT、RTBF & BRFB
106	丹麥 Denmark	DR
110	芬蘭 Finland	YLE
116	法國 France	France Télévisions
120	法德 France&Germany	ARTE
124	德國 Germany	ARD
130	德國 Germany	ZDF
134	德國 Germany	DW
138	愛爾蘭 Ireland	RTÉ
144	義大利 Italy	RAI
150	挪威 Norway	NRK
156	荷蘭 Netherlands	NOS
162	波蘭 Poland	TVP
166	西班牙 Spain	RTVE
172	瑞典 Sweden	SVT
178	英國 UK	BBC
184	英國 UK	C4
190	英國威爾斯 UK	S4C

北美洲

198	加拿大 Canada	CBC
204	加拿大 Canada	APTN
208	美國 USA	PBS

其他各洲

216	歐亞	土耳其 Turkey	TRT
222	拉丁美洲	智利 Chile	TVN
226	非洲	南非 South Africa	SABC

〈附錄〉

附錄一

全球主要公共廣電服務機構經費機制與經費數額彙整比較表	234
----------------------------	-----

附錄二

全球主要公共廣電服務機構治理機制彙整表	240
---------------------	-----

附錄三

全球公共廣播電視產業研究發展重要報告彙整	242
----------------------	-----

附錄四

全球有關公共廣播電視事業之主要研究中心及觀察機構	246
--------------------------	-----

附錄五

全球有關公共廣播電視事業之定期研討會	249
--------------------	-----

〈序〉

公共廣電機構對社會和諧的 光合作用

公視這本「追求共好—新世紀全球公共廣電服務」專書，將全球主要公共廣電機構，其成立背景、治理機制、服務內容及數位化與新媒體發展等作了完整詳盡之介紹，從中可觀察各國成立公共廣電機構之背景、營運治理模式、普及狀況雖有不同，但對社會公民服務之角色卻是「有志一同」！

公視在1998年開播初期，民眾對公共媒體的存在價值仍有許多質疑的聲音，在邁向第10年的公視，以優質多元的節目品質驗證了社會的期許。除了加入商業營運模式的華視，還納入客家、原住民族電視台及宏觀等頻道，成為服務面向更廣的公廣集團。台灣媒體環境在政府各項媒體政策下愈見公廣集團的獨立自主、清新公正是「一項對社會和諧的投資」（參照英國內政大臣支持S4C成立之呼籲）。

在世界各國公共廣電機構轉變及改革之寶貴經驗中，公廣集團必須快速適應改變、調整創新，方可在快速進步的傳媒環境中站穩腳步，並引領前進。因此公廣集團的頻道夥伴逐漸增加的同時，公視的組織治理、頻道分工與合作機制皆在摸索中前進，這時以他山之石作為衡鑑，配合現有各項資源之客觀考量，找到一條最適宜的路，在媒體標竿的自我期許下，責任也愈形重大。

除了自我期許外，公廣集團亦比照企業社會責任報告，推動公共價值評量體系，檢討公廣的公共價值及使命的達成是否滿足關係人的期待；透過無線類比、無線數位及衛星等方式傳送，除公、華視無線綜合頻道

之國內觀眾外，亦包括客家、原住民族及海外僑民，服務面向更為深廣，節目內容除顧及目標觀眾，亦針對頻道分工作更精緻之服務。這些我們奉為圭臬之公共服務價值，放諸世界各國公視皆為最重要之核心價值，亦為我們生存進步之基盤。

在數位化轉換及新媒體發展之洪流中，數位頻道之多元及收視習慣之重大改變，皆因公共價值，無法動搖公共電視存在之必要性，而各國公視多在數位及新媒體推動上占有領導的角色，因此，台灣公廣集團除了在原有根基上站得更穩外，枝葉必須更加茂密，涵蓋更多收視觀眾及服務項目，亦須吸取更多新時代的陽光，讓台灣的媒體環境在天時、地利、人和之光合作用下，向下紮根，也向上提升。

Handwritten signature in black ink, reading '陳青山' (Chen Qing-shan).

〈序〉

追求美好的力量

台灣公共電視的發展正處在十字路口。

十字路口，意謂可以向左走、向右走，亦可向前行、向後退。凡行路者都希望向既定目標邁進，一個機構亦復如是。然則，公共電視的徬徨何在？

台灣公視誕生於1998年7月1日，經過七年餘的發展，2006年3月31日，華視首先與公視共組公共廣播電視集團。2007年1月1日，原住民族電視台、客家電視台與台灣宏觀電視亦連袂加入集團。按理說，從單一公視變為公廣集團乃組織成長的表徵，事實卻是，形體的擴大反而透顯出身軀的單薄。以目前的體質及資源而言，公廣集團雖任重卻未必能行遠。

到底，公共電視的集團化是正數還是負數？公共電視在數位時代的角色會益形重要，抑或日趨式微？我們應該提供更多資源給公視，還是任其自生自滅？應該賦予公視更多任務，抑或讓它原地踏步？走在十字路口的公視，顯然不能沒有答案。

思索台灣公視的未來路向，一方面要考慮台灣媒體生態與社會環境的獨特性，另一方面亦可借鏡世界公共電視的發展經驗，藉以相互參證，彼此攻錯。就此而言，至少有兩個國際趨勢值得我們重視。

第一個趨勢出現在公視已發達的民主先進國家，特別是歐洲。我們都知道，歐洲國家的公視一般而言發源甚早，且多為該國電視產業之濫觴。其後由於商業電視的開放與發展，逐漸形成競爭，也逐步建構出公共與商業並立的二元廣電體制。即使是商業電視高度進逼的今天，歐洲

大部分國家的公視體系仍擁有30% 至50% 的市占率。

但是，隨著數位化的發展，這些國家的公視普遍遭遇新挑戰。它們共同面對的質疑是，電視數位化後，頻道不再受限，內容應有盡有，公共電視還有存在價值嗎？或者，比較委婉的說法是，公共電視的角色在數位時代是否應予調整？

平心而論，上述質疑確實言之有據，公共電視若不能證成自身的「數位價值」，又如何能持續接受閱聽大眾的付費支持，或是政府預算的大筆補助。但是，相關質疑在近幾年的反覆辯證下已逐步釐清，並取得共識。歐洲國家多肯認，即使數位時代來臨，公共廣電體制仍具有製播優質內容，服務公民社會的高度價值，而這些價值均為商業電視所不能或不易為之。

甫於2007年獲得政府特許，展開新十年服務的英國BBC，就是一個具有代表性的顯例。英國政府自2003年12月即啟動公眾審議，進入BBC新特許狀的審查程序，經過二、三年的審議，英國政府終以建構數位英國的「可信賴嚮導」（trusted guide）角色，確認BBC在2016年前的特殊地位與功能。無怪乎BBC理事會主席葛瑞得（Michael Grade）直言，新的特許乃「認知BBC為英國從現在到數位轉換年代公共服務廣播的基石」。此一對數位年代公共廣電體制的價值肯定，事實上已成為歐洲各國公視近年來展開多頻道、多平台數位服務的「保證書」。

第二個趨勢則是出現在邁向民主化的國家或地區，公共化成為電視改革的重要選擇。以亞洲為例，香港正面臨究竟是將RTHK電台由政府部門轉型為公共媒體，或另行成立公共廣電機構的研議；泰國現由政府管

轄的TITV及Channel 11電視台亦陷入是否獨立為公共電視的拉鋸；蒙古共和國的政府廣電機構MNPRTV自2005年起取得立法上的獨立保障，正試圖朝公共媒體的方向發展。其他如印尼、菲律賓、斯里蘭卡、孟加拉等國亦在廣電體制公共化的道路上曲折前行。

不僅亞洲，其他地區甚至是歐洲民主文化未臻穩固的國家，如西班牙的公視RTVE等，亦面對更為獨立自主的呼聲與要求。

無論是民主先進國家對公視數位角色的期許，或是民主發展國家對公視存在價值的肯定，俱皆顯示公共廣電體制在數位或民主新時代中，均有其不可取代的價值。它不只擁有「歷史」，亦將馳騁「未來」。有意思的是，台灣的電視產業也在進行公共化的結構改革及數位化的科技轉換，恰與世界兩大產業趨勢桴鼓相應。遺憾的是，公共化與數位化的政策一直搖擺不定，使發展中的公廣集團迄今仍陷入「等待典範」的困境。

建構典範，創造傳奇，是公視以及公廣集團所有成員馨香禱之，心血以之的目標。英國文化、媒體與運動部長裘爾（Tessa Jowell）在政府同意給BBC新的十年特許時，儘管代表大眾對BBC提出諸多要求，但她同時堅定指出，「十年前，論者預測科技會免除在內容方面作公共投資的需求，但今天，公共服務廣播仍然是我們媒體的基盤。」

原因何在？借用BBC總經理湯普森（Mark Thompson）的話來說，公共廣電應是這個社會永不止息的「追求美好的力量」（a force for good）！

胡元輝

編輯說明

《追求共好—新世紀全球公共廣電服務》為公視策發部紀念公視開台九週年紀念之作。本書針對全球主要公共廣電機構進行簡介，期許本書能成為學子及對公共媒體發展感興趣之台灣公民案頭參考書，並為深化媒體素養略盡棉薄。

本書由公共電視策發部主責籌畫撰述。選取全球各洲主要公共廣電機構，依該機構之設立背景、經費模式、治理與管理機制、服務內容、數位化與新媒體發展等相關主題進行引介。並附各國簡介與基本資料，資料來源為各國官方網站、中央社世界年鑑、經濟部投資業務處的投資國家環境分析；詳細參考資料來源刊載於公視策發部網站「岩花館」。

本書文字多數於2007年上半年進行，由公視策發部同仁撰述。作者群及負責篇章如下：程宗明（加拿大CBC、芬蘭YLE、挪威NRK、智利TVN）、曹琬凌（英國BBC、C4、丹麥DR）、賴文惠（德國ARD、ZDF、DW）、陳慶立（日本NHK）、陳信聰（泰國TITV、Channel 11、美國PBS）、林玉鵬（各國簡介與國情、義大利RAI、波蘭TVP）、李彤（比利時VRT、RTBF、BRF、瑞典SVT）、王靖婷（台灣PTS、新加坡MediaCorp、南非SABC；與彭玉賢合撰韓國KBS、MBC；與王菲菲合撰TVNZ）、王如蘭（香港RTHK）、王菲菲（導論、印度Prasar Bharti、澳大利亞ABC、SBS、紐西蘭TVNZ、Māori Television Service、愛爾蘭RTÉ、荷蘭NOS、威爾斯S4C、加拿大APTN、蒙古MNPRTV）。外部作者為：張雪玉（土耳其TRT）、黃依歆（法德ARTE）、林詩庭（法國France Télévisions）、徐啟斌（西班牙RTVE）。感謝以下人士支援內容及編務：王靖婷、李彤、林玉鵬、陳鳳琴、卓沅秦、許馨文、沈平川。

〈導論〉

追求共好 —— 新世紀全球公共廣電服務

討論公共廣電服務者，經常形容公共廣電服務之功能為「資訊、教育、娛樂」。這樣簡單明瞭的基本道理，今人多引自英人約翰芮斯爵士（Sir John Reith）。他在二十世紀早期1920—30年代領導英國BBC時擘畫出的公共廣電使命，至今仍為全球同類型機構奉為圭臬，影響被及各種形態的媒體。

當年芮斯所經營者，僅僅是收音機廣播。但芮斯與其同時代的公共廣電經營者，胸中自成丘壑。面對該項「新」媒體的興奮之情，其想像構築的世界，遠遠超過無線電波覆蓋疆界，深邃穿透時空。媒體只是手段，斯人關注的是如何藉之構築美好社會。對於公共廣電的想像，其實是美好社會應如是的社会哲學。

公民的基本傳播權利

公共廣電服務所指涉的美好圖像，是公民獲得完善服務的民主社會。公民權的意義，最基本的起點在於資訊平等近用，資訊的公開放送分享為民主社會根本，任何改革行動的首要起點都在於「知」。公民權概念並不囿限於政治場域，實質有效的參與會進入社會生活的其他面向，而社會生活的其他面向也涵蓋在廣義的政治定義中。

近二十年傳播領域對於傳播公民權的討論，多承自Murdock與Golding在1980年代末，針對資訊私有化現象進行批判時，一併提出的意見（Murdock and Golding, 1989）。對當時的兩人來說，「傳播公民權」可有三方向思考。首先，公民須知道自己有那些權利；其次，公民應能近用意見表達工具，彼此交換意見討論，或許進行集體行動促成社會改變；再來，公民們要能夠在媒體中看到自己的形象、想法與意見，甚至這種內容產製的過程，公民也該有參與的機會。

上述定義將傳播公民權的意義，涵蓋了媒體自產製至消費的過程，且賦權閱聽眾以公民身份進行參與。媒體產製應能呈現出多樣性的最大可能，並容許使用端、作為閱聽眾的公民，克服既存障礙（例如地理障礙導致收視不良，或者是欠缺經濟能力的社經地位弱勢者等），得以普遍近用媒體內容。

其後，Murdock（1999）針對公民權的文化面向，持續探討，主張參與的權利。也就是說，既能參與既存的秩序，對於現狀未竟或不滿之處，也能挑戰改變。此種文化權有四面向：資訊權、經驗權、知識權、參與權。

傳播公民權發展至此，提出的是一個對人之所以為人，就其能力有基本尊重與對待的「公民」概念：這是一個能思考，能行動，有意見，願意發聲，不必然願意屈從於既存秩序，願意挺身而出促成改變，讓世界變成一個更好所在的個人。並且進一步，願意彼此以公民的身分相互聯繫，以公民身分作為共同連帶，打造社群感，作為溝通的共同基礎，並進一步建構出共同的公民認同。

公民權的定義行至於此，也就有賦權、培力公民（citizen empowerment）的意涵在內，將公民之間的連帶關係建構起來，強力連帶關係，強化社區、社群與社會的存在。對於公民的瞭解，也同時可以帶來一個活潑有力的公民社會。能自我組織及反思組成並認同並且所行動的公民社會。尤其重要的是，媒體與傳播過程，是定義公民權的關鍵角色。媒體，對於「公民」意識與概念的形成，行動，乃至於公民社會的維繫與運作，皆有意義。

理論論述的公民權，存在於書頁之間，存在於運動者的行動綱領之中。未予法制保障、未得實踐的公民權，皆空有其名，如大氣虛無。也就因此，尋求法制保障、並進一步，要求相關制度設計之落實，就成為公民權存在的必要條件。此原則適用於公民權相關領域，媒體自不例外。

然而，或有讀者要問，當今時代頻道之多元多樣，不夠？多元繽紛的各類頻道、遙控器在手，不夠？現今資訊、媒體數量之充分，不夠？頻道數量之豐，不也是一種富足，不也賦予了選擇的權利？

看電視，當公民

看電視、聽廣播、上網等媒體使用行為，乍看是個人私下進行的活

動，其實具有豐富的公共性，此點早已不證自明：真人實境與競賽節目一旦受歡迎，在部落格與影音下載網站上的談論度與點閱率，以及其他媒體的跟進程度，即為「積極主動的閱聽人」做出最佳驗證，而話題與商機，更將觀眾與消費者兩種身分緊密扣連。也就因此，「看電視」這樣一個看似簡單的活動，背後其實有精密的演練、算計與評估，如果是利潤導向的節目內容，當然要精確操作粉絲情緒，並且呵護照顧其認同忠誠。

不過，常為人忽略的是，「消費者」與「觀眾」兩種身分雖然並存，但「消費者」並不對「觀眾」一視同仁：消費能力論高低，亦論其受重視程度，亦決定是否有迎合其口味、為其量身訂作的節目內容。在觀看行為進行時，應被平等相待的「公民」身分其實長相左右，唯獨「公民」身分的運作空間較受擠壓，並不經常受到召喚。這樣說的意思是，節目內容其實傾向於培養消費者認同，鼓勵以消費解決問題的生活態度。

「觀看電視」的行為，其實充滿了各種可能（參見Dahlgren, 1995）。例如，廣告主用來打造商品形象、培養消費者忠誠度、行銷商品；而在此同時，其實也有建構公民身分的可能，這就是「媒體使用」與民主社會息息相關之處。也就是說，觀看電視時，會出現某些「瞬間（moments）」，讓觀眾意識到「我是個公民」以及「當我觀看之時，還有其他公民存在」。例如國內新聞，唯有在地人，才能動員相關事務的在地背景脈絡，在觀看時形成一種其他人也會遭遇、貼近的社群感。

也就因此，觀看/看電視/媒體使用這件事，與公民的塑造及養成，就有了密不可分的關聯。此處的關鍵就在於，媒體文本與內容產製，要不要有召喚公民的企圖？要不要告知公民其應有的權利？要不要讓居住地遙遙相隔、貧富有所差距、社經地位品位錯落參差、教育程度不一、意見懸殊、主流/他者的差異明顯…等多元多樣異質性高社會中的公民們彼此看見、聽見？是否該在資訊、經驗、知識、參與等各方面完滿公民權的實踐，並且映照出公民的多樣性？該不該強調公民之間存在的差異性，卻又同時提醒彼此在相同時空、社會、環境中呼吸生活，將共同承擔公共政策的結果，這種命運休戚與共的當代社群感？

如此一來，為了對社會有益，對於民主有幫助，「觀看」這個行為及其內容可以盡可能的從社會相關觀點出發。應該正視觀看電視這個行動，並且促成由「觀眾」朝向「公民」正向改變的發生。

什麼是公共廣電服務？

公共廣電服務的理論意義，最常與「公共領域（public sphere）」扣上關聯。「公共領域」一辭最早出自哈伯瑪斯（J. Habermas）。在國家與市場之外，所創造出屬於公民社會運作的場域空間。此即前述傳播公民權的具體實踐，也就因此，公共廣電服務被視為公民權具體實踐的重要形式之一。在特定的時空背景條件下，對於「公共領域」想像與爭取其出現、存在、擴張的空間，往往成為媒體運動的重要論述武器。例證毋需外求，台灣公共電視從1980年代到1997年終於立法通過的漫漫過程即為創建公共領域之例；而從2000年總統大選提出廣電白皮書中改革廣電媒體環境提出公共廣電集團可能性，可視為擴張公共領域之例。

實務上，公共廣電服務的定義並非定於一尊，而是與時俱進，隨著時空環境變化，處於經常修正的狀態。例如，經常為人引用，於1980年代初期由英國的Broadcasting Review Unit提出的公共廣電服務原則：容許公眾普遍近用之服務；內容涵蓋各個階層，呈現社會生活樣貌；為少數族群提供服務，特別是身心障礙或社經弱勢者；為公共領域服務，獨立自主，不受政、商、或特定利益所干預；以教育公眾為己任；提供觀眾優質節目，鼓勵內容品質創新與提升；保障並尊重創作自由（Tracey，1998）。

再如由世界廣播與電視會議（World Radio and Television Council，WRTC）在1990年代，對公共廣電服務定義意義與功能為：在政治層次上，公共廣電服務的告知與守望功能，有助公民社會形成與茁壯，有助於獨立媒體產生，並以此監督有權者，並防止權力濫用；在社會層次上，公共廣電服務是社會大眾的教育機構，其節目內容應盡可能涵蓋最大範圍，引發民眾對於周遭環境與社會的關注、興趣及理解；在文化層次上，公共廣電服務可以引介各類藝術與文明成就，並作為藝文創作者與觀眾間的溝通管道；在其他層次上，公共廣電服務有助於創造國家認同，強化社會共同尊重依循的價值，提升社會整體素養（Juneau，1997）。同一機構在2002年所發表的報告，重申公共廣電服務三項基本原則為普遍性，多樣性，獨立性，並加上第四項原則差異性。普遍性－每位社會成員皆能近用並欣賞其內容；多樣性－應在節目類型、目標閱聽眾及內容三方面呈現多樣性；獨立性－應成為排除政、商力量介入的公民論壇；差異性－公廣服務應致力於創新，產製出與其他廣電相較後具有差異性、辨識度的內容。

此外，歐盟的獨立電視委員會（Independent Television Council，ITC）於2004年為公共廣電頻道進行以下定義：時間表編排應納入最多樣節目，服務最多樣觀眾品味及需求；盡可能追求技術的高水準表現，發掘新媒體的最大潛能，以助電視教育功能；為少數社群提供服務，尤其教育節目需求；提供區域服務，促成區域及社區間瞭解與認識；成為該國窗口，反映國家認同；高比例新製首播節目；展現創意、挑戰品味的實驗精神，以作為補充服務；獨立客觀公正新聞服務，確保多元意見，培養深思熟慮的選民；服務無障礙，方便國民近用；若播廣告，則有嚴格限制；若為付費服務，則應為合理價格（ITC 2004，引自Seneviratne 2006）。

以上定義，雖在不同時期，由不同所在地的不同機構所提出，公共廣電服務之普遍服務、公共論壇角色、多元多樣服務等功能歷久彌新未曾稍減。這些從應然層次發聲的規範定義，是對公共廣電服務的要求，其使命感之強、責任涵蓋範圍之廣，已跨出媒體場域，進入社會生活的其他面向。以此，公共廣電服務，已超越一般商業廣電服務。

也就因此，公共廣電服務「機構」之設計，更應審慎規畫，以具體實踐其理想，不負「公共」之名。公共廣電機構之使命、獨立精神、所有權歸屬、組織設計、治理與管理機制安排、經費模式、服務內容，皆應明文規定，法制化既為保障，亦是運作依據（Mendel，2000）。Werner Rumphorst（2003）執筆的《公共廣電法範例》（Model Public Service Broadcasting Law），以歐洲國家的公共廣電為討論背景，適切點出機構安排關鍵議題：

- **定位宣示**—這是個「取之於公眾、用之於公眾、由公眾所治理」的廣電機構。
- **經費模式**—依各國狀況及公廣機構在廣電環境之地位，可有執照費（licence fee）、政府經費、廣告收入以及混合等模式。其中，由於政府經費有政治力量挾經費以干預節目內容、組織運作之虞，因此執照費之獨立、穩定以及與公民付費支持公廣機構所建立的直接聯繫關係，使其成為較理想的公廣經費模式。
- **公眾治理**—由公民社會代表組成治理機制，一如企業股東代表組成之董事會，決定管理團隊之領導者及所有內容之負責人（即總經理或執行長），確保公廣機構日常運作符合期待；另

應由專業人士組成監督機制，確保公共經費之有效運用及其運作之透明公開。

■**管理**—公共廣電機構管理運作有雙元特徵：在「市場高度競爭」環境中的「公共服務」。管理團隊其領導者，是既具企業管理專才的執行長，亦為機構所有內容產出負責的總編輯。

規範原則是理想期待，現實運作則受諸多條件影響，例如：公共廣電服務之於該國的歷史發展，是傳統，或是甫引進的新經驗或新概念；該國政治版圖中重要勢力對公共廣電的態度，支持公共廣電的政治意志強度，對其承諾之信守程度及貫徹之行動力；媒體地景的競爭態勢中，公廣機構是舉足輕重具影響力，或者其他業者更具引導發展的競爭力，公廣機構僅能跟從；公民社會與公廣機構是否有緊密聯繫關係，公民是否感受到對公廣機構的「擁有感」，是否認知到公廣服務對民主之重要，是否以支持強度肯定其重要，並賦予其正當性。政治，市場，公民社會，三者及其間互動，刻畫出公共廣電服務的面貌，標示出該國在地特徵。

公共廣電服務作為一個概念，已如民主化思潮一般傳散全球。前述有關公共廣電服務之定義與討論，多由此概念之原生地歐洲出發，但近年來，此概念已在全球傳布。聯合國教科文組織（United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO）是一股不容忽略的力量，過去十多年來用力甚深。

教科文組織與媒體專業組織、非政府組織、公民團體、發展協助組織，藉區域外交及援助活動，在全球各區域進行公共廣電服務之理念溝通推廣。發源於歐洲的公共廣電服務理念，得以經由此一重要網路，播種於全球，並在適當時機發芽成長，提高在地對於公共廣電的認識、意識及期待（Stiles and Weeks, 2006）。其中，非洲及亞洲，已可初見成效。

非洲部份，教科文組織在1991年促成非洲追求獨立多元新聞自由的溫荷克宣言（Declaration of Windhoek on Promoting an Independent and Pluralistic African Press）出現。其後十年間，教科文組織舉辦了多次區域研討推廣活動，強調以下議題之重要性：新聞與言論自由與民主的關係；獨立與多元的報業；開放電波頻譜；區域型媒體專業人士組織；非洲地區媒體相關人力資源之培訓。

溫荷克宣言鋪路之後十年，非洲大陸各國再於2001年共同簽署了非

洲廣電宣言（African Charter on Broadcasting），擘畫出非洲廣電暨資訊科技之法制化及政策的發展藍圖。該項宣言強調表達自由、資訊流通以及三層廣電系統之建立（商業、公共廣電與社區廣電系統）。其中在公共廣電的部份，具體主張既有國家及政府控制的廣電媒體，應進行公共化，並設獨立董事會向人民負責，服務公共利益。本書引介之南非公共廣電機構SABC，應視為上述脈絡之下的果實。

亞洲部份，聯合國教科文組織與聯合國下屬亞洲廣電發展機構（Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development, AIBD）、聯合國國際電信聯盟（International Telecommunication Union, UNESCO, UN）、德國斐德烈總統基金會（Friedrich-Ebert-Stiftung）、法國政府等，2003年於泰國舉行的亞太地區資訊及傳播部長會議（The first Conference of the Ministers on Information and Broadcasting in Asia and the Pacific），後發表曼谷宣言。該次會議促成區域內的公共廣電業者聚集討論，針對當前議題，有更深入的討論及瞭解，面對挑戰；並呼籲國家當局，容許公共廣電機構朝更具自主獨立的方向發展。

挑戰

作為公共廣電服務理念發源地，多數歐洲國家自廣播時期即提供國民服務，電視出現後延續該項服務理念。類比時代，頻譜有限的管制思維下，獨占市場中的公共廣電服務多有顯著收視成績，儼然成為本國文化之影視堡壘。然此情況自1980年代起開始改變。「市場機制」的正當性開始主宰廣電管制思維。注重效率及提供消費者更多選擇的論述，由1985年英國皮考克報告（Peacock Report）揮起大旗（Curran, 1998）。如果消費者能在市場中自由面對美好豐富的選擇，何需嚴格管制市場？何需由公共經費資助的公共廣電機構代勞？

甫入1990年代，市場所代表的商業化壓力就被形容如滾滾洪流，讓品質、獨立、多樣性、文化、為少數社群服務等內容岌岌可危，而公共廣電服務就被視為守衛公共領域、護衛脆弱珍寶的騎士（Blumler, 1992）。然而城池何其難守，外患何只市場。傳播科技發展讓衛星電視進入廣電地景多頻道服務的可能性開始出現，並進一步帶動進口節目的需求。門戶開放，拓展了國民眼界，但同時也讓在地視聽環境與全球化發展隨著相同鼓點律動（Raboy, 1996）。

競爭來自四面八方，危機與轉機並列眼前。公共廣電服務必須改變；

也唯有勇敢面對改變，才能在重整後的媒體版圖據有一席之地。廣受引用的麥肯錫全球公廣調查報告（Public Service Broadcasters Around the World）在1999年指出，公共廣電產業已展現驚人的復原力；其中蓬勃發展者，全是能適應本土廣電市場新趨勢，並以此作為成長基礎者。麥肯錫公司特別指出，強勢公共廣電服務能引領出強壯、獨特的在地廣電產業發展，例如英國、德國與瑞典三例的成功，皆以穩定執照費收入為經費模式；而所有成功案例，皆將商業競爭對手的壓力，轉化為改善節目編排、降低成本的改革行動，並致力於發展新媒體等組織改造方案。

時序流轉，公共廣電服務所面對的經費壓力與競爭壓力未曾稍減，多頻道環境所造成的分眾化現象，已然確定。多頻道、多平台、多內容、多選擇，爭奪相同規模的民眾閒暇時間。在此趨勢下，觀眾花在傳統公共廣電服務頻道的時間，將相對降低，公共經費的正當性，直接受到衝擊，甚至對於仰賴廣告的公共廣電機構來說，也對廣告收入造成影響（Barwise, 2004）。

數位匯流更為公共廣電業者的未來，投下最大變數。流行的偏見是，公廣業者所承諾要提供的服務，在一個數位環境中似乎都可以被市場中不同的部門，以更為便宜、便捷的方式所取代。產業樣貌與管制思維，仍處變動，尚未底定，數位相關發展，解放了頻譜有限的思維，隨選收視動搖了節目表存在的必要，公共廣電的存在理由，似乎只剩下市場失靈的防護線及公民權的守護者，公廣業者的前途，似乎接到黯淡預言（Armstrong and Weeds, 2005）。

然而，數位匯流所提供的機會，其實讓公共廣電服務的精神與原則，藉由匯流的技術機會，跨進數位時代所有可能的傳播場域；也就是說，這是一個難得的機會，讓公共廣電服務，延伸成為公共傳播服務（public service communication）。傳統的廣電公共空間，如今藉由數位科技，創造出數位公有地的公共空間；公民的參與，不再只有以收聽收視的形式，以創造發表為形式直接進行參與。公共廣電業者，大可利用這個機會，將原本在廣電服務中所建立的優勢，延伸進數位空間。例如，絕大多數公共廣電業者在該國皆是資訊權威，正可建立起網路空間中具有權威、受到信任、具備知識基礎的公共網站。而這樣的跨平台服務，正可進一步在公民的意識層次深化民主理念，將公民權的場域推向世界，思索個人與世界的關聯（Murdock, 2005）。世界各國已有共識，將數位電視建設比照網路，視為值得公共投資的基礎建設。

關於本書

初衷莫忘。源起於西歐的公共廣電服務理想，已在世界各處開枝散葉，生根各國風土，公共廣電理想與在地人文風景與政治現實版圖拼搏，成長出各自獨特的姿態樣貌。讀者展開本書，即將面對全球5大洲28國家地區40個公共廣電機構近期的面容圖像。

公共廣電服務的強烈理想色彩，需紮根在地風土，以長成獨特樣貌。

英國的廣電系統安排呈現出某種理想範式：堅若磐石的巨人BBC，商業電視，創新實驗性高的C4以及滿足威爾斯族群需求的S4C。德國政治體制以邦聯制度為核心，先由各自獨立的各邦聯公廣機構，組成聯盟ARD，之後才有全國服務的公廣機構ZDF出現。荷蘭的公共廣電制度，反映出其對於多元文化的定義方式。20世紀初由鮮明的廣電社群版圖，來主導公共廣電資源分配；今日雖仍有社群的歷史痕跡，定義權已移轉至管理團隊的權力中樞。芬蘭的公共廣電發展經驗不同於西歐公廣獨大的模式。務實的YLE以有效利用資源為目標，從1960年代起即與商業電視合作提供電視服務，歷經境外衛星挑戰，直到1990年代初才確定重回公共廣電本業，並在新媒體及數位環境下重新定義公共廣電服務的意涵。比利時的公共廣電服務，則與社會人文的語群分布有關，因此有三個公共廣電機構的設置。多元文化社會的公共廣電組合有著近似的安排，以映照特殊人文風景。加拿大公廣機構CBC英語與法語服務分流，另設有原住民服務之APTN。澳大利亞則先有ABC進行全國、區域、在地不同規模的廣電媒體等服務，再有因應人口變化的多元文化特別廣電服務SBS。至於紐西蘭，則先有TVNZ，近年再有毛利電視服務，後者亦有服務多元文化的雄心。挪威為少數民族納米人在董事會保留一席董事。台灣則有公視董事會族群董事之設置，及原住民及客家專屬頻道之保障。美國的公視系統，考量其商業為主；補商業之不足為最重要的公廣文化特色。新加坡以獨特的國家投資方式，多角化經營電視、廣播、報紙、出版等媒體事業。

想望著美好社會同時，公廣機構發展軌跡，歷史斧鑿累累。公廣機構本身改革發展，與所處社會的政治進程變遷，息息相關。日本與德國的公共廣電制度，因二次大戰戰敗經驗，由外力介入形塑。德國將媒體自主，不受政商干預的精神入憲，並仿英國BBC作法進行公共廣電制度之安排；整體廣電運作且需體現民主價值。日本NHK則經歷改造確保其經

營自主與民主化。政體經歷民主化轉變，直接影響公共廣電組織朝更為透明、開放、權力分享的方向發展。具獨裁統治背景的西班牙，1970年代經歷該國政治變遷之後，其公視自1980年代啟動自身民主化，開始地方分權化與自由化，並於2004年宣布公共化。原為共產政體的波蘭，該國1980年代民主化之後，對國家廣電機構TVP的人事指派及管理亦有正面影響。土耳其多次軍事政變的歷史背景，讓公廣機構TRT自主性大受影響。近年為加入歐盟，致力於滿足歐盟對於成員國在言論自由及少數族群權利保障，惟此對TRT並非易事，勢必進行深度廣度具足的改革。義大利在1990年代之前，公廣機構RAI運作與政治密不可分；其後RAI經歷一系列改革，2007年確定了公共化的方向。台灣的公共廣電服務，正處於擴大服務規模、邁向集團發展的時點。此應視為台灣民主化整體發展歷程中，重新分配、整合媒體資源，並邁向嶄新媒體地景的關鍵行動。香港RTHK，雖屬政府部門，正處於是否朝公共廣電服務發展的轉捩點。甫完成的公共廣播服務檢討，描繪出公民社會公共廣電服務的願景，卻因挑戰政治敏感度而前景未卜。韓國兩公視KBS與MBC，其背景為長期軍權控制的國家電視台，1987年政治解嚴後，強大公民社會與媒體專業以公利之名要求改革，兩家公視開始朝名實相符、自主專業的公共廣電服務發展。印度勉力落實公廣獨立自主的理念。印度公廣路已走了40餘年。從1960年代起，歷經約30年才出現公廣法令，再經近10年才獲得理念落實的機會。對此廣袤領土、人口的發展中國家，媒體獨立或許不易，但公廣機構在改善生活機會、培力公民等，能有實質貢獻。南非的SABC在1990年代前皆是政府控制的國家電視台。SABC的改變歷程，就是國家重建的民主化歷程，如何保存少數文化，如何因應多元需求，如何賦權公民，這使得SABC的重生也成為一個公共化的歷程。公共廣電服務的後進國家泰國，近期密集展現朝公共廣電發展的意圖與意志。除了將原商業電視TITV公共化，亦可能將具公視內容的Ch11亦進行體質轉變。

穩定、充分、不受干預、能與公民直接聯繫的經費模式，是公廣機構最理想的活水命脈；然此誠屬不易。英國BBC、丹麥DR、芬蘭YLE、挪威NRK、日本NHK皆以全民集資的執照費收入為主要經費來源，此有歷史淵源，亦有社會共識，公眾更成為最直接有力的監督力量。徵收視費，亦取廣告贊助為經費來源者，則對廣告收入之取得與播出之規定，有嚴格規定，以不影響公廣使命；此可見於德國ARD與ZDF。類似考量

則見於曾收執照費但近年改為隨所得稅徵收的荷蘭，另設廣告代理機構，收入進國庫，再撥予公廣機構，藉此維繫公廣機構與商業廣告之間的區隔與距離。愛爾蘭RTÉ與韓國KBS是廣告與收視費占總經費之比例較為接近之例。當政府經費成為公廣機構的主要經費來源，則公廣機構之榮枯，往往繫於該國公廣傳統、社會支持、執政政府落實公廣信念之政治意志等諸多因素綜合考量。此類公廣機構之服務內容與規模，較為多樣。澳大利亞ABC由政府經費全額支持，禁止廣告贊助，毫不讓步。經費以政府經費為主與廣告為輔則有：比利時VRT、RTBF、BRF、澳大利亞SBS、加拿大CBC；族群需求之威爾斯S4C與紐西蘭毛利電視，雖允許廣告，但現階段仍大幅仰賴政府經費。美國與台灣的公共廣電服務，政府經費之餘，容許贊助。紐西蘭TVNZ經費，廣告收入占九成，在商業電視與與公共服務之間，艱辛行其公共化過程，台灣華視亦是如此。

文化是擁抱數位化的理由。從二十世紀末起至新世紀初，「數位化」是公共廣電機構面對的新挑戰。在傳統公共廣電的歐洲國家，吾人看到公共廣電機構擔任數位無線電視發展的領航者。誠然，在歐洲國家的媒體地景中，公共廣電機構有掌握專業與經驗的悠久背景，從產業發展角度擁抱新科技提升產業固然無可厚非。然而，論述之所以能成立，對於這些國家來說，核心關鍵或許還在一場未見止息的文化戰爭。由公共廣電機構帶動數位無線電視發展，其實是在歐洲擁擠的電視市場中，為本國文化搶占數位電視發展的灘頭堡，以本國數位無線電視抗衡外來國際衛星頻道，於此同時，亦在歐盟執委會大歐洲概念之下，為本國文化發展，創造新領域的物質基礎。公共廣電機構，因此成為責無旁貸的本國文化護衛使者。公共廣電政策因此與文化政策合流。這些歐洲國家包括：挪威、瑞典、荷蘭、芬蘭、愛爾蘭、英國、西班牙。在此同時，面對「數位化」的態度，反而是新進公共廣電業者有較新穎的想像與實踐。例如韓國、南非、台灣公視以及紐西蘭。

作為概念，「公共廣電服務」不缺有價值的理想或原則；作為實踐經驗，「公共廣電服務」不缺世界各地繽紛的經驗。缺少的或許是意志，尤其是政治意志，也就是成就一個美好社會的意志力與執行力。就此而言，台灣或許還得在願景的想像、行動的堅持以及承諾的信守上，多加把勁。而對於公共廣電的支持者來說，呵護並傳散熱情支持的火種，道阻且長，同志仍需相挺，繼續努力。

參考資料

- African Charter on Broadcasting [Online]. Available: <http://www.misa.org/broadcasting/acb.html>
- Armstrong, M. & Weeds, H. (2005). Public Service Broadcasting in the Digital World, [Online]. Available: http://www.econ.ucl.ac.uk/downloads/armstrong/PSB_Armstrong_Weeds.pdf
- Bangkok Declaration [Online]. Available: <http://portal.unesco.org/ci/en/files/14214/10753674211A-Bangkok-Declaration-2003.doc/A-Bangkok-Declaration-2003.doc>
- Barwise, P. (2004). What Are the Real Threats to Public Service Broadcasting? In Damian Tambini and Jamie Cowling (Eds.), *Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: ippr.
- Blumler, J. (Ed.). (1992). *Television and the Public Interest*. London: Sage.
- Curran, J. (1998). Crisis of Public Communication: A Reappraisal. In Tamar Liebes and James Curran (Eds.), *Media, Ritual and Identity*. New York: Routledge.
- Dahlgren, P. (1995). *Television and the Public Sphere*. London: Sage Publications.
- Declaration of Windhoek on Promoting an Independent and Pluralistic African Press, Namibia, 1991 [Online]. Available: http://www.unesco.org/webworld/peace_library/UNESCO/HRIGHTS/327-331.HTM
- Juneau, P. (1997). General Introduction. In Dave Atkinson and Marc Raboy (Eds.), *Public Service Broadcasting: the Challenges of the twenty - first century*. Paris: UNESCO.
- McKinsey & Company. (1999). *Public Service Broadcasters Around the World - A McKinsey Report for the BBC*.
- Mendel, T. (2000). *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*. Kuala Lumpur: AIBD and UNESCO.
- Murdock, G. (1999). Rights and Representations: Public Discourse and Cultural Citizenship. In Jostein Gripsrud (Ed.), *Television and Common Knowledge*. London and New York: Routledge.
- Murdock, G. (2005). Building the Digital Commons - Public Service Broadcasting in the Age of the Internet. In Gregory Ferrell Lowe and Per Jauert (Eds.), *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting. RIPE@2005*. Goteborg: Nordicom.
- Murdock, G. & Golding, P. (1989). Information Poverty and Political Inequality: Citizenship in the Age of Privatized Communications, *Journal of Communication*, 39(3), 180-195.
- Raboy, M. (1996). Introduction: Public Service Broadcasting in the Context of Globalization. In Marc Raboy (Ed.), *Public Broadcasting For the 21 Century*. Acamedia Monograph 17. England: University of Luton Press.
- Rumphorst, W. (2003). *Model Public Service Broadcasting Law*. Geneva: ITU/BDT & UNESCO.
- Seneviratne, K. (2006). Definition and History of Public Service Broadcasting. In Indrajit Banerjee and Kalinga Seneviratne (Eds.), *Public Service Broadcasting in the Age of Globalization* (p19). Singapore: Asian Media Information and Communication Centre and the School of Communication and Information, Nanyang Technological University.
- Stiles, J. M. & Weeks, C. (2006). *Towards an Improved Strategy of Support to Public Service Broadcasting-Evaluation of UNESCO's Support to Public service Broadcasting 2002-2005, Final Report*. Stiles Associates Inc.
- Tracey, M. (1998). *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*. New York: Oxford University Press.
- World Radio and Television Council. (2002). *Public Broadcasting: Why? How?* [Online]. Available: <http://www.cmrvtv.org/documents/radio-publique-en.htm>

