

# 從 PSB 到 PSM，歐洲公共廣電與新媒體發展（一）：歐盟公共廣電媒體法規的演變

策略研發部 副研究員 李彥 2011/3

## 一、前言

歐盟啓動數位化時間點設定為 1997 年，其設定無線廣播電視完成數位轉換的時限為 2012 年。在 DVB 組織定義之 DVB-T 訊號規格的基礎下，歐盟各會員國於 1997 年至 2003 年期間，陸續發展數位行動接收與多頻道服務。2004 年以後，則又因為平面電視的導入，致使高畫質電視服務產生發展空間，各國公共廣電媒體，則又分別投入高畫質電視節目的製作。這段期間近 10 多年的發展，歐洲各公共廣電多半能夠獲得政府支持，順利讓類比無線廣播電視轉換至數位模式。

時序發展到 2008 年後期，數位無線廣播電視的觸角不再僅限於傳統的無線電頻譜，意即以頻譜為載具藉此觸達閱聽人已非主流。各國政府投入大筆經費所建置的寬頻整合服務網路(Broadband Integrated Service Digital Network)，使得媒體通訊與傳遞方式有了更基進的突破。特別是歐洲 DVB 組織系統採取開放規格的推廣策略，預留了歐洲數位無線廣播電視日後因應媒體生態轉變的空間。

媒體生態的改變，使得閱聽人趨於分眾、小眾化，再配合當個人化手持行動裝置（如智慧型手機、Pad）產品的成熟，及寬頻整合服務網路可提供高速的上傳、下載服務，使得連網裝置為 21 世紀前葉數位媒體的發展重點。這也大幅減少閱聽人使用傳統廣播媒體的時間。歐洲公共廣電媒體也無法脫離這股趨勢，自高畫質電視之後，將節目內容的跨平台化，便成為其觀眾觸達之策略，公共廣電藉此能再度鑲嵌在社會之中，重新找出公共廣電的價值(Jakubowicz, 2010)。

## 二、PSB 與 PSM 之間的法制真空

長期以來，各國管制公共電視的法規，仍主要是以傳統電視及收音機廣播為

管制的範疇(Public Service Broadcast, PSB)，不過當公共電視經歷數位化後，傳統公共廣電的角色逐步轉為公共服務媒體(Public Service Media, PSM)的概念，公共廣電服務的平台不再僅限於傳統無線廣播或衛星，而是邁入網路多媒體的經營，致使原有的法規與現下規範的事業體無法相互對照，形成所謂的法制真空(legal vacuum)的狀態(Donders and Pauwels, 2010)。當既有法規並沒有明確規範或定義公共廣電媒體能否擴張發展新媒體時，商營媒體便藉此指責公共廣電媒體不尊重且破壞市場競爭法則<sup>1</sup>。

當歐洲公共廣電藉由新媒體服務進行轉型之際，除既有適用法源的不足外，又遭逢來自商營媒體的杯葛抵制。藉此各國政府則需面對是否或如何調整既有公廣媒體的法規，而調整的內容與服務為何，調整的過程中是否有遭遇外部力量的抵制抑或得到支持，則為本系列專題的探討目的。依據前述 Donders 與 Pauwels 所謂的「法制真空」觀點，本篇將先檢視歐盟公共廣電媒體法規的內容之演變，探討歐盟本身對於公廣媒體擴充新媒體發展的態度，及相關法規的轉變過程。

### 三、探討歐洲公共廣電媒體之法規變革

歐洲無線廣播電視的發展，主要起源於父家長式的公共廣電服務，意即先有公共廣電服務，再開放商營媒體加入，形成公共與商營的雙軌運行（鍾起惠，2003）。由於公共廣電媒體的預算來自人民稅賦，為確保公商營之間的公平競爭，歐洲聯盟(European Union)亦在 1997 年所簽訂的阿姆斯特丹協議(Amsterdam Protocol)中規定，在違反公平競爭的前提下，由於公共廣電媒體涉及社會文化發展事務<sup>2</sup>，歐盟各會員國可編列預算挹注公共廣電媒體(EC, 1997)。

1997 年所簽訂的阿姆斯特丹協議確認了公共廣電媒體為各國自主的文化事

---

<sup>1</sup> 諸如英國SKY電視台總裁James Murdoch在愛丁堡電視節，批評BBC發展新媒體的作為，他表示，BBC無限制的擴張，使其目前與未來的規模令人不寒而慄，BBC認為拿到執照費就得將服務擴及英國民眾，甚至包括那些已經被商營市場維運妥善的服務，這種作為形同拿執照費與民營單位爭利，James Murdoch再批評BBC iplayer雖然不是一個不好得產品，但iplayer已經妨礙市場競爭與創新<sup>1</sup>（孫青，2009）。

<sup>2</sup> 歐洲聯盟成立時之共識，便是歐盟不得涉及各國在地文化發展事務，此條約之簽署，相當程度乃將公共廣電媒體視為文化發展事務。

務，有其穩定的預算法源基礎。不過阿姆斯特丹協議整體而言仍是電視、收音機廣播導向的，而在網路多媒體平台發展蓬勃的今天，該法源並無法合理化公共廣電朝向新媒體發展，且不被商營媒體所質疑(Michalis, 2010)。

再者阿姆斯特丹協議雖明定各會員國可以自行設計其公共廣電制度並編列其預算，發揮其**公共職責**，就此公共電視所提供的服務理應也要符合其**公共職責的精神**，但爭議便在於，公共廣電媒體跨足新媒體服務**是否真能符合其精神**，而非商營媒體所批判的一般，**僅是一種破壞市場競爭行爲**(Wagner,1999)。

對於歐盟內部，包括歐洲理事會(Council of Europe)及歐盟執委會(European Commission)對於上述議題開始有了具體作為，以下分別說明之：

### (一) 歐洲理事會

面對公共廣電需轉型發展新媒體服務的趨勢，歐洲理事會在 2009 年 3 月 19 日公佈《公共廣電預算》(Funding of Public service broadcasting)報告書。報告中表示，現今的歐洲公共廣電媒體存在於一個免費商營頻道、隨選視訊，及其他網路影音媒體充斥的媒體生態，基於使用者習慣及需求的改變，公共廣電媒體也應該藉由新傳播科技，提供更多新媒體服務，例如互動或隨選視訊服務(Council of Europe, 2009)。

報告書中也強調，由於公共廣電媒體的財源，其使用需符合公共利益需求，且其所提供的影音服務需符合一定的品質要求，因此有相對應的公共問責機制藉以控管服務品質，而該機制尚須將一般使用者的意見納入評量範圍之中，使未來提供的服務可契合民眾所需。

### (二) 歐盟執委會

歐盟執委會在 2009 年 6 月 2 日，針對阿姆斯特丹協議提出修正，並提出「政府捐贈：執委會更新政府挹注公共廣電預算規則辦法」(State aid: Commission

updates rules for state funding of public service)的聲明書。聲明書提到：委會同意各會員國政府編列預算挹注公共廣電媒體發展新傳播服務，藉以保障公共廣電媒體與商營媒體之間的平衡關係，公共廣電媒體將可藉由數位傳播與網路發展技術，在不同的媒體平台上發展高品質的服務。但各國政府需對上述服務增設公共問責機制，公平透明地評估公共廣電媒體所推出新媒體服務可能造成的影響( EC, 2009)。

綜合來看，歐盟執委會對於原訂法規的調整原則包括：

- 需事前澄清公共廣電媒體即將要發展的新服務對於市場的影響及其公共價值。
- 需澄清關於公共服務中的需收費的項目
- 需要更有效率地控制新（媒體）服務的發展，藉由國家的層級監督其落實公共服務之職責。
- 增加公共廣電媒體的財務彈性

此外，聲明書也同意各歐盟會員國可以自由選擇不同的預算編列方式，包括單一法定預算編列(Single Funding)及混合預算編列(Mixed Funding)。前者為預算僅來自政府預算；後者財源則同時包括正負預算及商營收入（如廣告）。但不論選擇何種方式，會員國政府需有效控制預算的使用，避免公共廣電過度擴張或者出現交叉補貼之情事。而完全由政府所有的(state-owned)公共廣電媒體，則應該避免與商營媒體競逐市場。

#### 四、導入「事前評量機制」(Ex ante-evaluation)

從歐洲理事會及歐盟執委會所提出的報告及法規修正意見可知，歐盟原則上已同意公共廣電從傳統的廣播電視媒體轉型為公共服務媒體的概念。但卻也設下門檻，事前評量控管公廣媒體將要發展新媒體服務。

對此控管流程，其專有名詞可引用自歐盟理事會常務理事 Michal Glowacki 在 2010 年 RIPE 研討會發表的演說。Glowacki 以「事前評量機制」(Ex ante-evaluation)稱謂上述機制，並表示事前評量機制的目標，在於強化其與觀眾、聽眾、利害關係人之間的問題制度與開放互動，藉此成為公廣媒體管理階層的治理信念，並讓外部單位能影響整體服務發展，並監督公廣媒體能實踐其組織目標 (Debrett, 2010)。

公共廣電媒體的財源，未來亦不限於國家預算或商業營收，不論是採哪一種模式，皆需避免與民爭利或發展不公平競爭狀況。因此發展公廣媒體另外使用或增加預算發展新媒體服務，自當需評估是否會影響市場公平競爭。而公共廣電媒體也在此遇到挑戰，因為同樣因新媒體發展而有潛在獲益的媒體，也未必樂見公共廣電媒體的轉型，進而瓜分閱聽人的觸達。而由於事前評量機制需納入外部評估意見，外部單位的組成是否亦伴隨商營媒體影響力，而不利公共廣電媒體的發展，亦是未來可持續觀察的現象。

歐盟執委會對於公共廣電能否發展新媒體一案，雖做出原則性的定調，但實際的治理與施行，仍需要依循各會員國之國情及政治制度而定。此現象也倒也再度反應，歐盟會員國保有一定程度的政治獨立，進而政府與公共廣電媒體之間的權責及治理問題，在不同的國家又會有不同的樣貌，未必能都能發現同樣的治理模式。

## 五、參考資料

### 中文部份：

孫青 (2009)：〈BBC 與 Cannel 4 多事之 2009 秋〉，台北：公共電視岩花館。

Online available: <http://rnd.pts.org.tw/p1/2009/09/BBC&Cannel%204.pdf>

鐘起惠 (2003)：〈節目品質與優質電視：兼論當前台灣電視節目的困境與出路〉，台北：財團法人廣電事業發展基金。

### 英文部份：

Council of Europe (2009). The funding of public service broadcasting. Brussels, Belgium Online available: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11848.htm>

Donders, K and Pauwels, C (2010). The introduction of an ex ante evaluation for new media service: Europe' asks it or public service broadcasting needs it? *International Journal of Media & Cultural Politics*. 6(2):p133-148.

Debrett, M (2010). Reinventing public service television for the digital future. UK: Intellect.

European Commission (1997). *Amsterdam Protocol*. Brussels, Belgium.

European Commission (2009). *Communication from the Commission on the application of state aid rules to public broadcasting*. Brussels, Belgium.

Online available:

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/broadcasting\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_en.pdf)

Jakubowicz, K.(2010). PSB 3.0: Reinventing European PSB. In Iosiefidis, P. (ed). *Reinventing public service communication: European Broadcaster and beyond*. UK: Palgrave Macmillan.

Michalis, M. (2010). EU broadcasting governance and PSB: Between a Rock and a Hard Place. In Iosiefidis, P. (ed). *Reinventing public service communication: European Broadcaster and beyond*. UK: Palgrave Macmillan.

Wagner, M. (1999). *Liberalization and public service broadcasting: Competition regulation, state aid and the impact of liberalization*. Geneva: European Broadcasting Union.

Online available: [http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg\\_p\\_psb\\_liberalization\\_mw\\_tcm6-4356.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_psb_liberalization_mw_tcm6-4356.pdf)