

引介歐洲公共廣電媒體預算制度行動論述之演變

研發部 副研究員 李玟 2013.07

歐洲公共廣電媒體在不同時期所倡議之論述，影響了其預算制度內涵。本文將藉由文獻回顧，整理公共廣電媒體預算制度內涵的演變。學者 Karen Donders(2012)將歐洲公共廣電媒體的發展區分為三個時期：獨占期(1920-1970)、解放期(1970 中葉-1990 中葉)，與新媒體時代(1990 末至今)。不同時期的公共廣電媒體涉及不同環境背景，則改變了公共廣電媒體的性質與功能。

獨占期至解放期的公共廣電媒體

獨占期時代的公廣媒體(包含電台廣播與電視服務)，實為國家機器獨占媒體市場的狀態。政府本持無線電頻譜為稀有資源的核心思想，以限制媒體服務的發展。好比被視為公廣媒體典範的英國，英國政府在 1920 年初期仍能控制媒體的編輯權，進而影響媒體的報導(Paulu,1981,p.35-20，轉引自 Donders, 2012)。

1970 至 1990 年間，全球製造業的產值開始下滑，整體市場收益下降，形成所謂的長期低迷現象(Long Downturn)。為了因應此長期低迷之現象，各國多半採用解除市場管制的手段，開放不同的市場服務。特別是英國與美國，保守黨、右派勢力在 1979 至 1980 年崛起，新自由主義經濟思維大行其道，政策上也轉向開放，各類民間傳播媒體事業得以進駐市場(羅世宏，2003)。

如此的政策轉變使得各國的電視媒體的廣告收入在 1980 年至 1990 年期間有明顯的成長，歐洲各國政府也被督促著手改變獨占式的公共廣電制度，開放民營業者經營無線廣電視事業，並重新定義公共廣電媒體的功能、責任，及政府補助的模式(Hesmondhalgh, 2002)。

在此背景下，歐洲發展出一派以社會民主發展觀點，做為公共廣電媒體發展的學院論述。Barwise(2002)引用英國內閣策略辦公室(Cabinet Office strategy)在 2002 年的發言：

「經過 20 年經驗的證明，最佳實踐公共價值的方式，既不是市場競爭也不是寡頭壟斷，取而代之的，是強大的公共服務與商業競爭的綜合體，藉由私人企業或非營利組織之間運作，取得公共問責、創新與效率的平衡。」

據此，有部份學者認為，雖然政府解放了市場，但也不應放棄投資公共廣電媒體，政府應該擴大公共廣電服務的規模，定義其功能，包括：

- 政治功能：提供獨立公正的新聞報導；
- 文化功能：非營利導向，製播高品質的文化類節目；
- 社會功能：反映多元族群價值且凝聚共識。

公共廣電媒體的預算制度，必須得以讓公廣媒體能在節目內容發想與製播過程獲得獨立的空間，且不應以製播成本、收視率做為預算編列的基礎。換句話說，為了維持公共廣電媒體與商業媒體間良善的競合，並能永續服務多元族群，政府應給予公共廣電媒體穩定且充裕的預算規模(Collins,1998; Harrison and Woods, 2001)。

新媒體時代的公共廣電媒體

公共廣電媒體發展到 Donders 分類的「新媒體時代」，則開始檢討起既有的公共廣電媒體預算制度。如前述，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，亦即先有公共廣電服務，其次再開放商營媒體加入，形成公共與商營的雙軌服務。

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(Treaty of 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，歐盟各會員國可編列公共廣電媒體的預算(EC, 1997)。

1997 年所簽訂的阿姆斯特丹協議雖確認公共廣電媒體議題屬於各國的文化事務，並成為其預算法源基礎，不過該協議規範的對象為電視、收音機廣播導向的，但在網路多媒體平台發展蓬勃的今天，該法源並無法給予公共廣電朝向新媒體發展的正當性 (Michalis, 2010)。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傳輸，而是邁入網路多媒體的營運，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公共廣電媒體能否發展新媒體時，商營媒體便藉此指責公共廣電媒體與民爭利且破壞市場競爭法則。

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，藉以提供公共專殊財(Public Remit)，因此公共電視所提供的服務理應

也要符合其專殊財的特性。若跨足新媒體服務也應證明前揭公共服務的精神 (Wagner,1999)。

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混斥的媒體生態，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)。

報告書中敘明：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。

同年 6 月 2 日，歐盟執委會針對阿姆斯特丹協議提出修正意見，在一篇名為「政府補助：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)的聲明書中提到：執委會採納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，藉以確保公共廣電媒體與商營媒體之間的平衡關係，公共廣電媒體將可以藉由數位傳播與網路發展技術獲益，在不同的媒體平台上發展高品質的服務。但各國政府需對此增設公共問責機制，公平透明地評估所有藉由政府預算發展出的新媒體服務的影響 (EC, 2009)。

整體來看，歐盟執委會對於原訂法規的調整原則包括：

- 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。
- 定義有關公共服務中需收費的項目。
- 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。

聲明書則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。

透過以上的文獻整理可知，公共廣電媒體的預算，在解放時期與新媒體時代，皆經歷了預算制度的改變。解放時期所產出的行動論述，目的在於維護公共廣電媒體的自主性，定義公共廣電的結構與功能，藉以脫離國家機器的掌控。因此強調國家投資公共廣電媒體的重要性，但卻不能藉由預算制度控制公廣媒體。基本上，收取執照費(*license fee*)是公認為最佳的預算制度。

此論點則可由 BBC 在 1999 年委託 McKinsey & Company 的調查報告得到迴響。McKinsey & Company 的報告認為，公共廣電媒體預算制度的模式影響公廣媒體的表現，倘若商業廣告收入佔公共廣電媒體整體收益比例高者，其營運表現較難與一般商業電視台產生差異。相較下，執照費是較為長遠穩定的預算制度，可促使公共廣電媒體願意投入高風險服務開發，提供更多樣、創新的服務內容(McKinsey & Company, 1999)。

由於執照費乃直接向人民徵取費用，與政府補助預算(*Government granted*)相比，前者可免除後者在預算分配協調的過程中，被上下其手或被交換犧牲的風險(Koenig & Haratsch; 2003)。但仍有論者認為，執照費制度附掛在政府體制之下，政治力仍有介入的可能，公共廣電媒體的獨立與否，仍取決國家機器與利益團體的一念之間(Donders, 2012)。

進入新媒體時代後的公共廣電媒體，則是需因應資訊網路服務時代，各國政府進行公共廣電媒體的結構/服務轉型，透過修法使其預算制度有適法性並服膺時代趨勢。好比以德國為例，為了因應媒體生態與民眾收視行為的改變，德國政府於 2010 年展開電視執照費改制的辯論。德國政府認為，傳播科技的匯流讓民眾有多種方式收看電視，好比民眾可透過網際網路收看電視，但接取網際網路的方式可能是透過 ADSL、光纖或是行動上網。在數位匯流趨勢的影響下，歐盟各會員國不宜再以傳統接收設備的分類，做為電視執照費費率的訂定標準。因此，德國政府透過修法，自 2013 年 1 月 1 日起，以家戶作為電視執照費收費標準，每戶每月繳交固定費率 17.98 歐元（約合新台幣 692 元），且民眾家中即使沒有安裝任何電視或網路設備也需繳交費用，此舉則大幅增加德國公共廣電媒體的財源與穩定性¹（李珩，2013）。

後進國的公共廣電媒體服務

但學者 Donders 對於歐洲公共廣電發展的界定未必是一刀兩分，部份後進歐盟成員國（如東歐）的公共廣電媒體仍偏向國家媒體(*state media*)。對於這類

¹ 有關德國電視執照費的介紹，可參閱岩花館【[新制上路，德國電視執照費制度大轉向](#)】。

型的會員國，歐洲理事會(Council of Europe)在2012年發布【Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance】建議書，重申公共廣電媒體治理的原則，原則之一仍是強調公共廣電媒體應有獨立的預算、營運與編輯制度(Council of Europe, 2012)：

「……公共廣電媒體的首要要件是確保其文化、政策、執行與節目規劃可以反映編輯與營運的自主……」

但後進的會員國面臨的是更複雜的媒體情境，政府除需維持公共廣電媒體的獨立特性外，亦須因應匯流時代，公共廣電媒體需發展多樣性的新媒體服務。據此，新媒體服務的特性又需反映於公共廣電媒體的各項制度法規中。

依照上述文獻探討，可得出觸發歐洲公共廣電媒體預算制度發展的行動論述與參考文獻如下。整體來看，公共廣電媒體自解放期至新媒體時代，皆在進行角色定位與功能性質的調整與界定。特別是進入新媒體時代，則反映出公共廣電媒體須與時俱進的迫切性，始調整法律規範及預算制度（如德國電視執照費的改變）。

時期	預算制度變革之行動論述	相呼應之歷史文獻
解放期 - 新媒體時代	<ol style="list-style-type: none"> 1.擺脫國家機器，建立獨立自主的預算制度。 2.國家應投資公共廣電媒體，提供商業媒體不願提供的服務，平衡市場供需。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ European Commission(1997): 【Amsterdam Protocol】 ■ McKinsey & Company(1999): 【Public Broadcasters Around the World】 ■ Indrajit Banerjee & Kalinga Seneviratne, AMIC (2005) 【Public service broadcasting: A best practice Sourcebook】
新媒體時代至今	<ol style="list-style-type: none"> 1. 預算核撥應符合公共價值，避免與民爭利及潛在的不公平競爭。 2.增加公廣媒體的財務來源的彈性。 3.因應新媒體發展趨勢，藉由修法以消除預算的法制真空(legal vacuum)狀態。 4.監督公共廣電媒體預算使用情形。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Europa(2009): 【State aid: Commission updates rules for state funding of public service】 ■ Council of Europe(2009): 【Funding of Public service broadcasting】
歐盟後進國	<ol style="list-style-type: none"> 1.後進國之公共廣電媒體應設法在預算、營運與編輯等議題獨立於國家機器之外，並設立完整的法制監督其運作良善。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Council of Europe(2012): 【Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to

2.預算制度之設計應顧及新媒體服務之發展。

資料來源：研究者整理。

全文完

參考資料：

羅世宏（2003）。〈廣電媒體產權再管制論〉，《臺灣社會研究季刊》。50:1-48。

Barwise, P. (2002). What are the real threats to public service broadcasting? In Cowling, J and Tambini, D. *From public service broadcasting to public service communications*. p.16-32.

Collins,R.(1998). *From satellite to single market*. London: Routledge.

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>

Council of Europe (2012). Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance. Online available: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265>

Donders, K.(2012). *Public service media and policy in Europe*. UK: Palgrave Macmillan.

EC (1997). Treaty of Amsterdam Protocol. Online available:

<http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf>

EC(2009). State aid: Commission updates rules for state funding of public broadcasters. Brussels, Belgium. Online available:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1072_en.htm

Hesmondhalgh, D. (2002). *The Culture Industries*. London: Sage Publications

Harrison J. and Woods, L. M.(2007). *European broadcasting law and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Koenig, C. & Haratsch, A.(2003). *The license-fee based financing of public service broadcasting in*

Germany after the Altmark Trans judgment. European state aid Law Quarterly 2(4), 569-578.

McKinsey & Company(1999). Public Service Broadcasters Around the world: A McKinsey Report for the BBC. Online available:

<http://www.kbs.co.kr/technopark/down/international/McKinsey.pdf>

Michalis, M (2010). EU broadcasting governance and PSB: between a rock and a hard place. In P. Iosifidis(ed.), *Reinventing public service communication: European broadcaster and beyond*(p.36-48). USA: Palgrave Macmillan.

Donders and Pauwels, 2010

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

