

台湾无线电视公共化的生命史： 1986-2002

冯建三

一、作为学院的概念

早从1970年起,李瞻教授即已主张建立公营电视,至1990年,就此写就的论文数量,至少积累有七篇。这些文字虽在产权主张与日后有关无线电视公共化者产生连结,但其说法比较单纯,具有浓厚的家长道德教化内涵,行文遣字也尚未明显谴责当权者。从1980年代中期起,情况似乎开始起了变化(比如卢异明,1986;刘德仁,1987)。后文尤其奇特,作者是高中生,除两度指控台湾政府官控商营、荼毒两台不当之外(页202、207)他并且与前文的建议之一相同。两篇论文都认为公视需要独立的频道,但反对增辟第四家频道作为此频道之用,他们不约而同,认为更直接有效的作法,是将三台之一公共化,以此作为公视频道之用。(页212)此后学院及报章论述时断时续,至1992年10月26日,中央日报、自由时报、与自立早报均在显著版位刊登了政治大学传播学院十八位专任教师联名发表的公开信“期望公视实至名归”(同日《联合报》在影剧版节录大部份,《大成报》作成头条,《中国时报》则未刊登也未报道此信件),可说学院论述进入了新的阶段:以集体名义对外发言。该信件虽然没有主张当时三台之一产权公共化,但已主张向三台征收无线电波使用费作为公视的主要收入。

这个从财政角度扣合当时筹建中之公视与三台之关系的主张,起于以下的认知。三台独揽的电视广告收益分作两个部分。其一充作私人特权、国民党与国库所有,表现为暴利,亦即至1990年代中期,三

台利润常年超过平均利润甚多,其中一小部分用来分润三台员工。其二是三台付给国民党政府(特别是在选举期间)的政治租金,表现为政治新闻的偏颇,及九点等若干时段的播放文宣教化节目。假使无线电视年营业额百分之十作为公视经费来源之一获得通过,三台总收益不变,却已分作三份。最大部分,也就是其年经营额的十分之一,由公视代表运用。剩下的部分则由三台本身及政治租金分配,后者多则前者少,前者多则后者少,是一种竞争关系。(注1)由于三台作为事业体的存续,是其员工作为劳动者得以再生产自己的前提,员工的集体组织不能不面对这个新的情势,也就比较可能,或是不不得不发为压力,责成三台经营效率的改善,同时减低向国民党政府给付政治租金额度,最后并有取消的可能。此一认知固然没有主张无线电视台产权公共化,却希望通过新电视台的设置,借电波费之名,一举使寡占的电视经济收益之分配,符合民主与公平化的要求。

据前项认知而具体化的法律条文,在1993年11月8日于立法院的内政、教育与交通联席审查会通过了。虽然受此波及的国民党及三台反弹强烈,次年六月有三台数百位员工包围了立法院,但当时另有来自九所大学传播科系的六七位专任教师联名,在1994年6月8日以“党政协商不能牺牲公视利益”为题,发表评论文章于《联合报》(同日另有《自立早报》、《大成报》显著报导,《中国时报》则将此新闻放在影剧新闻版)。该条文使得各无线电视台如同芒刺在背,几度于立法院攻坚,却难以称心如意,一直要到1996年8月16日,历经民视董事长蔡同

荣串连他抨击已久的三台总经理及有线电视业者,才成功地于12月13日删除征收无线电视台十分之一营业额作为公视部分经费的条文。若说以事后之明来看,该主张不无躁进以致失败之处,那么,在众多导致失利的原因当中,作此主张的学界没有能够坚持此见,或许也应当承担也许是非常小的一部分责任。至于在短暂几个月之内,或不到两年就已推翻自己信诺的学者,(注2)除了显示当事人性格特征,以及当事人可能有取悦无线电视业界或对党政交心的倾向之外,也同时凸显了学界就该主张的连署过程当中,仍有很大不周延的地方,这就使得原本宣示意义可能多于实质效果的连署,再告折损其实效了。

学院对于无线电视公共化的论述及推进,从1999年入夏之后,再起新意,它在其它力量的参与下,与相关政策的形成,产生了较密切的联系,因此放在后面再行引述与讨论。

二、作为政党的宣示

1995年,就在通过公视建台以牵动三家无线电视之改革动能,已告疲惫之际,民进党立法委员谢长廷(1995:260)在北美洲台湾人教授协会与台大法学基金会联合于台北市举办的媒体改革论文发表会当中,撰文指出,“党政军退出三台,有几种方式,三台释出股权,未必是唯一或最好的方式……如此……电视问题只会更加恶化……公共电视体系,可能是较好的方式之一,将三台纳入公共电视体系……但仍然可以播出广告营利,只是利润必须回馈,为公民文化服务,如此才能彻底改革电视体制。”未几,在《给台湾一个机会》这本标示是“民进党1995/96竞选纲领”的文件中(页78-80),亦提出了几乎完全相同的主张,它的说明文字颇有深刻之处,值得引用较长段落:“台湾有线电视的市场占有率已达60%,相当程度地承担社区及商业的功能。现存的三家无线电视台,由于多属于官股或长期垄断国家利益,并使用大量公共资源…应朝‘公共化’发展…‘媒体改造’必须处理…资本主义经济体系阶级划分,与民主政治体系平等要素之间的固有冲突。资本主义社会中企业之控制传播和信息,相对于公众的无权无力,已是民主平等概念下不能容忍的。现有‘媒体改造’运动大多要求三家电视台释放出股权民营化,可是依目前实际情形,民营化带来的可能是财团化…前者因受制于利益导向的经济体系,无可避免地将重蹈现有三台许多恶质流行节目的覆辙…

因此三台的改造应着重于‘公共化’。”新党则在相同背景,提出“媒体应由社会公平使用,不得为少数团体或个人所垄断”的原则,但没有对广电产权是否理当公共化,提出针对性主张。(《联合报》,1995.11.18:12)

随第一次总统选举落幕,民进党资深立委蔡同荣、张俊宏等人的串连而取得第四家无线电视频道,并在1996年底联手不同政党的若干立委,废置公视法经费条款后,各政党没有再提出无线电视公共化的宣示。惟国民党台北市长候选人马英九(1998)曾于竞选期间,推出行动白皮书,其中文化篇(p.35)明确宣布要“成立台北公共电台”,至少就其文字及表面义理而言,这则蜻蜓点水之说所肯定的媒体改革方向,相通于无线电视公共化的价值。

此后一直要到公元两千年,第二次总统选举投票日前一个多月,陈水扁(2000:149-50)的各色媒体政策蓝图当中,才又对于无线电视部分的台视与华视,提出这样的言说:“合宜的政策应该使台、华视……与公视自作协议,分工负责,在相同时段设计不同类型的节目,服务观众。因此,有关台、华视的未来,应在符合其员工权益的前提下,增加台视与华视的国有股权成数,资金来源可以分年由电费给予,或与政府逐年编列预算购买之,搜购股价的价位应符合正义。”

三、作为公共政策的对象

无线电视公共化从学院起始的概念,历经政党宣示,再转化为公共政策的过程,就是不具有强制力的知识,转移为具有强制效果的政策之演变,它涉及了行动者(或译施为者 agent)与结构(变迁)的有机连带。

至2000年11月19日假借台北市台大校友会馆举行记者会宣布成立前,无盟执行的工作一是繁复地以亲身,或电话或邮件,以及电邮等方式,广为说明及发送文稿,取得了学院为主,但亦有学生(传播学生斗阵为主,简称传学斗)及记者的有力之参与,而总计有117人作为(名誉)发起人。其次,在将近八个月的筹备期间,无盟成员对内开会达11次,每次参与人员多能超过10人,对外拜会华视、行政及立法部门合计30余次。无盟成员也参加电台节目及报章撰文约10次,自行举办记者会、参与传学斗、高雄传播学院、国民党、亲民党座谈积累计7场。在出版品方面,除原媒体蓝图,总计另推出了14份,其中并无盟成员负责整合及撰写的《新闻局“无线

电视台总体政策及结构改造项目小组”结案报告》，该报告由无盟出资印刷后对外发送约 60 份。无盟的经费来源，计有三类，一是成员参与行政单位不得不委托的研究案之个人所得之捐赠，二是成员个人各种形式的无偿付出与研究案助理之协助，三是无盟成员的亲友之捐赠。

无盟成立后五天内，随即先访问国民党、亲民党、新党与民进党立法院党团代表，再拜会新闻局宣立场。2000 年底至今（2002 年 6 月）集会频次较少，但大抵每 4 至 6 周，15 位执行委员当中，仍有 10 多位能轮流主办形势分析及政策讨论会一次。无盟并从 2001 年 5 月 23 日起发行电子短讯及短评，仅在农历年节休刊 3 次。无盟这段期间较大型的活动有二，一是与传学斗等单位合办“十万青年救电视”，从台北至高雄与花莲...等地的十五所大学校园巡回座谈。二是与《立报》、传学斗合办的跨越十周的五场媒体改革干部培育讲座。此外，无盟成员亦以个人身份，见缝插针，积极响应邀约，分别至地方公务人员培训班、国史馆、嘉义记者公会、花莲师范学院、永和与台东南岛社区大学、金陵女中，以及筑梦基金会等场合，说明与解释无盟的主张。至于无盟执委及工作助理通过电邮的来往，一年半以来，虽无法核实统计，但积累应该已经超过三至五千电邮件次，这些电邮的往还，除交换信息与看法，以及情绪抒发之外，无盟执委的自我检讨也透露了许多焦虑及对自我的期许。比如，有成员指前述两次大型活动的成效不彰，流于静态办活动而未能动态积累，未能提供更大的运动能量；也有成员自责未能发展出更有效的沟通模式及言说技能，以致外界成为片面听闻无盟执委解说的听众，双向互动的成效低微；亦见不平之鸣，即狐疑外界私有化的价值观何以未经言明其优点，就已经似乎成为很多人及媒体从业人员接受的立场。

无盟这段期间的主要出版品，大致有五种。依照推出的时程，分别是政治大学发行的《传播研究简讯》（2000，第 24 期，12 月 15 日）刊载“无线电视民主化”专题五篇文章。《当代》杂志分三（162-4）期（2001 年 2-4 月）刊登《为无线电视民主化找出路》专文五篇。《电视改造无望？无线电视公共化可行性评估报告》（新闻局委托）。无盟简介的中文折页三千份，其英文版则刊登于 Taipei Times（2001-11-5,p.8）。此外，无盟因应外在政治动态而起伏，均能适时接受电台或其他媒体访问，或以短论或长篇论述（立法院《院闻月刊》，2002 年 2 月；《经济前瞻》双月刊，2002 年 3 月）推广主张或参与

讨论。无盟并且在时机来临之际（如报刊登载质疑或反对公共化的主张），积极协调执委投书至相关报纸以收沟通之效，其中因政治人物的齟齬而引爆的舆论聚焦作用，无盟执委更建议政治大学传播学院媒体素养研究室寻觅适当人员，将相关文章编纂成书，《电视改革 针锋相对？》，既以前书收记录之用，也达成通过募款助印的方式，争取较多的社会参与。以上五份出版品，《电视改造无望？》由无盟出资印行一千份，《针锋相对？》则在政大媒体素养研究室与富邦文教基金会分别赞助 2.5 与 2 万之后，分头由无盟执委对外征求到了台湾为主，但遍及香港、中国大陆、加拿大、美国、英国与日本等地，总计 10 个社团，将近 500 位个人折合约 7 万多多元的助印参与。这两册文书除由无盟执委及政大留存若干之外，已分别致赠关心电视的个人（包括立委及行政公务员）及各主要图书馆八百余册及约一千两百册。在接触立委、官员及无线电视业界方面，无盟仍持续进行，其中较大者有二。一是 2001 年 12 月 23 日邀请民进党、国民党、亲民党立委（但因故未能参加）、台联及无党籍立委当选人，以及台、华视董事，以“如何协助无线电视走出阴影，找到未来？”举办记者会。二是 2002 年 4 月 21 日与立委、官员及无线电视台主管，在长达 9 小时的会议中，就无线电视的改革，交换意见并试图互动劝服。

2001 年 1 月，“行政院”改组，苏正平与张俊雄皆未留任，政策方向失去附着。至农历春节后未几，3 月起无盟再与支持本案的立法委员密切联系。4 月 29 日民进党立法院党团讨论之后，虽因蔡同荣等拥有电视资源的人之反对，并没有以民进党立法院名义提出，但因立法委员罗文嘉、李文忠、段宜康等人皆发言赞成，致使涵盖人民团体法、公视法、广电法、有线电视法及卫星电视法等法案的修改，可望提出（2002 年 4 月 30 日的《中时晚报》、《中国时报》、《联合报》、《联合晚报》、《自由时报》等）。罗与李另于 5 月 3 日在《联合报》15 版发表千余言的评论与主张，指应“媒体公共化，重建文化深度”，呼吁各界“思辨‘制度建立’，建构透明化的公集团经营阶层之成立与聘任”方式。

至此，已经通过立法院一读的无线电视私有化法案（主要有李庆安等立法委员提案），在其进入教育与交通等联席审查程序时，不再会“一枝独秀”地成为唯一的无线电视政策方向的参考坐标。电视产权有限度地公共化，也就是将台、华视转化为公产权的选项，即将与私有化主张，共同成为议论的施为对象。

结语:关于未来

台湾无线电视公共化的呼声,始于党国威权时代的道德与教化诉求。到了政治选举的民主化日益显著,但电视新闻的政治偏倚仍不动如山,这就使得彻底私有化无线电视台产权的改革主张,从1995年以降跃居舞台中央,并将前期的无线公共化之呼吁,排挤至边缘。惟与此大约同时,1992年底以来,附身于当时筹建中的公视工程,寄望以此牵动台、中、华视走向的脉冲,仍未止息。出自政党的竞选文宣,亦在1995年继续有反对私有化而支持公共化的纪录。总结至2000年初春的无线电视改革方案,私有化是主流,公共化则为陪衬。但是,此二种改革主张虽然对立,放在台湾政府执政单位的政党尚未改变之前,其实都无法撼动官营商控超稳定结构于万一。

陈水扁当选“总统”,维持超稳定结构的力量几近崩盘。私有化与公共化两股力量,重新激活,后者虽占有陈之宣示优势,但面对私有化的意识领导效用,公共化之主张仍然不得不居于劣势。这从中央政府转换政党后,首任新闻局长仍无意改变三台窠臼,继任新闻局长就任约一年才宣告改革方向,而此宣告在其卸任后,新任者仅在私领域言宣而未公开重申政策方向,反而得待民意代表先行提案,已可知悉。社会行动者“无线电视民主化联盟”聚集了庞大论述与有限行动的能量,继续作为公共化之奥援。惟相较于公共化起步之初,无线电视正当黄金时期,如今无线电视领有半壁江山犹见困难,则电视乃至于广播电视之改革,也就不能停留于无线电视,特别是不能停留于改革力量所要协助的台、华与公视。在过去相当长一段时间,电视等媒体的改革,大抵依赖于社会其他部门的民主化动力。如今应该已是时候,眼见世界的发展方向,日趋不公平与不正义的人,为了使反对的声音及力量能够较有效的聚集,现在比任何时候都要来得必须“寻求对各种媒体(特别是电视)的介入”。(Bourdieu,1998,转引自赵刚,2001:124;另见Hackett,2000)

为了兼顾可行而将目标设定于台、华视,这是避免躁进以致竟有原地跑马之憾。另一方面,若要此仅具有阶段意义的改革,不流于机会主义的陷阱,则求变的意志需要更加有效集结,以阵地战的眼界,至少在论述上,争取与建构(电视)改革意识的领导权,充实非私有化的产权形式及经营权的正当性与必要性。使理论变成物质力量的过程,需要对理论有更多更深入的钻研,也必须将这些成果转化为更普

及的信息与知识。(注3)

注释:

(注1)以上经费及时数,分别计算自:<http://www.info.gov.hk/itbb/chinese/estimates/> 以及 <http://www.rthk.org.hk/channel/tv/>。如同其政府预算,香港电台经费一次预编三年,2001年至2003年,每年均均是此一额度。

(注2)如1992年10月连署政大信件的彭芸(1994),1993年12月初连署发表于1994年联合报之评论的张煦华(1993a,1993b)。近十年后,类同情形再次上演,无盟发起人之一张志雄(2002)以发起人身份,发表反对这个身份赖以存在的主张。

(注3)过去两年多来,外界对于“台视华视公共化”的质疑及无线电视民主化联盟的相应说明,较普及的报章说明之文集,可见政大(2002),较详细的分说则见翁秀琪等人(2001,其中关于公部门投资于电视的正当性与必要性之分析,及经费的可能来源,见第四章)。

参考资料:

- 《中国时报》,1998《关掉电视才能救孩子!》4月28日,38版(整版彩色评论)。
- 民进党,1995《给台湾一个机会:民进党1995/96竞选纲领》,台北:民进党中央党部。
- 政大(政治大学传播学院媒体素养研究室)(编),2002《电视改革 针锋相对?》,台北:政治大学传播学院媒体研究与发展中心。
- 翁秀琪、陈百龄、陈炳宏、郭力昕、庄国荣、冯建三、程宗明、苏瓜藤,2001《无线电视公共化可行性评估报告》,新闻局委托研究。
- 马英九,1998《竞选行动白皮书:文化篇》,台北市。
- 陈水扁,2000《传播媒体政策》,《新世纪 新出路:陈水扁“国家蓝图”6教育文化传播》,页123-173,台北:陈水扁“总统”竞选中心。
- 陈鹏宇,2001《苏正平要将台视华视公共化》,《劲报》,10月29日,1版。
- 张志雄,2002《无线电视公共化之厘清》,5月22日,《中央日报》,3版。
- 张煦华,1993a《三台提拨盈给公视只会制造更多问题》,12月20日,《中国时报》,15版。
- 1993b《百分之十与百分之百之争》,12月27日,《自立早报》,23版。
- 张锦华,2001《制定媒体公共介入制度》,《联合晚报》,12月27日,二版。
- 彭芸,1994《商营归商营公营归公营》,6月27日,《中国时报》,15版。
- 冯建三,1998《大媒体:媒体社会运动》,台北:元尊。
- 1999《地方政府的隐身:论台湾音像政策的特征,以欧洲联盟与美国为对照》,《台湾社会研究季刊》,36期,12

月,页 187-216。

黄教范,1995《台湾电视媒体垄断与解决对策》,《新闻自由与大众媒体》,页 241-51,北美洲台湾人教授协会及台大法学基金会(编),2000,台北:前卫出版社。

黄耀辉,2002《电视不应公共化》,《经济前瞻》双月刊,3月,第80期,页 25-30。

赵刚,2001《为什么反全球化?如何反?——关于全球化的一些问题的思考与对话》,《台湾社会研究季刊》,44期,页 49-146。

郑淑敏,1999《正视 AC 尼尔森对台湾电视乱象的影响:中视董事长郑淑敏的呼吁》,《联合晚报》,12月1日,7版(半版广告,亦刊登于其他报纸)。

刘德仁,1987《电视改革刍议》,《新闻学研究》,39期,页 195-219。

谢长廷,1995《媒体、政党与民主政治》,《新闻自由与大众媒体》,页 257-62,北美洲台湾人教授协会及台大法学基金会(编),2000,台北:前卫出版社。

卢异明,1986《我国公共电视的发展》,《新闻学研究》,36期,页 61-88。

Anderson, Perry 1977 "The antinomies of A.Gramsci", *New Left Review*,100:5-94.

Bourdieu, P. 1998 *Acts of Resistance*, NY: New Press.

Bourdieu, B. and L. J. D.Wacquant 1992 *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago & London: University of Chicago Press.

Coase, Ronald H. 1959 "The Federal Communications Commission", *Journal of Law and Economics*, October:1-40.

Gurran, James and Jean Seaton 1997 *Power Without Responsibility: the press and broadcasting in Britain*, 魏杓、刘昌德译,《有权无责:英国的报纸与广电媒体》,2001

年,台北:鼎文书局。

Etzioni-Halevy, Eva 1987 *National Broadcasting Under Siege: a comparative study of Australia, Britain, Israel and West Germany*, London: Macmillan.

Garnham, Nicholas 1983a "Toward a theory of cultural materialism", *Journal of Communication*, spring: 314-29.

1983b "Public service vs the market", *Screen*, 24(1).

Hackett, Robert 2000 "Tacking back the media: notes on the potential for a communicative democracy movement", *Studies in Political Economy*, 63, Autumn: 61-86.

Jhally, Sut 1987 *The Codes of Advertising*,《广告的符码:消费社会的商品崇拜及意义的政治经济学》,冯建三译,台北:远流,1992。

Lee, Joon-ho and Sug-min Youn 1995 "Industrial structure, government control and network television programming: the case of South Korea", *Asian Journal of Communication*, 5(1: 52-70).

Machet, Emmanuelle 1999 *A Decade of EU Broadcasting Regulation: the directive "Television Without Frontiers"*, Dusseldorf: European Institute for the Media.

Mosco, Vincent 1996 *The Political Economy of Communication*, London: Sage, 冯建三、程宗明译,1998,《传播政治经济学》,台北:五南。

Pedder, Sophie 2002 *Power in your hand: a survey of television*, April 13, *Economist*.

Williams, Raymond 1974 *Television: technology and cultural form*, 冯建三译,《电视:科技与文化形式》,台北:远流,1992。

(本文作者系台湾政治大学新闻系教授)

677种报刊被停止出版发行

据中央报刊治理工作协调领导小组办公室负责人介绍,纳入本次治理范围的 1452 种党政部门报刊中,被停办有 677 种,占 47%。这些报刊,最迟出版到 2003 年年底,从 2004 年 1 月 1 日起全部停止出版发行。

业内专家分析,这次停办的报刊,主要有三大类:县级党报(264 种),省级党委机关刊物(多种合为一种出版)和省以及省以下权力部门所主管主办的报刊。而已经面向市场发行的报刊基本没受影响。

(摘自《中国报业》2004 年第 1 期)