

我國電視政策之研究

李 瞻

壹、前 言

國家電視政策之研究，主要在確定電視之基本性質、功能、及其目標。而電視政策之具體表現，則為電視制度與節目內容。

本研究共分四個主要部份：

- (一) 各國電視制度與節目內容之比較分析；
 - (二) 我國三家電視台節目內容之比較分析；
 - (三) 我國電視觀眾意見之抽樣訪問調查；
 - (四) 改進我國電視政策與電視制度之建議。
- 茲將各部份內容摘要於左。

貳、各國電視制度與節目內容之比較分析

根據聯合國教科文組織前大衆傳播處處長索慕蘭教授 (Prof. E. Lloyd Sommerlad)

之意見，各國電視制度計分三種：

(一)公營電視 (State Television) ..

1 公共電視 (Public Television) ..

2 政府電視 (Government Television) ;

3 共黨電視 (Communist Television) 。

(二)商營電視 (Commercial Television) 。

(三)公商並營電視 (Public-Commercial Television) 。

茲將各種電視制度之節目內容列表說明：

表一、世界主要國家公共電視節目內容統計表

國家電視台名稱	新聞性 節目%	教育性 節目%	娛樂性 節目%	公共服務 性節目%	共計 %	每週 播出 時數	備考
B B C (1)	二三·七	二九·八	三九·七	六·八	一〇〇	九三·四一	
B B C (2)	二五·九	三三·〇	三七·〇	四·一	一〇〇	六九·七〇	
A 西德電視公司 R D	三四·五	二〇·五	四三·〇	二·〇	一〇〇	四七·九五	
E 西德電視公司 D U C	三三·五	二一·五	四二·〇	三·〇	一〇〇	四七·九五	

表二、世界主要國家政府電視節目內容統計表

國名	新聞性節目%	教育性節目%	娛樂性節目%	公共服務性節目%	共計%	每週播出時數	備考
星加坡	一八·一	二七·八	四五·八	八·三	一〇〇	六六·五〇	
印度	二六·三	三四·二	二八·九	一〇·六	一〇〇	三八·〇〇	
伊朗	二〇·六	一九·六	五二·六	七·二	一〇〇	九六·〇〇	
土耳其	二一·二	二六·五	三九·八	一二·五	一〇〇		
西德電視公司	二二·五	六〇·五	一五·〇	二·〇	一〇〇	五二·七四	
日本電視公司	三六·〇	三三·〇	三一·〇	〇	一〇〇	一二六·〇〇	
NHK (2)	二·〇	九六·〇	一·〇	一·〇	一〇〇	一二六·〇〇	
NHK (1)	三六·〇	三三·〇	三一·〇	〇	一〇〇	一二六·〇〇	
美國公共電視公司	一六·五	四七·五	三五·〇	一·〇	一〇〇	六二·九七	

表三、世界主要共黨國家電視節目內容統計表

國家	新聞性節目%	教育性節目%	娛樂性節目%	公共服務性節目%	共計%	每週播出時數	備考
蘇俄電視網(1)	二一·〇	三二·〇	四六·〇	一·〇	一〇〇	七四·四九	
蘇俄電視網(2)	一四·〇	三五·〇	四五·〇	六·〇	一〇〇	四九·八六	
蘇俄電視網(3)	三五·五	一九·五	四五·〇	〇	一〇〇	四六·九九	
波蘭	一八·〇	二九·〇	五一·〇	二·〇	一〇〇	六七·八六	
古巴	二九·〇	二四·二	四〇·八	六·〇	一〇〇	六八·〇〇	
中國(上海台)共	三五·〇	五五·〇	一〇·〇	〇	一〇〇	一五·三四	

表四、世界主要商業電視節目內容統計表

國家名	新聞性節目%	教育性節目%	娛樂性節目%	公共服務性節目%	共計%	每週播出時數	備考
美國	一三·五	二·五	八〇·〇	四·〇	一〇〇	一二六·六二	
加拿大	一三·〇	一五·〇	七〇·〇	二·〇	一〇〇	一〇九·三二	
日本	一一·〇	八·〇	七一·〇	一〇·〇	一〇〇	一二〇·八二	
澳大利亞	一一·〇	四·〇	八四·〇	一·〇	一〇〇	八三·三四	

叁、我國三家電視公司節目內容之比較

表五、我國三家電視公司節目內容統計表

電視公司名稱	新聞性節目 %	教育性節目 %	娛樂性節目 %	公共服務性節目 %	共計 %	每週播出時數	備考
台灣電視公司	一五·六七	三·三八	六九·一六	一一·七九	一〇〇	五四·六四	
中國電視公司	一一·一七	六·九二	六八·九六	一三·〇五	一〇〇	五五·〇〇	
中華電視公司	九·八一	三一·八九	四九·三一	八·九九	一〇〇	七七·七五	

表六、我國三家電視公司節目與廣告時間比率統計表

電視公司名稱	電視節目時間 %	廣告時間 %	備考
台灣電視公司	八一·三六	一八·六四	
中國電視公司	八三·六三	一六·三七	
中華電視公司	八三·六九	一六·三一	節目時間未含早上教學時間

肆、我國電視觀眾對電視節目、經營與政策之意見

本研究調查於民國六十七年三月舉行，為對電視政策之研究，調查選樣對象·偏重中上級知識份子，為「目的選樣」。但為瞭解中下級電視觀眾之意見，其選樣比率亦達百分之七六·三四

，藉以做爲分析對照之參考，總選樣人數爲一、一二八人。

全國電視觀衆之意見調查，計包括(一)收看電視之習慣，(二)對當前我國電視之評價，(三)電視政策問題，與(四)有關電視之建議四大範疇，共計四十三個問題。茲僅將第(一)、(二)兩項之主要問題及整體意見列舉於左。

表七、我國觀衆對電視節目與電視廣告意見統計表

意見類別	電視節目%	電視廣告%	備考
極滿意	一〇・〇八	〇・六二	(一)認廣告「太多」者佔六三・二八%，認「稍多」者三一・三七%，兩項合計佔九四・六五%。 (二)「極反對」與「反對」插播廣告者佔六八・九一%，「贊成」者一三・五三%。
滿意	一九・二八	七・二二	
不滿意	五三・〇〇	五五・八八	
極不滿意	六・七三	二一・七五	
無意見	一九・九一	一四・五三	
共計	一〇〇	一〇〇	

表八、我國觀衆對電視制度意見統計表

制度類型	公共電視	政府電視	商業電視	公商並營制	備考
極贊成	一五・六八	八・〇九	〇・九〇	九・三八	
贊成	五三・九四	二九・八三	一四・五九	五一・八三	
反對	六・八〇	二八・六六	四四・四九	八・三二	
反對					

極反對	〇·七三	二·九六	七·〇七	一·二五
無意見	二二·八五	三〇·四六	三二·九五	二九·二二
共計	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇

表九、我國觀眾對改進我國電視制度可能措施意見統計表

意見類別	極贊成%	贊成%	反對%	極反對%	無意見%	共計%
由政府輔導將目前三家電視公司改組為一家公共電視公司	一二·九〇	五二·四一	九·〇八	〇·四五	二五·一六	一〇〇
由政府支持一家電視公司由政府經營其他兩家仍維持民營	六·八一	三四·五七	一九·一五	二·二七	三七·二〇	一〇〇
由政府輔導三家公司將廣告「統收統支」實行聯營	一三·二二	五一·〇九	八·七〇	〇·七二	二六·二七	一〇〇
維持目前商業電視現狀加強管理	〇·五四	一二·四一	四五·〇九	八·四八	三三·四八	一〇〇

關於電視政策問題，工人、農民、與家庭主婦不很瞭解，所以多數表示無意見。

在選樣之一、一二八人中，明確表示自己願意付費支持公共電視者計有八一三人，計佔百分之七二·〇七。他們分別表示，願意每月付執照費二十元者，佔百分之二五·三四；每月付四十元者，佔百分之二二·六三；每月付六十元者，佔百分之二六·四五；每月付八十元者，佔百分

之四·六七；而每月付一〇〇元者，則佔百分之二〇·九一。

伍、我國電視政策之檢討及其建議

一、各界之批評

蔣總統說：「電視所獲之利潤，是以犧牲國家利益與民衆利益爲代價，此一作風亟須加以矯正。」

陳立夫先生，近年對我國商業電視之不良影響，一再提出警告。

立監兩院、大學教授、與專欄作家，均不斷發表意見，希望政府對當前電視之積弊，予以澈底改革。

根據六十七年三月全國電視觀衆意見選樣調查，計有百分之五五·二六認爲電視對兒童行爲「有惡劣影響」或「弊多於利」；有百分之八九·九七之觀衆，認爲電視對兒童學業「有影響」或「極有影響」；並有百分之九一·六四之觀衆，認爲電視與青少年犯罪「極有關聯」或「可能有關聯」。這是全國上下希望電視改革的主要原因。

二、我國電視未能改進之原因

(一)我國電視之決策權與經營權未能明確劃分，沒有發生制衡作用。

(二)現行「廣播電視法」，沒有規定各類電視節目之定義、比例，並對廣告之規定過寬，所以無法收到改進電視之效果。

(三)廣告不僅支配節目內容，而且約有百分之四十至五十三之節目，係由廣告商自行製作，稱爲「外包節目」。

(四)目前三家電視公司營利甚厚，廣告客戶亦可充分任意宣傳，所以雙方均不願改變現狀。

三、過去有關電視政策之建議策之建議

(一)陳立夫先生主張三家電視公司合併，仿效西德，建立公共電視。

(二)劉先雲先生主張三家電視公司合併，由政府聯營。

(三)作者對立法院建議，將目前三家公司，改組爲公共電視公司。

(四)中央文化工作會建議，三家電視公司，由政府輔導實行聯營。

四、目前電視公司之基本結構與營業情形

目前台視資本一億九千二百萬元，中視一億五千萬萬元，華視二億二千四百七十四萬元，共計五億六千六百七十四萬元。其中政府與本黨投資約佔百分之四八·八八，國內商股百分之四四·三五，日本投資百分之六·七六。

我國三家電視公司，最近三年均有極高之利潤。

(一)台視：民國六十四年純益三千八百六十萬元，六十五年七千二百四十萬元，六十六年八千萬萬元，純益爲百分之四一·七六。

(二)中視：民國六十四年純益四千八百萬元，六十五年九千八百萬元，六十六年一億三千三百萬元，純益高達百分之八八·四〇。

(三)華視：民國六十四年純益三千九百萬元，六十五年四千二百萬元，六十六年六千四百萬元，純益爲百分之二八·四三。

按民國七十年，華視與中視之純益，均達三億元以上，台視因負債關係，純益較少。

五、改進我國電視政策之根據

改進我國電視，應根據 國父之政治哲學，三民主義之新聞政策，先總統 蔣公之廣播電視思想，過去有關電視政策之建議，全國電視觀眾意見之調查，當前國家之需要，以及世界電視之潮流。

六、本研究第一建議案設立政府聯營電視公司

世界民主先進國家之公共電視，多由政府電視演進而來；同時建立公共電視，需要重新制訂公共電視法案；如此勢必費時其久，緩不濟急。尤其在非常時期，國家迫切需要政府之堅強領導，所以爲了儘速消除商業電視之流弊，順應全國觀眾之輿情，加強政府之領導，以及充分發揮電視教育之功能起見，我們應立即建立政府聯營電視公司。

建立政府聯營電視公司方案之要點：

(一)政府聯營電視公司之性質，爲教育文化事業公益財團法人，不以營利爲目的；其員工亦不具政府公務人員之身份。

(二)政府聯營電視公司，由三家公司合併改組而成，分轄三個電視網。依照電視政策，分工合作，製作各種節目，適應各階層觀眾之需要。

(三)政府命令台視退出日本之投資，使總資本額降為五億二千八百三十四萬元。如此，本黨與政府之資本則自百分之四八·八八升為百分之五二·四三；國內商股亦自百分之四四·三五升為百分之四七·五七，但仍為少數。按目前三家公司有數億元之公積金，退出日本投資，甚至退出國內商股，均無困難，無需政府任何財政負擔。

(四)行政院設全國電視委員會，負責國家電視政策之制訂，並負責將三家電視公司改組為政府聯營電視公司。

(五)全國電視委員會設委員若干人，由行政院就本黨、政府有關部會、民意機關、與專業團體德高望重人士遴選任命之。

(六)全國電視委員會設總管理處，與電視政策諮詢委員會。

(七)政府聯營電視公司之經費，主要來源為廣告收入或電視機執照費，並以自給自足為原則。目前我國電視機已達四百五十萬架，每架電視機每月付費五十元，每年可徵收執照費二十七億元。目前三家電視公司，每年廣告收入為三十四億元，聯營後每年廣告至少可收入二十億元，兩項中任何一項之收入，可足供政府聯營電視公司之一切開支。

(八)節目、廣告政策：電視節目，力求新聞、教育、與娛樂節目之平衡；廣告數量以百分之十為原則，並不得在節目中間插播廣告。

(九)權責：全國電視委員會對行政院負責，總經理對全國電視委員會負責。

(十)本方案之法律依據：現行「廣播電視法」第五條：「……必要時各類電台得聯合經營之。」

「所以採行本方案，不必制訂或修訂任何法律，以行政命令即可完成。

七、本研究第二建議案——建立國家公共電視公司

建立公共電視公司，必須先修訂現行「廣播電視法」為「公共電視法」，然後才能設立。由於「廣播電視法」之制訂，計費時長達七年之久。為免曠費時日，望梅止渴，乃有第一建議案之提出。

美國「公共電視法案」，自MIT校長克利安博士(Dr. James Killian, Jr.)於一九六七年七月提出建議，至國會起草，審議通過，總統詹森於同年十一月七日簽署完成立法手續，前後共九十七天。如果我國政府與立法院亦有同樣決心，我們自然主張一勞永逸，立即成立公共電視公司。

建立國家公共電視公司方案之要點：

- (一) 制訂公共電視法案：由行政院負責起草，並諮請立法院於六個月內完成立法程序。
- (二) 公共電視之性質：為教育文化事業之公益財團法人，不以營利為目的。其地位與英國BBC、日本NHK完全相同，其員工亦不具公務人員之資格。
- (三) 公共電視之功能：服務民主政治，提高文化水準，促進國家發展，增進公共利益，與提供高尚娛樂為目的。

(四) 公共電視之資本：與政府聯營電視公司之資本完全相同。即目前三台之資本共計五億六千六百七十四萬元，政府與本黨投資合佔百分之四八·八八，國內商股百分之四四·三五，

日本資本百分之六·七六。僅將日本資本（三、八四〇萬元）退出，政府與本黨之投資即可提高至百分之五二·四三。同時目前三家電視公司之公積金有數億元之多，將日本與國內商股退出，並無任何困難，亦無需政府增加任何負擔。

(五) 公共電視網與節目內容：

1 第一電視網：自上午十二時至晚上十一時，每天播映十一小時，負責空中教學、軍中教育、社會教育、師資進修、工商服務、與輔助學校教學。

2 第二電視網：自下午六時至晚十一時，每天播映五小時，為一般電視網，注重新聞報導、婦女兒童節目、體育節目、國語電視劇、台語電視劇、台語新聞報導等。

3 第三電視網：自下午六時至晚十一時，每天播映五小時，其主要對象為中上級知識份子，注重新聞報導，評論分析，文化、科學講座，文學、藝術批評，醫藥常識與衛生保健，農業知識，芭蕾舞，交響樂與其他高級娛樂節目等。

(六) 建立公共電視公司之步驟：

1 政府命令台視退出日本之投資；

2 依照公共電視法案，成立全國公共電視管理委員會，為全國電視決策之最高權力機關，負責國家電視政策之制訂，並負責將目前三家電視公司，改組為公共電視公司。

(七) 全國公共電視管理委員會設委員十八人，產生方式如左：

1 行政院、台灣省政府與中央委員會各推選代表一人，共三人；

2 國民大會、立法院、監察院、省議會與市議會各推選代表一人，共六人；

3 台視、中視、與華視各推選代表一人，共三人；

4 全國律師、醫師、教育、工商、婦女、與新聞學術團體，各推選代表一人，共六人。

以上委員，均由行政院院長提請 總統任命之。

(八) 全國公共電視管理委員會，下設總管理處與電視政策諮詢委員會。前者設總經理一人，副總經理若干人，負責電視政策之執行與公共電視公司之一切行政事宜。後者則遴選電視專家組成之，為管理委員會之諮詢機關。

(九) 全國公共電視管理委員會，設董事長一人，由委員互選。董事長與委員之任期，均為六年，每兩年改選三分之一。

(十) 公共電視公司總經理除對管理委員會負責外，並對立法院負責。

(十一) 公共電視公司之財務：與政府聯營電視公司之財務相同，以自給自足為原則。其經費主要來源為廣告收入或電視機執照費。目前（七十一年）我國電視機已達四百五十萬架，每架電視機每月付費五十元，每年可徵收二十七億元。目前三家電視公司每年之廣告收入，共為三十四億元，改組為公共電視公司後，每年至少可收入廣告費二十億元，兩項任何一項之收入，可足供公共電視公司之一切開支。

(十二) 公共電視之節目與廣告政策：與政府聯營電視公司之政策相同，即電視之新聞、教育、與娛樂節目力求平衡；廣告之數量以百分之十為原則，並不得在節目中間插播廣告。

(三)本方案之法律依據：須修訂現行之廣播電視法爲公共電視法案。

政府聯營電視，僅爲建立公共電視之過渡時期。兩者之基本性質、功能及其目標，資本結構，經費來源，節目政策與廣告處理等，幾乎都完全相同。所不同者，在前者之管理委員會，係由政府遴選任命之委員組成，並對政府負責。而後者之管理委員會，則係依法由國會地區、全國專業團體推選之代表組成，並對立法院負責。

現在國家在非常時期，我們需要強有力的政府領導，所以目前建立政府電視，亦頗符合時代需要。但如希望加強國家團結，貫徹民主政治，我們自應根據三民主義之新聞政策，與世界最新之電視思潮，立即建立我國「爲民所有、爲民所治、與爲民所享」的公共電視事業。

陸、政府決定建立公共電視節目公司

民國七十一年三月八日，行政院在約集教育部、文化建設委員會、新聞局等有關單位首長集會時，做了下列決定：

- (一)撥出四個UHF電視專用頻道，由中華電視台負責籌備，經費為四億五千八百四十四萬四千元，悉由政府負擔。
 - (二)此台兼負公共電視與教育電視台雙重任務。
 - (三)此台原則上每天晨間以半小時，晚間七時至九時作公共電視節目之用（每天共兩小時半）。
- 其他時間作教學節目之用。

(四)另為發揮公共電視之功能，在台視、中視，及華視三台，每天日間撥出半小時，晚間九至十時專供公共電視節目播出之用，並以其中一部份時間作三台聯播節目。（計每日一小時半）

(五)請新聞局立即成立公共電視節目製作機構，積極籌劃公共電視節目製作播出有關事宜。在UHF電視台未開播前，可先在三台之社教時間播出，所需經費請新聞局報院核撥。

(六)新聞局並應儘量蒐集外國優良公共電視節目（包括音樂、舞蹈、美術、體育……等）供自行製作公共電視節目之參考，亦可選作公共電視節目播出之用。

民國七十年七月，本人參加國建會，再建議成立公共電視，並當即為孫院長所採納。本年三月八日行政院之指示，無疑係孫院長實踐去年政府在國建會閉幕詞中之諾言，本人對政府之開明作風，深為感佩！但就內容而言，可能又將重蹈電視公商並營制之覆轍！