

公共廣電的管制問題：並試論 我國公共廣電集團與 NCC 之（可能）關係

魏均*

一、前言：公共廣電集團與 NCC 交集的幾許歷史片段

2006 年伊始，兩項有可能就此改變台灣媒體地景的制度性變革一起發生了。

首先，立法院在一月三日通過《無線電視事業公股處理條例》（以下簡稱公股條例）。根據該條例，原本官股佔有比例達 74% 的中華電視公司，將透過官股捐贈財團法人公視文化事業基金會（以下簡稱公視基金會）進行公共化轉型，而原由行政機關分別辦理的原住民電視台、客家電視台與宏觀衛星電視台，也於 2007 年起交由公視基金會辦理。公視基金會並於同年七月一日正式掛牌成立公共廣電集團（以下簡稱公廣集團）。換句話說，民間媒體改革團體多年來推動的「無線電視公共化」運動與「建立公共廣電集團」的目標，已獲得初步但重大的進展。

另一方面，立法院於 2005 年 10 月 25 日通過《國家通訊傳播委員會組織法》，2006 年 1 月通過第一屆國家通訊傳播委員會（National Communication Commission，以下簡稱 NCC）委員名單，NCC 於二月底正式掛牌運作。由於新聞局同時掌管政府發言人與傳播媒體事業管理兩種業務，遭人詬病已久，調整新聞局角色並建立適當的獨立機關取而代之，已是社會普遍共識（不過這個新機構的設計和定位，存在不同看法，此處不贅）。雖然該組織法立法過程充滿爭議和衝突，而且委員組成辦法所牽涉到的立法權干預行政權問題，大法官會議也於 2006 年

*淡江大學大眾傳播學系助理教授。E-mail: 120196@mail.tku.edu.tw

7月21日公布釋字第六一三號解釋文宣告違憲，但是NCC的成立，毫無疑問是我國通訊傳播管制發展歷史上的關鍵性改變。

這兩大制度性變革之間的可能關連，相對而言，並沒有引發太多的公共關注和討論。1月14日台灣大學新聞研究所兼任教授周陽山與國民黨籍立法委員雷倩聯名在報端投書（周陽山、雷倩，2006），在這篇標題為「避免政府干預，公視應由NCC管」的文章中，兩位作者主要是在提醒，儘管《公股條例》已經規劃出公共電視擴大規模的方向，但是相關配套措施並未完成，新聞局又將該項業務保留而未轉移至NCC。放眼將來，公廣集團發展，依賴政府、受政府干預的可能性只會提高不會降低。因此必須就《公視法》進行若干修改，以避免政府不當介入。其中一項，便是將公視基金會目前的主管機關由新聞局改為NCC。

隔日，政治大學新聞系教授馮建三投書回應該文（馮建三，2006），基本上肯定兩位作者開啓新的討論方向，但對於公廣集團的未來發展，則提出更多可能的選項供輿論參酌。而針對公視主管機關的問題，馮建三認為新聞局是不恰當，但《NCC組織法》所賦予NCC的職能，已經排除了獎勵輔導（編列預算給公視應屬其中之一種），除非修法否則同樣不適合；因中央政府組織法修訂未能完成，而尚未誕生的文化部，應該是適合的選擇。這場小規模的討論，無論在傳播專業領域，或是行政立法部門，都沒有能夠延續。

此外，2006年4月11日國民黨籍立法委員洪秀柱舉辦「92億打造『公視集團』—是願景？還是幻影？」公聽會，就公共電視擴大為公廣集團之後的相關預算和管理問題，特別是新聞局編列兩年92億元，用以補助公視進行相關擴建硬、軟體的特別預算案。在該場公聽會的討論題綱中，並未包括公視基金會擴大之後的主管機關更換問題，不過前段提及之台大教授周陽山以及筆者均在出席學者代表之列，而周陽山發言時再次提及應由NCC取代新聞局成為公視基金會主管機關之主張。筆者對此稍後發言，內容與前述馮建三之議類同，主張在NCC組織權限

以及公視發展應視為文化發展之雙重考量，以及英國、加拿大等地公共廣電機構均由文化部門為主管機關的案例參照下，文化部（或文化觀光部）仍應優於 NCC 為適合之主管機關。在場列席之新任 NCC 委員代表劉幼琍隨後發言時則提及，可以考慮公共電視之預算由新聞局編列，但 NCC 取代為主管機關。待文化觀光部成立後，再讓 NCC 還原為單純的監理機關，負責電波頻譜使用執照發放。不過因公聽會主題焦點、發言次數和時間限制，與會人士並沒有對此議題繼續討論。

綜合上述兩段公共廣電與 NCC 的交集歷史片段，所涉及的層次和範圍都還相當有限。當然，這並非曾經參與發言的人士刻意為之，而應該是受到當時整體行政立法具體時程的影響牽制之故。此外，晚近我國相關傳播政策討論缺乏深入、廣泛的公共討論氛圍，以及大眾媒體吝於提供方便公開的辯論平台，也都可能是更根本的限制因素。

事實上，不僅是以台灣為範圍，這兩項傳播環境的制度性變革必然會產生某種重要關連，而且可以預見對於媒體改革具有重大意義；從國際視野觀測，公共廣電機構的管制或管理，以及其與獨立傳播管制機關之間的關係，也是許多國家—尤其是具有悠久公共服務廣電的西歐國家—整體傳播政策圖譜中相當重要的一塊。特別是晚近隨著數位科技應用以及市場力量擴張等兩股趨勢，如何透過適當的管制讓公共廣電承擔的社會義務與功能，能夠繼續正常發揮甚至有所提昇，也逐漸引起討論。

在我國，由於公共廣電體系發展階段尚在初期，相關政治經濟和文化條件也與歐洲各國有所不同。不過可以預見公共媒體的管制問題，將隨著時間顯現其重要性，就相關議題進行瞭解與初步探討，亦有未雨綢繆的意義。本文基於此一問題意識，以國際經驗為對照（主要以西歐國家，特別是英國為對象），就我國「初生」之公廣集團發展的管制與政策問題，以及與同樣是「初生」的獨立傳播通訊管制機關 NCC 之間的可能關係，進行一個「初生」的探討，以求拋磚引玉。

二、歐洲公共廣電機構的管制經驗

具有悠久歷史的歐洲公共服務廣電系統 (public service broadcasting)，在促進民主政治、文化發展和社會凝聚等方面一直被賦予關鍵的任務。儘管各國存在些許差異，但歸納起來，公共廣電的宗旨和任務大致有以下幾項(參見 Blumler, 1992; Tracey, 1998; Betzel & Ward, 2004)：提供普及服務、提供高品質內容、呈現社會和文化多樣性、提昇或保障(國族)文化發展，以及建立公共領域和促進政治民主等。

這些任務如此艱鉅，因此透過法律和管制等各種工具來保證公共廣電機構能夠確實履行義務和發揮功能，向來也就是重大課題。就管制架構(regulatory framework)來說，涉及到三個主要層面：第一，法定任務說明(the remits)；第二，一套系統用以評量(measure)、監督公共廣電生產播出的節目內容是否履行其義務；第三，一套建制架構用以評估、監督公共廣電機構的整體表現(Betzel & Ward, 2004; 另參見 Blumler, 1992)。

所謂法定任務，是指透過法律或其他類同法律的規範工具(例如英國廣播協會[British Broadcasting Corporation，以下簡稱 BBC]所依憑的皇家憲章)，明訂公共廣電必須履行之義務與承擔之責任，同時設定公共廣電機構的業務活動範圍，以及如何執行這些業務活動。相關法律是公共廣電機構建立與運作的基礎，但徒法不足以自行，一套用以評估、監督其表現的管制架構設計，必須與上述法律架構並進。因此，如上所述，與此相關的評估和監督涉及兩個層面：其一是如何評估和監督，其二是由「誰」來進行評估和監督，或是說公共廣電機構應向誰負責。

首先，就如何進行評估和監督的課題，比較單純且容易執行的是有關普及率或覆蓋率的量化評估，但是跟內容有關的其他指標，諸如品質、多樣性、公平性等的評估就遠為困難。就這方面，西歐國家根據各自的社會條件和需求，採用以下三種方式(Betzel & Ward, 2004, pp. 49-50)：

1. 要求公共廣電機構必須生產播送特定型態節目(如新聞)或歸

屬於某一大類型（genre，如資訊類）的節目，但並不設定所佔百分比或所播送之數量。採取這種模式的例子包括英國BBC與德國公共廣播協會(The Association of Public Broadcasting Corporations of Germany, ARD)和德國第二電視台(The Second German Television, ZDF)，他們所履行的節目類型義務是以綱要、彈性的方式為之，而沒有法定的固定門檻。

2. 要求公共廣電機構必須生產播送特定型態節目（如新聞）或歸屬於某一大類型（如資訊類）的節目，而且設定最低比例或播送數量。法國是此一模式的典型代表，他們發展出一套相當仔細的各型態節目的比例和數量規定，例如公視二台(France 2)和公視三台(France 3)必須播送一定比例的文化、教育和科學節目（分別是 40%和 45%），而對法國國際廣播電台(Radio France International, RFI)的規定甚至精細到每天必須播出 15 小時的全國性、地區性或歐洲古典樂團的演奏會以及每月必須播出兩小時音樂劇等。荷蘭提供另外一個例子，他們為節目類型設定下限，例如公共廣電的總播出時數當中，文化節目至少佔 25%，資訊與教育節目則不得低於 35%。同時荷蘭也是唯一的歐洲國家明確限定公共廣電頻道的娛樂節目上限，不得超過 25% (Daalmeijer, 2004)。

3. 要求公共廣電機構必須觸達(reach)一定比例的閱聽人，或滿足公眾某些特定需求(needs)。比利時荷語區就訂定了相當詳細的標準，他們不僅是要求公共廣電機構更能夠提供多樣化的節目，同時也希望這些節目能夠被一定比例的觀眾接收。例如，每週觸達率應達荷語區民眾的 70%，其中文化節目至少應達 15%的觀眾，教育節目的下限則是 10%(Betzel & Ward, 2004, p. 51)。

其次，公共廣電機構是否有效履行其義務以及節目表現是否符合標準，需要以一定的程序被評估或監督。西歐國家所採取的模式也有以下三種：

1. 公共廣電機構向獨立媒體主管機關(media authority)報告，或由媒體主管機關控管。以法國為例，獨立機關高等視聽委員會(Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA)是公共廣電機構的主管機關，公廣機構

必須向其進行年度報告並接受評鑑；一旦被認定無法履行其義務和承諾，CSA 將提出處分，嚴重者可達撤照程度。荷蘭則是結合了內外評估程序，公共廣電機構必須成立一個委員會（其中至少包括五位獨立的社會各界代表）先對該機構的表現進行評估，製作成報告書之後提交主管機關媒體委員會(Commissariaat voor de Media)，由該委員會負責最後的審核評鑑以及可能的處分。

2. 公共廣電機構直接向國家政治機關報告。這是大部分西歐國家採用的模式，由公共廣電機構向所謂國家政治機關—可能是部會、最高行政單位或國會，可能是單一對象也可能是多個對象—提交年度報告接受審查。有的國家在行政機關下設獨立的特別委員會，專門負責評估公共廣電機構的表現，例如挪威。

3. 由公共廣電機構內部的委員會負責控管。此即所謂的自我管制模式，代表例子是英國和德國。兩國公共廣電機構的表現評估，主要由內部的委員會負責（BBC 的管理委員會 Board of Governors，ZDF 的電視諮議會 Fernsehrat）。不過他們還是以某些程序接受國會間接的監督，並接受相關政府機關的政策建議。例如 BBC 的年度報告必須呈送國會，管委會和執行長也有義務到下議院的「文化、媒體和運動委員會」進行詢答。而媒體文化主管機關「文化媒體運動部」(Department of Culture, Media and Sport, DCMS)除了協助提撥執照費給 BBC 之外，也會提出 BBC 未來發展的相關政策規劃。此外，BBC 的皇家憲章每隔十到十五年將重新檢討調整，也等於是對 BBC 最關鍵的考核。

從上述兩個面向的評估與監督機制來看，西歐國家之間的作法，因其政治與法制制度之不同而有差異，本文無法在此做深入全面的探討（相關的探討可參見 Tracey, 1998; Raboy, 1995；石世豪，2000，頁 153-189）。不過制度設計的重點在於讓公共廣電機構能夠獨立自主運作，不受政治和商業力量的不當干預，但又能確實負責(accountable)，並充分履行社會賦予的任務。

此外，就一整個管制架構來看，要讓公共廣電機構有效履行義務，

除了監督和評估，經常被忽略的是有關公共廣電機構的財務來源設計(funding system)。西歐各國公共廣電機構的財務來源模式各有不同，以收視執照費(license fee)為主要來源的公共資金(public funds)向來是重要的財務來源，不過百分之百以執照費為資金來源的公共廣電機構，卻已經逐漸消失（少數的例子包括英國 BBC、瑞典的 SVT，亞洲尚有日本的 NHK）。

多數國家的公共廣電機構均已發展能夠獲取廣告收益的業務，部分國家（例如西班牙與葡萄牙）公共媒體仰賴廣告收益的程度相當高，西班牙的廣告資金比例甚至已經超過公共資金。然而，這也導致兩地的公共媒體表現不佳，不僅有爭取廣告收益的壓力，同時也降低對政府影響的抵抗力，甚至有「國商共營廣電機構」(state commercial broadcasters)之譏(Betzel & Ward, 2004, p. 55)。相對的，許多經驗研究證明，財務來源愈穩定、愈豐富的公共廣電機構，抵抗外在壓力和適應市場變化的能力愈高，也就愈能完成其公共使命。正如中華經濟研究院研究員鄒理民(2005)所言，公共電視是以公共資源創造優質範例以促成商業電視的效尤，但是範例的創造必須以中長期投入資源為基礎，「如果沒有足夠的公共資源支持，公共電視可能只是整體生態中的參與者之一，有限的維持其特有使命而存在罷了」。

總體來說，在評估監督模式上，強調內部自我管制，自主性高；在財務來源上，獲得最豐富且最獨立之資金挹注的公共廣電體系，例如英國和德國的公共廣電機構，其表現和實力也最廣受肯定。這個觀察，當然不是絕對的，但卻提供給我們極為重要的參考價值。

三、歐洲公共廣電機構管制的新課題

從 1980 年代起，廣電媒體地景的劇烈變化，對西歐公共廣電體系帶來了根本性的衝擊。這個變化主要來自兩個互相關連的因素：第一是技術面向的，一開始主要是有線電視技術發展所形成的多頻道電視環境，晚近的數位技術進一步激化了這個趨勢。多頻道動搖了無線頻譜稀

有性的概念，以及建築於其上的公共媒體普及服務原則。第二是意識型態面向，新自由主義思潮以及相應的市場至上和商業主義的經濟實務，不但在理念層次上質疑著公共服務，在接收層次上瓜分觀眾，也實質地威脅著公共廣電的正當性。這些衝擊在 1990 年代開始逐漸達到高峰，至今仍未止歇（參見 Siune & Hultén, 1998; Tracey, 1998）。

回到本文焦點，這些新的挑戰與危機，又對公共廣電的管制帶來什麼改變？其實，就科技變化本身來說，並不直接對公共廣電體系帶來威脅。相反的，歐洲理事會(European Council)和歐洲議會 (European Parliament) 都認為，受益於科技發展的協助，公共服務應該更能持續發揚（引自 Harrison & Woods, 2001, p. 483）。例如，BBC 就積極領導英國的電視數位化工程，並提供多個數位電視和廣播頻道服務（參見 Whittle, 2004）。因此，真正挑戰公共廣電體系的，是新自由主義下迅速擴張的私人資本勢力。私人媒體集團在各個國家內部，對政府和管制機關施壓，質疑公共媒體接受國家補助，造成不公平競爭；而他們也聲稱部分公共媒體跨入數位廣電服務領域，威脅到他們的生存發展空間，據此要求國家對公共廣電體系的行為進行更嚴格的管制(Cave, Collins & Crowther, 2004)。

另一方面，由於這些私人媒體集團都是跨國企業，他們施壓的對象，除了各國政府，更重要的是歐盟層次，特別是負責發起法律提案和執行法律的歐盟執委會(European Commission)。歐盟因為單一市場經濟統合的需求，以及相關自由競爭法律的實施，必須回應私人媒體集團的質疑和施壓；因此近年在歐盟和各會員國之間來有相當頻繁的討論，但受限於主旨和篇幅，本文不擬在此完整探討相關議題和過程（可參見 Harrison & Woods, 2001）。大體而言，到目前為止，歐盟還是肯定公共廣電機構對各會員國的重要性，也認可國家提供公共資金給公廣機構的正當性，不過卻強調公共廣電機構的服務內容和範圍，都必須有所界定，並以不違反競爭法為前提。

經過多年紛擾，歐盟執委會在 2001 年針對相關問題發表了較為正

式的看法(European Commission, 2001)，首先還是認可公共服務廣電體系的獨特地位，並且不將之視同為一般財貨而自動適用競爭法規。但同時執委會也表示，公共資金挹注扭曲了廣電市場的自由貿易，因此必須設下相關條件，包括：第一，公共廣電機構的任務必須精確定義，但任務的內涵為何，則是會員國的自由。第二，公共廣電機構的任務，必須透過法律、執照或公共服務契約來約束。執委會並建議由一個全國性的機關來保障任務的正確執行。第三，會員國可自行決定如何資助公共廣電機構，但是必須明確區隔哪些活動是在公共服務範圍內，哪些又在範圍之外；因此公共資金的投注，必須更加透明，避免超過公共服務範圍的補助。綜合來說，歐盟執委會這套不乏爭議且帶著內部矛盾的說法，意味著歐盟將更嚴格地對公共媒體的活動範圍和財務來源進行檢視。如此的主張，在理論上說不說得通，跟各會員國甚至是跟其他歐盟機構之間的看法能否相容，都還是個問號(Harrison & Woods, 2001, p. 490)。不過另一方面，歐盟執委會對於劃分公共服務範圍，其實是採取了一個較為寬鬆的定義，他們認為公共廣電機構要能夠充分履行任務，除了傳統的資訊、教育和文化內容，也應該包括運動和娛樂等內容(Jakubowicz, 2004)。

具體來說，我們可以從上述公共廣電機構的三個管制層次，進一步探討西歐各國在這個脈絡下所採取的調整，以及其影響。

1. 傾向訂定公共服務契約：

嚴格來說，西歐國家的公共廣電體系向來就是採取某種契約形式運作，例如英國 BBC 的皇家憲章(Royal Charter)，以十到十五年為期約定 BBC 的裁員和賦予它的任務。不過晚近的趨勢是由政府與公共廣電機構之間議定一份內容較為精確契約，其好處是權利義務關係更為清楚，也符合歐盟執委會的要求，但是卻也帶來嚴重的缺點。第一，為求效率，契約的訂定缺乏較長時間的公共討論程序，或至少是國會的辯論，因此不但缺乏透明度，也容易流於短期成效的要求。其次，公共廣電機構與

政府之間的關係不易切割，導致公共媒體自主性受到威脅(Coppens & Saeys, 2001, pp. 271-273)。

2. 訂定更明確的評估判準：

有部分西歐國家愈來愈重視量化的、經濟性的，以及由政府外加的評估判準，但是這種趨勢也有所爭議。正如 Coppens & Saeys 所言(2001)，公共媒體的「表現評估標準固然不應放任而沒有科以義務，但是完全由外強制的方式(a truly enforceable approach)也應該避免」(p. 277)。因此，採取多重指標，從多個角度進行評估，並給予評估判準適度的解釋彈性，都是保障公共廣電機構自主性的必要之舉。

3. 強化對表現的評估和管制：

歐盟執委會建議獨立的管制機關在評估公共廣電機構的表現上，應該扮演一定的角色(European Commission, 2001)。事實上，除了比利時荷語區、義大利、西班牙和奧地利等少數國家之外，大部分西歐國家的公共廣電機構評估，都設計了有管制機構參與的評鑑過程，作法包括由公共廣電機構和獨立管制機構分別呈送自我評鑑與外部評鑑報告給行政主管機關或國會，或者由獨立管制機關和行政機關共同進行評鑑。就這個議題來說，長期研究歐洲媒體政策的 Dennis McQuail 認為，多重的管制和評鑑程序比較能夠反映社會裡的多元價值，「評估表現的管道和方式愈多，評判和申訴的機會隨之愈多，造成『寒蟬效應』的可能性就愈低」(McQuail, 1997, p. 526)。而 Coppens & Saeys 也指出，「誰」來負責評估恐怕不是關鍵，關鍵在於評估的效度；因此評鑑過程必須開放、可驗證、完整而全面(2001, p. 280)。

在明確限定公共廣電機構的活動範圍上，涉入新興的廣電服務—主要是數位的特定取向頻道(niche channel)以及網際網路服務—引發較多的爭議和討論，值得在此繼續做簡要的探討。

儘管從 1990 年代以來，西歐各國的公共廣電或多或少開始嘗試提

供數位頻道服務，但是除了英國、德國和義大利等少數例外，大部分的公廣機構涉入程度都尚稱微不足道。其中一些國家（如芬蘭、比利時荷語區、荷蘭、葡萄牙等）將數位頻道服務視為整體公共服務的大傘範圍之內，因此沒有引發重大的管制問題。即使是在這方面進展較為領先的英國 BBC，成立任何新的數位頻道，也都必須向文化媒體運動部提交詳細的計畫，經行政審核以及公開諮詢等程序為之(Betzel & Ward, 2004, p. 57)。然而，BBC 的擴大服務仍然引起私人商業媒體的反彈，認定 BBC 擠壓了他們的市場，造成不公平競爭。因此，如本節一開始所述，問題並不在公共服務內容改變，而在於公共媒體與私人商業媒體之間的矛盾尖銳化。

Cave 等學者(Cave et al., 2004)比較站在維繫自由競爭的立場（從某個角度來說，也較接近前述歐盟執委會以及私人媒體集團的立場），建議政府與 BBC 在評估和提報計畫方面，都應該確認更詳盡的細節以及較長期的規劃，並反對任何新服務都自動放在公共服務範圍的大傘之下。他們還主張，英國的新興獨立管制機關傳播管理局(Office of Communications, Ofcom)扮演更重要的角色，將 BBC 的新服務對市場和競爭狀況的影響做出公開評估報告，提交政府做為決策依據。

Betzel 和 Ward 兩位學者則有不同看法。他們認為，公共廣電機構提供的新服務，並不必然構成評估與管制方式的問題，如果因應新趨勢而要建立新的管制架構的主張成立，那只有兩種可能性：第一，這套評估體系原本就有問題，例如特定國家因其政治體制而使得政治勢力不當干預的情況較為明顯；第二，從根本去改變公共服務廣電體系的任務和使命。換句話說，他們並不認為更換主管機關就能保證公共廣電機構的表現合宜，重點還是評估的模式和方法。此外，Betzel 和 Ward 也提醒，到目前為止，以比例來說，數位服務都還只是公共媒體服務範圍的邊緣部分(Betzel & Ward, 2004, p. 58)；言下之意，不宜大驚小怪，或過早壓抑。

在晚近英國的相關辯論中，有關公共廣電機構的管制機關問題，也

提供我們一些啟發。前面提過，BBC 是歐洲公共媒體中採取自我內部管制的代表，不過這個模式在 2003 年《傳播法案》實施、Ofcom 成立，以及 BBC 較明顯地發展數位服務之後，遭到一連串的挑战。面對這個狀況，大致有四種主張。首先，BBC 在 2005 年中以前，仍堅持保留由管理委員會自我管制的方式。BBC 管委會主席 Grade 強調，BBC 不是單純的廣電媒體，而是負有善用每年二、三十億英鎊執照費之責任的機構，因此必須由知曉內部資源分配和日常節目生產流通事務的「內部人士」進行治理。不過他也同意，管委會必須更嚴格執行監督工作，並強化與一般繳交執照費民眾的面對面溝通(Tryhorn, 2004, 2005)。

第二種主張是由 Ofcom 擔任 BBC 的主要管制機關。從相關言論和動作來看，Ofcom 對此一選項有相當的企圖心（參見 Economist, 2004/4/24; Gibson & Martinson, 2005），但是該項作法並未在《傳播法案》中取得法源（參見 Cave et al., 2004, p. 261）。而且評論者認為 Ofcom 的成立和運作，受私人商業媒體的利益牽扯和影響太大，無法從公共利益角度公平對待 BBC；因此該選項很難被外界接受(Tryhorn, 2004; Smith, 2006)。

Ofcom 最近的主張略有調整，不再堅持由管理處本身來主管，但提議成立一個外在於 BBC 的獨立管制機構，負責所有公共服務廣電機構的管制工作。另一方面，文化媒體運動部去年提出綠皮書，主張改革 BBC 的管理架構，採取監督與經營分離，將管委會轉型為獨立的內部監督委員會 BBC Trust，另外組織負責行政和營運的經營委員會；BBC 對此提議表示歡迎，但是 Ofcom 卻不表苟同，認為非得從外部進行管制不可(Conlan, 2005)。直到本文寫作為止，相關討論仍無定案，必須等待 2006 年底皇家憲章的定期評估檢討報告出爐。無論如何，英國個案的相關辯論，也提供給我們重要的參考。

四、反思公廣集團與 NCC 之（可能）關係

綜合以上西歐案例的探討，我們就可以就公共廣電機構的管制模式問

題，暫時歸納出幾項重點，並足以做為我國改革公共廣電管制體系的借鏡：

1. 公共廣電機構必須建立在明確的法律體系之上，以及足夠、穩定的財務來源管道，以充分履行社會賦予的任務和發揮應有的功能。然而相關法律和預算應具有前瞻性，並能定期予以檢討調整。如跟政府之間的定期契約協議特定任務事項，則必須經過公開辯論和國會討論程序，以避免政府勢力過度涉入。

2. 評估公共廣電機構的表現，應考量本地社會特殊需要，採取兼顧量化與質化、效益與公共價值、內部自訂與外部規範等多重、彈性的指標。

3. 評估和監督的模式以及主管機構的設計，並無最佳標準答案。以目前趨勢來看，結合內部自我評鑑，以及政府或國會和獨立管制機關的共同外部監督，會是比較恰當的方式。偏重前者，可能會有監督成效的問題，但是完全依賴後者，也會導致政治或商業勢力不當干預的威脅。但無論如何，由「誰」來監督評估，其重要性都遠比不上監督和評估的方法。

4. 針對公共廣電機構涉入發展新興的數位服務，一方面應該保持一定的自由空間，讓公共媒體得以利用新科技拓展公共服務；但另一方面因為與私人商業媒體的利益衝突可能升高，問題將愈顯複雜，相關的政策和規範也應該更加審慎。

回到我國的現實狀況。於 1997 年完成立法的《公共電視法》，為我國公共廣電機構所訂立之主要精神，在表面文字上與各國公共廣電頗為接近，均強調了公共電視在促進教育、文化、民主發展的公共服務功能。不過，其中「彌補商業電視之不足」等文字，卻隱含了我國公視體質與其他國家公共廣電的重大差異，稍後將有所申論。其次，在該法第十一條和十二條，以及第三十六到四十六條，也都詳列了公共電視在節目製作規劃和內容，以及回應觀眾方面，必須達成的目標和判準。

至於在監督與評估方面，《公視法》的設計較偏向董事會與監事會

的內部自我管制（英、德模式），董事會負責「核定年度計畫」、「審核年度預算」與「監督節目方針與發展方向之執行」（第十五條），監事會負責稽查經費運用情形。新聞局雖然為主管機關，但除了編列預算捐贈之外，並不實際進行監督和評估，而僅由公視基金會在新聞局編列預算前提交年度事業計畫與收支預算資料，以及事業年度終了後提交年度業務報告（第三十、三十二條）。此外，立法院於審議公視預算和決算時，得邀請公視董事長或總經理到場備詢說明（第三十三條），公視也必須將相關營運文件公開供公眾查閱（第三十四條）。

我國公共電視的設計以及發展脈絡，與西歐經驗之間存在重大差異，是我們在參照以及探討相關議題時必須納入考量的。首先，稍早已經提及，在制度設計上，《公視法》第一條「彌補商業電視之不足」等文字，意味著公共電視的定位是「補充」性的角色，而侷限了公共電視的規模，也封殺了公視能夠跟商業體制抗衡或節制的可能性。

其次，就財務來源來看，相對於大部分西歐國家所採取的全面性徵收收視執照費，我國公視主要依賴政府編列預算捐贈，自成立第三年起維持在九億新台幣的額度。此一額度相較於一般商業無線電視年度預算至少在十五億元的水準，已可說是相當拮据，更無法與西歐國家甚至是鄰近的日、韓等公共廣電機構相提並論。最後，由於缺乏整體傳播政策的規劃和安排，我國有線電視系統在 1993 年合法化之後，迅速發展成為優勢電視平台，內含多達一百個上下的頻道數量，公共電視頻道在今年七月之前僅佔其一，在實力如此懸殊的狀況下，公共服務的效應難以發揮。因此，我國公共電視不但發展歷史尚短，社會影響力也相當有限。

有鑑於此，本文一開始提到由民間發起的「公共化」運動，以及公共電視擴大為公共廣電集團的努力，便是試圖突破此一框架，促使公共媒體能夠更充分地發揮其社會功能，進而對過度發達、亂象頻仍的商業電視形成比較實質的競爭關係。公共廣電集團於七月一日的啓動，代表我國公共電視邁向較具規模之公共服務廣電體系的開端，也意味著我國此時的公共廣電核心議題和階段性任務，在於使「公共化」過程順利完

成，並成為媒體環境改革工程的一環，而不是類如西歐國家的公共廣電「調整轉型」，更不是英國 BBC 的案例所引發的公共廣電機構擴大數位服務爭議。

另一方面，NCC 的設立，同樣也被社會賦予媒體改革的意涵：一方面以獨立機構之姿終結過往政治勢力不當涉入媒體的弊病，另一方面基於保障消費者權益和促進通訊傳播發展，維繫健全的通訊傳播環境。不過，NCC 的角色定位為監理管制機關，將獎勵輔導等正面介入職掌保留在行政院內的其他機關—在規劃中的文化觀光部尚未建立之前，仍屬新聞局。這項在其他國家經常可見的分權合作模式，在台灣卻因為政黨政治充滿對立與互不信任的現況，到目前為止仍多所扞格、窒礙難行，甚至無法達成去除政治勢力影響的初衷。而大法官解釋文有關 NCC 委員組成辦法違憲的問題，亦使 NCC 的運作更添不穩定的因素。但無論如何，如果暫時排除這些內、外在因素，NCC 之於國內的廣電媒體環境改革，特別是公共廣電的發展，仍有重要角色能夠扮演（參見魏均，2006）。

最後，衡諸以上所述我國公共廣電與獨立管制機關的特性和發展脈絡，並參酌西歐公共廣電發達之國家的相關經驗和辯論，本文在此針對未來我國公共廣電機構的管制問題，提出幾項要點建議；並特別論及 NCC 在其中的角色。

就制度面來說，《公視法》修訂的公開討論和立法程序必須儘快展開，因應公共廣電體系的發展和擴大規模，以及提供新興數位服務的需求，針對任務範圍、評估指標，以及擴大財務基礎方面，進行必要的修訂。至於在管制架構方面，隨著公共廣電集團的資源增加若能落實，也確實有必要進行調整。首先，如果政府組織再造工程能配合完成，新成立的文化觀光部仍會是擔任公共廣電機構主管機關的優先選項，這一方面是因為新聞局任務將單純化為政府發言機關。另一方面，公共廣電集團的建立，仍需要行政機關以政策任務為之，投注必要的政治和財務資源，承擔起輔導和發展的責任，因此比起以監理職掌為主、沒有預算權，

而且以私人商業廣電為主要管理對象的 NCC，顯然更為適合。其次，若就短期而言，根據現行《公視法》，主管機關角色主要在編列預算而不涉入監督評估工作，那麼以落日條款方式限期暫時由新聞局擔任主管機關，也是可行的方式。

不過，正如西歐經驗和相關學者探討所顯示的，如何管制遠比誰來管制重要得多。因此，除了安排適當的主管機關，公共廣電集團的表現評估和監督方式，更需要廣泛辯論和審慎設計。其中的關鍵是，不應由單一機構主導管制和評估職責。我們應該考慮，一方面建立公共廣電機構內部的監督評鑑機制，例如參考 BBC 的改革方案，讓董事會轉型為代表公民的監督評鑑部門，另外成立負責營運的經營委員會。公共廣電集團也應強化年度計畫和年度報告的內容豐富程度和公開程度，接受相關機構和公眾的檢驗（馮建三，2006）。另一方面，外部監督評鑑也應結合行政主管機關、立法院以及 NCC，各自扮演適當角色。行政主管機關負責提供財務資源以及提出公共廣電機構營運的目標和方向規劃，立法院可就此提供不同角度的意見，NCC 亦可針對公共廣電機構的服務表現以及對廣電市場的影響，提出評估報告。而 NCC 的評估過程，更可以規劃制度性辦法，使公民代表和公民意見能夠被納入。

最後，除了制度面，公共廣電集團與 NCC 的關係，更應該從媒體改革面來思考。正如本文一再提及的，兩者的發展都可以視為我國媒體改革的手段，也因此必然有可以合作之處。就這一點來說，我們可以提出至少兩個 NCC 與公共媒體之間可以互相配合的媒體改革方向：

1. NCC 有效監理管制商業媒體環境：

程宗明(2005)的研究指出，包括歐洲的西班牙，以及鄰近台灣的泰國和印尼，在近年來都同時進行了廣電媒體管制與廣電媒體公共化的工程；而其共同的經驗是，由行政機關、國會和獨立管制機構之間共同合作，方能有效推動公共廣電體系的發展。NCC 如果能充分發揮管理商業廣電環境（特別是有線電視市場）之職能，例如導正水平整合、頻道

壟斷，以及創造分級付費機制等，對於公共廣電集團擴大在廣電市場和整體社會的影響力，將是絕對重要的幫助。

2. NCC 提供充分傳播資源給予公共廣電體系：

NCC 雖然沒有提供和分配預算的職權，但 NCC 負責「通訊傳播資源之管理」與「傳播事業執照之發放」，亦即掌握無線電波頻譜以及數位廣播電視頻譜等重要傳播資源。NCC 在分配相關資源時，應考慮創造傳播媒體環境的結構多樣性；以台灣過度偏重私人商業媒體的生態而言，即需要分配更多執照和資源給公共的與非營利的(public and non-profit) 媒體，以平衡傳播媒體結構。NCC 同時可以將公共或非營利頻道規定為有線電視平台的「必載」頻道或分級付費中的「基本頻道」，並予以定頻，列為有線電視系統執照發放的必要條件之一。如此將可以有效提供閱聽人不同的媒體內容服務選擇，進而有效發揮公共廣電的公共服務功能。

智慧藏

註釋

- (1) 本文作者要感謝政治大學新聞系教授馮建三以及公共電視策發部研究員程宗明博士提供部分資料與建議。
- (2) 《NCC 組織法》第四條第二項：「本會委員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦」。第三項：「審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意。行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之」。
- (3) 參見司法院網站網頁 http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613。但根據該解釋文，組成辦法違憲，並不涉及該機關設置本身的違憲。另一方面，NCC 也回應表示第一屆委員將繼續留任至 2008 年年底。
- (4) 本文作者另有拙文一篇針對此一議題進行政策面的探討（魏玟，2006）。
- (5) 關於這項特別預算案的計畫內容可參見 <http://www.pts.org.tw/~web02/newmedia/paper.htm>。
- (6) 會後洪秀柱辦公室曾函送簡要會議記錄給與會者，但依慣例並不屬於立法院正式會議記錄，也未出版或上網。此處文字仍以該份記錄，以及筆者本人保留之發言內容為準。
- (7) 在大部分歐洲國家中，德國是顯著的例外。公共廣電機構的任務並

不是明訂在廣電相關法律當中，而是根據德國聯邦憲法法庭就德國憲法第五條所做之解釋（Betzel & Ward, 2004, p. 48）。

- (8) CSA由九名委員組成，三名由法國參議院任命、三名由國民會議任命，三名由總統指派，其中包含一名主席。委員不得兼任其他職務或在政府擔任公職，通常是具有專業地位、社會形象良好且公平正直之人士。CSA的決策力求公平公開，不過由於領導人是總統任命，外界仍有與政府關係太過密切的質疑（參見徐秋華，2002）。
- (9) 歐盟權力架構主要由歐洲理事會、歐洲議會和歐盟執委會組成。理事會為各會員國政府代表，是最高權力機關，與議會共同完成立法，也與執委會共同負責政策與法律執行。議會由會員國人民直選議員組成，負責立法。執委會為獨立於各國政府之外的機關，負責提出法律和政策議案，並監督法律和政策的執行（參見歐洲經貿辦事處網站<http://www.deltwn.ec.europa.eu/>）。
- (10)英國根據 2003 年《傳播法案》(Communication Act 2003)，將原本分別承擔不同功能的五個廣電管制機關：廣電標準委員會(BSC)、獨立電視委員會(ITC)、通訊管理處(Ofcom)、廣播局(the Radio Authority)和無線通訊處(Radiocommunications Agency)職掌統合，成立傳播管理處。
- (11)即使以在這方面投資最多的BBC為例，一年大約從執照費取得 35.5 億英鎊，其中數位服務的預算僅有 3 億 95 萬英鎊，約佔 11% (Whittle, 2004, p. 9)。
- (12)根據英國《衛報》2005 年十一月報導，有證據顯示大約在一年前，藍天衛視(Sky)總經理James Murdoch（新聞集團News Corporation董事長Rupert Murdoch之子）曾與當時的文化媒體運動部部長Tessa Jowell密會，遊說政府釋放權力給Ofcom，讓Ofcom有效節制BBC的新服務(Martinson & Evans, 2005)。
- (13)參見《公共電視法》第一條：「為健全公共電視之發展，建立為公眾服務之大眾傳播制度，彌補商業電視之不足；以多元之設計，維

護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進民主社會發展，增進公共福祉，特制定本法」。

- (14)參見《NCC組織法》第一條：「為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會」。



參考文獻

- 石世豪(2000)。《我國廣播電視體制法治化之研究》。台北：三民。
- 周陽山、雷倩(2006)。〈避免政府干預，公視應由 NCC 管〉，《聯合報》，2006/01/14，A15 版。
- 徐秋華(2002)。〈法國公共電視現況〉。2006/11/06 下載自公共電視網站 <http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2002/020506.htm>。
- 程宗明(2005)。〈台灣 NCC 與公共電視集團雙軌並行的媒改路〉，《公視研究季刊》，2：1-4。
- 馮建三(2006)。〈強化公視監察功能，追上 BBC〉，《聯合報》，2006/01/15，A15 版。
- 鄒理民(2005)。〈公共電視的營運模式分析〉，《全球台商 e 焦點》，經濟部投資業務處，28：1-8。
- 魏均(2006)。〈監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色〉，《廣播與電視》，26：29-49。
- Betzel, M. & Ward, D. (2004) The regulation of public service broadcasters in Western Europe. *Trends in Communication*, 12(1), 47-62.
- Blumler, J. G. (1992) Public service broadcasting before the commercial deluge. In J. G. Blumler (ed.) *Television and the public interest: Vulnerable values in west European broadcasting* (pp. 7-21). London: Sage.
- Cave, M., Collins, R. & Crowther, P. (2004). Regulating the BBC. *Telecommunications Policy*, 28, 249-272.
- Conlan, T. (2005, June 8). Ofcom: BBC board needs radical reform. *The Guardian* [Online]. Available: <http://www.guardian.co.uk/>
- Coppens, T. & Saeys, F. (2006). Enforcing performance: New approaches to govern public service broadcasting, *Media Culture & Society*, 28 (2), 261-284.
- Daalmeijer, J. (2004). Public service broadcasting in the Netherlands. *Trends in Communication*, 12 (1), 33-45.
- Economist (2004). Reining in Auntie. *Economist*, 371 (8372), 59-60.

- European Commission (2001). Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting, *OJ C* 320(15/11)
[Online]. Available: <http://www.dti.gov.uk/files/file28775.pdf>
- Gibson, O. & Martinson, J. (2005, February 9). BBC clashes with media watch over regulation of corporation. *The Guardian* [Online]. Available: <http://www.guardian.co.uk/>
- Harrison, J. & Woods, L. M. (2001) Defining European public service broadcasting. *European Journal of Communication*, 16(4), 477-504.
- Jakubowicz, K. (2004). A square peg in a round hole: The EU's policy on public service broadcasting. In I. Bondebjerg and P. Golding (eds.) *European culture and the media* (pp. 277-301). Bristol: Intellect Books.
- McQuail, D. (1997). Accountability of media to society: Principles and means. *European Journal of Communication*, 12 (4), 511-529.
- Martinson, J. & Evans, R. (2005, November 10). Secert minutes reveal how Sky boss pressed for Ofcom to oversee BBC. *The Guardian* [Online]. Available: <http://www.guardian.co.uk/>
- Raboy, M. (2003). (Ed.) *Public broadcasting for the 21st century*. Luton, Bedfordshire, England : University of Luton Press.
- Smith, P. (2006). The politics of UK television policy: The Making of Ofcom. *Media Culture & Society*, 28(6), 929-940.
- Siune, K. & Hultén, O. (1998). Does public broadcasting have a future. In D. McQuail & K. Siune (Eds.) *Media policy: Convergence, concentration and commerce*, 23-37. London: Sage.
- Tracey, M.(1998). *The decline and fall of public service broadcasting*. Oxford: Oxford University Press.
- Tryhorn, C. (2005, January 20). BBC self-regulation works, says Grade. *The Guardian* [Online]. Available: <http://www.guardian.co.uk/>
- (2004, December 3). Viewers may help regulate BBC. *The Guardian* [Online]. Available: <http://www.guardian.co.uk/>

Whittle, S. (2004). Public service broadcasting in the new media age: The BBC's experience. *Trends in Communication*, 12(1), 3-13.

