

# 公共電視： 為本日的

**世**界各國的公共電視(編按：  
公共廣播)不論是否進入到

數位化時代，永遠有三個問題要被檢視。首先是公視的治理如何免於政治及商業的干預而做到完全獨立？其次是其預算的來源與支出的審查，再來就是公視節目之間的衝撞。當公共電視面臨數位科技的衝擊之後，又有新的問題出現，例如公共電視用收視費或政府編列的預算發展數位電視平台及衍生更多的數位頻道，甚至進入新的媒體領域或提供線上服務，對其他商業媒體或新興媒體是否公平？此外，也有人會舊事重提，例如在多頻道的電視環境，如果類似公視性質的節目可以由商業頻道提供，民眾為何還要繳交收視費或是政府為何還要編列預算補助公視？

不同的國家或地區會因其社會、文化、政治背景及媒介制度的不同而發展出不同的公共電視。有所謂的美國模式(彌補商業媒體之不足)、歐洲模式(公視是國家社會的基石)、日本模式或混合模式。香港政府在十月公佈了未來香港電台發展的方向，由於仍由政府部門提供「公共廣播服務」，引來很多批評與討論。而台灣的公視及公廣集團(公視、華視、客家電視、原住民電視、宏觀電視)，也因為預算及治理問題需要修法而有很多辯論。

筆者今年七、八月分別訪問了英國的BBC與日本的NHK，以瞭解他們在數位化時代所面臨的問題及相關變革。本文特別以BBC及NHK為例，剖析數位化時代公共電視所面臨的重要議題，希冀對其他國家或地區的公共電視有一些參考價值。

## 治理模式的改革

公共電視最重要的價值是其不受政治商業影響的獨立性格。BBC不只是英國社會的基石，也是全世界公共電視的表率，即使如此，BBC的治理照樣受到批評。BBC過去的董事會(Board of Governors)是BBC內部最高的權力機關，兼負治理與監督的功能，但也因此被批評有「球員兼裁判」之嫌。基於這種疑慮，二零零六年英國成立了兩個相互獨立的單位——BBC Trust與Executive Board(執行委員會)來取代之前的董事會。BBC Trust是民眾收視費的監護者，其角色在於設定BBC整體的策略性方針、批准執行委員會的策略與預算、以及評估執行委員會的服務績效。Trust也會檢視BBC營運在媒介市場中的競爭性影響力，並且要求執行委員會不可有不公平競爭的行為。執行委員會必須要在確保執照費妥善運用的情況下執行BBC的營運任務。

日本NHK的治理模式是經營委員會(Board of Governors)與理事會(Executive Board)的關係。根據日本放送法，NHK經營委員會共有十二位委員，是由首相提名，兩院國會通過後由首相任命，其職責是決定NHK的經營方針、監督NHK的經營管理。經營委員會的委員長互選產生，只有一位是專職，主要擔任監察與稽核。經營委員會的背景可來自教育、文化、科學、產業，並且也有地區分散及政黨分散的考量。經營委員會底下有一個監察委員會(Audit Committee)，是由經營委員會提名，現由三位經營委員擔任，他們的職掌是監督與稽查NHK會長、副會長及理事所處理的事物與財報。經營委員不可干預節目。經營委員會選會長(President)。會長代表NHK，經營管理NHK。副會長及理事則由會長提名，由經營委員會通過。事實上，NHK經營委員會委員的任命難免受到政治影響。二年前有四位親政府的被提名人因為政治因素在參議院沒有通過(因為當時民主黨佔多數)。此外，東京大學的醍醐聰教授還批評，NHK經營委員會的人選太偏重找企業界的老闆，例如現任的經營委員會委員長與會長都是來自企業界。這樣的提名傾向會使NHK的經營太商業化。

# 數位化時代與英國以英化

## 預算審查

公共電視的預算要如何審查，才算獨立又負責？行政與立法部門是否可以審查其預算？日本NHK的內部稽查是由經營委員會底下的監察委員會（Audit Committee）審查。外部審查根據放送法第37條規定，NHK應該每年將NHK的預算、收支及年度報告送交總務省審查，總務省審查完畢後，會將加註建議呈給內閣，然後轉給國會同意。國會審查預算時多半只是接受或反對，沒有修正權。如果國會有任何建議，也會由國會適當的委員會徵求NHK的意見。政府部門亦可針對NHK的預算及年度報告給建議。如果NHK有重大投資計劃，必須得到政府的許可。但是政府不可干預NHK一般的正常運作。

在英國，BBC Trust和Executive Board都設有和財務有關的委員會。前者設的是Finance and Compliance Committee，後者設的是監察委員會（Audit Committee）。Finance and Compliance Committee委員會的職責包括審查BBC三年財務概要及年度整體預算的內容，以及代表Trust審查與通過電視執照費的年度徵收策略及數位轉換輔助計劃。監察委員會的職掌則包括對BBC企業管理的監督，尤其是和財務報告、內部控



BBC是英國社會的基石

制以及風險管理有關的事項。為了瞭解英國國會是否可以監督BBC的財務問題，筆者曾寫信給BBC的國會頻道，該單位的答覆是國會底下的一文化、媒體與體育委員會，因為監督文化媒體與體育部，所以會針對BBC提出問題或給建議，但是卻不能改變BBC的決策。

## 收視費的檢討

BBC的執照費到底該調漲還是調降，甚至改為使用者付費，變成訂閱？這個問題在英國電視媒體進入數位化時代後，尤其是關掉類比之後是一個很重要的話題。為了讓BBC能順利完成數位轉換及繼續提供好的節目，其向家戶收的電視執照費自二零零九年七月起調為一年142.5英鎊。不過英國的文化、媒體與體育部（DCMS）在二零零

九年六月公佈的數位英國報告（Digital Britain Report）建議，BBC收到的電視執照費從二零一三年開始，也就是數位轉換完成之後，應該撥3.5%的執照費給獨立的新聞聯盟製播地方性的新聞。對此，ITV相當期待，BBC的政策與發展部門主管Mr. Gautam Rajarajan對此提出質疑。他表示民眾認為執照費是付給BBC，就可以要求其節目品質。如果開放執照費補助地方媒體，各種地方的媒體，例如報紙、廣播，還有其他的電視業者都會想要這筆預算，BBC所能運用的費用就會變得越來越少。既然BBC的執照費可以有部份經費做其他用途，就表示民眾繳交的收視費應該可以調降。

NHK有百份之九十七的預算來自家戶的收視費，目前一年可以收到六千四百九十億日幣左右。日本放送法第33條規定，任何在日本的居民只要有接收NHK節目目的設備裝置（如收音機、電視機）就應與NHK簽約。由於並沒提到「繳費」的字眼，所以有不少民眾拒繳，再加上NHK這五年來由於醜聞不斷，例如製作人浮報費用收取回扣、幹部謊報出差費、收費人員中飽私囊、員工涉嫌股票內線交易，所以有二成多的民眾拒繳收視費。有人甚至提出NHK應該

民營化，或是降低收視費。NHK意識到多頻道環境的競爭及民眾的想法，已經開始精簡人事，並表示，未來的營收如果穩定成長，則考慮於二零一二年調降10%。由於數位化後，新的電視平台增加，NHK表示已經在研究未來如何對使用新電視平台的受眾收費，但目前很難確定誰是此對象。

**數位轉換與節目宗旨：追求高品質而不是多頻道**

BBC與NHK在數位轉換的過程，都扮演重要的角色。BBC每個月的電視執照稅有9%是作數位電視轉換用途。NHK二零零九年起的三年事業計劃也將做好數位轉換的工作列為九大工作重點之一。

電視數位化之後，可以有更多的服務，例如頻道增加，平台增加，互動的功能也增加。可是如果預算有限，到底該如何規劃？高傳真電視(HDTV)佔的頻寬較大，標準數位電視(SDTV)就可以使用較少的頻寬。BBC在數位化時，剛開始為了推廣數位無線電視平台，強調的是多頻道，現在已經轉向高傳真電視。BBC的Agreement也進一步規定，BBC公共服務的內容必須要維持高品質、挑戰性、原創性與創新。

日本放送法規定NHK要提供豐富及高品質的公共節目。NHK表示，面對數位科技，要強調高品質，例如盡量提高高傳真電視的比例，頻道的多寡倒在其次。目前NHK有兩個無線電視頻道(綜合頻道與教育頻道)、一個高傳真的衛星頻道(BS-1H)及兩個SDTV的衛星頻道。等兩個SDTV的衛星頻道(BS-1、BS-2)都變成HDTV頻道後，可考慮刪減一個BSHDTV頻道。

**新投資計劃或進入新領域的評估**

英國的BSkyB在一九九七年曾經向歐盟抗議BBC提供二十四小時的新聞頻道對商業媒體帶來不公平的競爭，不過沒有抗議成功。BBC在數位化時代，不但透過廣播、電視、網路提供其電視服務，還透過新媒體或新平台提供免費服務，例如BBC的i-player，也有人質疑是否對其他商業媒體或新媒體帶來不公平競爭。為了減少外界的疑慮，BBC的Agreement規定，BBC如有重大投資計劃，或是要進入新領域，則需由Trust進行公共價值檢驗(public value test)，同時Ofcom也會進行其對市場的影響評估。

日本NHK在二零零八年十二月也推出NHK on Demand的服務，截至二零零九年七月只有

二萬訂戶。與英國i-player不同的是NHK on Demand是付費服務，價格在105-315日圓之間，尚未有商業媒體抱怨NHK進入到新媒體的領域。根據放送法第九條之四，NHK on Demand不能以牟利為目的，必須與NHK會計分離，現階段其赤字的部分是由NHK的收視費收入來彌補。

**結語**

公共電視的核心價值是獨立、品質與創新。在數位化時代，必須重新檢視其節目與服務的定位，並且建立完善的治理與問責制度，如果預算來自收視費或政府撥款，而要進入到新的媒體領域，都應作類似BBC的公共價值檢驗或對市場的影響評估。英國BBC雖然也難避免被其他媒體批評，但是其對問責系統的改革很值得為其他公共電視借鏡。再看看世界聞名的NHK，儘管其節目仍保持一定的水準，這五年因為醜聞不斷，雖然也有檢討，例如訂定工作倫理行為憲章，但是過去的管理不善已讓其形象大傷。難怪有人倡導拒繳收視費，甚至要將NHK民營化呢。這不也是其他公共電視的一面鏡子嗎？！

■劉幼琍

政治大學廣播電視系教授