

# 聯邦德國的公營廣播

**近**年來，特區政府和社會各界對公共廣播的期望不斷增加，對依賴公共資源營運的香港電台的職能和角色亦着意細加檢討。多年來的討論，產生了頗多富建設性和實驗性的改革方案，一部份集結於去年六月由「公營廣播服務檢討委員會」公佈的報告書。由於文化的親近性和香港的獨有政治與經濟環境，不少的改革構想和藍圖都取材自英語世界的公營廣播模式。實際上，公營廣播在歐洲大陸亦同樣有成功的經驗可供參考。

在聯邦德國(指一九九零年前的西德，和今天的統一德國)，自二次大戰至今，廣播服務一直主要由公營機構提供。私營的商業廣播反而遲至一九八零年代以後方逐步成長。香港的新聞工作者，對於德國傳媒的某些做法，例如絕大部份德國的報章於週日休業停刊，任何人購入一台收音機或電視機後，須往郵局登記，並且每月繳交費用等，可能感到不可思議，但公營廣播在德國的傳媒業舉足輕重，其理念、組織、管理和效能，不無值得我們借鑑之處。

## 廣播業的孕育與發展

希特拉可能是最早將收音機成功用於政治宣傳的政治家。德國的廣播服務在魏瑪共和時代

(1919-1933)，得政府大力發展而快速成長，希特拉掌權後，正好將之收歸黨用，以利宣揚政策，推展納粹主義。二次大戰爆發時，德國的收音機用戶人數冠絕歐洲。納粹政權在一九四五年覆滅，德國被分割為四區，分別由英、美、法、蘇四國暫管。後來四國起紛爭，英、美、法三國的管治區合組成聯邦德國(Bundesrepublik Deutschland; Federal Republic of Germany)，簡稱西德，蘇聯的管治區演變成又名東德的民主德國。東、西兩德在一九四九年先後成立，至一九九零年復歸統一，仍稱聯邦德國。這段時期的政治環境，孕育了戰後聯邦德國廣播業的雛形。

戰後聯邦德國的廣播服務發源於一九四五至一九四九年的英國管治區。為了避免廣播服務重回野心政治家的手中，也為了防止廣播業被大型企業操控，英國管治區政府參考英國廣播公司的組織，建成了若干公營廣播機構。它們為大眾服務，受一定法律約束，但財政和管理獨立。後來美國和法國的管治區亦爭相效尤，至一九四九年聯邦德國成立時，境內已有大小不一的九個廣播集團，它們一般擁有若干電台廣播頻道，部份更有電視頻道。這種地域性和非集權的廣播制度，為當時英、美、法諸國所樂

見。一九四九年實施的聯邦德國憲法第五條，訂明出版、報告和發表演論的自由得到保障，但卻沒有明確指示廣播服務的形式和規限，各廣播機構得以自行摸索發展途徑，盡量為所屬地區的人民服務。

## 管理與經費

聯邦德國的公營廣播機構的一大特色，是容許公眾參與管理。各公營廣播機構的最高決策單位為「廣播委員會」(Rundfunkrat; Broadcasting Council)，成員主要來自各「相關社會團體」(gesellschaftlich relevante Gruppen; socially significant groups)。他們除了審批節目編排和資源運用等重要事項外，更可監督由廣播、財務和法律等專業人才組成，負責日常營運的「管理委員會」(Verwaltungsrat; Administrative Council)，甚至決定任期一般五至九年的行政首長(Intendant; Director-General)的去留。聯邦德國中部的赫遜邦(Hessen)的廣播法例，清楚指出廣播委員會須由一名邦政府和五名邦議會成員、當地大學、不同基督教會、猶太文化機構、教師聯會、工會與女性團體等的代表組成。管理委員會和行政首長均要向廣播委員會負責。

各邦的廣播經費主要來自電視和電台用戶繳交的月費。公營廣播機構亦接受廣告，但規限頗多，對電視廣告的管制更是繁複。根據一九六一年的法規，電視台每日只可在晚上六時至八時播放不多於二十五分鐘的廣告，這些限制至近年才稍獲放寬，因此廣告收益一般只佔公營廣播電視的總收入的二至四成。

### 延續公營廣播的自主權

各公營廣播機構有見資源不足，難以擴充，更無法建立一個全國性的廣播頻道，遂於一九五零年聯手創立了一個合作平台，稱為「聯邦德國公營廣播事業聯合會」(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland - Association of the Public Broadcasting Corporations in the Federal Republic of Germany)，簡稱ARD。該會的使命是保障公營廣播機構的自主性和各種共同利益，並且建立溝通機制，讓各公營廣播機構互通有關節目、法律、科技和管理的訊息。各機構的緊密合作在一九五三年衍生了第一條全國性的電視頻道，「德國電視」(Deutsches Fernsehen - DFS)，一般被稱為第一台或ARD台。



ARD為聯邦德國公營廣播事業聯合會的簡稱。

「德國電視」極富聯邦色彩：各地區電視頻道將自身製作的節目交往位於慕尼克的「德國電視」總部，由各地區電視台代表組成的「顧問委員會」(Fernsehparat - Advisory Council)商議安排播出。各公營廣播機構的深入協作，在一九六一年第二德國電視台ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen - Second German Television) 誕生後更進一步。因公營廣播機構運作暢順而且達到公眾要求，故此在一九五零至六零年代，聯邦德國總理艾登諾厄(Konrad Adenauer)雖然屢次意圖將廣播服務收歸中央管理，但始終無功而還，公營廣播的自主性得以延續。

### 「第一次電視裁決」影響深遠

稱得上公營廣播，節目內容必須多元化，方能顧及廣大市民的口味和需要。德國的報章一向政治立場鮮明，和政黨的關係千絲萬縷。公營廣播機構是否需要嚴守政治中立，平衡各方利益和意見，在一九六零年代初期亦為一重大政治議題。最後，最高法院機構「聯邦憲法法院」(Bundesverfassungsgericht - Federal Constitutional Court) 在一九六一年作出了影響深遠的「第一次電視裁決」(Erstes Fernsehurteil - First TV Ruling)。裁決指出廣播事業涉及巨額投資，只有少數集團可以興辦，亦只有極少數可以存活，所以廣播服務必須多元化，不可為個別政黨和集團服務，亦不可向某種政見或利益傾斜，否則勢必危害民主。這判決意味着各廣播機構不但要兼顧娛樂、資訊和文化，更要持平報導各種政治觀點。影響所及，一九八零年代興起的私營商業電視亦保持多元化的特色。

聯邦德國公營廣播從業員會為捍衛他們的專業自主，付出極大的努力。一直以來，德國傳媒工作者享有甚佳的專業保障，即使所屬機構的政治路線或節目方針有變，他們亦不會被迫發表與個人意見不符的言論。一九六八年左翼激進活動由巴黎和柏林的

大學生揭開序幕，工會和其他民間團體紛紛響應，他們的共同針對目標，正是日益膨脹，並且入侵平民私人空間的國家機器。他們不單追求個人的自由和解放，更希望建立起一個真正容許人民參與的政府。聯邦德國傳媒從業員，包括公營廣播機構的各級職工，亦在這時候紛紛要求加入共管廣播機構。雖然他們最終未能改變制度，但各廣播機構的領導亦了解到要更尊重和積極回應雇員的專業要求。

### 廣播公私雙軌並行

到了一九七零年代，聯邦德國的經濟奇蹟一方面使工商業集團密謀開拓媒體市場，另一方面令新生代熱切追求更多多姿多彩的娛樂和享受。加上通訊科技日漸發達，擴充廣播服務在技術上再無難度，要求發展私營廣播的呼聲也因此日漸響亮。最初，個別邦極力反對私營的商業廣播，並因此引發連串的訴訟。至一九八零年十一月聯邦法院以言論和發表意見自由為大前提，裁定多元化的意見，不應單靠公營廣播表達。此裁決為德國私營商業廣播發展開了綠燈，公私雙軌並行的廣播在德國逐漸形成。

一九九零年，東、西兩德復歸統一，前東德被劃分為五個新邦，聯邦德國的公、私營廣播模

式同時向東延伸。表面上，公營廣播即時受惠。服務舊東德區的二大廣播集團隨即加入「聯邦德國公營廣播專業聯會」，並且為ARD電視台提供電視節目。新邦的公營廣播機構，高層管理職位大部份來自聯邦德國西部的專業人士接任。在節目安排方面，從前社會主義時代的製作也大量被去除，很難怪東部居民慨嘆統一毋寧是一種併吞。

與此同時，起步不久的私營廣播也找到了新的發展契機。統一後，聯邦德國人口即時增加了近二千萬，私營廣播市場也連隨變得更有利可圖。私營電視台如SAT1和RTL把握機會，將廣播延續到東部。其他的傳媒商人也乘時大張旗鼓。一九九零年初，若干私營電台頻道率先在東



私營廣播於八十年代逐步成長。

部地區應運而生，播放通俗娛樂為主的私營電視VOX也在這時候率先啟播。

面對突然而來的政治、社會和文化改變，東部居民似乎沒有太大的適應困難。這可以從他們很快就接受了西部地區的廣播形式這事實反映出來。某些政治家甚至因此大談廣播業在溝通，東、西部居民，融和兩個社會的重大貢獻。但可以說，兩德統一確實鞏固了聯邦德國公、私營雙軌並行的廣播。

近二十年來，德國的私營付費電視如雨後春筍，但建基於社會共識和數十年服務經驗的公營廣播仍能保持着影響力。各界在要求私營廣播兼備教育、資訊和娛樂各種功能的同时，並未迫使公營廣播減少製作娛樂節目。公、私營廣播在德國，縱然競爭愈趨激烈，但兩者的頭上，仍各自有一片天空。