

# 世界電視制度類型及其利弊之分析

李 瞻

2009 年 6 月

## 壹、前言

現在世界電視村(World TV Village)已經形成，全人類都生活在一個電視村中，但各國人民接受的電視資訊卻大不相同，故對電視的未來發展，致有「樂觀」與「悲觀」的兩種看法，其中關鍵因素就是電視制度的不同。

## 貳、聯合國教科文組織（UNESCO）對各國電視制度的分類

教科文組織將各國電視制度區分四類：

- 一、國有國營制：蘇俄、中國、北韓、古巴、南亞、中東與非洲等國家；
- 二、商有商營制：美國、中南美、黎巴嫩、葡萄牙、盧森堡、菲律賓、台灣及 10 個殖民地；
- 三、公商並營制：日本、韓國、加拿大、澳大利亞與 1968 年以後之美國；
- 四、公共電視制：英國、德國、法國、義大利、荷蘭、比利時、丹麥、挪威、瑞典、芬蘭、瑞士、奧地利、以色列、紐西蘭等國。

## 參、國營、商營與公共電視的含義

- 一、國營電視：由政府（黨）出資，由政府（黨）經營，主要達成政令宣導與國家建設的目標。
- 二、商營電視：由資本家或財團經營，以廣告收入為主，並以色情、暴力、犯罪與低俗的大眾化娛樂節目，達成營利的目標。
- 三、公共電視：公共電視不是由政府經營電視，也不是國營企業，而是由國會、政黨代表、地區人民代表，與全國人民專業團體代表，共同經營管理的文化公益事業（Public Utility）。其目的在使電視完全服務社會公益，免於政治控制與商業威脅，進而使電視真正達成提高人民文化水準，服務民主政治，促進國家發展，與提供高尚娛樂的理想目標。

## 肆、國營電視的利弊

權力集中，目標顯明，容易達成政令宣導與國家建設的目標，但缺少制衡與民意反映。

## 伍、商業電視（廣播）制度與節目內容

公共電視（廣播）制度，通常設立3~5個電視網，新聞、教育與娛樂節目約各佔1/3，藉以服務各種文化水準不同的觀眾，並不以營利為目的，所以受到人民的普遍尊重。

美國為商營電視制度的主流，其有三大商業電視（廣播）公司，即國家廣播公司（NBC），美國廣播公司（ABC）與哥倫比亞廣播公司（CBS）；這三家電視公司統轄全國約700座電視台，但三大電視公司僅各有一個電視網，而節目僅有新聞報導約佔5%，大眾娛樂節目卻高達92%，公共服務節目如宗教與氣象報告等約佔3%，其中廣告時間，約佔播出總時間22~25%。娛樂節目內容通常都是肥皂劇、雜耍滑稽劇、流行歌曲、各種閒談（Talk Show）、猜謎猜獎、探險犯罪影片、西部武打、暴力卡通、各種比賽、觀眾表演、拳擊、騷動流血、色情謀殺與天災人禍等。

美國聯邦傳播委員會（FCC）主席米諾（Newton Minow），於1961年5月15日在芝加哥大學，批評商業電視節目是一片荒原（A Vast Wasteland），完全失敗。政論家李普曼（Walter Lippmann），於1959年10月27日在紐約論壇報（N. Y. Tribune）發表評論，認為商業電視欺騙大眾，節目庸俗，誨淫誨盜，做犯罪導師，已成資本家的傀儡、奴隸與無恥的娼妓。

## 陸、商業電視的影響

1969年，密爾頓·艾森豪（Milton S. Eisenhower）主持的全國暴力原因及其防止調查委員會（National Commission on the Causes and Prevention of Violence），費兩年時間，調查商業電視對社會暴力犯罪的關聯性。發現：一、兒童為電視的基本觀眾，亦稱電視為兒童的褓姆（Baby Sitter）。兒童每天看電視平均3~5小時，家庭愈貧窮的兒童，看電視的時間愈多，而犯罪率亦最高。

- 二、商業電視節目充滿暴力，電視劇中的所謂「好人」與「壞人」，均濫用暴力，並將使用暴力的「好人」，描寫成兒童崇拜的「英雄」。
- 三、商業電視改變了社會價值標準：
  - 1.傳統社會價值標準：是勤勞節儉，誠實負責；
  - 2.商業電視價值標準：是揮霍享受，不勞而獲。
- 四、商業電視改變了兒童的學習過程：

從前兒童先接受家庭教育，再接受學校與社會教育。現在兒童從嬰兒 6 個月開始，即先接受電視的暴力節目教育，因先入為主，致以後的家庭與學校教育，逐漸失去效力。
- 五、兒童成年後，認為使用暴力為非法行為；但遇到家庭、學業、經濟、愛情等的挫折(Frustration)，有些人就會不顧一切使用暴力，這就是青少年與社會犯罪的主要原因。

## 柒、商業電視的流弊

兒童與青少年看電視的時間太多，改變了他們的學習過程。他們多數認同節目中的主人翁，但無法分辨節目中的「真實」與「幻想」，在這種長期的薰陶下，電視便逐漸改變了社會價值與道德標準。

- 伊利諾大學廣播電視系主任史考尼博士 (Dr. Harry J. Skornia)，1965 年著《電視與社會》(Television and Society) 一書，他列舉商業電視之流弊：
- 一、電視改變了社會價值與道德標準，強調豪華揮霍，追求物質享受，不再認為勤勞、節儉、誠實、負責是一種美德。
  - 二、電視節目與廣告內容之價值標準，與正規教育背道而馳。正規教育強調理性、仁慈與自制；而電視則教人揚棄理性，強調粗野放縱、投機取巧與濫用暴力，自行解決問題。
  - 三、商業電視不斷刺激並鼓勵青少年之物質欲望，但未教導他們如何用正當的方式賺錢，這是導致青少年犯罪的主要原因。
  - 四、電視劇與電視影片，大量報導暴力犯罪案件，並詳細報導犯罪細節，成為青少年犯罪的導師。
- 史考尼博士，他協助西德建立了世界上最好的公共電視制度，同時也是美國建立公共電視系統 (PBS) 的最大功臣。

## 捌、英國建立了公共電視的典範

1926年英人約翰·貝爾德（John Baird）發明電視，其認電視應為文化教育的工具。

1927年英國廣播公司（BBC）第一任總經理雷斯勳爵（Lord Reith），接受了貝爾德的思想，將英國商業廣播公司（British Broadcasting Company），改組為英國公共廣播公司（British Broadcasting Corporation; BBC），成為世界公共廣播電視制度的鼻祖。

BBC 電視部有新聞網、娛樂網、文化網、教育網與體育網，但所有節目均以文化為中心，不播任何廣告。雷斯說：「BBC 是一座文化金字塔。」所謂文化，即任何節目，均以哲學、文學、藝術、倫理與歷史為指導綱領。因哲學提供智慧、文學陶冶性情，藝術美化人生，倫理提高人的品質，而歷史可協助瞭解現在與預測未來。而文化網有哲學講座、文學講座、歷史講座、醫學講座、法律講座，與文學藝術批評等，均敦請全國最著名學者專家與皇家學院主講。

新聞節目：包括國內外新聞報導、分析、評論、國會辯論與公共事務討論等，計佔 35.4%；

教育節目：包括學校教學、外語教學、婦女兒童與成人「開放大學」教育節目等，計佔 30.2%；

娛樂節目：包括音樂、戲劇、電影、體育與旅遊等，計佔 34.4%。

任何節目，嚴禁色情與暴力。因色情節目破壞婚姻與家庭制度；暴力節目將引發更多的暴力犯罪。

BBC 為經國會特許成立之非營利性公益組織，迄今仍不播任何廣告。

BBC 的電視廣播，提供了世界上最優良的電視節目。在報導國際重大問題方面，它的紀錄性影片可說獨步當世；它的電視劇亦傲視全球；尤其它在教育文化方面的貢獻，已贏得舉世的讚譽。

## 玖、德國公共電視的節目

德國公共廣播電視公司（ARD），係二次大戰後，在英國佔領期間，敦聘 BBC 高級顧問與美國伊利諾大學廣播電視系主任史考尼博士（Dr. Harry J. Skornia）協助而建立。仿效了 BBC 的公共電視制度、與美國公共電視的理論；播報少量廣告，但對廣告採取最嚴格的限制。

德國 ARD 有三個電視網：

第一網：新聞節目 35%，教育節目 23%，娛樂節目 42%。

第二網與第一網，節目相近，週一至週五播廣告，但廣告集中於下午 7：00～7：10 與 7：20～7：30 分兩次播出，不准插播廣告；而且廣告內容，只准說明產品名稱、製造成份與產品效果三項。週末與國定假日不播廣告。

第三網不播廣告，節目水準很高。

新聞節目佔 20.3%：包括新聞報導、評論、分析、國會辯論與公共事務討論、現代社會問題分析與新聞人物介紹等。

教育節目佔 64.9%：包括學校教學、語文教學、衛生保健與醫藥常識、兒童節目、認識友邦、科學講座、文學藝術批評與農業知識等。

娛樂節目佔 14.8%：包括體育、電影名片欣賞、戲劇、音樂與舞蹈等。

德國電視為全球最佳的公共電視之一，尤其對電視廣告的限制，咸認為世界電視廣告的典範。

## 拾、美國公共電視的制度

1965 年，史考尼博士出版《電視與社會》一書，痛斥美國商業電視的失敗，建議儘速創辦公共電視，引起全國重視。

1967 年 11 月 7 日，國會制定公共電視法案(Public TV Act)，1968 年 3 月 27 日成立公共電視(廣播)公司(Corporation for Public Broadcasting, CPB)，要點如下：

一、董事會：委員 15 人，由總統提名，參院同意任命，任期 6 年，任何政黨委員不得超過 8 人，第一任董事長為 MIT 校長克理安博士(Dr. James Killian)，負責公共電視政策擬訂，經費籌募，節目製作籌劃，公共電視台之協調與電視網之成立等。

二、任務：

1. 建立全國公共廣播、電視網；
2. 鼓勵製作各種高水準的兒童、文化、藝術、科學與公共事務等節目；
3. 發展地方性節目，並鼓勵地方台之獨立性。

三、經費：由政府撥款與各基金會捐款成立永久基金；以後改為每年由公視系統募捐自籌 50%，由國會相對撥款 50%。

四、公共廣播電視公司自己不製作節目亦不設電台，另設各種節目製作公司與公共廣播電視網。

## 拾壹、美國公共電視網與節目內容

### 一、公共電視網（PBS）的成立：

1960年4月，美國州立大學與FCC成立全國教育電視網(National Educational Television; NET)，即有53個電視台，亦稱第四網。

1967年公共電視法案通過後，各大學、基金會、州政府教育局與社會公益團體，即紛紛成立教育性電視台，並於1970年3月，在公視公司協助下，正式成立公共電視網（Public Broadcasting Service; PBS），代表全國公共電視台，取代NET之地位；而NET則與紐約公共電視公司合併，成為教育廣播電視節目製作公司，仍稱NET。目前PBS電視台約有430家；而公共廣播網(National Public Radio; NPR)約有450家。

### 二、公共電視網的節目來源：

- 1.NET 節目製作公司，約佔 50%；
- 2.兒童電視節目製作公司（Children Television Workshop; CTW），約佔 21.1%；
- 3.各州教育電視台製作之節目；
- 4.獨立電視節目製作公司；
- 5.外國製作節目，主要來自 BBC。

上述三家合計約佔 28.9%。

### 三、公共電視網的節目內容：

- 1.新聞節目（20.3%）：計有新聞報導、新聞分析、華府一週、華爾街一週、國家政策辯論（The Advocates）、本週特別報導、世界報業輿論與觀眾自由論壇(Speaking Freely)等；
- 2.教育節目（28.1%）：計有科學、文學講座、藝術、電影批評、教學節目、醫藥常識、消費指南、烹調、縫紉、庭園美化與家庭佈置等；
- 3.兒童與青少年節目（21.1%）：計有芝麻街（Sesame Street，對3~6歲兒童），電子玩伴（Electric Company，對7~10歲），羅奇先生的鄰居（Mr. Roger's Neighbourhood，對11~12歲），友誼巨人（The Friendly Giant，對13~15歲），與何謂創新（What is New? 16~18歲）等；
- 4.文化娛樂節目(30.5%)：計有人文電影、國際表演（音樂、舞蹈、戲劇）、旅遊勝地、國內藝術表演、古典音樂、歌劇、美國史、認識友邦、保護消費者、科學發明、社區救助、偉大女性、國家地理與世界各國民俗節目等。

1983年，史坦福大學 Dr. Lyle Nelson 介紹本人前往參觀美國公共電視台，包括舊金山、洛杉磯、鹽湖城、堪薩斯市、底特律、波士頓、紐約、費城與華府等地。這些電視台的新聞與節目部主任，幾乎全部都是 Dr. Nelson

的學生。他們的待遇大約只有商業電視台的 1/3，但他們願意對人類提出貢獻，不計較待遇問題，這或許就是史坦福大學受世人尊敬的原因。尤其在波士頓公共電視台，看了每週四晚上 8 至 9 點播出的國家政策辯論節目(The Advocates)，有主席一人，正反辯各 4 人，共 9 人，均為全國對辯論主題最權威的學者專家。辯論完畢後，由現場 500 名觀眾立即投票，選擇贊成或反對的一方，並全國電視機旁的觀眾亦可投票，約兩周後公佈結果。辯論內容與投票結果，每年彙集出版一冊，供政府與社會參考，現已出版數十冊，內容包括國防、種族、人口、犯罪、吸毒、離婚、醫療、教育、青年、婦女、勞工、農業、汽車、交通、房屋、經濟與保護消費者等問題。

## 拾貳、美國公共電視網的目標與成就

### 一、目標：

1. 電視不僅為娛樂工具，亦為教育文化工具；
2. 電視不僅服務多數觀眾，亦應服務少數觀眾；
3. 電視不僅發展全國性節目，亦應鼓勵地方性節目。

### 二、成就：

1. 公視已提供各種卓越的兒童、新聞、教育與文化娛樂節目；
2. 公視已初步達成其設立之目標；
3. 公視已提供觀眾自由選擇之機會；
4. 公視已解除商業廣告之困擾。

## 拾參、美國公共電視的困難與展望

- 一、目前美國約有 700 萬家庭收看公視節目，因有商業電視存在，無法達成全民收視之目的；
- 二、經費困難，國會每年撥款，沒有固定財源，很難制訂遠程計畫；
- 三、節目很難使白宮與國會，自由派與保守派均感滿意；
- 四、受劣幣驅逐良幣（Gresham's Law）之影響，公視節目很難與商業娛樂性節目競爭，致晚間高水準之節目，很難達到社會中下階級與少數民族之成年人。

1976年2月，美國(CPB)已成立公共服務衛星公司(Public Service Satellite Consortium, PSSC)，不僅將衛星用於公共廣播電視，而且用於更廣泛的用途，如醫療服務與通訊服務等，好處計有：

- 一、美國家庭均可收到公共廣播電視節目；
- 二、衛星服務收入，可逐漸解決公視公司的財政困難；
- 三、公視公司成本降低，影像畫面更加清晰；
- 四、服務範圍更廣，將有更多觀眾。

## 拾肆、結 論

本文主要討論商營與公共電視之利弊得失。關於商業電視的好處，僅有觀眾可以免費收看電視，但仍需間接付出高昂的廣告代價。至於流弊，前面政論家李普曼、FCC 主席米諾與史考尼博士，在前面已說明的十分清楚，在此不再贅述。其最重要的流弊是僅有一個電視網，新聞節目太少(僅佔 5%)，沒有教育文化節目，而庸俗的大眾化娛樂節目，卻高達 90%以上。尤其鼓勵揮霍享受，而未教導他們如何用正當的方法賺錢，以致喪失了傳統勤勞節儉，誠實負責的美德；強調色情暴力，描述犯罪細節，而成爲犯罪的導師；而且廣告太多，不斷插播，廣告節目化，詐欺觀眾，成爲資本家賺取暴利的重要工具。

至於公共電視，是非營利性的公益事業，完全以服務社會公益爲目的。通常有 3~5 個電視網，新聞、教育與文化娛樂節目，通常各佔 1/3，均以文化爲指導綱領，水準很高，沒有廣告(德國 ARD 雖有廣告，但數量很少，不准插播，並受很多限制)，所以可以達成提高人民文化水準，服務民主政治，促進社會和諧，協助國家發展，與提供高尚娛樂的理想目標。

美國公共電視的節目很好，可惜受商業電視劣幣驅逐良幣的惡性競爭，無法達成全民收視的目的，十分可惜！

本人曾問史坦福大學傳播學院院長 Dr. Lyle Nelson，與哥倫比亞大學新聞研究院院長 Professor Richard Baker，他們都說數十年來從不看商業電視節目。

艾斯朋學會(Aspen Institute)，係由小羅斯福總統新聞秘書與史坦福大學傳播學院創始人道格拉斯·卡特(Douglas Carter)聯合常春藤大學著名學者創辦，主要目的在積極提倡公共電視的建立，其出版了許多有關廣播電視的名著，使本人印象最深的有兩本：

- 一、Public Television and Thinking People 《公共電視與有思想的人》；
  - 二、Commercial Television is For Foolish 《商業電視是爲愚蠢的人辦的》。
- 由這兩本書的書名，應該就可判斷公共電視與商業電視的利弊了罷！

~~ 完 ~~