

# 建立我國公營電視制度方案

李

瞻

## 提 要

- 一、建立電視制度的重要性
- 二、我國電視制度尚未建立
- 三、各國電視制度的類型
- 四、商業電視制度的失敗
- 五、我國為何實行商業電視
- 六、我國電視面臨的問題
- 七、公營電視制度的優點
- 八、我國亟應建立公營電視
- 九、建立公營電視制度的途徑
- 十、我國公營電視公司的藍圖
- 十一、結論

## 壹、建立電視制度的重要性

通常認為，必須有健全的電視制度，然後才有優良的電視節目。換言之，電視節目之優劣，直接決定於電視制度。

電視是二十世紀最偉大的科學發明之一，但人類究竟是否能享受到它的好處，主要決定在「運用」它的制度是否健全？所以世界各國，都是先審慎制訂廣播或電視法案，確立電視制度，然後再設立電視台。

各國對電視態度謹慎，主要係基於電視的三大特性：

(一) 電視所應用之頻道 (Channels)，係屬全體國民共有之天然資源；並因其數量有限，不能人人經營電視事業。所以領取執照經營電視者，係接受國家神聖之委託，必須對全體國民做最佳之服務。

(二) 電視具有視聽雙重效果，是一種家庭媒介 (Family Medium)，其與每位國民之日常生活及社會之風氣息息相關。故不僅須消極避免其不良影響，而且更須積極發揮其傳播新聞，推廣教育與提供高尚娛樂之基本功能。

(三) 電視對兒童及青少年之影響至鉅。在他們尚未接受父母的系統教誨與學校的正規教育之前，已先大量接受電視的薰陶。為確實保障兒童與青少年身心之健全發展，電視節目之製作，必須担负教育責任。

各國為使電視担负社教責任，通常將電視之政策、性質、經營、以及監督管理方式，均詳細規定於廣播電視法案之中。為補救立法之疏失以及適應社會客觀環境之變遷，並須經常對法案內容做適時之修正（如日本、英國、加拿大等），藉以保持電視制度之彈性。

## 貳、我國電視制度尚未建立

民國五十一年，「教育電視台」與「台灣電視公司」先後成立，迄今已有十年的歷史。但所有重要法令，仍僅有交通部民國五十二年七月一日公佈之「廣播及電視無線電台設置及管理規則」，與新聞局

民國五十二年十一月十二日公佈之「廣播及電視無線電台節目輔導準則」。這兩項臨時措施，前者係對工程之管理，後者係對節目之管理。至於有關電視之政策、性質、任務、經營以及有效監督之方式，均付闕如。所以我國之電視事業，迄今尚未建立完整之體系，亦無正式法律之根據。

民國五十九年五月，由於「台視」與「中視」之惡性競爭，導致電視廣告泛濫，節目迎合低級趣味。尤其大量播映「歌仔戲」與「布袋戲」，對社會發生極大影響；結果竟形成農民不耕田，工人不做工，小學生逃學，人民不接受政府防疫注射，與全國半數以上電影院被迫關門的轟動現象。（註一）

民國五十九年六月四日，立法院為電視節目問題，舉行第一次質詢會議。當時教育部長鍾皎光在立法院強調：目前電視節目不良，係由於廣播法令不健全，與管理職權不集中所致。

同年六月二十日，立法院對電視節目舉行第三次質詢，李宏基等委員，一致要求政府將廣播（電視）法草案，儘速送審，以便早日完成立法程序，做為政府有效管理電視節目的依據。按廣播（電視）法草案，早於民國五十八年十二月即由文化局擬妥送至行政院。但因行政院未能充分明白該法案之重要性，致延遲數年未送立法院審議。

民國六十年十月，國防部與教育部以國庫經費創辦之「華視」，亦以商業方式經營，此於先進國家電視之發展史中，尚屬罕見。同時行政院在核定「華視」創設時，亦未考慮台灣之廣告市場，是否可以支持三家商業電視台？致「華視」開播不久，三家電視台即以各種電視劇展開惡性競爭，並此種競爭，多以神怪、武打、殘暴、色情、閩南語、以及「廣告節目化」為手段。因此又引起了社會對電視問題的關切。

民國六十一年三月廿五日，作者於台北「自立晚報」發表「我國電視問題」一文，指出當前電視的流弊、癥結、以及我們澈底改進電視的具體途徑。該文發表後，「自立晚報」於四月一日以「重視電視節目問題」為題發表社論；四月五日「聯合報」何凡先生，以「愚蠢的應用電視」為題發表短評，兩文均強烈支持本人有關改進我國電視之主張。並隨後「中央日報」亦連續發表「電視專題訪問」專欄，藉以引起社會之重視。

由於報紙對電視的檢討批評，隨之引起政府決策當局的注意。四月十日，行政院指示文化局限期改善電視節目。三電視台亦在文化局之指導下，於四月十三日達成淨化電視節目內容七項結論，（註二）準備實行電視自律。同時行政院於五月四日，亦將兩年半前擬妥之廣播（電視）法草案，送請立法院審議。

廣播法草案有關節目、廣告以及廣播制度之條文，主要係由本人起草。惟其中最重要之「公營電視」一章，於起草審議期間，因電視業者之反對而遭刪除，深為遺憾！但自「華視」開播後，各電視台虧損情形嚴重，故民國六十一年三月，「中國電視學會」第二屆會員大會時，一致通過決議，要求政府將廣播法草案原列之「公營電視」一章，予以恢復。（註三）

民國六十一年七月一日，立法院已開始審議廣播法草案。至於是否博採眾議，舉行聽證會，藉以建立一個自由民主而負責的電視制度，這將是立法院對歷史負責的一個嚴肅問題！

### 叁、各國電視制度的類型

一九七〇年一月統計，世界共計有一二七個國家（或地區）有電視服務，共有主要電視台（能獨立製作節目者）二、五八五座，電視機二五四、八五一、五九九架，平均每十五人就有一架電視機。（註四）

在上述一二七個國家或地區中，他們的電視制度，大致可區分為左列四個類型：

（一）國有國營制：這是最極權的一種電視制度，可用蘇俄為代表，其他共黨國家與極權國家均屬之。

（二）商有商營制：這是傳統所謂最自由的一種電視制度，通常以美國為代表。

（三）公商並營制：這是自由電視制度的一種，主張電視應以公營為主，以商營為輔。此種制度可以日本、加拿大與一九五五年以後之英國為代表。一九六七年十一月後，美國亦採此種制度。

（四）公有公營制：目前認為這是最自由、最進步、最民主的一種電視制度。這種制度不是由政府經營電視，也不是國營企業。而是由國會、政府代表，地區人民代表，與全國人民專業團體代表，共同經營管理的公益事業（Public Utility）。其目的在使電視真正達成民有、民治，與民享的理想目標。

在世界一二七個國家或地區中，由社會大眾代表或由政府直接經營者，計有九十多國，完全以商業方式經營者，祇有二十多個國家，商營電視除美國外，多為殖民地及新興國家。（註五）

世界自由民主國家，如法國、西德、義大利、荷蘭、比利時、丹麥、挪威、瑞典、芬蘭、冰島、瑞士、紐西蘭等國，均由國會立法，由國會、地區、及人民專業團體代表組成管理委員會，實行公營電視。

於此應加說明者，在拉丁美洲、東南亞、中東與非洲地區之正開發國家，其新成立之電視，絕大多數係由政府經營。如東南亞與中東地區，由政府獨佔經營電視者，計有印尼、越南、高棉、泰國、星加坡、馬來西亞、巴基斯坦、印度、伊朗、土耳其、伊拉克、約旦、科威特、以色列等國，實行「公商並營制」者，計有日本與大韓民國。而完全實行商業電視者只有菲律賓、黎巴嫩與我國三個國家。

「政府電視」係由政府直接經營之電視事業。如政府獨裁，則近「國有國營制」；如政府民主，則近「公有公營制」，並可逐漸演變為公營電視。

英國自一九二七年，即實行公營廣播電視制度，直至一九五五年，在美國商業電視強大遊說集團的壓力下，才有限度的准許設立少數商業電視節目製作公司，而這些公司都沒有電視台。英國儘管如此謹慎，但他們仍後悔開放商營。自一九六四年，他們已制訂法律，積極限制商業電視節目製作公司的發展。（註六）

日本原為實行公營廣播電視制度的國家，他們局部開放商營，是於一九五〇年在美軍佔領期間被迫實行的。

加拿大最初亦實行公營廣播電視制度，以後開放商營，自然亦係受了美國的影響。

#### 肆、商業電視制度的失敗

美國是商業電視的王國，但在自由世界電視最發達的七個代表性國家（英、美、西德、日、法、義、加）中，僅有美國實行商業電視制度。只這一件事實，就很值得我們注意。

在理論上，商業電視不受政府干涉，應該是最自由的電視制度，但根據政論家李普曼（Walter Lippmann）、前聯邦傳播委員會（FCC）主席米諾（Newton Minow）、與伊利諾大學大眾傳播學院院長皮特遜博士（Dr. Theodore Peterson）等著名學者的深入研究，發現商業電視，雖在表面上不受任何檢查，然而實際上祇少須接受電視調查機構節目收看率的檢查（Censorship by Program Ratings）、金錢（廣告）檢查（Censorship by Dollars）、與從事電視人員的偏見檢查（Censorship by Bias）。（註七）

他們認為：這些檢查是直接的、經常的、並具有決定性的；它的嚴重性遠超出政府的干涉，這是最惡毒、最致命的一種檢查！

這些學者認為，美國商業電視已經為資本家所控制。李普曼甚至公開譴責，商業電視是資本家的傀儡、奴僕與無恥的娼妓！（註八）

對社會大眾而言，商業電視自以為是，從不接受批評，所以美國副總統安格紐，嚴詞責斥這些商業電視老闆是充滿偏見，未經選舉的電視霸王！總括這些專家學者的意見，認為美國商業電視計有左列顯著缺點：

- （一）新聞供給不足，沒有解釋性報導，缺乏內行的分析批評家；
- （二）有關公共事務的討論不夠，此種節目時間太少，主持節目人欠缺方法；
- （三）一般社會團體沒有發言機會，地方團體發言機會更少；
- （四）娛樂性與婦女兒童節目品質低劣；犯罪及暴力節目，成為青少年犯罪之導師；優良教育文化節

目，一去不復返；

(五)廣告太多、太吵太鬧，插播太多，而且詐欺觀眾；

(六)商業廣告太多，增加生產成本，形成國民經濟之浪費。

李普曼與史考尼博士 (Dr. Harry J. Skornia) 堅決認為，美國實行商業電視是根本錯誤的！他們一再呼籲儘速建立公營電視。

一九六五年，美國組成「康奈基教育電視調查委員會」，由麻省理工學院 (MIT) 校長克利安博士 (Dr. James R. Killian, Jr.) 為主席。一九六七年提出報告，建議由聯邦政府設立非營利性而超政府的「公共電視公司」，積極負責公營電視之發展。(註九)

一九六七年，國會依該報告制訂公共電視法案 (Public Television Act)，同年十一月七日由詹森總統簽署，並於一九六八年三月廿七日正式成立「公共廣播公司」，專門負責「公共電視法案」之推行。一九七〇年十月，「公共電視網」所屬之電視台計有一九八座，一九七二年有二四〇座，一九八〇年將有三八〇座，最後可超過或取代商業電視。

## 伍、我們為何實行商業電視？

英國廣播公司前總經理雷斯勛爵 (Lord John W. Reith) 曾說：廣播電視是一項偉大的教育工具，如果將它完全當做一種娛樂或私人營利的工具，那實在是對發明電視智慧的一種侮辱！

根據世界潮流，我們應該實行公營電視。因為實行資本主義並為商業電視王國的美國，亦已積極發



展公營電視。

根據台灣現有電視資本的構成，台視、中視、華視，大部係由省府、執政黨與國防部投資創立，理應以公營方式經營，但何以三家公司均以商業方式經營呢？這是政策的錯誤，也是立法院的嚴重失職！因為電視節目係與每位國民的生活有關，所以在民主國家，都是由國會制訂法律，然後再設立電視公司。目前我國廣播電視已呈現混亂現象，這都是由於沒有先行立法的結果。

## 陸、我國電視面臨的問題

就當前我們的處境而論，就是成立一家商業電視公司也是十分危險的；但我們已設立了三家商業電視公司，所以很快的出現了左列問題：

(一) 外行人當家，廣告客戶支配節目內容。電視本是一種教育工具，理應由知識最好，道德最高，並對國家社會最富責任感的人士主持。但不幸商業電視依賴廣告生存，所以決定電視節目內容的大權，終於落到唯利是圖的市儈（廣告客戶）手裏，其惡果當可知。

(二) 娛樂性節目太多，教育節目太少，使節目失去平衡。據本人民國六十一年四月統計：台視、中視之娛樂節目約佔百分之八十，新聞百分之十，而教育及公共服務節目約各佔百分之五。

(三) 方言節目太多，影響推行國語運動，妨礙國家團結。據本人六十一年四月統計，台視、中視與華視之閩南語節目時間，約佔百分之十六至二十，目前閩南語電視劇增加，方言節目已集中在黃金時間。

(四) 色情、暴力及犯罪節目，將導致社會及青少年犯罪率之上升。

(五)誇大、媚外之廣告，嚴重破壞民族之自信心。

(六)三家電視公司惡性競爭，必將三敗俱傷。因目前現有的廣告市場，不能支持三家商業電視公司生存。如此，不僅電視事業遭受打擊，而國家社會蒙受損失更大。

(七)電視之畸形發展，將嚴重威脅報業、廣播及電影事業之生存。因電視不僅奪取它們的讀者、聽眾及觀眾，而且奪取其生存所依賴之廣告。尤其當經濟萎縮時，此種現象，更爲明顯。

### 柒、公營電視制度的優點

上面說過，公營電視是由國會、政府代表，地區人民代表，與全國人民專業團體代表，共同經營管理的公益事業 (Public Utility)。其目的在使電視服務社會公益，免於政治控制及商業威脅，進而使電視真正達成「爲民所有，爲民所治，與爲民所享」的理想目標！

目前世界上的先進民主國家，都已先後實行公營電視！根據過去二十年的經驗，發現公營電視具有左列積極的功能：

- (一)公營電視可使新聞、教育文化、與大眾娛樂節目保持適當平衡；
- (二)公營電視可擔負教育責任，提高國民文化水準；
- (三)公營電視可做大眾意見論壇，健全輿論，服務民主政治；
- (四)公營電視可根據觀衆需要，專心服務公共利益；
- (五)公營電視可協助文學藝術之發展，促進國際文化交流。

至於公營電視之消極利益，最顯著者計有左列各點：

- (一)公營電視可免於資本家之控制，電視公司可根據社會之實際需要，獨立製作節目；
- (二)公營電視可排除黃色、暴力及一切不良之節目，以免做青少年犯罪之導師；
- (三)公營電視可免於廣告商之影響，以免電視節目迎合低級趣味；
- (四)公營電視可免於廣告泛濫及插播廣告，以免騷擾觀眾收看電視之情緒；
- (五)公營電視可不播或大量減少電視廣告，藉以降低生產成本，分享顧客，以免形成國民經濟之浪費；

(六)公營電視可免除商業電視自以為是，一意孤行之現象，而使電視真正成爲「民有、民治、民享」的大眾傳播事業！

### 捌、我國亟應建立公營電視制度

目前我國正值大敵當前，國際風雲瞬息萬變之際。我們的國家以及我們每個人的命運，隨時都會遭受驚濤駭浪的襲擊。我們爲了生存以及最後勝利，我們必須使電視協助國家達成左列目標：

- (一)生聚教訓，加強戰力；
- (二)上下一心，鞏固團結；
- (三)勤勞節儉，增加生產；
- (四)推廣教育，開發人力資源。

建立我國公營電視制度方案

現在商業電視，顯然無法達成國家的當前目標。尤其商業電視歌唱節目的靡靡之音，電視劇的談情說愛，歌仔戲的哭哭啼啼，以及夜總會的各种表演，不僅不能激勵民心士氣，反而腐蝕人心，破壞戰力。

至於方言節目太多，強調地方藝術，必將影響國家之團結。商業廣告泛濫，措詞誇大渲染，並強調個人之揮霍享受，亦必影響人民勤勞節儉之美德。其他如各種猜獎、猜謎節目，必將形成人民僥倖之心理。美國之西部武打、犯罪影片、以及布袋戲之兇狠殘殺，勢將鼓勵人民藐視法律，濫用暴力，勇於私鬥，而怯於公敵！至於那些各種鬼怪離奇，倡導迷信，違反科學的影片，亦無疑將破壞我們教育的成果！

當前國家面臨的問題太多，但商業電視因受廣告的壓力，於此已經無能為力。所以我們必須運用智慧，建立公營電視，然後才能協助國家解決這些難題。

### 玖、建立公營電視制度的途徑

自一九七一年十月廿六日，我們退出聯合國後，國家已面臨一個新的變局。我們爲了生存，便必須先從澈底革新及精誠團結做起。但「革新」與「團結」都是一個「心理」問題。

國父說：「國者人之積，人者心之器，而國事者，一人羣心理之現象也。是故政治之隆污，係乎人心之振靡。吾人信其可行，則移山填海之難，終有成功之日，吾人信其不可行，則反掌折枝之易，亦永無成效之期也。」（註一〇）

國父基於這個信念，所以主張革命建國，應先從「心理建設」做起。

毫無疑問，電視在推廣教育，促進經濟發展，及加強國家團結（心理建設）方面，具有偉大的潛力，我們應該充分加以利用。

目前台灣三家電視公司已經成立，要改變現行電視制度，絕非一件易事。所以政府當局，必須痛下決心，而三家電視公司，亦應共體時艱，犧牲小我，予以充分合作才對。

根據廣播電視先進國家的經驗，發現廣播電視均有獨佔性（一人不能同時收看兩家電視），不適於商業競爭。這是各國實行公營獨佔或政府獨佔經營的主要原因。但為適應觀聽衆的不同需要，通常由一家公司經營數個廣播網，三個或兩個電視網。

假設欲廣播電視發揮積極之功能，我們應仿效西德、法國、瑞典、瑞士、義大利、以色列與星加坡等自由國家，使廣播電視之經營一元化。但在此種制度建立時，必須同時兼顧民主精神及有效的監察制度。

實行公營廣播電視制度，經費來源，有的完全依賴執照費，如英國、日本。也有依賴執照費廣告收入的，如西德、法國、義大利、與加拿大等國，我國可仿照後者。

依照上述，我國實行公營電視制度之途徑如左：

- （一）立法院修正「廣播法草案」為「公營電視法案」。
- （二）行政院令文化局，協調台視、中視、華視合併為一家公營電視公司。
- （三）公營電視公司，以發行公司債之方式，收購三家商業電視公司之民股；而公司債得以廣告收入或其他方式分期償還。

## 拾、我國公營電視公司的藍圖

(一)公營電視公司之性質：爲社會教育文化事業；由立法院立法，以特許獨佔、非營利性之財團法人方式經營。

(二)公營電視公司資本之構成：由中央政府、台灣省政府、與執政黨共同投資設立。

(三)公營電視公司之組織：

(1)公營電視公司，最高權力機關爲董事會，負責一切政策之決定，及政策之執行監督。設董事十五人，產生方式如左：

A、行政院、台灣省政府與中央委員會各推選代表一人，共三人；

B、國民大會、立法院、與監察院各推選代表一人，共三人；

C、台視、中視、與華視各推選代表一人，共三人；

D、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。

以上董事，均由文化局呈請行政院提請 總統任命之。

(2)董事會設董事長一人，由董事互選。董事長與董事之任期，均爲六年，每兩年改選三分之一。

(3)公營電視公司，設總經理一人綜理公司一切行政事宜；設副總經理三人，分別負責兩個一般電視網及一個教育電視網。

(4) 公營電視公司之總經理，除對董事會負責外，並須透過文化局長對立法院負責。

(四) 公營電視公司之經營方針：

(1) 節目政策：可仿效BBC、NHK與西德電視網，使新聞、教育、與娛樂節目，確實保持平衡，並提高其品質。

(2) 廣告政策：公營電視公司，可仿效西德、法國、義大利與加拿大公營電視之成例，得播商業廣告。其數量以百分之七（每小時四·二分鐘）為度，並不得插播廣告。

但為償還公司債起見，在改組後之最初一年，其廣告量可達百分之十，亦不插播廣告。以後視公司債償還之情形，廣告量逐年降低。但在改組後四年內，必須降低至百分之七。廣告客戶與廣告商均不得自行製作廣告。

(3) 經費來源：

A 電視機執照費收入：民國六十一年底，我國電視機總數可達八十五萬架，六十二年可達一〇五萬架，每架每年收費一〇〇元，全年可收新台幣一億餘元。按目前台灣每個家庭，平均每年須負擔電視廣告費約新台幣二〇〇元。

B、電視廣告收入：廣告時間如以百分之七計算，每年可收入新台幣四億元。

以上兩項收入每年可達新台幣五億元以上，可足供公營電視公司三個電視網之實際支出。

(五) 公營電視公司之播映時間及節目內容：

(1) 教育電視網：自上午八時至下午六時，每天播映十小時，負責空中教學，社會教育、師資

進修、與輔助學校教學。

(2) 第一電視網：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、娛樂、婦女、兒童、與體育等節目。

(3) 第二電視網：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，工商報導，農業知識，芭蕾舞、交響樂與其他高級娛樂等節目。

## 拾壹、結論

國際著名大眾傳播學者施蘭姆博士(Dr. Wilbur Schramm)曾說：「電視與傳播衛星，是二十世紀最偉大的科學發明之一，我們是否能享受到它的好處，主要決定在我們『應用』它的智慧，是否能與『發明』它的智慧並駕齊驅！」

當前我們能否建立一個合理、健全、而負責的公營電視制度，這是對我們「智慧」與「決心」的嚴肅考驗！

## 註解

註一：請參閱台北「聯合報」，民國五十九年五月二十日、三十日、六月二日；「自立晚報」民國五十九年五月二十日；「民族晚報」民國五十九年五月三十日、卅一日。

註二：詳見台北「中央日報」，民國六十一年四月十四日。



註三••詳見「中國電視學會」第二屆會員大會決議案全文；並本人曾出席大會，參與討論。

註四••Movie, TV and Marketing (Tokyo: 1971) p. 8,

註五••Ibid. pp. 9—46.

註六••Wilson P. Dizard, *Television: A World View* (Syracuse: Syracuse University Press, 1966) pp. 117—130.

註七••1. Minow Observes A Vast Wasteland (Broadcasting, May 15, 1961)

2. Robert E. & Harrison B. Summers, *Broadcasting and the Public* (Belmont, California: Wadsworth, 1966) pp. 248—266.

註八••Walter Lippmann, "the Problems of Television", N. Y. : Herald Tribune, October 27, 1959.

註九••Public Television: The Report and Recommendations of Carnegie Commission on Educational Television (N. Y. : Harper & Row, 1967)

註十••孫文，孫文學說序文。

