

公共廣播電視集團是否為「集團」？

一個描述性或分析性概念之爭議

程宗明*

《摘要》

2003 年底《廣播電視法》修正案通過，黨政軍勢力正式開始退出無線電視經營，同時開啟公共電視規模整併擴大的方案。媒體改造學社於 2004 年 3 月發聲展開公共廣播電視集團之連署活動，使得「集團化」成為改革運動的努力指標之一。但是相關的政策與產業研究，一直未指明實踐公共化的具體措施為何，形成公共廣電集團目標只為一種「口號」，缺乏實作的產業分析。

本文希望從國外公共媒體經營的趨勢、集團化策略的合理性、本國廣電產業環境之困境中，尋找可能的出路，再回來評估集團化訴求目前存在的價值。就描述性概念而言，集團化似乎能成功地作為一種想像的出路；但由於缺乏研究證實，就集團化概念之分析性價值而言，顯然不足，也就是尚未能以具體數值談論集團化之效益；反而集團化訴求，在面對台灣政治與文化轉型的高度敏感度上，顯示出其價值在於一種公民主張的「政治權利」，也就是實踐國家廣電資產回歸公有的意義，並與其他文化上的政治主張競爭。

關鍵字：公共廣播電視集團、公視、華視、媒體改造學社、結合與併購、綜效

*作者程宗明現為財團法人公共電視文化事業基金會研究發展部研究員。E-mail：rnd6156@mail.pts.org.tw。

壹、討論緣起

2003 年 12 月媒體改造學社 (以下簡稱媒改社), 以石破天驚的方式, 緊接著「廣播電視三法」有關黨政軍退出條款通過之後, 提出成立公共廣播電視集團之呼籲, 自此「公共廣電集團」成為台灣自 2000 年政黨輪替後, 電視改革議題上的另一指標:

我們認為, 台灣的電視和廣播在政府和政黨股份退出之後, 絕不能在商業化的浪潮中, 淪陷成為更多的商業電視和廣播。相反的, 我們應該跟隨其他國家的先例 (包括英國、法國、日本、南非等等), 讓這些原本就屬於全民, 應該為全民所用的電視和廣播電台, 結合現在的內湖公共電視, 轉型成一個**民主、多元、有競爭力、影響力, 和經濟規模的公共廣播電視集團**, 發揮節制媒體過度商業化的功能, 並強化媒體公共服務的責任。
(媒改社網站連署宣言, 2004 年 3 月)

然而, 新的指標在整體運動上, 卻有認知上的落差, 無論是與過去盟友、政府及民意機關之支持代表、以及產業學界, 都興起了一些質疑, 他們共同的心聲都等同以下這則通訊的思維:

Hi, I understand your position but taking CTS & TTV plus Police Radio & CBS all at the same time frame, that's way too much for anyone to handle. (personal communication, June 10, 2004.)

究竟一個「集團化」的公共廣播電視, 要如何構成與運作呢? 這是社會各界普遍出現的質疑。過去媒改社以股份公有化、整合資源、產生綜效 (synergy), 作為回應的題綱。然而在「實作面」究竟如何執行, 尚缺乏討論, 使「集團」一詞, 一直停留在「描述性」的口號層次; 同時, 仍有一些根本質疑的聲音, 強調集團化非必然選項, 需要深入思考; 凡此種種, 本文希望藉由這一番提問, 有效規劃出這個論題的思維平台 (discussion paper), 進一步匯聚務實以對的探討, 引導即將面臨變局的公共廣電系統, 分析出一條理路, 使「集團」目標成為可以論辯的課題, 最終導出可行的實踐方案, 或終究不可行, 再找出替代的方案。

貳、公共廣電集團之演述與正當性分析

公共化執行方案，也是導向公共廣播電視集團成立的政策工具，依據法定看法，將於 2005 年 12 月底開始生效。據此，公共電視開始研擬可能的因應方案，究竟一個公共廣電制度的理想雛形為何？本文就從一個公共廣電制度研究者的角度，提出具體與全面的探討，不代表公共電視台之意見；但希望透過專業交流，引發未來行動之指引，可供現有公共電視基金會循序擴大，並有效整併資源，以回應社會對於台灣電視革新的期望。首先，拋出一個公共廣電集團的定義之說，作為踏腳石，讓研究者摸索前進。

一、什麼是「公共廣電」與描述「集團」之意涵

公共廣播電視服務 (public broadcasting service)，並非是一個新名詞，早在二十世紀初，歐洲各國因著無線電波的發明與應用，逐漸開始提供聲訊服務，同時在英國公共廣播電視協會(British Broadcasting Corporation, BBC)的先導引領下，雷斯(John Reith)爵士提出：「新聞、教育與娛樂」三大方向，作為公共廣播電視服務的價值所在。也正由此，一世紀以來，無論現進與後進國家，都設立以公共組織為核心的公共廣電業者 (public service broadcasters，或僅以概念性的精神指導 public service broadcasting，委由政府或特定商業機構，執行公共廣播電視之服務)。如此公共廣電之理念，成為全世界媒體共同追尋的經營楷模。

為何無線廣播電視的發明，從初始以來就與公共服務之理念結合？回到二十世紀之初，媒體史家皆認同當時擁有無線傳播聲訊與視訊的現代國家，皆視無線廣播電視 (over-the-air terrestrial broadcasting) 為一政治與文化的產業，而非單純的經濟性產業。原因在於無線電視的幾項特性：

- (一) 無線電波頻譜是公共的資產
- (二) 無線電波頻譜是稀有的資源
- (三) 電視媒體對民意的影響遠強過印刷媒體
- (四) 電視出現的歷史契機不同於印刷媒體

再就歷史契機而言，二十世紀初，廣播電視媒體的服務逐漸成型，當下的媒體氣候正是「黃色新聞」氾濫的時期，印刷新聞媒體（報紙與雜誌）為了爭奪閱報率與銷量市場，以贈送獎金方式爭取讀者，而且競逐熱門話題，以誇大炒作方式報導，甚至製造新聞吸引讀者；市場過度競爭，集中在同一話題上報導，以致產品失去了多元性，造成了市場失靈

當代國家有鑑於此，為了矯正印刷媒體經營的偏差，同時經歷了大戰期間媒體管制的效果，於是無不以管制的態度，重新規畫無線電波使用方式；連以商業系統為主流的美國，也提出「社會責任論」(social responsibility)來矯正西方先進國家的自由主義(liberalism)思潮。無線電視在這樣的衝擊中，被定位成一個進入管制(entry regulation)的產業，同時在節目上必須善盡公共責任(accountability)、扶植多元文化(diversity)、新聞資訊報導嚴守客觀中立(objectivity)。這樣的原則歷經之後多次傳播科技變革，並未改變；電視數位化可謂從廣播到電視、黑白到彩色的第三次視聽媒體之革命，如何繼續確保廣電公共服務的原則，或者如何更新公共服務的精神，成了先進國家發展數位時代的核心議題(Barendt, 1993)。

那什麼是公共電視集團呢？公共電視集團化的歷程，則始於 1980 年代以後。瑞士的媒體與傳播產業競爭力中心 (Competence Centre Media and Communications Industries) 研究顯示，以 BBC 為例(Kung, 2000)，作為公共廣電服務之長者，其組織管理方式為一體構成與內涵全方位功能之典型，同時為各後進公共電視台所仿效。此一模式堪稱整合生產模式(integrated factory model)，節目高比例來自台內人力之產出。這樣的榮景與穩定局面，自 1970 年代開始面臨改變。一方面隨著電視機普及率的飽和，導致以收視戶數為基數徵收收益出現了停滯成長的狀態，雖然仍可以物價指數的變動得到調高費率的助益，但在時效上緩不濟急，所以收視費收入實質上呈現無法跟上物價成長的萎縮狀態。

另一方面，BBC 原本在獨佔服務狀態下，逐漸出現「作之師、作之君」的老大作風，在商業電視台開放營運下，使公共廣電服務的市場佔有率，逐漸流失。

當 1980 年代開始，直播衛星長驅直入的發展，更使得本國廣電文化受到外來全球商業文化的挑戰，以致公共廣電視業成立的根基，受到更多勢力的取代與侵蝕。

在此內外壓力下，BBC 從 1990 年起，回應保守黨政府的不友善態度，進行大幅之改造。總裁 John Birt 引進諸多企業與策略管理，強調要將 BBC 的資源作最有效的利用，並引進 McKinsey 的顧問機制。面對困局，他提出五大策略內涵，包含：創新品質的節目排檔、效率、商業活動、全球運籌、結盟行動。

在如此牽引下，BBC 向內重新評估資產的價值開發策略，將產業流程經濟化，推動內部製作成本明確化，提供內部製作資源更有效的配對；導引製作人釐定多元目標的產出策略，除了服務國內觀眾，更與廣大的英語世界市場接軌，開闢國際頻道之訴求，滿足更多樣性的需求。當然在此如虎添翼的發展態勢前，必先經歷一番組織重整與再造，降低行政成本，接受數位科技的重塑過程，營造組織文化蛻變的氣候，以隨時承接待變的時局，一展鴻圖。

但是整體看來，BBC 集團化的重點過程，反而不在組織上呈現，而是在無形的「資源」與「能力」(competence) 的重組化上，這種集團化過程，可能與現實台灣目前的「描述」方式，較為不同之取向，其組織將朝扁平化方向前行(見附錄一)，但由於台灣的描述性說法，空間甚大，所以究竟其實，英國的案例仍有相當參考價值。

另外以同時期瑞典發展為例 (Tjernstrom, 2000)，也在 1970 年代達成極限，開始面臨效率不彰問題，因此受到嚴格的經費稽核與預算刪減的挑戰。在此狀態下，瑞典公共廣播電視公司引進管理控制的機制，以目標績效作為規劃的取向，同時接受外在組織的專業建議。早在七 0 年代末期，瑞典公共廣播電視組織就展開集團化的工程，建立一個控股公司，將全國廣播、地區廣播、全國電視網、教育電視網組成四個子公司，結果引導出高效能的行政體系，達成管理與績效的目的。此一模式 (見附錄二)，與現存台灣的可能想像，較為相近。

二、解開公共廣電集團之分析性意涵

從以上推論可知，如只停留在描述性之說法上，將會使「集團化」說法過於歧義，而一時難以有效收束討論，如此集團一說等於“anything go”，造成一種方法多元的「無政府」狀態；此一問題之釐清，恐怕必須藉助媒體產業經濟學的集團說法，進行釐清與自我質問。

就集團化的角度而言，「媒體經營的大勢所趨」也提供了重要推動力，包含公共媒體在內。隨著媒體娛樂內容的全球行銷，公共廣播電視所面臨的威脅與機會也大幅開展，因此從結合與併購 (mergers and acquisitions) 角度來看，公共廣播服務的集團化，可以滿足其體質精進的需求，來回應現實媒體環境的考驗，茲以下列數點說明 (Picard, 2002)：

- (一) 透過整併的集團化，轉變公司體質，讓經營合理化，同時獲取適時的資源以相應於競爭時代的挑戰。
- (二) 透過整併的方式，使集團擁有過去無法企及媒體市場。
- (三) 透過整併效果，短時間內達成提升客戶服務品質的目標。
- (四) 透過整併，將相互加值的資產合併，遠超出於以前兩方各自獨立的使用價值。
- (五) 整併資源，降低成本，提昇效率，發揮綜效。

這些整合行動後的效益，潛移默化於先進國家公共電視的變革中。以芬蘭為例，該國公共廣播電視公司(YLE)，於二十世紀末進行了經營價值的移轉與重整過程，經過與實際市場架構的理念衝撞，他們提出一種相映的二種弔詭趨勢，來為該國的公共廣播制度策略發展定位。

第一種概念在於整合 (amalgamation)，也就是以企業經營理念的引進 (public enterprise)，確保數位競爭時代公共服務 (non-commercial enterprise) 的續行；在預期執照費收入不可能大幅成長下，又必須面對數位轉換與新媒體的鉅額投資，因此需執行二項方案：一、再造生產流程與該組織結構，增加效率與生產力 (以 2003 年為例，定期契約員工年度成長 4.7%，常任員工減少 1.4%)；二、與合作廠商成立策略聯盟，共同邁進開放市場。(Alm and Lowe, 2001)

前者在新媒體部門的運作上展現思維與成果：YLE 的新媒體與數位製播的運作，以新聞部門作為實驗平台，使用 100 名員工的編制，共同製作未來的數位

資訊平台內容，所流通的對象包含數位電視、廣播、行動通訊、PDA、網路等新媒體；後者策略的實地展現，則為近年推動製播分離政策的果實，產生一個獨立的專業傳輸公司 "Digita"；如此的事業資金移轉（YLE 拍賣傳輸部門），獲得數位化轉換的資源（總計一億四千一百萬歐元），同時讓傳輸接受專業化與開放式的改造，使一個商業行為卻產出公共領域（public domain）的有效方案。此芬蘭的製播分離過程，展現出公共企業如何須在核心能力、資源分配、策略規畫等折衷下，達成公部門與私部門利益的整合，又不損及公共服務的完整性。

第二種重要概念為綜效，其中也有兩個相互矛盾又合作的子概念組合，包含分化（diversification）與聯合（unification）。以芬蘭公共廣播 "Radio Peili" 電台為例，其本身是一個數位廣播台，同時採用全新的談話式節目格式（format）。但是該台所有的節目來源，都是從現有類比廣電頻道中的節目重新編排而成。（Alm and Lowe, 2001）由此公共企業本質的 YLE，必須提供產出滿足各種平台播出需求，如廣播、電視、數位電讀（Super Teletext）、網際網路、無線上網，如此公共電視將轉換成為多元媒體企業（polymedia enterprise）與一種傳播多元通路的輻奏點，散布公共的訊息與省思（mediation），使公共服務邁入一個新境界，達到不拘傳輸形式，但加值傳輸內容的核心策略。

以上思路指陳，公共廣播電視之發展，相應於整個廣播電視娛樂市場的衝擊，自然在管理制度上的變更不可自外於這個全球性的產業，然而以服務公眾為核心的使命，也是一種無可取代的社會功能，於是如何形成一個公共企業或特殊法人／公司化（public enterprise or corporatise），成了一種整合各方需求的策略（Astley, 2004）。尤其在亞洲區域，後進國家在民主化與國際化過程中，對於本國與非營利性質的廣電制度建構上，紛紛以整合資源與行政革新或企業改造方式，改革國有電視型態，推動符合國際民主慣例的廣電體制，如新加坡、印度、印尼、泰國、斯里蘭卡、紐西蘭、韓國等，特別以公共廣電服務制度為目標之一。

就許多亞洲國家而言，這種公共廣電集團化，不但服務全民的廣電需求，同時有效與外來文化進行分庭抗禮，維護本國文化的認同與多元文化的態勢。因此

現階段之集團化，在亞洲的電視改革大業中，是一個公認的有效策略。然而這些國家之廣電主體，相當清晰，而且本來就為營利的國營事業，十分熟爛使用企業整併方式，達成所謂綜效。所餘的努力是，反重在公共利益與新聞專業自主的內化教育，如何產出與營利目的並行不悖的企業文化。

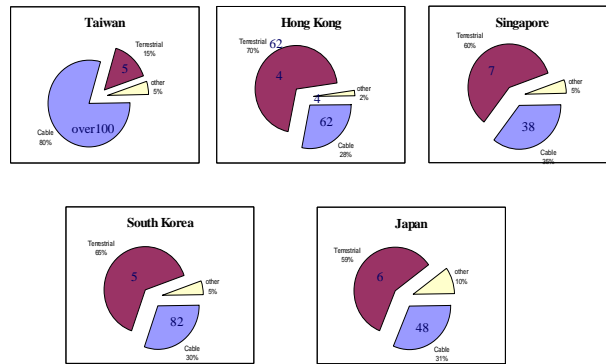
反觀台灣，在整併主體與組織顯著性上皆不足：一來公共化政策至今未成為法律，對於整併設計立下一大障礙與不確定性；二來整併對象包含財團法人與公司法人，兩者互為矛盾的實體，更加增了實驗性的危機本質。

從分析角度而論，成立公共廣電集團的思考有了邏輯性的推演：如果要在集團解析角度上來論，必須要回答前述「集團化需求」的五大問題，如能找出綜效所在，假設目前的「描述性」公共化概念，就可轉換至「分析性」之概念，並著手推估；否則，就可能持續停留在「描述」層級的各自表述，甚或以集團之外的策略來測試未來可能性。下一章，將換一個角度，從廣電市場問題中推演，一個公共廣電集團成立之需求性，並具體驗證集團化五大提問的答案所在，以進一步瞭解集團化取向，在此時究竟有無分析上之價值，還是一種運動口號的策略思考。

參、為何需要成立公共廣電集團

一、台灣現階段電視產業現況與趨勢

台灣，一個亞洲相當具有活力的新興工業國家，然而在廣電產業，特別是影視文化上，卻相對的弱勢與不振。攤開該區域電視產業的資料，從《亞洲電視衛星與有線電視 2003 年報》整合統計可窺見，台灣的電視產業在規模上的不足，特別與先進工業國家相比，更顯遜色。請見下圖展示：



圖一 亞洲先進國家電視市場規模比較

（資料來源：作者自繪；依據 TelevisionAsia, 2003）

在市場普及率上，台灣的有線電視雖然締造了亞洲第一的美譽（超過 80%），但是奠基在所有收視戶都擁有 100 個頻道以上的享受，可見該產業的頻道營運規模將因分食者眾，相形更為薄弱。反而亞洲先進各國在市佔率與頻道數的供應上，都維持較為均衡的數量（普及率未超過 50%、頻道數不及於 100），同時在訂購費率上，與台灣相比不惶多讓，甚遠高於此（除新加坡外，平均數皆比台灣高，見表一）。這樣說來，先進國家維持一個高附加收益的有線電視市場，鎖定在高收入電視家戶，以量少質精的方式，提供區隔的影視商品與服務，從中提升了電視產業的水平。

然而顯見的，台灣的有線電視訴諸大眾市場，希望不分消費階層人口，通整納入目標市場內，以平價收視訂費締造高佔有率的現實，如此造成有線電視頻道無法區別付費，反映多元與小眾加值品味，這樣模式等同「有線電視無線化」，原始化了一個應該追求加值經營的行業，留置在寡佔類比播出的過往環境。

表一 亞洲工業國家電視市場構成比較 (2003)

國家 項目 數值	Taiwan	Hong Kong	Singapore	South Korea	Japan
有線電視普及率	82.68%	28.6%	35%	30%	31.2%
有線電視頻道數	Over 100	62	38	82	48
每月收視費	US\$17.40	US\$13-26	US\$11	US\$13-24	US\$29-58
公共電視投入額以 每人計	NT\$57	NT\$386	NT\$468	NT\$825	NT\$1,355
公共電視頻道數	1	(徵用時段) 2 英語頻道作公 共服務之回饋物	4	4	2
地面波電視頻道數	5	4	7	5	6
有線電視多重系統 營運家數 (MSO)	4	1	1	79	528

資料來源：TelevisionAsia, Satellite & Cable Annual Guide, 2003/4

有線電視產業未善用契機，提升體質，反而汲汲於包山包海的最低公分母需求，不但延宕了自我革新契機，同時圖利高佔有率，以達到壟斷局面與政商交流之目的。

以普及服務 (universal service) 為訴求的無線電視，在八〇年代末期後，因著黨政軍的介入經營，產生缺乏效率與無法反映社會需求的致命弊病，在有線電視取代性的競爭策略下，逐漸失去市場佔有率到不具顯著意義的境地。更弱化的體質是，無論商人或政府經營的電視台，盡皆以廣告獲利為經營本質，缺乏公共資本的投入，以致無論在壟斷的過去與萎縮的近期，都不從事產業投資與創新，即使是國有電視台本質，也無法引領產業往前發展。內虛體質加上外在的排擠，無線電視產業逐漸淡出台灣的主流與新世代的社會。

1997 年成立之公共電視台，也在行政與立法不支持的政策下，縮減規模，朝向「彌補商業電視台不足」的殘補式社會福利的建置，以致公共電視成為服務小眾的電視台。總體的投資與營業額，在整個電視產業中不成份量，所以即或專業經營也無法引導實質的內在競爭與外在合作的驅動力。在先進亞洲社會中，台

灣的公共電視規模，明顯落後各國，公共投資之福利不足（為先進水平的 5% 至 14% 不等，見表一），這樣的水平，無怪乎台灣影視產業在亞洲難以顯著立足。

更嚴重的問題接踵而至，也就是電視轉型問題浮現檯面。近年來，全球進行數位化變革，強化廣播電視產業對資源使用的效率，也在引進新通訊業者，結合影視內容，發揮更大的社會功能，服務傳播的新需求。這方面之進展，近年來於台灣卻十分不順暢。對於一個以科技移轉與出口導向的經濟體而言，這是一個相當諷刺的畫面。

無線電視部分，由於營運持續下滑，所以對於數位化的發展高度存疑，尤其商業電視台表達不願介入、同時要求國家補助的態度，與國際產業進取態勢大相逕庭。公共電視持續努力，呼籲國家重視數位轉型需求，以及掌握改革契機的必要，終於至 2003 年獲得行政與立法支持，被委託籌建台灣數位無線電視共同傳輸平台，以每年三億新台幣左右，逐步構築硬體為主的無線電視數位化基磐建設。然而在實質的內容部分，仍須一定規模的資金投入，才能在未來數位視訊產業中豎立新產業指標 (benchmarking)，引領良性的競爭秩序。這方面牽涉到國家整體的廣電政策重整，起自「黨政軍退出無線電視產業」的改革號角，引發未來無線電視朝向「公共化」或「私有化」的抉擇爭議，終至前兩項爭議的底定；只要方向確認，未來相對而來的內容產業資金也就明確化。

然而在有線電視部分的趨勢更為複雜，因這牽涉到九 0 年代以後該產業掌握政經優勢的複雜過程。原本以雙向互動、寬頻到府的取向，為有線電視產業進入數位時代最有利的地位。但是台灣的系統與頻道商，在高度的垂直壟斷經營下，綁控在一種集團寡頭協議的生態下，讓現有頻道代理與系統上價利益得到妥協。若是執行數位化，勢必牽動現有頻道排序 (numbering)，更嚴重的是分級付費制度的自然引進。

就後者而言，現有的壟斷集團都不願立刻見到，因為分級制就是宣布了有線電視走向付費媒體 (Pay TV) 時代，對維持現有優勢的市場佔有率，是一大風險。數位時代搭配分級付費，即開創了一個平台互相競爭的契機，讓無線甚至衛

星電視平台得以對等競爭方式，重新取回客源，這是有線電視業者不樂見的景象。

由於政府沒有制訂有線電視數位化時程，同時該業者也不願早日引進分及付費制；外加現有民意機構與消費者團體，對於有線電視任何疑似變相加價的動作，都嚴密監督與大加撻伐，使得經營者也不感妄動類比系統上叫座的頻道，移入數位套餐中以增加數位化經營的誘因；此一複雜對立與矛盾關係，造就了台灣現今有線電視數位化不前不進的窘境。

在台灣電視產業目前的趨勢中，充分發現一個致命的困境，就是競爭力不足，而且內容產業的不振。

二、提升廣電產業的關鍵因素

依據行政院新聞局近期出版的《電視年鑑 2003-2004》調查顯示（見表二），台灣廣電產業成長面臨停頓，但是現有許多因科技挑戰而來的機會，等待業界善用轉型契機，追求體質提升。

以優勢與機會而言，台灣產業物質基礎環境，已經逐步完備待變，同時人才部分，相當潛能也在民主深化過程中得到孕育（多元文化、國際視野），然而如果想要掌握當前轉型之機會，其應有智能卻仍多所不足。

以該表機會欄顯示，廣電產業必須具備三項能力，才能即時掌握擴展契機：

- (一) 製播吸引觀眾之節目
- (二) 國際合作之洽談
- (三) 異業結盟之創造力

然而這三項專業能力需求，卻是現有產業相當缺乏的經驗。以該表威脅欄所示，台灣電視因頻道眾多，又訴求同一批觀眾市場，以致競逐相當短期的收視率，節目沒有長期規劃與行銷開發。除去買片與公共服務以外，大眾市場上所餘儘皆「俊男美女、爾虞我詐」式的本土劇、小報新聞 (TV tabloid news)、談話性、虐人性綜藝、以及股市分析等缺乏規模的產製。

這種主流節目型態，也閉鎖了產業的國際視野，在一般國際影展與世界級的

廣電會議上，台灣業者除了公共電視與獨立製片外，甚少出席，更乏國際洽商的經驗；因此節目只追求一時的獲利，忽略掌握長期版權的管理 (DRM, Digital Right Management)，無法延伸開發與行銷影視產品之周邊商務。

表二 我國廣電產業之 SWOT 分析

優勢 (Strength)	劣勢 (Weakness)
1. 臺灣社會開放、多元，民主自由深植人心，創作題材廣泛 2. 廣播電視節目製作公司經營具高度彈性，可隨時因應環境變化調整政策。 3. 臺灣科技產業基礎深厚，發展內容產業所需之硬體建設足以供應無虞。 4. 臺灣無線電視覆蓋率高，有線電視普及率高達百分之八十，隨電視數位機上盒逐步推動，提供業者更多節目播出管道。	1. 國內媒體經營規模狹小、資金零星，經營策略向以較低成本買片放片，取代較高支出之拍片賣片，致使自製節目質與量日益衰退。 2. 業者大量向外國購買節目，造成廣電從業人員工作機會銳減，亦無法得到在職教育，提升節目製作能力。 3. 影視相關產業資源分散，媒體整合起步較晚，輔導機制未臻健全。 4. 整體行銷方式尚處萌芽階段，缺乏拓展通路及行銷人才。
機會 (Opportunity)	威脅 (Threat)
1. 廣播電視產業數位化後，配合數位機上盒普及，將對現行廣播電視商業機制產生改變，若能製播吸引觀眾節目，當可增加經費來源，開創更多商機。 2. 透過相關輔導機制，鼓勵業者與海外媒體合作，可趁勢建立國際合作模式，並增加行銷的通路。 3. 加強業者整體行銷概念，鼓勵異業結盟，開發節目之衍生性商品，將可創造更高利潤，增加營業收入。	1. 我國電視產業重映演、輕製片，節目內容又以新聞、談話性、流行音樂、鄉土劇及股市分析等為主，產品生命期短暫，可行銷再利用機會小，難與國際市場接軌及競爭。 2. 產業經營趨向集團化，廣播電視業者以水平暨垂直整合方式，拓展經營規模，將壓縮無特色的小資本媒體生存空間，不利整體產業之發展。

資料來源：中華民國電視年鑑 2003-2004，頁23

而前述廣電事業中的閉鎖現象，也大大降低異業結盟的空間。無線電視以四家商業電視台為主，以塔台自建方式維繫整體運作，是一種垂直壟斷的典型，同時在近年數位化過程中，多所抗拒與保留，使得開放平台與共同傳輸的理想無法達成。而有線電視部分，由MSO集團將頻道與系統整合，其市場集中度超高，排除新進業者的進入，尤其是創意內容產業。

缺乏這三項經驗與能力，台灣電視產業的空有數位基磐，而無服務與內涵可言。以致充分顯示其劣勢之處：規模不足，無線電視商業經營飽和，而且自我封閉；有線電視垂直壟斷，平台策略傳統守舊，導致市場沒有區分，過多頻道競逐有限的時段與人口，限縮了內容產業的加值開發。

其次，資源缺乏有效整合。無線電視國家資產與私人資本的謀和，導致無線電視向政治市場靠攏，脫離產業理性經營邏輯，以劃地自限方式，無法產生綜效，向外競爭，反而內耗其體質。目前數位電波頻率的第一與第二單頻網規劃事宜，商業無線電視台表達難以釋放的態度，也不支持以內容審議競標方式 (beauty contest)，開放新進業者使用，正說明了此點。

有線電視部分，形同寡佔地位，由節目代理與系統廠商分佔各自有利的市場地位，造成進取思維的缺乏，以及低度開發其資源的有效性。如強烈抗拒分級付費機制的引進，以及系統營運出現虧損，導致被外資接手的案例，以及數位頻道內容的貧乏，都說明了如此的體質。

所以整體來看，提升台灣廣電產業的關鍵之處，在於產業結構重整，有幾項重要行動方向，可資考量：

1. 擴大經營規模：電視市場已經飽和開發，目前應當透過競爭機制，篩選市場上有能力的經營者，其餘應設計退場機制給予生路；縮減了經營者數量，使優良的經營者，有足夠的生存空間；使收視率導向正常衡量使用，避免割喉競爭，如此業者心存誘因，回應廣電政策公共責任之要求，尋求專業之經營。
2. 整合資源有效利用：過去黨國威權體制，國家介入廣電結構之資源，在解嚴之後，因政府放任的管制方式，不少閒置與誤用，或者與商業資本合謀利潤極大化，忽視社會責任；如今當利用民主深化的契機，將國家資產作有效整併，依民主國家規範，退出經營歸併公共電視制度，以產業火車頭功能運作，帶動電視各部門的體質更新；並以開放平台 (open access) 原則，示範如何打破垂直整合的門檻，帶動數位時代創意的流行。
3. 增加電視產業軟體資源之投入：台灣公共資源投入電視產業已經低於國際標

準，而且硬體多於軟體；今後在研究發展、人力培訓、政策規劃、文化交流的經費項目上，國家都應有具體的成長；同時應設立永續的廣電發展基金制度，以回饋精神（“pay”由回饋金方式資助優質節目製播或“play”自行投資製播優質節目）提升節目品質，使商業與公共利益雙贏。

4. 國際化方位的在職教育：創造廣電產出的加值，謀合整體行銷策略，需要完備的國際視野，台灣退出國際社會已久，而黨政介入的廣電視產業，更是故步自封，以剝削國內市場剩餘價值為務，矮化自我水平；提升台灣廣電事業的最終步驟，當是重返國際活動，磨練談判諮商技巧，與國際行銷之創意接軌，才能顯著打開本國產業的範疇，讓公共服務代表在地文化，商業服務競逐全球資本。

三、公共電視集團化下的對策

就以上二節探討過程而言，本文從巨觀角度，回眸公共廣電集團成立的意涵，如果這些配對思考合理，將進一步質問「集團化」是一個有效的手段嗎？可以分析出解決問題的效力嗎？還只是一個初步的描繪性的對策概念？

依據前節整理，將廣電市場問題、需求、對策整理如下表：

表三 廣電環境問題三段式思考內涵

環境問題	產業本身需求	公共對策
總體經濟規模不足	-----	增加投入規模
產業缺乏轉型動力	異業結盟開拓加值市場	資源有效整合
核心部門（內容）缺乏產量與競爭機制	競爭力強化的節目	增加軟體投資
-----	國際合作開拓銷路	國際化在職教育

資料來源：本研究整理

從以上思維配對中可知，集團化可能是民間的一個複雜考量下的獻策。以台灣目前惡質的廣電環境而言，擴大經濟規模恐非單純經濟性的思考能預期的，必須輔以文化社會性的建設目標，才能支撐如此支出的規劃；就此而論，集團化以擴大國家公部門對此產業的投資，極具運動型的描述概念之特色。如下所述：

(一) 規模擴增

公共電視與華視的初步整併，可以將屬於全民的電視資產，作最佳的組合，這包含了影視檔案、經營專業、製播設備、傳輸網。公共電視成立於1997年，依據先進民主國家原則，堅守民有、民治、民享的電視資產管理精神。華視的背景眾所皆知，為提供軍中與學校教育的需求而設立，因此創台的第一任總經理，就由當時教育部次長劉先雲接任，同時也是教育電台的創辦人，因此華視本來就應以公共服務的面貌問世。然而一開始錯誤地引進商業化營運，令劉先雲傷痛地在口述歷史中，寫下深切的檢討：「惟至今猶耿耿於懷者，初以為公營電視臺，祇以辦理社會教育及空中教學與軍事教育暨政令宣導為宗旨，其所以命名為中華電視臺不稱公司者，原因在此。此一更改，所有節目，難免不受廣告商之要求而有所影響，明知有悖教育宗旨，亦無法放棄，如此作法，自為社會所不諒；余服務文教界多年且忝負總經理之責，知其不當為而為之，於心不安，故一再懇辭。」

(劉先雲，1995)

如今，歷史發展之誤謬，期盼在公共廣電集團型塑中，得到最終矯正並回應社會正義的呼聲。公共電視集團的對策，在精神指標上，成為台灣民主深化在媒體事務上的完現，在實質發展上，也具體回應社會各界解決媒體亂象的呼聲。

以華視與公視為主體的公共電視集團，將以整體電視資產最適化 (optimization) 運用為目標，建構一個邁向台灣電視民主現代化的真實指標。首先，公視集團的整體資產將共同運用，人事交流，俾使成本降低，人員物資發揮極大效用。同時依據兩家電視台原本特性，給予分工合作，以華視為例將著重於娛樂、新聞、體育、教育等功能；公視則著重於兒童少年、藝術、人文自然知識、紀錄論壇節目等功能。如此搭配，確實形成世界公視的服務水平：新聞 (to inform)、教育 (to educate)、娛樂 (to entertain)。

如此直接期望在產出上變革，當然先對內容市場產出新的衝擊力。於是接下來的對策推演，得到了合理性。

(二) 內容產製的投資與增生

站在這樣的規模上，公視的實質擴大，牽引非營利的電視節目產量增長，有效減低整體電視環境經營同質性，也相對吸引非廣告的營業財源（包含國家編列預算，或向民眾徵收收視費），創造出不同的營業額類目，此舉將會降低現有市場上廣電節目品味之雷同度，引導多元品味出現。而整併後華視與公視，以原先製播專業取向為根基，將可運用數位電視頻寬，製播包含大眾娛樂、文化知識、新聞資訊、社會教育、兒童少年、表演藝術等頻道，就以上類目尚可對現有多頻道商業經營環境，提供一個對照的選擇，使業界可以就從業標準上 (benchmarking)，進行觀摩與學習，最後導向良性之競爭。

另一方面，從現存無線電視台固定資產合併上，也可同理推出基礎建設上的新動力，如下所述：

（三）數位基磐的整合與建設

在數位化的無線電視基磐建設而言，公視與華視都掌握了重要的位置，推動共同平台之建立。依據表三之登錄資料顯示，以標準共站（二家以上）規格建立之基礎數，全國現有十座站址處，華視與公視就分別擁有四座，兩相互補合作，幾可涵蓋全島所有大型人口聚落處。這樣的規模整合，對於台灣未來數位電視的發展而言，擁有經營全國基礎建設的最佳潛力。

表四 本島數位共同傳輸平台10站站址資料¹

	站台	華視	中視	台視	民視	公視
1	竹子山	* Base	O		*	*
2	店子湖	* Base	*	*	O	*
3	三義	* Base	O	O Base	O	*
4	南投	*	O		#	X
5	枕頭山	*	O	O	* Base	*
6	中寮	*	O	O	*	* Base
7	東帝士	--	--	--	--	* Base
8	宜蘭	* Base	O	O		*

¹符號相同者代表共同建站，其中以 Base 處為基地；南投處符號儘皆不同，意味尚無共站；台視與中視，以私下協議兩兩共站。

9	花蓮		O	O	*	* Base
10	台東		O	O	*	* Base

資料來源：本研究調查繪製

共站的資格，在於發射位置與涵蓋面積的優越性確定。而共站的效果，為頻率資源的整合使用，同時共人員共維護，節省成本，活化專業能力。對國家整體建設而言，則是促進頻率資源使用之透明化，取得社會之徵信 (accountability)，而且預設了數位時代垂直分工與水平整合的示範園區，做為未來製播分離、開放平台競爭機制的優先選擇。

所以華視與公視的整併，在數位基磐上可以形成一股良性的推動力量，促進數位時代內容與通路的分工，強化兩者專業；另一方面，戒除兩者的不當壟斷與交叉補貼，使數位內容能以創意實力，透過比案模式 (beauty contest)，公平地近用頻道資源 (open access)。這種實質建設，不但是無線電視之革新，更對現存無線電視垂直壟斷經營有莫大參照意義，以致產生一種變革的壓力，對於台灣未來電視產業躍升有相當意義。因為如果製播分離，形成頻道比案機制，同時將傳輸平台資源透明化，將使電視業者回歸節目與服務製播核心價值，能以平等條件、戒慎努力經營心態，齊心透過公平競爭機制，取得合理上架平台之權利與比例，這樣的基本生態，會對良性的經營者給予生存空間，而惡性經營者也會逐步淡出媒體舞台。

(四) 國際化知識與視野之在職化教育

在節目核心價值彰顯後，公共電視集團應逐步尋求社會共識，合理擴大資源，挹注在研發、訓練與國際合作等長期規劃上，期使自我成為廣電事業的火車頭角色，帶動台灣電視的二十一世紀革新。

肆、結語：集團化概念具有多少描述或分析性效力？

如果上一章的三段式論證之內涵，可以作為集團化的行動指引，接下來本文將要作一個概要性的評論，列出以上策略內涵上的實際效力在何層次上彰顯 (描

述性或分析性)。最後期望以此根據，理出公共廣電集團未來進展上的康莊大道或坎坷之路。

就分析觀點來說，邁向集團化應該具有某種經濟趨力，引導自然整併。以四項對策而言，經過配對後，可能出現某種相應與某種落差，如下表所示：

表五 廣電對策回應「分析性集團概念」之提問

對策 效力 推演	擴大規模	增加軟體投資	傳輸資源有效整合	國際化之在職教育 與文化推展
1. 合理經營體質提升	公共化政策未定，無法透明化合併主體之內涵，難以評估	有助在市場上提供多元化產品，增加事業價值	製播資源整合後可以分割經營，集中資源於內容產製	國際化製播節約成本，開拓銷路
2. 集團化後市場觸達範圍擴張	配合總量管制與分級付費機制，能有效達成	增加收視人口與確保長期使用率	增加不確定性，但回歸公平競爭	一定主題內容產製可以開拓通路
3. 整併能力提升客服效能	邏輯上合理	直接促進客服滿意度提升	委由專業經營傳輸，樂觀預期客戶滿意度提高	可能約限本國觀眾的品味，降低滿意度
4. 資產互補整合創造附加價值	公共化後若無明確規劃，反而促使各方希望自我擴充，以致造成資源重複投資	如有明確整併計畫，將能執行分工發展，但反之，將成為互相競逐之內耗	未來傳輸事業將可以數位平台概念結合電信專業，共同開發新事業	在一定領域內容市場上，可以節省整體投資，與國際窗口互補資源
5. 成本降低，增加效率，創造綜效	公共化政策未定，無法透明化合併主體之內涵，難以評估	內容中央廚房設計與產製，多管道流通前提下可行	傳輸路徑選擇性出現，勞務契約價格合理競爭	有，理由同上

資料來源：本研究整理分析

回應部分屬於白色區間，表示肯定分析概念的提問方向；灰色部分，表示不明狀態，此時無法具體指陳方向；斜線部分，則提出可能的逆向趨勢，導致集團的效益無法出現。無論白色或斜線區間，其所呈現的意義，並非一種對「集團」概念的價值判斷，而是一種測度，瞭解在針對國內廣電亂象的解決之道上，是否有助於推導「公共電視擴大規模」的行動，朝向「集團化」邁進。

擴大規模，如果挪移原本廣電市場中不同業者的佔有比例，鬆動了對立的態勢，將在現有經營者面前浮現了一個嶄新的進取空間。但依據現有《無線電視公股處理條例》的低位階行事原則，無法指明公共化的未來主體構成，加上行政立法機關的持續對立與觀望，此一狀態將造成公共化執行上的模糊化。這樣直接產生一個負面情境，就是如何整併的討論無法進行，營造一個混沌的不安，造成數個公共化之主體，必須各自展現實力，爭取屆時局面底定時的最好位置。

如此，現階段相當多的振興台灣文化或創意產業的呼聲，即有可能造成公共媒體，爭取更多製播資源，擴大規模，進行公共廣電制度下非集團式的改造，自立發展；如群策會有關媒體改革之建言意向（出自《台灣 21 世紀國家總目標》之第九章：建構憂質的資訊傳播環境；請見群策會，2000；盧世祥，2005），以及國策顧問在監察院討論會上的發言意旨中（2004 年 6 月 28 日於監察院「政府影音直體政策及其執行績效總體檢」諮詢會議上發言；請見中央社，2004），即可看出這種可能。

因此這直接形成兩種相關之情勢：一、政策與待變的媒體內在資訊不透明，直接阻礙了「公共化運動」論述的深化，使集團一詞成了描述性，看不出分析性的價值，甚至一種口號。第二，進一步形塑了「集團化」的政治上行動之意涵，意即集團策略其實在定義「控制權」的歸屬，特別是改革團體致力於導入公共廣播電視制度定義下的主控權與其規範，呼籲以 100% 持股手段，結合原國有民營電視台進入公共廣電集團。以致就實而論，集團說法，現今本質上只是一種手段，企圖先整併資源到公共持有的層次，然後再據此平心而論，最好的公共廣電集團的運作方式。不過，反問媒體改革人士，是否認同這種自我定位的說法？

第二在增加軟體投資部份，就廣電市場結構整體缺陷而言，都有助於任一媒體經由解析，看出體質增長的效益。唯一弔詭之處，如同規模擴大效應，此將使現有待變之公媒體，據此思索整併之外的另一種選擇，並停滯有關集團化形成之探討。

第三在傳輸資源整合部份，則顯示出強助集團化產生分析性效力。有趣的是，這是一種逆向的集團化操作。簡單來說，違逆所謂描述性的集團說法，將部份事業「集團化出去」，藉此變動重新配置原集團的資源，以集中與效率方式，尋找出解析性集團概念的效益之處，如芬蘭模式(見附錄三)。而且，出走的概念，更營造一種水平整合集團化之新可能，而且導向與更大的公共資源進行「公共化」，譬如說 2004 年起「傳播學生鬥陣」組織，不斷媒合公共化運動與中華電信工會的反私有化運作，就是看出如此之趨勢 (傳學鬥，2005)。

第四在全盤國際化視野薰陶的行動上，則可能在產業需求成長面上，鼓動了集團化的構成。簡單來說，也就是以台灣本身之經濟規模有限性，勢必導引產業朝向出口取向生產；當面臨全球市場上規模競爭的壓力時，國內業者的團聚因應，當然是一個常理發展。如此，國際取向與集團行動，特別在節目產製上的合理性立刻凸顯出來。然而，下探到此文化產出層面的思考，也可看出分析性集團概念之不足，譬如說如果要開發行銷國際類型品味之節目，過度資源集中後的外銷發展 (exogenous)，勢必會排擠內向需求 (endogenous) 的節目取向，如此就違原本廣電文化之多元內聚的社會功能。

總和來看，目前「公共化」運動在提出「集團化」概念的行動上，面臨一些瓶頸，但也有一些政治性策略。首先，在政府與相關公共化媒體緩慢推動下，使「集團」之說只能停頓在「描述」層次，無法晉升到「分析」層次。但放在現有政治經濟潛在結構下，集團一說反而成為一種政治權利的主張策略，促使公媒體資產必須納入公共廣電制度的規範下；但也促使不同主張，以內容產業、本土文化導向、有競爭力的內容製作制度等說法，提出不同於公共化的發展導向，保留現有位置，執行文化性的治理謀略 (如與不同意識派別之媒體對抗，也見媒抗戰鬥小組，2004)。

不過在產業結構再造的過程中，如公視與華視的整合，可以有效矯正廣電政策歷史上發展的誤謬，所以集團化畢竟也得到部分政治民主化轉型之正當性。

而擴大軟體投入資源、傳輸資產整合化、以及國際產業分工合作體制與文化的建立等對策，其實從執行層面而論，都可弘揚「集團化」概念分析上的價值。不過以節目與國際化的策略而言，都有可能繼續讓現有待變的公媒體組織，繼續維繫分立的態勢。但在轉變的時期下，傳輸資產的公共集團化，反而是一個釜底抽薪的有效策略，促使廣電事業主體朝整併方向前行，這可能是目前公共化運動，強調數位化革新輔助公共化的施力處。

本文在此認為，集團化訴求之本質，目前應當是一個相當有力政治權利主張，尚未達到「分析性」的產業概念，但也不否認其未來在此的「實作」的價值。然而從廣電產業整體問題結構所衍生相關對策來看，似乎也產生不少阻礙，抑制目前集團化的趨勢；這當中的角力過程，可能預示了未來公共化運動，在最後關鍵性的發展進程上，將挑動相當敏感的文化與政經勢力集叢 (complex) 之問題。然而，如果公共化集團政策與研究發現一日不明，這方面的探討，將會與日加增其政治性攻防而非產業上的解析。

參考文獻

- 《中央社》(2004年6月28日)。無線電視台公共化增加政府負擔？專家看法不同。
- 行政院新聞局(2005)。《中華民國電視年鑑(2003-2004)》。台北：光華雜誌社。
- 媒抗戰鬥小組(2004)。《與媒體對抗首部曲：揭開媒體的政治本質》。台北：玉山社。
- 媒體改造學社(2004年3月16日)。媒體要改革，公民來連署。【Online】Available:
<http://www.cooloud.org.tw/user/20040314/mainpage.asp?mode=sign&Issue=20031314>。
- 劉先雲口述；陳進金紀錄(1995)。《劉先雲先生訪談錄》。台北：國史館。
- 群策會(2000年11月2日)。台灣21世紀國家總目標。【Online】Available:
http://www.advocates.org.tw/3_1_5.php?three_three_sn=12。
- 盧世祥(2005年3月3日)。對公共電視不宜過度期待。【Online】Available:
http://www.southnews.com.tw/specil_coul/Lu/Lu00/0060.htm

傳學鬥 (2005年2月1日)。弭平數位落差、打造資訊公民社會 - 傳學鬥聲明。【Online】Available: <http://nccu.edu.tw/92451001/line.html#13>

Alm, Ari and Gregory Ferrell Lowe (2001). Managing transformation in the public polymedia enterprise: Amalgamation and synergy in Finnish Public Broadcasting, *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 45(3): 367-390.

Astley, David (2004). A view from the Bridge. Presentation to Public Broadcasters International 2004, Oct. 27-29, Macau.

Barendt, E.M. (1993). *Broadcasting Law--A comparative study*. New York: Oxford University Press.

Dyke, Greg (2000). The MacTaggart Lecture: A Time for Change.【Online】Available: http://www.bbc.co.uk/pressoffice/speeches/stories/dyke_mactaggart2000.shtml

Kung, Lucy (2000). Exploring the link between culture and strategy in media organizations: The cases of the BBC and CNN, *International Journal of Media Management*, 2(2): 100109.

Picard, Robert G. (2002). *The Economics and Financing of Media Companies*. New York: Fordham University Press.

SVERIGES TELEVISION (1998). Annual Report

TelevisionAsia (2003). *Satellite & Cable Annual Guide 2003/2004*. Singapore: Reed Business Information.

Tjernstrom, Sune (2000). Public service management: Toward a theory of the media firm, *International Journal of Media Management*, 2(3/4): 153-164.

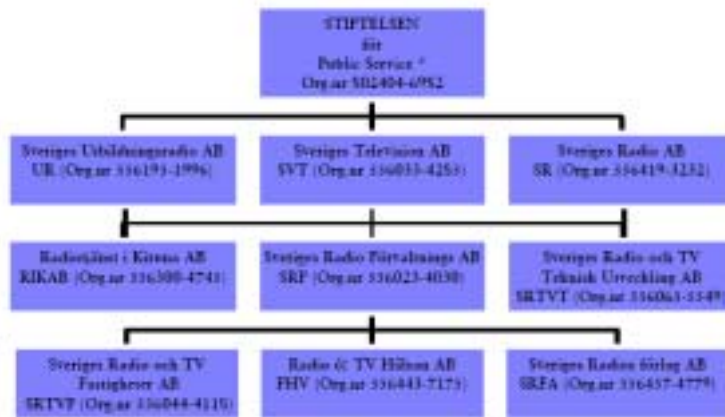
YLE (2001). This is YLE 2001.

附錄一、BBC 之扁平組織圖



(資料來源：Dyke, 2000)

附錄二、瑞典公共廣播電視集團組織圖

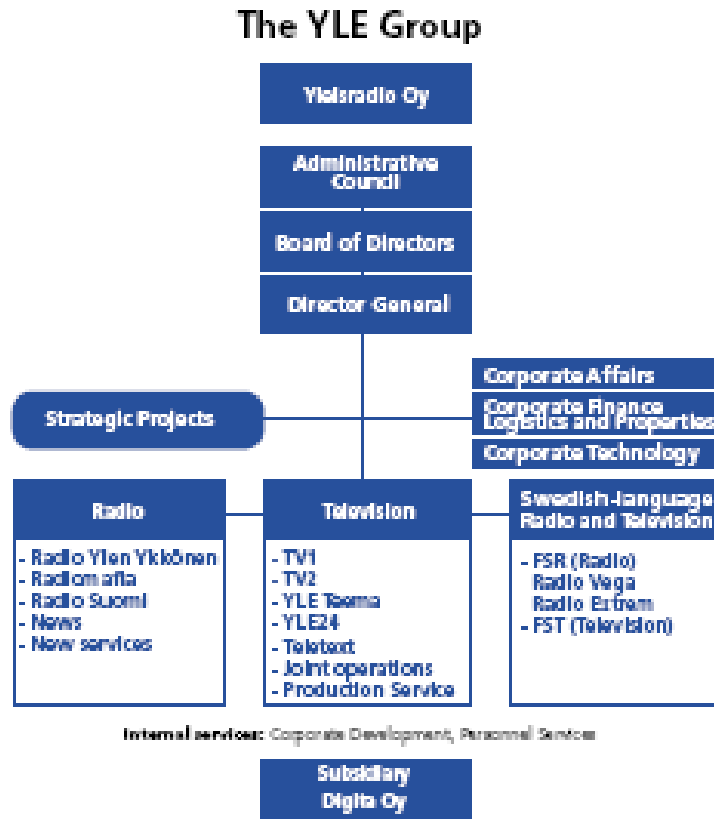


Sveriges Television, Sveriges Radio AB and Sveriges Utbildningsradio AB jointly own Radiotjänst i Kiruna AB, RIKAB. Sveriges Radio Förvaltning AB (SRF) and Sveriges Radio och TV Teknisk Utveckling AB (SRTVT).

RIKAB is responsible for collecting receiver license fees and monitors fee payments.

(資料來源：SVERIGES TELEVISION, 1998)

附錄三、芬蘭公共廣播電視集團組織圖



(資料來源：YLE, 2001)

The Group of Public Service Broadcasting, A Tenable Solution?

Argument for its descriptive or analytic validity

Hamilton Chung-ming Cheng*

《Abstract》

After passing the Amendment of Broadcasting & Television Law in December, 2003, the government, military and political party withdrew gradually from the terrestrial broadcasting service. It is also launching the next wave of media reform to establish a larger scale of public service broadcasting. Campaign for Media Reform called for a rally to support a group of public-owned broadcasting enterprise by merging CTS, TTV with current PTS. It brought out the controversy about the sustainability of a public television group in Taiwan. Lacking the policy and research, the legitimacy of merger and acquisition for this group could not move beyond its descriptive discourse to perform its analysis. On the contrary, it is drawing more attention to the question of media pluralism and independent by making the fierce debate with its opponents. This discussion directly hit the core argument of how civil rights stay with cultural sovereignty issue to strengthen Taiwan democracy in the future.

Keywords: Campaign for Media Reform, CTS, merger and acquisition, public service broadcasting group, PTS, synergy

* Hamilton Chung-ming Cheng is a research fellows, R&D/Public Television service foundation. E-mail : rnd6156@mail.pts.org.tw