

出淤泥之蓮：泰國公共電視的起源與進展*

洪貞玲**

投稿日期：2009年5月8日；通過日期：2009年8月11日。

* 本研究係由台大邁向頂尖大學計畫「新進教師研究計畫」補助完成，特此註記。

** 洪貞玲為國立台灣大學新聞研究所副教授，e-mail: clhung@ntu.edu.tw。

《摘要》

2008 年 1 月，亞洲最稚嫩的公共媒體「泰國公共電視」（Thai Public Broadcasting Service）正式成立，引人注意。研究者赴泰國參訪，了解該國公共電視之成立背景、制度設計與目前進展。研究發現，泰國政局動盪之際，為解決前總理塔信所擁有電視台違約問題，再加上民間呼籲成立公共電視的呼聲，促使 2006 年政變後上台的軍政府立法成立公共電視。該國公共電視制度仿效英國，但為確保財源穩定，以菸酒稅收為公視主要經費來源；泰國公視特別重視公民社會，由各地區及公民團體代表組成閱聽人委員會，對公視節目進行監督與諮詢。泰國公視的設計有諸多值得肯定之處，但泰國政局不穩定、公視內部文化調整及人員培訓、以及公民社會對公視的缺乏認識，都形成公視發展的潛在困境。泰國公視這朵出於淤泥的水中蓮，是否能香遠益清、亭亭淨植，仍有待觀察。

關鍵詞：公民社會、政變、泰國公共電視、電視制度

壹、前言

2008年1月，泰國公共電視（Thai Public Broadcasting Service）正式成立，是亞洲最稚嫩的公共廣電媒體。在全球公共廣電制度因為新自由主義蔓延、國家財政短收、經濟不景氣、新媒體襲奪觀眾等因素影響，接連受到挑戰並不斷變革中（魏均，2008；曾國峰，2008），泰國這個在皇權、軍事政變與民主選舉之間擺盪的土地上，為何生出公共電視的花朵？這個電視台如何成立？泰國公共電視制度與他國有何異同？有何值得我們注意之處？這些問題都令人好奇。

為了一探泰國公共電視的究竟，作者在2008年12月走訪泰國公共電視並訪談相關人士。訪談當中，公共電視人員認為：政變之下成立的公共電視就像是出迂泥的蓮花一般，雖然是在渾濁的環境下生長，但是蓮花終究是蓮花，出了水之後的美麗將為眾人所見。淤泥是否是這朵蓮花生長的必要條件？或者泰國公共電視已然開始展現蓮花之姿？本文以下分別從泰國政治與媒體現況、公共電視立法過程以及公共電視運作與制度等方面引介，希望有助於吾人了解泰國公共電視。

貳、泰國政治：民主化的顛簸路

泰國原為君主專制，1932年6月24日革命後，改行君主立憲，實施民主國會制度。泰國正式憲法始於1946年，憲法規定中央政體採三權分立制，立法權屬國會，行政權屬內閣，司法權屬各級法院。泰國君主立憲制不同於英國，英國國王沒有任何干預政治的法律空間。但是泰國則不同，泰國國王名義上是國家元首，泰國的王室成員在政治經濟生

活中扮演非常重要的角色（喬新生，2008）。現任國王蒲美蓬（King Bhumibol Adulyadej 1946--）登基迄今，仍極具影響力。

實行君主立憲制度迄今，泰國政局仍處於高度動盪中，政變次數高達二十餘次，政權向握在軍人手中。多年來，泰國政治已經形成一個非常特殊的傳統，當政壇陷入惡鬥之際，軍隊會發動軍事政變，推翻現政權，然後重新舉行大選（喬新生，2008）。

但每一次政變的結果，都削弱了軍人自身的力量，1991 年 2 月推翻民選查差（Chartchai）政府的軍事政變並沒有維持很久，隔年 5 月就被群眾發動的流血革命所推翻。1992 年革命後逐漸落實議會政治，開啓泰國歷史上長達十餘年的民主政治。但政客的賄選與官吏的貪污，仍受到民意強烈的攻擊，故泰國憲法經過了十四次修正以後，復於 1997 年 10 月制定了新憲法，並於 1998 年通過相關子法：政黨法、選舉法及選舉委員會法，被譽為「全民憲法」（國立成功大學東南亞研究中心，2009）。

可惜，全民憲法並未帶來泰國政局的長治久安，軍事政變的風潮仍伺機而起。近期大規模的政變發生於 2006 年 9 月 19 日深夜。泰國皇家軍隊在總理塔信·欽那瓦（Thaksin Shinawatra）赴美國紐約出席聯合國大會之際發動軍事政變，此舉震驚國際。泰國當地的傳播媒體在政變當天即被軍方所控制，電視台立刻改播泰國國王紀錄片、泰國王室照片和音樂放送等等，象徵軍方以皇室為其宗主。軍方並宣佈組成「泰國國家管理改革委員會」全權接管國家政權、組成臨時政府處理內部或對外事務。塔信政權貪污疑雲以及泰國皇室的默許，使得軍事政變獲得象徵的正當性及實質力量。

2006 年 9 月的政變以來，泰國政治社會情勢一直動盪不安。政治上，有支持皇室和軍政府的黃衫軍以及支持塔信勢力的紅衫軍，雙方一

直在政治權力與街頭運動上爭奪。作者於 2008 年 12 月赴泰國訪問時，黃衫軍才剛結束包圍機場的行動、泰國法院方通過解散親塔信勢力的政黨。作者停留泰國期間，現任總理阿批實（Abhisit Vejjajiva）甫獲國會多數聯盟支持而就任。今年四月，紅衫軍要求阿批實下台，透過大規模示威行動迫使在泰國舉行的東盟峰會取消，首都曼谷一度進入緊急狀態。

從社會運動的角度而言，2006 年政變以來，泰國社會已被催眠，陷入兩個統治階層的鬥爭當中，卻忘記了真正的社會和政治議題。一方面，2001 年取得政權的塔信及泰愛泰黨（Thai Rak Thai），以普羅大眾為訴求，推動全民健保、農村基金等政策，但是他們亦加速推動自由化腳步、服務資本家利益；另一方面，保皇黨的人民民主聯盟（People's Alliance for Democracy）以及軍方勢力則反對一般人民的參與民主政治的權利，他們以權貴與菁英基層自許，否認農人與勞動大眾有政治判斷的知識和智慧。因此，朱拉隆貢大學資深政治學者 Giles Ji Ungpakorn（2007）嚴厲批評，鬥爭的兩邊的力量都代表泰國菁英、富有階級，兩邊都是民族主義者，隨時準備出賣人權。¹

參、泰國電視：政府控制加商業影響

泰國電視制度始於 1955 年，由政府發放執照給私人企業經營「第四頻道」，但這個私人企業來自內閣成員，實質上無異於政府電視。爾後三十年間，總共陸續成立五個電視台，這些電視台的共同特點是由政府、軍方掌控，但又透過商業運作，以廣告為主要收入。因此，政治上，泰國的電視是政府喉舌；經濟上，又淪為資本主義的俘虜，頗有台灣戒嚴時期電視「官控商營」的特色（王振寰，1993；李金銓，2004；

林麗雲，2000）。

爲了矯正官控商營媒體的弊病，泰國第十六任總理普隆（Prem Tinsulanonda）任內，推動成立不播廣告的第十一頻道，該台係由日本大學捐款、政府所屬的日本國際協力機構 JICA 跨海協助，效法日本 NHK 的公共電視，以宣導政治政策及教育泰國民眾爲責任（公共電視策發部，2007）。但是 1985 年成立的第十一頻道仍舊隸屬政府管理，在爭議事件上的新聞報導還是偏向政府立場。

1992 年 5 月政變，所有電視報導嚴重扭曲，因此政變後的政府企圖建立第一家完全獨立於官方的電視台。第十八任總理阿南德（Anand Panyarachun）任內推動私人以競標方式取得電視台經營執照，避免受政府控制。競標的結果由泰國商業銀行的子公司錫安資訊娛樂公司（Siam Infotainment Limited）取得執照，經營獨立電視台 ITV，並於 1995 年 7 月 1 日正式開播。ITV 經營者與政府簽訂契約，股票必須公開上市，並設定新聞與娛樂節目比例爲 7：3，確保電視台獨立與品質。在契約的要求和保障下，ITV 確實比其他電視台擁有更高的自主性，初期的營運成功地扮演獨立、中立的媒體角色（Lewis, 2003: 72）。

但是 1997 年的金融風暴，影響了 ITV 的營運。因爲錫安資訊娛樂公司在金融風暴中大幅虧損，無法繳交龐大的電視執照費，只能降低對 ITV 的持股來因應危機。在政府同意下，ITV 引進新的持股者信企業（Shin Corporation），這家公司是泰國第二十三任總理塔信（Thaksin Shinawatra）的家族企業。信企業蠶食鯨吞 ITV 股票至擁有過半股權，並逐漸干預 ITV 的編輯政策及言論走向，使該電視台成爲 Thaksin 的政治宣傳工具；另一方面，他們又向政府施壓要求修改契約，降低執照費，並調整節目比率限制，意圖使 ITV 走向娛樂化並增加獲利。塔信總理任內同意修改契約，圖利自己家族企業，引發輿論撻伐及一連串政

治風暴。這也留下日後 ITV 由國家收回並轉型為公共電視的伏筆。（泰國電視發展簡史，參見表一）

表一：泰國電視發展

時間	電視台	備註
1955 年	第四頻道成立，為黑白電視	私人經營，但實為政府電視
1957 年	軍方成立第五頻道	由 Royal Thai Army (RTA) 管控，是軍方電視
1967 年	私人公司 BEC 申請取得第三頻道執照 BBTV 向軍方申請取得第七頻道執照	兩台皆為商業化電視，以廣告為主要收入，播出娛樂、體育等節目，競爭閱聽人市場
1974 年	第四頻道轉型為彩色電視台，改稱第九頻道	
1985 年	政府設立第十一頻道	此電視台由日本協助成立，播放教育、知識節目，不播廣告
1995 年	Siam Infotainment Limited 取得執照，經營獨立電視台 ITV	ITV 與政府簽訂契約，股票上市，並設定新聞與娛樂節目比例，確保電視台獨立與品質
2004 年	Shin Corporation 取得 ITV 過半股權，迫使政府修改合約	修改合約內容包括降低執照費，並調整節目比率限制

截至 2005 年，泰國有六個免費的電視頻道，一個全國性付費電視以及超過兩百個地方性的付費電視經營者。地方有線電視部份，有 78 個經營者。廣播電台共有 525 家，其中，國防部擁有 211 家、公共關係局擁有 149 家，其餘電台也皆由中央或首都政府部門擁有。綜覽泰國廣電媒體的發展，期間雖曾有改革媒體結構的開放措施（Siriuyasak, 2005, 2009），但主要問題仍未獲得解決：頻譜皆由政府機關或是國營企業擁有、控制，只有少數私人企業透過取得執照得以經營電視（Wangvivatana, 2005）。擁有頻譜的政府機關將執照發給私人企業，執

照期間從 25 年到 56 年皆有，這種執照發放模式確保經營者穩長期經營，政府則有穩定執照費收入。或者，政府機關採取出租節目及廣告時段的方式，當起坐收租金的大房東。（參見表二）。

表二：泰國電視頻道所有權及執照簡表

電視台	擁有者	營運者	執照期間	執照費 (百萬泰銖)	利潤分享 (profit sharing)
第三頻道	MCOT	曼谷娛樂事業	50 年 (1970-2020)	17.6-244/年， 總計3207	無
第五頻道	皇家泰軍	皇家泰軍	無執照，由頻道 擁有者出租節目 及商業廣告時段 營利		無
第七頻道	皇家泰軍	曼谷電 視及廣 播公司	56 年 (1967-2023)	總計 4670	無
第九頻道	MCOT	MCOT	無執照，由頻道 擁有者出租節目 及商業廣告時段 營利		無
第十一 頻道	公共關係局	公共關 係局	無執照，由頻道 擁有者出租節目 及企業廣告時段 營利		無
ITV	總理辦公室 (公共關係 局)	ITV 企 業	30 年 (1995-2020)	230/年， 總計 7790	總收入 6.5%
UBC (付費訂閱 電視)	MCOT	聯合廣 播公司 及 UBC 有線網 絡	25 年 (1990-2014)	1.5-30/年， 總計 420	總收入 6.5%
TTV	公共關係局	全國集 團 /World Star TV	25 年 (1996-2021)	5-27/年， 總計 400	總收入 5.5%

資料來源：*Media reform going backward* (pp. 3-4), by Wangvivatana S. (Ed.), 2005, Bangkok: Thai Broadcast Journalist Association and Friedrich Ebert Stiftung.

肆、軍政府通過泰國公共電視法

如前文所述，2006年9月19日，泰國再度發生軍事政變。軍隊廢除塔信（Thaksin Shinawatra）內閣，邀請皇室樞密院大臣蘇拉育（Surayud Chulanont）出任第二十四任總理。軍政府承諾一年內恢復選舉，並在這一年中檢討塔信執政的問題及制定新法。

軍政府重新審視 ITV 與塔信政府修改簽訂的契約內容，認為放寬娛樂節目比例違反 ITV 的設立目的，降低執照費更是不利於政府收入，因此，軍政府廢棄這份新合約，要求信企業履行 ITV 與政府的舊合約，繳交積欠高達一千億元泰銖的執照費和罰款。信企業繳不出執照費而違約，ITV 使用的 UHF 頻道於 2007 年 3 月 7 日被政府收回，電視台並成為政府監控下的泰國獨立電視（Thailand Independent Television, TITV），繼續營運。

此時的軍政府，一方面苦於無法解決 ITV 的問題，一方面面對民間人士要求成立公共媒體的呼聲，兩方呼應下，將 TITV 轉型為公共電視的方向，成為新的媒體改革的出路。

早在塔信任內，信企業取得 ITV 之後，該電視台高度商業化及黨派化，引起媒改人士的憂慮。根據訪談參與公共電視立法的學者 Uajit Virojtrairatt 指出，這段期間，部份有志之士聚會，主張成立公共電視。這些人士以公共健康基金會（Foundation for Public Health）為基地聚會，與會人士包括學者與 NGO 代表，也包括民間智庫泰國發展研究機構（Thailand Development Research Institute, TDRI）。後來，公共健康

基金會委託 TDRI 進行研究，草擬公共電視法。因此，當軍政府意圖改革 ITV 時，支持設立公共電視的學者與民間團體積極與軍政府聯繫，而 TDRI 的報告也成為公共電視立法的主要雛形。

TDRI 報告中提出在泰國設立公共電視的六種可能方式，包括將既有電視台轉型以及創設新的電視台或是新的傳播通路。例如把教育電視第十一頻道或是收歸國家管理的 ITV 轉型為公共電視，好處是不需要負擔設台經費，但是卻有人員培訓及電視文化衝突的問題。創設新的 UHF 電視台，可以不用考慮舊有電視文化的衝突，但是建置成本最高、時間花費最久。還有透過衛星、有線電視及網路播送等管道，這些方式可以節省投資基礎設備的成本，但是收視人口較少（參見表三）。最後，在節省成本、縮短時程以及解決 ITV 定位問題等考量下，軍政府採取了將 ITV 轉型為公共電視的方案。

從以 TDRI 為核心的支持公共電視陣營眼中來看，他們毋寧是掌握時勢推動改革。在軍政府掌權的一年中，他們透過國會、總理辦公室雙管齊下。推動公共電視的改革者認為，軍政府中或許不是每個人都是好人，但他們沒有利益團體的糾葛；也因為某種程度的互信關係，他們提出的公共電視法草案獲得總理辦公室支持。但是國會對公共電視法草案意見分歧，國會裡有軍人、技術官僚等不同組成，他們質疑「我們為什麼要撥出稅收成立公共電視？」、「為何不要第十一頻道？」、「為何要成立公共電視？」在一個政府高度控制、政變頻仍的國家，「公共」的概念仍然薄弱，大部分的人並不知道什麼是公共電視。

表三：建立公共電視六種方式的優缺點及成本之比較

方式	收看到的閱聽家 (單位：百萬家)	正式播放之前的成本 (單位：百萬泰銖)	開始播放第一年之成本(單位：百萬泰銖/年)		優點	缺點
			製造高品質節目	製造一般節目		
建立UHF電視台	不低於15.7	3,200-3,400	1,700	1,100	不用考慮從前留下來的任何「成本」，可以重新創造電視台文化習俗	要花 18-24 個月，才可以播放節目
把第十一台變成公共電視台		很少	1,700	1,100	投資不多，轉變成公共電視的過程不複雜	有從前留下來的「費用」，要教練培訓工作人員，需要改變電視台的文化習俗
把「TITV」變成公共電視台		很少	1,700	1,100	電視台的基礎設備較全面，「TITV」工作人員效度高，有經驗	有從前留下來的「費用」，要教練培訓工作人員，需要改變電視台的文化習俗
建立衛星電視台	大約 7	160-360	1,200	600	國家不需要投資基礎設備	接收的閱聽人很少
透過有線電視播放節目	2.0-2.5	160-360	1,200	600	國家不需要投資基礎設備	只有市民才接收得到
在網路上播送節目	大約 0.5	160-360	1,200	600	國家不需要投資基礎設備，民衆可以自由選擇接收	接收的閱聽人很少，不太方便接收

資料來源：《TDRI 研究報告》。上網日期：2009 年 1 月 5 日，取自 <http://www.info.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb47.pdf>；原文為泰文，翻譯者劉康定。

公共電視立法，不只在國會遭受質疑，在民間社會也有不同意見。無可否認地，軍政府既然透過政變取得政權，是否在軍政府時期推動修法，設立公共電視，泰國民間媒改人士的立場分歧。例如大眾媒體改造聯盟（Campaign for Popular Media Reform, CPMR）重要學者 Ubonrat Siriyuvasak、Supinya Klangnarong 等人就持反對意見，認為軍政府非經民主程序產生，沒有權利立法。² 支持立法學者的想法則是趁勢而為，推動立法的學者 Uajit Virojtrairatt 直言：「有些事情不能等」，「我們抓住機會，這個機會不為私利，而是公共利益」（Uajit Virojtrairatt 訪談，2008 年 12 月 21 日）。

很顯然地，《泰國公共視聽法》之所以能在一年內順利通過，係軍政府大力支持下使然。限時完成立法，改革人士也承認仍有許多不滿意之處，但至少公共電視不受政府控制，預算來自稅收，可保有獨立性。

伍、泰國公共電視制度與運作

一、公共電視運作

各國公共電視經費主要來源，大抵不外是國家稅收或人民的收視費。泰國公共電視經費主要來自稅捐，但是稅收來源頗為特殊。除了 6.6 億泰銖的建台費之外，公共電視每年可取得 1.5% 的煙酒稅作為組織收入，但限制年度的收入不超過 20 億泰銖。課徵菸酒稅作為公共電視經費來源，可使其財源不虞匱乏，但是取之於菸酒此等既非屬於文教事業又非社會鼓勵事項之經費，成為部份反對者批評之處。不管稅收來源是否適當，泰國公共電視每年得有穩定的 20 億泰銖可資運用，雖只能望日、韓等國公共電視之項背，但還強過台灣公共電視每年 9 億元預

算額度。

泰國公共電視係由原塔信經營的 ITV 轉型而成，草創初期仍然在塔信集團辦公大樓作，沿用 ITV 原有的器材設備；人力上則經過一番調整，有一半是原 ITV 員工，一半為新聘人員。公共電視每天清晨五點開始播送節目，晚間十二點半結束節目。公共電視播送節目類型包括新聞、兒童節目、科學文教節目、戲劇、紀錄片、語言教學節目（包括泰國本地語言及英語），並有來自日本、中國等地的外國戲劇節目。

泰國公共電視非常重視新聞節目，目前有晨間、午間、晚間、夜間新聞時段，整點時段還有重大新聞（Breaking News）播報。在現任董事、前 BBC 泰國新聞部門主管 Khun Somchai 穿針引線下，與 BBC 合作培訓公共電視記者。公共電視的新氣象，吸引了一些有理想性格的新聞工作者前來，例如新聞部經理 Korkaet Chantalertluk 有十七年的新聞資歷，在報紙、電視台工作過，曾任泰國廣電記者協會會長。Korkaet Chantalertluk 是 ITV 創台的元老，後來因為塔信買下該電台而離開，此次重回到電視台工作的他，顯然對於轉型後的公共電視抱持著希望。但是，Korkaet 也發現，在泰國高度黨派化的政治環境中，公共電視新聞要維持獨立性，確有一段艱辛路。關於公共電視新聞遇到的挑戰，將於後文再敘。

2008 年 1 月正式成立的泰國公共電視，草創時期設置六個月的臨時董事會，2008 年 7 月成立第一屆董事會。公共電視董事會在《泰國公共視聽法》的正式名稱爲策略委員會，爲最高決策機構，由來自不同領域的九位委員組成。依法，策略委員會將於 2009 年 6 月代表公共電視發表第一份年度報告。

第一屆策略委員會上任後，除了監督公共電視節目正常製播外，也開始依法擘畫公共電視的組織架構及規範，例如制定專業倫理規範、³

組成閱聽人委員會等。以閱聽人委員會為例，該委員會委員來自各地區及公民團體代表，組成過程極為繁複。2008 年 10 月中，由媒體領域的策略委員 Uajit Virojtrairatt 與 Khun Somchai 負責的閱聽人委員會選任工作開始進行。閱聽人委員會委員選薦程序有兩階段。第一階段選出 100 名代表，其中 36 名來自區域代表，64 名來自公民團體代表。⁴ 公共電視公開徵才，由各團體、各區域推薦委員人選。11 月的兩個週末期間，策略委員到各地與被推舉人選開會。一天的會議中，上午策略委員與推薦人選及地方人士溝通公共電視如何運作、閱聽人委員會的任務等等，並且聽取人選對公共電視的意見和回饋；下午則留下推薦人選自行討論、自我介紹、互相選舉適任人選。第二階段，這一百個名單最後送到策略委員會，由委員會決定 50 人擔任閱聽人委員會委員。50 名委員產生後，11 月 24 日第一次會議，自行選出主席，自行運作，不受干涉。依法，委員會必須監督公共電視節目及服務，並提出年度營運改善建議。

二、公共電視組織架構與制度設計

如前所述，策略委員會是公共電視最高決策單位。依據《泰國公共視聽法》，公共視聽傳播組織的策略委員會，由一位主席和八位委員組成。九位策略委員來自以下各領域專家：兩位來自大眾傳播領域、三位來自企業管理領域、四位來自非政府組織的民間或弱勢族群或兒童青年家庭或社區組織的專家（參見第十七條）。策略委員係由十五人組成的審查委員會推舉社會公正人士擔任。比較特別的是，該法明定十五名審查委員來自特定民間機構、專業者組織與政府代表，其中四名來自傳播專業者組織、七名來自各類型民間團體、四名來自政府機構（參見第十

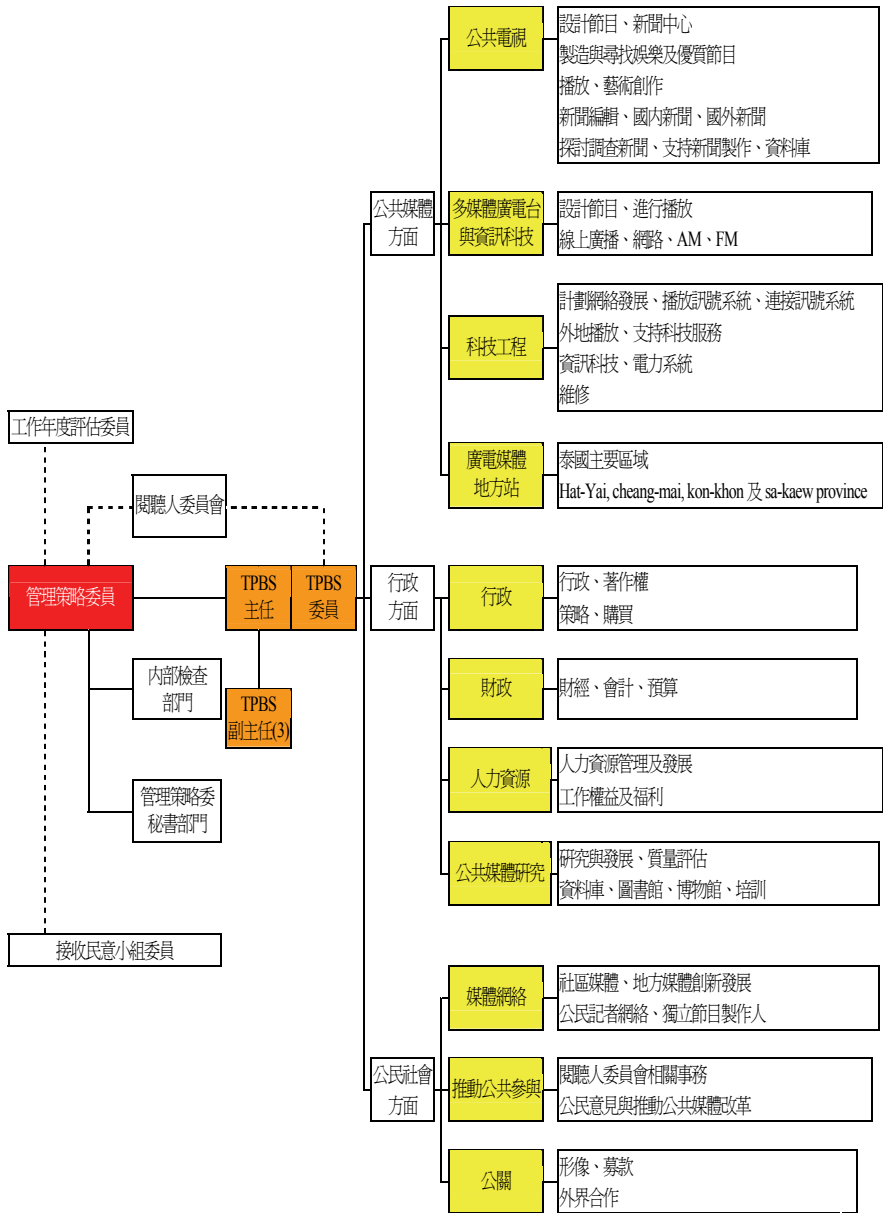
八條)。

泰國公共電視策略委員為專任有給職，每屆委員任期為四年，並採交錯任命制度。策略委員會負責規劃公視綜合策略，並保障工作人員的自主及獨立，不受外界任何干擾。策略委員會每年必須向內閣、上下議院及公民公開報告年度成果。

策略委員會下設執行委員會，並分為三大部門，包括公共媒體、行政部門以及公民社會三方面。執行委員會為公共電視的最高經營單位，由執行長擔任執行委員會主席，公共電視幹部及其他公共媒體部門幹部合組成執行委員會，負責依照策略委員會的計劃範疇執行職務。

泰國公共電視制度設計基本上以 BBC 為範本，值得一提的是它對於公民社會的高度重視。除了上述制度化的閱聽人委員會之外，公共電視經營三大部門中有一個以公民社會為名，細分為三部份：媒體網絡、推動公共參與、公關。媒體網絡包括與社區媒體、地方媒體、公民記者、獨立製作人的聯繫；推動公共參與包括處理閱聽人委員會事務、蒐集公民意見與推動公共媒體改革；公關則負責推廣公共電視形象、募款以及與外界合作事項。（參見圖一）

強化與公民社會的關係，是泰國公共電視自翊為比 BBC 還要強的地方。推動這個架構的 Jon Ungpakorn 與 Uajit Virojtrairatt 認為，公共電視需要公民社會的支持，因此必須非常重視公民社會的意見。「因為我們來自公民社會，希望公共電視有更強大的公民參與」（Uajit Virojtrairatt 訪談，2008 年 12 月 21 日）。



圖一：泰國公共廣播電體組織管轄架構 (Thai Public Broadcasting Service)

三、公共電視的挑戰

泰國特殊的政治軍事環境，使得泰國公共電視未來發展充滿變數（蔡欣怡，2008）。草創時期的公共電視，必須面對內部以及外部的挑戰。

從公共電視內部而言，主要挑戰是文化及人的態度。Uajit Virojtrairatt 認為，公共電視在泰國還是個新的制度、新的概念，要講公共廣播服務的定義，或許很簡單，但要透過營運、節目來實踐、落實，並不容易。因此必須透過倫理規章、人力資源發展、培訓等方式來落實公共廣播服務。這對於公共電視的經營階層、基層員工，都是很大的挑戰。此外，Uajit Virojtrairatt 也認為經費是一大問題，公共電視目前沒有自己的土地和電台，一方面沿用 ITV 的電視台和設備，一方面正尋覓土地蓋新大樓，預期二年內完成搬遷。對於一個需要蓋大樓、買設備、培訓人員、購買好節目等等的新興公共電視台，6.6 億泰銖的建台費加上年度經費 20 億元，還是很拮据，因此公共電視需要對外募款。

公共電視要解決內部的困境，同時必須面對外部的質疑，簡言之就是政治壓力與公共支持。公共電視決策階層深刻體認到，泰國社會仍不了解公共電視，他們擔心若是有人反對並提案修法，要公共電視商業化、播廣告，公共服務的精神就會喪失。因此，公共電視必須要有更多的公共參與、公共說服，「我們必須讓民眾認識公共電視，相信公共電視是他們的組織、他們的媒體，而不只是我們的」（Uajit Virojtrairatt 訪談，2008 年 12 月 21 日）。這也可以解釋公共電視加強公民社會部份，積極設立閱聽人委員會的初衷。

公共電視所面臨的政治壓力，從新聞事件中見微知著。2006 年政

變以來，泰國政局一直處於紅衫軍與黃衫軍的鬥爭中，政治兩極對立下，公共電視新聞報導動輒得咎。2008 年 11 月，支持塔信的紅衫軍在曼谷 Rajamangala Stadium 示威抗議，泰國公視報導提及清邁群眾拿了「走路工」並搭乘巴士集體參與示威。這則報導馬上引發塔信支持者不滿，塔信故鄉的支持者「清邁 51 團體」集結兩百人到公視清邁分部抗議，群眾包圍清邁辦公室，阻止公視人員進出並要求公視執行長出面道歉（Bangkok Post, 2008.11.4）。

此抗議事件成爲泰國公視成立以來最大危機。事件發生時，公視策略委員會緊急與管理階層開會，了解清邁狀況。由於清邁被包圍處只有辦公室，訊號發射塔與轉播站並不受影響，若是辦公室被毀，並不會危及訊號播送。因此策略委員會主委指示，公共電視不應向包圍群眾低頭，並緊急撤離清邁辦公室的工作人員。但是強大的群眾壓力迫使在清邁協調的公視執行長公開道歉，暫時平息抗議者的怒火。後來公視策略委員會檢討這則新聞，發現記者使用匿名消息來源指稱清邁走路工事件，是造成清邁辦公室被包圍的主因。

公共電視新聞部經理 Korkaet Chantalertluk 指出，在黃與紅兩種陣營衝突的情勢下，公共電視新聞確實難爲，因爲兩方都認爲自己是對的，也都希望公共電視報導符合他們立場的新聞，容易動輒得咎。但是他認爲，公共電視既然名爲公共，也有國家稅收補助，「所以我們的新聞報導，絕對不受到政治與企業的壓力影響」。在公共與獨立的原則下，泰國公共電視新聞，一方面要善盡告知與激發討論的公共責任，一方面內部也需要培訓、教育記者如何報導不同黨派的新聞事件（Korkaet Chantalertluk 訪談，2008 年 12 月 21 日）。清邁事件後，公共電視在處理政治新聞時勢必更加謹慎。

陸、結論：泰國公共電視的啟示

若非親自走訪泰國一趟，很難想像這個政變頻仍的國家，如何在亂局當中持續向前。泰國公共電視制度，在民間媒改力量的社會基礎與軍事政變的歷史偶然中交會，開創新氣象，但是，它的未來仍然難以預料。

儘管如此，這個亞洲最稚嫩公共媒體的制度與運作，仍有諸多可供參考之處。首先，泰國公共電視的經費穩定，但從經營者的角度來看，仍有很大的募款壓力。反觀台灣，公共電視合法成立至今十二年，經費只減不增，每年九億元的經費，動輒被國會凍結，左支右絀。台灣公視經費，不要說比不上英國、日本等公視大國，連泰國經費的一半都不及。

作者走訪泰國之際，正是我國公共電視遭國會凍結、立委質疑公共電視言論等爭議正熾時。泰國的黃色與紅色陣營對峙，危及該國公視新聞立場；台灣的藍綠對立與政黨輪替，也加深我國公視的經營困境。公共電視如何獨立於政治力之外而自主運作，在兩個國家都是高度挑戰。經過清邁事件後，泰國公視深刻檢討其新聞運作，記取教訓。制度上，《泰國公共視聽法》保障公共電視的獨立性，由公民團體審查推舉的社會公正人士擔任公視策略委員，決定公視運作方向，策略委員會每年必須向內閣、上下議院及公民公開報告年度成果，落實公共問責。這些努力，都是我國公視可以學習之處。

泰國公共電視最值得注意並學習之處，在於其制度上強化與公民社會互動。泰國公視三大經營部門中有一專責公民社會部門，負責拓展與各類型公民媒體的網絡、推動公共參與並加強公視形象以及對外合作。

泰國公視推動公共參與的重要機制為閱聽人委員會，委員來自各地區及公民團體代表，依法監督公共電視節目及服務，並提出年度營運改善建議。加強公民社會參與、監督，無疑是公視得以維持其「公共性」的重要過程。

註釋

- 1 Giles Ji Ungpakorn (2008) 認為這兩股力量就像鏡子一樣，互相映照其暴力、反人權的面向。前塔信政府和現在的總理沙瑪，均支持以非法手段，武力鎮壓泰南的反政府起義。但反對力量對這些殺戮也不太關心，其中一個反對陣營的將領 Panlop Pinmanee 就對 2004 年 Krue Sae 清真寺的殺戮袖手旁觀。
- 2 Supinya Klangnarong 2008 年中接受媒體訪問時表示，由發動政變的軍政府立法成立公共電視，令人無法接受。但這確實是兩難。雖然新成立的公共電視試圖維持獨立性，但是他們的努力能持續多久，難以預料。(The Nation, 2008.7.14)
- 3 2008 年 9 月策略委員會開始起草專業倫理規範，由媒體領域的董事 Uajit Virojtrairatt 與 Khun Somchai 負責 (Uajit Virojtrairatt 是傳播學者，亦擔任數個媒改團體委員職務；khun Somchai 曾是 BBC 泰國新聞部門主管，長達二十年)。草案送給策略委員會，十月送回起草的策略委員處。11 月 24 日開始閱聽人委員會選薦委員會議，要求委員會對倫理規範提出意見。12 月 20 日召開專家圓桌會議 (包括新聞委員會、傳播學者等)，聽取對草案的意見。12 月底完成草案定稿。
- 4 泰國全國共分爲 9 個區域，每區域選出 4 人，共有 26 名區域代表。公民團體分爲 16 個群體，每群體選出 4 人 (例如兒少團體、殘障團體、家長團體、環保團體等等)，共選出 64 名公民團體代表。

參考書目

- 王振寰（1993）。〈廣播電視媒體的控制權〉，鄭瑞城等編，《解構廣電媒體》，頁 75-128。台北：澄社。
- 公共電視策略研發部（2007）。《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》。台北：財團法人公共電視文化事業基金會。
- 李金銓（2004）。《超越西方霸權：傳媒與文化中國的現代性》。香港：牛津大學出版社。
- 林麗雲（2000）。〈台灣威權政體下「侍從報業」的矛盾與轉型：1949-1999〉，《台灣產業研究》，3: 89-148。
- 國立成功大學東南亞研究中心（2009）。《泰國政治簡介》，上網日期：2009 年 3 月 1 日，取自<http://www.ncku.edu.tw/~cseas/p271.htm>
- 喬新生（2008 年 12 月 3 日）。〈泰國的政治僵局將如何收場〉，《文匯報》。上網日期：2009 年 3 月 1 日，取自 <http://paper.wenweipo.com/2008/12/03/PL0812030006.htm>
- 黃如好（2007）。《國家、社會與媒體政策—台灣公共廣電集團化政策過程之研究》。台北：國立台灣大學新聞研究所碩士論文。
- 曾國峰（2008）。〈公視自籌款經費短缺對節目產製的影響〉，《廣播與電視》29: 29-62。
- 蔡欣怡（2008 年 1 月）。〈在動盪不安中，泰國首家公共電視 TPBS 正式成立〉，上網日期，2008 年 11 月 24 日，取自 <http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2008/0802/Tha-PBS-start.pdf>
- 魏均（2008）。〈公共廣電機構治理初探：原則、課題與機制〉，《廣播與電視》29:1-28。
- Protesters storm Thai PBS: TV channel accused of false reporting. (2008, November 4). *Bangkok Post*. Retrieved November 4, 2008, from http://www.bangkokpost.com/041108_News/04Nov2008_news11.php
- The state of Thailand's media, as viewed by a reformer. (2008, July 14). *The Nation*. Retrieved July 14, 2008, from http://www.media4democracy.com/eng/news_17.html
- Lewis, G. (2003). Thailand: media reform and civil society. In P. Kitley (Ed.), *Television, regulation and civil society in Asia*. London: Routledge.
- Siriyuvasak, U. (2005). A genealogy of media reform in Thailand and its Discourses. In S. Wangvitatana (Ed.), *Media reform going backward?* Bangkok: Thai Broadcast

Journalist Association and Friedrich Ebert Stiftung.

Siriyuvasak, U. (2009). The conditions of media reform in Asia. *Media Development*. Retrieved March 14, 2009, from http://www.waccglobal.org/images/stories/media_development/2009-1/conditions-for-media-reform-in-asia.pdf

Ungpakorn, G. J. (2007). *A coup for the rich: Thailand's political crisis*. Bangkok: Workers Democracy Publishing.

Wangvivatana S. (Ed.). (2005). *Media reform going backward*. Bangkok: Thai Broadcast Journalist Association and Friedrich Ebert Stiftung. Retrieved November 24, 2008, from http://www.thaibja.org/thaibjaENG//index.php?option=com_content&task=view&id=103&Itemid=29

附錄一：泰國公共視聽法條文摘錄

（原文為泰文，翻譯者劉康定）

第七條

組織的目標：

- 一、以泰國文化為基礎，經營有品質而促使社會發展的廣播電台與電視台。
- 二、製作與安排適當道德的新聞、教育以及娛樂內容的節目比例，尊重並強調沒有政治偏見和商業利益以及維持公共利益為主的多元面向。
- 三、為公民提供資訊及有品質內容的服務，提高地區的或全國層面的知識，培養出有素養的閱聽人，因應社會與全球變遷。
- 四、促使資訊公開，建立公民資訊平等的民主社會。
- 五、為公共利益，組織支持公民參與規劃組織服務的發展方向。
- 六、推廣其他公共利益活動。

第十一條

組織的經費、財務、收入來自：

- 一、依第十二條收取的組織補助金。
- 二、依第五十七條收取的金錢與財務（ITV 所有的財產），或者其他法。
- 三、依第六十條的政府撥付首筆建置經費。
- 四、收取租金、服務、手續費或者其他服務待遇。

五、捐獻者提供所有的金錢或者財產。

六、智慧財產的經營

七、組織的金錢或財產在銀行所得到的利息。

依（五）的收入，務必影響組織工作的獨立性，或者與組織目標互相矛盾。（二）與（三）的收入，依策略委員設定之比例，用於促使獨立節目製作人發展技能與創立節目內容，但是不超過此收入的百分之十。此收入不必為國家預算而交稅。

第十二條

組織有權收取，依國家煙酒稅法對有義務繳稅者納稅的金錢為組織補助金，亦即百分之一點五的煙酒稅為組織收入，但限制年度的收入不超過二十億泰銖。為了配合組織將來的運作經營以及達到組織的目標，財務部部長有權，隔三年調整增加組織最高預算，此調整預算由去年的通貨膨脹成長比例、組織經營與工作範圍的變化形態以及第五十條的組織評估報告，為增加年度預算的主要靠量。若年度收入超過於二十億泰銖，超過的金額將繳交為國家之預算。

第十七條

泰國公共視聽傳播組織的策略委員會，由一位主席和八位委員組成。九位策略委員來自以下各領域專家：兩位來自大眾傳播領域、三位來自企業管理領域、四位來自非政府組織的民間或弱勢族群或兒童青年家庭或社區組織的專家。策略委員會的秘書由執行長擔任。

第十八條

由審查委員會推舉社會公正人士擔任策略委員，審查委員有十五位，來

自：

- 一、全國報業理事會主席
- 二、泰國電視台與廣播電台記者協會會長
- 三、廣播電台與電視台職務聯盟會會長
- 四、泰國傳播媒體學者會館主席
- 五、協助民間組織委員會主席
- 六、消費者組織聯盟會主席
- 七、在國王庇護下的兒童青年發展組織理事會主席
- 八、泰國殘障者理事會主席
- 九、律師理事會會長
- 十、泰國環境會館主席
- 十一、泰國健康促進基金會經理
- 十二、首相辦公室常務次官
- 十三、財務部常務次官
- 十四、文化部常務次官
- 十五、教育部常務次官

若（一）至（十）不能參與會議，該理事會或會館或委員會或聯盟會得另尋代表參與會議。正式會議至少需有十位委員以上參與。審查委員本身不得被提名擔任策略委員。審查委員中推舉人士擔任審查委員會的主席與秘書。

第二十三條

策略委員每屆任期為四年。任滿兩年時，策略委員以抽籤方式抽出需離職的四位策略委員，此離職方式視為任滿正式離職。若兩年以內尚未推舉新的策略委員，被抽出需離職的策略委員可以繼續工作，直到新的策

略委員推舉並代替為止。任滿正式離職的策略委員可再次擔任委員，但不得連任超過兩次以上。

第二十八條

策略委員的權責如下：

- 一、規劃大體綜合的策略。
- 二、保障主任、執行委員以及工作人員的自由、獨立性、不受外界任何工作干擾。
- 三、依第七條的組織目標而批准經營管理計劃與組織的製作節目計劃。
- 四、批准組織預算。
- 五、依照策略委員的策略計劃來管理執行委員的執行方向。
- 六、爲了提高節目品質而成立研究計劃。
- 七、規定組織內執行委員、主任、策略委員、工作人員、雇員的道德規範和懲罰原則。
- 八、協助公民意見、批評、要求，以便得到快速而適當的考量。
- 九、規劃人力資源、經費、預算與財務的管轄，規劃執行委員的其他任務以及其它綜合經營。
- 十、依第二十九條成立執行委員會。
- 十一、依第三十一條任用、升遷與解聘執行長。
- 十二、依第三十七條設定執行長與副執行長的待遇及其他利益。
- 十三、依第四十二條制定組織相關製作與傳播節目道德的業務原則。
- 十四、依第四十六條成立委員會小組，接收公民意見與申訴。
- 十五、依第五十二條向內閣、上下議院及公民公開報告年度措施

結果。

十六、執行該法或其他法律明文的任務。

第二部分 執行委員會

第二十九條

策略委員會下設一執行委員會，由執行長擔任執行委員會主席，組織內部不超過六位幹部擔任執行委員，其它公共媒體部門幹部不超過四位擔任執行委員。其他幹部務必符合第十九條、二十一條以及具有大眾傳播、企業管理、文化社會以及法律背景，曾經揭櫫對社會所做的貢獻。執行委員不得涉入組織或者其他跟組織競爭經營相關事項，無論是享有利益或者損失。除非是策略委員會或執行委員會投資、合作的計劃策略。若執行長離職，其他執行委員亦務必離職。執行委員的離職，依照第二十四條規定實施。

執行委員會依照策略委員會的計劃範疇執行職務，另外執行委員會之權責如下：

- 一、依照策略委員會計劃，管理組織的節目製作或創立。
- 二、當公民申訴組織，務必依據法律或者組織規則執行。
- 三、規劃組織的經營管理以及節目內容，提交策略委員會審查。
- 四、規劃組織發展計劃、人力發展計劃、經費計劃，提交策略委員會審查。
- 五、規劃網路發展的模範計劃。
- 六、傳播節目的品質評估。
- 七、依照策略委員會的其他要求執行任務。

第三章 專業道德規章

第四十二條

策略委員會制定有關製作與播送節目的專業道德規章。策略委員依組織的工作人員代表人、節目者製作人、閱聽眾以及大眾媒體專家的意見，指導組織執行、製作、安排與播送節目。專業道德規章範疇至少包含：

- 一、公正性、中立
- 二、專業的獨立性、對公民的責任性
- 三、人類的尊嚴、人權、隱私權
- 四、保障兒童青年的閱聽眾，遠離暴力、殘忍、犯法、粗俗與髒話的節目
- 五、受害者與受傷者的對待方式
- 六、買賣新聞消息來源，接受其他待遇而報導新聞，不公正、不正當的行為或者缺乏專業獨立性。
- 七、保護並公正地對待新聞消息來源

策略委員會務必公開並發布此專業道德規章給公民知曉。

第四章 傳播節目

第四十三條

在組織播放的電台與電視台的節目，務必具有內容與品質如下：

- 一、公正、迅速、全面而中立地報導新聞節目。以閱聽人的視聽時間分配播放適當的新聞內容及比重。
- 二、以正確的資料及公平公開為基礎，促進公民參與公共場合並表達意見的節目，為彰顯社會的多元面向以及提供有邏輯正當地分析。
- 三、促進公民社會發展的節目，促進科學的學習發展節目，促進

兒童青年健康發展節目，以閱聽人的視聽時間為考量播放。

- 四、體育、運動與促進人民生活健康發展的節目。
- 五、促進泰國文化的節目，文化多元性與社會共識性以及促進弱勢族群有機會參與自由表達意見的節目。
- 六、有品質的娛樂節目，創意與提高閱聽人的收視品質。
- 七、為獨立節目製作人使用的節目時間，組織適當地安排時間給獨立節目製作人為組織製作節目。組織務必中立且公正地安排時間表，獨立與商業利益優先的考量。

每三個月，執行長應提出節目表，由執行委員會審核批准。若節目表有重大變更，執行長務必重新提出節目表，由執行委員會審核批准。策略委員會進行管理，需配合殘障者方便地參與使用組織的電視台與電台的媒體。

第五章 閱聽人委員會和接收申訴方針

第四十五條

為保護社會公共利益、反映消費者的需求、提高組織製作節目品質與服務態度、促進公民參與對組織的策略發展方向表達意見，策略委員會下設閱聽人委員會。閱聽人委員會委員不超過五十位，來自全國各地社區族群的民衆代表，代表須具足夠代表性，以便對組織製作節目能廣泛地接收多元意見。閱聽人委員會至少每年開一次會，由策略委員會制定閱聽人委員會開會的規則。

依照各地的社會多元面向與需求，策略委員會可成立各地的閱聽人委員會。策略委員成立委員會小組接收審核公民對組織的申訴，然後向策略委員會報告以及提出為組織改善的計劃。

第四十六條

策略委員會成立委員會小組專門接收公民對組織工作人員、節目製作人、雇員的意見或者批評，或者發現違反第四十二條的節目或行爲。審查公民申訴的過程務必中正、快速、正確，審核內容細節務必包含：節目違反專業道德法規的改善與回應方法、改正不正當的話語文字、答辯權、道歉等方針。在申訴過程中，組織不限制公民利用其他法律以落實申訴內容的實踐。

第七章 監督與控制

第五十二條

爲閱聽人提高組織監督控制的效率品質以及中立，組織以會計年度結束後六月之內，向內閣、上下議院報告年度工作執行結果並向公民公開發表結果。年度工作執行結果之內容至少包含：

- 一、前一年度的組織工作進度結果與工作目標作對比。
- 二、明年的預算、進度實行計劃。
- 三、前一年度的節目表與爲明年而調整的節目表。
- 四、經費、會計師報告書、內部監督報告書、工作評估報告書。
- 五、組織所擁有在其他公司股份的公司資料、或投資者的背景資料。
- 六、組織鼓勵並支持獨立節目製造人製作的節目、聘用製作節目、製作人的名單、相關節目傳播的內容。
- 七、第四十四條的閱聽人委員會所收集之意見、公民的想法以及改善的方法。
- 八、閱聽人的申訴、資料、要求以及改善的方法。

The origin and development of Thai Public Broadcasting Service

Chen-Ling Hung*

ABSTRACT

In January 2008, Thai Public Broadcasting Service (TPBS) formally started operation. To understand this newest public media in Asian, the author visited Thailand and interview TPBS staff and scholars. The research finds that TPBS was transformed from a private TV station during the coup detat government in 2006 partly as a response to civic appeal for a public television. TPBS copied the BBC model and designed in some ways worthy of attention. TPBS get subsidy from cigarette and alcohol tax which ensures a stable financial source. TPBS tries to strengthen its relationship with the civil society by building an audience council which is responsible for overseeing TPBS programs and offering audience opinions. However, the TPBS faces a challenging future due to the instable political situation, the reorganization of this station and its following adjustment and, finally, Thai society's ignorance of public media.

Keywords: civil society, coup detat, television system, Thai Public Broadcasting Service (TPBS)

* Chen-Ling Hung is associate professor at Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University.

• 新聞學研究 • 第一〇二期 2010 年 1 月