

## 台灣公視萌芽時期之公共論述分析 (1993 到 1997 年)

丘忠融\*

---

投稿日期：104 年 12 月 17 日；通過日期：105 年 5 月 11 日。

\* 丘忠融為國立交通大學傳播與科技學系博士後研究員，  
e-mail: b165070@yahoo.com.tw。

本文引用格式：

丘忠融 (2017)。〈台灣公視萌芽時期之公共論述分析 (1993 到 1997 年)〉，  
《新聞學研究》，130: 49-89。

## 《摘要》

本文旨在分析台灣公視萌芽時期的公共論述是否符合公共領域理念，並檢視理論與現實差異的意涵。因此，本文提出「公民動員模式」引導論述分析，並且主張公共討論應從「實用性論述」、「詮釋性論述」而進入「政策性論述」。

研究結果顯示，台灣公視建構階段的論述狀況與理想模式的重大差異，在於「政治介入」的討論佔很大比例。其次，公民團體雖提出許多「詮釋性論述」，大眾卻較少參與對話。最後，本文認為公民團體後續推動公視的「政策性論述」，必然要與政府及國會政黨保持合作，卻要留意政治力可能的操控，並且要與不同政治力維繫友好關係。

關鍵詞：公共電視、公共領域理論、公民動員模式、公視民間籌備會

## 壹、前言

從我國公視建台以來，就常出現各種爭議。例如在 2013 年 5 月 22 日文化部成立滿周年當天，文化部長龍應台赴立院報告時坦承，她就任文化部長最不滿意的就是公視第五屆董事會難產，<sup>1</sup> 她表示這是：「台灣最大的國際醜聞」、「再這樣下去，我也贊成廢除公視」（周美惠，2013 年 5 月 23 日）。因為文化部提出頗受好評的公視董事會人選，卻遲遲無法通過審查門檻，因此造成公視營運的問題。其次，在此次爭議事件中，有些傳播學者主張透過擴大公視集團的規模來徹底解決公視問題，例如成立「華人 BBC」，卻也有輿論認為以台灣的財政狀況與政治氛圍，根本無法奢談「華人 BBC」的理念。

無論上述的論點孰是孰非，都引發我們對《公視法》相關規範是否完備感到好奇，甚至讓本文懷疑在我國《公視法》完成三讀之前，社會各界是否曾經針對公視的理念與制度設計等面向進行了充分討論，以便讓該法規範下的台灣公視，能作為公共領域的重要環節？

本文對於理想公視的期待，是受到一些公共媒體相關文獻的影響，因為許多學者主張公共媒體可成為「公共領域」的一環。<sup>2</sup> 另一方面，從

---

<sup>1</sup> 公視董事會延任的起因可追溯至立委林益世在 2008 年 12 月 26 日提出「公共電視法第十三條條文」，主張將公視董事會由 11 至 15 人提高到 17 至 21 人（立法院秘書處，2009，頁 51），其後新聞局局長蘇俊賓在 2009 年 7 月提補八名董事之後，使得國民黨政府增補的新董事達 14 人，民進黨時期的舊有董事只剩七人，新董事遂以在位董事長鄭同僚不具民意基礎為由要求重新選舉董事長，這也造成日後公視董事會的動盪與延任爭議（參見林麗雲，2015，頁 65）。

<sup>2</sup> 舉例而言，Stevenson（2002）則指出基於「公共領域」理念，公共廣播電視有其重要性，這包括：第一，就歷史經驗而言，公視的制度空間仍部分獨立於經濟與國家體系。第二，公視有潛力作為「國族場域」，以便讓多元社會團體在此溝通。第三，公視是將大眾視為公民而非消費者（Stevenson, 2002, p. 63-65）。

Habermas (1996) 的理論出發，倘若公視的建構是經過充分的公共討論過程，理當能催生出較理想的公視制度。相對而言，如果制度建構的討論不夠充分，則可能衍生出日後運作的問題，這包括了上述的公視董事會難產等狀況。因此，本文旨在對比公共討論的理想狀態與公視建台之前公視議題的實際討論狀況，以檢視這段期間相關討論的不足之處，進而思考後續應如何推動公視議題。

進一步而言，Habermas 晚近指出，理想的公共討論過程包含了兩個環節。首先，當公眾關注於某個危機或公共議題，他們會在廣泛公共領域中進行討論。在此過程中，公民團體成員也會釐清公共議題的意涵與價值。其次，當公共議題引發社會普遍關注之後，則可能進入國會的制度性審議過程，並透過公正討論來產出法案 (Habermas, 1996, p. 307)。如此，也才能產生兼具正當性與合法性的法律規範。在理想上，我國公視建構理應也要經過公民社會與國會的合理討論，才可能獲得較完備的《公視法》內涵來引導公視的運作。

因此，本文將以公視建台階段的報紙與立法院公報等資料為代表，<sup>3</sup> 以檢視其中承載的公民社會與國會議員對於公視議題的討論，是否符合公共性的判準。本文的分析步驟如下：首先，我們會先針對從 1990 到 1997 年的公視建台過程進行回顧，特別是政府、媒體與公民社會對於公視的態度，以作為論述分析的基礎，並尋找適合進行公共論述分析的事件。其次，我們會回顧 Habermas 的公共領域理論，以打造公視論述的分析架構。接下來，我們會透過本文發展的「公民動員模式」以及相關的判準來檢視報紙與立法院公報的論述內容。最後，我們會對比公共論述理念與現實的差距，進而思考公視運動的後續方向。

---

<sup>3</sup> 由於當時欠缺了網際網路等渠道，許多社會成員是透過報紙來表達意見，因此本文是以報紙評論作為公共論述的代表。

## 貳、勾勒 1990 到 1997 年的公視立法過程

檢視 1990 到 1997 年的公視建台過程，大致可分為三個階段。在第一階段（1990～1993），政府宣布將創建公視台，社會各界也對公視積極表達看法，立院甚至一讀通過了公民團體提出的公視法草案。到第二階段（1994～1996），公視的立法開始停滯不前，有些政治人物及無線電視台成員也對前述的公視法草案表達反對立場。到了第三個階段（1997 年 4 月），國民黨中央政策會決定將公視廢台，引發了輿論的大肆抨擊以及社會各界的聲援。在 1997 年 5 月 31 日，《公視法》終於三讀通過。我們將簡述上述的公視發展狀況，並初步釐清政府、大眾媒體與公民社會之間的關係。

### 一、公視立法的萌芽階段（1990～1993）

行政院是在 1990 年宣布將創建公共電視台，並在同年 6 月成立公共電視籌備委員會。到了 1992 年 9 月 10 日，行政院院會通過了「公共電視法」草案，該草案明定公視董事由行政院長直接選聘、公視經費來自政府編列預算，主管機關則是行政院新聞局（馮建三，2006，頁 334）。

然而，公民社會認為行政院版本的公視法需要修正，並透過各種途徑來表達意見。例如在 1992 年 10 月 25 日政大傳播學院的 18 位老師透過報紙聯名發表了公開信來批評行政院公視法草案，這包括了要求公視董事由行政院長提名、立法院同意，總統任命；公視經費應主要來自向三家無線電視台的無線電波使用費，以及公視不宜設置主管機關。此

外，到了 1993 年 3 月，政大、輔仁、台大、文化等校學生組成的「學生公視立法觀察小組」也透過到立院陳情及報紙投書等方式表達了類似的訴求（馮建三，2006，頁 334）。

到 1993 年 6 月 21 日，110 位學術與文化界人士成立了「公共電視民間籌備會」來推動公視的討論與立法。接著在 1993 年 7 月，立法院通過「公視民籌會」的部分公視法條文，其中規定公視董事產生是行政院先推舉專業人士組成提名審查委員會，公開徵求董事人選，並在公告一個月後從候選人名單選出二倍於法定所需人選的候選人，再次公告一個月以上接受公評。最後，行政院才從董事候選名單中推薦定額人選，提交立法院同意（立法院秘書處，1993d，頁 159）。到了 11 月，在民進黨立法院黨團的動員以及學知在立院的全程觀察下，公視法草案第二十五條通過，規定公視收入共有八種，其中最重要的兩種分別是取自三家無線電視台 10% 以及有線電視系統 1% 的營業額（立法院秘書處，1993e，頁 31）。

總結而言，在公視立法的最初階段，由於公民團體的積極運作與民進黨團的協助，使得公視董事與經費產生的法條獲得立院一讀，這也象徵公視建台取得了初步成果。

## 二、公視立法的停滯階段（1994~1996）

雖然立院在 1993 年 7 月與 11 月分別通過關於公視董事會產生與經費來源的進步法條，然而，由於這些成果過度「進步」，使得公視後續的立法停滯不前（馮建三，2006，頁 337），執政黨開始以「公視大樓出現弊案」等理由拖延公視法的立法（徐佳士，1993 年 9 月 11 日）。

到了 1994 年 6 月 8 日，由於傳出立院二讀公視法將會修改「商業

無線電視台年度營業額 10% 作為公視預算」的條文，全國 67 位公私立大專院校的傳播學者透過報紙民意論壇版來提出主張，他們認為徵收無線電視台年度營業額作為公視財源較為理想（潘家慶等，1994 年 6 月 8 日）。

到了 1996 年 10 月，學術界、文化界、傳播界人士成立「公共媒體催生聯盟」，希望立法院該會期通過公共電視法。該聯盟成員、政大新聞系教授翁秀琪也透過報紙投書表示，「公共媒體催生聯盟」在推動台灣公共媒體的及早誕生，更重要的是，它也是推動媒體改造運動中的關鍵性一環，因為台灣媒體存在了長期忽視弱勢觀眾與少數族群的問題，因此需要公共媒體（翁秀琪，1996 年 10 月 17 日）。不過到了該年 12 月立院二讀公視法草案時，前述公視向無線電視台與有線電視系統經營者徵收經費的條文被刪除了。

綜言之，公視向商業電視台徵收經費的重要條文被刪除，是國民黨與民進黨立委聯合的結果。例如民進黨原先是對公視採取支持的立場，才讓較進步的公視董事與經費條文得以通過一讀。然而，此時民進黨立委鄭寶清卻指出向無線電視與有線電視業者徵收經費會有法理問題，因此該黨團一致決議支持行政院版本的公視法（立法院秘書處，1996，頁 50-51）。

### 三、公視立法的起死回生階段（1997）

到了 1997 年 4 月，國民黨中央政策會決定將公視廢台，引發了報紙輿論的大肆抨擊，許多政治人物與公民社會成員也做出回應。例如林建榮等 16 位立委提案建議立院其他同仁基於「文化建設應優先於經濟建設」之理念來支持公視預算，並以積極的立法來儘速審查通過公視法

草案（立法院秘書處，1997a，頁 115-116）。另一方面，「公共媒體催生聯盟」此時到立法院遊說，還有三十五位國立大專院校校長聯署支持推動公視法。此外，任內最早提案創辦公視的前行政院長孫運璿、當時的中央研究院長李遠哲及「台灣原住民傳播聯盟」等團體都表態支持公視（張文輝，1997 年 4 月 25 日）。

在 1997 年 5 月 31 日，《公視法》終於三讀通過，不過此時公視運作機制與 1993 年「公視民籌會」版本的公視法有很大不同，包括「公開徵求董事人選」及「向無線電視台與有線電視業者徵收經費」的條文都被刪除，公視創台第一年也只有十二億政府預算，並且必須逐年遞減一成。

#### 四、小結：檢視公視建台期間政府、公民社會與大眾媒體的關係

從上述的公視建台過程，我們認為政府、媒體與公民社會具有以下的關係。第一，政府意向是引導公視發展與相關論述的關鍵。例如在 1992 年行政院通過有爭議的公視法草案，學知及公民團體也才針對該法案的不足表達意見。其後，當 1997 年國民黨中央政策會決定公視廢台，因而引發了媒體輿論與公民社會的熱烈討論。由此可見，公民社會成員往往只能在政府制定出特定公視法案之後，被動地做出回應。

第二，學院知識份子與公視建構具有密切關係。從 1990 年行政院宣布創建公視，政府的公視籌備會就包括許多學界人士。<sup>4</sup> 此外，公視

---

<sup>4</sup> 公視二十二位籌備委員包括傳播學界學者徐佳士、張繼高、王洪鈞、楊乃藩。人文學者陳奇祿、歷史學者張玉法。舞蹈為林懷民、音樂申學庸、美術江兆申、體育簡耀輝、法律楊日然、國際關係薛毓琦、戲劇楊萬運、文學余光中與葉石濤，主委為陳奇祿（立法院秘書處，1991，頁 297）。由此可見，雖然公視是由行政院創辦，其籌備會成員卻大都來自學界。



民籌會不但推動了相關討論，立院在 1993 年甚至一讀通過該團體的公視法。如果我們把時間拉長，到 1999 年，民進黨競選團隊還邀請傳播學者撰寫公共化的政策白皮書。換言之，學知已成為公視制度建構的重要參與者。

第三，當公民社會成員對政府的公視政策有意見或感到不滿，會透過報紙等大眾媒體來表達。如前所述，政大傳院的老師以及學生團體都曾透過報紙來針對公視的董事提名以及經費來源方式來提出建議。此外，當國民黨決定公視廢台，許多人也透過報紙論壇發言。換言之，在公視的建台階段，報紙體現了一部分的公共領域功能。

## 參、打造公共論述的分析架構

從以上討論可知，當政府提出重大的公視法案之後，公民社會成員可能透過報紙等渠道來表達意見，這些意見也有機會影響政府的決策過程。因此，本文將參照 Habermas 的公共領域理論打造分析架構，以檢視相關論述是否合理。

在早期著作中，Habermas 是將「公共領域」（public sphere）定義為人們形成公共意見的社會生活領域（Habermas, 1964, p. 49）。然而，Habermas（1996）在晚近的著作《在事實與規範之間》提出了以議會作為核心，周圍環繞公民團體及公共領域的溝通模式。在此模式下，公共領域、公民團體以及議會審議都是民主政治中不可或缺的一環，本文將針對這三者進行扼要說明。

### 一、公共領域網絡

Habermas 早期將「公共領域」界定為人們形成公共意見的實體社

會領域，例如咖啡廳、沙龍以及政治性的協會與俱樂部（Habermas, 1989, p. 183）。然而，在晚近著作中，Habermas 改用較抽象方式來定義公共領域。他認為公共領域是一種流通各種資訊與觀點的網絡。在此網絡，不同的溝通流動會被過濾與整合，並且成為特定主題下的公共意見（Habermas, 1996, p. 360）。

相較於議會中的正式政治討論，這種「弱」（weak）的公共領域在時空界線、討論的方式以及影響力等面向都較具彈性。舉例來說，Habermas 區分了不同的公共領域，「插曲的」公共領域是以小酒館、咖啡館與街頭巷尾的討論為基礎，而「抽象的」公共領域是透過大眾傳媒的中介，以串連四散於各地的個別讀者、聽眾與觀眾（Habermas, 1996, p. 374）。

其次，公共領域成員進行溝通的時候，只要掌握「自然語言」（natural language）就足夠了，亦即人們只要透過「可獲得普遍理解」的方式來溝通，因為較複雜的政治議題是交由國會進行制度化討論（Habermas, 1996, p. 360）。

總結而言，公共領域討論的目標是讓人們透過不受限制的各層次溝通來感受新問題；是為了讓人們更廣泛、更明確地進行自我理解以及可在不受程序限制下來形塑集體認同以及詮釋自身需求（Habermas, 1996, p. 308）。因此，Habermas 將公共領域視為政治運作過程的「發現的脈絡」（context of discovery），這是指人們會透過公共溝通來發現各種問題，並且將它們加以「主題化」。

## 二、公民社會團體

Habermas 晚近公共領域理論的另一個特點，是他特別重視公民社

會團體。在 Habermas 的定義中，公民社會是由一些非政治性與非商業性的協會、組織與運動構成（Habermas, 1996, p. 367）。相較於結構鬆散的公共領域網絡，公民團體的特點是它較為「有形」。此外，Habermas 還認為公民團體能協助公共領域的運作，這可分為以下兩點說明。

第一，公民團體能對私人生活領域中的社會問題產生共鳴，並且對這些問題進行萃取、傳播，藉此提升問題的重要性進而成為公共領域的論題。舉例來說，公民團體可作為被忽略議題以及不具發言權團體的代言人。第二，公民團體還能直接影響政治系統，例如針對國會、法院政府施加以影響力，以推動特定的政策（Habermas, 1996, p. 370）。回顧前述的公視建構過程，「公視民籌會」、「學生公視立法觀察小組」、「公共媒體催生聯盟」等團體也替社會大眾注意到了公視議題，並且參與公視的立法過程。

進一步而言，Habermas 表示公共領域成員與公民團體的差別是：公共領域成員會參與各種公共渠道的討論，然而，當公民團體成員進行公共溝通，還瞭解自身正在參與「重新建構與維繫公共領域」的共同事業。因此，公民團體的政治介入具有「雙重取向」意涵：一方面，他們透過各種方式來影響政治系統運作。與此同時，他們會對「如何恢復與擴大公民社會與公共領域」進行反思，並且在確認自身的認同與能力之後採取行動（Habermas, 1996, p. 370）。

### 三、國會立法的結構

雖然在民主政治的運作過程中，已存在了上述的公共領域與公民社會討論，然而，Habermas 認為上述的公共論述渠道都存在了局限，需

要透過立法過程來分擔社會整合的功能。

以公共領域的運作而言，Habermas 提到了「生活世界的殖民化」的現象，這是指當擔負溝通背景的「生活世界」與「日常意識」出現了四分五裂狀況，溝通過程出現越來越多歧見，也會讓溝通行動難以發揮「社會整合」功能。面對這種狀況，溝通行動者只有兩種選擇：不是停止溝通，就是進行策略行動（Habermas, 1996, p. 21）。<sup>5</sup>「策略行動」是指發言者在讓聽者無法得知實際的言說目標下來影響、操控聽者（Habermas, 1984, p. 332）。

另一方面，Habermas 還強調公民社會與公共領域的影響力必須經過制度化的民主程序，才能轉換為實質的溝通權力（Habermas, 1996, p. 371）。基此，Habermas 在公共領域與公民社會等非正式政治意見形成之外，強調國會內部的「合理的政治意志形成過程」，因為國會可透過制度性的審議過程來篩選各種主題、建議、資訊和理由，並且經過公正的協商與論述過程來產出法案（Habermas, 1996, p. 341）。總結而言，Habermas 認為國會是一種「預先安排」的溝通結構，這是指國會是在一定的社會與時間界限下來討論，藉此對各種問題與選擇方案提出正當理由，並透過法案來化解爭議（Habermas, 1996, p. 307）。因此，國會立法的論述結構也稱為「證成的脈絡」（context of justification）。

理想上，國會包含了從「實用性論述」、「倫理—政治性論述」、「道德性論述」、「程序性妥協」到「法律論述」的深化過程（見頁 62 圖一）。簡言之，「實用性論述」是討論如何尋求適當工具以達成

---

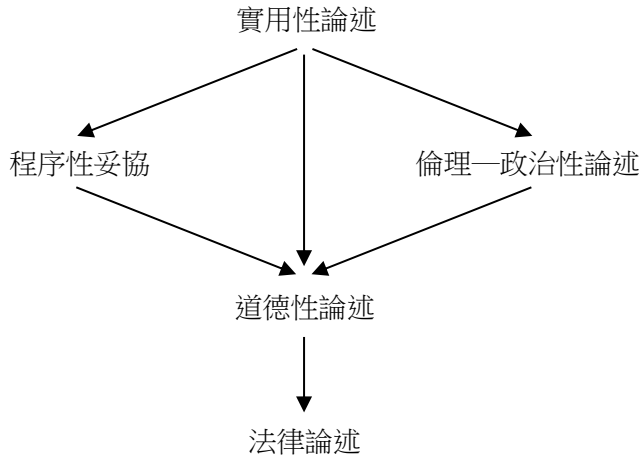
<sup>5</sup> Habermas 在《溝通行動理論》中表示，「生活世界」（lifeworld）是由一些共同的「文化知識庫」或「日常意識」構成，人們得以透過它們來共同感知類似的重大問題並進行討論。然而，隨著現代社會的分化過程，這些「日常意識」已變得四分五裂而無法發揮協調溝通行動的功能，人際間反而是以時間與金錢等來衡量彼此的關係，此即為「生活世界殖民化」（Habermas, 1987, p. 322）。

既定目標與偏好；「倫理—政治性論述」是指當遭遇重要的公共議題時，該討論「該依據何種價值來解決問題」，而不只是考量「如何尋求適當工具以達成既定目標」；「道德性論述」是討論該如何從「眾人的利益平等」角度來管理共同生活；「程序性妥協」是指在無法透過討論來解決爭議的狀況下，必須透過「程序性妥協」或「談判」來化解利益衝突。「法律論述」是指一連串公共討論之後，代議士會將討論結果落實為各種法律條文的具體內容。綜言之，上述的論述深化過程被 Habermas 稱為「合理政治意志的形成過程」（Habermas, 1996, p. 168）。本文的分析對象不侷限於國會對公視的討論，卻認為這種論述深化的概念值得參照，因此會在分析架構中加以應用。

#### 四、小結：打造公共議題的論述分析架構

在 Habermas 的理論架構之下，公共溝通主要包含了公共領域、公民社會與政治系統三個環節。基此，Habermas 提出了兩種政治運作模式。在常規模式，是由政治系統逕自提出法案，至多是在提出法案之際，政治系統也會對公共領域進行動員，以爭取公民團體的支持。然而，在某些危機情境中，公民社會行動者會扭轉常規的政治模式，亦即由公共領域下而上推動法案，此即「外部提案模式」（Habermas, 1996, p. 380）。

圖一：合理政治意志的形成過程模式



資料來源：Habermas (1996, p.168)

進一步而言，「外部提案模式」是指當公眾對於某個危機產生了高度關注，並且迫切尋求解決之道，就會在廣泛的公共領域針對議題進行爭論。在此過程，公民社會的知識份子、激進的教授等也會點出各種問題，並透過社會運動來引發媒體關注，藉此讓該議題獲得政治系統的處理 (Habermas, 1996, p. 380)。

除了上述「常規模式」與「外部提案模式」，在我國公視建構過程，似乎還存在一種「公民動員模式」，這可分以下兩點來敘述。首先，我國公視建台過程不同於「常規模式」。這是指我國公視建台雖然是由行政院提出，行政院也通過「公共電視法」草案送交立法院審議。然而，當時在野的民進黨與公民團體都提出了有別於行政院版本的公視法草案，而且這兩個草案在公視董事會產生方式與經費來源的規範上，都與官方的法案有很大不同。因此，我國《公視法》並非由官方逕自提出，官方也未成功爭取到在野黨與公民社會的支持。

其次，公視電視建台也不全然是「外部提案模式」。如上所述，公視民籌會雖然曾提出自己版本的《公視法》，其中部分條文也通過立院的一讀。然而，在此條文送入立院之前，傳播領域的學知已對公視理念進行許多闡述與討論，例如政治大學傳播學院教師曾聯名提出公視的訴求，由大學生組成的「學生公視立法觀察小組」也透過社運與報紙投書等途徑表達看法。換言之，公民團體的主張不是在短時間內進入立法過程，而是先經過長期的社會討論。另一方面，公民團體的公視理念得以進入國會，也不是來自社會各界對公視議題的強烈關注，而是因為在野黨立委提案時參酌了他們的主張。

綜上所述，本文認為以我國公視立法過程而言，似乎隱含了一種「公民動員模式」（參見下頁表一）。首先，公民團體察覺了政院版《公視法》的問題，因此展開了長期的公視理念詮釋、討論以及社會動員，以便讓大眾能體會公視議題的重要性。其次，公民團體也與在野政治力量取得合作關係，而讓公視理念能進入立法過程，這也象徵溝通權力有機會轉換為正式的政治影響力。最後，國會則針對公視提案進行制度化的審議與討論。參酌這種政治流程以及前述 Habermas 的「合理政治意志形成模式」，本文認為「公民動員模式」包含了「實用性討論」、「詮釋性討論」進入「政策性討論」的論述深化過程。

表一：民主政治的組成環結與論述特徵

環節 特徵	公共領域	公民社會	國會立法
成員組成	社會各階層	公民團體成員	國會議員
組織型態	無界限的溝通網絡。	公民團體與運動。	「預先安排」的國會溝通結構。
論述方式	透過「日常語言」進行「實用性討論」。	透過釐清議題重點與價值，以引導「詮釋性討論」。此外，將議題連結至政策與法案，以引導「政策性討論」。	依照議事規定進行的政策與立法討論。
政治功能	從生活世界「發現」各種社會問題，並且初步思考解決方案。	同時對公共領域以及國會動員，一方面是讓大眾理解公共議題的意涵，另一方面則是提出政策方向的建議。	對各種政策建議、資訊進行「證成」，以形成正式的法案。
提案模式	<p>模式一：常規模式</p> <p>公共領域 ← 公共討論      公民社會 ← 立法動員      政治系統</p> <p>模式二：外部提案模式</p> <p>公共領域 → 日常討論      公民社會 → 公共討論      政治系統</p> <p>模式三：公民動員模式</p> <p>公共領域      公民社會      政治系統</p> <p>實用性論述      政策性論述</p> <p>詮釋性論述      立法審議</p>		

資料來源：整合與改寫自 Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: Polity Press.



在「實用性討論」階段，社會各界必須說明公視制度的提出是為了滿足何種目標，這包括了論述者必須對社會情境做出正確的詮釋、說明這種制度試圖解決何種問題，此外，熟悉公視議題者提供的專業知識也是不可或缺的。當然，反對這些詮釋與知識者也可提供不同見解。舉例來說，在公視民籌會成立的記者會，其成員指出公視為全民所有、為公共服務，並且不受到政治與商業介入，只不過當時的公視被新聞局控制，因此公視民籌會將透過各種途徑來喚起社會對公視的共識，並且透過《公視法》來監督公視（周立芸，1993 年 6 月 22 日）。

其次，在「詮釋性討論」階段，社會各界除了說明公視的目標，還應進一步說明這些主張的意涵或價值。舉例來說，當時的政治大學新聞系副教授林芳玫（1993 年 7 月 7 日）解釋，公視和政黨電視不同之處在於前者是「超然」的，這是指公視應以中介者角色提供不同立場的人互相對話的機會，並且在對話過程達成某種程度共識。本文認為，這種公視定位的理解與 Habermas 對公共領域對話的理解大致相符。

值得注意的是，Habermas 也強調公民團體在詮釋公共議題與進行社會動員的角色。例如在《規範與事實之間》中，Habermas 期待公民團體能萃取、傳播重要的公共議題（Habermas, 1996）。在早期著作《理論與實踐》中，Habermas 還認為社會運動者必須提出各種「批判定理」，並且讓該定理接受成員的「理論論述」討論，以決定理論是否適合用來引導行動。其後，社運成員來要透過理論來啟蒙大眾，使他們意識到自身利益與運動的關係，此論述屬於「診療論述」（Habermas, 1971, pp. 32-33）。

在「政策性討論」階段，社會各界必須將公視的目標、價值構連至政策面的討論，才能引導公視法案的立法方向。例如公視民籌會曾經表示要研擬最民主的公視董事會人選產生方式並且建議向三台徵收電波使用費（周立芸，1993 年 6 月 22 日）。其後，國會也要承接公民社會的

論述成果，才能透過國會內正式審議與立法過程，而將公視理念轉換為實質法案。因此，本文除了將分析公民與國會對公視的政策討論是否符合理性溝通判準，還會觀察公民社會的討論是否對國會的立法審議產生了影響。

綜言之，我們認為公共論述在理想上應從「實用性討論」、「詮釋性討論」而深化為「政策性討論」，不過公視建構期的狀況可能會與這種理念型有所落差，本文也會對比公共論述理念與實際狀況的差異，並且反思這些差異的意涵。

## 肆、公視建構過程之公共論述分析

本論文將針對公視建台期間的公視論述進行分析，以瞭解它們是否符合本文提出的「公民提案模式」。本文完整地檢視了 1990 到 1997 年的報紙與立院公報，發現 1993 年 3 到 7 月以及 1997 年 4 月中到 5 月底最為密集，前段時期是因為 1993 年 3 月起公民社會開始對公視積極表達意見，立法院並且在 7 月一讀通過公視民籌會提出的董事產生方式，後段時期則是因為在 1997 年 4 月傳出國民黨中央政策會決定公視廢台，使得許多評論者表達意見。經過文本檢閱之後，我們將此期間論述分為「政治力是否會介入公視」、「公視的價值與制度設計」、「公視夭折的因素」以及「公視的目標」這四個主題，並且檢視其中論述與本文提出的「公民動員模式」之差異，進而詮釋這種差異的意涵。

### 一、「政治力是否會介入公視籌備會」的論述

在 1993 年 3 月 18 日，「學生公視立法觀察小組」中的傳播研究生

赴立法院對公視法表達意見。他們在比較最初起草的公共電視法草案、行政院版公視法與謝長廷版的公視條文之後，提出了三點建議。在人事方面，他們認為公視董事宜經立院同意，如果董事只由行政院長遴選，公視易受行政系統操控。在財政方面，他們認為公視財源宜比照先進國家，向三家電視台徵收無線電波使用費。在定位方面，他們認為公視屬國民全體，不應設主管機關（簡余晏，1993 年 3 月 18 日）。從這個時間點開始，報紙也出現了關於公視議題的論述，只不過這些論述並不是「公民動員模式」設想的「實用性討論」，亦即重點不是說明公視制度的目標或試圖解決的問題，反而是與「政治力是否會介入公視」有關（參見下頁表二）。此外，該月 25 日的立院聯席委員會也將公視法草案排入審查（立法院秘書處，1993，頁 485）。

在這段期間的論述中，媒體工作者幾乎都認為公視必然會受到政治力掌控。以公視籌委會的獨立性而言，程遠表示政府對於公視籌委會改組是能拖就拖，而公視籌委會的成員是政府任命的，因此政府可主控公視是毫無疑問的（民生報，1993.3.18: 2）。曹競元也指出在籌委會秘書長遴選過程，政府先提出四個人參加第一次甄選，在第二次甄選時卻出現第五個人選，並且由第五個人選中選，因此認為公視籌委會是「魁儡參謀」（中國時報，1993.3.30: 22）。以公視的運作而言，黃碧端表示由於電視的威力巨大，任何個人、團體乃至政府都想介入其中，加上電視記者的最大壓力來源是總統府與文工會，讓人懷疑公視是否能成為超然機構（聯合報，1993.3.28: 37）。辛文菊則認為當反對黨力量夠大，也會支持「政府電視」型態的公視，因為這時他們能在討價還價下控制公視（民生報，1993.3.23: 2）。

表二：「政治力是否會介入公視」的討論

日期	標題	報別	作者	主要論點
1993 年 3 月 18 日	公視籌委會的 改組	民生報	程遠	這個籌委會的委員是政府任命的，就像許許多多號稱是獨立的「委員會」一樣，政府可以主控它，這點毫無疑問。
1993 年 3 月 23 日	《民生論壇》 有關政治介入 公視的問題	民生報	辛文菊	以前，國內一些自由派傳播學者曾去遊說反對黨立委，請其支持「真正的公視」；結果，反對黨立委回答說，他們就是要支持「政府電視」，因為後者在反對力量夠大時，反而能在討價還價下參與控制。
1993 年 3 月 28 日	公視的課題	聯合報	黃碧端	落入權力邊緣或成為第三勢力的，比較不願意看見公視這樣的機構成形。在同一個規則下，脫離邊緣趨近主流的勢力和脫離主流成為邊緣的勢力，自然隨著形勢的不變而關切點互換。
1993 年 3 月 29 日	公視或許是個 理想，讓我們 實踐它	聯合報	魏玓	如果透過立法與民意監督還不能維持公視獨立運作，那麼我們是不是要否定民主體制呢？如果連立法委員都不相信法律的效力，人民要立委做什麼呢？公視建台與否，可以爭論，但反對的人實應提出有說服力的證據。
1993 年 3 月 30 日	籌委會被視為 政府「參謀單 位」、「橡皮 圖章」公視未 來路注定很坎 坷	中國 時報	曹競元	事實上，在公共電視籌備會開始之初，黨政勢力就介入了這個新興媒體，注定公視未來坎坷的命運。像是籌委會秘書長遴聘過程，政府先是提出四個人選，經過第一次甄試後，第二次卻跑出第五個人選，結果中選的人竟是第五個，無怪王曉祥至今一直無法擺脫「政府的傀儡說」。
1993 年 4 月 4 日	《民生論壇》 公視籌備工作 應公開和加快	民生報	社評	對於不同的見解，公視籌委會應主動舉辦公聽會，以尋求民眾及學界的意見，俾供國會審議之參考。而這種居間架築「溝通」橋樑的方式，同樣也可運用在未來公視節目的規劃或編排方面。

資料來源：本研究。

相對而言，有些評論者主張公視的制度設計能使它避免政治力的侵害。例如「學生公視立法觀察團」成員魏玓雖意識到政治力介入公視建台的問題，卻主張透過立法與民意監督的公視較能維持獨立運作，並較能排除財團壓力（聯合報，1993.3.29: 11）。此外，民生報社評《公視籌備工作應公開和加快》則認為，不同版本公視法都彰顯了公視的獨立精神以及公眾服務原則，因此公視籌委會應主動舉辦公聽會以尋求民眾及學界意見，以供國會審議參考（民生報，1994.4.4: 4）。

綜上所述，此時期有些人指出政治力可能介入公視的問題，有人則認為公視的制度設計較能維持獨立運作。就本文分析架構來說，兩派論者都認同「政治力可能介入公視」，只是他們拿出不同論據來闡述是否該支持公視。較可惜的是，兩派論者並沒有針對「透過立法與民意來監督公視，是否較能讓公視維持獨立運作」進行更深入討論。此外，就本文提出的「公民動員」模式，這些階段的論述尚未進入「實用性討論」層次，因為尚未聚焦於公視的目標與功能。在這段時間，立法院同樣針對「政治力是否會介入公視」進行了討論。

例如在 1993 年 3 月 18 日學生團體赴立法當天，多位立委對公視表達意見。例如民進黨立委謝長廷指出，有大學新聞相關學系學生前來請願，認為新聞局的公視法太過保守，因此他希望該案未併案審查之前，相關詢答先不要結束。此外，他指出英國、日本等國的公視，主管機關都不屬於新聞局性質，並認為公視董事若由行政院提名，會有政治掌控的問題（立法院秘書處，1993a，頁 119）。其次，民進黨立委余玲雅也表示，公視董事若由行政院指派，不可能公正，因此，她主張董事的三分之一是政府官員、三分之一是專家學者、三分之一來自超黨派民意代表（《立法院公報》，第 82 卷第 17 期，頁 132-134）。國民黨立委謝啟大則質疑，公視法原本未列公視有主管機關，若由行政院指派董事，

可能讓公視成為另一個國家電視台（立法院秘書處，1993a，頁 137）。

以上述國會討論而言，有些立委明確表示注意到學生團體的訴求，並且關注政治力可能介入公視，特別是公視主管機關是行政院的問題。基此，他們也提出各種政策性的解決方案，例如公視是否不設主管機關或將主管機關改為文建會。就本文的「公民動員」模式而言，前述政大傳院教師及學生團體關於公視不宜設主管機關的主張，的確透過社會運動與投書等途徑而在國會立法過程獲得考量，證明公共論述取得了一定的政治影響力。

## 二、「公視的價值與制度設計」的討論

在 1993 年 6 到 7 月間，各報有許多關於公視的評論，這可能是因為學知在 6 月成立「公共電視民間籌備會」來推動公視立法與討論，以及立院在 7 月一讀通過了民籌會的部分公視法條文。「公視民籌會」是由一百一十位學術文化界人士組成，他們認為當時公視仍受政府、政黨掌控，因此將以社會宣傳和國會遊說促使公視成為真正公眾的電視。此外，他們對公視法的主張包括研擬最民主的公視董事產生方式以及向三台徵收電波使用費（周立芸，1993 年 6 月 22 日）。在此期間，支持公視的學院知識份子與報社工作者也透過報紙針對公視的價值與制度設計進行討論。

以公視價值的討論（參見下頁表三），有些人期待公視能落實「公共領域」及「理性溝通」的精神。例如公視民籌會成員翁秀琪認為隨著國會議員的改選及解嚴與報禁開放，植基於市民社會的公共領域初露曙光，這也是公視得以合理運作的基礎（聯合報，1993.6.6: 11）。江冠明認為公視應引領民眾的知識與思想視野，讓一切言論思想和議題都可被

表三：「公視價值」的討論

日期	標題	報別	作者	主要論點
1993 年 6 月 6 日	公共電視 為 什麼現在需要	聯合報	翁秀琪	為什麼我們還要建立公視？理由很簡單，因為我們現在才真正有了設立公視的基礎——市民社會的成形。
1993 年 6 月 8 日	名叫公共的電 視台 需要嗎？	聯合報	梁新	試想：我們的社會是否真有「公共」的空間？我們的政治，社會條件是否成熟地可以接納「公共」事務？
1993 年 6 月 15 日	以高度民主自 覺 面對公視	聯合報	李所思	我們的政治是後現代資本主義，卻有個這種非常社會主義的公視設計，有個偉大希望當然很好，就怕與現實差太遠而成個四不像，這也是很多人擔心的。
1993 年 6 月 20 日	解放「公視」 迫在眉睫	自由 時報	金恆煒	公共電視台是台灣電視媒體民主化、現代化的唯一希望，只有將公視放在人民自主的手中，才能拯救現有電視淪為官方喉舌的生態。
1993 年 7 月 7 日	公視的優先性 高於政黨電視	聯合報	林芳玫	公視和政黨電台的基本不同在於，公視是超然的。所謂「超然」並不是不食人間煙火，對政治及爭議性事件冷漠。超然是指以中介者的角色提供不同立場的人互相對話的機會，並在對話過程達成某種程度的共識。
1993 年 7 月 8 日	公共電視 如果從頭來 過…	聯合報	章雷	我們的社會近年來雖然有了巨變，可是我們卻從未保有過「社會主義」，過去的威權體制不能談「公共」，現在的假民主也缺乏「公共」的根基，原本社會主義瀰漫著歐陸國家紛紛走出「公共」的迷思，不得不令人懷疑我們怎會有個「公共」的電視台。
1993 年 7 月 29 日	透過電視眼 共享開闊世界 ——台灣觀眾所 期待的公共電 視（下）	中國 時報	江冠明	台灣的民眾仍期待一個能放眼天下的台灣公視，來引導民眾知識和思想的視野，真正體會出「立足台灣，展望世界」的胸襟，進而包容歷史與社會種種爭議的氣度，讓一切言論思想和議題自由地被討論被爭議，這樣才能在思想的溝通中，展現出「公共領域」的空間。

資料來源：本研究。

自由地討論，這時公視才可作為公共領域（中時晚報，1993.7.29: 15）。此外，政大新聞系副教授林芳玫則表示公視必須以中介者角色讓不同立場者有機會對話，因此，公視要引導各方意見經過折衝、辯論、衝突而產生共識（聯合報，1993.7.7: 11）。

相對而言，有些評論者則懷疑台灣是否具有成立公視的社會條件。例如梁新懷疑我們的社會是否有「公共」空間以及是否可成熟接納「公共」事務（聯合報，1993.6.8: 11）？其次，李所思指出，我們的政治屬於後現代資本主義，卻有個這種非常社會主義的公視設計，令人擔心公視這種理想與現實差太遠而成為四不像（聯合報，1993.6.15: 11）。章雷則指出，我們的社會近年來雖有了巨變，可是卻從未保有「社會主義」，此外，過去威權體制不能談「公共」，當前假民主也缺乏「公共」根基，令人懷疑怎會有「公共」電視台（聯合報，1993.7.8: 11）。

綜上所述，支持公視的論述者認為台灣的市民社會與公共領域已萌芽，並且認為公視可作為理性溝通的平台。然而，質疑公視的人則認為台灣缺少公共性與社會主義的根基，因此不宜發展公視。由於這些論述不僅觸及公視的實質運作，還觸及市民社會、公共領域等概念，因此，我們認為這些論述已經進入釐清公視意涵的「詮釋性討論」，這也有助於大眾理解公視建台的價值。

此期間報載的另一公視論題是「公視董事提名人是否須接受國會監督」，也可說是前述「政治力介入公視」討論的延伸，因為有些論述者認為透過這種方式可避免政治力介入公視董事提名的問題，有些則不認同（參見下頁表四）。



表四：「公視董事提名人是否須接受國會監督」的討論

日期	標題	報別	作者	主要論點
1993 年 6 月 23 日	一日數驚的公視	中時晚報	辛文菊	為何不能以文化民主的方式由社會各階層面的人來推舉委員呢？政府與立院只管程序公平，就像選委會與選舉一樣。新聞局視公視並非父子關係，為何不支持個「民間籌委會」把這個基本問題徹底解決呢？
1993 年 6 月 28 日	捕風捉影話公視	中國時報	李斯特	公視如果要名符其實，至少必須滿足兩個條件。一個是它的最高權力來源，董事會的組成，不能讓行政院把持一切；另一個是它的年度營運經費，必須從三家電視台的無線電波使用費，取得絕大多數。
1993 年 7 月 7 日	讓公共電視回歸公共	中國時報	鄭瑞城 馮建三 郭力昕	在人事方面，最高權力機關的董事會，其成員應該具備的消極與積極資格，以及他們的組成方式，是最重要的關鍵。行政院想要直接提名並任命，絕對會造成公視只是其下的機構，變成政府電視。
1993 年 7 月 8 日	公視董事提名	聯合晚報	馮建三	行政院應該先行發布公告，公開徵求董事候選人，並於公告一個月後，將全部董事候選人名單公告周知三個月，接受公評；民眾可就這份名單直接向行政院或於媒體提出意見，供作行政院提名的依據。
1993 年 7 月 13 日	公共電視幾項基本問題的再省思	聯合報	社論	公視董事修正為「由行政院遴聘」。此一重大修正似反映了行政院並不明白「公共」電視非「公家」電視的道理，無怪乎當時籌委會召集人徐佳士為此基表痛心，堅決退出籌委會。
1993 年 7 月 13 日	公視這個東西何須強渡關山讓所有關心的人都做地錨	聯合報	趙天楨	政府獨自決定一批人不對，但一批人自己決定自己人也不對，只要保障了程序的公平，自然就能訂出公正的人選，我們不喜歡也只有接受，這就是民主。
1993 年 7 月 13 日	立法院裁判兼球員？公視董事需經立院同意有違法制	自由時報	社論	立法院負有監督職責，其對公視之監督行為固有必要，惟對公視董事會之人事是否應具有同意權，則頗有斟酌餘地。依現行憲法規定，立法院僅對行政院長之任命案有同意權，一般中央政府機關高層人事同意權多為國民大會行使範圍，因此立法院此舉誠有違反憲法之虞。

資料來源：本研究。

首先，許多公視民籌會的成員認為，若由行政院單方面決定公視董事人選，會產生政治介入問題。舉例來說，公視民籌會成員鄭瑞城、馮建三、郭力昕認為公視董事的徵選可讓大眾向行政院登記或推薦人選，再由行政院從中選出候選人交付立法院同意（中國時報，1993.7.7: 7）。其次，馮建三還具體地說明：較可行的公視董事產生方式是行政院先公開徵求董事會候選人，民眾可就這份名單直接向行政院或於媒體提出意見，供行政院提名的依據。假使行政院的人選不符理想，立院可剔除不適任人選，並要求行政院自原候選人名單中補足人數，再供評議。馮建三對於公視董事產生方式的主張，日後也通過立院一讀（聯合晚報，1993.7.8: 2）。

另一方面，有評論者認為倘若公視董事提名須經過立院同意，會出現憲政層次的問題。例如自由時報的社論《立法院裁判兼球員？公視董事需經立院同意有違法制》指出，根據憲法規定，立院僅對行政院長之任命案有同意權，一般中央政府機關的高層人事同意權多屬國民大會的行使範圍。此外，它還認為如果由立院來行使董事人事的同意權，會讓公視落入政黨分贓的危險（自由時報，1993.7.13: 3）。趙天楫則表示如果根據公視民籌會版本《公視法》的規定，由行政院徵選公視董事的人選，再經由立法院同意，會造成公視主管全部下台，而政府可也能換上自己屬意的全部人選（聯合報，1993.7.13: 11）。

總結而言，贊成「公視董事會人選必須接受立法院監督」的公民團體成員是強調公視董事會不能由行政院單方面把持，反對者則從立法院的憲政職權與台灣政治的運作來思考。其次，此議題的討論除了包括公視遭遇的現實問題與價值，還牽涉如何透過公視立法來化解爭議，因此屬於「政策性討論」。在這段期間，國會也有多位立委針對此論題進行審議。

舉例來說，鄭瑞城、馮建三、郭力昕在報紙針對「公視董事提名人是否需要接受國會監督」表達意見當天（1993 年 7 月 7 日），民進黨籍立委廖永來在質詢時表示，若由行政院來遴選公視董事會成員，根據新聞局過去的不良紀錄，會讓人無法信任。因此，他參照公視民籌會的建議而提出董事產生方式的法條，其中包括公視董事須經由立院同意。對此，民進黨籍立委翁金珠也表示支持，她認為透過此方式產生的董事，可真正具有公平性而使社會大眾可接受，使大眾真正享受獨立、自由、民主的公視節目（立法院秘書處，1993c，頁 344）。相對而言，國民黨籍立委劉炳華雖認同公視董事由立院同意，卻擔心在憲法體制下，可能有違憲的問題（立法院秘書處，1993c，頁 348）。

以上述國會討論而言，多數民進黨籍立委都傾向支持於公視民籌會的建議，認同「公視董事提名人須接受國會監督」，並一讀通過該團體建議的公視董事會產生辦法，其中包括行政院公開徵求董事會候選人，再由民眾針對名單提出建議的制度設計，這也是「公視民籌會」的訴求。就本文的「公民動員」模式，公民團體成員不但透過報紙針對「公視董事提名人是否須接受國會監督」進行討論，在國會內也幾乎複製相似的討論，亦即有立委主張國會監督的作法，有些立委則擔心此作法會有違憲之虞。因此，我們可說公民團體的「政策性討論」對立院的審議過程產生影響力，也促使立院啟動了相應的「立法審議」過程。

### 三、「公視夭折因素」的討論

如本文第二章所述，立法院在 1993 年 7 月 12 日與 11 月 8 日分別通過關於公視董事會產生與經費來源的進步法條，只不過後續公視法的審查卻裹足不前，到 1997 年 4 月，國民黨中央政策會甚至決定公視廢

台，這也造成各報湧入許多公視為何夭折的討論，多數論述都認為這是政治介入的結果（參見下頁表五）。

例如聯合報記者陳鳳馨指出催生公視的學者從文化紮根角度來推銷公視，殊不知，公視法案在立法院一向是政治考量優於一切。如同國民黨一開始是支持公視的主力，民進黨則是反對主力，隨著民進黨的國會席次逐步增加，該黨開始支持公視，而國民黨則開始質疑，「政府有必要花錢支持一個媒體來罵國民黨與政府嗎？」（聯合報，1997.4.17: 2）。聯合晚報記者馬道容也認為推動公視雖然是政府政策，多年來卻不見政府使出全力來催生，由此讓人懷疑是否早就有心放棄公視建台的政策（聯合晚報，1997.4.17: 3）？聯合報晚記者魏誠則指出公視無法建立法律地位，關鍵在於政黨力量的干擾，而國民黨立委片面斷絕公視的去路，十足暴露公視的存廢是「政治問題」而非「傳播問題」（聯合晚報，1997.4.17: 3）。

此外，還有些人認為公視夭折是與有線電視擴張有關，例如李建榮指出公視立法早在有線電視法之前，但在立法院的立法階段，公視卻遠遠落後有線電視，使得有電視大幅膨脹到六、七十個頻道後，反對公視者提出公視已無立足之地，也造成捍衛公視者難以著力（中國時報，1997.4.17: 4）。

#### 四、為何要挽救公視的討論

在討論「公視夭折因素」之後，更有許多評論在說明公視的目標與價值，以作為政府不可停建公視的理由。由於當時相關論述眾多，我們僅將這些意見分為「人民需要公視」、「公視可作為公共領域」以及「公視是商業電視的替代選擇」這三類，而不一一列舉。

表五：「公視夭折因素」的評論

日期	標題	報別	作者	主要論點
1997 年 4 月 17 日	公視立法夭折 原因與政策影 響	中國 時報	李建榮	談起公視建台辛酸史，與今日遭杯葛的命運，其實與有線電視法有互為因果的關係。公視立法早在有線電視法之前，但是在立法院立法階段，卻陰錯陽差，遠遠落在有線電視之後，也因此之故，在國內有線電視大幅膨脹到六、七十幾個頻道後，反對公視者提出時空環境不對，公視已無立足之地，造成捍衛公視建台者難以著力。
1997 年 4 月 17 日	公視休矣？為 電視媒體的 「公共領域」 默哀	聯合報	蔣安國	歸結而言，我們切莫泛政治化的把「廢台」說成是政黨角力的結果，以徒增紛擾，實則它反映出台灣媒體商業化制度「積重難返」的宿命，台灣的傳播生態進行的商業化--公共化的拔河，顯然前者是絕對的贏家。
1997 年 4 月 17 日	觀察站 從擔 心「藍化」到 擔心「綠化」 頻道開放增加 利益拔河	聯合報	陳鳳馨	公共電視法草案送進立法院已近五年，國民黨昨天終於表態，證實國民黨已不支持公視的傳言。細數公視法草案在立法院五年的風風雨雨，政黨支持與反對態度曾出現轉變，公視最後終究無法建台，殘酷呈現文化畢竟敵不過政治的事實。
1997 年 4 月 17 日	冷眼集 公視 棄養在先 夭 折在後	聯合報	馬道容	長久以來，外界有人反對公視，是怕政府力量過度介入，把公共電視變成政府電視，這是對主政者政治力的顧忌和不信任。另一方面，推動公視雖是政府政策，公視法是行政院送出的法案，但這些年來，卻不見政府使出全力「催生」。
1997 年 4 月 17 日	看問題 當公 視遇上政治…	聯合報	魏誠	公視掙扎存活六年之久，始終無法建立法律地位，關鍵在於政黨力量的干擾及政治人物的覬覦，如今國民黨立委片面斷絕公視的去路，十足暴露公視的存廢是「政治問題」，而不是「傳播問題」。
1997 年 4 月 17 日	公視是如何淪 亡的	聯合 晚報	社論	朝野政黨對公視角色的認知，反映的正是台灣民主政治的困境，亦即只有黨派視野，沒有公共空間。

資料來源：本研究。

以人民需要公視而言，政大新聞系教授徐佳士則指出公視可以推動國家之內各族群—包括種族、語言、年齡、不同藝文愛好、不同宗教、不同文化癖好者的平等，而公視制度是建築在傳播資源的公平分配上，這符合民生主義的要旨—生活資源的合理分配，因此國民黨員不該反對公視（聯合報，1997.4.18: 11）。此外，公民團體「公共媒體催生聯盟」召集人馮賢賢指出，國民黨中央政策會以為東風無力百花殘的公視，可以被無聲無息地葬送，然而，不論民調顯示百分之五十四以上民眾支持公視或學界、文化人、演藝人員、兒童、原住民在立院大門替公視祈福，都象徵了民間需要公視（聯合報，1997.4.22: 11）。

就公視可能作為「公共領域」來說，聯合報社論〈公視淪亡：我們已經喪失設立社會公器的能力！〉指出，在民主社會的各種公共媒體和言論園地，常能反映多元意見，如此可使「公共領域」運作。然而，以台灣公視受到各方虎視眈眈的情勢來看，縱然公視建台，不一定能讓公共領域重建。但反過來說，公共電視輕易成為政商利益相爭下的犧牲品，則讓人感慨公共領域退守的迅速，並且使人不禁痛心追問：台灣的公共領域在哪裡（聯合報，1997.4.18: 2）？銘傳學院大傳系副教授蔣安國也表示，公共電視「廢台」不論是否為必然的結果，我們實在應為台灣媒體的「公共領域」默哀（聯合報，1997.4.17: 11）。

就公視是商業電視台的替代選擇而言，自由時報社論〈大家一起來搶救公共電視〉指出，公視有別於商業電視，因為公視是著眼提供一個清新領域，可活潑實現人文的發展（自由時報，1997.4.18: 3）。此外，民眾張正良表示當前各類節目的問題日益嚴重，如果公視成立才有另一種選擇的機會，因為公視節目是健康的、開放的、鼓勵民主的、讓民眾親近的、有教育效果的（聯合報，1997.4.19: 11）。民進黨立委劉進興則指出，無線或有線電視是以廣告作為主要營收來源，使台灣電視節目

越來越譁眾取寵，也充斥暴力、色情與靈異元素。另一方面，台灣電視台也很喜歡向國外買節目播放以節省成本，這會讓台灣人認識美國和日本等國的機會比認識台灣的機會還多。因此，成立非商業的公視台並擁有自己的頻道，絕對有必要性（王雪美，1997 年 4 月 21 日）。

綜言之，當公視停建的消息傳出之後，包括公民團體成員、學院知識份子、報社人員與立委都出來表達公視的價值，以作為公視不可停建的理由。若以本文提出的「公民動員模式」而言，此論述屬於「實用性討論」，亦即說明公視制度是為了滿足何種目標。弔詭的是，在本文的理念型模式中，這類論述應是出現於公共論述的最前端，以利社會各界初步理解公視的概念與相關知識。然而，此處的「實用性討論」卻出現在《公視法》完成三讀前的一個月。進一步而言，根據本文的「公民動員模式」，這時公民社會與國會應該進入「政策性討論」階段，亦即關於公視政策與立法方向的討論。本文檢視當時的國會討論狀況，發現各黨立委的論述也是關於公視存廢等問題，而較少見「政策性討論」。

以 1997 年 5 月 24 日（《公視法》三讀前一周）的立法院會來說，當天的討論大致上是新黨立委周荃獨自提出反對公視建台的各種理由，而其他立委紛紛表示支持公視儘早建台。周荃反對公視建台的主要理由是如果由政府出錢來建公視，會讓公視成為「行政單位」、「國營事業」，而減損其「第四權」的角色。然而，曾透過報紙表達支持公視的民進黨立委劉進興表示，根據民意調查顯示，百分之五十四的人支持公視，此外，依《新新聞雜誌》的調查，有百分之八十一的立委支持公視，為何會有少數人要阻擋此一法案（《立法院公報》，第 86 卷第 27 期，頁 37）？民進黨立委林忠正是從公視價值的角度切入，他認為雖然頻道已開放，當時有許多系統與頻道，但商業化不代表可以製造高品質的電視節目，因此公視是必要的（《立法院公報》，第 86 卷第 27

期，頁 39)。國民黨立委謝欽宗則指出，公視是否建台的問題已經討論了八年，使得我們尚失了許多建台的機會。此外，謝欽宗認為公視若光有製播中心而不獨立建台，仍是不足的，因此，他希望其他立委能以教育性、文化性、社教性、知性節目來看待公視（立法院秘書處，1997b，頁 41）。

由上述可知，此時期國會如同公民社會討論了政治介入與公視目標等論題，然而，1993 年由「公視民籌會」提出、並通過一讀的公視董事產生與經費來源等較為進步的政策主張，此時卻完全不在審議之列。

## 伍、結論：反思公視萌芽期之論述特徵與社會基礎

本文旨在分析公視建台前的公共論述是否符合 Habermas 的公共領域理念，並且以「公民提案模式」模式來引導分析。本文會提出此研究問題，除了想檢視公視萌芽期的相關討論是否符合公共論述的理念，更重要的是，本文想以此案例來反思理想公共討論需要的社會基礎，以作為後續相關運動之參考。我們將透過以下三點來進行總結。

### 一、「政治介入」掛帥的公視討論

根據本文提出的「公民動員模式」，理想的公共論述流程是從「實用性討論」、「詮釋性討論」進入「政策性討論」。然而，根據 1993 到 1997 年之間重大公視議題的討論狀況，理想與現實最大差異之處是「政治力是否會介入公視」的討論佔了很大比重，這也與當時的社會脈絡有關。

進一步而言，在 1993 年 3 月「學生公視立法觀察小組」赴立法院



表達他們對公視的期待之後，報紙開始出現關於公視議題的討論。根據本文的設想，這些論述應該是屬於「實用性討論」，亦即討論公視的目標或試圖解決的議題。然而，當時報載的公共論述卻大都是公視是否會被政府介入的問題，就連該期間的國會討論也是如此。從後見之明，我們或許可說因為從 1990 年行政院宣布公視建台開始，政治力介入公視的傳聞就甚囂塵上，使當時的媒體工作者與立法委員都較關注政治介入的問題，而忽略了公視目標與理念的探討。

到 1997 年 4 月《公視法》完成三讀前夕，由於傳出國民黨中央政策會決定公視公視廢台，各報湧入許多相關討論，多數論述都認為這是政治介入的結果。此外，此期間的國會討論也關注於公視是否會被政府掌控的問題。換言之，本文設想的「政策性討論」也沒有在《公視法》完成三讀前出現。我們或許可推論，由於公視建台構想是出現在台灣剛進入解嚴、解除報禁等民主化歷程不久之後，當時政治力與社會各面向的糾葛仍深，因此，公共論述必須先對準政治介入社會各面向（包括公視）的問題，才可能進入更深層的公視理念或政策問題。

## 二、公民團體的中介功能

本文在分析架構中提到，Habermas 的晚近公共領域理論特別重視公民團體在公共論述中的角色，亦即公民團體一方面可透過「詮釋性討論」來對大眾說明公共議題的重要性，並藉此進行社會動員，另一方面則可透過「政策性討論」來將公共議題的目標、價值構連至政策面的討論，以引導特定政策的立法方向。檢視台灣公視的建構過程，特別是 1993 年 3 到 7 月，以「公視民間籌備會」為首的公民團體的確參與了公視的「詮釋性討論」與「政策性討論」，並且讓較進步的公視董事與

經費規範通過了一讀，這也象徵了媒改運動的初步成果。

然而，公民團體在引導公視議題上雖然佔有重要地位，相關討論卻也有兩個不符合理想之處。首先，在 1993 年公視立法的公共討論過程，雖然公視民籌會成員引導了公視價值與制度設計等討論，國會也部分延續了這些討論成果，但是在公民社會中，與公民團體進行對話的大多是媒體工作者或學者，少見一般大眾參與討論。其次，在 1997 年的公視停建爭議，雖然公民團體成員、學知、報社人員與立委等社會成員都出來表達意見，卻少見先前支持公視最力的公視民籌會成員來推動詮釋性與政策性討論，這或許是因為當時落實公共理念的機會變小，使得該團體成員不再踴躍發言。

### 三、在野黨承接公視論述的角色

根據本文提出的「公民動員模式」，公共論述最後必須進入「政策性討論」的流程，並透過立法程序而產生實質影響力。根據本文的檢視，公民社會的討論確實影響了國會的公視立法過程，例如在 1993 年 7 月期間，公視民籌會成員在報紙論壇表達「公視董事會人選必須接受立法院監督」的政策看法。在這段期間，國會中多位民進黨立委表達支持公視民籌會的主張。此外，公視民籌會的主張也是由民進黨立委廖永來等人代為提案（立法院秘書處，1993c，頁 344），並通過一讀。其次，在 1997 年 4 月公視爭議出現後，新黨立委周荃在國會持續表達公視停建看法之際，許多民進黨籍的立委也呼籲公視儘早建台。由此可見，由於民進黨當時在國會的支持態度，使公民或學生團體提出公視主張時，這些討論不會僅停留在公共論述的層次，而能夠透過在野黨立委的質詢與提案而成為立法審議的一部分。

然而，當時卻有媒體工作者認為，民進黨支持公視是政治考量的結果。例如在 1993 年的公視立法過程中，黃碧端（1993 年 3 月 28 日）在專欄中指出，民進黨原本杯葛公視成立的聲音較大，在《公視法》進入立院逐條審查時，民進黨卻不反對了，主要反對者是新國民黨連線的成員，她認為這種主客易位可能隱藏一個有趣的規則：落入權力邊緣或成為第三勢力的，比較不願意公視這種機構成形。其次，在 1997 年的公視停建爭議，聯合報記者陳鳳馨（1997 年 4 月 17 日）也指出公視法案在立法院一向是政治考量掛帥，例如國民黨一開始是支持公視的主力，民進黨則是反對主力，隨著民進黨在國會實力增強，該黨開始支持公視，國民黨則出現質疑聲浪。

由上述狀況，我們可窺見公民團體是否要與政黨力量合作的兩難。一方面，在野黨可能部分是基於政治利益的盤算而與公民團體合作，因此在國會中承接了公民團體的政策建議，而非堅定支持該理念。後續當 1999 年民進黨的競選團隊邀請批判傳播學者撰寫政策白皮書，並在 2000 年順利取得政權之後，也未全力落實媒體公共化理念，似乎也呼應了上述民進黨並未全力支持公視理念的論點（馮建三，2006）。相對而言，若非該政黨在公視萌芽時期的協助，公視議題則應更難進入「政策性討論」的階段，公視甚至可能被迫停建。

綜言之，在公視建台期間，公民團體發揮的「影響力」的確經過了國會力量中介而部分轉換為實質「溝通權力」，這符合 Habermas 認為公共論述必須經過制度性轉換的論點（Habermas, 1996）。然而，以台灣實際狀況而言，這又牽涉了朝野政黨之間的角力與算計。因此，在公共論述制度化的過程中，政黨力量既是一種資源，又是限制。

## 參考書目

- 〈大家一起來搶救公共電視〉（1997 年 4 月 18 日）。《自由時報》，第 3 版。
- 〈公視籌備工作應公開和加快〉（1993 年 4 月 4 日）。《民生報》，第 4 版。
- 〈公共電視幾項基本問題的再省思〉（1993 年 7 月 13 日）。《聯合報》，第 2 版。
- 〈公視是如何淪亡的〉（1997 年 4 月 17 日）。《聯合晚報》，第 2 版。
- 〈公視淪亡：我們已經喪失設立社會公器的能力〉（1997 年 4 月 18 日）。《聯合報》，第 2 版。
- 王美雪（1997 年 4 月 21 日）。〈非商業電台 有成立必要〉，《聯合報》，第 6 版。
- 孔令信（2012 年 8 月 21 日）。〈朝野糾纏 公視難改革〉，《聯合報》，第 A15 版。
- 立法院秘書處（1991）。〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，81(19)。
- 立法院秘書處（1993a）。〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，82(17)。
- 立法院秘書處（1993b）。〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，82(19)。
- 立法院秘書處（1993c）。〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，82(48)。
- 立法院秘書處（1993d）。〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，82(49)。
- 立法院秘書處（1993e）。〈委員會紀錄〉，《立法院公報》，82(65)。
- 立法院秘書處（1996）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，85(67)。
- 立法院秘書處（1997a）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，86(18)。
- 立法院秘書處（1997b）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，86(27)。
- 立法院秘書處（2009）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，98(3)。
- 〈立法院裁判兼球員？公視董事需經立院同意有違法制〉（1993 年 7 月 13 日）。《自由時報》，第 3 版。
- 江冠明（1993 年 7 月 29 日）。〈透過電視眼 共享開闊世界—台灣觀眾所期待的公共電視（下）〉。《中時晚報》，第 15 版。
- 李金銓（1993）。〈台灣的廣播電視藍圖〉。鄭瑞城等，《解構廣電媒體》。台北：澄社。
- 李所思（1993 年 6 月 15 日）。〈以高度民主自覺 面對公視〉。《聯合報》，第 11 版。
- 李斯特（1993 年 6 月 28 日）。〈捕風捉影話公視〉。《中國時報》，第 27 版。
- 李建榮（1997 年 4 月 17 日）。〈公視立法夭折原因與政策影響〉。《中國時

- 報》，第 4 版。
- 辛文菊（1993 年 3 月 23 日）。〈有關政治介入公視的問題〉。《民生報》，第 2 版。
- 辛文菊（1993 年 6 月 23 日）。〈一日數驚的公視〉。《中時晚報》，第 3 版。
- 林芳玫（1993 年 7 月 7 日）。〈公視的優先性 高於政黨電視〉。《聯合報》，第 11 版。
- 林麗雲（2015）。〈臺灣二次政黨輪替後電視公共化運動〉，《思與言》，53(2): 49-88。
- 金恆煒（1993 年 6 月 20 日）。〈解放「公視」迫在眉睫〉。《自由時報》，第 4 版。
- 周立芸（1993 年 6 月 22 日）。〈公視籌委會 出現民間版 一百一十位學者宣布成立「民間公籌會」，監督公視成為獨立超然，真正公眾的電視〉。《聯合報》，第 22 版。
- 周美惠（2013 年 5 月 23 日）。〈文化部成立滿周年 龍：最不滿公視董事會難產〉。《聯合報》，第 A1 版。
- 胡元輝（2012 年 8 月 23 日）。〈龍應台的政治塗鴉〉。《自由時報》，第 A4 版。
- 馬道容（1997 年 4 月 17 日）。〈冷眼集 公視 棄養在先 夭折在後〉。《聯合晚報》，第 3 版。
- 徐佳士（1993 年 9 月 11 日）。〈公視身邊 老虎何其多〉。《聯合報》，第 3 版。
- 徐佳士（1997 年 4 月 18 日）。〈留住公視 這個希望 廢棄公共電視 背叛黨義和人民〉。《聯合報》，第 11 版。
- 翁秀琪（1993 年 6 月 6 日）。〈公共電視 為什麼現在需要〉。《聯合報》，第 11 版。
- 翁秀琪（1996 年 10 月 17 日）。〈弱勢觀眾權益 長期被忽視 催生公共媒體 刻不容緩〉。《聯合報》，第 11 版。
- 陳鳳馨（1997 年 4 月 17 日）。〈觀察站 從擔心「藍化」到擔心「綠化」頻道開放增加利益拔河〉。《聯合報》，第 2 版。
- 陳炳宏（2013 年 5 月 26 日）。〈誰的問題 公視若被廢 才是國際大醜聞〉。《聯合報》，第 A15 版。
- 曹競元（1993 年 3 月 30 日）。〈籌委會被視為政府「參謀單位」、「橡皮圖章」 公視未來路注定很坎坷〉。《中國時報》，第 22 版。
- 張文輝（1997 年 4 月 25 日）。〈讓公視做好節目「有助心靈改革」催生聯盟造勢 孫運璿、李遠哲表態支持〉。《聯合報》，第 6 版。
- 張正良（1997 年 4 月 19 日）。〈給我公視 給我另一個選擇〉。《聯合報》，第

- 11 版。
- 梁新（1993 年 6 月 8 日）。〈名叫公共的電視台 需要嗎？〉。《聯合報》，第 11 版。
- 章雷（1993 年 7 月 8 日）。〈公共電視 如果從頭來過…〉。《聯合報》，第 11 版。
- 馮建三（1993 年 7 月 8 日）。〈公視董事提名〉。《聯合晚報》，第 2 版。
- 馮建三（1995）。《廣電資本運動的政治經濟學：析論 1990 年代台灣廣電媒體的若干變遷》。台北：唐山。
- 馮建三（2006）。〈公共電視的建構與擴大：學院知識分子、社會遊說與政治權威〉，馮建三（著），《傳媒公共性與市場》，頁 329-343。台北：巨流。
- 馮賢賢（1997 年 4 月 22 日）。〈給我公視 沈默大眾也開口了〉。《聯合報》，第 11 版。
- 程遠（1993 年 3 月 18 日）。〈公視籌委會的改組〉。《民生報》，第 2 版。
- 黃碧端（1993 年 3 月 28 日）。〈公視的課題〉。《聯合報》，第 37 版。
- 黃瑞祺（2007）。《批判社會學》。台北：三民。
- 鄭瑞城、馮建三、郭力昕（1993 年 7 月 7 日）。〈讓公共電視回歸公共〉。《中國時報》，第 7 版。
- 鄭閔聲（2013 年 5 月 24 日）。〈龍部長 請用政策說服我們〉。《中國時報》，第 A2 版。
- 趙天楨（1993 年 7 月 13 日）。〈公視這個東西 何須強渡關山讓所有關心的人都做地錨〉。《聯合報》，第 11 版。
- 潘家慶等（1994 年 6 月 8 日）。〈別讓公視法 淪為政治交易籌碼〉。《聯合報》，第 11 版。
- 蔣安國（1997 年 4 月 17 日）。〈公視休矣？為電視媒體的「公共領域」默哀〉。《聯合報》，第 11 版。
- 魏誠（1997 年 4 月 17 日）。〈看問題 當公視遇上政治〉。《聯合晚報》，第 3 版。
- 魏鈞（1993 年 3 月 29 日）。〈公視或許是個理想，讓我們實踐它 行政院版本在人事、財政、地立三方面，悖離公視的真正精神…〉。《聯合報》，第 11 版。
- 簡余晏（1993 年 3 月 18 日）。〈莫讓公視成為新聞局附庸 傳播所學生陳情 發表三大建議 籲防範政治勢力介入〉。《聯合晚報》，第 4 版。
- Garnham, N. (1986). Media and the public sphere. In P. Golding, G. Murdock, & P. Schlesinger, (Eds.). *Communicating politics: Mass communications and the political process*. New York, NY: Holmes & Meier.
- Habermas, J. (1964). The public sphere: An encyclopedia article. *New German Critique*

(3), 49-55.

Habermas, J. (1971). *Theory and practice*. Boston, MA: Beacon Press.

Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action. Vol. 1: Reason and the rationalization of society*. Boston, MA: Beacon Press.

Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action. Vol. 2*. Boston, MA: Beacon Press.

Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge, MA: MIT Press.

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: Polity Press.

Stevenson, N. (2002). *Understanding media cultures: Social theory and mass communication*, 2th edition. London, UK: Sage.

## An Analysis of Public Discourses on Taiwan Public Television at Its Initial Stage.

Chung-Jung Chiu \*

### ABSTRACT

Based on the public sphere theory, this article aims to analyze public discourses on Taiwan Public Television (TPV) at its initial stage. In addition, we will examine the relationship between the dilemmas TPV board faces today and normative concepts of the public sphere theory. Therefore, we refer to the theoretical framework of Habermas to propose “civil mobilization mode” to guide the discourse analysis. “Civil mobilization mode” advocates that discussing public issues should be from the “pragmatic discourses”, “interpretative discourses” to “policy discussion” and have a substantial impact on congressional legislation.

After analyzing newspapers reports and the Legislative Yuan official gazettes published from 1993 to 1997, we found that there were too many discussions about political involvements of TPV. Secondly, although citizen groups brought up many “interpretative discourses”, ordinary people rarely participated in dialogues. Finally, we argue that even though citizen groups must cooperate with political parties in government agencies and the Legislative Yuan to promote “policy discussion”, they must be wary of

---

\* Chung-Jung Chiu is Postdoctoral Researcher at Department of Communication and Technology, National Chiao Tung University, Taiwan.



political manipulations.

**Keywords:** civil mobilization mode, public sphere theory, Public TPV Preparation Committee, Taiwan Public Television (TPV)

• 新聞學研究 • 第一三〇期 2017 年 1 月