

# 公共服務媒體的建構與挑戰 ——以日本、美國公視的組織變革為例

胡元輝\*

## 摘要

本文從組織科技的角度，針對日本 NHK 及美國 TPT、WTTW 向公共服務媒體的轉型進行研究，發現 NHK 現階段的主導邏輯仍相當程度停留在傳統的廣電邏輯，屬於數位媒體運作特質的網絡邏輯頗為微弱。相對的，美國 TPT 與 WTTW 的組織變革則顯得積極，主管們對於邁向公共服務媒體的轉型都有高度認知，並願透過組織變革來引導轉型，以致兩個組織如今都已有負責數位媒體的專責部門，並與傳統的廣電內容生產部門平起平坐。兩國公視組織變革的不同發展軌跡反映其所處社會脈絡的差異。

**關鍵詞：**NHK、公共服務媒體、公共服務廣電、主導邏輯、組織變革、組織科技

\* 本論文係科技部研究計畫《公共服務媒體的建構與挑戰：組織科技與組織變革的角度》（MOST 106-2410-H-194-077）之部分研究成果。感謝受訪者與 Professor Samuel Imbo 在訪談過程中的協助，以及本刊匿名評審的指教與建議。

\*\* 胡元輝為中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所教授，E-mail: yhhutw@yahoo.com.tw。  
投稿日期：2019/03/18；通過日期：2019/07/09

## 壹、前言

在臺灣習慣被稱為公共電視的公共廣電（public broadcasting）或公共服務廣電（public service broadcasting, PSB）制度，如今在全球學術界、實務界乃至政府單位已逐漸被公共服務媒體（public service media, PSM）或公共媒體（public media）的名稱所取代。原因在於傳統公共廣電組織已不僅提供廣播、電視服務，而且延伸至諸多新興傳播平台，如網路與各種行動裝置等。此外，經過各種政策爭辯與討論，公共廣電組織的諸般新服務已頗被認同，並納入政策與法規之中（Donders, 2012）。

即使如此，全球公共服務廣電組織在邁向公共服務媒體的過程中，不僅速度不盡相同，方向亦見差異，較諸以往公共服務廣電，全球公共服務媒體間的不同實有過之而無不及。此一事實除了反映各國公共媒體各具特色的發展脈絡外，更是各國差異化傳播政策的具體展現（Aslama, 2008）。

公共服務媒體的建構並不只是將內容延伸至新興數位平台而已，猶意味著傳統閱聽眾角色的轉換，新興數位工具不僅提供公民參與的新潛能，更讓公共服務的概念得到重新的詮釋（Lowe, 2010; Jakubowicz, 2010）。就此而言，建構公共服務媒體的意涵可謂至為寬闊，如何以新視野綜觀此一轉型，不僅深具意義，而且具有高度實務價值。

我國公視近年來同樣朝公共服務媒體邁進，亦不乏網路到手機的新服務，其中若干發展較諸其他國家尤為前進，惟多數作法乃仿效他國公共服務媒體。我國公視規模有限，又屢屢遭逢內外爭議，阻滯其發展步伐，能夠有今天的進展誠屬不易，但公視內外仍不乏批評聲音，認為該台缺乏完整與前瞻的轉型計畫。這或許是國內有關公視轉型的研究相當有限的緣故（較直接者僅陳雅萱，2012；徐福德，2017）。

從傳播經營與管理的角度來看，公共服務廣電組織的轉型順逆與組織變革存在莫大關係。申言之，組織成員是否認知到轉型的必要？是否能夠凝聚轉型策略的共識？是否能夠妥善執行轉型策略？將深刻影響公共服務廣電組織邁向公共服務媒體的成果。特別是決策者的組織變革策略能否因應環境的變化與外界期待？甚至開創新局，引領

風潮？乃公共服務廣電組織邁向新時代的紮實挑戰。

惟誠如學者 Nissen (2013) 所言，以往有關公共服務媒體的研究率多集中於其職掌、與政府的關係、節目產出與市場表現等主題，至於它如何經理的議題則較少受到關注。事實上，對公共服務媒體的管理者而言，學術界在管理議題上的研究也往往被視為侵入式的攻擊或多餘的見解。但有關公共服務媒體經營管理的研究確有其價值與必要性，因為它不只有助於公共服務媒體組織的策略選擇與日常營運，而且為管理研究提供了容易控制與比較的案例。

另一方面，在傳播產業的管理研究上，過去亦多半聚焦於產業的市場表現，以及所有權結構對媒體內容的影響，但這些研究多半與不追求商業利益的公共服務媒體無關。因此，不僅針對公共與商業兩種媒體進行管理議題上的比較研究值得鼓勵，而且公共服務媒體本身如何面對市場與數位化衝擊，亦為傳播管理乃至更寬廣的管理研究提供了豐富的題材。Nissen (2013) 鼓勵學術界攀爬公共服務媒體管理研究這座山岳。

以往有關公共服務媒體如何被組織與管理的學術研究確實是「驚人的稀少」(Nissen, 2014)，特別是從調適 (adaptive) 與詮釋 (interpretative) 取向進行的研究相當有限，此與管理學界的研究風向有關，更可能與公共服務媒體的研究群相對缺乏管理取徑的學者有關。不過，近年來此類研究已見開展，本研究即試圖整合相關研究成果，從組織科技與組織變革的角度分析全球公共服務媒體的建構與挑戰，繼而將美國地方公視與日本 NHK 的轉型作為觀察個案，以期對目前付諸闕如的我國研究邁出先導性的探索，並對我國公視邁向公共服務媒體的轉型有所啟示。

## 貳、文獻探討：公共服務媒體與組織變革

### 一、公共服務媒體的形成與挑戰

1980 年代開始，電視生態出現劇烈的環境變化，不僅商業電視必須面對新傳播科技所帶來的機會與挑戰，公共廣電亦遭逢此一機制創立以來的空前衝擊，而且衝擊來自四面八方，涵蓋科技、政治、經濟與社會文化等各個層面 (Donders, 2012; Iosifidis, 2007)。本世紀網絡化社會形成之後，民眾的溝通與生活方式更是迥異以往，傳統上以

大眾媒體形式運作，聚焦國內服務且偏向集中化治理的公共媒體是否能繼續成為網絡化溝通的重要節點或核心，顯然面臨挑戰（Bulck, Donders, & Lowe, 2018）。

面對四面八方而來的衝擊，公共廣電所受到的影響不只是市場面，甚至出現傳統支持理念去合法性的挑戰。質疑公共廣電價值的人認為，既然數位科技已讓頻譜稀有的困擾大幅降低，商業市場又可提供豐富而多種的選擇，那麼閱聽眾不斷流失的公共廣電實無繼續存在的價值，與其增加人民負擔去支持公共廣電，不如透過市場的自由競爭來滿足閱聽眾的需求？學者 Iosifidis（2007）、Donders（2012）因此分別以兩難之局、進退維谷來形容公共廣電所面臨的窘境。

以公共廣電組織改革的兩難困境為例，一方面，公共廣電有必要透過長期的組織策略來因應商業變遷、觀眾偏好轉移與科技進展，因此愈來愈多國家的政府透過契約來規範公共廣電的特定任務，激勵公共廣電業者採用商營企業的人力資源政策，有效率的運用公共經費，導致公共廣電機構的使命愈來愈被特定而可計量的目標所界定。雖然公共廣電確實應對所服務的社群負責，然而此種管理取向的組織運作卻可能壓抑公共廣電應有的自主性，並迫使公共廣電以商業媒體的判準來評價自我的表現，以致喪失公共廣電應有的特質（Iosifidis, 2007）。其次，面對多媒體、多平台的時代，公共廣電究竟要透過何種組織型態來面對新時代的需求？亦出現廣電為主或新媒體優先的變革爭議。

Coleman（2004）在探討新時代的公共媒體時，將媒體環境的變化歸納出以下三個軸線：傳輸到互動、地方到空間，以及距離到審議。此一變化軸線清楚顯示，新時代公共媒體的運作並非新媒體、新平台的服務擴增而已，更意味著公共媒體與其服務對象之間的新關係、新可能。因此，對新時代的公共服務媒體而言，Bardoel & Lowe（2007）強調，公眾不應是目標，而是伙伴；Clark & Aufderheide（2009）主張參與式公眾乃新型態公共媒體的核心；Lowe（2010）則從當代商業理論中的知識管理、顧客關係管理與創意組織等理論，論證公眾參與對公共服務媒體的重要性。顯然，公共服務廣電能否成功轉型為公共服務媒體？關鍵在於能否正確定位新時代的公眾，從而與之開創新的互動、合作與夥伴關係。

基於此種體認，許多研究者都對公共廣電向公共服務媒體的轉型

做了描繪，此種描繪既是實然面的分析，亦蘊含應然面的期許。例如 Bardoel & Lowe (2007) 認為，公共廣電欲成功轉型為公共服務媒體，就必須從傳輸模式走向溝通模式，亦即由供應取向的公共服務廣電思維轉變為需求取向的公共服務媒體思維，由供應驅動的公共服務廣電文化，轉型為需求驅動的公共服務媒體文化。此外，主張公共服務媒體必須將自己與公眾的關係置於新立足點的 Jakubowicz (2007, 2010) 亦指出，公共服務媒體必須重新定義「公共」，將閱聽眾轉化為「使用者社群」與「社會網絡的伙伴」，參與決定公共服務媒體的走向。

顯然，擁抱公眾、促進參與乃公共服務媒體之所以為新時代公共媒體的核心概念。新傳播科技不只給媒體帶來傳輸平台的擴增或技術品質的提升，它也同時為公眾參與帶來新的可能，而且這些可能性不只包括節目製作的層次，還包括決策參與的層次（胡元輝，2016）。但許多公共服務媒體的研究者與實務工作者都認為，傳統的公共廣電組織要達成此一目標的轉型，其中關鍵在於組織認知能否做出真正的改變？組織內的工作者能否對傳統的廣電心態作出徹底的重估？「成功之道只在於是否願意重構自己，並且發展出專長來實現它。更重要的是，有實踐的意願」（Rotermund, 2018, p. 88）。

## 二、組織科技與主導邏輯

公共服務媒體的競爭優勢課題涉及兩個層面，其一在於如何克服存在合法性的挑戰，其二則是如何保有數位媒體市場的競爭力。為了在兩個層面都能達成目標，公共服務媒體必須進行組織變革，藉以讓自身從傳輸模式走向溝通模式，呼應閱聽人從被動、均質化走向主動、分殊化的轉變，挑戰可謂艱鉅。但是組織變革並非易事，從策略、認知到運作層次都必須有所轉變，方能順利推動，因此對全球公共服務媒體而言，轉型與變革都是一條漫漫長路（Maijanen, 2015a）。

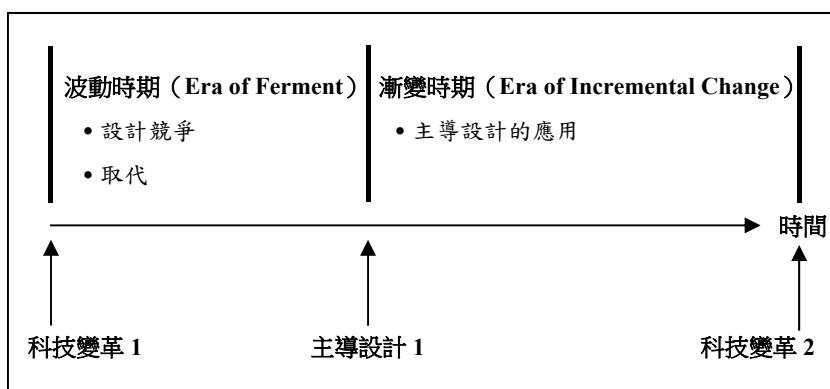
### （一）組織科技

新科技往往帶動新經濟，組織如何針對科技變遷做出有效回應乃是企業管理上的重要課題，特別是包括媒體產業在內的諸多產業近年來都遭逢科技變遷的巨大衝擊，關心科技、組織與創新之間關係的組織科技（organizational technology），因此逐漸受到重視。即使如

此，理論淵源可溯自馬克思與熊彼得的組織科技領域，迄今為止，其所發展的概念仍屬零散，討論亦不算熱烈（Küng, 2008, pp. 124-143）。

組織科技的研究者認為，產業的科技變遷存在一種循環模式，當既有的科技運用經過一段時間的漸進式進展之後，會被罕見的科技變革所中斷，致使整個產品類別遭到瓦解，需要產業裡的所有公司共同做出回應（如圖 1）。換言之，產業的現有科技體制遇到新科技的競爭時，會引發一段時間的不穩定狀態，直到能夠結合科技創新且提供規模經濟標準化基礎的主導設計（dominant design）出現後，此種波動不安的狀態才會結束（Anderson & Tushman, 1990; Küng, 2008, pp. 124-143）。

圖 1：Anderson 與 Tushman 的科技循環模式



資料來源：“Technological discontinuities and dominant designs: A cyclical model of technological change,” by P. Anderson, & M. L. Tushman, 1990, Administrative Science Quarterly, 35, 606.

主導設計出現之後的漸進式科技進展，基本上都是在對新標準進行詮釋，整個科技體制變得更有秩序。至於主導設計出現前的波動階段會有多長，則視科技變革對現有產業能力的影響狀態而定，而這種科技變革可以從它對現有產業科技能力所帶來的衝擊區分為能力增進（competence-enhancing）與能力破壞（competence-destroying）兩類，前者係植基於現有科技知識的變革，後者則是現有產業能力的取代（Anderson & Tushman, 1990; Tushman & Anderson, 1986）。

組織科技理論將科技發展視為產業的重要成長動力，會激勵企業進入新市場，並且重振現有產品與服務。不過，科技變遷一方面會影響組織與社會，另一方面亦會受到組織與社會的作用，科技進步的途徑並非科技自身即可決定的單純過程，相反的，產業從波動到秩序的演變不只是工程層面的議題，更涉及社會層面的互動。因此，主導設計的出現乃是科技、經濟與組織因素綜合作用下的結果。被接受為主導設計的科技標準未必是市場上可提供的最佳技術，技術的優越性與市場競爭的勝利無法畫上等號，各種非科技因素都可能影響市場的選擇（Anderson & Tushman, 1990; Suarez & Utterback, 1995; Küng, 2008, pp. 124-143）。

已有一些學者嘗試進一步連結科技循環、主導設計與組織演進之間的關係，並將之視為掌握組織動態能力的重要途徑（Tushman & Murmann, 1998）。例如 Anderson & Tushman（1990）認為，組織科技的研究顯示，科技循環模式確實會影響組織的演變，企業組織必須對科技變遷做出是否或如何因應的決定，此為嚴酷的競爭挑戰，亦為組織必須進行的策略選擇。因此，組織必須能夠發展啟動變革或快速因應科技演進的不同能力，包括形成跨組織網絡與聯盟來影響產業標準的能力。此外，由於科技在某個部分上是一種社會驅動的現象，因此組織必須發展異質的組織或跨組織能力來因應科技、組織與跨組織的差異性需求。

## （二）主導邏輯

組織變革是一個包含不同層次，涉及不同行動者的複雜過程，但策略研究者多不否認管理者在其中扮演了重要角色。管理者如何感知環境、詮釋變革，對於整個組織是否能在劇烈變化的環境中進行組織再造，保有競爭力，具有根本性的影響。從策略研究的角度來看，管理者乃策略變革的主要發動者與執行者，是外部環境與外來資訊的最終詮釋者，其認知能力向來被視為策略更新流程中的關鍵角色，可能影響整個組織策略變革的順逆。

現實世界複雜多面，外來訊息亦往往多元分歧，人的認知可以說是一個將複雜訊息簡化的過程，藉以理解外在形勢，並據以因應環境變遷。Pralhad & Bettis（1986）特別創用主導邏輯（dominant logic）的概念，藉以詮釋組織管理者的認知作用。簡言之，主導邏輯乃「管

理者概念化其生意並對資源配置做出重要決定的方式」(ibid., p. 490)，乃管理階層的知識結構、心智模型、策略框架、認知地圖，其作用在於將複雜的實存簡化為普遍化的模式，因此，主導邏輯如同「資訊過濾器」，可以讓管理者理解複雜的世界並加速決策；它同時也是一種統合的力量，引導公司內部的不同單位，並降低它們對資訊詮釋與策略追求所可能存在的分歧(Bettis & Prahalad, 1995; Maijanen & Jantunen, 2014; Maijanen, 2015a, 2015b)。

組織多半經由其以往成功或失敗經驗，亦即路徑依賴(path-dependent)的方式建構自己的主導邏輯，並深植於組織的結構、流程與慣例之中，很難加以改變。在環境穩定之際，管理者的主導邏輯尚能應付裕如，一旦環境面臨深層變化，以致現有的商業模式與資源無法繼續帶來成功時，主導邏輯的路徑依賴性質就會形成組織的惰性，阻礙或減緩新主導邏輯的形成，並因而限制了組織前行的可能選項。欲改變此種組織慣性，就必須將管理者與組織的認知重新定位，管理者也要有辦法將組織成員分散的認知引導至新的主導邏輯。(Maijanen & Jantunen, 2014; Maijanen, 2015a, 2015b)。

### 三、公共服務媒體的組織變革

全球公共服務媒體從上個世紀 80 年代開始，幾乎都經歷了巨大的環境與角色變遷，而公共服務媒體亦相繼透過組織變革來因應內外的挑戰。尤其多數歐洲國家的公共廣電原本在該國都居於獨占或主導地位，開放商營廣電進入市場之後，營運與競爭環境劇變，公共廣電自我更新的要求特別顯得急迫。歐洲理事會(Council of Europe)部長會議於 2012 年即就公共服務媒體的治理向其成員國提出建議，強調源自穩定節目表與線性服務傳統的公共服務媒體，具有固定化內部管理系統的傾向，但面對愈來愈講求互動及參與的閱聽人，必需重新檢視其組織與流程是否足以因應，並在透明與開放的原則下，與公眾建立新的關係。<sup>1</sup>

但公共廣電組織率多存在路徑依賴的組織慣性，必須懂得如何克服既有的組織認知，甚至擷取一般企業的組織變革經驗，方能順利進行組織變革。Lowe (2010) 的研究指出，公共廣電組織如果希望超越傳統的廣電服務，就必須進行重新定位與組織改造，而且其方向不只在於如何運用科技平台或重組組織結構，更基礎的改變還包括例常



工作流程及公眾參與的模式。他因此強調知識管理、顧客關係管理與創意組織對於公共服務媒體的重要性。

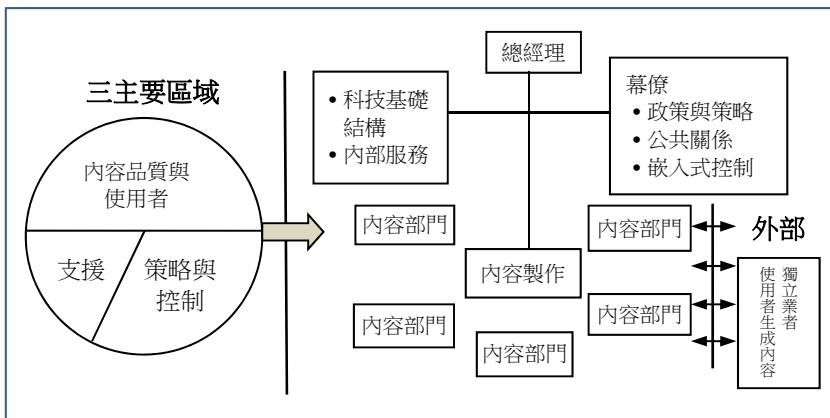
有關公共媒體的組織變革，以往的研究者雖不乏探討，但相對而言，數量仍屬有限，而且多屬理性（rationalist）取徑的研究，如 O'Dwyer（2014）以 Michael Porter 的五力分析模式探討 BBC 製作人選擇制（producer choice）所引發的組織變革。近年來國外從調適與詮釋取徑所進行的公共服務媒體組織變革的研究有增加之趨勢，例如曾深入研究 BBC 的 Küng（2008, pp. 170-172）即發現，BBC 新聞網站的成功與時任總經理的 John Birt 及新聞部門成員的認知有關，前者認為網路將繼收音機與電視之後，發展成為第三個大眾廣播媒體，BBC 必須大力發展，並引導英國人民嫻熟運用此一媒體；後者則認同 BBC 應該對網路服務做出有力的回應，否則網路新平台的出現可能讓 BBC 面臨新競爭者的強勢競爭，但由於新聞部門成員對網路工作不特別感到興趣，因此也讓新聞網站的運作得到了自由發揮的空間。

除此之外，BBC 的潛在文化同樣在新聞網站成功創辦的歷程中扮演動態而正面的角色。例如 BBC 整個組織雖然在某些方面顯得保守，但它同時存在下列文化假定（cultural assumption）：BBC 必須繼續成為英國媒體地景中的主要成員，同時無論是哪種媒體服務都必須滿足所有執照費付費者的需求。此一文化假定不只讓 BBC 參與網路服務這件事得到組織成員的廣泛接受，不致於對此項資源的投入感到不滿，而且引導整個網路服務走向互動、社群建構、易於使用，以及可被信賴。其他層次的次文化如盡可能提供最佳新聞服務的新聞專業文化，以及網路部門的變革緊迫感、積極進取精神、開拓心態、反文化傾向等次文化，皆是網站新創與發展階段的重要助力（Küng, 2008, pp. 177-178）。即使如此，Lee-Wright（2010）的觀察仍發現，BBC 內部一直存在的創意人與技術人文化間的緊張關係，同樣出現在網際網路等新科技的運用與未來媒體與科技部（FM&T）此一 BBC 新組織的運作之上。部分新聞記者與主管甚至有權力失落感，認為組織過度重視科技人員與內容傳輸業務。

同樣從組織文化入手的 Nissen（2014）則認為，內容製作者與管理者文化是公共服務媒體兩種具主導性的組織文化，前者屬於具有個別藝術家氛圍的創意文化，後者則是展現行政官僚者氣候的管理文化。上述兩種組織文化從公共服務媒體的獨佔時期開始、歷經競爭到

數位等三個時期，都是彼此競爭並尋求動態平衡。公共服務媒體邁入數位時期之後，由於媒體的生產與使用型態出現劇烈變化，其組織結構與運作型態亦出現新的模式，整個管理愈來愈少依賴統一的、詳細的規則與控制機制。不過，公共服務媒體走向分權化權力結構，並不意味它不再需要管理層制定整體性的公司策略，進行財務管理、資源配置與人力招募等工作，而是要從介入式的作業管理轉為激勵式領導（如圖 2）。換言之，公共服務媒體對管理層與領導者的真正挑戰在於如何建立與發展創意型組織。

圖 2：數位環境下的公共服務媒體組織模式



資料來源：“Organisational culture and structures in public media management: In search of a model for the digital era?” by C. S. Nissen, 2014, In *Public media management for the twenty-first century: Creativity, innovation, and interaction* (p. 99).

出身於芬蘭公共服務媒體 Yle 的 Päivi Maijanen 則從主導邏輯的概念出發，研究芬蘭、瑞典與德國等多個國家公共服務媒體管理者的策略框架（Maijanen, 2015a, 2015b; Maijanen & Jantunen, 2014; Maijanen & Lowe, 2016）。她透過 1976 至 2012 年 Yle 年報所進行的內容分析發現，受到科技變革與媒體激烈競爭而出現劇烈變革的 Yle，其主導邏輯的變化可區分為如下五個階段：道德性監控（1976-1980）、防衛（1981-1984）、對抗（1986-1993）、科技允諾（1994-2004）與開放（2005-2012）。

五個階段的主導邏輯雖然緊密相連，但「防衛到對抗」以及「科

技允諾到開放」的變化，乃 Yle 管理者主導邏輯的兩個鮮明轉折點。以前者為例，Maijanen (2015a) 的研究發現，當防衛階段終止時，管理者對新科技威脅的說法消失了，對競爭者的批評緩和了，對閱聽眾選擇錯誤內容的憂慮降低了。同樣的，在後者的變化上，研究顯示管理者開始認為與其他組織或企業的合作，可以提供 Yle 發展機會與更多的策略選項，而且在內容與服務方面，管理者會強調 Yle 要增進與閱聽眾之間的關係。

Maijanen (2015a) 的研究同時發現，路徑依賴的狀態確實存在，例如對新科技的認知變化即是顯例。1970 年代末至 80 年代初，管理者將當時出現的卡帶、錄影帶以及藉之而散播的商業與娛樂內容當成某種型態的入侵，既否定它的價值，亦視之為威脅。但隨著時間遞移，Yle 開始學習如何面對競爭之後，管理者將卡帶與錄影帶視之為威脅的說法就趨於緩和。再過若干年，管理者更重新框架他們對競爭概念的認知，主動地將競爭視為一種對閱聽眾時間與興趣的爭取，以及製作更具意義與高品質內容的挑戰。此外，Yle 原本將紀實性內容視為主要服務的認知亦因市場競爭之故，開始將娛樂內容置於重要地位。但橫互各時期而不變的認知則是 Yle 實踐公共服務的使命，有所差別的部分只是強調與詮釋的方式不同而已。例如早期的使命側重於「定義」芬蘭文化，而現在則是「開創」芬蘭文化。

Yle 於 2011 年初曾公布新策略目標，並展開第一階段的組織改造，以期能夠在顧客中心的思維下，以更具效率與整合的方式進行數位內容製作。Yle 當時進行組織重整的方向在於將廣播與電視單位間原有的障礙移除，並支持多平台的內容產製，總計成立了六個新單位，包括新聞與時事、創意內容與瑞典語三個部門，分別負責所有平台的新聞時事、非新聞時事，以及瑞典語節目的內容生產，其餘的媒體、營運與聯合營運等三個新部門則屬於內容生產的策略、協調與支持單位。具體言之，媒體部門負責總體規劃、頻道企劃與各平台內容協調，營運部門主司大型節目製作與技術基礎架構，聯合營運部門則是處理人力、策略與法務等組織資源的規劃與協調 (Maijanen & Jantunen, 2014)。

Yle 展開組織改造之後的 2011 年秋天，Maijanen (2015b) 曾透過問卷調查瞭解其管理者與一般員工的心態，結果發現管理者對於變革存在強烈認知，多認為 Yle 需要採取更多的組織變革，也比一般員

工更具競爭導向，至於一般員工則對變革持相對負面的心態。不過，整體而言，組織成員的心態已出現向新主導邏輯轉移的變化，約三分之一的成員認為變革已經在進行中，而且有半數左右的成員希望未來朝變革的方向發展，顯示組織學習已發生作用，新主導邏輯逐漸散播至所有組織成員，管理階層的主導邏輯正逐漸成為組織層次的主導邏輯。

此外，Maijanen & Jantunen (2014) 透過同一調查亦發現，Yle 不同部門對變革的態度與其所具有的動態能力亦不相同。媒體與聯合營運部門處理變革的能力超過其他部門，不僅動態能力分數最高，而且最為顧客導向。至於營運部門則似乎呈現最為負面的輪廓，不僅動態能力甚低，而且成員普遍存在舊的主導邏輯，足見部門的任務與功能具體影響它們對變革的態度。

在對芬蘭、瑞典與德國等多個國家公共服務媒體管理者所進行的深度訪談研究裡，Maijanen & Lowe (2016) 則發現三國公共服務媒體在向數位網路媒體轉型的過程中，新舊兩種主導邏輯同時存在，相互競爭也相互抵銷。傳統的以廣電服務為核心，線性傳播為主軸，堅持既有公共服務使命，尋求逐步因應新環境的廣電邏輯 (broadcasting logic) 仍居主位，但已不如以往強大、嚴密。相對的，新興的側重網絡傳播及公眾參與，強調積極進行變革，以期爭取年輕世代認同的網絡溝通邏輯 (networked media logic) 愈益提升其必要性，但尚未取得全面認同。因此新舊兩種主導邏輯存在辯證而非二分的關係，它們在管理者制定策略之際時而矛盾，時而相應。Maijanen & Lowe 的研究具體顯示，雖然所有管理者都認同公共服務使命是公共服務媒體在競爭性數位媒體環境中取得合法性的重要基礎，但他們也同時認為單純將公共服務使命視為競爭資產是有問題的，因為它對年輕閱聽人缺乏足夠的吸引力，而公共服務媒體邁向未來的關鍵卻高度掌握在年輕閱聽人的選擇，必須以創新的方法發展出差異化的品牌策略。

## 參、研究方法

各國公共服務媒體之發展脈絡存在相當差異，不能強為比較，惟本研究以美國與日本為研究對象，考慮點在於美國公共服務媒體的市場佔有率與我國相近，且皆面臨商營媒體之強大競爭壓力，而日本公

共服務媒體 NHK 則與我國具有文化接近性，且為亞洲規模最大、體制最完整之公共服務媒體，它們如何思維公共服務媒體在數位時代的角色？如何透過適切的組織變革以因應新環境的需要？仍對我國公共媒體的發展具有啟示意義，何況兩國公共服務媒體的組織變革仍乏學術界的關注，值得作為研究對象。至於美國公視的研究案例，則選定芝加哥的 WTTW 與聖保羅-明尼亞波利斯雙子城的 TPT，因為兩台都重視數位多平台的服務且成果相對豐碩。

本研究透過次級資料分析暨深度訪談法進行。基於國外公視的組織變革研究頗為稀少，相關資料亦難以從年報、官網或報導等獲取完整之原貌，因此本研究除藉上述次級資料進行分析之外，並赴該國相關機構直接蒐集更為細部的運作資料，以及對相關主事者及參與者進行訪談，以期掌握組織變革的實際運作情形與問題所在，並藉而掌握管理者的認知與組織的主導邏輯。

日本與美國公共服務媒體訪談對象如表 1。

表 1：日本與美國公共服務媒體深度訪談對象表

訪談對象	職 務	時 間
堀岡淳	NHK 經營企劃局專任部長	2017/08/21
橋本明德	NHK 國際放送局長	2017/08/21
村上圭子	NHK 放送文化研究所主任研究員	2017/08/21
山田賢一	NHK 放送文化研究所上級研究員	2017/08/21
James Pagliarini	TPT/President and CEO	2018/03/30
Dave Peters	TPT/Chief Information and Technology Officer	2018/03/30
Daniel J. Soles	WTTW/Senior Vice President & Chief Television Content Officer	2018/04/06
Anne Gleason	WTTW/Senior Vice President of Marketing and Digital Media	2018/04/06
Julia Maish	WTTW/Manager of Media Relations	2018/04/06

資料來源：作者自行整理。

## 肆、研究發現

### 一、日本 NHK 的組織變革

日本公共服務媒體與我國具有文化接近性，且為亞洲規模最大、體制最完整之公共服務媒體，它們如何思維公共服務媒體在數位時代的角色？如何透過適切的組織變革以因應新環境的需要？

#### (一) NHK 邁向 PSM 的組織變革

對於公共廣電向公共媒體的轉型，NHK 可謂不乏體認，早在 2012-2014 的經營計畫中即強調要運用數位新平台服務閱聽眾，<sup>2</sup>並於 2015-2017 的經營計畫中首度提出「公共媒體」的新定位。<sup>3</sup> NHK 針對 2015-2020 年所宣示的願景中亦強調，要「透過廣播電視與網路」來為大眾提供可信訊息與優質內容，不過，細部分析 NHK 的經營計畫可以發現，NHK 對新傳播科技的運用較側重於製播技術與公眾觸達的提升，並未藉之進行較大幅度的組織變革或開展更為深入的公眾參與。

在 2015-2017 的經營計畫中，NHK 於主宣傳語中標示：「以創意力量形塑未來」，並將「開拓創新，激發廣電、服務新潛能」列為五項重點方針之一。該方針下的具體行動計畫強調創造以網路為基礎的新服務，但目的在於將 NHK 所製作的內容「傳送」給更多的閱聽眾。同樣的，該方針雖提及邁向「公共媒體」的演進趨勢，但重點卻在於發展新的評量技術以掌握 NHK 內容的總觸達狀態，並藉以改善「傳送」內容的方法。倒是在「全面推進收視費的公平負擔」方針之下，此一經營計畫提及要強化與閱聽眾的連結，並將他們的意見適當的反應於 NHK 的營運，顯示出若干提升公眾參與的意圖。不過，整體而言，該經營計畫清楚顯示，NHK 向公共媒體的轉型重點是 8K 等新製播技術的推進與網路等新傳輸管道的強化。

2018-2020 的經營計畫則在邁向公共服務媒體的課題上做了比較積極的宣示，NHK 不只在主宣傳語中直接提及「公共服務媒體」的概念，並將「持續演進為公共服務媒體的提供者」列為五項重點方針之一，顯示 NHK 對於公共廣電的角色轉型已有鮮明認知，並欲透過具體作為讓自身體現為新時代的公共媒體。但該重點方針所羅列之具體行動要項，仍聚焦於如何運用新科技來提供快捷的新聞資訊與災難

訊息，提升觀眾的視聽品質，以及拓展國際服務等，並無組織變革與公眾參與等面向的明確規劃。倒是在「面向未來」的重點方針之下，「激勵參與及協作」已列為工作要項，期望與 NHK 的閱聽眾及各領域專家攜手發展新的內容與服務，此外，在「致力提升創新、效率與信賴」的重點方針下，則強調將進行員工工作風格的改革，以期組織更具彈性，工作環境更有利於創新。後者其實在 2015-2017 的經營計畫中已見端倪，而且相關行動計畫確有可能導引至更符合公共服務媒體需求的組織文化及公眾參與，<sup>4</sup> 不過，詳細計畫與改革幅度仍不明確。

NHK 高層主管對於該台轉型為公共媒體的說明亦印證了上述文件所顯示的轉型特質：

這次的三年規劃（2015-2017）當中，我們提出把自己公共媒體化，就是從 PSB 到 PSM 的轉型。我們提出這個規劃的理由是基於環境的變化，認為公共廣電應該是通過比較多樣的傳送渠道來播送自己的內容（堀岡淳，親身訪談，2017 年 8 月 21 日）。

既然邁向公共媒體的轉型並不積極，且侷限於特定領域，反應在組織變革上的需求自然也就相對有限。事實上，NHK 目前的組織架構仍然以廣電服務為主，新媒體服務居於相對輔助地位。以 2018 年 6 月的組織結構來看，NHK 在廣播電視總局之下設置了製作局、報導局與國際廣播電視局，分別負責節目、新聞與國際服務內容的製作，編成局主責頻道節目的排播規劃，另外則設置點播業務室（NHK on Demand Bureau）負責網際網路的影片隨選服務（VOD）。<sup>5</sup> 換言之，網路等新媒體的服務分散在各部門處理，並無統一的單位負責，NHK 的主管承認此一狀態會影響相關服務的推展。「有關數位的部門，是在台裡有幾個，比較分散的，沒有統一規劃、統一管理的，這是我們台的一個問題」（堀岡淳，親身訪談，2017 年 8 月 21 日）。

NHK 的網路作業為何分散？為何形成目前的作業架構？NHK 主管提出的解釋顯現出一般組織運作的通性。

為什麼我們網路方面的組織機構是分散的？因為開始的時後

本來是各個節目的團隊想宣傳自己的節目，不僅僅是依靠我們電視台節目當中插播一些廣告來宣傳，也想在別的地方宣傳，而網路是很便宜的，不需要那麼多開支，所以網路利用基本上是為了宣傳我們的節目開始推動的。但是各個團隊自己利用網路，做自己的宣傳，這樣的情況怎麼樣整合在一起，這是現在面臨的比較主要的課題（橋本明德，親身訪談，2017年8月21日）。

此一說明不僅解釋了當前組織運作的形成緣由，亦同時反襯了NHK在組織發展目標上的猶疑與推動組織改造的不易。

事實上，NHK現行的組織結構已適用多年，儘管內部頗多討論，甚至中間亦有若干調整，但並無結構性的變動。近三年來，NHK僅於2018年將直屬會長的媒體企劃室併入受眾總局下的原企劃推進室，並改名為受眾關係與企劃室，另外則於會長下增設了地區管理室，但這些調整均非結構性的組織變革。

## （二）NHK 推動變革的挑戰與障礙

NHK向PSM的轉型過程之所以相對緩慢與消極，原因之一在於法律規範的限制，「現在日本的法律框架當中，廣播電視跟通訊是分開的。所以有關通訊方面的服務，只能是廣播服務的輔助性功能而已」（堀岡淳，親身訪談，2017年8月21日）。雖然NHK已經向政府提出修改的建議，目前亦被允許提供一些網路服務，但現行廣電法規仍未同意NHK提供「任何時間、任何地點」的網路服務。

針對NHK在推展網路業務上所受到的法令限制，該台放送文化研究所資深研究員村上圭子受訪時做了進一步說明。她表示，2015年廣播電視法修法之前，包括電視與網路同步播出，乃至NHK使用於網路服務的費用等都受到高度限制。修法之後，雖然NHK的網路業務可一年一次，而不必逐案向政府申請，亦開放電視與網路的同時播出，但網路同時播出的時間仍有限制，不包括全天候、經常性的播出在內，此外，網路業務的經費亦繼續受到限制，目前上限為總經費的2.5%。

除了法規上的限制，商業媒體與民眾認知也是NHK邁向公共媒體的挑戰。NHK投入網路的經費原申請為總預算的5%，但遭到商業媒體及一些民間聲音的反對，以致政府最後削減為2.5%。



政府准不准許的問題，一般民眾對我們的規劃有多少理解，有多少支持，也是比較關鍵的問題，就是市民的理解支持也是滿重要的。……我們要擴展到 5%、10%，都是需要批准的東西，不是我們說了算的。商業台就說，2.5% 也是夠大的啦（堀岡淳，親身訪談，2017 年 8 月 21 日）！

有關商業媒體的抵制，村上圭子以 2006 年 NHK 推出網路隨選服務時所遭遇到的阻礙作為具體註腳。她指出，NHK 原本也希望如 BBC 的 iPlayer，提供免費的隨選服務，「但日本新聞協會就是報社的協會，民放聯也就是商業台的聯盟，它們兩個都反對」（村上圭子，親身訪談，2017 年 8 月 21 日），因為商業電視台的類似服務係採取收費機制，NHK 若以免費方式服務，勢將影響商業台的營收，以致政府最後沒有接受 NHK 免費服務的提案。

電視新聞與網路同時播出的解禁，是另一個反映日本特殊傳播生態的例子。此一原本係法所不允的狀態因為 2011 年發生的 311 東日本大地震而得到鬆脫。大地震發生時，許多民眾將 NHK 的新聞內容上傳 YouTube，基於非常時期的民眾資訊需求，NHK 後來決定不顧法令禁制，自行上傳相關內容，並引發商業台的跟進。「這樣子的情況下，要是反對的話，人民會怎麼看啊，所以為了救命可以做，這也是特殊的情況」（村上圭子，親身訪談，2017 年 8 月 21 日）。但也因為此一破例，加上網路日益成為民眾生活的重要傳播通道，政府因此決定於 2015 年修改廣電法時做出有限度地開放。但 NHK 向公共服務媒體轉型的挑戰僅止於外部因素？主管與員工的認知是否構成轉型的障礙？

### （三）NHK 推動變革的組織認知

傳統的公共廣電組織要轉型為數位時代的公共媒體，顯然需要員工對數位傳播生態或是傳播工具有所瞭解與掌握，方足以發揮數位科技的潛能。但 NHK 員工對於網路作業缺乏經驗，是 NHK 主管的共通看法。

我們過去做的是廣播電視方面的服務，數位服務可能是另外一回事，老實來講，數位服務，我們算是外行，所以今後怎麼做

出努力來了解有關數位服務，也是一個很大的課題（堀岡淳，親身訪談，2017年8月21日）。

網路世界也算是無限之海，廣大的世界，這對 NHK 來講是比較難的存在。我們台是依靠收視費來維持營運的，而廣播電視的運作一天就是 24 小時，……基本上是有限的資源，因此這個節目預算是多少錢，那個節目預算多少錢，我們可以透過預算分配來製作好的節目，我們也用這樣的方法來運轉了幾十年。但是網路是無限的，contents 放多少，基本上是無限的，所以說要花多少錢，這方面的決定是比較不容易的，……這樣的管理就跟過去有所不同，所以比較難（橋本明德，親身訪談，2017年8月21日）。

此種狀態是否會對 NHK 的組織變革產生影響？似乎 NHK 主管有不同角度的認知。有的主管認為員工樂意走向數位時代的新服務，但也有主管強調員工現行的運作型態將影響 NHK 的轉型。

我們應該適應時代的變化、與時俱進的想法，我覺得（員工）還是有共識的，……我們應該進一步利用網路，基本上是有共識的，但是從 PSB 轉型到 PSM 這個問題，一般員工了解到多少程度，是比較難講的。因此要做好下一次的經營計畫，可以對全部員工進行調查，或者向員工作 hearing（說明會），透過這樣的方法來多了解他們的想法（堀岡淳，親身訪談，2017年8月21日）。

我們台是屬於縱型組織，縱型組織是各個部門有個專家，比如說做電視劇的，就是一直作電視劇好幾年、好幾十年；比如說做歌唱節目的，就是作好幾十年歌唱節目的經驗；比如說做新聞的，為了獨家新聞拼命每天辛苦工作好幾十年。這樣的人是比較多，所以我們叫縱型組織。其實要進行網路、多平台播出的話，這樣的縱型組織有弱點，因為它應該是不同部門間要透過一些溝通來合作，來解決問題。我們這種縱型組織怎麼樣改變是比較大的課題（橋本明德，親身訪談，2017年8月21日）。

員工對於組織變革存在不同看法的具體例證之一是分散的網路單位是否應該獨立出來，擁有其自主的空間？認同可讓網路單位擁有獨立自主空間的堀岡淳分析了 NHK 內部的不同觀點。

台裡有種種意見，譬如說我們的報導局裡面有政治部、經濟部、社會部、國際部、體育部等等，另一個是網路報導部。將網路報導部從報導局切割出來，做比較獨立的東西是一個想法，但是也有反對聲音。將分散的數位單位整合成比較強大的數位部門，跟報導局或節目局來協調推動，可能是比較完美的想法、做法（堀岡淳，親身訪談，2017 年 8 月 21 日）。

除了員工的認知可能形成轉型的阻礙以外，管理階層的認知同樣也有問題。NHK 放送文化研究所的資深研究員村上圭子點出了這個問題點：「數位革命並不只是技術革命，技術革命加上意識革命才是能夠成功的數位革命，但意識革命的部分目前好像還不足。」村上圭子認為，造成此種狀況的原因之一與 NHK 的用人有關，「國內（日本）的商業台設立新的數位網路組織，領導者可能是外部聘請，但是我們台（NHK）不這樣做，這是很大的問題，仍然是傳統思想的人領導。」（村上圭子，親身訪談，2017 年 8 月 21 日）

從相關主管的訪談中可以發現，NHK 不僅向公共媒體轉型的步調相對緩慢，包括主管與員工對於組織轉型的意識亦相對薄弱。不論因果關係為何？此種組織認知的狀態勢必影響轉型的方向與步調，一旦組織決定轉型，亦勢必面臨組織認知重建的課題。

#### （四）小結

整體而言，NHK 組織成員對於向公共媒體轉型雖有認知，甚至於經營計畫中予以明確標舉，但 NHK 的組織變革步調遲緩，不僅主管之間的認知有所歧異，員工的認知亦屬模糊。

囿限於公共媒體的認知偏重於製播技術與公眾觸達的領域，而未及於組織變革及公眾參與，NHK 現階段的主導邏輯可謂仍相當程度停留在傳統的廣電邏輯（broadcasting logic），屬於數位媒體的網絡邏輯（networked media logic）非但微弱，而且與廣電邏輯之間似乎並不存在強烈的對立或摩擦，此不僅與日本整體的廣電生態有關，亦與

NHK 濃厚的威權式組織文化有關。NHK 未來邁向公共媒體的組織變革似乎將是漫漫長路。

## 二、美國公視的組織變革

無論是芝加哥的 WTTW 或聖保羅－明尼亞波利斯雙子城的 TPT，兩台都重視數位多平台的服務且成果相對豐碩。其中，TPT 是所屬明尼蘇達州第一個推出高畫質頻道的電視台，芝加哥的 WTTW 則是全美第一個推出地方性數位頻道的公視，兩個電視台也都積極於網站、行動 app 等數位平台提供服務，包括推出電視節目之外的專屬內容。

### （一）TPT 與 WTTW 邁向 PSM 的組織變革

目前年度預算約為 3,000 萬美元，擁有約 200 位員工的 TPT，成立於 1957 年，屬於歷史悠久的美國公共廣電組織之一。該台在時任總裁 James Pagliarini 的領導下，從 2010 年開始進行向 PSM 的積極轉型，基於數位時代公共媒體經營者必須擁有行政、資訊科技與數位媒體三方面的能力，該台在三領域各邀請了一家公司來進行相關能力的強化，以期在傳統廣電專長之外，亦能透過科技與數位媒體能力實現 TPT 作為公共媒體的時代功能。

具體作法上，根據 TPT 前總裁兼執行長 James Pagliarini 受訪時的說明，該台首先任用了一位資訊科技長（Chief Information and Technology Officer），領導一個擴建的資訊科技基礎建設與網站技術團隊，該團隊整併了原先屬於數位部門的網站技術人員。接著，新增一位負責數位產品與業務發展的副總裁，並聘用一個產品經理來處理使用者經驗、資料分析事務，以及與資訊科技團隊的溝通。經過此番組織變革與人事調整之後，如今的 TPT 共包括廣電、數位媒體與科技三大部門，並新增諸多數位服務，包括以 50 歲以上美國人為對象的新聞網站 Next Avenue，以及以提供美國年輕人訊息與觀點為目標的網站 Rewire（Pagliarini，親身訪談，2018 年 3 月 30 日）。根據 2018 年的統計，TPT 的網路平台每月共有 160 萬的造訪次數，其中 Next Avenue 網站每月造訪次數即有 80 萬，占了半數；而 Rewire 網站每月瀏覽人次亦已超過 63,000。<sup>6</sup>

TPT 資訊科技長 Dave Peters 以產品經理（product management）

的概念來描述組織變革後的數位媒體與科技部門：

商業公司的產品經理以開發產品為核心，關注誰是產品的閱聽人？何以生產此一產品？產業有何進展？數位媒體部門就是採用這個概念，負責數位產品的願景與策略，而科技部門則以適當的技術人才來建立支持產品的商業與工程系統（Peters，親身訪談，2018年3月30日）。

TPT 對於自身如何邁向公共媒體有著清楚的規劃與推動。在2017年9月通過的「2020計畫」（The 2020 Plan）中，<sup>7</sup>該台不僅強調使命驅動的公共媒體在當今媒體氾濫世界中的存在必要性，更明確指出「我們的目標不只是分享我們的內容，而且要積極吸引閱聽眾的參與。」該台期盼能透過三年的具體行動計劃，「加速轉型為多媒體、多平台的公共媒體組織」，創建一個「下世代」（next generation）的數位內容平台與傳播策略，以顯著增加線上的使用、參與及支持者。

成立於1952年的WTTW，年度預算逾4,500萬美金，擁有約300多名員工，同樣在該台網站上明確定位自己是公共媒體，<sup>8</sup>它的數位化步調在美國公共廣播組織中可謂名列前茅。早在2002年4月，該台即已發送數位節目訊號並從而成為多平台服務的起點，2004年1月1日所推出的數位頻道，更是美國第一個客製化、地方化的數位頻道。如今WTTW的網站，每月已有超過50萬訪客，提供各類型串流影音、部落格、互動式及行動優化的內容。WTTW強調，作為一個多平台的公共媒體組織，未來將「愈加著重另類平台作為傳播內容，特別是地方性內容的途徑」。<sup>9</sup>

WTTW行銷與數位媒體部門副總裁Anne Gleason強調，該台從十年前，特別是五年前更積極的向數位轉型，那是一個資源重新配置的過程，也是一個漸進的過程（Gleason，親身訪談，2018年4月6日）。經過調整之後，WTTW目前的組織結構主要分為行政發展、行銷與數位媒體，以及電視內容製作三大區塊，並分別由一位副總裁領導。<sup>10</sup>整體架構雖與TPT有些差異，但對數位媒體的重視可謂不分軒輊，且都以獨立部門來推動相關業務。

儘管如此，Anne Gleason指出，向數位轉型是個演進的過程，它

們透過逐項計畫（project-by-project）的方式來進行組織與流程的調整。目前有的內容製作是將電視與數位媒體的人員放在同一個單位，如該台知名的新聞與公共事務節目 *Chicago Tonight*，而有的節目則是分而治之，數位媒體部門會將電視節目內容轉至網路等平台，但也會開發網路專屬的內容，包括將電視節目的內容予以再製，或是從電視節目開始製作的過程即運用其材料（Gleason，親身訪談，2018年4月6日）。

## （二）TPT 與 WTTW 推動變革的挑戰與障礙

從 1997 年開始擔任 TPT 總裁兼執行長的 James Pagliarini 是該台由公共廣電轉型為公共媒體的關鍵人物。他形容 TPT 轉型行動展開之前的狀態是：「組織已具有向數位轉的文化準備，卻不知道該如何做，亦缺乏關鍵人士在正確位置上來幫助我們進行轉型。」（Pagliarini，親身訪談，2018年4月6日）因此，TPT 首先透過嫻熟新媒體內容與科技人才的聘任來帶領組織的轉型。

TPT 的轉型呈現學習型組織的特質，試圖建立共同願景，讓組織成員不斷吸收新知、學習成長，亦不斷識別問題、解決問題，最後讓組織得以再造，順利克服新環境所帶來的挑戰。其中，如何讓組織全員都能體認轉型的必要並具備轉型所需的能力，不僅是 TPT 必須首先突破的障礙，亦為 TPT 能否成功轉型的關鍵要素。畢竟，組織內的成員能夠理解並學習新事物將大幅消解轉型的阻力。James Pagliarini 自承，即使身為領導者，轉型推動初期也是他「大量學習的階段」。TPT 的轉型雖無外部的障礙，如 NHK 所面對的法律框架的限制或商業媒體的抵制，卻有來自組織內部的調適問題，其中包括董事會的理解與員工的支持。

後來被聘任為資訊科技長的 Dave Peters 對當時的組織認知即有如下的觀察，「我們有聰明的工程師懂得如何建造東西，但對於為何要建造並不清楚；我們有好的內容製作人，但對於我們如何走向市場亦不了解，他們不知道觀眾到底在哪裡？不了解數位通道與數位市場是甚麼？」（Peters，親身訪談，2018年3月30日）顯然，組織認知是否能夠整合乃是 TPT 成功轉型的關鍵。

此外，組織變革的策略亦在內部出現歧見，「面對未來的數位生態，每個組織都在掙扎，到底要將數位團隊與其他部門整合在一起，

還是獨立開來」(Pagliarini, 親身訪談, 2018 年 3 月 30 日)。TPT 的「2020 計畫」中特別提到要在計畫時程內打破存在於內容與編輯團隊間的壁壘, 並以創造一個統合且聚焦的數位產品發展、傳布與商業部門, 以及一個可以和商業單位合作的具有商業情報能力的團隊作為優先目標。可見不斷進行組織變革以因應任務需求, 仍是 TPT 必須持續進行的重點工作。

WTTW 方面, 組織變革的挑戰則存在於資源的分配與既有人力的轉型。行銷與數位媒體部門副總裁 Anne Gleason 表示, 由於轉型涉及資源重分配, 當組織的整體經費無法提升時, 如何讓不同平台都能得到相同服務就成為問題。她同時指出, 五年之前, WTTW 希望原有電視工作者能夠重新導向, 同時執行電視與數位媒體的服務, 但後來發現多數電視工作者的興趣還是在於完成他的電視任務, 以致無法實現原訂目標, 後來只好增加數位媒體的人員, 但基於新的營收增加有限, 數位員工人數增加速度緩慢, 某些特定任務仍係透過約聘方式來進行。不過, Anne Gleason 認為, 這些問題是組織轉型都會碰到的問題, 要轉型就必須合理化各種改變的做法, 努力解決所遇到的問題 (Gleason, 親身訪談, 2018 年 4 月 6 日)。

### (三) TPT 與 WTTW 推動變革的組織認知

TPT 推動轉型之前的組織認知顯然有所不足, 21 年前即來到 TPT 服務的 James Pagliarini 表示, 他當時即建議在組織的使命宣言中強調, TPT 要從電視轉型為媒體, 但當時的董事會並未通過, 直到 2010 年才將使命宣言中的電視拿掉。

我與董事會有很好的溝通, 希望 TPT 將來不只是一個電視台。……我只是試著以各種方法讓大家理解, 電視、網路等等都只是一種傳播工具而已, 好比我們生產各種媒體產品, 總會盡可能讓更多的商店販售, 譬如我們可以放在電視商店, 放在臉書商店等等, 我們的工作就是讓更多人可以看到這個產品, 電視只是消費者接觸的管道之一而已 (Pagliarini, 親身訪談, 2018 年 3 月 30 日)。

觀念的溝通與整合確實是 TPT 領導層的重點工作, 不過, 不同

的利害關係人必須採用不同的溝通策略。在董事會的溝通上，James Pagliarini 表示，「我不多談數位世界的事務，只是強調你們的人生都得到公共電視的服務，而我們則有以不同方法接觸內容的年輕世代，而我們都希望他們能夠從公共電視得到與我們相同的效益。而我們的董事會成員也都希望組織能夠延續，他們的子孫都能繼續接觸公共電視。」（Pagliarini，親身訪談，2018年3月30日）

董事會之外，員工對 TPT 轉型的認知在轉型工程啟動之初亦顯得脆弱。「我們有數位原住民對數位工具很熟悉，但也有很多人對此陌生，但我們認為那沒關係，不用強迫他們去做那些事，他們的原有工作還是很有價值。……你不必告訴他們，這個世界已經過去，事實上也還沒有」（Pagliarini，親身訪談，2018年3月30日）。

Dave Peters 認為 James Pagliarini 在 TPT 轉型過程中扮演了重要的領導角色。

他擁抱這個轉型的理念，發揮領導作用，甚至願意承擔風險，開發像是 Next Avenue 這種當時尚無類似型態的網站。即使到今天，還是有人不認同，有人抗拒，他們抱著證明給我看的心態，認為我們為什麼要開發這種產品？所以在組織內做了很多努力，也花了很長時間來向員工溝通（Peters，親身訪談，2018年3月30日）。

經過縝密的溝通，如今 TPT 整個組織的主導邏輯已大致轉為數位媒體的網絡邏輯。

WTTW 分別負責數位媒體與電視部門的主管都對數位轉型的必要展現出正面的認同與期待。行銷與數位媒體部門副總裁 Anne Gleason 認為將電視與網路視為兩個平台乃是過時的觀念，「它們其實做的是同一件事，只是使用不同的裝備，也或許在不同的平台會有不同的經驗與不同的內容，但我們愈來愈認為都是內容的服務，至於放在哪個平台，我們希望變成一種平台獨立（platform-agnostic）的組織。」（Gleason，親身訪談，2018年4月6日）負責電視內容的副總裁 Daniel J. Soles 亦強調，閱聽人現在可以透過各種管道觸及它們的內容是讓人「興奮的」，甚至是公共電視的「黃金年代」，他認為只看重電視而忽略數位媒體是一種後退的思考，與現實不符（Soles，



親身訪談，2018年4月6日）。

但是，儘管 WTTW 主管有如此認知，但他們都同意員工的認知並不都是如此。受訪時負責電視內容的副總裁 Daniel J. Soles 指出，「每個員工（對轉型為 PSM）的反應並不相同，有人開放以對，有人則抗拒，視情況而有別。」（Soles，親身訪談，2018年4月6日）他用「革命」這個字來形容此一層次的轉型任務，也以仍在發展之中（work in progress）描繪目前的成果，認為 WTTW 雖已取得一些成功，但仍需持續前進。負責數位媒體的 Anne Gleason 也承認數位及電視部門的目標訂定，有時會出現緊張關係，要達到共識，有時是困難的。此外，數位製作人與電視製作人需透過不斷的合作來取得共識，有些地方還必須有數位優先的思考，不過，經過一些磨合之後，目前的運作狀況都還不錯。至於董事會的認知，兩位 WTTW 受訪的主管都表示，向數位轉型得到董事們的高度支持，他們能體會整個傳播生態已經改變了，民眾消費媒體的方式亦與以往大大不同了。

#### （四）小結

整體而言，TPT 與 WTTW 在組織轉型的推動上都相當積極，對邁向公共媒體都有相當認知，因而願意透過組織變革來引導轉型。時至今日，兩個組織都已有負責數位媒體的專責部門，而且與傳統的廣電內容生產部門平起平坐，此為日本 NHK 所不及，亦為美國公共媒體組織轉型的領先群。

很明顯的是，兩個組織的高層主管都對轉型存在堅定的認知，儘管部門之間仍然存在若干整合的課題，但數位時代的網絡邏輯顯然受到重視，在相當程度上成為組織的主導邏輯。至於員工的認知雖然不少人在公共媒體轉型的認知上相對被動，但經由適當的溝通、定位與分工，似乎員工多能接受轉型，即使不具有網絡邏輯的思維，亦能繼續運用廣電邏輯於其既有的工作，不致出現偌大摩擦或矛盾。

## 伍、結論

### 一、日、美兩國公視組織變革的比較

從表面上來看，日本 NHK 與美國 TPT、WTTW 向公共服務媒體轉型的組織變革存在明顯的差異，前者慢且組織認知尚未整合，相對

的，後者則步調較快，而且已經在相當程度上凝聚出足以支持變革的組織認知。此外，本研究亦發現，美國兩公共媒體的變革與主事者的認知存在密切關係，若非管理階層抱持網絡邏輯的思維，大力支持與推動變革，兩個媒體的組織變革速度與幅度都將受限，而且變革過程中確實也都面臨來自員工，甚至董事會的質疑或抵制，就此而言，管理階層能否將其變革認知轉化為員工的認知，並且最終成為組織的主導邏輯，確實將影響組織變革的順逆。

不過，美、日兩國公共媒體所存在的社會脈絡並不相同，兩國公共媒體的體質亦不相同，因此其變革方向與軌軌亦不能一概而論。本研究顯示，日本 NHK 向公共服務媒體轉型尚受到政府政策與法規的限制，亦受到其他商業媒體的制衡，加上規模遠較美國的 TPT、WTTW 為大，所需考慮的變革因素與所需面對的溝通工程勢必較多，因此，部分主管雖有一定的變革認知，但並不足以推動或完成組織變革的規劃與實現。即使如此，管理階層是否具有邁向公共服務媒體的認知與企圖心，並發展成整個組織的主導邏輯，仍是公共媒體能否順利轉型的重要因素。

經營管理層的認知與組織發展間的關係，仍有許多待開發或可研究的課題。譬如日本 NHK 雖然受到政府政策與商業媒體的掣肘，惟若經營者能夠積極倡導、遊說，並整合全公司的組織認知，部分受訪人士私下表示，或許會對 NHK 的轉型工程形成有效的推力。惟本研究由於受訪對象的限制，加上相關脈絡因素的資料並不足夠，尚無法就此做出論斷，有待進一步探討。同樣的，美國的 TPT、WTTW 雖然變革較快，並能在一定程度上克服員工的不同認知，但員工的認知轉移究竟如何發生？如何達成？仍有賴員工面的資料方足以得到相對完整的解答，此為本研究所不足之處。

此外，由於本研究係從組織認知著眼，相對的，其它可能影響美、日公視組織變革的內、外環境因素，如組織財源的穩定度，兩國閱聽人媒體使用行為或政經環境的差異等，就不在探討之列。但這些因素都可能對公視的組織變革產生影響，值得進一步研析。

## 二、我國公視的轉型與組織變革

我國公視向公共服務媒體轉型的過程不僅是實務工作的重大課題，亦為學術研究的可貴題材。我國公視於 2017 年 3 月 16 日第 6 屆

第 8 次董事會通過的五項公廣使命中，首項即為「以創用者為導向，進行多平台傳播」，並明確揭示未來的三年計畫，將「完成組織再造，強化經營效能」，以及「完成公視全媒體產製流程修訂」（公視基金會，2018，頁 5）。由此足以顯示，當前的經營階層已有更大幅度邁向公共服務媒體的想法。但組織再造與全媒體之間的關係為何？產製流程的具體修訂目標為何？則尚無法於公視相關資料中明確知悉。

公視董事陳順孝（2018）曾於公視刊物「開鏡」上描述董事會決議的具體作法，包括「董事會成立新媒體諮詢委員會吸納專家智慧和人脈，總經理統籌成立全媒體產製流程規劃小組和跨部門變革小組，每季向董事會報告工作進度，並且積極連結公共資源、建立青年參與創新品牌、與新興媒體合作共同策展或產製內容，希望藉由不斷的想法、規劃、實踐、反思，逐步將公視轉型成嶄新的『全媒體』、『公共服務媒體』」。此一說明雖相對清晰，但較偏向程序性的描述，似乎顯示公視內部尚未凝聚出具體的發展共識。何況，公視的組織架構多年來未進行大幅調整，<sup>11</sup> 2006 年成立的新媒體部仍是目前執行新媒體服務的主要部門，僅於 2017 年 6 月依董事會決議成立實驗性質的「全媒體專案中心」，負責營運公視的串流平台「公視+」，並承接實驗專案業務（李彥，2018）。我國公視是否有意進行如美國 TPT、WTTW 般的組織變革，或是採取其他形式的組織再造？迄今並不明朗。

根據徐福德（2017）的研究，公視當今核心管理階層對於邁向公共服務媒體的認知，所體現的是「凝聚內部整合，推動新媒體研發與實驗基礎」的主導邏輯，而且存在三種牽制性的思維，包括「以電視頻道為中心」、「電視與新媒體服務無法同時兼得」，以及「對於傳統電視競爭能力的守舊」等，顯示我國公視似乎仍對轉型的力度與幅度有所猶疑。我國公視與日、美兩國公視的發展脈絡雖然有別，但市場占有率與我國同樣偏低的美國公視能夠引領數位服務的浪潮，應當對我國公視的轉型有所啟示。同樣的，體型與日本 NHK 存在相當差距的我國公視，雖不若 NHK 般受困於法令與商業媒體的高度掣肘，但經營管理階層的轉型認知能否凝聚足夠能量，避免陷入日本 NHK 領導層「等待果陀」般的困境，則似乎是可資借鑑的案例。當然，就學術研究而言，這些課題都有待更進一步的探討。

## 註釋

- 1 歐洲理事會部長會議的建議文件見  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4)
- 2 NHK2012-2014 經營計畫見  
<https://www.nhk.or.jp/corporateinfo/english/publication/pdf/plan2012-2014.pdf>
- 3 NHK2015-2017 經營計畫見  
<https://www.nhk.or.jp/corporateinfo/english/publication/pdf/plan2015-2017.pdf>
- 4 NHK2018-2020 經營計畫見  
<https://www.nhk.or.jp/corporateinfo/english/publication/pdf/plan2018-2020.pdf>
- 5 NHK 組織結構見  
[https://www.nhk.or.jp/corporateinfo/english/organizations\\_and\\_network/index.html](https://www.nhk.or.jp/corporateinfo/english/organizations_and_network/index.html)
- 6 TPT 的網站績效可見其 2018 年度報告  
<https://www.tpt.org/content/.../tpt-report-to-the-community-2018.pdf>
- 7 TPT 的「2020 計畫」見  
<https://www.tpt.org/content/uploads/2018/06/twin-cities-pbs-the2020-plan.pdf>
- 8 WTTW 的公共媒體定位可見官網上的使命宣言  
<https://interactive.wttw.com/about/mission>
- 9 WTTW 的數位服務可見官網上的歷史發展簡介  
<https://interactive.wttw.com/about/history>
- 10 WTTW 的組織架構及人事可見官網上的簡介  
<https://interactive.wttw.com/about/management-board>
- 11 公視組織架構圖見  
[https://info.pts.org.tw/open/data/hrm/fun\\_structure.pdf](https://info.pts.org.tw/open/data/hrm/fun_structure.pdf)

## 參考書目

- 公視基金會 (2018)。《2017 公視基金會年度報告》。臺北市：作者。
- 李彰 (2018)。〈公視+迎接時代挑戰：公視新媒體部沿革與現況〉，《公視季刊》，3: 12-17。
- 胡元輝 (2016)。〈民有之外，還要民治！：公共服務媒體建置公眾諮詢組織之探討〉，《傳播研究與實踐》，6(2): 285-311。
- 徐福德 (2017)。《台灣公共電視邁向公共服務媒體的組織認知研究》。中正大學電訊傳播所碩士論文。
- 陳順孝 (2018)。〈公視前進「全媒體」：從「新媒體」的五個創新談起〉，《公視季刊》，3: 8-11。
- 陳雅萱 (2012)。《向數位轉！從公共服務廣電到公共服務媒體：英國廣播協會與臺灣公共電視之比較研究》。中正大學電訊傳播所碩士論文。
- Anderson, P., & Tushman, M. L. (1990). Technological discontinuities and dominant designs: A cyclical model of technological change. *Administrative Science Quarterly*, 35(4), 604-633.
- Aslama, M. (2008). *Policy of inertia or innovation? European public service in transition from PSB to PSM*. (McGannon Center Working Paper Series. Paper 23). Retrieved from [http://fordham.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1022&context=mcgannon\\_working\\_papers](http://fordham.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1022&context=mcgannon_working_papers)
- Bardoel, J., & Lowe, G. F. (2007). From public service broadcasting to public service media: The core challenge. In G. F. Lowe & J. Bardoel (Eds.), *From public service broadcasting to public service media* (pp. 9-26). Göteborg, SE: Nordicom.
- Bettis, R. A., & Prahalad, C. K. (1995). The dominant logic: Retrospective and extension. *Strategic Management Journal*, 16, 5-14.
- Bulck, H. V. d., Donders, K., & Lowe, G. F. (2018). Public service media in the networked society: What society? what network? what role? In G. F. Lowe, H. V. d. Bulck, & K. Donders (Eds.), *Public service media in the networked society* (pp. 11-26). Göteborg, SE: Nordicom.
- Clark, J., & Aufderheide, P. (2009). *Public media 2.0: Dynamic, engaged publics*. Retrieved from

<http://archive.cmsimpact.org/sites/default/files/documents/pages/publicmedia2.0.pdf>

- Coleman, S. (2004). From service to commons: Re-inventing a space for public communication. In D. Tambini & J. Cowling (Eds.), *From public service broadcasting to public service communications* (pp. 88-98). London, UK: The Institute for Public Policy Research.
- Donders, K. (2012). *Public service media and policy in Europe*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Iosifidis, P. (2007). *Public television in the digital era: Technological challenges and new strategies for Europe*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Jakubowicz, K. (2010). PSB 3.0: Reinventing European PSB. In P. Iosifidis (Ed.), *Reinventing public service communication: European broadcasters and beyond* (pp. 9-22). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Jakubowicz, K. (2007). Public service broadcasting in the 21st Century: What chance for a new beginning? In G. F. Lowe & J. Bardoel (Eds.), *From public service broadcasting to public service media* (pp. 29-49). Göteborg, SE: Nordicom.
- Küng, L. (2008). *Strategic management in the media: Theory and practice*. London, UK: Sage.
- Lee-Wright, P. (2010). Culture shock: New media and organizational change in the BBC. In N. Fenton (Eds.), *New media, old news: Journalism and democracy in the digital age* (pp. 71-86). London, UK: Sage.
- Lowe, G. F. (2010). Beyond altruism: Why public participation in public service media matters. In G. F. Lowe (Eds.), *The public in public service media* (pp. 9-35). Göteborg, SE: Nordicom.
- Maijanen, P. (2015a). The evolution of dominant logic: 40 years of strategic framing in the Finnish Broadcasting Company. *Journal of Media Business Studies*, 12(3), 168-184.
- Maijanen, P. (2015b). Cognition as a driver and barrier of strategic renewal: Case of the Finnish Broadcasting Company. *Int. J. Business Innovation and Research*, 9(3), 351-374.
- Maijanen, P., & Jantunen, A. (2014). Centripetal and centrifugal forces of strategic renewal: The case of the Finish Broadcasting Company. *The International Journal on Media Management*, 16, 139-159.

- Maijanen, P., & Lowe, G. F. (2016). Manager perceptions of the public service mission in the emerging networked society. Paper presented at the RIPE@2016 conference, Antwerpen, BE.
- Nissen, C. S. (2014). Organisational culture and structures in public media management: In search of a model for the digital era? In M. Glowacki & L. Jackson (Eds.), *Public media management for the twenty-first century: Creativity, innovation, and interaction* (pp. 81-102). New York, NY: Routledge.
- Nissen, C. S. (2013). What's so special about public service media management? *The International journal on media management*, 15, 69-75.
- O'Dwyer, T. K. (2014). Managing change in broadcast organizations: BBC producer choice twenty years on. *Journal of New Media and Mass Communication*, 1(1), 1-11.
- Prahalad, C. K., & Bettis, R. A. (1986). The dominant logic: A new linkage between diversity and performance. *Strategic Management Journal*, 7, 485-501.
- Rotermund, H. (2018). Digital media culture and public service media in the platform era. In G. F. Lowe, H. V. d. Bulck, & K. Donders (Eds.), *Public service media in the networked society* (pp. 75-89). Göteborg, SE: Nordicom.
- Suarez, F. F., & Utterback, J. M. (1995). Dominant designs and the survival of firms. *Strategic Management Journal*, 16, 415-430.
- Tushman, M. L., & Anderson, P. (1986). Technological discontinuities and organizational environments. *Administrative Science Quarterly*, 31(3), 439-465.
- Tushman, M. L., & Murmann, J. P. (1998). Dominant designs, technology cycles, and organizational outcomes. *Research in Organizational Behavior*, 20, 231-266.

# Construction and Challenges of Public Service Media: Drawing from Organizational Transformation Experience of Public Television in Japan and the United States

Yuan-Hui Hu\*

## Abstract

In this research, the transformation of public service media is examined from the perspective of organizational technology by drawing from the experiences of NHK in Japan and TPT and WTTW in the United States. The pace of organizational change in NHK is slower than that in TPT and WTTW. Currently, the dominant logic of NHK is to practice traditional broadcasting, and a strong sense of the need to evolve to a networked media logic is not evident. By contrast, the organizational changes at TPT and WTTW are active and vigorous. Management executives are highly aware of the necessity of transforming public service media to remain relevant in the digital age and are willing to achieve this transformation through organizational change. TPT and WTTW have designated specific departments to be in charge of digital media, and these departments are supported at par with the traditional television content production department. The distinct development trajectories of the organizational changes in Japan and the United States potentially reflect the differences in the social contexts within which public television organizations operate in the two countries.

**Keywords:** NHK, public service media, public service broadcasting, dominant logic, organizational change, organizational technology

\* Yuan-Hui Hu is Professor at the Department of Communication, National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan.