

第六章 公共電視之數位化知識的全球串連與在地 開創——行動者的實徵調查與情境詮釋

2000年台灣總統大選結束，政黨輪替，導致原本無線電視數位化政策的方針，面臨再確認或轉變的可能。行政院新聞局於2000年11月17日以(八九)正廣三字第一七三一號函：「有關數位化頻率之指配事宜，在政府尚未確定技術規格政策前，請暫勿做任何相關投資計畫，以免造成浪費」通知，即顯示了如此的徵兆。

就本論文分析，數位化符合國家發展尖端技術之一貫思維，其推動之正當性較為顯見；但在內容部份，反因節目製播投資長期不足，與無線平台重要性持續殞落，導致與現階段人民視聽需求距離較遠，難從平日電視收視活動中感知數位化的進步性。因此，在數位電視政策形成的初期階段，都只由經濟與技術角度介入，制訂了規格與開播時程；因沒有要求電視台投資新型態的節目與服務，無法提供人民採購誘因，使得數位電視周邊設備生產部門始終看不到市場，於是業界的壓力又持續累積，擲回行政部門，特別是主管電視的機構與公協會。

從第三章可知，行政院新聞局以政府宣傳為本務，非媒體政策的專業主管。然而，無線電視台持續低迷以對數位化，迫使新聞局必須站到決策台前，思索數位電視的核心問題。2000年6月北區數位電視實驗站開播，面臨數位化發展更上一層樓的壓力，結合該局在履行總統傳播政策白皮書的無線電視改造研議，於是提出一些政策想像，如開放頻道公益使用、徵收電波費提昇製播品質。然而，在無線電視民主化聯盟積極的導引下，新聞局也將無線電視結構問題列為優先議題，與數位化合併思考；於是自2001年起，公共化與數位化的委託專案連續出爐，引發了社會關心人士對無線電視未來的探討。

同時自2000年起，公共電視也開始擬定規畫，接受立法院依《公共電視法》附帶決議執行的三年評鑑之考驗；計畫中至為核心的行動，為修正公共電視法的階段性經費規定，並以年初新聞局提出的廣電修法方向為由，將數位化發展需求導入公視法，針對投資與頻譜使用的過往規範提出修正；同時於2000年3月正式於台內成立「數位電視小組」，對未來變局進行探討與擬定對策，並具體形成發展建議案，使小組成為制度變革中動力的來源。

在此變動局勢中，公共電視的建言功能，彌補了過去政策擬定中的空隙，或強化過去政策論域中被忽略的主體，產生干預因素，以致相對成爲一種新動力。而其行動訴求的對象，包含政府機構、立法委員、產業界、學界。在這樣的變動中，隨著論述的生產、流傳、引述、展示，發生一些概念與策略的整合與衝突。本章意圖將此變動過程的脈絡展現出來，同時勾勒出公共電視與其他組織的互動網絡關係，評估其影響力的面貌與效果。研究的最終目的，在於提出數位化過程中存有的「第二現代」效應，也就是透過反身自省 (reflexive modernisierung) 過程，使支撐過往「經濟現代化」的宰制體，因自身資源再更新需求，使其自我質問其存在的正當性，否則將面臨喪失資源的危機。讓傳統媒體結構，在如此兩難過程中，接受現代化革新的訴求，使科學與政治對話，進一步強迫解決其過往「現代化遺留下的問題」(孫治本，2001a:79; 周桂田，2001: 67)。

第一節 數位化知識的體質與環境

台灣電子媒體的發展，以商營體制爲主導，定位公共服務爲彌補商業體制不足的設計，使之處於電視產業之邊陲位置(陳世敏與關尙仁，1991；陳世敏，1987)。造成國內數位化的議題，多強調電視商務與數位家電生產(如以經濟部工研院產業經濟與資訊服務的研究成果爲例：孫民承，2000；張慧君，2000a b；呂懿慧，1997)；對於如何以數位化觀點來促進公共服務之健全，或者如何因應數位化挑戰進行公共媒體組織改造，以永續發展，少有研究發表或探討。

自 90 年代下半以後，台灣的公共媒體逐步興起，除了 1998 年開播的公共電視台外、2001 年台北市政府徵用有線電視 77 頻道作爲公益使用(所謂 Public, Education, Government, PEG Channel)，加上台北電台的復播，財團法人中央廣播電台、中央通訊社法人化後的多方位經營(蔡素蓉，2000；劉志祥，1999)，以及社會對無線電視公共化議題的討論(翁秀琪等，2001)，逐漸使電子媒體未來的公共集團輪廓現形。在組織變動與重整的需求下，公共媒體又同時遭逢數位化挑戰——數位製播、數位壓縮內容或資訊的多元服務——對於剛起步或轉型的公共媒體，造成經濟與效率、多樣與公益的矛盾雙元要求同時出現，正是現今媒體政策不應忽視的「公共化與數位化」抉擇。

依據台灣無線電視數位化問題的發展脈絡得知，2000 年後電視業者的數位思維，指向務實的經營議題：降低數位進入門檻、延緩高畫質發展；放寬經營範疇、投入多頻道、行動、資訊廣播等業務；歐規測試、標準選擇再思考。以公共電視而言，開播後，以推動數位化目的加入「中華民國電視學會」，意圖整合資源，投入高風險的開發(財團法人公共電視文化事業基金會，2000)。依據公共電視制度的數位化初期經驗，與數位公共電視經營的理想，如採取歐規，當優先

進行數位傳播發射的共同營運規畫，也符合本研究透過海外發展模式的對比，與國內媒體生態的解析後之推論。因此，本章將以公共電視推動數位化的經驗為本，瞭解在獲取數位電視公共制度的知識與資訊上，所遭逢的挑戰，以及如何透過網絡取向，將資源整合與轉譯，成為政策場域上可攻取與爭鬥決策權力的論述（*struggle of discursive power*，周桂田，2001: 71）。如此過程，終導引產出「數位化」政策攻防的結果，同時切合公共化政策的遠景。

第二節 研究觀點

本章企圖以公共電視研究發展單位為一個實驗場域，藉行動研究的概念，探詢公共電視數位化知識對無線電視未來發展規畫的影響，並將實際行動回溯理論意涵，從契合的脈絡中，發展出網絡觀點，以此嘗試詮釋政策遊說的結果，進一步映證「第二現代」現象的存在意涵，導引國內電視媒體未來現代化的發展路徑。

實驗場域之涵蓋面，包含 2000 年以來，公視策動數位電視政策發展的相關環境與參加合作的組織；其行動本質為政策研擬與建言，內涵主要參照國外先進或等同國內現狀的他國經驗，再整合國內環境需求，提供發展建言；研擬方法，以網際網路為核心搜尋工具，結合專業出版資料研讀及實體之專業活動參與，歸納發展方向，然後形成政策建言。本文作者經過近乎三年時間（2000-2003）的資料累積與行動，將成果進行組織化分析，並推論無線電視數位化方向與公共化政策的初步結合。

如此結合，導引出數位化與公共化之間互為相助的關係，從微觀、個案、在地特性的發展經驗，提供目前西方社會以「數位化為公共化威脅」之外的看法（Chalaby and Segell, 1999）。本文認為，在一個後進的邊陲角色上，非營利組織（NGO）運用既得利益之資本與技術上的矛盾，從科技創新的需求氣氛中，以知識擁有的相對優勢，取得達成先進民主的制度發展（著重公共利益、多元文化）與國家建設現代化（追求經濟與合理經營）的可能妥協（Tambini, 2002），然後從反抗的對象手中取得發展資源（Waterman, 1996: 54）。

依據以上意旨，研究者應參與被研究題材的環境，採取行動研究的立場與方式（*action research*，以下皆引自賴秀芬、郭淑珍，1996），探討主題。行動研究的主要精神在於，將研究者與被研究者之間關係，做民主性的重建。行動研究反對往昔社會科學的規範，強調研究者不應涉入被研究事物的環境，要求只能做客觀的審視；如此將孤立被研究者的情境，讓實際問題「冷」處理，使被觀察的人事物，無法透過研究關係，獲得改善與成長的空間。

於是行動研究要翻轉這種關係，強調研究者本身就是社會問題革新的來源之一，從研究中導引社會情境發展，因此列出四個面向，表達這種關係：一、研究與被研究者合作；二、提出實際狀況的解決方法；三、改變現況；四、充實或發展理論；此為一螺旋的循環過程，不停遞變、銜接、運轉、再生。

在「被研究者參與研究」的設計部份，行動研究強調賦予權力 (empowerment) 給被研究者，讓其與研究者共同設定問題、詮釋情境，從而提出解決方案，而非靜態地接收研究者觀測，不能有任何作為，如此達到平權與合作的關係，這是注入民主精神於研究當中的寓意。最後希望研究產生「有知識的行動，而非對社會問題有更多的知識而已」，從此立即改善被研究者的處境。

本研究除了採行以上行動的研究立場，同時在設計上又做了部份改變。也就是將研究者轉換成被研究者，直接體驗並改善問題，從其中透過自省的過程 (reflexive)，對自身行動反思，並尋找理論層面的意義，作為接續行動的指導架構。也以理論分析架構，作為跳脫自我侷限，致能觀察自我的槓桿。以下是混合了行動研究意旨，與本文研究特殊情境要求下的設計：

	觀察者	行動研究意旨	被觀察者
一般型	研究者	提昇被研究者成研究參與者共同解決問題 ←	被研究情境中的人事物
專業型	對應出理論分析架構執行觀察	研究者自身投入被觀察的情境並作為行動者 →	使被研究情境下的人事物就是研究者
本研究應用	引用組織網絡理論 (原研究者退隱)	公視研究發展部建立適用的數位化知識並反省成效 (由研究者作為其中一員執行)	公共電視如何建立與運用數位化資訊推動數位政策

研究者進一步指出，本文套用專業型態 (professionalizing type) 的行動研究類型 (Hart and Bond, 1995)，使研究反應出機構的實際問題，並期許專業抱負能因研究而精進；最後在本研究中，使公共媒體數位化取向對等於商業營利的趨勢思考，持續以研發推動實務。以下依照行動研究的創始者 Kurt Lewin 所指出的四步驟：規劃、行動、觀察、反映，來陳述本文的研究過程。

本節先介紹行動者，也是被研究者的一員—公共電視研究發展部 (組員 5 名，包含本文作者在內)。該部直屬總經理，為一幕僚單位，平日「提供研究資訊，以協助決策者 (總經理) 規劃公司未來整體發展之策略」。此外，依據「財團法人公共電視文化事業基金會組織章程」之第十四條規定 (2000 年 7 月 20 日頒行)，研發部職掌以下業務：

- 一、年度計畫與年度報告之研擬編撰。
- 二、電視執照之申請換發。
- 三、經營管理策略之擬定與組織結構變革之研修。
- 四、舉辦年度學術與實務研討會，彙整學界及傳播實務界對節目與經營之評估及建議。
- 五、評估未來視聽科技之發展需求。
- 六、國內外公共電視相關重要學術資料之蒐集與提供。
- 七、員工管理訓練、一般教育訓練及共識訓練之規劃主辦。

據此，研發部門為釐清數位化環境需要的資訊，經過資料蒐集、彙整、編寫等工作後，提供政策制訂（**policy making**）與管理經營（**operating and management**）的相關文獻，讓公共電視內部、學者專家或社會大眾對電視數位化有所瞭解，並能思考公共利益之所在（依據公視法第 10 條第五項業務規定）。自 2000 年經營方針釐定後，數位化的願景併同三年評鑑修法行動開始發想（財團法人公共電視文化事業基金會，2000），驅使研發部關注五項當務之急的議題：

- 一、世界各國公共電視數位化之策略
- 二、數位化如何確保公共視聽服務之品質
- 三、無線電視數位化之投資與經營模式
- 四、符合國內電視市場生態的數位化經營方式
- 五、國家應有的無線電視數位化之公共政策

由此，研發部進行資料之收集、知識之轉譯工作。在國內緩慢發展的限制下，研發部先以蒐集民主國家公視數位化發展趨勢、政策、經營模式等題材為主，其次以數位電視節目開發與實驗性播出經驗為輔，而技術性的知識由工程部分工負責。在這樣的區分下，研發部以政策與產業發展的資訊，作為思考數位化對社會全面影響時應有對策之依據，從此逐步呼應國家需要的政策。

研發部蒐集資料之方法，以網際網路為主要途徑。選此途徑，除了因網路就是現代資訊系統的資料庫（資訊工業策進會，1996）、並能有效地與世界研發知識連線外，另外也從聯合國科學技術發展委員會（**United Nations Commission on Science and Technology for Development**），近年來為「後進國家晉級知識社會」之建議取徑（**Mansell and Wehn, 1998 ; Madon, 1999**），透過網路使用的經驗，放大在地行為的區域意義。聯合國認為資訊科技（**ICT**，如網路）之應用，為一種「資訊化」（**informatisation**）的社會功能，因為它影響了資訊輸入、

儲存、處理、傳布、表達等種種流程與效果 (Mansell and Wehn, 1998: 13), 使電腦、網路科技成爲機構文化中, 資源分享的主流作法。本研究也希望從公共電視數位化知識需求案例中, 瞭解「網際網路資源分享」的功能, 如何協助後進民主國家的公共機構, 評估技術的衝擊, 並思索因應之道, 以確保公眾利益。

第三節 研究取向

從研究觀點出發, 本研究將「透過網際網路」所蒐集到的數位化資訊, 加以整理; 並評估其對公共電視面臨數位化抉擇時的貢獻, 與政策遊說行動整合的效果。爲使本文能觀察自身行動成效, 所以採用組織傳播研究之觀點, 將流傳資訊的網站進行網絡分析, 並解析評估。因網路上的資訊可引發網網相連的「綜效」(synergy), 而且網路其他的聯結功能, 如郵遞清單 (listserve)、超鍊結 (hyperlink)、下載 (download) 等功能, 都創新地形成一個網絡傳遞社群 (程宗明, 1997); 而社群之間如何聯結, 正是組織傳播之研究興趣所在 (Barnett and Danowski, 1992), 於是採用此取向作研究。

本研究分別從傾向實徵分析與詮釋分析之兩種取向中, 吸取精華, 擷取其概念作爲分析觀點。運用兩種觀點以反映目前媒介研發工作實況, 而且也吻合電腦中介傳播學說 (computer-mediated communication) 探討知識分享的兩大取向 (Cecez-Kecmanovic, Treleaven and Moodie, 2000)。首先, 實徵方面的概念主要來自 Everett M. Rogers 的創新傳布爲本之組織網絡分析說 (Rogers and Agarwala-Rogers, 1983), Rogers 夫婦認爲網絡聯繫的主要基礎在於:

相互參與一個共同工作任務 (此團體稱爲), 對於一件事情有共同的嗜好, 或彼此吸引, 及相同興趣。不論互動基礎的型式爲何, 既定規律的人際傳播, 可使非正式傳播產生可預測性。(1983:116)

Rogers 接續強調將結構觀點放入組織傳播研究中, 他們認爲「開放系統理論」(open system theory) 強化組織研究的體系一層面 (system-level) 觀點, 而非個人單位爲基礎, 重在瞭解關係、結構、及互存等問題 (1983:125)。而網絡分析之概念在此可以闡釋, 結構對組織傳播行爲的影響, 特別是傳播流向或相連型態的議題 (1983:131); 而本研究取其概念進行分析, 特別投注在瞭解數位電視之資訊社群中, 誰爲聯絡人與橋樑者 (liaisons and bridge)、或誰爲孤立者的問題 (1983:133); 然而 Rogers 認爲, 網絡分析需要一種新的抽樣方法, 不用大量單位中分散的個人隨機抽樣, 而應改採從組織或系統中, 所有被認可符合資格者中抽樣, 來完成資料彙集的工作。因此本研究的資料蒐集方式, 不從隨機

大範圍搜尋方式（如透過搜尋引擎與關鍵詞），而以專業知識的認定、網網相連為介面之方式搜整網站資訊，集成本研究之樣本（1983:134）。

而這種實徵分析的角度（*empirical study*），採取理性—工具策略（*rationality-instrumental-strategic*）之行動者角度，強調達成目標、解決問題為先務，而先不就解決問題之思考途徑提出說明（*Cecez-kecmanovic, Treleaven and Moodie, 2000:53*）。因此本研究在實徵分析中，只直接針對搜整之樣本，提出組織網絡之分析，歸結出其結構上之特性，以及評估其特性對公共電視數位化資訊需求之助益。另外，就創新傳播角度而言，本研究也希望瞭解「異質 / 微弱」聯結的傳播，對於「數位電視」議題資訊的吸收是否特有的助益？（*Rogers and Agarwala Rogers, 1983:122*）

從詮釋觀點的組織傳播學說取徑，本研究重點在於從詮釋精神，超越實徵研究中對組織形成的確切條件要求，讓行動者有某種自由空間去界定任一相關性的工作團隊組成（*Taylor, Cooren, Ciroux and Robichaud, 1996*），創新地認識一些資源整合運用的經驗模式，特別是結合人際傳播與資訊科技傳播兩種優點（*Mansell and Wehn, 1998: 12*），達成所謂社會能力（*social capability*）與技術能力之聯合運用，靈活地完成工作之目標。

詮釋觀點之敘述，強調一種理性—傳播性（*rationality-communicative*）的行動者觀點，對於工作小組的達成目標行動，有較為動態的陳述。如在工作情境與目的之意義充分地被組員所吸納後，小組將致力發展出相互協調之行動，並分享知識心得給任何相關的人士，以達成目標（*Cecez-kecmanovic, Treleaven and Moodie, 2000:53*）。本研究在公共電視數位化政策遊說上，將強調如此精神之體現。

據此，本文在接續章節中，運用組織傳播（數位電視資訊之相關網站）實徵觀點進行調查，並評估傳播型態之特性，與公共電視吸收數位化資訊之關聯與效果；再從詮釋觀點啟蒙，進行情境解析，對已知的「數位電視資訊之相關網站資源」，與人際傳播資訊分享網絡之合作，提出個案的說明，以描繪公共電視現存的數位電視工作小組，如何善用兩者特性，使社會、技術能力與公共政策創新之立意相結合（*Mansell and Wehn, 1998:12*），發揮「知識社會」之產業運作的效果，輸出以公共利益為本的數位電視政策建言。

第四節 數位電視之資訊網絡分析—組織傳播之實徵調查

所謂數位電視的知識類別，本研究依據系統的頭端到尾端之運作，將此知識結構分成五大部門：節目生產、製播、轉播發射、接收設備、環境資訊 (政策、產業、市場情報) (Screen Digest, 2000；也見圖一)。現階段凡是以公共媒體數位化為主題內容的資料來源，皆在收錄範圍之內；但有關純技術與純商業經營的探討，則排除在外。因為現有的技術專業團體，對此早有較完整的資料彙整，本研究應避免資源調查的重複執行；而且如此區別，才能忠實地展現研發部之現行工作性質。

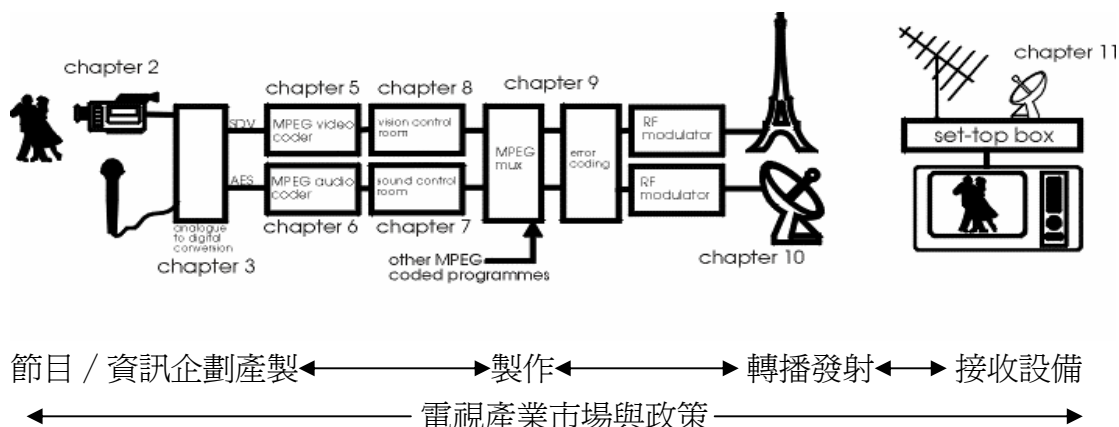


圖 6.1. 數位電視傳送路徑與專業知識配對

(Source: Richard Brice, Newnes Guide to Digital Television. Source: Oxtel plc.

<http://www.oxtel.com/gdt.htm>)

本文以上列五大部門類別為搜整資訊的濾網，同時區分出隸屬不同發展程度的廣電生態之網站（先進與後進國家）。此外，本研究所有搜整的網站資源，都具備「公開性格」(publicity)。所謂公開性格，可分別由其網站資助方式（國家資助、社團贊助、財團法人形式）、經營行為（非全以有價商品營業、也提供學術與非營利之免費使用）、關注議題（必須有進行公共電視研究）、語文（英文為主）等來定義。以此表列出大約數十類的網站資源彙整，相關結果分述如下：

一、先進國家

所謂先進國家的選擇標準，就是電視創設之初期，就以公共電視體制為主之國家，或該國的廣播電視科技與社會制度的發展為世界可參考的範例，凡此都屬於先進國家之林。而所蒐集到的網站樣本，再以五項內容加以簡要陳述，包含組織（正式名稱）、網址（正確連結）、所屬地（運作機構所在地）、數位化內涵（提供數位化知識的類別）、連結程度（以何種形式、內涵與外界及相關組織保持聯

繫)，相關資料請見附件表一。

二、後進國家

後進國家之選擇標準在於，該國的公共電視發展較為晚進且短暫，後於商業電視經營；甚至截止目前為止，仍無建立公共電視制度，暫以國家電視台體制（新加坡）或轉型中的獨佔商業電視台體制（紐西蘭）為主；或就整體民主政治制度發展而言，仍處於轉型階段（如馬來西亞、前南斯拉夫聯邦）。以上情況皆屬於後進國家之列¹，請見附件表二。

三、發現分析

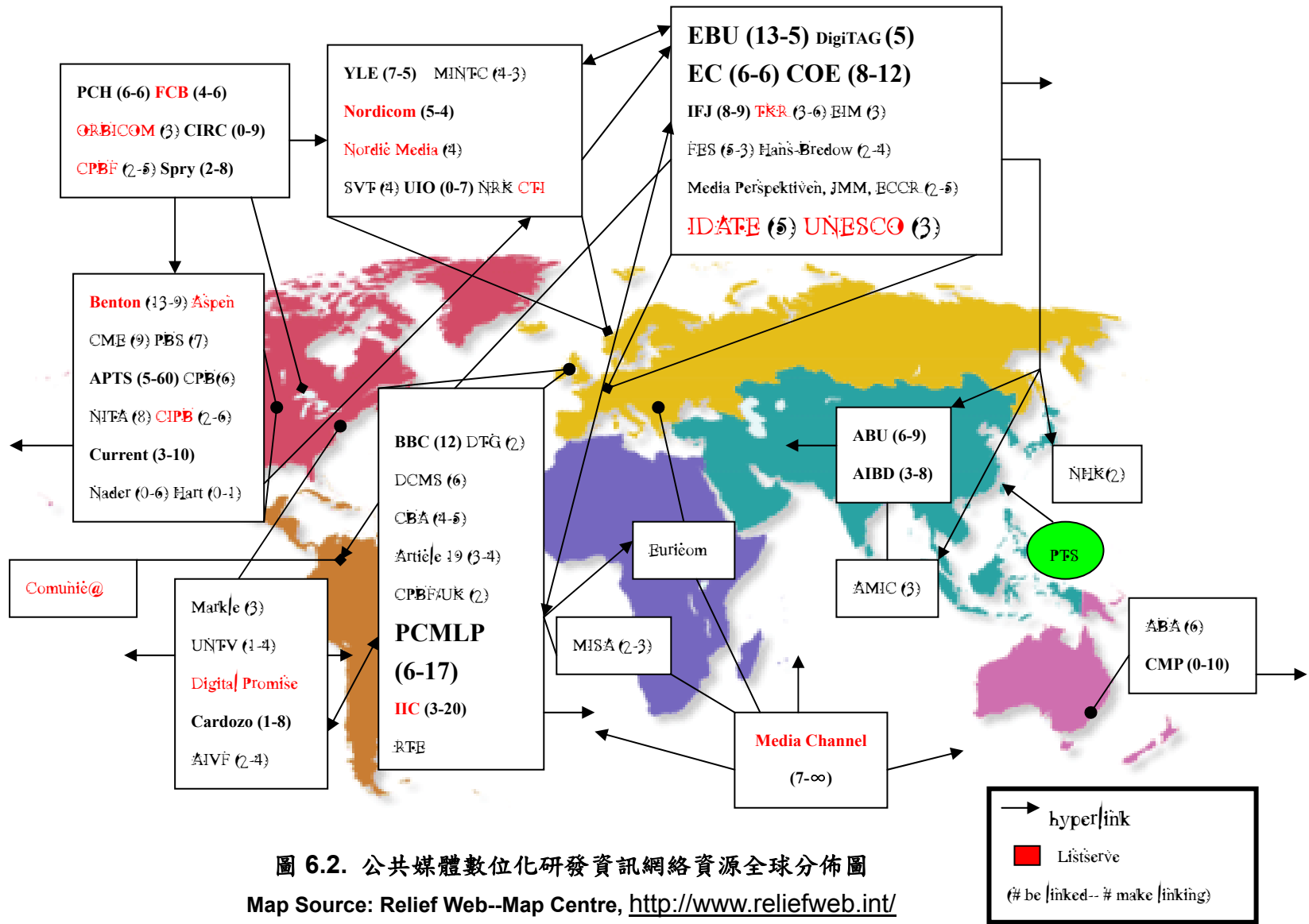
根據附表一與二的結果，本章接續地對蒐集到的樣本，進行組織化的解析。

¹ 我國公共電視成立於 1998 年，晚於無線商業電視台三十多年之久，也應屬於後進國家之列。但是，我國就數位電視公共服務與產業政策的探討文獻或網站資源，較為稀少。因為，我國從高畫質電視發展開始，就針對商業電視體制的需求進行政策規畫，公共電視服務之領域甚少為產官學界所重視。目前所有相關的網站中，除了財團法人公共電視研究發展部網站（<http://tnd.org.pts.tw/>）近年來研析相當數量的數位電視政策議題外，其餘網站則是偶而將公共產業議題當作附帶議題處理，如經濟部高畫質視訊工業發展推動小組（<http://www.dvo.org.tw/dvd/t1/one.asp>）網站的政策與產業資訊，並出版《數位視訊多媒體月刊》；財團法人廣播電視事業基金的《廣電人月刊》（<http://www.bdf.org.tw/infor/magazine/brdctr.htm> 已停刊），有這方面知識之分享，不過該組織長期以來，是以美國高畫質商業電視發展模式，來思考電視數位化之議題（李桂芝，2001）；經濟部工業技術研究院之「產業技術資訊服務推廣計劃」（ITIS），為目前出版數位電視應用之產業報告最多的單位（<http://books.tca.org.tw/default.htm>），然而該報告是以商情類的有價產品來發行；另外，財團法人中央廣播電台的「數位廣播的未來」座談會（<http://www.cbs.org.tw/activities/DAB/index.htm>），也提供相關發展的訊息，不過只限於音訊廣播。

近來，由新聞局委託成立的「無線電視公共化可行性評估小組」所完成的政策報告（<http://www.gio.gov.tw/info/media/index.htm>）之第五章，對數位電視公共產業政策提出綱領性的說法，可資參考；此外相關團體「無線電視民主化聯盟」（<http://tvdemocracy.nccu.edu.tw/index.htm>，已解散）、「傳播學生鬥陣組織」（<http://go.to/SCSTW>）、及台灣媒體觀察基金會（<http://www.mediawatch.org.tw/>）網站也是重要資源所在；2000 年 9 月，由政治大學廣播電視學系舉辦的「數位電視人才培訓班」，邀請法國數位電視技術專家 Jean Pierre Bourgetet 前來專題演講與座談，也帶來歐洲國家數位電視公共政策的作法與概念。終究來說，本國知識界對於無線電視數位化之公共政策與產業研究，目前仍屬起步階段，所以不列入調查研究的範圍。因此，本研究的資料搜整工作仍以整理國外先進資源為主、來供本國發展參考之用。

首先在全球地圖上（見圖 6.2.），展現出所有資源分佈位置，並從網站超鏈結功能中 (Link)，劃出組織連結之關係，據此歸納出九個相互連鎖的網絡（西歐、北歐、大布列顛群島、加拿大、華盛頓與紐約、中南美洲、亞洲、澳大利亞、南歐非洲）（見圖 6.2.）。每個區域中取出具有連接實力的網站，括號中前位數字表示被其他網站聯繫的次數（具有輪型網絡的中心點實力）、後位數字代表連結其他網站之次數（具有作為輻射式網點的實力）；換句話說，中心點可作為資源搜尋者可用的知識內聚樞紐，輻射式網點則可作為資源搜尋者可用之開放網絡連接點；而網址名稱標上紅色體，則代表該網站具有自由開放向外連結社群之能力（如透過 Listserve 功能使網友可以自由註冊成為盟友），與結盟者互動，也進一步強化前兩者功效。本研究依據連結次數，將大部分達成二次連結數以上（不論前後位數）的網站浮現於分佈圖上，可以得一些初步之發現。

首先九大領域之劃分，就明示出該處擁有內聚互鎖之網絡，絕大部分網站的前位與後位連結數高者，都運作連結在所屬的領域內，成為領域中心者（EBU, OBS, YLE, PCH, BENTON, BBC, ABU）。但少數網站卻可以向領域外進行連接，使自我成為聯繫者，如西歐領域之 OBS/COE、IFJ；北歐之 YLE、加拿大之 CIRC、SPRY、美國之 Current、Cardozo、Media Channel、英國之 PCMLP、IIC、亞洲之 ABU、AIBD、澳大利亞之 CMP；有趣的是，中心點與輻射點雖非兩種互斥的概念，但初步的發現卻顯示出部份網站的確各司其職，也就是電視專業團體是吸取數位化資訊的中心所在；而建立輻射中心，向外吸取多元的數位電視資訊，多為公共傳播產業研發中心的功能。這其中也有少部份兼備兩項功能者，如"Media Channel"（全球之傳播公共利益運動團體，發展成傘狀網路連結站）、歐洲理事會之視聽媒體觀測站（OBS/COE）、及芬蘭公共廣播公司（YLE）、國際新聞記者工總（IFJ）。而一舉平均地擁三種（中心點、輻射點、自由結盟點）優勢者，有 Media Channel、Benton Foundation、IIC、TKR，據此本研究初步判斷，這是搜尋公共媒體數位化資訊可以優先著手的網站。



本研究進一步探詢，誰是這九大領域間的聯繫者、孤立者，以及他們對創新資訊傳遞所扮演之角色？依據前項連結調查之結果可知，以西歐來說聯繫者為 OBS、Digital Law Net (TKR)、IFJ、FES；大布列顛群島則為 PCMLP、CBA、IIC；北歐為 YLE；加拿大為 CPBF、FCB、SPRY、CIRC；美國為 Current、Media Channel、Cardozo、UNTV；澳大利亞為 CMP；亞洲為 ABU、AIBD。聯繫者的角色其實與輻射中心者身分多有重疊，除了學術研發機構與國際性的媒體運動組織本來就有國際交流之使命外，OBS 則是英國與歐陸合作創設的邦聯性組織「歐洲理事會」轄下分支機構，COE 為邦聯制之開放組織，較能反映歐洲多元人文地理觀點（陳齡慧，1999；Noam，1991），由此應可助其與世界各國廣泛結合。YLE 為芬蘭經驗向外輸出之窗口，其總裁 Arne Wessberg 為歐洲廣播聯盟之主席，EBU 有 55 個贊助會員來自全球 33 個國家，可見未來 YLE 數位化經驗將會積極與世界各國交流。

就孤立者角色而言，除了明顯可見的紐西蘭外，美國公共電視與廣電專業團體擁有強有力的內在連結，然而對其他領域的聯繫卻十分貧乏，也是一種孤立者型態，如此可見美國電視發展的思考角度較重地域性（Benton, 2000; Murray and Godfrey, 1997）；然而該國在數位電視公共利益討論上，卻能善用科技、充分發揮網路社群的整合觀念，以致仍可成為各國參考典範中心之一（如 Benton Foundation）。此外，BBC、NHK、EBU 可謂三個世界級廣電事業發展的典範，然而他們的對外連結卻較為薄弱，雖不致成為孤立者，但卻非良好之資訊輻射點。換句話說，三者數位化所達成的初步典範值得一窺其廟堂之美，但旁觀者也必須察覺駐足過深，極有可能落入一方之言而忽略他方領域之思考。因為 BBC 與 NHK 分別代表了世界公共廣電制度的理型 (ideal type)，他們的成功來自其特有的內在歷史與生態；但世界先進各國，分別圍繞著此核心發展出替代性的公共廣電制度與機構，如此形成了該制度恆久的多元面貌 (Raboy, 1999)，所以單就理型思考，可能忽略了其他更適切的數位策略。

然而就公共廣播電視經營者與研究者角度來看，以上似乎都還能視為一個整體產業生態來看，也就是理應為互鎖的常態網絡，搜尋者只是需假以時日從不同路徑而收熟習整體面貌之效。所以真正的孤立者，反而要從微弱連結力量，對互鎖網絡之創新知識衝擊角度下來看，才得具現。本研究發現，在美國印地安那大學國際政治經濟系任教的 Jeffrey A. Hart 博士，長年研究高畫質電視議題，對美日歐三領域發展之了解可以精準地描繪其關鍵不同所在，並標示出引證之資源。本研究即透過此人，快速地掌握到歐陸之智庫 (IDATE) 對此資訊的館藏，並鏈結到歐洲執委會 (AV Policy/EC) 對該區域經營模式完整評估報告之最新資源 (程宗明，2001a)，在知識累積上可謂達成蛙跳 (leapfrogging) 效果，超越了逐一拜訪各公共電視網站進行資訊採礦彙整之速度。國際政經關係領域對廣電經營雖是一個微弱的連結，卻可快速導引知識進行有效累積，此為證實微弱連接之創新力量之個案 (Rogers and Agarwala-Rogers, 1983: 122)。

第五節 數位電視之資訊網絡分析—組織傳播之情境詮釋

本章將從實務的觀點，提出工作情境中，執行者如何面對任務之要求，靈活地建構組織團隊，結合資訊傳播科技與社會性的學習能力 (social capabilities)，達成較好之資訊整合知識的過程。也就從詮釋的觀點取徑 (Taylor, Corren, Giroux and Robichaud, 1996:4)，認為一件工作事項如何引發相關組織網絡環繞，非受事件定義範疇之侷限，而是由參與者對事件之定義，自我角色之定位，及與同仁之間協調後，再對事件進行情境分析，這一連串意義轉換過程才使網絡成形。這樣的氛圍，並非只存在於初級的小團體中，也存在於 20 世紀以來大型、擴張性的產業與公共部門內，特別是該單位透過網路傳輸，使組織可以擴展資訊觸角到全球領域上。

首先，從研發部在 2000 年開始的工作環境進行解析。依據聯合國 UNCSTD 委員會觀點，一個國家在結合社會學習能力與技術創新系統時，有四個行動可以促發此結合效果 (Mansell and Wehn, 1998:12)：

- 一、就原先生產、研發、設計等資源分配進行重整；
- 二、以市場改革或貿易自由化作為手段，來重整創新能力並提供成長誘因；
- 三、標示出原工作體系能力上的落差，並謀求儘速填補的方法；
- 四、部門內體制進行重整，來支持以上創新措施；

公共電視指派研發部構思數位化政策時，可謂不約而同地進行了以上四項的革新。第一、研發部預算依照董事會決議，從 1998-9 年佔總支出的 0.27%，到 1999-2000 年的 0.80%，擴大到 2001 年的 1.85%。第二、因應開播三年之評估，公共電視自 2000 年起全盤檢討「公共電視法」中與產業競爭環境落差之規定，其中列入檢討的有：第十條業務規定之放寬（容納電信業務）、第二十四條投資事業持股限制之放寬（持股數降低以利合資）；同時由工程部負責中華民國電視學會第二期「數位電視地面廣播節目試播計劃」的撰寫事宜，召集相關員工進行腦力激盪的構思。第三、研發部針對國外數位電視政策與市場資訊，進行定期搜整；透過網站資源整理，並觀察國際研討會資訊，取得最新的發展面貌（如本文第四節）；第四、強化、擴張數位電視小組職能與參與性，並密集開會研商發展策略。

公視對研發預算之提昇，象徵公共服務使命之一的具體實踐——公視法第十條第五項規定：「電視學術、技術及節目之研究、推廣」。同時該經費佔總開支之比例走向，也符合先進國家公共電視投資之趨勢 (Sterling, 1984; OBS, 1997)，並與國內商營廣電事業有所區別。在強化研發部之措施下，持續針對數位化知識資訊進行搜整，主要嘗試從

網際網路上有效獲取，以縮短時差、節約成本，並與國際研討會消息互動，以建立完整的觀察偵測之網絡。

2000年初，公共電視陸續成立修法小組（1月）與重整數位小組運作（3月），而研發部被指定負責修法的研究工作與數位電視議題的籌備彙整作業。修法工作涉及相關部門有董事會、總經理、秘書室、法務、研發、新聞、行銷、公共服務部等；數位電視小組涉及相關部門有總經理、研發、資訊、網際網路、工程、製作、行銷部等。修法研議所給予公共電視未來數位化經營的確切空間，有助於數位電視經營模式之推想與評估，研發部於此可以作為橋樑角色，提供意見與研析。

而從研發部以社會科學專業立場角度，頻繁地與技術工程部門在數位電視小組開會中交換意見，也是打破國內學科教育長久劃分藩籬的革新，因為透過不同專業的思考，的確得到較為務實的經營模式推演。具體事例分述如下：

一、轉播發射共同營運公司計畫案

2000年11月第十三次數位電視小組會決議，由研發部提供歐洲國家數位訊號共同營運公司案例，配合工程部撰寫電視學會第二期「數位電視地面廣播節目試播計劃」的時機與指引，一併附上作參考資料之用。研發部在面對技術工程與歐洲廣電事業發展兩項較陌生之議題時，網際網路與人際網絡發生了導引寫作之功用，使這個案例分成英國與北歐國家兩種專案進行，並由前兩種管道匯集資訊完成。

網際網路部份，由 Nordicom 與 NRK 提供了北歐公共電視立論根據與瑞典的發展現況，IJCLP 提供英國轉播發射數位化政策分析資料；人際管道部份，由研發部組員透過出席當年7月在「國際媒體與傳播研究學會」(International Association of Media and Communication Research) 年會時（新加坡），所建立的聯繫管道（YLE 研發部主任與挪威 Syvertsen 教授），獲得芬蘭與挪威相關最新資料；另外，組員也出席當年10月份南非開普敦召開的 Public Broadcasting International 年會（透過 RTE、CBA 介紹），建立與 YLE 理事會主席的聯繫管道，獲得數位化政策之圖解資料；英國部份，組員於5-6月間訪問英國時蒐集不少具體個案資料；同時透過加拿大 CIRC 中心介紹，參加6月份在加拿大 Banff 舉辦之「公共廣播電視服務超越2000年的數位使命」研討會，獲得不少 BBC 政策概念。由此兩種靈活管道之利用，研發部將「數位化無線電視網路之共同營運公司」之創新知識範例引介出來，提供給電視學會參考。

二、數位電視經營模式（business model）之研究檔案

數位電視小組 2001 年第一次會議，由工程部組長引介一場由本國數位電視器材廠商報告「德國數位電視經營模式」之演講訊息，鼓勵研發組員前往聆聽。同一時間，研發部透過 EBU 的官方季刊 Diffusion (2000 年春季號) 報導，首次接觸到 DigiTAG 專業組織對數位電視經營模式的研發成果；2 月 22 日出席前述在「台灣數位電視委員會標準工作小組第十七次工作會議」舉辦之德國專題演講，殊途同歸地，該次講演也是介紹 DigiTAG 組織，加深了對該組織研究之興趣；而廠商對德國專案的介紹，也平行於該部透過 IJCLP 網站取得最新數位化政策資訊之時間點，並完成其公共媒體數位化政策專文供電視業界參考（全文與摘要版見程宗明，2001b、c）。

之後，研發部多次聯結 DigiTAG 網站，獲取近三年完整的研究報告目錄，並透過人際聯繫，取得該組織 2000 年中對歐洲六國地面波電視數位化策略定位之研究報告；3 月底，邀請前述之國內廠商交換意見，進一步了解 DigiTAG 營運理念。同一時間，如前節所述，透過 Jeffrey A. Hart 網站的指引，聯結上 IDATE 與 Audiovisual Policy/European Commission 網站，查閱到 2000 年底最新出版的歐盟十五國電視數位化現況完整報告。上列文獻成爲一個參考資料庫，連同組員於 2000 年 7 月訪問新加坡廣播局（SBA）後，所完成的歐規行動接收服務報告，作爲電視學會測試歐規期間，學會欲瞭解工程之外營運知識的範本，達成資訊交流。

從以上兩個具體案件中，可以瞭解到定時維持多觸角資訊網絡聯結之重要性²。該資訊網絡可幫助行動者，在面臨科技劇變的環境挑戰當前，靈活地建立工作網絡，傳遞創新知識，給適時需要的使用組織，使供給與需求兩者之間，形成動態之知識網絡。同時，又證乎前章所謂微弱聯結，對創新知識傳布之重要性：就社會科學研發而言，工程技術專業團體是微弱之聯結對象；就電視節目產製而言，電視機具生產是另一微弱聯結，本研究工作之跳躍式進展，都曾來自前兩者「微弱」之助，明示出互鎖訊息網絡外之異質刺激重要性，的確可以帶入組織所需之創新知識，達成快速資訊與知識之成長。如此合作方式，促成數位電視革新過程，向「次政治」領域進行遊說活動，體現「第二現代」公共政策的特性，將非行政權威的技術領域作爲決策的核心（如 NICI），而原本行政威權反而降至政策執行的角色（如新聞局），使革新的意念獲得伸展的空間。

² 以上二件網絡合作案例的外在效果，不易明確探詢，也不宜一廂情願驟以誇大其影響力（如 Kovačič, 2001: 428）。但從知識傳散的觀點來看，無疑地有明顯關連可追索。案例一，所強調的傳輸公司專業經營模式，不但強化電視學會達成「共塔、共設備、共人員、共維護」的決議，雖後來因爲學會成員意見不一沒有結果，但已充分形成在現存垂直壟斷經營之外的另一選擇，同時 2003 年廣電三法修正案中也明確將廣電執照拆解成頻道與營運兩種執照，就是延續這樣具公共利益考量的政策；案例二，提供歐洲國家數位電視經營知識，不但強化 2001 年 5 月電視學會提議數位電視修改成歐規的合理性，同時也協助開啓社會各界對歐洲經營數位電視的興趣，矯正以往硬體技術主導模式的偏失，轉向以人爲本的服務之思考模式。

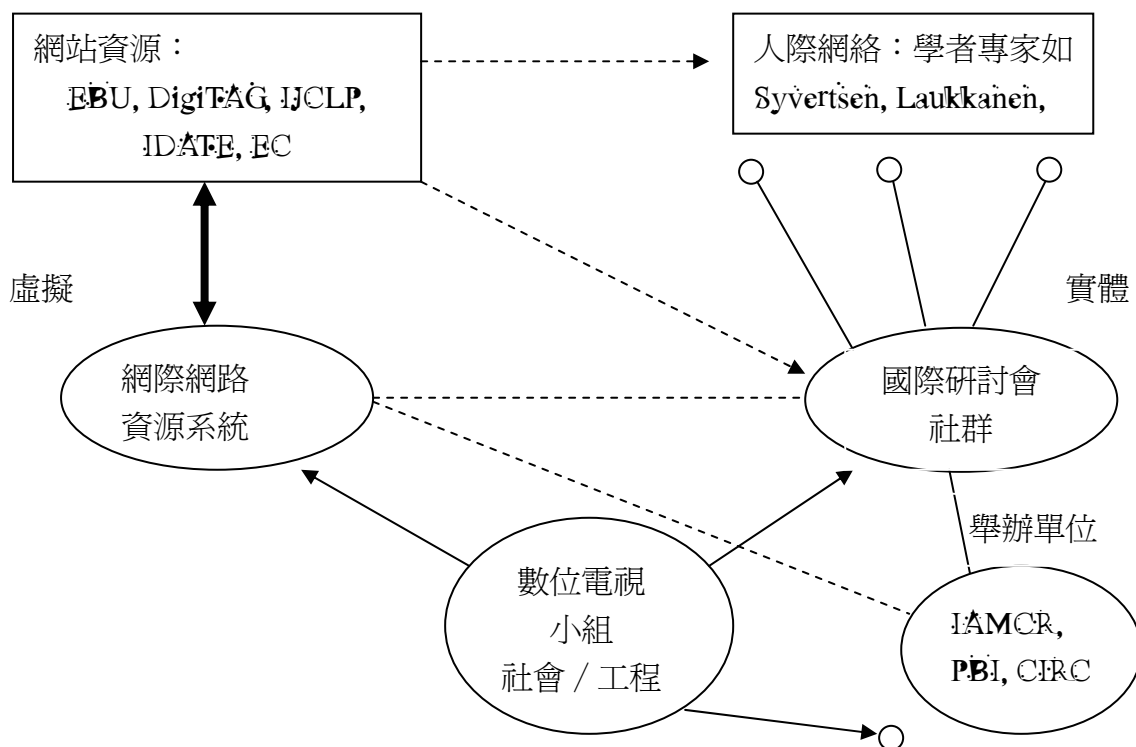


圖 6.3. 數位化知識分享系統的理想建構

綜結而論，透過網際網路所建構的資訊分享網絡，不但可以獲得文字性檔案 (written document)，同時也有助於研究者認識生產知識的實體組織與人物，進一步透過研討會面對面的接觸，更能強化網絡的連結，協助在變動迅速的媒體環境中，即時準確取得了解關鍵議題的關鍵人士的知識 (見圖 6.3.)。換句話說，一個理想的網路關係，是以網際網路資源為本，並連線到實體的知識資源與專家系統作綜合運用，更可畢竟其功。從實徵與詮釋的組織傳播分析觀點，明確證實兩者相輔相成的綜效。

第六節 公共電視政策建言之網絡效果

從研發資源的組織化與網絡化，確立公共電視在數位政策建言上的工作模式，由靜態 (static) 的吸收到動態 (dynamic) 的運用，逐漸導引出強化歐規與統合轉播發射資源的概念先行發展，以此帶動公共化與數位化攜手並進，並由研發資訊作為政策論述的火藥庫，以發聲區隔一般後進國家中，技術導向與商業壟斷之思維。

整體行動肇始於 2000 年 11 月，由公共電視的數位電視小組機制促動，透過工程與社會科學的專業合作，明確達成數位化先期目標：「建構全國數位共塔傳輸網」方案，並將此計畫編列入「數位電視地面廣播全區節目播映二年計畫」(2001-2002)，提交電視學會；在公共電視常務理事強烈堅持下，列入優先研議事項（中華民國電視學會，2001）。

2001 年起，無線電視台透過電視學會遊說，改變數位電視標準成歐規，公共電視則積極贊成，並提供許多評估文獻作為輔助說明。也在同時，負責執行新聞局委託的數位電視管理政策研究的團隊，開始就數位電視未來經營環境進行評估，並召開公聽會聽取各方對研究議題設定之意見；該項研究引發相當爭議，其中產生與現有商業電視台最大的衝突為「製播分離制」之建議（李秀珠與趙子宏，2001: 73）。研究團隊認為無線電視數位化如果採行歐規，應該依據共通的原則，建立未來傳輸與營運平台，因此宜將現在電視傳輸部門獨立出去，由專業經營。事實上，依據第四章分析可知，製播分離制的概念為歐洲公共廣電體制進入數位化的重要指標，欲從如此基進改革，避免如私營有線與衛星電視將不同經營部門垂直整合，以鼓勵平台公平開放，同時給予公共服務保障，以彰顯廣播電視頻道特許的公共精神。

公共電視支持「製播分離制」概念，不單從技術發展的變革思維著手，而更從促進廣電生態與主管機關的公共性進入。公共電視認為，「製播分離制」的寓意並非只是「硬體的分割」，而更是「專業的分工」：將無線電視訊號轉播從電視擴大到資訊與通信，有助於電視台發揮更多公共服務的理念，並密切與資訊社會結合。拆解原本結構，縮減工程技術人事編制，雖然為理性的經營模式，但加強專業流動與競爭，促進經營效能與提昇技能才是目的。所以如能以核照手段要求電視台改變專業經營概念，就可暫時無須即刻進行「事業體的分割」，採取漸進的改革，達成同等效果。

進一步分析，從政策目的而言，製播分離制將平台與頻道執照分開核發，可以創造不對等的管制效果：譬如說給予五家電視台頻道執照，相應搭配兩張傳輸平台執照。如此可以導引業者整合資源，合併成一個經營團隊申請傳輸執照，以避免惡性競爭，更能潛在地引領公共電視集團的出現。同時對於政府主管機構而言，可以善用核發執照機制，調整經濟規模，制訂公共責任與服務內涵，使電視台確實遵循公平使用與回饋公益原則，且可適時地維持經營者的穩定，延緩新進業者進入時機，從現有基礎（如公共電視與兩家國有商營電視）導引專業與負責的經營行爲。

這種折衷型式，屬於階段性實踐的製播分離制，如芬蘭的經驗；或是長久製播分離兼保障制，如英國的經驗。換句話說，只要現有業者明確地提出專業與公共利益經營的

規畫，可以導引這些電視台朝共同合作建立傳輸網方向前進，據此核發複數的電視台傳輸容量執照；至於執照張數，則以經濟規模與競爭考量，核發一至二張電視傳輸執照，導引廣電事業，朝「公共財」市場作良性發展（Graham, 2000）。

從頻譜市場而言，建設公共傳輸系統，有助於降低現有無線電視頻譜使用的不透明度，避免讓大部份頻譜為商業性垂直經營占有。過去各家商業無線電視台使用完整的頻寬，無須向社會各界提報使用情形，造成頻譜開發效能不明，無法真正瞭解公共資源的使用情形與價值產出。建立公共傳輸系統後，雖然現有商業電視台依舊暫時使用原有頻譜，但是傳輸內容與技術表現，都能由公共系統營運部門作為觀測與評估，並向管制機構核備與公開資訊，避免資源閒置與濫用。

公視研發依據以上政策目標，開始遊說³。自 2001 年改採歐規後，宣揚「共同傳輸與製播分離」概念的目標，從消極的「電視學會」，轉變到社會各相關領域。首先，數位化政策的概念，研發部於 2001 年公共電視的年度研討會「新視野：公共電視發展與未來」上發聲，尋求社會的共鳴。其次，配合新聞局委託專案的公聽會與專家訪談過程，提供政策意見；依據該研究結果分析，這次政策辯論引發了不同專業意見的對立，從中可推論專業經驗與支持或反對此變革的交叉結果如下表。同時在研究執行期間，新聞局也進行系列的「公共化」公聽會，在此一併將相關人士意見列入對比。

表 6.1. 製播分離制的意見調查結果

意見		次數	無線電視業者	其他受訪者	身份背景	對公共化政策意見
贊成	導引	4	1	3	衛星電視業者 新聞局公共化委託案研究者 數位機上盒產業經理人 技術公協會代表 電信總局副總局長	不反對 支持 支持（公視之友） 反對 支持（新視野研討會發言）
	不應強制	1	1	0	新進商業無線電視台經理人	有條件支持
	太過理想化	1	0	1	不詳	無
	保障前提下	1	1	0	台灣電視公司經營代表	同數位化條件支持
總計		7	3	4	見以上資訊	見以上資訊
反對		6	4	2	商業無線電視台經理人 公共電視技術人員	皆反對 無意見
無意見		2	0	2	新聞局結構改造小組成員 經濟部視訊推動小組成員 數位機上盒廠商	反對 反對 消極支持（訪談表示）

³ 本節以下內容，皆來自研究者以參與者的身份，記述或詮釋相關事件的發展。相關的第三者報導見以下報紙內容：楊秀芳，2001；粘嫦鈺，2001；張文輝，2002a；辛澎祥，2002a；張文輝，2002b；辛澎祥，2002b；陳民峰，2003。

資料來源：李秀珠與趙子宏，2001；公共化意見：新聞局無線電視公共化可行性公聽會紀錄 <http://www.gio.gov.tw/info/media/2.htm>、以及其他各種數位相關會議紀錄

*由於接受訪問與出席公聽會發言人選，有高度重疊，所以本表意見來源概以公聽會的紀錄為準。

由以上相對意見可知，支持製播分離、共塔方案與公共化規畫，在專業上有密切正相關的傾向，所以公共電視將此觀念整合推廣，有一定的社會輿論根基；又有鑑於新聞局委託數位電視政策研究計畫主持人，在來訪公視時（2001年5月21日）明確表達不支持公共化立場，一方面證實當時新聞局內部反公共化政策的風向，導致二來可能將 "technics" (數位電視) 與 "techniques" (公共廣電制度) 拆解的單方移植，以致產生歐規「橘逾淮為枳」的誤用。於是研發部門希望從製播分離與共塔制度的政策背景 (歐洲公共廣電制度) 闡述，釐清議題爭論所在，以分析作辯駁，避免以訛傳訛，造成模式的錯用與國家資源的浪費。

在歐洲的媒體智庫組織 IDATE 與無線電視數位化工作小組 DigiTAG 提供完整資料下，研發部於7月完成《多重訊號傳輸業者的執照政策與規範問題》研究報告，提供給新聞局、交通部與相關立法委員，以對新聞局研究案引起諸多紛爭，進行釐清。同時將部份資料編入中華民國電視學會文件，作為該會歐洲數位電視參訪團的參考資料。電視學會因應改換歐規的變局，特別組成五家無線電視台經理級以上人員的歐洲考察團，於9月出席荷蘭舉辦的「國際廣播電視年會」，瞭解歐規的最新發展，並參訪英德兩國的最新服務展望，同時也藉此向國內各界宣示無線電視台開步走的決心。然而，在較為鬆散的行程安排，電視台對於未來實際數位傳輸網規畫，實難達成共識。

不過依據電視學會8月的先期規畫小組第四次會決議，參訪活動結束後，展開數位電視廣播聯合辦公室的運作，以作為正式邁向歐規經營的表徵。該辦公室主任於參訪報告中指出，以荷英德三國皆採取製播分離制度可知，其人員與維護管理的務實作法，同時肯定一地雙塔設置來規畫台灣版的共塔案，該主任提到（趙玉楷，2000: 6）：

我國未來數位電視共同營運平台與傳輸平台（共塔案）規畫，事實亦是製播分離的雛形，近日國內製播分離議題，由交大李秀珠教授提出研究，在公聽會上引起很大的迴響，但在國外先進國家都是朝此方向推展，只是學者們對電視台執照的分配管制與資產管理，我們無法苟同。

從新成立的聯合辦公室觀點可知，雖是無線電視台創立一個對外宣揚共識的窗口，但也產生一個內部矛盾的論壇，有助於鬆動商業電視台壟斷的結構思維，特別是在共塔設置的規畫，辦公室對製播分離制的評價與商業電視台明確區別。而歐洲參訪團回國的結論中，另有三點有助公共利益的推展：一、多頻道的競爭觀念；二、行動接收服務的規畫；三、共同營運平台 (Multimedia Home Platform) 建立，這些屬於歐規制度的核

心展望，導引業者統合力量開發新服務，或與有線電視平台競爭，或開放平台容納更多創意經營。這樣的開放與共通規格，與業者聚合形成經營規模與範疇的看法，潛在地導引無線電視業者合作的需求，而且這種需求常由「傳輸網路共同建構」開展出來。

研發部提供初步的製播分離制的澄清，接續又併入研究考核委員會委託的專案研究案：《數位化時代無線電視之定位與發展》。該案在數位化發展的現況與遠景上，引述相當的公共電視研發資源，併入對國家無線電視數位化政策的考核依據；在研究訪談過程中，電信總局明確表達，從頻譜資源有效利用、公平分配、鼓勵開發服務應用角度來看，應推行製播分離管理（吳嘉輝，2001: 218）。而中華民國電視學會代表在接受訪問時，低調以對，表示發射設備以資源共享與節省成本方向規畫，無中長程看法。但認為多頻道的發展是一條正向的競爭，而且需要政府補助的鼓勵。

該研究案於 2001 年 12 月 14 日舉辦期末報告與學者專家座談會，電視學會代表卻提高聲調，認為該研究有公共電視研發單位參與，因此過度引述公共電視的傳輸發展模式，忽略商業電視的需求，而且共塔投資負擔沈重，政府之前政策又同意商業電視台各自發展，應該為此負責。可見傳輸發射規畫政策，仍為公共與商業經營思維間的重要爭議所在。研考會負責該案座談的副主委紀國鐘則認為，無線電視頻譜具有公共與稀有性，因此電視除了是經濟產業，還是實踐公共責任的主體（李欣芳，2001）。現場工業技術研院的代表也首次主張，學習 NHK 與 BBC 的經驗，希望由公共電視結合該院電子通訊研究所，以公部門資源帶動數位化發展，如此擴大了公共開發數位電視的結盟方向。

另一方面，2001 年下半年起，公共電視同時展開對歐規多頻道與互動電視功能的瞭解，以配合未來歐規與共塔規畫的軟體需求。首先，研發單位從新檔節目規畫中，培養製作互動節目的人才；此外，也從 EBU 的資料服務中 (Diffusion 季報)，引介丹麥公共電視台製作青少年益智全互動節目 "ROFL" 的經驗，並透過 PBI 組織的聯繫，認識了丹麥電臺內部製作部門的主管，接續透過其關係前往實地拜訪，一方面吸取數位化節目製播經驗，一方面瞭解其公共電視結構對現有台灣公共化規畫的參考價值。2002 年起，對數位電視節目的研發，也往中小學教學領域的需求結合，並與國內業者進行合作測試；接續透過亞洲第八屆國際廣播與多媒體科技展場合 (BroadcastAsia 2002)，與新加坡民營電視台 MediaWorks 取得聯繫，瞭解其互動電視與行動通訊的整合開發經驗，這些組織的努力成果，最後整合在 8 月份公視年度研討會：「數位台灣第一步：互動電視節目製作與營運」當中作展示，並吸引近兩百多名專業界人士入場。本次活動希望藉由成果導向，向政府建言數位化內容的重要性，以修正國內長久以來硬體思維的偏差。

公共電視認為，數位電視的開播必須軟硬體同步發展，才有社會意義；又有鑑於

2002 年起，電視學會聯合辦公室推動數位雙塔共建案，因各商業台對於取舍標準莫衷一是，並只以成本與獲利考量，宣告觸礁；於是開始改變訴求重心，以資助公共電視數位化發展為主，再帶動商業電視台跟進。公共電視決定於 4 月決定進入數位電視的「實作」階段，將小組易名為「數位電視工作小組」，首要工作以本國環境考量，選擇數位電視發展策略。研發以過去國際網絡建立諮詢系統，最後決定以 BroadcastAsia 2002 國際年會為起點，透過與 DigiTAG、AIBD、SBA 等單位專家訪談後展開行動。而之所以年會為出發點，關鍵性影響來自 2001 年 8 月新聞局研究案時建立的聯繫窗口，由當時新加坡國營電視集團傳輸公司（MTT）副總與研發部持續牽線所致。

於是研發部擬訂計畫前往新加坡參加年會，預計與歐、亞洲採用歐規國家的專家實地訪談，作為本國策略採行的依據；另外，在電視機接收盒廠商與數位電視委員會的安排下，也同時更深入瞭解新加坡政策與行動電視服務的規畫與營運。這次實地的體驗，促使公視決定推動行動接收為先導的發展策略，以公共利益價值為本，將技術、內容與數位識讀教育整合一體。於是自 7 月起，公視積極規畫數位電視的公共服務與大眾運輸系統的行動接收計畫。

7 月 25 日由廣電人市場研究公司主辦的數位電視研討會，作為公視數位台灣第一步活動的先聲。在綜合座談部份，台視代表主動提問藉以反對共塔與製播分離制，導引出公共電視台總經理公開呼籲與澄清該制度的優點，然而新聞局廣電處長卻低調回應，以不願干預現行市場機制為由，未提出具體意見。在此場面，展現了公視、新聞局、商業電視台之間的三角關係。另 7 月份一場由行政院經濟建設委員會主辦的「國家發展重點計畫全體研討會」，公共電視總經理特別出席建言，希望政府將無線電視數位化列入「數位台灣」的挑戰 2008 的整體規畫中，並與 NICI 召集人蔡清彥展開對話。旋即於 8 月邀請召集人作為數位台灣第一步研討會致詞，促進政府從文化與節目角度釐定數位政策。

同一時間，新聞局也開始就「挑戰 2008」國政目標提出「數位娛樂」的規畫，向行政院經建會申請預算。在主管機關聯繫下，公視研發於 7 月開始提供新聞局廣電處第三科相關數位電視發展資料，旨在確立無線與公共電視在數位化過程的發展優先性。同一時間，由公共電視數位電視工作小組的核心成員，開始向台北市政府交通局、新聞局、電信總局、NICI 提出政策建言，具體內容在於修正過去放任式的數位政策，強調以下數點改造：

- 一、以數位電視內容開播為發展導向，而非以硬體購置為標的，並以行動接收為優先發展考量；
- 二、強調國家投入資金建立數位電視的公共系統，而非放任商業系統主導；

三、建議公視頻譜配置，透過數位頻率指配的再規畫，重新定頻，發揮經濟合理性，以導向共塔建設；

在這波行動後，交通部電信總局支持合理與效率的規畫，於 9 月應允公視數位頻率指配改變，以集中方式與其他商業電視台共同排組，更有助於共塔案與製播分離制的執行。NICI 也同意將行動接收的推廣，列入現階段數位化計畫。新聞局則展現不同層面的反應：早在 5 月間，新聞局主管官員與無線電視業者交換意見的一場會談中，就指出製播分離制只是理想，恐無法適應本國環境與文化，而肯定商業電視台目前各行其道，鼓勵結合的方式；但也同意公共電視強調數位電視節目研發的重要性，計畫編列經費，作為下一階段的重點工作。

於是公共電視接續與新聞局的合作，除了共塔規畫外，以朝向擬定國家資助無線電視數位化正當性、無線電視數位化的公共利益產出、與援引先進國家補助證據的政策論述為前導。但製播分離制部份仍有部份進展，除了公視在 5 月初的廣電整合修法諮詢過程中，已提供相關的政策建言；也在與電信總局持相同看法下（吳嘉輝，2003 年 6 月 25 日訪談），使之納入未來「廣播電視三法」的規畫，與現有體制作折衷的妥協考量。

經過電視學會、新聞局與公共電視三方協商思考，決議仍先執行第一階段兩年數位電視硬體轉播建設計畫到 2002 年底。而新聞局從 2003 年開始，重新設計方針，執行數位娛樂計畫。如此新聞局於 9 月提出計畫草案，但從經費補助方向明顯看出，繼續沿用過去放任各家電視台自行發展的方向，而以核撥公共電視高於平均分配款的方式，彰顯公共利益精神，並推動行動電視之服務。真正的突破之處，為首次核撥專款給數位電視節目製播，總計六千萬，以及一千萬的數位電視教育推廣預算（見表 6.3.）。

表 6.2. 新聞局與電視學會「數位娛樂」的初步計畫 (2003)

工作項目	執行作法	執行細項	時程	經費	備註
1. 籌建廣播電視共同傳輸平台	相對基金	以電視學會為對口單位	91.9-92.12	400,000	補助公視 120,000 其他商業台各 70,000
2. 補助數位電視節目製播	相對基金	各電視台提案	91.9-92.6	60,000	補助無線電視各 12,000
3. 數位電視展示	電視學會委託其他單位辦理	設立展示平台	92.1-12	10,000	公眾場所與大眾運輸工具展示

單位：新台幣千元；資料來源：新聞局

不過之後進展，卻導致該計畫部份內容生變。首先，9 月 20 日由廣電基金委託四

家商業電視台進行高畫質數位電視節目製作試映會登場，放映後新聞局評估商業電視的表現落差巨大，又鑑於 8 月份公視舉辦數位台灣第一步研討會引發的熱潮，於是將補助各台數位電視節目製播案，轉向由公共電視委辦徵案，集中補助款依比案核發，不再分配各電視台使用，以進行品質控管。

之後，公共電視擴大共塔案的遊說範圍，逐漸以立法院民進黨黨團、教育文化委員會為對象，提供專題報告。也以 2001 年 IBC 參訪心得為本，建構台灣數位電視展示實驗室，將目前本地數位電視相關的測試平台組合，形成一個觀測站，而且提供簡報與討論空間，使之成爲一種數位電視議題的公共論壇，促進政府、立法院與業者之間專業交流（自 2003 年開放以來，與立院科技資訊及教育文化委員會相關人士達成互動，瞭解數位電視現階段發展的核心問題，特別是共塔建設議題）。而新聞局 2003 年度的「數位娛樂」計畫，經調整經費總額後獲得立法院的同意，但是須於當年度提交專案報告，經審核後才能動支。如此，計畫內容又再次面臨變局。立法院開始產生議論，反對由國家編列經費直接補助商業電視台的營運需求，除非有明確的公共利益效應。

同一時間，2002 年 10 月起由數位電視委員會作為發起人，召開台灣數位無線電視產業白皮書的撰寫工作，公共電視研發部獲邀加入。聚集的產官學各界，達成一致共識，要求政府主動積極介入無線電視數位化政策，以法規修正與經費投入，來解決低迷的景況。公視提供先進國家發展資料（英、德、西班牙、荷蘭、新加坡、南韓），凸顯公共電視的重要性；以及條列積極政策的規畫，來堅實無線電視未來數位化與公共化的共同走向。討論期間，公共電視須與工業技術研究院與產業公協會代表，溝通公部門投入與公共電視集團對數位電視發展的重要性，逐漸形成共識；另外商業電視台代表仍然質疑製播分離與共塔建設等研議，最後以台視建議為本，達成不反對、以鼓勵措施配套為共塔案，納入撰寫小組的版本（台灣數位電視委員會，2003: 45）。可見，商業電視台開始逐漸轉變政策語彙與想法（林志星，2002: 124）。

2003 年 1 月起，新聞局積極推動數位娛樂計畫，希望於 2 月提報立法院審議。1 月 14 日新聞高層代表局建議五家電視台籌劃合組傳輸公司，並考量未來無線電視公共化後的局勢。然而在計畫座談會中，各商業台對此問題低調以對，不希望進行任何規畫與準備⁴；公共電視則希望在本次會議中，能達成以建構公共電視全國發射網與行動電視先導服務為目標，然而在新聞局不明確支持下，鎩羽而歸。新聞局同意由電視學會聯合辦公室與工程研究發展委員會作窗口，共同研商計畫，再提報該局定案。

1 月 17 日聯合辦公室召開會議，公共電視研發與工程代表出席，再次就共塔與共

⁴ 電視學會並於 2002 年 12 月拜會立法院時，還建議解除「專案報告」之決議，採直接核撥經費方式執行

組營運公司提出建言，強調此種規畫才合於國家補助的正當性，並批評如果只想短期內建構各台硬體傳輸設備，不論長期的全盤規畫，最終將會受輿論批評。商業電視台代表不為所動，也不回應，由主席裁示，陳義理想過高，可以未來再行考慮。於是由商業電視台主導計畫發展，以西部硬體建構為核心，來支付各家電視台數位投資需求；並將五台計畫統包，創造出共同發展的意義，掩蓋了個別核款建塔的事實，如下表所示：

表 6.3. 電視學會提報數位娛樂補助計畫之預算案

政府補助款及運用		電視學會五台投資金額	
項目	經費(新台幣千元)	項目	經費(新台幣千元)
1. 中北部地區共十套發射機及天線等系統	110,000	1. 北部地區五套發射機及天線等發射系統	80,000
2. 中部地區五套發射機及天線等發射系統	80,000	2. 數位頭端系統五套	300,000
3. 南北地區共十套發射機及天線等發射系統	140,000	3. 數位微波傳輸系統五套	250,000
總計	330,000	總計	630,000

(資料來源：中華民國電視學會)

此計畫最後依公共電視台要求，附加：「所有核撥各台經費比例由新聞局決定，然後再交由電視學會辦理」之但書，才完成五台共同簽署手續提報新聞局。然而該案進入審查時，立院相關委員強烈反對。教育文化委員會立委以先進國家經驗為本，認為應該補助公共電視執行國家的公共建設，而非核撥給商業電視台。

2月27日公共電視台邀請立法院數位匯流立法推動聯盟來訪，參觀數位電視展示室，並就政策發展的核心問題進行公開討論，有關共塔與頻譜利用議題頗得來訪人士重視。3月20日立法院科技及資訊委員會第六次全體委員會議，邀請政府相關首長報告現階段「我國數位視訊產業發展概況」，並邀請公共電視列席。席間部份數位匯流聯盟立委公開呼籲，數位娛樂計畫應以公部門預算投入公共建設，而非私人電視台，同時也以現階段數位電視市場尚未成熟為由，認為應以非營利角度開創研發與產業火車頭作用，而非補助業者進行惡性競爭。該場會議後，相關單位展開初步研議，思考改變計畫之可能。同一日，立院教育及文化、預算與決算兩委員會第二次聯席會議決議，補助建構共同傳輸平台，並以單一統籌單位為核發對象，直指公共電視台為適宜選擇。

3月25日NICI召開工作會議，通過成立數位廣播電視產業推動指導小組，成立應用服務分組(新聞局負責)、終端設備分組(經濟部負責)、平台傳輸分組(交通部負責)，

並立即於月底啓動該分組運作，並強調要將資源作有效運用，推動廣播電視系統共通營運平台為目標（連寶如，2003；蔡志宏，2003）。新聞局立刻開始規畫以公共電視為資助對象，建構全國共同傳輸平台的可能。4月1日立院數位匯流立法推動聯盟召開座談會，討論我國數位視訊政策之制訂推動與事權統一，邀請指導小組報告視訊政策，數位匯流推動聯盟立委再次建議以公共電視建構公共傳輸系統，新聞局高層代表以收視率市場佔有成效為由，保留該意見，認為商業電視台應有主導權，此議遭到委員抨擊缺乏對公共利益的正確認知。

4月1日NICI召開整合會議，決議將北部竹子山轉播發射站重整，移至公共電視位於五指山的基地，由政府出資興建共同轉播系統（交通部電信總局，2003）。4月4日電信總局應交通部指派，召開無線視訊共同平台系統建置會議，除了就營運共通事宜交換意見外，總局代表公開宣揚製播分離制的重要與必要性，在場電視學會聯合辦公室代表也予支持。至此，數位計畫方向證實改變，以支持公共傳輸系統與共塔為目標，由國家出資興建，並由公共電視負責逐期規畫實現，而新聞局與電視台的商業發展模式宣告終止。

之後新聞局展開與電視學會、公共電視一連串的會商，達成數位娛樂第一年發展計畫內容共識，由公共電視主導，以建設共同傳輸系統為目標，強調應合作建塔、分區互助、政府預算、公共發射等原則進行。電視學會工研會暨聯合辦公室於16日召開臨時聯席會議，確認如此原則，席間中視代表仍建議回歸最初補助各台原則，並要求考量商業電視台過去投資之損失，其他電視台卻無意支持，在聯合辦公室綜述公視計畫內容下，完成決議。4月21日，電視學會召開臨時常務理事會，並由工研會進行會前會，確認該案的最後內容，席間中視代表再次質疑共塔案的執行細節，甚至提出可由國家出資在私人塔台產址上，架設「公共」系統，然而不為其他電台附議；反而台、華視咸表示支持公共電視代為建構共同傳輸網路，民視與聯合辦公室也以該計畫編列共同營運平台經費而支持，最後通過的計畫內容如下：

表 6.4. 公共電視「數位娛樂」建置預算提案

政府補助款及運用		公共電視相對款及運用	
項目	經費 (新台幣千元)	項目	經費 (新台幣千元)
南部地區五台發射機及天線系統、單頻網建設	266,500	南部地區五台發射機及天線系統、單頻網建設、數位化設備	124,072
北部地區一套發射機及天線系統	10,500	北部地區一套發射機及天線系統(加入北部共塔系統)	4,500
MHP 實驗設備	23,000	--	--
南北系統維運費、南部單頻網行動測試費用	60,000	南北系統維運費、南部單頻網行動測試費用、北部多頻道測試費用	25,714
總計	360,000	總計	154,286

(資料來源：財團法人公共電視文化事業基金會)

該計畫 4 月底送入立法院，於 5 月 5 日教育文化委員會中審查通過，正式生效准予核撥興建。公共電視將於 2003 年度興建南部共同電視廣播傳輸網，同時測試單頻網，推出行動電視先導服務；另外將建立公共電視北部多頻道播放系統，與共同營運平台測試系統，並計畫未來整合入北區共塔發射案。長期規畫將以南部經驗逐年推廣至全國各地，建立全國數位電視公共傳輸系統，並同時研發數位多頻道節目與應用服務，以帶動節目良性競爭與資訊的公共服務。立院同時通過「創意影音計畫」，委託公共電視辦理數位電視節目研發與製播的徵案。

回顧整個 2001 至 2003 年的過程，可以歸納出三條路線，讓公共電視研發資源應用在數位電視政策發展的遊說上：一、2001 年 1 月至 2002 年 5 月的修法與規範諮詢文件提供。研發系統主要在支持歐規開放精神的引進、製播分離制的長期規畫、以及共塔建設的經濟正義演繹上，這些行動大幅利用歐洲網際與人際網路的資訊，提供系統的見解；二、2001 年 10 月至 2002 年 8 月的數位內容引進與研發推廣。研發系統引進歐洲的開放環境下的節目產物，以及亞洲的先導業者、本國的實驗廠商，進行公開展示，刺激環境，並調整長期國家發展計畫比重，讓內容引導硬體建置，突破低迷困境；三、2002 年 7 月至 2003 年 3 月。研發系統將國內外整體資源，整合成政策論述的資料庫，隨時依據需求提供引證，結合政府機關部門、立法委員、公協會代表的建言力量，並以實體展示引發的公共論壇功能，將建言直接帶入政策制訂的動態思考上，使政策能與公共利益對話。相關資源運用情形，見表 6.5。

表 6.5. 公共電視數位化建言行動解析

時間	行動內涵	使用資源	目標	其他協助或認同力量
2001.1-2	發表數位化與公共化的政策抉擇論文於「新視野」研討會	Aspen, Benton IAMCR, IIC, Pbr, IJCLP, Nordicom, TeleAsia, CJC	社會各界	交通部電信總局
2001.3-8	提供《多重訊號傳輸業者的執照政策與規範問題》研究報告建議製播分離制	DigiTAG, IDATE,	新聞局 交通部 相關行政與立法機構 新聞局委託數位化專案研究小組	PBI liaison IJCLP DCMS EBU, EC COE, RTVV
2001. 5-9	提供電視學會歐洲參訪團之相關國家發展資料彙編	DigiTAG, IDATE, IJCLP	電視學會 商業電視台經理人員	Hitop DTG Deutsche Telekom
2001. 5-12	執行研考會委託研究案《數位化時代無線電視之定位與發展》	公共電視研發網絡	政府相關部門政策擬定單位	政治、台灣、台北大學專家、工研院
2001.9-2002.8	數位台灣第一步：互動電視節目製作與營運研討會推動方案	EBU, PBI, IBC, BroadcastAsia 2002	國內數位電視產業相關政府機構 無線電視商業台	歡樂同步 IDTV 年代電通 廣電人市場研究 數位世代聯誼會 網路多媒體計畫
2002.6	以製播分離制釋疑作為新聞局廣電三法諮詢文件	DigiTAG, IDATE, EC, RTVV, DCMS, YLE	作為廣電三法立法依據	無線電視民主化聯盟
2002.6	出席 BroadcastAsia 2002 與 MTT 行動電視研習會	DigiTAG, Teracom, SBA, MTT, AIBD	擬定公共電視數位發展策略 向商業電視提供先進國家經驗	Hitop 數位電視委員會
2002.7-9	提供政策說帖納入新聞局數位娛樂計畫 提供政策建言給相關政府機構	NITA, AIBD, SBA, BBC, Pbr, Informa Media DigiTAG	新聞局廣電處第一與第三科 電視學會：第一階段二年試播計畫主責單位 政府相關單位	STB 廠商 研考會委託案學者
2002.7	數位電視地面波發展與問題提報	研發部與工程 部、國會聯繫資源	民進黨立院黨團	
2002.10-12	撰寫《台灣無線數位電視產業白皮書》	IJCLP, DigiTAG, EC, BroadcastAsia, Europemedia, SBA, COE	政府與商業電視台	數位電視委員會 工業技術研究院
2002.10-2003.4	開放數位視訊實驗展示室	IBC, EBU, DigiTAG 研發、工程 部	提供政府、立院與電視專業人員討論的公共空間	各數位視訊平台廠商

(資料來源：作者自行整理)

本文再依據新聞局內部的政策分析 (簡淑如, 2001), 評估公共電視研發的政策論述對決策的可能影響力。首先在政策環境上, 該文提到: 2000 年政黨輪替後, 開創了新聞局幕僚人員的行政中立空間; 而且選舉因素, 也造成政策制訂者對政策知識選擇的關鍵影響。在首長更替可能性增高下, 又每位首長的不同學識與歷練背景, 必須面對恆長的政策推動, 於是形成幕僚建言的重要性。公共電視大量地提供新技術發展的國外經驗, 與其應有的公共政策與利益觀點, 結合了新聞局的需求。

從該文的取樣中可知, 幕僚人員對學者研究、以及研考會、國科會、當局自己委託報告及諮詢顧問文件倚重較多。在歸納數種政策建言後, 提出八大議題, 其中與公共電視研發建言相關為: 製播分離制、數位時代公共義務、數位化對公共化配套、公共電視數位化後的規畫, 就此, 公共電視研發思維的主要面向都能被主管機關所關照。以下就四大議題中新聞局所整理的論點, 與公視研發單位提供的政策知識作配對, 以瞭解數位娛樂計畫的走向與定位。

表 6.6. 新聞局對數位電視政策知識與公視研發建言的比對

議題	新聞局諮詢所得意見	公視研發文件與之吻合	備註
製播分離制 贊成意見 10 件 反對意見 3 件	效率提昇	向立法院民進黨報告文件	
	電信自由化	多重訊號經營規範文件	研考會專案研究意見
	設定公共利益要件, 並以競標實現頻譜最大效益		新聞局結構改造小組意見相同
	公共義務之履行	製播分離制諮詢文件	
	導引合作或良性競爭	製播分離制諮詢文件	
	開放新進業者進入		衛星電視業者意見
	頻道多用途的核發	向立法院民進黨報告文件	電信總局頻率與業務分離原則
	防止交叉補貼		
	電信經營而非電視出租		
	考慮地小人稠	新視野論文	
採取漸進保護與鼓勵制		商業電視台意見	
數位無線電視之公共義務	無線電視提撥特種基金	公共電視廣電修法意見	
	集中所有資源發展現有一個公共電視台		新聞局結構改造小組意見相同
	先保障業者再課徵義務	新視野論文	
	免費、高畫質、弱勢頻道		新聞局委託數位管理研究專案意見
數位化 V.S. 公共化	整合無線電視集團發展	無線數位電視產業白皮書建言	新聞局公共化委託專案意見
	建立媒體資源提供多頻道	新聞局數位娛樂計畫建議案	
	節目製播投資	數位台灣第一步研討會	

	台、華視與公共電視結合	法國電視集團研究	新聞局公共化委託專案意見
公共電視數位化後的發展	提供公共與安全資訊	新視野論文	數位電視委員會意見
	多頻道服務與創新	數位娛樂遊說說明文件	
	出租頻道		
	徵收商業頻道執行公益		新聞局結構改造小組意見

資料來源：簡淑如，2001；翁秀琪，2001；李秀珠與趙子宏，2001；石世豪等，2001；蘇倩慧，2002；以及公共電視內部網站數位電視專區

從製播分離制受到諸多贊成的諮詢意見之重視，可見數位娛樂建構公共傳輸平台計畫，應可從公視的觀點，以逐步共塔規畫、外加未來廣電三法修正的整合，達成制度的革新。而興建共塔的合作方式，預留下的空間，可期待公共電視集團的出現來補足建設的需求；同時公視承辦數位節目創意徵案，逐步擴大電視節目製播投資，避免硬體主導軟體，防止空有頻道沒有內容的窘況；此外堅持公共電視的節目提供者角色，將公眾近用節目納入公共電視排檔的規畫⁵，避免成為頻道中的「貧民窟」。至此數位化的先導行動，可能導引出公共化政策的履行。

然而，相對在數位無線電視公共義務與公共電視數位化後的發展上，公視研發建言就持保留態度；因為該議題通常只將公共服務鎖定在現存機構的規模思考下，缺乏對國家整體無線資源作制度上規畫，於是直接將公共服務等同弱勢服務；或者希望由商業電視台以殘補方式提供公共服務，如徵收頻道或時段給公共近用、提撥盈餘等。公視慎防一方面將公共電視區隔化成「弱勢服務」或沒有規畫的公眾近用，另一方面則要求從現存制度與機構中，進行公共電視擴大，以此基礎，提出多頻道與行動收視等創新服務。

公共電視同時也對「高畫質」為公共義務之建議，持保留態度。一來許多民主國家經驗皆顯示，高畫質提昇了近用的門檻，又忽視了內容的重要性，不利產業與民眾的發展利益；而且採用該規格的美國與韓國，先後發生的產業內在的發展矛盾（電視死守類比時代觀看的功能，放棄數位化後的通訊功能），引發未來風險的質疑，如此公部門資源不宜大量投入這種單純「技術」為導向的實驗，以免造成公帑的浪費（Price, 1999）。

但數位娛樂計畫也非無風險性，共同傳輸建構，若沒有在節目製播層面同等擴大投

⁵ 本文從排檔編輯角色 (programming)，來強調公共電視的專業意義 (professionalism)。依照美國相關定義，專業的傳播從業員必須展現致力於公共服務為主的執業精神，除了待遇與營利之外，傳播事業終究要提供公正、不偏的訊息，並詮釋社會的衝突觀點，使一般人瞭解世局的演變 (Dennis 與 Merrill, 1985: 168)；從芬蘭的經驗來說，排檔政策中當可瞭解電視服務的意義，並看到想像中的觀眾，以及反映出國家的整體政治文化 (Huūjanen, 2002)。這種專業主義的社會貢獻，不同於頻道多元論中，以公共近用方式呈現眾聲喧嘩的多元次文化。因專業主義強調工作必要的知識與訓練過程，育成時間的需求，以及職業本身的團結合作與堅固陣線之特質。

資，將會空有硬體，而無服務與用戶；同時現階段的共同傳輸政策，並無法律強制執行，現有商業電視仍保有自己平台與之競爭，無法擴大公共系統的經濟規模。所以現階段共同是一種善意、精神與自由意志決定之結果，非法定義務與責任。

同時此案以逐年編列經費方式執行，深受政權移轉的高度不確定性影響，相關保障措施是否能以法律訂之，影響整體規畫的成功機率。同時性質上，無線電視數位化發展，應繼續發揚電視廣播節目的文化特性，如過度地強調整合匯流，逕行電信服務，將會喪失頻率特許的穩定性，而被效率與標售等價值觀取代。如立法院數位匯流立法推動聯盟就表示，製播分離制與廣電特許基金，都應朝向電信事業角度規畫，使資訊與設備廠商可以投資，未來特許基金也專門以執行通路普及為務（數位視訊多媒體月刊，2003）。

但以歐規數位化經營模式來看，公共支出共同建塔方式，終究可先在傳輸與營運平台部份，統合了無線電視台的需求與創造合作空間，也透過國家投資的合理性，上溯產業鍊到節目製播端，尋求公共投資的相對擴大，以使計畫合理執行（見圖 6.4.）。這種合理的推估，加強了公共化政策推行的時效要求，顯示出一種第二現代的效應。也就是透過不斷現代化的過程，產生改革需求，革除後進國家中經濟現代化所遺留的問題。而在這個辯證與複雜的發展關係中，呈現出以專家或知識系統作為扭轉局勢的樞紐可能，以下將進一步分析這個層面的關係。

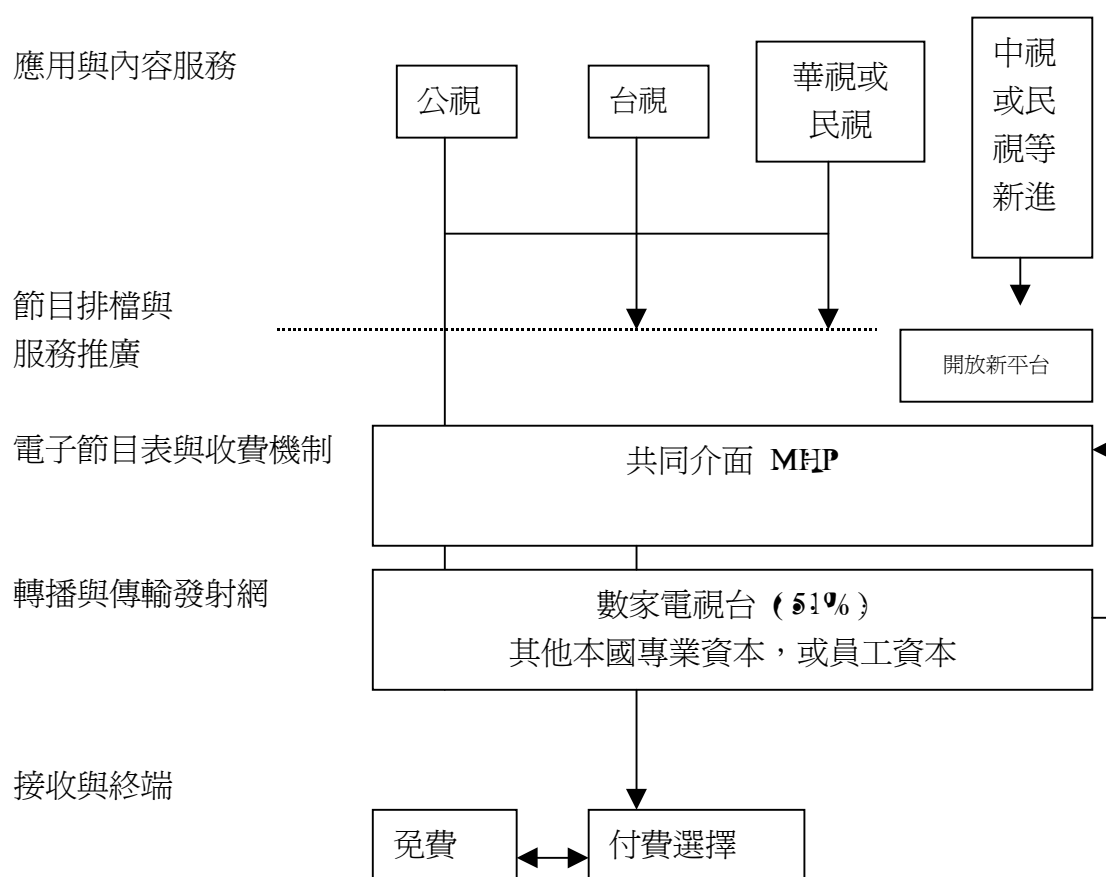


圖 6.4. 數位娛樂未來建設模式推估 (資料來源：作者自行整理)

本節最後也理出研究資源的行動價值，再次看出歐洲與亞洲在廣電現代與民主化發展上的緊密連結。以 EBU 為旗幟的 DigiTAG 組織，提供相當的先導發展經驗，而法國 IDATE、歐洲理事會、英國的 IJCLP、北歐 Nordicom 等組織，則將歐規的發展精神具體落實為在地的知識，提出可參照的發展模式。亞洲部份，則以 ABU 與 AIBD 組織為知識核心，將後進國家思考邁向先進技術與體制的的需求，納入一種工作坊的學習課題，透過新加坡為據地的 BroadcastAsia 年度研討會 (由 SBA 與 MTT 投入籌備)，展現知識交流機制的的作用，適時地影響後進國家發展選擇之路，如台灣公視目前採行的思考方向。

第七節 評述與討論：第二現代的歷程

本文以行動研究取向，呈現了公共電視數位化發展之研究資源建構過程，並透過組織傳播觀點進行資源解析與應用。在這樣的基礎上，提供較為與時俱進的數位電視政策

核心之資訊，從而產生有用的知識，來定位無線電視數位化的適當之路，也區別純商業利益的思維。

西方資本主義國家推展數位化之緣由，來自傳播市場飽和之困境，於是私營傳播產業開始思索如何開闢附加服務以支持企業擴張，數位化就是一個出路。九〇年代之後，國家政府更以放寬跨媒體所有權法規之限制，鼓勵資本投入大規模數位轉換工程（內容、載具、終端之整合），進一步形成大媒體潮，催生國際媒體巨擘，擴張全球市場佔有率，強化國家主權在國際領域的干預與談判實力（*Steemers and Wise, 2000*）。因此在數位化支持私人媒體企業的擴張，相形之下，西方世界的公共媒體逐漸萎縮。數位化之風潮對於後進國家的公共媒體之挑戰，應看似更加嚴峻。

然而，本研究以台灣公視為例卻發現，網際網路的數位革命，卻著實地幫助公共媒體與支援的智庫、社運組織，漸進形成數位的網絡社群；透過知識分享，足以使後進國家公共機構在引進新技術時，即時整合有用的知識，進而影響數位化的方向；該方向拓展了數位化營利目的以外的選擇，強調數位化成果應均衡滿足社會各部門需求，考量公共利益，扶持多元文化孕育與滋生；並使知識集結，與技術、營利導向的主流論述相抗衡，從而使數位化的政策有了多元意涵，進一步捍衛未來公共媒體數位化的發展空間⁶。

這種轉變，來自強大的跨國知識生產與活躍的公民文化（*孫治本, 2001 b*），伴隨著網際網路傳播的效率，結合成一種全球的人際溝通網絡，造成不同時空民族想像與發展經驗，可以在同時性的狀態下互相交流（*魏書娥, 2001*），正如同本文公共電視所連結出的數位電視發展國際網絡；如果從過去勞工運動國際化的角度來思考，現今改革運動呈現出兩種不同特性：一、成員擴大至支持新社會動線的中產階級；二、動能為一種資訊與知識，這種資源呈現在網絡（*networking*）關係的運作中，透過傳播發揮作用；傳播不單是一種實踐目的的工具，也是運動中的目的，藉此達到更民主果實的落實（*Jakubowicz, 1993: 44; Hackett, 2000: 71; Waterman, 1996: 51*）。

如在數位政策發展的社會過程中，本研究解析到一些新的結合網絡，促進技術與文化發展的公益。首先，透過網際網路資源與國際公共性的電視組織與研究機構，源源不斷獲得跨國際的公共電視相關發展資訊，使公共電視可以作為數位公共政策建言的核心機構。然後透過政黨輪替，威權政體結構鬆動的機遇，廣泛尋求專業領域中進步潛能的盟友。這項過程從公共電視內部開始導引，以數位電視小組為發源，從公共政策角度弱化傳統科技專斷的思維，同時從科技理性中吸收可創新的路徑。於是，公共電視研發部形成的製播分離概念，逐漸取得接受衝擊較大的工程部之認同。

⁶ 從產業政策角度來看，以基金會形式成立的研發組織，由於有專業的投入與第三者的監督，也較能針對研發成果具長期性、外溢性、及資產特異性的主題進行投資（*吳思華, 1994*）。

其次，公共電視向外尋求合作對象，包含與電視學會立場較抽離的數位電視聯合辦公室、經營歐規認識歐洲文化較深的電視設備廠商、及以公用事業效率為本的電信總局的協助，尤其後者使台灣無線電視發展概念，重新回到創始之初的理性思維（吳嘉輝，2003年6月25日訪談）。最後，透過新政策與新官僚結構的產生，取得合作關係，協助新聞局與傳統商業電視台之間的密切關連開始斷離，導向公共政策的模式，也使公共電視的政策建言被納入核心考量。這是一種新的工作模式（Curran, 1996），以數位化政策展現了公共電視、與民間部門（電視硬體廠商與公協會、中小企業主組合）⁷、專業部門（新聞局、電信總局、NICI）、私有企業部門（數位電視聯合辦公室）的合作關係。雖然各團體的目標並不一致，但是在高度不確定的風險下，公共電視嘗試尋求各部門最有可能的合作，而非視這些組織為分殊化的社會個體（differentiation），由此協調達成最佳的公共利益目標（顧忠華，2001）。

從大範圍數位化觀點而言，這是一個辯證的發展，使公共領域就力使力（透過數位化科技通訊，產生數位化發展知識），與商業媒體均勢互動與競爭，維持民主社會的多元面貌（Downing, 1989）。商業媒體反因獲利的單一需求，窄化吸收數位化知識的範疇，終其結果，無法與公共媒體在公領域數位政策制定上相對等。這個過程也反映出現代化初期的兩種社會治理觀點的消長（Aikens, 1999）。上一世紀初，美國政治學者Lippmann認為，機械時代與大社會的來臨，象徵了一個社會治理機制的出現，他認為自治的團體的理想已無法切合實際，社會的發展將逐漸為以下三者掌握：一、有機的情報體系，由行政菁英團體運轉；二、以規模經濟導向的大眾媒體，作為政治傳播的管道；三、以新聞記者的客觀專業，作為公眾與政府間的仲介者，並有責任地型塑公眾意見。

美國初期社會治理的理想，投射在台灣現代化發展路程，特別在科技政策發展上有明確的軌跡。以技術轉換與更新而言，科技官僚與各種科學家掌握了發言權；以電視台主體而言，為競逐商業利潤的電視廣播媒體，強調市場佔有率導引獲利模式；以及為數不少的留學美國大眾傳播從業員，信任客觀中立的報導角色。然而，這三者卻無法導引電視制度脫離過度商業化的弊病，以致追求真理的理想被利潤考量所抑制。

同一時間點上，知名的美國教育學家Dewey卻提出不同於Lippmann的看法，他雖然體認機械時代的不可抗拒性，但無法認同為了一個偉大社會的美國夢，可以輕易將自治與參政使命交給少數的專家與資本家的媒體執行。Dewey強調機械年代可以完美

⁷ 依據工業技術研究院調查，無線電視的數位視訊接收解碼盒（STB）的生產者，多為新進業者。根據公共電視的接洽經驗，其資本額與行銷手法都流露出中小企業的規模與作法，同時在歐洲海外市場中自主推廣行銷，獲得相當聲譽（余淑美，2000；DigiTAG, 2001）。如此發展經驗，也與2002年南韓數位電視推廣策略的組合方式相同。

地創造出人類的工具，非人類的主宰。工具應由自成一格的民主文化操控，以人類的互賴互鎖關係 (interconnectedness)，透過自由與豐富的溝通形式，作為執行的依據。網路工作者特別指出，網際網路在剛開發的階段，就是以這種關係，建構運轉的機制，如網網相連、分時工作 (time-sharing) 系統。這種系統的延伸，使人類社會可以將意念流傳於在地、區域與全球領域內，使市民的互動與自治，重新定義了科技與經濟限制下的知識資訊流動。公共電視建構數位化政策的過程中，明顯揭示了改革現有電視結構的可能，與跨國資源與社會進步新力量結合，導引出更民主制度的嘗試，善用如此第二現代的現象：一個高度不確定、但容錯與革新的時代觀點。

綜結而論，公共電視推動數位化與公共化的行動方案，展現了「第二現代」現象中的改革取向，以數位化的現代化發展議題，革新無線電視體制；同時大量倚重研發的知識，並建構國際公共電視、媒體政策研究、媒體改革運動之機構與團體的網絡，成爲一個專家體系，適當提供公共電視行動資源，進而影響新聞局、電信總局、立法委員、或產業的公協會組織，在特別時機下結成聯盟，達成改革的目標。這個社會學習與成長過程，顯示出以下第二現代的特色：

- 一、將電視問題定位成社會「風險」項目，而非「財產」項目；財產因存在而意識到，風險則因意識到而存在；如第五章的問題定位認爲，無線電視雖然不再是現有大眾賴以收視節目的載具，而且有線電視的廉價多頻道已是大多數電視住戶接受的「財產」；但有線電視環境的外來文化充斥、與本國節目內容品質不良，將嚴重影響到國民意識的長成，這是在社會富裕面貌下的風險；所以數位化革新，有助於無線電視重新扮演本國優質文化的平台角色，提昇現有媒體生態內涵，向有線平台競爭，以抑制危機的擴大 (見顧忠華，1999；2001)；
- 二、然而豎立本國文化平台的行動訴求，大量取材於跨國家的經驗，而非只是過去本土運動的資產；如透過快速網路聯結，引介歐洲理事會、執委會、歐洲廣電聯盟、亞洲廣電聯盟、亞洲廣電發展機構、NHK、新加坡電視集團、澳大利亞公共廣播與加拿大公共廣播公司、北歐各國公共電視聯合辦公室、英國 BBC 與文化部等文獻與成果，不但強化公視研發地位，同時開啓政策發展在美國與本土爭議之外的選擇窗口，「以跨國國家模式」補充現狀發展模式的不足 (孫治本，2001b)；
- 三、強調公民身份介入技術—經濟領域之重要性，嘗試與內部的技術 (公視工程部)與外部技術部門 (NICI、公協會) 溝通而達成共識，並吸收相對專業智能，進一步解構技術獨斷思維 (指出非政治領域內有高度政治性思考)，從而得出務實的技術公益政策，再交由一般政治性機構執行 (使政治領域執行非政治化的務實決策)，這是利用一個相當弔詭的「次政治」現象，實踐公民與非營利團體的政治計畫 (見顧忠華，1999)。