

第五章 數位化與公共化之抉擇—— 台灣無線電視未來公共視聽利益之爭議

第三、四章針對台灣過往的電視政策制訂問題、與工業先進國家建構數位無線電視制度的法理規畫進行研究；從其中看出了錯綜複雜的公共化與數位化問題的背景，同時也清楚明晰出先進國家規畫無線電視數位化的民主開放或特權壟斷取向；本章將回到現實的台灣空間中，將以上內外因素作綜合考量，繼續以思辯精神，尋找台灣兼顧革新民主與追求現代的媒體政策路線。

新舊世紀之交，「數位電視」無疑是無線電視或地面波電視（terrestrial television）產業最大的轉型挑戰與風險（Chalaby and Segell, 1999）。證諸於過去黑白轉換彩色的經驗，無線電視產業無不報以極大期許，寄望數位化帶來更多製播節目的空間與開發財源的管道；但證諸電信事業因數位化所帶來的解除管制（deregulation），導致競爭者眾、利潤下滑、市場大餅縮小，電視業者也對未來經營產生高度之不確定感；而強調個人附加服務取向，也使公共電視的社會基礎受到侵蝕。自 1998 年電信總局決定採用美國先進電視系統委員會（ATSC）之標準，作為我國發展之規格後，台灣無線電視業者終於展開一系列試驗，但高畫質門檻與接收不良問題，也使業者一時之間看不見確定的未來。

2000 年 3 月總統大選完畢，新政府上台，所有媒體重要政策暫緩執行，新聞局也抽回送交立法院之「無線廣播電視法」修正草案，對於原本已定案之「提供多頻道服務」之但書、「經營電信業務」之放寬、「分配數位頻道給既有業者」之承諾（行政院新聞局，2000a），一併重新考量。2000 年 5 月回應總統傳播政策白皮書之承諾，新聞局成立「無線電視台總體政策及結構改造專案小組」，該專案小組之職責在於研究「黨政軍」勢力退出無線電視台之同時，承諾規畫更多公共電視服務頻道作為出路。而在專案會議上，新聞局自行將數位化之議題列入改造的策略，復經熱烈討論，確認此議題與公共化之先後關係，但新聞局在初步報告中，還是建議將數位化列入改造電視的具體作法之一（行政院新聞局，2000b），以此來替代現有公共化研議，如下：

（三）加強規劃設計公益頻道：數位化係未來必然發展趨勢，因有歐、美各種不同規格，政策上須由交通部通盤考量決定，如能新增頻道，各台及公視（政府出資）頻道增加（可解決公共電視資源問題），三台部分配合民營化，新增頻道部分由政府承接加以特許分配。

相對著，改造小組之總結報告認為（馮建三與景崇剛編，2000），數位化並非解決無線電視回歸公益問題的萬靈丹，因為多頻道若是沒有合宜的經營者，就如同有線電視一般，製造更多利潤導向的單一品味節目，無助於公共視聽利益的增進。本文認為，此時國家至少必須先對數位化提供一套合乎公共利益之明確政策，才能進一步評估數位時代地面波電視的公共責任與公共電視服務之面貌。雖然現階段無線電視產權的改革方向，本質上並不受數位化與否的影響，然而未來的規畫卻須未雨綢繆，以使公共服務的精神能延續至數位時代而發揚光大。

自此，總統傳播政策白皮書目標，與數位電視的發展政策，從過去平行，面臨到現今互相交錯的關連，正是本章企圖在此進一步研究與探討之處。就時局發展的趨勢而言，無線電視台產權的改變與行為的再規範，勢必與未來電視產業數位化的主體密切相關；就公共化而言，矯正歷史的偏差，將無線電波回歸公有精神，使無線電視平衡執行商業經營或公共服務；但如何持續公共服務精神，使之有長久規畫，勢必與現行的無線電視數位化政策推演相關；如果未來經營前景無法明確化，那麼現在的既得利益者必然抗拒任何改革方案，使公共化增加變數；相對著，如果現有的無線電視產權結構，無法取得公眾信任或滿意，國家也難有立場優先協助無線電視數位化發展，否則此舉勢必受到其他競爭平台的抗議。依據如此旨趣，本章重點在於導引幾項核心問題的討論如下：

- 一、數位化的政策本質
- 二、數位化本質是否有助於公共服務之充實
- 三、先進國家如何保障數位時代之電視廣播的公共利益
- 四、現有數位電視政策與無線電視產權結構改變之關係
- 五、理想的公共化政策應搭配何種數位化推動策略

第一節 為何數位化：數位化的緣由

數位化的發展對於傳播工業營運具有合理化（**rational**）的效應，早於七〇年代開始，電信（話）廠商研析傳輸數位化的最大的趨力，即來自於業務之考量。有鑑於戶戶有電話之目標達成在即，市話業務將不再大幅成長而趨於飽和，如何繼續維持企業的擴張，成了關鍵目標。於此開發數位化科技就是解決策略，在同一條電話線上創造數種商機可能，提供多元之附加服務，以加大獲利之根基，扶助企業繼續壯大（陳瑞雄等，1985）。

電視數位化的議題，從合理化的角度來看，也有類似思維。從電信監理的角度來看，將類比頻道回收，有助於頻譜資源的有效利用，開發更大的行動通訊經濟價值。而無線電視轉變數位發射播出，可以在相同的頻帶上播出比原本多出三到五個頻道，以創造附加價值或資訊傳播的利益。就此，從宏觀角度，歸納出無線電視數位化議題之性質，是一電信工業主導的發展趨勢，有助於將傳統的媒體文化政策（廣播電視節目）轉變為一種整合式的產業經貿政策（電視節目附加價值或無線資訊廣播服務），以求取資本的擴張與融合，創造更厚實的利潤基礎。

就其經貿政策的性質來看，數位電視市場的開發，由於市場目標鎖定在原本幾近自然壟斷的規模（先進國家無線電視機普及率達 90% 以上），於是大量地汰換類比電視機成數位接收機及相關組件，勢必創造市場的營業額。因此從國家內需來看，市場可以集資提供家電廠商研發實力；從國家外銷來看，可以廉價出口數位電視機，賺取外匯，兩者皆有助於 GDP 之成長（Collins, 1998）。

而收回之頻譜，可供國家開發無線通訊服務，透過頻譜拍賣方式，獲得業者投標的巨額資金，藉此充裕國庫。英國頻譜主管單位，廣播通訊署 (Radiocommunications Agency) 於 1997 年估算，地面波數位電視轉換成數位化後，將提供國家 36 億英鎊的收入，這對先進福利國家的開支擴大與預算赤字而言，可謂適時的助益。我國政府於 2000 年度，也經由調高電波頻率使用費及電信事業特許費方式，增加歲收五十億（黃庭郁與黃如萍，2000）。台灣自 90 年代期中後，就採用美規的數位化電視標準，頻寬的重新使用，的確影響電信總局與工研院電通所等推動數位電視的核心單位之決策（趙子宏，1993）。

從產業內在觀點來看，數位電視也使產業本身體質得到蛻變。以發展高畫質電視 (HDTV) 為例，這是一種 "Better Quality Picture" 的取向 (Stokell and Ball, 2000b)，不但有助於提昇電視節目攝製的品質，同時也可改變電視編劇的內涵，因寬螢幕之助，從注重人物特寫之主軸，擴展到注重整面場景與動作之節目主軸 (Smith, 2000)。

但從標準畫質電視 (SDTV) 觀念來看，則是一種 "Better Quality Broadcaster" 的取向，讓業者充分利用頻道壓縮之便，同時提供公眾、小眾、流行品味的電視頻道服務，也可以多重訊號傳輸業者 (multiplex provider) 之身份，提供加值電視的服務 (Enhanced TV：如多角度轉播之運動節目、財經新聞節目之資訊提供)，進一步開發資訊廣播服務（下載政府文件或交易資訊），以便公民或消費者參與公共事務或進行商務，或提供教育軟體，發展終身學習的社會功能。

就有線寬頻市場未來獨佔的趨勢而言，無線電視數位化有助於形成一個良性競爭的傳播市場。以現有規模運作，未來台灣五家電視台，合作起來至多可以提

供 30 個頻道，成爲現有有線系統之外的選擇。此外，無線寬頻的能力，也可以提供網路內容業者，現今急切需要的下載主幹網路，創造頻寬出租的競爭（李彥甫，1997）。這是就從公平交易（fair trade）的政策立場，提供理性的思維作爲數位化之正當性。

第二節 數位化對公共化之衝擊

前挪威公共廣播理事會委員，奧斯陸大學廣電專家 Trine Syversten（2000）對數位化如何衝擊先進國家的公共廣電制度提出看法，她認爲有八大衝擊可能來臨：

一、數位化科技的共通性帶來媒體匯流

以電信、網路與電視產業匯流之趨勢來看，未來內容管制的正當性將難以維持，屆時公共電視服務將歸爲一種共同載具（common carrier）類型事業，使公共廣電服務的特許性將逐步失去，必須付費使用頻譜。

二、頻道的繁衍挑戰原本公共電視的特殊性

頻道經過壓縮後產生繁衍的空間，不但挑戰原本因無線頻譜資源稀少而來的管制正當性，而且頻道多元，從規模經濟轉成範疇經濟，導致容易由單一獨大媒體集團統合經營，逐漸產生文化同質，孤立公共電視品味。

三、全球化與跨國化改寫節目供需關係

頻道繁衍之後，所需節目量大增，唯有高成本製作、低廉海外銷售的集團（好萊塢、跨國影片集團），可以迅速地填滿如此之需求，侵蝕原本公共服務之本國性與區域性的品味市場。

四、節目授權大戰提高授權成本

運動、影片、現場實況轉播節目之版權，競相以拍賣競價方式推出，使得營利之媒體集團以出價優勢，取得更多原本應屬公共服務範疇之節目，置於付費頻道上銷售，影響公眾近用權利與公視的重要性。

五、產業所有權集中壟斷流通管道

數位化傳播科技投資昂貴，媒體集團透過合併與策略聯盟方式，掌握現有的平台優勢，囊括大多數的閱聽眾，據此提高過路權費，要求公共電視服務付費通過。

六、近用與導覽裝置的重要性與日遽增

條件式接取系統在媒體集團的投資下，將成為私有產權的系統（**proprietary system**），不必遵照共同運轉之原則（**interoperability**），形成市場壁壘，進行壟斷的規畫，並提高近用門檻，延緩服務普及化的速度。逼使公共頻道必須配合系統鎖碼播出，影響用戶的接近使用。而公共電視要登上電子節目表的首要位置，也須透過談判取得。

七、公共廣播與商業行為結合

互動展現了獲取與記錄使用者行為資訊的能力，透過公共廣播的服務普及，將廣大的家庭納入電子商務的涵蓋範圍，使個人隱私轉變成創造商機之資源，公共電視服務的對象從公民變化成消費者。

八、公共廣電財政制度之挑戰

數位化帶來龐大的商機，公共電視是否可以藉此開發商業服務，以轉換體質或開闢財源（籌措數位化之基金以補國家經費之不足）。但是如此一來與商業勢力競爭，是否違反了公平交易的原則，甚至喪失了全民補助的正當性，走向經費自籌的困境。

這八大衝擊，事實上分別威脅到原本公共廣播產業的相關部門，舉凡節目製作、傳輸通路、科技服務、以及編輯政策都受到挑戰，如何維繫類比時代公共電視服務體制，過渡到數位時代，成為先進民主國家推動數位化政策的核心議題，本文針對此做以下討論。

台灣在 1997 年後，制定了公共電視制度，也引進了無線電視數位化進程。但正如第一章的分析，在一個有線電視普及率近達八成的國家，無線電視的任何技術變革只能達到邊陲性的意義，同時類比 UHF 系統與台灣都市人口密集生態的相左，使得觀看公共電視的家戶近九成以上都是透過有線電視，使公視如同系統台中的頻道業者。然而，以無線商業電視台仍佔晚間收視率市場 52% 來看（財團法人廣播電視事業發展基金 2003，轉引自楊希文，2003；黃河，2002），公共化的改革仍有意義。

在這樣背景下，數位化對台灣公共化政策的衝擊可從兩方面來看：一、對商業無線電視的生態，特別是研議中被公共化的國有商營電臺；二、對新成立的公共電視台的發展策略。90年代末期，對無線商業電視台而言，最不利的環境是平台優勢的失去，與廣告市場佔有率的下跌。換句話說，不待數位化的變革，商業無線電視台早已面臨危機。商業電視台的經營問題，非其他電視業者持續數位化所造成，而是在頻道內容與新聞客觀中立等專業不足下，被有線電視的衛星與新聞頻道侵蝕所致。而且商業無線電視本身的節目自製能力與品質控管不佳，人事結構停滯與缺乏研究發展，終導致競爭力低落（張繼高，1995）。

於是在這樣的景況下，數位化的衝擊對於商業電視台有兩種意義可言：一來可以運用數位頻譜進行更多元的營業，開闢財源扭轉劣勢；二來必須投入更多資本進行硬體更新，而產生更高風險。兩者前後相關也有衝突：投資於硬體轉換後，全新的經營型態才可開始，但又引發更多的軟體或經營專業的投入，對於現有營業已出現危機的事業體而言，這是一個昂貴與長期的拯救計畫。但是依照數位化後類比停播 (switchoff) 政策來看，如果不投資數位轉換，類比頻譜有一日也將失去。不過如果又依照一般民主國家類比停播的但書而言，只要數位電視機的轉換採用率不到所有電視家戶數的 85%，類比電視也無法停播。而採用率的高低，決定於電視台推出服務的充實與創新的程度。

所以，一個惡性循環出現：電視台不作節目與服務的數位投資，大規模的數位轉換不會出現，類比頻譜就不會收回，如此可以繼續觀望；但是這也可能是一廂情願的想法，如果有線電視急速數位化，那麼無線電視將更加遭到排擠，不待自己數位化，就已經落入危機中。至少在無明顯外力規定下，現有業者目前只會作採購硬體的規畫，使數位發展只能在一種器材汰舊換新的意義下，緩慢前進，這就是目前國內商業電視台對數位化的主要回應（中華民國電視學會，2000）。

以無線商業電視台目前經營的每況愈下，特別是國有民營電視台又較缺乏競爭彈性（黃河，2002: 2），使得面臨到公共化政策時，不作任何思考立即拒絕，以極力維護目前既有的局勢。在如此狀況下，若說公共化對於未來數位化有所妨礙，恐怕有所違心之論！商業電視台真正關心的議題，當是公共化是否會影響「收視率」與「廣告收入」，或者如此變化是否有國家經費補助，如同紐西蘭的公共化政策。畢竟商業台並無明確誘因進行數位化工程，就此可證公共化也不會直接抑制「數位化」投資，因為根本不存在顯著的數位化計畫。而公共化創造出短期不確定性，應遠低於多頻道競爭環境的長期不確定性。

反理推論，數位化的遠景是否會造成「公共化」的障礙？如果以「公共電視」為機構的角度來看，從現階段財團法人公共電視發展審視，數位化會帶來一些前景可供評估。首先，採用歐規的數位化標準，可克服原本市區收視超高頻 UHF

訊號的明顯障礙，以反射波解決「多重訊號繞射」(multi-path) 問題 (Norsworthy, 2000)，如此之後，公共電視的訊號可能精準達到台灣大多數用戶，而使平台獨立意義出現。相對而言，商業電視原本使用特高頻訊號達到較為普及的收視範圍，將要在數位化後收回，轉換成超高頻發射，反是一種變動。

收視不良情形得以解決，克服傳統與有線電視競爭的致命弱點之一。此後，無線電視如果在公共服務與商業經營之間取得均衡發展，可以逐步發展多頻道，取得與有線電視外購節目的區別市場，形成競爭的平台；另外在新服務部份，公共電視認為數位電視功能提供行動與移動接收，可延伸閱聽人觀看電視行為，並規畫公共性質的行動通訊服務在大眾運輸系統上；而改善收視與規格後的無線電讀 (teletext)，不但可以增大容量、加快更新速率，同時接收狀況穩定與畫質提昇，可大幅發揮資訊檢索與政府資訊服務功能 (Bruckner, 2001)。

至於整個新服務的營運資金，則須國家提供額外資金，設置系統發展。現階段公共電視的經營規模，依據 1997 年立法編列，縮減為 15 億新台幣規模，不能自行擔負全面數位化投資；但無線頻譜則是由公共電視法規範，較不受數位化時程的影響。在 2001 年經費遞減條款修廢後，公視可採取逐步擴張的規畫，不再逐步縮減，將數位化列入持續準備階段，積極提供政策意見，等待時機發展，但非將此作為領先的指標 (財團法人公共電視文化事業基金會，2001)。數位化至此，還尚未形成一種威脅，有可能是一種潛能的蓄積。

如果以「公共電視」為一個制度來看，則現有的無線電視體制，如何作為本國廣電文化的平台 (Tadayoni, 2001)，是一個重要的觀察指標，如此數位化對無線電視的公共化有絕對的影響。現今無線電視體制在台灣電視家戶中的地位較為低落，服務較為不足，無法形成數位化的誘因與願景，導致被有線電視逐步淘汰。因此有線電視數位化的時程，其實更為實質地影響無線電視的未來，遠甚於無線電視自己數位化與否的影響。

以美國、中國與越南而論，目前都以經濟效益與媒體生態為由，訂定國家全盤有線化的政策，明確將無線電視數位化需求邊緣化 (程宗明，2002；徐秋華，2002)。如果有線電視達成數位化目標，其傳輸品質、頻道容量、互動能力、服務整合都可以取代無線電視的數位化訴求 (張慧君，2000: 153)，這樣可合理推論未來無線頻譜將全作通訊用途開發，如此台灣無線電視是否要公共化就毋需研議。從純經濟法則推論，數位化可以造成頻道爆炸、訊號與通路整體匯流，自此無線電視頻譜稀有性身份不在，可轉變特許制成為經濟效益分配制，也就是以出資最高者得標方式進行，來拍賣頻譜 (Tadayoni, 2000)，目前廣播電視法整合修訂的方向已揭示如此可能 (行政院新聞局，2003)，如紐西蘭的實驗性政策方向。

再者，有線電視數位化後，接續重要工作在於頻道重新排整與分級付費。雖然依照廣電修法未來規畫，無線電視皆至少有一個頻道列入基本級，但是有線系統將基本級分組，或將系統代理頻道與基本頻道綁銷，在主管機構放寬解釋下，則成了一個模糊與不當交易之潛在危機。由於整個問題來自政府機關過往放任業者垂直壟斷（馮建三，1998: 100；林靜宜，1996: 107），與是否數位化無關，所以未來數位化重新編頻過程，只要政府不介入負責（如第三章的分析），對公共頻道位置還是同樣具有高度不確定性。如此造成公共頻道將邊緣化，或間接轉嫁收視公共電視費用給消費者（擴大基本頻道數額，提高基本接取費用）。另一方面，現有無線電視台，對未來多頻道經營如何通過有線電視，究竟要以再傳送許可（retransmission consent）還是必載作為談判條件，也莫衷一是，尤其談判能力涉及本身經營體質，依照目前景況，難有對等立基（台灣數位電視委員會，2003: 49）。從此而論，無線電視不進行改造，心存觀望的數位化態度，不自立平台超越有線電視，更不利未來無線數位化的推動與數位時代公共利益的保障。

數位時代頻道增多，在本國製播能力不足下，外來文化節目透過低價傾銷，的確可取得較有利的位置，搭配種種個人化的消費訴求，使多頻道的環境先天有利國外媒體節目行銷集團的運作，特別針對年輕族群市場。即或在有公共廣電傳統精神的英國，現今趨勢也導致 BBC 與 ITV 在節慶時期，分別退居收視市場佔有率的第二、三位（Minto, 2003）。而多頻道環境，也使重要體育與影片，容易為主題頻道取得授權播出。結果台灣無線電視，逐漸侷限在黃金時段連續劇與綜藝節目型態的經營，服務教育程度較低、年齡較高、區域性意識較強的收視群（黃河，2002），如此使公共性降低，放棄經營全國性議題的節目品味，導致頻道地位與年輕收視群忠誠度下降。

台灣在公共電視後起的情況下，早在類比多頻道時代，就已經形成公共頻道與商營頻道不成比例的組合（翁秀琪等，2001: 58），而且也因頻道規畫採取先來先到（first come, first serve）原則，使公共電視被劃歸入有線電視的付費區間，因此未來電子節目表位置（EPG）與鎖碼播出問題，都是公共電視推廣近用的挑戰。以上分析皆說明，在整體數位化趨勢中，無線電視必須要取得自有平台獨立地位，才有助於將公共服務精神延續到數位時代。

最後由數位化帶來增值經營的趨勢，是否影響公共電視經營的立基，也是台灣公共媒體需要考量的問題。以 2000 年公視修法研議為例，就已將如此趨勢列入修法意見。當時，交通部與新聞局已經排定相關時程，並指配頻率，責成四家無線商業電視台與公共電視台開始籌畫數位節目播出的事宜。初步擬定，全區開播預定為民國 2001 年 12 月，而現有類比頻道將於民國 2006 年 1 月 1 日前收回。

公視在此時程期望下，也展開數位化工程的規畫。數位化的趨勢，由於可以增加原有的頻道數量，挑戰了頻道稀有論的立基所在，因此無論是商業或非商業電視台都受到了衝擊。當時依據行政院院會於 2000 年 1 月 13 日通過新聞局所提「無線廣播電視法」有關數位電視規定意旨，同時修改「公共電視法」相關部份如下（程宗明等，2000）：

修正條文	現行條文
<p>第七條</p> <p>電臺所需用之電波頻率，由行政院新聞局會同交通部規劃指配之。</p> <p><u>電臺壓縮無線電頻率，提供多頻道服務時，應提出一個頻道以上節目，供公眾免費收視、收聽。</u></p> <p><u>電臺因經營多頻道服務所得之收益，應全數用於公共電視之發展。</u></p>	<p>第七條</p> <p>電臺所需用之電波頻率，由行政院新聞局會同交通部規劃指配之。</p> <p><u>前項電波頻率不得租賃、借貸或轉讓。</u></p>
<p>第十條</p> <p>公視基金會之業務如下：</p> <p>一、電臺之設立及營運。</p> <p>二、電視節目之播送。</p> <p>三、電視節目、錄影節目帶及相關出版品之製作、發行。</p> <p>四、電臺工作人員之養成。</p> <p>五、電視學術、技術及節目之研究、推廣。</p> <p><u>六、電信業務之經營。</u></p> <p><u>七、其他有助於達成第一條所定目的之業務。</u></p> <p><u>公視基金會經營前項第六款之業務，應依電信法相關規定辦理；但其限制僅得由有限公司或股份有限公司經營之業務，公視基金會仍得為之。</u></p>	<p>第十條</p> <p>公視基金會之業務如下：</p> <p>一、電臺之設立及營運。</p> <p>二、電視節目之播送。</p> <p>三、電視節目、錄影節目帶及相關出版品之製作、發行。</p> <p>四、電臺工作人員之養成。</p> <p>五、電視學術、技術及節目之研究、推廣。</p> <p>六、其他有助於達成第一條所定目的之業務。</p>

公共電視希望透過以上條文修訂，建立未來數位化的服務，容許從事電視之實驗，善用數位壓縮、解碼的附加功能，在必要的公共服務播出頻道外，經營付費頻道服務，而所得盡皆回歸公共電視節目生產之需。

付費服務內容的提供，當時以資訊廣播（data-broadcasting）最具經濟規模效益，應用電信業務以協助公視邁向數位化經營。而公視認為以財團法人身份經營，為非營利之國家預算捐助組織，若是直接涉入營利事業經營，難免引起市場上認為有違公平競爭之嫌，而且使人質疑公視捨本逐末，棄維護公共利益之使命於不顧。因此，修法建議如果可以解除第 24 條有關「投資與公共事業經營目標

相關事業的持股下限」之規定，將有利於公視洽詢策略結盟伙伴，成立合股公司共同開發新傳播事業，不但可以發揮經營效率，同時也不致干擾公視原本公共服務之推展。

公視預期相關法條修正，替未來數位電視的播出，預作準備及環境規畫。就公視內部的管理而言，成立分公司，可以使組織活化，增加經營效率，節省行政開支，更可靈活面對環境變局，反應社會公眾之需求，提昇節目與服務品質。而電信業務的開辦與頻譜的利用，可以激使公視投注心力於電視學術、技術及節目之研究與推廣，善用科技促進數位時代的社會公益。而所得盈餘，更可投資於數位電視節目的製播，一方面，補助數位化設備購置經費之不足（預估需要十五億），另一方面，更可以減輕國家預算捐助的負擔。

但隨著美國公視接受數位化發展的放寬規定後，引來擴大自籌經費的壓力與刪除政府補助預算的趨勢 (程宗明，2001b)，使此種經營策略，的確產生公共電視財務規畫的正當性危機，因此對此也就以保留態度、觀察方式來伺機因應，暫緩該法條修正的研議。

至此，數位化與公共化的關係，在台灣現實環境中，可得出一些觀察結果。本文依公共化對數位化、數位化對公共化的正負影響分別評估，並搭配整體大環境媒體數位化的趨勢，來思考兩者的關係，如下表所列：

表 5.1. 台灣無線電視公共化與數位化互動發展相關因素

相對發展 辯證關係	無線電視公共化	無線電視數位化	大環境數位化影響變數 (以有線電視為主)
正 → 負 ↓ 正 → 正	增加公部門投資 形成集團資源互補 擴大經濟規模 經營公眾興趣的節目 (Multi-content provider-led)	集中資源發展數位傳輸平台與律定統一接收端規格 (Service-led) (負結果不成立)	有助與有線電視平台 (Unlicensed multiplex-led) 競爭，提供多頻道本國廣電文化、移動與行動接收、平價接取
正 ← 負 ↓ 負 ← 負	雖可全力投資節目製播，但未來公共電視缺乏獨自平台，在數位環境中被孤立，觀眾不容易接近(正結果不成立)	暫停發展數位化	有線平台數位化後壟斷，公共電視頻道孤立與區隔化，不利談判EPG與基本頻道區位
正 ← 正	公共集團提供全方位公共服務，並區隔與有線平台服務之不同	數位化提供精準度、多頻道與行動收視—技術角度 (competition)	數位有線電視平台不能移動接收，同時機上盒為閉鎖非開放系統

	公共電視維持既有規模，沒有集團奧援，以服務小眾區別所有商業媒體	商業電視台繼續主導數位化發展，緩慢個別汰換類比器材，直到2006年止，維持單一類比頻道播出 (complementary) (正向不成立)	有線電視數位化，所有無線電視頻道依照有線頻道業者利益綁銷；沒有替代平台競爭
	公共電視集團運用公共頻譜資源生產利潤，引發國家削減補助經費，迫使尋求自給自足，導向市場價值經營，趨向商業化	數位電視提供附加價值與電信服務，創造電視以外的經營利基	數位電信業者抗議公共電視集團利用國家補助經營商業行為，交叉補貼影響公平交易；或數位媒體與公共電視合作共同開發客戶，運用客戶資料生產利潤

本表相關專有名詞解釋 (Tadayoni, 2001)：

1. **Multi-content provider-led**：以組合數位頻譜執照，發揮經濟規模，核發複數電視頻譜執照給業者。如英國 ITV Digital、Freeview 聯盟。
2. **Service-led**：成立公共傳輸與營運公司，有效使用頻譜，開放新進服務經營，同時律定共通服務平台，提供全國用戶一制的接收介面。如北歐瑞典 Teracom、芬蘭 Digita。
3. **Unlicensed multiplex-led**：獲得傳輸平台執照的業者，有權將頻譜分配給任何頻道業者使用，完全依據雙方契約協定，頻道方沒有執照保障。如台灣的有線電視系統。
4. **Competition**：傳輸平台業者擁有相對優勢競爭，如平價裝設、移動行動接收、優質本國文化多頻道。如歐洲的數位無線電視服務。
5. **Complimentary**：平台服務完全為他項平台所涵蓋，繼續運轉以作為他項平台失靈的備用通路。如台灣現今類比的無線電視。

從以上分析可知，台灣現階段由有線電視為普及的電視接收方式，產生一些收視權益問題。一來有線電視是一種獨佔的多重訊號傳輸平台 (**unlicensed multiplex-led**)，而且沒有執照給業者作為保障，這是一種市場導向的極致經營，相當現實的作法，無法促興公共意涵的影視活動 (Tadayoni, 2001: 97)，然而台灣卻放任使其成為目前電視平台的主流 (鄭明椿, 2003: 167)；而且有線系統業者跨足節目代理業，將重要的節目頻道納入代理範圍 (曹競元, 2000a)，或制訂不合理契約規定，防止頻道業者向其他平台授權，造成市場多元競爭喪失 (引述 Levy, 1999:65)。

從節目觀點，無線電視的重整，提供多頻道套餐，以本國文化與優質、多元、全備的公共電視服務，成為有線電視的區別平台，是一種改革取向。而無線電視公共化在數位時代可否朝此目標前進？一方面透過公部門資金投入，矯正市場失靈的現象，提高節目製播費用，並合力競標重要公眾節目播出權；二來縮減頻道間商業競爭，擴大經濟規模，使公共與商業電視台可以取得良性的分工與互動，合力向外來頻道競爭 (黃新生, 2001)。

從頻道觀點，無線電視平台重建，透過數位化可以克服原本收視不良的問

題，同時擴充經營項目，引導多媒體與資訊服務推動。配合公共化後的節目製播能力改善，可在有線平台外形成一個選擇，使公共頻道不致全然被有線平台所操控，成爲綁售的對象，或成爲向消費者收費的籌碼。

綜結而言，數位化過程的本質，並非抵觸現今無線電視制度改革的公共化方向，而且隨著大環境的數位化，如果公共電視孤立在數位化外，將更不利公共化的意義發揚。如何使公共電視擁有實力投入數位化發展，保障數位時代的公共視聽利益，則無線電視制度調整體質，是一個有力的對策。透過公部門資源投入與整合，數位化的建設，將有明確的發展方向；但也必須防止過度強調數位化開闢財源的思維，以免造成公共服務的變質與危及制度的正當性。以下再從各民主先進國家政策發展整理中，透過比較，得出本國可以參考的座標。

第三節 先進國家發展數位化之政策模式

本節將根據先進國家的數位化發展政策的實際進展或文獻報告，條列五大模式，勾勒出在不同政治經濟制度發展的前提下，各國對確保數位電視時代公共視聽利益之問題，可能有的思維與對策，以及從其中條理出台灣發展可參詢之路。

一、美國（內容管制模式）

美國執行較爲保守的數位電視廣播管制政策，也就是不對現有廣電結構問題進行改革，直接將類比時代的電視規範過渡到數位電視時代。美國向來不對電視業者進行強力公共管制，又放任商業電視發展優先於公共電視服務，因此制訂諸多規定希望商業無線電視，可以履行公共利益播出之責任，彌補公共服務之不足，如過去的「平衡報導原則」(Fairness Doctrine)、現在的「兒童電視法案」(Children's Television Act of 1990)。

前美國副總統高爾於 1997 年成立「數位電視廣播公共利益與義務諮詢委員會」(The Advisory Committee on Public Interest Obligations of Digital Television Broadcasters, 又稱 Gore Commission)，於 1998 出版最終報告書，爲具體呈現數位電視管制政策的依據 (NTIA, 1998)。爲支持 FCC 對產業採行「最低度管制」(minimum public interest requirements) 政策，以方便現有業者在進入數位時代時有明確自由運作空間，因此研擬諸多選項，讓業者選擇善盡公共廣播職責之方式。該報告書以「創新取向履行公共利益與責任」爲原則，推出四種規範模式：

- (一) 公共利益受託者模式 (Public Trustee Model): 以類比時代之內容管制為本，將相關規定延續到數位時代，以 HDTV 單一頻道置換現有類比頻道，作為換照的依據。
- (二) 繳費免除公共責任播出模式 (Spectrum Free Model): 電視台從其營業額或頻譜價值之部份出資，來作為公共利益節目製作的基金，以交換電臺自由使用頻譜的權利。
- (三) 付費仍須近用模式 (Pay plus Access Model): 電視台付費來免除公共利益節目播出的責任，但仍須在必要時段開放，讓公共利益節目播出。
- (四) 付費或自我經營模式 (Pay or Play Model): 電視台可以選擇付費或自己投資製播公共利益節目。

而該報告書中對公共電視數位化之建議，採取專案補助的方式進行，成立一個信託基金，以排除政治勢力干預，專款執行數位化工程。另外，該書所認同的公共電視服務，除了公共電視網 (PBS) 以外，還包含非營利的節目製作業，希望兩者能攜手利用數位科技為明日提供更好的教育節目，這點又回歸該國視公視為教育延伸的傳統，也是邊陲化公共電視服務的濫觴 (Buxton, 1994)。該政策也積極鼓吹公視與大學、圖書館、少數弱勢民眾組織、教育節目製作業者合作，利用數位科技發展遠距教學、互動學習、資料廣播等。

綜此，美國數位化政策似乎延續類比時代的電視結構，不利用數位轉換的契機進行大規模的廣電改造，以強化公共視聽利益。一方面繼續設定複雜的內容管制工具，保障公眾利益相關之節目，得以在注重收視率的商業電視機制中存活；另一方面，將傳統教育功能，透過數位化契機，進一步與公共電視結合，使其功能活化，邁向一種教育資訊科技的建設。

二、北歐三國 (公共服務獨立自主模式)

北歐三國 (芬蘭、瑞典、挪威) 認為無線電波為國家全民之資產，不因頻道資源之稀少或多元而有改變，同時視公視具有公用事業本質，尋求科技精進與營運效率，集中資源達成普及化服務 (Sepstrup, 1993; Syvertsen, 1999)。據此，北歐國家採行結構轉變政策，將數位電視傳輸與營運平台合組，結合成一個獨立的公共服務事業 (independent public service corporation)，與原本無線電視產業分離。

首先，釋出全國地面波網路組成一個共同營運公司，如芬蘭之 Digita、瑞典之 Teracom & Senda、挪威之 Norkring，然後再組成一個北歐大聯盟 Nordig，讓未來傳輸系統與機上盒無論在國內與區域間都有共通的模式。現階段而言，各國

在國內推行數位共同平台，由公共廣播電視業者主導，共用一個傳輸網，共享一個 CAS 介面，而且除了現有廣播業者（公共與商業電視台）可以繼續經營，而且開放容納更多新進業者進入平台營運。

三、英國與澳大利亞（保障既有業者模式）

英國廣電體制為高度管制，設計成一種良性制度讓公共與商業電視進行競爭（陳政三，1988），如型塑國家文化與開發視聽創意之 BBC、發揚小眾文化的 Channel 4、尊重少數民族的 S4C、及服務流行文化娛樂的 ITV、Channel 5。澳大利亞師法英國，採取類似的模式，如提供公眾服務的 ABC、尊重小眾與少數民族的 SBS、提供大眾娛樂的 Network 7、9、10（李少南，1994）。

英國數位化政策模式被稱為「現有市場力控管進入模式」(Firms with Significant Market Which Control Entry) (Collins, 1998)，初期政府讓管制下的無線電視產業直接承襲頻譜資源進入數位時代，而不積極開放新進業者進入。一方面將無線電視全國發射網切割出來，交由 NTL、CTI 兩家公司經營；另一方面將全國頻譜分成五個多重訊號轉播網，讓現有廣播業者繼承，並包裹三個網審議給現有無線電視集團經營，並由經營團隊提出營運計畫推廣服務，形成與 Murdoch 集團 BSkyB 衛星電視服務的對立選擇，讓本國數位電視平台可以與外來業者競爭（徐秋華，2000；Smith, 1999）。

澳大利亞則制訂法律，創造出一個保護空間給既有廣播業者。首先，刻意劃分出「數位加值電視」(Digital Enhanced TV) 與「數據廣播」(Datacaster) 兩種經營身份，限定現有廣播業者只能經營前項，包含單一頻道高畫質電視或加值型節目（但公共廣播業者不受此限），而 2006 年前不核發任何新進無線電視執照。另一方面，創造「數據廣播」執照制度，讓新進業者只能從事資訊之通信服務（ABA, 1999; Tanner, 1999; Sandberg, 2000; Cupitt and Gellatly, 2002）。如此現有電視業者，享有一個沒有競爭的六年寬限期，傾全力投入高畫質與附加價值服務開發。

四、日本、新加坡與韓國（計畫經濟模式）

日本的數位電視政策是由郵電省（MPT）與公共廣播 NHK 兩者主導，前者規畫整體政策，後者設計數位電視技術與規格。MPT 在某種程度主導整個日本數位電視發展環境（Kanayama, 1998），但也相當關注業者的數位化成本負擔，所以為了強化日本在世界等級上的數位產業競爭力，政府既定政策是在適當時機（如 2001 年）下，發展適當數位平台（如衛星電視 "Broadcasting Satellite"），並使用共通的解決模式（如 "Integrated Service TV"），使公共與商業電台攜手並

進 (Nagaya, 1999)。

此外，整體計畫中的商業電視台部門，都以子公司形式參與，藉籌資過程，引進更多非廣播產業加入數位電視開發行列，如電器廠商、一般貿易商、廣告公司、出版公司、電影公司 (Nakamura, 1999)。於此，日本政府希望創造一個本國經濟整合的新領域，進一步形成在國際上可以輸出的經營模式。

新加坡是一個以國家集權發展媒體經濟的顯例 (Kuo, 1984)，該國在數位電視的推展上，設定特殊經營重點。首先由「廣播電視局」(Singapore Broadcasting Authority, SBA) 於 1997 年成立數位電視技術委員會，由國家電視台領導，經過各種技術測試後，採用 DVB-T 歐規的系統。

廣電管理局於 2000 年制訂「數位電視服務的產業綱領」，政府將所屬的國有媒體組成一個新加坡媒體集團公司 (The Media Corporation of Singapore, MediaCorp)，成立壟斷的傳輸子公司 MTT，開始建置數位傳輸技術。同年 6 月核發 MediaCorp 兩張新的多重訊號傳輸執照，又讓其承繼類比時代的電視執照到數位時代進行廣播 (DTV Service Licences)；MediaCorp 使用原執照繼續製播節目，使用前者的第二張執照 (CH37) 提供行動電視服務，由於傳輸執照效力允許業者結合其他專業進行整合服務，於是 MediaCorp 與挪威通信業者 Nera Telecommunications 結合 (20%股份) 成立 TVMobile Pte Ltd，於 2001 年 2 月開播公車上行動電視服務 (Lee, 2001; Lim, 2002)。

TVMobile 公司善用數位電視後的行動接收技術，建置在大型的交通運輸工具上，服務社會通勤大眾的資訊、娛樂需求。預定初期建制數位平台在 1,500 輛新加坡國營客運巴士上 (Singapore Bus Service, SBS)，依據現有 SBS 的載客量記錄，行動電視服務的閱聽眾每日將達到一百五十萬人次，並可經營廣告託播。屆至 2002 年，電視服務繼續擴大到其他公車、計程車、輕軌列車、渡輪與室內公共場所接收上 (TVA, 2000)。

此外該國數位電視服務之重點，在於提供「數據廣播」之生活資訊，其次才是電視節目類型的試播。為了鼓勵新資訊服務事業的成立，參與資訊廣播的業者無須申請執照、繳交數位執照費，開放國外業者與本地廣電業組成策略聯盟或合資成立新電視服務。MediaCorp 使用第一張傳輸執照，除了繼續播出原本頻道外，將製作互動性節目，測試平台與 STB 效果 (與 MHP 整合)，並由 SBA 的「數位廣播發展基金」提供新幣五百萬元來研發新的節目型態 (Pow, 2002)。

韓國模式，則展現另一個政府與優勢廣電組織合力導引的案例。首先確立以「資訊傳播部」(Ministry of Information and Communication) 主導數位電視發

展 (Korea Herald, 2001)，並設定 2002 年世界盃足球賽開幕時，同時為高畫質數位電視 (HD) 開播日；韓國政府一方面確認數位電視為高科技產業政策一環，一方面則將該服務作為公共建設國際宣傳的項目之一，以有計畫、集中資源、準時起步進行。

政府委由公共電視台 KBS 作為引導者，建立美規的高畫質試驗系統，於 2001 年 11 月開始試播，承載目前五家主要無線電視台節目為主，覆蓋區域以漢城為範。政府投資以直間與間接兩種方式進行，前者以出資 50 億韓元建設實驗台支付，後者則以設備進口關稅 85 折價及貸款 6 千億韓元至 2005 年底前支應 (Mok, 2002)。市場方面，政府導引產業提供多種款式的 STB，特別鼓勵大財團外的中小企業製造，以平價賣出，預計 2002 年的銷售量達到一百萬台，目前標準價格在於 530 美元左右；在已經達成的總銷量 70 萬台中，50 萬台為 HDTV 電視機、20 萬台為 HD STB。

推廣方面，以 2002 年 5 至 6 月間的世界盃足球競賽為時機，並希望之後以職業棒球賽與大型戲劇節目繼續維持高畫質的吸引力。政府同時要求漢城區域的有線電視業者，配合讓 73% 的用戶能夠收視高畫質的無線頻道。未來發展，KBS 將與 LG Electronics、Samsung、Daewoo 合作開發 HD 環境下的互動與電視商務服務，同時將這樣功能運用在六種節目類型內：新聞、氣象、足球、紀錄片、時裝與音樂節目 (Kerr, 2002)。

然而 HD 環境也不是沒有爭議，在政府支助第一期試播計畫結束後，另一家公共電視台「文化廣播公司」(Munwha Broadcasting Corporation) 發起議論，希望重新考量歐規的經營優點，並與電器廠商及「數位電視實地測試委員會」(DTTB Comparative Field Trial Committee) 進行評估，證實 DVB-T 的優越性，然而此結果卻不為 MIC 所接納，業者認為此事件相當複雜，具有政治性，非單純技術問題 (Burgos, 2002)。不過之後，韓國政府回應如此質疑，規畫將歐規行動電視的需求，改由第三代行動通訊 (CDMA2000) 業者配合電視業者推出，或由 DAB 業者以多媒體概念發展 (Hee, 2003; MIC, 2003)。由此可見，韓國模式因過度的政府介入，隱藏著產業內部矛盾與風險性。

第四節 台灣無線電視數位化與產業結構改造之關係

本文經過公共化與數位化問題的辯證，及比較民主先進國家數位廣電政策的公共服務原則，在此回到核心問題，探討台灣應該選擇何種發展路線？首先解析台灣數位電視政策抉擇的問題，從歷史過程中，尋求發展之路。

證諸各國發展模式可知，採行數位化策略最重要依據有二：一來是現有無線電視業者的表現（*performance*），二來是對無線電視未來的期許、與其他數位化服務的區別。北歐與英國可以執意地將現有結構大部份移轉至數位時代，並且保障既有公共電視業者，同時以統合力量發展新事業，主因在於無線電視產業過去對內與對外的良性競爭；日本、新加坡、韓國採用計畫經濟手段，主因在於業界與政府規畫的合作關係，並給予有利的開發環境，同時業者必須自行先整合研發資源，並由優勢的電視台引導（*Kwak, 1999*）；而美國之所以採取複雜的管制手段，無疑希望對現階段無線電視過度商業化的弊病加以革新，又無須付出變革制度的成本，確保快速進入數位時代。然而美國的數位化政策卻是內容管制導向，容易引發對廣電節目內容形式的審檢，為確定是否符合公共利益而造成憲法上的爭議。

台灣 1998 年啟動的無線電視數位化政策，採用美規以符合過去商業電視為主的制度，如頻譜劃分、發射功率、經營型態等各自為政的方式。因為沿用美制，於是給予現有業者既定的數位頻寬讓其試播，不規畫共同傳輸平台，由業者自建所屬塔台方式來推動（行政院新聞局，2000c：30）。除了依照美國設定 2006 年為類比播放終止日期，其他有關營運的核心問題，都沒有明確地規畫。政策重複過去獨尊技術、放任商營、沿襲美國的傳統，造成如前節所述，商業電視緩慢更新器材以對，導致國內電視平台沒有競爭態勢。多年來國內廣電政策的檢討（李瞻，1979；張繼高，1986；馮建三，1995），一致批評政策法規後於產業技術的發展，公共服務後於商業經營的推出，因此無線電視數位化是否為一個契機，翻轉過去政策偏頗的軌跡？

然而 2000 年總統大選後，已展開的無線電視結構改造與數位化政策檢視工作，實際要面對的是已經啟動近兩年的美規數位化政策成果，如何銜接改革方向的質疑。如此必須先解析已造成的發展困境，才可釐清問題，以下列五大問題進行檢視：

一、 缺乏以電視台與公共利益為核心的數位政策

以台灣人口密集、地形多山的特徵，以及影視環境的基本需求而言，採行美規 ATSC 系統發展 HDTV，未能切中本地需求，反而對於外銷出口導向之電視機生產較有關連，而且維持與美國經貿關係的考量遠大於本國電視產業發展的思維（程宗明，1997）。由於美國 ATSC 系統對收視改善（如多重訊號繞射"multi-path"問題）與行動接收服務並未考量，因此形成產業發展的限制；此外，台灣數位電視委員會也未符合先進國家經驗，改由電器廠商主導，放任電視台屈居配角。

有關未來數位電視的公共利益政策，新聞局於 2000 年中才提出徵用頻譜、開放公眾使用的思考方向，然而卻避免觸及開放使用的主體定位問題。這造成如美國政策般的迷思，比如電視台以頻譜開放交換其應盡的公共責任時，開放時段播出如何節目才符合公共利益？由何者團體製作才符合公共利益？這些都涉及節目審檢的問題（Campbell, 1998）。

此外經營的主體為何？是公共電視的延伸，還是公眾近用的形式？政府是否配合公共電視擴充的計畫，還是召募 90 年代以來小眾媒體的製作人才，委託其經營公共近用節目的攝製。同時以徵用原理來論，商業電視台只會將最差的資源讓出供非營利使用，如果電視台要自行製播，則會給予最低成本製作（Campbell, 1998；翁秀琪等，2001: 68），這都是此政策的爭議。而且徵用商業電視途徑，也與新聞局自身先前核配頻譜保護商業電視台之決策相左，缺乏執行正當性。

二、 產業界力量未予整合

通常無線電視數位化的第一步，在於轉播發射網的數位化。2000 年試播計畫執行，只在北區現有零散的電視發射用地上，建立一實驗站台，對於共同轉播發射用地與播出內容研發等重要議題，卻未有政策配套。由於放任各電視台自行建設發射網，造成可以共用的設施（Laven, 2002），只建構了五分之一的容量；原本一套設備可提供共同所需，卻重複建構了五套左右。而缺乏服務規畫，只為發射訊號而發射，使節目製作單位未得到數位化的發展空間。

2000 年底在公共電視的要求下，電視學會暫時達成研究籌設「共同營運公司」的共識，但仍以「北部共塔、其他隨緣、自由配對」作為執行方針（郎玉衡，2002）。因此如何規劃與執行，單一的公共電視台建議，無法支持執行，包括：塔台的選址、成本的分攤、維運的機制、及未來成立公共服務事業的可能。這期間政府盡皆不表態，也與一般民主國家廣電管制機構的思維大異其趣。

其次數位營運平台規格的開發與制訂，目前只由無線電視或電器廠商進行研發，但即或如此，因商業電視台不想面對服務問題，所以也無法得出共識。就未來媒體產業匯流的發展而言，勢必要整合其他平台，如此才能方便消費者降低進入之門檻，但是現今有線與衛星電視似乎早已與無線分道揚鑣。

而數位電視也正如其他新興媒體事業，面臨了「創新使用」的難題，一種「蛋生雞、雞生蛋」的問題：究竟是要先生產優質數位電視節目，吸引觀眾購買數位電視機；還是要先廉價推銷數位電視機，好讓數位電視節目有傳輸的對象（Stokell and Ball, 2000a）？這個問題難以得到具體答案，但是肯定的是，兩方攜手合作才能創造先機，尤其電視節目的創新才是一切啟動的源頭。

三、 政府數位電視資助政策不明

數位電視試播計畫的主要經費，分別由新聞局、交通部、電視學會、經濟部來籌措，以致規劃方向不清，最後委由經濟部技術處的民間科專計畫支付，由該部高畫質視訊工業發展推動小組協助，這樣的機制，仍不脫離長久以來技術主導的資助方式。政府應研議另設以公共利益與軟體製播為導向的創投基金，如美國聯邦政府的「公共電訊設施補助計畫」(Public Telecommunications Facilities Program) (United States Department of Commerce, 2000)。

政府如果短期無法提撥專款專用的數位基金，可轉而嘗試幫助業界以開源方式得到資助。這項問題牽涉到政策法令放寬的立場，如是否讓現有電視台擁有完整 6MHz 數位頻譜，允許進行商業行為與電信營業(藉以募集資金或策略聯盟)，或將徵收的電波費轉移作數位電視節目開發基金。此外，也應考慮未來回收類比頻道後拍賣所得價值，是否應提撥數位基金。這些財源不應只填補國庫的需求，更應回歸公共利益原則，資助公共電視發展，如美國 Gore Commission 與日本郵電省都有類似的建議(周姚君，2000；NTIA, 1988: 55)。此外，美國州政府還以發行公債方式為公共電視籌措數位資金(The Public Broadcasting Report, 2000a b)。

四、 確立數位電視發展策略的優先順序

無線電視數位平台，已是先進民主國家公認的國家文化共享平台，區別於所有寬頻視訊服務的性質(AP-MD, 2002)。台灣為何要繼續發展無線電視數位平台，應該有一個明確的正策宣示。數位電視的開發新服務，包含 HDTV、多頻道電視、數據廣播，何者優先？是否要建立一個與有線電寬頻事業的競爭主體？還是互補主體？還是發展行動通訊的廣播模式？這些選項都要明確的面對之後，才能制訂出政策。

五、 數位電視公共服務之想像與調查的貧乏

現階段台灣數位電視論述中(張慧君，2000)，缺乏公共服務之想像空間與建議。台灣移植大量數位有線寬頻(非無線寬頻)的思維、著墨於電視商務(非公務)衍生的項目；或開發高消耗頻寬模式的娛樂(運動節目多角度攝影、影集節目多結局選擇)，或者從激情民主角度提供線上投票想法(pushbutton democracy myth)，這些發展取向是否符合公共利益？

其中商務的發展為市場考量，在未有明確的產業規模前，是否需要以公部門

資源為其開發環境？畢竟私部門終究會從合理化角度回應此方面需求；此外高畫質只對於高視聽娛樂消費者，較有意義；按鈕投票在公民社會中是否達到真實參與的意義？其結果是否可信？美國電傳視訊 QUBE 系統歇業的教訓，已顯示該構想過於簡化政治生活的複雜度 (Dahlgren, 2000; Hoynes, 1994)。基本來說，無論提供社會資源或國家經費資助無線電視數位化建設，都需要回應公共的質問：究竟數位電視服務中，可以為整體社會提供或改善如何的公共視聽利益？有了明確發展方向，才能取得公部門資源投入的正當性。

以英國為例，這方面的工作由公共廣播業者執行。譬如 2000 年，BBC 攝製節目並搭配問卷，介紹數位電視的意義與影響，活動稱之為「新電視服務的諮詢活動」"New Services Consultation" (BBC, 2000)；以日本為例，NHK 的技術研究所，每年展現最新技術與服務研發成果，開放讓民眾自由參觀與瞭解 (STRL, 2002)。台灣目前十分缺乏「數位電視」的媒體識讀計畫，這應該是政府推廣數位服務前，應致力的工作項目。

除了公共廣電制度中的核心節目類型外，數位時代還應考慮新科技衍生服務中的促進公共利益之因子：(一) 互動：是否可以促進更多意見交流與表達；(二) 數據：有助於國民更便利取得每日生活所需資訊；(三) 加值：提供節目相關的教育資訊，普及知識與學習的生活環境。

在回顧了台灣已初步建構的數位電視現實下，本文進一步進行基本質問，以推測符合公共利益的發展方向。為何要「數位化」？從前文可知，收回類比頻譜再利用，以及數位化編碼促進頻譜使用效益，是兩項最根本的原因，如此因頻譜物理本質精進，而導致使用的事業體質變。作為一個後進國家，台灣追隨先進科技並肩發展，是國家政策的偏倚所在。但過去發展中國家以追求新科技為務，藉此改善生活水準，卻因政治制度影響利益分配，導致錯誤投資與不當獲利，造成期望落空、社會動盪 (潘家慶，1983)。由此可見，政治制度為技術發展的關鍵因素，如此許多技術引進的計畫，都遭到質疑。

但 2000 年以後台灣政黨輪替，形成原本威權政體的鬆動，讓過去技術決定思維無法獨尊；另一方面，技術的引入也有競爭，由公共電視為核心的「歐規」與商業電視為主導的「美規」互相評比，使技術革新與內容精進的議題可以同台較量。整個過程似乎逐漸脫離過去發展中國家科技移轉思考的窠臼，逐漸引導出非技術、社會性、內因性的學習能力之探討 (Shin, 1996)。

這方面發展可直接從目標選擇上區分出來：一者是追求「更好的畫質」，強調更先進的硬體器材、更高級的視聽享受，但不涉及節目型態的改進與多元；另一者追求「更好的廣電經營者」，強調多頻道滿足社會群體需求，結合通信基磐推廣社會獲取資訊的便利。並且對於台灣媒體生態現況而言，無線電視多頻道的

出現，還代表與現有無線電視壟斷的競爭可能。

至於有關數位化的經濟因素部份，以台灣目前六百萬電視家戶數（根據 A.C. Nielsen 的調查），每家平均有一至二台電視機，總計最多也只有 1,200 萬台電視機的汰換量，市場規模無法與外銷市場相比（一億用戶）；而且依據 Cahners In-Stat 公司調查顯示，地面波數位電視用戶至 2002 年為止，全球需求量只有 732 萬戶，只佔總體數位視訊服務用戶的 6.6%，相對比例下，台灣的市場將更小（張慧君，2000: 122）；另以收回頻譜拍賣而言，2002 年第三代無線通訊業者 (3G) 標得頻譜的金額，總計已高達 489 億新台幣，市場是否還有誘因讓其他業者繼續投資鉅額資金，換取使用類比電視繳回的頻譜，值得保守評估；而且，現今電信總局對於回收頻譜再利用的計畫，也不明確（鄧添來，2001: 212），顯見無如美國即刻需求的壓力。這些情勢，使經濟因素都無法形成推動數位電視發展的動力。

所以台灣為何要推動數位化，在單純的技術革新之外，似乎為建構一個新的多頻道電視平台，開展電視市場的競爭與多元，才是一個有社會發展價值的目標。以現階段數位電視政策發展的問題與無線電視壟斷現象來看，更強化此旨的重要性。以問題的根本來看，首先在於政府未設定一個研發數位電視的主體，長期由經建部門協助籌組的數位電視相關公會組織，都是以硬體與周邊設備為導向，對於推動電視用戶採用數位服務無以為力。而新聞局導引數位電視發展，卻是以鬆散的電視學會為執行者。電視學會在商業電視主導下，以調解四家電視台內部利益問題與執行整體公共關係策略為務，難以就電視經營制度改革提出具體方案，甚至為抗拒變革的組織。至於台灣的公共電視制度，不但新創，而且相對先進國家的投資，規模明顯不足，還需相當的成長（見表 5.2.）。但現階段無線電視中還有兩家國有商營的公司，如棄之不顧，再籌組或投資現有公共電視台，證諸後進民主國家的發展，都是不合經濟效益與重複建置的作法；因此整合公部門資源，成立公共電視集團，可彌補產業現實的缺憾。證諸民主先進國家推出多頻道與行動電視服務，都是以公共電視部門作為領導的事實，因此以公共電視制度作為數位電視執行的主體，對台灣發展有相當參考價值，同時也一併解決數位化後頻道增多的經營主體問題。

表 5.2. 民主先進國家與台灣公共電視經費來源之比對

國家	法律規定	經費來源 (100%)					
		國家預算	執照費 / 募款	廣告收入	付費服務	節目銷售	軟硬體租售
英國	Broadcasting Act of 1996 The Companies Act 1985	Grant-in-Aid for World Service (6.74%)	國內服務收入 (90.94%)	--	World Service (0.61%)	空中大學、BBC World-wide (1.71%) with other incomes	BBC Resources
年度經費	新台幣 1,281 億元 (1999 年) 平均每人享有 2,133 元投資						
日本	Article 32 of the Broadcast Law	--	TV Satellite (97.7%)	--	--	※ (2.3%) with other incomes	※
年度經費	新台幣 1,752 億 7,160 萬元 (1999 年) 平均每人享有 1,355 元投資						
加拿大	Broadcasting Act 1998 54(4)	國會提撥 (70.20%)	--	※ (25.48%)	Newsworld RDI (4.32%) with other incomes	※	※
年度經費	新台幣 248 億 1,540 萬元 (1999 年) 平均每人享有政府捐助 569 元						
澳大利亞	Australian Broadcasting Corporation Act 1997, 67. 68.	國會提撥 (80.28%)	※ (0.59%)	ATVI	Satellite Pay TV (19.13%) with other incomes	※	※
年度經費	新台幣 128 億 3,784 萬元 (1999 年) 平均每人享有政府捐助款 556 元						
美國	Public Broadcasting Act 1998 Sec. 396. K.	國會、聯邦、地方政府補助 (46.1%)	※ (29.4%)	--	--	※ (24.5%) with other incomes	※
年度經費	新台幣 474 億 7,013 萬元 (1998 年) 平均每人享有政府捐助款 80 元						
台灣*	公共電視法第二十八條	政府編列預算之捐贈 (84%)	民間贊助及捐贈 (3%)	--	--	※ 13%	※
年度經費	新台幣 12 億元 (1998 年) 平均每人享有政府捐助款 57 元						

(資料來源：各國公共電視年報) ※有此項目無具體細節 -- 查無此項目經營

*台灣在亞洲四個新興工業區域中，也是敬排末座的：韓國人民享有年度執照費平均 825 元、香港平均每位住民享有 386 元、新加坡的電視、收音機執照費制度平均使每一人享有 468 元。

其次，有了公共電視作執行主體，能暫時放下短期獲利考量，就長期需求進行研發規畫。如此一些根本問題：製播新節目與服務、推廣數位化；發揮數位經濟效益、共建塔台；整合數位營運需求、設定接收共同模組；及數位時代的公共服務項目推出等，可交由集團引導出執行的方案。從另一方面來說，完備的公共電視服務主體，在贏得社會對此文化資產的認同與珍惜後（本國廣電文化服務的代表，如加拿大見 Attallah, 2000），才能使國家立基於社會正義，提供數位基金，長期資助電視台進行數位轉換（翁秀琪等，2001: 59），諸如：傳輸平台建設經費、節目製播研發投資、開發附加價值之收入、徵收特種基金等。

本節分析的結論，也歸結出以無線電視或公共電視現有的表現為本，較能闡述為何由公部門協助集資，發展數位化是一個有正當性的施政；同時能有效革除現有商業電視為主導的保守模式，改善有線電視壟斷收視環境的隱憂，從此更可推論數位化的積極社會意義，以超越單純的技術成長思維。所以，依據如此關連，持續數位化的目標與作為，可區分如下：

- （一）發展多頻道無線電視模式，強化公共與商業服務競爭、培育多元廣電文化、引領數據廣播新服務，以創造與有線電視競爭的環境；
- （二）擴大與整合公共電視規模，作為推動數位電視主體，有效改善現有電視節目品質，集合資源共同開發未來數位環境，有效推展新服務；
- （三）改良無線電視產業體質，作為國家文化資產，使國家得以協助提供資源發展數位文化，符合社會正義原則；
- （四）採用英國或北歐政策模式，以維護現有經濟規模思維，並調整現有業者體質，增加公部門的研發投資，使節目與服務成為核心組件，建造數位平台；而無線電視應以品質提昇，作為回應初期保護措施的要件；
- （五）採用亞洲的計畫模式，規劃空間，結合公共與民營業者力量，制訂新服務的測試計畫，以瞭解數位化的社會潛能與意義，並吸收社會大眾的使用經驗與意見，作為釐定確實的數位電視政策依據，避免技術的妄想導致不當的公部門投資，或影響現有公共服務的立基；
- （六）終止美國策略引進，革除商業獨佔的保守思維，避免消耗資源於內容審檢的爭議，從制度上開創積極的公共視聽價值。

第五節 公共化與數位化配合的抉擇

從以上歸納的政策目標與選項，本節將進一步勾勒出現實的台灣環境，若要履行這些構思，可能必須面臨的抉擇。依據新聞局委託研究計畫：《無線電視公共化可行性評估報告》可知，一個公共電視集團在台灣有兩項明確立基：一是公共電視服務的分工合作，以反應社會多元型態的需求；一是資源整合面對未來數位化挑戰，並開闢平台，形成另一選擇。

論到公共電視的分工，應從反應社會整體的影視需求開始談起。以 BBC 的傳統而言，一個公共電視應該提供資訊、教育與娛樂，並且持續將此納入數位時代的經營項目 (Born, 2002)，此三大指標配合本國媒體特性，可向下衍生具體的節目類型。由於台灣戰後五十年來都是商業電視主導的環境，因此對公共電視集團的概念未有實際體驗，值此數位化壓縮多頻道的趨勢下，可以民主先進國家之公視發展數位化經驗，為規畫參考核心；另外也須以全球共認的公共廣播電視之使命，涵蓋理想的公視之經營幅度。

依據聯合國世界廣播電視理事會的文件指出 (CMRTV, 2001)，公共電視集團應該建立在下列的原則，而且也適用於頻道衍生後的多元分眾時代：

- 一、普及性：技術上使電視訊號普及，不分貧富貴賤都能接收；內容上要使大眾都能瞭解與欣賞，而非專屬特定人士的品味；
- 二、多樣性：在節目種類、目標收視群、討論議題上都要有多樣層次的展現。以總量節目觀念照顧所有人需求，非每一節目都要迎合所有人需求；
- 三、獨立性：提供創意的自由表達空間，不受經濟市場與政治黨派勢力之干預；
- 四、獨特性：無論何種類型節目，都要研發創新與品質保證，與一般商業廣播電視區隔，但非只作商業電視台不播出的節目類型。

有鑑於此，公共電視集團其實是播出一個完整的廣電服務之電視多頻道節目，絕非只製作社教或教學、藝術或普級的頻道。因此，一個公共電視集團所提供之服務，應該要涵蓋一般公民日常的影視所需，正如同調查所示，台灣的民眾每日的頻道需求數大約在十個上下 (馮建三, 1998: 101)。而且如果實施分級付費後，有線電視市場也應趨向透明化與合理化，使一部份不需要有線電視服務的用戶，會趨向使用免費的無線多頻道服務 (曹競元, 2000b; 鄭明椿, 2003: 207)。

公共電視已有綜合頻道多年營運經驗，在面臨數位化之契機時，首要可開發主題頻道之市場。依據英國、加拿大、澳大利亞、德國、芬蘭、瑞典、法國等個

案來看，新增頻道範圍大略為：新聞、兒童青少年、教育、文化；而依照個別國家環境，也有下列頻道被個別列入：紀錄片、地方與少數民族、國會轉播、體育、高畫質等（程宗明，2001a）。以台灣目前有線電視多頻道環境而言，雖然已經提供類似的選擇，然而依據調查顯示，收視行為有相當程度的轉台動作，主因為不滿節目品質（48.1%）、廣告干擾（37.7%）等，可見公共電視集團多頻道，尚有相當的開發空間（劉幼俐，1997）。

以新聞頻道而言，目前各新聞台激烈競爭，為求取收視率，集中報導題材與煽動手法，以致失焦，而且大量以娛樂新聞取代國際新聞，造成品質低落（黃國棟，1998；王泰俐，2002）；公共電視集團發展新聞頻道，應與現有市場區隔，強調公眾需求而非欲求；同時提供國會問政的公共資訊頻道，提昇公民參政的興趣（Hoynes, 1994: 176）。兒童青少年頻道在有線電視台中，雖然已有一定經營，但各台都以購買外片或卡通填充頻道時數，無法幫助新生代與周遭環境建立成長關係；公共電視集團當以本國製播為條件，超越外來文化的影響。有關人類文化的深層思考、知識社會的尖端資訊，與表演藝術音樂的創意，是公共電視長久以來投資的節目資源，在多頻道服務中，可推出品牌主題服務（如 Arts, Sciences, Humanities 等類，SIS, 1999）；公共電視更應投入娛樂綜藝節目之研發，提供演藝人員創意之舞臺，讓大眾享受本土視聽娛樂之同時，無虞內容低俗，提昇闔家收視之生活品質；此外，公眾資訊也是民主社會不可或缺的素材，應成立政府資訊的專屬頻道；台灣行之有年的空中大學，也應保留精神與精進體質，作為成人終身教育的管道。

最後，組成公共化集團的電視台，都保有原來綜合頻道的持續播出；一來就公視服務本質而論，服務大眾使命不變，也是凝聚社會不同公眾情感的重要來源，因此綜合台是標準的管道；其次，長期數位化轉換工程中，仍有定量的類比用戶需此服務，就普級化觀點來論，公共電視必須持續照顧用戶。

在數位化部份，依據現階段工業先進國家經驗而言，公共電視集團在進行數位化工程前，多先將電視組織進行再造，以提供新的多頻道服務；將電視公司的垂直整合組織型態，逐步改變為水平分割的產業型式，電視台仍舊掌握節目內容產製與排檔功能，但數位訊號的混合壓縮播出，則另外成立掌控的專業事業經營，以給予技術部門彈性發展附加價值，並可將數家電台播出節目外的剩餘頻寬整合，以供行動接收或高畫質電視使用。所有頻譜的開發利用，不影響現有電視頻道轉播，以法律或長期委任契約保護之（Laven, 2003）。

再者透過組織改造過程，轉換成數個電視台持有，並引進業外專業合資經營，以結合無線通訊技術。該部門則可分成公共服務與商業服務兩個業務，前者專門服務現有公共電視台業務轉播需求；後者則研發新的傳輸經營模式，同時向

外代客經營傳輸業務，如數據廣播 (data-broadcasting)、3G 合作通路、或作為國家公務的委外經營者（如傳遞政府網站資訊）（見圖 5.1.）；在多頻道市場成熟後，除了現有無線電視台的節目，也可納入其他主題頻道，洽談有關頻道套餐之授權與行銷的方案，促進頻道授權的公平交易。同時與其他民營電視業者達成協議，希望以共同需求規格，提供模組化的收視機制，讓無線電視用戶可以自由採購市面機上盒，得到所有服務共通平台的價值。

不過一個理想的政策施行，勢必與現有政經既得利益份子有所衝突，本節接下來要對現實環境可能引發的爭議，以及在妥協過程中，社會種種趨力將會導引出如何的變異發展版本，進行推論。這項分析，能對本論文思考現代化與民主化的辯證關係發展，提供部份參考與詮釋資料。

長久以來，現代化對傳統文化的衝擊而言，會呈現如湯恩比所喻的一種文化放射律現象 (law of cultural radiation)：「當一移動的『文化光』因被他所衝擊的一個外國社會體抗拒而反射為多種的光線——技術底、宗教底、政治底、藝術底等等——時，它的『技術底光線』(technological strand) 常較宗教底光線穿越得較快及較深」，也就是說外來文化反射光線的穿越力道，是與此光線的文化價值厚度成反比的，較不負載外來價值的光線，其穿透力較強，能被傳統社會文化所接受，反之就會受到抗拒（金耀基，1983: 159-160）。

以數位化作為「第二現代」的現象，可以將較為強調技術與物理畫質展現的「美規」數位高畫質系統，以及從社會整體發展層面（包含歷史、地理人文、政治與經濟等）定位的「歐規」多頻道與行動接收系統，作為兩股外來文化放射來源，觀測其對台灣原有「經濟現代化」發展導向之衝擊。然而任何一股現代化影響，都具有文化與技術元素在內，如 Lasswell 與 Kaplan 指出，價值、規範、社會秩序為技術體 (techniques)，手段、工具為技術 (technics)，而統合成技術化 (technicalization，金耀基，1983: 159)。此兩元素進入他國社會的速率，通常以 "technics" 轉變速度較 "techniques" 為快，因為假設技術較不具挑戰傳統文化的因子，而價值規範如果與導入的社會相左，將造成強烈抗拒。但如果 "techniques" 的價值與待輸入的社會傳統相符（如此較不具外來文化的意義），那麼將有助於整體現代化的移轉與進入。不過反觀如果原本技術思維，若持續接受外來政治經濟利益干預，那麼會使技術失去原先合理化的意義，導致在不同文化領域的專業內，都難以暢行。這時原本的價值與技術組合，將面臨解體與重組。

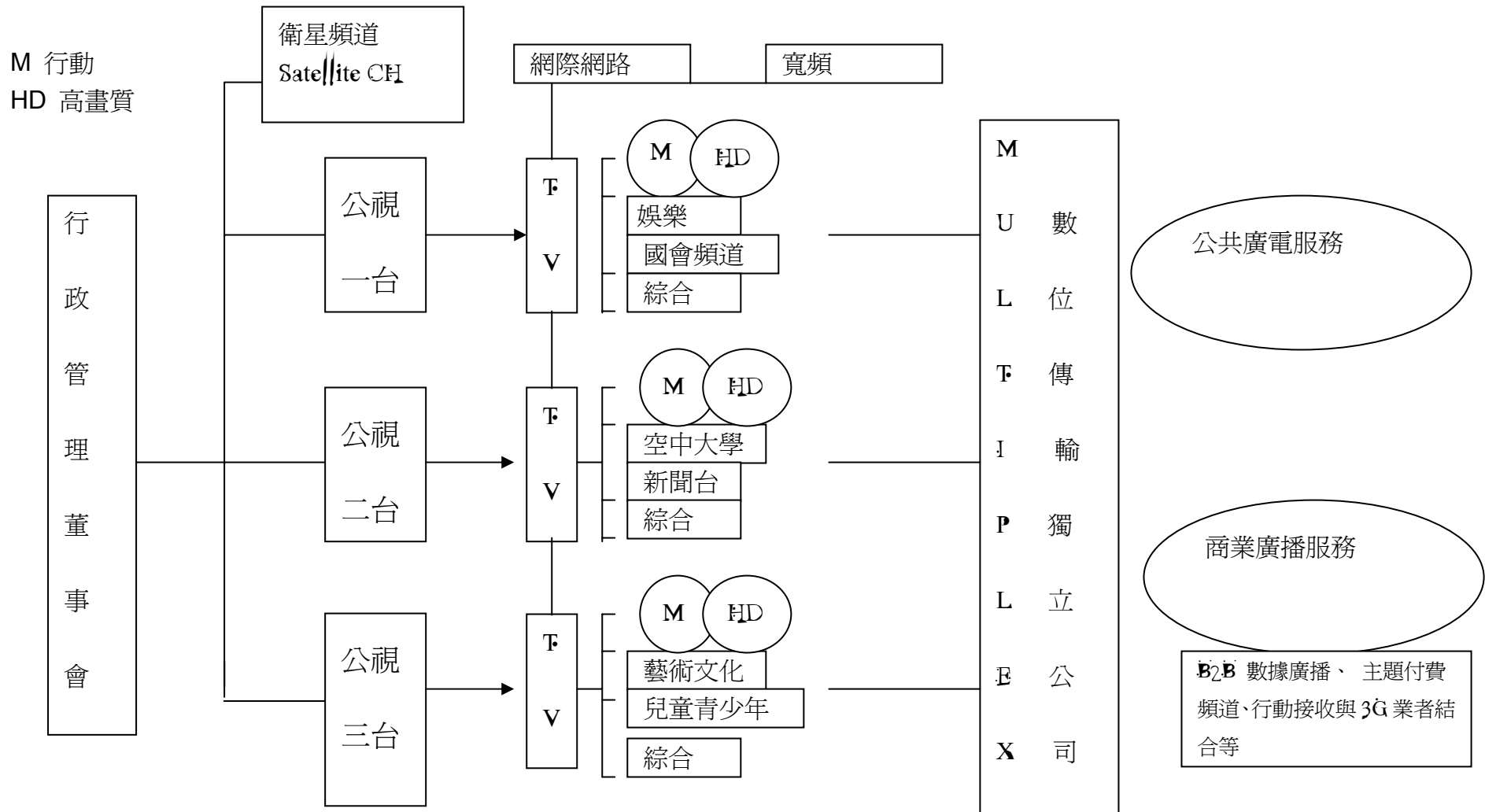


圖 5.1. 公共電視集團理想示意

以上過程，先後發生在台灣過往三年選擇數位化規格的政治學中（邊明道，2003）。無論美規或歐規，在數位電視技術層面，都是一種"technics"，引進台灣不分軒至。但支撐歐規的公共廣電體制，與台灣傳統商業電視制度不合，美規則奠基在保護與放任商業電視的的體制上，於威權統治的 1998 年，順利融入成為台灣的規格。不過歐規持續以產業開展眼光前進，美國政府卻持續介入數位電視規格，以硬體產業外銷、國家安全與頻譜繳回標售為由，意圖化繁為簡，決議繼續堅守高畫質規格。如此美規的"technics"逐漸轉為美國本土的"techniques"，不符國內商業電視台的期待，於是轉向歐規的"technics"；但於此，支持公共電視擴張的團體，導向一併接受歐規的"techniques"，於是與商業無線電視台展開政策的辯論。這樣的轉換如下表所列：

表 5.3. 數位電視美規與歐規在台灣現代化的歷程分析

歷史事件點 內涵	1998（採行美規）		2001（採行歐規）	
	美規	歐規	美規	歐規
Technics	高畫質與數位化	數位化與電信整合	技術政治化，國家安全與利益為重	多頻道、數據廣播與行動接收，建立新營運模式
Techniques	美國無線商業電視寡佔制度	歐洲公共廣電主體制度	窄化無線電視發展功能	公共廣電制度引導發展
商業電視態度	支持	反對	保留到反對	技術支持 價值反對到保留
公共電視態度	保留	支持	反對	支持

（來源：作者自行整理）

以公共電視台與無線電視民主化聯盟立場而言，支持採用歐規數位電視標準，同時進一步組成公共電視集團；然而商業電視台，希望保持現狀，繼續維持緩慢數位化過程，但對行動接收產生高度興趣，所以建議改換歐規，產生選擇意向上的變動，於是理想與現實之間開始拉距競逐。

新聞局以保障現有架構發展為原則，長時間支持商業電視台經營與業者選擇的數位策略，無論選擇美規或歐規，因不影響技術發展時程，所以沒有異議。但是以 2000 年總統大選傳播白皮書為訴求的改革團體，則以無線電視公共化政策推動為鴻鵠，要求政府履行承諾改革電視產業，而且此變革有助於歐規數位電視思維的延展。2002 年底政府在立法院的決議下，提出無線電視改革一公一民政政策，逐漸造成風向作用，使原本反對公共化的勢力，開始思考公共電視集團與商業電視台如何結合，發展數位電視，同時透過數位化建立競爭的電視平台。

從現代化是一種文化放射律的原理來看，數位化與公共化對現有無線電視環境的衝擊，將導引出幾種可能發展選項，如圖 5.2. 所示，並相應出種種變革背後的社會傳統抗拒與現代化革新之間的交互關係。

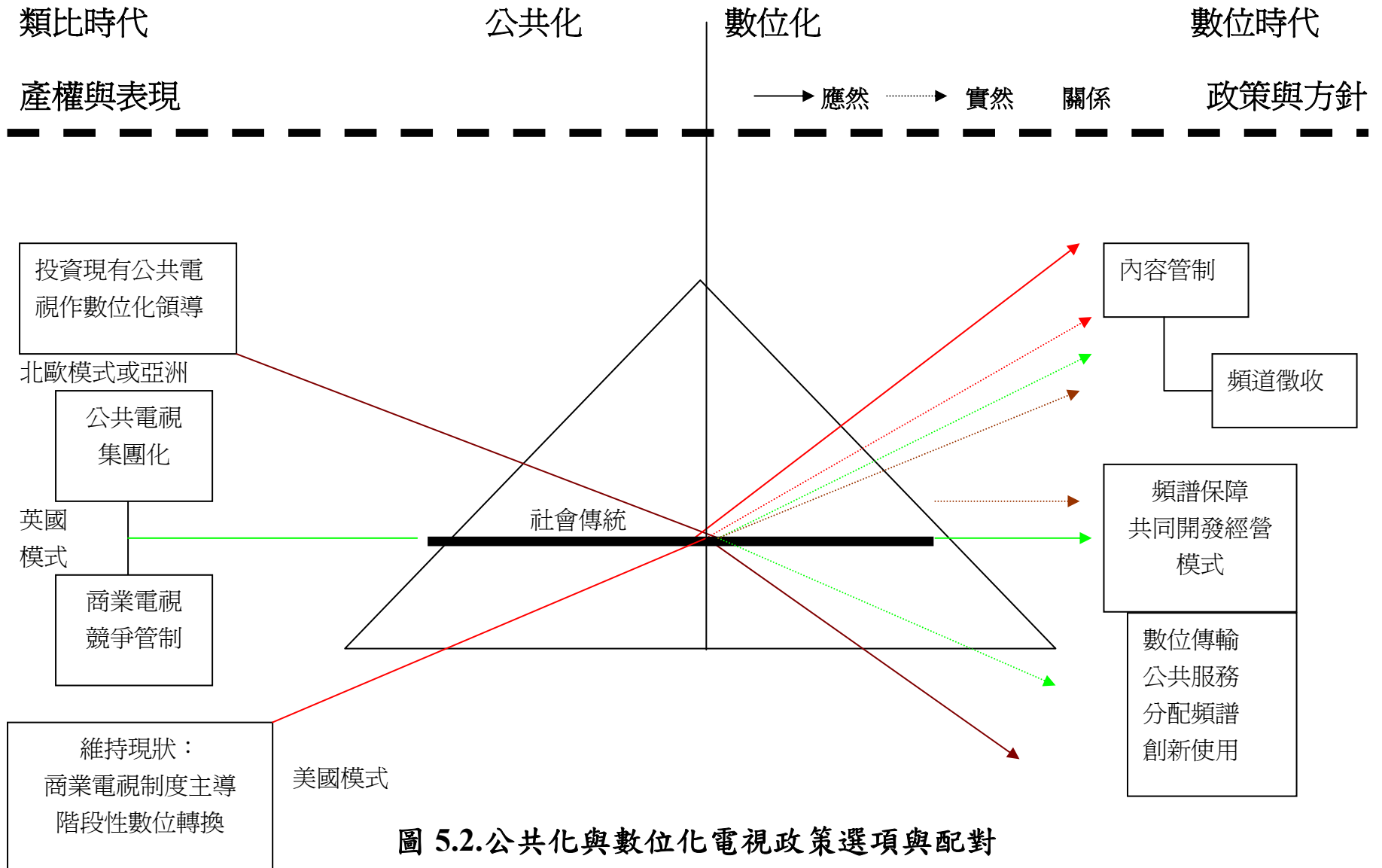


圖 5.2.公共化與數位化電視政策選項與配對

首先，這是一個三稜鏡的隱喻，象徵現代化的文化射線衝擊到傳統社會，可能發生的穿透力與社會的反彈力，對應出不同的政策方案。該圖架構建構在本文的立論上，也就是公部門投入無線電視數位化發展，應當有明確的目標宣示與正當性，才有可推演的未來。而本文試圖從先進工業國家政策經驗，與本地的媒體生態規畫中，分析出配對選項。

左右配對關係顯示，國家宣示數位電視政策目標的明確度，必須相應於現有無線電視體制的表現；一項政策的具體，難以在不清不明的「市場決定中」產出，除非是明顯的「無作為」政策。否則，會導引出一個遲緩不能前瞻的政策辭令，來回應社會質疑。正如 2000 年之前的新聞局《廣播電視白皮書》與《新世紀傳播新主張》中，儼然數位的未來規畫，不需觸及任何產業間的競爭與矛盾。又如同美國 FCC 主席於 2001 年宣示無線電視的慘澹未來，卻又要求儘速數位化的終結政策。因此，這種延續美規與商業電視主導的制度，在台灣現況中執行，因為政策模糊，必然先不會引起業者反彈，但也不會有明確的數位化意義；然而在未來不明狀況持續下，缺乏美國三大電視網的堅固傳統與地方政治的支持 (Benton, 2000)，商業電視畢竟無法長期按耐不發，於是要求轉向歐規是可理解的反彈，但也揭開了商業制度鬆動與改造的序幕。

從文化放射律的角度來看，在維持既有現況的前提下，最能穿透傳統社會價值的數位政策，為繼續執行內容管制，與抽象地徵收部份數位頻譜執行公益的長期配套，在 2000 年底的新聞局結構改造計畫中，明顯地看到如此的論述與結論。然而改革團體，如無線電視民主化聯盟，持續要求進行結構的真實改造，以及無線電視業者自行提出採用歐規的出路下，2001 年起，反而揭開了進一步變革的選項，大環境轉變，導致新聞局的數位化管理規則委託研究結果，都建議以製播分離制、經濟規模重分配之頻譜執照制，來應合歐規時代。這從相關數位電視團體達成保障既有經營的共識，與電視學會勉強地接受公視提議籌組「數位電視共同營運公司」的徵兆中，可看出價值光譜穿透的方位正在移動。但是，一般的社會看法，會持續要求有線電視進行改造，而放棄無線電視作為未來數位電視的平台選項，如此無線電波也可能導致作創新的開發。

然而，截止目前為止，以北歐模式創造一個全新的數位傳輸公共服務機制、進行全然的製播分離制度、保障公共電視擁有完整頻譜使用權、要求商業電視台以逐一頻道為單位申請使用執照、並開放新進業者等，這些思維與現階段價值觀最為衝突；它所代表的價值，欲窮穿透現有社會結構之相應實體，為一個強大的數位電視廣播之公共機構（如同本章亞洲計畫經濟模式），這的確缺乏一時的現實基礎。只在未來將要修訂的「廣播電視法」草案中第十二條，有關平台執照核發原則中，有部份精神引用，但該法無落實期限可測。但是也可能導致，無線電視台自危，尋求合作之路，要求國家給予既有業者的保障，以共同開發未來變局。

隨著 2002 年無線電視公共化的政策浮現，相對著無線電視作為國家文化資產的價值宣揚，以及公共電視通過三年評鑑得到經費條款的保障，使得保護既有業者進入數位時代的依據緩慢形成，也就是現有無線電視的表現必須改善，避免過度商業化，或進行結構重整，以節省資源發揮更大效益。另外，現階段資源缺乏與高度不確定狀態，導致數位化進展緩慢的問題，也讓公部門投入有了起因。國家可據此依循工業先進國家的經驗，建立資助機制的正當性，協助有「先進」潛能的無線電視產業跨越數位化門檻，成為多元競爭的平台之一。

終結而論，公共化與數位化的發展，在本文思考架構中，是互相牽連的。公共化問題的釐清，有助於強化與明瞭無線電視數位化的前景；而落實數位化的開發，有助闡述公共化視聽福利的真實。而在台灣現實的時空中，兩政策無法循序漸進，必須在有限的時間內，同時規畫兩方政策的抉擇。稜鏡置中的選項，較投合「無線電視民主化聯盟」的過去運動訴求：公共化與專業化；強調面對多變複雜與多元價值的世代，台灣需要更多的公共電視頻道；而現有無線電視台，應回歸專業化經營，自主不受廣告商控制，以良性競爭方式提昇製播品質。依據先進國家發展模式經驗來看，如果能達成前項目標，現階段數位政策就有義務保護既有的良性經營模式到數位時代滋長，這是合乎社會公平正義之原則，同時也有助於厚實本國產業迎向全球競爭的時代，也是一條較為中間的道路。

本論文在後續的章節中，將提出回顧與分析，將 2000 至 2002 年電視數位化政策發展過程展現出來；從公共電視組織與非營利社群的合作中，整理出新政策的內涵與影響，並比對與過去技術獨尊與商業主導論述的走勢，推論如何原因導致原有發展模式遭到替代，形成現代化對商業化、民主化的辯證關係，以致有助電視公共化政策的施行。在理論意義上，凸顯在台灣這個關鍵的決策時空下，一個問題意識的討論價值：數位化是否為一種「第二現代」的媒體表徵。依此意旨，下文將評估有志電視革新團體之「次政治」運轉，透過曖昧與不確定的景氣，是否協助社會發揮「反身自省」，縮小技術帶來的風險，增大社會集體獲益的機率；希望最後有助形成一個媒體現代化與民主化相關的在地詮釋，具體透析後進民主國家應有的數位化電視政策。