

數位電視時代的必載規範*

劉貞宛**

《摘要》

台灣現行法規尚未明確定義數位電視時代的必載規範，而呈現模糊解釋的灰色地帶。本文試圖以政治經濟學的研究取向，論述必載規範在數位電視時代的適用性。文中同時強調公共利益精神應延續至數位時代中，期望提供政府單位制定數位時代廣電政策的參考依據。本文結論指出，應明確區分公共媒體與商業媒體的必載規範。有線電視業者應必載公共媒體所提供之所有頻道內容。至於商業媒體提供的資訊廣播、計費節目、隨選視訊等服務，則不需列在必載規範中，交由市場商業機制來解決。

關鍵字：公共利益、必載規範、有線電視、無線電視、傳播政策、數位電視。

* 本文撰寫過程承蒙劉昌德、程宗明、劉駿州、羅世宏等教授對本文之指正，以及本刊二位匿名評審對本文提供之修改意見，作者在此誠摯表達謝意。本文有任何疏失由作者自行負責。

** 作者現為中正大學電訊傳播所研究生。E-mail:g9137006@ccu.edu.tw

壹、前言

數位科技是 21 世紀全球傳播發展趨勢，也是傳播科技發展的重大變革，不僅可以提高頻譜資源的使用效率，也可以提供社會大眾更高品質、更多元化的服務。當前世界各國正致力於推動數位電視的發展，電視數位化¹對於家電、資訊、傳播各產業均有重大的影響，因為三者都使用了共通的數位技術，將有助於產業的匯流與整合。現階段我們已經可以使用手機上網，下一階段隨著數位電視的推展，家中的電視機也可以用來上網。它能在視訊、音訊上提供高品質的服務，並超越現有電視機的功能，充分與網路結合，使得未來的通訊環境將成爲一體。無論是影像、聲音、文字資料、圖片及動畫等，都可以相互整合形成多媒體，並透過全球性資訊基礎架構傳遞至遠方。

一、研究背景與動機

美國 FCC 將價值 700 億美元的數位廣播頻道免費提供給無線電視台，並要求電視台配合 FCC 所訂定的時程表推動數位電視，且無線電視台所有的類比頻道將在 2006 年時交回。但此項決議遭到美國國會提出質疑，認爲將使得多數消費者的權益受到影響。經過修正之後規定，在某一市場區域內必須達到 85% 的觀眾能夠接收到數位訊號時，才可終止類比電視節目的播送。

美國的有線電視普及率高，閱聽人已經習慣透過有線電視來收視無線電視節目。若有線電視系統不載播數位無線電視節目，社會大眾則必須自行接收數位電視地面廣播訊號，才可以看到數位無線電視節目。因此，有線電視是否載播數位無線電視訊號，則影響了閱聽人的基本視聽權益。在台灣方面，台灣的有線電視普及率已經達到 80% 以上，同時有線電視業者目前正積極發展寬頻有線電視服務，且國內有線電視的市場已具有相當高的市場佔有率，同樣使得數位電視的發展受到阻擾。若數位無線電視沒有得到有線電視業者的大力支持，數位電視的市

¹ 所謂「數位化」，係指將聲音、圖像及原文，轉換成電腦可判讀的形式，即使用一連串的 0 與 1 的組合，將資訊以暗碼之形式做傳輸（涂瑞華，1996: 21）。

場發展可能會受到部分限制。

由此看來，在有線電視普及率高的國家，數位無線電視能否發展蓬勃必須端視有線電視業者是否能夠相互配合。在類比訊號時代，一個 6MHz 的頻道僅能傳送一個類比節目，但是數位化後，同樣的頻寬可播放一個高畫質數位節目（HDTV, High Definition TV），或是三至四個標準畫質數位節目（SDTV, Standard Definition TV）。多出來的頻寬資源可提供計費節目或資訊廣播之類的付費服務，其潛在商機被視為是帶動數位電視快速成長的主要驅動力。

由於一個地面廣播的頻道數位化之後，可以延伸出三到四個 SDTV 的數位頻道節目，對有線電視業者來說頻寬資源耗損相當龐大，而且有線電視業者也必須配合升級成數位頭端，才能讓閱聽眾欣賞到完整的數位電視。因此，政府是否規定有線電視業者必須強制轉播無線電視業者的數位訊號，將對數位電視產業發展產生關鍵性影響。

在台灣，目前法規尚未明確定義必載（Must-carry）議題，而呈現模糊解釋的灰色地帶。現行的有線廣播電視法頒佈時間為 1993 年，由於當時台灣尚未成立公共電視台，因此該法第 37 條並無區分所必載之無線電視台的性質。然而，公共媒體與商業媒體的存在本質與精神價值皆不同，為順應當前的媒體環境現況，實應詳加思慮是否應區分公共媒體與商業媒體的必載規範。再者，無線電視與有線電視兩方業者處於相互競爭的態樣，彼此意見紛歧。而無線電波具有全民共有的性質，如何繼續釐定數位時代公共服務之精神，勢必與現行的電視數位化政策息息相關。

現階段數位電視相關論述中，缺乏公共利益之想像空間。大部份概念著墨於電視購物衍生的電子商務思考，或者開發高消耗頻寬模式的娛樂，如運動節目多角度攝影、影集節目多結局選擇等（林翠絹，2003；張登凱，2003；張慧君，1999a；陳忠勝，2002；程宗明，2000）。因此，本文以政治經濟學取向分析必載規範，強調公共利益精神的實踐。藉此探究必載規範在數位電視時代的適用性，試圖提

供政府單位制定數位時代廣電政策的參考依據。

二、研究問題與目的

當電視媒體從類比訊號轉變為數位訊號時，即產生了與必載規範有關的問題。必載規範要求有線電視業者必須載播當地無線電視台的所有訊號。然而，在數位多頻道時代，我們關注的焦點是，必載規範是否適用於無線電視的所有數位訊號？它將會在 EPG 環境中，產生什麼樣的轉變？公共媒體的必載規範是否應與商業媒體的必載規範有所區別？當電視開始數位化之後，絕大部分的閱聽人仍然是使用類比電視機，類比頻道會繼續存在，與數位頻道並存好幾年。當類比訊號與數位訊號同時存在時，有線電視是否應該雙重必載（Dual carriage）兩種訊號？這就是在已經開始進行電視數位化國家中所謂的雙重必載問題。

依據以上電視數位化所帶來的現象，本文提出的研究問題如下：（一）是否應明確區別公共媒體與商業媒體的必載規範？（二）數位化轉換期間，類比頻道與數位頻道應該如何必載？（三）電視全面數位化後，有線電視是否應同時必載無線電視的所有頻道內容？

筆者期望台灣從美、英、德、荷的發展經驗中，再省思無線媒體數位化所設定的時程與計畫，重組發展數位電視的目標，確保資訊社會中公共利益精神的延續，制定符合台灣電視生態的電訊傳播政策。

三、研究方法與對象

本文依據先前相關文獻所採行的文獻分析法（周慧蓮，2002；Gershon & Egen, 1999；Timmer, 2004；Vita & Wiegand, 1993）。文獻來源為政府公開文獻、研究報告、學術論文、報章雜誌、網站資訊等等。本文研究對象包含美國、英國、德國、荷蘭、台灣。以這些國家為研究分析對象的原因是：（一）美國必載規範具有清楚而完整的歷史發展及條文規定，同時 FCC 亦具體提出類比與數位轉換時期的解決之道。（二）英國具有歷史悠久的公共媒體發展經驗，且英國是目前全世界數位電視普及率最高的國家，至 2004 年第 3 季為止，總計英國數位電視普

及率為 55.9% (曹琬凌, 2004)。(三) 德國以 Island by Island 的方式推動全國數位無線電視, 同時確立了所有數位電視頻道, 以便利、平價與公益的原則在平台上流通。ARD 與 ZDF 推出的主題頻道, 在有線電視系統上以必載方式經營(程宗明, 2001)。(四) 荷蘭有線電視普及率高達九成(顏翠伶, 2004), 與台灣電視產業生態極為相似。(五) 藉由分析上述各國數位化的發展歷程, 同時考量台灣媒體環境的差異性, 對台灣制定數位多頻道時代的必載規範提出政策建言。

貳、政治經濟學取向

一、政治經濟學的定義與特徵

政治經濟學的研究傳統主要來自於馬克思主義的社會觀(馮建三, 2003; Golding & Murdock, 1996; Mosco, 1996), 基於唯物論觀點, 假設有一個真實世界存在。簡言之, 理論的建構不只是屬於現象面的, 還應該存在於真實世界中。

Mosco (1996) 評析了幾種政治經濟學的定義後, 為使政治經濟學至少可以包含所有人類活動, 他提出政治經濟學是研究社會生活的控制與生存。控制指的是個人及團體成員之內, 各種關係的社會組織, 是政治屬性的。生存則指的是成員運用手段來從事生產與再生產, 是經濟屬性的(Mosco, 1996: 23-27)。政治經濟學是進入社會分析的起點, 關心權力結構的組成與運作, 分析結構中限制的本質與來源, 關注社會關係中的不平等如何塑造意義, 同時描繪意義被產製與再產製的方式(Golding & Murdock, 1996)。

政治經濟學的四項特徵為社會變遷與歷史、社會整體性、道德哲學、實踐(Mosco, 1996)。首先, 在社會變遷與歷史性方面, 談到政治經濟學家心中所認定的歷史之核心角色, Ingram 是如此解釋的:「所有社會都會歷經發展的過程, 且這個過程本身並非雜亂無章, 反之, 它是有跡可尋的; 若是不從其歷史著手, 我們就無法真正瞭解任何一個社會事實」。Clement & Williams 則指出政治經濟學所研究的是, 經濟、政治、文化與意識形態等力量的運動, 在歷史互動時所帶動

的社會變遷過程，而其動力則根源於社會與經濟的衝突（Mosco, 1996）。這裡所主張的歷史性變化是指質的改變，不同於新古典經濟學所聲稱的量的變化（馮建三，2003）。例如探討統治階層意識與新聞媒體的關係，必須從歷史與政治經濟的角度，從報紙的發展歷程與經濟結構著手（馮建三，1992）。

第二，在社會整體性方面，Stone & Harpham 如是說：「由於實際上的需要，政治經濟學與社會哲學的許多其他部門，無法分離而必定相互交錯。除了一些僅屬細節事項以外，或許沒有任何實際問題只需要參酌經濟前提即可作成決定」。政治經濟學固然從社會生活的一些特定面向出發，但它同時是導引、幫助我們瞭解社會生活之許多面向的錯綜關係。Ingram 表示關於經濟學在整體科學體系的位置，除了短暫與假想的一些情況外，我們不能將有關財富的研究，分離於其他社會現象的研究，人類生活的許多面向都是互有關聯且一起互動的。認定社會整體性的存在與運作，就是領悟政治的與經濟的之間，是有關聯的（Mosco, 1996）。即社會、經濟、政治、文化生活與意識形態各層面是彼此構連的，政治經濟學強調應同時關注各層面之間的互動關係（馮建三，2003；Golding & Murdock, 1996）。

政治經濟學的第三個特徵是道德哲學，道德哲學指的是社會價值，以及什麼是適當的社會實務之判斷。目標是要清楚明白指認分析者所採取的經濟及政治經濟視野之道德立場。如同 Golding & Murdock（1996）所言，它超越了效率的技術性議題，進入了正義、平等與公益等基本道德問題的討論（Golding & Murdock, 1996: 14）。道德、文化或精神的層面，其本身就是分析的核心主題，道德觀點被認為是區辨理性與非理性的特徵。媒介政治經濟學終究能夠站穩立場，堅持道德哲學立場的重要性，乃因為馬克思主義政治經濟學的道德面向提供了強大的護牆，捍衛民主、平等，以及在強權私利侵蝕下的公共領域（Mosco, 1996）。

最後一個特徵指的是實踐，以一般層次的意義來說，實踐指的是人類活動；就特殊的意義來說，實踐指的是人類的自由與創造活動，人類藉此生產，同時改變世界與他們自己。康德認為，實踐或實踐理性最重要的就是要與理論統一，而

理論包含了完整的理性。康德更是把道德定義為「絕對的實踐」。法蘭克福學派則將實踐這個概念帶入了傳播理論的辯論中，他們讓實踐得到更多的重視，並將實踐界定為行動的一般形式，而勞動只是其中一種。Habermas 認為社會實踐不僅包括了工作，也包含了傳播行動。傳播行動以共識規範及具有建構能力的符號作為基礎，提供另一種社會生活的模式。但前提是傳播、溝通行動必須要能免於被扭曲，因為有了扭曲，也就等於限制了民主的、公開的傳播 (Mosco, 1996)。

二、政治經濟學觀點的電視產業

全球經濟資本化與商品化擴張過程，由資本主義世界經濟體系的中心，逐漸擴張至半邊陲地區。電視產業的資本化與商品化指涉的是，在消費方面，以非人際接觸而進行影視消費的人數與金額愈來愈多，結果產出 Smythe (1977) 所謂的閱聽人商品，人不僅在工作時間為資本增值而勞動，就連休閒時間，也同樣為了資本增值而活動。在生產方面，媒體相關產業的併購與集中，同時惡性競爭的商業行為愈顯激烈 (馮建三，1994；蕭蘋，2000)。資本主義透過資訊科技發展來積累資本，使得電視產業的潛能難以發揮，媒體表現不盡民主。

電波頻率開放與使用過程的商品化，對資本主義世界經濟體系的核心地區而言，國家機器透過對廣電媒體的解除管制與再管制，使資產階級進行秩序性的正規競爭。例如英國、日本、法國、美國等，其有線與衛星電視加入媒體市場後，國家機器強力與有效地規範市場結構，使得新電視媒體經營者投入龐大資本卻回收緩慢。然而，對半邊陲地區而言，國家機器尚未脫離專制黨國色彩，因此不同資產階級紛紛爭取主導國家機器對新媒體政治的制定權。再加上跨國傳播公司的資本滲透，使其媒體市場產生無法無天的樣態。例如 1990 年土耳其的衛星電視開播，短短兩、三年間衛星電視大為普及，原因之一是多數由反對黨控制的縣市政府，居然自行違法裝設地方轉播站，從事衛星訊號轉播的商業行為 (馮建三，1994)。

台灣官控商營的台視、中視與華視，在有線電視加入市場競爭後，產生什麼衝擊？在政治方面，政黨本身或黨政關係良好的財團，直接涉入有線電視的經

營，將媒體視為擴張政商影響力的發聲工具。在經濟方面，國家機器將有線電視看成是經濟性產品，採取放任態度，企圖營造自由化的投資環境，以利國內外資本的投資（管中祥，1997）。同時有線電視業者營運初期，無需給付營業稅及鮮少投入資本製作節目（馮建三，1994），大部分引進外來節目，過程中涉及了國內外資本與國家機器所形成的共犯結構（敦誠，1992）。就在這種政治利益與經濟利益充分勾結與共謀的狀態下，最為嚴重的結果就是導致 1998 年初發生的有線電視大斷訊事件（吳祥寬，2000）。

現代媒介逐漸融入資本主義經濟體系中，塑造出公民與消費者身份認同的競爭（Murdock, 1993）。公民權就是「能夠使人完全成為社會成員所必要的條件。」（Murdock & Golding 1989）。強調人為公民身份的主體，應該透過媒介所傳遞的資訊，培養知悉外在事務的能力。同時必須有公共服務性質的媒介作為公民的資訊來源，此媒介除了提供資訊、忠告與分析，使得人們了解自身權利之外。也必須儘可能提供包含各類領域的資訊、詮釋與辯論，幫助人們提出異議與替代方案（Golding & Murdock, 1996）。然而，新媒體淡化了公民身份而渲染了消費者身份，例如有線電視的購物頻道，讓人們足不出戶就能在家中完成消費，發展出消費至上的享樂原則。

雖然有線電視具有提供多元品味節目的潛能，但在資本主義商業邏輯運作下，經營者無法逃脫規模經濟的驅力，還是大量產製以大眾為訴求的節目。多數社經地位不高或缺文化資本的閱聽人，此即 Schiller（1983）所謂的資訊貧者（information poor），依舊偏向收視大量同質化與娛樂性節目（Waterman, 1986；Waterman & Grant, 1991）。因而產生節目數量雖然增加，但性質卻仍舊相同的窘境。另外，少數資訊富者（information rich），透過付費頻道及按片付費的方式，從有線電視中得到了對影視節目的選擇權力。也就認定社會上確實存在著消費者主權，相信新媒介讓他們拾回閱聽人的主動權。

政治經濟學期望連結人們在經濟系統中所處位置的不同反應做為起點

(Golding & Murdock, 1996)，研究對象為各種社會關係，尤其是關心權力關係之間是如何相互構成，以致於影響了媒介的生產、分配與消費 (Mosco, 1996)。Murdock & Golding (1974) 主張分析權力分配與法制化的過程必須包含大眾媒介的分析 (Murdock & Golding, 1974: 205)。是以，本文以政治經濟學取向分析必載規範在法制化的歷程中，無線電視與有線電視的權力運作關係。

在資本主義社會中，國家扮演了管制大眾傳播活動的重要角色，政治經濟學專注於如何決定公共干預的適當範圍，認為國家採取適宜的公共干預可以改善不平等的現象 (Golding & Murdock, 1996)。故本文評析政府制定數位時代的必載規範時，應該如何達到改善不公現象，促進公共利益的實踐。

參、無線電波的公共性

無線電波是自然資源，人類對於無線電波的使用甚為廣泛，舉凡廣播、電視、行動通訊、衛星通訊等等。不同頻率的電波具有不同的特性，電波在空中播送只要能接收即可近用它，某一頻率在某一區域若無人使用即可再利用，它可載送各種資訊，但是它卻是有限資源，因此世界各國多以國家指配管制使用。

用來傳送聲音、影像的無線電波，和陽光、空氣、水一樣，同屬自然界的資源，因而被視為是一種公共財。公共財具有「共享」與「無法排他」兩項特性。共享指的是可以讓多人共用而不損及其中任何人的效用，即一項產品若已由他人消費，仍可由他人消費；無法排他則是指很難禁止他人不付代價，坐享其成。兼具共享與無排他性之物，稱為公共財或是純公共財 (張清溪等，2000)，因此一個人使用時，並不會限制另一個人的使用 (黃金益，2002)。一般將無線電波視為公共財，且無線頻譜具有使用不竭、不易損壞、不需特別維護即可使用的特性。電波頻率之間因接近性及電功率之大小會產生鄰頻干擾，因此更顯出須適當規劃與管理，才能妥善利用此稀有資源。

電視節目的傳送，經由發射機以電波型式對不特定人播出，其節目不會因某

人正在收視，而影響他人無法收視，即具備無排他性；也不會因某人正在收視而電波會減少竭盡，即所謂的無竭盡性（Owen & Wildman, 1992）。因此，政府便有權透過核發執照的方式，將電波頻率分配給最符合公共利益的傳播者使用，而傳播者在取得執照後，負有利用電波頻率為公眾服務之義務。基於電波公有，擁有電台而使用電波者，僅是電波的使用者，並非電波的所有者。

美國認為電波是國家的天然資源之一，係屬於全體人民所有，因此只有在公共服務的前提下，私人才得以使用電波資源。根據此一概念，學者提出所謂「信託說」，即主張電台經營者經公眾信託使用電波，電台為公共信託人（public trustee），而收聽大眾為受益人（beneficiary）（Benjamin, Lichtman & Shelanski, 2001；Hazlett & Spitzer, 2000；Zaragoza, Bodorff & Emord, 1988）。英國明確界定電波頻道為公共財產，電波頻道不應當由私人經營。歐洲大陸法系國家從行政法的觀點出發，亦主張電波公有說。日本學者認為電波使用之法律關係，係自然公物利用之法律關係，理應受公權力之規範（劉幼琍，1994）。

廣電媒體使用的無線電波頻率具有物理特性，須在沒有其他電波干擾產生的情況下，才能有效應用，且這項資源一經使用便不能同時再被重覆地運用，因而產生了電波稀有的特性。電波有固定的頻率傳輸範圍，每個頻率波段只能有一個訊息流通，一旦該波段被使用，就不能讓其他的訊息內容在同波段同時並存。電波稀有的性質為傳播法規中有關頻率規劃與管理的重要理論基礎，以及形成了進入廣電媒體事業高屏障門檻的因素。

電波頻率屬於天然資源，為全民所共有，電視台經由取得營業執照而獲得使用頻道的特權，相對地也就應當履行一定的義務。再者，電波頻率獨具稀有特性，故以政府公權力介入核配管理，督促廣電媒體發揮公共利益之責任。由於無線電視是憑藉著電波傳送，故無線電視應免費提供人民收視，保障人民基本接收資訊的視聽權益。美國 FCC 管制無線廣電媒體的兩項目標即是，促進廣電產業的發展，同時確保廣電媒體提供美國人民教育與資訊的需求（Benjamin, Lichtman &

Shelanski, 2001)。

公共利益理論和公眾受託概念是源自於電波稀有理論和頻道數量有限性而來，因此認定電波是一種公共財，屬於全體人民所有，且每個人民均有公平使用的機會與權利。美國傳播法中以公共利益、便利性及需要（public interest, convenience and necessity）作為國家管制廣電媒體之依據。因此，一般國家在無線廣播電視的經營上，通常採取免費使用的作法。無線電視是藉由全民共有的電波頻率來傳送訊號，它的公共利益精神應該延續至數位廣電時代中，以保障數位時代閱聽人的公共視聽利益。

台灣對於電波之所屬，依據現行廣播電視法第四條規定：「廣播、電視事業使用之電波頻率，為國家所有，由交通部會同主管機關規劃支配。」由此看來，台灣亦以電波公有理論為基礎，由國家指配管制使用電波。換句話說，有限的電波頻率係公眾的財產，當然不能歸私人所有，如果某些個人使用這些頻道，則只有頻道經營權，絕無電波所有權，而且在頻道經營上必須顧及公共利益。

大眾媒體不同於一般的商業或服務業，而是身負整體社會福利及公共利益的實踐，尤其是在文化與政治方面，公共利益應高於媒體自身的組織目標。公共利益的前提也經常被媒介選擇性或有條件的主張，其目的在使媒體扮演重要的公眾角色，並獲取某些權利或特權。雖然公共利益和自由主義有某些相悖之處，不過公共利益的觀念已被奉行於許多民主社會之中。

FCC 計劃在 2006 年終止所有的 NTSC 電視服務，並收回所有的類比電視頻道，不過實際的收回日期仍將視 FCC 每二年一次的評估檢討而定。有鑑於媒體在本質上扮演著公共領域的角色，因此美國國會在 1996 年電訊法案中，明定電視業者的公共利益責任應該延伸至數位時代中。FCC 也以公共利益責任做為發給業者數位電視執照的審核依據之一。

美國 FCC 制訂數位電視¹標準時有一項很重要的原則，即是要讓人民能夠享受免費的數位電視。而無線電視台是唯一能夠達到 100% 的涵蓋率，服務全國人民並輔助政令宣導的媒體。因其屬於公共資源的特質，受到政府嚴加的管理審查，且有線電視與衛星電視都必須付費才能夠收視，所以會選擇無數電視台來發展數位電視，以及透過電視機上網的工作。如果透過有線電視上網，首先要完成全省的鋪線工作才行。而有線電視的鋪線工作在短期內還無法完成，必須費時良久才可以完成，無法爭取推展數位電視的時效性(李淑芬，1997)。

FCC 對在 DTV 頻道中播出與類比電視相同節目內容的同步播出(simulcast)規定並不堅持。FCC 此舉在給予業者使用 DTV 頻道的彈性，使其能將最好的節目與服務組合置於 DTV 頻道之中，藉以刺激消費者接受數位科技與購買數位電視機的意願。除了吸引消費者外，業者應將其長久的公共利益服務傳統延伸至數位時代中，但是真正的公共利益應以不妨礙到商業利益的獲取為原則。因為一旦 DTV 和其它服務不能成功的話，就無法提供任何的公共利益。

無線電視乃使用公共頻譜稀有資源，基本上是一種公共利益受託者角色，自然被期待擔負某一程度之公共義務。以美國為例，FCC 在制定數位電視相關政策時，認為數位時代的公共利益責任可能不同於類比環境(Napoli, 2003)。因此正在徵詢各方意見，準備將數位環境中無線電視的公共利益以文字具體列出。

肆、美歐的必載規範

以下分為兩部分說明：一是敘述美國必載規範出現的背景與理由。美國必載規範具有清楚而完整的歷史發展及條文規定，同時 FCC 亦具體提出類比與數位轉換時期的解決之道。二是描繪歐洲的必載規範。在歐洲僅規定最低限度的廣播電視必載原則，然而，各國可依其政治環境與媒體生態有所調整。本文以英國、德國、荷蘭為例說明之。

¹ 數位電視依數位地面廣播、數位同軸纜線、數位直播衛星三種不同的傳輸途徑，可分為數位電視無線廣播、數位電視有線廣播、數位電視衛星廣播等三種形式。

一、必載規範出現的背景與理由 - 以美國為例

本節首先描繪美國 1940 年代有線電視興起的原因，以及必載規範初期出現的緣由。再者，論述美國 1992 年有線電視消費者保護及競爭法（The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992）中與必載問題相關的規定。最後，說明美國 FCC 對類比與數位過渡時期必載頻道之規定。

（一）美國有線電視的興起與必載規範的出現

基於無線電波的公有性與稀有性，民眾收視無線電視節目是免費的。然而無線電波容易受到一般電波干擾，許多地區位於偏遠地方或地形隔絕處，使無線傳輸的品質受到影響。為了改善受地形因素而無法接收無線電視訊號的地區，有線電視於 1940 年代晚期興起（Lopatka & Vita, 1998），此時有線電視是作為加強傳送無線電視訊號之用。

1948 年美國賓夕法尼亞州的馬荷尼市（Mahony City）的電器商，為了易於銷售電視機，於是在附近山頂架設大型天線，藉以改善電視訊號收視不良的情形。接著利用電纜將訊號接裝於電視機用戶家中，亦可收取安裝費及服務費。如此一來，不但電視機銷售量大增，有線電視也就從共同天線開始發展。這是有線電視的最早形式，免除了私人裝設天線的麻煩。隨著產業發展，有線電視逐漸擴展了它的版圖。一開始，純粹是轉載無線訊號。後來除了已有的無線電視節目外，也開始自製節目在有線電視系統播出。同時以交換或買賣方式爭取更多電視頻道的播出（程予誠，1995）。

當有線電視逐漸擴大版圖後，如果沒有必載規範，則有線電視訂戶可能看不到原本可免費收視的當地無線電視節目。1960 年代，FCC 認為地方無線電視台可能會因為有線電視的發展而受到威脅。因而於 1962 年制定了第一個必載規範（Must-carry）（Lopatka & Vita, 1998；Tanglang, 2000），FCC 要求鄉村的有線電視系統在載播當地無線電視訊號的條件下，才能夠許可有線電視業者傳送微波

的執照 (Lopatka & Vita, 1998 ; Timmer, 2004)。假如沒有這樣的必要條件，無線電視台擔心有線電視系統會選擇不載播無線電視頻道。沒有了有線電視系統的載播，當地無線電視台可能會失去有線電視訂戶這部分的閱聽眾。如果節目無法接觸到大部分的閱聽眾，電視台的節目就只接觸到少數閱聽眾，會減少節目廣告收入。減少了廣告收入之後，恐怕會降低節目品質，甚至導致無線電視台在電波頻率中消失。

爲了確保無線電視不致於因爲有線電視系統不載播無線電視頻道，而失去多數的閱聽眾。同時也爲了保障人民既有的公共視聽權益，FCC 制定了必載規範，要求有線電視系統免費撥出其頻寬轉播無線電視節目，而另一方面無線電視台也不可向有線電視系統收取節目費用。從 1962 年第一個必載規範實施後的 4 年之間，必載規範從鄉村地區的有線電視系統，擴展到適用於所有的有線電視系統 (Timmer, 2004)，規定有線電視系統至少必載一個無線電視頻道 (Lopatka & Vita, 1998)。這樣的措施，主要是爲了確保有線電視的成長不會對保存於無線電視中的公共利益產生威脅。其次是保護無線電視台免受有線電視業者的反競爭行爲影響。

(二) 必載規範的發展－以美國爲例

雖然必載規範的歷史可溯自 1962 年，但必載規範正式法制化是出現在 1992 年的有線電視消費者保護及競爭法 (The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)。該法要求有線電視系統業者載播特定數量的當地無線電視節目 (Lopatka & Vita, 1998 ; Whitmore, 2001)，法定必要條件規定了無線電視的配置²和頻道內容³ (Timmer, 2004)，同時將必載 (Must-carry) 與再傳輸同意 (Retransmission consent) 之規定明列至法律條文中 (Benjamin, Lichtman & Shelanski, 2001)。必載與再傳輸同意的法制化，即承認了消費者付給有線電視業

² 無線電視的配置必須使每一用戶都收視得到。

³ 有線電視必載的頻道內容須與無線電視播出的頻道內容一致。

者的大部分費用，可歸因於消費者接收來自無線電視節目所產生的價值(Timmer, 2004)。

必載規範主要是規定有線電視業者必須無條件地轉播當地非商業電視台(如公共廣播電視台 PBS 或教育電視台)與低功率電視台的節目訊號給閱聽眾，以便讓一般大眾都能享受知的權利(Burger & Gray, 1998)。至於如 CBS、NBC、ABC、Fox 等全國聯播網附屬之地區商業電視台，則有權於「再傳輸同意」與「必載」兩者之間作選擇。該選擇有效期間為三年，每三年得重新作選擇(張慧君, 1999b; Benjamin, Lichtman & Shelanski, 2001:456; Timmer, 2004)。

再傳輸同意(Retransmission consent)指的是，有線電視業者和其他多頻道節目提供者，在沒有取得無線電視台的再傳輸同意之前，不能傳送無線電視台的節目訊號，除非無線電視台行使必載權利。再傳輸同意之規定不適用於非商業性電視台或超級電視台(Super-stations)，如 WTBS、WGN、WWOR (Benjamin, Lichtman & Shelanski, 2001)。再傳輸同意賦予了無線電視台與有線電視系統共同分享因訊號傳送所得收益的權利。

假如地區性無線商業電視台選擇再傳輸同意的情況下，則同一地理區域內的有線電視業者，若無取得該地區性無線商業電視台之同意，將不得載播該電視台之訊號。如果地區性無線商業電視台選擇必載規範，則同一地理區域內的所有有線電視業者必須無條件轉播該電視台之訊號⁴。

美國 1992 年頒佈的有線電視消費者保護與競爭法(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992) 614(a)⁵條規定，有線電視系統業者負有轉播地區性商業電視台與合格低功率電視台訊號之義務。而有線電視系統應該必載多少無線電視頻道，是基於有線電視系統的規模大小，以及無線電視

⁴ FCC 01-23 CSR-5562-Z. Retrieved December 22, 2004, from <http://ftp.fcc.gov/Bureaus/Cable/Orders/2001/fcc01023.pdf>

⁵ 原文為: (a) Carriage obligations. Each cable operator shall carry, on the cable system of that operator, the signals of local commercial television stations and qualified low power stations as provided by this section.

台的性質而定 (Benjamin, Lichtman & Shelanski, 2001)。

首先，在轉播義務方面，有線電視業者負有轉播地區性非商業電視台與低功率電視台之義務。有線電視系統之頻道容量如少於 12 個 (含 12 個) 頻道，則必須至少承載 1 個地方性非商業或低功率電視台；如頻道容量介於 12 至 36 個之間，則必須承載至少 1 個，但不超過 3 個非商業或低功率電視台；如頻道容量在 36 個以上，則必須承載至少 3 個非商業或低功率電視台 (周慧蓮，2002；Timmer, 2004)。

至於在地區性商業電視台方面，頻道數量少於 12 個 (含 12 個) 的小型有線電視系統，除非其收視戶少於 300 人，否則至少需轉播 3 個地區性商業電視台節目；頻道數超過 12 個的有線電視系統，則至少必須釋出 1/3 的頻道，但至多不超過該有線電視系統頻道容量的 2/3。若請求播放節目的無線電視業者超過法定數量，有線電視系統可以自行考量決定要載播哪些無線電視的頻道 (周慧蓮，2002；張慧君，1999b；Timmer, 2004)。

其次，有關頻道位置方面的規定，有線電視系統轉播無線電視台訊號時，不得擅自變更頻道號碼與節目內容 (張慧君，1999b)，且無線電視節目的頻道位置必須使每一訂戶都能夠收視得到 (Timmer, 2004)。最後，在轉播補貼方面，有線電視業者在一般情況下，不得接受或要求給付金錢與其他有價值之事物，以做為轉播無線電視台訊號之交換條件 (張慧君，1999b；Benjamin, Lichtman & Shelanski, 2001)。

(三) 類比與數位過渡時期之必載規範—以美國為例

當類比訊號與數位訊號同時存在時，有線電視該如何必載當地無線電視台的頻道？FCC 於 2001 年就此問題做出決定⁶。對於非商業電視台，不論是類比頻道或數位頻道，有線電視業者皆負有必載之義務。

對於同時具有類比頻道與數位頻道的商業電視台，其類比頻道仍可由必載與

⁶ Cable carriage of digital TV signals, Retrieved April 24, 2005 from FCC
http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/News_Releases/2001/must_carry_factsheet.html.

再傳輸同意中選擇其一，假使商業電視台選擇必載，有線電視業者就必須載播該商業電視台，同時該商業電視台亦不可向有線電視業者收取費用。如果該商業電視台選擇再傳輸同意，有線電視業者便不一定要載播該商業電視台，而是由商業電視台與有線電視業者協商，雙方達成一定協議之後，有線電視業者才載播該商業電視台。但倘若協商不成，有線電視業者亦可以拒絕載播該商業電視台之類比頻道。而該商業電視台的數位頻道僅可採取再傳輸同意，有線電視系統無必載之義務。

然而，對於僅有數位頻道之商業電視台，則可由必載與再傳輸同意中選擇其一。該商業電視台可在其服務開始前 60 天到服務開始後 30 天之內做出抉擇，假使該商業電視台選擇了必載，則有線電視業者必須在該商業電視台做出選擇後的 90 天之內提供服務。

二、歐洲的必載規範 - 以英國、德國、荷蘭為例

在歐洲僅規定最低限度的廣播電視必載原則，然而，各國可依其政治環境與媒體生態有所調整。本文以英國、德國、荷蘭為例說明之。

(一) 英國

英國具有歷史悠久的公共媒體發展經驗，且英國是目前全世界數位電視普及率最高的國家，至 2004 年第 3 季為止，總計英國數位電視普及率為 55.9%（曹琬凌，2004）。至於何時全面停止類比訊號的播出，英國政府認為必須做到民眾可從數位平台上收視主要公共電視頻道、大多數人都可以負擔得起數位轉換所需的器材、在價格負擔得起的前提下，95%的家戶都能夠收看得到數位電視（徐秋華，2003）。

英國傳播法（Communications Act 2003）中規定，凡是由 BBC、Channel 3、Channel 4、Channel 5 以及 S4C 所提供之數位頻道及數位公眾廣播視訊服務

(digital public teletext service) 均為必載之內容⁷。但是，Ofcom 並未強制執行該必載規定，而是由 BBC、Channel4 等電視台自行和有線電視或者衛星電視業者協調之後，達成協議。

(二) 德國

德國以 Island by Island 的方式推動全國數位無線電視，柏林-布蘭登堡地區於 2003 年 8 月 4 日終止類比訊號的傳送，提供 26 個免費收視的數位頻道，為全球第一個全面完成數位訊號轉換的地區（數位視訊多媒體月刊，2003）。同時確立了所有數位電視頻道，以便利、平價與公益的原則在平台上流通。ARD 與 ZDF 推出的主題頻道，在有線電視系統上以必載方式經營（程宗明，2001）。ARD 是德國各邦地方公共電視台的聯盟組織，例如 RBB（柏林-布蘭登堡公共電視）就是 ARD 的成員之一。為了提供數位平台更多的節目內容，ARD 於 1997 年成立 ARD Digital Center，提供免費的數位節目給全國觀眾。這些節目不限於數位無線平台播出，數位有線電視或衛星電視業者也可以播送這些節目。

德國政府在 Interstate Broadcasting Act 中要求有線電視系統和衛星電視業者，在無線電視台關閉類比訊號後繼續播出各台節目，因此有線電視和衛星電視用戶的收視權益將完全不會受到影響。另一方面，則針對會受影響的無線電視收視戶說明關閉類比訊號的三個階段，以及可能對收視產生的影響。政府並提供各平台的詳細資料，讓消費者據以判斷未來最適合自己的電視接收模式。

德國各邦共同簽署的廣電國家合約（Rundfunkstaatsvertrag）第 52 條中規定數位電視時代的必載規範。該條文提及，各邦的有線電視系統必須載播依各邦法律規定的公共電視頻道組合、各邦通過的區域性與地方性頻道，以及開放頻道（open channels）。另外，各邦可針對自身不同的情況做其他的規範。有線電視系統可就其剩餘的頻寬容量自行安排使用，不需擔負其他義務（劉幼琍等，

⁷ 英國 2003 年傳播法（Communication Act 2003），Retrieved April 25, 2005, from <http://www.hms.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>

2005)。

(三) 荷蘭

荷蘭有線電視剛興起時，屬於地方媒體，由社區和公共服務機構共同擁有其系統網絡。1990 年代後期，荷蘭政府朝向自由化發展，開始允許民營業者擁有有線電視系統網絡，也可以提供節目與服務。荷蘭有線電視普及率高達九成（顏翠伶，2004），與台灣電視產業生態極為相似。

荷蘭的必載規定包含全國與地方頻道。依據 Dutch Media Act，有線電視系統業者目前必須載播 15 個頻道，其中 7 個頻道是全國性的頻道，另外 8 個頻道則由當地社區的節目審議委員會（local program council）來決定。不同社區的節目審議委員會，會根據各社區的要求，規定出不同的必載頻道組合。除了 15 個必載頻道之外，節目審議委員會還會額外建議 10 個頻道供有線電視作為傳輸上的參考，包括 5 個強烈推薦的頻道，以及 5 個普通推薦的頻道（劉幼琍等，2005）。當有線電視系統業者轉化為數位化網絡時，倘若民眾要求繼續提供 15 個類比的必載頻道，有線電視系統業者不能拒絕這樣的要求。

此外，荷蘭有 Must Carry 與 Must Offer 之爭議。Must Carry 指有線電視系統業者必須載播無線電視業者的訊號，同時有線電視系統業者負有支出載播費用的義務。Must Offer 意指有線電視系統業者雖必須載播無線電視業者的訊號，但並支出載播費用的義務。

伍、台灣的必載規範

以下將就兩方面分析台灣的必載規範，一是廣電法規中涉及公共利益、多元文化，以及與必載有關的法規分析。二是必載規範法制化的過程中，無線電視、有線電視與國家角色的權力運作分析。

一、廣電相關法規分析

各項法規政策之修訂，背後有其政策思維與脈絡。以下將檢閱台灣在廣電媒

體法規政策上的思維。公共利益概念在台灣法規政策面的實踐，可從廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及廣電三法合併案⁸中觀察得知。廣播電視法第 1 條即開宗明義指出：「為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，特制定本法」。有線廣播電視法第 1 條是：「為促進有線廣播電視事業之健全發展，保障公眾視聽之權益，增進社會福祉，特制定本法」。衛星廣播電視法第 1 條則是：「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法」。一再地明確指出公共利益與保障公眾視聽權益為廣電媒體應負的社會責任。然而，順應數位科技潮流而制定的廣電三法合併案，也將公共利益精神延續到數位時代中。廣電三法合併案第 1 條指出：「為因應科技匯流，促進廣播電視產業健全發展，維護多元文化，保障公眾視聽權益，以增進社會福祉，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定」。

至於台灣的必載規範，則根據 1993 年公佈的有線廣播電視法第 37 條規定：「有線電視系統經營者應同時轉播依法設立無線電視臺之節目及廣告，不得變更其形式、內容及頻道，並應列為基本頻道。系統經營者為前項轉播，免付費用，不構成侵害著作權」。立法背景則為有線電視系統係脫胎自「社區共同天線 CATV」，最初是用來改善收視不良地區訊號傳輸問題。必載規範的正當性基礎則以無線電視的大眾媒體地位，透過必載規範延展其普及率，將有助於其發揮提供民眾資訊、娛樂並促進與意見交流等傳播功能（石世豪，2003）。

然而，現有的無線廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法等，對結合視訊與資訊寬頻產業結構與行為規範，已無法突破其原有架構來規範新科技所衍生之規範議題，勢必跳脫其原有架構，始能重新解釋並定位（何吉森，2004）。新聞局為因應廣電科技匯流趨勢，充分掌握媒體發展脈動，切合時代需求，並解決主管機關對於不同媒體管理寬嚴不一之情形，以營造一個公平競爭之媒體環

⁸ 廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法合併修正草案。

境，進而整併現行廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法(石世豪，2003: 14)。電視數位化影響了技術與產業環境的改變，為符合數位科技的發展，促使廣電媒體因應產業結構的轉變。廣電三法合併案從 2002 年 5 月至 9 月完成學者專家意見諮詢，並彙整成相關議題之共識報告後，據以擬具草案。接著自 2002 年 11 月至 2003 年 4 月召開產官學系列公聽會。定稿後，行政院於 2003 年 5 月 28 日行政院 2841 次院會中通過(何吉森，2004)。

關於廣電三法合併案中的必載規範，依據行政院版的廣電三法合併案第 77 條規定：「有線平台服務業應同時轉播無線電視平台服務業所提供一個以上，免費且非屬廣告專用頻道之節目及廣告，並應列為基本頻道」。同時授權中央主管機關許可有線平台業者變更其內容及頻道。公共電視對廣電三法合併案行政院版之建議⁹則進一步指出，為順應數位科技時代，應將電子節目表(EPG)的顯著位置也列入規範中。然而，對於數位化轉換期間是否需同時轉播數位和類比兩種訊號，以及未來無線電視台在數位頻道中提供計費節目或資訊廣播時，是否亦必須轉播等議題並未規範。

根據廣電三法合併案聯盟版¹⁰第 72 條第 2 項增訂：「有線平台服務業應免費提供頻道轉播公共電視台所提供之所有頻道內容」。並於立法理由特別指出：「公共電視負有『建立為公眾服務之大眾傳播制度，彌補商業電視之不足；以多元之設計，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進民主社會發展，增進公共福祉』之使命，為促進社會多元與均衡發展之重要內容製造者及文化工具，故於第 2 項規定有線平台服務業應免費提供公共電視所有頻道之內容，以方便民眾收視，盡平台為社會公器之應有責任」，其視野之深遠值得贊許(石世豪，2003)。

⁹ 公共電視研發部提供之資料。

¹⁰ 石世豪(2003)此指「數位匯流立法推動聯盟」，成員包含龐建國、郭正亮、周雅淑、王鍾渝、李永萍、朱鳳芝、卓伯源、張昌財、李全教等立法委員，黨派背景兼跨民進黨、國民黨及親民黨等朝野政黨成員。

關乎多元資訊來源的相關條文，彭添富等提案的有線廣播電視法第 37 條之 1，係屬新增條文。規定中央主管機關必要時得免費提供固定頻道，照顧少數弱勢族群。審查會為求周延，將文字略作調整後，將條文修正為「為保護客家、原住民語言、文化，中央主管機關得視情形，指定系統經營者免費提供固定頻道，播送客家語言、原住民語言之節目」（劉其昌，2004）。目前的廣電三法合併案第 75 條規定「為保障客家、原住民族語言、文化，中央主管機關得視情形，指定有線平臺服務業免費提供固定頻道，播送客家語言、原住民族語言之節目」。公共電視對廣電三法合併案行政院版之建議¹¹則進一步指出，應將上述節目列為基本頻道，納入必載範圍。

電視數位化是 21 世紀全球媒體的發展趨勢，不僅能夠提高頻譜資源的使用效能，同時也可以提供閱聽眾高品質與多元化的視聽服務（劉其昌，2003）。為因應無線電視數位化壓縮技術發展，未來無線平台服務業將出現多頻道節目型態，為保障閱聽眾日後仍可收視免費且高品質的節目，以維護公民的基本視聽權益。廣電三法合併案第 60 條規定：「無線平台服務業壓縮電波頻率，提供多頻道服務時，應提供一個以上頻道之節目、廣告，供公眾免費視聽，同時該免費視聽頻道之影音品質，不得低於原類比頻道之影音品質」。

至於公眾近用頻道與必載規範的討論。當前廣電三法合併案第 76 條規定：「有線平台服務業應免費提供專用頻道，供政府機關、學校、團體及當地民眾播送公益性、藝文性、社教性等節目」。公共電視對廣電三法合併案行政院版之建議¹²則進一步指出，應增加公眾近用頻道，同時將上述節目列為基本頻道，納入必載範圍。

二、無線電視、有線電視與國家角色分析

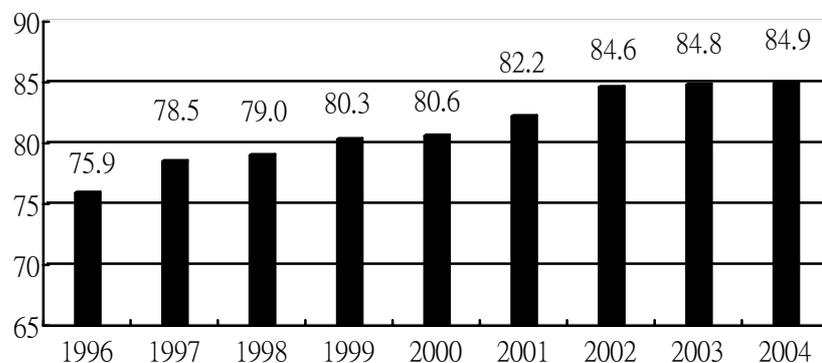
由視訊產業發展軌跡看來，無線廣播電視發展在先，無線電視業者同時扮演

¹¹ 公共電視研發部提供之資料。

¹² 公共電視研發部提供之資料。

網路提供者與節目製作者的雙重角色。有線電視發展初期則為改善公寓大樓或特定地區收訊不良而興起。然而由於其具有訊號穩定與多頻道優勢，發展至今，自1999年以後，台灣已有超過80%的民眾是透過有線電視收看節目（如圖一），有線電視似乎已逐漸取代了無線電視網路提供者的功能。尤其是最後一哩（last mile）的部分，目前已經很難在都會區內看到無線電視的接收天線，無線電視業者日漸轉型為有線電視系統的上游節目頻道供應商（張慧君，2000）。

圖一 1996-2004年台灣有線電視普及率



直軸單位：有線電視普及率；橫軸單位：年
資料來源：尼爾森行銷研究顧問公司，2005。

無線電視業者認為有線電視的興起與必載無線電視頻道有很大的關聯性。起初，有線電視系統缺乏節目來源，許多觀眾是由於在有線電視上也可以收看得到無線電視，才因此增加了訂有線電視的誘因。一直以來，無線電視頻道以必載方式在有線電視平台上免費播出，使得無線電視的市場競爭力趨於弱勢。必載規範在有線電視的發展歷程上替有線電視創造了許多商機，帶動了有線電視的發展。再加上無線電視長久以來的老大心態，一開始沒有把有線電視當作是競爭對手。因而在台灣必載規範的法制化過程中，無線電視業者也就沒有相對要求再傳輸同意（retransmission consent）的原則。在美國，再傳輸同意通常被用來做為無線電視台與有線電視系統協商的交換條件，可以增加無線電視台的協商力量。在協

商過程中，能夠使無線電視台較弱的頻道與較強的頻道，一同在有線電視系統上播出，或者為無線電視台爭取較有利的條件。

針對必載議題，無線電視業者擔心，有線電視的收視戶若無法成為無線電視的收視戶，勢必影響節目收視率。目前類比傳輸訊號經由無線傳送時，需使用 6MHz 的頻寬，而數位訊號經過壓縮後，6MHz 的頻寬可傳送三至四個 SDTV 頻道，或是一個 HDTV 頻道。無線電視業者要求有線電視業者必載無線電視頻寬應以現行之 6MHz 為基礎，無論該頻寬經數位壓縮後提供何種型態之節目或資訊，皆應依數位環境的標準提供完整的 6MHz 傳輸頻寬通路，而非以類比環境的節目頻道為必載單位。如此才能配合未來傳輸 HDTV 頻寬的需求（林清修，2002）。

國內五家無線電視台認為其節目向來擁有龐大的收視群，免費地讓有線電視系統轉播，除了達到照顧民眾的收視權外，對有線電視訂戶數的增加有實質上的助益。若有線電視業者不願提供一個額外完整的 6MHz 頻道來傳送數位廣播電視訊號，甚至堅持收取頻道處理費的情況下，五家電視台希望能比照美國商業電視台，具有必載與再傳輸同意的選擇權，賦予其節目授權談判的空間（張慧君，2000）。

未來數位無線電視的發展，最初在無線電視業者有二派看法，一派是主張完全不需要必載，自行發展數位無線平台，此看法認為無線電視不需要依靠有線電視也可以生存。另一派則是認為全部必載對於無線電視未來的發展是重要的關鍵因素。最後，無線電視業者所達成的共識是必載一個頻道，至於是必載類比或數位頻道的其中一個，或是必載類比及數位頻道各一個，則需端視有線電視數位化的策略而定。依據前述相關法規，無線電視可以從數位頻道中選擇非廣告專用頻道被必載。至於類比與數位頻道是否要必載相同的頻道內容，或是必載不同的頻道內容，端視無線電視台策略上的考量，每家無線電視台的情形會略有不同。

然而，電視數位化之後，一個頻道可載播三至四個 SDTV 節目或是一個 HDTV 節目，若是強制有線電視業者完全載播無線電視節目，勢必佔用龐大的頻

寬，且有線電視業者必須添購設備，以便將數位訊號解碼，然後再傳輸給收視戶。因此，在有線電視頻寬有限與成本的考量下，有線電視業者傾向不載播數位無線電視節目，而以電路出租的觀念，將頻道出租給無線電視業者，並收取頻道處理費。

有線系統業者認為當前數位電視並不普及的情況下，犧牲多數人的收視權益來滿足少數能高價購買數位電視產品的用戶，這樣反而悖離當初必載的立法精神。例如美國有線電視協會（NCTA）主張此議題交由市場自由經濟機制來決定，有線電視業者將尊重顧客的選擇，並且提供客戶需求的類比或數位訊號頻道（張慧君，2000）。

在廣電三法合併案的協商過程中，無線電視業者、有線電視業者與新聞局達成共識，有線電視業者會提供五個頻道給五家無線電視台，用來必載無線電視的類比頻道。至於無線電視的數位頻道部分，則不要求有線電視業者必載，讓無線電視與有線電視雙方協商的方式來決定。在類比頻道與數位頻道同時存在時，規定有線電視業者必載類比及數位頻道各一個，有線電視業者認為如此一來破壞了市場秩序，對消費者沒有帶來更多好處，也會減低有線電視業者推動數位化的意願。既然國家給予有線電視業者特許執照，在電視數位化轉換期間，有線電視業者負擔的義務就是必載五家無線電視台各一個類比頻道，而不需要必載數位頻道。

無線電視長期以來在收視率及廣告方面被有線電視瓜分的經驗，使得無線電視準備建立自己的數位平台，不打算讓無線數位頻道在有線電視平台上播出。因而無線電視不願意讓有線電視業者免費必載其數位頻道，無線電視打算收取數位頻道的授權費用，建立數位無線平台。無線電視期望藉由電視數位化的發展，重新找回無線電視的市場優勢。

然而，有線電視業者認為，如果無線電視要讓數位頻道在有線系統上播出，有線電視系統將向無線電視收取上架費。假使無線電視的數位節目受到市場歡

迎，有線電視則可以向無線電視購買節目。有線電視業者認為數位頻道的必載問題，應該讓市場機制來解決，端視無線與有線雙方的市場競爭力而定。

在市場競爭力上，無線電視處於較為弱勢的情況，而無線電視使用的是公共電波，具有讓民眾免費收視的義務。依據當前台灣的電視產業狀態，如果沒有了必載規範，可能會產生無線電視節目找不到平台播出的窘境。倘若訂閱有線電視的民眾想要收看無線電視節目，則需自備無線電視天線及數位機上盒，如此一來，即把成本轉嫁到民眾身上。然而，政府認為不應該把成本轉嫁到民眾身上，而是應規定有線電視必須轉播某些無線電視的數位頻道，因而決定此會期不再將廣電三法合併草案送立法院審議，轉而提出有線廣播電視法部分條文修正草案。

政府基於保障民眾收視權益的立場，目前新聞局廣電處提出的有線廣播電視法部分條文修正草案第 37 條第 1 項及第 2 項，類比訊號與數位訊號並存期間，有線電視系統業者必須轉播無線電視類比頻道之節目及廣告，數位頻道則由無線電視指定一個免費且非屬廣告專用頻道之節目及廣告。即數位化轉換期間，有線電視必載無線電視的類比頻道及數位頻道各一個，以保障民眾收視權益。此修正條文與廣電三法合併草案所達成的共識有所出入，政府應該如何協調無線及有線電視業者接受此修正條文，正在持續發展中。

陸、結論與建議

廣電數位化影響的層面，除了傳輸技術上的改變，更包含廣電市場經營型態的變化，現行廣播電視法實已不足以因應數位科技發展的實際需要。因此，為符合數位化科技的脈動，健全廣播電視事業之發展，使我國廣電數位化的發展與國際同步起飛。本文提出以下的結論與建議：

一、公共媒體與商業媒體

現行台灣的必載規範，同時適用於公共媒體與商業媒體，此一作法已不適用於數位時代的廣電媒體環境。根據公共電視法第 11 條規定：「公共電視應完整地

提供資訊，公平服務公眾，不以營利為目的。提供公眾適當使用電台之機會，保障弱勢團體之權益。提供或贊助各類別之民俗、藝文創作及發表機會，以維護文化之均衡發展。介紹新知及觀念。節目之製播，應維護人性尊嚴；符合自由、民主、法治之憲法基本精神；保持多元性、客觀性、公平性及兼顧族群之均衡性」。基於公共媒體為全民所有，其服務對象是全體國民。公共媒體為公眾服務之大眾傳播制度，為彌補商業媒體之不足，節目內容涵蓋多元文化之設計。因此，本文主張應明確區分公共媒體與商業媒體的必載規範。

針對數位化轉換期間，類比訊號與數位訊號的必載規範，本文建議對於公共媒體，不論是類比頻道或數位頻道，有線電視系統皆負有必載之義務。公共媒體有別於商業媒體，其負有促進公民社會之發展，增進公共福祉之使命。基於公共利益精神，同時確保多元的資訊來源，有線電視業者應必載公共媒體所有頻道之內容，以提供閱聽眾收視，盡媒體平台為社會公器之責任。

再者，對於同時擁有類比頻道與數位頻道的商業媒體，無線電視可由類比頻道或數位頻道兩者擇一，要求有線電視執行必載規範。然而，僅有數位頻道的商業媒體，則端看其所提供的頻道性質來決定是否執行必載規範。如頻道性質提供的是公共服務內容，則應實施必載規範。

二、必載規範與商業機制

節目供應與有線電視系統的議價能力，原本應繫於市場供需之強弱。然而必載議題關乎公眾基本權益，恐將無法全然交付市場機制決定。因此，在業者競爭平衡與消費者權益極大化兩大思考主軸下，適時地導入政策與法規作為調節機制，以維持市場運作，實屬必要之措施。針對頻道全面數位化後，有線電視是否應同時必載無線電視的所有頻道內容。本文主張可依照無線電視台提供的頻道性質，分為必載規範與商業機制二種方式，以解決此一問題。

台灣有 80% 以上的收視戶是透過有線電視系統收看無線電視，如果沒有必載規範，則有線電視訂戶將無法收看無線電視。每家無線電視台基於電波公有的概

念，至少應提供一個免費收視之節目頻道，要求有線電視業者必載，並列為基本頻道。同時，有線電視業者應必載公共媒體所提供之所有頻道內容。至於商業無線電視台利用數位化後多出來的頻寬，推出資訊廣播、計費節目、隨選視訊等服務，這些頻道則不需列在必載規範中，交由市場商業機制來解決，主管機關不宜介入。

三、建立數位無線平台的價值

長遠看來，無線電視業者應加強無線電視節目內容區隔性，以強化無線平台優勢。在未來數位化後，原來的基本頻道還是可以讓有線電視或其他平台必載，但是數位壓縮後多出來的頻道，應該發展只在無線平台上播出的特有內容，不讓其他平台載播。當無線平台的價值建立起來後，其他具有價值的內容供應商就會自動靠往無線電視平台（余俊穎，2003）。本文建議數位無線電視可利用其行動接收的特性，發展適宜行動接收的節目內容，以別於數位有線電視的節目，例如民視的飛來訊、公視的Dimo TV等等。

以目前國內的環境來看，大部分民眾收看有線電視居多，無線電視儼然成為有線電視中幾個頻道而已。因此，無線電視想要在數位電視市場中與其他平台競爭的話，必須加強對閱聽人的教育，灌輸無線電視數位化後所提供的好處是什麼。例如行動接收、室內接收與數據廣播等概念，讓閱聽人重新瞭解無線平台的優勢，吸引其加入數位無線電視的平台。

四、落實公共利益精神

公共利益精神長久以來是政府管制廣電媒體的立論基礎與原則。植基於該理論基礎，政府對廣電媒體的具體管制目標，是如何保障及積極促進廣電媒體傳播內容的多元化。也就是說，具體展現公共利益的方式，應該從節目內容的多元化（diversity）積極著手。由此，政府為了促進有限廣電資源的有效性利用，而對廣電媒體所作的管制決策，應該以意見與內容的多元化作為管制目的。所有的管制手段，也都應該以意見與內容的多元化作為最終的判斷依據（林子儀，

1992)。

政府若將人民視為消費者，賦予無線電視與有線電視業者商業談判權，全然讓商業機制來解決必載議題，則雙方談不攏的風險就必然存在，斷訊危機便無可避免。就如同台灣有線電視往年上演的斷訊風波一般，屆時首當其衝地又是閱聽人的視聽權益。必載議題攸關人民的基本視聽權益，恐將無法全然交付商業市場機制來解決。

政府在制定傳播政策的首要目標係以人民的福祉為優先，重視公民權益的保障，這不僅是民主社會精神的實現，也是傳播通訊事業發展的基本使命。在無線電視數位化過程中，政府必須有明確之政策加以引導，使台灣無線電視數位化能朝正確之方向發展。一方面可確保人民的公共視聽利益，一方面亦可使無線電視產業能有發展的空間。政府有必要再透過舉辦公聽會或座談會的方式辯論，找出最適合台灣的數位電視政策。

參考文獻

- 《數位視訊多媒體月刊》(2003)。〈柏林成爲全球第一個數位地面廣播轉換完成地區〉, 2003年9月號。
- 石世豪(2003)。〈廣播電視整併立法草案之評析〉。《立法院院聞》, (31)9: 10-42。
- 何吉森(2004)。〈因應數位科技匯流之我國廣播電視政策—廣播電視法合併修正案評析〉。《傳播管理學刊》, 5(1): 41-52。
- 余俊穎(2003)。《以價值網觀點探討數位電視產業之競爭優勢—無線、有線、電信網路及衛星四類平台之比較》。元智大學資訊傳播所碩士論文。
- 吳祥寬(2000)。《政治、金權、線纜：台灣有線電視產業的政治經濟分析》。中正大學電訊傳播所碩士論文。
- 李淑芬(1997年12月19日)。〈數位電視廣播明年底有影〉, 《工商時報》, 頁27。
- 周慧蓮(2002)。〈對 Turner Broadcasting System, Inc. et al. v. FCC 乙案之分析〉。彭心儀編, 《美國資訊通信法案例評析》。台北：元照。
- 林子儀(1992)。〈言論自由與優惠性差別待遇：Metro Broadcasting, Inc. v. FCC〉, 「美國聯邦最高法院學術研討會」, 中央研究院歐美研究所。
- 林清修(2002年7月)。〈台灣電視數位化面面觀〉。《數位視訊多媒體月刊》, 2-4。
- 林翠絹(2003)。〈網際網路與直播衛星的媒合：探討年代電通發展數位互動平台之策略〉, 「邁向數位時代資訊傳播發展學術研討會」論文。台灣, 新竹。

- 徐秋華（2003）。〈數位無線電視之英國經驗〉，《公共電視研究發展部岩花館》。
上網日期：2005年4月25日，取自
<http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2003/031113.htm>
- 涂瑞華譯（1996）。《傳播媒介與資訊社會》。台北：亞太。（原書 Straubhaar, J., & LaRose R. [1996]. Communications media in the information society. California: Wadsworth.）
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏（2000）。《經濟學—理論與實際（上冊）》。
台北：翰蘆。
- 張登凱（2003）。《從單向到互動、從節目收視到加值服務—有線電視數位化的理想與現實》。台灣大學新聞研究所碩士論文。
- 張慧君（1999a）。《我國數位視訊服務拓展方向之研究》。交通大學科技管理研究所碩士論文。
- 張慧君（1999b）。〈必須轉播（Must Carry）規定之發展〉，《數位視訊多媒體月刊》
11月號。上網日期：2004年12月2日，取自
<http://www.dvo.org.tw/publication/19991101.html>
- 張慧君（2000）。〈從美國電視斷訊風波看轉播規定發展〉，《通訊雜誌》，79：69-75。
- 曹琬凌（2004）。〈英國數位轉播從威爾斯小村莊開始〉，《公共電視研究發展部岩花館》。上網日期：2005年4月25日，取自
<http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2005/information/050118.htm>
- 陳忠勝（2002）。《我國無線電視數位化之產業分析研究》。交通大學傳播研究所

碩士論文。

敦誠（1992）。〈再思考‘傳播帝國主義再思考’〉。《當代》，78：98-121。

程予誠（1995）。《線纜傳播：科技原理與經營管理》。台北：五南。

程宗明（2000）。〈數位化與公共化的抉擇—論數位電視時代的公共視聽利益〉。《當代》，162：28-45。

程宗明（2001）。〈認識七大工業國家公共電視數位化策略—德國與義大利篇〉，《公共電視研究發展部岩花館》。上網日期：2005年4月25日，取自
<http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/010305.htm>

馮建三（1994）。〈「開放」電視頻道的政治經濟學〉。《台灣社會研究季刊》，16：79-118。

馮建三（2003）。〈傳播政治經濟學在台灣的發展〉，《新聞學研究》，75：103-140。

馮建三譯（1992）。〈意識形態與大眾媒介：關於決定論的問題〉，《資訊、錢、權：媒體文化的政經研究》，頁223-254。台北：時報。（原文Golding, P., & Murdock, G. (1979). Ideology and the mass media: The question of determination. In M. Barrett, et al. (Eds.), Ideology and cultural production. London.）

黃金益（2002）。〈國內服務弱勢族群公益性電台的價值與生存問題之探討〉，《行政院新聞局90年度研究報告彙編》上冊。

管中祥（1997）。《我國有線電視發展歷程中的國家角色分析》。政治大學新聞研究所碩士論文。

劉幼琍 (1994)。《傳播科技衝擊下的傳播法規及傳播管理機構》。(國科會專題研究計畫, NSC-82-0301-H-004-051)。台北: 政治大學廣電系。

劉幼琍、陳清河、王郁琦、王鴻智 (2005)。《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電視數位化可行策略研析》。行政院新聞局委託研究報告。

劉其昌 (2003)。〈廣電三法修正之重點分析〉。《通訊雜誌》，110: 14-21。

劉其昌 (2004)。〈廣播電視三法修正案之分析〉。《通訊雜誌》，120: 28-33。

蕭蘋 (2000)。〈商機的無限或文化的多元? 網際網路的政經結構與社會文化現象〉。《廣播與電視》，15: 119-137。

顏翠伶 (2004)。〈荷蘭電信網路暨資訊家電市場概況〉，《電子通訊》。上網日期: 2005年4月25日, 取自
<http://ceeca.taiwantrade.org.tw/news/93news/0831-2.htm>

Benjamin, S. M., Lichtman, D. G., & Shelanski, H. A. (2001). *Telecommunications law and policy*. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press.

Burger, J. M., & Gray, T. (1998). Digital broadcasts over cable - The must carry debate [Online]. Available: <http://www.digitaltelevision.com/law/law1198.shtml> (last visited June, 20, 2004).

Gershon, R. A., & Egen, B. M. (1999). Retransmission consent, cable franchising, and market failure: A case study analysis of WOOD-TV 8 versus cablevision of Michigan. *The Journal of Media Economics*, 12(3), 201-224.

Golding, P., & Murdock, G. (1996). Culture, communications, and political economy.

In J. Curran and M. Gurevitch (Eds.), *Mass media and society* (2nd ed., pp.11-30). London: Edward Arnold.

Hazlett, T. W., & Spitzer, M. L. (2000). Digital television and the quid pro quo.

Business and Politics, 2(2), 115-159.

Lopatka, J. E., & Vita, M. G. (1998). The must-carry decisions: bad law, bad

economics. *Supreme Court Economic Review*, 6, 61-121.

Mosco, V. (1996). The political economy of communication: Rethinking and renewal.

London: Sage.

Murdock, G. (1993). Communication and the constitution of modernity. *Media*

Culture and Society, 15, 521-539.

Murdock, G., & Golding, P. (1989). Information poverty and political inequality:

citizenship in the age of privatized communications. *Journal of Communication*, 39(3), 180-195.

Murdock, G., & Golding, P. (1974). For a political economy of mass communications.

In R. Miliband & J. Saville (Eds.), *The socialist register 1973* (pp. 205-234).

London: Merlin.

Napoli, P. M. (2003). The public interest obligations initiative: Lost in the digital

television shuffle. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 47(1), 153-156.

Owen, B. M., & Wildman, S. S. (1992). *Video economics*. Harvard University Press.

-
- Schiller, H. I. (1983). The world crisis and the new information technologies. *Columbia Journal of World Business*, 18(1), 86-90.
- Smythe, D. W. (1977). Communications: blindspot of western Marxism. *Canadian Journal of Political and Society Theory*, 1(3), 1-27.
- Tanglang, K. (2000). Community and broadcasting. *The Digital Beat*, 2(24) [Online]. Available: <http://www.benton.org/publibrary/digitalbeat/db020300.html> (last visited Dec. 18, 2004).
- Timmer, J. (2004). Broadcast, cable and digital must carry: The other digital divide. *Communication Law and Policy*, 9(1), 101-150.
- Vita, M. G., & Wiegand, J. P. (1993). Must carry regulations for cable television systems: An economic policy analysis. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 37(1), 1-19.
- Waterman, D. (1986). The failure of cultural programming on cable TV: an economic interpretation. *Journal of Communication*, 36(3), 92-108.
- Waterman, D., & Grant, A. (1991). Cable TV as an aftermarket. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 35(2), 179-188.
- Whitmore, N. (2001). Congress, the U.S. supreme court and must-carry policy: a flawed economic analysis. *Communication Law and Policy*, 6(1), 175-225.
- Zaragoza, R. R., Bodorff, R. J., & Emord, J. W. (1988). The public interest concept

transformed: The trusteeship model gives way to a marketplace approach. In J. T. Powell, & W. Gair (Eds.), *Public interest and the business of broadcasting: The broadcast industry looks at itself* (pp.27-50). Quorum Books.

Must-carry in Digital Age

Liu, Chen-wan*

* Liu, Chen-wan is a graduate student in the Institute of Telecommunications, National Chung-Cheng University. E-mail:g9137006@ccu.edu.tw

《Abstract》

The must-carry regulations in the era of DTV are still in the twilight among Taiwan's current articles of legislation. This paper seeks to expound the suitability of must-carry regulations in digital age from political economist perspective. Also, this research emphasizes that the concept of "public interests" should be maintained as the core of broadcasting policy in the digital age. The conclusion points out that the line of must-carry regulations between public and commercial media should be clearly defined. Cable TV must carry the channels provided by public media. However, services provided by commercial media—such as information broadcasting, PPV, VOD and so on—need not be regulated as must-carry. They shall be handled by the commercial mechanism of the market.

Keywords: Broadcasting, Cable, Communications policy, Digital TV, Must-carry,
Public interests