發佈：2012-10-29, 週一 17:07
點擊數：13547

台灣的無線電視數位化自1998年開始實施後，時程一延再延，從2006年年底、2010年底，而後到了2012年7月1日國家通訊傳播委員會（NCC）發出新聞稿：「6月30日中午12時於五家無線電視台播出最後的類比節目後，在關閉臺北市竹子山站主站訊號後，臺灣從民國51年開始的無線類比電視播出，歷時50年劃下休止符，正式進入無線電視全面數位化新紀元。」似乎就此畫下句點。依照NCC規劃，無線電視電臺傳統的類比節目訊號自2012年5月7日起至6月30日從中部、東部及離島、南部、北部四階段分區分階段陸續關閉。因應這項數位轉換時程，NCC在2010年興建7個數位補隙站，2011年完成34站、2012年年底之前陸續應再完成9站；這50站完成後，台灣的無線電視涵蓋率將可達到95%。 對於未能收視到的偏遠地區，NCC則規劃以架設小型微波器補足，包括修正「電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法」第5條，對於為共同生活便利與公共利益所設置之社區共同天線電視設備，只要是其設置不涉及營業行為者，都加以鬆綁，讓民眾自設之社區共同天線可提供附近地區受建物或地形影響電視收視之住戶使用，以收視無線電視數位節目訊號。 但是，關閉了全國的無線電視類比訊號發送，仍只是數位轉換過程的一部分，真正應該注意的是全面性的數位轉換，讓全國民眾能夠在不增加負擔的前提下完整收視，何時會完成以及如何達成。

壹、為什麼要將無線電視數位化？

儘管無線電視電臺節目訊號由類比換成了數位，但是，大眾傳播媒體的報導評論和政府宣傳，並沒有在對大眾宣導數位轉換過程，對於「為什麼要將無線電視數位化」給出一個清晰的答案。歸納政府機關（包括NCC在內）提出的說明，不外為以下幾點理由：

一、全球主要國家無線電視全面數位化，相繼在2009年到2015年之間完成，台灣若遲遲不完成數位轉換，屆時可能面臨無電視節目（和廣告）可看的窘境。

二、無線電視數位化後，可收看的
無線電視頻道將增加為16個[1]
，畫面更清楚、音質更清晰，也將帶給民眾更優質的感官享受。民眾只要趕快添購高畫質HD數位電視機上盒，就可以享受畫質細緻、音質清晰的數位化電視節目。

三、無線電視電臺原受指配使用而可收回之頻率計有8個VHF頻率及14個UHF頻率，合計頻寬為132MHz，未來規劃以拍賣方式釋出，價值估計不少於新台幣148億元，可供新業務開放使用。[2]

四、無線電視數位化過程，預期會有800萬用戶更換數位電視機、機上盒或數位天線，若僅計算更換數位機上盒，將釋出高達新台幣130億元採購商機。[3]

拿無線電視數位轉換過程作為全民拼經濟數字的一個選項，或許不能說錯。但是，從無線電視數位化政策的制定初衷和無線電視在國族文化意識傳播應擔負的任務看來，上述宣傳說詞形同飛矢亂竄，無一命中目的。

貳、無線電視數位化故事細說從頭

Phoca PDF

綜合行政院新聞局1999年發佈的「2000年廣播電視白皮書」及交通部2001年5月公開的「數位電視發展藍圖」報告敘述，我國數位電視計畫原係於1992年10月由經濟部設立任務編組的「高畫質視訊工業發展推動小組」所主導，初期原本以推動「高畫質數位內容(電視)」(high-definition television，HDTV)為目標，但由於高畫質電視與傳統電視在規格、架構及成本上的差異太大，考量相關市場因素之後，臺灣遂效法先進國家，轉向先行發展數位電視（DTV），再逐步推動高畫質電視。

1997 11月行政院國家資訊基本建設推動小組(NII)召開「數位電視廣播發展推動會議」訂定我國數位電視廣播政策，規劃1999 開始測試試播，2000 進行區域試播，2001 底完成全區廣播，2006 底如數位電視普及率達85%時，將停止原有的類比電視訊號播送，全面改為數位訊號播送。

民進黨政府自2000年執政，已經看到國內電視媒體市場無線電視一蹶不振、有線電視壟斷市場的局勢明顯，既要促進我國數位媒體產業的發展速度，又要平衡電子媒體的市場結構，因此由行政院新聞局挑起大樑，先是鼓勵中華電信推動所謂的「大電視」（即後來普遍稱呼的「MOD」），放行讓中華電信在全區經營有線電視業務，隨之在行政院2003年訂定的「挑戰2008國家發展計畫」之「數位台灣-縮減數位落差計畫」下啟動「挑戰2008數位娛樂計畫」，推動籌建數位無線電視共同傳輸平臺為其重點項目，計劃以五 為期(2003 ~ 2008)，協調統合無線電視臺投入之數位發射系統資源，建設整合之數位電視共同傳輸平臺。

交通部電信總局在1998 當時認定美規的數位電視標準優於歐規，而且我國無線電視類比訊號發送原就是採取美規NTSC標準，直接升級，困擾最少，轉換作業相對容易，決定採用美規傳輸標準。到了2000 ，五家無線電視電臺透過電視學會強力遊說交通部電信總局，重新評估歐規數位電視傳輸系統已具行動接收、可建立單頻網路(SFN)改善收視涵蓋率、室內接收能 較佳、抗多路徑干擾能 強功能等特色，更適合臺灣地理環境與無線電視電臺將來可以規劃付費收視的營運模式，變 現有傳輸標準為歐規傳輸系統，交通部改採所謂技術中立原則，同意無線電視電臺業者採用歐規DVB傳輸標準。[4]

5家無線電視電臺的數位無線電視節目於2003年全區開播，一共使用5個頻道以數位壓縮播送15套標準畫質節目。公視2008年開始於30頻道（566-572MHz）試播高畫質節目，2012年7月18日以後取得執照正式播出，並為有線電視系統必載頻道之一。其他的台視、中視、華視與民視則採取「1HD+2SD」的營運計畫(另詳後述)，將小部分的高畫質電視節目同時以標準畫質和高畫質傳送，獲得NCC許可，預計在2013年起每週每日播出不少於3小時的新播高畫質節目，2014年起提高為不少於5小時，2014年年底前相同節目不可以同時在標準畫質與高畫質頻道雙載播出，必須嚴格區隔。[5]

但是，從更多官方文件內容披露出來的是無線電視電臺一段長長的令人不堪忍受的遲滯狀況。台灣的無線電視電臺萌芽是在國民黨控制的黨政軍勢力羽翼下發生（1962年台視開播、1969年中視開播、1971年華視開播），規範無線電視臺設立及營運的廣播電視法持至1976年才得立法。至於民視1996年設立以及公視在1998年開播，則都是台灣政治民主化初步開展後的附帶結果，但也無力改變老三台公私不分，佔取國家資源，長期壟斷電視服務市場埋下的惡質體制。

無線電視電臺在台灣發軔，表面上披著民營的外衣，實質上則是國民黨控制的黨政軍勢力盤據，透過編製預算及發給各式各樣的補助，將國家資本輸送給台視、中視、華視等老三台建立全國性的發射站、轉播站等傳輸網路，形成國家出錢建設、電臺獲利獨享的局面。有線電視在1993年起合法化，全力衝刺市場佔有率，在人口密集的都會地區迅速攫獲7成以上的收視人口，老

Phoca PDF

三台未思振作，反而依賴有線電視法的必載條款，背棄自己使用公有電波資源應該積極建設提昇訊號涵蓋率的義務。民進黨政府2000年執政，面對這樣的爛尾局面，思考以國家力量挹注，重新建立一個整合的數位電視共同傳輸平臺，當時規劃的理想情況是將頻譜資源重整，佈建兩個全區單頻網（SFN），在既有5個無線電視電臺之外，再發照5張，合計10個電視臺，一個電視臺至少可以提供3個數位壓縮電視頻道，就有30個以上頻道供全國民眾以一套天線、電視接收機就可以免費收視，足夠與有線電視提供的付費基本頻道服務，在市場上相互競逐觀眾的選擇。不過，事與願違，也是所託非人，無線電視電臺竟是乾脆化身做扶不起的阿斗：5家無線電視電臺的數位無線電視節目雖然號稱於2003年全區開播，實際能夠接收的範圍卻因無線電視電臺不肯自力負擔建設發射塔站的經費，遲遲無法擴大。行政院新聞局在2005年提出「公共廣播電視集團計畫」，以捐贈「財團法人公共電視文化事業基金會(以下簡稱公視)」方式辦理「高畫質電視頻道建置」計畫，該計畫又含「高畫質傳輸系統建置工程」等3項子計畫，目標即是舉政府之力協助促成數位無線電視訊號傳輸的基礎建設如期完成。這個計畫由新聞局撥付經費給公視，執行到2009年年底為止，建置了24個共同傳輸平臺的數位改善站（即補隙站），使數位無線電視在全國電波涵蓋率約達89.47%。2010年NCC接手新聞局前項業務，自己動手建置改善站，效率遠遠高於民營電視電臺過去自建數位改善站的成績。NCC委員以書面高調批評：「回顧過去個台發展標準畫質的歷程即可發現，各台自建改善站的結果，就是不建改善站。因為偏鄉民眾長期以來均非四家無線商業電視臺眼中有價值的消費者，四台長期漠視偏鄉民眾收視權益的態度，也遲至近二年由本會加速設立改善站之後，民眾收視權益的現象才得以有效改善。」[6]

無線電視電臺的荒謬行徑其實不僅於此。2003年行政院新聞局在啟動數位無線電視共同傳輸平臺的籌備建設之同時，同年6月也依行政院「無線電視衛星傳輸平臺評估計畫」會議結論，在「縮減數位落差計畫」項目下提報實施「『共星共碟』改善無線電視收視不良縮減數位落差計畫」，使用中新一號（ST-1）衛星傳輸5家無線電視電臺節目訊號，以改善偏鄉地區長久以來無線電視收視不良情形。以往對於偏鄉地區，尤其是原住民部落，無線電視收視不良情形改善，依賴新聞局編列預算給無線電視電臺設置電視轉播站，甚至更新轉播站微波設備，但是，台灣偏鄉多為山區地形，阻礙地面微波通訊傳輸，而5家無線電視電臺使用頻率各不相同，也使轉播站建置要發揮預期功效，往往事倍功半。5家無線電視電臺實際上除了利用原本的地面波之外，也用上了微波和衛星來做節目傳輸。「共星共碟」是規劃將各個無線電視電臺分散利用微波和不同衛星轉頻器傳輸的節目訊號，整合在一個衛星上，除了可以讓地面上各個數位補隙站同步接收並轉送節目訊號之外，只要是在衛星訊號涵蓋範圍內的民眾可以使用同一個天線接收裝置（俗稱碟盤），就可以一次接收5家無線電視電臺16個數位無線電視節目頻道。於是，新聞局出錢支付中華電信上鏈費用，將無線電視電臺的節目訊號送上衛星轉頻器，轉發到訊號覆蓋全台灣、金門、馬祖及其他離島的地區，地面上則由原住民委員會專款委託中華電信為原住民委員會編冊指定的原住民部落居民裝設衛星天線接收裝置和機上盒。但是，共星共碟並沒有發揮全面普及的功能。5家無線電視電臺共有9大轉播站，其節目源中繼方式仍由各個電視電臺自行規劃，並未如政府意願加以統合，所以數位電視15個標準畫質頻道有5個使用地面微波，其他使用衛星中繼節目訊號的10個頻道，在中新1號之外，又有分散使用亞太5號衛星和超鳥3號衛星。換句話說，民眾要自行架設天線收視，得要有足夠空間對著天上不同仰角的3個衛星安裝天線碟盤，才能收視數位無線電視15個頻道中的三分之二。

欺人更甚的是，無線電視電臺業者組成的電視學會堅持，無線電視訊號透過衛星中繼傳送給台灣民眾收視，因欠缺必要的著作授權，所以一定要鎖碼，限供原住民委員會指定的偏鄉原住民部落接收。[iii]
政府花錢為無線電視做縮減數位落差的工作，民眾應可以自由選擇用地面波數位電視天線或架設衛星碟盤接收，結果手插口袋的無線電視電臺卻抬出沒有著作授權的藉口，只限原住民委員會花錢買了解碼卡分配到家戶的原住民接收，其他人就不可以自由接收。如果欠缺著作授權，應該全國人民都不能用衛星接收數位無線電視節目; 如果允許原住民部落可以接收，為什麼只讓原住民

Phoca PDF

部落收視數位無線電視頻道的其中8個，其他7個呢？若要深探這現象幕後的原因，以下都是市場上眾目睽睽所見：部分無線電視電臺私心自用，不願提昇節目自製比率，只依賴重播相同類型節目和外購外國戲劇（日、韓、中）充數，而推托有著作權問題，畫地自限; 較具野心的無線電視電臺寧願自己的節目全套廣銷海外（特別是中國大陸東南沿岸），所以不鎖碼上其他衛星，但在中新1號上就依電視學會的決議鎖碼，形成海外台灣人和中國人看得到，島內台灣人自己架碟盤卻無法收視的怪現象。

參、無線電視數位化未竟全功

無線電視數位化在民進黨政府執政期間擲下大筆預算經費，仍未能竟全功，在政策執行上錯將無線電視電臺當做一個待扶植的產業，而非在組建公共廣播電視集團的同時，將無線電視電臺置入市場競爭，汰弱換強，既未見到預定的政策結果產出，反而蹉跎了光陰使無線電視數位化進程一路蹣跚到令人忍無可忍的地步。[7]
2008年馬英九上台，基本上仍是依循民進黨政府先前的規劃繼續執行。到2010年底為止，數位無線電視的電波涵蓋率達到83%，國民黨政府規劃認為透過衛星共星共碟、補助高畫質電視製作、數位機上盒補貼、鼓勵有線電視數位化或透過法制架構的調整等推動措施，將可強化產業體質、有效提高數位訊
號的涵蓋率，順利達到民國2012
年年底前全面數位轉換的目標。[8]
例如，中新2號衛星2011年5月順利升空，代替原來在軌道上已經運轉15年的中新1號，NCC在同年
10月
辦理下一
年度「數位無線電
視節目共同上鏈」採購案，用限制招
標，仍是中華電信得標[9]
，負責將5家無線電視電臺主台的節目和原住民電視臺打包鎖碼，送上衛星，繼續提供原住民委員會指定補助的約7萬戶偏鄉地區原住民。但是，眼看2012年年底無線電視數位化的政策宣示可能又會跳票，除了由NCC採購12萬個無線電視機上盒，準備為估計數目在11萬2千戶左右的低收入戶免費安裝，行政院端出了「台灣101數位高畫質元年推動計劃」[10]要求：

一、新聞局協助公視取得奧運節目轉播授權，並透過公視目前經營的HiHD頻道(CH30)播放高畫質奧運節目。

二、透過必載規定，要求有線電視業者播放頻道30之高畫質節目。並輔導業者利用此機會推廣數位機上盒，並要求達到20%之普及率。

三、透過交通部，要求中華電信應將奧運高畫質節目放入IPTV(MOD)之基本頻道內。

四、其他配套措施：

- 1. 加速東部及離島改善站之建置，增加公視頻道CH30覆蓋率。
- 2. 通傳會於101年6月底前完成對低收入戶機上盒之補助。
- 3. 通傳會協助公視取得頻道CH30之營運執照。
- 4. 新聞局加強宣導數位化的好處，並鼓勵民眾收看數位電視。

Phoca PDF

- 5. 新聞局利用「電視內容產業發展旗艦計畫」，輔導相關業者發展HD電視節目。
- 6. 通傳會同意業者由第一單頻網之3個SD頻道轉換成1HD + 2SD的播放方式來播放高畫質節目。

如前文述及，以上要求NCC全部照辦完畢。而當馬英九總統宣布2012年是台灣「高畫質數位電視元年」，要推動電視數位化，經建會也將推動電視數位化列為2012年公共建設新興計畫的優先項目，經費合計9億元，其中5億元補助產製高畫質電視節目，4億元補助公共電視。再從補助公視的4億元中撥出5,000萬元，協助中華電信的愛爾達頻道取得倫敦奧運轉播權。政府以轉播倫敦奧運節目，作為我國高畫質電視起始點。[11]

如今倫敦奧運在2012年8月落幕了，奧運轉播實際上刺激出多少民眾選擇無線數位電視收視固然一定要細究，但是，NCC委員卸任前對國民黨政府的無線電視數位化政策發出的沈痛譴責，絕不能充耳不聞。[12]總結來看，NCC宣告無線電視全面數位化，在台灣的實況是：

一、80%以上有電視機的民眾，完全沒有感覺，因為無線電視只是家中訂閱的有線電視系統裡的頻道。

二、推估收視無線電視的電視家戶約佔15%，其中行政院原住民委員會核定之30個山地鄉及25個平地鄉（鎮、市），合計55個原住民族鄉（鎮、市）設有戶籍之住戶只能看到5個無線電視電臺主台的節目加上原住民電視台，其他在都會裡設籍、居住、工作的原住民，是否能夠收視，或有無發出需求的聲音，沒有政府機關負責調查回應。

三、想用衛星接收裝置收視無線電視的非原住民，不論是在山區或平地，都因中華電信應電視學會要求鎖碼，不讓解碼卡公開流通，永遠無緣收視。

四、現在不看電視，將來哪一天想接收數位無線電視的民眾，必須自己想辦法。

無線電視傳統上被認定是「FREE TV」，字面上理解固然是指免費收視的電視，但是從憲法和法律明定的國民接收資訊自由的權利來看，卻是不能輕言以付費才能享用的有線電視或是寬頻電信服務取代的選擇。台灣的無線電視從國民黨專政控制的懷抱中出生，無法在正當的市場競爭中存活，只能依賴政府供給奶水，甚至稍晚在1998年誕生的公共電視，也擺脫不了如此宿命。民進黨政府正確立基於縮減數位落差的目標，推動無線電視數位化，但將無線電視電臺錯看為一個待扶植的產業，不斷花錢拉拔，結果驗證了投入的人民納稅錢一定是拿不回的投資了。國民黨政府再次執政，未有創新規劃，卻是以放煙火的心態繼續在奧運轉播花大錢玩一把有去無回的賭博。

觀察已經推展無線電視數位化順利到位的國家，從美國、日本、韓國，到歐洲的法國、英國、德國、荷蘭，無一不是強調節目製作能力和消費者青睞節目內容作為數位化成功的關鍵。沒有像樣的畫質和嚴謹的節目製作，光憑政府以大手筆灑錢送數位機上盒或是立法強制業者免費提供機上盒，只是增加消費者適應數位化過程處理客廳阿堵物的困擾而已。

台灣走到這一步，更不能放棄無線電視。政府可以考慮集中資源發展出一個有效結合無線電視地面波和衛星傳輸的數位電視共同傳輸平臺，透過更開放的無線電視釋照政策，廣開市場大門，讓公共電視和民營的數位無線電視業者在這個平臺上提供免費服務，彼此用節目品質競爭，讓觀眾選擇，適者生存。唯有更有力的市場競爭刺激，而不是政府補助，才能讓我們在無線電視數位化未來的前景看到曙光。

Phoca PDF

作者謝穎青為律師

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.原以類比訊號傳送的五個無線電視電臺節目包括有台視、中視、華視、民視及公視等五套。在改以數位訊號傳送後，增加為16套，即15套標準畫質節目：台視主台、台視財經台、台視綜合台、中視主台、中視綜藝台、中視新聞台、華視主台、華視教育文化頻道、華視新聞資訊台（原為健康休閒頻道，2012年8月15日NCC第500次委員會議決議同意其變更類型為全日24小時播送之新聞頻道）、民視主台、民視新聞台、台灣交通電視台、公視主台、客家電視台及公視DiMo電視台;民眾收視端數位機上盒具備高畫質接收功能者，可以另外收視公視的Hi-HD高畫質頻道(2012年7月18日NCC第494次委員會議決議通過准許在CH30播出)。

2.見2010年9月NCC委託台灣通訊學會「我國數位電視服務市場及未來需求研析」報告。

3.參見2011年9月29日工商時報報導，NCC發言人陳正倉說明「無線電視數位化，商機130億」。

4.參見2012年7月18日NCC第494次委員會議記錄。

5.參見2012年7月25日NCC第496次委員會議記錄鍾起惠委員不同意見書。

6.參見2010年3月號NCC月刊「共星共碟收訊品質改善介紹」。

7.台灣的數位無線電視在2003年開播，鄰國日本電視業者專程來台觀摩，看到畫面品質，頻頻搖頭說，台灣人愛說笑，這哪是數位電視！2012年7月1日台灣全國「完成」無線電視數位化，日本同業來台再看-還是搖頭，只能嘆息。

8.參見行政院2010年12月「數位匯流發展方案（2010-2015）」。

9.NCC辦理101年度「數位無線電視節目共同上鏈」採購案，得標人是中華電信國際電信分公司，決標金額新台幣74,500,005元，恰恰好和底價相同。中華電信總是要負擔這樣的政策任務，實在辛苦。

10.參見行政院數位匯流小組網頁：http://dctf.nat.gov.tw/

11.參見2011年7月26日經濟日報報導「電視數位化優先推動」。

12.同註7，鍾起惠委員表示：「回顧我國行政院101高畫質數位元年推動計劃，僅區區6頁，薄薄的沒有一絲絲重量。而推動高畫質數位計畫的機關，如新聞局（已於五月裁撤關門）、本會（尚未見高畫質數位電視政策的執行方案出爐），乃至於輔導電視產業政策的文化不（恐怕也尚未進

Phoca PDF

入狀況呢），均不見一套完整論述與實踐高畫質數位電視政策的報告廣為社會周知，這說明在我國官方文獻中，對何謂高畫質數位電視政策，目前仍處於瞎子摸象的階段。」

Phoca PDF