目錄

第一章　緒論 1

第一節　研究動機 1
第二節　研究目的與章節安排 9
　一、研究目的 9
　二、章節安排 10

第二章　文獻探討 12

第一節　公共廣電角色與任務之轉型 12
　一、傳統公廣發展脈絡（1980 年代以前） 14
　二、私有化時期的公共廣電（1980-2000） 20
第二節　數位時代下公共廣電的危機與轉機 28
　一、背景 28
　二、正當性挑戰 29
　三、公廣角色與因應策略 32
第三節　研究問題 55
第四節　研究方法 56

第三章　分析：南韓公共廣電 DMB 平台 59

第一節　南韓公廣與數位科技發展初期 61
　一、政府特意策劃之下，南韓國有廣電的獨占優勢 61
　二、90 年代，南韓致力發展數位科技 64
　三、小結 69
第二節　南韓廣電數位化爭議 70
　一、數位電視規格之戰 70
　二、相關數位政策─重點發展數位行動通訊 72
　三、地面波 DMB 和衛星 DMB 之爭─國有公共電視的優勢 76
第三節　KBS 的 DMB 平台 79
　一、KBS 的發展優勢 79
　二、KBS 發展相關服務 81
　三、發展 DMB 服務的限制 85
　四、小結 86

第四章　結論 87

第一節　研究結果 87
第二節　研究討論 91

一、亞洲公廣特定的因應模式—資訊技術領先，躋身科技先進國.....91
二、韓國公廣發展模式的特殊性經驗.....93
第三節　研究貢獻.....98
第四節　研究限制 與 後續研究之建議.....100

圖表目錄

表 1　傳統 KBS 電視服務與 T-DMB 服務的差異 83
表 2　各國公共廣電（英國、日本、南韓）數位化發展模式之比較 93

圖 1　KBS 目前提供的頻道服務 7
圖 2 南韓國家資訊化政策發展趨勢 76

第一章　緒論

第一節　研究動機

早期許多國家的公共廣電身處政府的策劃之下，在媒體市場中獨占好一段時期。然而，有線電視、衛星放送繼而起之，使原受限於國內市場的廣電服務，開始出現跨國領域的市場交流；這些新媒體不僅改變了電視環境的生態結構與呈現內容，觀眾的收視行為也隨之而變。近幾年來，數位化、匯流與寬頻更成為 21 世紀科技發展的三大特徵，彼此相互作用下，產業結構迅速產生改變（Park, 2007）。如電視、網路、電信三種媒介的匯流，形成一個跨產業的大媒體平臺，屆時觀眾不僅能接收高畫質的數位訊號，收視選擇亦可擴充至五、六百個頻道。是此，在多頻道媒體時代中，整個媒體生態結構產生劇變，各新進市場競爭者在搶食閱聽眾占有率這塊固有大餅的同時，公共廣電體制的正當性地位受到動搖。

私有化論者的主要論點是：在數位化時代，頻譜稀有性已不在，公廣將出現危機。他們指出了幾項危機。第一項危機是：公共廣電建立在科技（頻譜稀有性）和西方民主的傳統價值（多元與文化認同）上的正當性，早已隨著新科技發展和頻道數的增加而消解（Bardoel & d'Haenens, 2008）；廣電服務的稀有頻譜，不再由政府作分配。因此，公廣財源是否應繼續保持政府的獨有資助、或是部分資金是否應由那些無收視意願的公眾來支付，形成爭議。他們指出的第二項危機是：目前全球正以去管制化和新自由主義為主要發展趨勢。若去管制化後，服務一般大眾的公廣將可能與小眾化頻道相競爭，導致公廣的失勢與邊緣化；而新自由主義的發展，則形成一股媒體兼併熱潮，但公廣在營運上的限制與必須承擔之義務，較私有媒體更嚴格，財源上亦不如跨國集團來得雄厚；因此在此競爭潮流下，公廣出現危機。私有化論者指出的第三項危機是：過高的數位化成本。公共廣電有義務在廣電全面數位化的目標達成之前，同時播送類比與數位化訊號的節目放送，才符合公共廣電之宗旨；但如此一來，公廣業者在製作成本上，便可能高於私有廣電部門。

然而，公共廣電體制在數位化發展之下，仍應具主導地位與關鍵角色。

首先，公共廣電仍是數位匯流趨勢下，避免產權私有化過度集中、提供全觀知識與公共領域的一股力量。即便去管制與自由主義催生了目前的數位

匯流趨勢，表面看似樂觀，背地卻潛藏危機：數位環境可能形成垂直壟斷、產權高度集中的廣電市場結構。數位匯流後，同一資訊可以在不同的媒介管道上傳輸，且數位化技術也使資訊的加工處理上更為便易；因此，若廣電業者可同時掌握通路與內容產製，便可擴大原產業的範疇經濟，以資訊再利用的市場策略，才能將數位化後多頻道環境所需大量數位內容的產製成本壓低。但如此一來，所謂的「多元」，也只是同一素材的「多樣性」表現，形成「愈多的資訊，愈少的意義」（程宗明，2000）。這是一種充斥著外部多元、卻缺乏內部多元的狀況，閱聽眾無法被視為「公民」，進行政治與社會層面的批判性對話（Garnham, 1986）。因此，公共廣電所能提供的「公共領域」，便成為資訊爆炸的社會中，領導公眾論辯、維繫內部多元文化的主要對話平台。

再者，也是公廣在數位化發展下更必須存在的理由，是其長久累積的廣電科技研發與節目製作的能力。與過去發展其他廣電相關科技的速度相較下，公廣發展多頻道服務，起步較晚，這也導致多頻道電視幾乎多由商業廣電主導；但這幾年，公共廣電在公眾政策往數位地面波電視的發展途徑下，逐漸移往數位新科技領域，且有時是與規制者、政府、甚至是商業廣電業者進行策略性的結盟（Betzel & Ward, 2004）。歐洲媒體研究中心便提出公視在多媒體環境下的定位（程宗明，2000）：

一、 器重節目製作的能力與累積長久經驗、強調對廣電科技的創新開發，終必成為多媒體環境的核心部門；
二、 提供全民近用的媒介環境，無視於其他媒體用價格來限制近用的趨勢；
三、 提供社會一個論壇與整合的介面，與個人化、多樣化節目趨勢逆向而行；
四、 即使全球化雷厲風行，公視堅持提供節目來自母國與在地的創意製作；
五、 提供屬於公民的的行動導引，豎立在排山倒海般的資訊之上；

由此可知，即便數位化壓縮技術造成了頻道的爆增，但公廣的角色，並非是去搶奪更多的頻道資源，而仍應優先考量公眾利益，以長久以來累積的研發經驗和創意節目的產製能力，來領導數位新科技的發展，並維繫公廣在優質內容產製上應盡的本業。如此一來，便可將數位化時代的困境化為轉機，保持公廣的優勢與永續經營。

假使公共廣電體制仍有其必要存在價值，事實上，在國家有意策劃下所出現的公廣體制也未曾被真正淘汰、從廣電市場的供應選項中消失，甚至在某些國家中至今仍維持著市場獨占的優勢；那麼，這便不是自由市場主義者所提出「技術」（頻道稀有的說詞）上的決定性因素，畢竟公廣體制的運作和存在正當性，由政治性質主導的成分占了大半。在這樣的脈絡架構下，面臨數位化危機時，各國公廣也必然會依據不同的歷史脈絡與廣電科技特性，

發展出不同的因應策略，以維繫自身的存在正當性。鑲嵌於全球化發展趨勢中的南韓，自然也是如此。南韓的公共廣電—韓國放送公社（Korea Broadcasting System, KBS），在全球普遍性的公廣危機中，同樣面臨了新自由主義風潮下，開放私有媒體、有線與衛星電視的競爭趨勢；但韓國強權政府的作風，卻一直保障著公廣地位。即便後來韓國廣電成為公民營混合體制，卻仍保留許多政府的政策主導、行政掌控權及經營上的壟斷。近幾年來，韓國廣電產業的發展更是迅速，不論是制度面或政策面，均發展出獨特的韓國模式。

因此，韓國公廣面臨以自由市場為基礎的數位多頻道時代，是否應繼續存在並受國家保障，成為當今韓國媒體政策論辯的主要核心。關於正當性基礎的論述，分歧成樂觀和悲觀兩派說法。

悲觀者認為，面對多媒體、多頻道競爭，以及當時的廣電主管機關 KBC（Korean Broadcasting Commission）欲創造市場競爭環境的廣電政策下，導致公共廣電在內容的公共性和收視率均衰退。自從 KBS2 台允許可播放廣告後，KBS2 台便以吸引廠商贊助而非確保公共利益的方式，與商業電視台競爭，導致 KBS 在文化性節目的產量減少；廣電節目內容相關的報告書亦顯示，KBS 有帶頭朝向娛樂性節目產製的傾向，KBS2 台產製的娛樂節目，甚至比 MBC、SBS 來得還多（Park, 2007）。

當KBS的娛樂性節目增加，收視率卻沒有因此上升。2005年的收視調查，無線電視台的市場佔有率和廣告銷售從2004年開始，開始呈現下降趨勢，主要是新聞和兒童節目；但相對地，有線電視的市占率和淨利卻逐漸提升（彭玉賢，2005）。即便韓國觀眾對於無線電視的自製戲劇還是有一定的支持度，但也逐漸出現一些聲音；包括各地民眾紛紛反應韓劇內容與形式的一成不變，以及演員費過高，導致其他費用支出被壓縮的問題等（彭玉賢，2005）。

此外，KBS的經營機制和收益上，亦面臨危機。在國家的刻意策劃下，公廣把持了節目產製與通路，成為垂直壟斷的市場經營機制；因此許多後期成立的民營電視台，因法律限制其跨界經營，在缺乏節目來源的狀況下，不得不向KBS等無線電視台購買節目；此舉卻導致公民營電視台的節目內容多所雷同。學者Lee & Joe便提及：「雖然韓國電視臺有能力用內部製作的節目將時間占滿，但是觀眾的滿意度相對較低。這可能是因為民營和公共電視臺的節目種類非常相似的原因」（劉燕南，2003）。

而收益部分，基於公廣在新技術的投資上所費不貲，又適逢國內經濟不景氣，因此所得並不理想。即便公廣戲劇成功行銷至海外市場，但KBS的營

業額仍下滑；至2004年底止，其虧損更是高達638億韓元（約新台幣20.6億元），創下歷年新高（彭玉賢，2005）。為此，政府和KBC只好另外撥付預算，以援助KBS的經營虧損。面對危機，KBS企圖調漲收視費來彌補虧損的舉動，形成爭議。東亞日報便曾批判KBS面臨虧損，卻不像日本NHK和英國BBC，將解決問題重點放在改革混亂經營和恢復信賴，而是要求上調收視費、允許在節目中插播廣告（郎勁松，2006）。

然而，另一派說法卻對公廣的「老大哥」地位持樂觀態度。1990 年代，南韓政府雖允許廣電產業私有化，但在韓國政府積極主導全球化、企圖將韓國意象推上國際舞台的意圖下，政府仍保障了公廣在節目產製上的重要性，並於 2003 年成立國際性公廣頻道—KBS WORLD，以便能將 KBS 等無線電視台內部產製的韓劇外銷至海外市場。因此，即便國內收益下滑，韓國卻成功打造出韓國公共廣電的優質戲劇品牌。這也意味著：韓國文化產業正式透過公共廣電的韓劇，迅速竄起，不僅在全亞洲刮起韓流，亦帶動其他相關產業的發展（金知玩，2005；高安邦等，2005；顏雅玲，2005；韓國觀光公社，2004；吳金鍊、曾湘雲，2002）。

且國家自80年代起一手打造垂直壟斷的公廣結構，即便進入數位化時代，亦難以撼動。以由上而下推行的製播分離政策來說，雖小有成效，但寡頭壟斷是種相對穩定的結構，市場進入障礙仍大。KBS等三大網仍採用許多隱晦的手段，企圖規避外製比例規範。像是三大網頻道所播放的外製節目，有相當一部分（KBS和MBC約44 %，SBS稍少）是由本公司前雇員所創辦的公司來製作，且交易價格低於獨立製片商的節目；即使播出獨立製片商產製的節目，三大網也大都將其安排在非黃金時段，或是進行版權買斷：約94%的獨立製作節目版權歸三大網所有，4.3 %由製片商擁有部分版權，僅0.7%的節目全部版權歸製片商獨家擁有（劉燕南，2003）。結果，政府的新配額政令不僅未能保障獨立製片，反倒是受制於過去親手構築的壟斷市場結構，形成三大網在外製節目市場上的壟斷。

再者，更為重要、也更具說服力的樂觀說法，是KBS在數位科技發展的領航者角色。其中，提供行動電話上的網路新聞瀏覽和影音內容的行動多媒體廣播服務（Digital Multimedia Broadcasting，DMB）是KBS最引以為傲的發展成果。DMB是一種以數位音訊廣播DAB（(Digital Audio Broadcasting）歐規Eureka 147為基礎，並添加MPEG-4技術提供影像服務，所延伸出來的影像和多媒體科技。最初是為移動中車輛的接收，逐漸擴展至筆記電腦、手機等可攜式產品。DMB提供了非常廣泛的革新服務，像是將交通訊息、新聞和安全資訊等多媒體資訊傳輸到移動接收器上，提供高品質的音訊與多選擇的數據服務；另外像是行動電視、雙向互動式節目和其他方面的應用，也在DMB的服務範圍內；這

種技術的優勢在於，即使時速達200公里的移動過程，透過衛星數位廣播與無線網路，仍可以正常且清晰的接收（韓鎮華、王三峰，2009；WorldDMB, 2009）。

而DMB服務，由KBS擔任先驅，再加上由於韓國行動通信市場已接近飽和，在看好DMB服務的發展下，不僅韓國政府以政策扶植DMB產業發展，韓國DMB廣播業者、行動電信業者，以及終端設備業者等三大主力亦積極布局，準備進攻DMB市場（《數位時代》，2006年4月1日）。2005年，韓國成為全球率先導入DMB服務商用化的國家，為觀眾提供免費的移動式普及廣電服務，以及加值的數據付費服務；至2008年2月底止，使用地面波DMB服務的訂閱者已高達969萬人（KBS Global, Mar. 23, 2008）。

為了在新媒體環境中能續航競爭力，KBS甚至積極參與新媒體廣電產業的子公司營運，並將自身置放於「節目提供者」地位，提供各頻道更多的媒體內容。像是在網路上提供VOD（Video on Demand）、AOD（Audio on Demand）等寬頻服務、投資新衛星頻道KBS SKY、互動資訊的傳送等；並調整產製、重組企業，特別是增加複合媒體的使用（Park, 2007）。

由此可知，兩派說法各有不同的立場與關懷目標。悲觀者認為，韓國公廣面臨數位化階段，在內容產製、經營機制與收益上，出現生存危機；而樂觀者則基於國家長久以來在內容和市場優勢上對於公廣的規劃、以及新科技的發展潛力下，並不認為KBS將會失去過往的正當性地位。

因此，檢視了對於韓國公廣是否面臨數位化挑戰的兩派說法後，獲致一項發現：兩派意見均是有據的說法，且樂觀者並未否認悲觀者所提出的危機並不存在，只是強調一項事實：強權政府持續保障公廣在市場上的各項競爭優勢，以及KBS身為數位匯流服務的創新傳布者角色，將是韓國公廣保有正當性地位、不受危機影響的主因。

當進入數位化時期，各國公共廣電紛紛開始在數位壓縮技術上所形成的兩種發展途徑—數位高畫質和數位多頻道—之間抉擇，以挽救公廣搖搖欲墜的正當性地位。如英國BBC於2002年接掌的Freeview平台業務，以多頻道發展為主；其提供了一個媒介匯流的內容平台，欲和另一個衛星業者的內容平台對抗；至發展後期，則逐漸轉向，期盼能達成數位廣電與創意文化資產的公眾近用、捍衛在地文化，以確保自身的正當性存在。BBC成功的數位平台計畫，成為各國主要仿效的對象；如紐西蘭參考了英國的Freeview，於2003年8月達成對數位地面波電視（Digital Terrestrial Television, DTT）轉播平台的初步決議：同意由電視台、傳輸公司和設備供應商組成一個數位電視產業集團，協助發展DTT經濟模式、設置DTT平台以及一般數位電視服務（林金玉，

2008）。另外像澳洲、西班牙等國，亦有類似英國Freeview平台的建置計畫。

日本NHK在數位化發展初期，選擇的是數位高畫質的發展途徑。日本一直是發展高畫質電視的先驅，日本電器業者於類比時期便已大筆投資了高畫質電視；且對於日本廣電市場一直是由無線公廣NHK獨佔，若選擇發展數位高畫質，對於地面波無線電視台業者來說，也是較能保障其優勢的發展路徑。在眾多利益考量下，數位高畫質便成為日本政府、產業界的最大公約數。公廣NHK則擔負起數位高畫質的研發、推廣等業務。即便數位化後期，日本政府的數位化政策逐漸轉往融合了通訊和廣電放送的數位家庭環境、以及行動通訊等數位匯流服務；但數位高畫質的技術研發與推動，仍是日本企圖維持數位科技領先者角色的利器。這幾年，NHK放送技術研究所除了配合政府的IT政策，發展「無所不在與普及服務」的目標外，另一項技術研發，便是可「傳遞高感度真實」的超級高畫質（Super Hi-Vision）；這項播放技術，預計將於2015年實驗播出、2025年正式播出，進入超越高畫質（HD）影像的時代（曹琬凌，2007）。

然而，為了強化數位時代的競爭優勢，韓國卻走上數位行動接收的路徑，以發展DMB為其面臨數位化挑戰時的主要因應策略。

首先，以採納規格的特殊性而言，在DMB技術的發展上，最典型、發展腳步最快的是韓國。在數位行動接收的主要技術尚於初始發展階段，便有DVB-H、MediaFLO、ISDB-T和DMB等幾種規格。在當時有不少國家均是採行DVB-H標準，進行實驗計畫，如芬蘭、德國和美國；另外像是英、法、義、西、荷等其他國家，也紛紛採用DVB-H技術，進行相關訊號技術、內容、互動服務、商業模式及法規的研議和推動（賴文惠，2005）。但DMB則是獲得韓國政府和產業界充分的支援與推動，從頭端到終端接收設備都已到位，並由韓國率先導入商用化，全世界均看見韓國公共廣電推動地面波DMB發展與市場銷售的積極與實力。因此，與其他國家相較之下，DMB可以說是韓國公廣在數位化時期的發展上，最具特色的一項服務。

再者，以公共廣電KBS的服務項目來說，傳統上除了六個廣播電台，在廣電頻道上，還包括目前已全數轉換成數位訊號放送的傳統地面波電視KBS1和KBS2台、四個主題式有線頻道、[1]國際性頻道KBS WORLD TV；更特別的是，KBS於2005年推出了四個地面波DMB頻道。[2]反觀英國BBC，則並沒有這樣的特殊服務；即便有手機服務，也多半是數據傳輸，並不若韓國，是特別針對行動接收終端設備，策劃出四個獨有頻道和節目內容，而不僅是重複播

[1] KBS sports、KBS prime、KBS joy、KBS drama，共四台。
[2] U-KBS Star、U-KBS Heart、U-KBS Music、U-KBS Clover，共四台。

放公廣傳統地面波電視的節目而已。

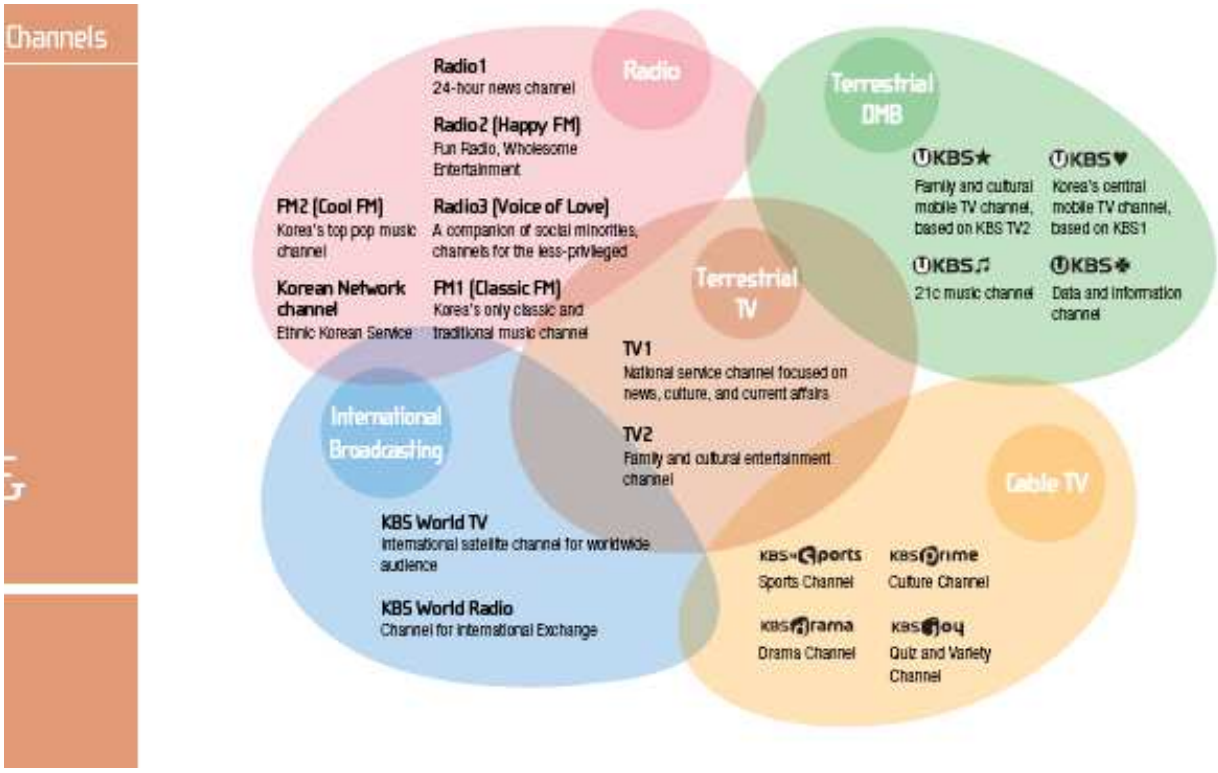

圖 1　KBS 目前提供的頻道服務
資料來源：韓國公廣KBS網站

那麼，韓國公廣為什麼會鎖定DMB這項數位技術，作為其面臨數位化挑戰時的策略？

從韓國廣電發展經驗的表象中可知，韓國的公共廣電身處數位多頻道時代中，走上了「數位行動接收」的發展路徑；而這也牽引出許多值得深思的問題：為什麼韓國公廣會積極發展DMB，而不是數位多頻道？與日本數位化後期的發展之異同？若按照韓國公廣一直以來以國家政策為主要發展核心，那麼，韓國政府為何如此看重DMB的未來發展性？從這樣一項數位行動技術中，韓國政府看見了什麼樣的機會？再者，DMB是一項強調行動功能的技術，主要是透過手機等終端設備來接收；再加上DMB之業務，是由韓國電信公司負責的衛星DMB和公廣的地面波DMB共同負責，是否顯示出國家有意藉由廣電和電信匯流之名，行打破公共廣電長期以來壟斷廣電市場之實？那麼，公共廣電在DMB的推動上，是延續了過去國有廣電的角色，或者在新媒體市場中，扮演了新角色？DMB的發展，又是否為韓國廣電的特定歷史結構下，獨有且必然的發展趨勢？

因此，本論文將以南韓的KBS為研究個案，檢視數位多頻道時代中，KBS是如何受到歷史結構和政府政策之影響，又為何要選擇與其他國家發展途徑相異的DMB，作為數位化因應策略，以確保永續經營、服務公眾利益的傳統正當性。甚且，面臨匯流大趨勢，參與韓國數位廣電發展的行動者越來越多，互動過程也越來越複雜；KBS能否利用DMB，尋求公共服務的匯流新價值，亦或僅是行動者角力下的一般性獲利思維；這些均是本文欲挖掘出答案的核心問題意識。南韓公廣發展數位化之經驗，或可做為我國公共廣電之借鏡或警惕。

第二節　研究目的與章節安排

一、研究目的

基於上述的研究背景與動機，本研究主要是分析韓國公廣 KBS 在數位多頻道時期的發展，探討在歷史結構和政府政策的趨力下，為何鎖定行動接收的 DMB 技術作為數位化因應策略、參與此決策過程的各行動者，如何進行互動；以及對於公共廣電來說，是否在數位化環境中，有了新的角色轉變。故本文的研究目的有以下兩點：

（一）本研究希望能挖掘出韓國公共廣電在數位化時期，面臨多頻道競爭環境下，是如何受到特定歷史結構與政治經濟邏輯之影響，發展出 DMB 策略；以及確立數位廣電發展方向的互動過程中，KBS 的角色是否轉變。

正如第一節所述，當數位化時代來臨，各國公廣均面臨正當性基礎的挑戰，而不得不採取因應措施，以捍衛自身存在價值的同時，韓國特定的歷史發展與強權政府的刻意規制，卻使 KBS 一直處於市場寡佔者地位；甚至選擇與其他國家不同的數位化發展路徑—行動接收 DMB，作為數位化的重點發展項目。為什麼 KBS 要選擇這樣的發展路徑？或者可以說，為什麼韓國政府要選擇數位行動接收的發展路徑？這是值得仔細探究的問題，畢竟各國公廣雖均面臨相同的數位化挑戰，但依照各自不同的社會、政治與經濟結構，可以選擇不同的路徑作為轉機；而韓國公廣的發展，確實有其獨特性與重要性。因此，本文希望藉由分析韓國公廣之歷史沿革與推動 DMB 之歷程，並進一步分析各行動者包括政府、相關企業和其他利益團體的互動，試圖理解韓國公廣在數位化時代下，找尋生存之道的過程與背後突顯之意義。

（二）本文希望藉由探討韓國公廣發展之個案，對於國內公共廣電體制在數位化時期的發展路徑選擇上，能具些許參考價值；並有助於國內廣電研究中，關於公共廣電和新科技結合的學術智識之累積。

如上所述，韓國公共廣電的數位化發展策略有其獨特意義，但國內對於韓國廣電的相關研究，卻十分有限。筆者檢閱至今傳播學界所產出的相關文獻後發現，國內針對韓國廣電產業所做的專文研究，不是年代過於久遠（李

根孝，1968），就是近一半以上的研究，均從韓劇所帶來的「韓流」現象、閱聽眾收視經驗、文化認知、以及影視文創產業等文化角度切入分析（吳金鍊、曾湘雲，2002；顏雅玲，2005；許家豪，2005；金知玳，2006；馮建三，2008）。我國公共電視網站的「岩花館」單元和 PTS NEXT 季刊，雖提供了大量的研究成果和韓國公廣發展之現況，卻多為描述性分析，較缺乏整體全觀的系統性分析。即便有幾篇是從歷史性的政經學觀點，分析韓國廣電在威權時代下的發展歷程，然而，專門探討韓國公共廣電在全新的數位化時期，如何回應與發展的相關文獻，卻付之闕如。

台灣與韓國同樣歷經了威權統治時期，也均於 90 年代左右開放廣電市場新進業者進入、自由競爭。然而，台灣尚未建立起健全的廣電體制，便毫無節制地開放，導致當今的廣電市場之亂象；反觀韓國，在政府有意的控制下，雖逐步開放市場，卻能大致維持公廣的優勢地位。因此，本文認為，台灣或可汲取韓國公廣在數位化的發展經驗，避免重蹈當初過度開放有線電視之覆轍；然而現存之文獻無法提供實質上可引以為鑑的經驗參考，故實有進一步探究之必要。

基於上述兩點理由，本研究將以韓國公共廣電 KBS 為研究主體，探討韓國當代數位化發展之歷程，並藉由此個案，對國內公共廣電的研究領域、甚至是實質上的數位化發展，有所啟發與貢獻。

二、章節安排

基於上述兩點研究目的，為能按部就班找出本文所欲理解韓國公廣在數位化發展之全貌，故本研究的章節安排，共分成四章，說明如下：

第一章闡述研究背景與研究動機。本章從韓國公廣 KBS 積極推動數位行動接收技術 T-DMB 的表象作為本研究問題意識的出發點，闡述韓國經驗的獨特性與啟發性；並進一步提出研究目的與往後循序漸進的章節安排。

第二章將回顧公共廣電發展之相關文獻。本章首先檢閱公共廣電尚未進入數位化時期以前的歷史發展脈絡，共分成三部分：整體環境脈絡、所遭遇的挑戰、以及公廣面臨危機時的對策與角色轉型。釐清公廣整體的發展脈絡後，再針對數位化時期，檢視英國與日本公廣在數位多頻道和數位高畫質等兩種數位發展模式的成果，並歸納出不同的轉型模式與維繫正當性存在之策

略；以俾在此基礎上，針對南韓公廣個案提出具體研究問題和具體分析之架構，以突顯出南韓公廣在數位化時期的發展，有別於其他國家在面臨數位挑戰時，提出不同因應策略的特殊經驗與價值。最後再根據分析架構和研究問題，選擇適切的研究方法。

第三章則探討韓國公共廣電 KBS 特殊的數位化因應策略，其產出之原因、過程與結果。分析架構將包括三個層面：KBS 被鑲嵌進的特定歷史結構、數位化時期韓國廣電數位化的相關政策與發展過程、以及 KBS 在 T-DMB 的發展狀況。第一個層面，是從歷史性角度，觀照韓國在尚未進入數位化階段，廣電產業和新科技如何發展；而公共廣電在特定的發展結構中，又如何維護自身優勢，朝數位化邁進。第二個層面，則分析韓國廣電數位化的形塑過程；包括採取 DMB 發展的決策過程與背後各行動者的互動與妥協、政府所提出數位化的相關政策、以及 KBS 在此數位化決策中所扮演的角色。第三個層面，則分析 KBS 在 T-DMB 發展上的成果與採行數位行動接收策略之意義。

第四章為本研究之結論，歸納結果並探討研究之發現與貢獻。首先，根據第三章之分析結果，統整歸納所獲得之研究結果；再者，針對研究結果進行更深一層的討論；包括採納 DMB 作為數位化發展途徑的背後意義、韓國經驗與英日兩國的異同、以及推展 DMB 業務對於韓國公廣角色與任務轉型的影響。然後，提出韓國公廣數位化發展模式的利弊，反思其對於台灣公廣發展，是否有可供借鏡或引以為戒的實質參考價值。最後，提出本研究之限制與未來後續研究之建議。

第二章　文獻探討

依據第一章的討論與研究問題可得知，歷經軍人獨裁政權、民主化進程、亞洲金融風暴和國家主力產業的轉型，直至今日的數位化環境，南韓公共廣電的角色，也隨著政經社會的變革，有所轉變。從目前南韓公廣所繳納的成績單看來，對於其未來發展，亦出現樂觀與唱衰的兩極化說法。

為了能深入探究韓國公共廣電在數位化時代中，其角色與任務之轉型與意義，故本研究將首先耙梳相關文獻，檢閱公廣體制的發展脈絡，包括公共廣電事業發展背後的整體環境脈絡、其所遭遇的挑戰與危機、以及各國公廣面臨困境時的對策與轉型。釐清傳統公共廣電整體的發展脈絡後，再針對數位化時期，檢視各國公廣如何做出因應、維繫其正當性，並歸納出不同的轉型模式；以俾在此基礎架構上，針對南韓公廣之個案作出具體分析。

第一節　公共廣電角色與任務之轉型

長久以來，公廣的角色，難以作出精確的操作化定義。即便各國在相關的廣電法中，對於本國公廣體系應達成之目標與任務，有具體的文字描述與規範，卻也因各國廣電的發展歷史與國情文化之差異，有不同的闡釋。

但假使公共電視為各時期社會中持續存在的必要體制，則唯有從公共廣電的實際作為與角色做分析與對照，才能客觀理解，持續存在的公廣體制，在面臨不同時期的挑戰下，如何想出因應對策，維繫其生存命脈，又是否真正服務了公共利益。再者，踏入了大眾傳播全數匯流後的數位化社會中，公廣在其定義與任務上的重新詮釋，包括究竟要維持傳統的廣電服務，亦或跨足新廣電服務領域，或是數位轉換過程中及全數轉換完畢後，數位紅利時代下的新角色……等，均成為研究必要之步驟；如此才能反映出公廣不論在節目內容、服務近用與訊號傳輸與配置上的持續變化（Steemers, 1999）。

若加入時間因素，以歷時性的歷史脈絡做分析，公廣角色的轉移會有更清楚的呈現。隨著時代遷移，政經與社會體制與以往相比，早已不可同日而語；許多曾用來描述公廣的概念，亦不再充足；是以，受大環境之影響所及，

公廣的角色定義，也須重新檢視。傳播學者 McQuail & Van Cuilenburg（2003）在廣電政策的典範轉型研究中，便分成「新興傳播產業政策」、「公共服務媒介政策」以及「一個新的傳播政策典範」三個時期作討論。這三個時期，從最初國家嚴密監控下，注重公共利益的廣電服務概念，卻因科技和競爭概念的引進，導致規範邏輯的逐漸消逝，轉而強調公共廣電體制的正面社會利益和維繫生存的競爭能力；至第三期，改由經濟和科技邏輯主導，其特徵是更多的「傳播性」及較少的政治和文化性，「公共利益」概念亦重新加入了經濟及消費者主義等價值。兩位學者的研究，誠屬應然面向的政府媒介政策分析，卻不是從公廣主體出發；因此，較無法看出公共廣電在實際運作時，因受社會環境或政府政策邏輯的影響，其角色權力消長的期程。

若能從實然層面作分析，對於公共廣電所遭遇之環境、及因應後產生的轉變，將會有更清楚的呈現。學者 Jakubowicz（2000）在研究公廣面臨不同時期的可能挑戰時，採用歐洲廣電聯盟（European Broadcasting Union）的一份委外報告書中，按照時序發展所提出的四個廣電世代：以公廣為主軸、商業廣電出現導致公廣的獨佔地位不再、新數位主題式頻道為主、至最終第四代強調隨選付費模式，公廣逐漸成為公共服務內容的「提供者」角色，不再提供頻道與播放服務。這樣的分類，較能看出公共廣電霸權的消長歷程，但可能無法觀照政府的廣電政策是如何涉入了公廣的發展。

在檢視上述兩種公廣研究分期的利弊後，基於本研究主體為公共廣電在經營策略與角色上轉變，但亦須同時考量到整體社會環境和政府相關政策邏輯，對於公廣在不同時期的實質影響，故將從公廣市場主導性的消長作切入，以 1980 年代為分界：在 80 年代之前，公共廣電具有優勢的獨佔地位，至 80 年代始商業廣電崛起，企圖在廣電領域中創造霸權，也因而威脅到公廣長期以來的獨占地位；至 90 年代後，則是廣電進入數位化發展的第三個階段，公廣開始替數位服務做準備。除此之外，本研究亦試圖耙梳這三個階段在社會政經背景及政府涉入等其他可能造成公廣角色轉向的大環境因素，以相互對照，綜觀公廣整體發展的全貌。因此，本節將以歷時性分析，首先耙梳不同時期背景，尤其是面臨數位化到來的多頻道環境下，公共廣電面臨的挑戰與角色轉型。

一、傳統公廣發展脈絡（1980 年代以前）

（一）背景

欲理解任何文化或社會發展，均須從其特殊發展時間點的歷史概念開始著手，特別是位居各種力量交會的廣電事業，多是在非常時期或特殊環境之下，浮現出有力的廣電目標與願景。

早於19世紀開始，資本主義在歐洲各國迅速發展，失業、環境衛生等問題亦趨嚴重；於是，以增進全民福利為核心內容的社會公共事業開始出現。20世紀後，西方各國政府介入管理社會公共事業的力度逐漸增強，原因有三（朱仁顯、陳楚亮，2008）：

1. 1920-1930年代爆發全球經濟大恐慌，充分暴露出純粹依靠市場調節的資本主義經濟理論不可能維持社會的供需平衡，亦無法有效解決複雜的社會矛盾；再者，為了進一步發展生產，社會也開始要求政府加強對重要科技的研究與開發管理，以及文教事業的發展；

2. 戰後許多經濟學家以凱因斯提出國家可干預的「調節式」資本主義為主軸，以市場失靈的種種實例，論證國家必須進行積極干預的必要性；

3. 隨著社經發展、民主政治成熟與行政制度的完備，政府自身之力量開始增強，不僅可治理更多社會事務的內在要求，亦有足夠條件承擔起複雜社會事務的責任。

正是在此背景下，公共電視體制起源於此。當時正值一次大戰結束，許多國家延續了戰時將公共資源集中管制的特別措施，認為此關鍵時刻建立「公營服務事業」是必要的；因此，歐洲各國開始走上福利國家之路，並大範圍地介入公共事業的管理。有鑑於美國廣電事業有數以千計的私人公司投入激烈競爭的經驗，以及經濟大恐慌之影響，英政府開始意識到，廣播是為一新型的資源，其管理需要一種新的行政模式；而英國廣播公司（The British Broadcasting Corporation, BBC）便是在這段期間所形成之產物（魏玓、劉昌德譯，2003）。

當二戰結束，進入一個文化與國家關係凍結的冷戰時期，以美國為首的民主陣營與由蘇聯領導的共產陣營對峙，各國不再使用荷槍實彈的武器飛

彈，而是運用「文化外交」作為戰爭利器。四十幾年來，不僅是政治意識形態的不同，在社會文化、甚至經濟上亦產生摩擦：這是自由市場經濟與共產社會主義針鋒相對的時期。

此時，西方政府的公共管理職能範圍不減反增，除了提供更多的基礎建設和公共設施，還廣泛地支援教育和醫療衛生。然而，即便是擁有良好公共行政與公營事業體制的歐洲各國，也由於政府財政壓力加大、以及資訊情報技術的發展與生產力提高，使傳統官僚制度必須有所調整，才能符應公民自主權日漸高漲的需求（朱仁顯、陳楚亮，2008）。事實上，越來越多質疑凱因斯學派的聲音亦浮上檯面，認為政府的干預行為阻礙了市場的自由競爭，政府失靈的嚴重程度反而超越了市場失靈。因此，整體世界趨勢開始受美國意識形態的支配，在資本主義和經濟活動主導的重新組構下，進入一個世界經濟活動體系中；政治活動也超越國界，浮現一個龐大的新編制（Tracey, 1998: 6）。1970年代末期開始，歐美各國先後針對公共事業管理進行以私有化、市場化、社會化和地方分權為基本內容的改革（朱仁顯、陳楚亮，2008）。

公共廣電體制亦無法自立於此潮流之外。自 1920 年代中期以來，英國傳統人士最初設想的公共廣電體系之藍圖——應永久存在的連續性價值、屏除商業及政治利益、提供公眾服務（Tracey, 1998: 16）——遭受戰爭與經濟危機、美國式文化與自由競爭主義等經濟思潮之影響，致使公共廣電在概念上產生轉變；尤其在國家認同與文化自覺上，有了危機意識。Yoshimi 在研究日本戰後的文化政治地景時發現，日本後戰時期的發展，均是在美國文化力量的宰制下進行，就像家庭主婦總是連結著電器設備的形象，正是要宣傳一種美式生活風格；而日本工程師傑出的科技形象，也是為了與美國抗衡的一種國族主義作祟（Yoshimi, 1999: 167）；而英國 BBC 亦從早期承襲維多利亞時代的理想與家長式作風，開始意識到須與新進業者共同競爭、維護國家文化認同的自覺（Tracey, 1998）；因此，即便公廣組織的角色功能和政策指標，因大環境的改變而進入轉型、努力求生的時期，其對於社會文化與教育的重責大任，仍視為營運目標之核心。

（二）挑戰

自公廣體制的成立至 1980 年代為止，是廣電環境劇烈變化的一段時期，政治、經濟、社會發展等因素盤根錯節地纏繞著，滋養出公廣體制的種種形貌。即便各國的公共廣電之結構各有不同之處，但面臨相同的整體環境變革，其所遭逢的挑戰，仍可大致歸納出以下幾點：一、公共廣電成立初期，以政治力干預為最大之難題，公廣必須不斷與政府維持動態的緊張關係，相互制

衡彼此過多的權力；但大致說來，各國公共廣電的發展脈絡，在 1980 年公廣邁入商業化經營以前，仍是以最初提供文化教育、公共利益服務等目的為主，且近乎是獨佔地位。二、五、六〇年代，各國在美國自由主義思潮的影響下，紛紛面臨廣電事業的商業化、須和新進業者競爭之危機，國家文化也因媒介內容傳遞了對美式生活的幻想而搖搖欲墜。但各國公廣未因競爭而採取商業化經營；反而是透過節目品質的提升、及國家在法律和經費補助上所給予的各項保障，仍保有公廣的正當性存在。

如前述背景所言，早期由於政府認為將資源集中管理、建立公共服務事業是必要的，因此策劃出公共廣電體制的優勢；是以，公共廣電在 80 年代以前仍有穩固的存在正當性，將社會福利與公共利益視為其組織目標，而無需考慮經濟效益。

然而，政治獨立與否，卻是初成立的公共廣電首先遇到的挑戰。廣播剛開始出現時，便有人擔心廣播服務會變成政府的宣傳工具；因此 BBC 首任總經理約翰 • 雷思（John Reith）在成立公共廣電之初，便強調 BBC 不受政治干預的中立、專業性角色。但考驗很快便隨著英國的大罷工風潮而來。1926 年 5 月的大罷工事件，Reith 認為若偏向政府或勞工任何一方，均會使 BBC 樹立的公共誠信形象付之一炬；因此，BBC 選擇充當雙方溝通的「調人」角色（魏玓、劉昌德譯，2003）。

不過，在 BBC 選擇平衡報導的策略下，仍可見政治涉入的影子。Reith 雖在大罷工事件中支持基層工會，卻是支持工會與「資本家」對抗，而非工會與「政府」的對抗；BBC 的相關報導，也與當時英國首相邱吉爾所提出的「調停方案」觀點一致（魏玓、劉昌德譯，2003）。第二次政治危機，則出現於二次戰時。BBC 在當時選取新聞的優先性，常與政府的政策觀點不謀而合，如刻意隱瞞實際戰況與戰爭的黑暗面；BBC 所宣稱的正確性與客觀性，也僅是用來宣傳民主政體優於極權政體的有力工具而已（魏玓、劉昌德譯，2003）。因此，BBC 的政策方針仍受政治力影響，傾向替政府宣傳、發聲。

第二項挑戰，是廣電業的商業化思維，帶來了競爭和政治文化的衝擊。BBC 成立以來，便一直獨佔英國廣電市場，但這並不等同於高收視率，也不代表 BBC 重視娛樂導向的大眾化節目。因此，1950 年代中期，當英國保守黨與商業利益結合，提倡企業的自由競爭，社會也越來越重視民主自由與娛樂消遣的氛圍下，1954 年，英國國會通過《電視法案》（*Television Act*），准許建立注重通俗性節目的商業電視，BBC 的獨占地位至此告一終結，進入相互競爭時期（李瞻，1984）。菁英主義色彩濃厚的 BBC 收視率開始下滑，公廣的體制結構也被破壞；再者，戰後的英國在國際政治上，一直想走中庸之

道，但六、七〇年代的越戰以及引發的移民潮，使英國社會不僅充滿矛盾與分化，BBC 亦面臨更為複雜的多元文化與閱聽眾組構（Scannell, 1996; Chapman, 2005）。

此時，公共廣電在市場中的優勢地位仍在。商業經營的無線電視台 ITV（Independent Television）雖崛起，影響了 BBC 過往的獨占地位，也刺激 BBC 開始在節目供給策略上做出傾向娛樂性的調整；但 BBC 仍在逐漸興起的競爭市場中，找到自身的平衡位置。首先是在節目內容管理上，BBC 揚棄了商業電視台的製播標準，反而嘗試製作許多富含創意、風格獨特的節目；同時，BBC2 台的設立，使 BBC 在節目的調度上更加靈活，許多廣泛的製播題材更能兼顧大眾與小眾的不同需求（李瞻，1984）。再者，英國的廣電市場結構，始終由單一的公廣體系作優勢主導，資金亦不需與商業廣電競爭；況且英國商業電視 ITV 是收編在公廣體系之下的特殊結構，亦須擔負與公共廣電相同之義務，因此並未取代 BBC 的地位，反而與 BBC 時而競爭、時而合作，形成雙頭寡佔的廣電市場（Scannell, 1996）。1974 年的安南報告仍亦認為，競爭的出現，確實促進了電視節目品質的提升：BBC 從 ITV 對手那裏，學習到提供娛樂節目的重要性，但在內容與主題上，卻仍能維持嚴肅、高尚且有意義的特質與水平（李瞻，1984）。

事實上，不僅是英國 BBC，各國公廣亦均受到美國自由主義的思維所影響。以日本公共廣電 NHK 為例，日本投降以來，美方便以民主化政策、重建智識社會和經濟復甦等理由，採取許多措施，企圖切割日本政府對 NHK 的控制（Tracey, 1998）。當時的日本廣電市場原由 NHK 獨占，美國議員 Mondt 便提出，應透過媒體，建立反共情報網，向亞洲等國宣傳民主意識型態（岩本真一，2003；Partmer, 1999）；故 1950 年起，美國駐日盟軍總司令（SCAP）不斷提出讓 NHK 脫離政府獨立之建議，並試圖插手 NHK 業務，美國企業亦積極與 NHK 合作發展電視機，藉由科技的合作與節目之販售，達成反共宣傳和商業獲利之目的（Partmer, 1999）。

於是，1950 年，日本國會開始進行廣電法案之審議：包括《廣播法》取代舊的《無線電報法》，並允許設立私有廣播電台與營運執照的發放；《放送法》則意在建立國有廣播電視政策，除了重整 NHK，並提供以廣告收入為主的商業電台營運執照申請之相關程序（Tracey, 1998）。當法律開放日本廣電私有化後，日本三大報為能與 NHK 直接競爭，便開始積極爭取私有廣電營運之執照；最後由讀賣新聞社社長正力松太郎取得成立第一家民營無線電視台—NTV（Nippon Television）的機會，日本廣電事業自此進入公／民營的雙元結構，NHK 開始面臨競爭局勢。

然而，NHK 仍未引進商業化經營，市場優勢仍在。私人業者進入廣電市場後，許多日本商人亦積極尋求美國方面的協助，欲引進電視機產業，但基於當時日本的電子產業尚未發展完備、進口電視成本高、收視人數又少，商業電視自然難以找到資助者（Chapman, 2005）。NHK 則是在私有廣電的競爭壓力下，開始將可替其他消費財做廣告的電視機價格壓低，以促進這個特殊消費財的普及（岩本真一，2003）；此外，為求競爭力，NHK 亦開始製作一般大眾化節目，以保有閱聽眾支持率（Chapman, 2005）。這些舉措，使 NHK 仍保有其日本廣電產業的龍頭地位。再者，新《放送法》之內容，亦訂定了 NHK 的目標與義務性，為達成這些目標，NHK 已完全被重構成一個半官方機構（Tracey, 1998: 149）；因此，日本的公共廣電，未因新進業者的競爭壓力而失去收視率、或改採商業化機營；在盟軍要求公廣與政府完全切割的壓力下，亦仍在法律上受到政府強有力的收編，美國未能控制 NHK 的發展。

由上述討論可知，政治力是公廣建立初期的困境，後期則受美國自由經濟氛圍與廣電商營業者出現等影響，轉為一種獨佔優勢受威脅、內容朝向娛樂性價值的競爭危機。然而，至 1980 年代以前，使公眾享有廣電服務之最大利益、維繫文化認同與教育發展，仍一直是公廣體制設置的首要目的；再加上政府在財源及地位上的種種特權，使各國公廣並沒有因為市場引進競爭而導致自身的商業化；反而是透過市場先進入者的優勢，在某種程度上維持了傳統的節目製播水準與文教特質，也維護了國家文化資產與在地認同。整體說來，此一時期的公共廣電，在政府的規制下，仍稱職地扮演一個公共服務事業的核心角色。

（三）公廣角色與因應策略

1920 年代成立以來，BBC 在歐洲始終扮演著獨佔廣電市場的領航者角色（Rolland, 2005）。即便 BBC 起初是由一群無線電製造廠商，因商業營利動機而設立的廣播公司，故缺乏一套明確而有意義的社會目標；但此缺失卻在 BBC 首任總經理約翰 • 雷思（John Reith）認為廣播事業應是「向社會負責的文化事業」的認知概念（李瞻，1984: 221）、以及克萊佛委員會在 1925 年的報告書中建議，必須設立一個「以國家利益為考量的公共委員會」來代替私人公司（魏玓、劉昌德譯，2003: 197）等各種力量的推波助瀾下，1926 年，BBC 開始轉以公共利益為其營運之核心。此時，公廣角色非常單純，是具有社會與文化意義的教化大眾者。

二戰結束後幾十年間，公廣雖維持了建立之初在文化及教育上的核心目標，但為因應國際及國內政治趨勢所帶來的挑戰，也有所改變。

戰後逐漸壯大的資本主義，孕育了當代的消費社會，也深化了消費社會的概念。消費文化則在其中參與資本主義創造利潤、累積資本的過程；因此，沒有資本的快速全球化，就沒有消費社會的出現（劉維公，2001；陳光興，2002）；電視機開始成為許多國家如日本、法國人民爭相購買的消費商品，不僅促進國內的經濟成長，也增加了廣電媒體的影響力。

然而，面臨自由市場越來越多的新進業者、以及進口節目可能帶來的文化入侵，而單一收入來源卻不足以提升競爭力的困境下，各國公廣在營運方針和節目內容製作上，有了策略轉變。如北歐與英國，在戰後仍保持單純收取執照費的收入來源，但在節目製作的內容上，則受競爭壓力而逐漸轉型；而這反而是提升公廣節目品質、脫却孤傲菁英主義的最佳催化劑。學者Ytreberg（2002）便針對北歐與英國的節目類型提出研究結果：戰後的公共廣電已由家長式和官僚科層主義的自我展演類型，轉向一種重視個人化特徵、與觀眾進行直接且情緒性互動的「克里斯瑪」（Charismatics）式展演。Ytreberg的研究，明確指陳了商業廣電的出現，導致公共廣電體制的正當性角色，從權威官僚的保護者，轉移至一種強調專業、重視個人魅力的「克里斯瑪」領導者。

從上述相關文獻之耙梳，可歸納出幾點：

首先，整體說來，此時期的媒介體系，仍大致維持國家公廣的寡佔結構，扮演公民社會中文化及智識啟蒙的推動角色。美國霸權雖宰制了國際政治、經濟和文化等各面向，公共廣電也在美國主導的資本主義和大眾消費意識的社會氛圍中，面臨角色轉型與政策轉向的必要性；但引入競爭的結果，尚未使公廣思考商業化經營，而是從節目製播策略等文化面向進行革新，反而提升了節目品質與文化認同，也更能照顧到閱聽眾的各類需求。

再者，戰後公廣體制面臨的挑戰，源自於相同的大環境趨勢，故可概括成兩點：商業廣電業者的出現及在地文化存續的危機。即便各國公廣在歷史背景、體制結構與社會需求上各有所異，因此所需面對的危機也不大相同，但促使危機產生的因素，則均源於相同的全球環境之轉變。而這兩點挑戰，不論是擁有傳統公廣體制的先進歐美國家、還是西德與亞洲等後進民主國家，均無法置身事外。

第三，面臨挑戰，各國公共廣電除了維持過去應盡的公共服務與教育、文化等固有義務外，亦努力進行角色轉型、順應不同時代的社會需求，才能

保有其自身正當性之延續。這些轉型包括：重建國家經濟與認同、刺激消費的領導者角色；與商業化競逐的競爭者角色；以及轉而強調個人色彩與專業性的克里斯瑪角色。

二、私有化時期的公共廣電（1980-2000）

（一）背景

1970 年代的全球經濟危機，使西方國家出現高通脹、高失業、低經濟增長等現象，凱因斯學派的政府干預論已無法解決當前危機，於是新自由主義便獲得了發展溫床。新自由主義論點強調的是自由化、私有化和市場化；因此，將企業從政府的束縛中解放，創造一個沒有管制的市場，才是刺激經濟增長的最好辦法（朱顯龍，2006）。至 80 年代，新自由主義學說對西方國家的決策開始產生重大影響，包括美國的雷根政府和英國的柴契爾政府，都推行了帶有新自由主義特徵的經濟政策；前蘇聯和中國政府的新經濟政策，也具有新自由主義之特徵。

事實上，新經濟主義的論點，早於二次大戰後，便持續透過三股力量穩定擴展，直至 1985 年至 1990 中期左右，才逐漸發酵（閻紀宇譯，2004）：其一，經濟生產力與日俱增，促成許多新型態工業、以及舊工業的轉型。其二，全球性的貿易與就業整合，為全球經濟繁榮之基石。其三，當現有的電信、交通等基礎建設必須進行有效益的改造，其固有價值便會浮現，長期榮景因而產生。

新自由主義，影響的不僅是經濟層面，更延伸至國內外政治和社會政策的制定。社會政策方面，個人責任取代政府對社會的福利保障，其認為社會服務的公共開支應減少，改由競爭方式，交由私有企業管理；國內政治方面，則受經濟概念之影響，主張減少任何影響企業利潤或生產效率的政府管制或干預；國際政治方面，國家不再處於支配地位，反而是利益集團、跨國公司成為國際舞台的主導者，經濟、科技、社會與福利問題也凌駕軍事安全之上，尤其是經濟全球化的利益，新自由主義論者認為此為人類社會發展的必然趨勢與自然的歷史過程，因此極力主張全球一體化（朱顯龍，2006）。

在新經濟主義的氛圍下，長期受國家管制、接受政府資金補助的廣電基礎事業，亦被冠上「阻礙媒介發展」和「侵犯消費者權益」之罪名，逐步進

行新自由主義下所謂「有效益」之改造（McChesney, 2001）。於是，新自由主義所倡議的廣電去管制化，開始成為各國廣電政策之核心，媒體事業走向商業化途徑。如美國政府於 1985 年，開始一連串在媒體所有權規範上的鬆綁政策，這意味著：FCC 不僅創造了一種兼併熱潮的許可氛圍，美國政府亦替那些具野心、富有的企業大亨開出一條權勢集中之路（Jin, 2007: 186）。法國有線電視的發展計劃，則不僅被視為擴充頻道數的一項工具，其對經濟成長之助益，使國家更企圖掌控一項未來可行銷全球市場的專業性技術，以提升國家整體經濟與競爭力（Kar, 1999: 106）。

英國的情況，則試圖將經濟力與文化扣連，引入所謂「準市場」的概念：「市場」要素是為了增加營運效率，「準」要素則反應了電視市場中，價格和競爭力的正確評價（Barrowclough, 1998）。這樣的概念，反映在 1986 年皮考克委員會（Peacock Committee）的報告中。此份報告書在廣電理念上自相矛盾，一方面繼續支持公共廣電，一方面卻引進市場自由競爭，包括直播衛星的經營許可採市場機能制、商營無線電視台「第四頻道」可和盈利台競爭廣告經費、以及閱聽眾可透過計次付費（pay per view, PPV）制度，自行決定收視內容的「消費者主權」概念（馮建三，1992）等，不僅使英國廣電市場的整體結構開始產生變革，「競爭」、「商業主義」、「市場」概念亦被引注至廣電政策的公共論域中（Avery, 1993）。1990 年的廣電法亦跟隨皮考克報告之腳步，規定 BBC 和 ITV 所播放之節目，須有 25%為委外製作；這項措施，使英國廣電市場的管制目標，轉向更為明確的自由經濟之考量（Deakin, Lourenco, & Pratten, 2003: 8）。

上述三國之例，突顯出資本主義先進國家，欲藉由降低管制和科技發展之力，協助國內傳播產業穩定發展並向外擴張。此時經濟邏輯之考量，凌駕國家邏輯之上；許多能藉由媒介科技之利，增進國家整體經濟力量的廣電政策，亦逐漸取代過去以社會、文化目標為重的政府干預政策。

資本主義持續追求利潤的結果，致使媒體機構成為全球資本主義不僅在意識形態上、同時也是經濟上的重要壁壘。至 1990 年代中期，以美國為首，以及亞洲、拉丁美洲等國家，均開始選擇性移除外資進入國內電視產業的所有權障礙，商業化的經營模式更成為全球媒介體系的主要特徵。少數具支配性的大媒體企業，以垂直、水平整合的方式，在全球擴張其勢力；次級的媒體公司亦很難自外於全球系統，於是產生收購合併現象，形成少數跨媒體集團在全球市場中的寡佔地位（Jin, 2007; McChesney, 2001）。廣電市場在外來商業廣電的競爭壓力下，開始追求商業節目與廣告，不僅重建媒介所有權和收入來源，更替跨國媒體企業提供了投資新媒介的機會；因此，全球廣電體系的迅速轉變，可以說是跨國資本、國際中介代理、國內政府與企業行動者

的互動下，產生之結果（Jin, 2007）。

全球商業廣電市場導向，自然也入侵公共廣電事業，威脅到公共廣電體制的獨占優勢。根據經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）的傳播願景報告書 *Communication Outlook*，可看出公廣之困境：1995 年 OECD 各會員國的公共廣電與私有廣電數目比為 76: 70，但至 2000 年，公廣與私有廣電的家數比已逆轉為 98: 141（Jin, 2007: 189）；由此可見私有廣電崛起的速度之快，已擠壓到公廣的生存空間。此外，面對逐漸去管制化的政府政策，廣電市場不再僅是公共與私有廣電的二分局勢，外國企業集團挾帶雄厚的資本加入競爭行列，使公廣無法再用過去僅是微調節目策略即可保有其獨占地位。

於是，公共廣電開始出現傾向商業化的營運模式，以確保國家在開放自由競爭後，還能有充足的財源收入，保障廣電服務的公共利益。英國 ITV、挪威 TV2、瑞典 TV4 等私人所有、以廣告維生的廣電業者，則是以「公共廣電」之名問世；有的公共廣電體系則改採更現代化、重視成本效益的商業化策略 (Syvertsen, 2003: 158-159)。至此，公共與商業廣電的界限逐漸模糊，兩者因在本質與服務內容上的差異而衍生的公廣正當性地位，亦面臨一連串嚴峻的挑戰。

（二）挑戰

釐清整體環境脈絡後發現，公廣模式遭受的挑戰，並非真空發展而來，而是眾多因素造成的結果。即便各國廣電事業仍由各國政府或權力擁有者掌控，卻仍無法自外於全球廣電商業化、私有化之趨勢。面對多頻道環境的激烈競爭和更多元的服務提供，不僅是單純地改變閱聽眾接收廣電產品的方式，過去幾十年來寡占廣電市場的公共廣電體制，亦由於與商業廣電不再具有明顯差異，逐漸失去了優勢；當過去唯有公廣才能提供的教育、文化性服務，也同樣成為自由市場下成功販售的主題頻道商品時，公廣的正當性存在開始遭受各種挑戰（Avery, 1993）。

首先，如前所述，倘若政府對於商業廣電在新廣電科技上的發展賦予期待，便可能降低過去對於公共廣電的信賴；如此一來，公廣過去所須負擔的社會責任、以及被賦予製作不講求獲利的高品質節目的義務，便失去了正當性立場（Syvertsen, 2003）。以日本公共廣電為例，NHK 一直獨佔閱聽眾市場，至 1995 年為止的統計，有線電視的家庭用戶訂閱率只有 29%，與各國相比，普及率不高；然而，1995 年開始了有線電視的光纖網路鋪設和數位衛星放送

（DSB），再加上政府對廣電法的鬆綁，NHK 不僅面臨前所未有的競爭，在專殊化的多頻道環境下，也不再獨占節目多元性，閱聽人甚至開始質疑義務繳交執照費的正當性（Ishikawa, 1996）。

1980-1990 年代，英國公廣亦在政府的政策轉向下，遭逢類似危機。英政府於 1986 年決議，BBC 仍不播映廣告，執照費則逐年隨著零售物價指數的漲幅做調整；這使 BBC 之收入無法跟上日益增加的節目產製成本；此外，BBC、ITV 雙元寡占的正當性，也由於政府政策意圖的模稜兩可，逐漸失去了公廣在社會共識與政府方面的支持（Avery, 1993: 17）。上述各國之例，顯示新廣電技術的發展，使科技匯流成為不可遏止的趨勢；政府過去的法律規範，也因不再適用於整體廣電環境，而逐漸放寬限制。在此影響下，公廣體制不僅遭受挑戰，公眾亦開始質疑，在擁有眾多選擇的多頻道環境下，強迫繳交公共電視執照費的正當性何在。

第二，經濟與政治自由主義，亦為公共廣電失去過往獨占地位的關鍵因素；而私有利益者有力且積極的遊說，則是催化劑（Kar, 1999）。自 1980 年代早期，私有媒體利益便開始移除障礙，試圖進入廣電部門；從私人業者抗議政府給予公共廣電在經費與新媒介發展上的種種特權，便可看出私有業者將公廣視為強大競爭對手，不斷對政策制定者施壓。私人業者提出的主張包括：(1) 公共廣電會扭曲市場競爭，因此政府只應補助公共服務用途的部分節目；(2) 私有業者要求一種新的政治控制，如執照費預算應透明化，以確保公共廣電在新市場上，不使用公共的錢來發展新服務（Syvertsen, 2003: 162）。

因此，面對私有廣電的競爭壓力，再加上全球收購與合併風潮，公共廣電的規模與經濟力量逐漸被私有經營者限縮。而歐盟對於私有業者要求之回應，則體現於 1997 年歐盟修改《馬斯垂克條約》（*Maastricht Treaty*），並將修改後的一項專為公共電視所設的〈公共廣電議定書〉（“Protocol”），附屬在最新的《阿姆斯特丹條約》（*Amsterdam Treaty*）中（程宗明，2003）。《阿姆斯特丹條約》第十六條，除了清楚界定公共廣電在服務民主、社會與文化等三大功能，亦規定各會員國在資助公共電視的同時，必須遵守公平競爭原則，且直接授權歐盟對公共電視的管轄，介入各國公共電視之事務（程宗明，2003）。雖然此項體制明確保障公共電視的價值、功能、與財源之穩固，但危機也因而浮現：公廣業者在受大眾歡迎的節目與有利可獲的新科技領域中進行競爭的權利，將因為《阿姆斯特丹條約》在執照費使用途項必須透明化、商業活動須受限等相關規範，受到嚴格限制（Syvertsen, 2003）。

此外，因科技導致的全球化貿易，使國家不僅販售商品，更想販售服務、冀希於新的、獲益更大的電視市場。這意味著，政府為了維持經濟的穩定成

長，在本質上是傾向資本主義體系的結構性關係；故大部分的國家政策與管制，多採用一種不會威脅到資本累積與擴張的資本再生產方式，偏袒企業資本家（Horwitz, 1989）。因此，政府雖持續對新、舊媒體的管制，卻從強調品質與近用的文化邏輯，逐漸轉向市場經濟邏輯（Brants & Siune, 1992）。當市場趨力經濟逐漸獲得穩固地位，「競爭力」便成為評估所有廣電市場參與者的關鍵字，廣電事業與一般性經濟實體無異（Kar, 1999）。

是以，在經濟與政治傾向自由資本主義的趨勢下，關鍵問題在於：這些倚賴執照費為唯一收入的公共廣電，在面對私有化媒體的競爭下，應該繼續提供廣泛多樣性的節目內容，還是應扮演彌補商業廣電不足的角色（Syvertsen, 2003: 168）？當消費者成為新市場脈絡下決定廣電品味與類型的主導者，公共廣電是否還能保有其地位、擁有廣大市占率，仍有待考驗。

第三，公廣體制所需面臨的挑戰，不僅是經濟利益面向，更包括意識形態上的衝擊。以新自由主義的論點而言，人可以憑藉自我之需求，自由選擇欲觀看的節目，因此公共廣電做為表達自由與民主化的工具性任務，早已不符潮流所需。再者，後現代主義思潮，也挑戰了公廣的正當性。這是由於傳統的觀念認為，「文化」產品的特殊價值，應受到公共管制與保護；但在後現代主義影響下，過往的文化價值判斷，乃是基於傳統美學與階級品味，卻不適用於當代「品味無高下」之邏輯，再加上藝術與商業之間的界線逐漸模糊，公共廣電自然無法提出適切的正當性理由，享有政府規制上的特權、盡特定責任（Syvertsen, 2003: 163-164）。

上述種種危機，不僅相互牽連，最直接的結果，便是衝擊各國公廣的財源收入。即使科技轉變，降低的是進入市場之設備成本，但絕大部分的資金投注，卻仍是那些具創能性、有品質、值得產出的稀有內容；如 BBC 每小時節目製作的平均成本，便超過 10 萬英鎊（約新台幣 489 萬元）；每則時下公共事務節目的製作，約 17 萬 5 千英鎊（約新台幣 856 萬元）；戲劇節目的成本則接近 50 萬英鎊（約新台幣 2446 萬元）（劉忠博、邱忠融譯，2007）。至 90 年代，為了維持實質收入之穩定，以解決通膨導致的成本上升問題，並回應委製節目的配額規定，BBC 推行一項新制度—製作人選擇（Producer Choice）：節目製作人可自由選擇採用內部的製作資源、或是向組織外的廣電市場尋求製作節目之資源（Deakin et al., 2003: 17）。這項制度，使得 BBC 資源部門必須提升服務品質，保持與外界市場的競爭力，才能得到製作人青睞，保有穩定的經費收入（曹琬凌，2002）。

財源危機，確實喚起了公廣對節目製作成本的警覺，形塑出一個內部競爭性市場；但不可否認，BBC 內部的組織結構，開始轉趨商業市場導向的改革路徑；製作與播映部門的獨立運作，不僅導致內部利益與資源分配不均的

衝突，也限制了節目製作過程中可能激發的創意。

（三）公廣角色與因應策略

為回應上述全球自由經濟化的各種挑戰，公共廣電試圖找出其存在的基本價值與任務，以維護其不同於商業廣電的正當性延續；或是紛紛嘗試結合各種策略，作為順應整體競爭趨勢之最適對策。而政治上確保一個強而有力的公共服務系統之承諾，以及穩固的財源，亦是公廣面對競爭壓力下，地位存續的關鍵因素。傳統公共廣電組織有其優勢與弱點，根據這些特質，Brants & Hulten（1992）的研究認為，公共廣電面臨私有電台的競爭壓力，可能採行三種因應策略：

1. 適應策略：即多少採取和商業廣電相同之策略，但可能放棄傳統公共服務廣電的精神。

2. 淨化策略：即完全性的公共服務。公廣從競爭中撤離，集中製作某類商業電台不會作的節目；其目標是專注於只有公共服務可做到、或受眾人期待可提供的服務。

3. 補償策略：即在傳統公共服務價值和商業力量主導的市場中取得平衡的第三條路，以保障文化及弱勢。此策略試圖在既有的公共電視優勢上發展；如新聞、時事節目、內部產製和地區性表現。

若採行適應策略，公共廣電與其競爭者在服務面向上的差異性，便可能消失，公廣體制存續的正當性，也將更難維持。若採行淨化策略，則公共廣電的角色，仍舊維持了一個引入競爭、卻堅持非商業化的狀態；與前一個時期（即指 80 年代以前傳統公廣的策略）相比，將不會有太明顯的轉變。但如此一來，在整體大環境導向自由市場的趨勢下，公共廣電也可能面臨競爭力不足之危機。不過 Brants & Hulten 的研究結果顯示，目前沒有任何一個國家的公共電視採取此策略，也沒有任何管制者強行要求其公廣業者採行此策略，因為這很可能導致公共服務廣播的邊緣化。淨化策略乏人問津，證實了公共廣電的角色確實逐漸偏向經濟邏輯，以求在競爭環境中永續經營。補償策略，則懂得善盡既有優勢，卻亦不排斥商業廣電的某些策略，如此既可補償公廣與商業廣電的激烈競爭下，所缺乏、或未能善盡之公共服務，同時避免自身的邊緣化。以芬蘭為例，1993 年的新公廣法案：要求 YLE 在經營與組織結構上更為「企業化」（business-like）；一方面卻又規定 YLE 須保持傳統價值和公廣在文化國族主義的基本任務，且商業廣電亦須維持支付 YLE 大筆公

共補助金的規制（Lowe & Alm, 1997: 182-184）。但若是採取與商業廣電部分相同的策略，那麼應仿效哪些部分，又應如何同步進行公共服務的基本功能，這些均是在採納適應策略後，必須考量之處。

以西歐為例，雖然國家指定其公廣必須扮演非商業途徑的角色，但它們也常面臨成本效益與表現優劣等壓力。因此，當公廣與商業競爭者有著相同的受眾群和各類相關資源的爭奪時，便須在節目、財務和營運等幾個項目中做比較，也因而從中發展出因應競爭時的實際對策。

首先，是播映節目的獲取與編排策略。為能控制遽增的成本，並保障穩定、具吸引力的節目輸入，各國公視業者的策略，是限制各鄰近國家市場，必須發展出一套共同分攤節目獲取成本、合資經營廣電資源的方式；如體育和新聞類節目，便透過公共廣電共同成立的歐洲廣電聯盟（EBU），替各國公廣爭取到許多播映權和節目資訊的交換與合作；此外，控制生產線與節目成本也是常用的策略，像是與其他電視機構分攤包裝成本、節目共製、共同籌資等等（Brants & Hulten, 1992）。因此，即便在過去，大量的設備和人事成本被視為是公共服務組織最不利的支出款項，但若能妥善近用並控制組織內部的產製資源，便不須仰賴外在節目的供應，成為價格飆漲的受害者，亦可提升競爭力。

而不論是公共或商業廣電，節目表編排的好壞與否，都是影響收視率的重要關鍵，也間接影響了廣告收入的多寡。事實上，許多公共體制已從單一收取執照費制度，轉為多元收入之模式；而廣告也早就是公廣長期以來的收入來源之一。為了將閱聽眾交至廣告主手中，各電視台必須更專注在節目表及閱聽眾觸達率上；因此，以公廣的改變而言，為了在黃金收視時段維持滿意的閱聽眾佔有率，節目產製的品質，自然是吸引收視的重要關鍵（Brants & Hulten, 1992）；但內容品質是否因競爭而被犧牲，往往過於主觀，亦難以測量。因此，公廣另一個因應競爭的策略，便是延長節目播出的時間量；如 1980 年代後期，公廣頻道的平均放送量已增加 30%左右（Brants & Hulten, 1992: 122）。

再者，是財務上的競爭策略。由於政治性管制資源控制了公廣的預算多寡，當預算縮減成為事實，又無法增加執照費金額時，刪減營運成本，或是增加一些不須付出額外成本的節目輸出，便是公廣最常採取的作法；同時，隨著廣告競爭的增加，對於公廣不均等的管制負荷亦更為沉重，導致公共廣電開始要求擁有更為自由的廣告條件，以期能吸引到基本的商業收入（Brants & Hulten, 1992）。此外，變賣組織內的設備，如庫存產品、生產設備、特殊服務、或是重新將節目銷售至國內的錄影帶市場，也是常被公共電視用作填補執照費收入的策略；但若是販售節目至國際市場，則僅有少數的大型公廣

組織可成功獲利（Brants & Hulten, 1992）。

第三，是改善市場行銷手法與法人公司的刻板形象。若欲和商業廣電業者競爭，公廣組織必須先理解閱聽人的行為、態度和需求後，進而針對此調查結果進行市場行銷。因此，在此一時期，收視率報告和其他形式的閱聽眾資訊，便被視為普遍性的公廣滿意度測量，同時也是檢測公廣業者是否達成義務的測量工具（Brants & Hulten, 1992: 126）。

最後，是共同營運與結盟策略。即針對廣電組織的營運部分，尋找與其他夥伴進行策略結盟或合資的機會。如德國的 ARD、ZDF、ORF、SRG 在衛星頻道上的合作（Brants & Hulten, 1992）；印度公廣 Doordarshan 則採與競爭者結盟的方式，像是與美國 CNN 合作，建立一 24 小時的新聞頻道、或是與澳洲所屬的軟體公司 Nine Gold 合作，成立「DD Metro」頻道，在印度捷運的尖峰時段提供廣電服務（Banerjee & Seneviratne, 2005）。

綜上所述，因應策略的實際結果，使公共廣電體制開始導向商業化的營運途徑。此時期公共廣電所扮演的角色，受商業化思維影響至深，尤其內部面臨國家補助減少和民眾拒繳執照費、外部又須與跨國私有媒體競爭，使公廣不得不另闢財源，以創新或傾向商業化的經營者之姿，維持營運之穩定。這也意味著，公廣體制不僅延續了前一個時期，將自身鑲嵌於持續競爭的環境中，更無法堅持非商業化的營運方式，導致公共與商業廣電不再劃分為兩個服務不同分眾市場的廣電體系。若欲解決公廣逐漸走下坡的危機，便是增加財源；但公廣採取的實際策略，均使公廣自身變得更為市場導向。即便如此，公共廣電仍在逐漸商業化的趨勢中，努力維繫本國文化與服務社會大眾的使命。

第二節　數位時代下公共廣電的危機與轉機

一、背景

在數位科技不斷革新之下，為確保國家的產業競爭力，跟上全球的發展腳步，由「知識經濟」主導的資訊社會，成為千禧年後各國政府努力的目標。美國是知識經濟革命的帶動者，其以全球最自由開放、規模最龐大的資本市場作為後盾，再加上政府營造的創業環境和配合產業發展採取的政策，使美國在知識經濟發展上，成為各國仿效的典範；英國則於 1998 年起，便致力於創建一個現代化、以知識作為驅動力量的新經濟模式；另外像是日本、韓國和新加坡，也積極推動資訊化普及，提升國家競爭力（賴景昌、林國仕，2004）；甚至全球七大工業國（G7）每一年的年度聚會，關注的焦點議題也隨著網際網路革命與資訊高速公路之建設，逐漸轉為資訊科技、知識經濟、文化素養等議題（程宗明，2001）。

知識經濟時代下，文化產業開始成為廿一世紀新資訊經濟和通訊技術發展時重要的內容提供者。從文化產業的定義來看，不僅是過往指稱的傳統藝術形式，如今像是平面出版、廣播電視、電影和報業，均可劃歸為「初級文化商品及相關服務」的範疇（張維倫等譯，2003: 143）。因此，文化不再是過去法蘭克福學派認為是種經濟對文化單向殖民的「文化工業」，而是一種相輔相成的新關係，將表意性、美學性及溝通性的文化產製成商品，成為創造新經濟的主力產業。許多國家也試圖將文化政策整合到經濟政策裡的制訂脈絡。如 1998 年 4 月，在斯德哥爾摩舉辦的文化政策國際會議，從其目標和決議，便可看出文化已進入公共政策制訂的領域，並視文化政策為發展策略、推廣文化產業與文化多樣性的關鍵之一（張維倫等譯，2003）。

從傳統產業到文化經濟產業，這樣的轉變趨勢，與科技—尤其是數位資訊—發展有密不可分的關係。資訊的產生、處理及傳布，已成為世界各國重要的經濟性活動，資訊工業更造就了國家收入、貿易、及工作機會，影響了社會結構與發展（王梅玲，2002）。透過數位化，促成了新的文化產製科技與新文化產業，以及媒體、電腦與電訊的匯流。然而，當文化交流廣泛地轉向數位經濟場域之時，對於未來文化產業的結構、經營和執行等層面，勢必有所衝擊與改變（張維倫等譯，2003）。

以媒體產業為例，數位壓縮技術釋放出的頻譜資源，帶來更多的節目製播空間、影視資產保存技術、使用技巧與新財源管道。然而，數位化未必就此進入一個去中心化、具近用性的文化產製新時代；事實上，複合式的專業體（complex professional）仍支配著文化產製的主要形式（廖珮君譯，2006）。就所有權、組織與文化工作而言，所有權結構透過集團化及垂直整合的策略，擠壓少數獨立製作者的生存空間，呈現了大者恆大的趨勢；產製組織則在執照、財務及通路上，呈現大小型企業間彼此的互賴、結盟關係；文化工作則是日益確立創意「管理者」角色的功能。若延伸至國際層面，雖仍延續著文化聲望及經濟利潤的系統性不平等，但同時亦出現在地與跨國文化商品同等重要、地理文化市場的區域化現象（廖珮君譯，2006: 194）。

因此，背負著文化與教育使命的公共廣電，尚未解決因新媒介崛起而導致的收視率與廣告預算分配上之困境，迎面而來的知識經濟時代與數位化趨勢，卻又掀起另一波危機。然而，另一方面，當數位化與創意式文化經濟無法帶來更妥善的廣電近用服務，甚至是導致廣電產權結構更為集中化的惡果時，公共廣電則更應扛起保護國家文化和在地性廣電市場的責任，使廣電文化產品能真正成為國家經濟的支撐力量，並藉此找出服務發展的新利基，以維繫自身存續性價值。

二、正當性挑戰

誠如上述所言，數位廣電之熱潮，對於公共廣電來說，是希望，也是困境。由於數位壓縮技術帶來更多製播節目的空間，故公廣可在成本相對較低的情況下，開發多元服務；但不可否認地，數位匯流猶如兩面刃，其帶給廣電市場的衝擊，不僅是正面的發展或可創性；對於公廣而言，數位化趨勢與傳統公共性概念，在某種程度上或許是相互牴觸而須權衡取捨的，一旦頻譜稀有性的優勢被數位化技術取代，再加上電信事業解除管制後，多頻道的競爭環境，公廣應如何重新尋獲自身定位、維護公眾利益，成為各國首要之挑戰。

數位化所帶來的困境，一直是各國廣電學者的研究與論辯核心。首先，是數位化本身造成的科技匯流，對於內部的組織結構、產製與經營面所造成的影響。程宗明（2000）在研究數位化與公共化整合的可能性時提及，數位匯流後，新興獨立製作公司或擁有公益節目的版權擁有者，與公廣業者之間

將不再是長期合作的雇傭關係，而是改以契約或競標後的結果作定義；如此卻加深了公廣獲取「服務公眾」之核心節目的困難度。再者，數位化科技的進步，使轉播發射部門等業務可獨立拆解出去，成為一種附加價值產業；但也複雜化了尋找合適傳輸管道的政策；另外像是數位互動與授權收視，也提供電視界一套未曾謀畫的新產業空間或互動式服務；但互動服務等新產業概念，也使公廣傳統公共性服務的價值，受到挑戰。

基於服務全民、普及近用的宗旨，公廣業者在數位轉換的過渡期，必須同時進行類比與數位訊號的發送，以確保經濟資本較低的弱勢族群之傳播權；如此一來，公廣在鉅額的數位轉換成本與技術投資上，須付出高額成本；卻反而本末倒置，在過去維持節目產製品質、差異性和照顧弱勢的資金上，極度貧乏（Banerjee & Seneviratne, 2005; Iosifidis, 2007）。這是因為公廣一方面被期待能加速發展數位化的整合，一方面又須加強傳統的核心服務，反而顧此失彼，產生自我矛盾的衝突。如澳洲公廣 ABC 雖開始製作數位兒童節目，但若沒有數位解碼器（decoder）便無法收視，違背「普及服務」之宗旨；當英國 BBC 受政府允許可推出數位服務時，亦遭致批評：公廣獨佔的數位擴展計畫，雖有額外利潤，卻可能無法全心投入原本應履行的公共服務和社會責任（Tracey, 2003; Iosifidis, 2007）。如此一來，公共電視失去了自行支配轉型步調的權力，反而是在傳統義務的束縛下，同時被要求以競爭和數位科技等新的經營形式，達成新的數位化任務。在雙重壓力下，這些公共責任與義務，似乎成為不得不背負的重擔，缺少了真摯的服務熱情。

第二項困境，是跨國媒介集團在全球化趨勢下，因運用數位科技開發新服務，對公共廣電產生的威脅。數位化後釋放出的頻譜與多頻道環境，導致許多跨國企業集團開始覬覦未曾開發的新媒體服務；這也使前一時期的私人集團，在高成本發展的產業集中化，益發嚴重。媒體兼併熱潮，促使公廣不僅與國內私有媒體競爭，亦須和國際媒介集團競爭，但這些跨國集團挾帶雄厚的財力，能確保受觀眾歡迎節目的播映，在數位化時代也能獲得競爭先機（Syversten, 2000; Iosifidis, 2007）。一旦媒體集團掌握現有的平台優勢，廣電業將從規模經濟轉成範疇經濟，不同頻道由單一媒體集團支撐，收視率高的節目類型反而被大量複製，表面看來是一種水平式多元，但實際上，卻是內容的逐漸同質化（Syversten, 2000; Harrison & Woods, 2001; Iosifidis, 2007）；未來媒介財團甚至將可能以收取過路費的方式，提高公共服務近用之門檻，也延遲了普及近用的速度。例如條件式的近用系統，或是協助公眾處理過多數位資訊的導覽裝置，若缺乏相關之立法規範，將可能在媒體集團的投資開發下，成為有產權的私有技術，導致市場分化與壟斷的潛在危機（Syversten, 2000）。

此外，外國文化以影視產品作為利器，侵蝕了本土的傳統文化。數位技術使頻道數增加，國內廣電市場的節目需求量亦隨之增加，當本國自製節目量不敷使用，向國外購買現成的影視產品就成為最便捷的方法，如此卻使本國與區域性的公共服務市場逐漸縮減。以澳洲公廣 ABC 為例，即便有新的商業財源補助 ABC 製作在地性節目，但資金仍短缺；故自 1997 年起，ABC 只好購買廉價海外節目，或重播舊節目，再加上公廣高層傾向商業化經營，以便與商業、跨國媒體競爭，卻致使 ABC 收視下滑，內部產製與技術人員不僅被迫裁員，與獨立製作者簽訂的節目供應契約，也隨之解除（Tracey, 2003）。

第三項困境，是政策管制上，管制主體的因應則跟不上匯流產業的變化速度。當廣電、電信與網路匯流後，公共電視服務成為一種共同載具下的服務事業，相關產業也產生了新的排列組合；傳播部門的匯流，致使原本不同媒體部門各自為立的規範，不再適用；政府和國際機構也開始認為，發展一個可適用於新服務和新市場環境的政策架構，是為必須。但是，廣電與電信具備不同的經營哲學。廣電是因稀有頻譜的使用，基於公共利益而提供公共服務；但電信則是以營利為主，促進私人溝通（Park, 2007）。因此，數位匯流硬是將經濟和社會議題放置於同一個結構底下討論，形成複雜的論辯。

以英國而言，雖然英國政府在 2000 年的傳播白皮書中已言明，數位匯流後，廣電和電信管制機構應合併成為單一的管制主體 Ofcom；然而，廣電主管機關 ITC（Independent Television Commission）是強調內容管制，電信主管機關 OFTEL（Office of Telecommunications）卻強調結構管制；再者，擁有較多資源的電信部門，在合併機構中，可能宰制了較小的廣電部門（Iosifidis, 2002）。因此，在 Ofcom 成立後，若不進行全盤性的規劃，內部很可能會產生衝突，拖延了普及匯流服務的時程。韓國在推出 DMB 匯流服務後，也面臨同樣的管制問題。首先，定義 DMB 是廣電服務或電信服務，便可能影響後續 DMB 市場結構的發展。若匯流服務被歸類於廣電架構之下，則匯流服務便可能基於公眾利益和普及近用等理由，提出更嚴峻的市場進入障礙和內容管制（Shin, 2005）。再者，即便 2008 年，匯流主管機關 KCC 終於產生，亦不代表此機構是以「數位匯流」為前提而成立，反而可能僅是韓國政府為了減少官僚成本、及各種實際利益的算計下的產物。

上述這些革命性的數位變革，不僅深切地影響公廣的未來發展，數位化下的競爭環境也意味著，公廣須改變過去的傳播模式，在數位時代中反思自我角色的重新詮釋。若無法找出新的服務模式或因應策略，公共廣電的正當性地位，將搖搖欲墜，最終可能導致廣電典範的全面性崩解。

三、公廣角色與因應策略

面對數位化衝擊，看似公共廣電的存在正當性已出現危機，各國公廣業者若不及早思考因應對策，將可能逐步面臨公廣體制消逝之結局。但從各國公廣的實際作為來看，數位化和公共化，並非是相互矛盾、無法相輔發展的衝突性本質；不論是傳統類比時代，抑或新的數位化環境，媒介體系仍近似於教育的社會體制，背負著各類資訊的傳送義務（McChesney, 2003）。再者，數位化科技將導致頻道數增加，促成媒介匯流平台機制的建立，許多過去礙於科技限制而無法提供的附加價值服務，也隨之出現；過去隱密的家庭空間，便納入了電子商務的涵蓋範圍，成為創造商機的場域（Syversten, 2000）。如此一來，公共廣電傳統上維持非商業、免費提供廣電節目的普及近用服務，在數位時代將更加不可或缺，以保障公民均能突破社經階級的壁壘，近用數位科技。歐盟與學術界亦認同公廣在數位多媒體環境下的重要性：在閱聽眾被分殊化的數位時代中，不同團體間將可能產生無理的極化現象，因此公廣確保大多數人均能接觸到與公眾利益相關之事件、提供不同社群間的共享、凝聚社會歸屬感的功能，便更加重要（Harrison & Woods, 2001）。是以，在數位化後，公共廣電的角色將更為重要，也唯有藉由公共廣電的「公共」特質，才能真正達成廣電服務全面數位化的實踐。

各國公廣面臨類似的數位化困境，根據數位化壓縮技術的發展，大致可選擇兩種發展趨勢：其一，為數位多頻道模式，使原本只能傳送一個類比訊號節目的頻寬，增加至五個標準畫質的數位節目放送；其二，為數位高畫質模式，即採用一個高畫質數位節目，剩餘的頻寬則用作數據傳輸服務。

以數位多頻道作為發展策略的國家，企圖引導電視走向電腦化、3D 資料選單、或對話式的資料互動等數位服務（公共電視研發部，2004）。而英國 BBC 的數位平台計畫，是最為成功之案例，亦成為各國主要的仿效對象。即便此類型的數位發展，仍可從中再細分其差異，但大體上來說，英國 Freeview 平台的建立，除了因應匯流趨勢，將數位廣電資源做最有效之整合外，公廣更是在數位化引起的多頻道環境下，成為努力維繫本國在地文化與國族認同的大功臣；而這也是各國之所以仿效英國數位平台發展模式的主因。反觀選擇高畫質數位電視作為單一功能發展的國家，則多半已有推動高畫質電視的歷史基礎，並欲推動可呈現清晰高畫質畫面的電視服務，以作為其主要的發展目標。但受到科技匯流的時勢所趨，如美、日等國也逐漸轉向多頻道的數位發展取向。

（一）建立資源共享的多頻道數位平台—英國之例

1. 政府政策

英國的數位廣電發展，承襲了過往政府政策主導，並透過握有市場優勢的既有業者—公共廣電BBC的實踐，成為設立無線數位平台以因應數位化挑戰的典例。綜觀英國政府的廣電發展政策，可看出從類比過渡到數位時代，政府對公廣有著不同的目標與期待；BBC自創立之初的基礎目標仍處於核心底層，但數位化後，為因應不同時期的不同挑戰，政府對於BBC所能發揮的職權範圍，也有了微妙的變化。

英國公廣政策的發展可分為四個時期。第一期，政府防止跨國媒體掌握數位電視市場；第二期，2000年開始在市場經濟與傳統公共價值中擺盪取捨；第三期，在政策白皮書中明確強調BBC在在地文化認同、培育多元創意的義務；第四期，2008年，Ofcom強調公服內容不應再以傳統線性方式傳遞，轉而強調內容應盡量透過各類數位平台，達成觸達率的極大化。而這樣的轉變，在某種程度上，亦顯示出政府政策背後的中心主軸：BBC不僅扮演了新科技引進與使用的領導者角色，同時亦是公共服務特色的內容提供者、激發創意與在地文化認同的園丁； BBC自身也有了維繫長遠壽命的出路。

(1) 發展初期（1995-2000）

1990年代末，英國政府在外力的壓力下，推出數位化政策。1996年，梅鐸集團宣布進軍英國數位市場；再加上衛星廣電的發展與歐盟「電視無疆界指令」的結合，使梅鐸的衛星電視Sky在法律上被定義為「非國內」的衛星廣電服務，故不須受到英國「跨媒介所有權」法的規範，繼而發展出一系列頗具規模的數位發展事業，也削弱了英國政府對於廣電業的控制主權（Smith & Steemers, 2007）。至1998年，付費制的數位無線電視服務便由境外衛星頻道—BSkyB率先於英國的廣電市場中推出，提供近140個頻道服務（BSkyB, 2009），為觀眾提供「高畫質的圖像和聲音」、以及更多獨家轉播的體育賽事和熱門電影（洪浚浩等，2003）；短短幾年的光景，BSkyB可說是占領了英國數位廣電市場的大部分利潤，也帶頭開發了數位平台的各項技術。因此，1997年起，英國將全國數位地面波網路統合成兩個全國經營的集團，將空置的頻譜有計畫地分配給現存的六個電視台經營，全力開發數位電視新服務；BBC則被允許可獲得一整個多重訊號頻譜空間（程宗明，2003）。由此可知，英國政府數位政策背後的主要意圖，除了透過數位地面波電視計畫，迅速完成數

位訊號之放送外，更擔心BSkyB在類比付費電視的優勢，轉移至數位電視時代，因此產生了許多政策上的因應。[3]

在此階段，英國仍以地面波類比電視的傳輸模式為主，數位電視只是輔助。此時，數位地面波電視（Digital Terrestrial Television, DTT）的發展，是由國內的地面波商業廣電業者ITV旗下所投資的數位無線電視服務—ONDigital，與BSkyB相互抗衡。然而，基於付費收視的營運模式、技術品質、以及在頻道數量與價格上，均無法與BSkyB競爭（孫青，2008；Collins, 2002）；2002年4月，ONDigital遂宣佈破產。此階段，英國政府在數位政策的設計與後設之意圖，將數位科技視作與衛星或有線電視相當的另類媒介，以補足公共電視之不足。BBC的發展腳步緩慢。

(2) 無線廣電為主的數位化階段

90年代末期，英國工黨提出Giddens所謂「第三條路」的政治改革路線，希望能結合過去國家介入並推動社會福利的傳統價值、以及經濟發展之新目標，以重視競爭來回應全球經濟體發展所需；此外，「社會納入」計畫則企圖讓社會團體與個人發揮知識與創意，投入生產活動；意即以文化經濟邏輯，發展文化創意產業，達到文化與經濟同時成長的目標（林麗雲、王靖婷，2006）。

1997年工黨上台後，根據第三條路的政策方向，提出全國性的數位政策。2000年，由文化、媒體暨體育部和貿易暨工業部聯合出版的《傳播的新未來》（*A New Future for Communications*），以及負責推動e化政府的專責單位「e-Envoy」所推行的「UK Online」國家計畫，為一個領導知識經濟革命的綜合型計畫，以確保國家、市民和國家經濟能從資訊傳播科技中獲得最大化利益，並達成終極目標：更好的公眾服務、更強健的經濟、增加更多的生產力與機會。為達成使英國成為e企業強國之願景，互動式數位電視的連結特性成為新知識經濟發展的重要關鍵，也因而帶動了英國的數位電視。「UK Online」計劃中，擬訂了一份〈數位電視—傳遞e政府服務到府之政策架構〉的文件，內文提及兩項重要發展須同時進行（Office of the e-Envoy, 2002）：

A. 數位轉換：使每個人均能使用數位系統收視類比時期的公廣頻道，並使

[3]英國政府在 1996 年公布的新《廣電法》（*Broadcasting Act*）中明確指出：獨立電視委員會（ITC）核發數位電視執照，希望創造一個國家數位節目傳輸系統，並在境外衛星 BSkyB 數位頻道之外，形成一個可以區別、可以制衡的選擇（孫青，2008）。此外，《廣電法》亦建立了對於數位無線廣電發展的監管架構，包括放寬媒體所有權限制、允許更強大的整合與跨業經營等新管制內容（孫青，2008），導致梅鐸的媒體事業版圖有了擴張的機會，也埋下了日後英政府由於對 BSkyB 的戒心。

95%的消費者須獲得近用數位設備的機會；
B. 達成競爭市場：在 2001 年政府的白皮書 *Opportunity for All in a World of Change* 中即宣示，其目標是使英國的數位電視在世界七大工業國家中，達成最具效能和競爭力之市場。

由此可知，「UK Online」計畫特別強調公共廣電和地面波廣電業者在發展數位轉換目標時的重要角色；兩項主要發展目標，亦並重公共與經濟價值。

BBC於此時開始主導數位電視的發展。2002年4月，ONDigital經營失敗，英國政府便將協助度過新科技初期危機的責任，轉交於BBC，給予其更彈性的特權發揮（Collins, 2002）。英政府發布一項「數位行動方案」，由地面波性質的BBC主導，與傳輸公司Crown Castle、境外衛星業者BSkyB合組產業聯盟，推出免費收視的數位無線電視平台「Freeview」，以接續ONDigital的業務。至2008年，提供了共44個電視頻道、48種電視內容、28個廣播頻道、34項廣播內容、13個互動服務及電視資訊數位電讀等多元服務；且近86.7%的人口轉而收視數位電視（孫青，2008）；BBC也開始成為英國數位電視政策與實踐過程中的核心焦點（Smith & Steemers, 2007: 46）。透過BBC，英政府達成了過去因ONDigital平台營運失敗而未能實現的數位電視政策目標。

從ITV的ONDigital到BBC的Freeview，看得出英國政府非常看重地面波電視在數位科技上的發展。學者Collins在研究英國數位電視的發展時，則認為地面波業者提供了一個不同於政治、商業邏輯的數位平台，可達成政府所設列的四項目標：(1) 增加英國連結；(2) 類比轉換數位；(3) 促進更多競爭機會；(4) 創造一個對公共廣電更為友善的廣電市場（Collins, 2002: 9）。可見除了維繫文化、數位普及近用等公服目標，英國政府也希望公廣在數位化上能促進競爭，對內可壓制境外衛星頻道，對外則擴張傳播市場。

(3) 第三階段—BBC 在數位環境中的目標

當文化經濟、文創產業逐漸成為各國發展的主力產業，英國政府期待 BBC 所扮演的角色和賦予之義務，也越來越朝向英國本土價值，包括在地文化與國族認同。即便公廣須反映英國文化認同的這個角色，是英國政府從類比時代以來便一直重視的部分；但或許是將其視為理所當然，尚且不需特意強調；然而進入數位時代，更多的進口節目來襲，使 Ofcom 不得不開始重視在地文化認同，並將其明確納入公廣須達成的目標之一（Norris & Pauling, 2008: 63）。

如英國 2003 年的《傳播法》，減輕了所有權與內容上的管制，以努力強化商業地面波廣電業者的力量；但另一方面，又要求所有的地面波廣電業者，

均須維持將節目產製配額分給英國原創性節目、地方性節目與獨立製作的產製部門結構（Ofcom, 2004）。Ofcom 在 2004 年針對的公共廣電第二階段的檢視報告書中，便可看出 Ofcom 將公廣原先在 2003 年《傳播法》中「社會價值、品質、內容涵括的範圍&均衡、多元性」等簡單劃分的四類目標，巧妙地做了些微修正，並加入在地文化認同之新目標（Ofcom, 2004: 7）：

A. 透過新聞、資訊與即時事件之分析與告知，使我們與他人理解這個世界；
B. 透過可近用之內容，刺激我們對於藝術、科學、歷史的智識與興趣，並鼓舞非正式學習；
C. 透過英國在國家或在地層次的原創性節目，反映並增加文化認同，並帶領閱聽眾聚集在一起共享經驗；
D. 使我們理解不同的文化與觀點，透過節目反映其他人民或社群的生活。

不僅如此，這份 Ofcom 的報告書還進行了〈重塑電視—為英國國家、地區與在地性〉（“Reshaping television for the UK’s nations, regions and localities”）的調查報告，解釋了在第二階段報告書中對於公廣「在地文化認同」新目標的建議，其提出之背景與緣由。內文提及，英國自 1954 年的《電視法》，便重視地區電視的發展，尤其是 ITV，一直以來均是地方性非新聞類節目的主要提供者；但近年來，在地廣電的發展卻遭逢許多挑戰。由於英國是由許多民族組構而成的國家，再加上政治上，政府權力下放，如愛丁堡、加地夫等高度自治的地區，其閱聽眾對於專屬其族群的節目有著高度的自覺與認知，也認為這樣的內容，會比源自本土英格蘭的節目來得重要。然而，商業廣電業者如 ITV 卻發現：由於廣電資源分配不均、產製高成本的限制、以及節目表的編排策略逐漸邊緣化在地節目的發展趨勢，使地區性節目產出的樣貌與類型有所侷限；要在黃金時段找出空檔時間，穿插那些專為地方民眾設計的在地性節目，已越來越困難。但調查報告指出，數位電視的互動與參與性特質，將可替在地內容創造翻身之機會，不僅能提供與閱聽眾切身相關的新聞資訊，亦可真實反映英國的多元價值。

因此，Ofcom 提出未來五至十年內，BBC 在傳遞在地、區域和國家節目的利益給閱聽眾的四項策略（Ofcom, 2004）：

A. 應利用數位轉換的過渡時期，發掘並協助發展各種提供在地內容的模式，利用數位科技之潛力，來傳遞那些具價值、能被廣泛使用的內容。
B. 當地方服務仍在發展初始階段，應維持國家與區域上現存的地區性內容服務模式，並增進多元性。BBC 應扮演重要角色，特別在英格蘭地區，以確保公眾資助的服務尚未被商業部門取代。蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭雖有不同的差異與要求，卻也須透過公廣體制來滿足；並發展出一個能滿足

於國家需求的新節目架構。

C. 應發掘幾種不同的收入發展選項，以確保威爾斯和蘇格蘭蓋爾語節目的服務，在未來經濟仍不虞匱乏；並使用數位科技的傳輸能力與近用特性，獲得充足的公眾資助。

D. 最後，應確保 ITV1 持續反映地區性報導、在地特色與議題的重要角色，節目產製也應維持高比例「倫敦以外」的原創產製內容。透過 ITV 這樣全國性頻道，將英國的多元價值傳遞至所有的英國人民，亦維持了不同創意的集結。

由此可知，英國政府對於數位化與公共化結合後，所能帶給在地文化與刺激創意多元的強大力量，相當有信心。Ofcom 的想法提出後，2005 年 3 月，由英國文化媒體暨體育部部長 Tessa Joewll 提出改革 BBC 內部的綠皮書，則呼應了這樣的想法，其認為 BBC 可投資更多元化的內容或電影創投，除了可顯現出英國在文化內容的創造人才之外，亦可培養、激發觀眾的創造力；而所謂多元化的內容產製，則是透過在地、區域和國家層次的原創節目，反映與強化英國的文化認同；或是讓民眾均能透過某些反映其他族群生活的內容，體認不同文化與另類觀點（DCMS, 2006）。至 2006 年，英國政府出版的白皮書 *A Public Service for All: The BBC In the Digital Age*，亦參考綠皮書內容，提出 BBC 在數位時代中的六項新目標：

A. 維繫公民權與公民社會；
B. 促進教育與學習；
C. 刺激創造力與優質文化水平；
D. 反映英國的國族、在地性和社群；
E. 帶領世界至英國、英國打進世界；
F. 建造數位大不列顛；

事實上，2006 年 BBC 的皇家憲章 *Broadcasting - Copy of Royal Charter for the Continuance of the British Broadcasting Corporation* 所提出 BBC 未來應達成的六項公眾目標，便與白皮書提出的六項目標完全相同，只是憲章針對第六項，再做出更為詳細的闡釋：「在其他目標的推動上，協助將新傳播科技與服務所產生之利益，傳遞予公眾，並在轉換數位電視的計畫上扮演領導性角色」（DCMS, 2006）。

綠皮書、白皮書和 BBC 憲章所提出的這六項公眾目標之中，「刺激創造力與優質文化水平」、「反映英國國族、在地性和社群」和「建造數位大不列顛」，是不同於 BBC 第一屆總經理 Reith 所設立「告知、教育與娛樂」等傳統目標的三項新使命（DCMS, 2006）。

首先，是「刺激創造力與優質文化水平」的部分。白皮書內文提及：1997-2003 年之中，創意產業部門的成長速度是總體經濟的兩倍，負責 1/12 左右的經濟量，超越任何其他國家的創意產業，對英國的經濟發展具重要地位；因此英國政府期盼 BBC 在未來能有更多文創產業之貢獻（DCMS, 2006）。在前一年的綠皮書中，政府亦認為 BBC 應避免昂貴進口節目的拍賣之爭，而是要求 BBC 重視娛樂導向的節目產製，在公共服務義務的前提下，努力提供具特色卻不流於俗庸的娛樂性節目（DCMS, 2006）。於此，政府藉由公廣之力維護在地文化的意味顯而易見。

第二，是「反映英國國族、在地性和社群」。英國政府認為，BBC 呈現國家、在地與社群的種種作為，是測量 BBC 能夠展現多少公共價值的方式。像是節目編排、成立特定族群的專屬頻道、產製「倫敦以外」的觀點或是原創性的節目內容，不僅反映與增強英國的文化認同，也可使觀眾匯集在單一平台上，共享經驗，甚至是提供工作與投資等方面的經濟效益（DCMS, 2006）。

第三，是白皮書給予 BBC 一個不同於其他廣電業者的全新目標：「建造數位大不列顛」。從廣播到黑白電視、從黑白電視到彩色電視機、彩色電視機再進化到數位高畫質電視，BBC 的整部發展歷史，均扮演著引領人們採用新方式接收媒體服務的工具性角色，而這也一直是 BBC 最核心的歷史任務。因此，當許多廣電業者因害怕成為科技先進採納者、或對突然的科技遽變有所遲疑，而喪失了數位發展先機時，BBC 的「信託指引者」角色，便更突顯其重要性。英國政府在白皮書中同意，將持續賦予 BBC 領導性的角色，指引人們走過變革的過渡時期；而社會對於數位發展所造成的意見分化，BBC 亦會擔負起溝通之橋樑，試圖抹平分化的裂痕（DCMS, 2006）。因此，白皮書強調 BBC 未來在推動數位化時，須負責的實作領域，包括：延伸其數位網絡，使公服內容能利用各種數位管道，傳遞給最多數的公眾；告知公眾各項數位化的新知、以及盡力協助弱勢的閱聽眾獲得數位近用之機會等。

至最近期 Ofcom（2009）針對公共廣電第二次的總檢視報告中，仍不斷強調地方電視的重要性，尤其是當 ITV 可能放棄公廣執照，而 Channel 3 的頻譜空間與現有服務可能轉移給分屬不同地區的新業者時，對於地方新聞與在地的原創性節目服務，便更需要受到保護（Ofcom, 2009）。

(4) 第四期—非線性傳遞的數位平台模式

隨著 Freeview 等匯流平台的崛起與茁壯，媒介內容的需求量也逐漸增

加，Ofcom 在 2009 年的檢視報告中，便加入新的廣電傳遞概念：公共服務內容應超越過去線性電視的固有特質，而是採用數位平台，對閱聽眾開放近用。且閱聽眾調查以及相關利益關係者對於 Ofcom 報告的諮詢，亦認為現存的公廣機構如 BBC 和 Channel 4，已建立起品牌和顧客忠誠度，因此在推動公服內容的近用上，扮演著重要角色。基於上述種種回應，公廣業者必須主導並支持新數位平台的發展，不再僅以單向的線性傳遞方式來放送公服內容；而是應以匯集了各類媒體形式的複合式平台，確保公服內容在所有數位媒體上均能為公眾所使用（Ofcom, 2009）。從這樣的概念看來，英國政府越來越傾向使 BBC 從一個「公共廣電業者」重新定義為「公共服務的提供者」，在各個數位平台上擔任視聽藝術的贊助者，管理國家文化並提供多元資訊。當媒介匯流後，如何傳遞已不再是重點，傳遞的公服內容應如何散布至平台上的各類管道，觸達最多的閱聽眾，才是數位新時代中必須努力達成的目標。

經由上述各項政策邏輯的整理與耙梳後可知，英國數位電視之發展，從社會文化層面來看，政府欲藉由數位平台等新科技可提高閱聽眾參與度之特質，努力在資訊社會中維繫傳統普及近用、訊息交流共享的基本目標。但更為重要的是，類比時代的英國政府，尚未特別強調公廣須反映英國文化認同；然而進入數位時代，更多的進口節目來襲，使政府與媒體管制機構不得不開始重視產業經濟效益與在地文化，以產業升級與廣電內容在類型與傳遞方式上的調整，提升 BBC 數位發展的在地特質與國際競爭力；如此才能維護國家內部廣電市場的多元價值與經濟獲益，不受到外來跨國媒體的影響。上述這些表現，均為英國政府在制定數位化政策時，背後顯而易見的政治經濟思考邏輯。然而，即便政府政策邏輯有轉向，BBC 是英國國族文化的守門員角色，卻仍是貫穿這些政策背後的主要軸線，其帶領英國民眾近用各項數位資訊與創意文化資產，朝向「數位大不列顛」之未來邁進。

2. 選擇數位多頻道發展途徑之因：

由以上的政策資料檢視，大致可歸納出英國選擇發展數位多頻道的幾項主要因素：

首先，是為了對抗外來的數位平台。英國受到梅鐸所屬SKY衛星頻道在數位廣電市場中的先佔優勢所影響，必須發展出節目平台對抗節目平台的政策取徑，才能維護英國本土的廣電產業不受到外來資本的侵擾。因此，英國政府的做法是：僅發放一張Freeview平台的執照，透過集團化過程，將所有本土頻道的力量匯集起來，去對抗外來頻道（程宗明，2009）。是以，BBC回到了內容生產者的角色：首先賣掉原本負責傳輸業務的資產，走向製播分離，並進行製播器材之數位化（徐秋華，2003）。這是一種廣電市場結構重整的作

法，實際執行起來並不容易，卻也顯示出英國身為一個廣電大國的魄力。

第二，英國政府認為，在匯流趨勢下，公廣的普及近用任務更形重要。為了保有公廣的節目內容在數位衛星、有線、無線平台上均能播出，BBC須展開全面清權的動作（徐秋華，2003）。因此，公廣業者不能僅是單向的線性傳遞方式來放送公服內容；而是應以匯集了各類媒體形式的複合式平台，並由公共性質的BBC主導此平台的營運，以確保公服內容在所有數位媒體上均能為公眾所近用（Ofcom, 2009）。最終便催生了一個由BBC主導、與傳輸公司Crown Castle、境外衛星業者BSkyB共同營運的Freeview平台。

3. BBC實際作為

上述各項政府政策之耙梳，為應然層面，也是在位者對於數位化和公共電視的想像藍圖。而BBC身為世界公廣體制的先驅，如何在實然面上呼應政府的傳播政策，並將數位實踐與公共價值作連結所產生的利益，回饋於民，才是真正的重點所在。

數位化初期，BBC涉入並不深，僅是致力於線性傳播為主的小眾電視頻道，以對抗BSkyB的挑戰，但成效評估並不樂觀；然而，此時以文字（text）為基礎所架設的網站（bbc.co.uk）對於數位化發展的第二階段，卻影響至深。數位發展第二階段，則反映了「web2.0」特質，透過隨選服務，使閱聽眾透過線上合作與共享，有更多的雙向互動。其中最具代表性、也最為成功的，便是匯流平台Freeview的營運。

2002 年春天，ITV Digital 的營運失敗後，便有研究指出：某些消費者對於數位電視必須簽訂合約、繳交月費、頻道包裹式（bundling of channels）的強迫販售、以及升級為更貴的套餐節目頻道等服務提供，感到難以接受（BBC, 2004）。因此，2002 年 10 月，Freeview 在 BBC 的主導下成立，便是特別為上述這些閱聽人而設計。如 Freeview 的行銷口號，便標榜「只須支付一次（費用），不須簽訂合約」（one off payment, no contract），因此特別吸引數位弱勢者（BBC, 2004: 15）。當人們對於 Freeview 的消費知識與日俱增，其受歡迎的程度也就越來越大；設立僅僅 18 個月，就約有 340 萬的英國家庭利用此平台接收數位電視（Smith & Steemers, 2007: 44）。在新的頻道套餐中，BBC 亦與其他無線台一同合作，從頭端的節目供應，至末端的收視設備提供，以及政府的配合，均由 BBC 號召成立的產官學組織—英國數位電視集團（Digital Television Group, DTG）作協調與整合的推動機制（程宗明，2003）。

在 BBC 向政府提出的〈朝數位轉換邁進〉（“Progress Towards Achieving

Digital Switchover: a BBC Report to the Government"）報告中，認為 Freeview 的成功，不僅使廣電業者在數位地面波網路、消費者在數位接收設備（如機上盒）上願意投資，也確保英國政府預訂的數位轉換時程有機會如期完成（BBC, 2004）。這份報告亦強調了 Freeview 不同於數位衛星和數位有線平台的特殊性。首先，其針對的目標閱聽眾，是那些無法近用衛星、有線或付費電視的消費群，亦或年長者；簡單地說，Freeview 重視的是數位化的普及近用，而這也是 BBC 認為其推出的 Freeview 服務會如此成功的關鍵。事實上，BBC 針對使用者所作的地理人口調查亦顯示，近 80%使用 Freeview 平台的閱聽眾，在接收 Freeview 服務之前，均沒有其他數位電視平台的使用經驗；且使用 Freeview 的閱聽眾裡，就有四分之三左右對於數位科技是陌生的。

第二項 Freeview 的特殊性在於，地面波廣大的覆蓋率優勢，使 Freeview 成為唯一一個在數位轉換完成後，有潛力提供行動電視接收設備的數位平台；甚至可吸引衛星和有線電視的訂閱者，轉而透過 Freeview 平台，使數位電視設備的更新更為容易。而 Freeview 之所以這麼迅速為民眾所採用，也是由於 BBC 在 Freeview 上提供許多額外頻道服務;如數位頻道 BBC3 和 BBC4，隨著數位使用率的增加，影響力也越來越大；而兩個數位兒童頻道 CBeebies 和 CBBC，影響力則最立即且直接（BBC, 2004）。BBC 甚至發展出免費的視頻下載服務 BBC iPlayer，主要是供民眾下載 BBC 首輪播出七天後的節目，亦可移植至有線電視、家用遊戲機 Wii 的跨平台上使用，以達數位近用、匯流共享之目標；甚至在各類作業軟體的相容性上，也多所努力（李羿，2009）。2009 年 4 月，iPlayer 開始推行不須數位機上盒亦可下載數位高畫質節目的服務，終結了原本 P2P 的下載模式；同時提升原標準畫質的節目品質，使閱聽眾在網路下載的影音畫面，與在 Freeview 頻道上收視的品質相同（Rose, 2009）。

除了建立 Freeview 平台，達到內容升級和科技近用的目標外，基於新的跨平台策略重視的是媒介內容能否重新組織，延伸至其他媒介平台上播放，因此公廣的內部組織也必須因應匯流趨勢、重新組構。2006 年 7 月，BBC 宣布組織異動：行銷、傳播&閱聽眾部門（MC&A, Marketing, Communications & Audiences）成為創意部門之核心，主要是形塑 BBC 未來與閱聽眾的關係，並與負責內容產製的三個跨媒體內容團隊—新聞部（Journalism）、廣播音樂部門（A&M, Audio & Music）、電視部門（BBC Vision）一同合作。未來、媒體&科技部門（FM&T, Future, Media & Technology）則負責研究閱聽眾藉由跨媒介平台，尋找和使用媒介內容的新方式，與上述三個內容產製部門亦有密切合作（Smith & Steemers, 2007）。重組內部組織，是意圖將新媒介置放於內容發展之核心，卻也突顯出，在 90 年代 BBC 推出的新制度「Producer Choice」（製作人選擇）的基礎下，BBC 傾向採納與內部產製部門合作的可能性，這

對外部的獨立製作者來說，是不可小覷的危機。

整體而言，英國公廣成功建立起一個將各類媒介內容匯集、共享的媒體平台，不僅實現了科技匯流的最終理想，某種程度上也維護了英國自身在媒體市場的主導優勢；再加上 BBC 過往累積的優良「品牌」，在世界各國享有極高的評價，其所建立的數位化發展模式，亦成為各國仿效之例。如紐西蘭同樣採取「第三條路」的中間改革路線，建立起一個衛星與無線混合放送的免費數位傳輸平台 FreeView，強調其在多頻道的分眾市場中，扮演著製播多元本土節目的小眾頻道營運者角色，才能和付費數位衛星電視 SKY 分庭抗禮（林金玉，2008）。而 BBC 的實際作為，包括普及近用的傳統價值、數位轉換的經濟價值、以及多元的公服內容透過匯流平台擴大其觸達率與影響力的社會價值，也大致與政府政策所提出的幾項目標相呼應。即便英國公共廣電體制目前遭逢結構改革與重組的可能，也增加了未來數位紅利發展上的不確定性；但至少能肯定的是，在數位化和公共化的連結上，英國政府與公廣 BBC 的作為，足以成為仿效之典範。

（二）數位高畫質與無所不在的廣電服務模式—日本之例

數位科技發展，除了壓縮技術帶來的頻道數增加，建立一個可將不同媒介整合、匯流的大媒介平台之外，日本則從高畫質數位電視（High Definition Television, HDTV）的原型科技出發，當數位高畫質與文字資料放送成為廣電服務的基礎，便開始朝向將高優質內容或資料廣播服務彼此相容，傳輸至不同的媒介上放送的數位政策，藉此形成高附加價值的廣電通訊綜合市場。日本廣電產業的數位化，與英國同樣是透過穩固的公共廣電體制，擔任帶動產業界及電視台的角色；而日本電器商為能藉由高畫質電視的銷售與普及，使獲利提升，亦成為數位電視政策在形塑過程中的主要參與者。即便日本在數位發展的過程中，歷經許多轉折與危機；但在政府期盼所有國人均能享受「無所不在」的資訊社會所帶來的利益之下，轉而致力於將優質內容透過新科技，傳遞至各類媒介的終端設備，由不同媒介需求的使用者均能享受高畫質的節目內容。

1. 政府政策

日本開啟了高畫質電視的發展歷史。60年代，當畫質電視確定成為日本發展主軸，NHK的放送技術研究所便率先研發高畫質電視，並推動HDTV的國際標準化，以便能進行高畫質節目的跨國合作與交換（陳慶立，2008）。1972

年，以NHK為首，包括日本郵電省、通產省和十幾家電子業廠商共同組成研究團隊，提出高畫質電視的「Hi-Vision」研究計畫（蔡財佑，2007）；1986年，更提出全球第一套類比式高畫質電視系統方案—MUSE（Multiple Sub-Nyquist Sampling Encoding）系統，並透過衛星向世界發送首次的高畫質電視訊號（景崇剛，1997）。從這些早期發展看來，維持垂直壟斷結構的公共廣電NHK，在高畫質技術的發展過程中，一直扮演著領航者的角色；即便在類比轉換數位高畫質的過渡時期，曾與政府政策方向背道而馳，但最終還是在國家權力和全球數位化趨勢下，將政府所擬定的政策視為發展主軸，在完備而具體的計畫推行下，確認了公廣的企業價值。

日本公廣的數位化政策可分為階段。第一階段，是類比高畫質技術演進至數位高畫質的過渡期；此時政府與NHK、電子廠商間對於廣電發展的想像有歧異，故引起爭議。第二階段，為「e-Japan」戰略計劃，開始重視資訊通信的網路寬頻建設；其中BS衛星和地面波的數位高畫質服務，被視為是構築資訊技術（Information Technology, IT）社會的有利工具，甚至可與網路通訊結合，達成普及近用目標的實現。第三階段，是「u-Japan」政策，企圖以資訊產業上的優勢，形塑出一個通訊和廣電事業相互匯流、「無所不在」（ubiquitous）的資訊社會。

(1) 第一階段—類比轉換數位高畫質電視的過渡期

日本從類比高畫質進入數位高畫質的歷程，並不順利；政府與 NHK、電器業者對於數位化發展的意見相左。當日人利用 1988 年漢城奧運的契機，向全世界展示數位電視成果時，許多人均認為，數位電視將註定在日本的領導下發展（賴祥蔚，2000）。然而，日本高畫質電視長久以來是類比系統的延伸；當類比高畫質 MUSE 系統出爐後，日本便積極向歐美尋求策略聯盟，希望能成為高畫質的全球統一標準；但當時的法國總統密特朗認為 MUSE 系統與現行歐洲電視系統無法相容，推翻了採納日規的決定（蔡財佑，2007）；美國則在本土電子業抗議其利益被日本排除在外的影響下，由美國的電訊與資訊科技廠商自行投入高畫質電視的開發（程宗明，2003）。

因此，當數位高畫質系統成為世界發展趨勢，日本政府便開始質疑 NHK 高層對於類比高畫質的發展取向；郵電省的數位化政策，也開始轉而追求電視頻道的多樣性選擇，而非畫質之精進。1994 年起，日本郵電省藉著成立國家資訊基礎建設計畫的爭議，強調網路、多元選擇、數位化之重要性，並從通產省手中取回電視產業發展的主導權，希望資料廣播服務一併伴隨電視頻道推出，形成附加價值服務的市場（程宗明，2001）。然而，類比高畫質電視，在節目產製與傳輸建置部分所費不貲，設備汰換成本亦高。因此不僅 NHK 不

願放棄類比高畫質系統，亦遭到早已在類比系統生產線上投下鉅資的日本家電集團之強力反對（賴祥蔚，2000）；日本在數位電視的發展，出現危機。至1997 年，郵電省不得不採取鐵腕手段，新任廣播局長撤換 NHK 的高層管理人員，由新任會長海老澤勝二主導，開始推動完全數位化的電視服務政策，並預定 2000 年電視廣播衛星 BS-4 將同時播放數位高畫質電視節目，才逐步終結了日本發展十餘年的類比式高畫質電視（程宗明，2001）。

由此可知，此階段的政府政策，以全球的數位發展趨勢為主；但公廣與企業基於利益考量，卻遲遲拖延數位轉換的時程，因而錯失了數位廣電發展的初期領導優勢。但在內部國家強權與外部環境趨勢的雙重壓力下，NHK 最終還是放棄了類比高畫質的技術研發，轉而成為數位高畫質技術的領導者。

(2) 第二階段—「e-Japan」戰略計畫

NHK 的妥協，代表日本廣電正式進入數位高畫質的發展階段；且政府政策之核心，亦開始轉往 IT 產業的資通訊服務。

1998 年，廣電主管機關總務省發布〈總務省地面數位放送之公開情報〉報告，針對 HDTV 與移動接收放送等地面波數位電視的多元放送方式，進行審議。[4]報告內容強調高畫質服務的提供，是發展地面波數位電視時，務必達成的必要條件（日本總務省，1998）。

2001 年 1 月，日本政府制定了「e-Japan」戰略計劃，強調資訊產業的基礎整備與活用，並預計五年內（至 2005 年止）要成為 IT 最先進國家。「e-Japan」戰略計劃對於資訊科技的想像，可從 2001 年總務省的《資訊通信白皮書》中，窺知一二。2001 年《資訊通信白皮書》[5]的特集，便強調「e-Japan」的重點計畫—將網路寬頻視為 IT 社會的發展根基；而 2000 年 12 月開始放送的 BS 數位衛星服務，則被視為構築 IT 社會的利器之一，如 BS 衛星廣電與網路通訊的聯合服務、一個 BS 高畫質頻道最多亦可切割成三個標準畫質頻道，進行更多的節目放送等（總務省，2001）。這些服務不僅使廣電放送的機能更多元化，數位普及目標亦有了突破性進展，以便早日實踐理想中的 IT 社會。

「e-Japan」戰略計劃提出後，促使日本政府正式將數位化放送加入相關的法律條文中。總務省下設的電波監理審議會，便提出〈放送普及基本計劃及放送用頻率使用計劃的部分變更案〉，[6]針對《放送法》第二條之二的〈放

[4]《HDTV 放送や移動受信向け放送等の多様な放送が可能な地上デジタル TV 放送の暫定方式の策定》。

[5] 《情報通信白書平成 13 年版》。

[6] 放送普及基本計画及び放送用周波数使用計画の各一部変更案について（平成 13 年 7 月 18 日

送普及基本計劃〉、及《電波法》第七條的〈放送頻率使用計劃〉，提出數位化相關法條的變更諮詢與建議。〈放送普及基本計劃〉的內文增補包括：「既存類比放送業者必須全面轉換至數位放送」、「三大區域圈須於 2003 年（平成 15 年）、其他地區則是 2006 年（平成 18 年）開始進行數位放送」、「以高畫質電視放送為中心，進行可活用數位技術之特性的節目播放」、以及「將過去大部分的類比節目以數位訊號放送」……等新目標。《電波法》的〈放送頻率使用計劃〉，亦針對地面波數位電視的新放送服務，進行使用頻譜分配、無線電力之變更和中央電波數和頻道編號等技術層面的內容增修（電波監理審議會，2001）。2001 年 7 月 25 日，日本國會通過這項法案；而這也是日本正式將數位放送導入國家政策之始（陳慶立，2008）。

為使「e-Japan」資訊產業革命順利推展，總務省又於 2002 年進行「數位廣電放送」之行動計劃，內文特別強調地面波電視放送事業者提供數位高畫質和數位轉換的任務，包括：須於 2011 年完成所有地區的數位轉換；數位放送服務開始初期，一周的放送時間內須有 50%以上播放高畫質節目，之後逐漸擴大放送之比率（尤其是晚間七點至十一點的黃金時段）；活用雙向互動節目的數位放送優勢，在增加節目提供數量的同時，亦開發移動通訊接收的節目放送服務（總務省，2002: 2）。此外，BS 數位衛星電視放送業者，[7]則擔負了數位高畫質節目的產出任務；其須投入具魅力的廣電內容、高畫質節目和數位化雙向互動節目的生產，並達成 75%以上以數位高畫質為主軸的節目放送目標；CS 衛星電視放送業者，則強調數位放送的多頻道特質，提供閱聽眾更為專殊化的需求（總務省，2002: 3）。

「數位廣電放送」行動計劃後續的幾次會議，仍然強調數位高畫質技術為廣電數位化的核心發展主軸。如第二次會議，有一標題名為〈地面波放送的數位化對於閱聽眾的回饋服務〉附件，[8]第一項便是「地面波類比放送無法達到的精細高畫質影像放送服務」（總務省, 2003）；這清楚顯示出，數位高畫質利用鮮明影像與高音質等廣電服務，所創造出的豐富臨場感，使閱聽眾能享受到數位化帶來的福利；而這也是類比傳輸無法比擬的優勢。2004 年的第五次會議，更是直接點名日本公廣 NHK 在 2005 的年中目標：其純粹高畫質節目的放送時間綜合起來須達到每日播放時數（早上 6 時至深夜 24 時的 18 個小時）的 90%以上；NHK 教育與民間放送局則須努力達到每天 50%以上、

諮問第 28 号）

[7] NHK 擁有 BS1、BS2、BShi 共三個頻道。

[8] 〈地上放送のデジタル化による視聴者のメリット〉。一共有四項回饋服務：
（1）地面波類比放送無法達到的精細高畫質影像放送服務；
（2）畫面長寬從原本的 4:3 擴展到最適視野的 16:9 寬螢幕，鮮明的影像更能創造出臨場感；
（3）實現與 CD 相同的清晰高音質，使聲音能在前後左右同時釋放，如同身歷其境之體驗；
（4）避免因高樓建築的反射波造成的雙重鬼影，使放送畫質更為清晰。

黃金時段為 60%以上的高畫質節目放送比例（總務省，2004: 11）。

由此可知，此階段日本政府的數位化政策，仍是將數位高畫質服務視為可將數位科技發展之獲益，回饋予閱聽眾的最佳選項；此外，像是數據傳送、與通訊網合作達成雙向服務和穩定的行動收訊，也開始在日本政府的數位政策中出現。公廣 NHK 則在此政策發展階段中扮演了吃重角色，不僅須達成更嚴格的高畫質內容額度上限，在數位衛星的發展上亦由其主導，努力研發更為良善的數位高畫質的技術與內容產製，達成數位普及近用的目標。

(3) 第三階段—無所不在的資訊社會：「u-Japan」政策

2005 年，當「e-Japan」戰略使日本成為世界最前端的資訊產業國家，享受到寬頻普及和資訊使用費低廉的成果後，總務省便提出另一項「u-Japan」政策，以接續「e-Japan」戰略在資訊產業上的優勢。其核心目標，不僅要對國際做出貢獻，更企圖形塑出一個「無所不在」（ubiquitous）的資訊社會（總務省，2005）。

「u-Japan」政策的真正目的，是為了能持續「e-Japan」計劃已奠定的資訊科技大國地位，故希望成立一個無所不在的網絡化社會，以維繫日本在資訊科技上的國際競爭力。尤其此階段的全球經濟面臨泡沫危機，除了歐美各國的企業兼併風潮，新興產業國家也出現「BRIC」金磚四國現象，世界經濟進入「大競爭」時代（總務省，2006: 7）。因此，日本這個少子化、高齡化社會，首要任務便是持續培養國家內部在科技方面的研發人才，才能進一步提升國際競爭力，穩固其在全球科技發展上的領導地位（總務省，2006）。日本欲躋身世界強國（而非僅是東亞大國）的企圖心，明顯可見。

在 2010 年成為世界「資訊傳播科技產業」（ICT）領導國的終極目標之下，日本「u-Japan」政策提出了三項基本主軸：(1) 無所不在的基礎網路整備；(2) 資訊傳播科技產業的高度化利／活用；(3) 利用環境之整備。其中第(1)項「無所不在的基礎網路整備」，便是企圖建造一個將有線、無線設備作接合的網路近用環境（總務省，2005）。實際策略包括：電波開放後第四世代的行動通訊、無線近用體制的高度化、以及頻譜釋放後的資源再分配等；另外還提出通訊與廣電放送的相互合作，像是在公共目標的廣電放送基礎上，促進訊號傳送通路的資源共享，或是推動地面波數位放送的高度利（活）用、以及通訊／放送在技術融合上的開發。

為了盡快建造一個「無所不在」的資訊社會，支撐「u-Japan」政策發展主軸的五大網路基礎，成為政府積極強化的發展重點。這五大網路分別是：

(1) 寬頻化；(2) 行動通信化；(3) 網路的 IP 化；(4) 地面波數位放送的普及；(5) 資訊通信設備與技術的優勢（總務省，2005）。由此可見，由廣電與通信共同推動資訊傳播產業，達成一個資訊無所不在的無線穿透社會，成為日本政府在往後五年主要的政策思考邏輯。如總務省與 NHK 均重視的「廣電服務放送至手機末端的實用化」目標，便是廣電和電信整合後所提供的匯流服務。而以 NHK 為首的數位地面波廣電，則成為「u-Japan」政策背後的核心推手。

此發展階段，政府仍持續提供數位高畫質服務，而這也是最受閱聽眾重視的數位放送服務。總務省的一份〈地面波數位電視放送的相關滲透度〉調查數據中顯示，有 65.8%的觀眾認為，「高優畫質與音質的節目視聽」仍是其對於地面波數位電視放送最為期待的部分（總務省，2005）。而這也是日本在數位科技的發展上，最為獨特、最具指標性意義的數位廣電經驗。

由上述政府的各項政策的杷梳後可得知，日本將類比時期在高畫質技術上的發展優勢，延續至數位時代；當數位高畫質與穩固的數據廣播（data broadcasting）成為數位廣電發展的基礎要素後，日本便開始朝向一個廣電和通訊事業相互匯流、以網路寬頻為主的廣電收視型態，並強調各類媒介訊號傳送通路的資源共享；如以個人 PDA、行動電話亦能觀看 NHK 節目的行動接收方式，便被認為是除了高畫質電視之外，另一項數位電視較具成功吸引力的模式，尤其是日本大都會區，搭乘捷運地鐵的通勤者人數龐大，若能利用手機或 PDA 行銷廣告，將是絕佳利器，因此日本業者目前多努力研發數位電視手機的原型（prototype）產品，期盼能開創另一個數位商機（賴文惠，2004）。如此廣電和通信事業相互匯流與合作，便可早日形塑出政府所謂「資訊無所不在」的社會樣貌。

2. 選擇數位高畫質發展途徑之因：

仔細推敲箇中因素，日本之選擇高畫質數位電視做為其數位廣電政策的主軸，而非一個多頻道的數位匯流平台模式，不僅是科技面的中立因素，亦可能是歷史結構中的權力者延續力量的結果：

首先，高畫質數位電視是地面波無線電視的發展優勢。在廣電競爭市場愈趨激烈的環境中，由於衛星、有線電視已提供了多頻道的服務模式，因此對於地面波無線電視業者來說，勢必需要多頻道模式以外的誘因與特色，才能吸引消費者轉換數位電視，而 HDTV 正是具有特色的誘因之一（賴文惠，2004）。

再者，日本一直是發展高畫質電視的先驅，這項紀錄自 60 年代便持續至

今，也深深影響了數位政策的走向。當數位科技仍在初始階段，1993 年郵電省的《通信白皮書》（現《資訊通信白皮書》之前身）便已開始將「映像新時代」—即數位影像技術的開發推進，置於發展重點。日本政府認為，不僅是廣電放送，甚至在電影、印刷和醫療用途，均是影像技術多方應用的延伸；因此，為能符應未來的多媒體趨勢，影像的數位高畫質發展將不可欠缺。若朝此方向發展，則節目與影像素材等軟體內容將在不同的媒介種類間串流；如此一來，通信、廣電播送、CD-ROM、電影和印刷等各種影像媒體，彼此間必須發展出一套共通的數位影像技術系統或規格，因而有了「超高精細數位影像系統」（Ultra Definition TV, UDTV）的次世代數位電視概念之發想，並構築一個產官學協調合作的體制，共同研發出通訊、廣電放送和儲存三者間在硬軟體上可交互變換的單一數位系統（郵電省，1993）。由此可知，日本政府從數位化萌芽階段，便重視媒介匯流的概念，並強調高畫質內容是非常廣泛且多元應用的概念，不該只侷限於放送服務的領域，而是應在各類媒介上流通，以達閱聽眾的最大觸達率。這樣的想法，延續至今，仍是日本政府在制定數位廣電政策時所重視的理念目標。

第三，高畫質電視的發展，可使日本電器業者有更多利潤可圖，並透過海外的技術結盟與產品外銷，達成日本各類產業（包括廣電節目產製業、電器業等）的產值提升。日本為了開拓電視機的外銷市場，電器廠商在類比高畫質時期便致力於高畫質電視的發展；當數位高畫質成為日本政府的政策主軸後，1997 年 9 月，由廣播業者、廣播設備商以及相關消費電子廠商等 32 個成員，共同組成數位放送技術專家群 DiBEG（Digital Broadcasting Experts Group），包括公廣 NHK、富士電視台、TOSHIBA、SHARP、Panasonic 等大電器廠商均參與其中，一同將日本設計的數位地面波廣電系統推動至全世界，在數位技術與相關資訊的跨國交流上，亦不遺餘力（DiBEG, 2008）。至 2005-2007 年之間，數位壓縮技術的演進，已使高畫質節目製作成本明顯下滑，再加上液晶與電漿電視等寬薄型面版的研發成功，使高畫質電視的市場需求，有一定程度的提升（李杉，2009）；亦使電器廠商有了新數位商機。因此，當日本身為全球電器產業市場的龍頭老大，電器廠商在與自身利益相關的政府政策上，便具備一定的影響力；尤其是數位高畫質政策的決策過程，電器廠商參與其中的力量不可謂不大。

然而，日本的數位化政策，至發展後期仍有轉向。當日本的高畫質與數據傳輸技術已發展成熟，日本政府便將數位化政策轉移至整體的無線寬頻環境之建置。政策之所以轉向，如上所述，是為了應付內部的少子化社會以及外部的經濟競爭危機，為能維持日本的國際競爭力和資訊科技大國之地位，故不得不成立一個無所不在的網絡化社會；但這並不表示日本不再重視數位高畫質技術，只是當此技術穩定成熟地發展，整體數位發展便朝向下一個預

定目標前進；這是不可逆之趨勢。若仔細檢閱 NHK 的實際作為，便會清楚日本公廣不僅是順應國家的數位化發展政策而走，其在數位高畫質技術的推動上，腳步亦未曾停滯過。

3. NHK 實際作為

由上述日本政府的廣電政策中可得知，公共廣電 NHK 是整體數位化發展的核心。當郵電省確立了未來廣電事業將朝向數位高畫質的方向後，NHK 不得不開始妥協，在數位時代的潮流中，首先發展數位超高畫質和衛星頻道的數位放送等技術，並充實主要的地面波事業，逐步完成廣電事業的全面數位化放送後，便依循政府 IT 產業之政策趨勢，以廣電通訊匯流服務的提供，達到一個廣電內容無所不在的資訊社會。

首先，是 NHK 不斷在數位高畫質技術研發上的精進。2000 年，NHK 放送技術研究所便開始發展具 4000 條水平掃描線的數位超高精細影像系統，之後將此技術命名為 Super Hi-Vision（SHV）。2001 年 6 月，NHK 發表了往後 10-15 年在技術研究方面的三項中長程願景，包括：ISDB（日本數位放送規格）、內容製作技術、未來放送服務和基礎技術；而其中所謂的「未來放送服務」，便是指高畫質技術再進化的高臨場感放送（NHK 放送技術研究所，2001）。為能於 2005 年的愛知萬博博覽會上，向世界展示其數位發展成果，NHK 亦與博覽會協會共同合作，以盡早完成 SHV 的技術研發（NHK 放送技術研究所，2002）。至今，NHK 仍然在超高精細畫質的影像符號化、利用衛星傳送、以及技術的國際標準化上作努力，企圖替閱聽眾營造出一種個人為中心，具備高質感、臨場感和現實感的空間再現媒體（NHK 放送技術研究所，2008）。由此可知，雖然 NHK 是基於提供更深刻臨場感的視覺效果給閱聽眾，但從 NHK 早已預定在萬博會上向全世界展示其數位科技成果、又積極推動國際標準化的動作看來，日本公廣在新科技的研發上，確實有成為技術先導者的強烈企圖心；事實上，高畫質技術也一直是日本用以維繫其廣電科技大國品牌的優勢工具。

實際服務提供上，NHK 不論在數位地面波或是數位衛星事業，數位高畫質內容的提供，均是必備條件。2000 年底，NHK 負責的 BS 衛星數位放送開始提供服務，代表著日本真正的數位放送時代開始；其中，數位高畫質內容與數據傳輸，是衛星數位放送事業的兩個車輪，帶領 NHK 朝數位化的洪流中前進（三宅誠，2004）。如 2001 年 NHK 的《業務報告書》中，便明確闡釋：NHK 的衛星事業，主要是數位高畫質的內容放送，除了產製出具備高畫質、高音質和高機能特質的節目外，亦須開發數位技術的新利用方法，達成普及目標；數據傳輸則包括新聞、氣象情報等資訊的數位傳送服務；且為了達到

資訊的二次利用，衛星數位放送的部分新聞資訊，也會放到網路管道上作資源共享（NHK, 2001）。

至 2003 年底，NHK 正式開始地面波數位放送服務。地面波服務的數位化，其目的有三（三宅誠，2004）：

(1) 配合國家的 IT 戰略：為使 IT 產業推動順利，開始發展地面波數位放送和數位電視普及，以消除高齡化社會中數位落差。此外，推動日本所擁有的高畫質、數位電視等基本盤技術，亦可振興日本產業。
(2) 放送技術的高度精進化：活用高畫質、數據資訊放送、雙向互動、移動通訊等服務，擴充新聞產製和影像文化創造的原有功能。
(3) 頻譜有效活用：完全數位化後，剩餘的頻譜空間可用在廣電放送以外之用途，如行動通訊等。

由此可知，當日本發展到地面波數位放送的階段，便表示發展穩定的高畫質與數據資料服務，成為了數位放送的基本要件；此時的 NHK，也開始配合政府的「e-Japan」、「u-Japan」等 IT 政策，建立一個能活用各種傳送媒介的匯流網路，不論何時何地，均能達成閱聽眾需求的放送服務。如 2003 年，一個具備儲存和通訊機能的新廣電放送方式「SERVER 型放送」[9]經過情報通信審議會的諮詢，發布「SERVER 型放送」實施的正式省令告示後（馬場秋繼，2004）；電視開始成為融合了通訊和廣電放送的家庭綜合資訊接收終端。

這項新技術，成為 NHK 未來計畫的重要一環。2003 年，NHK 開始進行一項名為「Hyper Golf Gallery」的實驗性展示。該展示結合了廣播和通訊功能，讓觀眾在觀賞日本高爾夫球公開賽的同時，藉由「metadata」的功能，在家亦可使用伺服器或寬頻，搜尋並跟隨個人所喜愛的球員互動（賴文惠，2004）。至 2007 年，NHK 和日本電氣公司共同開發高機能的高畫質錄影 SERVER 系統，以供 BS 衛星頻道在新聞節目的製作與輸出上使用（NHK, 2007）。這項發展，結合了數位高畫質與 SERVER 技術，也證實了 NHK 在這兩項數位發展上，仍不遺餘力。

在 NHK 的平成 18-20 年度（西元 2006-2008 年）的經營計畫報告書中，則進一步揭示了公共廣電面臨放送與通信結合的環境變革下，同時追求公共化與數位化的企圖心。NHK 所預定的經營基本方針共四項，其中兩項便與數位高畫質和數位新服務有關：

[9] 「SERVER 型放送」簡單來說，是種將廣播電視、通訊和儲存三項服務結合的數位技術，輔以寬頻網路作為回傳管道，使閱聽眾能透過網路下載、儲存資料；甚至當電視節目以數位形式播放到家戶中，即可同步儲存，並透過「medadata」的技術，讓使用者可隨意存取、搜尋與觀看（賴文惠，2004；三宅誠，2004）。

(1) 全力發展「只有 NHK 才做得到」的廣電放送服務：除了欲加強在新聞、教育等節目的雙向互動之外，NHK 亦認為，應充實以數位高畫質服務為主的衛星放送，達成數位衛星之普及。甚至提出應開展區域性放送的數位化和多樣性：為使地面波數位電視可在 2006 年底前，於所有的都道府縣廳所在地進行視聽放送，便積極向地方推動電視的數位高畫質化；並指派全國各地的 NHK 放送局依據不同地區的特性和需求，提供多元化的地區放送服務。

(2) 追求與數位時代相呼應的理想 NHK：在數位時代中持續發揮其公共責任與義務，試圖突破廣電放送與通信服務至今存在的框架界限；並活用數位技術，將可信賴的新聞和多元化的高優質節目，以各種形式向閱聽眾傳達。這項目標提出了三項新服務：在手機終端接收地面波數位電視的行動通訊服務「ワンセグ」(編按：英譯 one-segment，指將一個 6MHz 頻道切割成 13 個頻段，其中一個頻段便使用在以手持設備為接收終端的節目廣播)、地面波「數位廣播」、以及前述提及可接收廣電與通信匯流節目的「SERVER 型放送服務」。

其中「ワンセグ」即是政府 IT 產業強調行動寬頻的服務項目之一，其利用日本自行研發的 ISDB-T 數位技術，特點是可把一個 6MHz 頻道切割成 13 個頻段，利用其中 12 個頻段播放家用數位電視節目，剩餘的一個頻段，便使用在以手持設備為接收終端的節目廣播，也就是「ワンセグ」行動通訊服務；不過除日本外，採用 ISDB-T 作為家用數位電視標準的國家非常少，因此，將 ISDB-T 作為移動電視廣播標準，日本自然也是獨一無二（黃繼寬，2006）。2006 年 4 月起，採用「ISDB-T」日規的「ワンセグ」服務正式開始，其移動接收效果良好，不僅可接收地面波 NHK 的節目，還提供許多「ワンセグ」專屬的數據傳輸服務；除了基本的新聞與氣象，2007 年起提供地震、海嘯情報，以及利用通訊功能查詢 NHK 大河劇的登場人物與劇情；2008 年，更增加了與地區性相關的地方性資訊（NHK, 2009）。

三年後，NHK 發表平成 21-23 年度（西元 2009-2013 年）的新經營計畫，內容明確強調了匯流服務的重要性。為了回應未來三年地面波和衛星電視完全數位化後的廣電環境，特別在前言即明示，將以技術發展為主軸，推動廣電和通信網路服務的整合放送與法規制度之整備、以及高畫質內容的提供。為能與閱聽眾有強烈的聯繫，NHK 特地指出兩項經營目標：

(1) 三年後，閱聽眾與 NHK 的接觸率預計達到 80%；
(2) 三年後，執照費的支付率預計達到 75%，五年後達到 78%。

為了達成上述兩項目標，NHK 特別制定了「改變 NHK」的九項實踐方針：

(1) 為了提高閱聽眾的信賴度，將全力改革組織環境；
(2) 面對日本以及全球規模的真正課題；
(3) 以放送、通信融合時代的新服務，達成公共廣電的任務；
(4) 成為使地方有活力的據點；
(5) 向世界傳遞日本、以及整個亞洲；
(6) 為求順利的數位轉換，進行重點式的競爭發展；
(7) 推動結構改革，以有效率的體制將執照費的價值極大化；
(8) 使人人均能公平負擔執照費；
(9) 確實作好環境經營。

其中有許多方針是前期經營計畫（平成 18-20 年）所提出四項目標的再細分化，像是經營上的改革與執照費爭議的弭平、同時重視地方廣電的特色需求與國際放送等。但進入放送與通信匯流的新時代，亦作了些許變更，包括：

(1) 將兩個衛星電視台（NHK BS1、NHK BS2）的數位高畫質普及放送視為未來的主要計畫，且有兩個新任務：一為提升日本廣電內容的產製力量；二是成為放送、通信匯流後，新服務的開拓者，如從高畫質技術晉升到超高精細映像的活用（UDTV）、以及與手機或網路連結的匯流服務 (方針 2)；
(2) 在放送與通信融合時代中，推出「NHK on demand」新服務，使各個年齡層的閱聽眾能在自選媒體（電視、電腦和行動電話，稱為 3-Screens）上隨時隨地近用 NHK 節目（方針 3）；
(3) 再度裁減 NHK 內部人員，但與前期不同之處在於，削減後剩餘的人力經營資源，將轉移至取材和製作現場。至 2011 年將再裁員 400 人，取材和製作部門人員則增加約 300 名（方針 7）。

由此可知，NHK未來三年的數位化發展，仍將數位高畫質服務擺放於營運的核心；然而，當高畫質成為服務的基本要件後，NHK便轉向一個融合了網路寬頻（SERVER）、通信（手機行動收訊ワンセグ）和廣電放送的硬體設備之發展，企圖將已臻成熟的數位高畫質內容，傳遞至不同的媒體平台上，是為數位匯流的一種具體實踐。

經由以上資料檢閱後可得知，日本的數位廣電發展，是由具政策決定權

的政府、負責主導施行的公共廣電、以及推展外銷以獲利的民間（電器）業者，在各自的利益目標下，進行動態競爭、終至妥協的結果。值得一提的是，各類標準向來獨樹一格的日本，在行動電視方面也是如此。日本自行研發的地面波數位電視標準「ISDB-T」，可同時滿足家用數位電視、數位音訊廣播、車載數位電視及手持設備移動電視等四種數位廣播服務的需要（黃繼寬，2006）；因此，日本自有的單一數位規格，不僅在數位匯流服務的推動上將更為便利，也顯示出日本在新數位科技的研發上，一直保有獨步全球的開拓者、先導者角色。而 NHK 的事業發展核心，在數位高畫質技術成熟後，便依循政府的 IT 政策而行，企圖將數位高畫質節目，透過各類媒介的匯流管道，形塑出優質數位廣電服務無所不在的無線環境，達成普及近用之公共性目標。因此，日本公共廣電也可說是打造日本成為 IT 先進國家不可或缺的社會基礎。

（三）小結—兩國數位化發展模式之比較

經過兩國數位發展模式的各自檢閱後，日本與如英國不同之處，在於日本意圖將高畫質內容傳遞至各類媒介終端設備，由不同媒介需求的使用者均能享受高畫質的節目內容；意即，NHK 著重的是接收硬體或畫面技術上的精進，但背後思維仍是期待能透過科技研發的先導角色，維繫類比時期以來公廣體系的優勢。英國則是回歸內容生產者與管理者角色，將各類媒介管道集中至同一個平台上，形成單一的廣電服務「入口」；透過這個「入口」，不僅可匯集更多元的內容，公廣類型的節目亦可透過聯合平台的放送，達到理想的閱聽眾觸達率；然而，當 BBC 逐漸從一個獨立的公共廣電「機構」，轉變為透過各管道匯集於此的單一平台，來傳遞公共服務的「內容提供者」角色時，也代表公共廣電將朝向對於自身優勢地位更加不確定的未來。但不可否認，兩國的數位發展，均是由其過去強大穩固的公共廣電體系，擔任重要的推手角色。

若針對英日兩國背後各自代表的數位化發展意涵作討論，各國面臨數位化挑戰，對於究竟應朝向「多元選擇」或是「提升畫質品質」的發展路徑，一直有著不同的看法。支持發展 HDTV 者，致力提升收視畫面品質的「技術」導向，並趁此機會將高科技電器外銷，以增進國內產業經濟的總體效能；然而，支持內容「選擇」多元化的業者，則傾向歐洲多頻道服務的發展主流，並認為發展 HDTV 只是占用更多頻寬資源，反而限制業者提供節目內容、數據廣播和互動電視的能力。然而，這或許是較為表面的說詞；最終發展出不同的數位化因應模式，應是各個國家在特定的廣電環境與歷史結構中，經由內部的各方角力相互拉鋸後，產出的結果；包括：政府政策對於數位化之想

像、公廣體制的主導性、為了獲利的民間業者相互結盟、社會利益團體各自的目標等因素，共同塑造出一個適於國家發展的數位化策略。而這些相互影響的因素，也形塑出本研究在下一章分析韓國公廣的雛型架構。

韓國政府自 90 年代中後期以來，便開始推行打破公廣體制壟斷、培育市場等一系列的市場結構之調整，如放寬有線電視經營、推動衛星電視廣播；這些均是韓國廣電業面對時代潮流，所作出的回應（劉燕南，2003）。從韓國政府開放有線、衛星電視進入市場門檻的調整策略做推斷，進入數位時代後，朝多頻道內容或建立跨媒體平台，可能是其數位發展的優勢選項；然而，從 KBS 仍掌控各媒介通路的節目提供、產製與海外推銷，同時扮演新數位科技創新傳布者的現況看來，公廣在面臨數位化危機時，似乎不僅只選擇數位多頻道或者數位高畫質兩種可能性而已；T-DMB 行動接收的推行，成為韓國公廣在數位化發展上的主力項目。

因此，在本章針對英日兩國公廣在數位化階段面臨挑戰時，所採取的因應策略進行耙梳、並歸納出分析架構之雛型後，下一章將檢視韓國在面臨全球數位化的趨勢下，公共廣電採取 T-DMB 策略的歷史成因、策略形成互動過程和 T-DMB 發展現況，企圖揭示韓國獨特的數位化發展經驗，以挖掘出公共廣電體制更多元的生存之道。

第三節　研究問題

基於上述的分析架構，以及本研究的核心關懷與旨趣，筆者提出的具體研究問題如下：

一、在數位多頻道時代，普遍傾向市場運作模式的氛圍下，韓國公共廣電積極發展 DMB，其背後真正的目的為何？是為了維繫公共廣電在提供公共服務的正當性存在，或者僅是基於新科技的市場獲利思維而選擇發展 DMB？而過往的歷史結構與國家權力在決定發展數位技術 DMB 的決策過程中，又扮演什麼樣的角色？DMB 是偶然或必然的發展途徑？若科技的演變，連動牽帶了經濟與世界觀的發展，那麼確保公共廣電在數位化潮流中永續經營的元素或理由，是否有轉變？如何有力支撐公共廣電存在的必要性？

二、公廣提供公共服務與普及近用的舊角色能否延續？這項服務與其他國家的因應策略有何不同？造成了怎樣獨特的發展成果？KBS 能否選擇英國的數位多頻道模式，建立一個類似 Freeview 的多元平台？若韓國與日本公廣至數位化發展後期，均重視數位行動通訊服務，則兩國的發展起因，是否有所不同？

三、韓國公共廣電利用數位行動接收科技以因應數位化困境的經驗，是否能作為台灣公廣在數位化階段的發展途徑？從韓國經驗中，台灣能否反思自身的廣電困境、進而依據特定的優勢或市場結構，發展出公廣獨有的數位化因應模式？

第四節　研究方法

本研究旨在探討韓國的公共廣電在激烈競爭的數位時代中，韓國的政策制定者如何在特定的環境脈絡下，因特定的目標利益產生特殊的觀點，並形塑出特定的廣電政策；而公共廣電 KBS 以及其他的利害關係者，如何在此社會權力結構下，與其他行動者進行對抗、順從、或是最終達成「發展行動通訊」的妥協結果，亦是本研究關注之焦點。為能找出答案，以清楚分析政治權力和傳播產業經濟之間相互影響的過程，本研究將先從韓國的社會背景做全盤性、歷史系絡的探討，如此才能由過去理解現在，見樹又見林。同時，亦檢視各類與韓國政府推動數位化之過程、公廣實際執行廣電數位化的相關文獻與政策，找出不同行動者最終協議以數位行動接收做為政策取向，其背後的意識形態、欲達成之目標與行動邏輯。因此，本研究將同時選擇文獻分析法（document analysis）、歷史結構分析法（historical-structual analysis），以作為本文分析時所採納的研究方法。

一、文獻分析法

文獻分析法，是尋求歷史資料、檢視歷史紀錄並客觀地分析、評鑑這些資料的研究方法，由於常需要大量的歷史資料與文獻，因此亦稱歷史文獻法。當研究者對歷史資料進行蒐集、檢驗與分析後，便可以從了解、重建過去所獲致的結論中，解釋社會現象的現況，甚至預測將來之發展（葉至誠，2000）。然而，有鑑於本研究期盼能從歷史文獻和正處於進行式的各項數位化資料中，探究韓國廣電政策的動態變遷過程，以及社會政治、經濟產業和制度彼此間，相互制衡與影響的靜態結構之分析，因此亦可輔以政治經濟學傾向將動態與靜態的研究向度整合而成的「歷史結構分析法」，以求更為深入且細緻的剖析。

首先，採取文獻分析法進行資料的分析時，必須先對文獻進行檢閱，不論是第一手或是次級資料，均應確定其可靠性和可信度（葉至誠，2000）。而不同的文獻，對於研究會有不同的助益或侷限。例如正規記錄，包括了官方資料和年報等，是文獻研究時最大宗的來源，其多半從正面、應然的角度立論存據；若觀察角度與概念適合，是一種質量俱備的資料形式；然而，正規文件亦可能誇大了應然面的成效，卻可能忽略、歪曲了某些有利益牴觸或

自行判斷「不重要」的部分（鍾倫納 1992: 153）。又如專題報告，是當決策者發現新問題，但現有資訊不足以供決策或計畫的參考依據時，便可能指派相關領域的專家學者提出特殊報告或建議；這類資訊是針對原有資料的闕漏做填補，其識見和論據均值得研究者作為手邊的分析資料；但由於這類報告多由當局者贊助，或許無法與決策者的利害關係做明確的切割，故在進行這類資料的分析時，亦須特別注意（鍾倫納，1992: 153-154）。另外像是可跨越瑣細、簡潔有力地樹立主要論據的統計數字資料、以及撮錄摘釋一份原籍最精華部分的二手資料，均是文獻分析時可採用的文件。

當符合研究主旨與可供解答的文獻蒐集、檢證完畢後，接下來便是重要的分析工作。文獻資料分析法的應用具有幾項特點，包括：其研究的事件與使用的資料是過去的紀錄與遺跡、是種間接而非直接的觀察、分析的結果可用以解釋現況、預測未來等（葉至誠，2000: 102）；而本研究則不僅是單方面強調政策制定者的角色、以及政府對於廣電產業經濟的主導能力，更希望能藉由文獻的分析，深化並向下探討國家權力運作及政策制定過程中，公共廣電或民間企業機構等相關利害行動者的互動關係。

二、歷史結構分析法

然而，任何結構或事件，都是不同時空下的不同因素結合後造成的結果，亦是各種關係相互折衝、對立、平衡之後的產物；所以國家的性質是隨著歷史條件或政經社會的不同而轉變，最終呈現出「在一既定情境下所有勢力平衡的中介結果」（王振寰，1996）。有些政府策略或政策，雖在特定時空下才具效力，但當下的策略選擇則會受過去遺留下來的結構、形式所影響；而這也是我們為何要在選擇文獻分析方法後，另外再進行歷史性分析的原因。

因此，為能探求不同的特定時空因素、以及外在政經結構對於政策所造成的制約，是如何影響了整體廣電變遷的過程，在進行文獻分析時，將對歷史文獻進行「縱向」的歷史演變研究，可有效導出因果關係、以及「橫向」的結構功能分析，可探討出體系內的結構改變與互動變遷（宋鎮照，1995: 9）。如此才能將特定的經驗或情境，置於更廣的比較與科際整合脈絡中進行客觀分析，不致流於片面性觀察。

如前所述，本研究旨在分析韓國在不同時期，尤其是傳統以來受政府嚴密控制的威權國家，進入經濟開放的數位化時期，對於廣電政策背後的思考

邏輯、價值與目的是否有所轉變；並試圖釐清政策制訂過程以及後續執行成果，各參與者彼此間的互動。因此，相關政策或實際執行策略的分析是不可或缺之工作，如此才可深入理解這些政策背後，隱含了怎樣不同的利益考量；甚至進一步從中思考廣電政策在未來數位化完成後，在本質與意義上是否有更基進的轉變與可能性。因此，本研究將首先進行相關文獻或政策之檢閱；同時輔以歷史結構分析的方式，探討韓國的公共廣電是在怎樣的特定歷史架構和政府政策的形塑之下，走上數位接收之路；並藉此了解韓國政治與社會對於鑲嵌於數位化發展趨勢的公廣媒體，在妥協後的共同想像與期待。

根據上述研究方法的確立以及本文所擬出的研究問題，以下將列舉出本研究主要使用的文獻資料，其類型與來源。由於本研究主要分析不同行動者在數位化政策制訂過程中的互動關係，以及公共廣電實然面的作為，因此本研究將蒐集以下資料，以獲致進一步之結果：

（一） 與韓國廣電相關之國內外書籍、期刊論文、研究報告、各學術研討會發表之期刊研究：從這些文獻資料中，可助於釐清韓國廣電整體的歷史發展脈絡，並以綜觀的角度，審視政府或公廣角色的流變；而這些學者專家所提出的論據或觀點，亦可提供本研究在思考基礎的起始點，進一步提出分析或討論架構。

（二） 政府出版資料：政府所制訂的相關廣電政策或法律規範，為本研究主要的分析資料；包括各政府部門的廣電政策綠皮書和白皮書、各部門首長的諮詢報告、政府研究報告等；此外廣電法規亦是分析關鍵。這類資料將取自韓國通訊委員會（KCC）或其他相關之韓國各政府單位網站。

（三） 媒體組織：主要是韓國公共廣電 KBS 的歷史檔案或紀錄、年度報告、經營計畫或其他可獲得之內部營運或產業資訊。

（四） 報章媒體報導：主要是韓國重要的三大報英文版電子報、或是其他一些具可信度的新聞類、產業類資訊網站。

（五） 民間團體或在野政黨所提出的政策批評或評論文章。

第三章　分析：南韓公共廣電 DMB 平台

1990 年代，南韓跟隨著世界潮流，邁入數位化階段；但這十年，卻也是歷經曲折的一段時期。當韓國致力於數位科技的同時，1997 年的亞洲金融危機卻打亂了韓國原本的發展步調；但穩固的資訊科技（IT）產業，成為使韓國度過金融危機的大功臣，2000 年後，南韓的 IT 產製業更逐漸成為世界領導者，包括半導體、行動電話、液晶顯示器等產品為出口大宗。而廣電和電訊傳播服務的普及，則是促使 IT 基礎建設的建置可良性循環的關鍵因素；至 2007 年，南韓已有 93%的人口使用手機、超過 95%的家庭使用高速網路，訂閱付費頻道的家戶數亦達到 78.6%，數位行動多媒體廣播服務（DMB）和網路電視（IPTV）的訂閱率也持續穩定成長中（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。

韓國國有廣電 KBS 則扮演了使 IT 產業蓬勃發展的關鍵者，不僅在外銷的內容產業上產製出受歡迎的韓劇，更成功地發展出一項可透過行動電話瀏覽即時網路新聞、或是影音內容隨選付費的 DMB 服務。這項多媒體服務，是 KBS 為了強化數位時代的競爭優勢，所積極發展的數位新媒體；其具備了有線或傳統固網媒體無法提供的行動接收功能，因此被視為無線數位電視在未來發展上的優勢（彭玉賢，2005）。2005 年，韓國率先導入 DMB 服務商用化，提供免費的地面波 DMB 服務；至 2008 年 2 月底止，使用地面波 DMB 服務的訂閱者已高達 969 萬人（KBS, Mar. 23, 2008）。

由上述可知，支撐韓國度過金融危機的 IT 產業，與公共廣電服務在數位化和行動裝置上的發展，有密不可分的關聯性。顯而易見地，韓國公共廣電在面臨數位化浪潮，仍延續類比時期受國家保障的特權，除了配合政府的國家發展政策，也趁此機會，利用行動通訊等 IT 產業技術作為重點發展項目，以尋求另一條可在數位化時代繼續鞏固公廣正當性地位的生路。

然而，韓國的公共廣電之所以選擇發展 DMB 數位平台，有其偶然與必然因素。韓國自 90 年代起便致力發展數位科技，企圖在這一波全球數位潮流中，追趕上歐美大國和鄰近的日本，其身為後進國家的角色，使韓國在發展新興科技（尤其是韓國具有許多世界級的電子知名大廠，在數位電視和行動電話的研發與行銷上具有優勢）上，有了躍進的機會；而這是隨著世界趨勢發展的必然結果；然而，發展過程中，政治和經濟外力的介入，使南韓廣電的數位化出現許多複雜爭議，包括數位規格的選擇、無線廣電業者和電訊業者在新數位科技上的競爭，在權力相互拉扯的動態過程中，產生了許多非預

期的結果，也促使南韓走上 DMB 數位行動媒體的發展路途。而這必須經過歷史性的一番耙梳，韓國的廣電數位化脈絡便可清晰浮現。

第一節　南韓公廣與數位科技發展初期

90 年代，全球趨勢逐漸步入數位化階段，南韓政府仍意圖延續過去垂直壟斷的公廣結構；因此可以想見，數位廣電科技的發展優勢，也必然是由 KBS 主導。此階段的廣電產業仍處於數位技術上初步的研發與轉換過程，但在與美國技術長期密切合作的影響之下，南韓政府早已有計劃地勾勒出數位科技產業未來的發展方向，並以「公-私合作研發」的模式，達成韓國在數位科技產業上的強烈進取企圖。

一、政府特意策劃之下，南韓國有廣電的獨占優勢

90 年代初期，面對數位化和全球化趨勢，新自由主義概念滲入社會、經濟、政治等各個層面。由國家力量形塑與管理的公共廣電體制，亦受自由化發展之影響，在增強效率與自身實力、參與全球競爭的目標下，開始強化市場機制，進行廣電結構之調整。南韓於 1980 年代全斗煥政權上台後，便削減私人媒體的力量，將廣電資源歸屬國家所有，因而確立了以 KBS 為主體的國有公廣體制。但至 90 年代，商業無線電視台 SBS（Seoul Broadcasting System）於 1991 年成立、1995 年有線電視開放，廣電體制開始轉為公、民營並存的雙元結構；而媒體政策為了配合政府的發展趨勢，也開始傾向廣電市場自由競爭和新科技發展的態度。

然而，韓國公共廣電在國家的特意規劃下，仍具市場主導優勢。即便政府允許廣電私有化，以培養國內媒體的資本積累，與跨國媒體集團相互抗衡（Lee & Joe, 2000），在許多政策規範或實際措施上，卻是「有限度」的開放廣電市場，意圖維繫長久以來公共廣電在國內廣電市場中的優勢地位。

（一）商業無線電視台 SBS 之成立與限制

韓國公共廣電，一直以來均是由政府持有大多數股票的政府公司。但 1980 年代末期，迫於公廣的低營運效率、為政府宣傳工具等質疑下，韓國政府開始開放民間資本進入原本由公廣獨佔的廣電事業，主要基於以下四項理由（Kim, 1997）：(1) 促進競爭；(2) 解決廣告頻道不足的問題；(3) 增加頻道

的多元性，讓觀眾有更多選擇；(4) 遵循全球媒體私營化的潮流。

但是，政府有意延續國有公廣主導優勢的企圖心，仍可從 1990 年新修訂的《廣播法》內容中看出。其一方面允許私人公司進入廣播產業，另一方面在營運範圍、經濟條件上卻提高進入門檻，是為一種「有限度」的開放，國家控制力量仍舊強大。

首先，《廣播法》第六條規定，關於無線廣播經營，營運內部的任何人均不得持有三成以上的股票及股份；而大企業及其相關產業或相關人士，則完全不得持有無線廣電事業之股票及股份；再者，第七條禁止廣電業者兼營日報，公司董事中，具三等親以內的關係者，亦不得超過三分之一的席次（韓國廣播法，1990）。這兩項規定嚴格限制了無線廣電事業在內部和外部的所有權，以防止廣電業被大企業財團的勢力所壟斷、或是跨界經營之可能。因此，國家雖開放商營電視，最後卻選擇由一家知名度不高的泰榮地產建築公司（T`aeyoung）來經營 SBS，政府亦擁有 SBS 之部分股份。營運三年後，SBS 便占了三分之一的市場份額，市場高度集中的格局仍在，成為 KBS、MBC 和 SBS 三分天下的態勢（劉燕南，2003）。

由此可知，單從廣電私有化等表象，即斷言政府對媒體採取完全放任的態度，是極為草率且不精確的結論。即便 90 年代廣電媒體開始朝向私有化、市場化之發展路徑，但實際上韓國政府在政策上的控制，卻無太大改變；從政策法規內容和公共廣電的市場份額等資料看來，國家意圖確保公廣主導優勢的企圖心明顯可見。

（二）有線電視市場的成立與限制

第二項政府對於廣電事業的解禁措施，是 1995 年有線電視市場的開放。韓國有線電視存在已久，雖多被視為是利用無線電視空檔時間播放、或是轉播劣質電影的替代品，卻仍吸引相當多的閱聽眾；至 1980 年代末期，快速成長的非法有線電視事業終於獲得政府的注意，成為政治議題，企業部門也出現要求開放有線電視市場之聲音（Kim, 1997）。當 1993 年金泳三政府上任，新的政治秩序形成，社會各界亦期待能破除長久以來媒體的寡占結構，新政府便開始著手規畫有線電視的相關政策措施，1995 年起正式營運。

然而，政府卻採取國家與市場結構的壓縮成長模式，在政策法規上進行種種限制，致使有線電視無法達成多元和民主性目標。首先，是有線電視的三大類業者不得進行跨界整合。1995 年的《有線電視法》第四條第 1 項規定，有線電視系統台業者（SO）、節目提供者（PP）、以及網路傳輸業者（NO）

之間不得跨界兼營；第 2 項則規定不同地區的有線電視系統業者（SO），亦不得相互兼營。如此一來，可限制內容與權力的多元性。第二，限制私人媒體產業進入有線電視系統之營運。如《有線電視法》第四條第 3 和第 4 項規定，無線電視台、日報及通訊事業均不可兼營有線電視系統台。第三，是防止大企業對於有線電視系統台產業可能形成的壟斷。如《有線電視法》第四條第 5 項，規定大型企業集團和相關產業，均不得經營有線電視系統或持有股份。

《有線電視法》對於經營所有權的種種限制，可看出韓國政府有意圖地提高有線電視產業的進入門檻，導致大企業和相關子公司僅能在需要大量成本的節目產製部門上進行投資；同時，亦規定系統業者必須播出所有 PP 業者所產製的節目，以確保 PP 業者享有寡占優勢並獲利，如此大財團才有誘因投入內容產製（Nam, 2008）。系統經營者在不可同時經營內容產製的嚴峻規定下，導致有線電視缺少節目來源，不得已只好向三大無線電視台購買（郎勁松，2006）。這是韓國公共廣電長久以來施行「製播合一」制度所導致節目壟斷的後果。韓國電視產業起步之初，因缺乏專業技術和市場分工，製播合一是非不得已的選項；然而，當公共廣電體制建立，在唯有製播合一才能維繫公營壟斷優勢的邏輯下，反而導致節目製作缺乏多元，市場無法流通，三大無線台彼此間也極少進行橫向的節目交流（劉燕南，2003）。即便政府於 90 年代初期，便將節目委外製作的配額制度納入審議事項，但三大無線電視台仍想出多種經營之戰略—即成立節目製作子公司，以「形式」上的分公司，確保過往內部交易的益處（郎勁松，2006）。

因此，當有線電視業者若面臨節目供應上的匱乏，只好轉而向具有節目生產優勢的公共廣電購買，否則，將面臨內部與外部的雙重挑戰：包括公共廣電數十年來獨佔的收視率和垂直整合的節目自製力量（自製率：KBS-1 占 96.2%；KBS-2 占 84.5%；MBC 占 93.5%；SBS 占 92.2%）；以及為解決上述公廣龐大的產製威脅，並填補突增的播放時數，而大量進口外國節目（亦有 20%的外來節目播送限制）的外部危機（Nam, 2008: 652）。由此可知，政府透過相關法令的規範，雖限制私人資本在有線電視系統業中的擴張，卻有意將有線電視視為「內容產業」來經營；同時，也默許了公共廣電在內容服務提供上「製播合一」的優勢。

檢視上述資料可知，90 年代開始，韓國廣電媒體便開始擴張；政府鼓勵大資本的進駐，並顯示市場導向及去中心化的媒體政策。然而，政府在市場中仍扮演強有力的指導性角色。面臨廣電市場「表面上」開放的競爭態勢，KBS 等公共廣電的獨占地位，卻處處受國家之保障。此時，由於廣電的數位

化技術和產業鏈是漸進式發展，因此南韓國內的廣電產業尚未進入數位化放送階段；然而，數位化廣電技術卻早已於 90 年代初首先進行電視機處理的部分，隨著類比轉向數位化的世界發展趨勢，南韓在數位廣電科技上亦迅速累積研發成果；南韓公廣的角色，也隨著日後數位行動生活的必然趨勢，產生新的定位。

二、90 年代，南韓致力發展數位科技

1990 年代，科技從類比轉向數位的典範轉移，是資訊科技發展的顯著趨勢，更是市場後進者視為趕上其他科技先進國家的契機。南韓在 1990 年代初期便自覺到其過去依循高資本投資和勞動投入來帶動經濟成長的發展模式，在製造業和非製造業的生產力均急速下跌的狀況下，已遇到瓶頸；即便南韓在資訊基礎和研發方面並不輸於經濟合作發展組織（OECD）的其他會員國，卻由於缺乏對智財權的保護、制度上缺乏彈性與競爭、及投資資源的分配不具成效等因素，沒有因此而獲利（經濟部，2002）。再加上面臨彼此相互依賴度越來越高的全球化社會，南韓必須進一步邁向國際化，因此更需要轉向資訊科技等知識經濟產業著手，以提升南韓的總體競爭力。

基於上述種種理由和大環境驅使，南韓政府於 90 年代便積極培養數位傳播產業，特別是在科技方面，可看出其欲透過科技產業的發展，躋身資訊先進強國的企圖心。從南韓政府相繼推出 1996 年的「國家基礎資訊推動」計畫、1998 年的「Cyber-Korea 21」計畫、2002 年的「e-Korea 2006」計畫、2003 年的「寬頻 IT Korea 2007」計畫以及 2004 年的「u-Korea」計畫等一系列國家資訊化政策，便可看出南韓近年來在全球行動通訊、寬頻上網等資訊化基礎建設上的努力（李國鼎，2009 年 1 月；Lee, Ahn, & Sung, 2008）。

然而，韓國的數位科技發展，從過去的歷史結構作一番耙梳，便會發現韓國的電器廠商一直以來便是在美國的援助與影響下，發展韓國的電器產業，並以外銷為主。這樣的合作關係，一直延續至數位化初期，韓國大量投資美國電視機產業的發展，在技術人才、整體的接收裝置、以及電視機採用之規格，均脫離不了兩國之間的商業利益考量，因而也間接影響了日後韓國在發展數位廣電科技時的關鍵決策。

（一）美韓兩國在科技合作上的悠久歷史

1950 年代末期，當美國和日本的真空管（vacuum tube）產品引進韓國市場，Goldstar 公司（LG 的前身）產製出韓國第一台收音機後，開啟了韓國電子產業的發展之門；且外援的商業資本也隨著經濟發展而擴張，一些聯合大企業像是 Samsung、LG、Hyundai 均於此時出現（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。進入 1960 年代，朴正熙政權認為電子和 IT 產業會促進南韓的經濟發展，因此開始開放無限制的外資流入，將電力和電話視為電子產業的發展主力，以作為國家現代化政策之基礎；1966 年，美國在越戰的壓力下，需要更多的韓國軍隊至越南支援美軍，故美國協助南韓成立第一個國家研究機構 KIST（韓國科學與技術機構），以提供各種 IT 產業相關的研究與發展，作為換取韓國部隊支援之條件（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。1974 年，由美國率先研發出的彩色電視機，在韓國發展成功，包括 Samsung 和 LG 在彩色電視機的產製技術上均已完備，看準美國市場進行出口外銷；接著，政府又聽從 KIST 所提出之計畫，將注意力轉移至電子轉換系統之發展；KIST 的電子與電訊傳播部門亦獨立出來，成為半官方的電子技術研究院（ETRI），除了專責國內市場電子產品的研發外，亦積極與國外夥伴進行電子轉換系統的技術合作（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。至 1980 年 6 月，韓國政府決定採納美國 NTSC 彩色電視規格；兩個月後，彩色電視機才開始在韓國國內銷售（韓國聯合通訊社，2009）。

上述資料可明顯看出，韓國的電子科技產業，不論在技術或外銷市場上，均仰賴美國至深；而韓國的電器廠商從成立之初，便依循美國的技術發展，其中複雜的利益關係和人脈資源，成為日後韓國在考量、決定數位廣電科技發展走向的關鍵因素。

至 90 年代，韓國政府推動的數位科技，主要有兩方面：一為數位電視，二為數位行動科技。這兩項發展均在官方的支持以及大型電器產業的推動下，打開了新興數位科技的機會之窗。根據 Lee 等人的研究，南韓企業屬於數位科技市場的後進者角色，雖在初期的科技發展上落後於日本或歐美國家，反而不受限過去類比科技的知識結構或舊有技術的制約；再加上韓國具備能翻譯外國數位電視研發趨勢的人才、各項數位電視工程的能力、以及高度的政商「公-私」合作研發傳統，因此在數位電視產業上，以「創造途徑」的追趕模式，使韓國在數位科技上「大躍進」（Lee, Lim, & Song, 2005）。

（二）發展數位電視機

首先，是數位電視機的成長。如前所述，當數位科技仍在萌芽的初始階段，韓國卻在本國電器產業和美國科技大廠長久以來的合作背景下，有了比其他資訊大國早先一步發展數位高畫質電視的策略想像。1988 年的漢城奧運，日本趁機推銷類比 HDTV，希望韓國產業跟進；但隔年韓國政府便建立

了一個產官學合作的「合作發展 HDTV 委員會」組織，韓國電子大廠 LG 和 Samsung 均為內部成員；政府並啟動大規模的研究團隊，主要在翻譯、吸收外國知識（主要是美國），最終期盼能達成研發數位高畫質電視機、將 HDTV 發展成韓國最大出口品的目標（Lee, Lim, & Song, 2005）。這樣的舉措，顯示出韓國早在日、歐等國仍在推行類比 HDTV 的 90 年代初期，便決定以美國市場為目標，並透過公-私部門的合作模式，努力研發數位廣電科技。

至 1990 年，美國有線電視設備製造商通用儀器公司（GI）和廣電管制單位 FCC 開始嘗試數位訊號放送的可行性和 HDTV 標準的議題討論；當美國確定採納數位 HDTV 標準，並建立產業合作聯盟後，GI 公司和增你智（Zenith）電視製造商便成為 HDTV 的先行者；然而，兩家公司必須處理所有與數位電視相關之事宜，包括產製數位電視機、放送設備、機上盒和數位轉換器，以及研發適用於數位電視的軟體等大小事，不免難以應付，於是 Zenith 電視廠商便允許韓國的 LG 公司在產製技術上共享經驗，並可擁有 15%的市場利潤共享；而美國 GI 公司則邀請韓國 Samsung 加入原型數位電視的開發過程（Lee, Lim, & Song, 2005: 47）。

至 1995 年，LG 在全球化策略下，買下美國電視製造商 Zenith 約 58%的股份，以便能享有 Zenith 的品牌和核心的數位技術；甚至還接管 Zenith 在墨西哥的工廠、投資一億六千五百萬美元，進行 Zenith 彩色映像管工廠的擴充與現代化（Bhatt, 2003: 90）。當 LG 買下 Zenith 剩餘的全部股份，便表示數位電視在美規的發展上，是由美國和韓國公司所控制，背後則代表了跨國流動資本的利益（Yoon, 2004）。由於 LG 和 Samsung 與美國合作研發數位核心技術，且均在美設立實驗室，以接收美國數位電視知識資源的管道，同時培養出自己的技術知識庫，因此 1995 年底，兩家電器廠商開始自行研發可涵括所有功能的小型晶片 ASIC，並於 1998 年將新產品推向市場，為世界第一個成功開發數位電視晶片的國家（Lee, Lim, & Song, 2005）；至此，韓國的數位電視邁向跳躍式的發展模式。

由此可知，數位電視的美規標準，事實上是由美國和韓國共同掌控。雖然 Zenith 公司最終成為韓國 LG 的子公司，但 LG 採取的是「以在地化概念來經營最好的全球性公司」策略（Bhatt, 2003: 90），因此美規技術的研發，仍具有美國電視產業思維，而韓國的數位電視科技，也仍是仰賴美國的產製技術和美國市場的出口行銷。

（三）發展數位行動科技

第二項數位科技發展，是數位行動科技；且同樣是官方與行動電話產業

相互配合的發展模式。1990 年代，是為第三波的全球化浪潮，但韓國的國家主義思維仍存續，政府角色與其擬定之政策，仍是重要關鍵。如 90 年代，韓國政府便認知到數位傳播的發展潛力，開始吸引地方傳播製造業和研究機構一同投入「家庭數位傳播培植策略」，企圖培養韓國的數位傳播產業（Chung, 2003）；1991 年，韓國政府亦推出為期十年的「G7 Projects」，企圖追趕上世界七大先進國家的技術科技發展，其十七項重點發展便包括寬頻電信網路和液晶電視等應用技術（林品華，2007）。在政府有計劃的推行之下，相關產業部門也發揮其長久以來所奠定的產業基礎，和政府政策相互配合。像是 Samsung 和 LG 在 90 年代初便躋身全球大企業之列，Samsung 的家庭設備產品不僅成為世界領導品牌，其旗下手機品牌 Samsung Anycall 更擊敗已寡占韓國手機市場十年之久的 Motorola，成為世界知名的手機品牌（Lee, Ahn, & Sung, 2008: 125）。基於行動通訊產業的有力後盾，數位行動科技也在此時期有了革命性的發展。

在政府明確的政策引導下，1985 年自 KIST 獨立出來的電子技術研究院（ETRI），便成為政府資助的研究發展機構當中，最具領導性與重要性的半官方組織；其隸屬於政府科技暨技術部門，也參與許多重要的國家研發計畫案（Ahn & Mah, 2007）。首先，被稱作是韓國電訊傳播產業先驅的在地化研發成果，便是 1991 年 ETRI 所研發出的電子交換設備—TDX-10，可應用於各項數位行動通訊之技術，包括像是 CDMA 技術（Code Division Multiple Access，分碼多工擷取技術）和攜帶型傳呼器（Pager）等用途（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。

另一項至為關鍵的研發成果，則是手機科技的核心技術—CDMA，其發展與商業化應用是為世界先驅，行動通訊科技因而成為韓國 IT 產業近代史上最重要的轉捩點。CDMA 的發展，歸因於 1988 年漢城奧運以來，韓國都會區的手機傳播服務需求量暴增，但韓國電信公司 KMT 仍使用較低品質的類比行動通訊系統；為了人民在行動科技上的需求，韓國的研發部門便開始針對電訊傳播服務和設備，尋求更進一步的解決方案（Chung & Lee, 1999）。當時，美國和歐洲分別提出了類比和以 TDMA 科技為基礎的 GSM 系統；然而，IT 產業的關鍵決策者 MIC 卻精準地預測了類比系統將很快被數位系統所取代，且身為後進國家角色的韓國，若欲追趕上科技先進者的腳步，發展 GSM 技術，將可能花費更多的時間與資本；最後，MIC 背負著新科技市場的不確定性，決定發展一種過去從未商用化的數位系統類型—CDMA 技術（Ahn & Mah, 2007）。

韓國之所以選擇風險較大的 CDMA 作為其行動科技發展的核心技術，理由有二：首先，CDMA 是由美國一家小規模公司 Qualcomm 所研發的全新科

技，但尚未發展成熟到可使用在商業用途之地步；然而，這樣的潛在發展性，卻可確保韓國產業成為市場領導者的機會。再者，Qualcomm 是家創投公司，需要穩定的資金收益，因此，由政府主導、ETRI 和私人企業共同參與的 CDMA 系統研發計畫，便可獲得完全的技術轉移授權許可，韓國僅需支付 Qualcomm 公司 2.5%的專利權稅（Ahn & Mah, 2007: 375）。

當確定採納CDMA技術後，為了向Qualcomm學習、吸收基礎技術，ETRI研究院便於1989年派遣十七位工程師至美國，進行一對一互動式的聯合研究、以及CDMA相關技術知識的學習（Chung & Lee, 1999: 359-360）。至1993年，ETRI和Qualcomm的聯合研究告一段落後，ETRI便開始CDMA系統的商用化發展。包括最底層的基礎系統設計和硬體設備之策劃，以及核心科技和各種支援措施的傳佈，均由ETRI負責（Ahn & Mah, 2007）；此外，ETRI亦將不同的手機原型研發、手機細部設計等任務，妥善配置給有參與投資的韓國三大財團（LG、Samsung、Hyundai）和一家中小企業Maxson，以達商用之目標（Chung & Lee, 1999）。

韓國政府則是努力拓展行動科技產品的內需市場。政府有效率地施行相關優惠措施，像是允許製造商提供消費者在手機購買上的津貼或優惠，並給予相關業者在法律或政治上的庇護；這些措施的推行目的，在於確保服務提供者和手機製造商在手機產業上的經濟規模，並促使產品的平均成本下降（Ahn & Mah, 2007）。當數位行動科技的內需市場穩固且廣大後，私人企業便能迅速提升電訊產業的國際競爭力，並拓展至海外市場。

上述CDMA系統的發展歷程，可看出政府扮演了重要角色。尤其是MIC在關鍵的決策時間點上，洞燭機先，決定採用非泛歐的數位系統作為國家的一項新技術標準，以協助創造一個傾向採用CDMA系統的市場環境。實際推動過程中，政府亦建立了一個能充分誘發私人企業一同參與國家研究發展聯盟的產業目標，再輔以財務上的資助、或法律與政治上的回饋，以協助相關產業在數位行動科技上的順利推展。至90年代後期，以CDMA技術為基礎的行動電話產業，成為韓國技術研發推動政策中最為成功之案例。1996至2001年，CDMA行動電話產業已引發其他相關產業在產製上的誘導效應，出口額可達到13.7兆韓圜（相當於410兆新台幣）的成績；同時，亦產生巨大的進口替代效應：當1997年CDMA系統發展計畫完成，原手機市場優勢者Motorola的市場占有率，隨即從42%急速下滑至6%（Ahn & Mah, 2007: 375）。

在檢視了90年代韓國在數位電視和數位行動科技等兩項成果後，便可大致勾勒出韓國政府對於數位科技產業發展的共同想像：

首先，兩項科技均為具發展潛力的新興產業，且均是在政府「數位」政策的大方向指引和資助下，由半官方的研究機構ETRI主導，以頗具效能的「公–私部門合作研發」模式，達成後進者國家在數位科技產業上的躍進。

第二，兩項科技的發展，均有美國技術的影子。韓國透過私有化的電子產業和相關人才，與美國的數位科技知識庫接軌；卻又非完全移植其所習得的核心技術，而是再透過國內的研究機構加以研發，另行創造出獨步全球的科技技術。

第三，數位科技的發展對於韓國來說，是一種政治意象與企圖心的展現，代表了科技轉變不一定是單純的市場經濟考量，在特定的歷史結構下，隱含了國家主義的窠臼、受美國的利益牽制卻又企圖追趕上西方科技霸權的亞洲印象。

三、小結

第一節首先耙梳 90 年代韓國廣電產業的整體發展脈絡。韓國雖面臨新自由主義浪潮而引進市場競爭，但在政府主導式的經濟體質下，仍限制新進媒體的成長，保留公共廣電的自主性，並表現在商業無線電視台和有線電視事業的種種限制政策上。

另一項並行的發展，亦是由政府組織所領導的數位科技研發，包括美規數位電視和行動通訊科技 CDMA。兩項數位科技均是「公–私部門合作研發」的模式，即由政府統籌推動，透過電子業者在技術研發上的共同參與，向美國汲取技術經驗後，發展出在地性策略。

當這兩條並行軸線發展至 2000 年，逐漸從數位廣電科技設備的轉換與處理，邁入廣電數位化的放送階段，便成為數位廣電發展結構下穩固的兩條支柱，影響了日後的數位化歷程；而公共廣電推動的 T-DMB 數位接收科技，則是兩條發展軸線交會的結果。

第二節　南韓廣電數位化爭議

從廿世紀末橫跨至廿一世紀，南韓在經濟、政治和社會上也歷經了劇烈性的變革。1997年，當行動通訊傳播產業擴展至個人傳播服務、無線電話第二代和無線數據服務等多樣化經營後，行動通訊傳播服務的訂閱者激增，1997年底達到2268萬的人口數；手機出口的增加，致使相關產業擴張，SK Telecom、KTF和LG Telcom成為主要的行動服務市場參與者（Lee, Ahn, & Sung, 2008: 126）。然而，1998年金大中上任後沒多久，便遭逢亞洲金融危機，國內與海外市場同時萎縮，電子產業亦無倖免，接連倒閉破產。

然而，在電子業過去大量投資半導體及家庭設備市場的基礎下，適逢全球性的新網路商業榮景，資訊和電訊傳播科技產業的出口額，呈現戲劇化地增長（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。此外，南韓政府亦推動一連串的應變措施；如1999年推出的「Cyber Korea 21」，便是接續1996年「國家基礎資訊推動計畫」，是資訊化推動的第二階段；內容涵蓋整個IT產業，首要任務便是在2002年之前，將ADSL、有線電視、衛星頻道等高科技網路的基礎設備全盤數位化，以打造未來資訊高速公路之雛形。當時的負責單位資訊傳播部（MIC）公布此計畫的四項主要目標中，第四項目標「建立一個知識為基礎的社會」下設了幾個子目標，「使電訊傳播網路升級」便是其中之一（Kim, 2003）。此計畫的內容，可看出韓國十分看重整體數位環境的營造；電訊傳播產業的數位升級，亦是帶動國內產業成長、使韓國景氣復甦的關鍵要項。2000年後，IT產品成為韓國主要的出口貿易，IT產業亦被視為安然渡過韓國經濟危機的大功臣（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。由此可知，金大中政權的國家政策，是以資訊科技產業為國家經濟的發展後盾；快速且先進的電信網絡以及資訊相關產業，則成為日後打造數位韓國、提升國家競爭力的重要元素（Kim, 2003）。

一、數位電視規格之戰

在上述發展背景下，韓國開始一連串資訊科技的發展與推動。基於韓國的公共廣電事業一直掌握了內容生產和本身的優質品牌，所涵蓋的產業規模很廣，因此，廣電事業也在邁向資訊社會的大環境趨勢中，扮演重要的角色。誠如第一節所述，90 年代的數位化，尚在將電視機的電晶體線路改成 IC 板的處理階段；至 90 年代末，發展重心便移至頭端發射跟接收端模組與設備的

重新改革。然而，2001 年韓國開始進行本國數位地面波電視放送的相關作業，由於牽涉到美規的全球利益，引發各界激烈的爭議；韓國迫於時局情勢，自行發展出一套「行動多媒體廣播服務」（DMB），此屬非預期之結果。

事實上，當時數位電視規格，可分成兩類：由美國 Zennith 和韓國 LG 共同發展的美規「ATSC 8-VSB」；以及由荷蘭 Philips、美國 AT&T、日本 Toshiba 共同出資成立的跨國電器公司聯盟所研發的歐規「DVB-T COFDM」。為了確保最初的獲利市場規模，韓國資訊傳播部（MIC）早於 1997 年便決定採納美規 ATSC 的數位電視標準；然而，隨著世界數位化的演進，不同數位電視規格的好壞優劣，從原本僅是理論上的爭辯，在實際施行成果出爐後，逐漸定調：在韓國與美國有所謂企業利益考量、以及政府對國內大企業有意圖的支持下，即便美規在行動接收和覆蓋率上有其弱點，採納美規卻成了韓國無法輕易改變的原則（程宗明，2009）。基於這樣的結構限制，導致韓國在數位無線電視規格的採納上，出現長達四年的爭議。

2000 年 11 月，媒體工會聯盟（the Union of Media Workers）、韓國廣電工程技術協會（the Korean Broadcasting Engineers Technicians Association）和其他消費者權益保障團體便提出抗議。他們認為歐規 DVB-T 不論在接收或覆蓋率上，均比美規更有優勢，但政府卻未能真正理解數位廣電對於主要城市來說的主動性價值，因而要求政府重新思考數位電視計畫的發展方向（Kim, July 9, 2004）。經由長期性的抗議行動、以及韓國公共電視台將美規與歐規的公共爭議，透過自家頻道節目放送出去，致使數位電視的標準規格成為全國性議題（Lee & Kwak, 2005）。

數位電視規格的爭議，長達四年之久，導致當時的廣電主管機關 KBC 在數位電視營運執照的核發上出現延宕。在此拉鋸過程中，不僅民間團體與政府是此社會權力結構下的行動者，電器大廠在目標利益的考量下，亦參與、影響了決策過程。由於 MBC 和其他民間團體不斷宣傳、表達其抗議，政府部門與電子廠商開始擔心這樣的對抗行為，不僅嚴重耽擱國內電視產業全面數位化的預定日程，亦可能影響日後數位電視的銷售情況。韓國幾家電器大廠為了確保最初的市場規模，均表明支持美規。理由在於：韓國電子製造商於 1990 年代早期，便開始投資數位電視科技；1996 年，三大電子製造商亦在針對美規而設計的電漿顯示器儀表板、液晶顯示器、數位電視平台、轉接器和核心技術等方面，投資了 12.5 億美金，並擁有美規的數位電視專利；電子製造商像是 Samsung 、LG 和 Daewoo 都宣稱，倘若國家改變規格，但在地產製者又缺乏歐洲技術的狀況下，國內市場只能大規模進口歐洲的數位電視；Samsung 、LG 更進一步宣稱，若確定轉換成歐規，他們至少需要三年的時間，進行特殊設備的建置和階段性測試，如此一來，在地的市場參與者將可

能錯失數位電視市場發展初期的優勢或主導權（Yang, Dec. 3, 2003）。不過，產業界這樣的說法，是否符合事實，亦或僅是韓國電子大廠不願坐視投注於美規數位電視的大筆資金血本無歸，而提出的一種說服修辭，仍有待檢證。[10]

最後，在電信主管機關 MIC、廣電主管機關 KBC、公共廣電 KBS 和媒體工作者國家聯盟（National Union of Media Workers）的共同協商下，2004 年 7 月，決定維持以美規作為國內數位電視標準規格；但同時，亦建置多規格式平台，用以發展韓國在地的地面波數位多媒體廣播（T-DMB）科技，以補足美規 ATSC 在移動環境下訊號微弱的缺點（Kim, July 9, 2004）。當這項決議通過， MIC 便選擇由半官方的 ETRI 研究所擔任行動電視系統的發展主力，相關產業的製造商也可開始大規模地投資、研發數位電視產品。當 ETRI 成功研發出 T-DMB 新系統後，MIC 便開始積極將 T-DMB 推廣至全球；韓國政府雖未言明，卻可明顯看出其希望能利用世界上第一個研發成功的地面波行動電視系統，促進國家資訊和電子領域的經濟發展（Lee & Kwak, 2005）。

經由數位電視規格的論辯過程，可看出韓國數位行動科技 T-DMB 的發展，與其數位電視標準的設定有絕大關聯。事實上，T-DMB 並非韓國政府預定發展的重點科技，而是數位電視規格的採納過程中，所出現的非預期結果。當韓國面臨到美規數位電視消長的大勢所趨，卻又無法跳脫出政府、電子企業大廠與美國之間一直存在的利益共構關係；此時，在非美規支配的 VHF 波段上，恰好演進到 DMB 科技的發展；在不得已的情況下，為求一個折衷辦法，韓國便抓住此契機，尋求可解決行動通訊和覆蓋率需求的另一條出路。

二、相關數位政策—重點發展數位行動通訊

自韓國確定採用美規數位電視標準，另發展 DMB 以解決行動化的問題後，行動通訊便成為韓國數位政策中的重要一環。1999 年的「Cyber Korea 21」計畫於 2002 年完成後，同年四月，政府又推出第三階段的資訊化推動計畫—「e-Korea Vision 2006」，以接續資訊科技服務的各項基礎建設。此計畫首先檢視至 2001 年底為止，政府在資訊化推動上的成果。其中一項成功因素，便是政府在 CDMA 科技的創投、並推動寬頻和手機電訊傳播服務的市場競爭（MIC, 2002）。在此基礎下，為能進一步提供資訊和傳播科技至社會各角落，

[10] 同樣在過往的經濟發展上依附美國與日本的台灣，便順利採納歐規；若韓國電子業者的說法屬實，那麼為何在電子業上強烈依賴日本電器業技術發展的台灣，並未在面臨數位電視規格的抉擇時，採納日規？因此，韓國電器大廠的說詞，是否符合當時真正的產業現況，其是否真的無法重新投資歐規數位電視機的設備生產，仍有待進一步釐清。

以創造新科技和新產業，政府便於「e-Korea Vision 2006」計畫中劃分出資訊化社會政策、電信政策、IT 產業政策及國際化政策等四塊領域，進行策略性發展；並列出七項策略性發展的核心科技：網路、無線通訊傳播、數位廣電、電腦、軟體、共同元件和基本材料等，並強調這七項 IT 產業與國際夥伴合作的重要性，以達成對內的經濟成長、對外的全球資訊社會領導者之目標（MIC, 2002）。

隨著數位傳播科技逐漸成熟，南韓前總統盧武鉉在大選期間，便是透過網路和手機傳播進行政策提案的宣傳；2003 年初就任前夕，甚至只接受網路媒體 OhmyNews 的專訪；受惠於媒介科技，致使盧武鉉上任後，以延續「資訊導向」政策為國家發展主軸（Kim, 2003）。如 2003 年底公布的「Broadband IT Korea Vision 2007」計畫，可看出韓國政府將正在發展中的科技，視為可帶動 IT 產業成長的驅動力。雖同樣是第三階段的資訊化推動計畫，「Broadband IT Korea Vision 2007」卻更為強調所謂無線和有線服務匯流的次世代寬頻匯流網絡，並發展具附加價值的無線傳播、數位電視、家庭網路與影像顯示等 IT 類產品；這些作為，正是為了呼應計畫的其中一項目標：「將整合型寬頻網路和發展中的 IT 產業，視為使國家經濟跳躍性成長的新動力」（MIC, 2004: 18）。政策內容明確列出可促進次世代 IT 發展的十項業務，而首要項目就是次世代行動通訊；其他重點產業還包括數位電視廣播、智慧型家庭網絡、數位內容……等。以下分別就次世代行動通訊和數位電視廣播部分，進行更進一步的政策檢閱：

（一）次世代行動傳播—在建置寬頻網絡建設領先其他國家的基礎上，便可穩固次世代行動傳播的全球領導者地位。像是確保 4G 電訊傳播、高科技應用和服務裝置設備等次世代行動傳播的核心技術，並發展介面完善、省電並具電腦功能的手持式行動裝置（MIC, 2004: 79-80）。

（二）數位電視廣播—為了在服務、科技和技術標準上取得領導地位，政府將以韓國在數位家庭設備上雄厚的海外市場，發展原型核心科技，並應用在智慧型廣電服務、裝置設備技術和未來廣電發展上；並預定於 2005 年之前，透過數位高畫質內容的擴充和 DMB 服務的引進，協助新市場的創造與銷售（MIC, 2004: 80）。

2004 年，隨著韓國數位電視和 DMB 的發展態勢逐漸明朗，以及網路和行動電話在韓國的高滲透率，為求能帶動國家成長的新動力，MIC 便擬定了「IT839」策略，作為主要的國家發展核心。這項策略旨在建立一個良性循環的產業結構，配合八項創新服務、三大基礎建設以及九項具備成長動力的技術核心，確切達成 IT 產業價值鏈的綜效等目標。

MIC 首先篩選出九項具有產業競爭力，同時具備高度附加價值與成長動力的資訊科技，作為「IT839」策略預定實現的最終目標；而為能使九大資訊技術得以落實與應用，南韓政府依據篩選出來的九項技術，來檢視國內 IT 產業發展現況，並找出相關的八項服務，以及這些技術和服務所需的三項基礎環境建設，以作為現階段執行 IT 政策時的重要任務（蔡易靜，2004）。這些技術、服務和基礎建設的細項內容包括（Korea IT Times, 2006: 36）：

（一） 八項創新服務：無線寬頻服務（WiBro Service）、數位多媒體傳播服務（DMB Service）、家庭連網服務（Home Network Service）、車用行動秘書服務（Telematics Service）、無線射頻辨識系統服務（RFID based Service）、第三代行動通訊服務（W-CDMA Service）、地面波數位電視服務（Terrestrial Digital TV）、網路電話服務（Internet Telephony）；

（二） 三大基礎環境建設：寬頻匯流網路（Broadband Convergence Network, BcN）、泛在感應網路（Ubiquitous Sensor Network, USN）及新一代的網際網路定址協定（Internet Protocol version 6, IPv6）。

（三） 九大資訊技術：新一代行動通訊裝置（next-generation mobile communications devices）、數位電視裝置（digital TV/broadcasting devices）、智慧型家庭網路裝置（intelligent home network devices）、IT 系統晶片（IT SoC）、新一代個人電腦（next-generation PC）、嵌入式軟體（embedded S/W）、、數位內容與軟體解決方案（digital content/SW solutions）、車用行動秘書服務所需裝置或技術（Telematics devices）、智慧型機器人（Intelligent Service Robot）。

此項計畫，除了配合全球市場的需求趨勢之外，更將 DMB 和數位電視服務明確納入主要的策略發展目標，創造出領先全球的行動通訊和寬頻上網等資訊化基礎建設。因此，「IT839」策略對於 DMB 的發展來說，是最為關鍵的政府決策。「IT839」策略的實行，使韓國從一個科技吸收型國家轉型為科技領導型國家，更縮短了其與美國在科技發展上的距離（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。

「IT839」策略，事實上是為了日後達成「u-Korea」政策目標的前置佈局。2006 年 3 月，政府 MIC 部門確立了「u-Korea」政策的總體規劃，希望逐漸從一個以 ADSL 為基礎的寬頻網路（e-Korea），演化成為「無所不在」的寬頻行動網路（u-Korea）（Lee, Ahn, & Sung, 2008）。為了在民眾的生活環境中，建置智慧型網絡（如 IPv6、BcN、USN）和新技術應用（如 DMB、Telematics、RFID），「u-Korea」政策以「The FIRST u-society on the BEST u-Infrastructure」

[11]為願景策略，鎖定在四項關鍵建設，並應用在社會五大範疇，以實現無所不在的社會目標（蔡易靜，2006）。

「u-Korea」政策當中，以「u-City」新時代科技化都市的建置為最核心之計畫，其透過政府和 LG、KT 等產業龍頭的合作，將 DMB、Telematics、RFID 等新興的資通訊技術相互串連，並整合起都市的資訊科技基礎建設與服務，打造無所不在的便民環境（蔡易靜，2006）。如車用資通訊服務，便是「u-City」預定發展的重點，除了扶植產業升級的目標外，亦希望讓所有人民不論何時何地，均能接收當地的交通資訊。這項行動通訊服務，公廣 KBS 亦有參與，其利用 T-DMB 的方式，傳送即時的交通資訊至車用接收裝置、手機或個人 PDA 上，並建構傳送資訊的各項基礎設施（程宗明，2009）。至 2006 年 6 月，由南韓 MIC 主導的行動通訊特區計畫（Mobile Special District, MSD）亦正式施行，預計建立一個 GSM 實驗網路平台，進行各項新興無線應用技術的測試；並期望能吸引美國與歐洲大廠的外資投注研發，連帶刺激南韓行動通訊產值與技術升級，最終在 2010 年，達成行動通訊關鍵零件在全球市場 50%的占有率目標（蔡易靜，2006）。

經由上述針對各項數位科技所制定的政府政策看來，從「Cyber Korea 21」、「e-Korea Vision 2006」、「Broadband IT Korea Vision 2007」、一直到「IT839」策略和「u-Korea」，韓國對於數位資訊發展的期待，也從一開始打造以知識為基礎的社會、e 化的數位化環境，到後期將資訊科技視為提升南韓整體成長動力、領導全球的重點產業，再逐步達成一個「無所不在」的無線行動通訊環境。這意味著，韓國第一步欲先完成一個無線化、穿透的國內社會，接著下一步，便是提升國內產製的行動通訊關鍵零件在全球市場的占有率，甚至是將整套無線數位行動寬頻的環境建置經驗向全世界輸出；這樣的企圖心非常強烈，因為要建置一個從頭到尾無所不在的無線通訊環境，需要整體性的規劃與投資，而非僅是表面上達成優質生活的顯性目標；而這也是亞洲新興國家近幾年來不斷嘗試的發展模式（程宗明，2009）。

[11] 包括四項關鍵建設（BEST）：平衡全球領導地位、生態工業建設、現代化社會建設、透明化技術建設；以及五大應用範疇（FIRST）：親民政府、智慧科技園區、再生經濟、安全社會環境及 u 化客製服務。資料來源：資策會 IDEAS-FIND 2006 年 5 月。

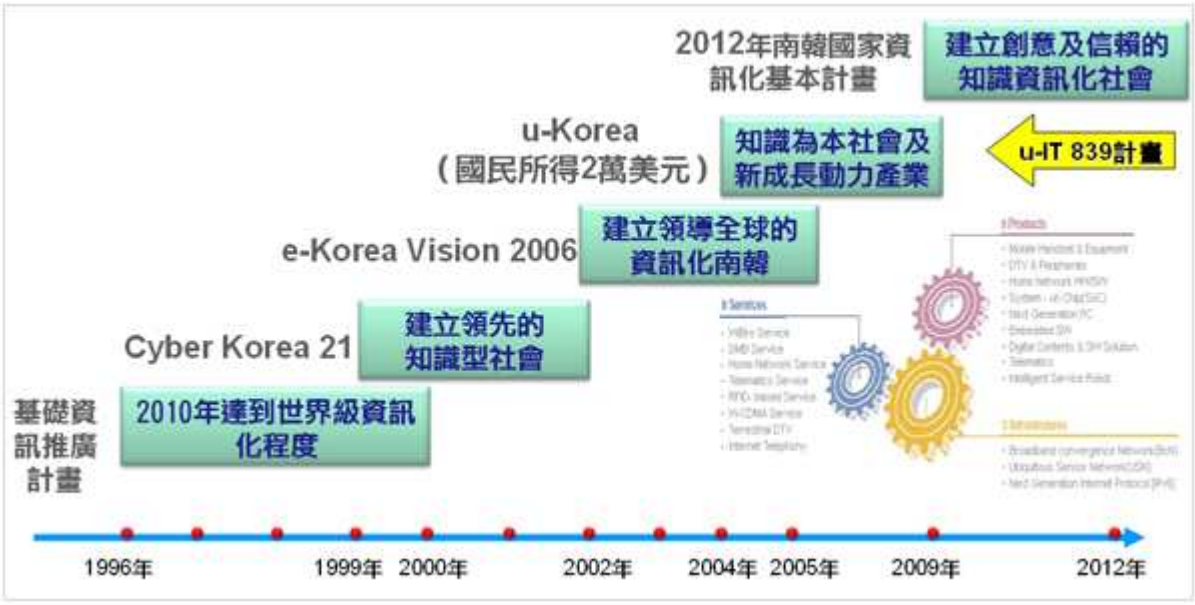

圖 2 南韓國家資訊化政策發展趨勢
資料來源：南韓行政安全部（2009/1）
資料整理：資策會 FIND

三、地面波 DMB 和衛星 DMB 之爭—國有公共電視的優勢

當韓國確定推動 DMB 的政策方向後，公共廣電在地面波 DMB 的發展上仍受到國家保障。即便衛星 DMB 具全國性的覆蓋範圍和能動性，亦比地面波 DMB 早一步進入市場，但在放送內容仍多由無線電視台壟斷、以及採付費模式的種種限制下，導致 S-DMB 和 T-DMB 兩套系統同時出現在韓國市場上競爭，也替 DMB 的未來發展增加許多不確定性。

政府對於 DMB 政策的期待和電信公司開闢新獲利來源的需求，成為 DMB 發展的主要動力。當時韓國的行動電話市場已達飽和點，如同許多國家一樣，均面臨成長緩慢的問題（Lee & Kwak, 2005）。為了尋求下一個豐厚的收入來源，韓國三大手機業者 SKT、KTF、LG 不得不發展出許多應變策略。因此，當政府確立了以 DMB 發展作為彌補美規數位電視不足的政策方向後，SKT 便將 DMB 視為殺手級應用科技，策劃「藍海策略」：欲藉由其潛力，創造一個尚未存在的新市場；而這也是促進 S-DMB 市場發展的主因。2004 年 3 月，韓國 SKT 旗下的 TU Media 與日本 Toshiba 子公司 MBCo（Mobile Broadcasting Co.）合作，聯合發射世界第一顆 DMB 衛星，顯示出日韓在 DMB 發展上欲獲得領導地位的企圖心（Shin, Kim, & Lee, 2006）。TU Media 並發

展出兩種 DMB 版本：全國性的 S-DMB 和可在都會區提供區域性服務的 T-DMB，但最後主管機關 KBC 僅發給 TU Media 唯一一張 S-DMB 執照，並於 2005 年開始提供完整的 S-DMB 服務（Shin, Kim, & Lee, 2006）。

DMB 若欲成功經營，播放內容是關鍵要素。然而，電信公司並沒有經營節目產製業務，只能向 SBS 和 MBC 購買戲劇和體育節目、向 CGV 有線電視頻道購買電影類節目、新聞則是向專門的有線新聞頻道 YTN 購買（上野修嗣，2006）。再加上新聞報導指出，許多手機用戶希望能在手機上收看到電視網節目，因此強烈希望能重新傳輸地面波電視節目內容至 S-DMB 上播放，藉此吸引更多訂戶（Lee & Kwak, 2005）。但持有 T-DMB 執照的三大無線電視台，卻對於其內容於 S-DMB 的再傳輸，持反對意見。純公廣性質的 KBS，以廣電節目頻道為公共財的理由，堅持不可用作營利用途。而半公廣性質的 MBC 和商業電視 SBS，為了替行動電視時代做準備，雖然有策略性地投資 TU Media；但基於原有的電視市場秩序和節目收視率可能被巨大的電信公司破壞，因此電視台工會均反對重新傳輸節目至 S-DMB（Lee & Kwak, 2005）。

再者，由電信公司推出的 S-DMB 服務，是建立在以競爭為基礎的獲利導向；但如前所述，DMB 是數位電視規格爭戰下的產物，技術面上雖發展完熟，卻是一種以內部趨力推動 DMB 市場的發展模式，而非由市場拉力或使用者本身需求等外部因素的驅使（Shin, 2006）。因此，S-DMB 服務若採付費模式，將很難達成開放近用的目標。日本 MBS（每日放送）製作技術中心的研究員上野修嗣在參訪韓國三大無線電視台的研修報告中，亦指出韓國 S-DMB 普及率未能增加的原因：(1) 無法和地面波電視同步放送正上檔之節目；(2) 末端設備機種種類稀少，選擇不多；(3) 免費收視的 T-DMB 已有一定的普及率（上野修嗣，2006）。由此可知，當兩套可相互取代的 DMB 系統同時出現在市場中，必定會有利益競爭；地面波業者除了欲維繫在內容上的既有優勢，在 DMB 新市場的初期發展中，也希望能培養忠誠客戶，因此在競爭策略上，僅是將非當紅或收視率較低的節目內容販售給 S-DMB 業者；再加上 T-DMB 採免付費模式，導致 S-DMB 事業很難有突破性的發展。

當時尚未出現匯流管制的機制，廣電主管機關 KBC 的態度，則仍意圖保有無線電視的優勢。在現有無線廣電業者的抗議下，KBC 遲遲無法授予商業營運執照給 DMB 業者。直至 2005 年 3 月，KBC 分別釋出六張 T-DMB 執照給三大無線電視業者、有線電視新聞頻道 YTN、音訊廣播業者 DMB-CBS 和通訊設備製造商 KMMB 聯盟（高振偉，2006）。隨後，KBC 才決定由 TU Media 和獲得 T-DMB 執照的無線電視網業者自行協商節目重新傳輸合約；而在電視網工會的強烈反彈下，三家無線電視業者決定：在 T-DMB 服務穩定發展前，無法與 S-DMB 業者簽訂此合約（Lee & Kwak, 2005）。但電信主管機關 MIC

站在電信業者的角度，自然是偏向經濟利益考量，以嘉惠本國電信基礎設備，使已飽和的電信市場升級；因此在 DMB 市場中，不僅是廣電與電信產業的競爭，事實上還存在著 KBC 和 MIC 兩個管制機構的競爭（Shin & Venkatesh, 2008）。表面看來，管制機關避免直接介入，而是交由業者自行協商；但事實上，無線電視業者在內容產製的既存優勢，一直是 S-DMB 在提供優質內容上所面臨的挑戰。再者，就韓國廣電法而言，2005 年的《廣電法》仍未清楚定義何謂 S-DMB，因此舊法的管制不僅不利於 S-DMB，對於跨界所有權和其對 T-DMB 事業的參與，亦多所限制（Shin, 2006）。

總的來說，即便當時的管制機構尚未跟隨科技匯流而整合，電訊主管機關 MIC 仍站在電信業者的立場，希望三大無線電視台業者能提供節目至 S-DMB 平台播放，但廣電主管機關 KBC 仍在內容和執照核發上，保障了既存廣電業者的優勢，也遲遲未發給商業營運執照給 S-DMB 業者。由此可見，國有公廣的正當性地位，仍在政府的規劃之下，延伸至數位化時期。

第三節　KBS 的 DMB 平台

已具備強大規模和品牌的韓國公共廣電，是各政府政策目標的切實執行者。由於「無所不在」的資訊社會，主要是分成無線通訊和無線廣電兩大要項同時進行發展，而身為國家領導性角色的公廣 KBS，是掌握了內容生產、頻道節目輸出等廣電產業鏈的寡佔者，再加上本身品牌的優勢，因此，在無所不在的優質生活中隨處取得具有公廣品牌的影視節目，這是必然且合理的結果。KBS 在生活行動化的發展中，為能維繫其公共內容服務的本業，除了持續國際上的「韓流」傳播與網路建置，並與家電企業建立戰略性業務與技術合作關係外（郎勁松，2006: 107），同時亦在國家策劃下，配合國家發展政策，掌握最為關鍵的行動通訊部門，將節目內容透過 T-DMB 傳送至城市的所有行動接收者。KBS 在 T-DMB 上的發展，也代表了電訊和廣電終歸匯流的發展趨勢。

一、KBS 的發展優勢

誠如第二節所述，KBS 的性質為國家持股的國有廣電，因此在類比時期便受到保障，這樣的優勢也延續到數位化時代。韓國因為在電視機發展上與美國有長遠的合作，便決定採用美規，另外發展 DMB 以彌補美規之不足；因此，國家必須發展行動通訊科技。在 T-DMB 平台的經營上，從傳輸平台到電視台業務，政府均授予營運執照；故也是垂直壟斷的結構。

首先，是 KBS 在 DMB 放送內容上的優勢。如前所述，S-DMB 業者希望能與地面波業者簽訂電視網節目內容再傳輸的合約，但三大無線電視台業者卻反對在 S-DMB 平台上共享內容。其提出的理由是：廣電節目頻道代表的是公眾利益，若放置到付費模式的 S-DMB 上，便同意將公眾利益商業化的一種行為，為了確保公眾近用廣電之權益，因此反對將其自有節目頻道放置到 S-DMB 平台上播放；然而，真正反對的動機卻是：這些無線廣電業者不想失去長久以來身為公廣體系在市場中的優勢地位（Shin, Kim, & Lee, 2006）。KBS 所經營的 T-DMB 事業，在內容、傳輸和加工處理等三類服務範疇上，仍維持垂直壟斷的廣電結構；假使將節目頻道提供給其他平台、或是透過節目獨立製作者供應節目，自己只經營傳輸的部分，那麼原本具主導優勢的 KBS 便可能面臨與新進廣電業者、電訊服務提供者一同競爭的挑戰。因此，KBS

拒絕更多自由競爭的可能，在內容產製上也不願放棄既存優勢。

事實上，政府為了防止 T-DMB 變成一個壟斷 DMB 市場的結構，其態度亦傾向保障無線電視業者的內容事業。2004 年 6 月的公聽會上，KBC 曾公布一項管制決議：除了 KBS1 台和 EBS 電台的節目頻道以外，禁止其他地面波電視節目頻道於 T-DMB 平台之外再進行傳輸。此決定當然引起衛星 DMB 營運業者的激烈抗議，因為如此一來，不僅無法開拓訂閱者付費市場，也扼殺了衛星 DMB 事業的發展前景（Baek & Kim, 2006）。政府的態度，明顯傾向維護無線電視業者在 DMB 事業發展上的優勢。

第二，是 KBS 等公廣公司被授予 T-DMB 營運執照的優勢。由於韓國政府始終相信，T-DMB 服務與 S-DMB 相比，處於發展劣勢，因此政府是傾向給予 T-DMB 保障、並於 S-DMB 事業上強加了許多限制（Baek & Kim, 2006）。以 DMB 執照發放的最終結果而言，負責核發 DMB 執照的主管機關 KBC，僅釋放出一張 S-DMB 執照，但 T-DMB 卻釋出六張營運執照，其中三張由三大無線電視業者擁有，另外三張則由現存的有線電視新聞頻道 YTN、DMB-CBS（音訊廣播業者）和 KMMB 聯盟（通訊設備製造商）獲得。從獲取執照的業者身分看來，T-DMB 市場並未開放新進業者進入，而是保障了既有業者（尤其是國有公廣）的利益。且由於 T-DMB 服務採免付費經營模式，因此 T-DMB 必定無法像付費制的 S-DMB 一樣從中賺取利益；然而，韓國政府既然發照給 KBS，便表示在某種程度上，還是確保了無線廣電身為一個免費地面波傳送平台的滲透率與優勢。

第三，是 KBS 在 T-DMB 市場內部，與同為 T-DMB 服務提供業者相較下的營運優勢。KBS 是代表國家的公共廣電，在 T-DMB 服務的準備上，從技術發展至媒體試驗，均有充足的資源與優勢。當 T-DMB 執照進行核發時，KBC 曾建議，為了避免大型廣電公司壟斷市場，應該限制每個 T-DMB 營運業者在獲取以多工分配器[12]（multiplex）頻率可分割出的「營運者」（operator）為單位，所核發的傳輸寬頻執照張數；但是，KBS 卻希望能獲得兩個 operator，如此可切割出四個影視頻道，才能傳輸 KBS1、KBS2 和 EBS 共三個電視頻道的節目（Baek & Kim, 2006）；這項 KBS 計畫卻引起另外兩家無線電視台業者 MBC 和 SBS 的強烈反彈，認為這可能引起市場不公平競爭。最終執照

[12]多工被定義為「將所有攜帶一或多個服務的數位資料合流於單一的實體通道中」（台灣經濟部標準檢驗局，2005）。
在傳統電視系統裡，每一個節目佔一個頻率；而數位電視中，是以一個多功分配器佔有一個頻率，壓縮方式可以載送更多的節目，而政府核發執照也以多功分配器的頻率為單位。因此，在一個多功分配器的傳輸頻寬中，業者可以將它切割成不同組合的節目頻道，或更多個影像變化小的節目頻道、或資料廣播頻道。未來數位因壓縮技術形成多頻道的組合有許多不同的組合模式。資料來源：洋洋實業有限公司。http://www.oceanictrading.com.tw/epaper.php?e_id=7

核發結果，雖未如 KBS 所願，但是當韓國正式開始提供 T-DMB 服務，KBS 仍是幾乎獨佔 T-DMB 市場。

因此，在 KBS 自身擁有 T-DMB 的營運和傳輸執照，以及既有的內容產製優勢下，自然不願將具有高收視率的節目頻道放到 S-DMB 平台上播放。當 2005 年主管機關 KBC 釋出六張 T-DMB 執照後，KBC 才決定由 TU Media 與無線電視網業者自行協商；而在三大無線電視台工會的強烈反彈下，電視台決定在自身 T-DMB 服務穩定發展前，將不會與 S-DMB 簽訂內容頻道重新傳輸的合約（Lee & Kwak, 2005）。因此，KBS 仍持續其身為國有公共廣電一直以來的獨占優勢。

二、KBS 發展相關服務

國有公廣 KBS，不論在新科技或多元內容的發展上，一直以來在國家的規劃下，扮演著領導韓國向前邁進的推進器角色。2004 年初，當關鍵的「IT839」策略公布後，KBS 便在 2004/2005 年度報告裡首度向眾人展示，其在先進廣電技術和數位媒體的發展上，建構了 DMB 輸出系統和數位基礎設施的擴充：包括開發全球首創的國內 DMB H/W 加密系統、以及影音或數據頻道所使用 KBS 自身建構的 DMB 輸出系統，並成功應用於試驗服務，以向國際標準化的目標邁進。同時，在數位媒體上的發展，也以「無所不在&創新」（Ubiquitous & Innovation）為目標，提供在任何地方均可近用豐富多元的廣播通訊匯流服務。當 T-DMB 服務開始提供，即時性的資通訊服務和自製韓劇的放送，便成為 DMB 吸引穩固閱聽眾的主要經營戰略。

2005 年，是 KBS 發展地面波 DMB 最為關鍵、成果也最為豐碩的一年。2005 年 3 月 28 日，KBS 獲得首都經濟圈地區的 T-DMB 經營執照後，便開始積極發展各項前置作業，包括：首先設置地面波 DMB 特別委員會，制定了 KBS DMB 頻道綜合品牌—U-KBS 和 CI，並於 5 月的 KOBA 展（廣播電視設備展覽會）中進行現場試播、11 月的釜山 APEC 會議中進行 DMB 示範服務等（KBS Annual Report, 2006）。2005 年 12 月 1 日下午 4 時，包括 KBS 在內的六家 T-DMB 業者，於首爾、仁川、京畿地區正式啟動領先全球的地面波 DMB 廣播服務（白承宰，2005）。

DMB 服務正式啟動後，在基礎硬體和終端設備的建置部分，KBS 開始與政府機關和終端製造商積極合作，確定了建構轉播網方案及工程費籌備方

案，以及銷售手機機型的合作協議；同時，亦積極促進海外宣傳活動，建立對外業務的合作體制（KBS Annual Report, 2006; KBS Annual Report, 2007）。至於更為核心的內容放送部分，KBS 首先提出四個 DMB 服務頻道，包括（KBS Annual Report, 2006）：

（一） U-KBS Star 頻道—專門播放 KBS1 台公益相關之節目；
（二） U-KBS Heart 頻道—以 KBS2 台播放的節目為基礎，並提供觀眾可參與製作的互動內容、訊息等創意性內容；
（三） U-KBS Music 頻道—提供高音質及多媒體加值服務的 24 小時專業音樂頻道，其利用 DMB 製作編輯的創新方式，引領數位化廣播媒體的發展；
（四） U-KBS Clover 頻道—以 100%獨立編排、24 小時不間斷地提供公益性生活與文化訊息的數據頻道。

這四個頻道，除了將傳統地面波電視的節目延伸至 KBS 服務上，亦有別於傳統線性傳播的電視放送，提供了更多雙向互動和公益性的生活資訊等服務。

在傳統的服務延伸部分，如開台營運後的一年內，U-KBS Star 為能與 KBS1 有效進行同步轉播，便將 DMB 自身節目產製比例逐步下降至 15.1%；而 U-KBS Heart 作為專門的家庭文化頻道，則是以 KBS2 台同步轉播的節目為核心（KBS Annual Report, 2007）。也就是說，DMB 頻道近一半的內容，是透過傳統 KBS 電視台節目的放送，將 KBS1 在公益性、KBS2 在娛樂性的價值延伸至 DMB 管道。尤其是當紅的無線台韓劇，繼海外市場的成功拓展後，又找到了線性傳播以外的 DMB 管道，使韓劇能以更多元化的傳輸方式，打造出優質品牌與額外獲利。學者 Kim & Park 研究 KBS、MBC 和 SBS 在數位化環境下，黃金時段韓劇播放方式的轉變時，亦發現 2004-2006 這三年間，三大電視台過去線性時序式的播放方式，已逐漸被取代，韓劇開始以同步傳輸的方式，被傳送至所有可接收節目的管道中，這些管道包括有線電視、網路電視、VOD 和 DMB（Kim & Park, 2008）。由此可知，當紅韓劇亦成為 KBS 在各新媒體市場上的競爭利器。

但 KBS 提供的 T-DMB 頻道，因擁有移動通訊特點，故仍有不同於傳統電視台的服務類型。如 U-KBS Heart 台，雖是以同步轉播 KBS2 台的節目為核心，但仍努力透過 KBS2 高收視率節目內容的二次加工處理、以及擴大實驗性的節目特輯，提高 DMB 自身節目的產製比例（約 27.6%）（KBS Annual Report, 2007）；此外，T-DMB 頻道的雙向互動和數據傳輸服務，更是傳統電視業者較無法提供的兩項新服務。

以雙向互動的功能而言，基於 DMB 系統單獨營運時，較缺乏互動功能，且手機、膝上型電腦、車內裝置等終端接收設備，若缺少無所不在的高速上網連結技術，也不適合提供互動服務的狀況下；因此，KBS 在與使用者的雙向互動服務上，也不斷努力突破。2006 年 5 月，KBS 開始和韓國固網電信業者 KT 合作，欲推出結合 DMB 與 WiBro 在無線寬頻連結功能的新服務，使用者將可利用 WiBro 提供的行動上網功能，查詢 DMB 節目的各項背景資料，並可重複瀏覽同一節目的其他舊集數；KBS 和 KT 甚至還計畫提供 T-Commerce、互動遊戲、猜謎活動和即時連線投票等加值服務（Kim, 2006）；此外，為提供 DMB 頻道雙向式互動的增值數據服務，KBS 亦與行動電話服務商 KTF 簽訂 T-DMB 入口網站的共同營運協議(KBS Annual Report, 2007)。

KBS 的網站上，亦特別強調 T-DMB 頻道和傳統 KBS 頻道在服務上的差異。T-DMB 所提供的服務，是隨用戶的需求和意見而生，因此「雙向互動」將是主要強調的特點（KBS, 2009）。譬如傳統的運動賽事轉播，僅只是單向的觀賞球技；但 T-DMB 的節目，卻可以預測比賽結果並開設賭盤、或是進行比賽模擬；甚至也可下載影音內容、或是與節目中的演出者作互動，詳見下列表 1。

表 1: 傳統 KBS 電視服務與 T-DMB 服務的差異

	傳統電視服務	T-DMB 服務
電視音樂節目	收聽音樂、觀看 MTV	收視音樂節目的同時，可同步與 LIVE 節目的演出者一起玩遊戲
電視猜謎節目	預錄好的節目，觀眾沒有參與權	觀眾可以和演出者一起進行猜謎比賽
運動賽事	觀賞球技、參與整場賽事的過程	可進行結果預測並開設賭盤、亦可進行比賽的模擬狀況
影音服務	按表訂節目表收視，無下載服務功能	可隨時進行內容下載
看電視上的公演、舞台劇等藝術類節目	僅收視功能	可同步預訂旁聽券
交通導航	僅能在出門前收視路況，且無導航功能	具導航功能，可指引最短距離或不須塞車的路線，路況亦隨時可更新

至於數據傳輸服務，則體現了公共服務的新價值。如 U-KBS Clover 頻道

成立近一年，便已大幅增加新聞、天氣、外語、證券及旅遊等資訊菜單，企圖推出多樣化的新內容服務；另外像是提供與放送節目相關的附加資訊與表演者情報等，也都是 KBS 努力的方向（KBS Annual Report, 2009）。除了手機終端的資訊行動化服務，KBS 同樣也兼顧到汽車行動裝置的需求。像是為了開發以 T-DMB 為基礎的交通、旅遊等資訊即時性服務—T-PEG，KBS 便與國內現代汽車公司合作，以預付費的形式，推出「KBS Mozen T-PEG」服務（KBS Annual Report, 2007）。這項 T-PEG 服務，不時提供精準的路況報導和交通訊息，甚至是一種導航替代技術，可提供最快速、避免堵塞的替代道路資訊給駕駛人，以避免塞車之苦。

檢視上述的服務項目可知，從 T-DMB 正式提供服務開始，KBS 便將整體營運重心，置放於地面波、DMB 和衛星電視等多元化媒介的業務拓展，除了延續過去免付費服務和廣電文化發展的領航者角色外，亦將公共服務的價值延伸至各種傳輸管道，以防止低俗的商業文化產生擴散作用。

發展至近三年，KBS 的經營重心便隨著 T-DMB 匯流媒介的發展，開始轉移至廣播通信技術的融合，並擬定匯流媒體戰略，如數位高畫質節目的轉換計畫、區域性網路、線上經營等新服務。2007 年 KBS 的廣電政策，也將 T-DMB 的基礎服務逐漸擴增至應用服務層面。像是 T-DMB 廣電節目的播放區域，已擴大到全國各地方城市，並採取專業編排方式，製作特別適合移動收視的節目，以及開發多種商務模式（KBS Annual Report, 2008）；2008 年起，為了發展、提供附加價值與普及服務給公眾，KBS 藉由各項計畫的推動，建立了數位產製、增進數位電視服務品質的標準。這些計畫包括有：利用 DMB 進行的 T-PEG 服務、擴大行動視訊服務的覆蓋面積、數位電視頻道的高品質影音畫面、確立網路電視（IPTV）適用的地面波標準、訂立數位內容製作的四大標準化工程、以及構築數位存檔等計畫（KBS Annual Report, 2009）。

從上述 KBS 在 T-DMB 的整體發展歷程看來，KBS 正逐步完成其所預定 T-DMB 服務的「4E」目標（KBS DMB Website, 2008）：

（一） Everything：突破類比內容的傳送界限（開發移動環境中的最適化內容）；
（二） Everywhere：克服固定收訊的傳送界限，使全國性服務早日完成；
（三） Everytime：突破單一化的視聽型態（可提供自由視聽的時間）；
（四） Everyone：為所有的每位人民提供免費且普遍的服務。

這四項目標，延伸了公共廣電最核心的存在正當性基礎—普及的全國性公共服務；但也兼顧了行動多媒體更為多元的視聽型態特質，將公眾所需的

資訊內容，轉化成一個具有價值的公共服務，使韓國國民的生活能夠處處行動化。同時，T-DMB 服務的核心概念與實踐上，亦依循國家在資訊科技發展的政策取向。包括行動通訊、廣電與電信的數位匯流，以及無所不在的數位媒體普及近用等，均是政府決定數位電視標準規格後，KBS 開始規劃的重點發展項目。

KBS 身為一個國有特質強烈的廣電業者，各項資源與生產鏈均是由 KBS 垂直壟斷；因此，不論是具文教意義的內容產製本業、抑或新科技的發展上，KBS 一直佔有絕對優勢，這樣的特殊身分，也使其背負了領導國家提升廣電領域層次的重責大任。KBS 藉由 T-DMB 服務，延伸了傳統的存在價值、也開創了新的數位化任務；如此也可說，KBS 的 T-DMB 服務，同時達成了公共電視在擴大公共服務和數位化的雙重目標。

三、發展 DMB 服務的限制

然而，免費提供 T-DMB 服務的發展模式，卻是兩面刃，雖累積了眾多使用者，卻也限制了 KBS 從中發展加值服務的可能。由於 T-DMB 使用的是 VHF 波段，且 KBS 是以公共服務為營運核心，因此，即便 T-DMB 有商機可圖，也非 KBS 的主要目的。但從實際面做考量，T-DMB 每個月需要 5 億韓圜以維持基本營運，而廣告收入則至少需要兩千萬的進帳（Sun, 2007: 196）；再者，由於 DMB 須藉由行動電話的基地台，來架設傳輸站以做為補隙功能，因此必須仰賴電信公司所設置的傳輸網路，而這也是營運 T-DMB 最耗費的成本。然而，單憑微薄的廣告獲利，根本無法支撐補隙站建置和提供服務所需的各項成本；因此 T-DMB 的執照擁有者便要求 KBC 能同意其提供部份付費服務，或是每個月收取 5 美金的服務費用，以資助補隙站裝置的成本（Lee & Kwak, 2005）。但近年來，由於沒有經費編列，這些原是經營電視台的 T-DMB 業者，對於補隙站的建置毫無計畫，因此仍常接到使用者對於收訊不良的抱怨（公視策略研發部，2006）。經過長時間的公共討論後，包括 KBS 在內的六家 T-DMB 業者與五家 T-DMB 手機製造商協議，共同負擔補隙站建置的成本；雖維持了免費服務的模式，卻使可收視 T-DMB 的手機價格暴漲（Lee & Kwak, 2005）；。

在獲利低、節目投資跟著受影響的狀態下，DMB 節目播放的品質與數量是否充足，也成為發展 T-DMB 時，必須考量的問題。根據《廣電法》之規定，50 分鐘的節目放送，只能播放 5 分鐘的廣告（即一成的節目時間），但即使

廣告時間全部出售，也僅有 40 萬韓圜左右的進帳；然而，T-DMB 業者需要約五百萬資本額，才能製作出 50 分鐘的節目（Sun, 2007: 197）。因此，不僅是 S-DMB 遇到節目提供上的困境，事實上，T-DMB 業者在獲利受限的情況下，為能降低成本，便無法替 T-DMB 平台產製不同於電視台的節目內容，以形成市場區隔化；自然也就無法吸引到更多元的使用者。

T-DMB 付費與否的爭議，顯示出科技匯流後，究竟應由誰來負擔提供廣電匯流服務時所需之公共設備成本、以及新匯流媒介共同遭遇到節目產製數量是否充足的問題。在免費提供服務的模式下，KBS 雖可吸引較多的訂閱率，同時藉由 KBS 優質的節目內容，培養忠誠的使用客戶，但基於主管機關 KBC 希望 T-DMB 是為一項普及服務的前提下，就算訂閱戶數再多，也無法填補須大量耗費的營運成本；而這也間接影響到內容產製預算縮減、無法形成新媒介與舊媒介市場差異化的困境。未來 DMB 事業的發展，在廣電和電信業尚未真正匯流的情況下，仍可能出現許多不確定性。

四、小結

即便進入數位化時代，各國公共廣電的正當性地位也因物理特質的資源稀有性不再，受到很大的威脅；然而，韓國自 1980 年代便已建立穩固的公廣體系，各項資源與生產鏈均是由 KBS 垂直壟斷的廣電結構，再加上發展完善的使用者付費制度，致使 KBS 仍是廣電市場中，提供普及基礎服務的優勢主導者。T-DMB 或許並非 KBS 從數位化發展初期即預定發展的服務；但時勢所趨，韓國的數位廣電發展在各方角力的妥協下，不得不朝向行動數位接收的發展趨勢而去；畢竟，在人民生活與消費型態的轉型、整體國家數位電視發展政策、以及追求國際影響力和商機等各種複雜因素的交互作用下，打著國家優質廣電品牌的 KBS，若希望能維繫公共服務的正當性，並以活化資源的方式，開創新的收入來源，其勢必需要從中扮演一個新角色，而無所不在的行動通訊接收服務，便成為 KBS 一個偶然、卻也是必然的發展選項。

第四章　結論

本研究第一章所提出韓國公廣在數位化的多頻道環境下，是否真有存在正當性危機的問題意識，有悲觀與樂觀兩種論述；本文研究之結果，則傾向了樂觀派的論述：在韓國特定的廣電歷史結構下，政府仍是公廣體制有力的支持者；而 KBS 推動 T-DMB 以因應數位化挑戰的策略，則是基於原有行動接收科技上的缺陷，為能在數位時代中，持續獲得政府所給予的優勢地位，故國家與企業之利益，不得不一併考量。最終在國家決定仍以美規數位電視規格為主的考量下，決定發展 T-DMB，以維護國家、產業和公廣在數位化時代中的三贏局勢。

第一節　研究結果

誠如本文第一章所述，各國公廣在數位多頻道時代中，面臨生存困境有不同的因應對策；而韓國 KBS 是否同樣遭逢正當性危機，出現悲觀與樂觀的兩極論述。悲觀者認為，公廣不僅在內容產製的公共性與獨佔性均下降，財務與經營體制的問題也將延續至多頻道環境。然而，樂觀者卻表示，KBS 在韓國政府長期以來的保障、以及對於數位科技的創新研發與主導下，KBS 將仍握有優勢籌碼。其中，韓國 KBS 選擇了 T-DMB 行動接收技術的發展途徑，有其特殊性與重要性。當各國紛紛在多頻道或高畫質兩者之中進行抉擇時，韓國公廣也同樣要發展數位電視，卻遇到了接收上無法行動化的困境，因此鎖定 T-DMB 這項數位技術，作為數位化時代的主要發展目標。本研究認為，分析此特殊的發展途徑，將有助於理解不同特定歷史結構、不同國家政策模式下，公共廣電在尋求新公共服務的價值內涵、可行度與侷限性。故本研究以韓國公廣 KBS 為研究主體，探究 KBS 在數位化時期以 T-DMB 作為發展途徑的成因、過程與成果。

在第二章的文獻探討中，本文檢閱三個不同的時代背景下，公廣所面臨的挑戰與角色之轉變；以突顯出公廣面臨不同的困境時，終會發展出一套因應策略，調整自己的角色，以延續自身的存在正當性。本文從廣電市場結構出現劇烈變革的三個時期分別進行相關文獻之耙梳。

首先是 1980 年代尚未邁入商業化經營思維之前，傳統公廣的發展趨勢。

此時期雖有危機，但多為政治權力干預的問題；各國公廣也沒有因為市場引進競爭而導致自身的商業化；反而透過政府在財源及地位上的種種特權、及市場先進入者的優勢，在某種程度上維持了寡占優勢。第二個時期是 80 年代後至 2000 年以前，廣電的私有化風潮。此時自由資本主義興起，公廣體制面臨內部國家補助減少和民眾拒繳執照費、外部又須與跨國私有媒體競爭的雙重危機下，不得不轉向市場經濟的經營邏輯；卻也因為與商業廣電不再具有明顯差異，逐漸失去了過去幾十年來的寡占優勢。

第三個時期，廣電則邁入數位化發展。面臨數位科技匯流，不論是公廣、政策制定者、甚至是「公共服務」的意涵，均產生危機。本文從數位壓縮技術可採行的兩種典型模式出發，以英國數位多頻道和日本數位高畫質的發展途徑，進行文獻之耙梳，並歸納出分析架構之雛型後，繼而檢視韓國在面臨全球數位化的趨勢下，公共廣電採取 T-DMB 的特殊發展經驗。

第四章則是分析韓國在數位化時代下 KBS 發展 T-DMB 之歷程，研究結果如下：

一、技術上受美國影響：韓國公廣之優勢&數位廣電科技發展

90 年代，面對美國新自由主義和全球數位化趨勢，韓國公共廣電卻在國家護航下，仍具廣電市場優勢。即使商業無線電視台 SBS 和有線電視均在此時期開放，廣電體制也轉趨公、民營並存的雙元結構；然而，在許多政府政策規範或實際措施上，卻仍是「有限度」的開放廣電市場。如 1990 年新修訂的《廣播法》和《有線電視法》，在營運範圍、經濟條件上均有嚴格規範，大企業更是不得其門而入；也因此確保了公共廣電在廣電市場開放下的競爭優勢。此時期的主要行動者雖加入私有媒體，但在兩造權力狀態極端不均的拉鋸下，由國家力量控制、公廣壟斷市場的廣電結構，仍舊牢不可破。

當國內廣電市場仍由公廣獨大之時，韓國政府在數位電視和數位行動科技上，目標則對準海外市場，積極促進國內電器大廠與美方合作，以培養數位傳播產業的基礎。美韓兩國在科技上的合作關係，自 60 年代便已建立，其中所形成複雜的利益關係和技術人脈，成為日後決定數位化發展方向時，不得不納入考量的關鍵因素。數位電視和數位行動科技，便是鑲嵌於此背景下，以「躍進」的方式作發展。

兩項數位科技，均是在政府「數位」政策的大方向指引和資助下，由半官方的研究機構 ETRI 主導，並依循美國硬體設備的科技發展路徑而走。數位電視部分，韓國與美國的電子廠商在數位電視機研發初期，便已共享產製技

術，內部的產官學合作組織，也是以汲取美國技術知識為主，顯示出政府和電器大廠在 90 年代初期，便決定以美國市場為目標，積極研發數位電視。至於數位行動科技，則同樣是官方與行動電話產業相互配合，並從美國創投公司 Qualcomm 取得專利，由 ETRI 和私人企業共同參與研發；企圖以數位行動科技的內需市場為基礎，再逐步拓展至海外市場、提升國家產業競爭力。

因此，即便 90 年代的韓國，尚未進入廣電數位化施行階段，但核心的數位技術研發卻早已在政府、電器大廠和美國科技產業之間的利益交互影響下，有了跳躍式進展。然而，以美國海外市場為目標，受美國科技影響的發展模式，卻也成為韓國日後在數位廣電發展上受限的要因。

二、數位廣電技術受限，發展出非預期的結果—DMB 的彌補性角色

當數位電視發展到規格標準的爭議時，由於政府目標一直是美國外銷市場，韓國電器大廠也早已投注許多資金於美國的數位電視科技，為確保最初的市場規模與利益，ATSC 美規便成為優先選擇。然而，隨著數位化實際施行的結果，美規在行動接收和覆蓋率上的不足，導致韓國媒體工會等民間團體提出抗議，並提出改採行動接收功能較佳的歐規 DVB-T 之要求。然而，由歷史所累積的社會權力結構，並非輕易可改變，且採納規格的決定，不僅是韓國內部的權力拉扯，甚至也涉及跨國資本的利益共構；支持美規，便成為韓國無法改變的原則。

但若選擇美規，移動接收和覆蓋率問題仍須解決，恰好當時在非美規支配的 VHF 波段上，發展到 DMB 技術；不得已狀況下，韓國便決定發展在地的 DMB 技術，以作為折衷。而這也是韓國在廣電科技上，積極發展 DMB 的最主要原因。由此可知，DMB 並非韓國政府預定發展的重點科技，而是數位電視規格的論辯過程中，所出現的非預期結果。

自韓國確定採用美規數位電視標準，另發展 DMB 以解決行動化的問題後，行動通訊便成為韓國數位科技政策中的重要一環。從初期的「Cyber Korea 21」、「e-Korea Vision 2006」、「Broadband IT Korea Vision 2007」，一直到關鍵性的「IT839」策略和「u-Korea」政策，顯示出韓國欲先完成一個無所不在、資訊化的優質生活，再將整套無線數位行動寬頻的環境建置經驗輸出；其發展數位科技的強烈企圖心可見一斑。

此時，在無所不在的優質生活中隨處取得具有公廣品牌的影視節目，是必然且合理的結果；因此，已具備強大品牌規模和國家保障優勢的 KBS，便成為行動通訊技術的先導者。然而，電信公司在開發新獲利市場的考量下，

亦發展出 S-DMB；兩套系統同時存在於韓國市場上，形成廣電業和電信業之間的競爭。不過，基於公共廣電在內容、執照核發與管制等爭議上，仍受國家保障，因此，國有公廣的正當性地位，並未因科技發展而遭受挑戰，反而是藉由公廣在數位科技的發展基礎，將原有優勢延伸至數位化時期。

三、公廣 KBS 主導的數位廣電事業—數位多媒體廣播 T-DMB

從公廣 KBS 各項事業發展現況看來，KBS 確實受到國家保障，並緊扣政府所擬定 IT 產業發展政策中，關於數位行動通訊和資訊科技政策的部分作發展。KBS 在 T-DMB 事業上所具備的優勢，包括：

（一） 內容產製—維持垂直壟斷結構。當付費模式的 S-DMB 業者向 KBS 要求再傳輸其產製的節目時，KBS 便搬出一套無法被挑戰的說詞：廣電內容代表公眾利益，不得進行商業化行為。而政府持模糊態度，交由 KBS 與電信公司自行協商的結果，仍對 S-DMB 業者不利。
（二） 核發 T-DMB 營運執照—韓國政府認為，T-DMB 採免費模式，與 S-DMB 相比，一開始便處於發展劣勢，故發照過程中，T-DMB 市場並未開放新進業者進入，而是保障了無線廣電身為一個免費地面波傳送平台在新科技產業上的滲透率與優勢。
（三） KBS 在 T-DMB 市場內部的營運優勢—KBS 是代表國家的公共廣電，因此從 T-DMB 的技術發展至媒體試驗，均有充足的資源與優勢。當正式開始提供 T-DMB 服務，KBS 仍幾乎獨佔 T-DMB 市場。

至於 KBS 依循國家政策所發展出的 T-DMB 事業，其實際經營成果包括：配合政府政策對於資通訊技術的想像，積極與國內現代汽車公司合作，推出 T-PEG 動態導航服務，將公眾所需的資訊內容，轉化成一個具有價值的公共服務；並和電信龍頭業者 KT 合作，提升 T-DMB 的雙向互動功能。同時，KBS 亦將自製韓劇的既有優勢延續至 T-DMB 市場中，藉此吸引更多的訂閱者，替他們打造一個資訊「無所不在」的無線化優質生活。KBS 的廣電地位，因蒙受數位科技發展之惠，更加鞏固。

只不過，免費提供 T-DMB 服務的發展模式，卻也限制了 KBS 的可能發展。基於公共目的，KBS 無法有額外獲利，在營運成本上便出現困境；且 T-DMB 付費與否的爭議，亦顯示出科技匯流後，應由誰來負擔提供廣電匯流服務時所需之公共設備成本、以及節目產製數量和品質是否充足的問題。

第二節　研究討論

經由上述韓國公共廣電在數位化時期的發展個案之檢視後，本章將回應本研究的核心關懷與旨趣，以釐清各國公共廣電在面臨數位化挑戰下，為能確保其正當性基礎，所選擇的特定因應路徑和可能的轉機。

一、亞洲公廣特定的因應模式—資訊技術領先，躋身科技先進國

首先，本研究將第二章的文獻檢閱和第三章的個案分析作一番比對和歸納之後，可知各國公廣面對數位多頻道環境所引起的挑戰，大致有幾種回應模式；本文則針對英國的多頻道平台、日本的高畫質／寬頻行動網路等兩種典型的數位化經驗，與韓國的行動接收發展途徑作細部之討論。

經由第三章分析可知，亞洲國家的公共廣電，有其獨特的數位化發展模式。韓國 KBS 在數位化發展上的實際成果，是以提供數位資訊無所不在的公共服務，作為其身為公共廣電的發展價值與基礎，再逐步將獨特的數位規格如 DMB、或者是數位化所需之零件設備向外輸出，不僅可賺取海外銷售的專利權，亦可躋身資訊科技大國之地位。日本後期的數位化發展模式，與韓國類同：均具備世界知名的電子大廠，硬體設備主攻外銷市場；也同樣希望能建置出無所不在的資訊社會，不僅可將資訊服務透過數位化傳送，達成資源的活用與普及，亦意圖拓展海外市場，成為 IT 產業最先進國家。這是亞洲模式的思考邏輯，也是不同於西方先進國家在數位廣電產業上的發展途徑。

近年來，亞洲各國憑藉著寬頻、無線及行動電話的高普及率，以及低廉的連網費用優勢，不僅活化了當地的資訊應用，同時亦被視為是未來的電子化標竿國家。因此，日本首先於 2004 年的「u-Japan」政策中，提出「無所不在的基礎網路整備」之目標；隨後，韓國便於「IT839」策略和「u-Korea」政策中，提出從一個以 ADSL 為基礎的寬頻網路（e-Korea），逐漸演化為「無所不在」（ubiquitous）的寬頻行動網路之構想。韓國的 KBS，也依循政府的 IT 產業政策，發展無線廣電內容「無所不在」的服務。如活用 T-DMB 技術，發展交通、旅遊等資訊即時性服務—T-PEG，將有用的資訊內容或公共性質的廣電節目，透過行動接收技術，傳遞到無所不在的網路環境中，達成廣電

資源的活化。接著，韓國也持續設定未來 DMB 相關技術與零件傾銷海外的理想目標，以及躋身資訊技術先進國家的各項 IT 產業策略。

然而，資訊無所不在的公共服務、以及將數位產製設備與技術傾銷海外的發展模式，並不適用於其他國家；各國的歷史發展背景不同，就會有相異的數位發展目標與成果。如文獻探討中提及，英國為了與外來的衛星電視 Sky 對抗，因而發展多元頻道的數位匯流平台 Freeview；而韓國則是在美國技術的牽引下，不得不發展數位行動通訊，並配合整體國家 IT 產業與數位電視政策，對外提升國際影響力、對內則符應人民生活的轉型。再者，英國並沒有類似韓國電子製造業的完整產業鏈，事實上她也不需要，因為英國向來便是技術或設備的「使用者」，而非「製造者」角色，因此也不需要強調各項數位規格或硬體零件的輸出目標。因此，在數位化發展的初始目的上，兩國便處於不同的立基點。

但以多頻道為特色的 Freeview 平台，並不符合韓國廣電市場的需要。韓國廣電市場已經發展成一種使用者市場區隔化的模式，最基礎的底層，由公共廣電負責提供一般大眾所有的普及需求，因此就算頻道數再多，也不一定會有人想付費訂閱；垂直壟斷的結構，亦使人們對於無線電視台仍抱持高度的品牌忠誠。再者，則是文化鄰近性的問題。日韓是亞洲國家，不論在語言或文化上，與歐美均有一定程度的文化障礙；因此，梅鐸的 SKY 衛星會進入英語系國家如英國、紐澳的廣電市場，一同競爭；但日韓市場的誘因便相對減少。因此，日韓兩國的數位發展，不盡然是受到強大的外來市場競爭而建立起來。此外，日韓兩國一直以來具有設備零件或電器產品外銷海外市場的發展背景；若能將數位建置所需的零件或規格標準移植其他國家，便可拓展外銷產值，而這也是亞洲國家之所以在數位化發展上，一直企圖打進海外市場的原因。

然而，日韓在數位化途徑決策的促因與過程，卻有很大的差異。同樣身為亞洲國家、又有著強有力公廣體制的日本與韓國，面臨數位化挑戰，大方向的發展途徑均是朝行動接收、建置無線廣電無所不在的環境而走；但日本之所以推動一個無所不在的資訊社會，是為了解決競爭繼起的外部經濟危機，以維繫過去的資訊科技大國地位；也就是說，日本是計畫性地推動數位行動接收；再者，日本採納的是自有 ISDB-T 規格，可同時支援家用數位電視、車用及手持移動接收裝置，因此在發展數位電視階段，同時推動行動接收，並沒有規格採納上的爭議。但韓國發展 T-DMB，卻非預定計畫中之結果，而是為了彌補美規數位電視規格的缺陷，不得已的決策；這是一種科技、政治思維邏輯下的考量，而非市場經濟的自然需求。

表 2 各國公共廣電（英國、日本、南韓）數位化發展模式之比較

	英國	日本	韓國
策略物	Freeview 平台	• HDTV 高畫質技術 • 寬頻行動網路	• T-DMB • 寬頻行動網路
政策背後真正目標	多元頻道、創意內容	資訊科技的先進國地位	發展行動接收技術，以晉升資訊科技大國地位
發展促因	為與 SKY 衛星節目平台對打	藉由 HDTV 技術先驅者優勢，維繫科技資訊大國地位	數位電視規格論辯下的產物
參與模式決定過程的行動者	政府、公廣、外資媒體集團、私有廣電媒體（ITV）	政府、公廣、電器業者	政府、公廣（KBS）、電器業者、廣電業者工會
廣電市場結構	垂直整合、製播合一	公廣垂直壟斷、計畫式經濟使產業雨露均霑	公廣垂直壟斷、無線廣電業者寡占市場結構
政府政策	廣電市場結構重整、文創產業政策	依循政府 IT 產業政策	依循政府 IT 產業政策
公廣角色／任務（轉變）	廣電企業業者→內容產製者、提供者	科技研發先導者→國家的社會經濟拯救者	國家的發聲工具→廣電科技創新傳布者→人民生活轉型的促進者

二、韓國公廣發展模式的特殊性經驗

本研究欲藉由南韓公共廣電個案的分析，挖掘出不同歷史脈絡下的公共廣電體制，在新公共服務的價值內涵、可行性與侷限上的特殊在地性。經由第三章分析後，獲致兩項研究發現：韓國之所以選擇 DMB 行動接收技術作為因應策略，是為政經結構關係下的選擇，如同 DMB 發展路徑一旦被政策「鎖定」住，便很難改變；而由公共廣電主導此行動科技的發展，則是長久以來國有廣電思維的歷史遺緒所造成的結果。

（一）首先，是過去被形塑出的結構關係，導致政府政策「鎖定」在行動接

收的發展路徑，並對此路徑產生強烈的依賴感。

在韓國特定的政經結構下，美韓兩國在科技研發上很早就有合作關係，且韓國電器廠商從數位化初期，便已經大量投資美國的數位電視機產業，所以許多美國電子公司背後都有韓資，形成跨國資本與權力的流動現象。因此，當韓國的經濟發展，受到電子產業流動性的跨國資本、新科技多仰賴美國技術、以及韓國整體發展上，朝向一個穿透性強、無所不在的優質行動生活等因素交互影響下，政府對於相關產業的發展政策，便被鑲嵌在傾向美國市場、並有利於大企業擴張資本的結構裡，形成一種持續不易變動的狀態。

當數位化時代來臨，韓國面臨數位電視標準規格的抉擇時，這樣穩定不易變動的結構，便形成數位發展上的阻礙。即便美規在行動接收和覆蓋率上均不如歐規，但由於韓國電器大廠早已將龐大成本投注於美規數位電視機的各項生產設備與技術，若變更採納規格，不僅將耗費更多的資源和時間，也可能錯失數位電視市場發展初期的主導優勢。

在已然成形的政經結構下，韓國政府傾向選擇繼續發展美規的數位電視政策；但行動訊號接收微弱的問題，不得不解決。在這樣的困境下，韓國只好另推動 DMB 來彌補美規的不足。如此一來，韓國廣電的經濟發展，便被鎖定在數位行動接收的特定路徑，並無法輕易變更或另發展出其他選擇。而身為韓國的廣電領導品牌，又是國家出資的 KBS，便自然成為國家數位政策的執行者，在國家政治經濟的趨力下，開始發展地面波 DMB。

這是一種特定時空下，歷史際遇的偶然，也只有韓國這樣一個具備世界級品牌的電子產業、又強烈依賴美國技術、目標為海外行銷市場的國家，才在選定數位電視規格的關鍵時刻，鎖定了一個朝廣電內容行動化的發展方向；若缺少任何一項歷史性的特定因素，便無法仿效或再造，也就不會有相同的發展結果。然而，這樣的鎖定效果，不論是好是壞，就注定必須對此經濟發展路徑產生依賴，甚至在往後發展中自我強化。因此，KBS 在以政府政策為核心的發展模式下，必須以發展數位行動接收為目標，便大筆投資 DMB 發展。即便 DMB 的市場獲利具不確定性，免付費的經營策略亦使 KBS 無法發展附加價值的服務，以開發新收益來源；但這是不得已的做法，為了填補美規科技的缺陷，也只能將 DMB 當作達成目標的策略物。或許，KBS 不斷強調 DMB 在試驗機種或零件上的海外銷售潛力、甚至自豪是全球第一個將 DMB 商用化的國家，也只是自我強化的一種方式；畢竟 DMB 只是眾多行動接收技術的其中一種，且不乏替代品。

因此，韓國公共廣電積極發展 DMB，背後真正的目的，是為了獲得可以

行動接收的數位電視規格，而非指 DMB 這項新科技。從表象看來，公廣 KBS 為因應數位化挑戰，地面波 DMB 服務便成為 KBS 維繫其正當性存在的工具；然而，DMB 只是數位電視規格爭戰下，行動者彼此妥協的一項策略物，韓國真正想要的，是「行動接收」這項技術。

（二）韓國公廣的數位化發展，是長久以來國有廣電的思維邏輯所造成的結果。

從第三章的分析中，可看出 KBS 自 80 年代成為國有體制以來，便多半依循政府政策而發展，不僅是政治者的宣傳工具，同時也是促進廣電產業經濟的重要推手；而政府則是協助 KBS 建立起一個垂直壟斷的廣電市場結構。在這樣一個由歷史發展所累積而成的社會權力結構下，啟動了一個穩定而不可逆的發展過程。即便進入數位化時期，因數位壓縮技術，頻譜資源稀有的限制不再，導致許多國家的公共廣電因而面臨到自身存在正當性的挑戰；然而，韓國由 KBS 寡占的廣電結構仍然存在。

由於韓國一直以來，是由軍人獨裁的政權主導，因此政府力量強大，其刻意扶植 KBS 電視台，使 KBS 自 80 年代以來便受政府保障，逐漸累積龐大的廣電資源；因此，韓國的公共廣電如同日本 NHK、英國的 BBC 一般，不僅是一個強大的廣電品牌，在國內市場份額中亦占有絕大多數的觀眾群。在這樣的歷史背景下，即便至 90 年代商業電視和有線電視紛紛進入韓國的廣電市場，但市場結構早就形成一種區隔化的分層構造：由公共廣電和其它無線電視台提供一般民眾所需的基礎廣電服務，再慢慢和頂端的加值付費服務形成市場區隔，養成使用者付費的習慣；所以即使 KBS 面臨新進業者加入市場的競爭環境，在國家的規劃下，卻仍處處享有發展優勢；而一般觀眾也仍然透過無線三台，獲得最基礎的普及廣電內容。當數位化時代來臨，KBS 的優勢地位，便牢牢鑲嵌於歷史遺緒所累積而成的廣電市場中，不僅未遭受挑戰，反而因扮演了政府所賦予其新科技的領導者角色，變得更加穩固。

由此可知，KBS 並非為了從「DMB」這項科技中獲得正當性地位而發展 DMB，事實上，DMB 也不是行動接收產業中無可取代的技術規格；而是為了順應其最大股東—國家的政策方向下，必須發展行動接收技術，才能填補美規的不足。因此，在數位化時代中，真正確保 KBS 存在正當性的，是國家力量、是歷史遺緒累積下來的領航實力與廣電品牌。

（三）面臨數位化時代，韓國公廣 KBS 仍有新角色。

儘管 DMB 的發展如上所述，是公廣為了配合國家數位政策而不得已的

發展選項，但既然決定發展數位行動接收，公廣就必定會有新的任務與角色；包括促進人民朝向行動生活之轉型、打造一個公共資訊無所不在的資訊行動化社會、以優質節目內容在手機上的放送，協助推動 IT 產業在國內手機市場的新商機、以及藉由公共廣電的品牌，將韓國在行動接收技術上的成果與形象，向全世界發送；如此一來，便可間接促進行動接收零件的外銷獲益，以提升韓國不論是 IT 產業或廣電產業的國際競爭力。

不過，韓國在這樣一個特定的歷史脈絡下所產生特定的數位發展模式，在未來仍可能有困境。首先，提供 DMB 服務，以建造一個資訊無所不在的無線化生活之策略，不僅限制了 KBS 的可能發展，這也是一個結構選擇上的問題。KBS 一直以來採製播合一，因此，從節目產製到播送的所有成本，均須自行吸收；但是既然選擇要走廣電內容無所不在的發展策略，就會產生一種自限的困境，因為必須建置一個無所不在的行動化環境，自行承擔訊號傳輸各處的成本，無法像英國等製播分離的國家，傳輸業務外包便可減少成本。因此，這是韓國在本質上結構選擇的問題，製播合一的產業壟斷結構尚未解決，在發展數位廣電內容行動化的新策略時，又未能把採行行動接收產業模式應有的配套措施做足，若再加上 T-DMB 採免付費模式，無法從中獲利，將導致 KBS 在未來 DMB 的發展上，出現潛在的財務危機。

再者，若 DMB 服務僅是在跨國政治和經濟資本的權力競逐下，為了填補美規標準在行動接收缺洞的策略物，而非市場拉力與使用者本身的需求而產生；便很可能在使用者觀點上出現發展的問題。DMB 或許無法使使用者「真正行動化」；在行動中收看電視、或是手機螢幕過小等問題，均不符合人類進行觀看行為的最適狀態。比起在手機上觀賞 KBS 的節目，更多人寧願選擇手機行動上網的功能。而這也在在顯示，DMB 僅是政府和電器業者思考邏輯下，為維持國家經濟利益與產業發展的策略物，而非有需求才產生的服務。因此，這些實際層面的問題，對於未來韓國整體的數位化發展而言，將很可能歷經再一次的危機或政策轉向；甚至在公共廣電維持正當性存在基礎的策略上，也可能遭致「非出自於公眾利益」的考量下，發展新數位科技的質疑。

總而言之，各國公廣在不同的歷史脈絡下，會產生在地性的數位化危機，因此也隨之發展出特定的因應模式。KBS 的例子，說明了公廣在數位化環境中，面臨的困境是鑲嵌於在地脈絡中。正如本研究結果所示，韓國公廣在數位科技和規格的發展上，雖然受美國影響，但特殊的歷史背景卻造就了一個垂直壟斷的公廣體制，與美國公廣的發展歷程與遭遇，完全不同。再者，在特定的數位困境中，為維持自身正當性所選擇的特定發展途徑，也是依循各國不同的廣電特質和在地發展政策而走。KBS 之例，便顯示出公共廣電強烈

的「國有性」特質；其維繫正當性基礎的方式，並非出自於滿足「公眾利益」之需求，而是國家以維護產業利益為優先的 IT 政策發展下，不得不的數位發展途徑。

第三節　研究貢獻

韓國公共廣電的數位化發展經驗，是建立在國家所賦予其強大優勢的公廣體制基礎之下，所獲致的成果。因此，政府 IT 政策中有關數位化電視和行動接收部分，以及在相關廣電規範中所給予公廣在數位發展上的主導優勢，是成敗的重要關鍵。包括韓國自 98 年經濟危機後，所設立一系列有進取目標的資訊產業發展策略，以及確定發展 DMB 後，政府在內容產製、核發執照等方面所給予公廣的保障措施和限制新進業者的各項規範；這些均是促使 KBS 能在數位化時代中，可無後顧之憂發展新數位科技、同時維繫公廣自 80 年代以來所累積的市場優勢地位。

至於我國現階段關於數位化電視的論述，卻始終缺乏公共利益之想像；再加上我國公共廣電先天不良、後天失調的狀態下，只能在逆境中求生存。2008年12月，立法院甚至把立法委員林益世所提出《公視法》第十三條修正案的附帶決議—未來應經主管機關核可同意，公共電視才能動支經費—列入議程，等同是凍結了政府對公視的預算補助。這項提案，顯示出政府對於廣電事業發展概念上的貧乏；而對於原本就財源拮据的公視，不僅雪上加霜，更遑論要以公共廣電集團作為發展數位電視的核心力量。與南韓經驗相較下，台灣與南韓同樣歷經威權統治，且均至1990年代中期才開放有線、衛星等新媒體，但台灣未先建立起市場秩序，便毫無限制的進行開放，導致兩國在廣電發展上同途殊歸。進入數位化時代後，由於台灣的公廣至晚近才真正建立起較完整的經營規模，再加上有線電視的密度堪稱全世界第一，卻又未能建立起如韓國那樣的使用者付費市場；致使數位廣電的整體發展，仍舊停滯不前。

因此，本論文以南韓國有的公共廣電—KBS為研究個案，首先耙梳主導南韓公共廣電走向的歷史結構、具全盤規畫的政府數位化政策，並檢視KBS在面臨數位化時代下的各項因應策略後，歸納出以下幾項值得吾人借鏡的發展經驗：

首先，韓國無線電視的一般性普及服務和有線電視的分級付費機制，是重整市場秩序、發展運作健全的數位廣電體制的第一步。台灣整體的廣電經營規模很小，但是公共廣電體制更小；再加上有線電視空有過多頻道數、卻缺乏實質多元內容的廣電困境下，國民最基本的傳播權，始終未能獲得解放。因此，政府應有改革廣電結構的魄力，利用市場機制或是審議執照核發的契

機，先將頻道數縮減成合理的數目；再來是將市場區隔化，養成使用者付費的習慣，而公共廣電則位居金字塔最底層，提供一般性的基礎普及服務，再向上增加需付費的加值內容。如此一來，不僅可防止競爭過度所帶來的資源浪費，亦可逐步提升公廣在市場中的影響力。

其次，以亞洲國家的廣電發展邏輯而言，建造一個無線寬頻、公共資訊無所不在的社會，是身為IT製造產業發展健全的國家，最能發揮經濟效能的數位化發展。既然目前的市場結構不需要更多的頻道，那麼台灣可從南韓等亞洲國家中汲取經驗，考慮發展資訊化的數位行動生活：由擔負公眾利益的公共廣電負責統籌、建立交通、旅遊或天氣類的資訊集散中心，提供隨時隨地獲得實用資訊的公共普及服務。尤其在台灣人口高密集度的都會區，捷運通勤族對於行動化資訊的需求度也升高，若公視能發展行動通訊事業，將公視的節目透過此平台放送，或許便可在過度競爭的傳統電視市場之外，增加節目內容的觸達率，並達成公廣提供公眾性資訊的核心目標。不過，這需要國家的政策配合與資金補助，才能達成；包括指配資訊廣播頻率資源的使用規範、以及建立新的資訊收集中心，也必須透過國家額外的經費支出，才有可能達成。

第三，韓國公廣的數位廣電發展，是立基於國家在相關產業上的既有優勢，進一步將優勢拓展、延伸的服務。韓國經驗中，硬體方面，先是具有世界領導性品牌的電器產業，不論在數位電視機、行動電話的技術研發或海外市場銷售上，均占有優勢，因此當數位化時代來臨，IT產業便是強而有力的後盾。再者，內容方面，韓國廣電的基本盤在特定歷史發展下，仍掌握在無線公廣的手中，包括擁有充足的後製資源、被視為是國家文化創意活資產的編劇家和明星、完整的廣電產業鏈、以及優質的品牌等。當兩項既有優勢結合，進行數位行動接收的匯流服務時，便能擴大廣電資源的效能與獲益。台灣或許可考慮在既有的IT產業優勢上與公廣優質節目產製力做結合的數位發展模式。

第四節　研究限制 與 後續研究之建議

本研究主要是以歷史結構和內部各行動者的分析途徑，探討韓國公共廣電在數位化時期的發展歷程、政府政策趨向、以及公廣在不易變動的廣電結構中，應扮演什麼樣的新角色，以維繫其身為國有公共廣電的核心使命。透過本文的分析，我們已可大致理解韓國公廣是在一個歷史遺緒所積累的結構之下，不得不發展行動接收技術的理由、論辯過程、實際成果和後續可能產生的問題；然而，在研究過程上，受限於語言、時間等種種因素，仍有以下幾點限制與不足之處，有待後續研究者的進一步發展與釐清：

一、 在研究範圍與分析層次上，本研究關注的是數位化時期韓國公共廣電的個案發展，故分別針對其廣電歷史結構、政府政策和公廣實際作為進行討論；然而，本文僅能看出其歷史結構的流變是如何影響了政府政策的方向、在決策過程中其他行動者不同的目標與行動邏輯，是如何影響了決策過程；以及政策決定後，公共廣電實際執行國家廣電決策的歷程與成果。但基於政府政策多為政府出版的官方印刷品，以及已成事實的法規條目，研究者很難從這些已包裝過的文字修辭中，看出政府政策在制定過程中，其內部的互動與論辯過程；像是廣電主管機關 KBC 和電信主管機關 MIC 之間對於匯流服務政策上的衝突，便是無法關照到的缺角。再者，政策制定者對於政策的詮釋或對於社會團體、產業等外界的回應，也可能與政策字面上的意義有差距。

公廣實際作為的分析上，亦有類似的研究限制。或許公共廣電在依循國家政策而發展行動接收技術的同時，內部各部門同樣會有衝突與協調的過程。如 DMB 無法發展加值服務或收取訂閱費用，可能導致更多的成本耗費；但我們僅能從表面資料中，解讀出公廣仍在國家思考邏輯之下，發展行動接收事業，而非全數交由電信部門來做；實際的妥協過程未能掌握。畢竟，韓國 KBS 的數位發展不僅是 DMB 而已，還包括了數位高畫質、ATSC 美規數位電視及公共資通訊等服務；當匯流的管制單位 KCC 成立後，為何仍維持市場上廣電的 T-DMB 和電信的 S-DMB 兩套系統的並存發展，這些問題背後的權力拉扯，不是光憑政府政策文字便可清楚呈現。但以本文的核心問題意識而言，並未有餘力進行更深入的探究，因此有待後續研究者的進一步分析。

二、 在研究資料的蒐集與研究方法部分，礙於語言上的限制，僅能耙梳與韓國公共廣電及數位化發展相關的英文文獻與英語版的政策資料。不過，基於韓國在 2000 年後致力於國際化與政府單位 e 化等發展，故許多政府、公廣、研究機構網站，以及重點政策法規均有英文版本；再加上若有日文方面的相

關資料，亦可作補充，故文獻資料尚稱充足。再者，由於時間與經費上的限制，本論文亦無法採取深度訪談的方式，親至韓國公廣機構做實地考察、並訪問各相關行動者的意見與互動情形，導致本論文在探究政策制定過程、公廣內部產製和電子產業內部與外國技術部門的互動上，無法獲得更細微且深入的資料並進行分析。因此，後續研究者若有能力，則建議可進行更為豐富的韓文文獻彙整與分析，或者親自拜訪韓國公廣、廣電主管部門或民間社會團體，以深度訪談的方式，以挖掘行動者之間更為細緻複雜的互動關係，以及 KBS 在內部產製、甚至整條廣電產業鏈背後的數位化發展趨向。

三、 經由本論文之個案分析，發現各國公共廣電在面臨數位化的挑戰時，會依據國家特定的廣電歷史背景、以及對於本國公廣所應擔負的不同任務，各自產生對於自己國家廣電發展來說，最為適切的因應對策。但從文獻檢閱到分析結果，發現亞洲國家如日本、韓國與新加坡，均是以建造一個「無所不在」的網路寬頻環境，使行動資訊社會成為可能的數位化發展模式；這其中為何會有類同的發展趨勢、以及這些廣電歷史背景和內部資源均有差異的亞洲國家，在實際執行上，是否也受到歷史和政經結構等因素的影響，發展出不同的數位化成果；這些問題，礙於本研究在時間與能力上的限制，無法進行各國的比較分析，有待後續研究者的持續關注。

另一項可作比較的研究建議，則是以英國 Freeview 平台為仿效對象的數位發展模式。包括澳洲、紐西蘭的公共廣電，均依循英國發展數位多頻道的模式而走，這其中的原因和決議過程，以及後續發展與英國的殊同之處，均是值得發展的題目。

四、 經由南韓個案分析後，得出南韓之所以採納美規，有很大程度原因是在數位技術和經濟上依附美國，所導致不易更動的結果；然而，台灣的經濟發展在過去的歷史脈絡中，一直是依附美國和日本，尤其電器業在技術學習和資金上，與日本有依賴關係，但何以台灣卻在決定數位電視規格時，能跳脫這樣的歷史結構，不選擇日規或美規而改採歐規？莫非台灣在依附程度上不若南韓如此之深？以及當時台灣在決策過程中，各方利益行動者的互動過程如何？據此，或許後續研究者可針對此議題進行更進一步的討論。

五、 礙於研究時間限制，以及研究主體置放於由國家政府全額控股、致力於 T-DMB 技術發展的純然公共廣電機構—KBS，因此並未細分 KBS1 台與 KBS2 台在數位化策略上的差異；對於公私股比例為七比三的廣電媒體 MBC 在數位化時代下的發展與因應對策，亦較無著墨，是為本研究之遺憾之處。然而，李明博政府上任後，提出的七項媒體改革法案打破了過去 1980 年代以來禁止平面媒體與廣電媒體在所有權上的跨界經營；並精心挑選了公廣 KBS 和 24

小時有線新聞頻道 YTN 的執行長，做為國營廣電私有化、報紙企業回歸市場主導模式的第一步（NccWatch, 2009）。這意味著：未來的韓國廣電市場，在政府、公廣、民營業者和平面媒體等利益關係者的權力調整挪移之下，仍處於不穩定的變動狀態，亦可能進一步影響到韓國未來的數位化政策與發展。因此，建議後續研究者可持續關注韓國廣電產業之發展，針對國家和公共廣電部門、甚至是工會之間的權力對抗，進行更深入的探討，並作為數位化時代下，我國公共廣電事業發展之借鏡。

參考書目

一、中文文獻

王郁倫、劉冠吟（2009 年 8 月 19 日）。〈鴻海代工戴爾智慧手機〉，《蘋果日報》，B1 版。

王梅玲（2002）。〈全球化資訊社會〉。上網日期：2009 年 2 月 14 日，取自王梅玲老師@全球資訊網 http://www3.nccu.edu.tw/~meilingw/globe/u1/webpage/u1_pt1.html

王振寰（1996）。〈誰統治？如何分析國家機器與權力結構〉，王振寰（編），《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，頁 7-51。台北：巨流。

公視策略研發部（2004）。〈法國無線數位電視影像規格採用報告出爐〉。上網日期：2009 年 1 月 22 日，取自公視岩花館「數位電視新訊」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2004/information/041101h.htm

白承宰（2005 年 11 月 30 日）。〈韓國今日全球首次啟動地面波 DMB 服務〉。上網日期：2009 年 7 月 21 日，取自朝鮮日報中文版網頁 http://chinese.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2005/11/30/20051130000017.html

台灣經濟部標準檢驗局（2005）。〈地面數位電視接收機基本技術規範草案〉。上網日期：2009 年 5 月 20 日，取自中華民國經濟部網頁 http://www.bsmi.gov.tw/wSite/public/Attachment/f1224208186172.doc

朱仁顯、陳楚亮（2008）。〈西方政府社會公共事業管理職能的嬗變〉，《雲南行政學院學報》，1: 64-69。

朱顯龍（2006）。〈新自由主義與多元化〉，《澳門理工學報》，24: 51-59。

吳金鍊、曾湘雲（2002）。〈從韓劇的風行看台灣閱聽眾的文化認同—以新竹市為例〉，「中華傳播學會 2002 年會」論文，台北縣，深坑。

宋鎮照（1995）。《發展政治經濟學：理論與實踐》。台北市：五南。

李羿（2009 年 4 月）。〈BBC iPlayer 全面升級，HD 節目服務即將上線〉。上網日期：2009 年 1 月 22 日，取自公視岩花館「數位電視專文」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2009/04/BBC%20iPlayer.pdf

李國鼎（2009 年 1 月）。〈南韓 2012 年國家資訊化發展願景與策略〉。上網日期：2009 年 5 月 16 日，取自 PChome 電子報網站「FIND 科技報」http://epaper.pchome.com.tw/adm/brief_left.htm?s_code=0085

李瞻（1984）。〈英國的公共電視〉，《新聞學研究》，33: 219-246。

李根孝（1968）。《韓國廣播電視事業之研究》。國立政治大學新聞研究所碩士論文。

林麗雲、王靖婷（2006 年 12 月）。〈迷途而知返？紐西蘭的公共廣電與文化產業〉，《中華傳播學刊》，10: 155-192。

林金玉（2008 年 12 月）。〈紐西蘭 DTT HDTV 政策探討〉。上網日期：2009 年 3 月 22 日，取自公視岩花館「數位電視專文」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2009/01/N7.pdf

林品華（2007 年 4 月 25 日）。〈從政府投入面看韓國近年科技發展主軸〉。上網日期：2009 年 5 月 20 日，取自 STPI 科技政策智庫「議題觀點單元」網頁 http://thinktank.stpi.org.tw/eip/index/techdoc_content.jsp?doc_id=1177492402031&ver_id=2

金知玧（2005）。《從「韓國文化熱」論東亞文化之融合》。國立政治大學新聞研究所碩士論文。

郎勁松（2006）。《南韓傳媒體制創新》。廣州：南方日報出版社。

洋洋實業團隊（2006 年 3 月 20 日）。〈編織天羅地網的多頻道世界－洋洋得意報 NO.2〉。上網日期：2009 年 5 月 20 日，取自洋洋實業有限公司網站 http://www.oceanictrading.com.tw/epaper.php?e_id=7

洪浚浩、勞倫斯 • 舍里克、邵旦丹（2003）。〈BBC 與 BSkyB 之戰—新環境下公共廣播電視與商業廣播電視的競爭及啟示〉，《新聞大學》，4: 59-67。

香港嶺南學院翻譯系（1997）。《社會科學的措辭》。「文化／社會研究」譯叢編委會（編），香港：牛津大學。

高振偉（2005 年 10 月 11 日）。〈由 2005 IFA 看數位行動電視標準與服務模式之發展〉。上網日期：2009 年 6 月 20 日，取自 MIC 產業情報研究所網站「研究報告」單元 http://mic.iii.org.tw/intelligence/reports/pop_Doc_promote.asp?docid=CDOC20051011003

高安邦（2005）。《廣播電視產業國外資訊採購案（韓國）》。（新聞局九十三年度委託調查研究案）。台北：行政院新聞局。

徐秋華（2003）。〈數位無線電視之英國經驗〉。上網日期：2009 年 1 月 22 日，取自公視岩花館「數位電視專文」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2003/031113.htm

孫青（2008 年 12 月）。〈英國 DTT HDTV 政策探討（上）〉。上網日期：2009 年 3 月 22 日，取自公視岩花館「數位電視專文」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2009/01/E5-1.pdf

孫青（2008 年 12 月）。〈英國 DTT HDTV 政策探討（下）〉。上網日期：2009 年 3 月 22 日，取自公視岩花館「數位電視專文」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2009/01/E5-2.pdf

曹琬凌（2007）。〈邁向實踐之路 HD 與行動電視各國發展—2007 ABU 數位電視研討會參訪報告〉。上網日期：2009 年 1 月 12 日，取自公共電視「公開資訊」網頁 http://www.pts.org.tw/php/html_pub/pub_infor/c_org/train/2007/data/2.pdf

曹琬凌（2002 年 2 月 18 日）。〈透視 bbc 跨世紀組織改造〉。上網日期：2009 年 2 月 11 日，取自公視岩花館「世界電視」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/p2.htm

陳慶立（2008 年 8 月 27 日）。〈韓國主要電視台及國際影視節簡介〉。上網日期：2008 年 5 月 1 日，取自公視岩花館「世界電視」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2008/0808/k2.pdf

陳慶立（2008 年 8 月 27 日）。〈韓國電視產業政策概況〉。上網日期：2008 年 5 月 1 日，取自公視岩花館「世界電視」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2008/0808/k1.pdf

陳光興（2002）。〈台灣消費社會形成的初步思考〉，《中國大學學術講演錄》，大學學術講演錄叢書編委會（編），頁 243-248。

許家豪（2005）。《文化全球化下的韓國影視文化產業發展之研究》。銘傳大學國際事務研究所碩士論文。

張維倫等譯（2003）。《文化經濟學》。台北：典藏。（原書 Throsby, D. [2001]. *Economics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.）

程宗明（2009）。【公視工程部程宗明研究員訪談逐字稿】。訪談日期：民國 98 年 8 月 5 日。

程宗明（2003）。《批判台灣的電視政策，2000-2002：無線電視台公共化與數位化之思辯》。國立政治大學新聞研究所博士論文。

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〉。上網日期：2009 年 6 月 2 日，取自公視岩花館「世界電視」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/010305.htm

程宗明（2001）。〈一個美國人在歐洲—Dr. Jeffrey A. Hart 對地面波數位電視政策的詮釋〉。上網日期：2009 年 4 月 15 日，取自公視岩花館「世界電視」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/010330.htm

程宗明（2000 年 2 月 1 日）。〈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（2000 年 2 月 1 日）。〈建立公共電視在資訊社會中的自信〉。上網日期：2009 年 5 月 2 日，取自公視岩花館「媒體觀察」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p1/000201-3.htm（改寫自 Jakubowicz, K. [1999]. Public service broadcasting in the information society. *Media Development, 2*, 45-49.）

馮建三（2008）。〈文化與經濟：台韓文化產業之比較〉，彭慧鶯（編），《蕃薯與泡菜：亞洲雙龍台韓經驗比較》，頁 212-239。台北：財團法人亞太文化交流基金會。

馮建三譯（1992）。〈英國的廣播政策：國家惡，市場好？〉，《資訊‧錢‧權：媒體文化的政經研究》，頁 77-90。台北：時報出版公司。

彭玉賢（2005 年 12 月）。〈韓國無線電視逐漸流失市場優勢〉，《PTS NEXT 季刊》，3: 11-13。

彭玉賢（2005 年 9 月）。〈韓國公共電視考察報告〉。上網日期：2009 年 3 月 22 日，取自公共電視「公開資訊」網頁

http://www.pts.org.tw/php/html_pub/pub_infor/c_org/train/2005/data/14.pdf

黃繼寬（2006）。〈9 月號特輯：數位電視「動」起來—行動電視規格百家爭鳴〉，《Compotech 電子&電腦》，9。上網日期：2009 年 5 月 24 日，取自 http://www.compotech.com.tw/articleinfo.php?cid=37&id=8514

曾瑋（2004）。〈數位無線廣播電視政策之研究：公共利益的實踐過程—以美國數位無線廣播電視政策發展為例〉，《經社法制論叢》，34: 337-372。

景崇剛（1997）。《數位電視在技術與政策法規層面之分析》。世新大學傳播研究所碩士論文。

經濟部（2001）。〈南韓知識產業發展概況與展望〉。上網日期：2009 年 5 月 15 日，取自中華民國經濟部網站 http://www.moea.gov.tw/~meco/cord/plan90/a/ch04/ch04_main_02.htm

葉至誠（2000）。《社會科學概論》。台北市：揚智文化。

廖珮君譯(2006)。《文化產業》。台北：韋伯文化。(原書 Hesmondhalgh, D. [2002]. *The cultural industries*. Sage Publications.)

劉忠博、邱忠融譯（2007）。【多媒體時代下的廣電事業、社會與政策】，未出版之翻譯書籍。(原書 Graham, A. & Davies, G. [1997]. *Broadcasting, society and policy in the multimedia age*. Luton University Press。)

劉燕南（2003）。〈公共廣播體制下的市場結構調整---韓國個案（上）〉，《現代傳播》，4: 85-87。

劉燕南（2003）。〈公共廣播體制下的市場結構調整---韓國個案（下）〉，《現代傳播》，5: 87-90。

劉維公（2001）。〈當代消費文化社會理論的分析架構：文化經濟學、生活風格、與生活美學〉，《東吳社會學報》，11: 113-136。

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報告)。台北：國科會。

蔡財佑（2007）。《無線電視台推動高畫質電視播出之研究—以台灣電視公司為例》。世新大學廣播電視電影學研究所碩士論文。

蔡易靜（2004 年 9 月 7 日）。〈韓國 IT 政策－IT839 策略之簡析〉。上網日期：2009 年 5 月 20 日，取自資策會 FIND 網站「焦點短評」單元 http://mag.udn.com/mag/digital/printpage.jsp?f_ART_ID=88830

蔡易靜（2006 年 6 月 7 日）。〈洞悉南韓無所不在政策—u-Korea〉。上網日期：2009 年 5 月 20 日，取自資策會 FIND 網站「趨勢導航」單元 http://www.find.org.tw/find/home.aspx?page=trend&id=1339

蔡易靜（2006 年 1 月 12 日）。〈為建置新時代科技化都市 南韓 u-City 推動計畫〉。上網日期：2009 年 5 月 20 日，取自資策會 FIND 網站「趨勢導航」單元 http://www.find.org.tw/find/home.aspx?page=trend&id=1332

蔡易靜（2006 年 4 月 6 日）。〈邁向世界第一 06 年 6 月南韓行動通訊特區將正式啟航〉。上網日期：2009 年 5 月 20 日，取自資策會 FIND 網站「網路脈動」單元 http://www.find.org.tw/find/home.aspx?page=news&id=4208

賴景昌、林國仕（2004）。〈知識經濟〉，《科學發展月刊》，377: 58-63。

賴文惠（2004 年 8 月）。〈日本數位電視發展趨勢〉。上網日期：2009 年 3 月 22 日，取自公視岩花館「數位電視新訊」網頁 http://www.pts.org.tw/~rnd/p9/2004/information/040909.htm

賴文惠（2005年）。〈IFA、IBC 2005參訪報告—行動電視技術發展趨勢〉。上網日期：2009年9月17日，取自公共電視「公開資訊」網頁 http://www.pts.org.tw/php/html_pub/pub_infor/c_org/train/2005/data/17.pdf

賴祥蔚（2000）。〈從日本教訓看美國困境—探索數位電視的發展趨勢〉，《廣電人》，67: 24-25。

閻紀宇譯（2004）。《未來在發酵》。台北：時報文化。（原書 Peter Schwartz [2004]. *Inevitable surprises: Thinking ahead in a time of turbulence.* New York: Gotham.）

魏玓，劉昌德譯（2003）。《有權無責：英國的報紙與廣電媒體》。台北市：國立編譯館出版。（原書 Curran, J. & Seaton, J. [1997]. *Power without responsibility: The press, broadcasting, and new media in Britain.* London: Routledge.）

鍾倫納（1992）。《應用社會科學研究法》。香港：商務。

韓國聯合通訊社（2009）。〈歷史上的今天〉。上網日期：2009 年 5 月 16 日，取自韓聯網網站 http://big5.yonhapnews.co.kr:83/gate/big5/chinese.yonhapnews.co.kr/misc/2009/06/15/0300000000ACK20090615002000881.HTML

《韓國有線電視法》英文版（1995）。

《韓國廣播法》英文版（1990）。

韓鎮華、王三峰（2009）。《數位多媒體廣播 DMB 資料收集》。（數位多媒體廣播 DMB 資料收集計畫出國考察報告）。台北：國家通訊傳播委員會。上網日期：2009 年 9 月 16 日，取自政府出版資料回應網網站 http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09703668&fileNo=001

顏雅玲（2005）。《從創造文化經濟的角度論台灣戲劇產業之革新—以韓劇發展模式為例》。國立政治大學廣播電視學研究所碩士論文。

〈從世界經典棒球賽看韓國最新的手機應用〉（2006 年 4 月 1 日）。《數位時代》。上網日期：2009 年 4 月 14 日，取自 http://www.bnext.com.tw/LocalityView_385

NccWatch（2009 年 3 月）。〈南韓電視台業者抗議媒體改革法案的行動逐漸加溫〉。上網日期：2009 年 7 月 21 日，取自媒體公民行動網「新聞剪輯」網頁 http://nccwatch.org.tw/news/20090311/34140

二、日／韓文文獻

上野修嗣（2006.10）。〈海外研修「韓国デジタル放送市場動向調査」帰国報告（概要）〉。上網日期：2009 年 6 月 20 日，取自@nifty 網頁 http://homepage2.nifty.com/uenoshuji/DMBUP.htm

三宅 誠（2004.05.13）。〈ユビキタス社会における新しい放送サービス〉。上網日期：2009 年 5 月 15 日，取自日本總務省網站「情報通信政策に関するポータルサイト 調査研究会」 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/yub

ikitasu_j/pdf/it040513_2_4.pdf

日本総務省（2006.09）。《u-Japan 推進計画 2006》。東京都：総務省。

日本総務省（2005）。《情報通信白書平成 17 年版》。東京都：総務省。

日本総務省（2005）。《地上デジタルテレビジョン放送に関する浸透度調査》。東京都：総務省情報通信政策局。

日本総務省（2004.12.1）。《デジタル放送推進のための行動計画（第 5 次）》。東京都：総務省。

日本総務省（2003.1.29）。《デジタル放送推進のための行動計画（第 2 次）》。東京都：総務省。

日本総務省（2002.7.17）。《デジタル放送推進のための行動計画》。東京都：総務省。

日本総務省（2001）。《情報通信白書平成13年版》。東京都：総務省。

日本総務省放送行政局（1998）。《HDTV 放送や移動受信向け放送等の多様な放送が可能な地上デジタル TV 放送の暫定方式の策定》。東京都：総務省。

日本郵電省（1993）。《通信白書平成 5 年版》。東京都：郵電省。

岩本真一（2003.12.01）。〈「テレビ」は私たちに何を見せているのだろうか？〉。上網日期：2009 年 5 月 15 日，取自京都精華大學網頁「人文学部社会媒體學科 WEB 講授公開―社会媒體論第 8 回」 http://www.kyoto-seika.ac.jp/jinbun/media/class/2003/iwamoto/lecture_08.html#chap_03-05

馬場秋継（2004）。〈通信ネットワークを利用したサーバー型放送〉。上網日期：2009 年 5 月 15 日，取自 NHK 放送技術研究所「公開研究發表」網頁 http://www.nhk.or.jp/strl/open2004/pre/p10.html

電波監理審議會（2001）。《放送普及基本計画及び放送用周波数使用計画の各一部変更案について　平成 13 年 7 月 18 日 諮問第 28 号》。東京都：総務省。

〈NHK の放送技術の紹介〉（2009）。上網日期：2009 年 5 月 15 日，取自 NHK

digital 網站 http://www.nhk.or.jp/digital/tech/index.html

NHK（2008）。《いつでも、どこでも、もっと身近に NHK—平成 21-23 年度 NHK 経営計画》。東京都：NHK。

NHK（2006）。《NHK の新生とデジタル時代の公共性の追求—平成 18-20 年度 NHK 経営計画》。東京都：NHK。

NHK 放送技術研究所（2009）。《技研研究年報 2008》。東京都：NHK。

NHK 放送技術研究所（2007）。《技研研究年報 2006》。東京都：NHK。

NHK 放送技術研究所（2002）。《技研研究年報 2001》。東京都：NHK。

NHK 放送技術研究所（2001）。《技研研究年報 2000》。東京都：NHK。

NHK（2001）。《日本放送協会平成 13 年度業務報告書》。東京都：NHK。

〈U-KBS 의 서비스 목표-4E 서비스〉（2008）。上網日期：2009 年 8 月 10 日，取自 KBS Digital 網站 http://www.kbs.co.kr/dmb/about_04.html

三、英文文獻

About DiBEG (2008). Retrieved June 10, 2009, from DiBEG Web site: http://www.dibeg.org/aboutus/maine.htm

Ahn, H. J. & Mah, J. S. (2007). Development of technology-intensive industries in Korea. *Journal of Contemporary Asia, 37*(3), pp. 364-379.

Avery, R. K. (1993). *Public service broadcasting in a multichannel environment: The history and survival of an ideal.* New York: Longman.

Baek, S., & Kim, B. -J. (2006). Digital multimedia broadcasting (DMB) in Korea: Convergence and its regulatory implications. In S. J. Barnes & E. Scornavacca (Eds.), *Unwired business: Cases in mobile business*. Hershey:

IRM PRESS.

Banerjee, I., & Seneviratne, K. (2005). Funding and financing implications for public service broadcasting (chapter 7). In I. Banerjee & K. Seneviratne (Eds.), *Public service broadcasting: A best practices sourcebook* (pp. 112-127). Paris: UNESCO.

Banerjee, I., & Seneviratne, K. (2005). Public Service Broadcasting in the Digital Age (chapter 8). In I. Banerjee & K. Seneviratne (Eds.), *Public service broadcasting: A best practices sourcebook* (pp. 128-143). Paris: UNESCO.

Bardoel, J., & d'Haenens, L. (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems. *Media Culture & Society, 30*(3), 337-355.

Barrowclough, D. (1998). Public television quasi-markets in New Zealand and the UK. In W. Bartlett, J. A. Roberts, & J. L. Grand (Eds.), *A revolution in social policy: Quasi-market reforms in the 1990s.* Bristol: The Policy Press.

BBC (2004). *Progress towards achieving digital switchover: a BBC report to the government.* Retrieved May 14, 2009, from BBC Web site: http://www.culture.gov.uk/images/publications/BBCdigitalswitchoverpt1.pdf

Betzel, M. & Ward, D. (2004) The regulation of public service broadcasters in Western Europe. *Trends in Communication, 12*(1), 47-62.

Bhatt, P. R. (2003). Market innovative strategy: A case of LG Electronics. *The Journal of Business Perspective*, July-Dec., pp.87-96.

Brants, K., & Hulten, O. (1992). Public service broadcasting: Reactions to competition. In K. Siune & W. Truetzschler (Eds.), *Dynamics of media politics: Broadcast and electronic media in western Europe* (pp. 116-128).

Brants, K., & Siune, K. (1992). Public broadcasting in a state of flux. In K. Siune, Truetzschler, Wolfgang (Ed.), *Dynamics of Media Politics: Broadcast and Electronic Media in Western Europe* (pp. 101-115).

Timeline (2009). Retrieved May 14, 2009, from BSkyB Corporate Web site: http://corporate.sky.com/about_sky/timeline.htm

Chapman, J. (2005). Cold war and the victory of commercialism, 1948-2002. In J. Chapman (Ed.), *Comparative media history: An introduction - 1789 to the present* (pp. 207-238). Cambridge: Polity Press.

Chung, K. -M., & Lee, K. -R. (1999). Mid-entry technology strategy: the Korean experience with CDMA. *R&D Management, 29*(4), p353-363.

Chung, P. (2003, June). *The political and cultural implications of satellite digital multimedia broadcasting service: A case study of South Korea.* Paper presented at the the International Conference of Korean Society for Journalism and Communication Studies, Seoul, South Korea.

Collins, R. (2002). Digital television in the United Kingdom. *Javnost-The Public, 9*(4), 5-18.

Cuilenburg, V., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts - Towards a new communications policy paradigm. *European Journal of Communication, 18*(2), 181-207.

DCMS (2006). *White paper - A public service for all: The BBC in the digital age.* Retrieved May 15, 2009, from DCMS Web site: http://www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/white_paper/bbc_whitepaper_march06.pdf.

DCMS (2006). *Review of the BBC value for money and efficiency programmes*. Retrieved May 15, 2009, from DCMS Web site: http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/cr_pubs/pub_fundingbbc.html

DCMS (2006). *Government response to the Lords Select Committee report "further issues for BBC Charter review".* Retrieved May 15, 2009, from DCMS Web site: http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/lordcomtt_reportCm6739.pdf

DCMS (2006). *Broadcasting - Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation.* Retrieved May 14, 2009, from DCMS Web site: http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/Cm6925_BBCRoyalCharterFinal.pdf

Deakin, S., Lourenco, A., & Pratten, S. (2003, Oct.). *Competition and capabilities in Britain television production.* Paper presented at the 1st Portuguese Workshop in Law & Economics, Lisboa, Universidade Nova.

Garnham, N. (1986). The media and the public sphere. In P. Golding, G. Murdock, & P. Schlesinger (eds.), *Communicating politics: Mass communications and the political process*. New York: Holmes & Meier.

Harrison, J., & Woods, L. M. (2001). Defining European public service broadcasting. *European Journal of Communication, 16*(4), 477-504.

Horwitz, R. B. (1989). *The irony of regulatory reform: The deregulation of American telecommunications.* New York: Oxford University Press.

Iosifidis, P. (2007). *Public television in the digital era - Technological challenges and new strategies for Europe.* London: City University.

Iosifidis, P. (2002). Digital convergence: Challenges for European regulation. *Javnost-The Public, 9*(3), 27-48.

Ishikawa, S. (1996). The role and function of public service broadcasting in a multi-channel media environment. *Javnost-The public, 3*(2), 97-107.

Jakubowicz, K. (2000). *We know it when we see it? Public service broadcasting: Definitions, descriptions and policy dilemmas*. Paper presented at the Changing Media - Changing Europe, research programme of the European Science Foundation.

Jin, D. Y. (2007). Transformation of the world television system under neoliberal globalization 1983 to 2003. *Television and New Media, 8*(3), 179-196.

Kar, E. (1999, Jan.). Emerging models of public service broadcasting. *Media Asia, 26*(2), 105-107.

KBS (2009). *KBS 2008-2009 annual report.* Retrieved August 10, 2009, from KBS Web site: http://www.kbs.co.kr/openkbs/report/download/chi0809_d_2.pdf

KBS (2008, March 23). *No. of DMB users tops 10 million.* Retrieved June 16, 2009, from KBS World Radio Web site: http://english.kbs.co.kr/news/newsview_sub.php?menu=6&key=20080323

02#

KBS (2008). *KBS 2007-2008 annual report.* Retrieved August 10, 2009, from KBS Web site: http://www.kbs.co.kr/openkbs/

KBS (2007). *KBS 2006-2007 annual report.* Retrieved August 10, 2009, from KBS Web site: http://www.kbs.co.kr/openkbs/

KBS (2006). *KBS 2005-2006 annual report.* Retrieved August 10, 2009, from KBS Web site: http://www.kbs.co.kr/openkbs/

KBS (2005). *KBS 2004-2005 annual report.* Retrieved August 10, 2009, from KBS Web site: http://www.kbs.co.kr/aboutkbs/report2004/CHI/kbs_annual_report.htm

Kim, E.-M., & Park, S. (2008). Distributing TV dramas in the digital environment: A Korean case. *Asian Journal of Communication, 18*(2), 137-154.

Kim, M. (2003, June). The role of the state in the third wave of globalisation in Korea. *Society in Transition*, *34*(2), 338-349.

Kim, S. -D. (1997). *The political economy of the Korean television industry: State, capital and media in globalization.* Unpublished doctoral dissertation, University of Indiana.

Kim, T. -G. (2006, May 11). Korea launches WiBro-DMB service. *Korea Times*. Retrieved August 10, 2009, from: http://www.asiamedia.ucla.edu/article.asp?parentid=45393

Kim, T. -H.(2004, July 09). Seoul chooses U.S. digital TV standard. *The Korea Herald.* Retrieved August 21, 2009, from http://www.koreaherald.co.kr/archives/result_contents.asp

Lee, J. K., Ahn, C. & Sung, K. (2008). IT Korea: Past, present, and future (chapter 2.2). *The global information technology report 2008-2009.* World Economic Forum.

Lee, K., Lim, C., & Song, W. (2005). Emerging digital technology as a window of opportunity and technological leapfrogging: Catch-up in digital TV by the Korean firms. *International Journal of Technology Management, 29*(1/2), 40-63. Retrieved July 22, 2009, from ABI/INFORM

Global database.

Lee, S., & Kwak, D. K. (2005, Sep.). *TV in your cell phone: The introduction of digital multimedia broadcasting (DMB) in Korea*. Paper presented at the annual Telecommunications Policy Research Conference, Arlington, VA.

Lee, S. -C., & Joe, S. -K. (2000). Key issues in the Korea television industry : Programmes and market structure. In D. French & M. Richards (Eds.), *Television in contemporary Asia* (pp.131-149). New Delhi: Sage Publications India Pvt Ltd.

Lowe, G. F., & Alm, A. (1997). Public service broadcasting as cultural industry: Value transformation in the Finnish market-place. *European Journal of Communication, 12*(2), 169-191.

McChesney, R. W. (2003). Theses on media deregulation. *Media, Culture & Society, 25*(1), 125-134.

McChesney, R. W. (2001). Global media, neoliberalism, and imperialism. *Monthly Review: An Independent Socialist Magazine, 52*(10), 1-19.

Ministry of Information and Communication (2004). *Broadband IT Korea Vision 2007.* Seoul: Ministry of Information and Communication.

Ministry of Information and Communication (2002). *E-Korea vision 2006 - The third master plan for informatization promotion (2002-2006).* Seoul: Ministry of Information and Communication.

Nam, S. (2008). The politics of "compressed development" in new media: A history of Korean cable television, 1992-2005. *Media, Culture & Society, 30*(5), 641-661.

New "u-IT839" strategy looks to the future. (2006, Apr. 14). *Korea IT Times, 22,* 36-37. Retrieved September 17, 2009, from http://www.koreaittimes.com/pdf/2006-04_all.pdf

Norris, P., & Pauling, B. (2008, Nov.). *The digital future and public broadcasting.* Retrieved from NZ On Air Web site: http://www.nzonair.govt.nz/media/4598/the%20digital%20future%202008.pdf

Ofcom (2004). *Ofcom review of public service television broadcasting Phase 2 - Meeting the digital challenge* . Retrieved June 21, 2009, from Ofcom Web site: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/

Ofcom (2004). *Ofcom annual report 2003-04.* Retrieved June 23, 2009, from Ofcom Web site: http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/reports_plans/annrep20034/annrepinpdf/full.pdf.

Ofcom (2004, Apr. 21). *Ofcom review of public service television broadcasting - Phase1 - Is television special?* Retrieved June 27, 2009, from Ofcom Web site: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/psb/psb.pdf.

Ofcom (2009, Mar. 31). *Ofcom annual plan 2009/10.* Retrieved June 21, 2009, from Ofcom Web site: http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/reports_plans/annual_plan0910/annplan0910/annplan0910.pdf.

Ofcom (2009, Jan. 21). *Ofcom's second public service broadcasting review - Putting viewers first.* Retrieved June 30, 2009, from Ofcom Web site: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2_phase2/statement/psb2statement.pdf.

Office of the e-Envoy (2002). *UK online annual report*. London: Cabinet Office.

Park, N. (2007, May 24). *Challenge of the public service broadcasting to new media era: The case of Korean Broadcasting System (KBS).* Paper presented at the Annual Meeting of the International Communication Association, TBA, San Francisco, CA. Retrieved July 30, 2009, from http://www.allacademic.com/meta/p171359_index.html

Partmer, S. (1999). The vision of America: Bringing television to Japan. *Japan : Electrical goods and the making of the Japanese consumer.* (pp. 71-106). Berkeley: University of California Press.

Rose, A. (2009, Apr. 20). *BBC iPlayer goes HD, adds higher quality streams, releases iPlayer desktop out of labs*. Retrieved July 30, 2009, from BBC Web site: http://www.bbc.co.uk/blogs/bbcinternet/2009/04/bbc_iplayer_goes_hd_adds_highe.html

Scannell, P. (1996). Britain: Public service broadcasting, from national culture to multiculturalism. In M. Raboy (Ed.), *Public broadcasting for the 21st century* (pp. 23-41). England: University of Luton Press.

Shin, D. -H. (2006). Socio-technical challenges in the development of digital multimedia broadcasting: A survey of Korean mobile television development. *Technological Forecasting and Social Change, 73*(9), pp. 1144-1160.

Shin, D. -H. (2005). Technology convergence and regulatory challenge: A case from Korean digital media broadcasting. *The Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications, Information and Media, 7*(3), 47-58.

Shin, D. -H., & Venkatesh, M. (2008). The political economy of convergence: The Janus faces of Korean convergence. *Javnost-The Public,15*(1), 23-38.

Shin, D. -H., Kim, W., & Lee, D. (2006, Apr.). A web of stakeholders and strategies in the development of digital multimedia broadcasting (DMB): Why and how has DMB been developed in Korea? *JMM: The International Journal on Media Management, 8*(2), 70-83.

Smith, P., & Steemers, J. (2007). BBC to the rescue: Digital switchover and the reinvention of public service broadcasting in Britain. *Javnost-The Public,14*(1), 39-56.

Sparks, C. (2008). Media systems in transition: Poland, Russia, China. *Chinese Journal of Communication, 1*(1), 7-24.

Steemers, J. (1999). Between culture and commerce: The problem of redefining public service broadcasting for the digital age. *Convergence, 5*, 44-66.

Sun, H. J. (2007). Multimedia big bang: DMB at a loss. *Korea Journalism Review, 1* (1), 194-199.

Syvertsen, T. (2000, July). *From PSB to Me-TV? Television, convergence and media policy: The case of Norway.* Paper presented at The Political Economy Section, IAMCR 2000 Conference, Singapore.

Tracey, M. (2003). Report on the conditions of public service broadcasting. *Television & New Media, 4*(2), 131-153.

Tracey, M. (1998). *The decline and fall of public service broadcasting.* Oxford: Oxford University Press.

Tracey, M. (1996). The United State: PBS and the limitations of a mainstream alternative. In M. Raboy (Ed.), *Public broadcasting for the 21st century*. England: University of Luton Press.

Wilkes, N. (2005, Oct. 11). *BBC states case for £150 licence fee.* Retrieved November 21, 2008, from Digitalspy Web site: http://www.digitalspy.co.uk/

WorldDMB (2009). *DMB – Mobile Television*. Retrieved Sep. 17, 2009, from WorldDMB Web site: http://www.worlddab.org/about_worlddmb

Yang, S. -J. (2003, Dec. 3). Korea: Dispute over digital TV standards intensifies. *The Korea Herald.* Retrieved August 21, 2009, from http://www.asiamedia.ucla.edu/article.asp?parentid=5361

Yoon, S. (2004, July). *Technological choice and transnational capital power: Disputes on the European or the US model of digital television in South Korea.* Paper presented at the IAMCR, Porto Alegre, Brazil.

Yoshimi, S. (1999). Made in Japan - The cultural politics of home electrification in postwar Japan. *Media, Culture & Society, 21*(2), 149-171.

Ytreberg, E. (2002). Ideal types in public service television: Paternalists and bureaucrats, charismatic and avant-gardists. *Media, Culture & Society, 24*(6), 759-774.