

2012【數位創世紀】學術實務國際研討會徵文

論文題目

台灣「數位匯流」與大陸「三網合一」政策再探

The Continue Exploring Study on Policies of Taiwan's Digital Convergence
and Mainland's Triple Play

作者：莊克仁

Author: Ke-jen Chuang

現職/服務單位：銘傳大學廣播電視系專任副教授

Position: Associate Professor, Dept. of Radio and TV, Ming Chuang
University

A

〈台灣「數位匯流」與大陸「三網合一」政策再探〉

銘傳大學廣播電視學系 專任副教授 莊克仁

《摘要》

作者曾在去年本論壇以「台灣『數位匯流』與大陸『三網合一』政策之比較研究」為題，提出研究論文，其中有關台灣「數位匯流」政策的問題焦點，發現有以下數點：(一) 政府缺乏數位匯流的政策；(二) 允許政府適度參與媒體。至於中國大陸方面則發現：(一) 對廣電系統不利的所謂「陰謀論」；(二) 保持公共事業性質的廣電系統無法抗衡以營利為主的龐大電信體系；(三) 廣電網路應保住現有在網用戶。

在今年，作者則繼續就此一議題，繼續再探，並以 Rogers 的創新傳布理論為基礎，探討政府管理機構、政策內容與實施項目冷等，結果發現，數位匯流與三網融合均為創新科技，管理機構也是代表政府最高行政機構，擴散方式乃由上而下，惟對於創新成果或目的，都充滿不確定性，事實上，表面上是為公共利益，但實際上，獲利的則為實施此一任務的商業機構及入股的政府。

[關鍵字]

數位匯流、三網融合、中華電信 MOD、百視通新媒體公司

〈The Continue Exploring Study on Policies of Taiwan's Digital Convergence and Mainland's Triple Play〉

Abstract

I presented my paper named as “The Comparative Study on Policies of Taiwan's Digital Convergence and Mainland's Triple Play” in this seminar last year. As the result, the author found the following facts. For Taiwan's digital convergence, (1) Government lacks of the policy on digital convergence; (2) Allow the government to involve in media. As for Mainland China, my findings are as below: (1) So called “conspiracy theories” spread out and disadvantage to Broadcasting system;(2) the Broadcasting system with the quality of public utilities can not resist the Telecommunication system with rich resources;(3) Broadcasting system's Web should keep the number of current users.

The author continues the same topic, but intends to explore more information this year. With the Roger's theory on the diffusion of innovation, this paper will aim at managing organization, contents of policy and the items being carried out. Both Taiwan and Mainland China ,their top administrative organizations of the government are in charge of the implementation of the digital convergence and three play. We also found that the way to carry out the technology of the new media, such as MOD in Taiwan and IPTV in Mainland China, is sort of “top-down” format. But most of the innovators do not understand very well on the purpose of the

innovation. In fact, it is the public interest on the surface, but in fact only industry and government which being benefited, instead of the people.

Keywords: IPTV、digital convergence、threeplay、ChungHwa Telecom MOD、the Best TV

Ke-Jen Chuang, an associate Professor in the Department Radio and Television at Ming-Chuang University, Taipei, Taiwan.

E-mail: dr.dannyc@gmail.com

論文題目

台灣「數位匯流」與大陸「三網合一」政策再探

The Continue Exploring Study on Policies of Taiwan's Digital Convergence and Mainland's Triple Play

Author: Ke-jen Chuang

前言

作者曾於去（2011）年以「台灣『數位匯流』與大陸『三網融合』政策比較之研究」為題，針對法規及營運等層面所面臨的問題及未來展望，分別訪問電信、有線電視及網路等產業界、官方代表及學術界人士，以瞭解兩岸為因應數位匯流及三網合一，在政策制訂及法規管理有哪些思維及作法上有何不同之處，可能造成之競爭或合作，甚至業者在經營策略將會如何因應。結果發現：大陸數位匯流業務乃分由廣電總局與工信部負責管理，但迄今二部門仍堅守各自崗位，互不相讓。在這情況之下，其結果，也如同作者在前一研究所預測，大陸廣電產業應運用自己的強項——內容創作，配合行動通信與網路，以提升增值電信業務的產值，並彰顯自己的績效。

最近從大陸傳來兩個最新的消息是，一個是百視通新媒體股份有限公司日前成功上市，成為大陸第一家實現廣電新媒體、可經營性資產整體上市的公司。另一個是公布了三網融合第二階段試點地區名單，包括天津、重慶兩個直轄市、浙江寧波市一個單列市，二十二個省會、首府城市，以及十七個其他城市。

有關第一個消息，根據上海廣播電視台副台長、百視通新媒體股份有限公司副董事長張大鐘，在接受媒體採訪時表示，隨著三網融合的推進，百視通 IPTV 業務得到了高速發展，也成為目前收入占比最高的業務板塊，近三年，百視通的 IPTV 營業收入和淨利潤增長率均超過 50%，目前使用者規模已達 1000 萬，已發展成為全球規模最大的 IPTV 運營商。

從前一個例子可以得知，百視通通過以 IPTV 為標誌的試驗，大陸三網融合已走出一條產業融合的道路，基本形成了廣電總局負責內容、電信公司運營商負責傳輸的格局，隨著試點範圍的進一步擴大和廣電市場化運作能力的提升，百視通更將以上市為契機快速發展。

反觀台灣，政府為推動數位匯流產業發展，除宣布 2012 年 7 月 1 日將全面收回無線電視台五個類比頻道，轉為數位頻道外，根據行政院擬訂之「數位匯流發展方案」，將分三階段完成廣電三法與電信法四法合一大法律架構。

此外，行政院數位匯流專案小組，在 2011 年 12 月 23 日，舉行「行政院數位匯流產業發展策略論壇」，行政院政務委員兼行政院數位專案小組召集人張進福在致詞時表示，為因應數位時代的挑戰，政府將推廣數位高畫質電視，全力投入寬頻網路基礎建設。更重要的，張進福政務委員也瞭解「內容為王」的重要性，同時指出，台灣預定於 2012 年 7 月 1 日正式關閉無線電視類比訊號發送，開啟數位電視的新世代，邁向數位匯流發展的第一步。

根據大陸十二五規劃，三網融合，預估 2010 年至 2015 年三網融合市場規模，將超過人民幣 30 兆元，網路設備和終端產品製造將最大受惠。

從以上的兩岸有關數位匯流的發展與數字顯示，在大陸除了前述百視通公司的上市，代表新媒體的營運模式已建立完畢，開始加入市場營運。對民眾而言，他們不在乎這內容是由廣電提供，或是電信提供，他們只關心內容適合不適合他們，價格合不合理。

因此，在大陸除了前述廣電與電信兩大體系之外，為了匯流，廣電總局透過行政命令，要求全中國每個省，成立一家「中國廣播電視網路公司」，並由中央、地方電視台節目授權給該公司，提供民眾雙向寬頻服務，而中國電信也向廣電系統購買節目，放在自己網路上，供給民眾來收看。因此，大陸民眾可以分別從有線電視以及/或者電信光纖系統，看到很多內容相同的電視節目，只是各隸屬不同政府部門，收費的標準也不相同。

第一節 文獻探討

本研究主要探討台灣「數位匯流」與大陸「三網合一」政策後探，由於「數位匯流」涉及創新及政府科技政策，故文獻探討將針對「數位匯流」及「三網合一」的創新理論及數位匯流科技與政策三大部分加以說明。

一、創新擴散理論

(一) 創新的定義

創新(Innovation)可以是一種構想(Idea)、活動(Practice)或是具體的事物(Object)，可被採用的個人或組織認為是一種新的事物(Rogers, 1962)。簡單來說，只要採用的個人或組織認為是一種新的事物，就可稱為創新，而不一定需要含有新的知識在裡面。因為在對某些個體或是組織而言，也許是已經知道的事物，但是在對另外的個體或是組織而言，仍然算是一項創新事物。例如，在本研究裡的IPTV原來是新媒體的一種，但相對於OTT而言，它卻變成傳統媒體了。(二)

創新傳佈的元素

Rogers 認為在客觀上來說一新事物是否為新並不重要，只要是其採用者或團體認為它是創新的即可，而傳佈的定義為新事物經過一段時間，透過特定管道，在某一個社會的成員中傳播的過程。

因此新事物傳佈研究的四個重點為新事物(創新)、時間、傳播管道以及社會體系。其中第四個創新傳佈元素的社會體系，其特質亦和新事物採納與否有密切的關係，並會影響新事物之傳佈速率，這些社會體系的本質包括社會結構、社會規範、文化價值、信仰、傳統意識及意見領袖等等。有些社會體系較為開放，其新事物之採用會取決於個人意願，在這種社會體系的新事物傳佈則呈現 S 型曲線；然而，有些社會體系為專制權威之結構，新事物之採用完全交由少數幾個掌權者做決定，一旦決定採用，所有社會體系內之個人即沒有拒絕餘地皆須全部加以跟進(Rogers, 1995；林東泰, 1999；翁秀琪, 1996；李秀珠, 2002)。

(三) 創新的特質

除了前述新事物(創新)、時間、傳播管道以及社會體系乃新事物傳佈研究的四個重點之外，為了研究這樣的過程，Rogers 也歸納出五個創新之特質，分別為：1.相對利益(Relative advantage)；2.相容性(Compatibility)；3.複雜性(Complexity)；4.可試驗性(Triability)；5.可觀察性(Observability)。

此外，Moore & Benbasat(1991) 擴展 Rogers(1983)的創新特徵，提出八個創新採用的認知特徵，並發展出創新採用及認知特徵的測量工具。其中的相對利益(Relative Advantage)、可試用性(Trialability)、相容性(Compatibility)、易於使用(Ease To Use)，和 Rogers 所提的相對利益、可試用性、相容性、複雜性四項是一致的。至於可觀察性，則更進一步區分為結果展示(Result Demonstrability)和可視性(Visibility)，另外也加入形象性(Image)和自願性(Voluntariness)。

(四) 創新的目的

創新的後果是指因為接受或拒絕創新，使得個人或社會體系產生的某種改

變。創新和擴散只不過是達到最後目標的手段，而最後的目標是接受後顯示出來的後果。雖然研究人員著手建立創新的分類法，但卻不能預測這些後果會在何時及如何發生。長期來看，創新後果，創新後果的不可預測性，將是擴散過程得一項重大的不確定性。一般來說，推廣人員獲單位也不重視創新後果，他們通常都認為，接受創新，會為接受者帶來重大利益（唐錦超譯，2006：416），而這就是所謂的「公共利益」（public interest）。

二、政府管制的立論基礎

討論傳播政策，不可迴避的問題是，政府應該扮演什麼樣的角色（鄭瑞城，1993）？Entman 與 Wildman(1992)將政府管制媒體的角色，分為市場經濟論(theory of market economics)與社會價值論(theory of social value)(轉引自鄭瑞城，1993)。「解除管制」的思維，似乎是基於「市場經濟派的思維」，希望透過市場的自由競爭達到提昇閱聽人福祉的目的。至於政府，最好「靠邊站」。但是鄭瑞城(1993)認為，解除管制並不代表政府的角色完全消失，或規範機制完全撤離，相對地，解除管制反而是希冀在市場經濟論或社會價值論之間求得一個平衡點，重訂遊戲規則。政府的介入是有益且必需的，只是介入的程度應該有多少的問題。

三、數位匯流科技政策

（一）台灣數位匯流政策

台灣為推動數位匯流產業發展，除宣布2012年7月1日將全面收回無線電視台五個類比頻道，轉為數位頻道外，根據行政院擬訂之「數位匯流發展方案」，將分三階段完成廣電三法與電信法四法合一大法律架構。此外，行政院數位匯流專案小組，在2011年12月23日，舉行「行政院數位匯流產業發展策略論壇」，行政院政務委員兼行政院數位專案小組召集人張進福在致詞時表示，為因應數位時代的挑戰，政府將推廣數位高畫質電視，全力投入寬頻網路基礎建設，讓網路速度要更快、品質要好，價格要低，使數位生活成為國民的基本權利。

台灣預定於2012年7月1日正式關閉無線電視類比訊號發送，開啟數位電

視的新世代，邁向數位匯流發展的第一步。

（二）中國大陸的三網融合政策

根據大陸十二五規劃，三網融合，為大陸政策性推動互聯網、電訊網及有線電視網的融合，長遠角度來看，將三網融合定位為全面提高資訊化水準的重要手段，有利於通信行業發展，尤其是相關產業鏈的企業可找到獲利契機。三網融合後，網路資源將朝向統籌規畫、共建共享，硬體設備將因優勝劣汰朝向良性循環發展。因此，大陸當局強制性要求在十二五規劃結束後，要實現電信網、廣電網、互聯網的網融合。預估 2010 年至 2015 年三網融合市場規模，將超過人民幣 30 兆元，網路設備和終端產品製造將最大受惠。

第二節 本研究再探之問題

本研究擬就前述法規及營運等層面等幾個大主題，繼續探討台灣「數位匯流」與大陸「三網合一」之政策執行情形。除了瞭解兩岸開始實施數位匯流及三網融合政策及法規管理，有無窒礙難行之處外，並將進一步研究雙方有無可以進一步合作之處？本研究結果，希望對數位電信與傳播產業的學術與實務有所助益。

一、就創新散傳布理論而言

（一）創新的來源

台灣的「數位匯流」或中國大陸的「三網融合」，均來自美國的 Three Play 新科技。因此，從創新傳布的角度來看，美國是創新來源，而台灣及中國大陸是接受者，不管接受者的心態是主動或被動，是心甘情願或是被強迫。以中國大陸歌華有線戰略發展部主任韓霽凱個人為例，他就認為“三網融合”本身是國家意志，這個國家意志受國家經濟、國家資訊化產業，國際化產業的發展，它是被迫和主動相結合的驅動。他更進一步地表示，大同世界沒有什麼不同，所有都得歸一，在各種奇葩出現的過程中，任何模式都不以為怪，任何模式都有它存在的道理，但最終可能得走到一個國家意識，國家統一的狀態中。

（二）創新的目的

在文獻探討時，曾提及有關創新的成果，或是目的，往往不受重視，甚至是何時能獲得成果，或達到目的，常常是不確定的。

以中國大陸的“三網融合”為例，當初（2010年1月21日）由國務院發“5號”文件，即《國務院關於印發推進“三網融合”總體方針的通知》出台。這是中共中央政府第一次對“三網融合”的含義第一次做出明確與權威的政策界定，其後，於2010年10月27日又公布《中共中央關於制訂國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議》，要求在“十二五”期間，將“三網融合”列入下一代國家信息基礎設備的實施項目。雖然，從“十二五”規劃中可以看出，對於推進中國的“三網融合”，政府依然是決心堅定，但也有專家認為前景不容樂觀。闕凱力認為：“‘三網融合’始終無法推下去，原因不在技術、需求和市場，最大問題就是體制問題”（李靜，2010.11.16）。

NCC前主委彭芸指出，無庸置疑，通訊傳播產業的本質就是公共利益，NCC委員會的職權乃在追求國家公共利益之極大。公共利益包含國民權益、消費者利益及產業利益（彭芸，2011：93）。

然而，在中國大陸是否如此？表面上，大陸“三網融合”領導小組曾向最高層領導提出了一句很動聽的話，叫做“兩個服從，一個尊重”，就是服從國家利益，服從人民利益，尊重科學規律。

然而，在中國廣電CCBN2012高峰論壇“三網融合產業與業務探索”專場上，湖北楚天金緯廣播電視資訊網路有限公司副總經理王興鶴曾公開指出，現在的“三網融合”沒有服從國家利益，也沒有服從人民利益，也沒有遵從科學規律，王總經理明白點出，它很好地服從了電信的利益，而沒有服從人民的利益。

王總經理認為“三網融合”本來是一個雙贏的局面，但是現在它變成了一個單贏的局面，“三網融合”已經上升為國家戰略，但是它已經變成了電信部門強化壟斷的擴張戰略，是個單邊行動。他還表示中國的三網融合路線有錯誤，工信

部最初提出的“雙向准入，八項試點”，其實很多國家開始搞“三網融合”都是對廣電行業進行保護，先進行單向准入，然後再逐步過渡到雙向准入（中國廣電網站，2012.03.29）。

事實上，如同前述，三網融合一詞起源於國外的“Triple play”（三重播放），是國外運營商在充分競爭的市場環境裡為了避免客戶流失而採取的一種整合行銷的業務模式，因此，在國外它確實就是一個行銷戰術的名詞，僅僅是一個公司層面的市場行為。然而，此業務在中國目前還處於基本被壟斷的市場環境中，我們觀察國內現有的幾個已有既得利益的企業就會發現，根本沒有開展的需要。因此，從表像上看：三網融合反倒成了市場新人手中高舉的雞毛令箭，儘管叫嚷了很多年，貌似也沒有什麼實質性的進展（汪海天，中國廣電網站，2011.12.30）。

在天下雜誌於 2012 年 3 月 29 日主辦的「2011 天下經濟論壇」中，以「數位匯流的時代」為題，應邀前來演講的中華電信董事長呂學錦認為，促成數位匯流發展的原動力，是技術的創新，也是必然的趨勢。在網路層面的匯流方面，寬頻是支撐數位匯流的重要基石，預估 2020 年全球連接網路的終端設備將達 500 億個，2030 年寬頻訊務將較目前成長 1000 倍。

呂學錦也對數位匯流提出「隨心所欲資訊來、心想事成百花開」的願景，希望讓數位生活成為國民的基本權利；期許台灣在 2015 年成為亞洲創新匯流服務中心，2020 年達到全球無障礙使用華人特色創新匯流服務的目標。另外，趨勢科技創辦人張明正也認為，數位化發展改變人類生活，數位匯流趨勢也為亞洲與台灣帶來新的機會；數位匯流讓亞洲第 1 次可控制自己的前途，真正參與全球社會（中央社，2011.01.11）。

二、就管理機構而言

對應前一節本研究的理論基礎，亦即政府管制的立論基礎，主要探討政府的傳播政策及其應扮演的角色。面對數位匯流，和其他先進國家一樣，台灣與中國大陸的官方機構，不管沿襲傳統，或是從事組織再造，也要因應科技變遷與時代

潮流。先以台灣而言，台灣雖已將先前管理廣電與電信的官方機構——行政院新聞局及交通部，整合為單一監理機構，但是，立法院最近才完成國家通訊傳播委員會（NCC）組織法的修法工作，希望為 NCC 找到合理的定位。而大陸仍是分由廣電總局與工信部負責管理。然而，在大陸似乎只要一提到三網融合，廣電與電信之間的利益協調問題總會成為最主要的障礙。其未來的走向為何？值得再次探討。

儘管台灣 NCC 已成為電子媒體實施數位匯流的主管機構，但其組織架構尚不健全，根據學者陳彥龍表示，NCC 自 200 年成立至今，雖定位為獨立機構，但合議制設計和大法官解釋 613 號出爐後，造成許多制度問題，制度上因為面對匯流主要任務即在法制的匯流，讓現在廣電法和電信法的差異管制弭平，目前修法仍以小修為主，進度緩慢，關鍵在 IPTV 和 CATV 的公平競爭。例如，黨政軍持股部分，應予解禁。再者就是頻道公平上下架機制的建立，並朝向如美國、英國、歐盟和泰國等世界先進國家的作法，採單一法規匯流，並依據水平平台分層 Logic 來管制，進而促成製、播、傳分離，讓業者可以提供創新服務模式。

陳彥龍指出，在人的部分，第一屆 NCC 委員遇到違憲審查與「朝小野大」的問題；第二至三屆委員內部也有人事不和的問題，加上台灣每年都有選舉，總統、立委大選，讓 NCC 的政策難以延續，且空轉。目前 NCC 組織法又修改，主委、副主委已改由行政院長任命，好處來看，似乎可以達成「行政一體」，反過來說，將來 NCC 的獨立性也值得堪慮，而 NCC 委員任期固定且獨立運作的精神有可能受到傷害，而回歸到過去新聞局首長制獨斷的年代（註一）。

曾擔任過 NCC 主任委員的彭芸表示，通傳會成立迄今績效未如大加的期望，就因為組織法中許多模糊不清的概念，導致產生一些爭議性問題，包括在法理上所謂「訴願管轄權」、委員正、副主委產生、合議制度獨立機構、督導業務及通傳政策制訂與相關部會協調等等問題，加上這個「實驗」畢竟不能脫離政治，走來非常艱辛。但，她也認為，這麼多年過去，即使是實驗，也應該告別在實驗

室中的日子，勇敢走出來，以專業、真誠、勇氣來面對匯流的挑戰。(彭芸，2011)、
(註二)

就管理機構而言，台灣已將先前管理廣電與電信的官方機構——行政院新聞局及交通部，整合為單一監理機構：國家通訊傳播委員會，而大陸仍是分由廣電總局與工信部負責管理。除了前面提及學者所提出 NCC 成立後實際遭遇的問題外，即便是現任 NCC 主委——蘇衡也抱怨說：邁向民國百年的此刻，NCC 被賦予的權責可說是「只靠棒子」的監理，卻沒有獎勵、輔導等政策權，可以拿出胡蘿蔔當誘因，對於通訊傳播產業來說，就等於沒有興利的工具，反而更凸顯出監理強度對產業的困擾。或許這些都可供尚未成立數位匯流統一監理機構的中共當局未來的參考(葉小慧，2011.01.25.A4 版)。

三、就政策內容而言

過去本研究強調，台灣政府被指為沒缺乏明確「數位匯流」政策，而大陸則有明確的「三網合一」政策。但是現在行政院已擬訂了「數位匯流發展方案」，分為三階段完成廣電三法與電信法四法合一大法律架構，並由政務委員李進福兼任該專案小組的組長，全力推動。其實成效為何，值得追蹤探討。

觀察上述四法的目前狀況，「數位匯流發展方案」希望 2015 年達成目標，但若 2014 年 6 月才完成立法架構，再加上立法院審議時間，該法何時能通過並施行公布仍是未定之天。也就是說，第二階段的「數位匯流架構立法」則稍嫌緩慢，以致有可能造成投資者沒有願意投入大筆資金，來帶動基礎建設，其次，若將整體進度繼續延後五年，更有可能拉大台灣與鄰近亞洲國家的產業發展差距(褚瑞婷，2010.10.25)。

因此，國家政策基金會便提出建議，在產業蓬勃發展之前，政府應更早提出政策方向與法規措施，避免讓投資者面臨無所適從的窘境。一旦投資者因缺乏方向而錯判投資情勢，輕則認賠退場、捲土重來，重則可能將永遠撤出台灣市場，

對台灣通傳產業之長久發展傷害甚深。此外，在整合跨部會小組之際，獨缺「國家資訊通信發展推動小組（NICI）」，NICI 小組長期以來關注數位匯流之發展趨勢，若未能加入跨部會整合機制，亦為可惜之處。

總的來說，台灣通訊傳播產業的發展已經延宕許久，也逐漸落後其他先進國家，若政府能徹底執行此項方案，並思考法規先行之可能性，以建立妥善法規制度為方案發展之前期重點項目，或能加速整體進程也非不可能，對台灣通傳產業更是一大福音。

根據作者上次研究發現，就政策內容而言，台灣政府被指為沒缺乏明確「數位匯流」政策，而大陸則有明確的「三網合一」政策。然而，中國大陸根據“十一五規劃”所實施的「三網融合」政策，亦即讓網路營運商（大陸叫運營商）開展語音、數據、視頻多種業務，和國外的三業務融合（又稱“Triple Play 三重播放”）有很大不同，許多甚至是本質上的差異。首先，國外運營商的網絡資源並不屬於國家資本；其次，三網融合並沒有改變壟斷或寡頭集團之間的博弈格局；再次，三網融合的目的是為了更加壟斷和取得競爭優勢；最後，國外實際上沒有三網融合，只是自身網絡融合或三業務融合。換句話說，不需政府強力推動，業者本身就會按照市場及民眾的需求去實施。換句話說，美國對於新媒體的發展，很大程度上，是依賴市場的自我調節、資源配置和良性的商業競爭。政府的核心責任之一，就是維護好市場的競爭環境（龐井君主編，2011：74）。

“十一五規劃”作為國家發展戰略，實現其所提出的“三網融合”目標就必須體現中國特色——既要反映出我中國的國體和政體，又要體現“十七大”的基本精神；既要體現科學發展觀和國家競爭力，又要體現對整個國民經濟的帶動和為和諧社會創造福祉。因此，“三網融合”不是簡單的技術進步和體制改革，涉及到政治、經濟、文化和民生等許多基本命題。

其次，還有一個重大問題，那就是中國大陸“三網融合”遭遇的立法問題。隨著中國“三網融合”的推進，電信和廣電兩個行業在業務上交叉需要建立一個

統一的管制體制，這需要融合性的法律去規範。同樣地。正在制定過程中的《中華人民共和國電信法》草案也嘗試打破廣電與電信的相互進入壁壘，建立廣電與電信業務的雙向進入制度。從國際上的啟示是，幾乎所有國家，都把制定相應的法律、法規作為實施“三網融合”的第一道程序，堅持先立法後融合，嚴格依法行政（尹韻公主編，2011：71）。

四、就實施項目而言

台灣著手於修訂廣電三法，讓政府能適度投資媒體；而大陸則無黨政軍退出媒體問題，反而是希望如何能在「三網合一」後，有可能形成由廣電總局為主導的「媒信產業」，繼續對其實施內容管制。不過其產業規模，較諸電信，可能不是3加1，而是3.1。最重要的，仍是由市場決定其內容是否受到青睞？故也值得繼續觀察。

作者上次研究建議，就實施項目而言，台灣著手於修訂廣電三法，讓政府能適度投資媒體；而大陸則無黨政軍退出媒體問題，反而是希望如何能在「三網合一」後，成為以媒介為主導的「媒信產業」，政府則繼續對其實施內容管制。前者乃指中華電信MOD，而後者則為上海百視通IPTV而言。

在台灣數位匯流科技帶動下，網路電視的出現，要推到2003年年底，由中華電信推出MOD業務，首次跨業經營的多媒體隨選視訊服務（或譯：數位互動電；Multimedia On Demand, MOD）。根據中華電董事長呂學錦在去（2011）年10月11日曾預測，MOD用戶數即將在11月突破100萬用戶，他本人也曾在去年2月11日表示，希望MOD在3-5年衝刺200萬用戶，以躍登國內IPTV龍頭地位為目標。

相對於台灣「數位匯流」，在大陸，所謂「三網融合」是指中國國務院政策性推動的電信網、廣播電視網和互聯網的融合。2010年1月13日，中國國務院總理溫家寶主持召開國務院常務會議，決定加快推進電信網、廣播電視網和互聯網三網合一。2011年是中國大陸第十二個五年計畫的元年。就在2011年12月

30 日，上海百視通新媒體股份有限公司成功上市成為大陸第一家實現廣電新媒體。目前使用者規模已達 1000 萬，且已發展成為全球規模最大的 IPTV 運營商。

然而，中華電信 MOD 到目前為止，由於有關放寬政府 20%投資媒體比例之相關修正法令，只是將行政院版本送請立法院審議階段，尚未完成立法，故目前還未能實施。

至於後者，目前隨著 CNTV 與百視通 IPTV 集成播控平台的合併，懸在 IPTV 頭頂的政策利劍已經撤除，在三網融合第一批 12 個試點城市和地區、第二批 42 個城市開展 IPTV 業務將完全合法。可以預見，即使在全國非三網融合試點城市開展 IPTV 業務也不會受到廣電的阻撓，而且可以想像，面對 IPTV 政策解禁，電信運營商並沒有太多的興奮。因為 IPTV 的播控權已被廣電牢牢掌控，IPTV 變成了電信運營商和廣電播控平臺的共有業務。即使電信運營商開發了全國 IPTV 市場，播控上仍舊受廣電控制，收益也要和廣電分成。這種發展充分對應了作者上次研究所指，展現出中國大陸在「三網合一」後，成為以媒介為主導的「媒信產業」，政府則繼續對其實施內容管制。

對於此一現象，大陸最近有評論者認為，表面看來，電信在 IPTV 上鎩羽而歸，但 IPTV 的網路、運營管理、市場、用戶等仍舊掌控在電信手中，因此市場發展的決定權也掌控在電信手中。因此，電信可以把播控平台的分成，看成獲得牌照特許的合理代價，而這個代價也在不斷變化中，隨著行業和技術的不斷發展，或許未來有一天，電信運營商最終可以獲得 IPTV 播控許可權。

事實上，視頻業務是電信運營商建設智慧管道的核心業務，這個戰略現在是正確的，未來還是正確的。電信運營商不可忘記，IPTV 業務僅僅只是視頻業務的組成部分之一，而且和有線數位電視、衛星電視一樣是一種傳統的視頻業務。電視行業正在面臨著全行業的升級轉型，全世界的電視內容商、電視運營商都在積極應對互聯網電視（OTT TV）時代的到來，在這樣的情況下，國內電信運營商的視頻戰略也應該跟進電視行業的演進，對 OTT TV 進行佈局（中廣聯網，

2012.02.20) 。

在這裡要特別指出，與傳統電視和 IPTV 等視頻服務不同，所謂 OTT(over the top)「數位視訊接收器」就是將用戶需求體驗放在最高位置，而非以往的以管道傳輸為主導的視頻服務模式。相對於台灣中華電信 MOD 已納入該公司第二階段的發展重點與方向，OTT，一個陌生的技術名詞，正在成為中國大陸廣電內部論壇討論的焦點話題。其次，中國大陸的廣電總局內部在去(2011)年 10 月通過“181 號文”扶正互聯網電視和機上盒產業後，正希望能在繞開電信營運商的情況下，培育出一個可以與 IPTV 對抗的新產業來。所以，對中華電信 MOD 而言，互聯網電視(OTT TV)是她手中的一個利器，而對中國大陸的百視通公司而言，卻是競爭對手的一個利器。就這一點而言，中華電信 MOD 是較中國大陸百視通 IPTV 略勝一籌(莊克仁，2012.03.23)。

五、就兩岸合作事項

兩岸在「數位匯流」或「三網融合」議題上，除了電信廠商彼此交流合作，甚或下訂單之外，主要看好兩岸雲端產業，因此，中華電信董事長便於 2012 年月 5 日表示，台灣伺服器大廠在雲端發展相當地快，未來將積極促進兩岸雲端合作。同時，台灣雲端運算產業協會已經成立台灣雲谷，打造雲端產業鏈聚集，並積極推動與大陸雲基地及雲端交流合作，記劃參訪大陸華中及華南雲端組織，參與中國雲端計算大會，7 月將推動兩岸雲端試點計畫(黃晶琳，2012.04.06.C4 版)。

第三節 結論與建議

本研究擬探討台灣「數位匯流」與大陸「三網合一」政策比較之再探，因此，綜合前述的文獻探討及個人訪問之外，提出以下的結論與建議。

一、結論

（一）就創新散傳布理論而言

就本研究而言，第一，創新的來源，源自美國的 Three Play，在台灣稱「數位匯流」，在中國大陸則為「三網融合」。第二，就傳新的本質而言，由於科技日新月異，今日之「數位匯流」或「三網融合」，很快就會被 OTT TV（互聯網電視）所取代。第三，就創新的特質而言，IPTV 技術決定它的潛在用戶數量，只要允有寬頻就可以成為用戶群；為寬頻運營商和節目提供商帶來巨大的商機（沈宗南，2010：73）。第四，就創新的機構而言，台灣與中國大陸均為代表政府最高行政機構——行政院與國務院；就創新傳布的過程而言，兩者均採由上而下的方式，只不過以中華電信 MOD 和上海百視通 IPTV 為例，兩者均擁有政府投資，但以商業方式經營。就市場性而言，可能中華電信 MOD 略勝上海百視通 IPTV 一籌，因為中華電信 MOD 擁有 OTT 技術，是為其手中利器，然而卻不利於上海百視通 IPTV。最後，就創新成果或目的而言，目前台灣和中國大陸均充滿不確定性，但實施的商業機構的利益可能要大於全民的利益。

二、就管理機構而言

台灣已將先前管理廣電與電信的官方機構——行政院新聞局及交通部，整合為單一監理機構：國家通訊傳播委員會，但在成立並運作後幾年，發現諸多問題，值得仍是分由廣電總局與工信部負責管理的大陸當局參考。

三、就政策內容而言

儘管台灣政府先前被指為沒缺乏明確「數位匯流」政策，而大陸則有明確的「三網合一」政策，但雙方在立法速度方面仍嫌腳步太慢。

四、就實施項目而言

台灣仍著手於修訂廣電三法，讓政府能適度投資媒體，目前還未能實施；而大陸雖無黨政軍退出媒體問題，反而在「三網合一」後，成為以媒介為主導的「媒信產業」，以上海百視通 IPTV 為例，政府廣電總局一方面仍繼續對其實施內容管制，另一方面也入股投資該公司，享有分紅的權力；而電信單位在短時期

看，並沒有占到多大的便宜。

二、建議

（一）台灣「數位匯流」政策部分

加速匯流修法或單一立法，打破電子媒體藩籬分明並且寡占市場的現狀，

（二）中國大陸「三網合一」部分

在大陸廣電產業完成自己的強項——內容創作之後，應進一步配合行動通信與網路，貼近市場，提升增值電信業務的附加價值，以滿足民眾的需求，創造“三贏”——政府、民眾與產業三贏的局面。

（三）台灣與大陸合作部分

雙方政府能有更前瞻性的政策，互相合作，邁向四大螢幕及雲端運算的「四螢一雲」（註二）。

（全文完）

註釋

註一：作者於 2012 年 4 月 8 日所做訪問。

註二：前 NCC 委員劉幼莉（2012 年 2 月 25 日）也曾在一次非正式訪問中談及 NCC 副主委的角色及委員職等高低會影響決策等問題。

參考文獻

中央社（2011.01.11）。《數位匯流 台灣亞洲新機會》。

尹韶公主編（2011）。《中國媒體發展報告（2011）》。北京：社會科學文獻。

李靜（2010.11.16）。〈“三網融合”前景不容樂觀〉。《經濟參考報》第7版。
李秀珠（2002）。《新傳播科技與媒體市場之經營管理》。台北市：廣電基金出版：三民總經銷。

沈宗南（2010）。《新媒體與中國社會意涵之研究》。新北市：揚智。

黃晶琳（2012.04.06）。〈中華電促兩岸合作〉。《經濟日報》C4版。

唐錦超譯（Everett M. Rogers 著）（2006）。《創新的擴散》。台北市：遠流。
擴散的要素（頁41-58）

莊克仁（2012）。〈台灣與大陸網路電視發展趨勢之比較研究〉。2012年3月23日發表於銘傳大學主辦《2012新媒體傳播產業發展趨勢研討會》。

褚瑞婷（2010.10.25）。《數位匯流要起步 「法規先行」是重點》。台北市：國家政策研究基金會。

葉小慧（2011.01.25）。〈做數位匯流 NCC 要有胡蘿蔔〉。《經濟日報》A4版。

彭芸（2011）。《NCC 與數位匯流：匯流政策芻議》。新北市：汐止區。

趙子忠、趙敬主編（2011）。《對話：中國網路電視》。北京：中國傳媒大學。

趙陽、楊妍編著（2010）。《傳媒政策與法規》。廣州市：中山大學。

鄭瑞城（主編）（1993）。《解構廣電媒體》。台北：澄社。

龐井君主編（2011）。《中國視聽新媒體發展報告（2011）》。北京：社會科學文獻。

Rogers, Everett. (1983). Diffusion of Innovations. (3rd Ed.) NY: The Free Press

Scotton, James F. and Hachten, William A. (2010). New Media, New China.

Wiley-Blackwell:UK

網站資料

中廣網聯 <http://www.sarft.net/a/39582.aspx>

閱覽內容：電信運營商應把握時機佈局 OTT TV

（資料來源：通信世界通信網、作者：汪海天 2012.02.20）

內容下載時間：2012 年 2 月 28 日 3 時 38 分

中廣互聯獨家

閱覽內容：國家戰略的承載——看三網融合在中國

（資料來源：每週觀察、作者：汪海天：2011 年 12 月 24-30 日）

內容下載時間：2011 年 2 月 30 日 20 時 26 分

DVBCN 數位電視中文網

<http://www.sarft.net/a/41072.aspx>

閱覽內容：廣電需由“憂”轉“喜”

內容下載時間：2012 年 03 月 29 日 09 時 56 分

（作者為名傳大學廣播電視系專任副教授）