

中國大陸數位電視 與新媒體平臺政策之研究

Mainland China's Policies on Digital TV & New Media Platform

賴祥蔚 (Weber H, W, Lai)

國立臺灣藝術大學廣播電視學系教授

摘 要

在迎接數位匯流時，各國政府的具體作為不免受到其媒體政策的影響。有的政府強調市場主導，但是在解除管制、鼓勵競爭上政府仍然扮演了重要角色；有的政府則是積極透過各種政策工具進行引導，甚至國家直接介入，其中，中國大陸因為政治體制、人口總量以及發展速度等因素，格外受到矚目，特別值得加以探討。對於政府在媒體事務中的應有角色，不管是管制或是輔導，學界一直以來都有不同的看法。政府管制媒體的角色可以概分為市場經濟論 (theory of market economics) 與社會價值論 (theory of social value)，前者認為國家不應該去干預市場，要放手讓市場運作與競爭；後者則認為國家應該管制媒體，以維護公共利益；有些學者更從產業政策的角度出發，主張發展國家論，亦即政府必須積極協助傳媒產業的發展。本研究試圖對於大陸數位電視與新媒體平臺的發展歷程加以檢視，一方面呈現市場現況，二方面探索政府角色、政策演變與得失，三方面則是試圖總結其發展經驗以供國內參考。本研究採取文件分析法，主要針對相關黨政機構發布之官方文件進行分析，並且參考相關之研究論文與新聞報導。研究發現：大陸推動電視數位化與新媒體平臺，硬體成績頗佳，但是這是政府透過政策而強力主導才能促成，由於大陸的政府體制無法完全反映民意，因此也出現不少問題，除了因為涉及不同主管機關而產生壁壘之分，而且政策內容也不盡然可以反映或引導產業以及閱聽眾的真正需求。

關鍵詞：大陸、數位電視、新媒體平臺、行動電視、網路電視

壹、前言

在迎接數位匯流時，各國政府的具體作為不免受到其媒體政策的影響。¹ 有的政府強調市場主導，但是在解除管制、鼓勵競爭上政府仍然扮演了重要的角色；² 有的政府則是積極透過各種政策工具進行引導，甚至國家直接介入，其中，中國大陸因為政治體制、人口總量以及發展速度等因素，格外受到矚目，值得探討。³

大陸的電視總收視人口超過 10 億，電視的用戶數在 2009 年已經達到 3.95 億戶，其中大約有一點零三億戶為有線電視的用戶，占總電視收視戶的四成之多；而且因為數位電視吸引新用戶的加入，用戶數每年還繼續以 5% 的速度成長。⁴ 大陸將電視的數位化（大陸用語為「數字化」）列為國家發展計畫——「2001 年廣播影視科技《十五》計畫和 2010 年遠景規畫」中的第二個項目，安排在 2015 年收回類比訊號。在 2003 年 6 月發布的「601 號文件」中，當時的大陸廣電總局（2013 年與新聞出版總署合併後改名為「國家新聞出版廣電總局」）也提出方案，要建立數位電視新技術的體系，因此明確要求要在各地都建立好四種平臺：包括傳輸平臺、業務平臺、節目平臺以及監控平臺，希望藉此推動大陸數位電視產業鏈的形成。在業務發展上，大陸將數位電視的業務區分為傳統業務、擴展業務和增值業務。

在大陸的數位化發展策略中，主要是以城市作為優先對象。由於在城市中，有線電視的鋪設率較高，而且有線電視數位化要面臨的技術問題也比較有限，因此有線電視的數位化早在 2001 年就已經成為大陸推動電視數位化的第一個策略重點。根據統計，大陸的數位有線電視在 2009 年已經達到 7,200 萬戶，此一數據足以傲視許多國家。

在新媒體方面，網路電視 IPTV 的用戶數，在 2011 年已超過 1,350 萬戶，成長率驚人；至於行動電視，2003 年在上海登場之後，一開始發展不很順利，但是在北京奧運之後，許多用戶感受到行動電視的便利性，才促使行動電視的

¹ 賴祥蔚，*媒體與國家發展政策*（臺北：五南圖書公司，2005 年 9 月）。

² 何吉森，「因應數位科技匯流之我國廣播電視政策——廣播電視法合併修正案評析」，*科技法律透視*（臺北），第 16 卷第 3 期（2004 年 3 月），頁 21-31。

³ 本文曾發表於「臺灣藝術大學 2013 觀心立藝研討會」，感謝審查人的寶貴建議，促使本文能夠更加完善，並將收錄至《數位電視與新媒體平台政策》專書。

⁴ 「中國電視用戶數達三點九五億 每年快速遞增」（2009 年 3 月 21 日），2013 年 4 月 9 日下載，《中國新聞社》，<http://www.chinanews.com/cj/kong/news/2009/03-21/1612075.shtml>。

快速發展。2011 年底的行動電視用戶為 5,900 萬戶。⁵

本文希望對於大陸數位電視與新媒體平臺的發展歷程加以檢視，一方面呈現其市場現況，二方面探索其政府角色、政策演變與得失，三方面則是試圖總結其發展經驗以作為國內的參考與借鏡。

對於政府在媒體事務中的應有角色，不管是管制或是輔導，學界一直以來都有不同的看法。西方主流思潮認為政府是必要之惡，因此角色越少越好，更不該企圖介入媒體；但是隨著媒體亂象的出現以及世界媒體市場競爭的加劇，也有學者認為政府必須扮演更積極的媒體輔導角色。基本上，政府管制媒體的角色可以分為市場經濟論（theory of market economics）與社會價值論（theory of social value），前者認為國家不該干預市場，要放手讓市場運作與競爭，至於社會價值論者則認為國家應該管制媒體，以維護公共利益；⁶ 早就有學者批判市場可帶來多元之說乃是假象，⁷ 也有學者從國際競爭的視角強調：政府必須幫助產業對抗西方勢力，從而主張政府必須從產業政策的角度出發，⁸ 主張發展國家論，亦即政府必須積極協助傳媒產業的發展。⁹

本研究將透過文件分析法（document analysis）進行探討，文件分析法經常被與文獻回顧（literature review）或文獻分析混淆，兩者其實不同。文獻分析是對於前人研究進行回顧與評述，而文件分析則是透過蒐集重要文件並且加以比對分析，以對於重要事件或是政策獲得更深入與全貌的研究方法。文件通常包括公文、出版品、會議記錄、回憶錄等第一手資料，即插曲文件（episodic record）和連續紀錄文件（running record）等，也包括了新聞報導與研究論文等相關資料。¹⁰ 由於大陸的政府資訊透明性不高，許多文件都不輕易公開，在政府網站上往往找不到，甚至原本就只以口頭方式傳達，還曾傳出對於洩密者進行處分的新聞，造成研究上的困難，因此本文除了努力找出原始文件之外，只能設法從相關政策的研究分析與新聞報導中廣泛比對，從而拼湊出文件的原

⁵ 「工信部：去年我國 IPTV 用戶數超 1350 萬」（2012 年 3 月 23 日），2013 年 4 月 13 日下載，《中國通信網》，<http://www.c114.net/news/550/a671935.html>。

⁶ Entman, R. M., & Wildman, S. S., "Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the marketplace of ideas," *Journal of Communication*, 42:1 (March, 1992), p.5-19.

⁷ Schiller, H. I., *The Mind Managers* (Boston: Beacon Press, 1973).

⁸ Staniland, M., *What is Political Economy?: A Study of Social Theory and Underdevelopment* (New Haven, CT: Yale University Press, July 1985).

⁹ 賴祥蔚，*媒體與國家發展政策*。

¹⁰ Rapley, T., *Doing Conversation, Discourse and Document Analysis* (London: Sage, Mar 2007) p.111-124.

始面貌。本研究之對象為官方文件，由於大陸黨政體制特殊，因此研究之文件包括了大陸相關黨政機構所發布的正式文件以及官方講話，試圖從研究論文與新聞報導中找到官方文件之完整文句與講話等原始資料，再輔以其他次級資料。在考證上，以出現官方原始文句等資料者為優先，至於其他次級資料，內容如有衝突，則根據出處之嚴謹性高低、以及參考其他不同出處之文件進行比對。

貳、大陸數位電視與新媒體平臺發展與現狀

大陸國務院辦公廳在 2008 年轉發由發展改革委等部門的「關於鼓勵數位電視產業發展若干政策」，積極推動大陸電視的數位化進程。大陸國務院高度重視廣電數位化工作，從 2004 年開始連續三年都將廣電數位化納入工作要點，到 2015 年要完全停止類比訊號的播出。「國家標準化管理委員會」於 2006 年 8 月公布 DMB-T/H 傳輸標準，一開始主要是以播送中央電視臺的電視頻道為主。

一、數位無線電視發展與現狀

大陸的無線電視原本只有中央與省兩級，後來為了要擴大覆蓋，以排擠可能到來的境外衛星電視威脅，於是在 1984 年推出「四級覆蓋」政策，將兩級擴大為四級，包括中央、省、市、縣四級覆蓋。由於這四級無線電視臺都是政府擁有與經營，因此對於廣電總局等政府部門的重要政策比較容易貫徹。

對於數位化的進程，廣電總局的規劃是 2004 年訂定規格，2015 年停止類比訊號。不過所謂停止類比訊號，根據「廣播影視科技『十五』計畫」的內容，嚴格來說只是針對有線電視，不包括無線電視。無線電視何時實行數位轉換，長期都是一個模糊的議題，因此對於產業發展造成不小的影響。廣電總局在 2012 年發布「我國地面數字電視發展規畫」才明確指出：2020 年全大陸地面電視的數位覆蓋基本完成，類比訊號停止播出。¹¹

對於數位化的技術規格，大陸當局很早就決定不依循美規、歐規或是日規，而是自行開發，有五個研究機構分別進行技術開發。後來主要是清華大學研發的 DMB-T 標準以及上海交通大學研發的 ADTB-T 兩種標準在競爭。

¹¹ 熊飛，「《地面數位電視發展規劃》意見稿解讀」（2012 年 2 月 21 日），2013 年 4 月 5 日下載，《中廣互聯網》，<http://www.sarft.net/a/39617.aspx>。

2006年8月，大陸「國家標準化管理委員會」決定融合兩種標準，採取自訂的DMB-T/H為無線電視數位化技術的標準規格。因為有政府強力主導，才能快速規格定調。

目前大陸不僅全力推動無線電視的數位化，而且還積極地進行「高清電視」(HDTV)的推展。大陸唯一覆蓋全境的無線電視臺—中央電視臺，在其推出的第十八套節目(CCTV 18)，便是大陸第一個以高清晰度信號製播的電視頻道，該頻道在2008年1月1日展開試播，隨即在2008年5月1日正式開播。CCTV第三、五、六、八、十套節目，在2012年採取高清與標清同步播出的模式，在2013年跟進，完成了全數位化、高清化的播出。政府的主導，也是推動數位與高清的重要因素。

在準備北京奧運期間的數位電視轉播服務時，廣電總局也完成北京、天津、上海、青島、廣州等八大奧運城市的頻率規畫；北京電視臺也在2008年5月推出數位化的「奧運高清」免費頻道。

二、數位有線電視發展與現狀

根據廣電總局2012年6月29日發布的「中國廣播電影電視發展報告」，大陸有線電視用戶在2011年突破兩億，入戶率達到49.43%；¹²其中，數位有線電視的用戶在2011年突破1億，到了2012年年底已經增加為1.38億，數位化程度為68.36%。¹³

對於有線電視，廣電總局很早就開始推動有線電視的數位化，當初期望在2005年達到有線電視數位化的收視戶到達3千萬戶，在2008年完成有線電視的全面數位化。不過有線電視的數位化進展緩慢，連帶影響機上盒的市場，到2012年有線電視數位化仍只完成65%。¹⁴

回顧來看，大陸的有線電視本來是許多各自獨立而且分布也很分散的小型系統，但是大陸當局從1990年代開始，逐步推動以部、省、市三級為中心的整併策略。即使如此，大陸登記有案、領有執照的有線電視業者仍然多達上千家。

由於有線電視具有高度的地方色彩，因此廣電總局在考量快速便利的情況

¹² 龐井君，「中國廣播電影電視發展報告」，廣電藍皮書（社會科學文獻出版社，2012年6月）。

¹³ 高紅波，「2102年中國數字電視產業發展報告」，唐緒軍（主編），中國新媒體發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2013年6月），頁341-349。

¹⁴ 「廣電補貼15億元推動戶戶通」（2012年3月19日），2013年4月15日下載，《21世紀經濟報導》，<http://www.21cbh.com/HTML/2012-3-19/yONDE4XzQxMDgyOQ>。

下，先是確立技術規格將先採取歐規的 DVB-C 之後，以後再視情況升級為國家標準規格；規格確立後，就讓各地自行摸索可行的具體方式，包括推動數位化的合作夥伴、具體的推動策略等等。許多具有資格的國家機構，已經開始參股或是收購各地的有線電視網。儘管如此，廣電總局要求有線電視的數位化必須是整體轉換，也就是同一個系統區一次就全數轉換訊號。儘管如此，仍可能出現跨區之間所使用的「條件接收系統」(conditional access, CA) 不相容的情況。為了解決此一問題，大陸信息產業部在 2003 年 9 月提出數位機上盒「機卡分離」政策，也就是針對機上盒施加「軟、硬體分離」的措施，希望如此有助於硬體規格的一致化，因此可以大量生產，壓低價格。

為了進行進一步的技術推廣，廣電總局還成立「北京中數網數據廣播技術有限公司(簡稱中數網公司)」，專門從事有線電視網路技術與增值業務等項目的開發。因為數位化之後的付費電視或是其他加值服務，將是有線電視擴展業務的重要管道，因此廣電總局不只積極推動有線電視的數位化，也期望付費頻道可以順利增長。這麼一來，有線電視的獲利模式，就可以從基本的管線維護費，進展到收視費，讓收入就可以大幅增長。

數位有線電視在推動之初，青島以贈送機上盒的方式推廣市場，獲得不錯的成績，因此廣電總局就以「青島模式」作為示範，推動有線電視的數位化。雖然廣電總局推動有線電視數位化的時程相當早，也採取由政府來補貼機上盒費用的推廣策略。¹⁵ 推廣情況一開始並不順利，舉例來看，機上盒在北京推廣時，採取的是免費贈送而且贈送到戶的模式，希望能夠吸引收視戶的觀賞；但是不少用戶在裝設機上盒之後，因為收視滿意度不如預期而希望回復以前的收視方式，例如廣州也在 2003 年也大送機上盒，但是後來用戶多數都因為對於節目內容不感到滿意而退回機上盒。廣電總局在 2007 年發布「全國有線電視數字化進展的情況通報」，明確要求應該免費提供每戶一臺機上盒。¹⁶

由於大陸的有線電視產業結構基本上都具有區域壟斷性，因此在沒有競爭的情況下，基本業務與收入都相當穩定，優點是有利於長期發展，缺點則是可

¹⁵ 劉幼琍、陳清河、王郁琦、王鴻智、徐敬官、吳佩諭、宋冠容、王正德、程明、王振濃、劉家興、陳偉玲，「世界重要國家有線電視數位化策略之比較分析暨我國有線電視全面數位化可行策略研析」，行政院新聞局有線廣播電視事業發展基金委託之專題研究報告(臺北：行政院新聞局，2004 年 12 月)，頁 180-192。

¹⁶ 「廣電總局：有線電視數字化應免費配數字機頂盒」(2007 年 3 月 1 日)，2013 年 4 月 21 日下載，《人民日報》，http://news.xinhuanet.com/newmedia/2007-03/01/content_5786007.htm。

能欠缺進步動力。儘管壟斷造成欠缺進步動力，但是當中央下達明確指令，地方政府仍將設法完成，而且往往強硬執行。廣電總局在 2009 年 7 月 29 日發布《關於加快廣播電視有線網路發展的若干意見》，具體要求各省的有線電視必須在 2011 年底完成基本的整合；廣電總局並在 2010 年成立中國廣播電視網絡公司籌備組，準備全大陸性有線電視的經營管理。截至 2012 年為止，推動一省一網基本完成，後續則是推動「國家有線電視網」，形成全大陸性的固網經營平臺。

在推動數位化方面，各省的配合方式不一而足，但是往往相當強硬，甚至衍生出問題，例如 2011 年 12 月，河南就傳出逕行推動有線數位電視加密，但是因為各家電視機的解密技術不相容，造成若干機上盒無法解密因而不能收看的情況。業者表示，這是因為河南省政府下發的《關於批轉省廣電局全省有線電視數字化整體轉換實施方案的通知》（豫政【2010】2 號）明確要求：在 2011 年底之前，河南全省都要基本完成縣級以上城市的有線電視數位化整體轉換。¹⁷此一通知，基本上正是要落實廣電總局的階段目標。

由於有線電視的數位化進展不如預期，廣電總局 2012 年發布《關於進一步加快有線電視網絡整合和數字化、雙向化改造工作的通知》，期望加速推動。

三、Web TV 等 OTT TV 網路影音服務

大陸的網民人數世界第一，網民透過網路觀看影音內容的人數，在最近幾年也快速成長，在 2012 年就已經突破 3.5 億人，僅 2012 年上半年就增長 2,500 萬人。¹⁸ 網民透過網際網路觀看影音內容的模式頗多，通常是以 wmv、asf 等串流媒體格式播放。目前以 OTT TV（Over The Top TV）泛指所有可以透過網際網路取得影音的視訊服務。相較於 OTT TV 這種開放式的傳輸通路，另一種透過網路寬頻協定這種封閉式通路來傳輸影音網路內容的服務則是 IPTV。

廣義來講，可以透過網際網路觀看影音內容的都可以稱為 Web TV；不過狹義而論，必須是透過網際網路直播影音內容的服務才能稱為 Web TV，其他的則是網路影音服務。

大陸 OTT 的商機一開始是來自於違法的機上盒，幫助網民下載盜版電影至

¹⁷ 「數字電視一體機看不成數字電視 內置機頂盒成擺設」（2011 年 12 月 5 日），2013 年 4 月 30 日下載，〈河南法制報〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.ha.xinhuanet.com/add/wssf/2011-12/05/content_24265427。

¹⁸ 「中國互聯網發展狀況統計報告」（2012 年），2013 年 4 月 18 日下載，〈中國互聯網信息中心〉，<http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzbg/201203/P020120709345263447718.pdf>。

電視機觀看，電視機廠商發現有利可圖，因此開始製造並銷售「網際網路電視一體機」同時也提供影音服務，隨後視頻網站也比照辦理，想要透過 OTT 機上盒搶攻上電視機。不過這兩種模式一出現，很快被廣電總局禁止。

廣電總局三令五申，先發出《關於嚴禁通過互聯網經機頂盒向電視機終端提供視聽節目服務的通知》，2012 年 12 月 6 日在「中國網絡視聽產業論壇」上，廣電總局網絡視聽節目管理司就再次強調，OTT 集成平臺必須由獲得批准的機構來建設，其他廠商只能與這些機構合作。

廣電總局一方面阻擋亂竄的 OTT 服務，一方面也設法疏導合法的 OTT 市場秩序，透過牌照制度，一開始先核發 OTT TV 集成牌照給 7 家廣電機構，包括 CNTV、BesTV、Wasu、SMC、CIBN、MangoTV、CNR 等，只有這些牌照持有者才可以合法經營 OTT TV。上有政策，下有對策，許多視頻網站目前仍積極與牌照持有者合作，繼續搶攻 OTT 市場，例如樂視、PPTV 等，分別找 CNTV、華數簽約，提供內容服務。

目前 OTT 服務在大陸幾乎已經成為傳統電視的最大競爭對手，甚至超越先開始發展的 IPTV。根據大陸官方統計，提供 OTT 服務的網際網路電視一體機用戶，在 2012 年年初就已經超過 IPTV 的 1,350 萬，三家最主要的經營業者包括 BesTV（百視通）、Wasu（華數）和 SMC（南方傳媒）。

至於視訊網站提供的網路影音服務，大陸市占率排名分居第一與第二的優酷與土豆，在 2012 年 3 月 12 日合併，市占率達到 35%。此一合併為搜狐、迅雷愛奇藝等其他業者帶來強大的競爭壓力。

四、IPTV 發展與現狀

如果是寬頻網路傳輸影音內容，主要模式為網路協定電視 IPTV，也常被簡稱為網路電視。大陸的主要業者來自於電信業者，由於電信與廣播營運商之間的競爭，迫使雙方都想進入對方的領域，加上大陸推動「三網融合」，亦即將電話、無線寬頻與網路電視服務捆綁在一起，促使大陸網路電視用戶數量的快速成長。¹⁹ 大陸的 IPTV 在 2005 年發出第一張牌照給上海電視臺，截至 2009 年底，用戶已經達到 470 萬，超過韓國、美國、法國、義大利等起步較早的國

¹⁹ 「2010 年中國大陸網路電視訂戶數將成長兩倍」（2010 年 3 月 30 日），2013 年 4 月 11 日下載，《STPI 科技產業資訊室》，http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/market/eetelecomm/2010/eetelecomm_10_008。

家，速度驚人；到了2010年底，已經突破800萬戶；²⁰ 2011年已超過1,350萬戶，²¹ 2012年又增加到2,300萬戶，成長驚人。不過大陸新媒體產業的成長並不是一開始就很順利，而是遭遇過一些障礙，也經過一些轉折。

大陸網路寬頻電視IPTV服務，從2005年開始推出以來，由於面臨主管機關、平臺業者以及電信營運商之間許多溝通與合作的問題，加上大陸當時的政策還不夠明確，因此用戶規模的成長速度在剛開始的前幾年始終只能緩慢成長。不過，這樣的情況在2008年以後逐漸有了改善，因為包括政府各項利多政策的陸續發布，以及北京奧運所帶來的發展機會，都帶動大陸網路電視IPTV用戶數量的快速增加，光是在2008年的成長就超過一倍。

政策方面，2008年1月，大陸國務院轉發的《關於鼓勵數位電視產業發展若干政策的通知》正式出爐，這個通知為大陸的「三網融合」、IPTV的發展提供更具開放性的政策支持基礎，也對現況帶來了極大的改變。²² 此一通知中的一個面向是針對廣電業者進行政策的鬆綁與放行，允許其進入電信增值業務，另一個面向則同意開啟廣電產業的門戶，讓電信營運商參與建設廣電的接入網路，這項政策為過去一直處於對立與矛盾關係的廣電系統及電信系統之間，開啟一條可以互相競爭與交流的通道。²³ 2010年3月，大陸國務院發布《加快推進電信網、廣播電視網和互聯網三網融合的決定》，使業者開始轉變策略，以迎合政策需求。²⁴

事實上，隨著大陸當局鼓勵「三網融合」之後，提供「三網融合」的服務就成為產業發展策略的重點。不過，這項變化對於電信業者來說，可能產生比較大的衝擊。畢竟廣電業者進入電信產業比較容易，但是電信業者要進入廣電產業則還有一道不容易跨越的門檻。因為擁有網路電視執照的廣播電視業者，在提供服務範疇上擁有比較大的靈活度；相反的，電信業者在這方面就面臨了比較嚴格的監管控制。

²⁰ 「2011年中電信IPTV用戶將突破千萬」(2011年2月17日)，2013年4月6日下載，《流媒體網》，<http://www.sarft.net/a/26865.aspx>。

²¹ 「工信部：去年我國IPTV用戶數超1350萬」(2012年3月23日)，2013年4月13日下載，《中國通信網》，<http://www.c114.net/news/550/a671935.html>。

²² 彭心儀，「數位匯流下IPTV法規政策問題研究」，2013年4月5日下載，《工研院/經濟部通訊產業發展推動小組委託研究》，<http://www.sypeng.idv.tw/project/project.php>。

²³ 陳英傑，「從全球到中國，看IPTV發展趨勢分析」(2009年9月)，2013年4月7日下載，《電子與電腦》，<http://past.compotechasia.com/articleinfo.php?cid=38&id=14806>。

²⁴ 「2010年中國大陸網路電視訂戶數將成長兩倍」(2010年3月30日)，2013年4月11日下載，《STPI科技產業資訊室》，http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/market/eetelecomm/2010/eetelecomm_10_008。

大陸 IPTV 產業之中，早期有幾家業者特別積極，在廣播電視業者中是以「中央網視」與「上海文廣」等為主，電信等其他領域業者則以「中國電信」與「中國網通」等最為積極。目前已在上海、杭州、哈爾濱、江蘇等地方開始推展服務。「中國電信」是在 2005 年 6 月開始推展 IPTV 業務，內容主要是透過與「上海文廣」合作，在包括上海、江蘇、四川、浙江、福建、黑龍江等 23 個城市推展服務。「中國網通」是在 2005 年時與香港的「電訊盈科」(PCCW) 合資成立公司，正式發展大陸的 IPTV 市場。「上海文廣」也於 2005 年 11 月成立大陸第一家經營 IPTV 的新媒體公司百視通，被稱為廣電新媒體第一股，並於 2011 年借殼「廣電信息」上市，隔年又與中國網絡電視臺 (CNTV) 合資成立中央集成播控總平臺。至於主要業者的使用技術，相較於優酷與土豆網是建立 IDC (數據中心) 以及購買寬頻，百視通則是採用 CDN (內容分發網路)。²⁵

關於 IPTV 集成播控平臺建設與管理權，在 2010 年確定歸屬廣電業者，朝向廣電播控、電信營運的方向發展。目前 IPTV 的「網上視聽傳播許可證」由廣電總局發給，電信業者難以取得。廣電總局 2012 年發布 43 號文規定：IPTV 的總平臺執照由中央電視臺持有，分平臺的執照則由省級電視臺申請。此一命令不僅規範 IPTV 執照的層級，也將過去的廣電四級縮減為兩級。

整體來看，大陸的 IPTV 服務雖然已經擴充到主要的省份以及重要城市，可是初期的 IPTV 訂戶，多數其實還是集中在三個主要的區域，包含上海市、江蘇省以及廣東省。主要的營運業者都希望能夠從 2010 年開始，將服務的範圍擴展至更多的省、市區域，在此一發展過程之中，大陸政府當局的後續政策，無疑的將會扮演極為重要的推動角色。²⁶

除了政府政策的推動，科技的持續進步也帶來發展的新契機。大陸網路電視 IPTV 未來將會因為光纖的推動而獲得更進一步的發展，包括「光纖到府」(Fiber To The Home, FTTH) 的普及、網際網的高速化、以及可以播放高畫質 (HD) 等優點，再加上大部分加入此一市場的業者原本就是 triple play 的業

²⁵ 「CNTV 接受百視通 IPTV 集控平臺」(2012 年 4 月 9 日)，2013 年 4 月 26 日下載，《IT 時報》，<http://tech.163.com/12/0409/09/7UKUKK80000915BE.html>。

²⁶ 「2010 年中國大陸網路電視訂戶數將成長兩倍」(2010 年 3 月 30 日)，2013 年 4 月 11 日下載，《STPI 科技產業資訊室》，http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/market/eetelecomm/2010/eetelecomm_10_008。

者等，這些都有助於此一新興市場的進一步獲得進步與發展。²⁷

目前大陸在網路電視 IPTV 服務上，雖然有各種不同的模式，但是各種模式仍有其缺點及問題，無法直接複製到其他地方。IPTV 服務目前已擴展到大陸的主要省市，但是用戶數只集中在少數幾個地區。在大陸的 22 個省分之中，網路電視 IPTV 用戶超過 10 萬用戶的還不到 8 個。如前所述，全部 IPTV 的用戶之中，高達 56% 只集中在三個地區：上海市、江蘇省以及廣東省。以目前用戶最多的上海地區來看，雖然過去「上海文廣」也試圖將文廣與當地固網營運商的模式向全大陸複製，但是卻無法獲得成功。最主要是因為上海模式在福建、江蘇、廣東等地方都受到當地廣電業者的強烈抵制，沒有了本地的節目內容，例如在廣東就非常缺乏粵語內容和香港頻道，這麼一來，自然無法吸引用戶使用。至於另一個成功模式——杭州，其成功的關鍵因素在於本地廣電網路運營商與本地電信運營商的深層合作，沒有政策障礙，以有線電視數位化的名義，由廣電運營商主導的 IPTV 發展模式。²⁸

回顧來看，大陸 IPTV 用戶在 2008 年能夠有倍數的成長，很大的成功關鍵在於低價的收費策略，同時還有免費贈送機上盒，這樣的收費方式對提升用戶來說，當然可以達到顯著的效益，但對營運商而言，卻是實現獲利模式最大的障礙。加上電視觀眾已經習慣觀看免費的電視節目，除此之外，缺乏著作權的意識，因此此一市場上盜版、網路下載等非法管道的存在，都大幅減低 IPTV 的消費需求，為 IPTV 尋求成功的經營模式增添非常可觀的阻力。

IPTV 在有線網絡更為發達的地區，啟動電視平臺的市場增長，而上海等網絡基礎較好的地區數位電視整體轉換則按計畫進行，雖然 IPTV 的發展快速，但是對於有線電視的發展並沒有造成衝擊，而且在高端的用戶市場中，「東方有線」也會利用雙向改造後的網絡，配合有互動功能的電視機上盒去與 IPTV 進行新一輪的競爭。

²⁷ 中國大陸研究團隊，「中國大陸行動電視服務發展現況與展望」（資策會產業研究報告，2007 年 12 月），2013 年 4 月 11 日下載，<http://mic.iii.org.tw/aisp/reports/reportdetail.asp?docid=CDOC20071231005&doctype=RC&cate=MAS&chitype=>。

²⁸ 陳英傑，「從全球到中國，看 IPTV 發展趨勢分析」（2009 年 9 月）。

五、行動多媒體發展與現狀

大陸行動多媒體的發展以行動電視最受矚目。行動電視在大陸又被稱為手機電視或是手持電視，在 2008 年北京奧運之後，發展快速。

大陸的行動電話用戶數，在 2012 年 1 月突破 10 億大關，其中，使用行動電話收看影音內容的用戶，在 2012 年已經超過 1 億人。²⁹ 隔年 1 月，行動電話用戶數又攀升到 11.22 億戶，透過行動電話上網的用戶也達到 4.20 億，³⁰ 成長驚人。

早在 2000 年，包括 Nokia 在內的業者，就已經開始研發行動電視的視訊傳輸技術，不過商業化應用直到最近幾年才真正展開。大陸的行動電話，主要有中國移動、中國電信與中國聯通三大營運商。自從 2009 年開放 3G/3.5G，用戶成長快速，三大電信業者各自擁有用戶數約為五百萬、三百萬以及七十萬，合計將近九百萬戶。³¹ 易觀智庫的數據顯示：2010 年大陸的行動電視用戶已經達到 7,700 萬戶，預計 2013 年即可上看 3 億用戶。不過大陸工業和信息化部（工信部）則宣稱 2011 年底的行動電視用戶為 5900 萬戶。³² 有鑑於此一市場的潛力龐大，新華社與中央電視臺在 2009 年與 2011 年分別開辦行動電視臺。

中國聯通、中國電信和中國移動在 2009 年共同投資寬頻，規劃 2013 年提供多達 9300 萬條光纖或是 1.55 億條的「數位用戶線路」（Digital Subscriber Line, DSL），³³ 以彌補當下的固網在大陸用戶只有 1 億的不足（換算滲透率只有 24.4%）。前述用戶之中，DSL 在 2009 年占 81.3%，約為八千一百萬戶。³⁴

大陸動電視服務的發展，主要有業者在提供服務，³⁵ 雙方在經營運作與技術規格上都自成陣營。

在經營運作的部分，第一是獲得廣電總局核發動電視執照的業者，到 2007 9 月為止的第一階段，獲得執照的廠商共有 6 家，分別是上海文廣、中央

²⁹ 「中國互聯網發展狀況統計報告」（2012 年）。

³⁰ 「中國互聯網發展狀況統計報告」（2013 年），2013 年 4 月 20 日下載，《中國互聯網信息中心》。

³¹ 「3G 開啟掌上世界杯大幕 手機媒體將借勢崛起」（2010 年 6 月 10 日），2013 年 4 月 26 日下載，《中國信息產業網》，http://www.cnii.com.cn/yy/content/2010-06/10/content_771826.htm。

³² 「工信部：去年我國 IPTV 用戶數超 1350 萬」（2012 年 3 月 23 日）。

³³ 「中國寬帶現狀調查：投資過盛 應用不足」（2010 年 3 月 4 日），2013 年 4 月 26 日下載，《中國信息產業網》，<http://www.cnii.com.cn/20080623/ca613698.htm>。

³⁴ 「移動寬帶將會在 2014 年成為市場主流」（2009 年 3 月 29 日），2013 年 4 月 27 日下載，《中國信息產業網》，<http://www.cnii.com.cn/20080623/ca617935.htm>。

³⁵ 中國大陸研究團隊，「中國大陸行動電視服務發展現況與展望」，資策會產業研究報告。

電視臺、南方傳媒、中國國際廣播電臺、中央人民廣播電臺以及京電視臺；除此之外，還有京人民廣播電臺的多媒體廣播是獲得數位廣播 DAB 的執照。此執照允許自辦播放和內容整合業務，除可以透過本身的網提供服務，也可以藉由其他平臺提供節目的內容。第二是動通訊服務業者，中國移動與中國通從 2004 起就以技術提供動電視的服務。為因應用戶的需求以及彼此的競爭，中國移動及中國通都在升級動通訊網絡基礎設施。³⁶

技術規格部分，目前大陸的行動電視市場，主要有兩大技術標準在進行競逐，分別是電信業者主導，並且已經獲得大陸「國家部門」正式推薦的「地面行動多媒體廣播」(terrestrial-mobile multimedia broadcasting, T-MMB)，以及廣電總局推動的「中國移動多媒體廣播」標準(China Mobile Multimedia Broadcasting, CMMB)。其中，由北京新岸線公司主導的「地面行動多媒體廣播」標準，於 2008 年通過「行動電視／移動多媒體國家標準審查會議」，正式具備大陸的「國家推薦標準」，也就是通稱的「準國標」。廣電總局於該次會議則主動放棄評選，但是卻自行將廣電系統提出的「中國移動多媒體廣播」標準作為廣電產業的標準並且進行推廣。廣電總局更大動作的在北京奧運期間，強力推廣其主導的 CMMB 行動電視服務以求搶占市場，試圖藉由現有的強勢地位，扳倒由電信業者主導的「國家推薦標準」T-MMB，從而成為大陸的唯一行動電視標準。³⁷

廣電總局於 2008 年成立中廣衛星移動廣播有限公司(簡稱中廣移動)，負責 CMMB 技術規格在全境的營運。中廣移動在 2009 年與中國移動簽署 CMMB 與第三代移動通信技術(TD-SCDMA)的合作協議。在 2009 年上市的 TD 行動電話機型，已經都普遍都裝設 CMMB 的裝置。不過 TD 行動電話的銷量在市場上不到十分之一，對推廣是一大限制。2012 年 3 月前述合作協議到期，有利於其他手機搭載 CMMB 服務。不過 CMMB 還有一個缺點，因為是基於廣播技術而發展形成，所以內容設計出互動功能。³⁸

由於過去廣電與電信是分流管理，因此前述兩類行動電視的節目內容監理

³⁶ 中國大陸研究團隊，「中國大陸行動電視服務發展現況與展望」，資策會產業研究報告。

³⁷ 陳清河，「行動電視釋照議題之評析」(2009 年 12 月 2 日)，2013 年 4 月 16 日下載，《國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/3/6771>。

³⁸ 張家維，「中國行動電視服務發展現況」，資策會產業研究報告。

權限，原本存在著模糊的地帶，一直以來的市場觀察者都認為：廣電業者必然受到廣電總局監理，電信業者則預期會由工信部來監理。不過廣電總局在 2010 年 6 月 8 日明白表示，根據即將公布的「三網融合」試點方案，未來行動電視的節目監理業務將會統一都由廣電總局來負責。³⁹

參、大陸數位電視與新媒體平臺政策法規

為了迎接數位匯流，大陸在 2013 年將廣電總局與新聞出版總署合併成為「國家新聞出版廣電總局」，這不僅是為了讓部門整併以減少職責重複，更是為了統籌傳統媒體與新媒體的落實匯流，而且還希望幫助新聞出版廣播影事業的「做大做強」。⁴⁰ 這反映出大陸當局已經感受到數位匯流的發展趨勢，以及在政府部門之間仍然可能存在壁壘，因而不利於新媒體相關政策工具的推動與落實。事實上，在此之前，大陸的地方政府已經開始落實相關部門的整併，以便統籌管理並且組建媒體集團。目前廣電與新聞主管部門雖已整併，但是廣電與電信之間的問題則尚未獲得有效解決。

一、政策討論

大陸的電視相關產業至今仍掌握在政府手中，因此對於數位電視與新媒體平臺的推動，基本上也是由政府主導，透過一系列政策來推動。固然有一些相關政策是因為要解決既有的問題才推出，但是也有不少重要政策，其實是政府設立的目標走在市場需求之前。在推動電視數位化的部分，當局希望從城市有線電視先進行，進而衛星電視，最後則是無線電視，預計 2015 年將完全停止類比訊號的傳輸。至於新媒體平臺，目前則積極推廣，但是同時逐步將內容產製的管理收回廣電總局的掌握，例如 2011 年發布的 181 號文件《持有互聯網電視牌照機構運營管理要求》，明確貫徹網路電視要有營運牌照，而且網路電視內容服務平臺只能接入廣電總局批准設立的網路電視集成平臺。

大陸當局的現有政策雖然順利啟動數位電視的轉換，不過仍有許多不足之

³⁹ 王思琛、徐志強，「再下一城 廣電自曝主導手機電視播控權」，2013 年 4 月 18 日下載，〈21 世紀經濟報導〉，epaper.21cbh.com/html/2010-06/09/content_123085.htm。

⁴⁰ 敖曉波、張然，「新聞出版總署與廣電總局合併 增強文化整體實力」（2013 年 3 月 10 日），2013 年 4 月 13 日下載，〈京華時報〉，<http://media.people.com.cn/n/2013/0311/c40606-20741441>。

處，包括現存的部門與產業壁壘問題、基礎建設缺乏足夠的寬頻基礎、尚未統一的電信與廣電技術規格等。⁴¹ 這些問題顯示，大陸在數位電視與新媒體平臺的政策研擬上，固然因為其政治體制與媒體所有權的特性，使得政府政策得以加快協助產業轉型，但是也存在一些缺失，必須有更高層次政府體制的統整與協調，同時在研擬政策之前也要更加體認市場趨勢，才有機會真正解套。

二、法令規章

大陸在電視媒體的法令規章上，主要由國務院發布，例如《廣播電視管理條例》等，或是由廣電總局等主管部門發布的規則或辦法，例如《有線電視管理暫行辦法》等。這種以行政規章規管的方式，固然有助於提升效率，但是也可能存在政策與溝通不夠周延以及未能完全反映民眾需求等問題。事實上，中國大陸數位電視與新媒體的發展，也彰顯了這些狀況。

針對數位化的管理，只有少數為國務院等機構所發布的原則性政策，例如國務院在 2008 年轉發的《關於鼓勵數位電視產業發展若干政策》；其他多為廣電總局發布的一些通知或是意見等規章或文件，例如廣電總局在 2011 年發布的 181 號文件《持有互聯網電視牌照機構運營管理要求》；規章部份例如廣電總局在 2004 年發布的《互聯網等信息網絡傳播視聽節目管理辦法》、以及 2007 年發布的《互聯網視聽節目服務管理規定》；文件部分例如 2009 年日發布的《關於加快廣播電視有線網路發展的若干意見》、2012 年發布的《關於進一步加快有線電視網絡整合和數字化、雙向化改造工作的通知》。

肆、大陸數位電視與新媒體平臺關鍵議題

一、整體關鍵議題

大陸推廣數位電視與新媒體平臺的整體關鍵議題，在於數位化節目內容與數位化的新型態服務嚴重短缺。其中，數位節目內容短缺的問題，在北京奧運之後變得非常明顯，因為京奧期間，各種賽事轉播還能滿足觀眾需求，但是隨著賽事結束，數位頻道上的節目立即顯得相當貧乏。相較於硬體的指標，例如

⁴¹ 閻芳，「IPTV 的改革衝動：遭遇瓶頸亟需激發盈利潛力」（網路傳播，2009 年 7 月），2013 年 4 月 13 日下載，《人民網》，<http://media.people.com.cn/GB/22114/46419/162351/9650892.html>。

數位化比例等，這種節目軟體方面的市場需求，往往是政府等公部門拙於處理的範疇。

欠缺足夠且嶄新的數位節目以及相關的數位互動服務，不只是當前積極推動有線電視數位化的障礙，也將是衛星與無線電視在推動數位化時，同樣會遭遇到的問題。

事實上，即使是新媒體平臺，也常常因為欠缺具有獨特性的自有節目內容而難以開發用戶。目前多數節目仍與電視頻道相同，這個問題對於行動電視與 IPTV 的進一步推廣與發展已經造成限制。如果此一節目內容與新服務的問題無法克服，不難預見未來想要推動各種數位平臺付費電視都將遭遇困難。

二、個別關鍵議題

大陸推動數位電視的策略是城市有線電視先行，目前大致順利。儘管城市因為有線電視普及，有利於數位化硬體工作的推動，但是硬體完成了，不等於數位化轉換即可順利進行。例如廣電總局在 2007 年明確要求業者應該免費提供每戶一臺機上盒，但是不少閱聽眾卻因為使用不便，而且沒有足夠並且具有吸引力的數位節目，寧可退回機上盒。除此之外，有線電視的數位化的城市先行，在前幾年雖然順利達到標準，但是當進展到鄉村必然遭到嚴重延擱。

至於新媒體平臺，如何統整電信與廣電兩個方面的立場與利益，應該是下一波要克服的重點。以 IPTV 來說，廣電總局對於 IPTV 的管制，基本上延續其對待傳統電視的思維，大力維持中央與省兩級電視的控制地位，試圖牢牢的掌控 IPTV 從生產到收視端的管理，此一思維是否符合 IPTV 產業發展的利益，有待後續觀察；除此之外，中央與地方廣電平臺如何合理競爭，也考驗著主管機關的下一政策；⁴² 進一步來看，廣電總局對於電信業者的排斥，則未必有助於良性的競爭。至於行動電視，目前最常被提及的問題無疑是技術標準，電信業者支持的 T-MMB 與廣電業者力挺的 CMMB 兩種技術標準之爭，難免會影響整個產業的發展。目前行動電視仍欠缺足夠的專屬影視內容，未來如何開發出創新內容，也攸關著行動電視的未來發展。⁴³

⁴² 王建磊，「2102 年中國 IPTV 發展報告」，唐緒軍（主編），中國新媒體發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2013 年 6 月），頁 350-359。

⁴³ 江凌，「2102 年中國手機電視發展報告」，唐緒軍（主編），中國新媒體發展報告（北京：社會科學文獻出版社，2013 年 6 月），頁 360-368。

伍、大陸數位電視與新媒體平臺推動策略

大陸當局對於數位電視的整體推廣策略，基本上是從易到難，採取三步走的推動策略，先進行有線電視的數位化轉換，其次為衛星直播電視的數位化轉換，最後再進行地面無線電視的數位化轉換，最終進程則是在 2015 年全面停止類比電視訊號的傳送。此一策略的採用，相當程度上是從產業端在硬體工程上要轉換接收設備的難易程度上加以考量並且推動。

在新媒體平臺的部分，基本上也是從產業端的硬體推廣來著手，因此 IPTV 透過既有的廣電與電信線纜，行動電視透過既有的電信網絡，均能很快達成服務的普及。

大陸數位電視與新媒體平臺未來想要繼續發展，當前最重要的推動策略應該著重在內容與服務等軟體的開發。

根據調查顯示，大陸使用網路的族群中以 18 歲截至 24 歲的年輕人居多，而傳統電視的觀眾平均年齡則高過網路族群，而且相當一部分的中、老年齡層的電視觀眾根本不是網路用戶。由此可知，傳統電視與新媒體的閱聽眾之間，其實存在可觀的差異。⁴⁴ 這對於推廣數位電視與新媒體平臺服務而言，都是必須思考的重要議題。因為開發新市場必須根據分眾市場的用戶特性，分別依照閱聽眾的需求，提供具有特殊性與個人化的服務。

目前 IPTV 與行動電視在操作上都比傳統電視麻煩，而且還要收取額外的資費，儘管資費不算昂貴，但是傳統電視卻是免費收看。就此而論，數位電視與新媒體平臺如果不能根據閱聽眾特性與需求去開發新的節目與服務，絕對無法成功繼續推廣。

⁴⁴ 閻芳，「IPTV 的改革衝動：遭遇瓶頸亟需激發盈利潛力」。網路傳播。

陸、結語

大陸具有人口眾多、最近的經濟發展快速這一基本特質，因此大陸的閱聽眾市場非常可觀，隨著新科技的發展，對於數位電視與新媒體平臺等新型態服務的需求，必然存在著開發的潛力。然而，實際的發展，仍受到許多現實政經情況的限制，有賴面對與克服。

大陸推動電視數位化以來，進展不小。無線電視的數位化在 2006 年訂定規格為 DMB-T/H，中央電視臺從 2008 年開始試播數位頻道，預計在 2020 年完成數位轉換。有線電視在 2011 年的用戶突破兩億，其中 1 億人為數位用戶；目前正推動一省一網並朝向「國家一網」發展。IPTV 用戶數在 2011 年超過 1,350 萬戶，廣電總局在 2010 年先規定 IPTV 的播控由廣電業者負責，在 2012 年明確規定 IPTV 的總平臺執照由中央電視臺持有，分平臺的執照由省級電視臺申請。行動電視用戶在 2011 年突破了 5,900 萬戶，透過智能行動電話觀看網絡視頻的用戶在 2012 年更高達 3.72 億戶，⁴⁵ 但是相關的技術規格目前仍未完全統一，繼續陷在 T-MMB 與 CMMB 的拉扯之中。

大陸推動電視數位化與新媒體平臺，表面上成績頗佳，但是這其實是政府透過相關政策並且強力主導才能促成，由於大陸政府的體制無法完全反映民意，因此在相關政策的背後有不少問題，不難看出：除了硬體到位，但是數位節目與服務還無法配合；除此之外，大陸電視數位化與新媒體平臺的推進，頗多是因為政府的強制規定，這其實是由主管機關給予行政指導，但是不只會因為涉及不同主管機關而產生壁壘之分，而且政策內容也不盡然可以反映或引導產業以及閱聽眾的真正需求，因此雖然短時間內可以在硬體上可以有不錯的進展，但是卻可能會影響後續的持續發展。就此而論，大陸的發展經驗顯示，政府的前瞻規劃與強力主導，確實有助於加快技術升級，但是如何確保政策能夠符合媒體產業與其閱聽眾的需求，應該是主管機關在扮演指導角色時必須優先慎重思考的課題。

⁴⁵ 「中國互聯網發展狀況統計報告」(2013 年 1 月)，2013 年 4 月 20 日下載，《中國互聯網信息中心》，<http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/201301/P020130122600399530412.pdf>。

總結來看，大陸數位電視與新媒體平臺的發展歷程之所以堪稱快速，確實受惠於政府政策的積極促成，不過由於相關政策偏重硬體方面的指標，因此雖然數位化與新媒體的諸多指標都有不錯的進展，但是節目軟體的欠缺則反映政府政策的不足。從發展國家論的角度來看，大陸的相關政策雖然具有國家主導發展的積極性，但是還無法真正體現媒體市場的需求，因此造成目前的發展瓶頸。兩岸政治體制不同，但是大陸經驗對於國內仍有可供借鏡之處，即是政府部門應該從國家整體發展的高度，去規劃並提出有利於媒體技術升級與轉型的前瞻政策，從而積極推動落實。在此同時，相較於大陸一黨專政以及欠缺民主溝通的缺失，我方則是應該思考在多元社會與政黨對立中取得必要的共識，才能有助於政策形成與落實。