

加拿大數位電視頻率使用與公共利益政策分析

—公共電視 CBC 篇—

策發部 程宗明 2007/02

加拿大是少數採取美規的歐系廣電制度國家，以致形成在數位電視時代錯綜複雜的路線來確保公共利益。簡單來說，美規高畫質取向讓加拿大整個無線電視產業陷入了困境，因為短期內都看不到可能的商業化誘因，所以整個數位化時程十分觀望，不但沒有確切的類比停播時程，同時缺乏營運模式的探討，而且預計可以數位廣播日出的時程，平均也比歐美各國晚了近兩年。

更大的問題是，HD 的品質要求，造成一般無線廣電業者更高的投資與器材人力轉換，然而高畫質的廣告並不能說服廣告商，付出更高的時段費用，這讓供需雙方的營運模式不能成案，連同公共電視台 CBC 都受到影響 (CBC 有三分之一的營業額來自廣告收入)，因此整個無線電視產業都對數位化的未來感到遲疑。

不過這並沒有造成該國民眾收視的危機，因為大部分民眾多使用有線衛星加上新數位平台 (一千兩百八十萬電視用戶中，其中訂閱衛星與有線電視多達八百多戶，佔有率達三分之二)，以致在業界咸認為數位轉換時，未必要大幅地更換全國類比轉播設備，反而可以思考補助偏遠地區用戶架設衛星作為解決出路。

換句話說，如果無線電視網路在未來因形勢使然，必須成為一種互補性 (complimentary) 的通路建設，那麼重要的公共議題，反而是公共電視服務如何以平台獨立原則，取得各數位寬頻服務開放合理的上架 (open and reasonable access)，讓公益可以流通、人民可以透過平價機制就能近用這些服務。

也就在這些相應的媒體生態與市場環境，加拿大選擇有區別性的政策意旨，宣示公共電視在數位時代應有的位置與其義務。

公共電視作為 HD 數位無線電視基礎建置的先探者

也就再這種高度遲疑的認識下，CBC 並未全盤地鋪設 HD 高畫質電視建設，但是以領銜方式進行試驗性的全國分區計畫，截至 2006 年，CBC 英語及法語服務網都普遍於東西兩大人口區域，領先一般商業電視台，布建 HD 發射網與擴大訊號的涵蓋。這是目前加拿大中庸的數位電視推廣政策下，公共電視率領商業電視台能發揮的極限表徵 (見下圖畫線之處，呈現全國測試區皆有公共電視台投入並大部分領先推出服務)。

Market	Language	Source station	Actual or planned start date
Montréal	F	CFJP TQS	-
	F	CBFT SRC	March 2005
	F	CIVM Télé-Québec (educational and cultural service)	September 2007
	F	CFTM TVA	-
	E	CBMT CBC	March 2005
Québec	F	CBVT CBC	January 2006
Ottawa	F	CBOFT SRC	September 2006
	E	CBOT CBC	September 2006
	O/E	OMNI 1 Rogers (ethnic station)	July 2007
	R	OMNI 2 Rogers (ethnic station)	July 2007
Toronto	R	CBLFT SRC	March 2005
	F	CBOFT SRC (Ottawa station)	September 2006
	E	CBLT CBC	March 2005
	E	CFTO CTV	July 2005
	E	CIII Global	November 2004
	E	CITS Crossroads (religious programming)	-
	E	CITY CHUM	January 2003
	E	CKXT* Quebecor	February 2004
	O/E	OMNI 1 Rogers (ethnic station)	October 2006
	O/E	OMNI 2 Rogers (ethnic station)	October 2006
Hamilton	R	CHCH Global	-
	E	CKXT* Quebecor	February 2004
Vancouver	E	CBUT CBC	January 2006
	E	CHAN Global	-
	E	CIVT CTV	July 2005
	O/E	CHNM Multivan	-

此外在 HD 製播內容部分，依據規定每一個階段性實驗 HD 區域頻道，可以至多播出每週十四小時的高畫質節目，不可從類比過期節目再製充數，而且總時數內 50% 必須合乎本國製的定義。從下表可知，CBC/SRC 服務在總時數上取其精要而不濫竽充數，在本國製方面 100% 符合規定，遠勝於商業電視台。

Table 3.13: High definition offering of Canadian programming

	Weekly average of HD hours	Original
Conventional television		
CBC	8.25	100%
CHUM	11.5	17%
CTV	2.3	57%
Global	10	55%
SRC	6	100%
Pay and specialty services		
Discovery HD	75	0%
Movie Central	42	7%
Movie Pix	11	9%
Raptors	25	100%
TMN	53	4%
TSN	10	60%

Source: Information provided by the licensees.

針對以上情勢包含整體廣電產業未來，自 2003 年來，國會與聯邦政府展開一系列對話。首先國會於 2001 年成立林肯委員會 (Lincoln Committee)，此以領銜國會議員名字任命之特殊委員會，旨在作為加拿大文化事務的常務監督組織 (Standing Committee on Canadian Heritage)，第一步就針對廣電產業進行全盤檢視，目的在於為本世紀該國廣電主權政策定調。委員會成員包含國內各地區各主要政黨成員，以及兩位國際著名的公共廣電研究專家 (Dr. Marc Raboy 與 David Taras)，看法應頗具權威。歷經二年調查，最後委員會完成 900 頁的建議報告 (取名 "Our Cultural Sovereignty")，正式要求政府依據此一綱領擬定政策辦理。

在數位轉換上，為堅守本國產製需求與公平服務全國各區域，總結報告中正式提出建議案，要求政府必須：

在數位轉換過程中，優先保障在地與地方的電視臺轉播權 (12.5 案)

尋此一模式，有鑑於 CBC 目前缺乏足夠資源進行數位全面投資，委員會正式建議被保有現在營運上的資金彈性，CBC 應該自付所有數位化需求，然後

將數位轉換計畫所有需求一次提到國會進行審議，以一次核撥所有資金 (one-time funding) 專案方式協助執行數位化 (6.5.案)

至此，明確可知 CBC 作為無線電視數位化，以及發展 HD 的先鋒角色，受到肯定。以內閣制為治理的加拿大，由國會正式建議為 CBC 未來發展定調的作法，也直接宣示公共電視終極向人民的代表——國會負責，而非行政機構與獨立管制委員會。此一原則對於 CBC 發展新媒體、申請新頻率執照指配事務，更有指導性作用。

行政主管機構文化部 (Canadian Heritage) 經過深思熟慮後，於 2005 年 4 月正式發佈了對 Lincoln 委員會的廣電產業總結報告之第二次回應說帖 (取名 "Reinforcing Our Cultural Sovereignty")，具體回應對 CBC 在數位時代定位之看法。政府強調，CBC 在 HDTV 發展的角色扮演，會認真思考。政府相信 CBC 應該扮演著領導著的角色 (leadership role)，應該正式要求 CBC 提出 HDTV 傳輸建置與製作成本的需求計畫，以估算資金之需求與提供方式，這是政府公開的發展取向 (Government's Approach)。在行政與立法取得一致看法後，皆下來的問題在於管制者的角色扮演，此一環問題更直接與 CBC 授與新媒體頻率問題相關。

CBC 當授予足夠頻率作為發展新媒體空間與公眾新服務

此一討論也始自同一調查報告系列的對話，首先 Lincoln 委員會在 CBC 未來發展上，正式做成建議為確保公共電視作為電視政策執行公共利益的政策工具，同時相應與環境變革需要新的使命，特別是政府當

依法指導管制委員會 CRTC 在詮釋廣電基本法時，必要將以上意涵納入基準 (6.6.案)

對於新使命推演，Lincoln 委員會認為，現階段新媒體開啓了跨平台策略，讓線上媒體能互補傳統廣播電視節目觸角之不足，特別是針對年輕人之需求，加以滿足，所以正式建議：

廣電基本法當清楚地進行修正，明訂新媒體服務作為 CBC 整體節目策略之必要互補機制 (6.2.案)

政府在第二次報告中，明確指出在特殊預算上，將持續資助 CBC 發展新媒體，作為一個無可匹敵的引領者，提升廣電產業之水平。尋此 Lincoln 委員會重新檢視近年來 CBC 向 CRTC 申請新頻率執照指配案之審核記錄，發現自 1989 年以來 CRTC 總計有八次否決 CBC 之申請案 (有兩件後續復活准予核撥)。委員會不解，這些案件都符合公共利益，同時也有財務規劃 (衛星與有線付費)，為何 CRTC 不准？委員會強烈質疑獨立委員會已經超越其應有的權限。於是，正式具文建議：

CBC 爾後形成新廣播電視服務之執照申請案，當一併送 CRTC 與國會會同審議 (19.10 案)

委員會陳述這項建議之本意，在於正式告知 CRTC，公共電視是直接與只需向國會負責 (accountable)，CRTC 無權對依循使命執行的業務，又屬已獲國會同意之基金使用方向，進行「再行附加條件」才予執照核發之審查，這種行為應徹底禁止。基於頻率主管機構，CRTC 的確擁有審查 CBC 新頻率申請案，但須先尊重國會對 CBC 之授權決定。

委員會進一步指責 CRTC 有明顯擴權之不當行為，侵犯公共電視專業授權、執業決策的範圍；政府回應則是希望 CRTC 對 CBC 的監督，以在創造公眾對公視有更多參與討論為原則，同時再次宣示 CBC 為數位電視之引領者，希望加以尊重。

CBC 目前數位電視多平台頻道推廣策略與定位

多頻道定位與推廣一覽

屬性	頻道名稱	主要內容
無線頻道	CBC English	英語綜合頻道
	CBC French	法語綜合頻道
	CBC HD	專門推出紀錄片、生態節目、影集、電影
數位有線或衛星頻道	CBC Newsworld	24 小時新聞頻道
	Documentary Channel	與 Canada Film Board 合作提供北美最大的紀錄片經典倉儲之作
	Country Canada	地方風情節目
	ARTV	法語藝術文化頻道
	Galaxig	24 小時 MTV 音樂頻道

多頻道在衛星與有線上架策略與定位

CBC / SRC	Language	Direct/Indirect Voting Interest
Analog specialty services:		
• Newsworld	e	100%
• RDI – Réseau de l'information	f	100%
• ARTV	f	37%
Category 1 digital specialty services:		
• Country Canada	e	100%
• Canadian Documentary Channel, The	e	29%
Pay service:		
• Galaxie (Pay audio)	b	100%

參考資料：

1. Standing Committee on Canadian Heritage (2003). Our Cultural sovereignty: The second century of Canadian broadcasting. Canada Parliament.
2. Department of Canadian Heritage (2004). Reinforcing Our Cultural Sovereignty—Setting priorities for the Canadian broadcasting system, second response to the Report of the Standing Committee on Canadian Heritage.

3. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (2006). The Future Environment—Facing the Canadian broadcasting system.
4. Merli, John (January 10, 2007). Canada mulls HD dilemma. TV Technology.com News.

* PTS R&D
* PTS R&D