

「數位匯流下通訊傳播內容的管理原則」 意見徵詢

中華民國 103 年 6 月

目 錄

壹、背景說明	2
貳、現行規定及相關修正草案	5
參、參考作法	8
肆、徵詢議題	15
伍、徵詢議題流程圖	24
陸、提出意見時程及方式	28

數位匯流下，通訊傳播科技發展一日千里，各式各樣的內容可在各種傳輸管道上流通，新型態的通訊傳播內容不斷推陳出新，視聽大眾亦可透過多樣化的終端設備接取不同來源的內容，通訊與傳播的界線日益模糊。面對此匯流趨勢，我國通傳內容管理應如何調整因應，為集思廣益，特就「數位匯流下通訊傳播內容的管理原則」對外徵詢意見。徵詢文件分為 4 部分，分別為背景說明、現行規定及相關條文修正草案、參考作法，以及徵詢議題，請各界指教。

壹、背景說明

一、通訊傳播技術匯流，視聽媒體數量大增，新興媒體與傳統廣電媒體管制強度不一，公平性被質疑：

- (一) 隨著科技發展及政府政策開放，我國廣電媒體數量自 20 世紀末以來數量大增。向本會領有執照的廣電媒體，至 103 年 3 月止，已有 107 家衛星廣播電視節目供應者經營 277 個衛星電視頻道，5 家無線電視臺訊號數位化後，每一家業者至少播送 3 個頻道，合法廣播電臺亦達 171 家。
- (二) 通訊與傳播技術匯流後，傳輸技術革新加上各種視聽工具的創新，新型態的通訊傳播媒體也不斷出現，例如 IPTV、OTT 及開放網路，亦成為視聽眾接收資訊的主要來源。
- (三) 新的內容傳輸技術發展，使新興視訊內容與傳統廣播電視界線漸趨模糊，電信業者可經由網路基礎設施與利用網際網路協定（即 IP 封包）向使用者提供 IPTV；有線電視數位化後，系統業者除了傳統電視頻道外，亦可供收視戶接取隨選視訊服務及 OTT，甚至開放網路上的內容。由上述可知，數位匯流後，通訊傳播內容傳輸平臺日趨多樣化，傳統廣播電視頻道單向、線性的接取模式已被打破，視聽眾

擁有更大的自主空間，選擇於何時、何地、以何種方式接取內容。

傳統上僅以廣電媒體內容為主要規管對象，對新興媒體內容卻缺少管制，除公平性被質疑，對於視聽眾權益保障是否足夠亦受關切。

二、傳統廣電媒體所受管制高於新興媒體：

我國通訊傳播內容，除受民法、刑法及各政府機關所訂定之行政法令規範外，並依各該產業別，受不同事業法令的規範。對於傳統廣電媒體內容管理，目前係以廣播電視法（以下簡稱廣電法）、有線廣播電視法（以下簡稱有廣法）及衛星廣播電視法（以下簡稱衛廣法）為依據，且被課予應促進本國自製、提升新播節目比率、促進身心障礙者近用、配合災難防救、使用特定語言等義務；至於電信業者，所提供之線性視訊頻道係依廣電相關法規規制，其他服務項目如隨選視訊，則受電信法規管。而透過網際網路接取之OTT、開放網路內容等新興視訊，僅受一般法律規範。由此可知，我國傳統廣電媒體所受之管制強度及所承擔的法律義務高於新興媒體，致使相同內容在不同的平臺播出時，受到的管制強度有所不同。

三、新興視訊應否規管及如何規管，仍無定論：

新興視訊如隨選視訊(VOD)、OTT，傳輸型態迥異於傳統廣電媒體，內容提供者亦非如傳統廣電媒體以線性方式排播節目供公眾收視，視聽眾擁有較高的收視選擇權及自主權，不再僅是被動接收視聽內容，且其傳輸並未使用稀有的頻譜資源，因此是否應如同傳統廣電媒體予以管制，必要性及實益為何，尚待討論。此外，縱使加以管制，查我國現行法制並未要求新興媒體應取得執照或向政府登記始得提供內容，政府管制能運用的政策工具有限。

就歐盟各會員國對於隨選視聽媒體的規管情形而言，歐盟視聽媒體服務指令(Audiovisual Media Service Directive, AVMSD)雖要求將隨選視聽媒體落實到各國國內法規範，但各國對於VOD或類電視(TV-like)的界定、

規管方式究採取登記制(registration)或報備制(notification)，尚無一致的作法。而對於傳統廣電媒體的規範，諸如廣告總量限制、應予利害關係人更正答辯機會之規定，亦未適用於新興視訊內容。

四、音訊與視訊內容是否應受相同密度規範，有待討論：

基於無線電波為稀有資源之論述，我國無線廣播及電視所受管制程度高於其他型態之廣電媒體；惟廣播電臺僅單純傳遞音訊，對受眾所產生之影響，不若視訊內容，因此，迭有廣播業者要求應減少對於廣播內容的管制。而參照其他先進國家經驗，如歐盟視聽媒體服務指令排除廣播為指令規管範圍，可知已體認廣播媒體之特殊性，而未課予視聽媒體服務指令中之相關義務。惟各會員國仍對廣播另訂規範，例如英國廣播電視節目製播規範(Broadcasting Code)即訂有針對廣播商業訊息的專章，規範內容包括廣告應明顯讓聽眾能夠區辨、新聞節目及以兒童為訴求的節目內不得有商業意涵(commercial reference)等，惟整體受規範密度低於視訊內容。

五、傳統以法律為管制中心之模式受到挑戰：

視聽大眾接收通傳內容管道多元化後，傳統由通傳主管機關以公權力管制違法不當內容的模式，能否繼續有效規制於各種新興平臺播出且數量龐大的內容，遭逢極大的挑戰與質疑。此外，現行以公權力透過法律規管內容的模式，常招致外界批評政府干預言論自由，甚至因過度管制而遲滯通傳內容產業發展。因此，對於通傳內容應如何規管，以符合比例原則，並確保各種管制措施能與時俱進，是內容管理必須思考的重要課題。

六、社會他律及業者自律力量尚待強化：

降低政府法律管制、強化業者自律及公民社會他律力量，並結合各界資源，建立內容共管(co-regulation)機制，國家將部分管制權力授予民間組織，政府部門僅在特定條件下始介入管理，此已為世界其他先進國家採用，並被視為更具彈性、更有效率的規管模式。相較歐美先進國家，我國

較缺乏配套輔導措施，未強制業者須加入自律組織，自律似仍未能在業界主動產生或發揮功能；雖然政府傳播內容監理過程中，納入民間專業代表參與，惟本質上仍是由主管機關主導。

貳、現行規定及相關修正草案

一、**司法院大法官釋字**：司法院大法官釋字第 364 號、第 509 號、第 617 號、第 678 號等解釋，均肯認言論自由為人民之基本權利，憲法第 11 條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對社會善良風俗、國家利益、個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。即言論自由為民主憲政之基礎，但為維護公共利益，國家得依法予以限制。

二、有關通傳內容管理相關法令：

目前從事通訊傳播行為須受本會規範者，為須向本會申領執照始得經營之通傳事業，包括無線廣播電視事業、有線廣播電視事業、衛星廣播電視事業，及提供網際網路接取服務(IASP)之電信業者及第二類電信事業，各該業者就其提供之內容依法負有一定行為義務，應避免違法或不當內容播出而損及視聽大眾權益，另亦有其他政府機關行政法令對於通訊傳播媒體內容有所規範。茲就各法令有關內容規管規定摘要說明如下：

(一) 廣電三法：現行廣電法第 16 條至第 35 條、有廣法第 40 條至第 50 條，以及衛廣法第 17 條至第 27 條，分別訂有節目及廣告內容管理相關條文，包括節目及廣告內容禁止規定（禁止妨害兒少身心、公序良俗、違背政府法令）、節目應與廣告區分、廣告播送時間與方式限制、電視節目應予分級、廣告內容應經目的事業主管機關核准等

規定。廣電事業播出之內容若違反相關規定，由主管機關依法裁處，違反廣播電視法及衛星廣播電視法者，由本會核處；違反有線廣播電視法者則依有廣法第 63 條規定，由直轄市或縣（市）政府核處。無線廣播電視因使用稀有電波資源，且較易為視聽大眾接取，故整體而言所承擔之法規範義務較多。

- (二) 電信法：現行電信法第 8 條第 1 項及第 2 項規定，「電信之內容及其發生之效果或影響，均由使用電信人負其責任。以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用。」
- (三) 其他相關法律：包括民法、刑法，及其他政府機關之法令，例如兩岸人民關係條例、兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障法、食品衛生管理法、醫療法、公職人員選舉罷免法等，均對廣電媒體在內之傳播媒體行為有所規範，包括播出特定地區節目應先經許可；禁止播出未經目的事業主管機關審查、許可、誇大、不實之廣告；不得侵犯、曝露隱私權或特定個資；不得為歧視、不實或偏見報導等作為或不作為義務。
- (四) 促進特定內容發展之相關法律：除消極禁止特定內容不得播出，政府法令亦有積極促進特定內容發展之規定，包括廣電法第 19 條規定本國自製節目不得少於 70%；促進特定族群傳播權益，如客家基本法第 12 條規定，政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道；對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助。原住民族基本法第 12 條，政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構。身心障礙者權益保障法第 52 條規定政府應促進身心障礙者近用公共資訊，包括網路、電信、廣播、電視等設施無障礙等。

(五) 至於 OTT、開放網路內容等新興媒體，尚無具體之事業規範，其內容也不受廣電三法或電信法規範，但如為境內業者，其行為仍受我國刑法及其他機關之法律約束。整體而言所受管制程度較低。

三、自律及共管相關規範：

(一) 衛星廣播電視法草案：依 101 年 11 月立法院交通委員會議審查會協商通過版本，對於業者自律及內容共管有新增規定，包括：

1、草案第 8 條第 1 項第 5 款，要求申請經營衛星頻道節目供應事業，應於營運計畫中載明「內部控管機制及節目編審制度」，內控機制包括節目與廣告製播規範等控管制度。

2、草案第 22 條要求「製播新聞或其他經主管機關指定之衛星頻道節目供應事業，應建立自律規範機制，獨立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴。並應定期向主管機關提出具體報告，並將其列為公開資訊。」自律規範機制並應報主管機關備查。

(二) 媒體壟斷防制與多元維護法草案：依照 102 年 5 月立法院交通委員會審查通過版本：

1、草案第 28 條規定，無線電視、新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道及全國性廣播應設置獨立編審制度及自律機制。前項獨立編審制度及自律機制之設置準則，由主管機關定之。

2、第 29 條第 1 項規定，經營無線電視、新聞及財經頻道、製播新聞節目之頻道及全國性廣播之事業，應由其代表人與新聞部門人員協議訂定新聞編輯室公約，無正當理由不得干預新聞部門之自主運作，其運作情形納入主管機關評鑑及換照之審酌事項。

(三) 業者自律：我國現行法律並無要求廣電事業自律之明文規定，惟為

回應主管機關及社會期待，包括中華民國電視學會、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會，均訂有內容製播之自律規範，供各事業自行參酌，惟並不具法律強制力。而頻道業者於向本會申請或更換執照時，本會亦附帶要求應加強內控或組成自律倫理委員會，以確保產製內容之品質。

- (四) 援引民間參與之管理機制：規定於衛廣法修正草案第 40 條，要求主管機關應召開內容諮詢會議，就審議廣電節目廣告或內容、內容製播原則或規範，以及主管機關提請研議之事項，提供諮詢意見。同條第 2 項並規定諮詢會議委員之組成，包括主管機關代表、公民團體或視聽眾代表、專家學者及全國性廣播電視事業商業同業公(協)會代表。此條文係參酌英國 Ofcom 下設「內容委員會」(Content Board) 之模式，並參考美國、澳洲等先進國家對於媒體內容之監理，朝向共管方向設計。

參、參考作法

一、納管之通訊傳播內容提供者範圍：

- (一) 歐盟架構(Framework Directive)指令：歐盟架構指令認為將傳輸的規範法規，與內容的規管法規加以區分實有必要，故架構指令並不涵蓋經由電子通傳網路(Electronic Communications Network, ECN)提供的電子通傳服務中的內容服務，如廣電內容等，視聽節目內容係由歐盟視聽媒體服務指令另為規範。
- (二) 歐盟視聽媒體服務指令：該指令對於視聽媒體服務（含電視服務及隨選視聽服務）的定義，包括主要在提供節目服務，並具有經濟性目的、媒體服務提供者對該服務具有編輯責任、是對一般大眾具有提供新知、娛樂和教育功能的大眾媒介，商業視聽傳播（廣告）也

包含在內、具有視聽影音的特性，並藉由電子通訊網路傳輸。但任何型態的私人通訊，例如寄往限定接收人數的電子郵件，不算是視聽媒體服務的範疇。

(三) 英國 2003 年通訊傳播法(the Communications Act 2003，以下簡稱通傳法)及 1996 年廣電法(Broadcasting Act 1996)：規定必須取得執照的廣電服務包括：

- 1、數位無線電視臺，即多工電視平台(multiplex)。
- 2、「數位電視節目服務」(digital television programme services, DTPS)，即數位無線頻道服務，指以數位形式提供電視節目供公眾收視之服務。
- 3、「數位電視附加服務」(digital television additional service, DTAS)，指經由多工電視平台以數位形式傳送之非節目類的服務，包括電視文字服務(teletext service)、電子節目表單(EPG)均屬之。
- 4、須照之電視頻道服務：2003 年通傳法將無線電視以外之頻道所需的執照，稱為「須照之電視內容服務」(television licensable content services, TLCS)，通傳法將 TLCS 定義為：經由衛星或電子通訊網路傳送而供公眾收視的電視節目，另因此一定義過廣，通傳法第 233 條另以扣除之方式，列舉以下不屬於 TLCS 的範圍，例如網際網路服務、隨選視訊服務、雙向服務(如視訊會議)、在同一棟建築物內傳送的服務，及對於封閉式社區傳送的服務，均非 TLCS 的範圍。

(四) 至於隨選視訊服務，依 2003 年通傳法第 368A 條，服務若符合以下構成要件，即認定為隨選節目服務，必須納入規管：

- 1、提供類電視(TV-like)節目的服務：該服務主要提供的型態及

內容，可與通常會被視為電視節目服務的型態與內容相比擬。

- 2、「隨選」的服務：使用者得以從該服務所提供的眾多節目中選擇個別的節目；使用者自己決定於何時觀賞節目；且節目藉由電子通訊網路所傳輸。
- 3、服務提供者對該服務具有編輯責任：並掌控節目如何提供及編排的方式。
- 4、對公眾提供的服務：具有編輯責任的提供者，提供服務讓公眾得以使用。
- 5、該服務提供者隸屬於英國司法管轄範圍：在歐盟視聽媒體服務指令納管之目的下，提供服務讓公眾得以使用，並且具有編輯責任的提供者必須屬英國管轄範圍。

二、對於播送內容之管理：

(一) 歐盟：區分視聽媒體為傳統電視服務及隨選視訊服務，管制強度不同：

- 1、歐盟視聽媒體服務指令中，「媒體服務提供者」(media service provider) 意指對篩選視聽媒體服務的視聽內容，及內容組成的方式，擁有「編輯責任」(editorial responsibility) 的自然人或法人。「編輯責任」是界定媒體服務提供者的核心概念，在定義視聽媒體服務(audiovisual media services)時亦然。「編輯責任」意指在節目的篩選或組成上，無論是電視業者的排頻(chronological schedule)，或是隨選視訊的節目選單(catalogue)，都能行使「有效控制」的力量。歐盟國家在採取行政措施以落實視聽服務指令時，應進一步就「編輯責任」的面向加以定義，尤其應闡明「有效控制」的概念。
- 2、視聽指令區分視聽媒體服務為電視服務及隨選視聽服務。指令

前言敘及，隨選視聽服務因視聽眾選擇及控制權較高，且相較於電視服務的社會影響力也有不同，因此所受管制較輕。指令第三章列舉適用於所有視聽媒體服務內容的規範，包括禁止歧視仇恨言論、確保身障者近用媒體、禁止侵害著作權、廣告內容禁止規定、贊助和產品置入規範、保護兒少權益，以及促進歐洲製作（European Works）等義務，為一般性的義務。指令第五到第九章則有對於電視頻道之特別規定，而隨選視訊之規定僅見第四章，可見傳統電視頻道在歐盟視聽媒體服務指令所受規管密度仍較高。

（二）英國：內容服務仍保有垂直管制架構，傳統電視服務與隨選視聽媒體服務管制不同

1、廣電媒體內容：

- （1）英國通傳管理機關 Ofcom 係依 2003 年通傳法及 1996 年廣電法之要求，制定廣播電視節目製播規範(Broadcasting Code)，規定電視及廣播的節目標準。而 Ofcom 為落實歐盟視聽媒體服務指令，亦在製播規範附錄中定義視聽媒體服務及編輯責任內涵，及依歐盟視聽媒體服務指令規定視聽媒體服務（含電視及隨選視訊）應遵守之義務。
- （2）廣播電視節目製播規範的規管對象：適用於由 Ofcom 核發執照的廣播電視服務（但在 BBC 有部分例外），以及由 BBC 及 S4C 執照費挹注(funded)的廣電服務。
- （3）適用於新聞類型節目之規定：廣播電視節目製播規範諸多規定，涉要求確保電視與廣播服務中不會出現鼓勵、煽動犯罪之題材；確保新聞節目以公正、正確的態度報導；在選舉和公民投票時應以公正態度處理相關內容；並要求公平性，即業者不可於節

目中以不公正或不公平的方式來對待個人或組織；節目內容將不能涉及違反隱私。前述規定，應可視為對於新聞、評論、時事節目製播之行為規範。

2、隨選視聽媒體服務：

- (1) 歐盟視聽媒體服務指令第 12 條要求會員國應採合適方法，以確保媒體服務提供者所提供的隨選視訊服務不致影響或損害兒少身心發展。Ofcom 據此，於 2010 年指定隨選視訊管理機構(the Authority for Television on Demand, ATVOD) 作為對具編輯性隨選節目服務 (On Demand Program Service, ODPS) 進行產官共管的機構。
- (2) 有意提供隨選節目服務者須向 ATVOD 通報並受其管理，ATVOD 納管範圍包括廣播電視業者提供的隨看服務 (catch-up services)及電影電視片庫等服務。
- (3) 隨選節目內容相關規範，包括不得煽惑犯罪、必須保護 18 歲以下兒童少年、遵守節目贊助及置入的規定等。ATVOD 職責在確保業者遵守法律義務，當 ODPS 提供者違反規管要求時，業者如對 ATVOD 作成的決定不服，可向 Ofcom 提起上訴。

三、自律與共管：

(一) 美國：

基於憲法及其他法令，美國 FCC 對媒體內容的監理相當程度受到限制。FCC 基本上是透過執照的許可及其他相關法規來管理廣電媒體的不雅內容 (indecent content)。1996 年電信法 (the Telecommunication Act of 1996) 要求由節目供應者設立民間的自主分級機制。FCC 以引導業者自律的方式，由業者訂定分級標準。國家廣播電視協會 (NAB)、國家有線電視協會 (NCTA)、美國電影協

會(MPAA)共同制定出「電視家長指南(TV Parental Guidelines)」，並實施於電視機加裝 V-chip 技術，讓用戶可以過濾、阻擋其不欲收視的節目類型。

- 1、電視產業自主節目分級：由電視產業共同組成的「電視家長指南監督委員會(TV Parental Guidelines Monitoring Board)」，審視分級指導原則和實際電視分級情形。這個監督委員會由 1 位主席和 6 位成員組成，成員來自廣播電視產業、有線電視產業，以及節目製作業。FCC 的主任委員也從公民團體遴選 5 位非產業界人士加入該監督委員會運作。
- 2、美國電影協會和國家電影院經營者協會自主進行電影分級：美國電影分級機制是由美國電影協會和國家電影院經營者協會建立，由家長團體組成的「分類及分級行政小組」在觀看電影後討論，並決定級別。這些電影分級資訊也會納入電視 V-chip 機制中，提供家長選擇讓兒童可收視的電影資訊。

(二) 歐盟：

視聽媒體服務指令鼓勵會員國採取產官共管與自律，尤其在新興媒體服務的領域，如果能獲得服務提供者自己主動支持，將更能有效達成公共利益。各會員國應認知到，有效的自律可於政府公權力外，扮演補充性的角色，並透過產官共管，連結自律和國家管制。但仍應保留一旦產官共管無法達成目標時，政府也有介入的可能。

(三) 荷蘭：

荷蘭媒體主管機關(Commissariaat voor de Media, Cvdm)依荷蘭媒體法(the Dutch Media Act)規定，所有播送廣告的公營廣播電業者，均須加入由廣告業者共同成立的廣告規範基金會(Stichting Reclame Code, SRC)，遵守 SRC 所訂的廣告規範，並另

設 RCC 負責監督廣告刊播是否符合規定，受理申訴案。RCC 成員除 8 位主席團代表，尚包括廣告商和媒體提名的代表、消費者組織提名代表等。

(四) 英國：

1、共管：

- (1) 廣告共管機制：Ofcom 依 2003 年通訊傳播法規定，將視聽商業訊息（主要是指廣告、置入性行銷與贊助等）交由 ASA(Advertising Standards Authority, ASA)共同規管，Ofcom 僅保留對業者督導與裁罰或與管理執照相關權限，ASA 則可要求業者在廣告內容上須符合規範，如有違反情事，則視情節輕重予以處分，或移送主管機關處理。
- (2) 隨選視訊服務共管機制：如前述，2003 年通傳法規定，隨選服務提供者必須向「適格規管機構」申報提供服務之意願、依「適格規管機構」要求繳納規費，及遵循內容方面的相關標準。基此，Ofcom 特別設立 ATVOD 獨立共管機構。在此一結構下，所有關於隨選節目內容之監管與爭議，將由 ATVOD 作為第一線之執法機關，接受包含用戶申請有關節目內容之申訴案件，並透過委員會方式做決定，委員會由 5 位獨立於產業界的委員，及 4 位代表產業界的非獨立委員組成，Ofcom 保有委員會任命的最終許可權。ATVOD 並設有產業論壇及產業工作小組，與業界維持密切夥伴關係。綜言之，英國是由 ATVOD 執行隨選節目內容與廣告監管，再由主管機關 Ofcom 作為最後處理方式的制度性架構，以減少爭議。
- (3) 行動增值服務(mobile services)監理業務由 Ofcom 與 PhonepayPlus 附設之 IMCB(the Independent Mobile Classification Body)共同管制，負責建立分級架構及申訴案之

調查。

2、自律：在業者自律方面，由於 Ofcom 與 ASA 均未針對廣告事前審查，因此，英國廣播電視業者成立 RACC、Clearcast 等自律團體，事先審查廣告是否符合 Broadcasting Code，以協助電臺確保廣告之合法性，避免有害內容的出現。藉由以上之方式，利用政府與業者之關係，或是業者自律的方式來規範廣告，使得目前英國在廣告內容的規範上鮮少有訴諸於法律之狀況，而主管單位也因此管制成本上得以降低。

肆、徵詢議題

一、第 1 部分、數位匯流下通訊傳播內容管理的核心價值：

1-1、傳播內容能反映公意，強化民主，啟迪新知，促進文化、經濟等各方面的發展，隨著科技發展，其傳輸無遠弗屆，對於社會具有廣大且深遠之影響。因此，在維護言論自由及人民知的權利之前提下，對於內容予以適度管制，為普世認可之作法。惟通訊傳播高度匯流，已漸有「解除管制」的聲浪，以因應資訊浪潮時代的來臨，但無論科技如何發展，通傳內容是否仍有須維護的法益及核心價值？（回答是者，請續答第 1-2 題；回答否者，請說明原因並續答第 2 部分）

1-2、媒體雖是經濟服務也是文化服務，無論學理或實務上，均認為媒體負有維護公共利益、保障社會價值的責任。揆諸我國憲法及相關法令，通傳內容應維護的價值或法益，包括公序良俗、兒少身心健康、身心障礙者近用通傳媒體、消費者權益、名譽權、隱私權、公正、公平、多元文化發展（族群及性別平等）等價值。在數位匯流後，內容管理應保障的核心價值是否應有所調整或仍予維持？如須調整，又應如何調整？調整或不調整的理由為何？（回答是或否者，皆請說明理由，

並續答第 2 部分)

二、第 2 部分、數位匯流下通訊傳播內容管理原則：

- 2-1、隨著通傳技術日益革新，各種新興媒體不斷出現，傳統上以傳輸管道區分不同內容管制的模式（例如因無線、衛星、有線、網路傳輸而有不同管制），似逐漸無法有效因應因匯流產生的各種新興平台。而各種尚未被現行法令納管的平臺發展，管制機關較難再憑藉執照的許可、換發、撤銷等法令工具，要求內容提供者必須遵守內容相關規範，針對此現象，請問您認為，現行依傳輸技術不同而施予差別管制的內容規管模式，是否有必要進行調整，如有必要，則應如何調整，以符合匯流趨勢發展？理由為何？（回答是或否者，請皆說明理由，並續答第 2-2 題）
- 2-2、開放網際網路具無國界特性，目前各國多採取低度管理，我國亦以一般民、刑法及其他法令規範，並無專屬法規。匯流時代，為有效管制，是否宜以開放的網際網路平臺為底線，思索哪些價值是即使最低度管理的網際網路也不可侵犯者，再依循所擇定內容管制的標準往上劃出應受管制內容的場域？（回答是者，請續答第 2-3 題；回答否者，請說明理由，並跳答第 2-5 題）
- 2-3、續 2-2 題，可比照網際網路之場域，是否可以最低度的密度進行管制？（回答是者，請說明理由，並跳答第 2-5 題；回答否者，請續答第 2-4 題）
- 2-4、如認為不宜皆採低度管制，則應考量哪些因素或標準，對於特定內容仍予適度的管制？例如，以通傳內容對於視聽眾所造成的衝擊(impact)程度高低，以及視聽眾可主動接收內容的程度高低為準，則所造成衝擊較小且視聽眾主動選擇權較高的內容，可否施予較輕度的管制？反之則予以較高度的管制？是否仍有其他可行的劃分標準？理由為何？

(回答本題者，請說明應考量的因素或標準及理由，並續答第 2-5 題)

2-5、如果提高內容管制標準，且規管強度超過一般國際水準，是否可能使境內內容服務提供者為規避管制而出走境外？(回答是或否者，請皆說明理由並續答 2-6 題)

2-6、若採低度管制，是否足以維護內容管理應守護的核心價值？(回答是者，請說明理由並跳答第 2-8 題；回答否者，請續答第 2-7 題)

2-7、如低度管制有所不足，可採取哪些配套措施以為彌補？(回答本題者，請續答第 2-8 題)

2-8、通傳內容原則上是否由內容提供者負責任？(回答是或否者，請皆說明理由，並續答第 2-9 題)

2-9、為促進產業健全發展、確保通訊傳播市場有效競爭，在管制架構由「垂直業別管制」轉向「水平層級管制」的過程中，是否宜依傳播過程中內容提供者的「編輯權限」及內容傳輸者的「注意程度」分別課予責任？(回答是者，請續答第 2-10 題；回答否者，請說明理由並續答第三部分)

2-10、如同意內容提供者及傳輸者應分別課責，則提供者與傳輸者各自的責任核心為何？(回答本題者請續答第三部分)

三、第 3 部分、數位匯流下通訊傳播內容管理範圍及標準：

3-1、不同類型內容，是否有不同標準：節目內容類型可分為新聞時事、兒童、戲劇、體育節目等。其中：

3-1-1、新聞報導、時事節目：言論自由固然為憲法所保障的權利，但此類節目較其他類型易侵犯他人之名譽權、隱私權等法益，且主要在於呈現事實，為視聽大眾構築對現實世界認知之重要訊息來源，應力求不偏不倚與正確，因此，應否對此類節目製播者課予較高的自律或訂定較嚴謹的製播規範？如是，則可採取哪些具體措施？(回

答是或否者，請皆說明理由，並續答第 3-1-2 題)

3-1-2、兒童節目：主要收視族群因身心發展未臻成熟，對於此類節目需否有較為嚴格的製播標準？如是，內容提供者又應遵守哪些標準？

(回答是或否者，請皆說明理由，並續答第 3-1-3 題)

3-1-3、另有哪些內容，需要較高強度的管制？(請說明，並續答第 3-2 題)

3-2、音訊和視訊內容是否有不同標準：如將內容呈現形式分為視訊內容與單純音訊內容，對視聽眾造成的衝擊程度不同，對於單純提供音訊或廣播服務者，是否應考量其欠缺視覺畫面之效果，對聽眾產生之影響可能較視訊內容小，故對音訊和視訊採取不同的管制標準？音訊內容需要什麼樣的管制標準？(回答是或否者，請皆說明理由，並續答第 3-3 題)

3-3、如何促進特定內容發展：傳統廣播電視服務除須發揮教育、娛樂視聽眾之功能，亦被要求內容提供者應促進特定內容之義務，請問在匯流之後，是否仍應課予業者這些義務？如是，有什麼管制或鼓勵作法可以達到更好的效果？(回答是者，請續答 3-3 以下子題；回答否者，請說明理由並跳答第 3-3-6 題)

3-3-1、本國自製節目：以歐盟為例，為推動歐洲自製，促進內容產業發展，要求電視應播出一定的歐洲自製比率、保留時段予獨立歐洲自製節目製作公司，或對隨選視聽服務業者要求財務挹注節目製作、購買歐洲自製節目著作權、節目選單最低比例限制及電子表單中播放歐洲自製電視節目的精采片段等作法，請問上揭作法宜否適用於我國？

3-3-2、弱勢或身心障礙族群可近用的內容：歐盟視聽媒體服務指令，要求提供手語、字幕、口述影像，及簡單易懂的電子節目表單，以服

務有特殊需求的視聽眾，會員國並落實於國內法，例如英國即依廣電業者之規模，訂有業者應提供之身障近用內容不同比率之法定義務。請問在我國應如何促進此類內容製作？又如認為應口述影像或隱藏式字幕等服務，在技術或傳輸條件上，是否應有相對應的規範？

3-3-3、服務使用特定語言視聽眾：現行法令，如客家基本法、原住民族基本法，均規定應保障少數族群傳播及媒體近用權，或補助獎勵製播特定語言節目規範。廣電法中亦規定電臺具有特種任務或為專業性者應播送一定之特種或專業節目之時間，請問對於特定族群文化促進是否足夠？如認為應調整又如何調整？

3-3-4、對於優質頻道之鼓勵：對於製播經有系統內控、適當編輯之內容，並且持續提供穩定水準品質之頻道業者，應否給予在平臺上架或通路上之優惠？或是否有其他適當可行之措施，以給予廣電業者長遠經營優良頻道的誘因，進而提升大眾的收視聽品質？

3-3-5、緊急災難通報及防救資訊：廣電媒體如可即時傳遞視聽眾相關資訊，應可發揮減低災難損害之強大功能，惟如何適切要求廣電媒體即時並普遍的提供，同時避免過度介入媒體的編輯自主？相關之建議為何？

3-3-6、是否有其他特定內容應被關注？理由為何？(請續答 3-4 題)

3-4、如何處理不當內容：

3-4-1、重大衝擊事件：對於緊急且造成社會重大衝擊事件，例如恐怖攻擊、進行中的犯罪事件（擄人勒贖等），宜否限制媒體播送或管制內容，以降低對大眾之危害？(回答適宜者，請續答 3-4-2 題；回答不適宜者，請說明理由並跳答第 3-4-3 題)

3-4-2、承上題，應如何適度限制以避免妨害媒體的專業自主？可否為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而賦予政府有權即時

強制媒體為一定處置？或應設定更嚴格進行即時強制的條件？

(回答本題者，請續答 3-4-3 題)

3-4-3、現行要求廣電業者對於內容應予分級，以免影響兒少身心。

請問匯流後，是否可借助新科技，以條件式接取 (conditional access, CA)，例如鎖碼方式分流，一方面加強兒少保護，同時賦予成年視聽眾更多內容選擇權？又為達成條件式接取，是否需要特殊的設備或技術，以利視聽眾識別或篩選適合的內容？例如，於電子節目表單中即提供節目資訊供觀眾收視參考，是否為可行的方式？是否宜於其他介面，訂定特定技術或設備規範，以達到視聽眾賦權的目的？(回答是者，請說明並續答 3-4-4 題；回答否者，請說明理由並跳答第 3-4-5 題)

3-4-4、倘若平臺或終端設備可以達到依「個人別」(例如個人生物特徵)針對視聽眾進行更精準的區分時，因一般的視聽眾個人對內容有更高的選擇權，相對內容管理可更加分流，則現行對於內容的管制可否更為放寬？(回答是或否者，請皆說明理由，並續答第 3-4-5 題)

3-4-5、對於錯誤或損害利害關係人權益之報導，當事人要求應予更正、或給予答辯之機會等規定，在匯流後是否仍適用？或應修正處理方式？應於匯流法規中明定，或於一般民刑法中規定即可？或如人格侵害排除請求權，在侵權內容傳播迅速的科技發展背景下，應採取更為便捷的救濟管道以強化時效？(請說明理由，並續答第 3-5 題)

3-5、廣告的管制是否仍有存在之必要：現行對於通傳內容中的「廣告管制」，包括廣告秒數、廣告形式、廣告應予揭露等規管標準，在通傳科技日益精進、廣告呈現方式及管道日漸多元之下，視聽眾對於收視廣告與

否已有較高主動選擇權時，傳統的管制是否仍具實益？或是回到社會一般標準，即符合政府法令即可？或有什麼更好的作法可以達到管制的目的？（回答是或否者，皆請說明理由，並續答第四部分）

四、第 4 部分、數位匯流下通訊傳播內容管理方式：

4-1-1、通訊傳播匯流下，對於通訊傳播內容要如何管理才能有效的達成管制的核心價值？是否能建立客觀的標準，以衡量核心價值是否受到破壞？（回答是者，請說明標準為何，並續答第 4-1-2 題；回答否者亦請續答第 4-1-2 題）

4-1-2、承上題，如較難訂定客觀衡量標準，則可採取何種程序或方式協助認定？（請說明，並續答以下 4-2-1 題）

4-2-1、政府、業者及公民團體在內容管理各應扮演的角色為何？（請說明，並續答 4-2-2 題）

4-2-2、在自由市場競爭中，能否期待通傳事業「自律」？（回答是或否者，皆請說明理由，並續答 4-2-3 題）

4-2-3、在「自律」之外，是否還需要另行立法規範以執行「他律」？如果非以法律介入不足以防治「亂象」，又有何種方式能根絕不當內容，且能避免政府過度干預致扼殺業者自主空間？（請說明，並續答第 4-3-1 題）

4-3-1、為保障言論自由、維護通傳業者專業自主，同時保障視聽大眾權益及尊重弱勢權益，是否同意由業者內部自律、組成商業團體進行外部自律、政府法律及公民社會的他律所合力組成的「共同管制」為較佳的課責模式？如不同意，是否有其它更佳的課責模式？（回答是者，請續答 4-3-2 以下子題；回答不同意者，請續答第五部分。）

如同意「共同管制」，則請教以下問題：

4-3-2、業者自律：

4-3-2-1、什麼樣的產業環境下，適合內容製作者及其所組成的團體在產業內自律？適切合理的參與文化應如何建立？自律管制的工具又有哪些？（請說明，並續答第 4-3-2-2 題）

4-3-2-2、是否應提供適當誘因讓業者願意自願加入產業內自律團體？具體誘因的可能內容為何？或應強制符合條件的業者皆應加入自律團體？理由為何？（請說明，並續答第 4-3-2-3 題）

4-3-2-3、由業者所共同組成進行外部自律的商業團體，其合理的任務及運作模式，包括成立法源、自律範疇、組織章程內容、違規處置機制、申訴處理程序、會員權利義務，及與主管機關間之法律關係等面向，應如何設計，方能妥適運作並達成產業自律的目的？（請說明，並續答第 4-3-2-4 題）

4-3-2-4、是否需要依業別，例如依提供視訊或音訊內容，或近用方式不同，例如免付費或須付費的視聽內容，或按其他劃分標準，而分別成立不同的產業自律組織？又同一業別是否需要成立多個自律組織？或僅成立一個自律組織即可？理由為何？（請說明，並續答第 4-3-3 題）

4-3-3、社會他律：在匯流的趨勢下，應如何達成社會賦權（social empowerment），讓視聽眾個人或消費者團體行使對於內容的監督權力？

4-3-3-1、請問培養公民社會的媒體素養(media literacy)，讓視聽眾具備有效、安全使用媒體的知識，了解內容及服務的本質，並妥善利用新的通傳技術帶來的各種機會，同時免於有害或不當內容的侵害，是否為可行的作法？有那些可採行的具體措施？（請說明，並續答第 4-3-3-2 題）

4-3-3-2、政府以法律管理的過程中，宜否適度採納公民團體的建

議或看法？如是，則應如何建立政府與公民社會的對話機制？宜否採英國 Ofcom 下設「內容委員會」之模式，於主管機關內設類似機制，以針對廣電媒體之內容監理，引進公民團體之忠告及意見，於公部門內提供廣電品質及標準規範之論壇，以加入瞭解、支持視聽眾和公民之聲音並兼顧其利益？（請說明，並續答第 4-3-3-3 題）

4-3-3-3、利用各項配套措施逐步強化民間社團、公益法人及各種非營利組織所形成的「第三部門」主動地位及擴大參與，例如界定公共介入的範圍與程度，透過內部民主運作推派代表參與監督機構的程序與方式等是否可行，或是否有其他建議措施？（請說明，並續答第 4-3-4 題）

4-3-4、政府法律：共管機制設計的用意，係希望業者自律先行，政府法律應為內容管制之最後手段。但在哪些例外情況下，需由主管機關以公權力先介入處理違法之內容？（請說明，並續答第 5 部分）

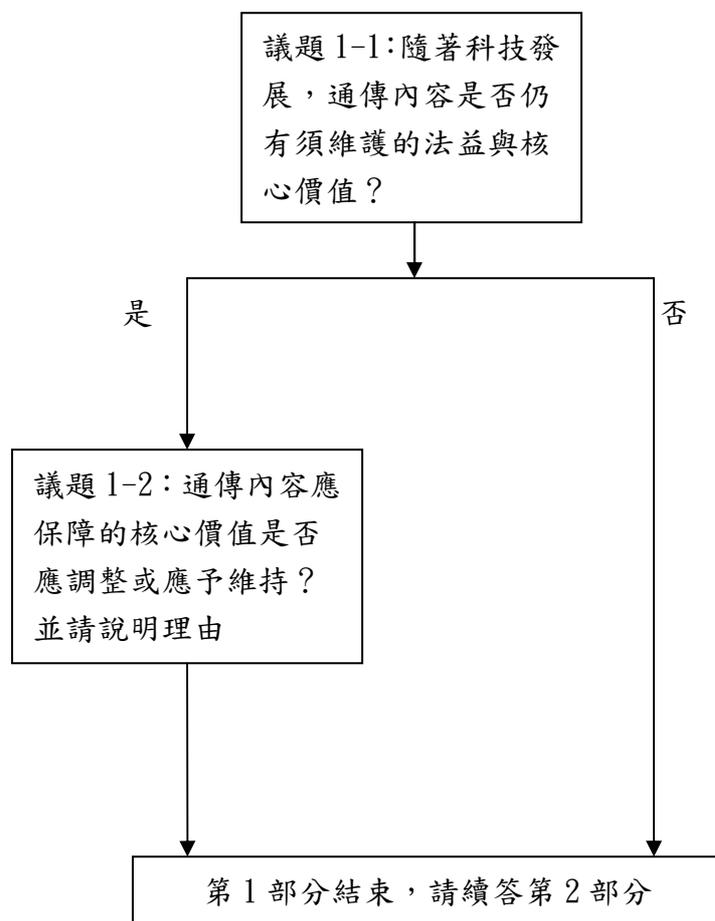
五、第 5 部分、境外內容管理：

5-1、通訊傳播技術的發展，使得各國的通傳內容更容易自由流通。當來自境外的通傳內容，我國主管機關並不具有執照核發、行政裁罰的權限時，此些境外內容是否應予管理？（回答是者，請續答 5-2 題；回答否者，結束本份問卷。）

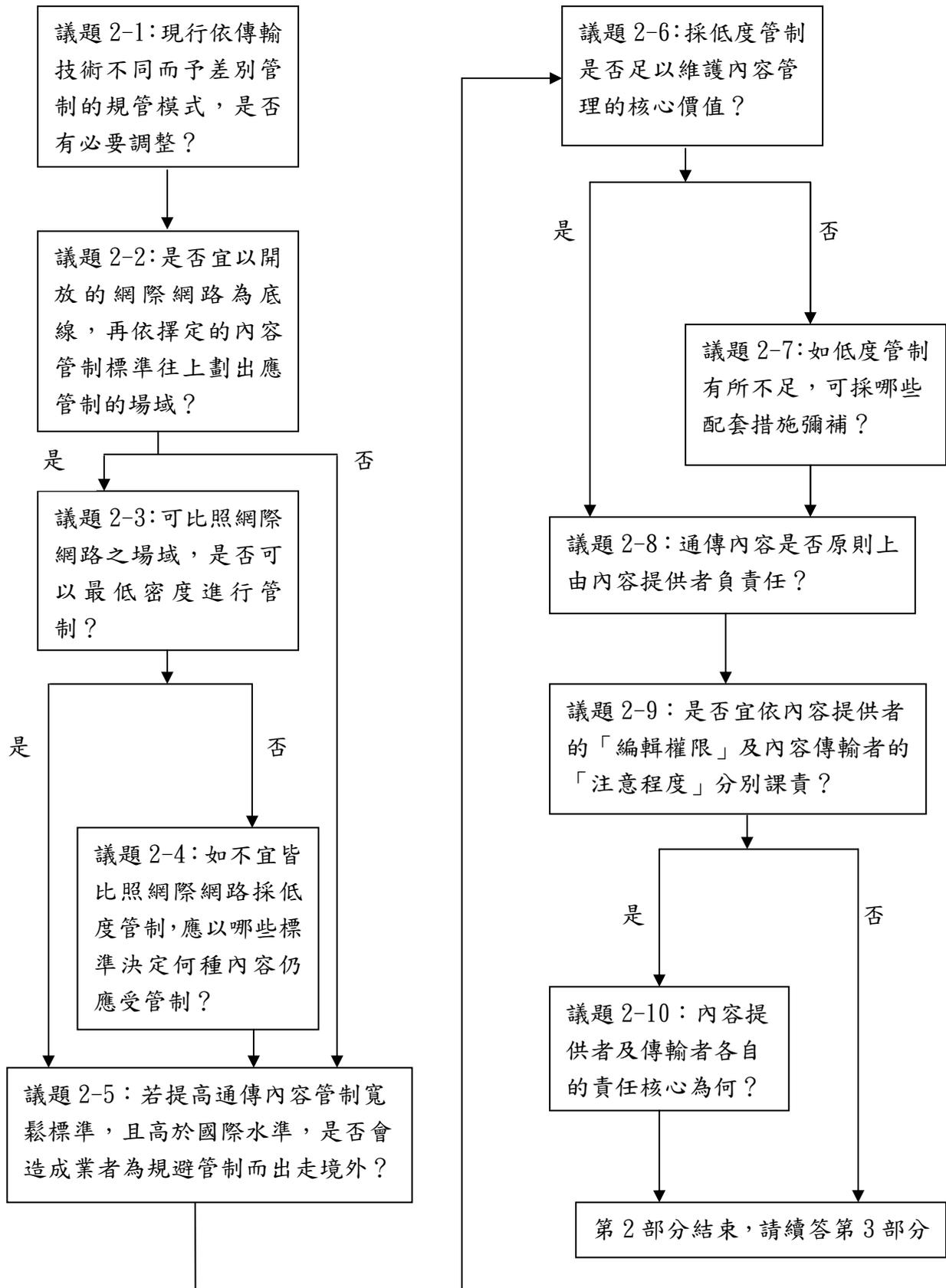
5-2、如認為應予管理，則應如何管理，以有效維護我國視聽眾權益？有無具體建議措施？（全部諮詢議題結束）

伍、徵詢議題流程圖

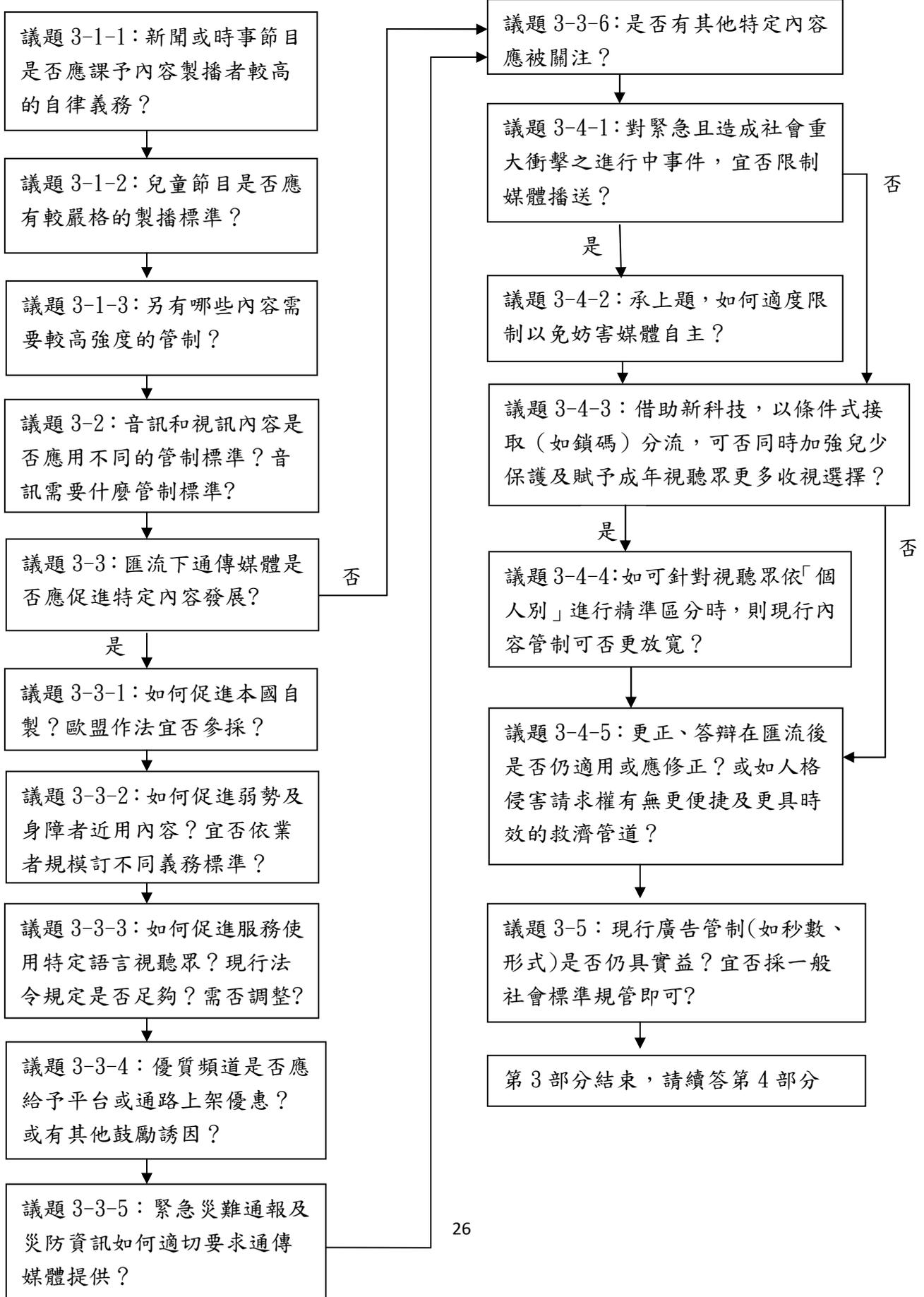
第 1 部分：數位匯流下通訊傳播內容管理的核心價值



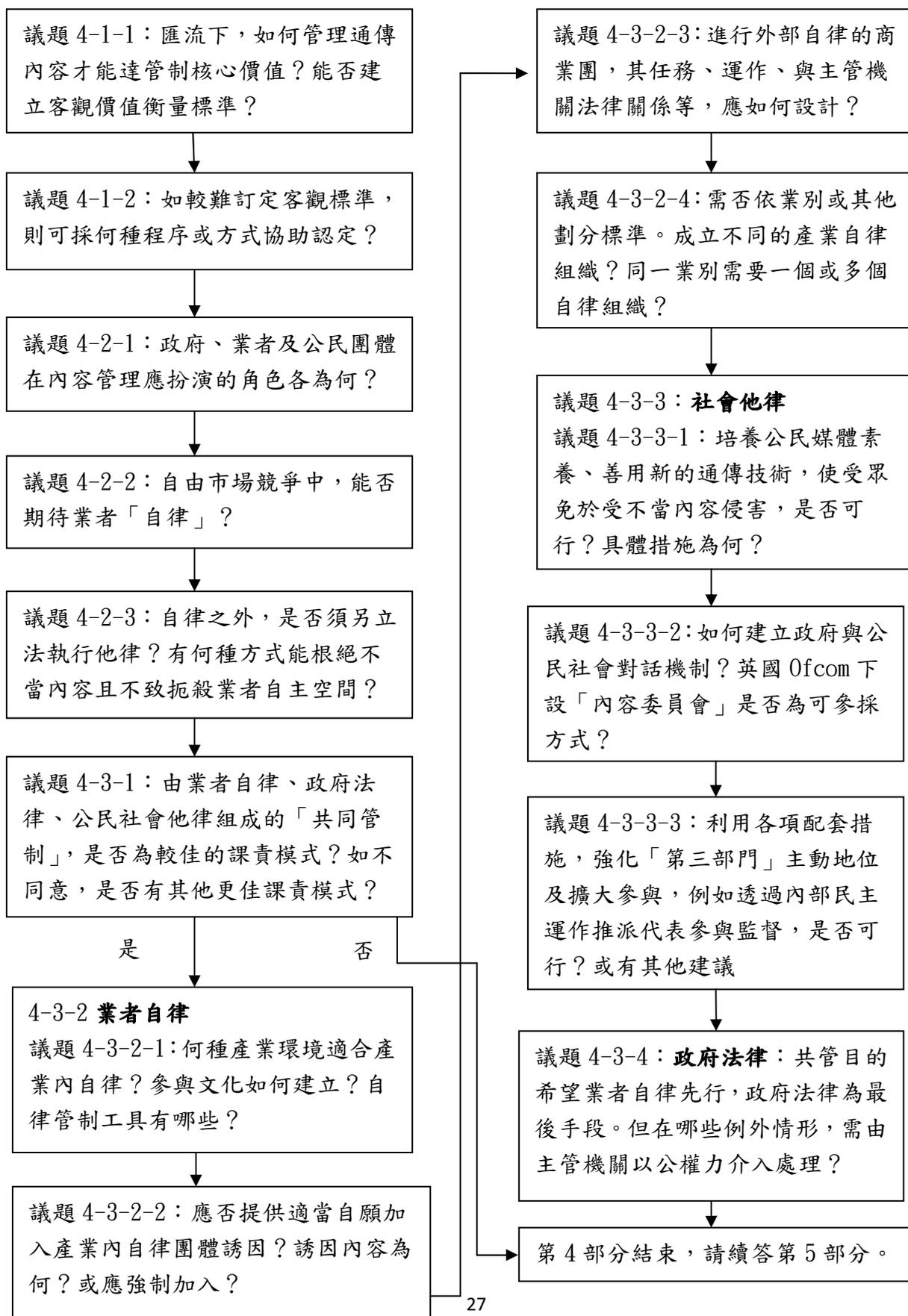
第 2 部分：數位匯流下通訊傳播內容管理原則



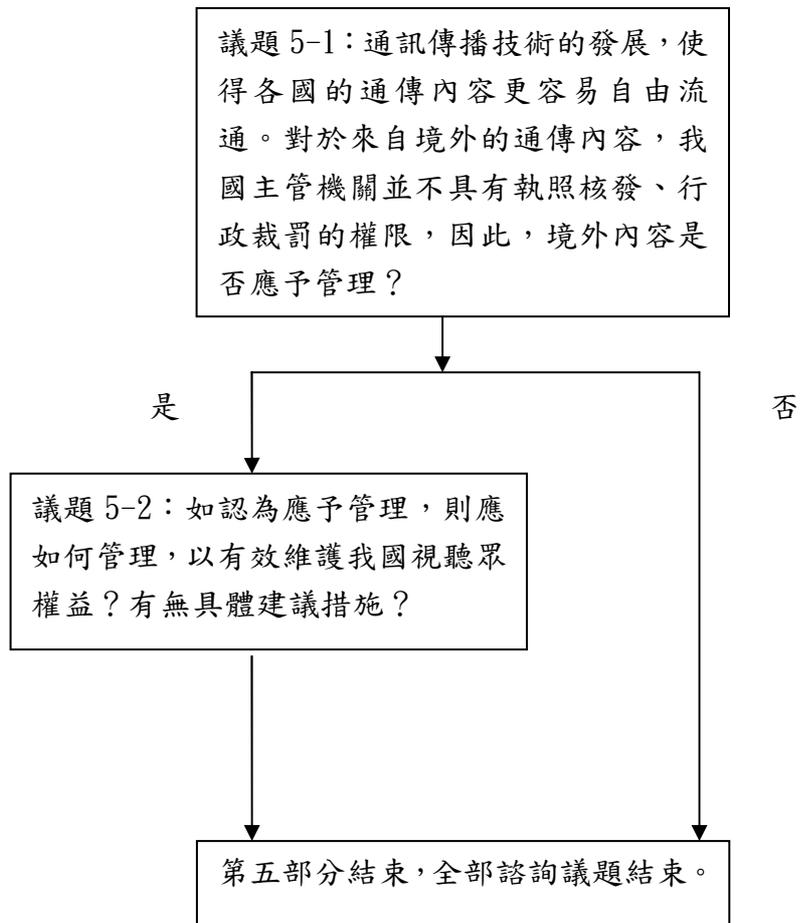
第 3 部分、數位匯流下通訊傳播內容管理範圍及標準



第 4 部分、數位匯流下通訊傳播內容管理方式



第 5 部分：境外內容管理



陸、提出意見時程及方式

本會於這次公開意見徵詢所列議題事項及其相關說明，並不代表本會對各該議題最終立場或決定。

對上述議題有意見或具體建議者，請於 103 年 6 月 24 日至 103 年 7 月 7 日期間，至本會網站「資訊櫥窗/重要議題/數位匯流－調和匯流管制環境/公開意見徵詢」，或於本會網站首頁上方「通訊傳播匯流修法專區」點選「[意見回覆](#)」進入網頁提出意見。

本次徵詢機制採用「實名制」，即提供意見者須使用自然人憑證或工商憑證方得登入提供意見。所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。原則上本會對各界提供之意見資料將予公開，若所提供之資料需要保密，請予註明。

本案聯絡人：內容事務處王專員，電話：02-23433794，電子郵件信箱：louise@ncc.gov.tw。