

出國報告（出國類別：會議）

2012 年國際內容管制圓桌論壇 — 赴韓國出席國際會議報告

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：何吉森(處長)

派赴國家：韓國

出國期間：101 年 8 月 29 日至 8 月 31 日

報告日期：101 年 10 月 30 日

摘要

南韓內容規範委員會邀請本會參加 2012 年 8 月 30 日在首爾舉行的「2012 年國際內容管制圓桌論壇」。該委員會指出，圓桌論壇於 2008 年首度邀請世界各國意見領袖參與，主題為「內容管制與未來挑戰典範的變遷」(該年，本會由翁委員曉玲帶團應邀出席該國際研討會，並列席該會召開民間團體組成之亞太網路熱線網(APIH)「亞洲網路安全合作展望與挑戰」座談會)；2009 年側重「新媒體時代的使用者保護與更深入的觀點」；2010 年探討「新媒體時代保護兒童的對策與國際合作」；2011 年討論「防範違法及有害網路內容的國際合作」。圓桌論壇提供一個場合，讓與會人士針對廣電與電信內容管制前景切磋他們的願景及政策。

2012 年圓桌論壇以「廣電與電信內容管制前景」為主題，第一、二場次討論廣電與線上內容管制議題；第三場次有小組討論，將商討匯流媒體內容管制整體議題，包含新媒體。南韓通訊傳播標準委員會希望本會與會，分享知識及經驗，強化全球合作。今年圓桌論壇邀請的國家除了我國，尚包括加拿大、德國、新加坡、馬來西亞、日本、印度、不丹、蒙古、泰國、越南。

本報告先就韓國內容規範委員會(KCSC)的成立背景、任務功能、組織、預算來源，以及其與韓國放送委員會(KCC)之權責比較。另將針對本次國際研討會討論「廣電與網路及新興視訊內容管制」三場次討論之議題，分別就各國簡報所敘述的管理策略、產業現況與問題等做重點介紹說明。

他山之石可以攻錯，藉由本次研討會得以進一步瞭解與會國家內容監理的政策措施，各國做法容或有些許差異，對於保護未成年者、維護消費者權益、確保市場公平競爭政策目標則是大致相同。面對通訊傳播匯流的世界，各國的監理機關畢竟能力有限，因此如何調整與形塑消費者、監理者和服務提供者在消費與權利義務保護方面各自所扮演的角色，允為未來

努力的方向。我國網路發達，年少者對新媒體的使用趨之若鶩，是以未成年觀眾的維護措施實刻不容緩，明確策略方針、研訂適切規範匯流相關產業的法規措施，乃當務之急。而如何促使業者自律並提供消費者完善資訊均是一大考驗；甚者，協助民眾提升媒體、資訊識讀能力，成為聰明的消費者，尚須持續進行；又面對衛星、網路等跨國界傳播內容的平臺，國際合作亦有待努力。

關鍵字：內容管制、韓國內容規範委員會、KCSC。

2012 年國際內容管制圓桌論壇

—赴韓國出席國際會議報告

目次

- 一、目的 / 5
- 二、圓桌論壇議程安排 / 5
- 三、韓國內容規範委員會(KCSC)簡介 / 9
- 四、2012 年國際內容管制圓桌論壇研討重點 / 18
 - (一) 議程一：廣電內容的規管架構與相關議題 / 18
 - 1 韓國 / 18
 - 2 加拿大 / 21
 - 3 蒙古 / 23
 - 4 印度 / 26
 - 5 泰國 / 29
 - 6 不丹 / 31
 - (二) 議程二：網路內容的規管架構與相關議題 / 34
 - 1 韓國 / 34
 - 2 德國 / 36
 - 3 馬來西亞 / 38
 - 4 越南 / 40
 - 5 日本 / 41
 - (三) 議程三：匯流媒體內容的規管架構與相關議題 / 44
 - 1 韓國 / 44
 - 2 中華民國 / 46
 - 3 新加坡 / 52
- 五、心得與建議 / 56
- 附錄：2012 International Roundtable Program / 60

圖表目錄

- 表一：南韓 2011 節目裁罰統計表 / 13
- 表二：IPTV 違反規則之自律與懲罰 / 46
- 圖一：南韓通訊傳播管制機關沿革 / 9
- 圖二：南韓廣電內容裁罰程序 / 12
- 圖三：KCSC 組織架構圖 / 15
- 圖四：KCSC 的管制範圍 / 16
- 圖五：傳播內容管制架構 / 16
- 圖六：傳播服務市場與產業的結構 / 18
- 圖七：地上傳播服務執照 / 19
- 圖八：服務與產業結構變遷 / 20
- 圖九：CRC 組織架構 / 24
- 圖十：蒙古業務逐年擴展 / 25
- 圖十一：蒙古傳播產業執照及產業分類 / 25
- 圖十二：印度電視頻道現況 / 28
- 圖十三：泰國傳播管制架構 / 29
- 圖十四：不丹媒體發展 / 32
- 圖十五：不丹管制媒體內容因素 / 33
- 圖十六：亞太國家網路使用人口佔比 / 47
- 圖十七：台灣 OTT 服務用戶數 / 47
- 圖十八：台灣前十大網路影音服務 / 48
- 圖十九：台灣新興視訊內容範疇與規範原則 / 48
- 圖二十：台灣視訊內容規範說明 / 49
- 圖二十一：台灣內容規管地圖 / 49
- 圖二十二：台灣數位廣電內容規管原則 / 50
- 圖二十三：台灣 IPTV 內容規管原則 / 50
- 圖二十四：台灣 OTT 內容規管原則 / 51
- 圖二十五：台灣開放網路內容規管原則 / 51

一、目的

韓國內容規範委員會（Korea Content Standard Commission，KCSC）為因應數位化匯流內容管理規範調整，邀請本會參加 2012 年 8 月 30 日在首爾舉行的「2012 年國際內容管制圓桌論壇」。該委員會指出，圓桌論壇於 2008 年首度邀請世界各國意見領袖參與，主題為「內容管制與未來挑戰典範的變遷」（該年，本會由翁委員曉玲帶團應邀出席該國際研討會，並列席該會召開民間團體組成之亞太網路熱線網(APIH)「亞洲網路安全合作展望與挑戰」座談會)；2009 年側重「新媒體時代的使用者保護與更深入的觀點」；2010 年探討「新媒體時代保護兒童的對策與國際合作」；2011 年討論「防範違法及有害網路內容的國際合作」。圓桌論壇提供一個場合，讓與會人士針對廣電與電信內容管制前景切磋他們的願景及政策。

2012 年圓桌論壇以「廣電與電信內容管制前景」為主題，第一、二場次討論廣電與電信內容管制議題；第三場次有小組討論，將商討內容管制整體議題，包含新媒體。南韓通訊傳播標準委員會希望本會與會，分享知識及經驗，強化全球合作。今年圓桌論壇邀請的國家除了我國，尚包括加拿大、德國、新加坡、馬來西亞、日本、印度、不丹、蒙古、泰國、越南。本會應邀由內容事務處何處長吉森代表出席，爰有本次行程。

二、圓桌論壇議程安排

本次主辦單位僅安排於 8 月 30 日進行一天之研討會，未有其他參訪行程，研討會地點在離首爾市區不遠之金埔國際機場旁之 Mayfield Hotel，該日圓桌論壇議題三場次討論主題簡述如下，本會何處長受邀參與三場次討論；另於第三場次本會何處長受邀報告本會概況及內容管理策略、措施等。

一、第一場次主題：Regulatory Frameworks and Issues for Broadcasting Content 廣電內容的規管架構與相關議題

(一) 討論議題

1、廣電內容的規管架構

有關廣電內容標準的規定：

(1) 廣電廣告法規

(2) 廣電內容配額法規

2、規範廣電內容時，政府與利害相關者扮演的角色

3、廣電內容標準相關事項

(1) 制訂廣電內容標準的機關

(2) 違反廣電內容標準案例的調查程序

(二) 報告名單

南韓、加拿大、印度、蒙古、泰國、不丹

二、第二場次主題：Regulatory Frameworks and Issues for Online Content 網路內容的規管架構與相關議題

(一) 討論議題

1、網路內容共管

2、網路內容整體規管制度

3、內容管制體系的整合

(二) 報告名單

南韓、德國、日本、越南、馬來西亞

三、第三場次主題：Frameworks and Issues for Converged Media Content/General Discussion
匯流媒體內容的規管架構與相關事宜／一般討論

(一) 討論議題

1、在資訊網路系統（包含社群互動平台、手機應用軟體）散布的違法及有害內容管制

2、隨選視訊服務的監理與環境分析

3、手機應用軟體服務

4、第一、二場次發展出的議題

(二) 報告名單

南韓、新加坡、台灣



(上圖：Mayfield Hotel 會議場地；下圖：我國席次名牌及國旗)



上圖：何處長吉森於 30 中午論壇午宴，獲邀與 KCSC 主委 Man PARK 同桌；

下圖：2012 國際內容管制圓桌論壇所有與會者，於論壇開始前合影。

三、韓國內容規範委員會(KCSC)簡介

(一) KCSC 成立背景

韓國內容規範委員會(Korea Communications Standards Commission;以下簡稱 KCSC)係於 2008 年 5 月由韓國網路安全委員會 (Korea Internet Safety Commission;簡稱 KISCOM) 及韓國傳播委員會 (Korea Broadcasting Commission;簡稱 KBC) 內容管制部分所整合成立之法定獨立機構，其目的以確保傳播內容的公共價值及公正、促進資通訊傳播之健全文化及保護消費者及大眾。鑒於數位科技迅速發展，造成網際網路的內容多樣化及大量資訊，社會普遍要求提升道德標準及公平。因此，該會極盡全力於傳播內容品質多元之提昇及創造更安全之網路環境。

由下圖可知為因應管制機構的匯流，南韓於 2008 年作出重大變革。



圖一：南韓通訊傳播管制機關沿革

(二) KCSC 主要任務

依據該會主委(MAN PARK)朴滿談話，韓國放送通信審議委員會 (KCSC) 審議廣電與網路內容，確保廣電的公共性，並創造資訊傳播的健全環境。KCSC 還調解涉及侵權的網路糾紛，推廣適當使用網路的各類教育計畫與活動。KCSC 會盡全力確保廣電與通訊的適當運作，為閱聽眾與使用者提供有用資訊，建立健全的討論論壇。

另參照「韓國放送委員會之設立與管理法 (Act on Establishment and Administration of Korea Communications Commission)」第 18-1 條。該委員會之任務為：

- 1、確保傳播內容的公共價值及公正
- 2、促進資通訊傳播之健全發展
- 3、創造資通訊傳播適當使用之環境。

(三) KCSC 之角色功能

KCSC 之執掌功能為：審議廣電內容的公共性、公正性及公共責任之實現，以做出適當裁罰；審議網路上的非法與有害資訊，並要求做出更正；調解關於使用者網路資訊的侵權糾紛，例如誹謗；發展與推動各類教育及活動計畫創造有益使用者的環境；推動各類活動以提供公正及健全的廣電與電信內容。

檢視韓國相關法令，KCSC 之職掌有：

- 1、「廣電法 (Broadcasting Act)」第 32 條事項(審議廣電內容的公平與公共性)進行審議。
- 2、懲戒方式之審議與決定 (例如依廣電法第 100 條)
- 3、審議「資通訊網路之利用促進及資訊保護法 (Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection)」第 44-7 條事項
- 4、依總統令審議及要求導正網路等電信路由上公佈之資訊以促進健全通信道德。
- 5、關於網路等電信路由公佈之資訊傳播等事項。
- 6、處理該委員會有關計畫、預算及帳務等事項。
- 7、增修或廢除該委員會所管之規章。
- 8、根據其他法令該委員會推動以下事項之審議：
 - 調解網際網路的對於誹謗之糾紛，基於訴訟需要提出個人資料的要求。(「資通訊網路之利用促進及資訊保護法」第 44-6 及 44-10 條事項)
 - 判斷是否為有害青少年之資訊「青少年保護法 (Juvenile Protection Act)」第 8 條。
 - 依「公務員選舉法 (Public Official Election Act)」第 8-2 條，有關於「選舉廣播審議委員會 (Election Broadcast Deliberative Committee)」之組織及運作事項。

(四) KCSC 之委員組成

KCSC 由 9 位委員組成，均由總統委任，並由各委員互選出 3 位常任委員。KCSC 每月舉辦兩次定期會；若主委認為必要時，也可召開臨時會。

由 9 位具有社會地位及重要的專家組成之 KCSC，網羅各界人士，以不同視野觀點，確保傳播內容之公正、促進更安全的資訊環境及保障消費者權益。

- 1、專職委員：包括主委及副主委在內共 3 位，主委就任前為首爾國立大學教授，專長為

通訊；副主委亦為大學教授，專長為通訊及媒體。

- 2、另兼職委員共有 6 位，其中有任職於韓國佛教促進基金會專職委員、韓國大學電子工程教授、資訊技術發展協會專家委員、首爾國立大學法學院教授、首爾國立大學通訊教授及韓國大學政治科學及公共管理教授等。

(五) KCSC 委員會下，分設 4 個小組會議處理事務，另設特別諮詢委員會提供委員會諮詢。

KCSC 設置小組委員會，以更有效率處理各項事務。小組委員會由 5 位以下的委員組成，自 9 位委員挑選之，並由主委指派。目前有 4 個小組委員會——常務委員會、廣電審議小組委員會、電信審議小組委員會、廣告審議小組委員會。

1、廣電審議小組會議 (Broadcasting Deliberation Committee)：

- 依「廣電法」第 100-1 條，針對傳播內容之相關業者或負責人提供意見。
- 依「青少年保護法」，判斷是否為有害青少年之資訊。
- 委員會所委託或要求之其他管轄事項。

2、電信審議小組會議 (Telecommunication Deliberation Committee)：

- 依「韓國放送委員會之設立與管理法」第 21-4 條，針對網路服務提供者或網路內容提供者，研議並提交「要求導正」(Request for Correction)。
- 依「青少年保護法」，判斷是否為有害青少年之資訊。
- 委員會所委託或要求之其他管轄事項。

針對特定領域，KCSC 籌組特別諮詢委員會，共有 15 位以下的成員，由各界具備足夠經驗與學術知識的專家組成，並由主委指派，經 KCSC 同意之。目前有五個特別委員會。

(六) KCSC 之內容規範與懲處

南韓在傳播內容表現之規範，分為 KCSC 訂定之規範，與傳播業者自律之規範。KCSC 訂定之規範有：

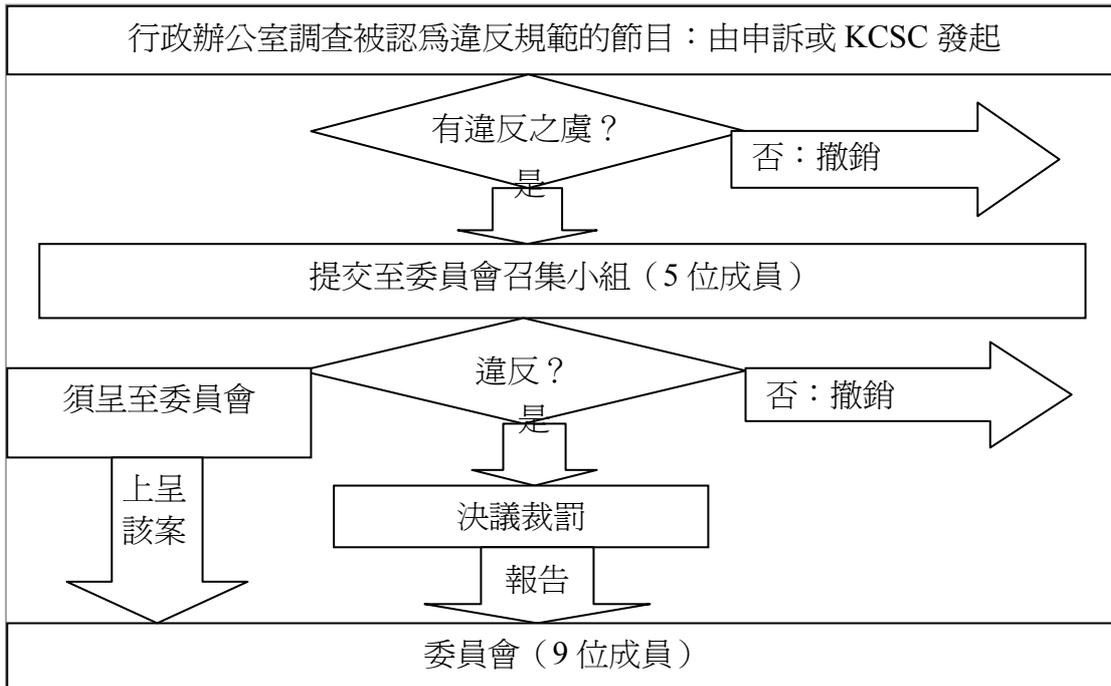
- 1、節目規範：由 KCSC 依傳播法 33 條制定，共 4 章：總則、一般規範、裁罰程序等等。
 - 一般規範包含以下裁罰：公平性、平衡與正確報導、保護人權、倫理準則、免於傷害與違法、保護兒童、限制廣告效果、限制攻擊性言語等等。
- 2、廣告規範：由 KCSC 制定。共 5 章：總則、一般規範、商品規範、被禁止之廣告等等。
- 3、電視購物規範

4、選舉節目規範

傳播業者制定的自律準則：

- 1、自我監督準則
- 2、自我分級準則

在違反內容規範義務之裁罰方面，其程序與手段如下：
裁罰程序如下圖所示：



圖二：南韓廣電內容裁罰程序

- 1、當廣電或電信之內容違反審議規則第 24 條規定時，委員會得採取以下懲處手段。
 - (1)採取懲處手段、建議或陳述意見，以符合「廣電法」第 100-1 條規定。
 - (2)依「資通訊網路之利用促進及資訊保護法」第 44-7 條規定，對非法訊息流通採取拒絕、暫停或限制。
- 2、當 KCSC 委員會決定採取前述（第 1 點）之懲處手段前，應給相關當事人或代理人陳述意見之機會。
- 3、當委員會決定採取前述（第 1 點）之懲處手段前，應立即知會 KCC 採取懲處行動。
- 4、主委為執行第 21 條第 1 款至第 4 款規定之職權必要，得要求廣播業者或「資通訊網路之利用促進及資訊保護法」第 2 條第 1 項第 3 款規定之資通訊服務提供者提供相關資

料。

5、KCC 接獲 KCSC 依前述（第 3 點）通知後，應立即依「廣電法」及「資通訊網路之利用促進及資訊保護法」之懲處手段進行處置。

KCSC 能施加的裁罰，於法定裁罰有：警告、節目停播或更正、處罰編輯人員、對閱聽眾道歉、罰款。非法定指導有：勸告、建議。其於 2011 年所做的裁罰經統計如下表：

1 節目裁罰

表一：南韓 2011 節目裁罰統計表

裁罰	電視		廣播	廣告或電視購物
	無線頻道	付費頻道		
警告	63	120	9	94
節目停播或更正	0	0	0	14
處罰編輯人員	3	25	0	0
對閱聽眾道歉	5	43	0	16
罰款	0	12	0	0
總計	71	200	9	124

註：違反兒童保護規範：21%、違反語言規範：16%、違反倫理規範：15.5%、違反公平或平衡：11%、違反廣告效果限制：10%、違反其他規範：32.5%

2 廣告裁罰：地上電視業者：14 案（15.1%）、多頻道提供者：4 案（4.3%）、節目提供者：75 案（80.6%）。總計：93 案（100.0%）。

（七）KCSC 預算來源

政府以下列基金或經費，支付委員會運作之費用。

- 1、「廣電法」第 36 條之「廣播發展基金（Broadcast Development Fund）」；
- 2、「資訊推廣之基礎活動（Framework Action Informatization Promotion）」第 33 條之「資訊及通訊推廣基金（Information and Communication Promotion Fund）」；
- 3、其他依總統令設立的基金。

（八）KCSC 之各部門職掌

1、秘書長

2、計畫管理局：

- 為該會制定政策目標及擬定每年預算以確保計畫之執行。
- 該會之訊息發布等媒體、國會及地方相關組織之公關事宜。
- 該會內部之電腦資訊管理事務。

3、廣電監理局：

- 提供廣播審議法條款及內容分級標準。
- 檢視地面廣播、付費廣播、選舉廣播及商業廣告等。
- 針對“有害青少年之電信內容”進行分類及告知相關服務提供者。

4、電信監理局：

- 提供電信審議法條款及內容分級標準。
- 檢視內容有無涉及國家或公共安全及非法內容如線上賭博、限制級用語、猥褻等。
- 針對“有害青少年之電信內容”進行分類及告知相關服務提供者以符合規定之義務。

5、教育及研究局：

- 研究及分析內容管制之政策與立法之修改，包括廣電技術之發展。
- 教育消費者媒體環境之重要並支援自我管制活動。
- 與其他國際組織共同合作。

6、媒體消費者保護局：

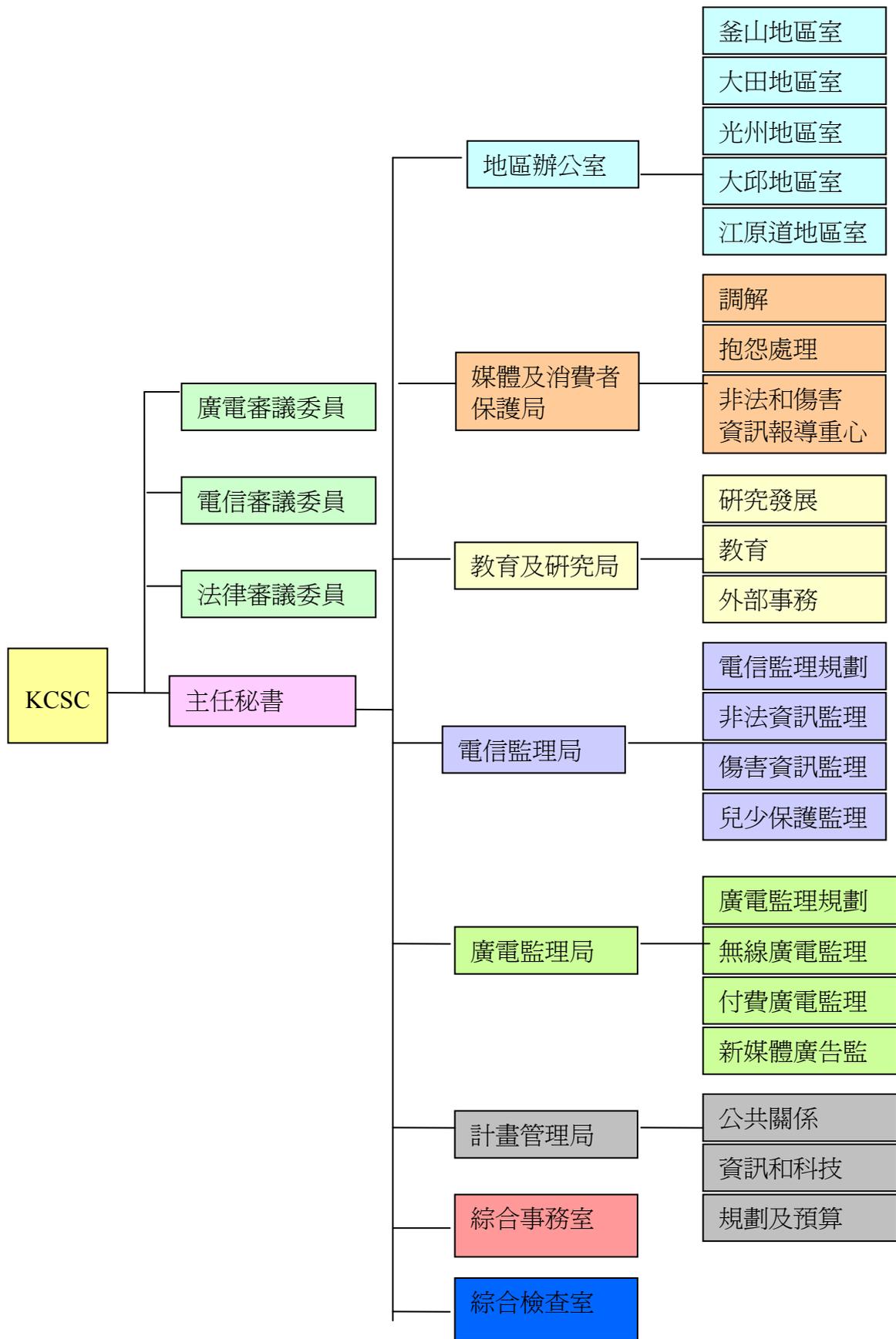
- 針對廣播及電信權益紛爭案件提供協助，包括隱私權之侵犯與誹謗案件。
- 解決媒體消費者或其他機構之申訴。
- “非法及有害資訊中心”之運作等。

7、綜合檢查辦公室：獨立的調查審計及檢視 KCSC 的計畫及運作。

8、綜合事務部門：

- 綜理聘僱、離職、員工薪資保險等人事相關業務。
- 處理會計及會內資產之管理。

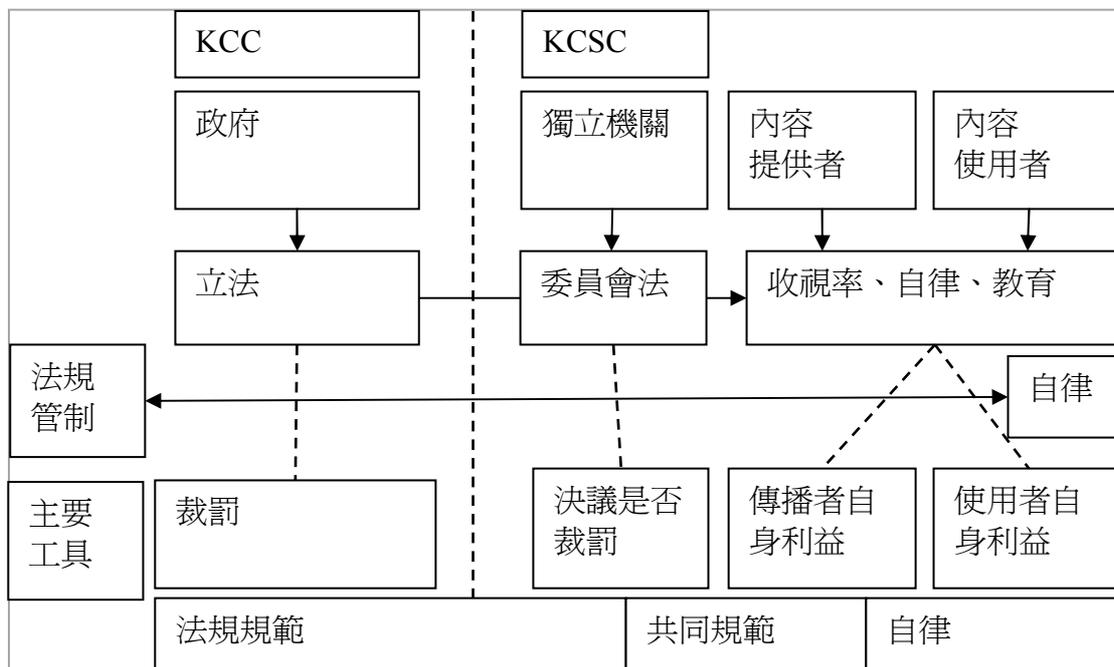
9、地區辦公室：在主要的 5 大城市設立辦公室，與地區性傳播之內容或服務提供者相關之事務。



圖三：KCSC 組織架構圖

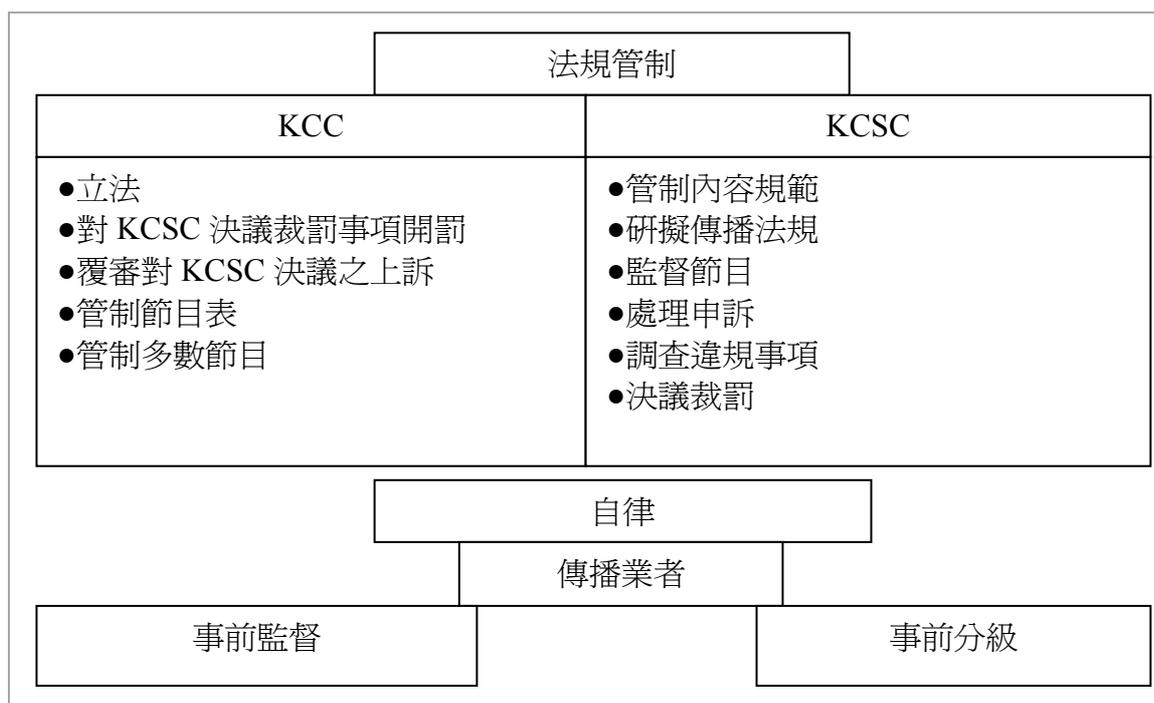
(九) KCSC 與 KCC 之互動關係

南韓 KCSC 與 KCC 之互動關係，可從其相互的管制範圍窺視，如下圖：



圖四：KCSC 的管制範圍

在傳播內容管制上，韓國要求傳播業者先作好自律，而在法規管制方面，則由 KCC 與 KCSC 互相合作，如下圖傳播內容管制架構。



圖五：傳播內容管制架構

如上所述，韓國放送委員會(KCC)主要為制定政策及監理之政府機構，對於一再未遵守規定者賦予強制義務，比較 KCSC 設立之基本概念則係為利用獨立管制機構，以確保內容表現之最低自由，因此 KCSC 決定需要政府介入時，即知會 KCC

，僅將 KCC 之角色功能羅列如下：

- 1、廣播與電信之基礎計畫相關事項。
- 2、針對廣播業者進行發照、更新執照、授權、登記及撤照之相關事宜。
- 3、針對電信業者進行發照或撤照之相關事宜。
- 4、頻率之有效利用相關事宜。
- 5、廣播及電信之技術政策制定事宜。
- 6、廣播節目之公平交易秩序相關事宜。
- 7、廣播及通信發展及其普及服務事宜。
- 8、調解聯合企業或廣播通信業者間紛爭或解決廣播通信業者與用戶間紛爭。
- 9、電信設備互連或共用之條款或資訊之條款之協議相關事宜。
- 10、廣播或通信業者行為之限制手段及罰鍰之徵收相關事宜。
- 11、廣播節目及廣告與其運作相關事宜。
- 12、對於廣播與通信之研究、調查及支援相關事宜。
- 13、對於廣播收視者及資通訊使用者之申訴、保護及利益相關事宜。
- 14、「廣播發展基金」之推廣、管理及運作之基本計劃相關事宜。
- 15、國際合作與關於廣播通信貿易相關事宜。
- 16、與廣播通信相關之國內資訊交換與合作事宜。
- 17、該會預算之編列與執行相關事宜。
- 18、依管轄範圍或委員會法規，制定、增修及廢除法律及規則等相關事宜。
- 19、依法或其他法律或委員會審議決定之其他事項。

四、2012 年國際內容管制圓桌論壇

議程一：傳播內容的管制體制與議題

Session 1: Regulatory Frameworks and Issues for Broadcasting Content

2012 韓國國際圓桌論壇（2012 International Roundtable）議程一的報告國家有韓國、加拿大、蒙古、印度、泰國及不丹等六國，簡報主要內容為其國內之傳播內容管制體制、相關內容議題及管制機制運作程序。

茲將以上六國簡報完整內容分述如下。

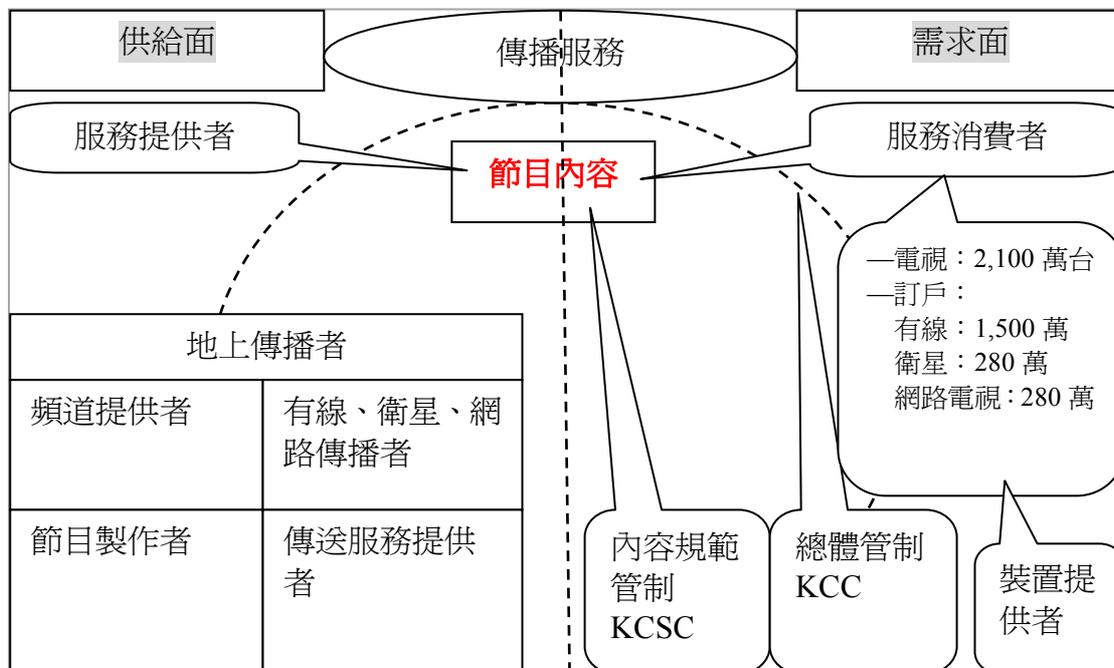
Presentation 1: Regulatory frameworks for broadcasting content in Korea

/Jaeha JUNG(KCSC, Korea)

簡報一：韓國的傳播內容管制體制

韓國傳播內容分為兩大管制體系：作為政府管制者、負責立法、管制國內總體傳播環境的「韓國傳播委員會」(Korea Communications Commission, KCC)；以及作為獨立內容管制機關、負責節目內容規範的「韓國傳播規範委員會」(Korea Communications Standards Commission, KCSC)。

1 南韓傳播服務市場與產業現況



圖六：傳播服務市場與產業的結構

依據 KCSC 2010 有關南韓傳播與產業的現況與數據顯示，南韓需取得執照之傳播服務事業

有二，一為地上傳播服務，一為多頻道傳播服務。

地上傳播服務，分為公共與商業傳播服務，其提供者與頻道述如下：

執照	提供者	媒體	頻道
公共傳播服務	KBS (9 個區域電視台)	電視	3 個頻道
		廣播	6 個頻道
		數位多媒體傳播	5 個頻道
	MBC (19 個區域電視台)	電視	1 個頻道
		廣播	3 個頻道
		數位多媒體傳播	4 個頻道
	EBS	電視	1 個頻道
		廣播	1 個頻道
		數位多媒體傳播	1 個頻道
地方商業傳播	10 家公司 (SBS 及區域網絡、 OBS)	電視	2 個頻道
		廣播	11 個頻道
		數位多媒體傳播	9 個頻道

圖七：地上傳播服務服務執照

多頻道傳播服務分為有線、衛星及網路服務，其提供者數目如下：

- 有線服務：194 個提供者
 - 區域有線網絡服務：94 個提供者
 - 互聯有線網絡服務：100 個提供者
- 衛星服務：1 個提供者
- 網路服務：3 個提供者

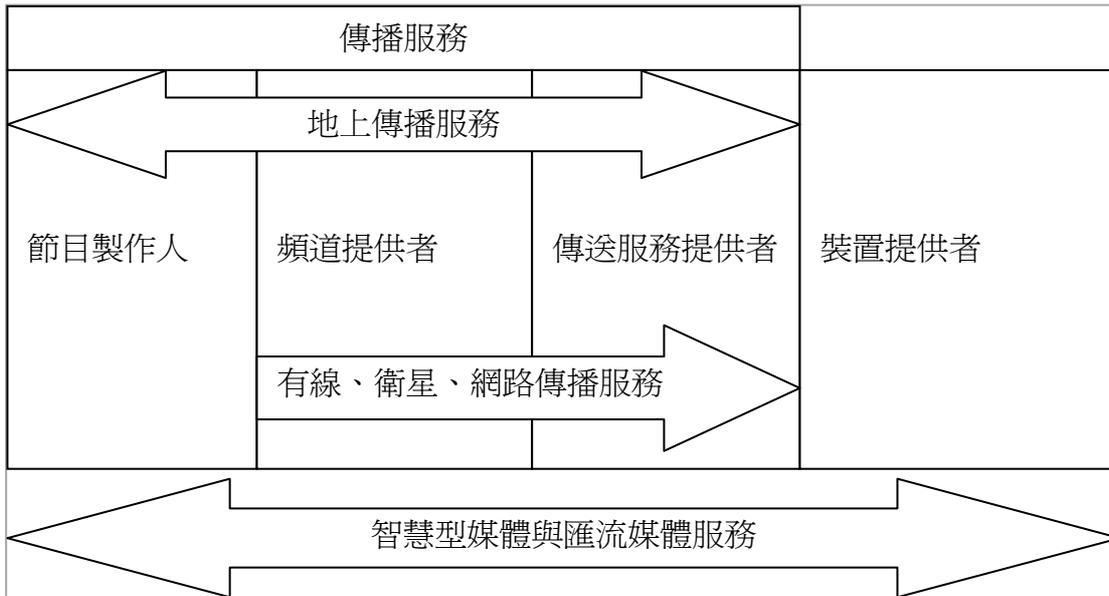
頻道服務提供者，採登記註冊制度，計有 179 個提供者

2 傳播服務之匯流

隨者數位及寬頻傳輸之發展，傳播服務產生匯流，此所稱匯流的特色有四個面向：

- 科技：在互相鏈結的數位平台結合運算、傳播與內容。
- 產業：已成立之媒體機構加入數位媒體空間，如 Google、Apple、Microsoft 等以數位為基礎的公司興起，成為重要的媒體內容提供者。
- 社會：Facebook、Twitter、與 Youtube 等社群媒體興起，使用者產製之內容增加。
- 文本：媒體的再使用與再混合已進入「跨媒體」模式。在此模式下，故事與媒體內容散布於多個平台

通訊傳播匯流，造成媒體內容、平台與裝置的匯流，對傳播服務與產業的結構造成重大變遷如下圖。



圖八：服務與產業結構變遷

3 傳播內容規範所面臨之議題

A 如何規範匯流媒體內容?

背景：

- 媒體平台與服務的匯流。
- 隨選節目與即時節目在匯流媒體上日益普及，但尚未有法令管制這些服務及內容。
- 播客服務（Podcasting）中所提供之傳統電視節目也在增加→需要審查傳播法規的定義。

主要議題：

- 如何管制匯流媒體播送的「隨選類電視節目」？
- 如何管制線性的或類電視的「播客節目（Podcast program）」？
- 如何定義匯流媒體時代的「傳播內容」？

B 公平與平衡的爭議

背景：

- 傳播節目的公平與平衡，特別是新聞或時事節目，在韓國依然受到爭議。
- 提供新聞與時事節目的頻道在最近有增加的趨勢。

主要議題：

- 在數位媒體時代，是否需要管制傳播節目的公平與平衡？
- 如果需要，如何才能有效及具成本效益地管制？

C 如何更有效地管制商品廣告？

背景：

- 韓國在 2010 年 1 月開放商品置入。
- 近來，商品置入急速增加，尤其是戲劇節目的置入。
- 然而，節目規範與廣告規範都無法處理據稱違反「傳播法相關法令」的節目，此相關法令為：商品置入不得影響內容與節目編排，也不得因此影響傳播業者

的編輯責任與獨立。

主要議題：

- 如何更有效地管制商品置入？
- 如何清楚區分「商品置入」與「道具置入」？

D 使內容管制系統更有效的議題

背景：

- 為應付資通訊發展，重建內容管制系統的聲浪日益普及。
- 2012年12月總統大選後，媒體與資通訊產業的管制架構可望修正→內容管制系統的修正是無法避免的。

主要議題：

- 短期內，如何調整 KCC 與 KCSC 的組織架構，以更有效率地管制傳播內容？
- 長期內，如何增加傳播內容管制者的獨立性，免於政治干預？如何設立新匯流管制機關，以規範包含傳播內容的總體數位內容？

Presentation 2: Broadcast content regulation in Canada

／Andree NOEL(CBSC, Canada)

簡報二：加拿大的傳播內容管制

加拿大之「政府」及「自律」兩大內容管制體系：作為政府管制者的「加拿大廣播電視與電信委員會」(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC)，為國會設立的獨立管制機關；以及作為自律者的「加拿大傳播規範審議會」(Canadian Broadcast Standards Council, CBSC)。CBSC 為私營傳播業者創立的非營利組織，執行行為規範，其判決小組所做之判決具法律意義，且能進一步解釋行為規範所述之概念。

加國對兒童節目與新聞的暴力內容均有規範，禁止不必要的暴力（亦即與節目情節發展或主題無關的暴力），並設立與暴力晶片（v-chip）相互作用的年齡分級體系，讓家長能限制兒童觀看特定內容。

1. 管制者與自律組織的互補角色

加拿大廣播電視與電信委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）身為政府管制者，其為由國會設立的獨立管制機關，管轄傳播與電信，執行傳播法並依據傳播法制定規範，以高標準管制內容。

加拿大傳播規範審議會（Canadian Broadcast Standards Council, CBSC）、該自律組織於1990年，係由私部門傳播業者創立的非營利組織，會員資格為自願性的，由傳播業者會員供給資金，執行7個行為規範，以高標準擴大組織。

2. 法律與自律行為規範

CRTC 以傳播法所示的「高標準」管制內容。相對地，CBSC 執行 7 個行為規範，使公共與傳播業者對可接受的內容與播送時間有更完整的了解。CBSC 判決小組所做之判決具法律意義，且能進一步解釋行為規範所述之概念。

倫理規範：此規範涵蓋多項議題的廣泛規範，如兒童節目製播、成人內容（例如性與猥褻語言）的編排、處理爭議議題、競爭公平性、呈現可識別的團體、宗教節目製播等。

公正描述規範：此規範在確保電視與廣播節目中的所有人士獲得公正描述。特別在下列議題上作特別禁止規定，如虐待或辱罵的內容、不當的負面刻板印象、剝削、污名化、貶抑他人的內容。但若節目上下文所示具正當性，則允許可辨視媒體的部分負面呈現。

CAB 暴力規範：此為世界上關於電視暴力的最詳盡的規範之一。該規範禁止不必要的暴力（亦即與節目情節發展或主題無關的暴力），並設立與暴力晶片（v-chip）相互作用的年齡分級體系，讓家長能限制兒童觀看特定內容。包含以下規定：兒童節目製播的暴力內容、新聞製播的暴力內容、晚間 9 點至早上 6 點為寫實暴力內容能被播出的唯一時段。

新聞倫理規範：此為由新聞記者制定，特別針對下列新聞議題之行為規範：正確、公平、侵犯隱私、使用隱藏式側錄裝置、消息來源、利益衝突等。

其他規範：CBSC 也執行關於付費電視節目與隨選服務的 2 個規範，其與以上規範相似，但特別修正以反映上述服務的獨特特質。CBSC 另執行新聞獨立規範，確保其企業主也控制平面媒體的傳播業者，能保持新聞獨立。

3. 專業之自律組織

CBSC 設立之初，只處理直接送達 CBSC 申訴，隨著 CBSC 的專業增長，CRTC 也開始將傳播業者的申訴都轉交到 CBSC。現今，CBSC 處理加拿大大多數與內容有關的申訴，關於 CBSC 的內容判決，CRTC 經常承認 CBSC 的規範與法理。在最近的案例中，因為 CBSC 之專業，CRTC 要求 CBSC 審查非會員電台的節目。

4. 來自 CRTC 的支持

CRTC 支持私部門傳播業者的自律模式，CRTC 對內容做成判決時，也參考 CBSC 執行的規範與判決。可能會有申訴要求 CRTC 覆審 CBSC 之判決。在這些覆審案中，CRTC 都支持 CBSC 的判決。

5. 申訴過程

CBSC 處理申訴之處理過程如下：收到關於傳播業者播送之內容的申訴→取得正式的側錄紀錄→要求業者在 3 週內直接回應申訴人→申訴人若接受回應，則該事件獲致解決。或者，申訴人可請求 CBSC 採取進一步行動→CBSC 員工在收到採取進一步行動的請求後，將檢視該問題節目→若無違反規範的證據，CBSC 將提出簡易判決予申訴人，解釋該節目為何未被送至判決小組→若有違反規範之虞，將召集判決小組並檢視該節目→判決小組裁決是否違反規範，並公布判決。

6. CBSC 之判決

CBSC 已公布超過 530 項判決，每項判決均被譯成加拿大官方語言（英語及法語）、張貼於 CBSC 之官網，並配上雙語的媒體露出。CBSC 另已公布超過 910 項簡易判決。

7. 判決小組

CBSC 內作成判決小組的候選人資格由獨立的提名委員會審查，公眾與業界代表人數應相同，以確保專業及反映公眾意見。小組之組成應確保判決結果公正、不偏頗。前述 CBSC 所公布之超過 530 項的判決中，絕大多數判決都是一致通過的。

Presentation 3: Broadcasting regulatory framework and content regulation in Mongolia ***—Boldbaatar Bat-Amgalan(CRC, Mongolia)*** **簡報三：蒙古的傳播管制體制與內容管制**

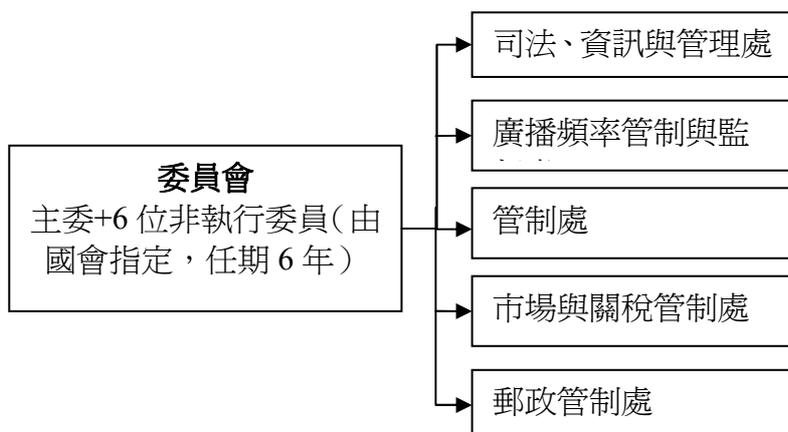
蒙古由蒙古傳播管制委員會（Communications Regulatory Commission, CRC）管制傳播內容。於 2010 年通過幾項傳播與內容規範，重要的有：必載 50% 的國家內容、1 小時節目的廣告不超過 15 分鐘、行動服務業者不得發展自家公司之內容，必須開放給所有內容提供者、高達 20 % 之收入分配給行動業者、核發執照予內容集團業者。

1. 蒙古傳播管制委員會（Communications Regulatory Commission, CRC）介紹

依據蒙古傳播法第 8 條明定，立法目的，在為所有市場參與者發展有效與公平競爭的環境；發照；提出專業結論與判決。

CRC 由管制服務費與廣播頻譜使用費供給資金。由政府核准其年度預算。CRC 並向政府報告其預算執行率與年度工作計畫，以及出版年度財務報告。

CRC 之組織架構如下，另有來自 9 個省份的地方代表，員工中共有 11%的博士與 53%的碩士。



圖九：CRC 組織架構

2. 最近通過的傳播與內容規範要點（2010）

●維持公平競爭環境、改善品質與促進國家利益：

- 核發有線電視頻道執照。
- 必載 50%的國家內容。
- 1 小時節目的廣告不超過 15 分鐘。
- 與政府機關合作——保護著作權、法律執行、競爭與使用者權利。
- 監督。

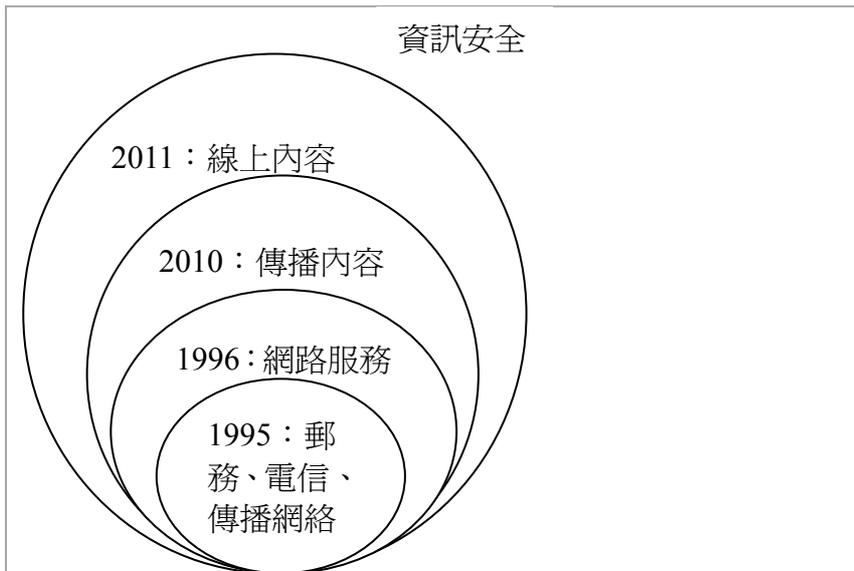
●鼓勵內容產業：

- 行動服務業者不得發展自家公司之內容，必須開放給所有內容提供者。
- 收入分配原則：高達 20%分配給行動業者。
- 核發執照予內容集團業者。

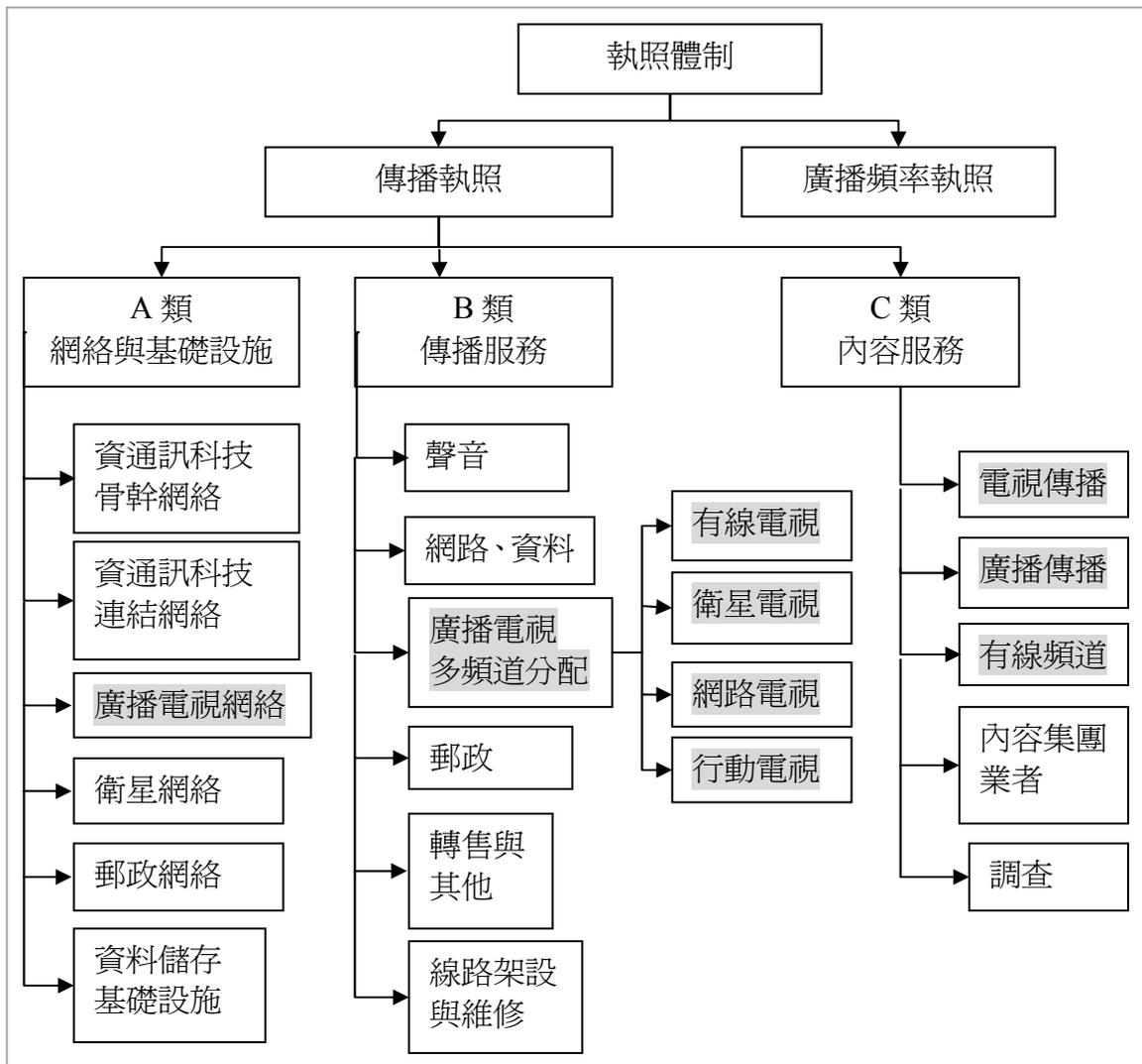
3. CRC 業務擴大中

傳播法賦予 CRC 的主要功能有：發照與授權、互連管制、總量管制、頻譜管理、價格管制、服務普及化、標準化與核定類別、解決爭議等。

有關蒙古 CRC 業務逐年擴展，及其通訊傳播執照架構圖如圖十及圖十一所示。其通訊傳播執照，已有水平架構之模式。



圖十：蒙古業務逐年擴展



圖十一：蒙古傳播產業執照及產業分類

蒙古通訊傳播之發展挑佔有四：鼓勵內容產業（促進國家利益、規範收入分配）、制定新傳播法、改善著作權法的執行、規範的監督與執行。

Presentation 4: Broadcasting sector and advertisement regulation in India

Parameswaran Narayana (TRAI, India)

簡報四：印度的傳播部門與廣告管制

印度傳播自律組織與印度廣告標準審議會（Advertising Standards Council of India, ASCI）在管制廣告內容上扮演要角。ASCI 由廣告主、廣告代理商、媒體（包括傳播業者與新聞界）、公關公司及市場研究公司等會員組成，主要目標為促進負責任的廣告，以提升公眾對廣告的信心。

印度廣告規範的顯著特色有：廣告內容應符合一國的法律，不得違反道德、禮節與訂戶的宗教情感；廣告影音不得呈現極端內容；廣告應避免猥褻、粗俗、性暗示、令人不快的或具攻擊性的主題或情節；違反 ASCI 核准之廣告代理商業務規範的廣告，不得播送；廣告應與節目明顯區分，且不得干涉節目進行（亦即，在節目下方呈現字幕，或在節目邊緣呈現靜態或動態標示）；1 小時節目的廣告時間不得超過 12 分鐘（包括最多 10 分鐘的商業廣告與最多 2 分鐘的自我宣傳節目）。

1. TRAI 任務

印度之電信傳播管制局（Telecom Regulatory Authority of India, TRAI）的任務為創造並培育電信成長之條件（包括傳播與有線服務）使印度能在崛起的全球資訊社會中扮演要角

2. 印度傳播產業

●電視：

- 總家戶數：23,900 萬。
- 擁有電視的家戶數：14,800 萬。
- 在印度登記的電視頻道總數：831 個。
- 地上電視：僅有公共傳播者。
- 直接到戶服務（Direct-to-Home Service）：6 家私人直接到戶業者（4,500 萬個訂戶），及公共傳播者的免費直接到戶服務。
- 有線電視網絡：9,500 萬個訂戶（約 60,000 家有線業者）。
- 總體產業規模：59.8 億元。複合年均增長率可望在 5 年達到 17%。

■廣告收入：21.1 億元（占總收入 35%）。

●廣播：

■FM 廣播：245 家 FM 傳送業者。

◆總體產業規模：2.09 億元。複合年均增長率可望在 5 年達到 21%。

◆廣告收入：占總收入 100%。

■社區廣播：130 家傳送業者。

●其他傳播服務：網路電視、行動電視、HITS。

3. 管制傳播產業

●TRAI：關稅、服務品質、互連、對政策議題之建議。

●政府：發照、頻譜、內容。

4. 管制原則

●程序透明

●參與式的決議

●適時決議

●以競爭的價格提供更好的服務

●傳播產業的總體發展

●保護消費者與服務提供者之利益

5. 傳播規範的主要特色

●內容不具獨占性，亦即「必須分享」(Must Provide)。

●數位可尋址有線電視 (Digital Addressable Cable TV) 的必載條款。

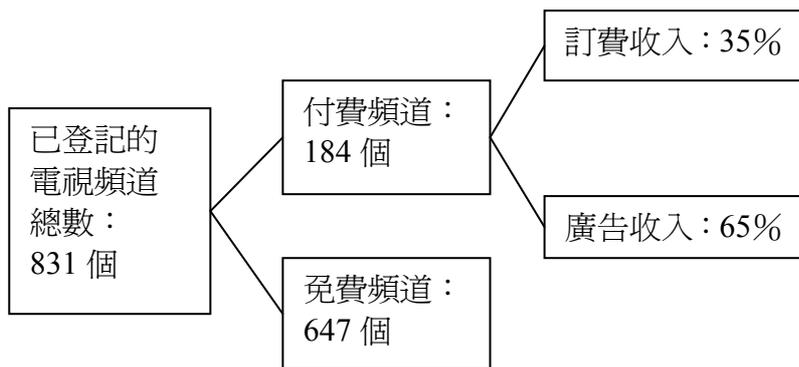
●與公共傳播者分享具全國重要性的體育活動。

●必載公共傳播頻道。

●被任何平台播送的電視頻道，必須獲得上傳與下載準則的許可。

6. 電視頻道現況

印度電視頻道現況如下圖：



圖十二：印度電視頻道現況

7. 廣告規範

●管制廣告時間與形式之目標：

- 首要目標為：在給予消費者良好觀賞經驗與保護傳播及廣告業者利益之間取得平衡。
- 傳播業者的廣告收入有助於降低頻道訂閱率，嘉惠消費者。
- 隨著傳播產業的數位化，傳播業者對廣告收入的依賴度可能降低。

●管制廣告時間與形式：

- 電視頻道的廣告為傳播業者絕大部分的收入來源。
- 廣告時間的增加與分心式的廣告形式，已對消費者的觀賞經驗造成不利影響。
- 廣告之內容、時間、檔次與形式，受有線電視網絡規則（1994）之廣告規範的管制。

●管制廣告內容：

- 以自律原則管制廣告內容。
- 印度政府已在有線電視網絡規則（1994）的廣告規範裡訂定廣泛的準則。
- 自律組織與印度廣告標準審議會（Advertising Standards Council of India, ASCI）在管制廣告內容上扮演要角。
- ASCI 由廣告主、廣告代理商、媒體（包括傳播業者與新聞界）、公關公司及市場研究公司等會員組成。其主要目標為促進負責任的廣告，以提升公眾對廣告的信心。
- 有線電視網絡規則（1994）規定廣告不得違反 ASCI 採行的自律規範。

8. 廣告規範的顯著特色

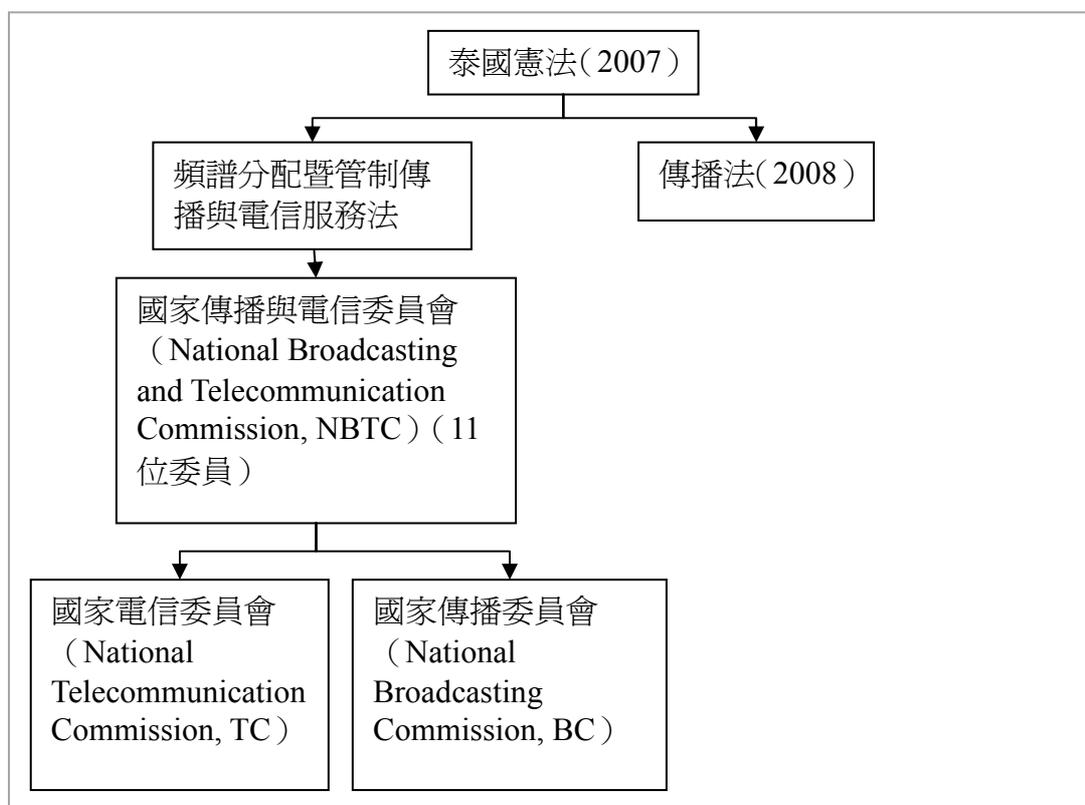
- (1) 廣告內容應符合一國的法律，不得違反道德、禮節與訂戶的宗教情感。
- (2) 廣告的影音不得呈現極端內容。

- (3) 所有廣告應避免猥褻、粗俗、性暗示、令人不快的或具攻擊性的主題或情節。
- (4) 違反 ASCI 核准之廣告代理商業務規範的廣告，不得播送。
- (5) 所有廣告應與節目明顯區分，且不得干涉節目進行（亦即，在節目下方呈現字幕，或在節目邊緣呈現靜態或動態標示）。
- (6) 1 小時節目的廣告時間不得超過 12 分鐘（包括最多 10 分鐘的商業廣告與最多 2 分鐘的自我宣傳節目）。

Presentation 5: Procedures for investigating breaches of content standards for broadcasting
／Ratanakorn THONGSOMRAN(NBTC, Thailand)
簡報五：調查違反傳播內容規範的程序

泰國由「國家傳播與電信委員會」（National Broadcasting and Telecommunication Commission, NBTC）管制傳播環境，下轄「國家電信委員會」（National Telecommunication Commission, TC）與「國家傳播委員會」（National Broadcasting Commission, BC）。

泰國現在的要務有：研擬 NBTC 公告之「節目製播與內容管制之傳播規範」草案（包含內容、製播與廣告）；受理申訴與調查（申訴項目包含『不當的節目內容或影像』與『廣告』）。



圖十三：泰國傳播管制架構

1. NBTC 職權與責任：

管制泰國的所有傳播與電信服務。

2. 傳播與媒體市場

- 電視：6,300 萬個閱聽眾（2,180 萬個家戶）
 - 地上電視：1,090 萬個家戶（49%）
 - 衛星電視：680 萬個家戶（31%）
 - 有線電視：230 萬個家戶（11%）
 - 付費電視：180 萬個家戶（9%）
- 廣播：4,000 萬個收聽眾，525 個廣播電台，6,601 個社區廣播電台
- 網路：2,500 萬使用者（固網與行動上網）
- 報紙：1,200 萬個讀者

3. 地上與非地上電視

- 泰國 98% 的家戶數（1,900 萬個家戶）能收看電視。
- 泰國擁有電視的家戶數為亞太地區國家最高。亞太地區國家擁有電視的平均家戶數比率為 84 %。
- 泰國 1,900 萬個擁有電視的家戶中，1,030 萬個家戶透過非地上電視系統收看電視；反之，870 萬個家戶透過地上電視系統收看電視。
- 有線與衛星電視持續成長 2 年內收看有線與衛星電視的閱聽眾之比率將成長至 69%。

4. 國家傳播委員會（National Broadcasting Commission, BC）

- 22 個召集小組
- 「節目製播與內容管制召集小組」（Subcommittee on Programming and Content Regulation）的職權與責任：
 - （1）為節目製播與內容規範設立準則。
 - （2）內容監理。
 - （3）申訴調查。
 - （4）評估管制節目製播與內容之影響，以降低對言論的控制（解除管制）。
 - （5）為 BC 提供意見。

5. 傳播管制之概念

管制應立基於以下原則：

- (1) 經濟的原則：適用自由市場機制時，應確保真實的競爭。
- (2) 傳播資源稀有：資源利用須將公共利益最大化，大於電台或電視台擁有者之利益。
- (3) 內容多元。
- (4) 提升識讀：閱聽眾要能辨別事實與節目呈現之意見。
- (5) 正確：不扭曲資訊。
- (6) 國家安全。

6. 現在的要務

- 研擬 NBTC 公告之「節目製播與內容管制之傳播規範」草案（包含內容、製播與廣告）。
- 受理申訴與調查，並向 BC 報告，或應用於 NBTC 公告草案中。
 - 申訴處理程序是依據 NBTC 檢視傳播內容或申訴之程序與時間表的暫行業務規則。
 - 申訴項目包含「不當的節目內容或影像」與「廣告」（誇大、超過法定時間限制）。
 - 解決方式：合作；行政罰鍰。
- 加速法律執行。

Presentation 6: When learning from others, adapting and developing a Bhutan broadcast content regulation, be aware of the tenet: “When more is less!”

—Sonam PHUNTSHO(BICMA, Bhutan)

簡報六：當過多亦可能造成不足時

不丹期望讓不丹的內容管制為「使用者友善」的保證，以及尋求過量管制與管制不足的平衡點，以提升國民幸福指數。

1. 不丹的傳播史

- 1973 年 11 月：不丹的第一次廣播由「不丹國家青年協會電台」（National Youth Association of Bhutan, Radio NYAB）播出。
- 1979 年：NYAB 歸制於政府之下。
- 1986 年：NYAB 改制為「不丹傳播服務公司」（Bhutan Broadcasting Services）。
- 1991 年：移至現址，開始播送 FM、短波廣播及電視節目

- 1992 年 10 月：傳媒不受政府控制。

2. 傳媒對不丹社會之影響

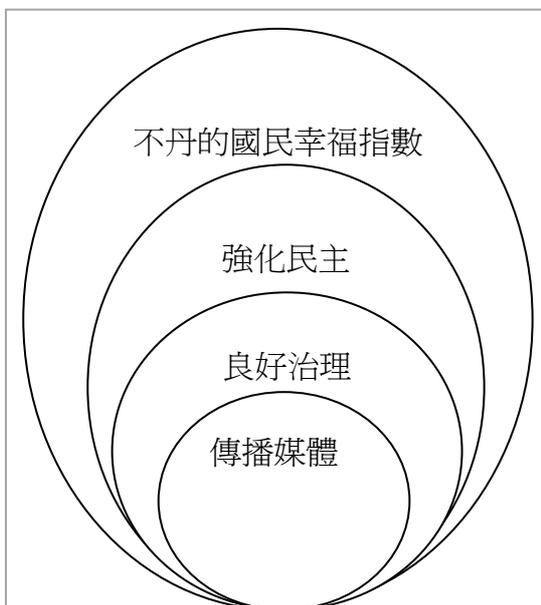
- 音樂／電影產業：
 - 展現不丹藝術家的平台。
 - 發展不丹音樂與電影產業。
 - 增加就業。
- 不丹社會：
 - 讓不丹人看見世界：新想法與知識；全球市場與選擇。
 - 副作用：價值衝突；消費主義。

3. 不丹媒體之發展

憲法與政治改革、全球化現象、規管架構變革三面向，影響不丹之媒體發展。

4. 傳媒與改變

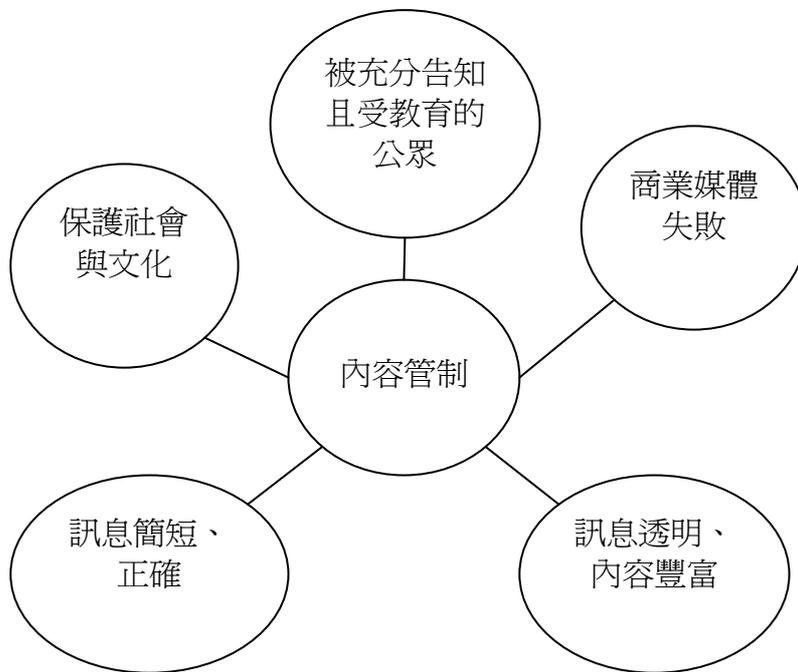
不丹媒體政策與國家整體發展與目標息息相關，其關係如下圖：



圖十四：不丹媒體發展

5. 為何管制內容？

不丹管制內容參考之因素有五項，如下圖：



圖十五：不丹管制媒體內容因素

6. 期望

- 學習他國經驗。
- 使不丹的內容管制為「使用者友善」的保證。
- 避免「過少變成過多」。
- 取得多量與少量的平衡，提升國民幸福指數。

議程二：網路內容的規管架構與相關議題

Session 2: Regulatory Frameworks and Issues for Online Content

2012 韓國國際圓桌論壇(2012 International Roundtable) 議程二的報告國家有韓國、德國、馬來西亞、越南、日本等五國，簡報主要內容為其國內之網路內容管制體制、相關內容議題及管制機制運作程序。

茲將以上五國簡報完整內容分述如下。

Presentation 1: Online content regulation in the convergence era.

Hyangsun Lee, KCSC Koera)

簡報一：匯流時代的線上內容管制

韓國此報告分三大部分：第一是 KCSC 對於媒體環境與建制的改變；再來是 KCSC 對於內容審查的項目與審查過程；最後談到線上內容管制與國際合作。

1、KCSC 對於媒體環境與建制的改變：

國際網路普及程度：自 1999 年到 2011 年這一段期間，不論是上網人數、網域數目，還是網站架設數目皆成穩定成長趨勢。

(1)網路普及所帶來的問題：非法內容爆增，主要有 3 類：

- 違法賭博網站、利用海外伺服器和人頭戶進行非法金錢交易、頻繁更換網域名稱。
- 淫穢內容與性交易媒介網站。
- 食品、藥品與毒品的非法線上販售。

(2)整合趨勢：分成 2 大面向

- 技術面---傳播領域與電信領域的匯流(例如電信業者與有線電視業者跨足網路電視與寬頻服務)
- 監理面---監理機關的整合：

韓國通訊傳播委員會(KCC，由韓國放送委員會(KBC)與資訊傳播部整合而成)

韓國通訊傳播標準委員會(KCSC)：為獨立之法制機關，負責內容審查，將原屬於 KBC 與韓國網路安全委員會(Korea Internet Safety Commission)審查內容的功能加以整合。

(3)在運作思維方面，有鑒於刑事司法制度在處理違法線上內容的侷限性，再加上面對無國界的資訊傳播問題回應的時效性，因此有必要從政府中獨立出一個專責內容審查的機構，以建立能保障言論自由的管制標準與原則。

2、KCSC 對於內容審查的項目與審查過程

- 內容審查項目：依據「資訊傳播網絡利用法案(Info-Communications Network Utilization Act)」：大致分成 9 大類，有淫穢色情類、名譽誹謗類、網路騷擾類、資料破壞類、違反兒少保護法律類(例如年齡認證、有害內容標示等)、法律禁止的投機行為類、洩漏國安機密類、違反國安法律類、以及助長犯罪類。

- 線上內容審查的方式：2 大途徑

第一階段是要求改正：KCSC 獲知 ISP 業者或公開線上論壇的管理者有違法情形，可提出建議要求進行：內容刪除、封鎖、暫停或終止服務、適當標示等。另外也會提供行政指導，但不具法律強制性(無罰鍰)

第二階段處罰措施(行政命令)：若違法事實明確，又未做到前述要求改正的事項時，KCSC 得請 KCC 發出行政命令；若業者收到行政命令後仍未改正，KCC 可直接開罰。(附註：在大多數情形下，業者在第一階段的改正要求就會配合了，第二階段的行政命令很少派上用場)

- 內容審查過程：有 4 個流程

—先將收到申訴的內容分類(屬於 9 大類的哪一種)，申訴的來源有：一般的網路使用者、相關政府部門(例如警察、食品藥品管理機構)、還有 KCSC 自身的監理。

—再審查有疑慮的內容：由相關的審查小組分析內容，若罪證確鑿，則移送委員分組會議。

—委員會裁決：分成委員分組會議(一週 2 次)和全委員會會議(每 2 週 1 次)，有必要時先向相關的特別諮詢委員會諮詢後作出「要求改正」的決議。

—發出「要求改正」給業者：業者收到通知後 15 天內若有異議，可提出正式抗告，於是案件又回到上一階段委員會裁決。

3、線上內容管制與國際合作

首先體認到各國文化與管制架構的差異，然後制定符合普世價值的標準(例如人權保護、對抗兒童色情、毒品交易、恐怖活動等)，最後擴展區域性的相互合作網絡(與其他類似的文化價值與傳播環境的國家建立多邊合作關係)條第 1 項)。

Presentation 2: The German system of youth protection in the field of online media.

Corinna Bochmann (BPjM, Germany)

簡報二：德國線上媒體兒少保護系統

本報告主要聚焦在德國聯邦有害兒少媒體管理局(BPjM)對於不當網路內容的處理，並列舉不當內容的評斷標準。

1 德國聯邦有害兒少媒體管理局 (BPjM)：

(1) 基本資料：

隸屬於德國聯邦家庭、婦女、老人及青年部(Federal Ministry for Family, Senior Citizens, Women and Youth)，法律依據是「青少年保護法案」(Protection of Young Persons Act)，工作項目是保護兒少免於接觸有害內容與受理媒體產業黑名單作業。

(2) 審查範圍：錄影帶、DVD、電腦遊戲、錄音帶、平面媒體、以及網站。

(3) 審查程序：

BPjM 不能主動審查內容；必須受理來自其他行政機關提出的正式請求後才能行動。有義務提出正式請求的機關有德國聯邦家庭、婦女、老人及青年部、兒少媒體保護委員會(KJM)、以及聯邦和州等級的青年福利辦事處。至於其他的政府行政機關(警察局、海關和公立學校)則不強制通報。BPjM 受理後，由 12 人組成之審查小組進行審查，若有 3 分之 2 決議認為有害兒少身心健康，那麼此家業者將被列入「黑名單(Index)」---該違規內容不得公開廣告，禁止 18 歲以下人士接觸此內容，販賣與行銷諸多限制，還可能面臨刑責。業者若不服裁決，可打官司，BPjM 的原裁決也有被撤銷的可能。

(4) 審查委員會的組成份子：

共 12 名，一名是主委，3 名是州代表，另外 8 名則來自不同領域(有表演藝術的、文學的、圖書出版商、教師、宗教團體、兒少福利工作人士)

(5) 一旦委員會作出放入黑名單決議後，結果會在政府公報上和 BPjM 公共刊物公布，業者也會收到書面通知。但若是網站本身違法的話，則不會在上述地方公布，但負責人仍會收到通知。

(6) 若內容明顯違規，則只需要委員會 3 名州代表一致通過，就直接進入黑名單。若情節重大時，也不須先放入黑名單，直接就限制散布了。

(7) 進入黑名單的業者只要移除違規的內容，就可請 BPjM 進行複檢，複檢合格後，自然就

不會在黑名單上出現了。

(8) 法制架構：在德國有 2 個機關負責傳播內容：

- KJM(兒少媒體保護委員會)，依據「邦際兒少保護條約(Interstate Treaty on the Protection of Minors)」，監理商業廣電與電子媒體服務、促進媒體產業自律、以及針對不當傳播內容進行裁處。
- BPjM(德國聯邦有害兒少媒體管理局)，依據「青少年保護法案」(Protection of Young Persons Act)，監理網際網路、光碟。
- 作法：BPjM 將受理的有問題的網路內容移交 KJM 來判斷，判斷結果將作為 BPjM 是否要列入黑名單的參考依據；而 KJM 也可以自行提出申訴。

2、有害兒少的內容判斷標準

- (1) 一般程度：內容涉及不當(性描寫)、暴力、煽動暴力犯罪或種族主義、呈現自殘或謀殺、讚揚私刑報復、讚揚納粹主義、歧視(婦女、身障人士或同性戀者)、淡化吸毒或酗酒的後果、讚揚厭食症或自殺行為
- (2) 嚴重程度：法律所禁止的行為、教導犯罪、宣傳非法團體、煽動仇恨與否認大屠殺、色情、頌揚戰爭

三、原則：在兒少保護與自由權之間求取平衡

四、法律效果

- (1) 在光碟、軟體部份：被列入黑名單的業者將被公布在聯邦公報和 BPjM 刊物中，並限制販售與行銷，以及可能面臨法律追訴。但父母提供孩童的情形則是例外。
- (2) 在網站部分：被列入黑名單的業者不會被公布，但會被限制存取，若不配合「成年認證系統(Adult Verification System)」，將構成刑事或行政罰案件。
- (3) 德國加入 FSM(多媒體服務業者自律協會，Association of Voluntary Self-Regulating Multimedia Service providers)的搜尋網站，也主動配合不顯示已被列入黑名單的網站。

Presentation 3: Online content co-regulation.

/Harme Mohamed (MCMC, Malasia)

簡報三：線上內容共管機制

本報告第一部分敘述網際網路的高普及率，以及網路內容匯流因素。第二部份介紹爲了因應匯流趨勢，而採取的四種策略：法規面、產業自律面、大眾教育面與國際合作面。

1、馬來西亞網路普及現況

(1) 統計數字

馬來西亞的寬頻用戶約有 570 萬，其中有 420 萬屬於家庭用戶，占全體的 74.8%；上網人數爲 1750 萬；有 22654 個無線上網熱點，申請人數有 366236 人次；有 311500 件 WiFi 寬頻計畫申請案。

(2) 促成線上內容匯流的因素

主要有 4 項因素促成馬來西亞的線上內容匯流，包括：廣泛流通的數位化內容、可快速傳輸的寬頻設備、發展豐富互動經驗的 Web2.0 技術與社群媒體、以及智慧手機與行動裝置的普及性等。

2、因應策略

(1) 全國性法規

A.依據 1998 年傳播多媒體法案(Communications and Multimedia Act, 1998)，馬來西亞通訊與多媒體委員會(MCMC)的主要角色爲落實並推動政府在傳播多媒體部門的政策目標，也包括相關的網路內容。不過 MCMC 也與其他相關特定部門合作來監理特定內容，包括著作權、醫藥、銀行金融、犯罪與線上賭博。CMA 第 4 章第 263 條之 2 提到，領有執照的業者要義務防止 MCMC 有濫權違法之事。

B.與傳播內容相關的全國性法規

- 馬來西亞傳播多媒體法案(Communications and Multimedia Act, 1998)
- 1987 年著作權法
- 馬來西亞銀行及金融機構法(Banking and Financial Institutions Act 1989)

➤ 1956 醫藥法(Advertisement and Sale)

(2) 產業自律

馬來西亞通訊與多媒體內容論壇(Communications and Multimedia Content Forum of Malaysia, CMCF)，於 2001 年 2 月以社團形式成立，3 月份經 MCMC 正式命名。內部成員來自通訊多媒體產業供、需面代表，主要在管理與解決經由電子網路媒介散布的相關內容問題。CMCF 另經營一個「申訴局(Complaints Bureau)」以解決來自消費者與產業界對於內容相關的困難。CMCF 有一套「內容製播準則(Content Code)」，其母法是 1998 通訊多媒體法案(CMA) 第 213 條之 1，裏面敘述了內容製播準則「應包括處理冒犯性與不當內容的標準處理程序」：

- 1.為公開播放散布的內容，訂出內容標準的原則與良好落實程序。
- 2.產業界公開表明配合 CMA 規範，並承諾自律。
- 3.在符合本國社會文化價值的前提下，必須明列內容提供者應盡的義務，另一方面也必須判別具冒犯性與令人反感的內容。

(3) 擴大民眾識讀教育

變化中的媒體環境促使公民必須具有近用、分析、評估、產製、以及與媒體互動的技能。相關的活動包括：刊物發行、辦理消費者意識計畫、網站宣傳、參與新媒體研究、宣導政策與監理計畫、透過普及服務(USP)計畫來解決數位落差問題：

- 1.Klik Dengan Bijak(此為馬來文，GOOGLE 翻譯是 “click wisely)運動：配合 CMA 中所列的全國政策目標(提倡公民社會、為消費者長遠利益來做管制、替消費者創造一個蓬勃的上網環境)。這個 Klik Dengan Bijak 運動的三大支柱為：安全上網(Safety)、安心網路交易與互動(Security)、責任(Responsibility)
- 2.線上兒少保護講座(Child Online Protection Seminar)：與婦女家庭社區發展局合作，喚醒大眾對兒少安全上網的重要性，以配合馬來西亞選擇簽署聯合國兒童憲章的決定。

(4) 國際合作

與東南亞國協電訊網路論壇、東南亞電訊監理委員會、APEC 電訊資訊科技論壇、亞洲太平洋地區電訊組織、國際電信聯盟、以及內容平台業者合作。

Presentation 4: Vietnam regulatory frameworks and issues for online content.

Nguyen Thanh Chung (MIC, Vietnam)

簡報四：越南線上內容管制架構與議題

本報告首先介紹越南電訊傳播部 (Ministry of Information and Communications of Vietnam, MIC)的成立與主要功能；接著談到越南網路建設普級概況；然後介紹越南對於網路內容的共管機制、法規和原則；最後觸及兩種管制(基礎建設與網路內容)的匯流。

1、越南電訊傳播部 (Ministry of Information and Communications of Vietnam, MIC)的成立與主要功能：

前身為 2002 年 11 月 11 日成立的「越南油電部(The Ministry of Posts and Telematics, MPT)」，後於 2007 年 12 月 25 日，改組為 MIC。主要的工作內容有政策制定，監理報紙、出版、郵政、網路通訊、傳輸、電波頻率、資訊科技、電子產業、廣播等領域，還有代表政府管理公共相關服務。網址是：www.mic.gov.vn

2、越南網路建設普級概況

目前全國共有 45 家 ISP 業者，37000 個公共網路機構(上網地點)，335 個社交網路，1064 個電子新聞網站，以及 15 家線上遊戲業者。

3、網路內容的共管機制、法規和原則

這裏指的共管機制是由 ISP 業者與 ICP 業者(對方稱為 CSP)共同承擔管制網路內容的責任與義務：例如 CSP(這裏包括內容產製者與使用者)須接受法律規範：回應各界對內容的意見，而另一方面，ISP 業者經由民眾申訴或政府通知有出現法律禁止內容時，就採取網路檢查和封鎖違法的內容。

關於網路管制的法規可分成 2 大類：在網路基礎建設方面(例如 2009 年的電信法(Telecommunications Law)和資訊科技法(Information Technology Law))與在網路內容方面的法規(例如媒體法(Press Law)和出版法(Publishing Law))。

至於管制的原則，可分成 3 個面向：犯罪與恐怖活動的監控、兒少權益與資安的保障、還有確認本質上屬於應被禁止的內容，也應在網際網路上禁止。

共管機制的運作是由 MIC 負責整體網路內容的監理，若有專門特殊性的內容：要配合政府相關各部門規範。而在法規研擬過程中，業界得提出意見回饋。

4、管制系統的匯流

一方面是政府相關部門的跨部會整合，例如負責電信與網路基礎建設的越南郵電部(MPT)和負責媒體、出版等業務的越南文化資訊部(Ministry of Culture and Information)整合成越南電訊傳播部 (Ministry of Information and Communications of Vietnam, MIC)。整合後的 MIC 負責兩大業務：監理電信基礎建設與監理廣播資訊內容。

另一方面則是管制角色與原則的匯流，除了鼓勵雙方業者自我分級與自律與加強網路安全教育外，也確定了線上內容分級制度做法(例如爲了保護兒童接觸不當內容，要求使用者輸入密碼，使用者可向 MIC 申訴，而由 MIC 採取必要行動)，以及確定了一視同仁原則(例如對於內容提供者來說，不論內容爲何，均適用基礎建設的法規要求；針對所有網路設施上的內容訂立內容審查標準)。

Presentation 5: Measure for online child protection and privacy protection on smartphones.

/Eri OKUDA (MIC, Japan)

簡報五：線上兒童保護與智慧手機隱私權保護

本簡報分成二部分談線上兒童保護與隱私權保護問題。首先，介紹日本行動電話過濾機制如何做好兒童線上保護工作，其次就日本推動的「智慧手機隱私權倡議運動」，看智慧型手機的隱私權保護議題。簡報人分享了日本經驗，以政府(法律、政策、輔導支援、教育)、業者(配合政府、研發和推廣)和民眾(接受識讀教育、了解申請手機等)三方合作架構，爲兒少上網安全建立防護網。

1、線上兒童保護---行動電話過濾服務

(1) 線上兒童保護基本架構：

日本在 2009 年 4 月 1 日公布施行「青少年網路環境整備法 (青少年インターネット環境整備法 (青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律))」。此法中有 2 大支柱：加強電子通訊科技的識讀教育與推廣過濾制度。

(2) 運作模式：

首先由政府的兒少發展規劃總部(The Headquarters for the promotion of Development and Support for Children and Young People)訂出基本計畫(例如加強新媒體識讀教育、改善過濾軟體的功能與推廣、以及支持私部門的行動等)。然後據以要求民間私部門與相關企業

達成下列要求：

- 行動電話業者、ISP、電腦廠商---有義務提供過濾軟體服務
- 過濾軟體研發與製造商---有義務進行更多研發
- 伺服器管理者---有義務阻絕封鎖不當內容的瀏覽
- 其他相關部門---有義務進行相關教育訓練

(3) 兩大支柱內涵：

- 1.加強電子通訊科技的識讀教育：提供家長與老師相關的網路安全教育課程，於 2011 年就有 900 堂的課程。另外「日本網路安全促進會(The Safer Internet of Japan)」也辦理識讀教育活動(例如座談會)，於 2011 年就辦了 16 場次。
- 2.推廣與執行過濾制度：推廣各式各樣的過濾軟體，並要求行動電話製造商舉辦過濾軟體資訊研討會。(至 2012 年 6 月止，約有 853 萬手機用戶申請過濾服務)

(4) 行動電話過濾服務機制：這是指根據某些標準來過濾網頁，此項服務需事先獲得用戶同意。另根據青少年網路使用安全環境發展法第 17 條規定，手機業者除非獲得父母同意，否則只有在有申請過濾服務的情形下才能賣手機給小朋友使用。

(5) 網際網路識讀教育指標：政府須發展一套評估指標，以便能作國際比較，並定期將結果公布。「學生網際網路識讀評估指標(Internet Literacy Assessment Indicator for Students, ILAS)」包括識讀能力與量化分析：

1.識讀能力：需具備以下能力：

- 能適當處理網際網路上非法及有害內容的能力
- 能適當在網際網路上溝通的能力(了解網路資訊並適當溝通、了解並適當處理電子商務問題、使用時能注意到費用與上線時間的問題)
- 能作到在網際網路上隱私保護與安全的能力

2.將量化資料予以分析和比較。

2、智慧手機的隱私權保護

日本對此提出「智慧手機隱私權倡議運動(Smartphone Privacy Initiative)」：

A.兩大核心概念是：中長期的智慧手機市場發展與確保用戶隱私能獲得保障。

B.內容包括：智慧手機用戶資訊處理方針(Guide for Handling Smartphone User Information)、改善方針措施(例如由第三者來確認申請資料)、用戶教育與國際合作等。

C.細節內容：

- 智慧手機用戶資訊處理方針(Guide for Handling Smartphone User Information)：確保透明度、用戶主動參與、合法取得與適當管理用戶資料、申訴協商的回應機制與隱私權設計。
- 適用於申請智慧手機過程的「隱私權政策」：應用程式製造商名稱、要揭露哪些個資、如何取得個資、清楚詳細被告知個資用途、如何告知隱私權政策、取得同意、用戶如何參與、是否應揭露個資給外部第三者等

D.建議：用戶應隨時攜帶智慧手機，並保持上網狀態、做好安全措施、相關應用程式商應對個別程式研發隱私政策。(1項)。

議程三：Regulatory Frameworks and Issues for Converged Media

Content / 匯流媒體內容的規管架構與相關議題

2012 韓國國際圓桌論壇（2012 International Roundtable）議程三的報告國家有韓國、中華民國、新加坡等三國，簡報主要內容為其國內之新媒體內容管制體制、相關內容議題及管制機制運作程序。

茲將以上三國簡報完整內容分述如下。

Presentation 1: Issues of content regulation in smart media environment.

/Hyun-Ja Kwak (KCSC, Korea)

簡報一：在智慧型媒體環境下的內容管制議題

在 Kwak 博士的簡報中，從智慧型媒體時代的來臨，談人們使用智慧型媒體的情形，以及類電視服務所衍生的規管議題和處理原則。

1、智慧型媒體時代的來臨

智慧型裝置包括智慧型手機、可連結網際網路的電視、可無線行動上網的平板電腦、使用者友善介面的設備等。其中聯網電視的功能，包括：可以觀看線上影片、玩遊戲、下載電影、購物、和朋友及家人分享照片、以互動方式點選節目和廣告。

2、智慧型媒體的一些數據

在美國，2010 年有 8550 萬個家庭擁有寬頻連結服務，在 2014 年預估將達到 1 億 1380 萬個家庭享有寬頻服務（92%）。有關聯網電視的銷售量部分，在 2010 年共銷售 320 萬台，在 2014 年預估將銷售 1630 萬台。有關平板電腦的銷售量部分，在 2010 年共銷售 1030 萬台，到了 2015 年，預計將銷售出 4400 萬台。

根據 KCC 和 KISA 在 2011 年公布的數據顯示，韓國家庭資通訊科技設備擁有的情形，在智慧型裝置就占了 42.9%（可複選）。

3、數位遊牧民

1964 年麥克魯漢（Mcluhan）說，人類從食物採集者變身為資訊採集者。電子時代的人身為資訊採集者，其實和舊石器時代採取食物的祖先沒有兩樣，都是遊牧民族。

1997 年 Du Gay 說，「城市遊牧民族」，是個自給自足的城市旅人。在自我封閉和自願承受的雜聲中，隨時準備好在所有的氣候和環境下，穿越城市。

2003 年 Michell 說，「電子游牧民族的 (electronomads)」這個字，是指個人以無線網路作為居住地，把網路當作遮風蔽雨的掩護所，就像是原住民般身無長物，以網路基礎建設維生一樣。

2000 年 Bauman 說，這是游牧民族的反撲嗎？

4、電視的新時代？自行編排節目

從電視演進的過程可發現，人們從最開始問「最近流行什麼？」，到現在已變成「我想要看什麼」了。有 70%以上的人每週會使用延遲收視 (time-shifting) 功能收看電視；有 50%以上的人每週透過網際網路看隨選視訊節目；有 62%的人觀看錄影廣播電視；有 41%的人收看網路下載的內容；有 36%的人以串流方式觀看隨選電影。因此，我們推論，在 5 年內視訊將占有網路流量的九成以上。

5、類電視服務所涉及的管制議題

目前因為管制強度不一，所面臨的難題包括：不同服務提供者之間提供相同/類似服務，管制強度卻不一致 (傳統廣電事業 vs. 資通訊服務業)，還有以平台區分所要管制的內容等管制架構，這些都對產業發展造成了障礙。因此，未來的管制架構應該從垂直管制轉為水平管制；管制架構應有一致性；解除瓶產業不必要的財務和行政負擔；尊重並促進文化的多元。

6、類似廣播電視的訊息

韓國通訊傳播標準委員會應審議並通過決議，根據總統令規定的訊息內容，無論是無線廣播電視內容，或是有線電視轉播和載有廣電內容的電子信號，或類似廣播電視的訊息，凡透過電信網路，旨在向公眾播送的訊息，應保持其公正性和公共性，以及遵守公共責任。在這種情況下，應將播送內容的媒體和頻道特性納入考慮。(廣播電視法第 32 條第 1 項)

7、處分措施的不一致性

當廣播電視事業業者違反「審議規則 (Deliberation Rules)」時，韓國通訊傳播標準委員會得處以 500 萬以下韓圓 (won) 罰鍰，或命令採取自律措施，包括「更正、補救、停播相關廣播電視節目或廣告」。(廣播電視法第 100 條)

當廣播電視法施行細則第 21 條第 1 項所稱之「資訊 (information)」違反「審議規則」時，韓國通訊傳播標準委員會得建議資訊提供者更正相關資訊。(廣播電視法施行細則第 21 條第 2 項)

8、隨選視訊服務規管的難題

部分廣播電視業者在違反「審議規則」規定時，被命令採取自律措施。但在他們的網站上，

提供相同節目內容，卻沒有採取更正等自律措施。

IPTV 提供「觀看錄影廣播電視」服務，如果其節目違反「審議規則」，則必須被核處。

表 2 IPTV 違反規則之自律與懲罰

	自律行動 (Disciplinary action)	向觀眾道歉 (apology to viewers)	警告 (warning)	申誡 (caution)	總計 total
總計 total	3	6	31	41	81

資料來源：KCSC 之 2011 年研究報告

Presentation 2: Principles for regulating new audiovisual content –from the perspectives of Taiwan / Jason HO (NCC, ROC)

簡報二：新興視訊內容規管原則—台灣觀點

中華民國代表於此次論壇中介紹台灣新興視訊服務現況與規管原則，報告後引起韓國與新加坡代表之興趣，有進一步之溝通與討論，以下為我國之簡報資料。

1 前言

- 隨著影音串流技術的發展，使得視訊內容的傳輸方式除了傳統的有線及衛星之外，也包括網路傳輸技術，新的傳輸技術提供了更多樣的服務。
- 為了解新興媒體的各種面向，台灣依照平台、網路控制環境、內容產製專業性等，將新興視訊內容分為「數位廣播電視」、「IPTV」、「Over-The-Top TV」及「Open Internet Contents」來探討。
- 惟新興視訊內容與傳統廣播媒體不同，具有跨國性、去中心化的傳播型態，內容異動頻繁及機動性高，內容包羅萬象，民主先進國家均避免政府公權力介入，傾向由業界以自律方式及公民共同參與監督。

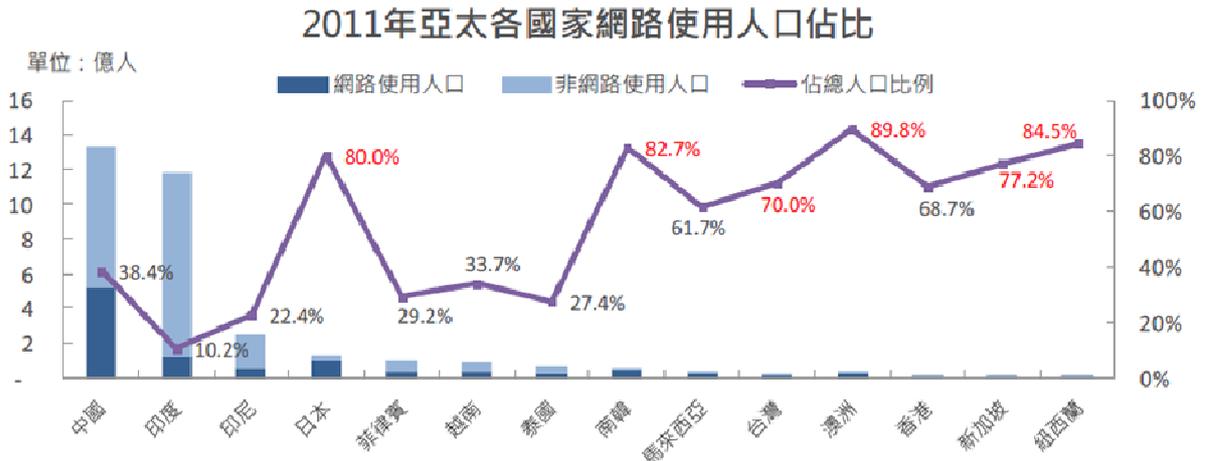
2 新興視訊內容意涵

- 過去我們將這種新興一雲多屏影音服務型態慣稱為「網路電視」，但一方面由於網路電視的定義太廣泛，一方面由於聯網技術的成熟，現在產業及國際上常以 OTT- TV (Over-The-Top TV) 來統稱這種新興視訊服務。
- 它與 IPTV 的差異在於：有別於 IPTV 得以控制的網路環境 (Quality of Service/QoS/頻寬管理器)，OTT 是 ISP 無法控制的網路環境。

- 由於 OTT 服務屬於開放網路內容且尚在發展階段，各國管制機關大都保持關注而多未介入規管。

3 台灣新興視訊服務現況與規管原則

台灣上網人口占總人口數的 70%，如下圖。台灣最熱門網站的前 3 種類型：入口網站、新聞/資訊類、部落格。最受歡迎的線上應用為：電子郵件(89.2%)、線上影音(74.6%)、音樂(68.3%)。

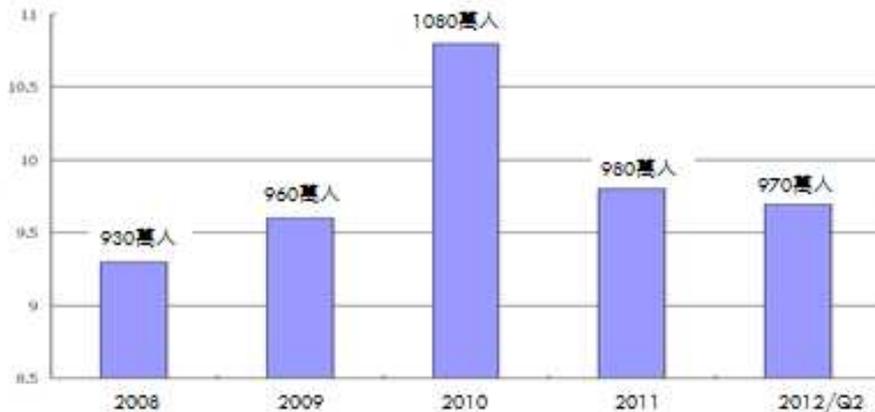


圖十六：亞太國家網路使用人口佔比

台灣OTT服務市場現況(1/2)

OTT-TV服務用戶數

- 2012年台灣OTT電視使用人數達972.5萬人，占全體網路使用者的82.7%，平均每位使用者每年觀看102.3部網路影片。

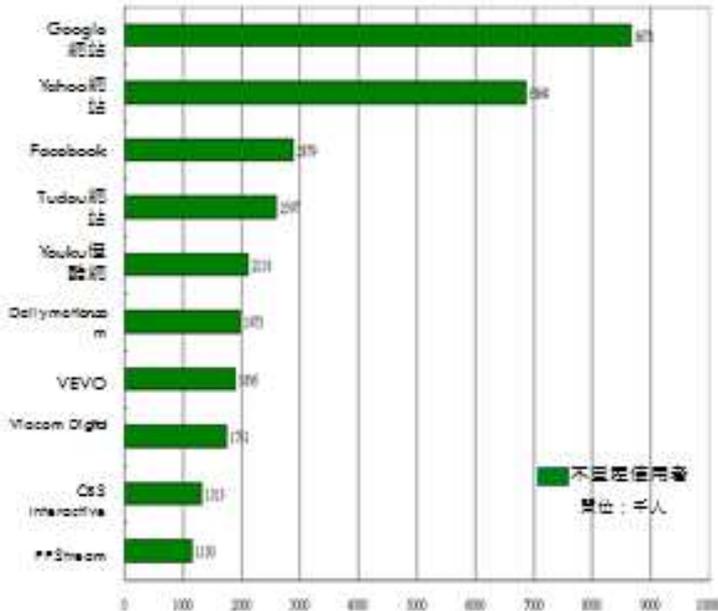


資料來源：comScore Video Matrix

圖十七：台灣 OTT 服務用戶數

台灣OTT服務市場現況(2/2)

2012前十大網路影音服務



- 台灣2012年前十大網路影音服務網站中，**Google YouTube**仍為使用者最愛，其次是Yahoo奇摩影音，而**中國優酷、土豆**，因擁有眾多免費內容而名列前十。另外，隨著社群網路Facebook的發展，透過社群分享及轉載，也成為前三大網路影音服務傳播管道。
- 台灣本土網路影音業者例如yam蕃薯藤寬頻電視、catchplay等業者，平均每日不重複使用者僅數萬人，突顯**本土業者難與境外大型業者競爭**的困境。

資料來源：財團法人資訊工業策進會

圖十八：台灣前十大網路影音服務

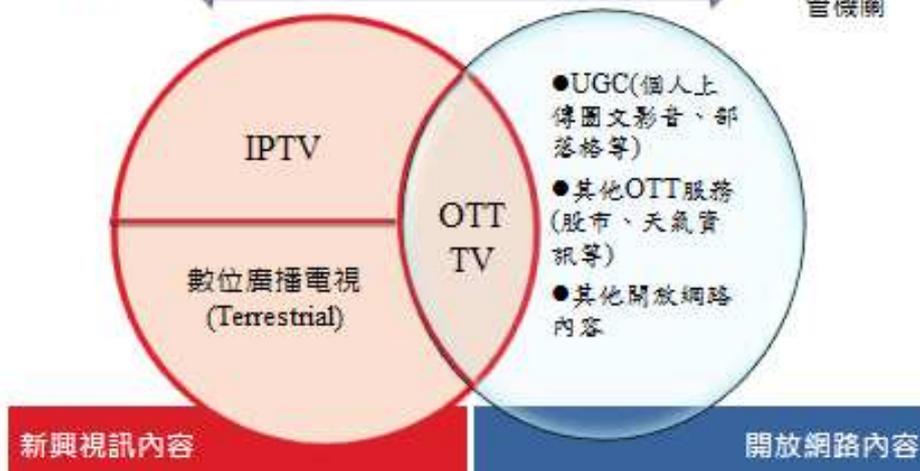
新興視訊內容範疇(2/2)

國家通訊傳播委員會
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

- 廣電三法及電信法
- 通傳主管機關

法令規範

- 一般法及特別法
- 各目的事業主管機關



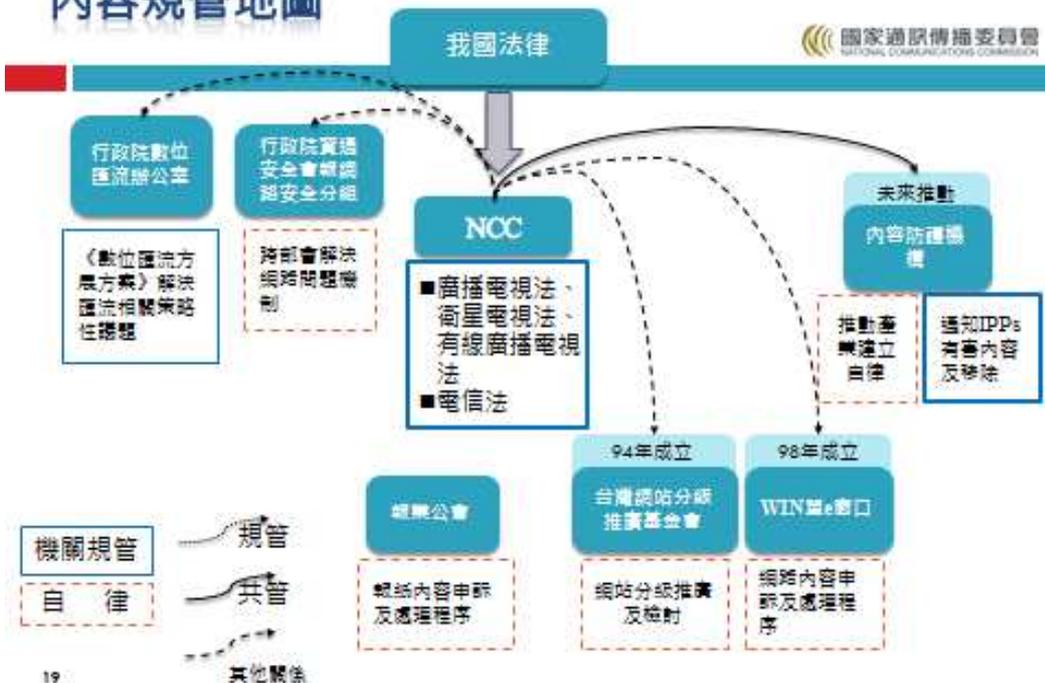
圖十九：台灣新興視訊內容範疇與規範原則

視訊內容相關規範說明

	一般社會規範/ 刑法 (猥褻、兒童色情)	我國廣播電 視規範	我國電信法 規範	特別法規範性 交易防制條例、 衛生法令等	網路規範/ 兒少法
公共廣播電視台/公視、華視	Y	Y	N	Y	N
非公共廣播電視台/TVBS	Y	Y	N	Y	N
IPTV/MOD 全國連播道	Y	Y	N	Y	N
IPTV/MOD 隨選視訊服務	Y	N (非屬於 衛星廣播電 視持照者)	Y	Y	Y
線上影音VOD /CatchPlay	Y	N	N	Y (屬我國業者在 境內提供服務)	Y
平臺/Apple TV, 聯網電視	Y	N	N	N	N
開放網路 /YouTube, PPS	Y	N	N	N	N/境外IPP Y/境內ICP
開放網路 /UGC, 部落格	Y	N	N	N	N/境外 Y/境內

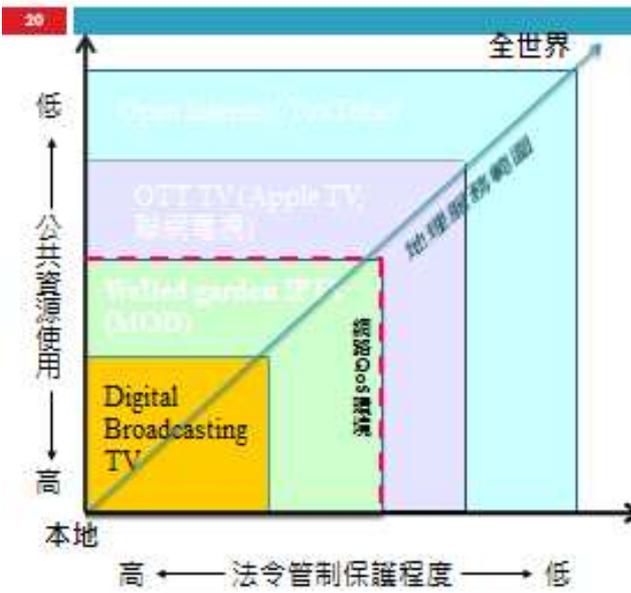
圖二十：台灣視訊內容規範說明

內容規管地圖



圖二十一：台灣內容規管地圖

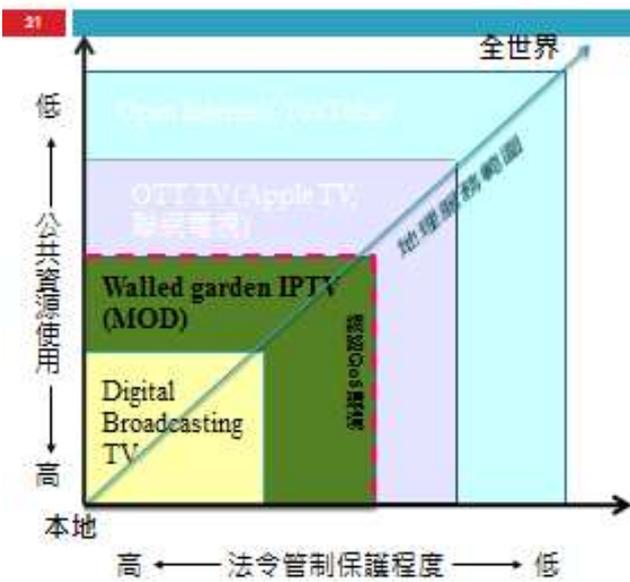
新興視訊內容規管原則(1/4)



- ### Digital Broadcasting TV 數位廣播電視
- ▶ 「線性內容」視聽服務：依其性質適用廣播電視法(無線電視)、衛星廣播電視法及有線廣播電視法(自製及廣告專用頻道)規範。
 - ▶ 「非線性」的VOD隨選視訊內容(例如凱擘SMOD提供片庫讓觀眾自行選擇影片觀賞)：依有廣法計次付費節目規範。
 - ▶ 加值服務(如股市、遊戲、資訊)及其他Mobile Apps (OTT) 適用一般法及特別法規範。

圖二十二：台灣數位廣電內容規管原則

新興視訊內容規管原則(2/4)



- ### Walled Garden IPTV 封閉型網路電視
- ▶ 如為「線性內容」或「類電視」視聽服務：應取得衛星廣播電視事業執照，並適用衛星廣播電視法規範。
 - ▶ 如屬「非線性」的VOD隨選視訊內容(例如IPTV服務提供片庫讓觀眾自行選擇影片觀賞)：原則採取低度監理原則，依一般法及特別法規範。
 - ▶ 電信法修法草案規範限制級內容應鎖碼提供，IPP對違法內容配合通知移除程序。另兒童及少年福利與權益保障法對有害兒少身心健康內容課以ICP責任。

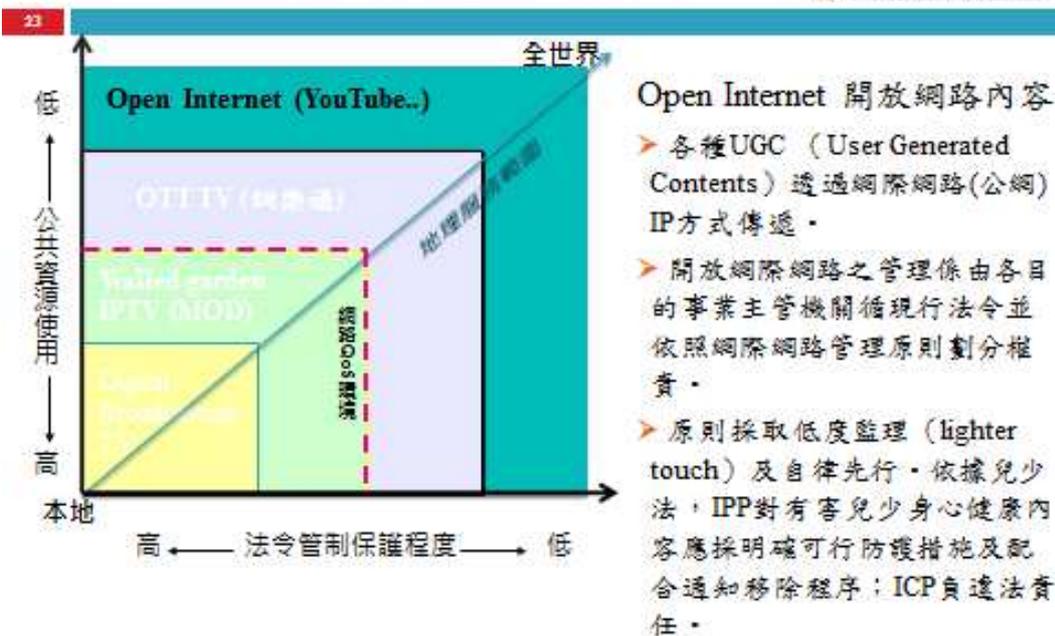
圖二十三：台灣 IPTV 內容規管原則

新興視訊內容規管原則(3/4)



圖二十四：台灣 OTT 內容規管原則

新興視訊內容規管原則(4/4)



圖二十五：台灣開放網路內容規管原則

4 結語

在開放網路世界，試圖提供類電視 (TV-like) 或線上瀏覽的各式各樣服務，正隨著視訊壓縮與串流技術的更新而蓬勃發展。OTT 興起使得擁有網路優勢的營運商發展策略呈現 M 形變化—朝向 Smart Pipe(集眾多服務於一尊)及 Dumb Pipe(僅以網路傳輸服務為主)。台灣市場幅員較小，相對 OTT-TV 服務的跨國性產業發展趨勢，市場參與者主要仍是以寬頻接取服務為主。而各種智慧型行動裝置及聯網設備的發展，引發 TV Everywhere、Anytime 的新興服務型態，可能將逐步改變現有數位廣播電視服務的型態。

台灣在兒童及少年福利與權益保障法修法通過後，對於網路內容的規管，將引進自律及共管機制，建立產業自律、及政府與公協會共管機制，符合先進各國對新興媒體內容規範所採取的規管趨勢。

Presentation 3: Frameworks and issues for converged media content : Singapore's Perspective . ***／Chetra Sinnathamby (MDA,Singapore)***

簡報三：匯流媒體內容的管制架構與相關議題：新加坡觀點

在 Chetra Sinnathamby 女士的簡報中，分成三部分說明新加坡對於匯流媒體內容的觀點。首先，從各種數位匯流的現象，談新加坡匯流媒體的版圖；其次，介紹新加坡對於媒體服務的相關法規架構，以及隨著匯流媒體的普及，對現行法制所帶來的困境與挑戰；最後，從英、美、澳洲等國及歐盟的經驗，提出新加坡可能的管制架構。

1、匯流媒體的版圖

隨著匯流環境的日趨成熟，接取內容的管道越來越方便。透過網際網路傳輸任何形式的內容，民眾只要透過智慧型裝置就能接收。由於內容的數位化，使得民眾透過各種行動裝置就可輕鬆傳輸及接取，造成傳統實體媒體逐漸式微。

受到創新技術如雨後春筍般問世、內容產製者和傳輸平台的多樣化，以及媒體內容和服務不再受限於特定傳送技術等諸多因素影響，針對特定形式媒體的內容管制法規，在匯流的環境下，顯得越來越格格不入。

從 2005 年到 2012 年，在新加坡越來越多的家庭擁有網際網路視訊服務。82%的家庭擁有寬頻上網服務；60%的家庭上網速度達 2mbps；37%的家庭上網速度達 10mbps。

根據 ComScore 及 Google Mobile Planet 所提供的數據，2011 年新加坡的智慧型手機的普及率達 62%，而澳洲僅 37%、香港 35%、美國 31%，英國為 30%。

新加坡是東南亞國家中，使用聯網電視比例極高的國家，在 2010 年 1 月，在新加坡聯網電視的普及率僅 0.95%，到了 2012 年 1 月，已達 30.85%，預估在 2015 年約有 76% 的高畫質電視機將有聯網功能。根據 Gfk 調查，新加坡有超過 50% 的家庭希望在未來 3~4 年內，能擁有聯網電視。

2、管制議題

隨著歷史的演進，傳播媒體的形式越來越多。在 1960 到 1980 年代間，僅有無線廣播、無線電視、VHS、報紙、雜誌書籍等媒體，到了 2000-2011 年，媒體形式及服務更加多樣化，包括數位無線電視、IPTV、互動電視服務、數位無線廣播、以網路為媒介的電子書、影像和短片、儲存裝置、DVD、藍光、電玩遊戲等等。

受到媒體匯流的影響，現行的內容管制措施變得支離破碎（Broken Concepts）。例如，相同的內容在不同的媒體設備或服務上出現，管制強調卻不一致（這種情形在傳統媒體對上新媒體平台服務時，管制上的矛盾尤其明顯）。還有，當面對內容傳輸的新形式出現時，保護兒少的內容管制措施變得功能不彰。此外，現行的內容管制架構對傳統媒體業者來說，負擔是比較重的。

那麼，在匯流媒體環境中，內容分級的範圍究竟應該有多大呢？我們從二個面向思考問題：一方面是媒體內容量增加指數—媒體內容量在未來幾年會以倍數急速成長；縱使是在相同的平台，想將所有形式的內容分級，是不切實際的想法。另一方面是不可能將管制要求加諸在所有的平台—這包括了將相近的法律限制加諸於實體和線上內容，以及必須認知到技術中立法律對所有情形不可能同樣有效。所以，什麼樣的材才應該構成可被分類的內容呢？

舉例來說，對於本國和外國媒體服務，我們如何確保本國內容提供者不會因為接受更嚴格的要求，相對於外國的對手，而居於劣勢呢？在我們的國家是否具備負責的態度，並能以更挑剔的方式看待線上內容呢？我們應該再多做些什麼才能保護兒少免於接觸潛在有害的內容呢？

3、可能的管制架構

讓我們快速瀏覽國際間正在進行「匯流相關」的檢討工作，我們發現，在歐盟方面，已在 2007 年制定視訊媒體服務指令（AVMS）；在 2012 年下半年將針對聯網電視徵詢各方意見。在美國方面，FCC 正在嘗試界定頻道（channel）和多頻道視訊節目供應者（MVPD）之間的差別；

最高法院正檢視平行輸入合法性的問題；還有 Aereo¹對上廣電業者的訴訟案，所爭執的是「數位視訊錄影」的合法性。在澳大利亞方面，已在 2012 年 3 月公布匯流檢討期末報告；其建議所涵蓋的包括執照核發和內容規管的議題。

在歐盟方面，正檢視規管聯網電視的必要性。歐盟在 2007 年制定視訊媒體服務指令，針對視聽服務加以定義，相對於隨選內容，線性的或即時內容的管制強調較高。在 2012 年 5 月公布第一份檢討報告，發現需要重新檢討的議題有：電視廣告限制（12 分鐘）、對聯網電視可能的管制規範等；需要重新考量的議題包括：商業模式和公平的競爭環境、標準化的議題、智慧財產權，以及廣告管理等。

在美國方面，正在檢討「多頻道視訊節目供應者 (MVPD)」和「頻道 (channel)」的定義，這有可能將線上影視服務 (OTT) 提供者界定為 MVPD，而依 MVPD 的規管方式管理。FCC 依 1934 年通訊傳播法和 FCC 的管理規則規定，對於 OTT 業者是否應和 MVPD 一樣擁有同樣的權力和義務規定一事，徵詢各界意見。DirectTV 認為，「FCC 應該建立一個公平競爭的環境，讓競爭對手在這個環境中都接受一套共同權力、保護和義務的核心管制措施。」

在澳大利亞方面，該國政府建議刪除執照管制規範，並且建立一套一致的內容標準。這份匯流檢討報告的重點包括：刪除執照管制規範，以原則管理的立法方式取代；政府應完全編列預算成立管制機關；將管制重心放在「具影響力的媒體業者」，所「具影響力的媒體業者」，係指控制內容來源、澳洲觀眾超過 50 萬人，以及所提供的澳洲內容營收超過 5000 萬澳幣；在技術中立的基礎上，管制「內容服務企業」；建立一套「一致的內容標準」。

在英國方面，通傳管制機關 Ofcom 調查發現：大眾期待政府對聯網電視有更多的管制，此外，大眾認知到聯網電視做為一個平台，比網際網路更類似無線/有線電視。

綜上，對於匯流媒體的可能規管架構分為五部分說明：

A 可能的規管架構之一：管制聯網電視

所謂管制底線（例如：不提供成人頻道、對宗教造成敏感的內容），應適用於以下範圍：

— 聯網電視的網頁/電視節目選單。

— 具有對聯網電視的應用程式 (app) 具有編輯控制權的提供者。

為什麼聯網電視適用此管制底線？因為消費者以往在客廳躺在沙發上被動看電視的經

¹ Aereo，原名為 Bamboom，是一項為 iPad 等連網設備提供免費電視節目的服務。

驗，和現在聯網電視所提供的收視經驗並無不同。

B 可能的規管架構之二：協調一致的跨平台內容管制

在匯流的環境中，同樣的內容可在不同平台上自由流通。因此規管的方式可從內容共同的元素，找出跨媒體均適用的核心內容關注議題，再針對跨媒體內容訂出分級系統。如此一來，無論內容在哪一個媒體平台出現，均可使產業、消費者有更清楚一致的內容指導方針。

C 可能的規管架構之三：對於媒體服務是否應適用內容分級標準的判斷依據

如果依據觀眾觸達率來決定，則觸達率較高的媒體服務是否應接受內容分級規範？但有可能阻礙創新服務。如果依據內容可能的影響來決定，則必須考慮到影音內容的影響力比文字為主的內容高。如果依據目標觀眾來決定，則要考慮特定針對本土觀眾或所收到訂閱費以及（或）廣告營收等因素。如果依據內容提供者的性質來決定，則使用者產製的內容量和性質均不適用內容分級標準的規定。如果依據消費者可控制的程度來決定，則視平台內容是被動或主動被分類。

D 可能的規管架構之四：對於本國和外國媒體服務的管制方式

針對外國內容提供者的管制方式，如果其內容提供對象是鎖定本國消費者的話（例如：位於新加坡，在新加坡本地銷售機上盒、收取訂戶收視費或廣告費），則和本國內容提供者一樣，適用相同的內容管制規範。如果其內容提供對象並未特定針對本國消費者的話，則維持低度管制方式。

E 可能的規管架構之五：強化消費者保護及外圍效應

我們還可以再做哪些事，賦權（empower）給消費者保護自己免於接觸不想要的內容呢？相關的作法包括：強化健康上網的大眾教育，支持 ISP 提供的家長控制鎖和過濾服務等。

五、心得與建議

本次應韓國內容規範委員會（KCSC）之邀，參加該會舉辦之「2012 國際內容管制圓桌論壇」研討會，得以瞭解與會國家內容監理的政策措施，亦對韓國數位化近況和相關產業蓬勃發展情形，有進一步的認知。僅就圓桌論壇中各國簡報內容與本會業務相關者，試抒心得並提出建議如下：

1 傳統線性廣電內容規管，仍為各國傳播管制機關核心業務

有關廣播媒體的內容管制，我國是依照「廣播電視法」，對於違反法令的廣播電臺予以核處，以保障聽眾權益。依照廣電法，廣播內容違法的類型約有 5 種：

- (1) 節目與廣告未明顯區分
- (2) 廣告超秒
- (3) 違反法令強制或禁止規定
- (4) 違反公序良俗
- (5) 廣告內容未經衛生主管機關事先核准

截至 2012 年 6 月為止，全臺灣共有 171 家廣播電臺，每日產出的節目內容數量龐大，違法情事不時發生，監理機關實無能力全面監督，更何況此舉將有害媒體的編輯自主及言論自由。因此，NCC 自成立以來即積極推動媒體成立自律機制，並建立公民社會他律意識，期待透過三律共管的方式，健全媒體的內容發展。

我國對於廣電內容的規管原則為尊重言論自由、確保公正而負責任的媒體、維護兒少傳播權益、明顯揭露商業訊息、建立共管機制。

南韓規定，置入性行銷的時間不可超出節目時間之 5/100，廣告面積不得超過畫面 1/4，是否兩者皆需符合？如何測量？執行時如何確保觀眾權益？於會場中，引起我國代表之興趣，韓國代表亦認為在執行上之認定確有困難，仍有賴業者之自律。

2 過多之內容服務，如未能滿足真正之需求，仍會造成心靈上之不足

此次研討會中引起大家注意的是不丹代表之簡報，不丹認為傳播媒體讓不丹人看見世界之新想法與知識，認識全球市場與其選擇。但對媒體帶來之副作用，如價值衝突、與消費主義等問題，不丹以「國民幸福指數」（GNH）作為其政策追求之總目標，此於傳播政策上亦同。

因此，不丹期望學習他國通訊傳播發展經驗，但亦注意到資訊取得之多量與少量的平衡，目標仍是提升國民幸福指數。一句「When more is less!」的哲語，引人深思我們追求的傳播發展目標應為何？

3 積極研訂我國通訊傳播內容政策

從此次會議中，了解許多亞太國家面對數位匯流的挑戰，均汲汲於修法因應，當然不少國家仍在觀望摸索階段。儘管各國做法容或有些許差異，但對於保護未成年者、維護消費者權益、確保市場公平競爭政策目標則是大致相同。各國採取的因應策略方向，不乏延伸其原本監理制度的痕跡。國內學者不斷呼籲政府應提出我國影視內容政策，作為引領產業投資或發展之方向，此議題包括來自輔導獎勵面及監理政策面，我國數位匯流發展方案雖有提及若干策略，但因主管機關之調整及影視產業環境之迅速變化，相關策略有必要調整，以更務實之作法，針對內容政策部分提出具體方案。

4 新興媒體視訊內容管制模式仍待觀察

新興媒體內容的特性包括使用多元傳輸技術與裝置、多元的內容型態，且具備跨國界與去中心的特性，通傳會本於維持內容管制的對稱性，及維護兒少視聽權益與身心健康並促進新興媒體內容產業良性發展，進行有關監理業務。

新興視訊服務如果係屬線性內容（linear content）或是類電視服務內容（TV-like），如中華電信 MOD 平臺上的線性頻道，播送與傳統廣電媒體類似的「頻道內容」，所謂「頻道內容」須符合如一對多傳輸、及時(real-time)、節目及廣告經過編排、被動接收及線性傳輸等構成要件，為落實通訊傳播基本法相同服務應行相同管制的精神。

目前我國電信法允許電信事業經營多媒體傳輸平臺，未來通傳會亦將持續修正電信法，以排除過去電信事業不能提供匯流服務及視聽媒體服務之障礙；電信事業於經營可管控之IPTV，基本上不需要再取得廣播電視執照，即可經營視聽媒體平臺服務，對於內容之管理，將依內容性質為線性、非線性及平臺影響程度，分別訂定不同管制程度。同時，通傳會及相關機關應因應匯流趨勢，隨時檢討現行著作權法相關規範並保護弱勢。

5 匯流媒體內容的規管架構應予以正視

以往電信範疇係屬私人通信領域，屬憲法所保障秘密通訊自由的範圍，惟今日消費者可透過電信平臺服務之提供，藉由業者可控制之非開放環境之連接設備或（非開放性網路架構）或以網際網路方式（開放性網路架構）以接取內容，以各種方式提供內容之參與者，其責任程度是否有差別？電信業者或網際網路業者實施之自律措施，是否應於法律上明訂？又自律機制之內容是否應透過法律課予業者適當義務？政府政策與管制者策略方面，管制者是否於正確架構下運作？均應予以正視。

國家通訊傳播管理委員會為因應數位匯流發展趨勢，應依數位匯流發展程度分別採取不同管制措施，並依通訊傳播基本法所揭示促進通訊傳播匯流發展、維護國民權利、保障消費者利益及提升多元文化四大主軸，分階段完成監理架構之革新。

6 積極推動傳播產業內容監理共管機制與跨國合作

由於通訊傳播匯流的發展，一個去中心化的傳輸模式及內容應用，讓各國監理機關已無法因應面面俱到的監理要求，在以往相關國際內容監理論壇中，於境內傳播之內容監理措施上，一個要求監理者和服務提供者在權利義務保護方面，各自扮演相關角色的策略不斷被提出，遺憾的是，國內傳播產業卻常處於觀望之地步，常將內部責任外部化，不願積極擔起社會責任，問責精神在主管機關或學界不斷催促下，才願被動因應，此部分有賴政府與產業公協會再積極努力。

在視聽眾部分，擴大公民參與監理政策措施，落實公民社會精神創，造公民社會夥伴關係，亦為建立共同管理機制重要之一環。如何讓它律機制有效發揮作用，有賴資訊分享與合作。此部分，國家通訊傳播委員會已注意到，近來在相關預算上，編列媒體識讀相關活動與施政計畫，擬協助民眾提升媒體、資訊識讀能力，成為聰明的消費者。

此外，面對數位匯流視訊內容之發展，跨國傳播產生之新興視訊內容監理問題(如 OTT 服務) 及著作權保護議題於國際內容管制會議中，近來不斷有提出跨國合作之機制，如熱線聯繫機制、共同監理標準之建置等議題，屢次被提出。本次會議結束後，韓國 KCSC 即主動來函要求與我國國家通訊傳播委員會簽訂合作備忘錄之意願，經查，此為韓國 KCSC 繼新加坡與澳洲後，與第三個國家簽訂雙邊合作備忘錄，我國面對新興視訊內容之監理政策為何？未來在國

際合作之趨勢下，我們的立場與態度為何？均應及早因應。報告者認為在我國外交環境現實下，應更積極投入各注重傳播通訊自由精神之專業領域(如通訊傳播領域)，並可先從雙邊合作著手，且應積極扶植國內傳播產業相關公協會之自律組織，積極參與國際合作。

附錄：2012 International Roundtable Program

프로그램

Category	Content	Time
참가자 등록 Reception and Registration		09:00~09:30
개회식 Opening Ceremony	Opening Remarks : Man PARK (Chairman, KCSC) 개회사 : 박만 위원장 (방송통신심의위원회)	09:35~09:40
	Congratulatory Remarks : Sun-Kyo HAN 축사 : 한선교 위원장 (국회 문화체육관광방송통신위원회) (Chairman of Committee on Culture, Sports, Tourism, Broadcasting & Communications, National Assembly)	09:40~09:45
	기념촬영 Photo Session	09:45~09:50
휴식 Coffee Break		09:50~10:00
Session 1 방송콘텐츠 규제의 현황과 이슈 Regulatory Frameworks and Issues for Broadcasting Content 사회 : 정재하 책임연구원 (방송통신심의위원회) Facilitator : Jaeha JUNG (Senior Research Fellow, KCSC)	Presentation 1 : Jaeha JUNG (KCSC, Korea) 발표 1 : 정재하 책임연구원 (방송통신심의위원회) Theme : Regulatory frameworks for broadcasting content in Korea	10:00~10:15
	Presentation 2 : Andrée NOËL (CBCS, Canada) 발표 2 : 앙드레 노엘 위원장 (캐나다 방송기준심의위원회) Theme : Broadcast content regulation in Canada	10:15~10:30
	Presentation 3 : Boldbaatar BAT-AMGALAN (CRC, Mongolia) 발표 3 : 볼바타 бат-амгалан 위원장 (몽골 통신규제위원회) Theme : Broadcasting regulatory framework and content regulation in Mongolia	10:30~10:45
	Presentation 4 : Parameswaran NARAYANA IYER (TRAI, India) 발표 4 : 파라메스와란 나라이야 (인도 통신규제위원회) Theme : Regulation of advertisement for broadcasting	10:45~11:00
	Presentation 5 : Ratanakorn THONGSOMRAN (NBTC, Thailand) 발표 5 : 라타나콘 통솜란 국장 (태국 방송통신위원회) Theme : Procedures for investigating breaches of content standards for broadcasting	11:00~11:15
	Presentation 6 : Sonam PHUNTSHO (BICMA, Bhutan) 발표 6 : 소남 푼쇼 위원장 (부탄 정보통신미디어위원회) Theme : Is it necessary for Bhutan to have a separate rule on content for broadcasting?	11:15~11:30
	자유토론 Discussion	11:30~12:00
오찬 Lunch		12:00~14:00
Session 2 온라인콘텐츠 규제의 현황과 이슈 Regulatory Frameworks and Issues for Online Content 사회 : 이향선 책임연구원 (방송통신심의위원회) Facilitator : Hyang-Sun LEE (Senior Research Fellow, KCSC)	Presentation 1 : Hyang-Sun LEE (KCSC, Korea) 발표 1 : 이향선 책임연구원 (방송통신심의위원회) Theme : Online content regulation in the convergence era	14:00~14:15
	Presentation 2 : Corinna BOCHMANN (BPjM, Germany) 발표 2 : 코리나 보흐만 책임고문 (독일 연방청소년유해미디어심의청) Theme : The German system of youth protection in the field of online media	14:15~14:30
	Presentation 3 : Harmo MOHAMED (MCMC, Malaysia) 발표 3 : 하르메 모하메드 과장 (말레이시아 통신멀티미디어위원회) Theme : Online content co-regulation	14:30~14:45
	Presentation 4 : Nguyen Thanh CHUNG (MIC, Vietnam) 발표 4 : 뉘엔 탄 청 과장 (베트남 정보통신부) Theme : Vietnam regulatory frameworks and issues for online content	14:45~15:00
	Presentation 5 : Erie OKUDA (MIC, Japan) 발표 5 : 에리 오쿠다 과장 (일본 총무성) Theme : Measures for the protection of children online and of the smartphone privacy	15:00~15:15
	자유토론 Discussion	15:15~16:00
휴식 Coffee Break		16:00~16:30
Session 3 융합콘텐츠 규제의 현황과 이슈 및 종합토론 Regulatory Frameworks and Issues for Convergent Content/ General Discussion 사회 : 광현자 연구위원 (방송통신심의위원회) Facilitator : Hyun Ja KWAK (Research Fellow, KCSC)	Presentation 1 : Hyun Ja KWAK (KCSC, Korea) 발표 1 : 광현자 연구위원 (방송통신심의위원회) Theme: Issues of content regulation in smart media environment	16:30~16:45
	Presentation 2 : Jason HO (NCC, Taiwan) 발표 2 : 제이슨 호 국장 (대만 국가방송통신위원회) Theme : Principles for regulating new audiovisual content - from the perspective of Taiwan	16:45~17:00
	Presentation 3 : Chetra SINNATHAMBY (MDA, Singapore) 발표 3 : 체트라 시나탐비 국장 (싱가포르 미디어개발청) Theme : Frameworks and issues for converged media content	17:00~17:15
	종합토론 General Discussion	17:15~18:00
폐회식 Closing Ceremony	Closing Remarks : Hyuk-Boo KWON (Vice Chairman, KCSC) 폐회사 : 권혁부 부위원장 (방송통신심의위원회)	18:00~18:05
만찬 Dinner		18:10~20:00