

國家通訊傳播委員會

通訊傳播管理法草案公聽會紀錄

第四場：8-11 章內容含頻道內容管制、行政調查、罰則、附則 討論

壹、公聽時間：中華民國 96 年 9 月 27 日(星期四)下午 2 時

貳、公聽地點：交通通訊傳播大樓 20 樓 2002 會議室（臺北市仁愛路）

參、主持人：蘇主任委員永欽

記錄：楊佳學

肆、出席人員：如簽到單

伍、主席致詞（略）

陸、本會綜合企劃處說明公聽會發言程序（略）

柒、本會傳播內容處何處長吉森簡介草案第 8 章內容管理部分

本草案第 8 章內容管理部分，於數位匯流後，內容分為個人通訊內容、增值應用服務及影音多媒體服務內容與頻道內容等，其中後兩者合稱為內容應用服務。個人通訊內容發生之效果或影響，由使用者負責，增值應用服務及影音多媒體服務內容與頻道內容同樣由內容提供者負責，服務提供者僅負通知及移除之間接責任，至於頻道內容則分成頻道事業內容標準、內容呈現及內容侵權救濟等三方面，分述如下：

- （一）頻道事業內容標準：由頻道事業訂定製播規範，送主管機關核定，並配合外部自律機制，頻道事業加入商業團體，該團體須設置具專業知識之獨立董（理）事，訂定組織章程及製播規範。當頻道事業有下列情形之一時，將由「內容諮詢會議」之社會他律階層處理：1、前開商業團體未於一定時間內對頻道事業違反第 148 條第 2 至 4 款任 1 款之情形作出處理，2、被處分人、利害關係人、公民團體不服該商業團體之處置時，3、頻道業者未加入商業團體且違反第 148 條第 2 至 4 款任 1 款，4、頻道業者未加入商業團體、未訂定製播規範且違反第 148 條 2 至 4 款任 1 款情形時等；上開內容諮詢會議由主管機關代表、公民團體代表、頻道事業商業團體代表及學者專家等

組成，其決議將送主管機關作最後確認，以貫徹公權力之執行，是為法律階層。草案第 148 條第 1 款：「違反法律強制或禁止規定」時，將逕提主管機關審議核處。

- (二) 內容呈現：請參見草案第 153 條至第 161 條，其中除第 160 條促進多元文化並無訂定相關罰則外，餘條文因不涉價值判斷因素，將直接提至法律層次處理。
- (三) 內容侵權救濟：當利害關係人或當事人認為頻道事業播出內容有誤或損及其權益時，可要求頻道事業更正或答辯，若該頻道事業於期限內未作任何處理，是否應為此訂定罰責，本會將進一步研議。至於行政救濟部分，本草案則有除去、防止侵害請求、損害賠償請求、判決書於媒體登載或播送等規定。

捌、各界意見摘錄（完整意見詳如附件）

【綜合討論】出席者發言

一、台灣寬頻通訊顧問股份有限公司林副總裁志峰：

鑒於草案第 148 條至第 165 條關於頻道內容之規範，不僅適用於頻道內容，亦適用於加值應用服務及影音多媒體服務內容，建議於第 147 條應增訂加值應用服務及影音多媒體服務內容準用第 148 條至第 165 條之規定。

二、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌：

- (一) 贊同第 149 條新聞頻道訂定自主公約之規定，但有關公評人機制建議回歸公會之新聞自律委員會運作。
- (二) 在草案第 148 條已要求訂定製播規範的情形下，何以仍須依第 150 條建立內部控管機制？

三、中華民國廣播電臺聯合總會梁常務監事修混：

草案第 151 條，為推動頻道事業自律，頻道事業應組成商業團體。此商業團體應指依商業團體法所成立之團體，而目前廣播、電視已成立之社會團體，係依「人民團體法」所成立，為避免現有團體無法發揮功能，因此建議改為「頻道事業應依人民團體法或商業團體法」之規定組成之同業團體，往後各條文「商業團體」均改為「同業團體」。

四、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌：

- (一) 關於第 151 條之商業團體，有其運作之目標與定位，建議有關媒體自律應由該團體組織之自律委員會運作。
- (二) 本法第 155 條已對置入性行銷做某種程度之開放，但仍有所限制，好的置入性行銷只要不會造成閱聽者壓力即可，如必須於畫面中標示為「廣告」，可能反造成觀眾收視之困惑。因此，建議草案第 155 條，不得置入行銷之範圍僅限新聞節目。

五、中華民國廣播電臺聯合總會楊理事長碧村：

本草案第 151 條有關「商業團體」組成，依目前情況有縣級、省級、中央級三級制，目前廣播電臺運作情形難以三級運作，且組成條件較嚴，恐難以執行，因此建議依據「人民團體法」之規定組成之同業團體運作即可。

六、中華國民營廣播電臺聯合會馮俊華

草案第 155 條：「節目涉及廣告訊息者，應於節目申明顯標示『廣告』字樣，或其足資識別圖樣或文字。」規定，如針對電視、網路可以適用，但廣播則十分困難，請主管機關妥思廣播應如何針對節目與廣告區分。另草案第 165 條規定，將判決書內容登載於廣電事業播送時，若透過廣電播送「判決書」，是列入節目時間或廣告時間計算？閱聽眾不知是否有「耐心」收視聽長篇大論的判決書？

七、星空傳媒集團台灣分公司俞經理淑媛

- (一) 請明確廣告秒數計算方式。
- (二) 建議明定公益廣告及跨頻道預告不列入廣告總秒數計算。
- (三) 境外頻道是否適用草案第 149 條有關新聞部門自主公約與公評人機制，及第 153 條本國自製節目時段及比例？如適用，於實際執行時恐有困難。
- (四) 第 156 條有關標示「重播」之情形，請問「重播」定義為何（以目前實務作法，只要在 24 小時內再度播出者，並不會被業界認定為重播）？要標示多久時間？又節目已先在某頻道播出，後又於另一頻道播出，是否視為重播？

八、中華民國廣播事業協會費秘書長泰康：

- (一) 本草案第 154 條中關於廣告時間 1/6 的限制，與原來廣電法的 15% 限制差異不大，與放鬆管制的目的不符，所以建議 1/6 應再放寬至 1/4 或 1/5。
- (二) 依媒體特性不同，其主要時段差異性極大，所以如果一定要在主要時段限制廣告時間，請考慮其差異性。
- (三) 不論廣告時間如何限制，都會增加查核成本，建議全面開放，直接由閱聽者選擇收視（聽）的行為，業者將自動限制播出廣告的時間，回歸市場機制。

九、民營廣播電臺聯合會李監事宗桂：

- (一) 建議對頻道事業之廣告時間比例能再鬆綁。
- (二) 聲音與影像之行銷效果差異頗大，聲音需要較長時間之形容才可能達到類似影像之廣告效果。所以，如果要對頻道事業之廣告時間設定比例限制，則聲音頻道與影像頻道之廣告時間比例應有不同之規範。

十、中國廣播公司劉萌幸：

關於 165 條在新聞紙登載判決書乙節，因判決書往往篇幅很長，登載新聞紙費用頗高，建議可登載於網站即可達公告效果。

十一、ESPN STAR SPORTS TWN 奚總經理聖林：

- (一) 草案第 155 條（節目與廣告區分）條文說明不明確，相關名詞定義不明，與國際通行的用語不同。易造成業者執行之困擾。
- (二) 目前所有國際體育賽事均依國際普遍性的廣告業務執行轉播，如依法嚴格執行，則所有國際賽事恐無法直播。但如不嚴格執行，則造成僅有本土電視臺及本土廠商受法律管轄之不公平現象。當國際賽事，如 NBA、MLB、EPL，在臺灣舉行時，第 155 條之規定將造成許多複雜難解的問題。
- (三) In-program enhancement 已經是國際體育節目廣告業務的必然形式，且已經成為授權合約的要件之一，依此法之規定恐無法播出。
- (四) 置入性行銷屬於電影及電視劇之範疇，運動賽事及多數其他電視節目均無。然而依法縱有說明，所有球員穿著廠商特別贊助置入的各種商標產品，皆有違法之虞。

十二、中華民國廣播電臺聯合總會楊理事長碧村：

- (一) 草案第 154 條，廣播廣告與電視廣告於性質上有很大差異，建議鬆綁廣播廣告時間限制，廣播廣告應由市場決定，並由廣電公協會自律。
- (二) 草案第 157 條對候選人之定義為何？因機關首長常有連任之情形，若依此法是否不得邀請競選連任之機關首長上節目？

十三、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌：

本草案關於內容管理之罰責有所提高，似是參照公平交易法之罰則訂定，惟公平交易法相關態樣與本草案相關態樣之特性不同，不可一概而論。

【綜合討論】出席者發言

十四、本會傳播內容處何處長吉森綜合回應說明：

- (一) 本草案第 154 條之廣告時間限制為每日總廣告時間限制，換言之每日可播出 240 分鐘的廣告，較之原廣電三法對於廣告時間之限制已放寬，使業者於廣告時間之安排更為彈性。至於廣播頻道因其廣告效益較低，是否再行放寬時間限制，將再行研議，惟本會原則上認為每日 240 分鐘之廣告時間應已足夠。
- (二) 關於第 154 條「主要時段」之訂定，本會會將各媒體之特性考量在內。
- (三) 影音多媒體內容具有互動、隨選特性，因此不會做高密度管制。而頻道內容因其線性、一點對多點、經編輯之性質，未來將與廣電平臺綁在一起做高度管制。
- (四) 公評人制度為媒體內部自律機制，受理民眾檢舉、監聽看內容等。至於內部控管在各衛星電視營運計畫中一直均有列示，此節應無衝突之處。
- (五) 有關第 151 條商業團體組成，因該條規範之對象為事業體，而事業團體的集合就是商業團體，未來該團體將在整個內容管理機制中擔任前導者，故本會認為以事業集合之商業團體比較適合擔任此一任務，至於未來商業團體較多時所涉之整合問題，本會將進一步研商。

- (六) 依第 155 條第 1 款規定，節目中若涉廣告訊息者，節目必須標示為「廣告」，第 2 款置入性廣告之情形則須在節目前後標示贊助者，但本會仍認為兒童節目不應有置入廣告之行為。至於廣播執行第 155 條之實質困難，本會將再行研商。
- (七) 關於判決書登載乙節，因違規主體為媒體之內容，故判決書由廣播電視服務事業播送為較直接的作法。
- (八) 關於運動競賽類節目置入廣告的問題，主管機關現行並無嚴格管制，未來應該也不會更嚴，至於是否在相關子法中進一步詳細規範，本會將再研商。
- (九) 關於罰則中，對違法之頻道事業之裁罰最高僅至 200 萬，比之過去並無提高，至於是否因應廣播、電視規模特性不同而有不同之罰則，本會將再研議。
- (十) 播出公益廣告目前仍視為廣告時間，跨頻道預告之所以仍然算入廣告時間，是因為這次修法已大幅放寬廣告時間，且何謂相關之頻道難以界定，如鼓勵此作法將對單一頻道不利。

十五、本會法律事務處高處長福堯綜合回應說明：

本草案之罰則確實在參照公平交易法後有相當幅度之調整，至於額度是否適宜，本會將虛心接受各界意見，本草案罰責部分依慣例須向法務部諮詢其意見。

十六、台灣電信產業發展協會周法務暨法規顧問佑霖：

- (一) 為避免事業有經常受到調查之風險，建議刪除草案第 167 條第 1 項後段「或派員前往該事業或其分公司、代理人之事務所、營業所或其他場所實施檢查，並調取相關資料。」
- (二) 建議草案第 169 條第 1 項第 3 款，修正為「經法院核發搜索票，主管機關得派員並會同司法警察機關前往有關事業或團體之事務所、營業所或其他場所實施必要之檢查，並調閱相關資料；其屬得沒入或可為證據之物者，得扣留之。」。
- (三) 建議第 169 條第 2 項後段增加但書：「受調查事業對於不利於己之資料得拒絕供應。」。

十七、本會法律事務處高處長福堯回應說明：

- (一) 第 166 條是在為健全通訊傳播事業發展，有效辦理通訊傳播監督管理大前提下才調取數據、資訊及必要之相關營運資料，即在資料調取上有必要性與範圍之限制，至於資料提供時間及格式則授權子法定之。
- (二) 第 167 條所為之一般調查，亦有規定為維護通訊傳播事業競爭秩序，確保通訊傳播技術互通應用，維持通訊傳播服務普及近用，保障消費者及弱勢權益，保護通訊秘密，在必要時方可為之。
- (三) 第 169 條所為之扣留必須會同警察機關，則有必要時會依循刑事訴訟法相關程序。

十八、本會法律事務處黃專門委員文哲回應說明：

- (一) 依行政程序法第 36 條：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」同法第 39 條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」及同法第 40 條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」，依以上規定表示相關調查無行民事、刑事程序之必要。
- (二) 草案第 166 條類似普查之規定，在一定格式下提供資料，以方便主管機關彙整統計及後續之會計分離及互連。
- (三) 草案第 169 條為主管機關在認定涉及違法情形下所為之調查，而在違法之前則為 167 條所為之調查動作。
- (四) 第 167 條所為之一般調查，亦有規定為維護通訊傳播事業競爭秩序，確保通訊傳播技術互通應用，維持通訊傳播服務普及近用，保障消費者及弱勢權益，保護通訊秘密，在必要時方可為之。

十九、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌：

- (一) 內部控管機制可能需設置大量專責人員，是否有其管制上之必要性？
- (二) 第 151 條之商業團體應該是由各業者代表組成，若有學者專家有意加入，因其非業者代表，恐有進入障礙，建議由商業團體下設之委

員會運作即可。

二十、社區電臺協會涂理事長進益：

第 152 條之內容諮詢會議中，商業團體代表太少，其他代表因沒有實際經營媒體經驗，審查之結果可能不切實際，建議增加商業團體代表至 4 人以上。

二十一、中華民國廣播事業協會費秘書長泰康：

鑒於廣播產業為伴隨性媒體，且相關新科技（如 MP3、網路）之發展，廣播更顯弱勢，希望放寬第 155 條廣播之廣告時間限制。

二十二、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌：

- （一）第 162 條更正或答辯請求權，有關調閱播送單應由主管機關執行，有關答辯之機會似可透過網路執行，請求時間建議改為 20 天。
- （二）草案第 168 條有關節目廣告之側錄保存 6 個月，是否有其必要？建議修改為保留 20 天。

二十三、台灣固網簡主任維克：

- （一）因本草案對節目之定義不明確，可能導致多媒體服務受到相關內容製播之管制，第 155 條及第 159 條僅規定「節目」應與廣告區分或應予以分級，建議為明確規範主體，修正為「頻道事業所提供之節目」，以明文排除多媒體服務提供者之義務。
- （二）建議第 164 條明訂係為人格權之保障而有非財產上之損害賠償，以排除純粹經濟上之利益亦可請求非財產上之損害賠償。

二十四、中國廣播公司劉萌幸：

本法第 149 條中，「定期」的定義為何？「公開資訊」的定義為何？是否刊登於網站？建議可比照第 45 條由主管機關檢測，而不採主動報告。

二十五、本會傳播內容處何處長吉森綜合回應說明：

- （一）關於反映內容諮詢會議中業者代表太少乙節，相關學者專家曾表示不應有業者代表進入內容諮詢會議，但本會因考量意見之多元性，方開放 1 至 2 名業者代表名額，其實業者的意見已可藉由意見陳述表達，本會將再研議增加業者代表之可行性。
- （二）關於廣告時間是否考量廣播特性而訂定，必須兼顧消費者團體的

聲音，且因為其他平臺在匯流後將可提供聲音服務，如一味提高廣播之廣告時間，可能會導致服務品質下降而被其他平臺取代，但本會仍將持續聽取相關意見。

(三) 提高節目廣告側錄保存時間，係考量數位化後資料保存更加容易，且經參照藥事法中規定藥品廣告應保存 6 個月，故本會認為此一保存時間應為可行。

(四) 草案中關於節目之定義確實不是非常明確，但大致可以頻道節目為線性、被編輯，而多媒體服務內容則為互動、隨選、加值之特性來區分。

(五) 本會將透過協調使商業團體機制之整合、運作順利推展。

二十六、本會法律事務處高處長福堯綜合回應說明：

關於第 163、164 條人格權侵害問題，是參考公平交易法第 30 條、31 條之立法例，本會將再檢視調整。

二十七、本會法律事務處黃專門委員文哲回應說明：

民法 18 條：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害；有受侵害之虞時，得請求防止之。前項情形，以法律有特別規定者為限，得請求損害賠償或慰撫金。」表示人格權受損之求償權，以法律有特別規定者為限，本草案第 164 條之規定即參照此訂定。

捌、主持人結語

針對本次公聽會各方所提意見，本會承辦單位彙整評估後將陳報本會委員會議討論及審議，謝謝大家。

玖、散會：下午 4 時 30 分