ISSN 1994-9766

NCC NEWS

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

第2卷第12期

4 月號

中華民國98年4月 出刊

頭條故事

行動通信網路平臺提供多媒體內容服務

日本行動電話上網過濾服務及推廣簡介

淺談 TISPAN NGN IPTV 視訊平臺技術發展（上）

國際瞭望

美國商業電子郵件管理法規淺析（上）

英國研擬將置入性行銷納入政策管理

政令輯要

衛星廣播電視法修正草案說帖（上）

會務側寫

輔導視障人士取得業餘無線電人員資格
及設置業餘無線電臺

NATIONAL
COMMUNICATIONS
COMMISSION

國家通訊傳播委員會
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

地址　10052臺北市仁愛路一段50號
電話　886-2-33437377
網址　http://www.ncc.gov.tw/nccnews

為地球盡一份心力，本書採用環保紙印製。

ISSN 1994-9766

9 771994 976008

GPN:2009600628
定價；新臺幣100元

NCC News 第2卷第12期

出刊日期 2009.04.28

出版機關	國家通訊傳播委員會
發 行 人	彭　芸
編輯委員	陳正倉、李大嵩、翁曉玲、劉崇堅、鍾起惠、謝進男
編輯顧問	陳昌宏
總 編 輯	何吉森
執行編輯	張心儀、林慧玲、簡淑如、林淑娟
電　　話	886-2-33437377
地　　址	10052臺北市仁愛路一段50號
網　　址	http://www.ncc.gov.tw/nccnews
美術編輯	集思創意設計顧問(股)公司
電　　話	886-2-27519900

中華郵政台北雜誌第1102號執照登記為雜誌交寄

歡迎線上閱讀並下載本刊

網址:http://www.ncc.gov.tw/nccnews

著作權所有 本刊圖文非經同意不得轉載

頭條故事 | Headline News

01 通信數位化 精彩生活跟著走
行動通信網路平臺提供多媒體內容服務

03 遠離有害網站 讓手機安心上網
日本行動電話上網過濾服務及推廣簡介

05 數位節目 隨選隨看
淺談TISPAN NGN IPTV視訊平臺技術發展（上）

國際瞭望 | Global Outlook

11 管制垃圾電子郵件有撇步
美國商業電子郵件管理法規淺析（上）

13 鬆綁置入性行銷
英國研擬將置入性行銷納入政策管理

政令輯要 | Priority Policies

17 衛星廣播電視法修正草案說帖（上）

會務側寫 | NCC Locomotion

27 輔導弱勢族群取得操作證照
輔導視障人士取得業餘無線電人員資格及設置業餘無線電臺

28 委員會重要決議

■綜合企劃處

》前言

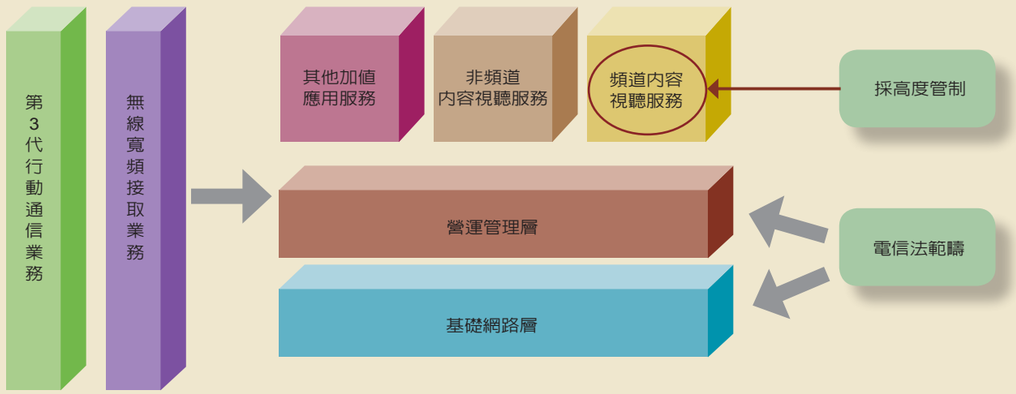
隨著數位科技精進，行動電話所帶來的便利除了提供通話功能，亦提供視聽娛樂之多媒體內容應用服務，這將使多媒體內容應用服務逐漸普及，而在這樣豐富多元之平臺發展環境下，服務早已脫離了原先必須依附在特定基礎網路的情形，基礎網路也擺脫了只能提供特定服務的限制，匯流正在加速發展。傳統以垂直管制規範之通訊類業務，不可避免地將逐漸走向基礎網路層與服務提供層分開管理之水平管制規範。惟制度轉換需要時間，科技與服務的發展卻片刻不停留，基於通訊傳播基本法第6條所定「政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務；無正當理由，不得限制之」原則，及同法第7條亦定有「政府應避免不同傳輸技術而為差別管理」之原則，本會將於現有法制架構下，以新的詮釋及可進行的修法方式，促使各種新科技與新穎服務之發展。

我國通訊產業現今都遇到營收成長遲緩甚至衰退之情形，語音服務市場營收已達飽和，必須藉由系統具備之寬頻服務能力，探索數據、簡訊、影音加值等多媒體及種種應用服務的價值，而多媒體內容應用服務，正是業者有技術能力可嚐試提供之服務型態，本會亦樂見其用戶能享受到各類新穎的服務，提升國民生活品質。

》因應數位匯流行動通信網路提供多媒體服務之規範

一、我國現行電信法架構考量

在數位匯流之趨勢下，新穎之多媒體內容服務，為行動通信網路業務重要的發展應用，各國對於相關管理規範，依其法制架構而有不同程度之管理。在我國現行法制架構基礎下，各行動通信網路業務之經營法源均源自電信法，而電信法主要授權經營之範圍在於傳輸通道之建立，與傳輸行為兼具其他應用加值服務之提供，但尚欠缺授予內容經營執照，以及對通訊平臺上傳遞之內容進行管理。



因應數位匯流趨勢行動通信網路業務分層管理架構圖例

二、採水平分層管理原則並依內容性質分類管理

參考歐盟對視聽媒體服務型態區分為線性服務（指節目之安排完全依經營者以表定時間方式播出，視聽者無法更改者）與非線性服務（如隨選視訊），並對線性服務採嚴密規範，對非線性服務採較寬鬆規範之監理方式。為鼓勵新技術新服務之發展，基於相同服務相同管制及保障消費者權益原則，本會現階段因應之規範方式如下：

（一）通訊平臺提供頻道內容的部分，仍限於依廣電三法取得頻道經營權者，至於非頻道經營型態之內容視聽媒體服務部分，則不需要取得廣電執照。

（二）通訊平臺上之頻道內容管理，依廣電三法相關規定辦理。

（三）通訊平臺上非頻道內容的部分，依兒童及少年福利法、民法、刑法等其他法律規範，通訊平臺經營者有配合將不法內容自其平臺移除之義務。

》本會推動之情形

我國目前行動通信網路平臺中，具行動與寬頻能力者為第三代行動通信業務及無線寬頻接取業務經營者，較有潛力提供行動多媒體內容服務。為提供國人更先進之多樣化服務，本會業已完成無線寬頻接取業務管理規則修正並於98年2月4日以通傳企字第09840001470號令發布實施，後續將賡續進行第三代行動通信業務管理規則修法程序，以期能達成對不同傳輸平臺採齊一方式管理。

遠離有害網站 讓手機安心上網

日本行動電話 上網過濾服務及推廣簡介

■王怡方

根據日本總務省「通信利用動向調查」結果，截至2008年止，日本上網人口達9,091萬人，佔總人口近75%，其中有82.6%的人透過手機等移動裝置上網，日本人習慣用手機上網查詢天氣、新聞、購物及收發電子郵件，近年來手機上網人口成長之比率也已超越電腦上網。

雖然隨時隨地上網為民眾的生活帶來許多便利，然而根據日本警視廳的資料顯示，在歷年與交友網站有關的檢舉案件中，受害者8成以上是18歲以下兒童及少年。由於手機是私人通訊裝置，少年透過手機接收網際網路的成人網站、交友網站等不良內容，衍生許多如散佈裸照、相約自殺、誘拐性侵、校園霸凌等犯罪事件，促使業者自發地組織起來共同響應政府呼籲，推廣網路過濾服務。

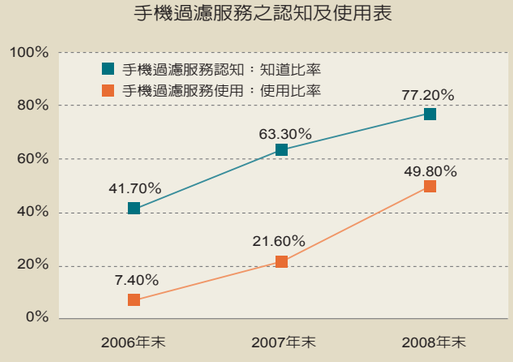
所謂的過濾服務目前大致分為3類，第1種由使用者在個人電腦上安裝「過濾軟體」；第2種需經ISP或行動電信業者在其主機上安裝過濾軟體；第3種是網際網路接取服務者（IAP）和使用者簽約提供線上的「過濾服務」。

自2006年開始，由日本第一類電信業者所組成的「社團法人電器通信事業者協會」協同各ISP業者、行動通信業者、電腦製造商及過濾軟體廠商的公協會團體以及其所屬會員，規劃及執行一系列建立安心上網環境的推廣過濾軟體行動計畫（action plan），結合各業的店頭通路、宣傳和講習力量，成功提升過濾軟體及過濾服務的認知率及使用率；特別在手機過濾服務的利用率方面，2006年至2008年短短3年間呈現6倍以上的跳躍性成長（見後表）。以下簡介行動通信業者對於手機安全上網的努力：

一、手機網內容：使用者透過行動通信業者所提供的首頁連結之網站稱作手機網（日本稱作「公式網站」），對於這些手機網，行動通信業者在該網站設置時會進行內容方面審查，禁止任何有害內容存在，營運後持續地監督，確保手機網中內容能讓少年安心和安全地使用。

二、一般網站內容：手機網以外內容稱為「一般網站」，必須透過過濾軟體或是過濾服務才能阻擋有害訊息，行動通信業者除了提供各種過濾服務給消費者外，為了推廣過濾服務之使用，業者也製作宣傳摺頁，並且在手機上網首頁及店頭進行宣傳過濾服務的相關訊息。

三、為了讓家長便於申請，業者簡化過濾服務申請流程，可在線上或是電話申請，但是為免孩子



資料來源：總務省平成18、19、20年「通信利用調查」，調查對象為家中有18歲以下子女之受訪者。

「有害網站限制服務」公開活動之識別標誌(供各機關學校、業者、警察局等公私部門放在網站或是製作海報、摺頁之用，圖文意為：守護孩子遠離有害網站)

片面解除該服務，家長需親自去營業處或是利用郵遞等方式申請解除。目前在新申請者的契約書上，監護人須填寫是否使用過濾服務的確認欄位，過濾服務訊息變更或是更換手機時，服務人員會推薦監護人使用合適的過濾服務。

四、業者提供可設定每月網路通信費使用上限的服務。

五、手機教室：包括NTT Docomo、KDDI、SoftBank等都加入「e-net 行動教室」，由各業者訓練講師和製作視聽教材，到各國中小、高中講授如何安全使用手機的課程，課程中也融合如詐騙電話等時事話題，學校或團體申請這些課程完全免費。

以日本最大的電信業者NTT Docomo所提供的手機上網防護措施為例，其自2003年8月開始推出「Kid's i-mode」，使用該服務限定只能接取手機網的內容；2005年7月推出「Kid's i-mode plus」，除了手機網內容，plus服務允許上網，但是交友網站、賭博網站等特定內容網站會受到限制，另外就是時間限制服務，例如晚上10點至隔日早上6點，不能使用網路服務，目前幾大行動通信業者如KDDI、SoftBank、WILLCOM、EMOBILE都有提供和NTT Docomo類似的服務，而且大部分費用免收。

透過行動業者的自律和努力，配合政府政策推廣活動，定期和政府交流溝通，已在短時間內提高民眾對過濾服務的認知度以及安裝率，並且在相關推廣的活動中，也成功傳遞如何安全使用網路的訊息，賦予民眾辨別有害資訊和守護孩童的能力。

（作者爲傳播內容處科員）

數位節目 隨選隨看

淺談TISPAN NGN IPTV 視訊平臺技術發展（上）

■財團法人電信技術中心

》前言

本文以IPTV視訊平臺技術為主軸，（上）集探討IPTV技術與架構，以及數位節目內容的保護與管理機制。為因應未來數位匯流的趨勢，多媒體子系統（IP Multimedia Subsystem，IMS）與下一世代網路（Next Generation Network，NGN）成為行動通訊網路（mobile network）與固定通訊網路（fixed network）最佳的匯流平臺選擇方案之一。因此，（下）集探討以第三合作夥伴計畫（Third Generation Partnership Project，3GPP）IMS為基礎之IPTV服務的技術與架構，以及以歐洲電信標準協會（European Telecommunications Standards Institute，ETSI）TISPAN（Telecommunications and Internet converged Services and Protocols for Advanced Networking）NGN為基礎之IPTV服務的技術與架構。

》IPTV視訊平臺介紹

無論是類比廣播電視系統或是數位廣播電視系統，仍然都是屬於單向廣播方式，電視節目信號從廣播電臺發射，用戶利用電視接收天線接收電視節目信號。用戶對於電視節目內容唯一的自主權，在於切換不同頻道以選擇自己想看的節目；因此常發生選不到想看的節目內容，或是必須等到特定時段觀賞節目，皆因電視節目內容的主導權在於電視營運業者。

一、IPTV的特性

IPTV是一種以網際網路協定（Internet Protocol，IP）為傳輸層技術的視訊服務，用來傳遞電視節目內容、即時影音或隨選視訊（Video on Demand，VoD）的視訊平臺。IPTV具有幾個特性：

（一）互動性（interactive）：IP網路具備雙向傳輸能力，使得IPTV服務能夠實現雙向互動功能。

（二）時間移動（time shifting）：記錄與儲存電視節目內容，以及電視節目的暫停、快轉與倒帶。

（三）個人化（personalization）：依用戶觀看電視的行為決定「要看什麼電視節目」與「什麼時候看」。

（四）低頻寬需求：傳統的廣播電視系統如無線電視臺或有線電視臺，都是將電視節目信號全部傳

送在傳播媒介，用戶使用選臺器切換所要觀看的電視節目頻道（channel）。而 IPTV 只傳送用戶所選擇的電視節目，相較之下 IPTV 比傳統的廣播電視系統具有低頻寬需求的特性。

（五）多樣化的 IPTV 用戶裝置：如個人電腦、筆記型電腦、手持式移動裝置、車載裝置等。

同樣是以IP為傳輸層技術，Internet TV是藉由網際網路（internet）來傳遞電視節目，而IPTV服務是由電視營運業者提供私有網路來傳遞電視節目。IPTV服務具有安全的專屬網路、特定的服務範圍與可管控的電視節目品質等特性；而Internet TV則沒有服務範圍的限制，但是在安全性與電視節目品質上難以管控的。諸如YouTube、Facebook等都是屬於Internet TV。

除了廣播電視節目可經由IP網路來傳遞，其他如即時影音內容、電影、多媒體影音等，也可以經由IP網路來傳遞。狹義的電視節目稱之為廣播電視節目，廣義則稱之為數位節目內容（contents，包含廣播電視節目、多播頻道付費電視節目、即時影音內容、電影與多媒體影音等）。為明顯區別IPTV與Internet TV，本文對IPTV服務簡單定義為：在可管控頻寬且安全的IP寬頻網路上傳遞互動式數位節目內容。

二、IPTV 服務架構

如圖一所示，IPTV處理系統（IPTV processing system）位於頭端（headend）機房，提供各種不同的數位節目內容。傳統的廣播電視節目如無線電視臺、衛星電視臺或有線電視臺等類比信號，可經由數位化後經由IPTV網路傳遞至IPTV用戶裝置（IPTV Customer Device，IPTVCD）。IPTV網路（IPTV network）是由一群支援網際網路群組管理協定（Internet Group Management Protocol，IGMP）的路由器（Router）所組成，用以安全且正確地將IPTV的串流（streaming）傳遞至IPTVCD。Router則用來接收與傳遞數位節目內容，以及處理與管理IGMP訊息。數位家庭（Digital home）包含IPTVCD與家庭網路（Home network），IPTVCD的功能則負責接收IPTV streaming，IPTV streaming經由IPTVCD的解密與解碼，將數位節目內容完整地呈現在用戶的電視機或螢幕上。除了觀看數位節目內容，家庭網路提供用戶基本的網路功能，讓用戶可以很容易的連接上網際網路。

詳細的IPTV系統架構如圖二所示，本文囿於篇幅無法深入討論圖二之架構，僅列出其主要元件。在圖二中，將IPTV網路分成IP核心網路（IP core network）與接取網路（Access network）二部份。IPTV處理系統是由許多元件所組成的一個複雜且大型的資料處理中心，這些元件依其功能歸類成以下幾個功能：

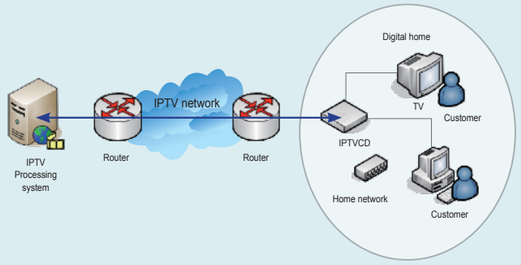
（一）數位內容來源（content sources）功能：整合接收裝置（Integrated Receiver Device，IRD）、廣播電視串流伺服器群（Broadcast TV streaming server cluster）與 IP 隨選視訊伺服器群（IP VoD server cluster）。

（二）編碼與轉碼系統功能：編碼（encoder）與轉碼（transcoders）。IPTV 數位節目內容主要的壓縮技術有 MPEG-2、MPEG-4 Part 4 AVC 與 VC-1。

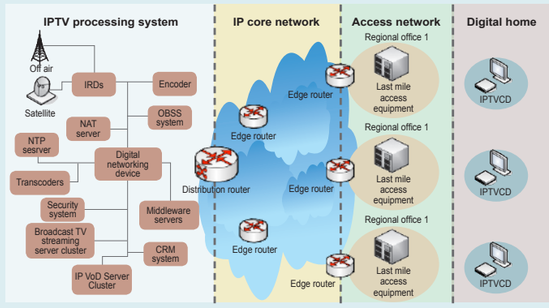
（三）IPTV 服務管理功能：營運支援系統（Operational and Business Support System，OBSS）、中介軟體（middleware）與顧客關係管理（Customer Relationship Management，CRM）。

（四）網路設定與管理功能：網路轉址（Network Address Translation，NAT）、網路時間協定（Network Time Protocol，NTP）與數位網路裝置（Digital networking device）。數位網路裝置（Digital networking device）係由一群網路裝置（如路由器或交換器）所組成，用以傳輸 IPTV 服務相關的封包，以及訊息的交換。

（五）數位節目內容安全管理功能：安全系統（Security system），確保數位節目內容在 IPTV 網路中安全的傳遞而不遭受非法竊取。



圖一、IPTV服務架構
資料來源：John Wiley & Sons, Inc., 2008，本研究整理



圖二、IPTV系統架構
資料來源：John Wiley & Sons, Inc., 2008，本研究整理

IPTV服務相關元件除了負責數位節目內容的解密、解碼與顯示之外，同時還可以包含IPTV服務互動功能、遊戲介面或即時多媒體訊息功能等。而數據傳輸相關模組則負責處理IPTV服務以外的封包，如資料、聲音或影像等網際網路服務。

三、IPTV 多播網路

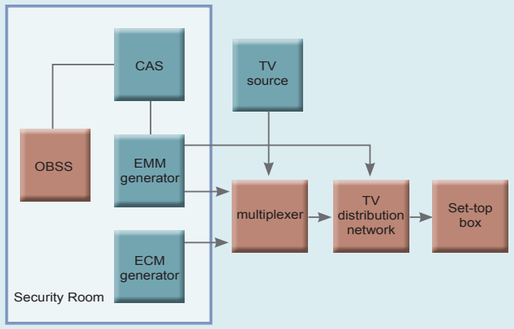
網路傳播技術有三種：廣播（broadcast）模式、多播（multicast）模式與單播（unicast）模式。廣播模式的運作方式為對某一網段進行封包傳送，該網路的所有節點（nodes）都會收到此廣播封包。然而並非所有節點都需要收到廣播封包，因此，廣播模式會浪費網路頻寬，所以在IPTV網路不使用廣播模式，而以多播模式來實現廣播服務。多播模式將廣播模式的節點以群組（group）方式分類，群組內的節點視為該群組的成員（membership），屬於該群組的成員才會收到封包。使用多播模式的好處是節省網路頻寬。而單播模式則是建立點對點的專屬通道，只有兩端的節點才會收到封包。單播模式特別適合使用在隨選視訊服務。

》數位節目內容的保護與管理機制

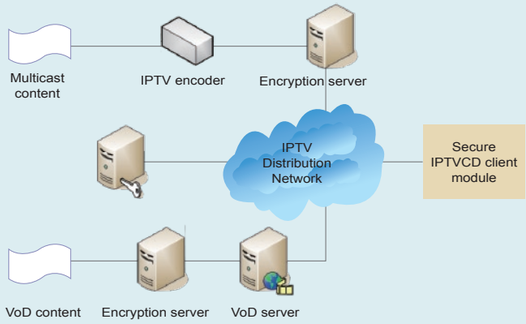
數位節目內容的保護與管理機制即是從數位節目內容的製作到傳遞至用戶的終端設備，所有的網路與系統必須是安全的；而且只有經授權的用戶才能使用IPTV服務。數位節目內容的保護機制有二種：條件接收（Conditional Access，CA）與數位版權管理（Digital Right Management，DRM）。

一、條件接收

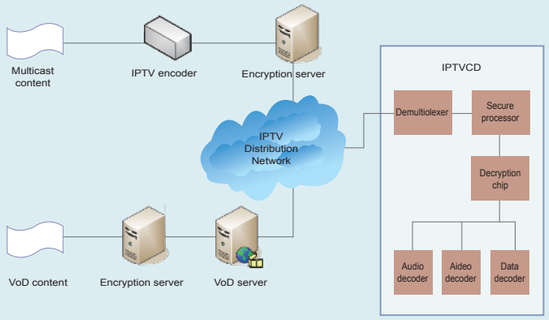
條件接收用來安全地傳遞IPTV服務的數位節目



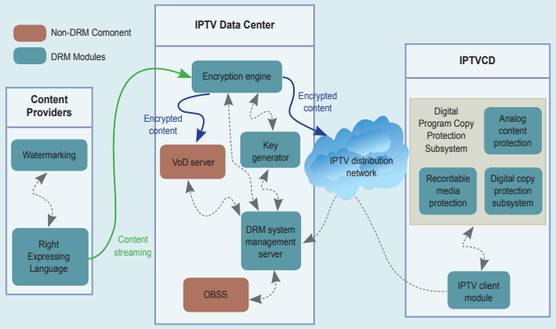
圖三、條件接收系統端之硬體實現方式
資料來源：John Wiley & Sons, Inc., 2008，本研究整理



圖四、條件接收之軟體實現方式
資料來源：John Wiley & Sons, Inc., 2008，本研究整理



圖五、條件接收之軟硬體混合實現方式
資料來源：John Wiley & Sons, Inc., 2008，本研究整理



圖六、數位版權管理系統架構
資料來源：John Wiley & Sons, Inc., 2008，本研究整理

內容，用一些保護機制在數位節目內容尚未傳遞之前，授予數位節目內容存取權限。其目的在控制用戶端接取付費節目與確保內容供應業者與IPTV服務業者的營收；而只有用戶與IPTV服務業者簽訂合約或付費條款後，才有權利使用IPTV服務。條件接收系統實現的方式有三種：硬體方式、軟體方式與軟硬體混合方式。

（一）硬體方式：

條件接收的硬體實現方式有幾個重要的元件：用戶授權系統（Customer Authorization System，CAS）、權利管理訊息（Entitlement Management Message，EMM）產生器、權利控制訊息（Entitlement Control Message，ECM）產生器與數位機上盒（Set-Top Box，STB），條件接收的系統端架構如圖三所示。

為了增加數位機上盒的可交換性，安全處理器可以使用智慧卡來實現，其標準規範如ISO/IEC 7816；而解密晶片（即硬體式的條件接收）可以使用抽換式安全模組（removable security module）來取代，以PCMCIA（Personal Computer Memory Card International Association）硬體型式等實現，其標準規範如DVB-CI與CableCARD。

（二）軟體方式：

使用軟體方式來實現條件接收，由於不需要使用智慧卡，因此又稱為無智慧卡條件接收。軟體方式的條件接收有三個主要元件：加密伺服器（encryption server）、金鑰管理與授權伺服器（Key Management and Authorization Server，KMAS）與IPTV用戶裝置（IPTV Customer Device，IPTVCD）安全終端模組（secure IPTVCD client module），軟體方式的條件接收架構如圖四所示。

（三）軟硬體混合方式：

與軟體方式之條件接收不同的地方，軟硬體混合方式的條件接收直接將解密功能實做在數位機上盒，而不使用智慧卡；而數位節目內容解密則是使用影像處理器或特殊的安全處理器，將加密過的數位節目內容還原成未加密的數位節目內容格式。軟硬體混合方式的條件接收架構如圖五所示。

以美國的有線電視而言，聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission，FCC）要求有線電視業者必須支援CableCARD，而條件接收的標準是制訂在CableCARD標準中，在CableCARD標準中只支援單向通訊且不適用於衛星電視。軟體式的條件接收則避開硬體介面，並使用可下載式的軟體達到條件接收的功能。軟體式的條件接收主要訴求在於安全的存取控制是動態更新的，不需要更換或交換硬體式的條件接收模組。

二、數位版權管理

雖然條件接收可以防止數位節目內容遭受未授權竊取，但無法避免非法散播行為。數位節目內容一旦傳遞至用戶端的設備，便無法限制用戶的使用行為，將數位節目內容複製到另一設備。數位版權管理是一種安全機制，主張數位節目內容擁有者的商業模式與權利，用來建立數位節目內容的使用權與保護數位節目內容的著作權，強調數位節目內容供應業者與IPTV網路業者之間的合作關係。數位版權管理系統則是一項安全技術，用來管理與監視用戶對數位節目內容的複雜與存取的權限。數位版權管理系統架構如圖六所示。

數位版權管理系統架構之主要元件有：浮水印（watermarking）、版權描述語言（REL，Right Expressing Language）、加密引擎（encryption engine）、金鑰產生器（key generator）、數位版權管理系統管理伺服器（DRM system management server）、數位版權管理終端模組（DRM client module）與數位節目複製保護子系統（Digital Program Copy Protection Subsystem）。其中，值得一提的是數位節目複製保護子系統，大多數的IPTVCD會配置各種不同的類比或數位傳輸介面，與儲存裝置等輸出介面，增加用戶在使用IPTV服務時的便利性。然而，便利性的背後使得數位節目

表一、數位版權管理系統之輸出介面技術規範

類別	介面或儲存裝置	技術規範
類比介面	A/V端子、同軸電纜	CGMS-A/IEC 61880（Content Gerenation Management System for Analog）、Watermarking、Marcovision
數位介面	USB、IEEE 1394	DTCP（Digital Transmission Content Protection）
	Ethernet、Wireless LAN	DTCP-IP（Digital Transmission Content Protection for Internet Protocol）
	DVI、HDMI	HDCP（High-broadband Digital Content Protocol）
儲存裝置	DVD-R、記憶卡	CPRM（Content Protection for Recordable Media）
	DVD+R、DVD+RW	VCPS（Video Content Protection System）

資料來源：本研究整理

內容非常容易地經由這些介面而被非法散播、複製或竊取。與條件接收不同的是，數位版權管理強化IPTVCD的類比或數位介面，以及對於儲存裝置的數位節目內容保護機制，以防止數位節目內容遭受非法散播、複製或竊取。一些國際標準組織針對不同的介面或儲存裝置制定了適用於數位版權管理系統的技術規範，如表一整理不同的輸出介面相對應之技術規範。

一般而言，內容供應業者使用浮水印與版權描述語言將數位節目內容標記節目資訊與版權聲明後，傳遞到IPTV服務業者的加密引擎。加密引擎從數位版權管理系統與金鑰產生器取得加密金鑰，將數位節目內容以廣播形式或隨選視訊形式加密後，經由IPTV網路以串流傳輸方式傳遞至用戶的IPTVCD。IPTVCD接收到數位節目內容的串流資料，由數位版權管理終端模組將數位節目內容解密。而這些解密後的數位節目內容經過數位節目複製保護子系統的保護防止非法散播，並忠實地呈現數位節目內容在用戶的螢幕上。

》結語

本文以淺談的方式探討IPTV視訊平臺的主要技術、架構與系統元件。在探討TISPAN NGN IPTV視訊平臺之前，必須先瞭解現有的IPTV架構，原因是TISPAN NGN IPTV視訊平臺並非全然是新的技術與架構。為使IPTV營運商能夠發揮數位匯流所帶給IPTV服務的最大綜效，並考量既有IPTV營運商的成本，現有的IPTV架構必須要能順利移轉至TISPAN NGN IPTV視訊平臺，最好的方法是保留部份IPTV架構並階段性建置TISPAN NGN IPTV視訊平臺，將IPTV服務逐步地移轉至TISPAN NGN IPTV視訊平臺之上。

數位節目內容的保護與管理機制在IPTV架構中佔有絕對重要的一環。數位節目內容的保護影響到內容供應業者的營收，數位內容在未受保護之下非常容易被非法散播；而數位節目內容管理機制除了確保IPTV營運商能正確無誤地向用戶收取IPTV服務費用之外，更負責數位內容在整個IPTV網路傳遞過程中安全傳輸，並且正確地將數位內容呈現在用戶的螢幕上。

管制垃圾電子郵件有撇步

美國商業電子郵件管理法規淺析（上）

■法律事務處

美國聯邦政府鑑於商業電子郵件濫發現象日益嚴重，為遏止濫發者（spammer）之猖獗行徑，以保護網路消費者及民眾於網際空間（cyberspace）之隱私權，早於1994年起即不斷提出各類防制濫發商業電子郵件之法案，但由於慮及網路電子商務之發展，為避免過度干預此一新興之行銷市場，國會立場徘徊，直至第108會期，始於2003年通過內容趨於折衷之《Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act of 2003》法案（《未經邀約之色情及行銷侵擾控制法》，以下簡稱《CAN-SPAM ACT》），並於2004年1月1日施行。

《CAN-SPAM ACT》內容分就商業電子郵件之定義、管制對象、刑事處罰、傳送UCE之要件與限制、禁止行為、民事賠償機制、執法機關權限等加以規範。《CAN-SPAM ACT》為美國第一部規範商業電子郵件之聯邦法律，對各國立法管制垃圾郵件產生啓迪與導正之作用，對我國《濫發商業電子郵件管理條例草案》內容也形成深遠影響。

》立法內容詳析

一、主管機關－FTC

《CAN-SPAM ACT》Sec.7（a）（c）（f），授權由聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission，以下簡稱「FTC」）執行本法；但該法又規定，若案件涉及Sec.7（b）所列各機關（如聯邦存款保險、證券交易委員會等）之相關權限時，則分別由該管機關執行；因此，除非系爭案件屬Sec.7（b）列舉之經濟商業等其他領域事項，應由該權責機關執行外，其他關於本法事項均由FTC執行。

二、法律規範之客體－商業電子郵件（UCE）

（一）EMAIL

《CAN-SPAM ACT》之立法說明指出，該法係以課加限制與罰則之方式，管理透過「未經邀約商業電子郵件」進行之州際商業活動，同法Sec.3（2）並就「商業電子郵件訊息」加以定義，其他條文亦均以商業電子郵件為規範客體，因此，該法本文係以EMAIL為管制對象，並無疑義。

惟美國FCC（Federal Communications Commission）根據《CAN-SPAM ACT》Sec.14之授權，於2004年發布一道命令（order），將「透過網際網路」發送至行動電話（internet-to-phone）之商業訊息－即行動服務商業訊息（mobile service commercial messages；MSCMs）納入規範，擴大管制對象，至於經手機發送之簡訊（SMS）以及多媒體訊息（MMS）則透過《TCPA》（電話消費者保護法）規範。

（二）UCE

《CAN-SPAM ACT》Sec.2（b）（1）以管制「商業電子郵件」（Commercial electronic mail）具有實質政府利益，並於Sec.3（2）（A）定義「商業電子郵件訊息」為「主要目的在於商業廣告或促成商品、服務交易之電子郵件訊息」，僅將「商業」電子郵件納入管制而不及於其他，係以UCE為規範客體之典型立法。

另該法Sec.14（b）規定FCC（Federal Communications Commission）應將商業行動訊息（unwanted mobile service commercial messages）以行政命令管制之，亦僅限於「商業性」之簡訊，顯見美國法僅以商業性電子郵件（UCE）或商業性簡訊為規範客體，而不及於UBE。

目前世界各國普遍均以UCE為規範對象，此設計可避開管制UBE可能涉及侵害言論之爭議，並在電子商業活動及網路消費者權益保護間取得均衡，是為較佳之立法例。

三、OPT-IN或OPT-OUT機制之選擇

同意（拒絕）機制（permission mechanism），為管制商業電子郵件立法之重要制度設計，直接影響商業電子郵件之合法發送要件，各國立法例之設計多不外「選擇進入」（OPT-IN）或「選擇退出」（OPT-OUT）兩種模式，兩種制度出發點不同，所採取的立法設計亦大相逕庭，論者曾以兩種制度乃「立法博奕」稱之。

OPT-IN制，須得到收件人事前同意始可發送商業電郵，若採OPT-OUT制，當收件人拒絕繼續接收商業電子郵件，寄件人不得再行發送，採取「選擇進入」之國家，多半注重保障收件人之隱私權，而採「選擇退出」機制者，則係為兼顧商業利益與網路行銷（E.Market－數位經濟）之發展。

盱衡目前各國立法例，歐盟（EU）諸國、澳洲等國採OPT-IN機制，美國則採OPT-OUT機制，《CAN-SPAM ACT》Sec.5（a）（3）規定，須提供一定之電郵或其他網路機制，俾收件人可用以回覆「拒絕」繼續接收電郵之意思，但須於電郵中為「清楚明顯之標識」（Sec.5（a）（5）（ii）），即便以清單或列表之方式提供，只要這些機制能在一定期間內維持有效運作，亦符合規定，Sec.5（a）（4）則禁止對已表示拒收UCE之收件人再行寄送商業電子郵件，係OPT-OUT制度之典型立法。

四、合法發送要件

（一）真實信首資訊（Header Information）

信首資訊，包括電子郵件來源、目的、傳輸路徑等（涵蓋來源網域、位址及其他一切足資辨識發信人之資訊），當大量發送之電子郵件經判斷疑為UCE時，信首資訊可供收件人或執法者辨別發信人，ISP並可藉以設計過濾之機制，有加以立法規範之必要。

《CAN-SPAM ACT》Sec.5（a）（1）規定商業電子郵件之信首資訊「不得有虛偽不實或誤導之情節」，違反者依同法Sec.7（f）（g）需負損害賠償責任，法院亦可發出禁制令，且即便發信者與收件者之間具有「既存交易關係」亦不得違反此一規定，若涉及偽造篡改信首資訊且「大量」發送者，依Sec.4（a）之規定尚須負刑事責任。

（二）主旨標註（Subject Line Labeling）

為使商業電子郵件收件人判別信件來源，得於第一時間決定開啓與否，減少時間浪費與損失，各國立法例普遍均針對商業電子郵件發信人課以主旨欄之標示義務，並須以特定字樣表明，使收信人足以辨識其屬商業電子郵件。

《CAN-SPAM ACT》Sec.5（a）（2）禁止寄件人於明知或可得而知之情況下發送「主旨欄」可能誤導收件人之電子郵件，用以防止不實、詐欺性電子郵件之散布，另於Sec.5（a）（5）（A）（i）規定需於該商業電郵表明「清楚明顯」之廣告或行銷辨識，若收信人事前已同意接收UCE者則不需標示（Sec.5（a）（5）（B），但並未強制規定應依何種形式為之，Sec.11（2）並規定該法通過後18個月內應由主管機關提出一份關於主旨欄標示之報告。

鬆綁置入性行銷

英國研擬將置入性行銷納入政策管理

■財團法人電信技術中心

》前言

英國現行置入性行銷之規定乃根據歐盟「電視無疆界指令」（Television without Frontiers Directive：TVWF Directive）規定，全面禁止置入性行銷。然而，數位科技的發展與其他市場結合，造成歐洲影音部門改變，歐盟自1989年採用TVWF指令管制電視部門，因類電視之大衆媒體服務增加，無法僅以傳統電視定義，爰此歐盟於2007年更新對於電視部門與現存範圍之法規，訂定「影音媒體服務指令」（Audiovisual Media Service Directive：AVMS Directive）。其中，因美國好萊塢電影廣泛採用置入性行銷（product placement）手法，歐盟AVMS指令遂放寬置入性行銷之規管，期望有助於為影音產業帶來新經濟成長與投資機會。然而，歐盟AVMS指令僅為原則性之規範，具體措施尚待各會員國轉換至其內國法，以為落實。而且歐盟AVMS指令有關置入性行銷的規範，仍有若干標準尚待釐清。英國各利益團體對置入性行銷是否放寬意見歧異，未來如何履行AVMS指令，值得吾人加以觀察。

》現行英國置入性行銷之規定

英國現行的「廣播電視製播規範」（Broadcasting Code），仍根據TVWF指令所訂定，為確保節目內容編輯的獨立性，及節目不因商業目的而變質，廣告與節目內容兩者需分離，禁止置入性行銷，不允許播送者從事隱藏式廣告（surreptitious advertising）之行為。

「廣播電視製播規範」對於置入性行銷之定義為：節目製作商或播送者基於有償或對價關係，將商品或服務納入節目中。但以下兩情形不視為置入性行銷：

- 引述的商品或服務無需成本或以低於其成本，且在節目編輯上是屬正當。在電視上，該商品或服務提供者的簡要文字說明得放在節目結束的文字內，且明顯的與節目分離。
- 以電視播送而言，含有商品或服務的節目安排是取自英國以外的地區，且電影製片商並非Ofcom所管轄的播送者。播送者尚不因商品或服務納入該節目或電影中而獲得直接利益。

》歐盟影音媒體服務（AVMS）指令介紹

歐盟執委會自2002年開始諮詢多方意見後，於2005年12月13日提出了AVMS指令的草案。之後歐盟理事會於2006年11月13日，廣納多方意見後提出第二修正版本，同年12月13日歐盟議會一讀通過。

隨後委員會於2007年3月19日將其稍作修正，於5月24日由歐盟議會及歐盟理事會經政治協議（political agreement）再行修正， 2007年11月29日始完成立法程序，目前僅羅馬尼亞於2007年12月19日完全履行歐盟對影音媒體之規定，其餘26個會員國須於2009年年底前將該指令轉換至其內國法，以為落實。

AVMS擴大了管制範圍，過去TVWF指令僅規範電視播送（television broadcasting）服務，而AVMS指令除了線性服務[1]（linear service）外，更可適用於非線性服務[2]（non-linear service）。AVMS指令主要可分為三層管制：

第一層規定（Articles 3a 到 3g）適用於所有線性及非線性影音媒體服務。

- 確保管轄權內之服務提供者提供正確資訊與使用者，資訊應至少包括名稱、地址、內容與管制機構（Article 3a）
- 確保管轄權內之服務不含有任何煽動傷害族群立場、色情、宗教或民族（Article 3b）
- 鼓勵管轄權內之服務提供者確保服務可逐漸讓視障或聽障民眾使用（Article 3c）
- 確保管轄權內之服務提供者並無播送非經權利人同意之電影（Article 3d）
- 確保關於廣告內容之最低標準（Article 3e）
- 確保節目或服務贊助商遵守規定（Article 3f）
- 禁止置入性行銷，會員國得選擇是否接受除外情形（Article 3g）

第二層規定（Article 3h 與 3i）僅適用於非線性影音媒體服務。

- 確保可能有害青少年的內容服務不被青少年收視（Article 3h）
- 確保非線性服務促進歐洲著作的製作及近用（Article 3i）

第三層規定主要針對線性服務（Article 3j與3k，以及自Article 4到23）。

- 電視播送對於重要事件的報導及報導摘要的使用（Article 3j、3k）
- 歐洲獨立自製節目的比例（Article 4 與 5）
- 電視播送對於弱勢族群的保護（Article 22）
- 對電視播送者的答覆權或相當的矯正措施（Article 23）

》歐盟指令鬆綁置入性行銷之限制

AVMS指令鬆綁置入性行銷之限制，透過建立置入性行銷之監理架構，有條件地開放廣告納入節目中，以協助創意經濟之發展，為全歐洲影音產業創造新的營收，促進歐洲視聽工業更具競爭力。

AVMS指令中對置入性行銷之定義為：置入性行銷指任一商業影音通信（audiovisual commercial communication）中包含商品、服務或商標，基於有償或對價關係，而將其納入影音節目中。而依據AVMS指令立法說明（AVMSD Recitals）第61點，只有該商品或服務具有「顯著價值」（significant value）時，才有被認為是置入性行銷的必要。

在2005年12月，歐盟執委會提出的AVMS指令草案，將影音媒體服務的贊助（sponsor）與置入性行銷納入同一條文規範，新聞、時事節目不得接受贊助或含有置入性行銷；兒童影音媒體服務與紀錄片（documentary）不得含有置入性行銷。2006年11月，歐盟理事會將草案修正，為配合實務上贊助與置入性行銷之區別，置入性行銷將商品、服務或商標納入影音節目中，而贊助者相關資訊雖可於節目最後出現，但非為節目中一部份，因此，特將置入性行銷與贊助分別於不同條文規管。

AVMS指令規管置入性行銷於Article 3g，第一項規定，會員國應禁止置入性行銷。但第二項規定明示以下兩種情形，會員國得允許置入性行銷：（1）供影音媒體服務用的電影及連續劇、大眾娛樂節目與運動節目；但兒童節目禁止置入性行銷。或（2）免費提供特定商品或服務，例如在節目中使用的輔助道具（prop）及獎品。

另，Article 3f第4項規定，新聞與時事節目不得接受贊助，且會員國得自行選擇是否禁止贊助者之商標出現於兒童節目、紀錄片與宗教節目。有鑑於置入性行銷應受到較贊助行為更嚴格之規範，應可推論，新聞與時事節目在歐盟管制政策上，仍應禁止置入性行銷[3]。

AVMS指令規定，含有置入性行銷之節目，需至少同時符合下列四項要求：

- 節目內容與電視播送時刻表不得因此受影響，以避免影響媒體服務提供者的責任與編輯獨立性。
- 不得直接鼓勵觀眾購買或租用商品或服務，尤其不得特別促銷有關該產品或服務。
- 不得不當地凸顯該產品。
- 觀眾應被告知置入性行銷的存在。節目中含有置入性行銷應適當地在節目開始與結束，以及在廣告後節目繼續播送時告知觀眾，以避免對部分觀眾造成任何混淆。

此外，菸類產品，或以製造或銷售菸類產品為主要活動的事業，以及被媒體服務提供者管轄之會員國列為必須取得醫師處方開立的特殊醫療商品或治療者，不得採取置入性行銷。

AVMS指令中置入性行銷之規定，適用於線性及非線性影音媒體服務，並且適用於2009年12月19日製作完成的節目。

由於歐盟各會員國對置入性行銷爭議頗多，各國法令寬嚴不一，因此，AVMS指令沿循TVWF指令中的「原產國（Country of Origin）原則」，成員國須遵守節目原產國法令，而非播出國法令；即若法國政府嚴禁置入性行銷，但英國採有條件開放，節

1 線性服務係指固定節目表播放之服務，如電視播送（television broadcasting）。
2 非線性服務指用戶可從媒體服務提供者所提供之節目，選擇欲接收之特定節目與決定何時接收之隨選（on-demand）媒體服務。
3 歐盟議會於2007年11月29日發布「新電視與置入性行銷之規定將於2009年年底前上路」新聞稿中提及，新聞、時事節目、紀錄片與提供諮詢性節目，禁止置入性行銷。惟現行AVMS指令僅明文限制兒童節目禁止置入性行銷，草案刪除的理由為何，值得進一步探討。網址：http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20071128IPR14028

目製作於英國，在法國播出即不受禁止。

》英國研擬修改置入性行銷之諮詢議題

歐盟AVMS指令有關置入性行銷的規範，仍有若干標準尚待釐清，例如，如何認定商品或服務具有「顯著價值」？「不當凸顯」如何認定？置入性行銷之揭示方式？未來，英國如何將AVMS指令轉換至內國法，是否需放寬置入性行銷，不同利益團體之意見歧異。爰此，英國「文化媒體運動部」（Department for Culture, Media and Sport, DCMS）於2008年7月發布「英國地區影音媒體服務指令落實」諮詢文件，就隨選視訊服務之管制、置入性行銷及歐盟境外衛星頻道規管議題徵詢各方意見，其中針對置入性行銷之諮詢議題如下：

- 是否應立法禁止置入性行銷？
- Ofcom與隨選視訊服務共同管制機構（video-on-demand services co-regulator）是否應將AVMS指令中特定類型節目（供影音媒體服務用的電影及連續劇、大眾娛樂節目與運動節目或免費提供特定商品或服務），部份或全部的允許置入性行銷？
- 允許置入性行銷在任一或全部特定類型節目之優點？應允許何種類型？何時放寬與原因？
- 若放寬置入性行銷，觀眾與管制機關如何確保指令中所規定的編輯需具完整性？
- 如何避免「不當地凸顯」？置入性商業廣告如何使觀眾辨識？
- 線性與非線性服務是否應有相同標準？若不，差異應為何與原因？
- 道具置入是否應繼續允許？
- 是否應對道具置入設定標準值？若超過標準值即受AVMS指令中置入性行銷規範。若是，原因為何？
- 用什麼方法認定「顯著價值」，道具置入超過顯著價值須視為置入性行銷？
- 若需設定標準值，應由政府立法或由Ofcom（針對線性服務）與隨選視訊服務共同管制機構訂定？
- 是否應繼續允許節目取自英國境外的節目與電影製片從事置入性行銷？若不，原因為何？如何有效禁止？
- 如何示意觀眾節目含有置入性行銷？
- 示意之規定應由政府立法規定？或Ofcom（針對線性服務）與隨選視訊服務共同管制機構訂定？

此份諮詢文件至2008年10月31日截止。英國預計於2009年第一季提出因應AVMS指令之相關草案，各方意見與諮詢結論值得後續關注。（資料來源：europa.eu、DCMS）

衛星廣播電視法
修正草案說帖（上）

■第二屆全體委員

》新聞自由與媒體問責：論言論表意自由的促進與保障

衛星廣播電視法修正草案（以下簡稱本草案）推出之後，引起部分新聞媒體、輿論的討論，討論的焦點主要集中於本草案是否會箝制新聞自由與言論自由。對此一議題，我們從新聞自由與媒體問責的論點來回應。

一、新聞自由的界定

歐美社會新聞自由（freedom of the press）於十八世紀結束前，才漸漸成為一種觀點。臺灣則是遲至解除報禁之後，此一概念才成為新聞媒體的規範價值。演變至今，新聞自由指的是：出版[1]（publish）所擁有的一種權利，包括出版發行前不需執照、不需接受政府檢查，以及不需面對任意的、非理性的懲罰等三不原則（McQuail, 2003, p.167）。

從新聞史的角度來看，新聞自由觀點的源起，是一種對立性的概念，是個體對抗皇權、國家及政府，以促進民主的概念。因此新聞自由的原始內涵意義，揭示了消極性、對立性及敵對性的反抗精神。基本上採取新聞自由詞彙者的立場，其論述前題隱含著：國家/政府正是新聞自由的敵人，國家/政府具有控制、干預或制裁媒體的權力。

新聞自由不是鐵板一塊，不是不能撼動的神主牌。它必須納入新的內涵意義，以保障未來臺灣社會更大的言論表意與新聞自由。換言之，面對當前的臺灣廣電新聞媒體的表現，我們關心的是：新聞自由的積極權力應該是什麼？自由的敵人正是其本身，這是擁有特殊自由權力者必須謹慎使用其權力的道理，獨立機關或媒體經營者均一樣。

二、新聞自由與問責

新聞自由不能被簡化為一種簡單的口號或神主牌，在民主社會中，它應該是一種負責任的實踐，對負責任的獨立機關而言，它必須設計一套可以觀其（新聞媒體）言，察其行的檢視/監理機制。二屆委員會提出的衛廣法修正案才出爐，這是一部具有進步思維與人權保障的法案。因為本草案的精神，植基於新聞自由與問責的五項關係上，它們是：

1 publish原指涉平面媒體的印刷、出版與發行，也就是（個人）言論/表意自由擴散到公共領域（making public）的過程。凡涉及內容對大眾傳送的過程，無論平面或其他通訊平臺均通用此一字彙，特此說明。

（一）對新聞自由的限縮，不必然是對言論表意自由的妨礙。

自由與負責任不是相反的概念與關係，新聞媒體擔負較少的責任，不意味也不保證擁有更多的言論表意的自由。目前廣電新聞工作者受到市場廣告主或電視收視率的集體制約，早已使創造表意的心靈受到嚴重桎梏，問責與言論表意自由是相容與彼此強化的關係，也是恢復新聞工作者必須秉持新聞自由做為一種公眾代理權力的出路，當公眾開始信賴新聞媒體時，工作者的尊嚴才得以被保障，當前臺灣整體廣電產業的失序狀態，才得以恢復與健康良性的發展。

（二）新聞自由與負責彼此相關，對立而不互斥。

新聞自由做為第四權的代理權力必須被嚴肅看待，才能真正監督公共領域與政府的實際運作與公權力行使的分際，這是新聞自由對立概念的基本前題。但是缺乏責任意識的新聞媒體，如果不能提供事實，這會讓批判只是流於想像，無法形成與說服公眾形成事實批判的力量。例如廣電新聞政論性節目的名嘴、來賓，長期掌控廣電公共領域的話語權，形成一種名脈、政脈與金脈結合的「名聲商品化」現象（林富美，2006），套句法國思想大師P. Bourdieu的觀點來說，他們的言行表現是高高在上的說教者，不過對自己的言行，卻表現出最大的寬容。

（三）新聞自由與負責不是零和遊戲，而是互賴且彼此相繫。

近年來，無論英國的BBC或日本的NHK，乃至於臺灣的公廣集團等媒體，紛紛高舉公共價值的標竿，以做為公共媒體日常遵循的準則。公共價值的揭示，是新聞媒體體會媒體公信力（public credibility）淪喪的自救之道。換言之，新聞媒體（如同政黨）如何挽回失去的公眾？「問責」之外沒有其他方法。從這個事實發展來看，「問責」是新聞自由得以被公眾賦予代理權的根本與具體實踐。這是新聞自由與問責提供新聞媒體因果相成的機會，也必須由新聞媒體自我證成。

（四）缺乏「問責」，新聞媒體只是單向溝通，及個體利益的傳播。

針對廣電節目品質的研究汗牛充棟，但卻一致性地顯示，唯有廣電節目的經營者具有文化正直性（cultural integrity）、誠實，及願意負責任，那麼廣電節目的生產領域，才能形成良性與尊重專業的製播環境（鍾起惠，2003）。「問責」是提供廣電新聞媒體工作者傾聽社會回應與公民團體監督的力量，新聞媒體若缺乏問責，只是流於單向、個體（經常是媒體所有權者）利益的傳播，那麼臺灣社會不過是從過去的威權政治管制，走進當前經濟市場的叢林，專業工作者與社會大眾都沒有獲得真正的自由。

（五）新聞自由與問責的調和：從矛盾對立到合作、協作。

新聞自由與問責是從矛盾對立衝突走向合作調和的路徑。負責任的民主體制下的獨立機關，自當提出一套超越政府與各政黨意識型態的施政理念，臺灣社會已經無法逆反於威權體制對人民的粗暴控制。因此，新聞自由必須有新的內涵去實踐，第四權力量的彰顯與影響，要植基於理性、證據的批判。新聞媒體是所有權力的諍友，不是臣服於媒體所有權者的意志，而是取信於社會大眾，如何從新聞自由代理公眾權力的角度出發，「問責」只是起點。

》衛星廣播電視法修正草案立法理由與「疑慮」之釋疑

一、修法經過

衛星廣播電視法修正草案乃是第二屆委員自2008年8月1日就任以來，最重要的施政計畫之一。本屆委員會體認現今社會輿論普遍反應當前臺灣電視節目內容良莠不一，新聞時有失真失衡的情形。為了匡正此一偏差現象，與提升節目內容品質，本委員會認為必須儘速修正衛星廣播電視法。

在修法的過程中，本會翁委員、鍾委員、劉委員率領法務處、傳內處與營管處同仁，先後舉辦12次會內討論會，並召開學者專家諮詢會議。之後本會委員先後召開3次委員會議前的預備會議，就本草案中的修法精神、本會政策目標、目前臺灣社會大眾對節目、新聞、廣告內容的反應與期待、本會發現的問題等方面反覆討論，並援引先進國家進步的思維與作法，以求周延完善。再由法務處提請委員會審議。委員會會議由主委主持，就本草案前後共召開5次委員會，經充分討論，逐條審酌，最後經2009年2月4日第284次委員會議通過。

本草案通過後，本會已於2009年2月6日將本草案相關內容上網，公開徵詢各界意見，此外本會已陸續召開3次公聽會，邀請學者、專家、民意代表、公民團體、閱聽眾代表、頻道經營者、廣告業者與會，就法案應修正事項提出意見，藉此凝聚共識，做為進一步修正之參考。在公聽會上， 許多專家學者、業界代表對本草案提出一些建設性的建議，包括設置影音基金，增加內容諮詢會議業者代表，及相關施行細則的一些建議。本委員會針對相關建議案，將以嚴謹的態度，審慎討論，納入修法的考慮。唯鑑於大部分國人並未參與公聽會的討論，且因未召開公聽會之前，部分媒體、輿論及社會大眾及傳播業界已展開廣泛的討論，而這些討論或批評，就其內容或有誤解條文之文義，又或是尚未瞭解未來本會的監理作為，以致產生某些疑慮，因此本委員會有必要對國人做較為詳細的說明。

本草案最大的特色，是要建立頻道經營者的「問責制度」（accountability system）。問責的基本精神，是透過政策工具的設計，營造頻道經營者對自己負責與對公眾負責的經營環境。媒體社會責任的落實，依賴「自律」、「他律」與「法律」三律的共管。「法律」是對不自律，也不接受他律者的最後手段。對於接受自律、他律，願意負責的頻道經營者而言，法律不是限制，反而恰恰是保障與促進新聞自由的必要手段。從本草案的精神而言，自律或他律的問責先行，只有在自律、他律不發生防弊補偏的作用時，法律的問責才會發揮作用，以確保問責機制能夠正常運作。

根據表一所揭露本會目前內容監理的現況估計，在184個頻道中，每天將播出（含重播）一般性節目達4,416個，約為每月播出的節目高達13萬個以上。在9個新聞頻道中，每天播出的新聞則數達5,400則，約等於每月播出新聞則數高達16萬則以上。在193個頻道中，如果每一個頻道每日可播放480支30秒廣告片為例，則約等於每日播出廣告片（30秒）達92,640（480 × 193）支，約為每月播出的廣告片超過277萬（92,640 × 30）支。

表一、衛星廣播電視節目、新聞與廣告內容數量現況估計

項目	天	月	備註
一般節目	4,416	132,480	以1個小時，1個節目計算
新聞則數	5,400	162,000	以1個小時，25則新聞計算
廣告片	92,640	2,779,200	以每支廣告片30秒計算

在這些為數衆多的監理內容中，尚不包括短期未來可能開放的行動平臺或新增的頻道數。在本會有限的人力、物力下，無法監理這麼龐大數量的內容，因此本會首先必須設計出頻道經營者的問責機制，其次以防弊補偏救濟作法，做為最後防線。

為了讓社會大衆能瞭解本草案的精神與內容，我們就目前所蒐集到的部分媒體、輿論及學者、專家對本草案的一些疑慮與建議，做出說明與釋疑，希望有助於國人對本草案的瞭解與討論。期待社會大衆給予我們更多、更好的建議，讓本草案獲得國人最大的認同。

二、「疑慮問題」之釋疑

部分媒體與社會輿論，對本草案部分條文有些疑慮，根據媒體的報導，我們歸納出下列五大「疑慮問題」：「名嘴條款，箝制新聞自由」、「事實查證，查證不易，不應處罰」、「廣告分級，扼殺創意」、「置入性行銷不應禁止」、「回覆權不應規範」。針對這些疑慮，本委員會從條文內容；部分媒體、輿論之疑慮與評論；本會如何執行與落實；及修法理由與釋疑等四大方向分別說明。

（一）名嘴條款，箝制新聞自由。

條文內容

- 「第 20 條第 2 項　製播新聞與評論、應符合事實查證及公平原則。」

部分媒體、輿論之疑慮與評論

- 本條文被解讀為「名嘴條款」，並延伸解讀本條文將對目前政論性節目主持人及來賓的評論有所規範，本會恐有干預言論自由之疑慮。
- 公平原則的規範是政府的事前審查。
- 政論節目內容品質雖良莠不齊，經常出現偏頗或不負責任的發言，但政府仍不宜干預。

修法理由及釋疑

本會已於2009年2月5日的記者會公開說明，本條文（§20II）主要是宣示性的條文，目的在於提醒業者製播新聞與評論時，應遵守最基本的新聞原則。相信事實查證及公平原則是新聞媒體及新聞工作者最基本的要求。任何行（職）業都有最基本的職業道德與要求，例如教師、律師、醫師、會計師等，都要有基本的職業道德與倫理規範，更何況新聞是一項專業，對社會國家的整體影響，乃至對個人權益的廣泛影響不下於教師、醫生、律師、會計師等專業者。本委員會於本草案中提醒製播新聞與評論應注意這個基本倫理，乃為本會的職責。再者，對於原本就遵守事實查證及公平原則之新聞傳播，本條文可視為一種支持與鼓勵。

做為一部新的、期望揭示未來臺灣電視內容朝向理性、持平及深思熟慮言論發展的法案，我們在本草案中明示一種理想型的條文內容，以提醒頻道經營者與節目主持人或來賓的言論，需要注意公平原則與負責，這與本草案立法的基本精神：「問責」概念是前後呼應的。

除製播新聞要求事實查證並訂有罰則外，本草案對評論性節目的言論並無罰則。不論新聞製播或評論節目，當然不必也不須送本會做事前審查，因此本條文並無干預言論自由之虞。再者，今日之新聞、言論除來自電視媒體，更大的部分來自網路、報紙、雜誌等媒介，這些均非本法所可規範的範圍。既然如此，本會不能更無需干預言論自由，因為電視媒體並非唯一的新聞及言論來源。做為獨立負責的政府主管機關，我們期待的是經過事實查證，可資相信的新聞及評論節目，我們期待的是，當新聞及評論是中性、客觀、可相信時，國民對新聞媒體的信賴度才會提高，收視聽衆才會比較相信媒體，我們的傳播產業才可能更健康地發展。再者，就健全通傳產業發展而言，事實查證是提升品質的方法，可說是要求傳播產業建立及加強品質管制機制。試想若如部分新聞報導所說的，新聞媒體的可信度只有1%（自由時報社論，2009），那麼誰會相信電視媒體？臺灣傳播產業如何可能發展呢？

有部分媒體認為本會要求事實查證有箝制新聞或言論自由之虞，事實上本會不會事前審查，也不可能干涉內容的製播，自然不會有箝制新聞或言論自由的疑慮。換一個例子來比喻，委員會不會去管新聞報導或評論的內容，但要求新聞或評論播放之前，新聞製播單位內部必須檢查品質（是否未經查證、是否平衡報導、是否客觀、內容是否有錯誤），以免有損商譽。相信這是任何生產廠商都會做，也必須做的起碼品質管制工作。新聞傳播媒介是社會重要的產業，相信本會這樣的要求，係出於善意，目的在促進通傳產業的健全發展，而非無事找事做。

（二）新聞事實查證，查證不易，不應處罰。

條文內容

- 「第 20 條第 3 項第 4 款：…不得有下列情形之一：製播新聞違反事實查證原則。」
- 「第 45 條第 1 項第 2 款：違反第二十條第三項第四款情形者，處新台幣三十萬～二百萬元的罰鍰。」

部分媒體、輿論之疑慮與評論

- 行政權干預新聞，對言論與新聞自由的傷害。
- 刑法已規範，何需畫蛇添足。
- 查證困難，不該訂罰則。
- 「…假設這樣的一個情況吧：某年某月某日陳雲林來臺，某日選擇參訪龍山寺時，遭某位親綠民衆追打，某親綠電視臺報導此新聞時，不但只訪問親綠人士，咸認陳雲林活該挨打，並且報導中暗指，陳雲林選擇參訪綠營重地龍山寺，是國共兩黨串謀，蓄意激發事端等等。某人看了這則新聞報導後，心有不滿，於是向本會檢舉告發，認為某電視臺違反了修正通過後的『衛廣法』，既未盡『事實查證』之責（國共串謀已被當事人否認），也有違『公平原則』（未訪問藍營人士），號稱具有公民參與精神的本會內部諮詢委員會議討論後，認為罪證確鑿，決議罰鍰某電視臺兩百萬元，並警告如果再犯，將下令停播。」（王健壯，2009）。
- 媒體亂象對政府監督的好處，以及激發社會想像力和創造力的功能。
- 如何操作。

什麼是事實查證？

「事實查證」指的是能證實所掌握的資訊有消息來源，而不是憑空捏造的。事實查證並非要求事實內容確屬真實，而是指新聞媒體報導的訊息有消息來源，或所提證據資料，認為有相當理由之確信基礎。從文字來看，查證（to verify; to check; to testify）通常是指證實、核對、查實、查清的意思。查證原則（the discipline of verification）是新聞與娛樂、宣傳、文學或藝術內容等最大的區別處，著名的美國新聞記者兼評論家李普曼（Walter Lippmann）曾經說過：「一個不能被偵測是否為謊言的資訊社會，也是一個沒有自由的社會」（Kovach and Rosenstiel, 2001）。因此過往主張政府管制就是箝制新聞自由的論調恐失之簡化（洪貞玲，2009）。

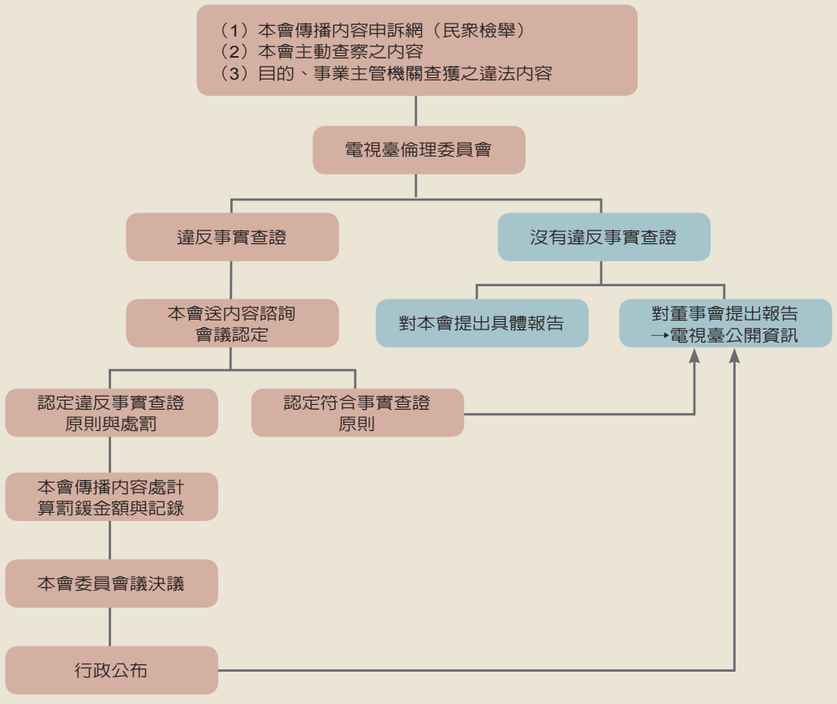
未來本會落實事實查證的做法（處理與認定流程）

關於事實查證大家都認為是基本的新聞原則，不應變成法律。關於這一點，並非首創，例如做為一個公務員，最基本的倫理或守則是不浪費公帑，不貪污舞弊。每一個公務員都應該自動遵守。若說倫理不可做成法律，那麼為何國家訂有貪污治罪條例？不貪污不是公務員的基本倫理嗎？再說為了搶

新聞，就可以不查證嗎？相信大學新聞系、所的教授不是這樣教導學生的。事實查證當然要花一些時間跟人力乃至物力，資訊之確實難道是可以不勞而獲？想想看，做為一個收視聽的消費者，他們付了錢，卻看到、聽到不真實的資訊時，他們會怎麼想？從新聞製播的角度來看，生產了未經查證，可信度有問題的產品，不談品質是否可靠，這就叫做專業？是不是有欺騙消費者之嫌？建構一個健全的通傳產業，是本會的職責之一，如何健全通傳產業的發展，事實查證是品質管制的第一步，是獲得收視聽眾信賴的關鍵。我們不是給傳播業找麻煩，我們所做的是希望通傳產業共同製播出讓收視聽眾可以信賴，有起碼品質的新聞與節目。

查證基本上不是要調查到清清楚楚，那是調查。查證是利用可能的管道對消息來源做查核。本草案的構想是當本會接到消費者的申訴，或本會的日常監理發覺有問題時，本會會將申訴資料及側錄資料轉送業者的倫理委員會，請其就申訴之問題進行調查，並將調查結果回覆本會的內容諮詢會議，內容諮詢會議就電視節目、廣告內容及製播規範等事項進行評議與處罰建議，本會傳播內容處就內容諮詢會議所做違反事實查證案之建議做登錄及計算應裁罰金額，再送本會委員會審議。處理程序如圖一所示。

從上面的作業流程來看，並非每項新聞製播，本會都會進行查核，而是收視聽眾有申訴、本會日常監理發覺有問題，或目的事業主管機關查獲違法內容時，才會依循上述程序來處理。



圖一、電視新聞頻道/節目新聞事實查證流程與判斷程序

本會的傳播內容申訴網

本會於2009年1月已啓動傳播內容申訴網的服務，此一網站是參考英國通訊傳播監理機關Ofcom（Office of Communications）定期公布民眾對電視內容意見的作法而建置，其目的是在鼓勵民眾監督廣電媒體的意識與實踐行動。本會依法將民眾反映之新聞報導內容交由電視臺倫理委員會調查與認定之。

本會的常態內容監理側錄

本會的傳播內容處對於電視節目及廣告之監理，除參酌民眾檢舉媒體之不良內容，亦針對較嚴重之違規類型定期全面檢視各頻道、各類型節目播出情況，如有違法情形即依行政程序辦理。

電視新聞頻道業者應設置倫理委員會

前述處理程序中的電視新聞頻道業者倫理委員會之設置，於本草案第17條中規定：「製播新聞或其他經主管機關指定之頻道節目供應事業，應設置倫理委員會，獨立受理收視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴，該委員會於調查後提出建議與回應，定期向該事業董事會及主管機關提出具體報告，並應將其列為公開資訊。前項倫理委員會之組成、職掌、運作方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

倫理委員會類似日本NHK的倫理指導部，或商業電視臺組織中的倫理委員會，或英國BBC的倫理／觀眾申訴委員會，這些委員會由外部學者專家與公民團體、觀眾代表組成，對自我電視臺的製播新聞個案，進行事實查證的調查、認定及調查認定報告的撰寫與公開資訊等工作。

本會應設置內容諮詢會議

前述處理程序中的本會內容諮詢會議之設置，於本草案第19條規定：「主管機關應設內容諮詢會議，就主管機關所提下列事項提供諮詢意見：

一、衛星廣播電視節目或廣告內容。
二、節目及廣告製播規範。
三、主管機關交付之事項。

內容諮詢會議置委員十一人至十七人，由下列人員組成，其中任一性別代表不得少於三分之一：

一、主管機關一人。
二、公民團體代表五人至八人。
三、專家學者四人至七人。
四、全國性衛星廣播電視事業商業同業公會代表一人。

內容諮詢會議之委員由主管機關遴聘或遴派，任期二年，期滿得續聘或續派；其組成方式，應足以代表社會多元觀點。

內容諮詢會議之組織及審議規則，由主管機關定之。」

內容諮詢會議及諮詢委員的組成

內容諮詢會議負責對電視節目、廣告內容及製播規範等事項進行評議與處罰建議。這是參照英國Ofcom的內容諮詢會議的性質與目的，而訂定的組織。為去除主管機關任意指派諮詢委員的疑慮，本會內容諮詢會議的委員（11~17人，其中本會代表1人，但無投票權），將參照行政院公共工程委員會「專家人才資料庫」的方式，建置「學者專家人才資料庫」，資料庫中的人才包括為數眾多的學者、專家、公民團體、觀眾及業者代表。當內容諮詢會議開議時，出席委員將由電腦採隨機抽樣從資料庫中抽出該次會議諮詢委員名單。此一方法可避免諮詢委員人選的主觀決定，並可避免眾多個案由同一委員或同一批委員審議，以力求公正客觀。此外，

本會將討論是否將內容諮詢委員會的會議紀錄公開上網，以昭公信。

電視臺倫理委員會調查與認定的報告，將送至本會內容諮詢會議討論，並對認定違反相關規範條文的內容，進行判斷與核處。核處次數與記點均採累進方式進行。目前本會「廣播電視節目廣告諮詢會議」對日常監理與申訴案係採此一模式，其運作已日趨嫻熟。

本會委員會議

由本會內容諮詢會議建議的裁處案件，本會傳播內容處再根據本會「裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點」計算違規次數與判定罰鍰，做成審議案，送交本會委員會做最後的審議裁處，再將裁處結果通知受裁罰業者並公告之[2]。

修法理由及釋疑

一、臺灣電視媒體的亂象與新聞報導欠缺公正與客觀

傳播內容受到憲法上言論自由之保障，並對民主憲政秩序之維護具有重要的意義，國家應對「傳播內容之形成、表達與傳布自由」給予最大限度的維護，此乃國家憲法上之義務。然而，大眾傳播（廣播電視）在訊息提供與言論形成所發揮的影響力無遠弗屆。不僅對於一般社會大眾資訊的接取、利用，對思想、言論形成影響深遠，且因其信賴媒體所提供的訊息與意見內容，對個人私益的提升或減損具有決定性的作用。有鑑於此，媒體業者不應只是享有內容製播之特權，同時也應肩負起內容責任，以獲取社會大眾的信賴。現今社會輿論認為當前臺灣電視媒體的亂象，導源於新聞報導無法客觀事實與公正。對於臺灣電視新聞嚴重偏差的現象，過去已有大量的實證研究證實此一論點（羅文輝等，1996；馮建三，2000；翁秀琪等人，2001；鍾起惠，2003）。為了匡正此一偏差現象，本草案中規定新聞報導應事實查證，此一法規正是試圖設計一套既能保障新聞自由，又能要求電視媒體自我負責的最佳機制。

二、大法官509號解釋文認定事實查證具有憲法之正當性基礎

憲法保障個體言論自由的同時，也限縮了新聞自由的範疇與幅度，如果臺灣的電視新聞內容人盡滿意，本會自然無須外求麻煩。社會輿論既已承認新聞媒體成為臺灣社會的亂源，職司通傳產業監理工作的本會，若置身事外，不設法導正，那是怠於執行公務。本會對此亂象當然無法視而不見，更不能推諉卸責。做為一個獨立負責的政府機構，這是職責所在，無可迴避。

言論自由係維持民主多元社會正常發展不可或缺的機制，國家應給予最大限度之保障。惟為維護公共利益及保護個人名譽、隱私等權益，國家對言論自由尚需依其傳播方式做適當限制。是以，司法院大法官第509號解釋認為針對刑法320條之誹謗罪，規定「言論內容與事實相符者始不受處罰之條件，並非為違憲之規定，然於此亦非要求行為人必須自行證明其言論內容確屬真實，始能免於刑責；行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩」。由此可知，「製播新聞應符合事實查證之原則」乃具有憲法上之正當性基礎，而於此所謂的「事實查證」亦非要求事實內容確屬真實，但至少必須就其所提供之資訊來源與所提出之證據資料，認為有相當理由之確信基礎，始可對外發表或播送。

另一方面，觀察其他國外立法例，更可佐證本草案新聞製播與評論要求「事實查證」之必要性。德國媒體服務邦際條約與各邦的廣播電視法中均有要求「製播新聞者應就內容、消息來源與真實性進行查證」。由此顯見，新聞客觀與真實原則之要求，乃各國新聞實務普遍遵循的價值與原則。本草案所宣示規範的製播新聞符合事實查證原則，無非是維護社會大眾的資訊權益，期許新聞媒體力求客觀真實，遵守媒體專業之準則。

三、事實查證之原則與操作

現行法院實務對於「大眾傳播媒體之專業準則」至少應有下列之內涵：「1、確有消息來源；2、應在合理範圍內予以查證並平衡報導；3、須衡量消息來源之可靠性與公共利益之關連性；4、不得單憑已揭露之情事，輕率推測其他相關而未經揭露之事實」（詹文凱，2004）。

未來本會處理相關案件之做法，將要求新聞業者內部至少須符合前述法院所提之原則與內涵，先行自我檢視，嗣後若經傳播內容申訴網舉發，或本會常態監理側錄時發現有問題，則依照前述事實查證處理流程處理。

在過去法院的判例中，例如陳純甄案、王文洋案、蔡兆陽案、呂秀蓮案等的判決上，均指出訪查「事件當事人」是釐清「有無確信」與「真實惡意」的基準（詹文凱，2004）。

再以日本東京電視臺（Tokyo Broadcasting System, TBS）報導「不二家」新聞為例，若本案不實報導屬實，將可能形成媒體摧毀企業的惡例。依日本放送法的規定，廣電媒體違反時，依法可終止其電波使用的處分。

因此，新聞報導內容須查證當事人，須先經新聞媒體內部查證組織（checking department）的審核（如內部編審人員的確認等控管流程）、確認消息來源、以及平衡兩造或相關第三者意見的報導等，均是基本的事實查證操作原則。

四、頻道經營者之自律與他律表現不佳

對於頻道經營者採取自律或以他律，來提升新聞品質的論述與做法，臺灣過去早已行之有年，例如媒體觀察基金會的他律監督或衛星電視公會的自律委員會。但是臺灣媒體經營者的自律與公民團體的監督機制（他律），如果有效，臺灣電視新聞何以會被視為亂源？為了解決此一現象，加拿大與歐盟國家針對公眾參與進入電視臺，讓電視臺的生產製播工作者能夠傾聽公眾意見的實例（Harcup, 2002; Mitchel and Blumler, 1994）對本會深具啓發性。因此，沒有處罰的「問責」（自律與他律）不是「問責」，如果本草案如部分媒體與輿論所言，將會產生寒蟬效應，這就意味著本草案已經觸動電視新聞經營者最核心的神經。獨立而負責的機關，不是要對媒體或社會進行激進的改革，而是要在積極的作為下，做出不被視為冒進，既能保障言論自由的雙重防火牆機制，更能祛除寒蟬效應的疑懼。

五、「問責」的雙重防火牆，培養業者自我責任意識

電視臺的倫理委員會以輕巧、柔軟與細緻的事實查證機制，來建構問責的第一層防火牆。在這裡，也是培養電視臺自我檢視其產品或勞務的場域，電視臺新聞製播是在反映現實社會，因此不能只有經營者利潤追求的意志，更要傾聽公民社會（觀衆）的聲音。倫理委員會的成熟運作，並回饋於自我節目內容中，就是實踐問責的第一步。

實踐問責的第二道防火牆是本會的內容諮詢會議，在這裡，內容諮詢會議的學者、專家、公民團體、觀衆及業者代表，將對被認定違反相關規範條文的內容，進行判斷與做出核處的建議。這些學

2 現行之國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點，於2007年1月公告發布，請參考網址：http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=563&is_history=0&pages=1&sn_f=1613

者、專家、公民團體、觀眾及業者代表都是專業客觀公正的社會菁英，他們所做的建議是多數決，因此必然是公正客觀，符合社會的期待，當然不可能會有箝制新聞或言論自由之情事。這是實踐問責的第二步，也是最後一步。因為當自律、他律得不到效果，最後也只能以法律來規範，以避免電視媒體的自我言論壟斷對社會群體造成傷害。

經濟學之父Adam Smith 雖主張自由放任，認為管得越少的政府是越好的政府，但也認為政府的職責在追求最大多數人的最大幸福，因此他認為政府的主要職責在於：保護國家的安全、維護市場的秩序、制訂法律、公共工程（包括教育）的舉辦。此即自由放任，也還必須以法律來規範。

六、本會公布本草案後的實例

我們再舉一例來說明為什麼要求事實查證。本會於2009年2月4日通過本草案，當日部分媒體稱事實查證是所謂的「名嘴條款」。本委員會於隔日（2009年2月5日）召開記者會說明事實查證並非名嘴條款，不對評論節目做處罰。但當日晚上，某新聞評論節目仍花費相當時間，評論此一名嘴條款會如何處罰所謂的名嘴或頻道經營者，於此節目中引述之文字圖卡，均是引述錯誤的報紙報導內容。此外更多的所謂「專家」評論，均是建立在上述報紙錯誤新聞資訊基礎上的評論；還有某家電視臺將本草案誤植為「廣電法修正案」（衛廣法是衛星廣播電視法的官方簡略詞，廣電法是指「廣播電視法」），各種錯誤資訊不一而足。關於此一事件，該（評論）節目只要打一通電話向本會做事實查證，或詢問一下該頻道的新聞記者（當天有許多新聞記者到本會採訪），不就可以真實報導，而不致讓視聽眾收到不正確的資訊。我們不禁想要問，事實查證真有那麼困難嗎？（關於事實查證之認定原則，本委員會將召開座談會、公聽會聽取各方意見。）

關於有人認為媒體亂象對監督政府有好處，以及能激發社會想像力和創造力的功能。關於此一論述，我們不知有何理論根據，或實證研究可以支持？從歷史的經驗來看，一個創意發達，文化快速發展的社會，必然是一個輿論公正、客觀的社會，社會清流的言論有引導國家社會向上提升的功能。媒體亂象是否真能激發創造力，尚待研究，不過，臺灣社會大眾，對於媒體亂象視為亂源，是不爭的事實，本會為通傳產業的主管機關，導正此一亂象，責無旁貸。

七、違反事實查證被發現的機率與罰鍰

由本會內容諮詢會議建議的裁處案件，傳播內容處再根據本會「裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點」計算違規次數與判定罰鍰，做成審議案，送交本會委員會做最後的審議裁處，再將裁處結果通知受裁罰業者並公告之。

現行的罰鍰金額下限大都是新臺幣10萬元，而新的修正條文中有些罰鍰下限提高到新臺幣30萬元，為什麼會提高罰鍰？這是因為目前的低額罰鍰效果有限，為什麼呢？從不確定訊息經濟的角度來看，若罰鍰金額低，而且被發現裁罰的機率低[3]，則罰鍰的期望值很低，內容監理效果自然有限。另外，若新聞製播業者違反規定可能獲得的收益，大於被查獲裁處罰鍰的損失時，業者就會承擔被查獲的風險，而冒險一試。這就是為什麼國外採取重罰的理由（例如美式足球超級杯「珍奶秀」被美國FCC罰款55萬美元。美國是高度自由的國家，對於不適宜的內容，仍然會做出重罰的決議）。

3 為什麼現行新聞被裁罰的機率低？臺灣現有9個24小時的新聞頻道，以每小時平均播出25則新聞為例的計算可知，臺灣每日的新聞報導則數約可達5400則，每個月將有162,000則新聞。這樣的新聞數量，以本會的人力是無法全面監理。在為數眾多的新聞報導中，被裁罰的機率非常低。

輔導弱勢族群取得操作證照

輔導視障人士取得 業餘無線電人員資格及設置業餘無線電臺

■葉志明

》前言

我國業餘無線電人員資格測試，自85年11月舉辦四等（96年7月改為三等）考試以來，約略有數十萬人報考，最早考試方式是採用人工（試卷）考照，因報考人數眾多，本會各區監理處投入試務之人力相對較多，後為減少試務人力及考量考試過程之正確性、快速性，本會於88年11月將測試方式改為電腦化作業，惟電腦化作業乃為一般民眾而設並未考量到弱勢族群。

》個案背景與問題描述

本會中區監理處（以下簡稱中區處）於97年1月得知在彰化縣某鄉鎮有位視障人士，因行動不便無法像平常人一樣，從事任何休閒活動，僅以操作業餘無線電機作為休閒之工具，而該君尚未取得業餘無線電人員資格，除依法處以罰鍰外，並告知該視障人士，欲從事業餘無線電操作，依業餘無線電管理辦法之規定，須通過本會所舉辦之業餘無線電人員資格測試及格並領有業餘無線電人員執照，始得從事業餘無線電作業。

案經本會委員會議決議：針對應考人員之特殊情形如視障等，研議增加其他考試方式如口試等，以輔導特殊族群取得執照。另中區處特別製作盲胞專用語音題庫，並製成CD及卡帶免費提供盲胞索取使用及製作語音試卷3套，以語音詢答方式進行測試，並代為答案紀錄，完成測試作業。

協助設置業餘無線電臺

》輔導過程

中區處在製作完成盲胞專用語音題庫後，即將該題庫親送到該視障人士家中，供其使用，之後，該視障人士在其友人的陪同下，至中區處通過業餘無線電人員資格語音測試及格，取得三等業餘無線電人員執照，並輔導其申請設置業餘無線電臺，在申設電臺過程中，雖遇些困難，但經主動幫忙協助後，也順利取得三等業餘無線電臺執照，合法的使用業餘無線電機。

》結語

本案中區處同仁秉著主動服務弱勢族群的精神，圓滿地完成輔導視障人士取得業餘無線電人員資格測試及合法使用業餘無線電機，為「為民服務」較特殊之案例，往後若遇有類似案例，均可依循本案方式來服務弱勢族群。

（作者為中區監理處技士）

委員會重要決議

■秘書室議事科

日期	事項
98年2月25日	許可台北之音廣播股份有限公司股權轉讓申請案。
	核准威邁思電信股份有限公司申請無線寬頻接取業務籌設期間系統架設許可（有效期間自即日起至99年3月31日止）及核配C1執照所使用之頻率。
	許可國際先進音樂股份有限公司換發衛星廣播電視節目供應者「先進音樂」頻道執照申請案。
	南都廣播電臺、台灣廣播公司新竹廣播電臺關西轉播台、全景社區廣播電臺、快樂廣播電臺、宜蘭之聲廣播電臺、金台灣廣播電臺、望春風廣播電臺、嘉義之音廣播電臺、嘉樂廣播電臺、關懷廣播電臺及人生廣播電臺等11家電臺於97年10月21日上午8時至10時播出之「台灣人俱樂部」節目；以及南都廣播電臺於同日上午10時至12時播出之「我愛台灣」等節目，違反廣播電視法第21條第5款不得有妨害公共秩序或善良風俗之規定，予以裁罰。
	三立台灣台98年1月8日播出之「真情滿天下」節目，違規使用插播式字幕情節嚴重，依衛星廣播電視法及其相關規定，予以警告。
	許可英屬維京群島商DIGITALNET COM.LTD.增加投資台灣數位寬頻有線電視股份有限公司申請案。
98年3月4日	評鑑世界衛星電視台等10個衛星節目供應者及1家服務經營者之營運： 一、「合格」名單：龍祥電影台、八大戲劇台2頻道及星際傳播股份有限公司。 二、評鑑「合格」惟部分情節應注意改進之名單：世界衛星電視台、E娛樂台、亞洲旅遊台、MEGA電影台、SAVOIR知識頻道、運通財經台及高點育樂台等7個頻道。 三、大利電視台提報之評鑑資料因無法具體呈現營運計畫執行情形，限期補正資料後另案審議。
	許可長德有線電視股份有限公司換發有線廣播電視系統經營者營運許可證： 一、該公司應於收到處分書3個月內提出改善財務結構之具體措施，並於2年內降低借款及保證額度20%。 二、有關預收收視費金額，該公司應依本會日後公告修正之有線廣播電視系統經營者/有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項之規定，辦理履約保證。 三、該公司應就所承諾之未來3年網路改善及降低廣告蓋台違規情事，提供具體可行之改善計畫並確實履踐。
98年3月11日	審議通過行動通信業務相關管理規則增訂經營者公開發行股票程序規定之發布，於行動通信業務、第三代行動通信業務及一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則增修訂經營者最低資本額及股東人數達一定數額以上或限定金額以上者應向證券管理機關申請辦理公開發行程序，以為經營者之財務監督管理。

日期	事項
	核准中投有線電視股份有限公司「電信普及服務會計作業程序手冊」。
	台灣藝術電視台股份有限公司「台灣藝術台」、好萊塢影視股份有限公司「好萊塢電影台」、年代網際事業股份有限公司「MUCH TV」、衛星娛樂傳播股份有限公司「JET TV」、超級傳播股份有限公司「超視」等5個頻道，於限期改正期間仍有違反節目分級、節目廣告化等核處紀錄，顯仍未確實改正，依衛星廣播電視法第36條第3款規定，予以裁罰並限期2個月內改正。
	審議通訊傳播基本法及本會組織法修正草案，將辦理函報行政院核轉立法院審議事宜。
98年3月18日	許可大揚有線電視股份有限公司換發有線廣播電視系統經營者營運許可證： 一、有關預收收視費金額，該公司應依本會日後公告修正之有線廣播電視系統經營者/有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項之規定，辦理履約保證。 二、該公司除應確實依所提營運計畫及換照面談承諾事項辦理外，針對提供聯貸及背書保證部分，應使用於數位化建置及改善經營環境，並對客戶滿意度調查分析之處理追蹤及廣告違規應具體改善，以健全有線產業發展並保障消費者權益。
	許可新永安有線電視股份有限公司換發有線廣播電視系統經營者營運許可證： 一、有關預收收視費金額，該公司應依本會日後公告修正之有線廣播電視系統經營者/有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項之規定，辦理履約保證。 二、該公司除應確實依所提營運計畫及換照面談承諾事項辦理外，針對提供聯貸及背書保證部分，應使用於數位化建置及改善經營環境，以健全有線產業發展並保障消費者權益。
	審議通過「促進有線廣播電視普及發展補助執行要點」之「全國有線廣播電視服務因故暫未到達區域一覽表」，俾利後續本會公告98年度受理有線廣播電視系統經營者申請「促進有線廣播電視普及發展」補助計畫相關事項。
	審議通過「有線廣播電視系統經營者/有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項」修正條文，增列消費者後付選擇，另參考現行相關定型化契約履約保證規定，在審酌有線電視產業特性及確保訂戶預付收視費用權益之前提下，提供業者彈性選擇履約保證方案。
98年3月25日	核准大衆電信股份有限公司以附條件買賣方式出售交換機1部及相關設備申請案。
	核定中華電信股份有限公司之「行動電話業務資費調整方案」。
	核定台灣大哥大股份有限公司之「行動電話業務資費調整方案」。
	核定遠傳電信股份有限公司之「行動電話業務資費調整方案」。