

網路強制分級之隱憂： 我國網路內容管制政策之探討與建議

簡淑如、吳孟芸*

《摘要》

我國政府採強制分級方式管制網路不當內容，此與其他民主國家以尊重「業者自律」之監理趨勢不盡相符。本報告引用網際網路規範過程模式（Internet Regulation Process Model），並整理美、英、德、澳、韓等國家管制網路非法及不當資訊之作法，分析我國與他國於網路規範政策上之異同點，並輔以可行性分析，提出我國網路內容管制政策應以強化業者自律、加強宣導使用過濾軟體為主，以及政府不宜立法介入網路言論等建議和相關配套措施。

關鍵詞：可行性分析、政策工具、網路內容、網路分級、網際網路規範過程模式

* 作者簡淑如為國家通訊傳播委員會傳播內容處科長，e-mail: joyis@ncc.gov.tw。
吳孟芸為國家通訊傳播委員會行政專員，e-mail: pureness@ncc.gov.tw。

壹、前言

一、網路內容管制政策之背景

網際網路 (Internet) 於 20 世紀末迅速風行全世界，為人類帶來了無可限量的發展與革新，也引發層出不窮的問題，如色情、暴力、猥褻內容、購物、詐欺、交友、誹謗、網路成癮、網路駭客、電腦病毒、垃圾電子郵件等皆時有所聞。目前各國政府已相繼制訂法律，嘗試解決此等網路亂象。我國政府為防止兒童及少年接觸有害及違法的網際網路資訊，於 2003 年 5 月 28 日公布了《兒童及少年福利法》，其中第 27 條第 1 項明定：¹「出版品、電腦軟體、電腦網路應予分級」；第 58 條第 2 項規定，違反第 30 條第 12 款媒體分級辦法規定者，²處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並得勒令停業 1 個月以上 1 年以下。前主管機關行政院新聞局（以下簡稱新聞局）續於 2004 年 4 月訂定〈電腦網路內容分級處理辦法〉，將網路內容分為限制級與非限制級兩級。

然網際網路之傳播模式為多重傳播訊號的型態，有別於傳統媒介的一對多、線性式、序列式的播送模式（范傑臣，2002），每一個網路使用者都可以架設網站，或於部落格及各討論區中發表言論及訊息，個人的發言權不再集中於主流媒體（如報紙、廣播或電視等）手中，任何人都能近用，因此網際網路具備公共領域³及去中心化⁴的特質。此外，網際網路跨越國界限制，任何人皆能選擇在國內外架設網站或是瀏覽各國的網頁內容，此與傳統的媒體運作型態亦截然不同，因此，傳統媒體的管制思維並不適合同等運用於網際網路。

¹ 《兒童及少年福利法》第 27 條第 1 項：出版品、電腦軟體、電腦網路應予分級；其他有害兒童及少年身心健康之物品經目的事業主管機關認定應分級者，亦同。

² 《兒童及少年福利法》第 30 條第 12 款 任何人對於兒童及少年不得有下列行為：違反媒體分級辦法，對兒童及少年提供或播送有害其身心發展之出版品、圖畫、錄影帶、影片、光碟、電子訊號、網際網路或其他物品。

³ 「公共領域」(public sphere) 的概念是由哈伯瑪斯 (Jürgen Habermas) 所提出，其將公共領域定義為：「市民可以自由表達及溝通意見，以形成民意或共識的社會生活領域。其要件是市民應有相等的表達機會，並且自主的形成公共團體，討論的主題則以公共事務的評論為主 (Habermas, 1989: 136, 轉引自張錦華, 1997)。」

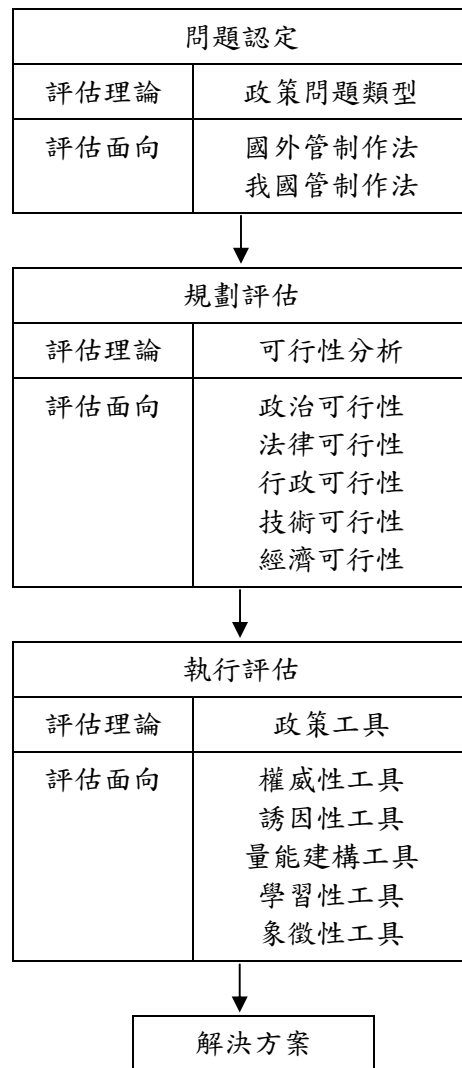
⁴ 隨著資訊科技與網路科技的發展，個人的發言權不再集中於主流媒體手中，而是能回歸到個人手上，此等現象即為「去中心化」。

筆者認為，網路內容分級以立法來強制制定政策，其規劃及執行的過程是否符合民眾的期待並達到預期效益，實有必要加以探討。因此，本文蒐集國外對於國際網路有害及違法資訊管制之相關文獻進行探討，另參考國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下簡稱 NCC）於 2006 年底邀集網際網路業者、民間團體及各縣市政府所召開的三場座談會意見，以及分別訪談國家資訊基本建設產業發展協進會（National Information Infrastructure Enterprise Promotion Association，以下簡稱 NII）執行長吳國維先生與台灣網站分級推廣基金會（Taiwan Internet Content Rating Foundation，以下簡稱 TICRF）董事長賴飛羆先生等二人後，⁵ 分析界定我國網路內容管制政策之潛在問題，並提出解決方案以作為未來政策執行及改進之參考。

二、研究方法與研究架構

本研究架構係以過程評估途徑，對政策問題認定、政策方案的規劃過程，與政策方案的執行過程進行評估（吳定，2005: 299），並輔以政策問題類型、可行性分析、政策工具等理論予以分析，詳如圖一。

⁵ NII 執行長吳國維先生與 TICRF 董事長賴飛羆先生等二人之訪談摘要見附錄二。



圖一：研究架構

註：本報告整理。

貳、文獻探討

網際網路以有別於傳統大眾傳播媒體的方式傳遞著龐大的資訊內容，其內容的規範模式應如何呈現，實有探討之必要。本章將引用 Rogerson & Thomas (1998) 的網際網路規範過程模式 (Internet Regulation Process Model)，並分述他國與我國網路內容規範之現況，最後再逐一探討國內外規範架構之異同。

一、網際網路內容規範架構

「規範」(regulation)意指政府的介入，藉由改變或建立一行為模式來促成社會所期望的目標。一般而言，規範包括了執行時普遍可接受的措施。根據社會學家韋伯的看法，政府以制訂法律的方式形成規範，法律的存在必然有一約定俗成的基礎，由一個人或多個團體以合法的能力和義務對違反規定者加以懲罰，並非單靠非正式的處分(Giddens, 1971；轉引自 Rogerson & Thomas, 1998)。與規範媒體相關的團體可分為三類：「社會」(societies)、「社群」(communities)與「政府」(governments)(何吉森，吳孟芸，2005)。三者分述如下：

(一) 社會：

「社會」是具有功能整合能力及進行共同活動之團體，為一共同體，也是一個複雜系統，其中包含不同層級或性質的次級系統。大而言之，全球的人類構成一個總體的人類社會，在此總體社會下，又有地域性、文化性、政治性的各種大型社會。小而言之，如台灣的人類社會之內，又有各種層次的次級社會。人類各層級的社會都是複雜系統，其中仍有不少同質與異質的次級系統，這些系統都是特殊的共同體，分享一些特有的文化內涵(許倬雲，2000)。本研究所謂之「社會」，係從功能性之觀點來定義，即指媒體本身，因為媒體是依據不同的需求與互動而形成，並不是依據道德、倫理或文化。

(二) 社群：

「社群/公眾」是以心理和互動的概念作定義，意指有共同利益、目標和背景者，其非單純的地域單位，也非行政體系的一環，而是指具有共同意識及共同行動能力的一群人。一般認為社群是由具基本相同的文化或歷史組織的公眾聚成，公眾會為了保護維繫他們的傳統道德與價值觀而要求政府管制。任何對其基本文化或倫理的衝擊，均會讓社群之成員產生不安全感，進而要求代表公權力之政府出面干涉，亦或產生自覺性的運動，直接對衝擊來源表達抗議，如媒體監督組織之興起，其成敗將取決於民眾之媒體識讀與對媒體消費之認知過程(Rogerson & Thomas, 1998)。

(三) 政府：

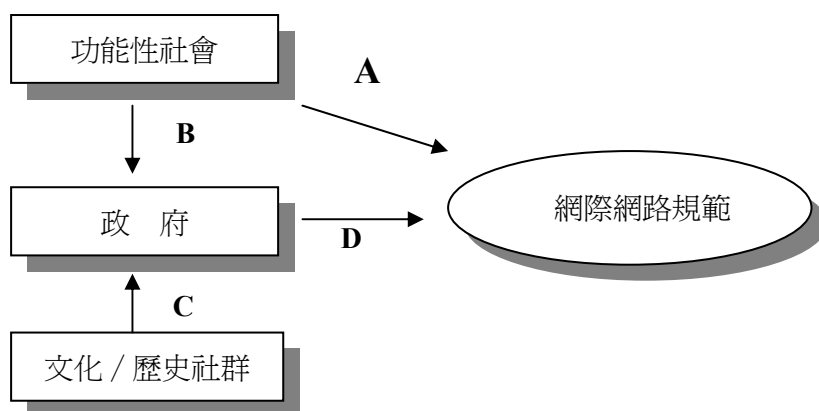
國家是對領土與人民要求控制的組織，並有結構地組成政府的形式，可說是規範的創始者(Skocpol, 1985；轉引自 Rogerson & Thomas, 1998)。一方面被動地被

要求介入媒體之管理，一方面則主動地發動規範權，而其規範面向則包含結構與內容（Rogerson & Thomas, 1998）。

Rogerson 與 Thomas（1998）引用上述社會、社群與政府的概念，提出網際網路規範過程模式如圖二。規範社會（網際網路）的路徑可分為內向途徑和外向途徑。內向途徑（如圖二之 A）為該社會成員所形成的自我規範。理論上，自我規範的成功應該和遵守這些限制的成本效益直接相關，如果這些功能領域中的成員能將遵守自我規範和功能議題相連結在一起，便會促成成本效益的完成，其自我規範亦生功效，而政府亦有相當的影響力可以促成功能性社會遵守其內部規範，其中包括誘因和懲罰。外向途徑（如圖二之 B）則為社會在某些時候，將會尋求政府的介入規範，其目的是在保護其自身社會的互動免於受到外在的威脅（Rogerson & Thomas, 1998）。

又現今網際網路所傳遞的訊息與內容（如過多的色情與暴力）常引起極大的爭議，已經超越了社群所能形成的道德和倫理標準能力，因而社群轉而要求政府介入，以法律去建立或鞏固道德和倫理標準，此為第二個網際網路規範之來源（如圖二之 C）。此時政府被視為一仲裁者，規範網際網路內容的接近使用、色情暴力內容可被允許與否，或是相關的網頁不准讓年幼者進入（Rogerson & Thomas, 1998）。

第三個網際網路規範的來源在於政府（如圖二之 D）。政府是眾多社會組織的一員，共同競逐著社會控制。一般的概念是政府係主控的社會組織，它具有自我的角色存在。它積極的去規範電子媒介，目的在於強化或維持本身執行社會控制的能力（Rogerson & Thomas, 1998）。



圖二：網際網路規範過程模式

註：資料來源為 Rogerson & Thomas（1998）。

Rogerson 與 Thomas (1998) 認為社會與社群的存在跨越了國界的限制，因此社會的自我規範與社群的規範允許跨國性規範的可能性，而政府的規範則因國土地域性之限制，僅能在一定的範圍內形成作用。藉由網際網路規範模式，可得出上述規範來源的關係如下：

1. 社會會先尋求在內部規範的溝通（如業者自律公約），而後才會尋求政府介入規範。
2. 具道德和倫理的社群規範乃源自市民社會，但規範的作用與結果必須取決於一般民眾之媒體識讀與認知過程。
3. 政府一方面被動地被要求介入網際網路之管理，一方面則主動的發動規範權，而其規範將包含結構面與內容面。

網際網路規範過程模式提供了一個整合性的觀點，使吾人可由影響網際網路規範的各個角度去觀察，其中社會、社群與政府三方在此規範過程模式中，可能各自對規範產生一定之影響力，但在部分情況下，則是各種規範一起進行。

二、各國網路內容管理

網際網路的世界如同現實生活中的反照，網路色情、暴力、詐騙、犯罪、種族歧視等問題亦在虛擬世界中層出不窮。面對網際網路所引發的相關問題，多數國家之相關業者皆以自律及科技方式進行網路內容之規範，另有公民團體以網路內容監督者自居，而政府亦針對網路內容訂定相關規範。本小節將分別列舉美國、英國、德國、澳大利亞、韓國以及臺灣等 6 國之網路內容規範情形，因內容涉及相當數量之專有名詞，故在正文中僅以簡稱呈現，其對照之全名請參閱本文附錄一。

（一）美國

美國是全世界網路最發達的國家，也是全世界最大的成人網站分布地。為了防止網路不當內容對青少兒之危害，美國戴爾電腦及相關資訊業者於 1997 年組成網際網路教育基金會（IEF），⁶ 並設置 GetNetWise 網站，積極防範網路色情、協助父母教導小孩如何正確上網、並避開限制級網站。

在民間團體方面，有美國麻省理工學院網際網路聯合小組（W3C）推動 PICS

⁶ 網際網路教育基金會（Internet Education Foundation, IEF）主要以推廣網路民主、網路通訊以及電子商務為目標，其中也致力於網路媒介的潛在安全教育。詳細資訊可參考 <http://www.neted.org/>。

技術標準協定，⁷ 定義網路分級檢索方式與網路文件分級標籤的語法，以不適當網路資訊的資料庫系統作為篩選標準，致力於發展全球共通協定。另有其他非營利組織如 Kiddonet 負責提供適合兒童的網路安全瀏覽器，⁸ 避免兒童受到網路不當資訊的危害；家庭線上安全組織（FOSI）致力於公開客觀的網路內容分級辦法；⁹ CyberAngels 負責監督各網路新聞群組、¹⁰ 聊天室及網站。

在政府方面，美國聯邦通訊傳播委員會（FCC）於 1997 年公布了「網路與電訊傳播政策」報告，認為網路管理宜採取「政府應盡量避免不必要的管制」、「傳統媒體之規範不全然適用於網路管理，未來將以科技的方式對網路內容作勸導與管理」的態度（范傑臣，2002）。1998 年美國政府則針對網路安全問題成立 CyberTipline 熱線，¹¹ 受理一般民眾檢舉網路違法內容，並集結相關網路業者所提供的非法網頁黑名單，試圖以「封鎖及過濾」（blocking and filtering）的方式來保護兒少上網安全。

另外美國政府自 1996 年起提出了《通訊端正法》（CDA）、《兒童線上保護法》（COPA）、¹²《兒童網際網路保護法》（CIPA）等 3 部相關法律，¹³ 試圖以

⁷ 參閱財團法人台灣網站分級推廣基金會網站（<http://www.ticrf.org.tw/chinese/rating-system.htm>）。PICS 是目前網際網路上用來做內容篩選的共通標準，這個標準是由 W3C 所提出，除了做為家長與教師為未成年讀者篩選網路內容的服務外，也可作為其他需要以標籤式過濾的服務。有許多以保護兒童免除接觸不當資訊的組織均引用 PICS 標準的分級平台，其中又以網路內容分級協會（ICRA）推廣最力。

⁸ Kiddonet 為美國紐約一非營利組織，主要目的在提供兒童一個安全、高品質的上網環境，詳細資訊可參考<http://www.kiddonet.com/>。

⁹ 家庭線上安全組織（Family Online Safety Institute，簡稱 FOSI）位於美國華盛頓，以提倡父母高度涉入、充分的業者自律、以及合理的政府支援為主要目標，詳細資訊可參考<http://www.fosi.org/>。

¹⁰ CyberAngels 於 1995 年成立，主要負責網路安全教育之宣導。詳細資訊可參考<http://www.cyberangels.org/>。

¹¹ 有關 CyberTipline 的相關資訊，可進一步參考<http://www.cybertipline.com/>。

¹² 1998 年美國國會通過了《兒童線上保護法》。該法律規定，商業性的成人網站不得讓 17 歲以下的未成年人瀏覽「缺乏嚴肅文學、藝術、政治、科學價值的裸體與性行為影像及文字」等有害內容，而成人網站經營者必須通過信用卡付款及成人帳號密碼等方式，對未滿 18 歲的青少年進行必要的限制，以防止其瀏覽成人網站。違反者將被處以 5 萬美元以下的罰金，6 個月以下有期徒刑，或二者並罰。如果故意違反該法規定，網站經營者在被判處有期徒刑的同時，還要接受重金處罰。

¹³ 2000 年美國《兒童網際網路保護法》要求全國的公共圖書館為電腦網路安裝色情過濾系

立法方式管制成人網站內容，但除了《兒童網際網路保護法》（CIPA）經聯邦最高法院於 2003 年裁定不違憲外，《通訊端正法》（CDA）已於 1996 年被最高法院裁定違反保護言論自由的憲法第一修正案，《兒童線上保護法》（COPA）亦於 2004 年被裁定暫緩執行（唐勇，2004）。

2006 年美國政府再次提出「兒童色情與猥褻防範修正案」，期望能強制規定商業網站於每一個情色網頁中加入聯邦貿易委員會（FTC）所設計的分級標示與警語，否則網站負責人將被求處 5 年以下徒刑，該提案亦被批評對美國人民的言論自由強加不合理的規範，附加刑事處罰的強制分級制度嚴重違反了美國憲法第一修正案的精神。

（二）英國

英國網際網路相關業者於推動網路安全上可說是不餘遺力。1996 年倫敦網路協會與網路提供者協會即共同發表「R3 安全網路協定：分級、檢舉、責任」（R3 Safety-Net），強調業者自律的重要性；同年網路業者亦成立自律組織「網路觀察基金會」（IWF），藉此處理網際網路上日益增多的違法犯罪活動問題，如色情、性虐待、種族歧視等等，其中兒童色情問題最受到該機構的重視。除此之外，IWF 亦與 50 家 ISP 業者組成網際網路服務提供者協會（ISPA），並聯合草擬一份業者行為守則（ISPA Code of Practice），主要內容含括鼓勵新科技使用、協助師長父母認識新科技，及 ISP 業者有責任保護內容之合法性等（范傑臣，2002）。

依據上述原則，IWF 設立了網路內容分級與過濾系統，全面推廣 PICS 網路管制科技標準，鼓勵民眾自行選擇需要的網路內容，並設置熱線受理民眾檢舉或投訴。IWF 於接到投訴後會評估該內容是否違法，一旦確定內容違法，即透過網路 IP 位址確定該資訊來源，並根據資訊的來源不同而將問題移交給相應的執法機構來處理。若技術上無法確認圖片的最終來源，IWF 就會通知 ISP 將該內容從伺服器上刪除。¹⁴ 此外，有關減低行動電話不當資訊對 18 歲以下兒童及少年的不良影響，英國的行動電話業者 Vodafone 及 Wanadoo 也採取以自律性規範引導訊息的發送端對內容加以分級，或使接收端和中介者自動對網路內容加以過濾。

統，否則圖書館將無法獲得政府提供的技術補助資金。2003 年 6 月 23 日，美國聯邦最高法院裁定《兒童網際網路保護法》不違憲。現在，美國所有學校和公共圖書館的電腦裡都按規定安裝了色情過濾軟體。

¹⁴ 依照英國法律規定，凡擁有（無論有無傳播行為）兒童色情圖片（包含電子資料及合成圖片）即為非法行為。

在公民團體方面，英國成立了網路內容分級協會（ICRA），¹⁵ 以網路分級作為主要業務，鼓勵在網頁內容使用分級標籤及過濾軟體。另外亦有國際網路檢舉熱線聯盟（INHOPE）負責歐洲各國熱線之統合與合作，¹⁶ 接受民眾檢舉網路上之非法內容。其他如學生國際聯盟（National Union of Students）、Childnet International、兒童慈善團體 NCH、法律公司 FSI（Finers Stephens Innocent）等民間組織亦紛紛加入 IWF，以結合業者及公民團體的力量，共同為網路安全議題效力。另外，英國的民間團體亦與其他國家聯合成立 Insafe 組織，¹⁷ 負責處理網路中有害資訊。

英國政府對於網路內容之規範，是引用如《刑法》、《猥褻物出版法及公共秩序法》，將網路內容視為出版品的一種，在網路上散佈違反相關規定之內容都需接受處罰（范傑臣，2002）。依照英國 1990 年的《廣播法》，其廣播電視的主管機關—獨立電視委員會（ITC）有權對網際網路上的電視節目及廣告進行管理，然英國政府並非採取以法律直接介入網路內容的管制，而是致力於指導和協助網路業者建立自我管理的機制。英國政府也在 2001 年 3 月於 Home Office（相當我國的內政部）之下成立保護兒童網路安全的特別小組（Internet Task Force），成員來自兒童的公益團體、政府部門、警察和網路業者，負責組織新的網路安全綱領，並出版專業守則給網路業者。

（三）德國

德國的網際網路業者與電信業者等多媒體服務提供者於 1997 年即組成了自律組織 FSM（Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia），¹⁸ 以推廣電子商務與保護兒少上網為宗旨，除訂定相關行為規範責成會員遵守，亦成立檢舉熱線供民眾通報含違法或有害兒少之網路內容，並於 1999 年加入國際網路檢舉熱線聯盟（INHOPE），提昇熱線通報之效益。

¹⁵ 網路內容分級協會（Internet Content Rating Association，ICRA）的總部設在英國 Brighton，直屬分支於美國，為國際性公益民間組織，目前已與美國 FOSI 合併。相關資料可參考<http://www.fosi.org/>。

¹⁶ 有關 INHOPE 組織詳細資訊可參考<https://www.inhope.org/en/index.html>。

¹⁷ Insafe 為歐洲共同組成的網際網路安全合作組織，目前會員除歐盟國家外，還有美國、加拿大、阿根廷、保加利亞、俄羅斯、澳洲及新加坡。詳細資訊可參考<http://www.saferinternet.org/ww/en/pub/insafe/index.htm>。

¹⁸ 有關 FSM 之詳細介紹，可參考<http://www.fsm.de/en/>。

德國政府為因應資訊社會發展，於 1997 年制訂《資訊與通訊服務法》（Information and Communication Services Act，又稱《多元媒體法》），¹⁹ 目的在於為各種新興資訊媒介服務提供一個基本的法規環境。該法雖為全球第一部針對網路應用與服務所為之成文規範，但德國聯邦政府並未企圖以該法一次解決網際網路的所有問題，僅是重點式地加以規範，並賦予技術與經濟必要的發展空間（謝銘洋、陳曉慧，1997）。

《多元媒體法》規定，當網際網路平台提供者（IPP）在傳播他人所提供的內容時，可在不違背《電信法》有關保守電信秘密規定的前提下瞭解這些內容。若平台提供者知悉其傳輸內容涉及違法、且在技術上有阻止其傳播之能力時，平台提供者有義務依照相關法律規定阻止這些違法內容的傳佈；而網際網路接取服務提供者（IAP）之業務因與內容無直接關係，故無須對內容負責（肖燕雄，2002）。

在兒少保護方面，《多元媒體法》修改現行《刑法》、《違反秩序法及散佈危害青少年文書法》之部分規定，擴大文書的概念，任何電子的、電磁的、光學的、化學的或其他資料儲存物，只要含有思想內容者都屬於文書。亦即網際網路上含有猥褻、暴力、色情、反猶太人種族主義等網頁內容同樣適用於《刑法》、《違反秩序法及散佈危害青少年文書法》之規定（謝銘洋、陳曉慧，1998）。另德國內政部特別調集專業人員和技術成立「資訊和通信技術服務中心」，提供警方於網路展開調查和採取措施時適當的技術支援，該中心還下設網路調查機構，賦予調查員特殊的調查許可權。此外，隸屬內政部的聯邦警察局亦 24 小時跟蹤、分析網際網路上的可疑情況，尤其是涉及兒童色情犯罪的資訊。

2003 年德國政府決定以法律來啟動業者的自律機制，賦予業者防止散布違法內容之責任，以政府與業者共同規範（co-regulation）的方式來達成網際網路內容之管理。故目前德國雖由 KJM（The German Kommission für Jugendmedienschutz）負責媒體傳輸內容中的人權保護與兒少保護業務，並監督自律團體（如 FSM）之運作，但基本上德國相關業者仍須依法確認其傳播內容之合法性，而 KJM 則尊重自律團體所做的相關措施與決定，僅在自律團體有處理不善之情況下才予以介入。

¹⁹ 「多元媒體法」之「媒體」係指具個別性及互動性之媒體，與傳統的傳播媒介並不相同（謝銘洋、陳曉慧，2002）。

(四) 澳大利亞

澳大利亞由網際網路業者成立網路產業協會 (IIA)，²⁰ 由協會訂定網路產業準則 (Internet Industry Codes of Practice) 並向澳洲通訊及媒體局 (ACMA) 報備，藉此促使網路內容經營者 (ICH) 及服務提供者 (ISP) 對於網路內容採取適當措施，提升網路使用者對網路的信賴及使用率。²¹ 當業者的網站內容不符規定時，該協會將會適時提醒，如業者仍不進行處理，將被該協會取消其會員資格。在過濾軟體方面，該協會也以較便宜之價格提供給澳洲政府以利民眾下載。

1999 年澳大利亞成立了非營利組織 NetAlert，主要負責和業者及政府單位合作，針對社會大眾進行多樣化的網路安全教育宣導活動，並為教師及各學齡層之學童設計不同網站並給予建議。

澳洲的多媒體傳播內容管理主管單位為「澳洲通訊及媒體局」(ACMA)，其在網路內容管理方面採取共同規範之機制 (co-regulation scheme)，對內以結合政府、產業界與社會大眾之方式，共同保護兒少免於接觸不法或有害之網路內容；另亦著重資訊素養之教育與推廣，由政府負擔過濾軟體費用，將軟體免費提供給民眾下載使用，藉此喚起民眾對於網路安全議題的注意與配合。對外則加入國際網路檢舉熱線聯盟 (INHOPE)，強化國際經驗交流與合作。

在此共同規範的機制下，ACMA 亦提供透明化之網路內容投訴機制，澳洲居民、團體或任何組織皆可針對被禁止之網路內容進行投訴，²² ACMA 在接獲投訴後會進行調查，若投訴屬實，即要求網站經營者將該等內容自網站中移除。若網站經營者之伺服器架設於國外，則依據網路產業準則將該等網頁之網址知會澳洲的過

²⁰ 有關澳洲網路產業協會 (IIA) 之相關資訊可參考 <http://www.iaa.net.au/>。

²¹ 參考網址：http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.1507598:STANDARD::pc=PC_90162。

²² 依據澳洲網路產業準則，其被禁止的網路內容包括：

1. 被分級委員會 (Classification Board) 分類或可能被分類為 RC 級的網路內容，包括詳細描述犯罪、暴力或藥物使用步驟之內容、兒童猥褻內容、獸性內容、以及過度暴力或過度性暴力之訊息內容。
2. 被分級委員會列為或可能列為 X 級的內容，即真實呈現性行為之內容。
3. 在澳洲被歸類為 R 級、且未列於「受限接取系統」(restricted access system) 中的內容。所謂 R 級內容係指不適合青少年視聽之內容，包括有過度或強烈暴力、性暴力訊息之內容、含性暗示或刺激性行為之訊息內容、或是含有需成人陪同觀看之議題或內容。

(http://www.iaa.net.au/index.php?option=com_content&task=view&id=416&Itemid=73)

濾軟體業者；另若網站內容涉及不法，會將此案移送國內相關執法機關或網路檢舉熱線聯盟處理（廖淑君，2006: 86）。而為有效推廣政府政策，ACMA 也專為孩童設計一個網路安全議題的網站「Cybersmart Kids」，內容生動有趣且實用，藉此提高父母及兒童對網路安全的認知。

（五）韓國

針對網際網路普及後所帶來的種種問題，韓國主要大型網站業者如入口網站 Naver、社群網站 Cyworld 皆已在政府相關法令施行之前，要求網路使用者必須提供真實姓名及身份證字號、並經過電話及手機驗證身份後，才得以註冊成為會員，期望藉此緩和韓國歷年來在網路色情暴力方面所產生的問題。

韓國政府主要以資訊與通訊部（MIC）主管國家資訊化、資訊與通訊、廣播與傳播等相關事務，因此也負責研擬網路內容管制政策。而韓國網路安全協會（KISCOM）係韓國最主要的網站內容分級組織，以國際分級標準 RSACi 及 ICRA 等做為依據，制訂韓國的網站內容分級機制「SafeNet」，並負責推動網路及通訊倫理，提供網路使用者申訴管道，研發適合韓國文化之過濾技術等。而為對抗網際網路的相關負面影響，韓國另設數位推廣局（KADO），致力於減低數位落差、減少國民的網路成癮現象。另亦設立韓國資訊安全局（KISA），負責研發資訊安全技术及從事資訊安全政策研究。

此外，韓國政府為樹立網路使用者的責任與自律意識，遂於 2005 年 10 月決定逐步推行網路實名制，²³ 並制訂與修改《促進資訊化基本法》及《資訊通訊基本保護法》等法規，以為網路實名制提供法律依據。²⁴ 2006 年 12 月韓國政府頒佈了《促進資訊與通訊網路使用及資訊保護法》，以建立第三方身份認證機制、賦予網際網路業者得暫時移除或封鎖有害資訊之權利等方式管理網路違法內容，期望藉此促進業者自律、並在言論自由及受害者權益中尋得平衡，該法已於 2007 年 7 月正式實施。²⁵

²³ 網路實名制是由政府建立一個統合性的 ID 認證平台，網路使用者在該認證平台註冊帳號後，往後無論是在哪個網站註冊，都是採用相同的帳號。

²⁴ 北京新浪網 2007 年 1 月 7 日「韓國通過實名制培養網民自律意識」報導。參考自 <http://news.sina.com.tw/tech/sinacn/cn/2007-01-03/171038111534.shtml>。

²⁵ 參考 The 3rd International Conference on the Safer Internet World: Integrating efforts in every field of our society” 研討會資料。2007/10/5. Korea: Seoul.

(六) 台灣

針對網路不當內容之管理，國內相關業者目前是採取通知與移除（notice and take down）之方式處理，亦即業者在接獲民眾針對不當網路內容之申訴後，會通知該網頁內容提供者請其於限定日期內適度處理，如網路內容提供者仍未處理，業者再直接移除該網頁。另外在過濾軟體部分，目前國內僅有中華電信 Hinet 與數位聯合電信 Seednet 兩家業者有推出相關付費服務，除業者自身之推廣外，另組成臺灣網際網路協會（TWIA）負責宣導網頁過濾軟體之使用，²⁶ 但該協會在網路安全之管理上尚未訂定具體之自律規範。

在公民團體方面，目前國內有 TICRF 專職推廣網路分級與上網安全等知識，²⁷ 並研發免費過濾軟體提供民眾下載使用。另外亦有臺灣終止童妓協會負責監看及舉發網路兒童色情，並成立網路色情檢舉熱線，如被檢舉之網頁內容確實含違法事實，該協會將再移轉至警政單位處理。其他如臺灣愛鄰社區服務協會白絲帶工作站則以宣導兒少安全上網為主要目標，拍攝相關宣導短片，以及於國內積極辦理網路安全種子師資訓練等相關活動。

我國目前針對網路內容的管理並沒有單一主管機關，涉及網路內容之相關機關均各依職權管理網路內容業務。如教育部於 2004 年 10 月 15 日正式啟動「臺灣學術網路（TANet）拒絕存取資訊之網站過濾系統」，提供臺灣約 3,500 所高中、職以下各級學校過濾不當資訊網站的服務。另由經濟部工業局訂定〈電腦軟體分級處理辦法〉、消費者保護委員會訂定〈電子商務消費者保護綱領〉、內政部制訂《兒童及少年福利法》，並有內政部警政署刑事警察局偵九隊加強培養網路犯罪偵查人員及電腦鑑識人員，不定時實施「網路巡邏」，防止兒童及青少年遭受污染及引誘而導致犯罪等情形的發生。新聞局則訂定〈電腦網路內容分級處理辦法〉，目前由 NCC 承接該項業務，負責研擬我國網路內容管制政策及宣導網路內容分級制度。

三、各國網際網路規範模式之比較

參照 Rogerson 與 Thomas（1998）的網路規範過程模式，目前各國的網路業者、公民團體及政府在網路內容規範上皆有一定之影響力，如網際網路業者多以成

²⁶ 臺灣網際網路協會於 1999 年成立，主要成員為國內從事網際網路相關的業者，包括：網路服務提供廠商（ISP）、網路內容服務提供廠商（ICP）、電子商務經營業者以及入口網站等。

²⁷ TICRF 乃由前主管機關行政院新聞局於 96 年 11 月捐助成立。

立業者公協會、提出業者自律規範之方式來強化網路內容之管理，並在自律機制無法推行時，設定相關機制將違法案件及相關證據移送主管行政機關予以處分，藉此作為自律機制不足之補強方式；而代表網路使用者的公民團體在面對不妥的網際網路內容時，除要求政府介入、以法律去建立或鞏固社群的安全及道德、倫理要求外，亦會自發地以媒體監督者自居，積極主動從事網路內容之監督與調查行為，並發揮社群跨國界之特性，透過國際合作之方式提昇監督的成效。在政府方面，則由現有的相關法律或制訂新法律強化網路業者的責任與義務。

即使如此，業者、公民團體與政府三方的規範力量強弱卻在各國之表現上有所差異，如美國目前仍以政府及公民團體為網路內容規範之主力，業者自律明顯較為不足；英國的網路內容規範來源主要來自於業者自律與公民團體之他律，政府則退居於最後一道防線；採取共同規範架構之德國與澳大利亞、以及韓國則以業者自律及政府規範為主力，公民團體在前二者強力運作之下，反而不如美英兩國之公民團體來得活絡。

而臺灣目前則與美國類似，皆為業者自律不足、公民團體與政府強力規範的情形，但兩者最大的不同點在於，美國政府近年來雖積極以法律方式明訂網路內容提供者應依法將其內容分級，但該等法律大多因違反言論自由而被宣告違憲；臺灣則是已於《兒童及少年福利法》中明文規定網路內容應予分級，並另制訂〈電腦網路內容分級處理辦法〉，要求所有網路內容提供者依規定分級，此等作為是否亦有侵害言論自由之虞？

如再將臺灣與英、德、澳、韓等國相比較，在業者自律方面，國內目前雖有ISP 相關業者成立臺灣網際網路協會，其成員多依照〈電腦網路內容分級處理辦法〉之規定於限制級網頁中標示分級標籤，但實際上於網路內容管理上仍處於接受民眾檢舉之被動狀態，並無積極主動規劃相關因應措施之行為。該協會即使已舉辦相關活動對外宣示捍衛網路安全之決心，亦常流於形式而無真正落實，與他國相較之下，國內業者自律意願明顯低落許多。

在公民團體部分，國內雖有少數非營利組織積極監督網路內容、推廣兒少安全上網概念，然因民眾資訊素養普遍不足，對於該等目標並無法給予有力的支持。此外，該等組織與國外同等性質之組織合作機制不足，尚無法體現社群的跨國性性質，因此我國公民團體對於網際網路所形成之規範力量亦顯薄弱。

再觀察英、德、澳、韓等國政府之作為，主要是採立法方式賦予業者責任、強化業者自律、統合各方資源，並積極宣導網路安全概念，提昇民眾之資訊素養，而

非以所有網路內容提供者為規範主體，強制要求網路內容一律採取分級制度。因此，我國採強制立法方式規定網路內容應予分級是否妥適？執行成效為何？皆有探討之必要。

參、我國網路內容管制政策之問題類型與檢討

一、問題類型

從事政策分析工作，首應認清問題性質，才能研擬有效的解決方案（丘昌泰，2000: 125）。為掌握網路內容管制的政策問題，本文藉由政策學者 William Dunn 的問題結構性理論予以釐清網路內容管制之問題本質。Dunn 將政策問題的結構性程度分為三種類型：結構良好（well-structured）、結構適度（moderately-structured），與結構不良的政策問題（ill-structured problems）。區別此三種不同的政策問題的性質，可從決策制定者、政策方案、效用或價值、後果與機率等五種標準加以區辨（Dunn, 1994: 145-147），如表一：

表一：政策問題的類型

	結構良好	結構適度	結構不良
決策制定者	一個或極少數	一個或極少數	許多
政策方案	有限	有限	無限
效用價值	共識	共識	衝突
方案後果	確定或風險低	不確定性	未知
發生機率	可計算	不可計算	不可計算

資料來源：Dunn（1994）。

- （一）結構良好的政策問題：此類政策問題涉及的決策制定者人數甚少，解決問題的政策方案相當有限；政策目標所顯現的規範性價值，可以根據決策制定者的偏好加以排列；每個政策方案的後果是可以預知的或其有完全的確定性。此類政策問題是可以完全「電腦化」的技術問題，政策方案的後果也可以透過電腦程式而加以預測，因此，許多政府機關所處理的例行性、作業性問題皆屬於此類。

- (二) 結構適度的政策問題：涉及的決策制定者與政策方案相當有限，對於政策目標的價值具有相當共識；然而，政策方案本身的後果是不確定性的，而且也無法加以估算。
- (三) 結構不良的政策問題：此類政策問題涉及多元的決策制定者與政策方案，政策利害關係人對於政策目標不具共識，甚至是相互衝突的；政策方案的後果是無法預估的，其發生的機率也是無法計算的。前述兩種政策問題類型對政策方案的偏好是可以遞移性（transitive）的，從而可以選出一個比較偏好的方案，但結構不良問題的偏好順序則完全無法排列。

我國網路內容管制政策「決策制定者」目前已有教育部、內政部、經濟部、消費者保護協會、NCC 等許多部會；「政策方案」綜觀目前作法，有全面管制、部份管制、政府輔導、業者自律、完全自主等眾多方案；「效用價值」在保護兒少與言論自由間相互衝突；「方案後果」及「發生機率」又無法預知，因此網路內容管制政策係屬結構不良的政策問題。而結構不良的政策問題才是政策分析家所關切的問題類型，也是困難度最高、對於社會影響最大的政策問題（丘昌泰，2000: 125），鑒此，本研究以網路內容管制為政策評估的客體。

二、問題檢討

從事政策規劃評估時，可行性研究（feasibility study）扮演極重要的角色。此項工作的周詳與否，關係該政策能否被接受，也關係能否順利推動。我國目前網路內容係採取「政府介入、立法全面管制」的方式，然〈電腦網路內容分級處理辦法〉2004年4月26日公佈迄今，政府主管機關尚未處罰任何電腦網路服務提供者，徒法可否自行？本研究謹就政治、法律、行政、技術、經濟等五面向（吳定，2005: 119-121），就目前執行過程的問題，進行可行性分析：

（一）政治可行性（political feasibility）：意指政策方案是否違反社會的價值觀，在政治方面受到支持的可能性（吳定，2005）。

我國網路內容分級制度施行至今已引發社會多方評論，一般民眾與網路業者雖對於政府重視兒少上網安全的態度予以肯定，然政府以強制立法方式要求網路內容提供者進行自我分級的方式則無法普遍獲得支持，²⁸ 因為要求所有內容提供者就其

²⁸ 參見 NCC 2006 年 10 月 3 日召開之「電腦網路內容分級處理辦法執行情形座談會」會議紀錄中雅虎國際資訊股份有限公司代表、網路家庭國際資訊股份有限公司代表、台灣索尼通訊網路股份有限公司代表與蕃薯藤數位科技股份有限公司代表等發言內容

內容進行分級，包含一般民眾在網路發表言論或傳播資訊之前均需進行「自我內容審查」，因而可能形成寒蟬效應（chilling effect），違反言論自由的基本原則；部分人權團體亦指出，以保護兒童為名的分級辦法會嚴重緊縮成人的閱讀自由與溝通自由，政府不能以保護兒童為由無限上綱。²⁹

另考量我國政治生態環境的問題，政客、政黨相互猜忌且政治互信低落。如2004年11月由新聞局捐助新臺幣1千萬元成立之TICRF，於2005、2006年均編列預算予以補助，³⁰惟自2006年2月NCC成立，承接推動網路分級相關業務後並未繼續補助該基金會，導致該基金會之運作陷入困境；而在網路內容強制分級是否違反憲法保障言論自由的相關辯論中，也容易因為政治因素的介入而使辯論過程產生扭曲，故就目前情形而言，政治可行性並不高。

（二）法律可行性（legal feasibility）：指政策方案在執行時，能克服法規方面的障礙，且不違反法律規定及不受法規限制（吳定，2005）。

面對科技匯流的趨勢，政府應考慮個別媒體的特性、影響力高低和訊息接收者的防堵能力高低等因素，進一步決定是否要將某特定媒體列為管制對象，以及對該媒體應採行何種管制方式，而此等議題一直都是法制先進國家討論的焦點（劉靜怡，2004）。網際網路身為一種公共論壇或小眾論壇，具備電子言論市場的特質，政府對於網際網路上的言論活動應盡量避免干預（廖淑君，2006）。然我國政府卻忽略網際網路與其他平面出版品、廣播電視等媒體之間的差異，一律賦予其強制自我分級及自我標示的義務，此舉將易引發侵害憲法保障之言論自由之爭議。

放眼國際，除中國、新加坡及回教國家對網路內容監控相當嚴格外，絕大多數國家傾向於由業者自律規範扮演引導角色，若要動用法律強制手段，頂多如《美國兒童線上保護法》（COPA）對未裝置過濾軟體的公立圖書館不予補助，但此一法案已於2004年6月經美國聯邦最高法院以「政府未採取侵害最小且最為可行的管制措施」為理由，判決違憲。以法律強制實施網路內容分級者，台灣堪稱首創（劉靜怡，2004）。

（http://www.ncc.gov.tw/newinfor/plan_detail.asp?id=423）。

²⁹ 台灣性別人權協會及反對假分級制度聯盟認為，以保護兒童為名的分級辦法已嚴重緊縮成人的閱讀自由和溝通自由，這種粉飾太平的資訊管制最終將撲殺一切異議言論，剝奪兒少的成長空間。

³⁰ 本研究於2007年1月12日訪問財團法人台灣網站分級基金會董事長賴飛熊，據其表示，行政院新聞局於2005、2006年分別補助1,425萬元及1,500萬元。

再者，《兒童及少年福利法》第 27 條第 1 項規定「出版品、電腦軟體、電腦網路應予分級」，同條第 2 項規定「前項物品列為限制級者，禁止對兒童及少年租售、散布、播送或公然陳列」。該條文將電腦網路視為物品而要求與出版品、電腦軟體等物品一樣進行分級，除條文本身極有可議之處外，殊不知網路分級亦僅是達成兒少安全上網的手段之一，而非唯一途徑；因為網際網路所引發之問題並非僅限於色情、暴力猥褻內容，其他如網路購物、聊天室、MSN、色情電子郵件等潛藏之問題與危機也層出不窮，而以點對點之資訊傳播方式均無法以分級來規範。因此，若我國僅將網路內容管理限縮在網站分級，對於抑制網路帶來的負面影響將十分有限。多數國家在保護兒少上網安全此一領域上與我國面臨同樣的問題，但網路無國界，即使國內投注極大成本進行管理與追查責任，仍無法突破法規在地域上的限制，因此以法律強制規定網路內容分級並非最好的解決方式。

（三）行政可行性（administrative feasibility）：指行政機關及其能力足以承擔政策方案的執行工作（吳定，2005）。

政府決策之正當性，繫於利害關係人參與協商與表示意見，才具有民主價值。對於地方自治核心領域的權利，中央法律不宜任意對該權限予以剝奪，或是由中央單方面決定，地方政府應有適度表達意見的機會，以提昇政策的合理性（朱鎮明，2006）。

依《兒童及少年福利法》第 9 條第 8 款規定，³¹ 兒童及少年閱聽權益之維護、媒體分級等相關事宜之規劃與辦理係屬新聞主管機關之權責，故有關違反電腦網路分級之取締工作，中央機關認為係屬地方新聞主管機關權責。然地方政府卻認為網路分級執行應以專業分工為考量，不應由地方政府新聞單位擔任查察取締機關，且網路無疆界之分，有別於傳統媒體，目前地方政府新聞單位之人力資源與專業素養普遍不足，並無法執行查察取締工作。³²

另外，依〈電腦網路內容分級處理辦法〉第 6 條第 1 項第 1 及第 3 款規定，除

³¹ 《兒童及少年福利法》第 9 條第 8 款 所定事項，主管機關及各目的事業主管機關應就其權責範圍，針對兒童及少年之需要，尊重多元文化差異，主動規劃所需福利，對涉及相關機關之兒童及少年福利業務，應全力配合之。主管機關及各目的事業主管機關權責劃分如下：八、新聞主管機關：主管兒童及少年閱聽權益之維護，媒體分級等相關事宜之規劃及辦理。

³² 參見 NCC 於 2006 年 11 月 30 日召開之「電腦網路內容分級處理辦法執行情形座談會」會議紀錄（http://www.ncc.gov.tw/newinfor/plan_detail.asp?id=776）。

了以限制級內容為主的網站外，其餘提供內容屬性係部分涉及限制級者，應於各該限制級網頁之電腦程式碼標示，但由於網頁內容眾多、並有隨時更新的可能性，一般網際網路服務提供者（ISP）通常不會主動去檢查所屬網頁內容是否屬於限制級並標示程式碼，因此，國內仍有絕大多數限制級內容之網頁並無依法標示。無論是由中央或是地方政府負責查察取締違反分級工作，在此條文之實際執行上，皆須投注相當之人力與時間，以我國政府現有之資源與人力來看，此政策之行政可行性不高。

（四）技術可行性（technical feasibility）：指有無足夠的技術、知識與能力，以執行政策方案（吳定，2005）。

根據英國網路觀察基金會（IWF）2006年調查報告指出，過半數的網路兒童色情圖片來自美國網站。其他高比例國家還有俄羅斯、日本、西班牙、泰國與南韓（廖慧美，2006）。由此可知，許多色情網站伺服器均架設於國外，而我國法律無法要求國外網站進行分級與管理，縱使國內網站皆依我國相關規定分級，兒童及少年仍有可能輕易接觸到國外未經分級之網站內容；而國內網路內容提供者或平臺提供者亦可選擇在國外註冊，藉以規避國內相關法律，將形成劣幣驅逐良幣的窘境。例如依 TICRF 之統計數據，截至 2007 年 12 月底止國內限制級網站標示率已達 92%，³³ 但實際上國內相關業者僅約 1,000 家，在全世界成千上萬的限制級網站中可說是九牛一毛，因此，國內高標示率的意義何在？依目前我國現制，並無國外網站管制的技術可行性，相關法規之實質效果著實有限。

此外，現行〈電腦網路內容分級處理辦法〉乃要求電腦網路內容提供者應於限制級網頁標示限制級分級標識，另仍須由網路使用者配合安裝過濾軟體並設定過濾的層級之後，始能發揮網路分級之功效。目前 TICRF 雖已提供免費的過濾軟體供民眾下載及安裝，微軟 IE7.0 以上之版本也已納入 TICRF 過濾軟體之功能，然由於家長電腦處理能力多不如未成年子女，即使經由多方推廣與宣導，多數家長對於下載或安裝過濾軟體仍有許多技術上的問題須待解決，此等因素亦是導致現行網路分級政策執行不力的原因之一。在一般家長無足夠之專業能力配合現行分級政策的情況下，改由網路業者的伺服器端直接攔阻不當或不法的網頁內容，或許才是較為可

³³ 依據臺灣網站分級推廣基金會之統計，截至 2007 年 9 月底，國內限制級網站約為 903 個（此統計數據係依據台大計算機中心、臺灣終止童妓協會、教育部、業者自行登錄及網路分級推廣基金會自行搜尋之筆數等加總而成），而已依規定標識限制級之限制級網站則有 834 筆，故國內限制級網站之自我標識率為 $834/903 = 92.35\%$ 。

行的解決之道。

（五）經濟可行性（economic feasibility）：指執行政策方案時所需要的知識與資源之可得性，一般性資源指金錢預算而言，而特殊性資源指相關資訊、專業性人力、物材等（吳定，2005）。

目前〈電腦網路內容分級處理辦法〉雖非由主管機關親自針對內容作事先審查，但網路言論提供者若不實施分級，將遭受主管機關的處罰，如此以處罰為後盾的強制性自我分級制度，在某程度上會加重網路言論提供者的言論供應成本，進而影響到言論供給者的供給意願，減少言論市場上的言論數量，更會延遲言論進入市場的時間。而因網路無國界的特性，網路言論提供者可選擇網域以及其所欲遵守的準據法，且選擇與轉換的成本不高，倘若國內網路言論提供者的言論供應成本因網路內容強制分級而提升，將造成網路內容提供者選擇將其網站架設於對網路規範比較少之國家的網域下，³⁴ 但國內對此類言論的需求依舊存在，故國內網路與國外網路互連的需求也進而提高，導致國內網路服務提供者必須支付國外網路骨幹服務提供者更多的網路互連費用（廖淑君，2006）。因此，我國政府強制立法要求網路內容分級的後果，不但提昇了網路言論提供者及網路服務提供者之成本，也將提昇政府管理網際網路言論市場的成本。

此外，於〈電腦網路內容分級處理辦法〉第 4 條中，限制級雖有「過當」、「恐怖」、「血腥」、「殘暴」、「變態」等法律上的定義，惟要判斷是否為限制級仍有一定的困難度，在所有網路使用者於開放式網路上傳資料，都有進行內容自我檢查、負擔內容分級責任的情況下，上述模糊的法律字眼要如何讓所有網路使用者準確判斷？政府要投注多少經費針對全民進行「定義限制級的理論與實務」教育？故本政策的經濟可行性相對不高。

肆、網路內容管理之政策工具與解決方案

政府常試圖利用法規之制定影響人民之制度性行為，使人民朝向決策者所希望之方向作為或不作為，然而現實社會顯然並非如此（陳銘祥，2002: 75），以依據《兒童及少年福利法》強制電腦網路分級所頒行的〈電腦網路內容分級處理辦法〉

³⁴ 例如色情網站改將其網站、主機及伺服器置於對猥褻性言論管制較為寬鬆的國家之網域之下，藉此規避國內相關法規之約束。

為例，由前述五項可行性分析，即可瞭解該法自 2004 年 4 月 26 日公佈迄今成效明顯不彰之原因。

相對於我國以立法方式對網頁內容作強制分級之管制，要求內容提供者就分級標準進行網站分級，他國多數傾向促成媒體自律、強調業者自律精神，而不直接涉及內容管制的管制型態。觀察我國此一世界首例之作法，制度上雖標榜自律精神，但結構上確有國家干預之設計，以不甚明確之分級標準，試圖將網際網路內容分門別類，已非自律精神之表現，對於人民言論自由受國家公權力之介入，已非侵害最小之手段。

然在業者自律機制無法主動發揮功能的情況下，如要有效進行內容管制，並同時將對言論自由之危害降到最低，必須有下列體認：首先，自律機制必須在媒體組織的自主認可以及配合意願下才可能成功；其次，內容問題的舉發與判斷，除明顯違法的部分，應交由具代表性之獨立公民團體來負責；最後，政府必須以公權力政策工具（警告、處罰、撤照等）作為自律機制運作的間接壓力與最後手段，且處理的過程與標準均應公開透明（Collins & Murrioni, 1996: 168-179；轉引自魏均，2006）。因此，針對我國網路內容之管理，筆者建議應刪除《兒童及少年福利法》有關電腦網路應分級之強制規定、廢止〈電腦網路內容分級處理辦法〉，並以強化業者自律、提昇公民意識為主軸，建立具可行性、配套性的政策工具（policy instruments）。

政策工具是政府將政策目標轉為具體政策行動的機制，亦即政策從規劃轉變為執行過程中對於技術的選擇（吳定，2005: 274）。執行機關與人員在制定政策時，應慎選政策工具才能有效解決問題，達成預期目標。對於政策工具的分類，Schneider 和 Ingram 區分為誘因性（incentives）、權威性（authorities）、量能建構（capacities building）、學習性（learning）及象徵性（symbolic and hortatory）五類（葉俊榮，2005: 6）：

- 一、誘因性（incentives）工具：誘因性工具意指執行機關利用補助或課稅等方式，誘導民眾的行為符合政府的政策要求。
- 二、權威性（authorities）工具：權威性工具意指執行機關利用其權威，依據法律對民眾予以禁止、處罰或要求某特定之行為。
- 三、量能建構（capacities building）：工具量能建構工具意指執行機關對其執行人員施以講習訓練、增添設備，提昇其政策執行的能力。
- 四、學習性（learning）工具：學習性工具意指執行機關對執行人員及利害關

係者，建立知識分享文化，彼此相互學習，進而提昇對政策問題的體認，有利於政策執行。

五、象徵性 (symbolic and hortatory) 工具：象徵性工具意指執行機關利用某些象徵性價值，爭取民眾在政策執行過程中的支持與配合，使政策易於貫徹。

本研究採用 Schneider 和 Ingram 的架構，建議我國政府採取以下的解決方案：

表二：我國網路內容管制的政策工具

政策工具	解決方案
誘因性工具	1. 宣導民眾使用過濾軟體，並鼓勵業者發展技術以作為新興之網際網路增值服務。 2. 辦理網路倫理及網路素養評鑑。
權威性工具	建議內政部修正兒童及少年福利法： 1. 刪除電腦網路應予分級之規定。 2. 強化網路業者之自律機制，採通知及移除 (notice and take down) 原則。 3. 授權相關政府機關成立網路分級防護機構。
量能建構工具	1. 成立「兒少上網安全特別工作小組」，加強專業訓練。 2. 提升 TICRF 效能。
學習性工具	1. 政府應協助民間團體加入國際組織，成立網路安全防護網。 2. 多元推廣網路安全識讀教育。
象徵性工具	1. 強調以業者自律方式保護兒少的政策價值。 2. 相關政府機關應建置專門網站，教育兒少、家長及教師等正確之兒少安全上網觀念。

資料來源：本研究整理。

(一) 誘因性 (incentives) 工具：

1. 宣導民眾使用過濾軟體，並鼓勵業者發展技術以作為新興之網際網路增值服務：網路色情氾濫已從被動化為主動，色情郵件、詐騙信件仍會無孔不入地深入兒少生活當中，家長唯有使用過濾軟體，才是積極的解決之道 (洪佳莉、吳宜臻，2007)。另依 NCC 於 2007 年 1 月委託遠見雜誌社所作的調查

報告顯示，將近八成的受訪家長都會擔憂未成年子女上網的問題，但只有 35% 的家長知道有過濾軟體可以防堵不當的內容，而真正有裝設這種軟體的家長只有 16%。³⁵ 家長有無足夠的技術、知識與能力，是推動兒少上網安全能否奏效的關鍵，故建議政府除了加強宣導民眾使用過濾軟體，提昇民眾的資訊素養外，亦可鼓勵相關業者研發有效之過濾軟體以及得以保護未成年人的科技，藉由技術的提昇來降低違法有害的網路內容對未成年人所產生的不良影響。業者運用該等技術，將其開發為新興之網際網路增值服務，除有助於營收，亦有助於產業競爭與發展，對整體兒少安全上網概念之推廣也有所助益。

2. 辦理網路倫理及網路素養評鑑：政府可訂定相關辦法，針對電腦網路服務提供者（ISP）定期辦理評選，並將評選結果公諸於社會大眾。績優者除可獲獎勵金外，亦有益於營造其正面之企業形象，藉此可誘發業者以較積極主動的心態來保護兒少上網安全；民眾在以家中兒少安全上網為考量來選擇 ISP 業者時，也將具備較公正客觀之資料可作為參考。

（二）權威性（authorities）工具：

網際網路具開放之特性，多數國家對網路內容的規範多採業者自律方式，不宜直接課以業者內容監督之責；推動保護兒少上網安全相關業務所需的人力與經費，依據美、英、德、韓及澳洲等國之經驗，需要政府予以扶植。即使目前我國業者自律規範不足，但要促成業者自律仍具可行性，如可由業者本身自訂網路安全自律規範，除可提昇業者配合政府政策之意願，也有益於業者企業形象之提昇；另一方面，則可幫助政府管理網際網路言論市場的成本，並避免危害到相關產業之發展。因此，本研究建議內政部於刪除《兒童及少年福利法》第 27 條第 1 項有關「電腦網路應予分級」之規定後，可增訂相關替代條文如下：

1. 採通知及移除（notice and take down）原則，凡經政府主管機關或受其委託之機構告知網路內容違法者，應先行移除或採限制兒童或少年接取之措施。
2. 參酌澳洲的「共同規範機制」（co-regulation scheme），由民間團體與產業共同訂定自律規範以管理網路安全議題，並將自律規範送交目的事業主管機關（NCC）核備。
3. 網路內容服務提供者如未依規定針對網路內容採取適當措施，或未按所訂自

³⁵ 該調查報告詳細結果可參考http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07081/669_070817_1.pdf。

律規範辦理時，由目的事業主管機關依法處以罰則。

4. 明訂教育、衛生、警政、新聞及通訊傳播等各相關目的事業及主管機關（內政部）皆應編列預算，協助成立網路分級防護機構，進行兒童及少年網路內容與行為觀察、分級標準詞彙之檢討、等級評定、申訴機制、過濾軟體之建立與推廣，以及其他防護機制之建立與推動。

（三）量能建構（capacities building）工具：

1. 成立「兒少上網安全特別工作小組」，加強專業訓練：我國現階段對於兒童及少年上網安全之相關業務，乃由教育部、內政部、經濟部、NCC 及第三部門分別進行，建議可成立一個由政府部門、警察和網路相關業者、第三部門所整合的特別小組，³⁶ 啟動橫向與縱向的合作機制，以強化政策執行的能力，並加強相關人員的專業素養，定期舉辦課程培訓活動，吸取新知。
2. 提升 TICRF 效能：TICRF 成立至今，整體成效有限，該基金會除應重新檢討其推廣策略之外，亦應善加利用其資金與資源，成立熱線受理民眾檢舉，並主動將違法網站通報給警政單位處理。

（四）學習性（learning）工具：

1. 政府應協助民間團體加入國際組織 Insafe，成立網路安全防護網：網際網路無國界，要針對網路內容進行管理，單靠各國努力雖有成效，但如能透過國際相互合作則更顯事倍功半。例如歐盟國家因重視網路兒少保護工作，對於打擊網路犯罪不遺餘力，故有 INHOPE 及 Insafe 組織之成立。目前亞太地區國家參與 INHOPE 之會員國除我國的臺灣終止童妓協會外尚有南韓及澳洲等國，而參加 Insafe 的亞太地區國家則僅有澳洲及新加坡，故建議我國應積極爭取加入 Insafe 組織，藉由參與國際組織與經驗交流活動來提高臺灣的能見度，讓國際社會知道臺灣也相當重視網路內容問題，並有能力協助其他國家維護網路安全，與世界各國共同打擊網路犯罪；藉由經驗與技術的交流，可降低網路無國界特性對執法困難度的影響，進而提昇政策執行效率。
2. 多元推廣網路安全識讀教育：歐、美、韓及澳洲等國除強調國際合作及業者自律外，亦相當重視社會大眾的網路安全識讀教育；對於相關議題之宣導與

³⁶ 參閱自張經義（2006）。〈政府無力，企業急利 第三部門 人類的第三條路〉，《遠見雜誌》，2006 年 7 月號。第三部門有別於政府的公部門、企業的私部門。因為政府的產品是法規，企業的產品是商品，而第三部門的產品，則是社會福利、個人福利。

教育活動，皆長程規劃並投注大量資源執行。藉由多元管道推廣網路識讀教育，可喚醒社會大眾對該議題的注意與重視，而我國近來雖有 TICRF 負責推動網站分級概念，然因宣導方式有待加強、宣導教材艱澀生硬，導致推廣成效有效，容易形成資源浪費，建議網路識讀教育之推廣策略應採取更多元、更貼近民眾生活的方式進行。例如將網路內容分級、使用過濾軟體等兒少上網安全概念納入國中小教科書中，也可考慮結合社會教育推廣網路安全概念，或長期於各縣市之社區大學開班講授相關議題及推廣網路內容分級，³⁷ 以較具組織性、一貫性的教材提供有興趣之民眾學習，如此應有助於解決目前推廣之窘境。

(五) 象徵性 (symbolic and hortatory) 工具：

1. 強調以業者自律方式保護兒少的政策價值：《兒童及少年福利法》的公布施行，代表國人對兒童及少年的保護已有共識，縱使網路內容管制對網路業者增加若干行政成本，然在保護兒少的社會期待下，「業者自律」將是全民的意志；由於目前該法對違反分級規定者處以罰則，使得我國網路內容分級成為強制規範，而非多數民主國家採取的業者自律原則，如政府刪除「電腦網路應予分級」相關規定，改由 ISP 業者自訂網路安全自律規範，並採行本研究相關配套方案，將可避免在執行兒少安全上網的政策下危及人民的言論自由，也可提昇國內相關團體的配合度。
2. 建置兒少安全上網之專門網站：為配合政府政策宣導與推廣，澳洲 ACMA 建置專門網站「CyberSmart Kids」，³⁸ 以生動、活潑、有趣之方式宣導兒少安全上網概念及提供免費諮詢服務。建議國內相關主管機關亦可主動負起網站內容分級政策宣導責任，建置官方網站，針對兒少、家長及教師等推廣安全上網概念，除可突顯政府對網路安全議題之重視外，亦可強化民眾對政策執行的信心，進而提高其支持與配合度。

伍、結語

網際網路的發明與利用，為人類社會帶來極大的衝擊與影響。在網際網路一對

³⁷ 參見本研究附錄二：NII 吳執行長國維訪談摘要。

³⁸ 詳見網址：<http://www.cybersmartkids.com.au/>。

一、多對一、或是一對多等型態之傳播模式下，資訊以各種形式在全球各地分享與散布，然而對媒體內容管制者而言，保護兒少遠離不當資訊仍為其首要目標，但如何管理、如何規範才能達到實質的效益？由網際網路規範過程模式可得知，社會與社群具備跨國界之規範力量，如欲有效防止兒少接觸違法或有害之網路內容，應從社會及社群的規範力量著手，而政府於其中所扮演的角色，應是提昇社會內部規範力量及強化社群之監督意識，並非直接針對網際網路的內容加以限制與強制分級。

目前多數的網際網路服務業者對於如何避免兒少接觸有害及違法之網路內容，與筆者抱持同樣的瞭解與焦慮，也多願配合分級，這也反應了網路分級不一定需要法律規範也能達成。對於兒少上網安全的議題，多數民主國家會先由自律著手。換言之，當社會已經有足夠的自發力量時，其實不用法律，而應用更多的對話、教育與溝通，即可發揮更大的作用。既然我國以法律強制規定網路內容應予分級之成效不彰，不如多鼓勵業者自律，或是創造更多好的制度來排除這些危險。

網路內容分級僅是達成兒少上網安全的手段之一，而非唯一途徑。針對我國目前網路內容管理政策，建議應先刪除《兒童及少年福利法》中有關「電腦網路應予以分級」之規定與罰則，並廢止〈電腦網路內容分級處理辦法〉，再輔以本文提出之可行性政策工具，改由強化業者自律、鼓勵家長使用過濾軟體、加強教育宣導、政府及非政府組織積極參與國際合作等方式，才能有效地為兒少建立一個安全的網路世界。

參考書目

一、中文文獻

丘昌泰（2000）。《公共政策基礎篇》。台北：巨流。

北京新浪網（2007年1月3日）。〈韓國通過實名制培養網民自律意識〉，新華網。上網時間：2007年10月19日，取自

<http://news.sina.com.tw/tech/sinacn/cn/2007-01-03/171038111534.shtml>

朱鎮明（2006）。〈中央與地方政策協調機制〉，《中國行政》，77: 133-162。

行政院新聞局（2005）。《網際網路管理權責之劃分及推動電腦網路內容分級說帖》。台北：作者。

吳定（2005）。《公共政策》。台北：空中大學。

何吉森、吳孟芸（2005）。〈我國媒體自律與他律機制之研究：一個由公民社會角

- 度探討之觀點〉，行政院新聞局 93 年度研究報告。上網時間：2006 年 12 月 25 日，取自 163.29.157.119/public/Attachment/59191711771.doc
- 肖燕雄（2002）。〈傳播科技發展對西方國家新聞傳媒監管之法律政策的影響〉。上網時間：2007 年 9 月 17 日，取自 <http://www.66wen.com/05wx/xinwen/xinwen/20060828/35565.html>
- 范巽綠（2004）。〈兒少上網安全英國考察報告〉，教育部。上網時間：2007 年 11 月 2 日，取自 http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09302743
- 范傑臣（2002）。〈從多國網路內容管制政策談臺灣網路規範努力方向〉，《資訊社會研究》，2: 205-223。
- 洪佳莉、吳宜甄（2007）。〈社會行銷策略之宣導效果檢視：以台灣網站分級推廣基金會為例〉，「2007 數位創世紀：數位傳播與文化行銷學術與實務國際研討會」。
- 唐勇（2004）。〈限制成人網八年四部法—美國網上掃黃不輕鬆〉。上網時間：2007 年 11 月 18 日，取自 <http://www.people.com.cn/BIG5/guoji/1031/2712163.html>
- 陳銘祥（2002）。〈立法政策—將政策轉化為法律之理論與實踐〉，《月旦法學雜誌》，86: 73-81。
- 許偉雲（2000 年 6 月 7 日）。〈社會、族群、文化和而不同，人類群體共同生活要件〉，《中國時報》，第九版。
- 張錦華（1997）。〈從公共領域理論及多元化報導觀點探討我國選舉新聞報導—以 78 年、81 年，以及 84 年選舉新聞中的統獨議題為例〉，《新聞學研究》，55。
- 葉俊榮（2005）。〈提升政策執行力的挑戰與展望〉，《研考雙月刊》，29[2]: 3-16。
- 廖淑君（2006）。《論網際網路言論自由之規範：法律經濟分析觀點》。資策會科技法律中心。
- 廖慧美（2006）。〈美國成爲網路兒童色情圖片最大來源國〉，資訊策進會研究報告。上網時間：2007 年 10 月 13 日，取自 <http://www.find.org.tw/find/home.aspx?page=news&id=4407>
- 劉靜怡（2005）。「立法強制分級真的不要緊嗎？」，反對假分級制度聯盟網站討

論區。上網時間：2007年10月8日，取自

<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/11/today-o6.htm>

劉靜怡（2004年11月21日）。〈電腦網路內容分級的迷思〉，《IThome 電子報》。上網時間：2006年12月20日，取自

http://reset.dynalias.org/blog/2004/12/post_170.html

劉靜怡（2002）。〈性權三害－檢視迫害性權的三惡〉，臺灣性別人權協會。上網時間：2007年11月1日，取自

http://gsrat.net/library/lib_post.php?pdata_id=73

謝銘洋、陳曉慧（1997）。〈德國對網路服務的新規範〉，《月旦法學雜誌》，36: 83-92。

魏均（2006）。〈監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色〉，《廣播與電視》，26: 29-49。

二、英文文獻

Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis : An Introduction* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

McCullagh, D. (2006, April 21). Gonzales calls for mandatory Web labeling law. *CNET news*, from http://news.com.com/2100-1028_3-6063554.html

Kokubu, A. (2006). Efforts to realize healthy and safety environments on the Internet in Japan. 2006 Asia-Pacific Internet Safety Seminar in Taipei, from http://www.e-village.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=499

Rogerson, K. S. & Thomas (1998). Internet Regulation Process Model: The Effect of Societies, Communities, and Governments. *Political Communication*. 15, 427-444.

附錄一

英文全稱	英文簡稱	中文名稱
the Australian Communications and Media Authority	ACMA	澳洲通訊及媒體局
Communication Decency Act of 1996	CDA	1996年通訊端正法
Children's Internet Protection Act	CIPA	兒童網際網路保護法
Child On-Line Protection Act	COPA	兒童線上保護法
Child Pornography and Obscenity Prevention Amendments of 2006	無	2006年兒童色情與猥褻防範修正案
Digital Tornado: The Internet and Telecommunication Policy	無	網路與電訊傳播政策
Federal Communications Commission	FCC	美國聯邦通訊傳播委員會
Family Online Safety Institute	FOSI	家庭線上安全組織
Federal Trade Commission	FTC	美國聯邦貿易委員會
Internet Access Provider	IAP	網際網路接入服務提供者
Internet Content Provider	ICP	網際網路內容提供者
Internet Content Host	ICH	網際網路內容經營者
Internet Content Rating Association	ICRA	網路內容分級協會
Internet Education Foundation	IEF	網際網路教育基金會
Internet Industry Association	IIA	澳洲網路產業協會
the International Association of Internet Hotlines	INHOPE	國際網路檢舉熱線聯盟
Internet Platform Provider	IPP	網際網路平台提供者
Internet Service Provider	ISP	網際網路服務提供者
Internet Service Provider Association	ISPA	網際網路服務提供者協會
Independent Television Commission	ITC	英國獨立電視委員會
Internet Watch Foundation	IWF	網路觀察基金會
Korea Agency for Digital Opportunity and Promotion	KADO	韓國數位推廣局

網路強制分級之隱憂：我國網路內容管制政策之探討與建議

英文全稱	英文簡稱	中文名稱
Korea Information Security Agency	KISA	韓國資訊安全局
Korea Internet Safety Commission	KISCOM	韓國網路安全協會
Ministry of Information and Communication	MIC	韓國資訊與通訊部
Platform Internet Content Selection	PICS	網路平台內容選擇技術
Taiwan Academic Network	TANet	臺灣學術網路
Taiwan Internet Association	TWIA	臺灣網際網路協會
Taiwan Internet Content Rating Promotion Foundation	TICRF	財團法人台灣網站分級推廣基金會
World Wide Web Consortium	W3C	網際網路聯合小組

附錄二 深度訪談摘要

(一) TICRF 賴飛羆董事長訪談重點摘錄：

1. 臺灣應更積極於國際會議場合推廣臺灣網路安全成效。
2. 在網路安全的推廣方面，可號召志工一同參與。
3. 〈電腦網路內容分級處理辦法〉的目的是爲了要保護兒少上網安全，而不是在限制人民的言論自由，個人的言論自由不能無限上綱，只是要在兒少上網安全與人民言論自由中尋得一個平衡點。
4. 有關是否修改分級處理辦法中 ISP 的定義部分，由於網際網路上的個人與公司界線十分模糊，即使是個人也可能有小額的營利行爲、或具有一定的影響力，因此不建議將個人的網路內容提供者從 ISP 定義中剔除。
5. 若要過濾國外不當網站的內容，只能從國際合作著手，與 ICRA 談授權來過濾國外不當網站的成效不一定比較好，而國內網站的黑名單部分則必須靠台灣網站分級推廣基金會盡量建立才會有成效。目前基金會已積極跟微軟公司洽談將分級設定內嵌於 IE7.0 瀏覽器中，但由於想將各種服務設定內建於微軟瀏覽器的公司或單位眾多，目前微軟公司還在處理基金會的申請。
6. 目前由於自然人憑證已逐漸普及，限制級網站可考慮以自然人憑證的認證方式，避免未成年人接觸到限制級的內容。

(二) NII 吳國維執行長訪談重點摘要：

1. 從國際趨勢、實際執行困難度、業者反應、言論自由等面向來看，《兒少法》確有修訂的必要，但 NCC 非《兒少法》的主管機關，僅能提供內政部修法建議，如果直接由 NCC 發修法建議函給內政部，可能會違反行政倫理，因此建議 NCC 可以召開公聽會，邀集內政部、相關業者（如 TWIA、台灣網站分級推廣基金會成員）、社教單位，以及立法委員等與會，直接由業者及相關單位傳遞修法建議給內政部。
2. 要求業者訂定自律規範是可行的，例如之前蕃薯藤的「小蕃薯網」，在政府尚未採取法律規範之前，就已採取 ICRA 的分級標準，建構出適合國小以下學童的上網環境。而目前規模較大的業者（如奇摩、PChome、蕃薯藤等）爲顧及企業形象，大多會配合自律規範的要求，較有問題的是小規模的業

者，這些業者營利收入較低，因此也較不願意投注資金來處理這些違法或有害的網站，這時就必須由內政部（法律是由內政部訂定，也應該由內政部來執行）、網路警察、台灣網站推廣基金會（基金會可以雇用工讀生，專門尋找違法或有害的網站）來負責找出來，也因為如此，必須建立一個良好的通報流程，將違法及有害的網站通報給警政署來執法。

3. 若未來想在廣電三法中增列「網路業者違反自律規約時應處以罰則」的規定，可能會引發業者的反彈，因此，建議 NCC 事先與業者溝通協調，於達成共識後再進行修法，否則容易形成劣幣逐良幣的情況。
4. 要達到 100% 過濾國外不當網路資訊是不可能的，連目前規範最嚴格的中國大陸都做不到。但如果想要提昇過濾國外不當網路資訊的成效，可考慮由網推基金會與 ICRA 談授權，網推基金會與 ICRA 同屬於 NPO，因此授權費用不至於太高（但如果是由政府單位去與 ICRA 談授權，則可能會被獅子大開口）。若真的考慮到授權費用過高問題，也可以只參考 ICRA 的分級標準，自訂辦法。
5. 家庭連網方面仍應加強宣導，如印製簡單的小手冊來發送、在網推基金會的網站上提供宣導手冊的檔案下載連結，另外也應開發教學軟體（具備逐步教導網路分級設定的功能，降低家長於設定網路分級的困難度，也可以考慮利用網路廣告來推廣，不但會較節省開銷，其成效會比目前投遞紙本會刊的方式來得高。此外，也可考慮由社區大學來推廣網路分級概念，政府僅需提供社區大學少額補助，就可以要求社區大學於每學期中固定開設 1、2 門課專門講授網路安全議題，如此可以提昇推廣的成效。

A discussion and suggestions of Internet content regulation policy of Taiwan

Su-Ju Chien, Meng-Yun Wu*

ABSTRACT

In order to protect minors from illegal and harmful internet content, all internet content providers in Taiwan must rate their content because of “Children and Youth Welfare Law”, and if not, they will be punished or fined by the government. However, the regulation structure of internet is so different from other media because of its specific characteristics. The research has discussed the internet content regulation policies of other countries such as America, the United Kingdom, German, Australia, Korea and Taiwan. After the feasibility analysis of the policy of Taiwan, the authors suggest that internet content regulation should firstly rely on the self-regulation of media industry, the development of filter software, and the education of the society. The enforcement of law is the last step under the regulation structure.

Keywords: feasibility study, policy instruments, internet content, internet content rating, Internet Regulation Process Model

* Su-Ju Chien is the Section Chief of National Communications Commission, e-mail: joyis@ncc.gov.tw. Meng-Yun Wu is the Administrative Specialist of National Communications Commission, e-mail: pureness@ncc.gov.tw.