

# 行政院所屬各機關出國報告

(出國類別: 會議)

## 出席瑞典寬頻化社會展望國際會議暨 拜會德國聯邦媒體集中調查委員會與 邦際兒少保護委員會出國報告

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：翁曉玲 委員

鍾起惠 委員

蔡國棟 科長

派赴國家：瑞典及德國

出國期間：100年6月27日至7月4日

報告日期：100年9月15日

## 出國報告摘要表

會議日期：100年6月27日(星期一)至100年7月15日(星期一)

出國地點：瑞典斯德哥爾摩暨德國柏林與慕尼黑

內容摘要：

隨著數位匯流時代來臨，通訊傳播產業界線逐漸模糊，消費者透過無遠弗屆之各類網路平臺，接取各式各樣的數位內容服務，以行動寬頻服務為例，由於服務需求所產生之訊務量增長，使得頻譜資源分配及指配更形重要。本次研討會與會者呼籲各國監理機關應依市場服務需求，以公開、透明及公正，訂定明確的遊戲規則，適時釋出頻譜，以利行動寬頻發展；對於各國頻譜政策及規劃時，應注意與國際社會接軌，以避免產生不必要干擾，降低頻率使用效益；對於行動通訊技術的提昇，應採用任何可以提昇頻率使用效率的技術，例如對不同訊務需求地區採用 MacroCell、MicroCell、PicoCell、femto 或 wifi 等技術，以滿足消費者需求；在固定寬頻網路建置部分，政府應思考並提出具誘因之措施，吸引民間企業參與投資建設，透過市場競爭機制，使國內均能享有寬頻接取服務，以達到寬頻化社會之目標。

由於媒體在民主社會中扮演極為重要角色，在了解德國 KEK 組成、設立宗旨及其運作後，得知：(一)媒體市場競爭是保證言論多元的前提條件；(二)媒體所有權（股權）是言論多元的表徵及其判定指標；(三)媒體所有權，含媒體集團及其頻道數量及屬性過多時，將對公眾意見及言論具支配性影響，此時，執照數量即需有所限制；(四)體制性機構的設立，可持續觀察節目內容意見多元平衡及言論影響之現象，並可有效預防言論市場被支配的風險。

面對數位匯流時代，廣電內容與網際網路內容對兒少之影響，已成為各界關注的焦點，特別是網際網路之內容管理，更是各國監理機關亟需面對的重要課題。但由於網際網路內容管理的複雜及無遠弗屆的特性，未來除須與國際管制標準接軌和強化網際網路提供者之責任意識外，更需要政府、業者、親師團體、社會大眾等一同參與，讓我們國家未來的主人翁能悠遊於一個健康、快樂的數位媒體世界。

關鍵詞：寬頻化社會、行動寬頻服務、媒體所有權、媒體集中、言論多元、公眾意見、

網際網路內容

# 目錄

壹、目的.....	1
貳、會議及雙邊會談議程.....	1
參、會議及雙邊會談情形.....	4
一、研討會會議.....	4
(一)專題演講(KEYNOTES)上午場.....	4
1.題目：TECHNOLOGIES FOR THE NETWORKED SOCIETY.....	4
2.題目：THE DIGITAL AGENDA FOR SWEDEN.....	4
3.題目：US SPECTRUM POLICY.....	4
(二)小組討論(PANEL DISCUSSION).....	5
(三)與 FCC 委員 ROBERT M. McDOWELL 午餐會談交流.....	6
(四)專題演講(KEYNOTES)下午場.....	6
1.題目：BROADBAND FOR ALL IN SWEDEN.....	6
2.題目：BROADBAND FOR ALL IN CANADA.....	6
3.題目：BROADBAND FOR ALL IN AUSTRALIA.....	7
(五)小組討論(PANEL DISCUSSION).....	7
(六)與 ACMA 副局長 RICHARD BEAN 晚餐會談交流.....	8
二、雙邊交流會議.....	8
與瑞典郵政及電信總局局長會談.....	8
三、拜會行程.....	10
(一)拜會德國聯邦媒體集中調查委員會辦公室主任.....	10
(二)拜會德國邦際兒少保護委員會.....	12
肆、心得與建議.....	15
伍、附件.....	17

## 1、 目的

為掌握及吸取國際寬頻監理趨勢、媒體購併對內容多元及言論之影響及兒少媒體保護機制等經驗，本會翁委員曉玲、鍾委員起惠及綜合企劃處蔡科長國棟組團參加瑞典寬頻國際會議暨參訪德國媒體集中調查委員會及廣電兒少保護委員會，雙方就相關議題進行交流，期借本次參訪，建立本會於寬頻監理政策、媒體市場結構與內容多元監理之機制、兒少媒體保護措施，以完備通訊傳播市場之管理。

本次國際會議是由瑞典郵政及電信總局與易利信公司共同舉辦，去年(2010)共邀請來自全球五大洲 35 個國家及 65 位監理者代表出席盛會，今年再次舉辦「寬頻化社會展望研討會」，進一步探討(1)政府應採取那些有效的措施，來促使境內寬頻網路的建置及消費者可接取使用；(2)那些管制機制及技術的概念需要被提出的，以期能達成歐盟所設定 2020 年前，其境內寬頻接取速率要達到 100M 之目標；(3)從其他國家釋出 500 兆赫無線頻率給行動寬頻服務經驗中，所帶來的策略性議題之啟示。另外，本會亦拜會德國聯邦媒體集中調查委員會及邦際兒少媒體保護委員會，就如何評估媒體集中程度，以維護言論自由及內容多元之權益，以及強化業者自律與他律機制，必要時採取法律措施，以保護兒少視聽權益。

## 2、 會議及雙邊會談議程

2011/06/27	Seminar*
08:00 – 08:30	Registration and Morning Tea
08:30 – 10:30	Welcome and introduction -Hans Vestberg, President and CEO, Ericsson  Keynote: <i>Technologies for The Networked Society</i> -Håkan Eriksson, Global CTO & President Ericsson Silicon Valley, Ericsson  Keynote: <i>The Digital Agenda for Sweden</i> -Anna-Karin Hatt, Minister for IT and Regional Affairs, Ministry of Enterprise, Energy and Communications, Sweden  Keynote: <i>US Spectrum Policy</i>

	-Commissioner Robert M. McDowell, FCC, United States
10:30-11:00	Coffee Break
11:00-12:00	<p>Panel debate : What are the most effective Government initiatives for high-speed nationwide broadband deployment and to ensure society-wide usage?</p> <p>Chair : Elaine Weidman, VP Sustainability and Corporate Responsibility, Ericsson</p> <p>-Commissioner Robert M. McDowell, FCC, United States</p> <p>-Maximiliano Martinhao, Secretary of Telecom Policy, Ministry of Communications, Brazil</p> <p>-Dr. Ekwow Spio-Garbrah, CEO, Common wealth Telecommunications Organisation, International Organisation</p> <p>-Dr. Roberto Viola, Chairman of RSPG and Secretary-General AGCOM, Italy</p> <p>-Dr. Ross Patterson, Telecommunications Commissioner, Commerce Commission, New Zealand</p>
12:00-13:30	Lunch**
13:30-15:00	<p>Broadband for all in Sweden</p> <p>-Göran Marby, Director - General, PTS, Sweden</p> <p>Broadband for all in Canada</p> <p>-Marc Dupuis, Director General, Engineering, Planning and Standards Branch, IndustryCanada,</p> <p>Broadband for all in Australia</p> <p>-Richard Bean, Deputy Chair, ACMA, Australia</p>
15:00 -15:30	Coffee Break
15:30 -16:45	<p>Panel debate: What are the key regulatory considerations and actions needed when countries are unleashing significant amounts of spectrum to broadband?</p> <p>Chair: Ulf Pehrsson, VP Government &amp; Industry Relations, Ericsson</p> <p>-Pearse O'Donohue , Head of Radio Spectrum Policy, Information</p>

	<p>Society and Media DG, European Commission, European Union</p> <p>-Dr. Bashir Gwandu, Executive Commissioner, NCC, Nigeria</p> <p>-TG Hyung, Mayoral Advisor Communication and Information Policies, Busan Metropolitan City, Republic of Korea</p> <p>-Angela E. Giancarlo, Chief of Staff &amp; Senior Legal Advisor, Wireless &amp; International, FCC, United States</p> <p>-Rainer Wegner, Ministry of Economics and Technology, Germany</p> <p>-Jérôme Rousseau, Director, operators and scarce resources division, ARCEP, France</p>
16:45	End of afternoon session
18:45	<p>Dinner Networking Cruise on M/S Gustafsberg VII. Boarding in front of Strand Hotel, Nybroviken, Quay 8 at 18:45.</p> <p>Departure 19:00 sharp.***</p>
2011/06/28	與瑞典郵政及電信總局(Swedish Post and Telecom Agency, PTS)局長 Mr.Goran Marby 雙邊交流。
2011/06/29	拜會德國聯邦媒體集中調查委員會(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im edienbereich, KEK)辦公室主任 Mr. Bernd Malzanini，進行交流。
2011/06/30	拜會德國邦際兒少保護委員會（Bayerische Landeszentrale fuer neue Medien, BLM）主辦人員 Ms. Kerstin Pomorin，進行交流。

\* The seminar is arranged by PTS Sweden and supported by Ericsson.

\*\*與 FCC 委員 Robert M. McDowell 午餐會談交流。

\*\*\*與 ACMA 副局長 Richard Bean 晚餐會談交流。

### 3、 會議及雙邊會談情形

#### 1、 研討會會議

日期：100 年 6 月 27 日(一)

(一)專題演講(Keynotes)上午場

1.題目：Technologies for The Networked Society

瑞典易利信董事長及執行長 Hans Vestberg 就網路社會下之技術進行演說，他認為 2020 年時，所有因網路互連所帶來利益都會被連結到。因為從現在終端設備互連上網的數量呈現爆炸性成長，透過行動寬頻、智慧型接取管道及雲端伺服器設施或設備，將型塑出社會化網路，其可提供醫療照護、交通、公用設施、媒體、政府、商業、保全及教育等服務。另外，他從傳統語音市場與寬頻市場之消長，預測未來行動寬頻網路應具有提供 100M 速率服務的能量，才能提供更多樣化服務，而現行技術似無法達成這樣需求。因此，欲達此目標，需給更多頻寬、協調可用頻寬或使用超微型細胞技術是有其必要。

## 2. 題目：The Digital Agenda for Sweden

瑞典 IT 及地區事務部長 Anna-Karin Hatt 說明瑞典政府依照歐盟所提 eEurope i2020 項下之數位議程(Digital Agenda)計畫，規劃瑞典 IT 政策，並在總統層級下設立辦公室，研擬及執行各項政府推動策略。參與討論者涉不同產業、企業、公部門、學術、技術及公民社會團體等，其主題亦涵蓋環境、ICT 創新、教育、競爭、e-health 及電子化政府，透過這些討論來確認在數位議程計畫中，政府最重要及最優先應推動之議題。另外，她也提及幾年前，瑞典的行動訊務量已超過固網訊務量，行動網路所扮演角色亦日漸重要。因此，在斯德哥爾摩市已經建置了全世界第一套 4G 行動網路，瑞典政府也核發 800 兆赫頻段，來提供行動寬頻網路使用。這對主管 IT 部門的首長來說，寬頻是扮演極為重要的角色，所以，瑞典政府 2009 年公布寬頻策略計畫，其目標想要打造瑞典成為世界級寬頻建設國家，預計於 2020 年讓全國 90% 企業及家庭能夠接取到 100M 速率的寬頻服務。這對瑞典境內所有企業及家庭來說，這是相當重要，因寬頻帶來工作方式的改變、創新服務的發展、新的商業模式及行為模式，使企業及家庭享受寬頻所帶來的利益及機會。例如，電子化醫療服務使醫生透過寬頻進行有效率地醫療照護行為，學生透過寬頻獲得最新技術的學習，身障人士透過寬頻獲取公共服務，各界人士透過寬頻參與各項政府公聽會進行等等。

## 3. 題目：US Spectrum Policy

FCC 委員 Robert M. McDowell 說明美國頻譜政策，美國頻譜管理係由 NTIA 與 FCC 兩機關分工負責，NTIA 掌管聯邦政府頻譜使用，FCC 負責商用、州政府及地方機構使用頻譜，兩機關會透過 IRAC(Inter-Department Radio Advisory Committee)會議，進行爭議討論及協商。FCC 設有地方辦公室(Field Offices)負責監測無線電頻率及 FCC 主管法規之執法。NTIA 為處理聯邦政府之頻率申請，約每月開會一次，邀請國防部(Department of Defense, DoD)，衛生及公共服務部(Health and Human Services, HHS)及聯邦民航局(Federal Aviation Administration, FAA)等數十



餘個政府機關進行討論，然後再據以與 FCC 商討。

## (二)小組討論(Panel Discussion)

小組討論(panel discussion)主持人(易利信公司 Elaine Weidman)與談者(包括 FCC 委員 Robert M. McDowell、巴西通訊部電信政策秘書長 Maximiliano Martinhao、健康及電信之國際組織執行長 Dr. Ekwow Spio-Garbrah、義大利 AGCOM 秘書長及 RSPG 主席 Dr. Roberto Viola 及紐西蘭商業委員會電信委員 Dr. Ross Patterson 等)進行對話，所提意見大致可歸納如下：

- 從 ITU 研究報告資料顯示，寬頻建設確實對高所得及中低收入國家帶來不同程度影響，例如對高所得國家將可帶動 GDP 成長 1.21%，對中低收入國家可帶動 GDP 成長 1.38%。當然寬頻建設也為創新服務及加值服務奠下堅實的基礎。因此，各國政府應積極思考如何有效地創造出建設高速寬頻網路的誘因，來確保整個社會國民均能接取到這樣的服務。
- 美國目前已提出國家寬頻計畫，其目標為：到 2015 年有 1 億用戶的網路傳輸平均接取速度達每秒 50M；2020 年前，90%美國用戶網路傳輸平均接取速度達每秒 100M；每個社區的醫院、學校、圖書館、政府機關等，將在 2020 年前實現每秒 1GB 的寬頻速度。該計畫預估經費達 70 億美元。
- 隨著超高速寬頻服務到來，網路上可提供的創新服務，例如遠端監控及診斷、定時提醒用藥及自我檢測、遠端病患醫療數據蒐集，以利病患管理及醫療研發及實現居家醫療，改善病患生活品質，這些均可透過寬頻服務大幅改善醫療保健服務品質；另外，亦可使下一代可以不受地理藩籬的限制而獲得更佳的教育或確保環境的永續經營及減緩氣候變遷的問題。

## (三)與 FCC 委員 Robert M. McDowell 午餐會談交流。

本會利用午餐短暫時間與 FCC 委員 Robert M. McDowell 會談，Robert M. McDowell 就數位電視轉換經驗及挑戰及寬頻政策進行廣泛意見交流。美國數位轉換原訂於 2009 年 2 月間完成轉換，其間曾因經費不足及民眾準備不及而延後，但最後於 2009 年 6 月間均圓滿達成任務，整個轉換過程要注意的是教育宣導及數位機上盒與天線安裝部分。在教育宣導部分，是 FCC 與 NTIA 一起完成的，至於數位機上盒折價券部分，每一戶美國家庭可申請最多 2 張折價券，每張折價券價值為 40 美元，所需經費有一部分是來自拍賣頻段 700 兆赫所得標金。由於國際組織對美國寬頻建設及普及率落後其他國家之報告，引來國會議員關切，歐

巴馬政府提出美國寬頻計畫並獲通過，這項計畫是依據美國復甦與再投資法案下執行推動，其經費約達 70 億美元，目標設定為，到 2015 年有 1 億用戶的網路傳輸平均接取速度達每秒 50M；2020 年前，90% 美國用戶網路傳輸平均接取速度達每秒 100M；每個社區的醫院、學校、圖書館、政府機關等，將在 2020 年前實現每秒 1GB 的寬頻速度。這計畫是確保所有美國人民均擁有近用寬頻之能力，以提升消費者福祉、公眾參與、公共與國土安全、社群發展、醫療保健服務之提供、能源效率、教育、私部門投資等政策目標。最後，本場雙邊交流會議，在翁委員親自將本會主委致 FCC 委員 Robert M. McDowell 邀請信，邀請來臺拜訪本會後，圓滿結束。

#### (四)專題演講(Keynotes)下午場

##### 1.題目：Broadband for all in Sweden

瑞典郵政及電信總局(PTS)局長 Mr.Goran Marby 介紹瑞典政府寬頻現況及未來施政目標，瑞典全國約有 900 萬人，85% 人口居住於南方都會區內，12% 人口居住在偏鄉，3% 人口居住在鄉鎮中。目前已有 44% 住戶及企業用戶可透過光纖及有線電視網路，接取 50M 至 100M 速率之寬頻服務，有 99.98% 人口均可使用行動寬頻網路(HSPA, CDMA2000 及 LTE)，目前只有 1% 的住戶及企業用戶無法接取到任何寬頻網路(1M)。這樣的寬頻接取普及率及速率是全歐盟各會員國中排名第 1 名。現在，瑞典政府業已訂定 10 年寬頻策略目標，將於 2020 年達到全國 90% 以上之住戶及企業用戶可以接取 100M 速率之寬頻服務，並且將普及服務之寬頻服務接取速率提昇至 1M 等級，期望透過市場機制措施，達成此項目標。

##### 2.題目：Broadband for all in Canada

加拿大產業部工程計畫及標準部門處長 Marc Dupuis 就加拿大產業部與 CRTC 職掌分工及頻譜規畫進行說明，在無線通訊頻譜政策及監理與電信及廣播之政策是由產業部負責，在電信及廣播之監理是由 CRTC 負責。產業部之頻譜政策目標是「將頻譜之經濟及社會效益最大化，使國人都能享用無線頻譜資源」，其具體措施有(1)為公平接取頻譜及指配頻率予加拿大人，積極進行國際間的頻譜協商；(2)對於電信產品、無線頻譜及廣播，訂定技術性規範；(3)採用頻率拍賣、評審或先申請先用的方式，核發執照；(4)確認廣播業者之技術規格以避免產生干擾；(5)重組頻譜資源，提昇使用價值；(6)調查及降低干擾之抱怨。目前在 1GHz 以下及 2GHz 頻段指配予行動通信服務使用部分，在北美洲、歐洲及 ITU 之規劃均不相同，是較為零散的而未協調的；對 2GHz 至 3GHz 部分，除了 2500MHz 至 2690MHz 是有被協調過而符合 ITU 所定標準外，其餘頻譜部分亦呈現零散現象。為避免浪費頻率資源、產生頻率間干擾及通

訊產業發展，國際間頻譜協調應該積極辦理，使得行動寬頻服務得進一步發展。

### 3.題目：Broadband for all in Australia

ACMA 副局長 Richard Bean 介紹澳洲寬頻政策，澳洲政府集資澳幣 430 億元，籌組 1 家新的高速寬頻公司，負責建置高速寬頻網路，使其他電信事業租用其網路，提供寬頻服務，目前該公司已在澳洲多個地區進行實驗性網路建置。在澳洲，預估每個用戶行動訊務量在 2005 年(30MB)至 2015 年(14,275MB)間將成長 45 倍，鑒於無線傳輸速率相對於無線頻譜需求是呈現正相關趨勢，經估計，澳洲國內所需頻寬從 2007 年約 400 兆赫頻寬，預估成長至 2020 年約 1100 兆赫頻寬，其成長率 275%。因此，澳洲政府正檢討頻譜管理政策，以滿足市場需要。最後，副局長在以數位匯流概念下，描述管制法規、網路、服務、終端設備、內容及消費者之過去、現在及未來演進過程，型塑出數位匯流為網路社會所帶來的多樣化趨勢。

#### (五)小組討論 (Panel Discussion)

小組討論(panel discussion)主持人(易利信公司 Ulf Pehrsson)與談者(包括歐盟資訊化社會及媒體委員會之無線頻譜政策代表 Pearse O'Donohue、奈及利亞國家通訊傳播委員會執行委員 Bashir Gwandu 博士、韓國釜山市交通資訊之市政顧問 TG Hyung、美國 FCC 無線及國際局之職員及資深法律顧問代表 Angela E. Giancarlo、德國經濟技術部代表 Rainer Wegner 及法國 ARCEP 業者及稀有資源處處長 Jérôme Rousseau 等)就行動通信頻譜釋出時應注意之事項，進行討論，其所提意見大致可歸納如下：

- 依據易利信研究指出，行動寬頻訊務量將以每年兩倍的速度成長目前各國監理機關所釋出行動通訊頻寬，是不足以提供這些服務所需之頻寬，監理機關應積極檢討，協調出適用頻段，並適時釋出必要的頻寬，以避免影響未來行動寬頻的發展；監理機關釋出的過程應兼顧透明、可預測性及穩定性，其遊戲規則應明確，並透過競爭機制，提高頻率使用效率。
- 各國的頻譜政策及規劃應與國際接軌，以確保頻率得以和諧使用發揮其最大效益。
- 電信事業應採取更先進行動寬頻接取技術，例如 MIMO、MIMO+64QAM 或 MacroCell、MicroCell、PicoCell 接取等技術，提昇頻譜使用效率，以滿足消費者需求。
- 隨著任何事物皆連網趨勢下，行動寬頻服務之應將趨向多樣化，例如視訊電話、視訊會議，電影及行動電視、線上遊戲、在地性服務

及影音娛樂等服務。透過寬頻網路的建置，為消費者、社會及國家帶來長遠利益。

(六)與 ACMA 副局長 Richard Bean 晚餐會談交流：

本會利用晚餐時間與 ACMA 副局長 Richard Bean 會談，就寬頻政策及媒體所有權集中議題進行廣泛意見交流。在寬頻政策部分，澳洲政府於 2009 年提出「高速寬頻網路計畫」，設定 8 年後，使全國 90% 的家庭、學校及商用網路之寬頻接取速率可達到 100M，為此政府將籌組新的高速寬頻公司，該公司之股東成份為國家出資 51%，民間出資 49% 比例，以吸引民間企業共同投資建置高速寬頻網路，並出租其網路予其他電信事業使用，以提供寬頻服務。當新公司完成其寬頻網路建置後，政府將於 5 年內出售所有股份，逐步實現營運民營化政策目標。嗣後，新公司成立後，並向澳洲電信公司洽商購買澳洲電信公司所屬用戶迴路及管道，澳洲電信公司幾經考慮後同意出售。現在，新公司正於澳洲特定區域進行實驗性建設寬頻網路。至於媒體所有權集中部分，ACMA 並不負責這項業務。

最後，本場雙邊交流會議，在翁委員親自將本會主委致 ACMA 副局長 Richard Bean 邀請信，邀請來臺拜訪本會後，圓滿結束。

## 2、 雙邊交流會議：

與瑞典郵政及電信總局局長會談

與瑞典郵政及電信總局(Swedish Post and Telecom Agency, PTS)局長 Mr.Goran Marby 雙邊交流。

日期：100 年 6 月 28 日(二)

### ●瑞典郵政及電信總局組織目標

瑞典全國約有 900 萬人，85% 人口居住於南方都會區內，12% 人口居住在偏鄉，3% 人口居住在鄉鎮中。到目前為止，全國分別有提供語音服務之 PSTN/GSM 網路、電視網路、無線廣播網路及提供數據服務之電腦網路等多套網路。未來，IP 化網路出現後，將取代上述個別網路服務，它可以提供上述所有服務。

依據 PTS 統計資料顯示，瑞典於 2009 年間行動網路語音分鐘數已超過固定網路語音分鐘數，總語音分鐘數亦呈現逐年上昇趨勢；另外在行動寬頻傳輸數據量呈現爆炸性成長，從 2007 年約 20,000 Terabytes 成長至 2010 年 520,000 Terabytes，成長率約為 26 倍。目前已有 44% 住戶及企業用戶可透過光纖及有線電視網路，接取 50M 至 100M 速率之寬頻服務，有 99.98% 人口均可使用行動寬頻網路(HSPA, CDMA2000 及 LTE)，目前只有 1% 的住戶及企業用戶無法接取到任何寬頻網路(1M)。

- 瑞典寬頻政策

PTS 組織目標有 4 項，分別為 1.確保每位國民均能近用到品質高之電話、寬頻及郵政服務；2.確保有限資源如頻率及號碼能夠有效率的分配及指配；3.達成市場有效競爭，使得消費者有選擇機會及享有價格低廉服務；4.確保網路及服務之可靠性及安全性。準此，該局提出 2020 年前達到下列 5 項指標：1.建構世界級的寬頻網路；2.全國 90%以上之住戶及企業用戶可以接取 100M 速率之寬頻服務；3.全國所有住戶及企業用戶都可以透過寬頻網路使用公共電子化服務；4.具體建議將普及服務之寬頻服務之接取速率提昇至 1M；5.管制手段將以透過市場機制達成。為達成此項目標及吸引民營企業投資寬頻建設，瑞典政府採取下列措施：(1)提供良好之市場競爭環境；(2)檢討無線頻譜管理政策；(3)促銷業者投資更多偏遠地區之寬頻建設。目前，瑞典政府傾向成立寬頻論壇，邀集產官學界進行對話，以利寬頻網路建設。

最後，本場雙邊交流會議，在翁委員親自將本會主委致瑞典局長 Mr.Goran Marby 邀請信，邀請來臺拜訪本會後，圓滿結束。

### 3、 拜會行程

- (一)拜會德國聯邦媒體集中調查委員會辦公室主任

拜會德國聯邦媒體集中調查委員會(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im edienbereich, KEK)辦公室主任 Mr. Bernd Malzanini，進行交流。

日期：100 年 6 月 28 日(二)

- 媒體集中調查委員會(KEK)組成方式

KEK 組成係依據德國第 3 次廣播電視邦際條約修正規定之要求而設置之機構，於 1997 年 5 月 15 日成立。德國的廣電媒體由各邦的媒體管制局負責，但涉及跨邦、跨媒體的所有權（股權）變更及併購事宜，則屬該委員會的權責。KEK 為一個立場獨立的機關，由十二位委員組成，其中，有六位委員為德國各邦媒體管制局代表；另有六位委員為各邦首長提名之學者專家代表，其專長主要以廣電法與經濟法為主，此六位委員的任期為五年。

- 媒體集中調查委員會(KEK)設立宗旨及目的

KEK 的設立宗旨，在調和私有廣電媒體內容的平衡多元，及檢視民營電視台是否遵守言論多元之規定，以做為執照審查的標準。

## ●法律依據

有關媒體集中之監理法規，是依據廣播電視邦際協約第 26 條 (RStV) 第 1 項「事業（自然人、法人或人合團體）自己或併入計算的事業，於德國聯邦境內得製播不限數量的電視頻道，但若具有支配的意見力量，則不在此限。」第 2 項「事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達百分之三十者，推定該事業具有支配的意見力量。事業之頻道收視占有率達百分之二十五，且該事業於媒體相關市場具有控制市場地位，或其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者，亦同…。」準此，KEK 在實務上處理 Springer 及 ProSiebenSAT.1 結合案時，從媒體所具有 3 大特徵(影響力、影響範圍及即時性)分析，將各類媒體以市調方式，轉換為以電視為基底之比例，即電視加權因數為 1，日報為電視 2/3，節目雜誌為電視 1/7，公共雜誌為電視 1/10，網際網路為電視 1/2，廣播為電視 1/2，其他如電視製作、虛構節目及體育節目之權利交易則尚未訂定，進行推算相關媒體事業之市場意見支配力量。

### 1. 跨媒體所有權（股權）移轉或併購案件

德國是從媒體市場的結構集中角度，來看待內容多元平衡的議題。以私有廣電媒體為例，KEK 於 2006 年在審查 Axel Springer AG 及 ProSiebenSat.1 Media AG 的所有權併購案時，發展出判定媒體市場主導力量的規則。例如廣電媒體集團的媒體市場佔有率，轉換成閱聽市場(audience share)的權值，若權值高於 30%，則否決此案。若權值介於 25%~30%時，則會考量該業者在其他媒體相關市場中，是否具有市場支配的位置，或是整體看來其言論影響力達 30%。換言之，一個媒體集團的市場集中力量，是否超過閱聽市場的 30%，是德國判定媒體集中及言論影響力與否的絕對值。此外，針對電視的權重比值方面，德國學界普遍認為，跨媒體集團的垂直壟斷，其中如為媒體平台擁有者，例如有線電視平台、網路頻寬平台的所有權等，其對意見市場的交互影響，則更甚於單一電視。另一方面，德國 KEK 亦審視媒體集團過去及現在對公共輿論的影響/表現，以及跨媒體集團擁有各類媒體表現形式（例如影音、文字、圖像等）的多樣化影響。

### 2. 私有廣電媒體市場內容/節目表現的觀察

KEK 除每年提出年度報告書外，亦每 3 年出版一份針對德國私有廣電媒體節目內容表現的報告書。此報告中，針對私有廣電媒體內容表現交互滲透的情形，及私有廣電媒體所有權在跨媒體的水平集中及國際集中的情形，均是 KEK 持續關注焦點。

德國的影視媒體從 2003 年~2006 年急速遞增，KEK 每 3 年報告書

中，將德國的閱聽眾市場區分為 4 大種類：(1)是私有廣電集團；(2)是媒體市場，又區分為電台、報紙、電視、雜誌、流行雜誌、線上媒介(online media)、地區性電視及相關媒體服務，如購物頻道等；(3)是內容市場，又區分為戲劇、兒童、體育、資訊及新聞等 4 類，以及(4)是廣告市場等。換言之，每 3 年 KEK 均持續觀察上述 4 大種類之媒體市場的佔有情形及其變化，以做為判定閱聽眾市場、其內容多元平衡及言論影響的基礎性資料。

KEK 強調「媒體內容對意見市場的影響是幽微及深遠」，其中，電視又為所有媒體之最。他認為，電視做為當代各種傳播科技，其深遠幽微的受到其背後看不見之手的操控，這種操控力量無時無刻不影響閱聽眾，要釐清並監理這層複雜的關係，正是 KEK 的設置精神。

未來，KEK 已將前述相關規定，納為廣播電視邦際協約第 26 條(RStV)之修正條文<sup>1</sup>。本場討論最後在翁委員親自將本會主委致德國 KEK 主任 Mr. Bernd Malzanini，邀請來臺拜訪本會之邀請信後，圓滿結束。

## (二)拜會德國邦際兒少保護委員會

拜會德國邦際兒少保護委員會 (Bayerische Landeszentrale fuer neue Medien, BLM) 主辦人員 Ms. Kerstin Pomorin，進行交流。

日期：100 年 6 月 28 日(二)

### ●德國兒少媒體保護監理機關

德國有關兒少媒體保護的法源主要為 2003 年 4 月聯邦層次 (federal) 制訂之「兒少保護法」(Protection of Young Persons Act / Jugendschutzgesetz, JuSchG)，以及各邦 (state/Lander) 間在既有針對公共廣電及商業廣電的協議外，另外簽訂之「廣電與電訊媒體兒少及人性尊嚴保護協議」(Interstate Treaty on the Protection of

---

<sup>1</sup>)企業經營者(自然人、法人或非法人團體)得在德意志聯邦共和國境內，自行製作或交由相關企業製作全國性之電視節目，其數量不受限制。但已取得主導輿論力量之企業，不適用前述規定。企業經營者製作之相關節目，在過去一年內已達到百分之三十以上收視率，即推定其具有主導輿論之力量。

2)企業經營者是否已取得主導輿論之力量，其判斷標準，應考量該企業在媒體相關市場當中占有之地位。(主管機關)應綜合考量企業在電視領域及其在媒體相關市場中從事之活動，判斷該企業已取得之輿論影響力是否相當於電視領域中百分之三十之收視率。關於企業在媒體相關市場中占有之地位，其加權計算，應以各該媒體對收視民眾具有之感染力、傳播效應與即時性作為判斷標準之基礎。

3)(主管機關)於認定企業經營者在電視領域與媒體相關市場領域中之活動是否已對輿論造成關鍵影響，並計算與此相對應之收視率時，應採取下列標準：

1. 在日報市場中，已達到全國性的市場占有時，應於每 2.5 個百分點加上 x 個百分點
2. 在廣播市場中，已達到全國性的市場占有時，應於每 2.5 個百分點加上 y 個百分點
3. 企業經營者將第二十五條第四項所列之電視節目納入其全面性節目時，得扣除二個百分點之最高收視率
4. 企業經營者依第六項之標準，同時納入第三機構之播送時間時，得再扣除三個百分點。

Human Dignity and the Protection of Minors in Broadcasting and in Telemedia / Jugendmedienschutz - Staatsvertrag, JMStV)。依據上揭法律及協議分別設立了權責機關，例如聯邦有害兒少媒體檢查局（Federal Department for Media Harmful to Young Persons / Bundesprüfstelle fuer jugendgefaehrdende, BPjM）及邦際兒少媒體保護委員會（Central State Agency for Media Protection of Young Persons、Commission for the Protection of Minors in the Media / Kommission fur Jugendmedienschutz, KJM）。

聯邦有害兒少媒體檢查局係依「兒少保護法」規定，由聯邦政府「家庭、老年、女性及兒少部」（Federal Ministry for Family, Senior Citizen, Woman and Youth）下所設置，主要為管轄「對兒童及少年之教育與發展有嚴重影響」之內容。該局設有由官方及民間代表 12 人共同參與的委員會，其中主管機關代表 4 人、協會組織或社會團體代表 8 人。其重要任務之一，為共同討論並確認是否有將資料媒體(data media) 以及電訊媒體(telemedia) 載記（index/list/label）於「有害青少年出版品名單」（List of Publications Harmful to Young Persons）之必要，一旦被列入上開名單，將被廣泛地限制播出(不能讓兒少近用及禁止廣告)。

另一權責機關是邦際兒少媒體保護委員會，其為電子媒體與兒少保護事務的跨邦組織。該委員會有 12 位委員，6 位來自 15 個邦的媒體主管機關首長（由其中之一擔任 KJM 主席）；4 位來自各邦的兒少保護機關，2 位來自聯邦的兒少保護機關。KJM 為確保其獨立運作之特性，嚴格限制其成員不得為歐盟組織、聯邦政府或地方政府組織、公共廣電和其他商業廣電、電訊媒體之成員或工作者，以及其他與上述組織有直接或間接利益的成員或工作者。其主要職權：  
1.自律團體之認證。2.兒少保護系統之技術審驗。3.聯邦審查委員會提出對青少年有害的內容索引之評論。4.違反兒少保護規定之裁決，違法者最高核處罰鍰 50 萬歐元。5.將裁決交由邦管制局作成行政處分。

#### ●德國兒少內容管理規定

媒體內容可區分為三大類型：1.絕對不得於廣播服務或電訊媒體上播送的非法內容；2.於特定條件下播送至限定用戶群(Closed user groups，如成人頻道)之內容；3.有妨害兒少身心發展之虞，但可採技術管控（例如，分時播出或事先封鎖）限制播送之內容。

德國內容分級機制係採「年齡分級」（age classification），將內容區分為「適合所有兒童及少年者」、「適合 6 歲以上者」、「適合 12 歲以上者」、「適合 16 歲以上者」及「適合 18 歲以上者不適合所有兒童及少



年者」等 5 個級別。另外，在節目播出時段部分亦有 4 項規定：1.該節目為 18 歲以下不宜觀賞者，其播出時間應於每日 23：00 至 6：00 間；2.若為 16 歲以下不宜觀賞者，其播出時間應於每日 22：00-6：00 間；3.若為 12 歲以下不宜觀賞者，其播出時間應於每日 20：00-6：00 間；4.廣播電視業者在節目安排時，必須將兒少發展等因素列入考量。

對於電訊媒體內容部分，在兒少保護領域，法律賦予了 KJM 及經認證之自律團體（SKEs）採取技術管控去禁止或阻絕相關內容及科以罰金的權責。所謂技術管控指以時間管制（time-shade regulation）、隨選方式（on-demand）或運用過濾軟體等工具及建立年齡認證機制（AgeVerification System，AVS）來防止兒少近用不當內容，不過到目前為止，KJM 尚未核准任何一個能有效過濾之技術或系統。另外，服務提供者一旦加入自律組織，並確實履行在播出前儘可能將擬播節目項目（programme items）送自律組織評估，以及節目編播分級不致於有逾乎常理的鑑別評斷，主管機關和 KJM 就不會直接對其管制。

目前獲得 KJM 認證者，計有「商業電視自律組織」（FSF）及「多媒體及網路產業自律組織」（FSM）。自律團體一經 KJM 認證，即可有效運作 4 年，其認證並得延續。惟若自律團體之相關決定不符合 JMStV 規定，或未能有效防護兒少免於受內容影響，KJM 有權取消其認證之資格。此外，該自律組織未依規定行使權限，邦媒體主管機關將可能對違反法律的業者施予制裁。KJM 雖推動業者自律，但實際上所推動者屬基於共管架構下的自律；只要服務提供者願遵照自律團體規範，自律團體又能審慎進行自律，則毋須 KJM 介入裁罰。換言之，國家仍保有最後介入的空間。

依據 KJM 接見代表說明，該組織每年收到對廣播之申訴案超過 800 件，其申訴主題集中在暴力及有爭議之社會價值呈現等事件上；另外，KJM 也收到對網際網路之申訴案超過 3,000 件，主要是申訴那些比較隱晦不明的色情議題上。KJM 亦表示目前棘手問題仍在於處理電訊媒體內容上。

至於在出版品部分，則由德國聯邦有害兒少媒體檢查局（BPjM）邀集各界代表定期檢討所訂之「有害兒少出版品名單」。

#### ●德國廣電節目管理和自律運作機制

德國對於電子媒體的管理，本質上係重視社會參與的機制。KJM 負責決議有關兒少保護措施，並確保自律組織在執行 JMStV 之規定時能一致實施。邦媒體主管機關雖然是獨立於其邦政府，仍有監督廣播和電視等媒介服務的權責。但有關保護兒少方面之內容監理，

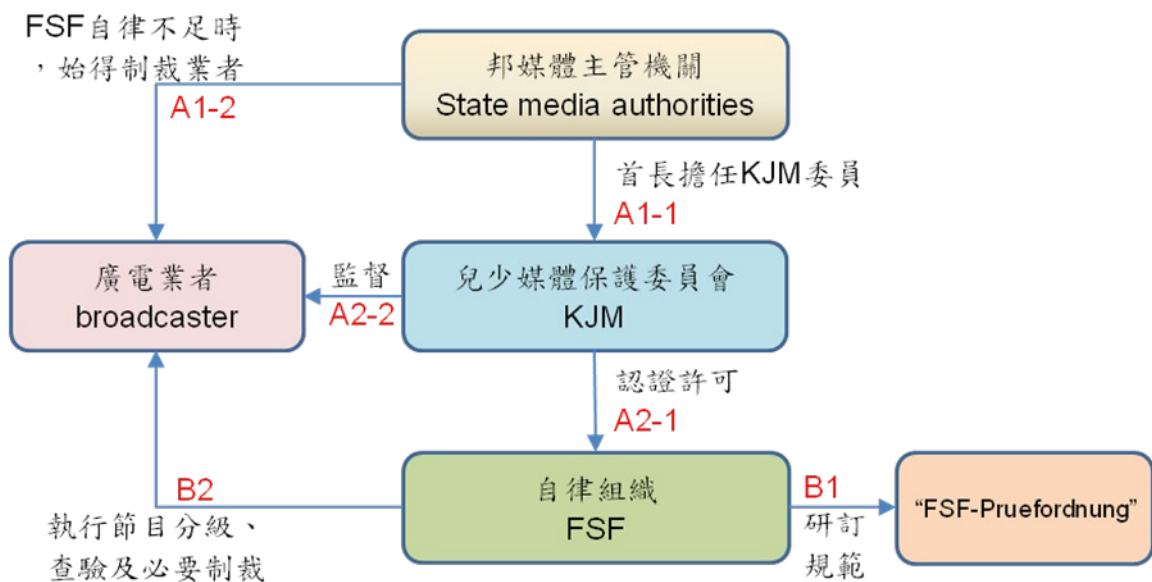
係由 KJM 及獲其認可的自律組織負責執行。

各邦媒體主管機關、跨邦組織 KJM 及獲認證的自律組織共管機制，舉例如下圖所示：

1. 邦媒體主管機關首長擔任跨邦組織 KJM 的委員（下圖之 A1-1）；僅有在自律組織的自律作為不足時，媒體主管機關始得對業者施予制裁（下圖之 A1-2）。

2. 經跨邦組織 KJM 評定後，媒體主管機關認可並發給自律組織 FSF（下圖之 A2-1）許可證；另於技術層面，如內容分級防護配套設施，亦須由 KJM 評定同意；KJM 同時監督廣電業者（下圖之 A2-2）。

3. FSF 研訂相關規範章程（下圖之 B1），並執行節目分級、查驗及施予必要制裁等工作（下圖之 B2）。



圖：德國廣電節目管理和自律運作關係

(資料來源：歐盟(2006)“Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector”，NCC整理)

## 4、心得與建議

- 1、由於行動寬頻訊務量的快速成長，使得頻譜資源的管理及規劃極為重要，本次會議呼籲各國監理機關應依市場服務需求，儘速邀請各界進行研商，以公開、透明及公正，訂定明確的遊戲規則，適時釋出頻譜以利行動寬頻發展；對於各國頻譜政策及規劃時，應注意與國際社會接軌，以避免產生不必要干擾，降低頻率使用效益；對於電信事業部分，則應採用任何可以提昇頻率使用效率的技術，例如對不同訊務需求地區採用 MacroCell、MicroCell、PicoCell、femto 或 wifi 等技術，以滿足消費者需求；在固定寬頻網路建置部分，政府應思考並提出具誘因之

措施，吸引民間企業參與投資建設，透過市場競爭機制，使國內均能享有寬頻接取服務，以達到寬頻化社會之目標。另一方面，隨著固定寬頻網路的建置，將會提供行動寬頻服務之後端線路供給，透過後端線路頻寬提昇或光纖化，將使無線寬頻接取技術及服務發揮最大的效益。

2、 在了解 KEK 組成、設立宗旨及其運作後，可以知道對媒體所有權(股權)移轉及併購案件審查的積極意義是：

(一)媒體市場競爭是保證言論多元的前提條件；

(二)媒體所有權（股權）是言論多元的表徵及其判定指標；

(三)媒體所有權，含媒體集團及其頻道數量及屬性過多時，將對公眾意見及言論具支配性影響；此時，執照數量即需有所限制；

(四)體制性機構的設立，可持續觀察節目內容意見多元平衡及言論影響之現象，並可有效預防言論市場被支配的風險。

未來，本會對於媒體所有權（股權）移轉及併購的審查事務，似可成立外部審查委員會；同時進行基礎資料搜集、發布及研析，以利各界明瞭國內現況。

3、 面對數位匯流時代，廣電內容與網際網路內容對兒少之影響，已成為各界關注的焦點，特別是網際網路之內容管理，更是各國監理機關亟需面對的重要課題。但由於網際網路內容管理的複雜及無遠弗屆的特性，未來除須與國際管制標準接軌和強化網際網路提供者之責任意識外，更需要政府、業者、親師團體、社會大眾等一同參與。未來我國應從供給鼓勵、教育參與、保護管制與協力發展等面向展開各項有益於兒少保護之措施，並加強國際間交流合作、借鏡他國經驗，讓我們國家未來的主人翁能悠遊於一個健康、快樂的數位媒體世界。