

100 年委託研究報告

多元網路平台環境下影音內容之管理思維

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

中華民國一百年十二月

100 年委託研究報告

GRB系統編號 PG10006-0321

多元網路平台環境下影音內容之管理思維

受委託單位

中原大學財經法律學系

計畫主持人

江耀國

共同主持人

黃銘輝 葉志良 高文琦

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國一百年十二月

目 次

表次.....	I
圖次.....	II
提 要.....	III
英文精簡版.....	VII
第一章 緒 論.....	1
第 1.1 節 研究目的.....	1
第 1.2 節 研究方法及進行步驟.....	5
第二章 多元網路平台的影音內容特性與發展過程	9
第 2.1 節 各種主體區分.....	9
第 2.2 節 責任主體與管制界限.....	14
第 2.2.1 項 責任主體區別之分析	14
第 2.2.2 項 影音內容之管制界限	15
第 2.3 節 我國法規之初步鳥瞰.....	17
第 2.3.1 項 廣電內容管制	18
第 2.3.2 項 網際網路及其他影音內容管理	20
第三章 各國有關影音內容管理之相關法制	32
第 3.1 節 美 國	32
第 3.2 節 歐 盟	59
第 3.3 節 英 國	93
第 3.4 節 德 國	112
第四章：綜合研究—從法令規範、業者自律與科技方法等方式分析	133
第 4.1 節 傳統廣播電視.....	133
第 4.2 節 IPTV.....	143
第 4.3 節 行動電視.....	147
第 4.4 節 Web TV	152
第 4.5 節 網際網路與手機電視內容.....	158
第五章 多元網路平台影音內容之管理思維及政策	165
第 5.1 節 影音內容管理之理論基礎.....	165
第 5.2 節 影音內容管理之實際—— 他律之外.....	169
第 5.2.1 項 業者自律	169
第 5.2.2 項 共同管制	172
第 5.3 節 問卷結果及分析.....	177
第 5.3.1 項 研究樣本與資料來源	183
第 5.3.2 項 描述性統計	183

第 5.3.3 項 交叉分析	184
第 5.3.4 項 獨立樣本 T 檢定：	188
第 5.3.5 項 小結	190
第六章 結論與建議.....	191
第 6.1 節 各國影音內容管理作法之歸納.....	191
第 6.2 節 五大類影音平台之內容管理思維.....	192
第 6.3 節 業者自律及共同管制之原理及制度設計.....	196
第 6.4 節 研究建議.....	199
【附錄一】	204
【附錄二】	236
參考文獻.....	237

表次

表 1-1	7
表 2-1	10
表 2-2	21
表 5-1	184
表 5-2	186
表 5-3	189
表 5-4	189
表 6-1	191
表 6-2	195

圖次

圖 1-1	6
圖 2-1	13
圖 4-1	159
圖 6-1	201

提 要

關鍵詞：廣播電視、IPTV、行動電視、手機電視、Web TV、網際網路

一、研究緣起

在通訊傳播匯流之下，以往清楚區分廣播電視與網際網路的界線逐漸模糊，不同的網路平台開始提供相類似的服務。現行僅對「廣播電視」嚴格管控，以及對於「網際網路」不予管制的二分法，在匯流趨勢之下帶來相當大的衝擊。多元網路平臺，如廣播電視、IPTV、行動電視、手機電視、Web TV、網際網路等之內容管理，如何建立一套有體系的管理思維及法律架構，亟待研究。

二、研究方法及過程

本研究將採取「文本分析」與制度的「比較研究」來進行 -- 研究的國家與地區包括美國、歐盟、英國與德國。就性別研究部分，本計畫將對「使用多元網路平台之性別比例」、「使用者之性別是否會造成不同影響結果」與「針對多元網路平台環境下影音內容之管理思維是否會因性別而有所不同」，將進行量化研究之分析。

三、重要發現

(一) 各國影音內容之管理作法

	廣播電視	IPTV	行動電視	Web TV	網際網路內容及手機電視
美國	*禁止猥褻 *粗鄙低俗 於深夜時段	同於廣播 電視	*無管制 *傾向業者 自律	*無管制 *業者自律+ 過濾機制	*無管制 *業者自律+過 濾機制
歐盟	*內容規範	大部分會	由各會員	*低度內容規	*無管制

	(人性尊嚴、禁止歧視、健康安全) *節目與廣告分離	員國比照廣播電視，但VOD低度管制	國決定。義大利、芬蘭比照廣播電視	範(保護青少年、打擊種族仇恨、違反人性尊嚴)	*與業者合作，推動共同管制與自律
英國	*內容規範為「廣播電視準則」	*即時頻道的內容管制，比照廣播電視 *VOD進行TV like低度管制	尚未釋照	*VOD進行TV like低度管制 *採取業者自律與公民團體之他律作法	*無管制 *採取業者自律與公民團體之他律作法
德國	*區分公法人廣電與私人廣電 *內容規範主要為青少年保護之法律—色情、暴力	*與私人廣播電視同	*業者自律與主管機關共同管制	*業者自律與主管機關共同管制	*業者自律與公民團體之他律，如jugendschutz.net

(二) 五大類影音平臺之內容管理思維

我國欲掌握各種多元平台的影音內容管理思維的方向，可以「設定參數」的作法為之。本研究以「線性／非線性」及「未成年人的易近用性」為兩項「主要參數」；以「收視品質是否因同時收視人數而受影響」，及「是否構成普遍收視」為「次要參數」。藉由各項參數的分析，進而得出政府對於各該不同的影音平台，適當的管制強度。

(三) 性別研究

問卷調查發現，男女在各平台使用的頻率上是相近的，但在管制態度上卻有兩點明顯差別：(1)女性更希望政府能落實內容分級；(2)女性更希望政府以及各

影音平台加強防範不當內容的出現。

四、主要建議事項

(一) 五大類影音平台之內容管理作法

本研究之具體研究建議為：

1.廣播電視：因為線性服務及高滲透性，維持高密度管制強度及政府他律的作法。

2. IPTV

(1) 即時頻道：因為線性服務及高滲透性，維持高密度管制強度及政府他律的作法。

(2) 隨選視訊：對於非線性服務採取中間型態的管制強度，維持現行政府他律的作法。

3. 行動電視：採取中間型態的管制強度。如果以廣電法釋照，作法上採取政府他律；若以電信法釋照（且頻道內容之提供者不限於取得廣電三法執照之業者），亦可考量共同管制的可能性。

4. Web TV

(1) 提供機上盒使用戶以一般電視機收視：線性影音節目採取中間型態的管制；非線性內容以低密度管理。作法上以共同管制或業者自律為佳。

(2) 未提供機上盒使用戶以一般電視機收視：低密度管制，比照網際網路內容之管理。

5. 網際網路內容：低密度管制，作法上以共同管制或業者自律為佳。

(二) 業者自律及共同管制之實施作法

本研究建議我國對於 Web TV 及網際網路內容，建立完整的共同管制制度，其實施作法如下：

1. 共同管制的實施必須有法律之授權依據，包括委託公權力、指定共管事項及範圍等。法律授權之目的、內容及範圍，須符合授權明確性原則。

2. 由政府主管機關指定特定之民間組織擔任「共管機構」（可以沿用第 46 條之「內容防護機構」的名稱）。共管機構如由主管機關協助成立，應做永續經費之安排或規劃。共管機構的資格條件、組織形成之依據，以經授權之法規命令定之。

3. 政府主管機關與共管機構之間，應有明確的權力分工。分配給予共管機構的公權力事務（事項），主管機關原則上就不再介入，除非必須做成最後裁處（或處罰）。

4. 明訂共管機構具有執法之公權力，以及制裁（處罰）機制。對於有害兒少的內容，本文建議可以將發布「警告」、「通知、取下」、公布姓名或名稱、限期改善等裁處手段交給共管機構，而將高額罰鍰權力保留予目的事業主管機關。

5. 共管機構既然對於業者有裁處權，就應建立當業者不服共管機構裁處的申訴機制及管道，受理申訴單位應具備一定的獨立性。

（三）性別研究之政策建議

1. 在各種影音內容平臺，均能建立並落實內容分級。

2. 在建立分級標準的過程中，應有一定比例女性的參與；特別是共管機構之決策單位，應有一定比例之女性席次。

英文精簡版

Executive Summary

I. Introduction

The recent developments of digital technologies and broadband communication have blurred the boundary between personal communication and mass media. Different platforms defined in the past begin to offer similar services, which have changed and improved to a great extent in the need of customers. This trend of convergence influences current content regulation, which the broadcasting is under strict program regulation while the communication is not regulated in this regard. The government takes an open and encouraging attitude regarding the market entry for these emerging new platforms. The services containing the non-linear audiovisual elements will not fall into the category of strict regulation unless the content is deemed to be unjust or indecent.

Anyone can access the content or information by personalized or tailored arrangement without the concern of gender. However, this open, self-centered access to the Internet will lead to a closed group or community rather than a should-be open platform. If the government takes the laissez-faire stance on it, the polarization between the genders will be critical and become an obstacle to sex equality and societal harmonization. This research is to analyze foreign experience regarding the content regulation of emerging platforms in the U.S. EU, UK, and Germany and to study the developments of various platforms and audiovisual services domestically and internationally.

In the end, this research provides the in-depth analysis of reviewing current and

future regulatory measures, including the legal adjustment, self regulation or co-regulation, and thus draws up some legislative or regulatory suggestions to the commission.

II. Overview of Various Audiovisual Platforms: Characteristics, Development and Regulation

From common usage of various audiovisual platforms, this study has concluded in the following five platforms:

(1) TV stations and broadcasters: this category includes the terrestrial TV and broadcasting, cable TV and satellite TV (or direct broadcasting satellite);

(2) IPTV (Internet Protocol TV or telco TV): it means that audiovisual content provided by operators with QoS is transmitted via Internet protocol by packets and the subscribers watch the content via broadband network and the terminals with set-top boxes;

(3) Mobile TV (via broadcasting technology): users are able to watch the real-time channel programs via mobile phones, PDA and other portable devices;

(4) Web TV: users can watch the audiovisual content by accessing the open Internet that is different from the content offered by the IPTV providers.

(5) Handset TV (by using streaming technology) and Internet content: this category contains a generally broad range of content provided by many other users in the Internet, like the clips on YouTube or Facebook.

In terms of traditional regulations of audiovisual content in Taiwan, it can be divided into two major categories based on the nature of content: broadcasting and TV, and others (including Internet). The regulatory measures in the part of broadcasting and TV, among other things, are prescribed under the three laws of broadcasting and

TV. The measures includes classification of programs, time allotment, prohibitive content, restrictions of product placement, right of reply and correction, program rating and encryption, restriction of inserted caption, and the advertisement required approval. With regard to the rating system, the TV program would be rated by four categories: general audience, protected, parental guidance, and restricted. And the Internet content has been required to be rated under the Regulations for the Rating of Internet Content for only two categories: restricted or not restricted. However, the law (Children and Youth Welfare Act) governing the Internet content has been overhauled and promulgated in November 2011 and the new law has abolished the compulsory rating system and the government encourages the service providers and associations to do so by self-regulation or co-regulation.

III. Comparative Legal Studies on Content Regulation among Various Audiovisual Platforms

III.1. United States

With regards to the regulatory system of mass media in the United States, the means of regulation will be different between the content-based regulation and content-neutral counterparts subject to the room of speech dissemination. Once the individual brings lawsuit against government regarding the speech regulation, the content-based regulation, in general, will proceed under a more strict scrutiny compared to content-neutral regulation. Therefore, the Federal Communications Commissions tends to refrain itself from exercising its regulatory power directly to media content. Especially for those audiovisual platforms on the Internet, the government is obliged to maintain that the Internet should actually be the realm with the least regulatory activities. By contrast, it has long been affirmed by the U.S.

Supreme Court that among all intermediaries, broadcasting is subject to the most government regulations, primarily due to the magnitude of the influence of the audiovisual program, to the rationale of the scarce electromagnetic spectrum, to the concern of the pervasive nature of broadcasting media and its accessibility to children as well.

Generally, these two opposite regulatory conceptions toward broadcasting and Internet form the basis for contemplating the modern American communications law issue. It is always the first step to analyze whether a new audiovisual platform is more close to the traditional TV (*i.e.*, broadcasting TV and Cable) and Radio Stations or the Internet instead and then the justifiable latitude of the governmental regulation should be determined through this analogy. The major regulatory measures specifically addressing each and different audiovisual platform currently will be introduced as follow:

A. Traditional TV Stations

Because of the characteristic of pervasiveness and intrusiveness at home of TV and Radio broadcasting, it is widely recognized that prior warning cannot completely protect the viewers and listeners from unexpected program content. As a result, the government is expected to adopt certain regulations to limit the indecent expression disseminated through the traditional audiovisual media, such as the direct ban on obscene and indecent materials (18 U.S.C. §1464, 1468) and the V-chip policy (for empowering parents to block the unwanted program)...etc. Moreover, the FCC has long devoted itself to promote more diverse and balanced information flow. The enforcement of the so-called “Equal Opportunities” rule which aims at ensuring the impartiality of broadcasting in the political process so as to prevent political campaigns from distortion is the most well-known

example.

B. IPTV

In the United States, the IPTV service could be operated through two legal approaches: the Open Video System (OVS), and the affiliation of the Cable services. The OVS operator is prevented from selecting the video programming services for carriage on more than one-third of the activated channel capacity on such system and so that most major telecommunication companies choose the other way. The content regulations imposed upon IPTV are thus much similar to the ones upon traditional cable television.

C. Mobile TV

Up to the present, regulations regarding content distribution over mobile devices are nonexistent in the United States. However, many telecommunications service providers have taken the initiative to restrict their customers through customer service agreements from accessing content that is considered indecent.

D. Web TV

Theatrically, the web TV delivered its video service via Internet broadband and thereby it should be subject to the same low regulatory intensity as which the Internet content has been being treated. Thus far, the FCC has not taken any positive regulatory step in regards to Web TV.

E. Internet Content

The Internet is almost free from most of the government regulations. What makes the Internet so extraordinary so that it ought to be given abundant free

reins and immunity from governmental intervention is all about its unique characteristics—the Internet is a vast, interactive medium consisting of a decentralized network of computers around the world. Because of lacking regulability, as to the status quo, utilizing the filter or blocking software accompanied with the rating system created from the self-discipline remains the principal method for keeping the minors away from indecent material on the Internet.

III.2. European Union

Early in the 1989, the European Union promulgated “The Television without Frontiers Directive” (TWFD) which provides a normative basis for regulating the media content. In 2007, TWFD was revised and renamed “The Audiovisual Media Services Directive” (AVMSD). While the AVMSD covers all services with audiovisual content irrespective of the technology used to deliver the content, it also states the distinction between linear (television broadcasting) and non-linear (on-demand audiovisual media) services. In a two-tier system of rules the AVMSD acknowledges a set of core societal values (*e.g.*, preserving cultural diversity, combating racial and religious hatred, and protecting minors) applicable to all audiovisual media services, but prescribes lighter regulation to non-linear (on-demand services) where the users are allowed to actively control and decide the content and the time of viewing.

A. Traditional TV Stations

The AVMSD classifies the TV contents into two types: “programme” (*e.g.*, sports events, drama) and “audio-visual commercial communications” (*e.g.*,

television advertising, sponsorship). The AVMSD stipulates a relatively stringent content-regulation for the former one whereas lowers the regulatory density for the later one. For example, only “programme” is subject to the requirement of reserving at least 10% of their programming budget for “European Works.” Besides, there are specific normative requirements in regards to the teleshopping and product placement in the AVMSD, too.

B. IPTV

In the past, the non-linear media services were not included in the regulatory framework under the TWFD. Now even under the AVMSD, non-linear services are simply subject to lax standard of regulation. Since the IPTV mainly provides non-linear services in practice, such a lenient approach is conducive to advancing the development of new service, as well as increasing the new entrants in the communications market.

C. Mobile TV

Until now, most Member States in European Union do not officially issue the mobile TV licenses and do not set up a regulatory framework specifically for the mobile TV, either. That said, the regulatory proposals are still under discussion. The drafts we have seen thus far are shown multiple approaches, such as the “total broadcaster model” in Italy, and the “relaxed broadcaster model” in Finland.

D. Web TV

The regulatory mindset regarding the web TV in the AVMSD focuses on the protection of minors, combating the racial hatred and safeguarding the human

dignity. For example, programmes which “might seriously impair” the development of minors are allowed in on-demand services, but they may only be made available in such a way that minors will not normally hear or see them. This could be done by the use of PIN codes or other, more sophisticated age verification systems. There are no restrictions for programmes which might simply be "harmful".

E. Internet Content

The European Union states that directly steps in the media content disseminated on the Internet would not result in the public interests it alleged, but would distort the regular competition of the market and impede the sound development instead. Hence, the European Union is prone to encourage its Member States to adopt the self-regulation (*e.g.*, the establishment of rating system) and co-regulation regime.

III.3. United Kingdom

The Communications Act 2003 established “Office of Communications” (Ofcom), serving as the independent regulator for the UK communications industries, with responsibilities across television, radio, telecommunications and wireless communications services. The statutory duties of Ofcom are (a) to further the interests of citizens in relation to communications matters; and (b) to further the interests of consumers in relevant markets, where appropriate by promoting competition. Basically, in addition to following the regulatory guidelines provided by AVMSD, The Ofcom adopts a “three-tier approaches” so as to ensure a good quality of TV program and to prevent viewers and listeners from being irritated by inappropriate program

content. The first tier is the fundamental norms, including the precision of the information, the respect of privacy and so on, which govern all kinds of intermediaries, The second tier addresses the issues around the program quality on the broadcast media, such as the originality of the program, the percentage of the program offered by independent production. The third tier set up the highest standard that is specifically applicable to BBC for securing the attainment of its public function.

A. Traditional TV Stations

Under the Communications Act 2003, Ofcom is required to draw up a Broadcasting Code for television and radio, covering standards in programmes, sponsorship, product placement in television programmes, fairness and privacy. Broadcasting Code was comprised by ten major sections respectively addressing the issue below: (1) protecting the under-eighteens; (2) harm and offense; (3) crime; (4) religion; (5) due impartiality and due accuracy and undue prominence of views and opinions; (6) elections and referendums; (7) fairness; (8) privacy; (9) commercial communication in radio programming; (10) commercial references in TV programming.

As for now, with respect to the content-regulation, there are three regulatory goals that Ofcom pursues to achieve: firstly, to suppress “bad content” by adopting rating system and co-regulation; secondly, to promote more “good and diverse content;” thirdly, to facilitate the advance of digitalization.

B. IPTV

There are two different kinds of audiovisual services that IPTV offers: real-time channel and video-on-demand (VOD) channel. Real-time channels are subject to the same content-regulation as ordinary television stations. As for the

VOD, Ofcom would be given powers to regulate UK VOD services under a regulatory framework that would enable Ofcom to designate functions to co-regulatory bodies (right now the two principal co-regulators are “Association of Television On-Demand” (ATVOD) and “Advertising Standard Authority” (ASA)) in order to secure compliance by providers of VOD services with the requirements relating to VOD editorial content (co-regulator: ATVOD) and VOD advertising (co-regulator: ASA).

C. Mobile TV

Because the UK does not issue any mobile TV license to date, there is no audiovisual service providing via Mobile TV actually and thus no regulatory scheme is made.

D. Web TV and Internet Content

With respect to Web TV as well as other audiovisual content on the Internet, the UK government highly relies on the collaboration with non-government organizations, including IWF (Internet Watch Foundation), ICRA and INHOPE, to work together to prevent child pornography and other illegal information, and to establish a content rating system...etc. The ISP also formed the “ISP Association” for the purpose of self-regulation. The ISP Association has enacted “ISPA UK Code of Practice” which contains two important rules in relation to Internet content: First, ISP is obliged to ensure that its audio-visual services and the advertising thereof are legal, decent and honest; second, every ISP and ISP Association should pull together to support the IWF’s task.

III.4. Germany

In Germany, TDG, MDstV and RstV are three major acts that co-formed the normative basis for both the Federal and State government to regulate media content. Aside from these statutes, the German Basic Law (Constitution) indeed should be regarded as a more fundamental ground that could legitimize government's regulation imposing on the mass media. Article 15 of the German Basic Law provides that "Every person shall have the right freely to express and disseminate his opinions in speech, writing, and pictures and to inform himself without hindrance from generally accessible sources. Freedom of the press and freedom of reporting by means of broadcasts and films shall be guaranteed. There shall be no censorship." (section I); "These rights shall find their limits in the provisions of general laws, in provisions for the protection of young persons, and in the right to personal honor." (section II).

The German Constitutional Court further interpreted foregoing provision as a confirmation of the proposition that communication is a "fundamental need" for every citizen. And this "fundamental need" should be fulfilled in three aspects: the assurance for every citizen to freely receive information, the assurance of the program quality in accordance with the constitutional mandate, and the assurance of the diverse and balanced media content. In Germany, the power to regulate telecommunication and mass media was shared by Federal and State government. The agency-in-charge should not only obey the AVMSD, but also has to comply with the aforesaid constitutional and statutory mandate.

In principle, the regulatory intensity toward different media varies based on the magnitude of media's impact on public discourse. The greater influence a certain kind of media enjoyed, the heavier obligation it would be imposed on. In general, traditional TV station is subject to the most stringent regulation, subsequently followed by IPTV and then web TV. It has been widely recognized that the Internet

content should be subject to the least restriction.

IV. Regulatory Analysis of Various Audiovisual Platforms

Actually, the recent developments of digital technologies and Internet have somewhat blurred the boundary between personal communication and mass media. However, the trend of technological convergence should not turn the existing media-specific regulatory regime into completely disfavored. Due to the fact that different kind of media has different traits and also brings about different communicative impact, it is still feasible to adopt different regulatory strategy (or standard) toward the same program content which was carried through different audiovisual platform.

IV.1. Traditional TV Stations

Due to the characteristics of scarcity, pervasiveness and accessibility to children, it is permissible for the government to enjoy a greater leeway to specifically supervise tradition TV stations. Compared with the regulatory experiences of the US, EU, UK and German, it can be observed that these regions have many things in common regarding the regulatory measures imposing on traditional television. For example, all of them would take protecting the minor for a legitimate policy goal so as to allow them to limit the indecent materials broadcasted on TV. Also, they all emphasize the importance of the equality and fairness in the political process so that the campaign candidate should be guaranteed an equal opportunity of presentation on TV. Moreover, “co-regulation model” or “self-regulation model” now has become the preferred option for governments because it provides the regulatory flexibility which the conventional “command-and-control” model cannot afford.

To sum up, in regards to traditional TV stations, there are three trends that worth

noticing while contemplating the legal strategy for well-managing the pertinent regulatory issues;

- (1) The ongoing debate about whether it is legitimate (or necessary) to regulate traditional TV stations more stringent than other media.
- (2) The feasibility of applying the linear/non-linear distinction when digital TV era comes.
- (3) The implementation of the co-regulation and self-regulation in the traditional TV context.

IV.2. IPTV

Being a new and uprising audiovisual platform, the penetration of the IPTV in different countries is varied so that its regulatory scheme is varied, too. Currently, the most common legal issues around the IPTV are (i) whether the licensing system for IPTV is necessary, and (ii) whether imposing the “must-carry” burden on IPTV operators is appropriate. The right answer to the foregoing questions will primarily depend on the progress of the IPTV’s development in a country. In addition, there are two issues that need to be addressed while we contemplate setting up a well-functioned legal framework for regulating the IPTV:

- (1) Whether it is still good to analogize the IPTV to Cable service?
- (2) Whether it is enough to merely count on the distinction of linear/non-linear to determine the regulatory intensity. (Usually, non-linear service would subject to a laxer regulatory standard to some extent)

IV.3. Mobile TV

Under which regulatory regime should mobile TV service be regulated? The

answer is yet clear since a vast majority of countries in the world still do not have a comprehensive regulatory framework for mobile TV service. Roughly speaking, right now there are two basic directions in tug of war: “broadcaster model” versus “telecommunications model.” Concerning the mobile TV’s characteristics — “highly individualized” (the main device for receiving the mobile service is cell phone) and “short-period usage mostly” (the congenital limitation of its device) that make it simply a “supplementary audiovisual platform,” the current rating system for broadcast TV is too complicated to apply to mobile TV service. As a result, the “total broadcaster” model is utterly unfit and thereby it is recommended that we should embrace “deregulated broadcaster” model or “telecommunications” model for mobile TV service in Taiwan.

IV.4. Web TV and Internet Content

It has been demonstrated by this research project that simply relying on “command-and-control” regulatory scheme to deal with the inappropriate expression on the Internet is outdated. The cyberspace is destined to be an open, borderless and uninhibited arena. More and more countries abandon exercising its authority to directly rectify the distorted on-line expression, but instead choose to seek for the assistance from computer technologies (filter or blocking software) and the cooperation from the Internet industry or other civil organization. This new regulatory model is underpinned by the respect to personal autonomy (parent’s control), as well as by the positive attitude toward the participation of folk strength, and thus was very welcome by many countries nowadays. In this light, the following proposal — the “three-layer protection approach” was suggested by this research project:

- (1) The first layer: “self-regulation” — the priority

- (2) The second layer: “co-regulation” — the back-up
- (3) The third layer: “state regulation” — the final protective line

V. Regulatory Mindset of the Content Arising from Various Audiovisual Platforms

V.1 Concept of Audiovisual Content Regulation

This study found that the governments in other countries did not regulate the content of various audiovisual platforms in a mode of complete laissez faire; instead, the governments regulate it for the purpose of minor protection due to its pervasiveness. Thus, the correct regulatory mindset toward the content arising from various audiovisual platforms should not be “not to regulate” but “how to regulate.” In the era of digital convergence, the mindset of “different regulation by different platforms” should be changed in the near future. However, we are not seeking a uniform regulation, we are focusing on how to find out the characteristics of government regulation in different degrees confronting to various platforms of different modes of transmission. The benchmarks of government regulation on different platforms from a perspective of media freedom protection are:

- (1) the initiation of communications: it concerns that the audience are passive to receive the linear content, which could be in a dominant position to a certain degree, and the regulation of such content can be justified.

- (2) scope of communications: the content that can be received by the audience to a broader extent earns greater regulatory justification for the pervasiveness of the content and the accessibility of minor protection.

- (3) the level of interactivity: how to find out the interactivity to what extent

should be conducted under the case-by-case analysis. However, this study may abandon this concern for lack of substantiality.

V.2 Alternative Forms of Audiovisual Content Regulation

This study concludes two types of practicable measures regulating the content arising from various platforms in despite of the formal regulation (implemented directly by the government):

(1) Self-regulation:

Compared with other types of regulation, media regulation has its own particularity and the power regulation in many countries has transformed into self-regulation or co-regulation. In the Directive of Audiovisual Media Service (AVMSD), the European Union encourages member countries to consider the alternative regulations—self-regulation and co-regulation.

The self-regulation alone cannot be a decisive solution to any dispute arising from electronic media; however, the foundation of self-regulation builds on the professional moral and ethics, and the justifiable order can achieved through self-management and self-punishment. The effective self-regulation can play as a complement to the legislative and judicial and/or administrative mechanisms in place and its useful contribution to the achievement of the objectives of the media policy. The self-regulation constitutes a type of voluntary initiative which enables economic operators, social partners, non-governmental organizations or associations to adopt common guidelines amongst themselves and for themselves.

In Germany, the government confirms the legal status of decisions made by the recognized self-regulatory institutions, and the service providers prefer accepting the

decisions made by those institutions rather than by administrative agencies. A research report believed that the self-regulation can achieve the goal of minor protection. The service providers usually respond to social events quickly while the law usually cannot catch up the change of time.

In fact, many media in Taiwan have established their own norms of self-regulation. However, it is rather different comparing with other Western countries, including the formation, the appraisal and recognition system of self-regulatory institutions, and the law does not empower those institutions any public power to their acts. Without the legal effect, the function of self-regulation in Taiwan is not workable and sustainable.

(2) Co-regulation

While self-regulation might be a complementary method of implementing certain goals of media policy, it should not constitute a substitute for the obligations of legislation. As the AVMSD indicated, co-regulation gives, in its minimal form, a legal link between self-regulation and the legislation. Co-regulation should allow for the possibility of government intervention in the event of its objectives not being met. The experience has shown that the co-regulation instruments can play an important role in delivering a high level of consumer protection. As the AVMSD also put, the measures aimed at achieving public interest objectives in the emerging audiovisual media services sector are more effective if they are taken with the active support of the service providers themselves.

The co-regulation is similar to the administrative delegation in the concept of administrative law. To implement the co-regulation, the following particulars and measures should be addressed:

- a. The delegation of public power (or designation) shall be clearly stipulated in the specific laws or regulations.
- b. The scope and the content of delegation shall be also stipulated in the law.
- c. The delegated organization or association shall have the power to promulgate the rules or regulations (such as code of conduct) in relation to the delegated affairs.
- d. The line of power authorization should be clear between the regulator and the co-regulator.
- e. The co-regulator shall be independent from the other service providers.
- f. The co-regulator shall give the service providers the right to appeal with regard to the disfavor of the decision.
- g. The co-regulator may refer the violated providers to the regulator for consideration of more serious sanctions, including financial penalties or suspension of services.

In fact, the communication regulator in Taiwan has no experience of co-regulation before; however, the newly revised Children and Youth Protection Law gives certain guidance to the co-regulation. Article 46 of the new law provides that the communication regulator shall designate the civil association to establish the content protection organization, and conduct the delegated affairs, ranging from minor's behavior watch, hotlines, content rating, filtering software, security awareness, self-regulation and other protective measures. Although the new provisions still have room for further improvement, this research confirms that the regulator may delegate and share their own power to other preferable institution and reduce the intervention

in the emerging audiovisual services.

VI. Conclusion

From the above analysis, the research has reached the following conclusion by using two regulatory parameters (linear/non-linear; accessibility of minors) with this table:

	Linear/ non-Linear	Accessibility of minors	Regulatory Mindsets
TV & broadcasting	Linear	High	Highly regulated
IPTV	Linear	High	<ul style="list-style-type: none"> ● Linear: highly regulated (follow the TV & broadcasting) ● Non-Linear: intermediated regulated
	non-Linear		
Web TV	Linear	STB → High	<ul style="list-style-type: none"> ● Linear + STB*: intermediated regulated ● Non-Linear + STB*: Lowly regulated ● Linear + No STB: Lowly regulated (follow the Internet content) ● Non-Linear + No STB: Lowly regulated (follow the Internet content)
	non-Linear	No STB → Low	
Mobile	Linear	Low	Intermediated regulated
Internet Content	non-Linear for most situations	Low	Lowly regulated

* It should consider other regulatory parameters: whether the quality of content could be influenced by the number of viewers at the same time and whether it could constitute the common reception of the content (*i.e.*, pervasiveness).

The research also concludes that the regulator has three regulatory options: regulation by law, co-regulation and self-regulation. In considering whether to adopt the alternative regulation—self-regulation or co-regulation, the regulator should take the followings into account carefully:

- (1) Whether the industry has the incentive to collectively participate in such an alternative regulation;

- (2) Whether the regulation brings welfare to citizens and consumers;
- (3) Whether the individual service provider has incentive not to participate in the plan after well negotiation;
- (4) Whether the issue of free rider exists;
- (5) Whether the plan is clear and simple.

第一章 緒論

第 1.1 節 研究目的

一、匯流下之多元網路平台與影音內容

由於傳播科技快速進步，自 1980 年代以來，直播衛星與有線電視即已透過「多頻道」傳輸型態，為電子傳播環境帶來新的氣象，過去國家以「頻道稀有」作為高壓管制電子媒體的理由已逐漸失卻正當性，加上數位化科技的發展與網際網路的激化之下，促成傳輸通路與通訊傳播產業朝向匯流的局面，過去清楚分辨個人通訊與大眾傳播的界線逐漸模糊，不同的網路平台開始提供相類似的服務，這些新興的服務類型也隨消費者的需求而有大幅度的改進與變革，例如過去認為觀眾應在電視機前收視節目的日常活動，很可能在不久的將來，可以透過手持式終端設備隨時隨地「收看」「互動式」的視訊內容；越來越多的民眾對於網路視訊內容的依賴程度日益加深，上網已成為每日最重要的活動。而這樣的趨勢，將為目前嚴格管控「廣播電視」的傳播法制，以及過去對於「通訊內容」不予管制的電信法制，在數位匯流趨勢之下帶來相當大的衝擊。

近幾年隨著數位化技術與寬頻通訊技術的發展，「匯流」一詞已廣為學術界與大眾所接受。在匯流所帶來的影響當中，又以影音服務對民眾生活影響最大，以台灣為例，根據遠見雜誌於 2010 年的調查，台灣在靜態休閒活動上，閱聽人平均每人每天花費在電視的時間為 2.7 小時，並再根據創市際市場研究顧問於 2011 年所做的調查，有 23.3% 的人每天都使用影音平台，可見影音娛樂佔有國人相當重的生活比例。根據經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）對匯流一詞的定義：「因科技發展及經濟規模之擴張，原先分別由不同事業提供之產品或服務，因而可由同一事業提供之現

象」。¹另外 OECD 亦指出，匯流之所以發生主要有數位化、設備成本下降、頻寬取得成本下降以及解除管制等諸多原因。²實則，匯流本身係一種階段性的演化概念，而彼此之間亦產生交錯影響，依據歐盟 1997 年電信媒體資訊科技匯流綠皮書之分析，匯流層次由低而高約可分為四個階段：(一)技術與平台匯流階段、(二)企業聯盟與產業併購階段、(三)服務與市場整合階段，以及(四)政策與規範整合階段。³特別是最後的政策規範階段，由於各國對於電信與廣電之規範向來分立，當產業開始因「匯流」趨勢而逐漸進行整合，由業者所提供之服務究為「內容」或「平台」，在區分上尤為困難，因而導致個別產業管制法律因整合性服務與跨業經營的情形而造成窒礙難行的現象。此議題即是本研究計畫所著眼之重心所在。

雖然數位化科技與網際網路的發展為各種平台注入活力，政府對於這些平台在市場參進上採取鼓勵開放的態度，然而對於在平台上所播放或提供的影音內容，特別是非線性 (non-linear)、非即時性的影音媒體服務，若其內容涉有不當內容 (如普遍觀感不佳、引發仇恨、道德感受等) 或有害內容 (例如色情、暴力、犯罪等)，為保護特定法益之目的，政府對於這些新興視訊平台之內容如何進行有效率的管控，已於今 (2011) 年由 NCC 所研擬電信法修正草案增訂第三章「利用電信網路提供視聽媒體服務」中窺知可能的管制方向。⁴

傳統上對於電子視訊媒體的管制方式採取「電視」(線性) 與「非電視」(非線性) 二分法。在我國，「電視」之定義見於廣播電視法第 2 條：「電視者，指以無線電或有線電傳播聲音、影像，藉供公眾直接之收視與收聽。」而以無線電視

¹ OECD, *Report of OECD Roundtable on Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence*, 1999, DAF/CLP (99)1, at 41.

² *Id.* at 43.

³ European Commission, *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation Towards an Information Society Approach*, COM(97) 623, 3 December 1997 [hereinafter “Convergence Green Paper”].

⁴ NCC, 電信法修正草案總說明及對照表 (2011 年 5 月 20 日先期公聽會版本)。另參見劉昌德，台灣商營電視節目內容管制的演變：結構去管制下的「內容再管制」，廣播與電視，26 期，2006 年，頁 78，該作者提出政府對於新興視訊平台有偏向傳統廣電媒體所採取嚴格管控之態度，呈現所謂「結構去管制、內容再管制」的趨勢。

事業為例，其管制目標與項目分別有：保護本國媒體（禁止外資）、媒體中立（禁止政府、政黨經營）、本國文化保護（節目自製比例限制）、文化教育目的（娛樂節目比例限制）、保護未成年人（節目內容分級）、免費媒體之節目完整性（廣告時間限制）、無線電視普及（必載）等規範⁵；而對於「非電視」之視訊內容，因非屬廣播電視類型，因此無須以廣電法律規範（包括廣播電視法、有線廣播電視法與衛星廣播電視法）進行管制，而是以一般性的內容管制，例如兒童及少年福利法、兒童及少年性交易防制條例或刑法等規定做事後性的處置。

以電子媒體而言，廣播電視與電信之間關係本就密切，特別是從傳播技術的觀點而言，其間甚至不存在根本上的差異：前者為「利用電信從事（大眾）傳播活動」而自後者中化出部分訊號（無線及有線）傳輸服務，如此制度上之設計與規範需求係基於人為上之區分。⁶在數位化的寬頻通訊環境下，傳統的廣播電視與電信服務，共用各種傳輸網路，相關產業彼此跨業競爭與相互整合，因此未來在管制手段上已無法單純僅以產業或平台作為劃分基準，而是應思考如何針對不同的影音類型及其內容加以「差別化」之管理。

二、影音內容管理與性別研究

網際網路的資訊匯集與傳播，帶有高度的「個人化」（individualization）與「客製化」（customization）色彩，是以理論上個人對網路資訊近用上的主宰力，遠高過於其他媒體；再加上網際網路的利用經濟上的低門檻，提供了一種相對低廉的、幾乎沒有數量限制的傳播通道供有心人使用。綜合觀之，網路似乎提供了一個眾生皆平等的傳媒理想國，「賽伯女性主義者」（Cyberfeminist）即曾樂觀地主張，「網路各種不同於真實世界的傳播特質，創造出一個提升女性地位與女性權力的環境，女性因網路普及應用得到前所未有的解放契機，在網路上發展出超

⁵ 江耀國，是「行動」？還是「電視」？行動電視服務之管制研究，東海大學法學研究，第 34 期，2011 年 6 月，頁 123-124。

⁶ 石世豪，我國大眾傳播規範之法典化問題，載於氏著《我國傳播法制的轉型與續造》，台北：元照，2009 年，頁 159。

脫現實世界的女性主體意識，凝聚更強大的女性力量，並將成果延伸、擴散，新世代的女性不再束縛於性別與個體間既有連結，女性科技的劣勢也因技術發展而獲得改善。」⁷

然而，如同國外一份研究報告所指出，比較男女使用網路的頻率以及使用目的，不同的性別之間實際上存有顯著差異：女性使用時間較短，目的偏向社交性地使用（*social reasons*）；男性使用網路時間長，且除較偏重個人的娛樂外，也更常以任務導向（*task oriented*）的方式運用網路⁸；國內的實證調查亦呈現類似的結果。⁹從而，在思考多元網路平台環境下影音內容的管制架構時，就瀏覽使用多元網路平台之性別比例，乃至於使用者之性別是否會造成不同影響結果，便值得加以探究。舉例來說，線上遊戲的內容設計，往往呈現以男性為中心的娛樂取向，這其中便隱含著既有性別偏見強化的問題。準此，為因應「性別主流化」（*gender mainstream*）政策，本研究計畫加入以性別意識的觀點，分析使用多元網路平台之性別比例、使用者之性別是否會造成不同影響結果，以及針對多元網路平台環境下影音內容之管理思維是否會因性別而有所不同，進行性別影響評估（*gender impact assessment*），並將性別觀點整合至管制政策中。

由於不同性別者在多元網路平台環境下之處境可能有所不同，因此本研究計畫將採取網路問卷的方式，詢問不同性別、年齡之使用者利用不同平台之情形，並將問卷所得融入報告之中。

⁷ 張玉佩，呂育璋，網路促進女性解放的可能？從線上遊戲開啓的反思，中華傳播月刊，第9期，2006年，頁113-150。

⁸ Tracy Kennedy, Barry Wellman & Kristine Klement, *Gendering the Digital Divide*, 1(5) *IT & SOCIETY* 72, 86-87 (2003).

⁹ 郭良文等，〈性別與網路座談會〉，《新聞學研究》，第9期，2000年，頁185、189；資策會產業情報研究所，〈新聞稿：網路影音遊戲持續受歡迎，社交網站明顯成長〉，2011年1月25日，http://mic.iii.org.tw/aisp/pressroom/press01_pop.asp?sno=244&cred=2011/1/25&type1=2（瀏覽日期：2011年7月16日）。

第 1.2 節 研究方法及進行步驟

一、研究方法

為瞭解多元網路平台環境及其影音內容之管制思維，本研究將採取「文本分析」(text analysis) 與制度的「比較研究」(comparative study) 來進行相關資料的整理與分析，希冀透過一手及二手資料的蒐集、分析與比較，指出各國管制內涵的優缺點，並分析我國採行的可能性。

就性別研究部分，本計畫將對「使用多元網路平台之性別比例」、「使用者之性別是否會造成不同影響結果」與「針對多元網路平台環境下影音內容之管理思維是否會因性別而有所不同」此三部分，將進行量化研究之分析。分析之方法有二：首先透過描述性統計¹⁰，了解樣本基本樣貌；其次，採用雙變項分析之卡方檢定¹¹、獨立樣本 t 檢定¹²，了解不同的自變項之中，針對依變項是否會呈現顯著之差異。最後，本研究文將於95%的信賴水準，且±5%之抽樣誤差之下，預估需抽樣364份有效樣本，以符合研究之假定。

本計畫研究的國家與地區包括美國、歐盟、英國與德國。研究之議題包括分析傳統廣播電視產業（包括無線、有線與衛星）與新興多元網路平台的發展與類型化、各類影音內容之特性與發展過程、多元網路平台環境下內容管制之主要意涵與管制程度，兼論不同性別者之處境，以作為將來國內制定政策及修法之參考。

本計畫於 2011 年 11 月 22 日舉辦一場學者專家焦點座談會，邀集對於多媒體影音內容管理方面之產官學界，蒐集並分析各位專家對於初稿內容之評論與意見，供本研究撰寫之參考。（座談會會議紀錄，見本研究之附錄）

¹⁰ 所謂描述性統計，其功能是將原始、尚未有次序的資料，藉由系統性的、有意義的、有組織的方式給予整理並解釋，目前常用的描述性統計有：平均數、標準差、總和等。

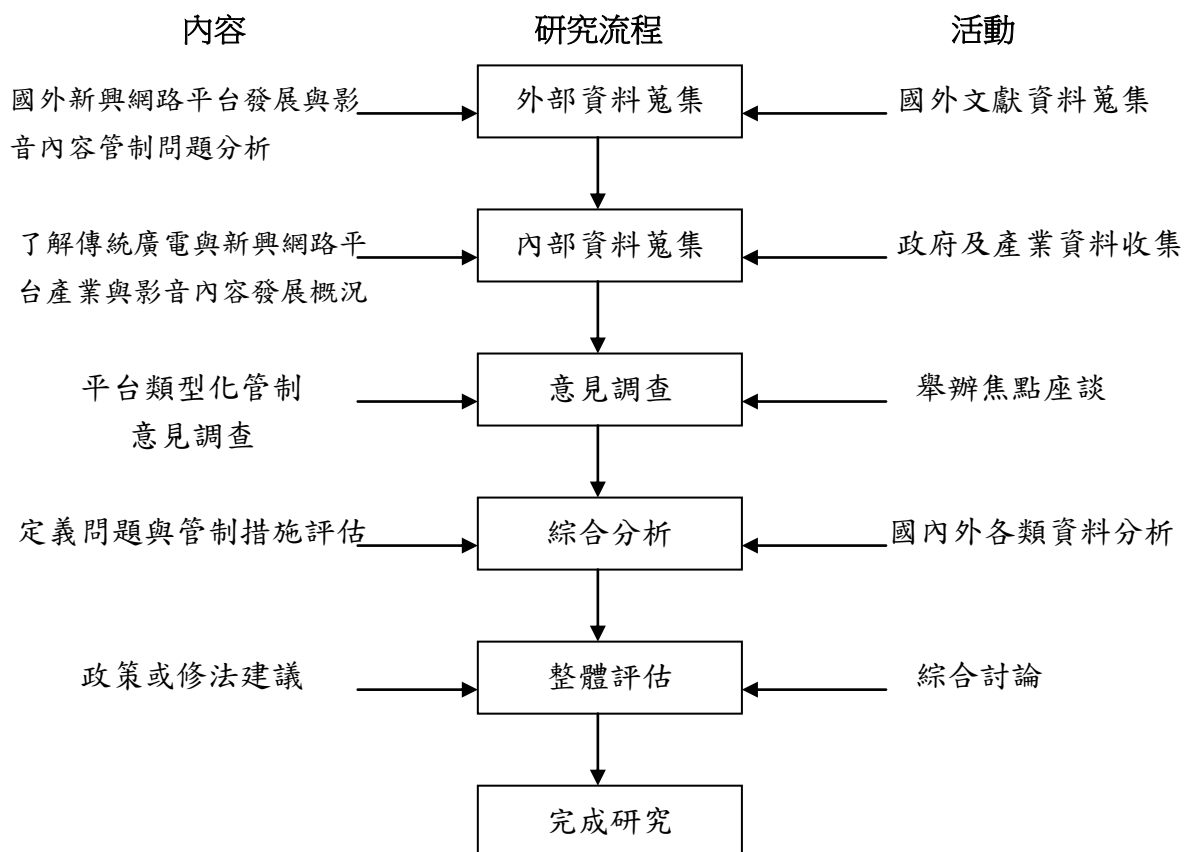
¹¹ 卡方檢定，係指透過交叉分析的方式，利用表格的方式呈現出次數、期望次數、列百分比、行百分比與總百分比的資訊，從中了解各自變項中依變項的分布狀況，並檢定是否有顯著差異。

¹² 獨立樣本 t 檢定用於自變項為兩類類別變項，透過了解依變項在自變項中的分布情況，檢定是否有顯著之差異。

二、進行步驟

研究進程序開始先針對國內外文獻作外部資料蒐集，便於對國外多元網路平台與影音內容發展及可能採取的管制措施進行分析；外部文獻完成後再對國內政府與產業內部資料進行搜集，加強對我國多元網路平台與影音內容產業概況之了解。當內外部文獻資料蒐集完備後，透過焦點座談的舉辦來瞭解專家對於本研究議題的看法，接著對國內外各種資料進行深入之綜合分析，瞭解相關定義問題與各種管制措施可能帶來的影響。經過綜合討論階段後做出相關政策的整體評估，進一步得出具體可行的政策建議。

圖 1-1 研究步驟示意圖



三、預期成果

本研究旨在分析過去傳統廣播電視與現今新興多元網路平台上各項影音內

容之特性及其發展過程，以及目前廣電法律或其他法律規範對於各種平台類型其所提供之影音內容是否仍應等同視之，抑或應採取差別性的管制方式，以避免遏制新興服之發展。本研究將透過選擇部分國家或地區之比較研究，檢視他國對於此類影音內容的管制新趨勢，包括法令規範、業者自律以及科技應用等作為，能否移植或內化至我國法律或其他規範之中。

本研究預期透過法規文獻與國外資料之蒐集與分析，對於各類影音之平台與內容先行提出一套初步的管制方向，之後再透過舉辦專家焦點座談的方式，聆聽並蒐集各位專家對於本研究之初步成果之意見，進一步提出是否應擬訂一套相應的管制措施，並評估是否進行立法或修法之建議。

第 1.3 節 重要名詞定義及說明

本研究報告所使用的重要名詞，其定義列表如下：

表 1-1：重要名詞定義及說明

名 詞	英 文	說 明
IPTV	Internet protocol television	本文採狹義之 IPTV，為電信（固網）業者以其專網提供具品質控管（QoS）的視聽節目服務。 （廣義之 IPTV 則更包含 Web TV）
Web TV	Web TV	又稱為 Internet TV -- 以公網（網際網路 internet）提供不具品質控管的視聽節目服務。
行動電視	Mobile TV	本文採狹義之 Mobile TV，以單向廣播（broadcast）技術傳送至手持裝置的視聽服務，在我國曾經試播，但尚未發照。 （廣義之 Mobile TV 則更包含手機電視）

手機電視	Cellular phone TV	行動電信業者以 3G (或以上) 行動電信網路提供的視聽服務。
線性	linear	依歐盟指令,「線性視聽媒體服務」即是「電視」,係指提供經排定之節目,供使用者即時收看之服務。
非線性	non-linear	依歐盟指令,「非線性視聽媒體服務」即是「隨選視訊」,係指由服務提供者提供其所選擇節目之目錄,以供使用者自行選擇是否收看以及何時收看之服務。
隨選視訊	VOD (video on demand)	由業者提供節目之目錄,以供使用者選擇是否下載以及何時下載收看之視訊服務。

第二章 多元網路平台的影音內容特性與發展過程

第 2.1 節 各種主體區分

本研究將多元網路平台主體區分為：廣播電視、IPTV、Web TV、行動電視、手機電視、網際網路內容（含 Youtube、Blog、Vlog、聊天室、網路論壇）等。

一、廣播電視

就無線廣電技術而言，約可區分為地面廣播電視（terrestrial broadcasting and television）與衛星廣播電視（satellite broadcasting and television）兩大類，前者即多數人所理解之無線電視，而後者專指透過衛星上鏈與接收設施將電視節目從遠處傳遞至收視戶家中之電視機，此即直播衛星（Direct Broadcasting Satellite, DBS 或 Direct-to-Home, DTH）。

有線電視（cable TV）起源於社區共同天線電視（CATV, community antenna television），係利用同軸電纜（coaxial cable）接入一般家庭中藉以接收傳輸之電視訊號。有線電視的特性為可傳輸多個頻道訊號及分割訊號之頻率，以利傳送各種不同訊號至收視用戶家中所備之電視機。另外，有線電視網路不同於以往廣播的方式，其具備雙向傳輸與接收之功能，因此，目前絕大多數之有線電視系統業者均得以該纜線網路，搭配纜線機上盒（cable modem）之設備提供寬頻上網服務，其功能與目前電信網路功能相仿。但基於同軸網路物理上的限制，其傳輸效率及頻寬相較於光纖網路（optical fiber）而言是較低的。

二、IPTV

本文採取狹義之 IPTV (Internet Protocol TV)，為電信（固網）業者以其專有電信網路提供具品質控管（QoS, quality of service）的視聽節目服務。這樣的定義也符合「國際電信聯合會」（International Telecommunication Union, ITU）對於

IPTV 之定為：在以 IP protocol 為基礎的受「控管」網路上，提供多媒體服務（如電視、視訊、音訊、文字、圖像、資料），以提供一定品質（安全、互動性與可靠性）的服務。廣義之 IPTV 則可包含下一節所述的 Web TV。狹義 IPTV 與 Web TV 之比較，參照以下（表 2-1）。

IPTV 是經由網路通訊協定來傳輸數位電視訊號至收視戶，意即以封包方式傳送影音內容，而收視戶可經由寬頻網路並搭配機上盒（Set-top box）加以收視。另外，收視戶亦可自行點選存取在伺服器上之影片。使用者可直接透過電視、行動裝置以及機上盒等裝置接收 IPTV 的相關服務。例如中華電信 MOD。

三、Web TV（Internet TV）

本文所稱之 Web TV (Internet TV) 係指以公網（internet 網際網路）提供不具品質控管的視聽節目服務。在網際網站上點選視訊影片，使用者透過這樣一個「開放式」的網路接取，進而可以使用到該平台服務的內涵。ITU 將該服務定義為：在網際網路的網站上觀看到一般的廣電節目，亦即 IPTV 定義以外的電視服務。例如我國之中華電信 hiChannel、蕃薯藤 Yam 寬頻電視，或是中國之土豆網等網站所提供之視訊服務。

表 2-1：IPTV 與 Web TV 的比較

	IPTV	Web TV / Internet TV
傳輸平臺	利用安全的 私人專線網路 傳遞視訊節目內容	利用 公眾網際網路（Internet） 傳遞視訊節目內容，安全性有疑慮
服務範圍	在電信業者 固定的服務區域內 提供	通常 無地理侷限 ，全球網路用戶皆可接取
品質管控	支援端點對端點（end to end）的高畫質視訊傳遞服務，業者有 品質管控能力	跨越不同網路，易造成封包延遲與遺失，業者無法保證節目收看品質，除螢幕不穩狀況外，解析度也較低

接收機制	一般透過數位機上盒來接收與解碼 IPTV 系統	個人電腦、Smart phone 智慧型手機等各式可連網設備，有時需安裝專用播放軟體始可瀏覽
收費方式	月租費或會員制	免費或收費影片

來源：O'Driscoll, *Next Generation IPTV Services and Technologies* (2008).

四、行動電視（廣電技術）

本文所稱之「行動電視」，採取「狹義之 Mobile TV」，以單向廣播（broadcast）技術傳送的視聽服務，使個人在行動手持裝置加以接收觀賞。（廣義之 Mobile TV 則可包含下一節所述的「手機電視」。）透過行動電視服務，提供閱聽眾即時之電視頻道內容，使用者可利用行動電話、PDA 等隨身攜帶之行動產品進行收視。目前全球「行動電視」的技術標準包含：歐盟的 DVB-H、韓國的 T-DMB、美國高通公司（Qualcomm）開發之 MedioFLO、日本的 ISDB-T、中國廣電總局提出的 CMMB。在我國曾經試播行動電視，但尚未發照。

五、手機電視（電信串流技術）

「手機電視」（cellular phone TV）係利用行動電信網路雙向傳送模式之影音串流（video streaming）方式，提供閱聽眾即時廣播或隨選視訊（VOD）等內容，使用者主要以行動電話進行收視。相較於行動電視，以現行的 3G 或 3.5G 技術傳輸手機電視服務，在畫面品質上所呈現的格數¹³及畫面解析度均較低。

手機電視的技術標準亦即行動通信系統之標準，包含：第二代行動通信 GSM 系統所升級之通用封包無線服務（General Packet Radio Service, GPRS）、第三代行動通信標準－通用移動通訊系統（Universal Mobile Telecommunications System, UMTS）、多媒體廣播多播服務（Multimedia Broadcast Multicast Service, MBMS）

¹³ 低格數（low frame rate）指的是每秒可以顯示的影格數量偏低，畫面的流暢度也就比較差。

¹⁴。晚近則有介於第三代與第四代行動通信之間的全球互通微波存取（Worldwide Interoperability for Microwave Access, WiMax）及長期演進技術（Long Term Evolution, LTE）等。

六、網際網路內容（含 Youtube、Blog、Vlog、聊天室、網路論壇）等

網際網路內容係一範圍相當寬鬆且尚無明確定義之名詞，泛指使用者透過網站業者所經營之各式各樣之平台，包括部落格（Blog）、社交網站（如 Facebook）、影音網站（Vlog 或 YouTube 該類網站）、聊天室或網路論壇，觀看包括文字、圖像、動畫、語音、自製視訊、專業節目或影片等內容。目前大多數國家對於網際網路內容採取較為低度的管制規範。

倘若以目前對於影音內容平台管制程度的高低化作一橫向光譜來看，管制最為嚴格的當屬位於光譜最左邊的「傳統廣播電視」，包括廣播電視、有線廣播電視與衛星廣播電視等節目內容；而管制最為寬鬆的則是光譜最右邊的「網際網路影音內容」，包括在網路上可供下載、收視、擷取之影音內容。而在此光譜兩端之間，本研究團隊初步認為尚可將三種新興網路平台類型列於中間：IPTV、行動電視、Web TV。

¹⁴ MBMS 即第三代合作夥伴計劃(3GPP)自 2004 年開始探討第三代行動通信(UMTS/WCDMA)的廣播/群播服務，而另一個集團 GPP2 也自 2004 年開始探討 CDMA2000 的廣播/群播服務，稱為「廣播與群播服務」Broadcast and Multicast Service, BCMCS。目前對於 MBMS 研究與提供商用者，均屬電信業者。參見賴彥丞，UMTS 系統廣播群播服務之研究，台灣大學資訊工程學研究所博士論文，2008 年；楊鎮光，行動網路中使用分層式編碼的多媒體廣播及群播頻道分配機制，台灣大學資訊網路與多媒體研究所碩士論文，2008 年；林怡志，在行動網路實現電視服務 MBMS 與 BCMCS 有效利用資源，新通訊，第 65 期，2006 年 7 月號，http://www.2cm.com.tw/technologyshow_content.asp?sn=0701010862 (last visited Sep. 23, 2011).

圖 2-1：視訊內容管制密度示意圖



以行動電視而言，本計畫認為其本質上仍為「電視」，符合我國法律中「電視」之定義，惟若採取「全面電視制」，將不符合管制目的性及比例原則之考驗，反而產生所謂「管制錯置」之效果，實際上應採取較低度的管制，在兼顧內容管制中普遍價值保護之前提下，例如媒體中立及保護未成年人兩項目標¹⁵，始謂為妥適之管制。

以後者 Web TV 來看，該服務在網路結構上是自公眾網路（指網際網路）點選欲收視之頻道或節目後，透過寬頻網路（自建網路或租用他人網路）之實體纜線將視訊內容傳送至使用者之終端設備上（包括個人電腦、手機、iPad 或一般電視機）。然而 Web TV 服務提供之方式相當多元化，有透過專屬機上盒方式在家用電視機上呈現視訊畫面（例如壹電視透過網樂通設備、DFC 的專用機上盒等），亦有單純從電腦中之網頁瀏覽器即可立即收視（例如中華電信 hiChannel、中國的網路視訊業者 PPStream、土豆網等），其提供之視訊內容有以隨選視訊方式提供，亦有以特定頻道方式提供，型態上有被歸類為非線性之影音節目，也有可能被歸類為線性之影音節目。

不過，本研究團隊初步認為，由於 Web TV 係透過網際網路方式提供服務，經常會受到網路封包干擾的影響，在服務品質的管理（Quality of Service, QoS）與安全性上，都較傳統廣播電視，甚或以專屬網路提供視訊服務的 IPTV（例如中華電信 MOD 服務）要來得遜色許多，在管制密度的光譜上應是比較靠近網際網路這一邊。

¹⁵ 江耀國，前揭註 5，頁 125-126。

第 2.2 節 責任主體與管制界限

第 2.2.1 項 責任主體區別之分析

對於影音內容本身若被認定為有害內容而違反相關法律規範時，其責任主體究為提供網路平台之業者或內容提供者，確實有加以區分之必要。

以美國傳播法領域中關於誹謗言論的管制為例，針對不同平台會採取不同程度的管制密度。倘若該系爭內容是由內容創作者、出版者（**publisher**）或其他對內容有編輯權限者所產出，其應負完全之責任；倘若該系爭內容是在書店、書報攤等中間之散布者（**distributor**）所發現，原則上不負責任，但於事前或當中知悉該內容，或有理由知悉該內容係屬不當或違法者，則應採取一定措施防範，否則仍應負責；倘若該系爭內容係透過電信業者這類公共載具（**common carrier**）進行內容之傳遞，由於該類業者本身之性質以及憲法上所保障之「秘密通信自由」，原則上亦無需負擔任何責任，除非該業者對於這類內容事前有參與或準備之行為。¹⁶

對於誹謗言論之不同平台的歸責類型，在目前資訊法學上也套用於不同的網際網路平台業者，例如：出版者的地位如同網路內容提供者（**Internet Content Provider, ICP**）；散布者之地位如同網路服務提供者（**Internet Service Provider, ISP**）；而公共載具之地位如同網路連線提供者（**Internet Access Provider, IAP**）。過去在 1996 年通訊正當法（**CDA**）¹⁷通過實施前，**ISP** 是否應對第三人所放置之不當內容而可歸責尚有爭議¹⁸；然而在 **CDA Section 230** 通過後，即便 **ISP** 受被

¹⁶ 例如電報公司對於電報內容之可責性，無需負任何責任，參見 *Western Union Telegraph Co. v. Lessne*, 182 F.2d 135 (4th Cir. 1950).

¹⁷ Section 230 of the Communications Decency Act of 1996 (CDA).

¹⁸ 在 *Cubby, Inc. v. CompuServe Inc.*, 776 F. Supp. 135 (S.D.N.Y. 1991)一案，法院認為身為 **ISP** 的 *CompuServe*，因對內容並無編輯控制權，無須對其電子新聞內容負責；然而同在紐約州的 *Stratton Oakmont, Inc. v. Prodigy Services Co.*, 1995 WL 323710 (N.Y. Sup. Ct. 1995)一案當中，法院認定 **ISP** 業者處於 **publisher** 地位，需對第三人所張貼之內容負其責任。

害者告知其上有不當內容後仍未加以移除，ISP 業者仍無須對此負任何責任。¹⁹然而以上美國通訊法對於 ISP 免責之規定，在歐盟並非完全相同。歐盟於 2000 年所公布之「電子商務指令」(Electronic Commerce Directive)²⁰則採取「通知移除」(notify and takedown) 措施，一旦 ISP 受告知而未移除者，不得享有免責之權。上述規範，對於如何管理不同類型之影音內容平台，應有某種程度上的指引功能。

第 2.2.2 項 影音內容之管制界限

古典的基本權理論，習以國家機器作為假想敵，防禦國家公權力的侵犯與人權自由的落實兩者基本上原本是可以劃上等號的。但這樣的兩面性思維，套用在言論自由基本權於通訊傳播領域的實證化，卻顯得有些捉襟見肘。蓋在大眾傳播發達的今日，社會上意見傳播的深度與幅度，幾乎都已由媒體所掌控，而在媒體事業呈現高度資本化與集中化的態勢下，言論自由的終極主體——社會大眾——無疑地處於相對弱勢的地位，國家公權力的積極管制介入，在這一層意義上似乎取得某種程度的正當性。換言之，「國家有可能是言論自由的敵人，但同時也有可能成為言論自由的朋友，」是敵是友，毋寧取決於實證的制度設計，在管制的廣度和力度上，務必拿捏精準，否則國家可能隨時搖身一變，從言論自由的友人變成敵人。

從言論自由實踐的角度，政府管制言論傳播空間的多寡，與其所採取的管制手段係屬「針對言論內容的管制」(content-based regulation) 抑或是「內容中立的管制」(content-neutral regulation) 而有所差異，蓋一旦人民對政府的言論管制措施不服提起訴訟，一般多謂「針對內容的管制」與「內容中立的管制」措施相較，將受到法院較為嚴格的審查。據此，映照在行政管制這一方，意味著通訊傳播管理機關在採取不涉及言論內容的「結構管制」(structural regulation) 時，擁

¹⁹ *Zeran v. American Online*, 129 F.3d 327 (4th Cir. 1997).

²⁰ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (“Directive on electronic commerce”), OJ L 178, 17.7.2000, at 1.

有較大的制度調控空間；相對地，直接針對言論內容的管制措施，則由於「觀念自由市場」(marketplace of ideas) 有被國家箝制的高度風險，加上「國家監護主義」(父權主義，paternalism) 的顧慮，基本上應該採取排拒的態度。美國第一位黑人大法官 Thurgood Marshall 於 1972 年 *Police Department of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92 中的一段名言：「言論自由的首要意義，便在於政府無權基於言論所表達的訊息 (message)、思想 (ideas)、議題 (subject matter) 或者內容 (content)，限制該言論的表達」，便充分體現出此種思維。然而，當內容管制這個禁區，碰上了大眾傳媒，上述對內容管制的負面印象，是否該有所調整？

一般咸認，相較一般平民百姓，大眾傳播媒體所擁有的：大規模資訊傳布的本質，制度化地監督政府運作的機能，刺激公眾討論、操縱公共議題的能力，創造輿論、話題、明星，乃至意識型態與觀念的殖入與型塑等特性，從言論自由的視點，為其建立特殊的處理架構遂成為不可避免之事。特別是倚賴無線電波傳送節目內容的傳統廣電媒體，美國聯邦最高法院在 *National Broadcasting Co. v. United States*, 319 U.S. 190 (1943) 一案中，即明白將 FCC 的角色比擬成空中的交通警察，除有權監理電波的使用秩序，避免彼此的干擾外，亦「負有決定決定此一電波交通內容之責任」(determining the composition of that traffic)。由是觀之，通訊傳播主管機關對媒體進行內容管制，未必一定是十惡不赦之事，實際上可否為之，尚須檢視傳媒特性與管制目的而定。

傳統上，美國聯邦最高法院在處理通訊傳播領域的爭議時，係以不同的資訊媒介為準，包括報章雜誌等平面媒體、倚賴無線電波傳送節目內容的電子媒體、藉纜線傳輸的有線電視、以及電話電信業者的資訊提供服務等，分別由不同的業者透過不同的技術平台傳輸資訊到訊息接收端，法院因此認為有必要根據不同媒介的特性，分別採取不同的審查基準，有學者遂將其稱之為「對應特定科技」司法審查路徑 (technology-specific approach)。然而，寬頻以及無線網路技術在 2000 年後飛躍性的進展讓網路的應用，不論是在質與量上均呈現幾何倍數的增長，加

以數位科技的快速發展則打破了產業的藩籬，各類訊號、文字、圖畫、聲音等，都可以透過原本各自分離，井水不犯河水的載具（carrier）上流通，「匯流」所帶來的技術整合與跨業經營的趨勢，已使得昔日對應特定科技的媒體類型化體系，在處理今日的傳媒議題時，顯露出捉襟見肘的窘境。但即便如此，從以往法院針對不同類型媒體適用寬嚴不同的審查基準（意即賦予行政機關高低不同的管制空間），背後所憑恃的理由的分析，對於今日我們在處理主管機關面對多元網路影音平台此一新興傳播形式，就其傳播內容建立管制規範的正當性何在？如何劃定管制界限？等問題，仍有極大的幫助。舉例言之，對於無線廣電媒體，法院即曾基於「廣泛的滲透性」（pervasiveness, intrusiveness）以及「未成年人的近用性」（accessible to children）等原因，支持主管機關有權限制無線廣播電台播放帶有「粗鄙低俗」（indecent language）言論的節目；又例如，在通訊傳播的過程中，視聽大眾這一方所接收的資訊，究竟是自己主動尋求（pull content）所得，抑或被動接收（push content）。質言之，視聽大眾是否係屬於被媒體「俘虜」（captive audience）的一方，也會影響到法院給予行政機關管制特定種類媒體空間的意願。詳言之，透過這些決定政府管制空間大小的參數，對照分析網路平台下影音節目的傳輸態樣，將有助於我們找出到底網路平台該不該管，以及假使要管，應如何管的結論。

第 2.3 節 我國法規之初步鳥瞰

大法官於釋字第 678 號解釋，開宗明義宣示：「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障（本院釋字第 509 號解釋參照）。前開規定所保障之言論自由，其內容尚包括通訊傳播自由之保障，亦即人民得使用無線電廣播、電視或其他通訊傳播網路等設施，以取

得資訊及發表言論之自由（本院釋字第六一三號解釋參照）。惟**憲法對言論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，國家尚非不得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，制定法律為適當之限制。**」是以，大法官在肯定憲法上的言論自由，涵納「通訊傳播自由」的同時，也明白指出此一自由的相對可限制性，此點，就新興的多元網路影音平台而言，亦應無異。

第 2.3.1 項 廣電內容管制

我國通訊傳播相關的立法中，對於影音內容管制的法律規範，除了通訊傳播基本法第 5 條所揭示的抽象原則：「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」，可作為整體管制所應遵循的大方向；以及電信法第 8 條第 2 項：「以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用。」的概括規定外，具體的管制措施，主要以廣電三法（包括廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法）當中之節目及廣告為主，其規範內容可約略歸納如下：

1. 節目內容分類與時間分配

將廣電節目內容作類型化的區分，如廣播電視法第 16 條將廣播、電視節目分為「新聞及政令宣導節目、教育文化節目、公共服務節目以及大眾娛樂節目」四類。並於同法第 17 條中規範各類型節目播放時間占每週總時間下限的比例。²¹ 此外，對於廣告所播送時間所占業者播送總時間上限之比例以及廣告畫面呈現之方式亦有所規範。²²

2. 禁止播送之內容

廣電法針對節目及廣告內容最直接的控制，表現在該法第 21 條明文列舉出六種禁止業者播送之內容上：「一、損害國家利益或民族尊嚴。二、違背反共復國國策或政府法令。三、煽惑他人犯罪或違背法令。四、傷害兒童

²¹ 廣播電視法第 17 條參照。

²² 此等規定可見諸於廣播電視法第 31 條、有線廣播電視法第 45 條、衛星廣播電視法第 23 條。

身心健康。五、妨害公共秩序或善良風俗。六、散佈謠言、邪說或淆亂視聽。」

23

3. 權益損害與答辯機會

對於廣播電視之節目或廣告之內容，如果利害關係人認為有誤或者是其評論之內容致損害其權益時，於廣播電視法第 24 條、有線廣播電視法第 61 條及第 62 條以及衛星廣播電視法第 30 條及第 31 條中，皆明文規定業者需要給與利害關係人十五至二十日要求更正的期間或是給予答辯的機會，且業者不得拒絕。

4. 置人性行銷之管制

為維護節目之完整性，以維護消費者與視聽大眾的權益，立法者規範業者應將節目及廣告之內容加以區分。²⁴ 又，針對政府置人性行銷之行為，廣播電視法第 6 條更嚴格規定：「廣播、電視事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同。」²⁵

5. 司法案件評論與報導之禁止

明定廣播、電視節目對於尚在偵查或審判中之訴訟事件，或承辦該事件之司法人員或有關之訴訟關係人，不得評論；並不得報導禁止公開訴訟事件之辯論。²⁶

6. 報導錯誤更正

電台之報導，若利害關係人認為錯誤，賦予當事人要求電台更正之權利，而針對電台更正之方式，亦有具體之規定。²⁷

7. 節目分級與鎖碼之規定

²³ 有線廣播電視法第 40 條、衛星廣播電視法第 17 條亦存在類似規定。

²⁴ 參照廣播電視法第 33 條、有線廣播電視法第 42 條及第 50 條、衛星廣播電視法第 19 條及第 20 條。

²⁵ 有線廣播電視法第 19 條亦有類似之規定。

²⁶ 參照廣播電視法第 22 條。

²⁷ 參照廣播電視法第 23 條。

廣電三法中均有授權主管機關制定「電視節目分級辦法」之規定，行政院新聞局於 1999 年依前揭法條之授權訂定「電視節目分級處理辦法」。依該辦法之規定將節目分為四級：限制級、輔導級、保護級與普遍級，並標示分級標識。特別對於不適合少年及兒童觀賞者，應列為限制級，並以鎖碼方式播送。至於不適合兒童觀賞的輔導級，以及節目內容涉及爭議性之主題或有混淆道德秩序觀之虞，為避免對兒童心理或行為產生不良影響，除須由父母、師長或成年親友陪同予以輔導觀賞外，播送時段也應謹慎安排。²⁸

8. 插播式字幕之限制

業者除法律明文規定之情事外，不得使用插播式字幕。²⁹

9. 廣告事前送審之要求

廣告內容若涉及藥品、食品、化妝品、醫療器材、醫療技術及醫療業務者等涉及依法應經各該目的事業主管機關核准之業務者，應先取得證明文件，始得播送。³⁰ 此一藥物廣告事前送審規定的合憲性，並經司法院大法官釋字第 414 號解釋肯認。

第 2.3.2 項 網際網路及其他影音內容管理

一、兒少法及其相關子法

與傳統廣電媒體相較，現階段我國網際網路的影音內容的規範，明顯處於低度管制的狀態，目前主要的管制規範係見諸於「兒童及少年福利法」（以下簡稱兒少法）中保護兒童與少年的相關措施。該法甫於 100 年 11 月進行大幅的修訂，法律名稱修正為「兒童及少年福利與權益保障法」。修訂前的兒少舊法，在內容分級方面，第 27 條之規定：「出版品、**電腦軟體**、**電腦網路**應予分級.....物品列

²⁸ 參照廣播電視法第 26-1 條及第 32 條、有線廣播電視法第 41 條及第 50 條、衛星廣播電視法第 18 條及第 20 條。

²⁹ 參照有線廣播電視法第 48 條、衛星廣播電視法第 21 條。

³⁰ 參照廣播電視法第 34 條、有線廣播電視法第 49 條、衛星廣播電視法第 22 條。

為限制級者，禁止對兒童及少年為租售、散布、播送或公然陳列.....分級辦法，由目的事業主管機關定之」，因此，在網路內容方面，行政院新聞局曾於 2005 年根據兒少法規定訂定「**電腦網路內容分級處理辦法**」加以管理，將內容區分為限制級與非限制級兩大類，並針對限制級內容部分規定應有分級標示以及瀏覽者年齡進入管理規範。³¹ 其次，在電腦軟體方面，經濟部工業局亦根據兒少法規定制定「**電腦軟體分級辦法**」，規範軟體內容提供者應依規定之方法標示，其內容分級方式與電視節目相同採取限制級、輔導級、保護級與普遍級等四級³²，僅分級標準上略有不同。

修正後的兒少新法，因規模大幅擴充，與內容分級有關的條文移至第 44、46 條，其規範內容與舊法第 27 條之比較如下表所示：

表 2-2

	舊法（兒童及少年福利法）	新法（兒童及少年福利與權益保障法）
條文內容	<p>第27條</p> <p>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予分級者，亦同。</p> <p>前項物品列為限制級者，禁止對兒童及少年為租售、散布、播送或公然陳列。</p> <p>第一項物品之分級辦法，由目的事業主管機關定之。</p>	<p>第44條</p> <p>新聞紙以外之出版品、錄影節目帶、遊戲軟體應由有分級管理義務之人予以分級；其他有事實認定影響兒童及少年身心健康之虞之物品經目的事業主管機關認定應予分級者，亦同。</p> <p>前項物品之分級類別、內容、標示、陳列方式、管理、有分級管理義務之人及其他應遵行事項之辦法，由中央目的事業主管機關定之。</p> <p>第46條</p> <p>為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：</p> <p>一、兒童及少年使用網際網路行為觀</p>

³¹ 參照電腦網路內容分級處理辦法第 4、5 條。

³² 參照電腦軟體分級辦法第 5~8 條。

		<p>察。</p> <p>二、申訴機制之建立及執行。</p> <p>三、內容分級制度之推動及檢討。</p> <p>四、過濾軟體之建立及推動。</p> <p>五、兒童及少年上網安全教育宣導。</p> <p>六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。</p> <p>七、其他防護機制之建立及推動。</p> <p>網際網路平臺提供者應依前項防護機制，訂定自律規範採取明確可行防護措施；未訂定自律規範者，應依相關公（協）會所定自律規範採取必要措施。網際網路平臺提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康或違反前項規定未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除。</p> <p>前三項所稱網際網路平臺提供者，指提供連線上網後各項網際網路平臺服務，包含在網際網路上提供儲存空間，或利用網際網路建置網站提供資訊、加值服務及網頁連結服務等功能者。</p>
<p>區別</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 舊法將出版品、電腦軟體、電腦網路之內容分級規定在同一法條內。 2. 原條文僅規定「其他有害兒童及少年身心健康之物品」 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新法則將出版品與電腦網路相關之內容分級分別於第44條與第46條規定。 2. 新法第44條修正為「其他有事實認定影響兒童及少年身心健康之虞之物品」 3. 新法第44條將原27條第二款與第三款合併與修正內容規範。 4. 新法第46條針對網際網路內容管理有七點措施，並針對業者有相關自律規範。 5. 新法第46點針對網際網路平臺提供者有所定義。

二、廣告及標示法規

針對內容為廣告性質者，包括醫療、藥物、化妝品、菸酒、食品與健康食品、環境用藥等等，其為廣告宣傳時有如何之限制或應為如何之標示，散見於各項法律或法規。

1. 醫療法

第 84 條：「非醫療機構，不得為醫療廣告。」

第 85 條：「醫療廣告，其內容以下列事項為限：一、醫療機構之名稱、開業執照字號、地址、電話及交通路線。二、醫師之姓名、性別、學歷、經歷及其醫師、專科醫師證書字號。三、全民健康保險及其他非商業性保險之特約醫院、診所字樣。四、診療科別及診療時間。五、開業、歇業、停業、復業、遷移及其年、月、日。六、其他經中央主管機關公告容許登載或播放事項。利用廣播、電視之醫療廣告，在前項內容範圍內，得以口語化方式為之。但應先經所在地直轄市或縣（市）主管機關核准。醫療機構以網際網路提供之資訊，除有第一百零三條第二項各款所定情形外，不受第一項所定內容範圍之限制，其管理辦法由中央主管機關定之。」

第 87 條第 1 項：「廣告內容暗示或影射醫療業務者，視為醫療廣告。」

2. 藥事法

第 65 條：「非藥商不得為藥物廣告。」

第 66 條：「藥商刊播藥物廣告時，應於刊播前將所有文字、圖畫或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播業者送驗核准文件。原核准機關發現已核准之藥物廣告內容或刊播方式危害民眾健康或有重大危害之虞時，應令藥商立即停止刊播並限期改善，屆期未改善者，廢止之。藥物廣告在核准登載、刊播期間不得變更原核准事項。傳播業者不得刊播未經中央或直轄市衛生主管機關核准、與核准事項不符、已廢止

或經令立即停止刊播並限期改善而尚未改善之藥物廣告。接受委託刊播之傳播業者，應自廣告之日起六個月，保存委託刊播廣告者之姓名（法人或團體名稱）、身分證或事業登記證字號、住居所（事務所或營業所）及電話等資料，且於主管機關要求提供時，不得規避、妨礙或拒絕。」

第 66 條之一：「**藥物廣告**，經中央或直轄市衛生主管機關核准者，其有效期間為一年，自核發證明文件之日起算。期滿仍需繼續廣告者，得申請原核准之衛生主管機關核定展延之；每次展延之期間，不得超過一年。前項有效期間，應記明於核准該廣告之證明文件。」

第 70 條：「採訪、報導或宣傳，其內容暗示或影射醫療效能者，視為藥物廣告。」

3. 化粧品衛生管理條例

第 24 條：「化粧品不得於報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電影、電視及其他傳播工具登載或宣播猥褻、有傷風化或虛偽誇大之廣告。**化粧品之廠商登載或宣播廣告時，應於事前將所有文字、畫面或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播機構繳驗核准之證明文件。經中央或直轄市衛生主管機關依前項規定核准之化粧品廣告，自核發證明文件之日起算，其有效期間為一年，期滿仍需繼續廣告者，得申請原核准之衛生主管機關延長之，每次核准延長之期間不得逾一年；其在核准登載、宣播期間，發現內容或登載、宣播方式不當者，原核准機關得廢止或令其修正之。**」

4. 菸害防制法

第 9 條：「**促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之：一、以廣播、電視、電影片、錄影物、電子訊號、電腦網路、報紙、雜誌、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫、物品或電磁紀錄物為宣傳。二、以採訪、報導介紹菸品或假借他人名義之方式為宣傳。三、以折扣方式銷售菸品或以其他物品作為銷售菸品之**

贈品或獎品。四、以菸品作為銷售物品、活動之贈品或獎品。五、以菸品與其他物品包裹一起銷售。六、以單支、散裝或包裝之方式分發或兜售。七、利用與菸品品牌名稱或商標相同或近似之商品為宣傳。八、以茶會、餐會、說明會、品嚐會、演唱會、演講會、體育或公益等活動，或其他類似方式為宣傳。九、其他經中央主管機關公告禁止之方式。」

5. 菸酒管理法

第 37 條：「酒之廣告或促銷，應明顯標示「飲酒過量，有害健康」或其他警語，並不得有下列情形：一、違背公共秩序或善良風俗。二、鼓勵或提倡飲酒。三、妨害青少年、孕婦身心健康。四、虛偽、誇張、捏造事實或易生誤解之內容。五、其他經中央主管機關公告禁止之情事。」

第 55 條：「違反第三十七條規定而為酒之廣告或促銷者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。**電視、廣播**、報紙、雜誌、圖書等事業違反第三十七條規定播放或刊載酒廣告者，由新聞主管機關處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。」

6. 食品衛生管理法

第 19 條：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。中央主管機關得以公告限制特殊營養食品之廣告範圍、方式及場所。接受委託刊播之傳播業者，應自廣告之日起六個月，保存委託刊播廣告者之姓名（法人或團體名稱）、身分證或事業登記證字號、住居所（事務所或營業所）及電話等資料，且於主管機關要求提供時，不得規避、妨礙或拒絕。」

7. 健康食品管理法

第 6 條：「食品非依本法之規定，不得標示或廣告為健康食品。食品標示或廣告提供特殊營養素或具有特定保健功效者，應依本法之規定辦理

之。」

第 14 條：「健康食品之標示或廣告不得有虛偽不實、誇張之內容，其宣稱之保健效能不得超過許可範圍，並應依中央主管機關查驗登記之內容。健康食品之標示或廣告，不得涉及醫療效能之內容」

第 15 條：「傳播業者不得為未依第七條規定取得許可證之食品刊播為健康食品之廣告。接受委託刊播之健康食品傳播業者，應自廣告之日起六個月，保存委託刊播廣告者之姓名（法人或團體名稱）、身分證或事業登記證字號、住居所（事務所或營業所）及電話等資料，且於主管機關要求提供時，不得規避、妨礙或拒絕。」

8. 環境用藥廣告管理辦法

第 2 條：「環境用藥製造業、環境用藥販賣業或病媒防治業者（以下簡稱業者），登載或宣播環境用藥、病媒防治廣告（以下簡稱環境用藥廣告），以下列方式為限：一、**影視**（含電影、電視、錄影帶、光碟片等）。二、**廣播**。三、**看板**（含電子看板）。四、**網路**。五、刊物（含報紙、雜誌、宣傳單張、日曆、月曆、電話簿等）。六、車輛（廂）廣告。」

第 3 條：「業者登載或宣播環境用藥廣告時，應敘明廠商名稱及環境用藥許可證字號、環境用藥販賣業許可執照字號或病媒防治業許可執照字號。前項宣播以影視、廣播或電子看板方式為之者，得免敘明環境用藥許可證字號、環境用藥販賣業許可執照字號，或病媒防治業許可執照字號。」

第 4 條：「環境用藥廣告，不得以下列方式為之：一、假藉他人名義或保證為宣傳。二、以明示或暗示方式使人誤解環境用藥效能或性能。」

9. 消費者保護法與公平交易法中，亦有一般性規範，本研究不擬一一贅列。

三、自律規範

各民間公協會針對電視廣告內容審查作業、金融保險服務與業務之廣告內容，分別制定有相關自律規範部分，以下分別說明。

1. 中華民國電視學會自律委員會業務經營自律規範³³

第二章、電視廣告審查作業規範

第 1 條：「本電視廣告審查作業規範以廣播電視法第四章【廣告管理】為基礎，並不得違反消費者保護法、公平交易法、食品衛生管理法、健康食品管理法、化粧品衛生管理條例、藥事法、醫療法及其他法律相關規定。」

第三章、商品功能推廣型節目作業規範

第 3 條：「播出限制：1. 商品功能推廣型節目不得於新聞及兒童時段播出。2. 商品功能推廣型節目不得於主要時段(1800-2400)播出。」

第四章、電視制入規範

第 2 條：「電視置入可分為商業置入及政府置入兩類，建議商業置入可從寬，政府置入則應從嚴。」

第 3 條：「商業置入規範之相關規定：1.兒童商品、香菸、藥品、賭具與賭博場地、性用品、情色營業場地均為不得置入之項目。2.不得置入於兒童節目、新聞報導、以及政府提供之節目中。3.商業置入須符合電視分級辦法之規定，並不得因置入破壞節目之完整性。」

第 4 條：「政府置入規範之相關規定：1.政府置入標的應僅限於政府政策、公共服務訊息、政府機關或公務人員形象、及產業地區或相關商品之介紹。2.政黨政策說帖、政黨形象塑造、有關統獨之意識形態宣傳、及對特定政黨或人物之負面評論均為不得置入之項目。3.各級民意代表及法定競選期間之候選人、參與各級選舉之候選人於法定競選期間均不得在節目中置入。4.不得於新聞報導、兒童節目中置入。5.政府置入須符合不得檢審的原則，並不可因置入破壞節目完整性。」

³³ http://www.cts.com.tw/about_cts/cts/業務經營自律規範.pdf

第五章、監督與輔導

第 1 條：「電視廣告、商品功能推廣型節目及電視置入於播出前由電視學會業務自律委員會依前述製播原則預為審查並提供諮詢。」

第 2 條：「電視學會業務自律委員會應不定期邀請政府代表、學者專家、產業代表組成監督小組，以檢討電視廣告、商品功能推廣型節目及電視置入有無違反自律規範之情事並據以改善。」

第 3 條：「國家通訊傳播委員會對於電視廣告、商品功能推廣型節目及電視置入有違反法令或自律規範之虞時，得透過電視學會警示要求頻道自律並改善。」

2. 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞自律執行綱要³⁴

前言：本「新聞自律執行綱要」（以下稱綱要）內容係依據：衛星廣電事業基本法令、性侵害案件之法令規定、兒童福利及少年事件之法令規定、侵害名譽之法令規定、身心障礙者保護法，另外擷取學者專家、公民團體的意見及各國傳播媒體自律規範，並參酌衛星廣播電視新聞自律公約之精神，彙集耙梳而成。本綱要適用範圍排除談話性節目、訪談及評論性節目。

（該自律規範涵蓋面很廣，分則部分共有 14 項各別議題，以下僅就電視媒體轉載網路新聞之相關製播處理進行摘錄）

十四、電視媒體轉載網路新聞之相關製播處理

1. 製播網路來源新聞，應考量符合普級、闔家觀賞之原則。
2. 考量網路平台屬低度管制，引用網路資訊時，宜強化查證程序，依據衛星公會新聞自律執行綱要分則，善盡查證責任。
3. 秉持一貫自律精神，針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者以及未成年兒少，編採製播時，提升自律標準善盡保護責任。
4. 考量網路平台資訊流通與留存特性，製播網路來源新聞時，宜審慎處

³⁴ <http://www.iset.com.tw/portal/images/discipline.pdf>

理，避免不當侵犯當事人隱私與名譽。

5. 製播網路來源新聞宜註明出處，尊重原創作者之著作權。
6. 製播網路來源新聞時，可參酌下列原則，審慎篩選網路資訊來源之網站：
 - (1) 查證該網站是否註明資料來源之時間與地點。
 - (2) 查證該網站資料最後更新時間。
 - (3) 查證該網站是否定期更新。
 - (4) 查證該網站之所有人是否為具有公信力之專業人士。
 - (5) 透過專業驗證網站，查證該網址之基本註冊資料及 URL 網域相關資料。
 - (6) 對有疑慮之內容，編採製播時秉持審慎態度，落實查證程序。

3. 銀行辦理財富管理及金融商品銷售業務自律規範³⁵

第 9 條：「銀行辦理財富管理及金融商品銷售業務廣告文宣資訊之揭露，應依「銀行辦理財富管理業務應注意事項」、「銀行對非財富管理部門客戶銷售金融商品應注意事項」暨其他相關法規辦理。法規未明定之事項，依各該金融商品所屬同業公會制定之自律規範辦理，無自律規範之金融商品，依本章規範辦理。」

第 10 條：「本自律規範所稱之「廣告文宣」，係指運用下列傳播媒體或於公開場所，就各項金融商品相關資訊向不特定多數人為傳遞、散布或宣傳：一、報紙、雜誌、信函、傳單、簡介、說明書等印刷物。二、海報、看板、布條、交通工具等戶外廣告物。三、**電視、廣播、網際網路等廣告**。四、其他形式之廣告文宣。」

4. 中華民國證券商業同業公會會員廣告管理辦法³⁶

(略)

³⁵ [http://www.ba.org.tw/word/財富管理自律規範修正條文對照表\(銀行局核備\).doc](http://www.ba.org.tw/word/財富管理自律規範修正條文對照表(銀行局核備).doc)

³⁶ <http://www.csa.org.tw/downdoc/law/97/970910/會會員廣告管理辦法.doc>

5. 財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心櫃檯買賣證券商從事衍生性金融商品業務廣告及營業促銷活動行為規範³⁷

(略)

6. 證券商辦理財富管理業務推廣之自律規範³⁸

第 8 條：「證券商辦理財富管理業務廣告及營業促銷活動行為，應依「中華民國證券商業同業公會會員廣告管理辦法」辦理，涉及信託業務之廣告、招攬及營業促銷活動等，並應符合信託業之相關法令規定。衍生性金融商品之廣告，除應遵守前項規定外，並應符合「財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心櫃檯買賣證券商從事衍生性金融商品業務廣告及營業促銷活動行為規範」之相關規定。」

7. 保險業經營電子商務自律規範³⁹

第 3 條（廣告與宣傳之規範）：「保險業從事保險電子商務應尊重及維護消費者權利，並採行下列公平之商業、廣告及行銷活動：1、應確保其廣告內容之真實性，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容。2、應承諾不刊登色情、暴力或違法之廣告。3、網頁廣告內容應具體、明確、禁止誇大或過於抽象。4、應對其他保險同業廣告之創意予以尊重，並承諾不侵害智慧財產權，同時杜絕抄襲行為。5、承諾拒絕以不實之攻擊做為廣告內容，同時不利用廣告遂行不公平競爭。6、在寄送電子廣告郵件時，為尊重消費者之自主選擇權，應明白向消費者揭示中止方式；一旦消費者要求停止寄送時，即應立即中止電子廣告郵件之寄發。」

8. 保險業招攬廣告自律規範⁴⁰

第 2 條：「保險業銷售商品之招攬廣告，應遵守公平交易法、消費者保護法及保險法等相關法令，並恪遵本自律規範。」

³⁷ http://www.otc.org.tw/storage/derivatives_law/廣告及營業促銷活動行為規範.doc

³⁸ <http://www.csa.org.tw/downdoc/law/證券商辦理財富管理業務推廣之自律規範.doc>

³⁹ <http://www.cylife.com.tw/ec-rule.pdf>

⁴⁰ <http://www.lia-roc.org.tw/index06/regulation/100regu15.htm>

第 3 條：「本自律規範所稱之「廣告」，係指運用下列傳播媒體或於公開場所，就各項保險商品相關事務向不特定多數人為傳遞、散布或宣傳：一、報紙、雜誌等出版物。二、信函、傳單、簡介、說明書等印刷物。三、電視、電影、幻燈片、廣播電台、跑馬燈等。四、海報、看板、布條、公車或其他交通工具等之廣告。五、電話、傳真、簡訊、電子郵件或網際網路。六、新聞稿。七、其他任何形式之廣告宣傳。」

第 9 條：「保險業違反本自律規範經查核屬實者，提報各該公會理監事會，處以新台幣 5 萬元以上，新台幣 20 萬元以下之罰款；前述處理情形並應於 1 個月內報主管機關。業務員有從事不實文宣、廣告情節重大者，所屬公司應依保險業務員管理規則相關規定懲處，並通報中華民國人壽保險商業同業公會及中華民國產物保險商業同業公會。」

9. 網路行銷及廣告自律規範⁴¹：保險經紀人商業同業公會與保險代理人商業同業公會於今年三月已開始草擬「網路行銷及廣告自律規範」，藉以維護保險市場秩序及保障消費者權益。

⁴¹ <http://www.ntaib.org.tw/newsDesc.php?cid=2&newsid=2835>

第三章 各國有關影音內容管理之相關法制

第 3.1 節 美 國

在通訊傳播領域進行管制，本來就是美國「聯邦通訊傳播委員會」(Federal Communication Commission, FCC)的前身「聯邦廣播委員會」(Federal Radio Commission, FRC)，在 1927 年成立之時被期待賦予的功能。而歷經多年的管制經驗，分析 FCC 所採取的通訊傳播管制措施，可約略分為兩大類型，一類稱為「行為管制」(behavioral regulations)，另外一類則為「結構管制」(structural regulations)。前者意指政府透過限制媒體傳遞——或者反過來，強制媒體傳播——特定的資訊內容，來控制媒體的資訊傳布行為⁴²；後者則意指政府的管制在於分配(或創造)一定的權限、機會予媒體，著眼在傳播媒體經營大環境的架構。⁴³就本計畫所要探討的影音內容管制而言，即屬行為管制的範疇。有鑑於從憲法言論自由保障的觀點，政府「針對言論內容的管制」(content-based regulation)與「內容中立的管制」(content-neutral regulation)相較，前者原則上受到違憲推定並因此要受到較嚴格的司法審查，已是目前美國司法實務的定則。⁴⁴是以在通訊傳播行政上，相較於歐陸國家，FCC 對媒體進行內容方面的管制，整體而言是比較趨向自抑、保守。以下即分就傳統的無線廣電媒體與新興的影音平台兩個範疇而為介紹。

一、傳統廣電內容管制

⁴² See Daniel L. Brenner, *Ownership and Content Regulation in Merging and Emerging Media*, 45 DEPAUL L. REV. 1009, 1013 (1996).

⁴³ See generally C. EDWIN BAKER, *MEDIA, MARKET AND DEMOCRACY* 120 (2002).

⁴⁴ 學者對此習稱「雙軌理論」(two-track theory)。See generally DANIEL A. FARBER, *THE FIRST AMENDMENT* 23-26 (2nd ed. 2003); GEOFFREY R. STONE, LOUIS M. SEIDMAN, CASS R. SUNSTEIN, MARK V. TUSHNET & PAMELA S. KARLAN, *THE FIRST AMENDMENT* 17 (2nd ed. 2003)。國內文獻，請參閱 林子儀，言論自由的限制與雙軌理論，輯於氏著：「言論自由與新聞自由」，頁 154 以下 (1999)。對「雙軌理論」的批判，參見 黃銘輝，言論自由司法審查體系之檢討——雙軌理論的反思，中華民國憲法學會：「公法新課題」學術研討會會議論文，2010 年 12 月 25 日。

（一）無線廣播電視

在所有的媒體之中，無線廣電業者可說受到最高密度的管制。1934 年的通訊傳播法（Communications Act）中規定聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）須基於「公眾的便利、利益與必要」（public convenience, interest and necessity）進行電台執照的核發或移轉的許可⁴⁵，賦予 FCC 廣泛的管制權限。從言論內容的角度觀之，FCC 此一管制權限的行使，出發點不外乎是「壓抑不好的節目內容」（Bad Content）以及「促進更多優質的節目內容」（Good Content）此兩者。⁴⁶ 前者可以「粗鄙低俗」（indecenty）以及情色（sex）、暴力（violence）言論的管制為代表；後者則可以課予媒體積極報導義務以呈現多樣豐沛觀點的言論「多元性」（diversity）管制為例而為說明。

1、「粗鄙低俗」與「色情、暴力」言論的管制

美國聯邦法典第 1464 條規定：「使用無線廣播媒體表達猥褻、粗鄙低俗或褻瀆的言語者，處以兩年以下有期徒刑或科處罰金，又或併罰之」⁴⁷ 其中關於猥褻（obscene）的禁令，由於美國法上向來不承認其受言論自由的保障，故較無問題，但相對的，有關管制粗鄙低俗言論的合宜性與正當性，則備受質疑。質疑的焦點，大多置於如何判定節目內容「粗鄙低俗」，以及此類管制在言論自由面前是否站得住腳此兩點上。針對前者，FCC 為杜爭議，很早便樹立了一套兩步驟的認定法：首先，必須先確定該言論是否涉及人體生殖或排泄器官或其行為的敘述或描繪；答案若為肯定，再根據「當時社區標準」（contemporary community standard）判斷該言論內容是否「明顯惹人不快」（patently offensive），符合上述兩要件者，方為可管制的「粗鄙低俗言論」，⁴⁸ 並嚴格限定含有此等內容的節目

⁴⁵ 47 U.S.C. § 310(d).

⁴⁶ See generally JERRY KANG, COMMUNICATIONS LAW AND POLICY 245-246, 401-403 (2nd ed. 2005).

⁴⁷ “Whoever utters any obscene, indecent, or profane language by means of radio communication shall be fined under this title or imprisoned not more than two years, or both.” 18 U.S.C. 1464.

⁴⁸ *In re Citizen’s Complaint Against Pacifica Foundation Station WBAI (FM)*, New York, N.Y., 56 F.C.C. 2d 94, 98 (1975).

在早上六點到晚上十點間不得播出。繼之，在 2001 年，FCC 針對「明顯惹人不快」此一要件，頒佈了三個輔助判準⁴⁹；緊接著在 2006 年又公布了兩個除外規定。⁵⁰ 由此可看出 FCC 致力於明確化粗鄙低俗言論管制的要件與適用範疇，以化解反對此一管制的阻力。

而面對另一個更根本的問題——粗鄙低俗言論管制與言論自由之衝突，早在 1978 年 *F.C.C. v. Pacifica Foundation* 一案⁵¹，法院即明白揭示「在所有的傳播形式中，廣電媒體僅能受到最小限度的憲法第一增補條款之保障」⁵²，肯定 FCC 針對廣播電視節目粗鄙低俗言論（*indecenty*）的管制措施的合憲性。由史帝文斯大法官（Justice Stevens）大法官主筆的多數意見指出：「廣電媒體是那麼獨特地，廣泛滲透進入每個美國人的生活之中。一項顯然具有侵犯性的低俗言論透過無線電波傳送，民眾不僅在公開場合，就連在家中的私領域也會受到冒犯，對於此一個人獨處的權利之保障，應該優於對一個侵擾者的言論自由權。再者，視聽大眾慣於持續地瀏覽、搜尋頻道，難免會收看（聽）到一些非預期要看（聽）到的節目，從而在節目中作事前的警告發揮不了保護的作用」⁵³；是以，「帶有粗鄙低俗內容的無線廣播電視節目，也不可能像書店或是電影院那樣，透過分級制度限制兒童與青少年觀看，故有必要從傳播來源予以限制」。⁵⁴ FCC 管制粗鄙低俗言論的憲法正當性，遂告確定。

然而儘管 FCC 管制粗鄙低俗言論的憲法正當性獲得承認，但對於 FCC 執法尺度的拿捏，實務上仍不免有所爭議。近年來最具代表性的案例，便是有關「脫口而出的粗話」（*fleeting expletives*）的管制。起初 FCC 對於螢幕上出現此類粗

⁴⁹ “(1) whether the material is explicit or graphic, (2) whether it dwells on or repeats a description at length, and (3) whether it panders to, titillates, or shocks the audience.” See *In re Industry Guidance on the Comm’n’s Case Law Interpreting 18 U.S.C. §1464 and Enforcement Policies Regarding Broad. Indecency*, 16 F.C.C.R. 7999, 8003 (2001) [hereinafter “18 U.S.C. §1464 Enforcement Report”].

⁵⁰ “(1) demonstrably essential to the nature of an artistic or educational work or (2) essential to informing viewers on a matter of public importance.” See *Complaints Regarding Various Television Broads. Between Feb. 2, 2002 & Mar. 8, 2005*, 21 F.C.C.R. 2664, 2668, 2686 (2006).

⁵¹ 438 U.S. 726 (1978).

⁵² *Id.* at 748.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Id.* at 749-750.

話，是採取較為寬容的態度，FCC 主張粗鄙低俗言論的認定，必須要就節目的整體脈絡（full context）而為判斷，若是一項與性或是排泄有關的詞語只是短暫地隨口說出（passing or fleeting in nature），因其不具詳述或反覆性（dwells on or repeats），那麼則不應落入粗鄙低俗言論的管制範圍內。⁵⁵ 然因之後 2003 年金球獎（Golden Global Awards）頒獎典禮上，知名樂團 U2 的主唱 Bono 在領取「最佳原創歌曲獎」，興奮地發表得獎感言時，摻雜了一句 “This is really, really ‘fucking’ brilliant.”，透過電視的現場直播，全美收視民眾都聽到這句話，憤怒的抗議隨之蜂擁而至，FCC 對本案啟動調查，最後並公布其法律意見書，認定 Bono 脫口而出的粗話，就當時整體情境觀之，只是一句驚喜或感嘆的形容詞，其並未涉及性行為或排泄器官的描述，而認其非屬粗鄙低俗的應受管制言論。⁵⁶ 此一決定引起一些公民團體，例如「全美家長電視協會」（Parents Television Council）的不滿，特別是除了 Bono 的金球獎事件外，在 2002、2003 年告示牌全美音樂獎（Billboard Music Awards）典禮上，也陸續發生歌手 Cher 以及藝人 Nicole Richie 與 Paris Hilton 在實況轉播時爆粗口的事件，於是在部分輿論以及公民團體的壓力下，FCC 重新檢視先前的規則，並且在 2006 年公布一項新的報告，改變以往對於「脫口而出的粗話」的寬容態度，認為在這種黃金時段受全國矚目的節目中，出現這種粗野駭人（vulgar and shocking）的字語，已構成對公眾明顯的冒犯而足以被判定為粗鄙低俗的言論，FCC 並宣示將來廣電媒體節目上若再出現此類話語，即將予以處罰的立場。⁵⁷

FCC 態度的大翻轉，引發業者的不滿，福斯電視網首先發難，以 FCC 此一規則的改變是一種「恣意暨任意」（arbitrary and capricious）的行為，違反聯邦行政程序法，且針對此種言論施加處罰也違反憲法第一增補條款所保障的言論自由為由，提起訴訟。聯邦第二巡迴上訴法院審理結果，認定 FCC 的新規則，背離

⁵⁵ 18 U.S.C. §1464 Enforcement Report, *supra* note 49, at 8002-03.

⁵⁶ *In re Complaints Against Various Broad. Licensees Regarding Their Airing of the “Golden Global Awards” Program*, 19 F.C.C.R. 4975, 4976 (2004).

⁵⁷ *In re Complaints Regarding Various TV Broad. Between Feb. 2, 2002 and Mar. 8, 2005*, Order, 21 F.C.C.R. 13299, 13304-05, 13324-26 (2006).

了其向來所採的立場，但 FCC 並未就此一政策的轉向提出充分的理由，故構成恣意暨任意的行為而為無效。⁵⁸ 案件經上訴到聯邦最高法院，由史卡利亞大法官（Justice Scalia）主稿的多數意見，卻又認為第二巡迴上訴法院在操作「恣意暨任意」標準時，實際上是採取了較嚴格的檢視（a heightened -or more searching-arbitrary and capricious review standard），但聯邦行政程序法並未要求行政機關在變更規則時，必須作比頒佈規則更詳盡的說明。史卡利亞大法官並進一步認定 FCC 的理由說明已足以支持其決策具有理性的基礎，並非恣意暨任意可比，但因本案仍有第一增補條款的實體爭點尚待解決，故將案件發回上訴法院審理。⁵⁹ 聯邦第二巡迴法院於去年底就本案作成判決，以 FCC 管制「脫口而出的粗話」的規則內容，過於含混籠統（vagueness）為由，判決此一規則違憲。判決中殊值注意者，乃 FCC 在訴訟中主張廣電媒體本應受到較低度的言論自由保障，故法院在審查系爭規則的文義是否過於含混籠統時，應降低審查密度。然最終法院並未採納此一抗辯，相反地，法院以避免媒體產生寒蟬效應（chilling effect）為由，判定對於管制廣電媒體的法規是否構成「含混籠統」一事，法院應採取較為嚴格的審查。⁶⁰

至於針對情色、暴力資訊的管制⁶¹，主要也是從兒童與青少年的保護為著眼點。根據一項調查研究指出，全美有接近三分之二的家長期盼政府能夠更嚴格地控制電視節目出現的腥羶色畫面，並且有超過一半的家長認為此一管制不僅僅限於無線電視，即便有線電視頻道亦應受同一限制。⁶² 具體的努力表現在 1996 年的「通訊端正法」（Communications Decency Act，為 1996 年電信法的一章）的

⁵⁸ Fox Televisions Stations, INC. v. FCC (Fox I), 489 F.3d 444 (2d. Cir. 2007). 在此一判決中，法院以系爭規則已違反行政程序法而為無效為由，迴避了憲法第一增補條款（言論自由）的憲法爭點，See Brandon J. Almas, *From One [Expletive] Policy to the Next: The FCC's Regulation of "Fleeting Expletives" and the Supreme Court's Response*, 63 FED. COMM. L.J. 261, 263 (2010).

⁵⁹ Fox Televisions Stations, INC. v. FCC, 129 S. Ct. 1800, 1810 (2009).

⁶⁰ Fox Televisions Stations, INC. v. FCC (Fox II), 613 F.3d 317, 327-29 (2d. Cir. 2010). 由於 FCC 已針對此一判決提出上訴，因此本案未來的發展仍然值得吾人加以關注。

⁶¹ 須說明者，若具備性傾向（sexually oriented）的情色資訊內容已達「猥褻」（obscenity）的程度，則不受憲法言論自由保障。See *Miller v. California*, 412 U.S. 15 (1973).

⁶² Jennifer C. Kerr, *Parents: Control TV Sex, Violence*, COLUMBIAN (Wash.), Sep. 24, 2004, at A3.

立法上，國會一方面指出美國的兒童在成長過程中接觸了過多的情色和暴力的電視節目的事實，二方面也確認了未成年人暴露於情色與暴力資訊與其成年後的行為傾向呈現正相關此一假設。⁶³ 此一立法事實的揭露旨在確立國會以保護兒童為由，立法管制情色、暴力節目的正當性。既然管制的正當性是植基在兒童青少年的保護上，為避免連帶剝奪成年人接收此類資訊的權利，該法所採取的管制模式，並非是直接禁絕情色、暴力資訊的傳送，而是賦予父母過濾節目的能力。V 晶片（V-chip）政策，即由此而來。

V 晶片政策的基本構想，係由播送端進行節目分級的編碼，收視端這一方的接收設備，再透過 V 晶片硬體的設計，讓用戶可以過濾、阻擋其不欲收視的節目類型。為推動此一政策，1996 年的電信法明文課予電視製造業者在十三吋以上的電視安裝 V 晶片的義務。⁶⁴ 然此一政策成功之所繫，更重要的關鍵是在於分級編碼制度的落實。就此，FCC 係以誘導業者自律的方式，訂定分級標準。現行的分級標準是由「全國廣電業者協會」（National Association of Broadcasters）、「全國有線電視協會」（National Cable Television Association）以及「全美電影協會」（Motion Pictures Association of America）共同訂定，分為 TV-Y（適合所有兒童），TV-Y7（專為七歲以上兒童設計），TV-G（一般觀眾觀賞），TV-PG（父母指導建議），TV-14（父母強烈警戒）與 TV-MA（專為成年觀眾設計）六級，並加上內容描述符號（content descriptor）：⁶⁵

D 代表節目內容帶有性暗示意味的對話（suggestive dialogue）、

L 代表節目含有粗魯下流的言論（vulgar language）、

S 代表節目畫面帶有性愛場景（sexual situation）、

⁶³ Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, §551(a)(5), 110 Stat. 56.

⁶⁴ 47 U.S.C. §303(x). 時至 1999 年，全美百分之九十以上的電視製造商都已遵循此一規定。See KANG, *supra* note 46, at 272.

⁶⁵ 關於 V-chip 政策的背景介紹以及實際成效評價，可參閱 Parents Television Council, *The Ratings Sham: TV Executives Hiding Behind a System That Doesn't Work* (April 2005), <http://www.parentstv.org/ptc/publications/reports/tvratings2005/study.pdf> (last visited Jul. 18, 2011).

V 則代表節目內含暴力素材 (violence)。

儘管 FCC 推動 V 晶片政策有遠大的目標加上國會的強力背書，甚且獲得業界一定程度的配合，但傳播學界普遍認為其成效並不顯著，蓋四大電視網 (NBC, ABC, CBS, Fox) 雖然在貫徹分級的部分作的不錯，但卻多半怠於在節目加入內容描述符號，以致弱化家長過濾節目的機能，是主要原因之一⁶⁶；此外，分級資訊只有在節目一開始才顯示，對家長而言監控不便，亦被認為是此一政策效果大打折扣的原因。⁶⁷

2、節目內容與觀點多元性管制

FCC 在其政策白皮書中，不止一次提到「多元性」(diversity) 與通訊傳播法揭櫫的「公眾的便利、利益與需要」的方向一致，是 FCC 在擬定通訊傳播措施時應追求的政策目標。⁶⁸ 在所有「多元性」的面向中，又以「觀點多元」(viewpoint diversity) 居於核心地位。⁶⁹ 在 FCC 以促進言論多元性為名的管制措施中，最知名，也最富爭議的，莫過於 FCC 針對廣電業者課予積極報導義務與平衡報導義務的「公平原則」(fairness doctrine) 所引發的管制合憲性爭議。⁷⁰ 在著名的紅獅案 (Red Lion) 中，由懷特大法官 (Justice White) 主筆的多數意見高調宣示：「至高無上的，不是廣電業者，而是視聽大眾的權益」(It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount.)⁷¹，進而肯定是項管制的合憲性。本案多數意見實質上的論理根據，主要是建立

⁶⁶ *Id.* 研究報告以 ABC 電視網為例，PG 級 (父母指導建議) 的節目有百分之五十二、TV14 (父母強烈警戒) 更有高達百分之七十三的節目缺乏適當內容描述符號的配合。

⁶⁷ See Ron Whitworth, Comment, *IP Video: Putting Control in the Hands of the Consumers*, 14 *COMMLAW CONCEPTUS* 207, 239 (2005).

⁶⁸ See F.C.C., *In re* 1998 Biennial Regulatory Review — Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, 13 FCC Rcd 11,276, 11,278 (1998); *In re* 2002 Biennial Regulatory Review — Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, 18 F.C.C.R. 13,620, 13,627 (2003) [hereinafter 2003 Review Report].

⁶⁹ *Id.* at 13,631.

⁷⁰ 「公平原則」的管制包含兩個層面，第一，凡社會上具有公共重要性的爭議，廣電媒體負有報導之義務。第二：廣電媒體對該重要爭議的不同觀點有平衡報導之義務。

⁷¹ *Red Lion Broadcasting Co. v. F.C.C.*, 395 U.S. 367, 390 (1969).

在無線電波「資源稀有性」(scarcity rationale)此一論點之上。懷特大法官指出，渴望藉由廣電媒體發聲的民眾，多過於實際上可資利用的電波資源，在此情況之下，若還要主張賦予媒體——如同個人所得享有的言論、著作、出版的自由——一個不受拘束的憲法第一增補條款權利，實屬無據。從憲法第一增補條款的觀點，領有無線廣電執照者，其地位並不優於那些申請遭拒者。執照固然容許業者合法播送節目，但其並未創設一個可排除一般民眾近用的、獨占無線電波的憲法權利給業者。是以在必要的情況下，政府當可透過管制要求廣電業者必須與公眾分享電波的使用，由業者負起公眾代理人 (public surrogate) 的角色，傳遞其所處區域內各種具有代表性的觀點和意見。⁷²

值得注意的是公平原則的合憲性雖經聯邦最高法院肯認，然學界與業界對於公平原則直接針對媒體內容管制的作法，干預媒體編輯自由的抨擊聲浪卻也從未間斷過。⁷³ 隨著 1980 年代管制鬆綁 (deregulation) 的風潮，FCC 自己也在 1987 年正式公告廢止此一原則⁷⁴，此一決定並且為聯邦下級法院所支持。⁷⁵ 然而這並不意味著就傳媒內容多元性的管制目標的達成，FCC 已完全放棄採取內容管制的手段。與公平原則功能相仿，明定在聯邦通訊傳播法第 315 條的「機會均等原則」(equal opportunity rule)⁷⁶——要求廣電媒體，在公職競選期間，若同意某一候選人使用其頻道宣傳 (不論是免費抑或付費) 者，則必須給予競選同一公職之其他所有候選人有以同等之條件，在同樣的時段，使用其頻道的同等機會——，目前仍繼續有效實施中，即為適例。⁷⁷

⁷² *Id.* at 388-390.

⁷³ *See, e.g.,* Thomas G. Krattenmaker & L.A. Powe, Jr., *The Fairness Doctrine Today: A Constitutional Curiosity and an Impossible Dream*, 1985 DUKE L.J. 151, 155 (1985).

⁷⁴ *In re Complaint of Syracuse Peace Council against Television Station WTVH Syracuse*, 2 FCC Rcd. 5043, 5047 (1987)

⁷⁵ *Syracuse Peace Council v. F.C.C.*, 867 F.2d 654 (D.C. Cir. 1989).

⁷⁶ 此一原則又有稱之為「時間均等」(equal time) 原則。根據此一原則，廣播或電視媒體，在公職競選期間，同意某一候選人以付費或免費的方式使用其頻道者，必須給予競選同一公職之其他所有候選人有以同等之條件，在同樣的時段，使用其頻道的同等機會。

⁷⁷ 即便是在 FCC 廢止公平原則後，聯邦下級法院仍以「機會均等原則不涉及觀點的檢視，並未侵害廣電業者的編輯裁量」為由，肯定「機會均等原則」此一管制的合憲性。*See Branch v. FCC*, 824 F.2d. 37, 50 (1987).

（二）有線電視

有線電視的出現，從傳播行政的角度來看，是一個難以定性的變體。一方面，有線電視的節目播送，係仰賴纜線傳輸而非無線電波的傳遞，就此而言與傳統的電信服務相當；但另一方面，有線電視如同無線廣播電視等媒體，將視聽影像傳送給大眾接收，就此而言，是屬於「大眾傳播」的一環，而非「點對點」的傳播型態。職是之故，在行政管制的光譜上，有線電視的定位究竟何在？主管機關對有線電視業得享有多大的管制空間？誠為傳播法制與政策上的一大難題。⁷⁸ 以下亦分從「壓抑不好的節目內容」以及「促進更多優質的節目內容」此兩面向，介紹美國對有線電視的管制現況。

1、「粗鄙低俗」與「色情、暴力」言論的管制

如前所述，透過 V 晶片技術針對「粗鄙低俗」與「色情暴力節目」進行管制，有線電視與無線廣播電視所受的限制，並無二致，且 FCC 進行此類管制往往符合多數民眾期待。儘管如此，這並不意味著政府對有線電視的內容管制措施，所擁有的空間，完完全全與對無線廣播電視的管制空間相同。實則，早期法院實務在處理有線電視管制的爭議時，往往將有線電視與無線廣電相區別，蓋無線電波對家庭隱私而言可能是一個「侵入者」(intruder)，有線電視則需申請安裝始能入內，因此兩者管制強度應有別。⁷⁹ 然而，隨著有線電視的普及度逐日提升，幾乎成為多數家庭日常生活必需的配備後，此一思維是否有轉變的必要？

1996 年 *Denver Area Educational Telecommunications Consortium, Inc., v. F.C.C.*⁸⁰ 一案，至今仍被視為聯邦最高法院爭對有線電視節目內容管制議題的代表性判決。本案聯邦最高法院審查國會在 1992 年的「有線電視消費者保護及競爭法」

⁷⁸ See, e.g., Laurence H. Winer, *The Signal Cable Sends--Part I: Why Can't Cable be More Like Broadcasting?* 46 MD. L. REV. 212, 256-57 (1987); Glen O. Robinson, *The Electronic First Amendment: An Essay for the New Age*, 47 DUKE L.J. 899, 931 (1998).

⁷⁹ KENNETH C. CREETH, *ELECTRONIC MEDIA LAW AND REGULATION* 129-30 (5th ed. 2007).

⁸⁰ 518 U.S. 727 (1996).

(Cable Television Consumer Protection and Competition Act) 第十條中，針對有線電視節目的播送所設下的三項新限制。其中一項要求有線電視業者將「明顯惹人不快」(patently offensive)的節目隔離在單獨的頻道播送，並且對該頻道鎖碼(惟可在收視戶書面要求後的三十日內予以解碼)之規定⁸¹，為法院宣告違憲。

由布萊爾大法官(Justice Breyer)主稿的相對多數意見(plurality opinion)，以通訊傳播的科技和產業正處於變革時期為由，刻意躲避審查基準採擇的問題。⁸² 然而實際上，多數意見緊接著又強調，保障兒童免於暴露在明顯具有侵犯性的性資訊之下，法院向來皆將其視為一種「優勢的政府利益」(compelling governmental interests)而得以正當化政府對媒體的管制，⁸³ 而「優勢的政府利益」一詞，通常會在法院採取「嚴格審查基準」(strict scrutiny review)之時出現⁸⁴，由是觀之，似乎透露出法院的態度仍是傾向嚴格審查，⁸⁵ 從而相對地，行政機關的行政管制空間也應該對應緊縮。相較之下，前述論及無線廣播的名案 *Pacifica*，通篇未見法院採用 *compelling* 一詞，甚且強調無線廣播僅受最小限度的言論自由保障，比較法院在這兩案的不同態度，文獻上遂有認為就言論自由基本權的地位而言，有線電視業者實應與平面媒體相當，是以理論上政府管制有線電視的空間應小於無線廣播電視。⁸⁶

不過令人玩味的是，布萊爾大法官在判決中同時援引 *Pacifica* 此一先例，將有線電視與無線廣播電視相類比，指出在「廣泛的滲透性」(pervasiveness)與「容易為未成年人所近用」(accessible to children)這兩點上，有線電視與無線電視的

⁸¹ 47 U.S.C. 532 (j) (1992).

⁸² *Id.* at 742. (“we believe it unwise and unnecessary definitively to pick one analogy or one specific set of words [of a certain level of scrutiny] now.”)

⁸³ *Id.* at 743.

⁸⁴ EUGENE VOLOKH, *THE FIRST AMENDMENT AND RELATED STATUTES* 224 (2nd ed. 2005).

⁸⁵ 此點或可由之後聯邦最高法院在同樣是關於有線電視情色節目管制的案件，*United States v. Playboy Entertainment Group, Inc.*, 529 U.S. 803 (2000)，明確使用「嚴格審查」(strict scrutiny)一詞得到印證。

⁸⁶ See Elizabeth Nau Smith, Note, *Children's Exposure to Indecent Material of Cable: Denver Area Educational Telecommunications Consortium, Inc. v. FCC, an Interpretation of the Cable Television Consumer Protection Act of 1992*, 47 DEPAUL L. REV. 1041, 1079-85 (1998).

特質幾乎沒什麼不同（cable and broadcast television differ little, if at all），從而若謂法院沒有放寬審查基準的企圖，那麼此一類比即成為多餘的論述。難怪學界亦有認為，法院針對有線電視的內容管制——至少就粗鄙低俗與情色節目而言——，採取的審查基準，其強度實際上與無線廣電應無甚差別。⁸⁷ 故 FCC 對此類節目出現在有線電視頻道上進行管制，不僅為民之所欲，原則上亦為法理所許。

2、節目內容與觀點多元性管制

有線電視在充實節目內容多元性此一面向，最具代表性的管制爭議厥為「必載條款」（must carry provision）合憲性此一議題。根據 1992 年的「有線電視消費者保護及競爭法」第四條與第五條之規定，有線電視系統業者必須依其系統規模，播送一定比例頻道數的「地方商業電台」以及「非商業性的教育電台」，以商業電台為例，有線電視業者可使用頻道在十二個以下者，必須納入至少三個地區性的商業電視台、可使用頻道在十二個以上者，則需提供三分之一的頻道數供地方性商業電台使用，期能藉此達成通訊傳播法賦予 FCC 追求多元化（diversity）、在地化（localism）的政策目標。⁸⁸ 然此一立法隨即受到業者違反憲法第一增補條款的挑戰。

1994 年的 *Turner Broadcasting System, Inc. v. F.C.C.*⁸⁹ 一案，聯邦最高法院宣告「必載條款」的管制措施合憲。判決理由中最引人注目者，莫過於法院對於此

⁸⁷ 惟從另一種角度思考，主張有線電視與無線廣播電視既然在對家庭的「廣泛滲透性」以及「容易為未成年人近用」此兩點相同，則應回導出政府對無線廣播電視的管制應鬆綁者，亦不在少數。See, e.g., Glen O. Robinson, *supra* note 78; Adam Thiere, *Why Regulating Broadcasting?: Toward a Consistent First Amendment Standard for the Information Age*, 15 COMM.LAW CONSPECTUS 431 (2007).

⁸⁸ 47 USC §§534-535 (1992). 關於美國法上有線電視系統業者必須搭載的電台比例的詳細中文介紹，請參閱馮建三主持，數位匯流後之傳播內容監理政策研析，國家通訊傳播委員會委託研究報告，頁 32-35（2008）。

⁸⁹ 512 U.S. 622 (1994). 附帶說明，本案最終法院認為尚缺乏足夠的事實證據資料做出正確的判斷，因此發回更審。然因為原告對於更審後的下級法院裁判仍有不服，提出上訴，故之後在 1997 年聯邦最高法院再度審理此案，並在實體上做出最後的確定判決。*Turner Broadcasting System, Inc. v. F.C.C.*, 520 U.S. 180 (1997). 一般習慣將 1994 年的案件稱為 Turner I，1997 年的案件稱為 Turner II。

等管制措施，應採取何種司法審查基準的決定分析。由大法官甘迺迪（Justice Kennedy）所主筆的多數意見，明確地將有線電視與無線廣播電視予以區分。法院認為有線電視並不像無線廣播電視那樣，有本質上（物理上）的有限性，隨著光纖技術與數位壓縮科技的快速進展，很快地有線電視頻道利用在數量上將不會有任何限制。更何況有線電視的纜線傳輸方式也不存在著頻譜干擾的問題。有鑑於有線電視與無線廣播電視在上述科技面的根本差異，法院有必要提高對有線電視規制措施的審查密度，而非將原本無線廣播電視規制措施的寬鬆審查基準套用在有線電視的管制之上。⁹⁰

但是，所謂提高審查密度，究竟應高到何種水平？甘迺迪大法官於本案，實際上並未選用最嚴格的「嚴格審查標準」，而是採「中度審查基準」（intermediate level of scrutiny）。氏選擇此一標準的理由，繫於對本案管制措施的定性，甘迺迪大法官認為國會立法強制要求有線電視系統業者提供的頻道中，必須納入當地商業性與公共性的無線電視台，此種管制並非是針對言論內容，而僅僅是一種保護區域性無線電視台經營的「內容中立的言論規制」（content neutral regulation），從而依照聯邦最高法院的判決先例，自應採取中度審查，意即必載條款必須是為了促進重要的政府利益（important governmental interests），且手段上並未造成言論自由實質上過度的負擔（burden substantially more speech than is necessary），方可認為合憲。⁹¹

針對多數意見針對此一管制的定性，學說與實務皆不乏批判聲浪，歐康諾大法官（Justice O’Conner）在本案提出不同意見書，直陳強制有線電視系統業者轉播當地的商業無線電視台與公共電視頻道的訊號，其立法意旨即在確保地方上的

⁹⁰ *Id.* at 637-39. 附帶說明，由於「有線電視沒有無線廣電『頻譜資源稀有性』的本質難題」，同樣也可以適用在「直播衛星電視」（Direct Broadcast Satellite, DBS）系統上，所以一般在論及 DBS 的管制密度時，往往會將其與有線電視類比，兩者適用相同的準則。See Christopher S. Yoo, *The Rise and Demise of the Technology-Specific Approach to the First Amendment*, 91 GEO. L.J. 245, 279-80 (2002).

⁹¹ *Id.* at 641-42. 在之後的 *Turner II* 中，法院對此問題的看法是肯定的，認為必載條款對有線電視業者所造成的限制，係為了促進電視市場公平競爭的正當手段，不僅可維持地方電視台的利益，並能促進多種來源的資訊廣泛傳布。*Turner II*, 520 U.S. at 180-81.

公共議題資訊以及文化教育性的資訊，能夠充分傳布流通，俾使民眾有接觸到多元觀點的可能。準此，實難否認必載條款為一種「針對言論內容」的管制措施，並且對之應該施以「嚴格審查」，方屬正辦。⁹²

二、新興影音平台管理

網際網路被視為上個世紀末最大的資訊傳播革命，而新興的影音平台，包括本研究計畫主要欲探討的 IPTV, Web TV, 行動電視等，其雖仰賴不同的資訊傳播技術，未必都得藉由網際網路傳輸，但由於一般在美國傳播法上探討政府管制空間的文獻，多將管制的模式分為兩大基本原型，「傳統廣電模式」和「網際網路模式」，而在論證新興的影音平台應該受到政府何種程度的管制時，往往即以這兩者為基礎，就政府管制空間此點而言，先將其置於光譜的兩極——傳統廣電受到高密度的管制；網際網路僅受低密度的管制——，然後再透過橫向的比較，來決定究竟某種新興影音平台（例如 IPTV），究竟是較接近傳統廣電，抑或是網際網路媒體，藉以決定政府可能擁有的管制空間之大小。因此以下針對新興影音平台管理的介紹，有必要先針對網際網路資訊的行政管制作依一般性的介紹，接下來再分別探討各種新興影音媒體的管制思維。

（一）網際網路的行政管制密度

1、如履薄冰的政府管制

美國國會於 1996 年電信法（Telecommunications Act of 1996）中明白揭示：「網際網路的興盛對全體美國民眾，是一件有利之事，從而政府管制網際網路僅能在最小限度內為之」。⁹³ 似乎是將網際網路當作是管制的化外之地。但實則，國會在承認網際網路的自由開放性的同時，對於網路資訊對兒童青少年身心可能

⁹² *Id.* at 680-82 (O'Connor, J., concurring in part and dissenting in part).

⁹³ 43 U.S.C. § 230 (1996).

帶來的負面影響，並未掉以輕心。也因此我們所看到的，美國法上有關網際網路資訊內容管制的幾項重要立法，皆環繞在未成年人身心保護這一點上。這似乎意味著，在美國只要主管機關高舉「保護未成年人」的大旗，此一公益即可能該當於「優勢、迫切，極為重大的政府利益」(compelling and overriding governmental interests)。惟僅仗持公益的重大性，仍不足以擔保系爭管制措施得以通過合憲性的檢驗，政府管制網路言論內容的措施，仍必須舉證說服法院其確屬「必要範圍內嚴密設計」(necessary and narrowly tailored)的手段，才能完整通過「嚴格審查基準」(strict scrutiny)的檢驗。在法院祭出「嚴格審查基準」的要求之下，國會以「保護未成年人」為名，管制網際網路的立法，一路走來可謂跌跌撞撞。

首先，在 1996 年電信法第五章裡，即納入了限制網路上猥褻 (obscenity) 以及粗鄙低俗 (indecent) 資訊流通的管制規定 (俗稱「通訊端正法」(Communications Decency Act, 簡稱 CDA))。然其中關於「粗鄙低俗」言論的管制，在 1997 年 *Reno v. ACLU* 一案⁹⁴中被聯邦最高法院宣告違憲。由史蒂文斯大法官 (Justice Stevens) 主筆的多數意見書，認定系爭管制規定「禁止故意傳布——從當代社區標準 (contemporary community standard) 觀之——會明顯惹人不快 (patently offensive) 的內容，或是描繪性行為與性器官或者是排泄活動與排泄器官」乃一涵蓋過廣 (overbreadth) 的言論管制，會對成人的言論自由造成極大的負擔；加以技術上還有其他侵害更小的方法，可保護未成年人免於受到低俗不當言論的影響，可見國會立法時並未考慮採取其他較小侵害的替代手段 (less restrictive alternative)，是以無法通過合憲性的檢驗。

繼之於 1998 年，國會制訂「兒童上網保護法」(Child Online Protection Act, 簡稱 COPA)，課予商業網站採用年齡認證系統 (例如：信用卡卡號) 的義務，以免未成年人在上網時接觸到明顯帶有情慾淫穢內容的資訊，違者將予以罰金甚至徒刑的制裁。惟此一管制手段，仍被聯邦最高法院認為不符合「必要範圍內嚴

⁹⁴ 521 U.S. 844 (1997).

密設計」，而在 *Ashcroft v. ACLU* 一案⁹⁵中被宣告違憲。由甘迺迪大法官（Justice Kennedy）主筆的多數意見書，明白指出阻擋與過濾軟體（blocking and filtering software）才是更有效、侵害也更小的合憲手段。蓋與只對本國網站有約束力的系爭規定相比，安裝在用戶端的過濾阻擋軟體才可以有效阻擋來自美國以外的非法內容；甚且過濾阻擋軟體的作用範圍除了全球資訊網之外，還及於電子郵件等通訊方式，亦為系爭規定所不能涵蓋；復以系爭規定的年齡認證方式實際上有被規避的可能⁹⁶，自難以通過法院的嚴格審查。故此一管制最終亦被宣告違憲無效。

緊接著，在 2000 年，國會復制訂「兒童網際網路保護法」（Children's Internet Protection Act，簡稱 CIPA），規定接受政府補助的公立圖書館，在對圖書館的使用者提供網際網路服務時，必須安裝過濾封鎖含有猥褻（obscene）以及兒童色情（child pornography）網站內容的軟體，以避免未成年人接觸此類資訊。此一管制規定仍然受到侵犯成人接收資訊自由的質疑。惟聯邦最高法院於 2003 年的 *U.S. v. American Library Association, Inc.* 一案⁹⁷，以 CIPA 已經規定在特定情況下，圖書館得應成人使用者的請求解除封鎖為由，認為立法者已經採用嚴密設計的手段⁹⁸，最終肯定此項管制的合憲性。

2、轉向私管制（private regulation）——業者自律

從以上美國法的經驗可知，網際網路的內容絕非不能管制，而是必須在管制的手段上，作非常細膩的設計，方能通過合憲性的檢驗。但不可諱言，對管制機關而言，這是一個難度頗高的任務，眼見國會試圖以立法方式管制網路內容多次被宣告違憲後，晚近美國傳播行政上針對網路的管理，公權力直接介入的色彩逐

⁹⁵ 542 U.S. 656 (2004).

⁹⁶ *Id.* at 667-68.

⁹⁷ 539 U.S. 194 (2003).

⁹⁸ 本案下級審法院雖曾以使用者會因為感到困窘而不提出解除封鎖的要求，認為 CIPA 的規定仍然是一項過度侵害成人使用者的管制手段。針對此點，聯邦最高法院犀利地指出：「憲法並不保障人民在公立圖書館一定得以『不難為情的方式』（without any risk of embarrassment）獲取資訊的自由」予以駁斥。*Id.* at 209.

漸淡化，⁹⁹ 取而代之以業者自律管理的模式，也就不足為奇。目前網際網路最主要自律機制的代表，抽象原則的宣示，公認以美國「電腦倫理協會」(Computer Ethic Institute) 所樹立的電腦使用「十誡」(Ten Commandments of Computer Ethics) 最為著名。¹⁰⁰ 惟欲見具體管制實效，必然得進一步求諸於網路分級制度的建立，

網路分級制度的精神在於，將內容選擇的權利交還到網路使用者身上，而非硬性以法律規定的方式來剝奪成年網路使用者的權利，並尊重內容提供者發表言論的自由，不直接對資訊源頭設限，尊重社會多元價值，¹⁰¹ 這種作法因為符合古典自由主義下人民意思自治的理想而受到部分學者與網路倡導者的歡迎。¹⁰² 然而，在揚棄「命令暨控制式」(command-and-control) 的管制體系的同時，是不是政府就此完全置身事外，讓網路成為一個澈底自由的法外之地？¹⁰³ 對此，學說上有認為在鼓勵網路使用者、網際網路服務提供者 (ISP) 以及網站經營者，充分運用網路分級與過濾軟體等科學技術之外，為確保分級制度的實施成效，政府強行法制的後盾或是行政上的適度誘導或者仍可與之並行不悖。¹⁰⁴ 就像維基百科 (Wikipedia)，表面上其各個條目的內容是由個別使用者主動參與協力完成，

⁹⁹ 學者 Lawrence Lessig 即指出四種網際網路言論可能的規制來源——「法律」(laws)、「社會規範」(norms)、「市場」(market) 與「網際網路架構」(architecture)，其中網際網路跨國性的特質使得特定國家的法律往往鞭長莫及；網路的匿名性亦使得社會規範難以有效發揮作用；至於網路的便利和普及性使得表意人的出版成本降低，市場所能發揮的約制力量有限，是以若欲有效規制網路的言論內容以達到特定的保護目的，透過網際網路的架構應屬較為可行的方式。See LAWRENCE LESSIG, CODE: VERSION 2.0 235-36 (2006).

¹⁰⁰ 「(1) 不應用電腦去傷害別人；(2) 不應干擾別人的電腦工作；(3) 不應窺探別人的文件；(4) 不應用電腦進行偷竊；(5) 不應用電腦作偽證；(6) 不應使用或拷貝沒有付錢的軟體；(7) 不應未經許可使用別人的電腦資源；(8) 不應盜用別人的智力成果；(9) 應該考慮你所編的程式的社會後果；(10) 應該以深思熟慮的方式來使用電腦。」此一中文版本，為電腦倫理協會所提供，參見 <http://computerethicsinstitute.org/chinesetaiwan.html> (瀏覽日期：2011年7月18日)。

¹⁰¹ 劉宇華，論網路內容之規範管理—以我國網路分級制度為中心，世新大學法學院碩士論文，2006年，頁63。

¹⁰² Nicolas Suzor, *The Role of the Rule of Law in Virtual Communities*, 25 BERKELEY TECH. L.J. 1817, 1823-24 (2010).

¹⁰³ 激進的網路去管制主張，當以國際組織「電子先鋒基金會」(Electronic Frontier Foundation) 的共同創辦人 John Barlow 1996年發表的「網路世界獨立宣言」為代表，See, e.g., John Perry Barlow, *A Declaration of the Independence of Cyberspace* (Feb. 8, 1996), http://w2.eff.org/Censorship/Internet_censorship_bills/barlow_0296.declaration. (last visited, 2011/9/24)

¹⁰⁴ Note, *The Principles for User Generated content Services: A Middle-ground Approach to Cyber-governance*, 121 HARV. L. REV. 1387, 1396-97 (2008).

但維基百科並未完全放任維基的使用者編輯，個別使用者其實都是在維基百科的網站管理團隊所樹立的編輯規則下輸入內容。而政府與網路業者和網路使用者的關係，其實也可以如同維基百科與其使用者一般予以建構。¹⁰⁵

若將此種「政府誘導／提供規範基礎—產業自律—使用者配合」的中間模式，運用到網路資訊傳播的管制，既可以形塑合理可行的網路秩序，亦可避免命令暨控制式的管制下，成人所能獲得資訊範圍被減縮到如同未成年人範圍而侵犯言論自由的風險。¹⁰⁶ 然無論是純粹的自律或是混合的中間模式，均需仰賴適切且有高度共事的網路分級始得以竟全功。在網路分級的整個流程上，除了用戶端必須安裝過濾軟體並進行必要的設定外，更須要仰賴網路內容提供者自我評定網站內容的等級以為協助，就此，如何讓節目輸出端與輸入端共同一致，以美國麻省理工學院（MIT）下 W3C（World Wide Web Consortium）推動之 PICS 技術標準協定（PICS, Platform for Internet Content Selection）無疑是目前的主流。¹⁰⁷

PICS 的技術標準之特徵在於其要求提供網路資訊的網站經營者或者散佈網路資訊者以自願的方式，就其網站內容或其所散佈的網路資訊內容作自我分級，而該自我分級的結果，則必須寫入該網頁的電腦程式往中，並且同時將該自我分級的標示，顯示在該網頁上或者其所散佈的網路資訊上。網路使用者可以將這些分級標準預先設定在其所使用的軟體中，如果特定網站的內容超過網路使用者本身所設定的分級標準，該網頁資訊集會被自動刪除，此等設計自足以讓使用者長期、有效地過濾網路資訊。不過也由於 PICS 此一分級制度可以廣泛運用在網路資訊傳送的每一個環節，包括個人電腦、公司、學校、ISP 等。是以，PICS 協定一旦為政府所背書，其遭到惡意濫用以致扭曲人們獲取資訊的選擇自由，此一潛

¹⁰⁵ *Id.* See also JONATHAN L. ZITTRAIN, THE FUTURE OF THE INTERNET—AND HOW TO STOP IT 143 (2008).

¹⁰⁶ Note, *supra* note 104, at 1403.

¹⁰⁷ See generally Paul Resnick (1996), *PICS: Internet Access Controls Without Censorship*, <http://www.w3.org/PICS/iacwcv2.htm> (last visited Jul. 16, 2011); R. Polk Wagner, *Filters and the First Amendment*, 83 MINN. L. REV. 755, 759-69 (1999).

在危害，亦早為研究網路法的有識之士提出警告。¹⁰⁸

當W3C提出PICS標準之後，首先由美國的一非營利組織RSAC（The Recreational Software Advisory Council）開始推動PICS規範分級格式應用，並發展出RSACi（The Recreational Software Advisory Council for Internet）的一套系統。其網路內容分級詞彙有四大類：語言（language）、性（sex）、裸露（nudity）、暴力（violence），每大類又依其程度分成0、1、2、3、4等五個等級，如暴力（violence）之分級編碼為“v0”時則表示無暴力相關內容，“v4”則表示畫面中有虛構、動物、人類等血或血塊及性暴力、強暴，因此編碼中第2碼序號越大越屬限制級，也越不適合兒童觀看閱讀。¹⁰⁹ 所以RSACi發展一套自我分級貼標籤的方式，由網站經營者自己描述網站內容對性、裸體、語言或暴力的級數。

而後，RSAC再改組成全球化的ICRA（Internet Content Rating Association）組織，亦制定了新的分級詞彙：Language、Nudity and Sex、Violence以及Other topics，每個項目再細分為「是」或「否」二級，而不同於RSACi漸進式等級標準模式。依據所提的標準，ICRA也提供一套線上及時網頁評分系統。網路內容提供者或網站管理者可經由瀏覽器連接ICRA的網站進行網頁註冊評分。¹¹⁰

基本上ICRA仍然是以網頁管理者來為自己的網頁評分為主，而不是透過一個較客觀的第三者來評分。因此，在評分標準的認定上可能會產生些許的差異。雖然對於各個項目的定義上，ICRA盡量想讓每個評分者的認定一致，但終究無法完全避免。¹¹¹

（二）新興影音平台播送內容的行政管制

1、IPTV

¹⁰⁸ 劉靜怡，網路世界規範的過去、現在與未來—從網路社會規範、法律到資訊科技，月旦法學雜誌，第37期，1998年，頁47-49。

¹⁰⁹ 曾憲雄，網站網路分級實施方式委託研究報告，交通部電信總局，2001年，頁9-10。

¹¹⁰ 同上註，頁11。

¹¹¹ 同上註，頁23。

論及今日美國 IPTV 的發展，首先必須瞭解以往聯邦通訊傳播委員會對於電信業者跨足電視服務係從保守到開放的歷史演進。¹¹² 由於電話（電信）的發展遠早於有線電視，因此早期的有線電視業者為了減少鋪設線路的麻煩，加速拓展有線電視市場，遂與電信業者合作，由電信業者建置纜線線路，有線電視業者租用。其後當時獨大的貝爾公司意圖染指有線電視的利益，對於有線電視業者的附掛服務增加許多限制，從此開啟了有線電視業者與電信業者的緊張對立關係。面對電信公司試圖積極參與有線電視經營的態度，1960 年代與 1970 年代，FCC 採取支持有線電視業者的立場，作成原則上禁止電信業者直接或間接在服務區域內提供視訊服務經營「有線電視服務」（CATV service）的命令。嗣後，1984 年國會制訂「有線電視傳播政策法」（The Cable Communications Policy Act），進一步將此一禁令成文化為法律條文，並將原本的有線電視服務以涵義更廣的「視訊節目」（video programming）取代。但邁入 1990 年代後，由於通訊傳播產業的急速發展，FCC 不得不重新考量電信業與有線電視業跨業經營的可能，終於在 1996 年電信法（Telecommunications Act of 1996）的修法，正式廢除了電信業者進入有線電視業的跨業經營之禁令，使得電信業可以透過下列四種方式提供視訊相關服務¹¹³：

1. 透過無線電波為基礎的傳輸方式：受通訊傳播法第三篇（Title III, 廣播電視）規範。
2. 使用電信傳輸為基礎的網路來提供視訊節目：受通訊傳播法第二篇（Title II, 公共載具（common carrier））規範。
3. 以傳統有線電視系統業者的方式來提供節目：受通訊傳播法第六篇（Title XI, 有線電視）規範。

¹¹² 以下所述美國電信業提供視訊傳輸服務歷史演進的介紹，主要參考 PETER W. HUBER, MICHAEL K. KELLOGG & JOHN THORNE, *FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW* 1159-67, 1190-95 (2nd ed. 1999)；中文文獻，請參照余曜成，*電信業提供電視服務之管制研究—以美國與日本法制為中心*，元智大學資訊社會學研究所碩士論文，2006 年，頁 19-23。

¹¹³ See 47 U.S.C. §571.

4. 透過「開放式視訊系統」(Open Video System, OVS)來傳輸影視節目：電信業者若取得 OVS 執照，則可選擇使用上述無線、電信的方法，或者是該兩種混合的方式來提供視訊節目。OVS 開放式視訊系統是電信業者在其電話服務區域內可用來提供有線電視服務給訂戶的新載具，甚至在 FCC 允許的範圍內，有線電視業者也可以透過開放式視訊系統提供視訊節目服務。

上述國會立法對電信業者參與視訊服務的解除管制，最饒富意義者自然是 OVS (開放式視訊系統) 的提出，讓電信業者有一個創新的方式提供視訊服務的機會。而作為一項嶄新的影音傳輸法制架構，OVS 的管制規範有如下特色：¹¹⁴

A. 減輕對用戶的費率管制

考量 OVS 業者其為新進業者而採取放鬆管制的方式，使其可不受費率之管制，但在 47 C.F.R. §76.1504.的管制規則有說明，FCC 採用公平合理的費率推定 (Just and reasonable rate presumption) 來作為基礎，即 OVS 下整合頻道業者之費率只要不高於其他非整合頻道業者之類率即可。¹¹⁵

B. 必載義務

依 47 U.S.C. §573(c)(1)條規定，由於 OVS 屬於有線電視的一種，《電信法》中認為 OVS 仍依照必載 PEG 公益頻道、非商業教育電視之內容規定¹¹⁶，也須依照必載地區商業電視頻道的規定提供頻道內容。¹¹⁷ 此外也需依「重新傳輸」規定，傳輸電視內容使得一般訂戶可以接收一般無線電視的節目。¹¹⁸

¹¹⁴ 完整說明請參見余曜成，前揭註 112，頁 30-35。

¹¹⁵ 同上註，頁 31。

¹¹⁶ 有線電視系統業者原則上不得拒絕非商業教育電視台轉載的要求，然為避免有線電視系統業者不堪負荷，國會立法同時也對必載之非商業教育電視台訂有上限規定。參見吳佩諭，美國視訊服務管制規範研析，載於資策會主編：「次世代浪潮下的科技法律」，2008 年，新學林出版社，頁 216。

¹¹⁷ 必載地方商業電台之頻道數乃依照有線電視系統可用之頻道數而定，參見，同上註。

¹¹⁸ See 47 U.S.C. §325, §534.

C. OVS 業者需繳納規費

依照 47 U.S.C §573(c)(2)(B)條規定，地區特許授權機關或其他政府單位規定下，可對於業者的毛利潤要求規費，來取代 47 U.S.C. 542 條特許費的規定，但其費率不得超過 FCC 規範「在特許區內傳輸視訊服務的特許費」。由於 OVS 業者需繳納規費，因此可於訂戶帳單上記載要求相關費用。

D. 水平結合管制—OVS 的交叉持股規定

即地區電信業者與其有整合關係業者不可以併購有線電視業者，或從任何電信業者的電話服務區中提供有線電視服務之有線電視業者中，直接、間接取得超過 10%的財物利潤或任何管理上之利潤。反之，地區有線電視業者亦不能併購地區電信業者，或從中取得 10%財物利潤或管理之利潤。

E. 垂直整合頻道數管制—業者可擁有三分之一整合關係頻道

根據 47 U.S.C. §573(b)(1)(B)條之規定，OVS 業者需提供 2/3 空間給沒有整合關係的節目業者使用頻道，而留 1/3 的空間給自己與其整合關係的業者使用。

F. 「節目取得」管制

根據 47 U.S.C §573(c)(1)之規定，OVS 適用 47 U.S.C §548 條的「節目取得」管制 (Program Access)。¹¹⁹

G. 「播放頻道的約定」管制 (Carriage Agreements)

依據 47 U.S.C. §573(c)(1)條，OVS 適用 47 U.S.C. §536 條的「播放頻道的約定」管制。¹²⁰

H. OVS 業者僅適用部分有線電視管制條文

¹¹⁹ 此類管制大致上可歸納成三種類型：不正當影響、差別待遇或播放頻道的差別待遇。參見江耀國，有線電視市場與法律，2003 年，元照出版社，頁 46-54。

¹²⁰ 如：禁止系統商向頻道商要求具有「財物利益」（如入股），為購買頻道之條件；禁止系統商脅迫頻道商給予獨家權利，作為購買其頻道之條件等。參見，同上註，頁 54-56。

根據 47 U.S.C. §573(c)(1)條，OVS 業者適用部分有線電視業者管制條文。儘管 OVS 可使電信業者免於部分有線電視系統所受之管制規範，然 OVS 最大特徵在於必須以公平、合理、無差別待遇方式開放其所有頻道供內容服務業者租用。

121

雖然美國截至目前為止，OVS 執照已發出百張以上，但實際參與經營之業者僅 20 家左右的小業者。大型電信業者如 Verizon 與 AT&T，均不採取 OVS 執照的途徑。¹²² Verizon 與 AT&T 若要提供 IPTV 服務就必須另尋 OVS 執照以外的方法。就此，Verizon 與 AT&T 採取了不同的執照策略。Verizon 建造其 FiOS 光纖網路，並依通訊傳播法第六篇向地方政府申請有線電視特許，也就是採取傳統有線電視特許的方式。至於 AT&T 則選擇建造自有的光纖網路設施，並自認其所提供的是“Internet Protocol Video Service”，而不是傳統的有線電視服務，因此不須要向地方政府申請有線電視特許。¹²³

然而，AT&T 自認為其所經營的 IPTV 業務非屬傳統的有線電視服務，是否可以因此即免除傳統有線電視的管制義務？康乃迪克州（Connecticut）的聯邦地方法院在 2007 年的 *Office of Consumer Counsel v. Southern New England Telephone Co.*¹²⁴一案採取否定見解。在該案中，AT&T 曾經成功地說服康州公用事業委員會，認定其 IPTV 服務（U-verse）不是有線電視服務。但康州的聯邦地區法院推翻該州公用事業委員會的決定。法院認為 AT&T U-verse 服務符合聯邦法律中，有關「有線電視服務」（cable service）的定義，因此 AT&T 必須取得地方政府的特許，方得提供服務。（聯邦法優先州法）

為確定 IPTV 的法律屬性，法院探究「有線電視服務」的法律定義，並發現

¹²¹ 參見吳佩諭，前揭註 116。

¹²² Daniel L. Brenner, et al., *Cable Television and Other Nonbroadcast Video* (database updated Apr. 2010), at §11:36, FN4. (WESTLAW database)

¹²³ Helgi C. Walker, et al., *Communications Law 2010* (Dec. 2010), 1030 PLI/Pat 321, 374, Practising Law Institute (WESTLAW database).

¹²⁴ *Office of Consumer Counsel v. Southern New England Telephone Co.*, 515 F. Supp. 2d 269 (D. Conn. 2007)

公用事業委員會所持的理由：IPTV 服務是「雙向傳輸」(two-way transmission) 因此不是有線電視服務，太過牽強。聯邦法的「有線電視服務」定義如下：¹²⁵

- ① 對於收視戶所做單向傳輸的視訊節目 (video programming) 或者其他節目服務。
- ② 由收視戶選擇或使用上款的視訊節目或其他節目服務所需的互動 (interaction)。

AT&T 認為在其 IPTV 服務，當觀眾選擇某頻道節目時，有以下的雙向傳輸 (而非單向傳輸)：¹²⁶

- ① 請求訊號由機上盒上傳 (upstream) 到網路端，
- ② 節目視訊的封包由網路端下載 (downstream) 到機上盒
- ③ 帶著偵錯 (error correction) 及驗證 (authentication) 的封包，在網路端與機上盒之間，雙向來回傳送。

然而，AT&T 也承認，視訊節目訊號並不是自用戶端傳送到網路端。所以就視訊節目 (video programming) 而言，仍是單向。再者，有線電視服務的定義中，也有「用戶端互動」(subscriber interaction) 的部分。只要用戶端的互動是從業者對一般用戶所準備 (規劃) 的節目內容中，用來選取特定節目或資訊，這互動將不會使該服務排除在「有線電視服務」的範圍之外。¹²⁷

最後，由於 U-verse 服務是單向下載 IPTV，這使得該服務並不會成為 47 U.S.C. § 153 (20) 所稱的「資訊服務」(information service)。若是「資訊服務」，

¹²⁵ 47 U.S.C. § 522(6): "cable service" as:

(A) the *one-way transmission* to subscribers of (i) video programming, or (ii) other programming service, and

(B) subscriber interaction, if any, which is required for the selection or use of such video programming or other programming service.

¹²⁶ 515 F. Supp. 2d, at 272.

¹²⁷ *Id.* at 277-278.

則幾乎完全不受管制。

總結來說，IPTV 服務在美國有二個法律定性的可能：一為「OVS 服務」；另一即為「有線電視服務」。前者使電信業者成為開放平台，業者必須提供 2/3 以上的容量供無整合關係的頻道業者使用，只有若干小的電信業者使用此執照制度。後者為主要的大電信業者所採用，此制度將 IPTV 直接視為有線電視，故其內容管制的法律規範自然同於有線電視之內容規範。

或可一提的是，有論者指出，縱使承認 IPTV 的服務方式近似有線電視，但 IPTV 在節目傳輸方式上仍擁有不同於有線電視的特點，例如：IPTV 的節目多採取分類選單的方式提供，且為吸引訂戶收看，往往會在節目選單上附加更多詳細的節目內容說明……等特徵，在在都有助於家長在家事前監控、過濾節目內容，避免未成年子女受到粗鄙、暴力、情色節目的影響，而當家長坐在家中就可以有效率地管控家中收看的節目內容時，政府的内容管制措施，就算不全部移除，至少也應該有相當程度地減少。¹²⁸ 因而主張 IPTV 的管制密度，應以低於有線電視的方式進行。¹²⁹

2、Web TV

迄至 2010 年為止，全美共有百分之六十七的家庭裝設有寬頻網路，¹³⁰ 過半數的人口擁有寬頻上網設備提供美國 Web TV 蓬勃發展最佳的動力。截至目前為止，全美四大無線電視網（ABC/CBS/NBC/FOX）均於網路上提供電視節目。其中尤以 NBC-universal 與「新聞集團」（News Crop.）於 2007 年 3 月合作成立免費「Hulu」網站，最受矚目。Hulu 的節目內容由 NBC、FOX、Sony Picture 等

¹²⁸ Whitworth, *supra* note 67, at 236.

¹²⁹ 就增加多元節目內容而言，隨著科技的進展，一旦頻寬的限制不再成為問題，那麼 IPTV（後述的 Web TV 亦同）的經營者在傳播內容的提供上將不再面臨編輯能力有限的問題，提供更多的頻道內容對業者的經營成本也不致構成太大的負擔，市場競爭本身理論上就提供業者配置多元節目內容的誘因。See Mark R. Caramanica, *Internet-Television, Peer-to-Peer Technology and Free Speech: Lessons from Web 1.0*, 20 U. FLA. J.L. & PUB. POL'Y 295, 326-27 (2009).

¹³⁰ FCC, National Broadband Plan 6 n.5 (2010), available at <http://download.broadband.gov/plan/national-broadband-plan.pdf> (last visited 2011/9/24).

100 多家節目製造商提供，較 YouTube 的節目內容品質高且沒有違法盜版疑慮¹³¹，推出之後受到廣大的歡迎。¹³² Hulu 與日遽增的影響力令有線電視系統業者如坐針氈，為了確保有線電視作為影音內容提供者的優勢地位，有線電視系統業者以“TV Everywhere”為號召，提供其用戶在透過網路收看節目的管道，例如全美最大的有線電視業者 Comcast 於 2010 年 10 月開始提供網路電視服務「Xfinity TV」，其收視戶只要下載專用軟體，就可憑用戶 ID 免費登入收視。¹³³ 除此之外，由全美最大的有線體育頻道商 ESPN 推出的 ESPN-3¹³⁴；以及由 Kazaa（2001 年創立的 P2P 音樂分享網站）與 Skype（2003 年創立的 P2P 網路電話服務）的共同創辦人 Janus Friis 與 Niklas Zennstrom 所著手進行的新計畫（The Venice Project）的產物“Joost”¹³⁵，也都是目前熱門的網路電視平台。

基本上 Web TV 既然是利用開放式的網路傳輸影音節目內容，原則上其應該如同網路一樣受到低度的政府管制。FCC 日前最新公布的「保有網際網路的開放性」（Preserving the Open Internet）政策聲明¹³⁶，即再次重申維持網際網路的開放性對於技術創新、產業競爭、促進就業、經濟成長和表現自由等皆具有重大意義，為實踐此一政策目標，FCC 除呼籲網際網路服務提供者應該自我遵守「服務資訊的透明性」（transparency）、「不阻礙資訊流通」（unblocking）以及「無不合理歧視」（no unreasonable discrimination）等三項基本網路規範外¹³⁷，亦未另行提出積極的管制規則。是以解釋上，目前 Web TV 在影像內容傳輸上所擁有的空間，與其他在網路上流通的資訊應無異。甚至像是「必載條款」此類普遍針對 MVPD 所為的管制，對於擁有無限通道容量的網路電視而言，其意義亦屬有限。

¹³¹ 交通部，數位電視發展藍圖，2011 年 5 月，頁 42。

¹³² 2010 年受到全美矚目，FCC 審查歷時一年的 Comcast 和 NBC-universal 的併購案，最後 FCC 在核准併購的同時，即因為忌憚 NBC 環球作為 Hulu 大股東的身份，因此添加一項兩公司合併後必須全面退出 Hulu 的董事會，不得參與 Hulu 的經營之條款。由 FCC 此一謹慎的舉措當可證明 Hulu 網站在大眾傳播圈日益受歡迎的程度與影響力。

¹³³ 交通部，前揭註 131。

¹³⁴ James B. Speta, *Supervising Managed Services*, 60 DUKE L.J. 1715, 1741 (2011).

¹³⁵ Joost 是一款免費的網路電視軟體，採用改良的 P2P 技術，使用者只要安裝之後，就可以透過它內建的選台器功能，選擇觀看數百個線上頻道。See Caramanica, *supra* note 129, at 301-03.

¹³⁶ FCC, *Preserving the Open Internet*, 76 FR 59192-01, 2011 WL 4402078 (Sep. 23, 2011).

¹³⁷ *Id.*

因此為了讓網路電視此一新興的影音傳播型態容有更多創意的發揮空間，學界有認為至少現階段任何對 Web TV 的管制都是無必要的，至於未來是否有進行內容多元化管制的必要，則可留待日後持續觀察其發展再做決定。¹³⁸

3、行動電視

有鑑於邁入二十一世紀後，行動通訊的普及與技術的躍進，行動電視(Mobile TV)原本被寄望為下一個寬頻明星產業¹³⁹，2005年當行動電視的發展仍處嬰兒期，其一年的全球產值僅十三億之際，即有學者預計到公元2010年，全球將有二億多位行動電視的使用者，全年產值將高達七百多億。¹⁴⁰雖然此一預測隨著高通(Qualcomm)在2010年終止其所推出的行動電視服務FLO-TV¹⁴¹證實為過度樂觀的期待，但不可諱言，在智慧型手機日益普遍的今日，行動電視為人們所帶來的便利性以及為業者帶來的商機，依舊是充滿吸引力，¹⁴²是以對行動電視未來應有的管制圖像進行思索與辯論，仍有其必要。

迄至2006年為止，美國法上並不存在著任何有關行動電視的管制規則或政策方案，然而已有部分行動電視業者開始草擬自律方案，嘗試在與消費者的使用服務合約中明訂於何種情況下可限制消費者收看粗鄙低俗的節目。¹⁴³有學者即從憲法言論自由保障的觀點，認為以行動電視傳輸的特質，將來政府一旦對行動電視施以內容的管制，必然欠缺——其他傳媒管制措施所擁有的——正當性基

¹³⁸ See Caramanica, *supra* note 129, at 323-27.

¹³⁹ “[Mobile TV is the] next great broadband opportunity” 語出自全美第三大行動通信公司 Sprint 的總裁 Gary Forsee。See Nicole A. Behar, *Regulating Chimeric Communications Technology: The Future of Mobile TV*, 15 *COMMLAW CONSPPECTUS* 187, 187-88 (2006)

¹⁴⁰ *Id.* at 188.

¹⁴¹ See David Manners, *Qualcomm Set To Give Up On Mobile TV*, at *Electronic Weekly* (Jul. 22, 2010), <http://www.electronicweekly.com/Articles/2010/07/22/49106/qualcomm-set-to-give-up-on-mobile-tv.htm>. (last visited 2011/9/24). 關於高通當初開發 MediFLO 技術並透過行動電信業者 (Verizon 及 AT&T) 提供行動電視服務的中文介紹，參見江耀國，前揭註 5，頁 92-93。

¹⁴² See Mark Sullivan, “Mobile TV: Better Options Coming Soon” (Apr. 23, 2010), at http://www.pcworld.com/article/194727/mobile_tv_better_options_coming_soon.html (last visited 2011/09/04).

¹⁴³ Behar, *supra* note 139, at 190-91.

礎，而難逃違憲的指摘，故透過自律協議進行私管制乃較為可行的路徑。¹⁴⁴

然而，亦有學者認為從較宏觀的角度思考行動電視的管制，完全的去管制化立場並非是行動電視唯一的選項。蓋行動電視乃集合傳統廣播、電信服務與資訊服務(如：在美國資訊服務與電信服務相關法律有所不同)等特徵的新服務類型。目前全世界也只有少數國家已經決定如何管制行動電視或者採取輕度管制(light-handed)，因此行動電視的管制圖像本來就是一個有待思索的議題。而對於此一議題的思索，學者並嘗試提出以下幾個足資參考的視點，茲臚列與本研究計畫主題相關者如下：¹⁴⁵

- A. 服務類型 (Type of service)：此為決定行動電視管制型態最重要的要素。傳統的廣播電視從不同面向(如：外資持股比例、內容、跨界經營等)已被高度管制；反之，針對其他電信業的管制則是多半著重在確保市場保有一定程度的競爭，以及使用者權益保護此一面向上(如：頻寬管理與資訊廣告的要件)。因此，究竟應將行動電視定位為傳統廣電業者，抑或是電信服務業者？自然成為構建行動電視管制體系的首要問題。
- B. 內容 (Content)：此點為行動電視管制的熱門議題，亦為本研究計畫宗旨之所在。基本上，如果將行動電視的內容歸在光譜中廣播電視這一方(廣電模式)，那麼行動電視將會受到較嚴密的管制；反之，若將其僅視為透過開放存取的網際網路傳送電視節目(網際網路模式)，則自可採取較寬鬆的管制密度。
- C. 獨立製作節目 (Independent production)：許多國家規定播送者須播送一定比例的國內或是地方自製的節目。如果將行動電視被視為廣電服務，則其須適

¹⁴⁴ *Id.* at 189-90, 225-28.

¹⁴⁵ 例如儘管「規格」(standard)對行動電視業者來說，當屬重要的管制議題。蓋政府須決定使用何種標準規格指令(如：MediaFLO、DVB-H)，是要如同現存的數位地面電視？抑或由業者自行選擇較適合的技術規格？然而因為此等議題與本研究計畫探討的主題「內容管制」無關，故像規格這樣偏向技術或結構面向的管制問題，本文有意識略過不論，詳細內容，可參閱 Clara-Luz Á lvarez, *Mobile TV: Where We Are and the Way Forward*, 5 NO. 1 IBA CONVERGENCE 8, 13-16 (2009).

用此播送內容的規定。

- D. 必載義務 (Must-carry)：多數國家已課予廣電業者與有線電視業者「必載」或「必須提供」特定頻道的規定。行動電視身為一個具期待性的新型服務，在尚未成熟的階段，未來若在產業初期便強迫業者遵守「必載」或「必須提供」的義務，恐怕將對該服務的發展與普及有負面影響。

須進一步指出者，上述問題並非均僅有單純或唯一正確的解答，各國在擬定行動電視的管制圖像時，自然需要根據各國的背景，從產業、科技、政治以及電信基礎架構等層面，綜合考量評估，每個國家擁有自己的管制時程，要屬當然之事。¹⁴⁶

第 3.2 節 歐 盟

由於數位匯流之興起，各平台間之界線逐漸模糊，新興服務的產生使得歐盟不得不重新思考管制架構，因此，從 1997 年的「通訊匯流綠皮書」¹⁴⁷、1999 年提出「邁向電子通訊基礎設施及相關服務之新架構」諮文 (The 1999 Communications Review)¹⁴⁸，直至 2002 年的「架構指令」(Framework Directive)¹⁴⁹，打破以往的單體立法模式，將「電子通訊服務」(Electronic Communications Network, ECN)、「電子通訊網路」(Electronic Communications Service, ECS) 以及相關設備與服務建立成一個管制架構，不但取代了歐盟傳統在電信與廣播之分類，並賦予每個歐盟會員國之管制者相關任務，以確保歐盟各會員國管制架構之協調，藉此促進匯流之發展與減少平台間不對稱之管制。

¹⁴⁶ *Id.* at 15.

¹⁴⁷ Convergence Green Paper, *supra* note 3.

¹⁴⁸ Towards a new framework for electronic communications infrastructure and associated services. The 1999 Communications Review [COM 1999 (539)].

¹⁴⁹ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (“Framework Directive”).

在歐盟架構指令下，「電子通訊網路」係指可用以交換，路由之設備或其他使訊號得以透過有線、無線、光學或其他電磁方式傳輸之傳輸系統，因此透過電信固網、行動通信網路、無線廣播或電視網路、有線電視網路、衛星網路乃至於電力線系統，均屬於 ECN 與 ECS 的範疇內，在這樣的結構下，不同的傳輸技術與網路將可與傳統管制分類脫鉤，而適用相同的一套監管制度。¹⁵⁰不過，歐盟架構指令並不包含經由電子通訊網路或電子通訊服務傳遞之「內容」、對內容具有編輯控制之服務，以及依據歐盟技術標準指令（Directive 98/34/EC, Technical Standards Directive）第一條所定義之「資訊社會服務」，¹⁵¹前二者由過去的「電視無疆界指令」（Directive 89/552/EEC, Television without Frontiers Directive, TWFD）¹⁵²演變至今日的「影音媒體服務指令」（Directive 2010/13/EU, Audiovisual Media Services Directive, AVMSD）¹⁵³所規範，而最後者則由電子商務指令規範（Directive 2000/31/EC, E-Commerce Directive）所規範。

其中，由於內容服務主要為電視頻道節目服務之故，在數位匯流後，原有的管制內容的「電視無疆界指令」（TWFD）並不包含新興媒體與服務之情況下，產生許多的爭議，尤其在「電視」與「類電視」（television-like）¹⁵⁴之規範並不

¹⁵⁰ 江耀國，英國 2003 年通訊傳播法之研究——兼論我國通訊傳播匯流立法，東吳法律學報，20 卷 2 期，2009 年，頁 141-190；李淳，數位匯流法制革新之方向與策略，網路通訊國家型科技計畫簡訊，2010 年 5 月，<http://www.ncp.org.tw/vanilla/vj-attachment/2010/06/attach56.pdf>.

¹⁵¹ 資訊社會服務係指任何有償的服務提供是透過電子設備處理、資料的儲存以及在個別服務的需求。

¹⁵² Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (Television without Frontier Directive), *OJ L* 298 of 17.10.1989 [hereinafter TWFD].

¹⁵³ Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, *OJ L* 332 of 18.12.2007; Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) Text with EEA relevance, *OJ L* 095 of 15.04.2010, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:EN:PDF> (last visited Sep. 23, 2011) [hereinafter AVMSD].

¹⁵⁴ 根據 AVMSD 的說明，隨選視聽媒體（VOD）的特色是它們「類似電視」（television-like），例如它們和電視業者一起競爭相同的觀眾，使用 VOD 的本質和方式，讓使用者合理的期待，應受視聽媒體服務指令範圍內法規的保護。在考慮前述觀點，及避免將 VOD 視為自由行為與自由

清楚，更是格外受到歐盟會員國之重視。歐盟為了解決因科技而帶來法律適用性之問題，在 2007 年時對該指令進行修正並更名為「影音媒體服務指令」（AVMSD），除為了維持部分歐洲核心價值，諸如鼓勵歐洲作品與獨立製片、避免種族仇恨、保障青少年不受不適宜節目之影響外，最重要的地方是將廣電與非廣電¹⁵⁵一併納入其中，使 AVMSD 規範得以擴大到與傳統廣電服務提供相同節目內容的新興視聽媒體服務業者。自本指令 Article 1(a)可知視聽媒體服務係指被特定媒體服務提供者在編輯責任¹⁵⁶下，提供共同體法第 56 條與第 57 條定義下的服務，主要目的在於提供社會大眾資訊、娛樂或教育之服務，其包括電視廣播服務、隨選視訊（Video-on-Demand, VOD）服務及商業視聽通訊。¹⁵⁷在此一基本定義下，AVMSD 將「視聽媒體服務提供者」（audiovisual media service provider）以線性（linear）與非線性（nonlinear）作為區別標準，其中將電視傳播定義為「線性服務」，在 Article 1(e)即為「廣播電視」（television broadcasting），或稱之為「線性視聽媒體服務」；隨選視訊服務則為「非線性服務」。

因此以目前歐盟規範而言，不論是「廣播電視」、「IPTV」、「行動電視」、「Web TV」與「網際網路內容與手機電視」等多元平台，在內容管制上原則上受 AVMSD 所規範。按 AVMSD 前言第 44 段 21 說明，業者自律（self-regulation）可扮演法律架構中的補充性角色，以達成指令所設定之目標，但業者自律不適合作為國家立法者之代理人，因此 AVMSD 認為以共管架構（co-regulation）可建立國家立法者與業者自律之間的法律聯繫，讓政府機構可在立法目標未達成時適度介入。

競爭所造成的規管不一的情形，「節目」的概念應在考量電視發展下，以動態的方式來解釋。See AVMSD, para. 24.

¹⁵⁵ 這裡的「非廣電」，其意涵與歐盟所稱「非線性」服務相同。

¹⁵⁶ 「編輯責任」（editorial responsibility）的概念，是在界定媒體服務提供者的核心，因此在界定視聽媒體服務亦同，歐盟各會員國可進一步定義「編輯責任」所包含的面向，當採取行政作為來適用視聽媒體服務指令時，要特別注意「有效控制」（effective control）概念，視聽媒體服務指令應一體適用豁免責任的規範，這是在 2000 年 6 月 8 日由歐洲議會和歐盟理事會，針對資訊社會服務的法規部分，特別是單一市場的電子商務部分，所通過「電子商務指令」（2000/31/EC）中的規範。See AVMSD, Recital 25.

¹⁵⁷ 此泛指廣告內容，在 AVMSD 中有較寬廣的定義，但不應包含免付費播出的公共服務的通知和慈善團體的一些訴求（近似我國公益廣告）。See AVMSD, Recital 31.

另根據歐盟資訊社會與媒體署委員 Viviane Reding 之敘述，認為 AVMSD 對於會員國之影響，是在於可廢除不適宜的管制、加強共同管制與業者自律（特別是廣告）、強化資訊正確性，以及提升品質與多樣化，使歐盟可創造出數位化成熟的市場。¹⁵⁸

綜合上述，以下本研究將從歐盟 AVMSD 對於各平台的影響進行彙整，歸納出目前 AVMSD 在各影音平台的各項規定，並檢視目前歐盟各國政府與業者間彼此的共同管制，與業者彼此間的自律現況，從整體的角度探討歐盟目前對於影音平台之環境，以整理出其優缺點。以下分別就廣播電視、IPTV、行動電視、Web-TV 與網際網路內容與手機電視等多元平台，分別進行分析。

一、廣播電視

1984 年以降，由於電視和無線電廣播事業蓬勃發展，西歐民營電視台和無線電台數量大增。由於廣播訊號不限於國界，而歐洲各國對於視聽法規規範並不相同，加上當時歐洲對美國的視聽貿易呈現巨大貿易逆差，歐洲共同市場因此以促進電視傳播的自由流通及保護歐洲視聽作品為目標，以電視廣播節目服務提供者為對象，分別於 1984 年提出「建立共同廣電市場綠皮書」（Green Paper on the Establishment of a Common Market in Broadcasting）、¹⁵⁹1987 年提出「發展電信服務與設施的共同市場綠皮書」（Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Services and Equipment），¹⁶⁰該兩份綠皮書係歐洲最早之衛星與電纜傳送系統下的電視播放規範。隨後即以此為架構，於 1989 年制訂電視無疆界指令（TWFD），希冀廣播電視服務業者因此獲得更多的閱聽者，讓歐洲人民增加對廣播電視業者及內容的選擇，彼此形成雙贏的局面。該指令係

¹⁵⁸ Brussels (2008), Commission calls on Member States to rule with a light hand while updating TV rules in 2009. http://europa.eu/index_en.htm (last visited Sep. 7, 2011)

¹⁵⁹ Television Without Frontiers: Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable, COM(84) 300, 14 June 1984, *available at* http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/tvwf/com_1984_300_en.pdf.

¹⁶⁰ Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment, COM(87) 290, 30 June 1987, *available at* http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/tvwf/com_1987_290_en.pdf.

為電視媒體服務領域之自由調整提供一定條件之限制，尤其就廣告時間與廣告形式有詳盡的規定。

1997 年，因應視聽產業的快速發展，例如電視購物、廣告贊助，並意識到保護未成年人及促進歐洲文化產業的需要性，曾進行過一次修正，但其中關於廣告時間限制、禁止置入性行銷等規定，在全球化、多頻道競爭的今日，已面臨美國強勢影視文化的競爭衝擊，加上新興媒體科技的快速發展，促使歐盟在 2005 年 12 月開始推動修法。該新法名為「影音媒體服務指令」（AVMSD）業於 2007 年 12 月通過，並要求會員國應於 2009 年 12 月 19 日以前，依據指令所揭示之架構與原則，完成內國法之修正。該指令主要係期望透過一個與科技調和的規範體系，一方面係為消除會員國之間跨境提供服務的障礙，確保競爭，同時亦確保歐洲文化的多元與發展，以及民主與社會的健全。此外，該指令亦認為確保傳統廣播服務與新興視聽服務間之公平競爭環境，將有助於促進經濟發展與健全投資環境，以落實歐盟視聽服務市場政策的基本價值，亦即公平待遇、透明與可預測。

該指令之後於 2010 年 3 月 10 日稍作修正，¹⁶¹其對影音媒體服務，於第一條第(a)項定義為「由負編輯審查責任之媒體服務者，藉由 2002 年架構指令所稱之電子通訊網路，對公眾所提供以資訊、娛樂或教育為主要目的之節目」。AVMSD 第一條第(e)項即為「廣播電視」，或稱「線性視聽媒體服務」，係指「提供經排定之節目，供使用者同時收看之服務」。¹⁶²線性服務服務提供者端享有對節目安排及內容之壟斷決定權，由廣播電視業者提供，並以事先排定的節目供收視戶收看。在線性服務中，由於廣播電視業者對於節目的內容及播送順序有壟斷性的決定權，節目也由服務提供者排定並不間斷的照節目表播放，使用者僅能在其所安排的節目序列下選擇是否收看，無法選擇何時或收看何種內容，在普及性與提供

¹⁶¹ 關於歐盟 2010 年版之影音媒體服務指令(2010/13/EU)之全文內容，請參閱歐盟網址：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:EN:PDF>。

¹⁶² AVMS Directive, Article 1(e): “television broadcasting” or “television broadcast” (i.e. a linear audiovisual media service) means an audiovisual media service provided by a media service provider for simultaneous viewing of programmes on the basis of a programme schedule.

視聽服務的即時的特性下，因此，對於此類線性服務業者的內容也課與較嚴格的規範。至於非線性視聽媒體服務部分，將於下述(四)Web-TV 作進一步的闡述。

在內容規範上，AVMSD 將廣播電視區分為「節目內容」(programme)與「視聽商業通訊服務」(audio-visual commercial communication)。前者電視節目內容，包括劇情影片、運動賽事、情境喜劇、紀錄影片、兒童節目，以及原創影集等 (Article 1(b))，將依據其提供之方式作為界分標準。其中以線性方式提供之電視廣播服務，受到密度較高之內容規範，且仍保留「電視無疆界指令」(TWFD) 關於 10% 歐盟自製率¹⁶³之要求；但倘若以非線性方式提供之隨選節目服務，其管制密度較低，且無自製率要求，但仍要求在合適之情形下促進歐洲節目之製作與收視 (Article 3(4)(a)(i))。後者「視聽商業通訊」之範圍，包括電視廣告、節目贊助與電視購物在直接或間接推廣特定人之產品或服務之視聽內容 (Article 1(h))。關於廣告部分，本研究將以視聽媒體服務指令之內容分為以下三個層面進行探討：(1) 視聽商業通訊內容；(2) 置入性行銷；(3) 廣告與電視購物。

1. 視聽商業通訊內容

依據指令 Article 1(1)(h)之規定，視聽商業通訊係指「利用有聲或無聲之影像，其目的在於直接或間接促銷產品或服務，或提升追求經濟活動之人之形象，而伴隨或包含於節目之影像係藉由金錢給付或類似之對價或自我推銷之目的而產生。該視聽商業通訊之形式包括電視廣告、節目贊助 (sponsorship)、電視購物 (teleshopping) 及置入性行銷 (product placement)。

這部分主要係以節目內容規範為核心，亦即針對所有包含廣告在內之所有節目內容，該節目必須是可清楚辨認的內容，禁止潛意識之視聽商業訊息 (Article 9(1)(b))，而且規定視聽商業通訊不應有下列情況：不可歧視人性尊嚴；不可包括或促進基於性、種族或民族、國家、宗教或信仰、殘障、年齡或性別之任何歧視；不可鼓勵有害行為對於健康或安全；不可鼓勵對於環境保護的有害行為

¹⁶³ 為實施視聽媒體服務指令，「歐洲自製」(European Works) 的概念，應該在各會員國管轄範圍內，考量歐盟法規和視聽媒體服務的目標，視媒體服務提供者之情形，更細部加以定義的可能性下，進行無差別待遇地定義。See AVMSD, Recital 32.

(Article 9 (1)(c))。

2. 置入性行銷

針對置入性行銷相關規範，1989 年歐盟所頒布的 TWFD 指令第 10 條第 1 項指出「電視廣告與電視購物必須具有可辨識性，以與其他節目作區隔，¹⁶⁴其明確訂定分離原則 (separation principle) 與可辨識性原則 (identification principle)。此為達成以下三個目的：(1)保護閱聽眾遠離易於混淆的商業訊息；(2)保障廣播電視業者編輯獨立性；(3)媒體中立性以及維護公平競爭的原則 (Product Placement)。此外，TWFD 亦明確禁止廣告或贊助、隱藏式手法，但該指令僅對會員國有約束力，在不敵業者施壓以及美國影視產品傾銷的壓力之下，為了提升歐洲影視產品的競爭力，一改過去對商業言論的保守作風，歐盟頒布 AVMSD 指令有條件放寬置入性行銷之規定。

歐盟對置入性行銷鬆綁作為新的廣電管制架構，AVMSD 一部分承襲了 1997 年的匯流綠皮書，¹⁶⁵主張內容管制上可創造一個適用於新舊媒體的管制架構。此前，各國針對數位匯流的檢討評估報告比歐盟匯流綠皮書更為審慎，而且普遍強調繼續採取廣電傳播內容與電信有別的管制。不過，AVMSD 關於內容管制方面仍承繼了過去防止新舊媒體過度商業化、管制置入性行銷、保護兒少不受不當內容影響與維護公共利益的精神。

AVMSD Article 1(m)將置入性行銷定義為「視聽商業通訊藉由金錢給付或類似之對價，將產品、服務或其上之交易商標本身或其內容之描述置於電視節目當中。」原則上 AVMSD 仍然禁止產品置入 (product placement) (Article 11(2)) 以及隱藏式的商業訊息 (surreptitious audiovisual commercial communication) (Article 9(1)(a))，而企業贊助 (sponsorship) 則必須符合一定之條件，例如不得影響編輯責任與獨立性、不得直接鼓勵購買或承租物品或服務、贊助節目必須明顯標示、主要贊助廠商不得為菸品事業、不得行銷應經醫師處方之藥物等、不得贊助新聞

¹⁶⁴ TWFD, article 10 (1).

¹⁶⁵ Convergence Green Paper, *supra* note 3.

節目，始得為之（Article 10）。但在具體實行上會員國可依國內情況作調整，並時採用產地管制原則（country of origin principle），意指各國在影視產品播放的規定上應遵守原產國家的法令。¹⁶⁶

在現有的架構下，AVMSD 沿用了 TWFD 的分離原則，以及確保廣電業者不能偏頗的規定，但在部份情形下仍然能夠有限地置入商業性訊息，例如，指令允許會員在某些電視和隨選服務中的節目執行置入性行銷。AVMSD 明確條列出合理置入規範，其中電影、連續劇、體育類與輕娛樂型節目皆在此範圍內，而節目中所出現的免費贈品、獎品、以及道具等，在沒有顯著價值與低於節目預算的 1% 的情形下也是可被接受的（Article 11(3)(b)）。

此外，節目中被置入的產品至少符合以下條件（Article 11(3)）：

- (a) 無不當影響：在電視播放的節目內容中，不得以影響媒體服務提供者之責任與編輯獨立性之方式，影響節目或服務內容及時刻之安排；
- (b) 無不當宣傳效果：不可以直接鼓勵購買或租用該類商品或服務；
- (c) 不過分突顯：不過度強調該種產品；
- (d) 善盡告知義務：應清楚地告知觀眾存在置入性行銷的義務，並適當地標明在節目開始與結束以及廣告後，以避免誤導社會大眾。

以上條件意指不得影響節目內容與節目排程之自主性、不得直接鼓勵購買產品或服務，以及不得在節目中過度呈現產品或服務等，且業者須告知閱聽眾節目存有置入性行銷，並於節目開頭與結尾及廣告時段後，向閱聽眾清楚揭露資訊，以保障閱聽眾基本權益。

在某些節目類型上仍不適用置入性行銷，尤其是在電視新聞、時事類節目、紀錄片、以及兒童節目更是嚴格禁止；此外指令針對特定產品也有嚴格的限制，例如香菸等菸草製品、需醫師處方之醫療產品或醫療行為（Article 11(4)）。易言之，只要產品本身涉及菸草製品與醫療藥物，無論是否有明顯價值或符合節目產品置入的四個條件，亦不得以各種形式進行置入性行銷，同時也不能接受廠商的

¹⁶⁶ See AVMSD, Recital 33.

贊助。

3. 廣告與電視購物

各國政府和歐盟執委會應鼓勵媒體服務供應商發展管控兒童節目中有關不健康食品及飲料之行為守則，包括營養成份標示以及不建議進行全面的減肥方式（Article 9 (2)）。

電視廣告與電視購物應可立即從編輯內容中被認出與分辨。對於使用新的廣告技術不應有任何偏見（技術中立），電視廣告與電視購物應完全地從節目的其他部份區別，藉由視覺與或聽覺與或空間的方式（Article 19(1)）。

會員國應確保節目的完整，當電視廣告或電視購物插入節目之中，考慮依特性中斷與持續，並且對節目之性質與權利持有人的權限並無任何偏見（Article 20(1)）。於電視上播放之影片（連續劇、紀錄片除外）、電影作品，與新聞報導的播放過程，得於每次預定時段或至少每三十分鐘插入電視廣告及／或電視購物內容。播送兒童節目，除該節目時間超過三十分鐘者，得於每次預定時段或至少每三十分鐘插入電視廣告及／或電視購物內容。在宗教性節目當中不得出入電視廣告與電視購物（Article 20(2)）。

電視廣告與電視購物時段，不應超過每小時的 20%，以保持每小時 12 分鐘廣告時段和電視購物時段的限制¹⁶⁷，但上述限制不包含電視業者自製節目之預告以及由節目、贊助聲明與置入性行銷等所產生附屬產品之預告（Article 23）。電視購物區間（teleshopping windows）應能清楚地透過視覺與聽覺等方式加以識別，並且應有至少 15 分鐘的持續時間（Article 24）。對於電視購物區間的解釋，經查電視購物區間係包含至少 15 分鐘不間斷的電視購物內容延伸部分，若該區間整體是由單一事業體所提供，並得由節目表中可識別，可包括獨立電視購物時段，而該區間必須於開始與結束部分可以用影像與聲音方式加以判別，以供觀眾清楚認知其屬於商業內容。從以上分析可知道 AVMSD 第 23 條第 1 項是基本原則，原則上電視廣告與電視購物時段是「不可以超過一個小時當中的 20%」（亦

¹⁶⁷ See AVMSD, Recital 87.

即 12 分鐘)，而電視購物區間則規定「應有至少 15 分鐘的持續時間」，可以合理推論：電視購物區間是跨越某一小時時段的區間，超越該小時時段部分則計入下一小時的廣告時間。¹⁶⁸

二、IPTV

所謂 IPTV，係以網際網路協定技術，藉由電信事業之網路，來傳遞節目內容，並藉由 EPGs、DVR 或 VOD 等技術發展，使得不論是在線性傳播上閱聽人可觀賞、錄製電視節目外，亦發展出具有互動功能的非線性服務，諸如隨點隨選、及次計付費等方式。來自傳統廣播電視業者的競爭壓力，使得電信固網業者對於提升自有 DSL 網路有相當大的誘因。¹⁶⁹ 在歐洲幾個開始進行商業運作的 IPTV 的業者當中，包括既有電信業者，以及無網路設施但利用「完全細分化」(full unbundling) 或「線路分享」(line sharing) 等網路互連方式的替代網路業者 (Alternative Network Operator, ANO)。

根據 TeleGeography 的統計，歐洲持續穩占全球 IPTV 最大提供者，用戶數

¹⁶⁸ ITC Rules on Amount and Scheduling of Advertising Sec.8.1.2 Teleshopping Windows :

(B)Other services

Teleshopping windows are extended teleshopping features with a minimum uninterrupted duration of 15 minutes. They may be broadcast on channels not exclusively devoted to teleshopping subject to the following:

- (i) there may be no more than eight teleshopping windows per day;
- (ii) the overall duration of teleshopping windows may not exceed three hours per day;
- (iii) teleshopping windows of whatever length may not be interrupted by any other material, whether advertising or teleshopping spots or by editorial. Advertising and teleshopping spots may, however, be inserted between adjacent teleshopping windows;
- (iv) teleshopping windows may comprise a collection of separate teleshopping spots, provided that the window as a whole is presented as a single entity and identified as such in listings of any kind;
- (v) teleshopping windows must be identified both in vision and in sound at both the beginning and end of each window in a way which makes clear to viewers its commercial nature;
- (vi) teleshopping windows must be separately identified in published programme listings.

see http://www.ofcom.org.uk/static/archive/itc/itc_publications/codes_guidance/rasa/section_8.asp.html

¹⁶⁹ 從 1998 年起歐洲整體電信市場正式開放，電信業者不但都有其他國家營運者挑戰外，並因匯流之影響，亦須堤防有線電視、資訊產業搶佔電信市場。因此在多重的競爭壓力下，固網電信營運商在面臨收入下降之情況下，期望藉由視頻效果來帶動「Lock-in」效應，以減少訂戶數的損失。不過，由於進行 IPTV 的服務，首要之條件就是要提升現有的 DSL，或是直接投資新的網絡，已達到能負荷視頻服務之效能，而這個先決條件成為了 IPTV 在發展之初，為何整個歐洲僅有法國、西班牙與義大利能發展順利之原因。See OECD, IPTV: Market Developments and Regulatory Treatment, Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, DSTI/ICCP/CISP (2006)5/FINAL, 19 Dec. 2007, at 11. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/23/39869088.pdf> (last visited Sep. 23, 2011) [hereinafter OECD Report].

約占全球用戶的 40%，亞太地區緊追在後（35%）。¹⁷⁰而歐洲最大的 IPTV 供應國是法國，用戶數約占全球用戶數的 23%，其國內最大 IPTV 業者—Free（電信業者 *iliad* 之子公司）在 2006 年底的訂戶數約有 126 萬，¹⁷¹主要透過向法國電信（*France Telecom*）租用細分化網路元件方式提供 IPTV，但自 2006 年起已開始自建光纖網路提供 IPTV。¹⁷²

在 IPTV 產業上，歐盟為全球之先驅，其最主要的原因在於管制者展開一連串的誘導設施的競爭，使得電信業者受到營運上的壓力：首先，歐盟在 1994 年發表「電信基礎設施與有線電視網絡自由化綠皮書」，¹⁷³同意有線電視業者可進入電信業務，使得電信業者開始受到異業挑戰。同年，歐盟亦針對會員國要求全面開放基礎電信業務，並規劃於 1998 年起開放對歐盟以外全面開放競爭，¹⁷⁴使得各國電信業者開始受到他國挑戰者。在 1997 年時，歐盟發表「電信、廣播與資訊技術匯流綠皮書」，¹⁷⁵不但指出不同的網路平台都能一同傳送電話資訊、電視資訊及電腦資訊和資料外，並針對資訊內容的製造、資訊的網路傳輸和資訊接收終端等層次對數位匯流進行具體說明。

過去歐洲各國在通訊管制上是呈現穀倉式（*Silos Model*），也就是區分廣電服務與電信事業應技術之不同而受不同管制。不過在數位匯流後，電信、資訊與廣播界線逐漸模糊，進而產生許多問題。歐盟於 2002 年所頒布的「架構指令」將電子通訊網路（*ECN*）與電子通訊服務（*ECS*）區分出來，期望藉此打破過去以傳輸技術為分類之垂直管制架構，改以服務為分類之水平管制取代之，在只要

¹⁷⁰ Ryan Lawler, *IPTV Catching On, Now 10% of Telco Subs Pay for TV, Too*, GIGAOM, Mar. 17, 2011, <http://gigaom.com/video/iptv-pay-tv-market-share/> (last visited Sep. 23, 2011).

¹⁷¹ See OECD Report, *supra* note 169, at 15. 據新聞指出，2007 年底 Free 的 IPTV 用戶數達到 240 萬。See Tom Burton, *Top European IPTV drivers*, FIERCE IPTV, Mar. 11, 2008, <http://www.fierceiptv.com/story/top-european-iptv-drivers/2008-03-11> (last visited Sep. 23, 2011).

¹⁷² OECD Report, *supra* note 169, at 15.

¹⁷³ Green Paper on the liberalization of telecommunications infrastructure and cable television networks. Part one, principle and timetable. COM (94) 440 final, 25 October 1994.

¹⁷⁴ ITU, *Competition Policy in Telecommunications: Background Paper*, Workshop on Competition Policy in Telecommunications, CPT/04, 18 November 2002, [http://www.itu.int/osg/spu/ni/competition/background/Final background paper.pdf](http://www.itu.int/osg/spu/ni/competition/background/Final%20background%20paper.pdf) (last visited Sep. 23, 2011).

¹⁷⁵ Convergence Green Paper, *supra* note 3.

符合電子通訊網路之定義，不論其使用電信技術或廣播電視技術提供傳輸服務，均受到相同管制規範之約束。¹⁷⁶ 過去 TWFD 指令對於線性廣播電視有一定的管制程度，例如編輯責任，但對於非線性的節目內容則不予管制。2007 年的 AVMSD 則將所有視聽媒體服務（包括線性與非線性節目）均涵括在管制範圍內，但對於非線性部分則要求遵守基本的義務，諸如未成年人保護、人性尊嚴、廣告數量規定，而所有視聽媒體服務則要遵守原產地原則（country of origin principle），各會員國也必須在 VOD 服務中推廣歐洲節目。不過即便如此，多數歐盟國家在 IPTV 的管制上不認為應以廣播電視相關法律加以規範，特別是 IPTV 提供如 VOD 服務時，因 VOD 本身雙向溝通的特性並不被視為是廣播電視的一環。而 VOD 服務具有非線性「拉式」（pull-content）之特性，閱聽人具有高度自主性之情況下，給予服務提供者不同管制義務，大致而言，線性服務者是比非線性服務者具有較多的義務。¹⁷⁷

由於多數歐盟國家的管制架構是採取用戶迴路元件細分化（LLU），使得新進業者可容易接取寬頻網路，讓 IPTV 得以發展快速，採取這種寬鬆手段的管制方式（light touch regulation），即為了避免 IPTV 有任何繁重的規範，而影響其發展。目前歐盟會員國當中，法國、義大利與西班牙的 IPTV 即是依靠歐盟的管制架構得以成功地進入大眾市場。¹⁷⁸ 歐盟駐中國代表 Alison Birkett 的看法則是認為 IPTV 在歐洲確實關注度很高的產業，並且也預期訂戶數將會不斷升高。再從節目內容管制上觀之，由於廣播電視的內容會直接地影響公眾的態度和情緒，相反的，IPTV 的用戶雖然與傳統電視相同，可在家裡直接觀看節目內容，但在非直接面對普羅大眾之情況下，在內容傳遞上是比較分散的，除此之外，使用 IPTV 之閱聽人是具有節目編輯的掌控權，在節目單可以自己安排之情況下，應採取更

¹⁷⁶ 吳佩諭，寬頻無線多媒體數位平台管制規範之國際趨勢研究，科技法律透析，第 19 卷第 12 期，頁 25-40，2007 年 12 月。

¹⁷⁷ 黃琳君，通訊傳播規範於數位匯流下之困境與變革：以多合一服務（Triple-Play Service）為中心，交通大學科技法律研究所碩士論文，2009 年 6 月。

¹⁷⁸ See OECD Report, *supra* note 169, at 15.

為寬鬆的管制策略。¹⁷⁹ 除此之外，在內容提供上，由於 IPTV 的操作方式容易造成優質的內容受到盜版等方式侵害，使得著作權人不願意提供給予 IPTV 業者，進而造成產業發展困難。因此，IPTV 業者應提供數位版權管理（DRM）、加密或浮水印技術之保護，以提高擁有者願意提供內容之意願。¹⁸⁰

再者，具有競爭性的內容和整合性服務都會吸引閱聽人使用 IPTV 服務。在歐洲，足球賽事是一種有吸引力的節目內容，IPTV 業者提供足球賽事節目，包含現場轉播或國家首要的同盟足球賽，能與既有付費有線電視、衛星電視平台競爭的一個例子。在新興 IPTV 領域中，來自不同產業的營運業者面臨一個匯流的新競爭環境，讓過去單一產業的合作夥伴和競爭者，因為數位匯流的趨勢改變彼此的競合關係，使得業者在經營和訂定策略上造成困擾。其中包括以下幾個主要議題：

1. 必載義務：依普及服務指令規定，當事業提供之電子通訊網路係用於向公眾分配廣電內容，並有顯著數量的終端用戶，以該網路作為接收廣播電視之主要工具時，會員國在其管轄範圍內，得對特定廣播頻道及服務之傳輸課予合理的必載義務。此項義務之課予，僅限於符合經明確界定公共利益目標之必要，不但應透明且符合比例，且應定期檢視程序。此外會員國得以透明且符合比例之方式決定適當報酬；在採取相關措施時，並應確保在相似情形下不得對電子通訊網路事業為差別待遇。

2. 廣播執照：各會員國國內以傳播法令規範 IPTV 服務，如比利時、捷克、德國、法國、匈牙利、荷蘭，雖無特別針對 IPTV 服務業者設立特殊執照以及規範，但主管機關將 IPTV 服務與有線電視比照適用相關傳播規範加以管制。¹⁸¹

總上所述，可發現歐盟針對 IPTV 的管制上，是利用寬鬆管制以減少扼殺新服務發展，並增加新進業者進入的可能性。這種方式使得目前不只西歐在 IPTV

¹⁷⁹ 王兵，IPTV: 下一代網路應用創新的引擎，人民郵電報，2007年4月6日，<http://www.cnii.com.cn/20070108/ca406509.htm> (last visited Aug. 26, 2011).

¹⁸⁰ See OECD Report, *supra* note 169, at 13.

¹⁸¹ See OECD Report, *supra* note 169, at 17-33.

發展上迅速成長，東歐的國家亦積極推動 IPTV¹⁸²，以期望為電信產業帶入一股活水。從歐洲發展 IPTV 的經驗，不但了解 IPTV 之發展解決電信事業營收下降、訂戶數減少之困境外，亦將歐洲帶入一個數位匯流的新世代。¹⁸³

三、行動電視

在歐盟，行動電視被視為數位匯流下的核心服務之一，同時也涉及電子通訊管制架構與視聽媒體服務指令等層面議題。歐盟資訊社會與媒體主任委員 Viviane Reding 認為，行動電視將帶給歐洲繼續維持並擴展本身行動科技與視聽服務領先地位的一項極為重要的契機。¹⁸⁴ 根據歐盟執委會評估，行動電視市場至 2011 年時，預期將可達到兩百億歐元的產值，用戶將達到五億人口。¹⁸⁵ 在市場進入管制上，歐盟執委會強調，對於此一新興網路與服務之管制架構，應符合法律明確性、即時性與低度管制的原則，並確保價值鏈上不同產業間的公平競爭與合作，以提供良好的發展環境。¹⁸⁶

本研究所稱之「行動電視服務」為「狹義之 Mobile TV」¹⁸⁷概念，係指以單向廣播（broadcast）的方式播送視聽影音，使個人在其行動手持裝置接收觀賞的服務。在技術傳輸型態上，以地面無線（terrestrial）數位電視之方式播送的 DVB-H（Digital Video Broadcasting-Handheld）為歐洲發展出來的標準，其傳輸規格在 2007 年 11 月由歐盟制訂為行動電視的官方標準，屬數位無線電視 DVB-T 的修

¹⁸² 溫建偉、王厚芹，國際三網融合過程評論與啟示，電視技術，第 34 卷第 6 期，2010 年，頁 113-119。

¹⁸³ 周光斌，歐盟統一監管力推 IPTV 促三網融合，通信信息報，2011 年 5 月 5 日，<http://www.txxx.com/newspaper/article.php?id=12838> (last visited Aug. 26, 2011).

¹⁸⁴ European Commission, *Commission opens Europe's Single Market for Mobile TV services*, Europe's Information Society Thematic Portal, July 18, 2007, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=3535 (last visited Sep. 23, 2011).

¹⁸⁵ European Commission, *Television on the Move*, Europe's Information Society Thematic Portal, available at http://ec.europa.eu/information_society/tl/industry/broadcasting/mobile/index_en.htm (last visited Sep. 23, 2011).

¹⁸⁶ 王以國，歐盟行動電視管制架構及發展策略—以市場進入管制為中心，科技法律透析，第 23 卷第 3 期，頁 11-34，2011 年 3 月。

¹⁸⁷ 國際上有許多文獻，使用 mobile TV 一詞於廣義之概念，包括(1)以單點對單點、透過行動電話網路傳輸的 cellular phone TV，以及(2)以廣播方式傳輸之狹義的 mobile TV。

正版本，但業者仍有選擇其他標準的自由¹⁸⁸，故廣為歐洲各國，如：義大利、芬蘭、德國、法國、西班牙的業者所採用。

歐盟雖為行動電視發展上的先驅者，但迄今仍有多數國家未正式核發執照，也並未針對行動電視設有專屬的管制架構，許多國家仍處於草案討論或公開諮詢的階段，因此，在法規上已經確立管理制度，並正式對行動電視業者核發執照進行商業營運的國家，仍屬相對少數，¹⁸⁹而義大利與芬蘭是歐盟境內行動電視最早商業營運的國家。本研究將以義大利與芬蘭兩個國家為例，論述其行動電視管制的趨勢發展。

（一）義大利：全面電視制

義大利是行動電視業務發展的先驅國家，該國是全球第一個將行動電視正式商業營運的國家，並採取全面電視制，亦即在法律上將行動電視定位為無線電視。根據 2009 年的資料顯示，目前義大利訂閱行動電視服務約有 120 萬用戶，其訂閱數量為全球第一。¹⁹⁰基於歐盟通訊傳播指令的要求，義大利將電視事業區分為電視平台事業（television network operators）及電視內容提供事業（television content providers）即電視頻道事業，對於行動電視而言，亦復如是。並且，在業務監理上，由主管機關「通訊傳播管理署」（AGCOM17）在 2006 年制定第 266 號法規（delibera n. 266/06/CONS）作為行動電視業務的管制依據，¹⁹¹以下將以第 266 號法規，對行動電視平台及頻道提供的管制，作為主要內涵的介紹。

1. 行動電視平台：必須是數位無線電視平台

欲成為行動電視平台，必須取得數位無線電視平台之資格。數位無線電視平台事業則由通訊部（Ministry of Communications）核發執照。¹⁹²不過，已經取得執照的數位無線電視平台可以直接播送行動電視服務，僅須向通訊部提出通知

¹⁸⁸ 江耀國，前揭註 5，頁 93。

¹⁸⁹ 同上註，頁 99。

¹⁹⁰ Research: Italian mobile TV usage to double, Broadband TV News, Nov. 30, 2009.

¹⁹¹ 江耀國，前揭註 5，頁 100。

¹⁹² n. 435/01/CONS, Article 13.

(報備) 即可。¹⁹³

行動電視平台事業與數位無線電視平台事業，同樣適用廣播電視法與「數位無線電視管理辦法」，¹⁹⁴特別是關於共用平台、¹⁹⁵平台事業與頻道事業的協商義務、¹⁹⁶以及平台透明性義務¹⁹⁷的規定。

2. 行動電視頻道：必須取得電視頻道執照

不論全國性或地區性頻道，均由通訊部負責核發電視頻道事業的許可，行動電視頻道事業亦應循同樣程序取得許可。¹⁹⁸已取得許可的無線電視頻道，則可直接播送到手持裝置。至於，在有線電視或衛星電視播出的電視頻道，在向通訊部提出通知(報備)之後，亦可作行動播出。¹⁹⁹廣播電視法與「數位無線電視管理辦法」中，有關於電視頻道事業的規定，亦適用於行動電視頻道事業。²⁰⁰這些規定包括反媒體集中、²⁰¹頻道透明性義務、²⁰²以及維護多元性及競爭²⁰³的規定。

3. 業界實況

由於義大利在行動電視的平台或頻道上，都採用電視制，電信業者若提供行動電視服務，就必須依賴無線電視平台事業，因此服務提供市場中出現兩種不同的商業運作模式：

1、電視平台事業與行動電信業者合作：電視平台業者與行動電信業者互相合作以播送行動電視服務；而行動電信業者和電視業者互相分擔營運成本。

2、行動電信業者併購電視平台事業以提供行動電視服務：由義大利的 H3G 電信公司買下了 Cananle7 電視平台業者，以提供名為「3 Italia」的行動電視服

¹⁹³ n. 266/06/CONS, Article 39e (1) and (3).

¹⁹⁴ n. 266/06/CONS, Article 39e (4).

¹⁹⁵ n. 435/01/CONS, Article 21.

¹⁹⁶ n. 435/01/CONS, Article 28.

¹⁹⁷ 平台事業的透明性義務，包括平台應實施會計分離、對於所有頻道事業應給予平等待遇等。
n. 435/01/CONS, Article 27.

¹⁹⁸ n. 266/06/CONS, Article 39c (1).

¹⁹⁹ n. 266/06/CONS, Article 39c (2).

²⁰⁰ n. 266/06/CONS, Article 39c (3).

²⁰¹ n. 435/01/CONS, Article 24.

²⁰² 頻道事業的透明性義務為，當一事業擁有多個頻道時，應就每個頻道實施會計分離。

n. 435/01/CONS, Article 25.

²⁰³ n. 435/01/CONS, Article 29.

務。²⁰⁴

(二) 芬蘭：放寬電視制

繼義大利之後，芬蘭成為第二個以 DVB-H 提供商用化行動電視服務的國家，並在 2005 年赫爾辛基試行 DVB-H 視訊節目服務，2006 年，行動電信業者 Digita 取得電視平台執照。同年底，Digita 建置 DVB-H 網路的覆蓋率已達到芬蘭全國人口範圍的 25%，並持續擴大覆蓋率。與義大利相似，芬蘭將電視事業區分為平台執照及頻道執照。²⁰⁵不過，與義大利不同的是，芬蘭採取「放寬電視制」，將行動電視定位為數位無線電視，但為行動電視修改法律，在頻道業務管理上對行動電視業者之法律義務略為放寬。²⁰⁶芬蘭修訂「電視廣播營運法」第 4 條和第 7 條，制訂行動電視經營之規範，對於行動電視媒體執照之取得規定，較數位無線電視簡單，若已取得一般電視台之媒體執照，可繼續沿用原本之執照，不須再申請；若業者在進行非線性之節目內容與資料傳輸，也不用申請執照。²⁰⁷

以下將論述芬蘭的行動電視平台及頻道執照的規範，其要點如下：

1. 行動電視平台：須有無線電視平台執照

根據芬蘭 2003 年「通訊市場法」(Communications Market Act: 323/2003)的規定，數位電視平台事業必須獲得平台執照後方可營運，而經營行動電視平台之業者，亦須取得數位無線電視平台的執照，主要規範要點如下：

- A. 發照法源依據：欲取得頻譜使用的數位無線業者與電信網路業者，皆須根據「通訊傳播市場法」，提出執照申請的手續。²⁰⁸
- B. 主管機關：芬蘭「運輸與通訊部」(Ministry of Transport and Communications) 為平台執照的主管機關，平台執照業者必須依其命令

²⁰⁴ 江耀國，前揭註 5，頁 102。

²⁰⁵ 同上註，頁 103。

²⁰⁶ 同上註，頁 103-104。

²⁰⁷ 李駿，行動電視規範架構與營運模式之研究(上)，NCC News 月刊，第 4 卷第 5 期，2010 年 9 月，頁 17-19。

²⁰⁸ Communications Market Act, section 4(1)(2).

來申請執照和接受監理。²⁰⁹

C. 執照使用年限：經由運輸與通訊部所授與的平台執照使用年限為 20 年。

210

D. 執照核發要件：申請平台執照業者必須符合下列要件：

(a) 申請者具有足夠的經濟資源以達到平台網路運作的義務要求。²¹¹

(b) 發照機關沒有合理的理由去懷疑申請者將違反本法、無線電法及電子通訊隱私保護法，發照機關必須核發執照給申請者。²¹²

(c) 申請者必須具備一定的技術能力和專業能力。²¹³

(d) 由於頻譜本身特有的稀少性，因此當執照之授予不能滿足前三項要求的所有申請者時，主管機關應將執照核發給最能符合本法第一條的業者。²¹⁴亦即，符合使用者的合理需求，而提供技術先進、高品質、安全可靠、不昂貴的服務。²¹⁵

2. 行動電視頻道：須取得行動電視頻道執照

芬蘭另有「電視廣播營運法」(Act on Television and Radio Operations)，規範廣播電視的頻道業務。廣播電視的頻道執照，其效期最長為 10 年。²¹⁶而在 2006 年底，因「電視廣播營運法」第 4 條和第 7 條修正通過，並且在 2007 年正式施行，此修正案對行動電視頻道業務改以較輕度的管制，其主要內容如下：

E. 行動電視頻道改由管制機關 FICORA 發照

廣播電視頻道執照一般由主管部會（運輸與通訊部）核發，²¹⁷但行動電視頻道業務改由管制機關「芬蘭通訊傳播管理局」(FICORA, Finnish Communications Regulatory Authority) 發照。²¹⁸對於行動電視頻道的申請案，若沒有正當理由相

²⁰⁹ Communications Market Act, section 6.

²¹⁰ Communications Market Act, section 8(1).

²¹¹ Communications Market Act, section 9(1).

²¹² Communications Market Act, section 9(1).

²¹³ Communications Market Act, section 9(2).

²¹⁴ Communications Market Act, section 9(3).

²¹⁵ Communications Market Act, section 1.

²¹⁶ Act on Television and Radio Operations, section 12.

²¹⁷ Act on Television and Radio Operations, section 7(1).

²¹⁸ Act on Television and Radio Operations, section 7(3) - 3).

信申請者將違反電視廣播營運法，FICORA 即應發照。²¹⁹

F. 數位無線電視業者得兼營行動電視業務

已取得頻道執照的既有數位無線電視業者，不需要另外取得執照，即得經營行動電視業務。²²⁰

G. 行動電視頻道執照得隨時申請

一般的廣播電視頻道執照的開放申請及核發，由主管部會為之，並由 FICORA 發照的行動電視頻道，無須由 FICORA 發布開放申請，亦即得隨時申請。²²¹

H. 行動電視頻道發照時，無須考量內容多元等條件

在受理一般廣播電視頻道執照的申請時，發照機關應考量促進言論自由、內容多元及特殊團體的需求。²²²發照機關並得在執照上，附加促進內容多元及實現特殊團體需求的條件（規範）。²²³為降低管制，此二項規定不適用於行動電視業務執照。²²⁴

I. 行動電視頻道執照得轉讓

一般廣播電視的頻道執照不得轉讓。若執照持有者的控制關係改變時（如股東變更），應申請發照機關許可變更。²²⁵行動電視業務不受此項規定的限制，亦即行動電視頻道執照得自由轉讓。²²⁶

J. 行動電視中止營運，頻道執照不失效

一般廣播電視的頻道執照若中止營運超過 30 日以上，則執照將逕行失效。²²⁷此項規定亦不適用於行動電視業務執照。²²⁸

K. 歐洲著作與獨立製作

²¹⁹ Act on Television and Radio Operations, section 7(5).

²²⁰ Act on Television and Radio Operations, section 7(4).

²²¹ Act on Television and Radio Operations, section 9.

²²² Act on Television and Radio Operations, section 10.

²²³ Act on Television and Radio Operations, section 11.

²²⁴ Act on Television and Radio Operations, section 4(3).

²²⁵ Act on Television and Radio Operations, section 13.

²²⁶ Act on Television and Radio Operations, section 4(3).

²²⁷ Act on Television and Radio Operations, section 14.

²²⁸ Act on Television and Radio Operations, section 4(3).

「歐洲著作」²²⁹與「獨立製作」²³⁰分別於 1989 歐盟電視無疆界指令第 4 條、第 5 條與第 6 條有明文規範，而 2007 年新指令 AVMSD 之第 1 條第 1 項第(n)款、第 2 項、第 3 項，以及第 16 條、第 17 條亦有相同規定。依電視廣播營運法，電視頻道事業必須保留一半以上的播送時間給歐洲著作。²³¹另外，電視頻道也必須在其播送時間中預留 15%的比例，播放獨立製作者的節目，或是將節目製作預算的 15%保留給獨立製作者。²³²由於這兩項規定是基於歐盟電視無疆界指令對無線電視事業的要求，行動電視因為屬於無線電視的業務，因此必須受此二項的規範。²³³

3. 業界實況

芬蘭的行動電視業務，在 2006 年 3 月核發行動電視平台執照給予 Digita 電信公司。對於行動電視，芬蘭政府採取平台經營與頻道業務分離的作法。具體而言，Digita 僅經營電視平台，並應將平台開放給頻道業者，而且同一頻道業者所使用的頻寬容量不得超過三分之一。Digita 平台只能為其他頻道業者提供傳輸服務，Digita 自身不能成為頻道業者而提供節目給消費者。²³⁴目前有四個多頻電視業者（multiplex）在 Digita 平台上提供節目，總共經營 15 個免費頻道及 19 個付費頻道。²³⁵

²²⁹ 按 AVMSD 第 1 條第 1 項第(n)款之規定，歐洲著作係指(1)產自歐盟會員國之作品；(2)產自歐洲其他第三國，而該國係歐洲跨國電視理事會(European Convention on Transfrontier Television of the Council of Europe)之成員，並符合第 3 項之條件者；(3)由歐盟會員國與其他第三國簽訂影音合作協議所產出之作品，並符合該協議所設定之條件。

²³⁰ 按 AVMSD 前言第 68 段規定，會員國承諾應保留由獨立廣播者所製作節目達一定比例，因為該內容將可刺激電視製作的新來源，特別是那些中小型事業的創作，而其亦提供業餘創意者、文化專業人員以及文化領域之受僱人一個新的機會與行銷通路。至於如何定義 AVMSD 第 17 條所稱之獨立製作業者，前言第 71 段則說明會員國應制定適當之標準作為評量，例如製作公司的所有權、提供給同一廣播業者之節目數量以及次級權利(secondary rights)的所有權。

²³¹ Act on Television and Radio Operations, section 16.

²³² Act on Television and Radio Operations, section 17.

²³³ Act on Television and Radio Operations, section 4(2) and 4(3).

²³⁴ Mobile TV Joint UMTS Forum, Sustainable Economics of Mobile TV Services: Second White Paper, Jan. 25, 2008, at 65, http://www.umts-forum.org/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,1905/Itemid,12/ (last visited Sep. 23, 2011). See also Oliver Braet & Pieter Ballon, *Cooperation Models for Mobile Television in Europe*, 25 TELEMATICS AND INFORMATICS 216, 226 (2008).

²³⁵ 江耀國，前揭註 5，頁 107。

(三) 小 結

綜上所述，廣播電視法為了監理行動電視業務應如何修正，以芬蘭的法制為例，僅對行動電視頻道的管制略為放寬，例如發照時無須考量內容多元之條件、行動電視頻道得轉讓，但仍然有歐洲著作及獨立製作的比例限制。由於，無線電視具有免付費媒體、觀賞時間長等特性，除了提供娛樂外，更有文化教育的功能；做為一個傳播媒體相對比照下，行動電視的角色相當不同於無線電視。

再者，以歐洲的生活經驗而論，行動電視主要是利用等搭車或午休時間的「補充性媒體」，其手持裝置螢幕小，節目的時間長度以 5 至 10 分鐘單元為主，使用者每日觀賞時間總時數大約不超過一小時；再加上行動電視為新興的媒體，各國的普及率都非常低，以使用者最多的義大利為例，其普及率僅約 2%。凡此相較之下，行動電視業務的管制目標，不需等同於無線電視。²³⁶

因此，歐盟對於行動電視尚無一套完整的法律規範，但從規範廣播電視的 TWFD 指令，直到最近修正的 AVMSD 提出「線性服務」與「非線性服務」的概念來理解「電視」與「非電視」（電信）的區別來加以觀察，對於義大利及芬蘭將行動電視定位為「電視制」應當不難以理解。行動電視業務經由無線頻率，以排定的節目、即時不間斷的方式廣播放送影音節目，供大眾收視，故符合上述「線性服務」的概念。由於行動電視並非依收視者的個別選擇方啟動播送，故不屬於「非線性服務」。簡言之，在歐盟指令架構下，行動電視屬於「電視」服務。²³⁷

四、Web TV (Internet TV)

1989 年以降，隨科技快速發展，提供電子通訊傳播之業者 (E-communications providers) 紛紛發展創新的內容服務，以因應消費者對個人化內容的需求，例如影音串流 (streaming)、互動式數位電視 (interactive digital television)、行動電視 (mobile TV)，這些新興服務與商業模式的發展滿足消費者的需求。由於 TWFD

²³⁶ 同上註，頁 124-25。

²³⁷ 同上註，頁 118。

指令制定當時尚未慮及其他可能的視聽媒體服務，或認為尚無管制之必要，特別是近來寬頻網路蓬勃發展，在新科技發展下亦產生不少新的影音內容提供方式，例如網路電視（Web TV）、互動電視（interactive TV），加上數位匯流趨勢使許多資訊即使在不同的傳輸管道中，仍得提供相同或類似的影音內容或語音服務，或進行互相傳輸，傳統的廣播電視與電信業者開始互相競爭（例如電信業者提供 IPTV 以及廣電業者提供網路電話），此一發展顯非當時所能預見，亦無法為當時的指令所涵蓋。

由於部分服務不受 TWFD 的規範，歐盟為了解決科技變動所造成之問題，除在 2000 年新制訂「電子商務指令」（E-Commerce Directive）對這些網路影音服務，以「資訊社會服務」（information society service）名稱加以規範，另輔以歐盟消費者保護和各國法規中之規範，納入未成年人保護（protection of minors）、廣告限制（advertising）以及對媒體的回應權（right of reply）等議題。2005 年，歐盟針對新興媒體等議題提出第二次修正案（Draft Second Amending Directive, DSAD），²³⁸以解決過去 TWFD 指令之不足。在此次提案中，除針對「線性」與「非線性」再次提出定義外，亦針對新興的消費模式、以及內容規範等問題上，補足 TWFD 之缺失，並且也為後續 AVMSD 進行鋪路。

2010 年歐盟接續先前「i2010 行動」（i2010 Initiative - A European Information Society for growth and employment）另提出「歐洲 2020 年策略」（Europe 2020 Strategy）其中七項主要行動當中的「歐洲數位計畫」（The Digital Agenda for Europe），²³⁹目標訂於 2013 年時全歐洲民眾皆能享受寬頻上網服務、2020 年時所有的歐洲民眾皆可享有速率高於 30Mbps 之上網服務、有過半的民眾可享受速率有 100 Mbps 之上網服務，²⁴⁰因此，此舉不但可以改善歐洲各國的基礎建設、

²³⁸ European Commission, Proposal for a Directive amending Directive 89/552/EEC, COM(2005) 646 final, 2005/0260 (COD), SEC(2005) 1625 and 1626.

²³⁹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Digital Agenda for Europe, COM(2010) 245, 26.8.2010, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>.

²⁴⁰ *Id.* at 19.

提升光纖滲透率外，並且，可以預期 Web TV 等網路平台將會如同雨後春筍般冒出。不過，這也代表管制者不論是現在對於 Web TV 態度上，亦或是未來，是採取廣電還是非廣電的管制，其重要性將尤為重要，畢竟這將會影響整體影音產業之發展。

相較於過去傳統的電視，Web TV 具有雙向性、互動性之功能，使用者可自行決定收看時間及收看內容 (pull content)，例如隨選視訊服務 (VOD)、隨選新聞 (news on demand)、隨選運動節目 (sports on demand)。簡言之，Web TV 是一種非線性服務，使用者享有選擇接受資訊的自由，在服務提供者提供的數種節目中，使用者可決定收看何種影音內容及何時收看，而不像傳統廣播電視處於被動的地位，因此，對於節目提供者而言，編輯權是受到干預。由於這種 VOD 服務方式是藉由點 (Web TV) 對點 (閱聽人) 的雙向傳輸方式，在規範上並不屬於廣電服務之情況下，故當市場出現這類型新興平台 (例如 Web TV) 而 TWFD 指令未能進行管制時，歐盟認為應有加以區別之必要，以避免影響到管制密度及管理之正當性。因此歐盟為了維護市場中立與公平競爭下而提出 DSAD，並將電視服務的模式分為「一對一服務」與「一對多的服務」皆受 DSAD 之規範，進而解決 TWFD 未將新興媒體納入管制之問題。雖然，DSAD 對電視服務的定義受到部分質疑，認為這種區分方式僅關注於市場參與者，而非閱聽人，但不可抹滅的是 DSAD 不但回應了社會過去科技對於新興服務與閱聽人之衝擊，亦直接避免有害的內容直接傷害閱聽人之機會。²⁴¹

針對線性與非線性之規範上，DSAD 是具有兩種不同層次的思維：其一，在 Article 3(c)-(h)當中，規範視聽媒體服務規則以及減少負面內容，並且不論是線性抑或是非線性，不再因平台之不同而於內容提供上受不平等之規範，例如兩種服務業者任何均不可有煽動仇恨、性別、種族宗教之內容 (Article 3(e))，或是提供不當內容給予未成年人 (Article 3(d))。其二，對於線性服務業者而言，相

²⁴¹ JACKIE HARRISON & LORNA WOODS, EUROPEAN BROADCASTING LAW AND POLICY 109 (2007).

較於 TWFD，DSAD 對業者有更多的規範。不過，DSAD 雖然較符合目前科技之發展，解決 TWFD 規範之不足，但亦有許多不妥之處以受到批評。首先，以 Article 3(e)為例，未能將「人性尊嚴」載於該規定內，將增加閱聽人在廣告中接觸不當內容之可能性；其次，有關 Article 2(a)的執法規定，僅允許會員國在內容上有關 Article 3(e)之事項（諸如仇恨言論等型態），始得採取行動除去，但 TWFD 指令 Article 22(1)與 Article 22(2)只要出現對未成年人有害之畫面，會員國均得採取行動加以去除，可見 DSAD 反而是降低了對於青少年之保護。²⁴²

為解決法律在影音平台規範之不足，歐盟於 2007 年正式頒布 AVMSD，並於 2010 年 3 月 10 日進行部分修正，以促進影音產業之發展，並兼顧文化、經濟在社會中之平衡，及針對內容加以規範。新制定之 AVMSD 中將原本受到 TWFD 規範的客體範圍，擴大至與傳統廣電服務提供相同節目內容的新興視聽媒體服務業者，其中第一條第(h)項所稱「隨選視聽媒體服務」(on-demand audio-visual media services)，或稱為「非線性視聽媒體服務」(nonlinear audiovisual media service)，其係指「由服務提供者提供其所選擇節目之目錄，以供使用者自行選擇是否收看以及何時收看之服務」。²⁴³不過，視聽媒體服務須具有下列幾項要件，方受 AVMSD 之規範 (Article 1(a)(i))：

- 服務需為是經濟活動 (economic service)。
- 服務提供者具有編輯內容之責任。
- 服務提供節目之目的在於娛樂、教育以及提供資訊。
- 服務是透過架構指令所定義之電子通訊網路傳送。
- 不論廣播電視服務、隨選視訊服務或者影音商業通訊服務 (audiovisual commercial communication) 均屬之。

根據上述，影音媒體服務並不包括非營利性之活動，因此，私人網站、部落

²⁴² *Id.* at 232-234

²⁴³ Article 1(g): “on-demand audiovisual media service” (i.e. a nonlinear audiovisual media service) means an audiovisual media service provided by a media service provider for the viewing of programmes at the moment chosen by the user and at his individual request on the basis of a catalogue of programmes selected by the media service provider.

格等私人色彩強烈的平台均不屬之。²⁴⁴至於 Web TV，由於多數是具備商業模式，且業者具有編輯內容與上下架之權利，故異於開放式影音平台（例如 Youtube）之規範。

針對整體影音媒體服務而言，歐盟會員國規範影音媒體服務者，提供民眾簡單、直接且長期之管道，使民眾得以知曉影音媒體服務提供者之資訊，並且在節目內容上亦有較為強制性規範內容，除改善 DSAD 以及延續保護未成年人能與以接受適宜節目、不可具有仇恨的內容外，亦針對弱勢（視、聽障）媒體近用權等（Article 7），主要係以節目內容規範為核心，亦即針對所有包含廣告在內之所有節目內容（Article 9）。針對視聽媒體服務之相關內容如下：

- 會員國應確保自由接收和轉播，不得限制領土上其他會員國的視聽媒體服務提供者（Article 3(1)）。
- 會員國應確保影音媒體服務提供者未提供可能煽動族群、性別、宗教或國家仇恨之內容（Article 3(2)(a)）。
- 會員國應有適當的措施，以確保電視不會有影響未成年人損害身體、精神或道德發展之節目，特別是涉及色情或方案無端的暴力行為（Article 3(2)(a)）。
- 會員國應鼓勵影音媒體服務提供者，儘可能使其所提供之服務得以為視覺或聽覺障礙者取得（Article 7）。

在 AVMSD 中，傳統廣電與新興媒體受到許多法律規範，不過，即便要求技術中立與公平競爭，由於使用者的自主選擇與控制，以及對社會影響程度與傳統廣電有所差異，因此應適用較寬鬆的內容規範。在隨選視聽媒體服務上有單獨規

²⁴⁴ 視聽媒體服務的定義應包含大眾媒介新聞、娛樂、教育和一般大眾的功能，而且應包含商業視聽傳播（廣告）在內，但任何型態的私人通訊，例如寄往有限人數接收者的電子郵件則不算在視聽媒體服務的範疇。視聽媒體服務的定義，也不應涵括其主要目的並非以提供節目為主的服務，例如視聽內容僅是伴隨著主服務而來的次要服務，例如包含視聽內容的網頁，視聽內容僅是輔助性角色；又如與產品和非視聽媒體服務相關的動畫圖像、廣告短片或資訊等，均非視聽媒體服務的定義範圍。基此，涉及博奕、線上遊戲、搜尋引擎、非直接涉入博奕或遊戲的廣電行為，均排除在視聽媒體服務的指令外。See AVMSD, recital 22.

範之處，這些規範包括不激化種族、性別、宗教、國家之仇恨；審慎考量能夠公平服務視障與聽障者；不播放侵權內容；保障少數族群；保障人格尊嚴；提升文化多樣性；鼓勵各國修法禁止兒童節目播放垃圾食物廣告；菸商與處方藥品不得贊助節目；以及置入性行銷等相關規範。至於對於「非線性」影音內容的規範，其詳情如下：

- 基於特定公共利益，仍可例外地予以實施。這些例外狀況所採之措施必須具備：第一、特別是為了預防、調查、偵查及起訴刑事犯罪之公共政策，包含保護未成年人、打擊何煽動仇恨的理由種族、性別、宗教或國籍，以及違反有關人性尊嚴；第二保障公共衛生、公共安全、消費者及投資者保護之必要性；第三、針對隨選視聽媒體服務所採取，而有損前項要件，或者顯現對前項目的嚴重損害之風險；第四、須符合比例原則（Article 3(4)(a)）。
- 會員國應採取適當措施，讓隨選視聽媒體服務提供者，避免未成年人聽到或看到關於損害身體，精神或道德發展之內容（Article 12）。
- 會員國應促進隨選視聽媒體服務者以適當的手段，生產與引進歐洲的作品，尤其是在經費上資助歐洲創作、購片，或在選單上的歐洲節目給予較顯著的標識（Article 13）。

因此在 AVMSD 下，不同的視聽媒體服務類型將受到不同的節目內容管制密度。其中以電視廣播節目所受到之密度最高，而隨選視聽節目次之，而廣告等商業通訊服務則有相當程度之規範。至於，隨選視聽節目之管制較電視廣播節目為輕，其主要之原因在於從 TWFD 開始即已開始調整，期望朝向較為寬鬆的手段（lighter touch approach）進行，並規劃以過濾器之方式，在未成年人節目取得上對父母加諸更多的責任。至於在 Web TV 上，由於隨點隨選是一種將權利交還給閱聽人之方式，電子節目表（EPGs）則是一種藉由加密系統來防止未成年人受到不當節目之方式之一，這兩種方式在不當內容之預防上，皆有一定之成效；不

過，值得注意的是，部分學者認為 EPGs 將會有訊息不中立與技術障礙之問題。儘管如此，非線性服務、過濾器以及 EPGs，已成為目前彌補歐盟年齡分級系統（Age-Based Rating System）缺失之作為。

最後，在 AVMSD 當中，因科技之發展，已出現科技與管制之調和，在過去的限制逐漸因科技而受克服下，過去所強調的積極管制（positive regulation）之因素已不復見，相對的，在消極管制（negative regulation）上亦逐漸受科技的發展（例如 EPGs）而逐漸縮小。因此，管制的鬆綁將會是因科技的改變，而提供電子通訊傳播的業者已致力於建立自律機制（self-regulation），例如訂立行為守則（codes of conduct）、簽署與公共政策議題相關的共同管制文件（co-regulatory instruments）等方式，在未來將會在歐洲佔有一定之地位。

五、網際網路內容

根據本研究所定義之網際網路內容，泛指 Youtube、Blog、Vlog、聊天室、網路論壇，而與 Web TV 不同者，在於 Web TV 僅提供「影音節目」，重點是在 TV，因此網站或頻道上會有一定的編輯；相反的，網際網路內容即網路上一般性內容，不限於影音內容，Youtube 與 Blog 均屬此類。

關於歐盟介入網際網路內容之管制問題，主要於 1996 年歐盟執委會（European Commission）所提供的兩份文件為開端：第一份文件為「網路違法及有害內容的文件通知」（Illegal and Harmful Content on the Internet），²⁴⁵第二份文件為「視聽與資訊服務中有關青少年與人性尊嚴保護之綠皮書」（Green Paper on the Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information services）。²⁴⁶另外，為保護兒童及青少年在網路使用上避免受到非法與不當內容

²⁴⁵ European Commission, Communication to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Illegal and Harmful Content on the Internet, COM (96) 487, 16 October 1996.

²⁴⁶ European Commission, Green Paper on the protection of minors and human dignity in audiovisual and information services, COM (96) 483 final, 16 October 1996.

之影響，政府與民間組織亦採取共同合作的方式以打擊犯罪。以下本研究將分為以下三部分討論。

（一）網路違法及有害內容的文件通知

這份文件主要說明網路所帶來之機會以及介入內容管制的原因，另於 1997 年由理事會與政府代表關於網路上違法及有害內容達成決議²⁴⁷，並於 1999 年由歐洲議會與理事會發布第 276 號關於對抗全球網路上內容及有害內容之促進國際網路安全使用多年度行動計畫之決定。²⁴⁸2000 年理事會通過關於對抗網路上兒童色情之決定。²⁴⁹2004 年理事會通過決議將採取司法合作方式打擊兒童性剝削及兒童色情等內容。²⁵⁰

「違法及有害內容的文件通知」是歐盟在網路犯罪預防上之短期目標綱要，並針對有害內容分為以下兩項：(1)「違法內容」：是指所有違反現行得適用於網路之法律，如散佈猥褻資訊，侵害名譽、隱私及財產，乃至妨害國家安全之行為等；(2)「有害內容」：泛指侵害他人感情及價值觀之資訊，如散佈暴力，仇恨等資訊。除此之外，在文件中亦將違法及有害內容做以下幾種分類：

- 國家安全之妨害（例如製造炸彈，毒品生產，恐怖活動等）。
- 未成年人之保護（暴力、色情等）。
- 人性尊嚴之維護（煽動種族仇恨及歧視等）。
- 經濟安全（詐欺、信用卡盜用之指示等）。
- 資訊安全（惡意之駭客行為等）。
- 隱私權之保護（未經授權之個人資料之傳遞，電子騷擾等）。

²⁴⁷ Council and of the Representation of the Governments of the Member States, Resolution on illegal and harmful content on the Internet, 17 February 1997.

²⁴⁸ Decision No 276/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 adopting a multiannual community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on the global network, *OJ L* 033, 06/02/1999, at 1– 11.

²⁴⁹ Council Decision of 29 May 2000 to combat child pornography on the Internet, *OJ L* 138 9 June 2000; see also Commission Communication: Combating trafficking in human beings and combating the sexual exploitation of children and child pornography, COM (2000) 854 final, 21.12.2000.

²⁵⁰ Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, *OJ L* 13, 20 January 2004.

- 個人名譽之保護（誹謗、不法之比較廣告等）。
- 智慧財產權之保障（未經授權散佈他人著作如電腦軟體或音樂等）。

由於網際網路具有高度分散與跨國之性質，「違法及有害內容的文件通知」針對其特性，鼓勵歐盟成員國針對「違法的內容」上應該加強互助管制，因此，從歐洲諸國開始於互助防範網路犯罪，以 2001 年「網路犯罪公約」與「電腦濫用法制建議手冊」為例。「網路犯罪公約」為歐洲理事 2 個會員國 4 個非會員國針對網路世界中的網路通訊竊聽、機密資料竊取、垃圾郵件散布、個人識別資料冒用等廣義之犯罪行為而制定，以加強各國間之合作，其公約三個主旨包括：

- (1) 提供簽約國實質法律修正的方向與依據；
- (2) 提供執法機構調查與處理犯罪行為之程序規定與依據；
- (3) 建立快速有效的國際合作關係。

2002 年時，歐盟為了協助各會員國在電腦災害應變小組於運作過程中符合資安相關的法制依據，並遵循歐盟諸多的法制規範，制定「電腦與網路濫用法制建議手冊」(Handbook of Legislative Procedures of Computer and Network Misuse in EU Countries)，該建議手冊定義之行為包括：電腦指紋辨識、惡意程式碼、帳號洩露、阻絕服務、入侵嘗試、資訊未授權存取、傳輸未授權存取、資訊未授權修改及通訊系統未授權存取等。

須注意的是不論在「違法內容」與「有害內容」，直接用利用管制去影響新型網路服務，以及保護公共利益，是會有造成市場競爭之扭曲、阻礙自由環境，與網際網路市場分割之可能性。因此，歐盟亦與業者合作，共同打擊網路犯罪之問題，尤其是在網際網路內容上，雙方藉由推動合作管制（co-regulation）與自律（self-regulation）的方式，來保護未成年人免於接受到不良內容。

（二）視聽與資訊服務中有關青少年與人性尊嚴保護之綠皮書

這份文件主要是為使新興視聽與資訊服務得以令人信服的環境下發展，對抗影響人性尊嚴與青少年保護的資料流通是極為重要的一環，倘若在此領域中保護

公共利益的有效方法無法快速掌握並予以執行時，這些新興服務有無法達成其經濟上、社會上與文化上發展的危機。在這份綠皮書發布後，於 1998 年由理事會通過一項建議書²⁵¹，並於 2006 年進行增補修正²⁵²，其內容主要是會員國、事業以及其他利害關係人之間於廣電與網路服務方面為保護青少年及人性尊嚴方面建立有效合作之機制而作成進一步的措施，並同時考量科技發展現狀以及媒體環境的嬗遞。

此兩份文件對於歐盟在網際網路管制上，佔有一定之地位，尤其視聽與資訊服務中有關「視聽與資訊服務中有關青少年與人性尊嚴保護之綠皮書」成為歐洲長期規劃目標，其中內容著重於未成年人與人性尊嚴的保護，並在當時已明文指出「兒童色情」、「過度暴力」、以及「煽動仇恨」之議題，因此，歐盟在往後相關議題之法案，多以此綠皮書為核心。

（三）政府與民間組織的共同合作

在合作管制上，從 1996 年以降，歐洲各國皆鼓勵業者、居民共同與政府合作，制定出一套網際網路的安全系統，共同解決網路之問題，因此，在目前的歐洲，政府與民間合作的方式主要為以下三項：²⁵³

1. 檢舉熱線 (hotlines)

最早成立於英國，由人民、網路交換所，與網路服務提供者協會共同成立網路監看基金會，藉由監看的方式來檢舉網路上「違法內容」與「有害內容」。隨後，德國、荷蘭、丹麥，以及比利時等諸國亦成立熱線，以相同的方式共同監管網路不當內容。

²⁵¹ Council Recommendation 98/560/EC of 24 September 1998 on the development of the competitiveness of the European audiovisual and information services industry by promoting national frameworks aimed at achieving a comparable and effective level of protection of minors and human dignity, *OJ L* 270, 7 October 1998.

²⁵² Recommendation 2006/952/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry, *OJ L* 378, 27 December 2006.

²⁵³ 參閱郭書姍，歐盟有關網路安全管制之研究，南華大學歐洲研究所碩士論文，2008 年 12 月，頁 14 以下。

為整合歐盟各國之檢舉熱線及加強國際間合作，國際網路檢舉熱線聯盟（International Association of Internet Hotlines, INHOPE）在歐盟執委會黛芙妮計畫（Daphne Programme）的資助下，於 1999 年 11 月正式成立，²⁵⁴其宗旨在於協助網路使用者建構一個安全的網路環境，保護未成年人、尊重隱私權以及捍衛公民的尊嚴，至於在處理網路性交易的資訊上，受理檢舉的組織會將該訊息直接寄交當地的警方。如性交易訊息來自他國，則會將之轉寄給國際刑警組織或歐洲刑警組織。INHOPE 所關心的網際網路議題，主要有四個層面：²⁵⁵

- A. 非法內容：重點在於刑事上的違法內容及活動。
- B. 線上誘拐：防範未成年人在線上遊戲、聊天室、社群網站(facebook)等溝通軟體，受成年人誘拐。
- C. 仇恨言論：各國的立場在保護言論自由的立場是一致的，但當仇恨言論被煽動成為行動時，就已構成違法。
- D. 保護兒童上網安全：部分網站雖未有違法內容，但是對兒童而言，卻因有錯誤的觀念，導致兒童有實質上之傷害，例如鼓勵節食、減肥，亦或是合法成人網站皆是如此。

2. 教育宣導 (awareness)

INHOPE 除了上述監管網路內容外，亦對網路安全的教育上提出建議，例如鼓勵家長們將孩童的電腦從書房移至客廳；增加父母與子女的互動機會，鼓勵子女與父母分享上網經驗；學習子女的電腦知識；及與 ISP 業者保持連繫，尋求防護措施（如過濾軟體）的可能性等。INHOPE 藉由以上之方式，以減少未成年接觸不當內容之可能性。

除此之外，另一個網路安全組織（INSAFE）在歐盟執委會的資助下，於 2004 年成立。INSAFE 的宗旨是為了建立網路安全的國際網絡，鼓勵正面及合乎倫理

²⁵⁴ 目前已有 40 個會員，大多為歐洲成員國，台灣展翅協會於 2004 年已獲准加入，參見該組織網頁：<http://www.inhope.org/gns/our-members.aspx> (last visited Sep. 23, 2011).

²⁵⁵ 莊忠林，跨國串聯合作舉報不法網站一向非法網際網路內容說不！國際網路檢舉熱線聯盟，NCC News，第 5 卷第 3 期，2011 年 7 月，頁 6-8。

的利用現代資訊及通訊技術。另一方面，INSAFE 同時強調政府、教育工作者、父母、媒體、業界等應攜手維護公民的權利，尤其是兒童的保護上。INSAFE 與 INHOPE 相似，已逐漸成為全球性的公益組織，不過，在關注的議題上，比 INHOPE 更廣，並且重點不只教育個人，企業、政府亦須受到教育，以整體社會力量共同創造一個安全的網路環境。

3. 分級與過濾 (rating and filtering)

在業界自我管制上，多數以網路分級制度為主要手段，不過，直至今日歐洲尚未以強制立法的方式要求業者，最主要的原因如同美國般，強制要求業者執行網路分級將會有侵犯言論自由之可能。目前，歐盟所發展與採用的網路分級標準，大致上有三個網站為主：²⁵⁶

A. The Platform for Internet Content Selection (PICS)：

1996 年 11 月歐盟所舉行的電氣通信大臣理事會，依據「有關網際網路上違法有害內容之特別作業小組報告書」，通過了有關網際網路使用之決議，其中就認為鼓勵使用 PICS。PICS 為全球資訊網路協會 (WWW；World Wide Web Consortium) 所訂定出的技術標準，根據色情、裸露、暴力、侮辱等分類標準對網路內容依次分類，而使用者可以依據自我喜好與某機構公佈的不當網站之名單，利用軟體與這些名單和瀏覽器結合並做分級，以達到隔絕不當內容。

B. The Recreational Software Advisory Council (RSACi)：

是一個非營利的電腦軟體協會，原先最主要的功能在於替電腦遊戲軟體分級，為了因應網際網路之發達，因此，發展出自我分級貼標籤的方式，讓網站自己描述自己的特性、裸體、語言、暴力的級數，目前已經有超過 35,000 位使用者使用此分級。

C. Safe Surf：

²⁵⁶ 郭書姍，前揭註 253，頁 21-22。

一套與 PICS 相容的分級標準，已經替超過 110,000 網站分級並貼標籤。

由於網路的多元性，除了以上三個網路分級標準外，由於歐盟對於內容使用者多為重視之情況下，各行各業亦有提供自律條約，例如以遊戲類而言，泛歐遊戲資訊組織（Pan European Game Information, PEGI）係歐洲對於遊戲分級制度之通用規則，並在線上遊戲分為五級（3、7、12、16、18 歲），以提供不同年齡層；²⁵⁷歐洲數位權利（European Digital Rights, EDRI）該組織之目的在捍衛資訊社會下有關公民權利之保護，並著重於網路、隱私與智慧財產權之發展；²⁵⁸網路廣告局（Internet Advertising Bureau, “iab”）為歐盟自我管制架構下成立，針對網路廣告給予規範，除了是希望線上廣告能更具有透明度外，亦希望消費者能得到更多控制權，以避免影響在網路上的體驗。²⁵⁹因此，即便業者自我管制，除了保障閱聽人外，也是為了能創造雙方信任機制，以完成應有的企業社會責任。

另外在政府的管制上，除了上述「網路違法及有害內容的文件通知」與「視聽與資訊服務中有關青少年與人性尊嚴保護之綠皮書」外，歐盟於 2000 年所公布之「電子商務指令」(Electronic Commerce Directive)則採取「通知移除」(notify and takedown)措施，規定一旦 ISP 受告知而未移除者，不得享有免責之權。2007 年所制定之 AMSD 指令當中亦提及對青少年的保護，其要求會員國對於保護青少年及人性尊嚴的身心與道德發展，應按歐盟基本權利憲章（Charter on Fundamental Rights of the European Union）之架構下與言論自由之基本權利進行謹慎之平衡調和，並建議可採取個人識別號碼（PIN codes）、自動、有效且方便使用的過濾系統（filtering systems）或標識方式（or labeling）藉以保護青少年，而媒體服務業者亦應遵守 2003 年理事會通過之架構決定，²⁶⁰禁止散布任何兒童色情之內容。

²⁵⁷ 參見維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/泛歐遊戲資訊組織> (last visited Oct. 21, 2011).

²⁵⁸ 請參看 EDRI 首頁相關訊息：<http://www.edri.org/>

²⁵⁹ 請參看 iab 首頁相關訊息：<http://www.iabuk.net/en/1/home.html>

²⁶⁰ Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, *OJ L* 13, 20 January 2004.

2011年9月13日歐盟執委會公布一項名為「保護處於數位世界的兒童」(Protecting Children in the Digital World)²⁶¹的一項報告，係依據「歐洲數位計畫」(Digital Agenda for Europe)將線上兒童保護置於優先實施行動之一，該報告係回顧過去1998年與2006年的兩項建議書，指出媒體使用人，特別是未成年人，這幾年來已產生相當大的變化，未成年人經常使用行動設備接取這些媒體，包括線上遊戲、以及網路上越來越多的隨選媒體服務，另外社交網站(social networking sites)就個別使用者以及社會觀點而言，已占據未成年人生活的重心。根據EUKidsOnline的調查發現，平均9至10歲的歐洲孩童其上網開始年齡約是7歲；33%的孩童使用行動電話或手持式設備進行上網；77%介於13歲至16歲以及38%介於9歲至12歲之歐洲青少年在社交網站上有自己的帳號；約四分之一的使用者將自己的社交網站內容進行公開。²⁶²由於父母面臨新興科技產品與服務的挑戰，使得他們在保護青少年的義務上產生許多困難，因此，這項報告的目的在於詢問目前政策是否還能繼續保護全歐洲未成年人。

該報告從處理非法或有害內容、檢舉熱線、網路服務業者、社交網站、來自歐盟地區以外有問題的網路內容、媒體落差與意識崛起、進入內容之線制、視聽媒體服務、線上遊戲、線上媒體回覆權等十項議題，逐一檢討現狀措施以及可能產生的問題，其中視聽媒體服務部分認為，對於未成年人遠離有害內容、隨選視訊的保護係採取共同管制或自律措施，已遠遠落後於一般傳統電視節目的規範。可提供給父母限制有害內容的方式有在這些內容傳遞之前給與螢幕標識(on-screen icons)與聲響警告(acoustic warnings)，而大多數會員國認為這些訊息相當有用，但也有會員國認為必須將其以法律明定或以行為準則(codes of

²⁶¹ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of the Council Recommendation of 24 September 1998 concerning the protection of minors and human dignity and of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and online information services industry – Protecting Children in the Digital World, COM(2011) 556 final, 13.9.2011 [hereinafter Protecting Children Report].

²⁶² Digital Agenda: further action needed to safeguard children – Commission Report, Press Releases, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1026&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (last visited Sep. 23, 2011).

conduct) 方式加以規範。比較少使用的方式尚有技術過濾系統或軟體，包括事先鎖定系統 (pre-locking system) 與密碼輸入方式。僅少部分國家對於隨選示廳服務有採取年齡驗證與傳輸時間限制等措施。但一般認為，不論是上述標識或警告系統皆在強調父母責任的重要性，這些措施能否有效繫於父母是否能對其孩童所觀看之內容進行控管而定。²⁶³

第 3.3 節 英 國

1996 年廣電法已採取解除管制的態度，但在內容管制上仍有分歧。2003 年以前，無論是商業還是公共廣播電視內容，是由多個管制機關分別管制，這種多頭馬車的管制特性產生許多困擾。2003 年英國政府通過「通訊傳播法」，成立獨立機關「通訊傳播辦公室」(Office of Communications, Ofcom)，綜管各類通訊傳播事項，但對於廣播電視平台仍視為一個獨立管制類型，使得英國電信與廣電部分仍未完全匯流。

基本上，英國仍遵守歐盟 AVMSD 所規定之管制架構，AVMSD 要求各會員國須於 2009 年 12 月 19 日前完成內國法之轉換，除廣播電視仍沿襲過去的管制密度外，對於新興視聽媒體平台則採取較寬鬆的管制態度。特別像 VOD 服務，近來英國對該服務應採取何種程度的管制展開廣泛討論，並將其定調為應由政府與業者之間建立共同管制的方式，指定民間團體為第一線之執法機關，接受民眾申請有關內容的申訴案件，而由 Ofcom 擔任個案強制處分的裁決者。另外，對於更具彈性與創新的視聽服務，例如行動電視、Web TV 與網際網路內容等，除秉持前述共同管制的方式外，亦將業者間的自律措施採納為主要的管制規範。以及即就各多元平台加以介紹其管制內容。

一、廣播電視

²⁶³ Protecting Children Report, *supra* note 261.

在 1988 年的廣電白皮書中，英國政府即已有朝向改變影音媒體結構之看法，1996 年時通過廣電法（the 1996 Broadcasting Act），該法之重點在於取消報紙與無線電視跨業經營的限制，亦允許非歐盟國籍取得無線電視所有權，因此，英國的廣電法已具有解除管制之特性。²⁶⁴在 2003 年以前，歐盟在內容管制上，主要是受到獨立電視管理局（Independent Television Commission, ITC）、廣電標準協會（Broadcasting Standards Council, BSC）與廣電申訴委員會（British Complaints Commission, BCC）管制，在業務範圍上，ITC 僅管制商業電視內容，BSC 則是負責管制商業與公共廣播之內容，尤其是在暴力、色情、內容品質與莊重度；BCC 則是處理廣播電視、電傳視訊和廣告之不當內容或侵犯隱私內容之申訴，不論是個人或組織皆可向 BCC 提出對影音平台舉報。在商業廣播方面主管機關還有廣播局（Radio Authority, RA），負責使用無線電波之廣播電台，對於違法之業者得處道歉、更正、罰款、或撤照等權力。此外，相關主管機關還有貿易及工業部（Department of Trade and Industry, DTI）與文化媒體與體育部（Department for Culture, Media and Sport, DCMS），分別負責經濟發展與文化發展等政策擬定與歐盟指令之執行。

在這種多重馬車的管制架構下，2003 年時英國政府通過「通訊傳播法」（Communications Act 2003），其目的為符合歐盟的「架構指令」、將水平層級管制架構引入英國外，亦是為了解決權責重疊，以解決各部分衝突之情形。不過，傳統無線電視台與數位多頻道平台都需取得執照方可經營、而衛星與有線電視業者皆須取得「可發執照之電視內容服務」（television licensable content service, TLCS）之執照，且採取一個頻道需取得一個執照的原則之情況下，通訊傳播法等同於僅修正其中一部分，造成廣播電視平台仍是一個獨立的管制類型，使得英國的管制架構上成為垂直管制，分別為無線廣電平台與 ECN/ECS 兩部分，導致目前英國電信與廣電部分仍未完全匯流。目前，英國的通訊傳播市場主要由通訊

²⁶⁴ Gillian Doyle & Matthew Hibberd, *The Case of the UK Audio-Visual System*, in PAOLO GUERRIERI, LELIO IAPADRE, GEORG KOOPMANN (EDS.), *CULTURAL DIVERSITY AND INTERNATIONAL ECONOMIC INTEGRATION: THE GLOBAL GOVERNANCE OF THE AUDIO-VISUAL SECTOR* 137 (2005).

傳播辦公室 (Ofcom)，負責監理管制。Ofcom 為一個獨立機構，監管英國廣電、通訊及無線通信業，同是對頻譜管理和內容管制亦有其權限。底下設有內容委員會 (Content Board)、消費者委員會 (Consumer Panel) 分別處理內容監督與消費者意見。根據通訊傳播法之規定為，Ofcom 之義務為「增進與傳播業務相關的市民福祉，以及透過促進市場競爭、促進消費者福祉」。

(一) 電視節目

在內容管制架構上，Ofcom 之責任是保護人民不受到不適當電視節目之影響，以及在節目中的隱私權，因此，Ofcom 採取「三層級管制結構」(the “three-tier” approach) 之方式，以提供聽眾能接收到高品質的服務：第一層管制是規範所有媒體的最基本要求，例如是節目是否準確、對隱私有害、不公正等，以確保所有媒體的內容均達到基本的品質標準；第二層管制是對節目品質，例如是達成的製作量與目標、獨立製作量、原創製作內容等，其主要是針對無線廣電媒體做規範；第三層管制的標準則是最高，僅針對 BBC 做管制，主要的範疇是針對節目品質管制中無法量化的部分，例如是否達到公共服務的要求，但針對 BBC 績效、節目內容的正確性、公正性與客觀性上，Ofcom 不可有所干涉的。²⁶⁵

英國 2003 年通訊傳播法要求其主管機關 Ofcom 為廣播電視內容的標準制定準則，²⁶⁶ 因此 Ofcom 所制定之「廣播電視準則」(Broadcasting Code) 是專對廣電節目內容之規範，含 10 個條文，其內容如下：²⁶⁷

第 1 條 未成年人：確保 18 歲以下之人受保護。

第 2 條 傷害與暴力：因有可能在記錄片或寫實片中出現較具危害性與冒犯性的畫面，所以電視與廣播服務需採用一般可接受之播映標準。

第 3 條 犯罪：確保鼓勵、煽動犯罪之題材不會在電視與廣播服務中出現。

²⁶⁵ Ofcom, *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting Phase3 - Competition for Quality*, consultation from 8 Feb 2005 to 19 Apr. 2005, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/psb3/> (last visited Sep. 24, 2011).

²⁶⁶ Nicholas Higham, *Content Regulation*, in IAN WALDEN (ed.), *TELECOMMUNICATIONS LAW AND REGULATION* 683 (3rd ed. 2009).

²⁶⁷ 江耀國，前揭註 150，頁 162。

第 4 條 宗教：播放宗教相關題材的業者有責任去確保節目不會(1)不適當地利用、引誘觀眾，(2)不會有辱罵其它宗教的情況發生。

第 5 條 公正中立與正確性：專指新聞節目，需要有公正、正確的態度。

第 6 條 選舉與公民投票：在選舉和公民投票時要以公正態度面對。

第 7 條 公平性：業者不可以不公正或不公平的方式來對待個人或組織。

第 8 條 隱私：節目內容將不能涉及違反隱私。

第 9 條 節目資助：避免不適當的資助關係，需遵守(1)合約透明化、(2)資助者必須與節目訊息和廣告分離、(3)節目內容需獨立製作，不可受資助者意見影響。

第 10 條 商業指涉及其他：節目內容須與商業利益分離，不可因商業利益或目的而有扭曲節目的行為。

綜上所述，目前英國政府在內容管制上，重要的核心主要有以下三項：首先，是控制有害的內容，以維護新聞與時事的正確性與公正性；其次，追求節目優質性，以增加種族認同、節目多元性等；其三，發展數位化，讓民眾因頻道的增加，而有更多的選擇性，並且，再輔以「三層管制結構」，使得英國媒體得以有一個具有彈性、一致性，與公眾性的媒體環境。

前述廣告標準協會（BSC）主要處理有關有害的、暴力、性、內容品味與莊重程度（*taste and decency*），例如粗話，以及關於災難、種族與性別的報導，皆有訂定電視播出相關內容之規範，但並未針對電視實施屬於電視本身的分級規範。BSC 併入 Ofcom 後所制定之 *Code of Guidance: Standards* 以及 *Codes of Guidance: Fairness* 仍是目前英國電視節目分級的重要規範。例如規定晚上九點以前不得播送兒童不宜之節目。在上述「廣播電視準則」中對於未成年有專章規範，不得播送言重傷害十八歲以下青少年與兒童身體、心智與道德發展的內容。另外，英國的電影分級協會（The British Board of Film Classification, BBFC）將電影分為普遍級（*universal*）、輔導級（*Parent Guidance, PG*）、12 歲級、15 歲級、

18 歲級，以及 R18 級（只能在特定受到管制的情趣用品店販售），而拒絕按 BBFC 分級的電影不得在電視上播放。²⁶⁸

（二）廣告內容

至於廣告的規範上，主要由 Ofcom 與廣告標準管理機構（Advertising Standards Authority, ASA）負責。英國通訊傳播法規以及 Ofcom 對於廣告與節目分開的規範相當嚴格，特別是置入性行銷，過去如遭查證屬實，將遭到相當嚴厲的核處，²⁶⁹如今在 AVMSD 指令通過後，有關電視節目、廣告規定多給予放寬，以置入性規定來說，英國文化媒體暨體育部（Department for Culture, Media and Sport, 簡稱 DCMS）分別於 2009 年 11 月及 2010 年 1 月發布二次電視服務置入性行銷諮詢文件（Consultation on Product Placement on Television），Ofcom 已試圖在有限、受控管的狀況下，自 2011 年 2 月後對商營廣電業者開放特定節目類型的置入性行銷。²⁷⁰但整體以觀，Ofcom 雖允許廣電業者播送更多廣告，但對廣告規範仍相當嚴謹，其重要規範包括 Ofcom 對於廣告破口而制定的「廣告量與廣告分佈管理原則」²⁷¹以及 Ofcom 的廣告相關網頁資料。

由於通訊傳播法要求主管單位運用自律的方式進行管制，因此，英國政府目前已將廣告管理權責轉民間主導，並可分為共同管制（co-regulation）與業者自律（self-regulation）兩部分。首先，在共同管制上，Ofcom 授權予 ASA 負責與制定規範，除非有異常狀況發生，否則 Ofcom 僅保有對傳播業者的督導、裁罰或縮短執照期限、撤銷執照等權限；在 ASA 的權限上，主要是要求業者在廣告的內容上，能符合法律、適當、誠信與真實，避免廣告內容有傷害兒少、誤導、

²⁶⁸ 財團法人台灣媒體觀察教育基金會，數位匯流後之傳播內容監理政策研析，國家通訊傳播委員會委託研究，2008 年，頁 53。

²⁶⁹ 蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧，我國廣播電視廣告規範政策研析，國家通訊傳播委員會委託研究，2007 年，頁 19。

²⁷⁰ 羅世宏等，NCC WATCH REPORT NO.2 置入性行銷，媒體公民行動網，<http://nccwatch.org.tw/story/20110804/93740> (last visited Dec. 12, 2011).

²⁷¹ Ofcom, Rules on the amount and distribution of advertising, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/other-codes/rules.pdf> (last visited Sep. 24, 2011).

無禮冒犯或令大眾反感等違反規範情事，如有違反，ASA 將會公佈在網路上，並要求及時撤下，最重則會請求有關機關（例如公平交易辦公室 OFT、Ofcom 等）給予處分，而業者如有不服之地方，則可向法院進行申訴。²⁷²

ASA 的執法準則上，是遵守由廣告商、代理商，與媒體所有者（含個人媒體）所組成廣告事務委員會（Committee for Advertising Practice, CAP）與廣播電視廣告事務委員會（Broadcast Committee for Advertising Practice, BCAP）共同制定的廣告標準規範（Advertising Code）。該規範中，除了針對廣告內容不得有誤導、傷害，與犯罪等基本準則（General Rules）外，亦有酒類、賭博、保健、美容、兒童、金融、藥品等廣告具體的專項準則（Specific Rules），督促業者的廣告達到合法、正當、真實與可靠的程度。尤其，在科技的進步下，英國認為廣播電視與非廣播（Non-broadcast）在傳播特性上大相逕庭，廣播電視廣告直接覆蓋到家庭場所，須有專門的具體規範，因此，將廣播/非廣播分別由 BCAP 與 CAP 分別管理。至於，在非廣播的種類上，包括：印刷媒體廣告、海報、電子郵件與簡訊，以及網路，因此，Web TV 應屬非廣播之內涵，而受 CAP 制定的規範，並遵守 2010 年所修訂的「非廣播電視類廣告、促銷和直銷準則」（The UK Code of Non-broadcast Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing）。至於，針對 ASA 裁決的執行，係由 CAP/BCAP 下設之稽查隊（Compliance Team）負責監督

273

其次，在業者自律上，由於 Ofcom 與 ASA 均不得針對廣告進行事前審查，因此，英國廣播業者成立 RACC、BACC 等自律團體，針對廣告是否符合「廣播廣告標準規範」進行審查，以協助電視台審核廣告之合法性，避免有害內容的出

²⁷² 簡旭徵，公民社會夥伴關係運用－NCC 傳播內容監理策略研究，臺灣大學政治學系碩士論文，2011 年 1 月，頁 83-84。一般而言，OFT 會要求廣告業者調整廣告內容，或向法院請求發布禁制令，但這種情況極少發生，自 ASA 成立以來僅於 1989 年出現第一例因不聽裁決而訴諸 OFT 的案件。參見李明合，英國廣告自律研究(3)：英國的廣告自律實踐特點，全球品牌網，2011 年 2 月 15 日，<http://www.globrand.com/2011/513354.shtml> (last visited Dec. 11, 2011).

²⁷³ 李明合，同上註。

現。在藉由以上之方式，利用政府與業者之關係，或是業者自律的方式來規範廣告，使得目前英國在廣告內容的規範上鮮少有訴諸於法律之狀況，而主管單位也因於此在管制成本上得以降低。²⁷⁴

（三）電視數位化

最後，由於英國發展數位化時間甚早，英國廣電法為了因應此現象，發出若干數位業務執照，而在內容規範上給予新進業者的主要義務，就是提供數位節目服務（頻道）及數位附加服務與具有高水準之品質及可靠度的訊號；除此之外，通訊傳播法在參考廣電法之定義後，在頻道內容上之定義為只要是以數位形式提供電視節目供公眾收視之服務者，統稱為「數位電視節目服務」，²⁷⁵並須取得執照，且在內容管制上須受「廣播電視準則」的規範，以及業者需具備殘障服務、資訊提供、歐洲自製比例等義務。尤其，在 2012 英國無線電視完全數位化後，可以預期無線電視台將會持續朝向此方向進行。

二、IPTV

英國關於 IPTV 服務的內容管制規範，必須區分為即時頻道及隨選視訊二者，分別加以說明如下。

（一）即時頻道

依英國 2003 年通訊傳播法，當電信業者向一般消費者提供即時多頻道的 IPTV 服務，則該服務之提供應已達「全部地」或「主要地」供公眾收視電視節目之用²⁷⁶，電信業者即可能需要取得 TLCS²⁷⁷之電視頻道執照。故 IPTV 之即時

²⁷⁴ 同上註，頁 86。

²⁷⁵ Communications Act 2003, section 362.

²⁷⁶ 電信業者在何種情況下（或以何種方式）所提供的視訊節目，是屬於電視頻道服務而必須取得 TLCS 之執照？換言之，電視頻道服務之範圍界限為何？這其中關鍵條文即為 2003 年通訊傳播法第 233 條(3)。第 233 條(3)以是否「供公眾收視之全部或主要部份」為判斷標準。依該項規定，經由 ECS 所提供之某服務，如果合於兩個要件，則不屬於 TLCS：

頻道的內容管制，即等同於一般電視頻道的內容管制規範。

惟 TLCS 為頻道執照，並且為一頻道需要一個執照。故倘若某頻道已經在衛星或有線電視播出者，該頻道應已經取得 TLCS 的執照。設若該頻道再交給電信業者以 IPTV 方式播出者，電信業者即無須再重覆取得 TLCS 執照。故電信業者在提供 IPTV 服務時，僅須對於未在衛星或有線電視出現的新頻道，申請 TLCS 執照。(TLCS 的執照張數並無上限)²⁷⁸

(二) 隨選視訊 (VOD)

英國 Ofcom 針對提供消費者與民眾具有「類似電視」(television-like) 內容的隨選視訊服務 (Video on Demand, VOD) 應否受到管制，於 2009 年 9 月 14 日向公眾徵詢意見。該供眾徵詢意見內容指出，有四項議題需詳加探究是否列入立法考量²⁷⁹：(1) VOD 服務將首次列入管制；(2) 該管制規範將納入最低程度的內容管制標準；(3) 對於 VOD 服務將透過公眾諮詢歸納是否對其採取協同管制架構 (co-regulatory framework)；以及 (4) 為確保共同管制架構能有效運作，Ofcom 需負擔主要之責，包括授權其擁有「防護網」(back-stop power)。其諮詢文件指出，該範圍並非僅限於 VOD 服務而已，尚包括所有在數位時代下的視聽媒體服務。

另外，Ofcom 試圖用四種定義來說明是否屬於「類似電視」之節目：²⁸⁰

-
- (1) 某服務僅是由該 ECS 提供服務之一部分，並且
 - (2) 該 ECS 尚未構成電視節目供公眾收視之全部或主要部分。

參見江耀國，前揭註 150，頁 171。

²⁷⁷ 英國將電視頻道執照分為二種：(1) 無線電視之頻道稱為「數位電視節目服務」(digital television programme service, DTPS)。(2) 無線電視以外之頻道，稱為「須照之電視內容服務」(television licensable content service, TLCS)，此名稱現為衛星及有線電視之頻道執照所使用。此二類電視頻道所受之內容規範相同。江耀國，前揭註 150，頁 162-165。

²⁷⁸ 江耀國，前揭註 150，頁 172。

²⁷⁹ Ofcom, *Proposals for the regulation of video on demand services*, Consultation published 14 Sept 2009, related materials available at <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/vod/> (last visited Sep. 24, 2011) [hereinafter Ofcom Proposal 2009].

²⁸⁰ *Id.* at sec. 4.48 to 4.51.

(1) 只有當 VOD 節目與廣播電視服務擁有相同觀眾群時，該 VOD 節目服務始受到本規定之管制，也因此，其節目之格式與內容亦與廣播電視相當；然而，對於「節目」的定義應考量廣播電視各種發展可能而採取動態性解釋。

(2) 不屬於「類似電視」之「節目」，包括僅供特定族群觀賞之資訊性影片，例如在網路上提供企業員工教育訓練的影片、從長片節錄成的短片而該節錄短片並非節目中較為重要之部分藉以辨識該節目之所有權。

(3) 對於節目是否屬於「類似電視」(TV-like) 之認定，應納入所有資訊加以考量，包括該節目可與線性廣播電視節目內容相較之可利用性。

(4) 純音訊服務，例如重聽之廣播服務，不包含在管制範圍內；但純視訊（無音訊）之節目，按是否符合其他標準而定，則有可能在管制範圍內。

Ofcom 於 2009 年 12 月 18 日公告名為 *The regulation of video on demand services* 的文件²⁸¹，在 VOD 服務方面的管制，其倡議採取政府與業者之間建立協同管制的方式，除對以產業為領導的共同管制主體進行指定（*designating authority*），並確認該指定之共管主體在符合公共意識、透明性、產業實質參與、適當資源承諾、執法措施、程序與架構之清晰度、稽核與糾正制度、獨立委員的介入、執行目標之定期檢討以及不允許共謀行為等標準下，得以適切執行其職權之外，²⁸²於決定管制內容的範圍與條件，以及何時該條件將成為法令上之義務，包括對於違反規定之 VOD 業者進行裁罰（*sanctions*）²⁸³的權能、VOD 編輯內容之執行標準與對違反者進行裁罰之標準、鼓勵 VOD 業者確保該服務能逐步向視障與聽障者進行推廣，以及鼓勵 VOD 業者促進生產並融入歐洲方面之著作都有

²⁸¹ Ofcom, *The regulation of video on demand services—Statement*, available at <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/vod/statement/>

²⁸² Ofcom, *Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analyzing self- and co-regulation (statement)*, 10 Dec. 2008, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/coregulation/statement/statement.pdf>; see also Ofcom, *Proposal 2009*, *supra* note 279, at sec.6.14 and 6.30.

²⁸³ 雖然 Ofcom 期望透過所指定之產業共管主體能在不諮詢 Ofcom 前提下自行解決所有爭議，但 Ofcom 仍保留處罰之權力。

所規範。²⁸⁴

英國於 2009 年開始進行修法，新修正之「視聽媒體服務規則」(The Audiovisual Media Services Regulations 2009, AVMSR) 於同年 12 月 19 日生效，並將該規則增訂於 2003 年通訊法第 368 節第四 A 章 (Part 4A)。²⁸⁵除了 Ofcom 依據歐盟指令相關定義與規範原則，對 VOD 服務加以規範外，還特別設立了 ATVOD (The Association of Television On-Demand) 獨立機構雙軌運行。ATVOD 此一產業自律協會，作為內容監管之共同執行機關 (co-regulation)，並於 2010 年 9 月 1 日起生效。關於視聽商業訊息 (主要是指廣告、置入性行銷與贊助等)，Ofcom 亦已於 2010 年 7 月 29 日，正式指定英國關於廣告之獨立監管機關「廣告標準局」(Advertising Standard Authority, ASA) 作為共同執行機關。

在此一結構下，所有關於隨選節目內容之監管與爭議，將由 ATVOD 以及 ASA 作為第一線之執法機關，接受包含用戶申請有關節目內容之申訴案件，並透過委員會方式做決定。英國對於執行隨選節目內容與廣告監管之執行，是由產業自律協會進行初判，再由主管機關 Ofcom 作為最後處理方式的制度性架構，以減少爭議。²⁸⁶

新修正之 AVMSR 第四 A 章 (Part 4A)，即依據歐盟指令相關定義與規範原則，對 VOD 服務加以規範。以下茲針對其定義規範取向作為分析：²⁸⁷

1. 隨選視訊服務之定義與要件

「AVMSR 在歐盟視聽媒體指令之架構下，針對 VOD 服務有進一步細緻化之定義。依據該規則第 368A 條規定，所謂 VOD 服務，係指符合以下要件之視聽服務：

(1) 以提供與一般電視廣播節目相容之內容與形式之節目為主要目的

²⁸⁴ Ofcom Proposal 2009, *supra* note 279, at sec. 1.16, 4.91.

²⁸⁵ The Audiovisual Media Services Regulations 2009, 2009 No. 2979, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/2979/contents/made> (last visited Dec. 11, 2011).

²⁸⁶ 李淳，歐盟通訊匯流管制革新經驗對我國之政策意涵，載於李貴英主編，歐洲聯盟經貿政策之新頁，2011 年，頁 320。

²⁸⁷ 同上註，頁 314。

主要指 VOD 所提供之節目，與廣播電視服務競爭同一群收視用戶，因此在節目形式及內容上，必須等同於電視台播放的節目，且即使需要付費，仍須滿足向社會大眾提供得要件。

(2) 以隨選方式收看

由收視用戶從該服務所提供之節目中，可以隨時主動地選擇需要的視訊節目，並且可以隨意地控制視訊節目的播放方式；並且，隨選節目必須透過電子傳輸網路方式提供。

(3) 提供者具有編輯權限

編輯權限指有決定各類型節目選單下，擁有納入特定節目之排列方式權限，以及在該類型選單中，有決定個別節目之排列方式之權限。

2. 針對 VOD 的內容規範

自 2009 年 12 月 19 日後，為配合歐盟 AVMSD 指令，英國所稱之「類似電視」的隨選服務必須符合以下最低標準：²⁸⁸

- VOD 內容不得含有任何足以刺激種族、性別、宗教或國籍的仇恨；
- VOD 服務提供者須確保其內容若含有嚴重破壞十八歲以下青少年之身心或道德發展者，必須採取另一種方式提供，以避免十八歲以下之青少年得以輕易聽聞；
- 贊助 VOD 節目或服務者，必須遵守相關贊助之規範；
- VOD 內容必須遵守產品標示之規範；
- VOD 廣告內容必須足以辨識且未含有任何秘密廣告或使用潛意識的廣告技巧；
- VOD 廣告不得鼓勵對人身健康與安全有不利之行為；以及
- 香菸產品、醫師指示用藥或醫療行為等廣告均不得在 VOD 服務上播放。

²⁸⁸ Ofcom, *Regulation of TV-like Video On demand (VOD) Services*, 20 Sept. 2010, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/tv/video-on-demand/vod-regulation> (last visited Sep. 24, 2011).

3. 共管機關 ATVOD 的執法權限

AVMSR 第 368D 條規範服務供應商所應遵守的責任義務，但若服務供應商違反相關法令，或違反第 368E 條至第 368H 條中的內容管制項目時，AVMSR 第 368I 條賦予 Ofcom 指定之監管機構(即 ATVOD)可透過以下二種方式進行處罰，包括：(1)以法律文件通知供應商已違法；(2)根據第 368J 條之規範向服務供應商課以罰鍰。

當服務供應商收到法律文件通知時，其必須採取以下步驟：

- (1) 停止或限制該節目、廣告的播送，或對此節目、廣告之描述；
- (2) 在用戶選擇收視該節目前，提供額外的資訊告之；
- (3) 只顯示已修改後之廣告；
- (4) 在特定時間內刊登更正啟事；
- (5) 以特定的形式、地點和時間發布監管機構的通告聲明。

若服務供應商無法在監管機關 ATVOD 所指定的期間內完成上述修正，則 ATVOD 得將該違規之服務供應商轉交 Ofcom 課以行政罰鍰或暫停服務之處分。根據 AVMSR 第 368J 條規定，監管機關罰鍰上限以服務供應商的總收益之 5% 或 25 萬英鎊，以其數額較大者作為罰鍰依據。

4. 英國隨選節目管制經驗分析

英國 VOD 內容管制最大的特徵，即為在「技術中立」與「平台中立」原則的引導下，針對節目提供之方式與形式作為研判管制範疇之要件，凡符合該等要件之 VOD 服務，無論其提供之電子傳輸網路性質為何，亦無論提供之平台，均將受到相同之管制待遇。因此無論是有線電視業者亦或電信業者所提供之 VOD，在英國法制下，均屬於視聽媒體服務規則中之 VOD 服務的規範對象。

5. 小 結

由於英國制度亦有若干潛在的灰色地帶，有賴透過未來實務運作補強之，特別是如如何界定受監管之非線性隨選節目服務與線性電視廣播節目，以及其他不受監管之內容。對此，Ofcom 舉例說明，諸如非經濟性，且並非與電視廣播競爭之節目（例如：公司介紹影片）、非對大眾提供之服務、線上遊戲、電子出版物（如：線上報紙與雜誌、YouTube）、內容給特定人觀賞（如：公司內部教育影片），以及並非透過電子傳輸網路提供之節目（如：實體影音、DVD 等），均非 VOD 管制之規範範疇。然而隨著科技進步，前述之適用對象之定義可能亦隨之變動。為解決此一問題，英國仍透過共治精神，成立由業者代表組成之所謂「VOD 編輯權限指導委員會」（VOD Editorial Steering Group, VESG），作為協助研判特定服務提供者是否規範對象之機構。²⁸⁹

三、行動電視

Ofcom 在 2006 年決定釋出 1452~1492 MHz，共計 40 MHz 之 L Band 頻段。一般普遍認為，此頻段適合用於行動電視服務。Ofcom 在文件中指出，此頻段為「技術及服務中立」之使用，若作為行動電視服務，可以使用 DVB-H、DMB、或 DAB 等各式技術（此即技術中立）；甚至不做為行動電視之用，而用做其他服務如 Wimax 無線寬頻接取，亦可（此即服務中立）。²⁹⁰

2008 年 5 月，美國擁有 MediaFLO 規格的廠商「高通公司」（Qualcomm）以 833 萬英鎊，標下此頻段的權利。²⁹¹ 但是由於高通公司在美國經營行動電視的結果失敗，因此並不打算在英國推出行動電視服務。所以在英國目前並沒有業者提供行動電視服務，對此服務也沒有具體管理規範。

²⁸⁹ 李淳，前揭註 286，頁 317。

²⁹⁰ Ofcom 認為採取「技術及服務中立」的作法，主要能避免過多的限制，讓市場來決定頻段應該上，以符合爭取最大限度利用現有頻段的原則。參見 Ofcom, *Award of Available Spectrum 1452-1492 MHz: The document consults on the proposed grant of wireless telegraphy licences to use this spectrum and on the associated auction process* (March 31, 2006), <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/1452-1492/>

²⁹¹ See Goliath, *Qualcomm Wins 40 MHz of L-Band Spectrum in UK Auction*, http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-7857251/Qualcomm-Wins-40-MHz-of.html

不過，英國對於手機電視服務的內涵管理，有良好的自律組織 **IMCB** 發揮內涵分級的功能。在英國未來若有業者開始提供行動電視服務，亦極可能以 **IMCB** 建立的分級制度加以管理。（詳見下述「五、手機電視」）

四、Web TV 與網際網路內涵

英國對於網路內涵規範管理，基本上並無事先規範限制，主要是採取業者自律的作法，透過網際網路服務提供者（**ISP**）組成的同業公會—「**ISP 協會**」（**ISP Association**），以發揮由業者自律網路內涵的功能。**ISP 協會**制訂「英國 **ISP 協會 實務守則**」（**ISPA UK Code of Practice**），其中與網路內涵自律有關的條文為二則。其一，**ISP 業者**有義務採取合理的努力，以確保其服務及廣告之內涵合法、端正並誠實（實務守則第二條）。其二，**ISP 業者**應與 **ISP 協會**合作來支持「網際網路觀察基金會」（**Internet Watch Foundation, IWF**）的任務（實務守則第五條）。²⁹²

IWF 是英國 1996 年以來，由網路產業所成立的一個民間自律組織，主要是提供國際網路檢舉熱線聯盟（**International Association of Internet Hotlines, INHOPE**）在英國的運作，共同合作處理網際網路上的非法使用行為和非法內涵，以防制兒童色情及其他不法資訊。另外，英國也有網路內涵分級協會（**ICRA**），²⁹³以網路分級作為主要業務，鼓勵網路管理者在網頁內涵使用分級標籤及過濾軟體，以便使用者自行選擇看或不看。

以下將以 **IWF** 與 **INHOPE** 的網際網路內涵管理，作為英國網際網路內涵管理主要概述：

（一）**IWF**：網際網路觀察基金會

²⁹² 江耀國，前揭註 150，頁 165。

²⁹³ 網路內涵分級協會（**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/>。

由於網際網路帶給人們資訊流通極大方便的同時，網上的各種色情資訊、種族主義資訊也引起英國政府與業界的關注和擔憂。在此背景下，對網際網路的管理究竟採取法律管制方式抑或是自律規範方式，英國政府和民間曾對此有過激烈的爭論。最後自律的主張占了上風，1996年9月網路提供者協會、倫敦網路協會兩大ISP協會共同發表一份「安全網路：分級、檢舉、責任」(R3 Safety-Net)文件，以此作為業者自律之基礎，於是乎有了網路觀察基金會(Internet Watch Foundation, 簡稱IWF)的誕生。²⁹⁴IWF強調，網路並非法律的真空地帶，對其他媒介適用的法律，如刑法、猥褻物出版法、公共秩序法，對網路世界一視同仁。其次，按照英國目前法律規定，網路上的「非法內容」主要指的是兒童色情內容，對於非兒童色情但有可能引起使用者反感的網路內容(如成人色情、種族主義言論等)，管理者應尊重用戶的個人意願，透過內容分級和標識系統，讓網路使用者自行選擇其內容。²⁹⁵

IWF本身也是INHOPE成員之一，其目的在於與網路業者、執法部門、政府與國際夥伴進行公私協力，透過民眾的檢舉熱線(Hotline)，通報非法之線上內容(主要是散布於全球各地之兒童性虐待圖片、在英國境內經營違法色情成人內容之網站，以及位於英國境內的網站中含有非照片形式之兒童性虐待影像)，並促進全球對兒童網路安全議題之重視。²⁹⁶

IWF係一獨立自律團體，由歐盟組織以及網路產業所資助成立，會員包括：ISP業者、行動通信業者、內容提供者、內容儲存業者、內容過濾業者、搜尋業者、貿易組織與金融業。IWF的會員，按能否執行網路內容取下之功能，可分為兩種等級：金質會員(Full Membership)與銀質會員(Associate Membership)；²⁹⁷前者除得執行取下線上內容外，並須遵守IWF行為守則(Code of Practice)；後

²⁹⁴ IWF History, <http://www.iwf.org.uk/about-iwf/iwf-history> (last visited Nov. 1, 2011).

²⁹⁵ 尚燕雄 李紅祥，網絡觀察基金會(IWF)，新華網，2006年1月23日，http://news.xinhuanet.com/newmedia/2006-01/23/content_4088948.htm (last visited Nov. 1, 2011)

²⁹⁶ About the IWF, <http://www.iwf.org.uk/about-iwf> (last visited Nov. 1, 2011).

²⁹⁷ IWF Members, <http://www.iwf.org.uk/members> (last visited Nov. 1, 2011).

者則是認同 IWF 設立宗旨以及 IWF 行為守則，但因其並未儲存線上內容（例如內容過濾業者）而無需執行取下之程序。²⁹⁸

入會資格按產業類別與規模大小而有不同的年費層級。最低入會門檻分為三級：一千英鎊、五千英鎊，以及兩萬英鎊。IWF 將各產業區分為以下六種：²⁹⁹

- 網際網路服務提供者（ISP）
- 行動通信業者（mobile operators）
- 內容過濾業者（filtering provides）
- 互動媒體業者（interactive media sector）：例如社交網站、具編審之商業資訊服務、線上搜尋工具或新聞群組等。
- 多重服務業者（diverse sector）：例如身分認證機構、行動內容聚合業者、網域名稱註冊機構等。
- 其他類別業者（other sector）：包括會員制機構、貿易商或金融業。

每個會員均得推派一代表參加 IWF 理事會（IWF Funding Council），決定基金會重要事項與未來之發展。目前會員數約為 100 個，金質會員主要任務即在執行違法內容之移除，而加入 IWF 銀質會員之業者，其目的通常在於提升企業社會責任的形象，並取得專業諮詢服務。³⁰⁰

IWF 透過與英國政府的合作，共同打擊那些濫用網路科技進行違法內容散布之行為，IWF 的管理方法主要為以下有三項：

1. 處理熱線投訴

網路使用者可以透過電話、電子郵件或傳真，向 IWF 匿名投訴非法內容的網站，IWF 一旦確認為非法內容，將立即通告本國的網路服務商，採取關閉連結等措施，並報告相應的執法機構進行處理；或通知外國的有關網路服務商和機構

²⁹⁸ *Id.*

²⁹⁹ Funding Model Policy, <http://www.iwf.org.uk/members/funding-model> (last visited Nov. 1, 2011).

³⁰⁰ Self-regulation, <http://www.iwf.org.uk/members/self-regulation> (last visited Nov. 1, 2011).

採取措施。

2. 建立非法內容名單

IWF 建立了一個非法內容網頁連結的名單，每天對名單進行兩次更新，並將這份名單提供給網路服務商、行動電話運營商、和過濾公司，也提供給執法部門和其他有關機構。IWF 就打擊網路非法內容問題跟政府部門進行公私協力，旨在促進全球對兒童網路安全議題的重視，並瞭解網路不當內容的最新趨勢，希冀喚起國際社會共同擔負起保護兒童網路安全的責任。透過與 INHOPE 的合作，IWF 的自律運作模式，已經是公認打擊濫用網路技術傳播犯罪內容的一個良好機制與範例。

3. 分級內容管制

網路內容分類標準的建立，在 1998 年 6 月到 8 月間，IWF 在政府部門、網路產業界和網路使用者之間廣泛地徵求意見，並根據他們的意見回饋，直到 2000 年底才正式確立網路內容的分類標準，其網路分類標準視在充分的市場調查基礎上完成。而 IWF 接獲匿名舉報網路非法內容後，即可通知網際網路服務提供者與伺服器廠商（web hosting companies）移除不當網頁內容，這一套「通知與移除」（notice and takedown）服務，使網路業者能將濫用網路資源的不法內容自他們的網路上刪除。同時，他們也和英國警方與國際執法單位合作，例如提供 IP 位址等特定資料，以便能進一步追查網路不當內容所涉及的刑事犯罪。另外，針對在國外網站上張貼兒童性虐待圖片，IWF 也提供網頁黑名單，透過業者自身的行動（industry-led initiative），讓 ISP 業者對該網站進行封鎖（blocking access）。更有甚者，IWF 亦與網域註冊機關合作，註銷（deregister）那些散布兒童性虐待內容之網域名稱。³⁰¹

（二）INHOPE 所關注的網際網路議題

國際網路檢舉熱線聯盟（INHOPE）³⁰²負責歐洲各國熱線之統合與合作，接

³⁰¹ *Id.*

³⁰² 有關 INHOPE 組織，詳細資訊可參考 <https://www.inhope.org/en/index.html>。

受民眾檢舉網路上之非法內容。INHOPE 所關心的網際網路議題，主要有非法內容、線上誘拐、仇恨言論及保護兒童上網安全四項層面作為主要探討，以下依據 INHOPE 對此層面所著重的觀點，略作說明：

1. 非法內容

INHOPE 關注網際網路上的非法活動，主要是觸及刑事上的違法內容及活動。

2. 線上誘拐

聊天室在網際網路上是非常普遍的，且任何人都可以從任何地方接近使用。在聊天室裡，陌生人可以利用打字或直接對話，即時與兒童聊天。而近幾年的社群網站出現，讓兒童與成人可即時在線上溝通，並分享資料、影像；但這類網站也隱藏著被成年人誘拐孩童的風險。

3. 仇恨言論

網際網路不需事前審查的本質，也把帶有種族主義者和仇外的觀點，散佈至全球的網路使用者；而網際網路上的言論若冒犯且唐突，需依刑法規定，是否達到違法程度。基本上，各國都尊重個人發表的言論自由，但當仇恨言論被煽動成為行動時，就已構成違法。

4. 保護兒童上網安全

網際網路上的許多網站即使並無違法，也可能對兒童有害，如接觸成人色情就是其中一個例子；不過，網際網路內容的危機並不僅止於此，諸如：使用者的部落格、論壇以及新聞族群的網站，也可能包含傷害兒童的內容，像是鼓勵自殺、暴食或厭食症等。

（三）小結

透過民間團體 IWF、INHOPE 等組織以自律方式，建立諸如熱線投訴、非法內容名單、內容分級等機制，促使業者自行採取如移除之方式，以維護網路內容之安全。這些團體與執法機關均有緊密合作的關係，倘若通知業者應將不當內容

移除而不作為者，將會通報執法機關介入，檢視是否違反刑法上之規定。³⁰³因此，網路內容是否違法，仍應由政府（執法機關）加以認定，而要求業者進行移除之動作則先由業者自律方式為之，業者不移除而後若被政府認定為違法，自應依相關法令處置，自不待言。

五、手機電視

因應第三代行動通信服務（3G）的發展，手機可傳送影音服務內容，為避免未成年的手機持有者受到不當或不雅之商業內容服務（commercial content services）影響，由獨立行動內容分級組織（Independent Mobile Classification Body, IMCB）針對電信業者所提供之商業服務內容進行分級管理。由於英國電信業者傳送給消費者之內容，即便該內容非電信業者自行製作而係因與有契約關係之服務業者提供，若引發爭議，電信業者仍須附一定之責任。因此，英國境內所有電信業者提供之商業內容服務應確保其所提供之內容無不法或不當、不得有誘發或慫恿消費者從事飲酒或賭博等法律明文禁止十八歲以下之人之從事行為，並須按 IMCB 提供知分級制度自行分級。其分級架構概述如下：

- (1) 應分級的商業內容包括：圖片、影像及視聽資料、行動遊戲三大類；
- (2) 內容級別係以十八歲以下消費者是否適宜做為區隔，即分為非十八級和十八級兩類。前者適合所有消費者而無任何限制，後者須由內容提供者自行分級並進行標示，電信業者須配合設置含有年齡確認之存取管控機制。
- (3) 須列為十八級之內容，係指在無違法之虞但不適宜十八歲以下消費者接取者，包括涉及頻繁和反覆出現的強烈粗鄙言語、性交、裸露、暴力、

³⁰³ 馮建三等，前揭註 88，頁 139-140。

毒品、恐怖以及易引發模仿之行為等內容。³⁰⁴

第 3.4 節 德 國

德國電信媒體之管制

一般人常使用的「新興媒體」(Neue Medien)，概念相當分歧，既無固定指稱的內容，也非法學上的概念。有學者即以「電信媒體」(Telemedien)稱之，指的是非公營或民營的廣播電視，或其它非屬廣播電視管制架構下的多媒體服務³⁰⁵。德國「電信媒體法」(Telemediengesetz, TMG)以及「廣播電視國家契約」(RStV)在條文中所使用之名稱為「電信媒體」，設有專章規範。

電信媒體領域有許多不同的服務，最主要當屬網際網路，但電信媒體不等於網際網路，例如透過網際網路傳送廣播電視，仍屬廣播電視，而網路購物則不屬廣播電視而是屬於「媒體服務國家契約」(MDStV)所指稱之媒體服務。

至於電子通訊則不必然是媒體法的討論課題，一般將電子通訊分為兩項，一是資訊與資訊服務的內容，其次是電子傳輸的技術。在法律上，有關電子通訊技術部份屬聯邦的權限，其依據的法律是電信法。而資訊與資訊服務則主要是與內容有關，屬各邦的權限，適用各邦所制定之法規，主管機關多為各邦之媒體委員會。依德國電信法(Telekommunikationsgesetz, TKG)第 3 條第 22 款的立法定義，電信法規範「發送者的技術，將所有以符號、語言、圖像、聲音，藉由電子通訊設備傳輸與接收訊息之服務。」依同法第 3 條第 24 款，「電子通訊服務係指原則上有償提供之服務，透過電子通訊線路傳送訊號，也包括廣播電視線路之傳輸。」

而有關資訊內容的部份，在聯邦的立法，主要的法規為「電信媒體法」(Telemediengesetz, TMG)，規範網際網路，但不包括其內容。其第 1 條第 1 項規定，電子通訊服務並不適用「電信媒體法」之規定，若涉及內容之事項，則適用

³⁰⁴ 郭戎晉，行動電話「內容管制」趨勢之初探，科技法律透析，18 卷 12 期，2006 年 12 月，頁 13-19。

³⁰⁵ A. Beater, Medienrecht, 2007, Tübingen, § 5, Rn. 269.

「廣播電視國家契約」之規定。雖然在概念上希望二者能明確區分，不過為貫徹歐盟的指令，德國立法者顯然有意將「電子通訊與通訊服務」作為上位概念³⁰⁶，不僅適用於電信服務，也包括廣播電視與電子媒體。「電信媒體法」於 2010 年為因應歐盟之指令而重新修正，歐盟於 2009 年 11 月通過兩項指令，一項是有關「較佳之管制」(bessere Regulierung, RL 2009/140/EG)、另一項是有關「人民權利」(Rechts der Bürger, RL 2009/136/EG)。德國聯邦經濟與科技部因此也於 2010 年 9 月提出電信媒體法修正草案。主要重點在於改善投資基礎建設的條件、管制手段的最適化、頻道使用的協調與彈性、加強消費者的保費，包括放寬轉換其它業者等。

以下即以德國電信媒體為中心，說明其在德國法體系之地位，以及在法律上管制的可能性與管制方法，尤其是歐盟所建議的共同管制，並且以具體的青少年保護為例，說明德國在電信媒體之運作與管制。

一、 電信媒體秩序

首先可以確定的是，若有人在網路上發表言論，將受到德國基本法第 5 條第 1 項第 1 句有關言論自由之保護，即使商業言論亦然。其次，電信媒體在基本法上應歸為何種媒體，學理上不無疑問，因基本法制定當時，尚無電信媒體出現，條文上僅列舉三項媒體，即新聞報紙、廣播電視、以及電影。故有學者認為應視為特殊的廣播電視，就其與廣播電視相同的部份適用廣播電視之規定，其它部份則否³⁰⁷。另有學者主張媒體有其根本性質，與傳統媒體無涉³⁰⁸。

電信媒體如何歸類，涉及基本權釋義學的操作，故在此應稍作說明。如依傳統見解，以技術作為分類標準，則電信媒體勢必被歸為廣播電視，因電信媒體一如廣播電視，皆以電子的方式傳送。依此標準，電信媒體不屬新聞報紙的範疇，

³⁰⁶ DT-Drs. 16/3078, S. 20.

³⁰⁷ Schoch VVDDtRL 57(1998), 158.197.

³⁰⁸ A. Beater, a.a.O. Rn. 274.

因電信並無實體，欠缺印刷的特性。同樣地，基本法中所謂的電影，係指於電影院放映的影音系統，因此電信媒體也非歸屬於此³⁰⁹。

若不由技術形式區分，而以其社會功能觀察，電視節目的放送能匯聚大眾人群，並以其話題聚合社會團體，廣播電視因而具有整合社會的功能。此外，廣播電視最重要的功能應在於引導公共意見的形成，這也是聯邦憲法法院特別著意之所在，但此一效果是新興媒體在網路上所無法比擬的³¹⁰。因此有學者認為，電信媒體之性質，不在於創造社會共識，反而著重個人化的表現，此點與廣播電視大不相同，有著本質上的差異³¹¹。除整合功能外，在使用習慣上二者也有很大的差異，例如播出的時間是否具有彈性、節目的選擇是否多元等也有很大的不同。

德國基本法有所謂「溝通自由權」的體系，溝通基本權的憲法基礎規定於基本法第 5 條，該條所保障的範圍，包括言論自由、資訊自由、個別的媒體及其自由。第 1 項文義所指之媒體僅包括新聞、廣播電視與電影，而由前述三種媒體加上言論與資訊自由的保障，是否可以建構成一般的「媒體自由」(Medienfreiheit)，在憲法並無明文規定。不過歐洲憲法已明文規定「媒體之自由及其多樣性」(Art. II-71)，於此也可認為媒體自由亦屬受憲法保障之基本權。

溝通基本權的性質在傳統的憲法理論上，首先是作為對抗國家的防禦權，但有學者認為除此之外，也帶有計劃性的面向，可以敦促國家於有危害時積極提供保護³¹²。也有學者認為憲法第 5 條包含個人的保障及制度性保障，第 1 項是保護表現自由與言論散佈的基本權，其規範領域也及於表現及言論的對象，同時也包括接收表意人所表現之資訊，否則表意人之基本權保障勢將落空。是故第 5 條第 1 項第 1 句不僅保障表意人的自由，也保護訊息的接受者與溝通的歷程³¹³。

第 5 條第 1 項第 2 句開展溝通基本的保障範圍至媒體的使用，故被稱為媒體

³⁰⁹ A. Beater, a.a.O. Rn. 275.

³¹⁰ BVerfGE vom 5. 2. 1991(WDR 判決).

³¹¹ A. Beater, a.a.O. Rn. 276.

³¹² Paschke, Medienrecht, a.a.O. Rn. 168.

³¹³ Hoffmann-Riem, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, S. 205ff.

自由，包含傳統的平面報紙、以及在二十世紀流行的廣播電視與電影。依文義所示之媒體，憲法保障言論自由與溝通自由的實現，但憲法法院於許多判決中表示，溝通自由的保障及其實現，不應受歷史條件的限制，而應考慮到動態的發展³¹⁴，新興的大眾媒體工具，如與廣播電視具有類似之性質者，也應包括在受保護的領域內³¹⁵。因此，第 5 條第 1 項第一句的目的，在於保障內容的自由、表達的形式與資訊的接觸。而第 1 項第 2 句的目的，則著重在大眾媒體的媒介角色。

網際網路的發明對憲法上媒體自由的規定，具有特別的意義。以網際網路為媒介而提供的服務，依憲法法院之判決，被視為是”類似廣播電視之服務”，而受基本法第 5 條之保護³¹⁶。但在學理上，網路自由之所以受保護，並非是基於網路技術的快速發展、資訊的多樣化、以及其使用方式的獨特性，毋寧係將網路自由視為是憲法第 5 條所稱之溝通自由權³¹⁷。

但若由歐盟法規的觀點來看，則德國基本法有關網路自由的規定是否可以完全適合現有的法規，即不無疑問。因目前憲法上有關溝通自由的保護領域，主要是在維持管制廣播電視的均衡，而網路自由的另一個面向則在要求市場導向的開放，其根本目的即有所差異。即便德國憲法法院承認有一新的「資訊系統基本權」（IT-Grundrecht），依據此一基本權可以請求「保障資訊系統之信賴與完整」³¹⁸。然而資訊系統基本權的創設，其用意並不在作為基本法第 5 條溝通自由權的內容或是內容的擴張，毋寧涉及一般人格權的保障，若有侵害一般人格權時，可限制資訊系統的使用，例如限制國家機關在網路上的搜索。因此，所謂「保障資訊系統之信賴與完整」，並不是為保護與網際網路有關之溝通自由，或是網路自由，而是當國家干預網際網路的溝通時，是為保護個人人格權所設的限制規範³¹⁹。

依基本法第 5 條第 2 項，一般法律以及保護青少年與個人名譽之規定，可以

³¹⁴ BVerfGE 10, 118, 121; 20, 162, 174f; 52, 283, 296; 77, 346, 256; 95, 28, 34.

³¹⁵ BVerfGE 74, 297, 350- 類似廣播電視之電信服務判決。

³¹⁶ BVerfGE 74, 297, 350; 83, 238, 302.

³¹⁷ Paschke, Medienrecht, a.a.O. Rn. 170.

³¹⁸ BVerfGE 120, 274.

³¹⁹ Paschka, Medienrecht, a.a.O. Rn. 170.

對溝通自由構成限制。所謂一般法律，係指沒有針對特定溝通內容之法律規定。除此之外，第 2 項也是一項對立法者的憲法委託，要求立法者保障媒體之自由。這項委託在學說上被認為具有形成的性質，亦即立法者為確保以及保障溝通自由、以及公開的意見形成，可以依政策的決定制定法律，形成一定的媒體秩序，用以實現溝通基本權。立法者在立法上有不同的管制方式可供其選擇，如何選擇則端視政治上的考量。目前討論的媒體秩序，共有三種，分別是市場模式、整合模式、以及混合模式³²⁰。所謂市場模式，係指傳播內容的公共媒介，依市場上的經濟條件而定，不同的平面新聞、節目頻道、以及其它大眾媒體，以其在市場上的競爭而維持外在多樣化的要求。所謂整合模式係指對個別之媒體予以管制，以達成多樣性的目的。混合模式則介於二者之間。

由上所述，可知基本法第 5 條之溝通基本權，其性質不僅包含個人主觀的防禦權，也包含要求國家形成自由媒體秩序的憲法委託³²¹，因而對個人以及社會大眾於從事公開的溝通時，具有十分重大的意義。是故媒體秩序之憲法基礎，應建立在基本法第 5 條的架構之上。

二、 媒體與媒體監督的任務與界限

(一) 德國公營與私營之廣播電視

廣播電視依其傳統的法律概念所示，包含電視與廣播。德國的廣播電視歷史，始於威瑪時代。1945 年重新建立之後，歷經了許多波折才發展成今日的型態。二次戰後在聯軍的監督之下，廣播電視在法律上以公營造物(*Anstalt des öffentlichen Rechts*)的型態出現，因其借鑑納粹經驗，避免成為國家工具，因而其根本原則乃在於“免於或不受國家干預”(Staatsfreiheit des Rundfunks)。之後的發展，大致上可分為三個階段：第一階段在於建立聯邦國家的廣播電視架構，電視的發明正是在這個時期；第二個階段在於建立雙軌的廣播電視秩序，允許私人

³²⁰ Schellenberg, Rundfunk-Konzentrationsbekämpfung zur Sicherung des Pluralismus im Rechtsvergleich, 1997.

³²¹ BVerfGE 10, 118; 20, 175; 80, 124.

經營廣播電視；第三個階段則是在數位革命與多媒體匯流的時代。

雙軌的廣播電視，其產生是因為私人廣播電視的出現，而其形成主要是受聯邦憲法法院的判決影響而來。1981年“自由設立廣播電視股份公司”(Freie Rundfunk Aktiengesellschaft in Gründung, FRAG)因廣播電視執照的問題向憲法法院提起憲法訴訟。憲法法院於其判決中確立了私人廣播電視的核心要素：為保障廣播電視自由，立法者必須制定有效的法律措施，使得全體社會上具有代表性的重要力量都能表達意見³²²。聯邦憲法法院將兩種模式以理念型的方式對立起來，希望能夠依此實現憲法所要求的廣播電視秩序。在公營的廣播電視，實施的是“內部多元主義”(Binnenpluralismus)，由社會上具重要性的團體所組成的委員會來控制廣播電視；另一種模式則是外部多元主義(Außenpluralismus)，經營者可以追求自身的利益，而藉由個別不同的節目，呈現所有不同意見方向的總體節目。

依照憲法法院的要求，德國各邦陸續於1984年開始制定私人廣播電視法。不過立法當時的歧見很大，主要的癥結在於衛星頻道執照的發放，以及私人廣播電視和公營廣播電視之間的關係。各邦政府希望將有關私人與公營的廣播電視的綱要條件以國家契約的方式予以規定。聯邦憲法法院之後在“下薩克森邦廣播電視法判決”³²³中確立了私人與公營廣播電視雙軌的系統，並且認為降低私人廣播電視有關內容多樣性的義務是可以接受的，只要公營的廣播電視滿足“基本需求”(Grundversorgung)即可。因此憲法法院課予立法者一項義務，要求其全面檢討“基本需求”的條件。這也開啟了各方同意以國家契約的形式，重新架構廣播電視的契機，因而制定了「廣播電視國家契約」(Rundfunkstaatsvertrag)，於1987年12月1日生效。

德國私人與公營廣播電視之雙軌系統，其法規範之基礎即在於「廣播電視國家契約」。隨著兩德統一，又重新簽署「統一德國有關廣播電視之國家契約」

(Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland)，於1992年1月1日

³²² BVerfGE 57, 259, FRAG 判決。

³²³ BVerfGE 73, 118.

生效。這份國家契約除了「廣播電視國家契約」之外，也包含了 ARD 和 ZDF 國家契約（ARD 和 ZDF 是德國聯邦公營的電視台，各邦也有其公營的地方電視台），以及廣播電視收視收訊費用與廣播電視財務之國家契約。這些契約構成了德國經營廣播電視的基礎契約架構，同時也希望藉由這些契約因應歐盟廣播電視的發展。

「廣播電視國家契約」中規定了公營廣播電視的存續與發展，規定公營的廣播電視有權參與技術的開發，以及新型態廣播電視的經營與播送。也規定其財務收支，維持並確保財務的平衡。公營廣播電視的任務與功能規定在德國基本法第 5 條第 1 項，主要的問題核心在於如何滿足憲法所規定的”基本需求”。聯邦憲法法院在此指出基本需求有三個面向，分別是：一、保證所有人都可接收到資訊的傳輸技術；二、滿足憲法要求的節目內容標準；三、有效確保既有的言論有其均衡的多樣性³²⁴。對於廣播電視的憲法委託(Verfassungsauftrag)，憲法法院視之為存續與發展的保證，故也應為必要之調整與適應時代的變化，因而使得在雙軌系體系的廣播電視業者得以保有其競爭力³²⁵。而公營廣播電視，其節目之製作在廣播電視法與國家契約中有其規定，例如在廣播電視國家契約之第 11 條、第 11 條 a 到 11 條 f，明定其任務在於致力呈顯既有言論的多樣性與完整性³²⁶。在新修正的廣播電視國家契約中即明白表示，公營的廣播電視應滿足社會上對於民主、社會、與文化的需求。

公營的廣播電視受其所在地之各邦的政府監督，由於國家的監督在憲法層次上受到很大的限制，因此國家的監督僅居於輔助的地位，大部份仍以媒體內部的自我控制優先。國家對公營的電視的監督並非其組織上的要素，其目的僅在於確認法律的規定是否被遵守而已。由於國家不能從事專業監督，而僅得為法律監督，因此限縮國家的監督範圍是必要的，不過，區分專業的監督與法律監督的界

³²⁴ BVerfGE 73, 118, 123; 74, 297.

³²⁵ BVerfGE 83, 238, 298 – WDR 判決。

³²⁶ BVerfGE 119, 181, 214.

限並不容易，一般而言，學者認為法律的監督應被限縮到非常明確的範圍內才是合法的³²⁷。由於基本法第 5 條第 1 項第三句規定禁止審查，因此對於節目內容不能事先監督，但財務的監督則屬法律監督事項，可以審查其營利以及支出是否浪費。

私人的廣播電視，其成立與發展也規定在國家契約中，規定應給予充分的傳播空間與適當的收入來源。私人廣播電視所涉及的主要問題有核發執照的程序、確保言論的多元性、媒體監督的組織，此外對於節目的製作原則、財務、廣告也有相關規定。廣播電視法與廣播電視國家契約的管制思惟，仍帶有傳統的傾向，即廣播電視應為公共服務。而私人的廣播電視對於法律所要求的多元性與多樣性，雖然可以透過許多廣電業者相互競爭而產生，不過法律的規範大多採取結構控制的手段，而不是信賴由廣電市場發展出來的力量³²⁸。

私人的廣播電視雖然也受國家監督，但以非國家的外部監督為主，由各邦之電視媒體委員會為之，且限於法律監督，以免危害其專業之自主。

（二） 電信媒體

早在 2002 年，德國國會即已注意到媒體與電子通訊的急速發展，因而提案要求改革媒體秩序³²⁹。數位化的過程，匯整了電信、電信服務、以及媒體經濟，同時媒體的互動性也越來越高。技術的進步以及因政治與經濟自由化所推動的全球化，更使得媒體秩序的界限逐漸超出了國界。跨國界的商品服務與媒體內容的消費，對許多人而言已是日常生活的一部份。因而建構恰當的管制體系，對於此一新興的經濟領域具有相當大的意義。不過，在上述 2002 國會的建議案中所提到管制手段，只有業者自律與傳統監督架構而已，共同管制的方式仍非當時立法者所能預見。

在多媒體的時代，以及轉換到數位科技之後，廣播電視面臨了新的挑戰。最

³²⁷ Hesse, Rundfunkrecht, 3 Aufl. 2003, 4. Kap., Rn. 121

³²⁸ Hesse, Rundfunkrecht, 3 Aufl. 2003, Kap. 5 Rn. 1 ff.

³²⁹ DT, Drucksache 14/8649, 21. 03. 2002.

主要的問題在於原先的管制手段是否會因為傳輸方式的改變而失去其管制的意義？

IPTV 與 Web-TV 都可稱為網路電視，但屬性的分類卻會導致不同的監理。因為若屬廣播電視，受到法規的限制較多；若為一般的電信媒體，則管制較少。IPTV 與 Web-TV 都是透過網路進行，這是共通之點。但 IPTV 是藉由某一平台而在固定的 IP 位址下載資料，其訊號的傳輸是經由封閉的線路，較能保障品質。對使用者而言，IPTV 就如同是網路的有線電視，與電視的差別主要在於技術上的差異。

Web-TV 由開放的網際網路下載連續畫面，這也意謂著任何人隨時隨地可以使用此項服務。使用者進入網頁並且透過瀏覽程式觀看，內容有可能是影音短片或是整部影片。在此還可區分為可由使用者在任何時間隨選，或是依一定的節目表單播放的內容。後者是在網路上播放傳統的廣播電視，但也可能是專為網路而提供的服務。與 IPTV 不同，Web-TV 的終端設備是個人電腦，不需要外接機上盒，因而無法保證影音的最低品質，因而大多採高度壓縮而低解析度，以便連線速度較慢時仍可觀看。相反地，IPTV 並非經由網際網路提供服務，而是透過封閉的線路進行，因而無法任意進入，只提供給特定的族羣觀看。

Web-TV 因其播放的技術要求較地面型的電視或 IPTV 為低，費用也較少。只要有視訊鏡頭即可錄製短片，並在平台上無償供人下載，此即所謂由使用者製作之內容，因此其所提供的服務也更為多樣。不過在此大致可分為二類，一類為隨選影音服務，可由使用者依其選擇而下載。而可下載的內容由短片、到專業影片，例如音樂影音，或放在首頁或平台以供下載的電視節目、一直到付費下載的”線上影音資料庫”(Onlinevideotheken)等都是其可能的經營型態。其次也有可能是線性的服務，對此使用者並無參與的可能性。節目若非置於服務提供者之首頁，即是置於節目平台上。另一類則介於影音隨選與線性服務之間，即所謂”線上影音錄影服務”(Online-Videorecorder Dienste)，線性的電視可以被儲存於服務

提供者之伺服器中，而使用者可在電腦中觀看，甚至下載。

Web-TV 大多數是免費的，目前只有影音資料庫以及運動比賽線上即時轉播，以及有些線上影音錄影服務才需要付費。

德國 IPTV 的經營業者，必須遵守許多邦政府、聯邦、以及歐盟的法律與命令，特別是「廣播電視國家契約」(RStV)以及「電信媒體法」(TMG)。其它如各邦之媒體法，以及歐盟相關之指令等。依其所提供之服務內容，於其從事經濟性活動時，適用不同的法律規定。電信法規範了以加值型服務的號碼所從事之服務；聯邦資訊保護法(BDSG)主要在於保護個人資訊的安全；對於有害青少年身心發展的內容，應遵守「青少年保護之國家契約」的規定；電子網路所締結之買賣與服務契約，應遵守民法之規定；如果為比較廣告或引人錯誤廣告，受不正競爭防止法規範；若使用他人影片內容，則受著作權法規範，尤其是由使用者自行製作內容(User-Generated-Content)之服務，業者有義務保存必要之資料，或必要時移除之。若其將影片轉換為不同之資料形式或暫時保存時，也應注意著作權法之規定；若使用他人之音樂，應遵守音樂著作權協會之規定；若 IPTV 有其特別之播出形式而受專利法之保護時，應遵守專利法之相關規定。

對於 Web-TV，依照目前統計，德國至 2010 年九月止，約有一千三百家發送者(Sender)，半數的服務內容來自傳統的媒體。大約有三分之一的節目是發送者專門為網際網路製作的，即所謂的純粹網路頻道(Internet-Only-Channels)。屬 Web-TV 的有商業的電視、影音購物入口網站、非營利性的 Web-TV 發送者、影音資料庫與影音中心、影音分享平台、以及溝通入口網站。依照 Web-TV-Monitor 2010 的調查，約 96%的免費入口網站每天約有一百五十九萬件影音檔下載，大部份是如 Youtube 等影音分享的入門網站。

在手機上播放電視有不同的方式，可以同步完整地播放傳統的節目，也可以特別針對使用者的需要而被傳送到使用者的行動裝置上。隨選也是可能的，接收者可以下載，節目也帶有互動的要素。若為線性服務可直接歸為廣播電視的範

疇，因而即使節目係專為手持式裝置之使用者而發展的，它對於形成公共意見的重要性，並不曾稍減³³⁰。使用者可依隨選服務(on-demand-Dienste)選擇自己喜愛的內容與播出時間，若如此則可被歸為電子媒體的範疇。但若經營者結合二者而成付費頻道，則應視之為廣播電視。

組合的節目，其中若有新聞編輯的性質，卻也有混雜互動性的要素，例如置入性行銷的節目，若能分開，則依其主要的性質處理，若無法分開則依綜合判斷置於同一領域³³¹。

比較難以歸類的是手機電視平台，因其可以為手機使用者提供完全不同的服務。若僅僅係為了競爭而建造不同的平台，以及提供個別平台的內容選擇，而在公共意見的形成上，並不具有與廣播電視相同的重要性時，有學者認為此種情形僅是單純的平台經營者，不應受廣播電視的監督³³²。不過對此問題，在廣播電視國家契約第 52 條以下已有所規範。

傳統廣播電視的法律概念在數位技術的發展下已失其原先的樣貌，透過手機可以傳送連續播放的畫面（手機電視 Handy-TV）已非常清楚地顯示一項事實，即廣播電視現在必須與其它資訊與電子通訊服務謹慎地區分，因為對不同管制領域的干預，正是繫於此項區分。現行的規定在法律上與憲法上對於廣播電視的認知並不全然相同，在廣播電視國家契約中所指的廣播電視，係指所謂的「有節目的廣播電視」(Programmrunfunk)，而依基本法第 5 條第 1 項第 2 句的規定，將電子通訊也歸為廣播電視的概念³³³，由此可見廣播電視與資訊及電子通訊服務畢竟有別。「近隨選影音服務」(near-vedeo-on-demand-Angebot)被界定為電視，因所有的訊號接收者都能接收到提供的節目，一如經營者以線性服務所提供者一樣。相反地，在「播客」(Podcast)之情形，其內容係由使用者所提供，故應排除於廣播電視的概念之外。

³³⁰ Bauer/v. Einem, MMR 2007, S. 423m 424f.

³³¹ Bauer/v. Einem, MMR 2007, S. 423, 425.

³³² Bauer/v. Einem, MMR 2007, S. 423, 426.

³³³ Paschke, Medienrecht, 3 Aufl. Rn. 65.

儘管技術不斷進步，但短期內傳統的廣播電視並不會完全被取代，因為消費者所要的不僅是互動性而已，也需要娛樂休閒與被動性（Passivität）。設備會影響使用者的需求，技術的進步或許總有一天會使不同的設備歸於一統，但目前確實存在不同的需求，需要不同的設備。這也同時對內容也有所影響，使用者有其個人的進入方式與選擇可能性，商業經營者也可經由此一管道針對特定之個人開發特別之商品，形成網路媒體上個人化的趨勢。

面對此一新的情勢，必須重新思索管制的型態。依傳統之管制方式，依其是否為電信或是廣播電視而有不同之性質。資訊與通信電子適用電信法（TKG）或是媒體服務國家契約（MDSStV）；廣播電視則適用「廣播電視國家契約」與各邦的相關法規，因廣播電視內容的管制係屬地方的權限。而廣播電視的管制強度最大，必須獲得核發執照才能經營，經營者負有較多且較強的管制義務，例如為保護青少年，某些節目不能播放，或是必須經過解碼，或是只能在特定時間播出。此外，也限制廣告播放的時間。

相反地，媒體服務並無須獲得營業許可，並且相較於廣播電視，也沒有很嚴格的青少年保護規定。廣告雖然必須標明，但此外並無特別的限制規定。對於文字與內容的規範，主要是規定於「電信媒體法」（TDG）與「媒體服務國家契約」之中。「電信媒體法」第 8 條至第 11 條規定了不同的提供者的責任，區分播放他人內容之業者（Host-Provider）、播放自行製作內容者（Content-Provider）、以及單純提供入口，使人得以利用他人內容者（Access-Provider）。

不同的服務，需要不同的管制，對於電信服務是否構成壟斷，由聯邦網路局負責，電信媒體則由聯邦卡特爾局負責，而廣播電視則屬地方媒體委員會之職權。

（三）監督任務與界限

傳統上對經濟活動的監督係屬國家任務，在現代工業、服務業、和資訊社會中，國家為維護市場的競爭秩序，以及基於基本權的保護義務，國家應有其監督措施。國家對經濟活動之監理，其任務即在於遵守經濟行政之規定，一方面維護

自由經濟的傳統，另一方面則在於保障營業的自由。

國家對於媒體的監督，需要有特別的正當性，因秘密通信自由受基本法之保障，不受國家及政府干預，因而對媒體之監督有其憲法上之界限。德國聯邦憲法法院一再強調，” 媒體僅受國家有限的監督”³³⁴。依同理，國家對於廣播電視的監督雖為合法，但也有其限制，即國家之監督，僅在於遵守為保障廣播電視自由而制定之法律規定³³⁵，基本法第五條第一項第三句即禁止對媒體內容做預先之審查。

對於媒體之經營，基本法並無預設國家必須予以監督，毋寧賦予立法者對於大眾媒體秩序有廣泛的形成空間，可以自行決定是否要監督以及如何監督。立法者可運用的方式很多，例如由媒體機構內部做控制，即自律；或由國家或非國家之機構做外部控制。立法者也可以放棄制定特別的媒體監督法規，而委由其它的私法或經濟法規以為規範。

德國現行的媒體法並無統一的監督架構，而是分散在不同的監督機制中。隨著技術的快速發展，不斷拓展新的應用領域，由於各領域的異質性以及和控制工具的複雜化，使得監督的概念更形複雜且無法統一。

相對於國家對其它法律領域的管制，媒體管制雖然有其特殊所在，但某部份仍不脫國家的高權管制，並且也適用基本的管制理念與管制工具。基於電信秩序的特殊敏感性，國家在許多媒體法的領域採取低度的管制，捨棄使用高權命令的工具而取向自律或公私部門共同管制（Co-Regulierung）。所謂共同管制係指結合國家與經濟部門本身所組成的管制，自律是自律的表現，依聯邦憲法法院的見解，認為媒體秩序的有效運作，單靠公開競爭是不夠的³³⁶。在媒體領域，許多機構都設有自我的控制機制，保護青少年與消費者即是其常見的目的。

（四）監督與控制規則

³³⁴ BVerfGE 12, 205, 261.

³³⁵ BVerfGE 57, 295, 326.

³³⁶ BVerfGE 74, 297, 332.

對媒體的監督與控制規則有三種模式，分別是自律、共同管制、以及國家的監督。

1. 自律

對於新聞與電影，德國並無制定特別的監督法規，立法者對媒體的控制委由公開以及經濟市場的機制，依一般的民、刑法、以及經濟法規處理。德國新聞與電影有其長年以來的自律傳統，相關自律的組織，前者有德國新聞委員會（*der Deutsche Presserat*），後者有電影事業自治會（*die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, FSK*）。

制度化的自律顯現的一如國家的秩序，不僅有成文的行為規則，由具有一定拘束力的組織依據相關規定決定個別的爭議案件。此種制度化的自律，可見於一些職業團體，例如律師公會，制定其律師倫理規範，成立特定的組織，對違反其職業倫理者，予以一定的制裁。一個制度化的自律，大略包括四個面向的自治：一是規範的提案；二是規範的建立；三是對於規範的解釋與適用；四是規範的執行。

2. 共同管制

(1) 概念

共同管制是一種混合國家與非國家的管制，因此由提案規範到規範的執行都有可能由國家與業者共同合作，而非由一方獨佔。若採共同管制模式者，則可分為國家與非國家的部份。

1) 非國家部份

其特徵如下³³⁷：

- 有特定的組織、組織章程、或是程序；
- 組織有決定之能力與權限；
- 其決定能夠在組織中貫徹。

³³⁷ W. Schulz, *Neue Ordnung durch neues Medienrecht? Modell der Co-Regulierung im Medienbereich.*

於實施共同管制時，應注意以下之事項：

- 共同管制之存在之目的，在於實現社會之公共利益；
- 非國家的管制體系與國家的管制之間，必須有法律分配其權責，
- 國家應給予組織有獨立之判斷餘地
- 國家可以使用管制手段，執行組織之決定。

2) 國家部分

國家必須制定法令，用以規範其與非國家組織之關係，劃分彼此之權限，以及界定監督之權責。

(2) 青少年保護

有關青少年的保護，在電信媒體中，依照「青少年保護國家契約」(JMStV)第七條之規定，媒體之經營者應邀請專業的、獨立的人士為青少年保護之特別委員。各邦之媒體委員會之職責在於監督業者是否遵守國家契約之規定，其下另設有保護青少年之專責單位 – 青少年媒體保護委員會(Kommission für Judendmedienschutz, KJM)，以專其職。在青少年保護的領域，是政策可以干預媒體的界限，保護兒童與青少年避免在其發展階段受節目不當影響，應不致引起申訴。此項政策在德國也是憲法給予立法者的誠命³³⁸。

1) 法源

JMStV，全稱為「保護廣播電視與電信媒體中之人性尊嚴與青少年之國家契約」(Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien)，簡稱「青少年保護國家契約」，係屬國家契約。所謂國家契約，係德國各邦與聯邦之間所簽定之契約。因各邦依基本法第 70 條擁有立法權限，國家契約之概念也被適用於各邦所簽之契約。一般多用於經濟事務之合作或邊界問題，「廣播電視國家契約」(Rundfunkstaatsvertrag)即是適例。契約簽訂後，各邦議會經由所謂的同意法案(Zustimmungsgesetz)使之成為各邦法律，

³³⁸ BVerfGE 57, 295; 73, 118.

且只有經由各邦議會同意之後才會生效。

「青少年保護國家契約」係整合「廣播電視國家契約」與「媒體服務國家契約」(Staatsvertrag über Mediendienste) 中有關青少年保護之相關規定而成，用以保護青少年，使之免受廣播電視與電信媒體不良內容之影響。在法規範的體系上，係用以補足青少年保護法 (Jugendenschutzgesetz) 之適用範圍外所無法涵蓋的媒體，因而其範圍超出刑法保護之領域。

青少年保護國家契約主要之目標，乃在促使媒體業者能以自律之精神，履行青少年保護之法規目的，所稱之媒體業者，也包括網際網路之經營者。

2) 內容

青少年國家保護契約之重要內容，約略如下：

- 違法之節目 (第 4 條)
- 危害青少年身心發展之節目 (第 5 條)
- 廣告之網路購物之青少年保護 (第 6 條)
- 設置青少年保護專門委員(第 7 條)
- 播出時間、節目預告、分級標明(第 8 條以下)
- 電信媒體保護青少年之計劃與分級標明義務(第 11 條以下)
- 對違反規定者之封鎖處分(第 20 條第 4 項，併同廣播電視國家契約第 59 條第 4 項)

媒體業者是否遵守國家契約與相關法律規定，由各邦媒體委員會或是由附屬於委員之「青少年媒體保護委員會」(KJM) 負責監督 (第 14 條)。此外，依法被認可的自律機構 (例如媒體自律協會，FSM) 也可監督業者是否符合法律規定 (第 19 條)。依第 20 條，各邦媒體委員會及其所屬之「青少年保護委員會」，對於違反青少年保護之情形，最高可處五十萬歐元的罰金 (第 24 條)，依第 20 條第 3 項及第 5 項，若業者拒絕實行自律或相關自律機構的決定，於超出自律機

構之權限時（青少年保護國家契約第 20 條第 3 項、第 5 項），即可使用強制手段。

在「青少年保護國家契約」(JMStV)中，媒體的自律機制是非常重要的。為保障國家契約之目標得以實現，非國家部份的機制必須獲得認可 (Anerkennung)。在廣播電視部份，受到認可的是總部位於柏林，由私人電視業者所組成的「電視自律協會」(Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, FSF)。在國家部份則是電視媒體委員會以及青少年媒體保護委員會(KJM)，這兩個機構的職責是監督廣播電視的經營者。青少年媒體委員會對有關青少年保護之事項作成決定，並且使「青少年保護國家契約」在全德國有統一的適用標準。當然，委員會所做的決定，仍必須由各地方的媒體委員會負責執行。

自律機制的權限與任務，在於廣播電視內容的分級與執行現行法規的要求，此外也可以變更影片的年齡界限。

青少年媒體保護委員會的規定，使得非國家的機構也有影響管制的機會，但最重要的認可「電視自律協會」(FSF)的功能與權限。而「電視自律協會」必須符合一些條件方能獲得國家的認可，例如：

- 保證其所任命的稽查員有充分的獨立性與專業能力，並且是對青少年保護具有特別貢獻的社會團體代表；
- 由大多數的經營者提供必要且適當之設備；
- 保障稽查員之決定權限，使之得以有效執行保護兒童與青少年之工作；
- 定有程序規則，規範其檢查之範圍，課經營者有提出相關資料之義務，以及其可能的處罰；並且也規定依邦法所指之青少年救助之自然人或法人團體，可以申請重新審查稽查員之決定；
- 保障稽查員於做成決定之前，系爭經營者可以陳述意見、獲得書面通知，且具理由、以及告知所有相關當事人；
- 設置申訴單位。

國家的認可以四年為限，必要時得延長之。受認可之共管機構由青少年媒體保護委員會監督，若事後發生認可的條件消失，或於實際執行時不符合現行青少年保護之法令，則可撤銷認可。

只要有共管機構的存在，則國家的權限即受到限制。只要滿足以下的要件，邦媒體委員會與青少年媒體保護委員會就不能課予廣播電視經營者罰責：有爭議的內容在播出之前即已送交給受認可的共管機構，經營者遵守該機構的決定，而該機構之判斷空間並未逾越法律所定的界限。然若在播出之前無法送交共管機構，例如現場直播之情形，而該節目內容違反國家契約之規定，則此事件應交由共管機構應於播出後處理。邦媒體委員會與青少年保護委員會也不能介入，課予處責。但應注意的是，國家不得介入的前提是經營業必須已加入該共管機構。

共管機構處理某項事件，也意謂著共管機構有權制定罰責。當然，制定罰責的前提是有被認可的程序規定，並且在規定中明定處罰之情形。

除了邦媒體委員會的監督，也允許對違法內容的申訴。共管機構設置申訴單位乃是其受國家認可的要件之一。若共管機構逾越其判斷空間時，邦媒體委員會可代其對經營者課予罰責。

不論是自律模式或是共同管制，都能有效達到保護青少年的目的³³⁹。但由媒體政策運作的過程中顯示，較少直接干預媒體的內容，而是透過新的組織以及功能，更能達到管制的目的。德國所選擇的共同管制模式是直接針對媒體業者，使其負擔一部份的管制責任。就國家而言，可大幅降低管制的成本，但是不同的領域也會有不同的共管架構，例如廣播電視與網際網路的性質不同，是否適用同一模式，即需再深入研究。例如「電視自律協會」(FSF)在青少年保護國家契約生效之時即被認可為國家契約中之共管機構，相反地，由多媒體業者所組成的「多媒體服務自律協會」(Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Dienstleister, FSM)則需要更多的時間整合，一直到 2005 年才締結契約。業界花了很長的時間才接

³³⁹ HBI/EMR 2006:194f.

受公私協力的模式，其中與青少年委員會(KJM)在認可問題上的衝突，扮演了很重要的角色。

德國第一個在行政法上執行封鎖處分的案例是 2001 年杜塞爾多夫市政府。它認定網頁內容在煽動種族仇恨、美化戰爭，對兒童及青少年顯然有重大的危害。由於該網頁架設於美國，因此封鎖的處分是針對位於北萊茵-西法蘭邦的網際網路經營者。入口業者（access - provider）提起訴訟，但最後被該邦之高等行政法院駁回。法院認為封鎖是合理的，因為監督機關除此之外並無其它可能性存在，可以處分設在外國之負責人³⁴⁰。監督機關所為之裁量並無違誤，因為其所採取封鎖 DNS 有其可行性，且該封鎖是必要且適當³⁴¹。

「青少年保護國家契約」第 24 定有許多行政罰之案型，包括違反資訊義務、提供不合法的服務、經監督機關處以封鎖之處分，卻仍不取消服務內容等。若媒體服務之內容明顯對兒童與青少年有嚴重危害之情形時，負有刑事責任。其情形為違反第 4 條第 2 項第 1 句第 3 款與第 2 句之規定，散布播送或使人觀覽聽聞明顯有害兒童或青少年發展，或對其自我負責與社會人格之形成有嚴重影響之服務內容者，處一年以下徒刑或罰金。過失者，處六個月以下徒刑或罰鍰。（「青少年保護國家契約」第 23 條，JMStV）此外，違反資訊義務者，依最新之判決認為其係違反不正競爭防止法第 3 條與 4 條第 11 款，並且有競爭法上的請求權。

不服監督機關之決定者，可提起行政訴訟（行政訴訟法第 40 條，§ 40 VwGO），不服行政法院判決者，可向聯邦行政法院提起上訴，主張該判決違反媒體服務國家契約之規定，或是違反該邦之法律。由於電信媒體的監督大多屬地方權限，依媒體服務之國家契約第 23 條，使得德國才有可能有統一的司法，以及避免法律的分歧。

³⁴⁰ OVG NRW vom 19. 3. 2003(www.sturmfront.org), AfP 2003, 280, 282.

³⁴¹ OVG NRW vom 19. 3. 2003(www.sturmfront.org), AfP 2003, 280, 284.; Spindler/Volkmann MMR 2003, 353ff.

三、小結

創造一個新的媒體管制體系並非法學的關心重點，媒體的管制不論在以前或現在，對私人的廣播電視而言，都被認為是廣播電視新聞間接影響。但基於不同的法律規定，尤其是不同的管制方式、不同的媒體型態，也應有不同的媒體政策與媒體法。透過新的公私協力的管制方式，媒體的內容在管制上即可重點轉移到組織與程序，而不再以結果導向的傳統管制。

若以共同管制式實施媒體管制，也涉及立法的技術，對此問題較少有文獻深入討論。因此在管制法規的構造上，沒有充分的選項可供選擇，而只能倚賴實務上的具體化。

媒體領域是一個新領域，因為傳統的控制觀念在此並不適用。在新興的管理國家(*steuernder Staat*)的討論中，上下位階的管理方式，在知識社會中不能作核心的管理媒介。較佳的方式毋寧在於促進多樣性與異質性，可隨著社會複雜性的提高而隨時調整的方式，而不是以壓抑的方式來解決問題³⁴²。因此，一個管理國家運作是否能夠成功，繫於相關次系統的學習能力，以及聰明地運作組織與程序，各管制者的學習也扮演著越來越重要的角色。共同管制的模式在民主法治國中可能產生的問題，即其正當性的基礎，對此，法學的研究仍有待努力。

德國對於電信媒體之管制，一方面遵守歐盟指令之要求，另一方面也在維護其對於傳統廣播電視的憲法誠命。依照對於形成公共意見的影響力而區分管制強度，影響力越高者，強度越大，反之越小。依其模式，則傳統的廣播電視受到的管制強度最大，IPTV 次之，Web-TV 又次之，網路的管制最低。IPTV 是否適用廣播電視的規範，依其營業的模式，以及對於管制法令的解釋而定。對於 IPTV 的傳輸路徑，依電信法(TKG)之規定辦理，若僅僅或主要以輸送訊號或電子通訊為服務內容，包含廣播電視網路者，為其僅為電子通訊業者，而非廣播電視業者。至於其它規定，如資訊之保護，有關資訊之使用、將顧客之資訊提供給其它廣告

³⁴² Willke 2005, S. 42.

商等行為皆有法律規範。另外，於資訊的再傳送等，也受著作權之限制，IPTV 幾乎沒有不受法律規範的空間。

對於電信媒體，業者負有提供資訊義務(Informationspflicht)、青少年保護義務、廣告的限制、資訊保護等，雖較廣播電視為少，但若違反也有其法律責任。

第四章：綜合研究—從法令規範、業者自律與科技方法等方 式分析

第 4.1 節 傳統廣播電視

本章所討論的傳統廣播電視，包括用戶使用天線接收透過無線電波所發送的電視訊號，或由同軸電纜接入一般家庭藉以接收傳輸之電視訊號，或是用戶透過調整、校對衛星碟以直指發送訊號來源的同步衛星接收電視訊號等傳播途徑，³⁴³也就是一般人所認知的無線廣播電視、有線廣播電視與直播衛星系統而言。

以下即分就宏觀面的管制理念與具體的管制手法，分析比較美國、歐盟、英國與德國法上對於傳統廣播電視管制策略的異同之處。

一、各國基本管制態度的分析

或係慮及言論自由基本權在美國法上崇高的地位，美國法制實務上對於媒體管制，向來採取極為審慎的態度。尤其是在司法實務逐步建立雙軌審查體系——政府「針對言論內容的管制」（content-based regulation）與「內容中立的管制」（content-neutral regulation），前者原則上受到違憲推定並因此要受到較嚴格的司法審查——的架構下，FCC 對於媒體傳播內容進行管制，採取趨向自抑的思維，自是可以理解。惟在這樣的基調下，進一步細究之，吾人依然可以觀察出 FCC 的管制空間，仍隨其所對應的媒體屬性不同，而有寬嚴程度之區別。

前述管制寬、嚴的光譜，可將美國法上媒體的管制模式分為兩大基本原型：「傳統廣電模式」和「網際網路模式」。其中，傳統廣電主要是基於無線電波資

³⁴³ 參王筱璇、勤淑瑩合譯，Melvin L. DeFleur, Everette E. Dennis 原著，大眾傳播概論，雙葉書廊有限公司，2005 年 5 月，頁 245-250；謝奇任、唐維敏、甘尚平譯，Thomas F. Baldwin, D. Stevens McVoy, Charles Steinfield 著，大匯流—整合媒體、資訊與選擇，亞太圖書出版社，2002 年 3 月，頁 73-79。

源稀有性之論點，加上隨著傳播科技之發展，無線廣電對家庭之廣泛滲透性以及未成年人的容易接近性等考量，在所有大眾傳播媒介中，被容許存在著較高密度的管制。儘管如此，所謂的「管制密度較高」乃係與其他傳播媒介比較得來的結果，非謂 FCC 據此即可大肆針對廣電媒體進行管制，實則，FCC 在許多領域，仍傾向以鼓勵、引導業者採取自律的方式，來達成其節目內容優質化的政策目標，前述的 V 晶片政策便是一例。

相較之下，歐盟法上對於電子媒體的管制，其思維上便沒有美國法上那麼多的顧忌。早在 1989 年頒訂的「電視無疆界指令」(TWFD)，其政策目標便直陳：讓歐洲人民增加對廣播電視業者及內容的選擇，該指令係為電視媒體服務領域之自由調整提供一定條件之限制，尤其就廣告時間與廣告形式有詳盡的規定。」可見歐盟法上並未將傳統廣電節目內容的提升完全委諸市場力量，而是承認官方機構就此行使管制權限的正當性。除了早期的電視無疆界指令外，繼之於 2007 年公布的「影音媒體服務指令」(AVMSD) (此一指令將廣播電視、IPTV、行動電視、Web TV 與網際網路內容與手機電視等多元平台之內容全部涵括在內)，亦呈現相同的基調，根據該指令，被歸為「線性」傳播的傳統廣電，會受到程度較高的管制。

在政府單向的管制之外，由於內容管制事涉相當複雜的層面，除了法律層級的規範外，歐盟各國亦強調業者間的自律規範以及業者與政府所進行共同管制的重要性，藉以強化資訊正確性，並提升品質與多樣化。

至於英國，在 2003 年以前，商業與公共廣電的內容，受到高度的管制，主管機關負有防止節目暴力、色情，確保節目內容品質與莊重度的責任；電傳視訊和廣告之不當內容或侵犯隱私等等，不論是個人或團體皆可向主管機關申訴；主管機關對於違法之業者並擁有得處道歉、更正、罰款、或撤照等權力。³⁴⁴ 嗣後

³⁴⁴ 此處的「主管機關」，如前所述，英國 2003 年以前，商業電視內容由 ITC 管制，而商業與公共廣播內容則由 BSC 所管制，另外還有 BCC、RA、DTI、DCMS 等主管機關，多頭馬車的管制

2003年英國政府通過「通訊傳播法」，成立獨立機關 Ofcom（Office of Communications），本意在於透過單一機關綜管各類傳播通訊事項，不過在英國媒體法制的架構中，電信與廣電部分仍未完全匯流，蓋廣播電視平台實務上仍被視為一個獨立管制類型。是以今日的英國，除遵守歐盟 AVMSD 所規定之管制架構外，廣播電視仍沿襲過去的管制密度。

德國法上電信與廣播電視的管制，其主要的法源依據有四：德國電信法（TKG）、電信服務法（TDG）、媒體服務國家契約（MDStV）、以及廣播電視國家契約（RStV），後三種法律主要針對內容管制。在媒體服務方面，對其廣告則有較嚴格的管制。對於廣告、青少年保護、以及資訊保護，則分屬不同的機關，依其各自之法規作不同的適用。

基本上大致可以確定的是，傳統的廣播電視有最強的管制強度，最弱的則是電信；位於中間的分別是電信服務與媒體服務。管制強度係依形成公共意見的重要性而有所分別。當然媒體種類的區分無法有統一的見解，這也是問題的困難所在。雖然媒體委員會試圖由傳播範圍、即時性、以及對心理和精神層面的影響力作為判準，用以歸類廣播電視與新興媒體，但仍有所不足。

縱上所述，若縱向觀察各國國內的媒體內容管制密度，可發現各國的傳統廣播電視不約而同地皆被認為要受到比較高度的規範；然而，如果進入水平的橫向比較，實際考察各個國家的傳播法制與政策，就會發現各國之間所允許的管制守法和介入的強度，仍屬有別，此點可藉由下述的具體管制手法的比較分析，得到印證。

二、各國具體管制手法的比較

（一）法制與組織的建構

傳統廣播電視內容管制之管制手法，自法制與組織建構面，有由立法者制定

在實務上確實產生許多困擾。

相關媒體法規限制媒體資訊傳遞的內容，及設立相關專責機關進行監督，如美國政府依據 1934 年的「通訊傳播法」設立 FCC、英國政府於 2003 年通過「通訊傳播法」成立獨立機關 Ofcom 制訂「廣播電視準則」專對廣電內容之規範，德國則有廣播電視國家契約（RStV），並且在聯邦與邦的權限劃分下，由各邦政府依各邦的媒體法進行監督。惟美國的通訊傳播法中，直接針對媒體內容的管制法源甚少，實務上多半仰賴 FCC 發佈的各類管制規則（rule or regulation）作為管制的基礎。反觀英國的廣播電視準則與德國的廣播電視國家契約，則比較像是一部統一性地針對廣播電視內容的管理指針。

又儘管有程度之別，但各國間對於政府干預媒體內容是否會有侵害人民言論自由的疑慮則屬同一。是以，各國間皆可見到政府與業者合作採行「共同管制」或是鼓勵「業者自律」的管理模式出現。例如，在美國針對節目分級標準便是由全國廣電業者協會、全國有線電視協會及全美電影協會共同訂定；在英國，有關廣告管理權責轉由民間主導，由英國廣播業者成立之自律團體（ASA、RACC、BACC 等）針對廣告是否符合「廣播廣告標準規範」進行審查，如有違反，再建請 Ofcom 給予業者處分。德國法上，由國家與非國家組織採行「共同管制」，從媒體管制的規範提案到規範的執行等階段，皆可協力合作，均屬這股去管制化（deregulation）趨勢的實例。

（二）管制不適當內容

依據第三章所列之美國、歐盟、英國以及德國現行法規對於內容管制措施之整理，各國的媒體內容管制，其目標皆不出以下兩個範疇：一是管制不適當的媒體內容（bad content），一則是為了促進言論內容多元性所做之管制措施。然不可諱言，各國具體的內容管制依其媒體歷史發展之背景而有而存在若干差異。

所謂不適當內容，係指關於傷害、暴力或性等有害資訊而言。其管制目的，在美國、歐盟、英國與德國主要皆係出於未成年人保護的考量，認為兒童與青少

年在成長的過程，若從媒體大量接觸不適當的影音內容，將為其身心發展帶來負面影響，例如德國特別制訂「青少年保護國家契約」(JMStV)，即藉整合原本的「廣播電視國家契約」與「媒體服務國家契約」(Staatsvertrag über Mediendienste) 中有關青少年保護之相關規定，以補「青少年保護法」(Jugendenschutzgesetz) 之不足。除了未成年人的保護，歐盟在 AVMSD 中，針對視聽商業通訊，更強調其內容不得侵犯人性尊嚴，也不可有性別、種族、宗教、國籍、殘障、年齡之歧視，亦不可鼓勵有害健康、安全乃至於環境保護之有害行為，顯然對於媒體內容管制所欲帶來的正面效益懷抱著更多的期待。

在管制手段上，針對此類不適當言論逕自予以抑制無疑是最直接的方法，英國 Ofcom 所制定的廣播電視準則中即針對保護未成年人設有專章規範，明訂媒體不得播送嚴重傷害 18 歲以下青少年與兒童身心道德發展的內容；針對不適當內容播送時段，也採取和美國有相同的作法，規定晚上九點以前不得播送兒童不宜的節目。此外，拒絕依照英國電影協會所制定之分級標準分級的電影作品，³⁴⁵ 也不得在電視上播送。

而美國雖和英國同樣皆針對不適當內容有所管制，於 1996 年通訊端正法更明白揭示國會以保護兒童青少年為由，立法管制情色、暴力節目的正當性，但卻又顧及成年人接收此類資訊的權利，因此在管制手法上，並未澈底採取命令暨控制式的管制模式，而係透過政府的引導，結合業者的自律，採取「V 晶片」政策，以科技的方式透過分級標準將節目內容進行分級後編碼過濾，並將節目的選擇權還諸每個家庭本身。此一作法固然免於國家直接管控言論內容，淪為「家長主義」(paternalism) 的魅影，但該政策的效果卻因為節目分級資訊僅在節目一開始時顯示，家長監控不易；而四大電視網多半怠於在節目加入內容描述符號而並不顯著，因此是否可以作為一個有效的管制範本不無疑問。

³⁴⁵ 分級為普遍級 (universal)、輔導級 (Parent Guidance, PG)、12 歲級、15 歲級、18 歲級，以及 R18 級 (只能在特定受到管制的情趣用品店販售)。

值得一提的是，在德國，針對媒體內容管制中兒少保護此一面向，引進非官方的民間機構以及專業人士，給予其影響政府媒體管制的決策之機會，可說是「共管模式」在傳播領域最澈底的實證化。例如，依照青少年保護國家契約第 7 條之規定，媒體之經營者應邀請專業的、獨立的人士為青少年保護之特別委員，並另設有保護青少年之專責單位——青少年媒體保護委員會(KJM)，以專其職，用以保護青少年，使之免受廣播電視與電信媒體不良內容之影響。

(三) 促進言論內容多元性與優質內容

比較前述各國的管制經驗，以促進傳統廣電言論內容多元性與優質節目內容為目的之管制，可歸納出下列三項共通的管制議題：「使用機會均等」、「內容多元性」以及「置入性行銷」。

1. 使用機會均等

在美國明定於聯邦通訊傳播法第 315 條，要求廣電媒體於選舉期間應給予各候選人有同等條件、在同等時段，使用其頻道的同等機會；而在英國類似的規定則是規範於 Ofcom 制定的廣播電視準則第 6 條與第 7 條，規範廣電節目內容在選舉與公民投票時要以公正態度面對、業者不可以不公平或不公平的方式來對待個人或組織。

2. 內容多元性：

為追求多元化，歐盟 AVMSD 針對線性方式提供之電視廣播服務，訂有 10% 歐洲自製率的要求存在；在英國 Ofcom 所採取的三層級管制結構下，第二層管制便主要針對無線廣電媒體之達成的製作量與目標、獨立製作量、原創制作內容等節目品質方面有所規範。

相較之下，為達到相同的管制目標，在美國針對有線電視業者，FCC 所採取的作法並非直指節目內容，而是透過性質與「結構管制」(structural

regulation) 趨近的「必載條款」予管制規範，³⁴⁶ 規定業者須播送一定比例頻道數的地方商業電台或者是非商業性的教育電台，確保民眾有接觸多元觀點的機會。

3. 置入性行銷：

關於商業性質的內容（或廣告）在節目的置入，美國法基本上採取較為寬容的立場，若電台節目內容有產品置入者，原則上僅課予電台向視聽大眾資訊揭露之義務。³⁴⁷ 至於歐盟與英國則皆進一步樹立節目內容與廣告須明確可區辨之原則。在歐盟 AVMSD 架構下，原則上仍禁止產品置入以及隱藏式的商業訊息，只有在部分條件即指不得影響節目內容與節目排程之自主性、不得直接鼓勵購買產品或服務，以及不得在節目中過度呈現產品或服務等，且業者須告知閱聽眾節目存有置入性行銷，並於節目開頭與結尾及廣告時段後，向閱聽眾清楚揭露資訊，以保障閱聽眾基本權益。但是新聞類、時事類或兒童節目類仍不適用置入性行銷。

在英國，2003 年的通訊傳播法課予 Ofcom 為廣播電視內容的標準制訂準則的義務，Ofcom 據此所制訂的「廣播電視準則」中，對於廣告與節目分開的規範便採取相當嚴格的態度。例如該準則第 9 條明確要求業者須避免不適當的資助關係，其贊助商必須與節目訊息和廣告分離，不可受到資助者的意見而影響節目內容製作；同準則第 10 條也明文規範節目內容需與商業利益分離。而在廣告規範的執行層面上，Ofcom 則與「廣告標準管理機構」（ASA）合作，將部分廣告管理權責轉由民間主導，例如：Ofcom 僅保留對傳播業者督導與裁罰或與管理執照相關之權限，而 ASA 則可要求業者在廣告內容上要符合規範，如有違反之情事，則視行為輕重而有不同的處分；又，

³⁴⁶ 「必載條款」在言論自由規制措施的屬性定位，究竟應歸於「針對內容」抑或是「內容中立」之管制，向有爭議。就此參見本研究報告第 3.1 節之討論。

³⁴⁷ See generally, Sandra Lee, *Product Placement in the United State: A Revolution in Need of Regulation*, 26 CARDOZO ARTS & ENT. L.J. 203 (2008).

英國廣播業者成立 RACC、BACC 等自律團體，協助電視台審核廣告內容以確保其內容之合法性。希冀藉由上述「共同管制」與「業者自律」兩方面雙管齊下，減少法律爭議，以最經濟的管制成本達到預設的管制目標。

三、小結

根據上述各國針對傳統廣播電視的管制經驗之彙整，以下即針對未來通訊傳播法制的管理思維，歸納幾點值得注意的趨勢：

(一) 傳統廣電應受高度管制的思辯

「賦予政府較大管制權限的傳統廣電模式」，當初之所以與嚴禁政府介入內容管制的平面媒體（print media）在管理思維上分道揚鑣，主要的關鍵因素，即為頻譜資源稀有性的觀點。³⁴⁸ 然而，此一頻譜稀有性的觀點，卻備受學者的質疑。³⁴⁹ 諾貝爾經濟學獎得主寇斯（R. Coase），早年即曾為文批評，所謂的資源稀有性，其實是一個普遍的現象，不僅頻譜如此，土地、各種天然礦產乃至人的勞力，也都是有限的，但政府卻不因此而取得特殊的管制權限，那麼何獨資源有限性可作為政府介入電子媒體的理由？³⁵⁰ 更不用說，隨著電信科技的進步，如今人類可以運用的頻譜範圍，乃至於頻譜運用的經濟性，皆已遠遠超過上一個世紀廣播電視剛出現的年代。³⁵¹

³⁴⁸ 基於頻譜資源有限性的原理，而開展出高密度的管制架構，乃世界各國所共通，而非美國所獨有。參 彭心儀，論頻譜「稀有資源」的管制原則，臺北大學法學論叢，第 75 期，2010 年，頁 219-221。

³⁴⁹ See, e.g., Thomas G. Krattenmaker & L.A. Powe, Jr., *The Fairness Doctrine Today: A Constitutional Curiosity and an Impossible Dream*, 1985 DUKE L.J. 151, 155 (1985); Adam Thierer, *Why Regulate Broadcasting? Toward A Consistent First Amendment Standard for the Informative Age*, 15 COMM.LAW CONSPECTUS 431, 435-36 (2007).

³⁵⁰ Ronald H. Coase, *The Federal Communications Commission*, 2 J.L. & ECON. 1, 14 (1959), quoted in GEOFFREY R. STONE ET AL., *THE FIRST AMENDMENT* 501 (2d ed. 2003).

³⁵¹ 此點可證諸廣電媒體數量在過去幾十年來，數以倍計的增長。See *The Signal Cable Sends--Part I: Why Can't Cable be More Like Broadcasting?*, 46 MD. L. REV. 212, 236-37 n.97 (1987).

是以，既然以頻譜稀有性理論作為政府介入廣電媒體內容的正當性基礎已經動搖，那麼政府對傳統廣電內容可以進行高密度管理的思維，亦應隨之調整，似乎是水到渠成之事，然觀乎各國對於各類影音平台的管理，仍然以傳統廣電所受到的限制最多，何以至此？實則，在今日，各國政府之所以仍然對於傳統廣電媒體的傳播內容有著高於其他影音平台的管制密度，與其訴諸頻譜資源稀有的思維，倒不如說是著眼於廣電媒體的傳播影響，此點可從各國的管制重心，不約而同皆置於青少年與兒童的保護——避免兒少受到不良影音節目的影響，而傳統廣電正是最容易被兒少所接觸的媒體類型——為例，可看出端倪。

準此以解，則所謂「媒體匯流使得傳統廣電應走向解除（低度）管制」的說法，也是一種似是而非的推論。蓋媒體匯流只是技術上打破以往電信與廣電截然二分的作法，但就接收影音訊息的視聽大眾終端這一面而言，在諸多的傳媒類型中，傳統的廣播電視依然是每個家庭最易接觸與操作者。從而基於「影音資訊的傳播影響」以及「兒童與青少年的易近用性」等顧慮，維持一定的管制密度，在現階段或許仍有必要。³⁵²

（二）以「線性／非線性」作為管制密度的區分基準

如果為了因應數位匯流，欲打破以往區分不同媒體通道分別管理的作法，建立統一的規範架構，那麼歐盟的「影音媒體服務指令」(AVMSD)，無疑便是現階段最佳的藍本。然而建立一個統一的管制規範架構，並非意味著所有媒體管制標準的齊一化，前已言及，數位匯流所帶來的改變，主要是在資訊傳播的「過程」，打破了以往電信與廣電截然二分的情況，然而就用戶端這一方，終端的接收方式仍然有別（例如是在電腦螢幕收看，用滑鼠操作；抑或可用遙控器直接在

³⁵² 期中座談會上，有專家表示媒體的管理應該從強化市場競爭的觀點著手，充分競爭的市場自然就能帶給閱聽大眾更多的節目選擇，據此主張解除管制的必要性（參期中座談會會議記錄簡維克律師發言）。然即便是站在這個觀點，也未必能導出傳統廣電這一塊有澈底管制鬆綁的必要。蓋一般而言，傳統廣電仍然是最強勢運作的媒體類型（此可由本研究計畫的問卷調查，傳統廣電仍是多數民眾獲取資訊的主要來源可看出），從市場競爭的角度，一方面對於具有傳播上優勢地位的傳統廣電節目內容施以比較高的約束，另一方面給予新興影音平台更大的自由空間，理論上會更有助於促進各種影音平台間的競爭。

電視上選看)。那麼規範上針對傳媒不同的傳播和接收特性，管制密度亦隨之作適度調整，始合乎事物本質。

就此，仔細觀察歐盟的指令，明顯係以所謂的「線性（linear）／非線性（non-linear）」作為主要的管制分界點，意即節目若係由業者事先排定的節目內容供收視戶收看（線性），將會比可由使用者選擇何時收看何種內容的「非線性」，受到較多的管制，蓋線性傳輸的節目提供者，對節目的內容及播送順序享有壟斷決定權，收視戶因而暴露在較高的被不適當的節目內容「俘虜」（captured）的風險中，官方的介入確是有一定的正當性存在。

（三）共同管制的導入

如前所述，無論是對政府管制媒體節目內容多所忌憚的美國，抑或是對於政府導正廣電節目內容抱有較高期待的英國和德國，不約而同地在管制的手段選擇上，皆展現一定程度的，對於官民合作的「共同管制」（co-regulation）模式的偏好。而共管模式，在實踐上，存在著多種可能性，包括：

——有將媒體管理的任務完全委由業者組成的自律組織或其他社會團體履行，國家僅劃定私人活動基本的界限者。例如美國 V 晶片政策中 FCC 和媒體業者自律組織（主要係「全美廣電業者協會」、「全國有線電視協會」以及「全美電影協會」）的合作，以及英國 Ofcom 和 RACC、BACC 等廣電業者組成之自律團體對廣告內容事前控制的協力，皆可認係此種共管模式的適例。

——有將管制權限交由政府和民間團體共同承擔，分工負責者。此種共管模式，國家的角色較為吃重。例如英國的 Ofcom 授權「廣告標準管理機構」（ASA）制訂廣告內容的相關規範並實際執行，然 Ofcom 對之仍保有一定的監督乃至於補充的處罰制裁權限，俾作為 ASA 進行私管制的實效性擔保；德國法上各邦的媒體委員會或是「青少年保護委員會」

(KJM)，與私人電視業者組成的「電視自律協會」(FSF)，兩者就節目分級的標準劃分與履行之職責分工，因為媒體委員會與 KJM 對不遵守自律規範的業者仍保有採取強制手段的可能，亦可歸為此類。

然不論國家保留權限是多是少，將行政任務從公部門釋放，把私人拉進國家實現其任務的過程中進而分攤部分責任，是上述這些共管模式的共通之處。晚近行政法學界對傳統行政管制法架構的反省，所提出的「合作國家」的主張，³⁵³ 在媒體法領域無疑已成為此一理念實踐的先聲。

第 4.2 節 IPTV

本研究計畫所謂的 IPTV (Internet Protocol Television)，係採狹義的界定，指經由網路通訊協定來傳輸數位電視訊號至收視戶，意即透過網路以網路封包方式傳送影音內容，而收視戶可經由寬頻網路並搭配機上盒 (Set-top box) 加以收視。另外，收視戶亦可自行點選存取在伺服器上之影片。³⁵⁴

一、各國基本管制態度的分析

前已述及，美國法上媒體的管制模式分為兩大基本原型：「傳統廣電模式」和「網際網路模式」，就政府管制空間此點而言，傳統廣電處於光譜中受到較高度管制的一端。反觀網際網路，因為沒有電波資源稀有性之問題，且家庭的滲透性以及未成年人的近用性上，亦未如傳統無線廣電那樣普遍與便利，加上認為「自由競爭可帶來創新與進步」的思維，美國法上遂將網際網路視為一個必須維持開放性的平台僅受低密度的管制。而在論證新興的影音平台應該受到政府何種程度的管制時，往往即以前述兩大基本原型為基礎，再透過橫向的比較，來決定究竟

³⁵³ 參張桐銳，合作國家，收於「翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論（中）」，頁 549 以下。

³⁵⁴ 詳見本研究第 2.1 節之定義。此處與部分美國文獻所採取的「廣義 IPTV」的概念，將之涵括一切透過網路傳輸的節目有異。See e.g., Ron Whitworth, Comment, *IP Vedio: Putting Control in the Hands of the Consumers*, 14 COMMLAW CONSPECTUS 207 (2005).

某種新興影音平台，其傳播的特性究竟是較接近傳統廣電，抑或是網際網路媒體，藉以決定政府可能擁有的管制空間之大小。

至於歐盟，2007 年的影音媒體服務指令 AVMSD，廣泛地將各種影音平台納入規範架構，IPTV 自亦包括於其中。又 AVMSD 基本上採取將視聽媒體內容區分為線性與非線性，藉以區別管制密度的作法。是以 IPTV 所受管制強度，即受到其節目內容傳播屬線性抑或非線性而有異。

英國對於新興視聽媒體平台亦採取較寬鬆的管制態度。特別像 VOD 服務，近來英國對該服務應採取何種程度的管制展開廣泛討論，並將其定調為應由政府與業者之間建立共同管制的方式，指定民間團體為第一線之執法機關，接受民眾申請有關內容的申訴案件，再由 Ofcom 擔任個案強制處分的裁決者。

德國則由於基本法第五條的規定，將開放的溝通秩序視為一項憲法誡命。而為實現此一誡命，在實務上發展出一些對媒體的基本要求，例如管道及內容的多樣化，就此，一般咸認也可適用於新興媒體，是以，IPTV 的影音內容受有一定的拘束固毋論。但亦不容否認的是，同樣的規範要求，在 IPTV 的實踐，其所受管制的強度，應弱於傳統的廣播電視，蓋德國法的基本思維，係建立在媒體對於公共意見的形成之影響力高低而為區分，影響力越高者，強度越大，反之則越小。迄今 IPTV 對於社會公共意見形成的影響力，仍不及傳統的廣電，是以其管制密度理當次於傳統廣電。

綜上所述，IPTV 作為一種新興的影音平台，各國對於其上所傳輸的影音內容的管制態度，似乎也是隨著 IPTV 在各國內發展與普及的不同步調，而呈現不同的風貌。概括言之，IPTV 市場發展較緩慢的美國，目前是將其依附在有線電視的管制架構下來處理；至於較成熟的歐洲市場，則已可見比較精緻的類型化思維浮現，以下對於各國具體管制手法的分析，當可體現如上之觀察。

二、各國具體管制手法的分析

有關於 IPTV 內容管理方面，從第三章各國採取的措施可看出有兩種不同的態度：原則上比照廣播電視的內容管制規範，但若屬於隨選視訊服務（VOD）的性質則屬低度管制。且在面臨匯流的競爭環境下，對於 IPTV 內容管制的思考議題則多聚焦在：「是否應有必載義務」以及「是否須取得執照始取得業者資格」此兩個主要的問題。

以歐盟來說，過去 TWFD 對於非線性之節目內容不予管制，但新的 AVMSD 對非線性節目則要求遵守基本的義務，如：對未成年人的保護、廣告數量規定以及原產地原則，同時也必須在 VOD 服務中推廣歐洲節目。不過，多數成員國不認為應以廣電相關法律加以規範 IPTV，尤其針對提供非線性之 VOD 服務為主的 IPTV 業者，因為使用 IPTV 的閱聽人具有節目編輯權，這種雙向溝通的特性便和傳統廣播電視之閱聽人僅得單向接收不同，而應採取寬鬆的管制措施。加上多數歐盟國家的管制架構採取 LLU，使得新進業者可容易接取寬頻網路，為使 IPTV 得以快速發展，利用寬鬆管制以減少扼殺新服務發展，並增加新進業者進入市場的可能性，獲得許多用戶的青睞。

但部分會員國如德國，則是以傳播法令來規範 IPTV 服務，雖然沒法針對 IPTV 業者設立執照，但主管機關仍將 IPTV 服務比照廣播電視適用相關傳播規範加以管制，也就是說在德國，IPTV 的經營業者，依其所提供的服務內容，必須遵守各邦政府、聯邦以及歐盟的媒體法規與指令。

同樣為歐盟成員國，英國其關於 IPTV 服務的內容管制規範，便須區分即時頻道及隨選視訊二種面向。在即時頻道服務的方面，當電信業者向一般消費者提供即時多頻道的 IPTV 服務，則該服務之提供應已達「全部地」或「主要地」供公眾收視電視節目之用，電信業者即可能需要取得電視頻道執照。故 IPTV 之即時頻道的內容管制，即等同於一般電視頻道的內容管制規範。

在隨選視訊（VOD）的方面，英國於 2009 年年底修正視聽媒體服務規則，

確立政府與業者之間建立共同管制的機制。對於 VOD 內容的監管，Ofcom 已指定 ATVOD 與 ASA 作為第一線執法機關，並對於 VOD 內容應有的最低規範，亦有相當清楚的規定，如：保護青少年身心道德發展、贊助商規範、置入性行銷禁止、菸品或藥品廣告播放之禁止等。英國 VOD 內容管制最大特徵在於「技術中立」與「平台中立」原則引導下，無論所提供之傳輸網路性質為何，均受到相同之管制待遇。

在美國 IPTV 服務有二個法律定性的可能：一為電信業者透過「OVS 服務」提供影視節目，而成為開放平台，業者必須提供 2/3 以上的容量供無整合關係的頻道業者使用，只有若干小的電信業者使用此執照制度。另一即為「有線電視服務」，為幾個主要的大型電信業者所採用，此制度將 IPTV 直接視為有線電視，故內容管制的法律規範強度原則上自然等同於有線電視之內容規範。

三、小結

(一) IPTV 媒體類型的定位爭議

從上述整理可窺知，關於 IPTV 的管理思維，德國與美國皆基於 IPTV 在影像傳輸和接收上與傳統廣電（尤其是有線電視）具有較高的類似性，而偏向以現有的有線電視的法制架構處理 IPTV 的播送。然而一概將 IPTV 套用有線電視的管制規範，在性質上以及政策面上是否妥適？實不無疑問。畢竟有線電視現階段仍屬於受到較高密度管制的媒體類型，甫進入影音市場未久的 IPTV 被放在類似的架構下規制，是否會因此而減弱其與其他新興影音平台（如 web TV）的競爭力，要非無疑。美國法上之所以將大型電信公司提供的 IPTV 服務，定性為有線電視的一種，主要是因為法院認為現行 IPTV 的營運模式，仍趨近「單向傳輸」，其僅具有有限的用戶端互動並不足以令 IPTV 成為「雙向傳輸」，而被排除在有線電視的範疇之外。然縱使此等論述為真，在傳播政策上不正是更需要去探究：當 IPTV 的服務內容是由用戶端決定時（縱使用戶僅是從業者準備的選單選取特定

節目或資訊)，此時與百分之百的單向傳輸的視訊節目（video programming），是否有施以不同管制的必要？

（二）以「線性／非線性」作為管制密度的區分基準

承上所述，既然 IPTV 不適合完全套用既有的有線電視的管制架構加以處理，那麼在 IPTV 的管理思維上，究竟應該以何種要素或特性作為指導原則？從上述歐盟和英國法制的整理，可以看出，「線性／非線性」的區分仍然是目前最有力的區分標準。就此而言，並且可與前述傳統廣電的管理思維整合，意即不論影音內容終端的接收是在何種平台出現，線性的節目相較於非線性者傳送者，由於主動權操之在業者之手，基於國家對視聽大眾（特別是兒少）的保護義務，國家可取得較大的管制權限。這樣的作法，讓不同平台之間能夠有一個劃一的管理標準可循，切實回應傳播業界對於數位匯流下影音平台內容管理思維變革的期待，似乎是現階段最可行的策略。但凡事都僅從「線性／非線性」的思考切入，考量是否充分？是否可以全盤為我國法制所移植？將留待第五章予以檢討。

第 4.3 節 行動電視

本節所稱之「行動電視服務」為「狹義之 Mobile TV」³⁵⁵概念，指以單向廣播（broadcast）的方式播送視聽影音，使個人在其行動手持裝置接收觀賞的服務。行動電視之技術傳輸型態主要有二。第一，以地面無線（terrestrial）數位電視之方式播送，主要有 DVB-H、MediaFLO、DAB-IP、T-DMB 等規格。第二，以衛星廣播電視之方式播送，例如 S-DMB。

有關行動電視服務管制，各國標準不一，有採「電視制」，將其視同電視而為相同管制，如前述第 3.2 節歐盟之義大利與芬蘭。也有採「非電視制」，如第

³⁵⁵ 國際上有許多文獻，使用“mobile TV”一詞於廣義之概念，包括（1）以單點對單點、透過行動電話網路傳輸的 cellular phone TV（本研究計畫稱為「手機電視」），以及（2）以廣播方式傳輸之（狹義的）mobile TV（即本節之研究對象）。

3.1 節的美國；另外，香港對於行動電視採取「電信制」，所以也是屬於「非電視制」。³⁵⁶

一、行動電視之管制模式

（一）電視制

採取「電視制」的國家，如義大利，認為行動電視即是將數位無線電視播送到手持裝置，故在法律定位上仍是無線電視。經營行動電視台者必須是數位無線電視平台，頻道提供者必須取得電視頻道執照。

義大利廣播電視法與「數位無線電視管理辦法」中，有關於電視頻道事業的規定，亦適用於行動電視頻道事業。³⁵⁷ 其規定包括反媒體集中、頻道透明性義務、維護多元性及競爭、及未成年人保護等。

1、反媒體集中：依據 2001 年第 435 號法規第 24 條，三分之一的頻道容量應保留給予地方播送節目；而同一集團不得控制全國 20% 的電視頻道。³⁵⁸

2、頻道透明性義務：頻道事業的透明性義務為，當一事業擁有多個頻道時，應就每個頻道實施會計分離。³⁵⁹

3、維護多元性及競爭：促進內容提供者近用平臺及禁止差別待遇等。³⁶⁰

4、未成年人保護：依據 2001 年第 435 號法規第 11 條，業者對於有害未成年人心靈及道德發展之節目內容，應以條件接取（鎖碼）方式或於深夜（24 時之後）播出。³⁶¹ 主管機關 AGCOM 在 2006 年 11 月制定第 661 號法規，為行動電視服務導入家長防護系統，以防止青少年接觸成人級的內容。具體而言，業者必須設置個人認證密碼（PIN, personal identification number），方能開啟收視成人

³⁵⁶ 江耀國，前揭註 5，第 99 頁。

³⁵⁷ n. 266/06/CONS, Article 39c (3).

³⁵⁸ n. 435/01/CONS, Article 24, para. 1, (a) and (b).

³⁵⁹ n. 435/01/CONS, Article 25.

³⁶⁰ n. 435/01/CONS, Article 29.

³⁶¹ n. 435/01/CONS, Article 11, para. 2.

芬蘭基本上同於義大利，只是在頻道業務管理上，對行動電視業者之法律義務略微放寬。數位電視平台業者必須取得數位無線電視平台的執照，其年限為二十年。行動電視頻道的執照，依其「電視廣播營運法」，效期最長為十年。其與傳統的廣播電視執照不同之處，在於 1. 發照機關不同，由其「芬蘭通訊傳播管理局」(FICORA)為之，而非主管廣播電視業之交通部；2. 數位電視業者不需另外取得執照，即可經營行動電視業務；3. 行動電視頻道執照得隨時申請；4. 行動電視發照時，無須考量內容多元等條件；5. 行動電視頻道執照得轉讓；6. 行動電視中止營運時，頻道執照不失效；7. 須遵守歐洲與獨立製作比例的限制。³⁶³

(二) 非電視制（電信制）

美國對於行動電視採取「非電視制」。美國政府迄今並未對於行動電視服務之管制有任何國會立法、行政管制法規或是政策方案，所以無法說明官方有任何關於行動電視內容管理的思維。因此，本計畫列舉另一個採取「非電視制」的案例研究——香港。

香港已於 2010 年 6 月，發出一個行動電視的頻譜 (UHF band 678-686 MHz) 及執照，得標者為中國移動香港公司 (China Mobile Hong Kong)，標金為一億七千五百萬港幣。香港對於行動電視服務採「電信制」，得標業者將依電信法規取得（平台屬性的）「綜合傳送者執照」(unified carrier licence)，平台執照期間 15 年。至於行動電視的節目內容則不需要電視頻道執照。其理由首先在於廣播條例中所定之電視頻道服務，原則上須涵蓋 5000 個「處所」，然行動電視的收訊係針對移動中的裝置，並非針對處所，故不適用廣播條例。其次因行動電視仍屬在起

³⁶² Roberto de Martino (AGCOM), *Case study: Mobile TV in Italy*, p. 16, presented in Mobile Multimedia Convergence Workshop, Hurgada, Egypt, April 2, 2008. <http://www.tra.gov.eg/AnnualConference/content/88cc1478-5b7b-4d3e-a7c3-c6262cd9c593/File/Panel%201%20-%20De%20Martino%20-%20Mobile%20TV%20in%20Italy.pdf> (visited Dec. 17, 2011).

³⁶³ 江耀國，前揭註 5，頁 104-107。

步階段的新興服務，故希望營造一寬鬆的管制環境而有利其發展。³⁶⁴

取得執照之平台業者至少必須將 75%的頻寬用於行動電視的傳送。其餘之頻寬可用於其他的增值服務。但節目內容仍受香港之一般法律(如刑法)的規範，而政府將採業者自律方式，督促業者提出「業務守則」(code of practice)。³⁶⁵

二、我國對於行動電視之規劃方向

我國對於行動電視服務至今尚未核發頻譜及執照，但主管機關通傳會曾有兩度的政策規劃。

(一) 2008 年通訊傳播委員會之公開意見徵詢

國家通訊傳播委員會於 2008 年 2 月 26 日，就「開放行動電視服務業執照」之政策規劃方案公開意見徵詢，其中第 25 點說明，認為行動電視所採新興技術以廣播方式提供多媒體視訊服務，而且藉由其他行動通信提供增值類服務者，其傳輸特性屬廣播型態之服務，但基於鼓勵新服務新技術原則，考慮以「電信法」作為開放法源依據，同時將此類服務以「行動多媒體業務」稱之。

有關行動電視道節目的部份，仍限於依廣電三法而取得頻道經營權者，至於非頻道經營型態之內容視聽媒體服務部份，即非線性部份，則不需要取得廣電執照。但行動電視服務畢竟不同於既有電視服務，無論是螢幕大小、節目長短、節目內容設計、收視時間及族都與既有電視有很大差異，因此在發展初期暫採寬鬆監理方式，不必要求必載、廣告時間限制、本國節目自製率等，而將焦點放在保護兒少、不煽動族群及仇恨等涉社會重大關切事項之部份。非頻道節目內容的部份，依兒少、民法、刑法等其他法律規範，通訊平台經營者有配合將不法內容於其平台移除之義務。

(二) 2010 年通信傳播委員會之內部規劃

³⁶⁴ 江耀國，前揭註 5，頁 111-112。

³⁶⁵ 江耀國，前揭註 5，頁 113-114。

事隔二年，委員已經全部更換的通傳會於 2010 年 8 月重新召開「開放行動電視業務工作小組」第 1 次會議，就業務監理做出規劃。底層平台依「電信法」管理；上層依服務內涵分類管理。在數據加值和非頻道內容部份，依電信法之規定，頻道內容則依「衛星廣播電視法」辦理³⁶⁶。2010 年 10 月，通傳會就行動電視（行動多媒體）業務釋照規劃舉行諮詢會議，就釋照問題進行討論，規劃朝電信法方向發展，將業務名稱定為「行動多媒體服務」。對於視聽內容分「頻道」與「非頻道」性質分類管理。「頻道內容」服務提供者依廣電三法取得執照者為限；「非頻道內容」依相關法令規定辦理，平台業者應依「電信法」第 8 條第 2 項規定，主動負責移除妨害公序良俗之內容。視聽內容之監理，其核心業務至少提供 30% 頻道比例。若經營者提供成人鎖碼、購物、博奕等特殊類型服務者，應以「至少提供 30% 頻道比例」外之其它 70% 比例容量提供之³⁶⁷。

三、小 結

綜合以上各國法制，行動電視之業務監理分為「電視制」及「非電視制」（電信制）。第一，如果我國採行電視制，則因為行動電視是無線播送訊號，在我國勢必須適用「廣播電視法」。在內容管理上，電視節目（無線、有線、衛星）³⁶⁸之內容均依「電視節目分級處理辦法」區分為四級，然而此複雜的分級制度在行動電視上實施必然會遭遇困難，例如輔導級、保護級之內容有需要父母或師長之陪伴觀賞，而行動電視為個人之手持媒體機具，如何能做到陪伴觀賞？本研究建議參照義大利法制，將行動電視之內容分級僅區分限制級、普通級即可，並且對於限制級應以鎖碼或其他防護措施為之。

第二、如果我國採行電信制，則其提供之視聽內容分「頻道」（線性）與「非頻道」（非線性）二類。依通傳會之規劃，「頻道內容」服務提供者依廣電三法取

³⁶⁶ 國家通訊傳播委員會，「開放行動電視業務工作小組」第 1 次會議議程，2010 年 8 月 18 日。

³⁶⁷ 國家通訊傳播委員會，行動電視（行動多媒體）業務釋照規劃諮詢會議，2010 年 10 月 28 日。

³⁶⁸ 參照：廣播電視法第二十六條之一第一項、有線廣播電視法第四十一條第一項及衛星廣播電視法第十八條第一項。

得執照者為限，故頻道內容仍然有必須區分為四級（上述）的困境。以行動電視最受歡迎的歐洲的實踐經驗而論，行動電視主要是利用等搭車或午休時間的**補充性媒體**。因為手持裝置螢幕小，因此節目單元的時間長度以 5~10 分鐘節目為主，使用者每日觀賞時間總時數大約不超過一小時。³⁶⁹既然是觀賞時間短、滲透性低的補充性媒體，是否一定要以廣電模式之政府他律為管理手段？可再斟酌。本文建議可考量香港的作法，即業者自律或共管的管理方式。

第 4.4 節 Web TV

一、Web TV 定義

綜觀各國對於 Web TV 的定義，約略可歸納為廣義與狹義兩種說法：從廣義來說，目前美國、英國與德國認為使用者（閱聽人）僅需**透過開放式的公眾網路（即並無一定的傳輸品質保證 QoS），在任何時間自行選擇所欲收視的影音節目內容，透過寬頻網路將該影音節目內容傳送至閱聽人之終端設備上（如個人電腦、手機、平板電腦或一般電視機），即可認為屬於 Web TV。**目前市場上 Web TV 服務提供之方式十分多樣化，有透過可上網之電視機進行收視（例如 SONY Internet TV、Apple TV），有透過專屬機上盒方式在一般電視機上呈現節目畫面（例如透過壹電視的網樂通設備、DFC 之專用機上盒），亦有單純從電腦中之網頁瀏覽器（例如 Adobe 的 Flash Player）即可立即收視（例如台灣中華電信 HiChannel、美國新聞集團下的 Hulu、或中國網路平台 PPStream、土豆網等）。以狹義來說，除延續上述廣義之敘述外，將**Web TV 須限於是具有經濟活動、以及平台業者具有內容編輯權限，³⁷⁰而與一般影音網站如 YouTube、部落格或社交網站等網友自行分享影音內容有所區分**，此為歐盟目前歸類之方式，特別是在管

³⁶⁹江耀國，前揭註 5，頁 124。

³⁷⁰按英國 2009 年視聽媒體服務規則第 368 節對於 VOD 的規範，所謂編輯權限係指：(1)有決定各類型節目選單項下，納入特定節目的權限，以及(2)在該類型選單中，有決定個別節目之排列組之方式之權限。

制手段上，與網際網路內容在強度上有所差別。

目前各國管制者對於 Web TV 最大的困擾在於如何對 Web TV 進行精確的定義、如何與傳統廣播電視進行區別，以及應採取何種管制程度。本研究認為不論狹義與廣義，均可說明 Web TV 係與傳統廣播電視等媒體迥然有別，實則，各國對於 Web TV 並無統一的定義，由於傳輸科技發展日新月異，加上傳輸頻寬愈來愈大，過去或今日認為在公眾網路上所傳輸的視訊內容，會因傳輸頻寬與傳輸流量而受影響，但或許將來此一問題將因技術發展而得以解決。綜合以上研究，本研究認為 Web TV 並非僵化的操作二分法「線性」與「非線性」型態的區分，而須從 Web TV 服務方式進行分析。本研究認為 **Web TV 係由網路平台業者提供一收視平台，平台業者自行編排內容或由網路使用者上傳內容，而平台業者得對其內容進行編輯；使用者則無需如傳統廣播電視一般處於被動接受的地位，對於所欲收視之影音內容事先能知悉，透過寬頻網路以及利用多樣化的終端設備，得以隨時隨地自行選擇所欲收視之影音內容。**

二、WebTV 管制態度

目前影音平台發展蓬勃，然而各國對 Web TV 大多處於管制真空的地帶，如何進行適時、適當的管制，將會成為該服務未來發展的關鍵。Web TV 雖然在技術上具有雙向性、互動性等功能，但發展上繫於網路基礎建設是否完善，使得各國在定義上雖可區分為廣義與狹義，但在管制的手段上，因閱聽人具有節目的選擇權以及 WebTV 並未擁有強大滲透性的前提下，各國一致認為其管制程度應輕於廣播電視，更甚者如美國、英國、德國採用業者自律或是共同管制的方式，以鼓勵新興媒體的發展。

在研究各國對於 Web TV 的管制態度上，美國僅用「服務資訊的透明性」、「不阻礙資訊流通」與「無不合理的歧視」來呼籲服務提供者加以遵守，並**期望業者能以「自律」的方式，來減少對於新興媒體的管制**；歐盟則是透過視聽媒體服務

指令 (AVMSD)，將過去電視無國界指令 (TWFD) 中所無法涵蓋之新興媒體一併納入規範當中，並說明業者自律方式可以扮演法律架構中的補充性角色，來達成指令所設定之目標，但業者自律尚不適合做為國家立法者之代理人，而可透過共同管制建立國家立法者與業者自律之間的法律聯繫，讓政府機關得在立法目標未達成時適時介入。

至於內容規範，目前歐盟方面有不得煽動族群、性別、宗教或國家仇恨之內容、與危害未成年人損害身體、精神或道德發展之節目等規範，其目的除了平衡相同服務給予相同規範外，亦防範業者規避法律義務，以保護消費者權利，避免不當內容的氾濫。不過在科技的進步下，歐盟認為電子節目表 (EPGs) 與過濾器等技術逐漸成熟之際，利用科技以過濾不當內容或防止未成年人收視不適當之節目，雖可能潛在著違反技術中立與言論自由的可能，但歐盟目前仍將過濾機制替代積極管制，並逐漸朝向消極管理的方式，藉以使科技與管制進行結合。歐盟會員國當中又以英國在 Web TV 的法規制定中，針對隨選視訊 (VOD) 的規範較傾向「技術中立」與「平台中立」的精神。

三、本文建議

對於各國在 Web TV 上，多傾向採取低度管制，本研究予以認同，並認為英國、德國，與美國採取業者自律的作法，值得我國學習。不過，相較於美國抽象地樹立「電腦十誡」進行規範、德國的業者自律與主管機關共同管制，英國在 Web TV 節目內容保護上，除了有自律與共同管制外，另針對 VOD 給予低度管制，使得整體規管架構更為完善，更值得我國師法。因此，以下嘗試就英國在內容的規範，歸納出三階段防護管制：

(一) 業者自律

由網路業者組成 INHOPE、IWF 與 ICRA 等產業組織，利用社會的力量，建立起檢舉熱線、非法內容名單，與分級內容管制等制度，透過產業與民眾合作建

立起第一道防護網，共同處理網際網路上有關非法使用行為和非法內容，以防制兒童色情及其他不法資訊。業者自律最重要的特色，即利用人民與業者的力量，當非法內容出現時，業者受到通知後可進行立即而有效的處置（例如強制移除、封鎖特定網站），使傷害免於繼續擴大。以廣告為例，英國長期以來透過民間機構廣告標準局（ASA），先後取得業者之間的支持與認同、社會認同以及法律授權和政府認可，透過 ASA 本身的專業素養、客觀公正立場、獨立資金取得以及組織成員的責任感，進行有效率且低成本的紛爭解決，使得多數相關參與者（消費者、競爭對手）對於此業者自律方式的滿意度相當高，亦得到社會各界的尊重與支持。³⁷¹

（二）共同管制

在 WebTV 的管理上，以內容來區分，基本上可分為廣告與 VOD。在廣告管理上，主要由 ASA 與 Ofcom 共同建立一套規範，由 ASA 擔任第一線執法的機關，其職責是當有不當內容出現時，特別是針對藥品、化妝品、食品、醫療、美容保健、酒精飲料、菸草等長期以來被認為是問題多發的內容，主要採取重點監管的態度，會立即要求廣告商撤下廣告，而僅有當業者有重大違規時，則另行向 Ofcom 通報³⁷²。

在 VOD 的管理上，英國政府則是指定 ATVOD 專門負責審核民眾利用網路或電話的申訴案件，並將違例案件轉交 Ofcom 查核、處罰。至於在規範的主體上，業者必須是將企業設立於英國、且具有編輯責任的 VOD 業者，才會因提供有害的內容、影響 18 歲以下身心發展、置入性行銷，或是對 VOD 使用者提供

³⁷¹ 李明合，英國廣告自律研究(4)：英國成功廣告自律的經驗，全球品牌網，2011年2月15日，<http://www.globrand.com/2011/513353.shtml> (last visited Dec. 10, 2011)。

³⁷² 對於 ASA 裁決的執行，除有由 Ofcom 認可外，尚有公平交易辦公室（OFT）、博彩委員會（Gambling Commission）、金融服務局（Financial Services Authority）、食品標準局（Food Standards Agency）、藥品與衛生保健管理局（Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency）、電話增值服務管理局（PhonepayPlus）和貿易標準民間組織（Trading Standards Institute）。參見李明合，英國廣告自律研究(3)：英國的廣告自律實踐特點，全球品牌網，2011年2月15日，<http://www.globrand.com/2011/513354.shtml> (last visited Dec. 11, 2011)。

訊息時，受到 ATVOD 的實質審查，進行初步評估、調查、裁決、與公佈結果的流程，業者在 ATVOD 公開調查事實後，可在 10 天內針對結果進行複查，而 ATVOD 委員會（Board of Directors）將視個案情形進行接受或駁回的決定，最後，ATVOD 將違法的案件移交由 Ofcom 進行行政處罰（罰鍰或其他法定處罰方式）。³⁷³根據 ATVOD 的統計，簡易的案件，有近 8 成會於 30 天內完成、即使是複雜的案件，在 60 天內完成的機率也超過 8 成，並且當節目內容具有鼓勵、煽動犯罪的事實時，ATVOD 將會立即回報 Ofcom，並給予立即關閉或限制其服務的處置，因此，可證明英國在共同管制的制度下，對於不當內容的處理係呈現相當積極的態度。

雖然，ASA 與 ATVOD 規範的範圍不同，但雙方不但在彼此網站上有互相連結，在共同管制的架構上，對於彼此的工作的流程、在法律上的權利與義務上，均有充分的了解，並對於同意申訴的程序、促進組織的目標與在共同關心的議題上皆會進行適度的交流、協商，使得彼此在隨點隨選服務上，能減少重複監管的可能性，避免了不必要的延遲處理與申訴，以及確保了監管的一致性。這種具有信任、與適度訊息流通的監管單位，使整體管制上能以最小的資源創造出最大的效益。³⁷⁴

（三）主管機關

Ofcom 的功能除了在所指定共同管制機構未達到立法目標時，給予適度介入外，並針對該共管機構的初判結果，給予最後的裁決權。除此之外，適時回應科技造成管制的問題，亦是 Ofcom 的功能，讓 Web TV 在自由的市場發展健全的同時，並適當的保護民眾的收視權利，即可了解 Ofcom 是管制手段的最後一道

³⁷³ ATVOD, Procedure for Complaints about Editorial Content on VOD Services (Edition 1.1), re-published 16 March 2011, http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Complaints_Process_Ed1.1_Mar_2011.pdf (last visited Dec. 11, 2011).

³⁷⁴ ATVOD, Agreement on case handling between the Advertising Standards Authority (“the ASA”) and The Authority for Television on Demand (“ATVOD”), http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_ASA_Case_Handling_Principles_FINAL.pdf (last visited Dec. 11, 2011).

防線。因此，英國的共同管制架構，係將內容審查權交由民間機構先行審核的方式，不但可減少政府的管制成本，亦可化解政府利用公權力干預媒體的批評，值得我國學習。

目前，NCC 在 Web TV 的管制上經常面臨無法可管或是否為其主管業務之難題，例如日前遊戲業者在網路上播放遊走於腥、羶、色界線的廣告，³⁷⁵以及網路電視若係透過第一類電信業者所經營之視聽媒體傳輸平台進行「傳輸」（即非以傳播技術進行「播送」），其所構成之類似頻道節目之內容，是否需要另外申請頻道許可執照，可能產生分歧意見。³⁷⁶因此，採用英國的產業自律或共同管制模式，產業不但可以在較少的干涉下發展出更為完善的商業模式，對於政府而言，亦可在減少管制成本的同時，達到保護民眾不受不良內容侵害的立法目的；除此之外，在網路具有跨國性的特性下，各國對於節目內容尺度管制並未一致，藉由上述三階段的防護管制，將可減少因風土民情的不同所造成的社會爭議，讓多元文化能更有良好的發展。

實則，NCC 在內容管制上的職責可調整與 Ofcom 相同，先行凝聚產業之間的共識，形成一個多數認同的民間組織，透過行政法上「委託行使公權力」的概念，賦與其正當性與客觀公正性的地位以及各項明確的職權，打造出一個健全的執行架構與體制（例如成員的專業水準、簡易快速之流程設計、組織資金來源之獨立性、滿意度調查等等），以便針對申訴案件進行實質審查，而對於業者之上訴或是違規處罰等，則交由 NCC 給予應有的裁決。

³⁷⁵ 電玩廣告嬌喊「誰敢上我」網友撻伐「低水準爛」，蘋果日報，2011 年 11 月 8 日。另外，關於網路遊戲之內容問題，NCC 也多將此燙手山芋丟給網路遊戲軟體製作的主管機關「經濟部工業局」，參見 NCC：遊戲廣告羶色腥就罰，中央社，2011 年 4 月 21 日，<http://n.yam.com/cna/politics/201104/20110421983583.html> (last visited Dec. 11, 2011)

³⁷⁶ 按 NCC 於 2011 年 5 月所公布之電信法修正草案第 40 條第 1 項之規定，視聽媒體傳輸平台上播放之頻道節目，業者必須按廣電法或衛廣法取得許可執照，並受該法之規範；然而，倘若所利用之傳輸平台，（甲案）其收視品質會因可收視頻率及收視聽者同時收視數量而受影響，【（乙案）所利用之傳輸平台非以傳播技術播放】，且尚未構成公眾普遍收視者，得無須取得許可執照。惟若業者所提供之節目內容係透過專屬網路提供，但其提供服務型態並非長期性質（例如特定運動賽事），是否仍須申請一張許可執照來經營，則值得深思到底取得該項頻道執照的目的為何。

為了解決網路犯罪的問題，我國兒童福利聯盟文教基金會、台灣終止童妓協會、台灣網站分級推廣基金會，以及紙風車文教基金會，於 2008 年 6 月共同與微軟建立的「兒少網路安全工程」；³⁷⁷另外，2010 年 8 月由政府專案計畫所成立之「WIN 網路單 e 窗口」，係結合政府機關與民間機構之各種資源，打造國內第一個受理民眾通報及申訴的網路安全機制，³⁷⁸均可證明我國政府機關與社福團體、企業之間，對於網路安全的維護有其合作的空間。本研究認為我國主管機關亦可依循此模式，在 WebTV 的內容管理上，鼓勵民間團體與企業合作，並進一步提供專線，使民眾、企業、社福團體共同取締網路電視不當內容。

第 4.5 節 網際網路與手機電視內容

一、我國網路內容管理政策之探討與建議

本研究對於網際網路內容之定義，泛指 YouTube、blog、Vlog、聊天室、網路論壇，而與 Web TV 不同之處在於：Web TV 係提供「影音節目」，重點是在節目，因此網站或頻道上會有一定的安排或編輯；相反的，網際網路內容即一般性的網路內容，不僅限於影音內容，YouTube 與 blog 應屬此類。

我國雖有網路內容分級的「法規」³⁷⁹，但執行上卻是軟性的規範，通常不做成制裁處分。面對網際網路在新興平台上，所產生的網路色情、暴力、犯罪、種族歧視等相關問題，早已引起各國政府以及業者與民眾的關注和擔憂。以下借鏡英國網際網路觀察基金會（IWF）在網路上的內容運作模式以及對於我國現行網路內容的規範態度之兩個面向上，提供主管單位在管理網際網路內容上一些思考

³⁷⁷ 社福團體與企業首度聯手共同啟動「兒少網路安全工程」，台灣微軟新聞室，2008 年 6 月 23 日，<http://www.microsoft.com/taiwan/press/2008/06/0623.msp> (last visited Dec. 11, 2011).

³⁷⁸ NCC，國內網路環境的守護者：黃葳威談「WIN 網路單 e 窗口」計畫執行，NCC News，5 卷 3 期，2011 年 7 月，頁 1。

³⁷⁹ 參照前述「第 2.3.2 項 網際網路及其他影音內容管理」之「一、兒少法及其相關子法」的內容。

的方向。

二、他山之石：英國 IWF 如何糾集網際網路管理的群眾力量

英國對於網際網路內容管理，是秉持「監督而非監控」的理念，而居中協調執行的單位即是網際網路觀察基金會（IWF）。IWF 並非政府組織，是國際網路內容檢舉熱線（INHOPE）的成員之一，不僅受理英國境內有關兒童性虐待圖片、涉及刑責的成人色情內容、激發種族仇恨等，也受理世界各地有關兒童真實性虐案件的網路內容申訴。以下將透過 IWF 的網站處理檢舉案件流程，說明申訴機制之建立的處理以及管理方式。

（一） IWF 的網站處理檢舉案件流程

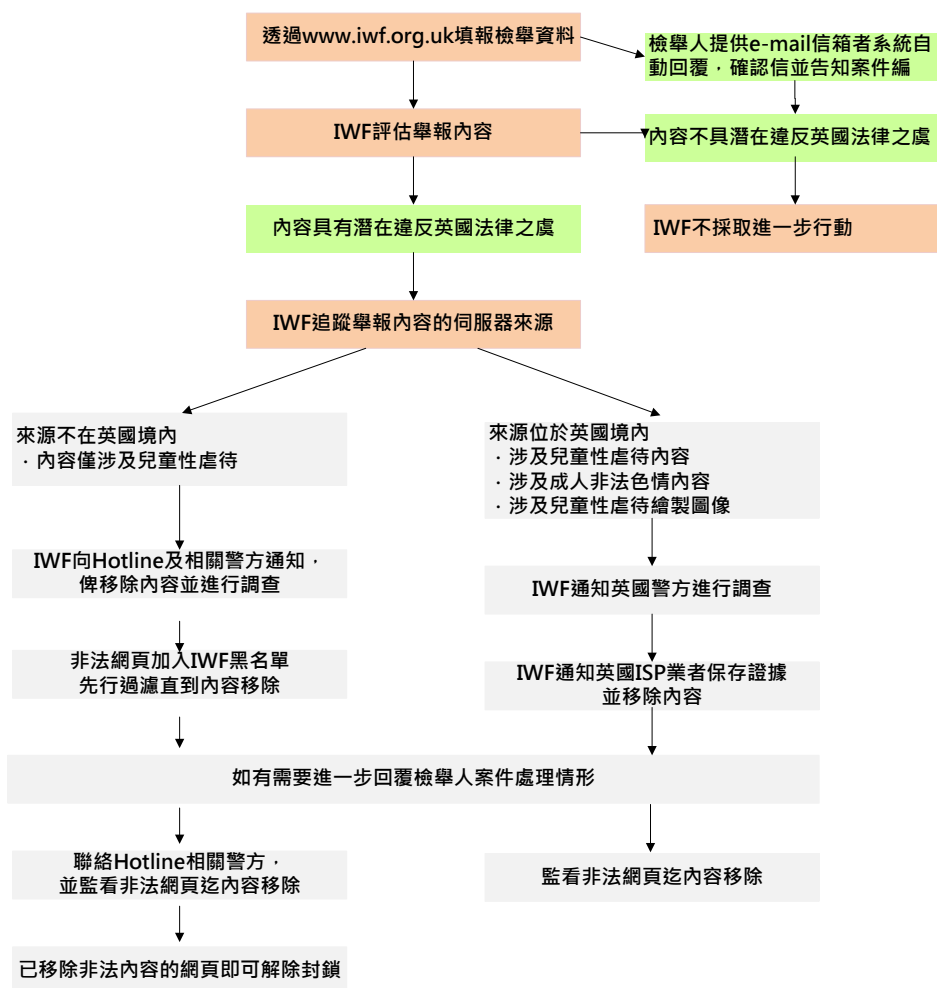
依據 IWF 網站處理檢舉案件流程說明，是依循一定的程序進行處理民眾檢舉內容，其處理流程步驟如下說明：

首先，當民眾透過 IWF 的網頁 www.iwf.org.uk 提出申訴，並留下電子郵件信箱，系統就會自動回覆確認函且告知案件號，以便申訴者上網查詢處理流程。

接著，IWF 會評估檢舉內容是否可能潛在違反英國法律以決定是否成案，否則便不會進一步採取行動。

第三，確定網路內容可能屬潛在非法，則追查該網路內容 IP 位址，若內容涉及兒童性虐待且追查並非設於英國境內，則 IWF 會向 Hotline 舉報並提報給相關執法機關以便進一步調查與移除內容；倘若內容涉及成人違法色情內容或是兒童性虐待圖片，而其 IP 位址設於英國境內，則 IWF 會向英國警方提報資料，並通知英國相關 ISP 業者進行證據保全並進一步移除內容。處理流程如圖 4-1 所示。

圖 4-1： IWF 接獲檢舉網路內容案件之處理流程



資料來源：IWF 網頁資訊 (www.iwf.org.uk)

透過上述英國 IWF 在申訴機制之建立的處理，其管理方式主要可歸納為三項：

1. 處理熱線投訴：建立接收及傳遞訊息的網路

網路使用者可透過電話、電子郵件或傳真等方式，向 IWF 匿名投訴非法內容的網站，IWF 一旦確認為非法內容，將立即通告本國的網路服務商，採取關閉連結、移除內容等措施，並報告相應的執法機構進行處理；或通知外國的有關網路服務商和機構採取措施。

2. 建立非法內容名單：初步過濾資訊

IWF 建立了一個非法內容網頁連結的名單，每天對名單進行兩次更新，並將

這份名單提供給網路服務商、行動電話運營商、和過濾公司，也提供給執法部門和其他有關機構。

3. 打擊濫用網路技術傳播犯罪內容：作為民眾及警方之橋梁

網路內容分類標準的建立是在 1998 年 6 月到 8 月間，IWF 在政府部門、網路產業界和網路使用者之間廣泛地徵求意見，並根據他們的意見回饋，直至 2000 年底才正式確立網路內容的分類標準，其網路分類標準視在充分的市場調查基礎上完成。同時，他們也和英國警方與國際執法單位合作，提供相關資料和數據，以便能進一步追查網路不當內容所涉及的刑事犯罪。另外，IWF 固定更新這些刊載兒童性虐待圖像的網頁黑名單，提供給業者，讓業者進行封鎖，使網路使用者不會在無意中接觸到這些網頁資訊。³⁸⁰

（二） 小結

對於網際網路內容的管理態度，在歐盟層級有 INHOPE 組織，進行熱線檢舉、教育宣導、分級過濾等措施；英國 IWF 組織本身亦為 INHOPE 成員之一，與英國警方和國際執法單位皆有密切合作，例如提供 IP 位址等資料，以便進一步追查不當內容所設之刑事犯罪。另外，對於在國外網站張貼兒童性虐待圖片，IWF 亦提供網頁黑名單給業者，透過業者自律行動，讓這些網站先行封鎖；更有甚者，IWF 亦與網域註冊機構合作，註銷那些散布兒童性虐待內容之網域名稱。儘管 IWF 是一產業自律組織，但他們與政府、社會、業界與社會大眾都保持著密切聯繫。IWF 的成員組織包括上百家網路企業，還有教育、文化等政府部門、警察、慈善機構、兒童保護組織等等，如此確保了社會對網路管制的參與度與各方意見的平衡考量。

由此觀之，比照英國的 IWF 對網際網路的內容申訴機制管理模式，台灣在

³⁸⁰ 談如芬，網路業界自律，打擊兒童色情：英國網路自律的守護者網際網路觀察基金會，NCC News，5 卷 3 期，2011 年 7 月，頁 9-13。

公民團體部分，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，然而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，因此也突顯出我國公民團體對於網際網路所形成之規範力量亦顯薄弱，建議政府可以參酌英國 IWF 在申訴機制之建立及執行上的管理方式，對於兒少上網安全的議題，由業者自律或公民團體他律方式，透過更多的媒體素養教育、溝通對話，發揮更大的作用。

三、網路內容分級規範：我國現行網路內容審查制度是否應維持

事實上，我國在網際網路內容上，網路分級的重點在於依據什麼方式來分級、標準又該如何制定，若網路分級的判斷標準無法公正透明，勢必會危害到言論自由與多元價值，但為了保護未成年的網路使用者，使之免於受到色情、暴力等不當訊息的侵擾，其分級制度就形成一大核心問題。

首先，網路內容的分級制度，像是美國與歐盟在網站內容上皆採用 PICS 所訂定的技術標準，並根據色情、裸露、暴力等分類標準對網路內容依次分類，讓使用者能依據自我喜好與某機構公佈的不當網站之名單，利用軟體與這些名單和瀏覽器結合並做分級，以達到隔絕不當內容。

其次，網路管制必須有法可循，像英國在採行各種措施之前，廣泛徵求各方意見，納入各種利害關係人的立場。例如作為網路規範的《R3 安全網路協議》是由跨政府部門、網路產業界和非營利組織共同參與研議而訂定的；又如網路內容分類標準的建立，是 IWF 在充分的市場調查基礎上完成的。³⁸¹

因此，以下將透過其他國家在分級制度上制定的參考，分別提出 RSAC 的漸進性網路內容分級標準，以及 ICRA 的線上網頁評分系統，對於網路內容管理的

³⁸¹ 簡淑如、吳孟芸，網路強制分級之隱憂：我國網路內容管理政策之探討與建議，廣播與電視，28 期，2008 年 6 月，頁 161-194。

做法。

(一) RSAC：漸進性網路內容分級標準

在分級內容上，美國的一個獨立、非營利組織 RSAC (The Recreational Software Advisory Council) 開始推動 PICS 規範分級格式應用，其網路內容分級詞彙有四大類：語言 (language)、性 (sex)、裸露 (nudity)、暴力 (violence)，每大類又依其程度分成 0、1、2、3、4 等五個等級，如暴力 (violence) 之分級編碼為「v0」時則表示無暴力相關內容「v4」則表示畫面中有虛構、動物、人類等血或血塊及性暴力、強暴，因此編碼中第 2 碼序號越大越屬限制級，也越不適合兒童觀看閱讀。並且，RSACi 從中發展一套自我分級貼標籤的方式，其作用在於讓網站自己描述自己的特性、裸體、語言、暴力的級數。³⁸²

(二) ICRA (Internet Content Rating Association)：線上網頁評分系統

而後，RSAC 再改組成全球化的 ICRA (Internet Content Rating Association) 組織，亦制定了新的分級詞彙：Language、Nudity and Sex、Violence 以及 Other topics，每個項目再細分為「是」或「否」二級，依據所提的標準，ICRA 也提供一套線上網頁評分系統。網路內容提供者或網站管理者可經由瀏覽器連接 ICRA 的網站進行網頁註冊評分。基本上 ICRA 是以網頁管理者來為自己的網頁評分為主，而不是透過一個較客觀的第三者來評分，因此，在評分標準的認定上也可能會產生些許的差異。³⁸³

(三) 小結

有關網際網路內容之管理，本研究建議，國內對應之機構（例如 WIN 網路單一窗口，或由政府扶植之相關機構）應積極與國際相關機構（如上之 INHOPE 組之）進行合作，以取得國外不法內容之黑名單（網站之 IP 位址、網域名稱等

³⁸² 曾憲雄、黃國禎，網際網路資訊分級實施方式，交通部電信總局委託研究報告，2001 年 11 月，頁 9。

³⁸³ 同上註，頁 12。

資料)，並提供給國內網路連線業者按國內法律之規定進行封鎖、阻絕，對於在國外經營但係於國內註冊之網域名稱，則可提供給 TWNIC 按註冊時之使用規定，註銷那些不合法之網域名稱。

透過上述其他國家的網路分級方式，約可區分為兩種：其一為是配合過濾軟體對於網路內容進行審核，限制他們讀取某些網站，不過這些過濾軟體通常只能在特定系統上運作，且大部分家長的電腦能力都比孩子低，因此執行上有其困難；另一個方式則要求網站本身自行分級，限制未滿 18 歲的使用者登入，然而這屬於業者自律的行為，並無強制力。建議政府在這部分，應該加強宣導資訊媒體的素養的概念以及推廣資訊安全的重要性。

儘管網路分級在具體的操作上有其難度，但網路分級究竟是否有其必要性？對於網際網路的內容，我國在過去的六年中，是少數由國家制定法律命令加以管理者。原本依據「兒童及少年福利法」，該法第 27 條授權由行政院新聞局制定法規管理網路內容。新聞局訂有「電腦網路內容分級處理辦法」(2004 年 4 月訂定；2005 年 10 月開始施行)，將網頁內容分為限制級與一般級，由「台灣網站分級推廣基金會」宣導，由業者自行在首頁呈現「限制級」或「十八禁」的字樣。並且，若未採取網頁分級而違反此辦法者，則在母法中有行政罰鍰。但過去主管機關對於違反網路內容分級者，通常不做成制裁處分。

2011 年 11 月 30 日，「兒童及少年福利法」修正為「兒童及少年福利與權益保障法」，新法第 46 條中明定通訊傳播主管機關（NCC）為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理申訴制度之建立、內容分級制度、過濾軟體之建立與推動、兒少上網安全教育宣導、推動 ISP 業者自律機制等防護機制。

第五章 多元網路平台影音內容之管理思維及政策

第 5.1 節 影音內容管理之理論基礎

國家通訊傳播委員會（以下簡稱 NCC）自成立以來，除致力於通訊傳播的法制整備、產業結構和競爭秩序的引導之外，對於廣電以及其他影音平台播送內容的監管，也並未有任何鬆懈。然而，每當 NCC 針對傳媒內容做出處分時，總不乏論者以「言論自由」、「媒體自主」、「NCC 管太多」等言語大聲質疑。³⁸⁴ 然而，大眾傳播媒體基於言論自由（新聞自由、報導自由）而提出媒體自主的訴求，是否便意味著傳媒內容應成為政府管制的禁地？

特別是在數位、寬頻以及網路等科技快速發展的加乘作用下，近年來各種新興的影音平台陸續出現，為了促進這些新興媒體的發展，論者多主張政府的管制應該遠離這類的新興媒體，以免妨礙新興媒體應用上的創新。而以往從頻譜稀有性的觀點所開展的無線廣電應受高度管制的理論，又受到當今數位科技的衝擊，漸漸失去說服力，以上種種，似乎預言一個主管機關完全不得介入影音內容的視聽媒體產業烏托邦即將到來。

但實則，世界各國政府對於影音平台內容的管理，始終並未走到完全放任的地步，詳其原因，在於「影像聲音」帶給人類感官最直接的衝擊，其傳播影響力遠高於單純的文字敘述或是圖片展現，國家基於保護國民的義務，必須對於此類影音內容作比較審慎的處理。尤有甚者，從保護青少年的觀點出發，針對容易為兒童與青少年接近使用的影音媒體，特別是那些普遍滲透到家庭之中，容易為家中成員所操作的影音平台，政府更是有義務，避免人民受到不適當的影音節目的

³⁸⁴ 例如限制物化女性的電玩廣告播送、對播放電影違反電視節目分級處理辦法的電視台加以處罰、對壹傳媒集團「動新聞」模擬犯罪手法的關切、例子不勝枚舉，在此僅舉媒體人王健壯的數則評論為證，例如：王健壯，NCC 來了，聯合報，2010.09.05；同作者，凱撒的面具—專業偏執有時比政治偏見更可怕，中國時報，2009.04.09。

騷擾和傷害。因此，縱使是在數位匯流時代，對於多元平台的影音內容採行一定的管理措施，確保節目內容不致於危害未成年人的身心發展，仍具有相當的正當性。

職是之故，政府對於影音內容的管制態度，正確的思維，絕非「要不要管」，而是「要怎麼管」。在數位匯流的今日，傳統上區分不同影像傳輸技術（無線廣電、有線廣電、衛星廣電）而分別制訂不同的管理規範的作法，的確是有改弦更張的必要，但統一規範並不意味著規範要求也隨之統一。毋寧，各種影音平台，仍存在著性質各異的傳播特性，重點是要找出那個可以影響到政府管制密度的「特性」來，如是才能精準捕捉法制重構的方向。³⁸⁵

就此，有學者從媒體傳播自由保障的觀點，提出以下幾個影響政府管制媒體空間的指標：

一、開啟資訊傳遞的主被動性（**initiation of communications**）

首先必須考慮資訊的傳遞，是由傳媒啟動，閱（視）聽大眾僅係被動接收，抑或是由閱聽大眾主動從傳媒手上探求、獲取資訊。若係由閱（視）聽大眾主動開始通訊傳播的過程，則傳媒的言論自由應受到高度的保障，政府的管制必要性即因而減縮。例外當傳媒的訊息傳遞，超出了一開始閱（視）大眾所允許的範圍時，則此時傳媒的言論自由的保障程度，則有受到「降等」的可能。³⁸⁶

二、資訊接收的範圍大小（**scope of communications**）

其次，探求此一資訊的傳播，是「點對點」（point-to-point）抑或是「單點對多點」（point-to-many）的型態，點對點的傳遞方式，資訊傳佈的影響範圍較小，表意人（傳媒）的言論自由應受到高度保障，政府應避免直接介入管制；相反地，若係「單點對多點」的型態，考慮到此時資訊接收者的範圍廣，甚且可能是不特定人，為避免造成預期之外的傳播影響，表意人（傳媒）的言論自

³⁸⁵ 就此而言，期中報告審查會上，與會的代表頗為關心的命題：「相同的影音內容，出現在不同的平台，其管制規範是否會有所不同」，本研究團隊的答案，顯然是肯定的。

³⁸⁶ Shobaki, Comment, *Speech Restraints for Converged Media*, 52 UCLA L. REV. 333, 353-55 (2004).

由保障程度，必要時即得予以降低。³⁸⁷

三、資訊流通的互動程度 (level of interactivity)

最後，假使閱（視）聽大眾能夠有意義地參與整個資訊流通的過程，甚至控制資訊內容釋放的方向，亦即閱（視）聽大眾不僅僅單純作為資訊的輸出項（output），扮演傾聽（收視）者的角色，還可在與傳媒互動的過程中進而成為資訊的輸入項（input），那麼傳媒的言論自由即應受到高度完整的保障。反之，若整個資訊傳遞是一個完全由傳媒所主導，封閉的過程，那麼傳媒言論自由的保障程度，則有被降低的可能，³⁸⁸ 而這也意味民眾對政府介入會存在有較高的需求。

上述三個指標，其中的第一點開啟資訊傳遞的主被動性，可謂與歐盟「影音媒體服務指令」（AVMSD）以及英國針對 IPTV 的管制，以節目資訊係屬「線性」抑或「非線性」方式傳輸而區分出不同的管制強度，背後的原理相通，皆是考慮到線性的影音內容傳播，媒體自身在傳布的內容、時間與播送順序享有壟斷性的權力，視聽大眾等於只能被動接受平台業者所提供的資訊，³⁸⁹ 比起非線性的影音服務，線性的影音服務較有可能成為一個家庭裡不樂見的資訊入侵者（intruder）。又從與個人人格尊嚴息息相關的資訊接收自主性這一點上切入，線性傳播節目的收視（聽）者，某種程度上可說是處於被「宰制」的地位，國家對於線性傳播的節目內容的適當性，予以較高的關注，自有其正當性。

第二項指標，考慮到資訊接收範圍的大小，對於資訊接收範圍較廣者，允許國家對之進行管制，其背後的邏輯，與先前所述，美國聯邦最高法院以「廣泛的滲透性」（pervasiveness / intrusiveness）作為廣電管制的正當性基礎，則有異曲同工之妙。蓋通常唯有透過「單點對多點」的方式傳輸節目內容的影音平台，才有辦法被視為具有「廣泛滲透性」的媒體。而以「廣泛的滲透性」作為管制的理由，

³⁸⁷ *Id.* at 355-56.

³⁸⁸ *Id.* at 356. 此一參數的提出，可以適度修補第一個參數的適用結果，令一項原本不受歡迎的訊息傳播（非由閱（視）聽大眾啟動），藉由訊息接收者的參與互動，提高此一言論受保障的程度。

³⁸⁹ 當然，理論上閱聽大眾可以拒絕收看或收聽線性的影音平台來反制，但這並不能改變線性影音節目的收視（聽）者，相較於非線性播送節目的收視（聽）者，在影音平台利用上相對劣勢地位，從保護視聽大眾的角度，政府針對線性播送的節目介入管制仍具有較高的正當性。

則是考量到當某一媒體服務的範圍愈廣泛，且深入影響到每個家庭的日常生活時，視聽大眾受到不當影音內容干擾的可能性也隨之增加，國家也因此有介入的必要。

惟若仔細思考「廣泛滲透性」此一主張，其真正的理由，恐怕不僅僅是考慮到媒體傳布的廣泛和對家庭生活的深入而已。蓋首先，成年人理當享有完整的訊息接收權利；再者，我們也不應隨意假定一位成年人會如此容易受到不適當影音內容的傷害，而以此為由要國家介入管制，成年人之所以為成年人，某種程度就是建立在其有自我保護以及自我負責的能力上，除非我們的社會願意無條件擁抱「國家監護主義（父權主義）」，否則一個成年人應該可以自己決定什麼樣的影音內容對他（她）是「不適當」的，並且自己決定要不要遠離這樣的視聽內容，所以，隱藏在「廣泛的滲透性」背後，國家的管制思維，其實還是植基在「未成年人的保護」這一點上。蓋正因為兒童與青少年的人格與身心都還在成長中，國家有義務營造一個有助於未成年人培養出健全的心智的通訊傳播環境，一個廣泛滲透到每個人日常生活的影音平台，一旦播送低俗不適當的節目內容，對兒童青少年產生負面影響的機會自然也較高，因此國家才有加強管理的必要。此點並可由世界各國的節目內容管制，特別是在不適當內容的這一塊，其所追求的管制目的，大多離不開保護未成年人的身心發展，可作為例證。³⁹⁰ 質言之，未成年人對於影音平台的「易近用性」（accessibility），才是通訊傳播法制關懷的重心之所在。

最後，關於「資訊流通的互動程度」此項指標，固然深具啟發性。惟此一指標若欲作精細的操作，那麼媒體與視聽大眾的互動性程度要到何種地步，才足以影響到政府所得管制的空間，往往必須在個案中進行細緻的分析才有辦法獲致有力的結論，對於抽象規範架構的型塑，可參考性較低，³⁹¹ 因此本計畫在此暫且

³⁹⁰ 我國的國家通訊傳播委員會，近年來對於通訊傳播領域兒少的保護，即著力甚深。參 國家通訊傳播委員會，兒少通訊傳播權益政策白皮書（2011）。

³⁹¹ 當然，如果針對「互動性」這一點只作比較概略的觀察，那麼某種程度上可說是與「線性／非線性」的思考重疊。

捨棄此一參數。

綜上所述，本研究計畫以為，政府欲掌握各種多元平台的影音內容管理思維的方向，即可綜合上述「線性／非線性」以及「未成年人的易近用性」兩項主要的指標，分析各種影音平台的傳播特性，進而得出政府對於各該不同的影音平台，適切的管制強度。至於具體分析所得的結論，請見後述的第 6.2 節。

第 5.2 節 影音內容管理之實際——他律之外

多元網路平臺影音內容管理之實際操作，包括政府他律、業者自律、共同管制三種類型。由於在我國長期以來仰賴政府他律，政府他律的法律管制制度及實際運作已較為成熟。故本節將研究焦點集中於政府他律之外的二種類型——業者自律以及共同管制。

第 5.2.1 項 業者自律

如前述第 3 章所示，美國不論就網路的管理，或是行動電視的管理等新興媒體的管制，都是趨向由業者自律的管理模式，而歐盟則力主共同管制 (Co-Regulierung)。媒體的管制相對於國家內其它的領域有其特殊的敏感性，德國目前的媒體秩序，在某些領域也由逐漸由國家高權命令的管制變為強化自律或共同管制。所謂共同管制係依媒體不同的型態與歷史傳統，結合國家與產業本身自主的管制而成。在各領域之實際運作上，目前並無一致的作法，而自律則是去除共同管制中國家的部份而成。

自律的根本基礎，乃在於有傳統的職業道德與專業操守，透過自我的管理以及對於不當行為的自我處罰，因而可以形成正當的、合於職業道德的執業秩序。德國的法規範對於新聞與電影並未設有特別的監理方式，立法者對於這兩項憲法上所定的媒體，基本上放任給新聞市場以及經濟市場決定。若有問題時，則訴諸

一般法秩序中民法、刑法、及經濟法的規定。立法者之所以如此地自我節制，乃因德國新聞與電影界自長久以來即有良好的自律機制與自律傳統。

在廣播電視方面，由於德國區分為公法上的廣播電視與私人的廣播電視，前者為維護新聞的多樣性，採取內部多元主義的模式，但在實際運作上並非能真正有效貫徹，故也不乏批評的聲音³⁹²；後者，除私人廣播電視外，— 現在也包括多媒體服務業 —，則適用外部多元主義模式，特別注重「趨勢自由」(Tendenzfreiheit)³⁹³的維護，與確保個別媒體產業之間在經濟上的競爭。多媒體服務業者於 1997 年成立了「多媒體服務業協會」(Multimedia-Dienstleister)，制定了「搜尋引擎業行為規則」(Kodex der Suchmaschinenanbieter)以及「行動通訊業行為規則」(Kodex der Mobilfunkanbieter)，以之作為自律的規範³⁹⁴。

不過，德國的自律機制並非在所有媒體領域中都能發揮效用，例如畫報自律協會(die Selbstkontrolle der Illustrierten, SdI)與雜誌自律協會(die Selbstkontrolle der Zeitschrift, SdZ)，則因受到經濟利益的影響與價值觀念的變遷而成效不彰，最後導致解散的命運³⁹⁵。

縱觀各國在媒體領域之管制模式，鮮少以單純的自律模式即可達到維護媒體秩序之目的。除非該領域有極為穩固之自律傳統，如德國之新聞界與電影產業。但隨著經濟利益的強大影響與價值觀念的差異，若無公部門的介入與協力，實難有預期的效果產生。也因此德國私人廣播電視與多媒體服務業的領域，特別是有關青少年的保護，多是適用共同管制的方式。依「青少年媒體保護國家契約」第 19 條規定，有關青少年保護之事項得由自律團體為之，受政府認可之自律團體擁有法律授予之權限得以執行相關事務。在此情形下國家的管制任務被分割或

³⁹² A. Beater, Medienrecht, Rn. 1727.

³⁹³ 所謂「趨勢自由」係指在各媒體間，維護私經濟的市場競爭秩序，使其得以在政治、文化、和精神生活方面的趨勢具有決定力量，並承擔風險。參見，M. Paschke, Medienrecht, 2009, Rn. 214.

³⁹⁴ Held, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar, 2008, 77. Abschnitt Rn. 28.

³⁹⁵ M. Paschke, Medienrecht, 3 Aufl. 2009, Rn. 1388.

被限制，雖因權限的分割有可能導致管制的多頭馬車，也因此備受批評³⁹⁶，但另一方面業者必須對法規目的的達成負其責任，例如將其節目內容送到由其設立的自律機構審查，而非由行政機關認定，較易為業者所接受。

自 2005 年 4 月到 2007 年 3 月共二年的時間，德國青少年媒體委員會約處理了 250 件案件。事實上業者也希望加強上述「多媒體服務業協會」(Multimedia-Dienstleister)的自律功能，德國「聯邦數位產業經濟聯合會」(Bundesverband Digitale Wirtschaft, BVDW)2007 年曾提出研究報告，認為在青少年保護的議題上，在法規範的範圍內由業者實施自律反較能達成目標，因業者對於社會情事的反應較為迅速，而法令往往無法趕上潮流的變化³⁹⁷。

被認可之自律機構所為之判斷或決定有其法律上的地位，較之「青少年媒體保護國家契約」公佈前，其在媒體委員會上僅具有參考意見之性質，重要性自是不可同日而語。自律團體在某些情況下所為之決定，只要在授權範圍內，享有優先的地位(第 20 條第 3 與第 5 項)。甚至對於法規中不確定的法律概念也有解釋的權限，例如確定何謂「有害精神之廣告內容」(第 6 條第 2 項)。各邦媒體委員會下設之「青少年保護委員會」(KJM)，雖為其主管機關，但僅能其程序有違誤、調查之事實有錯誤、適用法規不正確、以及違反現行法律實務之評斷基準時，才能干預該自律機構³⁹⁸。

我國目前各媒體領域雖大多設自律規範，然與歐美各國相比，一方面欠缺傳統，且自律機構的組成與德國經評鑑或經認可而產生的方式也不相同，另一方面在國家法令上目前也無法賦予其一定程度的公權力，難以有效作為，因而大多倚賴國家的監督。唯若由產業自治發展的立場言，似應以公私共同管制的方式較為適宜。

³⁹⁶ Kröger/Moos, ZUM, 1997, S. 462, 470.

³⁹⁷ Rechtsgutachten, Zur Evaluierung des „Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugenschutz in Rundfunk und Telemedien“, von Freyer Rechtsanwälte, 2007.

³⁹⁸ Held, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar, 2008, 84. Abschnitt Rn. 9.

第 5.2.2 項 共同管制

本研究分別從各種網路平台探討各種影音內容之管理方式，其管理方式除法律規範外，尚有上一節所討論之「業者自律」(self-regulation)，以及業者與政府所共同建立管制規範等方式。本節即討論後者「共同管制」(co-regulation)的基本思維與可能的作法。

歐盟視聽媒體指令 (AVMSD) 前言第 44 段³⁹⁹明白指出，如何對於相關產業與問題解決訂定一套的法律規範，或者應否考量共同管制與業者自律作為立法的替代作法，各會員國必須採取相當謹慎的態度分析其適當的管制架構。⁴⁰⁰從許多經驗顯示，根據各國內部不同的法律傳統而採行的共同管制與業者自律等方式，對於保護消費者權益方面扮演相當重要的角色。在新興視聽媒體服務方面，政府倘若獲得服務業者的大力支持而採取共管或自律措施，將有助於達成公共利益等目標。但指令也指出，採取業者自律的方式雖然可以扮演補充性的角色以達成指令所設定之目標，但自律措施仍無法取代國家立法者應有的義務。⁴⁰¹共同管制可謂在各國國內法律傳統下業者自律與國家立法者之間的法律聯結 (legal link)，讓政府機關在立法目標未達成時適時介入。在法律置換過程中，指令也鼓勵各會員國多加利用共同管制與業者自律等方式，但並非強制要求建立共管或自律規範，或者破壞目前共管或自律的有效措施。⁴⁰²

共同管制在國家行政上並非獨特或新興的作為，在行政法上有稱為「公權力委託」、「行政委託」或「受委託行使公權力」等，其指**國家或自治團體根據法律或法律之授權，委託自然人或私法團體，以自己名義獨立對外行使個別、特定之公權力，而完成一定之國家任務者**（行政程序法第 16 條第 1 項參照），而委託人**僅有在其執行受委託之特定職務範圍內，始得成為行政主體**（行政程序法第 2

³⁹⁹ Directive 2010/13/EU (AVMSD), recital para. 44, *OJ L* 95/5, 10.03.2010.

⁴⁰⁰ EU Commission, Communication to the Council and the European Parliament on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005) 97 final, 16.3.2005, p.4.

⁴⁰¹ Directive 2010/13/EU (AVMSD), recital para. 44, *supra* note 399.

⁴⁰² *Id.* *OJ L* 95/6.

條第 3 項參照)。由於現代國家之任務已非僅提供消極維持社會秩序與國家安全之干預行政，而應朝向增進人民福利之給付行政；然而當政府職能不斷擴大、行政事物日益繁雜，有時政府之人、物力不若民間充沛，此時，政府在必要時得將國家公權力授與私人或私法人辦理行政業務，以符合民主程序並增進行政效能。

特別是本研究範圍中，各種網路平台因科技發展以及產業與服務的多樣性而產生不同之面貌，政府和管理思維上經常因制式的規範體制以及與受管理之一方因認知落差，造成管理不一致情形；甚或，由於媒體管制涉及憲法言論自由保障的問題，如何進行「適當」的管制，經常是爭議所在（例如近期的大法官會議釋字第 689 號解釋對於狗仔跟追的問題）。因此，在管理這些新興網路平台方面，適度從服務業者的視角，採納更為可行、有效率的管理措施，由政府機關授與特定法人或個人一定範圍之公權力，在其範圍內先由受託機關從自身產業角度進行較為軟性之措施（如勸導、警告）；倘若受規管之業者不聽從，或可賦與該受託機關較輕度之處罰權限（例如對不良業者進行公告），但較為嚴重的處罰權仍應保留由主管機關行使（例如高額罰鍰、停止營業或吊銷執照等）。由於共同管制是一種混合國家與私人之間的管制模式，因此由提案規劃到規範之執行，均可能涉及國家與業者間的共同合作，而非由一方所獨占。

然由於涉及公權力之行使，因此委託事項、委託方式與委託內容必須根據法律或法律之授權，從程序或實質正義上來看，誠屬當然。以網際網路內容為例，日前（2011.11.30）甫由總統公布施行之「兒童及少年福利與權益保障法」第 46 條第 1 項之規定，為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關「委託」民間團體成立內容防護機構，並辦理法律所羅列之七大要項，包括：兒少網路行為觀察、申訴機制、內容分級、過濾軟體、網路安全宣導、業者自律機制以及其他防護機制。從上述規定可「隱約」得知，政府欲與民間團體（可能是產業團體或者是其他公民團體）採行委託行政方式，使這些團體具體落實政府自身較難以達成（或較適合由民間執行）的部分

行政目標。

要推展共同管制，首先要釐清與「**行政助手**」(或**行政輔助人**)有別。後者指私人或私法人非以自己名義獨立對外行使公權力，而係偶而受國家機關之指揮命令，從事非獨立性活動，以協助完成公共任務，其行為視為其所輔助機關之行為，而無獨立自主之地位，自非公務員法上之公務員。例如拖吊業者在交通警察指揮下拖吊違規停放之車輛，即屬之。

其次，共同管制涉及行政機關之公權力移轉，並賦與個人或團體等同於行政機關的地位，為符合民主原則、權限變更法定原則及重大事項應有法律保留等原則，**公權力之授與，應有法律或法律授權之命令為依據**，較為妥當。從行政程序法第十六條：「行政機關得**依法**將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」即揭示公權力之委託行使須有法令之依據。

再者，**對於所授與權限之內容亦應以法律明定**，特別是其權限之行使涉及影響人民權利或義務者，更應以法律定之。例如要求所有 ISP 業者必須加裝過濾軟體或進行內容分級，其係增加業者營業上之負擔，應以法律明文訂定之。若賦與受託機關裁罰權者，授權應具體明確。

最後，是否**賦與受託機關發布法規命令之權限**，例如內容分級之具體規範，倘若其公權力之行使有明確之法律授權，應有此權限。即便政府機關未授權與受託機關該法規命令制定之權，受託機關亦應鼓勵相關業者自行擬定「實務守則」(code of practice) 或「行為守則」(code of conduct)，以作為各種不當行為之認定基準。

英國於 2009 年所制定之視聽媒體服務規則 (AVMSR) 第 368C 條第(4)項即規定，受指定之管制機構 (appropriate regulatory authority) 應鼓勵 VOD 服務提供者在兒童節目內或其相關廣告中，制定有關於由贊助商所提供食品或飲料促銷標準之行為守則。受指定之共管機構 ATVOD 也於 2010 年 9 月 15 日根據 AVMSR

制定「隨選節目服務業者應遵守之法定規則與非受拘束之指示」(Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Service (ODPS)，以下簡稱「VOD 規則與指示」)，⁴⁰³作為 VOD 節目的管理規範。

為建構合法、可行的共管架構，以英國 Ofcom 與 ATVOD 為例，由 Ofcom 根據通信法第 368B 條指定 (designate) ATVOD 為 VOD 產業的共管機構，由其負責警告通知以及 VOD 編輯內容等有關事項 (包括節目贊助與置入性行銷)，但 Ofcom 仍保留最終的法律權限，包括對違反規定的業者施以法定制裁 (statutory sanctions) 等。為使共同管制有清楚的界分，Ofcom 與 ATVOD 對於各種管理措施將有更清楚、透明與一致性的態度，以避免雙重管制、雙重懲罰 (double jeopardy) 的結果出現。⁴⁰⁴

此外，該共管機關必須獨立於其他服務業者之外，在執行權能上，必須依據其授權範圍內，要求所有業者遵守透明、可歸責、合乎比例原則、以及一致性的規範，並且個案進行職權的發動必須是限於必要。⁴⁰⁵ ATVOD 得對於法規要件的解釋提供協助性的指引 (guidance)，例如對於個人關於法規解釋的詢問給予一般性、補充性且非正式性的指示，但其不得作為 VOD 服務內容的豁免依據，或凌駕於 Ofcom 對於違反行為的調查與處置，所有 VOD 業者必須遵守通訊法相關規定，並自行尋求如何遵守法規的專業法律意見。⁴⁰⁶

在執法程序方面，由於 ATVOD 係 Ofcom 所指定之共管機關，ATVOD 具有相關法規之制定權限，該「VOD 規則與指示」係根據分別於 2009 年 12 月 19 日與 2010 年 3 月 18 日通過之 AVMSR 而制定，而 AVMSR 係為執行 AVMSD 指令而增訂於 2003 年通訊法第 368 條以後之內容。從而，「VOD 規則與指示」規定

⁴⁰³ ATVOD, Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Service (edition 1.1), originally published 15 Sept 2010 and re-published 21 March 2011, http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Rules_and_Guidance_Ed1.1_Mar_2011.pdf

⁴⁰⁴ *Id.*

⁴⁰⁵ *Id.*

⁴⁰⁶ *Id.*

所有 VOD 業者皆須遵守本規則與指示之相關規定，違反者將視同違反 2003 年通訊法之規定，故該規則與指示在法律位階來看，視同行政機關所頒布具有對外效力之法規命令。當 ATVOD 發現某業者違反相關規定時，其需作成決定並指出其違反之理由何在，必要時，ATVOD 得依其職權對於違反之業者核發法定執行通知 (statutory enforcement notifications)，包括停止或限制提供特定之節目、在特定節目中增加額外訊息、發布更正訊息之方式、地點與時間，以及公布 ATVOD 對於個案成立的認定聲明。這項執行通知可作為民事訴訟中執行之依據，包括禁制令 (injunction)、按高等民事法院法第 45 條所稱之法定義務強制履行 (specific performance of a statutory duty)，以及其他適當之賠償或救濟。除核發執行通知外，ATVOD 亦得對於違法者移請 Ofcom 考量處以更為嚴厲之處分，包括處以罰金或暫停營業等。⁴⁰⁷

對於違反執行通知不服之業者是否有救濟之機會，根據 2010 年 12 月 17 日 Ofcom 公告一項「處理訴願範圍暨對隨選服務業者進行制裁程序」(Procedures for handling appeals on scope and for imposing sanctions in relation to On-Demand Programme Services)⁴⁰⁸公眾意見諮詢指出，訴願係須於 ATVOD 作成對業者不利之決定後十天內以書面方式向 Ofcom 提出，Ofcom 得按事實基礎或法律上問題決定是否給予訴願之機會。⁴⁰⁹因此，對於 ATVOD 所作成之意見不服者，雖目前如何執行之細部內容尚未完全確定 (Ofcom 至今尚未公告)，但似可向 Ofcom 提出訴願。然而，以 Ofcom 為最後之裁決者，由於其具公法性質之行政裁決，亦有民眾認為應參酌行政法院之管轄可能性。⁴¹⁰

⁴⁰⁷ ATVOD, Procedure for Complaints about Editorial Content on VOD Services (edition 1.1), Sep. 15, 2010, re-published Mar. 16, 2011, paras. 31-33, http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Complaints_Process_Ed1.1_Mar_2011.pdf (last visited Jan. 10, 2012).

⁴⁰⁸ Ofcom, Procedures for handling appeals on scope and for imposing sanctions in relation to On-Demand Programme Services, Consultation, publication date: Dec. 17, 2010, closing date: Feb. 11, 2011, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/on-demand/summary/on-demand-programme-services.pdf> (last visited Jan. 10, 2012).

⁴⁰⁹ *Id.* at 3.8 to 3.10.

⁴¹⁰ Response, Name Withheld 1,

我國在通訊傳播領域，目前並無實際的共同管制經驗，特別對於執行面較為細部的內容，例如內容分級的標準、過濾機制的建立、申訴機制等等，這些均可透過與民間或業者團體進行合作，建立一套適當的共同管制方式。前述英國 Ofcom 與 ATVOD 的共管模式，實有助於主管機關思考未來採納共管機制之參考，特別是何種機構較適合立於第三人之地位，而該角色如何被其他私人或產業所認同，以及國家應如何指定該機構成為受託行使公權力之機關，其所授權之範圍及內容，均須於適當的法律授權下建立一套有體系的規範機制。另外，我國對於受委託行使公權力之團體或個人所為之行政處分不服或涉訟者，其行政救濟分別按訴願法第 10 條與行政程序法第 25 條規定，前者係向原委託機關提起訴願，而後者則以受託之團體或個人為被告。由於上述英國相關規定尚未明確，是否能以我國行政救濟相關程序相為類比，本研究尚無法預測。惟倘若我國欲引進英國這套共同管制制度，宥於我國法制與英美法制迥然不同，其實無需將其行政與司法制度完全移植過來，擷取其精華部分亦足以提供我國加以參酌。

第 5.3 節 問卷結果及分析

本研究計畫關於性別研究的問卷內容設計如下：

第一頁

多元網路平台環境下影音內容之管理

您好：

這是一份探討「性別影響收視行為」的學術性研究問卷，目的在了解男女生對於電視內容的看法。

感謝您熱心支持學術研究，懇請撥冗協助惠答問卷。

本問卷所蒐集的資料僅做為整體性學術研究之用，任何資料不做個別對外公開，敬請安心作答。您的支持與填答對本研究的完成極為重要，誠摯地感謝您的支持與協助，在此致上最深的感謝！

***必要**

性別 *

- 男
- 女

繼續 »

第二頁

多元網路平台環境下影音內容之管理

***必要**

請問您的年齡 *

- 15-20歲
- 21-29歲
- 30-39歲
- 40-49歲
- 50-59歲
- 60歲以上

請問您的教育程度 *

- 不識字或小學
- 國中
- 高中
- 大學
- 大專(四技二專)
- 研究所以上

« 返回

繼續 »

第三頁

多元網路平台環境下影音內容之管理

*必要

請根據您使用頻率排列下面影音平台 *

	第1常用	第2常用	第3常用	第4常用	第5常用
廣播電視(無線、有線、衛星)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
IPTV(中華電信MOD)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
手機電視(透過3G)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Web TV(例如土豆網)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
網際網路內容(例如 Youtube)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

« 返回

繼續 »

多元網路平台環境下影音內容之管理

*必要

請問您一周平均使用影音平台的天數*

所謂的影音平台，包括廣播電視(無線、有線、衛星)、IPTV(MOD)、手機電視(透過3G)、Web TV(例如土豆網)、網際網路內容(例如Youtube)

- 兩天以下
- 三到四天
- 五到六天
- 每天

請問您每次大約使用影音平台的時數是?*

所謂的影音平台，包括廣播電視(無線、有線、衛星)、IPTV(MOD)、手機電視(透過3G)、Web TV(例如土豆網)、網際網路內容(例如Youtube)

- 半小時以下
- 超過半小時，1小時以內
- 超過1小時，2小時以內
- 超過2小時，3小時以內
- 超過3小時

請問您平常使用影音平台的動機?*

所謂的影音平台，包括廣播電視(無線、有線、衛星)、IPTV(MOD)、手機電視(透過3G)、Web TV(例如土豆網)、網際網路內容(例如Youtube)

- 打發時間/習慣
- 尋求刺激、興奮
- 收看某些特定節目
- 放鬆心情
- 獲取消息與學習
- 娛樂
- 與家人、朋友一起收看

多元網路平台環境下影音內容之管理

*必要

「廣播電視」減少腥、煽、色、暴力等內容，會增加我觀看誘因。*

- 會
- 不會
- 未曾使用過

「中華電信MOD」減少腥、煽、色、暴力等內容，會增加我觀看誘因。*

- 會
- 不會
- 未曾使用過

「手機電視(透過3G)」減少腥、煽、色、暴力等內容，會增加我觀看誘因*。

- 會
- 不會
- 未曾使用過

「Web TV(土豆網等)」減少腥、煽、色、暴力等內容，會增加我觀看誘因*。

- 會
- 不會
- 未曾使用過

「網際網路內容(Youtube)」減少腥、煽、色、暴力等內容，會增加我觀看誘因。*

- 會
- 不會
- 未曾使用過

« 返回

繼續 »

多元網路平台環境下影音內容之管理

*必要

最後一頁

最後一頁

我覺得政府落實內容分級制度上很重要。*

內容分級為：普通、保護、輔導、限制。

1 2 3 4 5

非常不重要 非常重要

政府加強防範不適當內容(腥、煽、色、暴力等)，我覺得很重要。*

1 2 3 4 5

非常不重要 非常重要

我覺得影音平台業者要防範不適當內容出現。(腥、煽、色、暴力等)*

1 2 3 4 5

非常不重要 非常重要

« 返回

提交

第 5.3.1 項 研究樣本與資料來源

根據國內創市際之調查，網友在線上影音的使用時間上排名第三；另根據資策會 FIND 之調查，有半數以上之民眾曾經使用過寬頻數位影音服務，而近三成的民眾亦會於網路線上或下載收看影音內容，例如 YouTube、PPS 等，此行為已成為廣播電視之外第二大收視行為，可見網路發展與多元網路平台息息相關。由於網路使用者在網路使用上之動機與在影音內容使用上黏著度高，且網路使用者之特性多為主動接受新事物，在使用影音內容上積極度甚高，輔以我國廣電媒體具有普遍或高滲透之特性，本研究團隊在採取網路問卷的效益會高於實體問卷的情況下，因此，利用網路問卷進行本次量化研究。

在此次研究的範圍上，為了無誤的調查國人在多元平台的使用現況，因此，在問卷的發放上，本研究團隊選擇「台灣或國外 HD 數位頻道電視討論區 - MyAV 視聽商情網」、「尋星族園地」與「HD.Club 精研視務所」，國內前三大討論數位化電視的論壇，進行網路問卷發放，藉此不受地理的限制。在 95% 的信心水準與±5% 之抽樣誤差下，預估抽樣 364 份有效樣本，而**實際回收的樣本數為 369 份**。

第 5.3.2 項 描述性統計⁴¹¹

描述性統計是針對研究者蒐集到的資料來做簡化，並說明回收資料的分部情形。因此，本研究團隊對於樣本進行性別、年齡、平台的使用概況，與使用動機進行敘述。

首先，在性別上，此份問卷男性共有 **197 人**、女性有 **171 人**，百分比分別是 53.4% 與 46.3%，遺漏值為 1，這與研考會在 2010 年針對性別使用電腦比例調查，發現男、女性在使用電腦比例相當，在結論上是一致的。

⁴¹¹ 所謂描述性統計，其功能是将原始、尚未有次序的資料，藉由系統性的、有意義的、有組織的方式給予整理並解釋，目前常用的描述性統計有：平均數、標準差、總和等。

其次，在年齡上，樣本在 20 歲以下有 32 人(8.7%)、在 21-29 歲上有 245 人(66.4%)、30-39 歲有 66 人(17.9%)、40-49 歲共 15 人(4.1%)、而在 50 歲以上，共有 11 人(3%)。

表 5-1 描述性統計

		人數	百分比
性別	男	197 人	53.4%
	女	171 人	46.3%
	遺漏值	1 人	0.3%
年齡	20 歲以上	32	8.7%
	21-29 歲	245	66.4%
	30-39 歲	66	17.9%
	40-49 歲	15	4.1%
	50 歲以上	11	3%

再者，在各平台的調查上，發現有 38 人未曾用過廣播電視、有 140 人未使用過 IPTV(中華電信 MOD)、145 人未使用過手機電視(透過 3G)，在 WebTV 與網際網路內容上，分別有 47 人與 13 人未曾使用過。進一步整理後可發現：目前各平台在未曾使用的排序上，分別是手機電視、IPTV、Webtv、廣播電視，與網際網路內容。

最後，在各平台的使用動機上，前 4 名分別是打發時間/習慣、娛樂、放鬆心情、以及收看某些特定節目，而人數分別是 272 人、230 人、226 人與 188 人；後 3 名則分別是獲取消息與學習、與家人、朋友一起收看，以及尋求刺激與興奮，分別共有 165 人、107 人，與 21 人。

第 5.3.3 項 交叉分析

一、卡方分析之說明

卡方檢驗方法（或稱卡方檢定、卡方分析）可根據樣本資料，推斷總體分佈與期望分佈或某一理論分佈是否存在顯著差異，是一種吻合性檢驗，通常適用於對有多項分類值的總體分佈進行分析。其可透過交叉分析的方式，利用表格的方式呈現出次數、期望次數、列百分比、行百分比與總百分比的資訊，從中了解各自變項中依變項的分布狀況，並檢定是否有顯著差異。

它的零假設是樣本來自的總體分佈與期望分佈或某一理論分佈無顯著差異。根據卡方檢驗基本思想的理論依據，對變數總體分佈的檢驗即可從對各個觀察頻數的分析入手。為檢驗實際分佈與理論分佈（期望分佈）之間是否存在顯著差異，可採用卡方檢驗統計量。典型的卡方統計量是 Pearson 卡方，其基本公式為：

$$X^2 = \sum_{i=1}^k \frac{(f_i^o - f_i^e)^2}{f_i^e}$$

公式中 k 為子集個數， f_i^o 為觀察頻數， f_i^e 為期望頻數， X^2 服從 $k-1$ 個自由度的卡方分佈。如果 X^2 值較大，則說明觀測頻數分佈與期望頻數分佈差距較大；反之，如果 X^2 值較小，則說明觀測頻數分佈與期望頻數分佈較接近。我們將通過代入資料運算這條公式，計算出 X^2 統計量的觀測值，並依據卡方分佈表計算觀測值對應的概率 p 值。

本研究則係進行「獨立性檢驗」，其目的在於瞭解自母體抽樣而來的一組受試者在兩個設計變項之間是否獨立，若不相互獨立，則其間的關聯性如何。本研究是大樣本（超過 25 份），而在問卷回收後輸入 SPSS 統計軟體，此舉不但可以減少計算公式外，亦可增加其準確性。至於，**顯著性的意義是樣本在抽自原母體的機率，越低表示越有可能取自不同母體，通常在低於 0.05，即可相信該樣本**

與母體有顯著差異⁴¹²。

二、交叉分析結果

本研究利用交叉分析⁴¹³，來簡化兩個變項間的資料與呈現分布情形，並且在交叉表中亦利用卡方檢定來檢視變相間是否有所關聯。本研究以男女性別以及平台減少「腥、煽、色」是否會增加誘因來做比較，看兩者間是否會有關聯。

從表 5-3 所示，可發現性別與廣播電視、IPTV、手機電視、WebTV 與網際網路內容在減少不良內容以增加使用行為上，卡方值分別為 43.165、22.633、16.875、27.030 與 34.836⁴¹⁴，且五個平台的顯著性皆低於 0.05⁴¹⁵，代表在減少不良內容後，性別在平台的使用意願上，確實是會有差異，其中，又以女性在減少不良內容後，會增加觀看誘因的居多。

表 5-2 平台減少腥煽色對性別的影響

⁴¹² 有關卡方分析與 SPSS 軟體之應用，詳見李沛良，社會研究的統計分析，巨流，1988 年；林慧玲，陳正倉，應用統計學，雙葉書廊，1999 年；吳明隆，SPSS 操作與應用：變異數分析實務，五南，2007 年；吳明隆、涂金堂，SPSS 與統計應用分析〈修訂版〉，五南，2007 年。

⁴¹³ 利用簡單的交叉表，分析兩個或兩個以上的類別或等級變相的關聯，並利用卡方分析測定組合變項與應變項間是否有顯著水準。

⁴¹⁴ 當觀察值與期望值的差異越大，卡方值就會越大，並且當超過某一臨界值時，就會得到顯著的統計檢定結果。

⁴¹⁵ 卡方檢定具有顯著性，並不是證明列表中的種類有因果關係，而是代表兩者間是否有差異。通常顯著性呈現為 $p < .05(*)$ 、 $p < .01(**)$ 、 $p < .001(***)$ 時，P 值越小，代表兩者之間差異性越高，有進一步分析的需要。

廣播電視		會	不會	總合
男	人數	56	123	179
女	人數	102	49	151
總和	人數	158	172	330
Pearson 卡方:43.165 顯著性:0.00(***)				

IPTV		會	不會	總合
男	人數	33	107	140
女	人數	48	40	88
總和	人數	81	147	228
Pearson 卡方:22.633 顯著性:0.00(***)				

手機電視		會	不會	總合
男	人數	31	96	127
女	人數	49	47	96
總和	人數	80	143	223
Pearson 卡方:16.857 顯著性:0.00(***)				

WebTV		會	不會	總合
男	人數	38	133	171
女	人數	75	75	150
總和	人數	113	208	321
Pearson 卡方:16.857 顯著性:0.00(***)				

網際網路內容		會	不會	總合
男	人數	46	174	193
女	人數	88	74	162
總和	人數	134	221	355
Pearson 卡方:27.030 顯著性:0.00(***)				

第 5.3.4 項 獨立樣本 T 檢定：⁴¹⁶

T 檢定適用於測試兩組樣本平均數的差異，本研究利用獨立樣本 T 檢定來分析雙母體（男性、女性）對於平台使用頻率，內容分級重要性以及政府與平台業者的責任歸屬上，是否有顯著的差異。在使用 SPSS 統計軟體上中「獨立樣本 T 檢定」時，必須先區分兩未知變異數的母體變異數是否相等而使用假設檢定的方式，爾後，再從樣本的變異數中使用「F 檢定」以檢定母體變異數是否相等，作為選擇「T 檢定」的工具的標準；最後，藉由「F 檢定」的判斷，再從「T 檢定」中歸納兩母體的平均數是否有差異、在依變項上是否有差別。簡言之，「T 檢定」是透過了解依變項在自變項中的分布情況，檢定是否有顯著之差異；「F 檢定」是檢驗兩變相的變異數是否相等。

如表 5-3 所示，男女性不論是在廣播電視、IPTV、手機電視、WebTV，與網際網路內容（例如 Youtube）上，平均數皆為相近，並且，檢定結果發現僅有廣播電視於 F 檢定上有達顯著水準⁴¹⁷，T 值應查看不假設變異數相等⁴¹⁸，而其餘平台則是查看變異數相等的情況下，5 個平台 T 值顯著性皆高於 0.05⁴¹⁹，並未達顯著水準。因此，在平台的選擇頻率上，不會因性別原因而有明顯的差異性存在。

⁴¹⁶ 獨立樣本 t 檢定用於自變項為兩類類別變項，透過了解依變項在自變項中的分布情況，檢定是否有顯著之差異。

⁴¹⁷ 要做 T 檢定前，必須先做 F 檢定，目的是檢驗兩變相的變異數是否相等。

⁴¹⁸ T 檢定的目的，是檢查兩組不同的樣本，在依變項上是否有差別。

⁴¹⁹ $p < .05$ 達顯著水準。 $p < .05$ (*)、 $p < .01$ (**)、 $p < .001$ (***), P 值越小，則越表示自變項對應變項有差異性的影響。

表 5-3 性別在各平台使用頻率 T 檢定

		個數	平均數	F	顯著性	T	顯著性
廣播電視使用 頻率排行	男性	197	3.68	6.261	0.013	-1.688	0.092
	女性	171	3.92				
IPTV 使用頻率 排行	男性	197	1.84	0.146	0.703	1.511	0.132
	女性	171	1.67				
手機電視使用 頻率排行	男性	197	1.82	1.174	0.279	0.516	0.606
	女性	171	1.76				
WEB TV 使用頻率排行	男性	197	2.74	0.203	0.652	-1.250	0.212
	女性	171	2.89				
網際網路內容 使用頻率排行	男性	197	4.27	0.022	0.883	1.039	0.299
	女性	171	4.17				

至於，不論是在政府落實內容分級、政府/各影音平台加強防範不適當內容上，從表 5-4 所示，各平台在 T 檢定上，顯著性皆不及 **0.05**，因此，代表男性與女性在內容規範上，確實是有顯著差異。並且，在政府落實內容分級重要性、政府加強規範不適當內容、與影音平台內容業者應防範不適當內容的議題上，女性的平均數皆高於男性，且在 T 值皆為負數的情況下⁴²⁰，可以得知女性在加強內容分級制度的需求度，是高於男性的。

經由上述的 T 檢定分析中，可以確定的是，男女生雖然在平台使用的頻率上，其行為是相近，但是，當在面臨到內容的管制態度上時，女性希望落實分級制度，與防範不適當內容的態度上，明顯是高於男性的。

表 5-4 性別在內容落實防範 T 檢定

⁴²⁰ T 值可為正負，當 T 值為負數時，代表後者(女性)對於議題的態度是明顯高於前者(男性)。

		個數	平均數	F	顯著性	T	顯著性
政府落實內容分級重要性	男性	197	4.00	7.044	0.008	-3.198	0.002
	女性	171	4.33				
政府加強防範不適當內容	男性	197	3.93	16.136	0.000	-4.954	0.000
	女性	171	4.44				
影音平台內容業者應防範不適當內容	男性	197	3.81	0.000	0.21	-6.538	0.000
	女性	171	4.47				

第 5.3.5 項 小結

根據本研究團隊對於性別是否影響多元網路平台使用情形所進行之問卷調查，約略有以下結論：

- 一、 在使用頻率上，民眾在各平台使用排序上，以網際網路內容為最頻繁，其次為廣播電視、WebTV、IPTV，手機電視使用頻率最低。
- 二、 根據問卷調查，上述五種平台在減少不良內容後，以性別區分是否在使用意願上會產生差別，發現女性會增加觀看機會，但男性則較無差別。
- 三、 問卷調查發現，男女在各平台使用的頻率上是相近的，但在管制態度上卻有以下兩點明顯差別：(1)女性更希望政府能落實內容分級；(2)女性更希望政府以及各影音平台加強防範不當內容的出現。

從以上結論可歸納出，女性較希望對影音內容進行分級，並加強防範不當內容。

第六章 結論與建議

第 6.1 節 各國影音內容管理作法之歸納

本研究對於美國、歐盟、英國與德國就五大類影音平台（1. 廣播電視、2. IPTV、3. 行動電視、4. Web TV (Internet TV) 及 5. 網際網路內容及手機電視）之管理思維及作法，簡要歸納如下：

表 6-1

	廣播電視	IPTV	行動電視	Web TV	網際網路內容及手機電視
美國	*禁止猥褻 *粗鄙低俗於深夜時段	同於廣播電視	*無管制 *傾向業者自律	*無管制 *業者自律+過濾機制	*無管制 *業者自律+過濾機制
歐盟	*內容規範（人性尊嚴、禁止歧視、健康安全） *節目與廣告分離	大部分會員國比照廣播電視，但 VOD 低度管制	由各會員國決定。義大利、芬蘭比照廣播電視	*低度內容規範（保護青少年、打擊種族仇恨、違反人性尊嚴）	*無管制 *與業者合作，推動共同管制與自律
英國	*內容規範為「廣播電視準則」	*即時頻道的內容管制，比照廣播電視 *VOD 進行 TV like 低度管制	尚未釋照	*VOD 進行 TV like 低度管制 *採取業者自律與公民團體之他律作法	*無管制 *採取業者自律與公民團體之他律作法
德國	*區分公法人廣播電視與私人廣播電視 *內容規範主要為青少年保護之法律—色情、暴力	*與私人廣播電視同	*業者自律與主管機關共同管制	*業者自律與主管機關共同管制	*業者自律與公民團體之他律，如 jugendschutz.net

第 6.2 節 五大類影音平台之內容管理思維

本研究計畫以為，我國欲掌握各種多元平台的影音內容管理思維的方向，可以第 5.1 節所列之「線性／非線性」以及「未成年人的易近用性」兩項主要的指標，分析各種影音平台的傳播特性，進而得出政府對於各該不同的影音平台，適切的管制強度。⁴²¹ 以本研究計畫所設定的五大類影音平台為例：⁴²²

（一）廣播電視

不論是無線廣電、有線電視乃至於衛星電視，此類傳統廣播電視的節目內容，基本上均可歸為線性的節目傳輸，並且所使用的終端收視（聽）設備——電視、音響、收音機以及附隨的遙控器等，均屬兒童與青少年可輕易使用者，故針對傳統廣電的節目內容，政府擁有充分介入管制的正當性，且理論上廣電的管制密度，應該是所有媒體管制中最高者。第三章所介紹的各國的內容管理規範及措施，不論是限制粗鄙低俗節目、禁止暴力色情節目、要求本國節目自製率、公平報導義務等，均有參考、採用的空間。

（二）網際網路內容

網際網路上提供影音內容的網站，可說有成千上萬，其中固然有少數網站會連續、即時地播放（線性）影音內容，但因為網際網路有著原則開放存取，使用者高度自主的特性，故不致於因為有少數這類網站的存在，就將之

⁴²¹ 本研究計畫座談會中，有學者主張為因應數位匯流，現有的媒體管制體系再重構時，應該「超越媒體、超越載具、超越技術」，並且應該以單純好操作為宜，並建議以單一的「線性／非線性」作為跨越這五種影音平台共通的管制準則（參座談會會議記錄，王立達教授發言）。

就此，本研究計畫團隊經反覆思考以為，單一的指標固然有助於簡化管理，但恐怕也會延伸出「過度」簡化之弊，而忽略了不同影音平台，除了在線性與非線性的節目安排外，其他在法制上亦具重要意義的傳播特性。例如，未來若在網際網路廣泛出現線性傳播的影音平台，是否即需將之與一般的廣電頻道類比？網際網路開放性的特質，是否足以蓋過線性傳輸此一特徵？而讓允許政府予以差別管理？因此，本研究團隊認為在「線性／非線性」的特徵之外，仍有再探求其他重要的，可用已決定管制密度的判準之必要。

⁴²² 本研究報告在此僅係以傳統廣電、IPTV、行動電視、Web TV 以及網際網路內容等五種平台，依其現有的影音內容傳播特性，作操作上的示範。未來各平台在傳播與接收方式上若有所改變，亦可一貫地按照上述參數，以確定其應有之管理思維。

歸為「線性」的影音傳輸。相反地，使用者選擇接收網際網路內容的高度個人主導性，足以讓我們在「線性／非線性」的光譜上，整體上將之置於「非線性」的這一端。此外，再加上網際網路的影音平台，需要的操作，並非如同一般家用電視音響那樣地簡單易行。⁴²³ 因此，網際網路的影音內容的可管制性應屬最低，此觀前述各國政府對於網際網路內容的管制，多僅採低密度的干預甚或放棄管制（倚賴自律）可看出。

（三）IPTV

IPTV 影音內容的服務型態，有屬於「即時頻道」，亦有屬於「隨選視訊」，前者屬於線性，後者則為典型的非線性傳播。而 IPTV 的使用，透過數位機上盒加上遙控設備的操作，其便利性與一般電視的選台操控相去無幾，因此亦可認為具有高度的未成年人的易近用性。據此，就線性傳播的 IPTV 服務，即可採取與傳統廣播電視相類似的管制規範；但如果是非線性的隨選視訊，則應可適度降低其管制的規範強度（但不降至與網際網路內容相同的程度，畢竟 IPTV 有較高的未成年人易近用性），此種介於傳統廣電與網際網路之間的管制密度定位，可視為一種中間型態的管制，其具體規範內容，當可視一國視聽產業的發展需要以及收視者權益保護的必要性，而為斟酌。英國對 VOD 型態的 IPTV 服務，施以所謂“TV like”的管制，樹立最低度的節目內容標準的作法，即足堪我國借鏡。

（四）Web TV

目前市場上 Web TV 服務提供之方式與內容十分多樣，就節目內容的播送，有以隨選視訊方式提供，亦有以特定頻道方式提供，故型態上有被歸類

⁴²³ 縱使現今使用電腦的年齡層有逐步下降的趨勢（例如，根據兒童福利聯盟文教基金會於民國九十九年的實證調查指出，台灣的兒童平均大約在七歲便開始上網，有 10% 以上的孩子假日上網超過八小時，參見國家通訊傳播委員會，兒少通訊傳播權益政策白皮書，2011 年，頁 8。然不可否認，網際網路的使用的便宜性以及所需的技術性，仍高於傳統的廣電。特別是如果再加上家長可在電腦上安裝各種阻擋和過濾軟體的考量，那麼兩者在未成年人的易近用性上的差異將更為明顯。

為非線性之影音節目，也有可能被歸類為線性之影音節目。收視方式，有透過專屬機上盒在一般電視機上呈現節目畫面（壹電視的網樂通設備即屬之），亦有單純從電腦中之網頁瀏覽器收視者（例如中華電信 HiChannel），前者與後者相較，自然具有較高的未成年人的易近用性。

假使 Web TV 業者提供機上盒，使用戶以一般電視機收視，且以線性的方式提供影音節目服務，那麼此種線性節目內容的播出，基於未成年人的易近用性，似應受到和傳統廣電相同的規範。但考量其透過網際網路播出，一般用戶的頻寬有限，其收視品質將因同時收視人數而受影響⁴²⁴，因此服務的普及率（滲透率）勢必因而降低，因此建議採取中間型態的管制。至於同一業者所提供之非線性內容服務，則管制強度更應放寬，其管理類型僅以低密度為之，即為已足。

相反地，如果業者並未提供用戶端數位機上盒的設備收視，用戶係透過網路網頁瀏覽器觀賞節目內容，那麼此等服務方式，不論其節目內容係透過線性或非線性的方式提供，實與一般網際網路的影音內容無甚差異，因此管制密度，因該等同網際網路內容，僅受最小限度的規制。

（五）行動電視（Mobile TV）

行動電視是以無線廣播方式、將排定的節目、即時不間斷的方式播送影音節目；而行動電視的先驅——歐盟國家（義大利、芬蘭）為例，在行動電視平台上播送節目的頻道，必須取得電視頻道執照，可見行動電視服務的型態，應歸為比較趨向廣電的線性傳播。

但另一方面，因為行動電視係透過個人行動手持裝置（即行動電話）收

⁴²⁴ 這是受 NCC 之電信法修法工作小組在 2011 年 5 月所草擬「電信法修正草案」，其中增訂「第三章 利用電信網路提供視聽媒體服務」之啟發，謹此鳴謝。草案第 40 條（甲案）：「（第 1 項）視聽媒體傳輸平臺上播放之頻道節目，其頻道節目服務提供者須為依廣播電視法或衛星廣播電視法取得許可執照之廣播電視事業，並按其提供服務受各該法律之規範。但所利用之視聽媒體傳輸平臺，其收視品質因可使用頻率資源及收視聽者同時收視數量而受影響，且尚未構成公眾普遍收視者，得無須取得許可執照。」

視，具有高度的個人化、私密化的色彩，未成年人的易近用性低，因此綜合觀之，其管制的思維應走向中間路線。至於此一中間型態的具體管制手法為何，如同前面 IPTV 的論述，自然亦須視一國視聽產業的發展需要以及收視（聽）者權益保護的必要性等因素，斟酌決定之。基本上本研究認為，芬蘭的「放寬電視制」下，對於行動電視頻道的節目內容作比傳統廣電為輕的規範——例如針對一般廣電頻道節目多元性要求，行動電視即無適用。當可做為我國立法的參考。

以上針對各種影音平台特性的分析，以及其與兩項管制參數（「線性／非線性」；「未成年人的易近用性」）的對照結果，約略如下表所示：

表 6-2

多媒體平臺	線性／ 非線性	未成年人的 易近用性	管理思維
廣播電視	線性	易近用性高	高密度管制
IPTV	線性	易近用性高	<ul style="list-style-type: none"> ● 線性：高密度管制（比照傳統廣電） ● 非線性：中間型態管制
	非線性		
行動電視	線性	易近用性低	中間型態管制
Web TV	線性	搭配機上盒 → 易近用性 高	<ul style="list-style-type: none"> ● 線性+機上盒*：中間型態管制 ● 非線性+機上盒*：低密度管制 ● 線性+無機上盒：低密度管制（比照網際網路內容） ● 非線性+無機上盒：低密度管制（比照網際網路內容）
	非線性	無機上盒→ 易近用性低	
網際網路內容	整體而言，屬非線性	易近用性低	低密度管制

* 代表考量其他參數：其收視品質是否因同時收視人數而受影響，及是否構成普遍收視。

第 6.3 節 業者自律及共同管制之原理及制度設計

要執行上一節所述的高密度管制、低密度管制、或中間型態管制，有賴於政府他律、業者自律、或共同管制的作法。但如同第 5.2 節所指出，我國欠缺業者自律及共同管制的歷史及經驗，故有必要借鏡國外的經驗及作法。英國 Ofcom 在 2004 年及 2008 年發表兩份文件，值得參考。前者為「促進有效共同管制及自律之標準」(Criteria for promoting effective co- and self-regulation)⁴²⁵，後者為「評估是否採行共同管制或自律之準則」(Guidelines for making an initial assessment whether to deploy co- or self-regulation)⁴²⁶。

一、管理模式之選擇⁴²⁷

對於 Ofcom 而言，有三種管制選擇，即法律管制（政府他律）、業者自律、共同管制，而每一種管理模式均有其利弊。

1. 法律管制

當市場中的競爭不足或市場中存在一家擁有顯著市場力量（SMP）的大型業者時，以法律管制為手段較為有效。例如 Ofcom 管制電信 SMP 業者的批發服務價格。另外，當業者採取短視的作法，僅注意其客戶及股東的利益，並未對名譽的發展做出重大投資，則法律管制可用來達成較長期的目標。最後，在負面的外部成本主要是由其他人來承擔時，法律管制也能有助於達成公共政策目標。

2. 業者自律

所謂自律是指在沒有管制者或政府正式監督的情形下，由業界自行執行其解

⁴²⁵ 2004 年文件參見 Ofcom 之網頁：

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/co-reg/statement/co_self_reg.pdf

⁴²⁶ 2008 年文件參見 Ofcom 之網頁：

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/coregulation/summary/condoc.pdf>。參見劉孔中，「社會管制」？以「通訊傳播管理法」草案為例，全國律師，第 12 卷 7 期，2008 年 7 月，第 120-138 頁，對於 2004 及 2008 年兩份文件有詳盡的介紹。

⁴²⁷ Ofcom 2008, Guidelines for making an initial assessment whether to deploy co- or self-regulation, at 3-6；劉孔中，同上註，第 123-124 頁。

決議題之方法，特別是沒有事前的法律手段可資運用。一般普遍的看法是，對事業及消費者而言，業者自律比政府直接介入更有彈性且成本低，但是必須先確訂定在產業環境及市場條件下，自律是適合的手段，否則只會製造新的問題。

自律要能有效，要有某些「好處」或誘因。例如業者擔心政府或管制機關的介入會妨礙商業活動或提高公司成本。Ofcom 的研究證實，許多自律機制的採取是因業者感受到國家將介入的威脅。因此，自律在下列情形比較有效：

- 業者認知到其未來的生存發展，不僅在於其客戶及股東的利益，也在於其市場之大環境使得業者必須採取負責的作法。
- 業者有知到已經揭發的問題，將對公眾及消費者將產生傷害。
- 產業內的業者有積極參與及凝聚力。反之，在不溝通且不投入資源的小業者間，自律不易有效。

3. 共同管制

共同管制是業者自律的延伸，是業者與政府共同形成及執行管制的方案，但業者與政府的合作形式可有不同的方式。亦即，在政府的某些監督下，仍然發揮業者自律的效益。

二、採取業者自律或共同管制的評估⁴²⁸

若要評估業者自律或共同管制是否為適當的方案時，Ofcom 提出了五個步驟：

1. 產業內的業者是否有集體參與的誘因。如果業者不會集體參與，自律方案不易成功。
2. 自律或共同管制是否為國民及消費者帶來利益。作此項評估時，應利用「管制衝擊分析」，評估政府機關的介入是否產生較佳的結果。
3. 如果有了自律或共管措施，是否有業者將退出而不參與。此時應當考量

⁴²⁸ Ofcom 2008, Guidelines for making an initial assessment whether to deploy co- or self-regulation, at 9-10；劉孔中，同上註，第 125 頁。

選擇退出的業者數量以及業者退出對於此方案的影響力。如果只有少數業者選擇不參加，則政府應採取一定的措施使大眾（包含業者）瞭解到加入自律或共管方案的好處。

4. 是否有搭便車的問題。如果全部或大部分業者都選擇參加自律或共管方案，仍是要考量到：是否其中有些業者將作弊或欺騙。當業者私益與公共利益抵觸時，就可能有作弊的誘因，此時應考慮設立處罰的機制。

5. 方案是否清楚簡單。如果業者有同意參加方案的誘因，而且方案的措施及規範簡單易行，當然成功的機率就高。

三、共同管制的制度設計及特徵

英國 Ofcom 在 2004 年文件中的第四節（Section 4）列出共同管制的十二項標準。本研究謹此列出，在共同管制之制度設計上的三項最重要特徵：⁴²⁹

1、公權力委託及責任之劃分

- 政府主管機關與民間之共管機構之間，必須明確劃分責任；並使所有相關人士（包括消費者）清楚知道，兩者之間的分工及差別。
- 政府主管機關是共管機構的催生者。主管機關將公權力授予共管機構，並做經費的安排。
- 由政府主管機關核准（認可）共管機構所建立的實務守則。

2、有效的制裁

⁴²⁹ 其餘的九項標準則為：

1. 有利於消費者——共同管制的方案必須為消費者帶來真正額外的福祉。
2. 公眾週知及便利——共管機制的程序應公開、透明且易於使用。
3. 獨立性——為維持獨立性，不受利害關係人的干預，共管機構的決策單位，其組成的半數至四分之三由獨立人士擔任為宜。
4. 經費及人員——共管機構需要有適當而持續的經費，及足夠的人力。
5. 廣泛的參與——共管機構應使絕大部分的業者都參與。
6. 稽核與監督——由政府主管機關對於共管機構進行稽核與監督。
7. 透明及責任——共管機構的責任包括迅速、公開且透明的報告義務。
8. 一致性——共管機制與相關法規之間，應能調和而不衝突。
9. 例外情形——在上述標準並不全部具備的情況下，政府主管機關若仍然使用共管機制，則主管機關有說明理由之義務。

- 共管機構需要有效的制裁機制，方能使業者遵守規範。
- 某些制裁機制的權力在於政府主管機關，例如中斷違規業者的電信連線。這時共管機構的角色則為有建議權。

3、申訴機制

- 對於受不利益處分的業者，共管機構應有獨立的申訴機制，以資救濟。

第 6.4 節 研究建議

一、五大類影音平台之內容管理作法

參照第 6.2 節「五大類影音平台之內容管理思維」之結論，本研究之具體研究建議為：

(一) 廣播電視：因為線性服務及高滲透性，維持高密度管制強度及政府他律的作法。⁴³⁰

(二) IPTV

1. 即時頻道：因為線性服務及高滲透性，維持高密度管制強度及政府他律的作法。

2. 隨選視訊：對於非線性服務採取中間型態的管制強度，維持現行政府他律的作法。

(三) 行動電視：採取中間型態的管制強度。如果以廣電法釋照，作法上採取政府他律；若以電信法釋照（且頻道內容之提供者不限於取得廣電三法執照之業者），亦可考量共同管制的可能性。

(四) Web TV

⁴³⁰ 未來有線電視數位化後，若提供「隨選視訊」的非線性服務，則管制強度可比照 IPTV 的非線性服務——中間型態管制。

1. 提供機上盒使用戶以一般電視機收視：線性影音節目採取中間型態的管制；非線性內容以低密度管理。作法上以共同管制或業者自律為佳。

2. 未提供機上盒使用戶以一般電視機收視：低密度管制，比照網際網路內容之管理。

(五) 網際網路內容：低密度管制，作法上以共同管制或業者自律為佳。

二、業者自律及共同管制之實施作法

甫公佈施行的「兒童及少年福利與權益保障法」，其中關於媒體內容的管理，定有若干促進業者自律及共同管制之規定。與本研究最具關連性的，厥為第 46 條關於網際網路內容管理之規定。

第四十六條 為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：

- 一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。
- 二、申訴機制之建立及執行。
- 三、內容分級制度之推動及檢討。
- 四、過濾軟體之建立及推動。
- 五、兒童及少年上網安全教育宣導。
- 六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。
- 七、其他防護機制之建立及推動。

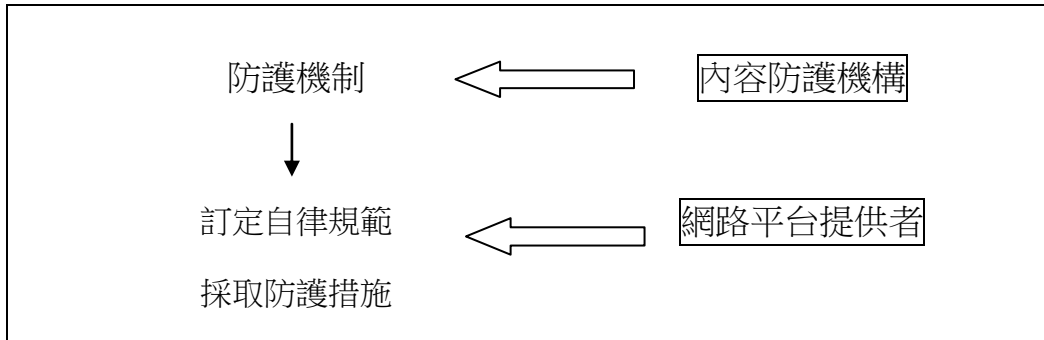
網際網路平臺提供者應依前項防護機制，訂定自律規範採取明確可行防護措施；未訂定自律規範者，應依相關公（協）會所定自律規範採取必要措施。

網際網路平臺提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康或違反前項規定未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除。

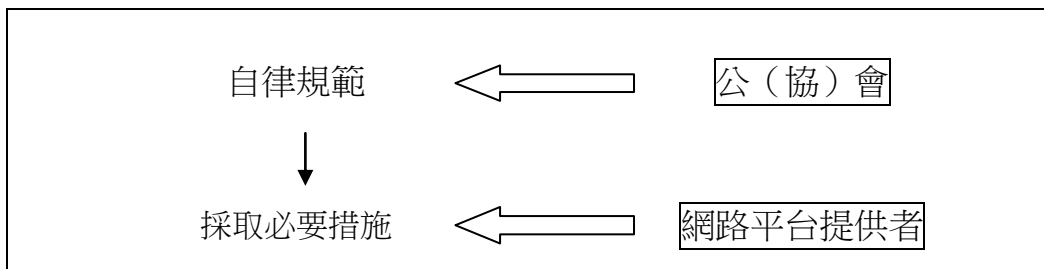
前三項所稱網際網路平臺提供者，指提供連線上網後各項

網際網路平臺服務，包含在網際網路上提供儲存空間，或利用網際網路建置網站提供資訊、加值服務及網頁連結服務等功能者。

圖 6-1



制度 A：內容防護機構（第 46 條第 1 項及第 46 條第 2 項前段）



制度 B：公協會（第 46 條第 2 項後段）

本研究對於「兒童及少年福利與權益保障法」第 46 條分析如下：

第一，本研究發現第 46 條其實包含二種制度，業者可以二者擇一。【制度 A】：內容防護機構受委託辦理第 46 條第 1 項各款之事項，包括建立（如內容分級制度等）防護機制。網路平台提供者依據防護機制，訂定自律規範並採取防護措施。（第 46 條第 1 項及第 46 條第 2 項前段）。【制度 B】：若公協會定有自律規範，則網路平台提供者依據自律規範採取必要措施。（第 46 條第 2 項後段）（如上圖）

第二、內容防護機構或公協會均沒有制裁的權力，業者違規仍然訴諸目的事業主管機關的行政罰，包括同法第 94 條的罰鍰及限期改善，第 97 條第 4 項的罰鍰、公布姓名或名稱及限期改善。以此角度觀之，仍是另一種形式的政府他律。由第 5.2 節及第 6.3 節可知，以英國及德國之歐洲標準而言，第 46 條（無論制度 A 或 B）均非完整的共同管制法制。

第三、只要是建置網站提供資訊、增值服務及網頁連結服務等功能者，均是本法所稱的網際網路平台提供者（第 46 條第 4 項）。這些業者之中，應有性質各異、規模差異甚大的各型業者，其數目可能以數以千百計。因此，是否能有制度 B 所稱的「公協會」存在，不無疑問。即便存在，是否能促使業者加入公協會、發揮監督之功能，亦是問題。所以制度 A 發揮功能的可能性較高。

綜上所述，本研究建議我國對於 Web TV 及網際網路內容，建立完整的共同管制制度，其實施作法如下：

1. 共同管制的實施必須有法律之授權依據，包括委託公權力、指定共管事項及範圍等。法律授權之目的、內容及範圍，須符合授權明確性原則。
2. 由政府主管機關指定特定之民間組織擔任「共管機構」（可以沿用第 46 條之「內容防護機構」的名稱）。共管機構如由主管機關協助成立，應做永續經費之安排或規劃。共管機構的資格條件、組織形成之依據，以經授權之法規命令定之。
3. 政府主管機關與共管機構之間，應有明確的權力分工。分配給予共管機構的公權力事務（事項），主管機關原則上就不再介入，除非必須做成最後裁處（或處罰）。
4. 明訂共管機構具有執法之公權力，以及制裁（處罰）機制。在德國法制下，處罰的公權力完全交由共管機構行使。就英國的制度運作，則是共管機構擁有較輕微（或先期）的裁處權，政府主管機關則保留較重（或最終）的

處罰權力（共管機構擁有建議權）。對於有害兒少的內容，本文建議可以將發布「警告」、「通知取下」（notice and takedown）、公布姓名或名稱、限期改善等裁處手段交給共管機構，而將高額罰鍰權力保留予目的事業主管機關。

5. 共管機構既然對於業者有裁處權，就應建立當業者不服共管機構裁處的申訴機制及管道，受理申訴單位應具備一定的獨立性。

三、性別研究之政策建議

根據本研究團隊對於性別是否影響多元網路平台使用情形所進行之問卷調查，約略有以下結論：

- 在使用頻率上，民眾在各平台使用排序上，以網際網路內容為最頻繁，其次為廣播電視、WebTV、IPTV，手機電視使用頻率最低。
- 根據問卷調查，上述五種平台在減少不良內容後，以性別區分是否在使用意願上會產生差別，發現女性會增加觀看機會，但男性則較無差別。
- 問卷調查發現，男女在各平台使用的頻率上是相近的，但在管制態度上卻有以下兩點明顯差別：(1)女性更希望政府能落實內容分級；(2)女性更希望政府以及各影音平台加強防範不當內容的出現。

從上述結論可得出的政策建議如下：

1. 在各種影音內容平臺，均能建立並落實內容分級。
2. 在建立分級標準的過程中，應有一定比例女性的參與；特別是共管機構之決策單位，應有一定比例之女性席次。

【附錄一】

「多元網路平台環境下影音內容之管理思維」研究計畫座談會

本研究對於美國、歐盟、英國與德國：1.廣播電視、2.IPTV、3.行動電視、
4.Internet TV (Web TV)及 5.網際網路內容之管理思維及作法，簡要歸納如下：

	廣播電視	IPTV	行動電視	Web TV	網際網路內容及 手機電視
美國	*禁止猥褻 *粗鄙低俗 於深夜時段	同於廣播 電視	*無管制 *傾向業者 自律	*無管制 同右	*無管制 *業者自律+過 濾機制
歐盟	*內容規範 (人性尊 嚴、禁止歧 視、健康安 全) *節目與廣 告分離	大部分會 員國比照 廣播電 視,但 VOD 低度管制	由各會員 國決定。義 大利、芬蘭 比照廣播 電視	*低度內容規 範(保護青少 年、打擊種 族仇恨、違 反人性尊 嚴)	*無管制 *與業者合作, 推動共同管 制與自律
英國	*內容規範 為「廣播電 視準則」	*即時頻道 的內容管 制,比照廣 播電視 *VOD 進行 TV like 低 度管制	尚未釋照	*VOD 進行 TV like 低 度管制 *採取業者自 律與公民團 體之他律作 法	*無管制 *採取業者自 律與公民團 體之他律作 法
德國	*區分公法 人廣播電視 與私人廣播 電視 *內容規範 主要為青少 年保護之法 律—色情、 暴力	*與私人廣 播電視同	*業者自律 與主管機 關共同管 制	*業者自律與 主管機關共 同管制	*業者自律與公 民團體之他 律,如 jugendschutz.net

名詞定義：

1. **IPTV**：此處為狹義之 IPTV，為電信(固網)業者以專網提供具品質控管(QoS)的視聽節目服務，在美國有 AT&T U-verse 及 Verizon FiOS，我國則有中華 MOD。
2. **行動電視**：此處專指以廣播(broadcast)技術傳送的視聽服務，國際上主要有 DVB-H 及 MediaFlo 二種規格，在我國曾經試播，但尚未發照。
3. **Web TV**：即 Internet TV -- 以公網(網際網路 internet)提供不具品質控管的視聽節目服務，我國有壹電視、蕃薯藤 yam 寬頻電視等。
4. **手機電視**：指行動電信業者以 3G 行動網路提供的視聽服務。

本研究希望透過吸取先進國家對於新興網路平台內容的管制經驗，並研析國內各類網路平台與影音內容服務的發展，對於不同之平台與內容提出合理且有效的管制措施，包括可能的立法或修法意見。故列出**討論題綱**如下：

一、網際網路內容及手機電視：在我國是否應維持現行制度？較佳的管理思維及方式為何？若欲參考先進國家採取業者自律、共同管制(co-regulation)、公民團體之他律作法，在我國如何導入？

二、Web TV：Web TV 以網際網路為平台做傳送，原為網際網路之內容，但近來因科技進步而能提供類似電視之直播頻道，是否應有不同於網際網路內容的管理方法？

三、行動電視：我國未來如果發照，對於行動電視之內容管制，應採用何等標準？

四、IPTV：大部分國家(我國亦同)將 IPTV 之內容管制等同於廣播電視，是否有需要改進之處？對於 VOD 服務之內容管制是否需要用低於廣播電視之標準？

五、廣播電視：現行之節目分級制度及其他廣播電視內容管制，是否有需要改進之處？

中原大學法學院 江耀國 國立台北大學法律系 黃銘輝
元智大學資訊社會學程 葉志良 國立中正大學法律系 高文琦
一同敬上

「多元網路平台環境下影音內容之管理思維」

研究計畫座談會會議紀錄

- 壹、 日期：2011 年 11 月 22 日(週二)下午 2~4 點
- 貳、 地點：國立台北大學民生校區 教學大樓九樓多媒體會議室
- 參、 主席：江耀國老師
- 肆、 列席：台北大學黃銘輝老師 中正大學高文琦老師 元智大學葉志良老師
- 伍、 出席之專家學者

王立達 交大科技法律研究所 教授
戴豪君 資策會科技法律研究所 所長
廖淑君 資策會科技法律研究所 研究員
巫國豪 電信技術中心 研究員
鍾瑞昌 衛星電視事業同業公會 秘書長
簡維克 理律法律事務所 律師
鍾國強 中華電信公司 法務處 科長
林雅惠 凱擘有線電視 法務部 經理
蕭景騰 遠傳電信公司 法規部 協理

陸、 會議資料簡報：

江耀國老師：(00:02:00)謝謝大家來到「多元網路平台環境下影音內容管理思維」研究計畫的座談會，僅代表中原大學法學院還有我們研究團隊歡迎各位謝謝各位來參加我們這個座談會來給我們指導跟寶貴的意見。

我們來看到今天的會議資料第一頁，有一個很簡單的表代表我們目前研究團隊的一個所得，那麼關於我們內容管理的問題呢(00:04:23)我們就是有研究了美國、歐盟、英國、德國，並做了五個分類，分別是：廣播電視、IPTV、行動

電視、Web TV 還有網際網路內容，那這五個分類呢 如果首先我們來看美國法事實上這五個分類類似於在光譜的兩端(00:04:50)做左邊呢廣播電視的類型，是有比較政府嚴格管制的類型，那它禁止猥褻以及未達猥褻但是粗鄙低俗的言論呢於深夜播出，(00:05:13)那最右邊的類型呢，是網際網路內容跟手機電視代表了政府在這個地方不會以法規命令的方式來管制，因此有賴於業者自律與過濾機制，那中間的三個類型就很可以發現說它會往左邊的類型比照，比方說 IPTV 大概就是比照左邊的廣播電視，那行動電視跟 Web TV 呢，大概就是照右邊的類型這樣子。(00:05:47)所以我們大概可以看到就是其實是一個就是說這個光譜只有兩個典範性的類型，那中間出現的新的東西，那大概就是我們這個研究計畫所要研究的，也就是新興媒體的內容應該要怎麼管制這樣子。(00:06:04)那歐盟的部分呢，其實大體上也是這兩個典型的類型作為基型，廣播電視有內容規範，那網際網路也是沒有政府法規規範，有賴於業者合作推動所謂共同管制跟自律。那在歐盟跟美國比較不一樣的地方是，出現所謂第三類型，各位可以看到 IPTV 的部分，歐盟現在對於 VOD 所謂的非線性的節目的管理呢，大概出現了第三個類型，就是 VOD 不像廣播電視那麼強烈，但是也需要低度管理，低度管理的內容，如 Web TV 的類型至少要有青少年保護，如果是有仇恨跟違反人性尊嚴的言論是不容許的。至於中間這個類型也就是行動電視就是目前各個國家管制最分歧的，(00:07:26)主要就是說行動電視到底要當作電視或電信，各國不同。歐盟的話，看到表格中義大利跟芬蘭呢，行動電視比照廣播電視 但是在美國還有英國關於行動電視的格子，反而是覺得行動電視的管理比照右邊的網際網路類型採行業者自律跟共管機制。(00:08:06)簡單歸納我們目前研究團隊研究所得就是這樣的情形，接下來第二頁有五個討論題綱來請教各位，希望各位給我們寶貴的意見。

第一個問題就是在網際網路內容跟手機電視的部分，在我國是不是維持現行制度？比較佳的管理思維跟方式是甚麼？那如果要參考先進國家採取的業者自律、共同管制跟公民團體所謂的他律的作法，在我國應該要怎麼樣導入？

(00:08:43)第二個問題是 Web TV。那 Web TV 是指以網際網路為平台來傳

送，原來是網際網路的內容，但因為科技進步的關係，可以提供直播的節目而且是可以收視的終端呢，實際上是電視機而不是電腦螢幕，是不是有應該不同於網際網路的內容的管理方法。

第三個問題因為我國行動電視尚未發照，若未來有發照的話是怎麼樣的標準會比較合宜？

(00:09:23)第四個是 IPTV，那大部分的國家呢，像我國，對於 IPTV 的內容管制呢是等同於廣播電視，那這個部分是不是需要改進？那對於非線性的 VOD 的部分呢是不是要做另外的處理，也就是用比較低的標準？

那第五個問題就是我們現行已經操作比較成熟的類型也就是廣播電視，那大體上有節目分級制度已經比較成熟的制度是不是也有需要改進的地方？

再來看到會議資料的最後一頁，我們的兒童及少年福利法在 11 天之前立法院通過 法律的名稱做了幾個字的修改，不過就是全部的內容法條的內容有蠻大的修正，法條的順序也都改變，(00:10:35)那關於這個兒少接觸網際網路不良內容的部分，那有一個新的條文就是 46 條，新法底下在資料第二行的地方有所謂內容防護機構，那這個內容防護機構呢必須要去做譬如說第三款的内容分級制度的推動，然後要去做第六款的讓平台提供者建立自律機制等等。所以在第二項就是平台提供者就是照這個防護機制，自律機制這樣。如果像第三項的話，(00:11:23)如果認為有害的內容出現，平台的提供主必須先行移除。以上跟各位報告與補充。

再來見會議資料第二頁，這五個問題，請與會貴賓可以就您覺得有想法的部分給予我們指導，不分題目的順序，是不是就採自願發言的方式，請問有哪一位先進要先給我們發言？(00:12:24)

柒、 發言紀錄：

一、 衛星電視同業公會鍾瑞昌秘書長：(00:12:34)

主席，各位教授大家好，我想大家在思考的時候，我先提一些個人看法。首先，這個計劃能夠研究，是一個蠻好的事情，就是說比較站在一個宏觀面跟整體

面，(00:12:55)來看到整個內容的管理，我想未來我們也是要面對的一個問題，所以個人覺得非常感佩。就內容的部分，首先我們看這個表，因為就是說剛好之前行政院數位匯流小組也準備在 12 月 23 號要辦一個類似的研討會，(00:13:24)大概也把所謂新興視訊產業歸類，其歸類的方式與這邊略有不同，但基本上是相近的，像基本上這個歸類比之前那個歸類更為完整一些，但是有一些還是可以更為加強一點，譬如說(00:13:48)像目前有一種數位無線電視的行動接收這個部分的話，這幾天我在想，看起來它還是屬於廣播電視類，就是無線電視下面的行動接收，那接著另外有所謂的 OTT，OTT 就有一點像是壹電視這種方式，但是沒有 Walled Garden (00:14:19)，沒有 Walled Garden 的話看起來可能是介於這個 Web TV 裡面或者是 Web TV 跟行動電視的中間。如果加上這兩個這些，這樣就把行政院的部分把它包容進來，因為當時行政院並沒有 3G、行動電視，這次這件事有考慮到。(00:14:48)

那討論到管理尺度的問題，我是覺得可以用 Walled Garden 的概念來看這個問題。如果有 Walled Garden 的，那麼管理的強度可能會比較強，就像現在廣電三法，或是把這個 IPTV 像 MOD (00:15:26)這種就是類似 IPTV 把它納進來，這種有 Walled Garden 的，目前用廣電三法來管理。沒有 Walled Garden 的，就用比較自律的方式來管理，大概就是老師剛剛所說的兩個派別。那現在就是說，中間的部分就是行動電視，當時行動電視 NCC 要開放的時候也有兩派說法，(00:16:01)是要用電信法發照，還是要用電視發照，用電視發照就會落入內容管理，那用電信發照就比較不會。我看各國表列的項目好像世界各國看來是比較傾向用電信的方式來發照，即便是歐盟(00:16:27)算是管的強度比較高，也只是部分國家用電視，所以看起來用電信或網路這種方式來管理。如果照這個模式發展下去，其實我現在是在想說，目前我們國家管理有管得到的部分它就越管越嚴管到很高，管不到的部分呢，那因為管不到，所以就主張用自律的方式。我經常會想(00:17:16)好像一個水庫的方式，目前廣電這個水庫越築越高可能有點像德基水庫了，已經到 200 多米這個高但是事實上有一天是要數位匯流，如果有一天是要數位匯流的

時候法令沒有匯流的話，到時候也是會有很多問題。在數位匯流的時候，即便是廣播電視還是會細分為很多的頻道(00:17:55)，譬如說，無線電視的數位目前是發第一單頻網服務，未來第二單頻網服務總共有 60mghz，然後再去用 mpeg4 去壓縮，那即便有部分是用做高畫質的電視，但它所提供的頻寬可供頻道使用的位子也非常多，可能可以到達幾十個，(00:18:22)那 IPTV 目前 MOD 就已經有上百個頻道，未來可以一直加，就是第二套再加上去也是可以到一百多個，再一直加，可能加到數百個，(00:18:36)那有線電視數位化，目前沒有數位化之前頻寬有 760 Mhz，已經有一百多個頻道，等到數位化之後，可能就是幾百個上千個，整個加起來可能會有幾千的頻道這樣去管理，在頻道細分化的情形下，我們要採取甚麼樣的內容管理哲學，我覺得是值得重視的問題。(00:19:10)這是第一個。

第二個就探討到像剛才我所提到的 OTT。像壹電視，目前已經取得衛星電視執照如果 MOD 上架的話，要依照用衛廣法、廣電法的角度來管理，如果明年有可能在有線電視上架的話，也要用廣電法的角度來管理，但是它目前有用 OTT 的方式來提供大家服務，(00:19:40)OTT 的方式就是說，像我跟它要了一個機上盒，在我的網路上接了一個機上盒，一樣的內容一樣是壹電視，但是可能它的通路不一樣，它到 MOD 或有線電視它要適合廣電法，然後他到沒有 **Walled Garden** 的地方如 Web TV 或是 OTT，它不用去適合廣電法，它適合一般的網路(00:20:11)，同樣的東西因為平台的不同而做不同強度的管理，這可能是未來我們面臨的問題。一個是頻道細分化，一個是不同平台的不同管理，在這種情形之下，我們未來的管理哲學是甚麼，其實像現在我們在探討到像廣播電視的管理，因為我們下個禮拜有邀請我們何處長到我們公會來跟大家溝通，結果他給我們的題目很好玩，我們是夥伴呢還是監理關係(00:20:51)，這個題目蠻活的。那我又想到說，其實以目前的廣電法令的管理，當時新聞局在訂的時候就很嚴，然後 NCC 在執法的時候也是依法執行，但是個人覺得執行強度相對高，如認定標準、罰款額度、執行方法，這個暫時不提或者是說未來有機會可以探討到執法。

就是剛才(00:21:32)所反應的，未來會有兩種類型不同的媒體的時候，應該

是說同樣的媒體只是在不同平台出現，這個平台有內容約束的法令，那個平台沒有內容約束的法令，可能要靠自律或是其他，但是我們要怎麼管理？我是認為說，第一個，管制強度是不是應慢慢趨近，一個是有特別法的一個是沒有特別法的(00:22:05)應該是慢慢趨近，這個是相較於這幾年來是拉開的不同思維，不曉得有沒有可能。另外就是說應該是塑造競爭的環境，為什麼對於現在電視內容的管理會這麼走跟競爭環境沒有塑造是有關係，在台灣所謂七百多萬收視戶當中(00:22:33)看有線電視的用戶大概是六百一十多萬戶，含偷接戶，那所以六百一十多萬戶的人都看同樣的內容自然消費者一定是會 complain 然後又沒有很 open 的選擇機制，像 MOD 的一個選擇平台問題是收視習慣與技術上的瓶頸，可能是某部分人或者是尖端的人才會去使用，那無線電視這邊的 content 又不夠，不足以吸引人去願意去接收這無線電視，只能看十幾台(00:23:14)。所以雖然說目前法規環境是有競爭，但是因為實體發展的不同而導致到沒有辦法讓消費者有辦法完全選擇，在此情形之下，既然消費者沒有辦法充分選擇的話，內容也不敢去選擇，那也就是為什麼很多傳統的內容它還是願意固守在有線電視這塊，也是這個原因。

我剛說第一個是管制強度慢慢拉近，第二個就是塑造競爭環境，第三個就是說對於內容的管理哲學是不是要稍微調整到以輔導來代替管理。目前這種管理哲學是，比方說超秒，如十分鐘的廣告，如果第一次我是超秒超五分鐘，我是警告，那第二次超秒如果說超三分鐘而已結果我可能是受十萬塊到一百萬的處分，那第三次如果我是超 50 秒的話可能我是二十萬到兩百萬的處分，那如果超過 50 秒的話可能是一百萬的處分(00:24:32)。可能管理的哲學，這個當然可能需要時間來拉近，那以上就以上的敘述，謝謝。

※江老師小結：(00:24:45) 謝謝鍾秘書長給我們的評論。譬如不同平台不同管理哲學，我覺得是很有趣的深入觀察。

二、資策會科技法律研究所戴豪君所長：(00:25:06)

謝謝江老師還有幾位老師。我的報告分兩部分，一個是比較整體性的報告，那第二個會依循剛剛江老師研究團隊所提出這五個類型從光譜上面的概念去做一些建議。(00:26:02)

第一個我的建議是，雖然我們講的是內容的管理，但是可能我在猜我們如果是在處理這些內容大概會有兩段是不是已經先處理完，第一個就是從憲法上對於言論自由的保障那一塊去箝制，那意思是我們不研究但是我們可能要在這邊處理這塊是不屬於憲法上的問題，(00:26:29)那另外一塊是已經落到現行刑法的處罰，如猥褻、妨礙秩序或者是散布仇恨言論啦，那這一塊已經落入到刑法，可能也不是我們想要試圖討論的管制範圍，我們通常在看到應該是屬於落在中間這一段的，就是不去涉及憲法上保護上的處理也不是涉及到刑法上面言論已經抵觸到刑法，也沒甚麼好說的應該已經抵觸刑罰已經發動，(00:27:01)所以可能是中間這一塊去處理，我想這是第一個在整體上的，也許團隊將來在 `define` 的時候要把這一塊稍微點一下。

(00:27:10)那第二個建議就是說，我們的內容管制到底管的是甚麼類型，那我們的管制其實有不同因素，舉例來說我們可能有文化上的因素管制，如我們要求節目的本土製播率，其實某個程度雖然看起來是經濟因素，但其實是文化因素，更不用說早期我們新聞局還有所謂方言節目必須逐年減低，但那條已經被刪掉了(00:27:37)，這塊是屬於文化的層面，甚至像是最近政府的置入性行銷，那這塊其實也是塑造一個文化性的管制的部分。第二種類型的管制可能是比較像剛才鍾秘書長提到屬於經濟性的管制(00:27:53)，例如你的廣告有沒有超秒、廣告的一些規範等等，這一塊可能是對於經濟型的事物的管制。第三種姑且稱之為猥褻的或者兒少的保護，當然我指的兒少的保護不是只有猥褻，比如說節目要分級、有一些時段的控制、有一些 `access` 的 `control`，那這一塊可能是屬於這種所謂的兒少保護或者是猥褻保護，其實這幾個管制因素是不太一樣。看起來我們的報告裡面都有去處理(00:28:32)，但是我不曉得有沒有 `focus` 在哪一塊，否則到時候因為江老師剛有提到光譜的類型，但是這五個類型裡面，以剛才我講的那三種

類型可能是不一樣的管制邏輯。其實各位如果有印象，早期我們還考慮過在文創法裡面，當然後來沒有通過，我們要求裡面一定比例的動畫，我們現在想想我們看的漫畫其實都是國外的動畫，那麼其實要求一定比例的動畫是在本土製，當初我也跟他們講說要怎麼設定這一定比例(00:29:09)，是在廣播電視的呢，還是算有線電視的呢還是算 MOD 呢，你的一定比例是甚麼，當然那條後來是沒有通過，但我想在大體的架構上面在這兩塊上面可能要去弄清楚說，到底是 focus 在哪塊或者是我們都要處理。(00:29:29)那這個是我想第一個在大的方向給的建議。

如果從我們的光譜來看，廣電法這邊我倒沒有太多的建議，只有一個其實廣電法跟衛廣法這邊都同步在修，那我們發現其實這幾個法內容的管制有沒有一致性，這點可能江老師是最了解(00:29:55)，那看起來這幾個有廣、衛廣跟這些廣播電視這三法自己對於內容的管制有沒有一致性的處理，如果沒有的話，其實到時候就會碰到很有趣的問題，如在匯流之後，一樣的 content 因為不同的播出方式或平台就會受到不同的管制，我想這一塊可能是在如果將來在處理廣電法的時候，我覺得至少在有廣、衛廣跟廣播電視自己內部，到底哪一些是置入性行銷跟到底有甚麼廣告的審查，(00:30:30)因為有一些可能涉及到藥品農藥肥料跟一些醫藥美容，其實它要有一些事先的管制的部分，那這一塊可能要處理要有一致性的處理。(00:30:46)

在 IPTV 的部分，如果我們 follow 這裡面的定義，看起來就是像中華的 MOD 這也是有 QoS 的是在一個一定區域的網路裡面所提供的，我想跟報告裡面提的差不多，就是分成線性跟非線性的部分，坦白講線性的部分消費者是被迫接受一個線性的題目，所以他如果要迴避或者是甚麼(00:31:12)也不是說不可以，就像我們在家裡都有機上盒，其實我已養成習慣，就是我看那個無線電視台的節目我都把它錄下來，為什麼要錄下來，因為可以 skip 掉很多廣告的時候，可以 skip 掉很多不想看的內容，譬如說已經開始在重播前面是刀子插進去後面又重播從外面插進去一次，類似這一類的問題，所以坦白講迴避要付出一點成本(00:31:44)。那我覺得 MOD 的部分或 VOD 的部分其實是自己的選擇，而且是 pay per view 所

以我覺得這一塊其實不太需要去做太多管制，當然我剛才講的管制是比較 rough，因為如果細分還有剛才講的那三層不同的考量。(00:32:01)

行動電視，確實剛才鍾秘書長有提到，到底是電信屬性或廣電屬性爭議確實很多，以現在的行動科技技術跟手持式的裝置來講，雖然我自己也有 4.3 吋螢幕的手機，當然我也很努力有看過一些新聞的節目(00:32:25)，但我大概很難看超過一個鐘頭，就是第一個電池不一定可續航，第二個眼睛也不允許，基本上我覺得大概是一個補充性的裝置非主要收視的裝置，當然現在也有 5 吋、7 吋的螢幕越來越大，也許有不同改變，我覺得這塊是可以有考慮比較低的一些管制的模式，包括在自製率、在其他非娛樂性節目的比例，因為是補充性的裝置，在文化層面的要求不應該給它這麼高。但是我認為在分級跟兒少保護的部分，我倒覺得這塊可能還是要維持，(00:33:14)因為我們知道電信法第 8 條(其實是第 9 條)，對於無行為能力人電信的行為規範還是視為有行為能力人。所以他也有可能去 access 到這些內容，所以我覺得這一塊還是要維護。那廣告的時間，我覺得可再考慮，因為有市場機制，其實我覺得在行動電視上面廣告，機會應該更低(00:33:37)。業者如果真的硬逼播廣告，像最近可能各位有發現 Youtube 已經有強迫看廣告，那種插播式的短片出現，最近常常有發現突然插播一段迫使你一定要看完才會，但是我覺得如果在手機上面的容忍度應該會更低，大家都拿手機看還要看廣告會容忍嗎？我覺得機率蠻低的吧，應該很快就會想要跳到別的地方去看。(00:34:10)另外在網際網路的內容跟手機電視跟 Web TV 這塊，坦白講我覺得要去管理難度其實滿高的。尤其是很多來自於境外，坦白講今天冒一個明天冒一個都很難處理，所以如果各位有參與電信法的修正案，其實對於新興媒體的概念，它說要達到一定規模以上才要去管理，耀國兄應該也還記得。那當初討論甚麼叫一定規模才要列入管制(00:34:44)，那一塊其實我也覺得坦白講比較難去處理，唯一能夠做的大概就像我們釋字 623 號解釋，對於兒少分類的部分，大法官會議還是認為說要保留一個管理的方法，不過我看理由書裡面其實有特別提到電子訊號跟電腦網路跟所謂傳統的廣播電視，其資訊取得有所不同，坦白講我當然

不能夠直接解釋說大法官會議認為它們可以有不同的管制方式，但是至少已經承認是不一樣的東西(00:35:21)，那不一樣的東西是不是可以有不一樣的管制我覺得是後面可以再去做討論跟處理的做法。

(00:35:33)最後還有一個本人異想天開的做法。最近看到社會秩序維護法通過修訂在 91 條授權地方政府訂定性交易專區，那地方政府都抵死不從，那本人就有突發奇想，能否在網路上成立一個性交易的，當然不能成為一個實際的性交易，但是它可能有一些情色的處理，這個想法也不是隨便亂想(00:36:16)，其實在日本於 2005 年有通過一個「風俗營業規制與業務市政法」，因為對這行不是很了解，所以只能從法律去看，允許有一些這方面的服務，當然還是有一些限制如未滿 18 歲等，其實日本的風俗業是一個合法的行業，包括在對於成人視訊的一些服務，是有法律的導正。當然我不是說這個計畫要去做這個 study，但如果我們作內容管制，如果有業者循著我們之前對性交易專區這個舉重足以明輕，重的都可以做了，透過一個 video 或視訊的方式不能做，當然不能這樣類推，我才開始想說我們為什麼沒有人去討論這個議題，當然我們不能確定是否在本研究議題內。這並非亂想，是真的有從我們社會秩序維護法，以及日本法規來看。當然誠實的講，實體的性交易因為我們是很擁擠的社會，當然山上也是有很多地方沒人住，我本來有想到經建會不是有一個蚊子館活化計畫嗎，我說就把蚊子館當成...(笑)，因為沒有人要去，顯然對附近沒有太大的影響，所以要不要考慮改一下。但可以認真想一想，將來對於內容的管制，如果業者真的有這樣的需求，提出這樣的申請，那當然(00:38:06)從我們過去一些鎖碼頻道的經驗，其實鎖碼頻道某程度也是等同適度的解禁，那當然能不能超越鎖碼頻道的尺度，那又是另外一個再度思考，所以以上就僅供研究團隊參考，謝謝。

※江老師小結：(00:38:21)

謝謝戴所長從比較整體性的角度分析內容管制的三個層次，而且對五個管制類型都有很好的 comment。

三、交通大學科技法律研究所王立達教授：(00:38:51)

我大概沒辦法像戴所長那樣就每個類型很仔細的說明各種管制方式，不過我真的感覺到說這個研究計畫把所有的影視服務全部都放在一起，可以給我們一個比較整體性的觀察，(00:39:18)看到這個表發現說為什麼差別這麼大，看起來可能比其他塊在通訊傳播領域裡面離數位匯流領域是更遠的，我自己其實一直都覺得說基本上要抓一個相同的方式來管，超越媒體、超越載具、超越技術(00:39:49)，我覺得這至少是我理解的一個迎接數位匯流根本走向。

所以今天看到這個縱的分類，然後剛剛秘書長說其實還可以再加兩類，然後這個戴所長說只是這個上下縱的分，可能還要分三類(00:40:16)，這個格子就非常非常多，我會覺得說不只從數位匯流的角度來看，我覺得台灣做為一個整個社會的 capacity(00:40:29)容量或能量都不是很大，學界、管制界的能量都不是很大的國家，其實最好管制的架構是走向簡單化、好操作，其實我們去看像香港、新加坡、澳洲，其實都有這個特性，我自己有一些機會去看到他們的東西，覺得簡單明瞭，一方面可能是考慮到內國的 capacity 的問題，另一方面有可能是說一個小型開放的經濟體，其實是需要高度的效率(00:41:01)，我們用一個簡單好操作的管制架構就是法規鬆綁，deregulation 的一個無上的法則，我的思考是走比較偏向這個面向來看，所以我看到這個整理出來的狀況是想說，有沒有可能用 across the board 橫向去切，不是再用縱的方式去區分管制的方式，那之前其實譬如有 cable 在有線電視或者是 IPTV 這個部分的討論，會覺得說歐盟去分線性跟非線性可能事一個比較簡單的分法，至少可以從 cable 跨到 IPTV 上面，那線性非線性的區分是不是有可能(00:41:56)再繼續拉長跨越這五類，實際上是這個可能更大的一個狂想吧，可是如果可以成功，其實可以簡化很多。也許再說明一下，其實並非那麼不可行或是離我們距離那麼遠，就是說線性跟非線性其實最右邊可以跨到網際網路上，如果在網路上面放的是一個連續性的節目，整個做好下去之後可以一直播，是一個節目型態，為什麼不能把它當成線性來管制，它跟 cable TV 到底有甚麼不一樣？我覺得如果從內容管制來講，一個排好的頻道它中間就是有

問題存在(00:42:49)，它需要比較高度的管制，因為消費者在中間的選擇權是比較少的，我至少不能一個一個節目來選，且比如說頻道我停下來，等一下不能再回到剛才這個地方來看，至少我定義可能是這樣，它是不斷在播的，不是你可以控制的。可是如果是你能控制的，就算你放在網站上面，我們是不是就可以把它當成非線性的角度來管制，不管在網站、行動電視、壹電視或是無線電視(00:43:29)，會不會是另一種可能的走法？這是第一個部分在管制架構上面。

(00:43:44)第二個部分，我其實非常贊成剛剛秘書長講的，我本身是競爭法出身，其實我也一直覺得說，在這個領域裡面其實競爭機制是非常不夠的，可是實際上能因為有線電視開始產業發展變得團塊化，然後結構就很難把它打破(00:44:13)，可是會不會還是有些可能反而因為是新興媒體的出現，像是裝了壹電視，如果不去了解技術架構，看起來好像跟有線電視沒甚麼兩樣，跟 MOD 好像也沒甚麼兩樣，像是不同的公司來裝不同的線，然後消費者覺得差別是說看不同的頻道這樣(00:44:35)，可是可能不會覺得本身載體、技術本身真的會有任何有意義的差距。所以就是說增加競爭的話，當然第一個方面就是去推動有線電視以外的這些替代性多頻道服務者怎麼樣去跟有線電視去做競爭(00:45:04)，這個部份其實可能需要比較創新的想法。

我其實沒有很仔細的 study，一個很粗淺的想法是說，像美國當時有線電視出來的時候是說必載，那時候其實不知道有線電視會長甚麼樣子，然後無線電視台其實還滿害怕的，所以要求它要必載以維持它的一線生機，在一個有線電視的市場，但後來發現在美國的狀況底下，無線電視台這個 national network 會是非常強的，跟台灣發展的命運不一樣(00:45:49)，會不會是當初的必載救了它，這個說不定是兩國的差別。主管機關與其說去管這個內容面，去很密集去監視節目做得好不好、新聞到底要不要有評議委員會、倫理委員會等等，可是你管來管去就是跟在後面追著跑，而沒有導正的效果。

那同樣強度的管制(00:46:26)譬如說在現在的 cable 上做另外程度的必載一些新興媒體上面的頻道，把它載進來，就是現在可能大家收視戶是習慣看有線電

視，習慣有線電視的頻道，相當程度也不是因為我們習慣這個技術，因為這個技術切換不是那麼難，技術部份比較能透過價格競爭，反正比較便宜我找人來裝，對消費者沒甚麼差別。比較會吸引其實是頻道也許讓有線電視業者去看到一些比如說壹傳媒自己做的頻道，那邊的也不錯，我不一定要在這裡，那這個也許是今天會議激發出的想法。(00:47:15)

另外一部分是有線電視本身來講，其實研究先進提過分級付費是帶動頻道之間競爭的一個希望，因為其實有很多研究先進都有提到這個五百多塊吃到飽，這個一百多台的交易模式是完全造成這個一百多台之間不會競爭的。它是一個互保效應，就是一百多台每年都進去，我們的敵人是沒有進來的，我們只要確保好我們的位置，我會有廣告一定的收益，這個廣告收益有真的也有置入性行銷的廣告收益。不管怎麼樣，只要卡到位子，就會獲利。(00:48:10)在這種狀況底下重點是在於要讓位置活動有可能被消費者換掉，以前講分級付費，系統業者都很在意收視費不能降，那有沒有一種做法是說收視費不降但是我讓你選，如開四百台的頻道或現在也許開兩百台的頻道給你選一百台，可是這個一百台不是我系統業者給你分好的，比如說給你基本的套餐二十台我幫你挑，可是問題現在能不能夠轉換回來讓消費者自己挑，因為現在你用數位的話要裝機上盒，就是把一個東西擋掉(00:49:06)，那實際上就是多擋一些，如果每一家做不同的設定就是很粗淺從用戶的角度來講說不定有那可能性，雖然沒有出現過，可是那個可能性也許會帶動改變，因為這個新聞台為什麼要有五台或者是六、七、八台，然後我都要付費呢？我可能只想看兩台或三台，然後讓前面那些部分我可能挑五十台，再挑一些後面的要付費數位頻道如運動，一百台我也付得很願意，這個說不定也是另外一種方式。我覺得還是要有一些突破，不然現況很難有大的改變。像剛才鍾秘書長有說主管機關一直有在盯這個狀況，也許不從大的競爭環境去做結構性改變的話，真的很難突破，這個主管機關真的越來越像警察一直吹著哨子一直追著業者(00:50:14)，我們很不願意看到這個狀況一直維持下去。

第三個部分其實是我蠻好奇的，在整理出來的表格第一到二頁靠右邊的部分

這些新興媒體越偏網際網路的大多倚靠自律或是公民團體的他律，一些偏私管制的做法。本人好奇背後的 **enforcement mechanism** 就是強制執行的機制到底在哪裡，如放到台灣來想，我們之前曾經有媒體觀察基金會公布評鑑，但評鑑結果又怎樣，我們有自律也有他律，可是看起來沒有發揮效果。也許能否發揮效果才是關鍵。最後面老師提供我們修正後新法，蠻有意思的，就是想要建立自律，有些相關規定(00:51:27)像第二項有規定要網路平台訂自律規範，沒有訂自律規範的話，應依相關公協會所制定規範採取必要措施。這個看起來很像律師公會、會計師公會，我不知道是不是這樣想，很像專門職業技術人員的公會自律，可是那種公會自律光定這樣好像不夠，(00:52:00)要搭配強制入會、授與行使公權力，給予它懲戒權，是整套的，那種管制其實是很強的。不知道其它國家的自律是否是這種方式的自律，如果不是的話，那是用甚麼方式去 **enforce**? 還是說像美國針對 **privacy** 的方式，推動 **privacy policy** 方案，然後沒有照著做(00:52:33)我用不實廣告處罰你，就是說這個後面到底是怎麼樣去做，我真的是蠻好奇的，如果各位在研究時候，如果有這部分多一些了解也許能提供給我們可以再做進一步的思考，謝謝。

※江老師小結：(00:52:52)

謝謝王教授主要兩個部分的一個精彩的 **comment**，一個部分就是要往所謂的 **deregulation** 來走，另外一個部分就是非常強調我們在這個多平台的領域要導入更好的競爭機制。

四、中華電信法務處鍾國強科長：(00:53:15)

謝謝江老師，各位老師還有各位先進。我要呼應前面三位先進的意見，我覺得這個議題現在是非常重要的，那要怎麼處理，各方有不同看法。江老師的團隊很用心的把各國對不同平台的管制做統計，那江老師剛剛有說明就是說最嚴格的管制是在廣播電視這邊，最寬鬆的管制就是網際網路這一塊，那對比較寬鬆的管

制，國外考慮的因素大概是兩個，一個是要鼓勵非線性服務，所以對非線性服務初期不做管制(00:53:57)跟它發展到一定的程度之後再做管制這是一種思維的方式。

另外一種思維方式是，網際網路是一種跨國性的服務，所以很多服務可能是在境外所謂提供擺設出來，對你這個國家來講是沒有管轄權的(00:54:19)，所以另外一種思維是因為管不到所以就不能去管它了，這是另外一種考慮的方式。因為技術的進步，數位匯流的推動使得早期來講有幾種不同平台的服務它其實是切割成不同的市場，在不同的市場提供不同的服務，用不同的管制原則是不會有問題。可是在數位匯流的技術進步之後，使得廣電跟數位的服務其實已經匯流在一起(00:54:54)，所以以前在不同市場服務現在已經變得好像是同一市場的服務，如有線電視跟 MOD 跟 IPTV 有沒有替代性，是不是相同服務、壹電視與 Web TV 是不是可以提供相同服務，有沒有替代性，是不是相同市場。如果大家都認為這是一個相同服務相同市場的時候，那麼基於相同服務相同管制的這個理念之下，「管制要不要拉齊」便延伸我們今天要討論的這個問題。

所以今天看這個問題，(00:55:30)我們會發覺說現在有幾個不同的平台，它的管制機制是不一致的，在不同的管制機制下，又競逐相同的市場，那麼這樣的競爭公不公平，大家認為是不公平的，那不公平要怎麼解決，就必須其他管制解決，其它的管制又必須回到是否拉齊，(00:55:53)一種是拉齊到最高的管制，一種是拉齊到最低的管制，以 Web TV 來講，因為它是網際網路的服務，你要把他拉齊到比較嚴格的管制是做不到的，所以現在可以想到的就是把比較嚴格的管制往下拉。(00:56:10)我覺得我們今天要維持一個公平性的話，就必須要把比較嚴格管制的部分檢討管制的機制是否有存在的必要，如果沒有存在的必要那就必須要比較放鬆的管制。這就是剛剛前面先進所提到的要逐步做管制的鬆綁。(00:56:34)那鬆綁的上面，其實大家有提到一點自律的機制，NCC 也想要把自律的機制擺到電信法裡面，不過我們必須要提出來就是說自律就是一個自發性的行為，自發性的行為就是將它自己去做的行為，而不能將它變成整個強制的行為，

如果要將自律的機制變成強制的行為，那就是一個法律而不是自律(00:56:58)所以之前電信法的草案，NCC 想要變成一個自律的機制，他要求提供視訊服務的業者必須成立諮詢委員會，這諮詢委員會要訂一套自律準則，該自律準則必須報主管機關核准，然後必須依自律準則來做，沒有符合自律準則來做就要處罰，可能是罰鍰或吊照。那這樣的一個自律機制根本就是法律，因為在法律裡面規範了你的權利義務，那就不是自律了。所以像兒少法裡面也強調必須要有自律機制，那就不是自律，那是法律了，因此當我們在討論自律機制時，要把自律的精神給它。(00:57:51)這就是自律，你可以期望業者做些自律，但是你不可以期待它替代法律，如果你期待它是法律，那麼你就應該放到法裡面，用法律來規範而不能自律，這就是我在這邊希望要澄清的一點。

另外我們回到內容的管制，剛剛戴所長已經提到，我們現在在講管制上面，可能要先從憲法跟刑法做一個平衡，憲法表彰言論自由，理論上應該可以講說你該說的話，你要將你所有要表達的意思，可是在刑法裡面規定有些色情、誹謗的部分嚴格的規範你是不能去做的。在這兩個部分，一個是你都可以做的，一個是某些規範你不能做的中間一定是有一些灰色地帶，在這些灰色地帶去怎麼劃歸規範我覺得必須要由政府或主管機關去訂出 **guideline** 出來，如果說要求業者自律那這些 **guideline** 給業者，否則你要求業者自律可是這灰色地帶大家不清楚，那你要求業者說這個節目不好為什麼不下架，那我要下架的時候又有人說你妨礙我的言論自由、我的表彰自由，這個東西沒有違反社會福利或者是違反到兒童身心，這就變成大家爭執而要業者自己當仲裁去判定，但其實業者是沒有這個權限的。(00:59:14)所以要規範這個部分，可能要各界的共識，可能就是要言論自由跟現在這個刑法的規範之間的灰色地帶再劃出一些 **guideline** 出來，那大家 **follow** 這些 **guideline** 在管制上會比較好執行。

綜合前述，就是數位匯流的趨勢之下，理論上應該所有平台要 **follow** 網際網路，因為你管不到所以不要管，可是不管是有問題，因為社會民眾對這個是不能接受的，譬如說你的節目如果太低俗或教導人家去自殺或教導去製造土製炸彈，

這些其實是社會上不能接受的，所以在哪些行為上面社會上必須去訂一個規範，在這些規範下再要求業者依照這些規範去做一些業者自律，我覺得這樣比較可行，以上是我的意見，謝謝。」

※江老師小結：(01:00:14)

謝謝鍾科長，其實鍾科長講的一些 comment 我都覺得很有趣而且有一些事實上是蠻細緻或深入的觀察，包括就是我們兒少福利法修法之後，就是雖然看到條文上還蠻強調業者自律，但是其實如果沒有做到業者自律的話，背後事實上是會有處罰機制的，那就這點而言事實上是有些律的成分在裡面，謝謝

五、遠傳電信公司蕭景騰協理：(01:00:55)

謝謝老師，然後同業先進大家好。首先我們其實從整個管制的架構上來看的話，其實我們不想那麼快跳下去，因為我們從這次研究單位所謂的計畫大綱來看，本質上叫多元網路平台，這個是一個平台，(01:01:20)這個平台我先給它一個假設，因為看起來裡面沒有一個表格，其實還沒有進到匯流，還是依照 access 部分去切割成很多不同的平台，所以我現在先不會進到匯流，因為匯流的時候才會跳到剛剛同業先進還有王老師所提到的在一致性管制的部分。

(01:01:41)那影音內容的管制思維往下來看的話，其實在所有思考裡面會先思考，在管制的部分，其實應該要回到管制的目的和管制的手段。我們今天為什麼要管制，其實剛才鍾科長都有提到，我們今天可能是為了在消費者權益的照顧，還有兒少的維護，或種族歧視的這些部分，必須要進行一些管制的手段加諸在上面，(01:02:11)只是在這情況之下，我們是覺得說，在促進競爭跟所謂管制的部分要怎麼去達到比較平衡的點，那其實我們可以這樣來看的話是說，以之前的情況其實大家都有提到，以目前的情況是說可能在不同的平台上面，會有不同的管制，所以造成有線電視、衛星廣播電視跟廣電法甚或到電信法在平台上面的管制都是不一樣的手段還有不一樣的強度，(01:02:41)這樣來看的話就是說，從結構的角度來看，目前從廣播電視、IPTV、行動電視和 Web TV 跟網際網路這幾

個平台來看的話，個人就至少看到兩條界線，一條界線是在於行動電視跟 Web TV 這邊有一條界線(01:03:03)，原因是在於這條界線的左邊全部都需要拿到執照，就是平台業者必須拿到執照之後才能去作內容播映，以目前來看的話，不管是 MOD、行動電視、廣播電視或有線電視這些平台的業者，本身上面所播映的內容是必須要拿到所謂頻道供應事業執照，所以整個來看的話，在左邊的這個平台其實本質上比較有點概念是，我今天是平台，這個平台上所載，有點像是載具的功能，在載具上面所播映的內容，在內容本身就有另外一套法在管制這個內容(01:03:43)，所以其實在這個部分的話，這是一個區塊，那右手邊 Web TV 跟 Internet 的部分，其實這個平台更混亂，原因是比方說 Web TV 和 Internet TV 或是手機電視，其實我個人認為手機電視放在這個區塊有點怪異，原因是因為一般來說手機電視上面被要求要去提供這個內容給消費者去收視的時候，這個手機電視的內容也是必須要拿到頻道供應事業執照，所以簡單來說的話，網際網路跟 Web TV 這個部分(01:04:18)，平台是混亂的，可能是很多不同方式去串連接起來的，可能就沒有辦法清楚的去界定說到底在這個平台上是用甚麼方式去載送節目，所以這些情況之下就可能比較不會有在這條線之前的這個概念。

(01:04:43)行動電視、IPTV 跟廣播電視，我在這中間還可以再區隔成一條線，原因是在 IPTV 跟廣播電視這中間有一條隱形的線，原因是，廣播電視其實是功能上面還有任務上面其實跟 IPTV、行動電視跟有線電視跟不一樣，原因是(01:04:57)還兼顧了一些文化的傳遞、資訊的傳遞或重要資訊的傳遞的功能，所以廣播電視法在這個部分的管制還沒有管制相當相當的嚴謹，所以至少從研究單位這幾個面向裡面我至少可以把它區分成這三大塊，這是我從結構的角度去解構它。

那從管制行為面我們再來探討的部分，其實我們知道，行為的管制其實在歐盟的定義裡面，像是在研究報告簡報裡面第 18 頁就有提到，其實(01:05:33)傳輸跟內容是切開的，傳輸是 ECS、ECN 的部分，那其實就是那個平台，平台的部分載具上面其實看起來在這個研究報告裡面並不是一個很大的重點，可是這個載

具在不同平台上面的內容是用甚麼方式去管制，所以在這情況之下來看是說(01:05:56)下面的載具不同可能會牽涉到上面的內容到底是用甚麼原則，歐盟的 AVMS 的制定是告訴我們用 pull 跟 push 來看，你如果 push 的話，這叫線性的部分，要高度管制，因為是用一種高度的方式讓消費者隨時去被動接收。那 pull 的話，消費者主動去抓，有點像 VOD 的部分，那是消費者從裡面去抓取，所以這部分的管制當然就比較少一點，(01:06:32)只是設置一些基本的門檻，比方說兒少的管制、兒少的保障或是暴力、或是族群等等這些可以做 safeguard，在這情況之下我們就可以看說，在整個從結構跟行為面的綜整來判斷(01:06:48)，我們會覺得在整個研究上面我們其實可以這麼建議是第一個點，因為我們既然要看的是行為面的管制而不是先進到結構面的部分，行為面的部分的話，在整個管制的上面我們要不要加諸管制的判斷上面應該先從所謂這個平台，在廣播電視、IPTV 這幾個平台是不是有節目的編排權或是製播，且大家之前談製播分離等等這些，我今天如果只是單一電信平台，我對於內容的部分根本沒有置喙的餘地，那在這情況之下我對這個內容其實只有消極(01:07:31)，比方剛剛科長提到自律，那我們做一些 safeguard。在這上面有一些不當內容的時候，會有一些自律機制去做濾除的動作，所以對於內容本身並沒有參與，只是一個平台的載具而已，所以在內容部分我根本沒辦法去涉入，這時候加諸業者在平台上的一些義務是否可以，這是一個可以質疑的點。(01:07:56)

第二部份是說，如果有編排權或者是說製播權在製播沒有分離的情況之下，尤其是像廣播電視，其實以目前來看製播基本上面沒辦法分離，因為它有肩負著一些所謂傳播重要訊息，如政府的政令、重要資訊，使其相當程度製播沒辦法分離，那沒辦法分離的時候，管制沒辦法放鬆，所以我才會說(01:08:30)，在這三個面向其實各自會有各自不同的管制強度。所以基本上，如果今天談的是匯流把這些平台都打平了，其實基本上面我個人是會有部分疑問是說，在無線廣播電台的部分是不是有辦法弄到不用高度管制，至少在有一些層次是可以思考的。

至於在 IPTV、行動電視的管制部分(01:08:58)，因為這個部分業者比較像是，

尤其是像我們是電信公司的話，我們比較像是載送的平台，那至於內容管制的部分，其實最多只要回歸到自律的部分其實就應該有相當程度的要求，因為就像是江老師提到的，最後新修訂的法令裡面其實我們可以看到，它其實也是把所謂自律的機制放進來，但是我只是覺得，我呼應剛才鍾科長提到的，自律其實要回到自律的本體和本質，其實不應該把法律的性質加在自律的行為上面，(01:09:36)這其實有一點扭曲了原先自律的想法跟概念，以上是我們的一些想法，謝謝。」

※江老師小結：(01:09:44)

謝謝蕭協理，那蕭協理跟我們講到這個五個分類裡面，可以讓我們考慮到的兩個界線，我覺得這是蠻精彩的分析。另外也提醒我們說在行為面上對於業者是否有編排權來做為責任來加上在身上的考量，然後也呼應了自律機制應該要盡量是純粹自律的這個想法。

六、凱擘有線電視公司林雅惠經理：(01:10:25)

各位老師，還有各位先進大家午安。收到江老師這個研究計畫的內容其實非常感佩，因為其實裡面內容已經寫的非常詳盡，針對各國分析的部分，我想從產業的角度來看，在未來多元的網路平台下針對內容管制上面有一些想法。

(01:10:50)其實在目前的内容管制上，除了老師内容的分類外，我想從内容的分類來看就線性的部分主要就是頻道内容，那非線性的部分主要 VOD 以外，我們現在像 pay per view、VOD 的内容，或有線電視數位平台下(00:11:08)的一些加值服務等等，大概就是這三類。提供這三類服務的業者，有分成兩個，其實剛才景騰有提到衛廣執照或者是其他平台執照的業者，那提供内容平台的業者有可能像是 Web TV(01:11:26)這個内容服務的提供者其實不需要有執照，從這樣的分類來看，從擁有衛廣執照提供線性、類比頻道内容的部分其實受到 NCC 我們主管機關依照有廣法、衛廣法以及無廣法，比較高度的管制。就這部分管制我們認為可能有調整的必要。針對頻道内容的部分其實可以分成兩部分，(01:11:58)一

個是針對內容主要規範的部分，我想衛廣法的規定其實主要就是這次修正草案針對這部分有很多著墨，像針對兒少以及一些善良風俗的部分，我們認為還是有保留的必要。

但是另外想提出來與大家討論就是，其實傳統上我們認為頻道內容有一塊是廣告的部分，廣告的部分有一部份是衛廣法草案(01:12:26)或者是 NCC 前陣子有邀請有線與衛星同業一起參與有關節目廣告化，其實這部分管制對於廣告是屬於低價值言論，其實 NCC 在目前規管上採取高度管制，試想在未來高度數位匯流的過程裡，廣告的呈現方式多樣，NCC 在這部分可以回歸到業者透過一個 co-regulation 或者是 separate regulation 的一個對廣告的部分做一些控管，我想這可能是有必要性的(01:13:02)。

另外就是針對非線性內容以外，像 VOD 或者其他增值服務的部分。以目前的規管來看，其實目前 NCC 幾乎是沒有事前的管制，我們也肯認在這塊無論是廣播電視 IPTV 或未來要發照的行動電視或者是目前根本就沒有被管制的 Web TV 以及網際網路上面，我們認為應該是要採一個低度的管制。舉 1997 年 Reno case，這個 case 是針對 CDA 法案內容針對網際網路對 18 歲以下傳遞一個 indecent transmission 的部分，那法院在這邊採取一個高度嚴格審查標準，我們是認為說針對網路上面資訊來源多樣性，(01:13:54)透過過濾或分級機制其實已經可以達到某一個程度的管制，所以現在是用載具來做為規範，不管在甚麼載具上，我們認為這部分非線性或加值的內容應採取低度的管制，以免在猥褻審查的時候可能有違反言論自由的問題。以上先做一個說明，謝謝。

※江老師小結：(01:14:26)

謝謝林經理從一個廣電平台業者的角度出發，呼籲在線性部分，除有害兒少的內容應保留外，其它的管制內容應走向 deregulation 或所謂自律或共管。廣電以外的平台，當然也應該相對應的做較寬鬆的管制。

七、理律法律事務所簡維克律師：(01:15:00)

江老師還有其他各位同業先進大家好，還是很感謝江老師能夠給我機會能夠跟各位同業先進一起來學習。由於這個表格可以說是近年來我看過是最完整的表格，將管制嚴到低的不同的載具或服務模式的不同模式都列在上面，除了媒體的內容以外，到底媒體內容的管制是不是可以透過一個媒體平台的管制來做一個不同的思考？這點是需要思考的。在網際網路內容的部分，到底有沒有辦法受到管制或應不應該受到管制。首先目前就像林雅惠經理所言，在網際網路內容你要透過執照的方式才能管到它，如果沒有一個執照的取得許可方式是沒有其他廣電三法等方式對其有進一步管制，所以管制前提就是它需要一個執照。那網路內容如果要管制他的話，前提就要求網路平台必須受到管制，因為你可以要求網路平台你上面要播的內容必須取得廣電三法的執照(01:16:35)，那網路平台受限於這個管制，所以它就會要求上面的內容也必須取得廣電的執照，這樣才有辦法管制到內容，那如果今天的網路平台它本身就不受到這樣的管制，那你上面的內容也不會被管到，因為它本身就不用拿到這樣的執照，在此前提(01:16:55) 網路平台業者當其提供網路電視服務的情況下，是否受到管制？以現在的電信法來講，不管是第一類電信或第二類電信事業除非符合 MOD 的經營模式，基本上經營網路電視業務是不符合第二類電信，除非在要第二類電信業務內增加一類叫做網際網路電視業務，但是要增加這個業務就變成要去重新定義網際網路電視，或者是要針對網際網路的內容要做特別的限制，否則按照現行二類電信的管理規則對於網路經營者來講本來就不會受到有關於媒體或內容的規定，除非有違反刑法，因此要去限制網路平台上面的內容是有困難的，也就像是鍾科長所言，網路內容是無遠弗屆，今天在台灣去做一個內容管制限制的東西，業者可以將網路平台的內容放置在國外伺服器，今天當業者把網路平台內容擺在國外的伺服器之下，由於我們已經定義網際網路的平台業者或是網際網路 Web TV 走的是 Internet 模式，而非像 MOD 是有一個實體線路在台灣，所以要去規範這樣一個平台業者是有困難 也因此更難去管制到上面的內容業者，因此在網際網路平台或者是上面的內容業者

的管制模式應該還是維持現行的分級制度模式，尤其是現在兒少法通過，或者是引進一些自律機制。讓平台業者有一些自律的機制去篩選內容(01:18:58)。當然會有些質疑者認為如果網際網路的內容都沒有去做一些適當的管理跟篩選的話，那好像如教人家自殺 或自製炸彈的言論就無法去規範，但今天要管的不只是網際網路平台 而是要管網際網路的內容，那你也可以質疑說為什麼在網際網路上教人家製作炸彈就會被管制 在實體發傳單教人家做炸彈就不會被管制，在管制上面就邏輯如果說要管制網際網路的內容如果能有太過描述引人犯罪實體的內容，那麼實體世界也要有相同的管制才有辦法去使邏輯是一致化的，那基本上在網際網路上的內容是有問題。

那扣除掉網際網路或 WebTV 的內容管制，現在來看一下民眾對於一般廣播電視頻道的內容批評為何，如色情、文化因素或內容不夠多元、太難看、低俗等，(01:20:12)但這些無法合理的去要求業者，因為你播的節目太難看、因為你播的東西有點色色的，就要求你頻道業者要換節目，因為這些涉及言論自由。如果你要介由這些所謂的高貴的、典雅的節目內容來符合社會菁英所謂的期待的話，那就會被冠上打壓言論自由的稱號，或讓 NCC 背上一個罪名，(01:20:48)基本上要求節目主管機關去介入一個節目的品質或者是內容，都會讓主管機關施政上一定的困難，換個角度來講，如果今天能夠讓平台的業者本身可以比較競爭的話，同鍾理事長所言，今天頻道內容就是因為你在哪邊看到都是一樣，沒有競爭的機制，所以才需要去管它，希望藉由管制可以使其更好，但是我們也提到，每次只要提到管制，不管是有線審徵或者是衛廣的審議委員會，針對節目品質或節目內容去開一些處罰的行政處分出來之後，社會上多少會引起一些討論。如果我們可以透過一些平台的競爭機制，讓平台本身有誘因去做節目篩選或自己去做一些節目上架或下架的處理的話，就可以減少由政府機關去做第一線或引進公民團體去做第一線對節目品質背書或期待，那回到現行平台管制方面可發現很弔詭，(01:22:00) 其實在美國有自己 DBS 或 tele-com 有自己做 OVS 或者有線電視，或是本來的有線電視業者或者是網際網路自己推的電信業者來看，在美國或歐盟在

不同平台之間競爭是非常激烈的，可是相較於台灣，台灣只剩下有線電視在多媒體傳輸平台扮演比較重要的角色，至於廣播電視的部分，基本上如同死亡陣亡沒有兩樣，可是我們又回過來想，可是我們都想說影響我們最多的平台我們要用最嚴格的管制，可是我們發現 (01:22:49) 最嚴格的管制是在無線廣播電視台，可是我們看到經過我們最嚴格的管制下 它就死掉了，所以把新興媒體去做管制到底適不適合在現況之下我們要去鼓勵各個平台去競爭，是有問題。所以包括行動電視或者是 IPTV 也好，這種因為它有實體線路在台灣不得已要接受台灣政府管制的這種新興載具(01:23:18)，我們是不是要去在這個時間點之下去做必載或者是文化的自製率，或者是其他有益於兒童身心發展等等期待的義務，事實上是有些困難也不切實際。比如說中華電信 MOD 終於突破一百萬用戶，那中華電信 MOD 一百萬用戶呢 某種程度也是遊走在所謂固定通信業務管理規則下，為什麼迫使走到邊緣之下呢？表示法律規範有問題，你又要求必須公開(01:24:00)、不得促銷或不能對特定一個頻道是有幫忙推廣業務的話，在這樣的環境之下，我們可以看到 對新興媒體來講並不有利於它們去創造更大的利潤與客戶群。如果我們要對於新興媒體如 IPTV 或行動電視要進行管制的話，第一個要確保如何在管制之下不會影響到其創造客戶群的最高利益(01:24:42)，如果要確保客戶群的穩定與更高的發展，自然對節目內容不該有更高的管制。對我而言新興媒體而言，雖然有很多人會強調相同服務相同管制，但對新興媒體而言就算是提供相同服務 (01:25:00)，為了要促進所謂平台競爭進而讓未來的言論媒體也能夠達到競爭的情況下，或許相同服務相同管制之思考邏輯或許可以再等一下。

(01:25:18)關於衛星廣播電視執照的部分。我們發現譬如在有廣電視或 IPTV 或者目前的廣播電視來講，所謂取得廣電三法的執照裡面，在目前現有的法規確實有需要調整的部分。所謂的需要調整的部分是指說，我們必須要在還沒有針對新興媒體管制之前(01:25:42)要先去了解現行的管制制度是有何問題，導致媒體是無法競爭或沒有辦法有合理的經營環境。之前有一些相關產業的工作經驗，本人的感覺是說，如果目前我們有個針對衛星廣播電視法有針對付費頻道的廣告

部分有規定，如果本身若屬付費頻道，就不能去插播廣告，這個東西乍看之下對消費者有利，因為我今天付錢買了這個頻道你就不能給我看插播廣告。但問題是說，如果平台競爭程度或者上面頻道內容已經很充分，你要求(01:26:25)付費頻道在臺灣不能夠有廣告，而事實上這個頻道在其他國外地方都是有廣告的，你要求它過來又把廣告拿掉，但業者又在看不到把廣告拿掉後有多少收益情況之下，它可能就不會想要進來台灣這個市場，如果今天很多國外的頻道本身是付費頻道，然後受到這個法規限制而不想進來的話，就會相對的使台灣這個媒體或者是頻道市場相對不競爭，不競爭的結果就會導致 (01:27:02)頻道內容就會像剛才大家提到，就會不好看、不多元等等存在的弊病接著就會想到加強管制，更加強管制之後就會惡性循環，節目更難看，就又更加強管制。(01:27:20)目前還沒看到不管是有線電視法或廣播電視法，衛星廣播電視法的管制讓頻道節目變好看的例子，與其繼續相信藉由管制讓節目更好看或維護消費者權益的話(01:27:40)，個人跟王老師一樣，寧願相信競爭機制才是一個真的能夠改善節目內容素質的一個基石。如果你一個競爭機制不起來，透過政府機關要去做節目品質的改善，而節目品質的改善基本上又涉及言論自由跟每個人不同意見的認定的話，說實在的台北人喜歡看的不是高雄人喜歡看的，就像網路上我們現在(01:28:02)看到那些好看的節目也不是因為被管制所以變好看，事實上當它被管制後可能變不好看。所以 (01:28:10)如果要談論到被管制的話，要回到基本，如何讓這些媒體能夠有更多元的發展，它可能價值性高於目前我們直接希望把現行管制架構放在不同的所謂的載具或服務上，在此前提下還是需要管制的話，毋寧是說在一些新興媒體尚未起來或還未達到競爭的情況下 採取越低度的管制對整個市場的發展環境會是更好。以上是報告謝謝。

※江老師小結：(01:28:44)

謝謝簡律師以過去專業為我們分析 Web TV 無論是第一類電信事業或第二類電信事業的執照均不需取得。越多管制不會讓節目品質更好，情願相信競爭與多元發展變得更好。

八、資策會科技法律研究所廖淑君研究員：(1:29:34)

首先感謝江老師的邀請與與會先進，在這邊提出一個另外角度的想法，也許不夠成熟也希望各位先進能不吝指教。首先第一個從這個題目「從多元網路平台環境下影音內容之管理思維」所以對平台的管制應該是不論在本計畫裡面，所以就直接從內容的管理角度來切入。

政府是否介入市場，應從市場失靈的角度來看(1:31:20)，是否直接介入的第一個議題是公共意識，大家所關注的。第二個是存在資訊不對稱，也是資訊不充分的狀況。檢視早期的廣播電視，即比較傳統媒體，確實是一個**公共利益**，因為使用是公共的無線頻譜，然後第二個確實存在資訊不對稱，存在於節目提供者與收視戶之間，因為收視戶無法知道節目提供者當下要播送的內容，從這角度逐漸檢視近年來可發現節目分級的情況發生，導致對節目進行標識，逐漸對節目管制是比較鬆的，因為解決了資訊不對稱的問題。(01:32:28)在廣告，也就是置入性行銷，在國外某些情況下並非不可，如果有充分的資訊揭露在某些情況下是可以的，以解決資訊不對稱的問題。從上述原則所謂網際網路或行動電視是否可嘗試有任何 **approach** 可以來解決資訊不對稱的問題。如網際網路，不同於傳統廣電，可以做到資訊標識，所以在管制上應該程度是可以比較鬆的。

第二除了商品也就是視訊內容標示上資訊揭露在各個平台不可行之外，從哪些內容在普世價值上是不應該在市場上流通的？舉基改食品為例。雖其對人體有害程度不確定，但有些基改食物有關當局還是會讓它在市場上流通可是會規定必須標明基因改造，讓消費者自行決定，但在某些食物或商品對人體有害是很大的，如毒品，不論在怎麼標示，在市場上就是禁止流通的。所以說所謂的視訊內容，有些內容是即使已經做到標識，已經做到資訊揭露後但也還是不能在市場上流通，如 **child porn** 就是有關兒童猥褻性的內容，從我們社會風氣善良風俗與兒童身心健康的角度，是不應該在社會上流通的(01:35:07)。

第三點，如果有內容管理的必要性時，則資訊標識、資訊內容檢視與過濾之責任由誰分攤？是不是應由平台業者或頻道業者？應檢視管制成本與業者實施

成本而論。早期管理思維認為應該，管在播的那個人，因為政府管制的對象少，實施成本較小。可是現在通路跟平台比較多，則原理跟原則可重新檢視。

(01:35:40)

另外回應，簡律師有關付費頻道與是否能有廣告？早期視訊市場的理論，傳播市場是雙元的市場，一邊拿的是消費者的收視率，然後一邊再把收視率賣給廣告商，(01:36:00)所以在此原則上免費的節目可允許有廣告存在，反向來看是否付費的頻道就不應該要有廣告？應從這兩個市場的均衡點來看，若屬於收費相當高的頻道，業者在消費者上以獲取相當的利潤或高昂費用，已非常飽足又可創造更多的節目時，就不該有廣告且理論上也不應該再有廣告。若收費微薄，甚至於是接近於零的話，我覺得也許可以有廣告，甚至於資訊進行標示的話，有廣告應該是無妨。以上是我簡單的報告，謝謝。

※江老師小結：(01:36:55)

謝謝廖研究員，如果沒記錯的話，廖研究員曾發表一篇文章是用經濟分析探討言論管制問題。今天就可以看到延續那篇文章的思路指出，言論管理從經濟分析的角度，內容管理市場失靈時，是政府管制可介入，資訊不對稱、不好的言論需要標示，如果連標示出來都不適合時，這樣的言論就是不適合在該平台上出現的言論。謝謝她的經濟分析。

九、財團法人電信技術中心的研究員巫國豪研究員：(01:37:58)

江老師還有各位先進大家好。(01:38:25) 針對剛才鍾科長與蕭協理所提到業者自律的方式是否適合作為國家立法的代言人，那其實歐盟 **AVMS** 有明確說明藉著業者自律這種方式的確不適合做為國家立法者的角色。所以歐盟比較 **prefer** 的是說用共管架構來提供(01:38:51)監理機關做為一個立法目的尚未達成時的補充性角色。(01:38:59)所以共管機構承擔很重要的角色，這樣就會回應到王教授剛才提到說那麼要如何處罰呢？因先前跟黃顧問有做過英國 **VOD** 的研究，就針對這部分提出補充，供先進與研究團隊參考。(01:39:25)英國部份採取共管架構

方式，如果是 IPTV、VOD 的部分，它是依循歐盟分成線性跟非線性，那 VOD 則是由 ATVOD 這個共管機構來做為一個監理。就像王老師提到如何處罰的問題，ATVOD 會要求各業者如果要做這個 VOD 隨選視訊的服務，(01:40:03)必須要先向 ATVOD 提出申請，會有相關類似執照的費用，針對這執照的費用，會去區分大型的商業團體，有的可能是小型的宗教團體，會看總收益來決定所需付出之執照費是多少。(01:40:26)如果今天要新增不同的服務的話，也會要求其他付費。就處罰方式來講，當你違法的時候 ATVOD 也可以以法律文件去通知業者已違法，必須停止或限制節目或廣告的播送，如供應商仍沒有在指定的期限內完成節目下架的規範，接下來 ATVOD 就可以向服務供應商課以罰金 (01:41:00)。在英國的視聽媒體服務規則 (AVMS) 第 368 條規定，提供監理機關罰金的上限，可以選擇是以服務提供商的總收益的百分之五或者是以二十五萬英鎊，會看哪個比值比較大來做為罰鍰，這是英國 ATVOD 的做法。透過這樣的方式 (01:41:29)除了以 ATVOD 作為共管架構外，針對英國 AVMS 第 368 條裡面也有一些內容監理的規範，比方說有害資訊的部分、廣告、贊助商或置入性行銷的規範項目，都受到 AVMS 的規管，(01:41:58)以上主要針對 IPTV 的部分補充供研究團隊參考。

(01:42:18)目前看到有關於內容規管的部分比較沒著重在有關於禁止歧視的部分，因為如果以歐盟的體系這樣的思維來看的話，都還蠻重視禁止歧視的部分。現在國內法或廣電法好像只有說要尊重弱勢或維護社會善良風俗，但並沒有很明確的法律敘述是說必須要禁止歧視的概念？前陣子我有發現說(01:42:03)根據教育部的調查報告九十九學年度的部分，小一的人學新生中每八人有一人係外級配偶所生，所以我相信在未來會是一個種族歧視或者是說所謂性別歧視或宗教歧視所必須要去探討的方向。幾點不成熟的想法提供給研究團隊參考，謝謝。

※江老師小結: (1:43:32)

謝謝巫研究員提供英國共管機制的做法，特別在 ATVOD 這邊有很詳細的敘述，也很高興發現技術中心有類似的研究。謝謝提醒有害的言論可以加入禁止歧

視條款，尤其有越來越多的小孩子是由外籍配偶所生。

十、衛星電視同業公會鍾瑞昌秘書長再發言：(01:44:27)

主席各位先進，我再補充三點。第一點有關於行動電視要歸到哪一類，因為行動電視是 DVB-H 的技術，那手機電視是 3G 或 4G，隨著 3G 4G 的發展未來的傳輸功能，可能 DVB-H 的功能都沒有 4G 來的強，(01:44:57)在此情形下 DVB-H 應該是會越來越往網路這方面偏移，就是看強度、服務與效能如果是往 3G 或 4G 的方向的話我覺得它應該是歸類在網路方面，這是我的看法。

(01:45:25)第二點有關於制度上，研究團隊所整理的模式，吾人較欣賞德國的模式，就是說簡單明確而有效，基本上它就是分兩類，當然基本上歐盟跟英國也是大概分兩類，但是兩類下來也是有細分。(01:45:41)但是德國就是兩類，一類就是有特別法，一類回歸到各普通法，如兒福方面就回歸到兒福法，所謂菸害就回歸菸害防治法，刑罰就回歸到刑法，沒有所謂的廣電的特別法。就是分兩類，未來因為尺度越拉越遠，跟主管機關定位有關，因為我們的主管機關定位為監理機關，它就會想很多方法怎樣子完成監理責任，(01:46:36)我感覺它是越拉越遠，而未來有沒有可能越拉越近到甚麼程度，就如同我們身體的五臟六腑，心臟跟肝臟跟肺臟這是比較重要的機關，所以有欄杆保護著，其他的大概沒有。所以廣電跟 IPTV 可能要有點保護，但是這個保護要甚麼程度為滿足，這個有(01:47:07) 待各界研究。

第三點自律機制(01:47:17)，我覺得應該是說主管機關或業界不一定要用罰則來 push 大家去做。如果說甚麼事情都是要用罰則去做的話，我覺得這個社會太沒有人情味，應該是說(01:47:38)如出版法已經廢掉了，對於出版的事情，還是有主管機關新聞局出版處，雖然說沒有罰則，但基於輔導的立場，怎麼樣協助業界與公會能夠訂出一個機制出來，而不必以罰則為基礎。從而 NCC(01:48:10)用罰則來考慮，雖不否定是有效的，但是對整個社會是不是好的？如 NCC 的廣告自律便做的很好，電視的廣告是普級，但事實上很多還是會越級，像去年華義

電玩廣告取經妹、奶香妹，前陣子又發生霸凌的事情像這種事情在這幾年跟 NCC 的互動間，NCC 採取比較協調寬容的態度你今天透過(01:49:00)業者怎麼樣處理，而不是說你今天華義的廣告已違反普級的限制就對所有的業界直接處分，而是透過公會的運作，可能像以前豬哥亮的廣告「冷涼卡好」之後就請製作商好好作一個台語正音班「冷涼卡好」的版本真的做出來，像華義的取經妹廣告則要求要到晚上十一點才可以播出，其實法外有協調空間，(01:49:45)結論:兩者有差距，只是差距如何減少？因為未來是數位匯流，如分太細、拉得太廣的話真的無法管制。

最後，吾人贊成電視裡面的 VOD 應低度管理，因為是閱聽人自己去選的。
以上補充，謝謝。

※江老師小結： (01:50:21)

謝謝鍾秘書長給我們三點補充，分別是 mobile TV 自律機制不一定連結罰則，非正式的行政行為也可能是解決問題的好方法，非線性的 VOD 應低度管制。
四點鐘的鈴聲已經響了，我們就畫下美好的句點，會議到此。

【附錄二】

「多元網路平台環境下影音內容之管理思維」

研究計畫座談內容報告會議紀錄

壹、日期：100 年 12 月 27 日（星期二）下午 2 時 30 分

貳、地點：交通通訊傳播大樓 9 樓 907 會議室

參、主席：高處長福堯

記錄：彭子晴

肆、出席人員：審查委員若干人及法律事務處承辦科之代表

伍、列席：江耀國老師、黃銘輝老師、高文琦老師、葉志良老師

主席：請研究團隊江老師報告 11 月 22 日舉辦座談會之學者專家的發言內容。

江老師：11 月 22 日之座談會，有九位學者專家出席，其發言內容如下（略）。

（發言內容參見本研究計畫之附錄一）

主席：由專家們組成的座談會，剛才是座談會的紀要。那麼對於剛才座談會與會的專家發言，不知道在座的各位委員有沒有需要更深入的了解，或是有沒有需要再做一個交換意見？我們小組有什麼意見？（有沒有意見？）沒有。沒有意見的話，會議到此結束。

陸、散會（下午 3 時）

參考文獻

中文資料

NCC，國內網路環境的守護者：黃葳葳談「WIN 網路單 e 窗口」計畫執行，NCC News，5 卷 3 期，2011 年 7 月。

王筱璇、勤淑瑩合譯，Melvin L. DeFleur, Everette E. Dennis 原著，大眾傳播概論，雙葉書廊有限公司，2005 年 5 月，頁 245-250。

王兵，IPTV: 下一代網路應用創新的引擎，人民郵電報，2007 年 4 月 6 日，<http://www.cnii.com.cn/20070108/ca406509.htm>

王以國，網路中立管制在美國與歐盟的新發展，科技法律透析，第 22 卷第 7 期，頁 9-15，2010 年 7 月。

王以國，歐盟行動電視管制架構及發展策略—以市場進入管制為中心，科技法律透析，第 23 卷第 3 期，頁 11-34，2011 年 3 月。

石世豪，我國大眾傳播規範之法典化問題，載於氏著我國傳播法制的轉型與續造，台北：元照，頁 159（2009）。

交通部，數位電視發展藍圖，2011 年 5 月。

江耀國，有線電視市場與法律，2003 年 10 月。

江耀國，論對寬頻多媒體（MOD）服務的法律管制，律師雜誌，276 期（2002）。

江耀國，英國 2003 年通訊傳播法之研究——兼論我國通訊傳播匯流立法，東吳法律學報，20 卷 2 期，頁 141-190，2009 年 1 月。

江耀國，是「行動」？還是「電視」？行動電視服務之管制研究，東海大學法學研究，第 34 期，2011 年 6 月。

余曜成、江耀國，日本、韓國 IPTV 法制現狀之分析—兼論我國法制之修正，法學新論，第 30 期，2011 年 6 月。

余曜成，電信業提供電視服務之管制研究——以美國與日本法制為中心，元智大學資訊社會學研究所碩士論文，2009 年 7 月。

吳佩諭，寬頻無線多媒體數位平台管制規範之國際趨勢研究，科技法律透析，第 19 卷第 12 期，頁 25-40，2007 年 12 月。

吳佩諭，美國視訊服務管制規範研析，收於資策會主編：次世代浪潮下的科技法律，2008 年 11 月。

李明合，英國廣告自律研究(4)：英國成功廣告自律的經驗，全球品牌網，2011

- 年 2 月 15 日，<http://www.globrand.com/2011/513353.shtml> (last visited Dec. 10, 2011)。
- 李治安，關於數位匯流的基本管制問題，科技法律評論，3 卷 1 期，頁 170-171 (2006)。
- 李淳，數位匯流法制革新之方向與策略，網路通訊國家型科技計畫簡訊，2010 年 5 月，<http://www.ncp.org.tw/vanilla/vj-attachment/2010/06/attach56.pdf>
- 李淳，歐盟通訊匯流管制革新經驗對我國之政策意涵，載於李貴英主編，歐洲聯盟經貿政策之新頁，頁 316 (2011)。
- 李駿，行動電視規範架構與營運模式之研究(上)，NCC News 月刊，第 4 卷第 5 期，頁 17-19，2010 年 9 月。
- 林子儀，言論自由的限制與雙軌理論，輯於氏著：「言論自由與新聞自由」，頁 133-195，1999 年 9 月。
- 林怡志，在行動網路實現電視服務 MBMS 與 BCMCS 有效利用資源，新通訊第 65 期，2006 年 7 月號，http://www.2cm.com.tw/technologyshow_content.asp?sn=0701010862 (last visited Sep. 23, 2011)。
- 周光斌，歐盟統一監管力推 IPTV 促三網融合，通信信息報，2011 年 5 月 5 日，<http://www.txxx.com/newspaper/article.php?id=12838>。
- 張玉佩，呂育璋，網路促進女性解放的可能？從線上遊戲開啓的反思，中華傳播月刊，第 9 期，頁 113 -150 (2006)。
- 翁秀琪，公共媒體如何問責：以台灣的公廣集團為例，新聞學研究，第 96 期，頁 187-211 (2008)。
- 郭戎晉，行動電話「內容管制」趨勢之初探，科技法律透析，18 卷 12 期，頁 13-19，2006 年 12 月。
- 郭書姍，歐盟有關網路安全管制之研究，南華大學歐洲研究所碩士論文，2008 年 12 月。
- 財團法人台灣媒體觀察教育基金會，數位匯流後之傳播內容監理政策研析，國家通訊傳播委員會委託研究 (2008)。
- 許瓊文、劉尚志、蔡千姿、龍仕璋等著，科技管理，台北：智勝 (2005)。
- 黃自啟、江耀國，DFC 適用有線廣播電視法之研究—DFC 與 MOD 之比較，法令月刊，58 卷 6 期，頁 45-58 (2007)。
- 黃琳君，通訊傳播規範於數位匯流下之困境與變革：以多合一服務 (Triple-Play Service) 為中心，交通大學科技法律研究所碩士論文，2009 年 6 月。
- 黃銘輝，言論自由司法審查體系之檢討——雙軌理論的反思，中華民國憲法學

- 會：「公法新課題」學術研討會會議論文，2010年12月25日。
- 莊忠林，跨國申聯合作舉報不法網站—向非法網際網路內容說不！國際網路檢舉熱線聯盟，NCC News，第5卷第3期，頁6-8，2011年7月。
- 張桐銳，合作國家，收於「翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論(中)」，頁549以下。
- 彭心儀、簡維克，數位匯流下之管制架構初探--以互動電視為例，萬國法律，133期，頁52-67(2003)。
- 彭心儀，論頻譜「稀有資源」的管制原則，臺北大學法學論叢，第75期，頁219-221(2010.09)。
- 曾憲雄、黃國禎，網站網路分級實施方式，交通部電信總局研究報告(2001)。
- 馮建三主持，數位匯流後之傳播內容監理政策研析，國家通訊傳播委員會委託研究報告，2008年11月。
- 馮建三等，數位匯流後之傳播內容監理政策研析，國家通訊傳播委員會委託研究(2008)。
- 楊鎮光，行動網路中使用分層式編碼的多媒體廣播及群播頻道分配機制，台灣大學資訊網路與多媒體研究所碩士論文(2008)。
- 溫建偉、王厚芹，國際三網融合過程評論與啟示，電視技術，第34卷第6期，頁113-119(2010)。
- 廖淑君，行動通信事業提供視訊服務之法律議題研究，科技法律透析，2005年11月。
- 劉孔中、江耀國，有線廣播電視法修正草案之評析，台灣法學雜誌，第171期，2011年3月1日。
- 劉孔中，「社會管制」？以「通訊傳播管理法」草案為例，全國律師，第12卷7期，2008年7月。
- 劉昌德，台灣商營電視節目內容管制的演變：結構去管制下的「內容再管制」，廣播與電視，26期，頁78(2006)。
- 劉宇華，論網路內容之規範管理——以我國網路分級制度為中心，世新大學法學院碩士論文，2006年8月。
- 劉靜怡，網路世界規範的過去、現在與未來—從網路社會規範、法律到資訊科技，月旦法學雜誌第37期，1998年6月。
- 談如芬，網路業界自律，打擊兒童色情：英國網路自律的守護者網際網路觀察基金會，NCC News，5卷3期，2011年7月。
- 賴彥丞，UMTS系統廣播群播服務之研究，台灣大學資訊工程學研究所博士論文(2008)。

謝奇任、唐維敏、甘尚平譯，Thomas F. Baldwin, D. Stevens McVoy, Charles Steinfield 著，大匯流：整合媒體、資訊與選擇，亞太圖書出版社，2002年3月。

簡旭徵，公民社會夥伴關係運用—NCC 傳播內容監理策略研究，臺灣大學政治學系碩士論文，2011年1月。

簡淑如、吳孟芸，網路強制分級之隱憂：我國網路內容管理政策之探討與建議，廣播與電視，28期，2008年6月。

蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧，我國廣播電視廣告規範政策研析，國家通訊傳播委員會委託研究(2007)。

英文資料

Adam Thierer, *Why Regulate Broadcasting? Toward A Consistent First Amendment Standard for the Informative Age*, 15 COMMLAW CONSPECTUS 431, 435-36 (2007).

Álvarez, Clara-Luz, *Mobile TV: Where We Are and the Way Forward*, 5 NO. 1 IBA CONVERGENCE 8 (2009).

ATVOD, Agreement on case handling between the Advertising Standards Authority (“the ASA”) and The Authority for Television on Demand (“ATVOD”), http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_ASA_Case_Handling_Principles_FIN_AL.pdf (last visited Dec. 11, 2011).

ATVOD, Procedure for Complaints about Editorial Content on VOD Services (Edition 1.1), re-published 16 March 2011, http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Complaints_Process_Ed1.1_Mar_2011.pdf (last visited Dec. 11, 2011).

Baker, C. Edwin, MEDIA, MARKET AND DEMOCRACY (2002).

Baldwin, Thomas F., D. Stevens McVoy & Charles Steinfeld, *Convergence: Integrating Media*, INFORMATION & COMMUNICATION (1996).

Barlow, John Perry, A Declaration of the Independence of Cyberspace (Feb. 8, 1996), at http://w2.eff.org/Censorship/Internet_censorship_bills/barlow_0296.declaration. (last visited, 2011/9/24)

Behar, Nicole A., *Regulating Chimeric Communications Technology: The Future of Mobile TV*, 15 COMM.L. CONSPECTUS 187 (2006)

Benjamin, Stuart M., Douglas G. Lichtman, Howard Shelanski & Philp J. Weiser, TELECOMMUNICATIONS LAW AND POLICY (2d ed. 2006).

Bloom, Matthew, *Pervasive New Media: Indecency Regulation and the End of the Distinction Between Broadcast Technology and Subscription-Based Media*, 9 YALE J. OF L. & TECH. 109 (2007).

Braet, Oliver & Pieter Ballon, *Cooperation Models for Mobile Television in Europe*, 25

TELEMATICS AND INFORMATICS 216 (2008).

Brenner, Daniel L. et al., Cable Television and Other Nonbroadcast Video (database updated Apr. 2010), at §11:36, FN4. (WESTLAW database)

Brenner, Daniel L., *Ownership and Content Regulation in Merging and Emerging Media*, 45 DEPAUL L. REV. 1009 (1996).

B, Tom, Top European IPTV drivers, FIERCEIPTV, Mar. 11, 2008, *available at* <http://www.fierceiptv.com/story/top-european-iptv-drivers/2008-03-11>

Caramanica, Mark R., *Internet-Television, Peer-to-Peer Technology and Free Speech: Lessons from Web 1.0*, 20 U. FLA. J.L. & PUB. POL'Y 295 (2009).

Carter, T. Barton, Juliet Lushbough Dee and Harvey L. Zuckman, MASS COMMUNICATION LAW IN A NUTSHELL (2007).

Carter, T. Barton, Marc A. Franklin, Jay B. Wright, THE FIRST AMENDMENT AND THE FIFTH ESTATE: REGULATION OF ELECTRONIC MASS MEDIA (6th ed.2003).

Carter, T. Barton, Marc A. Franklin & Jay B. Wright, THE FIRST AMENDMENT AND THE FOURTH ESTATE: THE LAW OF MASS MEDIA (10th ed.2008).

Chen, Jim, *Conduit-Based Regulation of Speech*, 54 DUKE L. J. 1359 (2005).

Farber, Daniel A., THE FIRST AMENDMENT (2d ed.2002).

Creeth, Kenneth C., ELECTRONIC MEDIA LAW AND REGULATION (5th ed. 2007).

Farber, Daniel A., THE FIRST AMENDMENT (2d ed. 2003).

Gillian Doyle and Matthew Hibberd, *The Case of the UK Audio-Visual System*, in PAOLO GUERRIERI, LELIO IAPADRE, GEORG KOOPMANN (EDS.), CULTURAL DIVERSITY AND INTERNATIONAL ECONOMIC INTEGRATION: THE GLOBAL GOVERNANCE OF THE AUDIO-VISUAL SECTOR (2005).

HUBER, PETER W., MICHAEL K. KELLOGG & JOHN THORNE, FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW (2d ed. 1999).

Graham, Daniel P., *Public Interest Regulation in the Digital Age*, 11 J. OF COMM. L. & POL'Y (COMMLAW CONSPECTUS) 97(2003).

Harrison, Jackie and Lorna Woods, EUROPEAN BROADCASTING LAW AND POLICY (2007)

Johnson, David R. & David Post, *Law and Borders — The Rise of Law on the Internet*, 48 STANFORD L. REV. 1367 (1996).

Kang, Jerry, COMMUNICATIONS LAW AND POLICY (2d ed. 2005).

Kennedy, Tracy, Barry Wellman & Kristine Klement, *Gendering the Digital Divide*,

1(5) IT & SOCIETY 72(2003).

Kerr, Jennifer C., Parents: Control TV Sex, Violence, COLUMBIAN (Wash.), Sep. 24, 2004, at A3.

Krattenmaker, Thomas G. & L.A. Powe, Jr., *Converging First Amendment Principles for Converging Communications*, 104 YALE L. J. 1719(1995).

Krattenmaker, Thomas G. & Powe, L.A. Jr., *The Fairness Doctrine Today: A Constitutional Curiosity and an Impossible Dream*, 1985 DUKE L.J. 151 (1985)

LESSIG, LAWRENCE, CODE VERSION 2.0 (2006).

Limestone, H.A. and Murray Turoff (2002), The Delphi Method: Techniques and Applications, available at <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/>

Manners, David, *Qualcomm Set To Give Up On Mobile TV*, ELECTRONIC WEEKLY (Jul. 22, 2010), at <http://www.electronicweekly.com/Articles/2010/07/22/49106/qualcomm-set-to-give-up-on-mobile-tv.htm>. (last visited 2011/9/24).

Mobile TV Joint UMTS Forum, Sustainable Economics of Mobile TV Services: Second White Paper, Jan. 25, 2008.
http://www.umts-forum.org/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,1905/Itemid,12/

Nicholas Higham, *Content Regulation*, IN TELECOMMUNICATIONS LAW AND REGULATION 683 (Ian Walden, ed.) (3rd ed. 2009).

Note, *The Principles for User Generated content Services: A Middle-ground Approach to Cyber-governance*, 121 HARV. L. REV. 1387 (2008).

Nuechterlein, Jonathan E. & Philp J. Weiser, DIGITAL CROSSROADS: AMERICAN TELECOMMUNICATIONS POLICY IN THE INTERNET AGE (2007).

Ofcom, Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting Phase3 - Competition for Quality, consultation from 8 Feb 2005 to 19 Apr. 2005, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/psb3/>

Ofcom, Rules on the amount and distribution of advertising, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/other-codes/rules.pdf>

Ofcom, Proposals for the regulation of video on demand services, Consultation published 14 Sept 2009, related materials *available at* <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/vod/>

Ofcom, The regulation of video on demand services—Statement, available at <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/vod/statement/>

Ofcom, Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analyzing self- and

co-regulation (statement), 10 Dec. 2008,
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/coregulation/statement/statement.pdf>

Ofcom, Regulation of TV-like Video On demand (VOD) Services, 20 Sept. 2010,
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/tv/video-on-demand/vod-regulation>

Parents Television Council, The Ratings Sham: TV Executives Hiding Behind a System That Doesn't Work (Apr. 2005), *available at* <http://www.parentstv.org/ptc/publications/reports/tvratings2005/study.pdf> (last visited Jul. 18, 2011).

Resnick, Paul, PICS: Internet Access Controls Without Censorship (1996), *available at* <http://www.w3.org/PICS/iacwcv2.htm> (last visited Jul. 16, 2011).

Roberto de Martino (AGCOM), *Case study: Mobile TV in Italy*, p. 16, presented in MOBILE MULTIMEDIA CONVERGENCE WORKSHOP, HURGHADA, EGYPT, April 2, 2008. <http://www.tra.gov.eg/AnnualConference/content/88cc1478-5b7b-4d3e-a7c3-c6262cd9c593/File/Panel%201%20-%20De%20Martino%20-%20Mobile%20TV%20in%20Italy.pdf> (visited Dec. 17, 2011).

Robinson, Glen O., *The Electronic First Amendment: An Essay for the New Age*, 47 DUKE L.J. 899 (1998).

Robinson, Glen O. & Thomas B. Nachbar, COMMUNICATIONS REGULATION (2008).

Ron Whitworth, Comment, *IP Vedio: Putting Control in the Hands of the Consumers*, 14 COMMLAW CONSPECTUS 207 (2005).

Ronald H. Coase, *The Federal Communications Commission*, 2 J.L. & ECON. 1, 14 (1959), *quoted in* Geoffrey R. Stone et al., THE FIRST AMENDMENT 501 (2d ed. 2003).

Rustad, Michael, INTERNET LAW IN A NUTSHELL (2009).

Ryan Lawler, IPTV Catching On, Now 10% of Telco Subs Pay for TV, Too, GIGAOM, Mar. 17, 2011, <http://gigaom.com/video/iptv-pay-tv-market-share/>

Sandra Lee, *Product Placement in the United State: A Revolution in Need of Regulation*, 26 CARDOZO ARTS & ENT. L.J. 203 (2008) .

Shobaki, Khaldoun, *Speech Restraints for Converged Media*, 52 UNIVERSITY OF CALIFORNIA LOS ANGELES L. REV. 333 (2004).

Smith, Elizabeth Nau, Note, *Children's Exposure to Indecent Material of Cable: Denver Area Educational Telecommunications Consortium, Inc. v. FCC, an Interpretation of the Cable Television Consumer Protection Act of 1992*, 47 DEPAUL L. REV. 1041 (1998).

Speta, James B., *Supervising Managed Services*, 60 DUKE L.J. 1715 (2011) .

- Stone, Geoffrey R. et al., *THE FIRST AMENDMENT* (2nd ed. 2003).
- Sullivan, Mark, *Mobile TV: Better Options Coming Soon* (Apr. 23, 2010), at http://www.pcworld.com/article/194727/mobile_tv_better_options_coming_soon.htm (last visited 2011/09/04)
- Sunstein, Cass R., *The First Amendment in Cyberspace*, 104 *YALE L. J.* 1757(1995).
- Sunstein, Cass R., *REPUBLIC.COM 2.0* (2007).
- Sunstein, Cass R., *GOING TO EXTREMES — HOW LIKE MINDS UNITE AND DIVIDE* (2009).
- Suzor, Nicolas, *The Role of the Rule of Law in Virtual Communities*, 25 *BERKELEY TECH. L.J.* 1817 (2010)
- The Signal Cable Sends--Part I: Why Can't Cable be More Like Broadcasting?*, 46 *MD. L. REV.* 212, 236-37 n.97 (1987).
- Thierer, Adam, *Why Regulate Broadcasting? Toward A Consistent First Amendment Standard for the Informative Age*, 15 *J. OF COMM. L. & POL'Y (COMMLAW CONSPECTUS)* 431 (2007).
- Thomas G. Krattenmaker & L.A. Powe, Jr., *The Fairness Doctrine Today: A Constitutional Curiosity and an Impossible Dream*, 1985 *DUKE L.J.* 151, 155 (1985)
- Tushnet, Rebecca, *Power Without Responsibility: Intermediaries and the First Amendment*, 76 *GEORGE WASHINGTON L. REV.* 986 (2008).
- Volokh, Eugene, *THE FIRST AMENDMENT AND RELATED STATUTES* (2nd ed. 2005).
- Wagner, R. Polk, *Filters and the First Amendment*, 83 *MINN. L. REV.* 755 (1999).
- Walker, Helgi C. et al., *Communications Law 2010* (Dec. 2010), 1030 *PLI/Pat* 321, 374, Practising Law Institute (WESTLAW database).
- Whitworth, Ron, Comment, *IP Vedio: Putting Control in the Hands of the Consumers*, 14 *COMMLAW CONSPECTUS* 207 (2005).
- Winer, Laurence H., *The Signal Cable Sends--Part I: Why Can't Cable be More Like Broadcasting?* 46 *MD. L. REV.* 212 (1987);
- Yoo, Christopher S., *The Rise and Demise of the Technology-Specific Approach to the First Amendment*, 91 *GEORGETOWN L. J.* 245(2002).
- ZITTRAIN, JONATHAN L., *THE FUTURE OF THE INTERNET—AND HOW TO STOP IT* (2008).

美國

Federal Communications Commission, Complaints Against Various Broad. Licensees Regarding Their Airing of the “Golden Global Awards” Program, 19 FCC Rcd. 4975, 4976 (2004).

Federal Communication Commission, *In re* Citizen’s Complaint Against Pacifica Foundation Station WBAI (FM), New York, N.Y., 56 F.C.C. 2d 94, 98 (1975).

Federal Communication Commission, *In re* Complaint of Syracuse Peace Council against Television Station WTVH Syracuse, 2 FCC Rcd. 5043 (1987)

Federal Communication Commission, *In re* 1998 Biennial Regulatory Review — Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, 13 FCC Rcd 11276 (1998)

Federal Communication Commission, *In re* Industry Guidance on the Comm’n’s Case Law Interpreting 18 U.S.C. §1464 and Enforcement Policies Regarding Broad. Indecency, 16 F.C.C.R. 7999 (2001).

Federal Communication Commission, *In re* 2002 Biennial Regulatory Review — Review of the Commission’s Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996, 18 F.C.C.R. 13620 (2003).

Federal Communication Commission, *In re* Complaints Against Various Broad. Licensees Regarding Their Airing of the “Golden Global Awards” Program, 19 F.C.C.R. 4975 (2004).

Federal Communication Commission, *In re* Complaints Regarding Various Television Broads. Between Feb. 2, 2002 & Mar. 8, 2005, 21 F.C.C.R. 2664 (2006)

Federal Communication Commission, *In re* Complaints Regarding Various TV Broad. Between Feb. 2, 2002 and Mar. 8, 2005, Order, 21 F.C.C.R. 13299 (2006).

Federal Communication Commission, National Broadband Plan (2010), *available at* <http://download.broadband.gov/plan/national-broadband-plan.pdf>

Federal Communication Commission, Preserving the Open Internet, 76 FR 59192-01, 2011 WL 4402078 (Sep. 23, 2011).

歐盟

Commission Communication: Combating trafficking in human beings and combating the sexual exploitation of children and child pornography, COM(2000)854 final, 21.12.2000

Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (Television without Frontier Directive), *OJ L* 298 of 17.10.1989

Council and of the Representation of the Governments of the Member States, Resolution on illegal and harmful content on the Internet, 17 February 1997.

Council Decision of 29 May 2000 to combat child pornography on the Internet, *OJ L* 138 9 June 2000

Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, *OJ L* 13, 20 January 2004.

Council Recommendation 98/560/EC of 24 September 1998 on the development of the competitiveness of the European audiovisual and information services industry by promoting national frameworks aimed at achieving a comparable and effective level of protection of minors and human dignity, *OJ L* 270, 7 October 1998.

Decision No 276/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 January 1999 adopting a multiannual community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on the global network, *OJ L* 033, 06/02/1999

Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (“Framework Directive”).

Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, *OJ L* 332 of 18.12.2007

Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) Text with EEA relevance, *OJ L* 095 of 15.04.2010

European Commission, Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors and the implications for regulation - Towards an approach for the information society, COM(97) 623 final, 3 December 1997

European Commission, Towards a new framework for electronic communications infrastructure and associated services. The 1999 Communications Review, COM (1999)539 final, 10 November 1999

European Commission, *Commission opens Europe's Single Market for Mobile TV services*, Europe's Information Society Thematic Portal, July 18, 2007, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=3535

European Commission, *Television on the Move*, Europe's Information Society Thematic Portal, *available at* http://ec.europa.eu/information_society/tl/industry/broadcasting/mobile/index_en.htm

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Digital Agenda for Europe, COM(2010) 245, 26.8.2010

European Commission, Proposal for a Directive amending Directive 89/552/EEC, COM(2005) 646 final, 2005/0260 (COD), SEC(2005) 1625 and 1626

European Commission, Communication to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Illegal and Harmful Content on the Internet, COM (96) 487, 16 October 1996.

European Commission, Green Paper on the protection of minors and human dignity in audiovisual and information services, COM (96) 483 final, 16 October 1996.

Green Paper on the liberalization of telecommunications infrastructure and cable television networks. Part one, principle and timetable. COM (94) 440 final, 25 October 1994.

ITU, *Competition Policy in Telecommunications: Background Paper*, Workshop on Competition Policy in Telecommunications, CPT/04, 18 November 2002

OECD, IPTV: Market Developments and Regulatory Treatment, Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, DSTI/ICCP/CISP(2006)5/FINAL, 19 December 2007

Recommendation 2006/952/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry, *OJ L* 378, 27 December 2006.

Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of the Council Recommendation of 24 September 1998 concerning the protection of minors and human dignity and of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and online information services industry – Protecting Children in the Digital World, COM(2011) 556 final, 13.9. 2011

Television Without Frontiers: Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable, COM(84) 300, 14 June 1984

Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment, COM(87) 290, 30 June 1987