

NCC NEWS

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

11

2017
NOV

第11卷 第7期 · 中華民國106年11月出刊



頭條故事

本國自製節目— 綜談法規及 106年上半年實施成果

- 國際瞭望** · 藉GDP統計及其資料來源研析傳播事業：以美國為例
- 歐盟視聽服務指令當前修正討論動態
- 通傳展望** · 孩子的隱私不應為滿足知情權而有所犧牲

目錄 | CONTENTS

中華民國106年11月出刊 · 第11卷 第7期

頭條故事

- 01 建立富饒影視 內容為王的二本國製
本國自製節目—綜談法規及106年上半年實施成果

國際瞭望

- 05 統計與核算 一窺傳播市場構成與成長
藉GDP統計及其資料來源研析傳播事業：以美國為例
- 15 視聽政策重確認 文化例外再下一城
歐盟視聽服務指令當前修正討論動態

通傳展望

- 19 兒少人權保衛戰 堅守新聞的真價值
孩子的隱私不應為滿足知情權而有所犧牲

會務側寫

- 24 委員會議重要決議

出版機關 國家通訊傳播委員會
發行人 詹婷怡
編輯委員 翁柏宗、何吉森、洪貞玲
郭文忠、陳憶寧、陳耀祥
編輯顧問 陳國龍、鄭泉評
總編輯 王德威
副總編輯 紀效正
執行編輯 黃睿迪、劉秀惠、林淑娟
電話 886-2-3343-8798
地址 10052 臺北市仁愛路一段50號
網址 www.ncc.gov.tw
美術編輯 奧得設計顧問股份有限公司
電話 886-2-2365-0908

展售處

國家書店 - 松江門市
104 臺北市中山區松江路209號1樓
電話：886-2-2518-0207
五南文化廣場
臺中市中區綠川東街32號3樓
電話：886-4-2221-0237

中華郵政臺北雜誌第1102 號
執照登記為雜誌交寄
歡迎線上閱讀並下載本刊
網址：www.ncc.gov.tw

GPN：2009600628
ISSN：1994-9766
定價新臺幣：100 元
創刊日期：96.4.28

為契合數位閱讀習性與電子化政府政策，本會「NCC News月刊」定於107年改以電子期刊方式發行。希望透過網際網路，以更便利與快速的方式發行本刊，提供民眾線上瀏覽及查詢各期內容，以落實政府公開資訊及環保落實之精神。歡迎大家至https://www.ncc.gov.tw/chinese/booklist.aspx?site_content_sn=2456訂閱本刊電子報，感謝大家多年的支持。

◎ 著作權所有，引用本刊圖文請註明出處，並不得作為商業或其他用途。



建立富饒影視 內容為王的二本國製 本國自製節目—綜談法規及106年上半年 實施成果

■ 電臺與內容事務處

近年我國電視內容常遭人垢病之處，除了電視上充斥製作成本低廉的節目外，不外乎是國外製作的節目大舉占據各頻道，且常見同一節目或影片不斷重播，本國製節目的「量」及「質」皆有待加強。

造成這些現象的因素，包括了國內市場規模小但競爭激烈，再加上國外磁吸效應，以致人才、技術及投資外流至其他國家的華語影視圈，直接影響到國內影視資金及產製能量。另外，由於收視管道多元，視聽眾未必會選擇收視境內頻道業者所播出之本國節目內容。綜合上述原因，必須思考如何有效提升我國節目自製率，除滿足視聽眾收視需求外，更希望能帶動影視產業發展，讓本國文化紮根，同時行銷世界各地。

因此，為促進我國影視產業發展，並保障本國文化，國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）於民國105年1月6日修正公布之「廣播電視法」（簡稱廣電法）及「衛星廣播電視法」（簡稱衛廣法）修正重點之一，即要求我國無線電視業者及衛星頻道節目供應事業應播出一定比例之本國自製及新播節目。觀其立法緣由，乃希望透過本國節目自製率之規定，扶植國內節目製作，保護本土文化，振興我國影視產業發展。本會依廣電法及衛廣法之授權，訂定相關子法，包括「無線電視事業播送本國自製節目管理辦法」（以下簡稱無線本國製辦法）及「衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法」（以下簡稱衛星本國製辦法）。

本文將從前揭二子法（以下簡稱二本國製辦法）之法律內涵開始談起，並接續探討本（106）年度上半年之實施成效。

一、二本國製辦法之法律內涵

二本國製辦法之訂定，目標為提振我國電視產業發展、拓展本國自製節目通路、增加廣電產業資金挹注：

（一）主要內容

1.訂定本國特定類型節目播出比率：

（1）無線電視

廣電法第19條第1項規定，廣播、電視節目中之本國自製節目，不得少於70%；其中於主要時段播出之本國自製戲劇節目不得少於同類型節目之百分之50%。

依據前揭法規訂定之無線本國製辦法，除依照母法規範外，另體認廣電產業需持續製播新節目，方能吸引觀眾收視，並獲取資金投入，同時培育節目製播人才；因此，辦法第2條後段也規定，新播戲劇節目比率於主要時段（晚間8時到10時）不得低於本國自製戲劇節目之40%。

（2）衛星頻道

衛廣法第8條第2項及第3項規定，衛星頻道節目供應事業規劃節目時，應考量內容多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化。而為保障本國文化，衛星頻道節目供應事業製播節目，應符合主管機關所定本國節目比率之限制。第3項則授權本國節目之認定、類別、指定播送時段及比率限制之辦法。

依據此等法規訂定之衛星本國製辦法，於第5條規範包括戲劇、電影（含紀錄片）、綜藝及兒童4類型節目在指定時段播出的比率，以及新播節目的比率。

2.為鼓勵不同平臺業者間的合作，集中產製資源，並考量電視業者及影視產業製播量能，合理訂定新播定義：

(1) 放寬新播節目定義

本會考量製播一定品質的節目，需要較龐大的資金投入，為鼓勵跨平臺及頻道業者間相互合作，集中資源製播優質節目，並促進優質節目流通，因此二本國製辦法對於無線電視、有線電視系統或MOD等不同平臺第一次播出之節目，均視為在該平臺之新播。並於增定事業間合製，且出資比率達30%以上之節目，於各事業所屬頻道第一次播出時，亦可視為新播之規定（無線本國製辦法第7條、衛星本國製辦法第5條第4項及第5項），以促使業者實際投入資源，鼓勵合作，擴大製作成本與規模，提升影視作品的產量與品質。

(2) 適度規範本國製電影新播比率

本會研定法規徵詢意見過程中，部分業者反映，我國電影產能現尚處低點徘徊階段，現有產製數量並不充裕，以103年為例，全年度取得本國電影准演數僅有76部（含紀錄片與短片），且播出電影類型節目的頻道約有10個，新製電影時數不足以供應電視業者新播之用；另外，電影頻道仍以播送電影類型節目為主，播送其他類型節目機率不高，因此業者建議可調降電影新播比率。本會經審慎評估後，微調電影節目的新播比率，未來於指定時段僅播送電影（含紀錄片）類型

節目的衛星頻道，本國節目比率雖仍須達到25%，但其新播比率調降為20%，期使政策更為務實。

二、二本國製辦法本（106）上半年實施成效

為瞭解國內頻道業者於二本國製辦法實施後的狀況，本會針對所有境內頻道指定時段之節目排播狀況進行調查。在研究方法方面，本文著重於所有頻道、或同類型頻道的整體表現，單一頻道則不在本文討論範圍。由於無線本國製辦法及衛星本國製辦法之間，規範不盡相同，以下將分別討論。

(一) 實施成果

1.無線電視事業

此類頻道共有21個（不含領有衛廣執照，但於無線電視平臺播送之原住民族電視臺），在主要時段有播出戲劇節目的頻道，計有臺灣電視臺、中視綜合臺、中華電視臺、民視第一臺、民視臺灣臺、民視無線臺、客家電視臺及公共電視臺等8個頻道。調查期間及時段，自施行日106年1月8日起至106年6月30日止，共174天，本國自製、新播節目比率按天數比例計算後（即 $175.5/182.5=96\%$ ），合格時數按比率調降。

戲劇節目之定義，依無線本國製辦法第4條規定，係指「將人物、情節及場景組合成具故事性之內容」，其播送型態包含連續劇、單元劇、迷你影集、電視電影等。

前揭8個頻道在主要時段共播出1,347小時之戲劇節目，其中本國製時數為1,060小時，比率為78.69%，比合格時數646.56小時高出413.44小時。

本國新製時數則稍低於法定合格時數（尚需21.62小時達標）。8個頻道計算結果如表2所示。

2.衛星頻道節目供應事業

此次調查頻道為134個境內衛星頻道，其中指定時段有播出兒童、戲劇、綜藝及電影等4類型節目

表1 二本國製辦法針對本國自製節目規範之重點

	主要時段／指定播送時段	節目類型	本國自製節目比率	本國自製節目新播率
無線電視頻道	每日晚間8-10點	戲劇	50%	40%
境內衛星頻道	每日晚間5-7點	兒童	25%	40%
	每日晚間8-10點	戲劇 綜藝		
	每日晚間9-11點	電影（含紀錄片）	25%	20%
	每日晚間9-11點	僅播電影（含紀錄片）		

者，共有90個。調查期間自106年1月8日起至106年6月30日止，計174天，亦依天數比例計算比率（即 $175.5/182.5=96\%$ ）。每日指定時段共5小時，而4類型指定節目分別為：

- (1) 17:00-19:00，兒童類型節目：依據本會「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」，係指為未滿12歲之人所製作之節目。
- (2) 20:00-22:00，戲劇及綜藝類型節目：所稱戲劇節目，同無線本國自製辦法第4條定義，係指「指將人物、情節及場景組合成具故事性之內容」，其播送型態包含連續劇、單元劇、迷你影集、電視電影等。而綜藝節目，乃參考文化部歷年電視金鐘獎獎勵辦法，係指以音樂（含音樂競賽節目）、歌舞（含歌舞競賽節目）、才藝表演、短劇、遊戲或競賽等元素為內容，並以娛樂為主要目的之節目。
- (3) 21:00-23:00，電影（含紀錄片）類型節目。

經統計，衛星頻道節目供應事業播出4類型節目中，本國製及本國製新播節目比率最高者皆為綜藝類節目，兒童及戲劇類節目次之，電影最低。推測其原因應

係綜藝類節目型態多元，定義較其他3類節目廣闊，普及性也較高，製作成本也更具彈性，因此該類節目在本國製及本國新製比率方面表現較為突出，統計數據如表3。

將4類型節目加總，檢視總體情形，發現90個頻道中，本國製節目約占4類型節目總播出時數的六成，又本國製新播節目約占本國製節目時數的六成，皆有超過50%以上，可知二本國製實施成效應屬理想。

依衛星本國製辦法計算單一頻道於指定時段播出的合格時數，計算流程如表4。

依衛星本國製辦法內容，表4的計算結果可分為：兩者皆合格；兩者皆不合格；僅本國製節目不合格及僅本國新製節目不合格等4種結果。經查核統計，共有15個頻道有不合格的情形，其中本國製、新播節目比例皆不合格者有9個頻道，僅本國製新播節目比例不合格有6個頻道。

將有不合格情形的15個頻道，依其屬性區分為兒童、戲劇、電影、綜合、地方及其他共6類型頻道，進一步分析，可以發現綜合頻道及電影頻道，發生本國製及本國製新播兩者皆不合格的情況較為明顯，如表5。

表2 無線電視數位頻道主要時段播出戲劇節目統計情形

主要時段 戲劇時數 (A)	主要時段 本國戲劇時數 (B)	合格時數 ($C=A*50\%*96\%$)	合格/不合格 ($B>C$)	主要時段 本國製新播戲劇時數 (D)	合格時數 ($E=A*50\%*40\%*96\%$)	*合格/不合格 ($D>E$)
1,347	1,060	646.56	所有頻道均合格	237	258.62	6頻道合格， 2頻道不合格

表3 衛星頻道節目供應事業指定時段播送4類型本國自製、新播時數情形

節目類型	播出頻道數	播出總時數 (A)	本國製時數 (B)	本國製比率 (B/A)	本國製新播時數 (D)	本國製新播比率 (D/B)
兒童	23	3,805.97	1,633.47	42.92%	583.53	35.72%
戲劇	44	8,778.70	3,701.20	42.16%	1,715.87	46.36%
綜藝	57	10,697.17	10,269.17	96%	7,710.67	75.09%
電影（含紀錄片）	16	3,653.25	911.75	24.96%	184.50	20.24%
總計	140	26,935.07	16,515.58	61.32%	10,194.56	61.73%

表4 衛星頻道節目供應事業之本國製、本國新製節目合格時數計算流程

A 四類型節目 合計總分鐘數	B	C	本國製合格與否
	四類型節目合計 本國製分鐘數	本國製合格分鐘數 ($A*25\%*96\%=C$)	合格： $B \geq C$
	D	E	本國製新播合格與否
四類型節目合計 本國製新播分鐘數	本國製新播合格分鐘數 ($A*25\%*40\%*96\%=E$)	合格： $D \geq E$	
	僅播電影（含紀錄片）本國製新播合格分鐘數 ($A*25\%*20\%*96\%=E$)		

表5 不合格頻道播送情形彙整表－依頻道屬性區分

頻道屬性	不合格頻道數	不合格情形
兒少	1	<input type="checkbox"/> 本國製不合格(0個) <input type="checkbox"/> 本國製新播不合格(0個) <input checked="" type="checkbox"/> 二者皆不合格(1個)
戲劇	1	<input type="checkbox"/> 本國製不合格(0個) <input checked="" type="checkbox"/> 本國製新播不合格(1個) <input type="checkbox"/> 二者皆不合格(0個)
電影	5	<input type="checkbox"/> 本國製不合格(0個) <input type="checkbox"/> 本國製新播不合格(0個) <input checked="" type="checkbox"/> 二者皆不合格(5個)
綜合	7	<input type="checkbox"/> 本國製不合格(0個) <input checked="" type="checkbox"/> 本國製新播不合格(4個) <input checked="" type="checkbox"/> 二者皆不合格(3個)
其他類型	0	<input type="checkbox"/> 本國製不合格(0個) <input type="checkbox"/> 本國製新播不合格(0個) <input type="checkbox"/> 二者皆不合格(0個)
地方頻道	1	<input type="checkbox"/> 本國製不合格(0個) <input checked="" type="checkbox"/> 本國製新播不合格(1個) <input type="checkbox"/> 二者皆不合格(0個)
合計	15	

從另一面來說，同類型頻道不合格比率中，電影頻道不合格情形達50%，其次為兒少頻道20%及綜合類10.94%；其他類型頻道的不合格比率皆相當低；以頻道數而言，僅有15個頻道不合格，占頻道總數11.19%。

表6 同類型頻道不合格比率

頻道屬性	查核頻道數	不合格頻道數	不合格比率
電影	10	5	50%
兒少	5	1	20%
綜合	64	7	10.94%
戲劇	11	1	9.1%
地方頻道	35	1	2.86%
宗教、體育、教育文化	5	0	0%
其他類型	4	0	0%
合計	134	15	11.19%

(二) 結果分析

1. 二本國製辦法規範之本國製、本國製新播的時數比率，今(106)年上半年無線電視事業分別為78.69%、22.35%，衛星頻道節目供應事業為61.32%及66.73%。雖有個別頻道出現不合格情況，總體觀之，以尚起起步年的二本國製辦法來說，已達到初步成效。
2. 無線電視事業主要時段播出的本國製節目，播出時數遠超過法定下限，足以顯見多數無線電視頻道有能力勝任提升本國製節目的量能。本會對於電視頻道

業者的努力予以肯定，希望持續以政策推動產業生態環境，帶來耳目一新的氣象。

3. 多數衛星頻道節目供應事業皆能配合新制，而未能達標的衛星頻道類型，電影頻道不合格比率高達五成。究其原因，不外乎頻道屬性特殊，片源有限。雖二本國製辦法在立法階段已將電影產製因素納入考量，在製播能量不足的情形之下，電影節目無論於本國製及本國製新播兩方面，皆有難處。此等需要長時間籌備、投入龐大人力及物力之製作，對於目前臺灣面對的總體環境而言，確實有窒礙難行之處。因此部分業者選擇直接購買國外電影類節目的版權，加上許多國外的影劇已有知名度，甚至能節省行銷成本。即便有自製節目，有機會推廣至他國播出，亦能創造收入及產值，惟相關的製作規劃僅有較大型的節目產製者實行能力較佳，而事業間共同產製的例子亦不常見。此現象亦為政府及節目產製者需要彼此理解與協力之處。
4. 二本國製辦法實行後，向本會陳情電視頻道重播率過高的申訴案件數量，去年及今年的第一、二季比較，下降三分之一。¹據此，可合理推測本國製新播節目比率提高後，除本國製節目增加外，民眾亦能感受到重播率已獲得改善。

結論

因應數位匯流的發展，內容產製業早已超越傳統廣電媒體範疇，今日的網路平臺、網路直播、OTT、IPTV等新型態的內容比比皆是，惟電視仍是目前普及率最廣的媒體，賦有領頭羊的示範作用，因此本會自本年度開始實施二本國製辦法，首次對於本國製節目播出時數加以規範。在辦法實施一段期間後已於本(106)年9月及10月以本會委員會議公布上半年無線及衛星頻道之查核結果，藉由觀察產業動態，期待得以帶動更多資源投入本國電視節目製作。

為活絡國內的內容產業基本面，本會先前已開放節目贊助及置入規定，希望從內容端注入活水，加上訂定二本國製辦法，規定播送本國製節目的基本比例及時段，就是希望透過各種鼓勵自製內容的手段，創造更多的優質內容。

電視產業最重要的價值是由內容所創造，有好的內容才能留住觀眾。本會將持續推動提升本國節目比率之政策，亦希望相關機關與企業各界能挹注資源共同投入內容產製，以創意吸引更多觀眾收視。政府及民間共同努力，創造更健全的廣電傳播產業環境，期望不久將來能呈現出臺灣豐富而美麗的影視風貌，並耀眼國際。📺

¹ 依本會105年至本(106)年傳播內容申訴網受理案件，二本國製辦法實行後，第1季及第2季申訴「重播次數過於頻繁」項呈現下降趨勢。

	第一季 1/1-3/31	第二季 4/1-6/30	申訴件數合計
105年	26	8	34
106年(本年)	6	4	10



統計與核算 一窺傳播市場構成與成長 藉GDP統計及其資料來源研析傳播事業： 以美國為例

■ 張時健

摘要

傳播業作為服務業乃至於蓬勃發展的資訊經濟以及文化經濟中的要角，其如何為總體經濟貢獻，是許多國家政府在傳播政策研析上的重要課題。而國內生產毛額（GDP）的計算，一直以來被普遍採用作為衡量經濟活動表現與發展階段的指標。本文以美國現行的產業分類系統，以及經濟統計與調查資料為例，簡介GDP構成的3種方法及其相應的資料來源，輔以資料揭露的傳播業發展特徵為例，探討GDP統計如何幫助研析傳播事業的結構與發展。文末提醒，GDP的統計技術或許是內在完備且可信，但其系統性地排除非經濟屬性的傳播活動，值得注意。

關鍵字：國內生產毛額（GDP）、經濟統計、傳播業、美國、產業分類系統

前言

傳媒產業經濟學根據的「結構-行為-表現」（Structure-Conduct-Performance）框架，認為業內廠商間的競爭強度，決定其市場行為（主要為定價決策），進而影響社會福祉的分配（Litman, 1998; 陳炳宏, 2004），比如廠商家數少，集中度高，而競爭強度低的

產業，廠商傾向對供應商壓低購買價，對客戶（消費者）則提高售價，即犧牲供應鍊上下游的福祉成就自己的超額利潤；另一方面，獨占地位讓廠商能夠排除競爭者的產品與服務，不利產業的長期發展與更新。這與矢言維護「言論自由市場」的美式管制哲學不謀而合，亦即是開放市場鼓勵競爭者參進，是促進多元言論的必要前提。凡此種種，支持主管機關針對傳媒市場的規管重點，放在業內廠商的競爭強度上（Doyle, 2002; e.g. 施俊吉, 2012）。

若言論的自由與多樣為管制目的，而促進市場的開放與競爭為管制手段，我們要如何評估手段與目的間的因果連結呢？理想上，高度的競爭帶來更多元的言論，反之亦然。然而量測競爭強度固然有常用的集中度指標，比如HHI或CR4/CR8；但評估言論多元性並沒有穩定可信的方法，供主管機關對管制手段的效果做長期監測。因此實務上讓手段相等於目的，似乎並不難見。

然而廠商競爭與言論多元的等式若不能成立，比如愈是競爭的產業結構造成愈趨單一的言論表現，則目的不能證成手段，管制者要如何確立管制的合法性呢？這裡我們進行概念上的轉換：若言論自由是指提出不同意見的可能性，在經濟學的概念上相近於創新

(innovation)，則競爭與創新間的因果關係，一直以來有熊彼德與阿勞 (Schumpeter vs. Arrow) 兩派的爭論。阿勞的主張與前述的管制思維接近，認為高度集中的市場讓廠商自身就怠於創新，還會濫用市場地位壓抑競爭者，排除新創產品與服務造成的威脅。但熊彼德作為提出破壞式創新的宗師，主張高強度的競爭使多數的廠商陷於不賺不賠的處境（所謂的零超額利潤），使他們的生產活動只能是模仿與重覆；反而是寡占地位的廠商會有餘裕投入研究發展，能不斷提出創新推動產業前進。兩派路線都各有長期經驗研究的支持，難說有定論。若再考慮商業周期的動態，廠商在景氣榮枯時對創新投入的考量與表現會有不同，情況更加複雜。

進一步言，若藉創新可能性的概念思考言論自由，則管制的關懷便不止於市場集中度。比如說，聯合國教科文組織 (UNESCO) 鼓吹各國政府發展文化政策，扶助文化團體的活動以促成文化多樣性；或近十數年來流行的文化創意產業說，以文化活動自身與外溢的經濟貢獻證成文化補助的必要性等等，都讓管制者很難單以集中度為自由度的代理變項 (proxy)，而必須直取文化活動的細節，健全文化發展的環境，以促成文化與言論多樣。比如文化活動的興衰，與參與者的數量、工資、就業／失業、流動率攸關，而這又牽涉到營業單位與其他相關部門的家數、營收、資產規模與性質、負債比率、產出與等等。有了穩定可信的資料來源，就能藉其跨期的比較描繪發展趨勢，藉以評估政策的效果。有如 D. Throsby (2010, p. 214) 認為良善的文化政策必須有全面且可信的統計材料，才能竟其功，目標有四：

1. 描繪文化部門的規模、在本地經濟與社會中的地位，其功能本質及可能延伸的範疇；
2. 讓文化政策的施行具有現實基礎，這有賴完整的原始資料與對資料作關聯分析；
3. 對政策施行的過程與成果，進行監督與考核；
4. 比對國內與國際的統計資料，設立標竿以供衡量文化表現。

雖然不乏論者認為研究傳播產業的一大障礙是穩定資料難得 (e.g. Wasko, 2004, p. 135)，Throsby 仍指出可用的資料來源或有三：一是官方統計資料，比如國民所得、勞動力調查、或特定部門的研究訪查，根據常態性且穩定的方法整理而得，是最主要且可靠的資料來源。其次是民間的研究機構、大學或智庫所

做的報告，或業者聯合會、工作者團結組織從會員得來的內部材料。其三是國際組織發布的研究報告，比如 UNESCO 下設的統計小組 (Institute of Statistics, UIS) 專責搜集並發布會員國的教科文活動數字情報，供各國政府評估發展趨勢以調整政策方向。¹ 論及經濟統計的發展，美國居於領先並主導的地位，特別在聯合國發布的國民經濟會計制度 (System of National Accounts, SNA) 的原則制定過程，有重要影響力。² 因此本文欲以美國為例，介紹傳播事業的官方統計資料及舉例一二淺談應用的可能性。

國民生產毛額的計算

國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 的最初型態，由經濟學家 S. Kuznets 與其同僚所開發，用以觀測美國在 1930 年代大蕭條的經濟動態，如今已作為當代常用衡量經濟體表現的方法，主要用於評估一個經濟體在特定期間內 (常見為一年) 的經濟活動價值，其計算包括該經濟體境內所有的公司、非營利組織、政府單位及家戶所生產與消耗的產品或服務總值。一開始，Kuznets 通過美國稅局 (Internal Revenue Service, IRS) 的稅務資料得到全國經濟活動的所得分布狀況，就每個產業的所得加總後，完成了推算 GDP 的第一步，所得法。在戰間以及戰後，為了進一步確認生產活動的細節，再開發了總計消費額的「最終需求法」，以及按生產過程上下游逐級累加產值的「生產面法」 (又稱增值法)。1964 年，總理經濟統計事務的美國經濟分析署 (Bureau of Economic Analysis, BEA) 在經濟學家 W. Leontief 的協助下，按環環相扣的所得法、最終需求法以及生產面法，首次發布了各產業的投入-產出帳 (Input-output account)，而後 BEA 依此按年編製並公布國民所得與生產帳 (National Income and Product Accounts, NIPA) 揭露 GDP 相關項目的數據。Kuznets 與 Leontief 發展的方法此後廣為國際採用，作為瞭解當代經濟活動的重要根據，諾貝爾經濟學獎先後贈予 2 人以表彰他們的貢獻 (Coyle, 2014)。

一般情形下 3 種方法的結果應該要相符。由於攸關對傳播部門資料的理解，以下再簡述 3 種方法的構成項目：

1. 所得法 (生產要素法)

= 工資 + 利潤 + 自營業者所得 + 租金 + 利息及其他收入
+ 折舊 + 營業稅 - 政府補貼

2.生產面法（增值法）

=產出總額（總銷售扣除存貨變動）- 中間投入

3.最終需求法（支出面法）

=家戶對最終財貨與服務的支出+私營部門對廠房設備等軟硬體的投資+政府對財貨與服務的支出+淨出口（出口-進口）

3種方法下構成項目的資料，來自不同政府部門定期辦理的調查與統計，涉及普查署（Census Bureau, CB）、國稅局、勞動統計署（Bureau of Labor Statistics, BLS）、聯邦儲備會（Federal Reserve Board, FRB）等獨立機關的多種常態調查計畫。每隔5年，BEA會就各項目搜集更大規模，幾近普查的資料，以建立統計標竿（benchmark），作為5年之間年度、季度、或每月發布GDP資料的參考基準（Landefeld, Seskin, & Fraumeni, 2008）；也就是說，常態按年／季／月發布的資料以即時為要，而以5年一度的費時費力普查為基礎進行校正。兩者的資料來源與方法不同。

以上經濟統計的略史，是要說明GDP是國家為了掌握生產與消費動態而發展的工具，隨著時代演進，社會分工愈複雜，資料搜集、儲存與分析的技術隨之進步，對經濟活動細節的掌握也更加全面；其次，GDP編製涉及的機關與調查計畫龐雜，各種方法的資料加總後又必須彼此一致，互相驗證。個別項目的調整，即牽一髮動全身，不容易任意為之。傳播事務相關的經濟活動，自然也含括在這套技術之中。

通過3種GDP核算的方法，可以提供進一步理解傳播活動的進路。理想上，藉所得法，我們可以知道傳播業的營利如何分配在不同項目上，這是國家在以補貼或稅制調整調控特定產業活動時的重要基準；藉生產面法，我們得知傳播業內不同環節（子部門）以及與其他產業之間的依存關係，可以用來描繪產業鏈及判定上下游中的相對重要環節；藉最終需求法，可知傳播業營的產品／服務是由家戶／個人消費者、企業、政府、或境外市場所消耗（或遭到進口產品擠壓），如欲推行文化保護政策，這是這要依據。

實務上，政府揭露GDP的構成項目及其資料來源的細緻程度，會影響到推算的可能性，這牽涉到經濟活動的分類與相應的調查項目。分類愈細，以及相應的調查愈細，則愈有助於分析與理解。以下簡介美國現行的產業分類系統。

產業分類中的傳播業業別

通過北美產業分類系統（North American Industrial Classification System, NAICS），所有美國的經濟活動被分為1字頭的農漁業，2字頭的礦業與基礎建設，3字頭的製造業，4字頭的零售運輸業，5字頭的資訊、金融、租賃、管理服務與科學研究類，6字頭的教育醫療業，7字頭的藝術娛樂業，8字頭的其他及9字頭的公共行政類。以上分類大致按初級農漁礦業、次級製造業、三級服務業的方式細分，然而可以見得資訊與服務業的業別占了分類多數，這是與經濟發展向後工業社會轉型的方向相適應。³

在這套分類系統中，報業、雜誌、廣播電視、新興網路媒體、電影等等傳播事業，都有對應項目，主要歸在51字頭的資訊類下。攸關營收來源的廣告業，歸於54字頭的專業技術服務類下。其次，傳播業的部份從業者及相關支援部門，比如表演藝術、運動、劇院、音樂團體等等，主要在711項的表演藝術與觀賞運動類下。再其次，大型傳媒集團經營的娛樂事業，比如迪士尼的主題公園，歸於713下的娛樂博彩業下。而影帶影碟租賃業，則屬53開頭的房地產與租賃業。相關業別請參見表1。

表1所列的各營業項目，在經濟統計中是彼此互斥的，否則會有重覆計算的問題。然而現實世界中許多媒體企業會同時經營多種項目，雇員同時也兼有多重職能，因此企業在接受調查或填報營業資料時，根據旗下的營業單位（establishments）主要提供的產品或服務，或主要從事的業務內容分別填報（Analysis, 2016）。表中的「關聯類別」欄位，列出該事業相關的其他項目，這主要是根據產業關聯表（即前述的投入-產出帳）所得，可以用來辨認特定部門使用其他部門的產出多少，以及供給其他部門的產出多少，即特定業別與其他業別的相互依存關係。以有線與其他付費節目業（515200）為例，按2007年計算389行業別的投入係數表（The direct requirements table）⁴可知，其每提供價值一元的服務給消費者，要對影視業（512100）購買0.189元的產品／服務，向觀賞運動（711200）購買0.026元的產品／服務以及獨立藝人、作家與表演者（711500）購買0.025元的產品／服務，以此類推。從該表亦可知，使用其產品／服務最大宗者為有線電信傳輸業（517110），占0.063；其次是廣播電視業（515100），占0.031。從跨年的比較我們可以得知該業別與其他業別依存度的變動。

表1 美國NAICS傳媒相關部門⁵

業別	NAICS編碼	營業內容簡述	關聯業別
報業 Newspaper publishers	511110	報紙的生產與發行，包括新聞採集、寫作、編輯等。	網路出版廣播與搜尋入口業（519130） 印刷業（32311） 新聞通訊社（519110） 媒體代表業（541840）
期刊業 Periodical publishers	511120	定期印製與發行刊物，包含文章的採集、撰寫、編輯，以及廣告銷售。	網路出版廣播與搜尋入口業（519130） 印刷業（32311） 郵購目錄業（511140） 媒體代表業（541840）
網路出版廣播與搜尋入口業 Internet publishing and broadcasting and web search portals	519130	通過線上出版或廣播各式獨家內容，或經營搜尋引擎服務。	有線電信業（517110） 其餘電信業（517919） 出版業（511） 資訊處理、保存與相關服務（518210） 批發業（42） 零售業（44-45）
影視製作業 Motion picture and video production	512110	製作並發行電影、影帶、電視節目與電視廣告。	獨立藝人、劇作家與表演者（711510） 遠距與後期製作服務（512191） 攝影服務（54192） 其他影視產業（512199） 軟體與其他預錄磁碟影帶唱片重製（334614） 影視發行業（512120）
影視發行業 Motion picture and video distribution	512120	取得影視產品版權並發行至戲院、電視網等映演業者。	影視製作業（512110） 電子設備經銷（423690） 其餘耐久財經銷（423990） 軟體與其他預錄磁碟影帶唱片重製（334614） 其他影視產業（512199） 影帶影碟出租（532230） 電子產品商店（443142）
影視映演業 Motion picture theaters	512131	經營戲院或放映電影的活動（不含汽車電影院）。	影視製作業（512110） 影視發行業（512120）
汽車電影院Drive-in motion picture theaters	512132	汽車電影院經營。	影視製作業（512110） 影視發行業（512120）
遠距與後期製作服務業 Teleproduction and postproduction services	512191	提供影視業後期製作服務，包括剪輯、轉拷、字幕、特效等。	軟體與其他預錄磁碟影帶唱片重製（334614） 其他影視產業（512199） 錄音室（512240） 影視製作業（512110） 影視發行業（512120）
廣播電臺聯播網 Radio networks	515111	通過無線、衛星或有線方式播送有聲節目至附屬電臺或付費訂戶者	網路出版廣播與搜尋入口業（519130） 其餘聲音錄製業（512290）
廣播電臺 Radio stations	515112	通過無線方式對公眾廣播有聲節目者。	廣播電臺聯播網（515111） 網路出版廣播與搜尋入口業（519130） 其餘聲音錄製業（512290）
無線電視業 Television broadcasting	515120	通過無線方式，編輯製作播送影音節目給附屬電視臺或公眾。	網路出版廣播與搜尋入口業（519130） 影視製作業（512110） 有線電信傳輸業（517110） 有線與其他付費節目業（515210）
有線與其他付費節目業 Cable and other subscription programming	515210	按收取訂閱費的紀錄播送影音節目給特定訂戶的業者。節目為自行製作或外購。	影視製作業（512110） 無線電視業（515120） 有線電信傳輸業（517110） 電子購物與網購（45411）

業別	NAICS編碼	營業內容簡述	關聯業別
有線電信傳輸業 Wired telecommunications carriers	517110	提供有線電信網路以傳輸聲音、資料、文字、影音。	有線與其他付費節目業 (515210) 無線電信傳輸業 (517312) 廣播電臺聯播網 (515111) 電信轉售 (517911) 衛星電信 (517410) 其他電信 (517919) 其他商業服務 (561439) 食物與飲料服務 (722) 其他個人服務 (812900)
無線電信傳輸業 Wireless telecommunications carriers	517312	通過特定無線傳輸頻段傳送資料或網路接取服務。	有線電信傳輸業 (517110) 衛星電信 (517410) 電信轉售 (517911)
衛星電信業 Satellite telecommunications	517410	通過衛星電信系統提供地面電信或廣播業者電信服務	有線電信傳輸業 (517110)
新聞通訊社 News syndicates	519110	提供新聞報導、文章等給新聞媒體	
廣告代理業 Advertising agencies	541810	提供廣告宣傳活動於雜誌、報紙、廣播電視等媒體上刊登。	媒體購買代理 (541830) 圖像設計服務 (541430) 直郵廣告業 (541860) 行銷諮詢服務 (541613) 媒體代表業 (541840)
公共關係代理業 Public relations agencies	541820	設計並操作公關宣傳，以增進客戶利益與形象。	
媒體購買代理 Media buying agencies	541830	自媒體購買廣告時段，轉售予廣告代理商	媒體代表業 (541840) 廣告代理業 (541810)
媒體代表業 Media representatives	541840	代理媒體所有者出售媒體時段	媒體購買代理 (541830) 廣告代理業 (541810)
戶外廣告業 Outdoor advertising	541850	創作設計在公眾場合展出的廣告物	其他廣告相關行業541890 印刷 (32311) 其他特製品交易承包商 (238990) 標號製作 (339950)
直郵廣告 Direct mail advertising	541860	通過郵遞方式寄送廣告物或宣傳用特色商品	廣告物派送服務 (541870) 其他廣告相關服務 (541890) 廣告代理業 (541810) 郵寄名單發行業 (511140) 網路出版廣播與搜尋入口業 (519130)
劇院公司與表演餐廳 Theater companies and dinner theaters	711110	經營劇院或餐廳供現場音樂、歌劇、舞臺演出。	食物與飲料服務場所 (722) 表演藝術、運動與類似活動推廣 (7113) 舞蹈公司 (711120) 獨立藝人、劇作家與表演者 (711510) 音樂團體與藝人 (711130)
音樂團體與藝人 Musical groups and artists	71113	提供現場音樂娛樂演出的團體或獨立樂手	表演藝術、運動與類似活動推廣 (7113) 劇院公司與表演餐廳 (711110) 獨立藝人、劇作家與表演者 (711510)
藝人、運動員、表演者與其他公眾人物之經紀與管理 Agents and managers for artists, athletes, entertainers, and other public figures	711410	代表或管理藝人、運動員、表演者等公眾人物，簽署合約、推廣或資產管理	臨時支援服務 (561320) 人力仲介業 (561311)
獨立藝人、劇作家與表演者 Independent artists, writers, and performers	711510	涉及藝術活動演出、創作與文藝作品製作，或提供相關專業技術	音樂團體與藝人 (711130) 圖像設計服務 (541430) 藝術品買賣 (453920)
遊樂園與主題公園 Amusement and theme parks	713110	提供遊戲、表演、主題展出的場地經營	其他娛樂產業 (713990) 餐廳與其他飲食場所 (72251) 其他博彩產業 (713290) 表演藝術、運動與類似活動推廣 (7113)

BEA的NIPA頁面，通常只公布經濟活動的大類項目。為了進一步釐清傳播業各業別的細節，必須翻查3種方法各子項根據的資料來源及其相關報告。以下簡介。

所得法及傳播業相關資料

按所得法編成的傳播相關業別資料，經繪製後有如圖1。從該圖中可見2011年至2015年的各傳播業別的發展概況，可見「其他專業科學與技術服務」（Miscellaneous professional, scientific, and technical services，含蓋廣告業）的成長最顯著，各業別的規模大小互見，而「廣電與電信業」（Broadcasting and telecommunications，含蓋電視業）中員工工資所占比例在各業中最低，之類。然而該筆資料揭露的產業分類過粗，而「總營業剩餘」項（Gross operating surplus）總括企業利潤、租金、利息以及自營作業者所得，難以細究。

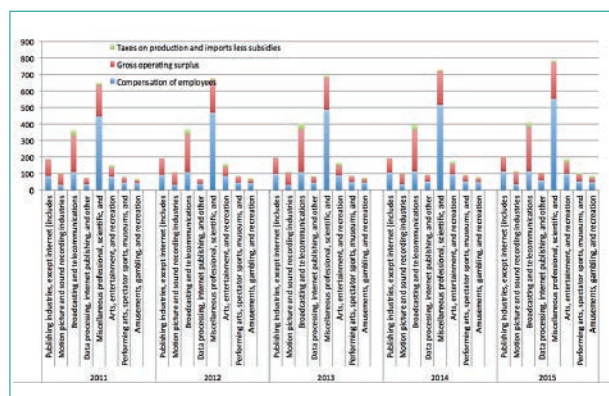


圖1 美國GDP統計（按所得法推算），傳播業相關業別，2011-2015年。單位：十億美元。

資料來源：BEA 頁面：「按產業別計算之GDP」。網址 https://www.bea.gov/iTable/index_industry_gdplndy.cfm。2017年6月22日讀取。

相對的，BEA按SIC編製的歷史資料中，提供了較細的類目。⁶以廣電業（Radio and broadcasting）為例，1947年至1987年間的各構成子項資料可見圖2。該圖顯示廣電業在七〇年代中後期後加速發展，但是企業利潤縮小，利息負擔增加（負債比提高），而資本消耗折讓（折舊）放大。可見得產業面臨轉型，或反映了七〇年代後有線與付費電視業興起的衝擊。

所得法的構成項目，工資部份得自BLS的各種勞動力調查統計；而企業利潤、租金、利息等營業剩餘（operating surplus）項目，則根據以及IRS的稅務報告以及CB針對特定項目的統計資料（Landefeld et al., 2008）。

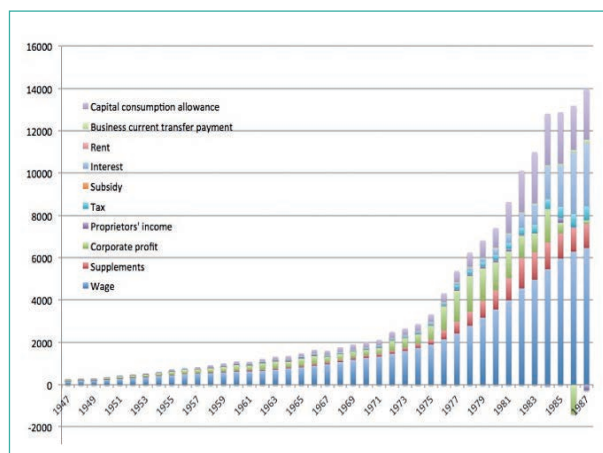


圖2 按所得法各項編成的廣電業（Radio & broadcasting）產出，1947-1987（百萬美元；名目值）。

關於工資（compensations），標竿資料為BLS每五年進行「就業與薪資季度普查」（Quarterly Census of Employment and Wages），揭露最細，達NAICS六碼的最小業別分類，並且以郡級為最小單位呈現資料，包括營業單位數、就業人數、平均季薪與週薪等。以報業（NAICS 511110）為例，按2017年的排行可知全美報業就業人數最多，以及平均季薪最高者，都在紐約州紐約郡，⁷可謂紐約郡為美國新聞業大本營。這在經濟地理學的研究上是常用資料（e.g. Scott, 2005）。

而常態（按月）發布資料則根據「當前就業調查」（Current Employment Survey, CES），包含就業人口、平均每週工時與週/時薪，還可按性別、管理職與否細分。以報業非管理職的就業人口與平均週薪，取近10年的資料為例，如圖3，可見美國報業就業者規模的萎縮趨勢，非管理職工作者工資也持續下滑。

以非工資型式為工作者所用的補充部份（supplements），包含醫療保險、退休金提撥、社會安全保險等，則得自醫療保險資料庫、勞動部退休金資料庫、社會安全保險資料庫等。

關於營業剩餘項目，標竿資料主要得自IRS稅務報告（IRS tax-return tabulations）。常態資料部份，企業利潤根據企業財務報表整理得的「普查型季度財務報告」（Census Quarterly Financial Reports）；自營作業者所得，根據BLS的「當前就業調查（CES）」；租金得自CB的住屋調查（housing survey）、FRB的房貸總額與BEA的利率相乘、以及農業部的農戶所得調查等合併編製；利息收入根據FRB、公債署（Bureau of the Public Debt）等的資料合併（Landefeld et al., 2008）。

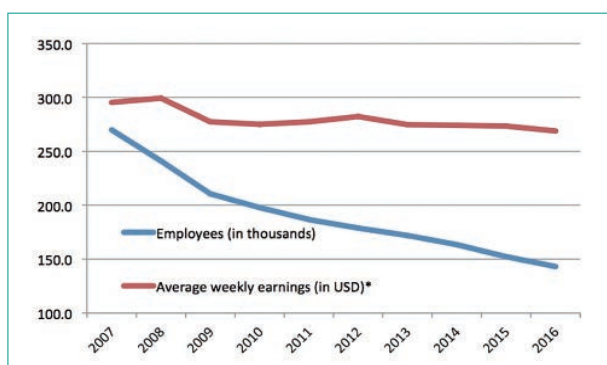


圖3 美國報業非管理職工作者就業人口及週薪，2007(Dec)-2016 (Dec)。*以1982-84年幣值計。

取IRS的《企業財報彙編》(Corporation Source Book)中的「廣告與相關行業」(Advertising and related services)⁸，2013年營業收入(Business receipts)與不同營業規模下的業者家數相除，可得不同營業規模企業的平均營業收入，如圖4。按圖可知，廣告業市場具有高度集中，大者愈大的特性。

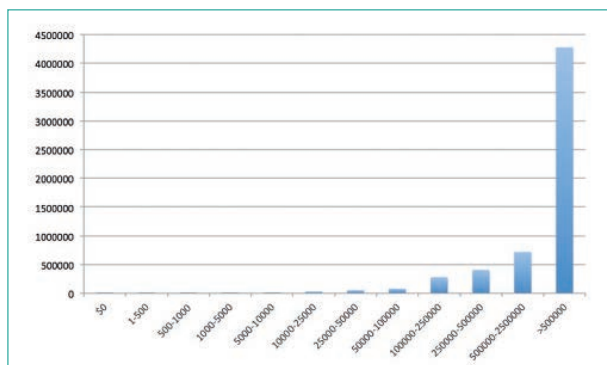


圖4 2013年廣告及相關服務(Advertising and related services)平均營業收入，按資產規模分。(千美元)。

該筆資料彙編了該業別內所有企業加總的資產、負債、營利與支出及其子項，對於理解該業別的經營動態及結構，甚至作進一步的財務分析，是有用資料。

產出面法及傳播業相關資料

產出面法的計算，按不同業別拆成三類：一是購自他部門的中間財投入，二是本部門的增值，三是一與二加總的總產出。BEA公開的按產業別計GDP中，歷史資料的部份可回溯到戰後1947年，但僅有71項的粗類資料。⁹廣電業被與電信業合併，其資料自1963年開始登錄，按中間財投入與增值部份繪製可得圖5。該圖可見廣電與電信業在六〇年代後的高速成長，與資訊社會的發展相適應(Schiller, 2007)；同時其增值部份占總產出比例約為五成，是高附加價值的部門。

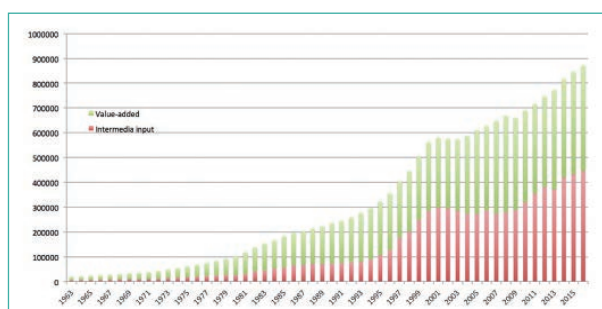


圖5 廣電與電信業(Broadcasting and telecommunication, NAICS52)的中間財投入、增值與總產出，1963-2016(百萬美元，名目值)。

總產出的標竿資料與常年資料，主要根據經濟普查資料(Economic census data)；各產業所需的中間財以及本業增值部份按《營業支出普查》(Census Business Expenses Survey)的資料所得。傳播業種資料可見CB的《年度與季度服務業調查》¹⁰，登錄小到NAICS六碼的細項及其主要營業項目資料(各行業不同)。就總產出而言，以「影視製作與發行業」(Motion picture and video production and distribution)為例，可見其營業所得的構成項目資料，如圖6。按圖可知，美國影視業的營業收入來源大宗是境內的電視電影製作，比例有漸增趨勢；而通過零售與租賃方式得到的收益正在減少中。

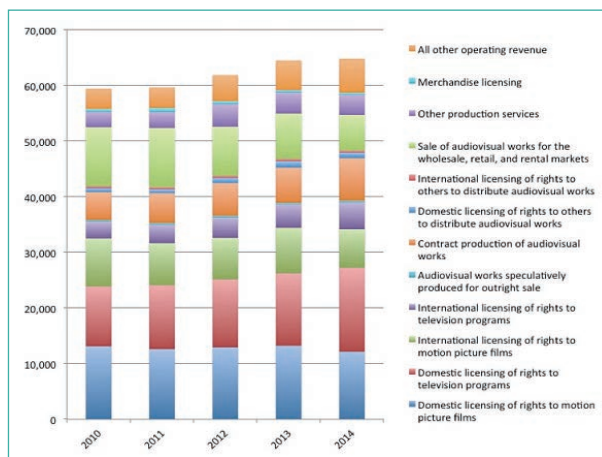


圖6 影視製作與發行業(Motion picture and video production and distribution)營業所得，2010-2014。(百萬美元)

中間財投入，約當於為該產業的營業支出(business expenses)。傳播業別所屬的服務業調查呈現了相關支出項目(按產品與服務分)的細節。以「有線與其他付費節目業」(Cable and other subscription programming)為例，見圖7。可知該業別用於節目購買與製作的支出，占總營業支出的五成，而且近年有緩步漸增趨勢。按支出與銷售對象區分，便可建立產業關聯表，用以理解產業間的依存關係。

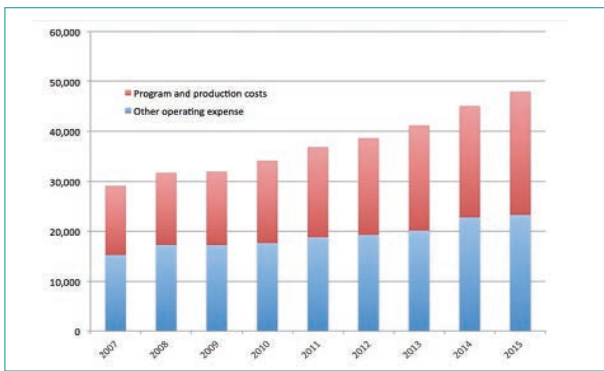


圖7 有線與其他付費節目業 (Cable and other subscription programming) 營業支出及節目購買製作支出, 2007-2015。(百萬美元)

最終需求法及傳播業相關資料

常見的最終需求法公開資料，不按產業別分類，而是按消費者的類型，即家戶、企業、政府，以及進出口。傳播業別消費，主要藏在表2的4個紅色框中。¹¹

直觀上，「家戶／個人消費支出」是根據經常性的消費者支出調查 (Consumer Expenditure Survey, CE)¹²，然而並不。此調查關於傳播業別者，一是電子設備商下的「電視收音機電腦器材」，二是運動器材、興趣、書籍與音樂商店下的「書店與新聞零售」，三是電子商務類別下的「音樂與影視產品」以及「電腦軟體」。這些項目的銷售額顯然無法反映消費者使用傳播業的產品／服務的全貌。進一步說，並非所有傳播業提供的產品服務，都直接為家戶所用，其中一大中介項目是廣告，因此不宜直取消費者支出評價傳播業。就方法論，通過就國民抽樣再進行訪談得到的消費者支出數據，是讓消費者就問卷內的產品／服務項目自填消費金額，¹³資料品質不

夠穩定，因此此項仍是以企業的銷售紀錄為準：在貨品類根據各種商品的零售業調查，在服務類根據服務業調查；企業支出項 (含存貨變動) 則參照投出產出帳、服務業調查、資本支出調查等；政府支出根據各級政府的預決算報告等；進出口則根據BEA國際交易帳紀錄 (International Transaction Account, ITA) (Landefeld et al., 2008)。

以服務業調查所包括的傳播業別為例，常年發布的調查項目中即包括企業營業收入、營業支出、存貨以及按消費及產品型態分 (Revenue by Product and Class of Customer) 等。其中按消費及產品型態分的資料中，有線電信業 (Wired telecommunication carriers) 的營業收入可見按家戶與個人使用者，以及企業、非營利組織與政府使用者兩類。¹⁴2010年至2015年的資料如圖8。按圖可知，近年該業別的增長主要得自企業／非營利組織與政府支出，而家戶與個人消費則停滯不前。

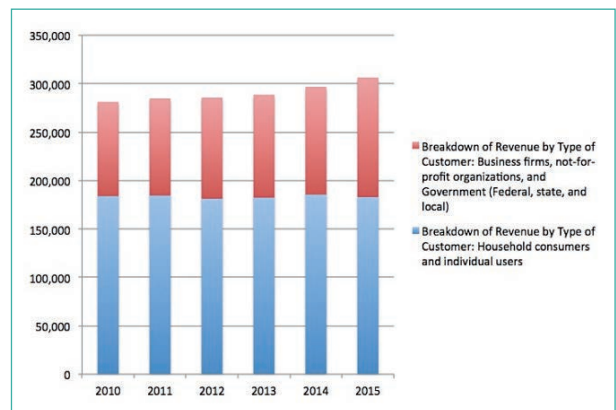


圖8 有線電信業 (Wired telecommunication carriers) 營收來源分布, 按消費及產品型態分, 2010-2015年。(百萬美元)

表2 美國GDP, 按最終需求法計, 2001-2012。(十億美元)

Line	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	10,621.8	10,977.5	11,510.7	12,274.9	13,093.7	13,855.9	14,477.6	14,718.6	14,418.7	14,964.4	15,517.9	16,155.3
2	7,103.1	7,384.1	7,765.5	8,260.0	8,794.1	9,304.0	9,750.5	10,013.6	9,847.0	10,202.2	10,689.3	11,050.6
3	2,525.2	2,598.6	2,721.6	2,900.3	3,080.3	3,235.8	3,361.6	3,375.7	3,198.4	3,362.8	3,596.5	3,739.1
4	941.5	985.4	1,017.5	1,079.8	1,127.2	1,156.1	1,184.6	1,102.3	1,023.3	1,070.7	1,125.3	1,191.9
5	1,583.7	1,613.2	1,704.0	1,820.4	1,953.1	2,079.7	2,176.9	2,273.4	2,175.1	2,292.1	2,471.1	2,547.2
6	4,577.9	4,785.5	5,044.0	5,359.8	5,713.8	6,068.2	6,388.9	6,637.9	6,648.5	6,839.4	7,092.8	7,311.5
7	1,928.6	1,925.0	2,027.9	2,276.7	2,527.1	2,680.6	2,643.7	2,424.8	1,878.1	2,100.8	2,239.9	2,511.7
8	1,966.9	1,906.5	2,008.7	2,212.8	2,467.5	2,613.7	2,609.3	2,456.8	2,025.7	2,039.3	2,198.1	2,449.9
9	1,453.9	1,348.9	1,371.7	1,463.1	1,611.5	1,776.3	1,920.6	1,941.0	1,633.4	1,658.2	1,812.1	2,007.7
10	329.7	282.9	281.8	301.8	345.6	415.6	496.9	552.4	438.2	362.0	381.6	448.0
11	711.5	659.6	669.0	719.2	790.7	856.1	885.8	825.1	644.3	731.8	838.2	937.9
12	412.6	406.4	420.9	442.1	475.1	504.6	537.9	563.4	550.9	564.3	592.2	621.7
13	513.0	557.6	636.9	749.7	856.1	837.4	688.7	515.9	392.2	381.1	386.0	442.2
14	-38.3	18.5	19.3	63.9	59.6	67.0	34.5	-32.0	-147.6	61.5	41.8	61.8
15	-368.7	-426.5	-503.7	-619.2	-721.2	-770.9	-718.5	-723.1	-395.4	-512.7	-580.0	-565.7
16	1,026.7	1,002.5	1,040.3	1,181.5	1,308.9	1,476.3	1,664.6	1,841.9	1,587.7	1,852.3	2,106.4	2,198.2
17	743.8	713.2	741.4	834.4	926.6	1,049.6	1,166.4	1,298.8	1,065.1	1,279.6	1,466.9	1,526.0
18	282.9	289.3	298.9	347.1	382.3	426.7	498.2	543.1	522.6	572.7	639.5	672.2
19	1,395.4	1,429.0	1,543.9	1,800.7	2,030.1	2,247.3	2,383.2	2,565.0	1,983.2	2,365.0	2,686.4	2,763.8
20	1,176.7	1,199.3	1,296.2	1,511.6	1,719.4	1,899.7	2,003.8	2,149.4	1,590.3	1,949.8	2,244.7	2,305.8
21	218.7	229.6	247.7	289.1	310.7	347.6	379.4	415.6	392.9	415.2	441.6	458.0
22	1,958.8	2,094.9	2,220.8	2,357.4	2,493.7	2,642.2	2,801.9	3,003.2	3,089.1	3,174.0	3,168.7	3,158.6
23	669.2	740.6	824.8	892.4	946.3	1,002.0	1,049.8	1,155.6	1,217.7	1,303.9	1,303.5	1,292.5
24	412.7	456.8	519.9	570.2	608.3	642.4	678.7	754.1	788.3	832.8	836.9	817.8
25	256.5	283.8	304.9	322.1	338.1	359.6	371.0	401.5	429.4	471.1	466.5	474.7
26	1,289.5	1,354.3	1,396.0	1,465.0	1,547.4	1,640.2	1,752.2	1,847.6	1,871.4	1,870.2	1,865.3	1,866.1

進出口統計，則可見BEA的國際交易帳（International Transactions Accounts, ITA）。該筆資料將貨品與服務（goods and services）及其下的主要項目分開列計，並可查找美國與特定國家／區域的貿易紀錄。傳播業別的交易主要集中在「智慧財產權使用費用」（Charges of the use of intellectual property）下，呈現視聽部門的貿易紀錄，見圖9。按圖其及數據可知，「電影與電視節目」（Movies and television programming）的出口額，近年占總出口的比例約在0.5%上下；以1999年至2015年的資料計算，其平均出口年增長率為5.07%，遜於智慧財產權產品的6.18%，服務業出口的6.57%，以及總出口的5.72%。長期而言，美國在貨品貿易上逆差，但在服務業貿易為順差。「電影與電視節目」在服務業貿易淨額的貢獻，從2003年高點的20.10%，持續收縮至2015年的5.07%，因為其他服務業出口的增長更快。

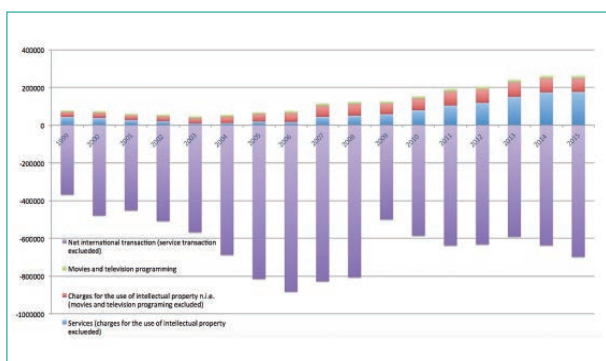


圖9 美國貿易淨額：電視電影、智慧財產權、服務業與總貿易，1999-2015年。（百萬美元）

GDP統計的應用及盲點：代結論

綜合上述國民經濟統計的方法與資料來源可知，藉由互相驗證的程序與穩定的調查技術，當代傳播業的經濟活動一如其他業別，被系統地納入這套量測框架中，我們得以藉之研析產業發展癥狀及其成因。這對自政治經濟面理解當代傳播問題，特別是資本主義系統內的傳播產業構造，應是必要資料。

然而GDP絕不能含蓋人類複雜的社會活動全貌，就算是只論經濟活動也不能。若我們愈細究GDP的計算與資料來源，就會愈清楚GDP的計算自始是以評估私部門的增長狀況為旨而展開：唯有能以貨幣計價的交易會被計入這套系統中並被認為具有「價值」。舉例而言，凡不經貨幣中介而創生的（經濟）活動，以交換、贈予或其他非報酬目進行的勞動，比如家務，就不會被計入；從這些活動生成的社會福祉，也不會

反映在GDP的增長／衰退中。若一國政策以追求GDP增長為社會發展目標，或單以GDP增長為衡量社會發展階段的指標，便會排擠或忽略這些活動。

我們若思及傳播活動的本質在溝通與分享，人類社會自溝通得到的益處不會僅限於私部門的營業收入，而試圖將傳播活動盡數私有化與資本化的嘗試，可能在創造短期經濟收益、就業機會以至於貢獻GDP增長的同時，犧牲了非私有化傳播活動的福祉，這對社會長期的發展並非好事（比如長久以來專利與智慧財產權的爭議，可見Benkler（2004, 2006））的討論。

這樣的挑戰並非單源自於其他學科對經濟學的批判，或環境保護運動者追求永續發展而有的質疑。隨著所謂「新經濟」、「資訊經濟」與「文化經濟」的方興未艾，其因交換與分享的本質及衍生的社會福祉，比如Wikipedia條目的編寫以及社群平臺使用者的生活圖文紀錄（作為龐大的人類活動資料庫），不乏經濟學學者反思其價值或社會福祉並不能充分反映地在捐贈者的獻金或平臺的廣告收入，自然也不會被計入GDP之中（Brynjolfsson & Saunders, 2009; Nakamura, Samuels, & Soloveichik, 2016）。

進一步言，使用GDP框架下的傳播業資料，必須認知其基於有限的經濟理性假設下（行動者以貨幣計的私利極大化為目標）而得；比如臺灣的影視業的投資報酬率不振，資本有怠於投入的現象，表現為產業規模收縮、指標廠商退出、就業人口或薪資不成長、或資本流出大於流入。政策主導低利或無息貸款協助降低資金成本以擴大收益率或可是解方之一，有如電影業振興辦法常見由政府主導的融資平臺、投資抵免（稅）等的手段。然而電影作為傳播活動，票房與後續的轉播權交易僅呈現了其一部分的社會文化影響力；而傳播活動的參與者，一如所謂的「創意階級」，不是完全為了工資而願意流血流汗（Florida, 2011; Reich, 2002）（然而這不應是合理化文化工作者低薪現狀的託辭）。GDP協助我們理解私營傳播活動發展內容與狀態，私部門或許主導並據有主要地位，但傳播活動的價值不會也不應只反映在這個指標及其資料上。☞

（作者為香港珠海學院新聞與傳播學系助理教授）

Reference

- Analysis, B. o. E. (2016). Concepts and Methods of the U.S. National Income and Product Accounts. Retrieved from Washington, DC.:
- Benkler, Y. (2004). Sharing nicely: On sharable goods and the emergence of sharing as a modality of economic production. *Yale Law Journal*, 114(2), 273-358.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Brynjolfsson, E., & Saunders, A. (2009). What the GDP gets wrong (why managers should care). *MIT Sloan Management Review*, 51(1), 95-96.
- Coyle, D. (2014). *GDP: A Brief but Affectionate History*. Princeton: Princeton University Press.
- Doyle, G. (2002). *Media Ownership: The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media*. London: Sage.
- Florida, R. (2011). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure Community and Everyday Life (Revised ed.)*. New York: Basic Books.
- Landefeld, J. S., Seskin, E. P., & Fraumeni, B. M. (2008). Taking the pulse of the economy: Measuring GDP. *Journal of Economic Perspectives*, 22(2), 193-216.
- Litman, B. R. (1998). *The Motion Picture Mega-Industry*. Boston, Mass.: Allyn and Bacon.
- McCulla, S. H., Moses, K. E., & Moulton, B. R. (2015). The National Income and Product Accounts and the System of National Accounts 2008: Comparison and research plans. *Survey of Current Business*, 95(6).
- Nakamura, L., Samuels, J., & Soloveichik, R. (2016). Valuing 'free' media in GDP: An experimental approach. Retrieved from Washington, DC.: <https://www.bea.gov/papers/pdf/Valuing-Free-Media-in-GDP-An-Experimental-Approach.pdf>
- Reich, R. B. (2002). *The future of success: Working and living in the new economy*. New York: Vintage.
- Schiller, D. (2007). *How to think about information*. Urbana, Ill.: University of Illinois Press.
- Scott, A. J. (2005). *On Hollywood: The place, the industry*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Shaikh, A., & Tonak, E. A. (1994). *Measuring the Wealth of Nations: The Political Economy of National Accounts*. New York: Cambridge University Press.
- Statistics, B. o. L. (2011). *Consumer Expenditure Survey Anthology, 2011 (1030)*. Retrieved from Washington, DC.: <https://www.bls.gov/cex/anthology11/csxanthol11.pdf>
- Throsby, D. (2010). *The Economics of Cultural Policy*. London: Cambridge University Press.
- Wasko, J. (2004). Show me the money: Challenging Hollywood economics. In A. Calabrese & C. Sparks (Eds.), *Toward a political economy of culture : Capitalism and communication in the twenty-first century* (pp. 131-150). Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- 施俊吉。(2012)。有線電視市場結構與經營區調整政策。人文及社會科學集刊, 24(2), 165-191。
- 陳炳宏。(2004)。媒介產業經濟分析。In 翁秀琪 (Ed.), 台灣傳播學的想像 (下) (pp. 593-628)。台北: 巨流。

1 UIS的任務可見 <http://uis.unesco.org/en/about-us>。2017年6月22日讀取。

2 二次大戰後由聯合國發布的SNA，起先與經與美國的國民所得與產品會計制度（National Income and Product Accounts, NIPA）接近，但幾經修改後並不完全相同。主要差異在SNA更貼近境內經濟活動，並且結合經濟體的資本帳（financial accounts）及總資產負債表（balance sheets）（Shaikh & Tonak, 1994, p. 8）。NIPA近年也經修訂使其近似SNA以利國際經貿統計，其間落差與延革可見McCulla, Moses & Moulton的報告（2015）。

3 1997年起，六碼的NAICS取代了行之有年的標準產業分類系統（Standard Industrial Classification, SIC），可以含括更細的經濟活動。SIC只有四碼，特別是服務業項目有限，已無法對應到膨脹的細類。詳見BLS的說明 <https://www.bls.gov/bls/naics.htm>。2017年6月22日讀取。

4 檔案取自BEA網站 https://www.bea.gov/industry/io_annual.htm。2017年6月22日讀取。

5 資料來源：BLS網站頁面：「就業與薪資季度統計」。網址 https://www.bls.gov/cew/bls_naics/v2/bls_naics_app.htm。2017年6月22日讀取。

6 資料取自BEA網站「產業帳歷史資料區」。網址 https://www.bea.gov/industry/io_histannual.htm。2017年6月22日讀取。

7 參考BLS網站「季度就業與薪資調查」頁面。網址 https://www.bls.gov/cew/bls_naics/v2/bls_naics_app.htm#tab=hierarchy&naics=2017&hier=default。若以SIC分類查找，還可按營業單位的產權性質（屬私營或不同層級政府）再區分，另見 <https://data.bls.gov/pdq/querytool.jsp?survey=ew>。2017年6月22日讀取。

8 資料取自IRS網站，「企業財報彙編」頁面。網址 <https://www.irs.gov/uac/soi-tax-stats-corporation-source-book-u-s-total-and-sectors-listing>。2017年6月22日讀取。

9 資料取自BEA網站「按產業別計GDP資料」頁面。網址 https://www.bea.gov/industry/gdpbyind_data.htm。2017年6月22日讀取。

10 參考CB網站「服務業年度與季度報告」頁面。網址 <https://www.census.gov/services/index.html>。2017年6月22日讀取。

11 根據BEA網站「GDP與個人所得」頁面。網址 https://www.bea.gov/iTable/index_nipa.cfm。2017年6月22日讀取。

12 參考BLS網站「消費者支出調查」頁面。網址 <https://www.bls.gov/cex/tables.htm#annual>。2017年6月22日讀取。

13 參考BLS的消費者支出調查方法報告（Statistics, 2011）。

14 參考cb網站「年度與季度服務業」頁面。網址 <https://www.census.gov/services/index.html>。2017年6月22日讀取。



視聽政策重確認 文化例外再下一城 歐盟視聽服務指令當前修正討論動態

■ 蕭肇君

前言

與其他財貨不同，一般認為，文化財具有未必能排他供給、難保可敵對消費的公共財性質，故而其生產、流通與消費，若無國家特別關注，恐致市場失靈之結果。以此角度視之，國家介入文化財供需的形式，應包括但不限於一著作權與其合理使用之保障、克服自然壟斷對公共利益之斬傷，以及藉由財政手段解決供給不足或不均消費的問題。乃至於如正視文化財具有改變受眾認知、情感與行動的潛能，如何避免不當言論對個人或社群造成負面影響、促進多元言論及本地內容，以期收慎思明辨、凝聚認同的正面效益，自然亦應是政策的重要考量。以此為前提，歐盟內部近來如何因應環境變化、著手修正2010年視聽服務指令（Audiovisual Media Service Directive, AVMS）的動態，尚有值得我國借鑑之處。

指令修正背景

眾所皆知，世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）成立前夕，美國與甫經整合之歐洲各國間曾就視聽產品與服務是否屬「文化例外」（Cultural exemption）範疇而引發激烈爭議。就此，兩大陣營雖迄今未獲共識，惟不可諱言的是，仍有部分國家在談判壓力下被迫開放視聽部門。儘管如此，實證資料顯示，未開放視聽部門的國家仍占居WTO會員國多數，乃至於舉

世望去，不論各國在視聽部門的優劣勢如何，亦無任何國家對所有WTO會員國全然開放其視聽部門。世界趨勢如此，各國在視聽部門的交流卻難謂已受妨礙，但如何避免自身的貿易承諾不當限制國家施政，甚且將內國司法足以止爭定紛之事項，轉化為頗受國際政治角力所影響之貿易爭議，仍需政策上的巧妙配合。對此，歐盟採取的策略，概計有幾：（一）在貿易談判場合外，另創設國際法工具，包括聯合其他多數國家共同於聯合國教科文組織催生暨實踐《保護文化內容和藝術表現形式多樣性公約》（Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, CPPDCE）；（二）在貿易談判場合，持續堅守其向來主張的文化例外原則，比如與美國洽談跨大西洋貿易及投資夥伴協議（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）之際，除再次聲明CPPDCE之適用，並堅持將視聽服務排除於美歐服務與投資之貿易協商；（三）鑑於個別國家資源不足的經濟現實與共同體凝聚認同的政治需求，在前述架構下，歐盟積極打造單一市場之際，除在視聽領域除推動法規調和（harmonization），亦持續精進其補貼與管制手段。

延續此思考，歐盟對於新媒介的進展，亦不敢掉以輕心。就經濟角度視之，包含視聽服務在內的文化財，原即具有首作沈入成本極高、邊際生產成本卻趨近於零的特性，則數位化使複製更形簡便的演進，固

然可透過防拷技術之精進暨著作權及侵權行為之界定再為因應；但隨著網路頻寬不斷升級，境外電子商務帶給本地產業的挑戰不僅隨之升高，境外視聽作品跨境提供或跨境消費的發展，對於視聽產業、本地內容及政策介入的衝擊，歐盟應深有警覺。有鑑於此，歐盟除了在WTO持續主張「數位產品」非屬貨品貿易之一環，並意識到個資保護在電子商務中所扮演的關鍵角色。因此，在對美洽談TTIP之際，歐盟內部即有針對個資保護引進「謹慎原則」（precautionary principle）的討論，而在簽署其他經貿協議時，歐盟亦保留了因應科技進展重新定義「視聽服務」的彈性。比如在歐盟與加拿大於2016年9月簽署的全面經濟貿易協定（EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）中，即便就電子商務訂有專章；但亦言明，倘該章與協定其他章規定遇有適用上衝突，將以其他章規定優先適用。而或不令人意外的是，締約雙方不僅共同在前言聲明CPPDCE之適用，在補貼、投資、跨境服務、國內規章等章節，亦就視聽服務或文化產業保留以政策再介入的空間。從此視之，先進經濟體已有避免通傳科技進展自動成為開放市場助力的思考。

而對外經貿既有前述基於「文化例外」的周全安排，在共同體內部，同時也有制度設計應與時俱進的呼聲。按依歐盟2000年6月8日就電子商務訂定之資訊社會服務指令¹，雖一度將隨選視聽服務排除於1989年10月3日訂頒的電視無疆界指令（Television Without Frontiers Directive, TVWF）²，不過，在歐盟2010年3月10日對TVWF的修正中，取而代之的AVMS已然順應情勢，將涵蓋範圍擴及隨選視聽服務。值得注意的是，有別於科技決定論（technological determinism）的思考，該指令並未沿襲以科技形式框限服務樣態的成規，而是明確指出，但凡「像電視的」（TV-like）視聽服務，既與廣電存在競爭，不論係採線性或隨選方式提供服務，俱應受該指令規範，而「節目」的概念，亦應隨廣電之發展動態詮釋，以避免隨選視聽等新興視聽服務與廣電服務間，在歐盟單一市場自由設立及競爭上，竟且出現不平等。從此視之，AVMS並非歐盟廣電制度的單方面鬆綁，反而是將新興隨選視聽納入視聽政策的視野，並思考如何使各種法益得以衡平。

在此基礎上，有鑑於視聽環境的快速變遷，歐盟執委會（European Commission）在2015年5月6日對歐洲議會（European Parliament）及歐洲理事會（European Council）等發出的通訊中，還進而做出了重要的政策宣示。在「為歐洲創建數位單一市場的策略」（A Digital Single Market Strategy for Europe）的文件中，執委會除注意到視聽內容生產、流通與消費出現了徵候式變

化，更指出有建立21世紀媒體架構之必要。嗣後，執委會在2016年5月26日對AVMS提出修法倡議³，並將之列入2017年的優先修法清單，目前草案已由歐洲議會進行一讀程序⁴。

擴大視聽政策範疇

舉世皆稱數位匯流之際，歐盟雖就建構共同的電子通傳網路和服務（electronic communications networks and services, ECN & ECS）訂有「架構指令」（Framework Directive）⁵、「授權指令」（Authorization Directive）⁶、「接取與互連指令」（Access and Interconnection Directive）⁷、「普及服務及使用者權利指令」（Universal Services and User's Rights Directive）⁸、「隱私權保護指令」（Directive on privacy and electronic communications）⁹、「競爭指令」（Competition Directive）¹⁰，嗣後並於2009年間以「電信包裹改革指令」（Telecom Package）¹¹修正前揭指令，但此主要著眼於訊號傳輸的制度架構，實不包含資訊社會服務及視聽服務在內。

乃鑑於近來網路應用服務（Over-the-top, OTT）的蓬勃發展，歐洲電子通傳監管機構（Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC）雖就OTT與ECS間的關係，於2016年1月間發表的報告¹²中，初步將OTT區分為可能屬於ECS的「OTT-0」、雖非ECS卻與其有競爭關係的「OTT-1」等，同時卻也指出，包含電子商務、影音串流服務的「OTT-2」，屬於與ECS無關的其他服務。而BEREC在同年10月就整飭電信管制所提出的「連網包裹」（Connectivity Package）（DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Electronic Communications Code, Recast）¹³，草案中雖未再延續前揭對OTT的分類，但仍說明，該草案並不及於所有資訊社會服務，值此同時，揚譽言論自由、媒體多元（media pluralism）、不偏不倚、文化及語言多樣性、社會凝聚、消費者保護及兒少保護等價值的視聽服務，仍將自成一類。

在界定視聽服務及媒體服務提供者上，依AVMS說明，「編輯責任」（editorial responsibility）乃是核心，故而AVMS當然適用於主要提供節目服務的廣電業及隨選視聽服務業，卻不包含其他非以提供節目為主的服務，比如視聽內容的網頁、與非視聽媒體服務相關的動畫、廣告短片或資訊、線上博奕、遊戲及搜尋引擎等服務。是以，社群媒體固然可能不受AVMS約制，但對於載有使用者產製內容（user-generated content）的視訊共享平臺（video-sharing

platform)，目前修正討論，明確指出渠並不當於屬資訊社會服務。具體而言，縱然該平臺以自動化或運算法方式代管、播送、標籤、排序視聽內容，但只要其服務提供者所提供服務之主要或部分，係將視聽內容向大眾提供，而有告知、娛樂及教育的目的，亦推動其具有編輯責任，而應受AVMS管轄。換言之，視聽服務政策範疇已形擴大。

另依目前修正討論¹⁴，對受AVMS管轄的視訊共享平臺，未來會員國必須採適當方式確保其採用相關措施，以落實視聽服務政策的相關目標，包括保護兒少、防制歧視或仇恨言論等。至於AVMS就此認可的具體措施，還計包括要求視訊共享平臺建立使用者舉報機制、年齡認證機制、對內容予以分級、提供家長控制系統，以及將其自律規章報請執委會審議等。此外，討論中也強調，會員國應鼓勵共同管制、確認有適當機制處理平臺與使用者之間之爭議，惟各會員國不得採取嚴於指令規定的措施，而就評估相關措施是否恰當，亦可委由其他機構判斷。從此視之，指令修改方向，應反映了國際就網路治理導入利害關係人共管的趨勢。

促進歐洲本地內容

不過，目前討論雖將部分視訊共享平臺納入AVMS，該平臺暫時尚應毋須承擔促進歐洲內容(European Works)的任務。對此，AVMS早即指出，考量廣電業者在告知、教育、文化及娛樂上對閱聽眾負有責任，會員國應確保在可行及適當情況下，廣電業者將傳輸時間大半(a majority proportion)保留給歐洲內容，且這些時間，不應計入新聞、體育賽事、賭博、廣告、電傳服務及電視購物等¹⁵。至於對於隨選視訊業者，AVMS也提到，會員國應確保渠透過可行及適切之方式促進歐洲內容，包括但不限由其直接挹注於節目製作、取得歐洲內容的著作權，以及/或在其隨選視訊的目錄中供應相當比例(prominence)之歐洲內容¹⁶。不過，AVMS雖然對廣電及隨選視聽分別訂下了「大半」或「相當比例」的目標，卻也提到，推動時各會員國仍應將經濟現實納入考量，並採循序漸進的方式進行。

而值得注意的是，目前修正討論在促進歐洲內容生產及流通方面，廣電業者的義務固將維持，至視聽服務供應者的義務也將更形明確。具體而言，有別於執委會提案將隨選視訊目錄中歐洲內容的比率訂在20%，並應將之安排於選單明顯處，議會審查小組雖指出，競爭及市場供需將使對歐洲內容的投資極大化，至人為的內容配額實應謹慎為之、各國不宜做出超過指令的要求，但實際上卻是建議將此配額提升至30%，且當中必須包

含以當地官方語言提供的歐洲內容¹⁷。不過在財務挹注歐洲內容方面，議會審查小組則在執委會的提案上進一步建議，會員國將可要求其直接投資於歐洲內容，並要求其提撥至該會員國的影視基金¹⁸。

對此，不難想見，作為歐洲境外線上隨選視訊業者的網飛(Netflix)自然還大為緊張，除了在歐洲法院繼續它對德國影視基金課徵影視捐所提出的訴訟，並對外表示，此配額制將使歐洲內容品質下降。儘管如此，依據歐盟研究機構「歐洲視聽瞭望」(European Audiovisual Observatory)在2015年10月對歐洲隨選視訊服務的實證研究，各隨選服務目錄已有三成是歐洲內容，而若以影片數計算，歐洲內容更已超過四成¹⁹。從此視之，利之所在，境外視聽服務業者雖傾向抵制，但就境內外視聽內容之生產、流通與近用累積紮實的經驗資料，尚可成為促進本地內容視聽政策最堅實的支持。至歐盟在經貿談判中所持的文化例外立場，不僅留予共同體及各會員國政策介入的充分空間，從而亦無庸受跨境貿易爭端解決機制的干預。乃至於一國在推動配額制之際，若同時就境內外內容就財務上建立適切的交叉補貼機制，不僅可節約公務預算支出，應可收相輔相成的效果。

醞釀廣告管制調整

除了促進歐洲本地內容，目前指令修正討論的另一重點，還在於廣告管制。在廣告插播次數方面，依現行AVMS，為電視製作之戲劇(排除連續劇、影集及紀錄片)、電影作品及新聞節目的播出，超過30分鐘的節目，可插播電視廣告及/或電視購物1次。至於兒童節目播出，只有在節目長度超過30分鐘時，才能插播1次電視廣告及/或電視購物。至於宗教節目，不得插播電視廣告或電視購物²⁰。對此，執委會本有意將原指令中的30分鐘縮減為20分鐘，但議會審查小組仍較傾向現行規定。另在廣告量性管制方面，依現行AVMS，電視廣告及電視購物播出佔總播出時數之比例，每小時不應超過20%²¹。對此，執委會亦有意放寬，除建議僅在每日7時至23時之間的時段實施廣告時間20%的總量管制，惟議會審查小組認為，此舉恐將使閱聽眾暴露在過多廣告下，故而建議，在每日20時至23時之間的黃金時段，仍應維持每小時20%的上限²²。而除了現行對酒精飲品、菸品、醫藥等產品商業傳播的法定限制，審查小組則是同意執委會的看法，即與營養有關之商業傳播，尚宜維持以自律規章(code of conduct)建構適切的兒少保護²³。從此視之，對於廣告量性管制，歐盟內部還正醞釀調整的動能。


重申視聽政策目標

相較於將視訊共享平臺納入視聽指令管轄、將隨選視訊促進歐洲本地內容之義務予以明確化、就廣告量性管制醞釀調整，依目前修正討論，指令其餘部分之變動幅度，預計較小。而不論是執委會或國會審查小組，在簡化來源國認證、強化各會員國管制機構獨立性以促進單一市場之際，均重申保護兒少等免受不當內容如歧視及仇恨言論影響、致力提供視聽障相關服務等政策目標。諸般修正倡議中，值得注意的是，儘管意識到媒體間的界線逐漸消失，但正如視聽政策不僅仍與電信政策分立，其範圍還有與時擴充的趨勢，歐盟亦不認為以電信為基礎的管理架構已然足夠處理視聽議題。具體而言，歐盟固依「電信包裹改革指令」於2009年成立BEREC，然為推動視聽指令，還在2014年成立有由各國獨立管制者組成之視聽媒體服務管制者組織（The European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA），提供執委會相關諮詢意見。不過依目前修正討論，依指令成立的聯繫委員會（contact committee）²⁴，預計將在會員國視聽政策協調上扮演更重要的角色。從此視之，獨立監理機關固然是視聽環境中重要的參與者，惟視聽服務既影響社會及文化深遠，惟其發展，尚有待監理與補貼等輔導獎勵措施多管齊下，藉此修正，再次確認聯繫委員會在視聽政策上的高位，應屬適當。

結語

綜觀而論，如何進一步促進歐洲本地內容，應是本次指令修正的重點，而歐盟視外交為內政之延長的戰略性思考，亦應有值得我國效法之處。然而，歐盟政策方向如此，對甫於2016年6月23日舉辦脫歐公投的英國而言，其感受卻恐怕是五味雜陳。見諸英國上議院歐盟委員會於2017年3月出版的「脫歐：非財金服務貿易」（Brexit: trade in non-financial services）²⁵，一方面既肯定英國數位服務及廣電等創意服務過往在歐盟單一市場中的優異表現，值此同時，卻也擔憂，一旦脫歐，倘無法與歐盟維持當前的貿易條件、並在內國法中動態繼

受歐盟包括對資訊流動、個資保護等的法規與政策，英國在相關部門的優勢恐將喪失。具體而言，有鑑於包含歐洲各國在內之世界各國，普遍在WTO採取「文化例外」立場，脫歐後的英國尚難從中得利，此外，英國雖曾在歐盟成立前與歐洲各國締結跨境電視協議（Trans-frontier television convention），惟該協議尚不包含隨選視訊在內，其適用性勢將日益降低。換言之，英國過去雖曾因歐盟採取的「文化例外」立場而得益，惟一旦脫歐，英國內容既未必能享有歐盟對著作權的完善保護，還將與其他非歐洲內容進行境外內容配額的激烈競爭。乃至於著眼於歐洲單一市場而設立於英國的廣電事業眾多，原先享有之貿易條件優勢既失，英國通傳監理機關（Office of Communications, Ofcom）發出的廣電執照中，預計將有6成將受影響，而脫歐後的廣電事業出走潮，恐怕也將衝擊該部門的就業情形。由於利害攸關，不難想見，尚未完成脫歐程序的英國目前既有設法進行交涉（trade off）、避免貿易條件跳崖（cliff jumping）的動力，同時亦有鬆動歐盟對外採「文化例外」立場的誘因，此亦可解釋何以此次指令修正討論英國採取較為抵抗之立場²⁶。

英國與歐盟的對立，對於本指令修正的影響為何，尚待觀察，惟此對立，應僅是各方就此角力的一環，故而對此修正動態，尚有待吾人持續予以關注。惟特別值得注意者，各國均未在此部門輕易陷入自由開放的意識型態，反而是在對自身優劣勢進行客觀評估下，審慎決定內政與外交的方向。我國視聽服務有待提振，雖然並非是入會後始發生的現象，惟我國在締結貿易協議時既未對外全然大幅開放視聽部門，暫時亦毋須憂慮跨國貿易爭端處理機制對於內國行政與司法的可能干擾，如何善用補貼、管制等工具，使本地視聽服務與內容先為國人服務、再求對外之影響力，應可以是吾人觀察歐盟視聽服務指令相關修正而得的寶貴體認。

（作者為本會電臺與內容事務處專員）

1 DIRECTIVE 2000/31/EC。

2 EEC/89/552。

3 SWD(2015) 100 final。

4 COM(2016) 287 final。

5 DIRECTIVE 2002/21/EC。

6 DIRECTIVE 2002/20/EC。

7 DIRECTIVE 2002/19/EC。

8 DIRECTIVE 2002/22/EC。

9 DIRECTIVE 2002/58/EC。

10 DIRECTIVE 2002/77/EC。

11 DIRECTIVE 2009/136/EC、DIRECTIVE 2009/140/EC。

12 BoR (16) 35。

13 COM(2016) 590 final/2。

14 DRAFT CHAPTER IXa。

15 Art. 16-1。

16 Art. 13-1。

17 DRAFT Art. 13-1 (Amendment 67)。

18 DRAFT Art. 13-2 (Amendment 73、74)。

19 Note 4 - Origin Of Films In VOD Catalogues In The EU。

20 Art. 20-2。

21 Art. 23-1。

22 DRAFT Art. 23-1 (Amendment 42)。

23 DRAFT Art. 9 (Amendment 63)。

24 Art. 29。

25 HL Paper 135。

26 European Council, 8242/17。



兒少人權保衛戰 堅守新聞的真價值 孩子的隱私不應為滿足知情權而有所犧牲

■ 鄧伊翔

一、前言

在國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）的無線廣播內容監理案例之中，不論是廣播還是電視業者，違規項目皆以「節目與廣告未明顯區隔」為大宗。其餘項目，廣播方面分別為「廣告超秒」及「廣告未經衛生主管機關核准」等項目（見表1）；電視方面分別為「違反節目分級處理辦法」及「違反兒童及少年福利與權益保障法規定」（以下稱兒少法）等項目（見表2）。值得注意的是，有關「違反兒少法」的項目（本會主管第69條規定），雖然裁罰次數僅為個位數，與前揭項目之統計有相當差距，然事涉「不得揭露足以辨認兒少身分之資訊」之規定，故以「身心發展」角度觀之，其影響比起違反前揭其他主管項目之後果，恐有過之而無不及。

由於兒童及少年正處於人格及價值觀養成之重要人生階段，若新聞媒體報導諸如家庭紛爭、虐待事件、兒少犯罪及親權爭訟等事件時揭露了兒少隱私，此舉不但讓當事人「一舉成名天下知」，且緊接而來的歧視、非議或責難等種種外在壓力，極可能如同烙印般地深深刻在當事人心中，終其一生都揮之不去。如此一來，不但對其身心發展有嚴重的負面影響，而且新聞媒體在報導內容的處理不慎豈非也埋下了未來潛在社會問題的種子？

《兒少法》第69條對於兒童或少年之姓名或其他足以識別身分之資訊有明確規範，媒體在滿足閱聽眾「知情權」（Right to know）的同時，也應該同時兼顧這方面價值的守護，而非一股腦地向閱聽眾「和盤托出」，甚至是「閱聽眾要什麼，就給什麼」。這是身為「社會公器」的媒體所應堅守的基本立場，更非高舉「新聞自由」及「滿足民眾知的權利」大旗就可閃避的責任，因為真正的新聞自由乃奠基於「公共利益」的實現，而非建立在「侵犯兒少隱私」之上（儘管並非所有媒體係故意為之）。雖然《兒少法》第103條對違反第69條規定者訂有罰責，然而對於失職媒體的事後追究，很難完全彌補兒少隱私受媒體侵犯所造成的傷害。因此，違反《兒少法》在本會違規統計資料中雖非大宗項目，但其嚴重性仍值得吾人重視。

二、隱私權為人人應享有的人權，兒童及少年亦然

「人權」是一種普遍性權利（universal right），意即「只要身為人即能享有，非屬特殊身分或處於特定狀況才能具備」的權利，故不分男女、年紀、宗教、種族、階級、職業、貴賤，人皆享之。為確保人權的行使及擁有，世界各國莫不將之列入憲法明文保障之列。而隱私權雖非中華民國憲法明文列舉之權利，惟其權利之行使

表1 歷年無線廣播核處案件統計

國家通訊傳播委員會年度行政處分統計表（無線廣播）						
違規項目	101年	102年	103年	104年	105年	總計
節目未與廣告明顯分開	63	53	81	55	26	278
廣告超秒	20	38	29	22	12	121
廣告未經衛生主管機關核准	5	4	6	4	0	19
傷害兒童身心健康	9	0	1	0	0	10
妨害公共秩序或善良風俗	2	0	0	0	0	2

表2 歷年無線廣播核處案件統計

國家通訊傳播委員會年度行政處分統計表（無線電視）						
違規項目	101年	102年	103年	104年	105年	總計
節目未與廣告明顯分開	6	4	1	28	7	46
違反節目分級處理辦法	4	3	5	0	1	13
違反兒童及少年福利與權益保障法	1	0	2	3	1	7
妨害兒童或少年身心健康	0	3	0	0	0	3
廣告內容未經主管機關核准即宣播	1	0	0	0	0	1

係以防止個人私生活免受他人侵擾及保障自主控制個人資料為目的，且現實中是否同意將私領域公開或允許他人使用個人資料等「決定」，對於一個人是否能實現自我與追求幸福皆有重大的影響。換言之，保障隱私權實為保障人格價值之根源。這也是為何大法官第603號釋字會認定，基於維護人性尊嚴、保障個人主體性與尊重人格自由發展，並保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，故雖非我國憲法明文列舉之權利，但亦受憲法第22條保障。

此外，聯合國於1989年11月20日通過《兒童權利公約》（Convention on the Rights of the Child, CRC），此公約的通過不但扭轉過去將兒童視為「需要被保護或關注之客體」的概念（依據第1條規定，兒童係指「兒童係指未滿十八歲之人，但其所適用之法律規定未滿十八歲為成年者，不在此限」），其中第16條與第40條更對兒童隱私訂出相關規範，我國亦於103年11月20日正式施行的《兒童權利公約施行法》。此外，《兒少法》的第69條規定：「宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體對下列兒童及少年不得報導或記載其姓名或其他足以識別身分之資訊：一、遭受第四十九條或第五十六條第一項各款行為。二、施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。三、為否認子女之訴、收養事件、親權行使、負擔事件或監護權之選定、酌定、改定事件之當事人或關係人。四、為刑事案件、

少年保護事件之當事人或被害人。行政機關及司法機關所製作必須公開之文書，除前項第三款或其他法律特別規定之情形外，亦不得揭露足以識別前項兒童及少年身分之資訊。除前二項以外之任何人亦不得於媒體、資訊或以其他公示方式揭示有關第一項兒童及少年之姓名及其他足以識別身分之資訊。」；103條第1項復規定：「廣播、電視事業違反第六十九條第一項規定，由目的事業主管機關處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並命其限期改正；屆期未改正者，得按次處罰。」；《兒童及少年福利與權益保障法施行細則》（下稱兒少法施行細則）第21條亦規定：「本法第六十九條第一項至第三項所定其他足以識別身分之資訊，包括兒童及少年照片或影像、聲音、住所、親屬姓名或其關係、就讀學校或其班級等個人基本資料。」。

綜上所述，兒童為人權的主體，享有隱私不受任意侵犯以及受法律保障之權利，此核心價值之確立，足臻明確。所以，新聞媒體於報導時應該遵守上揭原則及規定，如此不但有助於兒少隱私權之維護，更是媒體社會責任之具體實現。

三、由監理案例來看媒體處理有關兒少隱私之新聞須注意之處

過去5年來，本會受理無線廣電有關兒少議題之申訴案件中，有關新聞報導涉有揭露受虐、受害或被安置

兒童及少年之姓名及其他足資識別被害人身分之資訊，既有案件分別為「爸爸喝醉發狂！狠心掐子30秒」、「某童星是受虐兒？粉絲回應論戰」、「入歧途！某歌手驚爆染毒」、「情婦秘辛 孩子姓○比較好」、「某汽車集團前高層○○○婚外情曝光」和「不敢做筆錄！被害人遇七惡煞強押脫逃」等案。

第一則新聞內容出現記者直接採訪受虐兒童及其保母，並播出其影像及聲音，雖有打馬賽克，但其臉部主要特徵之眉毛、眼鼻、唇及臉部輪廓模糊，其餘畫面中受虐兒童則全程均以下半身或背影局部入鏡，熟識該童及其保母之人，透過新聞報導仍可輕易識別其身分。第二則新聞引述蘋果日報的頭版消息，報導當事人父親於社群網站臉書貼文，透露當事人是受虐兒，並指稱當事人係因其母親施暴，才會帶著當事人離開，當日下午於臺北地方法院就其監護權事開庭調解，其內容畫面刊載童星父母爭訟監護權相關新聞報導，並放置該童星照片及真實姓名。第三則新聞註明「○歲歌手，○歲得創作冠軍、○歲發行個人專輯……」等當事人身分背景。

第四則新聞引述蘋果日報報導某社交名媛同時與兩位工商大亨A君與B君交往，生下一女推測為B君女兒，但覺得前者較有情有義，故謊稱為其女。後B君電聯A君，自稱為孩子生父，A君遂才攤牌打官司否認是孩子生父，報導涉及親權相關訴訟，且清楚揭露父母姓名。第五則新聞則揭露生父（新聞呈現DNA測試結果已證明）與生母姓名，且系爭兒少正面臉部畫面雖帶口罩，但影像及聲音未馬賽克清楚可辨識影像及聲音。第六則新聞報導新北市一起男子遭毆打、綁架事件，警方出動快打部隊後迅速逮獲嫌犯，嫌犯坦承犯行，被害人卻拒絕報警。報導末段呈現，警方移送時將嫌犯一一帶出之畫面（未特別針對嫌犯面部予以遮掩保護隱私）。

由此可知，若於報導中直接曝露兒少當事人的姓名、照片、畫面、親屬姓名及與兒少之關係，構成違法具體要件明確，如第二、第四、第五和第六則新聞；若是針對隱私部分已做處理，然未盡周延，亦有違法之虞，如第一則新聞。值得一提的是，第三則新聞「入歧途！某歌手驚爆染毒」雖未直呈現法規所例示之資訊，然卻播出「專屬」當事人之「特有資訊」，故亦屬「可資辨認其身分之資訊」。

按《兒少法》第69條第1項規定：「宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體對下列兒童及少年不得報導或記載其姓名或其他足以識別身分之資訊：一、施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。……」核其立法意旨，係考量報導隱私權之內容不僅曝光兒童及少年之身分資訊，亦將使兒童及少年

身心受到傷害，爰將前述事件等性質上基於保護兒童及少年必要，應限制報導。又所謂揭露兒童及少年身分之資訊，係指透露兒童及少年之個人資料令第三人得以知悉而言，但不以法律條文所例示者為限，方能符合「保障隱私權與防止兒童及少年身心受到傷害」之立法意旨。此觀《兒少法施行細則》第21條，係以「包括」為用語即可得知。

因此，若媒體報導所揭露之資訊與「姓名」、「照片」有相同效果，亦構成具體違法要件。而所謂「相同效果」，係指資訊雖不能如姓名及照片可直接指出報導對象為何人，惟仍具得知身分之關鍵線索。這也是《兒少法施行細則》第21條規定將住所、親屬姓名或其關係、就讀學校或其班級等個人基本資料同列為法律明文禁止揭露之資訊之故，因為前揭資訊皆與「姓名」及「照片」具「相同效果」；同理，「○歲歌手，○歲得創作冠軍、○歲發行個人專輯……」，實已具得知身分之關鍵線索，其效果與地址、親屬姓名或其關係、就讀學校或班級等資訊相同，足以讓一般不特定多數人得知報導對象身分。是以，該則新聞報導雖然並未揭露《兒少法》及《兒少法施行細則》所禁止揭露之資訊。惟識別個人的方法非僅以上開資訊為限，因此製播節目者必須從保護兒少之立場，適切的採取必要遮蔽措施，而非僅以機械的模糊其個人影像或資訊，卻又播出相關其他足以聯想或識別其個人之影像或資訊，而使一般民眾得以識別。

此外，「其他足以識別身分之資訊」雖為不確定法律概念，然若以上揭案例來看，檢視兒童及少年福利與權益保障法條文文理及該法之立法目的解釋，意即上例中所提之「相同效果」，此非一般人所難以理解之艱澀法理，受規範者更應得以預見，且此原則更經由司法院大法官釋字第432號加以確認，故此非無明確判斷之標準。

須注意的是，違反《兒少法》第69條及《兒少法施行細則》第21條規定之媒體若分別在不同時間、於網路及電視不同載具播放系爭節目內容，不同時間與不同載具有不同閱聽眾，每當不同載具曝光該少女之身分資訊，即屬一次兒少隱私權之侵害，故屬違反同一行政法上義務之數行為，將遭到分別處罰。

綜上所述，新聞媒體製播兒少新聞時應注意之處，摘要重點如下：

- (一) 直接揭露當事人姓名、照片或影像、聲音、住所、親屬姓名或其關係、就讀學校或其班級等其他足以識別身分之資訊者，構成具體違法要件明確。

- (二) 報導對兒少當事人之可資辨認身分之資訊做出適當處理，如打上馬賽克，然若其操作手法不夠週延，仍有構成違法要件之虞。
- (三) 足以識別兒少身分之資訊並非以法條所例示者為限，若然揭露和姓名、照片具「相同辨識效果」之當事人特有「資訊」，仍有違法之虞，因整體內容的呈現是否足以識別其個人，始為保護兒少之核心。
- (四) 若於不同時間不同載具揭露當事人兒少之身分資訊，即違反同一行政法上義務之數行為，將遭到分別處罰。

四、知情權與新聞自由並非洩露兒少隱私的保護傘

「知情權」指民眾擁有知道「應該知道」之事務的權利；一般而言，係指公共事務範疇，此乃基本的公民權利。因為，若由「主權在民」原則觀之，民眾藉此才能得知正確資訊，以達形成公意、監督政治、促進多元及深化民主之效；若從「環境守望」角度來看，民眾才能迅速針對國內外各方面之最新情勢發展做出有效因應。而新聞媒體具有反映真實與即時擴散之功能，故相對為最能滿足民眾「知情權」之角色。

而媒體若要成功扮演上揭角色，非擁有「新聞專業產製過程不受任何干預」之權利而不能為之，意即「新聞自由」。也因此「新聞自由」為社會正面發展所不可或缺之重要價值，更因我國憲法第11條亦規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」（核心內涵為表意自由，此四種權利為表意自由之形式），而新聞自由亦為「表意自由」形式之一，故「新聞自由」實質上亦受憲法第11條規定所保障。基於此，身為「知情權滿足者」的新聞媒體於行使「新聞自由」權利之時，更獲得了憲法高度的正當性。然而，憲法保障亦非絕對，因為「新聞自由」係為維護公民「知情權」以提供多元資訊及見解之「制度性權利」（institutional right），意指新聞自由是為實現與維護社會其他重要價值及權利而存在，而非「自己為了存在而存在」。

所以，若媒體一邊行使新聞自由，一邊卻同時違反《兒少法》相關規定，揭露足以辨識兒少身分之資訊，雖然滿足了閱聽眾的「知情權」，但卻同時侵犯了「兒少人權」，進而妨害其身心發展，這豈是新聞自由存在之目的？此外，「知情權範圍」傳統上係針對「公共事務」而言，加上個人本來就有權利不讓他人得知其

隱私，所以知情權也非「絕對價值」，也因此非指閱聽眾「什麼事都要知道」，而是「對於特定、重要之資訊（特別是具公共性），閱聽眾有知道的權利」。因此，媒體讓不特定多數人知道兒少不欲他人知悉之隱私，並不符合「知情權」的價值初衷。

若以「某童星是受虐兒？粉絲回應論戰」、「入歧途！某歌手驚爆染毒」及「情婦秘辛孩子姓○比較好」等新聞為例，由於報導事件之當事人皆為公眾人物，故依「新聞價值」角度而言，具有「顯著性」（名人）、「衝突性」（涉家暴及爭訟）及「奇特性」（如三角關係、名人出包，可滿足大眾獵奇心理等），所以似乎沒有不報導的理由。此外，前揭報導乍看之下與「公共性」連結度似乎不高，然因與「虐兒」、「吸毒」等兒少保護之社會問題有關，媒體「選擇」報導則無可厚非，且亦屬「新聞自由」之範疇。

然而，這3則報導卻也同時揭露了可資辨認兒少身分之資訊。雖然在網路效應的壓力下，以「媒體類別」而言，廣播電視的影響力似乎不若以往。不過，在數位匯流和行動科技的時代潮流下，各家大眾媒體也無可避免地經營起網站及開發新聞推播App，使其成為電臺以外的資訊散播通路，加上社交媒介如Facebook、Twitter、Line或Google+的分享功能亦可將大眾廣電媒體的新聞內容無限分享擴散，故新聞資訊之「綜合大眾傳播效果」未必如一般人所想的來得低。若再納入「傳播理論」之「議題設定」（agenda-setting）角度，由於這3則報導的「高新聞價值」，易使媒體將其排於重要的報導時段，並給予相對高的報導量，再加上相對「吸睛」的標題，更易使得閱聽眾關注這些報導，加上前述提及的「綜合大眾傳播效果」，所以兒少隱私一經新聞報導披露，對其身心發展之妨害，其嚴重性可想而知。

對此，常有一種解釋，即持這種論點的人恐怕是落入了「第三人效果」（The Third-Person Effect）的窠臼。說白話就是，這些人想太多了，高估了媒介內容對其他閱聽眾的影響，但實際上根本沒那麼嚴重。而且，若因此而支持管制新聞內容，結果無異於傷害新聞自由。然而，此種說法卻有以下3點誤解：

- (一) 以「嚴重性」角度觀之，個人隱私的洩露，即使對成人之尊嚴及主體性的傷害，都可謂為「不可承受之重」，此從國內外各種學術研究以及實務案例的探討中，皆可獲得相關驗證。因此，更遑論其對於未成年的兒少所造成傷害之程度，這也是聯合國《兒童人權公約》及我國《兒少法》對

此特別規範之故。既然如此，「高估其嚴重性」恐不符實情。

(二) 以「邏輯」角度而言，「第三人效果」是強調「某人認為媒介內容對他人的影響大於自己」，例如父母發現某節目出現嚴重的暴力內容，所以認為不適合未成年的兒少觀賞（暴力內容對兒少的影響大於父母自己），故常有人說這是第三人（如父母）擅自代替他人（兒少）所決定的「主觀認定」。然而，本文所提之案例均有違反「客觀法律要件」情形，而這些「法律要件」於立院時亦經充份討論所制定而成，故主管機關係「依法監理」，有客觀要件可循。

(三) 以「新聞自由」角度來看，此權利為「實現與維護社會其他重要價值及權利」之「制度性權利」，雖受憲法第11條保障，然憲法第23條亦規定，憲法所列舉之自由權利，若為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，得以法律限制之。此外，司法大法官第603號釋字，隱私權受憲法第22條保障。是以，新聞自由若有侵害社會其他重要價值及權利之虞，可以法律限制之。因此，為防止兒少不欲他人得知其隱私之自由及權利遭受不當報導侵犯，《兒少法》第69條規定限制相關可資辨認身分資訊之報導，並非傷害新聞自由，實為保護兒少權利及幫助落實新聞自由正面功能之發揮。

我國自從解嚴後，新聞自由大幅放寬，加上公民「知情權」意識的抬頭，媒體更以「第四權」(The Fourth Estate)自居，盡其反映社會事實之能事，將報導事件的重要細節向大眾傳達，以滿足公民「知情權」之社會責任。然而，享有「新聞自由」的媒體在行使其權利之時，也應注意其相對義務，如此方能彰顯「新聞自由」的真正價值，也能不負為「第四權」(The fourth Estate)之社會責任。

(按：The Fourth Estate實為「第四階級」之意，而非「第四權」。其典故是當時新聞媒體為貴族、神職人員及平民3個階級的議員代表之外，能夠進入議會記錄公共事務審議過程的「非官方但重要」之角色，負有反映實情之責，以利公眾了解問題及發表意見，故可對官方形成制衡。反觀，「第四權」(The fourth power)則是將與新聞媒體與「權力分立」(Separation of powers)概念並列。然而，三權為分別經由法定程序獲得不同程度及形式的人民授權所組成的政府部門，而新聞媒體並

沒有獲得法定程序的人民授權，又為公司法人形態，任何有能力之人皆可經營之，與經營任何商業組織如出一轍。此外，「第四權」若為政府部門之制衡力量，應置為政府之外，所以若將其視為政府部門之一，反而自相矛盾。更別提其缺乏法定程序的人民授權及本身亦為營利組織的性質。是以，西方國家在談到媒體時，皆用The fourth Estate(第四階級)，而少用The fourth power(第四權)之故。而且，「新聞自由」為「實現其他社會重要價值與權利」之「制度性權利」(institutional right)，而非「權力」(power)，故「第四階級」更能切合此意，「第四權」則為中文誤譯之說法。然而，國人習於使用「第四權」已久，若不使用「第四階級」稱呼新聞媒體，應將第四權加上引號「」。)。

五、結論

總言之，《兒少法》第69條規定之立法要旨，乃在落實兒童及少年之保護，強化對於兒童及少年保護個案之保密工作，以免對兒童及少年造成二度傷害，並促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利。因此，上開規定即揭示媒體報導不可恣意揭露兒童及少年之個人基本資料等隱私，兒童及少年對此等干預或侵害亦有依法受保障的權利，禁止新聞媒體揭露兒童及少年身分之資訊。新聞工作者雖身具傳播媒體之社會責任，披露社會案件時，盡可能做到迅速、詳實、正確報導，惟仍不得違反法律之規定，致侵犯兒童及少年之基本權利，基於兒童或少年隱私權的保護，縱造成媒體報導形式及自主受到限制，媒體亦應容忍。

當然，本文也並非將此原則無限上綱到「媒體通通不報導此類新聞」的地步，但媒體披露諸多未成年子女的個人隱私問題，對這些孩子的心情，極可能產生極大的干擾，而當孩子無法承受外在壓力時，恐怕會對其造成永久性傷害，進而形成潛在的社會問題。是以，「可否報導此類新聞」從來不是問題，「如何適當地報導此類新聞」才是值得新聞媒體深思的重點，如此方能真正實踐滿足民眾「知情權」的價值，以及不負「新聞自由」所賦予的重責。☞

(作者為本會電臺與內容事務處辦事員)

委員會議重要決議

106.10.1-106.10.31

日期	事項
106年10月5日	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計357件及第4點、第6點所列業經本會第610次分組委員會議決議案件計15件。
	准予核配台灣之星電信股份有限公司行動寬頻業務用戶號碼5個單位(0902-00-0000~0902-49-9999共50萬門)。
	核准三冠王有線電視股份有限公司、長德有線電視股份有限公司、大豐有線電視股份有限公司及鳳信有線電視股份有限公司換發市內、國內長途陸纜電路出租業務特許執照。
	審議通過「電信事業網路互連管理辦法」第14條及第17條修正草案，並依本會法制作業程序辦理法規發布事宜。
	審議通過「行動寬頻業務管理規則」第85條之1修正草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告事宜。
106年10月11日	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計344件及第4點、第6點所列業經本會第611次分組委員會議決議案件計8件。
106年10月18日	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計223件及第4點、第6點所列業經本會第612次分組委員會議決議案件計10件。
	准予核發南天有線電視股份有限公司市內、國內長途陸纜電路出租業務特許執照。
	行動寬頻業務申請案初審結果經委員會議確認後通過，合格競價者名單如下：中華電信股份有限公司、台灣大哥大股份有限公司、台灣之星電信股份有限公司、亞太電信股份有限公司及遠傳電信股份有限公司。(依筆劃順序)。
	審議通過行動寬頻業務1800MHz及2100MHz頻段釋照之數量競價日期訂於106年10月31日開始舉行，並依本會法制作業程序辦理公告事宜。

日期	事項
106年10月18日	<p>一、三大一台、視納華仁紀實台等2頻道於106年1月8日起至6月30日止指定時段播送指定類型節目比率違反衛星廣播電視法第8條第4項規定，依同法第52條第1項第1款規定，予以警告。</p> <p>二、超視、龍華偶像台、新眼光電視台、世界衛星電視台、彰化生活台、鴻基影劇台、靖天映畫、MY 101綜合台、MY-KIDS TV、影迷數位電影台、高點電視台、鴻基台灣台、采昌影劇台等13個頻道於106年1月8日起至6月30日止指定時段播送指定類型節目比率違反衛星廣播電視法第8條第4項規定，依同法第52條第1項第1款規定，處罰鍰新臺幣20萬元。</p>
	<p>一、許可鴻基國際視訊股份有限公司經營「鴻基MBC綜合台」頻道，並通知該公司依審查要求及到會承諾事項確實執行，其執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目。</p> <p>二、否准奇蹟製作股份有限公司申請經營「歡樂時代生活台」頻道，理由如下：</p> <p>（一）節目規劃過於簡略，樣帶品質不佳，且到會面談時陳述之頻道規劃內容與書面營運計畫內容落差太大，無法確認營運計畫之可行性。</p> <p>（二）頻道規劃自製節目75%，惟公司節目部人力規劃不足以實現其營運計畫。</p>
	<p>審議通過「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法」及「衛星廣播電視事業境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業申設評鑑換照諮詢會議審議規則」部分條文及附表修正草案，並依本會法制作業程序辦理草案預告事宜。</p>
106年10月25日	<p>照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計323件及第4點、第6點所列業經本會第613次分組委員會議決議案件計20件。</p>
	<p>一、許可普拉斯國際行銷股份有限公司經營「Channel News Asia」頻道。</p> <p>二、許可愛爾達科技股份有限公司所屬「TRACE Sport Stars」、「TRACE Urban」、「Mezzo Live HD」等3頻道換發衛星廣播電視事業執照。</p> <p>三、許可靖洋傳媒科技股份有限公司所屬「靖天資訊台」、「靖天戲劇台」、「靖天日本台」、「靖天卡通台」等4頻道換發衛星廣播電視事業執照，並通知該公司依改善建議確實執行，相關執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目。</p>
	<p>審議通過廢止「申請許可設立調頻廣播電臺審查費收費標準」案，並依本會法制作業程序辦理廢止事宜。</p>



國內
郵資已付

板橋郵局許可證
板橋第01489號
中華郵政台北雜誌
第1102號

無法投遞請退回



國家通訊傳播委員會
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

地址：10052臺北市仁愛路一段50號

電話：886-2-33437377

網址：<http://www.ncc.gov.tw>

ISSN : 1994-9766



9 771994 976008

GPN : 2009600628

定價：新臺幣 100 元