

# NCC NEWS 3

月號

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION • 第6卷 第11期 • 中華民國102年3月出刊



- 頭條故事** · 共同管制政策的落實
  - 電視學會自律機制發展狀況
  - 衛星電視產業推動媒體自律之回顧
  - 我國傳播內容申訴網之建置與成效
- 人物專訪** · 建構專業、負責及健康之媒體環境  
專訪世新大學公共事務副校長 熊杰教授
- 專欄話題** · 媒體需要從學習中體悟：為內容監理資料庫催生



中華民國 102 年 3 月出刊  
第 6 卷 第 11 期

出版機關 國家通訊傳播委員會  
發行人 石世豪  
編輯委員 虞孝成、彭心儀、劉崇堅  
魏學文、江幽芬  
編輯顧問 蔡炳煌、何吉森  
總編輯 何吉森  
副總編輯 鄭康  
執行編輯 陳淑琴、劉秀惠、林淑娟  
電話 886-2-3343-7377  
地址 10052 臺北市仁愛路一段 50 號  
網址 [www.ncc.gov.tw](http://www.ncc.gov.tw) / [nccnews](http://nccnews)  
美術編輯 奧維多整合行銷股份有限公司  
電話 886-2-2395-6777

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 / <http://www.ncc.gov.tw> / [nccnews](http://nccnews)

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

著作權所有 本刊圖文非經同意不得轉載

### 頭條故事

- 參考各國機制 實踐三律共管之「民主參與式」  
共同管制政策的落實 1
- 更多主導空間 兼顧媒體品味與內容把關  
電視學會自律機制發展狀況 6
- 啟動自律協商機制 喚醒媒體自覺  
衛星電視產業推動媒體自律之回顧 7
- 推動公民參與 促使規範與管制措施民主化  
我國傳播內容申訴網之建置與成效 9

### 人物專訪

- 縱橫傳播數十載，深入淺出談媒體二三事  
建構專業、負責及健康之媒體環境  
專訪世新大學公共事務副校長 熊杰教授 14

### 專欄話題

- 媒體需要從學習中體悟：為內容監理資料庫催生 16
- 新聞媒體使用他人作品產生的著作權問題 18

### 會務側寫

- 委員會議重要決議 24

## 參考各國機制 實踐三律共管之「民主參與式」 共同管制政策的落實

■ 何吉森

民主先進國家對媒體的內容都給予相當自主的空間，但是有些媒體會濫用自由而缺乏自律及該有的問責態度。所以監理機關對媒體內容與廣告都面臨「不管」（no-regulation）、「自律」（self-regulation）、「共管」（co-regulation）及「管制」（regulation）的選擇。（劉幼琍，2010）國家通訊傳播委員會（NCC）自95年2月成立後，即強調三律共管，不斷要求業者自律為先，且以「公民參與」進行傳播內容監理，建立民眾參與監督媒體機制以及引進公民團體參與申設、評鑑、換照等審查作業。但在幾次備受社會爭議的媒體失序行為或懲處出現後，雖然各界普遍同意公民參與，但對於實際管制作為仍充滿疑義，甚至出現自律不可行的悲觀論調。如外界提出新聞頻道設置新聞公評人（ombudsman）或倫理委員會，並應進行必要之查證等自律地自我實踐方式，但業者仍認為考量經濟因素，於此過度競爭的市場環境下，現階段不會設置，即便公共電視也表示同樣的態度。

97年以後，NCC提出媒體問責機制（media accountability），擬透過修法、研究、策略小組，期望對公民參與、共管機制如何運作做深入的瞭解，並釐清相關管制的疑慮，但國內媒體業界、相關團體、機關及民眾對其正確定義及概念仍舊非常模糊，學術界亦認為有必要做相關探討。

### 管制治理

「共管」的概念於2001年後相繼出現在各國從事管制改革相關文件中，國家對於公共事物之規範，並沒有因為二十世紀八十年代以來自由化、解除管制或全球

化而有減少，改變的是政府對於介入的態度，從以往的高權統治，到講究管制之合法性的管制國家，再到強調政府與被規範對象都是平等的利害關係人、應該共同塑造管理機制的管制治理。（劉孔中，2008）

管制治理（regulatory governance）一詞的出現首見於經濟合作與發展組織（OECD）在2002年所出版的報告書—「OECD國家的管制政策：從干預主義到管制治理」（Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance），在該報告書中，OECD特別以管制治理為標題，另列專章，用來說明各國近年來各種提升管制政策品質，所採取的各種革新措施與努力。OECD報告書中所描述的管制治理，其所強調的不僅是政府如何推動優良的管制政策，以及減少不必要管制法規的障礙，更重要的是，如何透過良好的制度設計與立法過程，搭配適當的策略與工具，使政府能專心於政策制訂的核心職能，把不需要再繼續從事的服務，轉交給公民社會與市場，使其充分發揮其效



圖一：本會101年辦理民眾、學者、傳播業者與政府機關四方對話之情形。

率與效能；最後把原屬於政府管制的領域，以更公開透明的方式，讓所有相關利害關係人能充分參與其中，共同協力達成政府管制的目標，進而提升人民的經濟與社會福祉。

在歐美各國不同的新聞自律作法中，納入新聞工作者與公眾團體力量的自律機制，較具成效；而市場力量獨大、由業者所主導的自律機制，則往往因為缺乏強制力，功效備受質疑。相關研究指出，在臺灣，威權時代官督民辦的新聞自律機制，隨著解嚴而崩解，新聞工作者自主成立的新聞自律機制一度出現，但卻受限於社會條件，未能形成風潮。近期媒體逐漸出現業者所主導的「淨化自律」趨勢，但仍流於道德訴求而未能落實，也並未納入新聞工作者的真正自律。因此，援引歐盟「共同管制」的觀點，建議改變過去以業者主導的作法，改以納入新聞工作者、閱聽人與政府力量的「民主參與式」的「共管」自律機制，已漸為主管機關採納，並納為政策要求落實。（劉昌德，2007）

### 業者、公民與政府共管之措施

2012年8月30日在首爾舉行的「2012年國際內容管制圓桌論壇」，與會十餘國通訊傳播主管機關，分

別針對傳統廣電、線上視訊服務及非線性數位化匯流內容之監理表示意見，由業者、公民與政府共管之機制被視為重要之措施。以下為該論壇之簡要報告：

### 南韓KCSC

南韓在傳播內容表現之規範，分為由韓國傳播標準委員會（KCSC）訂定之規範，與傳播業者自律之規範。KCSC訂定之規範有：1、節目規範：由KCSC依傳播法33條制定，共4章：總則、一般規範、裁罰程序等等。所謂一般規範包含：公平性、平衡與正確報導、保護人權、倫理準則、免於傷害與違法、保護兒童、限制廣告效果、限制攻擊性言語等。2、廣告規範：由KCSC制定。共5章：總則、一般規範、商品規範、被禁止之廣告等。3、電視購物規範。4、選舉節目規範。傳播業者制定的自律準則有：1、自我監督準則及2、自我分級準則。

在傳播內容管制上，韓國要求傳播業者先作好自律，而在法規管制方面，則由韓國傳播委員會（KCC）與KCSC互相合作，如圖二傳播內容管制架構。

### 加拿大CRTC

加拿大之「政府」及「自律」兩大內容管制體系，



圖二：韓國傳播內容管制架構。

作為政府管制者的「加拿大廣播電視與電信委員會」（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC），為國會設立的獨立管制機關；以及作為自律者的「加拿大傳播規範審議會」（Canadian Broadcast Standards Council, CBSC）。

加國對兒童節目與新聞的暴力內容均有規範，禁止不必要的暴力（亦即與節目情節發展或主題無關的暴力），並設立與暴力晶片（v-chip）相互作用的年齡分級體系，讓家長能限制兒童觀看特定內容。

### 1. 管制者與自律組織的互補角色

加拿大廣播電視與電信委員會，管轄傳播與電信，執行傳播法並依據傳播法制定規範。而加拿大傳播規範審議會係於1990年由私部門傳播業者創立的非營利自律組織，會員資格為自願性的，由傳播業者會員供給資金，執行7個行為規範。

### 2. 法律與自律行為規範

CRTC以傳播法所示的「高標準」管制內容，相對地，CBSC則執行下列7個更具體之行為規範，使公共與傳播業者對可接受的內容與播送時間有更完整的了解。CBSC判決小組所做之判決具法律意義，且能進一步解釋行為規範所述之概念。

**倫理規範：**此規範涵蓋多項議題的廣泛規範，如兒童節目製播、成人內容（例如性與猥褻語言）的編排、處理爭議議題、競爭公平性、呈現可識別的團體、宗教節目製播等。

**公正描述規範：**此規範在確保電視與廣播節目中的所有人士獲得公正描述。特別在下列議題上作特別禁止規定，如虐待或辱罵的內容、不當的負面刻板印象、剝削、污名化、貶抑他人的內容。但若節目上下文所示具正當性，則允許可辨視媒體的部分負面呈現。

**CAB暴力規範：**此為世界上關於電視暴力最詳盡的規範之一。該規範禁止不必要的暴力，並設立與暴

力晶片（v-chip）相互作用的年齡分級體系，包含以下規定：兒童節目製播的暴力內容、新聞製播的暴力內容、晚間9點至早上6點為寫實暴力內容能被播出的唯一時段。

**新聞倫理規範：**此由新聞記者制定，特別針對新聞議題訂定行為規範：正確、公平、侵犯隱私、使用隱藏式側錄裝置、消息來源、利益衝突等。

**其他規範：**CBSC也執行關於付費電視節目與隨選服務的2個規範，其與以上規範相似，但特別修正以反映上述服務的獨特特質。CBSC另執行新聞獨立規範，確保其企業主能保持新聞獨立。

### 3. 專業之自律組織

CBSC設立之初，只處理直接送達CBSC之申訴案，隨著CBSC的專業增長，CRTC也開始將傳播業者的申訴都轉交到CBSC。現今，CBSC處理加拿大大多數與內容有關的申訴，關於CBSC的內容判決，CRTC經常承認CBSC的規範與法理。在最近的案例中，因為CBSC之專業，CRTC要求CBSC審查非會員電臺的節目。

### 4. 來自CRTC的支持

CRTC支持私部門傳播業者的自律模式，CRTC對內容做成判決時，也參考CBSC執行的規範與判決。可能會有申訴要求CRTC覆審CBSC之判決。在這些覆審案中，CRTC都支持CBSC的判決。

### 5. 申訴過程

CBSC處理申訴之過程如下：收到關於傳播業者播送之內容的申訴→取得正式的側錄紀錄→要求業者在3週內直接回應申訴人→申訴人若接受回應，則該事件獲致解決。或者，申訴人可請求CBSC採取進一步行動→CBSC員工在收到採取進一步行動的請求後，將檢視該問題節目→若無違反規範的證據，CBSC將提出簡易判決予申訴人，解釋該節目為何未被送至判決小組→若有違反規範之虞，將召集判決小組並檢視該節目→判決小組裁決是否違反規範，並公布判決。

## 6. CBSC之判決

CBSC已公布超過530項判決，每項判決均被譯成加拿大官方語言（英語及法語）、張貼於CBSC之官網，並配上雙語的媒體露出。CBSC另已公布超過910項簡易判決。

## 7. 判決小組

CBSC內作成判決小組的候選人資格由獨立的提名委員會審查，公眾與業界代表人數應相同，以確保專業及反映公眾意見。小組之組成應確保判決結果公正、不偏頗。前述CBSC所公布之超過530項的判決中，絕大多數判決都是一致通過的。

## 印度廣告自律組織

印度傳播自律組織與印度廣告標準審議會（Advertising Standards Council of India, ASCI）在管制廣告內容上扮演要角。ASCI由廣告主、廣告代理商、媒體（包括傳播業者與新聞界）、公關公司及市場研究公司等會員組成，主要目標為促進負責任的廣告，以提升公眾對廣告的信心。

印度廣告規範的顯著特色有：廣告內容應符合一國的法律，不得違反道德、禮節與訂戶的宗教情感；廣告影音不得呈現極端內容；廣告應避免猥褻、粗俗、性暗示、令人不快的或具攻擊性的主題或情節；違反ASCI核准之廣告代理商業務規範的廣告，不得播送；廣告應與節目明顯區分，且不得干涉節目進行（亦即，在節目下方呈現字幕，或在節目邊緣呈現靜態或動態標示）；1小時節目的廣告時間不得超過12分鐘（包括最多10分鐘的商業廣告與最多2分鐘的自我宣傳節目）。

## 德國線上媒體兒少保護系統

在德國有2個機關負責傳播內容：兒少媒體保護委員會（KJM），依據「邦際兒少保護條約（Interstate Treaty on the Protection of Minors）」，監理商業廣電與電子媒體服務、促進媒體產業自律、以及針對不當傳播內容進行裁處。德國聯邦有害兒少媒體管理局

（BPjM），依據「青少年保護法案」（Protection of Young Persons Act），監理網際網路、光碟等。BPjM將受理的有問題的網路內容移交KJM來判斷，判斷結果將作為BPjM是否要列入黑名單的參考依據，而KJM也可以自行提出申訴。

德國聯邦有害兒少媒體管理局（BPjM）隸屬於德國聯邦家庭、婦女、老人及青年部（Federal Ministry for Family, Senior Citizens, Women and Youth），工作項目是保護兒少免於接觸有害內容與受理媒體產業黑名單作業。其職掌審查範圍包括：錄影帶、DVD、電腦遊戲、錄音帶、平面媒體、以及網站內容。

BPjM審查委員會的組成份子共12位，1位是主委，3位是州代表，另外8位則來自不同領域（有表演藝術、文學、圖書出版商、教師、宗教團體、兒少福利工作人士）。

BPjM不能主動審查內容，必須由其他行政機關提出正式請求後才能行動。有義務提出正式請求的機關有德國聯邦家庭、婦女、老人及青年部、兒少媒體保護委員會（KJM）以及聯邦和州等級的青年福利辦事處。至於其他的政府行政機關（警察局、海關和公立學校）則不強制通報。BPjM受理後，由12人組成之審查小組進行審查，若有三分之二決議認為有害兒少身心健康，那麼此業者將被列入「黑名單（Index）」一該違規內容不得公開廣告，禁止18歲以下人士接觸此內容，販賣與行銷諸多限制，還可能面臨刑責。業者若不服裁決，可打官司，BPjM的原裁決也有被撤銷的可能。

一旦委員會作出放入黑名單決議後，結果會在政府公報上和BPjM公共刊物公布，業者也會收到書面通知。但若是網站本身違法的話，則不會在上述地方公布，但負責人仍會收到通知。若內容明顯違規，則只需要委員會3名州代表一致通過，就直接進入黑名單。若情節重大時，也不須先放入黑名單，直接就限制散布了。進入黑名單的業者只要移除違規的內容，就可請BPjM進行複檢，複檢合格後，自然就不會在黑名單上出現了。

## 馬來西亞網路自律機制

依據1998年傳播多媒體法案（Communications and Multimedia Act, 1998），馬來西亞通訊與多媒體委員會（MCMC）的主要角色為落實並推動政府在傳播多媒體部門的政策目標，也包括相關的網路內容。不過MCMC也與其他相關特定部門合作來監理特定內容，包括著作權、醫藥、銀行金融、犯罪與線上賭博。CMA第4章第263條之2更提到，領有執照的業者應協助MCMC及其他主管機關防範違法行為或執行法令規定。

馬來西亞通訊與多媒體內容論壇（Communications and Multimedia Content Forum of Malaysia, CMCF），於2001年2月以社團形式成立，3月份經MCMC正式命名。內部成員來自通訊多媒體產業供、需面代表，主要在管理與解決經由電子網路媒介散布的相關內容問題。CMCF另經營一個「申訴局（Complaints Bureau）」以解決來自消費者與產業界對於內容相關的困難。CMCF有一套「內容製播準則（Content Code）」，其母法是1998年通訊多媒體法案（CMA）第213條之1，裏面敘述了內容製播準則「應包括處理冒犯性與不當內容的標準處理程序」：

- 1.為公開播放散布的內容，訂出內容標準的原則與良好落實程序。
- 2.產業界公開表明配合CMA規範，並承諾自律。
- 3.在符合本國社會文化價值的前提下，必須明列內容提供者應盡的義務，另一方面也必須判別具冒犯性與令人反感的內容。

## 結語

「問責」（accountability）的理論在20世紀最後十年受到西方傳播學術界的重視與研究。進入新世紀後，西歐與北歐各國由政策設計開始建構具體的「問責」體系，但是實行時間不長，成效也還待評估，然而各國因國情不同，其評鑑標準或評量架構移植臺灣

並不一定可行，我國政策工具與各電視新聞媒體如何發展屬於我國「問責」的機制，為主管機關應面對的重要議題。（王亞維、陳百齡，2011）

相關論述研究認為，從國內推行業者自律問責之經驗發現，現階段電視新聞媒體自律與回應觀眾的「問責」機制普遍不足，主張從政策加強對電視新聞的公共「問責」，贊同由業者、公民與政府「共管」，相關具體措施有：1、應將公共「問責」機制設計於法律中令業者遵循。2、應要求業者訂定一致性「製播規範」。3、業者應設立自律平臺（如倫理委員會）進行自我稽核，減少政府干預。4、以公權力介入共管機制設計，即研究參與式共管機制，調整產業結構。

從NCC近來幾項措施，如於衛星廣播電視法修正草案提出要求業者設置倫理委員會，研訂製播規範；於研擬修正分級處理辦法時，考量由業者、專家與主管機關成立共管機制提出分級建議的可行性；於兒童及少年福利與權益保障法對兒少線上安全保護，NCC被要求召集相關主管機關成立民間網路防護機構，並委託其執行相關任務等，均是具體建構共管機制之案例，期盼藉此能導引或型塑規範對象的行為與態度。☺☺☺

（作者為內容事務處處長）

參考資料：

- 王亞維、陳百齡，2011，電視媒體製播新聞問責機制研究，國立政治大學廣播電視學系，國家通訊傳播委員會委託研究。
- 劉孔中，2008，「社會管制」？以「通訊傳播管理法」草案為例，全國律師／第12卷第7期／120-138頁。
- 劉幼琮，2010，自律、共管與公評人—媒體問責制度的建構與實踐，國科會研究計畫。
- 劉昌德，2007，民主參與式的共管自律—新聞自律機制之回顧與再思考，臺灣民主季刊。



## 更多主導空間 兼顧媒體品味與內容把關 電視學會自律機制發展狀況

■ 人青

國家通訊傳播委員會（NCC）在去（101）年十月底取消了電影廣告與公益廣告在無線電視播出的事先審查，被視為是言論自由的一大躍進，代表未來對於文創產業內容媒體將更有自主性。對媒體業者來說，原本NCC為第一線的他律一把關事先審核與後續裁罰，在取消廣告事先審查後，給予媒體更多的主導空間。更進一步，NCC與媒體皆期待能陸續降低後續的裁罰比例，但關鍵前提在於，媒體的「自律」機制的運作能更確實。

減少法律與他律的使用，自律的重要性相對提升。為確切落實自律行為，由無線電視臺組成的電視學會在這3年來，各無線電視臺陸續成立了自律委員會（部分電視臺或稱倫理委員會），每年至少2次的自律會議，且學會成員皆不定期會晤，盼於會中形成自律共識，更針對不斷更迭的媒體環境下，自律行為應該把持的界線，持續地檢討與釐清。過去幾年來，幾則關於會中討論的自律行為案例，分述如下。

首先，是最需嚴格把關的兒童節目，關於自律行為較經典的案例便是台視播出的日本動畫「海賊王（One Piece）」。「海賊王」深受觀眾喜愛，卻有兒童不宜的吸菸畫面，過去台視曾嘗試在播出畫面上打馬賽克，卻引發觀眾抗議馬賽克影響畫面美感，後台視保留吸菸畫面，改由在吸菸畫面出現時打上警告標語。在近一年，台視為求更明確的傳達抽菸有害健康的訊息，在與國健局討論後，更在每一個破口加註不同警語，並搭配中文OS，且在不影響劇情完整性的前提下，淡化吸菸畫面，如此的自律機制行之有年，台視在衡量觀眾權益與公共利益之間，反覆地檢視這些機制是否完備，並且不斷地調整自律行為的作法，達到媒體與觀眾雙贏的目標，是展現媒體高度自律的成功案例之一。

大陸劇去年在臺灣收視表現佳，大陸劇（特別是宮廷劇）描繪鬥爭、暴力與性的篇幅較多，此類遊走於尺度邊緣的內容亦考驗電視臺自律機制的運作。中

視去年播出「步步驚心」收視表現佳，然原劇中一段皇上下令「烹人」的聳動劇情，雖為重要情節轉折，且畫面處理仍屬隱晦，但中視在考量電視播出尺度下，仍決定修剪該段劇情，以求呈現較能符合闔家觀賞的內容，積極運作自律行為值得肯定。

在新聞部分，過去這一、兩年來，網路消息成為新聞媒體比重越來越重的新聞來源，媒體大量地引用臉書、Ptt以及Youtube作為新聞素材。網路新聞多數因其趣味性而為媒體大量取材，然網路消息多且雜、求證不易並且容易侵權，在去年幾次自律委員會會議中，針對此部分也有諸多討論。媒體使用網路消息的自律行為，以民視新聞處理「李宗瑞事件」為例，民視針對各媒體轉載的合照女性，皆會以霧化方式處理，並不以英文字母開頭的方式影射受害女性，嚴格控管相關新聞，避免批露線索，或推測被害女性的身分。華視新聞在同一事件上處理亦可見媒體高度自律，不隨任何未確定之消息起舞，直至刑事局正式將當事人列為嫌疑犯後，才開始報導，且相關女性被害人亦是主動公開記者會後，才連帶進行報導。民視與華視新聞在處理敏感新聞上，不侵犯新聞人物隱私，更不讓新聞影響偵辦方向，兩臺對於「李宗瑞事件」的處理備受肯定，也顯示兩臺在自律機制上運作的成果。

透過以上幾則案例，顯示無線電視臺對於自律行為有個別詮釋的空間，然以公共利益為出發點，秉持一定的媒體品味，不斷釐清把關的界線與作法，務使自律行為益發正確落實。去年最令媒體期待的置入法規鬆綁，盼能活絡低迷的節目製播環境，但法規與實際操作之間的拿捏，各家媒體仍在摸索嘗試中。電視學會也於11月底邀請NCC何吉森處長，與業者對話，詮釋更新後的法規。而置入大門一開，也意味媒體也將需要具備更完備的自律機制，電視學會也將多次邀請專家蒞臨指導，盼透過多方溝通，讓置入鬆綁除了能為業者製播節目挹注更多資源，更同時確保節目品質向上提升。（作者為無線電視事業從業人員）



# 啟動自律協商機制 喚醒媒體自覺

## 衛星電視產業推動媒體自律之回顧

■ 鍾瑞昌

第一屆國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）成立以來，即提出自律、他律、法律之主張與漸進模式，而中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會（以下簡稱本會）自95年1月成立即結合全體會員之力量，積極展開媒體自律之工作，迄今七年有餘並略具成效。茲謹就本會自律工作執行情形，說明如下：

### 一、新聞自律

為避免干預言論自由，世界各主要國家對於新聞之管理多採較為寬鬆之輔導政策，因此，由媒體自發性所執行之自律措施亦顯重要。94年8月衛星電視第一次換照後，為符合各界期待，各新聞頻道即開始與國內公民團體合作進行新聞自律；本會成立以後，延續先前的自律措施，設置新聞自律委員會，邀請學者專家、公民團體成立新聞諮詢委員會，與媒體觀察基金會及NCC合作，每二個月召開會議一次，針對閱聽眾對新聞事件之反應意見進行檢討與改進。七年來已召開28次會議，檢討之新聞案例達180餘件，且有逐年遞減的情形，顯見新聞自律已有具體成效。另外，新聞自律委員會亦通過「新聞自律執行綱要」，作為新聞頻道製播新聞之重要守則，並透過「自律協商機制」的啟動，協調各臺新聞報導及採訪的界線，以充分發揮新聞自律的效果。近年來包括選舉開票、周政保擁槍自拍新聞、陳幸妤新聞、陳冠希新聞到最近的李宗瑞新聞等新聞事件的協商報導，都已展現出媒體高度自律與自制精神。

未來本會將設立「爭議性案件處理委員會」，其組成將由外部專家學者為主，針對引起社會關注或本會接獲投訴之爭議性案件進行調查、審議、提出處理

建議與觀眾權益保護監督事項等，該委員會得就爭議事件提出調查報告與具體處理建議，並得對新聞媒體經營層或新聞製播過程提出改善建議，包含「懲處建議權」在內，希望藉此讓新聞自律更臻完備。

### 二、廣告自律

鑒於衛星廣播電視法中對於廣告並無分級規定，為避免本會會員與NCC因對廣告內容之審查標準不一而受罰，本會98年間開始展開廣告自律行為。當本會會員或NCC發現廣告有違反分級處理辦法之虞時，即通知本會啟動自律機制進行討論，經決議進行修改、停播或更改播出時段後通知全體會員一併遵守。近年來包括「光陽機車彎道情人篇」、「燦坤3C家電-豬哥亮篇」、「OMG麻將學員（好大好大）」、「血染萬聖節」、「京群黃金城」、「美麗芸香」、「獸血沸騰」、「曼陀珠-washing machine」、「潮麻將online-J女郎篇」等30餘支廣告，皆經由自律方式的處理，而大幅降低違規情事之發生。

### 三、醫藥粧廣告播出前之核對

為維護國民健康，避免醫療、藥品及化粧品等廣告涉及誇大及療效，衛生相關法規規定該等類型之廣告於播出前須經衛生單位審查取得核准字號後方能播出。然為避免廠商送衛生署審核通過與送電視臺播出的版本不符致有誇大、不實、強調療效等不適當內容，本會自100年9月開始協助會員辦理醫藥粧廣告之核對工作，至101年底本會已協助核對完成1,300餘支的廣告帶，藉由本會事先核對後再行播出的作法，已有效控制醫藥粧廣告違規情事的發生。

#### 四、協助推動遊戲軟體廣告分級標示

依照遊戲軟體分級管理辦法規定，遊戲軟體應在遊戲廣告明顯處揭露該款遊戲分級級別，並於102年1月1日起正式實施。為配合落實政府政策，保障青少年、兒童權益，並促使廠商遵循法令規定，經臺北市電腦公會協助，本會主動於1月3日將相關規定轉發各頻道會員，提醒各頻道在播放遊戲軟體廣告前，務必先行留意該廣告是否已標示遊戲軟體的分級級別（通常出現於廣告片尾），以利消費者或家長做出正確判斷與選擇；本案執行迄今各廠商配合十分良好，對整體社會應有正面作用。



衛星公會新聞自律委員會成員於96年12月26日簽訂立委選舉開票轉播自律條款。

就本會推動媒體自律的經驗看來，相似度愈高的內容愈容易推動自律；因此，廣告自律較容易推動，新聞次之，而節目由於各頻道內容紛陳，要有效推動節目自律仍須要更長遠的規劃。此外，媒體自律猶如生產工廠品管部門，俗語說：「品質是製造出來的，不是檢驗出來的。」節目內容之優劣良窳在於製作節目之創意、巧思與技術，而不是過多的自律行為。

頻道自律事項屬於媒體自覺，係由各電視臺基於其社會責任所衍生的自發性行為，不應無限上綱只為呼應少部分人士的意見，而導致政府介入媒體經營之疑慮。為使媒體仍保有自主的經營權利，並讓自律措施能永續執行，建議政府能採媒體自律先行，自律不足才由法律介入的管理措施，以回歸媒體自律的本質。☺

（作者為中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會  
秘書長）

# 推動公民參與 促使規範與管制措施民主化 我國傳播內容申訴網之建置與成效

■ 內容事務處

鑒於內容監理涉及言論自由及多元價值判斷，加上數位匯流後，媒體平臺激增，視聽眾由被動轉為主動，政府傳統監理模式難以全面管理，先進國家對於媒體監理均早已趨向採取共同管制（co-regulation）之原則，即由政府與廣電業者共同扮演傳播內容管理者的角色，以推動媒體自律做為出發點，建立媒體內部問責機制，並同時導入公民團體的監督，「法律」則為維持秩序的最後一道防線。而過去「由政府主導」、「以法律型態」，或單單僅有「業者自律」等之媒體監理型態，均須加以改變。

觀諸現今歐美等先進國家，不論是美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，簡稱FCC）、英國通訊管理局（Office of Communications，簡稱Ofcom），抑或是澳洲通訊媒體管理局（The Australian Communications and Media Authority，簡稱ACMA）等機構，均建置申訴機制，以納入公民參與。而英國Ofcom甚而設置《內容委員會》負責引入公眾參與之意見，促使內容規範與管制措施更符合民主原則，以降低公權力箝制媒體自由之疑慮；澳洲通訊媒體管理局更據其制定之法令，課責媒體業者於限定期間內肩負起回覆民眾之法定責任；德國則以「共同管制」的作法，建立管制架構模式，推動媒體業者在框架內建立自律機制，以落實保障媒體言論自由，注重政府、業者及民眾三者間協調，以共同對媒體進行管理。

基此，在數位匯流發展，媒介持續增加的現今，由公民社會主導的共管模式，在國外已有不少有效案例，特別是對消費者和未成年視聽眾影響甚巨之傳播

內容管理。從2006年歐盟發布的媒體共管評估研究中，可見先進國家已發展共管機制來促進媒體自律之落實，降低管理風險。

觀察先進國家之作法，國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）在兼顧言論自由與維護社會秩序目的之前提下，推動落實媒體自律機制，並引進社會他律機制，以建立全民參與之內容共同管理（co-regulation）網絡。在納入公民參與之他律機制部分，為擴大公民參與監督傳播內容，提升傳播內容之品質，保障公眾權益，並基於政府資訊透明公開原則，NCC特別設置「傳播內容申訴網」（下稱申訴網），提供民眾申訴、查看案件處理情形，以確保申訴意見的彙集、處理資訊的公開透明與有效回應溝通，建立制度性的公民參與機制。

## 一、申訴網建置目的及權責業務：

（一）NCC組織法揭示設立宗旨之一為「確保通訊傳播市場多元有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展。」是以，為服務閱聽大眾及通訊傳播事業，並鼓勵公民參與監督傳播內容，對監理業務政策提供建言，責成傳播事業將民眾意見納入節目製播參考，NCC於98年1月設置「傳播內容申訴網」，期促使媒體業者提出改善措施，同時亦可瞭解民眾意見傾向，作為日後施政參考。

（二）申訴網受理民眾對於廣播、電視內容涉及違反節目分級、廣告化疑慮等問題，及網路

內容相關業務所反映之意見；但如播送內容涉及衛生、金融相關法令或為平面媒體、電影事業相關問題，因事涉權責管轄之故，視其內容，依法由其目的事業主管機關負責辦理。另在網路內容監理方面，依100年11月30日修正公布施行之兒童及少年福利與權益法第46條規定，係賦予NCC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等相關任務，並以促進業者自律等更周延的防護機制，保障兒少上網安全；而為即時處理民眾申訴及通報網路內容問題，NCC結合跨部會力量於99年8月2日即已成立「WIN網路單一窗口」(www.win.org.tw)，針對網路內容意見，除可至前述網址反映，亦可藉由傳播內容申訴網「我要申訴網路」反映意見。另，申訴網並定期發布各季及年度「傳播內容監理報告」，呈現民眾申訴廣播內容之情形，及核處違反廣播法規之事業紀錄，藉此，讓各界瞭解NCC傳播內容監理現況。

## 二、申訴網功能－內容與架構：

(一) 申訴網為更貼近符合民眾需求，加強各族群對傳播內容之瞭解，業於近期完成改版；新版申訴網除保留舊版原有活動消息、注意事項等資訊，更加清楚揭示相關法令規定，介面編排呈現亦大幅調動，俾令操作介面更為友善（詳請參閱「傳播內容申訴網」：<http://cabletvweb.ncc.gov.tw/swsfront35/SWSF/SWSF01013.aspx?FunId=SWSF01013>），並進階更新相關程式功能：

1. 新增常見問題集檢索功能（如圖一，P.11），民眾可藉由搜尋常見問題集尋找所詢解答，如初步並未獲得所詢答案，再依操作步驟向NCC陳情反映。
2. 清楚定義「內容類型」及「申訴人認為不妥類別」欄位下項目類型，以利民眾勾

選；另如民眾同意亦可將其反映意見，再轉予媒體業者處理，拉近民眾與媒體業者之間溝通距離。（如圖二，P.11）

3. 為協助民眾及業者了解申訴民眾之多元意見，網站亦設有「傳播內容案件查詢」功能（如圖三，P.11）：可藉由「申訴日期」、「申訴人認為不妥內容」、「陳情對象（業者）」或「節目（廣告）名稱」等篩選條件，供民眾及媒體業者查詢相關陳情意見，及查看案件處理進度。

## 三、申訴案件分析：

(一) 各年度申訴媒體類別：

經統計，自98年起申訴網正式啟用運作迄101年底，申訴網共受理1萬4千餘件陳情案件（詳參圖四，P.11），而上述件數尚未涵括平面媒體。民眾申訴之媒體類型，電視媒體始終高居投訴比率八成以上，於近2年件數比率更高達9成，為各類媒體件數之最，受理之件數由98年迄101年，每年均逾2千件；然廣播媒體部分，申訴件數則有略為下降趨勢；至網路申訴件數降低之原因，應係NCC於99年8月2日成立「WIN網路單一窗口」受理民眾通報網路內容問題，是以，民眾現已多向「WIN網路單一窗口」申訴網路內容相關問題。（詳見表1）

表 1: 98 年—101 年傳播內容申訴網受理之陳情件數

媒體類別	101		100		99		98	
	件數	百分比	件數	百分比	件數	百分比	件數	百分比
電視	2,521	94.3%	4,344	90.1%	3,840	83.7%	2,210	81.4%
網路	74	2.8%	303	6.3%	629	13.7%	299	11%
廣播	79	2.9%	174	3.6%	119	2.6%	207	7.6%
總計	2,674	100%	4,821	100%	4,588	100%	2,716	100%



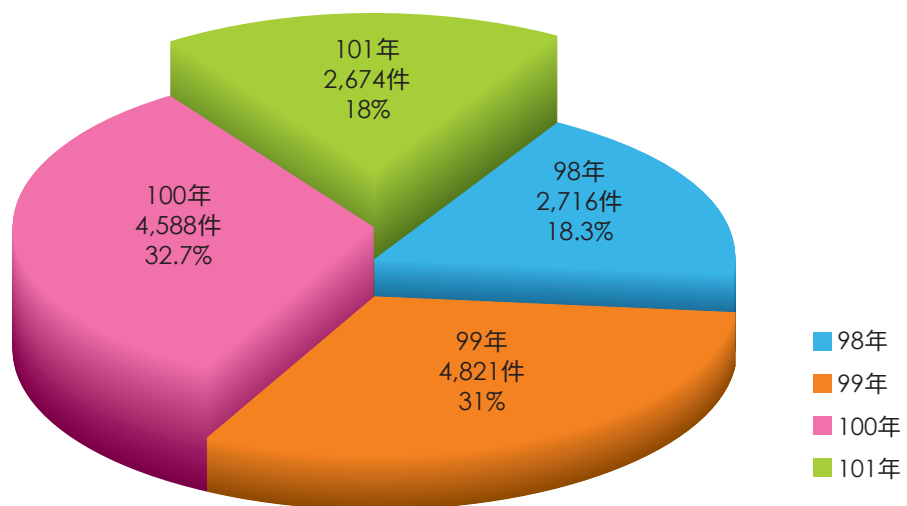
圖一 申訴網首頁-常見問題集



圖二 申訴內容-定義欄位項目類型



圖三 傳播內容案件查詢



圖四 各年度申訴網受理件數

(二) 各年度民眾認為不妥類別項目：

在民眾認為不妥類別項目方面，各年度皆以「內容不實／不公」件數最多，而「妨害兒少身心」、「妨害公序良俗」、「節目與廣告未區分」3類則為每年度均排名前5名之主要反映類型，另有「針對整體傳播環境、監理政策／法規提供個人看法」、「針對特定頻道／節目／廣告／網頁表達個人想法」等類型，詳見表2。

(三) 各年度民眾申訴節目內容類型：

民眾針對節目內容類型提出申訴之案件數量，自98年至101年，從表3 (P.13) 可知：各年度均以申訴「新聞報導」類型案件為最多，且有增加趨勢，其次「影劇節目」之申訴件數排名持續維持第2，而「消費資訊節目」、「綜藝娛樂節目」及「兒童節目」則均為每年度前5項排名類型<sup>1</sup>，其中「消費資訊節目」因依法嚴加查察取締，並協同行政院衛生署建立雙向聯繫機制，合力打擊不法，100年度起申訴件數明顯降低。

四、陳情案件辦理情形：

(一) 行政調查處理流程：

NCC對於民眾陳情案件，均依廣電相關法規，並按行政程序辦理。自行政調查始，皆須就被申訴個案之實際播出情形逐一審閱後，依規定回覆民眾並予以適當處理：

- 1.無具體內容（例：僅敘及電視節目很難看）、事證未完備（例：提供之資料有誤，查無所述情事）等，則無須處理。
- 2.如涉及其他機關權責業務，則依法函轉請各該機關辦理；情節若尚未違反廣電相關法令規定，但可能引發不良影響者，則發函轉予業者知悉，或請其切實改進。
- 3.對經認定涉及違反廣電相關法令規定之虞者，將發函請該頻道業者提出陳述意見，並視違規事由，逕由NCC內部審查認定或提送由社會各界專家學者、實務工作者及家長團體等代表組成之「廣播電視節目廣告諮詢會議」（以下稱諮詢會議）討論，經由其多方專業觀點作成建議，再提送NCC決議處理方式。

表2：民眾認為不妥類別項目5大類型：依年度分

101年度		100年度		99年度		98年度					
項目	件數	百分比	項目	件數	百分比	項目	件數	百分比	項目	件數	百分比
內容不實、不公	494	18.5%	內容不實、不公	985	20.4%	內容不實、不公	958	20.8%	內容不實、不公	646	23.8%
針對整體傳播環境、監理政策／法規提供個人看法	439	16.4%	廣告超秒	746	15.5%	節目與廣告未區分	456	9.9%	妨害兒少身心	406	14.9%
妨害兒少身心	306	11.4%	妨害兒少身心	465	9.6%	妨害兒少身心	429	9.3%	妨害公序良俗	343	12.6%
節目與廣告未區分	272	10.2%	妨害公序良俗	423	8.8%	妨害公序良俗	341	7.4%	節目與廣告未區分	325	12.0%
妨害公序良俗	270	10.1%	節目與廣告未區分	396	8.2%	節目分級不妥	336	7.3%	針對特定頻道／節目／廣告／網頁表達個人想法	208	7.6%
總計	1,781	66.6%	總計	3,015	62.5%	總計	2,520	54.7%	總計	1,928	70.9%

<sup>1</sup> 消費資訊節目 (infomercial) 指電視事業以節目型態提供生活、消費、資訊或觀念，供觀眾選擇、參考；原「綜藝娛樂節目」類型，101年4月16日起更改為「綜合娛樂節目」類型。

(二) 提交「諮詢會議」審查之案件：

對於涉不確定法律概念之案件，為求程序更為周延妥適，並得以透過不同角度之延伸討論，有多元意見之形成，對於涉及妨害兒少身心健康、妨害公序良俗或違反兒童及少年福利與權益保障法及性侵害犯罪防治法等，對社會擴及之影響及產生效應層面較廣之案件，均提送諮詢會議審查，俾藉由學者專家等代表，從整體內容呈現、相關爭點討論及價值判斷標準等多重面向，提供事實認定與專業意見，以減少個人主觀判斷之影響。

(三) 不予處理調查之案件：

申訴網時常接獲民眾熱心反映廣電內容問題，惟可能因陳情內容不明，或經處理仍一再反映等，類此情況，除徒增行政資源、人力之耗費外，亦未達申訴目的，在此分別略述，希冀藉此降低此類案件。

1. 不予處理之案件：

- (1) 未敘明特定播出頻道（率）、播出日期、時間、節目名稱或不妥情節，亦無法藉由其他事證具體指涉違法內容者。
- (2) 同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，仍一再陳情者。
- (3) 針對已有明確事證之同一事由陳情。

2. 不予調查之案件：

- (1) 行政機關已公布或周知之事實（如於申訴網「常見問題」專區既有之內容）。
- (2) 同一案件（事實）業經調查，且無新事實發生。
- (3) 依法不得調查或調查手段將涉及違法。

結語：法律並非監理之主要、唯一手段，申訴網以推動公民參與之他律作法，進而促使業者自律，降低傳播內容違法情事發生，藉由申訴網與民眾之互動，期使民眾更能瞭解識讀傳播事務，以利有效提升政府效能，改善傳播內容環境。☺☺☺

表3：民眾申訴節目 5 大內容類型／依年度分

101年度		100年度			99年度			98年度			
節目類型	申訴件數	百分比	節目類型	申訴件數	百分比	節目類型	申訴件數	百分比	節目類型	申訴件數	百分比
新聞報導	936	35%	新聞報導	1,450	30%	新聞報導	740	16.1%	新聞報導	636	23.4%
影劇節目	471	17.6%	影劇節目	1,096	22.7%	影劇節目	698	15.2%	影劇節目	397	14.6%
綜合娛樂節目	245	9.2%	綜藝娛樂類	399	8.3%	非指涉特定類型	311	6.8%	消費資訊節目	208	7.7%
非指涉特定類型	133	5%	非指涉特定類型	354	7.3%	消費資訊節目	297	6.5%	綜藝娛樂節目	195	7.2%
兒童節目	93	3.5%	兒童節目	165	3.4%	綜藝娛樂節目	280	6.1%	兒童節目	83	3.1%
消費資訊節目	59	2.2%	消費資訊節目	123	2.6%	兒童節目	145	3.2%	生活休閒節目 <sup>2</sup>	46	1.7%
總計	1,937	72.5%	總計	3,587	74.3%	總計	2,471	53.9%	總計	1,565	57.7%

2 原「生活休閒節目」類型，101年4月16日起更改為「教育文化節目」類型。

## 縱橫傳播數十載，深入淺出談媒體二三事 建構專業、負責及健康之媒體環境 專訪世新大學公共事務副校長 熊杰教授

■ 內容事務處

初見熊杰教授的訪客，很難不被他迷人的嗓音及溫厚的氣質所吸引，他曾在中視、台視及大愛等電視臺擔任節目主持人，到世新大學任教後，也持續關心臺灣媒體環境的變化。已經多年不曾接受採訪的熊杰教授，這次應本期 NCC News 之邀，和國家通訊傳播委員會（NCC）內容事務處何吉森處長暢談他對媒體改革的建議。他從當前媒體環境的問題談起，看政策方向、數位匯流及大陸媒體影音對媒體環境的衝擊，也為如何建構專業、負責及健康之媒體環境下一個註腳。

### 媒體環境的問題，在於不知道「Where are we heading？」

何吉森處長（以下簡稱何）：熊副校長長期觀察臺灣媒體發展，面對數位匯流趨勢、NCC成立、反媒體壟斷、共治（co-regulation）等議題，您如何看待臺灣現今的媒體環境，以及臺灣媒體未來的發展方向？

熊杰副校長（以下簡稱熊）：從廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法的修改，到NCC的催生及成立，媒體環境在政治、社會的變遷下，似乎逐漸地失去了方向，這就是媒體環境問題的根源——不知道「Where are we heading？」。因此，如何成就更好的媒體環境，應該從認清問題開始，找到對的解決方法，才能帶領我們走出泥濘、邁向未來。

早年於威權統治時空下，是由行政院新聞局統一管理媒體，直到NCC成立後，原本各界期望NCC能整合各類媒體傳播，成為政策制定和執行的單位，但事到如今，臺灣的媒體政策仍是多頭馬車，無法發揮當初設立NCC的宗旨。

以媒體法規為例，當初在制定有線廣播電視法時，並未設定落日條款，所以當經營期限約滿後，其他業者反而無法進入市場，而只能讓原有的業者繼續佔有市場。因此，未來在修法時，就應該促使業者開放系統設備，好讓其他競爭者能加入市場，透過良性競爭去製作更優良的節目。再來，談到衛星廣播電視法，這個法規當初設立的目的，主要是限制境外衛星節目的播送，但就實際狀況來看，電視節目透過衛星傳遞，根本也無從管起。尤其時至今日，多元媒體管道的影響下，更是無法全面防堵。

又或者從「媒體壟斷」這個議題來看，現在的媒體環境已和從前大不相同，無法以媒體數量作為媒體壟斷的判斷標準。我們在做研究時，常談到「Impact Factor（影響係數）」，例如在研究期刊的影響力時，是針對其刊載的論文對社會的影響力來評估，而電視的影響力該如何評估？臺灣與美國的環境不同，美國面積廣大，「地方媒體」發展蓬勃，而臺灣幅員小，並未發展成「Network」（聯播網）的型態，大部份的媒體也幾乎都是全臺每個角落都能看到、聽到，非僅止於「地方」。因此，若我們可以有一個基礎，能深入了解廣播也好、有線電視也好，對社會或經濟的影響力（impact）到底有多大，透過研究的累積，做為將來量化的管制依據。

美國的媒體自律比臺灣強很多，自律團體也很早就開始參與廣電媒體的經營，此即所謂的「共治」。這樣的做法並不會造成對立，反而讓企業、自律團體之間形成良性循環的互動機制。所以，我建議臺灣的媒體主管機關，可以邀集媒體大老們共同討論出一個「遊戲規則」，讓業者能在利潤及公平之間取得平



衡，從業新聞人員在無「寒蟬」影響下，真正為社會正義奮鬥，發揮「無冕王」應有的天賦。

### NCC應維持管制高度，不隨媒體現象起舞

何：誠如熊副校長所提，包括公平會、NCC等政府機關，可以一起來研究評估媒體的影響力到底在哪裡？到底有多大？另外也要趕快認清問題，在問題裡面找到對策。那麼，對於臺灣目前的媒體環境，是否可以提供一些指標性政策的建議？又，面對大陸媒體的蓬勃發展，你認為臺灣的媒體環境會發生什麼樣的變化？

熊：批判政策很簡單，但若真要問「Where are we heading?」，首先要看的是媒體的整體政策。NCC做為媒體政策的主管機關，應維持其管制立場的高度，來面對一時的媒體現象，因此，如何堅持政策原則，才是最重要的。

例如，NCC應該思考如何以媒體自律手段，達到頻道分眾的目的，讓不同收視族群都能看到想看的節目；而面對媒體數位匯流趨勢時，則可以參考其他國家的管制經驗，不論是美國的商營電臺，或是英國公共電視也好，都可以參考其經驗來協助臺灣的媒體環境建立制度、建立標竿。

最重要的是，NCC應釐清自我定位，身為國家最高媒體政策制定者，應該要發揮最大的功效及公權力。NCC成立至今，應該回頭看看現階段的媒體政策，包括媒體自律如何落實、公共電視的發展、媒體執照的審查等，是否能真正落實當初設立的宗旨。

而談到大陸媒體的影響，這又是另一章的大話題了。簡單地說，除了經濟上逐漸依附大陸之外，近年

來，臺灣媒體其實也有一樣的趨勢。我們不能忽視大陸的人口規模所帶來的市場規模，因此，更應該深入了解大陸的硬實力和軟實力的程度，以合作交流代替限制防堵，共同製作兩岸的媒體節目。或者，也可藉由校園交流，讓陸生能認同臺灣的文化和媒體政策，也有利於發展臺灣的媒體市場。

### 新聞零碎化，也缺乏國際觀

熊：現在收看臺灣的新聞節目，消息來源經常來自自行車紀錄器或路口監視器，然而，這些事件並非重要到與每個人息息相關，但為什麼會有這些新聞呢？這是因為今天的電視新聞缺乏世界觀，臺灣的電視節目也缺乏國際新聞，或是只有「所謂的」國際新聞，也就是那些來自CNN等外國媒體的翻譯報導，再加上政府沒有大方向的媒體政策，讓媒體因缺乏利潤無意投資製作國際新聞，所以才讓今日的媒體充斥著車禍、爭執等生活事件。

何：正如熊副校長所說，目前臺灣的電視新聞內容呈現零散式與碎片式的現象，且媒體廣設所謂的爆料專線，讓人質疑這樣的新聞為何需要大篇幅報導？新聞價值為何？然而，NCC畢竟是政府機關，不應任意干預媒體內容，因此在面對新聞亂象時，還是希望能以媒體自律為本，並藉由來自市民社會社群（community）的力量，利用他律的手段來導正。


熊：NCC雖然為政府機關，但可以設立平臺，讓學者、社會大眾或專業從業人員可以共同討論，甚至可以邀請各行各業的人士，廣納不同意見，一步一步地建立媒體自律環境。☺☺

#### 熊杰教授 簡介

現任：世新大學公共事務副校長、廣播電影電視學系教授

學歷：美國俄亥俄州保林格林州立大學博士

重要經歷：世新大學新聞傳播學院院長、世新大學傳播研究所所長、世新大學國際學術交流中心主任、國家通訊傳播委員會法規諮詢委員、行政院新聞局評審委員、有線廣播電視法及衛星電視法起草委員



## 以「兒少身心」與「置入性行銷」監理機制為例 媒體需要從學習中體悟： 為內容監理資料庫催生

■ 劉蕙苓

「NCC不食人間煙火」、「NCC學者委員外行」、「不是產業的助力而是阻力」…這些是近兩年來NCC（國家通訊傳播委員會）在執行內容監理時所遭致的批評，也常引發各界討論。內容監理是個充滿社會期待卻又吃力不討好的工作，主管機關、社會壓力及實務業界對內容該不該管？如何管？一直處在見解差異的緊張狀態。筆者在實務界工作二十年，這幾年對主管機關監理內容的業務有些許了解，因此，想從實務的思維與監理業務的觀察來反思雙方的對立與溝通途徑。

對電視新聞從業人員而言，內容能不能被組織外的力量介入管理？的確是涉及了專業自主的重要底線，因此，新聞被「管」與被「罰」是很難令新聞工作者接受的。無可否認，隨著社會愈來愈多元且複雜，過度自由而自律鬆散的傳播內容的確引起了不少負面影響，舉凡過度報導受虐兒童、性侵之青少年引起的爭議、無節制地使用網路影音畫面、露骨地呈現性犯罪影像…等等，使得媒體「該管」、「一定要管」的聲浪，不斷地成為社會議題，也為內容監理的正当性找到了有力的社會支持。

不過，內容監理雖本於相關法規，但在認定是否違法上，實務界與主管機關卻存在著相當的歧異；此外，當這些法規上的概念遇到了「新聞價值」時，彼此的衝突與碰撞因立場差異，未有適當溝通情形下，也常造成雙方的誤解加深。以下，將從「兒少身心」與「置入性行銷」兩部分進一步深入討論。

在內容監理中最關心的是對於弱勢與兒少身心的保護。不論是廣電法或衛廣法均有規定「節目內容不得有妨害兒童或少年身心健康之情形」（廣電法第21條、衛廣法第17條），這直接涉及了那些新聞內容可以播出？播出的尺度應如何拿捏？過去，新聞從來不會在題材上被限縮，也就是那些新聞該播、不該播或如何播，是由編輯臺依專業決定（而新聞工作者的「專業圖象」中尚無此清晰的概念），現在經由內容監理可能帶來的處分，使得新聞室內的新聞選擇多了一層顧慮。實務工作者的考量，與主管機關、公民團體對於一則新聞是否有害兒少，因立場不同很難建立共識，因此，當這類的新聞「被罰」時，實務工作者從新聞自主的角度思考覺得難以接受，因而常有「NCC不懂實務卻高舉行政權力干預內容」的不滿之言。

這幾年在被「罰怕了」的壓力下，業者已養成對於涉及兒少題材時，在新聞中打馬賽克、不提姓名及足以辨識身分的資訊，但此類新聞的處理，最終仍會在如何考量新聞價值下難以權衡。舉例而言，某位曾在新聞中佔盡版面的父親，因被控性騷擾女兒，各家電視臺都予以報導，打了馬賽克、未提及姓名，但因為主角實在太有名，不得不提及相關背景，此事件也甚具新聞價值，在編輯臺上，沒有一家商業電視臺有勇氣說「本臺不播」！最終大部分的電視臺都承擔了「妨害兒少身心」的處分。業者的不服與無奈，主管機關很難體會，因為，這涉及的問題恐怕不是法令上如此單純的「兒少身心」概念，而是新聞工作者衡量「新聞價值」的標準與法令概念並未接合，造成法令

只是一只棒子，何時會「被打」，大家無標準可言、也無從預期。

這個現象同樣發生在製作與生活消費相關的新聞上，如何能避免被認定為「廣告化」或有「置入性行銷」之嫌，新聞工作者仍然對於「標準」有很深的焦慮與疑惑。隨著電視新聞日益娛樂化、通俗化，此類新聞的比重增加，業者為了避免被罰，只能發展出一種只要遇到logo就打「馬賽克」的原則，於是，雖然免罰了但新聞畫面完整性也常遭破壞；最後，「馬賽克」成了業界規避置入性行銷的最佳檔箭牌，究其內容卻充滿著廣告的用詞。

這些現象說明了主管機關和業者對內容監理的原則與標準，並沒有充份的溝通與共識。每項法令都肩負著對於媒體實現公共利益的期待，但公共利益的抽象性，很難在短時間內形成明確規範來要求新聞生產線上的每個人依循不悖；於是業者為了應付NCC所發展出來的各種「避禍」技巧，只能取巧治標成了形式主義，而非根本地去理解法令背後的意義，長久下來，電視新聞的內容仍難因此而獲得重大的改善。

在監理的兩造目的不同（一為社會與公共利益、一為追求生存自主與避禍），思考的層次有異，難以形成共識自可理解；若能改善兩者之間的緊張關係，建立內容監理資料庫或許是一途徑。NCC自95年成立以來即在內容監理上有一套常規制度，累積的處分與未處分的案例亦有相當數量，何不將這些案例綜整建立起對外開放可供查詢的數位（有影音與文字）資料庫，在此資料庫中可整理各類監理案例及處分原因，更可以搜尋到案例的原始內容影像。一方面可以讓新聞工作者在遇到爭議或敏感新聞時，透過資料庫搜尋到相關的監理結果與相關的論述，以作為新聞處理、內部教育訓練的原則；二方面也可藉此定期與業界進行溝通與討論，尋求更有共識的內容製作取向。更重要的是，透過這種透明的資訊，讓外界更清楚地了解每項監理內容的處分原因為何？以澄清業者不服處分一時情緒所批評「不食人間煙火」、「外行」之語。

電視產業肉搏撕殺的競爭收視，常使第一線工作者無法靜下來反思媒體問責的重要，自律在生存與利潤的壓力下常常是鬆散而難有約束力，因此，他律與法律成了兩條韁繩來平衡媒體的過度自由，保障社會上多數人的公共利益。但不可忽視這兩條韁繩拉得過緊所遭致的負面效應，最終可能是主管機關管不勝管、業界反彈大、應付監理的形式主義充斥，實質而根本的改變仍然原地踏步。這絕不是內容監理的目的。理想的形式應是讓他律與法律對公共利益的關切，落實到新聞實務常規中，使新聞工作者把它內化成一種價值，作為新聞選擇及內容取向的準則，來反思內容該不該播？如何播？憂心社會的負面效應，而不是擔心受罰。這需要時間來學習與成長，主管機關可以提供更多促使業者願意學習與成長的平臺，這個開放的監理資料庫或將可成為新聞工作者的最佳教材與反思。

數年前筆者採訪了一個國際鐘錶展的新聞，卻很難下筆處理；因為新聞部裡籠罩著一片新聞廣告化會被主管機關處罰的氣氛，在新聞中要介紹今年高級鐘錶的設計趨勢，無可避免一定要提各種不同品牌的特色，但如何能避免被扣上廣告化的大帽子呢？就新聞論新聞，我仍然堅持要分析不同品牌、並請攝影拍攝時盡量避開logo，絕對不用馬賽克來破壞畫面的完整性。但那則新聞播出後，我忐忑不安了好幾個月，深怕有一天長官對我說：「你的新聞被罰了！」這是我第一次做新聞有了莫名的恐懼壓力與無所適從，也是現下新聞工作者在面對主管機關內容監理的心情。新聞採訪不應該處在這種恐懼壓力中，實務界需要了解社會對媒體的期待，將害怕被罰化成積極改變思維重塑價值的作為，來維護基層工作者免於恐懼的採訪報導；主管機關也應在「棒子」之外提供「胡蘿蔔」，讓媒體有正向的成長，才是長久治本之計。☺

（作者為資深媒體工作者、國立臺北藝術大學藝術行政與管理研究所助理教授）

# 新聞媒體使用他人作品產生的著作權問題

■ 蕭雄淋

## 一、前言

新聞媒體採訪新聞，或播報專題，很可能利用到別人的作品。前國安局局長殷宗文突然過世，由於他在公共場所很少露面，一般人很難拿到他的照片。如果A報曾經報導過他，B報或其他電子媒體能否使用A報登過的照片？某位立法委員與前女友到汽車旅館幽會，被C報拍到了，D報或其他電子媒體能否引用？前立委邱毅戴假髮被人扯下，被F報拍到，G報能否引用？引用方式如何才是合法？這些案例，都曾經發生過訴訟，而且纏訟甚久，有的甚至迄今尚未結案。

新聞媒體使用他人著作，如果發生著作權訴訟，刑事責任原則上應由「實際行為人」負責，也就是可能由記者、編輯負責。平面媒體一般主要都是販賣，而不是贈送，所以平面媒體使用他人著作，如果是構成侵害的話，相關記者或編輯，可能構成著作權法第91條第2項的「意圖銷售或出租而擅自以重製之方法侵害他人之著作財產權」之罪，法院可處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰金。媒體本身，依著作權法第101條規定，法院可處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰金。

至於電子媒體，如果擅自公開播送他人著作，並放置網路，依著作權法第92條規定，屬於「擅自以公開播送、公開傳輸之方法侵害他人之著作財產權」之罪，法院可處三年以下有期徒刑、拘役，或科或併科新臺幣七十五萬元以下罰金。媒體本身，依著作權法第101條規定，法院可處新臺幣七十五萬元以下罰金。

這樣的罪刑，不可謂不重。此外，除了刑事責

任，還有民事責任問題。所以新聞媒體相關工作人員，平時不能不知道著作權法，以免踩到地雷，發生纏訟，甚至有前科。

## 二、使用哪些資料是安全的？

依著作權法規定，有些資料是沒有著作權的。此外，公共財產的著作，只要不侵害作者的著作人格權，任何人都可以加以利用。茲分別說明如下：

### （一）不得為著作權的標的（含著作或資料）

依據著作權法第9條規定：「下列各款不得為著作權之標的：一、憲法、法律、命令或公文。二、中央或地方機關就前款著作作成之翻譯物或編輯物。三、標語及通用之符號、名詞、公式、數表、表格、簿冊或時曆。四、單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作。五、依法令舉行之各類考試試題及其備用試題（第1項）。」「前項第一款所稱公文，包括公務員於職務上草擬之文告、講稿、新聞稿及其他文書（第2項）。」著作權法第9條所規定的「標的」，沒有著作權。

在新聞實務上，著作權法第9條比較可能使用到的有三：

1. 憲法、法律、命令或公文：這些包含外國的憲法、法律、命令或公文。例如外國法院的判決書、外國總統或其他公務員（如部長、國務卿等）的講稿、新聞稿或外國政府的文告，都沒有著作權，可以任意使用或翻譯。
2. 標語及通用之符號、名詞、公式、數表、表格、簿冊

或時曆：這些標的，是因為欠缺著作所須的最低創作性標準，所以明列不得為著作權的標的。新聞標題或書名，如果不是字數很多而且有極大的創意，否則類似「標語」，欠缺作為被保護的著作所需要之「最低的創作性要件」（minimal requirement of creativity），而不受著作權保護（經濟部智慧財產局99年06月03日智著字第09900043210號）。

3.單純傳達事實之新聞報導所作成之語文著作：這裏的「單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作」，限於枯燥無味（arid）或沒有個性（impersoner）的語文著作，不包含新聞照片、圖片或影片在內，也不包含具有記者創性個性的新聞分析和新聞描述在內。使用他人新聞照片、圖片、影片或具有記者創性個性的新聞分析或新聞描述，須另符合著作權法合理使用規定，才能免責（詳後述）。

除此之外，著作權法第10條之1規定：「依本法取得之著作權，其保護僅及於該著作之表達，而不及於其所表達之思想、程序、製程、系統、操作方法、概念、原理、發現。」著作權法保護的是著作的表達（express），而不是著作中的思想（idea）、事實（fact）等。所以如果報導新聞，根據新聞事實，用不同的表達方法重新敘述，或用不同的表達方法作新聞評論，或者採用他人的觀點，但是自己有不同的闡述方法，雖然使用到他人發現的新聞事實或他人的觀點，但是因為自己有不同的表達方法，至少在著作權法上不違法。至於有無違反新聞專業或道德，是另一個問題。

## （二）公共財產

著作權法第30條第1項規定：「著作財產權，除本法另有規定外，存續於著作人之生存期間及其死亡後五十年。」第2項規定：「著作於著作人死亡後四十年至五十年間首次公開發表者，著作財產權之期間，自公開發表時起存續十年。」依據現行著作權法規定，著作財產權的保護期間，為作者終身及其死亡後50年。又著作權法第35條第1項規定：「第三十條至第三十四條所定存續期間，以該期間屆滿當之末日為期間之終止。」依據上述規定，如果甲寫一本書，甲在1950年1月1日死亡，該本書的著作權，原則上在

2000年12月31日止保護期間屆滿。不過如果該本書在1998年1月才正式出版公開發表，為了顧慮該書在出版後才兩年就要保護期間屆滿，所以著作權法30條第2項特別規定，這種在作者死亡後40年到50年間才公開發表的著作，保護期間可以存續10年，也就是在2008年12月31日才屆滿。

另著作權法第34條規定：「攝影、視聽、錄音及表演之著作財產權存續至著作公開發表後五十年。前條但書規定，於前項準用之。」在攝影、視聽、錄音及表演，著作財產權保護期間較短，不是保護作者終身加死亡後50年，而是只有從公開發表後50年。所以如果現在是2013年1月，原則上1962年以前公開發表過的攝影、視聽、錄音，都已經是公共財產，任何人都可以加以使用。不過依據著作權法第18條規定，應尊重創作者的著作人格權。也就是應表示創作者的姓名（如果作者是自然人）或名稱（如果作者法人），而且不能歪曲、割裂、竄改或以其他方式改變該著作之內容、形式或名目致損害創作者之名譽（著作權法第17條）。

## 三、有關著作權法第49條及第52條的合理使用

新聞媒體常常會使用網路的圖片、影片或他臺報導。有關新聞媒體引用網路圖片、影片或他臺報導內容產生的著作權問題，往往牽涉到著作權法第49條及第52條的合理使用規定，有關此二條文，有必須要詳細分析：

### （一）著作權法第49條的要件

著作權法第49條規定：「以廣播、攝影、錄影、新聞紙、網路或其他方法為時事報導者，在報導之必要範圍內，得利用其報導過程中所接觸之著作。」此規定要件如下：

1.本規定是民國81年著作權法修正時新增，依當時行政院草案說明，是參考伯恩公約第10條之2第2項、德國著作權法第50條、日本著作權法第41條及南韓著作權法第24條之規定。因此伯恩公約及日本著作權法規定的立法意旨及學說，值得參考。

2. 伯恩公約（1971年巴黎修正條款）第10條之2第2項規定：「以攝影、電影、廣播或有線廣播報導時事事件者，於報導目的正當之範圍內，將該事件過程所見所聞之文學或藝術著作複製及向公眾提供，其條件亦依同盟國之法令定之。」伯恩公約第10條之2第2項規定的立法意旨，依「伯恩公約指南」的解釋，在於以廣播、攝影、錄影、新聞紙或其他方法為時事報導時，常會自然聽到或見到受保護之著作，此著作之出現是偶然的（fortuitous）、附隨的（subsidiary），例如國家元首的訪問，國家迎賓儀隊演奏軍樂，或運動大會儀隊演奏進行曲，新聞記者為報導目的錄音或錄影時，麥克風無法選擇不把音樂錄進。然而錄進音樂如需尋求音樂權利人之授權，勢不可能，因而有伯恩公約該條之設。依公約規定，該條得自由利用的範圍，限於該事件本身所見所聞的著作，不得事後附加。例如一名作曲家半身像揭幕，當場演奏作曲家音樂，新聞記者為報導目的得加以錄進後播出，如當場未演奏作曲家音樂而事後由電視臺自行加入該作曲家之音樂，不符本條的立法意旨。
3. 本條所稱「所接觸之著作」，依民國81年修法時行政院原草案說明，是指報導過程中，感官所得知覺存在的著作。例如新聞紙報導畫展時事，為使讀者瞭解展出內容，於是將展出現場的美術著作攝入照片，刊載於新聞紙上；廣播電臺或電視報導歌唱比賽時事，為使聽眾或觀眾瞭解比賽情形，於是將比賽會場的音樂予以錄音，於廣播或電視中予以播送等，為確達報導之目的，對該等著作有允許利用的必要。因此，如A新聞紙想要報導一火山爆發之事件，採用B新聞紙過去曾報導之一火山爆發照片在本事件中使用的刊出，或甚至以B新聞紙在本事件中所攝之火山爆發照片刊登使用，並不符合本條的要件。因為B新聞紙在事件現場所攝的照片本身，對A新聞紙而言，並非事件報導過程中所接觸之著作。
4. 日本著作權法第41條規定：「以攝影、錄影、廣播或其他方法報導時事事件者，在報導目的上認為正當之範圍內，得複製及利用構成該事件之著作物或該事件所見所聞過程之著作。」依本條之立法原意，「報導過程所接觸之著作」，包含「構成該事

件之著作」（a work implicated in the event）或「該事件所見所聞之著作」（a work seen or heard in the course of the event）。例如報導某畫家藏在別墅之名畫被盜20幅，另有10幅未被盜，電視將該10幅攝入播出；或報導某作家自殺死亡留有遺書，將遺書報導公佈，都是本條典型事例。但本法第66條規定：「第四十四條至第六十三條規定，對著作人之著作人格權不生影響。」故上述二例雖都未侵害著作財產權，但須注意有無侵害著作人之著作人格權中的公開發表權（著作權法第15條）。例如名畫被盜事件，如電視採訪時，畫家在現場，即足以推知畫家有允許報導公開發表之默示同意；在作家自殺事件，如作家之遺書欲公布於世，在報導上自得公開發表。但是如果作家之遺書僅留其女友，無公開發表的意思，媒體加以公開發表，仍可能侵害作家生前的公開發表權（著作權法第18條）。

5. 本條所稱「時事報導」，是指現在或最近所發生而為社會大眾關心的報導，其對象不問政治、社會、經濟、文化、體育等都是。本條所稱「其他方法」，例如有線廣播、衛星廣播等。本條所稱「報導之必要範圍內」，須依報導的態樣、報導的時間等綜合客觀觀察以為決定。如在為欣賞目的，且時間逾越一般正常的報導範圍，例如報導在國父紀念館的舞蹈或表演，同一節目電視畫面超出五分鐘，顯然就已經逾越報導的必要範圍，而具有節目欣賞的價值。
6. 依本條規定利用報導過程所接觸的著作，解釋上不限於重製及公開播送，尚包含以翻譯方式的利用，例如報導外國作家死亡，留有遺囑公諸於世，可以將該遺囑翻譯刊登（著作權法第63條）。
7. 依本條利用他人著作，應明示其出處。上述明示出處，就著作人之姓名或名稱，除不具名著作或著作人不明者外，應以合理方式為之（著作權法第64條）。

## （二）著作權法第52條的要件

著作權法第52條規定：「為報導、評論、教學、研究或其他正當目的之必要，在合理範圍內，得引用已公開發表之著作。」上述規定，要件如下：

1. 引用目的須正當：換句話說，引用目的，須「為報

導、評論、教學、研究或其他正當目的之必要」。所謂「其他正當目的」，是指與報導、評論、教學、研究相同或類似之正當目的，因此，「著書」在性質上合於「其他正當目的」之引用（參見內政部民國84年3月25日臺（84）內著會發字第8405002號函）。「新聞專題追蹤」也是符合引用的正當目的。然而，如果將他人的學術著作的一部分引用在電視媒體的廣告上，不符合引用的正當目的。此外，將他人的音樂著作使用在專題報導的背景音樂，實有鑑賞目的，而不是供自己著作的參證註釋目的，並非屬於上述的正當目的之範圍。

2. 引用須有自己的著作：引用須援引他人著作用於自己的著作中（參見最高法院84年臺上419號判決）。所以引用人須有自己的創作為前提。如果引用人沒有自己的創作，而僅重製他人著作，不符合引用的要件。例如電視臺播報新聞，全部重製他臺的報導，完全沒有自己的評論或進一步的引申或追蹤，不能主張引用。
3. 須被引用的對象是被保護著作：最高法院92年臺上字第205號刑事判決謂：「原判決固引用著作權法第五十二條為被告無罪之依據，但對於被告引用上訴人公司攝影記者郭○○拍攝徐○○之照片著作權合理使用之前提，必該所使用之學術作品為享有著作權之著作物始屬相當。」所以，如果被引用的對象，是不被保護的廣告短句或新聞標題、無原創性的照片（如學生證或身份證的照片）因為這些都是欠缺著作所需要的最低標準的創作性要件，不是被保護的著作，無須主張著作權法第52條引用的規定，就可以直接使用。因此，必須所被引用的對象，是被保護的著作，才有主張著作權法第52條引用的必要。
4. 須被引用的著作與自己的創作，可以區辨：最高法院84年臺上字第419號判決謂：「所謂『引用』，須援引他人著作用於自己著作中。所引用他人創作之部分，必須可以加以區辨，否則為『剽竊』、『抄襲』，而非引用。」所以，如果把別人的創作當作自己的創作而使用，讀者或觀眾無從分辨何者為自己的創作，何者為他人的創作，這種情形，純粹是抄襲，而不是引用。
5. 須以自己的創作為主，被引用的對象為輔：經濟部智慧財產局民國99年1月7日電子郵件990107d號函謂：「本法所稱之『引用』，係指以節錄或抄錄他人著作，供自己創作之參證或註釋等。也就是說，如果引述之文獻或圖片係附屬在著作財產權人之著作內供參證或註釋之用，且在合理範圍內者，其『重製』行為就可以主張本法第52條合理使用。」引用必須以讀者或觀眾的觀點來看，全文以自己的創作為主，被引用的對象只是輔助。換句話說，自己創作的質量，必須遠超過被引用的質量。如果自己創作質量，小於被引用的質量，也是一種抄襲，不是引用。引用他人著作，必須屬於「必要」、「最小」的合理範圍。所謂「合理範圍」，應參酌著作權法第65條第2項的四款標準：「1.利用之目的及性質，包括係為商業目的或非營利教育目的。2.著作之性質。3.所利用之質量及其在整個著作所占之比例。4.利用結果對著作潛在市場與現在價值之影響。」
6. 被引用的對象，必須與自己的創作內容有關聯：主張「引用」，必須被引用的對象的出場有其必要性或必然性，足以為自己創作的參證、說明或註解。例如電視臺為做一個臺灣流行音樂的專題，一面講解，一面以臺灣流行音樂作為背景音樂，而背景音樂與講解的內容敘述毫無關聯，純粹為場景氣氛或聲光效果，則該背景音樂應取得授權，不得主張「引用」的合理使用。
7. 被引用的對象，必須是「已經公開發表的著作」：著作權法第52條的引用對象，是已經公開發表的著作。如果是引用私人的信件，必須取得發信人同意，否則不僅可能侵害發信人著作財產權中的「重製權」，也可能侵害發信人著作人格權中的「公開發表權」。
8. 被引用的著作，須註明出處來源：依著作權法第64條規定，依第52條而引用他人著作，應註明出處。尤其是註明被引用文章作者的姓名和被引用著作的文章名稱。如果自己的著作是學術著作，還應按學術慣例，除註明被引用作者的姓名、被引用文章外，而註明文章所登載期刊、日期及出版者等。但是如果是電視新聞報導，引用出處，可以用口述，也可以用字幕，只要說明著作人，一般上已經符合註明出處的要件。

符合上述規定要件，可以引用他人著作，不僅引用人無須事先取得被引用文章作者的同意，而且可以不用付費。此外，引用的著作種類，也沒有限制，不僅限於語文著作，引用美術、圖形、音樂、戲劇舞蹈著作、照片、影片，都無妨。而且如果被引用的是語文著作，還可以用翻譯的方式加以引用。如果符合上述各引用的要件，引用後產生的著作，可以加以散布，即使營利而販賣，法律也不禁止（著作權法第63條第1項及第3項）。

### （三）媒體間相互引用報導內容，有無適用著作權法第49條或第52條之空間？

媒體間相互引用報導內容，如果是依相互新聞合作契約，是屬於著作權法第37條的授權問題，無適用著作權法第49條或第52條合理使用規定的必要。但如無相互新聞合作契約，倘符合著作權法第49條至第52條規定，仍然有適用著作權法第49條或第52條的可能。例如A媒體跟拍某立法委員外遇，在某賓館拍到外遇女主角之照片。如果B媒體係報導「媒體跟拍事件」，則該A媒體如何跟拍事件之過程，及A媒體之報導內容本身，即為報導之對象，得依著作權法第49條加以利用。

至於如果C媒體係報導「該立法委員之外遇新聞事件」，C媒體不得依著作權法第49條為利用，最多僅能依著作權法第52條為引用，須符合著作權法上述著作權法第52條之諸多要件。例如該外遇女主角之照片須與自己的報導有關連，且須以自己的報導為主，他人的照片為輔，並符合一般引用慣例，及註明出處等。

### （四）新聞媒體使用網路內容為報導之主要內容

目前國內許多媒體報導，常使用網路內容，由於網路內容著作權人往往匿名，尋求授權常有困難。然而，此種情形如果符合著作權法第49條及第52條的要件，也有合理使用的空間。例如A媒體報導教育部重申重視品德教育，而報導時下學子重智育，不重德育的現象。剛好Youtube有學生自曝買春，而賣春者亦為學生的影片，A媒體乃部分剪輯以佐證時下學子品德風氣不佳的現象，此Youtube影片即得依著作權法第52條而為引用。再者，如果某部落格人氣鼎盛，且因部落格經營而日進斗金，B報以此網路賺錢方法為報導對象，

因而重製部落格之首頁及部分內容，此得適用著作權法第49條主張合理使用。

## 四、新聞媒體可主張的其他合理使用規定

除了上述著作權法第49條及第52條之外，新聞媒體還有下述可以主張合理使用的規定：

### 1. 利用公法人的著作

著作權法第50條規定：「以中央或地方機關或公法人之名義公開發表之著作，在合理範圍內，得重製、公開播送或公開傳輸。」這裏所說的「中央或地方機關或公法人之名義公開發表之著作」，主要是指不屬於國家機關法令、公文性質，而以機關、公法人名義公開發表的著作，例如國防白皮書、政府的統計資料等。這種資料，媒體可以使用的量，有很大的空間，比前述第49條及第52條的使用量可以大得多。有些國家的立法，媒體報導使用這種資料，甚至可以使用全部。

### 2. 為播送目的之短暫錄音、錄影

著作權法第56條規定：「廣播或電視，為公開播送之目的，得以自己之設備錄音或錄影該著作。但以其公開播送業經著作財產權人之授權或合於本法規定者為限（第1項）。」「前項錄製物除經著作權專責機關核准保存於指定之處所外，應於錄音或錄影後六個月內銷燬之（第2項）。」本條規定，是指如果廣播、電視做節目，目的是為了公開播送，節目不另販賣CD或DVD，那麼該節目的現場錄音或錄影（重製）有用到別人的著作（如音樂），只須處理公開播送的授權，無須處理重製的授權。換句話說，只要電臺或電視臺與音樂的集體管理團體簽有公開播送的概括授權的合約，基本上使用音樂就合法，無須再取得音樂著作之著作權人重製的授權。

### 3. 戶外場所公開展示著作的錄製和播送

著作權法第58條規定：「於街道、公園、建築物之外壁或其他向公眾開放之戶外場所長期展示之美術著作或建築著作，除下列情形外，得以任何方法利用之：一、以建築方式重製建築物。二、以雕塑方式重製雕塑物。三、為於本條規定之場所長期展示目的所為之重製。四、專門以販賣美術著作重製物為目的所為之



重製。」依此規定，為新聞報導或作新聞專題目的，而就在街道、公園、建築物之外壁或其他向公眾開放的戶外場所長期展示之美術著作或建築著作，加以拍攝錄影，並播出，基本上都是可以依著作權法第58條主張合理使用，無須再考慮著作權法第49條及第52條的要件。然而如果要錄製室內的裝潢壁畫或室內的藝術品，則不能依第58條主張合理使用，只能依第49條、第52條的要件來主張合理使用。

#### 4.時事論述的轉載或轉播

著作權法第61條規定：「揭載於新聞紙、雜誌或網路上有關政治、經濟或社會上時事問題之論述，得由其他新聞紙、雜誌轉載或由廣播或電視公開播送，或於網路上公開傳輸。但經註明不許轉載、公開播送或公開傳輸者，不在此限。」本條主要的對象是報紙雜誌的社論或代表報紙雜誌的意見的時事論述文章。這些文章，如果刊登的報社、雜誌社沒有聲明「禁止轉載、轉播」，則任何雜誌、報紙都可以全文轉載，任何電臺、電視臺都可以全文轉播，但須註明出處。然而如果有「禁止轉載、轉播」的聲明，則任何媒體都不能轉載、轉播。

#### 5.政治上的公開演說等著作的利用

著作權法第62條規定：「政治或宗教上之公開演說、裁判程序及中央或地方機關之公開陳述，任何人得利用之。但專就特定人之演說或陳述，編輯成編輯著作，應經著作財產權人之同意。」本條規定對象，不限本國，還包含外國的「政治或宗教上之公開演說、裁判程序及中央或地方機關之公開陳述」。因此，像美國國會的聽證、歐巴馬的政治演說，達賴喇嘛的宗教演說，都可以全文翻譯並播出，只要註明出處。

#### 6.一般概括的合理使用規定

著作權法第65條規定：「著作之合理使用，不構成著作財產權之侵害（第1項）。」「著作之利用是否合於第四十四條至第六十三條規定或其他合理使用之情形，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，以為判斷之基準：一、利用之目的及性質，包括係為商業目的或非營利教育目的。二、著作之性質。三、所利用之質量及其在整個著作所占之比例。四、利用結果對著作潛在市場與現在價值之影響。」如果不符合上述

第49、50、52、56、61、62等條的合理使用規定，而情節輕微，也可以主張本條一般概括的合理使用規定，不過這規定是屬於法官的裁量權限，充滿不確定性和不可預測性，最好不要有太多的期待。

## 五、新聞媒體常忽略著作人格權規定

著作權法有三種著作人格權：公開發表權（第15條）、姓名表示權（第16條）、禁止醜化權（第17條），違反著作人格權者，依著作權法第93條第1款規定，法院可處二年以下有期徒刑、拘役，或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金，而且還須負民事責任（著作權法第85條）。

著作人格權規定，一般新聞媒體較容易忽略。例如對於未公開發表的著作，原則上不能依著作權法第52條主張「引用」，只有比較特例可以依著作權法第49條規定在現場接觸而報導。但是現場接觸往往也要揣摩作者有沒有反對公開的意思，所以針對尚未公開發表著作的報導，可能要特別小心。

再者，很多媒體引用圖片，只寫「摘自網路」或「摘自youtube」，都有侵害著作人的姓名表示權之虞。此外，也有媒體因為立場關係，對於採訪內容斷章取義，歪曲被採訪者的全部原文文意而播出，這也有違反著作權法第17條禁止醜化權之虞。因為著作權法第17條規定：「著作人享有禁止他人以歪曲、割裂、竄改或其他方法改變其著作之內容、形式或名目致損害其名譽之權利。」忠實採訪不僅是新聞倫理，著作權法在某種程度也有規範，身為媒體人不能不慎。☺☺☺

（作者為北辰著作權事務所主持律師、  
臺北大學法律系兼任副教授）

## 委員會重要決議

102.2.1-102.2.28

日期	事項
102年2月6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346件及第4點、第6點所列業經本會第371次分組委員會議決議案件計30件。</p>
	<p>許可新永安有線電視股份有限公司所報有線廣播電視數位化實驗區計畫。</p>
	<p>一、許可年代網際事業股份有限公司所屬東風衛視台頻道換發衛星廣播電視事業執照及台灣優視媒體科技股份有限公司經營台灣HD兒童台。</p> <p>二、審酌下列因素，爰予否准東森電視事業股份有限公司申設東森超級新聞台、香港商亞太星空傳媒有限公司台灣分公司申設衛視卡式台及FOX Action Movies頻道等3個申請案：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、節目規劃與各該公司所屬其他既有頻道無法區隔。</li> <li>2、組織人力配置未符合頻道定位與節目製播需求。</li> <li>3、既有頻道之違規紀錄較多，宜優先提升其經營品質。</li> </ol>
	<p>核准大眾電信股份有限公司申請變更「1900兆赫數位式低功率無線電話業務」事業計畫書，其基地臺最大有效等向幅射功率仍須維持32瓦以下，且其變更申請有效期限至該特許執照效期(105年4月16日)屆滿為止；未來1900兆赫頻段之業務項目之調整或變更，本會將另行公告周知。</p>
	<p>審議通過新世紀資通股份有限公司違反電信法第14條第6項規定，依電信法第63條等規定裁處，並應自處分書送達之次日起2個月內改善(停止使用)，屆期仍未改善者，本會得連續處罰至改善為止或廢止其特許。</p>
	<p>審議通過「有線廣播電視系統工程查驗技術規範」第3點草案公開說明會結果、後續發布實施及「有線廣播電視系統工程技術管理規則」第22條之1修正草案辦理法規預告事宜。</p>
	<p>審議通過公告101年12月有線廣播電視系統全國總訂戶數、同一行政區域系統經營者、有線電視節目播送系統及全國系統經營者總家數。</p>
<p>審議通過電信事業網路互連管理辦法之附表「第一類電信事業市內網路業務市場主導者應支付行動通信網路事業之過渡期費率」修正草案辦理法規預告及公開說明會等事宜。</p>	

日期	事項
102年2月20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309件及第4點、第6點所列業經本會第372次分組委員會議決議案件計16件。
	審議通過「電信法」修正草案續行再報請行政院轉請立法院審議。
	准予核配全網通科技股份有限公司網路電話號碼10萬門(070-1090-0000 ~ 070-1099-9999)及國內信號點碼2個(11160 ~11161)。
	審議通過「各級政府機關(構)及學校網站無障礙化檢測與認證標章核發辦法」草案及「無障礙網頁開發規範」草案辦理後續預告事宜。
	審議通過「第11梯次第1階段廣播電臺釋照規劃」辦理聽證會相關事宜。
	審議通過制定「廣播電視壟斷防制與多元維護法」草案辦理公開說明會等事宜；本案有關「完全禁止」及「原則禁止例外許可」之管制門檻數值均為暫訂，未來將視產業實際狀況及徵詢外界意見後再行定案。
	審議通過確認英屬維京群島商Pure Investment Global Corp.經由旺中寬頻媒體股份有限公司以多層次投資架構受讓吉隆等11家有線電視股份有限公司案許可處分附款中3項停止條件尚未成就。
102年2月27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289件及第4點、第6點所列業經本會第373次分組委員會議決議案件計17件。
	核准新永安有線電視股份有限公司本次所報有線廣播電視數位化實驗區切換為全數位化服務。
	許可東民廣播電台股份有限公司換發廣播執照。  審議通過撤銷中華聯網寬頻股份有限公司申設境外衛星廣播電視節目供應者越南多媒體綜合頻道之許可。



內  
付  
資  
已  
郵  
國

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/nccnews>

為地球盡一份心力，本書採用環保紙印製。

ISSN : 1994-9766



GPN : 2009600628  
定價：新臺幣 100 元