



# FUTURE IS NOW

---

展望NCC的現在與未來



國家通訊傳播委員會  
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

# FUTURE IS NOW

展望NCC的現在與未來

## CONTENTS

**01** 主委序 數位經濟與創新 臺灣再起的關鍵  
陳耀祥 | 國家通訊傳播委員會主任委員

**05** NCC 15 大事紀

### **09** 一、回首與展望趨勢的通傳未來

後疫情時代的網路 / 平臺治理：  
公共利益取徑的浮現與實踐  
胡元輝 | 國立中正大學傳播學系教授

**33** 勇氣、專業，與責任的堅持：NCC15 周年回顧與展望  
陳炳宏 | 國立臺灣師範大學大眾傳播研究所優聘教授

### **47** 二、自由與挑戰兼具的治理未來

典範轉移的槓桿支點 — 從組織創新到開創新局  
石世豪 | 國立東華大學法律學系教授

**61**

從德國邦際媒體協約論電子媒體監  
理制度的改革及我國可資借鏡之處  
呂理翔 | 國立臺北教育大學教育經營與管理學系  
文教法律碩士班 / 原住民文教法律碩士在職專班  
助理教授

### **77** 三、時代與科技推進的轉型未來

網路傳播政策 — NCC 的下一步挑戰  
洪貞玲 | 國立臺灣大學新聞研究所教授兼所長

**93**

數位經濟下電信與有線電視產業監理政策之轉變與挑戰  
郭文忠 | 國立臺北大學經濟學系教授



陳耀祥 | 國家通訊傳播委員會  
主任委員

## 主委序

### 數位經濟與創新 臺灣再起的關鍵

2006年2月22日，「國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，簡稱通傳會）」正式成立，臺灣的通訊傳播監理體制邁入新的里程碑，承載著各界的期盼，通傳會致力推動我國通訊傳播環境的革新與發展，至今已邁入第15個年頭。

回到15年前的時空背景，當時為因應通訊傳播科技的匯流發展，以及通訊及傳播整合監理革新的趨勢，政府規劃成立外部獨立性的合議制獨立機關，以收事權統一，政策整合之綜效。這15年來，資通訊科技的發展日盛，全球性的數位浪潮正快速地改變人類的生活。

自2020年起延燒的全球疫情，更擴大各國政府、產業與民眾對數位轉型的迫切需求，疫情加速「智慧生活」及「遠距概念」的普及，科技促使社會生活及產業經濟均面臨前所未見的巨大變化，值此行動化、數位化、互動化及寬頻化趨勢下，不但悄然改變消費者行為，各行各業都面臨數位轉型議題，通訊傳播產業既有的垂直產業生態及營

運模式亦受到各種新興服務與商業模式的衝擊而翻轉，通訊傳播監理體制也須因應數位浪潮的挑戰而調整組織及方式。

#### 回首與展望趨勢的通傳未來

回顧通傳會過去15年來，在歷屆委員及同仁的努力下，圓滿完成許多任務，在通訊方面，持續推動普及偏鄉數位基礎建設，縮短城鄉數位落差，完成4G、5G的行動寬頻釋照，帶動行動應用服務快速發展。在法制革新上，完成《電信管理法》及相關子法的訂定，營造有利數位創新的法規環境，加速我國寬頻網路環境建構、提升通傳創新服務發展能量。在傳播方面，通傳會在新興科技與媒體環境的不斷變遷與進化中，維護市場競爭與秩序，促進多元文化發展，除完成無線電視及有線電視的全面數位化，並致力於推廣媒體識讀、督促廣電業者落實兒少、性別、身障和弱勢等權益保障，建構數位包容社會。通傳會亦為我國資安防護鐵三角的一環，維護通訊網路資安防護，打造民眾安心上網環境。



## 自由與挑戰兼具的治理未來

創新數位服務為民眾生活帶來更高的便利性，但創新也造成了全球產業秩序重整、社會行為模式的急遽變化，衍生諸多的法制挑戰。近年大型數位平臺蓬勃發展，藉由科技無國界的特性拓展跨國服務，並吸引海量使用者，從而掌握巨量的數位資料，對於個資隱私、消費者權益保障、租稅課徵與市場競爭等面向，帶來廣泛顯著的影響。

因此，不僅通訊傳播產業監理必須快速尋求應變之道，社會整體必須提升資訊與網路素養，通傳會於通訊傳播政策監理上之思維與法規架構上之制定，必須與時俱進，回應科技的發展而做出適切的調整，並透過公私協力以及跨部會合作，結合資源擴大推動能量。通訊傳播基礎建設作為不同產業與經濟發展的連結，須能符合新時代的需求，以完備臺灣匯流產業與數位經濟的基礎藍圖。

## 時代與科技推進的轉型未來

在現今數位經濟發展趨勢下，因應 5G 科技發展、資料經濟、網路治理、人工智慧以及數位平臺的發展等，通訊傳播產業已打破傳統產業之界限，並串聯不同領域產業，創造各項創新應用服務。新科技帶動的數位經濟浪潮，將進一步促發產業數位轉型的

需求，促使通訊傳播產業逐步從全數位化（Digitalization）邁向智慧連結（Intelligent Connectivity）。

過去 15 年，通傳會經歷過各種政策和法規的變革，近期則因數位轉型帶來的挑戰，以及整個國家和產業發展的目標，將再一次面臨組織改造，為落實蔡英文總統揭示邁向國家數位轉型之願景，行政院於本（110）年 3 月 25 日通過「數位發展部組織法草案」，未來通傳會扮演的角色、功能與定位，與數位發展部間的業務劃分及互動模式等均為組織改造的重點。透過政府部門的積極轉型，帶動數位治理時代的典範移轉，為建構智慧國家奠定基礎，以提升我國數位國力。

## 凝聚共識 實現數位國家願景

面對全球數位經濟發展及新一波轉型挑戰，政府機關、通傳產業或是社會大眾，透過意見溝通凝聚共識，將有利於後續相關數位轉型政策之推動。為了因應後續機關職能的調整，本論文集邀請六位專家學者撰文，探討當前政府數位治理發展趨勢，檢視於數位浪潮下通傳會如何引領通訊傳播環境健全發展，以及研析組織轉型相關議題，提供我國通訊傳播獨立監理機關取得轉型發展之高見，共同實現智慧國家之願景。

本論文集共包含三個主題，主題一為「回首與展望趨勢的通傳未來」，由中正大學傳播學系胡元輝教授撰寫「後疫情時代的網路 / 平臺治理：公共利益取徑的浮現與實踐」，探討全球自由民主體制轉變中的網路 / 平臺治理模式，並以歐盟數位服務法及英國網路安全法兩個立法例，析論公共利益取向的網路與平臺治理模式已逐漸成為民主國家的主要治理軸線。而臺灣師範大學大眾傳播研究所陳炳宏教授的「勇氣、專業與責任的堅持：NCC 15 周年回顧與展望」，則主要探討廣電三法的黨政軍條款刪修爭議，以及有線電視產業水平垂直整合導致頻道上下架的困境等兩項長期受到關注的議題。

主題二係「自由與挑戰兼具的治理未來」，由東華大學法律學系石世豪教授發表的「典範轉移的槓桿支點 - 從組織創新到開創新局」論文，透過回顧通訊傳播匯流與政府管制革新的發展進程，及比較各國政策，以探討臺灣通傳監理組織創新的可行方式。另一篇論文是臺北教育大學教育經營與管理學系呂理翔助理教授的「從德國邦際媒體協約論電子媒體監理制度的改革及我國可資借鏡之處」，透過探討歐盟及德國近年的管制規範及制度發展，做為我國未來改革相關制度時的借鏡參考。

主題三為「時代與科技推進的轉型未來」，臺灣大學新聞研究所洪貞玲教授以

「網路傳播政策 -NCC 的下一步挑戰」為題撰寫論文，探討廣電媒體的內容管理模式如何適用到網路內容，並透過介紹歐美國家案例，研析網路內容監理政策中對平臺責任的釐清。接續由臺北大學經濟學系郭文忠教授發表的「數位經濟下電信與有線電視產業監理政策之轉變與挑戰」一文，探討電信產業與有線電視產業在數位經濟趨勢下的轉變與挑戰，並提出對通傳會未來角色的建議。

未來通傳會將面臨嶄新的治理局勢與任務挑戰，作為通訊傳播產業主管機關，面對政府數位治理之組織與方式的轉變，通傳會未來將與相關部會通力合作，打造公平、競爭與健全的通訊傳播市場，落實數位平權，讓國民得以享有多元化、高品質且安心的通訊傳播服務，帶領臺灣迎向網際網路與數位經濟發展的新紀元。

# NCC 15 大事紀

2006

民國 95 年

- 2 月 22 日 NCC 成立
- 修正公布「廣播電視法」，無線廣播電視執照效期比照衛星廣播電視延長為 6 年，並增列評鑑制度
- 公告修正實施「電信普及服務管理辦法」，將數據通信接取服務納入普及服務範圍
- 與加拿大簽署「臺加防制濫發商業電子郵件政策及策略合作瞭解備忘錄」

2007

民國 96 年

- 臺灣成為世界第 1 個「村村有寬頻」的國家
- 公布國家通訊傳播委員會「促進多元文化政策綱領」及「保障弱勢權益政策綱領」，揭示促進多元文化之施政方向。
- 修正電信法授權訂定之「固定通信業務管理規則」，納入多媒體內容傳輸平臺 (MOD) 服務型態
- 完成建置頻率資料庫線上查詢系統

2008

民國 97 年

- 取締非法廣播電臺
- 促進高畫質電視發展，同意由公視使用第 30 頻道進行工程試播
- 完成垃圾郵件資料庫建構
- 臺灣成為世界第 1 個推動「部落 (鄰) 有寬頻」的國家

2009

民國 98 年

- 建置「傳播內容申訴網」，受理民眾申訴，並定期發布傳播內容監理報告
- 完成 700MHz 部分頻譜整備
- 落實電信服務品質滿意度調查、修正不合理電信服務契約及辦理電信帳務系統正確性查核等消費者權益保護機制
- 持續推動通訊傳播普及服務縮減數位落差，完成 41 個偏遠區部落 (鄰) 寬頻網路設計畫

2010

民國 99 年

- 建置「WIN 網路單一窗口」，受理民眾申訴網路內容
- 推動「莫拉克颱風災後高抗災通信平臺建設計畫」
- 辦理數位無線電視改善站建置，提高數位無線電視涵蓋率
- 公告第一類電信事業價格調整上限之各業務調整係數 (X 值)

2011

民國 100 年

- 行政院核定無線電視數位轉換計畫，內容包括加速數位改善站建置、數位機上盒補助、關閉類比無線電視訊號及民眾宣導等。
- 推動「市長話單一價」大幅調降長途電話價格
- 與捷克電信辦公室簽署「臺捷電信合作瞭解備忘錄」
- 因應數位匯流，完成 4G 頻段整備 (2500-2526MHz 及 2625-2600MHz)
- 行政院通過廣電三法修正案 (黨政軍退出媒體條款)
- 全國部落 (鄰) 寬頻覆蓋率幾可達 100%

2012

民國 101 年

- 6 月 30 日完成全國無線電視台數位轉換
- 核准指配頻率供國道高速公路局作為電子收費系統 (ETC) 使用
- 發布「電視節目從事商業置入行銷暫行規範」、「電視節目贊助暫行規範」
- 組團參加 APEC 第 9 屆電信暨資訊專業部長會議

2013

民國 102 年

- 4G 完成首波釋照，開啟行動上網新紀元
- 成立「iWIN 網路內容防護機構」
- 主辦 APEC 電信暨資訊工作小組第 41 次國際會議 (APEC TEL 41)
- 公告受理有線電視跨區經營，並將有線電視經營區變更以直轄市、縣 (市) 為最小經營區

# NCC 15 大事紀

2014

民國 103 年

- 4G 開臺
- 針對調和匯流法制，召開 10 場公開說明會，廣邀各方利害關係人參與數位匯流前瞻法案研擬
- 持續推動電信資費朝向中間服務管制
- 完成 1800MHz 部分頻段整備

2015

民國 104 年

- 完成 4G 第二波釋照，加速我國行動寬頻服務發展
- 向行政院提出匯流五法草案
- 擴大 iWIN 受理範圍，促成社群媒體提供建制網路霸凌申訴管道
- 核定固網寬頻上網服務速率提升至 500M 及 1G

2016

民國 105 年

- 立法院通過廣電三法修正，於 1 月 6 日經總統公布實施
- 完成核心網路之細胞廣播控制中心建置，發送災防告警簡訊
- 建置資通安全防禦措施，強化通傳事業關鍵基礎設施之資安防護能力
- 發布無線電視事業及衛星頻道節目播送本國自製節目管理辦法，明定本國自製節目比率
- 推動公有建物及土地設置基地臺

2017

民國 106 年

- 完成 4G 第 3 波釋照
- 公布「推動無障礙通訊傳播近用環境行動方案」
- 推動臺灣高鐵全線行動寬頻訊號（4G）改善計畫
- 推動前瞻建設基礎計畫項下「強化防救災行動通訊建置計畫」
- 提出「電信管理法」、「數位通訊傳播法」草案

2018

民國 107 年

- 辦理第 11 梯次廣播電臺釋照作業
- 國家通訊暨網際安全中心（NCCSC）正式啟用
- 第三代行動通信（3G）業務屆期終止
- 主辦 APEC 電信暨資訊工作小組第 58 次國際會議（APEC TEL 58）
- 提升偏鄉各村里可供裝 20Mbps 以上既有寬頻戶為基礎之寬頻上網涵蓋率達 97%

2019

民國 108 年

- 立法院三讀通過電信管理法
- 協助電信業者完成建置玉山北峰行動通信基地臺
- 推動有線電視產業頻道高畫質提升政策計畫
- 公視臺語臺開播
- 公告修正「行動寬頻業務管理規則」部分條文，使未來 5G 競價及營運有法規可循

2020

民國 109 年

- 完成 5G 首波釋照，同年推出商用服務
- 有線電視全數位化
- 公布「傳播政策白皮書」，勾勒下階段傳播施政藍圖
- 與 AIT、外交部共同發表「5G 安全共同宣言」
- 臺鐵全線完成通信無障礙
- 落實行政院開放山林政策，改善山區通訊品質

2021

民國 110 年

- 執行前瞻基礎建設計畫項下「補助 5G 網路建設計畫」等 10 項計畫
- 完備 5G 專頻專網政策相關法制規範
- 研擬「數位通訊傳播服務法」草案
- 配合行政院科技防疫及協助簡訊實聯制，以科技參與防疫任務



**FUTURE IS NOW**  
展望NCC的現在與未來

回首與展望趨勢的通傳未來



## 胡元輝

國立中正大學傳播學系教授

### 摘要

近年來傳播生態系統快速地向網絡化、行動化、平臺化的方向位移，COVID-19 疫情不僅對「向數位轉」的傳播生態沒有產生阻礙，反而更加速其位移力道，使傳播監理政策面臨更大的調適需求與轉型壓力。本文從全球自由民主體制轉變中的網路 / 平臺治理模式，勾勒背後的思維轉折，並以歐盟數位服務法及英國網路安全法兩個立法例，析論公共利益取徑的網路與平臺治理模式已逐漸浮現，並日益成為民主國家的主要治理軸線。本文認為如何讓網路平臺更為積極地承擔公共責任，並建立更為堅實的問責機制，已是我國在後疫情時代無可逃避的平臺治理課題，亦為國家通訊傳播委員會步入通傳監理 2.0 無可迴避的重要任務。

關鍵詞：公共利益、平臺治理、COVID-19 疫情、國家通訊傳播委員會、網路平臺、網路治理

如何讓網路平臺更積極承擔公共責任，並建立更堅實的問責機制，已是我國在後疫情時代無可逃避的平臺治理課題，亦為國家通訊傳播委員會步入通傳監理 2.0 無可迴避的重要任務。



## 後疫情時代的網路 / 平臺治理： 公共利益取徑的浮現與實踐

### 壹、前言：COVID-19 疫情與傳播生態變化

COVID-19 疫情對人類生活業已產生廣泛而深遠的影響，作為人類溝通重要支柱的傳播生態系統自不例外，而且衝擊甚深。幾乎所有研究皆指出，近年來傳播生態系統快速地向數位、行動與平臺主導（platform-dominated）的方向位移，形成更為個人化與資料密集（data-intensive）的媒體環境（Nielsen, Gorwa, & Buning, 2019）。COVID-19 疫情不僅加速此種變化趨勢，亦使傳播監理面臨更大的調適需求與轉型壓力。

以新聞產業為例，COVID-19 疫情所造成的影響被形容為新聞業的危機，其原因除了與印刷媒體因各類型封城措施所受到的致命性衝擊之外，亦與整體新聞產業因平臺化而導致的商業模式崩解息息相關。根據英國牛津大學路透新聞研究中心（Reuters Institute for the Study of Journalism）2021 年初的全球性調查顯示，民眾接觸新聞來源的途徑以網路最多，而在網路瀏覽新聞的主要通道中，直接到新聞媒體網站或其 app 瀏覽者只佔 25%，而以社群媒體、搜尋引擎、入口網站為其主要通道者則高達

59%，其中年齡低於 35 歲者，更高達 69%（Newman et al., 2021）。此一調查具體顯示，近年來閱聽眾所逐漸形成的以平臺為基礎（platform-based）的新聞接收習慣，不但未受疫情影響，而且有持續強化之勢。

再以視聽產業為例，2020 年 1 月至 7 月，Netflix 在美國與加拿大的訂戶簽約數為 520 萬，在歐洲、中東與非洲地區新增 970 萬付費訂戶，在亞太地區亦新增會員逾 630 萬。學者 Antonios Vlassis（2021）藉由相關串流影音平臺訂戶數據及其策略的分析指出，美國的跨國串流平臺如 Netflix、Disney Plus 等，乃疫情封城措施下的贏家。雖然這些平臺的全球擴張亦刺激了平臺區域化的潛能與行動，但疫情有利於視聽市場的集中化動態，各種封城措施可能會產生關鍵影響：鞏固美國隨選視訊平臺在全球文化市場的主導地位。Vlassis 認為，儘管跨國平臺質疑國家干預的正當性及公共政策的及時性，但這些平臺既已成為全球文化內容流動的主要推動者，擁有無與倫比的守門權力（gatekeeping powers），美國以外的國家實有必要以超越路徑依賴式的政策措施，

來保障本地內容產製、文化多樣性、公平競爭，衡平不對稱的數位資料，以及強化平臺的透明與問責。

網絡化、行動化已是近一、二十年來傳播生態的演變特徵，近幾年平臺化（platformization）現象更已成為傳播產業的關注焦點<sup>1</sup>。實則，平臺化現象不僅出現在傳播生態系統而已，整個社會亦深深受到網路平臺的影響。如今平臺已經位居人們每日生活的核心，既改變了社會秩序，亦重組了社會結構。網路平臺

透過資料化（datafication）、商品化（commodification）與演算法及資料驅動下的選擇（selection），讓我們的經濟與社會流動愈來愈受到全球化平臺生態系統的調節，形成所謂的平臺社會（Platform Society）。這個社會一點也不虛擬，乃紮紮實實的真實現世界（van Dijck, Poell, & de Waal, 2018）。COVID-19 疫情不僅對「向數位轉」的傳播生態沒有任何阻礙，反而更加速了網絡化、行動化、平臺化的趨勢，傳播政策顯然已面臨新的轉折點。

### 貳、網路 / 平臺治理的思維轉折

對絕大多數網路與社群平臺創建初期的使用者而言，恐怕都難以想像這些平臺會有今日的規模與影響力。Facebook 發端於學生之間分享相片的娛樂功能，YouTube 肇始於朋友之間交流影片的便利需求，Twitter 則起源於簡單的手機訊息傳遞，但短短不到 20 年間，這些網路「小玩意」都已變身為跨國大平臺，而且是資訊生態系統裡的「巨無霸」，足以左右輿論、引領風潮，甚至讓一個社會陷入混亂，讓一個政府淪於

倒臺。毫無疑問，「小玩意」年代所採取的治理方式不可能完全適用於「巨無霸」時代的資訊環境。

不過，新傳播科技出現之後，後續發展與原先預期迥然有別的情形亦非新鮮事，論者即謂愛迪生發明電話的目的原本是為有意聆賞音樂會的民眾另闢蹊徑，沒想到後來竟會變成一種大眾媒介；同樣的，收音機原本是為了船對岸通訊（ship-to-shore

1. 平臺化一詞定義廣泛，一般係指人們與公司愈來愈透過網路平臺交易產品和服務，而不依賴實體市場或購物中心等線下中介的過程。不過，此詞亦常常被用來強調平臺公司積極讓自己在以往未曾中介的交易中成為中間人的做法。因此，平臺化意謂平臺公司成為利益關係人生態系統中相關服務的守門人，市場競爭亦從個別公司之間的競爭轉換為以平臺為中心的生態系統之間的競爭（van Dijck et al., 2018; Lehdonvirta, Park, Krell, & Friederici, 2020）。

communication) 之用，如今已變成大眾娛樂媒介之一 (Napoli, 2019a)。電話、收音機等科技演進如此，今日的網路亦然。問題在於以往的傳播治理經驗是否可供今日參考？或者更具體的說，過往的媒體治理理念與作法是否適用於今日？抑或必須以全新方式來面對網路傳播所開展的新局？

### 一、轉變中的網路 / 平臺治理模式

網路發展之初，民主國家的政府與社會多視之為公眾參與、自由言說的全球化網路空間，是有助於民主實踐的解放型科技 (liberation technology)，不應採取由上至下的國家規管制度。相對的，只有類似中國、俄羅斯、伊朗等專制政體才會對網路採取嚴厲管制。但近年來在仇恨言論、不實訊息、隱私侵犯、使用者資料不當使用等問題引發高度關注之後，已有愈來愈多的自由民主體制開始研議更為積極的網路監理措施，並且從假訊息、著作權、隱私、競爭法，甚至刑事法等角度入手進行立法或管制，藉以因應伴隨網路發展所帶來的危害 (Fukuyama & Grotto, 2020)。

民主國家早期之所以對網路採取不管制或低度管制，形成傳統管制與網路管制之間的不平衡管制 (regulatory imbalance) 或所謂網路的管制真空 (regulatory vacuums)，自與新傳播科技發展未久，影

響未明有關。政府與社會不希望在一項新科技誕生之初即壓抑其創新潛能，尤其是網路所展現出的民主潛能。此外，管制差異的形成亦與網路與媒體乃不同媒介的認知密切相關，許多人認為網路是網路，媒體是媒體，兩者涇渭分明，豈能將媒體管制模式移植到網路世界。

不過，此種高度不對稱的管制概念與作法近期已在自由民主體制出現轉變，包括政府與監理部門都對單純仰賴網路自律的不管制或低度管制模式逐漸感到不耐，特別是在平臺化現象益趨鮮明，平臺化問題益趨顯著的今天，網路管制更是朝向數位平臺管制 (digital platform regulation) 的方向發展 (Flew & Wilding, 2021)。儘管如此，由於網路或平臺事務的敏感與複雜，以治理 (governance) 而非單純管制 (regulation) 來面對網路事務亦逐漸受到支持，希望將政策、教育、他律、自律等非立法與管制性措施納入整體對策，並重視政策制定者、網路產業、媒體產業、公民社會組織與學術界等多方利益關係人的參與 (multi-stakeholderism)。

大抵而言，美國與歐洲近年來在網路 / 平臺治理上已逐漸走出不同風貌。美國方面，雖然不同的治理聲音業已湧現，甚至出現政府要求拆解平臺業務的司法訴訟，國會議員針對壟斷性平臺的反托拉斯立法行動<sup>2</sup>

，以及平臺必須透明化網路廣告的立法提案等，但美國迄今仍力求維持相當低度的政府介入，希望在業者自律的主軸上尋求問題的解決。毫無疑問，在國家與媒體的關係上被稱為例外主義 (exceptionalism) 的美國，是立足於媒體管制政策光譜兩極中的一極，亦即國家最少介入媒體運作的端點，尤其是媒體內容管制的部分 (Fukuyama & Grotto, 2020)。

截至目前為止，強調自律的美國聯邦通訊傳播委員會 (FCC) 及其他聯邦管制機構都未尋求以正式法規來管制網路內容。政府機構雖然對某些形式的內容表示擔憂，例如兒童色情或恐怖主義培訓材料本身可能被視為非法，但著眼點並不在於網路傳播 (Hwang, 2020)。經常被引用來做為美國網路管制精神表徵的立法就是 1996 年制訂的通訊端正法 (Communications Decency Act)，該法第 230 條規定，互動式電腦服務的提供者或使用者，就其他資訊內容提供者所提供的資訊內容，不應被視為出版人及發表人，而且提供者或使用者無需為出自善意而自願採取的任何內容限制行動承擔責任。換言之，網路與社群平臺不會因使用者發布的內容遭到起訴，並享有審核內容的權利。

此一被稱作「善良撒馬利亞人條款」 (Good Samarita) 的立法給了網路與社群平臺對其平臺內容免責的根本保障，亦為平

臺業者極力捍衛的網路治理原則。即使如此，在俄羅斯以假訊息介入 2016 年美國總統選舉、劍橋分析醜聞等事件接連爆發，以及演算法與網路極端言論間的關係日益受到關注下，美國政界與社會對於是否單純仰賴平臺自律來面對網路危害已經在意見氣候上出現變化。主張對巨型平臺採取必要管制的聲音愈來愈多，許多人不反對審慎修改通訊端正法第 230 條，以激勵平臺業者穩定及衡平平臺上的意見市場 (Fukuyama & Grotto, 2020; Hwang, 2020)。

相對於美國在網路或平臺自律上的堅固信賴，歐洲民主國家的網路治理理念與作為已日益顯現差異。歐盟於 1990 年代中後期針對網路內容的規管陸續發布通告、建議與決定，其政策取向皆以業者自律為主，對於線上違法行為雖採取與線下同等看待的立場，惟並無制訂專法予以規範的立法氣候。即使如此，歐盟此一時期的網路規管架構雖強調促進經濟發展之目標，亦主張須兼顧合理的社會關注 (social and societal concerns)，其中已隱含網路治理必須考慮的公共利益面向 (European Commission of the European Communities, 1996.10.16; European Parliament and the Council, 1999.01.25; 高玉泉, 2001)。

2010 年代中期之後，不能仰賴業者自律的呼聲日益升高，雖然同樣秉持言論自由與自由市場的價值，但不少歐洲國家愈

2. 美國眾議院司法委員會於 2021 年 6 月通過 6 項針對大型科技公司的反壟斷立法提案，雖然最後能否通過難以預料，但已經是備受矚目的網路平臺管制行動 (Feiner, 2021, June 24)。



來愈認為適度的政府介入是必要的，既不傷害言論自由，亦可達成一定程度的損害控管。例如在假訊息的課題上，歐盟透過共管的精神，強化平臺業者的自律作為，德、法兩國則分別以立法方式來責成平臺自律或訴求司法介入（胡元輝，2020a）。在隱私問題的處理上，歐盟更於 2016 年 5 月通過規範密度相當高的「一般資料保護規則」（General Data Protection Regulation, GDPR）。此一於兩年後正式實施的管理規範，除賦予資料持有者更多維護個資的權力外，並限制資料使用者未經同意下的不當使用行為如轉售個資等（European Commission, n.d.a）。

此外，針對網路隨選服務的管制，歐盟於 2018 年修訂通過並要求成員國於 2020 年 9 月前納入國家法律的視聽媒體服務指令（Audiovisual Media Services Directive, AVMSD）中，規定隨選視訊服務平臺的歐洲作品選單占比須達 30%，並允許成員國在特定情況下要求平臺挹注資金支持歐洲作品製作。新修訂的視聽媒體服務指令亦要求影音分享平臺業者應保護使用者免於煽動暴力、仇恨言論與恐怖主義等有害內容的危害，並將兒童節目的廣告投放與商品置入限制於適當範圍之內（European Commission, n.d.b）。至於平臺與新聞業的關係，德國、西班牙都曾以鄰接權（neighboring rights）概念立法要求提供或分享新聞報導連結的網路與社群平臺，必

須為使用新聞媒體的精神工作成果而取得授權。歐盟則於 2019 年 6 月生效實施的新著作權指令中正式納入鄰接權概念（胡元輝，2020b）。

即使如此，具有若干共通性的歐洲國家，其網路治理作法亦不能一概而論，如何面對網路治理仍與其媒體治理的歷史經驗息息相關（Fukuyama & Grotto, 2020）。依據學者 Hallin & Mancini（2004）的研究，歐美民主國家的媒體系統可以區分為極化多元（Polarized Pluralist）、民主統合（Democratic Corporatist）與自由（Liberal）等三種理想型（ideal type），屬於極化多元模式的法國、希臘、義大利、葡萄牙、西班牙等國，國家傾向於在規管、擁有或資助媒體方面扮演重要角色，而公共廣電往往被政治化。屬於民主統合模式的國家如德國、奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、瑞典、瑞士與荷蘭等，多數擁有悠久的自由民主傳統與組織良好的社會團體，並在強調共識和理性—法律權威的社團主義框架內運作。自由模式的國家如英國、愛爾蘭、加拿大與美國雖然與民主社團主義國家相同，多半擁有媒體自由的強固傳統、發行廣泛的商業媒體，以及較早發展的自由制度，但國家的作用通常更為受限，媒體主要由市場力量塑造，而不是依循黨派、意識形態或其他工具性的目的。

法國與德國分屬於極化多元與民主統合兩種模式，它們在處理不實訊息議題上的

差異，正顯示出不同傳統媒體系統模式的作用。法國的反資訊操控法（law on the fight against the manipulation of information）建立了包括政府在內可以向司法機關投訴假新聞的機制，也賦予法國廣電監理機構 CSA 可以撤銷代表外國政府傳播違規內容的廣電公司的執照。但德國所制定的網絡執行法（NetzDG）並未賦予聯邦政府裁決內容的權利，而是將內容處理的責任交給平臺（Fukuyama & Grotto, 2020）。

毫無疑問，各國的網路或平臺治理均有其差異性，亦與該國的傳播或社會脈絡緊密關聯。但整體而言，鑒於網路與平臺的影響力日漸擴增，加上其所帶來的負面性日益鮮明，各國的網路與平臺治理已出現不同程度的國家介入或介入可能性，其中尤以歐盟及歐洲國家的取向最為清晰，即使同屬自由模式的國家如英國亦然。實則，在傳統廣電媒體的監理上，英國的內容管制強度即超過美國，無論規範標準與處分頻率皆是如此，就此而言，英國網路治理會逐漸走向與美國不同的道路似乎亦不難理解。

## 二、網路 / 平臺治理模式轉變的背後思維

長久以來，網路與社群平臺揭示自己為科技公司，而非媒體公司，或者，更明確的說，是平臺而非媒體。論者以為，其目的與 Uber 將自己視為科技公司，而非運輸公

司相同，都在於藉此豁免於既有規範的管制，只不過 Uber 希冀免除的是置諸於運輸公司的管理規範，而網路與社群平臺則是期望豁免施加於傳統媒體公司的管制（Napoli, 2019a）。網路與社群平臺不認為自己是媒體的論述依據主要在於「不產製」與「不編輯」內容兩點，但此種自我定位近年來遭到多方質疑。

首先，就內容產製來說，即使承認網路與社群平臺業者並未產製內容，而是傳輸與展示內容，批評者指出，傳統的媒體公司同樣傳輸與展示內容，例如有線電視與衛星電視，但在公平競爭與多樣性等因素的考量下，後者仍然受到必要的管制。何況，不少平臺業者為了取得競爭優勢，業已踏入產製內容的領域，例如 YouTube 從 2016 年開始在其訂閱服務中製作原創系列，Yahoo 與 Facebook 同樣進行原創內容的製作（Napoli, 2019a）。

其次，在內容編輯層面，網路與社群平臺業者強調，平臺上的內容乃是依據演算法或資料驅動科技所自然浮現，反映的是消費者的需求，並無直接的人為介入。但質疑者同樣強調，即使不將 Facebook、Microsoft、Yahoo 等公司聘人操作熱門話題視為編輯作業，演算法為平臺使用者排定與過濾內容的作法難道不是一種人為介入的編輯？確實，此種編輯方式容或與傳統媒體的編輯作法有所差異，惟就其概念而言，

差異性並非如此「巨大」（Napoli, 2019a；胡元輝，2018）。

更無法否認的是，網路與社群平臺實際上就實施與傳統媒體相同的內容審查作業，具體例證就是平臺業者所訂定的社群準則之類的規範。此類規範條列使用者不能流通的內容，一旦使用者違反準則出現冒犯或危害網路安全的內容，平臺即會將之刪除、下架。反之，若是被下架的內容出現錯誤，平臺也會透過編輯政策的導引，予以人工介入的恢復，足見人為的編輯介入在平臺運作上經常扮演重要角色。事實上，隨著不實訊息與仇恨言論的問題日益受到重視，各大平臺業者都已大幅增加內容評估、審查的人力，據業者公開表示，此類人力在每個平臺都已超過萬人，顯示平臺的守門人（gatekeeper）角色已類似新聞組織所扮演的功能（Napoli, 2019a；胡元輝，2018）。

除了內容產製與編輯層面的探討，論者尚從網路與社群平臺的營收模式辯證其與媒體公司之間的關聯性。依據平臺業者所公布的財務報告及公開聲明可以清楚看見，平臺的主要營收來源乃是廣告收入，Facebook 與 Google 的廣告收入多年來都佔其營收的九成以上，此與傳統媒體以廣告為基礎的營收模式並無不同。換言之，平臺與媒體都是在同一產業領域裡運作，近年來新聞業者積極要求平臺付費給它們，無論合

理與否，正是此種同領域競爭關係的最佳註腳（Napoli, 2019；胡元輝，2018）。

平臺業者之所以主張自己並非媒體公司，既不產製也不編輯內容，無非在於標舉自身的「中立性」。例如業者強調，在演算法的概念下，使用者具有高度自主性，平臺係中立的協助者，單純依據使用者需求來呈現內容。不過，傳統媒體同樣聲稱它們是以使用者需求為先，邁入數位時代之後，亦已致力強化閱聽人資料的分析，學者 Philip Michael Napoli（2019a）因此指出，兩者並無本質上的差別，所差別者僅在於平臺能夠以更為有效與互動的方式運用使用者的資料來滿足其需求。何況，演算法係經由工程師與相關人員所設計，主觀的思維與偏差難以避免。

學者 José van Dijck, Thomas Poell 與 Martijn de Waal（2018）從另一個側面釐清平臺非中立的屬性。他們認為，網路平臺並非中性的、價值中立的建構，相反的，它們內含特定規範與價值，以致當它進入既有的社會建構並在其中擴張時，便不斷與既有價值形成衝突，許多公共價值因而遭到破壞，包括目前已經注意到的隱私、正確、安全與消費者保護等價值，此外，尚有公正、平等、團結、問責、透明、民主控制等價值同樣面臨衝擊。以新聞為例，社會不只希望網路新聞做到正確報導，還希望它能支持民主的開放性，但網路平臺的規範卻無法實現此

一公共價值。José van Dijck 等人的論述可謂已將網路與平臺治理導入公共利益的概念架構。

公共利益（public interest）向來是新聞作業與媒體組織的核心理念，亦為傳播監理的中心準則。但此一概念能否適用於網路與社群平臺的監理脈絡？值得進一步思辨。Napoli（2019）從媒體治理（media governance）的角度給予肯定的答案，他認為，網際網路的演變顯示，早期的 Web 1.0 階段雖強調史無前例的選擇與互動，但內容選擇與閱聽人注意力異常零碎化。到了社群媒體出現後的 Web 2.0 階段，網路已愈來愈回歸媒體的特質，致力於將零碎化的閱聽人予以重新聚合，並愈來愈依賴演算法的決策系統。

但新聞與資訊所賴以產製、傳輸及消費的科技基礎結構，卻存在一些有利於錯誤訊息系統性傳播的內在特質，以致我們無法在社群媒體平臺的脈絡下遵循傳統媒體生態中的言論自由理念：對抗性言論原則（counterspeech doctrine），亦即對付惡質言論的最佳方式就是提出更多的正面言論，而非政府管制。Napoli（2019）強調，近期的政治發展顯示，演算法式的意見市場（algorithmic marketplace of ideas）足以成為市場失靈的明證，社群媒體平臺擁有極大的言論主導地位，若無需問責，顯然會對民主社會造成傷害。而經由歷史實踐顯示，

具有特定標準與原則的公共利益概念將有助於社群中介新聞問題的處理。

Napoli（2019b）認為，數位平臺所賴以獲利的使用者資料可以被概念化為一種公共資源（public resource），如同傳統媒體組織所運用的頻譜、公共通行權等公共資源，若要運用這些公共資源，以美國而言，就必須遵守憲法第一修正案所包含的公共利益義務。公共資源原理一旦能適用於數位平臺，則對社群媒體平臺上的不實訊息、仇恨言論、暴力內容等進行內容管制，將具有其合法性，亦可以讓通訊端正法第 230 條進行某種程度的修改取得法理基礎。Napoli（2019a）呼籲恢復美國憲法第一修正案所具有的干預主義精神，讓國家發揮積極作用，以實現民主自治所需的言論條件。他並提出若干具體治理建議，例如要求社群媒體平臺必須展現演算法的多樣性，以確保使用者可以觸及多樣、可信的資訊來源；恢復專業新聞工作者的守門人功能，並成立社群媒體委員會來制定行業標準。

公共利益概念實際上已經是若干民主國家處理數位平臺問題的基本準則，例如澳洲在處理平臺付費給新聞業的爭議時，其競爭與消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）即強調新聞作為公共財（public goods）的屬性與數位平臺的類媒體功能（media-like functions），並將之運用於相



關立法與管制作業。該機構在公眾諮詢後的報告中明白指出：「在促進公共利益方面，新聞業是『公共領域』、民主和經濟的重要貢獻者，並且在更廣泛的社會傳播和辯論建構中佔有一席之地。」（ACCC, 2019: 284）

美國倡議以反托拉斯概念來處理平臺問題的學者 Francis Fukuyama 與 Andrew Grotto（2020）亦同樣立基於公共利益，他們指出，Facebook、Google 已經擁有影響其營運所在國家整體政治論述的巨大力量，但他們不是公共機構，也不具有公共利益監護人的合法性。這些平臺以免費使用來販賣使用者資料及購併具競爭潛力新創事業的營運方式，已損及使用者的隱私及企業創新的可能性。但無論是拆分公司、增加數據可攜性（data portability），限制併購具競爭性新創企業，或是將托拉斯的認定改為結構性的標準，都仍然有其實務上的困難。

支持以公共利益做為數位平臺治理架構者強調，公共利益若要妥適維護，原在傳統規管範圍之外的平臺業者必須納入媒體治理的範疇，並促成內部自律與多方利益關係人參與，但公共利益管制（public-interest regulation）並不同於平臺業者所倡議的「無磨擦管制」（Frictionless

regulation）。學者 Pawel Popiel 與 Yoonmo Sang（2021）詳細分析數位平臺在 2019 年提出的政策主張後發現，他們的看法都以極小化國家介入的可能性，呼應企業發展的需求為目的，凸顯科技解決主義（tech solutionism）的願景，相信科技可以解決非科技的問題，例如以 AI 為基礎來處理仇恨言論等。

此種狹窄化國家監理機制、淡化結構性干預必要性的「無磨擦管制」，乃是網路治理的私有化（privatization），雖然也強調多方利害關係人參與，但與更具審議精神並注重程序的公共利益管制並不相同<sup>3</sup>。畢竟，多方利益關係人的參與未必可以保證更具合法性的政策結果，除非利益關係人能夠擁有有意義的決策權，包括對平臺的不良行為予以處分的能力，否則多方利益關係人的參與將只具有象徵意義而已。再者，平臺相關的政策議題乃相互關聯、相互依存，以個別政策問題來運作的利益關係人參與模式將有可能產生許多政策孤島（policy siloes），相對的，操作此一運作的集中式平臺將可能具有特權的治理地位（Popiel & Sang, 2021）。

綜而言之，公共利益取徑的網路與平

3. Popiel & Sang（2021）認為，近年有關平臺治理所提出的軟法（soft law）、共管（co-regulation）或共享治理（shared governance）等主張，都屬於公私結合的政策制度（public-private policy regimes），也被形容為業者自律與外部監察之外的第三條路。但無論是強調透過準立法程序如制定行為準則、建議、指引等來督促平臺履行合宜企業行為的軟法模式，或是致力於公私部門權力平衡的共管模式，乃至於無需國家介入，僅由公民社會組織與數位平臺共同設置標準之類的共享治理模式，都有一些必須面對的問題，後者更可能強化網路治理的私有化。

臺治理模式重視自律的基本原則，但不排除必要時透過立法或管制來促成自律的有效實施；強調利益關係人的廣泛參與，希望透過政策制定者、平臺產業、媒體產業、公民社會組織與學術界等利益關係人的共同協商，讓公共利益得以最大程度的實現。此為

歐洲與其他地區諸多民主國家近年來所逐漸浮現的網路與平臺治理走向，也是網路與平臺治理日益清晰的思維轉折<sup>4</sup>。以下即以歐盟及英國為例，分析其在網路與平臺治理上的新政策取向。

## 參、網路 / 平臺治理的新政策取向

面對網路與平臺治理的需求，歐盟與英國近年來經過利益關係人多番諮詢之後，正分別推動制訂數位服務法（Digital Services Act, DSA）、數位市場法（Digital Markets Act, DMA）與網路安全法（Online Safety Bill）。歐盟執委會（European Commission）於 2020 年底所推出的數位服務法與數位市場法草案，目前已送交歐盟議會（European Parliament）與歐盟高峰會（European Council）審議。英國的網路安全法草案於 2021 年 5 月公布之後，亦已送入國會審查。兩項立法行動具體彰顯變遷中的網路與平臺治理思維，以下分別探討其立法脈絡及政策取向。

### 一、歐盟數位服務法的立法脈絡與意涵

歐盟執委會所推出的數位服務法與數位

市場法係針對電子商務指令（e-Commerce Directive）制訂以來所面臨的環境變化，特別是回應近年來受到矚目的各類網路治理課題，如仇恨言論、不實訊息、政治廣告透明化、電子商務公平競爭等。整體立法精神雖力求平衡各方利益與觀點，但相較過去的治理原則，顯然採取更為積極與介入的政策取向，因此從草擬到公佈皆引發全球關注，一旦獲得通過，亦勢必對歐盟以外國家產生影響。

為何需要制訂新的遊戲規則？歐盟執委會明言，網路平臺雖然為消費者與創新做出貢獻，但是具操控性的演算法系統濫用了網路服務，擴大了假訊息等其他有害內容的傳播，對網路基本權利造成重大衝擊。特別是少數超大型平臺已成為當今數位經濟生態系統的控制者，可謂是數位市場的守門人、市場規則的制定者。但其所制訂的規則有時會對使用這些平臺的企業形成不公平

4. 以公共利益概念來管制網路亦有其反對聲音，例如 Samples & Matzko（2020）即從以往案例的分析，強調公共利益管制雖然在理論上可以解決某些問題，並應對市場力量，但在實踐中，公共利益管制卻可能無法實現這些目標，同時會產生非預期的負面後果。



競爭，並給消費者帶來更少的選擇。因此，有必要透過新法賦予新的義務，以創造一個更為安全與開放的數位空間（European Commission, n.d.c）。

以創建一個更安全的數位空間為目標的數位服務法草案，其規範對象主要為網路中介（online intermediaries）與平臺，並區別為以下四類（European Commission, n.d.d）：

- 中介服務（Intermediary services）：提供網絡基礎建設，如網路近用提供者、域名註冊商。
- 託管服務（Hosting services）：如雲端與網絡託管服務。
- 網路平臺（Online platforms）：將賣家和消費者聚集在一起，如網路市集、應用程式商店、協作經濟平臺與社群媒

體平臺。

- 超大型網路平臺（Very large online platforms）：預計以覆蓋歐洲 10% 以上消費者的平臺為對象，因為這些平臺在傳播非法內容與社會危害方面具有特殊風險。

對超大型網路平臺而言，在數位服務法的規範下，除了與所有網路平臺一樣，必須要有透明化的營運報告，通知與行動義務，申訴、補救與庭外爭端解決機制，可信賴的標記機制，網路廣告面向使用者的透明等等責任之外，尚須致力於推薦系統的透明，外部風險的稽核，使用者近用訊息的選擇，主管機關與研究者的資料分享，以及行為準則的制訂與實踐等（表 1）。一旦這些平臺違反法令規定，最高罰款可到年營業額的 6%（European Commission, n.d.d）。

表 1：歐盟執委會數位服務法草案所提出的新義務

	中介服務	託管服務	網路平臺	超大型網路平臺
透明度報告	●	●	●	●
適當考慮基本權利的服務條款要求	●	●	●	●
接到主管當局命令後的合作	●	●	●	●
聯絡點以及必要時的法定代表人	●	●	●	●
通知與行動，以及提供使用者資訊的義務		●	●	●
申訴、補救與庭外爭端解決機制			●	●
可信賴的標記機制			●	●
反對濫用通知與反通知的措施			●	●
審核第三方供應商的憑據			●	●
網路廣告面向使用者的透明			●	●
報告刑事犯罪			●	●
風險管理義務與法令遵循主管				●
外部風險稽核與公共問責				●
推薦系統透明度與使用者近用訊息的選擇權				●
主管當局與研究者的資料分享				●
行為準則				●
危機反應合作機制				●

易言之，數位服務法草案若獲得通過，網路平臺的透明度（包括推薦機制的演算法）將被要求予以提升，使用者舉發違法服務、內容，以及平臺與可信賴查核者（trusted flaggers）合作的機制必須被妥善建置，甚至平臺有關內容規約（content moderation）上的決定亦需存在被挑戰的可能性，以有效保障使用者。以網路平臺的內部申訴處理系統而言，數位服務法草案不僅要求網路平臺必須及時而嚴謹的處理使用者的申訴，而且處理情形必須透明化，每年至少要公布一次報告，說明該段時間的申訴數量、處理決定、做成決定的平均時間，以及決定被推翻的次數等（European Commission, 2020.12.15）。與美國現行通訊端正法的規範相較，顯然立法精神在國家介入的方向上跨進了一步，雖仍保有一定程度的免責精神，但對網路平臺的問責要求無疑強化許多。

對於超大型平臺而言，以推薦系統為主要標的的演算法透明化要求，更被視為此項法規在網路治理上的突破，自然也是爭議焦點所在。運用演算法所建立的推薦系統雖然是超大型平臺的競爭優勢所在，並以之為不可公開的商業機密，但數位服務法草案第 29 條明確要求平臺需在服務約定條款中，以清晰、可接近、易理解的方式說明其推薦系統所使用的主要參數（European Commission, 2020.12.15）。

至於以建立一個公平的競爭環境為目

標的數位市場法，其主要規範對象為網路守門人平臺（gatekeeper platforms），所謂守門人平臺係指在內部市場中扮演系統性角色的數位平臺，並於企業與消費者之間具有瓶頸性質的作用（European Commission, n.d.c）。一般認為具體對象將可能包括美國的 Facebook、Amazon、Apple、Google、Microsoft 與 SnapChat，中國的阿里巴巴集團與字節跳動，韓國的 Samsung 及荷蘭的 Booking.com 等。

為確保新的守門人規則能跟上數位市場的快速發展，數位市場法草案賦予歐盟執委會市場調查的權力，以確保擁有守門人平臺地位的公司合乎守門人的資格。執委會於必要時還可以動態更新守門人的義務，並設計補償措施以解決系統性違反法案規範的狀態。依據草案規定，罰款最高可達公司全球年營業額的 10%，或平均每日營業額 5% 的定期罰款。如有必要，執委會可以將非經濟性的補償措施作為最後選項。此種非經濟性補償措施包括行為面與結構面，例如拆分該公司的（部分）業務。當然，此類補償措施必須與其違反法規的情況相稱（European Commission, n.d.e）。

歐盟執委會公布數位服務法與數位市場法草案之後，立即引發高度關注與正反意見之間的討論。平臺業者方面，早在草案公布之前的公眾諮詢階段即表達它們對立法內容的憂慮，例如 Google 指出，它們擔心該項立法對想在疫情中復甦的歐洲經濟不



利，因為法案不僅會影響少數的跨國公司，還會對使用 Google 這類數位服務與消費者進行溝通，並銷售其產品與服務的歐洲小企業主產生廣泛影響 (Bhatia, 2020.10.28)。不過，立法草案公布之後，截至目前為止，大型平臺業者並未公開提出強烈意見，而是以私下遊說為主，以期降低法案對公司既定發展策略的影響。

若干歐洲產業相關組織對法案的基本方向表示支持，但也提出一些修正建議。例如代表歐洲數位轉型產業的 DigitalEurope (2021, March 21)，對於法案內容保留電子商務指令的核心原則如維持有限責任、不做一般監控等表示歡迎，但該組織亦從產業面主張應由利害關係人對超大型網路平臺做出明確定義，而非空白授權。此外，有關商業敏感資訊也不應被披露。相對的，代表歐洲產業工會的 European Trade Union Institute 則在其稍早的政策文件中對於兩法未能處理平臺工作者的權利問題表達遺憾 (Aida, 2020, September 8)。

與網路產業發展具有密切互動關係的媒體業者又是如何看待？歐洲廣電聯盟 (EBU) 在其立場書中呼籲，數位服務法必須更明確的反映網路平臺對內容、資訊近用及輿論形成所具有的重大影響。公民需要更強大的數位服務法才能在網路上繼續與他們最信任與重視的媒體進行互動。具體而言，該聯盟主張「不應允許平臺運營商對媒體服務提供者的節目進行任何控制，或以其他方

式干預平臺上的節目。」「必須對所有網路平臺有關演算法的決策過程與內容推薦設定高透明度標準」，而不只是限於超大型網路平臺 (European Broadcasting Union, 2021, April 6)。

公民團體的立場則因其崇奉價值的差異而有不同的看法。歐洲幾個強調維護基本人權、民主價值與消費者保護的公民團體，包括國際特赦組織 (Amnesty International)、歐洲消費者組織 (The European Consumer Organisation)、歐洲公民自由聯盟 (Civil Liberties Union for Europe)、Article 19 等 16 個團體聯合發表公開信，支持數位服務法對大型網路平臺在數位經濟上所造成的影響尋求解方，但它們認為該法對平臺在交互操作性義務的要求並不足夠，必須讓社群網絡服務和即時通訊平臺的使用者重新控制他們的個人數據和網路體驗 (Electronic Frontier Foundation, 2021, June 28)。

國際記者無疆界組織 (Reporters Without Borders) 則在其聲明中敦促歐盟不要錯過數位服務法立法的歷史性機會，讓民主藉此戰勝擁有主導地位的數位平臺的利益。該組織強調，平臺造成的網路訊息混亂已對民主構成重大威脅，歐盟必須透過數位服務法強化保障新聞、資訊的獨立性與可靠性。其具體主張包括要求平臺透明，其演算法可稽核，確保內容規約遵守言論自由的國際標準等 (Reporters Without Borders,

2021, June 2)。

歐盟現行作為網路平臺主要規範依據的電子商務指令 (e-Commerce Directive)，原本僅對網路分享平臺做了相當寬鬆的規範，只要不確知平臺上存在非法活動與資訊，業者即無須承擔處理責任，此外，該法亦不要求平臺必須對其傳輸或儲存的資訊進行全面監控。但數位服務法與數位市場法草案明確加重了網路平臺的責任，因為歐盟執委會認為這些平臺已經成為溝通與貿易的準公共空間 (quasi-public spaces)，扮演守門人角色，可是其商業行為不是大部分未受規制，就是依循數位經濟時代之前的遊戲規則。

以往，網路中介者的責任免除被視為網路規管的基石，藉以確保其能快速處理不法的內容、物品與服務，但此一原則亦使平臺保護使用者的做法面臨許多不確定性，歐盟執委會認為有必要賦予平臺業者明確責任，並建立有效的遵循機制。換言之，平臺和其他網路中介對使用者的違法行為雖不須承擔責任，但若知悉違法行為且無法將其移除就不在責任豁免之列，而新制定的數位服務法將就這些保護消費者責任的條件予以明確規範 (European Commission, n.d.f)。

## 二、英國網路安全法的立法脈絡與意涵

針對網路發展所帶來的負面影響，英國雖然不若德國、法國，很快就採取立法策略來加以因應，但若干網路治理的作為卻顯得後發先至。為了因應網路已經造成的負面作用及可能產生的嚴重後果，並形塑開放、活力與安全的網路環境，英國政府首先在 2019 年 4 月發表了一份網路危害白皮書 (The Online Harms White Paper)，宣示將推動獨立的網路監管機構，並承諾在網路危害監管機構成立之前先制定網路媒體素養戰略，以教育及培力英國各地的網路使用者維護他們的網路安全。

經過公開諮詢與內部研議之後，主責的數位、文化、媒體與體育部 (Department for Digital, Culture, Media & Sport) 於 2021 年 5 月正式公布網路安全法草案，作為網路安全治理的法律依據，並指定英國通訊傳播監管機構 Ofcom 為未來的網路管制單位。再於同年 7 月公布網路媒體素養戰略 (Online Media Literacy Strategy)，作為整體媒體素養政策的指引，以及未來網路安全法的配套措施。

研議兩年左右的網路安全法草案原名網路危害法 (Online Harms Bill)，規範內容曾於研議過程中做了幾度修改。目前送交國會審查的版本除確認 Ofcom 的網路管制任務之外，並將主要規範對象區分為使用者對使用者服務 (user-to-user service) 與搜尋服務 (search service) 兩類，亦即一般所稱的社群媒體平臺與搜尋引擎等。依據



草案內容，未來這些網路平臺將被施加「注意義務」（duties of care），Ofcom 會訂定行為規範（codes of practice）以供業者遵循，至於注意義務的範圍則包括非法內容及其風險評估，言論自由與隱私權，報告與糾正，記錄保存與審查等（DCMS, 2021, May）。

受到關注並引起爭議的是，草案中規定使用者數量與服務功能達到一定門檻的社群媒體平臺，其所必須履行的注意義務不只是違法內容，尚包括有害內容（harmful content），而根據目前草案（第 45、46 條）所列的定義，有害內容係指就成人或兒童的一般感受而言，該內容的性質存在或會間接產生顯著不利於生理或心理影響的重大風險，一旦網路平臺有合理理由相信該內容係屬有害即須予以適當處理。網路平臺亦須考慮此類內容的傳播情形，包括有多少使用者會遇到該內容，以及平臺傳播該內容的容易、快速與廣泛程度（DCMS, 2021, May）。

換言之，英國的網路安全法草案將合法但具傷害潛能的有害內容亦納入規範之列，例如網路霸凌、鼓勵自殘與不實的訊息等。網路平臺若違反相關規定，未能妥善保護使用者免於觸及有害內容，Ofcom 將有權封鎖該網站或對業者進行罰款，最高可達 1800 萬英鎊，或全球年營業額的 10%，以較大者為準（DCMS, 2021, May; 2021 May 12）。

相較英國既有的法律規範，網路安全法草案顯然加重了網路平臺對其流通內容的責任，不再停留於單純的免責地位或一般監控角色，甚至被認為其規管模式已介於廣電管制與媒體自律之間（Carnegie UK, 2021.06.15）。政府雖未直接介入網路內容審查，但與歐盟數位服務法的立法精神相似，係以法律來課責平臺的自律，例如內容風險評估、風險緩解措施與透明化要求等，並採取某些方面較歐盟更具管制強度的做法，如平臺對有害內容的處理責任，以及監理機關制訂平臺的行為規範等。英國脫歐之後自不必再受歐盟法規的約束，但整體而言，雙方強化網路治理的方向似乎一致（Latham & Watkins LLP, 2021.06.28）。

英國網路安全法草案公布之後，與歐盟數位服務法相同，正反意見都已湧現。支持者認為，該法正視網路所帶來的危害，特別是對兒童的影響，而且讓平臺承擔應該履行的責任，不再像以往只是訴諸空泛的自律性期待（Vaughan, 2021.08.15）。有的公眾人物甚至認為現行草案力道有所不足，無法有效制止匿名者透過假帳號惡意傳播網路有害內容，如種族主義、網路霸凌等（Savage, 2021.07.12）。反對者則指出，法案中關於有害內容與注意義務的定義不明確、不適當，並賦予 DCMS 及 Ofcom 過大的權力，包括決定哪些內容要被優先處理，以及平臺業者必須遵循的審查作為等，因此該法一旦通過，平臺業者將會過度審查（over-censor）網路內容，Ofcom 也會變

成超級管制者（super regulator），勢將壓抑言論自由（BBC News, 2021.06.23）。

一些訴求捍衛言論自由的公民組織如 ARTICLE 19、Open Rights Group、Index on Censorship、Big Brother Watch、Global Partners Digital、EFF 等，率皆憂慮該項複雜無比的立法將賦予平臺業者與監理機構審查網路內容的廣泛權力，若干組織

## 肆、結語：邁向通傳監理 2.0

網路與社群平臺希望以科技公司的屬性爭取資本市場的青睞可以理解，但平臺公司具有媒體特質的事實難以否認，媒體公司向來依賴科技的事實亦無法抹滅。如果我們一直「掩耳盜鈴」，將網路與社群平臺視為純粹的科技公司，否認網路與社群平臺在資訊生態系統中所具有的重大影響力與所扮演的重要功能，勢將貶抑新聞與編輯角色在平臺中的地位，對於民主社會的發展將更為不利（Napoli, 2019）。

同樣的，消除中間人的平臺社會確實帶給人類諸多經濟益處與生活便利，憑藉它，人們可以繞過既有的社會機制，並開創嶄新的社會網絡。無怪乎，許多人視之為一場轟轟烈烈的「平臺革命」，經濟效益與社會影響可觀，但平臺社會確實可以為人類帶來一個理想的烏托邦市場？網路平臺的解放潛能必然為人類創造一個史所未見的參與式文化？多年來的實證經驗顯示，上述想

雖然也主張巨型平臺必須加強問責，但它們認為重點應在於透明度義務與正當程序機制，而非內容（ARTICLE 19, 2021.07.26）。至於媒體的反應，則是贊成與質疑之聲皆有（Earp, 2021.05.25）。由於國會內部對於草案內容亦看法分歧，未來是否賦予平臺業者更大的內容監督責任，乃至政府在內容審查上的角色等議題勢必出現爭議，後續發展值得觀察（Skelton, 2021.07.30）。

像未必為真，平臺快速成長的過程中，人類社會同時也付出了公共利益與集體福祉的代價（van Dijck et al., 2018）。

早在網際網路發展之初，也是社會普遍以資訊革命來正面看待網路功能之際，學者 Robert W. McChesney（1996, pp.117-118）即指出，「事實上，市場很難替代民主。它至多是一種工具，就像科技一樣，可以在民主國家審慎周延地使用。全球傳播市場的直接後果是日益私營的集中化與商業化，這幾乎不是民主的內容。……所以，網際網路和傳播科技能否將民主從資本主義中拯救出來？不，除非它們被明確運用於公共服務原則。」印證跨國網路平臺的發展，此一 20 餘年前所發出的警訊，不只準確無誤，而且依然響亮。

無論我們是否該將網路與社群平臺正名為「數位媒體平臺」（digital media

platform) 或「社群媒體平臺」(social media platform)，也無論我們應否看待目前的網路與社群平臺已經形成「平臺帝國主義」或「監控資本主義」。顯然，我們的平臺治理必須擺脫單純以科技中心(technology-centric)的視角來看待網路與社群平臺，進而以媒體中心(media-centric)的視角來理解與思考平臺的監理政策(Napoli, 2019, p.5)。換言之，我們必須調整網路與社群平臺在規管上因為科技中心思維所形成的「甜蜜點」(sweet spot)，轉而思考其所存在的「媒體屬性」，重新架構其在當代通傳領域應有的定位。

如何讓平臺社會更能符合公共利益，導向公共價值，顯然需要企業、政府與公民社會等三方行動者共同協力，並分別履行其應盡之責。van Dijck et al. (2018) 認為，此時此刻，政府(包含超國家、國家與地方三個層次)尤有其重要的角色，不只要仲裁市場動態，維持公平競爭環境，更必須積極主動的代表公民與消費者協商公共價值的實現，包括採取行動來限制平臺的權力。學者Joan Donovan亦指出，民眾需要的是及時、本地、相關和準確的新聞，而不只是一些政治上順耳的訊息，Facebook之類的平臺如今已形同基本公共設施，為了實現公共利益的網路，此類平臺必須受到嚴格監控，而且隨著平臺業者跨入更多的事業領域，政府規管的需求也變得更加緊迫(Sweet, 2021, July 3)。

這些支持強化網路與平臺治理的主張並不是要置言論自由、市場創新於不顧，更不是要將網路或平臺治理落入傳統廣電媒體管制的思維，相反的，是要從公共利益、公共價值、公共服務的角度重新省思網路與平臺治理的根本立足點。近20年來主要仰賴自律的網路世界，已經在許多重大問題的處理上明顯呈現不足或失敗，亦愈來愈無法得到廣泛的社會支持，相對的，公共利益取徑的網路與平臺治理模式已逐漸浮現，並日益成為民主國家的主要治理軸線。

成立滿15年的我國通訊傳播監理機關NCC，雖然在過去這段期間係以傳統通傳監理為其主要職掌，不過，NCC於2020年公布的《傳播政策白皮書》中已指出：「希望在快速變遷的傳播生態下，一方面能夠掌握當代數位傳播系統與網絡的複雜性，以因應其所帶來的課題與挑戰；另一方面則期望透過以公共利益為核心的政策原則，面對傳播生態的恆久課題與未來挑戰。」(國家通訊傳播委員會，2020, p.159)此一陳述明確顯示，NCC已意識到公共利益乃通傳監理的基本原則，亦為網路治理之可行定位。既然如此，如何讓網路平臺更為積極地承擔公共責任，並建立更為堅實的問責機制，已是我國通傳監理機關在後疫情時代無可逃避的責任。更具體的說，邁向公共利益取向的網路治理乃NCC步入通傳監理2.0的必要任務與重大責任。

當然，強化網路與平臺治理並不意味監

理機關在傳統任務與責任上的卸除或減輕。不少學者專家提醒，面對網路與平臺治理問題的同時，數位匯流下還有諸多傳統監理課題必須持續而認真的處理。Flew & Wilding (2021) 兩位澳洲學者在研究向數位傳播轉向的澳洲管制趨勢時即指出：「解決平臺權力的緊迫性可能出現掩蓋公共政策其他方面

的風險」。例如在要求立法禁止網路有害內容的同時，即出現對傳統媒體降低管制的聲音，但諸如媒體整合所帶來的媒體集中化課題仍是有待處理的任務。此一看法對澳洲如此，對臺灣亦然。我國通傳監理政策追求2.0變革之際，如何以新時代的視角持續1.0階段未完成的任務，同樣值得深思與努力。

### 參考文獻

- 胡元輝 (2018)。〈商營社群媒體的自律與問責：政治經濟學取徑的批判〉，《傳播、文化與政治》，8：37-76。
- 胡元輝 (2020a)。〈網路不實訊息之影響與管制〉。陳綠蔚、陳清河、張國恩(主編)，《新媒體之發展趨勢與影響》，頁69-89。臺北：財團法人中技社。
- 胡元輝 (2020b)。〈新聞媒體之發展趨勢與產業議題〉。陳綠蔚、陳清河、張國恩(主編)，《新媒體之發展趨勢與影響》，頁25-47。臺北：財團法人中技社。
- 高玉泉 (2001)。〈歐盟有關網路內容管制之政策及原則〉，《中正大學法學集刊》，4：139-153。
- 國家通訊傳播委員會 (2020)。傳播政策白皮書。取自 [https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20032/5237\\_42741\\_200320\\_1.pdf](https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20032/5237_42741_200320_1.pdf)
- Aida, P. D. C. (2020, September 8). The Digital Services Act package: Reflections on the EU Commission's policy options. ETUI, Retrieved from <https://www.etui.org/sites/default/files/2020-09/The%20digital%20services%20act%20package.%20Reflections%20on%20the%20EU%20Commission%27s%20policy%20options-2-2020.pdf>
- ARTICLE 19. (2021, July 26). UK: Draft Online Safety Bill poses serious risk to free expression. London, UK: Author. Retrieved from <https://www.article19.org/resources/uk-draft-online-safety-bill-poses-serious-risk-to-free-expression/>
- Australian Competition and Consumer Commission. (2019) Digital Platforms Inquiry: Final Report. Canberra, ACT, Australia: ACCC.
- BBC News. (2021, June 23). Online Safety Bill 'catastrophic for free speech'. BBC. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/technology-57569336>
- Bhatia, K. (2020, October, 28). The Digital Services Act must not harm Europe's economic recovery. The Keyword, Retrieved from <https://blog.google/around-the-globe/google-europe/the-digital-services-act-must-not-harm-europes-economic-recovery/>
- Carnegie UK. (2021, June 15). The Draft Online Safety Bill: Carnegie UK Trust initial analysis. Fife, UK: Author. Retrieved from <https://www.carnegieuktrust.org.uk/blog-posts/the-draft-online-safety-bill-carnegie-uk-trust-initial-analysis/>
- Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2021, May). Draft Online Safety Bill. London, UK: Author. Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/985033/Draft\\_Online\\_Safety\\_Bill\\_Bookmarked.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985033/Draft_Online_Safety_Bill_Bookmarked.pdf)
- Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2021, May 12). Online Safety Bill: Explanatory Notes. London, UK: Author. Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/985031/Explanatory\\_Notes\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985031/Explanatory_Notes_Accessible.pdf)
- DigitalEurope. (2021, March 21). Digital Services Act position paper. Brussels, BE: Author. Retrieved from <https://www.digitaleurope.org/resources/digital-services-act-position-paper/>



- Earp, M. (2021, May 25) . UK online safety bill raises censorship concerns and questions on future of encryption. Committee to Protect Journalists, Retrieved from <https://cpj.org/2021/05/uk-online-safety-bill-raises-censorship-concerns-and-questions-on-future-of-encryption/#>
- Electronic Frontier Foundation. (2021, June 28) . Civil society letter on the Digital Markets Acts - EU Parliament (IMCO) . San Francisco, CA: Author. Retrieved from <https://www.eff.org/zh-hant/document/civil-society-letter-digital-markets-acts-imco-parliament>
- European Broadcasting Union. (2021, April 6) . EBU position paper on the proposed EU Digital Services Act. Geneva, CH: Author. Retrieved from [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/Position\\_Papers/open/2021%2004%2027%20EBU%20Position%20Paper%20on%20the%20DSA.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/Position_Papers/open/2021%2004%2027%20EBU%20Position%20Paper%20on%20the%20DSA.pdf)
- European Commission. (n.d.a) . Data protection in the EU. Brussels, BE: Author. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_en)
- European Commission. (n.d.b) . Revision of the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) . Brussels, BE: Author. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/revision-avmsd>
- European Commission. (n.d.c) . The Digital Services Act package. Brussels, BE: Author. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>
- European Commission. (n.d.d) . The Digital Services Act: Ensuring a safe and accountable online environment. Brussels, BE: Author. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en)
- European Commission. (n.d.e) . The Digital Markets Act: Ensuring fair and open digital markets. Brussels, BE: Author. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en)
- European Commission. (n.d.f) . Europe fit for the Digital Age: New online rules for platforms. Brussels, BE: Author. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment/europe-fit-digital-age-new-online-rules-platforms\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment/europe-fit-digital-age-new-online-rules-platforms_en)
- European Commission. (2020, December 15) . Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a single market for digital services (Digital Services Act) and amending directive. Brussels, BE: Author. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>
- European Commission of the European Communities (1996, October 16) . Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Illegal and harmful content on the Internet. Brussels, BE: Author. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0487:FIN:EN:PDF>
- European Parliament and the Council. (1999, January 25) . Decision No 276/1999/EC of the European Parliament and of the Council: Adopting a multiannual Community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on global networks. Brussels, BE: Author. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0276&from=EN>
- Feiner, L. (2021, June 24) . House committee passes sweeping tech antitrust reforms, but their future remains murky. CNBC. Retrieved from <https://www.cnbc.com/2021/06/24/house-committee-passes-broad-tech-antitrust-reforms.html>
- Flew, T., & Wilding, D. (2021) . The turn to regulation in digital communication: The ACCC' s digital platforms inquiry and Australian media policy. *Media, Culture & Society*, 43 (1) ,48-65.
- Fukuyama, F., & Grotto, A. (2020) . Comparative media regulation in the United States and Europe, In N. Persily & J. A. Tucker (Eds.) , *Social media and democracy: The state of the field and prospects for reform* (pp.199-219) . New York, NY: Cambridge University Press.

- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004) . *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hwang, T. (2020) . Dealing with disinformation: Evaluating the case for amendment of section 230 of the Communications Decency Act. In N. Persily & J. A. Tucker (Eds.) , *Social media and democracy: The state of the field and prospects for reform* (pp. 252-285) . New York, NY: Cambridge University Press.
- Latham & Watkins LLP. (2021, June 28) . UK government publishes Draft Online Safety Bill to tackle illegal and harmful content online. London: Author. Retrieved from <https://www.latham.london/2021/06/uk-government-publishes-draft-online-safety-bill-to-tackle-illegal-and-harmful-content-online/>
- Lehdonvirta, V., Park, S., Krell, T., & Friederici, N. (2020) . Platformization in Europe: Global and local digital intermediaries in the retail, taxi, and food delivery industries. Oxford, UK: Oxford Internet Institute.
- McChesney, R. W. (1996) . The internet and U. S. communication policy-making in historical and critical perspective. *Journal of Communication*, 46 (1) ,98-124.
- Napoli, P. M. (2019a) . *Social media and the public interest: Media regulation in the disinformation Age*. New York, NY: Columbia University Press.
- Napoli, P. M. (2019b) . User data as public resource: Implications for social media regulation. Durham, NC: DeWitt Wallace Center for Media & Democracy.
- Newman, N., Fletcher, R., Schulz, A., And, S., Robertson, C. T., & Nielsen, R. K. (2021) . *Reuters Institute digital news report 2021*. Oxford, UK: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nielsen, R. K., Gorwa, R., & de Cock Buning, M. (2019) . What can be done? Digital media policy options for strengthening European Democracy. Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Popiel, P., & Sang, Y. (2021) . Platforms' governance: Analyzing digital platforms' policy preferences. *Global Perspectives*, 2 (1) , 1-13. <https://doi.org/10.1525/gp.2021.19094>
- Reporters Without Borders. (2021, June 2) . Use the Digital Services Act to make democracy prevail over platform interests, RSF tells EU. Paris, FR: Author. Retrieved from <https://rsf.org/en/news/use-digital-services-act-make-democracy-prevail-over-platform-interests-rsf-tells-eu>
- Samples, J. & Matzko, P. (2020) . *Social media regulation in the public interest: Some lessons from history*. New York, NY: Knight First Amendment Institute.
- Savage, M. (2021, July 12) . Nicola Roberts refuses to support government's online hate bill. BBC, Retrieved From <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-57808653>
- Skelton, S. K. (2021, July 30) . Joint parliamentary committee to scrutinise Online Safety Bill. *Computer Weekly*. Retrieved from <https://www.computerweekly.com/news/252504662/Joint-parliamentary-committee-to-scrutinise-Online-Safety-Bill>
- Sweet, J. (2021, July 3) . Can Disinformation Be Stopped? *Harvard Magazine*. Retrieved from [https://www.harvardmagazine.com/2021/07/features-disinformation?utm\\_source=Instagram&utm\\_medium=LinkInBio&utm\\_campaign=210811\\_candisinformationbestopped%3F](https://www.harvardmagazine.com/2021/07/features-disinformation?utm_source=Instagram&utm_medium=LinkInBio&utm_campaign=210811_candisinformationbestopped%3F)
- van Dijck, J., Poell, T., & de Waal, M. (2018) . *The platform society: Public values in a connective World*. New York, NY: Oxford University Press.
- Vaughan, R. (2021, August 15) . Press ahead with Online Safety Bill to tackle anti-vaxxers and abuse, former culture secretaries urge. *inews* . Retrieved from <https://inews.co.uk/news/press-ahead-online-safety-bill-tackle-anti-vaxxers-abuse-former-culture-secretaries-urge-1151885>
- Vlassis, A. (2021) . Global online platforms, COVID-19, and culture: The global pandemic, an accelerator towards which direction? *Media, Culture & Society*, 43 (5) , 957-969.





## 陳炳宏

國立臺灣師範大學大眾傳播研究所優聘教授

### 摘要

面對 NCC 成立 15 周年的回顧與展望議題，本文並非聚焦在討論其成立之功與過，或未來的期許，而是檢視 NCC 組織擔負責任中，有哪些應完成卻未能竟功的政策。根據電視產業發展的值得關注議題，本文除略述 NCC 機關設置歷程與委員選任爭議外，主要探討兩項重要但未解的傳播產業政策，包括廣電三法的黨政軍條款刪修爭議，以及有線電視產業水平垂直整合導致頻道上下架的困境等這兩項長期頗受關注卻不得其解的議題。

關鍵詞：有線電視系統、有線電視頻道、國家通訊傳播委員會、頻道上下架、黨政軍條款、NCC

NCC 成立 15 年來，有兩項重要但未解的傳播產業規管爭議，包括：廣電三法中的黨政軍條款刪修，以及有線電視產業水平垂直整合導致頻道上下架的市場困境。

## 黨政軍條款與市場競爭規管： 媒體產權與市場動能的待解議題

### 壹、成立緣起

為因應全球性數位匯流發展及監理革新趨勢，1998 年起經過行政院院會及第 8 次電子、資訊與電信策略會議（SRB 會議）決議，決定規劃成立獨立機關統籌通訊及傳播事務之政策研訂與監理事項，以收政策整合、事權統一之綜效。直到 2003 年 9 月 8 日行政院將《通訊傳播基本法草案》及《通訊傳播委員會組織法草案》函送立法院審議，並於同年 10 月 13 日設立通訊傳播委員會籌備處。2003 年 12 月 26 日立法院通過《通訊傳播基本法》，第一條開宗明義明訂「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法」，第三條同時規定「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權」。

2005 年 10 月 25 日，立法院第 6 屆第

2 會期第 7 次會議通過《國家通訊傳播委員會組織法》，該法第一條敘明行政院「為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會」。隨後 2006 年 2 月 22 日，國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下簡稱通傳會）正式成立。

基於前述基本法及組織法的立法精神，通傳會以促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力為設立宗旨<sup>1</sup>。

### 貳、回首向內：機關設置歷程與爭議

2005 年 11 月 9 日總統令公布施行《國家通訊傳播委員會組織法》，根據組織法第 4 條規定，通傳會置委員 13 人，依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦 15 名、行政院院長推薦 3 名，交由提名審查委員會審查；行政院院長依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後任命之。在行政院依法完成委員推薦、審查、提名及同意程序後，於 2006 年 2 月 17 日任命蘇永欽等 12 名委員，但其中有三位委員懇辭任命，9 位委員依規於 2006 年 2 月 22 日集會，並互選出蘇永欽為主任委員，石世豪與劉宗德為副主任委員。

當時咸認三位委員懇辭起因於對於組織法規定委員產生方式之疑慮。同（2006）年 7 月 21 日，司法院釋字第 613 號解釋宣告《國家通訊傳播委員會組織法》第 4 條有關通傳會委員按立法院政黨比例選出之規定違憲，並設定落日條款，該等條文至遲將於 2008 年 12 月 31 日失效。2007 年 4 月 10 日當時主委蘇永欽召開記者會宣示通傳會作為獨立機關，其獨立性的重要性及必要性，並揭櫫「獨立機關之存在，其主要目的…在法律規定範圍內，排除上級機關在層

級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間」，並強調通傳會全體委員竭力維護依法獨立行使職權所應有的空間，無非為了代表臺灣兆元產值的通訊傳播產業亟需不受特權關說影響的獨立機關，臺灣社會也已經成熟到逐漸接受以合議制獨立機關取代以一人一黨政治偏好箝制言論自由的媒體警察。所以，通傳會為了臺灣未來，堅持獨立執法<sup>2</sup>。2007 年 12 月 20 日，立法院三讀通過《國家通訊傳播委員會組織法》第四條修正案，通傳會組織法修正案經總統於 2008 年 1 月 9 日公布施行。依該法修正後第 4 條條文規定，通傳會置委員 7 人，任期 4 年，任滿得連任，另該法修正後首次任命之委員，其中有 3 人之任期為 2 年。

雖然第一屆委員會強調通傳會做為獨立機關及「為了臺灣，堅持獨立」的話語猶言在耳，但通傳會組織法幾經修正案後，有個很重大的改變就是，自 2012 年 8 月起，委員經行政院院長提名時，應指定 1 人為主任委員，1 人為副主任委員。今（2021）年 3 月 25 日，行政院院會通過組改法案，國家通訊傳播委員會未來將配合數位發展部成立而移撥相關業務。

1. 國家通訊傳播委員會（2014）。《印記：通傳會 8 周年特刊》。臺北：通傳會

2. 國家通訊傳播委員會（2014）。《印記：通傳會 8 周年特刊》，第 59-60 頁。臺北：通傳會。

## 參、瞻望向前（一）：黨政軍條款<sup>3</sup>（傳播政策）

在通傳會成立後，如果說有哪一項政策一路糾纏，迄今而未得其解的，那非廣電三法黨政軍三退條款修法莫屬。

2003年12月9號立法院修正通過廣電三法黨政軍三退條款，明訂兩年內黨政軍應退出廣電媒體經營，以終止黨政軍介入廣電媒體的威權亂象。雖然這項修法精神能促進民主國家中政府與媒體互動關係的正常發展，但卻遭到來自各界的錯誤解讀，認為此條文危害正常的媒體產業發展及市場營運，屢遭刪除或修法的挑戰。例如馬政府時期，2010年7月行政院通過NCC所提修正案，擬放寬黨政軍間接投資媒體百分之十股份，但隨即行政院表明不會納入政黨，並暫停推動立法。但到2012年3月行政院卻提請立法院審議「廣播電視法」及「有線廣播電視法」修正草案，有關黨政軍不得投資經營廣電媒體的條文遭大幅修正，當時版本除維持原規定政黨不得投資經營廣電媒體外，政府則開放得以間接方式投資廣電媒體。

雖然黨政軍條文至此決議維持原條文，但刪除相關條文的施壓並未停歇，最後透過政黨協商機制，終於在2015年達成朝野共識，將包括黨政軍條款及無線必載、分組付費等廣電三法爭議條文全數擱置。雖然這次

朝野協商同時通過必載議題及分組付費議題的附帶決議，並無黨政軍條款的附帶決議，但此舉是否意味黨政軍條文修正案就此胎死腹中，仍在未定之天。

例如2020年通傳會出版「傳播政策白皮書」主張包含限制政府捐助的法人經營媒體，政黨依政黨法限制投資媒體、修正歸責對象、政府投資回歸預算法規定等5個方向。另外同年底，還是有立委再次提出黨政軍條文修正案，主張放寬「黨政軍條款」，將現行政府、政黨、其捐助之財團法人不得直接間接投資廣播電視事業，改為間接持股10%以內不在此限，且政府基金因單純投資行為之持股比例不應納入計算。

從2003年修法後，廣電三法修正的聲音及朝野協商修法從不曾少見過，主要論述還是聚焦在法條的窒礙難行，但卻少有人從民主國家政府與媒體正常關係的角度去思考黨政軍條款，開放與否引發不少爭議。行政院僅為避免現行黨政軍退出媒體條款規定不合理且窒礙之處為修法理由，而不思考民主國家中，黨政軍介入媒體與媒體監督政府機制間的矛盾，實在難令人信服。

如前所述，行政院提出黨政軍退出廣

電媒體條文修法的主要理由在於，該條文歸責對象為廣電媒體實不合理（即如果黨政軍資金誤買某媒體股票，則處罰該媒體），另外政府單純的投資理財會因被投資者產權不易明等理由而導致違反該條文規定；其次則是基於尊重公民與政治權利國際公約明定維護意見自由和表達自由為前提的核心理念，因此實不宜立法禁止政府投資媒體。

先談後者，如果行政機關真如此尊重言論自由，那夫復何言？當然是尊重。不過明眼人不難看出，這理由很牽強，有點像純為修法而找理由之嫌，因此暫不討論。但是前者意見則顯得似是而非，且混淆視聽。

例如，若窒礙難行就刪除法規，感覺是因噎廢食，問題重點應該是這法條應不應該存在？如果應該存在，即便難執行，應該也不是只有廢法一途，不然就會像鋸箭療傷，豈是根本之道？反而應該是加緊研議，如何落實法律規章，讓條文更具可執行性，不是嗎？但是更重要的核心議題是，如果政府可以投資擁有媒體，那豈不變成，臺灣的民主就是被監督者（政府）可以控制監督者（媒體）的「民主」，請問這是真民主嗎？讓政府進而投資媒體，是民主政治第四權存在的意義嗎？

主張黨政軍條款應修改的理由，主要在於批評原條文窒礙難行，但其實間接持股的執法困難度應該也不相上下，重點應該在於主張修法或刪除條文者不願去面對政府

與媒體間應維持在民主國家正常政媒互動關係的事實。務實而言，反對者除不斷強調條文窒礙難行外，很難找出具說服力主張應刪除黨政軍三退條文的理由，因此目前最迫切該做的不是刪除，而是研議如何務實地去執行黨政軍三退法規，包括修正三法施行細則等子法。具體而言，本文建議落實條文的策略步驟如下：

- （一）從修訂現行相關法規細則著手，一來先確立不溯及既往原則，即在此之前，任何廣電媒體不管是否認知到有黨政軍間接投資的事實，除主動申報並退出外，其餘以投資日認定，如果在細則修訂前係既存事實，則既往不究。
- （二）以母法黨政軍退出為基本精神，透過細則修法規定，如果黨政軍資金間接投資廣電媒體達三層（含）以上，則視同非黨政軍股權，不違反母法規定。此項修法可以將目前被視為窒礙難行的法條簡單化。但此舉並不同同意黨政軍投資媒體，只是認可實際投資行為可能難以確認間接投資三層以上資金來源的事實，因此不以違反法規為認定標準。這點建議與同意間接投資意義不同。同意間接投資等於同意黨政軍可以投資廣電媒體，但認可三層以上之資金來源難以認定，因此不是為違反規定，其意義還是反對黨政軍投資廣電媒體。
- （三）如果違反該條文，其受罰對象應該是

3. 本節主要論述曾發表於作者個人部落格。陳炳宏（2013.01.06）：《反對刪除「黨政軍退出廣電媒體」條款暨修法意見》[http://pxc24.blogspot.com/2013/01/blog-post\\_6.html](http://pxc24.blogspot.com/2013/01/blog-post_6.html)



投資者，而非廣電媒體，這點應確立，否則違反公平原則。

透過以上細則的輔助規範，應該可以解決目前所謂該條文窒礙難行的困境。

嚴格說，政府什麼行業不好投資，為何偏偏要選廣電媒體，難道不怕是司馬昭之心嗎？但是如果退一萬步來看，真要找出可以妥協的餘地同意間接投資的修法方向，那就應該要先確定以下修法後的因應策略，才可同意修法：

- (一) 如果同意修法，那應將現行修法條文規定政府間接投資十分之一的比例，降低為百分之五（當然可以降低為百分之一更好），用意即在盡量減低政府投資廣電媒體的影響面。
- (二) 接著就應確立政府「只投資、不經營」的底線原則，即政府絕對不能透過投資而「介入」廣電媒體經營，當然介入如何定義又是一大難題。雖然草案同時增訂罰則，政府、政黨若控制民營廣播、電視將受罰。不過明眼人都可看出，即便規定只能間接投資，但其實政府還是可以間接影響（例如以投資者身分關說或關切某些節目內容），因此所謂「介入經營」或「控制」的界線都應明確界定，從這個角度來說，主張修法者應該要瞭解，間接投資未必會比完全禁止好管理啊！另外，

若政府違反相關規定，不能只處罰被投資的媒體，而是應該處罰投資者，即政府本身。不過須注意的是，例如現行禁止置入性行銷條款雖然明訂處罰媒體，但結果都是廣告業者繳錢，因此未來是否會發生政府違法，但媒體受罰的情形，還是要謹慎確定處罰對象。

- (三) 政府所有投資廣電媒體的行為都必須做到資訊公開，建議草案應明訂政府若欲投資某媒體超過其發行股份總數的 1% 時，應先舉辦投資公聽會，邀集公民團體、媒改團體、及消費者團體等公民組織參與審議，建立共識後使得進行；其次如政府投資逾 3%，除召開公聽會外，另應經主管機關核准；若逾 5% 則須經立法院同意。雖然政府編列經費原本即須經立法院同意，但對於投資廣電媒體這件事，強迫資訊公開與拉高行動門檻絕對有必要。此外，所有投資行為都應該在政府與媒體網站上公開，甚至可以要求有政府投資的媒體，其網站首頁都要公開標示政府投資來源與比例，以昭公信。以上這些規定，用意在強迫政府公開其投資廣電媒體的舉措，且政府投資廣電媒體應受全民監督。其實若臺灣社會認同，媒體在加速產業數位化與產業自由化過程，需政府大力扶植、參與，那要求召開公聽會、經主管機關或立法院同意

等程序又有何不可呢？政府投資廣電媒體這件事不能只由執政者來決定，應該有其他制衡力量才是。

- (四) 此外，決定開放政府投資廣電媒體後，那「廣電媒體」該如何被定義？面對媒體數位化與產業匯流趨勢，不斷出現新興媒體服務，但是修法在即，如何定義廣播電視媒體猶如燃眉之急，有其急迫性，修法前應立即集思廣益以確立，否則未來修法通過後，可能會橫生更多的爭議。

最後想再次強調的是，基於當年制訂黨政軍退出廣電媒體條款之原意，目前實不應該放棄黨政軍條款，因為必須提醒的是，此議題所涉及的疑慮仍多且影響深遠，在

## 肆、瞻望向前（二）：頻道上下架<sup>4</sup>（市場規範）

有線電視系統納入正式規範以來，由於大型媒體集團的介入，導致系統與頻道兩市場的競爭與糾葛紛擾不斷，多年前筆者曾向當時主關機關新聞局某位局長表達，如果要解決有線電視產業的紛擾，政府肯斬斷媒體集團操弄系統與頻道市場的上下整合，有線電視市場問題可以解決一半。當時那位局長簡單回覆筆者說「這是政治問題，不是市場問題」。那約莫是十餘年前的對話，時至

尚未找到更好的取代及規範措施前，此條款恐怕還是有其必要性，畢竟我國政經背景與現實環境與其他民主國家未必相同，至少筆者不認為政黨或政府企圖控制廣電媒體的可能性已經完全在臺灣消失了。其次，同意間接投資未必比完全禁止好管理！此則不能不審慎面對！

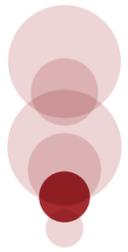
如果黨政軍三退條文應否刪除持續存在爭議，其實筆者只想問兩個問題：一是民主政治體制的基礎是媒體監督政府，那同意被監督的政府可以擁有監督他的媒體，這算是民主體制應有的常態？其次，政府可以有許多類型的投資標的，為何一定非要投資媒體呢？

今日，有線電視系統與頻道競爭問題依舊沒有解決，但他的答案依然在筆者心中盤繞不斷，這真的是政治問題嗎？

從有線電視系統產權與頻道經營權的統合與壟斷，最大的紛爭便是在頻道上下架機制。今天有線電視訂戶能看到甚麼頻道，不能看到甚麼頻道，都是由系統集團所決定，不太有受不受歡迎導致市場淘汰的問

4. 本段內容主要引自陳炳宏（2021年06月）。〈有線電視頻道上下架爭議：產業困境與機制芻議〉。中華傳播學會年會，臺北：政治大學。另外頻道上下架爭議亦包括難解的MG（minimum guarantee）問題，可詳見前述論文，不在本文討論之列。





題，這問題在有線數位化後更顯嚴重及棘手，因為近 270 個頻道（截至 2021 年 5 月）如何能列為基本頻道，排在哪個位置，一切看系統集團的臉色。當然如此論調，系統集團也未必同意，因為它們也有一大堆苦水，認為頻道亦有集團，同樣會演出斷頻手法，讓系統每年換約時壓力滿滿。

平心而論，如果切斷系統與頻道市場上下游整合是政治問題，那是否可以退而求其次，專注在如何建立頻道上下架機制，以解決每年系統與頻道的換約紛爭，並把訂戶（消費者）權益納為優先考量？

率委員會應轉型成為審議系統與頻道間對頻道訂價與組合有爭議時的仲裁機構，由中央主管機關或各級縣市政府邀集財務會計、新聞傳播、消費團體、公民團體，及各級政府代表，加上頻道團體及系統團體代表，合組成一審議委員會，負責去仲裁頻道組合及計價爭議，除建立有線市場自由競爭機制外，也可保障消費者的消費權益。

總而言之，隨著有線服務數位化、集團化等發展後，頻道如何計價、如何組裝、如何銷售，勢必成為有線電視產業下一階段發展的重要議題，應該未雨綢繆，也才能解決頻道上下架的長久爭議！

在 NCC 成立 15 周年來做回顧與展望有點適時，因為數位發展部正要成立，NCC 又要面臨解構與重組。面對政府組織改造歷程，NCC 似乎都是拼裝而成，業務也是隨

政府組織調整而不斷更動。在這樣的情況下，NCC 是否能全力投入重要傳播政策的研議以引領傳播媒體產業的發展，是個大挑戰，因為回顧 NCC 政策研議與落實，大多只能且戰且走，外界影響的不斷介入，可能來自產業，可能來自科技，更可能來自行政的壓力，導致 NCC 結構與功能本身就是個值得深入探究的機制。

即便想站在 NCC 過往的發展基礎上，本文亦無力討論未來理想型的 NCC 組織架構與功能，或傳播媒體管制機關該往何處去？筆者微薄見識只能針對過去的發展軌跡與歷程，嘗試探究哪些是 NCC 尚未處理，但各界卻持續關注，且被期待解決的政策議題。本文據此提出黨政軍三退與頻道上下架，無關 NCC 施政成效的評議，只是回顧 15 年來 NCC 組織的人事更替與發展歷程，深深感受到這是兩項高度待解的傳播政策規章。如前所述，如果這些是政治問題，那做為以獨立機關自我期許的 NCC，可能需要多點勇氣、專業，與責任來面對。

試想，如果有線電視系統的母集團也同時擁有衛星頻道或頻道代理事業時，那麼有線電視系統會如何選擇可以上架的頻道呢？簡單回答，這些有線電視系統應該會優先選擇跟它同集團企業所擁有或代理的頻道吧！這就是長期以來，有線電視系統集團垂直整合壟斷頻道市場的爭議，只要不是有線電視集團所擁有或代理的頻道，要上得了架都要一番奮戰。而更嚴重的是，臺灣只有

四、五家有線電視集團（並同時擁有頻道代理商代理有線頻道），然後它們旗下的頻道再互相交換上架後，真正剩下可以供爭取的頻道位置就真的是僧多粥少了。

因此實際頻道市場狀況會是，有線電視系統業者說了算，除非是非常強勢（指收視率高）或頻道集團才有優先上架權，否則多數非集團頻道不是得找人代理（類似繳保護費？），不然就會被迫變成「阿飄頻道」（指擁有衛星執照卻無法落地進入有線電視系統的頻道）或出走到 MOD 上架一途。

如前述所說的，有線電視系統集團擁有頻道代理權或自營頻道代理商，即便是頻

道集團，也大多採取代理模式來授權給有線電視系統播映權，而主要頻道代理商又可能是由有線電視系統集團所經營，更加強化系統集團主導頻道上架的霸權，整個產業整合得很極致，是臺灣有線電視產業很特別的現象。從有線電視頻道代理業的市場概況可看出，前五大代理業者控制著市場 76 個主要頻道（包括自身經營的頻道），這數量已經佔有線電視系統基本頻道總數的近八成，而前五大頻道代理商產權又有前四大有線集團經營者的身影，有線電視產業垂直整合程度不言可喻。衛星頻道代理業者資料列表如表一。

表一：頻道代理業<sup>5</sup>

頻道代理商	MSOs	頻道數目	頻道
佳訊錄影視聽企業 (2018 TBC 回收代理)	練台生	12	好萊塢電影台、Discovery 旅遊生活、年代新聞、MUCH TV、東風衛視台、迪士尼頻道、非凡商業台、非凡新聞台、高點電視台、壹電視新聞台、壹電視綜合台、壹電視電影台
東昱投資	練台生	7	三立臺灣台、三立都會台、三立新聞台、彩虹、高點育樂台、NHK、MTV 綜合電視台
大享多媒體	富邦	14	東森電影台、東森綜合台、東森新聞台、東森財經新聞台、東森幼幼台、東森洋片台、東森戲劇台、緯來體育台、緯來日本台、緯來電影台、緯來綜合台、緯來戲劇台、緯來育樂台、MOMO 綜合台
允誠多媒體	富邦	5	超視、霹靂台灣台、AXN、好消息、好消息二台
浩鳴	富邦	4	國興衛視、Z 頻道、LS TIME 電影台、JET 日本台
全球數位媒體	中嘉	10	八大劇劇台、八大綜合台、八大第一台、娛樂 K 台、TVBS、TVBS 新聞台、TVBS 歡樂台、中天綜合台、中天娛樂台、Discovery
永鑫多媒體	練成瑜	7	HBO、CINEMAX、FOX SPORTS、FOX SPORTS2、Cartoon Network、ANIMAX、CNN International
千諾國際整合行銷	趙振泰	10	Warner TV、Boomerang、Eleven Sports I、Eleven Sports2、Waku Waku Japen、tvN、HGTV 居家樂活台、亞洲美食頻道、Food Network Asia HD 美食頻道、Travel channel
優視傳播	富邦	7	MOMO 親子台、衛視中文台、衛視電影台、衛視西片台、衛視合家歡台、國家地理頻道、FOX 娛樂台

5. 資料來源：網路資料彙整，傳播政策白皮書、有線電視系統業者名單、NCC 新聞稿等。基本上臺灣有線頻道代理是外界不易了解的行業，目前並無廣電法規可介入管理其代理業務的空間（相關管理僅限於衛廣法第 52 條的頻道內容），因此本表格僅呈現從媒體報導或相關業界獲取的資訊，或許有些出入或誤解，謹此說明。

表一 頻道代理商所屬的母集團 (multiple system operators, MSOs)，來對照下表系統臺的產權 (集團)，就應該可以不難瞭解，要解決頻道上下架的問題必須先瞭解該產業的特殊產權結構與上下游市場整合的問題，亦即從有線電視產業水平與垂直整合等複雜市場關係來加以理解，才能對症下藥以立法規範。但如果要使用立法手段去規範頻道上下架，那可能真是難解的政治問題，光從這麼多年來此爭端一直難解或許即可看出端倪。例如通傳會前委員劉孔中即曾指出<sup>6</sup>，凱擘、佳訊，及全球數位 (皆具 MSO 身分) 這三家頻道代理商 104 年度全國頻道代理市場的合計市場占有率已超過 7 成，在上中下游產業均具有不容忽視的影響力。但從那時到現在，這爭端如果不能說無解，也只能說尚待解決。根據最新 2021 年第三季有線電視系統集團產權結構顯示，前五大線電視系統集團

表二：有線系統產權結構<sup>7</sup>

集團	系統數	百分比	訂戶數	占有率
凱擘 (富邦)	12	18.75%	971,256	20.24%
臺固 (富邦)	5	7.78%	526,256	10.97%
中嘉 MBK (宏泰)	12	18.75%	1,073,087	22.37%
臺灣寬頻通訊 (鴻海亞太 / 大豐)	4	6.25%	647,059	13.49%
臺灣數位光訊 (臺數科)	6	9.38%	449,784	9.38%
獨立系統	25	39.06%	1,130,146	23.56%
總計	64	100%	4,797,588	100%

6. 劉孔中 (2019 年 1 月 9 日)。〈觀念平臺－有線電視頻道代理商收費標準爭議之評析〉，《工商時報》上網日期 2019 年 11 月 25 日。資料來源：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190109000296-260202?chdtv>

7. 資料來源：〈110 年第 2 季有線廣播電視訂戶數〉。取自 NCC 網頁 <http://www.ncc.gov.tw/>，上網日期：2021 年 9 月 1 日。

掌控超過全臺灣四分之三的有線電視訂戶，有線系統 MSO 對頻道市場的控制力可想而知。臺灣有線電視 MSO 的市場控制力呈現如表二。

從以上資料所呈現的市場概況來看，有線電視產業的系統與頻道市場被水平與垂直整合得很厲害，許多爭議也由此而生。

有關衛星頻道在有線電視系統上下架的市場爭議，本文擬建議採用「自助餐廳模式」解決。最理想的情況，就是在技術精進已能提供頻道單頻單買的交易模式的前提下，頻道是否能在系統上架應由消費者決定；也就是說，將有線系統想像成是自助餐廳，衛星頻道就是餐廳擺出來讓顧客選點的各種菜色，由顧客 (訂戶) 自由點 (訂) 菜 (衛星頻道)，而頻道價格就由系統與頻道 (代理商) 商議後訂定，然後交由消費市

場機制來決定。如此一來，有線電視系統就像一家自助餐廳，每個訂戶都有點菜 (選頻道) 的權利，這樣即可將頻道是否能上架回歸自由市場交易機制，也就是消費者 (訂戶) 手上。

但不得不承認這樣的機制屬於烏托邦等級，因為系統與頻道都可能會有意見或各有盤算。有關有線系統控制上架平臺讓頻道難以上架的紛爭，前面已經舉過例，另外例如 2018 年臺中市群健 (TBC) 有線系統與民視頻道的爭議在於，TBC 抗議民視一次賣三臺，還要求通通上架<sup>8</sup>。因此在系統業者想控制平臺，頻道業者 (集團或代理商) 想組裝頻道連賣的前提下，自助餐式的營業模式是否可落實，全看 NCC 如何考量消費者權益問題？

退而求其次，比較務實的機制可能會是，由頻道業者各自組裝套餐，但消費者有權分別購買，然後授權系統業者代銷的「水果行模式」。雖然對系統與頻道商來說這模式比較可行，但卻對消費者不公平，而頻道與系統業者間也容易有計價紛爭。首先談消費者權益，通常頻道集團手中具收視價值的頻道可能只有那幾個，其他多數都是用來重播節目的附屬頻道，也就是充斥大量重播或號稱頻道首播的舊節目的灌水頻道，對消費者來講通通叫重播，只是在不同時段或不同

8. 林育緯 (2018 年 5 月 4 日)。〈【民視斷訊】2 位郭董槓上了！遭 TBC 斷訊 民視控訴郭臺銘是黑手〉，《鏡傳媒》。上網日期 2018 年 10 月 18 日。資料來源：<https://www.mirrormedia.mg/story/20180504fin003>

頻道播出而已，消費者為什麼要接受這類多數沒有收視價值的套裝頻道群呢？因為強要消費者訂購套裝頻道實在不合理，因此建議 NCC 應同意頻道可以自行組裝的同時，也要各自標價，如果消費者不願意買套裝頻道時，也可以一個一個買；也就是說，系統業者就像一家水果行，消費者買水果 (頻道) 可以一顆一顆買，也可以一斤一斤買，更可以一籃一籃買，價格各有不同，一顆當然比較貴、一斤也許便宜一點，一籃不能挑的可能又再便宜一點，大家各取所需。不過即便如此，業者還是會將比較受歡迎的頻道訂高價，其他組裝在一起的頻道超低價，最後消費者還是會接受只有包含幾顆高品質蘋果的爛蘋果禮盒，正所謂上有政策，下有對策，NCC 對此不可不審慎因應，否則還是會有消費糾紛。

其次談到頻道與系統間的紛爭問題。即便將來開放頻道業者可以自由上架，也可以自行組套裝頻道群，但頻道業者如何與系統業者拆帳分潤則是門大學問；也就是頻道組合如何計價問題。

因此本文另建議 NCC 及各縣市費率委員會應該調整功能，不再只是審議有線系統的年度月費及收費標準等，因為數位化實施分組付費後，月費這件事變成是小事，也就是以後訂戶所支付的有線電視收視費，會因

為頻道購買組合的不同而有所不同，各級費率委員會應轉型成為審議系統與頻道間對頻道訂價與組合有爭議時的仲裁機構，由中央主管機關或各級縣市政府邀集財務會計、新聞傳播、消費團體、公民團體，及各級政府代表，加上頻道團體及系統團體代表，合組成一審議委員會，負責去仲裁頻道組合及計價爭議，除建立有線市場自由競爭機制

外，也可保障消費者的消費權益。

總而言之，隨著有線服務數位化、集團化等發展後，頻道如何計價、如何組裝、如何銷售，勢必成為有線電視產業下一階段發展的重要議題，應該未雨綢繆，也才能解決頻道上下架的長久爭議！

## 伍、展望與期許：代結語

在 NCC 成立 15 周年來做回顧與展望有點適時，因為數位發展部正要成立，NCC 又要面臨解構與重組。面對政府組織改造歷程，NCC 似乎都是拼裝而成，業務也是隨政府組織調整而不斷更動。在這樣的情況下，NCC 是否能全力投入重要傳播政策的研議以引領傳播媒體產業的發展，是個大挑戰，因為回顧 NCC 政策研議與落實，大多只能且戰且走，外界影響的不斷介入，可能來自產業，可能來自科技，更可能來自行政的壓力，導致 NCC 結構與功能本身就是個值得深入探究的機制。

即便想站在 NCC 過往的發展基礎上，本文亦無力討論未來理想型的 NCC 組織架構與功能，或傳播媒體管制機關該往何處去？筆者微薄見識只能針對過去的發展軌跡與歷程，嘗試探究哪些是 NCC 尚未處理，但各界卻持續關注，且被期待解決的政策議

題。本文據此提出黨政軍三退與頻道上下架，無關 NCC 施政成效的評議，只是回顧 15 年來 NCC 組織的人事更替與發展歷程，深深感受到這是兩項高度待解的傳播政策規章。如前所述，如果這些是政治問題，那做為以獨立機關自我期許的 NCC，可能就需要多點勇氣、專業，與責任來面對。





**FUTURE IS NOW**  
展望NCC的現在與未來

自由與挑戰兼具的治理未來



## 石世豪

國立東華大學法律學系教授

### 摘要

今年，行政院正式送出「數位發展部」組織法草案，通訊傳播與數位發展兩大主管部會組織人員及任務功能面臨重組。本文藉由回顧通訊傳播匯流與政府管制革新的歷史進程，「溫故知新」，為當前施政典範再次轉變聚焦問題，比較各國對策並尋繹臺灣開創新局的可行路徑。所謂「德不孤，必有鄰」，遠在歐亞大陸另一側的歐盟，刻正建構「產業內特別規範」與「跨產業別一般行為規範」雙軌併行，終將以「一般（行為）規範」取代「（業別）特別規範」的「後匯流」新典範，兼顧經濟發展與根治「外部性」問題病灶，足堪借鏡。

關鍵詞：獨立機關、共同載具、業別管制、匯流、新科技、社會工程、組織創新

橫跨資訊、資安、電信、網路及傳播五大領域的數位主管機關，數位發展部即將設立，政府再度推動行政院組織改造同時，也是 NCC 面臨肆應新局、蛻變重生的關鍵時刻。

# 典範轉移的槓桿支點 — 從組織創新到開創新局

## 前言：NCC 滿十五歲了！

國家通訊傳播委員會（NCC）自 2006 年設立至今（2021）年，已經屆滿 15 年。在此之前，無線、有線、衛星各類廣播電視經營及內容歸舊新聞局主管，電臺、鐵塔、電波頻率及系統工程歸老電信總局「監理」，而「自由化」剛滿 10 年的電信市場，則在交通部控股的中華電信公司主導下，陸續取得 2G 及 3G 執照的行動通訊業者、必須與中華電信網路互連的新進固定網路業者、眾多加值型「第二類電信業務」經營者，則在各自「業務管理規則」所劃分的狹小「利基」裡掙扎求生。在當時，「通訊傳播」還是剛透過立法創造的新概念，而「匯流」也還停留在學術圈或商業宣傳裡使用。

如今，15 年過去了，環顧生活周遭：不少家庭透過客廳電視機上網、在書房電腦螢幕前觀看體育賽事，許多年輕人即使回家也繼續使用行動裝置、不再守住市內電話機等候朋友聯絡；捷運車廂裡處處可見乘客持平板或手機追劇、玩遊戲，高鐵列車上不乏商務客一路使用智慧裝置準備會議資料、聯絡客戶，就連民眾從事親水、登山活動，

都可以用手機及穿戴裝置一路健康管理、即時定位、搜尋資料、聊天、開直播、參與社群積極貼文轉發。在種種便捷的數位生活背後，廣播電視與電信服務匯流了，固定與行動網路匯流了，無線電視訊號、有線電視系統徹底數位化了，各式終端設備互通應用了，電波頻率調度靈活了，村里部落也都有寬頻了，而且，所有相關通訊傳播法令、行政規則也都因應匯流整備調整，全新的電信管理法也已經公布施行。

以上因應通訊傳播「科技匯流」挑戰的各項作為，正是 2003 年底立法院三讀通過「通訊傳播基本法」催生 NCC 的首要立法目的。儘管「NCC 元年」就經歷行政院聲請 NCC 組織法釋憲的嚴峻考驗，大法官隨後也作成釋字第 613 號解釋，揭示國家積極保障「通訊傳播自由」的憲法級任務，這 15 年來 NCC 歷屆委員及全體同仁無畏艱難險阻，終能直追國際同儕在數位匯流各方面績效。NCC 以「後進」之姿整併電信總局與廣播電視事業處，扛起交通部及新聞局多年未能完成的通訊傳播匯流、普及與法令

整備多項重責大任，以跨科際整合的逐案合議決策，結合國際同儕經驗與在地實踐，功不唐捐，使命必達。

今（2021）年 3 月 25 日，行政院正式送出「數位發展部」組織法草案，包括交通部、國發會及 NCC 等部會組織法也一併修

正相關條文，正式呼應總統先後於 2019 年、2020 年兩度宣示：政府將「研議設立橫跨資訊、資安、電信、網路及傳播五大領域的數位主管機關，以突破性的整合，面對新科技的挑戰」，「加速成立數位發展部」。政府再度推動行政院組織改造同時，NCC 又再次面臨肆應新局、蛻變重生的關鍵時刻。

## 壹、管制機關：因應國家任務變遷的組織創新

NCC 當初以我國第一個依照中央行政機關組織基準法「獨立機關」規格設立；相較之下，先後設立的其他獨立機關，例如：中央選舉委員會、公平交易委員會（相當二級）、運輸安全調查委員會（相當三級），基本上作用法單一而行政任務單純：選務、競爭秩序（及多層次傳銷事業管理）、運輸事故調查。NCC 不僅作用法多重：包括電信（管理）法、廣電三法、通訊傳播基本法等主管法律，以及，通訊監察、兒少保護、資通安全等配合執行法規，NCC 同時也兼有目的事業監督管理、跨產業別一般行為規範及社會秩序維護，同時引導國家發展足堪「因應科技匯流」的制度轉型任務。簡而言之，NCC 不僅組織定位「相當二級」，就連行政作用與任務內涵也具備「綜合性、統合性之政策業務」的部級機關份量。

類似 NCC 兼管目的事業及使用行為的

獨立管制組織，不僅是上世紀 90 年代以來各國推動「管制革新」任務時偏好的制度選擇；其實，早在 19 世紀中期到末葉，英美等國就陸續創設獨立管制委員會，治理當時議會政治及科層行政不擅長處置的新興科技（當時是軌道運輸）應用及其商業運轉相關問題。例如：美國 G. Cleveland 總統於 1887 年簽署生效的州際通商法案，創設第一個現代獨立管制機關「州際通商委員會（ICC）」，試圖處理引發偏鄉地區普遍不滿情緒的鐵路運費「差別待遇」問題。即使國會力挺數度配合修法，數十年間 ICC 依舊無法禁絕交叉補貼弊端，屢屢因私營鐵路公司興訟抵制而管制無力。直到 20 世紀初，美國國會明確授予 ICC 管制資費權限，進一步將鐵路運輸管制的「共同載具（common carrier）」典範延伸至電話、電報及無線通訊領域；繼而強化 ICC 幕僚組織增聘專業人員，又授權 ICC 經常查核、估算鐵路公司各

類資產設施價值。經過半個世紀摸索試驗之後，終究將多年來在不同區域間、產業間、社經階層間引發對立衝突的「共同載具」資費問題，逐漸納入行政常規中妥善管理。

所謂「共同載具」產業，既須先行建設網路、定期維護、與時俱進，又須吸引大眾反覆使用，藉以攤分成本、賺取再投資及創新所需營收。倘若交由公部門經營，動輒牽扯政治恩給，效率難彰。反之，開放私人經營又不可能只問「生存照顧」，在商言商、將本求利，其中潛藏龐大的外部性欠缺適當管制，業者勢必「挑精揀瘦」，擴大社會不平等、製造各類公害；然而，管制過嚴或誘因偏差，更可能造成投資卻步、抑制供給，扭曲產業生態，導致服務短缺、品質難以提升<sup>1</sup>。正值 ICC 致力解決「共同載具」產業管制中最棘手的資費問題之際，當年以「新科技」姿態竄起的商業廣播，也不斷衝撞原本針對海岸電臺及業餘無線電設計的無線電頻率管制架構。日益「嘈雜」的美國天空難以兼容各類新興通訊傳播應用，終於促使無線電報（radiotelegraph）業者 Intercity、商業廣播經營者 Zenith 正面迎戰商務部禁令，並且先後在聯邦法院勝訴。傳統行政管制權威潰敗後，無線電頻率隨即呈現「無政府」狀態：增加功率、移頻跳頻、遷移站址…民間自行採取各種迴避電波干

擾的權宜手段，卻始終無法擺脫「混亂」窘況。由於欠缺法律明文規範及政府維持秩序，私人間各自興訟維護權益，卻讓無線電頻率在司法裁判中淪為現用者的既得利益。

美國國會雖然試圖立法終結「混亂」，各方卻憂慮授權商務部管制無線電頻率無疑製造「天空中的沙皇（Radio Czar）」<sup>2</sup>。幾經折衝妥協之後，國會終於通過 1927 年無線電法案（Radio Act of 1927），創設另一個獨立管制機關「聯邦無線電委員會（FRC）」，負責核發、否准執照，指配頻率、指定功率，並得處罰違法使用者，但是，不得事前審查電臺播送內容。如此看似權力強大的獨立管制機關，設立初期卻受困於委員無法全數通過國會同意任命，無預算費用可供聘任專業人員協助執法，因而繼續仰賴商務部無線電署人員支援。這情境似曾相識？或許，「將降大任」的獨立管制機關，都必須先想方設法站穩腳跟、締造實績，努力跨越各方「既期待又怕受傷害」的信任障礙。

原計 1 年內結束任期的 FRC 委員們，以各自出身的電機、法律、新聞等不同專長領域及其各自所代表的美國東北、東、南、中西、西 5 區合議決策，在極短期間內全面普查並重新核發無線電使用執照，讓當

時僅有 AM 技術可供使用而彼此嚴重干擾的 732 個電臺，以退場、遷址、分時（time-sharing）、改頻等手段納入「公共利益、便利或必要（public interest, convenience, or necessity）」的電波管理新典範之中。儘管 FRC 以減少摩擦的務實方式限時完成法定任務，不免招致後世「管制俘虜」批評，國會仍於 1928 年延長法定授權，而 FRC 決定除了 WGY（GE）案之外也普遍贏得聯邦法院支持。因此，國會於 1934 年通過通訊傳播法（Communications Act of 1934）另設聯邦通訊委員會（FCC）接管 FRC 職掌，並將原屬 ICC 權限的電話、電報及無線通訊「共同載具」管制併入時，也就沿用 FRC 的合議決策機制，原 FRC 委員 T. H. Brown、E. O. Sykes 甚至直接轉任為 FCC 首屆委員及主任委員。

關於運作至今已近 90 年的 FCC 及其功過，國內研究者及文獻不少，本文不擬贅述。至於採用獨立管制機關的組織形式，作為因應通訊傳播領域內國家任務變遷的關鍵「新」角色者，在國際間不乏其他例證。加拿大國會於 1968 年創設廣播電視委員會（CRTC），並於 1976 年擴大為廣播電視與電信委員會（英文縮寫不變），主管頻譜分配及技術標準以外與 FCC 相當的通訊傳播管制範疇。而德國於 1980 年代

開放私人經營廣播電視之後，各邦也紛紛設立監督私營廣播電視事業的媒體管理局（Landesmedienanstalt），以獨立營造物法人形式負責發照、內容規範等管制事務；至於在德國類似「共同載具」概念而兼有「生存照顧」功能的電信產業，則在多階段聯邦政府「郵政改革」之後轉向企業化及民營化，於 1998 年創設（相當三級機關）「電信與郵政管制署（RegTP）」主管電信「向競爭轉」的市場開放及國家任務轉型（從設置國營事業直接供給轉為建構制度擔保照顧）相關事務，該署則透過「裁決庭（Beschlusskammer）」以準司法程序決定該署重要法定任務。其後，RegTP 以「管制機關」之姿贏得國會信任，於 2006 年擴展職掌至電力、瓦斯、鐵路等網路事業，改制為「聯邦網路管理署（BNetzA）」，繼續依法獨立行使職<sup>2</sup>。

此外，通訊傳播主管機關同儕間相當知名的英國 Ofcom 及澳洲 ACMA，則依大英國協法制以法人形式組織而成，分別設立於 2003 年及 2005 年，由國會立法授權執行廣播電視與電信匯流相關管制事務。這兩個堪稱 NCC「前輩」的匯流主管機關，也分別為 NCC 留下寶貴的「先行」經驗。

1. 關於電信等「共同載具」產業所涉及的壟斷及管制問題，從法律經濟分析觀點剖析其中各項政策良窳問題者，例如：Posner 於 1968 年根據實務經驗所撰寫“Natural Monopoly and its Regulation” 堪稱經典，至今仍極具政策啟發意義。

2. 在 C-718/18 - Commission v Germany 一案中，歐盟執委會控告德國未充分轉換歐盟能源指令 2009/72 及 2009/73，其中，關於 BNetzA 核定電力資費受制於聯邦經濟部指令因此不夠獨立一點，歐盟法院於 2021 年 9 月 2 日判決執委會勝訴。





## 貳、數位匯流：超越產業範疇的經濟社會重組

數位匯流雖然發端於「科技」層面，其發展驅力及影響範疇卻深入經濟及社會各層面。就此，我國通訊傳播基本法第1條規定：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距，特制定本法」，大體勾勒出數位匯流所可能涉及的產業發展、國民權益及社會結構變遷等相關議題重點所在。即使「目標」如此宏圖遠大，該法第6條以下涉及行政作用方針的相關規定，基本上仍聚焦於「鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展」、「避免因不同傳輸技術而為差別管理」、「互通應用」、「技術中立」、「促進通訊傳播基礎網路互連」等技術議題。然而，深入上述規範背後所涉及的繁複匯流管制任務，不難發現「共同載具」產業內部「剪不斷，理還亂」的盤根錯節關係網絡。試以追求今日「跨業者」、「跨平臺」、「隨插即用」智慧終端設備「(奇蹟般)日常」的兩項關鍵條文為例：該法第8條規定「技術規範之訂定及相關審驗工作，應以促進互通應用為原則」，以及，第11條第2項規定「網路互連，應符合透明化、合理化及無差別待遇之原則」，短短幾行文字表面上單純交待在「科技」面向上設定「規格 (code) 」的「(電機) 工程」項目；姑且不論：這兩條規定牽涉各類通訊傳播軟體及硬體製造、研發、銷售等不同產業範

疇及電信各類市場彼此競爭關係，僅僅在「匯流」主管機關依法行政的實務工作中，落實這兩條方針就必須踏入管制經濟「深水區」執行膽大心細的「社會工程」任務。

依循「網路互連，應符合透明化、合理化及無差別待遇之原則」這條方針，走得十足「膽大心細」的國際匯流主管機關同儕，首推英國 Ofcom。Ofcom 於 2004 年發布「電信策略調查報告 (Strategic Review of Telecommunications)」，從公民暨消費者角度出發，檢視英國電信市場發展情勢，並再次聚焦於多年獨占的英國電信公司 (BT)，其所擁有連接全英國家戶的線纜、管道及交接箱等固定網路設施，是否仍須進行結構或功能分離以形成競爭秩序相關問題。Ofcom 持續就 BT 在市話、出租電路等多個市場上擁有顯著市場力量 (SMP) 問題諮商各方意見，BT 被迫於 2005 年與 Ofcom 簽約，承諾將固定網路設施以子企業 Openreach 為名從 BT 拆分而出，提供包括 BT 在內眾多相互競爭的電信公司「透明化、合理化及無差別待遇」的網路互連服務。如此直接「拿前國營事業開刀」的「壯舉」，在各國管制機關間無疑成為典範；就連 NCC 也一度打算跟進，在 2009 年 3 月起即密集召集內部會議討論於電信法修正案中納入「功能分離」條文。該版電信法

草案送行政院審查，兩度遭退回要求再「研議」、「研析」；NCC 於 2012 年合議制成員大幅交替，新任委員尊重同儕既往審議辛勞，酌修法條用語之後再次函請行政院仍遭退回，這才正式進入包括電信事業法、電信基礎設施與資源管理法 (兩法草案經合併為電信管理法，已由立法院三讀通過) 在內的「匯流五法草案」研擬作業。「拿前國營事業開刀」是何等繁複的經濟社會重組「工程」，由此可見一斑。

然而，推動經濟社會重組「工程」並非只有一種方法；看似直接了當「拿前國營事業開刀」也未必就可以一勞永逸根絕問題。Ofcom 於 2014 年發布「固定接取市場調查報告」中，Openreach 所提供的用戶迴路細分化 (LLU) 與批發電路出租 (WLR) 兩項服務，依舊欠缺有效競爭而必須進行價格管制。另一方面，2016 年國會基礎設施小組跨黨派議員調查發現：超過 5 百萬英國消費者所使用網路連線速度不足 10Mbps；而「2017 年數位經濟法案」原擬納入最低下載速率的法定權利，最後卻換來 BT 承諾投資 4.5 億至 6 億英鎊，於 2020 年底以前建置足以提供 99% 英國家庭下載速率 10Mbps 的基礎設施。Ofcom 大費周章「拿前國營事業開刀」，不但未能促進寬頻市場有效競爭，卻又帶來投資與建設不足的 (預期中) 副作用。對照之下，臺灣沒走成這條「直」路，寬頻速率與普及程度反而不輸英國，所謂「後事之師」，其實並非僥倖。

回到國內，1996 年拆分電信總局時，中華電信轉型為公司坐擁既有電信基礎設施及路權，有線電視卻早在 1993 年「就地合法」已由私人分區經營，中華電信反而錯過跨進寬頻視訊產業先機。及至 NCC 成立，中華電信受新聞局邀請申設有線電視系統，卻卡在有線廣播電視法「黨政軍條款」進退維谷；另一方面，民營固網及行動業者反覆控訴中華電信利用既有網路與管溝墊高競爭對手成本，電信總局時期雖然幾度試圖推動共置、調整網路互連費用，卻總是不得要領。在「多頭馬車」時期「兩頭燒」的棘手問題，NCC 不畏路途遙遠只問方向正確並將其審慎「合冶於一爐」，務實捨棄廢止特許、拆分國營事業等看似「直接」手段，轉而從匯流高度組合多樣管制工具形成制度誘因，引導 MOD 轉型為固定網路事業、推動有線電視全面數位化，搭配網路元件細分化成本計價等市場競爭導向措施。如今從結果看來，寬頻網路供給不虞匱乏，價格及速率競爭也已成常態，總體成就並不比 Ofcom 遜色。在匯流政策方向上，NCC 與積極倡議競爭的 ACMA 如出一轍；澳洲人口略多於臺灣，人均所得接近臺灣 2 倍 (購買力平價之後兩者相當接近)，NCC 多年施行上述措施所必須面對來自行政院、立法院、各部會、各地方政府、專家及輿論各方面壓力，應該不少於組織、預算都更獨立的 ACMA。

當然，NCC 在臺灣的諸多努力及成就，

正如同 Ofcom 在英國、ACMA 在澳洲所分別開創的匯流新局面，都拜決策者及早選擇「從層級式行政體制獨立而出」的組織創新之賜，讓「因應科技匯流」超越業別藩籬的經濟社會重組「工程」得以相當程度「不受政治干擾，依專業自主決定」，從眾多個案決定到整體市場秩序成形「如臨深淵，如履薄冰」謹慎前行，絕非單憑運氣或奇蹟所致。回顧歐盟及經濟合作暨發展組織

(OECD) 在世紀之交推動的管制革新，其中關鍵就在於借助服務自由貿易及開放市場競爭「看不見的手」，以其宏大槓桿作用鬆開既有產業範疇及附著其上日益僵化的政府管制框架，在通訊傳播及所有彼此關聯的公私領域內重組經濟社會秩序；至於頂住傳統黨派政治與科層行政錯綜複雜影響的堅實改革「支點」，就是各國獨立管制機關同儕。

## 參、典範再換：從虛實整合到高度智慧化生態

前此各國在通訊傳播領域內的管制革新運動，已經在「科技匯流」的浪潮中開啟固定與行動匯流 (FMC)，廣播電視、電信與資訊網路相關產業互跨競爭的全新經濟社會環境。本世紀全球又見證所謂「次世代網路 (NGN)」、各世代 (xG) 行動通訊不斷推陳出新的一片熱鬧景象：網路流量、傳輸速率不斷提升，封包遲延、遺失等問題持續改善，內容及服務也因介面大開而日益多元化。就在固定及行動網路日漸智慧化同時，原本掌握通訊傳播管道的「共同載具」產業卻唯恐本身資產淪為「笨水管」；活躍於搜索引擎 (google)、社群 (facebook)、智慧終端 (Apple)、通路 (Amazon)、軟體 (Microsoft) 等產業的科技產業巨擘 (BigTech)，則儼然智慧化網路的全新主宰者。面對數位經濟「虛實整合」的全新市

場情勢，各國反托拉斯執法機關在以「(特定) 市場占有率」、價格領導為基礎的傳統市場力量衡量指標之外，也開始關注欠缺直接對價及透過多邊平臺 (MSP) 操作等特殊交易形式，重新評估 BigTech 在數位經濟新市場模式中的實際影響力。此外，即使在純粹「商業」考量之下，BigTech 所掌握龐大而細密的個人資料及內容與服務利用相關資訊，也已經透過人工智慧及演算法堆砌出各國政府無法忽視的數位經濟主宰地位。

相對之下，仍以執照限制市場參進的通訊傳播產業，彼此在或嚴格或細密的管制規範下競逐各類服務市場占有率，尤其，多年慣以用戶平均貢獻度 (ARPU) 彼此較勁的「共同載具」產業，面對毋須接受參進障礙及同等管制規範約束的新競爭對手，難免

高喊「公平競爭 (level playing field)」呼籲鬆綁甚至廢除歷來管制措施。就此，各國通訊傳播主管機關同儕基於維護各類「公共利益」的法定任務，終究無法輕易推卸管制責任。至於因應之道，有同儕與反托拉斯主管機關密切合作，貫通「產業內競爭法」與「一般競爭法」試圖重建市場秩序者；關於市場交易「外部性」問題及相應的「公共利益」維護，例如：個人資料保護、資訊安全等議題，則同樣採取「產業內特別規範」與「跨產業別一般行為規範」雙軌併行，中長期目標則朝向以「一般(行為) 規範」取代「(業別) 特別規範」。反之，也有其他國家反向擴大納管原本毋須取得執照方能經營的所謂「新興服務」，甚至立法將舊管制框架延伸至影響「相當」的「類似」技術、「替代」服務，試圖一面維持歷來基於所謂「公共利益」介入市場的管制框架，另一方面也回應既有業者「同類服務同等管制」訴求。從「科技匯流」及管制革新多年發展歷程觀之，後者顯然形同匯流之前的「傳統」管制模式翻版。

姑且不論，在「後匯流」時代回頭走「業別管制」老路，能否在產業鏈早已重組、民眾視聽及平臺使用習慣今非昔比的生態下，替所謂「新興服務」再次打造當年廣播電視產業以「公共利益」名義建構的「圍牆內 (walled garden)」上下游市場秩序。即使在目前仍以執照限制市場參進的通訊傳播產業中，「非典型」經營型態、「創

新」服務項目、「異業合作」及各種網路與頻率資源彈性運用方式層出不窮，「業別管制」也必須朝向「一般(營業活動) 規範」演進方能有效肆應產業生態。更何況，高度智慧化匯流平臺常是不須「落地」登記的境外事業及一般「使用者」活躍場域，其中不乏具有高度「外部性」的各類營利與非營利活動，並非傳統「業別管制」規範可以有效掌握。至於貫通「產業內競爭法」與「一般競爭法」釋放市場活力，同時採取「產業內特別規範」與「跨產業別一般行為規範」雙軌併行「後匯流」路線，則以歐盟自 2018 年施行「一般資料保護規則 (GDPR)」，繼而在去 (2020) 年底推出「數位服務法 (DSA)」、「數位市場法 (DMA)」兩部草案，兼顧「國民權利...消費者利益」又儘可能不妨礙「通訊傳播健全發展」，最具有典範意義。

回顧臺灣，NCC 早在 2015 年就推出「匯流五法」草案，雖然以當時立法技術生嫩粗疏程度說不上是「開風氣之先」，基本上已經摸索出「產業內特別規範」與「跨產業別一般行為規範」雙軌併行的「後匯流」路線；只不過，礙於在地產業生態及政治環境尚未「適應」科技匯流，5 部法典中仍有 2 部維持「業別管制」模式，其中「有線多頻道平臺服務管理條例」草案則兼採「無特殊情形即回歸電信事業法通則」的「半匯流」模式。至少，「電信事業法」草案已經捨棄舊電信法以「業務」區隔市場的細密

管制模式，「電信基礎設施與資源管理法」草案則轉向跨業別的「一般（工程設備及頻率路權管理）規範」型態演進；而「電子通訊傳播法」草案更試圖走出目的事業管理框

架，草創「跨產業別一般行為規範」粗坯。所謂「德不孤，必有鄰」，遠在歐亞大陸另一側，終究迴響著相似的經世濟民思維。

## 結語：展望開創新局的新任務及新作為

NCC 於 2017 年 4 月再次送出更向前推進一步的「數位通訊傳播法」草案，行政院會議也在同年 11 月中旬審查通過；可惜迄今並未完成立法，致使臺灣在現行法制外觀上依舊停留在「業別管制」的窠臼之中。

今（2021）年行政院又呼應總統宣示，正式送出「數位發展部」組織法草案，臺灣「後匯流」施政可望又將大步向前邁進。關於「數位發展」與「通訊傳播」主政部會彼此之間如何分工合作，相關組織法所透露端倪大致不脫通訊傳播基本法第 3 條規定框架：新設部級機關擬併入 NCC 資源技術兩處及交通部郵電司，另將行政院資訊處改制為三級機關執行資通安全管理法，並且納入資策會改制為行政法人國家資通安全研究院。

在「數位發展部」設立之後，資通安全管理法勢必配合修正行政院主管條文，其實，對照德國等立法先例，可以修法增訂「直接面對民眾」的行政作用規範，強化資

通安全管理官民介面並通盤建制更為細緻的「跨產業別一般行為規範」。至於 NCC 組織法修正草案中新增「網際網路傳播政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行」及「網際網路內容事務之處理」兩大業務項目，目前也欠缺相對應的行政作用法授權。就此，因立法院「跨屆不連續」必須重送的「數位通訊傳播法」草案，可以藉此機會參考歐盟 DSA 草案進一步細緻化，讓 NCC 在「後匯流」時代再次成為管制典範轉移的槓桿支點。至於相當於 DMA 的數位市場新規範，理應由新設立的數位發展部邀集 NCC 及公平交易委員會盤整國內相關法令，另提一套「以突破性的整合，面對新科技的挑戰」的創新法典，為臺灣創造數位經濟健全發展條件。

### 參考文獻

- 石世豪（2009）：向競爭轉的通訊傳播匯流法制，元照出版
- 行政院（2021）：政府提案第 17425 號，「數位發展部組織法」草案、「數位發展部資通安全署組織法」草案、「國家資通安全研究院設置條例」草案、「交通部組織法」第 6 條修正草案、「國家發展委員會組織法」第 2 條修正草案、「國家通訊傳播委員會」組織法第 3 條、第 9 條、第 14 條修正草案
- 國家通訊傳播委員會（2007）：95 年通訊傳播績效報告
- 國家通訊傳播委員會（2016）：104 年通訊傳播績效報告
- 國家通訊傳播委員會（2020）：108 年通訊傳播績效報告
- Balkin, Jack M. (2018) : Free Speech is a Triangle, Columbia Law Review, Vol. 118, pp. 2011-2056
- Breger, Marshall J./ Edles, Gary J. (2015) : Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics, Oxford University Press
- European Commission (2020) : The Digital Services Act package (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>)
- European Commission (2020) : The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets ([https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en))
- Moller, Christian (2018) : Kommunikationsfreiheit im Internet: Das UN Internet Governance Forum und die Meinungsfreiheit, Springer VS
- Ofcom (2021) : Monitoring of compliance with the new governance arrangements relating to Openreach, Update – Annual Monitoring Report – 17 February 2021 ([https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/bulletins/competition-bulletins/open-cases/cw\\_01206](https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/bulletins/competition-bulletins/open-cases/cw_01206))





## 呂理翔

國立臺北教育大學教育經營與管理學系文教法律碩士班 /  
原住民文教法律碩士在職專班助理教授

### 摘要

數位匯流時代的電子媒體監理制度是各國感到迫切但棘手的課題。本文希望透過介紹歐盟及德國近年的制度發展，做為我國未來改革相關制度時參照省思的素材。德國為了轉化視聽媒體服務指令為國內法而由各邦重新研擬簽訂的邦際媒體協約，對於電子媒體應該符應的各項要求進行相當詳盡的規範，本文認為網路媒體是否應申領執照的問題，是國內長期的爭議，應可借鏡德國現行規定，至少讓大型媒體負有申請執照始得經營的義務，對應其對民眾輿論的實質影響力。另外，邦際媒體協約其對「媒體中介者」與「使用者介面」的規範是國內目前較少討論的面向，但對個人言論自由、表現自由以至社會輿論、文化的多元性和民主制度的健全發展，都有深刻的意義，頗值得國內參考。另外為對治假訊息氾濫的問題，應可考慮課予資訊網站經營者查證及遵守新聞處理原則之義務，並建議採取公私協力模式，以「受規制的自主管理」進行公權力機關與社會自治機構間的分工，達成媒體治理的目標。

**關鍵詞：**數位匯流、媒體規管聯盟、邦際媒體協約、禁止混合行政原則、使用者介面、媒體中介者、注意義務、受規制的自主管理、自律機構

數位匯流時代的電子媒體監理制度，是各國感到迫切但棘手的課題，歐盟及德國近年的制度發展，可做為我國未來改革相關制度時參照省思的素材。

# 從德國邦際媒體協約論電子媒體監 理制度的改革及我國可資借鏡之處

## 壹、數位匯流下德國媒體規範框架的改革

在數位匯流的趨勢下，網際網路漸漸成為主要媒體傳遞途徑 (Übertragungsweg)。德國媒體管理局 (Medienanstalten) 去年公布的「數位化報告－影音 2020 (Digitalisierungsbericht Video 2020)」<sup>1</sup> 顯示，德國民眾仍主要以有線電視及直播衛星廣播電視兩大系統平臺觀賞影音節目，在 Covid-19 疫情肆虐期間，電視收看人口及時間均比往年明顯提高，但觀察過去五年的趨勢，收看傳統電視和利用串流平臺、OTT 收看影音節目呈現互為消長的關係<sup>2</sup>。德國 14 歲以上民眾經常使用網路影音平臺如 YouTube 者超過 57%，隨著各種連網撥放機具的普及－50 歲以下的民眾平均每人擁有 1 臺以上，超過 91% 的德國人會經由網路收看影視，其中相當高的比例是透過

聯網電視 (智慧電視)，與 2019 年相較提高了 3%；完全不再使用傳統傳送途徑、改以網路收看電視者 (所謂剪線家戶，Cord-Cutter-Haushalt) 過去幾年也顯著增加，2019 至 2020 年便增加將近 3%<sup>3</sup>。在同份報告中另一篇研究指出，由於網路頻寬不斷提高、連網成本及設備價格逐漸下降，預期到 2025 年將有 1/3 的人口會訂閱網路串流服務 (Streaming-Dienst)，傳統線性廣電媒體的市場占比和重要性勢必大幅降低<sup>4</sup>，尤其網路上的數位影音服務以高畫質或超高畫質內容為主流，後者雖然目前電視播送幾經全面數位化，各地電視台也大力推出高畫質節目，但事關設備建置、節目採購成本，大多數節目仍維持以標準畫質 (SD) 播放<sup>5</sup>，更明顯不利於與新興媒體競爭。

數位匯流趨勢同時也改變媒體監理重心。除了維持對媒體內容的監理，由於影音節目的來源、頻道選擇遽增，如同各頻道業者競相爭取在遙控器數字鍵盤上最易操作的組合作為頻道序號，各種智慧型聯網設備的「使用者介面」 (Benutzeroberfläche) 成為另一項兵家必爭之地，因為其將直接或間接影響頻道或節目的能見度，進

而影響收益<sup>6</sup>。由於德國民眾大多數仍習慣在「傳統」電視上收看包括網路媒體的各項節目，電視使用者介面的設計是否足夠透明 (transparent)、易於使用，讓所有平臺、頻道節目可以不受歧視 (diskriminierungsfrei) 的被找到，便是媒體監理法規必須持續介入規制的課題<sup>7</sup>。

## 貳、歐盟法架構下媒體規管聯盟的建立

德國現行的媒體監理規範是自 2020 年 11 月生效施行的「邦際媒體協約」 (Medienstaatsvertrag)，取代從 1991 年由德國各邦共同簽署的「邦際廣電協約」 (Rundfunkstaatsvertrag)，後者經歷 22 次的修正，雖然配合網路媒體的發展擴大適用範圍，但原本對廣播、電視的規範作為基礎架構無法周延因應媒體世界的全面數位化以及網際網路上各種新穎的媒體服務型態，因而有重新立法的必要。另一方面，各邦同意簽立「邦際媒體協約」有其歐盟法的意義－履行歐盟 2018 年修正之「視聽媒體服務指令」 (Audiovisual Media Services Directive; Richtlinie über audiovisuelle

Mediendienste)<sup>8</sup>，各成員國在兩年的期限內將指令的要求轉化 (Umsetzung) 為國內法的義務。

「視聽媒體服務指令」此次修正的重大意義在於將影音分享平臺 (Video-Sharing-Plattform，如 Netflix、YouTube) 納入規管，雖然因為使用者相較於傳統廣電媒體享有較大的選擇權與控制權，故對其採取較低的規範密度，但仍必須遵守維護人性尊嚴、保護兒少權益、禁止煽動仇恨或種族歧視、保障消費者權益、維持公平競爭等基本要求，並且應維持影視內容的多樣性以及遵守歐洲影視作品至少占 30%，以

1. Abrufbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/digitalisierungsbericht-video> (Letz-ter Besuch: 7. Okt. 2021.)  
2. Simon Berghofer, Aktuelle Befunde zur digitalen Bewegtbildübertragung und -nutzung in Deutschland, in: Medienanstalten, Digitalisierungsbericht Video 2020, S. 24 (38).  
3. Simon Berghofer, a.a.O., S. 28.  
4. Marc Hankmann, HDTV – der neue Standard fürs TV-Bild?, in: Medienanstalten, Digitalisierungsbericht Video 2020, S. 10 (16).  
5. Marc Hankmann, a.a.O., S. 15 f.

6. Simon Berghofer, a.a.O., S. 39.  
7. Simon Berghofer, a.a.O., S. 45.  
8. S. ABl. EU Nr. L303/69 v. 28.11.2018, S. 1 ff.



支持歐洲影音產業和當地多元文化發展<sup>9</sup>，使傳統線性媒體與非線性（隨選）視訊服務的規管架構趨向一致。在歐盟法制階層中，「視聽媒體服務指令」是具體實現歐盟條約（主要法；Primärrecht）目標的次級法（Sekundärrecht），其修正代表歐盟地區的各成員國對網路媒體的監理制度將趨於一致，而不應再有濫用網路無國界的脫法行為—將某成員國內不得或限制經營的媒體活動移轉至另一成員國。正是在各成員國通訊媒體法制歐盟法化的過程中，顯示出落實歐盟法的代表性特徵：「網絡

狂潮」（Netzwerkboom）。由於歐盟法對各成員國組織型態不一的媒體監管機構，基本上維持開放的立場，各成員國執行歐盟法的效果得以漸趨一致的關鍵在於有效的管理資訊及專業見解（Expertenwissen）<sup>10</sup>，在此前提下，各成員國的監管機關（構）間以及各成員國與歐盟相關機關間能密切、超越國界、超越組織層級的合作，形成規制聯盟（Regulierungsverbund），以修正或補充各成員國經常不符歐盟法要求（defizitär）的執行活動，以達成歐盟地區法制的統一性<sup>11</sup>。

## 參、邦際媒體協約落實歐盟指令的構想及其衍生問題

「邦際媒體協約」基於轉化歐盟視聽媒體服務指令的義務，規範重點是將提供媒體服務的網路平臺（Internet-Plattform）納入，除了類傳統廣播電視服務的電信媒體（Rundfunkähnliche Telemedien），並針對網路媒體平臺（Medienplattformen）、媒體中介者（Medienintermediäre）、媒體使用者介面（Benutzeroberflächen）以及影音分享服務（Video-Sharing-

Dienste）訂定規範。特別是其針對不同媒體作用特徵分別予以規範。如社群網站（如 Facebook）、影音共享網站（如 YouTube）和搜索引擎（如 Google）等民眾經常使用的網路服務，還有智慧電視、語音助理或部落格等在媒體內容產製者及一般利用者間扮演媒介者角色（Vermittler），基於以下的脈絡中有規範的必要（協約第 2 條第 2 項第 16 款；第 91 條以下）：使用

者總是集中利用少數大型媒體中介網站而具有「大者恆大」的特性，而且這些網站持續廣泛的收集使用者訊息和新聞內容，並往往在使用者不知情或只有在初期廣泛同意下的被收集，網站還會按照自行決定的演算法評估這些訊息的重要性，決定讓使用者從網站上接收到的訊息。由於無數的民眾每天使用這類媒體中介網站，使其形同擁有決定民眾獲得何等資訊的權力，而直接影響民眾的意見形成（Meinungsbildung），因而對人民言論自由的實現及媒體內容多元性（Vielfalt）的確保至少是一項隱憂<sup>12</sup>。因此，媒體中介者依據「邦際媒體協約」負有「透明化義務」，其必須揭露其評價、選擇網路資訊、新聞內容的標準，以說明其呈現搜尋結果或個別社群訊息順序的理由（第 93 條），並應提供相關文件以備審查（第 95 條），也負有「禁止歧視義務」，即為維持資訊多元性不得因為對新聞訊息的能見度有高度影響力，而在競爭性新聞資訊來源間從事差別待遇，新聞業者如認為受到差別待遇並得向各邦的媒體管理局提出申訴，媒體管理局亦得依職權進行調查裁處（第 94 條）。最後邦媒體管理局得訂定媒體中介者共同適用的章程與營運指針，以確保業者遵守協約規範，但主管機關必須注意不同媒

體中介者對其使用者不同程度的影響力（第 96 條）。

前面提到的重要性日增的「使用者介面」，邦際媒體協約亦課予「透明化」與「禁止歧視」義務，讓使用者可經由同等流程獲得同類型的媒體內容，介面上的分類方式、編排次序或呈現方式不得恣意做差別處理，也不能任意讓使用者尋找特定內容時受到阻礙。另一方面，由於仍有許多民眾習慣由廣電媒體接收資訊，使廣電媒體對實現公共與論多元性發揮更重要功能，故邦際媒體協約要求在使用者介面上對公民營的廣電媒體應做優惠的差別待遇，讓使用者在介面上更容易利用廣電媒體（第 84 條）。

從「邦際媒體協約」課與媒體中介者的義務與主管機關的職權來看，其同時也是競爭法（Wettbewerbsrecht）必須處理的課題，這裡包括市場佔有率較高的媒體中介者是否濫用其支配地位阻止內容提供者（Inhalteanbieter）在其網站「上架」、增加其他競爭者進入市場的障礙或對使用者權益進行不合理的限制<sup>13</sup>。在德國作為聯邦國家，媒體監理事項原則上屬於各邦立法及執行權的範疇（基本法第 30 條、第 70 條），

9. 參見該指令第 6、9、13、30 條

10. Unter anderen, Manuel Patrick Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht: Ein Beitrag zu Theorie und Dogmatik der Behördenkooperation in der EU, 2017, S. 6, 102.

11. Margarete Schuler-Harms, Rundfunkregulierung in Zeiten des Internets, in: Torsten Körber/Jürgen Kühling (Hrsg.), Regulierung - Wettbewerb - Innovation, Baden-Baden: 2017, S. 69 (74, 90)

12. Dazu, Aron Heidtke, Meinungsbildung und Medienintermediäre: vielfaltssichernde Regulierung zur Gewährleistung der Funktionsbedingungen freier Meinungsbildung im Zeitalter der Digitalisierung, Diss. Freiburg, Baden-Baden: 2020, insb. S. 88 ff. u. 111 ff..

13. Vgl. Aron Heidtke, a.a.O., S. 224 ff.



而上述競爭法的課題是屬於聯邦的管轄權，顯見在數位匯流的趨勢下，邦層級與聯邦在媒體集中化、網路中立原則（禁止歧視原則）、媒體內容多元化等涉及競爭法的議題上，勢必存在競合與合作的關係<sup>14</sup>。

不過，德國聯邦與各邦在執行法規的關係上，並不是如歐盟法架構下、由歐盟執委會主導的「規制聯盟」（Regulierungsverbund）關係，相反的，依照德國基本法第 83 條以下與第 104 條之 1 以下的規定，聯邦及邦應該基於自我責任（Eigenverantwortlichkeit）執行其任務，原則上禁止將同一事項交由不同層級的政府共同執行（「禁止混合行政」；Mischverwaltungsverbot）。但無論德國憲法學界或聯邦憲法法院裁判見解均承

認此原則存有例外，尤其在聯邦與邦必須共同執行任務時（gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung），即具備事理上的特殊理由可以將例外正當化，如基於行政實務安排或經濟性的理由，認為邦與聯邦各自建立執行機構是不明智的，或者本來就存在不同政府間的合作機制，即不需要放棄該機制而分別在邦與聯邦建立相類的執行機構<sup>15</sup>。不過近年的裁判則採較嚴格的標準，混合行政如果只是純粹合目的性構想或政治上缺乏達成合意的能力，都無法認為具備例外進行混合行政的特殊理由<sup>16</sup>。因此在執行媒體公平競爭的事項上，有必要釐清聯邦及邦各自的權限範圍，如認為有透過「混合行政」執行的必要，則需要確認是否具備正當化例外的事理上特殊理由。

## 肆、廣電媒體與電子媒體的劃分與執照申領義務

一如歐盟視聽媒體服務指令及德國邦際媒體協約均強調媒體應維護公共意見的多元性，德國聯邦憲法法院從 60 年前的第一次廣電媒體判決（Erster

Rundfunkentscheidung）起即反覆強調，廣電媒體是個人意見及公眾輿論形成的媒介與要素<sup>17</sup>，因為公共意見的多元性是民主制度發揮功能的前提，所以必須確保人民有

建立、表達個人意見，進而形成公意的自由，而廣電媒體具有傳遞散布訊息、即時性以及啟發誘導（suggestiv）的功能<sup>18</sup>，對表意自由的重要性自然無需贅言，於是廣電自由不僅是個別權利主體的基本權，更具有客觀法的意義，成為助成民主實現的功能性基本權（Funktionsgrundrecht）<sup>19</sup>。從這樣的廣電媒體功能出發，也就不難想像從 1980 年代起，聯邦憲法法院就不再將「廣電媒體」（Rundfunk）限定在傳統的廣播和電視，並認為「廣電自由」（「基本法」第 5 條）的內涵和效力範圍不應和其作用領域分離觀察，基本權保障的內涵必然伴隨該領域的變化而變化。因此若要讓廣電自由在不斷變化的未來維持保障的效果，憲法對廣電媒體的保障範圍就不能僅以傳統媒體技術為限，廣電媒體的概念內涵應該是動態且對各種發展可能性保持開放（dynamisch und entwicklungsoffen）<sup>20</sup>。

相對於憲法學與憲法法院裁判傾向擴張廣電媒體的範圍，原則上認為具備「公共利用性」（Allgemeinbezogenheit）、

以傳遞訊息與意見公布為目的、遠距傳送（Fernmeldung）的技術型態等三項要件，就可以涵括於廣電媒體的概念下<sup>21</sup>，在媒體監理的實務層次，卻不是只靠劃定廣電自由的保護範圍就可以解決問題，憲法位階和法律位階的廣電媒體概念和要素存有顯著的差異，尤其因為廣電媒體必須獲得許可（Zulassung）始得經營，國家因而掌握有效監督媒體的手段。在 21 世紀進入數位網路時代後，隨即面臨的挑戰是網路媒體內容（Internetangebot）維持電子媒體服務（Telemediendienst）的屬性，抑或應界定為「廣電媒體」，從而必須適用法律對廣電媒體的規範。

無論現行「邦際媒體協約」或其前身「邦際廣電協約」均對廣電媒體採用相同的定義：「線性的資訊與通訊服務；它是通過電信方式，旨在供公眾和同時接收，依照播放時間表進行新聞性一經過編輯（journalistisch-redaktionell）、以影像或聲音為內容的活動和傳播。此概念也包括以加密形式進行傳送或在支付特定對

14. Stephan Dreyer/Markus Oermann/Wolfgang Schulz, Kooperative Medienregulierung? Möglichkeiten und Grenzen der Koordination und Kooperation von Bund und Ländern bei konvergenten Regulierungsmaterien, Berlin: 2016, S. 36 ff.

15. BVerfGE 63, 1/43.

16. BVerfGE 119, 331/372.

17. BVerfGE 12, 250/260; 57, 295/319; 73, 118/152; 107, 299/332; 114, 371/386 f..

18. Unter anderen BVerfGE 90, 60/87.

19. Vgl. Friedrich Kübler, Medien, Menschenrechte und Demokratie: das Recht der Massenkommunikation, Heidelberg: 2008, S. 190 ff.; Martin Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht. Die journalistische Freiheit des Rundfunks als Voraussetzung allgemeiner Kommunikationsfreiheit, München: 1985, S. 157 ff. 近期聯邦憲法法院援用這項理論之裁判，參見：BVerfGE 119, 181/214 ff.

20. BVerfGE 73, 118/154; 74, 297/350; 83, 238/299.

21. Vgl. Andreas Hamacher, Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, Berlin: 2015, S. 42 ff.



價後才能接收的服務」。電子媒體則是在電信法所規範的電信通訊服務、以電信為基礎之服務（電信法第3條第24款、第25款）以及前述廣電媒體之外的「電子訊息和通信服務」（Informations- und Kommunikationsdienste）<sup>22</sup>。在此可以明顯看到規範模式的差異：對於廣電媒體採取正面構成要件式的定義，對電子媒體服務則以負面排除的方式進行「描述」。因而社群媒體、即時通訊APP似乎具備上述廣電媒體的若干要素，則是否應「升級」（aufwärts）為廣電媒體，便常常發生爭議<sup>23</sup>。在2007年6月，德國各邦的媒體管理局（Landesmedienanstalt）達成共識，經由網際網路以串流形式播送的影音服務可以歸類為廣電媒體，不過點播服務，如隨選影視服務（Video-on-Demand）原則上仍屬於電子媒體。這項共識同時對廣電媒體「向大眾傳送」的要件，採取以量化的方式做區分，即媒體的潛在使用者（potenzielle Nutzer）如少於500人不應被視為以普遍大眾為對象。這一點使網路上各種服務並不當然需要得到主管機關的許可才能經營，縱使網路有跨區域的本質<sup>24</sup>。

上述量化標準當時也在修正邦際廣電協約時納入成為實定法<sup>25</sup>，但在具體適用到網路媒體活動時，卻產生更多疑義。首先網路媒體的型態日新月異，與2007年時已迥不相同，單純以數量為界線無法呈現對公共意見的影響程度；況且，某些深受歡迎的網紅自媒體、受年輕人歡迎的電玩評論V-log格主、或影歌星、政治人物的粉絲專頁，潛在使用者動輒超過500人，則須申領廣電媒體執照的義務人將非常眾多，又如實體報章雜誌的網路平臺，其服務內容與實體報章的數位化，只要潛在使用者超過500人，就必須取得廣電媒體的執照，對日益衰退的平面媒體產業，恐怕更是雪上加霜。其次，有疑問的要件還包括「撥放時間表」（Sendeplan）。由於邦際廣電協約並未具體定義撥放時間表的形式，時間表是否須在一定期間反覆呈現，如生活經驗上常見的頻道節目表，或者一次性地宣布活動資訊也是此處所稱的時間表？最後，應如何認定「潛在使用者」，邦際廣電協約也沒有進一步說明，即可能導致當事人對主管機關的認定不服時，依照舉證責任分配法則，主管機關須

22. 上述定義參見：「邦際廣電協約」及「邦際媒體協約」的第2條第1項。

23. Vgl. Andreas Hamacher, a.a.O., S. 78 ff.

24. Dazu MMR 9/2007, S. XIX. (最後瀏覽：2021.10.7)

25. 在「邦際廣電協約」第2條第3項規定：「以下各款服務並非廣電媒體：1. 可以同時接收服務的潛在使用者總是少於500人；2. 直接從接收設備的儲存裝置中讀取播放；3. 僅用於個人或家庭目的；4. 不是新聞性 - 經過編輯的型態呈現的；5. 由每次都須個別付費才可收看（聽）的節目所組成的服務。」

對案件事實是否該當法定構成要件負擔舉證責任，勢必將衍生沉重的調查與證明負擔。

邦際媒體協約雖然沒有修正廣電媒體的定義，私營廣電節目仍須申請執照才能播放，但在申領執照的前提下做了相當的修正。依協約第59條，廣電媒體節目若對個人意見形成和公共輿論僅有輕微的影響力，或在6個月內同時使用該媒體或預期使用該媒體的平均人數低於20,000人，即不需要

申請執照。媒體如不確定是否須申請執照，得向管轄的邦媒體管理局申請證明，所謂「無疑慮證明」（Unbedenklichkeitsbescheinigung），由主管機關加以確認。因此，現行規範不僅配合網路使用現況大幅提高廣電節目的使用者人數門檻，也增加實質影響力輕微作為排除要件，應可有效改善過去義務範圍過於廣泛，網路影音節目動輒違法的問題。

## 伍、電子媒體的注意義務與公私協力監督模式

廣電媒體申領執照的要件放寬意謂媒體監理的方式不再只以核發執照以及運用期限、負擔等行政處分附款為重心，這點在邦際媒體協約對廣電媒體與電子媒體應遵守的義務事項趨近相同也可看出。這裡包括資訊提供義務（Informationspflichten）、注意義務（Sorgfaltspflichten）、無障礙利用（Barrierefreiheit）、對於播放廣告、舉辦抽獎活動（Gewinnspiele）應遵守的原則、廠商贊助原則（Sponsoring）等。其中值得特別說明的是電子媒體的注意義務，面對當前網路假消息氾濫的媒體生態尤其重要<sup>26</sup>。

相較於過去邦際廣電協約就此僅有一項簡略的規定（第54條第2項），邦際媒體協約對於注意義務做了很高密度的規範。首先，邦際媒體協約第19條第1項將注意義務的適用範圍從過去以報章雜誌的入口網站—其全部或部分內容是定期出版的圖文印刷產品的重現—，擴張到所有提供新聞性—經過編輯的資訊服務，其內容經常包含新聞或政治資訊的營利性電子媒體，例如純網路新聞網站或個人經營的部落格，均須遵守普遍公認的新聞處理原則（journalistische Grundsätze）。提供新聞

26. 根據媒體報導，由於電子媒體依邦際媒體協約亦須遵守各項正當性義務，並訂有監督制裁的方法與程序，德國各邦在討論修正協約時亦思考是否應整體廢除申領執照的規定。Benedikt Frank, Alexa, richte dich nach diesen Regeln!, vom 8. 11. 2020, Süddeutsche Zeitung, <https://reurl. cc/emdM4W> (letzter Besuch: 12. 10. 2021) .



的電子媒體應該在播送之前按照個案情況須具備的注意程度，檢視新聞的內容、來源和真實性。此外，電子媒體發布其所做的意見調查成果時，必須清楚表明其調查對象及結果是否具有代表性（第 2 項）。新聞或資訊報導的真實性注意義務，過去僅由主管機關監督管理，邦際媒體協約則在此之外引進「自願參加之自律機構」（Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle），透過公私協力促進電子媒體注意義務的實現。依據第 19 條第 3 項，尚未參加自律機構的電子媒體得參加符合第 4 項至第 8 項規定之標準、並經主管機關認可的自律機構，由其審視電子媒體是否履行前述注意義務，以及處理媒體使用者或利害關係人對媒體提出的檢舉或申訴。應予強調的是電子媒體並沒有義務必須參加這類自律監督機構（自願性），邦際媒體協約所規定的配套制度是：在電子媒體的報導或訊息違反前述注意義務時，若已加入自律機構，主管機關將不會對其採取管制措施或裁罰（第 109 條第 1 項第 3 款）；反之，如未參加任何自律機構，電子媒體即須自行確保注意義務的履行，並在違反時擔負法律責任。

這項以自願參加為前提的公私協力關係，媒體學者稱之為「典範移轉」<sup>27</sup>。正因為過去邦際媒體協約的架構下，那些不屬於實體報章雜誌網路型態的新聞網站並未受到重視，對於未遵守注意義務或不符合新聞處理原則的網頁內容，主管機關不得加以裁罰，僅有在涉嫌刑事犯罪的情形，基於搜索的必要性，經法院核發令狀後才能命令經營者關閉該網頁（邦際媒體協約第 59 條第 3 項）；寬鬆的監理手段相對於網路訊息媒體具有越來越高的重要性明顯不相當<sup>28</sup>，所以新法有意識地填補此項漏洞，除了賦予主管機關包括警告、裁罰、廢止處分等更多監理手段（參見第 109 條第 1 項），將此類媒體納入管理，並引導電子媒體接受自律機構的監督，降低公權力色彩，以期能提高業者的配合程度，以及即時有效因應注意義務上的違誤，另一方面，主管機關也可將有限的行政資源投置在對自律機構的監督上，確保自律機構符合邦際媒體協約的要求<sup>29</sup>，如有違反協約或經認可後發生不符合認可要件的情事，主管機關得廢止該認可或課予附款以糾正，自律機構所為的決定如果逾越合理評價範圍（判斷餘地），主管機關亦得加以

警告，並命其撤銷重為判斷（第 19 條第 6、8 項）。

這樣的監理模式並非自邦際媒體協約開始採用，過去在保護兒少的媒體使用安全上即已採取這種「受規制的自我管理」模式（regulierte Selbstregulierung），故在邦際媒體協約選擇採取此制度，具有立法政策的體系一致性<sup>30</sup>。依據「廣電與電訊媒體兒少及人性尊嚴保護協約」（JMStV；邦際兒少保護協約）第 19 條，由受認可的自律機構<sup>31</sup>就媒體服務是否違反兒少權益保護進行事前審查（Vorabkontrolle），實現兒少

權益的有效保障性<sup>32</sup>。其核心精神在於：自律機制並未訴求全然交由媒體或專家等社會領域進行自我審查，而是由國家負有「擔保責任」退居第二線—前提是確保其始終維持有效監督自律機構的審查活動，若自律機構未能有效發揮控制功能時，仍能填補、恢復審查機制，並以此正當化公私協力管制模式。學者認為，對於兒少權益保護採取這項機制，審查者將比傾向於回復秩序、取締違法的主管機關更能讓各方利害關係及相關基本權儘可能實現平衡狀態，而可以在更早期時點建構兒少媒體安全防護措施<sup>33</sup>。

27. Wolfgang Lent, Paradigmenwechsel bei den publizistischen Sorgfaltspflichten im Online-Journalismus – Zur Neuregelung des § 19 Medienstaatsvertrag, ZUM 2020, 593.

28. Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/2737 vom 27.05.2020, S. 131.

29. 依據協約第 19 條第 4 項，自律機構被主管機關認可的要件包含：該機構指派的審查人員必須具備獨立性與專業能力，於此可以考慮對新聞相關問題有所研究的商業團體代表；該機構應具備適當的設備；依提供審查者以日常慣用語言編撰的審查規定，以確保其能據以審查當事人是否遵守注意義務、新聞處理原則；已訂定有關審查範圍、審查流程及可能施以裁罰時的程序規定，並必須規定對於審查決定表示異議的複審程序；必須保障個案媒體服務提供者在決定前有陳述意見的機會，決定附具理由做成書面，並通知所有當事人；應設置受理異議的單位；該機構應開放其他媒體服務提供者加入。

30. Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/2737 vom 27.05.2020, S. 132.

31. 現行在德國執行兒少媒體安全的事前監督工作有：「電影自律協會」（die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft e.V., FSK）、「多媒體服務業自我審查協會」（die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V., FSM）、「娛樂軟體自我審查協會」（die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle, USK）；自律機構的認可標準與前述邦際媒體協約第 19 條相似，於此不贅。

32. Dazu ausführlich, Mark D. Cole, Das Zusammenwirken von Selbstkontrolle und hoheitlicher Kontrolle im Jugendmedienschutz, RdJB 2006, 300.

33. Mark D. Cole, a.a.O., S. 301.



## 陸、主觀基本權利的保障作為監理制度的界限 —從 2019 年的某個極右派爭議案件談起

德國法上有關媒體監理的課題除了前述維護公共輿論多元性，亦即著重在言論自由、廣電自由實現民主價值的客觀面向的各個面向外，另一個重心則是從基本權保障出發，質言之，公權力得在如何的範圍內限制言論自由、表現自由或廣電自由，並檢驗限制的正當性—促進公益的實現仍必須以個人主觀基本權利不受到違憲侵害為前提，這項法治國基本原則也應該在媒體監理制度的改革時受到同等重視。近年各項新興媒體監理議題，如防堵恐怖主義擴散、極右派運用社群媒體擴大政治版圖、兒童青少年網路安全的風險、假消息氾濫的控管等，行政權往往傾向於運用大量公權力監控、抑止可能的失序行為、降低風險，但是容易忽略是否過度限制言論自由或廣電自由，以致法院時常在裁判中提醒言論自由（表現自由）的意義，一如以下這個案例：

屬於極右派的德意志國家民主

黨（NPD）的某個邦黨部開設了一個 Facebook 網頁，這個網頁完全公開，所有人都可以瀏覽、留言發表。2014 年 11 月到 2016 年 1 月間，這個 Facebook 網頁的經營者和使用者發表大量反對難民政策、歧視仇恨外國民族或少數宗教信仰的激烈性言論。該邦的媒體管理局乃對該黨部課處罰鍰 1300 歐元，理由是這些言論屬於「廣電與電訊媒體兒少及人性尊嚴保護協約」（JMStV；兒少保護協約）第 4 條第 1 項第 3 款媒體禁止呈現的內容<sup>34</sup>，而對兒少有害（jugendgefährdend），但該黨部卻未依同協約第 7 條第 1 項<sup>35</sup>聘任兒少保護專員。NPD 就此處罰向地方法院提出異議，法院判決雖然降低罰鍰金額為 600 歐元，但判決理由卻引起該黨更大不滿。該院認為，即使不檢視言論內容，僅依該臉書頁面上「高度簡化的表述、口號和評論用以支持過分簡單的世界觀，助長無差別的拒絕整個族群和對宗教和少數民族的侵

略性敵意」就已屬對兒少有害<sup>36</sup>。該黨部認為法院裁判侵害其言論自由而違憲，乃提出裁判憲法審查（= 裁判憲法訴願 Urteilsverfassungsbeschwerde）。

聯邦憲法法院認為地方法院在解釋適用限制基本權的法規時，未充分注意言論自由的價值與影響，故 NPD 黨部的訴願為有理由而撤銷了原判決。進而言之，憲法法院以典型基本權侵害審查步驟檢視本案，言論自由與兒少保護均屬於受憲法保障的法益，並沒有必然優劣關係。國家公權力機關將言論發表的活動評價為「有害兒少」，且這項評價構成媒體提供者負有聘任兒少保護專員義務的基礎，若不履行此義務因而受罰鍰懲罰時，則應該適用比例原則具體審視這項負擔性要求對當事人言論自由的影響<sup>37</sup>。首先，在言論自由的保護範圍上，憲法法院維持一貫開放的立場，無論發言者的意見「真實與否、有理由與無根據的、情緒性或理性的、有價值或無價值、危險的或是無害的」，包括作為意見基礎的事實陳述，均受言論自由基本權的保障。因此，系爭臉書頁面對於難民政策的負面評論，無論是黨部自己或其他第三人針對少數族群

發表仇恨性、甚至種族主義性的意見，都不得一開始就排除在言論自由基本權之外<sup>38</sup>。其次，憲法法院在判決中強調，言論自由亦非無條件受保障，考量政治性言論可能危害兒少身心發展<sup>39</sup>，兒少保護協約中禁止提供的媒體內容及聘任兒少保護專員以強化媒體自律的義務，均符合德國基本法第 5 條限制言論自由的要件。最後在「限制的限制」（Schrankenschranken）階段進行比例原則的檢驗。憲法法院強調，地方法院只是概括地將網頁評價為「對兒少有害」，指出其表述過於簡單，可以煽動對少數族群的仇恨，並不符合這一階段合憲性檢驗的要求，毋寧應使用可檢驗的方法調查有爭議的言論及其意義內涵為何？在此事實調查的基礎上，才能說明網頁上個別言論涵攝於法規構成要件的結果是否妥適，法院或國家公權力機關在此尤其應注意言論自由具有「價值建構」的意義（wertsetzende Bedeutung），才能確定聘任兒少保護專員這項義務對當事人在網路上發表言論的可能影響，並在兒少保護爭議背景下劃定言論自由的內涵與範圍<sup>40</sup>。

34. 媒體提供的內容如「基於對部分人民或對特定民族、種族、宗教或從民族傳統而生的特定群體之仇恨，而煽動對其採取暴力和恣意行為，或經由辱罵部分人民或侮辱、惡意鄙視或誹謗某個被標記的團體，以侵害他人的人格尊嚴」，無論刑法是否有處罰規定，依該款予以禁止。

35. 「任何經營跨邦播送電視者均須聘任一名兒少保護專員。商業性提供可普遍接近使用的電信媒體的業者，其媒體包含妨礙青少年發展或危害青少年的內容者，以及搜尋引擎的提供者，亦同。媒體提供者應使兒少保護關的重要信息易於識別、可直接獲取且始終可用，尤其必須包含可快速以電子方式聯繫的姓名和資料。」

36. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 27. August 2019 - 1 BvR 811/17 -, Rn. 9.

37. Vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 36), Rn. 23.

38. Vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 36), Rn. 16.

39. Vgl. BVerfGE 90, 1/16.

40. Vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 36), Rn. 22 f.

## 柒、德國電子媒體管理制度的改革對我國的啟發

我國是單一國也沒有加入高權性的區域性國際組織，因此並沒有如德國在訂定媒體監理規範時，須先釐清特定事項歸屬聯邦或各邦權限，或受歐盟法拘束、須轉化為內國法的問題。不過，歐盟視聽媒體服務指令的修正及其規範密度相當高的內容，讓歐盟境內電子媒體原則上遵守相同的規範，維護單一市場的通信、交誼活動的基本自由，再次凸顯國家在數位匯流時代不能僅憑一己之力進行媒體監理，毋寧應注意國際媒體法規範的趨近一致的傾向。

國家德國法重視公權力機關管轄權限清楚劃分，以禁止混合行政為原則，對國內的媒體監理行政應有值得參考的價值，如國家通訊傳播委員會對於媒體集中化、可能濫用市場支配地位進行限制競爭、不公平競爭行為，或媒體服務上有歧視特定族群或特定立場的行為，必然會與公平交易委員會的職權發生競合。依筆者的觀察，目前兩機關多僅就各自發現的個案爭議進行監督審查，進而各自以附附款的許可處分或禁止性、裁罰性處分作為管制手段，事務管轄權限應如何劃分，二者之間是否有優先／補充性關係，仍有待釐清或由上級機關決定或經由修法明確規定。德國邦際媒體協約對智慧型聯網設備的使用者介面，以及各種在使用

者獲致資訊的內容上具有實質影響力的媒體中介者進行規範，正確的掌握網路使用過程中，使用者可能不自覺受到引導操弄（manipulation）而接收到隱含特定目的、利益的資訊，網路因而喪失應有的開放、自由、多元的特性，故要求建置使用者介面的廠商以及媒體中介者均應遵守「透明化」與「禁止歧視」義務，使其背後的評價標準、設計構想都能公開接受主管機關與大眾的檢驗，且不得對特定的立場或族群做恣意的差別待遇，以維持公共輿論、文化的多元性。國內目前電子媒體監理仍著重在服務內容的管理，故對於上述兩事項的規範較少進行討論，相關發展值得未來密切注意。

另外，國內有關 OTT 影音節目規範的討論，不可避免會觸及撥放相同內容的不同平臺受到不同規管的問題，換言之，網路節目是否需要申領執照的問題。在德國新舊法立場演進的過程中可以發現，鑑於網路節目對民眾訊息傳遞、促進社會輿論形成的功能，不應完全放任不管，但邦際廣電協約的標準過低，以致大量網路媒體服務均應申領執照始得經營，但現實上難以監督查核。在現行邦際媒體協約下，將使用者門檻大幅提高並增加對輿論形成的實質影響程度作為判斷依據，使負擔申領執照義務者限於大型

媒體網站，應屬正確的改革方向。

德國擴大電子媒體注意義務範圍以及借助公私協力的自律管理模式，是本文認為可著手研擬修法引進的制度。和德國的經驗類似，我國在兒童及少年福利與權益保障法第 46 條的授權下，由民間團體成立內容防護機構，以推動網際網路平臺提供者建立自律機制（第 1 項第 6 款），協助網路媒體業者及早發現並修正危害青少年身心的服務或內容，已行之有年，實可考慮在具體訂定認可條件後，認可更多的網路自律機構，分擔監理網路媒體執行事實查證、遵守新聞

處理原則之義務。由民間團體判斷媒體有無違法，或許仍需相當時間建立獨立性、公信力與專業能力，主管機關無法一開始就退居第二線，而應規劃相當時間進行政策宣導以及自律機構的訓練輔助，但不影響公私協力下的自律管理是正確的方向。就長期而言，在各方面配套制度完成後，可以增加類似德國邦際媒體協約第 109 條的免責規定，使媒體業者更有誘因參加自律機構接受審查，主管機關便可減省執行個案審查的行政資源，集中在自律機構的監督以及其他媒體監理政策的擬定。

### 參考文獻

- Andreas Hamacher, Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, Berlin: 2015, S. 42 ff.
- Aron Heidtke, Meinungsbildung und Medienintermediäre: vielfaltssichernde Regulierung zur Gewährleistung der Funktionsbedingungen freier Meinungsbildung im Zeitalter der Digitalisierung, Diss. Freiburg, Baden-Baden: 2020.
- Benedikt Frank, Alexa, richte dich nach diesen Regeln!, vom 8. 11. 2020, Süddeutsche Zeitung, <https://reurl.cc/emdM4W> (letzter Besuch: 12. 10. 2021) .
- Friedrich Kübler, Medien, Menschenrechte und Demokratie: das Recht der Massenkommunikation, Heidelberg: 2008.
- Manuel Patrick Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht: Ein Beitrag zu Theorie und Dogmatik der Behördenkooperation in der EU, 2017, S. 6, 102.
- Marc Hankmann, HDTV – der neue Standard fürs TV-Bild?, in: Medienanstalten, Digitalisierungsbericht Video 2020, S. 10 ff..
- Margarete Schuler-Harms, Rundfunkregulierung in Zeiten des Internets, in: Torsten Körber/Jürgen Kühling (Hrsg.), Regulierung - Wettbewerb - Innovation, Baden-Baden: 2017, S. 69 ff.
- Mark D. Cole, Das Zusammenwirken von Selbstkontrolle und hoheitlicher Kontrolle im Jugendmedienschutz, RdJB 2006, 300 ff..
- Martin Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht. Die journalistische Freiheit des Rundfunks als Voraussetzung allgemeiner Kommunikationsfreiheit, München: 1985.
- Simon Berghofer, Aktuelle Befunde zur digitalen Bewegtbildübertragung und -nutzung in Deutschland, in: Medienanstalten, Digitalisierungsbericht Video 2020, S. 24 ff..
- Stephan Dreyer/Markus Oermann/Wolfgang Schulz, Kooperative Medienregulierung? Möglichkeiten und Grenzen der Koordination und Kooperation von Bund und Ländern bei konvergenten Regulierungsmaterien, Berlin: 2016.
- Wolfgang Lent, Paradigmenwechsel bei den publizistischen Sorgfaltspflichten im Online-Journalismus – Zur Neuregelung des § 19 Medienstaatsvertrag, ZUM 2020, 593 ff..





**FUTURE IS NOW**  
展望NCC的現在與未來

時代與科技推進的轉型未來



## 洪貞玲

國立臺灣大學新聞研究所教授兼所長

### 摘要

行政院通過數位發展部組織法草案送立法院審議，同時也牽動 NCC、交通部等相關組織權責調整。依照規劃，NCC 現有之部分業務將移撥至數位發展部，包括基礎設施與資通安全、普及服務基金、稀有資源分配、通訊產業輔導、獎勵等相關業務，而轄下兩個財團法人也將同步移撥。NCC 將增加網際網路傳播相關業務，包括網際網路傳播政策之訂定及執行、通訊傳播網路設置之監督管理、網際網路內容事務之處理、網際網路傳播相關基金之監督管理。網際網路所涉事業及服務範圍廣泛，NCC 該如何開展相關權責執掌，將是莫大挑戰！本文將以網路內容事務為討論起點，探討廣電媒體的內容管理如何適用到網路內容，有何異同。透過歐美國家範例之引介，可以得知網路內容監理政策中，亦需要對平臺責任加以釐清。本文建議，NCC 應從兩個面向著手：消極面為不法內容的管理與抑制，積極面則為優質內容的促進與提升。

**關鍵詞：**內容監理、國家通訊傳播委員會、數位發展部、網路平臺、網際網路

網路內容監理政策，亦需要對平臺責任加以釐清。NCC 或許可從兩個面向著手：消極面為不法內容的管理與抑制，積極面則為優質內容的促進與提升。

# 網路傳播政策— NCC 的下一步挑戰

## 壹、前言

行政院通過《數位發展部組織法》草案，並送立法院審議中。同時牽動 NCC、交通部等相關組織權責調整。對 NCC 日後運作將帶來何種挑戰？檢視數位發展部成立與 NCC 權責調整，從組織法草案中可見端倪。

數位發展部組織法草案開宗明義指出：

行政院為促進全國通訊、資訊、資通安全、網路與傳播等數位產業發展、統籌數位治理與數位基礎建設及協助公私部門數位轉型等相關業務，特設數位發展部。（組織法草案第一條）

組織法草案第二條規定職掌，包括國家數位發展政策之規劃與推動、通訊傳播與

1. 參見國家通訊傳播委員會組織法修正草案第三條

本會掌理下列事項：

- 一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。
- 二、網際網路傳播政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。
- 三、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。
- 四、通訊傳播網路設置之監督管理。
- 五、通訊傳播系統及設備之審驗。
- 六、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。
- 七、通訊傳播競爭秩序之維護。
- 八、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。
- 九、網際網路內容事務之處理。
- 十、通訊傳播監理境外事務及國際交流合作之處理。
- 十一、傳播事業及網際網路傳播相關基金之監督管理。
- 十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。
- 十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。
- 十四、其他通訊傳播事項之監理。

數位資源之整體規劃及管理、數位經濟相關產業之輔導獎勵及管理、政府數位服務、資料治理與開放之策略規劃及資源分配等。

為配合行政院組織調整，NCC 之基礎設施與資通安全相關業務、數位包容（含普及服務基金）相關業務、稀有資源（無線電頻率、號碼、網址等）分配相關業務、通訊產業輔導、獎勵相關業務、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理、財團法人電信技術中心監督管理業務及財團法人臺灣網路資訊中心監督管理業務，將移撥數位發展部。

NCC 權責調整，增加網際網路傳播相

關業務，包括網際網路傳播政策之訂定及執行、通訊傳播網路設置之監督管理、網際網路內容事務之處理、網際網路傳播相關基金之監督管理<sup>1</sup>。

網際網路所涉事業及服務範圍廣泛，NCC 該如何開展相關權責執掌？更進一步言，新增網路事務的管理，與 NCC 目前既有的廣電媒體監理業務之間，如何銜接與調和？有無管理原則與範圍的適用空間？為了討論議題的聚焦，本文將從網路內容的管理做為討論起點。在時間軸線上，往前銜接廣電內容管理，在空間軸線上，比較歐美國家的網路內容管理，最後回過頭檢視 NCC 近年所為的相關政策與立法嘗試，並提出建議。

## 貳、傳播內容管理

廣電媒體受到相當程度之國家管制。傳統廣電管制的主要理由係基於無線電波的稀有性、影響力巨大，國家透過核發執照的方式，給予電視業者特權得以經營並獲利，同時也課予特定義務與內容要求，確保公共利益。隨著傳播科技推陳出新，有線電視、網際網路盛行之後，傳統廣電管制基礎受到挑戰，尤其對於電視媒體的結構限制陸續鬆綁，但仍維持相當程度之內容管制。

就內容管制之國際趨勢而言，聯合國教科文組織 UNESCO 提出廣電管制指導原

則，在《世界人權宣言》第 19 條表意自由的前提下，要求媒介內容的管制應有公民參與，以適當反映多元品味與社區標準。實務面而言，美國聯邦通訊傳播委員會 FCC、英國傳播主管辦公室 Ofcom 的監理模式，訴諸社會大眾的申訴及監督。內容監理的主要目的為，保護兒少弱勢者的權益、維護資訊真實正確、確保民主社會中公民的言論自由，與民眾傳播權益息息相關（Salomon, 2008）。

美國憲法高度尊重言論自由，主張國



會不得立法限制言論自由與新聞自由。長期以來，指導 FCC 廣電媒體監理的重要原則，包含言論自由、多元主義、意見自由市場、公平競爭、地方主義等（Napoli, 2001）。20 世紀初期，在廣電媒體方興的社會背景下，地方主義、多元主義相當程度引導了媒體規範的原則。80 年代以降，新自由主義市場論點居主導意識形態，形成解除管制風潮，認為市場高度競爭下已存在多元聲音與觀點。

因此，美國對於結構管制逐漸鬆綁，內容管制則以保護兒少與社會良俗為考量。對於有礙兒少身心發展的內容進行管理之餘，關於廣告及贊助資訊的揭露、新聞與時事節目的製播，則要求業者主動報告，並以換照審查的壓力為誘因，引導業者在日常營運上謹守自律（洪貞玲，2021）。

相對於美國的自由市場、國家節制論，歐洲社會則代表社區主義與國家積極責任的管制典範。歐盟各國的媒體監理奉行「共管」制度，結合產業、社會與政府三方重要的利害關係人，讓業者自律先行，伴隨社會他律，國家法律才是最後手段，最終確保媒體的內容品質與社會責任。（洪貞玲、劉昌德、唐士哲，2012；劉柏立、陳清河、許

文宜、王怡惠、李淑華、徐千惠，2014；Schulz, W. & Held, T., 2004）

歐盟早自 1980 年代形塑新興媒體的視聽政策，1989 年推出《電視無疆界指令》（Television without Frontiers Directive，簡稱 TVwF）後，因應科技與市場變遷，兩度修改管制架構，並於 2010 年推出《視聽服務指令》（Audiovisual Media Services Directive，簡稱 AVMSD）。規管目的包括：提供型塑科技發展的規範、創造新興視聽媒體的場域、維護文化多樣性、保護兒童及消費者、捍衛媒體多元、抵抗種族及宗教仇恨、保證各國媒體管制者的獨立性。在內容管制上，涵蓋商業傳播、保護兒少、避免仇恨歧視等規範，積極面則有促進歐洲視聽內容的傳布。

歐盟的廣電管制經驗，近年來為我國學習的對象。2015 年國會三讀通過《衛星廣播電視法》修正案（立法院法律系統，2015）。法案大幅調整廣電媒體監理程序與內容義務。例如，針對衛星廣播電視事業之申設、評鑑及換照，設置外部專家組成之諮詢會議，提供諮詢意見（第二十條）<sup>2</sup>。為強化媒體自律，該法第二十二條增訂：「製播新聞或其他經主管機關指定之衛星頻

道節目供應事業，應建立自律規範機制，獨立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴。並應定期向主管機關提出具體報告，並將其列為公開資訊。」「自律規範機制應報主管機關備查。」

關於電視內容監理，於第二十七條增列事實查證與公平原則。條文內容如下：

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商製播之節目及廣告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。

製播新聞及評論，應注意事實查證及

公平原則。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：

- 一、違反法律強制或禁止規定。
- 二、妨害兒童或少年身心健康。
- 三、妨害公共秩序或善良風俗。
- 四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商涉有前項第四款情事者，應由該事業建置之自律規範機制調查後作成調查報告，提送主管機關審議。

## 參、網路內容管理之國際經驗

數位匯流下，原本透過不同傳播通路所乘載的內容及表現形式，逐一打破疆界，形成內容管制的挑戰，也促成管制典範的轉移（葉志良，2015）。根據 Napoli（2021）建立的演算法平臺模型，內容產製、通路傳播到使用接收三者之間形成沙漏狀，亦即網路內容端高度競爭、傳播平臺端則寡頭壟斷、使用端則是無遠弗屆。在此傳播型態中，除了考慮科技巨頭阻礙市場進入以及競爭的公平性外，內容產製對於社會產生的巨大影響，該由誰負責？內容管理的重點何在？是國際間傳播管制者面臨的重大難題。

### 一、美國

面對網路平臺壟斷問題，美國眾議院司法委員會反壟斷小組於 2021 年發布《數位市場之競爭調查》報告，聯邦司法部、聯邦貿易委員會也接續對各大平臺展開調查，釐清是否構成反競爭行為。

眾議院反壟斷小組認為，平臺壟斷及網絡效應作用下，四大主導業者對市場的支配不只減損消費者的選擇、侵害使用者隱私、壓抑創新與創業，更削弱媒體自由與多

2. 立法理由指出：「為客觀、公正辦理申設、評鑑及換照審查作業，爰參酌英國 Ofcom 下設內容諮詢委員會引進公民團體意見之審查機制，於第一項明定主管機關應設置衛星廣播電視事業申設、評鑑、換照諮詢會議。」

樣。報告提出三大建議：重新建構數位市場之競爭、強化反托拉斯法之規範，以及強化反托拉斯法之執行。報告中也提出「為自由、多元之媒體建構公平環境」的論點，認為大型平臺掌控數位廣告與通路，使得各種可信新聞來源露出的機會減少。建議透過立法為新聞業者提供安全港，賦予其和大型平臺集體議價的空間。

網路內容的管理，則以 1996 年《傳播端正法》（Communication Decency Act of 1996, 簡稱 CDA）、2020 年美國總統《防止網路審查行政命令》（Executive Order on Preventing Online Censorship）等法令的發展備受注目。基於憲法保障言論自由的傳統，以及資本主義鼓勵新創的精神，對於網路言論的因應，美國政府向來高度自我節制。

傳播端正法為 1996 年通訊傳播法第五章規範，企圖管制網路色情物質散佈。該法處罰透過網路傳送猥褻（obscene）或不雅（indecent）資訊給未成人之行為。若以未成人可以取得的方式，展示任何「依當代社區標準判斷，以明顯令人不悅的方式，描寫性交活動或器官」者，觸犯刑法。但從美國憲法言論自由審查標準而言，僅以未成人「可能」會接收或取得為理由，便處罰公開傳送粗鄙不雅或者令人不悅，而非具猥褻性質資訊之行為的立法，引起侵害言論自由的爭議（劉靜怡，1999）。因此傳播端

正法通過之後，部分規定很快在法院遭到違憲判定。

CDA 關於猥褻定義及處置措施的規定雖經宣告違憲，然而，同法第 230 條至今仍產生深遠影響。該條文立基於「善良撒馬利亞人」（Good Samaritan）原則，保障善意的網路服務提供者和使用者對第三方提供的內容享有豁免權。

根據 CDA 第 230 條規定，網路服務提供者或使用者，基於善意之行為免罰，主要是指凡針對猥褻、邪惡、暴力、騷擾或其他令人不快之內容，無論該內容是否受到憲法保護，服務提供者或使用者基於善意、自願採取之限制近用措施。「安全港」（Safe Harbor）條款，一方面鼓勵網路業者主動採取合理措施，以維護良好的言論空間；另一方面也造就了社群媒體平臺的壯大，使用者自行產製內容蓬勃發展。

然而，網路由千禧年小型新創事業長成壟斷主導力量之後，對言論市場以及社會生活產生的巨大影響，甚至超越國家能力，因此平臺責任不可小覷。網路中介者應適用的免責界線也一再受到挑戰，質疑者主張，社群平臺為當代重要的言論發表與討論空間，若繼續放任私人企業自主管理網路言論、缺乏問責機制，將危及民主（財團法人電信技術中心，2020）。

2020 年時任美國總統川普簽署了《防止網路審查行政命令》，限制平臺審查內容的權限，以防止平臺濫用權力、選擇性刪除言論。該命令指出，若社群平臺直接編輯或修改使用者貼文內容，將排除適用免責保護；若平臺不公平地封鎖或刪除使用者貼文，FCC 則有權立案審查，釐清平臺行為與動機的正當性。必要時，FCC 可決定平臺是否得以免責。

另一方面，美國司法部（2020）針對 CDA 第 230 條的施行狀況提出建議。在這份名為《孕育創新還是助長失職？》的報告中，司法部主張網路中介者不應豁免來自聯邦政府的刑事或民事執行。針對平臺上不法內容涉及重大侵權，諸如恐怖主義、兒童性虐待、人口走私、網路跟蹤等，網路中介者不應免責。另外，若網路中介者實質知悉不法情事卻未採取任何行動，也不宜享有免責權。報告亦建議加強平臺問責機制。網路中介者刪除、編輯內容、或對使用者進行任何限制時，應符合其服務條款，亦應向使用者提出合理的解釋。司法部並建議將服務條款的揭露與遵循程度列入 CDA 第 230 條的「善意」要件。

商務部轄下之國家電信暨資訊管理局（National Telecommunications and Information Administration, NTIA）則提出請願書（2020），建議 FCC 明確界定 CDA 第 230 條之規範，FCC 亦針對請願書內容

徵求公眾意見。請願書開宗明義就直指：社群媒體壟斷，對於美國憲法保障言論自由及促進多元聲音帶來嚴重的問題。NTIA 建議 FCC 負起主管機關權責，適當詮釋法規內容，以提供法院、平臺業者及民眾正確的指引。並建議立法要求網路中介者，應公開揭露其內容管理機制，以及對內容審核、促銷及露出之政策，以妥善保護消費者。

針對第 230 條規定，NTIA 認為網路中介者的免責範圍並不及於其所為之言論，若中介者在推播內容的過程中加入自己的判斷或評論，或者進行言論限制、移除使用者帳號，就足以認定為網路中介者自身之言論，需負擔出版人或發表人之責。再者，CDA 第 230 條所規範的免責要件過於模糊，例如何謂「善意」、「其他令人不快的內容」等，皆需由 FCC 明確定義。

## 二、歐盟

歐盟於 2000 年制訂《電子商務指令》（Directive on Electronic Commerce），規範網路中介服務、法規適用、電子契約和責任等，以促進歐盟電子商務的發展。因應網路服務態樣多元、跨國網路平臺壟斷以及內容影響，歐盟近年來積極應對。2020 年提出《數位市場法》（Digital Markets Act, DMA）、《數位服務法》（Digital Services Act）。媒體規範也與時俱進，更新《視聽媒體服務指令》，訂定《打擊線上恐怖主義



內容規章》。

數位市場法重新定義數位平臺之「守門人」(gatekeeper)，例如累計三個會計年度在歐洲經濟區總營業額達 65 億歐元者，視為具備強大的經濟地位；每月向歐盟境內超過 4,500 萬名使用者提供服務者，認定為具備強大的中介地位，課予守門人義務，包括不得給予使用者差別待遇，若有併購計畫必須申報。若有違法可以施加年度總營業額 10% 的鉅額罰款。

《數位服務法》則進一步釐清網路中介者的責任。根據網路中介者之不同類型、主動被動角色，列舉安全港之要件與「通知及行動」規範及程序；推動平臺自律機制，網路中介者只有在建立良好機制以識別平臺上資訊合法性，採取移除或阻斷資訊接取等方法，才能免於對非法內容負責。

歐盟認為網路平臺之影響力，關乎民主選舉和新聞媒體之自由運作。社群媒體上廣為流傳的不實訊息對社會秩序造成危害，平臺難辭其咎。因此歐盟《制定不實訊息操作準則》(2021) 鼓勵網路平臺建立機制、促使達成自律協議，並成立專家小組提供執行評估與建議，從自律慢慢引導到共管機制。歐盟會員如德國、法國，對於選舉期間不實訊息、網路有害內容或仇恨言論，也開始採取立法規範。

歐盟的共管原則，強調自律先行，但若自律不及之處，法律的強制規範將與時俱進。因應歐洲近年接連發生恐怖攻擊，網路往往成為恐怖組織招募、宣傳、協調、發動攻擊活動的工具，因此歐盟於 2021 年通過《打擊線上恐怖主義內容規章》(2021)，加強對網路平臺的要求。

法令主要規範為平臺刪除有害內容之義務：網路平臺有義務配合主管機關法令要求，快速移除或阻斷接取恐怖主義內容，且需附理由說明何以移除或阻斷接取該內容。若數位平臺違反規定而無作為，可能面臨高達其全球營業額 4% 之罰鍰。此對於恐怖主義內容的積極監理作為，不免引發言論自由與比例原則的疑慮，正反意見皆有。

歐盟也對視聽媒體服務指令 (AVMSD) 進行修正。依據修法前言，新修內容係為因應新興收視習慣、調和廣電與網路媒體的管制落差，以確保媒體公平競爭、內容多元創新、消費者在廣電影視和網路世界中得到充分的保護。指令的修正重點包括：

1. 推廣歐洲作品：可對一定規模以上的影視業者施加財務捐助之義務。為將歐洲內容推廣到一定的水平，強制規定隨選視訊業者播送歐洲影片最低配額之義務，佔其提供之影音目錄 30%，並有義務在其目錄中突顯歐洲作品。
2. 禁止仇恨言論：此舉意在拉齊廣電媒體與網路媒體的管制。此項規定禁止針對特

定群體或是其成員煽動暴力和仇恨，不論這些群體是由性別，種族，膚色，宗教，血統或國族、族裔等方式界定之。

3. 保護未成年人：要求針對所有影音服務上出現的任何「可能有害」內容進行限制。最有害的內容應採取最嚴格的措施，如 PIN 碼和加密。確保影音媒體服務提供者向未成年人充分揭露有害內容訊息。
4. 平臺：基於修訂後的 AVMSD 中新的歐盟特定條款，只要是組織和標記 (organize and tag) 大量影音的平臺，都必須保護未成年人免受有害內容的侵害，並保護所有公民免受煽動仇恨的影響。藉由產業現有的努力，並將透過共同監管來實行，以確實符合電子商務指令之規定。

簡言之，歐盟《視聽媒體服務指令》關切推廣歐洲影視作品、支持文化多樣性，並為歐洲消費者提供更多選擇；同時，亦加強保護隨選視訊和影音分享平臺的使用者，避免其遭受仇恨言論和有害內容的侵害。

### 三、英國

針對平臺市場，英國主責機關為競爭法主管機關競爭與市場管理局 (Competition and Markets Authority, CMA)，關注具有「戰略市場地位」之大型數位平臺服務，並著手研議應對之道，處理平臺力量是否危及市場公平與有效競爭議題。除了維繫產業市場秩序的競爭法之外，數位平臺與內容的監

理，同時涉及 Ofcom 以及資訊委員辦公室之主管權責，包括網路有害內容之處理，以及個人資料、隱私保護與處理之議題。

針對網路內容監理，數位文化媒體暨體育部 (Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS) 與內政部 (Home Office) 於 2019 年發布《網路危害白皮書》，建議成立專責主管機構，制定相關準則。白皮書要求網路業者必須確保其演算法及排序不會偏頗，而導致極端、不可信的內容頻繁出現；同時，應強化申訴管道，處理使用者的意見；業者應主動採取適當措施，減少誤導性和有害虛假資訊的傳播、增加可信和多元的新聞內容。

網路危害白皮書公告後，英國政府進行了廣泛的公眾意見諮詢，並提出回應報告。2020 年 2 月，Ofcom 經指定為主管機構，其職責在於改善線上服務的使用環境，並制訂實務準則，以建立兼具透明性、公眾信賴、符合民主問責的監理架構。

2021 年 5 月《線上安全法》(Online Safety Bill) 草案公布，將社群媒體、視訊分享平臺與搜尋引擎等服務類型列入納管範圍。雖然網路服務跨越國境，凡任何向英國境內使用者提供服務之企業，不論其營運總部設置於任何國家，皆受約束。針對危害風險較高之企業，估將僅有約 3% 之企業將落入納管範圍。至於線上新聞內容，由報





紙、廣電新聞媒體所經營之網站內容，以及於此類型網站之使用者留言均不在納管範疇，以保障新聞自由。

違法內容之態樣涵蓋三個面向。首先為涉及刑事犯罪之內容，例如涉及兒童性剝削、恐怖主義、仇恨性言論，與販售槍械、毒品等行為之內容；其次，則是涉及影響兒少族群之色情與暴力內容；最後，指向合法但可能構成負面效果之內容，例如自殘與暴食症之影片。

## 肆、結論：臺灣當前網路監理作法以及改善方向

現行政府執掌並未指定網路主管機關，對於網路內容所形成的問題以及防制，分散在不同法令，且建立自律共管機制。例如，從國外經驗可見，保護兒少是內容監理的核心，我國相應的法律依據則是《兒童及少年福利與權益保障法》。兒少法第 43 條禁止任何人散布、提供有害兒少身心健康之暴力、血腥、色情、猥褻、賭博之內容（包含網際網路）、44 條要求分級管理義務。

iWIN 網路內容防護機構，是根據兒少法第 46 條授權，由 NCC 邀請各目的事業主管機關，如衛生福利部、教育部、文化部、內政部警政署等共同籌設。任務包括申訴機

為達有效監理之目的，Ofcom 可對違法業者處以高額罰鍰，必要時並可採取各種「營運中斷措施」（business disruption measures）。草案也責成主管機關設計一套妥善的內容監理機制，保護使用者權益。一方面區別非法內容與合法但有害內容，分別規管；一方面加強新聞自由之保障，以確保使用者獲取可信之資訊。Ofcom 應將民眾申訴管道透明化，每年向國會提交報告，說明對於網路使用者權利保障之作為。

制之建立及執行、內容分級制度之推動及檢討、過濾軟體之建立及推動、兒童及少年上網安全教育宣導、推動網際網路平臺提供者建立自律機制等。

針對不實資訊之防制，我國採取分散立法模式。政府於 2018 年展開修法，為防杜散播假訊息造成危害，透過修法處罰散佈謠言、造成危害之行為人。2019 年中，立法院先後三讀修正通過《災害防救法》、《食品安全衛生管理法》、《傳染病防治法》部分條文，《農產品市場交易法》、《糧食管理法》部分條文修正草案（洪貞玲、羅世宏、胡元輝，2021）。上述法律各自有

所屬主管機關，未來是否因應 NCC 職權調整而銜接相關規範與裁罰，仍有討論空間。

通訊傳播主管機關 NCC 過去在網路事務上的立法努力，仍是未竟之志，包括《網際網路視聽服務法》草案、《數位通訊傳播法》草案，甚至是已經被遺忘多時的《媒體壟斷防制與多元維護法》草案。

1996 年提出的《數位通訊傳播法》草案採取網路治理的概念，強調業者自律、資訊揭露以及安全港條款。數位通訊傳播服務提供者，只有對於自己提供使用之資訊應依法律負其責任。至於由第三方提供之內容，原則可以免責，或是極為有限的責任。（草案第十四條至第十八條）

數位通傳法草擬時間較早，尚無法反映近幾年國際間對於網路平臺與內容的監理趨勢，也難以呼應數位發展部的成立及 NCC 組織調整，因此亟需重新檢視。包括明確訂定數位通傳主管機關、從基本法的架構調整為作用法、檢視網路平臺的責任、加入內容管理規範等。NCC 主委陳耀祥今年五月在國會指出，將會持續研議強化平臺業者運作透明度與問責機制，應會增列對違法業者的罰則等，皆是可以努力的方向。（蘇思云，2021.5.6）

至於《網際網路視聽服務法》草案，2020 年 7 月甫公開草案，尚在與外界溝通

中。專法的重點如下：以專業生產內容者為規範對象，而不涉及一般使用者產製內容；採取抓大放小、自願登記的「輕度管理」制度，同時附帶揭露義務；鼓勵業者透過各種方案支持臺灣本土內容，設立獎勵機制；延伸廣電三法的內容義務，OTT 平臺上的內容不能妨害國家安全、妨害公共秩序或善良風俗、危害兒童或少年身心健康。至於爭議多時的涉及中資的業者處置，因為違反兩岸人民關係條例，不得在臺經營。電信業者亦有配合執法義務，否則將施以罰鍰。

在中資業者被阻絕在國境之外、美國商會關切以及本地業者質疑等情況下，OTT 專法之立法進度是一個大問號。然而，專法中涉及的有害網路內容的監理、影視平臺業者的自律機制，已然成為國際監理的趨勢時，就算不是以專法形式出現，可能整併至數位通訊傳播法或其他法律處理，也未嘗不可。OTT 專法中還有一重要精神，是提升本土影視與文化主權。也就是說，除了消極的線上內容監理法令之外，應該同時建構積極的管制措施，可以仿效歐美國家的基金制度，例如成立數位服務基金、影視基金等（馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玓、程宗明，2008）。

《媒體壟斷防制與多元維護法》草案雖起因於跨媒體購併以及中資疑慮等社會脈絡下，然在兩屆 NCC 委員會陸續討論修正過程中，亦預留網際網路市場之評估以及





## 郭文忠

國立臺北大學經濟學系教授

### 摘要

近年隨著固定和行動寬頻之技術躍進，經濟社會面臨結構性轉型，2019 年底爆發至今之新冠肺炎疫情更加速人民學習遠距工作和學習等數位轉型。我國政府也自 2017 起年推動 DIGI+ 方案，期待轉型為重視創新與數位經濟之國家，近期更擬新設數位發展部會專責推動數位轉型。本文擬就國家通訊傳播委員會（NCC）監理產值最大之電信產業與有線電視產業，討論數位經濟趨勢下之轉變與挑戰，並嘗試提出對 NCC 未來腳色之期待與建議。

關鍵詞：數位經濟、數位轉換、電信產業、有線電視、監理

透過探討 NCC 監理產值最大之電信產業與有線電視產業，在數位經濟趨勢下面臨之轉變與挑戰，嘗試提出對 NCC 未來腳色之期待與建議。

# 數位經濟下電信與有線電視產業 監理政策之轉變與挑戰

## 壹、引論

數位經濟 (digital economy) 泛指建立於網路與數據資料之經濟活動，包括數位基礎建設與設備之相關產業，隨著新冠肺炎 (Covid-19) 疫情更顯活躍的電子商務，以及快速興起的數位媒體，乃至未來醫療、交通、智慧製造、政府服務等看好之數位轉型與經濟活動<sup>1</sup>。近年來隨著固定光纖網路與 4G/5G 行動網路寬頻的技術進展，數位資料傳輸門檻大幅減低，數位經濟發展一日千里，對人民、政府和企業之經濟活動均面臨不同程度之影響與轉型。依據美國經濟統計局 (U.S. Bureau of Economic Analysis) 估計，2019 年數位經濟已占美國國內生產毛額 9.6%，金額高達 2.1 兆美元，數位經濟

於當代經濟社會中之重要性與日遽增不言可喻<sup>2</sup>。

各國對數位經濟發展日趨重視，依據 OECD (2020)，於 2019 年各國政府最為關心的數位經濟議題依序分別為強化數位治理、發展電信基礎建設、孕育數位科技相關創新、發展數位轉換技能、強化資訊安全、推動企業和個人之數位轉型，強化資料整理、強化消費者權益保護等。此外，Katz and Callorda (2018) 也指出在世界銀行等國際數位化指標中，除了有線網路和行動網路之建設與普及覆蓋率之外，可負擔性 (affordability)、使用頻寬、民眾之網路

1. 數位化明顯降低許多經濟活動之成本，數位經濟降低搜尋成本、複製成本、運輸成本、追蹤及驗證成本。其中搜尋成本之降低使得消費者更容易比價與取得商品資訊，更亦促成配對 (matching，如點對點網路 (Peer-to-Peer) 借貸) 與平臺經濟。複製數位類型之商品 (如音樂、影片等) 接近零成本如 PDF 格式書籍檔案、Youtube 和 Netflix 影片流傳、數位音樂等，造成盜版與著作權生態之轉變。網路世界無距離形成網路交易便利性，但也後續引發數位國界與數位疆土議題。此外，平臺業者可利用低資料追蹤成本進行消費資料分析達到價格歧視與精準行銷，也促成歐洲等國家更為重視資料保護和個人隱私權之保護 (Goldfarb and Tucker, 2019)。
2. 我國主計處並未公布常規性數位經濟規模統計指標，然而依據 DIGI+ 方案相關資料顯示，我國 2008-2014 年間數位經濟規模估計約占 GDP 之 16.8%-20.5%，此段時間數位經濟規模知年複合成長率 6.4%，明顯高於 GDP 之 3.4% 成長率。

使用程度、政府數位化程度 (E 政府)、數位經濟之人力資源等也是推動數位經濟之重要因素。而我國也為了提升國家競爭力，分別於 2017 與 2020 年推動兩期之數位國家・創新經濟發展方案 (簡稱 DIGI+ 方案與 DIGI+2.0 方案)，期待促進數位經濟創新發展、提高國人生活品質，邁向智慧國家之目標<sup>3,4</sup>。

於此數位轉換趨勢下，監理機關應特別注意確保通訊傳播產業轉換過程中符合技術與服務提供之效率性原則，積極採用具有效率之技術與服務提供者，並避免固守不具效率之技術與服務。此外也應關注技術提供之涵蓋，確保人民和企業能普遍近用數位工具，維持可負擔之合理電信網路使用費與傳播內容訂閱價格。數位轉換也將造成產業結構之改變與社會之衝擊，主管機關間業務之匯流與重疊，如電信與資通訊產業匯流，金融服務與電信業之匯流等。電信業之監理者也應主動與交通、醫療、教育、金融、地方政府等主管機關溝通聯繫，確保數位轉換對整體人民福祉獲致之利益超過代價。為確

保前述數位轉換之推動，監理者應具有相當之靈活性與應變彈性 (如監理沙盒即是一種監理彈性例子)，因應不同數位經濟之發展而進行調整，抑或者重建新的監理架構或模式，如各國陸續對 OTT-TV 訂定相關法規，調和傳統電視和 OTT-TV 兩者間監理落差。

近年陸續部分國家推動政府組織改造，強化機構間推動數位經濟之合作與整合。我國近期亦擬推動新設立數位發展部，整合網路、資安、資訊、電信、傳播五項業務範疇，發展三項重點為確保政府數位服務之資訊安全、促進數位經濟發展和加速國家的數位轉型，令人民期待於未來落實此三項重點。數位趨勢也對國家通訊傳播委員會 (NCC) 監理之電信產業和有線電視產業帶來機會與挑戰<sup>5</sup>。近年來主要電信事業一方面致力於建設寬頻固定和行動通訊基礎設施，滿足暴增之數據傳輸需求，另一方面期待參與數位經濟與應用分享技術進步之果實，避免淪為僅提供關鍵但卻廉價寬頻之笨水管。而有線電視也積極布建寬頻網路與提供傳統收視費以外之寬頻服務，更廣泛扮演家庭影音

3. 此兩期 DIGI+ 計畫希望達成三項預期效益：(一) 2025 年我國數位經濟規模成長至新臺幣 6.5 兆元。(二) 民眾數位生活服務使用普及率達到 80%、寬頻服務可達 2Gbps (涵蓋率達 90%)、保證國民 25Mbps 寬頻上網基本權利。(三) 我國資訊國力排名能躍進至前 10 名。
4. 近年來我國之國際數位競爭力表現突出，國發會資料顯示瑞士洛桑管理學院 (IMD) 布 2020 世界數位競爭力調查評比，我國排名第 11 名，為歷年最佳。其中三大指標之「科技」面向指標排名第 5，而此指標中與電信相關之「網路頻寬速度」排名全球第 5，「行動寬頻用戶」排名更達全球第 1。
5. 礙於討論重點與篇幅，本文著重於電信產業與有線電視產業，至於數位趨勢對於衛星廣播電視、無線電視與廣播之影響與政策討論可參考傳播白皮書 (國家通訊傳播委員會 (2020a))。

與智慧家庭服務之提供者，但也面臨 OTT 需求崛起與傳統有線電視收視戶減少趨勢。

數位浪潮下傳統管制經濟理論面臨調整，以往將電信與有線電視視為具有自然獨占之共用事業，採取高度管制，此一管制論述於數位匯流與數位經濟趨勢下面臨調整。過往網際網路的使用偏重於學術用途、文字與平面資料之非即時傳輸與分享，在歐美與臺灣即一向對網際網路採取自由開放之監理態度。此自由開放主張網際網路之資源取得與使用能讓人民和企業都能輕易甚至免費地取得，電信網路之提供者原則上不可對使用者採取差別待遇。然而近年在固定與行動寬頻技術躍進下，網路世界日益擴大，影音傳輸更為便利而品質大幅提升，人們花費在網路世界中的時間日益增加，許多現實世界的經濟行為轉為部分或全部於網路世界。

## 貳、數位經濟下電信監理政策之轉變與挑戰

近年來隨著數位經濟之快速進展，寬頻服務需求呈現明顯成長，依據表一之 OECD 統計，至 2020 年底時平均每百位居民有 33.2 位固定寬頻訂戶，光纖與有線電視網路呈現增長，而頻寬較低之 DSL 上網戶數呈現下跌。此寬頻服務技術型態之轉變趨勢在臺灣則更加明顯，表二呈現我國之固定寬頻以及行動寬頻訂戶數，顯示我國之光纖與 Cable Modem 近年明顯成長，Cable

崛起的網路平臺巨擘使用低成本自由開放網際網路，創造新的商業模式也改變了當代人們的經濟活動，也包括網路之傳播與人們間互動行為。

於此數位匯流趨勢下，如何調和一向採取自由開放的網際網路世界和高度管制之電信和有線電視兩者間之管制落差成為當代監理機關腳色改變之關注重點。本文企圖由文獻回顧、政策比較、實際案例，著重於不可逆之數位經濟浪潮下，電信產業和有線電視產業之監理政策之轉變與挑戰，並嘗試提出在數位經濟下電信和媒體之監理政策和 NCC 未來腳色之建議。第二節與第三節分別就電信產業以及有線電視產業探討數位趨勢下之轉變與挑戰，第四節則嘗試提出對 NCC 未來腳色之期待與建議，最後一節為結論。

成長最為明顯，反映完成推動有線電視後業者轉往寬頻服務提供者之數位服務轉型，而 DSL 則於 2015-2020 之間減少 67%，整體固定上網訂戶每百人約 26 人，低於 OECD 國家，然而我國之行動寬頻訂戶位居全球前茅，可能因為費率較國際低廉、行動上網普遍為吃到飽方案、行動寬頻訊號覆蓋良好等因素，許多民眾選擇只透過行動寬頻上網而取代固定寬網路。

數位趨勢明顯提高數據傳輸量，Covid-19 疫情期間數據使用更是暴增，形成電信營運商 (telecommunication operators) 興建與擴充網路之壓力，電信營運商投資電信網路建設以便快速擴充電信網路的頻寬滿足指數成長之傳輸資料需

求，儘管電信營運商提供關鍵之基礎電信網路，但在開放與自由免費網際網路之習慣與精神下，若缺乏合宜之收費模式，也擔心無法獲得對應之回報，形成笨水管 (dump pipe) 困境<sup>6</sup>。

表一：OECD 國家固定寬頻訂戶數 (單位：百萬戶)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DSL	173.7	169.0	163.1	153.8	144.6	137.8
Cable	122.1	129.2	134.3	140.4	146.0	154.1
Fibre	71.7	82.5	94.5	107.1	121.3	138.7
Satellite	2.2	2.1	2.1	2.3	2.2	2.2
Terrestrial fixed wireless	6.1	6.6	7.2	8.0	9.0	10.0
Other	2.9	3.8	5.9	8.4	9.7	11.2

表二：我國寬頻上網帳號數

年度	固網 (有線) 寬頻帳號					無線寬頻帳號數			合計 (固網及無線寬頻)
	ADSL	FTTX	Cable Modem	Leased Line	小計	行動寬頻上網	PWLAN	小計	
110 年 6 月	287,797	3,933,954	1,874,177	1,386	6,097,314	29,512,620	65,341	29,577,961	35,675,275
109 年 12 月	310,542	3,869,100	1,770,616	1,835	5,952,093	27,795,316	92,799	27,888,115	33,840,208
108 年 12 月	546,747	3,711,610	1,570,463	2,342	5,831,162	27,641,888	66,106	27,707,994	33,539,156
107 年 12 月	628,821	3,675,311	1,417,793	2,854	5,724,779	26,734,967	37,155	26,772,122	32,496,901
106 年 12 月	743,100	3,620,861	1,346,602	2,770	5,713,333	24,427,934	109,561	24,537,495	30,250,828
105 年 12 月	865,786	3,525,140	1,292,081	2,757	5,685,224	21,759,177	106,235	21,865,412	27,551,176

6. 隨著數據傳輸需求增長帶來的投資壓力，規模經濟效果提高，在歐美也發現許多電信業國內與跨國之整併案例。

自 1980 年代網際網路興起後，各國政府對於網路與電信採取截然不同之管制架構，網路採用開放與自由的模式以鼓勵創新、允許多元聲音、以及鼓勵網路外部性，對比於傳統電信市場則採取高度管制架構，因規模經濟而形成自然之獨占或集中寡占市場，以及受限於具有公共財性質之有限電信頻譜資源。然而，數位趨勢下電信與網際網路兩者呈現匯流趨勢，兩者在傳統管制兩極化落差該如何調適成為監理單位之挑戰。

從生產要素的角度，電信網路提供數位經濟運行所需之數據傳輸，為不可或缺的關鍵服務提供要素。隨著數位經濟產值的迅速擴增，似乎電信業可輕易利用關鍵電信網路分享數位經濟的果實，然而事實卻非遂心如意。儘管電信商掌握大量人們在網際網路的所有行為，乃至於所在地點等涉及現實生活隱私的種種數據，我國之電信業卻面臨不易分享數位經濟果實的困境。相反的，大型網路業者如 Google 藉由 Android 手機和 Apple 藉由 iPhone 手機掌握了消費者的智

慧手機行為乃至於所在地點等之個人隱私，臉書等社群媒體更掌握了網路世界的人民間互動行為，大型網路平臺業者因此可藉此網際網路數據獲利。網路世界之雙邊市場也因此崛起，儘管網路上搜尋、觀看影片或執行 apps. 行為可能免費，就如同開放自由概念，然而精準行銷的擾人廣告成為常態。電信業雖然辛苦建立和擴充電信網路，卻只能眼睜睜觀看大型電商輕鬆地於電信網路上獲得數位經濟利益。因此，電信商如何於數位轉換下分享部分數位經濟果實為當前電信業之重要挑戰，但電信商卻往往受限於資料蒐集與隱私保護法規不明確，應用模式也不明<sup>7</sup>。NCC 應主動就可能之數位經濟應用模式，調和資料增值應用和隱私保護，明確建立符合個資之規定與應用準則<sup>8</sup>。目前電信業者受限於個資規定不明確，以及個資法令解讀過於嚴格導致無法利用數據應用，令人擔心此法律和監理方式之不明確與過於嚴苛之個資解讀將阻礙數位經濟發展。

就數位經濟下之合適電信監理方式，

ITU 提出單一管制模式無法適合各種快速發展之數位轉型之創新與複雜生態系統，過於僵化之管制模式可能造成不確定性與阻礙投資，較建議採行依照不同技術與經濟環境之多元管制模式。舉例而言，近期規劃之低軌道衛星將採兩年期較短之頻譜使用與不同之頻率使用費收取方式，俾使臺灣及早引入此嶄新的太空科技提供寬頻上網服務，利用於改善離島、船舶、高山與偏遠地區通訊困難，以及急難救助，作為固定與行動通訊網路之互補技術。

此外，當電信基礎建設達到一定臨界質量（critical mass）以上，電信基礎建設對經濟的帶動將出現因為網路效應（network effects）而產生之規模經濟效果（Katz and Callorda, 2018b）。儘管我國在都會地區之固定有線網路以及 4G 行動網路之電信寬頻基礎建設早已達到此臨界質量，然而在偏鄉地區以及剛起步之 5G 行動網路建設恐仍離臨界質量仍有距離。據此，從政策角度應持續推動偏遠地區電信寬頻基礎

建設，改善數位落差及帶動偏遠地區醫療、教育、交通、通路等數位服務與數位經濟，以及持續推動 5G 行動基地臺與骨幹網路之建設，盡早達成 5G 之臨界質量，運用大頻寬、低延遲與大連結三大應用情境帶動數位經濟。此外，行動通訊之增值應用也同樣也存在臨界質量，存在固定成本與網路外部性下，達到一定之使用量較可能成為可獲利之商業模式（Funk, 2009）。

依據 Katz and Callorda（2018a）研究拉丁美洲國家的經驗，其以跨國量化分析數位生態系統之因素，研究結果發現寬頻使用之可負擔性、民眾未能認知到利用寬頻，或者數位文盲、文化因素為影響數位生態系統發展之重要因素。此外，該文提出降低頻譜成本與寬頻服務相關特別稅、降低基地臺等電信基礎設施之建設障礙與成本、減低設備進口成本等數位建設之政策建議。此外，其也指出約 3-4 家電信寬頻服務提供者為較合適之市場結構，這些發現與建議也值得電信監理機關參考。

7. 舉例而言，基於位置之服務（Location-Based Service, LBS）為電信營運商由基地臺訊號傳輸方向和位置輕易可取得之資料，然而我國之電信營運商卻常因擔心個資問題裹足不前，臺灣人民人手一機，近年來常見非全國性選舉之民意調查也無法應用此位置資訊導致民意調查常出現相當誤差。

8. 如在 M+ Messenger app 案例中，民眾向電信業者求償且經法院判決確定違反個人資料保護法，然而 NCC 於第 754 次會議中卻認定該服務無直接或間接識別個人身分，無違反個人資料保護法而不予裁罰。由此可了解主管機關之解釋對於產業應用空間與商業模式常具有關鍵影響。



## 參、數位經濟下有線電視監理政策之轉變與挑戰

我國之有線電視自 101 年起陸續透過數位化實驗區及有線廣播電視事業發展基金等政策，有線電視自 102 年時數位化普及率 45.64% 迅速提升至 106 年達到 99.46%，現已完成全國數位化。而近年亦推動機上盒升級為 4K 畫質與數位家庭加值應用，鼓勵業者在數位趨勢下一方面提高畫質、另一方面轉型同時扮演居家寬頻與智慧家庭的服務提供者。

數位趨勢對有線電視造成結構性轉變，一方面新興之 OTT-TV 和社群媒體吸走許多觀眾眼球的目光，造成有線電視客戶之流失。知名之富比雜誌於今年年初統計，有 27% 有線電視訂戶表示將會於年底前退訂收視，疫情發生後傳統電視內容的收視時間占使用電視時間大幅縮減至僅占 28%，明顯轉而觀看串流影片（占 68%），顯示疫情加快此轉為觀看串流影音之替代性。我國

有線電視訂戶數於 106 年第三季達到最高之 526.99 萬戶，佔當時全國戶數之 61.06%，106 年底至 109 年底間每年平均減少約 12.7 萬戶（詳見表三）。

另一方面，有線電視數位化後轉變為寬頻服務與智慧家庭與影音之提供者，創造新的商業模式，此一新興模式的投資成本產生規模經濟以及城鄉差距的可能擴大。對較小規模之有線電視業者，尤其經營區域處於人口非密集區域，此寬頻與智慧家庭服務之投資成本與規模，以及較低的寬頻與數位應用需求均成為有線電視業者數位轉型的挑戰。

以產業結構而言，有線電視由過往電視產業下游的內容傳輸者，逐漸轉為多邊平臺業者。因此，有線電視的網路將和既有內容業者與新興加值應用之供給者組成更複雜多元之生態系，可能形成互補或競爭關

係，也存在客戶重疊與新的創造價值營運模式。儘管許多家庭應用仍處於草創期，然而由前述表二數據顯示寬頻服務的快速成長已成為有線電視之重要收入來源，許多有線電視業者藉由提供搭售寬頻增加客戶黏著度。

有線電視產業面對客戶逐步流失之趨勢的挑戰下，依照學理論述，產業衰退時較易發生整併。舉例而言，美國之有線電視產業整併後，由電視內容之提供者轉型為提供整合寬頻、電話、有線電視與數位加值服務之提供者。另一方面，OTT-TV 之崛起也造成有線電視與上游衛星廣播電視內容製播者兩方之衝突，內容業者也紛紛轉往 Youtube 平臺撥放內容開發潛在客戶與避免廣告流失，以及布局 OTT 之內在外在壓力。兩造面臨產業結構調整下易發生衝突，如近期有線電視、衛星廣播電視內容業者、以及代理商彼此之爭端不斷，向主管機關申請調處案件頻傳，甚至造成斷訊至損害消費權益之情事。

此外，儘管近幾年寬頻到府推動有成，然而智慧家庭的推動卻非順遂。除了既有一般家庭內已購置家電之網路連結支援性外，民眾的使用習慣離智慧家庭之數位生活仍存有距離，有線電視在既有獲利模式良好或尚可維持下也欠缺加值應用之投資誘因，監理機關仍需持續鼓勵促使有線電視朝智慧家庭應用發展。

另一項有線電視數位轉型之困難在於如何調和資料加值應用和隱私保護，目前個資法存有許多模糊解釋空間，儘管由法院判決可釐清個案之法律見解，然而累積個案形成慣例曠日廢時，且有線電視業者在面對適法性不確定下，常採保守應對的觀望態度。因此，主管機關應就具體可行之有線電視智慧家庭應用模式主動建立個資蒐集、儲存與應用之可行模式與解釋，相關解釋若非明顯影響資料提供者之權益外，應致力於務實可行地推動數位經濟<sup>9</sup>。

表 3: 近年有線電視訂戶數

106 年 Q3	5269940	108 年 Q4	4974839
106 年 Q4	5247794	109 年 Q2	4914724
107 年 Q2	5180060	109 年 Q4	4867591
107 年 Q4	5104494	110 年 Q2	4797588
108 年 Q2	5043076		

9. 舉例而言，有線電視於完成數位化後，雙向數位機上盒可提供臺灣接近母體之收視率，供上下游授權商議參考以及主管機關監理之依據。然而事實上此收視率之全面蒐集進程牛步化，許多業者擔心違法個人資料保護法以及遭主管機關裁處而保守應對。然而國際知名 OTT-TV 卻早已蒐集觀看數據並提供收視排名與個人推薦，兩者對個資之監理落差可見一般。





## 肆、數位浪潮下對 NCC 扮演角色、功能與定位之期待

為推動數位國家之數位浪潮，期待電信與電視主管機關 NCC 積極主動協助電信與有線電視產業轉型。在未來政府組織改造順利完成、數位發展部成立之後，相信 NCC 將和數位發展部分工合作，除資安相關監理政策之外，持續務實而積極推動電信業和有線電視之數位轉型。

主管機關間業務隨著數位匯流與轉型將更常重疊，期待電信業之監理者主動積極與各種可行之應用商業模式主管機關合作，共同推動數位國家，促成產業發展與提升人民福祉。監理者具該保持應變彈性推動數位經濟，視新興商業模式之影響性與監理必要性，主動重建新的監理模式。在目前的組織法修正草案中賦予 NCC 制定網際網路傳播政策之權責，自該對於國人對 OTT 之訂閱戶數與使用行為蒐集更廣泛之母體資料和統計數據。期待能積極調和自由創新與社會成本，以及調和既有高度監理之衛星電視內容產業與傳統自由開放的網路應用之管制落差，並避免錯誤與仇恨等不當訊息傳遞之社會成本下，制訂符合臺灣人民利益之合宜 OTT-TV 專法。

可負擔且覆蓋良好之寬頻建設為我國近年來積極推動而優於多數先進國家之重

要優勢，期待 NCC 持續推動固定寬頻、有線電視寬頻和 5G 行動網路之建設，顧及民眾可負擔性，以及消弭偏鄉數位落差，使寬頻網路能維持或達到臨界質量以上以發揮網路效應，作為數位經濟發展之基石。

也期許主管機關積極而務實推動數位經濟與寬頻應用之相關轉型，電信業不想淪為笨水管，有線電視也面臨觀眾眼球快速改變的退訂趨勢，建議推動數位經濟採取細膩而專業的積極動態監理調整，期待能落實到各種適合臺灣發展之可行商業模式，分別解決現行產業模式障礙之關鍵問題。此外，調和資料保護和數據經濟也是我國電信和有線電視產業轉型常見之障礙，傳統為高強度規管之電信和有線電視產業經常面對個資法規不明確下採取保守態度。NCC 應主動積極就可能的資料經濟應用模式，建立符合個資之規定之應用準則，克服資料數據取得之困境，方能落實數位經濟與數位國家。

## 伍、結論

本文企圖論述在數位經濟趨勢下，就電信和有線電視產業發展可能面臨之困境，嘗試提出產業數位轉型之機會與挑戰。並期待電信和有線電視主管機關於未來積極和數位發展部以及各種數位經濟應用模式之主管機關合作，解決產業模式發展障礙。建議及早制訂符合臺灣人民利益之合宜 OTT-

TV 專法、持續推動表現優於國際之寬頻建設、以細膩和專業之動態監理調整模式積極推動與鼓勵數位經濟轉型、主動積極就可能的資料經濟應用模式建立符合個資之應用準則，以便具體落實數位經濟與數位國家。

---

## 參考文獻

- 王怡惠, 白卿芬, 2020, 由 SSNIP 檢測來看我國視訊服務市場界定, 傳播文化與政治, 12, 25-61.
- 石世豪, 1999, 有線電視相關產業之結構管制規範架構, 月旦法學雜誌, 46, 35-46.
- 石世豪、官智卿, 1999 年, 我國有線電視相關產業結構概況, 月旦法學雜誌, 46, 20-24.
- 柯舜智, 莊春發, 2008, 再探臺灣有線電視市場集中度, 新聞學研究, 94, 149-192
- 施俊吉, 有線電視市場結構與經營區調整政策, 2012, 人文及社會科學集刊, 24, 165-191.
- 劉孔中, 2001, 數位網路產業之競爭政策與競爭規範, 臺大法學論叢, 30, 195-226.
- 國家通訊傳播委員會, 2020a, 傳播政策白皮書, 國家通訊傳播委員會。
- 國家通訊傳播委員會, 2020b, 108 年通訊傳播績效報告, 國家通訊傳播委員會。
- 國家通訊傳播委員會, 2021, 109 年通訊傳播市場報告, 國家通訊傳播委員會。
- Acquisti, A., Taylor, C. and Wagman, L., 2016, The economics of privacy, *Journal of Economic Literature*, 54, 442-492.
- Ahn, H. and Litman, B. R., 1997, Vertical integration and consumer welfare in the cable industry, *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 41, 453-477.
- Alexander, A., Owers, J. E., Carveth, R., Hollifield, C. A. and Greco, A. N. (Eds.), 2003. *Media economics: Theory and practice*. Routledge.
- Albarran, A.B., 2010, *The Media Economy*, Taylor & Francis.
- Ansari, S., Garud, R. and Kumaraswamy, A., 2016, The disruptor's dilemma: TiVo and the US television ecosystem, *Strategic Management Journal*, 37, 1829-1853.
- Arntz, M., Gregory, T. and Zierahn, U., 2019, Digitization and the future of work: macroeconomic consequences, in *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, edited by K.F. Zimmermann, Springer Publishing.
- Baccarne, B., Evens, T. and Schuurman, D., 2013, The television struggle: an assessment of over-the-top television evolutions in a cable dominant market, *Communications & strategies*, 92, 43-61.
- Banerjee, A., Alleman, J., & Rappoport, P. (2013). Video-viewing behavior in the era of connected devices. *Communications & Strategies*, 92, 19-42.
- Chipty, T. and Snyder, C. M., 1999, The role of firm size in bilateral bargaining: A study of the cable television industry. *Review of Economics and Statistics*, 81, 326-340.
- Evens, T., 2014, If you won't pay them, buy them!: merger mania in distribution and content markets, *International Journal of Digital Television*, 5, 261-265.
- Funk, J. L., 2009, The emerging value network in the mobile phone industry: The case of Japan and its implications for the rest of the world, *Telecommunications Policy*, 33, 4-18.
- Goldfarb, A. and C. Tucker, 2019, Digital economics, *Journal of Economic Literature*, 57, 3-43
- Katz, R. and Callorda, F., 2018a, Accelerating the development of Latin American digital ecosystem and implications for broadband policy, *Telecommunication Policy*, 42, 661-681.
- Katz, R. and Callorda, F., 2018b, *The Economic Contribution of Broadband, Digitization and ICT Regulation*, ITU Publications.
- Krüssel, P. 2018, *Future Telco: Successful Positioning of Network Operators in the Digital Age*, Springer.
- Minne, J., 2013, Data Caps: How ISPs are stunting the growth of online video distributors and what regulators can do about it, *Federal Communications Law Journal*, 65, 23-260.
- Nelson, R. R. and Winter, S. G., 1977, In search of useful theory of innovation, *Research Policy*, 6, 36-76.

- 
- OECD, 2020, *OECD Digital Economy Outlook 2020*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/bb167041-en>
- Ofcom, 2021, *Online Nation 2021 Report*, Ofcom.
- United Nations, 2021, *2020 United Nations E-Government Survey*, United Nations.
- Waterman, D., Sherman, R., and Wook Ji, S., 2013, The economics of online television: Industry development, aggregation, and “TV Everywhere”, *Telecommunications Policy*, 37, 725-736.
- 





# FUTURE IS NOW

展望NCC的現在與未來

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

FUTURE IS NOW : 展望 NCC 的現在與未來 / 石世豪, 呂理翔, 洪貞玲, 胡元輝, 郭文忠, 陳炳宏作. -- 初版. -- 臺北市 : 國家通訊傳播委員會, 民 110.12

面; 公分

ISBN 978-986-5467-55-5 (精裝)

1. 國家通訊傳播委員會 2. 大眾傳播 3. 數位傳播 4. 傳播制度 5. 傳播政策

541.83

110018689

發行人：陳耀祥

發行所：國家通訊傳播委員會

地址：臺北市中正區仁愛路一段 50 號

網址：<http://www.ncc.gov.tw/>

電話：+886-800-177177

執行單位：財團法人電信技術中心

地址：高雄市路竹區路科一路 3 號

電話：+886-7-695-5001

作者：

石世豪（東華大學法律學系教授）

呂理翔（臺北教育大學教育經營與管理學系助理教授）

洪貞玲（臺灣大學新聞研究所教授）

胡元輝（中正大學傳播學系教授）

郭文忠（臺北大學經濟學系教授）

陳炳宏（臺灣師範大學大眾傳播研究所教授）

（作者依姓氏筆劃排序）

封面設計：品霖創意工作室

美術編輯：品霖創意工作室

編輯製作：商周編輯顧問股份有限公司

印製：中原造像股份有限公司

出版日期：中華民國 110 年 12 月

版次：初版

ISBN 978-986-5467-55-5

GPN 1011001846

定價：500 元