

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期末報告

數位匯流應用發展法規政策研究--子計畫二：數位匯流政策法規研究：以傳播平台及內容管制相關議題為中心(2/2)

計畫類別：整合型
計畫編號：NSC 101-2219-E-004-001-
執行期間：101年05月01日至102年04月30日
執行單位：國立政治大學廣播電視學系

計畫主持人：劉幼琄

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：林宜萱
碩士班研究生-兼任助理人員：葉俊延
碩士班研究生-兼任助理人員：林依雯
博士班研究生-兼任助理人員：徐也翔
博士班研究生-兼任助理人員：黃詩凱

報告附件：出席國際會議研究心得報告及發表論文

公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1年後可公開查詢

中華民國 102 年 07 月 30 日

中文摘要： 世界各國面對數位匯流對新媒體平台的衝擊，多半感到既有法規的不足。歐盟的影音媒體服務指令是用線性及非線性的方式將媒體分類及予以管制。日本是將四個與廣電相關的法整併後，將媒體分為「基幹」及「一般」來管理。美國對於新媒體通常是先予以鼓勵，對於 IPTV 與 OTT 等媒體平台，目前都是視為「資訊服務」，所以是低度管制，或沒有特殊的管制。我國目前的通訊傳播法律架構除了包含傳統的廣播電視法、有線播電視法、衛星廣播電視法及電信法，還有因應匯流的通訊傳播基本法及國家通訊傳播委員會組織法。為了因應數位匯流，國家傳播通訊委員會（簡稱通傳會）於 2007 年 9 月公布了通訊傳播管理法草案。由於時間壓力，通傳會並未與外界有足夠的溝通，也因而引發很多外界的質疑。2008 年 4 月遭行政院以「法令可採漸進式、階段性等方式修法」為由將草案退回，要求其重新檢討。

2010 年 7 月行政院院會通過數位匯流發展方案，促請通傳會在 2014 年完成數位匯流架構整合或分立的規範並通過立法。但是第二至第三屆的通傳會委員採取的是個別修法。本計畫為「數位匯流應用發展法規政策研究」下的子計畫，為期兩年，本研究所採用的研究方法包括文獻分析、比較法、深度訪談、問卷調查法與焦點團體座談法，從傳播平台及內容管制的角度，分階段提出整併廣電三法架構及修訂相關內容管理法規的建議。2013 年 7 月行政院政務委員張善政要求通傳會在 2014 年 2 月提出數位匯流大法的草案。本研究所提出的廣電三法整併架構恰可供主管機關參考。

中文關鍵詞： 數位匯流、通訊傳播法規、NCC、傳播平台、內容管制

英文摘要： Whenever a new technology or service emerges, the regulator needs to find out how to classify this new service. In the EU, the regulators are urged to use the 'linear and non-linear' classification to regulate different media. In Japan, the government integrated four media laws and classified the media into two categories: basic and general media (Sugaya, 2012). Both linear and basic media have more strict regulations compared with non-linear and general media. In the United States, the new emerged services such as VOIP, IPTV and OTT TV are all classified as information services; therefore, the FCC does not have specific rules for them (Cherry,

2013).

Taiwan, like other countries, communication laws are also behind communications technology. Currently, four laws are related to the converged media and services. They are Telecommunications Act, Broadcasting Law, Cable Radio and TV Law, and Satellite Radio and TV Law. When the converged service such as IPTV emerged, the government did not know how to deal with it. After the converged regulator the National Communications Commission (NCC) was established in February, 2006, it took one year to add some articles to the fixed line regulation in order to regulate IPTV. In 2007, the NCC drafted a converged bill integrating telecommunications law and media laws, however, it was opposed and questioned by the telecom and media industries and the academics. In July, 2010 the Executive Yuan passed the ' Digital Convergence Development Plan' and urged the NCC to complete the revision of the relevant laws or propose a convergent communications law by 2014. The pace was slowed down because of inconsistent beliefs among different terms of the NCC Commissioners.

This study discusses the converged services' challenges to the telecommunications laws and broadcasting laws from the perspectives of communication platforms and content-related issues. It also draws experiences from other countries and proposes recommendations for the revision of the laws and the framework for the converged communications law. Research methods include literature review, document analysis, in-depth interviews, questionnaires, and focus group study.

英文關鍵詞： converged law, NCC, digital convergence, content regulation

壹、前言

世界各國面對數位匯流對電訊傳播的衝擊，有的個別修法，有的針對新媒體訂定新法，有的則整併相關法規，修法的方式不一而足。在內容管制方面，歐盟於 2007 年 5 月通過影音媒體服務指令（Audiovisual Media Service Directive，以下簡稱 AVMSD），後於 2010 年 3 月發布修正版。該指令翻修自電視無疆界指令（Television Without Frontier Directive，簡稱 TWFD），內容主要規範廣播電視的法律適用範圍、電視節目生產與發行的推廣活動、少數族群與弱勢團體的保障以及電視廣告與節目贊助，但翻修之後，AVMSD 將「影音媒體服務」定義為「藉由電子通訊網路之服務，以提供資訊、娛樂或教育大眾節目為主要目的，並對所提供的節目具有編輯責任之媒體服務，包括廣播電視與隨選視訊服務」。該指令對廣播型態規範的突破，在將視聽服務概念區分為線性及非線性視聽媒體服務，且首次將隨選視訊（Video on Demand）服務納入專章規範，亦即將自由化的範圍從傳統的基本內容擴展到「類電視」（television-like）及非線性服務（Hardy, 2012）。

美國在數位匯流的過程當中，其主管機關 FCC 仍然採用穀倉式（Silo）的垂直管制架構（Adler, 2013）。在 1934 年通訊法將不同類型的電訊傳播服務放置於不同的章節當中，例如該法的 Title II 規範的是有線技術的語音服務，Title III 是針對無線的語音服務，以及無線廣播技術提供的電視服務加以管制，至於 Title VI 則是規範有線電視（Janka & Taubman, 2012）。美國對於 IPTV 與行動電視等新興媒體多半定義為資訊服務，所以沒有法規管制。

日本於 2010 年將有線電視放送法、電信役利用放送法與有線廣播放送法整併進放送法。日本原先欲將國內九個電信、媒體、傳播等相關法規整合，但因複雜度太高且困難重重，最後僅將有線廣播、有線電視、IPTV 及既有的放送法合而為一（Hitoshi, 2012; Hadl & Tadahisa, 2009）。2010 年日本新修訂之放送法對於媒體的分類方式改採用「基幹」（如無線電視、衛星電視）或「一般」（如有線電視、IPTV），以打破過去以無線、有線電視或 IPTV 等分類的方式（Fukada, 2012）。

我國目前的通訊傳播法律架構除了包含傳統的廣播電視法、有線播電視法、衛星廣播電視法及電信法，還有因應匯流的通訊傳播基本法及國家通訊傳播委員會組織法。面對數位科技衝擊，現今很多既有法規早就已經無法處理電信及廣電匯流的問題。2004 年 1 月公佈施行的通訊傳播基本法的立法目的雖為「因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展...」，但是遇到數位廣播、數位電視，尤其是 IPTV 及行動電視等匯流服務的業務時，既有的法規仍是無法處理，並且一再出現產業別（sector-specific）的管理方式不足以應付當前電信與廣電媒體匯流所帶來的窘境。

在通傳會未成立以前，政府所採取的第一個匯流法措施是行政院在 2003 年 5 月通過新聞局所提的廣電三法合併修訂草案。廣電三法合併修訂草案乃是引用西方的層級模式制訂數位匯流政策法規。廣電三法修訂草案過去最引人矚目的是黨政軍退出媒體的條文，其實因應數位匯流，影響業者與通訊傳播生態最深遠的應該是傳輸與內容分離的規範。該草案不僅打破原有的媒體產業別，還推出傳輸平台與平台服務業的概念。新聞局當初在草擬該草案時，雖然提到平台的概念，卻只能將電信與網路視為「他類」的平台（劉幼琄，2004）。

待通訊傳播基本法與國家通訊傳播委員會組織法相繼通過並公佈實施，之前的廣電三法合併修訂草案因為通傳會成立之後遭到擱置。通傳會於 2006 年 2 月成立後，基於通訊傳播基本法第十六條第一項，「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規」的規定，乃決定提出一個融合電信法及廣電三法的版本，於 2007 年 9 月完成通訊傳播管理法草案審議，對外公告。通傳會所提的通訊傳播管理法草案首先定調為中高度匯流，將通訊傳播產業分為基礎網路層、營運管理層及內容應用層三層管理，法案架構採取單立法模式，因為廣播電視的管理有其特殊性，無法一步到位，所以通訊與傳播之規範仍視其特性分別處理。內容管制的原則是落實媒體自律及引進社會他律機制。

由於各界對該草案有很多歧見，並認為這個匯流法版本的草擬過程太過匆促，仍應與各界多作諮商。所以 2008 年 4 月行政院以「法令可採漸進式、階段性等方式修法」為由將草案退回給通傳會，要求其重新檢討。通傳會針對行政院彙集相關部會提出的意見修正後，於 6 月再送行政院。有鑑於第二屆通傳會委員即將上任，行政院要求俟第二屆委員上任後，再提該案。2008 年 8 月第二屆委員上任後，認為通訊傳播匯流法版本牽涉範圍極廣，需再彙集各界討論，乃於 9 月決議，先將電信法及廣電三法的個別修正視為當務之急，至於匯流法的版本則列於施政計畫的中程計畫。2009 年 12 月通傳會公布了匯流政策發展研究小組成立目的及工作目標。該工作小組將匯流法草案的議題分為三組，分別為「傳播及內容監理議題」、「結構及行為管理議題」、「網路及資源管理議題」，然後舉行座談會。2010 年 8 月有四位新的委員被聘為第三屆通傳會委員。不過廣電三法是否要合併或是是否要分兩階段先合併為傳輸平台法及內容管理法，最後再整併成一部匯流法，委員意見分歧，並未討論達成共識。

2010 年 7 月 8 日行政院院會通過科技顧問組所提數位匯流發展方案，並由政務委員張進福召集成立數位匯流專案小組，協助各部會規劃推動我國數位匯流工作。該方案推動兩階段修法，以 2010 至 2012 年為第一階段，先提出廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法、電信法的法規修正案及廣電架構規範，由行政院通過後送立法院審議。2013 至 2014 年為第二階段，將完成數位匯流架構整合或分立的規範並通過立法。第一波擬先放寬電信、廣播及網際網路跨業經營限制，

2014 年完成調整數位匯流架構，2015 年達成數位匯流目標。根據行政院 2012 年 5 月所通過之數位匯流發展方案第二版，並未改變立法時程，同樣預計將於 2014 年 6 月完成廣電三法及電信法草案（或匯流形式規範架構）。

2012 年 8 月通傳會第四屆委員上任之後，並未提出具體之作法，仍將重點放在個別修法方面。本研究為延續 2012 年「數位匯流應用發展法規政策研究—子計畫二：數位匯流政策法規研究：以傳播平台及內容管制相關議題為中心」第二年的計畫，所以將重點放在廣電三法合併與內容管制相關的議題及架構，由於本計畫原來提的是三年計畫，既然縮短為兩年計畫，就在第二年也調查產官學研人士對匯流法一步到位或二步到位的修法態度。2013 年 7 月中旬行政院政務委員張善政要求通傳會應在 2014 年 2 月提出數位匯流大法的草案。本研究在 2013 年 7 月底前提出結案報告，所提出的廣電三法合併架構恰可供主管機關參考。

貳、研究目的

本研究過去在第一年（2012 年）提出的研究目的為探討數位匯流衝擊下，在傳播平台與其內容管制方面的相關議題與規範，並檢視不合時宜及有待修正的法規。當時檢閱了歐盟、英國、美國、日本、韓國、加拿大、澳洲等國在數位匯流環境下，面對不同的傳播平台所採取的內容管制模式，作為本國修法時參考之用。

本期為第二年研究，研究內容朝向內容管理法的概念，重點放在將廣電三法相關規範整併時所要處理的議題。本研究也參考歐盟、英國、美國、日本、韓國、加拿大、澳洲等國法規架構所採用之管制模式，以及重要的內容管制議題加以比較分析，另外調查國內產官學研之學者專家對於相關議題的意見及態度，以凝聚各界共識。本計畫雖然從三年縮短為二年，本研究仍試圖以朝向整併的修法方式整併廣電三法，故提出具體的廣電三法合併修正草案架構，供主管機關參考。

參、文獻探討與分析

本報告因為篇幅有限，在文獻探討部份乃融合與歐盟、英國、美國、日本、韓國、加拿大、澳洲等國相關的內容管制議題及相關文獻作分析與比較。本研究不只參考國內外相關的學術文獻，所探討的內容管制議題都有直接閱讀及分析所有相關的法律條文。以下是相關討論與分析。

一、面對數位匯流，各國對內容管制的分類

根據歐盟公布的影音媒體服務指令，視聽服務可區分為線性（頻道類）及非線性（隨選服務）視聽媒體服務。兩種視聽商業服務都有底下九項基本限制（EU, 2012）：

1. 有損對人性尊嚴的尊重
2. 性別、種族、國籍、宗教或信仰、身心障礙、年齡或性別導向所產生的歧視
3. 鼓勵有損個人健康、衛生及安全之行為
4. 嚴重損害環境保護之行為
5. 含有香菸、菸草的置入性行銷
6. 針對未成年的酒類廣告
7. 含有需處方籤藥品或醫療行為的置入性行銷
8. 危害未成年身心發展
9. 含潛意識教化或隱藏式的商業廣告

線性服務還有其他更嚴的管制：

1. 不得播放暴力、色情等會嚴重危害兒童身心及道德之不當內容
2. 若節目內容可能危害兒少，可藉由播放時段的選擇來降低兒少接觸
3. 可能兒童不宜的內容也需加上聲音或圖示警示
4. 每小時廣告插播時間的限制為12分鐘
5. 購物廣告需確實標明，一次不得播放超過連續15分鐘
6. 廣告於每節兒童節目、電影、新聞只能播放一次，每節節目至少30分鐘
7. 廣告可穿插於節目與節目之間，但不得穿插於節目之中
8. 歐洲獨立製作需佔預算 10%比例、或佔 10%傳輸時間

Valcke 和 Lievwens (2009) 批評歐盟的影音媒體服務指令在面對匯流媒體時，還是有力有未逮之處。例如類似 YouTube 及 DailyMotion 的內容傳輸業者 (content distributors) 並不在規範的範疇。而非線性的最低標準規範有些顯得沒有必要，例如歐盟有些會員國的民法及刑法已經對一些內容有所規範。此外，消費者保護法本來就要求業者揭露一些資訊。公共文雅法 (public decency rules) 也有保護青少年及人性尊嚴。

日本在 2010 年修訂放送法內容之後，對於媒體的分類則是採用「基幹」或「一般」。按照定義，「基幹放送」係指按照電波法，專門或優先地取得無線電波頻率分配而為播送的電台，為有重要播送普及計畫義務的無線、行動、衛星電視和廣播 (AM、FM、短波)，並有分廣電 (BS) 和 110 度通訊 (CS) 等層級。而基幹放送以外的則全屬「一般放送」，包含認可之一般播送事業者及特殊無線播送事業者，而特殊無線播送事業者可提供軟性 (如內容) 及硬性 (如設備) 的服務，包含無重要播送普及計畫義務的有線電視、IPTV，或是播送區域狹小，對閱聽人影響小的有線廣播、有線電視 (放送法第 2 條) (Fukada, 2012)。

美國、韓國以及澳洲則不像日本及歐盟採用水平管制，仍是採用垂直管制的方式。

以美國而言，FCC 是採用穀倉式的管制架構(Adler, 2013)，在 1934 年通傳法中，以各章區隔不同類型的廣電服務，在該法的第二章主要是規範有線技術的語音服務（如共同載具），而第三章則包含了無線技術的語音服務（如無線電話），以及廣播技術的電視服務（如無線電視），至於以線纜的傳播技術的電視服務，如有線電視傳播，則包含在第六章之中（Janka & Taubman, 2012）。另外根據韓國新訂的 2012 年放送法，其中定義了何謂廣播電視事業，包含下列幾種：(1) 無線廣播電視事業；(2) 有線電視事業；(3) 衛星廣播事業；(4) 節目提供事業（放送法第 2 條第 2 項）。由此可見，韓國仍是採傳統的垂直管制模式。不過，韓國也有在討論以水平管制模式修法的可行性（Kim, 2013）。

在澳洲方面，2011 年的匯流法之特別議題報告指出，澳洲現階段的內容管制仍以穀倉模式進行，意即按照產業類別將廣播電視、電信和廣播分開管理(DBCDE, 2011)。然而寬頻網路的普及率和各種媒體的數位化，迫使澳洲的分級機制必須改革。而改革的方向必須由現有的穀倉模式轉至層級模式，並針對基礎建設、接取工具、內容提供者及內容本身等進行規範。Flew (2012) 更強調了「平台中立性」(Platform Neutrality) 的重要性，意即分級制度應著重於內容本身，而非平台。澳洲過往的慣例是以平台種類來決定何種內容該被分類，但在匯流環境下，平台界限越來越不明顯，因此應多加考慮內容本身及其可能影響到的觀眾來作為分類依據。除此之外，分級制度更應明確訂出何種內容需被分類、限制年齡接取及禁止。

二、針對不同傳播平台所提供的內容之管制

對於不同傳播平台的節目內容，英國並未採用一致性的管制方式，而是採用三階層管制架構：第一層，基本義務要求為對所有的廣電業者皆適用的基本管制架構。例如強調保護兒少、節目內容的品味、精確與平衡性、保護少數族群、隱私權的保護、暴力色情節目的規範標準等。第二層，對於公共服務廣電媒體提出簡易可量化/可測量的要求。例如對節目製作公司的節目委製、地方節目製作比例等的管制。第三層，針對商業公共服務廣電媒體的高層次要求，要求其有義務提供教育、美學及宗教性節目，並需服務弱勢族群及少數民族，適用對象為 Channel 4 及 Channel 5 (Hardy, 2012)。

同樣地，日本亦未採取一致性的管制，除放送法通則規定之外，並無規範節目內容及廣告，其餘細節皆由各電視台自律管理，並由自律組織「日本民間放送聯盟」監督。韓國在這部分同樣未採取一致的管制，原因在於不同類型的媒體其開始提供服務的時間亦不相同，但是無線電視及有線電視在內容上，目前都是由放送法所規管。IPTV 是由網路多媒體廣播事業法 (Internet Multimedia Broadcasting Business Act) 管理，而其中大部分有關內容管制的部分，是比照放送法的規範。OTT 則被視為是加值電信事業 (value-added telecommunications business) 規範於

電信事業法 (Telecommunications Business Act) 中，只是一般性的規約。

加拿大對於 IP 網絡上的線性內容 (如 IPTV、Telco TV) 之規範，乃是適用於廣播播送服務 (Broadcasting Distribution Undertakings, BDUs) 的執照管制，IPTV 業者也必須履行 BDU 業者應遵守的規範，至於網路上的內容則不受管制 (Jessop, Kidd, & Wylie, 2010)。而澳洲對於不同傳播平台上的規範則是取決於該傳播平台的影響力。一般來說，影響力較大的商業電視會有較嚴格的內容管制，影響力較小的商業電視則管制較寬鬆，針對澳洲內容和兒童節目有特別的節目規範 (ACMA, 2011)。

三、對於非線性及增值服務內容，保護兒少免於接觸有害及不法之內容

上述提及歐盟對於非線性 (例如隨選服務 VOD) 的內容有一些基本規範，對於增值服務內容，歐盟會員國提議以自律來管制。根據 1998 年歐盟議會青少年議題之報告 (European Council Recommendation on Minors of 1998) 顯示，提供電子通訊傳播的業者已致力於建立自律機制 (self-regulation)，例如訂立行為守則 (codes of conduct)、簽署與公共政策議題相關的共同管制文件 (co-regulatory instruments) 等。

英國網路內容規管之組織「ISP 協會」(ISP Association)，乃是由業者組成的同業公會，發揮業者自律網路內容的功能。ISP 協會制訂英國 ISPA 實務守則 (ISPA UK Code of Practice)，其中與網路內容自律有關的條文有二則。(一) ISP 業者有義務採取合理的努力，以確保其服務及廣告之內容合法、端正並誠實 (第二條)。(二) ISP 業者應與 ISP 協會合作來支持「網際網路觀察基金會」(Internet Watch Foundation, IWF) 的任務 (第五條)。IWF 是在英國政府的壓力下，於 1996 年成立以防制網際網路上之兒童色情及其他不法資訊。IWF 現在接受檢舉網際網路上三類的非法資訊內容：兒童色情圖片、猥褻而違法的成人級資訊以及種族主義言論。IWF 有制訂守則，授權 IWF 有移除非非法線上內容的權力。IWF 之會員同意在 IWF 之通知到達後，ISP 業者應在合理期間內移除非非法內容。當 ISP 業者對移除通知有爭議時，案件將交由司法人員處理。若 IWF 之會員不遵守 IWF 的守則，IWF 有權取消其會員資格。除 IWF 之外，英國針對網路安全使用成立英國安全網路中心，推動「聰明點選、安全點選」，見到不適當內容有三大步驟：打開、封鎖並標誌 (Ofcom, 2008)。

日本是以現行的法律 (如刑法) 作為管理網路內容的主要規範法令，另外並透過業者自律與技術開發的方式加以雙管齊下。例如通產省與 NEC 即共同開發過濾系統，來防堵有關犯罪、色情與暴力的網站，並研擬如同美國的 V-chips 的晶片開發，將其加裝於電腦之上，避免青少年與兒童接觸不適宜內容。同時政府對於網路服務提供者在處理網路資訊上，制定了特定電訊傳播服務業者責任限制及使

用者資訊揭示法，亦稱 ISP 責任法，其主管機關為總務省，主要目的為釐清網路服務業者（ISP）和電子佈告欄管理者之法律責任及義務（陳人傑，2003；范傑臣，2002）。

在韓國部分，內容規範委員會（Korea Communications Standards Commission, KCSC）是韓國負責主管網路內容的機構。KCSC 為確保青少年能夠在一個安全的環境中使用網際網路，審議在網路上流傳的非法及有害信息，並行使改善行動，如刪除、阻止使用、停權以及終止會籍，並進一步與相關單位合作。KCSC 在處理非法資訊如網路賭博、銷售非法食品及藥品，乃經由與網路服務供應商合作鼓勵內容的自律。此外，廣電內容若有違規或不當之處，KCSC 也會將其審議結果交由 KCC 執行（KCSC, 2011）。

加拿大與美國均未規範網際網路上的內容，其中加拿大的主管機關 CRTC 對於在加拿大所產製的內容，交由加拿大法律、行業制訂的規範和內容過濾軟體，來處理可能為冒犯的內容。如發現非法的內容，可以聯繫服務提供商或當地的警察部門加以舉報。

在網路內容管制方面，澳洲與國際間各國最大的不同，就是澳洲將網路內容納入主管機關的管轄範圍之內。根據 1992 年廣電服務法（Broadcasting Service Act 1992），為了回應社會大眾對非法線上內容的抱怨及保護兒少，主管機關 ACMA（Australian Communication and Media Authority）必須監理線上內容共同管制計畫，所謂的線上內容泛指網路內容及手機內容共同管理計畫所關注的線上內容包含了 WWW 網頁、新聞討論群、P2P 檔案分享程式、直播內容（例如線上直播串流軟體及成人聊天服務），及其他可利用網路接觸到的內容（包含網際網路及行動手機）、網路賭博服務。這個計畫不包含在 e-mail、即時訊息、SMS 或 MMS 等介面出現的內容，除非這些介面被用做成人聊天服務的管道。

而 ACMA 在網路內容規管上，具有以下幾種功能（ACMA, 2013）：

1. 對於網路內容申訴之調查。
2. 鼓勵線上內容服務提供者制定施行規範（code of practice），同時監督其是否遵守此一規範。
3. 提供網路安全議題之相關建議及資訊，尤其是孩童使用網路及手機相關事宜。
4. 針對網路和手機使用問題進行研究並提供相關趨勢。
5. 與國際相關機構聯繫。

Maurushat 和 Watt（2009）指出，近期澳洲試圖推出新的政策來增加網路過濾機制的強度，要求網路服務提供者都要主動過濾網站。但根據 Levin（2010）的

說法，這種強制性的作法可能讓網路使用者面臨過度嚴厲的審查（censorship），因此批評聲浪不斷，也造成澳洲人民及網路服務提供者普遍的反彈。

四、政府採取扶植本土影視文化的發展之方式

日本設有「日本國際交流基金會」（The Japan Foundation）來推廣日本電視節目國際版、協助日本影片至國外參展、協辦日本當地電影節及提供製片補助等，其中電影及電視節目製作贊助計畫（Film and TV Program Production Support Program）主要是提供予電影、電視節目和其他視聽材料財政上的支持，並促進國外對日本的瞭解，針對製作成本達五百萬日幣的節目給予援助，但贊助金額不會超過節目製作成本的二分之一（Japan Foundation, 2006）。

韓國對於本土影視文化發展的重視，展現於放送法第七章設立專章規範「廣電發展的支援」，其中有關廣播發展的支援方面（放送法第 92 條）：

1. 政府應讓國民享有多元化的廣播，並致力於廣播文化的發展與振興。
2. 文化體育觀光部為了廣播影像產業的振興，應建立、實施必要的政策。
3. 通訊傳播委員會應建立、實施和廣播技術與設施有關的必要政策。

關於廣電節目的保存與運用上，韓國放送法規範廣電業者為了節目有效率的收集、保存、流通與運用，可共同設立、營運廣電節目保存所（放送法第 93 條）。有關廣電專業人力的培育，政府可建立支援專業教育機關與廣電相關科系等必要政策（放送法第 94 條）。關於廣電製作園區籌備、支援方面，廣電業者共同籌備廣電製作園區時，政府可給予必要支援（放送法第 95 條）。對於廣電節目流通等支援，文化體育觀光部負責支援各廣電媒體多階段的流通、運用和出口，而 KCC 則是支援促進廣播技術與設施的開發、運用與出口（放送法第 96 條）。甚至進一步鼓勵廣電的國際合作，政府和通訊傳播委員會支援促進外國的廣播相關機關、團體和國際交流、廣電節目的共同製作、廣電專業人力相互交流與廣電技術共同開發等國際合作的事業（放送法第 97 條）。

澳洲如同韓國一樣在 1992 年廣電法（Broadcasting Service Act 1992）的宗旨便是提倡「多元（diverse）、創新（innovative）和有品質的節目」，因此澳洲政府設有針對映演補助（Screen offset）、製作人補助（Producer offset）及地區補助（Location offset）等補助方式來鼓勵本國自製率電影以利澳洲影視文化發展。

五、公共電視所應擔負之本國文化責任義務

英國的公共電視英國廣播公司（British Broadcasting Corporation, BBC）因為經費來自民眾的電視機執照費，所以擔負很多文化責任與義務。根據皇家憲章，BBC 成立的目的是為了替公共利益服務，其中包括 1. 維護公民權益；2. 宣導教育與學習；3. 激發創造力與文化卓越性；4. 代表英國的國家、地區與社區發聲；5. 帶

往英國朝向世界及世界朝向英國；6. 提供公眾新興傳播科技及服務的益處，此外，在數位轉換過程當中扮演領導的角色。

日本則於新整併修訂之放送法，對於 NHK 具體要求需播放一定比例的文化、教育內容，指出 NHK 的教育頻道需要有至少 75% 的教育內容及 15% 的文化內容 (Kostic, 2008)。加拿大同樣對於其公共電視台 (CBC) 要求必須確保每年至少必須播出 60% 的加拿大節目，且在晚間黃金時段必須播送 60% 的加拿大節目，以保障本國文化 (Acheson & Maule, 2005)。

至於韓國對於其韓國公共電視 (Korea Broadcasting System) 所要求負擔的社會責任，則是具體規範於放送法有關 KBS 的公共責任當中，其中包括 (放送法第 44 條)：

1. 應實現廣播的目的和公共責任、廣播的公正性和公益性。
2. 應致力於提供優質的廣播服務，不受地區的影響。
3. 應研究和開發對觀眾的公益有貢獻的嶄新的廣播節目、廣播服務與廣播技術。
4. 應以國內外為對象，開發和廣播可讓民族文化暢通，確保民族融合的廣播節目。

近期公共電視在多媒體環境下面臨了更艱難的挑戰，以美國為例，隨著政府預算越來越有限，其公視必須不斷地尋求市場的利基，以突顯不同於其他商業電視台的特色，目前美國公共電視大部分閱聽眾相當肯定其提供高品質資訊性及教育文化類的節目，能夠補足商業電視的不足，尤其在提供學齡前節目及教育性的節目上，有弭平美國貧富不均資源差距的效果 (李秀珠、谷玲玲, 2011)。

六、有關頻道必載之規定

美國的必載規範主要是規定有線電視業者必須無條件轉播當地非商業電視台，例如公共廣播電視台 (PBS) 或教育電視台等，與低功率電視台的節目訊號給閱聽人，讓一般大眾都能享受知的權利。至於其他如 CBS、NBC、ABC、Fox 等全國聯播網附屬的地區商業電視台，則是有權在「再傳輸同意」與「必載」兩者間作選擇。該選擇有效期間為三年，每三年可以重新作選擇。英國則明確規範於 2003 年通訊傳播法 (Communications Act 2003) 中，凡是由 BBC、Channel 3、Channel 4、Channel 5 以及 S4C 所提供之數位頻道、數位公眾廣播視訊服務 (digital public teletext service) 均為必載之內容。

日本放送法在第 11 條規定，系統業者再傳輸 (re-transmit) 訊號時，須獲得被轉播者的同意，並無特別規定無線電視或公共電視須列為必載頻道。實務上，日本的頻道不多，有線電視歡迎必載，若要必載 NHK 也沒問題，但其他商業電視台

未必同意必載。而韓國放送法有對於再傳輸的規定，有線電視業者及衛星廣播業者（不包括衛星移動多媒體廣播 Satellite digital mobile broadcasting, S-DMB）以及有線電視中繼廣播事業者應接收 KBS 及 KEBS 的無線廣播，不得變更廣播節目內容，是為「再傳輸」（放送法第 78 條）。IPTV 也比照辦理。

加拿大的廣播播送服務（Broadcasting Distribution Undertaking, BDU）業者必須遵守傳輸再同意的規定，主管機關 CRTC 要求所有的 BDU 業者在市場中傳輸無線電視的信號之前，都必須取得無線電視執照業者的同意。無線電視執照業者可以和 BDU 業者協商再傳輸的費用。但是，直播衛星業者則不需要取得同意或是支付再傳輸無線電視基本服務的費用（CRTC, 2008）。

另外就目前而言，澳洲並無必載條款。在數位匯流的環境下，無線電視業者非常希望政府能有必載規定以增加節目內容的曝光率。澳洲政府於 2009 年起大力推動寬頻建設之時，便有無線電視業者希望政府能規定付費電視業者必載無線電視的節目。Oakes (2009) 指出，雖無必載條款，但澳洲有線電視 Foxtel 免費必載無線電視節目。無線電視業者指出，美國、加拿大及部分歐洲國家均有必載條款，且認為無線的節目內容屬公共財（public good），因此應為必載。

七、對於規範落實媒體之內部問責機制

日本放送法在第 5 條有關節目基準部份規定，廣播電視業者應依節目分類及放送對象，制定編輯廣播電視節目基準，並確實遵守，但無相關之罰則。韓國有關媒體內部問責機制方面，放送法當中具體規範對於廣播編輯的自由和獨立（放送法第 4 條）：

- (1) 要求保障廣電編輯的自由和獨立。
- (2) 關於廣電編輯，無論任何人都不得受到非依據本法以及其他法律的限制或干涉。
- (3) 廣播事業者選派廣電編輯負責人，在播放時間內每天公開發表該負責人的姓名一次以上，且應保障廣電編輯負責人於廣電編輯上的自律。
- (4) 進行一般節目編輯和專業新聞報導節目編輯的廣電業者，為了保障廣播節目製作的自律，反映參與製作工作人員的意見，應制訂廣播編輯規範且公開發布。

八、對於黨政投資廣電媒體之限制

關於黨政軍的限制，美國是允許州政府和地方發照機關持有有線電視業者股份，在 1996 年電信法第 533 條中規定州政府及發照機關持有有線電視業者股份時，僅禁止其對其內容行使編輯控制權（editorial control），而且允許二項例外情形：第一、可以經由獨立於發照機關以外之主體行使該控制權；第二、指定為供教育或政府用的頻道節目，亦擁有編輯控制權（editorial control）（劉孔中，2011）。

韓國放送法對於政府廣電媒體持股數並無相關規定，然而限制政黨不得持有廣播事業者的股票和持股（放送法第 8 條第 10 項）。實際上目前韓國政府擁有頻道，例如文化體育觀光部即擁有阿里郎電視（Arirang TV）及 KTV，國防部則擁有 Korean Forces Network TV，國會電視則為韓國國會所擁有（Kim, 2013）。

澳洲無黨政投資廣電媒體之限制。澳洲政府雖然擁有 Australia Broadcasting Corporation (ABC)，但是 ABC 的編輯是獨立的。相同地，日本放送法對於黨政投資廣電媒體並無特別限制。實務上，日本政黨可以辦黨報宣傳政治理念，但廣播電視因需使用電波，等於全民共有的財產，且對社會政治具有重要影響，基於放送法第 1 條目的，日本社會共識是不允許政黨經營廣電事業，但在有線電視方面，過去曾有地方政府出資設立。

九、對於新興媒體內容服務之管制

英國對於 IPTV 服務平台上的內容主要分成三類管制。第一種是電視頻道，係由廣電法管理。第二種是隨選服務（VOD），由 Authority for Television On Demand（ATVOD）監督。第三種是網路內容，由業者自律（Arino, 2007）。舉凡網路內容是由網路觀察基金會（Internet Watch Foundation, IWF）的民間獨立機構監督管理，該機構的設立目的，是為監督英國境內網際網路上的違法內容，特別是兒童色情、猥褻及煽動種族國族問題等內容。民眾若從網路上發現有上述內容，可直接在網路上通報 IWF（Danby, 2011）。

日本本來有針對 IPTV 訂法，在整併後的新放送法並未明確定義 IPTV，僅將狹義的 IPTV 定位為一般播送，等同 CATV，管制強度相對較低，採取登記制的事後管制作法。廣義的 IPTV（如 WebTV 等），則非屬放送法管制對象。行動電視部份，日本政府在 2010 年 9 月公佈一張全國行動多媒體服務平台執照，由「mmbi」獲得，2012 年起提供服務。至於行動電視，日本未另訂法規管理，主要在現有放送法下進行。行動多媒體電視（mmbi）則是定位為行動收訊用地面重要播送，適用重要（基幹）播送管制。

韓國乃是另訂一部專法網路多媒體廣播事業法（Internet Multimedia Broadcasting Business Act）加以規管，但是該法對於內容部分的管制，乃是比照放送法對於內容管制之規範。至於網路內容管制部分，是由韓國內容規範委員會（Korea Communication Standards Commission, KCSC）所負責，其主要任務為確保傳播內容的公共價值及公正、促進資通訊傳播之健全文化以及創造資通訊傳播適當使用之環境。負責節目內容規範的 KCSC 所能使用的法定裁罰包括：警告、節目停播或更正、處罰編輯人員、對閱聽眾道歉以及罰款，但是是由主管機關 KCC 執行（何吉森，2012; Kim, 2013）。

加拿大並沒有專為 IPTV 設立執照，若要提供 IPTV 服務，在加拿大必須申請區域性第一類無線廣播播送服務執照（regional Class 1 terrestrial BDUs），做為第一類的廣播播送服務（broadcasting distribution undertakings, BDUs）業者，IPTV 業者也必須履行 BDU 業者應遵守的規範（CRTC, 2009）。有關行動電視部分，CRTC 於 2007 年發布行動電視的豁免命令，原因有二：（一）技術因素：受限於無線傳輸技術的限制、電池無法長時間使用、螢幕較小、畫質及音質仍待改善。（二）內容因素：行動電視目前尚在發展初期階段，節目內容的種類及範圍上仍嫌不足。因此將該服務豁免廣播電視法上的義務（江耀國，2011）。

澳洲針對 IPTV 的管制，尚未認定其適用於廣電法。而澳洲也尚未發展出特別針對 IPTV 進行規範的法案，依舊以 2005 年 5 月產業提出的網路及手機內容共管規範（Codes for Industry Co-regulation in Areas of Internet and Mobile Content）為主（David, 2010）。

肆、研究方法

一、文獻分析法

蒐集國內外有關數位匯流對既有法規的衝擊以及國外先進國家的因應修法方式。例如歐盟的影音媒體服務指令、歐盟電信與媒體匯流之綠皮書、歐盟新管制架構與指令、英國的 2003 年通訊傳播法、日本整併的放送法、韓國的放送法及多媒體法等。此外也透過 trade journal 及學術期刊等相關文獻分析相關議題。

二、深度訪談

由於本研究案赴國外訪問的預算沒有核准，所以訪問國內相關的主管機關官員及專家學者，對於匯流法相關議題之意見，例如訪問前通傳會委員、通傳會內容處的官員等。

三、比較法

有了主要及次要文獻，本研究也比較分析歐盟、英國、美國、日本、韓國、加拿大、澳洲之匯流法規管制相關議題，供我國參考。

四、焦點團體座談

本研究舉行之焦點團體座談，是以廣電三法相關規範及整併與否所要處理的內容管制相關議題為主。時間為 2013 年 3 月 8 日，地點在台北市濟南路台大校友會館。

出席焦點團體座談的來賓

王育敏 立法委員
劉孔中 中央研究院法律所研究員
謝進男 台灣科技大學研發處教授
陳清河 世新大學傳播學院院長
鍾起惠 世新大學新聞系教授
洪瓊娟 世新大學教授
黃郁雯 台灣科技大學專利研究所助理教授
謝穎青 太穎國際法律事務所律師
鍾瑞昌 衛星電視協會秘書長
彭淑芬 有線寬頻產業協會秘書長
鄭大智 中華民國電視學會副秘書長

五、問卷調查法

本研究案在計畫書裏並未提出要做問卷調查。由於 2010 年前曾經做過一個有關層級模式的法規研究案，為了瞭解三年後的國內相關產官學研相關人士的意見，乃加做了兩份問卷調查，一份是希望具體了解產官學界對於今後匯流法修法相關議題的態度，另一份是針對本研究第二年的主題，強調內容管制相關議題請受訪者作答。本研究針對國內與通訊傳播匯流法相關及瞭解的產官學研分為八大類，每一類挑選 10 位代表，例如電信業者 10 位、有線電視系統業者 10 位、衛星頻道業者 10 位、無線電視業者 5 位、廣播業者 5 位、相關協/學會 10 位、學者 10 位、專家及記者 10 位以及政府官員 10 位，共 80 位受訪者參與填寫問卷，自 2013 年 1 月 21 日至 2013 年 4 月 30 日期間，分別發放了與匯流法及廣電三法相關的問卷。其中廣電三法相關的問卷，由於非電信業者業務，因此僅中華電信(IPTV)填寫，另外新永安有線電視認為此一部分應交由有線電視 MSO 決定故未填答，所以第二份問卷共計回收 70 份。至於與匯流法相關的問卷，經過不斷催收達到回收率百分之百(80 份問卷)。

伍、結果分析與討論

本研究對於跨國數位匯流內容管制議題之相關文獻與法規已經在文獻部份做了比較與分析，所以在本節乃討論與分析深度訪談、焦點團體座談及問卷調查資料的結果。

一、廣電三法相關規範及整併之訪談分析

本研究歸納焦點團體座談及深度訪談的受訪者意見得知，現今歐盟有關影音內容之界定方式，除了線性與非線性的分類，還可依其影響力來分類管理，建議對既有線性媒體平台可以齊一性管理，對新媒體可以低度管理，影響大者例外。有關非線性及加值服務內容保護兒少部分，可交由民間的防護機構來管理。與會的學

者對於影視基金的成立表示贊成，但是需要完整及長期的規劃。至於對公視所應負之文化責任，則建議強化公視的功能。在必載方面，有線電視業者願意必載無線電視頻道，至於必載的頻道數量上則有待協商。在媒體內部問責機制上，建議引入公民團體，政府應避免過度干預。而新興媒體的管制，目前仍在規劃當中。現有的廣電三法是否要加以合併，合併策略為何及其需要考量之處，專家學者的看法並不一致。底下是整理的相關議題與討論。

1. 新媒體的分類與規管如何界定

對於線性與非線性的管制，主要是著眼於影響力的部分；過去對於傳統媒體採取較嚴格的管制，但是現在也越來越多人使用電腦、手機上網看電視，不能再傳統的傳統分類方式來看待，主管機關要有彈性的身段、眼光及方向，對於大的、容易觸達的平台要有一個大方向的管制，如果是剛出現的新服務則採低度管理；個別平台如有其特殊的內容播送事宜，可能平台之間的距離要儘量拉近，不要差距太遠（洪瓊娟）。

新興媒體的規管可區分為線性、非線性、境內、境外。境內管轄範圍包含以傳統廣電法管的線性媒體、IPTV 和 OTT。其中 IPTV 又可分為線性、非線性；若 IPTV 內容為線性，原則上就視為線性媒體來以廣電法管理。若 IPTV 內容為利用網路傳輸的非線性內容，則按照兒少法來看內容有無侵害兒少身心健康。但因現在有線電視的 VOD 也可提供非線性服務，所以這樣的分法可能會慢慢受到衝擊。境外的部分則包含 OTT 和網際網路，因 NCC 對境外新興媒體並無太多管轄權，所以會請 ISP 業者去盡到防護措施。如果 OTT 為境內的非線性服務，則也是利用兒少法管制。但若像是節目廣告化等與兒少法無相關的方面，則無法處理，基本上還是低度管理（通傳會官員之深訪）。

網路內容部份可以分成兩類，一種為 STB (IPTV)、另一種則為 WEB TV，管制方式應加以區分，以 WEB TV 而言，目前尚無相關法規可以管制，卻也不可完全無法可管，例如 YOUTUBE、SMART TV、OTT 等，因此較為寬鬆，唯有在兒少部分需要注意。在 STB (IPTV) 部分，如果電信網路業者要經營 IPTV 時，就必須以要較為嚴格的原則管制（陳清河）。

個人贊成用層級的管理而非是技術性的，線性非線性 (non-linear/linear) 以前可以區分，現在則無法了，內容就管內容、平台就管平台、服務歸服務，導入公民團體的方式來管制平台，不要管得太細緻（簡森垣）。

2. 對於不同傳播平台所提供的內容部分應有一個共通的最低標準，線性內容的管制可趨於一致

如果廣電三法合併，包括無線電視、有線電視、衛星電視的內容管理尺度應改為一致，不應有管制上差異，但如果是 VOD (Video On Demand, 隨選視訊)，則可以有另外的考量；現階段無線電視內容管制較嚴，宜將之與有線電視或衛星電視拉平，相對合理。在數位匯流後，各國法規對節目內容平台的管制不同，我比較同意歐盟和新加坡的方法，針對線性/非線性進行區分，考量平台規模不一而有不同管制密度（前通傳會委員之深訪）。

內容的部份，目前有越來越多人開始利用網路或是別的平台收看節目，電視的影響力有朝向越來越低的趨勢，未來不管是線性或非線性、新興媒體，它們管制應該一致且鬆綁，如果在民眾有充分的選擇權之下，能夠自行去選擇想要收視的節目，如此政府對於內容的管制和保護，可以透過選擇取代，但是對於兒童方面則是要比較關注（鍾瑞昌）。

3. 由民間業者成立的防護機構來管理網路內容有關兒少部份

成人內容由會員制的方式來規管，交由業者來進行過濾；分級管理以線性比較容易，非線性比較困難，根據兒少法第 46 條，NCC 改變了過去的做法，過去對網路的管理希望是分級管理，但現在是內容防護機構的管理，此一作法取決於整個內容防護機構的彈性、機動性、收集資訊的能力強不強等特質，目前是有做的必要（王育敏）。

NCC 正在著手籌畫一個新的網路防護機構。因應兒少法 46 條要求主管機關利用共管精神，由民間團體成立一個常設性的網路內容防護機構。此民間機構可於民間募集資金，也由內政部、教育部、NCC、文化部、經濟部等五個政府單位每年固定提供資金。現在正在進行招標，準備於 2013 年 7、8 月成立，預計每 4 至 6 年招一次標，並希望未來是常設性，因此要有執行長（通傳會官員之深訪）。

4. 應成立影視基金以協助產業發展

關於影視基金部份，台灣有很強的創意，但市場太弱、太小，以目前有限市場的情形，希望政府能夠強化影視基金，就像韓國，將它當成一個投資，應該要有一個投資的概念，如何去協助，而非純粹的補助，若有利潤的話，政府也可以分享，以專案的方式管理（鍾瑞昌）。

不論是影視基金，或是輔導金的概念，相關的金額政府投資下去，都不會有立即性的效果顯現，這是需要長時間的醞釀，才會逐漸出現效果，要容許它兩三年的發展，未來才有可能出現好的內容，要用更長遠的角度來看這個行業，想要有好的結果需要持續的耕耘（洪瓊娟）。

5. 公視應承擔較多本國文化內容的責任

政府主管機關首要目標是把公共電視做好，強化現有的內容製作，完整規劃其發展，讓公廣集團發展更為健全，進而能夠擔負更多社會文化責任（謝穎青）。

6. 必載相關議題

必載頻道部分，以我的系統而言，所有的頻道都必載是沒有問題的，由於更多的內容是與其他平台競爭的資源，同時可以吸引更多的訂戶，也就使原有的訂戶更不容易離開，因此是同意必載的，對於市場還是不要有太多限制（簡森垣）。

（註：無線電視業者希望除了一個頻道必載之外，其他頻道應該透過協商，公視則希望其數位頻道全部必載）

7. 強化媒體問責機制，政府應避免過度干預

問責的作法是讓業者自律可以更加發展，強化媒體對於（自律）委員會的接受度和委員會的成員組成，同時應有公民團體參與，進行適時的監看，透過公民團體的倡議，形成公民教育，成為媒體和社會進步的力量，唯有自律加上公民團體的力量才有可能成功，公民力量的存在是有其必要（王育敏）。

媒體的內部問責機制則應該強調「共管」（co-regulation）概念，也就是透過公協會進行，而非形式上由公協會進行自律，但實際上由官方下指導棋（前通傳會委員之深訪）。

公民團體的監督結合自律應該可以達成良好的效果，目前新聞台除了自律之外，公會也正在進行集體自律，希望藉由調查權的引進、導入第三團體的監督，來強化媒體的問責機制（鍾瑞昌）。

8. 新興媒體內容的管理

對目前的新興媒體如網路的內容管制，我主張要改變目前無法可管狀況，如電玩雖然由經濟部工業局主管，但其它網路內容即無法可管，只有一般法（例如兒少法）可能不夠，因此主張另立專法或者在法規中增訂專章（前通傳會委員）。

NCC 希望之前廣電法授權分級的母法放在兒少法，使得內容分級全部歸至兒少法，也可使內容標準取得一致。希望未來台灣除了報紙（出版法）以外的節目、網路內容分級都交給兒少法處理，採取共管模式。未來希望能將內容統一交給一個機構分級，這樣NCC也不需再設立節目與廣告諮詢委員會。這樣一來，NCC 可將內容處的人力派到分級機構協助內容分級，而 NCC 專

門負責結構上的業務。除此之外，由於內容管理並不只限於內容分級，因此像新聞造假和其它重大情節仍由 NCC 來決定（通傳會官員之深訪）。

9. 廣電三法是否要加以合併，合併策略為何及其需要考量之處，專家學者的看法分歧

(1) 配合匯流趨勢，分兩階段修法，先合併廣電三法，之後再加入電信法傳播科技形式快速變化，然而產業形式的改變目前仍無法跟上，過於匆促提出匯流法案，導致整體產業的重新洗牌，會形成經營上的困難，由於產業結構無法容許一步到位，因此建議以兩步到位的方式，先將廣電三法加以合併，因為此三種法案整體而言是類似的，可以一步到位先把這些法案修完。至於電信法的部分，如果將其視為橫跨廣電產業的新興媒體或增值、第二類電信、非線性服務，此處可以將網路拉進來加以合併。我國數位化進程尚未成熟，此時提出匯流法似乎太早，政府應該先對於數位匯流執行的配套措施、時程，能夠完全提出明確之進度，使產業界能先加以準備因應（陳清河）。

我覺得原來的廣電三法草案是以傳輸型態去作平台分類，但這種分類方式可以再思考。當初也是希望採兩步到位。第一個概念廣電三法若要整併，也是要用層級概念。衛廣修法往內容概念進行修法，有廣修法往平台概念進行修法，但廣電法比較特別。無線電視及無線廣播的修法方向還沒定案，有可能還是往平台方向進行修法（通傳會官員之深訪）。

(2) 匯流法應該一次到位

匯流法必須要匯流在一起，由於整個未來的面向是廣電、電信沒有差別，因此希望一次到位，許多服務都會跨到廣電，若分批進行則會更加複雜，可行性是最重要，不管是廣電、電信都在同一個原則上管制；產業有差異性，再分另外章節來，新進服務不可有差別。一次到位或許有難度，但還是希望可以同時進行，若兩次進行時間可能會越拖越長，對產業是有壞處的（謝進男）。

不要有太多的限制，讓市場更自由一點，以法令來說，我是希望一步到位，目前存在很多問題，先把大架構訂出來，若多數人同意的就放在同一個法裡修；求同存異，同樣的列在同章節裡，等到時機到了就可以變為固定的，有問題的留著，保存現狀，不要改得比現狀差，很多東西要過的太多，可能我只是不認同其中一項，整條法規都不能過了（簡森垣）。

(3) 匯流法的制定並非具急迫性

基於產業中、短期內的发展，可以針對需要的法律加以單獨修訂，待整個產業、遠景呈現出初步之輪廓時，才能有必要的開始修訂匯流法，合併是未來的

事情，先把需要的法律單修進來，等到夠成熟再進行匯流法，至於修法進程仍難以預期（鍾瑞昌）。

建議政府單位可以參考各國作法，邀請專家學者、產官學，經過一段時間的研討，發布綠皮書，審慎的達成一定共識，產生明確的方向和目標之後再開始進行，把腳步放慢（彭淑芬）。

現階段的短期目標，乃是在釐清相關政策方向，應該先按照政府的目標先解決優先問題，主管機關可以先不用急著匯流，政府在立法之前應與業者充分的溝通，且待主管機關把市場的管制思維進一步釐清之後，當觀念成熟、凝聚共識後，一切水到渠成（黃郁雯）。

根據主要的三個平台來看，目前小修法一直在做，由於其基礎結構不同，有線、無線以及衛星由於各自的特質不同，因此認為個別的法律小修訂即可，個人認為必要性不大，過去我們對於內容的相關管制已經自我要求習慣，因此是否匯流差別不是很明顯，先求最大公約數（鄭大智）。

二、產官學者問卷調查分析

本調查分析分為兩部分，第一部份為與廣電三法相關之內容管制方面的議題，第二部分為與匯流法相關的議題。

（一）廣電三法合併部分（內容管制相關議題）

針對廣電三法修法之重要議題調查，在內容管理尺度方面，六成三的受訪者同意應趨向一致，三成的受訪者表示不同意。其中有線電視系統業者、協/學會、專家、官員以及學者均明顯表示同意，但是中華電信（有經營 IPTV）則持反對意見。本國自製率的部分，只有二成的受訪者表示維持現狀。對於要求的比例目前尚未形成共識，受訪者多各自提出不同之比例要求，例如部分學者、政府官員認為無線電視可加以放鬆，衛星頻道業者部分則是希望有線電視系統本國自製節目能再多放寬。有關黃金時段國外節目是否要加以管制，九成二的填答者回答需要加以限制，比例上較多贊成要求限制黃金時段僅能播放四分之一的外國節目，其次是二分之一的限制，計算方式可以「頻道」為計算單位。

針對廣告的管制，多半受訪者希望放寬管制，例如將有線與無線電視的廣告時間限制調整成一致。黃金時段的廣告時間長度能放寬（實施廣告時間總量管制）。有關 IPTV 的管制，受訪者多同意應該將 IPTV 相關規範放入新的合併法當中，但是在其他的新興視訊媒體規範上，應納入新的合併法或放在電信法加值服務專章，意見各佔一半。其中有線電視系統業者及衛星頻道業者主張放在合併的廣電法，中華電信、協學會及官員則主張放在電信法加值服務專章當中，同時對於

IPTV 應該適用必載也已有共識，中華電信亦同意必載。至於數位匯流之後，對於節目內容的管制，受訪者傾向以歐盟線性與非線性的分類方式作為參考依據，另外對於網路內容應如何加以規管，目前過半數認為政府仍應納入法規加以管制，然對於相關規範，則建議納入電信法專章或匯流法中。

表 1、廣電三法修法意見統計表

題目	選項	系統	頻道	無線	協/學會	專家	官員	學者	總計
內容管理尺度一致	非常同意	3	3	2	3	0	2	2	15
	同意	5	2	3	3	6	4	4	27
	普通	0	1	0	1	1	1	1	5
	不同意	1	4	2	2	3	2	1	15
	非常不同意	0	0	2	1	0	1	1	5
本國自製率	保持現狀	3	3	0	3	3	2	0	14
	像無線電視一樣都調為 20%	1	0	1	1	1	1	0	5
	像有線電視一樣都調為 70%	0	0	1	1	1	1	1	5
	無線有線皆為 40%	1	0	3	2	2	0	2	10
	其他	4	7	3	3	3	6	9	35
黃金時段國外節目播放比例限制	是	7	9	6	8	10	10	9	59
	否	1	1	0	2	0	0	1	5
國外節目播放比例	完全禁止	0	5	0	1	4	1	3	14
	四分之一	5	2	3	5	3	4	4	26
	二分之一	2	2	3	2	3	4	2	18
	四分之三	0	0	0	0	0	0	0	0
播放比例計算方式	以電視台為單位	2	2	1	1	2	4	4	16
	以頻道為單位	5	6	4	6	8	6	3	38
廣告時間	維持現狀	5	3	0	1	0	1	2	12
	無線與有線一樣	2	0	1	2	3	6	3	17
	黃金時段放寬有線、無線維持現狀	1	2	0	1	2	0	1	7
	黃金時段放寬有線、無線調為一樣	1	3	7	6	2	1	3	23
	其他	1	2	1	2	3	2	1	12
IPTV 放入	非常同意	3	4	1	3	1	1	4	17

合併法	同意	4	3	5	7	7	6	2	34
	普通	0	1	0	0	1	1	1	4
	不同意	1	2	0	0	1	0	2	6
	非常不同意	0	0	0	0	0	1	0	1
新興視訊媒體規範	放在整併後廣電三法	7	6	4	4	5	2	4	32
	放在電信法加值服務專章	1	4	3	6	5	7	5	31
IPTV 必載	非常同意	1	2	2	2	2	3	5	17
	同意	3	5	1	4	7	4	1	25
	普通	1	0	3	3	0	0	1	8
	不同意	2	2	1	1	0	1	2	9
	非常不同意	2	1	0	0	1	0	1	5
節目內容管制因應方式	參考歐盟	3	3	3	5	6	7	6	33
	參考日本	2	4	0	1	2	1	2	12
	參考新加坡	1	0	1	3	1	1	2	9
	參考美國	2	0	0	0	1	0	0	3
	付費與否為依據	0	3	3	1	0	4	0	11
網路內容管理	納入廣電法	0	1	2	0	0	1	0	4
	電信法加專章	3	5	3	1	2	1	2	17
	納入匯流大法	4	2	2	1	1	2	2	14
	業者自律	1	2	0	4	5	5	5	22
	其他	2	1	0	3	2	2	1	11

註：多半電信業者認為表 1 有些議題並非其業務所關心之範圍，因此並未作答。中華電信因為是電信業者唯一回答者，所以分開處理，沒有列入表中。

(二) 匯流法部分

1. 法規修法方向應朝向整併既有法規

本研究調查結果，受訪者多半傾向整併法規，80 位當中有 51 位受訪者，亦即有六成四的受訪者表示可整併既有法規（包含 11 位表示先個別修再整併）。主張只要個別修法的只有一成五的受訪者。有一成八的受訪者勾選「其他」，其中有的受訪者認為應該一邊個別修法一邊整併法規，有的認為怎樣修法是技術問題，如何實質修法比較重要。總之，電信業者、系統業者、頻道業者、協學會、專家、官員及學者都贊成此一匯流趨勢。其中電信業者、系統業者、專家皆從產業角度指出，不論是電信或是傳播產業都是數位匯流的一環，外在環境變動快速，所提供的服務內容也漸趨同質，彼此界限模糊，現行法規已不足以規管媒體新興服務，因此應該將現有的法規加以合併（歸納自其開放式的問卷回答）。頻道業者從經營管理面向指出，因不同載具而有管制上的歧異，將使內容製作者與資訊接收者

無所適從，造成產業間的差別待遇。學者則從法規面分析，將現有法制給予適當整併，可以使相關法規更加明確，並有效規範線性、非線性等各類服務，因此有其必要性。官員認為現行法令難以因應產業發展，因此必須整併檢討現有的法規架構。

2. 匯流法整併方式尚待凝聚共識

有關匯流法整併的方式，有二成三的受訪者表示只整併廣電三法或四法，有三成主張分兩階段整併，三成八表示一階段整併。系統業者、頻道業者、無線廣電業者、協學會以及學者目前尚未凝聚出共識。電信業者則較多認為應分兩階段整併，先整併廣電四法（包括公共電視法），再整併電信法。政府官員（在執行本研究時）亦傾向於分兩階段整併，先整併廣電三法，再整併電信法。理由為公視已另外修法，以分兩階段整併，先併廣電三法再整併電信法此一作法較為務實，至於其他法令較無整併之必要。在修訂匯流法的時機方面，受訪者多半傾向於 2014 年之後，因為政府需要時間與各界溝通。

表 2、通訊傳播法修法意見統計表

題目	選項	電信	系統	頻道	無線廣電	協/學會	專家	官員	學者	總計
修法方式	個別修法	3	1	2	2	1	3	0	0	12
	另訂法規	1	0	0	0	0	0	0	2	3
	整併法規	5	6	4	3	7	6	4	5	40
	先個別修再整併	1	1	0	1	1	1	5	1	11
	其他	0	2	4	3	1	0	1	3	14
匯流法整併方式	只整併廣電三法	0	0	2	1	1	2	2	1	9
	只整併廣電四法	0	2	0	0	0	1	1	1	5
	兩階段先廣電三法再電信法	0	0	2	2	0	0	4	2	10
	兩階段先廣電四法再電信法	4	0	0	1	1	1	0	1	8
	一次整併廣電三法+電信法	1	0	2	0	2	3	1	1	10
	一次整併廣電四法+電信法	0	1	0	0	1	0	2	0	4
	一次整併六個法	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	一次整併七個法	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	一次整併八個法	0	2	0	0	0	1	0	0	3
	其他	1	1	0	0	2	0	1	0	5
匯流法修訂時機	2013	0	1	0	1	0	1	0	0	3
	2014	2	1	1	1	0	1	1	1	8

2015	0	0	3	0	1	4	0	2	10
2016	3	0	1	1	2	2	2	2	13
不確定	5	7	5	3	4	1	6	6	37

註：部分業者認為表 2 有些議題並非其業務所關心之範圍，因此並未作答。

三、整併廣電三法後之廣播電視法草案架構

本研究經過文獻分析、深度訪談、焦點團體座談及問卷調查之後，決定採取日本新的放送法將媒體分為「基幹」與「一般」的分類方式，將廣電與視訊平台服務業者的規範納入廣電三法，並將其整併。

(一) 整併廣電三法之架構說明

我國現行規範廣播電視產業相關法律，係以媒體屬性進行縱向分類，分別依照無線電波頻率、有線線纜或衛星頻率等傳輸型態，採取個別立法體例制定，廣電三法立法意旨雖皆明確，然因制定時期先後不同，致有管理規定寬嚴不一情形，例如無線電視與有線電視的本國自製率，前者要求最低為百分之七十，後者為百分之二十。兩者的廣告時間限制也不同。因應當前傳播科技匯流趨勢及新興媒體形式的漸次出現，建立齊一管理機制、降低法制不確定性實已刻不容緩。本研究參考與我國國情相近日本之修法模式，建議整併廣電三法，並將新興媒體納入管理範疇，修正本法名稱為〈廣播電視法〉。

為落實傳輸與內容分離原則，確認「傳輸平台」與「營運服務平台」的概念，本法擬打破以往垂直管制的思維，融入水平管制和層級模式的概念，提出新的媒體平台分類方式，將其分成「甲類」、「乙類」以及「丙類」。甲類指以無線電波或衛星進行聲音之播送、視訊之播送，以供公眾視、聽之事業，如無線廣播電視及直播衛星電視等，均屬甲類；乙類指使用可行之技術及設備，由頭端、有線傳輸網路及其他相關設備組成之設施，播送影像、聲音或數據，以供公眾收視、聽或接取之事業；或市內網路業務經營者設置互動媒介平台，供用戶藉由寬頻接取電路及用戶機上盒，接取該平台上由內容服務提供者所提供之語音、數據及視訊等多媒體內容服務之事業，如有線電視及 IPTV 等；丙類則為非屬甲類或乙類的新興視訊平台，如 OTT TV、網路電視、行動多媒體等。

同時，本次修法建議保留設置廣電發展基金，以提高我國文創實力，且為積極獎勵本國文化，針對甲類及乙類在本國自製率部分設最低門檻，區分主要以及次要時段。至於廣告時間限制及執照有效期間則建議拉平齊一，甲、乙類執照發放方式為核准制，丙類則採取登記制。

外資持股比率考慮適度放寬，唯甲類平台因使用無線電波，開放比率可以開放至 20%。另外，修法建議在市場占有率及涵蓋率設限，跨媒體規範也可以研議放入。

黨政軍條款則在政府間接持股適度放寬，同時開放部份節目製播業務得以委託經營。主管機關遇有天然災害、緊急事故時，基於維護公共安全與公眾福利，得通知甲、乙類平台停止播送，指定轉播特定節目或為其他必要之措施。同時，必載規定繼續維持一個頻道，且公共電視頻道全部列為必載。建議乙類平台納入分組付費機制。利用系統經營電信服務者，須依電信法之相關規定辦理。

歐盟以往採取的線性與非線性的分類方式，已逐漸難以適用，參考 Flew (2012) 所提之平台中立性論述，針對不同傳播平台所提供的內容，應逐漸趨向一致性管制，但對新興媒體內容服務則以低密度管制為原則。同時，修法建議參考韓國作法，授權多元組成的諮詢委員會處理，但由主管機關執行裁罰。

草案規範要點如下：

- 一、總則：依照通訊傳播基本法的精神，明確本法制定目的，建立各項監理原則並訂定相關名詞定義，同時針對甲乙丙三類傳播平台營運管理的共通部分進行規範（草案第一章）。
- 二、甲類傳播平台服務業資格及經營業務相關規範（草案第二章）。
- 三、乙類傳播平台服務業資格及經營業務相關規範（草案第三章）。
- 四、丙類傳播平台服務業資格及經營業務相關規範（草案第四章）。
- 五、針對頻道經營業的資格取得、經營業務進行規範（草案第五章）。
- 六、明定本法施行後主管機關得為適當處置之相關罰則（草案第六章）。
- 七、附則：針對錄影節目帶及相關施行細則之訂定及日期進行規範（草案第七章）。

（二）廣電三法整併架構

本架構參考現行法規、在立法院審議的廣電三法修正草案、新聞局之前的廣電三法草案、日本的放送法及韓國的放送法。本草案架構共分為七章。第一章為總則，第二至第四章為甲乙丙類傳播平台。第五章為頻道經營業，第六章為罰則，第七章為附則。

表 3、廣播電視法修正草案架構

編章節	條文要旨
第一章 總則	
第一節 通則	立法目的
	名詞定義
	編輯自主權
	主管機關
	媒體內部問責之落實
	政府、政黨投資限制

	人員任用限制、持股限制
	影視發展基金
	對從業人員之獎勵
	緊急情況時指定播送特定節目或訊息
第二節 營運管理	不得播送未經許可之節目或頻道
	市場占有率及涵蓋率之限制
	平台服務業、頻道經營業不得委託他人經營
	主管機關得指定甲、乙類平台聯合或分別播送節目
	聯播
	禁止對平台服務業、頻道經營業差別待遇
	公眾申訴機制
	會計制度
	主管機關對營運計劃執行之評鑑
	業者與訂戶之契約關係訂立、終止及其他事項
	業者間爭議涉及消費者權益時之調處
	主管機關之評鑑及通知限期改正等機制
第三節 節目及廣告管理	涉及他人權利應經合法授權
	合併或停止播送頻道之約定
	不得違反法律強制或禁止規定等
	節目分級
	對政府出資、製作或贊助節目或廣告之限制；對節目置入性行銷之限制
	對贊助者訊息揭露之限制
	廣告與節目之區分及時間分配
	廣告專用頻道
	插播字幕之條件
	目的事業主管機關核准證明文件
	節目關於訴訟案件所受限制
	錯誤報導之當事人維護權益機制
	主管機關得要求將播送內容裝接於指定處所
第二章 甲類傳播平台服務業	
第一節 通則	電波頻率之規劃及分配
	電波頻率不得為他項權利或法律行為之標的
第二節 甲類通訊營運平台服務業者	

第一款 資格	資格之取得（許可制，包含營運計劃、營運執照、申請程序、許可標準、開播等事項之規範）
	資格之變更及維護
	最低實收資本額或捐助財產總額之限制
	組織、董監等資格之限制
	外資限制
第二款 經營業務	經營頻道
	試播
	壓縮電波頻率提供多頻道服務時應提供一個以上頻道之節目、廣告，供公眾免費視、聽
	節目之本國自製率
	收視障礙之改善
第三章 乙類傳播平台服務業	
第一節 資格	資格之取得
	資格之變更及維護
	組織、董監資格等之限制
	外資限制
	主管機關就經營地區劃分之定期檢討
第二節 經營業務	設置時程及展期
	營運執照、營運計劃
	開始經營業務之限制
	本國自製率
	提供供公眾免費視聽、維護多元文化等之頻道
	必載義務
	總表專用頻道
	不得變更廣告形式及內容
	基本頻道之分組
	收費標準
	停止傳送之條件
	無正當理由不得拒絕該地區民眾請求付費視、聽
擅自截取或收取播送內容之民事賠償責任	
第四章 丙類傳播平台服務業	
第一節 資格	註冊登記
第二節 經營業務	通知及移除

	內容管制依兒少法及一般法之規定
	自律
第五章 頻道經營業	
第一節 資格	資格之取得
	境內及境外頻道組織之限制
	營運計劃
	營運執照
第二節 經營業務	明示其識別標識
	授權經營特定頻道之準用
	購物頻道數之限制
第六章 罰則	
第七章 附則	錄影節目帶
	施行細則之訂定、施行日期

陸、結論與建議

本研究（子計畫二）總共執行二年，第一年（2012年）參考歐盟、英國、美國、日本、韓國、加拿大、澳洲等國面對數位匯流，其傳播平台與內容管制方面的規範，並針對我國內容與廣告不合時宜的法規提出建議。本期為第二年研究，本計畫雖然從三年縮短為二年，有鑑於2013年年初國內關於匯流法立法之氛圍，當時在第四屆通傳會委員領導下，主管機關從未表示要提出數位匯流大法。所以本研究乃試圖以朝向整併的修法方式先整併廣電三法，故提出具體的廣電三法合併修正草案架構，供主管機關參考。

從本研究針對80位產官學者的問卷調查結果顯示，有六成以上的受訪者表示面對數位匯流對法規的衝擊可整併既有法規。主張只要個別修法的只有一成多的受訪者。至於制訂匯流法規的步驟，贊成一階段修法的比主張分兩階段整併的稍多，皆有三成左右，差距不到一成。表示只整併廣電三法或四法的有二成三的受訪者。顯示行政院與主管機關若要將匯流法一步到位，仍要與國內產官學界多溝通。

若要將廣電三法整併，在內容管理尺度方面，超過六成的受訪者同意應趨向一致性管理。本國自製率的部分，只有二成的受訪者表示維持現狀。有關黃金時段國外節目是否要加以管制，超過九成回答需要加以限制。針對廣告的管制，多半受訪者希望放寬管制，例如將有線與無線電視的廣告時間限制調整成一致。黃金時段的廣告時間長度能放寬。有關IPTV的管制，受訪者多同意應該將IPTV相關規範放入新的合併法當中。對於IPTV應該適用必載也已有共識，至於數位匯流之後，對於節目內容的管制，受訪者傾向以歐盟線性與非線性的分類方式作為參考依據，另外對於網路內容應如何加以規管，過半數認為政府仍應納入法規加以

管制。

本研究認為為因應當前數位科技匯流趨勢及新興媒體的出現，建立齊一管理機制、降低法制不確定性，及提出數位匯流法規已有其必要性。因此本研究建議整併廣電三法，並將新興媒體平台納入規範，修正後新法之名稱仍為廣播電視法。本草案架構除了參考日本新的放送法將媒體分為「基幹」與「一般」的分類方式，亦參照新聞局 2003 年提出之廣電三法合併修正草案及通傳會於 2007 年訂定之通訊傳播管理法草案，其特色乃具體落實傳輸與內容分離原則，確認「傳輸平台」與「營運服務平台」的概念，打破以往垂直管制的思維，融入水平管制和層級模式的概念，並提出三種新的媒體平台分類方式為「甲類」、「乙類」以及「丙類」傳播平台。本研究提出整併的廣播電視法中平台與內容之重要管制原則如下：

1. 線性與非線性的分類方式有其侷限性，可依本研究提出的甲、乙、丙方式界定

目前歐盟的線性及非線性的影音分類方式有其侷限性，未必適合台灣的新媒體規範，所以本研究參考日本模式修改後提出甲、乙、丙不同的分類方式，建議丙類節目可以一般法律（如兒少法、消費者保護法、社會秩序維護法、民法、刑法等）來加以規範。

2. 對於不同傳播平台所提供的內容應逐漸趨向一致性管制

衡量世界各國的作法，目前對於網路及 OTT 等新興媒體均採低度管制，因此本研究建議對於不同傳播平台所提供的內容管制，採兩階段進行：第一階段，先將甲類（無線、直播衛星）與乙類（有線電視、IPTV）的內容管制，予以一致性的管理，至於本國自製率與外資的規範則漸漸拉近。

3. 內容管制應由多元的諮詢委員會處理，但由主管機關負責執行裁罰

本研究建議仿照韓國 KCSC 模式，透過修法方式在通傳會下設節目與廣告諮詢委員會，負責處理節目及廣告的內容管制，該委員會做出之決議，由通傳會執行裁罰。

4. 政府應設置專屬影視發展基金，提升我國文創實力

為提升台灣文創產業的軟實力，文化部於 2012 年成立後，應積極設置專屬影視發展基金，以輔導獎勵我國影視內容產業，鼓勵優質數位內容的產出，維繫文化內容的多樣性。政府應編列預算促進業者積極產製高畫質節目之意願，並以公視作為人才培訓、節目實驗研發與硬體支援一般業者的基地，提供業者優惠服務方案，引入資金和技術挹注到產業之中，協助產業成長。

5. 必載頻道除了公視的頻道全部必載，有線電視與 IPTV 都應透過協商再傳輸無

線電視頻道

IPTV 應該比照有線電視，適用公共電視集團相關頻道免費必載（原住民頻道及客家頻道也免費必載），並與民營無線電視主頻道協商必載規定，主管機關以公平原則處理，成立透明化的協商機制協調兩造，且應納入基本頻道組。我國法律並無強制要求新興媒體必載無線電視頻道，依據歐盟相關指令，各媒體平台趨向一致性的管理原則，除非像行動多媒體或其他新興視訊平台在其初步發展階段，如因容量或規模有限或可放寬管理，但仍要定期評估市場競爭的公平性及保障民眾對公共電視頻道的接近性。

6. 黨政軍退出媒體條款不可成為經營媒體之障礙

所謂黨政軍退出媒體之原始意涵，在於政治勢力或影響退出電子媒體。類比時代的媒體概念與數位匯流時代的媒體概念，存在本質上的顯著差異，前者平台結構單純，言論表達易受平台操控壟斷；後者呈現多元多樣的面貌，言論表達難被平台操控壟斷。因此本研究建議在數位匯流媒體多元化的時代，黨政軍退出媒體條款，不可成為阻礙新媒體平台發展之障礙，應重新檢討，並修法排除對數位匯流的負面影響。除了新聞或有可能涉及意識形態相關之節目以外，應允許政府適度（設定投資上限）投資經營節目製作，政黨則完全不可以開放投資。

7. 對新興媒體內容服務應採低密度管制

鑒於新興媒體的技術與商業模式均處於發展的階段，不論用戶數量或社會影響力仍不及傳統媒體，且新興媒體內容的使用者比傳統媒體的閱聽眾擁有更多主導權力。為尊重個人的選擇自由，應採取低密度管制原則，待新興媒體內容服務規模較成熟，使用者較多，並產生一定使用量後，再視其內容型態檢討是否採行較高度之管制。我國現行電信法或廣電三法等並無明確規範，散見於固網業務管理規則或第三代行動通訊管理規則等，對於電信業者提供視聽服務之規範，亦僅寥寥數語。通傳會之電信法修正草案新增第三章「利用電信網路提供視聽媒體服務」，本研究建議可移至廣電法整併架構的乙類或丙類。

本研究在 7 月底結案前，行政院於 7 月中旬審查電信法修正草案。張善政政務委員在會中決定，數位匯流發展方案要求在 2014 年 6 月完成第二階段立法，既然已經剩下不到一年，電信法草案應暫時擱置，不再續審，並請通傳會研擬更具前瞻性的匯流法。張政務委員說，通傳會必須在 2014 年 2 月提出匯流法草案，屆時廣電三法與電信法內容整合其中，可被匯流大法取代（呂雪慧，2013 年 7 月 17 日）。本研究在結論也呼應此一政策宣示。不過要提醒的是此次立法的成功與否，端看主管機關的決心及與各界的溝通。務實的方法乃是廣電三法先合併，同時檢視電信法，然後再一起整併成匯流大法。不過，不必浪費精力先於立法院通過整併的廣電三法，因為廣電三法之平台及內容層各在同一水平層級，所以建議可以同時進行草案研擬。在策略上可重新檢視 2007 年通傳會所通過的通訊傳播

管理法草案及當時各界的公聽會意見以重新草擬。此一匯流法立法過程最重要的乃是要與所有利益關係人包括業者、消費者、專家學者及公民團體充分溝通，以建立共識、降低爭議。日本從 2006 年開始研議整併電信法、放送法、有廣法等九個法，中間開了無數會議及與各界溝通。到了 2010 年還是放棄成立一部匯流法，而選擇整併廣電四法 (Fukuda, 2012)。通傳會從 2013 年 7 月才決定捲土重來提出一部匯流法草案，七個月的時間要提出一個完善的匯流法並不容易，更何況需要時間與各界溝通。誠如本研究的受訪者所言，修法有時只是技術性的問題，真正解決問題比為修法而修法重要。

參考書目

中文文獻

- 江耀國 (2009)。〈英國 2003 年通訊傳播法之研究—兼論我國通訊傳播匯流之立法〉。《東吳法律學報》，23 (3)，頁 141-190。
- 江耀國 (2011)。〈是「行動」？還是「電視」？行動電視服務之管制研究〉。《東海大學法學研究》，34，頁 91-135。
- 何吉森 (2012)。《2012 年國際內容管制圓桌論壇—赴韓國出席國際會議報告》。上網日期：2013 年 04 月 01 日，取自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C10102851
- 呂雪慧 (2013 年 7 月 17 日)。〈政策轉彎 匯流法取代電信法〉，《工商時報》。取自 <http://www.chinatimes.com/newspapers/%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%BD%89%E5%BD%8E-%E5%8C%AF%E6%B5%81%E6%B3%95%E5%8F%96%E4%B%B%A3%E9%9B%BB%E4%BF%A1%E6%B3%95-20130717000032-260202>
- 李秀珠、谷玲玲 (2011)。〈從美國及韓國經驗檢視台灣公共電視的未來走向〉。《廣播與電視》，33，頁 1-22。
- 范傑臣 (2002)。〈從多國網路內容管制政策談台灣網路規範努力方向〉。《資訊社會研究》，2，頁 205-223。
- 陳人傑 (2003)。《網際網路服務提供者法律責任與相關法制之研究》，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 劉孔中 (2011)。〈有線廣播電視法修法建議〉。上網日期：2013 年 04 月 01 日，取自 <http://www.npf.org.tw/post/1/9032>
- 劉幼琍 (2004)。〈電信、媒體與網路的整合與匯流〉。劉幼琍主編。《電訊傳播》。台北：雙葉書廊。

英文文獻

- Acheson, K. & Maule, C. (2005). *Canada – Audio-Visual Policies: Impact on Trade*. Retrieved on January 25, 2013, from <http://cosmic.rrz.uni-hamburg.de/webcat/hwwa/edok03/f10012g/Report228.pdf>

- ACMA (2011). *International approaches to audiovisual content regulation - A comparative analysis of the regulatory frameworks*. Retrieved on January 25, 2012, from http://www.acma.gov.au/webwr/_assets/main/lib310665/international_approaches_to_av_content_reg.pdf
- ACMA (2013). *Online Regulation*. Retrieved June 12, 2013, from <http://www.acma.gov.au/theACMA/About/Corporate/Responsibilities/online-regulation-acma>
- Adler, R. (2013). *Rethinking Communications Regulation*. Report of the 27th Annual Aspen Institute Conference on Communications Policy. D.C.: The Aspen Institute.
- Arino, M. (2007). *The UK approach to the regulation of IPTV and Mobile TV*. Retrieved on March 21, 2013, from http://www.cullen-international.com/cullen/cipublic/presentations/monica_arino_ofcom.pdf
- CRTC (2008). *Regulatory frameworks for broadcasting distribution undertakings and discretionary programming services*. Retrieved on March 01, 2012, from <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2008/pb2008-100.htm>
- CRTC (2009). *CRTC Communications Monitoring Report 2009*. Retrieved on January 23, 2013, from <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2009/2009MonitoringReportFinalEn.pdf>
- Danby, G. (2011). *Internet regulation*. Retrieved on January 23, 2013, from <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06145>
- David, B. (2010). Is IPTV an Internet service under Australian broadcasting and copyright law? *Telecommunications Journal of Australia*, 60(2). Retrieved on March 25, 2012, from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1904109
- DBCDE, (2011). *Australian Government Convergence Review: Emerging Issues Paper*, Retrieved on March 25, 2012, from http://www.dbcde.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/137270/Convergence_Review_Emerging_Issues_paper_PDF,_707_KB.pdf
- EU (2012). *Audiovisual Media Services and Connected Devices: Past and Future Perspectives*. Retrieved December 22, 2012, from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0203:FIN:EN:PDF>
- Flew, T. (2012). Media classification: Content regulation in an age of convergent media. *Media International Australia*, 143, 5-15.

- Fukuda, M. (2012). Media Law and Convergence in Japan, *Proceeding of the Symposium on Telecom and Media in Japan, Korea, and Taiwan: Policy and Industry Strategies*. December 3-4, 2012. (2) 69-99. IMICS, National Chengchi University, Taipei, Taiwan.
- Hadl, G. & Tadahisa, H. (2009). Policy convergence and online civil society media (CSM) in Japan. *International Journal of Media & Cultural Politics*, 5(1/2), 69-88.
- Hardy, J. (2012). UK Television Policy and Regulation, 2000-10. *Journal of British Cinema and Television*, 9(4), 521-547.
- Hitoshi, M. (2012, December). *Telecom industry in Japan*. Paper presented at the Symposium on Telecom and Media in Japan, Korea and Taiwan: Policy and Industry Strategies, NCCU, Taiwan.
- Japan Foundation (2006). *Programs available in the United States 2006-2007*. Retrieved on July 2, 2013, from https://www.jfnny.org/japanese_studies/dl/aac/AA05-06.pdf
- Janka, J. P. & Taubman, J. S. (2012). United States. In J. P. Janka (Eds.). *The Technology, Media and Telecommunications Review* (3rd ed.) (pp. 388-406). Retrieved on May 2, 2013, from <http://www.lw.com/thoughtLeadership/tmt-review-us-october-2012>
- Jessop, G., Kidd, D., & Wylie, A. (2010). Canada. In N. Good & L. Garzanit. (Eds.), *Getting the Deal Through - Telecoms and Media 2010* (pp. 58-71). London: Law Business Research Ltd.
- KCSC (2011). *KCSC Brochure*. Seoul, Korean: KCSC.
- Kim, D.H. (2011). New regulatory institution for the convergence of broadcasting and telecommunications: A Korean case. *Government Information Quarterly*, 28(2), 155-163.
- Kim, D.H. (2013). Media Law and Convergence in Korea, *Proceeding, Symposium on Telecom and Media in Japan, Korea, and Taiwan: Policy and Industry Strategies*. December 3-4, 2012. (2) 103-125. IMICS, National Chengchi University, Taipei, Taiwan.
- Kostic, Z. (2008). The relationship between the Japanese State and the public broadcaster NHK. *Australian Journal of Communication*, 35(2), 57-70.
- Levin, J. (2010). Internet Censorship: The Debate Rages On. *Screen Education*, 59, 46-51.
- Maurushat, A. & Watt, R. (2009). Clean Feed: Australia's Internet Filtering Proposal. *University of New South Wales Faculty of Law Research Series 2009*. Working Paper 7, Retrieved on March 25, 2012, from <http://law.bepress.com/unswwps-flrps09/art7>

- Oakes, D. (2009). TV networks demand a free broadband ride. *The Sydney Morning Herald*. Retrieved on March 25, 2012, from <http://www.smh.com.au/technology/biz-tech/tv-networks-demand-a-free-broadband-ride-20091009-gpir.html>
- Ofcom (2008). *Review of television advertising and teleshopping regulation*. Retrieved on March 25, 2013, from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/rada/summary>
- Valcke, P. & Lievens, E. (2009). The Audiovisual media services directive unraveled at the dawn of the digital public sphere, in Pauwels, C. et al. (eds.), *Rethinking European Broadcasting Regulation*. Brussels: VUBPRESS Brussels University Press.

國科會補助專題研究計畫出席國際學術會議心得報告

日期：101年6月15日

計畫編號	NSC 101-2219-E-004-001		
計畫名稱	數位匯流應用發展法規政策研究—子計畫二：數位匯流政策法規研究：以傳播平台及內容管制相關議題為中心 (2/2)		
出國人員 姓名	劉幼琄	服務機構 及職稱	國立政治大學廣電系 教授
會議時間	101年5月22日至 101年5月29日	會議地點	希臘 Thessaloniki
會議名稱	(中文)世界媒介經濟與管理學術會議 (英文) 2012 World Media Economic and Management Conference		
發表題目	(中文)數位匯流政策法規研究：以傳播平台及內容管制相關議題為中心 (英文) Law and Policy Research of Digital Convergence: Communications Platforms and Content-related Issues		

一、參加會議經過：

世界媒介經濟與管理學術會議今年是第十屆會議，由希臘兩所大學的相關科系共同主辦，分別是 the Department of Journalism & Mass Communication & the Faculty of Law, Economics & Political Sciences – School of Economics of the Aristotle University of Thessaloniki 及 the Department of Marketing & Communication of the Athens Economic & Business University。該會議每個時段有三場論文發表同時進行，所探討的主題包括：創新與知識管理、社群媒體的影響、媒體的新經營模式、閱聽人與消費者行為的改變趨勢、電子報與組織經營管理、市場、競爭與集中度、電視與管理、品牌分析與探討、數位匯流與經營模式、媒介產品的財務管理、政策法規與發展趨勢、廣告發展趨勢分析、品質與倫理、電視娛樂與體育的議題與媒介行銷。

本人發表的題目是 Law and Policy Research of Digital Convergence: Communications Platforms and Content-related Issues。同一場發表的還有韓國、日本及澳洲的學者，例如

1. Facility-based competition and its effectiveness in local broadband markets

Minoru Sugaya , Keio University (Japan)

2. Beyond connectivity to connectedness: Reflection of broadband policies in South Korea

Sora Park, University of Canberra (Australia), Gwang Jae Kim, Hanyang Cyber University (Korea)

3. Asymmetric regulation in media Industries: A case study of digital multimedia broadcasting in South Korea

Seunghye Sohn, Sejong University (Korea)

二、 與會心得

世界媒介經濟與管理學術會議的參與者比以前多元。國際知名期刊 Journal of Media Economics 的主編及編委會委員多半是該會議的固定成員。該會議過去只有一個單一場次，所有參與者都會聆聽論文發表人的報告。參與者彼此變得相當熟識，也因此可以有很多國際學術合作。不過，由於參與者變多，已經無法維持過去的模式，才會改成三個場次同時進行。大會主席為知名教授 Robert Picard，曾經受邀到台灣演講講學，及參加政大舉辦的國際學術研討會，所以他對台灣相當熟識，也與本人有一些學術研究的合作。

本人參加場次探討的主題除了包含寬頻政策、匯流政策，還有韓國的 DMB 的相關法規。臺、日、韓、澳的學者齊聚一堂，對共同關心的問題藉由討論可達到互相學習的效果。

三、 發表論文全文或摘要

Law and Policy Research of Digital Convergence: Communications Platforms and Content-related Issues

Abstract

Yu-li Liu

Professor, National Chengchi University

From the regulatory perspective, while technology is bringing telecommunications, broadcasting and the Internet closer together, the laws and regulations for each sector have become outdated. Therefore, there are discussions about whether to revise the laws separately or to integrate all the relevant laws. In order to cope with convergence, the converged regulator, the National Communications Commission (NCC) in Taiwan has been considering abolish or amend unnecessary regulatory legislation, complete revision of laws on a small scale, or create the “4-in-1” Converged Telecommunications & Media Law.

In 2007, the NCC drafted a converged bill integrating telecommunications law and media laws, however, it was opposed and questioned by the telecom and media industries and the academics. The pace was slowed down because of inconsistent beliefs among the NCC Commissioners. In July, 2010 the Executive Yuan passed the “Digital Convergence Development Plan” and urged the NCC to complete the revision of the relevant laws or propose a convergent communications law by 2014.

This paper will discuss the converged services’ challenges to the telecommunications laws and broadcasting laws from the perspectives of communication platforms and content-related issues. It will draw experiences from other countries and propose recommendations for the revision of the laws and the framework for the converged communications law. Research methods include literature review, document analysis, in-depth interviews, personal observation, and focus group study.

四、 建議

在大會會場看到亞洲地區例如韓國、日本、香港及大陸地區的學者及研究生增加。所以希望我國的參與者也能逐漸增加。尤其我們應該鼓勵研究生，尤其是博士生多出國發表論文。台灣的博士生出國發表論文的的比例比起韓國與香港偏低，近兩年來，連中國大陸出國發表的研究生數目也大幅增加，我們應該迎頭趕上。謝謝國科會現在提供的補助出國發表論文的機制，也希望對博士生除了補助國際機票、註冊費外，也能在交通、旅館費給予補助，以提高其出國發表的意願。

五、 攜回資料名稱及內容

1. 會議議程與投稿者之論文摘要。
2. 大會贈送的環保袋

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2013/07/30

國科會補助計畫	計畫名稱: 子計畫二: 數位匯流政策法規研究: 以傳播平台及內容管制相關議題為中心 (2/2)
	計畫主持人: 劉幼琄
	計畫編號: 101-2219-E-004-001- 學門領域: 法規環境(網通國家型)
無研發成果推廣資料	

101 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：劉幼琄		計畫編號：101-2219-E-004-001-					
計畫名稱：數位匯流應用發展法規政策研究--子計畫二：數位匯流政策法規研究：以傳播平台及內容管制相關議題為中心(2/2)							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數(含實際已達成數)	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	1	0	0%	篇	兩個國科會研究的共同成果。
		研究報告/技術報告	2	0	100%		
		研討會論文	1	0	100%		
		專書	1	0	100%		專書章節，有審查制度
	專利	申請中件數	0	0	0%	件	
		已獲得件數	0	0	0%		
	技術移轉	件數	0	0	0%	件	
		權利金	0	0	0%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	3	0	100%	人次	
		博士生	2	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	0%		
國外	論文著作	期刊論文	1	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	0%		
		研討會論文	2	0	100%		
		專書	1	0	100%	章/本	專書章節，有審查制度
	專利	申請中件數	0	0	0%	件	
		已獲得件數	0	0	0%		
	技術移轉	件數	0	0	0%	件	
		權利金	0	0	0%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	1	0	50%	人次	
		博士生	0	0	0%		
		博士後研究員	0	0	0%		
		專任助理	0	0	0%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>1. 在學術方面對國際社群的影響力： 將研究成果寫成英文專書章節，由本人擔任主編，結合國外其他 18 篇文章，編成專書，已經獲得知名出版社 Routledge 審查通過，進行簽約及校對排稿過程。</p> <p>2. 在應用價值方面： 將研究結果提供給行政立法部門，尤其是主管機關 NCC 做數位匯流法案草擬時的參考。</p> <p>3. 國際合作 本研究（子計畫二）之團隊計畫與美國 George Washington University、英國 City University London、加拿大 Carleton University、加拿大 Simon Fraser University、新加坡 Nanyang Technological University、韓國 Korea Advanced Institute of Science and Technology 及澳洲 Queensland University of Technology 的教授共組團隊，研究主題是 Convergent Media Policy: A Comparative Analysis of Institutional Dynamics and Regulatory Design Innovation in Contemporary Media Policy Reform。本計畫的提出者是 Queensland University of Technology 教授 Terry Flew，提出時間是 2013 年 2 月 4 日。</p>
--	--

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與（閱聽）人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

本研究成果分為兩部份。一為英文專書章節，已經為知名出版社 Routledge 接受，正在校對中。有關期刊論文部份，正在撰寫中。兩部份著作內容有所切割，以避免重複。

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

學術成就與社會影響：

本研究的創新部份是率先引用日本「基幹」與「一般」的整併廣電法規模式針對我國修法提出「甲類」、「乙類」以及「丙類」的媒體平台分類方式。不只對學術界有貢獻，對主管機關及電訊傳播產業界也會有影響。

本子計畫二在第二年的主要成果是將我國目前廣電三法以朝向匯流之水平管制架構模式，參考日、韓、歐盟等外國立法例後，嘗試將現行法規整併。本研究依據現時之產業發展現況，在期中報告時認為有關匯流修法，應先整併廣電三法，之後再視需要整併電信法。由於 2013 年 7 月中旬行政院政務委員張善政要求通傳會在 2014 年 2 月提出數位匯流大法的草案。本研究在 2013 年 7 月底提出結案報告，所提的結論與期中報告唯一差別是本期末報告考慮匯流法的修法時程，主張不需將整併的廣電三法與電信法分送立法院審議，建議通傳會在草擬匯流大法時可將本研究建議的廣電三法整併架構納入全盤參考。

本研究為落實傳輸與內容分離原則，確認「傳輸平台」與「營運服務平台」的概念，建議整併廣電三法，並將新興媒體納入管理範疇。本研究打破以往垂直管制的思維，融入水平管制和層級模式的概念，並提出新的媒體平台分類方式，將其分為「甲類」、「乙類」以及「丙類」。「甲類」指以無線電波或衛星進行聲音之播送、視訊之播送，以供公眾視、聽之

事業，如無線廣播電視、直播衛星電視。「乙類」指使用可行之技術及設備，由頭端、有線傳輸網路及其他相關設備組成之設施，播送影像、聲音或數據，以供公眾收視、聽或接收之事業；或市內網路業務經營者設置互動媒介平臺，供用戶藉由寬頻接取電路及用戶機上盒，接取該平臺上由內容服務提供者所提供之語音、數據及視訊等多媒體內容服務之事業，包括有線電視及 IPTV。「丙類」則為非屬甲類、乙類之新興視訊平台，如 OTT TV、網路電視、行動多媒體等。

本研究提出廣播電視法中平臺與內容之重要管制原則如下：

1. 線性與非線性的分類方式有其侷限性，本研究提出新的分類方式
2. 對於不同傳播平臺所提供的內容應逐漸趨向一致性管制；
3. 內容管制應由多元的諮詢委員會處理，但由主管機關負責執行裁罰；
4. 政府應設置專屬影視發展基金，提升我國文創實力；
5. 必載頻道除了公視的頻道全部必載，有線電視與 IPTV 都應透過協商再傳輸無線電視頻道
6. 黨政軍退出媒體條款應該適度修正，不可成為經營媒體之障礙；
7. 對新興媒體內容服務(例如 OTT TV)應採低密度管制。