

出國報告（出國類別：考察）

數位匯流內容監理趨勢
—赴韓國出席國際會議暨參訪報告—

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：翁曉玲(委員)

簡旭徵(簡任視察)

龔癸藝(專門委員)

王修華(專員)

黃財振(專員)

派赴國家：韓國

出國期間：97年11月9日至11月13日

報告日期：98年2月13日

摘要

2008年5月成立的韓國內容規範委員會（Korea Content Standard Commission，KCSC）為因應數位化匯流內容管理規範調整，特別於2008年11月中旬在首爾（Seoul）新羅飯店召開「2008內容監理典範之轉變暨未來挑戰」國際研討會。本會應邀出席該國際研討會，並列席該會召開民間團體組成之亞太網路熱線網(APIH)「亞洲網路安全合作展望與挑戰」座談會。又為充分利用本次出國機會，除參與排定之國際會議相關議程外，另參訪非營利財團法人韓國放送影像產業振興院（KBI）及民營首爾放送株式會社（SBS），藉以了解該等機構相關運作情形，冀能對本會運作有所助益。

本報告先就韓國廣電產業現況、市場特性等彙整略述，並簡介韓國內容規範委員會（KCSC）的成立背景、任務功能、組織、預算來源，以及其與韓國放送委員會（KCC）之權責比較。另並重點摘述本次國際研討會討論之主軸議題（現今匯流環境及內容管理規範、內容規範者如何因應匯流趨勢及內容規範之未來挑戰），其內容包括：英、法等國對匯流內容的管理策略、日本行動內容評估監督協會（EMA）的組成及運作、韓國學者提出內容監理模式和共管系統，以及內容管制方式應配合技術發展問題、手機內容及線上遊戲內容應會成為下一波各方關注焦點等。此外，對於韓國培育廣電人才有功之非營利財團法人放送影像產業振興院（KBI）的成立、財源與業務，以及民營無線電視台首爾放送株式會社（SBS）之營收現況及自律機制，均做重點介紹說明。

他山之石可以攻錯，藉由本次研討會得以進一步瞭解與會國家內容監理的政策措施，各國做法容或有些許差異，對於保護未成年者、維護消費者權益、確保市場公平競爭政策目標則是大致相同。面對通訊傳播匯流的世界，各國的監理機關畢竟能力有限，因此如何調整與形塑消費者、監理者和服務提供者在消費與權利義務保護方面各自所扮演的角色，允為未來努力的方向。我國網路發達，年少者對新媒體的使用趨之若鶩，是以未成年觀眾的維護措施實刻不容緩，明確策略方針、研訂適切規範匯流相關產業的法規措施，乃當務之急。而如何促使業者自律並提供消費者完善資訊均是一大考驗；甚者，協助民眾提升媒體、資訊識讀能力，成為聰明的消費者，尚須持續進行；又面對衛星、網路等跨國界傳播內容的平臺，國際合作亦有待努力。

關鍵字：韓國廣電產業、內容管制、韓國內容規範委員會、KCSC、亞太網路熱線網、APIH、韓國放送影像產業振興院、KBI、首爾放送株式會社、SBS、英國電視節目分級、日本行動內容評估監督協會、EMA、法國最高視聽委員會、CSA。

數位匯流內容監理趨勢

—赴韓國出席國際會議暨參訪報告 目次

一、目的.....	4
二、過程.....	4
三、韓國廣電產業現況.....	5
四、韓國內容規範委員會(KCSC)簡介.....	11
五、國際研討會議及參訪活動.....	17
(一) 亞洲網路安全合作展望與挑戰座談會.....	17
(二) 「2008 內容監理典範之轉變暨未來挑戰」國際研討會.....	18
1.現今匯流環境及內容管理規範.....	18
2.內容規範者如何因應匯流趨勢.....	25
3.內容規範之未來挑戰.....	32
(三) 參訪活動.....	34
1.韓國放送影像產業振興院 (KBI)	34
2.首爾放送株式會社 (SBS)	36
六、檢討與建議.....	39
附錄：韓國廣播電視法(英文版).....	41

表一：本次參訪行程表.....	4
表二：2004-2006 年韓國廣播電視產業銷售額.....	7
表三：2006-2007 年韓國廣告市場整體現況.....	8
表四：日本政府相關部門針對違法網路內容之工作重點.....	23
圖一：2006 年韓國廣播電視產業家數.....	5
圖二：2006 年韓國廣電市場規模.....	6
圖三：韓國 2004-2007 年收費廣電服務及用戶現況.....	9
圖四：韓國無線電視台廣告銷售流程圖.....	10
圖五：KCSC 組織架構圖.....	15
圖六：英國部分電視頻道之節目級別及播送時段.....	19
圖七：數位匯流下業者與消費者任務分工.....	20
圖八：日本內容市場之規模.....	22
圖九：共同管制系統.....	27
圖十：內容監理模式一.....	27
圖十一：內容監理模式二.....	29
圖十二：內容監理模式三.....	30
圖十三：韓國廣播電視政策與振興體系.....	35
圖十四：SBS 集團概況組織圖.....	36
圖十五：SBS 內容播放平台.....	37

一、目的

韓國內容規範委員會（Korea Content Standard Commission，KCSC）為因應數位化匯流內容管理規範調整，特別於 97 年 2008 月中旬在首爾（Seoul）新羅飯店召開「2008 內容監理典範之轉變暨未來挑戰」國際研討會。本會應邀由翁委員曉玲率法務處、綜企處及本處相關同仁出席，爰有本次行程。

為充分利用本次出國機會，瞭解我國與韓國內容管制機構之差異與運作方式、探詢韓國傳播產業輔導機構與管制單位關係，除參與排定之國際會議相關議程外，另利用其他時間參訪非營利財團法人韓國放送影像產業振興院（KBI）及民營首爾放送株式會社（SBS），藉以了解該等機構相關運作情形，冀能對本會運作有所裨益。

以下即分別針對本次參與國際會議及參訪韓國廣電公民營機構之期程、韓國廣電產業現況、韓國 2008 年 5 月新設之內容規範委員會（KCSC）現況、國際會議研討內容及參訪公民營廣電產業等介紹如後。

二、過程

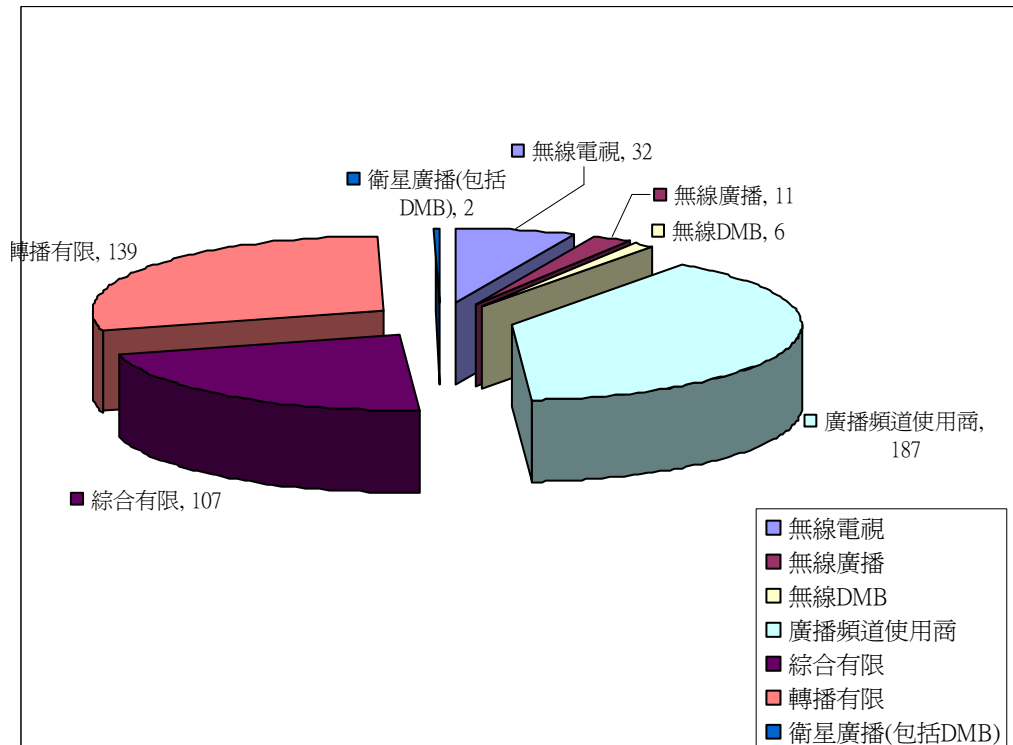
日期	活動	內容
11/10	列席亞太網路熱線網(APIH)「亞洲網路安全合作展望與挑戰」座談會	本座談會韓方安排我國終止童妓協會（ECPAT）進行簡報，並安排本會簡視察以觀察員身分參與 APIH 網路安全未來議題及計畫之討論。
11/11	參與「2008 內容監理典範之轉變暨未來挑戰」國際研討會	本會議中有三項議程，其中「議程一」本會翁曉玲委員受邀擔任與談人；另「議程三」由本會翁曉玲委員受邀報告本會概況及內容管理策略、措施等。
11/12	參訪韓國放送影像產業振興院(KBI)	KBI 為韓方文化部下組織，對於韓國內容發展貢獻良多。本次參訪預計瞭解議題含：韓國廣電發展現況、該組織如何促進韓國內容發展、該國管制者如何與該組織合作、該組織對管制者在內容發展上之期待、如何看待匯流下內容發展等議題。
	參訪韓國首爾放送株式會社(SBS)電視臺	SBS 為韓國 90 年代第 1 家民營電視公司。本次參訪預計瞭解議題含：SBS 發展簡史、該電視台如何維持編輯自主、該電視台如何維持新聞品質及節目品質、該電視台如何促進韓國內容發展、該電視台如何處理人民近用及觀眾申訴。

三、韓國廣電產業現況

韓國近幾年積極推動數位化及創意影音產銷，其相關產業發展蓬勃，以下僅就韓國放送影像產業振興院(KBI)提供之資料整理，分廣播電視家數、廣播電視市場規模、廣播電視產業銷售額現況、廣告市場整體現況、收費廣播電視服務及用戶現況，以及廣播電視市場特性略述如下：

(一) 廣播電視家數

到 2006 年為止韓國共有 484 家廣播電視事業。在無線電視台方面，共有 32 家，其中具有全國播送能力的 3 家公共電視台，分別為 KBS、EBS 和 MBC，另民營的 SBS 則與其他地方台連結為聯播網。DMB(Digital Multimedia Broadcasting)為韓國多媒體行動廣播電視服務，其以行動接收信號為目的，播放電視廣播等多媒體內容，而按照信號發送主體可將 DMB 區分為無線 DMB 及衛星 DMB。目前經營無線 DMB 共有 6 家業者，包括 KBS、MBC、SBS、YTN DMB、韓國 DMB、U1media；衛星 DMB 則只有 TU Media 1 家業者經營。

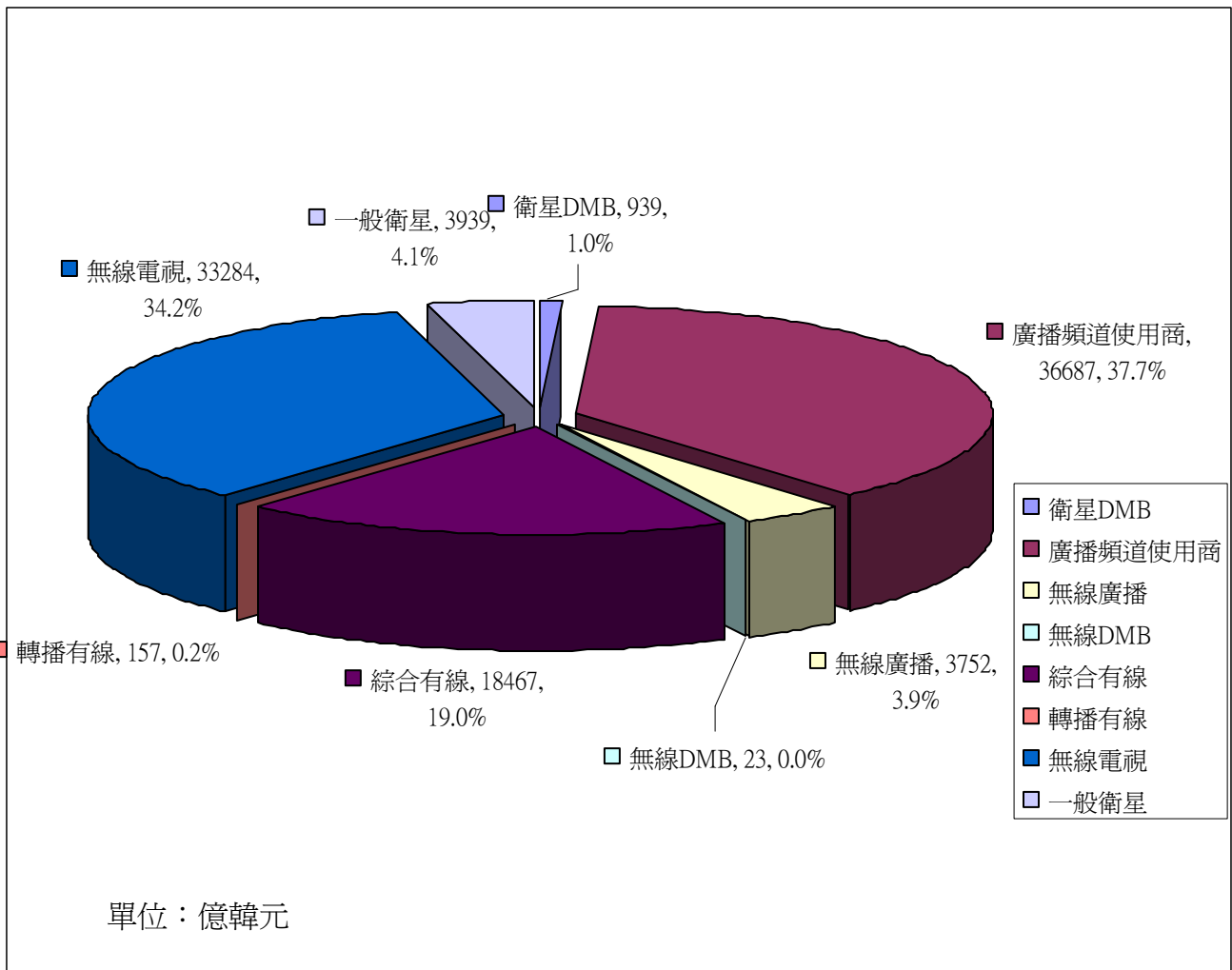


圖一：2006 年韓國廣電產業家數

※資料來源：本次參訪韓國放送影像產業振興院提供之〈廣播電視實態調查報告書(2007)〉

(二) 廣播電視市場規模

2006 年韓國廣播電視市場規模達 9 兆 7199 億韓元，與 2005 年相比增加 12.6%；依下圖所示，其中 2006 年韓國廣播電視市場規模分別由廣播頻道使用商(37.7%)、無線電視(34.2%)、綜合有線(19%)分列第 1 名至第 3 名。



圖二：2006 年韓國廣電市場規模

※資料來源：本次參訪韓國放送影像產業振興院提供之〈廣播電視實態調查報告書(2007)〉

(三) 廣播電視產業銷售額現況

有關韓國廣播電視產業銷售額現況，從 2004 年至 2006 年，3 年間銷售額最高者均為無線（廣播＋電視）產業，惟比重有逐年下降趨勢、第二名均為電視頻道產業、第三名均為有線電視（綜合＋轉播）產業。產業類別之銷售額排名並無明顯變化。

表二：2004-2006 年韓國廣播電視產業銷售額

類別	銷售額(百萬韓元)			各類比重 (%)		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
無線(廣播+電視)	3,523,964	3,487,316	3,646,907	51.9	47.9	43.8
有線電視(綜合+轉播)	1,384,563	1,597,366	1,862,511	20.4	21.9	22.4
一般衛星電視	255,035	347,274	393,905	3.8	4.8	4.7
衛星行動多媒體電視	-	21,550	88,756	-	0.3	1.1
電視頻道	1,629,015	1,829,476	2,331,501	24.0	25.1	28.0
合計	6,792,577	7,282,982	8,323,580	100.0	100.0	100.0

※資料來源：2005-2007 年廣播電視產業實態調查報告書（韓國放送影像產業振興院提供）

(四) 廣告市場整體現狀

韓國 2007 年總廣告達 7 兆 9897 億韓元，增長了 4.7%，與前一年度的 7 兆 6339 億韓元相比增長了 3558 億韓元；另從各媒體廣告觀之，無線電視增加 3.5%、戶外廣告增加 12.2%，有線電視（23.5%）及網路（30.9%）等新媒體則呈現大幅增長；又各媒體之市場佔有率依次為無線電視 26.4%、報紙 22.3%、網路 12.8%、有線電視 10.4%、媒體製作 9.9%、戶外廣告 8.5%。至於廣播電視廣告市場規模達 3 兆 2859 億韓元(增加 6.9%)；而無線電視佔有率持續下降，比前一年度下降 3%。

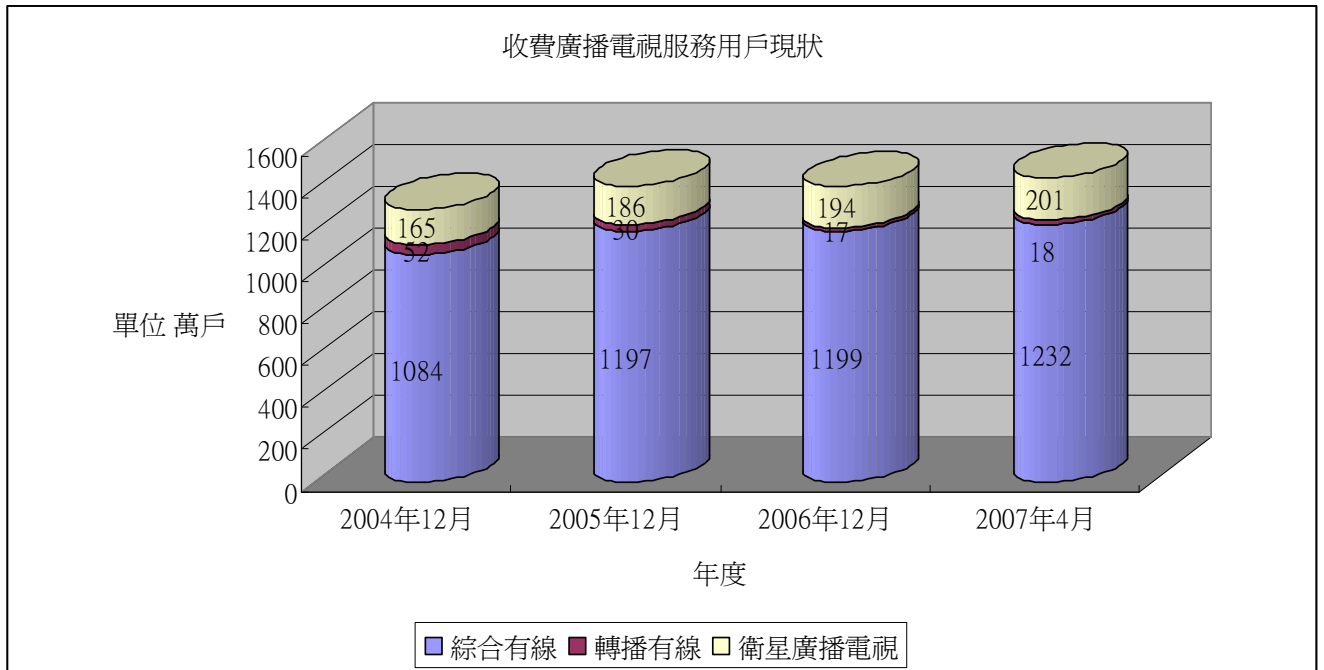
表三：2006-2007 年韓國廣告市場整體現況 單位：(億韓元, %)

類別		2006		2007		增減額		
		廣告費	佔有率	廣告費	佔有率	金額	增長率	佔有率
電波 媒體	電視台	21,839	28.6	21,076	26.4	763	3.5	2.2
	廣播	2,799	3.7	2,807	3.5	8	0.3	0.2
	小計	24,638	32.3	23,883	29.9	755	3.1	2.4
印刷 媒體	報紙	17,013	22.3	17,801	22.3	788	4.6	—
	雜誌	4,591	6.0	4,841	6.1	250	5.4	0.1
	小計	21,604	28.3	22,642	28.3	1,038	4.8	—
4 大媒體總計		46,242	60.6	46,524	58.2	283	0.6	2.4
新媒體	有線電視	6,721	8.8	8,297	10.4	1,576	23.5	1.6
	網路	7,790	10.2	10,200	12.8	2,410	30.9	2.6
	Sky Life	120	0.2	120	0.2	—	0.3	—
	DMB	19	0.0	88	0.1	69	362.9	—
	小計	14,650	19.2	18,706	23.4	4,055	27.7	4.2
戶外廣告		7,737	10.1	6,793	8.5	944	12.2	1.6
4 大媒體製作、其他		7,711	10.1	7,873	9.9	162	2.1	0.2
總計		76,339	100.0	79,897	100.0	3,558	4.7	—

※資料來源：本次參訪韓國放送影像產業振興院簡報轉引自第一企劃〈廣告年鑑〉（2008）

（五）收費廣播電視服務及用戶現狀

有關韓國收費廣播電視服務用戶數，自 2004 年至 2007 年 4 月間，一直是綜合有線電視收視戶數居冠，至 2007 年 4 月共有 1232 萬戶、衛星廣播電視用戶數則有 201 萬戶。



圖三：韓國 2004-2007 年收費廣電服務及用戶現況

※資料來源：本次參訪韓國放送影像產業振興院提供

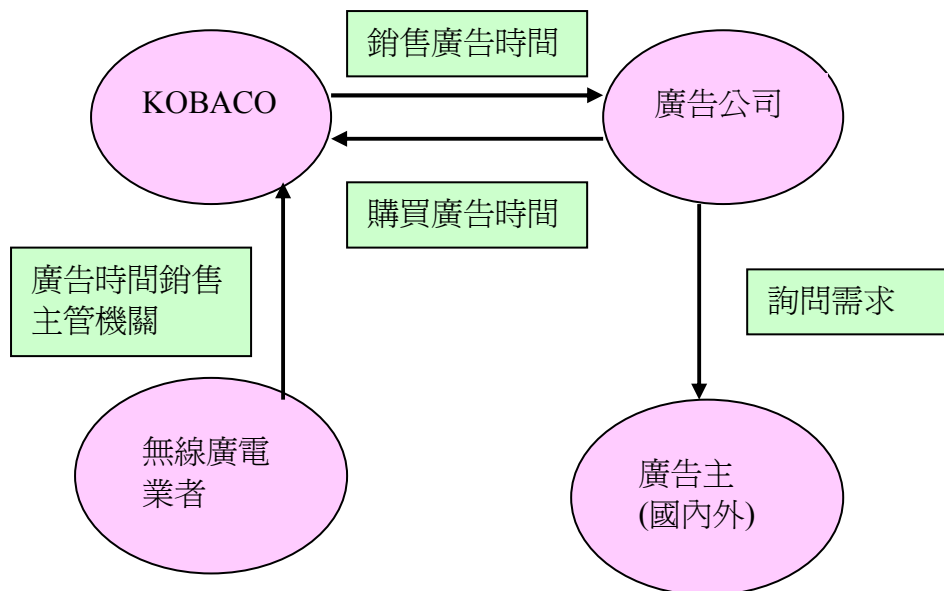
(六) 廣播電視市場特性

1、重視公共廣播電視

目前韓國共有 4 家全國性之無線電視台，其中 3 家為公共電視台(KBS、MBC、EBS)，以及 1 家商營電視台(SBS)。另有線電視台有義務指定公益和公共頻道，製作和編排輿論監督節目。

2、無線電視台廣告統由韓國放送廣告公社(KOBACO)獨家管理

韓國放送廣告公社 (Korea Broadcasting Advertising Corporation, KOBACO)係於 1981 年，依據韓國放送公社法(Korea Broadcasting Advertising Corporation Act)成立的，全權代理韓國所有無線電視媒體的廣告營運銷售業務，但依法接受政府部會指揮管理，為世界唯一將無線廣播電視廣告業務由政府所設置之機構「仲介」(非代理)的國家。



圖四：韓國無線電視台廣告銷售流程圖

3、對本國節目實行優惠政策(按媒體和內容分別實施配額制度)

無線廣播電視台規定 80%以上、

4、報紙和無線電視台、綜合頻道與新聞頻道不可互跨經營。

四、韓國內容規範委員會(KCSC)簡介

(一) KCSC 成立背景

韓國內容規範委員會(Korea Communications Standards Commission;以下簡稱 KCSC)係為 2008 年 5 月由韓國網絡安全委員會 (Korea Internet Safety Commission;簡稱 KISCOM) 及韓國放送委員會 (Korea Broadcasting Commission;簡稱 KCC) 內容管制部分所整合成立之法定獨立機構，其目的以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及保護消費者及大眾。鑒於數位科技迅速發展，造成網際網路的內容多樣化及大量資訊，社會普遍要求提升道德標準及公平。因此，該會極盡全力於傳播內容品質多元之提昇及創造更安全之網路環境。

(二) KCSC 主要任務

參照「韓國放送委員會之設立與管理法 (Act on Establishment and Administration of Korea Communications Commission)」第 18-1 條。

- 1、確保傳播內容的公共價值及公正
- 2、促進資通訊傳播之健全文化
- 3、創造資通訊傳播適當使用之環境。

(三) KCSC 之角色功能

- 1、「廣電法 (Broadcasting Act)」第 32 條事項(審議廣電內容的公平與公共性)進行審議。
- 2、懲戒方式之審議與決定 (例如依廣電法第 100 條)
- 3、審議「資通訊網路之利用促進及資訊保護法 (Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection)」第 44-7 條事項
- 4、依總統令審議及要求導正網路等電信路由上公佈之資訊以促進健全通信道德。
- 5、關於網路等電信路由公佈之資訊傳播等事項。
- 6、處理該委員會有關計畫、預算及帳務等事項。
- 7、增修或廢除該委員會所管之規章。
- 8、根據其他法令該委員會推動以下事項之審議：

- 調解網際網路的對於誹謗之糾紛，基於訴訟需要提出個人資料的要求。（「資通訊網路之利用促進及資訊保護法」第 44-6 及 44-10 條事項）
- 判斷是否為有害青少年之資訊「青少年保護法（Juvenile Protection Act）」第 8 條。
- 依「公務員選舉法（Public Official Election Act）」第 8-2 條，有關於「選舉廣播審議委員會（Election Broadcast Deliberative Committee）」之組織及運作事項。

（四）KCSC 之委員組成

KCSC 係由 9 位具有社會地位及重要的專家組成，網羅各界人士，以不同視野觀點，確保傳播內容之公正、促進更安全的資訊環境及保障消費者權益。

- 1、專職委員：包括主委及副主委在內共 3 位，主委就任前為首爾國立大學教授，專長為通訊；副主委亦為大學教授，專長為通訊及媒體。
- 2、另兼職委員共有 6 位，其中有任職於韓國佛教促進基金會專職委員、韓國大學電子工程教授、資訊技術發展協會專家委員、首爾國立大學法學院教授、首爾國立大學通訊教授及韓國大學政治科學及公共管理教授等。

（五）KCSC 委員會下，分設 3 個特別分組會議，以提供委員會諮詢。

- 1、廣電審議分組會議（Broadcasting Deliberation Committee）：
 - 依「廣電法」第 100-1 條，針對傳播內容之相關業者或負責人提供意見。
 - 依「青少年保護法」，判斷是否為有害青少年之資訊。
 - 委員會所委託或要求之其他管轄事項。
- 2、電信審議分組會議（Telecommunication Deliberation Committee）：
 - 依「韓國放送委員會之設立與管理法」第 21-4 條，針對網路服務提供者或網路內容提供者，研議並提交”要求導正（Request for Correction）”。
 - 依「青少年保護法」，判斷是否為有害青少年之資訊。
 - 委員會所委託或要求之其他管轄事項。
- 3、法律審議分組會議（Law and Legislation Committee）：
 - 研議審議規則是否符合匯流需要。
 - 研議與職責相關之管理規則。
 - 委員會所委託或要求之其他管轄事項。

(六) KCSC 懲處手段

- 1、當廣電或電信之內容違反審議規則第 24 條規定時，委員會得採取以下懲處手段。
 - (1)採取懲處手段、建議或陳述意見，以符合「廣電法」第 100-1 條規定。
 - (2)依「資通訊網路之利用促進及資訊保護法」第 44-7 條規定，對非法訊息流通採取拒絕、暫停或限制。
- 2、當 KCSC 委員會決定採取前述（第 1 點）之懲處手段前，應給相關當事人或代理人陳述意見之機會。
- 3、當委員會決定採取前述（第 1 點）之懲處手段前，應立即知會 KCC 採取懲處行動。
- 4、主委為執行第 21 條第 1 款至第 4 款規定之職權必要，得要求廣播業者或「資通訊網路之利用促進及資訊保護法」第 2 條第 1 項第 3 款規定之資通訊服務提供者提供相關資料。
- 5、KCC 接獲 KCSC 依前述（第 3 點）通知後，應立即依「廣電法」及「資通訊網路之利用促進及資訊保護法」之懲處手段進行處置。

(七) KCSC 預算來源

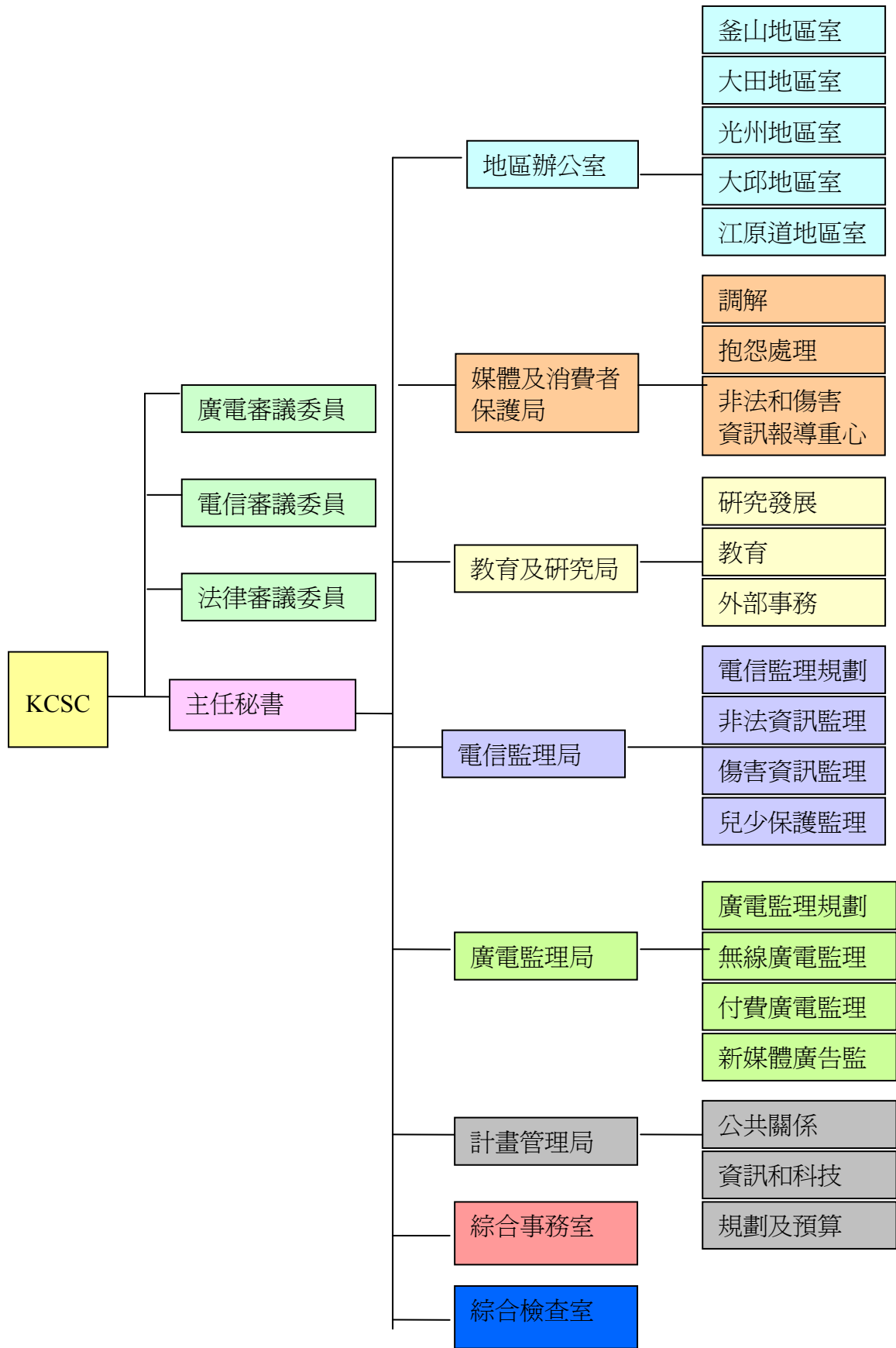
政府以下列基金或經費，支付委員會運作之費用。

- 1、「廣電法」第 36 條之「廣播發展基金（Broadcast Development Fund）」；
- 2、「資訊推廣之基礎活動（Framework Action Informatization Promotion）」第 33 條之「資訊及通訊推廣基金（Information and Communication Promotion Fund）」；
- 3、其他依總統令設立的基金。

(八) KCSC 之各部門職掌（詳如圖 5：KCSC 組織架構圖）

- 1、秘書長
- 2、計畫管理局：
 - 為該會制定政策目標及擬定每年預算以確保計畫之執行。
 - 該會之訊息發布等媒體、國會及地方相關組織之公關事宜。
 - 該會內部之電腦資訊管理事務。
- 3、廣電監理局：
 - 提供廣播審議法條款及內容分級標準。

- 檢視地面廣播、付費廣播、選舉廣播及商業廣告等。
 - 針對“有害青少年之電信內容”進行分類及告知相關服務提供者。
- 4、電信監理局：
- 提供電信審議法條款及內容分級標準。
 - 檢視內容有無涉及國家或公共安全及非法內容如線上賭博、限制級用語、猥褻等。
 - 針對“有害青少年之電信內容”進行分類及告知相關服務提供者以符合規定之義務。
- 5、教育及研究局：
- 研究及分析內容管制之政策與立法之修改，包括廣電技術之發展。
 - 教育消費者媒體環境之重要並支援自我管制活動。
 - 與其他國際組織共同合作。
- 6、媒體消費者保護局：
- 針對廣播及電信權益紛爭案件提供協助，包括隱私權之侵犯與誹謗案件。
 - 解決媒體消費者或其他機構之申訴。
 - “非法及有害資訊中心”之運作等。
- 7、綜合檢查辦公室：獨立的調查審計及檢視 KCSC 的計畫及運作。
- 8、綜合事務部門：
- 綜理聘僱、離職、員工薪資保險等人事相關業務。
 - 處理會計及會內資產之管理。
- 9、地區辦公室：在主要的 5 大城市設立辦公室，與地區性傳播之內容或服務提供者相關之事務。



圖五：KCSC 組織架構圖

(九) KCSC 與 KCC 之比較

韓國放送委員會(KCC)主要為制定政策及監理之政府機構，對於一再未遵守規定者賦予強制義務，比較 KCSC 設立之基本概念則係為利用獨立管制機構，以確保內容表現之最低自由，因此 KCSC 決定需要政府介入時，即知會 KCC，僅將 KCC 之角色功能羅列如下：

- 1、廣播與電信之基礎計畫相關事宜。
- 2、針對廣播業者進行發照、更新執照、授權、登記及撤照之相關事宜。
- 3、針對電信業者進行發照或撤照之相關事宜。
- 4、頻率之有效利用相關事宜。
- 5、廣播及電信之技術政策制定事宜。
- 6、廣播節目之公平交易秩序相關事宜。
- 7、廣播及通信發展及其普及服務事宜。
- 8、調解聯合企業或廣播通信業者間紛爭或解決廣播通信業者與用戶間紛爭。
- 9、電信設備互連或共用之條款或資訊之條款之協議相關事宜。
- 10、廣播或通信業者行為之限制手段及罰鍰之徵收相關事宜。
- 11、廣播節目及廣告與其運作相關事宜。
- 12、對於廣播與通信之研究、調查及支援相關事宜。
- 13、對於廣播收視者及資通訊使用者之申訴、保護及利益相關事宜。
- 14、「廣播發展基金」之推廣、管理及運作之基本計劃相關事宜。
- 15、國際合作與關於廣播通信貿易相關事宜。
- 16、與廣播通信相關之國內資訊交換與合作事宜。
- 17、該會預算之編列與執行相關事宜。
- 18、依管轄範圍或委員會法規，制定、增修及廢除法律及規則等相關事宜。
- 19、依法或其他法律或委員會審議決定之其他事項。

五、國際研討會議及參訪活動

(一) 亞洲網路安全合作展望與挑戰座談會

亞太網路熱線網(Asia Pacific Hotline Network，以下簡稱 APIH)的成立，係 2005 年 11 月韓國網路安全委員會(KISCOM，組織整併後由 KCSC 承繼)舉辦網路安全國際研討會時，由包括：日本(Internet Association of Japan，IA)、馬來西亞(CMCF)及臺灣終止童妓協會(ECPAT)、台灣網站分級推廣基金會(TICRF)等 5 個民間組織代表共同簽署，協議建立網路熱線機制，俾能迅速地交換訊息，合作打擊犯罪，並防制來自通訊網絡之不當內容。

鑑於 APIH 會員間雖曾有各種互訪、組織合作活動，但為讓會員們有機會齊聚一堂討論 APIH 未來的展望與作用，KCSC(組織整併後由 KCSC 承繼 KISCOM 成為會員)特別在 97 年 11 月 10 日邀集各會員組織代表舉行座談會。出席者除了韓國 KCSC 代表外，尚有日本：Internet Association of Japan(IA)、台灣網站分級推廣基金會(TICRF)及台灣終止童妓協會，馬來西亞傳播與多媒體委員會 (Malaysian Communications and Multimedia Commission，MCMC) 內容監理處副處長及本會傳播內容處簡任視察受邀列席。座談會中各會員代表報告各該組織之活動推展情況與困境等，台灣終止童妓協會高理事長報告中特別提及該會甫於同月 6 日在台北舉辦之兒少上網安全國際研會。座談會中並達成以下決議：

- 1、將積極邀請亞太地區其他國家組織加入，加強國際合作。
- 2、APIH 年會 2009 年、2010 年將分別於我國、日本召開。

（二）「2008 內容監理典範之轉變暨未來挑戰」國際研討會

韓國內容規範委員會（Korea Content Standard Commission, KCSC）為因應數位化匯流內容管理規範調整，特別於 11 月中旬在首爾（Seoul）新羅飯店召開「2008 內容監理典範之轉變暨未來挑戰」國際研討會。本會應邀由翁委員曉玲率法務處、綜企處及本處相關同仁出席，並參訪南韓傳播產業相關單位。

研討會與會成員達一百多人，除韓國產官學界代表外，尚有來自英國、法國、日本、馬來西亞等國及本會、台灣網站分級推廣基金會、台灣終止童妓協會等代表。研討會分為三場次：第一場「瞭解通訊傳播之匯流環境及現今內容管理規範之限制」，由英國及日本代表提出報告，本會翁委員擔任與談人；第二場「內容規範者如何因應匯流趨勢」，由法國及韓國代表提出報告；第三場：內容規範之未來挑戰，由本會、日本及馬來西亞代表受邀提出報告，本會由翁委員簡介本會及台灣內容管制之現況與發展。



本會此次參訪人員，左起為龔癸藝專門委員、王修華專員、翁曉玲委員、簡旭徵簡任視察、黃財振專員。



參與研討會報告及評論人員大合照，前排右一為翁委員、右 3 為 KCSC 主委，右 4 為法國 CSA 委員。

1、現今匯流環境及內容管理規範

（1）英國 Jeremy Olivie 報告「Convergence and the limits of content regulation」

















在「瞭解通訊傳播之匯流環境及現今內容管理規範之限制」議題中，先由英國通訊傳播主管機關（Ofcom）匯流媒體部門主管（Head of Convergent Media）Jeremy Olivier 以

Convergence and the limits of content regulation 為題提出報告。他在簡報中首先揭示，英國廣播內容監理的目標方向為：

- A、確保優質多元的廣播電視內容；
- B、提供充分的保護措施，以免觀眾受令人反感或有害的內容資料之侵擾，以及隱私權的維護等。

Jeremy Olivier 指出，傳播監理的要點：除了需建構一套涵括傳播媒介上下游產業的規範體系外，同時有賴於觀眾和傳播業者的共同配合遵循，即監理機關雖可要求業者施行相關措施，以保護未成年閱聽眾免受有害內容影響，惟業者提供的隔離措施，需要觀眾的行動配合，如依節目級別和時段收看電視。他強調頻道業者要遵守內容規範，觀眾的責任也一樣重要。

Jeremy Olivier 舉英國電視節目分級播送¹為例，說明業者和觀眾的義務責任。他列舉英國無線電視（第 4 頻道）及衛星電視（天空電影臺等）業者標示節目級別、分時段或採行不同技術的保護措施：解碼器（Encryption）、解碼器加密碼（Encryption & PIN）及解碼器加密碼並付費（Encryption, PPV & PIN）；觀眾必需配合業者提供之加密和其他技術保護措施，審酌收視，方能收保護效果。

Channel	Control Technology	Highest Rated Film that can be shown at:		
		6pm	8pm	Post-Water shed
	N/A			
	Encryption			
	Encryption & PIN			
	Encryption, PPV & PIN			

圖六：英國部分電視頻道之節目級別及播送時段
(Convergence and the limits of Content Regulation)

Jeremy Olivier 強調：A、原來的廣電媒體內容監理模式，不能全盤移轉使用於數位匯流的世界；在採用預防設施，保護消費者免受網路上潛在有害的內容傷害方面，產業界將繼續扮演

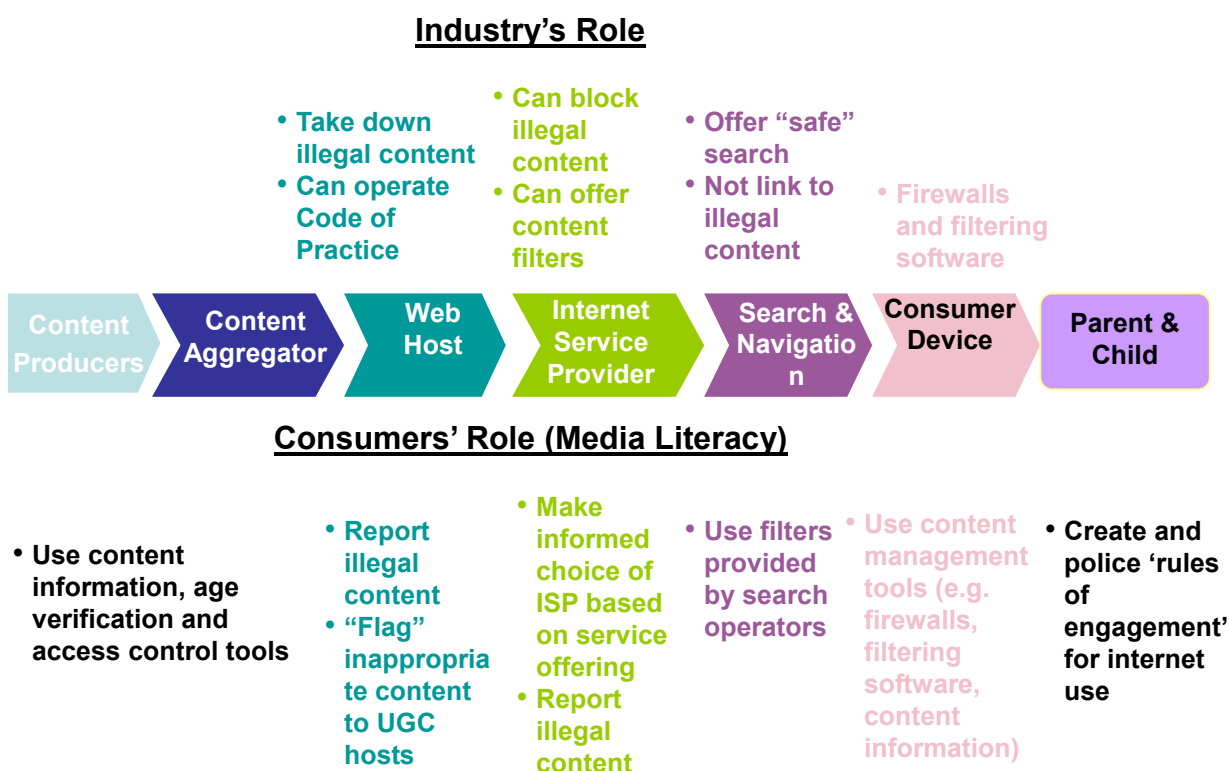
¹英國原係規定晚上 9 時以前的電視節目需適合闔家觀賞。

一個重要角色；B、業者和各個消費者均有責任從媒體識讀方面採取行動，以減低網路內容的風險；C、監理者在督促產業界採取行動的同時，亦須將管理重心轉向加強告知及教育消費者相關風險與責任。

他在簡報中詳細地標舉出產業界和消費者的角色責任分工（如圖七）：

內容製播者應負責：標示內容成分、確認年齡層級、內容須與標示之級（類）別一致、設置接取保護控制；網際網路平臺提供者能移除非非法內容，並遵循職業道德標準營運；網路服務提供者（ISP）能阻攔非法內容、提供內容過濾設備。

相對地，消費者需審酌內容資訊，依年齡級別配合妥為使用接取管控設施、舉報非法內容，或指出不妥內容，並善用過濾軟體等相關設施；有未成年子女的家長應善盡督導之責。



**圖七：數位匯流下業者與消費者任務分工
(Convergence and the limits of Content Regulation)**



英國 Ofcom 代表 Jeremy Olivier
演說情形



本會翁曉玲委員與英國 Ofcom 代表 Jeremy
Olivier 討論情形

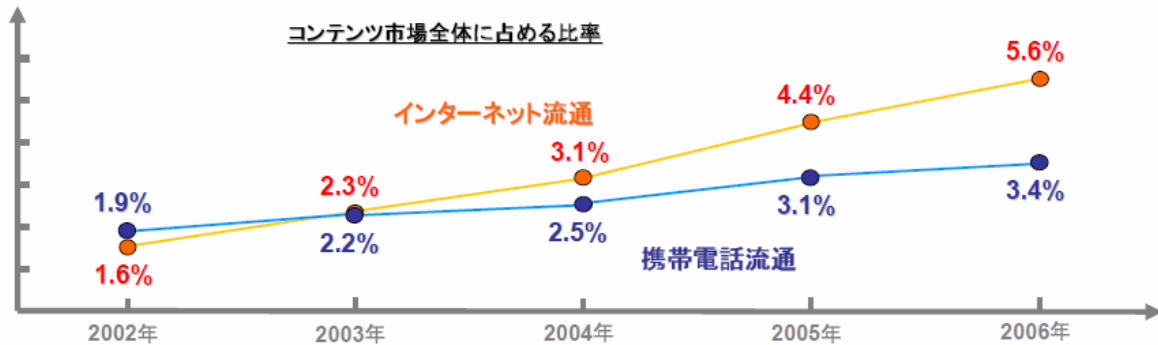
(2) 日本東邦仁虎博士簡報日本行動內容的監理

日本行動內容論壇主席，兼行動內容評估監督協會（Mobile content Evaluation & Monitoring Association，簡稱 EMA）主管東邦仁虎博士，簡報日本行動內容的監理（Mobile Content Regulation through the EMA of a Third Institution in Japan）情形，其內容包括日本行動內容市場產業最新趨勢及第 3 部門 EMA 的創辦過程、功能及角色等：

A、日本內容產業規模

日本內容產業規模由 2002 年之 13.3 兆日圓，呈現平緩成長，至 2006 年已達 14.0 兆日圓；比較網路產值則由 2,115 億日圓呈現較快速之成長為 7,857 億日圓。網路及行動電話內容佔所有內容產業之比率方面，2002 年行動電話佔有率為 1.9%略高於網路的 1.6%，到了 2006 年網路佔有率則已達 5.6%，超過行動電話的 3.4%。

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
コンテンツ産業	13.3兆円	13.2兆円	13.5兆円	13.8兆円	14.0兆円
インターネット流通	2115億円	3041億円	4189億円	6106億円	7857億円



圖八：日本內容市場之規模

2006年11月日本總務省(Minister of Internal Affairs and Communications)建議行動服務業者，對青少年所使用之行動電話網站，加強其過濾機制，惟執行成效不彰，仍有不少問題產生。因此，該省於2007年12月再次建議行動電話PHS業者加強執行過濾機制服務以保護青少年，其手段除了包括對於新客戶，使用過濾機制及取得父母或監護人同意外，另外對於既有客戶(18歲以下)亦增加須取得過濾機制之同意。同時，該省亦建議業者正式宣布用戶數，並對代理商進行輔導及有效之教育。

(2) EMA 簡介

EMA 係於2008年4月成立之第3部門組織，其成立目的在於促進行動內容之健全發展，並保護青少年免於接收有害身心之訊息。其主要活動為：

- A、以青少年為主要考量，進行行動網頁之審查、認定及監督之業務。
- B、以保護青少年及身心健全發展為目的，改善網頁過濾機制。
- C、進行資訊通信技術能力之教育及啓發活動。

在EMA組織架構下，設有：

- A、「理事會」：其設置「事務局」管理預算、業務等，及「啓發教育計畫部會」、「違法內容處理部會」；
- B、「基準制定委員會」：選任無利害關係，且具有學識人士擔任委員，並設有社群、分類基準及表現基準等3個檢討小組，進行基準案之綜合檢討；

C、「審查運用之監督委員會」：以選任方式組成，設審查運用監督室，依「基準制訂委員會」所制定之基準，進行網站審查並監督獲認可網站是否依規定營運。

(3) 政府部門分工情形

在政府部門方面，針對網路之違法、有害資訊業務係由內閣大臣 IT 事務室負責，其主要任務有二：

A、召開 IT 安心會議加強各相關部會間之聯繫，該會議工作包括，針對網路之違法、有害資訊之對策彙整、推動行動電話過濾機制之彙整、網路之違法、有害資訊檢討公私部門圓桌會議之設立；

B、設置網路之違法、有害資訊對策入口網站，加強宣導啓發。

另有關各部門工作重點詳參表四：

表四：日本政府相關部門針對違法網路內容之工作重點

行政機關	法令	會議	過濾機制之推動	宣傳
內閣府	制訂青少年網路環境法	成立青少年網路環境檢討會議	為青少年之不良問題，推動「過濾機制」之普及	
警察廳	約會網站管制法之修正，以加強業者之管制	召開綜合性安全對策會議防止兒童性交易	委託地方政府推動「過濾機制」之普及	<ul style="list-style-type: none"> * 網路熱線體制之強化 * 「網路安全教室」之全國實施 * 防止不良行為教室及網路安全相關之講習
總務省	特殊電子郵件法之修法以改善垃圾郵件	透過網路之違法或有害資訊對策檢討會議，以制訂網路安全之策略	<ul style="list-style-type: none"> * 委託地方政府推動「過濾機制」之普及 * 要求行動電話業者推廣「過濾機制」 	<ul style="list-style-type: none"> * 「e 網路宣傳隊」之實施、製作 ICT 媒體知識養成之指導手冊及教材 * 為建立一安全安心之資訊通信之相關支援
法務省				<ul style="list-style-type: none"> * 「兒童人權 110」宣導週之實施 * 「網路人權諮詢窗口」之設立 * 「救救孩子小小信」分發給全國各地之中小學校學生

文部科學省	為充實資訊倫理之教育，修訂學習指導要領	「網路安全安心全國推動會議」以加強青少年之保護	委託地方政府推動「過濾機制」之普及	<ul style="list-style-type: none"> * 「e 網路宣傳隊」之實施 * 分發防止「網路侵害」相關之宣傳小品 * 行動電話使用解說之小冊或 DVD 之製作及分發 * 資訊道德指導實例介紹之網站或宣傳手冊之分發
經濟產業省	電子商務交易法之修正，以加強垃圾郵件之防制	電子商務交易及資訊交易相關法之檢討	<ul style="list-style-type: none"> * 與量販店等共同合作以推廣「過濾機制」之普及 * 要求 PC 販售店於銷售電腦時推廣使用「過濾機制」 * 內容分類分級基準並支援第 3 機構之活動 	<ul style="list-style-type: none"> * 「網路安全教室」之全國實施 * 為保護者舉辦網路相關說明會「檢查電腦」之推廣

另為建構青少年安全安心上網之環境，由眾議院青少年特別委員會提案通過「建構青少年可安全安心上網環境之相關法律」(平成 20 年法律第 79 號)，並於 2008 年 6 月 18 日公佈，且在 1 年內另以行政命令訂出實施日。該法之基本理念乃在於提供青少年可依發育階段選取適當資訊之網路能力學習、盡量減低其誤看有害資訊之機會，並採取由民間主導、政府支援之政策方式。

- A、政府方面：針對網路有害資訊研擬對策及環境改善之推動會議(內閣府)，由內閣總理擔任會長、內閣官員及國務大臣擔任委員，並研議基本方針、適當的網路運用能力教育與啓發、「過濾機制」之提昇及普及、民間之參與等基本計劃。
- B、民間團體：行動電話業者、服務提供者及電腦廠商必須提供過濾機制。過濾機制研發業者必須致力於新產品之開發、伺服器管理者必須致力於有害資訊傳播之防止、其他相關單位必須盡力對青少年進行勸導。

另外，日本亦成立網路內容分級審查監督機構(Internet-Rating Observation Institute，簡稱 I-ROI)，該組織成立目的在於：

- A、保護青少年免於接收網路有害資訊、創造安全安心的網路環境為目的之第 3 部門機構；
- B、依年齡對象提供適當內容之認可、制訂健全評價基準、監督獲認可內容之營運狀況。

I-ROI 的業務內容包括：

- A、內容健全性之評估、審查及認可。
- B、青少年網路知識之提升教育。
- C、內容健全性之調查與研究。

I-ROI 審查對象包括全部網路（包括行動網站）的內容，惟將從表現型內容（內容在發信時即被固定）進行認可，其次再擴大至參加型內容（因使用者填寫不同而有不同的內容）。I-ROI 預計業務推動之時程：2008 年 11 月制訂 I-ROI 表現型內容之健全性認可基準。2008 年 11 月起以一部分企業為對象開始內容認可業務、2009 年 1 月公布首批運作部分之認可內容。

2、內容規範者如何因應匯流趨勢

(1) 法國 Elisabeth Flüry-Hérard 委員報告「認識傳播匯流環境及當前內容管理制度的限制」

在「內容規範者如何因應匯流趨勢」議題中，法國最高視聽委員會（Conseil Supérieur De L'Audiovisual，簡稱 CSA）委員 Elisabeth Flüry-Hérard 女士，以認識傳播匯流環境及當前內容管理制度的限制（Understanding convergent environment in communications and limits of current content regulatory regime）為題，報告法國視聽產業數位化發展現況及監理原則。他首先指出 CSA 監理視聽業務的 3 個主要任務：

- A、內容監理：監督廣播電視頻道以確保其履行義務。
- B、核准許可：藉由像選美比賽的程序評選服務供應商。
- C、解決爭端：裁決經銷商和服務供應者間的衝突。

Flüry-Hérard 委員說明，對於視聽媒體內容的監理，法國有自己堅持的傳統，是以 CSA 依循歐盟規定的基礎，但對業者另外課予義務要求，包括廣告播送限制、保護未成年者、內容多元化、提升歐洲產製和法語的作品等。他強調，為確保未成年者免受有害內容傷害，法國有較嚴格的保護措施「電視節目分級」制度²：即將電視節目分為 5 級（第 5 級鎖碼，禁止 18 歲以下觀眾收看），依規定時段、標示級別標幟播送（第 4 級僅能於晚間 10 點 30 分後播送）。

Flüry-Hérard 委員指出數位化對視聽監理的挑戰，除了多頻道環境下原本對廣電頻道多元化規定的妥適性外，尚有網路、部落格．．．等其他資訊來源的管理問題；主管機關首需界定新監理範圍，新服務需要新的監理模式。而歐盟電視無疆界指令（TVWF，TV without frontiers Directive）曾指出二個方向：一、對電視服務維持現有規範，二、延伸主要規範原則於未有規範之類電視服務。

² 我國電視節目分級制度即參考法國與澳洲模式訂定。

當務之急：保護未成年者、維護消費者權益、確保公平競爭

在法國，除了需考量如何在隨選（on-demand）的環境中繼續提升歐洲產製和法語的作品外，對數位化環境中的隨選媒體服務（on-demand media services），傳統內容規範（如節目分級的時段規定）已不適用，修訂新的內容規範以保護未成年者、維護消費者權益，確保市場公平競爭者乃為當務之急。

Flüry-Hérard 委員以行動電視為例說明，CSA 正致力於協調業者採取保護措施，以免未成年觀眾身心或道德觀發展受到不良影響。其採行方案大致是，延續原電視節目分級的部分措施，即該服務之使用者如為未成年者，則要求其父母需裝置分級的過濾器（parental control），視使用者年齡（12、16 或 18 歲以下）封鎖其不宜觀看的級別（第 3、4 和 5 級）節目。

（2）韓國金大浩教授報告「媒體匯流時代下內容監理系統的改革」

本議題中另有韓國仁何大學(Inha University)金大浩 (Daeho Kim) 教授提出「媒體匯流時代下內容監理系統的改革」報告，在該報告中論述三大主題：A、共同管制系統（Peer Review System）；B、建立新的內容監理系統；C、KCSC 內容陳情系統的改革。

A、共同管制系統（Peer Review System）

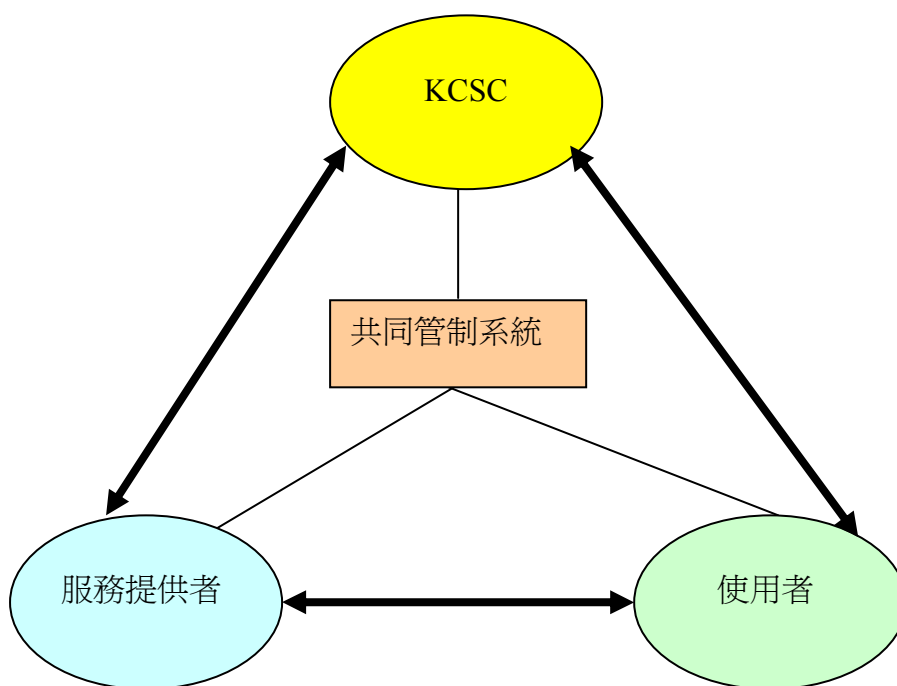
共同管制為一開放式監理系統，透過水平式網絡，提供 KCSC、廣電及電信服務提供者及使用者三方有更多的參與。而在此系統中，三方的角色分別如下：

（A）KCSC 的角色：a、內容法規之制定；b、資訊及媒體識讀；c、加強公民參與監督；d、採取經濟制裁，而非警告、向使用者致歉或處罰相關行為人等行政裁罰；e、以內容作為評估廣播及電信服務提供者的主要因素；f、發行年度報告（對於內容品質及評估之專家報告）。

（B）廣電及電信服務提供者的角色：a、制作者之指導方針；b、媒體的責任（公共義務）。

（C）使用者：a、對內容之申訴；b、更積極的公民社會監督，為同業評閱系統的重要一環；c、網路線上內容之評估。

如何讓共同管制系統更有效率，其作法有二，即藉由內容法規提供水平規範系統與建立合作系統。而其合作方式包括：（A）三者間進行資訊分享、與合作；（B）資訊分享與合作之系統化；（C）以使用者之申訴作為監理之出發點；（D）當制訂內容指導方針及監督時，應加強建立使用者與服務提供者間之合作系統；（E）KCSC 以領導角色制定法律上的決策。



圖九：共同管制系統

B、建立新的內容監理系統

在金教授的報告中，依據以下之內容的差異建立三個不同之內容監理模式，其中將服務內容分為：一為**影音服務 (audiovisual media service)**，其係指媒體服務提供者對使用電子通訊網路之一般大眾，提供資訊、娛樂及教育（依據 EU 的定義）等服務，並可將其區分為線性服務及非線性服務。二為**資訊社會服務 (information society service)**，其係指媒體服務提供者對使用電子通訊網路的服務之一般大眾，提供非視聽內容的網頁服務，其主要是提供文字及影像（text and image）內容。

圖十：內容監理模式一

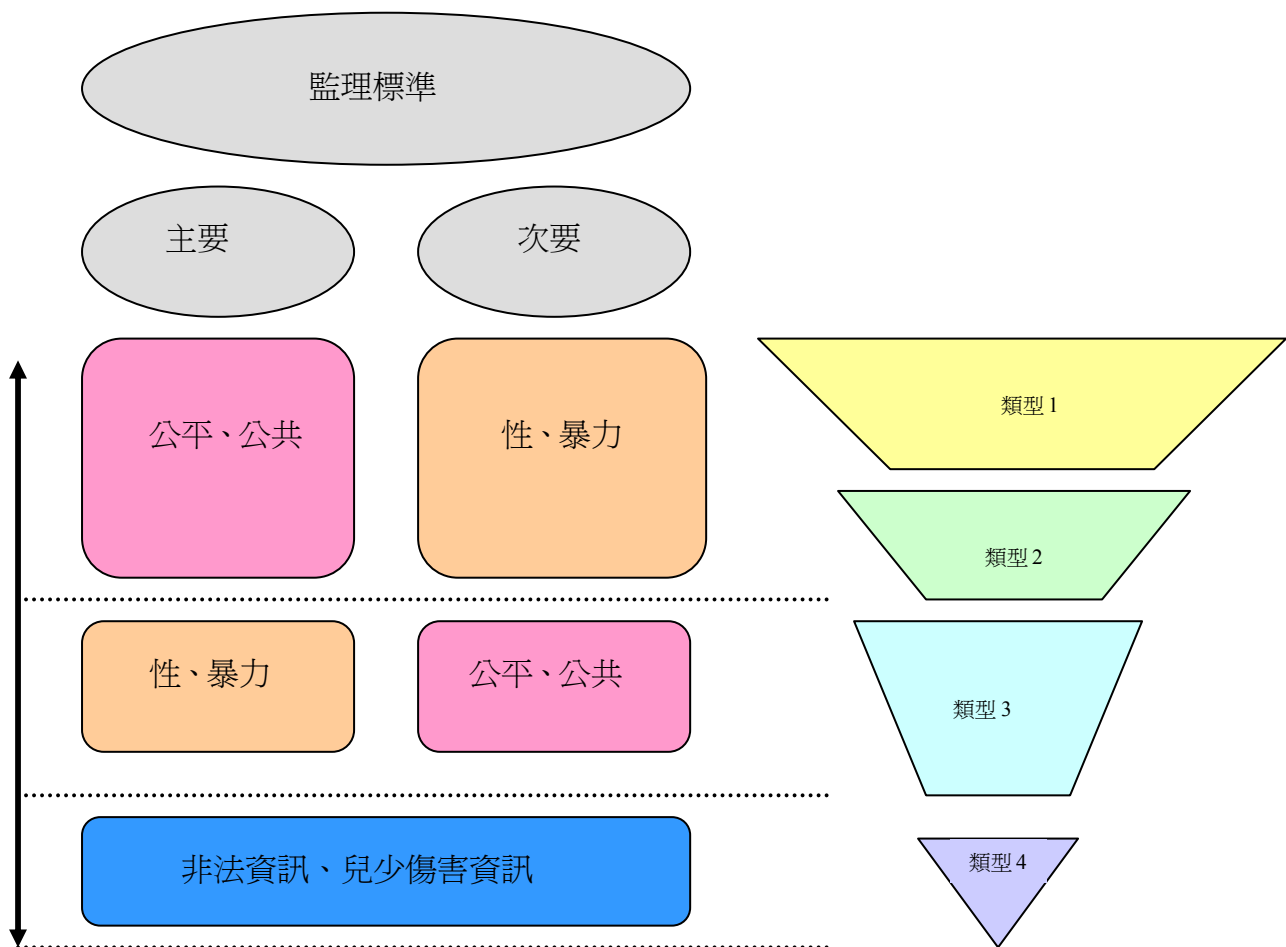
(A) 內容監理模式一的特點包括以下三點：

- a、類似於歐盟的分類。
- b、線性及非線性的分類引用歐盟，在英國及法國依媒體特殊性分為無線廣播（公共服務廣播）及其他電子媒體。
- c、因應媒體特殊規則提供水平管制系統，特別是類型 3 服務至今仍為空白。

	影音服務		資訊(資料)服務
線性	無線廣電	類型 1	類型 4
	非無線廣電	類型 2	
非線性	類型 3		

	內容類型	服務類型	標準類型					應用層次
			公平 (fairness)	公共 (Publicness)	性 (sexuality)	暴力 (violence)	非法 (illegality)	
類型 1	線性	無線廣電	○	○	○	○	○	強
類型 2	線性	非無線廣電、 即時網播	○	○	○	○	○	中
類型 3	非線性	報業經營之影 像新聞網站	○	○	○	○	○	弱
		Video portal, UCC 視訊網 站	△	△	○	○	○	弱
類型 4	資訊 服務	除了視訊服務 外，使用電子 通訊網絡的內 容	×	×	○	○	○	非法資 訊、兒 少傷害 資訊

資料來源：譯自金大浩教授「媒體匯流時代下內容監理系統的改革」簡報



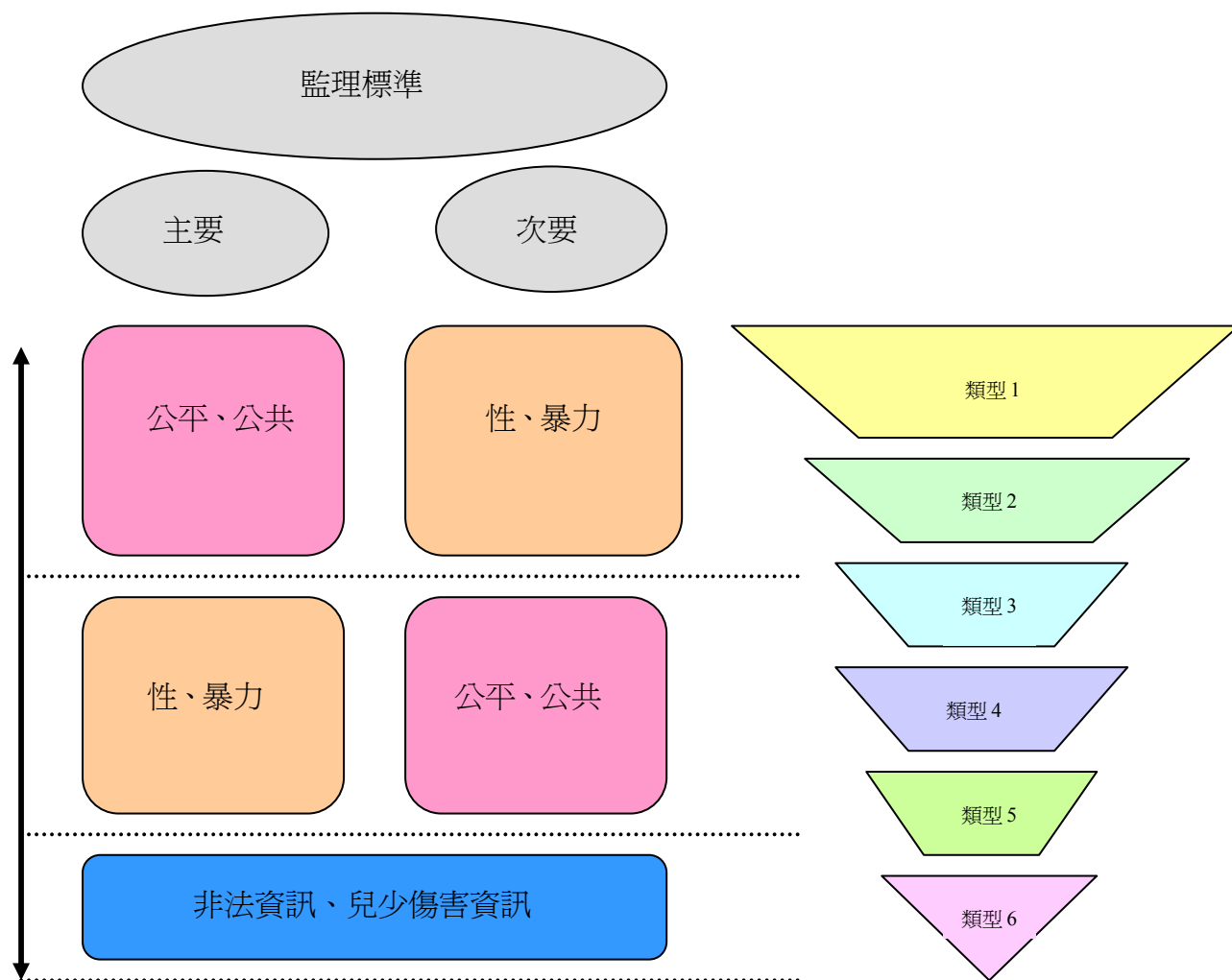
圖十一：內容監理模式二

模式二的特點如下：

- (1) 依據內容差異，特別是新聞/非新聞的差異，進行不同的水平管制。
- (2) 考量對於社會公眾意見之影響，反映出對新聞及非新聞類別管制的差異。
- (3) 同時在非新聞類別中區分無線廣電及非無線廣電之監理差異。

	影音服務		資訊(資料)服務	
	新聞	非新聞	類型 6	
線性	類型 1	無線廣電		類型 3
		非無線廣電		類型 4
非線性	類型 2	類型 5		

	內容類型	類別	服務類型	標準類型					應用層次
				公平	公共	性	暴力	非法	
類型 1	影音(線性)	新聞	頻道中的新聞節目	○	○	△	△	○	強
類型 2	影音(非線性)	新聞	VOD 上的新聞節目	○	○	△	△	○	弱
類型 3	影音(線性)	非新聞	無線頻道中其他類別節目	△	△	○	○	○	強
類型 4	影音(線性)	非新聞	非無線頻道中其他類別節目	△	△	○	○	○	中
類型 5	影音(非線性)	非新聞	VOD 上的除新聞之外的節目	△	△	○	○	○	弱
類型 6	資訊服務		除了視訊服務外，使用電子通訊網絡的內容	×	×	○	○	○	非法資訊、兒少傷害資訊



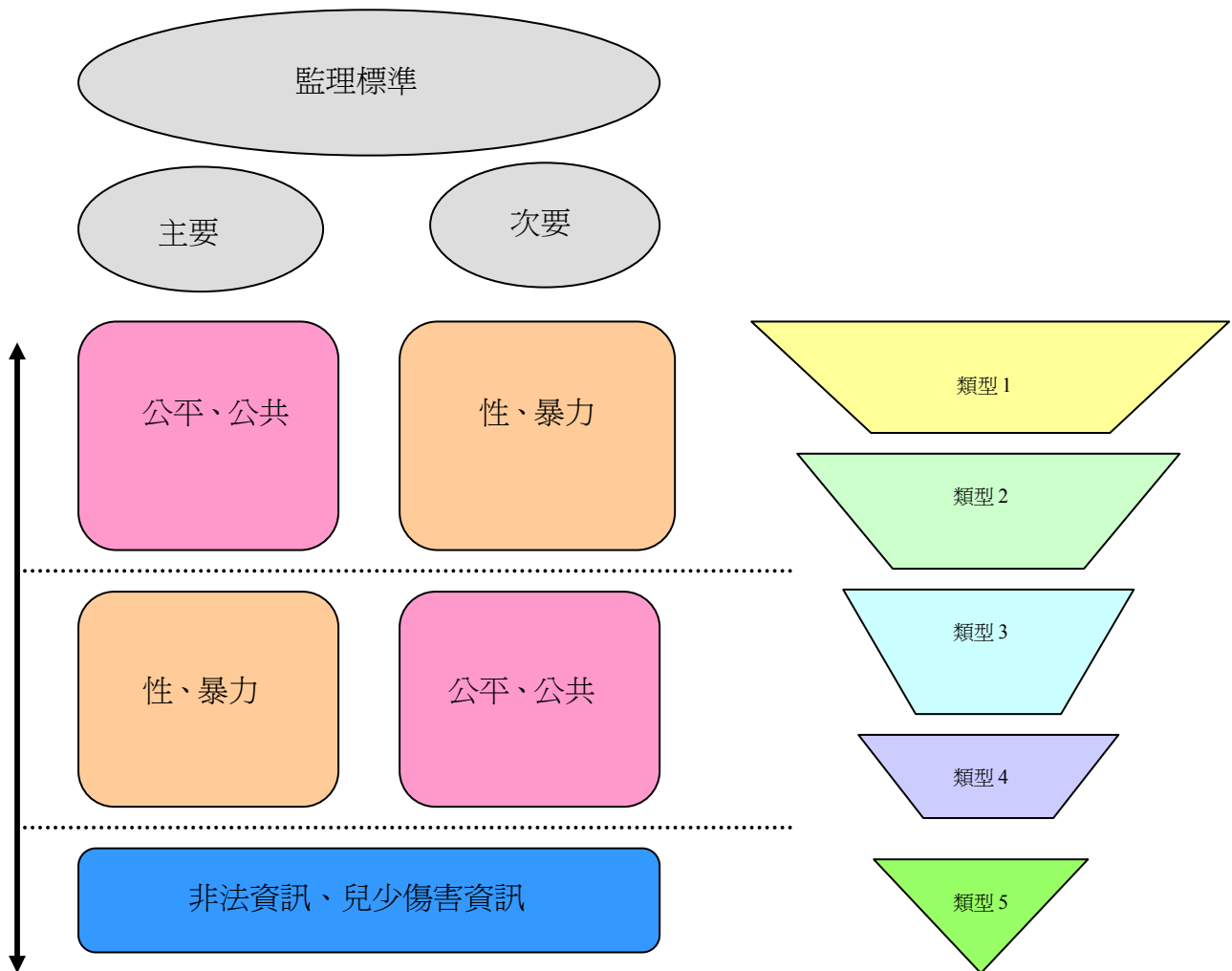
圖十二：內容監理模式三

模式三的特點如下：

- (1) 以內容為導向之模式，而不因應媒體特徵(無線或非無線)區分。
- (2) 依據新聞及非新聞之差異性，區分類型 1 至類型 4 四種。
- (3) 然而，資訊服務內容之提供被歸類為類型 5，並且適用不同的視聽服務評閱標準。
- (4) 水平管制系統之適用強調內容。因此，不僅避免傳統以媒體傳輸方式不同而進行不同管制之作法，且反映類型(新聞或非新聞)之差異。

	影音服務		資訊(資料)服務
	新聞	非新聞	類型 5
線性	類型 1	類型 3	類型 5
非線性	類型 2	類型 4	

	內容類型	類別	服務類型	標準類型					應用層次
				公平	公共	性	暴力	非法	
類型 1	影音服務 (線性)	新聞	頻道中的新聞節目	○	○	△	△	○	強
類型 2	影音服務 (非線性)	新聞	VOD 上的新聞節目	○	○	△	△	○	弱
類型 3	影音服務 (線性)	非新聞	頻道中其他類別節目	△	△	○	○	○	強
類型 4	影音服務 (非線性)	非新聞	VOD 上的除新聞之外的節目	△	△	○	○	○	弱
類型 5	資訊社會服務		除了視訊服務外，使用電子通訊網絡的內容	×	×	○	○	○	非法資訊、兒少傷害資訊



C、KCSC 內容陳情系統的改革

在金教授的報告中，第三部分主要在討論 KCSC 內容陳情系統的改革，在現今的內容監理上，主要依靠 KCSC 的監看，但在監看系統已運作 30 多年之情況下，由於頻道的獨占，並無法充分建立足夠的觀眾回饋經驗，但是隨著多媒體發展的環境下，使用者之意見是快速且立即的，因此現有的申訴系統急需改變，此外，監理程序之推動主力本來即應建立在使用者之申訴與反映上，因此建立一個有彈性的監理系統有其必要性。

透過建立一個有彈性的監理系統，增加使用者參與監理，可減少監督全部內容，將有助於成本降低及管理效率。而對於現有監理系統之改革，他建議可以區分成兩個部分：

(A) 影音內容監督之改革

建議朝向建立使用者參與和專家監督之互補措施，其中包括：

- a、從全天候的監督無線廣電媒體和部份有線/衛星頻道，轉變為監看內容之規劃及重點監看；
- b、加強內容之評估及分析能力；
- c、長期而言，應推動使用者向廣電媒體申訴作為第 1 窗口，以向 KCSC 申訴作為第 2 窗口。

(B) 資訊社會監督系統之改革

資訊社會監督系統之改革，主要在於促使更多使用者自願參與監理程序，其中包括：

- a、電信內容之監理數量應多於廣電媒體；
- b、針對線上節目應發展更有效率的監理程序；
- c、針對為非法或有害內容，應設立所謂市民網路監督機制 (civil cyber watchdog)，以創造乾淨的內容環境。

報告最後金教授期許 KCSC 作為一個公共管理機構，應建立一個使用者近用的監理系統，並朝向強化內容品質、提供資訊及媒體識讀能力，並制定符合韓國文化標準的方向努力。

3、內容規範之未來挑戰

此議題係由韓國首爾大學 Yun,Seok-Min 教授擔任主持人，報告人共有三位，除本會翁曉玲委員外，尚包括英國 John Carr 以及馬來西亞 MCMC 副處長 Elvira Shamsuddin 等二人。

John Carr 係英國網路安全兒童慈善聯盟 (Children's Charities' Coalition on Internet Safety) 秘書長，其以「內容管制及跨國共同合作：未來趨勢」為題進行報告。John Carr 表示內容管制在匯流環境下仍是各界持續重視的議題，英國對於網路安全早已建立一套自律的傳統，不過現在卻有鬆動的情形，即便如此，他仍認為透過跨國機構建立自律為推動網路安全的主導模式。

John Carr 認為非法(illegal)與「有害」(harmful)內容需有所區分，而非法內容的防治雖然需要更多的合作，但目前為止，大多數合作重點均集中在兒童色情，且參與的國家數目也相當

有限，因此如何透過跨國合作排除網路有害內容仍存在許多問題。此外，線上遊戲及手機內容之安全也變得越來越重要，並成爲各方關注的焦點。

在本會翁曉玲委員的報告中，先介紹 NCC 的組成、編制與任務，以及台灣傳播產業之現況，讓與會各國充分瞭解 NCC 及台灣媒體產業，期擴大台灣在國際社會的能見度。此外，翁委員亦說明本會內容管制之原則，其中包括尊重媒體言論自由、形塑公平負責的媒體、保護兒少權利、資訊充分揭露、建立共同管制機制等。

在尊重媒體言論自由部分，說明本會對於傳播內容之管理，主要係依據廣播電視法、衛星廣播電視法及電視節目分級處理辦法等相關規定辦理。基於尊重媒體編輯自主及自律精神，播出內容除少部分廣告需事先送審外，絕大部分內容均無需事先送審，僅於播出後審閱追懲，因此除非媒體播送內容違反上開法令規定，否則本會對於內容、表現方式或時間安排均不予干預。

在形塑公平負責媒體部分，則說明本會著手規劃修訂之衛星廣播電視事業申設、換照及評鑑審查作業流程，將頻道分成 3 類，針對部分較具社會影響力的頻道(如新聞頻道及兒童頻道)引進公民審議精神，藉由公民團體參與監理過程，以改善電視媒體環境，發揮傳播媒體正面效益，並維護消費者收視權益。

在建立共同管制機制部分，則說明本會促進業者自律及擴大公眾參與的種種措施，其中包括建立業者內部問責系統、推動公會建立自律規範、成立廣播電視節目廣告諮詢會議，廣納社會各界多元觀點，以及建立傳播內容申訴系統，即時瞭解民眾意見，並適時對外公布處理結果，以促使不良媒體業者提出改善措施，並追蹤其改善情形。

馬來西亞代表 Elvira Shamsuddin 的報告包含 3 個主題，除簡介馬來西亞通訊傳播主管機構 MCMC、該國傳播及多媒體法(the Communications and Multimedia Act)，以及馬來西亞傳播產業現況外，亦陳述馬來西亞在數位匯流環境下內容規範所面臨的挑戰。



左起爲簡旭徵簡任視察、英國代表 John Carr、翁曉玲委員、馬來西亞代表 Elvira Shamsuddin



翁曉玲委員報告情形

(三) 參訪活動

1 韓國放送影像產業振興院(KBI)

(1) KBI 成立與財源

KBI (Korea Broadcasting Institute) 隸屬韓國文化觀光體育部，成立於 1989 年，以發揚廣電文化，促進韓國成為「具有競爭力、優質節目提供者」為宗旨，屬於非營利的公益財團法人。成立當時，財源來自於無線電視台 KBS 和 MBC 的捐助，財源收入包括國庫資金、放送發展基金、信託事業收入。2008 年預算為 220 億韓元，約為新台幣 7 億元。

(2) KBI 辦理業務

KBI 主要辦理有以下業務：

A 進行產業研究：

包括節目內容及廣電產業政策及法規等相關議題之研究。

B 培養廣電產業人才

廣電人才之培育，其中並設有網路學院，以網路教學方式進行培育相關廣電人才。

C 支援優質影音作品的創作

提供各項支援給相關廣電產業。包括經費支援獨立製片完成作品、出租相關製作設備給電台等廣電產業使用。

D 蒐集與傳播產業最新資訊

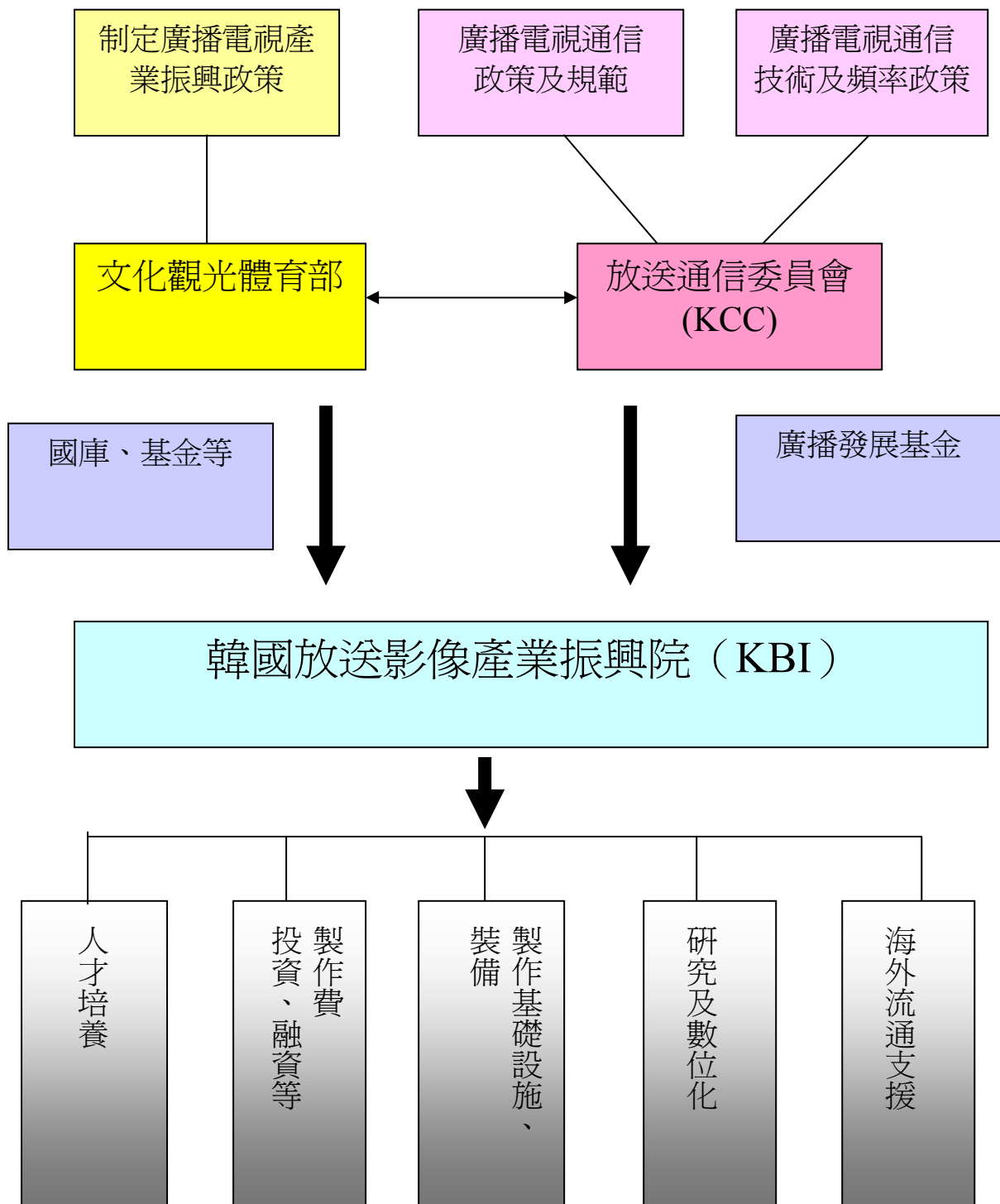
數位媒體專業圖書館及產業資料庫等建置。



本會翁曉玲委員致贈本會會旗與 KBI 副院長崔永昊




KBI 副院長崔永昊率領相關同仁與本會代表座談



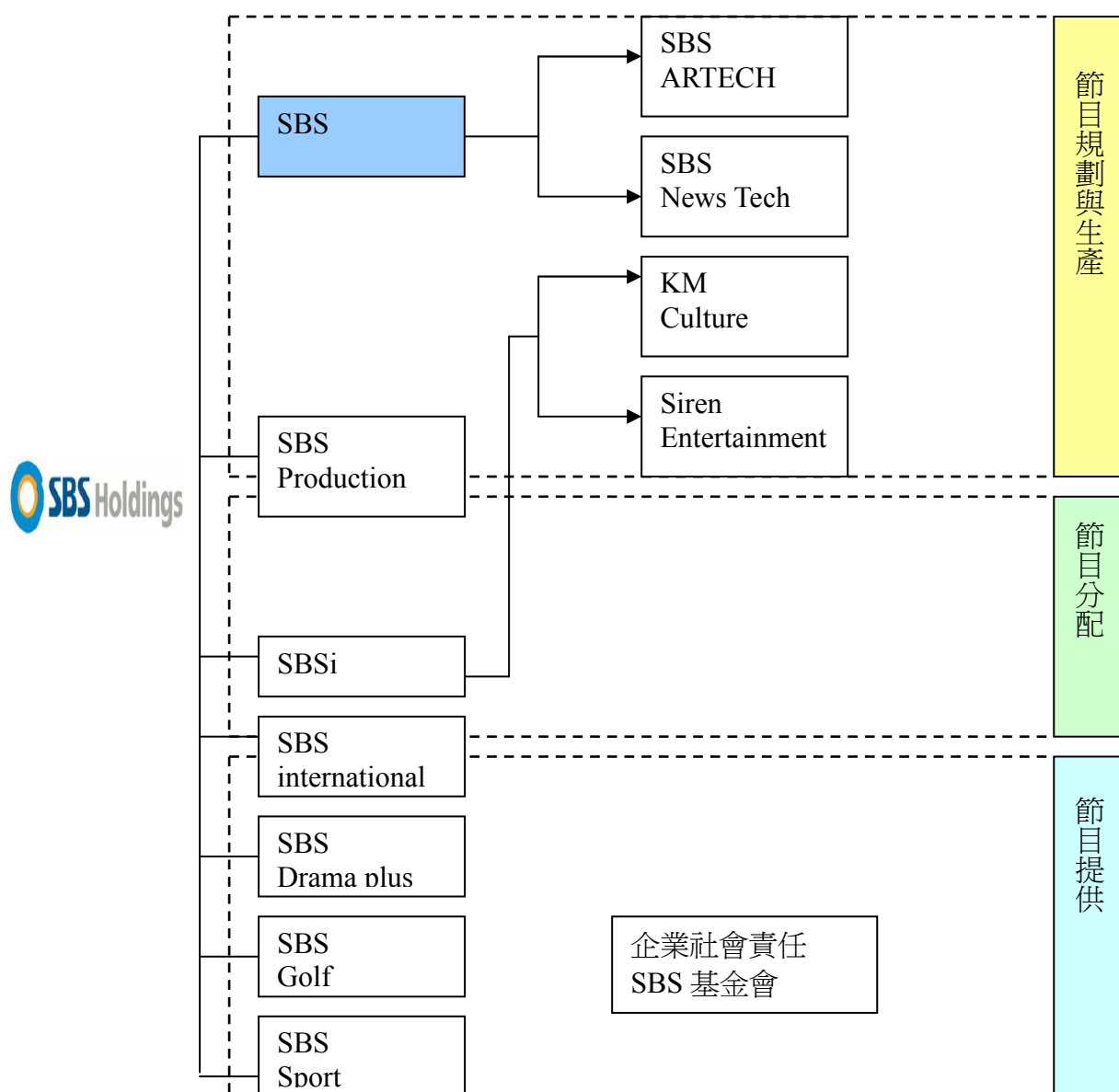
圖十三：韓國廣播電視政策與振興體系

資料來源：本次參訪韓國放送影像產業振興院提供

2 首爾放送株式會社（SBS）

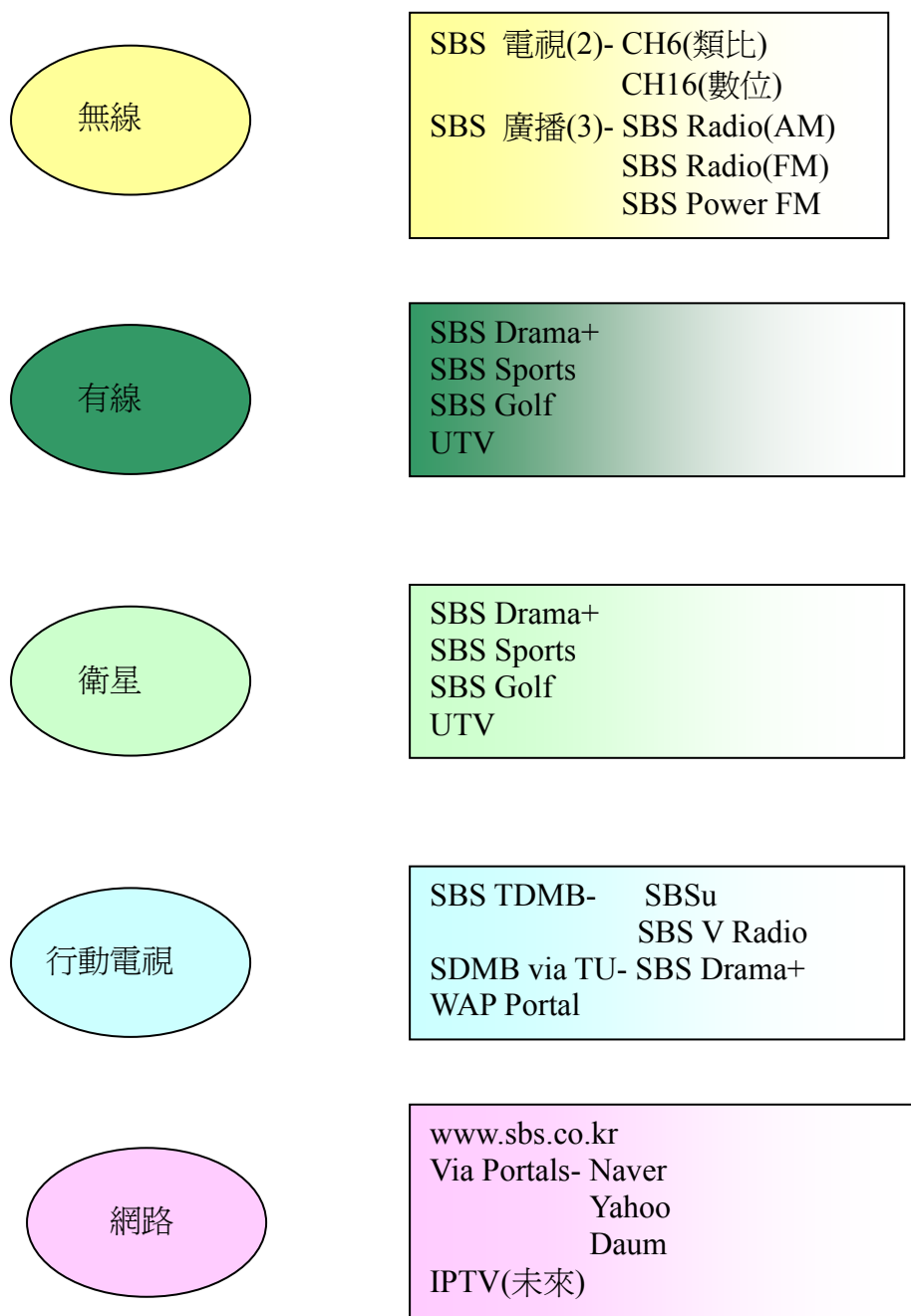
SBS（Seoul Broadcasting System）首爾放送株式會社，成立於 1990 年 11 月 4 日，為韓國第 1 家民營無線電視臺，該公司的經營口號是「健康的廣播、健康的社會」，為該公司之 logo，設計理念為「生命和文化的種子」。

SBS 媒體集團 2007 年營收約有 9.084 億美元，其核心業務及收入來源概有 3 類：(1) 為內容規劃與生產，營收約有 6.576 億美元，佔營收的 72%；(2) 為內容分配，營收約有 1.064 億美元，佔營收的 12%；(3) 為節目提供，營收約有 1.444 億美元，佔營收的 16%。



圖十四：SBS 集團概況組織圖(參考 SBS 簡報繪製)

SBS 電視台係以戲劇及娛樂為發展重點，並藉由聯合 9 家地方廣電業者，成為全韓國唯一覆蓋全國之民營無線電視台，而其播出內容平臺則包括無線廣播、無線電視、衛星電視、有線電視、行動電視及網路，並致力推動數位化發展。另韓國 SBS 電視台亦持有台灣八大電視股份有限公司部份股份，故在八大 GTV 娛樂 K 台中亦能觀看到 SBS 之綜藝節目。



圖十五：SBS 內容播送平台(參考 SBS 簡報繪製)

依據韓國廣電法（詳參附錄）第 87 及第 88 條規定，廣電業者在從事節目總體規劃或新聞報導節目時，須成立視聽者委員會（Viewers Committee），以維護觀眾的權利和利益。視聽者委員會的權責包括：

- （1）針對節目總體規劃提出修正意見或要求；
- （2）針對廣電業者自律規範及廣電節目內容提出意見或要求；
- （3）觀眾抱怨的選擇與提出；
- （4）其他事項，包括觀眾權利和利益遭受侵犯時之保護和救濟。

另韓國廣電法第 89 條亦規定，廣電業者在規劃節目或新聞報導節目時，應彙整視聽者針對營運計畫和節目內容之意見，並且每星期應該製播至少 60 分鐘有關視聽者評議節目（viewer evaluation program）。經由視聽者委員會選擇出來的觀眾意見，可以親自出席視聽者評議節目，陳述其意見或觀點。另 KCC 為讓視聽者委員會能夠順利運作，將從基金中資助視聽者意見作業的支出。

在本次參訪座談時，SBS 代表表示為維持節目品質，同時處理人民近用及觀眾申訴，該公司均會依照上述法令規定辦理。依法設立之視聽者委員會係由 15 位意見領袖組成，包括來自教育、文化、兒少團體等領域之代表，各自監督其領域之內容，每月開會時，均有 SBS 領導階層與會，會議中提出之意見，均列為 SBS 改進製播內容之參考。此外，SBS 基於自律亦敦聘各界代表組成新聞顧問團，每周六開會，諮詢節目製播方向。



SBS 大樓外觀



本會翁曉玲委員致贈本會會旗與 SBS 企劃本部次長李善儀

六、檢討與建議

他山之石可以攻錯，本次應韓國內容規範委員會（KCSC）之邀，參加該會舉辦之「2008 內容監理典範之轉變暨未來挑戰」國際研討會、列席該會召開亞太網路熱線網(APIH)「亞洲網路安全合作展望與挑戰」座談會，得以瞭解與會國家內容監理的政策措施，以及民間團體積極推動兒少保護與跨國合作的努力。於此行拜訪韓國民間機構的參觀座談活動中，亦對韓國數位化近況和相關產業蓬勃發展情形，有進一步的認知。因時間有限，相關議題無暇多加請益或進一步探討。僅就會議及訪談見聞與本會業務相關者，試抒心得並提出建議如下：

（一）瞭解其他國家內容管理政策方向與國際接軌

隨著網路普及與數位化發展，內容傳輸通路的多元與多樣化，面對數位匯流的挑戰，多數國家均汲汲於修法因應，但確切的措施方向，不少國家尚在觀望摸索階段。然則，各國做法容或有些許差異，對於保護未成年者、維護消費者權益、確保市場公平競爭政策目標則是大致相同。各國採取的因應策略方向，不乏延伸其原本監理制度的痕跡。以行動電視（Mobile TV）的監理為例，英國、日本均責成業界與相關代表組成之協會組織，執行內容評估與監督事宜；法國殆以延續電視節目分制的做法，要求業者進行分級、家長管控的模式。

我國網路發達，年少者對新媒體的使用趨之若鶩，是以未成年觀眾的維護措施實刻不容緩，明確策略方針、研訂適切規範匯流相關產業的法規措施，乃當務之急。現階段國內電信、傳播法規尚未整合，對於匯流內容雖有所謂線性與非線性影音內容管制強弱差別之議，但包括傳統廣電平臺與電信通路新媒體平臺所提供服務內容之規範，均待管理政策與法制作業的確立和加速推動。法國延伸節目分級標示的作法³，以及英國 Jeremy Olivier 提出的內容製播者應標示內容成分及消費者需審酌內容資訊，依年齡級別配合妥為使用接取管控設施等相關建議⁴，實值現階段法制整備作業審酌參考。

（二）鼓勵民間團體加強國際合作機制

衛星、網路等跨國界傳播內容平臺的管理，涉及國際合作問題，以傳統影視產品為例，透過衛星、網路可跨國傳送，各國對未成年觀眾的保護措施畢竟有所不同，即使同樣實施內容分級標示，其標識符號、方式，目前均各自有規範制度，未來是否有待進一步合作協調，殊值關注。全球治理趨勢的論述已行之多年，在國際合作的推展中，第 3 部門民間團體的努力成果不可忽視。KCSC 甫成立半年之際，舉辦此有關內容監理之國際研討會，同時邀集 APIH 會員，召開「亞洲網路安全合作展望與挑戰」座談會，與各會員代表分享其於推動業務之甘苦經驗與

³ 詳參第 25-26 頁。

⁴ 詳參第 20 頁。

瓶頸。我國國際處境特殊，推動政府間合作難有進展，類似民間團體的合作交流，確值鼓勵敦促。

（三）建立消費者、監理者和服務提供者共同管理體制

面對通訊傳播匯流的世界，各國的監理機關畢竟能力有限，誠如英國 Jeremy Olivier 的建議：消費者、監理者和服務提供者在消費與權利義務保護方面，各自扮演的角色均須有所調整。

觀察臺灣社會中媒體、公民與政府間的運作關係，公民與媒體的互動、公民的參與監督為其關係正向運作發展的重要樞軸。NCC 雖依法為獨立機關，成立迄今，難完全擺脫政治的紛擾糾葛；擴大公民參與監理政策措施，創造公民社會夥伴關係，建立共同管理機制乃為新管理的潮流趨勢。然則，如何讓共同管理機制系統有效發揮作用，誠如韓國金大浩教授之建議作法⁵：藉由內容法規提供水平規範系統與建立合作系統；而合作要件則包括：三者間的資訊分享與合作。就國內媒體現況而言，如何促使業者自律，並提供消費者完善資訊均是一大考驗。

至於協助民眾提升媒體、資訊識讀能力，成為聰明的消費者方面，公民媒體素養教育之普及與提升，教育機構雖位居要津，但最能掌握通訊傳播資訊或法規新知者，非通訊傳播監理單位莫屬，是以，未來仍賴相關部會的積極合作推動，方能奏效。實則，監理傳播媒體為 NCC 之本職，現階段電視媒體失序情形，若無法律先行落實整治，以為奧援，面對商業利益誘惑的媒體，提升公民媒體素養、鼓動全民監督媒體，勢將徒增民怨。

（四）產銷創意影視作品帶動相關產業市場

韓國近幾年來影視相關產業的崛起令世界驚艷，不僅進軍全球，乃至於動見觀瞻。是什麼樣的變革讓韓國起死回生，並在重要產業領域躍至領先地位？由本次參訪韓國放送影像產業振興院(KBI)及首爾放送株式會社(SBS)等機構，可知韓國政府及民間單位有關振興影視產業的策略措施，硬體設施數位化，創意影視作品亦能有配套成長，如 SBS 媒體集團的核心業務及收入來源中，內容規劃與生產占營收七成以上。反觀國內業界長期以來，競相爭取增加頻道、頻寬，於內容產製質量的提升較不明顯，而對於外界批評一再重播舊節目，總以製作經費不足為辭，陷入所謂「雞生蛋，蛋生雞」之辯，SBS 產製的節目銷售於海內外，成為主要營收的情形，殊值國內業界借鏡。

有關韓國放送影像產業振興院(KBI)對於影視作品的輔導，多少令人聯想國內不久前解散的廣播電視發展基金，其部分功能亦含括如人才培育、研究發展等，惟其運作與功能無法與 KBI 相比擬；類似輔導業務的權責劃分，組織運作分工等，均可作為我國振興產業規劃之參考。

⁵ 詳參第 26-27 頁。