

出國報告（出國類別：國際會議）

# 出席 2012 年國際通訊傳播協會(IIC)舉辦之 通訊傳播識讀研討會、國際管制者論壇 及年會會議報告

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：委員 陳元玲

科長 簡淑如

科長 陳慧紋

派赴國家：新加坡（Singapore）

出國期間：西元 2012 年 10 月 4 日至 10 月 9 日

報告日期：西元 2012 年 12 月 31 日



## 摘要

本會此次由陳委員元玲率同內容事務處簡科長淑如、陳科長慧紋，出席 2012 年國際通訊傳播協會（International Institute of Communications，以下簡稱 IIC）於新加坡舉辦相關會議，自 10 月 4 日起至 10 月 9 日止共計 6 日，包括「通訊傳播識讀的挑戰研討會」、「IIC 年會」以及「IIC 管制者論壇」。

**我方代表在參與 IIC 年會期間，亦臨時獲邀參與新加坡媒體發展局（MDA）媒體匯流檢討小組召開之內部會議**，針對該國內容管制合理化、強化本土內容產製活力，面對著作權和數位盜版的挑戰，以及更新執照核發架構等議題，提供我國相關經驗，並與各會員國之通傳管制機關代表交換意見。與會者除了新加坡官員外，還有美國聯邦通訊傳播委員會委員 Clyburn、加拿大廣播電視及通訊委員會委員 Simpson、澳洲通訊傳播與媒體管理局副主委 Bean、比利時高等視聽委員會主委兼歐洲管制機關共同平台主席 Furnémont，以及馬來西亞通訊傳播與多媒體委員會主任委員 Mohamed。

**2012 年 IIC 年會主題是「全球通訊傳播趨勢：為明日的需求與渴望發想數位政策（Devising Digital Policies for Tomorrow's Needs and Aspirations）」**，**討論重點**包括寬頻建設、頻譜利用、市場管制與競爭引入、跨國界的內容管制、數位化時代的著作權和數位盜版，以及管制者在匯流時代所面臨的挑戰等議題。

**本次赴新加坡參加 IIC 年會期間之重要觀察：**1.數位匯流、頻譜利用和引入競爭是各國近年持續關注的議題；2.我國通傳產業政策思維屬領先群，但管制架構改革有待急起直追；3.新加坡雖已高度國際化及多元化，在媒體內容政策上仍不斷追尋自我認同。

**對於推動通訊傳播政策之建議包括：**1.我國宜盡速整合散落在不同機關的內容分級制度，建立一套因應數位匯流之跨平台內容分級標準；2.我國應更積極參與類此非政府組織，透過與各國通傳監理機關官員軟性交流過程，為我國通傳產業跨國利益發聲；3.本會應持續強化通傳產業政策中英文雙語化，以利國際接軌，提高我國通傳管制經驗之能見度。

# 目錄

壹、前言.....	6
貳、國際通訊傳播協會（IIC）簡介及近三年討論主題.....	8
一、IIC 簡介.....	8
二、我國參與 IIC 歷程及近三年討論主題變化趨勢.....	9
（一）我國參與 IIC 歷程.....	9
（二）IIC—國際管制者論壇近三年議程分析.....	11
（三）IIC 一年會近三年討論主題分析.....	12
參、「通訊傳播識讀的挑戰：數位世界的識別能力與行為」研討會.....	14
一、專題演講：新加坡媒體識讀委員會主席陳清漢(TAN CHENG HAN).....	14
二、研討會討論重點.....	15
（一）議程一：「事實或捏造：數位世界中的資訊」.....	15
（二）議程二：「媒體識讀架構」.....	16
（三）議程三：「數位世界中鼓勵負責任行為的模式比較」.....	17
肆、2012 年 IIC—國際管制者論壇.....	18
一、各國通傳管機關參與國際管制者論壇開幕.....	18
二、國際管制者論壇討論重點.....	19
（一）議程一：內容與全球市場.....	19
（二）議程二：無國界的電信傳播.....	22
（三）議程三：邁向數位.....	30
（四）議程四：創造一個基礎支持寬頻的全國性需求.....	41
（五）議程五：實現數位紅利.....	45
（六）議程六：以「公民」概念結合媒體管制和為公共利益的傳播.....	52
（七）議程七：如何進行可持之以恆的監理.....	59
伍、2012 年 IIC—第 43 屆年會.....	64
一、IIC 第 43 屆年會舉行概況介紹.....	64
二、IIC 第 43 屆年會討論重點.....	64
（一）IIC 年會開幕式專題演講—新加坡通訊傳播暨資訊部部長 Yaacob Ibrahim.....	65
（二）「數位時代中傳播政策的挑戰」專題演講—英國 Ofcom 執行長 Ed Richards.....	66
（三）「寬頻供應的重新配置」—印尼通訊傳播暨資訊科技部·資訊與公眾通訊傳播處 處長 Freddy Tulung.....	67
（四）「物聯網：消失在寬頻世界裡的重要窄頻服務」—英國 Neul 科技公司技術長 William Webb.....	68
（五）「提早進行數位紅利頻譜譜同的經濟效益」—全球行動通信系統協會·亞太區頻 譜政策與管制事務·資深執行長 Chris Perera.....	69
（六）「行動通信寬頻的頻譜議題」—越南·資訊通訊傳播部無線電頻率管理局副局長 Le Van Tuan.....	70

(七)「隨時、隨地、在任何終端設備上都能看的內容：對管制規範的影響」—法國高等視聽委員會委員 Emmanuel GABLA .....	71
(八)「市場治理：追求卓越和透明化」—印度星空傳媒電視集團總裁暨總顧問 DEEPAK JACOB .....	74
(九)「歐盟聰明的管制，透明的政策制定」—歐盟執行委員會副秘書長 Marianne Klingbeil .....	76
<b>陸、新加坡廣電產業管制架構與推動數位匯流進度 .....</b>	<b>77</b>
一、新加坡廣電產業概況.....	77
(一) 新傳媒集團 (MediaCorp) 為新加坡唯一的無線電視台 .....	77
(二) 星和公司 (StarHub) 和新加坡電信的 Mio TV 為新加坡的付費電視服務 .....	80
二、新加坡廣電產業管制架構介紹.....	80
(一) 新加坡通訊傳播主管機關及政策制定過程.....	80
(二) 新加坡廣電產業管制規範.....	83
三、新加坡推動數位匯流進度.....	92
(一) 新加坡 2012 年 3 月指定成立「媒體匯流檢討小組」 .....	92
(二) 新加坡於 2012 年 10 月 IIC 年會期間邀請國際專家提供媒體匯流諮詢意見 .....	93
(三)「媒體匯流檢討小組」檢討的四項關鍵議題.....	93
<b>柒、心得與建議 .....</b>	<b>95</b>
一、參與年會過程之重要觀察.....	95
(一) 數位匯流、頻譜利用和引入競爭是各國近年持續關注的議題.....	95
(二) 我國通傳產業政策思維屬領先群，但管制架構改革有待急起直追.....	95
(三) 不斷追尋自我認同的新加坡媒體政策.....	96
二、建議.....	101
(一) 建立一套因應數位匯流之跨平台內容分級標準.....	101
(二) 積極參與非政府組織為我國通傳產業利益發聲.....	103
(三) 強化通傳產業政策中英文雙語化，提高我國通傳管制經驗能見度.....	103
<b>致謝.....</b>	<b>104</b>
<b>附錄.....</b>	<b>104</b>
附錄一：2012 年通訊傳播識讀研討會會議資料.....	104
附錄二：2012 年國際通訊傳播協會管制者論壇資料.....	104
附錄三：2012 年國際通訊傳播協會年會會議資料.....	104
附錄四：2012 年新加坡媒體發展局匯流檢討小組會議資料.....	104
附錄五：訪新加坡會晤相關人士名片集成.....	104

### 圖表目錄

<b>圖表 1：出席 IIC 舉辦 2012 年通訊傳播識讀挑戰研討會和國際管制者論壇活動剪影 ...</b>	<b>9</b>
<b>圖表 2：我國歷年參與 IIC 年會人員及主題一覽表 .....</b>	<b>10</b>
<b>圖表 3：IIC—國際管制者論壇近三年議程一覽表 .....</b>	<b>11</b>

圖表 4：IIC 年會近三年議程一覽表 .....	13
圖表 5：新的經營模式正在改變通訊傳播產業的價值鏈示意圖 .....	66
圖表 6：新的經營模式正在改變通訊傳播產業的價值鏈示意圖 .....	66
圖表 7：全世界使用臉書前 5 大國家 .....	67
圖表 8：物聯網在能源、健康照護、科學、交通運輸等產業的生態體系示意圖 .....	68
圖表 9：698-806 MHz 頻段的諧同化頻率配置圖 .....	69
圖表 10：越南對於數位紅利的譜規劃圖 .....	70
圖表 11：聯網電視普及率趨勢圖 .....	71
圖表 12：管制者對線性／非線性服務所嘗試採行的管制架構示意圖 .....	72
圖表 13：法國對於匯流環境的管制模式思考圖 .....	72
圖表 14：法國高等視聽委員會（CSA）對匯流管制的研究途徑和計畫 .....	73
圖表 15：法國聯網電視委員會組織架構 .....	73
圖表 16：印度 2010 -2015 年媒體產業規模預估 .....	74
圖表 17：印度媒體產業管制架構圖 .....	74
圖表 18：印度內容管制架構圖 .....	75
圖表 19：印度涉及言論和表意自由的相關規定 .....	75
圖表 20：新傳媒集團組織結構圖 .....	77
圖表 21：新加坡 U 頻道播出台灣剛播映完畢的偶像劇「原來愛就是甜蜜」 .....	78
圖表 22：新傳媒集團業務範圍 .....	79
圖表 23：新加坡新傳媒集團提供之無線電視頻道 .....	79
圖表 24：新加坡通訊傳播管制機關組織圖 .....	81
圖表 25：小眾付費電視執照與全國付費電視執照的主要條件與差異比較表 .....	91
圖表 26：U 頻道晚間新聞邀請台灣專家談政治人物訪中的意義與影響之畫面 .....	98
圖表 27：新傳媒有限公司(MediaCorp)經營之新傳媒 8 頻道一週電視節目表 .....	99
圖表 28：新傳媒有限公司(MediaCorp)經營之新傳媒 U 頻道一週電視節目表 .....	100
圖表 29：我國內容分級制度整理表 .....	102

# 壹、前言

2012 年國際通訊傳播協會（International Institute of Communications，以下簡稱 IIC）管制者論壇（International Regulator Forum，以下簡稱 IRF）及年會於 2012 年 10 月 6 日至 9 日於新加坡舉行，由新加坡媒體發展局（Media Development Authority，MDA）與資訊通訊發展局（Information Development Authority，IDA）聯合舉辦。另外，IIC 與新加坡媒體發展局於 2012 年 10 月 5 日舉辦「通訊傳播識讀的挑戰：數位世界的識別能力和行為」研討會，會員可免費參加。

相關討論議題摘要如下：

## (一)「通訊傳播識讀的挑戰：數位世界的識別能力和行為」研討會

- 1.事實或虛構：評估數位世界的資訊。
- 2.鼓勵數位世界負責行為的比較模式。
- 3.通訊傳播識讀評量架構。

## (二)管制者論壇

- 1.內容與全球市場
2. 無國界的電信傳播
- 3.邁向數位
4. 創造一個基礎支持寬頻的全國性需求
- 5.實現數位紅利—再度開發並分享近用？下一步為何？對於業界利用各頻道之間無人使用頻率的提議，管制者有何回應？
- 6.媒體內容可從多種平台取得，其中有些平台未受規範，管制者、業界與社群如何合作維護公眾利益？
- 7.如何進行可持之以恆的監理？在後類比時代，類比時期的法規是否必須拋諸腦後？

## (三)年會

- 1.通訊傳播與消費者:規劃未來方向。
- 2.建置寬頻網路：消費者需求、經濟成長與社會利益。
- 3.頻譜—開發新服務的重要力量。
- 4.分組座談：

(1) 吸引資金投入科技、媒體與電信市場。

(2) 分析寬頻網路的需求。

(3) 實現競爭的利益。

5.隨時隨地利用任何設備取得內容—要在哪裡規管？

6.分組座談：

(1) 著作權—為消費者和創作者找尋更好的交易。

(2) 維護消費者隱私。

(3) 把風險降到最低—管制者的挑戰。

7.市場治理：追求卓越與透明。

本次會議共有來自 36 個國家會員，本會委員陳元玲率同內容事務處科長簡淑如、科長陳慧紋參與「通訊傳播識讀的挑戰：數位世界的識別能力和行為」研討會、IIC 年會及國際管制者論壇（IRF）的會議。本報告首先就 IIC 組織現況、架構及最近三年討論議題簡介，再針對本次會議重要議題及內容摘要說明。



## 貳、國際通訊傳播協會（IIC）簡介及近三年討論主題

### 一、IIC 簡介

IIC 係於 1969 年獲福特基金會贊助，由美、日、加、歐洲等國家資深傳播業界人士所創設之非營利民間國際組織，總部設於倫敦。該協會之宗旨在藉由出版品及國際會議，結合業界決策階層及學者專家，針對全球電信傳播資訊之發展整合、管理架構、所面臨議題暨對經濟、文化、社會及公共政策領域帶來的衝擊與影響，進行經驗交流與研討，是全世界唯一聚焦全球電信與媒體政策及管制業務的獨立會員組織。

IIC 每年除了舉辦 IIC 年會外，亦至少舉辦三次的 IIC 電信與媒體系列論壇活動，提供會員教育、學習與分享經驗的機會。另外，IIC 提供會員的《IIC Intermedia》刊物，其內容涵蓋傳播與媒體管制及政策環境的面向，從社群網絡、隱私到傳播規範公共服務。

IIC 的國際管制者論壇（International Regulator Forum，IRF）則是僅開放各國通訊傳播管制機關參加的獨特年度會議，討論新興的政策議題與管制機制。其舉辦目的，在於讓來自世界各地的通訊傳播管制機關會員每年見面，在非公開且安全的環境下，針對最新的通訊傳播管制議題交換意見。IIC 限定只有法定管制機關才可加入會員，會費為每年 5,000 英鎊（折合新臺幣約 23 萬 3000 元）。成為國際管制者論壇（IRF）會員，可定期收到 IIC 討論管制者重要議題的出版品《COMPASS》。會員的權利還包括：

- 享有 2 個人員名額可免費出席僅限法定管制機關可以參加的年度國際管制者論壇（IRF）。
- 收到獨家提供給國際管制者論壇（IRF）會員的《COMPASS》不定期文章。
- 來自世界各地管制機關私人聯絡網。
- 參與 IIC 年會和其他活動，可享有折扣。
- 可免費參加區域會議。
- 二份 IIC 出版的《Intermedia》期刊，並且可查詢接取資料庫文章。
- 可以密碼取得所有管制者論壇（IRF）會議的簡報。
- 可以密碼取得所有年會會議的簡報，以及收到給 IIC 會員的新聞信。
- 管制者論壇（IRF）會員提名 35 歲以下的代表，加入 IIC 青年通訊傳播專業人員。

本會於 2010 年加入 IIC，成為會員，會員可取得密碼閱讀 IRF 所有會議的論文，加入會員才有資格參加國際管制者論壇（IRF）會議。

## 二、我國參與 IIC 歷程及近三年討論主題變化趨勢

### (一) 我國參與 IIC 歷程

我國在 2001 年 5 月由前廣電主管機關行政院新聞局，以「中華民國行政院新聞局(Government Information Office, the Republic of China)」之名義，加入 IIC 成為會員，當時李前副局長雪津為 IIC 執行委員，曾赴美國紐約參與 IIC 所主辦的「電信傳播論壇」，並出席執行委員會議，以了解執委會未來功能、IIC 各國分會運作情形，以及評估我國是否成立分會等。

IIC 不僅每年輪流在歐洲、亞洲、美洲、非洲等會員城市召開 1 次年會，邀請各國通傳監理機關政府官員、通傳產業及學者專家等參加，每年亦在各洲會員城市召開 4 次電訊傳播論壇、舉辦 2 次廣電及新媒體政策會議，邀請會員與會。由於 IIC 每年舉辦相關論壇及年會，提供各國通訊傳播監理機關及產業界一個互相學習交流極佳的平台，且有助於向國際說明我國廣電政策的作法與思維，因此，前廣電主管機關行政院新聞局入會後，一直積極參與相關活動。

2006 年 2 月本會成立後，以通訊傳播監理機關身份，與已是 IIC 會員的行政院新聞局同時應邀出席。為持續蒐集相關資訊與國際接軌，並以外交及專業交流為最高目標，本會承接前廣電主管機關行政院新聞局，於 2007 年以「國家通訊傳播委員會」(NCC) 名義加入該協會。然而在 2008 年時，IIC 於香港舉辦年會，當時因受到香港政府及北京方面的壓力，本會無法派員出席。2009 年，本會並未加入該協會成為會員。及至 2010 年，本會重新加入該協會，再度派員參與該協會國際管制者論壇 (IRF) 及年會等活動迄今。



圖表 1：出席 IIC 舉辦 2012 年通訊傳播識讀挑戰研討會和國際管制者論壇活動剪影

- A. 陳委員元玲(右)、簡科長淑如(左)與新加坡媒體發展局局長甘澤銓(中)合影。
- B. 來自全世界 36 國的通訊傳播監理機關管制者共聚一堂，分享通傳產業管制經驗。
- C. 陳委員元玲(左)與英國 Ofcom 國際事務處處長 Monica Arino(右)在國際管制者論壇交流。

有關我國歷年參與 IIC 年會人員及 IIC 年會主題，整理如下表：

**圖表 2：我國歷年參與 IIC 年會人員及主題一覽表**

年度	主題	地點	出席者	(出席時) 單位職稱
2002	立足本土胸懷全球—區域整合期間的傳播投資	南非 約翰尼斯堡	李雪津 紀效正	行政院新聞局 副局長 一等新聞秘書
2003	劇變之後—傳播產業之回饋	英國 倫敦	吳水木 呂美莉 李德玲	行政院新聞局 廣播電視事業處處長 廣播電視事業處科長 廣播電視事業處約聘人員
2004	處於轉捩點之通訊傳播—無界限之傳播	牙買加 蒙特哥灣	吳水木	行政院新聞局 廣播電視事業處處長
2005	從有限到無限—廣播電視電信的新紀元	英國 倫敦	王振臺	行政院新聞局 主任秘書
2006	收割通訊傳播紅利—提昇企業，賦權消費者，服務公民	馬來西亞 吉隆坡	曾一泓	行政院新聞局 廣播電視事業處處長
			溫俊瑜	國家通訊傳播委員會 傳播內容處簡任技正
2007	航行於未知的海域	英國 倫敦	何吉森	國家通訊傳播委員會 傳播內容處處長
2008	(會議地點於香港，本會因香港及北京壓力未出席)	中國 香港		
2009	(本會未加入協會，未派員)	加拿大 蒙特婁		
2010	為所有人連結，與所有人連結	西班牙 巴塞隆納	蘇蘅 黃睿迪	國家通訊傳播委員會 主任委員 視察
2011	讓數位社會成為普及真實	南非 約翰尼斯堡	張時中 曾柏升	國家通訊傳播委員會 委員 綜合企劃處科長
2012	為明日的需求與渴望發想數位政策	新加坡	陳元玲 簡淑如 陳慧紋	國家通訊傳播委員會 委員 內容事務處科長 內容事務處科長

資料來源：本報告自行整理。

## （二）IIC—國際管制者論壇近三年議程分析

20 年前，「數位匯流」對世界各國通傳管制機關來說，可能還沒發生，或是剛剛才出現的現象，多數國家仍是電信和廣電分流管制。就在近 15 年的期間，部分國家已著手進行電信和廣電管制機關的整併，以及匯流法律的調整。IIC 近 3 年的國際管制者論壇（IRF）所擇定的議題，就是環繞著各國通傳監理機關最關心議題，包括通傳產業執照核發架構、無國界的數位內容管制，以及因類比電視數位化帶來數位紅利所衍生的頻譜管理議題。至於傳統廣電內容節目廣告化、廣告秒數、節目分級等我國內容管制最常提及之問題，幾乎未曾在 IIC 年會中見過單獨列為議程討論的情形。

圖表 3：IIC—國際管制者論壇近三年議程一覽表

	2010 年	2011 年	2012 年
<b>主題</b>	<p><b>全球通訊傳播趨勢：為所有人連結，與所有人連結</b> Connectivity for all, with all - the consequences for Communication Regulators</p>	<p><b>全球通訊傳播趨勢：讓數位社會成為普及真實</b> Trends in Global Communications: Making Digital Society a Universal Reality</p>	<p><b>全球通訊傳播趨勢：為明日的需求與渴望發想數位政策</b> Devising Digital Policies for Tomorrow's Needs and Aspirations</p>
<b>議程</b>	<p>議程一：政府干預時的管制獨立性—這是種「套套邏輯」嗎？</p> <p>議程二：評估與資助？</p> <p>議程三：經濟壓力下的管制形式與爭端解決機制</p> <p>議程四：市場失靈時的干預</p> <p>議程五：國內與國際間的頻譜管理。</p> <p>議程六：批發和零售市場的競爭—管制者的角色是什麼？</p> <p>議程七：匯流世界中的消費者和公民保護</p>	<p>議程一：<b>政府的政策，管制者的策略</b>：是否賦予管制者正確的架構以利運作？</p> <p>議程二：<b>邁向市場導向的頻譜分配</b>：管制者是否及如何揚棄命令-控制模式的管制體系？何種模式可為社會帶來最大利益？</p> <p>議程三：<b>機關能力及人力資源之建置</b>：管制者如何在變遷快速的環境中建置其能力？關鍵考量是什麼？</p> <p>議程四：<b>網路電視、隨選視訊及應用程式(apps)的管制</b>：管制模式是什麼？服務提供者是否應取得執照？這些服務如何衝擊傳統管制重點，像是保護弱勢和著作權？</p> <p>議程五：<b>網路互連管制</b>：管制是否必要？或者市場自由化就已足夠？</p> <p>議程六：<b>新媒體服務對於公共廣播電視的影響</b>：公共廣播電視是否在開放和競爭的市場環境中能夠持續？</p> <p>議程七：<b>監理架構考量</b>：經濟型的管制模式是否有別於保護公共政策目標的管制模式？這二者是否有共同點？「低度管制」是否措詞不當？</p>	<p>議程一：<b>內容與全球市場</b>：在內容可輕易跨越疆界的環境裡，國家管制者可以採取何種作為？</p> <p>議程二：<b>無國界的電信傳播</b>：管制者如何在消費者需求、產業需求與決策者需求之間求取平衡？</p> <p>議程三：<b>邁向數位</b>：平等近用寬頻網路的重要性為何？</p> <p>議程四：<b>創造一個基礎支持寬頻的全國性需求</b>：不同國家的產業模式、規管模式為何有極大差異？</p> <p>議程五：<b>實現數位紅利</b>：頻譜重整並分享近用？下一步為何？管制者如何回應業界利用各頻道之間無人使用頻率（white spaces）的提議？如何估量對經濟和社會帶來的利益？</p> <p>議程六：<b>以「公民」概念結合媒體管制和為公共利益的傳播</b>：媒體內容可從各種平台取得，其中有些平台未受規範，管制者、業界與社群如何合作維護公眾利益？媒體管制是否不切實際？或者頂多侷限在傳統廣電平台？公共服務內容策略可否連結保存本土文化和認同？管制者能否支持公共服務內容在新媒體平台的創新和提供？</p> <p>議程七：<b>如何進行可持之以恆的監理</b>：在後類比時代，類比時期的法規是否必須拋諸腦後？通傳管制者是否必須匯流？到什麼程度才算是匯流的管制者？共管和自律的角色是什麼？這類的措施在哪些範圍運作？</p>

資料來源：本報告自行整理。

### （三）IIC一年會近三年討論主題分析

2012年IIC第43屆年會主題為「全球通訊傳播趨勢：為明日的需求與渴望發想數位政策」。檢視近3年會安排的討論議程中，可以發現：「如何鼓勵布建更完善的通訊傳播基礎建設」，以及「如何增加令觀眾感興趣的內容」，幾乎是IIC每一年舉辦年會必定安排討論的「經典款」。

IIC以通訊傳播的硬體面和軟體面這二大經典主軸，發展出多項子議題。在硬體面而言，包括如何展開適當的管制措施以重新創造競爭環境、發展國家高速網路建設計畫、提供充分的頻譜以因應數據流量增加；就軟體面而言，包括如何採取適當介入措施以保護著作權，像是徹底根絕數位盜版、提升民眾購買的能力取得具有合法著作權的數位內容，或是其他方式等。

此外，IIC年會議程亦納入近一、二年出現特別熱門的議題，像是今年年會的議程三：「內容無所不在，該如何管制？」，提到網際網路的政府治理（Internet governance）時，就引起與會人士的熱烈討論。這是因為國際電信聯盟（ITU）即將在2012年12月於杜拜舉行國際電信世界大會（WCIT），到時候將由193個會員國投票決議是否修正國際電信規則（ITRs）現行條文，條文修正草案有一個很大的爭議點，就是包括中國、俄羅斯、印度和阿拉伯等國家提案，希望可讓各國家政府有權力以國家安全為名，控制網路上的通訊傳播，並且阻斷網路接取服務。因此，國際電信世界大會（WCIT）的會議決議，除了可能造成國家將干預網際網路內容傳輸的疑慮以外，也可能讓網際網路這個過去一向被視為是資訊服務性質的東西，認定為電信服務來規管。當然，亦有人認為此次修正只是討論各國電信傳輸費率和互連問題，不需大驚小怪。

IIC年會所安排的討論議題，提供各國通訊傳播產業、政府部門、學術界會員一個交流平台，讓會員們提出自己國家的經驗，交換彼此的看法及提出建議，也知道其他國家通傳產官學界關切的是哪些面向。有關IIC年會近三年議程安排，整理如下表所示：



圖表 4：IIC 年會近三年議程一覽表

	2010 年	2011 年	2012 年
<b>主題</b>	為所有人連結，與所有人連結 Connectivity for all, with all	全球通訊傳播趨勢： 讓數位社會成為普及真實 Trends in Global Communications: Making Digital Society a Universal Reality	為明日的需求與渴望發想數位政策 Devising Digital Policies for Tomorrow's Needs and Aspirations
<b>議程</b>	<p>議程一：經濟危機 2 年過後的通訊傳播狀況</p> <p>議程二：轉變中的網際網路生態</p> <p>議程三：評估政府介入寬頻市場方式：國家補助、普及服務和市場力量</p> <p><b>分組討論</b></p> <p>議程 4-1：壓力下的頻譜－如何最佳化與促進使用？</p> <p>議程 4-2：數位內容與權利－如何利用新興網路市場的機 會？</p> <p>議程 4-3：網路品質、傳輸內容與消費者的明確選擇。</p> <p>議程五：隱私權保障：快速變化與日益複雜的數位世界。</p> <p><b>分組討論</b></p> <p>議程 6-1：寬頻世界的涵蓋之路。</p> <p>議程 6-2：一切事物都連網後的應用。</p> <p>議程 6-3：數位版圖中的媒體定位。</p> <p>議程七：建構行動內容市場－挑戰與機會。</p>	<p>議程一：拓展通訊傳播的疆界。</p> <p>議程二：用前所未有的規模佈建寬頻。</p> <p>議程三：建構未來的內容產業。</p> <p><b>分組討論</b></p> <p>議程 4-1：建立更負責任的和有效率的公共機構。</p> <p>議程 4-2：讓行動銀行成為人們的銀行。</p> <p>議程 4-3：內容傳佈的未來。</p> <p>議程五：增進頻譜的利用</p> <p><b>分組討論</b></p> <p>議程 6-1：克服普及近用的障礙</p> <p>議程 6-2：網際網路的未來</p> <p>議程 6-3：創造在地化的內容</p> <p>議程七：更新體制與管制架構</p>	<p>議程一：寬頻供給的配置：消費者需求，經濟成長與社會利益。</p> <p>議程二：頻譜－得以發展新服務的關鍵。</p> <p><b>分組討論</b></p> <p>議程 A1：吸引投資進入科技、媒體和通訊傳播市場。</p> <p>議程 A2：分析寬頻需求。</p> <p>議程 A3：瞭解競爭的好處。</p> <p>議程三：內容無所不在，該如何管制？</p> <p><b>分組討論</b></p> <p>議程 B1：著作權：在消費者和創作者間尋求更好的處理方式。</p> <p>議程 B2：消費者隱私權保護。</p> <p>議程 B3：風險最小化-管制者的挑戰。</p> <p>議程四：市場管制：卓越和透明度的追尋。</p>

資料來源：本報告自行整理。

## 參、「通訊傳播識讀的挑戰：數位世界的識別能力與行為」研討會



### 一、專題演講：新加坡媒體識讀委員會主席陳清漢(Tan Cheng Han)

新加坡於 2012 年 8 月由業界、公民團體和學術界的 21 位代表成立第一個媒介識讀委員會。該委員會的主要任務是提供政府合宜的建議，並且引領公眾媒體和媒體識讀的教育，希望能夠讓社會大眾更安全更有責任的使用媒體與網路。

在數位媒體環境中，新聞媒體要為了求快速而忽略求證的過程，還是為了報導的真實性，而較慢傳遞訊息？新加坡媒介識讀委員會主席陳清漢（Tan Cheng Han）於開幕致詞時以 CNN 為例，說明在今年 6 月，CNN 因為不實的報導美國總統歐巴馬提出的健保法案被最高法院駁回的消息，飽受質疑。CNN 為了求快速，片段的擷取網路不實資訊，未經求證，急忙的編寫成一則新聞。過去，CNN 曾被批評新聞的時效性太慢，例如賓拉登的死訊，早在報導之前，Twitter 上早就消息滿天飛。因此新聞媒體要如何抉擇？是要為了求快速而忽略求證的過程，還是為了報導的真實性，而使消息很慢的被傳遞？陳清漢（Tan Cheng Han）主席做了以下結論：

- 一、創造或是傳遞訊息的人們必須仔細地思索道德問題與行動背後的意涵。特別是在現今快速流動、多媒體的社會中，更顯得重要。
- 二、網路使用者與媒體在表達意見或編寫內容時，必須擔負起責任，正確比快速來的更重要，準確比吸引目光來的更為重要。
- 三、人們必須體認到有些社會組織，特別是社群媒體，並未重視正確及準確的價值及重要性。因此最好的方式是讓消費者學習如何辨別與批判性地評斷資訊。

主席強調，言論自由與政府的審查之間有許多摩擦，兩者之間要如何找到平衡點？是要支持言論自由？或是為了保護與維持社會的穩定性而讓政府介入其中？政府必須要對整體社會有更全面性的思考，不僅只是保護網路的使用者，而是社會中的每一個人。他最後提到，在現今網路多元的環境之下，人們是能夠辨別遠大的精神與實踐。而媒體識讀組織作為公民教

育的一份子，就是為了提升和鼓勵與這些價值觀與實踐的動力。

## 二、研討會討論重點

新加坡傳播與媒體發展局(MDA)於 2012 年 10 月 5 日舉行研討會，召集媒體參與工作者、管制者、產業界以及教師討論針對日益浮現的網路與社群媒體平台造成的媒體識讀議題共同討論，尋求解決的方法。

研討會的標題是「傳播識讀的挑戰：數位世界的觀察與執行」，由新加坡新成立的媒體識讀委員會主席兼新加坡國立大學法學院教授陳清漢（Tan Cheng Han）博士主持。新加坡代表世界上網路普及率最高的國家之一，許多消費者要求使用網路，及透過多元平台使用社群媒體如 Twitter 及 Facebook 等。這樣的轉變雖然在商業上、教育上、個人賦權、社會化等領域提供了很多的機會，但也存在許多潛在的風險。例如網路上霸凌目前已經多於現實世界；錯誤資訊與言過其實訊息的蔓延，也容易造成社會緊張。在公民涉入這些平台越來越深的情況之下，防範未然將越來越重要。

陳清漢（Tan Cheng Han）主席呼籲參與數位媒體生態的人，不論產製者與消費者均展開行動。首先，內容的生產與分享者(不論是傳統媒體或是部落客)均須考量倫理以及其行為可能造成的後果(儘管新聞組織以爆料及吸引目光為己任)。他建議應謹慎、正確處理煽色腥新聞；而消費者同樣有責任識別及以批判的眼光檢視他們接觸的資訊，不要未經思考便求管制。更多的管制並非萬靈丹，雖然現實世界與線上活動有許多差異，然而仍有許多行為與價值觀可套用於線上世界。

4 場論壇中，儘管多元背景的與會者提出不同論述，例如管制者與業界代表的意見相左。然而整體而言，如何促進傳播識讀卻有一定的共識：透過整合孩童、家長、教師、政府與媒體的教育機制，建立適用於線上世界的道德與價值觀。

### （一）議程一：「事實或捏造：數位世界中的資訊」

行動裝置隨手可得，數位資訊迅速成為年輕人最常接觸的消息來源。但何謂可靠的消息來源？我們如何分辨新聞與公民新聞？人們是否以不同的方式驗證網路新聞？新聞與公民新聞的差異對於媒體識讀的努力有何意涵？節目業者與其他訊息提供者的壓力為何？我們將年輕世代與較年長的人口族群中討論鼓勵有效評估資訊的不同方法。

該論壇聚焦於人們，尤其是孩童如何使用數位媒體，並著重於傳播識讀教育的關鍵角色。在該論壇中，由新傳媒集團旗下 Radio 938LIVE 的製作人以及主持人 Bharati Jagdish 擔任主席，討論新加坡的社群媒體平台、主流媒體延伸的價值觀及市公民新聞學，以及媒體消費者的責任。與談者為：

1.馬來西亞 Sains 大學藝術學院的 Shanti 博士，報告一項研究馬來西亞青年人使用數位媒體



的成果；

2. 澳洲傳播與媒體局(ACMA)的 Richard 先生，討論 ACMA 的研究，以及該局的兒童教育計畫 Cybersmart；
3. 新加坡出版商 Singapore Press Holding 的 Soh 先生

當青年人成為新科技與平台的最積極使用者之一，政府、教師也及家長必須共同參與教育，以便了解新科技與平台的挑戰並教導孩童如何面對。重點是，人們識破線上的假資訊時必須勇於揭穿它。因為沉默的大眾只會造就沉默的大眾。

數位媒體帶來的風險擴及個人與社會，範圍從虛擬霸凌到認同危機到錯誤資訊的蔓延。與會者均同意促進傳播識讀的教育機制是必要的。但問題是就算一切都到位了，應如何測量傳播識讀是否增加？

## (二) 議程二：「媒體識讀架構」

當使用者產製的內容興起與社群網絡普及，什麼是符合倫理的網路行為？例如，在網上如何對待彼此、負責任的內容產製與分享、尊重多元性與隱私及名聲管理。如何鼓勵適切的網路行為規範？社群的指導準則是否有助於形塑符合期望的行為？或者法規管制才是答案？

該場論壇由新加坡南洋理工大學的 Foo 教授主持聚焦於：

1. 日本政府測量孩童使用媒體與媒體識讀的努力(由日本內政部的電訊傳播消費者政策部門的 Abe 先生報告)；
2. 綜覽一進行中的長時間跨國媒體使用研究，其中包含了識讀的討論(世界網路計劃的 Cole 報告)；
3. 媒體識讀的多面項理論架構，以及質性研究的本質(由 UNESCO 數位學習主席 Tapio 教授報告)，這項橫跨廣泛領域的討論並未得出一最佳的測量方式，但它鼓舞了研究者去解決質化研究的挑戰。
4. 如何結合教學與研究；
5. 瞭解媒體使用的經驗。

Cole 報告世界網路計劃的執行，該研究計畫開始於 12 年，證明了網路會根本地改變個人、商業與社會的功能。Cole 更提供了許多有趣的發現以及問題，例如，研究顯示，已開發國家的網路使用率約停滯在 75-88%，研究者正尋找可以提升使用率的方式。該研究對於識讀也有所發現，例如前十大已開發國家中，個人對於辨識資訊的品質並不特別在行。相反的，

在中國這種對媒體信任度低的國家，使用者對於判別資訊的真實性往往有較佳的能力。整體而言，Cole 發現使用者多半較信任機構、有品牌的部落格，或是經過專業訓練的記者及編輯。該計畫正研究平板電腦出現，對於媒體環境的重要轉變，其直覺性的設計以及使用的方便性讓從 3 歲到 83 歲的人都可以使用。

### （三）議程三：「數位世界中鼓勵負責任行為的模式比較」

我們需要測量傳播識讀能力嗎？要用什麼指標測量傳播識讀能力？我們能實行何種測量機制？媒體識讀與網路識讀的差異為何？研究它們有何不同途徑？

該場論壇由由媒體識讀議會的陳清漢（Tan Cheng Han）博士主持，從泰國、韓國、新加坡、加拿大等國的與會者帶來各國經驗，而教育與合作是為傳播識讀力量的關鍵部分。

第一位報告者為泰國貿易議會大學的法學院院長 Yoonaidharma，他表示泰國政府目前已經開始強制執行，一天監控 20 萬個網站。但他表示完全的監理是不可能的，而且如同硬幣的一體兩面，教育也非常重要。

韓國傳播與標準委員會的資深研究員 Jaeha Jung 博士表示，韓國以一種由政府、業界及社群起參與的共同規範來處理媒體識讀的挑戰。Jung 博士報告了韓國推廣孩童線上保護的 Green-I 計劃，並希望該計劃能成為一個世界級的模式。

亞洲網路聯盟的主席 Steven Liew 警告，過多管制將只窒礙網路發展。他呼籲業主維持網路自由與開放，並鼓勵整個網路社群為行為負責。如同其他論壇討論的，現實世界中的道德倫理依舊適用於線上世界。

加拿大 Cathy Wing 小姐表示，加拿大將數位公民權視為數位技能發展的核心，類似一種成員資格或歸屬感的價值觀。根據研究，加拿大青年人處於一個網路世界中，Wing 小姐強調，嚴厲的手段例如禁止型科技用科技手段去禁止，或是限制近用特定網站反而會造成問題，如更嚴重的霸凌，且將鼓勵不道德的行為，如孩童找到破解防護的方法。較佳的方式應該是減少在學校的禁止限制政策，利用科技提供 Wing 小姐所謂的「誠實有效的學習機會」(authentic learning opportunities)，讓老師不只是協助者，也與學生一同學習，鼓勵以信任對話取代監視督的文化。

隨著數位媒體更為普遍，對於媒體產製者、政府與政策規畫者、孩童與父母而言，風險與挑戰將持續不斷。整體而言，與會者雖無法一拍即合，但仍保持樂觀。當越來越多人了解內容產製道德的重要、合作及早期教育在傳播識讀中扮演的關鍵角色，以及賦權取代限制禁止的優點，我們雖緩慢卻確實前進中，遲早我們可以享受網路的好處而不必擔心其所帶來的傷害。

# 肆、2012 年 IIC—國際管制者論壇

## 一、各國通傳管機關參與國際管制者論壇開幕

開幕致詞：新加坡資訊通訊發展局(IDA)局長楊穎儀 (Yong Ying-I)

我代表新加坡媒體發展局(MDA)和資訊通訊發展局(IDA)歡迎大家來新加坡，很高興我們能在今年主辦第 12 屆國際傳播協會管制者論壇，這個會議提供一個是很好的平台，可讓各國通訊傳播監理機構一同討論目前通訊傳播監理所面臨的議題。

在瞬息萬變之際，單是今年，新加坡對於處理通訊傳播業資訊爆炸的問題，市場上已有許多發展。上個月在立法局我們提出個人資料保護法，希望鞏固在這個以內容為重的世界樞紐地位。在基礎建設方面，我們的「下一代全國寬頻網路」服務 2 年前推出後，今年覆蓋率已逾 90%，訂戶超過 20 萬，亦即接近 20%的住戶。由於可攜資料增加，一個行動通訊業者最近宣布 4G 網路已覆蓋全國，其他業者也打算跟進。IDA 預測，在未來幾年，可攜資料每年將持續成長 60%以上。

我們歡迎這些令人興奮的市場發展，但這些發展也帶來複雜的規管挑戰。

我們將「下一代全國寬頻網路」產業結構概念化，讓現行垂直整合業者無法掌控基礎建設，以促進下游競爭。我們已經看到好的結果，平均每個月多一個新的零售服務提供者。市場競爭也引發高速寬頻服務的削價戰。同時，這類垂直瓦解產生的新規管議題也使我們非常忙碌，我相信我的同事們將在這幾天分享更多這方面的經驗。

在行動通訊方面，我們已有 4G，但我們持續探究增加頻譜供應的方式，像是空餘頻譜架構及其它頻譜政策等。我們對服務品質與寬頻透明性也增加規定，呼應消費者的期待。在這樣的背景下，「人人有寬頻」是很切時的主題，我們非常樂於討論。

今年管制者論壇(IRF)主題的另一重點是「跨界議題」。對於受跨國大企業支配的全球化通傳產業而言，這是很恰當的議題。在新加坡，對這些大企業主宰產業會有深刻的感覺。新加坡 60%以上的人口使用臉書；所有智慧型手機中，iPhone 至少佔一半以上；跨國大企業持續進軍傳統上屬於電信的領域，Whatsapp 或 iMessage 等應用軟體取代 SMS 等受規管的服務之際，公平監理和管轄的議題將持續浮現。為了維持產業活力，管轄問題之外，國際合作及管理一致對我們而言也是很重要的。幾個月前，我被告知我的” 4G” iPad 在新加坡的 4G 網路無法運作，因為國際間採用的 4G 頻段是不同的。後來，蘋果發表大致上可在我們 4G 網路運作的 iPhone5，我很高興。這顯示我們是多麼互相依賴、在聯結的世界獲致有效的跨界架構是如何重要。

在內容方面，產業與規管者之間的高度合作也是很重要的。Google 的報告指出，每年各國政府基於公共利益，提出數以千計的移除要求，理由包括涉及國家安全、誹謗、隱私權等。這個例子顯示，任何國家規管時擔憂的事情，可能會在世界其他地方發生，政府欲持續達成

政策目的，國際合作是必需的。

管制者論壇最後要討論的是公共利益，我們所有的討論也都涉及此項議題。由於內容與連結融入我們的生活形態，保護消費者的必要性日益增強。我們正在推動更透明的電信服務，希望網路管理、寬頻速度或其他服務特色都更透明。在媒體方面，我 MDA 的同事將分享並提出更多有關提升媒體素養、增強識別網路聊天與重要觀點之能力的作法。整體而言，因社交媒體新消費形態的興起，政府也認真看待公民參與，期盼與大眾共同制定新加坡公共政策、共創新加坡未來。

通傳產業已經為我們政策制定者及規管者架好舞台，相信我們未來兩天將會在熱烈討論中度過美好時光。

## 二、國際管制者論壇討論重點

### (一) 議程一：內容與全球市場



主持人：新加坡媒體發展局局長甘澤銓(Aubeck Kam)

主講者：

**Jean-François Furnémont**：比利時高等視聽委員會主任委員暨歐洲廣電管制機構聯合平台 (EPRA) 主席

#### 1.LEGACY 悠久傳統

**比起受規管束縛的市場，開發中市場是否較有妥善管理的彈性？**

只要規管單位能夠妥善應付日益錯綜複雜的規範環境，我認為與其說規範是種負擔，它更像是一種優點。

第一項理由：媒體規範終將形成一種傳統流傳下去，原因很簡單，即媒體規管永遠不會消失，且一些以媒體規管為前提的公共政策目標也不會消失，英國 Ofcom 研究也顯示閱聽眾期盼他們在收視與上網時，能受到高度保護。

第二項理由：我們面對的是長久以來的挑戰，如保護兒少與消費者、多元主義，以及促進本地、區域、本國與歐洲產製的作品，在這些方面，法規傳統能幫助我們以最佳方式因應這些挑戰。以 EPRA 為例，自其 1995 成立來，這些議題仍是其最為關注的項目。以 Ofcom 的創設來說，它是由 5 個具歷史悠久的單位組織而成。

但另一方面，我們確實也面臨嶄新的挑戰，這就得回到我剛剛所謂的錯綜複雜的環境。創新的速度越來越快，規管者面對的新挑戰也加速出現，舉例來說，過去幾年我們一直在說網路中立性(net neutrality)，目前許多相關討論也如火如荼，但是像荷蘭一樣導入規範管理的卻屈指可數，絕大多數都不知道該如何應對此課題，然而就在此時，我們又開始發現另一項令人擔心的事，那就是以內容近用而言，不僅僅網路中立性重要，搜尋中立性也必須關注，我們擔憂某視聽作品若在搜尋時佔有優勢，可能導致其在閱聽眾近用上也佔有優勢。

第三項理由：傳播環境的改變速度，並非我們有時聽到的那樣迅速。

研究顯示超過 95%的電視收視仍是來自線性電視，隨選電視服務(catchup)和隨選視訊服務(VOD)占比不到 5%，眾家預測也指出這股趨勢短期內不會有太大改變，且線性與非線性電視收視都將增加。廣告方面也是如此，並未由線性電視移轉至非線性電視，而是兩邊皆在成長。

在近期一次訪談中，RTL 集團 CEO Guillaume de Posch 表示他現在比 5 年前對傳統業務的未來成長更具信心，多螢幕化是以電視為核心的經驗豐沛化。

最後，多螢幕化也意味電視節目產製者擁有更多機會，例如近期一項研究指出美國電視台發展從未像今日這樣強盛。

## **2.FLEXIBILTY 彈性**

### **規管單位能否應付今日內容輕易跨境所衍生出的挑戰？**

首先，我們該為內容輕易跨境而感到開心，十幾二十年前存在於歐盟中的許多障礙壁壘都已經消失。再來，我們趕得上變化嗎？當然可以，只要我們能夠應對我剛剛所謂的錯綜複雜環境，只要我們具備足夠彈性，就沒有問題。這裡所指的「我們」，不僅僅指規管者，立法機構也包括在內，某些國家的立法機構(包含我的國家)仍然有過分規範的現象，有些法條雖仍有其正當性，但有些已經跟不上時代(如在贊助、電視購物方面)。在布魯塞爾的 IIC 電訊傳播論壇會議上，我坦承規管措施確實有其缺失，但現在我可以來平反一下了，因為過去幾年來，我們的規管已經顯現出更多彈性。

當前的競爭比以往都來的激烈，而多數情況，這種競爭也帶來更多的選擇與多樣變化，商業傳播蓬勃發展，ACT 的 Ross Biggam 在近期訪談中指出：「任憑我們產業的結構改變如何更迭，歐洲商業廣電業者都具有強烈優勢，因為我們過去的紀錄亮眼，尤其在消費者滿意度(在各種生活娛樂形式競逐下，歐洲消費者過去十年電視收視仍逐年成長)及致力於委託產製及取得優質內容方面，更重要的是，我們願意將內容 40%的營收再投入新內容產製中。」

我們正處在一段數位轉換潮中，規管者扮演非常重要的角色(例如法國)，如果你回頭看看我們當初開始擘劃時所預先設想的種種不確定因素，我認為大家都能認同我們的確做得不錯。

在多數國家，公共服務廣電(PSB)和民營廣電都能取得相當平衡，國家規管當局(NRA)在維持這種平衡中也扮演了稱職角色。在一些國家，社區型電視與廣播這種第三勢力也能在市場佔有一席之地。(如法國的電視台與英國的廣播電台。如果沒有規範介入，也許可能就無法辦到如此。)

所謂的彈性意思為何？在立法上，第一個絕佳案例就是視聽媒體服務指令(AVMSD)，該法為線性與非線性廣播提供不同規範架構，這麼做儘管有不完美之處，近來也有人認為這種分法已經落伍，但是我認為這樣區分並不會過時。另一案例就在我們比利時，封閉平台的服務與開放平台的服務在立法上會有所區隔。第三個例子或許可以採用抓大放小規則(de minimis rule)，讓小型的服務供應者豁免於那些專為大型廣電業者制定的規範與義務(但仍須視主題而定，在保護兒少上就不宜如此，但在視聽內容產製上就可以適用。)

好的規範架構不是最簡約的，而是最具彈性的，我們長久來也都在處理規範彈性方面的問題，舉例來說，我們會把公共和私人廣電台分開處理，會看是不是歸屬於無線電視台，會把營利與非營利廣電業者分開，會將地區性、區域性、全國性廣電台分開。

一項建議：由指揮控制式的規管轉向誘因式規管。不要說你受轄於 AVMSD，你必須遵守一系列規範與義務，而是改說如果你確實履行 AVMSD 或國家規範架構，你會獲得鼓勵，如果你做得比這些規範更好，你將會獲得某種型式的獎賞回報，例如稅賦優惠，或者可能抵銷調和特定規範與義務，或者以必載(must-carry)加以支持，必載可能有點過時，列入搜尋引擎的務必搜尋項目或者綜合服務商務必推薦項目如何？

### **3.PROMOTION 推廣**

「在全球化架構下，加上各國國情與價值觀影響下，內容規管者如何執行公務？」「在全球內容日益普及的現在，你的國家/區域如何能推廣本地產製的內容？」這兩項工作在全球化環境下看似成了不可能任務，但是我認為並非如此。

首先要強調的一點是大致而言，全國性或區域性的廣電業者在本地內容產製推廣上都成績斐然。CSA FR 研究指出在英國、德國、西班牙、義大利，擁有前十大收視群的都是全國性節目，不過法國不在其中令我感到意外。由於有線電視普及率 100%，比利時數十年來已習於觀賞來自全歐洲的內容，但是連年來最成功的節目是什麼？仍然是本土新聞節目與本土娛樂節目。

談及規範，規管當局(與其他公務機關)仍有工具能夠確保持續產製、傳播、推廣、收看本土/區域/全國/歐洲的內容，並讓這類內容不至於淹沒在新興全球性業者所掀起的供給海嘯中。舉例來說，部分區域性機構在德國訓練培養媒體專家，加拿大也推出本地媒體改善基金，比利時的隨選視訊服務也對歐洲內容加以推廣。

### **4.COOPERATION. 合作**

「在本地與外國業者之間，以及在網路與傳統媒體之間，國家/區域如何維持公平競爭？規

管架構是否夠明確清晰，並且能對新興跨國商業模式的發展有所助益？」

身為 EPRA 主席，誓言促進規管單位彼此更緊密合作是理所當然的事，但是這種合作不能僅止於內容規管者之間，內容規管單位也必須與網路規管單位合作。我個人認為目前這樣的合作太過不足，EPRA 董事會正設法強化之。但是即便這種合作取得長足進展，我們仍無法解決國內與歐盟立法衍生出的問題，尤其是一些因為態度與原則所造成的問題，這些態度與原則不利於競爭相同消費者的業者形成公平競爭。無法解決這些問題的原因有二。

第一個原因是諸多不利公平競爭形成的障礙並非來自媒體規管單位本身，這些障礙來自於稅制與增值型營業稅率不管在各國之間或網路與非網路文化財之間皆不同。障礙也來自對時間與空間權利管理上的差異，以及來自對隱私與資料保護政策上的差異，線上付款的安全性與便捷性也是另一道障礙。規管當局能對公平競爭的形成做出貢獻，但是在歐洲我們有個極大問題，因為 AVMSD 的重點不是在於創造公平競爭。我們聽到越來越多的聲音表示，無論來自何國，應該是要遵守目標消費者所在地的規範！或許吧，但是這和 AVMSD 的基礎背道而馳，AVMSD 揭櫫的是不管目標消費者，均按照內容來源國的規範走。歐盟必須對外處理這個問題(對歐盟外的業者，但數量並不是那麼多，如 i-Tunes 和 Netflix 都是設在盧森堡)，也必須對內處理這個問題(這裡觸及的問題就不是合作，而是一統化，這個主題可以另闢專門會議討論之。)

## (二) 議程二：無國界的電信傳播



主持人：梁景泰 (Leong Keng Thai)，

新加坡資訊通信發展管理局 (IDA) 副局長兼電信部主任

在第一場討論中，電信管制者與廣電管制者的觀點可能有差異，但我覺得，我們可以從昔日的經驗學習。在電信管制界待得夠久的人應該會記得，1990 年代初期或末期，我們對電信費率熱烈討論，當時我們非常擔心電信費率的會計作業會淘汰傳統方法。10 年來，這種會計作業已經很普遍，我們把它當成生活的一部分。無論喜歡與否，外在競爭很多，我們必須去面對。不知道我們現在是否需要如此擔心？

另一項重大的差異可能是電信業主要關注經濟競爭等事務，而廣電內容業較關心文化、價值觀等。問題在於對這些挑戰，我們是否能找出答案。我想，答案會有很多種，要對單一答案達成共識則是困難的。在現今的情境探討電信，而不承認內容匯流，不納入社交媒體與網路應用軟體的創新，我們真的無法討論出解決方案。但是，這些領域以往都不在電信管制者的範疇裡。



在這場會議裡，我們要討論這些熱門、當前的問題。熟悉這個產業的人都可以列出許多影響產業，例如基礎建設持續發展的經濟與商業景況，與迎接挑戰方式的事項。

在全球化的環境裡，新市場力量也形成挑戰……資料在各種現代科技之間流通，資料的隱密與保護值得關注。各國頻譜計畫有別，我們如何協調全球性的頻譜政策？許多人認為國際漫遊電信費用高昂，如果我們想要徹底全球化、跨境系統，這個問題就必須解決。在高度依賴資訊通訊科技的情況下，雲端運算與網路安全也有很多議題。我覺得，現在商討時機正好，因為國際電信世界會議(WCIT)將在 12 月舉行，許多議題屆時會受到熱烈討論。

對一個像新加坡這樣的開放小國而言，這些事項都是重要的。新加坡作決策時會考量能促進貨物與服務流通的事物，資訊也包含在內。

演講人：

一、馬爾他通訊傳播委員會執行主席 Philip Micallef

1.簡介：

**馬爾他位於地中海中央的島嶼，在電信方面具有重要性。**

於 1964 年獨立，2004 年加入歐盟，人口約 40 萬人，2010 年 6 月將最新的歐盟電信法規架構融入馬爾他法律。

2.電信

**市場從 2003 年開始自由化，兩項全國性的基礎設施，包含有線及光纖／銅線。**

馬爾他有 3 種行動網路與 2 家行動虛擬網路業者 (MVNO)、2 家固網線路業者、2 家主要的寬頻業者，有線業者提供 100MBit/s 的傳輸速度，光纖到府 (FTTH) 計畫正在進行。4 條海底纜線連接馬爾他和義大利西西里島，3 家重要的電信公司是 100%外國持有。馬爾他有 4 條海底纜線，全部通到西西里島。

馬爾他業者掌控馬爾他到西西里的纜線傳輸，從西西里傳送到馬爾他則仰賴義大利業者。馬爾他租賃線路與 IP 頻寬國際連接的價格是歐洲大陸 10 倍。西西里的電信競爭有限，2 家業者對馬爾他電信業提供服務。

3. 國際電信往來費用

**網路傳輸到馬爾他的費用，是歐洲主要城市網路傳輸批發價的 10 到 20 倍。**

以下是歐洲大城每個月每秒百萬位元速率的平均 IP 價格 (單位為歐元)：倫敦 2-3、巴黎 3-4、阿姆斯特丹 2-3、馬爾他 15-20。

4. 國際連接



**國際租賃線路市場也受到影響，但義大利市場被認為是競爭性的。馬爾他電信如何處理這種情況？**

- (1) 向義大利 NRA 申訴。
- (2) 將此項問題視為跨境紛爭，向歐盟／歐洲電子通訊傳播委員會提出。
- (3) 由政府向政府層級提出。

美國電信業者 AT&T 與 MCI 世界通訊公司投資墨西哥子公司，並試圖改善墨西哥的競爭情勢，這件美、墨兩國對立的案子曾在世界貿易組織 WTO 的爭端解決機構 (DSB) 提出。

馬爾他電信的情形是單純網路傳輸經過另一國領土的問題。

馬爾他業者認真研究投資或參與從波斯灣地區架設到法國的東—西纜線計畫。

## 5. 雲端運算

**雲端運算服務不受地點限制，雲端運算的關係複雜，資料傳輸時會經過多人管轄的領域。**

歐盟目前正對歐盟資料保護指令進行檢視，這是正視雲端運算問題的絕佳機會。新的資料保護架構必須確保，無論是在歐盟哪個國家、伺服器在何處，資料保護法規對歐盟公民及其個人資料都適用、可以執行。雲端運算也對安全與管轄構成挑戰。馬爾他一家業者想將伺服器移往另一個國家，但國家安全局基於「合法攔截法」的規定反對此事。法律必須反映科技的進展，但也必須提供某種程度的安全保障。雲端運算也造成某些著作權、智慧財產權的問題。在某些地區，雲端運算的電腦如含非法資料，必須要負責。由於「服務程度協定」(SLA) 服務品質的特性，在雲端運算的情境下，處理 SLA 必須有正式、清楚的方法。雲端運算觸及許多事項，例如稅法適用、國際資料傳輸、資料安全整合等，需要世界各國與集團的合作。

## 6. 跨國界顧客的利益

**歐盟境內已有通話與短訊漫遊，何不由國際電信聯盟 (ITU) 主其事，將漫遊擴及全球？**

歐盟境內資料漫遊服務的新零售價格自 2014 年 7 月起，零售漫遊服務分開銷售，以利競爭 (倡導單一國際移動用戶識別碼方案)，顧客可隨時轉換漫遊業者且無需付費。歐盟執委會將對資訊義務與技術解決方案制定詳細的法規，確保歐盟境內各地可同時並一致地施行。

## 7. 頻譜挑戰

**頻譜是稀有資源，在寬頻普及與行動商務的經濟方面扮演日益重要的角色。**

馬爾他的日內瓦 06 頻率受嚴重干擾，產生商業性影響。向 ITU 無線電通訊局申訴的事項。ITU 無線電通訊局試圖經由談判與共識達成協議，但在現今這種時代，迅速解決紛爭是很重要的。

## 二、美國聯邦通訊傳播委員會(FCC)委員 Mignon Clyburn

目前全球有 60 億名手機使用者，多半在開發中國家，行動寬頻有 10 億人使用。預估到 2017 年時，行動寬頻使用者將達 50 億。令人驚奇的是，現在有 20 億人使用網際網路，約占舉世人口三分之一。

訂出促進持續成長與創新、確保社會獲得新科技全部利益的政策，是我們共同的挑戰。在美國聯邦通訊傳播委員會，管制者可採取數項行動迎接此項挑戰。

首先，我們相信，關鍵是所有國家鼓勵寬頻設置及採用。美國 80% 以上的人口住在布設有線寬頻的地區，網路速率 100 Mbps 以上。在手機方面，美國 3G 用戶領先全球，4G LTE（長期演進技術）網路涵蓋範圍約 2 億人口。不過，挑戰仍舊存在，約有 6% 人口未使用固網寬頻，大部分位於鄉村地區；住戶也只有三分之二在家採用網際網路。

因此，我們採取數項措施在美國推展寬頻。去年我們對「普遍服務計畫」作了廣泛的改革，如今這項計畫已擴展，確保固網與行動寬頻及語音服務可遍及全國。新設的「連結美國基金」一年將提供 45 億美元，將此項服務推展到電信服務高成本地區。我們也為「**普遍服務計畫**」增添新的目標——讓所有低收入的美國民眾獲得寬頻及語音服務。我們的「救生素」計畫，補助對貧窮家庭提供低價電話服務的企業，我們也推出一項試驗性的計畫，正視這提供些家庭購買寬頻服務的障礙。

此外，FCC 也協助設立政府與民間合作的「Connect2Compete」機構，促進寬頻的採用。依據這項計畫，私人企業將提供網路服務與膝上型電腦給家庭收入低的學生。幾個組織已同意免費提供數位素養訓練。這項計畫在若干學校試辦，預期 2013 年會全國推行。

**第二，我們必須要留更多頻譜給行動寬頻。**可攜資料的需求成長快速，超出預期，為了趕上需求，商業行動服務業者正在嘗試創新的方法。

業者正在運用小型基地台科技，這項科技讓他們可以密集使用現行的頻譜資產，增加網路的容量；換言之，可以提高某一地區的資料提供量。他們也把資料傳輸的工作交給使用未發照服務的 Wi-Fi（無線區域網路）網路。我們必須確保有執照、未發照的服務都能分配到足夠的頻譜，如此才能滿足行動服務業者的需求。

**一種新方法是自願的激勵拍賣**，目前已取得電視台執照的業者，可選擇拍賣部分或所有頻譜，拍賣收益有部分歸其所有。聯邦通訊傳播委員會最近針對這項拍賣提出詳細的計畫，我們預計會在 2014 年舉行世界首次激勵拍賣。

我們也在研究鼓勵有效率使用頻譜、增加頻譜分享的方法，例如利用小型基地台與強力分享技術。我們也釋出電視頻道之間的空餘頻譜，供未發照的寬頻使用。

新加坡具有成功發展空餘頻譜的潛能，原因有二。第一，新加坡電視頻帶有許多頻譜可作為

未發照的電視空餘頻譜；第二，新加坡經濟效率極高，有很大的潛力吸引資金並成功推展寬頻科技。

電視空餘頻譜科技可能對美國消費者有所助益，對於使用這些未發照的頻譜服務鄉村地區與居民收入較低的都市地區而言，這項科技可以降低營運成本。FCC 於 2010 年 9 月通過這項科技的最終規定。委員會制定激勵拍賣計畫時，目的即在於保留足夠的頻譜給未發照的服務，例如電視空餘頻譜。

**第三，資訊通訊科技具有改善生活的潛能，若要潛能完全發揮，自由、開放的網際網路是必要的。**開放的網路促進全球經濟成長，而限制資訊自由流通則會阻礙投資及創新。美國為寬頻業者制定一些基本規則，確保網路自由、開放。規則一般要求透明、不阻擋、不歧視，目的是確保政府或民間的中樞都不能擔任網際網路的守門人。要讓社會獲得這項新科技所有的益處，開放的網路非常重要。

**第四，若希望資訊通訊科技持續成長，隱私與安全的維護也是必要的。**今年年初，白宮公布消費者隱私法案，其宗旨即是補強美國現行的隱私法。維護隱私的原則包括個人控制、透明、尊重脈絡、安全、存取與正確、負責與焦點蒐集。白宮的隱私法案也主張運用多關係人的程序：(1) 制訂在特定場合落實這些權利的行為準則，(2) 協助制訂全球適用的隱私法規與準則。

**第五，國際間有關頻譜事務的協調與一致性是相當重要的。**在今年的無線電通訊會議上，我們和國際夥伴為 2015 年的下屆無線電通訊會議提出一項新議題：為行動服務擬訂國際一致的新頻譜分配方法。

**最後，我們認為，國際間必須對幾項促進雲端運算進一步發展的核心原則達成共識。**這些原則包括：(1) 提倡能對網路增進信心與信任的政策，(2) 倡導鼓勵國際頻譜與通訊設施許可之一致性的政策，(3) 避免對進入市場形成直接或間接障礙的不當限制、保護性法規。共同秉持這些原則，我們就能發展雲端運算，創造高昂的經濟、社會價值。

三、埃及國家電信管理委員會執行長 Dr Amr Badawi

### **國際連接模式及對規管的影響**

◎不同的國際平台討論這項問題，但對於廣泛迎接挑戰，每個平台都沒有提出最終解決方案或作出約束性的決定。

◎維持彼此同意的國際連接模式必須要跨境協調，但協調的網絡複雜帶來挑戰。

◎未運用新型連接獲利

諸如機器對機器 (M2M) 的新型連接重新定義連接的概念，管制者與業者都必須採取新策略。業者不能再繼續從人的角度去思考連接，必須對連接有新的瞭解，並鎖定新的成長領域。

◎辨認綜合價值鏈裡可使用的核心能力，並清楚說明打造產能的需求、合作或委外的需求。

### **在消費者、產業與政策制定者的需求之間求取平衡**

◎確保管制者保有充足的獨立性，與所有市場參與者及決策者保持同樣距離。

◎建立以公眾諮詢為基礎的透明、完善規管架構，是相當重要的，諮詢對象包括業者、決策者等所有相關行為者。

◎持續公布保護消費者權益等所有市場參與者利益的法規內容、產業法規、符合決策者需求的預防措施，並予更新。

◎擺脫變化的顧客心態

現今消費者喜歡全球性的科技品牌，而科技循環加速，業者若想化解網路視訊服務的競爭威脅，就必須瞭解並回應變化迅速的顧客期待與行為。業者必須清楚傳達網絡的基本價值、其產品在新服務領域獨具的附加價值。服務模式的創新也可運用科技業者所用的方法，塑造品牌忠誠度。

### **數位世界的挑戰與有效監理可能的限制**

◎新科技讓市場出現網路視訊服務（例如 Google）等新業者，使監理的範疇名稱產生混淆，也使某些事項引起爭議，例如「規管有必要」的主張與「保護個人隱私及自由」針鋒相對。

◎未將商業模式從分鐘轉變為位元組

價值從使用幾分鐘轉變為資料使用量，業者必須改變以留住顧客為重點的傳統策略；對顧客而言，傳統策略具有將分鐘與頻寬的價值商品化的效果。如今業者要著墨的，不是拚命留住顧客，而是針對增加的需求推出新服務，從中賺取收益，並細心規畫多種收費模式，把這些服務變成營收。

◎未定義新的商業衡量方式

商業模式從分鐘轉變為位元組，但業者用以在其內部管理營運、對外傳達績效與展望的衡量方式和「關鍵績效指標」，並沒有跟上腳步。企業內部許多衡量方式仍是服務、網絡取向，未提供足夠的措施改善顧客經驗。常用的外部衡量方式，例如「每用戶平均收入」(ARPU)，無法使投資人對營運狀況有完整的瞭解。業者迫切需要定義新而不同的衡量方式——顧客優先並導致財務績效提升的衡量方式。

◎雲端為基礎的服務出現，有關此種服務是否屬電信策管制者管轄，出現同樣的挑戰。

◎ 對投資報酬率缺乏信心

業者對資本投資的處理嫻熟，將它和現金流量與紅利作彈性平衡，但顯然資本性支出的管控可限制業者迅速增加新服務的能力。因此，他們必須信守投資於成長機會的承諾，並密切追

蹤科技與消費者的發展，確保其財務投資在適當的時機鎖定適當的領域。

### ◎ 新市場結構的規管欠缺明確性

管制者對新市場結構的規管方式不明確，損及業者投資的意願。政府與管制者採行支持投資的政策維持產業的動力，業者對許多事項採取可行的態度，這些都是很重要的。同時，這些團體也必須攜手合作，讓規管方式趨於明確。

### 將需求轉變成價值的資訊不足

要推動可獲利的顧客方案並加速新服務推出，業者必須有正確、及時、廣泛的商業情報與顧客分析，整合的營運支持及收帳系統尤為重要。這些要素使業者獲得更好的商業情報作決策，幫助他們比對手更快察覺顧客的變化，並使他們能夠再度使用網絡資料，所以能為有效率的成長鋪路。充足的資訊也可以協助業者減少營運成本，並確保符合法規。

### 與不同的團體就面對「雲端運算」等挑戰作協調

#### ◎行銷廣告與合作策略不良

雖然業者近來加速行銷及廣告活動，行銷廣告之性質與風險已有改變。足跡管制日益凌駕足跡成長，而政治、總體經濟、規管的風險與日俱。然而，要在行動廣告與雲端運算等新興市場領域獲致成功，購併與合作是必要的。業者必須清楚區辨何時應該購併、何時應該合作。維持合作的能力將成為策略上區隔的要素。行銷廣告與合作的有效管理及推動，能為電信業者的營運帶來重大利益。

#### ◎隱私、安全與恢復力

顧客對業者的信任超出社交網絡，認為業者是多項服務的安全保證者。不過，對於來自他人的手機惡意軟體、詐騙應用軟體等威脅，顧客仍然認為業者應該負責。業者應和政府密切合作，釐清打擊恐怖主義、兒少內容等方面的責任，並與供應商及合作夥伴攜手解決雲端安全、手機應用軟體等新服務的隱私及安全問題。

主持人結論：

- 一、寬頻是必需的，119 個國家有全國性的寬頻計畫。
- 二、頻譜相關事項很多，應配合「亞太電信組織」(APT) 的計畫。
- 三、我們要如何處理 IP 商業模式？
- 四、關於國際漫遊，資料漫遊費率高昂，將有害寬頻網路。

綜合討論：

## 對「傳輸資料的網站付費」(SPP)計畫的看法？

◎此項計畫將是今年 12 月國際電信世界會議(WCIT)討論的議題。

◎若干與會代表反對此項計畫，此項計畫是歐洲某些電信業者因財務問題而提出的。歐洲法規與政治上的壓力，令業者覺得無法對使用者收取較高的費用，所以想從其他地方獲取收益。此項計畫將摧毀網際網路，並限制商業自由。更坦白地說，他們擔心政府師法荷蘭，通過禁止企業在一般網際網路之外提供加價網路服務的法令。只要稍微分析一下，這項計畫就站不住腳。根據這項計畫，若從白宮網站下載美國總統歐巴馬的演說，白宮網站須為傳送資料付費。這會毀了網際網路，因為沒有人會把免費的資料放在網站上。但我覺得，電信業者都會支持這項計畫。

◎這項計畫可能讓業者短期獲利，但將會損及長期利益。我們都知道，全面寬頻的近用和機會是漫長的，而且可為業界的生態系統增添許多利益。因此，我們必須確保現今提出的政策、會帶來長期影響的決定，日後會帶來長期的利益。寬頻發展是全國性的挑戰與機會的關鍵，而可能帶來短期利益的事物，卻可能損及長期的和諧與利益。

◎網際網路是讓大眾使用的，知識應該分享。

◎頻譜拍賣的效用：頻譜拍賣是一種現行的公共措施，此種措施是否會因人為方式造成價格上升，而非價格下降？我們是否實際上造成加入的成本提高？

◎以低廉價格提供頻譜給許多民眾或弱勢者的協議——例如收取低價對學校和醫院提供服務。

◎在任何國家，要違抗財政部都是很不容易的。

◎馬爾他所用的另一種系統稱為「競爭性的對話進程」，亦即訂出財政部可以同意的價格，但要盡力證明此種價格會提高普及率、嘉惠顧客。然後，與 3 家業者(900 MHz 及 1,800 MHz 頻寬)展開協商，密集討論約兩個月後，結果出爐。因為價格是財政部同意的，所以討論的重點不在價格，而是誰買什麼頻譜。在這項進程的尾聲，我們告訴業者，競爭性的對話若沒有成功，我們會舉行頻譜拍賣。結果則是討論成功，我們覺得價格很好，無需舉行拍賣。

◎手機漫遊費用——針對消費者須支付的手機漫遊、短訊等費用，我們是否能期待業者勤於和符合我們期望的其他提供者建立關係？

◎對手機國際漫遊費用的一般評論

◎美國採用的一種系統，在漫遊費用超過某一金額時，會提醒使用者。

◎歐盟因法令規定，漫遊費用才減少。

◎收費透明很重要，如此一來，使用者才知道自己要付什麼費用。

◎必須審視結構上的矯正方法，讓消費者可以依漫遊目的變更電信業者。找出可提供長期展望的解決方案是國際議題。

◎漫遊費用應納入國際電信規則（ITR）。

## 對網路中立性的評論

（一）電信業者基於提供加價服務的可能性，肯定網路中立性；但有關加價服務的討論過於誇大。加價服務的可能性雖然存在，但從來沒有人用過這項服務。

（二）業者提及對特定的顧客提供特定的服務，問題存在於地方的迴路，而不是網路主幹。

### （三）議程三：邁向數位

主席：新加坡資通訊發展局(IDA)副局長 Aileen Chia

早上兩場討論主要聚焦全球化對於規管與跨境議題造成的衝擊，接下來「人人有寬頻」部份我們要以「邁向數位」的討論揭開序幕。

由於邁向數位及網路普遍化的趨勢，高速寬頻確實已大大取代了傳統的垂直整合平台與服務。影音與其他傳統服務現已成了在寬頻網路中傳送的 IP 數據包。在電信與廣電產業，我們都看的到這股趨勢。

傳統公共交換電話網（PSTN）已日漸由 IP 電話通訊及其他以 IP 科技位主的服務取代，行動網路也成為 IP cores 網路的未來潮流。我們正處在轉換期，「類比式」環境中的規管架構（如以撥打方付費的概念管理終接費用）必須演進，以適用於數位環境中。

在廣電領域中，由於新加坡規畫數位轉換（Digital Switchover）的關係，我們也處於類似的轉換期，透過有線電視、ADSL、光纖傳送的付費電視節目都已經數位化。而免費的節目，我們也已經啟動數位化進程，我們的免付費電視業者新傳媒(MediaCorp)也會採用 DVB-T2 標準在 2013 年前將其 7 個免費頻道數位化。在此同時，我們也加強教育消費者，認識類比與數位的差異，以讓轉換作業更加順利。對於那些比我們成功早一步關閉類比訊號的國家，我們期待聆聽你們的經驗分享，好讓新加坡的在關閉類比訊號的計畫上更為完滿。

邁向數位化不僅僅是平台轉換而已，數位也衍生創新潛能、新商業模式，為業界與消費者創造新價值。數位化能帶來 HD 廣播，創造更理想的畫質與觀賞經驗，我們計畫 2016 年以前讓所有 7 個免費頻道達成這些目標。透過機上盒，數位化使電信與電視廣播服務具備互動性，並且孕育新型態應用程式與服務，如電視商務、電視政府（T-government）等等。當然，數位化也釋放出數位紅利，這將是明天的主題。

然而，雖然我們探索到網路與數位服務的新途徑，我們也考量到可能衍生的規範議題，以及

如何管理這個過渡期，除了剛才提過的 IP 互聯與數位轉換外，仍有其他例子，如網路傳輸與互連協議（peering arrangements）向來都是由市場自行決定，但是在分鐘轉換成位元的趨勢中，規管單位是否有必要介入管理這種傳輸協議，取代傳統的 O-T-T 規範制度？還有服務品質如何掌控？別忘了多數 IP 路由）都是採「盡力傳送（best effort）」服務，數位網路可能無法具有像類比訊號一樣的涵蓋特性。

與談人一：

韓國資訊通信政策研究院通訊委員會國際組織與合作研究處長

Sang-Yirl Nam 博士

## 一、媒體與娛樂產業概述

全球媒體與娛樂產業佔 2011 世界經濟產值 2.1%（1.6 兆美元），預估未來五年每年平均成長 5.7%，至 2016 年產值達 2.1 兆美元，媒體娛樂產業占全國 GDP 比重：澳洲 5.7% 為首，英國 3.5% 次之，韓國 3.3%，日本 3.2%。

區域分布情況：就 2011 年而言，歐洲中東非洲地區（EMEA）佔 34.2%，北美佔 31.7%，亞太地區佔 28.8%，拉丁美洲佔 9.7%。未來 5 年，拉丁美洲（9.7% 年均成長率）與亞太地區（7.1% 年均成長率）的媒體與娛樂產業成長，預估將較北美（5.3% 年均成長率）與 EMEA 地區（4.3% 年均成長率）來的快速。

行業分布情況：網路近用佔相對大比例（19.8%），電視訂閱與授權費（13.4%），企業間電子商務（11.9%），電視廣告（11.5%），報紙發行（10.5%）等等。對照下，韓國則是網路近用（39.2%）與電玩遊戲（15.0%）佔相對大比例，電視訂閱與授權費比例較低（7.2%）。

持續轉向數位化格式：媒體娛樂產業數位化程度在 2011 年為 28.0%，較 2007 年的 17.5% 有所成長，預計在 2016 年將增加至 37.5%。未來 5 年，數位化支出將以 12.1% 年複合成長率增長，相對於非數位方面支出的成長率則是 2.8%。或者數位化將占未來五年支出成長的 2/3。

行動網路近用成長：將是推升媒體娛樂產業數位支出的重要因素，將使行動網路進用支出、行動廣告、行動裝置媒體娛樂內容增加。行動網路用戶 2011 年為 10.2 億，2007 年僅時 2.4 億，預計到了 2016 年將達 29 億。

數位內容與裝置：推升消費者使用網路的最重要促因，在 OECD 國家中，廣告是最大的線上市場，接著是電玩，再來是線上音樂及影片視訊。電玩名列全球消費者需求榜首（2010 年佔數位需求的 39%）能夠近用線上數位內容、社群媒體、新視聽服務的裝置有顯著成長。

## 二、韓國邁向數位/數位轉換簡介



### (一)數位轉換獲益群體：

- 1.廣播電視業者：透過產製與傳輸數位化，可助鞏固其競爭力。
- 2.閱聽眾：更理想的視聽品質、多頻道廣播內容（5 個至 10 幾個有線頻道）、電視成為資訊平台（互動電視功能、數據服務、電子節目表[EPG]、電視商務等等。）
- 3.廣電產業：促進數位廣播內容與設備市場的發展，帶動經濟成長。
- 4.整體經濟：數位電視轉換後的數位紅利、透過節省廣播基礎建設能源消耗（約 60%）為綠色成長政策做出貢獻。

### (二)時程與過程

數位轉換時程：2012 年 12 月 31 日清晨 4 點關閉地面類比廣播訊號（ASO）

韓國在 OECD 國家中屬於轉換過渡期較晚的幾個，其餘尚有英國為 2007 年至 2012 年 12 月，義大利至 2012 年 12 月，澳洲 2010 年至 2013 年 12 月，墨西哥 2011 年至 2021 年。

### (三)數位轉換進展

產製 HD 內容之業者（數量）

2010 年：408（70.5%）；2011 年：468（80.8%）；2012 年：582（99.7%）

數位化傳遞（發射台）

2010 年：442（39.2%）；2011 年：768（68.1%）；2012 年：1243（100%）

(四)預算（2011 與 2012 年為例，單位：百萬美元）以 1 美元兌換 1100 韓圓的匯率概算

- 補助弱勢閱聽眾：14.7 與 71.5、改善邊緣地區情況：1.9 與 3.6、推廣宣傳方案：3.5 與 5.3
- 貸款予廣電業者：20.0 與 15.5、其他服務：3.0 與 X，總計：43.1 與 95.9

### (五)授權費

每年約 27.3 美元（每閱聽眾家戶），以 2010 年而言，約佔公共廣電業者總營收 41%，並佔整體廣電業營收 5.7%。

### (六)面臨的政策議題

• 民眾知悉關閉類比訊號比率，和其他已開發國家相比，比率相對較低。2010 年 6 月，了解關閉類比訊號一事的韓國民眾為 62.8%（2011 年 12 月達 84.1%）；英國在 2009 年第二季已高達 90%

日本在 2009 年 11 月便高達 98%。2010 年的統計數字顯示，在 173 萬閱聽眾家戶中，有 5.6%直接接收無線電視訊號，並將直接受到關閉類比訊號影響。

(七)數位電視接收者普及率，比起其他已開發國家開始數位化時來的低。

韓國：2001年10月為61%（2011年12月達69.6%）、日本：2003年12月為69.5%、英國：1998年9月為89.8%、美國：1998年11月為98.9%

(八)階段試點服務

全國關閉類比訊號（2012年12月31日清晨4點），在全國關閉類比訊號之前，已規劃分階段在試點服務區先進行關閉類比訊號。

(九)給予閱聽眾的公共協助（建議、裝設、支援等）

含數位轉換推廣小組、閱聽眾協助中心（16）、國家層級的電話支援中心、數位轉換整合網站（[www.dtvkorea.org](http://www.dtvkorea.org)）：問題自我診斷、裝設說明等。

(十)關閉類比訊號協助方案

對於擁有類比電視接收器且非商營廣播訂戶（如有線電視或衛星網路）的弱勢家庭，政府會予以協助。如確保弱勢閱聽眾或弱勢群體權益、配給數位轉換器與天線、接獲請求時給予技術支援（2012）

、給予身障人士支援裝置（失聰者、盲胞、重聽者）、2010年至2012年，共發配39,108組字幕裝置、46,564組口述影像裝置、50,006組老年聽力衰退協助裝置

(十一)影響

數位轉換是項龐雜工程，事前需要周詳計畫與精確數據資料，費用龐大，且在考量整利益時，需要與相關各方合作。

- 1.數位紅利、通訊與廣播匯流，資通訊產業發展
- 2.閱聽眾意識與數位接收器普及是能否成功的關鍵
- 3.保障弱勢閱聽眾的權益至關重要
- 4.與各國合作，分享經驗
- 5.韓國政府計畫提供數位轉換支援予開發中國家

**與談人二**

**千里達與托巴哥電信管理局 CEO Cris Seecheran**

一、概述

寬頻：必要的基礎建設

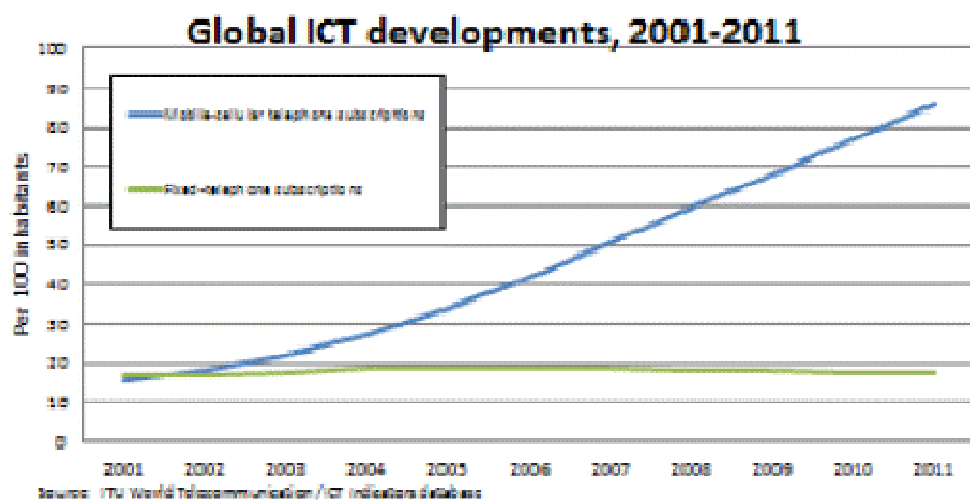
- 2010 年數位發展寬頻委員會（國際電信聯盟與聯合國教科文組織合作）

「高速、高容量的寬頻網路是現代社會必備的要素，能帶來廣泛社會經濟效益。該會目標是推廣寬頻友善措施與政策之採納，讓世界人民能享有寬頻帶來的益處。」

「寬頻滲透率每增加 10%，預估可讓 GDP 額外成長 1.3%。」

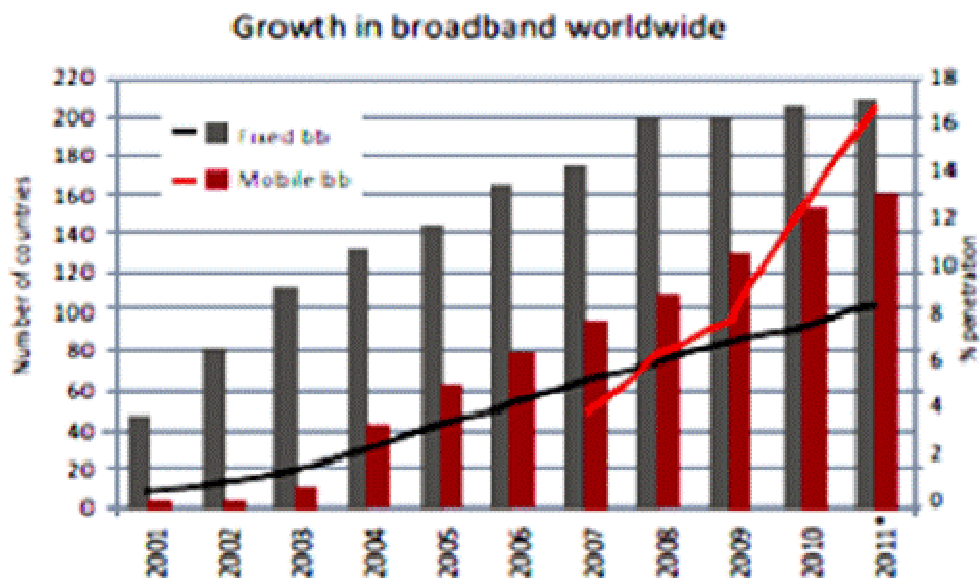
## ■ 行動裝置帶動網路使用增加

- 就短中期而言，行動上網將是縮小寬頻落差的理想媒介，因為全球行動上網戶數遠遠超過固網用戶。（見圖）



- 行動上網成為短中期縮小寬頻落差之理想媒介的另一原因，在於行動網路技術（例如 WiMAX 與 LTE）現已能提供消費者媲美固網的連線速度。
- 行動裝置現已成為首選的通訊工具，對一些人來說，更是唯一的連線工具。

## ■ 行動寬頻的成長

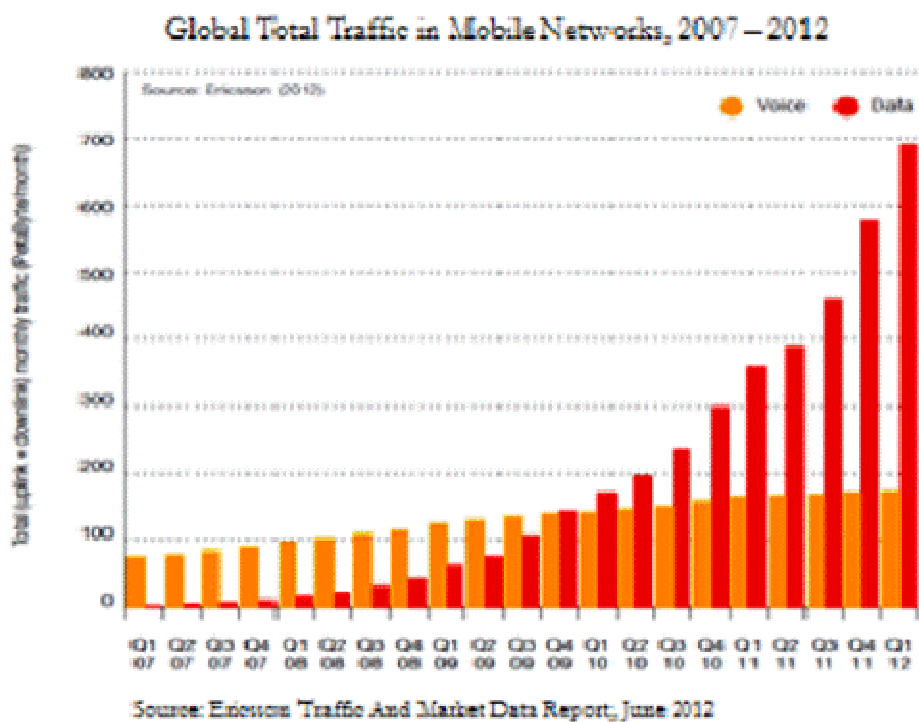


Source: ITU World Telecommunications/ICT Indicator Database

- 網路使用正急遽成長，上網型行動裝置（如智慧型手機）的成長急起直追。

#### ■ 行動寬頻的成長

- 行動數據激增，行動服務的頻譜有必要增加。

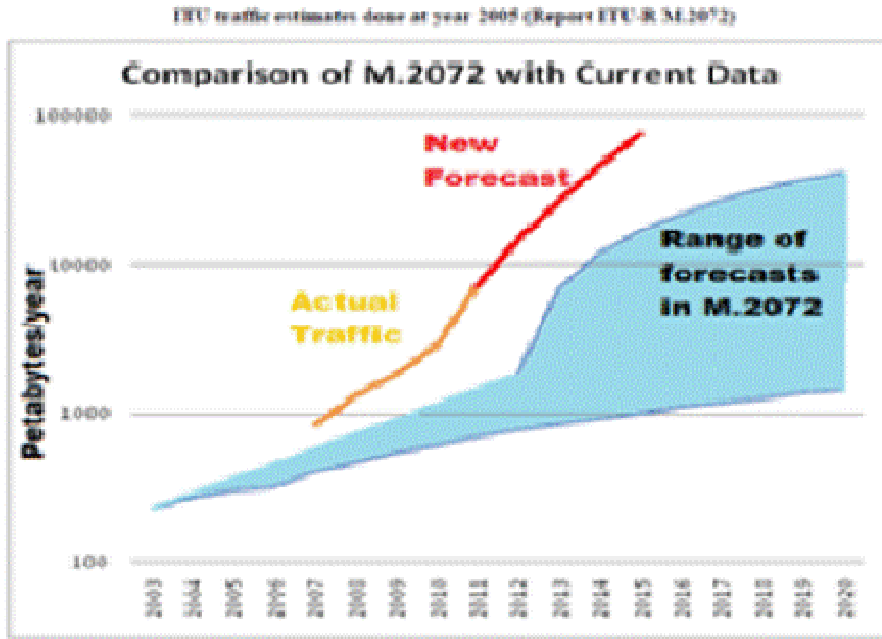


Source: Ericsson Traffic And Market Data Report, June 2012

#### ■ 目前撥予行動寬頻的頻譜：IMT-Advanced

- 比較 ITU 在 M.2072 報告中的預估與實際流量，凸顯出行動裝置需要更多頻譜，以滿足現

今與未來的頻寬需求。



■ 目前撥給動寬頻的頻譜：IMT-Advanced

- 目前為因應行動網路需求而配予 IMT-Advanced 的頻帶如圖示。
- 須留意的是並非所有國家都能將以上頻譜撥予 IMT。

Table 1 — Frequency bands identified for IMT

Band (MHz)	Radio Regulations footnotes identifying the band for IMT
450–470	5.286AA
698–960	5.313A, 5.317A
1 710–2 025	5.384A, 5.388
2 110–2 200	5.388
2 300–2 400	5.384A
2 500–2 690	5.384A
3 400–3 600	5.430A, 5.432A, 5.432B, 5.433A

Source: ITU-R, IMT-Advanced standards for mobile broadband communications

聚焦 1GHz 以下的頻譜

- 目前已出現三種不同的頻帶計畫，ITU 無線電通信部正致力發展統一計畫，以有效運用 700MHz、800MHz、900MHz 行動頻帶。

■ 邁向數位計畫

- 及早致力於有效的數位轉換，以運用數位紅利發展行動寬頻服務

- 第一區 119 個國家參與 GE-06 協定，於 2015 年 6 月 17 日前關閉 UHF 與 VHF 頻帶類比訊號
- 鑒於跨境干擾可能衍生的衝擊，因此頻譜與數位地面電視標準一統化非常重要，因為這些牴觸衝突將來必須循序區域或區域層級解決

#### ■邁向數位的一些考量

- 選擇合適的數位地面電視標準
- 頻譜取得與目前頻譜分配情況
- 預先設想數位紅利的使用（BWA/4G 手機）
- 廣電產業現況，包含免費與訂閱型電視。
- 推行複雜度（涵蓋範圍、類比廣電業者財力）

#### ■邁向數位的方式

- 數位轉換應按照各方所同意的既定過程與計畫執行：

※中止推出類比地面電視

※擇定類比訊號關閉日期

※對於經營傳輸設備的訊號發送業者授權，廣電業者得以透過訊號發送者提供服務

※訊號發送業者須經競爭過程遴選

#### ■邁向數位的方式

- 訊號發送者應：

※共同傳輸載具，開放其基礎建設供租用

※確保國家資源利用最佳化，鼓勵創新的附加價值服務

※讓傳統廣電業者不必再忙於發射台取得及基礎建設

※降低廣電業者傳輸成本

※提升頻譜經營效率

※降低新創廣電業者創設成本

※廣播訊號一致性的涵蓋

#### ■邁向數位的衝擊：成本

- 數位轉換衍生之成本對廣電業者造成衝擊：

- ※聯播需要：造成額外技術限制，不管在內容提供或類比與數位網路保養上。

- ※需要購買數位廣播設備

- ※需要告知及教育閱聽眾

- 購買接收數位電視相關設備（如數位電視或機上盒）所生成成本對消費者造成衝擊

## ■ 成本回收機制

- 拍賣：政府/規管者之營收

- ※美國 2008 年拍賣 700MHz 頻帶，56MHz 頻譜共拍得 190 億美元（每 MHz 平均 3.4 億美元）

- ※德國 2010 年拍賣 800MHz 頻帶，60MHz 共拍得 46 億美金（每 MHz 平均 7700 萬美元）

- 補助

- ※消費者：透過拍賣頻譜，美國提供面額 40 美元禮券購買機上盒

- ※廣電業者：由 FCC 普及服務基金會（Universal Service Fund）補助

## ■ 加勒比海情形—統合

- ITU/CTU/CTO 已召開數次會議，以統合加勒比海地區邁向數位化的方式，主要聚焦於數位地面電視標準選擇及數位紅利之使用上。

2010 年 11 月 千里達 加勒比海地區類比轉數位廣播研討會

2011 年 8 月 巴貝多 數位轉換研討會

2012 年 1 月 千里達 加勒比海頻譜管理方案第二階段計畫會議

2012 年 4 月 千里達 數位轉換頻譜管理研討會

2012 年 5 月 巴貝多 邁向數位地面電視與數位紅利—區域研討會暨頻率協調會議

2012 年 8 月 安提瓜和巴布達 CTO 數位廣播轉換論壇—加勒比海

## ■ 加勒比海情形—主要重點

- 標準：目前僅 3 個國家選定標準（1 國以 DVB-T 為標準，另 2 國以 ATSC 為標準），多數國家仍未決定或仍在測試階段

- 轉換計畫：多數國家計畫轉換至數位電視，但有 4 個國家因有線電視滲透率高而無計畫轉換（加勒比海法屬群島及法屬圭亞那已經完成轉換）

- 數位紅利：幾乎所有加勒比海群島的這些頻帶都未使用，頻譜可以馬上供行動寬頻使用。

#### ■ 關鍵焦點議題

- 採用適當數位地面電視標準：對標準擇採進行適當研究，選擇最適各國之標準，考量因素有科技（容量與演進）、產業、設備取得與成本、區域統合。

- 建立合適的執行架構：

※數位電視工作小組或指導委員會

※與相關各方共商對策

- 開發數位電視服務的授權方式與頻譜計畫，及發展數位紅利（行動寬頻服務）
- 對消費者進行有計畫的早期教育與推廣

#### ■ 數位紅利：千里達與巴貝多

政府的寬頻計畫敦促千里達與巴貝多電信管理局規劃供無線網路科技使用之頻譜，以增加寬頻滲透率。

電信管理局舉辦2次頻譜拍賣，應用於寬頻無線進接（BWA）服務，這包括網路近用、訂閱式電視廣播（即無線化有線電視）與固網語音電話。

2007年10月第一次拍賣：Lower 700MHz 與 12GHz

Lower 700MHz 採用美國頻帶規劃（US Band Plan），因為當時只有這項頻帶規劃可使用。

2009年4月第二次拍賣：Lower 700MHz 與 2.3GHz 及 2.5GHz 頻帶。



電信管理局將會針對下列發起提案邀請書：

- 有志申請將 700MHz 頻帶應用於行動寬頻者 (LTE)。

提案邀請過程會類似於逆向拍賣 (reverse auction)，申請者將會於以下各項標準競爭：

- 涵蓋率。

### 主席總結：

兩位講者均從頻譜使用角度探討數位轉換的益處，數位紅利即屬之，另外也講到數位經濟，Dr Nam 在簡報中花了大篇幅討論此議題，包括網路型電視商務、數位化衍生出的新經濟、全球媒體、娛樂、廣告，不管是透過電視或寬頻。另外，從類比轉換成數位也帶來更理想的觀賞經驗，由於數位轉換，多國也考慮將寬頻列為必備服務。

### 討論

#### 1. 千里達與巴貝多如何管理寬頻？

先向電信部門提出計畫，然後幾個月後，財政部與世界銀行進行先期研究，然後邀請世界銀行小組到千里達視察產業狀況，檢視發展情形並協助政府制定寬頻戰略。因為我們已經提出一套計畫，所以和世界銀行討論過數次了。目前經營者也有提出另一套計畫，世界銀行正在評估千里達與巴貝多的各種選項，審視各種方式的利弊得失。推動寬頻本身對政府也有利，讓我們能更為進步。我們的新方向是深化競爭，並已採取各項措施，增加行動寬頻空間，但我們仍須努力。

#### 2. 與鄰國合作可促進數位轉換進程。

3. 傳輸費用出現爭議，尤其是傳輸公司彼此之間（即廣播公司與私營廣播服務提供者，如當地有線電視網、衛星電視網、IP 服務提供者）。因此規管者的角色是制定清晰透明的條件，促進傳輸費用之訂定。另外也必須確保電信部門服務普及化。

#### 4. 如何確保的分派的頻譜有效利用？

在共同傳輸載具方式中，市場所有廣電業者皆為私營商業屬性，因此得要求訊號發送者傳送所有免費頻道。「給他們足夠的頻譜，他們才能開發合適的商業技術，傳輸付費電視與免費電視，」問題是他們能有一套商業方法，讓其有效運作嗎？

5.相對全權放任市場運作，規管者在數位轉換中該扮演多大角色？

規管者對於促進大眾意識有其重要性。

#### **(四) 議程四：創造一個基礎支持寬頻的全國性需求**

**主持人：梁景泰 (Leong Keng Thai)，**

**新加坡資訊通信發展管理局 (IDA) 副局長兼電信部主任**

**專題演講：利敏貞 (Eliza Lee)，**

**香港通訊事務管理局辦公室(OFCA)通訊事務總監**

今天我很榮幸在這裡分享我們促進香港鋪設寬頻基礎建設上的成就與經驗。我希望在座的各位都曾到過香港，我們是個小但是充滿活力的城市。小是因為我們只有 110 平方公里，卻有 7 百萬人定居。想想我們這樣的尺寸有 18 家固定通訊網路業者(local fixed carriers)及 5 家行動電信業者(mobile carriers)。我們有 2 百多萬家庭有訂固定寬頻服務，滲透率約為 87%。其中 86%以及 76%的家庭訂戶可以各自選擇至少 2 家或 3 家的自建固定寬頻網路。我們有 1 千 5 百 80 餘萬戶的行動服務訂戶，轉換成滲透率超過 220%。其中 9 百萬個行動寬頻訂戶，約為 127%，每個月使用約 5800 兆位元的資料量。

我相信在座各位對於這樣的結果與數據都感到印象深刻，各位或許會懷疑香港如何達到這樣的成就？政府在發展電信傳播基礎設備中的所扮演何種角色？我們有補助我們的電信傳播產業嗎？讓我為各位解釋。

#### **市場驅動模式(Market-driven Approach)**

在「市場主導、政府協助」及「大市場、小政府」的原則之下，香港經濟的投資以私人部門為領頭羊，政府的角色是提供一個友善的環境，讓市場運作得更有效率。

近十年來完全自由化的電信市場環境下，同樣的大經濟政策適用於香港寬頻基礎建設的發展。我們的政府並無提供直接的投資，或是任何型式補貼於香港寬頻基礎建設。在市場取向，投資發展寬頻基礎建設僅僅是基於私人部門的商業考量，如此一來也給出最高程度的自治權以及商業操作的彈性。

香港過去十年間，私人部門對於寬頻基礎建設的投資從來沒有短缺過。全面自由化政策下，我們對於香港可以核發電信傳播執照數量並不設限。現在香港共有 18 家在地固定網路通訊業者，以及 15 家行動電信業者。在香港如此狹小的地方，各位可以想像我們市場上設備競爭導向的激烈程度。

在香港，政府的投資只是確保市場機制有效運作的最後手段。然而，我們持續考量最新市場情況，並思考為了維持快速發展市場的平衡，是否應該修改或放寬現存的規管機制。舉例而言，儘管開放用戶迴路(local loop unbundling)仍是政府使用權力的必要管制工具，我們 4 年前就已經撤銷對於同軸用戶迴路電話互聯的規定。此外，在香港，光纖用戶迴路從未有任何開放的要求。反常的，這種寬鬆的管制做法成功地鼓勵持續投資，以及香港的光纖基礎建設的鋪設。

## 促進寬頻鋪設的政策

雖然政府沒有從公庫中支付一分錢資助鋪設香港的寬頻基礎建設，我們的政府已經致力於促進寬頻基礎建設產業的持續發展。範例如下：

首先，著眼於喚起大眾對於寬頻近用重要性的注意，我們 2 年前啟動了一項自願性註冊方案，讓住宅大樓可以使用光纖到戶服務(Fiber To The Home, FTTH)，或光纖到建築服務(Fiber To The Building, FTTB)。我們正與業界合作，以便在第二階段將商務、產業與政府建築包含進註冊方案。

其次，為了支持快速發展的行動寬頻服務，政府注意到市場在適當時機對於無線頻譜的需求。2009 年以來，我們已經執行了 5 項頻譜拍賣，並且釋出總共 220 兆赫的無線頻譜於市場中。在這樣的脈絡之下，2.5 跟 2.6GHz 頻段中的 50 兆赫將於次年年初時以市場機制釋出。基於無線頻譜的必需，以及市場的強烈需求，香港的所有提供行動寬頻服務的電信業者都使用 LTE 技術。做為一項輔助的政策，我們將持續允許電信業者裝設塔台於高處地點、政府設施(如路燈、人行陸橋、天橋)以拓寬他們的寬頻覆蓋率。

第三，為了讓利益團體更簡單快速的於香港建制海底電纜。OFCA 對可能的申請者提供了一項單點契約服務(single-point-of-contact)，並且為了加速審查過程，我們與相關政府部門與組織聯繫，加速申請審查的過程。

## 成果

目前為止，我們的市場驅動模式以及促進政策已經達到推動寬頻基礎建設的目的：

根據今年「世界經濟論壇」所發布的「全球資訊科技報告」，香港每位網路使用者每秒可使用的國際網路頻寬為 780 千位元，而且我們在 142 個被研究的經濟體中排名第一。

根據 FCC 今年 8 月發表的國際「寬頻數據報告」香港平均每秒下載的量為 31 兆位元，並且我們在 38 個相互比較的經濟體中排名第二。瑞士洛桑管理學院 IMD 發表的 2012 世界競爭力報告中，香港不僅在經濟上最具競爭力，科技基礎建設的表現也是第一。今年 2 月光纖到府協會(FTTH council)的全球性排名中，香港在所有已具有光纖到府服務或光纖到建築服務的經濟體中排名第三，家庭滲透率達到 45%。香港寬頻市場中密集的設備競爭，提供消費者對於寬頻服務供應商的多元選擇。也是因為高度競爭，固定通訊網路寬頻服務也可以在非常合理的價格內提供香港消費者每秒 10 億位元服務，每月只要 25 美元的低價。4G 寬頻

吃到飽服務只要每月 24 美元。

## 次世代網路

無論如何，我們不可以自滿，我們對於面前的挑戰仍小心警惕，特別是次世代網路(next generation networks, NGNS)對於現存規管架構的挑戰。香港小部分的業者已經施用了次世代網路，而其他的業者仍在轉移中。

隨著次世代網路的到來，我們必須問自己，甚麼樣的互聯結構是適合香港的？如何確保香港次世代網路的開放互聯？如何促進全港次世代網路的發展？面對這些挑戰與問題，我們去年進行了一項委託研究，目的在於認清對於我們規管架構的確實挑戰，如此一來這樣的架構便可以在次世代網路時代的挑戰與機會中平順度過。

我們次世代網路工作小組以及諮詢委員會更針對研究結果的議題進行商議。我們的角色是促進業界討論並達成共識，我們有信心並相信市場機制在高度競爭的電信領域中有能力回應消費者的要求、科技發展與創新。我們會持續以做為促進者，並確保消費者的權益以及市場有效競爭的持續性。

## 結論

結論上，我們堅持少干預與市場驅動模式，促進香港的寬頻發展。我們完全自由的政策已經帶來了充滿生氣的競爭，以及幾乎無所不在的寬頻覆蓋。我們的寬頻基礎建設將繼續支持資訊傳播產業領域的創新。為了應付我們使用者的需求以及支持我們做為區域傳播中樞的地位。謝謝。

## 與談人：奈及利亞傳播委員會副主任委員及行政總裁 Dr Eugene Juwah

### 從奈及利亞的立場出發，討論必須發展寬頻需解決的議題。

除了近用寬頻基礎建設，也一定要確保競爭以及對於寬頻服務的需求。奈及利亞的電信產業發展已經與媒體領域垂直整合，並且產生一些基礎建設能用來作為提供寬頻服務的競爭手段。這些基礎建設帶來資金，但也帶來了不適當的發展，反而限制了寬頻滲透率。

例如，降低進入障礙，於無歧視的基礎上，確保已經近用了傳輸基礎建設的既存寬頻業者不需要重建已經存在的設備。競爭帶來業者的創新，提升服務品質，使價格合理，最終增加寬頻服務的滲透率。

談到管制者在確保競爭上面所扮演的角色，奈及利亞過去 10 年於電信領域的成長是非常驚人的，2001 年的電話普及率為 0.04%，2012 年則達到 72%，管制者也同樣為了私部門參與及投資寬頻系統創造環境。

了解寬頻對於經濟的刺激，寬頻是首要目標，並且需要發動。

模式：主幹頻寬+零售服務層-零售層的多元服務。因此主動基礎網建設業者(active infrastructure providers)將在公平無歧視的基礎上與零售服務商接洽。

主動基礎建設業者將會從海底纜線公司購買主幹頻寬，這些頻寬再由被動基礎建設業者(passive infrastructure providers)所擁有的光纖傳輸。本模式可防範任何業者主導市場。

奈及利亞傳播委員會，將會核發執照給主動與被動層，並施行價格上限管制(price caps)根據成本導向定價。另外也將核發多元執照給服務層。為了確保終端使用者只要支付合理價格，委員會將提供獎勵，以確保基礎建設商的營運是獲利的以及合理的。通過委員會，政府將促進共識並調停各參與者間的衝突。

### **刺激需求—確保寬頻服務到府。這樣的需求由服務的便利性與價格趨動。**

奈及利亞市場中，寬頻基礎設備市場已經垂直整合。需要一邊確保被動、主動以及零售服務的發展，一邊同時提供主動、被動基礎建設給所有彼此競爭的業者。垂直整合限制了奈及利亞寬頻的滲透率，並且讓大部分家庭都負擔不起這些服務。作為產業管制者，奈及利亞傳播委員會正努力確保理想的寬頻服務傳輸方式，以便讓多數家庭負擔得起，以及滿足這些需求。之前提到的平等近用模式是主要政策的目標。

就算不提已經與寬頻相關的利潤，必須理解的是，在發展中國家，就長期策略而言，寬頻是媒體的一種；就短期而言，寬頻革命將有利於商業。

討論：

#### **1.奈及利亞模式的進一步說明**

奈及利亞：專注於固定通訊網路寬頻。發展中國家的經驗顯示，行動寬頻模式由於缺乏主幹網路，因此並不可行。因此建立一個光纖寬頻網路為基礎的現代電信基礎建設為全新契機。

服務提供者將成為關鍵，開放基礎建設並分開主動與被動業者。在最末端為零售服務業者。各層之間以多層次價格上限管制。並補貼業者的損失。同一業者不能擁有 2 個以上的層次，寬頻業者為民營機構，若為發展寬頻以及促進公眾利益，政府將進行補助。

試圖發展獨立的基礎建設商，與已經有基礎設備的服務供應商區隔開來，減少干預業者行為，既存業者可自由參與公平近用寬頻計畫以及政府補助。

#### **2.香港的競爭模式**

幾乎沒有管制。管制基本上都是為了保障消費者避免捲入營運者的競爭行為，或是負面契約。營運者須持續創新以提供具競爭力的服務契約。諸如各式上網方案正引領競爭-年輕族群要求更多頻寬。

#### **3.強制光纖開放的可行性？**

香港於 1995 年開放市場，並於規定強制在電話與建築上強制互聯。回顧過去幾年，過去對電話線路的強制性互聯規定不需要保留。如今營運者正逐漸從銅軸網路轉移到光纖網路。因此不需要強制性規定。當然這是香港自己的獨特經驗。

#### 4.寬頻服務的傳輸與互聯

奈及利亞：國家分成若干區域，問題在於增加國內寬頻傳輸量以及平等近用計畫，以刺激寬頻基礎建設的分佈。今天奈及利亞的寬頻滲透率約為 5%，本比例非常低，試圖建立一個「西非」計劃讓內陸互連與國際線纜接軌。

### （五）議程五：實現數位紅利

#### 議程 5: 兌現數位紅利 (Realising the digital dividend)

主持人：梁景泰 (Leong Keng Thai)，

新加坡資訊通信發展管理局 (IDA) 副局長兼電信部主任

提綱：

- 談論有關 700MHz、部分 800MHz；關心長期演進技術 (LTE)<sup>1</sup> 可能不會達到漫遊的諧同<sup>2</sup> (harmonization)。

---

<sup>1</sup>長期演進技術 (Long Term Evolution, 常簡寫為 LTE)，商業宣傳上通常被稱作 4G LTE，但事實上是 3.5G 下 HSDPA 邁向 4G 的過度版本。也曾經被俗稱為 3.9G，直到 2010 年 12 月 6 日國際電信聯盟把 LTE 正式定義為 4G。LTE 是應用於手機及數據卡終端的高速無線通訊標準。

<sup>2</sup>對於行動寬頻頻譜配置的問題，目前業界已經有共識，必須朝「頻譜協同 (spectrum harmonization)」的方向走。所謂「頻譜協同 (spectrum harmonization)」意指希望能將目前全球各地在行動寬頻通訊上諸多分歧的頻譜配置，作一致性的規劃。協同一致的頻譜，不僅能使造成系統頻帶邊界干擾的可能原因減少，降低干擾，使頻譜更有效地被使用；同時也能使服務不至於因國與國間的頻譜配置不同，導致服務中斷或徒增協調上的困難；另外，手機終端與設備商也不必因為需要因應市場上的諸多頻段選擇，能更進一步降低其生產製造成本，也更能增強漫遊用戶的便利性，而凡前述種種，都能進一步地擴大整個行動寬頻產業的經濟規模。不過要做到全球一致的「頻譜協同 (spectrum harmonization)」目標，礙於各地法規及過往頻譜執照的發放效期的不一致，在短程目標的實現上，只能先求取不同區域如 北美、歐洲、拉丁美洲、亞太...等區域上的整合。目前 LTE 在全球頻譜發放的情況，主要集中在美國的 LTE FDD 700 MHz (3GPP Band 12、13、17) 與歐洲的 LTE FDD 2.6GHz (3GPP Band 7) 兩個頻段。前者主要釋照的背景是美國 FCC 針對廣播電視數位化後所取得的「數位紅利頻段 (Digital Dividend Band)」，在 2008 年二月作標售，並由 Verizon、AT&T 等營運商取得執照，以 LTE 作技術，提供下一世代的行動寬頻服務；後者則是由歐洲郵電管理委員會 (CEPT: Confederation of European Posts and Telecommunications) 在 2.6GHz 的頻段作出頻帶規劃的建議，並由歐洲各國各自選定時程發放頻譜執照。(資料來源：2011 年 3 月《4G LTE 市場前進大未來——展望與挑戰》[http://www.ericsson.com/res/site\\_TW/docs/article\\_2011\\_vol01\\_03.pdf](http://www.ericsson.com/res/site_TW/docs/article_2011_vol01_03.pdf))

- 無線廣播電頻譜重整；一項關鍵領域就是空白頻段（white space）—使用其餘未利用的廣播電視頻段。

與談人：

●Richard Bean，副主委

澳洲通訊傳播暨媒體管理局（Australian Communication and Media Authority, ACMA）

首先，容我簡要說明，澳洲的媒體和通訊傳播產業版圖是既多樣且複雜的。ACMA 所管制的這個多樣化產業，位居南半球具有某些獨到之處的大陸，這個大陸的特質深深地（而且持續地）影響著澳洲通訊傳播市場的動態和政策制定，包括了頻譜管理政策。

澳洲是個廣大的島嶼大陸，人口高度集中居住分散的區域，：大約總人口的 65% 居住在 0.5% 的澳洲土地上一有 10% 的人口散布在我們 93% 的廣大土地上。

廣大且遺世獨立的島嶼大陸成為譜頻規劃者的絕佳環境。

ACMA 是「匯流的管制者」，其創立之初是設計成為強調四大「領域」的匯流—電信、廣播電視、網際網路和無線廣播，特別是在澳洲情境下。

在過去 4 年，ACMA 已為頻譜和無線廣播電視活動注入活力，不過，我今天將要說的是有關頻譜管理和澳洲的數位紅利。

從類比演進到數位電視的過程，提供了許多我們都很熟悉的機會。對於地面無線廣播電視來說，數位電視代表著：

- 畫質的改善。
- 在相同的無線電視頻道中，可提供更多的服務、多元的類型。

光是這些好處，就足以提供類比電視轉換到數位電視的驅動力。不過，當然，數位轉換提供了大量的頻譜效能利益—因為，如同我們都知道的，無線廣播電視不需要那麼多的頻譜了。

因數位轉換所騰讓出來的頻譜，也提供了頻譜重整和重新配置的大量機會，還有其他的用途像是行動寬頻—這就是所謂的「數位紅利」。

為了兌現這項紅利，澳洲正以三種明確的途徑進行—

1. 透過類比電視訊號的關閉，完成數位轉換。
2. 釐清或重新確認數位紅利頻段上所提供的數位電視服務。
3. 將騰讓出來的頻譜重新分配給新使用者。
4. 這包括為數位紅利所提出優先的頻段計畫，所作的最後決定。

澳洲早在 2001 年 1 月著手進行數位化的各項措施，當時是從五大主要城市開始以 DVB-T/MPEG-2 技術的電視服務和類比訊號同時播送。在 2008 年 10 月，澳洲政府制定了時間表，為類比電視訊號關閉設定時程，並設定在 2013 年 12 月 31 日完成全國數位轉換。

在 2010 年 7 月，由寬頻通訊傳播暨數位經濟部部長（參議員 Stephen Conroy）主導，交給 ACMA 設定重要的騰讓（頻譜）日期，以讓 ACMA 得以重新彙整 2014 年 12 月 31 日前所需進行的工作（即類比訊號關閉日後的 12 個月）。ACMA（和產業界共同合作）在建立頻道重新整理的計畫上進展順利。

在澳洲，數位紅利頻譜的重新分配，將透過拍賣的方式達成。目前，所有頻譜拍賣的關鍵點，就是搭配頻段規劃，以找出要拍賣的頻譜商品—執照—而頻段規劃是找出要拍賣的頻譜的重要元素。

為了界定頻譜商品，ACMA 已花費不少時間、研究和分析支撐核發新執照的基礎架構。頻段規劃在兌現澳洲社會最高價值上是很重要的，包括達到有效率的分配給最佳效益的使用，並且能夠回饋最多財源給澳洲。

澳洲顯然不是唯一的，當然也不是第一個針對行動寬頻而重新分配數位紅利的國家。

ACMA 有多個「數位紅利」頻段規劃可供選擇。在作成決定之前，ACMA 找出考量和評估這些選項的關鍵點：

- 首先，ACMA 所追尋的是「有效率的」頻段規劃—很簡單的，有多少頻譜可供譜同化行動寬頻使用，並且剩下無法使用的部分有多小。
- 其次，ACMA 所考量的是頻譜的可用性（the utility of that spectrum）——一個關鍵目標就是供 LTE 使用所需 20MHz 頻段的最佳化—理想上，超過一個以上，可在下游市場（downstream markets）促進競爭。
- 最後，為了能達成漫遊和經濟規劃，頻譜譜同化的可能性是考量的關鍵。

在澳洲頻譜規劃情境下，有 3 個數位紅利頻段計畫選項：亞太電信組織（APT）的 700 MHz plan、歐洲的郵電管理委員會（CEPT） 800 MHz plan，以及美國的 700 MHz plan。

第一個選項對澳洲來說，是單純且適合的頻段計畫。而歐洲 800 MHz 計畫涵蓋了 790-862 MHz，和澳洲的 850 MHz 頻段重疊的部分太大，澳洲使用了這頻段的大部分，尤其是電信公司 Telstra 的網路。

要決定是否採用歐洲的計畫，並不需要分析太多，因為這單純不會是澳洲的選項—不只因為這個計畫和現有的行動寬頻服務所使用的頻譜重疊太多，這個計畫還會讓數位紅利留下太多無法使用的頻譜，造成浪費。其他二個可供澳洲考量的選項，就是美國或亞太電信組織（APT）的 700 MHz 頻段計畫—二者均被指定在 698-806 MHz 的數位紅利頻段。

美國的計畫，有許多部分的發展已超過十年，有些已被科技發展所取代，涵蓋了 698-806 MHz 紅利範圍，並且分成二個頻段：lower 和 upper 700 MHz 頻段。美國的計畫在無線電視頻道鄰頻的區域並未使用，提供 2 個 35MHz 給第三代行動通信合作伙伴計畫（3rd Generation Partnership Project, 3GPP）的行動寬頻使用，並且，很重要的是，允許有 10 MHz 寬的頻道。



在鄰接無線電視頻道的頻段，有 2 個 30 MHz 可供寬頻頻譜使用。

另一方面，亞太電信組織（APT）的 700 MHz 計畫，擁有單純和效益極高的優勢。

它展現出來的好處在於，可讓人擁有一張空白乾淨的表單進行頻譜規劃，比較有可能達成最佳的結果，雖然這不見得是很容易的事。

ACMA 抓住了這個機會，以特殊的考量協助發展這項計畫。

亞太電信組織（APT）的 700 MHz 計畫的頻段和美國一樣，都落在 698-806 MHz 的範圍內，但亞太電信組織（APT）的計畫在以頻率分割多工（Frequency Division Duplex, *FDD*）的適合頻譜中，提供了 2 對 45 MHz 的頻段（2 paired lots of 45 MHz of *FDD* suitable spectrum）——在可用頻譜中，是最大化的可行作法。

我們不得不承認，和美國的計畫作一對比，美國的計畫提供了最好的 2 x 35 MHz 供行動寬頻使用，和第三代行動通信合作伙伴計畫（3GPP）的規格一致——此外，它還在 700 MHz 頻譜設置預留給公共安全寬頻使用。

另一個主要的不同之處，就是透過可能的 LTE 頻道容量，所提供的效用。

亞太電信組織（APT）的計畫，提供大量的頻道頻寬的多種組合，像是 2 對 20 MHz、3 對 15 MHz，或 4 對 10 MHz。

再進一步比較不同之處，就是 LTE 發射機（LTE transmitter）利用 790 MHz 的頻譜，以及在同一個使用者裝置的全球定位接收器之間，引起自我干擾的可能性。這種以位址為基礎的服務和應用，其重要性與日俱增，這就是一種潛在很嚴重的議題，因為可能會影響頻段的效用。

在發展亞太電信組織（APT）的計畫方面，這種干擾的議題很明顯的已被考量，並且是傳統上雙重安排的主要理由之一。（In developing the APT plan, this interference issue was explicitly considered and was one of the main reasons why a conventional duplex arrangement was chosen.）

最後，針對那些想要在 698 MHz 的邊緣繼續經營電視服務的國家，亞太電信組織（APT）的計畫在行動寬頻和數位電視之間，明確地提供 5 MHz 的保護頻段（guard band<sup>3</sup>）——大大的幫助了共存的服務以及保留了所有 spectrum lots 的價值。

ACMA 決定所想要的頻段計畫的第三個關鍵因素就是諧同（harmonization）。可以預期的，也如各位所熟知的，橫跨整個亞太地區，亞太電信組織（APT）的計畫充滿了太多利益，許多國家表態或認真的考慮採行這個計畫。

---

<sup>3</sup> 已往相鄰的頻帶往往需要 Guard band 的存在來防止相互的干擾，而在 Guard band 上將無法傳輸任何有效的數據，故 Guard band 對傳輸本身是種負載。

在亞太電信組織（APT）之外，也有許多國家被亞太電信組織（APT）的計畫所吸引並考慮採用。特別是南非，還有智利及哥倫比亞，加上墨西哥，最近宣布他們打算採行亞太電信組織（APT）的頻段計畫，還有其他國家像是巴拿馬和秘魯也正積極的考量中。

此外，有關亞太電信組織（APT）計畫的未來，最近的一個發展就是在日內瓦舉行的 2012 年世界無線通信會議（the 2012 World Radiocommunication Conference，WRC）有著令人驚訝的結果。某種程度可說是意料之外，WRC 同意將 Region 1（歐洲、中東和非洲）694 MHz 到 790 MHz 的頻譜，分配給行動通信服務，生效日期預定在 2015 年。

在本質上，對於 Region 1 的部分地區來說，藉由亞太電信組織（APT）計畫形成基礎的可能性，這是創造第二個數位紅利的機會。

在現有的歐洲 800 MHz 計畫和亞太電信組織（APT）700 MHz 計畫無法完全相容的情況下，既然歐洲計畫屬於反向雙工計畫恰巧就鄰接邊界的部分，那麼採行亞太電信組織（APT）的變種計畫，只使用底層的 30 MHz paired，可能會產出令人驚喜的合適狀態。（While the existing European 800 MHz plan and the APT 700 MHz plan are not entirely compatible, the adoption of a variant of the APT plan that only uses the bottom 30 MHz paired results in a surprisingly nice fit and since the European plan is reverse duplex the plans dovetail neatly at the boundary）

在無法提供完整諧同的情形下，這種方式提供了許多好處—像是共同晶片組和部分漫遊功能—都進加強化了亞太電信組織（APT）計畫已有的可觀利益。

最後所帶來的應該是大量相容的市場。

在澳洲，數位紅利是主要的微經濟改革，政府和產業界有很強烈的動機創造最大的機會。

ACMA 是個實事求是的管制者，獨立於政府之外。在作出客觀的評做之後，ACMA 選擇亞太電信組織（APT）頻段計畫，作為澳洲最佳的選擇。

我們也相，澳洲採行亞太電信組織（APT）計畫的論述，現在就可以適用在許多其他國家，特別是在我們這個區域。我建議所有還在作決策階段的各位能考慮這些面向。

## ●Le Van Tuan，副局長

### 越南資訊通信傳播部・無線電頻率管理局

如主持人所說的，我想和各位分享越南如何思考以及如何重整數位紅利。

在進入細節之前，我想和各位分享一些越南電信和廣播電視市場的數據。在越南，我們擁有 66 家電視台，其中 3 家是全國的電視台，其餘 63 個則是省級的電視台。廣播電視台的數量如此龐大，在落實數位紅利方面，形成很大的挑戰。

越南很好的一點就是早在 2002 年就開始引進數位廣播電視。越南也是大規模採用 DVB-T2 SFN 的少數幾個國家之一。除了這些無線電視之外，還有 4 家直播衛星服務提供者，40 家有線電視經營者。在電信方面，有 6 家行動電話業者，其中 3 家主導者的市占率為 90%。行動通訊的註冊和訂戶為 1 億 1800 萬戶，其中有 1600 萬戶是使用 3G。

現在，我要進入數位紅利重整 (refarm) 的議題：第一個我們要提出的問題是，在越南，什麼是數位紅利？

數位紅利最常見的定義，就是所有現存的類比節目轉換成數位形式後所釋出的頻譜。不過，我們認為引用這樣的定義並不恰當，因為這是一個造成廣播電視對未來頻譜需求爭辯不休的死胡同，而且每個國家因現有類比節目的差異，數位紅利也會不同。如果數位紅利在每個國家情況不同，那麼其利益就非常有限，尤其是在發展中國家。因此，我們認為將數位紅利定義為現行廣播電視頻譜的一部分，在區域層級供其他廣播系統使用，而其餘的頻譜由無線電視使用仍屬充份，處於諧同 (harmonised) 的狀態。

我們以這個觀點來檢視全世界數位紅利頻段計畫。如各位所知，目前有三個頻段計畫，一個是歐洲的郵電管理委員會 (CEPT) 的，一個是亞太電信組織 (APT)，還有一個是美國的。在這三個計畫中，許多國家採用了亞太電信組織 (APT) 的計畫。因此，在越南，我們的運作方向是以 700 MHz 作為我們數位紅利的目標，在未來可供行動寬頻使用。現在進入第 2 個問題，數位紅利應該在何時可以取得，在這一天到來時，重整 (refarm) 的路線圖 (roadmap) 又是什麼？

在我們的看法，當關閉類比訊號是可行的且運用在該頻譜的新行動寬頻技術已達成熟 (成本已可支應市場發展) 的時候，就是可以取得數位紅利的最佳時點。在我們國家目前的廣播電視數位化路線圖中，在 2015 年大多數城市的類比訊號關閉，2020 年全國完成數位轉換。不過，我們希望能更早於 2020 年之前達成這項任務。就電信的觀點，從我們的經驗認為，從已開發的市場中一開始的布建，供行動技術在像是越南這樣的發展中市場建設，達到普及的程度，這至少要花 8 年的時間。

根據這些假設，我們認為數位紅利應該可以在 2018-2020 年之間取得。

下一個問題就是「頻譜重整路線圖」是什麼？

就在 2007 年世界無線電通信會議之後，因為亞太電信組織 (APT) 和歐洲的郵電管理委員會 (CEPT) 的頻譜規劃涵蓋了 790-806 MHz，我們決定在這個頻段停止布建廣播電視系統。接著，為利於頻譜重整，我們不開放新高功率廣播電視發射機在 700 MHz 頻段布建。這個頻段可用做低功率，也就是低於 1 千瓦 (kw) 的發射站。在某些案例中，我們需要將既有類比電台營運遷移到 700 MHz 以下的頻段，騰讓位置供新數位電台使用，這個 700 MHz 頻段可作為臨時基本的用途。

這麼做，當類比電台依循頻譜重整路線圖關閉轉換為數位訊號後，我們就可以取得 700 MHz 供行動通信系統使用。

我們所關心的最後一個議題是：如何利於進行頻譜重整？

在越南，我們採取數項措施促進數位化和頻譜重整。從技術觀點來看，我們採用 DVB-T2、MPEG-4、SFN 等最新技術增進頻譜效益。我們也鼓勵並要求電視製造商將數位接收器整合到電視機產品中。一開始，40 吋及以上的大型 LCD 螢幕電視機，可支援數位接收功能，之後，螢幕小一點的電視機也有這樣的功能。為利於頻譜重整，我們也鼓勵直播衛星和有線電視服務的發展。從資金來源的觀點來看，我們決定使用電信服務基金，加速數位化的進程。

我們所採用最後一個措施，就是透過亞太電信組織（APT）或東南亞國家協會（ASEAN）等組織運作，以促進區域頻譜協同。

綜上所述，為了擁有最佳數位紅利，我們考量以下的面向：

- 必須將區域諧同納入數位紅利的考量中。
- 當新行動技術達到成熟時，必須有充足的時間進行頻譜重整。
- 必須多管齊下支援。
- 必須與其他國家通力合作，以促進諧同。

謹以這些結論，感謝各位的聆聽。

**討論：**

## **1. 數位轉換的成本**

### **a. 機上盒（STB）**

- **澳洲：**政府資助機上盒計畫；因為數位化普及率很高，所以並無提供一般民眾的補貼；政府補助人口稀少地區的新衛星服務。整合電視諧調器（integrated tuner）將更普遍。  
第二部電視則是另一個議題—電視機可以在房子的每個房間，不過數位機上盒已經十分便宜。
- **越南：**與中國毗鄰而居；所以他們可以拿到便宜的產品。但如果買一台數位天線內建的全新電視，如之前所提的。現在所思考的是不要全額補助。

### **b. 民眾知曉度（Public awareness）**

- 民眾知曉度和教育是關鍵。

## 2.將 694-790 MHz 供無線電視使用？

- **越南**：尚未決定。將在未來決定有哪些頻段。期待技術夠便宜的一天。
- **澳洲**：已足以遷移。當有（空間）的時候，可提供 3-4 個頻道。額外的變化；當 2.5 GHz 要進行拍賣時，既有業者必須遷移。
- **預期中的行動寬頻流量**，建議廣播電視業者檢視變更商業模式，不要覺得他們失去了頻譜，而是獲得了機會。

## （六）議程六：以「公民」概念結合媒體管制和為公共利益的傳播

主持人：**葉劍壽（Michael Yap）**，  
新加坡媒體發展局（國際）副局長

提綱：

- 哪些因素將影響公共利益？大眾將參與本土內容（Local content will engage public.）
- 管制規範制度將在是否本國化之間擺盪。
- 正視世界的力量（Recognized the strength of the planet.）
- 我們應該如何支持國家利益？

與談人：

● **英國 Ofcom 國際事務部門主管 Monica Arino**

### 1.可從二個面向思考—促進和保護：

- 內容—多元化
- 負面管制；觀眾保護。以歐盟層級和諧化。
  - 優先近用頻譜資源。
  - 內容的可發現性（Discoverability of content）。
  - 必載規定。
  - 產制和播送的配額。

### 2.英國市場發展成熟

- 全國超過 的有線電視普及率。
- 衛星電視, SKY-B
- IPTV 事業；英國電信100萬戶。
- 隨選視訊屬於市場快速成長的一部分。還有APPLE TV, Netflix。
- BBC的iPlayer帶動隨選視訊市場的發展。
- 線上視訊的營收和廣播電視比較起來，相對較小。

- 平均每天收看电视时间为 1 小时—似乎很高。
- 大约有70%的观众知道他们想寻找什么内容。
- 付费电视带动市场成长。

3. 處於困境的類型是新聞節目。

4. 聯網電視；40%的使用時間是花費在隨看電視（catch up TV）。

5. 留待解決的問題：

- 相關發展的結果是一種革命還是演進的過程；就消費趨勢來看，尚未發現任何激進發展的趨勢。
- 由誰來處理（主導）消費者關係尚不明朗—系統營運商，設備製造商或服務提供者。猜測—將會是傳統的（廣電）業者。
  - 如果民眾朝向IP化傳輸模式，民眾接下來是否揚棄傳統的（收視）設備？
  - 導覽機制將成為成千上萬個頻道的關鍵。

6. 管制者面臨的挑戰：

- 單一螢幕；使用者知道他們所認為的某些事物有管制，但事實不然。（Access to single screen; users learn that something they think is regulated is not.）
- 消費者期待的管制規範是什麼？
- 跨境議題—在一個國家看得到的內容，另一個國家也可以看得到。

7. 結論：

- 公共廣播電視服務仍是很重要的。
- 管制規範—執法；相當完美，但無法落實。

## ● 南非獨立通訊傳播管理局顧問（Councillor）William Currie

自南非在 1994 年民主化以來，已歷經 18 個年頭。廣播電視從國家種族隔離控制到公共服務的轉變，就是民主化變遷過程的一部分。廣播電視的獨立規管曾一度受到新憲法的保障，而十年後，平心而論，南非廣播電視公司（South African Broadcasting Corporation, SABC）已被改造為公共廣播電視服務，強調整體大眾在資訊、教育和娛樂方面的需求，並不單純只是提供給少數白人族群而已。在 2004 年，南非廣播電視公司（SABC）捲入執政黨和非洲國會之間的權力鬥爭之後，事情的演變卻開始失控。南非廣播電視公司（SABC）成為貪腐和管理不善的犧牲品。後來，財政部出面，成立臨時董事會取代原來的董事會，才解決南非廣播電視公司（SABC）的危機。在這個過程中，本土公共服務內容的產製歷一波三折，而有活力的獨立內容產製業則因財務拮据而陷入危機。

在後種族隔離時代，有關公共廣播電視服務內容，比較為人稱道的故事是設定南非電視內容的配額。公共電視頻道播送本國節目（local content）的比率必須達 55%。而商營無綫電視台的頻道播送本國節目（local content）的比率必須達 35%；付費電視頻道的本國節目（local content）的比率則為 10%。40%的本國電視節目必須是由獨立製作人所出品。曾有一論點主

張說，在南非經歷一段自認是「彩虹國度（rainbow nation）」的時期，本國節目的規定幫助南非觀眾發展出對本國產製節目的品味。而這段時期，屬於此共和國在後種族隔離的新公民主義的時期。羅德大學教授 Jane Duncan 是這麼說的：

自引進本國節目配額的規定之後，南非的本土內容產業就顯著成長，南非（觀眾）也發展出對於具有強烈色彩的本土內容的喜愛。許多本國自製的教育節目、戲劇節目和肥皂劇，像是「世代（Generations）」、「Muvhango」、「Sewende laan」以及「Yizo Yizo」等，都證明了這些配額規定已成功地刺激了本國節目的需求，更進一步地，南非民眾也很熱衷於收視和收聽他們自己的故事。

的確，南非民眾每週在黃金時段有 8 部肥皂劇可選擇收看，這是藉由受歡迎的節目類探索南非社會的不同面向，並且可以廣義視為是種公共服務內容。

隨著南非處於轉換到多頻道數位無線電視的浪頭上，並且因智慧型手機所帶動寬頻普及規模，這段時期現在已經結束了。南非政府指出，改變已經在發生，並且做出多項嘗試處理匯流的新事實。在 2009 年，南非政府公布了公共廣播電視服務法案，這項提出以年度預算捐助公共廣播電視，而非從收取電視執照費而來。這種捐助的手段是為了成立，以讓公共廣播電視基金可資助南非廣播電視公司（SABC）的公共服務頻道，並且讓其他廣播電視業者和製作者可以近用這個基金，以播送和製作公共服務內容。南非政府還公佈了一份「本土數位內容發展策略（a Local Digital Content Development Strategy）」，以尋求能發展區域的內容生產中心（Content Generation Hubs）」，提倡從數位無線電視和網際網路平台產製本土內容。在 2011 年，南非政府撤回了廣播電視法案，並且不對「本土數位內容發展策略」訂出定案日期。取而代之的是通訊傳播部在 2012 年著手進行一項整合式的資通訊技術政策程序，在其職掌範圍納入廣播電視政策。南非獨立通訊傳播管制局（The Independent Communications Authority of South Africa, ICASA）針對 2012 年的數位環境下，廣播電視管制架構展開檢討程序，也將著手優先檢討本土電視內容規範。南非獨立通訊傳播管制局（ICASA）也將在 2013 年數位轉換之前，就數位無線電視管制規範完成修正。

在 2012 年底，預計網際網路使用者數量將成長至 1000 萬人。在這 1000 萬人當中，有 800 萬人經常或固定以自己的手機接取上網，而這 800 萬人中有 250 萬人只用手機上網。在 5000 萬人口當中，網際網路普及率為 20%。使用社群媒體的南非民眾中，有 1000 萬名使用者廣泛使用 Mxit，600 萬名使用者上 Facebook，300 萬名使用者用 BBM，Linked-in 和 Twitter 加起來各有 100 萬名使用者。除了這些社群媒體網站外，南非前二十大網站還包括：Google、Youtube、Wikipedia 和 Amazon，以及本土新聞、銀行和分類廣告網站。下載速率仍相當慢，從手機的 384kbps 到 ADSL 的 1Mbps。不過，在未來幾年內，行動通信網路引進 4G，以及固網業者提高他們的 ADSL 速度之後，這些情況將會改善。雖然南非的確有非法下載影訊內容的情形，但 OTT 服務和 IPTV 卻不是這樣發展。最近一份由 Google 委託的研究指出，從 2008 年，我們就發現南非的網際網路使用者數量持續的成長中，而這份研究的最初時點是 1990 年代。這份研究將這個現象歸因於：

- 1.智慧型手機使用率以及用這些手機上網的能力的暴增。
- 2.南非中小企業以 ADSL 上網率的成長…
- 3.新服務和服務提供者的暴增，、持續的競爭狀態、帶來價格的調下降，並且建立起的覺察能力更甚以往。
- 4.南非社群網路大受歡迎，快速遍及大眾市場。
- 5.網際網路上本土內容的暴增。

有許多本土內容是以中小企業和使用者生產的內容所產製，放上網站的形式呈現。在現階段，專業公共服務內容傾向侷限在新聞服務。

電視觀眾仍比網際網路使用者多。公共廣播電視服務，像是 SABC1 就有 2800 萬名觀眾，SABC2 有 1800 萬名觀眾，SABC3 有 1200 萬名觀眾。商業無線電視台 e.tv 有 2000 萬名觀眾，衛星付費電視 DStv 有 2000 名觀眾。產業界有一項擔憂，那就是付費電視藉由引進低成本的套餐組合（low cost bouquets），正在流失較高生活水準指標（Living Standards Measure, LSM）的觀眾，並搶占商業和公共免費無線電視台目標觀眾，而這群目標觀眾是屬於生活水準中到高階層的民眾。這對公共服務內容所代表的意義是，在南非電視生態體系中，對於付費電視服務的本土內容要求是很小的。因此，對於南非公共服務內容面臨的壓力，不僅來自網際網路已成為下一代觀眾的媒體選擇，還有來自付費電視服務擴張的壓力。

在 2012 年，國家規劃委員會（National Planning Commission）公布了全國發展計畫，著眼於 2030 年南非的需要是什麼。由國家建構的視野來看，在 2030 年時，南非民眾將更意識到他們共同擁有的是什麼，而非他們和別人不同的是什麼，並且希望創造以下感受的結構：

- 能夠觸動所有南非人民的包容感，包括貧民在內。
- 南非人民之間不同社群和種族之間日與俱增的互動。
- 流動的、活躍的以及勇於承擔責任的公民。

對南非人民而言，這是一項艱鉅的務，因為他們正面對 2012 年日益升高的社會和經濟困難—包括最近 Marikana 礦坑（發生暴力事件）的悲劇，在事件中警方開槍並射殺抗議的礦工，致使後種族隔離時代社會和經濟上處於關係緊張、暴力及壓力的狀態中。但這也的確指出了公共服務內容應發展的方向，以及應扮演的角色。國家規劃委員會引述的研究指出，「南非廣播電視公司推翻了自己應有的責任，並反覆灌輸與憲法相違背的價值觀念。」「在南非，許多本土產製的電視節目描繪出的黑人中產階級，其焦點都放在物質消費和個人所得上…由某些南非電視節目呈現建構的國家，可以遮蔽長久以來的種族和經濟不平等…這些實質的效應影響了重新主張階級權力關係，特別是在種族、階級和性別界線方面。」在後種族隔離時代中，似乎對最受歡迎的的電視肥皂劇「世代（Generations）」是種無形的攻擊，這部戲劇有 600 萬名觀眾，確實探討了自 1994 年以來新黑人中產階級的生活。的確沒有一部肥皂劇



探討勞工階段的南非民眾或是貧窮階段，而且，或許這就是國家規劃委員會正在嘗試想要提出公共服務內容的新方向。

最近一份由監理南非媒體的單位所作的研究，針對南非廣播電視公司的新聞和節目進行調查，結果發現型塑節目內容的，大部分是公共代表（public representatives）和發言人，而不是公民。相較於南非有其他十種官方語言，而英語卻是主要的播送語言，而性別和女性的議題在節目中是呈現不足的（under-represented）。南非電視產業仍舊在封閉的廣播電視空間觀念下運作，而且並未正視新數位媒體、更廣大的通訊傳播生態系統的挑戰和機會，這些卻能開啟公民參與電視節目的挑戰和機會。在南非電視中，並沒有「南非該如何做，由你來說」之類的互動節目。

一個公民團體—非洲媒體監理組織倡議「公共廣播電視業者應以公民為中心的取向，以做為其公共服務義務的一部分」，該組織並提倡「公共廣播電視業者應鼓勵邊緣的聲音也被聽見，以符合南非進步的憲法。」這和國家規劃委員會是一致的，該單位呼籲要有活躍的公民主義（citizenry）和「媒體帶動每個月的憲法星期五活動，成為一個提供南非民眾可以舉行、彼此參與的平台，並且自願貢獻心力『創造他們自己的南非』」。

隨著南非的媒體版圖變化，越來越多公民開始上網，並且透過這樣的過程，對於內容有更多的控制權。在內容管制上，可能導引到一項轉變，就是由傳統廣播電視和電信管制朝向所謂澳洲匯流檢討報告所說的「內容服務企業」。相對於社群媒體上的使用者生產內容，這樣的內容服務企業屬於提供給大量觀眾的專業內容提供者，涉及到南非內容和公共服務內容時仍需要被管制。我們需要將力心放在發展匯流內容產制的基金，不僅可支持傳統的電視公共服務內容，還有跨網際網路平台的內容。但是在政策層級讓這個想法實現之前，仍有一段路要走。不過，現實正督促著我們往這個方向前進。

## ●中國國家廣播電影電視總局·廣播影視發展研究中心·新媒體所呂岩梅 博士

午安。我深感榮幸能參加國際管制者組織論壇。我想利用這個機會，與各位分享我對中國視聽新媒體發展，以及匯流環境下公共服務發展的一些觀察。

中國政府在改善人民的精神和文化生活上投注了極大的心力，並且關心這類增進國家改革的最終目標，開啟和現代化的動力。在這樣的目標之下，中國一直努力強化公共廣播電視服務。如各位所知的，中國所有的廣電業者都是公共服務提供者。在媒體匯流時代，中國國家廣播電影電視總局和廣播電視業者主動地面對新媒體所帶來的挑戰。正當焦點放在傳統廣播電視服務之際，他們也花費不少心力在發展視聽新媒體和新服務，開始公共服務的新形態，並且加強服務提昇到較高的層次。

### 一、互聯網音視頻業務穩步發展

中國的互聯網基礎設施逐步健全。截至 2012 年 6 月底，中國 IPv4 地址數量為 3.30 億，IPv6 地址數量為 12499 塊/32，相比去年底增速達到 33.0%。網站總數達到 250 萬個。國際出口帶寬達到 1,548,811Mbps。中國網民數量達到 5.38 億，互聯網普及率為 39.9%。手機網民規模達到 3.88 億。截至 2012 年 6 月底，中國網路視頻用戶規模達 3.50 億。

隨著基礎設施建設的完善，中國各級廣播影視機構紛紛開辦基於互聯網的音視頻服務。截至 2011 年底，約摸 300 家廣播影視機構開辦了網路音視頻服務，部分機構還以寬帶互聯網、移動通信網等資訊網路傳播廣播影視節目，開辦網路廣播電視臺，目前數量達 17 家。

中國中央電視臺開辦的中國網路電視臺(CNTV)走在發展前列。其日均視頻製作時長達 500 小時，視頻資料庫存量達 378 萬條。CNTV 尤其注重原創品牌欄目的建設，並重點打造了“直播中國”、“中國網路視頻盛典”、“5+網球”等一批網路視聽節目新品牌新欄目。

2011 年，中國網路電視臺網路門戶最高日均獨立用戶突破 1500 萬，其 CBOX 網路視頻用戶端累計安裝次數已超過 3500 萬次，其中海外安裝量超過 300 萬次，日均獨立用戶超百萬。

## 二、IP 電視業務發展有序推進

中國 IP 電視由廣電與電信部門合作發展，廣電主導內容集成與發佈，電信負責網路提供。截至 2011 年底，中央電視臺負責的中央 IP 電視集成播控總平台和首批三網融合試點地區廣電播出機構負責的 IP 電視集成播控分平台已基本建成，實現了相互對接，並已做好與電信企業 IP 電視傳輸系統對接的準備。中國網路電視臺 IP 電視平台已開通 103 路標清直播和 7 路高清直播節目，發佈點播節目 11.7 萬小時。

## 三、互聯網電視業務發展取得突破

目前，中國的互聯網電視集成播控平台由中央電視臺、中央人民廣播電視、中國國際廣播電臺等 7 家機構建設，結合互聯網資料傳輸和廣播電視服務的特點，為觀眾提供高清視頻點播、重播，以及下載、訂閱等互動應用。

中國網路電視臺互聯網電視開發了靈動、舞動、炫動三個版本的用戶端，並在此基礎上開發了瀏覽器版用戶端、安卓版用戶端，根據不同的版本策劃了相應的內容架構，推出了 20 餘個特色專輯。

## 四、移動電視發展迅速

基於通信網的手機移動電視方面，國家廣電總局確定了其集成播控平台由中央電視臺、中央人民廣播電臺、中國國際廣播電臺、上海廣播電視臺、杭州市廣播電視臺、遼寧廣播電視臺等 6 家單位分別建設。中央電視臺手機電視服務可支援大規模直播、輪播和點播業務，支援 512 個直播頻道；其移動互聯網用戶端“CNTV 我愛非洲”在非洲落地，截至 2012 年 3 月底，用戶數突破 66.1 萬；此外，還推出了“中國國新辦”、“直播中國”等多個移動用戶端產品。中央人民廣播電臺手機電視業務用戶達 750 多萬戶。

基於廣播電視網的移動多媒體廣播電視（CMMB）服務發展迅速。截至 2011 年底，CMMB 終端類型已超過千款，數以千萬計具備 CMMB 功能的終端設備已步入人們的生活。三星、摩托羅拉、諾基亞等主要國際品牌都推出了 CMMB 手機，賓士、寶馬、奧迪等高端車型均已加入 CMMB 陣營。截至 2012 年 2 月，終端用戶超過 3500 萬。

## 五、廣播電視機構加強傳統媒體與新媒體的融合

在技術進步和業務發展需求的驅動下，傳統媒體與視聽新媒體融合發展勢頭強勁。一是新媒體深入開發利用傳統媒體的主持人品牌、歷史庫存資源等。中國網路電視臺實現了《新聞聯播》、《焦點訪談》等重點節目播出後即時上線點播；為中央電視臺 24 個開路頻道建設了官網，為 298 個央視在播欄目建設新官網並開設微博，開通央視主持人俱樂部 208 個，開設央視主持人微博 155 個、博客 142 個，宣傳提升傳統媒體，豐富新媒體內容，增強用戶黏性。二是傳統媒體充分利用新媒體的互動性，豐富節目內容和形式。2011 年 2 月中國網路電視臺網路春晚的第一場在中央電視臺綜藝頻道播出，收視率高達 2.44%，收視份額達 6.28%。三是通過內部機構重組、流程再造，促進傳統媒體與新媒體資源分享。

## 六、跨媒體跨區域聯合運營視聽新媒體

視聽新媒體天然具有跨區域特徵，不同區域、不同媒體機構具有不同的優勢，整合各自優勢共同運營視聽新媒體符合新媒體發展特徵。中國城市聯合網路電視臺（CUTV）的開播，成為視聽新媒體資源整合的全新探索。CUTV 由多家廣電機構和媒體共同發起成立，截至 2012 年 5 月底，城市聯合網路電視臺成員台及緊密合作媒體達到 65 家，覆蓋全國 26 個省市自治區直轄市。城市聯合網路電視臺通過共用牌照資源、內容資源和技術資源，降低地方廣電機構新媒體建設成本和運營成本，快速提升各城市台新媒體的競爭力、品牌影響力、媒體公信力和廣告價值。

### 討論：

1. 兒童電視的管制規範：是否有任何退縮的傾向？

- 晚間九點的時間分水嶺：在英國比其他國家嚴格，並且必須有接取控制機制。
- 就線上環境來說，兒童保護是優先考量的議題。

2. 新聞（news）和時事（current affairs）是否應有各別不同的管制規範？

- 所有的媒體都被賦予一個角色，去促進良好公民權利和義務，即使是肥皂劇也是一樣。
- 新聞和時事的產製成本昂貴。在英國，一直以來對於「公正不偏頗（impartiality）」的概念爭論不休，但困難點在於新聞的消費者有不同來源，這些規定無法跨國界適用。
- 重要的是新聞記者必須學會自律。但結果未必令人滿意。有些國家嘗試提出誘因鼓勵給予正規的訓練培養新聞記者，以符合資格並有能力產製平衡報導的資訊。

## （七）議程七：如何進行可持之以恆的監理

主持人：戴榮利（Ronnie Tay），

新加坡資訊通信發展管理局（IDA）局長

今天很榮幸由我主持最後一場議程，這二天討論的議題很有趣，相信大家都有同感。

「匯流」這個名詞，常用來描述時下我們產業正在發生的事，還有這個週末我們所討論的許多議題。我們藉由聯網電視（connected TVs）和網路電視（over-the-top, OTT）內容，討論媒體匯流。我們也談論到在電信產業中，跨國界的地理和司法管轄權的匯流問題，以及國際漫遊的議題。數位遷移展現出傳統語音和視訊服務朝向 IP 化發展，帶動了我們先前談到的國家寬頻骨幹的需求。我們今天早上討論到的數位紅利和頻譜重整議題，帶出頻譜使用在匯流方面的管制緊張關係，我們也提到了在匯流趨勢下，管制者和產業、社會共同想出公民參與的新策略。

匯流趨勢正是變化的彰顯，這是我們產業中不變的事物。在新加坡，我們正處於許多變遷的過程中。在網路層面，光纖到府（fibre-to-the-home）和 4G，也就在幾年以前，他們僅僅是一種可能性而已，但在今日對我們來說已經是一種事實。今日，我們已擁有涵蓋全國的高速寬頻固定網路和無線網路，雙雙帶動消費模式的改變。在內容和服務層面，apps 和網際網路內容快速地切入傳統服務的市占率。

在電信、廣播電視伴隨著網際網路匯流之外，我們也同時看見其他產業門的匯流趨勢。新加坡資通訊發展局最近發布了一份合作徵求計畫（Call for Collaboration），與產業界共同建立針對行動電話的全國性可互通近距離無線通訊技術（Near Field Communications system, NFC）基礎設施，在新加坡超過 3 萬個零售點支援 NFC 付費機制<sup>4</sup>。在此個案中，電子付費，就是一個資通訊如何與其他不同產業例如金融服務匯流的案例。在我們探索成為智慧城市解決方案的各種可能性當中，我們會體驗更多電信業者的傳統領域和其他產業像是運輸、水電瓦斯等公用事業和保全業等匯流的經驗。

在這樣的背景下，當我們思考有意義且永續的管制規範時，許多問題紛紛浮現。在市場界線逐漸模糊之際，我們如何確保管制規範的均衡？我們所應該考慮的新管制方法是什麼？作為一個管制者，我們應將注意的焦點放在哪兒？我們應解除哪一個領域的管制？是否應考慮新的管制架構？

---

<sup>4</sup> 手機用戶在新加坡超過兩萬個零售點購物或搭乘的士時，只需揮一揮具有近距離無線通訊技術（Near Field Communication, 簡稱 NFC）功能的手機，即可付款。通過 600 多個遍佈新加坡大型商場和辦公樓的 NFC 智慧海報，商家也可以向消費者提供互動性和針對性的內容。

與談人：

● **Emmanuel Gabla，委員**  
**法國高等視聽委員會（The Conseil Supérieur de l'audiovisuel，CSA）**

（對談進行中所作筆記）

### 1. 匯流

匯流是 1990 年代開始的概念。當時政治人物並不相信這樣的概念。但是匯流已經來到眼前，我們必須說服政治人物。聯網電視（connected TV）就是匯流的最佳例證。

### 2. 內容討論

- 某些在家庭客廳電視螢幕所接收到的視聽內容，並未受到規範。
  - 有必須使管制規範適應匯流的世界。
- 法國高等視聽委員會（CSA）在 2012 年 2 月成立了一個委員會，評估聯網電視帶來的影響，並且提出管制規範的發展議題。這個委員會匯集了學界和產業界的利害關係人。該委員會由 5 個工作小組組成，分別由獨立且足以勝任的人士擔任主席：
  - 經濟與競爭領域
  - 技術面向
  - 新廣告形式
  - 弱勢觀眾的保護
  - 視聽作品的資金支持
- 促進歐洲和法國內容的規定，像是 3% 的營業額必須投資法國電影產業。但 OTT 業者並不適用這項規定。

### 3. 管制者和管制規範是否應該匯流？

- 趁還來得及延伸管制規範到匯流環境之前，管制者應儘速匯流。
- 網路中立性。
  - 在廣播電視方面，管制者正在形塑平台。
  - 因為網路中立性規定，你的播送平台並不完美。內容來自四面八方。必須確保歐洲和法國的內容未受到差別待遇。
- 一個尚待處理的問題：需要整併管制規範。

● **Stephen Simpson，委員**

## **加拿大廣播—電視暨電信委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）**

今天很高興與各位共聚一堂，進行管制者最擅長做的事：談論管制規範！接下來我將花幾分鐘的時間，與大家分享加拿大的經驗。

### **加拿大的通訊傳播產業**

一開始，讓我簡要的解釋加拿大廣播電視暨電信委員會（CRTC）所扮演的角色。CRTC 以符合公共利益的方式，監理加拿大的廣播電視和電信系統。我們的工作就是確保加拿大民眾能接取近用各種加拿大節目，以及高品質、價格實惠的通訊傳播服務。

我們採取一種方式提昇加拿大文化。做為加拿大人，我們希望透過我們的通訊傳產業展現我們的文化。這並非是一時興起。事實上，這已明確地將我們的產業納入立法管制規範基礎：加拿大的廣播電視和電信法案。

為達到目的，CRTC 要求加拿大的廣播和電視節目製播必須播送固定比例的加拿大節目。此外，廣播電視業者和發行代理商（distributors）必須交營業額的一部分投入加拿大通訊傳播產業，以和新興技術與時俱進，讓這個產業擁有創新、競爭和回應消費者需求變化的自由。

在今日，我們的產業已被四大整合企業所主導，占整個國家通訊傳播營業額的 67%。這些企業做為廣播電視業者和發行代理商，掌控了所有平台的節目製作、播送給消費者的權利。

### **以消費者需求為重點，確保我們擁有具有意義且永續的管制規範**

當 CRTC 已在考量如何做才能保護加拿大文化和管制被少數人所界定的產業，卻有更多數的業者認為我們的角色必須做改變。在適當的情況下，我們持續順著市場力量走，但也介入（市場）以確保加拿大的大型公司業不會阻礙小型的競爭者或限制消費者的選擇。

加拿大消費者對他們的服務提供者一直有更多的要求。他們希望能從中選擇價格實惠且可靠的高品質通訊傳播服務。

在 2011 年，每個加拿大家庭在通訊傳播的花費平均每月超過加拿大幣 180 元（譯註：折合新台幣約 5213.5 元）。這占他們家庭總開銷將近 4.1% 的比例，通訊傳播費用幾乎等於醫療照護的費用。考量到加拿大人依附這些服務的重要性，我們有責任幫助民眾在市場中做出明智的選擇。

因此，我們將加拿大民眾的求和利益放在決策的核心。讓我為各位列舉幾個例子：

#### **1. CRTC 的消費者保護官**

首先，在 8 月底時，CRTC 宣布創設有史以來第一個消費者保護官。消保官的職責就是善盡了解消費者關心的事務，讓 CRTC 注意到這些消費者關注的面向，並納入 CRTC 的決策過程。

## 2.無線通信規則

第二，在過去一年，CRTC 藉由建立無線通信服務規則的過程，徵求各界是否認為應干預加拿大無線市場的觀點。自 1994 年以來，CRTC 在處理無線通信零售服務的實務上已朝向由市場力主導，因為我們對於消費者的利益已受到充分保護這件事感動滿意。

不過，最近，部分地方政府已經通過、或是正考慮對行動電話契約立法。根據部分民眾的看法，全國各地有不同的管理規則，就像是一塊大拚布，對於服務提供者和消費者來說是很沒效率的事。

CRTC 正考慮要不要建立一個所有服務提供者都可適用的規範，確保消費者擁有明確一致的契約條款。

## 3.無線竊取 (Wireless Theft)

第三個案例是越來越多無線竊取的問題。加拿大民眾對於這樣的趨勢感到憂心。

我們已要求加拿大無線電電信協會保護加拿大消費者避免這些竊取行為發生。相同的，我們持續要求協會思考如何讓會員參與國際計畫，像是國際行動設備辨識資料庫，以打擊無線竊取行為。

### 市場上的演變

當我在四年前加入 CRTC 時，加拿大的廣播電視和電信產業各有各的功能，而且彼此相對獨立—或者說比現在的他們更加獨立運作。

時代改變了。產業匯流和垂直整合的企業結構，徹底地讓我們的產業部門產生變革。就像我之前所經歷的。現在我們有更少，但更大的產業業者。

因此，在我們心中，已以公共利益為優先且最重要的目標，朝向這個趨勢邁進。對於擁有或同時控制節目製播和發行代理服務的公司，我們已針對這些公司的垂直整合建立一套政策架構。

這個架構禁止數位平台上獨家的電視內容。唯一的例外是，除非這家公司創作的節目是特別設計提供給網際網路入口網站或是行動服務。

此架構也防止垂直整合的公司在未讓它的競爭對手取得新節目服務內容之前，就先在自己的關係企業平台上推出。

此架構也建立一個維持現狀規定 (a standstill rule)，因此協商期間，節目將不會被視為談判籌碼 (hostage)。

最後，這個架構也包括了一些原則，確保整合的公司不會介入反競爭行為。我們希望所有產業界的業者，包括獨立製作人和發展代理商服務，都能夠在公正公平的條件下協商。

這些原則已經被善加利用，作為解決加拿大最大的垂直整合公司和獨立發行代理商之間解決爭端的基礎。

## **展望未來**

讓我以展望未來做一總結。科技會以我們甚至無法想像的方式持續帶動市場和競爭機會。

因此這會需要我們全體認真審視我們的管制規範在「真實世界」是否能真正地運作。這些規範將會具有意義和持續下去嗎？這些規範是否會持續回應消費者的需求與利益呢？在某些議的的作為或不作為，會不會對加拿大或通訊傳播體系造成傷害呢？

我們還要共同攜手合作，考慮是否及如何在我們所共同關心的領域裡，建立更有效率、彼此協調的管制方式，也同時尊重國家主權和國內目標。無疑地，將在 2012 年杜拜舉辦的國際電信聯盟會議中成為首要和核心議題。

而這些議題只不過是冰山一角。

在後類比世界中，隨著我們努力讓管制規範更加具有意義和永續發展，加拿大當然會認真看待這些議題。



# 伍、2012 年 IIC—第 43 屆年會

## 一、IIC 第 43 屆年會舉行概況介紹

IIC 第 43 屆年會於 2012 年 10 月 8-9 日在新加坡國敦河畔飯店（Grand Copthorne Waterfront Hotel）舉行。出席成員不僅包括各國通傳管制機關會員、產業界會員，以及學術界會員，共約 198 人參加。在二天的年會過程中，雖然各國通傳產業環境殊異，所面臨的挑戰不同，但是在會場上，各個國家與會人士均以英語溝通，分享自己國家的發展經驗，共同尋求最佳解決之道，頗有「君子和而不同」的況味。

通訊傳播科技的進步，也反映在出席 IIC 年會的會員所攜帶的通訊傳播配備上。過去幾年參與國際會議的人士如需在現場記錄或上網，多半使用筆記型電腦。不過，近三年由於智慧型手機及平板電腦（iPad）此類行動設備掀起的熱潮，在 IIC 年會議程中，觀察到一個有趣的景象：台下不少手持 iPad 或智慧型手機的與會人士，在同一時間同步進行多項工作，耳朵雖然是一面聽著講台上的演講者進行簡報，同一時間中卻是頭也不抬地直盯螢幕，忙著手寫輸入文字、上網瀏覽資料或回簡訊。IIC 大會早已預見此種行動上網的強烈需求，特地在會場入口公布免費使用 Wi-Fi 的帳號和密碼，方便與會人士利用。

IIC 年會這個幾乎人人手上拿著 iPad 或 iPhone 等行動通信設備，全神專注使用的「低頭族」現象，其實近年在台灣各公共場，甚至家庭客廳都很常見，反映了人們對於通訊傳播的高度需求。在 2012 年 6 月 29 日，聯合國人權委員會通過一項雖不具約束力，但卻有里程碑意義的決議，確認在網際網路上的權利應與真實世界中的權利相同。這項決議由 72 個國家簽署，包括澳洲、英國、美國等國家，確認了「人們在網際網路上的權利應與真實世界中的權利一樣，都必須受到保護，尤其是表意自由，無論國界或透過任何媒體都一體適用。」這項決議也呼籲各國推廣並促進網際網路的近用權，以及思考如何加以保障線上人權，例如表意自由。觀諸英美各國，致力推動高速寬頻建設普及化，本會近年亦有村村有寬頻計畫，均是「近用網際網路是人權的一部分」的體現。

## 二、IIC 第 43 屆年會討論重點

IIC 第 43 屆年會主題是「全球通訊傳播趨勢：為明日的需求與渴望發想數位政策」，會議為期 2 天，共有 4 項議程，2 項分組討論。

10 月 8 日第一天共同議程安排為「議程一：寬頻供給的配置：消費者需求，經濟成長與社會利益」，「議程二：頻譜—得以發展新服務的關鍵」，分組討論有三組：「A1：吸引投資進入科技、媒體和通訊傳播市場」、「A2：分析寬頻需求」，以及「A3：瞭解競爭的好處」，與會人士可選擇自己感興趣的主題，到不同的會議室參與討論。

10 月 9 日第二天共同議程安排為「議程三：內容無所不在管制怎麼做？」，「議程四：市場

管制：卓越和透明度的追尋。」，分組討論有三組：「B1：著作權：在消費者和創作者間尋求更好的處理方式」、「B2：消費者隱私權保護」，以及「B3：風險最小化-管制者的挑戰」。不過，受限於經費及行程時間安排等限制，無法全程參與年會最後的分組議程討論。

以下就參與此次年會議程摘錄重點如下：

## **(一) IIC 年會開幕式專題演講—新加坡通訊傳播暨資訊部部長 Yaacob Ibrahim**



新加坡通訊傳播暨資訊部 (MCI) 部長 Yaacob Ibrahim，此次應邀出席 IIC 年會開幕式專題演講，發言重點整理如下：

- 1.新加坡被認為是世界上連網密度最高的國家之一。**自 2006 年起，有 210 萬個訂戶利用 7500 個公共 wi-fi 熱點<sup>5</sup>。在 2011 年，家戶寬頻普及率達到 85%，而且每家戶至少擁有一部電腦<sup>6</sup>。行動電話普及率達 152%<sup>7</sup>。
- 2.新加坡一直積極檢討無線頻譜規劃與配置政策，以因應行動通信需求。**從 2011 年 1 月，新加坡資通訊發展局 (IDA) 即釐清了提供給行動電話和無線寬頻接取服務的既有頻譜使用權，以提供布建 4G 服務使用。部分業者已規劃在 2012 年廣為布建 LTE 網路。IDA 先前已提出 4G 服務的配置頻譜草案架構，目前正在檢視公開徵詢的回應意見，並且規劃在 2013 年進行 4G 頻譜拍賣。
- 3.新加坡已在 2012 年 8 月成立媒體素養委員會，以推動媒體素養和網路健全的公眾教育。**媒體素養委員會將在 2013 年 2 月 5 日加入全世界超過 90 個國家的行列，慶祝網際網路安全日。並鼓勵產業自律，以補充現行網際網路內容規範的不足。
- 4.新加坡已在 2012 年 3 月組成媒體匯流檢討小組，檢視新加坡現有的政策和管制架構。**檢討範圍包括內容管制規範、本土內容、著作權和數位侵權等議題。新加坡政府將採納該小組的建議，以確保在新多工平台和互動環境下，這些工具是足夠且有效的。

<sup>5</sup> [http://www.mda.gov.sg/NewsAndEvents/Speeches/2012/Pages/08102012.aspx#\\_ftnref1](http://www.mda.gov.sg/NewsAndEvents/Speeches/2012/Pages/08102012.aspx#_ftnref1)

<sup>6</sup> [http://www.mda.gov.sg/NewsAndEvents/Speeches/2012/Pages/08102012.aspx#\\_ftnref2](http://www.mda.gov.sg/NewsAndEvents/Speeches/2012/Pages/08102012.aspx#_ftnref2)

<sup>7</sup> [http://www.mda.gov.sg/NewsAndEvents/Speeches/2012/Pages/08102012.aspx#\\_ftnref3](http://www.mda.gov.sg/NewsAndEvents/Speeches/2012/Pages/08102012.aspx#_ftnref3)

## (二)「數位時代中傳播政策的挑戰」專題演講—英國 Ofcom 執行長 Ed Richards



英國 Ofcom 執行長 Ed Richards 以「數位時中傳播政策的挑戰」為題，發表專題演說，重點整理如下：

**1.Ofcom 的成立宗旨：**是鼓勵實質有效的競爭、鼓勵充分利用公共資產、協助通訊傳播市場服務消費者、提供觀眾可靠的內容標準，以及參與國會訂頒的公共政策。

**2.互連時代的特色：**包括市場快速變遷、以 IP 為基礎的服務意味著通訊傳播不再以網路或設備界定、消費者對於資料和速度的需求不斷成長、新的經營模式正在改變產業價值鍊，以及消費者期待上網可以「隨時隨地隨意看」。

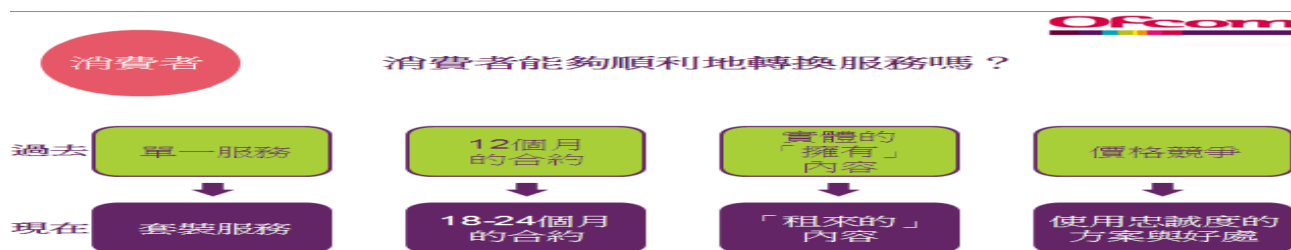
圖表 5：新的經營模式正在改變通訊傳播產業的價值鏈示意圖



資料來源：英國 Ofcom 執行長 Ed Richards 於 2012 年 IIC 年會發表《Challenges for communications policy in a digital age》簡報。本會內容事務處劉盈秀中譯。

**3.通傳政策制定者所面臨的挑戰：**包括如何滿足對無線網路服務的**頻譜**需求？如何鼓勵**投資**網基礎建設？如何讓消費者順利的**轉換**通訊傳播服務？如何讓資金投入**本國在地內容**？如何讓日益複雜的產業價值鍊保有**公平競爭**的市場？如何讓**觀眾**在網網相連的環境中受到適當的保護？

圖表 6：新的經營模式正在改變通訊傳播產業的價值鏈示意圖



資料來源：英國 Ofcom 執行長 Ed Richards 於 2012 年 IIC 年會發表《Challenges for communications policy in a digital age》簡報。本會內容事務處劉盈秀中譯。

### (三)「寬頻供應的重新配置」—印尼通訊傳播暨資訊科技部·資訊與公眾通訊傳播處處長 Freddy Tulung



印尼通訊傳播暨資訊科技部·資訊與公眾通訊傳播處處長 Freddy Tulung 以「寬頻供應的重新配置」為題，發展專題演說，重點整理如下：

**1.資通訊科技究竟是滋養還是撕裂國家支撐的力量？**以印尼為例，印尼是全世界**最溫和的穆斯林國家**；印尼由超過 1 萬 7500 個島嶼組成，境內有 500 個民族，**但卻是只說一種共同語言的團結國家**；絕大部份的家庭因為**社會公平的價值**而工作；在南亞海嘯雖然對印尼造成很大的傷害，卻也把**人道關懷**帶到印尼；而在民主成就方面，印尼是**以和平方式邁向民主化的第三大國**。

**2.印尼的資通訊化指數：**根據統計，2011 年網路對印尼 GDP 的貢獻度是 1.6%，世界銀行統計指出，每 10%的寬頻普及率，對經濟成長率就有 1.3%的貢獻度。印尼總人口數是 2 億 3755 萬 6363 人，其中都市人口佔 43%；農村人口佔 57%。而在全部人口中，有 3960 萬人使用網路，網路普及率 17%；在行動用戶方面，有 2 億 1039 萬 1300 人，普及率 89%。此外，在印尼有 20.8%的網路使用者玩推特，是世界上使用率最高的國家。至於印尼在 Facebook 方面的使用情形，如下圖所示：

圖表 7：全世界使用臉書前 5 大國家



資料來源：印尼通訊傳播暨資訊科技部·資訊與公眾通訊傳播處處長 Freddy Tulung 於 2012 年 IIC 年會發表《寬頻供應的重新配置 (Configuring Broadband Supply)》簡報

**3.資通訊科技讓世界更緊密連結，但是資訊的富裕卻造成注意力的貧乏：**數據會說話，全國 GDP 有 13%是資通訊技術所貢獻、有兩億支行動電話和行動電話用戶、超過 98%的資通信技術接入 4000 萬個家庭；另一方面，網路上不確定的訊息也造成民眾痛苦、甚至導致社會犯罪增加，社會治安嚴重惡化。資通訊科技如何幫助整個社會獲得利益，同時讓一切公平且永續的成長，是我們必須思考的關鍵議題。



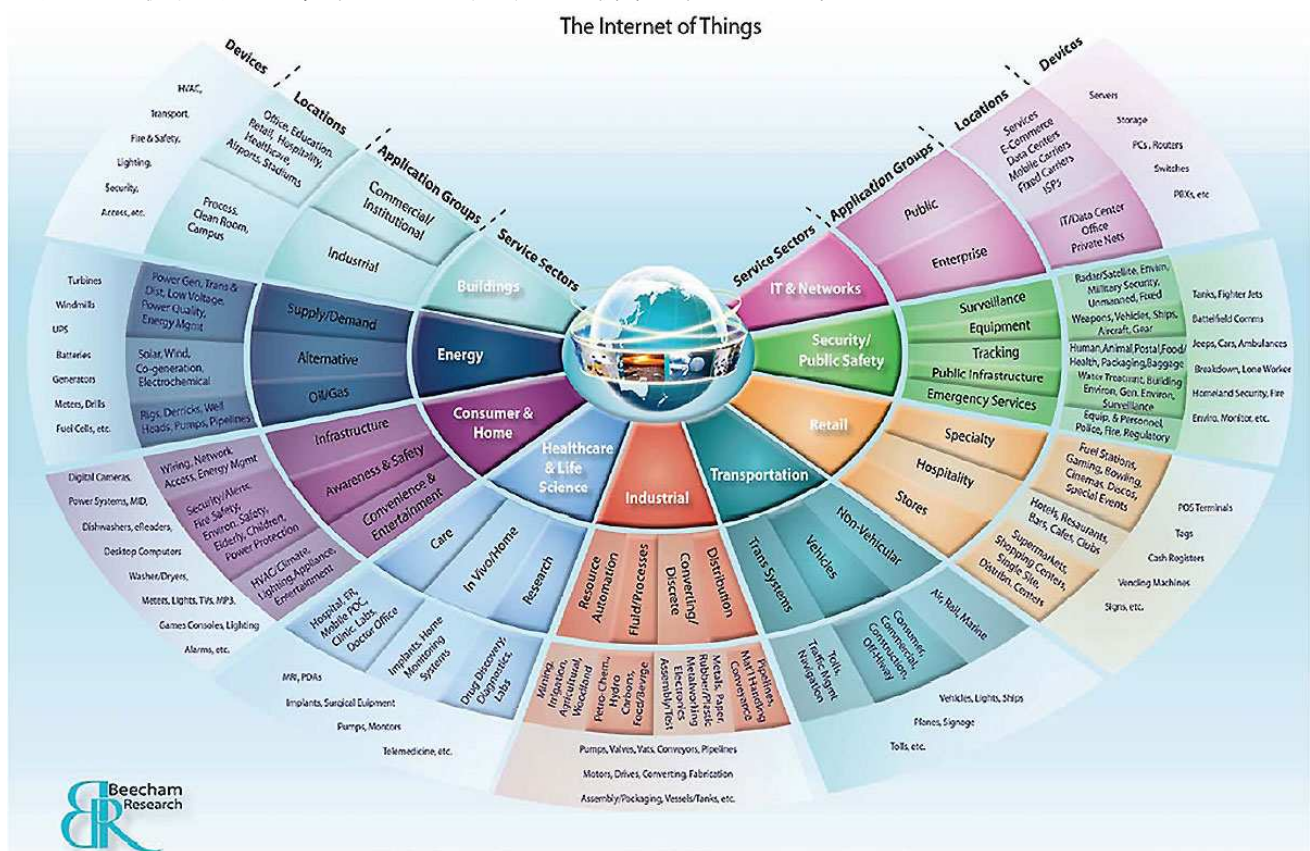
## (四)「物聯網：消失在寬頻世界裡的重要窄頻服務」—英國 Neul 科技公司技術長 William Webb



英國 Neul 科技公司技術長 William Webb，同時也是 the Weightless SIG 公司的執行長，該公司從事有關 M2M (Machine to Machine, 機器對機器) 技術標準化業務。他曾在 Ofcom 擔任技術諮詢及執行研究的主管職務，曾出版 12 本書，發表 100 篇文章及擁有 18 項專利。此次以「物聯網：消失在寬頻世界裡的重要窄頻服務」為題，發表專題演說，重點整理如下：

**1.物聯網的定義—不管它是什麼，就是大：**所謂的物聯網，就是 Internet Of Things (簡稱 IOT)，簡單說就是把任何物品透過無線射頻 (RFID)、紅外線感測器、二維條碼、全球定位系統、雷射掃描器等感測器，與網際網路連接起來。

圖表 8：物聯網在能源、健康照護、科學、交通運輸等產業的生態體系示意圖



資料來源：BEECHAM RESEARCH，轉引自英國 Neul 科技公司技術長 William Webb 於 2012 年 IIC 年會發表《物聯網：消失在寬頻世界裡的重要窄頻服務》簡報。

**2.空白頻段可符合新網路需求：**當不同領域的技術和網路都需要物聯網時，則必須考慮以低成本、全球化諧同、充足的、低於 1GHz 的頻譜技術克服，也只有空白頻段 (TV white space) 能符合這些需求。由於某些地區的類比電視頻段已不再使用，可作為空白頻段供無線傳輸服務使用，這個頻段提供了絕佳的傳輸範圍和傳輸速率，而且是免費頻段，所以對主要服務供應商和物聯網技術創業者來說，都極具吸引力。

## (五)「提早進行數位紅利頻譜諧同的經濟效益」—全球行動通信系統協會·亞太區頻譜政策與管制事務·資深執行長 Chris Perera

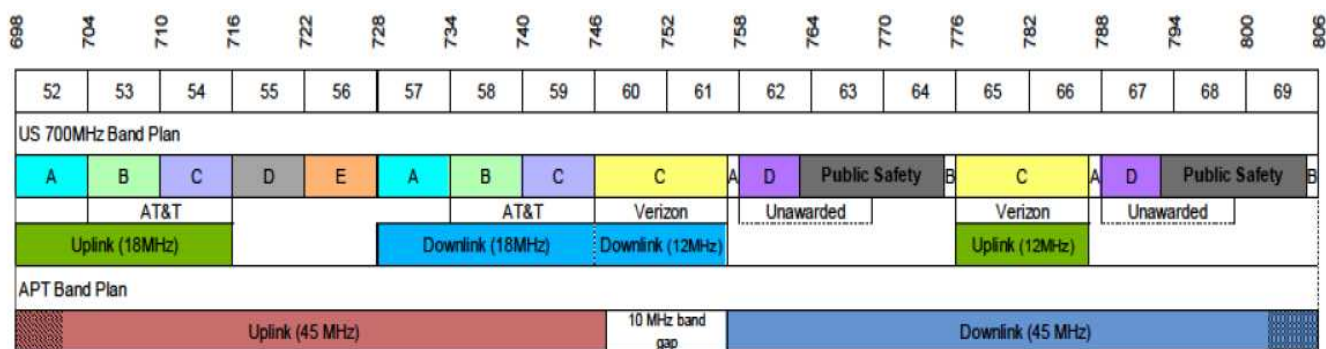


全球行動通信系統協會 (GSMA<sup>8</sup>) 亞太區頻譜政策與管制規範事務·資深執行長 Chris Perera，專業領域是行動通信管制規範、頻譜政策與管理、頻譜分配方法、數位紅利頻譜重整、行動寬頻和新無線技術等。在加入全球行動通信系統協會之前，她曾在紐西蘭無線電通訊產業部門擔任主席一職。她也曾任紐西蘭政府的寬頻倡議計畫顧問。

Chris Perera 此次以「提早進行數位紅利頻譜諧同的經濟效益」為題發表專題演說，分成三部分說明 GSMA 對於數位紅利頻譜諧同的觀點。首先，談到什麼是數位紅利及相關頻段計畫；其次，說明為什麼要進行頻譜諧同，以及所會面臨到的問題；最後，提出相關建議給與會者。簡報重點整理如下：

- 1.數位紅利 (Digital Dividend, DD) 及頻譜規劃：**針對不同區域對行動通信使用所配置的數位紅利情形，在 2007 年世界無線電通信會議確認美國與亞太地區為 700MHz (698-806MHz)；歐洲的數位紅利是在 800MHz (790-862MHz) 頻段。
- 2. 數位紅利的頻譜規劃必須考量的面向：**包括經濟規模、手機可支援的功能、降低跨境干擾、國際漫遊等。
- 3.建議：**(1) 核配 698-806MHz 頻段供行動通信使用。(2) 採用 APT 2x45MHz 頻段諧同計畫。(3) 儘早進行頻譜規劃，以獲得完整效益。

圖表 9：698-806 MHz 頻段的諧同化頻率配置圖



資料來源：APT Report 14, "Harmonized Frequency Arrangements for the Band 698-806 MHz", 轉引自全球行動通信系統協會·亞太區頻譜政策與管制事務·資深執行長 Chris Perera 於 2012 年 IIC 年會發表《提早進行數位紅利頻譜諧同的經濟效益》簡報

<sup>8</sup> GSMA 是遍及世界各地的行動通信產業同業代表協會，涵蓋超過 200 個國家接近 800 個經營者會員；超過 200 個來自各式行動通信附加產業的會員，包括手機製造商、軟體公司、設備提供者、網際網路公司及媒體娛樂組織。全世界現在有 60 億的行動通信使用者，其中 30 億來自亞太地區。

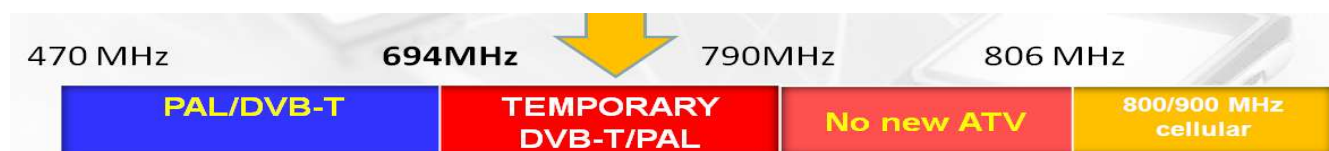
## (六)「行動通信寬頻的頻譜議題」—越南·資訊通訊傳播部無線電頻率管理局副局長 Le Van Tuan



越南資訊通訊傳播部無線電頻率管理局副局長 Le Van Tuan 以「行動通信寬頻的頻譜議題」為題，發展專題演說，重點整理如下：

- 1.需要額外頻譜的時機：**越南人口屬世界第 13 多的人口總數（9150 萬人），其中 15-59 歲占了 66.5%（30 歲以下占 56%），GDP（國內生產總值）為 1,498 美元。觀察人口數與 2G、3G 門號的使用情況，預計於 2014 年新技術普及化後，需要有新頻譜以供使用。
- 2.需要多少頻譜及什麼頻段：**根據國際電信聯盟估計，到了 2020 年，最高約需要 1720 MHz 的頻譜，最低約需要 1280 MHz 的頻譜。有三個被關注的頻段：2.3 GHz-2.6 GHz、頻譜重整的 2G 頻段（800/900/1800 MHz），以及數位紅利頻段（700 MHz）。
  - (1) 2.3GHz-2.6GHz 頻段已準備好作為行動寬頻（MBB）使用。
  - (2) 頻譜重整的 2G 頻段：須解決的問題包括何時可以關閉 2G？技術、終端使用者擁有相關設備的普及性？2G 頻譜應重新核配？新行動通信寬頻與 2G 間的阻礙？過渡時期的步驟與準則？等。上述問題將提到 APT's AWG9與 ASEAN's SSM10中討論。
  - (3) 越南五大中心城市分別依序於 2015 年 12 月、2016 年 12 月、2018 年 12 月，最後於 2020 年 12 月完成類比電視轉換數位電視。類比電視訊號關閉後騰讓出來的數位紅利頻段，則考慮作為其他無線電系統使用，數位電視可能被配置在 694 MHz 以下的頻段。
- 3.促進區域頻譜諧同：**(1) 國與國之間，必須進行資訊、知識與經驗分享，並且合作協商出共同的想法與政策。(2) 區域合作方面，則透遺 APG11與 AWG 組織，建立東協頻譜團體與東協-歐盟頻譜政策論壇。(3) 與產業的關係，則需要更多諮詢，並獲得最新資訊。
- 4.結論：**(1) 越南在未來幾年內會將頻譜規劃重點放在 3G；(2) 目前尚不清楚未來對於頻譜的精確需求，但頻段（2.3GHz、2.6GHz、2G 與數位紅利頻帶）將會增加。(3) 越南將促進區域頻譜諧同。

圖表 10：越南對於數位紅利的譜規劃圖



資料來源：越南資訊通訊傳播部無線電頻率管理局副局長 Le Van Tuan 於 2012 年 IIC 年會發表《行動通信寬頻的頻譜議題》簡報。

<sup>9</sup> 亞太電信聯盟 (Asia-Pacific Telecommunity, APT) 所設置的無線電小組 (Asia-Pacific Telecommunity's Wireless Group, AWG)

<sup>10</sup> 東南亞國協的特別防護機構 (Association of Southeast Asian Nations Special Safeguard Mechanism, ASEAN's SSM)

<sup>11</sup> 亞太電信聯盟世界無線電通信會議籌備小組 (APT Conference Preparatory Group for World Radio communication Conference, APG)



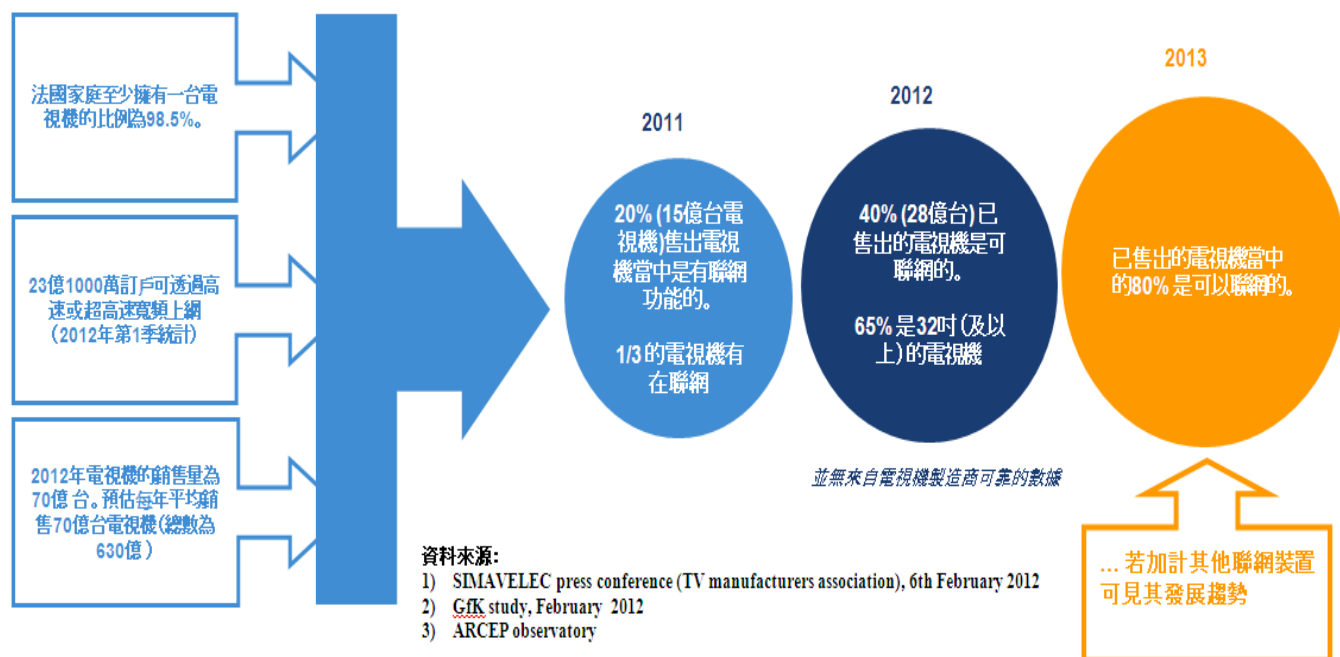
## (七)「隨時、隨地、在任何終端設備上都能看的內容：對管制規範的影響」 —法國高等視聽委員會委員 Emmanuel GABLA



Emmanuel GABLA 自 2009 年 1 月起擔任法國高等視聽委員會 (The Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, 簡稱 CSA) 委員一職, 他的上一個職務是法國經濟部資訊通訊傳播科技處處長, 本人精通法語及英語, 亦能使用德語溝通。此次以「隨時、隨地、在任何終端設備上都能看的內容：對管制規範的影響—聯網電視的影響及管制規範的發展」為題, 發展專題演說, 重點整理如下:

- (2) **法國聯網電視發展概況**: 消費電子產品的全球發展趨勢就是強調可以聯網 (connectivity)。意思就是消費者不需要為購買特定聯網電視產品, 再額外支付任何費用, 所有的電視機製造商均生產提供可聯網的電視。消費者是否會使用電視聯網的功能, 主要有二個關鍵因素: 一是付費服務 (VOD, SVOD, 串流等), 另一個即是消費者收視習慣的逐漸改變。

圖表 11: 聯網電視普及率趨勢圖



資料來源: 法國高等視聽委員會委員 Emmanuel GABLA 於 2012 年 IIC 年會發表《隨時、隨地、在任何終端設備上都能看的內容》簡報。本會內容事務處談如芬中譯。

### 2. 對聯網電視的一些看法:

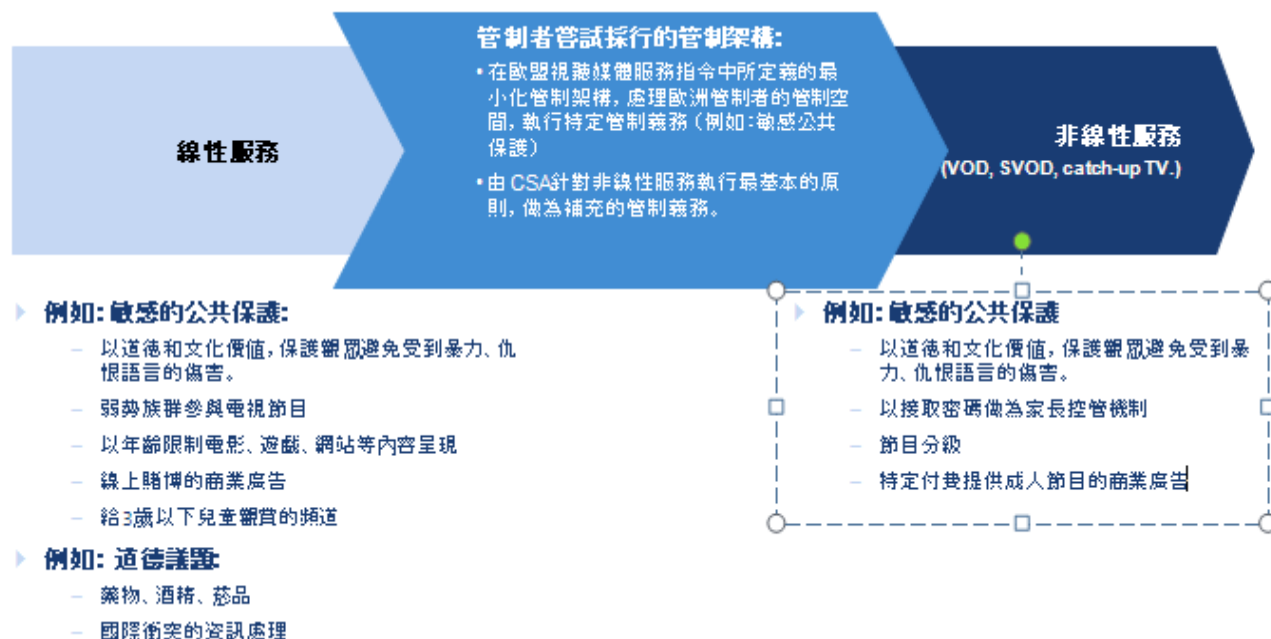
- (2) 利害關係人 (包括 CSA) 認為聯網電視的出現: 不只是一個趨勢, 更是電視革命的事實。這個現象的進行可能很慢但持續, 也可能很快而且非常驚人。
- (2) 造成電視革命的原因是全球的匯流現象。
- (3) 革命意味著風險, 但也是機會: 重點不在於如何阻擋這個現象, 而是要如何從中獲取利益。必須保民主基本原則。

總之, 聯網電視的出現, 為管制者引起重大議題與帶來挑戰。



- 3.管制規範必須將焦點放在使用習慣上：線性和非線性服務，因為現行和未來科技的發展，二者的界限已越來越模糊。聯網電視很可能讓這個現象加以放大，並且引發新管制議題。家庭出現的第二個螢幕所引發的問題，也迫在眉睫（例如商業廣告的管制規範）。
- (2) 管制規範應與內容和使用程度做關連，而非終端設備。
- (2) 法國界定今日網際網路環境有 3 個要素，並由 2 個管制機關管理。

圖表 12：管制者對線性／非線性服務所嘗試採行的管制架構示意圖



資料來源：法國高等視聽委員會委員 Emmanuel GABLA 於 2012 年 IIC 年會發表《隨時、隨地、在任何終端設備上都能看的內容》簡報。本報告自行中譯。

圖表 13：法國對於匯流環境的管制模式思考圖



資料來源：法國高等視聽委員會委員 Emmanuel GABLA 於 2012 年 IIC 年會發表《隨時、隨地、在任何終端設備上都能看的內容》簡報。本報告自行中譯。

圖表 14：法國高等視聽委員會（CSA）對匯流管制的研究途徑和計畫

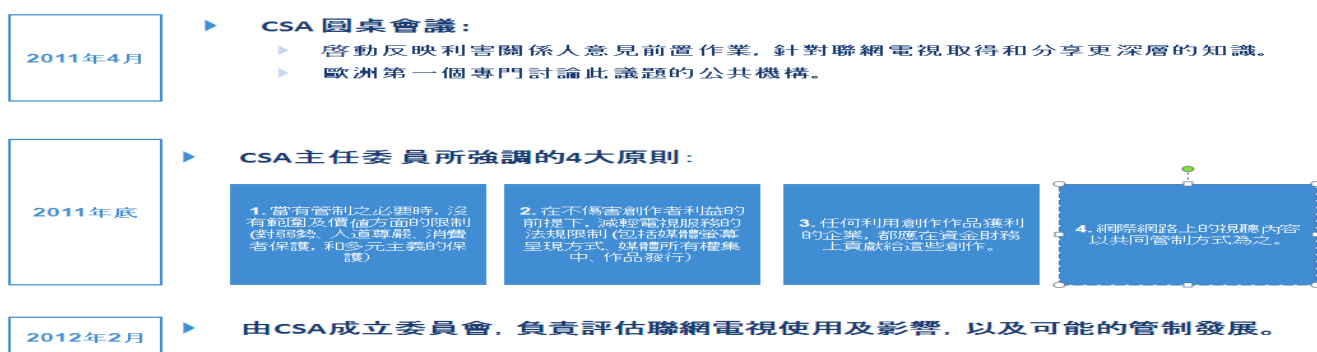


資料來源：法國高等視聽委員會委員 Emmanuel GABLA 於 2012 年 IIC 年會發表《隨時、隨地、在任何終端設備上都能看的內容》簡報。本報告自行中譯。

#### 4. 法國高等視聽委員會（CSA）的作法和計畫：

- (1) **聯網電視委員會的使命：**成為法國網電視堅實的交流平台，將政府代表、歐盟委員會、視聽專業人士，以及電信經營者結合在一起，提供法國和／或歐洲層級的管制架構建議。
- (2) **聯網電視委員會由 5 個工作小組組成，由獨立符合資格的人士擔任主席：**

圖表 15：法國聯網電視委員會組織架構



資料來源：法國高等視聽委員會委員 Emmanuel GABLA 於 2012 年 IIC 年會發表《隨時、隨地、在任何終端設備上都能看的內容》簡報。本報告自行中譯。

#### 5. 法國政府的作法：

- (1) 法國政府已啟動一項任務，目標為界定因數位內容帶來目前和未來的變化，以及新利害關係人的出現（例如：純網際網路業者）。並且分析法國管制機關間強有力的協調關係。
- (2) 法國電子通訊與郵政監管局（Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes，簡稱 ARCEP）和法國高等視聽委員會（CSA）正分別舉辦公聽會，並準備向法國政府提出分析建議和提案。
- (3) 目前有數項議題待討論：經濟管制規範的賦權（empowerment）、頻譜管理、網路中立、界面和競爭平衡的管制規範等。
- (4) 2012 年 11 月底將有結論。
- (5) 在此同時，法國政府啟動另外二個任務，以作為結論的議題：打擊線上盜版、數位產業的課稅制度。

## (八)「市場治理：追求卓越和透明化」—印度星空傳媒電視集團總裁暨總顧問 DEEPAK JACOB



DEEPAK JACOB 是印度星空傳媒電視集團的總裁暨總顧問。他負責該集團在印度的所有法律事務。他也是該集團處理與政府關係的事務，涉及印度政府和管制者之間政策的聯絡窗口。DEEPAK JACOB 以「市場治理：追求卓越和透明化」為題，於 2012 年 IIC 年會中發表演說，重點整理如下：

### 1. 印度媒體產業規模：

圖表 16：印度 2010–2015 年媒體產業規模預估

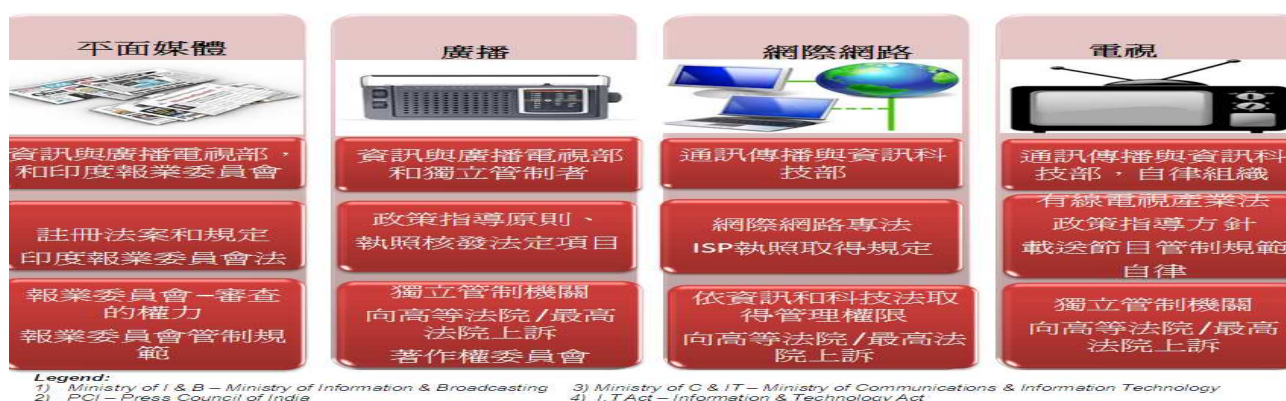
整體產業規模 (單位：十億美元)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	年均複合增長率 (CAGR) (2011-15)
電視	5.4	6.0	6.9	7.9	9.3	11.2	17%
平面出版品	3.5	3.8	4.1	4.5	4.9	5.4	9%
廣播	0.19	0.21	0.24	0.29	0.36	0.44	21%
網際網路	0.14	0.18	0.22	0.28	0.35	0.43	25.5%

Source : FICCI-KPMG Report on the Indian Media, March 2012.  
Converted from INR Figures. Conversion Rate - 1 USD = 55 INR

資料來源：印度星空傳媒電視集團的總裁暨總顧問 DEEPAK JACOB 於 2012 年 IIC 年會發表《市場治理：追求卓越和透明化》簡報。本報告自行中譯。

### 2. 印度的媒體產業管制架構：

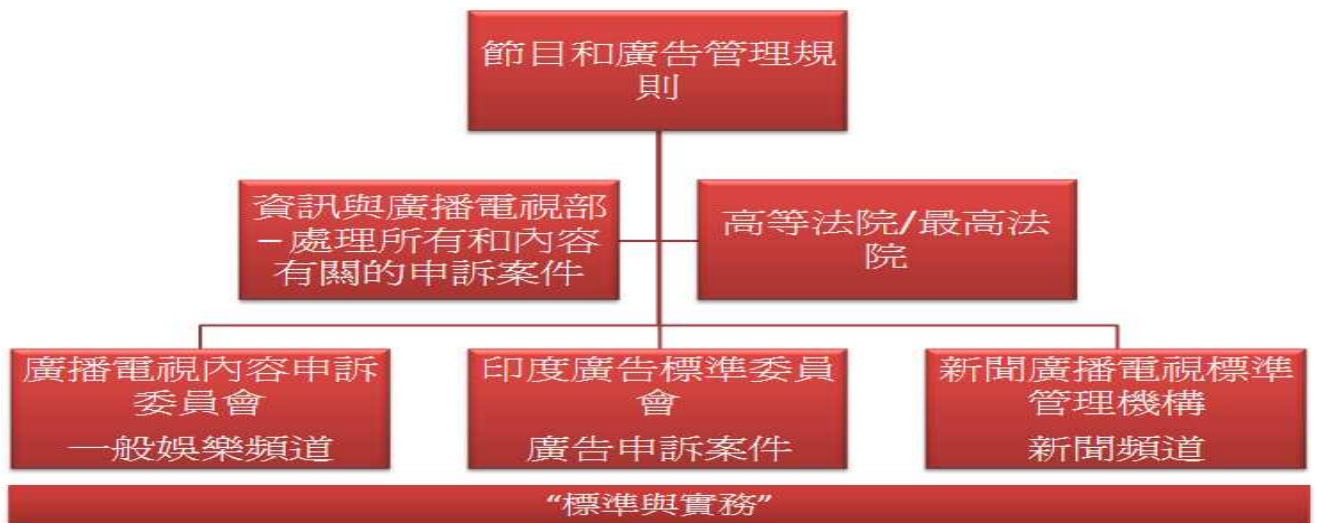
圖表 17：印度媒體產業管制架構圖



資料來源：印度星空傳媒電視集團的總裁暨總顧問 DEEPAK JACOB 於 2012 年 IIC 年會發表《市場治理：追求卓越和透明化》簡報。本報告自行中譯。

### 3. 印度內容管制架構

圖表 18：印度內容管制架構圖



**Legend:**

- 1) MIB – Ministry of Information and Broadcasting
- 2) BCCC – Broadcast Content Complaints Council
- 3) ASCI – Advertisement Standards Council of India
- 4) NBSA – News Broadcasting Standards Authority

資料來源：印度星空傳媒電視集團的總裁暨總顧問 DEEPAK JACOB 於 2012 年 IIC 年會發表《市場治理：追求卓越和透明化》簡報。本報告自行中譯。

### 4. 印度表意自由和內容審查的衝突

圖表 19：印度涉及言論和表意自由的相關規定



資料來源：印度星空傳媒電視集團的總裁暨總顧問 DEEPAK JACOB 於 2012 年 IIC 年會發表《市場治理：追求卓越和透明化》簡報。本報告自行中譯。



## (九)「歐盟聰明的管制，透明的政策制定」—歐盟執行委員會副秘書長 Marianne Klingbeil



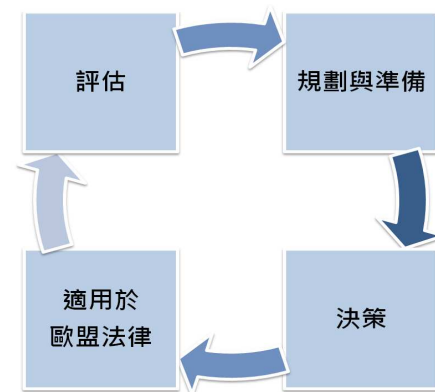
Marianne Klingbeil 博士現任歐盟執行委員會副秘書長，自 1998 年起進入歐盟執行委員會工作，2007-2010 年間於歐盟執行委員會秘書處擔任「更佳的管制、評價和影響估算」計畫主持人，精通德語、英語、法語及義大利語。

Marianne Klingbeil 以「歐盟聰明聰明的管制，透明的政策制定」為題，於 2012 年 IIC 年會發表演說，重點整理如下：

### 1. 歐盟透過政策循環週期讓透明度最大化

### 2. 分享歐盟的理念

- (1) 在一年初始，公布政策計畫的相關文件，可至以下網址查詢：[ec.europa.eu/atwork](http://ec.europa.eu/atwork)
- (2) 文件說明：了解每項規劃的計畫文件細節，可至以下網址查詢：[ec.europa.eu/governance/impact/roadmaps](http://ec.europa.eu/governance/impact/roadmaps)



### 3. 檢驗歐盟的假設：採公開意見徵詢方式，鼓勵利害關係人提出相關證據供決策參考（至少 12 週的網際網路意見徵詢、會議、討論小組、調查等等），可至以下網址查詢：[ec.europa.eu/yourvoice](http://ec.europa.eu/yourvoice)

### 4. 提倡以證據為基礎的解決方案：採影響評估方式，從以往的經驗和可得的資料來型塑政策，可至以下網址查詢：[ec.europa.eu/governance/impact](http://ec.europa.eu/governance/impact)

### 5. 當規定未被遵守時所採取的行動：

- (1) 解決跨國問題：採取 SOLVIT 機制，所謂 SOLVIT 是一種透過線上解決問題的聯絡網。當國內市場所應享有的權利沒有被尊重時，歐盟會員國可排除因當地權責單位制定國內市場法律的誤用所造成法律障礙，共同合作解決問題。每個歐盟會員國都設有 SOLVIT 中心（挪威、冰島和列支敦士登都有）。SOLVIT 中心可以協助處理公民和企業所提出的申訴案件。這屬於全國行政體系的一部分，而且承諾在 10 週內提供實際的解決問題方案。使用 SOLVIT 機制是免費的。詳細內容可至以下網址查詢：[ec.europa.eu/solvit](http://ec.europa.eu/solvit)
- (2) 對申訴案件的回應：是否有國家不遵守歐盟規則？可至以下網址查詢：[ec.europa.eu/eu\\_law/your\\_rights](http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights)

### 6. 回應環境的變化

- (1) 評價並檢驗適合度：檢測現行規則是否符合目的。可至以下網址查詢：[ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/evaluation](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation)
- (2) 簡化並減少行政負擔：尋求更簡單的方式以達到歐盟的目標。可至以下網址查詢：[ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/simplification](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/simplification)

# 陸、新加坡廣電產業管制架構與推動數位匯流進度

2012 年 IIC 第 43 屆年會主辦國為新加坡，是由新加坡媒體發展局(Media Development Authority, MDA)和資通訊發展局 (Infocomm Development Authority, IDA) 共同主辦。本會代表此次除了參與 IIC 所舉辦的各項研討會活動外，行前即蒐集該國通傳產業相關資訊，在到訪新加坡期間，陳元玲委員亦臨時獲邀參與新加坡媒體發展局 (MDA) 媒體匯流檢討小組召開之內部會議，與其他國家通傳管制機關代表共同列席交流，不僅了解他國推動數位匯流進度等相關資訊外，亦分享我國的管制經驗。

以下就訪新加坡期間所觀察到的廣電產業概況擇要說明，並介紹該國廣電產業管制架構，以及該國推動廣電媒體數位匯流進度。

## 一、新加坡廣電產業概況

### (一) 新傳媒集團 (MediaCorp) 為新加坡唯一的無線電視台

#### 1. 新傳媒集團成立背景及組織結構

整體來說，新加坡的廣電產業是由國家力量主導。在無線電視台方面，新傳媒集團 (Media Corporation) 是新加坡主要的媒體集團，該集團業務範圍橫跨電視、廣播、報紙、雜誌、電影、新媒體、製作，以及市場研究、傳媒培訓等業務。新傳媒集團為淡馬錫控股 (私人) 有限公司 (Temasek Holdings (Private) Limited) 百分之百持有之媒體集團公司，而淡馬錫控股公司的股東則是新加坡財政部長<sup>12</sup>，亦即新加坡政府所有之投資控股公司。

新傳媒集團自 1936 年開始提供廣播業務，到了 1963 年首次播送電視節目，時至今日，已將近 50 年的歷史。新傳媒集團經營 50 種以上超過 4 種主要語言 (英語、華語、馬來語和淡米爾語) 的業務或品牌。有關新傳媒集團的組織結構如下圖所示：

圖表 20：新傳媒集團組織結構圖



資料來源：新加坡新傳媒集團網站 (網址：<http://www.mediacorp.sg/cn/home>)

<sup>12</sup> 詳見淡馬錫控股公司網站 (<http://www.temasek.com.sg/abouttemasek/faqs>)。

## 2.新傳媒集團服務內容

- (1) 在無線電視 (free-to-air TV) 方面，新傳媒集團目前共有 9 個電視頻道，包括：第 5 頻道、第 8 頻道、優頻道 (Channel U)、亞洲新聞台、高清 5 頻道、OKTO 奧多頻道、SURIA 朝陽頻道、Vasantham 春天頻道，以及 TelText 電視資訊頻道。其中第 8 頻道和 U 頻道是華語頻道。
- (2) 在廣播方面，新傳媒集團推出的 13 個電台服務，包括：938LIVE、987FM、CLASS 95FM、Gold 90.5FM、LUSH 99.5FM、SYMPHONY 92.4FM、CAPITAL 95.8FM、LOVE 97.2FM、Y.E.S. 93.3FM、RIA 89.7FM、WARNA 96.8FM、96.3 XFM、MeRadio。值得一提的是，MeRadio 是新傳媒集團所推出的應用程式 (App)，讓聽眾在收聽 13 個廣播電台之際，不論何時何地，就算是利用手機玩遊戲、發簡訊或是電子郵件，也能同步收聽到電台節目。
- (3) 在新媒體服務方面，新傳媒集團經營了「亞洲新聞網」網站、「《今日報》的電子版」網站、「xinmsn」網站，「ilovebooks.com」網站，以及行動內容服務 (Mobile Content & Services)。其中行動內容服務方面，該集團是透過手機串流，提供亞洲新聞台和第 8 頻道的節目，並依各電信經營者的需求，將節目改成適合手機觀賞的短片。此外，還可透過簡訊通報突發新聞，並以多媒體簡訊服務，將每日頭條新聞傳送到訂戶的手機。
- (4) 出版、節目製作及其他：

新傳媒集團旗下的出版刊物包括：流行文化英語雜誌「8 DAYS」、刊載歌影視明星娛樂動態的「i 週刊」、以孕媽咪及婦女為訴求的「BABY CARE」、國際時尚雜誌的本地版「ELLE Singapore」、刊載健康生活知識的「健康報」、馬來語娛樂及生活時尚雜誌「MANJA」、國際婦幼雜誌的本地版「Mother And Baby」、男性雜誌「SINGAPORE FHM」、時尚雜誌「Style」、居家佈置資訊刊物「STYLE: LIVING」、婚禮為主題的雜誌「STYLE: MEN」和「STYLE: WEDDINGS」、新加坡第二大報「TODAY (今日報)」... 等。新傳媒集團設有製作資源部、業務部、藝人管理等業務。不過，觀察新傳媒的電視頻道節目播出情形，其自製比例皆不高，播送的節目多屬香港、台灣、韓國或日本的節目，呈現著高度依賴海外節目的態勢。

圖表 21：新加坡 U 頻道播出台灣剛播映完畢的偶像劇「原來愛就是甜蜜」



資料來源：本會代表於新加坡旅館自行拍攝。

圖表 22：新傳媒集團業務範圍



資料來源：新加坡新傳媒集團網站（網址：<http://www.mediacorp.sg/cn/home>）

圖表 23：新加坡新傳媒集團提供之無線電視頻道

頻道名稱		說明
5 頻道		<b>5 頻道</b> —英語頻道，播放適合全家觀賞的娛樂及生活時尚節目。
8 頻道		<b>8 頻道</b> —一個全天候播映新聞與娛樂節目的華語頻道，以本地製作與海外節目吸引觀眾。在新加坡電視頻道中，8 頻道是最多人觀賞的頻道。
U 頻道		<b>U 頻道</b> —特為專業人士和網路時代年輕人而設，提供極具創意的本地製作，以及本區域最受歡迎的節目，是 15-39 歲觀眾的首選娛樂頻道。
亞洲新聞台		<b>亞洲新聞台</b> —新加坡唯一具有區域影響力的電視新聞頻道，以全球視野亞洲觀，為觀眾提供最新的世界動態、新聞與時事節目。
高清5		<b>高清5</b> —是根據國際優質的廣播標準播送的高清頻道。
OKTO 奧多頻道		<b>okto 奧多頻道</b> —為兒童、青少年與喜愛紀錄片、藝術以及生活時尚節目的人士而設的頻道。除了播放兒童節目和年輕一代所喜愛的節目外，也播放高素質的藝術節目。除此之外，觀眾自己錄製的短片也能在該頻道播出。
SURIA 朝陽頻道		<b>Suria 朝陽頻道</b> —新加坡馬來族群首選的電視頻道，所選播的節目充分體現了本地馬來社群的生活。
VASANTHAM 春天頻道		<b>Vasantham 春天頻道</b> —以播映淡米爾語和寶萊塢電影為主的頻道，以新加坡印度族群為訴求的印度娛樂頻道。
电视资讯		<b>電視資訊</b> —這是一項以文字提供新聞及資訊的隨選服務。觀眾能夠通過 5 頻道、8 頻道以及亞洲新聞台享用這項服務。

資料來源：本報告整理自新加坡新傳媒集團網站（網址：<http://www.mediacorp.sg/cn/home>）



## （二）星和公司（StarHub）和新加坡電信的 Mio TV 為新加坡的付費電視服務

在新加坡的付費電視產業中，原本只有星和一家業者，直到 2007 年新加坡電信公司（Sing Tel）推出 mio TV 的 IPTV 付費電視服務後，才打破了一家獨大的局面。根據星和公司 2011 年的年報資料顯示<sup>13</sup>，付費電視的訂戶數為 54 萬 5000 戶，2011 年營收為 3 億 7600 萬元新加坡幣，相較於 2010 年的 3 億 9500 萬元新加坡幣，下降了 4.8%；新加坡電信公司 2012 年的年報資料顯示<sup>14</sup>，mio TV 訂戶數為 36 萬 8000 戶，市占率為 40%，2012 年營收為 1 億 600 萬元新加坡幣，較 2011 年的 790 萬新加坡幣相比，成長了 34.1%。

## 二、新加坡廣電產業管制架構介紹

### （一）新加坡通訊傳播主管機關及政策制定過程

#### 1. 通訊傳播主管機關

為使通訊和傳播管制事權統一，新加坡政府在 2001 年 11 月 23 日成立資訊通訊暨人文藝術部<sup>15</sup>（Ministry of Information, Communications and Arts, MICA），以確保電信、資訊科技與廣播電視等跨產業在匯流的過程中，能在政策形成方面有更好的政策協調與一致性。資訊通訊暨人文藝術部（MICA）組織，則由資訊通訊發展局（the Info-Communications Development Authority of Singapore, IDA）、媒體發展局（Media Development Authority, MDA）和國家圖書館（National Library Board）等法定組織構成。特別要補充說明的是，自 2012 年 11 月 1 日起，資訊通訊暨人文藝術部（MICA）已進行組織調整，改為通訊傳播暨資訊部（Ministry of Communications and Information, MCI），部長仍為 Yaacob Ibrahim，而原媒體發展局（MDA）局長的甘澤銓先生，則在此次的組織調整中，升任通訊傳播暨資訊部（MCI）的常務次長。

資訊通訊發展局（IDA）是專責資通訊產業發展、推動及管制的法定組織。資訊通訊發展局（IDA）在 1999 年，由國家電腦局（National Computer Board）和新加坡電信管理局（the Telecommunication Authority of Singapore）合併而成。前者是資訊科技產業的法定監理機關；後者是電信產業的法定管制機關。因此，由這二個前主管機關合併成立的資訊通訊發展局（IDA），負責監理電信和資訊產業的發展。

至於媒體發展局（Media Development Authority, MDA），則是負責廣播電視與內容管制的

<sup>13</sup> 資料來源詳見 StarHub 公司網站（網址：<http://ir.starhub.com/Financial-Information/?page=Annual-Reports>）

<sup>14</sup> 資料來源詳見 Sing Tel 公司網站（網址：<http://info.singtel.com/about-us/investor-relations>）

<sup>15</sup> 有關 Ministry of Information, Communications and Arts 之中譯，在網際網路上亦常見譯為「新聞、通訊及藝術部」。

法定組織，但職掌不涉及傳輸媒介的問題（the transmission medium）。在 2003 年 1 月 1 日由新加坡廣播電視管理局（the Singapore Broadcasting Authority）、電影與出版署（Films and Publications Department）、及新加坡電影委員會（Singapore Film Commission）等 3 個組織合併後新設之機關，為新加坡媒體產業之主管機關。

圖表 24：新加坡通訊傳播管制機關組織圖



資料來源：本報告繪製。

## 2. 電信政策制定權責機關

新加坡的電信產業在 2000 年 4 月 1 日已全面自由化，但是電信執照的核發仍由資訊通訊發展局（IDA）審核。新加坡政府也提出「智慧國家 2015」（Intelligent Nation 2015, iN2015）的總計畫，引領新加坡達成全球城市的目標。在資訊通訊發展局（IDA）的主導下，這是一個十年的資通訊政策計畫，將實現新加坡資通訊社會的願景。

資訊通訊發展局（IDA）在向通訊傳播暨資訊部（MCI）諮詢政策意見後，即制定電信產業政策。在作成任何關鍵管制規範與核發執照等議題之前，資訊通訊發展局（IDA）通常會提出相關政策文件，廣邀社會大眾或產業針對議題提出評論意見。資訊通訊發展局（IDA）也會將和產業的對話，作為政制定過程蒐集諮詢意見的一部分。它成立了 5 個產業工作小組，以強調重視經營者之間技術和營運上的問題。這些相關議題包括：經營者之間的簡訊服務（SMS）、號碼可攜、電話號碼查詢（directory enquiry）、整合式黃頁（integrated

printed directory)，以及行動電話號碼可攜等。

### 3. 媒體政策制定權責機關

媒體發展局（MDA）成立後，隨即提出「媒體 21（Media 21）」計畫藍圖，勾勒出未來十年培植本土媒體企業，並吸引外資直接投資媒體產業的計畫。這份藍圖涵蓋了所有的媒體產業，包括從印刷服務、廣播電視、電影、出版到像是數位與線上媒體這些新領域。

有關政策的提出形成，媒體發展局（MDA）徵詢了多個委員會，以創造和發展規管架構。這些委員會包括國家網際網路諮詢委員會，以及其他計畫的諮詢委員會。他們的成員來自社會各界和媒體產業等跨部門。

### 4. 新加坡的通訊傳播管制架構尚未匯流

從此次與新加坡媒體發展局（MDA）和資訊通訊發展局（IDA）的官員互動交談，還有觀察他們主導的計畫內容的過程中，我們發現儘管新加坡的電信和媒體部門在過去十年快速發展，但是就內容和廣播電視的規管上，在基礎管制架構上仍然是分離的。因此，媒體發展局（MDA）負責對內容和廣電方面的執照核發及法律管制要求。而內容和廣電的基礎建設布建與營運的相關規範，則屬資訊通訊發展局（IDA）職掌。

在新加坡，目前廣播電視產業和內容的管制是排除在電信之外的。負責廣播電視產業和內容管制的法定組織，是媒體發展局（MDA）。所適用的法律則是媒體發展局法（the MDA Act）以及廣播電視法。電信產業則由資訊通訊發展局（IDA）依電信法和資訊通訊發展局（IDA）法規管。

通訊傳播暨資訊部（MCI）已注意到電信系統不再只是單純的電信，還可能提供廣播電視服務之用。因此，新加坡電信法（Cap. 323）在 2005 年 1 月修正，對於他人使用或分享電信設備、建置和系統提供廣播電視服務時，資訊通訊發展局（IDA）有權管理電信執照持有人協調與配合。相關配合修正的法律可另參考廣播電視法（Cap. 28）。

在電信法第 72 節中明定，任何廣播電視服務或是依廣播電視法所規範的廣播電視設備等執照的核發，均不適用電信法規定<sup>16</sup>。因此，電信和廣播電視管制架構，仍明確分流管制。廣播電視是由媒體發展局（MDA）所規管，內容管理仍是媒體發展局（MDA）的職權範圍。

「電信（Telecommunications）」的定義和「媒體（media）」是不一樣的。依據電信法規定，「電信」的定義非常廣泛：

---

16 新加坡電信法第 72 節的原文是「Excluded matters 72. This Act shall not apply to the licensing of any broadcasting service or any broadcasting apparatus under the Broadcasting Act (Cap. 28) except in respect of the regulation of any telecommunication system required for the operation of any broadcasting service or the approval of any broadcasting apparatus used in accordance with section 9.」。

**指利用有線、無線、光或其他電磁系統傳輸、發送或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之信息。無論此類符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之信息，在傳輸、發送或接收的過程中，是否經過重新編排、計算或其他方式處理過。**

「媒體」的定義，則在新加坡媒體發展局（MDA）法（Cap. 172）（簡稱 the MDA Act）中有明文規定，係指任何電影、報紙、廣播電視服務或出版（分別定義在電影法、報紙和平面媒體法、廣播電視法，以及不良出版品管理法中）。部長得在政府公報中將媒體進一步詳細定義。

有關電信和媒體定義的不同，在於一個是基礎建設的提供，另一個是屬於內容的管制：資訊通訊發展局（IDA）處理有關傳輸、發射和接收符號、信號的相關法律，而媒體發展局（MDA）則是負責前面所提媒體形式的內容管制。當相關服務同時涉及到網路基礎建設和廣播電視內容的議題時，服務提供者（例如網際網路服務提供者）必須分別向資訊通訊發展局（IDA）和媒體發展局（MDA）取得基礎建設和內容提供的相關執照。

雖然電信和媒體分屬不同管制架構，不過，資訊通訊發展局（IDA）和媒體發展局（MDA）確實經常共同分工合作，推動有關媒體和科技匯流的計畫。舉例來說，資訊通訊發展局（IDA）和媒體發展局（MDA）目前正實施一項有關次世代互動多媒體、應用和服務的聯合計畫（Next Generation Interactive Multimedia, Applications and Services, NIMS）。這項聯合計畫的關鍵焦點，就是發展常見功能的機上盒技術規範。管制者投入發展類此的設備，將可支援 IPTV 經營者在跨平台互通，並且提升消費者的服務。

## （二）新加坡廣電產業管制規範

### 1. 媒體所有權

#### （1）所有權控制

新加坡廣播電視法中所謂的「廣播電視事業」，係指在新加坡註冊成立的公司，或是持有「相關執照」的新加坡分支機構。所謂相關執照，係指任何無線電視執照，或是提供付費廣播電視服務的廣電執照，這類型的執照允許提供給 5 萬以上家戶付費廣電服務。但是，類別執照<sup>17</sup>（class licence）不會被視為是相關執照。

依廣播電視法規定，任何人自 2002 年 9 月 2 日起，在未先獲得通訊傳播暨資訊部（MCI）的核准之前，不得直接或間接擁有一家廣播電視事業 12% 的控制權。在廣播電視法第 36

---

<sup>17</sup>有關“class licence”的中譯，另參考香港通訊事務管理局辦公室所發布「申請無線電商牌照〔放寬限制〕表格 APPLICATION FOR RADIO DEALERS LICENCE (UNRESTRICTED)」所載「無線電商牌照〔放寬限制〕持有人須遵守的一般條件」第 6 點及第 15 點規定，將“class licence”譯為「類別執照」，對映到我國電信法相關規定，應指「電信業務經營特許」的概念。

條中對於「直接控制」和「間接控制」有明文規定。

依廣播電視法第 33 (2) 節規定，除非媒體發展局 (MDA) 核准，否則一家廣播電視事業的總經理 (the chief executive officer) 以及至少二分之一以上的經理人必須是新加坡公民。廣播電視事業得向媒體發展局 (MDA) 申請豁免適用這項規定，並必須經該局同意。

特別的是，小眾付費電視執照<sup>18</sup>持有人 (niche subscription television licensees) 在執照新類別中，已豁免適用所有外資在媒體所有權限制的規定。

在媒體發展局 (MDA) 公布第 2003 號公告中，廣播電視執照持有人凡符合該公告的定義，就必須遵守媒體發展局 (MDA) 法有關合併和併購的規定，以及「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範 (the Code of Practice for Market Conduct in Provision of Mass Media Services, MMCC)」的管制。

## (2) 外資

新加坡針對外國投資人參與廣播電視事業的規定是，任何人希望獲得外國資金挹注其所持有或經營的廣播電視事業之廣電服務，必須先獲得媒體發展局 (MDA) 的核准。此外，除有通訊傳播暨資訊部 (MCI) 許可情形外，如發現廣電事業有任何外資來源，無論是單一或多個外資來源加總達以下情形之一者，不得持有廣電相關執照：

- 在該事業或控股公司持有 49% 的股份；
- 在該事業或控股公司具有 49% 以上投票控制權的狀態；或者

---

18 有關“niche subscription television”中譯，可參考《新加坡聯合早報》在 2007 年 1 月 16 日記者鍾可蘋報導：〈新加坡推雙層執照制度 新網獲首個 IPTV 牌照〉「新網 (SingNet) 昨天獲得媒體發展管理局發放的第一個網路電視 (Internet Protocol Television, 簡稱 IPTV) 商業執照，有望打破星和壟斷付費電視市場的局面。媒體發展管理局昨天推出雙層執照制度，新網獲得為期 10 年的“全國性付費電視執照”。新電信個人通訊業務執行副總裁郭柏齡對取得網路電視執照表示欣慰。他說：“這能讓新加坡每一戶家庭以新的方式使用付費電視服務。”本地唯一付費電視業者星和 (Starhub) 公司的綜合產品與消費行銷部總監麥克雷諾思受詢時說，無論是網路電視或其他形式，他們一向歡迎各種能為本地創造更有活力的電視業的競爭。他說：“凡是新的付費電視都應該具有區分性及持久性。如果這能為新加坡帶來新的 (娛樂及資訊) 內容，對市場及本地觀眾都有好處。如果它能增加付費電視的吸引力，同時擴大整個市場，這能為星和帶來正面影響。”媒發局文告指出，推出“全國性付費電視執照”及“小眾付費電視執照”的雙層式網路電視執照可促進本地網路電視業發展，為業者及消費者帶來實際益處。它說，消費者將有更多、更廣的選擇，而業者則能在更靈活的制度下為不同市場需要推出不同的網路電視服務。有“全國性付費電視執照”的業者將為超過 10 萬個訂戶提供服務，與目前付費電視執照相似。“小眾付費電視執照”則供業者為 10 萬個或以下的訂戶提供服務。獲得此執照的業者無需強制性提供本地免費電視頻道。另外，若業者訂戶超過 10 萬，卻欲申請“小眾付費電視執照”，當局將以服務覆蓋率、語言及電視頻道影響力進一步審核申請。至今，媒發局已發放 4 個網路電視測試執照及 6 個隨選視像節目 (Video-on-demand, VOD) 執照。新網去年 11 月獲得網路電視測試執照。網路電視是通過高速網路即時傳送電視廣播。隨選視像節目也通過寬帶網路向觀眾傳送娛樂節目，但是觀眾可在特定時間選擇觀看所要看的娛樂節目。

- 為與任何外資方向一致，而接受指定、符合（accustomed）或履行義務，在該事業或控股公司中，由全體或主要股東掌控該事業的經營方向、控制或經營權。

### 3. 跨媒體所有權

針對媒體事業的跨媒體所有權（包括廣播、電視和報紙），新加坡並沒有特別規定禁止。媒體事業之間的合併和併購，是由媒體發展局（MDA）規管。在媒體發展局法（the MDA Act）或其他法律所規定受規範之人，或其他在媒體產業經營相關事業（但不受管制）之人（依媒體發展局法第 23 節規定），在進行事業整併和結合前，必須先取得媒體發展局（MDA）的書面許可。在「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範（MMCC）」第 8 條（paragraph）則對媒體發展局（MDA）管制此類整併行為有更詳細的規範。集團內部的整併，依「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範（MMCC）」第 8 條第 2 款規定，毋需取得媒體發展局（MDA）的許可。

### 4. 廣電執照之核發

依廣播電視法第 5 節規定，媒體發展局（MDA）得核發二種類型的執照：廣播電視執照和廣播電視設備執照。

#### (1) 廣播電視執照

任何在新加坡事播送廣播電視節目行為之人，必須向媒體發展局（MDA）取得廣播電視執照。媒體發展局（MDA）得核發以下種類的廣播電視執照：

- 全國性、地方性和國際性的無線電視服務；
- 全國性、地方性和國際性的付費電視服務；
- 小眾付費電視服務（niche subscription television services）；
- 特殊利益電視服務（special interest television services）；
- 全國性、地方性和國際性的無線廣播服務；全國性、地方性和國際性的付費廣播服務；
- 特殊利益廣播服務（special interest television services）；
- 音訊文字（audiotext<sup>19</sup>）、影像文字（videotext）和電傳文字（teletext services）等服務；
- 隨選視訊服務；

---

19 所謂「音訊文字（Audiotext）」應用服務，是指可讓使用者透過電話輸入或擷取資訊的服務（A voice response application that allows users to enter and retrieve information over the phone. 資料來源：新加坡媒體發展局網站 <http://www.mda.gov.sg/POLICIES/POLICIESANDCONTENTGUIDELINES/Pages/Audiotext.aspx#keypoint1>）

- 數據傳輸服務 (broadcast data services)；以及
- 電腦線上服務 (computer online services)。

許多上面所列出的服務 (特別是無或付費廣電服務)，其支付的費用是不公開的，並依實際修正的版本收費。以下所列出由媒體發展局 (MDA) 所公布的執照費，適用在以下的廣播電視服務：

- 國際性付費電視執照 (SITV licences) 費，每年為新加坡幣 5,000 元 (譯註：新台幣對新加坡幣約為 1:0.041625，故折合新台幣約 120,120 元。繳交給媒體發展局 (MDA) 新加坡幣 5,000 元 (折合新台幣 12,012 元) 履約保證金 (performance bond) 的義務人，並非以在新加坡註冊或設辦公室來決定，而是依實際從事廣播電視行為人而定。履約保證金必須是由媒體發展局 (MDA) 所認許的金融機構所提出；
- 在全國性付費電視方面，以每年執照費最少均為新加坡幣 5,000 元 (折合新台幣 12,012 元) 為基礎，前三年優惠稅率為營運總營收的 0.5% 來計算，往後每年的優惠稅率則為總營收的 2.5%。此外，必須繳交新加坡幣 200,000 元 (折合新台幣 4,804,800 元) 履約保證金。全國性付費電視執照效期為 10 年。
- 在小眾付費電視執照 (niche subscription television licence) 方面，以每年執照費最少均為新加坡幣 5000 元 (折合新台幣 12,012 元) 為基礎，前三年優惠稅率為營運總營收的 0.5% 來計算，往後每年的優惠稅率則為總營收的 2.5%。此外，必須繳交新加坡幣 50,000 元 (折合新台幣 1,201,200 元) 履約保證金。小眾電視執照效期為 5 年。
- 純信號接收電視執照 (每一碟型衛星天線) 每年新加坡幣 1,000 元 (折合新台幣 24024 元)。

廣播電視法第 8(2)節規定，廣播電視執照的形式、效期及條件或規定由媒體發展局 (MDA) 定之。廣播電視法規定某些執照持有人必須遵守的規定，像是必須遵守媒體發展局 (MDA) 所定的作業規範，以及某些公共服務廣播電視義務等。此類執照的樣式無法公開取得。媒體發展局 (MDA) 並未明確指出處理一張執照申請案要花多久的時間。一般來說，申請人如果已提交所有媒體發展局 (MDA) 所需要評估的資訊，那麼，媒體發展局 (MDA) 處理執照申請案大約花二到八週的時間。如果案情較複雜或屬無前例的情形，可能會花較長的時間審查。

除了以上所列的個別廣播電視執照外，還有一種類別執照的制度 (class-licensing regime)。媒體發展局 (MDA) 特別列出以下需要執照的廣電服務屬於類別執照 (註：類似我國電信開放業務的概念)：

- 音訊文字 (audiotext<sup>20</sup>)、影像文字 (videotext) 和電傳文字 (teletext services) 等

---

20 所謂「音訊文字 (Audiotext)」應用服務，是指可讓使用者透過電話輸入或擷取資訊的服務 (A voice response application that allows users to enter and retrieve information over the phone. 資料來源：新加坡媒體發展局網站 <http://www.mda.gov.sg/POLICIES/POLICIESANDCONTENTGUIDELINES/Pages/Audiotext.aspx#keypoint1>)



服務；

- 數據傳輸服務 (broadcast data services)；
- 增值網路 (VAN) 電腦線上服務 (computer online services)；以及
- 由網路內容提供者 (ICP) 和網路服務提供者 (ISP) 所提供的電腦線上服務。

任何企業如果想要提供屬於類別執照範疇必須取得執照的廣電服務，必須向媒體發展局註冊登記。尤其是音訊文字 (audiotext) 和網路服務提供者 (ISP) 必須在開始服務的 14 日內，向媒體發展局 (MDA) 註冊。媒體發展局 (MDA) 會在一週內處理註冊申請表格。註冊申請表格可在媒體發展局 (MDA) 的網站有關類別執照項下找到。

所有類別執照持有人必須遵守廣播電視 (類別執照) 公告中所載的執照要求。此外，網路內容提供者 (ICP) 和網路服務提供者 (ISP) 必須遵守網際網路作業規範 (可在 [www.mda.gov.sg](http://www.mda.gov.sg) 找到)。以下所列的這些服務年費則刊載於廣播電視 (類別執照) 公告附則中：

- 電傳文字服務 (teletext services) 之提供，為新加坡幣 2,000 元 (折合新台幣 48,048 元)；
- 網際網路接取服務提供者 (Internet access service providers, IASP)，為新加坡幣 1,000 元 (折合新台幣 24,024 元)；
- 非區域型網際網路服務轉售商 (擁有 500 個及以上的使用者帳號)，為新加坡幣 1,000 元 (折合新台幣 24,024 元)；
- 非區域型網際網路服務轉售商 (擁有 500 個及以下的使用者帳號)，為新加坡幣 500 元 (折合新台幣 12,012 元)；
- 區域型網際網路服務，為新加坡幣 100 元 (折合新台幣 2,402 元)。

其餘沒有在廣播電視 (類別執照) 公告提到的服務應付費用，則無法公開取得。如果廣播電視基礎建設要布建的話，則必須向資訊通訊發展局 (IDA) 取得執照 (通常是指電信服務經營者執照 SBO)。

## (2) 廣播電視設備執照

在新加坡凡是安裝、進口、販售或經營任何廣播電視設備的人，必須依廣播電視法第 20 節規定，向媒體發展局 (MDA) 取得執照。在廣播電視法附則一 (the First Schedule) 現行所列的所有設備都必須遵守這項規定 (例如：電視信號接收器、廣播信號接收器、純電視信號接收器 (只限接收不得轉播))。媒體發展局 (MDA) 對於哪些人或廣電設備 (或其類別) 可免除適用該項執照規定保有裁量權。



## 5.本國節目和外國節目播送之要求

不論何種媒體類型，並未針對境外節目播放訂立明文規範；然而，境外節目仍受「廣電（類別執照）公告附則」第 16 條的規範。亦即，若媒體發展局（MDA）告知已獲執照的網路內容提供者，其播送的內容有違公共利益、社會秩序、國家和諧、良好品味或禮節，則網路內容提供者應移除或禁止播送其服務所含有的全部或部分節目內容。

新加坡並未明文規定製播本國節目（local content）的最低比率；然而，依廣電法第 17 節規定，媒體發展局（MDA）得要求廣電執照持有人播送媒體發展局（MDA）或新加坡政府提供的節目，以作為取得執照的條件之一，包括：

- 學校節目或其他教育節目；
- 新加坡或他國製播的新聞與資訊節目；
- 藝文節目；
- 新加坡製播的戲劇與體育節目。

再者，無線（free-to-air）與付費電視（subscription television）廣電執照持有人也受媒體發展局（MDA）公布之製作與內容準則等節目規範的約束，例如：無線電視節目規範、付費電視節目規範、小眾電視服務內容規範（Content Code for Niche Services）（可上 [www.mda.gov.sg](http://www.mda.gov.sg) 查詢）。一般來說，節目規範須納入符合國家目標的準則、支持種族與宗教和諧、遵守社會與道德規範及提倡正面的家庭價值。廣電法第 19 節也規定了「必載」（must-carry）的條款

## 6.廣告之規範

電視廣告是由新加坡廣告標準局（the Advertising Standards Authority of Singapore, ASAS）訂定標準規範。「新加坡廣告管理規則（the Singapore Code of Advertising Practice, SCAP）」由廣告標準局（ASAS）定期檢討，最近一次檢討在 2008 年。「新加坡廣告管理規則（SCAP）」的基本前提為所有廣告都應合法、正直、誠實與真實，並適用於所有形式與所有媒體上（包含出現在資訊網路服務、電子佈告欄、線上資料庫與網際網路服務的線上廣告）的商品、服務與設施的所有廣告。在符合國家與國際法規及實務的背景之下（包含國際商會公布的國際廣告規則），本規則提倡透過自律達到廣告的高道德標準。

除了上述的「新加坡廣告管理規則（SCAP）」，媒體發展局（MDA）必要時也扮演指導廣告業者的角色。由於電視的普及率較高，媒體發展局（MDA）已公布比平面媒體更嚴格的「電視與廣播廣告規則（Television and Radio Advertising Codes）」，以保護作為消費者的視聽大眾的利益，並要求廣告真實、合法及去除誤導資訊、廣告中的所有宣稱及比較均能被驗證、尊重公眾品味與利益、擁護道德與社會價值。本規則也規定，業者

應自行判斷其排定之廣告與電影預告是適合視聽大眾的。

關於類別執照持有人，廣電（類別執照）公告附錄第 16 條規定：若媒體發展局（MDA）告知執照持有人，其傳播內容有違公共利益、治安、國家和諧、良好品味或禮節，則執照持有人應移除或禁止播送其服務所含有的全部或部分節目內容。網路內容提供者及網路服務提供者也被視為類別執照持有人，其網路廣告須符合上述第 16 條規定，第 13(a) 條並要求執照持有人遵守媒體發展局（MDA）的作業規範。

媒體發展局（MDA）公布的「網際網路管理規範（Internet Code of Practice）」，也要求類別執照持有人確保遭到禁止的資訊未透過網際網路對新加坡使用者散布。遭到禁止之資訊，包含但不限於支持民族、種族與宗教仇恨、鬥爭與不寬容異己，及描述極端暴力的內容。網際網路內容和服務提供者也須確保網路廣告符合「新加坡廣告管理規則（SCAP）」的規範。

另外，不當出版品管理法（the Undesirable Publications Act）也防止不當出版品的輸入、散布與重製，也包含網路廣告等的任何形式的廣告。

## 7. 必載義務

新加坡廣播電視法有關「必載」的定義，和我國似乎不太相同。依新加坡廣播電視法第 19 節必載義務之規定，媒體發展局（MDA）可以要求廣電執照持有人針對傳送端與接收端，應轉播任何由他人提供或其執照中明定的播送服務。此外，全國性的付費電視業者應履行必載義務，讓訂戶可透過業者提供的網路收看到所有的地方無線電視頻道。

「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範（MMCC）」的第 2.1.5 與 2.7.2 兩節，強制規定所有付費電視持照持有人，只要取得任一頻道或節目內容獨家播送權，可以將這些獨家授權的頻道或內容提供給其他全國付費電視業者的網路，作為跨台聯播（cross-carriage），那麼這家取得獨家授權的業者則應在其平台完整播放上述頻道與內容，且不得變更其形式或降低品質。

為了計費（billing）與營運目的，「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範（MMCC）」規定，收看跨台聯播內容的所有消費者，均應被視為廣播電視節目供應者（supplying licensee）的訂戶；如此一來，廣播電視節目供應者可因漸增的訂戶而獲利。此跨台聯播的義務適用於所有在 2010 年 3 月 12 日或其後簽約的獨家頻道或內容。

「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範（MMCC）」的第 2.4 節亦規定，無線廣播電視持照持有人在播送具全國重要性的事件時，須符合媒體發展局（MDA）之要求。媒體發展局（MDA）會慎選與指定全國重要事件，並以書面通知無線電視與廣播業者現場直播或延播。

以下事件被「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範（MMCC）」認定為全國重要事件：

- 國慶日遊行；
- 國慶日集會；
- 國慶日總理演說；
- 國會議程，包括預算審議；
- 大選、補選與總統選舉；
- 國葬。

媒體發展局（MDA）可指定轉播額外的活動或增刪現有的重要事件。

若該事件之地點不適合一家以上的業者架設攝影器材，媒體發展局（MDA）可擇定獨家轉播此事件的業者（主要播送業者），或公開招標轉播權。該業者須提供此事件之畫面給所有無線廣播電視持照持有人，以及經媒體發展局（MDA）指定之對象。取得畫面訊號的任何一家電視或廣播業者，有義務補償主要播送業者因提供畫面所遭受的合理損失。

## 8.廣播電視法律之修正

媒體發展局（MDA）在 2010 年 3 月 12 日公布修正「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範（MMCC）」。最重要的修正即增訂一項促進公共利益之義務，強制獨家授權的節目內容在付費電視市場跨台聯播。其他於 2010 年對「提供大眾媒體服務之市場行為業務規範（MMCC）」的修正包括：防止一企業（或其關係企業）利用優勢從一媒體市場轉移至另一媒體市場；增加市場主導者的義務，要求他們必須提供廣告時間與空間給其他媒體公司（包括市占率較小的媒體），以讓其在合理且無差別待遇的價格、期間與條件下宣傳其媒體服務。媒體發展局（MDA）期望上述修正能降低匯流可能造成的反競爭行為，並提供業者更多進入市場的機會。

目前，透過行動裝置播送廣播電視內容，被視為應取得執照的廣電服務，而且依「廣電（類別執照）公告」規定，被認為是屬於類別執照。但行動電視相關法規尚在審理中。媒體發展局（MDA）已在 2008 年 1 月舉行新加坡行動電視服務政策與規範的公聽會，並在此公聽會提議：每家行動電視服務提供者未來在傳輸電視服務前，應取得個別的廣電服務執照（相對於現今的類別執照制度）。

媒體發展局（MDA）目前採行的是彈性的雙軌核照制度（two-tier licensing framework）——小眾（niche）與全國性的網路電視（IPTV）服務執照。媒體發展局（MDA）就雙軌核照制度加以修改，以小眾付費電視核照管制架構，規範打算在自己的行動電話網路提供內容服務的行動電視服務經營者與行動電話業者。媒體發展局（MDA）不限制行動電視廣電服務執照張數。

## 9.新興媒體內容之管制

媒體發展局（MDA）採行彈性的雙軌核照制度，規範新加坡的 IPTV：包括全國性的付費電視執照和小眾付費電視執照。小眾付費電視執照是一種新類型的執照，被設計用來促進新加坡網路電視（IPTV）與其他創新服務成長，讓業者在不同的市場區隔中有更大彈性提供服務，且免除繁瑣的規範。特別的是，小眾付費電視執照並未對執照持有人的所有權限制或強制必須播送的義務。小眾付費電視執照限制執照持有人在新加坡的訂戶上限為 100,000 戶（除非另有例外），並受到和付費與隨選視訊（VOD）節目相同的規範，在製播及節目內容的廣告時間有所限制。

為給業者更大彈性，若小眾付費電視執照的訂戶成長超過 100,000 個，則須衡量以下的第二基準，以評估該服務是否仍能取得小眾付費電視執照：

- 地點——該服務是否主要提供於新加坡的非住宅區。
- 語言——是否有高比率的外語內容。
- 頻道的觸達率與影響。

當服務提供者的經營目標為小眾區隔市場，且該區域市場未獲得大眾媒體市場的電視服務提供者（例如移民社區與飯店）的良好服務時，這些第二基準將給服務提供者更大的彈性，以擴展與改善其業務。

雙軌核照制度的另一個執照種類為「全國付費電視執照」，適用於鎖定大眾媒體市場的業者（即超過 100,000 個訂戶）。第一張全國網路電視（IPTV）執照在 2007 年 1 月發給 SingNet Pte Ltd 的 SingTel's mio TV。

業者可自由決定申請哪一級的執照。重要的是，網路電視（IPTV）服務亦可申請「試播執照」（trial licences，暫時性的付費電視執照）。該執照將可讓申請者在正式啟用其服務前，先行測試行銷效益與技術。主要的發照條件包括：執照有效期間為 6 個月、執照費為新加坡幣 2,500 元、不需履約保證金。

媒體發展局（MDA）不限制小眾付費電視執照張數，也歡迎當地與國外網路電視（IPTV）服務提供者在新加坡設立分公司。以下為小眾付費電視執照與全國付費電視執照的主要條件與差異比較表：

圖表 25：小眾付費電視執照與全國付費電視執照的主要條件與差異比較表

	小眾付費電視執照 (niche subscription TV licence)	全國付費電視執照 (Nationwide subscription TV licence)
執照有效期間	5 年	10 年
訂戶數	在新加坡的訂戶不超過 100,000 戶	在新加坡訂戶無上限

執照費	總營收的 2.5%。在執照有效期間內，每年最低須繳新加坡幣 5,000 元的執照費。 新服務獲照者可享有總營收 0.5% 的優惠或繳交新加坡幣 5,000 元。	總營收的 2.5%。在執照有效期間內，每年最低須繳新加坡幣 50,000 元的執照費。 新服務獲照者可享有總營收 0.5% 的優惠或繳交新加坡幣 50,000 元。
履約保證金	新加坡幣 50,000 元（銀行擔保或現金）	新加坡幣 200,000 元（銀行擔保或現金）
所 有 權 (Ownership)	無所有權限制	受廣電法第 10 章的所有權限制規範
必載	無必載義務	必載當地無線頻道供訂戶收視
廣告收入	無上限	廣告收入不得超過總營收的 25%
廣告時間限制	每小時 14 分鐘的廣告時間限制，適用於節目表已排定的頻道，但不適用於隨選視訊（VOD）內容與互動廣告服務。	
內容準則	若是提供已排節目表的節目，則適用付費電視節目規範；若是提供隨選節目，則適用隨選視訊節目規範。	

資料來源：本報告綜合整理自新加坡媒體發展局網站（<http://www.mda.gov.sg/>）

## 10.數位轉換

廣播電視從類比轉換數位化，是媒體發展局（MDA）「媒體 21（Media 21）」計畫藍圖的一部分，目前已定於 2013 年 12 月完成數位轉換。媒體發展局（MDA）目前正與產業界和相關機構合作加速數位轉換的進程。其中一項子計畫就是將數位廣播技術（數位收音機）引進所有的家庭中。頻譜配置已有一塊規劃作數位廣播之用。隨著數位科技推陳出新，資訊通訊發展局（IDA）重整（re-farm）了所釋出的無線電頻率，以符合國際電信聯盟（ITU）的頻譜配置計畫。不過，如有必要，資訊通訊發展局（IDA）仍會持續調整廣播電視數位轉換的過渡期間，並且檢討廣電頻率的使用情形。

## 三、新加坡推動數位匯流進度

### （一）新加坡 2012 年 3 月指定成立「媒體匯流檢討小組」

在 2012 年的 3 月，新加坡政府指定成立「媒體匯流檢討小組（Media Convergence Review Panel）」，研究在一個媒體匯流的環境中，對於消費者、產業與社會都造成衝擊的各種議題，並針對如何因應這樣的挑戰而提出建議。此檢討小組的基本目標在於，支持產業成長、賦權

予消費者並保護其權益、以及培養一個具凝聚力及包容力的社會。

在經過從 2012 年 3 月到 7 月的廣泛審議過程後，該檢討小組公布了一份臨時性的初步建議報告。從 8 月到 9 月，檢討小組諮詢了來自大範圍的產業及利害關係人代表。除了召開座談會外，也邀請各利害關係人提出書面回應意見。

## **(二) 新加坡於 2012 年 10 月 IIC 年會期間邀請國際專家提供媒體匯流諮詢意見**

媒體匯流檢討小組根據利害關係人的回應意見，重行檢視這份臨時性報告，並定於 10 月 5 日下午 3 時藉由主辦 IIC 年會地利之便，邀請部分國家的通傳監理機關專家提供諮詢意見，本會陳元玲委員亦在臨時獲邀之列。與會者除了新加坡官員外，還包括美國聯邦通訊傳播委員會委員 Clyburn、加拿大廣播電視及通訊委員會委員 Simpson、澳洲通訊傳播與媒體管理局副主委 Bean、比利時高等視聽委員會主委兼歐洲管制機關共同平台主席 Furnémont、馬來西亞通訊傳播與多媒體委員會主任委員 Mohamed，以及我國通訊傳播委員會陳元玲委員等 7 個國家通訊傳播管制機關。此次會議針對該國內容管制合理化、強化本土內容產製活力，面對著作權和數位盜版的挑戰，以及更新執照核發架構等議題，邀請國際貴賓提供自己國家的經驗和看法。

## **(三) 「媒體匯流檢討小組」檢討的四項關鍵議題**

「媒體匯流檢討小組」依照該小組的成立目標，界定了四項關鍵議題：

- 1.更新管制內容的架構，以鼓勵產業發展、賦權予消費者、並保障社會利益；
- 2.提升本土內容的活力，以營造出共享經驗和強化社群；
- 3.延擬政策與管制架構，以回應著作權與數位剽竊的挑戰；
- 4.更新執照核發的架構，以提供更大程度的透明與一致性。

新加坡通訊傳播暨資訊部（MCI）已於 2012 年 11 月 28 日發布新聞稿，公布這份媒體匯流檢討報告，並表示將仔細研究這份報告，在評估後將正式提出回應<sup>21</sup>。該檢討小組向新加坡政府提出以下的建議，摘要如下：

### **1.管制架構須更新，以因應媒體匯流的到來。**

現行的執照核發與內容管制途徑都是為了傳統的產業結構而設計的，這個過時的結構則將廣電、電影與出版等三領域做了清楚的分野。而新興的線上經營模式以使我们注意到

---

<sup>21</sup> 新加坡通訊傳播暨資訊部（MCI）2012 年 11 月 28 日新聞稿及媒體匯流檢討報告可至以下網址取得：  
[http://www.mci.gov.sg/content/mci\\_corp/web/mci/pressroom/categories/press\\_releases/2012/government\\_to\\_revie\\_windustry-ledpanelrecommendationsonmediaconve.html](http://www.mci.gov.sg/content/mci_corp/web/mci/pressroom/categories/press_releases/2012/government_to_revie_windustry-ledpanelrecommendationsonmediaconve.html)

下列的關鍵問題---(a) 線上內容產業---也就是可將語音、影像與文字等元素融合---應如何適當管制，俾使在促進產業成長與創新的同時，也能達到社群對於內容的要求？(b) 線上產業經營的核照規定是否應與在傳統領域中經營者的何照規定有所區別？(c) 本國企業目前逐漸與海外競爭者有所接觸，這些海外競爭者透過網際網路來提供內容，但他們卻不受本國管制義務的約束，我們應如何使這個媒體投資經營的環境重新回到平衡的狀態呢？

## **2.在一個充滿無限選擇、以及內容可以跨越平台與地理限制的世界中，內容管制需要採取一個不同於以往的途徑。**

目前的內容管制途徑則是平台專屬的---新加坡傳媒發展局(Media Development Authority)還保有多達 14 種的內容規範，裏頭替不同的媒體服務制訂了不同的準則，這些媒體服務涵蓋了從廣電到線上服務、電影、遊戲、出版與藝術等。(a) 為了使消費者在不同的平台間更能輕易地選擇想看的內容，這些內容準則應如何更新並加以統一？(b) 再來，正當消費者紛紛轉向網際網路來接受內容服務時，監理機關是否能確保那些捍衛社群價值與公共利益的最基本保護措施已經到位？(c) 要期待政府直接插手管制那些不斷爆量的內容，是不切實際的；那麼產業與社群的角色又可以扮演何種角色？

## **3.處在一個本土媒體消費下降的環境中，要推動優質本土內容，我們必須投入更多的心力。**

在團結社群與培養一個共享的認同感上，本土內容扮演著關鍵性的角色。然而，媒體匯流已分化我們的注意力，並造成傳統媒體與本土內容的觸達率下降。尤其是年輕的一代對於網際網路的偏好更甚於其他大眾傳播媒體，因此值得注意的是，在 2012 年 5 月份，前 20 名的影片網站中只有 2 個是本土的---XinMSN 和 STOMP。這主要的隱憂是：(a) 我們要如何確保新加坡能持續產製優質的本土內容以吸引本國觀眾呢？(b) 在一個多頻道的數位環境中，我們要如何確保本土內容能持續地顯著呈現，以更能達成社會文化的使命呢？

## **4.對於著作權範圍與數位剽竊的挑戰，以及這些問題應如何解決，各方有不同的看法。**

消費者目前是希望能快速、方便、以及合理的價格來取得想看的內容。但在缺乏能滿足要求的合法內容服務的情況下，他們可能轉向線上隨手可得的非法內容來源。內容權益的所有者擔憂，新加坡的明顯高層次數位剽竊事件將威脅到合法產業經營與未來內容投資的可行性；而另一方面，線上科技公司與消費者都傾向認為，內容權益所有者須提升他們內容傳輸的模式，以解決消費者在數位時代中不斷變動的要求。需要解決的關鍵問題如下：(a) 合法利用內容的障礙為何？(b) 在合法使用的觀念教育上，應如何進行？(c) 現行的管制規定是否足以解決著作權與線上剽竊的挑戰？如果不能，還有甚麼是應該做的？

# 柒、心得與建議

## 一、參與年會過程之重要觀察

### （一）數位匯流、頻譜利用和引入競爭是各國近年持續關注的議題

雖然兒少傳播權益、媒體內容呈現性別平等、節目與廣告應予區分、重播率偏高等，在我國一向是內容管制所關心議題，但此次參與新加坡主辦的媒體 IIC 年會中所見，數位匯流、頻譜利用，以及如何創造產業更公平的競爭環境，才是各國通傳產業人士優先關心的議題。

各國對於廣播電視產業的管制均包括結構和內容二個面向。在上世紀，因技術的發展限制，頻譜資源尚未充分開發利用，加上傳播學界對於媒體經營常界定屬於企業管理層面的課題，因此，在我國常將管制重心放在內容面，比結構面的管制還多。但進入了二十一世紀之後，寬頻建設的普及，網際網路應用多元，各種媒體因為數位化而匯流的趨勢益發明顯，近年本會受理數樁重大媒體併購案，屢屢引發社會強烈關注，顯示結構面管制確實會影響內容的問題。

此次參與 IIC 年會及國際管制者論壇（IRF），發現與會的各國會員多專注在通訊傳播產業的結構面議題，至於內容面的管制議題則放在媒體素養這一塊討論。換言之，此種議程安排或多或少印證了各國通傳產業人士認為政府管制應以結構面為重心，以多樣化、多元化的概念著手，比從內容管制要求多元多樣來得有效得多。

### （二）我國通傳產業政策思維屬領先群，但管制架構改革有待急起直追

新加坡為求通訊和傳播管制事權統一，於 2001 年成立資訊通訊暨人文藝術部（MICA），自 2012 年 11 月 1 日起，再調整組織為通訊傳播暨資訊部（MCI）。資訊通訊發展局（IDA）和媒體發展局（MDA）則隸屬於通訊傳播暨資訊部（MCI）。不過，就管制架構來看，新加坡的電信產業和傳播產業仍分屬不同管制機關，雖然均屬通傳產業，卻因經營基礎建設層、內容應用層不同，必須分別向資訊通訊發展局（IDA）和媒體發展局（MDA）二個機關申請許可執照。此行因參與新加坡媒體匯流檢討小組內部會議的機會，得知該國 2012 年正推動媒體匯流的管制架構檢討工作。

反觀我國推動數位匯流的進度，前廣電主管機關行政院新聞局早在 2003 年時，即已提出廣電三法合併案，同年 5 月 28 日經行政院會通過（經行政院新聞局報行政院經政務委員通過，提請行政院院會審議），並在並在同年 5 月 30 日送立法院審議，惟因立法院隔屆不連續退回行政院。



2006年2月本會成立後，推動「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」案，針對廣電三法的歸納為(1)廢除現行多餘之管制；(2)現行管制成文化；(3)因應轉型（尤其數位化）必要增訂之規範等類型，採包裹修法，並於2007年2月16日報請行政院核轉立法院審議，惟因行政院考量此案涉及其他機關權責仍需徵詢、相關罰則應審慎訂定等諸多主客觀因素退回本會。2007年12月，本會因應數位匯流通盤檢討電信法及廣電三法，提出通訊傳播管理法草案，報請行政院核轉立法院審議，行政院以鑒於本會第二屆委員已於2008年8月1日到任，基於尊重新任委員職權為由退回本會。及至2009年，本會委員認為應儘速制定匯流政策以回應對外界關切，加上行政院科技顧問組希望就數位匯流發展方案的時程及架構進行討論，於是成立推動小組方式回應。

觀諸先進國家推動數位匯流管制架構的進程，美國在1996年1月由國會通過「1996年電訊傳播法（Telecommunications Act of 1996）」，是自1934年制定通訊傳播法後62年以來，首次大幅修正通訊傳播相關法案；1984年時，歐洲共同體出版了《電視無疆界（Television Without Frontiers, TWF）》綠皮書，尋求廣電共同市場的可能性；英國配合歐盟政策，整併了電信管理局（OFTEL）、獨立電視委會（ITC）、廣播標準委員會（BSC）、廣播局（Radio Authority）及無線電廣理局（Radiocommunication Agency）五個單位的職權，在2003年7月通過通訊傳播法（Communications Act 2003），成立OFCOM作通訊傳播單一管制機關，因應數位匯流跨媒體管制之需。而我國自1996年為推動電信自由化，整併了電信法、電信總局組織條例、中華電信股份有限公司條例等電信三法，2003年提出廣電三法合併案，2006年成立國家通訊傳播委員會等數位匯流政策的歷程，平心而論，我國通訊傳播政策思維並未落後於歐美先進國家，但推動管制架構改革的過程，往往受限於國內政治環境等主客觀因素，必須花更多時間與心力和社會各界溝通協調，而未能與國際社會完全接軌，這部分確實有待我們持續努力，急起直追。

### （三）不斷追尋自我認同的新加坡媒體政策

新加坡的華人占總人口比例約75%，不過，在許多場合中，新加坡人幾乎以英語為首要溝通語言，媒體產業投資環境，力求與國際接軌，但是在制定媒體政策時，卻又希望能尋求本土內容的品質和比例提升。觀察新加坡同時尋求媒體產業政策的國際化和本土化，如何讓二者目標不衝突，是很有趣的課題。

此次訪新加坡期間，本會陳元玲委員臨時獲邀參與新加坡媒體匯流檢討小組召開的內部會議，與其他國家通傳管制機關代表共聚一堂。當討論到強化本土內容產製活力議題時，新加坡方面表示，新加坡一直是一個對媒體內容極為開放的市場，因此本土內容在型塑與強化本土文化和國家認同方面，扮演很重要的角色。但是當新加坡人逐漸透過OTT影片服務接觸來自全世界的內容時，媒體匯流的環境更加大了上述挑戰，除了新傳媒公司(MediaCorp)以外，付費電視經營者目前並不受本土內容或製作公共廣播電視節目的義務。因此在付費電視平台上所提供的許多節目都是來自國外內容提供者，對於專業影音內容創作的投資比例非常

低。新加坡希望媒體產業能投入更多資金發展更多自我認同（Singapore identification）的本土節目。

會議中，各國通傳管制者對於新加坡媒體環境是否處於競爭狀態提出各種看法，陳元玲委員則分享了我國在 2006 年要求中華電信 MOD 調整為開放平台的決議，以及不久之前 NCC 在面對旺中案等此類媒體併購案涉及公平競爭、媒體壟斷時的處理經驗。

不過，會議主席 Koh Boo Hwee（許文輝）先生綜合各國專家的發言，說了一句很有意思的話：「**我認為（媒體產業）在國家內部的競爭不是問題，對外的競爭才是我們要面對的問題。**」新加坡位處於馬來半島南端，面積僅約台北市的 2.5 倍大，比新北市小，深受四周鄰國如馬來西亞、印尼等國文化影響。新加坡體認到，本土內容對於維護國家認同、加強社會凝聚與價值觀、以及文化產業的發展等層面上是非常重要的。不過，新加坡政府面臨的困境是，本土內容主要都在免費的無線電視播送和報紙媒體刊登，但是，無線電視與報紙近年的普及率卻一直衰退—免費接收的無線電視每日的收視率已從 2005 年的 91.6% 急降到 2011 年的 75.2%，而報紙的每日閱報率也從 2005 年的 79.8% 下降到 2011 年的 70.7%。在此同時，網際網路的普及率已從 2005 年的 41.8% 上升到 2011 年的 62.3%。

這個現象對於新加坡來說有雙重含義：

- 1.對經濟上的衝擊**—本土企業正努力搶救傳統媒體平台下滑或停滯不前的普及率，但同時也抑制了廣告與訂閱營收的成長率。雪上加霜的是，這些傳統平台還必須面臨外國內容水漲船高的購片費，而線上平台上漸漸地也能收看有些來自國外的內容。
- 2.社會文化的衝擊**—本土媒體產業所面臨的商業壓力也進而限制了本土原創內容產製的投資，原創性的本土內容是國家文化的穩定力量。

在此內部會議中，加拿大廣播電視及通訊委員會（CRTC）委員 Simpson，和澳洲通訊傳播與媒體管理局（ACMA）副主委 Bean 先後提出自己國家政府鼓勵廣電媒體製作本土內容的措施，像是加拿大的付費電視經營者必須將從前一年度廣播活動的營收毛利的至少 1.5% 捐給本土節目改善基金會，澳洲的付費電視執照持有者播出戲劇頻道時，要挪出至少 10% 的總節目經費在新的本土戲劇節目上，法國的隨選視訊服務必須將淨營業額的 26% 投入本土內容製作；而其他的廣電業者則要將 12% 的營業額投入法國原創節目等等。不過，各國廣電制度和政治經濟環境均不同，每個國家的經驗也僅能作為參考，新加坡未必全然適合採行。

對於新加坡政府擔憂本土節目自製能量不足，當日會議結束回到飯店後，特地打開電視，快速掃瞄一次新加坡的電視頻道內容，發現扣除境外頻道不論，最能彰顯一國本土內容政策的無線電視頻道節目編排，的確證實了新加坡政府的擔憂。以華語播送的無線電視頻道 U 頻道來看，晚間新聞除了報導本國新聞外，也關心台灣政壇動態，專訪台灣的政治人物。另，在台灣下檔的綜藝節目、偶像劇或長壽劇，也出現在華語頻道的節目表中。

以下是新加坡華語無線電視頻道近期節目表：

圖表 26：U 頻道晚間新聞邀請台灣專家談政治人物訪中的意義與影響之畫面



資料來源：本會代表於新加坡旅館自行拍攝。

圖表 27：新傳媒有限公司(MediaCorp)經營之新傳媒 8 頻道一週電視節目表

	星期一 (12/10)	星期二 (12/11)	星期三 (12/12)	星期四 (12/13)	星期五 (12/14)	星期六 (12/15)	星期日 (12/16)
00:00-01:00	法內有情天	包青天之七俠五義	包青天之七俠五義	包青天之七俠五義 28	包青天之七俠五義 29	包青天之七俠五義 30	証人
01:00-02:00		擺家樂 3	搞笑行動	公司的力量 8	灵异怪談 5 6 異度空間 10	心網追凶 3	紅孩兒 3
02:00-03:00		好兒好女	好兒好女	好兒好女 5	真心英雄 10		我的导游是明星 8
03:00-04:00	黃金年華之光輝歲月				美麗家庭 16	美麗家庭 17	美麗家庭 18
04:00-05:00	一加一等於 3	真情滿天下 159	真情滿天下 161	真情滿天下 163	真情滿天下 165	真情滿天下 167	勝券在握 7
05:00-06:00							阿鴻食游記 15
06:00-07:00	5 后銀心恩 新龍門客棧	銀色嘉年華之活色生香	銀色嘉年華之跨越人生 11	黃金年華之斗歌競藝 10	敢敢做個開心人 33 5 好男人,好滋味 10	敢敢做個開心人 1 6 SMART 省錢王 3 2King of Thrift 2	美食廚師男 10
07:00-08:00	星期二特寫：謝幕人生 早安您好!	焦點 早安您好!	前線追蹤 36 早安您好!183	美食尋根 2 早安您好!184	多多益膳 6 早安您好!184	美食廚師男 9	美食廚師男 10
08:00-09:00						中華德育故事 18 燕尾俠 7	喜羊羊與灰太狼 甜心格格
09:00-10:00						喜羊羊與灰太狼 71 哆啦 A 夢 29 Doraemon	十二生肖總動員 2 哆啦 A 夢 10 Doraemon
10:00-11:00						三國演義 18	中華德育故事 42
11:00-12:00	愛 Love	愛 Love	愛 39 Love	愛 41 Love	官渡恩仇 The Magistrate	少年狄仁杰 41	大小喇叭看時事 12
12:00-13:00					駕車找吃路 9	舊式不一樣的綠野鮮踪 2 綠色假期 6	搖滾異族 12
	我的导游是明星 7	走遍天涯打工樂	我愛公開 10	梁婆婆重出江湖 6	就是愛漂亮 2	熠熠星光總動員 2	毀滅瞬間 5
13:00-14:00	一點新聞 焦點 Focus	一點新聞 前線追蹤	一點新聞 183 陪你走千里 8	一點新聞 184 星期二特寫：人。情。味 6	一點新聞 185 藝術合作社 3	女王本色 3 黃金年華之斗歌競藝 11	另一片天空 2
14:00-15:00	公孫冊 The Grandpa And I	公孫冊 The Grandpa And I	我們這一班 11 We Are Good Kids	搖滾異族 10 Rock Republic	警察與賊 11 Police And Thief		甘榜情 1
15:00-16:00	天師鍾植之美麗傳說	天師鍾植之美麗傳說	天師鍾植之美麗傳說 22	天師鍾植之美麗傳說 23	天師鍾植之美麗傳說 24	太極張三丰	
16:00-17:00	新京城四少	新京城四少	銀色嘉年華之活色生香 15	銀色嘉年華之活色生香 15	黃金年華之斗歌競藝 11		
17:00-18:00	天下第一味 93	天下第一味 94	天下第一味 95	天下第一味 96	天下第一味 97	想握你的手 145	想握你的手 147
18:00-19:00	警徽天職	警徽天職	警徽天職 5	警徽天職 6	警徽天職 7		
19:00-20:00	獅城 6 点半 254 公主嫁到 11	獅城 6 点半 255 公主嫁到 12	獅城 6 点半 256 公主嫁到 13	獅城 6 点半 257 公主嫁到 14	獅城 6 点半 258 公主嫁到 15	獅城 6 点半 259 夜市人生 411	獅城 6 点半 260 夜市人生 413
20:00-21:00	愛。進行中	食品大贏家 2	夢想家計劃 3	Best Bet 智奪天下 4	綜藝大哥大 48		
21:00-22:00	對對碰	對對碰	對對碰 27	對對碰 28	對對碰 29	繽紛萬千在昇松 6	No transmission at this time
22:00-23:00	晚間新聞 企業 i 計劃	晚間新聞 邊城故事	晚間新聞 256 醫食住行大發現之藥膳天王	晚間新聞 257 焦點 36 Focus	晚間新聞 258 前線追蹤 37	晚間新聞 259 証人	晚間新聞 256 美食大三通 2
23:00-24:00	大老婆的反击	大老婆的反击	大老婆的反击 80	大老婆的反击 80	大老婆的反击 81		叻咕叻咕對對碰

資料來源：整理自「娛樂新聞盡在 xinmsn」網站（網址：<http://entertainment.xin.msn.com/en/tv/tv-guide.aspx>）。

圖表 28：新傳媒有限公司(MediaCorp)經營之新傳媒 U 頻道一週電視節目表

	星期一 (12/10)	星期二 (12/11)	星期三 (12/12)	星期四 (12/13)	星期五 (12/14)	星期六 (12/15)	星期日 (12/16)
00:00-01:00	No transmission at this time	Running Man6	潮人攻略	新新料理 4	上班不留白 4	爱情闯进门 3	推理要在晚餐后 7
01:00-02:00		亚洲节庆面面观 33	至尊美食王 4	世界第一等 36	哈日时尚风 9	鹿鼎记 46	胜者为王 2
02:00-03:00		学警狙击 5	学警狙击 6	学警狙击 7	周末自游行 1	学警狙击 8	No transmission at this time
03:00-04:00		No transmission at this time	No transmission at this time	No transmission at this time	No transmission at this time	学警狙击 9	No transmission at this time
04:00-05:00						No transmission at this time	
05:00-06:00							
06:00-07:00						购物乐	购物乐
07:00-08:00							
08:00-09:00							
09:00-10:00							
10:00-11:00						快乐大本营 9	周日大精彩 8
11:00-12:00	购物乐	购物乐	购物乐	购物乐	购物乐		冷知识冲动 8
12:00-13:00						野生动物惊险攻击 5	健康在于你 2
13:00-14:00						新新料理 4	台湾脚逛大陆 9
14:00-15:00						上班不留白 4	神探伽利略 3
15:00-16:00	财经追击 36	开心大发现 13	世界一周 37	妈妈发怒了 45	妈妈发怒了 47	粉红色口红 73	粉红色口红 75
16:00-17:00	潮游珠三角 19	你猜你猜你猜猜猜 16	百万小学堂 5				
17:00-18:00	在中国的故事故事 7	学警狙击 5	学警狙击 6	学警狙击 7	学警狙击 8	学警狙击 9	饮食误区 4
18:00-19:00	血蝴蝶 21	血蝴蝶 22	血蝴蝶 23	血蝴蝶 24	血蝴蝶 25	你猜你猜你猜猜猜 39	潮游珠三角 9
19:00-20:00	黄色复仇草 23	黄色复仇草 24	黄色复仇草 25	黄色复仇草 26	黄色复仇草 27	财经追击 37	Power 星期天 4
20:00-21:00	Running Man6	潮人攻略 12	老友狗狗 9	老友狗狗 10	老友狗狗 11	非诚勿扰 13	世界一周 38
21:00-22:00	亚洲节庆面面观 3	至尊美食王 4	世界第一等 36	哈日时尚风 9	世界那么大 11		新新料理 5
22:00-23:00	I Do I Do 4	I Do I Do 5	I Do I Do 6	周末自游行 1	I Do I Do 7	S.O.P 女王 9	上班不留白 5
	晚间新闻 71				I Do I Do 8		仁显王后的男人 13
23:00-24:00	Running Man6	晚间新闻 72	晚间新闻 73	晚间新闻 74	晚间新闻 75	晚间新闻 76	晚间新闻 77
		潮人攻略 12	新新料理 4	上班不留白 4	爱情闯进门 3	推理要在晚餐后 7	财经追击 37

資料來源：整理自「娛樂新聞盡在 xinmsn」網站（網址：<http://entertainment.xin.msn.com/en/tv/tv-guide.aspx>）。

## 二、建議

### (一) 建立一套因應數位匯流之跨平台內容分級標準

此次出席 IIC 於新加坡主辦的年會過程中，觀察到新加坡、澳洲等和英國有淵源的國家，近年已開始思考建立一套因應數位匯流的跨平台內容分級標準。隨著網路科技的普及，青少年和兒童透過網路觀賞視訊節目已逐漸成為趨勢，傳統電視節目依時段分級的制度是否仍要維持，或者改以跨平台內容分級標準，取代我國現行的各種不同平台的分級制度，是我們可以開始考慮的議題。

**在新加坡方面**，他們認為當某一媒體內容跨越不同平台的匯流環境時，內容分級的管制規範會隨著媒體種類而異，這種管制方式很可能為分級的種類帶來負面影響，最後將可能影響整體分級架構的有效性。例如：在一件用透明塑膠膜包裝的出版品上，只印著一行消費者警語「孩童不宜」，這種作法對於適合不同年齡的概念仍不夠清楚，因此已開始統一電影與廣電內容的分級架構。

**澳洲方面**，則由法律改革委員會(ALRC)在 2012 年 3 月 1 日公布《分級—內容管制與匯流的媒體》報告，這份報告的重點，在於建議提出一套可規範跨媒體平台上的內容分級或限制採取之相關義務的法規架構。這份報告的主持人 Terry Flew 教授也出席了新加坡媒體匯流檢討小組內部會議，他認為，「澳洲需要一套新分級計畫，使所有平台包括電影院，電視，DVD 和網際網路等，播出的媒體內容都能適用一致性的規範。」但他也提醒各界：「在一個數位化的時代中要將每件事加以分級，根本是不可能的任務。」

**英國方面**，在 2011 年 6 月 6 日由英國教育部委託英國基督教組織媽媽聯盟進行「讓兒童做個兒童 (Letting Children be Children)」的研究報告，並獲得首相卡麥隆的支持後，其中一項「改變 9 點以前闔家觀賞時段的規管規定」的建議，引發關心電視節目品質的人士熱烈討論。有一派人認為傳統電視收視仍是主流，因此電視節目依時段分級的制度仍有必要堅持下去；但也有一派主張，兒童及青少年透過手機或電腦上網看影音內容已是主流，收視行為已經改變，那些還拘泥在時鐘上的時刻，要求電視節目依時段分級淨化的社運團體，已趕不上時代的腳步。

在我國的內容分級制度方面，為避免兒少接觸不當媒體內容，並增加成年人對媒體內容的自由選擇度，我國針對不同媒體採取年齡分級、時段分級、內容分級等分級方式，原本有 5 套內容分級制度，即：(1)出版品及錄影帶；(2)電影；(3)電腦軟體；(4)電視，以及(5)電腦網路內容等分級制度。不過，考慮到我國所採用的電腦網路內容分級制度 (PICS, Platform for Internet Content Selection) 必須由網路內容提供者將限制級分級標識嵌入網頁程式碼，同時使用者下載安裝以該過濾軟體等條件配合，其防制兒少接觸不當網路內容之實際功效極低，國外已宣布不再支持 ICRA 的分級制度，我國亦已在 2012 年 6 月 13 日廢止電腦網路內容分級處理辦法。

在數位匯流時代，內容可在不同平台流通，以跨平台思維制定一套內容分級制度，讓分級標準趨於一致，或許是可以考慮的方向，不過目前我國這幾個分級制度分散在不同行政機關，是否要推動匯流的規範架構，牽涉到各行政機關職掌和相關法律修正，仍需審慎廣泛徵詢相關各界意見。

圖表 29：我國內容分級制度整理表

內容分級制度	法源依據	級別標識	主管機關
<b>電影片分級處理辦法</b>	電影法第 30 條第 1 項規定	一、限制級（簡稱「限」級）：未滿 18 歲之人不得觀賞。 二、輔導級（簡稱「輔」級）：未滿 12 歲之兒童不得觀賞。 三、保護級（簡稱「護」級）：未 6 歲之兒童不得觀賞，6 歲以上 12 歲未滿之兒童須父母、師長或成年親友陪伴輔導觀賞。 四、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。	文化部
<b>電視節目分級處理辦法</b> 	廣播電視法第 26 條之 1 第 1 項、有線廣播電視法第 41 條第 1 項、衛星廣播電視法第 18 條第 1 項	一、限制級（簡稱「限」級）：未滿 18 歲者不宜觀賞。 二、輔導級（簡稱「輔」級）：未滿 12 歲之兒童不宜觀賞，12 歲以上未滿 18 歲之少年需父母或師長輔導觀賞。 三、保護級（簡稱「護」級）：未滿 6 歲之兒童不宜觀賞，6 歲以上未滿 12 歲之兒童需父母、師長或成年親友陪伴觀賞。 四、普遍級（簡稱「普」級）：一般觀眾皆可觀賞。	國家通訊傳播委員會
<b>出版品及錄影節目帶分級管理辦法</b>	兒童及少年福利與權益保障法第 44 條第 2 項	<b>●出版品</b> 出版品之內容有下列情形之一，有害兒童及少年身心健康者，列為限制級，未滿 18 歲之人不得閱聽： 一、過當描述賭博、吸毒、販毒、搶劫、竊盜、綁架、殺人或其他犯罪行為者。 二、過當描述自殺過程者。 三、過當描述恐怖、血腥、殘暴、變態等情節且表現方式強烈者。 四、過當以語言、文字、對白、聲音、圖畫、攝影描繪性行為、淫穢情節或裸露人體性器官者。  <b>●錄影帶</b> 錄影節目帶分下列 4 級： 一、限制級：未滿 18 歲之人不得觀賞。 二、輔導級：未滿 12 歲之兒童不得觀賞，12 歲以上未滿 18 歲之少年需父母、師長輔導觀賞。 三、保護級：未滿 6 歲之兒童不得觀賞，6 歲以上未滿 12 歲之兒童需父母、師長或成年親友陪同觀賞。 四、普遍級：一般人皆可觀賞。	文化部
<b>遊戲軟體分級管理辦法</b> 產包大小 限制級不得小於 2cm*2cm，其餘皆不小於 1.5cm*1.5cm 	兒童及少年福利與權益保障法第 44 條第 2 項	遊戲軟體依其內容分為下列 5 級： 一、限制級（以下簡稱限級）：18 歲以上之人始得使用。 二、輔導 15 歲級（以下簡稱輔 15 級）：15 歲以上之人始得使用。 三、輔導 12 歲級（以下簡稱輔 12 級）：12 歲以上之人始得使用。 四、保護級（以下簡稱護級）：6 歲以上之人始得使用。 五、普遍級（以下簡稱普級）：任何年齡皆得使用。	經濟部工業局
<b>電腦網路內容分級處理辦法</b>  （註：於 2012 年 6 月 13 日廢止）	舊法兒童及少年福利法第 27 條第 3 項	電腦網路內容，有下列情形之一，有害兒童及少年身心發展者，列為限制級，未滿十八歲者不得瀏覽。 一、過當描述賭博、吸毒、販毒、搶劫、竊盜、綁架、殺人或其他犯罪行為者。 二、過當描述自殺過程者。 三、有恐怖、血腥、殘暴、變態等情節且表現方式強烈，一般成年人尚可接受者。 四、以動作、影像、語言、文字、對白、聲音、圖畫、攝影或其他形式描繪性行為、淫穢情節或裸露人體性器官，尚不致引起一般成年人羞恥或厭惡感者。	國家通訊傳播委員會

資料來源：本報告自行整理。



## **（二）積極參與非政府組織為我國通傳產業利益發聲**

在撰寫本報告時，藉由爬梳歷年我國參與 IIC 年會的情形，發現前主管機關行政院新聞局在入會初期，曾評估過是否在我國成立分會，以及當年 IIC 打算在我國舉辦電信傳播論壇的一段過程。惟我國自 2001 年正式加入 IIC 會員，2002 年開始參與 IIC 年會，期間歷經 2006 年通訊傳播業務由行政院新聞局移撥本會，同一年我國竟由二個機關同時派員與會，而 2008 年又因 IIC 年會地點於香港，我國受到北京壓力未能出席，2009 年中斷會員資格，2010 年迄今起才恢復參與。換言之，本會在參與傳播領域的國際非政府組織過程，似乎較為波折。

此次 IIC 在新加坡舉辦年會的數個月前，曾詢問本會是否有意願發表通訊傳播相關簡報，與國際會員分享我國通傳管制經驗，當時因本會新任委員尚未確定，原任委員又即將卸任之故，本會屆時將由何人代表出席亦未可知，只能予以婉謝，失去向國際介紹我國通傳產業管制經驗的極佳機會，殊為可惜。

及至本會新任委員確定後，指派陳元玲委員率簡淑如科長及陳慧紋科長參與 IIC 年會。極具國際經驗的陳委員，在出席新加坡媒體發展局（MDA）舉辦的媒體素養研討會，IIC 舉辦的國際管制者論壇（IRF）及年會等三項會議共五日期間，盡心盡力地參與各場次議程，適時提問並分享我國經驗，主動與各國通傳管制者及產業界人士建立交流管道，讓其他國家對台灣留下深刻印象。

如果未來本會持續參與類此國際非政府組織會議，應主動爭取發表簡報或與談的機會，甚至慎重考慮爭取到我國主辦通傳管制議題的國際論壇，讓國際社會有機會更了解台灣，也讓我們有更大的空間可為本國通傳產業利益發聲。

## **（三）強化通傳產業政策中英文雙語化，提高我國通傳管制經驗能見度**

新加坡雖然是以華人為主，但仍有馬來、印度等少數族群，為了團結不同種族，新加坡前總理李光耀推動雙語政策，採用英文作為工作語言，但各種族仍需學習自己的母語，才能保有自己的文化。這樣的語言政策，將新加坡推向國際化。跨國企業到亞洲國家設立總部，多會優先考量新加坡。

本報告提及新加坡以英語為工作語言這一段，並非要提倡效法該國的作法，畢竟我國仍是中文環境，在華文市場有其優勢獨特之處。不過，從以往到現在，當奉派前往非中文語系國家而必須事先蒐集該國相關資訊時，我們感受到如果該國政府機關網站的英文資料越豐富，就越有利於了解該國國情，減少不必要的誤解，也更能掌握出訪所欲尋求的問題答案。

我們相信，其他國家如果想要了解台灣的通訊傳播產業資訊，也和我們有類似的經驗和期望。此次到新加坡，與國際通傳人士交流過程中，發現國際人士想了解我國的通傳資訊，會

先從政府英文版網站著手，我國政府機關雖然都有中英文版網站，但英文版網站的資訊仍集中在機關簡介資料，或國際人士來訪花絮的新聞稿，對於最新政策動態的英譯版資料較為缺乏。此外，我國部分傳播法律的英譯仍宜多與國際上的習慣用法界接，例如，在全國法規資料庫中的廣播電視法英譯為「Radio and Television Act」，然而，這種透過無線電波傳送的廣播電視，如果採用「Broadcasting Act」向國際人士說明反而較易理解，至於我國將有線廣播電視法英譯，直接冠上「Cable」一字，譯為「Cable Radio and Television Act」，似乎就離國際人士能理解的範圍更遠了。

通訊傳播者，係將一方的想法觀念或訊息，清晰無誤地傳送到彼方。能將中文的通傳管制政策或產業資訊，不失真地向國際傳播，方不負本會有效辦理通訊傳播業務的使命。

## 致謝

此行出席 IIC 年會期間，承蒙我國駐新加坡代表處謝發達代表及夫人、新聞組陳碧鐘組長多方協助，並提供新加坡媒體發展資訊，特此致謝。

## 附錄

**附錄一：2012 年通訊傳播識讀研討會會議資料**

**附錄二：2012 年國際通訊傳播協會管制者論壇資料**

**附錄三：2012 年國際通訊傳播協會年會會議資料**

**附錄四：2012 年新加坡媒體發展局匯流檢討小組會議資料**

**附錄五：訪新加坡會晤相關人士名片集成**