

行政院所屬各機關出國報告

(出國類別：會議)

出席 2015 年國際通訊傳播協會(IIC)舉辦之 國際管制者論壇及年會報告

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：陳憶寧 委員

陳慧紋 電臺與內容事務處科長

派赴地點：美國華盛頓特區

出國期間：2015 年 10 月 3 日至 10 月 10 日

報告日期：2015 年 12 月 29 日

摘要

國際通訊傳播協會（IIC）第 46 屆年會及國際管制者論壇，在 2015 年 10 月 5-9 日於美國華府舉辦，此次由本會陳委員憶寧率電臺與內容事務處陳科長慧紋代表參加。IIC 也宣布 2016 年將與泰國國家廣播電視暨電信委員會（NBTC）在曼谷主辦第 47 屆年會系列活動，並由澳洲通訊傳播管理局（ACMA）主委 Chris Chapman 接任下一屆 IIC 理事長。Chapman 是 IIC 成立 46 年以來第一位來自亞太地區的理事長，加上明年將在曼谷舉辦年會，顯示 IIC 已開始注意亞太地區通訊傳播發展動態。

國際管制者論壇在 2015 年 10 月 5-6 日首先登場，由美國聯邦通訊傳播委員會（FCC）與 IIC 共同舉辦。來自全球 35 個經濟體管制者齊聚一堂，以「回應管制顛覆的發展模式（Developing Models in Response to Regulatory Disruption）」為主題，共同討論通訊傳播政策議題。陳憶寧委員並以「台灣如何規範網路電視（OTT）上的廣告」為題，向各國通傳產業管制官員發表演說，透過台灣實務案例，生動地說明管制者在匯流時代所面臨的困境與契機，時而引起在場觀眾們會心一笑。

2015 年 IIC 年會主題是「促進創新、成長和社會利益（Fostering innovation, growth and societal benefit）」，議程有四大主軸：競爭、連網、物聯網及 OTT，出席成員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 200 多人參加。FCC 主委 Tom Wheeler 擔任開幕專題演講人，他以「管制翹翹板（the regulatory see-saw）」比喻 FCC 在競爭方面的管制哲學，當競爭升高時，管制就降低；因此，企業可以依自己在市場擁抱競爭的程度，管控他們被規管的命運。

2015 年，是網路治理關鍵的一年。時值聯合國大會 9 月 25 日在紐約召開「永續發展目標高峰會（Summit on the Sustainable Development Goals）」剛結束、緊接著將在 12 月進入「世界資訊社會高峰會」第 10 年解決方案的初始草案討論程序，微軟公司召開對談研討會，邀請 IIC 會員分享他們的觀察與展望，談論對聯合國永續發展目標（SDGs）及世界資訊社會高峰會（WSIS）的看法。就在 12 月 15-16 日聯合國召開「檢討資訊社會世界高峰會（WSIS）成果」會議，已決議採行消弭數位落差、確保言論自由、著重網路治理的成果文件，同時決議展延網路治理論壇（IGF）續辦十年，讓它成為討論相關議題的有效平臺。

本次赴華府參加 IIC 年會期間主要觀察與心得：（一）網路治理是已是國際間高度討論的課題，我國宜積極參與網路治理相關國際會議，在虛擬網路世界中取得網路話語權，以維護我國網路發展的權益；（二）美國華府為全球政治中心，是各國新聞媒體的「兵家必爭之地」，但我國新聞媒體駐外新聞記者資源似乎逐漸減少，有新聞報導指出 2016 年起恐怕只剩一家台灣的電視台派駐華府。在華府遇見多位來自台灣舊友，也因台灣媒體投注在國際新聞資源有限，而轉至外國媒體擔任記者。外電報導無法取代在地觀點的國際新聞，本會主管廣電事業，似宜多方思考如何鼓勵業者以自己國家的觀點製作國際新聞。

目錄

壹、前言	8
貳、國際通訊傳播協會介紹及本會歷年參與情形.....	10
一、國際通訊傳播協會介紹.....	10
(一) IIC 的工作	11
(二) IIC 主席與 IIC 會員背景.....	13
二、本會歷年參與情形.....	15
參、2015 年 IIC 國際管制者論壇	17
一、2015 年 10 月 5 日 IIC 國際管制者論壇第 1 天議程.....	18
(一) 議程 1：管制的創新：為改變而演進	21
(二) 議程 2：競爭與市場失靈	24
(三) 議程 3：匯流世界中的消費者與公民保護	33
(四) 議程 4：消弭數位落差與提升近用	38
二、2015 年 10 月 6 日 IIC 國際管制者論壇第 2 天議程.....	44
(一) 議程 5：規範未受管制的對象：OTT、社群媒體、應用程式 (Apps)	46
(二) 議程 6：頻譜	56
(三) FCC 主委 Tom Wheeler 閉幕演說	64
肆、2015 年 IIC 第 46 屆年會.....	66
一、2015 年 IIC 第 46 屆年會概況	66
二、2015 年 IIC 第 46 屆年會重點摘要	68
(一) 2015 年 10 月 7 日 IIC 年會第 1 天議程.....	68
(二) 2015 年 10 月 8 日 IIC 年會第 2 天議程.....	78
伍、「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談	86
一、「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談概況.....	86
二、圓桌論壇摘要及結論.....	92
(一) 促進 SDGs 和 WSIS 行動方針之公/私部門夥伴關係和多方利害關係人方式.....	92
(二) 永續的經濟發展.....	94
(三) 網路安全能力建構.....	96
(四) 結論：WSIS 行動方針如何協助實現 SDGs ?	97
陸、華府拜會紀要與美國通訊傳播管制架構介紹及挑戰	99
一、華府拜會紀要.....	99
(一) 拜會沈呂巡大使暨參與中華民國 104 年國慶酒會	99
(二) 國家公共廣播電臺 (NPR)	101
(三) 國家地理頻道 (NGC)	101
(四) 家庭線上安全 (FOSI)	102
(五) 美國之音 (VOA)	104
二、美國通訊傳播政策之制定.....	105

(一) 管制及制度結構.....	105
(二) 授權／發照機制.....	107
(三) 頻率使用之彈性.....	112
(四) 事前管制義務.....	113
(五) 結構或功能式分離.....	115
(六) 普及服務義務與財務支援.....	115
(七) 號碼可攜.....	116
(八) 消費者條款與條件.....	116
(九) 網路中立性.....	116
(十) 下世代接取網路.....	118
(十一) 資料保護.....	118
(十二) FCC 通傳政策制定趨勢.....	120
三、美國廣播電視媒體之管制規範.....	123
(十三) 廣電媒體管制及制度結構.....	123
(十四) 媒體所有權限制.....	123
(十五) 核發執照之要件.....	125
(十六) 外國節目與本國節目內容之要求.....	125
(十七) 廣告.....	125
(十八) 必載.....	126
(十九) 新媒體內容之管制.....	126
(二十) 數位轉換.....	127
(二十一) 數位格式.....	127
(二十二) 媒體多元性.....	127
(二十三) 媒體管制重要發展趨勢.....	127
四、美國通訊傳播管制機關及競爭法媒體之管制規範.....	129
(二十四) 媒體管制重要發展趨勢.....	129
(二十五) 救濟程序.....	131
(二十六) 有關通傳及媒體產業的競爭法律.....	131
柒、結語.....	133
一、匯流時代新回合：取得網路話語權.....	134
(一) 網路治理不只是網址網域名稱問題而已.....	134
(二) 聯合國 2015 年 12 月決議續辦網路治理論壇十年.....	135
(三) 我方應積極爭取網路話語權.....	135
二、外電報導無法取代在地觀點的國際新聞.....	136
(一) 擁有在地觀點的國際新聞，為何依然重要？.....	137
(二) 研究指出：台灣媒體國際新聞趨向淺碟化及娛樂化.....	137
致謝.....	138
附錄.....	139
附錄一：國際通訊傳播協會（IIC）大會資料.....	139

附錄 1-1：IIC 簡介	139
附錄 1-2：2015 年國際管制者論壇和年會活動週大會手冊	139
附錄二：IIC 國際管制者論壇相關資料	139
附錄 2-1：2015 年國際管制者論壇議程	139
附錄 2-2：2015 年國際管制者論壇重點筆記	139
附錄 2-3：2015 年國際管制者論壇 6 場次會議紀錄	139
附錄 2-4：2015 年國際管制者論壇 FCC 主委 Tom Wheeler 閉幕演講	139
附錄 2-5：2015 年國際管制者論壇會議紀錄逐字稿中譯	139
附錄三：IIC 年會相關資料	139
附錄 3-1：2015 年年會議程	139
附錄 3-2：FCC 主委 Tom Wheeler 於 IIC 年會開幕演講	139
附錄 3-3：Maurici Ramos 《Connecting the Unconnected》簡報	139
附錄 3-4：Kemal Huseinovic《The Regulator’s Role in Meeting Socio-Economic Goals and Connecting the Unconnected》簡報	139
附錄 3-5：Ross La Jeunesse 《Connecting the unconnected》簡報	139
附錄 3-6：Carlos Lopez Blanco 《Challenges of the Internet connecting the next 4 billion》 簡報	139
附錄 3-7：Pulak Bagchi《Content and applications innovation meets policy and regulation》 簡報	139
附錄 3-8：Craig Siliman 《Moving Forward on Spectrum Policy》簡報	139
附錄 3-9：Kevin Martin 《Digital revolution goes mainstream》簡報	139
附錄 3-10：Robert Pepper 《The Tale of Two Networks》簡報	139
附錄 3-11：David Wheeldon 《Digital revolution goes mainstream》簡報	139
附錄 3-12：Mirko Bibic 《Perspectives on competition》簡報	139
附錄四：《檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標》對談資料	139
附錄 4-1：《檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標》對談議程	139
附錄 4-2：《檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標》對談摘要報告	139
附錄五：美國聯邦通訊傳播委員會各委員背景介紹	139
附錄六：2015 年赴美國華府期間會晤相關人士名片集成	139

圖表目錄

圖表 1：IIC 成立目的概念圖	10
圖表 2：《INTERMEDIA》季刊專訪石世豪主委報導	12
圖表 4：IIC 年會及國際管制者論壇參與人員背景分析示意圖	13
圖表 3：IIC 現任理事長 COLASANTI（右）和下任理事長 CHAPMAN（左）握手致意	13

圖表 5：本會 LOGO 亦列為 IIC 重要管制者會員、產業贊助者圖示.....	14
圖表 6：我國歷年參與 IIC 年會人員及主題一覽表	15
圖表 7：澳洲 ACMA 主委 CHAPMAN 向議程與談人提問.....	17
圖表 8：2015 年 IIC 國際管制者論壇第一天議程內容整理表.....	19
圖表 9：陳憶寧委員與各國管制者合影	44
圖表 10：2015 年 IIC 國際管制者論壇第二天議程內容整理表.....	45
圖表 11：2015 年 IIC 年會於華府雷根大樓與國際貿易中心召開情況	67
圖表 12：2015 年 IIC 年會第一天議程內容整理表.....	74
圖表 13：世界各地通傳管制官員、業者及學者專家約 200 多人參與 2015 年 IIC 年會.	81
圖表 14：2015 年 IIC 年會第二天議程內容整理表.....	83
圖表 15：聯合國大會「永續發展目標高峰會」於 2015 年 9 月 25 日閉幕.....	87
圖表 16：陳憶寧委員參與「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談	89
圖表 17：聯合國代表及產官學界出席微軟公司舉辦之圓桌論壇情形	92
圖表 18：聯合國大會於 2015 年 9 月 25 日提出 17 項新永續發展目標	93
圖表 19：駐美代表處於 2015 年 10 月 7 日在雙橡園舉辦中華民國 104 年國慶酒會...	100
圖表 20：拜會美國國家公共廣播電臺（NPR）	101
圖表 21：美國家庭上網安全機構（FOSI）創辦人 STEPHEN BALKAM、宣傳品及會員.....	103
圖表 22：拜訪總部位於華府的美國之音（VOA）	104
圖表 23：FCC 主委 WHEELER 為陳慧紋科長在著作《林肯先生的 T-MAIL》簽名留念.....	133
圖表 24：網路治理議題範圍	134

壹、前言

國際通訊傳播協會（International Institute of Communications，IIC）是由美、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，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 自 1969 年成立以來，定期舉辦國際管制者論壇（International Regulator Forum，IRF）及年會，今年已進入第 46 屆。

IIC 國際管制者論壇：回應管制顛覆的發展模式

IIC 在 2015 年 10 月 5-9 日於美國華府舉辦「通傳政策暨管制規範週（Communications Policy & Regulation Week，CPR Week）」的國際會議系列活動，今年由本會陳憶寧委員率陳科長慧紋參與。這週首先登場的是 10 月 5-6 日以「回應管制顛覆的發展模式（Developing Models in Response to Regulatory Disruption）」為主題的國際管制者論壇（IRF），由地主國美國聯通傳播委員會（FCC）與 IIC 共同主辦，有管制創新、市場競爭、消費者保護、通訊傳播近用、新媒體管制，以及頻譜管理等六大議程，來自歐、亞、美、非洲 35 個經濟體的通訊傳播管制機關代表參與。

IIC 年會：促進創新、成長和社會利益

接著上場的是 10 月 7-8 日以「促進創新、成長和社會利益（Fostering innovation, growth and societal benefit）」為主題的年會，議程分為連網、物聯網、OTT、競爭等四大主軸，出席成員包括各國通傳管制機關會員、產業界會員，以及學術界會員，約有 200 多人參加這場盛會。

微軟舉辦：「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談

值得一提的是，就在 IIC 舉辦上述國際會議系列活動幾週前，聯合國大會於紐約召開「永續發展目標高峰會（Summit on the Sustainable Development Goals，SDGs）」在 9 月 25 日剛結束，接著將在 12 月中旬討論「世界資訊社會高峰會（WSIS+10）」是否繼續辦理下去，於是微軟公司與 IIC 藉由各國通訊傳播管制者、產業界和學術界到華府開會的時機和地利之便，召開「**檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標**」對談研討會（workshop），也吸引對此議題高度關注的通傳產業相關人士參與。

10 月 5-9 日訪美期間，陳憶寧委員應駐美代表處邀請，赴雙橡園參加 104 年國慶酒會，代表本會向沈呂巡大使及夫人致意，並與美國會議員等 3000 位賓客祝賀中華民國生日快樂。此外，在駐美代表處積極安排下，亦拜訪位於華府的國家公共廣播電視臺

(NPR)、國家地理頻道 (NGC)、家庭線上安全 (FOSI)，以及美國之音 (VOA) 等單位，了解美國廣播電視業者和網路內容公民團體如何因應匯流時代挑戰的一些看法，並蒐集整理美國通訊傳播產業管制架構資訊。

本報告結構如下：

第一部分：前言

第二部分：介紹 IIC 及本會歷年參與情形；

第三部分：說明參與國際管制者論壇過程；

第四部分：說明參與年會議程內容重點；

第五部分：說明參與「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談重點；

第六部分：說明訪美期間各項拜會重點，以及美國通訊傳播產業管制架構；

第七部分：綜合上述內容提出此行主要觀察與心得。

貳、國際通訊傳播協會介紹及本會歷年參與情形

一、國際通訊傳播協會介紹

IIC 成立於 1969 年，是一個獨立、無黨派且會員多樣化的組織，該協會宗旨在於藉由平衡、開放的對話，促進全球匯流的電信、媒體和科技產業的健全公共政策。

IIC 的會員來自世界各國的高階資深管制者、電信業者、廣電業者、內容提供者、資訊科技和網路提供者、律師，以及相關專業服務人士。**IIC 的主要活動**包括：透過舉辦國際會議和發行出版品，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、所面臨議題及對經濟、文化、社會及公共政策領域帶來的衝擊與影響，進行經驗交流與討論，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。

圖表 1：IIC 成立目的概念圖



資料來源：國際通訊傳播協會（IIC）簡介手冊

(一) IIC 的工作

IIC 主要的工作包括：召開通訊傳播相關議題的國際會議、發行介紹各國通訊傳播產業動態刊物，以及建立國際聯繫網路。以下分就 IIC 三大項工作說明如下：

1. 召開國際會議

IIC 固定每年 10 月第一週輪流在各會員國所在的城市，共同舉辦「通訊傳播政策與管制規範週（Communications Policy & Regulation Week, CPR Week）」活動，通常以各國通傳管制者及產業界最關心、最熱門的議題，作為當年度的活動主題。

CPR 週的會議活動包括「國際管制者論壇（the International Regulators Forum, IRF）」、「年會（Annual Conference, AC）」，以及 IIC 與地主國管制者或產業會員共同規劃的研討會（Workshop），各式聯繫交流活動（Networking Events）等。

除了每年 10 月固定舉辦管制者論壇及年會外，IIC 也在不同會員國所在城市，至少舉辦三次「電信與媒體區域論壇（Telecommunications & Media Forum, TMF）」，提供會員教育、學習與分享經驗的機會。

特別一提的是，IIC 國際管制者論壇（IRF）是僅開放給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。會員的權利包括：

- 享有 2 個免費名額出席國際管制者論壇（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。
- 可免費參加區域論壇（TMF）。
- 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 歲以下代表，加入 IIC 青年通訊傳播專業人員。

2. 發行通訊傳播新聞與資訊刊物

IIC 發行《InterMedia》季刊。這份刊物主要報導全球電信與媒體政策發展、管制規範動態、新興資訊通訊傳播科技趨勢，尤其是對整個通傳生態體系造成的影響。

圖表 2：《InterMedia》季刊專訪石世豪主委報導

The image shows a page from the InterMedia magazine, Q&A section titled "VIEWPOINTS". It features two interviews. The first is with Howard Shyr, Chair of the National Communications Commission (NCC) in Taiwan. The second is with Jean-Pierre Blais, Chair and CEO of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC). The page includes a quote: "Regulatory fiat is becoming obsolete when Canadians can access television shows from around the world." The page number is 8, and it is from the Autumn 2013 Vol. 41 Issue 4.

資料來源：《InterMedia》2013 年秋季號第 8 頁

《InterMedia》季刊除了上述的報導內容，也曾在 2013 年秋季號專訪本會石世豪主委，向各國會員介紹本會，及暢談對通傳產業的管制理念與目標。這份刊物不只以紙本發行，IIC 會員只要登入 IIC 網站，皆能取得當季及過期《InterMedia》的電子檔。

此外，IIC 亦在網站上推出《管制瞭望 (Regulatory Watch)》布告欄，定期更新產業新聞報導摘要。

3. 建立國際聯繫網路

IIC 透過每年 10 月舉辦年會和國際管制者論壇的機會，邀請各國通訊傳播產官學界人士參與討論數位匯流議題與政策。IIC 的會員可善加利用這個場合，與同儕管制機關，或是同業、客戶建立友誼與穩定的聯繫網路。

IIC 會員也可以主辦，或是免費參與區域的閉門研討會，和與會人士交流實務經驗，型塑自己國家的通訊傳播政策及提升形象。目前 IIC 在歐洲、美洲，以及亞洲設有分會，包括英國、義大利、美國、加拿大、南非、澳大利亞、香港、新加坡，和今年 6 月剛成立的泰國等 9 個分會，由各分會針對自己區域獨特的通傳議題，舉辦區域電信與媒體論壇，提供 IIC 會員更多正式與非正式交流的機會

(二) IIC 主席與 IIC 會員背景

IIC 現任主席是 2010 年上任的 Fabio Colasanti，在成為 IIC 理事長之前，他已在歐盟先後於企業部門、資訊社會與媒體部門任職超過 10 年的時間。Colasanti 目前已進入第二任期，預定 2016 年 3 月卸任。就在 2015 年 12 月，IIC 剛完成新任理事長改選，將由來自亞洲的澳大利亞通訊傳播管理局（Australia Communications and Media Authority, ACMA）主委 Chris Chapman 接任。擔任 ACMA 主委已十年的 Chapman，自 2014 年起就是 IIC 董事會成員，明年卸任 ACMA 主委一職之後，將接手擔任 IIC 理事長。

圖表 3：IIC 現任理事長 Colasanti(右)和下任理事長 Chapman (左)握手致意

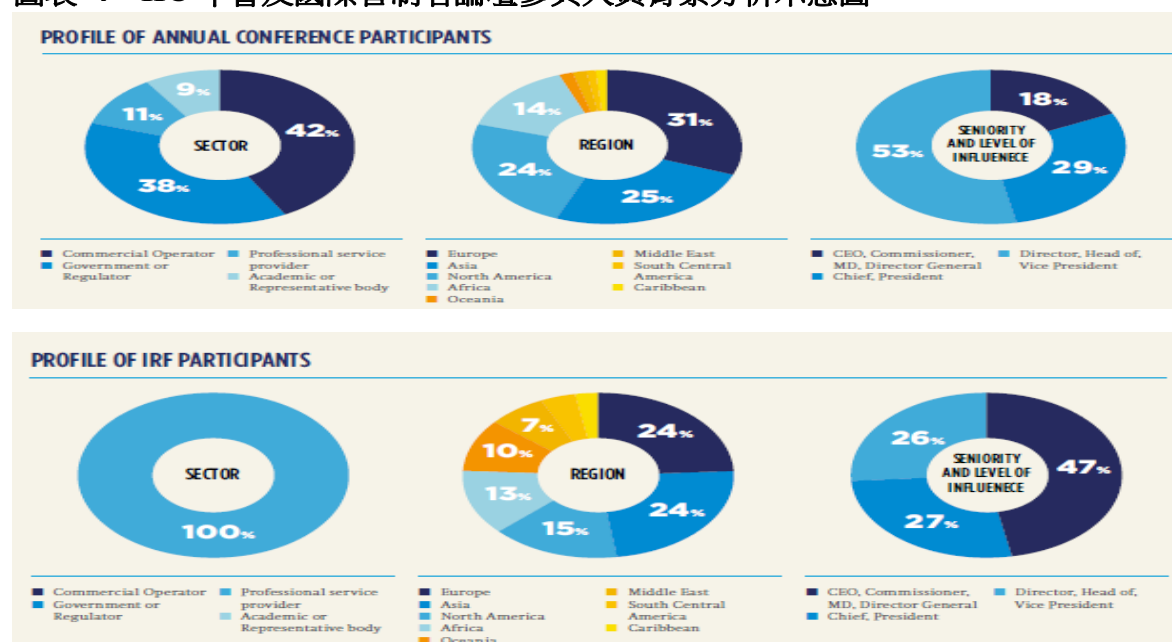


資料來源：IIC 網站

Chapman 是 IIC 成立 46 年以來第一位來自亞太地區的理事長，這反映出亞太地區技術創新、政策發展快速進步、持續成長的重要性。此次 Chapman 出線擔任 IIC 理事長，也代表了 IIC 開始注意亞太地區通訊傳播發展動態。

在過去 5 年，有 94 個國家管制機構（NRAs）、170 位國家管制機和政府部長，以及 500 多位資深決策官員曾經參與 IIC 舉辦各項會議。有關年會及國際管制者論壇參與人員的背景，如下圖所示：

圖表 4：IIC 年會及國際管制者論壇參與人員背景分析示意圖



資料來源：國際通訊傳播協會（IIC）簡介手冊

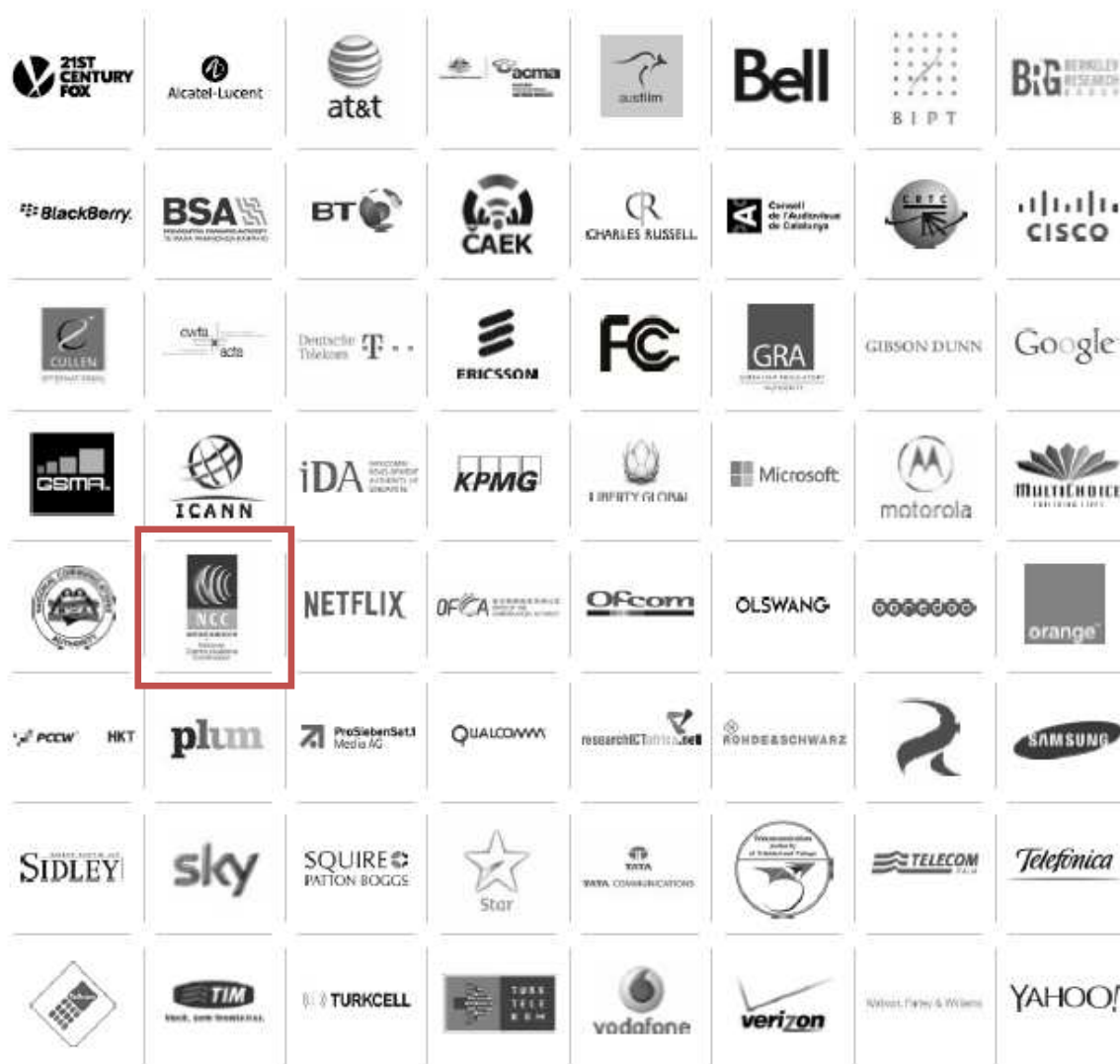
圖表 5：本會 logo 亦列為 IIC 重要管制者會員、產業贊助者圖示

THANK YOU TO ALL OUR SUPPORTERS

These are just some of the members, sponsors and contributors who have made the IIC's network so strong over the last couple of years.

The IIC has nine regional chapters, to find out more about their work visit the website

WWW.IICOM.ORG



To join us, to sponsor an event or to find out more about the work we do contact:

Joanne Grimshaw
Membership and Events Secretary

The International Institute of Communications
The Glasshouse
177-187 Arthur Road
Wimbledon
London SW19 8AE

T. +44 (0)20 8947 3535
E. enquiries@iicom.org

資料來源：國際通訊傳播協會（IIC）簡介手冊

二、本會歷年參與情形

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。在2008年時，IIC於香港舉辦年會，本會未派員出席。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。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 6：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 After the Fallout: Achieving Payback in the Communications Industry	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：消費者在媒體和電信產業中的力量 Communications at the Tipping Point: Consumer Power in the Media and Telecommunications Industries	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 Thousands to Millions: The new diversity in broadcasting and telecommunications	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 Reaping the communications dividend—promoting business, empowering consumers and serving citizens	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 Navigating Uncharted Waters	英國 倫敦	何吉森	國家通訊傳播委員會 傳播內容處處長
2008		中國 香港	(本會未派員)	
2009	全力解決不可預測性 Wrestling with Unpredictability	加拿大 蒙特婁	(本會未加入協會，未派員)	
2010	為所有人連結，與所有人連結 Connectivity for all, with all - the consequences for Communication Regulators	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 Trends in Global Communications: Making Digital Society a Universal Reality	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 Devising Digital Policies for Tomorrow's Needs and Aspirations	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
2013	我們達到通傳匯流了嗎？ Converged communications-are we there yet?	英國 倫敦	石世豪 紀效正 黃文哲	國家通訊傳播委員會 主任委員 綜合企劃處專門委員 法律事務處專門委員
2014	打破疆界擁抱匯流 Breaking down silos to embrace convergence	奧地利 維也納	石世豪 梁伯州 曾柏升 喬建中	國家通訊傳播委員會 主任委員 簡任技正 專門委員 專門委員
2015	促進創新、成長和社會利益 Fostering innovation, growth and societal benefit	美國 華盛頓 特區	陳憶寧 陳慧紋	國家通訊傳播委員會 委員 電臺與內容事務處科長

資料來源：本報告自行整理

參、2015 年 IIC 國際管制者論壇



國際管制者論壇在 2015 年 10 月 5-6 日於美國首府華盛頓特區舉行，邀請了來自世界各地共 35 個經濟體的通訊傳播產業管制者代表參加。此次論壇由美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，FCC）與 IIC 共同主辦，主題是「回應管制顛覆的發展模式（Developing Models in Response to Regulatory Disruption）」，從科技所引發的爆發式創新，到呼籲各管制者比起實體網路近用，應更加重視資訊近用。

FCC 與 IIC 共同主辦的國際管制者論壇共有六大議程，包括：管制創新、市場競爭、消費者保護、通訊傳播近用、新媒體管制，以及頻譜管理等。今年議程的安排很特別，六大議程的主持人分別由地主國 FCC 各委員及高階文官擔任，主辦單位刻意在每一場議程安排分別來自亞洲、歐洲、非洲，以及美洲的代表擔任與談人，讓每一場議程都能呈現全球觀點。至於會議地點，則特別選在 FCC 聽證室（hearing room）舉行，FCC 所有重大通訊傳播議題的討論，都在這個聽證室中進行，FCC 委員聽取專家學者、利害關係人陳述意見後，作出可能高達幾十億，甚至百億美元產值等重大決策。此次安排各國通訊傳播管制官員在聽證室中，討論競爭、管制的重要議題，共同尋求新的管制方向與出路，饒富深意。

本會陳憶寧委員代表我國，以「台灣如何規範網路電視（OTT）上的廣告」為題發表演說，與各國管制官員分享台灣 OTT 發展現況、管制者所面臨的機會與挑戰。她提到原本擔任大學教授時，學生常向校方抱怨修課的選擇太少，但就在校方努力開設更多課程後，學生們還是不滿意的回應：「學費太貴了！」她進入 NCC 後，發現政府服務民眾，比學校教學難度更高。政府每天接到民眾無數的電子郵件和電話，抱怨電視節目太爛、電視服務收費太貴等，但民眾看電視卻根本不想付錢。與會的各國官員聽了演說後，都相視一笑，彷彿心有戚戚焉！

圖表 7：澳洲 ACMA 主委 Chapman 向議程與談人提問



一、2015 年 10 月 5 日 IIC 國際管制者論壇第 1 天議程

國際管制者論壇第一天，分別由 IIC 理事長 Fabio Colsanti 和 FCC 主任秘書 Ruth Milkman 致詞，為管制者論壇揭開序幕，議程包括：

- 議程 1：管制的創新：為改變而演進
- 議程 2：競爭與市場失靈
- 議程 3：匯流世界中的消費者與公民保護
- 議程 4：消弭數位落差，增加近用



美國聯邦通訊傳播委員會主任秘書 Ruth Milkman

FCC 主任秘書 Ruth Milkman 開幕致詞時，逐一介紹國際管制者論壇接下來二天將進行六大議程題綱，分享 FCC 在 2015 年推動的重大政策措施，例如：

在管制創新方面，2015 年初，FCC 發現在 2010 年所設定的寬頻服務的新速度標準（benchmark）為 4MB 下載，和 1MB 上傳，已不足夠，因此重新訂定標準為每秒 25MB 下載，每秒 3MB 上傳的速度，以反映

科技進步、服務提供者在市場的提供狀況，和消費者的需求。

在促進競爭方面，2015 年 7 月，FCC 核准 AT&T 和 Direct TV 的合併案，她將這宗案件形容為競爭上的「賭注」（a “bet on” competition），因為 FCC 認知到這宗交易所挾帶的問題可能會傷害某些公共利益，因此加諸附款，例如：AT&T 會在 4 年內讓光纖涵蓋到 1250 萬的家戶以確保更快更開放的寬頻網路。

在消費者和公民保護方面，FCC 在 2015 年 2 月採行一項空前創舉，以開放的網際網路命令要求近用寬頻。這項命令確保消費者可依他們的選擇近用內容、應用程式和服務，而在不同交界（at the edge）的內容應用程式和服務提供者都可以觸達到消費者。

在消弭數位落差，增加近用方面，FCC 持續落實廣泛的近用政策，包括確保對電視節目在緊急事件資訊的近用、隱藏式字幕和口述影像要求，並求要求提供給那些有需要的民眾特殊化設備。2015 年 8 月，FCC 宣布十家電信業者獲得 15 億美元的年度補助，布建遍遠地區網路。美國普及服務計畫中的一部分為「連結美國基金（the Connect America Fund）」，補貼某些電信業者和遍遠地區或建設高成本地區。結合這些電信業者自己的投資，這些基金可將寬頻網路擴展到美國將近遍遠地區 750 萬消費者。

在頻譜政策方面，FCC 採取誘因式拍賣、彈性使用核發執照、毋需執照的頻譜共享，或是可以讓較高頻段彈性使用的微型基地台（small cell），最高可到 76GHz 等方式解決頻譜需求。在 2015 年 1 月，FCC 進行 AWS3（advanced wireless service）拍賣，這項拍賣騰出了額外的 65MHz 頻譜供商業用途，部分是以共同分享為基礎，在競價拍賣價金超過 400 億美金。

圖表 8：2015 年 IIC 國際管制者論壇第一天議程內容整理表

2015 年 10 月 5 日 (一)		
時間	議程內容	主持人及與談人
8:30am	報到	
09:15 am	歡迎致詞	 Ruth Milkman (FCC 主任秘書)
09:30 am	議程 1：管制的創新：為改變而演進 a. 現代管制者是否有適當的監理工具及彈性？ b. 管制者要如何有效執行政策及業務？ c. 管制的傳統目標，例如鼓勵持續競爭以降低價格、增加選擇、促進有效率的投資確保普及近用，現今是否多餘？或者某些目標永遠都應該維持？ d. 在廣電等某些領域，若無法令保護，可能會出現市場失靈。以法規捍衛這些領域是否目的正當？	 主持人： Jessica Rosenworcel (FCC 委員)
		 與談人： GÖRAN MARBY (瑞典郵政暨電信總局局長)
		 與談人： Chris Chapman (澳大利亞通訊傳播暨媒體管理局主任委員)
		 與談人： R S Sharma (印度電信管制局主任委員)
11:00 am	休息時間	
11:15 am	議程 2：競爭與市場失靈 a. 無線電視某些類別的內容是否應加以保護，例如新聞時事或本土語言內容？由誰保護？如何保護？ b. 新的合併浪潮——電信壟斷重現？跨市場的考量？ c. 現代壟斷出現於何處？通訊傳播管制者對於規範壟斷是否有影響力？ d. 管制者應該克制多久？在監理上要容忍多久是否有正確的時間？如何評斷？ e. 管制者應使用何種測量方法，評估其規管的經濟與社會利益？	 主持人： Ajit Pai (FCC 委員)
		 與談人： Jean-Pierre Blais (加拿大廣播-電視暨電信委員會主任委員暨執行長)
		 與談人： Fatima Barros (葡萄牙國家電信管理局理事會主任委員 ANACOM; 2015 年歐洲電子通信監理機構 BEREC 主席)
		 與談人： Nestor Antonio P Monroy (菲律賓國家電信委員會第 6 行政區首長)
		 與談人： Carlos Baigorri (巴西國家電信管理局 ANATEL・競爭事務總監)
12:45 pm	午餐時間	

13:45 pm	<p>議程 3：匯流世界中的消費者與公民保護</p> <p>a.內容的通路眾多，是否仍需要為公民保護某種類型的內容？應該為所有公民或僅是為次級團體保護？</p> <p>b.保護兒少及弱勢——在全球化世界中的意義為何？</p> <p>c.解決以下問題的機制為何？</p> <p> ①違法內容</p> <p> ②網路廣告／彈跳式廣告等</p> <p> ③垃圾郵件</p> <p>d.信任的重要性</p> <p>e.國家管制者如何與跨國服務供應者（雲端運算）打交道？企業永續經營的概念是否仍然有效？</p>		<p>主持人： Philip Verveer (FCC 資深顧問)</p>
			<p>與談人： Bernardo Herman (比利時高等視聽委員會主任委員)</p>
			<p>與談人： Natee Sukonrat (泰國國家廣播電視暨電信委員會副主委)</p>
			<p>與談人： Godfrey Mutabazi (烏干達通訊傳播委員會執行長)</p>
			<p>與談人： Angelo Marcello Cardani (義大利通訊傳播管理局 AGCOM 總裁)</p>
15:15 pm	休息時間		
15:30 pm	<p>議程 4：消弭數位落差，增加近用</p> <p>a.在允許近用現代通訊傳播方面，管制者作為市場參與者、操作者或出資者的角色。</p> <p>b.管制者如何確保所有民眾都能近用內容？尤其是可能有近用障礙的民眾？</p> <p>c.資金上的鼓勵——是否有公眾出資的餘地？</p>		<p>主持人： Mignon Clyburn (FCC 委員)</p>
			<p>與談人： Marc Furrer (瑞士聯邦通訊傳播委員會主任委員)</p>
			<p>與談人： Gabriel Lim (林明亮) (新加坡媒體發展管理局局長)</p>
			<p>與談人： William Mathew Tevie (迦納國家通訊傳播管理局主任委員)</p>
			<p>與談人： Nader Khalil (埃及國家電信管理局普及服務處長)</p>
17:00 pm	第一天議程結束		

資料來源：本報告根據大會提供議程自行整理。

(一) 議程 1：管制的創新：為改變而演進

議程 1：管制的創新：為改變而演進

- a. 現代管制者是否有適當的監理工具及彈性？
- b. 管制者要如何有效執行政策及業務？
- c. 管制的傳統目標，例如鼓勵持續競爭以降低價格、增加選擇、促進有效率的投資確保普及近用，現今是否多餘？或者某些目標永遠都應該維持？
- d. 在廣電等某些領域，若無法令保護，可能會出現市場失靈。以法規捍衛這些領域是否目的正當？



主持人：
美國聯邦通訊傳播委員會 Jessica Rosenworcel

引述華爾街日報的報導，說明每項新科技問世，花多少時間才觸達到全世界 5000 萬使用者，收音機花了 38 年、電視機 13 年時間，網際網路只花 4 年時間。但是憤怒鳥（Angry Bird）app，只花 35 天的時間！這告訴我們網路效果的力量有多大，包括對於生活在連網世界代表的意義，以及對我們以數位形式消費和創造所代表的意義。大約 20 年前，全世界只有 43 個電信管制體。在今日，則超過 154 個，但是我們不再僅僅談論固定網路電話服務，我們生活在一個行動通信和網際網路將我們連結在一起的世界裡，這些改變了我們工作、經濟、公民和文化生活的本質。



與談人：
瑞典郵政暨電信總局局長 GÖRAN MARBY

消費者希望管制者為他們做最重要的事，就是**上網速度**。瑞典擁有 99.99% 的上網涵蓋率（internet access），近用接取不是最重要的事—上網速度和容量才是。第二件重要的事是可以用任何裝置在任何地點上網，瑞典消費者不在乎語音服務，也不在乎普及服務義務（USO），他們只希望可以用各種裝置在任何地方都可以上網。管制者在未來要做最重要的事就是一競爭，讓客戶永遠擁有選擇，但是在價值鍊上，一定是（讓管制干預）盡可能的減少。



與談人：
澳大利亞通訊傳播暨媒體管理局主任委員 Chris Chapman

對管制者來說，數位破壞式創新（digital disruption）是最大的挑戰。破壞式創新式的

未來 (the disrupted future)，不太可能完全是三不管地帶。在破壞式創新的時代，管制者是否有適當的權力工具箱，是很重要的事。包括裝置、網路，服務，和內容層等等跨產業的通訊傳播和媒體變遷的各種元素，永遠都會出現的消費者和公民議題，不會同步或以同一步調發生，我們已經越來越難定義管制的是哪一個產業，因此，通訊和媒體管制很可能遭遇到比匯流和網路議題更深層的挑戰。

數位通訊傳播管制者的恰當職權範圍，包含許多挑戰。首先，以通訊傳播管制者為焦點，畫出輪廓。眾多的事物都是透過網路和服務傳遞出去，深植在經濟體中，搭配有電信和媒體服務。其次，媒體和通訊傳播產業快速變遷的本質，彰顯了公共政策關注的議題很可能以意料之外的方式出現。我們無法精準地預測未來可能有哪些傷害或困難，任何給管制者的改良版管制設計，提供干預的權力，允許管制者推動或方便作出新回應，這是很重要的事。它也藉由停止區域的活動，重新排列優先順序，以便降低風險。第三，由於市場或產業邊界的持續轉移，任何機構化的安排到頭來無可避免地，會產生一組產業的邊界議題，或是發現、陷入其他緊密相關的重疊角色中。產業邊界的有效管理，真的很重要。



與談人：

印度電信管制局主任委員 R S Sharma

印度總理在 10 天前提出「數位印度 (Digital India)」這件事。我也參與電子暨資訊技術部勾勒出「數位印度」計畫，分三大部分：一個就是數位基礎建設；另一個是軟體和隨選解決方案，也就是，讓軟體成為一項服務；第三個就是公民的賦權，因為除非你能賦權給公民，否則你無法真正達成目標。

管制者面臨的挑戰還有破壞式創新的議題 (the issue of disruption)。電信業者認為他們的網路應該由他們自己獨家使用。但科技創新已將這個理想打斷 (have disrupted)。OTT 業者 (over the top players)，可以透過電信業者的網路傳送電信業者在傳送的相同服務。我們正在為了 OTT 業者是否應該拿執照這個問題爭論中—管制者為什麼該做出仲裁。OTT 業者某種程度如果需要拿執照又會和網路中立性爭辯搭上線。所以他們會說，如果你核發執照給 OTT 業者，或是如果你管制他們，你就是在影響網路中立性。這都是重要的議題，我們管制者的立場，到目前為止仍會遵循網路中立性原則，因此，在這個領域中，電信業者和其他業者的較勁仍會持續進行下去。

我們還有一個典型的困難，就是無法取得大量的頻譜，國防部擁有大量的頻譜，管制者和電信部說他們應該交出來供通訊傳播使用，但是總是沒有成功。原因是基礎建設的負擔很沈重，這些是我們所面臨的部分挑戰。

在印度，電信話務資費是全世界最低的國家之一，而且印度人很會講電話。每天有 110 億分鐘的通話量在語音網路上。我們需要注意這個議題。由於經營者的家數很大，事實上，不是三家或四家，在某些生活圈中，是 8/7/9 家經營者，因此我很確定某些集中化的情形會發生。我們最近採取某些政策計畫，像是頻譜共享、頻譜交易，讓頻譜分割（spectrum crunch）變得比較容易一點。我們的手段應該是促進創新、促進網路中立、促進消費者權益，最終目標，促進成長。當然，在這四大目標之間取得平衡有點困難，但這就是我們人生所要追求的。

(二) 議程 2：競爭與市場失靈

議程 2：競爭與市場失靈

- a. 無線電視某些類別的內容是否應加以保護，例如新聞時事或本土語言內容？由誰保護？如何保護？
- b. 新的合併浪潮——電信壟斷重現？跨市場的考量？
- c. 現代壟斷出現於何處？通訊傳播管制者對於規範壟斷是否有影響力？
- d. 管制者應該克制多久？在監理上要容忍多久是否有正確的時間？如何評斷？
- e. 管制者應使用何種測量方法，評估其規管的經濟與社會利益？



主持人：

美國聯邦通訊傳播委員會委員 **Ajit Pai**

在美國，通訊傳播產業中曾經涇渭分明、不相干涉的公司之間，現在都處於激烈競爭的情況。受到寬頻革命動力的驅使，我們看到有線電視、電信、衛星、無線和其他業者彼此競爭，提供相同服務給相同消費者。例如，越來越多影音內容透過網際網路傳送。我們可以發現新的競爭者，從 Amazon 到 Youtube 都進入這個市場。我自己個人的觀點是，政府應該將這些發展視為一個重新檢視某些管制規範是否仍符合公共利益的機會。實施新管制規範在還處於發展初期的競爭是否會扼殺還是鼓勵更多的投資與創新，這些新型態的競爭是否會成為消費者利益的保證人，而不是前幾年的樣子



與談人：

加拿大廣播電視暨電信委員會主任委員暨執行長 **Jean-Pierre Blais**

CRTC 被授權規管廣播電視和電信，不過最近增加了反垃圾郵件（anti-spam）立法的新職權，還有在選舉期間處理自動語音電話問題，加拿大目前在選舉期間，所以我們很奇怪的地變成了選舉管制者。CRTC 並不負責頻譜，是 G7 國當中同儕管制機關唯一不規管頻譜的。這是由其他政府部門的同事負責。

CRTC 有一項重要的職責就是支持本國內容表現（local expression），當然被授權文化方面的職掌。我們在加拿大當然擁有世界級的藝人、編劇、演員、導演等，我們電視

服務的資金來源，不論是公私部門當然會鼎力支持。這些節目像是**黑色孤兒**¹、**維京傳奇**²、**迪格拉絲中學的下一代**³，還有 Desi 這部戲劇，都吸引了國際目光。每天每分鐘大約有 300 小時的視訊內容上傳到 Youtube，我們生活在「豐饒的時代 (the age of abundance)」，傳統電視不再把持壟斷資訊和娛樂了。

面對這個內容豐饒的時代，原本的传统界線也消失，加拿大民眾過去一年在「Let's Talk TV」對談當中，結論是：我們需要移轉重點，改變原本為促進內容發展透過配額規範，支持特定本國內容的傳統手段。我們必須確保內容是加拿大人產製，由加拿大人收看，也思考讓加拿大內容站上國際舞台，以帶動創新和創意，符合觀眾的需求，移除過去已看到的諸多障礙。

我們也讓加拿大民眾擁有更多工具，讓可以作的選擇最大化，費用是負擔得起的。明年下一次加拿大民眾可以用 25 元訂有線或衛星電視服務的「瘦身基本套餐 (skinny basic)」，在我們的對談機制中，許多加拿大民眾說，他們還是很重視新聞和資訊，所以基本服務訂閱門檻的優先順序仍是本國和地方新聞及資訊型節目，再搭配一些有特殊政策目的像是提供給少數或弱勢族群語言的專業電視網。此外，他們將可以依自己喜好挑選訂閱頻道，並支付基本費用加上小型套裝組合，他們也可以維持目前的套裝頻道組合。這都是和選擇有關，我要提醒各位 Chris (ACMA 主委) 之前所說的，給予管制者權力的需要，是為了能夠彈性並且創造出適應未來可行的架構。

加拿大民眾將被賦權可以購買和協商最好的交易，不管他們只想訂少數的頻道、較多頻道，或是他們現行的豪華套餐頻道組合。我們也聽到了許多加拿大民眾希望我們維持無線電視制度。有 90% 的加拿大民眾是透過某些平臺業者收看無線電視服務，不管是有線或是衛星電視平臺，我們認為，也許現在是釋放他們的時候了，但是大約有 1 萬 3000 位公共參與團體或個人，參與我們的聽眾，用各種說法表示，不，他們很珍惜無線電視，那是很有效的競爭替代方式。

我們必須關心行動上網環境中的濫用市場地位的業者。有二家公司所收取的每月數據標準費用，可以不計算自己經營的行動電視服務所用數據，不過像是其他網站或應用

¹**黑色孤兒 (Orphan Black)** 是一部科幻電視劇，為加拿大有線頻道「SPACE」與 BBC 美國台合作攝製，2013 年 3 月 30 日起在 SPACE 播出。2013 年 5 月 2 日 SPACE 宣布續訂第二季，前兩季均為全 10 集。本片並預定於 2015 年推出第三季。

²**維京傳奇 (The Vikings)** 加拿大歷史頻道製作的歷史劇，由作家麥可·赫斯特創作，拍攝於愛爾蘭，2013 年 3 月 3 日在美國與加拿大首播，《維京傳奇》取材於維京人朗納爾·洛德布羅克的事跡，他是已知最早的北歐海盜，劫掠過盎格魯-撒克遜英格蘭和西法蘭克王國。本片將朗納爾塑造為一個有進取心的維京武士，在其弟羅洛與其妻盾女拉葛莎的支持下第一個向西航行。

³**迪格拉絲中學的下一代 (Degrassi)** 加拿大電視劇，描述一群在 Degrassi 中學的學生，在學校課業、家庭生活、感情碰到的問題。這部影集裡所呈現的話題都較灰暗，包括墮胎、學校暴力、家庭暴力、同性戀、性侵害...但也較貼近現實生活。

程式（像是 Youtube 等）來的內容，就會計入消費者的數據上限中。因為我們有權力檢視市場中不當偏頗或利用不公平的優勢，是否有造成其他內容創作者不利的情形。雖然我們有時會降低管制，但其他時候我們會運用管制權限確保市場公平競爭。現在這二家公司提起上訴，我們在聯邦上訴法院已有所準備，所以，我們最後一定可以妥善處理那件上訴案。

在加拿大有許多提供行動無線通信服務的公司。部分大型企業經營全國型網路，其餘經營較小型特定地方的區域型網路。因此，特別是小型公司，當他們的客戶外出旅行，超出服務涵蓋範圍時，就必須接取其他網路，我們有 6 個半的時區，這是一個很大的國家。他們所能拿到的批發服務允許漫遊的費率、服務條款和條件，對於能否提供有競爭力的零售服務就很關鍵。所以，為進一步推動公共程序，我們發現市場中提供無線通信服務批發的可能業者並沒有充分的競爭。全國三大主要公司集體把持批發漫遊的市場力量，此外，如果他們想要仰制競的話，就可以利用這個市場力量達成目的。我們用來評估一家企業市場力的測包括在地理區域市場中的相關場品檢驗。那並不足為奇，各位在座有許多人在你們的國家中也是對整個行動無線通信服務業者這麼做。我們也同時檢視行動服務批發市場的供需情況、批發市場對下游零售市場的影響、對零售市場持續競爭的效果。

今年五月，為確保加拿大民眾可從無線通信服務提供者持續競爭當中獲益，我們公布了一些措施。我們決定管制全國三大公司對其他加拿大無線通信公司在批發漫遊服務上的費率。這對我們來說意味著很重要的政策改變。因為自 1990 年代中期，我們就完全縮手盡量避免管制這個產業，我們的目標就是確保加拿大民眾可從無線通信服務產業的永續競爭環境中獲取利益。同的，我們也檢視另一項重大程序，有時我也感到疲於奔命——一年當中有三項大型程序也太多了。我們才檢視完每項我們推動的政策。這一項是有關批發寬頻網際網路服務。我們採用相類似的市場力測，在那項程序的另一個就是檢驗寬頻網際網路批發市場，也就是所謂的高速接取服務的管制架構是否正確。這些批發服務被競爭者所利用，明顯的，如各位所知，在零售市場提供網際網路服務、電視和電話服務。所以，我們發現大既有公司在提供批發高速接取服務時，把持了市場力量。因此，我們要求他們將這些服務提供給他們的競爭對手，當然，這是在加上成本的基礎。我們也認知到加拿大民眾大量使用網際網路，需要越來越快的速度，它只會隨著時間增加。所以我們要求大型既有業者讓他們的光纖可以便利提供給競爭對手，這些服務可以完全充分帶給寬頻家庭和寬頻企業好處。

因此，我將在此總結。在我的看法、我同事的看法，管制一個動態產業像是通訊傳播產業的藝術，就是要知道什麼時候退後，什麼時候站出來；不過，我們也必須考慮公

民權和國家認同的議題，我所想到的就是和官方語言社區有關的成員，法語和英語，在少數族群的立場。所以，這是我們已解除管制、介入管制、還有公共利益的一些想法。



與談人：

葡萄牙國家電信管理局理事會主任委員 ANACOM；2015 年歐洲電子通信監理機構 BEREC 主席 Fatima Barros

歐盟自 2002 年起有一個管制架構，所有會員國都必須針對電子通訊傳播產業，實施相同的規範。在 2009 年，重新檢討這個管制架構，最後，我們又檢討了我們的立法，我們正在討論必須到位規範的類型，試著管制我們在不久的將來會遭遇到的瓶頸。

在檢討管制架構時，作為歐洲電子通信監理機構（BEREC）的成員，嘗試回答許多歐盟執委會（European Commission）要求 BEREC 解決的問題。我們所面對的主要挑戰之一，就是網路互連（connectivity）。在歐洲歐盟會員國中，有 67%的家戶已經可以接取下一代網路。歐洲最近發生的企業合併（consolidation）的新潮流，這種合併出現在二個面向：第一，我們觀察到行動通信業者從 4 家減少至 3 家。這個發生在 2007 年的荷蘭，當 Orange 將行動部門賣給來自 Deutsch Telecom 的 T-Mobile。我們還有一個有名的案子就是在奧地利 Three 和 Orange 合併，所以又一次，這是第四家業者。在愛爾蘭，Three 和 Orange 合併；在德國 Telefonica 和 E-Plus 合併。這三個案子都發生在 2014 年，所以，第一點，我們觀察到行動業者從 4 家減少至 3 家。第二，行動和固定通信匯流後，我們在許多國家觀察到行動業者正在尋求固定網路，固定網路業者正在尋求行動網路。為什麼？因為他們需要提供和裝服務，這些需要某些地區的合併。在我的國家葡萄牙，有線電視業者和第三大行動通信業者合併。這宗合併案代表了他們可以和既有業者 Portugal Telecom 競爭，並且創造出一個將 Vodafone 放在很困難的局面。Vodafone 只有行動網路，無法在這個套裝（bundles）市場與其他二家業者競爭。

在我的國家中，有 76%的消費者使用套裝（bundles）服務，所以能夠在套裝（bundles）市場中競爭真的很重要。Vodafone 也了解到這一點，他們在葡萄牙學到教訓後，到德國，德國有一家 Dutch Cable，所以再一次的，行動業者取得有線電視網路。Vodafone 買下 Ono，這是西班牙的有線電視業者，有了這些，你們了解到—在法國，有線電視業者 Numericano 買了行動業者。在整個歐洲，這種型態的併購是很強的趨勢。

這引發了一個問題，當我們談到下一個瓶頸是什麼的時候，在未來，如果這就是固定

網路的匯流，那些行動網路會發生什麼事？接取固定網路變得很重要，是吧？否則他們將無法競爭。所以，如果我們想針對未來提出問題，這會是我們可以重視的其中一點。

另一項議題就是當談到網路互連（connectivity），我們知道在人口最密集的区域，在歐洲沒有網路互連（connectivity）議題。在許多大城市中，你們會發現許多業者已發展下一代接取網路（Next Generation Access Network），特別是在那些已有有線電視的國家。有線電視擁有電信公司會強化競爭力，促使布建光纖或其他網路的需求，尤其是光纖，但是有些其他國家就下一代網路接取上還有其他選項。在這些領域中，不論是鄉村或偏遠地區，人口稀少地區沒有經濟效益讓私人企業有投資動力，問題在於我們如何在這些地方提供網路互連。我們討論將普及服務義務作為選項。在歐洲另一項議題就是國家補助（State Aid），如果有業者想要投入建設，也許就沒有空間供其他業者進入，我們可能在許多範圍中面臨了地區性的壟斷，這是議題之一。

我們也不能忽略裝置。裝置和接取連上經營者的系統在未來也可能是瓶頸。

所以，這只是向各位介紹的一些想法，作為瓶頸討論的一部分。我想強調的某些事情就是，為了網路互連（connectivity），我們需要投資，我們需要有效率的投資，但是我們相信在歐洲還有歐洲電子通信監理機構（BEREC），有效投資是永續和有效能競爭的驅動力。



與談人：

菲律賓國家電信委員會第 6 行政區主任（director）Nestor Antonio P Monroy

國家電信委員會是獨立政府機關，掌管電信產業、廣播電視產業，以及所有業者，還有私人 and 政府無線電通訊傳播網路。NTC 被賦予準司法權力。它在管制事項上所作出的決定也適用在最高法院。辦公室總部在馬尼拉都會區，由一位委員和二位副委員領導。在委員們的辦公室下，有 6 個分部及 16 個地區辦公室，代表了我們國家 16 個地理行政分部，由地區主任代表委員領導。我是電信委員會 16 個地區辦公室之一的主任，由知名的長灘島（Boracay Island）所在第 6 區指派。

菲律賓電信產業在 1990 年代中期，是非常停滯且單調的（was sluggish and unexciting），少數幾家電信服務提供者所壟斷電信產業。他們的服務契約由三大主要私人公司、四家政府單位，和 38 家獨立小型業者所提供。僅有 74 萬條全國線路，提

供給我們國家 1601 個自治市中的 309 個，這代表所占比例僅有 19.3%。我們的電信服務涵蓋率是每一百個居民當中只有 1.17 個。

我們的電信公司被一家電信服務提供者所主導，提供了整個國家 85% 的服務。私人企業也經營國家最大的長途電信網路。其他主要的服務包括三家 CNTS 業者和三家國際閘道設施業者（three international gateway facilities）。在當時，大約有 800 件本地交換機房（LEC, local exchange carrier）的申請案等待中，光是在馬尼拉都會區就有 70 萬的件申請案等待中，如果我們考慮隱藏需求的話，可能會高達 150 萬件。

當其他國家推出他們的數位基礎建設時，我們當時還在尋求解決方案，提供民眾最基本的電話服務。光是由政府補助自行提供本地交換機房的成本，就超過政府財政能負擔的範圍。我們傾向提出整合補助本地交換機房的方向，從其他有獲利服務像是 NCTS 和國際閘道設備（IGF, international gateway facility）找來源。

第 109 號執行命令是在 1933 年 7 月發布，目的在解決這些問題。這項命令重點如下：成本導向的服務定價、像是全國的、國際的、長途的，以及其他電信服務，都可能產生資金，交叉補貼本地交換機房服務。電信產業就整體來看是獲利的。這些獲利主要是來自長途電話服務，尤其是國際長途電話服務。為了達成以下目的，有需要採行新政策指令：（1）透過提供全國各地服務，以確保有秩序的電信產業發展；（2）滿足話務的需求；（3）提供合法服務提供者健全的競爭環境。最新一項政策指令，明顯的是以為我們國家的電信產業自由化打基礎。依第 109 號執行命令所訂定的規範，由國家電信委員會發布，相關的規定介紹如下：從事國際閘道設備（IGF, international gateway facility）業務的 PTCs 必須在每一個國際交換終端點安裝 300 條線路，分配出去至少 30 萬條線路。他們還必須在每 10 個都會交換線路上各提供一個偏遠地區交換機房線路。並且在服務未達地區安裝 PC，功能相當於本地交換機房的安裝設置。針對已授合法的國際閘道設備（IGF, international gateway facility），遵守義務必須二年，新的國際閘道設備（IGF, international gateway facility）則為三年。

全國 NTS 業者必須在五年內，至少提供 40 萬條本地交換機房線路。為確保業者遵守承諾的本地交換機房設備，PTCs 必須提交保證金。服務範圍的話，由國家電信委員會界定都會和偏鄉地區的組合，讓 PTC 業者提供建設。這項計畫不只是解決推出服務的議題，也解決了整個國家本地交換機房的分配。1993 年 2 月發布第 59 號執行命令以及參與者 IIR，提供了指導原則，強制合法 PTCs 必須互連，以確保普及近用，還有完整整合全國電信網路。

第 109 號執行命令的規定後來納入 RA7925 號法律通過，即廣為人知的菲律賓 1995

年公眾電信法(1995 Public Telecommunications Act of the Philippines)。相關規定包括：電信網路的擴展必須優先改善和延伸到服務未達區的基本服務；政府應提倡公平、有效率地回應市場刺激成長和發展，尤其是針對服務未達區提供可負擔得起的費率。

公眾電信服務應由私人企業提供。政府應該鼓勵健全的競爭環境，讓電信事業自由的進行商業交易，與其他業者互動提供電信服務，擁有充裕的資金，維持可負擔得起的費率。在 1996 年的數據來看，有 300 萬個本地交換機房，成長幅度是 353%。電信服務密度 100 人口數中，從 1.17 增加到 4.66。六個以上的國際閘道設備(IGF, international gateway facility) 業者合法授權經營，達到 9 家。在 1992 年增加了二家業者。CNTs 訂戶達到 95 萬 6000 戶，1992 年時僅 5 萬 6000 戶。

自電信產業自由化後 20 年，我們以可負擔的費率提供了更優化的電信服務。本地交換機房總共建置了 500 萬個，每 100 個人口就有 4.98 個人的電信服務密度。以 1 億 300 萬 319 個訂戶有 6 家 CNTS 業者，超過我們 1 億 100 萬總人口數。我們的 CNTS 密度現在是每 100 個人有 1.25 人。我們的國家正成為世界的簡訊首都，每天發送的簡訊則數大約有 10 億則。我們大約有 3600 萬個網際網路使用者，預計當網路提供者加倍提供寬頻服務時，使用者數量還會更明顯增加。我們目前有 10 家國際閘道設備(IGF, international gateway facility) 業者。

我們的委員會將繼續提供政策指導原則，以將服務提供到最遠最多的範圍。在促進普及近用和連結上網方面，有超過 7000 座島嶼是通過電信服務達成。這是很驚人的任務，但是和服務提供者有了持續不斷的互動，管制者和一般大眾可以確定將可以合理的價格享受更好的服務。



與談人：

巴西國家電信管理局 ANATEL • 競爭事務總監 Carlos Baigorri

從巴西國家電信管理局(ANATEL)的觀點來看，讓行動通信市場中的 46 家業者減少，我們了解業者數量並不會決定競爭程度的問題；我們並不是要找到那個神奇的數字或是業者最少數量的答案。相反的，我們了解當電信公司獲利下降時，這是自然產生的結果。在巴西的行動通信市場中，我們擁有最低的 HHI 集中指數，所以許可合併案時的壓力很大，有了內容提供者，OTT 業者，你可以選擇任何 app 打電話。所以我們看到了市場的垂直解體，管制者必須了解瓶頸在哪裡，我們應該在電信產業價值鍊

中，將管制程度降到最低。

我認為巴西在管制既有網路業者仍有特殊經驗。基本上，當我們在 1997 年進行民營化的過程中，舊有國營公司仍壟斷著市場。歷經 15 年的民營化過程之後，我們現在所看到的是在巴西主要城市中，有三家不同的固同網路業者可觸達家戶。在主要城市中，我們既有網路包括了 ADSL 和同軸網路。我們擁有新的業者就是 GVT，他的前身是 Vivendi 集團，去年由 Telefonica 買下來。我們還擁有有線電視網路，由 AMX 集團所經營的業者，我們所看到的是，在這些區域都有三家基礎建設、接取基礎建設彼此競爭，我們擁有在已開發國家的品質和價格水準。在討論不對稱管制的多年之後，我們創設了一個平台，所有既有業者和市場主導者應該將他們的批發產品開放賣給任何人，所以這就像是個市場，一個捐客，任何人可以進入並且購買批發產品。我們所見到的是 3 年後，沒有人再要求拆分區域迴路。

我們應該在價值鍊中，將管制程度放到最低。我不認為在巴西的案例中，會是網路接取的問題，首先，我們應該讓某些人有義務分享接取他們的網路，這是我們在巴西所沒有做的事。我們在巴西看到的是，公司不想要分享舊同軸網路給既有業者，這就是困難。多年來，我們過度管制既有業者，讓既有業者未能投資所需要的建設。他們不再擁有可競爭的網路，讓既有業者正進入一個財務真正的困境中。

所以，我想點出一件事，未必使用同樣的解決方法，就可以產生同樣的結果。我們的市場正經歷這個特殊情境，接取近用管制並不是主要的困難。主要的困難是接取電線桿和管道，以及行動網路、行動通信電塔和基地台的布建。基本上，這是我們在競爭上最大的困難。而且，在未來管制者應該注意科技所造成的市場失靈和瓶頸。我們所看到的一件事，就是管制者所創造的批發產品，並賦予公司必須販售的義務。當科技和網際網路的發展，以及內容提供者已創造出市場失靈的解決方案，作為管制者的我們甚至無法想像。

我們在巴西所需要的，就是創造出有效配置頻譜的條件。基本上，這會是我們未來必須處理的主要市場失靈，因為所有和集中化有關的市場失靈中，科技可以處理，但另一方面，擁有公共財的市場失靈，我認為最好的方式就是去協商，以最佳最有效率的方式創造和配置它們。

另一件我們一直在討論的事，也受到很多壓力的就是有關管制內容提供者。巴西的公司說，他們因為 What's App、用 Skype 語音服務等，損失很多錢，他們說，「你需要管制這些傢伙，因為他們偷走了我們的營收，你作為一個管制者，需要創造一個公平競爭的環境，因為如果我們有相同——如果我們為相同市場在奮戰，我們應該使用相同

遊戲規。」這從競爭觀點來看有道理，但是 ANATEL 已經聲明同意相同市場應適用相同遊戲規則，不過，我們不了解相同遊戲規則為什麼應該是管制規範。所以，我們應該解除管制電信市場，而且不要管制內容提供者。

基本上，這是一個在巴西很熱的觀點，因為通訊傳播部長她認為我們應該管制 OTT，而 ANATEL 局長了解我們應該解管制電信產業。所以這產生了很多政治上的火花。但是現在通訊傳播部換人。我認為我們必須等待下一個人，看看他們的理解是什麼，基本上，這主要是有關內容提供者的相關討論。

我認為 OTT 解決方案的討論，還有公司損失營收，是因為他們的商業模式錯誤。如果他們說，看啊，市場出現問題了，解答就是如果你不能向你的終端使用者收到費用以攤平成本，你的價格就有問題，你的商業模式就是錯的。但另一方面，我們做管制者真的很簡單，告訴他們你的商業模式不正確，去找出另一個商業模式，因為我們自己不發展商業模式，他們就必須去想像什麼才是正確的商業模式。所以，我認為這是管制者面臨的主要挑戰—去了解下一個頸是什麼，並且嘗試看視這些困境，最重要的是，對我們來說，最大的挑戰就是當市場失靈不再存在時，就要解除管制。

（三）議程 3：匯流世界中的消費者與公民保護

議程 3：匯流世界中的消費者與公民保護

- a. 內容的通路眾多，是否仍需要為公民保護某種類型的內容？應該為所有公民或僅為次級團體保護？
- b. 保護兒少及弱勢——在全球化世界中的意義為何？
- c. 解決以下問題的機制為何？
 - ① 違法內容
 - ② 網路廣告／彈跳式廣告等
 - ③ 垃圾郵件
- d. 信任的重要性
- e. 國家管制者如何與跨國服務供應者（雲端運算）打交道？企業永續經營的概念是否仍然有效？



主持人：

美國聯邦通訊傳播委員會資深顧問 Philip Verveer

這場議程涉及所有重要有趣的問題。談到消費者保護，在美國，因為我們對憲法第一修正案言論自由的承諾，我們傾向不對內容議題有太多限制，就像在世界各地一樣。但是，我們當然不容許兒童色情，我們對猥褻（obscenity）和不雅（indecentcy）作出細緻的區別（fine distinction），但是二者區別太過於細緻了，有時候往往很難以區別二者有什麼不同。不過，在保護個人涉及哪些屬於文化規範是被冒犯、對社會凝聚力造成威脅等等面向，有一些有趣的問題。你會發現全世界都有更基本的，從詐騙、虛偽不實的廣告等衍生消費者保護議題，這都可從媒體的面向衍生這些事情。

我們還有一些相當有意思的問題要討論，包括當雲端系統完全開發時，我們如何處理雲端運算，以光的速度讓資料在全世界移動，就涉及管轄權。最後，有一組重要的問題，是有關於從眾多不同頻道取得的資訊、素材、內容。我們是否有實際需要保護我們的公民，或者是如果可能保我們的公民的話，給予發行提供機制的多樣性。



與談人：

義大利通訊傳播管理局 AGCOM 總裁 Angelo Marcello Cardani

匯流的過程將管制者的責任變多。在這個議題上主要的困難，就是我們在傳統平臺已有既存的管制規範，最為人所知的就是視聽內容。我們目前的邏輯是，消費者能控制的程度越低，你就越會對這項服務增加管制。舉例來說，你會將更多限制放在非線性服務，而不是線性服務。但是問題在於怎麼做。你如何實施這項管制？

目前歐盟有一項視聽媒體服務指令，在你們所有歐洲國家轉成國內法。現在想想修正以來四年的網際網路發展，有人會說現在是檢討視聽指令的時候了。現在，為了修正服務指令，正在進行公開徵詢意見，在那些徵詢回應意見中，有人說視聽媒體指令多多少少已經夠用了，他們看不出有什麼需要改變的。當然，此外，很有意思的是，有很多人說要修正的部分，就是內容在某種程度上應降低限制。但是另一群人說，應該增加限制。對其他人來說，大概就是利益的問題，某種意義上，管制越少，業者產製和播送他們想要呈現內容，自由度就越高。

就我個人立場來看，真正的問題不是透過修正指令來說明必須做出多少改變，而是這項指令如何能夠連結並且納入整個網際網路世界。目前，歐洲議會也在 2014 年提出一項解決方案，為全匯流視聽世界預做準備。在這項解決方案中，歐洲議會要求執委會進行影響評估，檢視當歐洲公民可接取所有視聽內容的發展條件下，視聽服務指令是否能涵蓋所有範圍。所以這是歐洲機構正在做的一些事。

那些修正指令的人可以將哪些事情、哪些建議納入？舉例來說，像是非法內容，所有詐騙形式的非法內容，通常是經濟上的違法，我們以還有以不逾越表意自由的形式和意見自由流通的前提下，進行著作權評估。因此，我們在面對法律上可能的衝擊和真正權利之間要取得平衡，有些困難。

接著，我們要談線上廣告，這是對企業很有力的經濟工具，也是經營者營收很重要的來源，不過，也是也同時是所有令人無法接受的內容可以透過管道播送出去，在這裡我們可能也面臨一些必須取得平衡的衝突。第三個議題就簡單多了，那就是垃圾郵件。垃圾郵件並不是很嚴重的法制或是你們所謂的智財權問題。它只是一個技術問題。



與談人：

烏干達通訊傳播委員會執行長 Godfrey Mutabazi

我們處理內容管制問題上有很長一段時間。在烏干達，已有電波頻率自由化，將近 20 年前，業者已可以向管制者申請，隨時取得 FM 或電視執照。在非洲，有許多國家受到三大綜合傳統包括阿拉伯、歐洲，以及其他影響非洲的區域等因素，如果沒有管制媒體對我們國民的影響，下一代可能會失落，也失去了經濟的發展。我位在中非，卻用英語思考，或者說我拋開了所熟悉的本土語言在學習英語，根據研究，這對任何一個社會都是很負面的，我們希望在一段期間當中保護我們的文化資產。

當然，內容主要涉及道德，為保護社會而形成道德標準。例如，在烏干達及其鄰近國家，我們關注色情暴力，淫亂、暴力、虐待兒童、偏見等等，我們總是在處理這些東西，但問題重點在於：什麼是道德？這些都是不斷浮現出來的問題。在非洲，有超過 70% 的民眾從電子媒體或廣播、電視，主要是無線電視，獲得主要的資訊。付費電視才剛開始普及，那是一個還未依賴電子媒體的社會。傳統上，我們一直是個在說話的社會（a talking society）。我們喜歡說話、唱歌和跳舞，當然有很多的影響。現在，情勢改變了，我們被海嘯般的境外內容所襲捲。同時，我聽到很多國家因為 What's App，Facebook、Twitter 這些社群媒體而失去政權，像是埃及。

我們還面臨許多挑戰。例如，國家管制者的管轄權，因為我沒辦法管制來自加拿大或其他境外的內容，我們只能接收內容。隨著自由化和人權、言論自由，近年來上法院不見得會打贏官司，誰應對內容發布負責？是伺服器嗎？還是內容產製者？還是網路？現在，電信公司開始做影音串流，稱為行動廣播電視，已有五年的時間了。我們看到公民權的問責（accountability）及可歸責性（reliability）。

我們有義務持續保護公共利益，公共道德，公共秩序，公共安全，公共和諧，當談到公共安全時，這是一個很大的議題。因為你們看到這個區域有很多恐怖主義事件發生，你們可以在世界的某個地方佇列，只要在將某些內容包裝並散布出去，這是從國家層次很難處理的議題，最重要的就是共同合作，以一個國家的力量，也許不可能處理這樣的事情，我們應該終結這種擾亂世界秩序的行為。

最後，我想介紹烏干達通訊傳播委員會，它是一個電信和媒體包括廣播和電視的管制者，成立已有五年的時間，但在最近 20 年，通訊和傳播管制是分開的，我們已重新檢討視每一項管轄範圍。不過，我們也負責電影產業，這很罕見，其他管制者並不管制電影產業，應該會有一個電影委員會之類的單位，但是在烏干達，我們也負責電影業務，考量的是我們可以增加內容產制和指導電視產業。



與談人：

比利時高等視聽委員會主任委員 **Bernardo Herman**

比利時高等視聽委員會（CSA）是半匯流的管制者，因為我們的核心業務是確保視聽業者遵守視聽管制規範。但是我們也可以對所有和電信基礎建設所作的決定表示意見，因為在 11 年前，憲法法庭判決內容管制者應該檢視基礎建設的決策，理由很簡單，這些基礎建設是用來傳送內容給消費者，提倡比利時文化是很敏感的議題，就像是加拿大所面臨的問題一樣，在一個擁有 110 萬居民、有三種語言族的國家，民眾的認同是很重要的事。

我換個方式來談第一個觀點：可以取得的平臺和頻道數量多寡，會是降低消費者和公民保護的理由嗎？我想引述一位在電信管制機關工作的同事的話，這位同事告訴我，以高速寬頻和透過網際網路平臺所提供的頻道，視聽 Bernardo 時意見和文化的多樣化不再有任何風險。例如，你應該不用再擔心設立在瑞士的非廣播電視業者，以一些可能不當的內容對波羅的海國家播送。網際網路上另類內容的數量正在降低其他線性頻道的影響力，因此有時候複雜的事情就會變簡單。我回應說，我很擔心這些頻道從觀眾身上獲益。線性電視仍然是主流，如果一些國內平臺達到顯著市場地位時，我也希望他們能遵守管制義務。這是我和他之間的對話。

談到弱勢族群的保護，包括：消費者保護是否應依平臺不同而異？關於這一點，我想提出 2013 年 IPSOS MORI 研究（一家英國通訊傳播研究公司），由英國 Ofcom 所資助進行有關保護視聽大眾的研究，這份研究報告提到客戶對保護規範的期待，傾向在非線性環境也有類似的規範。另一份是剛發布有關比利時市場研究報告分析兒童收看電視螢幕的行為。研究顯示，家長非常關心這項行為。大多數願意確認軟體和過濾機制安裝妥當，保護他們的孩子。某種程度來說，家長關心他們的孩子接收這些線上服務，代表了再創設一種相當於他們在線性世界已擁有的保護機制。我們相信管制者應該持續鼓勵產業共管機制。

這項省思引發第三個問題。依平臺或服務所提供的方式不同，所負擔的義務是否也不同？越來越多終端設備提供消費者相當的觀賞體驗。使用者很難察覺到內容的來源，在這樣的情境脈絡下，我們不能說，在視聽媒體服務指令中，使用者仍然同意透過隨選服務擁有某種程度的控制權，不同意來自使用者或是隨選視訊的控制，我們不能說這些是區分不同法律制度的論據。

消費者和公民保護，不應該因平臺不同、內容傳送給消費者的方式或數量不同，而有所差異。我們很難想像一個例如面對仇恨內容時，完全沒有保護措施的世界。我們應該盡可能讓我們的保護管制規範中立。

當然，還是有一些技術和法制上的限制必須考慮和處理。要把相關義務加諸在所有國際網路網站上，這根本不可能，而且會對企業產生不良效果。要處理這種網站的規定，似乎與我們的方法一致。要將我們關注的焦點放在這些對意見有影響力的網站上，實際上這就是主要目的，當你從新指令讀到某些內容時，所強調的重點就是我們應該避免監管這些對意見有影響力的服務。

順著這樣的脈絡下來，就某些資金財務上的義務，像是對內容創作的保護，只有對某些營收超過特定門檻的服務必須遵守相關規定。我們認為資本額越高，責任就越大。這聽起來合乎邏輯，我希望說明這些業者相信遵守這些法律對他們的聲譽和財務都有幫助。

還有二個對管制規範造成大型摧毀的武器。第一，找出一個管制者資源很有限的會員國。有些管制者在工作人員和財源上都嚴重不足。在歐洲會員國範圍內，在這些管制者管轄的國家中設立的業者，仍被假設是遵守管制規範的。第二個建議，確定你的服務和其他會員國不定，因為語言的不同，就算是健全的管制者也很難執行確認所有業者遵守規定的清單。

最後，確保你的通訊錄細節盡可能周全。有些消費者充分清楚提出申訴，他們必須找對管制者。

總的來說，原產國主義原則（the country of origin principle），雖然有著雄偉的目標，將國內市場緊緊拉住。但是這個原則在 90% 的案例中是個笑話。作為一個管制者，如果我們對於這個搭順風車效應感到不安，如果要讓競爭者有一個公平競爭的環境，仍然是政策目標的話，我們必須有創意在歐盟諮詢有關視聽媒體服務指令的情境下，針對結合原產國原則和目的國原則（the country of destination principle）提出方案，管制者應該比以往更加緊密合作，創立一組針對視聽平臺和業者的特定管制規範提案，像是 Youtube 就屬於這個類別。這些業者很難被理解視為非營利組織，曾有爭辯宣稱他們不在管制範圍內。他們在編輯、篩選，以及組織內容。他們介入的程度或許比其他服務提供者低，但是至少他們不是消極的經營者。

概括地說，我們為什麼要大力支持新興事業的興起，我們很熱切地想在同一金字塔（in an identical pyramid），為提供類似服務的業者們確保公平競爭環境。就這樣！

(四) 議程 4：消弭數位落差與提升近用

議程 4：消弭數位落差，增加近用

- a. 在允許近用現代通訊傳播方面，管制者作為市場參與者、操作者或出資者的角色。
- b. 管制者如何確保所有民眾都能近用內容？尤其是可能有近用障礙的民眾？
- c. 資金上的鼓勵——是否有公眾出資的餘地？



主持人：

美國聯邦通訊傳播委員會委員 Mignon Clyburn

作為管制者，因為共同願景和促進公共利益的目標，而將我們聯繫在一起。唯一將我們分開的，我相信，是那些我們身處不同市場所面臨到獨一無二的挑戰。

這場議程討論重點是有點減少數位落差和增加近用，我對這個領域充滿熱情，光是擁有負擔得起的行動寬頻服務本身還不是終點，它是一個手段，讓民眾可以近用、需要在 21 世紀成功的工具。在美國，我們已改革普及服務政策，用來負擔偏鄉、學校和書館及健康照護的高成本費用，我們正在進行一項生命線計畫的改革，這是以我們的普及服務計畫，每個月向低收入消費者提供直接的援助，支付電話服務的成本。

所有這些努力，以這個特殊的立場來說，對於確保低收入的美國民眾可以近用到他們所需要的重要通訊傳播科技。我們承諾擴展不限於美國。在 FCC，我們很樂意支持美國國務院的全球連結計畫，這項計畫在上週才剛啟動。這個計畫目標是在 2020 年前，協助 15 億民眾上網，更進一步擴展連結經濟和社會利益到那些還沒有網路的民眾。這個計畫追求的是和各位成為多面向合作夥伴，包括國家政府、發展機構、非營利組織，以及私部門產業。但是我們也很樂意和其他美國政府機構合作，在 2015 年 4 月巴拿馬舉辦的第 7 次美洲高峰會，與美國區域夥伴合作，增加固定和行動寬頻服務的採用，強化美洲寬頻基礎建設的布建。這些只是美國架接數位落差正在進行的幾個案例。



與談人：
埃及國家電信管理局普及服務處長 Nader Khalil

埃及是阿拉伯國家中人口最多的國家，在非洲是僅次於奈及利亞，人口第二多的國家。但是我們和加拿大及澳大利亞有相同的問題，我們絕大多數的人口集中在非常小的區域。尼羅河三角洲僅占全國土地面積的 10%，但 95%的人口都在這裡。其他區域非常偏遠，甚至沒有人居住。

從 2011 年起，我們一直苦於政治不穩定的狀態。我們在 2011 年 1 月 25 日有一場革命，然後內閣和部長還有一些事物都變了，造成我們作為管制者在政策制定上的混亂。我們主要管制電信產業，在 2010 年也就是革命前，接受世界銀行的協助，還有德國電信國際諮詢公司諮詢推動計畫，目標有三，也就是支援。這代表了接取寬頻服務，這個目標和需求或普及目標相關聯，第二個，我們如何刺激寬頻服務的需求。第三個目標是社會的目標，也就是讓全埃及獲得寬頻以利通訊傳播。

自 2013 年起，我們開始一項前導計畫，目標是觸達 1300 家以上與政府或學校、醫療院所或青年中心等單位相連結的機構，讓他們擁有 20MB/sec 的頻寬。那些機構散落在全埃及各地，因此，藉由基礎建設的升級，讓他們擁有這些速率的網路，可幫助我們或經營者在往後提供類似的網路速度給住在這些機構附近的民眾，因為通常在一個小村落中，學校和醫療院在村落中心。所以，如果我們將高速網際網路連結到那，也許我們可以使用其他方式，像是無線網際網路等等，提供給住在附近的民眾使用。這樣我們可以提高普及率，並且讓民眾得以近用基礎建設。這需要向 11 個政府機關取得同意。

這讓我們處於一種不熟悉的情境。我們作為管制者已習慣於擔任不同市場業者，通常指的是電信業者之間的仲裁者（referee）。但是，這種處於業者和各個政府機關之間，擔任中介者，提出需求建議書（Request For Proposal, RFP）給 ISP，然後從那些政府機關不斷變化，讓我們感到頭痛。如果我們跳下去做一個經營者，我們如何在仲裁不同業者之間維持中立角色？獨立管制者扮演業者不是我們所期待的事，如果我不是經營者的話，會是做為管制者的我們想要用嗎？我可以這樣做。誰要持有基礎建設？哪一個經營者？會是既有經營者嗎？我們必須探討那樣的選項。有關財務資金誘因，我們利用普及服務基金達成。我們的普及服務基金是由我們剩餘預算和埃及經營者出資成立的。



與談人：

迦納國家通訊傳播管理局主任委員 **William Mathew Tevie**

迦納國家通訊傳播管理局負責為國家提供管制環境。自 1992 年，負責有關 ISP、數據提供者、電話公司，以及實際取得執照的廣播電臺。管制者一直監督這個領域，提供給這個國家中大多數的數據供應組織指導原則，以確保資源分配的公平性。我們有 6 家電信業者和超過 40 家 ISP。大多數的業者，我們稱為寬頻無線接取提供者，都提供 4G 接取服務。有關數位落差議題，也許在 10 年前你問我這個問題，我可能會說 yes，但現在整個情勢都改變了，因為科技變化的形式很快。

我們在迦納的手機普及率是 121%。我們擁有非洲最高的行動寬頻普及率，大約是 60%。我們才剛完成 800 公里光纖，連結到東部走廊。今年我們展開另一項 1500 公里的光纖鋪設計畫，打算連結到西部走廊。就這一點，我們實際上正在進行非洲規模最大的 e 政府計畫，這是由世界銀行和迦納政府所資助的計畫。我們去年完成了計畫，連結全國 120 個地區，建置了 120 個基地台，以光纖介面營運 4G。政府政策在降低數位落差方面的工作是很重要的。

事實上，現在我們在 120 個區域的每個基地台，民眾用 4G 下載數率可高達 60meg。還有一個稱為 GIFEC 的普及基金，這是迦納電子通訊傳播投資基金，目的在於讓沒有連網、沒有電話服務的區域和不同村落和地區，都能利用普及基金建設。有些地區，傳統電話公司像是 Vodafone 等，無利可圖，但是政府確保並堅持普及基金可以提供連網，讓這些服務可以到達這些地區。

這個月開始，我們拍賣 800mega 頻譜給電話公司。我們有二個位置讓給 4G，雖然我們已有 4G 的寬頻無線接取。這將開放給某些電話公司，我們可以增加大多數電話公司 4G 的相關經驗。Google 也要在我們國家某些第二線城市布建至少 1500 km 光纖網路，強化民眾接取上網的經驗。

就政府來說，政府的政策之一就是降低電信業者的責任，讓民眾可以使用智慧型手機在他們的網路上做一些事。我想說，政府一直向進走，我們是非洲推動這些政策名列前茅的國家之一。許多非洲國家向我們學習各種我們長年推動的政策。



與談人：
新加坡媒體發展管理局局長 Gabriel Lim（林明亮）

新加坡是一個非常、非常小的城市國家。我們國土面積 700 平方公里，或者說 270 平方英里，遠比埃及、迦納、澳洲還小。我們大約有 550 萬人口，建設非常密集，但很幸運的是，就這方面，我們沒有遍遠地區的落差可以談。所以，因為我們的國家如此小，因為我們的人口數很少，我們試著將稀有資源利用最大化

因此，我們 90%的家戶擁有電腦。我認為我們是全世界寬頻接取國家中，排名數一數二的國家，大約有 100MB/sec 的涵蓋率。在新加坡真正的問題是，我們下一步要往哪走。整體來說，接取服務良好，雖然還有一些服務未達區，我們可以做得更好。我想將我的評論放在二部分。第一個就是服務的接取。

今日的新加坡大多數的公共服務都可以上網取得。你可以上網在 30 秒內報稅，你可以在幾分鐘內就找到市政服務或付水電瓦斯等公用事業費用帳單。你可以在十分鐘內就成立一家公司，你都可以接取使用所有線上服務。我認為我們現在想做的事，是將焦點放在服務還未觸達到的市場。我們有一個「數位包容基金(Digital Inclusion Fund)」照顧這些弱勢族群。基本上，每個月 4 塊錢，我猜這個價格大概就是麥當勞快樂兒童餐在這裡的價格，就可以獲得筆記型電腦 (laptop)、Wi-Fi 上網、寬頻 Wi-Fi 上網，接取到網路內容可以上網瀏覽，可以在網路上做生意等等。數位包容基金實際上是從我們電信事業違反法律所徵收的罰鍰而來。此外，我們針對公共廣播電視，也有一個數位電視協助計畫。所以這是一個全面加碼的措施 (it's been a plus all round)。

下一步是持續提供新加坡民眾接取數位服務，讓他們也可以參與公共政策制定的議題。例如，運用感應器改善我們的公共基礎建設布建，我們正用動態巴士路線實驗這些東西，以了解人們去哪裡，看看巴士路線是否可以自動、動態地重新整編，在巴士站服務民眾。每個人都可以接取使用一隻智慧型手機，或是至少是一隻可以下載必須應用程式的手機，將資訊發送出去，他們可以參與我們如何為全新加坡人改善公共服務的過程。另一件事，就是利用智慧型手機，推出應用程式，改善我們都會區修繕工程 (municipal upkeep)。如果你所在的樓層有一個破洞，你有一個損壞的標識，或者遭破壞的標識，或是有些垃圾筒滿出來了，新加坡民眾可以通報，很快處理這些問題。這些感應裝置可以幫助我們做這些事，並且讓他們的聲音被聽見，當我們在改善公共服務時，會採納他們的意見。所以，這就是近用服務。

第二個就是機會的近用，這和 Clyburn 委員所提的事有關。我們想要確定我們的民眾都準備好了，這也是為什麼我們在小學已推動全國編碼計畫，從七歲開始，給每個年輕的新加坡民眾一個了解未來數位經濟是什麼的機會。儘管在先前的議程談到關閉 Twitter 這件事，但並不是每個人都可以跟得上，開始上 Facebook 或 Twitter，但同時我們相信每個人都應該有數位經濟最初淺的知識，才可以在那裡發展。

就我的職權，因為我也負責推動媒體產業，我們嘗試找到我們可以重新提升我們媒體專業的方式，而不僅僅是繞在傳統媒體產業—電視、燈光、攝影等等。更重要的是，能夠將那些應用在數位環境中，你可以利用社群媒體，讓數據和分析改善你的內容。我們發現這些不只是應用在媒體產業，還包括新加坡經濟中的所有產業。基本上，我們相信所有年齡層，從學齡兒童開始，到所有中年專業人士，給他們使用新數位工具，新數位知識和新數位技術，是讓生活維持良好品質、讓更競爭更有挑戰全球環境的最佳方式，也是讓社會有能力者和社會包容近用機會。所以，我就提以上二點。那是我的開場談話，非常謝謝！



與談人：

瑞士聯邦通訊傳播委員會總裁 Marc Furrer

我們在瑞士，這可能不會是一個問題。你們剛提到高寬頻普及率，當你們到瑞士滑雪掉到裂縫中，如果你有手機的話，你會很安全。你可以打電話求救，他們會趕來將你從裂縫中救出。我們的涵蓋率遍及阿爾卑斯山。

真正的挑戰是為那些身障人士在生活中使用數位工具，提供近用的機會。舉例來說，在瑞士提供可照料的生活（accommodated living）環境是可以做的事。年長者或身障者待在家裡的時間可能很長。因此，你需要良好的行動通信覆蓋率，在他們的房子中，而且要讓他們可以互動。當然，如果他們要醫療協助或日常生活協助，他們可以點滑一下滑鼠，服務就到家。這是很重要的事，所以我們稱之為社會 e 商業（social e-commerce）。意思是社會包容，那些人仍然是社會的一分子。如果我們不這麼做，不做任何努力，我們就有社會的數位落差。

另外，很重要的是普及服務義務（the universal service obligation, USO）。當然，有了普及服務基金以外，你還必須挑選對自己有幫助有利的事（you have the cherry-picking）。核發執照給業者，業者就必須負有普及義務。透過這樣的手段，我們可以創造資金提供的誘因，或者我們可以創造資金提供的義務。我相信這是消弭數

位差落的方式。我不認為每件事情都必須用公共資金來完成，因為永遠不會有足夠的錢這樣做。那麼，管制者的角色是什麼？這是我們在這個議程被問到的問題。

不管是新興國家或是工業國家，管制者必須成為讓市場便利運作的角色，讓市場競爭，也必須扮演鼓勵投資的角色。管制者的任務和義務還包括協助推動最佳資通訊服務、最佳基礎建設。你不能說「哦，我要把這件事留給政府機關做」或「我會把這件事留給業者做」，管制者必須很積極。這就是工業化國家或新興國家的情況。例如，在瑞士，我們必須在推出光纖到府扮演非常積極的角色，否則它不會同時達成。所以，那是我們的工作，我相信我們聽到埃及和其他國家也一樣。但是管制者不能是經營者。我的意思是，如果要經營網路，那會很奇怪。但也許會很有趣，我不介意。

管制者不能為基金作決定，否則就會失去獨立性。也就是說，包括工業化國家和新興國家，但是我們必須注意所用工具是不一樣的。瑞士的普及服務義務大概是針對身障者負有義務，為那些視聽力障礙的人，讓他們可以跟得上廣播節目、電視節目等等，或者包括電話和這些類似的事。從某種意義上來說，我們和其他國家比起來，地理上的鴻溝是比較小的，普及服務義務有著完全不同的角色。我認為我們必須留意這一點。

在許多國家中，資訊自由的人權並未落實，也未受到尊重。如果你拿出聯合國的國家清單，許多國家並沒有做到。所以我認為當我們討論這個落差的問題，這是一個這些國家的公民未能在民主制度中，近用所有他們應該近用各種資訊的問題。當然，管制者無法做這麼。媒體管制者不能在這方面做太多。他們也許會抱怨，但不太可能在所有國家都這樣。當提到言論自由時，我認為重要的是提供公民近用所有資訊，這是支持多樣化內容創造的作法，我們可以確定這會牽涉到基金，甚至是公共資金，所有社會中的各團體可以被聽見，不再是近用電視或廣播，因為現在越來越多人使用網際網路，當然，當電視和廣播仍然要跟上。所以這是我們可以做的事，不過主要還是在一個民主自由的國度中。科技不能解決所有問題。

二、2015 年 10 月 6 日 IIC 國際管制者論壇第 2 天議程

國際管制者論壇進入第二天，議程包括：

- 議程 5：規範未受管制的對象：網路電視（OTT）、社群媒體、應用程式（Apps）
- 議程 6：頻譜

在陳憶寧委員代表我國擔任「議程 5：規範未受管制的對象」與談人，以「台灣如何規範網路電視（OTT）上的廣告」為題發表演說，透過台灣各種實務案例，生動地說明管制者在匯流時代所面臨的困境與契機，時而引起在場觀眾們會心一笑。會後更有來賓特別前來讚美陳委員演說很精彩。

順帶一提的是，主辦單位原本安排各與談人，分別來自亞洲的本會、美洲墨西哥聯邦電信機構（Instituto Federal de Telecomunicaciones, Mexico）、歐洲英國的 Ofcom、及非洲奈及利亞的國家通訊傳播委員會，以呈現從世界各洲管制者多元多樣的觀點。有趣的是，本會英文縮寫為 NCC，而非洲奈及利亞通訊傳播委員會（Nigerian Communications Commission）的英文縮寫也是 NCC，可惜奈及利亞 NCC 主委 Umar Garba Danbatta 因故未能參加，否則當日二個 NCC 同時出現在同一場次，應該會讓議程 5 的討論增添些許趣味。



圖表 9：陳憶寧委員與各國管制者合影

圖說：1. 國際管制者論壇第 5 場次「規範未受管制的對象：網路電視（OTT）、社群媒體、應用軟體」，由 FCC 委員 Michael O’Rielly（圖右）主持，與談人由左至右為墨西哥聯邦電信機構委員 Adriana Sofia Labardini Inzunza、陳憶寧委員、英國 Ofcom 國際事務處處長 Monica Arino。

2. 陳憶寧委員與泰國副主委國家廣播電視暨電信委員會副主委 Natee Sukonrat 合影。

3. 陳憶寧委員與新加坡媒體發展管理局局長 Gabriel Lim（林明亮）合影。

4. 陳憶寧委員與澳大利亞通訊傳播管理局主委 Chris Chapman 合影。

5. 陳憶寧委員與歐盟前資訊社會與媒體部門主任、現任 IIC 理事長 Fabio Colasanti 合影。

圖表 10：2015 年 IIC 國際管制者論壇第二天議程內容整理表

2015 年 10 月 6 日 (二)		
時間	議程內容	主持人及與談人
8:30am	報到	
09:15 am	議程 5：規範未受管制的對象：網路電視 (OTT)、社群媒體、應用程式 (Apps) a. 匯流的管制者應該如何在服務及平臺的規管與內容管制者的角色之間求取平衡？ b. OTT 服務提供者是否應該有執照？ c. 社群媒體／應用軟體——誰來規管？ d. 廣告：線上與線下 e. 近用內容與處理盜版	 主持人： Michael O'Rielly (FCC 委員)
		 與談人： Monica Arino (英國 Ofcom 國際事務處處長)
		 與談人： Katherine Y.N. Chen (陳憶寧, 台灣國家通訊傳播委員會委員)
		 與談人： Adriana Sofia Labardini Inzunza (墨西哥聯邦電信機構委員)
		 與談人： Umar Garba Danbatta (奈及利亞通訊傳播委員會主任委員) 註：當日因故未出席
11:00 am	休息時間	
11:15 am	議程 6：頻譜 a. 頻譜配置與再配置—發照機制 b. 確保頻譜有效率使用的規模經濟與模式 c. 需發照與不需發照、固定與行動通信—管制者面對的問題為何？ d. 頻譜對於確保數位落差縮小所扮演的角色	 主持人： Mindel De La Torre (FCC 國際傳播處處長)
		 與談人： Eliza Lee (利敏貞) (香港通訊事務管理局辦公室通訊事務總監)
		 與談人： Nomvuyiso Batyi (南非獨立通訊傳播管理局政務委員)
		 與談人： Wilhelm Eschweiler (德國聯邦電力瓦斯電信郵政暨鐵路等網路管理局副局長)
12:30	閉幕演說	 Tom Wheeler (FCC 主任委員)

資料來源：本報告根據大會提供議程自行整理。

(一) 議程 5：規範未受管制的對象：OTT、社群媒體、應用程式 (Apps)

議程 1：管制的創新：為改變而演進

- a. 現代管制者是否有適當的監理工具及彈性？
- b. 管制者要如何有效執行政策及業務？
- c. 管制的傳統目標，例如鼓勵持續競爭以降低價格、增加選擇、促進有效率的投資確保普及近用，現今是否多餘？或者某些目標永遠都應該維持？
- d. 在廣電等某些領域，若無法令保護，可能會出現市場失靈。以法規捍衛這些領域是否目的正當？



主持人：

美國聯邦通訊傳播委員會委員 Michael O'Rielly

這場議程主將從國際觀點，探討不論是網際網路內容，像是 Apps 應用程式、社群媒體，以及 OTT 服務是否應該受到管制。IP（網際網路通訊協定）容許 OTT 業者將內容和應用程式提供者分開供應，讓他們可以直接和終端消費者接觸。例如，打電話和傳簡訊，現在可以透過 apps 發送出去，不需透過傳統的電信公司了。此外，透過固定和行動寬頻網路收看線上視訊的情形開始普遍，也對傳統廣播電視、有線電視，以及衛星電視產業商業模式造成挑戰。在過去十年當中，在網際網路和 OTT 業者的基礎上，已出現全新的經濟發展。根據一項新報告預估，OTT 的營收將會在 2020 年之前在 11 個國家當中超過 10 億美元。遍布全世界的 OTT 和視訊影音服務將在 2020 年後，達到 511 億，幾乎是 2015 年預計 260 億的二倍。

整體來說，網際網路和 OTT 服務已逐漸發展形成經濟和社會力，超出了我們管制的權限範圍。我想這也是為什麼網際網路和 OTT 之所以如此興盛的原因。我很嚴肅地質疑是否有管制上的需要。FCC 已採取各種不同數項措施管制這些產業。舉例來說，在 2014 年 12 月，我們提出了一項特定的法規定義，打算將 OTT 視訊服務納入管制。

管制或不管制 OTT 服務，是許多管制者包括在座的各位在今日所面臨的議題。管制或不管制網際網路的成本和效益。如果管制，有多少國家會管制設立在海外的 OTT 公司？如果 OTT 服務要循不同國家的管制規範，實務上和經濟上的影響是？由 OTT 公司所帶來的競爭是否改變了傳統電信公司的管制結構？我期待聽取各位對於自己國家現行管制思維。



與談人：

英國 Ofcom 國際事務處處長 Monica Arino

我被要求回答二個問題。第一個問題是：匯流的管制者如何在服務和平臺的管制，以及內容的管制之間取得平衡？另一個問題是：OTT 是否應該被管制？因此，在回答第二個問題之間，我將從第一個問題開始，提供一點管制架構的想法。

有關取得電信和內容管制平衡這個問題很有趣。內容管制是非常敏感且動態 (alive and kicking)。我認為電信和內容管制上仍然相當涇渭分明。那些還沒合併、或者說就算我們已經是 (電信和傳播) 匯流的管制者，我們的內部還是有不同的部門，不同的工作小組，和截然不同的方式管制電信和內容。不過，已有越來越多企業採取跨境形式經營了。

英國的電信業者—英國電信 (BT) 已經成立電視公司，他們最近取得英格蘭足球超級聯賽 (Premier League) 的轉播權。其他像是有線電視平臺業者 Virgin，提供電信、行動、語音、寬頻和電視服務，但是不是透過他們自己的頻道。我們還有 OTT 業者，像是 Netflix 或 Amazon Prime 提供視訊內容—因此整個產業影響很複雜。**我認為對管制者很重要的就是區分、找出管制的實質對象、品牌或公司和服務的管制規範 (to distinguish between the regulation of entities、brands or companies and the regulation of services)。**在英國，我們將重點放在服務，不論是誰提供那項服務。**問題在於：是你提供內容服務的嗎？意思就是說，對於所傳遞的內容，你是否擁有法定的責任 (dictatorial responsibility) 和控制權？或者說，你只是單純的平臺 (distributor)？這些服務是否有競爭力？或者他們僅是另一項服務的替代品 (substitutes)？**

在介入管制之前，很重要的問題是：你為什麼想要介入管制？這是非常基本的問題，但是在 OTT 的辯論中，有一點很重要，必須謹記在心，在公開辯論的場合中，介入管制一直受到斥責的理由一直讓我感到非常困惑。在 OTT 的領域中，作為管制者要介入管制的三個理由：第一，如果在這個市場缺乏競爭，包括傳統關注的鬆綁，或是全新關注的興起等等可能—這時，介入管制，可能意味著解除管制或是管制。第二，消費者保護的正當性，舉例來說，生活要求的安全性 (sfety of life requirements)。第三，確保公共利益的考量，像是突顯特殊興趣的內容。在英國促進公共服務內容也一樣是很重要的事。因此，這些都是堅定有效且具合法正當性的管制目標。

當提出或是考慮介入管制時，必須釐清管制者採取什麼立場，因為你介入管制的方式將視你嘗試追求什麼目標而定。在歐洲，我們看到很多關於競爭的申訴案件，呼籲要

有公平競爭的環境，這都是正當化介入管制的途徑。當你進一步檢視它時，例如，為什麼某些政府可能想要介入管制，就是基於公共利益，這是一個完全合法正當的理由。不過，我認為們不應該錯誤詮釋或誤解管制的訴求。我們應該以懷疑的態度，檢視從電信業者和 OTT 業者的訴求，回到第一個原則。一旦你確定介入管制的理由，你就必須思考。縱然你已認為管制 OTT 服務是適當的，你可能還要思考將所有相同的管制規範適用在 OTT 是否符合比例原則，我會在稍後解釋這件事。

當我們介入管制時，我們必須將比例原則（proportionality principles）牢記在心，但也必須檢視消費者的期待，以及他們是否將 OTT 服務視為有效的替代品（substitute）。當他們在打電話時，是否期待緊急應變服務有相同的回應？他們是否理解這項服務可能不會像傳統 PTN 服務一樣運作？最後，昨天也提過，我們盡可能作為技術中立者。

因此，回到我的第二個問題：我們是否應該管制 OTTs？現在，我們首先需要討論，而且可能花整個早上的時間在這裡的是：什麼是 OTT？歐洲電子通信監理機構（BEREC）討論這件事已好幾個月了，我被這個工作小組告知，他們花費最多時間是在討論定義。如果各位想知到他們最後進行到哪了，他們就在上個星期才公布了一份有關 OTT 管制的諮詢報告。這份諮詢報告所提供的定義和 Ofcom 所採用的定義很接近—OTT 是透過網際網路連結所提供的數位通訊傳播服務—就這樣。是非常的太陽底下沒什麼新鮮事。這包括了簡訊服務、語音服務、網路電話（VoIP）、電視內容服務—凡是你可以想到的任何一切，不管是什麼（you name it）。當然，你也可以接著歸類什麼是 OTTs，歐洲電子通信監理機構（BEREC）對 OTT 服務有一個非常清楚的分類。

現在的問題則是：我們是否應該管制 OTT。這個問題有點誤導，因為事實上，我們至少在英國已經這麼做了。我剛提過的，我們在歐洲有一個技術中立的作法。有些透過線上或是 OTT 提供的服務已經屬於管制框架中。舉例來說，當 Ofcom 分析電信市場時，不管 OTT 的網路電話（VoIP）提供者是否為替代品（substitute）和受制於壟斷提供者的定價力量，我們都會納入考量。這在我們的行動話務發話端和受話端市場的評估範圍。我們會檢視 OTT 服務在市場中的影響衝擊。

另一個在內容面的例子是 Netflix。Netflix 在歐洲落在隨選視訊服務的定義範圍，因此所受到的管制就和任何一個 IPTV 服務一樣。Netflix 目前在荷蘭設立，因此由荷蘭管制者來決定 Netflix 需要遵守哪些規範。不過，Netflix 仍需遵守保護弱勢的規範還有一些其他既有的規定。

所以，回到 OTT 服務的關鍵觀念—我也將在這裡結束我的談話。我想，那是等值、相等的概念（the concept of a equivalence）。OTT 在今天大部分都與傳統通訊傳播服務不

同。他們有一部分像是 Netflix，不過，我認為在 OTT 的領域中的絕大部分（和傳統通訊傳播）都不像。這並不是說事情就不會改變，如同我們聽到事情已經改變，他們一直在改變，而且變得非常快。舉例來說，如果一項網路電話（VoIP）服務和編碼計畫有所連結，它大概就會符合應該受管制的服務。但是如果不和編碼計畫連結，就不是。這就是一種符合比例原則的回應，我認為。對所有服務適用比例原則就是像這樣。再舉一個例子，當透過封閉型網路提供服務時，如果該項服務只允許消費者在這個網路內通話，卻要求和其他電話語音服務一樣遵循相同的緊急事故服務要求，這就不符合比例原則。

在許多方面，作為 OTT 提供者不管被管制與否，很大的成分是視你如何決定建構你的商業模式而定。我認為 GÖRAN MARBY（瑞典郵政暨電信總局局長）昨天提到許多，他說：你可能在一家企業中，提供語音服務，或者你可能是提供其他服務的企業。你可能是提供隨選視訊或電視服務的企業，那為你帶來獲利和成本，也許都沒有。我認為，在對這個問題作出定論之前，我們需要非常非常謹慎看待這些商業模式和消費者及公民的期待。



與談人：

台灣國家通訊傳播委員會委員 Katherine Y.N. Chen（陳憶寧）

今日很榮幸獲邀參加本次論壇，看到各產業界及相關人士齊聚一堂，關心網路新興媒體的管制趨勢發展並投注心力，真是令人高興。在這個場合，我很樂意跟大家分享關於我國 OTT 產業發展的一些淺見，特別是針對廣告規管的部分。我今天會以「How Taiwan Regulate Advertising on an Innovation」為主題，由我國 OTT 產業發展現況切入，談論 OTT 廣告規管模式的概念，期待能與各位互相交流經驗與意見。

一、杯子是半空還是半滿？我國 OTT 發展現況與挑戰

在進入主題前，我想和大家說一段小故事：進入政府部門之前，我是一位傳播學者，同時也在學校裡肩負行政工作。每每到了開學前，最令人頭痛的事，就是學生的各種抱怨；他們抱怨可以選的課程太少、抱怨開課的時間不好...等等。學生在百般挑剔之後，校方努力地協調教授們開設更多課程，供學生們選擇，但是，最後得到學生的回應往往是：「嘿！學校收的學費太貴了，我們付了錢卻得不到滿意的結果！」於是，部分學生們就會採取一些發洩不滿的抗議行動，這是在學校時遭遇到的經營管理上很大的問題。

但是，在我進入政府部門後，才發現政府所服務的民眾們，比我的學生們更難取悅！我們每天接到民眾們無數的電子郵件和電話，他們向我們抱怨電視節目太爛、電視服務收費太貴，他們認為看電視吸取新知是人權的一部分，他們要求享受高品質的影視服務，但是他們看電視卻根本不想付錢！

在許多國家，受到影音 OTT 產業興起的衝擊，不論是無線電視、付費電視業者，都面臨著觀眾快速流失的壓力，台灣也是如此。根據我國資策會在 2015 年 8 月 5 日發表最新調查結果，2015 上半年有 16.2% 的有線電視訂戶停止續訂，並將預算轉移至數位影視。另外，根據 Google 所做的線上影音使用調查顯示，台灣線上影音用戶超過整體上網人口的 85%，其中 16~24 歲的族群在黃金時段收看線上影音的比例為 49%，在 2013 年時首度超過電視的 41%。隨著行動上網裝置的普及，傳統媒體的觀眾已移到網路媒體，而且已經有部分產生消費替代情形。

Marc Prensky 博士在 2001 年發表《Digital Natives, Digital Immigrants⁴》的文章中，將網路使用者分成二種，一種是一出生就活在網際網路世界的數位原住民（digital natives）；另一種指的是出生於電腦已經發明的年代，但是卻尚未有數位環境存在的數位新移民（digital immigrants）。一般來說，移民通常是志願的，而且對將要移民國度，總是充滿著憧憬與夢想；但數位移民是被迫進入數位國度，對未來茫然、甚至難以預測。其實，我想在這裡點出的是：從類比過渡到數位時代，傳統廣電媒體就像是數位新移民，他們受到整體經營環境改變的壓力，處於「前有埋伏，後有追兵」，進退兩難的處境。廣電業者一方面必須在已逐漸乾涸的傳統廣電市場中，勉強維持原有的營收水準；但是，另一方面又被迫踏入線上影音內容戰場，與所謂數位原住民（digital natives）—線上視頻網站業者，處於既競爭又合作的緊張微妙關係。如果再將民眾早已習慣網路上一切都是免費的因素加進來，業者口袋不夠深，或是沒有幾把刷子，恐怕很難在 OTT 市場占有一席之地。

最近這幾個月，我們（NCC）進行了一項台灣 OTT 產業訪談計畫，了解台灣影音 OTT 業者的經營情形，以作為政策制定的參考。在訪談過程中，我們發現，在網路上一切免費當道的風氣下，台灣的 OTT 產業有很大一部分的收入來源都不是依靠訂戶繳交的收視費，而是廣告費。對廣告產業而言，OTT 產業的興起其實是為他們開啟了一個

⁴<http://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf>

嶄新的表演舞台。在傳統媒體上，包含平面與電子媒體，所能呈現的廣告型態相較有限，但網路平台卻可以做到很多以前做不到的事，最明顯的就是可以與視聽眾做即時互動，用生動活潑而有趣的型態吸引更多人點閱。除此之外，利用大數據的技術，網路廣告可以做到傳統電視廣告所做不到的精準行銷，或是原生廣告等多樣化的行銷手法。

不過，對任何產業來說，除了獲利，更重要的還是獲利！

傳統媒體視聽眾的流失，同時也會造成廣告投資的流失，取而代之的是網路廣告的興盛。這對 OTT 產業而言其實是一個正向循環，OTT 的興起造成了廣告投資的轉移，而越多的廣告投資注入這個產業，同時也能支撐這個產業的發展。以我國的 OTT 發展而言，由於起步較晚，即便在技術成熟的前提下，仍難與中國大陸及美國等境外強勢 OTT 影音平台相互競爭，以致於有許多正嘗試投入這個產業的業者，目前僅能靠廣告收入奮力平衡收支，卻難以獲利。

但這其實可以從兩種角度來看。我先講一個簡單有趣的佛教故事，有一個瓶子，裡頭裝了一半的水，悲觀的人看到它會說：「怎麼只剩半瓶水？」但樂觀的人看到它卻會說：「太好了！這裡還有半瓶水。」我國的 OTT 產業發展其實也就像這半瓶水，從較悲觀的觀點看來，我們的起步太晚，競爭力不及中國大陸與美國，所以難以成氣候；但從比較樂觀的角度看來，對我國而言，這個產業的發展其實還有很大的成長空間，我們可以借鏡他國的成功案例，並致力於創造更有價值的內容，來提升我們的競爭力。

二、管制？還是不管制？這是個問題

相較於傳統媒體，我國 OTT 產業還有一個優勢，就是低度管制。以廣告為例，我國針對透過傳統廣電媒體播出的廣告，包括播送時段、長度及內容等都有一些限制與規範，例如：我國業者如果要在電視上播出酒類廣告，需要嚴格遵守每天晚上九點到翌日六點這個播放時段的限制，這是考量到兒童及青少年身心健康維護的問題。但在網路上播出的廣告，由於並非線性播出，就不存在時段限制的問題，相較之下自由度較高。

在廣告管理上，我國其實是採取多元管制模式，並沒有一個可管理各種廣告的單一法規或是單一主管機關，而是依照廣告手法、產品別、媒體類別、產業別及不同影響族群等，分別進行規管。不過，數位匯流的時代下，同樣的廣告內容卻因科技進步，早已跨越各種平臺自由流通，當廣告內容出現問題時，政府機關受限於法律及權責劃分，未必能有效快速處理爭議。

在座的各位和我一樣，都是通訊傳播產業的管制者。對我們來說，「管制」，就像是深藏在身體細胞內的 DNA 一樣，主導了我們對通傳產業發展的一切想法。

不過，NCC 作為廣電媒體的主管機關，對於廣告的管理問題，其實一直是在「加強管制」與「解除管制」兩者之間去做平衡。尤其現今全世界的趨勢都是朝向自由化的方向發展，為了因應這個趨勢，我們很多時候必須去思考的，不是該如何管制廣告，而是該如何「不管制」廣告，讓市場機制自行運作，適度放鬆，提供產業更多的發展空間，這也因應了全世界的發展趨勢。

三、管制翻轉：數位匯流時代下的共管機制

既然政府無限度的介入與過度管制無法有效解決問題，我們必須構思一個較為健全的管理制度，將現存的主管機關與法令分散的多元管制模式，逐步轉型至以業者自我管理為主，如果能授權由業界擔任廣告自律評議及仲裁的角色，處理消費者和企業間的關係，將比透過法律程序處理更快速簡易、比政府執法更靈活彈性。這種透過「empowerment（賦權、培力）」的方式，讓民眾及業者在制度上取得參與治理的機會及知能，從「政府（government）」轉向至「治理（governance）」、由「規管（regulation）」轉向「共管（co-regulation）」的「管制翻轉」概念，都是建立有效自律（self-regulation）機制的先決條件，而驅動這個整合管制模式慢慢發酵的酵母，就是「共管機制」。

講到這裡，讓我分享 NCC 推動「共管機制」的一段小故事。

在去（2014）年 8 月之前，台灣廣告主、廣告代理商，以及作為廣告播出平台的廣播電視業者，並沒有強而有力的廣告自律組織，不！嚴格來說，當時多數業者根本沒有廣告自律的觀念，無論業者或是民眾，都仰賴、期望「大有為的政府」對廣告內容把關。

去（2014）年 8 月初，NCC 和臺灣廣告主協會共同參加了在北京 APEC 所舉辦維期二天「廣告行為規範峰會」後，情勢有了微妙的轉變。

NCC 在這二天的會議期間，不僅和各國廣告自律組織代表互動，也不斷地和一起參加會議的臺灣廣告主協會代表說明推動廣告共管，著眼的是「建立消費者對自家商品與品牌的信心，使業者的營銷體質更健全」，是一件值得努力的工作。返國後，臺灣廣告主協會開始邀請 NCC、全國商業總會、歐洲商會以及美國商會座談，針對國內發展廣告自律組織的機會與挑戰進行腦力激盪。在 2014 年 11 月 3 日更擴大辦理「臺灣產業國際化與自主管理論壇－產業廣告自律的有效機制」國際會議，邀請世界廣告主聯合會到台灣，和台灣的廣告主共聚一堂，以歐盟與新加坡成功的廣告自律案例，探討

臺灣該如何運用現有的資源，建立一套適用於臺灣的產業自律與共管制度。

故事還沒結束，台灣商業總會和臺灣化妝品工業同業公會的會員們，開始在他們的董監事會議上提案，建議在公會的組織內建立廣告自律的分組，這些提案也都初步獲得公會董監事的肯認。接下來，產業界將拜會政府機關，希望推動相關立法，請政府考慮修正法律，解除廣告內容管理規範中已無時代意義、多餘不必要的管制。

回顧 NCC 多年來推動共管機制的過程，我想說的是：努力不一定會成功，但是成功卻永遠需要努力！

建立共管機制需要「多方利益關係人」的努力，政府必須從「獨攬制訂法規、監督執行和裁罰」的權責框架中跳出來，逐步建構由政府監督、結合業者自律機制與公民代表的共管組織。並且，為了維持共管組織的公信力，業者也必須完備自我管理的制度和強化自律能力，爭取民眾的認同。共管組織必須作為政府、業者與公民之間的對話管道，讓多方利益人透過暢通對話，更有效率確認問題及執行。

相較於政府的直接管制，共管的建構基礎涵蓋政府、產業界和消費者等，更是多方利益關係人的對話過程，因此較具彈性、適應性及有效性達成消費者保護的目標。也就是說，共管既不是傳統上國家命令控制的管制或獨立機關的監理，也不是由業者主導訂定規範「純粹的」自律模式，而是一個折衷的合理之道。

四、結語

分享至此，我想傳達的一個想法就是，對於廣告的管制，特別是 OTT 的廣告管制，全世界都在朝著自由化的趨勢奔馳，而共管是目前最合適也最有效的管理機制。但這個機制需要多方利益人共同合作才能達成。一個制度永遠不會完美，需要時時刻刻地因時、因地制宜才能盡善，希望我今天的分享能為各位帶來一些幫助。

再次感謝各位的聆聽，並請多多指教，敬祝各位身體健康、萬事如意，謝謝！



與談人：

Adriana Sofia Labardini Inzunza（墨西哥聯邦電信機構委員）

墨西哥簽署一項憲法所創造的新法制架構後，在 2013 年成立於 2013 年聯邦電信機構。組織的定位是獨立自主的機構，負責管制電信、廣播電視，還有一些內容管制面向，以及競爭事務的管制者角色。我們同時是事前和事後管制權責機構。

這很有趣，因為某些我們可以強調的解決方案，是透過事後程序處理，還有透過反托拉斯法。不過，這所有的管制都是基於 4 種基本權利：言論自由 (Freedom of speech)、資訊自由 ((Freedom of access to information)、保護弱勢 (the superior rights of minors or interest of minors) —這是憲法保障的權利、競爭 (competition)，當然，還有一項事實，就是電信和廣播電視服務依憲法都被認為屬於一般社會大眾的公共服務。

在墨西哥，有 96%的民眾收看無線電視，所以這仍然是主流，廣播也是。我們擁有 6000 萬付費電視 (大部分是衛星和有線電視) 的訂戶。衛星電視訂戶大約占所有電視訂戶的 55%，所以我們在普及率方面，每 100 人有 52 個訂戶。Netflix 在 2015 年有 160 萬訂戶，我們看到某些墨西哥 OTT 的興起，像是 Clara Video，這是 America Movil 出來的 OTT 隨選視訊。但是他們沒有一家是線性 OTT。固網寬頻普及率，是每 100 人有 42 人。行動寬頻普及率，是每 100 人有 43 人。所以，我們擁有的付費電視訂戶比固網寬頻訂戶還多，這是很有趣的事。

電視在墨西哥是主流，尤其是無線電視，但也是全世界最集中化的產業。我們機構最近所發表的意見是，我們已檢視 OTT 是否已成為有線和衛星電視的替代品 (substitute)，我們所作的決定是—目前它仍不是—他們是補充品 (complementary)。因為寬頻普及率仍然很低，我們不認為每一家戶有接取 OTT 的可能，或擁有該項功能，或者他們沒有新聞、線上串流或運動賽事等。還有，因為縱然 OTT 的成長很快速，民眾也沒有退訂有線或衛星電視 (cutting cord)，我的意思是家戶要以這些 OTT 服務取代衛星或有線電視。所以，我們還沒到達那個地步。

我們沒有完全匯流。因為雖然我們同時管制無線電視和付費電視內容，還核發執照，執照持有人在技術上尤其是固網方面，可以提供許多服務。卻沒有將透過網際網路提供視聽內容的業者應負擔任何內容的義務納入。所有這些內容管制規範特別導向無線電視和基於有線電視網路或衛星電視系統的傳統設施。在未來，我們可能會將這一切都填補，但是卻不是採用核發執照的計畫—我們不想讓創新的產品和服務被舊有法制架構綁住。但是，當然，我們也不想因平臺不同而差別管制內容，致使公共利益不受保護。保護弱勢、維護競爭，以及消費者權益有其重要性。但是核發執照未必需要。

墨西哥民眾對於言論自由和選擇自己收看節目的自由有著深層的信仰。所以，來自觀眾有著廣泛的主張。還有獨立的製作人並未被保證可以數位轉換到多工平臺的頻道上架，但是給了他們許多誘因。如果廣播電視業者開放多工平臺上的其中一個頻道給這些獨立製作人，就可以提高播送商業廣告的分鐘數，從每天廣告時間的 18%提高到 20%。

另一件重要的事，就是在法條中賦予有線和衛星經營者轉載無線電視頻道的權利（statutory retransmission rights）。所以，擁有最高收視率的頻道，廣播電視業者必須將他們的內容提供給衛星和有線電視。他們可以免費獲得必載義務的訊號，可以容許更多的競爭。我們有二家衛星電視系統，其中一家是由既有業者經營，可以接收到所有的無線電視頻道。另一家是在 2013 年以後才出現，如果你的訂戶不能收看到最受歡迎的頻道，當然無法與之競爭。所以他們必須不需付特許費（royalty），就有必載（must-carry）和必須提供（must-offer）的義務。

另一項可能會發生的事，就是如果擁有線性節目編播的 OTT 業者在墨西哥興起，不管他們是否將可以接管或有權利取得所有這些無線電視頻道，也不論既有業者是不有權拒絕交易。所衍生的將是反競爭行為的議題。但是他們擁有著作權，所以，我們是否可以強制這些頻道提供給 OTT 平臺，這會是一個有意思的辯論。

我們還管制內容的哪些事項呢？在付費電視有廣告時間的上限，每小時 6 分鐘。在無線電視，則是節目總播出時間的 18%。當然，節目必須分級，還有兒童保護的規範和原則必須遵守，但這在執行上有相當的難度。這些包括了反歧視原則、人權、健康、你不能在每天的某些時段廣告垃圾食品，但是這會導致為兒童製作的節目減少，因為這些頻道不能播出垃圾食品廣告。此外，還有性別歧視和一般歧視的禁止規定及相關義務。還有一些文化認同的義務等。

聯邦電信機構（IFT）依職權必須監理一週 7 天，一天 24 小時的內容，看看無線廣電業者和付費電視是否遵守所有保護兒童的規定，但這還不包括 OTT。這也已經形成了一項難題。我的意思是，如何有效執法？想像如果我們再加上 OTT 的監督管理。當然，現在已有家長管控機制，還有科技工具，但是完全不是如此簡單。當我們發現某些節目或廣告明確地違反了兒童的權利時，我們擁有這項非常大的權力，我們要求停播——不過我們還沒這樣做過，我們還在以共管執行指導原則的階段。此外，每一家或數家廣電業者的公評人機制（ombudsman）都設有公評人以保護視聽眾權利的倫理守則程序進行。在還沒將線上內容納管之前，我們必須落實在傳統廣電業者身上，這已經是很大的挑戰了。

還有，多樣化（diversity）也是此次新改革的大議題。不只是從競爭的觀點，我們也希望擁有更多獨立的聲音和多元化的事實。我們也展開了一系列有關測量多元化的方針。我知道英國 Ofcom 已談了不少，也密集的運作。甚至是從經濟的觀點，我們可以在一個頻道內部測量多元化，或是和外部的多元化指標比較。

最後，我們也為公共內容、公共利益的廣播和電視，創造了一個非商業的執照。也針

對原住民社區（indigenous communities）核發了新類別的執照，這類執照的持有人將有權利近用頻譜頻率，包括 AM、FM 和電視及電信系統。我們已經有小型社區細胞電話網路，利用軟體找到瓦哈卡州（Oaxaca）山區的無線電頻譜⁵。這種以非常低廉的成本，就能連結起偏遠地區的民眾，並且自行營運，讓全世界印象深刻。這就是創造誘因和擁有多元和多樣內容和電信系統的可能性。

（二）議程 6：頻譜

議程 1：管制的創新：為改變而演進

- a. 現代管制者是否有適當的監理工具及彈性？
- b. 管制者要如何有效執行政策及業務？
- c. 管制的傳統目標，例如鼓勵持續競爭以降低價格、增加選擇、促進有效率的投資確保普及近用，現今是否多餘？或者某些目標永遠都應該維持？
- d. 在廣電等某些領域，若無法令保護，可能會出現市場失靈。以法規捍衛這些領域是否目的正當？



主持人：

美國聯邦通訊傳播委員會國際傳播處處長 Mindel De La Torre

我們將討論頻譜議題。每分鐘約有 300 小時的影片上傳到 Youtube。光是想這件事，甚至還沒把 exabytes（譯註：1 Exabyte = 1,000 Petabytes）和其他東西算進來，每秒大約有 7 億則文字簡訊。市場中在那樣數量的成長量之下，我們要什麼？我們需要頻譜才能達成這件事，我們需要無形的資源，這很難解釋。當人們說：為什麼你跑遍全世界？你在和誰說話？你和他們在說什麼？你知道的：為什麼 FCC 需要國際事務處？這就是每個人總是在問我的問題。我回答說：我到處跑，和很多人談論頻譜議題，因為那些頻譜電波不會因為傳送到邊境就停下來。

在美國對我們來說是如此明顯，這是國家優先事項。你們已經聽過 Rosenworcel 委員談論過我們的誘因式拍賣，將在明年三月舉行。也許，如果我們成功，那麼每個人會蒐尋它，他們可能會用得很好。每個在這個房間的人都有一張或二張未能有效率地使用頻譜的執照，採取另一個方式，提供他們誘因，交出執照就會非常有用。

有誰會知道多年前，我們還在找 25GHz 的頻段要供 5G 使用。我還記得第一次參加

⁵瓦哈卡是墨西哥國的一個州，位於該國的南部，臨太平洋。2005 年估計人口為 3,506,821 人。首府瓦哈卡市。

某次世界無線電通訊大會，沒有人想過 3G 或 3GHz 以上的頻譜供行動通信使用。現在，在這個會議中，我們正在找 6GHz，為未來會議找 76 或 80GHz。這是技術上令人難以置信的大躍進。因為我們很明顯地需要更多頻譜。

在 FCC，我們實際上在這個月底會有一項關於 5G 的程序，我們在去年發布徵詢公告，我們現在進入實質程序中。我們一直在考慮某些共用的議題。我們一直和我們相對應的政府機關在考慮這些共享議題，因為美國各政府機關握有許多頻譜。FCC 負責為非聯邦政府的頻譜進行頻譜管制工作。至於商業用途的，則由包括地方與州，還有國家電信暨資訊管理局（National Telecommunications and Information Administration，NTIA）為聯邦政府進行商業用途的頻譜管理。因此，我們在美國有二種頻譜管制體系。

我們和 NTIA 及其他政府機構的合作很密切，試著騰讓釋出更多頻譜，而且，我們也努力發展各種方式共用頻譜。你們知道的，共用也是那些非常有趣的事情之一，各位必須像是在教幼稚園小孩一樣和我們分享這個議題的想法。共用，總是依各國自身條件不同而異，所以，當討論到誰將共用什麼的最後版本時，有時它是相當不容易的，因為你們僅在一天之內就要討論完畢。

我們還在考慮的這些議題之一，我想我們也和許多國家討論過，就是 電視空白頻譜（TV white spaces）。我們在 600MHz 進行誘因式拍賣程序，這是我們在考慮電視空白頻譜的頻段。我們正在考慮在這裡找出空白頻譜。我們在考慮的是：我們如何在這個毋需核照的頻譜及需核照的頻譜之間取得平衡？尤其是當我們發現我們的執照持有人實際上把他們許多的流量轉移到毋需核照的平臺上時，這就是很重要問題。因此，我們在 FCC 就有一個很重要的議題，在核照與毋需核照之間取得平衡。

最後，我不能只是坐在這裡而不討論一下世界無線電通訊會議⁶（World Radiocommunication Conference，WRC）。在 1992 年於日內瓦舉行的一次委員會上，國際電信聯盟重組，這個會議隨後成為 WRC）。我們當中有些人將在一個月後參加這個會議，在 11 月。在那裡我們將檢視更多供行動寬頻使用的頻譜。對 FCC 中一個優先考量的事項，因為我們將在 2016 年 3 月進行誘因式拍賣，就是在 UHF 頻譜，在 700MHz 以下。我們不必須需要每個人為我們特定的提案背書，但我們也獲得某些支持，我認為在我們的區域是有些成員支持。有些國家則有些困難，因為他們仍然處於

⁶世界無線電通信大會是由國際電信聯合會（ITU）組織的世界無線電通信會議，以修訂、審校無線電通信規則，有關線電頻譜、同步衛星和非同步衛星軌道的使用等國際條約。這個會議大約三年或四年舉行一次。在 1993 年之前，它被稱作世界無線電行政會議（World administrative radio conference，WARC）

電視數位轉換的階段，廣播電視業者仍然勢力龐大。

但是我們當然會考慮一些各國在適當時機，可以落實在行動寬頻的方式。我們在美國特定的議題就是我們的確給予廣播電視業者，我會這樣說，超級黃金地位（super primary status），因為行動業者基本上必須和他們協商，必須和他們協調，所以我們有點希望我們可以得到越來越多任何一個對這提案有興趣的國家支持。我很高興能和各位討論這個議題。我們也對接下來的會議中，討論 5G 很感興趣。這些頻譜議題都是讓我們保持忙錄的事務。



與談人：

香港通訊事務管理局辦公室通訊事務總監 **Eliza Lee(利敏貞)**

香港是一個非常小而且緊密的市場。我們總面積約 1100 平方公里。大約有 700 萬人口。有 1700 萬行動訂戶。這代表了行動通信普及率接近 230%。我們的行動通信消費者平均每個月的數據使用量是 1.5GBs。在這麼小的市場中，我們擁有 4 家行動網路業者，23 家行動虛擬網路經營者（MVNOs）提供了非常平民的服務方案給使用者，符合他們的需求。負擔得起是因為我們的 3G 行動方案月費大約是 11 美元那麼低。而 4G 行動方案，最貴的套裝服務，提供訂戶上網吃到飽，則每個月的費用是 57 美元。

我們的行動電信市場中很重要的一個事實就是：完完全全的自由化。不管我們所允許進入市場的業者有多少家，都沒有任何限制—我們讓市場力來決定。對於外資也沒有限制，包括他們的營運。我們的哲學，我們的政策就是採取一個促進競爭的方式，還有技術中立的原則。只要有新頻譜時，我們就釋出到市場拍賣，讓市場決定由誰得到頻譜提供服務給我們的使用者。的確。我認為我們的政策讓我們占得先機，我們在行動通信應用上總是走在最前端。

香港在 2010 年開始 4G 服務，2014 年 12 月，在我們的行動通信市場推出了一項利用 LTE 技術的 300Mbps 服務方案。多虧有了載波整合（Carrier Aggregation）技術，我們網路經營者當中，有二家很積極地升級他們的網路，支援尖峰時段數據下載速率高達 450Mbps。那樣的服務方案可望在 2016 年推出，提供更高速度的行動服務給我們 170 萬或 180 萬人，在那之前，也許是行動訂戶數。

香港無線電頻譜使用也不僅侷限在行動服務。一家新進業者最近決定使用他在 2.3GHz 頻譜所取得的 30MHz 單向頻譜，提供無線固定寬頻服務，目標是香港遍遠地區散落

在村落的家庭。在香港我們所擁有的如果不是更密集競爭的同電信服務市場，這位新進業者將市場放在香港遍遠區域，提供利基服務的確，相當可以理解。

再給各位另一個例子，說明儘管香港是個小且密集的地方，我們的固網電信市場是如何競爭。我們擁有 24 家固網業者，其 7 家很積極推出他們自建的網路。就服務涵蓋率來看，我們固網寬頻服務的家戶普及率超過 83%。我們住宅家戶的 87 和 79% 分別至少有 23 家當地自建固定網路可供選擇。我們的 FTTH 和 FTTB 普及率超過 80%。

如果我將這些普及率數據放在所有這些推出商業網路的情境和觀點中，大家印象會更深刻。政府並沒有建立任何普及服務基金，或是提供任何補貼這些業者的計畫。業者投資他們的網路，並推出他們商業服務計畫。他們以自己的商業考量將他們的服務方案包裝成套裝服務。

因此，這家新進業者藉由提供給利基市場的服務，實際上幫助我們在香洪減輕可能的數位落差問題。但有了如此高度固定和行動服務的普及率，我可以很安全的說，我們真的沒有像其他國家一樣在此刻必須及時解決這類問題。

所以，每個人都要頻譜，包括廣播電視服務，電信服務，以及消費者的需要都是欲求不滿的。我們作為核發執照的管制者，要做哪些事以突顯這一點？我們要做什麼以確保頻譜使用和配置有效率？我們要做的，就是指配、重新指配，及頻譜使用。

不管什麼時候會有新頻譜，我們會將頻譜放進市場拍賣。因為我們認為只有透過拍賣，透過市場機制，業者才會最珍惜頻譜，讓頻譜有最佳的利用。

在香港，新頻譜指配並不連續（perpetuate）。每一項指配固定 15 年一次。

一旦指配出去，頻譜將由繼任的得標者使用，他們會基於他們的商業考量提供服務。我們採行完全的技術中立原則，意思是我們並不載明他們提供什麼服務。他們在指配期間，當然可以自由更改頻譜提供更高階的行動通信服務。事實上，既有 600MHz 以上頻譜已指配提供做電信行動服務，而且也沒有多餘可指配。大多數的頻譜已透過拍賣指配出去。

有關香港的類比關閉已延至 2020 年，我們大概在近期不會有任何新頻譜，有效率使用和指配頻譜一直對我們很重要。

鑑於頻譜使用是依個別業者需求，因此透過拍賣指配頻譜是我們的準則。他們可以在指配的期間重整頻譜，或者如果他們無法使用所有的頻譜，也可以自由釋出這些頻譜容量給其他的 MVNOs 使用。業者在頻譜指配一開始就被清楚明白地告知，他們在指

配使用頻譜效期過後，在法律上並不給予他們任何期待是否能繼續使用該頻譜。事實上，我們的立場很清楚，一旦指配效期結束，15 年到期，我們的原則，我們的政策就是只要隨時有任何非政府使用者競爭使用該頻譜時，我們就在市場機制基礎上進行拍賣，除非有任何社會政策理由凌駕之上。

還有，自從我們首度採行以市場機制進行頻譜指配以來，當我們必須決定處如何理 1.9 到 2.2GHz 頻段的 120MHz 頻譜，也就是 3G 頻譜時，在既有指配將在 2016 年到期時，我們仍然採取相同作法重新指配頻譜。各位何以想像所有既有業者，他們期待繼續使用已經布建 3G 服務的頻譜，這在香港仍是核心服務，有 166% 的普及率。

為確保頻譜的充足使用，必須為市場注入競爭元素。但是同時我們也擔憂服務的持續性。為了讓頻譜完全充份運用，如果我們把它全都收回來再拍賣，競標者就不能確保他們先前使用的頻譜可以繼續使用，或者只能保證持有少量頻譜，也就可能需要在內部修補所有整合服務系統，尤其是當頻譜換手時，就必須處理載送 500 萬乘客的地下鐵問題。在香港，每個人在地下鐵搭車時，眼珠都盯著 iPhone、iPad 和所有行動裝置看。如果我告訴通勤族說，在頻譜重新指配後，他們的行動服務可能會中斷，我想我們會人頭落地，所以那絕非選項。

因此，我們和這些競爭考量因素角力奮戰已有好一陣子。我們最後想出一個綜合方案。我們決定讓每一位 3G 既有業者可以保留原有頻譜的三分之二，行使第一優先購買。其餘三分之一的頻譜則由我們收回重新拍賣。大家接著可以想像，網路業者會做的第一件事—嗯，在那個時候，至少是五家業者的其中一家—就是告我們。不過，業者可以直接告我們，我們還是會準備拍賣前置作業。然後，從在市場的五家業者當中的其中二家，在我們作成決定之後會沈澱下來提出合併案。競爭管制機關會為此合併案尋求我們的意見。我們進行正常程序，必須檢視這項交易是否對減損電信市場的競爭。我們如果做成同意的決定，就必須要求合併的一方拋售 (divest) 他們所擁有的部分 3G 頻譜。

最後，有條件同意合併案之後，伴隨綜合方案所作的決定，重新指配 120MHz 頻譜，最後以第一優先購買權的形式，將 70MHz 重新指配給行動網路業者，再把其餘的 50MHz 頻譜拍賣出去。這項拍賣在去年底很成功地完成了。50MHz 的頻譜的拍賣為我們帶來相當亮麗的頻譜使用費，大約是每一 MHz 630 萬美元。從完成拍賣起二年到 2016 年 10 月，完成換手，我們有二年時間協助業者進行後勤及過渡轉換安排作業—方我們已建立工作小組做這件事，我認為事情進行得很順利—算我好運 (finger crossed)。至於法律訴訟，當然，也已經撤回 (has been withdrawn)。

這就是我們已經在做的 3G 頻譜工作。我們現在面臨的是另一場更大的戰爭，2G 頻譜重新指配，在 900 和 1800MHz 頻段共 200MHz 的頻譜。這項工作可能比 3G 頻譜工作更加艱鉅，有幾個理由。

第一，200MHz 的頻譜占全部 600MHz 頻譜的 35%，我們已經指配給行動業者了。對於個別業者來說，這代表了他們個別持有的比例約占 25/40%。所以你可以想像，如果我們只將拍賣所有頻譜這個選項放到諮詢程序中，反對和批評的聲音會迎面而來，到時候，又一次，左邊、右邊和中間各家業者都會告我們。

第二個考量點，是原本指配的頻譜是用來供 2G 服務使用的，那相當零碎。所以，我們必須利用這次機會重新整理我們的頻譜，以確保重新指配之後有效率運用。

第三，因為現存地方 2G 服務使用者和境內漫遊使用者數量不少，如果我們把所有 2G 頻譜都拿去拍賣，就會產生 2G 服務不連續或是中斷的風險。所以，必須牢記在心的，大概是要有某種綜合選項放在議程中。但這一次，我們認為我們可以試著保留行政管理上部分指配的頻譜，然後將大多數的頻譜拿去拍賣。我們將要展開第一回合公開徵詢程序，因此，下次我再到管制者論壇時，我們可以為各位更新我們在 2G 頻譜重新指配的進度。這些就是我們重新指配頻譜的一些工作。



與談人：

德國聯邦電力瓦斯電信郵政暨鐵路等網路管理局副局長

Wilhelm Eschweiler

這場議程重點放在以管制者觀點看待未來的頻譜挑戰。有關以國際層次看頻譜配置的整體機制，將對大家帶來好處—那是讓引擎發動前進所增添的柴火油料。接下來在 11 月要召開的 2015 年世界無線電通訊傳播會，議為未來變遷方向留下註記。最近這項全球活動的協調準備工作=力代表了管制者從全球層次高度的利益。頻譜是項國際議題，因為這涉及實體和經濟的要求。頻譜配置的協調仍然是達到經濟規模的重要關鍵。最近幾年，在歐洲，沒有什麼比配置 800 和 700MHz 頻段更能呈現這個論點了。讓我提出我們在德國最近一次拍賣的事情與各位分享。

在德國，偏遠地區的無線寬頻需求是很迫切的。這和我們的數位化議程有關，我們預見 2018 年每個家戶都應有 50MHz 的容量，這是個雄偉的目標。所以我們認為我們需要無線寬頻以完成這些解決方案，我們在歐洲拍賣 700MHz 一直是領先者。關於我們最近一次拍賣，我們採用和上一次拍賣相同的機制。我們當時也很有信心，我們要求業者必須在偏遠人口稀少地區比主要城市先推出網路布建，在 2010 年完成第一次數

位紅利的頻譜拍賣，社會目標像是廣泛的覆蓋率可以實現。我們也將相同的覆蓋率義務加諸在新執照持有人，因此，這項設計大同小異。這項拍賣不只是 700MHz，還有 900、1500 和 1800MHz 頻段。我們已有三家競標者，因為 Telefonica 和 E-Plus 已合併。所以，我們有 Telefonica Telekom 和 Vodafone。在 16 天後，我們有超過 181 場拍賣，在結束日是收入是 51 歐元。這代表了頻率稀有性。所以這就是德國的拍賣，但我想將各位的焦點轉到前頭的新挑戰。

5G 行動通訊需要非常高頻段的頻率，以達到高速連結的目的。要完全了解 5G 有哪些還為時尚早，產業界正試著開鑿出無線電（radio）頻譜供 5G 使用。因此，到頭來一定是在 6G 完成。但和產業自動化頻譜的使用有密切關聯。意思是終端對終端的 WiFi 智慧蜂巢和固定連結。德國管制者和歐洲同儕夥伴目前正在考慮這些面向。要找出完全解決方案是不可能的，並沒有萬靈丹（one size for all）。這些都是我們目前學到的教訓，情勢變化會對既有管制提出問題質疑，不過，我個人相信這只要朝向更靈活，為強化的、有效能的頻譜使用打開新機會。

其中一個例子，德國管制者幾年前規定，行動業者也可以將他們的執照核配頻譜供固定網路使用。這項決定是從技術觀點考量的，因此業者有機會盡可能有效率地運用執照所核配的頻譜。更進一步的行動可能包括毋需執照、共用的管制規範，或者先進執照議題。我相信我們將會重視所有必須的改變，以保持創新的機會。頻譜的角色，可能減少數位落差，頻譜是這方面關鍵的啟動器。有幾項包含行動通訊和衛星通訊的新計畫，想讓更多民眾上網，擴展資訊和通訊傳播。對我來說，這代表了我們的管制運作適當，挑戰是：我們可做哪些事達成這個目標？國際協調和活動，像今天的場合，就是我心目中適當的場合。



與談人：

南非獨立通訊傳播管理局政務委員 Nomvuyiso Batyi

南非也許是最後幾個還沒完成移頻（migration）的國家。我們自 2011 年起成立，在執照上已做了二樣嘗試。不過，我們已被自己國家的政府質疑了三次，不是法制的觀點，而是領導權的改變，那會是政策上的改變。第二個，我們面臨了產業的挑戰，包括市場中既有業者和新進業者。因此，今年我們做的事，就是決定不再急著告訴全世界我們要做什麼，我們會公布一份資訊備忘錄（Information Memorandum）。

我們有二個政策制定者。我們的政府在去年決定將通訊傳播部拆分成電信和郵政服

務，還有通訊傳播部。通訊傳播部部長負責廣播電視事務，政電信服務部長則處理其相關事務。如我所說，這二個部會和其他業者如果有任何爭議，因為要看他們向誰遊說而定，所以這是我們計畫要做的是：你們認為我們是對的嗎？我們攤出來聽取各界意見，看看我們如何規劃。這並非完美的解決方案，但那是損害最少的方案。我們告訴民眾：如果你認為我們錯了，請告訴我們。我們已將各種提案選項列出來。

所以，就授予不同頻段頻譜這件事，因為我們在南非屬於 DT1，我們正在尋求不同的標的。像是基於靈活運用頻譜發展所做頻率授予機制，所做的移頻和市場重整，或是引進共同管理頻譜方案或批發開放接取等，都是要處理的議題。這些可協助我們由南非總統指定的固網業者，在他們經營的州成為批發開放接取提供者。

做為權責機關，我們已經做的是正在找尋互補的頻段，以符合所有業者的需求。我們也在檢視容量和覆蓋率，讓都會及遍遠地區數位落差減少。我們遵循 WRC12 所定 700 MHz 所涉資通訊技術的指導方針。我們也決定公平正無法的檢視第二次數位紅利。我們說過：這是我們認為應該看起來的樣子。我們所完成的下一件事，就是檢視電視空白頻段（TV white spaces），還有其他動態頻譜，我們已放到提案中，然後我們說這就是它如何應該被核發執照的理由。作為權責機關，南非獨立通訊傳播管制局（Independent Communications Authority of South Africa，簡稱 ICASA）期待在這方面取意見，了解我們該如何將國家導向正確的方向。

為什麼我們選擇採取這個方式？在過去二年，我們捲入各種法律訴訟中，那是不公平的戰爭。所以我們採取審慎的方式，這也是為什麼我們提出資訊備忘錄（Information Memorandum）的原因，避免驟下結論。我們所看到的是，那也是我們所不期望看到的，民眾不知道如何應用我們所公布的資訊備忘錄（Information Memorandum），因為我們說那是一份諮詢文件，有些向我們政府遊說的元素在其中，推動司法挑戰。不過，我們所知道的司法挑戰，就我們這一方將不會成功，因為它仍然是份諮詢文件，我們還沒真正做成決定。

因此，目前在南非有三家行動通信業者，其中一家幾乎是由 Vodafone 所持有，另外二家是 MTN 和 Cell C。固網業者在市場所占比例很低，他們沒那麼活躍。我們的方案中，有一部分已經做的是我們已二次通知他們移頻。他們現在所使用的頻譜，基於歷史因素處於未分段、未整理的狀態（in an unfragmented manner and it's not organized）。唯一有這個問題的業者，已納入 900 MHz 的改革議題，就是 Vodacom，部分是由 Vodafone 所持有。他們援引了我們還看不到的經營和財務上的挑戰。

所有挑戰中，最大的就是批發開放接取（wholesale open access），我們的固網業者目

前依策略夥伴所部分持有。政府已指定 Telkom 成為南非批發開放接取提供者，股東不情願接下這項指定。因為他們發現這個我們加諸給他們批發開放接取提案的義務，應該是由南非的固網業者來承接才是。我們會有市場新進者，我們發出 240 多家 ISP 執照，他們期望能分食大餅。不過，我們無法再提供二家以上。根據我們的提案，這些 ISP 必須確保南非廣泛的執照所有權具有代表性。

我們預見明年在 2016 年 3 月前，將完成數位紅利的釋照，部分有第二次數位紅利，不會有任何司法挑戰。今年我們已公布四份有關頻譜的資訊備忘錄文件，包括數位紅利、動態頻率頻譜釋照（也就是電視白頻）、V 和 E 頻段的釋照架構、普及服務義務，尤其是第二次數位紅利釋照。

（三）FCC 主委 Tom Wheeler 閉幕演說



主講人：

美國聯邦通訊傳播委員會主任委員 Tom Wheeler

我和你們當中某些人談過，了解你們一直在做的事之後發現，我們的焦點都放在這個議程的題目：因應管制破壞式創新的發展模式，最後一個字詞「破壞式創新（disruption）」。因為我們都了解我們生活在歷史中最偉大的網路革命過程中。任何這種形式的革命，至少可以說，就是破壞式創新。破壞式創新以某種形式存在—我們在這個國家所接觸的網路，最新的計程車公司沒有車輛、最大的旅館預約程序沒有床，成長最快的零售商沒有店面。你我有此榮幸利用這些不可置信的網路工作，是因為它一直在發展，一直在破壞式創新。

這所有的改變鋪天蓋地而來，但所有環繞我們的破壞式創新，很重要的一點是我們必須記著：管制者的工作仍舊在根本上沒有改變，去完成這項破壞式創新，找出什麼是公共利益。現在我很確定我們對於公共利益是什麼，都有自己定義。但在此它對我來說代表什麼意思？有二個。第一，我們想讓動態、科技創新更便於實現，消費者可以從中獲益。我們所做的事初衷是藉由促進世界級的有線和無線網路，讓速度更快、更公平、更開放。

第二，我們想確保我們的網路能反映恆久的公民價值。有很多民眾來到 FCC，然後說：你知道的，萬事萬物都 IP 化後，代表你們應該揚棄那些舊有管制規範、還有你們檢視那些建置網路和消費網路的人彼此之間關係的方式。我們拒絕。是的，的確有了新

網路；是的，那些網路讓我們必須重新思考管制規範的特定型式。但是，有五個概念是不變的，那五個概念讓我們在類比世界占得先機（stood us in good stead），我們必須確保帶入數位世界中。那就是近用、網路互連、消費者保護，還有公共安全和國家安全。我們說在這裡至少是：來找我們，讓我們談談這些永恆不變的原則，我們將它們稱為網路契約（Network Compact）。科技可能改變，那些原則不變。

我們所有人都為民眾工作，我們有義務為他們的利益奮戰。在過去二天，你們已交換許多處理這些特殊挑戰很棒的構想，就像是頻譜、壓縮在數位落差的許多型態中。我們應該將那些學到的教訓加以應用：什麼是公共利益（what is the common good？）我們如何在個人和專業上努力推動這些公共利益？我們需要在家處理，我們也需要認知到我們都是全球社區的成員，當可能時，我們應該共同合作，確保世界上每個人都能享有寬頻連結所帶來的好處。

你我處理的新網路，是地球有史以來最有力量最普遍的平臺。但是網路只不過是啟動器（enabler），問題在於：他們要啟動什麼？我們是否努力將網路連結展到每個人，不論他們住在哪裡、不論他們的經濟環境、不論他們的實體或智慧能力？在此一努力中，我們是否努力維持網路開放，讓消費者和創新者可以自由接取到彼此？對這次聚會最重要的是，我們是否共同努力將機會擴展到各處？包括那些常處於落後的國家和個人？

感謝 Fabio 談了一些我生涯中很榮幸做過的事。我很興奮能有此特權現在就在做這些事。一直讓我想起《亨利五世》在鞋匠之神日（great St. Crispin's Day）一段放在 10 月的演說，在阿爾金庫之役（the Battle of Agincourt）前一夜的情景。亨利五世集結了所有軍隊，隔天會是如何的光景，完全未知——也許會是恐怖與可怕。他對這些人說：「那些不在這裡的人，現在也許會覺得他們被詛咒了。」而我，現在有點那種我們所有人面對挑戰的感覺，對於莎士比亞筆下所寫隔天，我們所要面對的明天，相同未知的感覺——那是我們每天必須處理的。我們處於科技的黎明，即將改變人類經驗。你我很幸運可以處理，我們必須回答這個問題：什麼是來自這個不可置信的新平臺的公共利益？非常謝謝各位！

肆、2015 年 IIC 第 46 屆年會



一、2015 年 IIC 第 46 屆年會概況

IIC 第 46 屆年會於 2015 年 10 月 8-9 日在美國華府雷根大樓與國際貿易中心（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 200 多人參加。今年的主題是「促進創新、成長和社會利益（Fostering innovation, growth and societal benefit）」。

年會開幕由 FCC 主委 Tom Wheeler 擔任專題演講人，引用年會議程四大主軸：競爭、連網、物聯網及 OTT，侃侃而談 FCC 在過去一年推動了哪些重大政策。Wheeler 並以「管制翹翹板（the regulatory see-saw）」比喻 FCC 在競爭方面的管制哲學，意思是當市場存在競爭時，FCC 的工作就是保護它。當更良性的競爭可以存在時，FCC 會鼓勵它。當 FCC 評估競爭可能不存在時，則會毫不猶豫的採取行動，以保護消費者和提升公共利益。Tom Wheeler 補充解釋說，FCC 在競爭管制的運作方式是：當競爭升高時，管制就降低；因此，企業可以依他們在市場擁抱競爭的程度，管控他們被規管的命運。

在年會閉幕時，由 IIC 理事長 Fabio Colsanti 和泰國國家廣播電視暨電信委員會（NBTC）副主委 Natee Sukonra 共同上台，宣布 2016 年 IIC 國際管制者論壇及第 47 屆年會將在泰國曼谷主辦。IIC 在 2015 年 6 月在泰國成立分會（chapter）並舉辦區域論壇，以數位轉換後的廣電產業管制面向為主題，邀請東亞地區 10 個國家通傳管制官員代表、英國、加拿大、德國和馬爾地夫蒙古等代表與會。之後，泰方積極爭取 IIC 在曼谷舉辦 2016 年管制者論壇及年會。從近期澳大利亞 ACMA 主委 Chapman 將在卸任後出任 IIC 理事長，以及明年將在泰國舉辦年會活動來看，代表了 IIC 開始注意亞太地區通訊傳播發展動態。

順帶一提的是，從 IIC 提供統計資料顯示，由於主辦地美國華府的地緣因素，年會與

會人員所來自的地區，仍以北美地區為主（52%），歐洲（17%）、亞洲（13%）次之，來自非洲（8%）、中東（3%）及大洋洲（1%）的參與者比例最低。從與會人員的服務部門來看，則以政府部門居多（45%）、通訊傳播業者（26%）和專業人士（20%）居次，9%為學術團體。至於與會人員的職位，屬於機關首長或公司總裁占 9%，高階管理職務（執行長、委員、主任）居多，占 25%，其餘 66%參與人員亦屬中高階主管。如果苦於時間有限與適當場合與通傳管制者或產業界溝通交流，則參與 IIC 年會及國際管制者論壇類此大型會議，是本會必須把握的機會。

圖表 11： 2015 年 IIC 年會於華府雷根大樓與國際貿易中心召開情況

 <p>1</p>	 <p>2</p>	<p>圖說：</p> <p>1.2015 年 IIC 年會舉辦情形。</p> <p>2.美國 FCC 主委 Tom Wheeler 開幕專題演講。</p>
	 <p>3</p>	<p>3.雷根大樓與國際貿易中心明亮的自然光自典雅的天窗下灑落。</p> <p>4.泰國國家廣播電視暨電信委員會副主委 Natee Sukonra 於年會閉幕時宣布泰國將主辦 2016 年年會。</p>
 <p>4</p>		

二、2015 年 IIC 第 46 屆年會重點摘要

(一) 2015 年 10 月 7 日 IIC 年會第 1 天議程

10 月 7 日第一天共同議程安排為「議程一：在新興與成熟市場中連結未上網者」，「議程二：內容和應用程式創新符合政策和管制目標」，「議程三：頻譜政策新視野」，分組討論有三組：「A1：次世代網路」、「B1：共享經濟」，以及「C1：網路中立」，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。



開幕專題演講：

美國聯邦通訊傳播委員會主任委員 Tom Wheeler

各位早安！

感謝 Fabio Colasanti 的介紹。更重要的是，謝謝 Fabio 在歐盟數十年的領導，現在則在 IIC 貢獻心力。

雖然這裡是 Fabio 的場子，不過這裡可說是 FCC 的後院，我們藉由這個機會向各位表達歡迎之意，尤其歡迎各位貴賓從世界各地遠道而來。

最近幾個星期，華府已接待了教宗方濟（Pope Francis）和中國領導人習近平。我相信你們所有人都可以感受到相似的盛大歡迎和氣氛。

我們正處於從寬頻，跨越到寬頻網際網路的歷史發展過程—這裡地球上有史以來力量最強大、最普遍的通訊傳播平臺。再也沒有其他主要的科技可以在如此短的時間內，就觸達到這些多人。

行動網路涵蓋全世界 95% 人口，行動網際網路服務則涵蓋了全世界將近一半的人口，各位對於這樣的數據了然於胸。全世界大約有 30 億網際網路使用人口。這些數字代表了一項驚人的成就。但是，在我們的星球上，仍然有 40 億多人口還沒連上網際網路。在 49 個低度開發國家中，有 90% 以上的人口沒有上網。我們可以，也必須改變這個情況。

在二週前，聯合國大會訂出 17 項永續發展目標（17 Sustainable Development Goals，SDGs），這是因應千禧年發展目標將在今年底到期，所進行的工作。這些目標的其中一項，就是在 2020 年以前，大幅提高資訊和通訊科技的接取，致力讓低度開發國家

享有普及和負擔得起的網際網路服務。

在呼籲訂出這些目標的過程中，美國總統歐巴馬曾告訴聯合國大會說，「下一階段的發展，不能僅僅談到政府付出什麼，還必須充分利用我們互連世界前所未有的資源努力去做。」

聯合國和其他政府，偕同世界銀行、非政府組織，以及主要的企業已贊助支持一項名為「連結全世界 (Global Connect)」的倡議，希望能在 2020 年以前達成連結尚未上網的 15 億人口。這項倡議也希望資通訊科技能和其他形式的關鍵基礎建設一樣，成為發展的優先事項。

這所有的一切，都認知到人力資本必須配合光纖、基地塔站，以及網際網路交換點的重要性。能力建構、技術支援，以及經驗交流都同樣重要——也許更重要——遠比冰冷、生硬的現金還重要（我並不是在視金錢如糞土）。

這是個人感到自豪的泉源，FCC 的幕僚工作人員們大量投入在提高人力資本的層面上。我們的國際事務局同時處理並協調相關活動，和我們的管制者同儕夥伴、其他國外官員、產業界執行長，還有公民團體成員們，分享我們的工作經驗。他們透過我們的國際訪問者計畫 (International Visitors Program)、國際電信聯合會 (ITU) 發展局的參與，以及提供講師給美國電信訓練機構 (the United States Telecommunications Training Institute, USTTI) 等方式，提供了我們在持續的基礎上一些重要管制倡議資訊和專門技術知能。當然還有更多，但提出這些，讓大家有一些概念。

經驗的交流、述說和聆聽其他組織正面臨相似的挑戰和機會的信念，當然，是把我們帶到這裡共聚一堂的原因。很巧的，FCC 所面臨的，也正是此次年會所討論的四大主題：

- 連結未上網者 (Connecting the Unconnected)
- 物聯網 (The Internet of Everything)
- OTT 匯流 (OTT convergence)，以及
- 競爭 (Competition.)

在經驗交流有其價值的信念下，我將以國際情境簡要的說明 FCC 的一些和這幾個主題相關的提案計畫。

讓我們先從最後一個主題開始——競爭——因為那是 FCC 政策議程的核心。

簡單來說，我相信競爭是對於提升公共利益和促進整個 ICT 產業創新投資最有效的工具。

我們在競爭上的觀點很明確。當市場存在競爭時，我們的工作是保護它。當更良性的

競爭可以存在時，我們會鼓勵它。當我們預估競爭可能不存在時，我們會毫不猶豫的採取行動，以保護消費者和提升公共利益。

你們當中可能有些人聽過，我把這樣的方法稱為管制翹翹板（the regulatory see-saw）。它的運作方式是這樣子的：當競爭升高時，管制就降低；因此，企業可以依他們在市場擁抱競爭的程度，管控他們被規管的命運。

沒有一個案例，比我們在「開放的網際網路管理規則（the Open Internet rules）」對競爭的承諾更具體了。

我們強烈地相信，網際網路開放式的設計，是成功與否的核心。它毋需許可就容許創新，它也賦權給市場決定贏家和輸家，而非由網路守門人來判定。在網路前端維護競爭，與網路經營者之間的競爭息息相關。

而很單純的真相就是，在大多數美國市場中，固網高速網際網路接取是受到限制的。網際網路服務提供者（ISPs）有能力也有誘因透過封鎖、降速或是給內容差別待遇的方式，以財務上的優勢濫用市場力量。

在我們現代經濟和社會中，寬頻網路是不可或缺的基礎建設，它們應該受到完全有效的監督。

這也是為什麼 FCC 採行了一條道路，即一般人常識所及的管理規範，以確保美國人長久以來堅持的立場，即沒有任何人——無論是政府或私人企業——可以干預其他人以公開接取到合法內容、應用程式和服務。

以「開放的網際網路命令（the Open Internet Order）」監督的方式，屬於新管制模式，是符合新網路時代的設計。我一直把這個監督方式形容是「在球場上可以吹哨的裁判員（referee on the field who can blow the whistle）」。我們的工作不是讓 FCC 越俎代庖進行激烈的協商和艱困的競爭。而是要業者努力和他們的對手競爭，但是，毫無疑問的，如果他們違規了，FCC 就會吹哨子。

我們是仲裁的最後一道防線，而不是灘頭堡。如同寬頻還沒有出現的時代一樣，我們不會微控網路。這個意思是我們沒有零售費率的管制，沒有網路拆分、沒有稅賦。簡言之，沒有「公用事業」式的管制規範（no “utility style regulation.”）。

我一直在說的是，我們的網路中立程序有二個目標，一個是保護網際的開放，一個是維護大量私人投資提升寬頻網路的誘因。

我相信我們的管理規則已取得二者之間的平衡。

私有投資自然落入此次年會的第二個主題：連結未上網者（Connecting the Unconnected）。

在美國，達到強大寬頻網路普遍布建的主要方式，就是私人產業的投資。在去年，美國寬頻提供者投資 780 億美元在網路基礎建設上，在過去 6 年，私人網路投資高達 4200 億美元。自 2009 年以來，增加了 4500 萬的美國民眾可使用寬頻服務。到今天，有 98% 的美國民眾可透過 4G 行動寬頻上網。

儘管大有進展，但是在美國仍有許多地區，當地的需求並不足以支撐起繁榮、現代、世界級通訊傳播網路的布建。有超過 50% 的偏遠地區的美國民眾沒有 25megabits/sec 的寬頻網路。大約有 1000 萬的美國民眾甚至就算想要，也沒有任何固網寬頻網路可用。98% 的 4G 普及率的數字很亮眼，但是仍意味著仍有 600 萬的美國民眾無法享受這樣的服務。

為縮小這些數位落差，FCC 已展開一項全面的工作，原本只支援電話服務的普及服務計畫，已現代化涵蓋到寬頻連結的範圍。

這些改革已經開花結果。就在上個月，我們新推出「連結全美國基金 (Connect America Fund)」總結一項進度，將在未來 6 年發出 90 億美元給 10 家民營電信業者。這項投資將支援寬頻網路布建，提供服務給在偏鄉的 730 萬以上的消費者。

但是普及近用並不只是地理上的，它也是經濟上的近用。當你想到只有 48% 年收入低於 2,5000 美元的美國民眾可在家寬頻上網時，我們正在改革普及服務政策，其中一項很重要的努力，就是把這些低收入的消費者納入政策範圍。

在提到連結未上網者的議題時，我想強調一項太常被人忽略的挑戰，那就是連結身心障礙者。寬頻連結搭配 IP 技術的功能時，我們可以應用這些技術解決身心障礙者的問題，可以創造出偉大的時刻。我們一定能迎接這個時刻的到來。

在思考、發展和實施新通訊傳播政策和技術非常開始的階段，就應該將身心障礙者的近用納入考量。在美國，我們不斷地實施廣泛的近用政策，包括確保電視節目提供緊急資訊的近用、隱藏式字幕和口述影像的要求，並且針對視聽障美國民眾提供特殊化配備。

我們不但希望人人都可連結上網，也正朝著萬事萬物都能上網的時代，這讓我帶出第三個主題：物聯網。

根據 Cisco 的資料，目前有 150 億個裝置可連上網際網路。在 2020 年以前，他們預計數字將成長到 500 億。這真是很瘋狂的數字。Cisco 估計，物聯網將在下個十年產出 8 萬億美元的經濟價值。我們將看到 2.1 萬億美元來自創新，2.1 萬億美元來自優化資產利用，1.9 萬億美元來自供應鏈和運算強化，1.2 萬億美元來自改善員工生產力，7 億美元來自強化消費者經驗。

如果你認為那些 Cisco 所提的數據聽起來太離譜，Mckinsey 他們自己對物聯網做了分

析，他們說 2025 年以前，將有 4 萬億到 11 萬億美元的經濟利益。

當你談論到「萬億 (trillions)」時，你所說的是一個巨無霸的機會。不令人驚訝的，要抓住這個大好機會之前，將需要先處理一連串的挑战。

網路安全是棘手的問題。有一次 FCC 的公共安全局局長曾對我說，你可以想像，150 億個連網裝置就是 150 億個威脅帶原者。那是個令人相當害怕的情景。

在自由市場的民主制度中，寬頻網路都是私人經營，我們相信帶領虛擬世界的終極仍是來自民間產業。但是政府也占有一席之地。

在美國總統歐巴馬的領導下，我們全國標準和技術機構 (National Institute for Standards and Technology, NIST) 主導商業驅動力、前瞻架構的發展，以供自願進行網路風險管理。這項工具是設計供各種規模、不同產業的企業在不同動態風險環境中使用。它提供了一項共同語言，可以找出、評估，和回應風險與威脅。這項架構也呈現出來自私部門持續的承諾。

在 NIST 架構的引導下，FCC 召開一系列通訊傳播產業成員間的個人化、面對面的會議，討論企業的網路風險管理優先事項和方法，以強調這些問題的重要性，還有這些方法的效能。FCC 的角色並不在對這些企業做事後批評，也不是微控管 NIST 架構的落實。我們只關心一個問題：這些我們聯合同意的網路安全協定是否可行？對那些建置、經營網路的業者，還有監督那些活動的人來說，這是一項必須優先列為共同分攤的責任。

當然，當你談到無縫隙連結時 (ubiquitous connectivity)：最明顯的政策議題就是頻譜。

頻譜是行動寬頻的命脈，在行動技術廣泛運用的情形下，如果我們想符合不斷成長的頻譜需求，我們就必須有頻譜管理的新方式。

FCC 一直努力發展頻譜工具箱的多種新工具，包括擴展毋需核照的頻譜使用、彈性運用政策、頻譜共享、供行動寬頻的新頻段 (包括較高頻段，和在世界各國因數位電視轉換所產生的數位紅利頻譜)，當然，還有即將到來的誘因式拍賣。

這個月，FCC 將展開一項推出下世代行動技術的程序。第 5 代行動網路——也就是 5G——可以利用低頻段和高頻段二個頻譜，重新界定寬頻，不只是有較高的速度，還可以在最短的延遲時間，多工處理物聯網世界的數據。

從現有可用的頻譜中，取得全球協同 (global harmonization⁷)，以獲得最大的利益，這是很重要的事。協同 (global harmonization) 可以促進全球漫遊，協助製造商利用

⁷譯註：頻譜協同 (spectrum harmonization) 在行動通訊及無線通訊上的頻譜配置做一致性規劃，降低干擾並提高頻譜使用效益，增進物聯網應用跨國發展，以取得產品與服務的經濟規模。

可得的全球市場經濟規模，提供低價位和廣泛的寬頻服務和裝置。協同（global harmonization）也可以協助避免與鄰近國家的干擾和便利共同協調。

在即將到來的世界無線電通信會議上，在容許個別管理機構彈性設計頻譜政策以符合他們國內需求之餘，我們將支持額外的國際行動寬頻配置。

針對最後的主題—OTT（Over the Top）匯流，我將提出幾點想法。

在去年底，超過 40%的美國家庭訂閱像是 Netflix 的線上串流服務，這個數字在即將的未來只會持續成長。傳統內容提供者野心勃勃地以他們自己的服務加入戰場，例如 Hulu。線上視訊大爆炸引發了幾項政策關注議題，有些我已著手處理中。

讓我們再回到頻譜問題。民眾並不是只用電視和電腦收看串流視訊，越來越多人透過手機收看視訊。美國民眾 2010 年時每天花不到半小時看他們的行動裝置，到現在每天看行動裝置的時間達 2.8 小時。最近一家無線電信業者告訴產業分析人士說，他們影音內容占有所有行動數據流量的 60%。如果你需要更多找到寬頻所需頻譜的迫切性證據來說服你，這個就是了。

在我們審查合併案時，轉換到 OTT 這件事成為主要的關切事項。我們的總顧問最近公布了一份檢視報告，是關於我們在檢視重要媒體合併案提案過程中所出現關切事項。二個重點，包括：1)新 OTT 和傳統視訊提供模式之間的競爭；2)如果 OTT 新進者是成功的，在取得節目所訂有競爭力條款是關鍵因素

一群新 OTT 提供者列隊等著要擴展寬頻環境中視訊選擇的版圖—還有增加消費者的需求。FCC 希望促進內容的發展，重要是高品質和為公共利益服務的在地化內容。

新通訊傳播科技是新 21 世紀經濟的核心。有效率的通訊傳播政策將可協助促進創新的正向循環，並且創造出一個投資、競爭和創新產品及服務皆持續成長的環境，以及彼此互相支持、創造一個健康成長的通訊傳播生態體系。我今天很榮幸能夠和各位分享我們的經驗，自我踏入這一行以來，也從這個機會中，向各位學習而獲益良多。一起合作，我們將可駕馭寬頻科技的力量，擴展更多機會，改善全球數十億人們的生活！

IIC 年會議程討論內容豐富多元，獲邀的與談人皆為產業高階主管，透過不同議題的交流，暢談他們長年在這個產業的實務經驗。本報告以表格方式整理呈現議程內容如下：

圖表 12：2015 年 IIC 年會第一天議程內容整理表

2015 年 10 月 7 日 (三)		
時間	議程內容	主持人及與談人
8:00am	報到	
09:00 am	歡迎致詞	 Fabio Colasanti (IIC 理事長)
09:10 am	開幕專題演講	 Tom Wheeler (FCC 主任委員)
09:40 am	<p>議程 1：在新興與成熟市場中連結未上網者—以創新企業、科技和財務模式連結下一個 40 億人口</p> <p>a. 從管理稀有資源到促進豐裕—成熟和發展中的經濟體中，產業和國家對於化解上網不足的責任。</p> <p>b. 市場參與者的鐘擺是否又盪到政府這一端？國家財務支援的創新重新浮現，帶來什麼樣的影響？</p> <p>c. 尋找新天地：要將你的籌碼放在哪一樣新興科技解決方案和商業模式？</p>	 主持人： Jean-Pierre Blais (加拿大廣播-電視暨電信委員會主任委員暨執行長)
		 專題演說： Mauricio Ramos (Millicom International Cellular 執行長)
		 與談人： Kemal Huseinovic (國際信聯會 ITU/電信發展局基礎建設、強化環境與電子化應用處處長)
		 與談人： Ross Lajeunesse (Google 國際關係全球部門主任)
		 與談人： Carlos López Blanco (Telefónica 公司公共與管制事務全球部主任)
11:00 am	休息時間	
11:30 am	<p>議程 2：內容和應用程式創新符合政策和管制目標—傳統模式 vs 數位原住民</p> <p>a. OTT 匯流模式—舊媒體 vs. 數位原住民</p> <p>b. 勾勒出 OTT 業者提供的創新產品和服務的輪</p>	 主持人： Maryleana Méndez Jiménez (哥斯大黎加電信監理局 SUTEL 委員)


時間	議程內容	主持人及與談人	
	<p>廓—他們如何在固定和行動網路中影響數據需求？</p> <p>c.新網路中立規則對 OTT 的演進發展可能帶來什麼效果？</p> <p>d.有哪些替代產品可作為付費優先考量？</p> <p>e.在 OTT 高度競爭的世界裡—可以做哪些事，以刺激和維持高品質市場驅動力、在地化影視文化、以豐富和具吸引力的自身語言娛樂消費者？</p>		與談人： Rebecca Arbogast (Comcast NBC Universal 公司全球公共政策資深副總裁)
			與談人： Dorothy Attwood (Walt Disney 公司全球公共政策資深副總裁)
			與談人： Jacob Glick (Rogers Communications 公司企業事務主管)
			與談人： Pulak Bagchi, Star India 公司法規與管制部門資深副總裁
13:00 pm	午餐時間		
14:00 pm	<p>議程 3：頻譜政策新視野—達成加速頻譜配置和管理創新、效率和革新的工具箱有哪些？</p> <p>a.讓頻譜轉移到創新者的手上。</p> <p>b.競爭的適當層面是什麼？近期頻譜拍賣的結果。</p> <p>c.為 2015 年世界無線電通信大會（WRC-15⁸）</p>		主持人： Julius P. Knapp (美國聯邦通訊傳播委員會工程與技術辦公室主任)
			專題演說： Craig Silliman (Verizon 公司公共政策執行副總裁暨總顧問)

⁸ 世界無線電通信大會(WRC-15)在2015年11月2-27日於瑞士日內瓦舉行。世界無線電通信大會(WRC)每三至四年舉行一次，負責審議並在必要時修訂《無線電規則》—指導無線電頻譜、對地靜止衛星和非對地靜止衛星軌道使用的國際條約。國際電信聯合會 (ITU) 參照歷屆世界無線電通信大會建議確定的議程，是上述修訂工作的依據。世界無線電通信大會議程的大致範圍是提前四到六年確定的，國際電聯理事會在大會前兩年制定出得到多數成員國認可的最終議程。根據 ITU 組織章程規定的職責範圍，WRC 能夠：

- 修訂《無線電規則》和所有相關的頻率指配和分配規劃；
- 研究所有世界性無線電通信問題；
- 向無線電規則委員會和無線電通信局做出指示，並審議其活動；
- 為籌備未來的無線電通信大會，確定供無線電通信全會及其研究組研究的課題。

以主管部門提交的文稿為依據，特別委員會、無線電通信研究組以及提出將由世界和區域無線電通信大會和大會籌備會議 (CPM) 審議的規則、技術、運行和程式問題的其它部門(見《公約》第 19 條(1992 年，日內瓦))，應起草一份綜合報告，用以支援這些大會的工作。(資料來源：ITU 網站；<http://www.itu.int/zh/ITU-R/conferences/wrc/Pages/default.aspx>)

時間	議程內容	主持人及與談人
	準備：滿足行動寬頻和 WiFi 服務增長中的頻譜需求。	<p>與談人：  Louis Napoleon C. Casambre (菲律賓資訊通訊傳播技術辦公室科學與技術處處長)</p> <p>與談人：  Jerald N. Fritz (One Media 公司策略與法律事務執行副總裁)</p> <p>與談人：  Carl Povelites (AT&T 公司行動通信部門公共政策助理副總裁)</p> <p>與談人：  Jennifer Warren (Lockheed Martin 公司政府與管制事務部門科技政策與規範副總裁)</p>
15:40 pm	休息時間	
16:00 pm	<p>分組 A1</p> <p>網際網路轉移 (IP transition) / 下一世代網路 (NGN) — 全球應採取何種模式，達到什麼成果？</p> <p>分組 B1</p> <p>共享經濟的成長—這些破壞式創新應用程式和平臺是否需要新管理規則或是「公平競爭環境」，以保護消費者和刺激成長？</p>	<p>主持人：  Peter Lovelock (國際通訊傳播協會新加坡分部主席；科技研究計畫公司董事長暨創辦人)</p> <p>與談人：  Sumit Sharma (Oxera 法律顧問事務所資深顧問)</p> <p>與談人：  Bharat Vagadia (Ooredoo Qatar 公司倡議與政策部門主任)</p> <p>與談人：  Juan Manuel Wilches (哥倫比亞通訊傳播管制委員會)</p> <p>主持人：  Raymond L Gifford (Wilkinson Barker Knauer 律師事務所合夥人)</p>

時間	議程內容	主持人及與談人
		 與談人： Andrea Glorioso （歐盟駐美代表團 數位經濟/網路組顧問）
		 與談人： Jillian Irvin （Airbnb 公共政策 主任）
		 與談人： Michael Masserman （Lyft 公司國際政府 關係部門主任）
		 與談人： Michael Masserman （未來隱私權論壇 執行長暨共同創辦人）
	<p>分組 C1</p> <p>網路中立—FCC 在 2015 年 2 月公布網路中立 管理規則；對全世界內容傳輸生態體系的影 響。</p>	 主持人： Monica Ariño
		 與談人： Christopher S. Yoo
		 與談人： Pranesh Prakash
		 與談人： Elizabeth Rojas Levi
		與談人： Wai Leong Lui
17:30 pm	第一天議程結束	

資料來源：本報告根據大會提供議程自行整理。

(二) 2015 年 10 月 8 日 IIC 年會第 2 天議程

第二天共同議程安排為「議程五：物聯網·人·事物」，「議程六：數位革命成為主流」，分組討論有三組：「A2：商業&企業焦點：讓政策反映變遷中的市場需求」、「B2：數位兒童／保護弱勢」，以及「C2：網際網路治理對話進程」，閉幕全體會議：競爭觀點。以下就參與此次年會其中一場議程，摘錄重點如下：

「議程 6：數位革命成為主流」

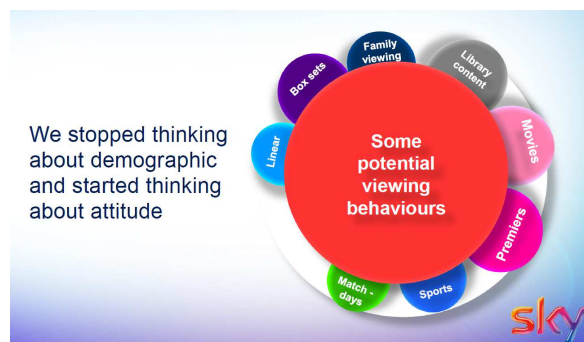


David Wheeldon (Sky 公司政策暨公共事務主任)

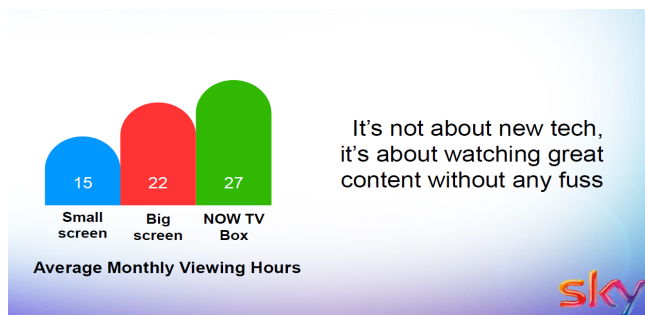
Sky 是歐洲最大的娛樂公司，分享 Sky 是如何從傳統電視轉到數位電視，以及 Sky 在歐洲發展 OTT 服務的市場經驗。

Sky 在歐洲擁有 2100 萬消費者，每年購買 5400 萬個產品，Sky 所服務的家庭中，有 900 萬戶上網，大約有 1000 萬名消費者使用 Sky 的行動和 OTT 服務。因此 Sky 是歐洲最大的行動電視服務提供者。Sky 因此可以提供多樣的方式讓消費者觀看他們的節目內容。

Sky 所提供的其中一個方式就是 OTT 服務，讓任何沒有訂閱付費電視的消費者還是有機會享受他們的服務。Sky 採取一個作法，就是讓客戶可以不綁長期契約，讓他們可以盡可能想透過哪些行動裝置看哪些內容，就讓他們可以買哪些內容。客戶可以連上智慧型手機、連網電視、遊戲機，還有一個叫作「Now TV boxes」的東西看 Sky 的內容。也就是把控制權、方便性、更多選擇交還給消費者。



有趣的是，Sky 不以人口變項分析客戶，而是以使用行為與態度思考客戶收看電視和付費模式。另一件有趣的事是，Sky 認為從傳統主螢幕電視收視仍是很重要的，那些不收看 Netflix 之類網路電視的消費者仍然是很傳統的，因此



推出的機上盒必須簡單好用，因為從大螢幕收看電視通常看的時間比從小螢幕手機上

看得還久。

還有一件事是管制者必須了解的，Sky 是家庭品牌，電視內容深入每個家庭，因此家庭中的消費者期待 Sky 可以將傳統線性電視時代所提供的保護措施，也同樣帶到數位世界中。Sky 創造了一個數位分水嶺（a digital watershed），有各種不同的工具提供消費者保護措施，確保 Sky 的平臺可以依時間（time-based watershed）為節目內容把關。機上盒也有密碼保護措施，讓消費者可以設定限制觀賞時間，這些就和類比時代消費者使用經驗一樣。

Select an age rating below

We recommend 13 as suitable for most families.

PG Suitable for everyone Select	13 Suitable for teenagers and above Selected	18 Suitable for adults only Select
Blocks online gaming, social networking (e.g. Facebook, Twitter), forums and other sites unsuitable for under 18s.	Allows online gaming and social networking (e.g. Facebook, Twitter), and forums but blocks other sites unsuitable for under 18s.	Allows sites suitable for over 18s, but blocks access to sites containing phishing and malware.

I don't want online protection

Sign In to confirm

18 Suitable for adults only Effective all day	Watershed (18) Not enabled	+ Block & allow websites Nothing added
---	--------------------------------------	--

Watershed is: On Off

18 Select the hours you want Watershed to be in effect. The 18 setting will be applied during these hours.

From: 21:00

To: 05:30

Save all settings

此外，Sky 也推出兒童電視 App（kid's TV App），擁有過濾內容的功能。家長可以設定上床時間，限制兒童的使用，並且得知兒童看了哪內容。我們希望兒童可以從任何他們想使用的裝置看節目，但必須讓家長知道那一定是安全的。以上所說的沒有一件事是因為政府有管制規範才做的。Sky 想向管制者強調的是，讓服務提供者擁有更多彈性空間設定工具，因為他們知道他們的消費者真正想要什麼。



Robert Pepper (Cisco 系統公司全球科技政策副總裁)

曾在 FCC 擔任規劃與政策辦公室主任的 Robert Pepper，自 2005 年起到 Cisco 工作，在本議程以「二個網路的一個故事：影音驅動需求/M2M 驅動連網」為題，和與會者分享他對網際網路視訊流量發展的一些看法。

網際網路流量每年以 23% 的成長率急速增加，驅動這成長率的力量就是使用者。在此同時，Cisco 也預測將有 102 億的裝置將以 IP 化的方式連網。在 2019 年，也就是 5 年後，全球有 51% 的人口可以上網，但仍有其餘的 49% 人口無法連網。聯合國在上週提到，美國政府、世界銀行和愛沙尼亞總統將推動一項全球連網計畫，目標是讓全球另一半的人口都能上網。

驅動網際網路流量增加的力量就是影音視訊。在 2019 年全球 80% 的網路流量將是影音視訊內容。而到時可能超過 70% 都是來自行動網路。



二個網路的一個故事，就是影音視訊帶動網路容量提升、M2M 帶動裝置 IP 化的數量。因此，我們不只必須處理網路容量和壅塞的問題，還必須處理所衍生的複雜性。一方面，除了視訊、視訊，還是視訊。另一方面，全球有數以億計的小型裝置不斷在待機、開啟、待機、開啟之間運作，對於任何網路延遲導致數據傳輸中斷是很敏感的。

視訊驅動網路流量，裝置帶動連網，讓網路運作增加無限複雜。因此，我們對於頻譜的要求也有很大的不同。5G 可能可以符合這些求，但並非全部。在 16 個月前，Cisco 等多家公司召開了「產業網路網路論壇」，共同求解決之道，這是很有效率的方式。



Nuala O'Connor (民主與科技中心總裁暨執行長)

民主與科技中心 (the Center for Democracy and Technology, CDT) 是一個全球非營利組織，隱私權和表意自由是這個組織的二十大重點。

當我接下這個 CDT 的職務時，我的女兒 Maggie 問我為什麼要做這件事，我的未來會長什麼樣？我回答她，親愛的，妳的未來可能會是一個屋子和牆壁到處都是螢幕的世界。每天早上起床，你會和這些螢幕說話：「電腦，我今天行程是什麼？現在世界上發生哪些新聞？」這可能就是我們未來的生活，

CDI 關注言論自由。談到最近攻擊 Sony 和查理週刊 (Charlie Hebdo) 的事。我們大可朝諷這些攻擊事件和那些令人難堪的電郵。但是對於創作者的攻擊、對於諷刺作品、電影製片人的攻擊，就和對所有人可能造成的攻擊。不論你認為電影是好是，都是對言論自由的攻擊。類似的，對查理週刊的攻擊，你可能很厭惡這些內容，這些攻擊就是極端份子沈默的言論。但是各國政府的回應就是進一步打壓，去年關掉 2 萬 3000 個 Twitter 帳號。美國政府說 Twitter 做得還不夠。CDI 很關心這鄉一現象，我們正處於一個擔心言論的脆弱社會中，我更擔心的是世界上一些政府真正想說的是「都是網際網路的錯，因此它才會有恐怖事件。」我出生在 1960 年代，在網際網路普及之前，早就有恐怖分子了。錯的不是媒體、不是車輛，那是藉口，但我們必須謹記那些疾呼取下言論的人可能侵犯個人尊嚴和聲音的風險。

我們該怎麼辦？我沒有好答案。我認為在數位時代，可以有一個企業—社會責任的形式。這裡有許多良善誠信的企業，Google、Twitter、Microsoft，努力思考著個人和他們資料的關係，我們稱為「you digital self」，你在網際網路上的自我形象，自我呈現。希望在談到網路速度、接取之際，能談更多科技如何讓世界更美好，將個人和數位尊嚴謹記在心。

圖表 13：世界各地通傳管制官員、業者及學者專家約 200 多人參與 2015 年 IIC 年會





Kevin Martin (Facebook 行動暨全球接取政策副總裁)

在進入 Facebook 前，Kevin Martin 曾擔任 FCC 主任委員。Facebook 的使命就是讓使用者有更多權力分享意見，並且讓這個世界成為更開放、更緊密結合的地方。

Facebook 如果以每月為基礎，全球大約有 15 億使用者，其中有 13 億使用者是透過行動網路連上 Facebook。但仍有 32 億人口沒法上網，其中有 95%是在開發中國家，在這當中有 10 億人沒有基建設，主要原因是貧窮。

Facebook 如何突破這樣的接取障礙？Facebook 推出一項 internet.org 的計畫，這個計畫有二個元素。第一個就是免費基本服務，第二個就是網路實務室。所謂免費基本服務，就是給民眾一組接取工具，透過行動網頁瀏覽器獲得基本內方介紹上網是什麼樣子，告訴民眾上網的好處。我們還有連網實務室，推出一個名為「Aquila project」，主要是發展一種飛航器，以太陽能為動力，一次可以飛行一個月，我們和 Eutelsat 合作，在 2016 年將在非洲撒哈拉沙漠以南，提供網際網路上網服務給那些沒法上網的部落。

圖表 14：2015 年 IIC 年會第二天議程內容整理表

2015 年 10 月 8 日 (四)		
時間	議程內容	主持人及與談人
8:15am	報到	
09:10 am	<p>議程 5：物聯網·人·事物—我們如何確保擁有「智慧」經驗和正向社會能量，並且避免隱私、安全、標準化和信任議題的完美風暴？</p> <p>a.採取支持消費者保護、競爭和全球可得性和發生的暨有和發展中的新政策。</p> <p>b.共同合作的案例，以及帶動傳統電信產業內外改變遊戲規則服務和應用程式的公私合作制度 (Public-Private-Partnership, PPP)</p>	<p> 主持人： GÖRAN MARBY (瑞典郵政暨電信總局局長)</p> <p> 與談人： Aaron Burstein (美國聯邦公平交易委員會 Julie Brill 委員的資深顧問)</p> <p> 與談人： Bruce Gustafson (Ericsson 公司政府暨產業事務副總裁)</p> <p> 與談人： Matthew Jennings (Bosch 軟體創新公司美洲區域總裁)</p> <p> 與談人： R. S. Sharma (印度電信管制局主任委員)</p>
10:40 am	休息時間	
11:00 am	<p>議程 6：數位革命成為主流—什麼樣的通傳服務使用行為和樣式，是政策和管制需要與時俱進的？</p> <p>文化團體和他們對通訊傳播科技的態度/關係</p>	<p> 主持人： Russel Richardson (開曼群島資訊通訊傳播技術管理局總顧問暨產業事務副主任)</p> <p> 與談人： Kevin Martin (Facebook 行動暨全球接取政策副總裁)</p> <p> 與談人： Nuala O'Connor (民主與科技中心總裁暨執行長)</p> <p> 與談人： Robert Pepper (Cisco 系統公司全球科技政策副總裁)</p> <p> 與談人： David Wheeldon (Sky 公司政策暨公共事務主任)</p>
12:30 pm	午餐時間	

時間	議程內容	主持人及與談人	
13:30 pm	<p>分組 A2： 商業&企業焦點：讓政策反映變遷中的市場需求</p>		主持人： Sean Kennedy （KPMG 專業諮詢服務組織電信部主任）
			與談人： Andrew Barendse （南非 Vodacom 公司管制規範事務執行經理）
			與談人： Marc Furrer （瑞士聯邦通訊傳播委員會主任委員）
			與談人： Eric Miller （加拿大執行長委員會政策、創新暨競爭部門副總裁）
			與談人： Paşa Yaşar （土耳其 Turkcell 行動電信公司管制規範關係部門主任）
	<p>分組 B2： 數位兒童／保護弱勢—數位時代的隱私權、資料保護、責任和禮節</p>		主持人： Deborah M. Lodge （美國 Squire Patton Boggs 律師事務所合夥人）
			與談人： Rick Lane （21 世紀福斯公司政府事務部門資深副總裁）
			與談人： Maryleana Méndez Jiménez （哥斯大黎加電信管理局 SUTEL 委員）
			與談人： Nicol Turner-Lee （電信暨網際網路委員會 MMTC 副總裁暨多文化媒體首席研究政策官員）

時間	議程內容	主持人及與談人	
	分組 C2： 網際網路治理對話進程—在 2015 年就轉換、協商和共識上有哪些會被人們銘記在心？	 主持人： Ambassador David A. Gross （Wiley Rein 律師事務所合夥人）	
		 與談人： Mongi Marzoug （Orange 電信公司網路治理與數位發展集團副總裁）	
		 與談人： Diago Molano Vega （美國資訊通訊傳播技術國際顧問）	
		 與談人： Audrey L. Plonk （Inter 公司全球網路安全暨網路治理政策主任）	
		 與談人： Theresa Swinehart （ICANN 董事長策略資深顧問）	
14:50 pm	休息時間		
15:00 pm	閉幕全體會議	 Fabio Colasanti （IIC 理事長）	
	專題演講—在科技核心中注入信任	 演講人： Horacio Gutierrez （Microsoft 公司企業副總裁暨副總顧問）	
15:30	閉幕座談 競爭觀點—在結構與功能階段之外，匯流通訊傳播競爭政策現在應採取何種途徑？ a. 一個真正以創新為核心的競爭政策應該長什麼樣子？消費者應該付出何種價格？對投資帶來什麼影響？ b. 有哪些工具可運用，在誰的工具箱中？什麼對公共利益最好？	 演講人： Mirko Bibic （貝爾及貝爾加拿大公司 Bell and BCE 企業發展部門法律事務主管暨執行副總裁）	
		 演講人： Steve Unger （英國 Ofcom 國際技術與經濟部門技術主任暨策略小組主任）	
17:30 pm	閉幕		

資料來源：本報告根據大會提供議程自行整理。

伍、「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談

一、「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談概況



2015年10月9日微軟公司在設立於華府的創新暨政策中心，贊助舉辦「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談。

由於時值聯合國大會 2015 年 9 月 25 日在紐約召開「永續發展目標高峰會 (Summit on the Sustainable Development Goals)」剛結束、緊接著將進入「世界資訊社會高峰會」第 10 年解決方案的初始草案討論程序，在 12 月 17 日定案⁹。微軟公司與 IIC 藉由各國通訊傳播管制者、產業界和學術界到華府開會的時機和地利之便，召開此次對談研討會 (workshop)，吸引對此議題高度關注的通傳產業相關人士參與。

為了讓參與者能盡情發言，這次對談採取「查頓院規則 (Chatham House Rule¹⁰)」，有來自聯合國、政府、產業、公民團體、學術界，以及其他組織等利害關係人，針對聯合國「永續發展目標 (Sustainable Development Goals，以下簡稱 SDGs)」和世界資訊社會高峰會 (World Summit on the Information Society，以下稱 WSIS) 十年檢討程序，分享他們的觀察與展望。透過關鍵提倡協調者和各國管制者展開的對話，主要環繞在聯合國「永續發展目標 (SDGs)」涉及的核心挑戰，以及世界資訊社會高峰會 (WSIS) 在這些挑戰中可扮演的角色。由參與者所提出的所有議題，並不期待一定能在這場會議中取得共識，其目的主要在於建立對話和討論機制。

本次對談有關此次會議討論重點，整理如下：

⁹ 詳見聯合國網站 2015 年 12 月 17 日發布新聞稿《聯合國各會員國為達成永續發展，共同勾勒資訊科技願景藍圖 (UN Member States outline information technology roadmap to achieve sustainable development)》(資料來源：http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52851#.VndtS_l940N)

¹⁰ Chatham House 是英國皇家國際事務研究院國際總部的所在地，Chatham House Rule 就是該院在 1920 年代立下的會議規則，規範與會者可以自由使用在會議中獲得的資訊，但不能透露消息來源的身份和所屬機構，以促進資訊的流通與分享。

- (一) 世界資訊社會高峰會 (WSIS) 十年檢討程序，是一個盤點相關議題很好的機會，這些議題包括：促進一個包容的資訊社會 (an inclusive information society)、消弭數位落差，以及期望世界資訊社會高峰會 (WSIS) 行動方案能夠實現聯合國「永續發展目標 (SDGs)」。

圖表 15：聯合國大會「永續發展目標高峰會」於 2015 年 9 月 25 日閉幕



資料來源：聯合國網站

(<http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/09/commitments-made-at-sustainable-development-summit-to-kickstart-implementation-of-global-goals/#prettyPhoto>)

(二) 盤點項目：

- **縮短數位落差 (Closing the digital divide)**：許多與會者承認，在網際網路普及率方面的縮短數位落差情形，目前已有 30 多億人口可以上網；也有許多參與者同意，仍然需要為其餘未能上網的 41 億人口做更多事。有些參與者認為，連結網際網路不僅是個技術議題，也同時是社會和經濟議題，我們必須傾聽到更多樣化的聲音。
- **資通訊科技的角色 (Role of ICT)**：有些參與者提到，ICT 在促進聯合國「永續發展目標 (SDGs)」上扮演重要角色，包括他們的認知和衡量他們的進程。
- **網際網路的表意自由 (Freedom of expression online)**：少數參與者表示，人們現在有更多機會表達他們的意見，也可曝露在更多觀點和意念，但是他們也提到相關挑戰仍然存在。
- **基金 (Funding)**：有幾位參與者提到，全球數位團結基金 (Global Digital Solidarity Fund) 在提供普及近用方面效能不彰。
- **技術移轉 (Technology transfer)**：討論者提出技術移轉到發展中國家以促使資訊社會公平發展的問題，他們並表達當企業專利可能對開放標準形成威脅之

際，必須讓人們更容易取得低成本裝置使用。

- **網際網路的人權 (Human rights online)**：有些參與者了解網際網路帶動了全球通訊傳播和各種意見的交流，其他人則提到政府也可能利用資通訊技術控制和打壓言論。有些人提到網際網路治理論壇 (Internet Governance Forum) 可以在這個領域做更多事。其中一位參與者也討論到，民間企業提供平臺供意見表達所扮演的角色越來越重要，隨之而來的議題是問責機制 (accountability)。
- **網路安全與信賴 (Cyber security and trust)**：有些參與者提出這些議題，認為要通過多方利害關係人的努力，以成功實現聯合國「永續發展目標 (SDGs)」。

(三) 包容的資訊社會 (Inclusive Information society)

- **著重性別差距 (Focus on the gender gap)**：有些參與者強調在世界資訊社會高峰會 (WSIS) 檢討過程中，有必要將性別差距議題納入，以實現聯合國「永續發展目標 (SDGs)」。
- **重視供應和需求 (Addressing supply and demand)**：除了建構基礎建設以接取網際網路的需求外，有些討論者提到以下事項的重要性：教育、較大容量的建築、本土內容的可得性，以及確保了解連結網際網路的價值。
- **全球參與者討論重要的網際網路功能 (Global participation in discussions on critical internet functions)**：少數參與者提到，在某些網際網路名稱與號碼指配機構 (The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) 討論場合中，缺乏發展中國家參與，以及性別差距的問題。另外，還有人討論在網際網路號碼分配機構 (Internet Assigned Numbers Authority, IANA) 移交過程中，既有網域名稱 (Domain Name) 的登錄者和註冊處都集中在美國。在進一步討論網際網路號碼分配機構 (IANA) 移交監管時，有人提到發展中國家和女性的意見和評論是缺席的。在接獲這些意見後，卻發現和來自西方已開發國家的男性觀點差距甚大。在科技社群當中，同樣存在著多樣化聲音的問題。

圖表 16：陳憶寧委員參與「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談



資料來源：IIC 網站

(四) 多方利害關係人共同合作 (Multi-stakeholder collaboration)

- **多方利害關係人生態體系 (Ecosystem of multi-stakeholders)**：有些參與者在幾個實證案例中提出「多方利害關係人生態體系」，這些利害關係人有必須一起合作，重視已點出的挑戰，共同達成具體成果—光是發表聲明是不夠的。
- **跨產業參與 (Multi-sectoral engagement)**：有一項討論重點認為在這場對話中各個不同產業部門可以共同合作，貢獻不同的價值以重視這些議題。
- **在技術對話中的多樣化聲音 (Diverse voices in technical conversations)**：有些參與者強調，應該將政府和國際組織像是 OECD 帶進技術的對話。

(五) 加強網際網路治理論壇 (IGF renewal)

- **參與平臺 (Platform for engagement)**：有些參與者提到，看到地方和國家的網路治理論壇成長，必須擴展網際網路治理論壇的任務，以創造穩定的平臺讓網際網路治理論壇向前走。
- **為成功的計畫提供論壇 (Forum for successful initiatives)**：有些參與者也提到，有些具體成果最原始提出的平臺，是從網際網路治理論壇的討論中達成的。

(六) 地方和區域策略，和更廣泛的聯合國目標二者之間的聯繫 (Linkage between local and regional strategies and broader UN goals)

- **地方和區域計畫 (Local and regional initiatives)**：有一些參與者討論更廣泛的聯合國目標、地方和區域策略二者之間聯繫的欠缺，特別是當國際發展基金計畫牽涉其中時，更突顯這樣的問題。
- **地方為「建構人才能力」所做的努力 (Local efforts for “human capacity building”)**：有幾個討論指出，地方的訓練和賦權是必要的，這可以確保發展中國家的公民建構和維持基礎建設。
- **促進公部門和私部門與地方和區域組織的夥伴關係 (Facilitate public/private partnership that involve local organizations)**：有幾位參與者形容公部門和私部門與地方和區域組織的夥伴關係，讓發展計畫更為持續，他們著重每一位利害關係人專門技能 (know-how) 的需求和影響力。

(七) 創造具靈活彈性且永續經營的商業模式 (Create flexible and sustainable business models)

- **由上而下和由下而上方式的資金籌措 (Top down and bottom up financing approaches)**：會議中討論強調地方和區域投資需求的獨特性，必須結合由上而下和由下而上的方式，並且量身訂作。
- **以多方利害關係人的方式籌措填補資金需求 (Multistakeholder approaches to financing needs)**：有幾位參與者提到，多方利害關係人像是國際組織、私人團體，以及地方組織都要建立一套籌措資金的方式，並且要量身訂作以達到地方或特殊需求。少數參與者指出，有必要讓基金機構 (financing institutions) 之間共同和作交流其最佳實務。

(八) 回到聯繫 WSIS 行動方針和 SDGs 二者的辯論 (Linking the debate back to the WSIS action lines and SDGs)

- **推動合作的方式 (A collaborative way forward)**：在討論推動方式時，有人提到利害關係人必須同意以積極、共同合作的方式進行。
- **從理論走向實務 (Move from theory to practice)**：有一位參與者提到，WSIS 必須重視將利害關係人拉在一起，共同消弭近用和基礎建設的落差，而不是將資源耗費在行政事務上。
- **保持優點並改善缺點 (Celebrate the good work and improve failures)**：有幾位參與者提到，績效良好的工作和成功的案例應該值得慶祝，並用來作為擴展機會；同時，也強調必須評估失敗原因，以作為下次改善參考。

- **訂下明確的優先順序 (Set clear priorities)**：有些討論者擔出訂下明確目標和優先順序的重要性（例如：部分社區和區域比其他地方，有更迫切的需要）。
- **建立永續商業模式 (Establish sustainable business models)**：為了實現 WSIS 行動方針和 SDGs，許多人指出相關計畫必須基於永續商業模式，創造跨產業和多方利害關係人共同合作和投資的誘因。

二、圓桌論壇摘要及結論

(一) 促進 SDGs 和 WSIS 行動方針之公/私部門夥伴關係和多方利害關係人方式

圖表 17：聯合國代表及產官學界出席微軟公司舉辦之圓桌論壇情形



資料來源：IIC 網站

討論議題

- 1.對於公/私部門合作夥伴關係及多方利害關係人方式，以達成 SDGs 和 WSIS 行動方針方面，有哪些實務案例？有哪些利害關係人必須參與，他們要扮演什麼角色？
- 2.他們如何在國家發展計畫進一步促成目標，包括國家數位化目標（例如：健康醫療 e 化、政府電子化、普及和可負擔得起的近用等等）？
- 3.從這些案例和合作夥伴關係中，可得知有哪些挑戰和機會？他們如何以全球化的立場通知政策發展動態？

- **改善空間 (Room for improvement)**：在討論過程中，有人提到過去的歷史已顯示出公/私部門合作夥伴關係常常難以運作，因為各方都不能相互了解。有些人指出，政府參與網際網路政策似乎有二極化的結果，政府如果不是引領大家前進，就是在政策對話中完全置身事外。
- **確保清楚和透明 (Ensure clarity and transparency)**：多位討論者強調政府必須考慮所有利害關係人的觀點，並且必須明確化對私部門和對其他利害關係人的期待。也有人擔到公私部門必須將他們的利益透明化。
- **為私部門創造誘因 (Creating incentives for private sector)**：討論時提到另一項重點，就是政府和管制者必須為私部門創造投資誘因，而不是創造障礙。

- **公/私部門合作夥伴關係與供需面 (The public/private partnership and the supply and demand side)**：有人提到政策架構需要同時強調供需面，不只是提供需要連網的基礎建設而已，也要教育網際網路使用帶來的利益和價值。也有人指出，政策架構需要將供給/需求二個面向結合，而不是把二者分開，當作不同議題。有人提到，這些政策架構需要重視性別落差問題，有一位討論者指出，這可以讓政府在網際網路上享受經濟上的利益。
- **永續的、可達成的和可替換的商業模式 (Business models that are sustainable, replicable and scalable)**：一位討論者指出，與其將重點放在經濟和環境的永續發展，不如考慮經濟、環境和社會永續發展如何取得平衡。多位討論者強調，合作夥伴關係需要處理地方和區域的問題（這被認為成本很低，效率很高），並將計畫連結到全球目標。
- **多邊組織扮演強調供應面的重要角色 (Multilateral organizations play an important role in addressing the supply side)**：在討論多邊組織角色時，也提到普及標準、頻譜和重新配置的議題。有人提到，他們應該可以在發展報告指標（reporting metrics）和評估落差上扮演重要角色。有些人則關係多邊組織太過集中在由上而下的方法，而忽略了由下而上的方法，他們必須跳脫市場運作原來的軌道，必須謹慎小心不要逾越他們的法定職權和專業。

圖表 18：聯合國大會於 2015 年 9 月 25 日提出 17 項新永續發展目標

圖說：新永續發展議程（SDGs）納入消除貧窮、保護地球、確保繁榮等任務，每個目標都設立了未來 15 年的具體任務。



資料來源：聯合國網站 (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/sustainable-development-goals/>)

(二) 永續的經濟發展

討論議題

1. 在全球化程度日益增加的世界中，資通訊科技如何以在地化角度，為促進更多永續經濟發展，創造更多有效的成就？在發展中國家，資通訊科技要達成這些可能性，面臨哪些挑戰？
2. 為確保包容的、公正的、性別均衡的永續經濟成長，必須採取哪些必要措施？
3. 有哪些額外的投資是需要的，以及該如何籌措這些投資所需資金？發展目標的優先順序應該何訂定，以及進程該如何衡量？

面臨挑戰

- **重視數位落差 (Addressing the digital divide)**：有多位參與者強調基礎建設的布建並不只是技術的議題，也是社會和在地地位議題，我們要考量在各種不同的管道中沈默的聲音。他們也提到，政策架構不能只是強調接取和基礎建設的議題，也必須創造「有意義的包容 (meaningful inclusion)」機會。關於性別差距，有多位與談人指出，女孩和女人不只是需要近用接取，也需要在科技上有公平的領導地位。他們提到，數位素養和可負擔得起的費用仍然是很關鍵的挑戰。另一個討論重點是有關有品質內容 (quality content) 的需要。他們關心 internet.org 的計畫應把商業擺在第一，卻不重視在地化內容，他們需要更多符合在地需求的內容。
- **在地和區域發展是關鍵議題 (Local and regional development as key issue)**：有些參與者提到區域化 SDGs 的需求，這可以為區域化需求量身訂作優先投資和靈活彈性的資金籌措方式。多位參與者也說，政府需要與在地和區域組織、非營利組織合作，建構一個「連結的規劃藍圖 (roadmap to connectivity)」，我們必須將草根觀點納入在地議題—這可和「馬歇爾區域發展計畫 (regional Marshall Plan for development)」對照。其中一位討論者認為「人才能力建構 (human capacity building)」是很重要的議題，利害關係人可以共同合作，提供在地公民訓練，讓他們建置和維護基礎建設。在整個圓桌論壇中，也提到區域和在地合作在交換最佳實踐和資源是很關鍵的事。有些人也討論讓資通訊科技為地方和全國緊急事故準備發揮作用的需求。
- **改善近用差距的評估 (Improve assessment of access gaps)**：在圓桌論壇中，另一項提出的議題，是近用落差的質量指標 (quality metrics) 和蒐集一致性數據。
- **全面資訊共享的重要性 (Importance of holistic information sharing)**：有多位

參與者強調以資料庫發掘在地和區域層次的資訊、倡議、解決方案和成功案例交流的需求。其中一位與會者說，這項資源可以讓管制者在有限時間內，考慮各種解決方案時更簡單。其中討論的案例就是「日內瓦網際網路平臺數位瞭望（GIP Digital Watch）¹¹」，這個機制是由網際網路學會（Internet Society）、瑞士權責單位，以及國際非政府組織 NGO「外交研究基金會(Diplo Foundation)」合作建置。

- **更積極處理資金籌措議題（Stronger engagement with financing issues）**：多位參與者提到有要重視資金籌措方面的挑戰。

面臨挑戰可能的方法

- **設定明確目標，想法全球化、作法在地化（Set clear goals, think globally and engage locally）**：有人提到必須先釐清目標，訂下不同社群需求的優先順序。有多位參與者強調作法必須在地化，並與全球目標連結。
- **接取是基礎，但對話應不限在技術，還要納入經濟及社會面向（Access as foundation, but conversation should not only be technical, but also economic and social）**：有些人提到跨產業和多方利害關係人參與是很重要的，他們可以將不同聲音帶到談判桌上。還有一些人認為，私部門是建置基礎建設和增加近用很重要的驅動力，其他人則說，政府、地方和國際組織及公民團體有更多參與的需要。
- **建構永續的「人才信託網路」（Building sustainable “human trust networks”）**：

¹¹日內瓦網際網路平臺(Geneva Internet Platform; GIP)與 Internet Society (ISOC) 在 2015 年 9 月宣布開放數位瞭望 Digital Watch 服務，數位瞭望將作為網際網路政策參與者與外交人員瞭解網際網路治理議題的工具。數位瞭望網頁地址在 <http://digitalwatch.giplatform.org>。因為網際網路分散式特性、多元參與者以及多重的程序，使得網際網路治理會議的與會者都有令人氣餒的經驗。數位瞭望平臺的目的與挑戰，希望網際網路治理會議參與者以有限資源，經由數位瞭望平臺可迅速窺看其關切議題並提升認知。

針對這個挑戰，GIP 數位瞭望服務對網際網路相關議題將提供中立一站式總覽服務，包含各議題文字說明與動態更新的功能。GIP 主管 Dr. Jovan Kurbalija 說明，對數位政策提供一個導覽機制的需求是相當急迫的。GIP 的數位瞭望服務就是因應這個需求而設計。它具有足夠廣度能夠充分地涵蓋所有議題面向，同時也能明確的依據數位政策議題提供細部摘要總覽。

這個新的平臺期望能強化合作夥伴資產價值：Diplo 基金會過去 15 年累積的資源。GIP 國際夥伴與 Internet Society 全球各分會將協助進行內容在地化處理。Internet Society 執行長 Kathryn Brown 在開幕式中說明，網路治理議題發展速度逐漸加快，越來越多人反應希望 Internet Society 能協助他們提供相關工具來瞭解網路治理相關議題。這次與 GIP 合作進行的數位瞭望 Digital Watch 平臺可以符合網路使用者的需求，同時讓 Internet Society 全球各分會人員參與。透過他們對地區性議題的專業知識與流程的專業知識，相信可以豐富數位瞭望平臺內容。(引述財團法人台灣網路資訊中心「國際瞭望網站」<http://iview.twnic.net.tw/?p=174>；原始資料來源：Internet Society，<http://www.internetsociety.org/news/geneva-internet-platform-and-internet-society-launch-digital-watch-online-resource-critical>)

多位參與者強調，草根計畫讓公民訓練和彼此賦權建構和維護基礎建設，是很重要的事。也有人提到政府和地方、國際組織需要共同處理資金籌措工作。

- **以教育作為縮小數位差距的力量 (Education as key driver for closing the digital divide)**：一位參與者在大學討論「內容創作生態系統 (content creation ecosystem)」的概念，鼓勵公民創作有質感的在地化內容。一些參與者則提議，應該為女性開辦程式設計課程和其他教育機會，讓她們可以在科技領域占有重要地位。另外的討論者也提到應該為教師提供較佳的訓練課程，將科技議題整合到課程中。
- **以網際網路治理論壇作為處理區域和國家的機制 (IGFs as forums for regional and national engagement)**：有多位參與者強調，必須讓區域的和國家的網際網路治理論壇發揮影響力，將所有利害關係人集結在一起，讓他們針對最佳實務作法交流。
- **以跨政府共同合作取代單打獨鬥 (Government collaboration beyond “silos”)**：有人提到資通訊科技需要發揮影響力，讓各個不同部會重視多樣化議題，例如財務金融、健康醫療、教育等，納入國家和全球永續發展的辯論議題。
- **為評估需求和資訊共享發展工具 (Develop tools for better needs assessment and information sharing)**：有些討論者指出，必須在資料蒐集和中心化資料庫方面建立最佳實踐，提供資訊共享。
- **以財務解決方案作為對話重點 (Financial solutions as key conversation)**：有些討論者指出，聯合國 SDGs 只有在永續經濟商業模式下才可能實現。另外一些參與者則討論了籌措資金由下而上的解決方案是很重要的。也有人強調，藉由國際組織和私人團體和地方組織產生的資金，還有和公民團體合作與籌資機構交流最佳 踐作法，這種結合由上而下和由下而上的方法有其必要。

(三) 網路安全能力建構

討論議題

1. 在考慮網路安全能力建構時，有哪些關鍵面向是必須考慮的？國家如何發展相關的知識、法制和管制架構、人才工作技和能力，以確保數位時代永續發展？
2. 在強調網路安全挑戰時，包括國家的、區域的、或是全球的；還在產業之間的，有哪些成功的實務案例和共同合作案例？
3. 在未來一年，強調全球的網路安全能力挑戰方面，可初步採取哪些具體方法？

- **詮釋歧異造成關係緊張 (Different interpretations create tension)**：有人提到網路安全能力建構，對不同利害關係人來說，代表意義也不一樣，可能造成彼此關係緊張。
- **缺乏信賴和資料安全的議題 (Issue of lack of trust and data security)**：有些討論者關心如果政府和企業同意更透明化和資訊共享，將可達到更高的網路安全能力，但他們通常不願意這麼做。
- **對私部門以獎勵取代懲罰 (Reward rather than punish private actors)**：在討論過程中，有人提到讓私人企業建構網路安全能力的方法，就是創造誘因，獎勵企業提出像是採取國家級網路安全標準之類的積極計畫，而不是制定法律/規則處罰他們違反網路安全。有幾位參與者討論到可將減稅 (tax breaks) 作為誘因，但是另外幾位討論者不贊成這個建議。
- **從個人層次施予網路安全的訓練/教育 (Training/education around cybersecurity on an individual level)**：有人提到網路安全基本訓練必須從年輕人開始。有些人提到創造誘因給年輕人學習資訊共享方面資料安全和倫理的可能性。在這個情境下，有些討論者提到在「群體倫理 (cohort ethics)」的重要性，和教導民眾符合網路倫理行為的技巧。其他討論者則環繞在教導老師們在網路安全上的職業技能。有人提到許多網路安全教育的努力都放在碩士、博士的層次，但像是技師和系統行政人員等中階員工的教育需求也越來越高。有人強調，社區大學在教育下一代網路安全人力的重要性。
- **以跨政府共同合作取代單打獨鬥 (Government collaboration beyond “silos”)**：有些討論者談到政府機構應該打破窠臼共同合作，建議網路安全最佳實務，達成目標。少數參與者則討論在地化指導方針的最佳實踐架構，和評估一個國家網路安全能力的成熟度方式（有一位參與者舉 Oxford Martin 學校的全球網路安全能力中心的網路安全面向為例）。

(四) 結論：WSIS 行動方針如何協助實現 SDGs ？

1. **具體實踐理論 (Practice what's in theory)**：總結這次會議，有一位參與者強調找出最佳實踐理論的重要性。他提到必須更新 WSIS 早期版本，其中必須找到一個方式將尚未連網 54% 人口能夠上網。一位參與者也指出，WSIS 多方利害關係人模式是聯合國其他高峰會很好範例。
2. **想法全球化、作法在地化和區域化 (Think globally, engage locally and regionally)**：有幾位參與者強調思維必須全球化，他們擔到解決方案也必須在地化和區域化。他們重申我們需要了解數位落差的問題並不只是技術議題，在本質上也是社會、經濟

和政治議題。

3. **重新活化網際網路治理論壇 (Reenergize the IGF)**：一位參與者提出，在網際網路治理論壇討論的結果，必須產生作用。
4. **為需求評估和資訊共享發展更好的工具 (Develop better tools for needs assessment and information sharing)**：好幾位參與者再次強調，擁有更好的數據追蹤和回報機制，還有最佳實踐和計畫的中心化資料庫，是很重要的。
5. **注重永續的、可達成的和可替換的計畫 (Focus on sustainable, scalable and replicable initiatives)**：閉幕演說提到，永續的、可達成的和可替換計畫，比前導計畫還重要。

陸、華府拜會紀要與美國通訊傳播管制 架構介紹及挑戰

出席國際會議，不僅應該盡力爭取上台發表演說簡報的機會，提高在國際舞台的能見度，在會議期間，更應主動與出席來賓互動交流，建立真誠的友誼關係，方能將出訪所付出的財力和物力發揮到極致。而如有機會能實地拜訪會議召開地區的機構，透過面對面意見溝通，相信比在網路蒐集資料更能映證當地通傳管制機關政策思維。

陳憶寧委員率陳慧紋科長赴華府出席 IIC 年會期間，在駐美代表處積極協助安排之下，拜會總部位於華府的國家公共廣播電視臺（NPR）、國家地理學會、家庭線上安全協會（FOSI），並因參與駐美代表處舉辦「中華民國 104 年國慶酒會」的機緣，巧遇多位來自台灣認識多年的美國之音（VOA）記者朋友們，在盛情邀請下，利用會議空檔參訪位於華府總部大樓的美國之音。

此外，藉由參加美國 FCC 主辦國際管制者論壇的機會，亦多方蒐集整理美國通訊傳播產業管制架構，在與美方或其他國家通傳管制者談論議題時，是本會代表很實用的談話參考資料。

一、華府拜會紀要

（一）拜會沈呂巡大使暨參與中華民國 104 年國慶酒會

訪美期間欣逢駐美代表處舉辦中華民國 104 年國慶酒會，美處人員在極度忙碌的情形下，仍細心周到，力邀陳憶寧委員等人與會。國慶酒會舉辦地點在雙橡園，慶祝儀式以懸掛中美國旗及中華民國國徽之雙橡園主屋為背景，園內展示飛虎隊員當年所駕駛之 P-40 戰鷹戰鬥機模型，帳篷區內展出多幅雙邊關係資料及互動之彩色照片，紀念二戰勝利 70 週年及當年中美並肩作戰之盟誼。

我國在國際間的處境向來艱辛，在出席酒會當日，望見會場來賓達上千人，沈呂巡大使及夫人在酒會入口仍笑臉盈盈，逐一向來賓握手致意。工作人員不時穿梭在賓客雲集的會場中，期讓所有與會政要、國會議員、友邦使節、僑、學、商及媒體人士，都能感受到中華民國生日的喜悅。

因得知沈大使在史學素養深厚，陳憶寧委員在雙橡園主屋內拜會沈大使及夫人時，特別代表本會致贈《陳蘭彬與晚清外交》一書，沈大使接過贈禮，隨即驚喜地說：「陳蘭彬是首任駐美公使！主屋樓上就有他的照片。」雖然當時因時間及場合限制，未能上樓參觀，然對於沈大使驚人的記憶力深感佩服。


圖表 19：駐美代表處於 2015 年 10 月 7 日在雙橡園舉辦中華民國 104 年國慶酒會



圖說：

1. 駐美代表處於雙橡園戶外舉辦中華民國 104 年國慶儀式。
2. 國慶酒會嘉賓雲集，與會政要、國會議員、友邦使節、僑、學、商及媒體人士約 3000 人與會，
3. 陳憶寧委員與沈大使及夫人於雙橡園主屋內合影。
4. 雙橡園草地上展示飛虎隊員當年所駕駛之 P-40 戰鷹戰鬥機模型。
5. 陳憶寧委員代表本會致贈沈大使「陳蘭彬與晚清外交」一書作為賀禮。
6. 與會來賓齊聚雙橡園合唱中華民國國歌。


（二）國家公共廣播電臺（NPR）

 美國國家公共廣播電臺（National Public Radio，NPR）是由公部門和私部門共同出資成立的非營利媒體組織，自 1970 年成立以來，已有 40 多年的歷史。此次由 NPR 數位新聞部門的主任編輯 Scott Montgomery 接待參訪，談到 NPR 營運資金來源有一部分是聽眾捐款，在數位匯流時代，傳統聽眾的流失，讓他們積極地將社群媒體納入網路服務策略的一環，除了留住原有的觀眾，也透過鼓勵年輕樂團製作節目等方式，爭取年輕聽眾的加入。

圖表 20：拜會美國國家公共廣播電臺（NPR）



（三）國家地理頻道（NGC）

 NATIONAL GEOGRAPHIC™ 國家地理學會（National Geographic Society）自 1888 年成立以來，就一直以關懷地球為主題，喚起人們對環境的注意。它是全球最大的非營利性質科學及教育機構。關注重點在地理學、考古學，以及自然科學，並以促進保護環境和歷史為宗旨。至於國家地理頻道是由美國國家地理創投公司及福斯娛樂集團合組而成的企業，於 1997 年成立。透過旗下六個不同的頻道，播放包括野生生態、自然歷史、工程與技術、災難、科學、旅遊、歷史、寰宇文化、環保、音樂的付費電視頻道。國家地理頻道目前以 34 種語言轉播至全球 166 個國家逾 2 億 4 千萬收視戶

此次 NGC 接見本會代表的人員，包括 NGC 國際（NGCI）的全球節目製作管理主任

暨資深副總裁 Carlyn Staudt、創新和消費者行銷部門資深副總裁 Emanuele Maddedu、數位行銷經理 Darren Knabe，以及 NGC 的數位媒體、數位內容執行主任 Matt Zymet。拜會目的主要了解 NGC 在面對數位化的趨勢時，如何重新思考內容製作方向，而非僅僅將類比內容數位化，以吸引觀眾的視線。Staudt 女士表示，國家地理學會不只是在電視頻道呈現內容，他們也透過錄影節目帶、雜誌、攝影，甚至樓下就有博物館的展示，讓喜愛自然科學、歷史的民眾能獲得他們想看到的內容。

(四) 家庭線上安全 (FOSI)



美國家庭上網安全機構 (Family Online Safety Institute, FOSI) 為國際性的非營利組織，成立宗旨是讓網路世界成為一個對兒少友善安全的環。該組織今年先後在義大利、美國華府召開大型國際會議，邀請關心網路內容安全的產官學界共同研商，討論網路安全新解決方案。

此次安排拜會 FOSI 主要有二點考量：

一是了解 FOSI 不再採行網路內容分級之後，還有哪些措施可保護兒少上網安全？

FOSI 的創辦人暨執行長 Stephen Balkam，就是前網際網路內容分級協會 (the Internet Content Rating Association, ICRA) 的創辦人暨執行長，我國在 2012 年所廢止的「電腦網路內容分級處理辦法」深受其影響。2004 年我國所採行的網站內容分級制度 (Platform for Internet Content Selection, PICS)，是在十多年前由全球資訊網聯盟 (World Wide Web Consortium, W3C) 所提出。當時有許多以保護兒童免除接觸不當資訊的組織採用 PICS 標準的分級平台，其中許多國家多採用網路內容分級協會 (ICRA) 開發的分級辭彙 (語言、性、裸露、暴力等) 系統。惟隨著網路科技日新月異，ICRA 已併入 FOSI，由於這項內容分級制度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，FOSI 已宣布在 2010 年 10 月不再支持 ICRA 的分級制度。

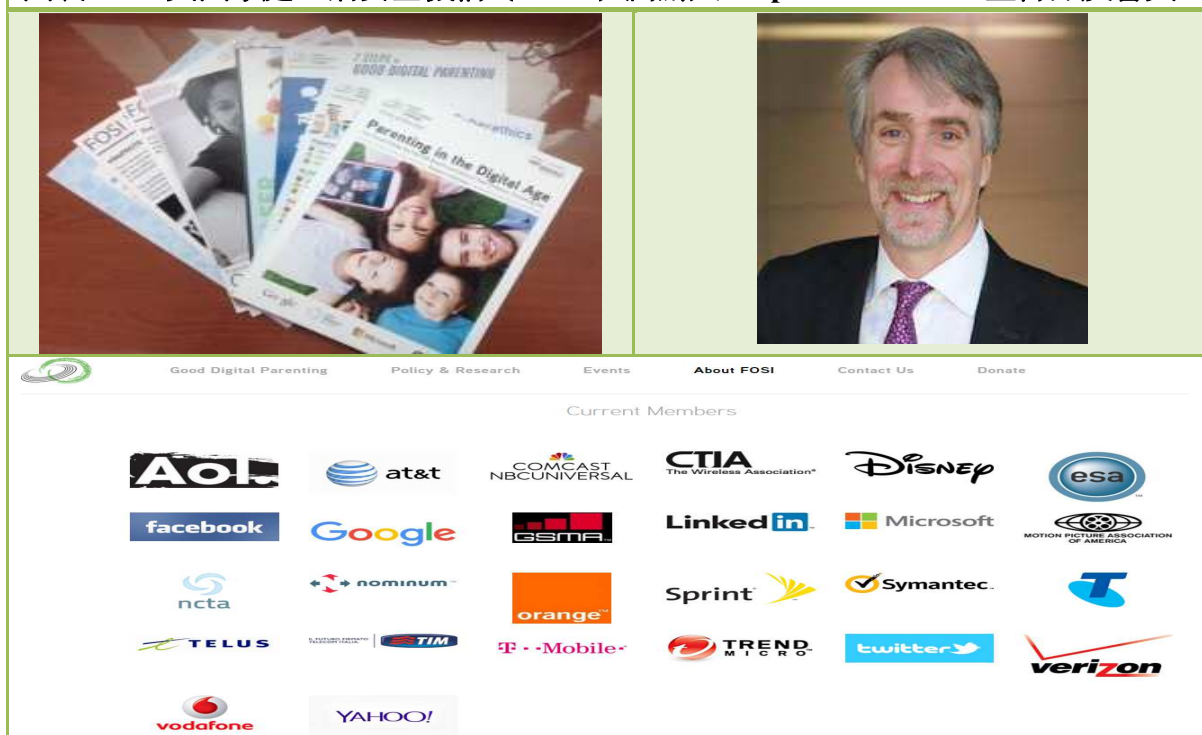
二是了解我國網路內容防護機構 (iWIN) 和 FOSI 有哪些合作的可能性？根據 iWIN 歷次申訴統計報告顯示，涉及兒少身心健康之案件中，由境外 IP 提供之內容高達七成以上，多屬跨境難以處理案件，履遭民意代表及輿論批評。FOSI 的性質與 iWIN 接近，皆以保護兒少上網安全為成立宗旨，以宣導、觀察研究、召開各種型態研討會議

為主要活動。但 FOSI 和 iWIN 最大的不同點，在於 FOSI 是民間團體，它不僅可接受外界捐款，也招募網際網路產業、電信業及相關工商協會團體會員，但不接受個人及政府機關成為會員。此外，FOSI 並未受理民眾申訴網路內容不當案件。

此次由 FOSI 的創辦人 Balkam、法務及政策主任 Jennifer Hanley，以及國際政策經理 Emma Morris，與本會代表會晤。針對不再採用先前的網路內容分級制度一事，Balkam 表示科技變化速度很快，保護兒少的科技必須與時俱進，本來就不能只有一種方式，目前 FOSI 發行各種宣傳品及推廣活動，提醒父母培養兒少正確上網觀念、隱私權保護，教導父母如何利用過濾軟體、密碼鎖等各種家長管控機制，保護兒少不接觸到有害內容。FOSI 一直在推廣一項活動—「家庭上網安全契約」，邀請父母和孩子針對上網安全簽署遵守協定。不過，由於國情不同，或許在台灣要推動上網安全契約，未必家長和孩子會買單，網路安全宣導也必須根據目標對象不同，因地制宜有所調整。

另外對於 iWIN 和 FOSI 合作的可能性，Balkam 表示，FOSI 每年在歐洲、美國會舉辦大小不等的會議，設定各種網路內容安全主題，邀請相關產業、公民團體、政府官員及專家學者參加。今年 11 月 17-18 日將在華府召開 FOSI 的年會，以網路倫理、網路霸凌、兒童網路性剝削、隱私權、數位教養等議題進行討論，邀請本會或 iWIN 參加。

圖表 21：美國家庭上網安全機構（FOSI）創辦人 Stephen Balkam、宣傳品及會員



經過此次訪談後的感想是，除非是網路內容涉有兒童色情、猥褻或恐怖攻擊等犯罪行為，才由美國政府出手處理，對於如何避免兒童接觸不當網路內容，仍由民間團體或產業界主導，政府退居第二線支援的角色，這和台灣社會大眾和民間團體動輒要求政府第一時間就出手介入，是完全不同的風格。另外，iWIN 本質上仍屬政府出資的勞

務委託案，以關懷上網安全為訴求民間團體，還有網路業者、電信業者並無人力財力的投入，不可能像 FOSI 一樣接受外界捐款及招收會員，我國的網路內容安全工作全憑政府單方投入，是否為有效率的模式，實在需要全盤考量。

（五）美國之音（VOA）



美國之音（Voice of America，VOA）成立於二次大戰期間，是美國政府對外設立的宣傳單位。VOA 二次大戰期間隸屬於戰時對外新聞局。1945 年改組，改屬美國國務院的國際新聞署，中文部也從舊金山遷往紐約。1953 年 8 月，美國國會通過法案，VOA 改屬美國新聞總署。1954 年，中文部隨 VOA 從紐約遷到華盛頓迄今。1994 年 4 月，美國政府再次改組國際廣播架構，成立國際廣播局，美國之音又歸屬國際廣播局。

1998 年 10 月，美國總統克林頓簽署法律，將包括 VOA 在內的美國所有公共資助、非軍事國際廣播機構置於新機構廣播理事會管轄下。1999 年 10 月，跨黨派、由九位成員組成的獨立的廣播理事會正式成立。VOA 中文部 1994 年 9 月開始以衛星頻道和短波廣播同步播出華語電視節目。1997 年 7 月 VOA 中文網 www.voachinese.com 開通。自 2009 年 8 月 4 日起，VOA 中文部提供全天 24 小時衛星音訊廣播。目前 VOA 中文部通過短波、電視、網際網路、行動裝置以及社群網站，以多平臺、多媒體和全天候方式為聽眾、觀眾和網友提供有關美國和世界的新聞和資訊。

圖表 22：拜訪總部位於華府的美國之音（VOA）



圖說：

1. 陳憶寧委員與來自台灣的 VOA 中文部記者王怡茹合影。
2. 今年是第二次世界大戰結束 70 周年，VOA 製作紀錄片《穿越 1945》，帶觀眾探索抗戰歷史的真相。
3. 來自台灣的 VOA 中文部主播鄭裕文（Winnie Cheng）主持「世界媒體看中國」節目。
4. VOA 華府總部所在 Cohen Building 外觀，衛生福利教育部辦公室亦在此棟大樓。該大樓 1939 年建造，歷史悠久，其建築具有埃及復興時期及簡約古典主義風格。

二、美國通訊傳播政策之制定



(一) 管制及制度結構

在美國，隨著技術的不同，在管制要件，甚至是有管轄權的管制機關都不一樣。在單一特定交易中，都可能包括聯邦、州，以及地方等多個政府單位涉入。1934 年通訊傳播法（簡稱通傳法）奠定了基本的特定產業管制架構。

1. 電信和無線電頻率管制（Telecoms and RF regulation）

全國的管制者—聯邦通訊傳播委員會（the Federal Communications Commission, FCC），管制州際和國際電信業務（某種程度上包括了 VoIP）、非美國政府在無線電頻率（RF）頻譜的使用、無線廣播電視，以及有線電視內容的某些面向。一般來說，FCC 對於網際網路骨幹網路或是網路互連協議（peering arrangements）並不做事前管制，但這些可能涉及「網路中立（net neutrality）」管制措施的提案。州政府和地方公用事業委員會（Public Utilities Commissions, PUCs）管制州際電信服務（例如，當終端點落在單一州或地方的邊界時）。但地方公用事業委員會（PUCs）通常不會管制行動服務，大多數的州不會管制四處使用的 VoIP，或者其他的 VoIP。

美國一直沒有為了要將匯流納入而修正其電信法律。通傳法分為電信事業服務（common-carrier services）、無線電頻率頻譜管制（RF spectrum regulation）、執照核發（licensing）（包括無線電視和廣播），以及有線電視管制。FCC 認定對網際網路接取服務有管轄權，但是對於管轄權可以到何種程度，仍然未明確界定。舉例來說，FCC 還未決定透過網際網路協定傳輸語音（VoIP）是否屬於電信事業服務（common-carrier services）；儘管如此，FCC 已對 VoIP 提供者加諸類似電信事業的非經濟管制義務。在媒體方面，核發無線廣播電視服務使用無線電頻率頻譜的執照，仍屬於 FCC 的權責範圍，管制強度比對有線電視還嚴。雖然 FCC 已經開始將某些接近使用的規定適用到這類服務上，而且可能在 2015 年對這類服務適用額外的規定，不過，FCC 還未對 OTT（over-the-top）這種以網際網路為基礎的媒體服務確認有完全的管轄權。

2. 市場管制（Marketing regulation）

雖然聯邦公平交易委員會（the Federal Trade Commission, FTC）對於電信事業服務

並無管轄權，但 FTC、FCC，州政府公用事業委員會（PUCs），以及州檢察總長，這些單位同時管制通訊傳播產業的交易實務、市場行銷、隱私，以及資料保護等事項。FCC 和 FTC 都可以管制寬頻網際網路服務提供者（ISPs）的市場活動。在 2014 年，FTC 針對電信事業的非電信服務，提出有史以來的第一件法律訴訟案。

3.州和地方政府路權和選址（State and local rights-of-way and siting）

州和地方政府特許權責機關管制有線系統經營者和某些電信服務。地方政府管制分區（zoning）、路權，以及無線電塔的選址。FCC 對於無線天線已建構一套事前建設環境暨歷史保護審查要件，並與聯邦航空總署連結管制天線和電塔高度及相關照明及標記的管制要件。

4.國家安全和競爭（National security and competition）

「電信工作小組（Team Telecom）」，是由國防部、國土安全部、司法部以及聯邦調查局共同組成的非正式小組，這個小組管制電信服務提供者和網路所有者涉及國家安全的議題。而美國外資委員會（the Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS），則是由美國財政部所組成的全國跨機關委員會，審查州際商業有關的既有美國企業併購案。FTC 和司法部（Department of Justice, DoJ）依美國反壟斷法（antitrust laws）共同管制競爭和合併案，而州檢察總長則依州反壟斷法行使職權。

5.政策改變（Policy changes）

聯邦、州，或是地方權責機關可發動改變政策。當 FCC 制定規則時，有可能推翻州或是地方法律及條款。FCC 透過公告和徵詢回應意見的程序制定規則。FCC 的規則最後必須接受聯邦上訴法院的審查。州政府公用事業委員會（PUCs）在採行規則時也有類似的程序，但是隨著各州不同，管轄權限制和程序也有所不同。雖然聯邦法律的議題有許多可能是由聯邦法院審查，但是一般來說，司法審查多在州法院進行。FTC 可能透過規則，以及針對不符公平交易作法的案件向聯邦法院提起民事訴訟，以落實政策的變遷。州檢察總長也很類似，在某些案例中，透過民事訴訟創造新政策。

(二) 授權／發照機制

1. 網路電話以外的固定網路電信服務提供者 (Fixed providers of common-carrier services other than VoIP)

網路電話以外的固定網路電信服務提供者，必須向 FCC 登記註冊，以取得 FCC 的概括授權 (a blanket authorisation)，才可提供州際間的國內服務 (換言之，不需再事前取得授權)。但是如果提供的是美國與境外節點的服務，不論是設施為基礎或轉售、或不論是使用海底線纜、國內或境外衛星，或是跨境地面無線電設施—不管在美國或是境外的起始點或終端點流量，就必須依通傳法第 214 節 (第 214 節國際的授權) 獲得 FCC 的事前確認授權。就州際服務來說，一位固網服務提供者通常必須取得州政府公用事業委員會 (PUCs) 授權。州政府公用事業委員會 (PUCs) 通常依程序和規範要件不同，對於長途服務管制較鬆，但對於地方服務就比較嚴格。FCC 並未限制電信服務提供者的執照張數。在某些州政府公用事業委員會 (PUCs) 可能會拒絕發偏遠地區的經營許可給多重州際地方電信服務提供者。固網電信服務提供者必須取得 FCC 事前同意，方能中止州際和國際服務，而且還要經過州政府公用事業委員會 (PUCs) 事前同意，才可以中止州際服務。

2. 公眾行動網路服務提供者 (Public mobile service providers)

公眾行動網路服務提供者 (即商業行動無線電服務-commercial mobile radio service，或簡稱 CMRS)，包括了虛擬行動網路經營者 (Mobile Virtual Network Operator, MVNO) 和其他分銷商 (reseller) 必須向 FCC 登記註冊，但提供國內服務則不必取得事前授權；不過，這些業者如果要提供美國其他境外節點的服務，就算是轉售服務，也必須獲得通傳法第 214 節所定的國際授權。州政府不得管制公眾行動網路服務提供者 (CMRS) 的費率或市場參進，但可以管制其他的契約條款。FCC 禁止針對公眾行動網路服務提供者訂定稅率，也不管制價格。以設備為基礎的行動服務經營者必須取得執照或租賃權以使用無線電頻率頻譜，除非 FCC 規定可以有執照豁免 (換言之，無需執照的頻率使用) 的經營型態。行動服務提供者也必須確保他們的手機和基地站臺必須符合 FCC 的規定，像是最大功率、頻譜干擾/遮罩 (spectral mask)、天線設計/方向性、人體曝露在輻射的標準，以及身障近用，包括科技助聽可容性要求等等。FCC 的規則也要求無線電

頻率設備的測試套驗證。公眾行動服務提供者如要中止國內服務，並不需要取得 FCC 的同意。在 FCC 並無嚴格管制漫遊費率的情況下，只要求行動網路經營者（MNOs）必在公正、合理，以及非差別待遇的基礎上，提供語音漫遊服務，並且在某些限制包括技術不可相容或不可行的情況下，以商業合理的條款基礎提供數據漫遊服務。如果 FCC 採取新「網路中立」規則擴大完全適用到公眾行動服務時，行動網際網路接取服務可能必須遵行額外的要求規定。

3.互連網路電話（Interconnected VoIP）

互連網路電話（VoIP 服務可以從單一服務的傳統電話網路上收發電話）並不需要事前授權或適用電信事業的一般管制；不過，這些業者必須遵守主要的管制規範，包括那些執法所需的接取、緊急電話、普及服務基金、身心障礙近用、出資成立電信基金，這個基金的功能是為聽障者、消費者隱私權、號碼可攜服務中止、反封鎖、偏遠地區電話布建、水電供應中斷通報，以及某些其他通報義務等任務所成立。不過，FCC 有先於州政府公用事業委員會（PUCs）管制不限定點的互連網路電話服務的地位（指那些收發話端不定點的服務）。部分州政府則認定有權管制固定互連網路電話服務，但絕大多數的州政府並沒有這麼做。

4.非互連網路電話（Non-interconnected VoIP）

非互連網路電話（指從傳統電話網路上可以收話，或發話，但不是二者都可），也不需取得事前授權或是遵守電信事業一般要求。這些業者必須遵守反封鎖、布建偏遠地區電話，以及身心障礙近用要求，並且支付 FCC 估算的費用，以支持電信基金運作，運用在聽障者身上，但不適用國際的互連網路電話業者或電信事業的管制要求。FCC 正在考慮是否將額外的管制義務擴大適用到非互連網路電話業者，包括提交費用供普及服務計畫和自動路由和緊急事故電話（911）等運用。

5.衛星服務提供者（Satellite service providers）

衛星服務提供者必須取得執照，方能使用無線電頻率頻譜，而且必須確保他們的手機或天線符合 FCC 的干擾要求。如果提供美國和境外節點的電信服務，衛星服務提供者必須取得通傳法第 214 節國際授。這些業者不適用州政府所定費率或市場參進管制，或是 FCC 價格管制的規定。

6.衛星太空站（Satellite space stations）

美國向國際電信聯合會（ITU）通報衛星太空站，或利用美國的軌道位置（orbital slot）和傳輸接收地球電臺等，都必須事前向 FCC 申請執照以分別開始或提供服務。僅能接收訊號的地球電臺與獲得美國執照的太空站，必須向 FCC 註冊。使用某頻率的地球電臺必須取得概括授權（也就是說，FCC 並不要求個別授權或註冊）。外國核發執照的衛星如果列在 FCC 的許可太空站名單上，也可能在簡化的基礎上（streamline-based）服務美國地球電臺，但是也可能是為了個別化市場接取，而連接傳輸特定地球電臺的訊號。

7.海底電纜基礎建設（Undersea cable infrastructure）

在美國或其領土範圍安裝或經營海底電纜基礎建設，經營者必須依 1921 電纜落地法（the Cable Landing Licence Act of 1921）規定，先得到 FCC 並會同美國國務院核發的電纜落地執照。如果是電信事業所營運的海底電纜，經營者還必須依通傳法第 214 條國際規定，申請並取得 FCC 的授權。

8.網路電話以外的網際網路服務（Internet services other than VoIP）

在美國，網路電話以外的網際網路服務並不受到事前授權或延伸擴張的管制。網際網路接取服務並不被視為是電信服務，除非服務提供者選擇提供的網際網路接取服務，符合執法所定的接取和揭露等要件，否則網際網路接取服務屬於非管制類型的資訊服務。不過，如果 FCC 依某些意要建議，採用「網路中立性」的管制規範，將寬頻網際網路接取服務重新歸類為電信服務的話，現行的規範就會有所改變。網際網路接取服務目前不受到非差別待遇或反封鎖等要件規範，這些管制要件先前已被法院判決知效，但 FCC 正在考慮重新適用在固網，以及可能適用在無線、寬頻網際網路接取服務上。電子訊息服務，互通的視訊會議服務，以及運用在此類服務的軟體和設備，包括網際網路瀏覽器在內，都必須遵守身心障礙近用要求規定。

9. 外資限制—國際電纜（Foreign ownership restrictions—international wireline）

FCC 在決定是否允許外資進入美國電信市場之前，會進行一項公共利益分析檢測。在國際電信服務授權方面（第 214 節的國際授權），當投資者的母國是 WTO

會員且海底電纜也在 WTO 會員國落地時，FCC 假設的公共利益，是看設備為基礎的州際和國際電信服務轉售提供者，其直接和間接外資所有權（最高達 100%）。當投資者非 WTO 會員國且海底電纜不在 WTO 會員國落地時，FCC 就不會認定其公共利益落在直接和間接外資所有權（最高達 100%）。相反的，非 WTO 會員國的投資者就必須提供他們在非 WTO 會員國市場是否有市場力量的相關資料，並且評估美國電信業者或海底電纜經營者在進入這類非 WTO 會員市場時是否有障礙。FCC 從企業地位原則檢測，以判斷投資者的本國市場和 WTO 地位。

10. 外資限制—無線電頻率執照 (Foreign ownership—RF licences)

美國同時對直接和間接外資所有都有限制。美國的 WTO 承諾反映了對外資所有權的條文限制。在不考慮 WTO 狀態下，通傳法第 310 節禁止外國政府、依外國立法設立的企業，或非美國公民直接持有電信無線電頻率（包括地面無線/微波、行動或衛星服務）或航空執照。不過，在以下所列的額外要件下，通傳法第 310 節的確允許執照持有人有直接和間接外資所有權：

- **未受外國投資者控制的電信事業無線電頻率執照：**那些直接和間接加總不超過 20% 外資所有權，屬於非有控制權的投資，毋需獲得 FCC 事前許可。對於無控制權的投資，如果同一執照持有人直接和間接外資所有權加總超過 20%，FCC 規定執照持有人必須首先拿出外資所有符合公共利益的聲明。
- **受外國投資者控制的電信事業無線電頻率執照：**通傳法第 310(b)(3) 節禁止同一執照持有人含有直接、有控制權的所有權超過 20%。如果同一執照持有人直接和間接外資所有權加總超過 25%，FCC 規定執照持有人必須首先拿出外資所有符合公共利益的聲明。

不管外國投資者控制或沒有控制電信事業的無線電頻率執照，FCC 都假設加總達 100% 的外資所有權符合公共利益檢測，這項假設僅適用在 2013 年 8 月前來自 WTO 會員國的投資者。

11. 國家安全和貿易考量的交互作用 (Interplay with national security and trade concerns)

如果美國的行政部門提出有關國家安全、執法、外國政策或貿易議題的嚴重關

切，或者是對於外資（或線纜落地）進入美國市場對競爭造成風險的話，FCC 還是可能會駁回申請許可。實務上，申請電信基礎設施和國際電信服務轉售業務、電信無線電頻率，以及供行動或無線網路服務的非商業電信的執照，一般都必須由電信工作小組的機關進行國家安全審查。這些行政機關通常在執照核發或交易完成之前，會要求申請者提出安全協議或保證書。

12. 授權核准時程表（Authorisation timescale）

雖然 FCC 訂有詳細的核照時程表（例如：大部分通傳法第 214 節國際執照的申請案所需審查時間為 14 天、大部分電纜落地執照的申請案所需審查時間為 45 天，申請包括無線電信、行動和收發訊號的衛星地球電臺的申請案所需審查時間為 30 天），這些申請案通常在外國所有權加總超過 10% 的情況下會暫時中止，因為電信工作小組一般都會要求 FCC 對有這種情形的申請案，為進行國家安全審查展延一些時間。

13. 執照效期（Licence duration）

隨著服務和基礎建設類型不同，執照效期也不同。依通傳法第 214 節國際授權並沒有設定多久期間或有效日期。線纜落地執照以 25 年為效期。商業無線執照、私人用微波和工業無線執照，以及收發訊號的衛星地球電臺授權一般以 10 年為效期。太空站的授權通常為 15 年，但是直播衛星通常只給 10 年。一般情況下，只要這些執照持有人遵守 FCC 相關服務規定，通常都可以獲得展延。有線電視系統通常是由地方政府核發和換發一定效期的特許執照。

14. 規費（Fee）

對於電信、廣播電視服務和基礎建設的新申設或換發執照申請案，還有 FCC 執照移轉或指定的交易案，FCC 都會收取案件處理程序的規費。FCC 也向受管制的服務提供者收取年度管理規費。所有的這些規費依和服務類型而有所不同；FCC 定期檢討案件處理程序規費，和每年管制規費。FCC 也收取各種聯邦計畫的規費，包括州際電信服務和互連 VoIP 服務提供者在內的聯邦普及服務；為聽障人士提供的轉接服務；編碼行政業務；還有號碼可攜業務等等。非互連 VoIP 服務提供者必須繳交費用以支應為聽障人士提供的轉接服務。政府和地方規費和捐助隨管轄所在地而有所不同。

15. 執照變更或指配，包括電信事業授權或資產移轉 (Modification or assignment of licences, including transfers of common-carrier authorization or assets)

FCC 對於執照變更的程序和要求，依執照類型和服務的不同而有很大的差異，在某些申請案中，還必須視是微幅還是重大變更的程度而定。FCC 也受理許多類型執照的許可，包括電信事業經營授權許可，縱始在執照指定或執照控制權的移轉有所不同（當申請者因企業組織內部重整，執照最終的控制權沒有變更），以及實質指配，或因經營權移轉由不相關的第三方控制。通常必須經 FCC 事前同意的，除了經營控制權的實質指配或移轉外，還有所有非行動電信資產的移轉也包括在內。電信事業經營授權和無線電頻率執照的形式移轉，並不需要經 FCC 事前同意，但是必須在事實發生後 30 日內通知 FCC。非電信經營許可授權的無線電頻率執照形式移轉，也必須經 FCC 事前同意。

16. FCC 執照和財務安全利益 (FCC licences and financial security interests)

FCC 核發的執照不得作為質押擔保融資。雖然如此，貸款人得以出售 FCC 核發的執照作為抵押擔保的權益。雖然貸款人在完成任何 FCC 核發的執照控制權移轉之前就必須事前取得 FCC 同意，貸款人還是可以將持有 FCC 發執照的公司股權作質押擔保標的。在貸款人違約或破產情況下所簽署的保護協議，貸款人，擔保利益持有人，和 FCC 核發執照持有人無論是自願還是非自願，都必須留意 FCC 對於擔保利益和控制權移轉及協議的許可要求規定。

(三) 頻率使用之彈性

不僅法規要求必須授權許可的電信服務應向 FCC 申請執照，以設備為基礎的無線服務提供者除非獨家豁免可經營免執照的頻段，否則一律須向 FCC 申請無線電頻率執照。在大部分的情況下，如果有超過二個或以上的競爭者、同時個別提出申請地面無線電頻率執照時，FCC 必須透過拍賣才能核發執照。在舉行拍賣之前，FCC 訂定相關規則，規範要拍賣的的頻譜區塊、涵蓋的地理區域、執照條款、包括技術和干擾相關的服務規則，以及建置網路規則。在某些情況下，FCC 會限制某些申請人不得參與拍賣。某些衛星服務申請案不需舉行拍賣。針對已指定作為執照轄免使用的頻段，使用

者可在特定技術規則要求下，無需申請 FCC 核發個別執照即可經營。FCC 也分配（allocate）了某些頻率頻段供「輕執照（licensed-light）」服務，當申請人透過繁瑣程序，類似向 FCC 申請註冊登記之後，可取得許可使用一組頻率。

FCC 有權重新分配（變更許可使用或許可使用者類別）或重新指定（變更授權可使用特定地理區域特定頻率的單位）無線電頻率頻譜。當技術變遷或市場改變過時的規定時，FCC 很可能考慮進行這類的變更。當執照持有人不符合執照所要求的資格或要求的條件、或者違反 FCC 所規範的規定時，FCC 可能會吊銷其執照。FCC 對於某些需執照的譜頻訂定特定的使用許可。不過，在過去二十年當中，FCC 在大多數的申請個案中，並沒有針對可使用的頻譜定有使用限制的細節、技術規範，而是允許彈性使用頻譜。這讓執照持有人可以在大多數情況下，不需向 FCC 申請事前授權許可，就變更所提供的服務。同樣的，FCC 的規則並未限制大部分在無需執照即可使用的頻段（unlicensed band）所提供的服務，只要這些使用者符合技術經營規定即可。無需執照即可使用的頻段（unlicensed band）只要是在 2.4Ghz 和 5Ghz 頻段。在 2014 年，FCC 改變了規則，允許室外的經營，以及在 5GHz 的頻段上可使用 U-NII-1 的部分。此外，FCC 最近還允許電視「白頻（white space）」無需執照即可使用的頻段，也就是說，這是屬於無線廣播電視頻道之間的空白頻率。FCC 規定要求這些利用白頻的設備必須符合資料庫的資料，以決定哪裡及何時他們可以傳送數據，以保護既有無線電視業者和已核照的無線麥克風所使用的頻段。FCC 目前正考慮在與既有業者共享的基礎上，指配額外的頻率供無需執照的使用，包括 600MHz 頻段的部分，和 5GHz 頻段的部分。FCC 也提案在與既有業者共享的基礎上，運用頻譜資料庫的方式，要將 3.5GHz 頻段供新商業目的使用—包括「依規定核照（licensed-by-rule）」的使用。最後，FCC 已開始探索在 24GHz 之上，也就是最近在徵詢的所謂的「5G（millimeter wave）」頻段，找出額外頻率供核照和無需執照的使用。

只要執照的移轉或指配不是為了交易的目的，依 FCC 的同意條件是可允許頻譜執照變更。FCC 核准任何頻譜的移轉或指配，考量點是競爭、頻譜持有加總數，還有之前守法的議題。依 FCC 的同意條件，FCC 允許分割（在所許可的執照範圍進行指配）和分開（在所許可的執照範圍，部分但非全部的頻率）。FCC 也依出租的效期及本質進行審查，允許出租無線電頻譜。

（四）事前管制義務

關於事前經濟和競爭的管制，雖然 FCC 要求所有州際和國際電信事業必須提供公正

且合理的費率、契約條款和條件，以及禁止無正當理由的差別待遇，實務上這些除了既有地方交換機房業者外，並非重大的限制條件。FCC 也有權消除任何不必要的電信事業管制規範。

1.既有地方交換機房（Incumbent local exchange carriers）

既有地方交換機房業者通常要遵守州政府和聯邦政府的稅率、成本會計、會計分離、強制折扣轉售，以及同軸線纜業者非統賣（unbundling）服務的要求，雖然非套裝（unbundling）服務的要求本來只有同軸線纜業者必須遵守。雖然 FCC 實質上已經在許多方面解除管制非交換「特殊接取」服務（尤其是像是乙太網路（Ethernet）套裝服務）的費率、條款和要件，但這類業者通常還是面臨零售和批發價格的控管議題。不過，FCC 也正在檢視這方面解除管制的程度。FCC 已逐步取消所有電信業者之間發話端的補貼（但是固定設備的專線連到國際節點除外），而且也已宣布，但尚未實施，消除電信業者之間發話端的補貼。

2.非既有地方交換機房（Incumbent local exchange carriers）

非既有地方交換機房（CLECs）不需向 FCC 提出關稅文件，雖然大多數的業者都會這麼做，一般都必須向州政府提出。FCC 限制了這些業可以向電信業者之間發話端和受話端收取補貼的數量。他們不適用成本會計、分離、強制轉售折扣，或是非統賣（unbundling）的規定。

3.固網長途電話（Wireline long distance）

對於固網長途電話服務提供者，除非針對某些特殊情況，以及在連往外國特別線路、被視為國際電信服務的主導者而受管制（換言之，有市場力量），FCC 通常禁止對幾乎全部的國內州際和國際電信服務提出關稅。

4.公眾行動通信服務（Public mobile service）

公眾行動通信服務（也就是 CMRS）不適用 FCC 或州政府和地方公用事業委員會（Public Utilities Commissions, PUCs）的事前經濟管制。這類服務也不適用價格控管、關稅、成本會計、分離，或者轉售 要求規定。語音漫遊費率和條款必須公正、合理且無差別待遇。依據技術相容和彈性的限制規範，公眾行動通信服務（CMRS）提供者必須與其他電信業者協商合理的數據漫遊商業協議。

（五）結構或功能式分離

美國並沒有規定電信業者必須維持 網路批發和附帶零售服務的分離。在某些情況下，FCC 或州政府和地方公用事業委員會（Public Utilities Commissions, PUCs）要求業者提供服務的時候必須在結構或功能有所分離（例如，一家美國電信業者其關係企業在外國市場有其市場力量，必須透過外國電信業者的附帶分離，提供從美國發源或以美國為對象的服務到外國市場。

（六）普及服務義務與財務支援

既有的地方交換機房電信業者通常被州政府賦予普及服務義務，以符合所有他們服務區域裡合理的要求（稱為「(carrier of last resort)」義務）。有些有線電視業者在地方和州政府核發特許協議中，也有相關要求必須加諸在他們建置的網路中。

聯邦普及服務基金（the Federal Universal Service Fund，USF）可支援提供電信服務的對象包括：電信服務建置成本過高的區域、低收入消費者、偏遠地區健康照護的提供者，以及學校和圖書館。FCC 給選擇高成本建設地區的電信業者接受明確的普及服務基金，並定下語音和寬頻普及服務績效和要求。FCC 已開始運用反向拍賣的方式，將普及服務基金的支援分配給符合條件的電信業者。雖然部分電信業者只接受用在低收入消費者身上的普及服務基金，但是接受高成本建設地區的電信業者也必須提供服務給低收入消費者。

聯邦普及服務基金（USF）的來源，是根據電信事業和互連網路電話在州際和國際電信業務營業額估算徵收。FCC 每季都會重新計算聯邦普及服務基金的徵收費率；在 2012 年第一季曾達 17.9%，而從 2012 年到 2015 年第一季，普及服務基金的徵收費率從 15.5%到 17.9%之間。網際網路接取服務的營收因還未被認定為電信業務，因此目前不屬於聯邦普及服務基金（USF）估算的範圍。不過，如果 FCC 將網際網路接取服務重新類為電信服務的話，這種情況可能就會改變。要決定何種服務在何時必須直接繳交普及服務基金，是極度複雜的一件事。

許多州也要求州際電信服務業者繳交普及服務基金計畫，有些州要求互連網路電話服務業者也必須繳交普及服務基金。

（七）號碼可攜

FCC 要求固定和行動電信業者以及互連網路電話服務業者，在相同地理區域範圍開放號碼可攜。所有的電信服務提供者和互連網路電話服務業者，可以付費支援號碼可攜所需行政費用。這些費用隨地區不同而變動。

（八）消費者條款與條件

州政府管制州內電信服務的消費者條款和條件，包括當地、服務、經常透過關稅在事前提出或許可。FCC 並不要求事前提出任何州際服務的消費者條款和條件，除非是由既有地方交換機房業者所提供的當地服務。所有當地電信業者可以通過關稅在事前提交州際服務的消費者條款和條件，雖然非既有地方交換機房（CLECs）不需向 FCC 提出關稅文件。長途電話服務業者不得將關稅加諸在消費者條款和條件中。FCC 和州政府公用事業委員會（Public Utilities Commissions, PUCs）通常會要求何理且無誤導資訊的條款和條件。

對於非電信業者販售和發行非電信服務和電話預付卡，美國聯邦公平交易委員會（the Federal Trade Commission, FTC）也有管轄權管制誤導或不公平條款和條件。FTC 對電信業者沒有管轄權。不過，在 2014 年，FTC 首度對電信業者採取行動，判定電信業者有虛偽不實、引人錯誤或不公平行銷非電信服務。州檢察總長也會針對虛偽不實、引人錯誤或不公平的條款和條件採取行動。FTC 或州檢察總長通常不會要求業者事前提出或事前許可。

（九）網路中立性

在 2010 年，FCC 要求在大眾市場的寬頻網際網路服務提供者履行三項網路中立義務：透明；禁止封鎖；禁止無正當理由之差別待遇。在 2014 年 1 月，司法審查判定禁止封鎖、禁止無正當理由之差別待遇這二項不合法，僅有透明是 FCC 自公布網路中立原則之日起仍舊有效的義務。不過，FCC 目前在考慮是否要發布新規則管理封鎖和差別待遇的議題。進一步的，當 FCC 無法將 2010 年公布的網路中立規則中禁止封鎖、禁止無正當理由之差別待遇這二項義務加諸在無線行動網際網路接取業服務時，FCC 開始思考新的反封鎖和反差別待遇規則，同樣可擴張適用在行動無線和固定網際網路接取服務上。

1.透明 (Transparency)

寬頻網際網路服務提供者必須公開揭露精確資訊，包含網路管制作法、網路績效，以及處理寬頻網際網路接取服務商業條款等。

2.禁止封鎖 (Prohibition on blocking)

依據先前已被法院判定撤銷的網路中立規則，固定網際網路服務提供者不得封鎖合法內容、應用程式、服務，或是無害的裝置；對於那些在語音或視訊電話有競爭關係的合法網路或應用程式，包括對行動網際網路服務提供者有「可歸屬利益 (attributable interest)」的服務，行動網際網路服務提供者皆不得封鎖其接取。封鎖的行為包括降速 (degradation)，使得內容、應用程式、服務，或是裝置「明顯無法使用 (effectively unusable)」，而且還要向使用者收取一筆費用解除封鎖。不過，網際網路服務提供者可以「合理管理網路 (reasonable network management)」，也就是說網路管理可採取「適當且量身訂作的方式達成合法的網路管理目的，並且可將寬頻網際網路接取服務的特殊網路架構和技術納入考慮」。

3.禁止無正當理由之差別待遇 (Prohibition on unreasonable discrimination)

依據先前已被法院判定撤銷的網路中立規則，固定網際網路服務提供者在傳輸合法網路流量時，除非有網路管理的例外情形，否則無正當理由不得有差別待遇。依使用量 (usage-based) 或是分組付費 (tiered pricing) 只要不違反競爭，就不構成無正當理由的差別待遇。網際網路服務提供者可優先提供緊急通訊服務。因為這個規則只保障合法網路內容，並未禁止阻擋侵權或其他非法活動。

因法院對網路中立規則的判定，所以 FCC 已採取重大的新程序，考慮採用其他方法強化網路中立議題。FCC 正權衡是否要將寬頻網際網路服務的提供認定為電信傳送服務，或是繼續將這些服務視為非電信傳送服務來規管。美國總統歐巴馬最近聲明 FCC 應採取更積極的網路中立性規則，將網際網路接取提供者視為電信事業。新規則有二種可能，一種是和先前版本的一樣，要求透明、禁止封鎖，以及禁止不合理的差別待遇。另一種則是新的網路中立規則和前版本不同，同等對待固定和行動寬頻服務，而不是對行動服務較寬鬆，而且新的規則也可能不但適用於終端使用者接取寬頻網際網路的項目，也擴張適用於像是 Netflix 這的新

型態業者。

（十）下世代接取網路

FCC 目前將所有像是網際網路服務提供者這類的寬頻網際網路接取業者，視為非電信資訊服務，僅適用於最低度的管制，而不是像對待電信事業那樣高的管制力道。FCC 也要求網際網路接取業者必須遵守協助監看（surveillance）和執法的要求。FCC 通常傾向不管制網際網路骨幹網路或骨幹網路流量交換協議（也就是說，互連和傳輸協議）。不過，如果 FCC 將網際網路接取服務重新歸類為電信服務而作為網路中立法規制定的一部分，下世代接取網路的法律規管情況也會有所改變。

針對電信事業打算採用 IP 網路而中止舊式分時多工(legacy time division multiplexing) 技術網路服務時、或是採用光纖網路而中止同軸電纜最後一哩網路的服務等情況，FCC 正打算進行相關法規制定程序，要求電信業者必須取得核准。在這項議題還要考慮的面向包括：哪些是適當的零售替代服務、哪些是適當的批發替代服務，以及哪些審查和核准程序必須在變更前先取得許可。

（十一）資料保護

FCC 要求電信業者必須針對一種特定的消費者個資進行保護，即為所謂的消費者專有網路資訊 (customer proprietary network information, CPNI)。CPNI 包括消費者使用的電信服務資料，例如通聯記錄、每通電話的通話時間及特定帳單訊息等。但消費者的姓名、住址、社會安全號碼、出生日期及其他類型的個人資訊則不屬於 CPNI。電信業者必須採取一切合理措施來防止任何以未經授權的方式試圖取得 CPNI 的行為，當消費者要求獲取自己的 CPNI 時，業者也必須採取適當措施來驗證消費者身分後，才能提供相關資訊。電信業者也必須通知消費者有關該公司對於 CPNI 的處理方式，在使用 CPNI 從事特定行為前必須徵求消費者的同意，保留所有要求獲取 CPNI 的紀錄，並有義務向 FCC 回報與 CPNI 相關的資訊。

FCC 也在 2014 年 10 月宣布，電信業者若是未能保護 CPNI 定義範圍以外的個資將違反通訊傳播法之規定。具體而言，FCC 將消費者的姓名、住址、社會安全號碼、出生日期及其他可辨識個人身分之資訊視為消費者專有資訊 (customer proprietary information, CPI)，並期望電信業者可採用足夠的資訊安全措施來保護 CPI，避免資訊安全級別的隱性或明顯扭曲，並通知可能受到資訊安全漏洞影響之消費者。FCC 的作法是效法於 FTC 用來監理非公眾通訊服務之資訊安全的作法。

2014 年 2 月，美國國家電信暨資訊管理局 (National Telecommunications and

Information Administration, NTIA) 及國家標準技術研究所 (National Institute of Standards and Technology, NIST) 發布了增強關鍵基礎建設網路安全框架 (Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity)，這是一套產業最佳實踐，目的在於減少重要基礎設施的網路風險，包括電信服務。這份框架包括與政府分享網路安全資訊之建議，及解決網路安全措施可能造成的個人隱私及公民自由問題等。但有關是否遵守這份框架的部分則沒有強制性規定。

關於保留及提供執法所需之消費者資訊部分，聯邦法規要求每一家提供電信服務的業者必須保留 18 個月內的計費紀錄資料。根據電子通訊隱私法 (Electronic Communications Privacy Act, ECPA)，在法院命令或其他法律程序發布期間，美國政府可要求 ISP 保存 180 日內的電子通訊內容。雖然執法所需的程序類別會根據需要的資訊不同而有所不同，營運商與供應商依規定必須在合法政府程序的要求下，揭露特定消費者資訊。但針對是否有通知消費者的必要，以及若是消費者不願意被揭露個人資訊時，是否有申訴管道這兩個問題，法規有不同的規定。美國國會可能會考慮制定有關政府獲取通訊資料的相關法律，包括在 2015 年再次修訂 ECPA，但受到政治上持續分歧的影響，可能很難有大幅度的改變。

此外，通訊傳播協助執行法 (Communication Assistance for Law Enforcement Act, CALEA) 規定電信業者 (包括網路電話服務供應商)、固網寬頻服務供應商、電信傳輸與轉換設備製造商及支援服務供應商應配合法律執行及國家安全機構授權的電子監聽需求。主要供應商必須協助經過適當授權的執法官員截取通訊內容及獲取消費者之電話認證資料，並配合相關監聽需求。根據法院命令及其他法律授權，營運商必須有能力做到以下事項：

- 迅速隔離其服務區內，目標之所有由該營運商所傳輸的有線及電子通訊
- 迅速定位出目標之電話認證資料
- 提供截取之通訊內容與電話認證資料給執法單位
- 截取通訊內容時不能引起目標注意，必須在目標沒有發現的情況下進行電子監聽，且以不違反其他人的通訊隱私與安全為原則

CALEA 要求營運商保障其他未遭到授權截取的通訊內容之隱私與安全。但 CALEA 並未要求電信業者破譯通訊內容，除非業者提供的是加密內容，且有必要對該訊息進行解碼。鑑於愈來愈多消費者使用的設備擁有加密功能，以及還有其他對執法過程造成的技術障礙，許多執法團體正在呼籲修法以強化 CALEA 的功能。同時，2014 年

12 月，參議員 Ron Wyden 提出資訊安全法 (Secure Data Act)，禁止執法機構要求電信公司與設備製造商開「後門」以獲取加密資訊。但在提案的最後期限前，歐巴馬政府都沒有提出任何與 CALEA 相關的改革法案。

若是未遵守 CALEA 之規定義務可能招致民事處分。司法部可由聯邦地方法院發出命令來強制執行這些義務。

(十二) FCC 通傳政策制定趨勢

1.IP 轉換/匯流 (IP transition/convergence)

美國國會與 FCC 都在考慮該如何以最佳的方式，按照數位化與 IP 網路所帶來的技術變革與服務匯流，重新修訂美國電信法規。FCC 在考慮若要將分時多工網路 (time division multiplexed networks) 全面汰換成 IP 網路，需要做出哪些改變，以及這種轉換將對現行法規要求造成什麼影響，包括強制連網、連網爭議調解及網路社會責任，例如普及服務。FCC 也正在檢視其寬頻網路監理權責範圍之法律基礎，以及現行非公眾通訊服務業者所提供之網路接取服務的分類所造成的法律限制。新一屆由共和黨主導的國會開始考慮針對基礎電信法進行基本升級。距離這個承諾的實現可能還需要數年，因為對於如何修正既有法規一事，各方並無共識，但由共和黨主導的兩院增加了新法案實質進展的可能性。

2.頻譜/無線 (Spectrum/wireless)

FCC 與美國政府持續嘗試尋找電波頻譜提供給經過授權的及免授權的服務供應商，特別是行動寬頻。以下列出數項關於本議題進行中的重要計畫：

FCC 正持續進行誘因式拍賣 (incentive auction)，讓電視台放棄 600 MHz 頻段的頻譜使用權，以換取一筆收入 (反向拍賣)，並將這些收回的頻譜重組後供有執照或無執照的網路靈活運用 (正向拍賣)。因為 1 GHz 以下的頻譜較缺乏商業機會，FCC 也在考慮設定個別供應商可持有這類頻譜的數量上限。

FCC 提議允許商業用戶在二級基礎上與政府及非政府機構共享 3.5GHz 的頻段。FCC 正在考慮一個創新的三級分類法，將用戶分為初級、獲得授權的二級專用，以及第三級的法律授權者或傳統未經授權的使用者。屆時將會有一個資料庫系統來進行管理，以避免相互干擾。

FCC 已提議允許未經授權的設備可以在兩個 5 GHz 的頻段營運，這種使用方式目前尚未被許可－UNII-2B 及 UNII-4 這兩個頻段。

FCC 已開始考慮允許更多高於 24GHz 的「毫米波」頻段進行地面無線應用，並發出意願調查以估計 5G 執照服務及免執照之服務是否有興趣使用這些頻段。

FCC 無線局日前批准了一份美國 T-mobile 公司所提出的請願書，內容為強化數據漫遊服務糾紛申訴審議過程。這很可能預示著新一輪的爭議，針對由最大的無線業者來收取漫遊費是否有違 FCC 的規範這個問題。

3.公用行動通信服務競爭（Public mobile service competition）

當美國司法部挑戰 AT&T 與 T-mobile 的合併案時，它強烈建議市場上應維持至少 4 家國內大眾行動通訊服務供應商。無論這是否為真，或者如果是真的，該採取什麼樣的監理措施才能確保這個現況，對 FCC 與司法部反壟斷局而言都是未解的問題。然而，FCC 已針對數據漫遊資費之限制規定採取強化措施，並有條件地保留部分低於 1 GHz 的頻譜給除了兩家最大的全國性行動無線業者外的其他服務供應商。

4.因國家安全審查導致延後進入市場；改革前景(Delayed market entry due to national security reviews；prospect of reform)

2014 年，FCC 開始對電信工作小組（Team Telecom）施壓，要求其同意改革，使針對外資所有權申請 FCC 新發執照或併購與轉讓 FCC 執照時，所進行的國家安全審查透明度更高且時程更確定。由電信工作小組（Team Telecom）與美國海外投資委員會（the Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）所進行的美國國家安全審查持續對海外投資客與設備、軟體供應商等進入美國產生巨大的焦慮感。間諜持續揭露美國政府資訊一事，加重了他們的擔憂，不只是對於這些審查之目的，也包括了調整流程可能會造成未來其他的審查案件的延誤。儘管美國對 WTO 承諾將會公開許可標準以及「原則上申請許可之結果作成所需的時間」，獲得新的許可或批准交易，包含電信業的海外投資，外界還是難以預測所需要的程序或時間。審查及條件可能影響公司治理、人事及其他營運事務，來自特定國家的投資（例如中國和波斯灣阿拉伯國家（Gulf states）以及主權財富基金（sovereign wealth funds））都比較容易受到大規模的審查。雖然服務供應不需

要美國政府的直接批准，但美國政府還是可以透過向投資者設立市場准入條件來間接排除其機會。美國政府鮮少會在電信業者進行無關乎海外投資的交易時向業者施壓，特別當美國政府機構本身就是這些業者的客戶時。

5.身心障礙近用 (Disabilities access)

隨著 2010 年針對促進身障近用的措施擴展到非互連及互連網路電話服務、電子通訊、互動視訊會議以及用來接取這些服務的軟體和設備 (包括網路瀏覽器)，FCC 現在已經開始提供領取、調查及申訴裁決的服務。

三、美國廣播電視媒體之管制規範



(十三) 廣電媒體管制及制度結構

美國政府根據電視及廣播信號送達終端用戶的方式，採取不同的監理措施。美國的廣播電視指的只有直達電視機的無線信號傳遞。有線電視則是指信號透過地面上的「有線系統」傳遞，與無線電視的規範有所區別。直接到戶 (direct-to-home, DTH) 指的是使用衛星天線傳遞信號到電視機，又受到另一套不同的規範管轄。FCC 也將有線、衛星及類似的服務供應商歸類為「多頻道視頻節目內容傳輸/發行經銷商」(MVPDs)，這些業者是受到附加規定所管轄的。而 OTT 服務則是指透過網路傳輸影音節目者。在音訊方面，廣播指的是以無線信號傳遞，而衛星數位音訊無線服務 (Satellite Digital Audio Radio Service, SDARS) 則是以衛星傳遞音訊信號。請注意，本章節中有關「廣播 (broadcasting)」問題的所有回覆指的是上述所有類型的信號傳遞方式。

OTT 網路視訊與音訊服務並未明確受到 FCC 管轄。然而，FCC 近日提出將這些服務供應商也歸類為 MVPD，這些業者也必須受到部分 (但並非全部) 適用於有線及衛星業者的規範管轄。但這些新規範不包含取得執照的部分。OTT 服務同時也受到著作權法管轄，關於此問題有許多懸而未決的、或是最近才剛由幾個法院解決的一些爭議案件。

行動裝置以廣播的方式接取音訊或視訊服務，並不在 FCC 管轄範圍內，但這仍適用於美國著作權法。然而，隨著這類服務日益普及，FCC 也可能會擴展其管轄範圍。例如，FCC 已要求行動裝置節目內容供應商提供隱藏字幕服務，並要求此類裝置解碼並呈現這種字幕。

(十四) 媒體所有權限制

會受到限制的媒體所有權如下：

- 在單一市場中擁有多家電視台的所有權；
- 觸達率達到一定比例的電視台所有權；
- 地方市場中的廣播電台所有權；

- 地方市場中電視台及廣播電台的跨媒體所有權；
- 同一地理區域中電視台或廣播電台與報紙的跨媒體所有權；
- 單一有線系統經營者提供之服務市佔率達到一定比例；
- 擁有一定比例頻道數的有線電視系統所有權；以及
- 美國「四大電視網」(ABC、CBS、FOX 及 NBC) 的所有權合併

無論是 FCC、州立或地方提供特許權的機構都沒有將外資所有權或其他所有權限制加諸於有線系統上，雖然有線電視經營許可權的轉讓幾乎都需要這些提供特許權的機構事先同意 (不包含 FCC 在內)。FCC 限制同一區域的有線電視系統營運商與電信事業間的經營許可權互相轉讓。

美國對 WTO 在基礎電信事業一項上所做的承諾，反映了美國對廣電事業外資所有權的法規限制。美國所承諾的事項中，也包括了第二條 (最惠國) 的豁免規定，針對 DTH 的單向衛星傳輸、直播衛星服務及數位音訊廣播服務。無論美國對 WTO 做出哪些承諾，美國通訊傳播法 (the Communications Act) 第 310 節明令禁止外國政府、根據外國法律所成立的公司、非美國公民或外國政府代表直接持有廣播電視執照。第 310 節 (b) 之 (3) 限制持有廣播電視執照的美國公司外資直接持股比例不得達 20%，通訊傳播法的限制迫使 FCC 必須執行。第 310 節 (b) 之 (4) 禁止廣播電視執照持有者擁有超過 25% 的外資間接持股，除非 FCC 認定外資持股有助於公共利益。雖然 FCC 從未刻意授權擁有超過 25% 外資間接持股的公司持有廣播電視執照，但在 2013 年 11 月，FCC 發布的一個宣告暗示了變革的可能性，該宣告內容闡明，FCC 將針對擁有超過法定 25% 外資持股比例的美國境內母公司申請廣播電視執照許可案，根據「具體個案事實」的基礎進行逐案審查¹²。

¹² 譯註：美國 FCC 在 2013 年 11 月 14 日於官方網站發布新聞稿《FCC 釐清外資投入無線廣電事業之政策》，另譯如下：

【華盛頓特區】針對無線廣電產業交易出現外資持股超過法律所規定的 25% 標準時，美國聯邦通訊傳播委員會 (FCC) 在 2013 年 11 月 14 日作出釐清相關審查政策和程序的規定。

面對廣泛且多樣的各界團體人士—包括廣電業者、公共利益部門，以及投資者，這項規定可能移除了新資本的投資障礙，可以對小型企業、少數族裔，以及婦女經營廣電事業有所幫助，並且可以鼓勵創新。但是這項釐清審查政策和程序的措施，並未讓 FCC 保護公共利益的義務有所改變，所謂公共利益包括國家安全、在地化主義，還有以個案方式審查每一宗交易案的媒體多樣性。

1934 年通訊傳播法第 310(b)(4) 條規定，當 FCC 發現限制外資是符合公共利益時，外資持有美國廣播電視事業股份即不得超過 25%。在過去，某些人將這個標準看成是對於持有廣電事業股份會超過的外資所設下的障礙，而不是讓 FCC 展開裁量的啟動器。FCC 此次所作的規定，釐清了 FCC 審查申請案和請願案的目的，此次提出說明性質的規定是以個案審查的基礎處理媒體所有權。

在執行這些所有權規範時，FCC 採用一套複雜的「歸因」基準，包含廣泛的代表所有權、控制及影響力的財務或其他利益。

（十五）核發執照之要件

電視台和廣播電台的執照是分開授權的。有線系統並非由 FCC 發出許可執照，而是由州政府及地方政府「特許經營」。然而，有線系統幾乎都是使用衛星或無線設備，而這些設備則是由 FCC 授權使用的。DTH 衛星及特定衛星地面接收站也是由 FCC 授權許可。申請執照者必須支付申請費，這筆費用多寡取決於申請的執照類別。OTT 線上視頻服務目前並不需要任何聯邦或州立相關監理單位授權即可經營。

由於新執照的取得往往較為困難，公司通常會透過執照轉讓的方式獲取無線電頻率執照。至於有線系統執照的轉讓則通常需要許可單位的同意。

OTT 服務不需領執照，就算 FCC 將其歸類為 MVPD 也依然不需要執照。

（十六）外國節目與本國節目內容之要求

美國針對國外產製之節目進口或是本地內容比例，都沒有相關規範（除了低功率無線電視業者以外）。有線業者則必須播送發給執照的地方政府所規定的公眾、教育及政府節目。衛星業者也受到類似的「公益額度」限制。無線電視業者必須播放特定數量的兒童節目。無線電視及廣播業者（但不包括有線系統經營者及衛星業者）對於不雅的節目內容也受到一定程度的限制。

（十七）廣告

無線電視、有線電視及衛星在兒童節目播送的廣告及菸品廣告，都受到 FCC 的限制。

FCC 在今天起實施的說明性規定（the Declaratory Ruling）特別釐清有關尋求 FCC 同意外資比例可超過 25% 的申請人和請願人之提出程序。該項規定也確認申請人和請願人必提供充分的詳細資訊給 FCC，讓 FCC 依通訊傳播法第 310(b)(4) 條規定，達成公共利益的任務。廣電事業持照人母公司在未經 FCC 同意前，控股不得超過法定的上限標準。

FCC 將持續與行政部門機構共同合作，就此議題有關國家安全、執法、外交政策，以及貿易政策等，審查外資申請案。

這項說明性規定(編號:FCC 13-150)在 2013 年 11 月 14 日實施。主任委員 Wheeler、委員 Clyburn、Rosenworcel、Pai 和 O'Rielly 均發表聲明書。

無線電視播出的樂透彩券及特定賭博遊戲廣告，也進一步受到 FCC 的規範，雖然法規並不適用於合法經營的賭場廣告，因為在美國，賭場是合法的事業。這些規範尚未適用於線上廣告，雖然在 FCC 於 2014 年 12 月提出的新規範中，兒童節目廣告與菸品廣告可能會受到規管。

2013 年，FCC 實施《降低商業廣告音量法 (the Commercial Advertisement Loudness Mitigation, CALM Act)》，禁止商業廣告的音量大於節目音量。這些規範適用於廣播電視台、付費電視節目商及有線與衛星營運商，但尚未適用於網路視訊服務。

美國聯邦公平交易委員會 (Federal Trade Commission, FTC) (針對其他產業) 禁止所有產業製作或播送虛偽不實及具有誤導性的廣告，不管其使用的技術為何。FTC 也推行了「垃圾郵件管制法」(CAN-SPAM act)，禁止濫發商業電子郵件。FCC 與 FTC 各自執行電話消費者保護法 (Telephone Consumer Protection Act, TCPA)，針對電話行銷施加一定程度的規範，並特別針對簡訊行銷手法進行強力限制。違反 TCPA 者可能必須面對私人提出法律訴訟，也包括集體訴訟。

(十八) 必載

有線系統業者及直接到戶衛星供應商在其經營區內的無線電視訊號受到必載義務的規範。OTT 業者雖未受到此規範，但 FCC 將 OTT 服務供應商歸類為 MVPD 可能會造成他們必須負擔相對義務。

全功率及商業電視台每三年必須針對服務該電視台的「本土市場」之有線或衛星營運商進行一次選擇。那些選擇「必載」的頻道會被自動載入 (但仍然有例外)，不過無法要求補償。而選擇「同意授權再傳送」的頻道業者，則無權要求必載，但系統商仍然需要有其書面同意才能播送其節目。很多時候系統商必須向頻道商支付費用取得播出的權利，特別是針對人氣較高的頻道。無論是必載或是再傳送同意授權，兩種制度都沒有涵蓋著作權議題，著作權議題是在另一個高度複雜的法定權限下處理的議題。

(十九) 新媒體內容之管制

有線系統業者及直接到戶衛星供應商在其經營區內的無線電視訊號受到必載義務的規範。OTT 業者雖未受到此規範，但 FCC 將 OTT 服務供應商歸類為 MVPD 可能會造成他們必須負擔相對義務。

全功率及商業電視台每三年必須針對服務該電視台的「本土市場」之有線或衛星營運商進行一次選擇。那些選擇「必載」的頻道會被自動載入（但仍然有例外），不過無法要求補償。而選擇「同意授權再傳送」的頻道業者，則無權要求必載，但系統商仍然需要有其書面同意才能播送其節目。很多時候系統商必須向頻道商支付費用取得播出的權利，特別是針對人氣較高的頻道。無論是必載或是再傳送同意授權，兩種制度都沒有涵蓋著作權議題，著作權議題是在另一個高度複雜的法定權限下處理的議題。

（二十）數位轉換

大多數電視台從 2009 年開始數位轉換。FCC 重新將頻譜分配給商業行動服務，其中有些會被拍賣，有些則是已經被分配給全國性公共安全網路。然而，低功率電台的數位轉換仍在進行中，其中有部分仍使用類比方式傳輸。

（二十一）數位格式

美國法規並沒有限制廣播電視業者使用他們的頻率用途（多頻道、高畫質及數據傳輸服務），但他們必須保留至少一個頻道給免費無線廣電節目，且免除附屬服務收入的 5%。

（二十二）媒體多元性

美國並沒有明文針對媒體多元化、觀點多樣化或類似概念進行規範。美國是透過對特定媒體的所有權限制（例如跨媒體所有權禁令）間接保障觀點的多樣性。

（二十三）媒體管制重要發展趨勢

1. 電視電波頻譜獎勵拍賣

FCC 正在立法允許廣電業者銷售用於無線寬頻的頻譜。

2. 多頻道視訊節目提供者（MVPD）定義發展進程

FCC 正在考慮是否要將 OTT 影音服務供應商歸類為 MVPD。如果 FCC 這樣做，這些業者將從中獲得極大好處（例如改善特定節目的收視情形）。然而他們也必須受到

新的義務規範（例如必須獲得轉播同意權才能播出無線電視台的節目）。

3.身障近用

FCC 要求透過 IP 網路傳輸的影視節目必須提供隱藏式字幕，並且目前已經可以接受、裁定及執行有關違反這項規定的申訴。FCC 最近也修正規範，範圍擴大到包含部分線上視頻片段，也包括完整長度的節目，並考慮擴大 IP 隱藏式字幕的義務到更廣泛的內容上。

四、美國通訊傳播管制機關及競爭法媒體之管制規範

(二十四) 媒體管制重要發展趨勢



1. 總體概況 (General)

美國司法部與聯邦公平交易委員會 (FTC) 依據美國一般反壟斷法規來監理電信、廣播電視及新媒體產業的垂直與水平反競爭效果，特別是根據謝爾曼法 (Sherman Act) 及克萊頓法 (Clayton Act) 這兩個法案。另外，依據聯邦公平交易委員會法，FTC 也負責監理上述及其他產業的不公平與欺騙性貿易行為。FCC 的業管範疇則是根據通訊傳播法所規定的公共利益標準，監理電信及廣電產業的競爭相關議題。州總檢察長負責執行州層級的競爭及消費者保護法規，以及私法訴訟當事人透過索取損害賠償執行聯邦及州層級之競爭法規。雖然沒有單一機制可確保競爭相關議題處理方式的一致性，司法部、FTC 與 FCC 會定期協同審查，以避免各自作法產生衝突或無故的拖延。透過競爭法在反競爭行為的事前及事後都進行嚴密控管，並針對特定產業進行規範。所有的監理行為都是同時進行的。州立及地方當局通常獨立於司法部、FTC 及 FCC 之外運作。

2. 合併控管—反托拉斯法主管機關 (Merger control-antitrust agencies)

所有涉及到 FCC 執照轉讓的兼併、收購及合資案 (執照包括授權國內大眾傳播媒體之服務)，根據通訊傳播法的規定皆需要事前批准，不管這些交易是涉及電信、廣播電視或新媒體產業。雖然反壟斷法一般並沒有管轄權的最低門檻，1976 年的哈特-斯科特-羅迪諾反壟斷改進法案 (Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act, the HSR Act) 要求司法部及 FTC 在交易規模或人數達到一定程度時必須接收併購前的通知書。截至 2014 年 2 月 24 日前，如果 (1) 被收購者的表決權證券及資產價值超過 7630 萬美金，且其中一方的銷售額或資產超過 1 億 5250 萬美金，而另一方的銷售額或資產超過 1530 萬美金，或者 (2) 被收購者的表決權證券及資產價值超過 3 億 510 萬美金，則交易前必須事先通知。司法部與 FTC 一般而言依規定有最少 30 天的初審期。如果交易規模達到上述第二個條件，審查期很可能會更長。根據 HSR 法案，司法部及 FTC 需共同審查所有電信、廣電及新媒體業者之兼併、收購及合資案，並依產業別或交易類別的不同決定主審機構。

3. 合併控管—FCC、州政府和地方政府權責機關 (Merger control-FCC and state and local authorities)

FCC、州政府和地方公用事業委員會 (PUCs) 及州立或地方特許經營機構也會審查兼併及收購案 (包括資產出售與執照轉讓)，以及涉及這些單位所授權或特許經營的合資企業。這些流程都是分開的。針對涉及顯著競爭或公共利益議題的「大型交易」，FCC 依據建議的 180 天時間框架來進行審查，雖然這個過程常常會中止而後又重新起算，導致更長的審查時間。針對一般交易案，執照轉讓許可的具體程序與時間表依據不同的執照類別與 FCC 所屬不同處室的規則不同而有所不同。州立及地方機關針對涉及州內電信業者與有線系統業者之交易案，其審查程序與相關時間表依據管轄區域的不同而有很大的差異；然而，這些州立及地方機關的審查流程可能比 FCC 的審查流程還冗長。

4. 電信工作小組 (Team Telecom)

電信工作小組針對電信業及廣電產業 (以及新媒體產業，如果交易中包含 FCC 執照轉讓) 兼併及收購案件進行國家安全審查，並且時常需要在完成審查前協商要求繳交安全協定或保證書。電信工作小組的審查沒有正式程序或規定的時間表，因此審查時間可能短至數週、長至 18 個月不等。電信工作小組並不根據任何特定法律行事。FCC 正在試圖改革電信工作小組的審查流程。

5. 美國外國投資委員會 (the Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)

根據 1950 年訂定的國防製品法 (Defense Production Act) 第 721 節，CFIUS 審查從事任何經濟產業之州際貿易的既有美國企業外資收購案 (所謂的「管制交易」)，包括兼併、股票與資產收購以及合資企業等。CFIUS 不會審查「創建投資¹³」案 (greenfield investments)，即外資在美國創建一家新的企業。CFIUS 負責審查交易案對國家安全所帶來的影響，並特別注意外資收購者 (包括外國政府) 及美國企業合約是否有利於美國政府機構。CFIUS 的審查是由交易的一方或是 CFIUS 這個機構

¹³ 綠地投資又稱創建投資，是指跨國公司等投資主體在東道國境內依照東道國的法律設置的部分或全部資產所有權歸外國投資者所有的企業。創建投資會直接導致東道國生產能力、產出和就業的增長。

綠地投資作為國際直接投資中獲得實物資產的重要方式是源遠流長的。早期跨國公司的海外拓展業務基本上都是採用這種方式。綠地投資有兩種形式：一是建立國際獨資企業，其形式有國外分公司，國外子公司和國外避稅地公司；二是建立國際合資企業，其形式有股權式合資企業和契約式合資企業。

自己發起。管制交易若是無法獲得 CFIUS 的審查許可，總統則有權於未來任何一個時間點撤銷這個交易。FCC 將「控制權」定義為多數股權、投票權或管理權，而 CFIUS 則認為「控制權」包含了所有預期投資，除了作為被動投資去收購 10%或以下的投票權以外。這些涉及 CFIUS 或電信工作小組審查的交易案，FCC 原則上不會在這兩個機構審查許可前批准交易。CFIUS 針對管制交易會先進行一個 30 天的審查。如果這個交易涉及更多重大國安議題，CFIUS 可能會繼續進行 45 天的調查（對於有外國政府資金控制美國企業疑慮的交易案而言更是必須進行調查），總統並有權在 15 天內阻止交易進行。總體而言，CFIUS 的審查程序不應超過 90 天，雖然交易方有時會撤銷申請並重新提送以方便 CFIUS 有更多的時間可以進行審查。

（二十五）救濟程序

FCC 的最終決議（包括 FCC 訂定新規範或是修訂舊規範等）仍需經過法院審查。在審查發給執照及制定規範的決議時，法院會評估 FCC 是否有獨斷獨行、不按常例或是其他不符合法律規定之處。法院的判決會推遲到 FCC 針對不明確的法律條文提出合理解釋之後才會發布。而由 FCC 所屬處室作出的決定則需經過 FCC 委員的審查；這類的審查必須優先在提交司法審查程序前完成。執行行動則會在聯邦法院中接受重審，除非 FCC 先舉行聽證會。

美國司法部反壟斷局是一個檢察機關，必須在聯邦地區法院接受上訴審查才能做出判決。FTC 也可以在聯邦地區法院中審理案件，或是在 FTC 內部宣告判決，接受法院審查。

州立 PUC 的決議在州法及聯邦法律的架構下須經過司法審查，依據不同的主題而有所差異。

2014 年，美國哥倫比亞特區上訴法院作出判決，總統根據國防製品法第 721 節規定，可依 CFIUS 的審查結果暫停或阻止交易的權力，必須符合憲法正當程序保護，並使投資者有權獲取用以判斷是否阻止這場交易的非機密證據。至於電信工作小組的作為或不作為是根據司法審查結果來決定，這個問題則從未被檢驗過。

（二十六）有關通傳及媒體產業的競爭法律

目前為止最重大的通傳及媒體產業合併案決議依然是 2011 年美國司法部決定以起訴方式阻止 AT&T 併購美國 T-Mobile 公司的案件。3 年多前發生的案子迄今仍影響著美

國的無線產業。過去一年內，美國司法部與 FCC 各自許可了 Level 3 Communication 併購 tw telecom，以及 AT&T 併購 Leap Wireless 的案子。

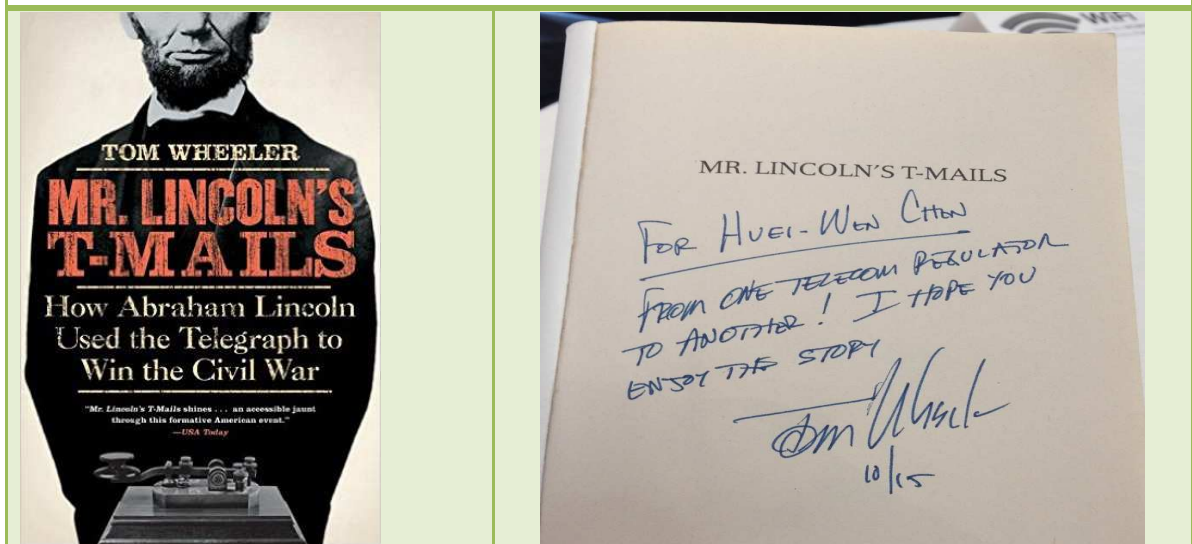
柒、結語

在網際網路資訊爆量的時代，有人認為什麼資料都找得到，未必要親自出席會議，然而，此次赴華府參與 IIC 系列國際會議，聆聽各場次來自不同國家與談人暢談通訊傳播管制經驗，就像是閱讀了一本又一本生動真實的通訊傳播書，而能和有相近管制經驗的國家代表們面對面交換名片，真誠交談，並建立具體溝通管道，這樣的人際傳播效果，這絕非電腦中介傳播可做得得到。

此行另一項收獲，即同樣是通訊傳播發展史愛好者的 FCC 主委 Tom Wheeler，為陳慧紋科長在其著作《林肯先生的 T-Mail (Mr. Lincoln's T-Mails)》簽名留念。Wheeler 長年在美國有線電視產業，見證這個產業的起步和演進歷程，他向來強調歷史如何引導未來的重要性。而這本書主要在描述林肯總統如何運用電報贏得南北戰爭的故事。Wheeler 剛開始擔任 FCC 主委時，曾在部落格文章以歷史的角度說明他對通傳產業的看法，「所有在歷史中出現的新網路，都是伴隨著既得利益者的掙扎，一方面要適應，一方面要維護他們原有的位置的情況下，讓世界產生劇變。起義暴動者為他們的正義立場而戰，讓人們必須適應這個不斷變化的世界。這就是歷史的真實，網路的變化製造出沸騰的氣氛，出現高昂呼喊的警告聲。¹⁴」

在 Wheeler 先生擔任 FCC 主委之初，即得知他也是業餘的歷史愛好者，此行獲得作者 Wheeler 先生簽書寫下「FROM ONE REGULATOR TO ANOTHER! I HOPE YOU ENJOY THE STORY.」，真的很開心。

圖表 23：FCC 主委 Wheeler 為陳慧紋科長在著作《林肯先生的 T-Mail》簽名留念



¹⁴ “All of the new networks of history created upheaval as incumbents struggled to adapt while maintaining their position, insurgents fought for their rightful place, and the people had to adapt to a changing world. It is a historical reality that network change produces tempers that boil, voices that rise, and cries of alarm.”
(詳見 FCC Chairman Tom Wheeler 的 blog，
<https://www.fcc.gov/news-events/blog/2013/11/05/opening-day-fcc-perspectives-challenges-and-opportunities>)

回顧此次到美國華府參加 IIC 年會及管制者論壇活動過程，主要的觀察與心得，說明如下：

一、匯流時代新回合：取得網路話語權

此次赴美主要目的雖然是參與 IIC 管制者論壇和年會，但 IIC 所提供另外一場由微軟公司贊助舉辦的「檢視聯合國資訊社會高峰會和永續發展目標」對談，討論網路治理衍生的各項議題，反而是我國進入數位匯流時代更應重視的面向。

(一) 網路治理不只是網址網域名稱問題而已

所謂「網路治理 (Internet Governance)」，是指政府、私部門、公民社會根據各自的作用制定和實施，目的在規範網際網路的發展和使用階段的共同原則、準則、規則、決策程序及方案¹⁵。簡單來說，**網路治理**就是**網際網路世界遊戲規則的制定**。國際間透過多方利害關係人 (multi-stakeholder) 共同參與的討論模式，讓全球產業界、學術界、公民團體、非營利組織等多方利害關係人，可以和政府以「平等、公開、透明」方式，擬定國際或國家的網路政策。

在國內，許多人受到刻板印象的影響，以為網路治理的議題就只是網址或網域名稱分配等技術層次的問題。事實上，只要想想本會在回覆民眾詢問網際網路上千奇百怪的問題時，常會告知民眾「網路內容包羅萬象，其所涉各項問題與實體社會一樣，係由各法令規定之主管機關依權責處理。」就能了解，網路治理需要討論解決的面向，其實是非常廣泛的。

圖表 24：網路治理議題範圍¹⁶

基礎建設和標準化	法律	經濟	發展	社會文化
<ul style="list-style-type: none"> • 電信基礎建設 • TCP/IP • DNS • Root servers • 網路服務提供者 (ISPs) • 寬頻網路提供者 (IBPs) • 網路中立 • 網頁標準 • 雲端運算 • 匯流 • 網路安全 • 加密 • 電子垃圾郵件 	<ul style="list-style-type: none"> • 法律文件 • 司法管轄權 • 智慧財產權 • 商標 • 專利 • 網路犯罪 • 勞工法 • 隱私和資料保護 • 隱私和資料保護的國際管制規範 	<ul style="list-style-type: none"> • 電子商務 • 網路內容經濟 • 網路接取經濟 • 電子銀行、電子貨幣，虛擬貨幣 • 消費者保護 • 稅收 • 數位簽章 	<ul style="list-style-type: none"> • 數位落差 • 開發電信和網際網路基礎建設 • 資金援助 • 社會文化面向 • 政策和機構面向 	<ul style="list-style-type: none"> • 人權 • 身心障礙人士權利 • 內容政策 • 教育 • 兒童網路安全 • 多語和文化多樣 • 全球公共財

¹⁵ Internet governance is the development and application by Governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet. (資料來源："Report of the Working Group on Internet Governance (WGIG)", June 2005, p.4, <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>)

¹⁶ 詳見《Introduction to Internet Governance》DiploFoundation。
(<http://www.diplomacy.edu/resources/books/introduction-internet-governance>)

(二) 聯合國 2015 年 12 月決議續辦網路治理論壇十年

2015 年，是網路治理關鍵的一年。

「網路治理」一詞的出現，最早可追溯到 2003 年聯合國第一次於日內瓦召開的世界資訊社會高峰會 (WSIS)，當時由「網路治理工作小組 (WGIG)」經過一年的討論後，提交到聯合國第二次於突尼斯 (Tunis) 召開的世界資訊社會高峰會 (WSIS) 後確認。其機制、運作與內容經過聯合國秘書長同意後進行。之後，從 2006 年起到 2015 年，聯合國「網路治理論壇 (Internet Governance Forum, IGF)」每年在第四季舉行，其形式從全球延伸到區域，更進而延伸到國家等級。

2015 年是世界資訊社會高峰會 (WSIS) 第十年，聯合國必須討論決定是否讓這個機制繼續辦理。這也是為什麼 IIC 今年額外與微軟公司針對這個主題舉辦研討會。



在撰寫本出國報告之際，聯合國於 2015 年 12 月 15-16 日舉辦「檢討資訊社會世界高峰會 (WSIS) 成果」會議，各會員國已決議採行一份旨在消弭數位落差、確保言論自由、著重網路治理的成果文件，以達成 2030 年永續發展議程。根據此次成果文件可知，當已開發國家有超過 4/5 家戶得以近用網際網路時，大多數開發中國家的家庭，仍存在嚴重的數位落差，無法近用網路。此外，女性雖占世界人口半數，但女性近用網路人口數仍少男性兩百萬人，ICT 產業作為資訊社會的重要根本，應致力消弭數位及知識落差，並保障人們在虛擬世界所擁有的權利，和人們在實體世界所擁有的權利一樣。同時，像是網路犯罪、網路攻擊、以恐怖活動為目的，這些威脅使政府警覺需要在處理國家安全層面多下功夫。伴隨而來地位提升的，是建立 ICT 訊息保密機制的國際法。

聯合國這份成果文件進一步強調，政府、私部門、公民社會、國際組織及其他利害關係人需要更積極參與相關工作；同時決議展延網路治理論壇 (IGF) 續辦十年，讓它成為討論相關議題的有效平臺。聯合國大會也同意於 2025 年舉辦高階會議，通盤檢視此次資訊社會世界高峰會 (WSIS) 執行成效。

聯合國這份成果文件進一步強調，政府、私部門、公民社會、國際組織及其他利害關係人需要更積極參與相關工作；同時決議展延網路治理論壇 (IGF) 續辦十年，讓它成為討論相關議題的有效平臺。聯合國大會也同意於 2025 年舉辦高階會議，通盤檢視此次資訊社會世界高峰會 (WSIS) 執行成效。

(三) 我方應積極爭取網路話語權

聯合國在 2015 年 12 月 15-16 日舉辦「檢討資訊社會世界高峰會 (WSIS) 成果」會議，中國大陸在 12 月 16-18 日在烏鎮舉辦「第二屆互聯網大會」，邀請 120 多個國家 (地區) 和 20 多個國際組織的 2 千多位代表，並在閉幕時提出「烏鎮倡議」包括「加快網路發展普及」、「促進網路文化交流」、「共享網路發展成果」、「維護網路和平安全」，

以及「推動網路國際治理」共五大點¹⁷，其中「維護網路和平安全」這一點特別提到要尊重網路空間國家主權，在以追求網路開放自由的人士看來，頗有許多值得玩味之處，惟台灣媒體對於中國大陸這項活動報導和討論不多。

本會自 2014 年 12 月開始舉辦網路治理研討會，到今年 12 月已是第二屆，討論的議題環繞在網路內容治理；而交通部對網路治理議題也相當重視，在今年 6 月以大數據、網路中立、臺灣域名產業為討論議題。

網路無國界，只有自己畫定範圍而不願踏出去的，才是真正的界線。雖然二個部會側重焦點不同，但惟有讓更多人能參與網路治理的討論，才能讓我國在虛擬世界取得發言權，這是在匯流時代可以努力的目標。

二、外電報導無法取代在地觀點的國際新聞

美國華府是全球政治中心，也是各國新聞媒體群集的重鎮。對於從事國際政治及國際新聞者而言，可說是「兵家必爭之地」。除美國華盛頓郵報、華盛頓時報、今日美國報、C-SPAN、美國之音、美國新聞暨世界報導、大西洋月刊等重要媒體總部設於華府外，美國及各國重要媒體也都會派駐大批新聞編採人員。

不過，這次到華府開會，並應駐美代表處邀請參加國慶酒會時，卻發現台灣派駐華府媒體編制都在萎縮中，酒會現場遇到台灣舊友，有些已轉任美國媒體記者，因為對於希望能在美國發展記者生涯的台灣人來說，台灣媒體已不再提供職務，讓他們有揮灑的空間。自由時報駐美特派員曹郁芬就在 10 月 5 日發表「《華府觀察》只能跑獨家的台灣媒體」特稿寫到，從 2016 年開始，台灣駐華府的電視台「將享有跑新聞就是獨家的特權，因為在 T V B S 電視台決定將華府特派員撤往紐約後，只剩下中天電視台獨撐門面。¹⁸」這對於以促進通訊傳播健全發展、維護媒體專業自主為成立宗旨的本

¹⁷詳見中時電子報 2015 年 12 月 19 日《互聯網會議達成烏鎮倡議》新聞報導（資料來源：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151219000074-260203>）

¹⁸詳見自由時報電子報 2015 年 10 月 5 日《華府觀察 只能跑獨家的台灣媒體》（資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/920987>）

◎駐美特派員曹郁芬

從明年開始，台灣駐華府的電視台將享有跑新聞就是獨家的特權，因為在 T V B S 電視台決定將華府特派員撤往紐約後，只剩下中天電視台獨撐門面。

台灣駐華府的報紙、通訊社和電台，也在三十年內從百花齊放的盛況，縮減到連戒嚴時期都不如的淒涼。媒體是台灣民間活力的象徵，這代表三十年來，台灣的經濟實力在倒退，一個曾努力走出去、以全球化為企業目標的台灣，如今似乎只在乎「島內」這個舞台了。

據資深媒體人回憶，一九八七年台灣正式解除戒嚴，中華電視公司派出李慶安擔任駐華府特派員，開風氣之先。之後，不但所謂「老三台」的台視、中視跟進，中天、環球、T V B S、東森、民視、公視都曾陸續就地僱人，或從台灣差派記者在華府進行採訪。

平面媒體方面，中國時報、工商時報、聯合報、經濟日報、中央日報、台灣時報、自立晚報、青年日報和中央社都在華府派駐記者，之後又有自由時報及中廣等媒體加入。

台灣記者之間競爭激烈，幕後的故事有時比幕前還精采。前 T V B S 駐美特派員史哲維和前華視特派員鍾

會來說，似乎有很大的空間要努力。

（一）擁有在地觀點的國際新聞，為何依然重要？

有些論調說網路資訊那麼發達，民眾已可隨時隨地上網獲得各種國際訊息，何必非得有自己的媒體記者報導同樣的新聞事件。但是，擁有在地觀點的國際新聞，為何對我們來說依然重要？台灣經濟發展及各種天然資源的取得，均高度依賴國際間互助合作，如果本國媒體提供國際新聞比例偏低，且過度採用國際通訊社的觀點，將可能影響民眾知的權利，且造成國際傳播資訊不均衡及不平等的現象。

（二）研究指出：台灣媒體國際新聞趨向淺碟化及娛樂化

對於國際傳播資訊流通的研究，以往即有部分傳播學者提出若干看法，例如：宣偉伯（Shramm Wilbur）研究曾指出亞洲報紙的國際新聞過度仰賴大型通訊社，形成新聞資訊流通失衡的現象；聯合國教科文組織的馬克布萊德報告也論述過這個現象，認為必須建構新世界資訊傳播秩序，讓各國都能有為自己發聲的架構和能力，而非全然由先進國家向發展中國家單向輸出資訊。

有關台灣國際新聞製播情形，和上揭研究結論類似，有過度重視北美與歐洲國家新聞的問題，顯示新聞來源多樣性和比例均嚴重不足。例如：

1.李美華（2003）《台灣電視媒體國際新聞之內容分析與產製研究》

國內雖有許多新聞專業頻道，但因各頻道間競逐收視率，往往不重視內容品質，因此充斥腥羶色與八卦口水的社會與政治新聞，反觀教育文化、弱勢團體或國際新聞等報導比例偏低。

2.王泰俐（2010）《台灣電視國際新聞的小報化》

台灣國際新聞最常報導的五個外國國家/地區，依序為美國、中國、香港、南韓、

辰芳，曾聯手開著紅色跑車，在華府街頭一路追蹤秘密來訪的參謀總長唐飛，逼得唐飛得跟兩家媒體的台北總部「打招呼」，才得以擺脫記者如影隨形的跟監。

媒體不但將台灣人的視野擴大到華府，面對台灣政治處境艱難，鬥志昂揚的台灣媒體還是華府的「議題設定者」，在各項記者會、公聽會或智庫研討會上追問美國政府的對台政策。一位視台灣為「麻煩製造者」的柯林頓政府官員，甚至以「台灣幫派」形容成天追著美國政府挖新聞的台灣記者。

在這段期間，中國雖有派駐華府的記者，但極少看到他們在記者會或公聽會上露面，更別說舉手發問了。有美國官員私下懷疑，中國記者都在搞情報，根本就是間諜；不過，就在過去五、六年，中國派駐華府的記者顯著成長，且活躍於各種採訪場合。現在國務院批評中國政府，可能會被中國記者反嗆。

這次中國國家主席習近平訪問華府，報名採訪的中國記者將近兩百人，單是華府本地就有近四十人；更令人傷感的是，對國際事務感興趣的台灣年輕人，開始進入美國、香港，甚至中國的媒體工作，台灣不給新生代機會，他們只好當起自食其力的遊牧民族。

還記得剛出道做小記者時，曾在香港蘭桂坊聽香港記者抱怨，他們在台灣念新聞，但回到這個只關注跑馬、緋聞和社會新聞的彈丸之地，充滿有志難伸的鬱悶。看著華府新聞界的變化，我忽然回憶起那一夜在蘭桂坊喝的苦酒加咖啡了。

德國與英國。至於日本報導比例相較過去顯著下降，根據公視新聞部副理表示，可能與日本 NHK 新聞使用權利金大幅提高有關。

電視國際新聞在單一主題報導比例上，雖以政治新聞占有最高比例，但犯罪災難、人情趣味、影視娛樂及運動新聞等主題報導的比例有上升趨勢，這顯示台灣電視國際新聞呈現小報化（小報化的特徵包括：很少注意政治、經濟和社會議題；另新聞價值從提供資訊轉向強調娛樂）。

3.本會 101 年「電視使用行為及滿意度調查」報告

根據本會 101 年「電視使用行為及滿意度調查」結果顯示，民眾針對國內電視新聞的問題，認為「報導國際或國外新聞事件比例太少」的比例，即占 56.9%，僅次於認為「針對單一議題大量重複報導」的 72.6%，顯示顯示大眾並非對國際新聞漠不關心。

鑑於廣電法規未有國際新聞之規範，本會提升國際新聞品質作法或許可從以下方面著手：要求新聞台承諾製播優質國際新聞、將提升國際新聞質量納入評鑑換照機制之加分項目，並與文化部、教育部等跨部會協調辦理獎勵補助或媒體識讀教育等工作。目前在網路上，民眾可以輕鬆地蒐尋到愈來愈多由中國大陸製播的國際新聞及影音，其中不少是深度訪談或分析，這種趨勢自然能讓中國大陸掌握愈來愈多話語權優勢，台灣有必要跟進，發展更多深度扎實的並從台灣觀點出發的國際新聞，向國際社會發聲，才能提升台灣能見度。

致謝

此行陳憶寧委員率陳慧紋科長代表參加 2015 年 IIC 國際管制者論壇及年會，在 FCC 發表演說，與來自 35 個國家管制機關代表、200 多位通訊傳播產業學界代表對話交流過程中，不僅掌握產業最新動態，也強化了本會與國際通傳管制機關及業界的溝通管道。在此要感謝本會內容事務處申雅君小姐，行前細心準備並撰寫各項資料，讓出訪得以順利進行；此外，訪美期間，承蒙駐美臺北經濟文化代表處新聞組王億組長、黃奕龍秘書、林俶如秘書、張麗賢秘書、陳明升先生、駐洛杉磯臺北經濟文化辦事處新聞組楊國添組長等人鼎力協助，在籌辦國慶活動百忙之中，仍費心安排拜會華府重要通訊傳播機構及接送事宜，特此表達由衷謝意。

