

# NCC

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

# NEWS

第17卷 第1期 · 中華民國112年3月出刊

## 頭條故事

日本廣電法制與新聞頻道監理制度

## 專欄話題

從數位平臺和新聞媒體議價探討傳播產業的國際監理趨勢

## 國際瞭望

日本廣電產業自律組織BPO及其案例探討

## 通傳展望

歐盟網際網路視聽服務內容層之管制趨勢

歐盟視訊分享平臺規範趨勢之最新發展

03

2023 · MAR

☞ 著作權所有，引用本刊圖文請註明出處，並不得作為商業或其他用途。

# 03

2023 · MAR

中華民國112年3月出刊  
第17卷 · 第1期



電子書版  
歡迎線上閱讀  
並下載本刊



網頁版  
歡迎瀏覽網頁版

|         |  |
|---------|--|
| 出版機關    | 國家通訊傳播委員會  |
| 發行人     | 陳耀祥  |
| 編輯委員    | 翁柏宗、林麗雲、王維菁、<br>王正嘉、王怡惠、陳崇樹  |
| 編輯顧問    | 王德威  |
| 總編輯     | 溫俊瑜  |
| 副總編輯    | 吳娟   |
| 執行編輯    | 劉佳琪、張淑婷、林淑娟  |
| 電話      | 0800-177-177   |
| 地址      | 10052 臺北市仁愛路一段50號  |
| 網址      | www.ncc.gov.tw   |
| G P N   | 4810700685   |
| I S S N | 1994-9766  |
| 本刊沿革    | 96.4.28 創刊<br>101.1.1 同時發行電子書<br>107.1.1 停止發行紙本<br>108.1.1 以電子書與網頁發行並改為雙月刊<br>110.1.1 改為季刊<br>網頁版：nccnews.com.tw |
| 美術編輯    | 奧得設計顧問股份有限公司   |





## 目錄

- 02** **頭條故事**  
柔性管制 產業高度自律  
日本廣電法制與新聞頻道監理制度
- 07** **專欄話題**  
防止壟斷 建構優質媒體環境  
從數位平臺和新聞媒體議價探討傳播產業  
的國際監理趨勢
- 11** **國際瞭望**  
產業自律與監督 提升節目品質  
日本廣電產業自律組織BPO及其案例探討
- 17** **通傳展望**  
調和規管 符合比例原則  
歐盟網際網路視聽服務內容層之管制趨勢
- 22** **新興媒體挑戰 管制框架嚴謹**  
歐盟視訊分享平臺規範趨勢之最新發展
- 28** **會務側寫**  
委員會重要決議



## 柔性管制 產業高度自律

# 日本廣電法制與新聞頻道監理制度

文 · 羅慧雯

### 一、前言

在各民主國家廣電產業都受到或強或弱的管制，臺灣的管制強度較強，以衛星頻道為例，除了經營頻道必須取得執照，還有每三年評鑑一次，每六年換照審查，這樣的執照制度也被批評過於頻繁與繁瑣。由於日本這十多年來多次修訂廣電法（日語：放送法），放鬆管制以因應科技變化與國際趨勢，或有臺灣可借鏡之處。本文聚焦在日本廣電法制全面整頓的2010年大修法，並論及新聞頻道之監理制度，希冀日本經驗能提供給臺灣參考。

### 二、日本廣播電視法制

#### （一）日本廣播電視管制特徵

日本廣播電視法制（日語：放送法制）是第二次世界大戰後在GHQ（盟軍總司令部）主導下所建立，1950年日本實施新的放送法，電視則於1953年開始提供服務。日本廣電產業結構為公共廣電和商業廣電（日語：民間放送）並行之雙元體制，前者指的是公共廣電NHK（日語：日本放送協會），以服務公共利益為目的，其收入來自全民繳交之收視費；後者是以廣告收入或訂費作為主要商業模式的商業廣電，也稱為「民放」，目前全日本民放共有205家（2022年4月資料）。<sup>1</sup>

由於第二次大戰期間日本放送協會（公共廣電NHK的前身）被軍國主義利用為宣傳工具，戰後佔領日本的盟軍總司令部遂積極促使NHK公共化，同時也要求日本政府謹慎處理傳播政策，維護放送自由與言論自由，轉型為民主國家。在這樣的背景下，雖然在現行制度中總務省是日本廣電產業之主管機關，但放送法中僅規定節目編輯準則（日語：番組編集準則），卻無相應之罰則，因此總務省並不能依據節目編輯準則裁罰業者。日本學界也以憲法保障言論與表現自由、放送自由為由，主張政府不能因節目內容違





法就對廣電業者施以停止執照、撤銷執照等行政處分，事實上日本也從未發生過類似之行政處分。除上述節目編輯準則之外，放送法也規定業者具有以下責任義務：一、依教養節目、教育節目、新聞節目、娛樂節目等不同節目類型和放送對象，制定節目之編輯標準（第5條）；二、設置委員7人以上的節目審議機構，以確保播放節目之適當性（第6、7條）。

和其他國家相較，日本在內容管制方面國家介入的程度非常低，其特殊性堪稱為「日本模式」，主要特徵是節目的規管不動用到公權力，而是交由業者自律，業者則以節目審議機構<sup>2</sup>和社會互動的方式來達成自律（曾我部真裕，2013）。這樣的規管模式也可稱為「柔性管制」，政府依據「行政程序法」（日語：行政手續法）以行政指導的方式導正節目內容（村上聖一，2015），但行政指導的實際案例也非常少。此外，日本並無像我國NCC一般的獨立監理機關，除廣電媒體自律之外，發揮產業自律功能的是第三方機構「廣電倫理與節目提升機構」（簡稱BPO，日語：放送倫理・番組向上機構）。BPO由日本民間放送聯盟（簡稱民放連，由商業廣電業者組成）與公共廣電NHK聯合成立，具有很強的公信力，BPO的存在也是日本的特殊性，其他國家完全沒有類似的例子。

## （二）放送法的修訂

為因應數位匯流時代的到來，這十多年來，日本放送法已有多次修法，最常被討論到的是2010年、2014年、2019年的修法。其中以2010年的變動最大，該次修法主要是將原本垂直式的立法框架改為水平分離與層級競爭的方式。三個層級分別為傳輸、平臺及內容，也將「有線電視放送法」、「有線廣播放送法」和「電信服務利用放送法」三個法律都廢止並納入「放送法」；另外修改了「電波法」和「有線電信法」的部分內容。

2014年的修法主要是在「防止大眾媒體集中」的原則下，放寬放送事業投資之相關規定，並讓NHK的業務能擴展到網路服務，也讓日本國內的傳播公司能參與NHK的國際放送業務。2019年鬆綁衛星核心放送的申請，擴大頻譜使用，也修訂NHK經營制度之相關條文，包括強化NHK內控機制等等，以下探討修改幅度最大的2010年大修法。

### 1. 2010年修法主要內容

2010年的修法是1950年以來的大修法，首度全面檢討並整合「放送相關四法」（「有線電視放送法」、「有線廣播放送法」、「電信服務利用放送法」及「放送法」）。修法背景為數位匯流導致放送業和電信業之界線越來越模糊，新型態的服務也早就超越原本垂直法

律體系之規範架構，若再不修法，可能損及消費者的利益（藤竹暁、竹下俊郎，2018：102）。

整合四法後的「放送法」擴大了「放送」的定義，原本放送法中對放送的定義是「以供公眾直接收訊為目的之無線通信播送」，在新版放送法中改為「以供公眾直接收訊為目的之電信播送」。因此，不論是有線還是無線的傳播方式都在該法管轄範圍內。2010年「放送法」和「電波法」的重大修訂還包括，將放送方式區分為「核心放送」（日語：基幹放送）和「一般放送」（日語：一般放送）。核心放送指的是使用專用或優先分配頻譜之無線電波進行傳播服務之放送，核心放送的業者必須取得電臺「執照」（日語：免許）和放送業務「認定」（日語：認定），也就是硬體軟體兩種執照都要取得（日語的「認定」相當於中文的執照，和「免許」一樣，都必須經過審查才能取得）；而一般放送採取登記制，業者只需登記。核心放送又分為地面波核心放送、衛星核心放送、移動接收用的地面波核心放送三種。至於核心放送或一般放送之區分依據是「核心放送普及計畫」，根據該計畫之要求，核心放送在其放送對象區域內必須儘可能普及。

如上所述，核心放送包括地面波放送、BS衛星放送、東經110度CS衛星放送這三類。一般放送指的是「核心放送以外的其他放送」，目前是東經110度CS衛星以外的CS衛星放送、有線電視都屬於一般放送。再根據放送法施行細則第133條，一般放送的衛星放送採取登記制，有線電視則分為登記制和報備制，前者是設備規模在501個終端戶以上者適用，501個終端戶以下者則採報備制。

2010年的放送法大修法中，也廢除舊法中的「委託、受託放送制度」，導入「軟硬體分離」概念。軟體主要指的是節目製作或編輯業務，硬體是放送設備或傳輸營運等業務。若核心放送業者選擇軟硬體由不同業者提供（軟硬體分離），作為軟體的「核心放送業務」之經營，須依據「放送法」第93條規定取得總務大臣之「認定」（日語：認定）；作為硬體的「電臺」（日語：無線局）之營運，亦須依據總務省規定進行申請「執照」（日語：免許）。但實務上地面波業者都選擇軟硬體皆由同一業者提供，因此僅需取得「電波法」的「特定無線核心放送事業者」（日語：特定地上基幹放送事業者）之執照。直至今日，日本地面波核心放送業者仍主要採行軟硬體合一的執照方式。

在衛星核心放送方面，採取軟硬體分離原則之後，作為節目編輯主體的衛星核心放送事業者必須取得總務省的「認定」（日語：認定）；作為電臺管理、營運主體的核心衛星放送提供事業者則須取得總務省的執照（日語：免許）。



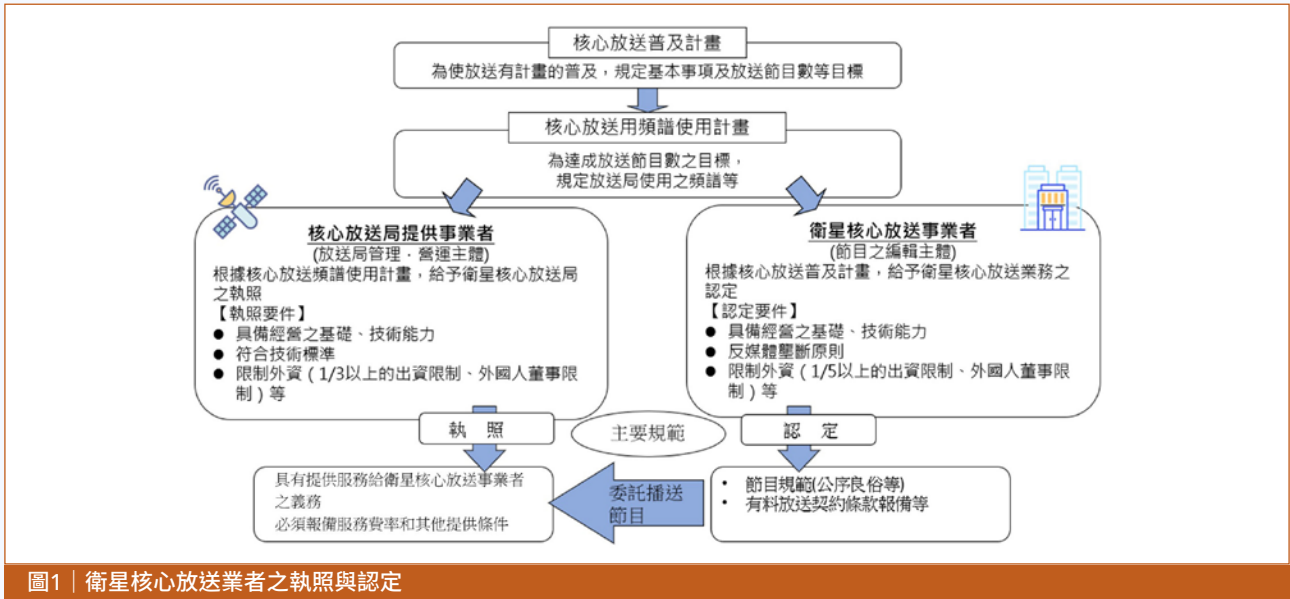


圖1 | 衛星核心放送業者之執照與認定

資料來源：總務省情報流通行政局衛星・地域放送課 (2022)，取自[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000730686.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000730686.pdf)，本文作者翻譯。

如上圖所示，在衛星核心放送中，被視為軟體的是「衛星核心放送事業者」，總務省給予業者「認定」之要件為，視業者的經營和技術能力、是否符合「防止大眾媒體集中原則」（マスメディア集中排除原則），以及是否符合外資相關規定。總務省發給「核心放送局提供事業者」執照之要件，同樣也是看其經營和技術能力，另外注意是否符合技術標準，也有外資相關限制。

執照和認定的有效期間都是5年，申請續照者可採用簡易手續，主要是再審查是否符合「防止大眾媒體集中原則」及外資相關規定。

## 2. 防止大眾媒體集中原則（マスメディア集中排除原則）

「防止大眾媒體集中原則」設立目的是為了讓廣播電視的表現自由儘可能讓多數人享有，以確保傳播媒體之多元性、多樣性與地方性。「防止大眾媒體集中原則」指的是一家業者不能支配多家核心放送事業者，但總務省也訂有例外情形（例如經營困難之特例）。此外，「認定放送持股公司」也是該原則之例外，認定放送持股公司可擁有多家民間電臺做為其子公司，例如一家地面波公司可以擁有12個放送對象地區的電臺（NHK放送文化研究所，2022：12）。

## 3. 外資限制

關於外資的主要限制為，核心放送事業者不得以外國人為董事，外國人之表決權不得超過5分之1，一般放送事業者則不適用外資規範（NHK放送文化研究所，2022：11）。

# 三、新聞頻道之監理制度

## （一）執照制度

日本共有三個境內新聞頻道，NTV NEWS24（日テレ NEWS24）、TBS NEWS及日經CNBC。NTV NEWS24（日テレ NEWS24）與TBS NEWS都使用東經110度CS衛星，因此被歸類為衛星核心放送，必須取得總務省的「認定」，由政府審查其經營、技術能力，以及是否符合「防止大眾媒體集中原則」與外資限制後才發給認定，「認定」必須每五年更新一次。取得認定的主體是業者，例如，經營NTV NEWS24（日テレ NEWS24）的株式會社CS日本，以及經營TBS NEWS的株式會社TBS電視臺（日語：TBSテレビ）。

日經CNBC使用東經128度CS衛星，屬於衛星一般放送，政府對其之管制強度較衛星核心放送弱，業者只需向總務大臣登記，並不受「防止大眾媒體集中原則」及外資規範等限制，放送法第128條詳列何種情況下總務大臣可拒絕登記（例如不具備實施一般放送業務的技術能力）<sup>3</sup>。

但無論是認定制或登記制，都沒有像臺灣一樣對頻道進行定期評鑑制度。

## （二）內容監理制度

### 1. 法律

在內容監理方面，如上所述，基於二次戰後日本憲法對言論及表現自由之保障，節目內容交由業者自律是日本廣電管制之基本原則，日本也並未制定限制節目內容之相關法規，僅於放送法中明定節目編輯之基本原則（第4條第一項）。

放送法第4條第一項旨在規範廣播電視業者的節目內容，國內放送和國內外放送之節目編輯，都必須依照下列各款的規定，條文內容如下：



- (1) 不損害公共秩序和善良風俗；
- (2) 政治的公平；
- (3) 報導不扭曲事實；
- (4) 遇有意見對立之議題，儘可能從多方角度來釐清論點。

在日本，一般將放送法第4條第一項所列之四款稱為「節目編輯準則」（日語：番組編集準則）。此原則被日本學界認為是訓示性規定，主張政府不能依此來管制廣電業者的內容。

## 2. 產業自律

日本有很強的廣電產業自律組織，由日本民間放送聯盟（簡稱民放連，由商業廣電業者組成）與公共廣電NHK聯合成立第三方機構「廣電倫理與節目提升機構」（放送倫理・番組向上機構，Broadcasting & Ethics, Program Improvement Organization，簡稱BPO）。此機構下設三個委員會，青少年委員會、放送人權委員會及放送倫理檢證委員會。BPO的主要工作是依據「放送法」、民放連所制定的「放送基準」及各電臺<sup>4</sup>本身的「放送基準」，對需要提升的節目或是虛假不實的報導進行審議或審理。民放連的放送基準是全體商業廣播電視臺共同遵守的自主規章，具有很高的地位，各電臺本身的「放送基準」也大致都採取民放連所制定的「放送基準」。因此，以下簡述民放連的「放送基準」，以及其中與新聞節目相關之內容。

### (1) 民放連的「放送基準」

民放連的放送基準共有18章，第一章：人權；第二章：法律和政治；第三章：考量兒童和青少年；第四章：家庭和社會；第五章：教育、教養之提升；第六章：報導之責任；第七章：宗教；第八章：表現上之顧慮；第九章：暴力表現；第十章：犯罪表現；第十一章：性表現；第十二章：閱聽眾參加和懸賞、贈品之處理等；第十三章：廣告之責任；第十四章：廣告之處理；第十五章：廣告之表現；第十六章：醫療、醫藥品、化妝品等廣告；第十七章：金融、不動產廣告；第十八章：廣告之時間基準<sup>5</sup>。

其中第六章明定新聞報導之責任，詳細條文如下：

- 32條：新聞必須致力於滿足公眾知的權利，報導必須基於事實，秉持公正。
- 33條：報導新聞時，應注意避免不當侵犯個人隱私和自由、或損害名譽。
- 34條：採訪或編輯時，注意不可偏袒一方引起觀眾誤解。
- 35條：處理新聞中的意見時，應明確標示其來源。
- 36條：即使報導事實，也應避免悽慘恐怖場面的細節描述。

37條：應避免將新聞、新聞評論和實況轉播等用於任何不正當目的或宣傳。

38條：應迅速撤除或更正新聞中之錯誤訊息。

### (2) BPO的運作

BPO於2003年成立，成立目的為「有鑑於放送事業之公共性和對社會影響之重大性，為確保言論與表現自由、保護閱聽人之基本人權，針對民眾對放送之不滿或放送倫理問題，從自主、獨立第三方之立場迅速、確實對應，期使正確之放送和放送倫理得以提升」<sup>6</sup>。

雖然BPO是2003年才成立的，但事實上是統合既有的兩個組織而成的，分別是「放送節目提升協議會」（日文：放送番組向上協議會）和「放送與人權等權利相關委員會機構」（簡稱BRO）。BPO設立的時候，將原本在「放送節目提升協議會」裏的「放送番組向上委員會」和「青少年委員會」，以及BRO之下的「放送人權委員會」接管過來，組成三個委員會（三宅弘、小町谷育子，2016：2-16）。

2007年因關西電視臺播出納豆減肥之造假節目<sup>7</sup>，嚴重衝擊日本民眾對電視媒體的信任，BPO、NHK及民放連共同決議強化BPO的功能，解決放送倫理問題，因而將「放送番組委員會」改組為「放送倫理檢證委員會」，並給予放送倫理檢證委員會更大的調查權力。

放送倫理檢證委員會主要任務是根據閱聽人的意見和放送業者的報告，調查被認為放送倫理有問題的節目，調查其取材、製作的情況及節目內容，審議或審理<sup>8</sup>是否有放送倫理的問題，並將結果公布。也會視個案情形，要求業者提交「預防再犯計畫」（日語：再発防止計畫）。

放送人權委員會則是受理被放送侵害名譽、隱私等人權侵害方面的申訴案件，例如，「判斷是否成立人權侵害」或「是否有放送倫理的問題」等。

青少年委員會的工作是，審議根據觀眾意見指出青少年收視可能有問題、或青少年演出不適當的節目。委員會公布其見解，或與製作者交換意見，也進行和青少年相關的研究。

BPO的組織和營運根據是BPO規約，BPO的三個委員會都由學者與專家所組成，委員不能是現任電臺的董事或員工，但也有過去在電視臺、傳播公司，或是電影導演等工作經歷的委員。

BPO在日本傳播界有極大影響力，如果某一節目可能涉嫌違規，視聽眾可向BPO進行申訴。一旦有視聽眾或當事人向BPO提出申訴，不管申訴理由是否成立，都會被新聞媒體大肆報導，後果就是收視率或收聽率下跌，電臺也會因廣告收入下降蒙受經濟損失，甚至製作



人、主管、臺長等等也要下臺，或減薪以示負責。因此，為了避免被投訴而遭受損失，傷害形象，日本的廣電產業都會先行自律，在內部對節目進行審查。

## 四、結論

日本廣電管制的主要方向是結構管制而非內容管制，廣電產業主管機關總務省負責業者的發照與換照，內容管制則交由業者自律和產業自律組織BPO。自律組織BPO成立至今20年，其審議或審理結果對業者有實質影響，可能導致相關人員或經營高層必須去職或減薪來負責，也可能導致業者不受廣告主支持、廣告收入大為減少，因此具有促使廣電媒體為自己的製播更為負責，改善其節目內容的作用，這就是為何BPO獲得民眾信賴的原因。

若聚焦在新聞頻道的監理制度來看，日本共有三個境內新聞頻道，NTV NEWS24（日テレ NEWS24）、TBS NEWS及日經CNBC。NTV NEWS24（日テレ NEWS24）及TBS NEWS屬於衛星核心放送，必須取得總務省的「認定」，由政府審查其經營、技術能力，以及是否符合「防止大眾媒體集中原則」與外資限制後才發給認定，「認定」必須每五年更新一次。日經CNBC屬於衛星一般放送，政府對其之管制強度較衛星核心放送弱，業者只需向總務大臣登記，並不受「防止大眾媒體集中原則」及外資規範等限制。但無論是認定制或登記制，都沒有像臺灣一樣有頻道定期評鑑制度。

綜上所述，雖然日本廣電管制和自律組織之發展有其特殊歷史背景，但從第三方機構BPO監督廣電內容，發揮產業自律功能的成效來看，或能給臺灣帶來啟示，產業自律也是一條可行之路。☁

（本文作者為世新大學傳播管理學系助理教授）

### 參考文獻

1. NHK放送文化研究所編（2022），《NHKデータブック 世界の放送2022》，NHK出版。
2. 三宅弘、小町谷育子（2016），《BPOと放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》，日本評論社。
3. 村上聖一（2015），戰後日本における放送規制の展開—規制手法の変容と放送メディアへの影響—，政策研究大学院大学博士論文。
4. 曾我部真裕（2013），検討課題として残された独立規制機関，《放送メディア研究》第10号，2013年2月，pp. 159-183。
5. 藤竹晁、竹下俊郎編著（2018），《図説日本のメディア》，NHK出版。
6. 總務省情報流通行政局衛星・地域放送課（2023），衛星放送の現状，取自[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000730686.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000730686.pdf)，上網日期：2023年2月15日。
7. 網路資源：  
日本放送協會 <https://www.nhk.or.jp/>  
日本民間放送聯盟放送基準 <https://www.j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032>  
放送倫理・番組向上機構 <https://www.bpo.gr.jp>

- 1 民放連網站: <https://j-ba.or.jp/category/aboutus/jba101977>。
- 2 如上所述，節目審議機構（日本各電視臺通常稱之為「番組審議會」）是各電視臺依放送法第六條規定成立的自律組織。大多數電視臺一個月開一次會，成員大多是專家學者，例如大學教授、律師、作家。
- 3 參考資料，[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000730686.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000730686.pdf)。
- 4 「電臺」含廣播電臺和電視臺，日文原文為「放送局」。
- 5 日本民間放送聯盟放送基準，<https://j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032>。
- 6 詳見BPO規約第三條，[https://www.bpo.gr.jp/?page\\_id=1102](https://www.bpo.gr.jp/?page_id=1102)。
- 7 屬於日本主要電視臺「富士電視臺」系列之一的「關西電視臺」於2007年1月初播出資訊型綜藝節目「發掘！真有其事大事典」（発掘!あるある大事典II），節目中出現造假內容「納豆具有減肥效果」，引發日本各界撻伐。製作該節目的關西電視臺於2007年3月27日遭日本民間放送聯盟（民放連）除名，隨後電視臺社長千草宗一郎也辭職。電視臺遭民放連除名是日本首次發生的大事件，為強化BPO的功能，使其更能審理和審議虛偽放送和放送倫理問題，BPO增設「放送倫理檢證委員會」，並將既有的「放送番組委員會」解散。
- 8 「審理」指的是處理內容有部分虛偽不實的節目，「審議」指的是處理有放送倫理問題的節目。「審理」的結果以「勸告」或「見解」發表，「審議」的結果以「意見」發表。



## 防止壟斷 建構優質媒體環境

# 從數位平臺和新聞媒體議價 探討傳播產業的國際監理趨勢

文 · 簡陳中、黃子怡、鄭為珊

### 一、前言

人類科技發展自21世紀起迅速發展至更高的境界，而其中網際網路的發達更是連帶促成了數位平臺這類新媒體的誕生，有別於傳統報章雜誌不同呈現型態，它以數位虛擬的方式迅速流動在網際網路上並呈現在人們的面前，其應用範圍舉凡雜誌、報紙、廣告及各種影視內容。「新媒體」一詞定義眾說紛紜，廣泛認為最早在1984年Ronald E. Rice所著「The New Media: Communication, Research, and Technology」一書，詮釋其定義為「新媒體作為傳播技術，可實現或促進使用者與使用者間的互動，以及使用者與資訊間的互動」<sup>1</sup>，以一種「多對多」傳播網路的可能性取代傳統大眾傳播的「一對多」模式。

這類新型態的傳播網路具有快速、大量、多樣化及不受限於特定範圍的特性，其中三項是以往傳統媒體所受限的缺點，這樣的特性使得數位平臺這類新媒體產業得以在全球各處落腳，舉凡兒童至高齡人口，不受語言與區域的不同所限制。現今提及數位平臺這類新媒體最著名的四大科技巨擘GAF A，即谷歌（Google）、蘋果（Apple）、臉書（Facebook，現為Meta）及亞馬遜（Amazon），其中谷歌和臉書以廣告行銷相關收入為主要營收來源，分別占其總營收約81%（相當於2,090億美元，約為新臺幣6兆元）和97.4%（相當於1,149億美元，約為新臺幣3兆元）<sup>2</sup>。

然而這般龐大利潤實際上是建立於市場壟斷之上，谷歌和臉書等數位平臺的壟斷，造成廣告資源大量流失，對傳統新聞媒體產業影響層面極廣，廣告壟斷問題僅是其一，除此之外，數位平臺這類新媒體在未付費的情況下，取得並使用報紙等新聞媒體內容；進而獲得巨額利潤，已嚴重影響新聞媒體生存權，若未及早因應，有可能在劣幣驅逐良幣的效應下，未來民眾只能閱讀免費的媒體內容，而非具有專業水準的高品質內容，甚而言之，數位巨獸的壟斷更可能造成市場自由競爭與意見自由市場（Marketplace of ideas）的破壞。





因此，本文將聚焦在數位平臺和新聞媒體傳播產業議價的國際監理趨勢，整理我國應如何在數位平臺的新媒體巨流發展之下，同時保護傳統新聞媒體產業健全發展及其連帶的民主價值。

## 二、數位平臺與新聞媒體議價的多種回饋模式

在四大科技巨擘GAFAs中，除蘋果以其產品為主要收入來源，其餘皆以廣告收入為主要營收，在西方各國，普遍仍以自由市場經濟為原則，即政府儘量不介入或儘可能避免干預經濟發展，外國企業於當地之商業運作只要不違反法律規定，政府將不進行干預，只有在其商業行為嚴重危害市場自由競爭（如壟斷）時，政府才會介入。

當今數位平臺未付費並使用新聞媒體業者創作之新聞內容，所產生分潤不合理之情形，已嚴重打擊傳統新聞媒體產業的發展。目前國際上已知新聞議價規管監理措施，除中國針對當地四巨頭BATX（百度、阿里巴巴、騰訊、華為）之外，其餘國家如澳洲、日本及加拿大，也聚焦在四大巨頭GAFAs與旗下併購相關企業。

我國國立臺灣大學新聞研究所教授洪貞玲等學者曾提出，數位平臺回饋新聞產製有多種模式，包含市場力與議價模式、著作鄰接權模式、特種基金模式，以及營業課稅模式。目前國際間主要國家大多採用前兩種模式，因此，本文將聚焦市場力與議價模式，以及著作鄰接權模式的介紹，並參引澳洲、歐盟與美國政府因應此一市場變局所訂定之相關法案。

## 三、市場力與議價模式

澳洲政府的做法可以說是採「市場力模式」的主要國家代表，從競爭概念上認定此種數位平臺是否具壟斷地位。針對此議題，澳洲政府於2021年2月間通過「新聞媒體與數位平臺強制議價法」（NMBC, News Media And Digital Platforms Mandatory Bargaining Code，以下簡稱媒體議價法），要求全球數位平臺必須為刊登澳洲媒體產製的新聞內容付費。

並且，澳洲也在2022年成立「數位平臺監理論壇」（Digital Platform Regulations Forum），這個由澳洲競爭及消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）、澳洲通訊及媒體局（Australian Communications and Media Authority, ACMA）、電子安全委員辦公室（Office of eSafety Commissioner）和澳洲資訊委員辦公室（Office of the Australian Information Commissioner, OAIC）於2022年3月所共同成立的論壇，盼能共同酌量數位平臺的監理議題，包括消費者之隱私和數據保護、網路安全

等，期能在保障安全的同時鼓勵業者創新。此外，該論壇也將「檢視演算法及其影響」、「提升數位平臺透明度」與「加強論壇成員間之合作」列為2023年優先執行事項。

相較於澳洲，由於谷歌和臉書均為美國本土企業，美國政府的做法包括訂定了新聞業競爭與維護法草案、拜登總統簽署之促進競爭行政命令、美國創新與選擇線上法案，以及應用程式開放市場法案等一系列的法案或命令，茲分述如下：

### （一）新聞業競爭與維護法草案JCPA（Journalism Competition & Preservation Act of 2021）

JCPA法案提倡為傳播媒體業者提供一個暫時性的安全港，使業者與數位平臺就相關內容使用及如何分潤進行集體協商。具體而言，該法案將協商雙方分類為以下條件，業者須擁有不超過1,500名全職員工，並且為從事特定新聞議題報導之非網路新聞廣播公司；而數位平臺則須達到每月至少有5,000萬個國內使用者（或每月至少有10億個全球使用者）。該法案規定了有關聯合協商團體的組建、治理、營運和終止。此外，法案也免除某些可能會產生的反托拉斯法相關行徑（如業者共同拒絕提供數位平臺使用內容），進而確保美國民眾能夠接觸值得信任的網路新聞資源。

### （二）拜登總統簽署之促進競爭行政命令（Executive Order on Promoting Competition in the American Economy）

美國總統拜登於2021年7月簽署促進美國經濟競爭之第14036號行政命令（Executive Order on Promoting Competition in the American Economy）<sup>3</sup>，旨在透過更強力地執行反托拉斯法，打擊美國近十年來的惡性企業併購，維護公平競爭。美國產業目前由少數企業所主導之比例高達75%，其中包含健康醫療、金融業、農業等，而上述情形使得業界缺乏競爭及多樣性，產品在企業壟斷下，連帶影響消費者需負擔更高價錢購買產品（如處方藥、網路服務等），該行政命令分別針對勞動市場、健康醫療、運輸、農業、網路服務、科技，以及銀行金融等七大產業，鼓勵「反托拉斯」主管機構（即美國司法部，Department of Justice, DOJ）、聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission, FTC）加強執法，並整合12個聯邦部會對於企業整併進行因應，例如，對於不當併購（bad mergers）採取法律行動；對於特定市場加強執法，包括勞工、農業、健康醫療（如處方藥、醫療器材、醫院整併、保險）及科技業別等；設立由國家經濟委員會總監（Assistant to the President for Economic Policy and Director of the National

Economic Council) 領導之「白宮競爭委員會」(White House Competition Council)，該委員與各部會合作，對美國過度集中的經濟、壟斷和不公平競爭提供協調，並確保在適當且符合適用法律的情況下，以促進公平競爭的方式執行相關業務<sup>4</sup>。

其中針對最大科技平臺(GAFA)的殺手級收購(killer acquisitions)，美國總統拜登宣布對併購案進行更加嚴格之審查管理政策，特別針對位居主導之網路平臺就其產業內新生競爭對手之併購、連續併購，以及對於用戶隱私之影響等。而命令亦對聯邦貿易委員會(FTC)提出了具體的政策指示<sup>5</sup>，例如，應針對業者不公平之資料蒐集及資料監控進行相關立法，以保障消費者之資料隱私；禁止網路市場之不公平競爭行為；FTC應更公平、更積極地行使反托拉斯法所賦予之職權等。

### (三) 美國創新與選擇線上法案 (American Innovation and Choice Online Act)

該法案禁止某些大型數位平臺從事特定行為，主要幾點包括，在平臺上優先使用自己的產品、不公平地限制其他企業產品在平臺上的曝光度、於執行平臺服務條款時歧視使用者等，以及平臺不得實質性限制或阻礙競爭者操作系統、硬體或軟體功能。該法案也限制了數位平臺使用營運時所獲得的任何非公開數據，以及其他競爭平臺數據之使用權；並對安裝或卸載軟體、搜索或排名等功能進行限制；更打擊數位平臺接觸執法部門從事實際或潛在之違法行為。該法案對於最大型數位平臺定義如下，每月有效用戶數至少須達5,000萬人、居住於美國境內(或商業用戶數達10萬人)、年市值超過5,500億美元(約新臺幣15.2兆元)，並且為其餘數位平臺的最大貿易夥伴或直接供應商。

### (四) 應用程式開放市場法案 (Open App Markets Act)

此法案主要針對擁有5,000萬以上美國使用者的應用程式商店業者壟斷現況進行管理，希望透過立法開放iOS和Android的應用程式商店，禁止內容包含，要求開發者使用相關業者所擁有或控制的應用程式內支付系統、其應用程式商店的定價比其他商店更優惠、對不同應用程式內支付系統的開發者採取懲罰措施等。其中更針對四巨頭GAFA中蘋果及谷歌對於競爭者、開發者或使用者等所設立之不公平限制(如要求平臺允許使用者自第三方下載行動程式)，業者不得強迫使用者僅能自官方網站(APP Store及Google Play商店)下載；亦不得干涉開發人員和消費者進行正當的商業溝通，以及使搜尋引擎刻意放大其應用程式等。該法案本身或是開發者因該法案禁止規定而受到傷害之相關訴訟，將由聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission, FTC)和美國司法部(Department of Justice, DOJ)執行。

## 四、著作鄰接權模式

歐盟的「著作鄰接權模式」(neighboring rights)，從著作權概念出發，德國、西班牙、法國都有相關做法<sup>6</sup>。我國在制定平臺責任的相關法規時，也高度參採歐盟的「數位服務法」(Digital Services Act, DSA)與「數位市場法」(Digital Markets Act, DMA)，在歐盟的「數位服務法」當中，會因服務提供者的規模大小而施加不同的義務要求。該法案把平臺提供者分成4種服務樣態：服務中介者(Intermediary services)、服務提供者(Hosting services)、線上平臺(Online platforms)與極大型線上平臺(Very large platforms)。

### (一) 歐盟數位服務法 (Digital Services Act, DSA)

DSA旨在歐盟單一市場促進創新、成長和競爭力，並鼓勵小型平臺、中小企業和新創企業的規模擴大。除此之外，此法案以保護數位服務用戶為核心，包含保障用戶的線上基本權利(如禁止數位平臺把消費者的個人敏感資訊用在演算法推薦機制上，而平臺也必須以簡易明瞭的方式詢問用戶是否願意被數據追蹤)、為線上平臺建立公開透明且明確的問責框架，以平衡用戶、線上平臺和政府主管機關間的權力責任。該法案內容包含，嚴格審視線上非法商品、服務及訊息內容，秉持著現實中違法、網路世界也應違法的精神，為歐洲市場的大小數位服務平臺提供更清晰、更標準化的規則。此外，該法案亦針對平臺如何呈現廣告、審核內容及使用演算法推薦機制等進行規範，並設立未成年人保護機制，以抑制網路暴力和仇恨言論。

### (二) 歐盟數位市場法 (Digital Markets Act, DMA)

DMA指定超大型線上平臺作為「守門人(gatekeepers)」，並透過強制執行的義務形式限制其部分行為。根據歐盟執行委員會的說法，該法規的主要目標是規範大型科技公司在歐洲市場內外的行為；旨在維護高度集中且單一的歐洲市場保有公平競爭的環境。守門人具體條件如下：擁有強大的經濟地位、對內部市場產生重大影響、活躍於多個歐盟國家並具有強大的仲裁地位，這意味著它能藉由旗下的大量企業將龐大的使用者群聯繫起來。即使守門人的名單並未公布，但一般相信科技巨擘GAFA即為法案中所提及的主要守門人。

面對此一問題，法國的公平競爭主管機關也裁定對谷歌處以5億歐元罰鍰，並須在2個月內就如何向新聞媒體付費提出建議，否則將面臨更多懲罰。另外，德國及西班牙政府也在新聞媒體的要求下，分別在2013年及2014年通過的著作權新法案中，賦予新聞媒體新聞著作鄰接權(Neighboring Rights)，得據此要求數位平



臺與新聞媒體簽訂付費協定。德國在立法上採取彈性付費模式，但卻也因此造成新聞媒體迫於流量而仍與谷歌等大型數位平臺簽訂免費授權協定，無法促使數位平臺付費給新聞媒體，殊為可惜。至於西班牙雖然採取強制要求付費的授權模式，但最後谷歌等大型數位平臺卻選擇直接退出西班牙市場，造成當地新聞媒體流量大幅下滑。由於數位平臺對網路的影響力實在太大，藉由「使用者付費」方式仍無法讓大型數位平臺付費新聞內容。德國與西班牙等國所採取之新聞鄰接權雖得以抑制小型數位平臺盜用新聞內容的現象，但卻無法成功規範大型數位平臺，更突顯此一議題的複雜與困難。

## 五、結語與建議

根據文化部補助民間進行的「數位平臺對出版業新聞媒體之影響」調查結果顯示，近五年間，臺灣的雜誌出版品收入衰退約20%、雜誌廣告收入下滑近80%。在營收概況方面，近十年報紙的營收一路減少至將近50%。其中，從99年到110年的10年間報紙廣告營收由百億元慘跌近92%，僅剩個位數約9.6億元。

有鑑於數位平臺未付費並使用新聞媒體業者所創作新聞內容而產生分潤不合理之情形，已嚴重打擊傳統新聞媒體產業的發展，為保障新聞自由，確保新聞媒體合理生存權，數位平臺對新聞付費與廣告收入分潤相關制度之建立，實有其必要。本文研析國內外傳播產業發展與監理趨勢，彙整澳洲、歐盟與美國近年在數位平臺議價之發展趨勢，爰提出以下兩點建議：

### （一）借鏡歐美澳作法儘速推動立法，建立數位平臺對新聞付費制度

強化對大型跨國數位平臺之監管，避免過度壟斷已成世界趨勢，同時，世界各國對「新聞有價」已逐漸形成國際共識，我國在立法進度方面，「新聞媒體與數位平臺強制議價法草案」係由國立政治大學法律系特聘教授王立達與多位新聞學者合作，於111年9月首度草擬公布。國立臺灣大學新聞研究所教授林照真於112年2月1日表示，將委由民進黨立委范雲在新會期提案，立委林

楚茵也將提出相關版本。另外，國民黨立委李貴敏將與財團法人二十一世紀基金會合作，共同提出一部數位平臺治理法案，並將融入民間版本之新聞媒體議價法。立法推動新聞付費制度縱有諸多困難，我國仍應借鏡歐美澳作法，開展相關立法工作並爭取新聞媒體產業及民意之支持，才有機會逐步建立數位平臺對新聞付費之完備制度。

### （二）促進數位平臺業者與本土新聞媒體進行付費議價的良性對話

在促進雙方對話方面，行政院數位發展部在111年12月間陸續舉辦四次新聞媒體業者與數位平臺的對話會議。但在112年2月15日由立委范雲、張廖萬堅及林楚茵辦公室共同召開的數位平臺和新聞媒體議價首場公聽會中，谷歌Google和臉書Meta均因故缺席，僅以書面資料表示，肯定新聞內容之價值及表達支持數位內容之發展。臺北市報業商業同業公會理事長陳國璋在該公聽會中強調，立法是使數位平臺與媒體對話的必要手段，建議政府應居中積極推動，於112年底前徵詢各方意見並提出草案。另對於分潤機制或成立特別基金等模式，皆抱持開放態度，惟必須在透明、獨立、公正的機制下，訂定合理分潤或分配比例金額。

全國傳播媒體產業工會理事長嚴文廷也在會中呼籲，議價過程必須有勞工參與，公司內部討論授權金分潤時，必須經由勞資協商，提撥一部分授權金成立基金「強化第四權韌性」，補助優質報導或調查計畫，該基金係由業者、工作者、數位平臺、NGO組織及專家學者共同監督。學者們認為，如果讓本土新聞媒體直接與數位平臺議價，大型媒體可能較有議價能力，中小型媒體或獨立媒體則相對吃虧。據此，建議由政府或報業公會、雜誌公會等新聞媒體代表與數位平臺進行議價，以平衡雙方實力，較有機會達成合理之付費結果。☞

（本文作者為財團法人商業發展研究院國際發展服務中心副主任及研究助理、財團法人電信技術中心副研究員）<sup>7</sup>

- Schorr, A., Campbell, W. & Schenk, M. (2002). Communication Research and Media Science in Europe: Perspectives for Research and Academic Training in Europe's Changing Media Reality. Berlin, Boston: De Gruyter Mouton, pg. 57. Retrieved January 17, 2023, from [https://books.google.com.tw/books?printsec=frontcover&vid=LCCN2002044465&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.tw/books?printsec=frontcover&vid=LCCN2002044465&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Cuofano, G. (2022). What Is GAFA? Inside The Multi-Platform Ecosystem That Dominates The World. FourWeekMBA. Retrieved January 17, 2023, from <https://fourweekmba.com/gafa/>
- Executive Order on Promoting Competition in the American Economy. (2021, July 9). The White House. Retrieved February 15, 2023, from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>
- FACT SHEET: Executive Order on Promoting Competition in the American Economy. (2021, July 9). The White House. Retrieved February 15, 2023, from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/09/fact-sheet-executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>
- Gaynor, A. (2022, July 11). FTC Marks One-Year Anniversary of Government-Wide initiative to Promote Competition in the American Economy. Federal Trade Commission. Retrieved February 15, 2023, from <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/07/ftc-marks-one-year-anniversary-government-wide-initiative-promote-competition-american-economy>
- 傅朝文，(2021)，數位平臺之新聞付費制度問題研析，2023年1月17日取自<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=210310>
- 本文意見不代表委託單位及作者任職單位之立場。



## 產業自律與監督 提升節目品質

# 日本廣電產業自律組織BPO及其案例探討

文 · 羅慧雯

### 一、前言

日本廣電產業的自律機構是由日本民間放送聯盟（簡稱民放連，由商業廣電業者組成）與公共廣電NHK聯合成立的第三方組織，名為「廣電倫理與節目提升機構」（放送倫理・番組向上機構，Broadcasting & Ethics, Program Improvement Organization，簡稱BPO），成立至今滿20年，是個有公信力的組織。由於日本並無像臺灣NCC一樣的獨立監理機關，基於保障言論和表現自由，政府也不介入節目內容之管制，因此BPO就扮演監督節目內容、保障視聽眾權益及促進節目品質提升之重要角色。本文探討BPO的沿革及運作，最後藉由案例之討論，了解自律機制實際實施之情形。

### 二、BPO的沿革與運作

#### （一）2003年之前的自律組織

1953年日本電視開播，至今七十周年，廣電產業自律組織BPO則於2003年成立，屆二十年，從時間的差距可知自律組織發展落後產業本身很長一段時間，但其實日本在BPO之前也有類似組織，是經過許多時期的媒體亂象後，才有如今堪稱運作有效的BPO。

##### 1. 放送番組向上協議會

日本電視開播不久後節目低俗化情形漸漸嚴重，知名作家大宅壯一甚至說過低級的電視節目會使日本人停止思考，日本全國一億人口都會變成白癡（原稱「一億總白癡化」）。與此同時，社會上也出現許多青少年犯罪或行為偏差問題，令人憂心電視帶給青少年不良影響。面對排山倒海而來的批評聲浪，1963年池田內閣指示全面檢討傳播政策以解決青少年問題，「放送番組向上委員會」於焉誕生。該委員會由NHK和民放連、社團法人「日本放送連合會」（簡稱「放送連合」）三者共同成立，在組織設計方面，「放送番組向上委員會」是「放送連合」的常設委員會。委員由外部





專家所組成，但當時的委員會並不像現在BPO針對具體案件提出具體建議或意見，而是廣泛探討如何提升節目品質。1969年放送連合解散，放送番組向上委員會也隨之解散，同年NHK和民放連成立「放送番組向上協議會」，其背景為，批評電視的聲浪再起，電視節目品質較過去更為低俗，充斥更多暴力與性。但放送番組向上協議會之誕生，並沒有解決電視節目為競逐高收視率而產生之亂象，女性藝人在節目中玩野球拳脫衣服、益智節目以高額獎金及獎品吸引觀眾、深夜節目走情色路線等都是媒體亂象的一部分（日本放送協會編，2001a：545-546；塩田幸司，2019：197-199）。

1997年神戶發生數名兒童連續被殺傷案，1998年栃木縣國中生以蝴蝶刀刺死女教師<sup>1</sup>，令人更加憂慮電視對青少年的負面影響。再加上郵政省研擬導入國外V晶片讓家長可管理家中電視節目的內容，以避免兒少看到暴力、性、髒話等內容。於是放送番組向上協議會於2000年在其組織中設立了青少年委員會（現在BPO青少年委員會的前身），該委員會之成立宗旨是從保護青少年的立場出發，接受視聽眾的申訴，並進行討論（塩田幸司，2019：199）。

## 2. BRO和BRC的成立

BPO的前身是BRO和BRC，這兩個組織處理放送倫理問題，成立於90年代末。

進入90年代後，日本接連發生很多造假節目，例如朝日電視臺於1992年7月播出紀錄片節目「素敵にドキュメント」，以「OL、女大學生的性」為主題，希望衝高收視率，事後被揭穿片中人物都是都是製作單位找來朋友或模特兒來演出，因此這部紀錄片是表演而非真實。連節目品質向來受到大眾肯定的公共廣電NHK也在造假節目之列，NHK1993年9月30日和10月1日播出紀錄片「喜馬拉雅山後的禁忌王國—木斯塘」（NHK スペシャル—奥ヒマラヤ禁断の王国ムスタン—）<sup>2</sup>，遭「朝日新聞」揭露造假。而最令人髮指的是和奧姆真理教相關的報導，1994年6月日本長野松本發生沙林毒氣殺人事件（簡稱松本沙林事件），媒體瘋狂報導第一位報案人何野義行是犯人，因其住所內有少量農藥、底片顯像劑等物品，直到隔年東京地鐵沙林毒氣事件發生，警方才發現兩次事件主謀皆為奧姆真理教。另一件更令人遺憾的事情是，TBS電視臺將坂本堤律師受訪錄影帶外流給奧姆真理教幹部<sup>3</sup>，導致坂本堤律師全家遭奧姆真理教殺害。

郵政省因此在1995年起設立「多チャンネル時代における視聽者と放送に関する懇談会」，討論多頻道時代下的視聽眾和放送的關係，最後於1996年提出報告書，建議在放送業者之外設立申訴機關，其可能形態有三種，公共機關、業界聯合設立自律機關或由業者依法設立定位於中間的機關。隔年1997年，NHK和民

放連就設立第三方機關「放送和人權等權利相關委員會機構」（日語：「放送と人権等権利に関する委員会機構」，簡稱BRO），並在其下又設立「放送和人權等權利相關委員會」（日語：「放送と人権等権利に関する委員会」，簡稱BRC），以上為BRO和BRC的成立背景（塩田幸司，2019：200-201）。

## （二）2003年之後的自律組織

如上所述，在2003年之前，觀眾若遇到節目侵犯人權等問題，必須向BRO申訴，若是一般性質的或與青少年相關的問題，則必須向「放送向上協議會」申訴。這樣複雜的制度常受到民眾批評，希望有一個統合機關來進行，將申訴窗口一體化。於是，2003年BPO（放送倫理・番組向上機構，Broadcasting & Ethics, Program Improvement Organization）成立，將原本各自獨立的自律組織進行統合，並強化其自律角色。目前BPO旗下有三個自律組織，各委員會的運作具有高度獨立性，邀請社會賢達及專家學者共同參與，因此，每次的審理或審議結果都具有高度的公信力與約束力。

### 1. BPO的成立

BPO於2003年成立，設立目的為「有鑑於放送事業之公共性和對社會影響之重大性，為確保言論與表現自由、保護閱聽人之基本人權，針對民眾對放送之不滿或放送倫理問題，從自主、獨立第三方之立場迅速、確實對應，期使正確之放送和放送倫理得以提升」<sup>4</sup>。

雖然BPO是2003年才成立的，但如上所述，BPO並不是從零出發的機構，它是統合兩個組織而成的，分別是「放送番組向上協議會」和「放送與人權等權利相關委員會機構」（簡稱BRO）。BPO成立的時候，將原本在「放送番組向上協議會」裏的「放送番組向上委員會」和「青少年委員會」，以及BRO之下的「放送人權委員會」接管過來，組成三個委員會（三宅弘、小町谷育子，2016：2-16）。

然而，當前最受矚目的「放送倫理檢證委員會」則是2007年後才改組而成的。2007年日本電視業發生的最大醜聞是關西電視臺製播納豆減肥的造假節目<sup>5</sup>，該節目以假實驗和假消息來源說明納豆減肥效果，導致民眾搶購納豆熱潮、超市缺貨與工廠訂單接不完。最後，當民眾得知節目造假時，都表示非常氣憤被電視臺欺騙。關西電視臺納豆事件嚴重衝擊日本民眾對電視媒體的信任，BPO、NHK及民放連因此決議要強化BPO的功能，解決放送倫理問題，因而將「放送番組委員會」改組為「放送倫理檢證委員會」，並給予放送倫理檢證委員會更大的調查權力。

以下是BPO發展大事記：

表1 | BPO的沿革

| 時間    | 事件  |
|-------|---|
| 1965年 | NHK、社團法人日本民間放送聯盟（民放連）、社團法人日本放送連合會（放送連合），共同設立「放送番組向上委員會」。                  |
| 1969年 | 放送連合解散，放送番組向上委員會隨之解散。之後NHK與民放連成立「放送番組向上協議會」，並設立新的「放送番組向上委員會」作為協議會的下屬機構。   |
| 1997年 | 「放送與人權等權利相關委員會機構」（BRO）成立，不久後，設立BRO的下屬機構「放送人權委員會」（BRC）。                    |
| 2000年 | 「青少年委員會」成立，作為放送番組向上協議會的下屬機構。  |
| 2002年 | 「放送番組向上委員會」改組為「放送番組委員會」。  |
| 2003年 | 以放送界的自主和自律為目標，NHK和民放連共同成立「放送倫理·番組向上機構」（BPO），將放送番組向上協議會與BRO合併，由BPO營運三個委員會。 |
| 2007年 | 「放送番組委員會」改組為「放送倫理檢證委員會」。  |

資料來源：BPO網站 [https://www.bpo.gr.jp/?page\\_id=1074](https://www.bpo.gr.jp/?page_id=1074)

## 2. BPO的運作

BPO每天都收到許多關於節目的各式各樣意見、申訴、電子郵件、電話及傳真等等，各種形式都有，BPO的主要工作是查核被觀眾批評為有問題的節目或業者，BPO再將見解和意見傳達給全體放送業或特定電臺。一般而言，也會公布意見，促進放送界的自律和放送品質的提升。

BPO由三個互相獨立的委員會所組成，分別是放送倫理檢證委員會、放送人權委員會及青少年委員會。BPO組織圖如下：



資料來源：BPO網站 <https://www.bpo.gr.jp>

放送倫理檢證委員會主要任務是根據閱聽人的意

見和放送業者的報告，調查被認為放送倫理有問題的節目，調查其取材、製作的情況及節目內容，審議與審理是否有放送倫理的問題，並將結果公布。

放送人權委員會則是受理被放送侵害名譽、隱私等人權侵害方面的申訴案件，如「判斷是否成立人權侵害」與「是否有放送倫理的問題」等案件。

青少年委員會則是審議，根據觀眾意見指出青少年收視可能有問題或青少年演出不適當的節目。委員會可公布見解，或與製作者交換意見，也進行與青少年相關的研究。

BPO組織和營運的根據是BPO規約，BPO的三個委員會都由學者與專家所組成，委員不能是現任電臺的董事或員工，但也有過去在電視臺、傳播公司，或是電影導演等工作經歷的委員。

BPO在三個委員會之外，還設有評議員會、理事會、監事及事務局。

評議員會的工作是選任三個委員會的委員，評議員由理事會所選任，不能是現任電臺的董事或員工；評議員會由七個評議員所組成，職業有研究者、記者、律師及編劇等等。評議員和三個委員會的委員一樣，都必須具有第三方的特性。

理事會由理事長一人及理事九人共十人組成，理事長的條件為不能是電臺的董事或員工，也不能有這方面的經歷；理事由理事長選任，其中三人的條件為不能有電臺的工作經歷，三人從NHK選任，三人從民放連選任。

監事是從NHK和民放連各選任一人，監察BPO的理事長、專務理事、事務局長及會計的職務執行狀況。



表2 | BPO理監事會成員（2022年7月）

| 姓名     | 職務          | 現職                         |
|--------|-------------|----------------------------|
| 大日向 雅美 | 理事長（兼職）     | 惠泉女學園大學校長                  |
| 渡辺 昌己  | 専務理事（専職）    |                            |
| 田中 宏暁  | 理事・事務局長（専職） |                            |
| 岩田 喜美枝 | 理事（兼職）      | 東京都監査委員、前資生堂副社長            |
| 出口 治明  | 理事（兼職）      | 立命館アジア太平洋大學校長              |
| 山極 壽一  | 理事（兼職）      | 総合地球環境学研究所所長               |
| 山内 昌彦  | 理事（兼職）      | 日本放送協会理事                   |
| 田附 英樹  | 理事（兼職）      | 日本放送協会審査室長                 |
| 堀木 卓也  | 理事（兼職）      | 日本民間放送聯盟専務理事               |
| 佐々木 卓  | 理事（兼職）      | 日本民間放送聯盟放送基準審議会議長、TBSテレビ社長 |
| 上田 陽士  | 監事（兼職）      | 日本放送協会メディア戦略本部専任部長         |
| 本橋 春紀  | 監事（兼職）      | 日本民間放送聯盟事務局長               |

資料來源：[https://www.bpo.gr.jp/?page\\_id=1284#c\\_02](https://www.bpo.gr.jp/?page_id=1284#c_02)

BPO組織經費來自NHK和民放連，BPO一年預算約四億日圓（三宅弘、小町谷育子，2016：2-8）。民放連的會員都是民間放送業者，依據2022年4月的資料，民放連共有205個正式會員<sup>6</sup>。

放送倫理檢證委員會主要工作是以提升放送倫理、改進放送節目之品質而進行審議，必要時將委員會的意見公開。若有虛偽不實內容可能導致觀眾明顯誤解的節目，放送倫理檢證委員會就會調查與審理是否有放送倫理的問題，然後公布「見解」或「勸告」，有時也會要求電臺防止問題再發生（三宅弘、小町谷育子，2016：8），至今已公布43件審議或審理決定（2023年2月）<sup>7</sup>。

放送倫理檢證委員會的委員，必須是現任電臺董事和員工之外的學者專家，選任八至十人。任期為三年，可再任六年，但也沒有強制不能再任，也有人再任超過上述的六年，委員長由委員互選產生。

放送倫理檢證委員會原則上一個月開一次會，處理被申訴有放送倫理問題的節目，處理程序如下，首先，進行「討論」，討論是否有必要進入到審理和審議的階段，然而審議並不限於個別的節目。進入審理和審議<sup>8</sup>階段後，就會進行對節目製作關係者的調查，再根據調查報告，討論是否有違反放送倫理，最後發表勸告、見解或意見（三宅弘、小町谷育子，2016：9-16）。審理和審議流程圖如下：

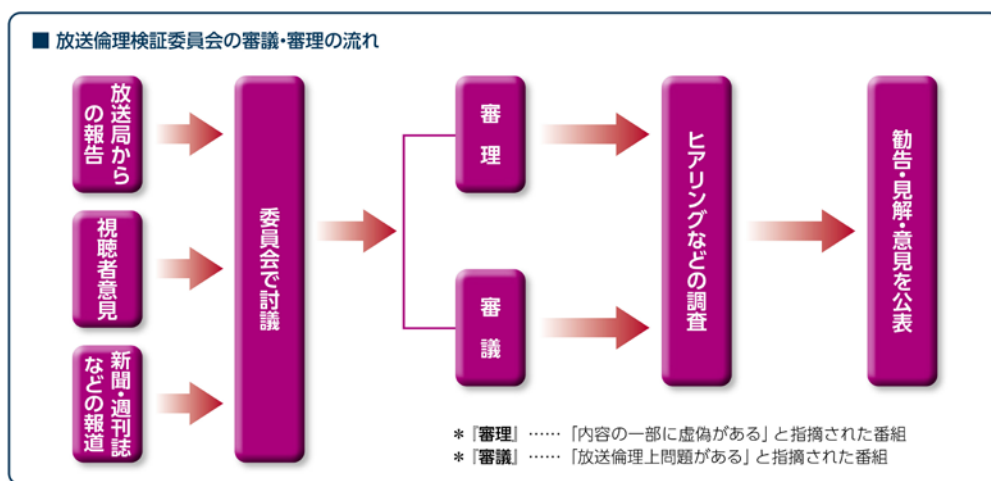


圖2 | 放送倫理檢證委員會審理・審議流程圖

資料來源：BPO網站 <https://www.bpo.gr.jp>

雖然BPO並非政府機構，對廣電機構也沒有法律約束力，但BPO對日本放送界有著極大影響力，也具有很強的公信力。如果某一節目可能涉嫌造假或有放送倫理的問題，公眾都可向BPO進行投訴。一旦有觀眾或當事人、或電臺員工向BPO提出申訴，不管申訴是否成立，都會被新聞媒體大肆報導，其直接後果可能是收視率或收聽率下跌，播出機構也會因廣告收入下降而蒙受巨大經濟損失，製作人、主管等等也要下臺以示負責。因此，為了避免因被投訴而遭受損失，基本上，日本的廣電機構都具有很強的自我約束力。BPO審理或審議後發表的勸告、見解或意見等，對業者也有實質的效果，電視臺與節目製作單位都會進行相應的整頓或調整。

### 3. 放送法第四條及民放連的「放送基準」

BPO的主要工作是依據「放送法」、民放連所制定的「放送基準」及各電臺<sup>9</sup>本身的「放送基準」，對需要提升的節目或是虛假不實的報導進行審理或審議。民放連的「放送基準」是全體商業廣播電視臺共同遵守的自主規章，具有很高的地位，各電臺本身的「放送基準」也大致都採取民放連所制定的「放送基準」。

以下說明「放送法」與節目相關的條文，以及民放連「放送基準」中各章的名稱：

#### (1) 放送法第4條第一項

放送法第4條第一項旨在規範廣播電視業者的節目內容，國內放送和國內外放送之節目編輯，都必須依照下列各款的規定，條文內容如下：

- ①不損害公共秩序和善良風俗；
- ②政治的公平；
- ③報導不扭曲事實；
- ④遇有意見對立之議題，儘可能從多方角度來釐清論點。

#### (2) 民放連「放送基準」

民放連的放送基準共有18章<sup>10</sup>，第一章：人權；第二章：法律和政治；第三章：考量兒童和青少年；第四章：家庭和社會；第五章：教育、教養之提升；第六章：報導之責任；第七章：宗教；第八章：表現上之顧慮；第九章：暴力表現；第十章：犯罪表現；第十一章：性表現；第十二章：閱聽眾參加和懸賞、贈品之處理等；第十三章：廣告之責任；第十四章：廣告之處理；第十五章：廣告之表現；第十六章：醫療、醫藥品、化妝品等廣告；第十七章：金融、不動產廣告；第十八章：廣告之時間基準。

## 三、自律案例

日本電視臺（日本テレビ）於2021年3月12日上午播出情報節目「スッキリ」，節目最後有一個推薦觀眾Hulu影片的單元，當天推薦的是描述成長於北海道阿寒湖畔，愛努族女性萱野理惠（日語：萱野りえ）的一部紀錄片「Future is Mine—アイヌ、私の声—」。節目中介紹紀錄片的一小片段後，一位穿著松鼠布偶裝的男藝人戲謔的說：「來揭開謎底，這部作品裡我發現一種動物，那是……『啊！狗』<sup>11</sup>，汪汪汪汪汪……」，接著電視畫面出現「小狗」的動畫。

這種將愛努人與動物直接連結的節目表現無異於歧視愛努人，節目播出後，馬上受到輿論大加撻伐，觀眾向日本電視臺和BPO投訴，日本電視旋即在該日傍晚新聞節目中公開道歉，表示「節目中的不當言論對愛努人造成傷害，深表歉意，同時今後將努力防止再次發生」，並於日本電視臺的官方網站及節目網站發布道歉聲明。次週一15日，於「スッキリ」節目一開始即說明「製作團隊對言論構成歧視的認知不足，節目單位於播放前確認不夠充分」。

放送倫理檢證委員會要求該電視臺提供報告書與節目DVD並進行討論，以節目有歧視性言論及違反放送倫理之疑慮為由，於4月的委員會決議進入審議程序。委員會的審議流程包括觀看本案播送與公開道歉之影像，並閱覽日本電視臺提出的報告書（2021年4月）及有關資料。此外，也對十名相關製作人士進行合計十二小時五十分鐘的訪談，調查本案製作流程、問題與播出後的應對情形。

BPO審議結果指出，本案含有對愛努民族之明顯歧視性言論，究其原因，在於編審階段極為鬆懈，工作人員對愛努民族及其遭歧視問題之基本知識極度缺乏，因此委員會以違反民放連「放送基準」之「第5條：不得基於種族、性別、職業、環境、信仰等進行差別對待」及「第10條：於處理涉及種族、民族、國族等議題時，應尊重其感受」等為由，判斷有違反放送倫理之情事。



此外，BPO也指出，就本案而言，亦可判斷其與日本電視臺自己制訂的「節目基準」中，「公平對待所有國家、人種及民族，不得傷害其尊嚴」之規定有所抵觸。

日本電視臺給BPO的報告書中指出，節目播出之後即展開調查與檢討，並舉辦學習愛努民族歷史之研討會，發布防止再次發生的對策。此外，也製作以愛努民族歷史與文化為主題之節目，頒布放送方針。最後，BPO在審議決定中提到，將密切關注日本電視臺今後的表現。

## 四、結論

日本的廣電節目規管走的是一條獨特的道路，政府不介入，強調業者自律和產業自律，尤其是產業自律組織BPO受到民眾信賴，其主要運作方式是接受視聽眾或業者本身的申訴來進行審理或審議，發揮產業自律的精神。雖然BPO也引發過負面批評，例如業者偶爾對BPO有所微詞，指出BPO三個委員會大多由專家學者或社會賢達所組成，並不一定了解實務現場的情況；或說BPO的決定和意見書對業者或大眾都是很好的教材，但寫作過於冗長嚴肅，不容易看懂；也有人認為BPO三個委員不應獨立運作，應統合才能交流及產生效率（塩田幸司，2019）。但一般而言，對BPO持肯定態度的較多。事實上，回顧過往歷史，BPO的存在確實對日本整體節目的提升有幫助，一旦被列為BPO審理或審議對象，業者就有收視率下滑和廣告流失的龐大壓力，因此促使其節目製播時較為謹慎。反觀臺灣廣電業者和產業自律機制雖然行之有年，但成效有限，若能改善運作方式，和廣告主合作，使自律機制發揮更大影響力，或創造像BPO一樣有公信力、受到觀眾和廣告主信賴的組織，相信會有不同的光景。☞

（本文作者為世新大學傳播管理學系助理教授）

### 參考文獻

1. 三宅弘、小町谷育子（2016），《BPOと放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》，日本評論社。
2. 川端和治（2019），《放送の自由—その公共性を問う》，岩波書店。
3. 日本放送協会編（2001a），《20世紀放送史上》，日本放送出版協會。
4. 日本放送協会編（2001b），《20世紀放送史下》，日本放送出版協會。
5. 鈴木秀美（2018），メディア法の主要課題，《メディア法研究》第一号，2018年9月，pp.1-32。
6. 塩田幸司（2019），放送の自由、自律とBPOの役割—放送番組の自主規制活動の意義と課題—《NHK放送文化研究所年報2019第63集》，2019年，pp.195-237。
7. 網路資源：  
日本放送協會 <https://www.nhk.or.jp/>  
日本民間放送聯盟放送基準 <https://www.j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032>  
放送倫理・番組向上機構 <https://www.bpo.gr.jp>

- 1 據稱犯罪少年看了電視劇「ギフト」（Gift），覺得主角木村拓哉使用蝴蝶刀很帥氣而購買了蝴蝶刀。
- 2 NHK花2年調查、3個月的時間到當地拍攝，介紹海拔3,800公尺的自治地區，讓觀眾藉由紀錄片看到當地嚴苛的環境和生活，該紀錄片受到觀眾好評。但《朝日新聞》於1993年2月獨家揭露該節目造假，指出製作單位為報導該地環境嚴苛、生活困難，製造人工流沙，並要求工作人員假裝患上高山症……，並點出60處造假畫面。為此，NHK設立緊急調查委員會，承認部分被指出的問題，也承認「節目歪曲事實」，並公布處分，會長減薪6個月，NHK特別節目部長減薪、解任，製作人停職6個月。
- 3 坂本堤受訪時大力批判奧姆真理教，但該節目並沒在電視上播出。
- 4 詳見BPO規約第三條，[https://www.bpo.gr.jp/?page\\_id=1102](https://www.bpo.gr.jp/?page_id=1102)。
- 5 屬於日本主要電視臺「富士電視臺」系列的「關西電視臺」於2007年1月初播出資訊型綜藝節目「發掘！真有其事大事典」（発掘!あるある大事典II），節目中出現造假內容「納豆具有減肥效果」，引發日本各界撻伐。製作該節目的關西電視臺於2007年3月27日遭日本民間放送聯盟（民放連）除名，隨後電視臺社長千草宗一郎也辭職，電視臺遭民放連除名是日本首次發生的大事件。為強化BPO的功能，使其更能審理和審議虛偽放送和放送倫理問題，BPO增設「放送倫理檢證委員會」，並將既有的「放送番組委員會」解散。
- 6 民放連網站：<https://j-ba.or.jp/category/aboutus/jba101977>。
- 7 根據BPO官方網站資料。
- 8 「審理」指的是處理內容有部分虛偽不實的節目，「審議」指的是處理有放送倫理問題的節目。「審理」的結果以「勸告」或「見解」發表，「審議」的結果以「意見」發表。
- 9 「電臺」含廣播電臺和電視臺，日文原文為「放送局」。
- 10 第一章為1-5條，第二章為6-14條，其餘章節及詳細內容，請見<https://j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032#hk1>。
- 11 「啊！狗」，日語發音為「ア、イヌ」，和愛努人（アイヌ）的日語發音相同。

## 調和規管 符合比例原則

# 歐盟網際網路視聽服務內容層之 管制趨勢

文 · 林永翰、王牧寰、鄭為珊

### 一、前言

近年來，科技發展帶動了傳播生態的劇烈改變，人們接收視聽服務的管道也愈趨多元。隨著網際網路視聽服務（Over-the-top TV, OTT TV）在數位匯流時代下快速崛起，當代閱聽人已經不再受時間限制，無需苦苦守在電視機前等待節目的按表播送，更能打破空間限制，利用行動連網裝置在任何地點隨心所欲地收看各種內容。

但另一方面，由於OTT TV具有跨境、快速傳輸之特質，其所傳輸之內容相較於傳統載體也因此獲得了更加無遠弗屆的影響力，使OTT TV之內容層管制成為世界各國制定相關政策時之討論重心。面對近年「剪線潮」興起、傳統收視結構改變所形成之典範轉移，瞭解OTT TV內容層管制之國際趨勢，對於我國相關產業發展及政策調整之思考將有所助益。

### 二、歐盟針對網際網路視聽服務之管制體系

針對OTT TV之內容層管制，目前國際間較具指標性意義者乃歐盟之管制經驗。做為一多會員國組成之超國家組織及經濟共同體，早在1980年代初期，歐盟便已意識到各會員國之通訊傳播管制落差將對其內部市場之服務流通形成阻礙，並對美國電視、電影之強勢輸出與高額貿易逆差有所警戒。有鑑於此，「電視無疆界指令」（Directive 89/552/EEC, Television Without Frontiers Directive, TVWF）於1989年應運而生，意圖透過會員國間之管制調和促成歐盟內部之單一廣電市場，進而在經濟、甚至文化意識等層面上形塑屬於歐洲之電視共同體<sup>1</sup>。

隨著當代傳播科技與媒介越趨多元，視聽媒體服務的不斷推陳出新導致「電視」與「類電視」的區辨開始出現爭議，歐盟也透過2007年之修正將「電視無疆界指令」更名為「視聽媒體服務指令」（Audiovisual





Media Services Directive, AVMSD, Directive 2007/65/EC)，同時納入對應新興視聽媒體服務之管制手段。2018年時，AVMSD更再次進行修正，新版「視聽媒體服務指令」(revised AVMSD, Directive 2018/1808)也進一步將其管制擴及使用者可自行上傳內容之視訊分享平臺(video-sharing platforms, VSPs)。

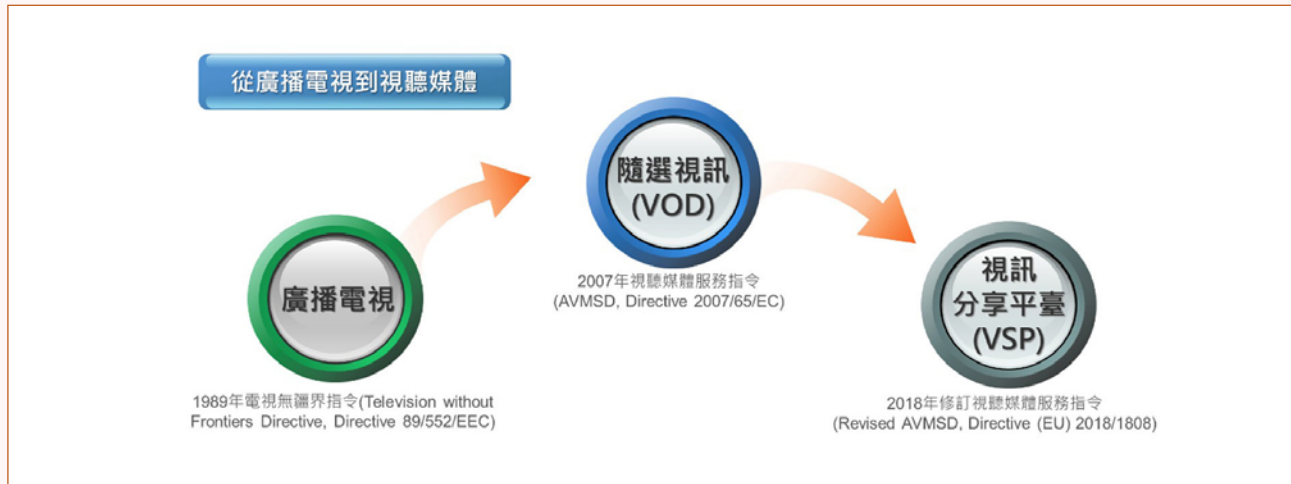


圖1 | 歐盟規範框架自廣播電視擴張至視聽媒體服務、視訊分享平臺之歷程

資料來源：本文自行整理

在定義上，OTT TV屬於AVMSD第1條第1項(a)款所稱之「視聽媒體服務」(audiovisual media service, AVMS)，而AVMSD所管制之視聽媒體服務共可分為兩種類型，其一為視聽媒體服務提供者基於其編輯責任(editorial responsibility)，透過電子通訊網路向公眾提供，以傳達資訊、娛樂或教育為目的之服務，廣播電視或隨選視訊(video on-demand, VOD)皆屬之；其二則為商業視聽通訊(audiovisual commercial communication)，即廣告<sup>2</sup>。至於所謂之「編輯責任」，則指實施選擇(selection)及編排(organisation)節目之有效控制；編排指廣播電視服務之節目排定次序及時間，或隨選視訊服務之節目片庫呈現順序。

在規範對象的劃定上，無論是傳統有線電視等提供排定節目、供使用者同時收看之線性(linear)視聽媒體服務，抑或是VOD等服務提供者提供節目目錄、供使用者自行選擇是否收看之非線性(non-linear)視聽媒體服務，皆屬於視聽媒體服務之一環，需負擔相應之義務。此一以傳輸型態界分、範圍寬廣且具有靈活性之規範方式，乃AVMSD之開創性與最大特色。

值得注意的是，2018年修正之新版AVMSD雖將近年新興之視訊分享平臺增列為規範對象，但因視訊分享平臺係以使用者自行上傳之內容為核心，服務提供者本身則不具編輯責任，故其在定義上並不屬於「視聽媒體服務」之一環。考量到本文聚焦之重點為OTT TV之內容管制，AVMSD對應視訊分享平臺之管制手段便不再另述。

### 三、歐盟「視聽媒體服務指令」之有害內容管制

就管制密度而言，修正前之AVMSD大致係採取電視廣播服務受到最嚴格管制、隨選視訊服務則相對寬鬆之立場；直至2018年修正時，AVMSD則進一步在有害內容之管制上將線性與非線性視聽媒體服務之管制密度拉齊。

申言之，現行AVMSD之共通性內容管制措施係集中在透明性義務、仇恨性言論、兒少身心保障、無障礙措施，以及廣告贊助與置入性行銷等層面之規範。歐盟各會員國除可立法要求視聽媒體服務業者提供其所有權結構等資料，禁止其內容涉及性別、種族、宗教歧視之暴力及仇恨性內容，視聽媒體服務業者亦應就可能影響兒童與少年身心及道德發展之內容採取適當之措施，以實現人性尊嚴之維護及保障。

AVMSD針對有害內容管制之重點規範簡介如下：

#### (一) 兒童與少年視聽服務環境之保護

按2018年版AVMSD之規範，兒少身心保障措施係一致適用於線性之廣電媒體服務及非線性之隨選視訊服務。針

對有可能對兒童及少年身心與道德發展造成影響之內容，視聽媒體服務提供者必須採取適當之措施，例如：規定其播放時間、採取年齡分級等；視聽媒體服務提供者亦應強化其對於兒少個人資料之保護，其所蒐集、取得之兒少個人資料亦不得作商業用途之利用。

## （二）仇恨暴力及煽惑恐怖攻擊犯罪內容傳播之禁止

為維護人性尊嚴，視聽媒體服務提供者所提供之內容，不得違反「歐盟基本權利憲章」(Charter of Fundamental Rights of the European Union) 第21條之禁止歧視規範，包括禁止針對個人或團體而涉及性別、種族、宗教歧視之暴力或仇恨性內容。

另一方面，視聽媒體服務提供者亦應配合歐盟「2017年打擊恐怖主義指令」(Directive, EU, 2017/541) 第5條之規範，採取必要措施，以避免公然煽惑恐怖攻擊犯罪之情形。相對地，為避免各會員國採取過度管制之手段，AVMSD第6條第2段亦規定，依據本條規範目的所為之措施，應合乎比例且具必要性，且應尊重及遵守「歐盟基本權利憲章」所設立之權利及原則。

## （三）可近用性及無障礙措施

為提升身心障礙者就視聽媒體服務之近用與無障礙程度，各會員國應確保境內之視聽媒體服務提供者採取合乎比例原則之相應措施，並定期向監理單位提出實施報告，不得無故拖延。

根據「聯合國身心障礙者權利公約」(the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disability)，歐盟會員國應確保視聽內容之無障礙近用，並確保身障者及年長者參與歐盟社會和文化生活之權利。具體而言，為實現視聽媒體服務之無障礙需求，方法應包括但不限於：手語、聽障者和重聽者字幕、口語字幕和口述影像字幕(audio description)等。

## （四）商業廣告、節目贊助與置入性行銷

為加強兒少健康之保護，2018年版AVMSD亦針對商業視聽通訊類型之視聽媒體服務進行相應之規範更新，包括禁止菸類產品廣告、專門以兒少為目標之酒精飲料廣告、處方藥物類型之廣告，以及造成未成年人身心或道德損害之廣告等。另一方面，會員國亦應鼓勵業者發展自律機制及共管機制，以避免兒少族群接觸酒類或高油脂、鹽、高鈉與高糖類食物及飲料相關之商業視聽通訊。

表1 | 歐盟新舊版「視聽媒體服務指令」針對OTT TV有害內容管制之比較

|          |                   | 2007年舊法  |                              | 2018年新法  |                               |
|----------|-------------------|--|------------------------------|--|-------------------------------|
|          |                   | 廣播電視   | VOD                          | 廣播電視   | VOD                           |
| 禁止仇恨性內容  |                   | 第6條  |                              | 第6條<br>增加恐怖主義行為                                |                               |
| 兒少身心保護   |                   | 第27條<br>採行適當措施、分時<br>播送、未鎖碼警示                  | 第12條<br>僅規範嚴重有害兒少<br>身心發展之內容 | 第6a條<br>年齡認證技術等適當措施、兒少個資保護、<br>分級標識            |                               |
| 廣告<br>限制 | 一般性規範             | 第9條至第11條<br>歧視、隱藏性廣告、菸酒藥妝與兒少等<br>禁制內容、置入性行銷、贊助 |                              | 第9條至第11條<br>歧視、隱藏性廣告、菸酒藥妝與兒少等<br>禁制內容、置入性行銷、贊助 |                               |
|          | 電視廣告與購物頻道<br>特別規範 | 第9條至第26條<br>播送時間、與節目明顯<br>區隔、酒類限制              | N/A                          | 第9條至第26條<br>播送時間、與節目明顯<br>區隔、酒類限制              | 第22條<br>除贊助及置入性行銷<br>外，適用酒類限制 |

資料來源：歐盟「視聽媒體服務指令」，本文自行整理。

## 四、AVMSD之歐洲作品占比要求

由於視聽媒體產業同時兼具經濟與文化之性質，除了前述針對視聽媒體內容本身之管制外，歐盟對於抵禦境外強



勢文化輸入、承繼自「電視無疆界指令」之考量，也體現在AVMSD基於「文化免議」(cultural exception)<sup>3</sup>之各種經貿管制規範上。其為強化會員國間之文化產品交流，提升歐洲視聽產業之競爭力而針對歐洲作品(European works)占比所設立之要求，即為一例。

按AVMSD第1條第1項第n款之規定，所謂的「歐洲作品」共包含三種類型，其一為源自歐盟會員國本身之作品；其二為源自參與「歐洲電視跨境協議」(European Convention on Transfrontier Television, ECTT)之歐洲第三國，且符合本款第三目規定之作品；其三為依歐盟及第三國就視聽領域之協定架構而共同製作，且滿足該協定所訂條件之作品。

AVMSD第16條第1項進一步規定，線性之視聽媒體服務應將其「主要」播送時數保留予歐洲作品。而考量當代隨選視訊服務蓬勃發展，已具有高度之影響力，且與傳統付費電視平臺共同競爭相同之收視族群，第13條第1項也明定，歐盟會員國應確保隨選視聽媒體服務之提供者於其播放目錄提供至少30%之歐洲作品，並應確保歐洲作品之顯著性(prominence)。

此外，為有效、公平監理跨境提供之服務，第13條第2項亦授權，各會員國在要求其管轄之視聽媒體服務提供者以直接投資內容、繳納國家基金等財務方式促進歐洲作品之產出時，亦得在合乎比例原則、無歧視之前提下，將此一要求擴及以該國領域內閱聽人為受眾，但設立於其他會員國之服務提供者。

### (一) 內容占比計算之具體標準

按歐盟執委會(European Commission)之「計算隨選視訊歐洲作品占比暨豁免指引」(Guidelines on calculation of the share of European works in on-demand catalogues and on the definition of low audience and low turnover, 2020/C 223/03)，在歐洲

作品具體的占比判斷上，考量到不同視聽媒體服務之特性，廣播電視等線性服務之計算應以其「播放時間」為準；非線性之隨選視聽媒體服務則應以個別作品之「標題」(title)進行認定。

就後者而言，針對劇情長片(features)或電視電影(TV films)類型之作品，歐洲作品之占比計算標準係每部作品計為一標題。即便在複數電影彼此具有劇情關聯性且同屬一「架空宇宙」(fiction universe)、屬於同一系列(franchise)之情況，仍應分別以一部電影為一標題計。

相較之下，電視影集(television series)則係以「季」(season)為標題進行計算，其理由在於，影集雖為多部單集組成之作品，但每一季之內容往往係同一製作團隊基於同一筆預算、於同一時間內持續投入創作之成果，且實際上影集之發行與行銷宣傳活動等皆慣常以「季」為單位進行，是故單季影集與單部電影之製作情境具有較高之可比性。且另一方面，此一標準亦可避免服務提供者為符合法定之內容占比要求，而傾向將資源投入內容由大量集數構成之影集，反而導致內容精短、高品質而具有跨境流通能力之潛在熱門作品遭到忽略。

不過，考量到部分影集計畫之特色係將鉅額成本投入於較短之集數，藉此產出單集品質、時數皆與電影劇情長片相當之作品，各會員國主管機關在計算上可視情況對此類影集進行相應調整，賦予該影集單集較高之計算權重。

至於在播放目錄的判斷上，由於跨境提供之隨選視訊服務業者往往會針對不同國家的使用者設定專屬目錄，且複數目錄之收錄內容未必共通。考量到AVMSD之歐洲內容占比規定意在使每一會員國之閱聽人皆可接觸到一定比例之歐洲作品，故歐盟執委會認為，在此情況下，每一國別之目錄皆應符合30%之歐洲作品內容占比要求，唯有如此才能實現AVMSD課予此一義務之目的。

表2 | AVMSD針對歐洲作品占比之具體計算標準

| 類型   | 計算方式      |  |
|------|-----------|--|
| 廣播電視 | 以播放時間計算占比 |  |
| 隨選視訊 | 電影、電視電影   | <ul style="list-style-type: none"> <li>一部作品計為一標題</li> <li>系列電影或屬於同一架空宇宙之電影亦同</li> </ul>          |
|      | 電視影集      | <ul style="list-style-type: none"> <li>一季計為一標題</li> <li>針對單集品質與時數較高之影集，各會員國可賦予較高之計算權重</li> </ul> |

資料來源：歐盟執委會「計算隨選視訊歐洲作品占比暨豁免指引」，本文自行整理。

## （二）確保歐洲作品顯著性之措施

另一方面，針對AVMSD第13條第1項後段確保歐洲作品「顯著性」之義務，指令也於前言第35點指出，應鼓勵符合歐洲作品標準之內容於其後設資料（metadata）進行相應之標記，使隨選視聽媒體服務提供者可藉由此一資料，建立播放目錄並履行法定義務。

在具體手段上，視聽媒體服務提供者可透過在其首頁成立歐洲作品之專區、在內建搜尋工具中提供相應之搜尋功能、利用歐洲作品作為自身服務之宣傳，以及利用網頁橫幅等工具，於播放目錄中推薦一定比例之歐洲作品等。

據「歐洲視聽媒體服務管制組織」（European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA）調查，部分會員國在將此規範轉換為內國法的過程中，亦有基於前述AVMSD前言第35點之說明而就「顯著性」進一步賦予明確定義者。舉例而言，德國所採之定義為「易於接取」；比利時法語區則於法律條文明文強調，隨選視聽媒體服務提供者應「於播放目錄中彰顯歐洲作品」；斯洛伐克之草案則將其定義為「透過促進接取之方式彰顯歐洲作品」<sup>4</sup>。

## 五、結語

OTT TV能透過行動連網裝置隨時隨地點播所需內容，其跨境、快速傳輸之特質在數位匯流時代下快速崛起，惟內容管制規範成為國際上討論之政策重心。就管制密度而言，現行AVMSD之共通性內容管制措施係集中在透明性義務、仇恨性言論、兒少身心保障、無障礙措施，以及廣告贊助與置入性行銷等層面之規範。而本文所研析之歐盟，其各會員國除可立法要求視聽媒體服務業者提供其所有權結構等資料，視聽媒體服務業者亦應就可能影響兒童與少年身心及道德發展之內容採取適當之措施。此外，AVMSD之歐洲作品占比要求，各會員國應確保隨選視聽媒體服務之提供者於其播放目錄提供至少30%之歐洲作品，其他以直接投資內容、繳納國家基金等財務方式促進歐洲作品之產出時亦同，該政策能同時具備有效且公平之跨境監理規範，並能作為我國OTT TV產業發展及監理規範之參考與調適方向。☞

（本文作者為財團法人電信技術中心副研究員、資深研究員兼副理、副研究員）<sup>5</sup>

1 石世豪，〈電視無疆界？—歐洲化與商業化趨勢下的德國電視法制新秩序〉，《廣播與電視》，第1卷第4期，頁74-76（1994）。

2 AVMSD, Art.1(1)(a).

3 See Lilian Richieri Hanania, Trade, Culture and the European Union Cultural Exception, 22:5 INTERNATIONAL JOURNAL OF CULTURAL POLICY 568, 570-571 (2019).

4 ERGA, Transposition and Implementation of Article 13(1) of the New AVMSD – Ensuring Prominence of European Works in the Catalogues of On-demand Audiovisual Media Services, at 10-12 (2021), available at [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13\\_1.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf) (last visited: Jan. 24, 2023)

5 本文部分改寫自國家通訊傳播委員會111年「視訊平臺之法制議題與規範建議委託研究採購案」（PG11104-0096）委託研究報告，本文意見不代表委託單位及作者任職單位之立場。



## 新興媒體挑戰 管制框架嚴謹

# 歐盟視訊分享平臺規範趨勢之最新發展

文 · 楊儷綺、王牧寰、鄭為珊



### 一、前言

國際網路發展與廣泛運用，使得全球迎來數位時代，對各層面之日常均帶來深遠的變革，眼球娛樂之需求也造就視訊分享平臺（video-sharing platforms, VSPs）蓬勃發展，使用者透過網路觀看各式各樣的影音內容（如圖1及圖2），近年更躍升全球常用之接收訊息管道，我國亦不外如是。

| 影音內容       | 占比%   | 年增率              |
|------------|-------|------------------|
| 任何影音       | 92.8% | +1.0% [+90 Bps]  |
| 音樂影片       | 50.0% | -2.7% [-140 Bps] |
| 喜劇、迷因或爆紅影片 | 35.8% | -3.5% [-130 Bps] |
| 教學影片       | 28.7% | -8.3% [-260 Bps] |
| 影音直播       | 29.7% | -2.3% [-70 Bps]  |
| 教育影片       | 27.1% | -9.1% [-270 Bps] |
| 產品評論影片     | 26.4% | -4.7% [-130 Bps] |
| 運動精彩集錦     | 26.7% | -6.3% [-180 Bps] |
| 遊戲影片       | 26.2% | -4.4% [-120 Bps] |
| 網紅影片與影片部落格 | 25.5% | -4.5% [-120 Bps] |

圖1 | 全球16歲至64歲網路使用者每週觀看線上影音內容比例（2023年1月統計）

資料來源：DATAREPORTAL<sup>1</sup>

| 影音內容       | 占比%   |
|------------|-------|
| 任何影音       | 93.7% |
| 音樂影片       | 52.6% |
| 喜劇、迷因或爆紅影片 | 35.4% |
| 教學影片       | 25.8% |
| 影音直播       | 30.9% |
| 教育影片       | 14.5% |
| 產品評論影片     | 22.4% |
| 運動精彩集錦     | 22.5% |
| 遊戲影片       | 25.1% |
| 網紅影片與影片部落格 | 33.2% |

圖2 | 我國16歲至64歲網路使用者每週觀看線上影音內容比例（2023年1月統計）

資料來源：DATAREPORTAL<sup>2</sup>

以歐盟點名之YouTube為例，其聲稱全球每月有超過20億之使用者登入服務，且每日平均超過10億小時之收視時間及數十億次之觀看次數<sup>3</sup>。此等平臺也因儲存並分享節目與使用者生成內容（User-Generated Content, UGC）而常衍生著作權之相關疑義。

此外，視訊分享平臺服務型態也不斷地推陳出新，特別是近期短影音（short video）<sup>4</sup>分享平臺異軍突起，使得既有的VSPs也投入短影音市場之戰場，開發更多功能與服務增加使用者之黏著度，短影音甚至有超越一般貼文之現象（參圖3），亦帶動更多元之流量變現模式，影響數位廣告市場甚鉅，故視訊分享平臺之數位廣告面向也成為歐盟近期關注之議題。

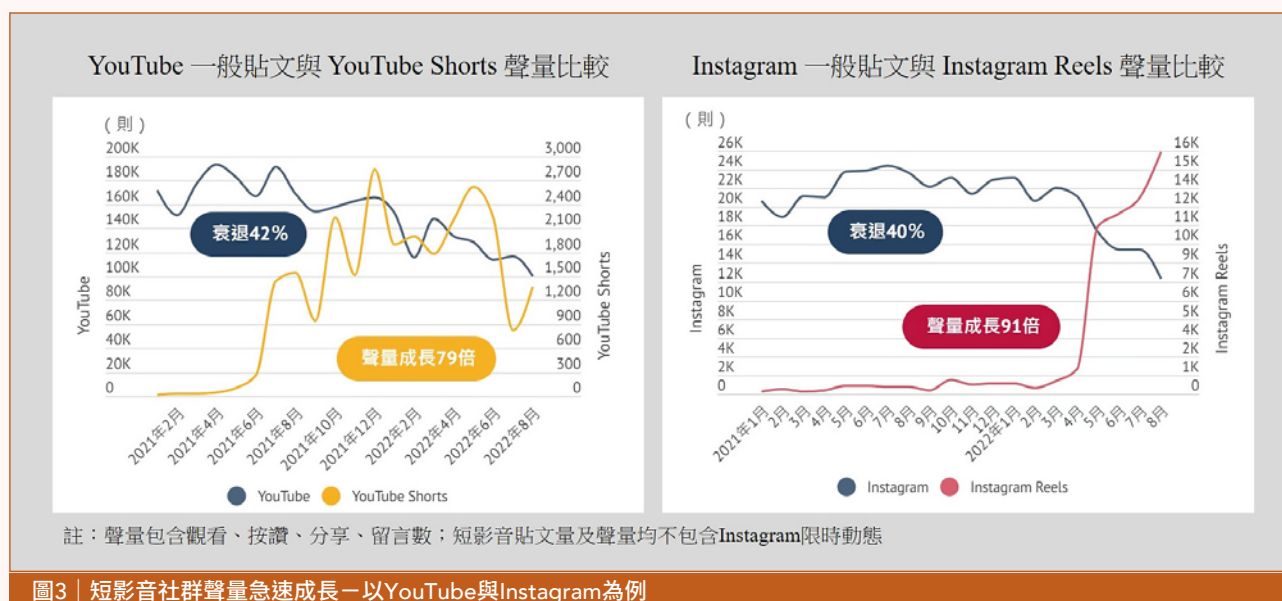


圖3 | 短影音社群聲量急速成長—以YouTube與Instagram為例

資料來源：數位時代<sup>5</sup>

面對使用者種種之收視行為轉變，連帶也產生新的媒體管制議題，面對此等「特化型」線上平臺，歐盟建立了嚴謹的管制框架，故本文將觀察歐盟對於視訊分享平臺內容管制<sup>6</sup>之趨勢與脈絡，以供日後我國政策之參考。

## 二、歐盟視訊分享平臺新興規管模式析介

歐盟對於視訊分享平臺之管制並非空穴來風，而是自有一套連貫之管制邏輯，其為順應數位時代的來臨，擘劃了全面性之數位政策藍圖。

### （一）視訊分享平臺規管之歷程

就本文所聚焦的視聽服務市場規管而言，概可分為三個階段：

首先為2015年以前，可回溯至1980年代初期，在國際直播衛星與通訊線纜技術的助長下，電視擁有跨越國境之影響力，伴隨而來的是各會員國間規範矛盾與利益衝突問題，加上多年處於美國商業電視與電影之文化霸權陰影下<sup>7</sup>，故而催生「電視無疆界指令」（Directive 89/552/EEC, Television without Frontiers Directive, TWWF Directive），但因該指令產生諸多爭議，尤其是對「電視」與「類電視」（television-like）服務之具體區辨不明，歐盟遂於2007年修正該指令並更名為「視聽媒體服務指令」（Directive 2007/65/EC, Audiovisual Media Services Directive, AVMSD），將與傳統廣播服務提供相同節目內容的新興視聽媒體服務業者納入規範，至2010年則整併「電視無疆界指令」，其內容並未更動<sup>8</sup>，然而此階段尚未涵蓋視訊分享平臺。

其次則為2015年至2020年間，歐盟於2005年提出並於2015年通過之「數位單一市場戰略」（Digital Single Market Strategy）<sup>9</sup>，是作為補充與落實「歐盟單一市場」（European Single Market）的政策之一，在此戰略目標下，歐盟執委會（European Commission, EC，下簡稱「執委會」）設立三大支柱以確保實施取徑<sup>10</sup>，並陸續推動許多相關立法。

同時為將數位平臺納入線上違法內容之執法角色，接續發布2016年「線上平臺對歐洲之機遇和挑戰通告」<sup>11</sup>、2017年「剷除線上違法內容通告」<sup>12</sup>及2018年「有效剷除線上違法內容措施建議」<sup>13</sup>等三個軟法（soft law）。就視訊分享平臺之部分，執委會於通告中指出涉及平臺上對未成年人有害之內容及仇恨性言論，或涉及線上發布受著作權保障內容之收入分配問題，認為可透過「視聽媒體服務指令」或著作權相關規範等特定法規、或特定機關進行管制加以解決，加上該時期歐盟有感一系列的恐怖攻擊事件與線上恐怖主義透過視訊分享平臺在內之線上管道傳播，故呼籲數位平臺承擔保護使用者及加強打擊線上違法和有害內容之力道，以保護整體社會之重大安全。

基此，2007年「視聽媒體服務指令」雖已納管隨選視訊服務（video-on-demand, VOD），但視訊分享平臺此等新型態視聽媒體服務之興起，與廣電媒體已互為競爭對手，競爭相同之收視群眾與市場收益，且對於使用者之意見、偏好已具備高度之影響力，並深受年輕族群之青睞，因此於2016年開啟公眾諮詢<sup>14</sup>，拋出是否擴大AVMSD的適用範圍討論之議題，引發各利害關係人正反方之爭辯。而後歷經兩年半協商，完成「修訂視聽媒體服務指令」（Directive, EU, 2018/1808, Audiovisual Media Services Directive, “Revised AVMSD”）<sup>15</sup>之立法，增列專章課予視訊分享平臺一定之義務，並鼓勵採取共管（co-regulation）治理架構，鼓勵發展自律機制及訴外紛爭解決機制<sup>16</sup>，以具體維護歐盟視聽產業環境之健全發展，截至此階段之「視聽媒體服務指令」演變如圖4。



最後，時至2020年以降，歐盟以包裹式立法推出「數位服務法」（Digital Services Act, DSA）<sup>17</sup>，以處理數位平臺在經濟和整體社會中所扮演的複雜角色，而視訊分享平臺作為數位平臺態樣之一環，DSA於前言即開宗明義點出本規章不影響「視聽媒體服務指令」對於視訊分享平臺之規範<sup>18</sup>，如此形塑更為清晰且完整之法律架構。

## （二）視訊分享平臺之定義

2015年之公眾諮詢雖拍板將視訊分享平臺納入規管對象，然何謂視訊分享平臺服務之定義問題也緊接浮上檯面，就此，「修訂視聽媒體服務指令」規定，如「歐盟運作條約」（Treaty on the Functioning of the European Union）第56條與第57條之規範，其服務之主要目的，或其一獨立可分的片段，或服務的基本功能，為提供節目，或是提供使用者供應視訊，或將兩者均提供予公眾，以作為資訊、娛樂或教育之用途，視訊分享平臺提供者對於節目、使用者供應視訊並無編輯責任，且該服務係透過「歐盟電子通訊法典」（Directive, EU, 2018/1072, European Electronic Communication Code, EECC）第2條第1款定義下的電子通訊網路（Electronic Communications Networks, ECN）所接取；而視訊分享平臺服務之編排（organisation），特別在陳列、標籤及排序的方式上，是由服務提供者或演算法所決定<sup>19</sup>。

所謂「編輯責任」（editorial responsibility）為實施選擇（selection）及編排節目之有效控制；而所謂編排，於以節目時間表為基礎而供觀眾同時收視聽之線性（linear）廣電服務之場合，係指節目之排定次序及時間；於供個別使用者在任何時間要求收視之非線性（non-linear）隨選視訊服務之場合，則指節目片庫之呈現順序<sup>20</sup>。

基此，視訊分享平臺之服務既在於傳送使用者上傳之視訊內容，包括服務提供者不負編輯責任之影片或使用者製作視訊，且服務提供者係自行或以自動化方式決定視訊內容之編排，即雖有編排節目之實，但並未實施節目選擇。

在此定義之下，由於以分享資訊、娛樂為主要目的的社群媒體服務（social media services）在近年蓬勃發展，亦使得UGC服務的重要性隨之攀升，進而衍生該等社群媒體服務是否適用之疑義。對此，執委會表示，雖評估服務是否符合定義要件係屬各會員國之權限，然而含有分享節目或UGC等視訊內容基本功能的社群媒體平臺，亦在規範涵攝之範圍內<sup>21</sup>。換言之，只要提供之視聽內容服務並非網路平臺業者之附屬、次要之部分，即受該指令之管轄，並須負擔相關義務<sup>22</sup>。



此外，根據「視聽媒體服務指令」前言指出，視訊分享平臺服務僅限於提供予公眾使用之商業性服務，不涉及經濟行為之私人網站<sup>23</sup>，以及非供商業用途使用之社群網站、嵌入電子版報章雜誌、部落格中之剪輯視訊與GIF等動圖<sup>24</sup>，亦不在本指令之規管範疇。整體而言，視訊分享平臺之營運模式，可見圖5。

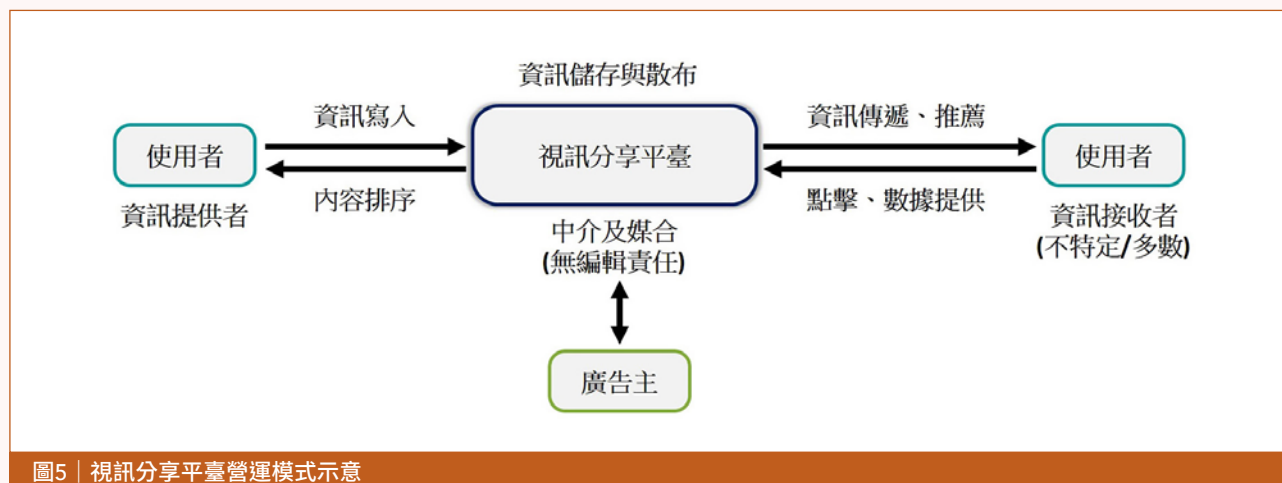


圖5 | 視訊分享平臺營運模式示意

資料來源：本文自行整理繪製

值得注意的是，因AVMSD本質上屬於「指令」，而須由各會員國轉換為其內國法，故執委會之指南<sup>25</sup>也提出納管標準供各會員國之主管機關參考，計有下列四項評估標準：

### 1. 視聽內容與該服務主要經濟活動之關係

若視聽內容服務本身即具有價值，且使用者將視聽內容、節目視為平臺上之獨立服務，並進行消費，該服務即可能被視為非附屬或次要之部分。具體可就平臺之整體架構與布局、視聽內容是否獨立提供、視聽內容服務是否擁有特製化功能（如自動播放、即時串流，或可搜尋、篩選等），以及業者對於服務之市場定位等指標加以觀察<sup>26</sup>。

### 2. 量化與質性評估指標

原則上，當視聽內容之數量與重要性越高，其被視為附屬或次要部分之可能性越低。具體可參照平臺所提供視聽內容總數、使用者收視習慣、視聽內容之傳播與觸及狀態等指標<sup>27</sup>。

### 3. 視聽內容所產生關係之獲利與營收

若平臺係透過影音內容進行獲利時，通常代表相關內容服務並非附屬、次要之部分。同時，若服務提供者可因此獲利，亦會提供創作者生產更高品質之內容，以吸引更多之觀眾、創造更高之收益。具體可觀察視聽內容是否包含商業通訊（廣告）、使用者是否付費、品牌方與內容上傳者之贊助協議與置入，或是否有蒐集使用者行為資料等加以評估<sup>28</sup>。

### 4. 使用特定工具以強化影音內容之能見度與吸引力

一般而言，若業者採用相關工具，以提升影音內容之能見度與吸引力，通常意指該內容服務並非附屬、次要部分，且相關工具之使用亦將為該視聽內容服務帶來更加可觀之使用者數量。具體可從是否使用特定促進視聽內容消費之功能、是否設置有鼓勵使用者互動之工具、是否允許用戶選擇感興趣之內容，以及是否建置有使用者習慣分析、管理工具等判斷<sup>29</sup>。

「歐洲視聽媒體服務管制組織」（European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA）亦針對「修訂視聽媒體服務指令」中較複雜且抽象條款，提出更完整的解釋性報告與指引措施，諸如視訊分享平臺與影音部落客（vlogger）之性質界定，以及無障礙近用等議題<sup>30</sup>。

## （三）不當或違法內容處理面向

雖「視聽媒體服務指令」的內容管制措施，主要係以「視聽媒體服務」（audiovisual media service, AVMS）為規管原則，惟如前所述，縱然視訊分享平臺業者對於提供之內容並無編輯責任，但通常會透過自動程式或演算法推送相關內容，故具有不同於一般社群網站之特殊性與影響力，故歐盟仍使其負有義務提供適當措施，共同防免使用

者接觸含有煽動暴力、仇恨、挑撥激憤恐怖主義、兒童情色等內容之節目、UGC影片或商業視聽通訊，該等內容對實體社會有重大危害。

原則上就「禁止仇恨性內容」、「兒少身心保護」及「廣告限制之一般性規範」，其內容觸及範圍已與線性或非線性內容並無二致，僅因為視訊分享平臺本身並無編輯責任，也即內容並非視訊分享平臺所提供，因此，對於使用者提供之內容為保障言論自由，既不能事前過濾，故僅能課予視訊分享平臺事後透過內容管制使用條款、內含廣告聲明功能、檢舉機制及說理透明、受理申訴、警語工具及訴外爭端解決機制等方式確保內容管制之目標<sup>31</sup>。

而所謂應採取的適當措施，則如應讓上傳影片的使用者，就其上傳影片，聲明是否含有其所知悉或可合理期待其所知悉的商業視聽通訊（audiovisual commercial communication，即廣告）；應建置透明且對使用者友善的機制，以供使用者向服務提供者提報或標示（flag）平臺上含有前述對未成年人或社會大眾有害的內容，以及應就可能損害未成年人身心或道德發展的內容，建置年齡驗證系統及家長監護（包含親子鎖、內容分級）等作為（參圖6）。



圖6 | 視訊分享平臺之義務規範綜覽

資料來源：EAO<sup>32</sup>，本文自行整理繪製。

此外，已於2022年10月通過之「數位服務法」以層級化之義務規範，賦予數位平臺對於任何網路違法內容皆採取一致的行動，由前開要件可知，視訊分享平臺該當線上平臺（online platform）之定義<sup>33</sup>，且若達一定門檻，甚至應負擔課予非常大型線上平臺（very large online platform, VLOP）<sup>34</sup>之義務。

#### （四）著作授權面向

此外，同樣屬於「歐洲單一數位市場」相關立法之歐盟「數位單一市場著作權指令」（Directive, EU, 2019/790, DSM Copyright Directive）<sup>35</sup>另定義「線上內容分享服務提供者」（online content-sharing service provider, OCSSP）<sup>36</sup>，因是類服務提供者可能透過服務而利用大量上傳著作權保護之內容以吸引更多使用者，進而直接或間接獲取利潤，故應就使用者上傳內容係屬利用他人著作而涉及著作權侵害之情事加以負責<sup>37</sup>，其中第17條設置特別規範，課予OCSSP（如Facebook、Instagram、YouTube等業者）義務，並據此調整、嚴格化「電子商務指令」之安全港免責要件（後被「數位服務法」所承繼），也即OCSSP應建立有效機制並盡最大努力（best effort）踐行針對使用者供應內容取得著作人之授權、以高度之產業標準事前（ex ante）<sup>38</sup>阻斷未授權內容之接取（unavailability of specific works）<sup>39</sup>，以及收到侵權通知後快速移除且防止未經授權之內容重新上架等三大免責要件，以確實保障有關著作權人之權益<sup>40</sup>；此外，尚有建立有效且迅速之申訴（complaint）及救濟（redress）機制等義務規定<sup>41</sup>。

執委會就此亦發布「數位單一市場著作權指令第17條之指南」<sup>42</sup>，以確保歐盟各會員國間對該條款規範之一致性。

### 三、結語

整體而言，視訊分享平臺不在2020年推出之「網際網路視聽服務法」草案規範之列，我國又未見如同「數位服務法」之線上內容規範基本法，目前對此尚無管制之法規。然而搭載視訊分享平臺快速且易於傳散之便，兒童性剝削、深度偽造（Deepfake）、違反著作權之影音內容層出不窮，為了不讓網際網路成為法外之地，勢必有所規管。

惟數位平臺涉及跨部會職權之廣泛面向，一步到位之立法恐有其難度，本文建議不妨先行仿照歐盟「特別—普通法」之管制思維，先依其平臺功能等性質，嘗試以個別作用法方式以處理特定之內容問題；而立法之路道阻且長，普通法則徐徐圖之，如此為民眾建立安全及良好的線上使用環境之未來可期！

(本文作者為財團法人電信技術中心研究員、資深研究員兼副理、副研究員) 43

- 1 Simon Kemp, DIGITAL 2023: GLOBAL OVERVIEW REPORT, Datareportal (2023/01/26), <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report> (last visited Feb. 10, 2023).
- 2 Simon Kemp, DIGITAL 2023: TAIWAN, Datareportal (2023/02/13), <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report> (last visited Feb. 10, 2023).
- 3 YouTube Official Blog, YouTube by the Numbers, <https://blog.youtube/press/> (last visited Feb. 11, 2023).
- 4 短影音指約為1至2分鐘以下之影片，可搭配特效、音樂並直接在應用程式內錄製、剪輯，為近年來相當熱門之影音內容呈現形式。參見 KOL Radar，臺灣短影音網紅行銷洞察報告書。
- 5 程倚華，【圖解】「1分鐘」定生死！Instagram短影音搶攻Z世代，新功能Reels怎麼玩？，數位時代 (2022/10/11)，<https://www.bnnext.com.tw/article/71909/short-video-kol-ocr-mag> (最後瀏覽日：2023年2月11日)。
- 6 傳統與新興視訊平臺間之管制是否拉齊之議題，並非歐盟層級一致化調和之標的，而是各會員國得由內國法自行規範之事項，故本文僅以內容管制規範為討論核心，合先敘明。
- 7 石世豪，電視無疆界？—歐洲化與商業化趨勢下的德國電視法制新秩序，廣播與電視，第一卷第四期，頁73-74 (1994)。
- 8 Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (Codified version).
- 9 EC, Digital economy & Society in EU: A Browse Through our Online World in Figures (2018), <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html> (last visited Feb. 13, 2023).
- 10 EC, Shaping Europe's digital future, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future_en) (last visited Feb. 13, 2023).
- 11 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions: Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe, COM/2016/0288 final [hereinafter Communication on Online Platform].
- 12 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions: Tackling Illegal Content Online towards an Enhanced Responsibility of Online Platforms, COM (2017) 555 final [hereinafter Communication on Tackling Illegal Content Online].
- 13 Commission Recommendation (EU) 2018/334 of 1 March 2018 on Measures to Effectively Tackle Illegal Content Online, 2018 O.J. (L 63) 50 [hereinafter Recommendation on Tackling Illegal Content Online].
- 14 EC, Public consultation on Directive 2010/13/EU on Audiovisual Media Services (AVMSD) - A media framework for the 21st century, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/public-consultation-directive-201013eu-audiovisual-media-services-avmsd-media-framework-21st> (last visited Feb. 13, 2023).
- 15 Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities [hereinafter Revised AVMSD].
- 16 Revised AVMSD, ch 9.
- 17 《單一市場數位服務暨修正電子商務指令之規章》(Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC)，簡稱《數位服務法》。
- 18 DSA, rec. 10.
- 19 Revised AVMSD, Art. 1 (1) (aa).
- 20 AVMSD, Art. 1 (1) (c).
- 21 EC, Guidelines on the revised Audiovisual Media Services Directive – Questions and Answers, Press Corner (2020/07/02), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_1208](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1208) (last visited Feb. 14, 2023).
- 22 Mark D. Cole & Christina Etteldorf, Research for CULT Committee, Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies p.24 (2022).
- 23 Revised AVMSD, Rec. 6.
- 24 EC, Digital Single Market – Commission Updates EU Audiovisual Rules and Presents Targeted Approach to Online Platforms, Press Corner (2016/05/25), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_16\\_1895](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1895) (last visited Feb. 14, 2023).
- 25 Communication from the Commission, Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a 'video-sharing platform service' under the Audiovisual Media Services Directive (2020/C 223/02).
- 26 Id. at p.6.
- 27 Id. at p.7.
- 28 Id. at p.7-8.
- 29 Id. at p.8-9.
- 30 See generally ERGA, The Implementation (s) of Article 28b AVMSD: National Transposition Approaches and Measures by Video-Sharing Platforms (2022); ERGA, How to Identify and Localise Vloggers and Regulate Their Commercial Communication? (2022); ERGA, Deliverable: Guidance and Recommendations Concerning Implementation of Article 28b (2021).
- 31 Revised AVMSD, Art. 28a & 28b. 其中第28a條為管轄權規範，有關管制之實質規範僅記載於第28b條。
- 32 European Audiovisual Observatory, Yearbook 2021/2022 Key Trends, p.61 (2022).
- 33 DSA, Art. 3 (i). 線上平臺係基於資訊儲存服務而延伸之服務類型，指依使用者要求，將資訊儲存並向公眾傳散之資訊儲存服務提供者。
- 34 DSA, Art. 33.
- 35 Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April, 2019 on Copyright and Related Rights in the Digital Single Market and Amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC [hereinafter DSM Copyright Directive].
- 36 DSM Copyright Directive, Art. 2 (6). 指資訊社會服務提供者以營利為目的而儲存，並供公眾接收由使用者上傳之大量受著作權保護的作品，或其他受保護的客體，作為其提供服務之主要目的或主要目的之一。
- 37 DSM Copyright Directive, Rec. 61-71.
- 38 See João Pedro Quintais & Sebastian Felix Schwemer, The Interplay between the Digital Services Act and Sector Regulation: How Special is Copyright?, 2022 EUROPEAN JOURNAL OF RISK REGULATION, 8 (2022), <https://doi.org/doi:10.1017/err.2022.1>.
- 39 DSM Copyright Directive, Rec. 66.
- 40 DSM Copyright Directive, Art. 17 (4).
- 41 DSM Copyright Directive, Art. 17 (9).
- 42 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Empty, Guidance on Article 17 of Directive 2019/790 on Copyright in the Digital Single Market, COM (2021) 288 final.
- 43 本文部分改寫自國家通訊傳播委員會111年「因應國際數位匯流發展趨勢之法制研究委託研究採購案」(PG11103-0298)委託研究報告，以及該會111年「視訊平臺之法制議題與規範建議委託研究採購案」(PG11104-0096)委託研究報告，本文意見不代表委託單位及作者任職單位之立場。



## 委員會重要決議 | 111.12.01-112.02.28 |

### 111年12月7日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計403件及第4點、第6點所列業經本會第874次分組委員會議決議案件計8件。

核定中華電信股份有限公司所報固定通信網路接續費，實施期間自112年1月1日起至115年12月31日止。

審議通過新彰數位有線電視股份有限公司營運計畫執行情形之評鑑結果為「合格」，並通知該公司依總評意見確實辦理，相關執行情形將列為未來評鑑及換照之重點審查項目。

審議通過「特定電信服務市場SMP認定及特別管制措施」公開諮詢文件案，並依本會法制作業程序辦理諮詢文件發布事宜，及規劃舉辦公聽會，廣徵各界意見。

### 111年12月14日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計400件及第4點、第6點所列業經本會第875次分組委員會議決議案件計13件。

修正通過「衛星地球電臺設置使用管理辦法」部分條文修正草案預告結果，為求程序完備，並依本會法制作業程序重新辦理修正草案預告事宜。

許可凱擘集團所屬金頻道等12家、台固集團所屬永佳樂等5家、大新店民主、屏南及新彰數位共20家系統經營者營運計畫中「頻道之規劃及其類型」之基本頻道變更涉第52頻道替補案。

不予許可新彰數位有線電視股份有限公司申請董事長、董事、監察人及經理人變更案，理由如下：  
本案涉及申請人前經本會核准變更實收資本額，並以發行普通股辦理現金增資。吉翔國際企業股份有限公司（下稱吉翔公司）為取得資金向申請人認購增資股份而向銀行貸款，惟考量本案申請人之董監事人選變更申請案件（下稱董監變更案），擬任之董事長、董事、監察人及經理人所擬議之經營模式（含財務計畫），不利公司正常營運及市場競爭，董監變更案如經許可後，申請人除將成為吉翔公司為取得股份所為貸款之限額連帶保證人外，申請人尚須將所取得之逾七成增資款，存入貸款銀行指定之備償存款專戶，導致原可用於挹注公司經營規劃、投資建設之增資資金，其運用將受嚴格限制，難謂與申請人增資目的相符，且不利於未來正常營運所需之財務運用。

### 111年12月21日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計341件及第4點、第6點所列業經本會第876次分組委員會議決議案件計4件。

許可鏡電視股份有限公司因履行本會許可「鏡電視新聞台」申設案之附款所提出之實收資本額變更申請。

### 111年12月28日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計296件及第4點、第6點所列業經本會第877次分組委員會議決議案件計12件。

審議通過「國家通訊傳播委員會委員會議事要點」第五點、第十二點修正草案，並依本會法制作業程序辦理下達事宜。

核定中華電信股份有限公司所報光世代電路及HiNet光世代上網服務（固定制與非固定制）新增速率300M/150M資費；300M/100M升速為300M/150M；光世代電路雙向100M及HiNet光世代上網雙向100M固定制速率下架；調降雙向100M、500M/250M及1G/600M資費，其範圍為光世代電路、HiNet光世代上網固定制與非固定制。

### 112年1月4日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計359件及第4點、第6點所列業經本會第878次分組委員會議決議案件計10件。

### 112年1月11日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計212件及第4點、第6點所列業經本會第879次分組委員會議決議案件計4件。

審議通過並函復經濟部投資審議委員會，有關函詢模里西斯商ABSOLUTE PERFECT CO., LTD.申請將所持有之北都數位有線電視股份有限公司股份全部轉讓予本國自然人之案件，經檢視尚無違反有線廣播電視法相關規定。



審議通過112年度「有線廣播電視系統經營者促進有線廣播電視普及發展補助計畫」案，並循行政程序辦理公告事宜。

112年1月18日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計294件及第4點、第6點所列業經本會第880次分組委員會議決議案件計3件。

審議通過：

- 一、有關台灣大哥大申請合併台灣之星案，本會依據電信管理法（以下簡稱本法）第26條第6項審查後，基於資源合理分配、有助於產業發展、維護用戶權益、維繫市場競爭及國家安全，經7位委員一致決定附加附款予以核准本合併案，理由及附款內容如下：
  - （一）按無線電頻率使用管理辦法（以下簡稱頻率使用管理辦法）第12條第1項之規定，電信事業實際可使用頻寬在1GHz以下不得逾經公開招標或拍賣可核配供整體電信事業使用頻率之總頻寬三分之一，經查申請人若獲准合併後，其於1GHz以下實際可使用頻寬將超出頻率使用管理辦法第12條第1項規定上限達10MHz（以下簡稱超額頻寬），申請人在申請合併前，對於超額頻寬並未轉讓予他電信事業使用，或為其他處理，致合併後持有總頻寬將違反前揭規定，此項情節申請人於申請時即已明知，並經數位部於聽證會中所提鑑定意見確認合併後將產生超額頻寬在案。
  - （二）本會考量資源合理分配、增進市場競爭、維護用戶權益及網路整併需求等因素核准本申請案，為改正核准合併案後將產生之超額頻寬違法狀態，申請合併之兩公司及存續公司應履行下列負擔：
    1. 應在113年6月30日前，完成法規規範之終端通信功能、緊急電話、災防告警細胞廣播訊息服務及備援系統切換功能，以及核心網路強韌性等行動通信網路性能之整併或調整。
    2. 應於前述期間內，採取下列改正方式之一，並經數位部核准，完成超額頻寬之處理：
      - （1）自主繳回超額頻寬。
      - （2）轉讓予非屬子公司、關係企業或具營業夥伴關係之他電信事業。
      - （3）與非屬子公司、關係企業或具營業夥伴關係之他電信事業交換。
    3. 若未於前述期限內完成前述改正措施，且違反本法第52條第2項未經主管機關數位部核配，擅自使用無線電頻率者，依據本法第74條第3項規定，處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰，並通知停止使用。
  - （三）為維繫市場競爭、促進行動寬頻服務應用發展、增進公共利益、提升整體基地臺數量、人口涵蓋率、網路性能及行動寬頻服務品質，申請合併之兩公司及存續公司應履行下列負擔：
    1. 經本會核准營運計畫與網路設置計畫變更後，即可辦理無線接取網路及核心網路之整併或調整，該整併或調整期間及整併或調整後之網路，應優於既有之網路性能及行動寬頻服務品質，並應依合併計畫建置基地臺數量及達成人口涵蓋率。
    2. 應依合併計畫全方位拓展5G生態圈，促進智慧工廠、遠距醫療、智慧交通等垂直場域應用服務。
    3. 存續公司應於113年6月30日前關閉與亞太電信股份有限公司於偏遠地區之4G網路漫遊服務。
  - （四）為保障並維繫消費者權益、關懷特殊族群通信服務需求及增進多元資費方案供消費者選擇，申請合併之兩公司及存續公司應履行下列負擔：
    1. 應概括承受消滅公司用戶契約及權益，提供無差別之電信服務。
    2. 應依合併計畫對於消滅公司終身方案下簽訂4G行動上網專案合約之用戶，繼續提供專案同意書所載之方案內容。
    3. 本處分送達時，申請合併之兩公司之既有定期或不定期契約用戶，得依契約原訂資費、內容及條件使用至113年12月31日；但契約超過此期限者從其約定。
    4. 應依合併計畫就關懷身心障礙、中低收入戶、低收入戶、清寒學生等族群，於合併基準日後提供至少5年優於所提之資費方案。
    5. 應依合併計畫就學生、65歲以上銀髮族群，於合併基準日後提供至少2年優於所提之資費方案。
    6. 應依合併計畫就一般用戶，提供多元資費方案。
  - （五）鑒於本案核准合併後，行動寬頻市場家數減少，參考國際間對於合併案件之作法，為促進市場公平競爭，引入未來其他電信事業提供服務之可能，存續公司與他電信事業合作時，應履行下列負擔：
    1. 於合併基準日後3個月內提出公開之受理程序及相關資訊並明定合理協商期程。
    2. 提供他電信事業之服務等級協議（Service Level Agreement, SLA）及其品質，不得有不合理或無正當理由之流量管理差別待遇。

- 3.提供多種批發服務及計價方式(如依網路容量計價、依用戶數計價、依數據量計價、依通話量計價及其他可行計價等)予他電信事業選擇採用。
  - 4.不限制或不干預他電信事業之行銷、費率規劃與組合、銷售方式,並不得限制該電信事業與其他電信事業簽訂批發服務契約。
  - 5.提供他電信事業與自身用戶之具相同等級行動語音與數據服務、漫遊服務、號碼可攜服務、平等接取服務。
- (六)為配合有關機關之國家安全考量,申請合併之兩公司及存續公司所設置之電信網路設備均不得採用中國廠牌設備。
- (七)申請合併之兩公司及存續公司應履行合併計畫中關於關閉UMTS異質網路之承諾事項。
- (八)申請合併之兩公司及存續公司應於本處分送達後5年內,每年7月1日前提報本處分附款之執行狀況及次年度規劃。

二、下列針對台灣大哥大申請合併台灣之星案行政指導項目,將列為本會未來電信監理重點事項:

- (一)建議存續公司自112年起6年內投入20億元,落實合併計畫中對社會公益項目之投入,以扶植本土數位內容產業、環境永續發展、推動數位共融(包含但不限於偏遠地區學童程式教育專案、數位苗圃專案、數位學習中心及智慧循環用愛再生)等計畫。
- (二)提升聽障語障服務,配合衛生福利主管機關推動手語視訊轉譯服務(Video Relay Service, VRS)。
- (三)存續公司應依勞動基準法及其相關規定,履行與消滅公司勞方代表所簽署之「台灣之星員工安置計畫」。
- (四)為維護用戶之方便性,存續公司應審慎考量經銷門市據點之增設或合併,並維持繼受消滅公司與各加盟店間之有效合約,以維持提供優質服務。

三、有關遠傳電信申請合併亞太電信案,本會依據電信管理法(以下簡稱本法)第26條第6項審查後,基於資源合理分配、有助於產業發展、維護用戶權益、維繫市場競爭及國家安全,經7位委員一致決定附加附款予以核准本合併案,理由及附款內容如下:

- (一)按無線電頻率使用管理辦法(以下簡稱頻率使用管理辦法)第12條第1項規定,電信事業實際可使用頻寬在3GHz以下、6GHz以下分別不得逾經公開招標或拍賣可核配供整體電信事業使用頻率之總頻寬三分之一,及在24GHz以上不得逾經公開招標或拍賣可核配供整體電信事業使用頻率之總頻寬五分之一,經查申請人若獲准合併後,其於3GHz以下實際可使用頻寬超出頻率使用管理辦法第12條第1項規定上限達13MHz;6GHz以下實際可使用頻寬超出規定上限達3MHz;24GHz以上實際可使用頻寬超出規定上限達160MHz(以下簡稱超額頻寬),申請人在申請合併前,對於超額頻寬並未轉讓予他電信事業使用,或為其他處理,致合併後持有總頻寬將違反前揭規定,此項情節申請人於申請時即已明知,並經數位部於聽證會中所提鑑定意見確認合併後將產生超額頻寬在案。
- (二)本會考量資源合理分配、增進市場競爭、維護用戶權益及網路整併需求等因素核准本申請案,為改正核准合併案後將產生之超額頻寬違法狀態,參照本會111年5月30日通傳資源字第11000784630號函所示意旨,超額頻寬未達本會歷次釋照單位頻寬,如繳回該等頻寬,該等頻寬亦未能釋出再予利用,反而不利於頻率使用效率及公共利益,基於此等考量,申請合併之兩公司及存續公司應履行下列負擔:
  - 1.應在113年6月30日前,完成法規規範之終端通信功能、緊急電話、災防告警細胞廣播訊息服務及備援系統切換功能,以及核心網路強韌性等行動通信網路性能之整併或調整。
  - 2.應於前述期間內停止共用中華電信2100MHz頻段(1960MHz至1965MHz、2150MHz至2155MHz)及採取下列改正方式之一,並經數位部核准,完成超額頻寬之處理:
    - (1)自主繳回28GHz頻段100MHz。
    - (2)轉讓28GHz頻段100MHz予非屬子公司、關係企業或具營業夥伴關係之他電信事業。
    - (3)將28GHz頻段100MHz與非屬子公司、關係企業或具營業夥伴關係之他電信事業交換。
  - 3.若未於前述期限內完成前述改正措施,且違反本法第52條第2項未經主管機關數位部核配,擅自使用無線電頻率者,依據本法第74條第3項規定,處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰,並通知停止使用。
- (三)為維繫市場競爭、促進行動寬頻服務應用發展、增進公共利益、提升整體基地臺數量、人口涵蓋率、網路性能及行動寬頻服務品質,申請合併之兩公司及存續公司應履行下列負擔:
  - 1.經本會核准營運計畫與網路設置計畫變更後,即可辦理無線接取網路及核心網路之整併或調整,該整併或調整期間及整併或調整後之網路,應優於既有之網路性能及行動寬頻服務品質,並應依合併計畫建置基地臺數量及達成人口涵蓋率。
  - 2.應依合併計畫全方位拓展5G生態圈,促進智慧工廠、遠距醫療、智慧交通等垂直場域應用服務。



- 3.存續公司應於113年6月30日前關閉亞太電信股份有限公司於偏遠地區漫遊使用台灣大哥大股份有限公司及中華電信股份有限公司之4G網路服務。
- (四)為保障並維繫消費者權益、關懷特殊族群通信服務需求及增進多元資費方案供消費者選擇，申請合併之兩公司及存續公司應履行下列負擔：
- 1.應概括承受消滅公司用戶契約及權益，提供無差別之電信服務。
  - 2.本處分送達時，申請合併之兩公司之既有定期或不定期契約用戶，得依契約原訂資費、內容及條件使用至113年12月31日；但契約超過此期限者從其約定。
  - 3.應依合併計畫就關懷身心障礙、中低收入戶、低收入戶、清寒學生等族群，於合併基準日後提供至少5年優於所提之資費方案。
  - 4.應依合併計畫就學生、65歲以上銀髮族群，於合併基準日後提供至少2年優於所提之資費方案。
  - 5.應依合併計畫就一般用戶，提供多元資費方案。
- (五)鑒於本案核准合併後，行動寬頻市場家數減少，參考國際間對於合併案件之作法，為促進市場公平競爭，引入未來其他電信事業提供服務之可能，存續公司與他電信事業合作時，應履行下列負擔：
- 1.於合併基準日後3個月內提出公開之受理程序及相關資訊並明定合理協商期程。
  - 2.提供他電信事業之服務等級協議 (Service Level Agreement, SLA) 及其品質，不得有不合理或無正當理由之流量管理差別待遇。
  - 3.提供多種批發服務及計價方式 (如依網路容量計價、依用戶數計價、依數據量計價、依通話量計價及其他可行計價等) 予他電信事業選擇採用。
  - 4.不限制或不干預他電信事業之行銷、費率規劃與組合、銷售方式，並不得限制該電信事業與其他電信事業簽訂批發服務契約。
  - 5.提供他電信事業與自身用戶相同等級之行動語音與數據服務、漫遊服務、號碼可攜服務、平等接取服務。
- (六)為配合有關機關之國家安全考量，申請合併之兩公司及存續公司所設置之電信網路設備均不得採用中國廠牌設備。
- (七)申請合併之兩公司及存續公司應履行合併計畫中關於關閉UMTS異質網路之承諾事項。
- (八)申請合併之兩公司及存續公司應於本處分送達後5年內，每年7月1日前提報本處分附款之執行狀況及次年度規劃。
- 四、下列針對遠傳電信申請合併亞太電信案行政指導項目，將列為本會未來電信監理重點事項：
- (一)建議存續公司自112年起6年內投入20億元，落實合併計畫中對社會公益項目之投入，以推動偏遠地區教育的資源 (軟硬體兼顧) 「提升偏遠地區教師數位力系列課程」、環境永續發展、社會共融 (包含但不限於智慧城市、淨零智慧校園、弱勢關懷及青年培力) 等計畫。
  - (二)提升聽障語障服務，配合衛生福利主管機關推動手語視訊轉譯服務 (Video Relay Service, VRS) 。
  - (三)存續公司應依勞動基準法及其相關規定，履行與亞太電信工會代表簽訂之員工安置計畫。
  - (四)為維護用戶之方便性，存續公司應審慎考量經銷門市據點之增設或合併，並維持繼受消滅公司與各加盟店間之有效合約，以維持提供優質服務。

審議通過臺灣希望創新股份有限公司未經核准製造兩款含射頻模組無人機，屬於電信管制射頻器材，違反電信管理法第65條第2項規定，依同法第80條規定分別核處新臺幣30萬元。

審議通過：

- 一、東森幼幼台111年1月27日播出「YOYO點點名」節目，函請業者就下列事項予以改進：
 

製播兒童節目宜考量整體節目調性，安排適當主題，避免有為特定服務推介或置入特定服務之虞。
- 二、非凡新聞台111年2月20日播出「新聞Talk show」節目，其內容違反衛星廣播電視法第30條節目應能明顯辨認，並與其插播之廣告區隔之規定，依同法第52條第1項第4款規定，核處新臺幣20萬元。
- 三、年代新聞台111年2月21日播出「年代1800晚報」節目，函請業者就下列事項予以改進：
  - (一) 主播發言內容有欠妥適，不應使用性別歧視之用語，以免引發兒童及少年模仿。
  - (二) 節目內容涉及族群、性別、年齡、性取向等議題時，應注意用詞，避免造成刻板印象、引發社會族群對立，及影響節目之公正性與客觀性。
- 四、TVBS台111年3月16日播出「FOCUS全球新聞」節目，函請業者就下列事項予以改進：
  - (一) 節目涉及其他國家形象時，應以價值中立、平等尊重，或正反並陳之態度處理相關內容。

(二) 應對編審流程，提出具體改善計畫，以強化內控機制和新聞品質。

(三) 請將本案納入教育訓練，課程內容應涵蓋國際多元文化差異之相關主題。

五、111年4月15日中華電視台播出「華視晚間新聞」節目，以及華視新聞資訊台播出「1800晚間新聞」、「華視晚間新聞」、「2000整點新聞」、「華視最國際」、「華視夜間新聞」等節目，函請業者就下列事項予以改進：

(一) 倘採訪所得之數據或資訊超乎常理，或未能充分確定，應再三求證，以維持新聞正確性。

(二) 請將本案提送自律諮詢委員會討論，其決議及具體改善措施函送本會備查，並納入教育訓練。

六、寶島新聲廣播電台110年6月29日播出「新聞放鞭炮」節目，其內容違反廣播電視法第21條第3款不得妨害公共秩序或善良風俗之規定，依同法第43條第1項第2款規定，核處新臺幣9,000元。

#### 審議通過：

一、民視新聞台111年9月22、23日播出「辣新聞152」節目，其內容違反衛星廣播電視法第27條第3項第3、4款不得妨害公共秩序或善良風俗、製播新聞不得違反事實查證原則，致損害公共利益、個人資料保護法第20條第1項非公務機關對個人資料為特定目的外之利用，從一重處斷，依衛星廣播電視法第53條第2款規定，分別核處新臺幣80萬元。

二、民視台灣台111年9月22、23日播出「辣新聞152」節目，其內容違反廣播電視法第21條第3款不得妨害公共秩序或善良風俗、個人資料保護法第20條第1項非公務機關對個人資料為特定目的外之利用，從一重處斷，依廣播電視法第43條第1項第2款規定，分別核處新臺幣20萬元。

三、民間全民電視股份有限公司製播之111年9月22、23日「辣新聞152」節目，其內容違反個人資料保護法第20條第1項規定，民間全民電視股份有限公司代表人未善盡監督之責，依個人資料保護法第50條規定，分別核處新臺幣5萬元及15萬元。

四、民視新聞台111年9月21日播出「辣新聞152」節目，其內容違反衛星廣播電視法第27條第3項第3、4款不得妨害公共秩序或善良風俗、製播新聞不得違反事實查證原則，致損害公共利益，依同法第53條第2款規定，核處新臺幣40萬元。

五、民視台灣台111年9月21日播出「辣新聞152」節目，其內容違反廣播電視法第21條第3款不得妨害公共秩序或善良風俗規定，依同法第43條第1項第2款規定，核處新臺幣20萬元。

六、民視新聞台111年9月20日播出「辣新聞152」節目，其內容違反衛星廣播電視法第27條第3項第4款製播新聞不得違反事實查證原則，致損害公共利益，依同法第53條第2款規定，核處新臺幣40萬元，並函請業者就以下事項予以改進：

(一) 製播新聞談話節目時，應中立客觀，不宜過度引申或影射、揭人隱私，致有妨害公序良俗之虞，並落實新聞內控機制與新聞編審標準作業程序，以免誤導或引發爭議。

(二) 主持人宜站在促進公共議題理性討論與對話的立場導引節目進行，來賓也應力求在事實基礎上提出客觀評論，避免出現過多情緒性、歧視用語。

七、民視台灣台111年9月15、19、20、26日播出及民視新聞台111年9月15日播出「辣新聞152」節目，函請業者就以下事項予以改進：

(一) 製播新聞談話節目時，應中立客觀，不宜過度引申或影射、揭人隱私，致有妨害公序良俗之虞，並落實新聞內控機制與新聞編審標準作業程序，以免誤導或引發爭議。

(二) 主持人宜站在促進公共議題理性討論與對話的立場導引節目進行，來賓也應力求在事實基礎上提出客觀評論，避免出現過多情緒性、歧視用語。

八、民視新聞台111年9月19、26日播出「辣新聞152」節目，函請業者就以下事項予以改進：

(一) 製播新聞談話節目時，應中立客觀，不宜過度引申或影射、揭人隱私，致有妨害公序良俗之虞，並落實新聞內控機制與新聞編審標準作業程序，以免誤導或引發爭議。

(二) 主持人宜站在促進公共議題理性討論與對話的立場導引節目進行，來賓也應力求在事實基礎上提出客觀評論，避免出現過多情緒性、歧視用語。

(三) 新聞評論與政論節目，應呈現多元意見，注意公平原則與善盡事實查證義務；涉及公眾人物或公共議題的討論，應提出證據，對於未詳加查證並證實的內容，應予保留，避免違法及侵害與公共利益無關者之權益。

九、民視新聞台、民視台灣台111年9月16日播出「辣新聞152」節目，不予處理。

#### 審議通過：

一、三立新聞台111年1月25日播出「早安新鮮聞」節目，函請業者就下列事項予以改進：

(一) 新聞事件引用相關法規進行報導，應落實查證工作，求證具可信度之多元管道，以提升報導正確性。

(二) 不同觀點之報導，其內容篇幅或邀訪對象應合乎比例原則，完整呈現各方資訊以求新聞客觀。

- 二、壹電視新聞台111年5月6日播出「透早新聞」節目，函請業者就下列事項予以改進：  
疫情資訊涉及民眾權益，應多方管道查證及加強查核流程，發現錯誤後應立即更正澄清，避免閱聽眾誤解及錯誤訊息持續散播。
- 三、東森新聞台111年5月17日播出「東森午安新聞」節目，函請業者就下列事項予以改進：  
播報防疫相關公共議題應審慎處理，強化內控機制，節目字幕力求正確；應予強化員工教育訓練，並落實誤報及誤植防範機制。
- 四、111年3月28日三立台灣台、三立戲劇台播出「一家團圓」節目，其內容違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款不得妨害兒童或少年身心健康及同法第28條第3項所訂定「電視節目分級處理辦法」規定，從一重處斷，依同法第53條第2款規定，分別核處新臺幣60萬元。
- 五、寶島新聲等廣播電台111年9月2、5、6、7、15、21日播出「新聞放鞭炮」節目，不予處理。
- 六、寶島新聲等廣播電台111年9月14日播出「新聞放鞭炮」節目，函請業者就下列事項予以改進：  
(一) 依據廣播電視法施行細則第13條規定，新聞節目內容均應客觀、公正、確實、完整。  
(二) 新聞報導及節目製播如涉及政治事務或政治人物，不宜為特定候選人宣傳，並注意議題面向，內容客觀，以及時間長度等公平與平衡問題。  
(三) 請注意評論觀點之衡平，以維護聽眾收聽權益。
- 七、寶島新聲等廣播電台111年9月19、23日播出「新聞放鞭炮」節目，函請業者就下列事項予以改進：  
(一) 依據廣播電視法施行細則第13條規定，新聞節目內容均應客觀、公正、確實、完整。  
(二) 新聞報導及節目製播如涉及政治事務或政治人物，不宜為特定候選人宣傳，並注意議題面向，內容客觀，以及時間長度等公平與平衡問題。  
(三) 主持人用詞應避免人身攻擊及注意評論觀點之衡平，以維護聽眾收聽權益。
- 八、寶島新聲等廣播電台111年9月27日播出「新聞放鞭炮」節目，函請業者就下列事項予以改進：  
(一) 依據廣播電視法施行細則第13條規定，新聞節目內容均應客觀、公正、確實、完整。  
(二) 政論節目主持人評論公共事務或公眾人物時，應注意其遣詞用字避免情緒性發言、偏激、聳動、激化對立或人身攻擊。  
(三) 節目內容應符合事實查證之基本要求，並注意評論觀點之衡平，以維護聽眾收聽權益。

#### 112年2月1日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計349件及第4點、第6點所列業經本會第881次分組委員會議決議案件計9件。

修正通過本會「111年立法計畫及法規整理計畫」案及「112年立法計畫及法規整理計畫」案，並依本會法制作業程序於本會全球中、英文資訊網站公告。

#### 112年2月8日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計283件及第4點、第6點所列業經本會第879次分組委員會議決議案件計2件。

#### 112年2月15日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計360件及第4點、第6點所列業經本會第883次分組委員會議決議案件計5件。

審議通過附加附款許可中國廣播股份有限公司之董事長、董事及監察人變更，附款為：「如有違反廣播電視法第5條、第5條之1、廣播電視事業負責人管理規則第3條、公司法關於董事及監察人選任之相關規定，或違反政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例相關規定致股東身分不合法者，本會得廢止本案之許可。」

審議通過「衛星地球電臺設置使用管理辦法」部分條文修正草案預告結果，並依本會法制作業程序辦理發布事宜。

#### 112年2月22日

照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計364件及第4點、第6點所列業經本會第884次分組委員會議決議案件計14件。

審議通過112年至115年固定通信網路語音接續服務市場顯著地位者接續費上限案，並依本會法制作業程序辦理預告事宜。





電子書版



網頁版



國家通訊傳播委員會  
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

地址：10052臺北市仁愛路一段50號

電話：0800-177-177

網址：[www.ncc.gov.tw](http://www.ncc.gov.tw)

ISSN : 1994-9766



9 771994 976008

GPN : 4810700685