

# 我國線上影音內容管制的再塑造：從OTT的發展談起

葉志良

## 摘要

線上影音內容已有逐漸取代付費電視的趨勢，近來Over the Top (OTT) 內容大多不受管制或僅為低度管制，但OTT卻與受管制的廣電或電信產業之電視服務相互競爭，引發管制不公爭論。由於OTT大幅改變消費行為，傳統以執照作為內容管制模式已無法解決上述問題，必須重新思考典範轉移的可能。歐盟透過架構指令確立傳輸與內容二元管制，新的視聽媒體服務指令也將廣電與非廣電內容納入相同管制框架中，導入產業自律與官民共治理念，並將管制轉化為治理概念。我國影音內容管制常與平台管制同時置於執照當中，常造成管制錯置之謬誤。本文認為OTT影音服務如欲以傳統執照搭配內容管制，其正當性相當薄弱，應先突破平台與內容綑綁管制模式，再針對內容考量更適切的治理方式。

◎ 關鍵字：OTT、內容管制、視聽媒體服務指令、私人自治、產業自律、官民共治

◎ 本文初稿曾發表於2013年政治大學法律系舉辦「通訊傳播法的管制革新 政策、法律、司法與兩岸」研討會。

◎ 本文作者葉志良為元智大學大數據與數位匯流創新中心暨資訊傳播學系助理教授。

◎ 聯絡方式：Email：chyeh@saturn.yzu.edu.tw；電話：(03)463-8800 #2765；通訊處：桃園市中壢區遠東路135號 元智大學資訊傳播學系

◎ 收稿日期：2014/10/17 接受日期：2015/06/05

# Reframing the Online Content Regulation in Taiwan: The Rise of Over-the-Top Services

Chih-Liang Yeh

## Abstract

Viewers prefer watching the audiovisual content via the Internet rather than via traditional pay TV services. The content service from the emerging over-the-top (OTT) online services is under a light touch regulation and no ex ante regulation is imposed; however, the OTT and other TV services offered by regulated broadcasting or telecommunication operators have become rivals at the same level that may lead to a controversy of unfairness or regulatory loophole. Since the development of emerging services dramatically alters the way of consuming and the legacy regulation cannot provide proper solutions to the up-to-date questions, we should seek the possibility of a paradigm shift deriving from new regulatory concepts. The European Union's Framework Directive has established the dual regulation by separating transmission and content. In addition, the new Audiovisual Media Service Directive is enacted to incorporate linear and non-linear content into the same regulatory framework and introduce the private ordering (co- and self-regulation) in order to transform the mindset from government to governance. The content regulation of communications industry in Taiwan is usually under the identical licensing system of platform (network/operation) regulation and it often causes the fallacy of regulatory mismatch. This paper argues that the legitimacy of content regulation bundled with legacy broadcast licensing system is weak, especially in the context of vigorous development of OTT audiovisual services today. Therefore, the regulator should adopt an unbundling regulation of separating platform from content, and consider a more appropriate model of governance for content.

⊙ Keywords: OTT, content regulation, Audiovisual Media Service Directive, private ordering, self-regulation, co-regulation

⊙ Chih-Liang Yeh is an assistant professor in the Innovation Center for Big Data and Digital Convergence and the Department of Information Communication

⊙ Received: 2014/10/17 Accepted: 2015/06/05

## 壹、前言與問題意識

關於電視節目內容提供方式，美國哥倫比亞大學Eli Noam教授曾將電視的發展區分為三個階段（Noam, 2008），第一階段為有限的電視（limited TV）：在電視產業發展初期，電視大多掌握在政府或其他政治團體手中，節目來源少，但具有相當大的視聽影響力；第二階段則為多頻道電視（multichannel TV）：由於有線電視、直播衛星、家庭影片、數位無線電視的出現，讓視聽眾得以享受更多來源的內容服務；第三階段是個人化電視（individualized TV）：指透過寬頻傳輸技術，視聽眾得以於任何時間、任何地點隨意收看的網路電視。今日的電視已邁入第三階段，其線上影音內容（online audiovisual content）儼然成為許多視聽眾每日獲取新聞、娛樂、教育等訊息的主要來源，這也促使原本訂購有線電視或直播衛星（direct-broadcast satellite, DBS）的用戶，有逐漸轉移到線上觀賞的趨勢。在美國，這種終止有線電視或DBS等付費收視的行為，被稱作剪線運動（cord-cutting）或削線運動（cord-shaving）。

透過網際網路提供線上影音內容的方式，約略可分為兩大類：第一類是由電信業者以其電信網路專線（dedicated network）提供具有品質控管（quality of service, QoS）之IPTV（Internet Protocol TV），<sup>1</sup>提供的內容包括頻道節目、隨選視訊（video on demand, VOD）與網路視訊內容的整合服務，使用者透過一般電視機即可收視；第二類是由網路服務業者提供收視平台，透過開放的網際網路提供不具品質控管之視聽節目服務，其平台上之內容可能包括彙集自其他內容提供者（例如電視台、電影業者、廣告業者等）所提供之內容，或由業者自行編排網路使用者所上傳之內容（user-generated content, UGC），使用者無需如過去處於被動地位收看傳統電視，對於所欲收視之影音內容能事先知悉，透過業者所提供之機上盒（set-top box, STB）或智能電視（smart TV），抑或直接透過各種上網設備（如桌上型電腦、平板電腦、手機等），亦得隨時隨地自行選擇所欲收視之影音內容（江耀國、黃銘輝、葉志良、高文

1 IPTV此名稱為國際電信聯盟（ITU）所定義，指在以網路協定為基礎的受控管網路上，提供多媒體服務（如電視、視訊、音訊、文字、圖像、資料），以提供一定品質（安全、互動性與可靠性）的服務，也被稱為「高牆內花園」（walled garden；江耀國等，2011）；另有直譯為「網際網路協定電視」（李淳、顧振豪，2011）；亦有稱之為「電信電視」（telco TV；葉志良、王牧寰，2012）；但業界通常以IPTV稱之。

崎，2011）。上述第二類透過開放網路所提供之服務，近年被稱之為OTT電視 / 影音（over-the-top TV/video），在中國大陸則稱之為「在線視頻」，此OTT內容為本文所欲研究之對象。

然而這些OTT內容，有許多是原本在電視頻道上所播送的電視節目，這些節目可能被集結成幾個頻道來播送，或是原本提供電影DVD出租業者轉型為線上VOD服務提供用戶點選收視，或是由使用者自行創作而上傳的內容。對使用者來說，他們單純從電視機上的收視行為仍維持不變，但這些內容卻與目前受到政府管制的廣電服務，甚或與電信產業所提供之IPTV相互競爭，恐引發管制不公平或管制缺漏之爭論。職是之故，本文欲從以下幾個研究問題進一步探究我國OTT內容管制上的方向：

- 一、究竟線上影音內容或者被稱為OTT內容，面對與傳統廣電服務的競爭，是否要將其納入傳統廣電事業管制範圍？若否，又該如何因應？
- 二、依目前政府管制，廣電事業透過執照制度將平台與內容同時置於特定法律框架內進行管制，然而平台與內容是否適合一併處理？
- 三、政府對於線上影音內容是否有更好的管理方式？

本文嘗試從OTT的發展以及剪線運動的興起作扼要說明，分析傳統影音內容的管制模式在進入數位時代後的蛻變。而面臨此新興且快速之變化，傳統管制模式（執照制度）勢必面臨相當大的衝擊。因此本文從OTT本身的開放性環境因素，探討政府管制如何轉變為私人治理的管制革新。另觀察歐盟〈視聽媒體服務指令〉及近來歐盟對影音匯流環境造成各層面影響所公告之公眾諮詢綠皮書，發現歐盟已逐漸深入觀察OTT對匯流環境與管制革新的影響；最後再以英國實施產業自律與官民共治的經驗為例，分析私人自治作法的政策考量。

本文亦就線上影音服務的提供對台灣法制現況進行回顧與評析，特別是執照制度與內容管制規範這兩部分，並藉我國於2013年成立「iWIN網路內容防護機構」為契機，從法制面分析我國推行自律與共治（或共管）的適當性。本文認為，在今日OTT影音服務如此蓬勃的情況下，如欲以傳統廣電執照制度搭配內容管制，其正當性顯得

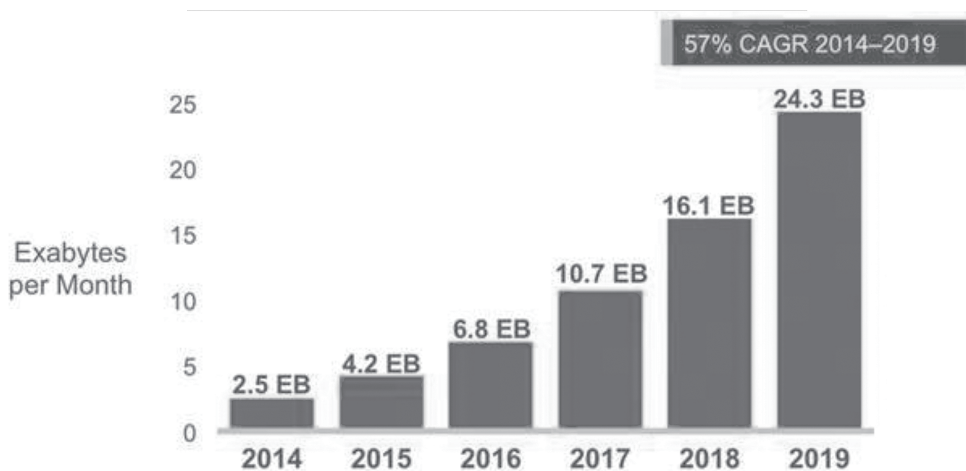
相當薄弱，本文認為應先突破現行平台與內容綑綁的管制模式，再針對內容方面，考量更為適切的治理模式。

## 貳、OTT的發展、營運模式與內容管制

### 一、線上影音OTT的興起

根據思科（Cisco）公司研究，行動數據資料量於2019年會以每月成長24.3EB（exabytes，艾位元組，相當於一千PB、或一百萬TB），<sup>2</sup>約為2014年的10倍，2014至2019年之複合成長率（CAGR）達57%（如圖一）。

圖一：全球IP行動數據流量成長預測圖



資料來源：Cisco (2015). Visual networking index: Global mobile data traffic forecast update, 2014–2019 White Paper, Feb. 3, 2015. Retrieved May 8, 2015, from [http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/white\\_paper\\_c11-520862.html](http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/white_paper_c11-520862.html)

2 EB通常用來統計網路硬碟總容量。據思科統計，全球網路儲存總容量於2011年底約為369EB，而到2016年底將可達到1.3ZB（1ZB=1000EB, 1EB=1000PB, 1PB=1000TB）。

寬頻網路發展成熟以及社群網路蓬勃發展，帶動網路影音服務需求的提升，加上大型影音網站（例如YouTube、Hulu）推波助瀾下，形成有別於電信業者提供之IPTV服務，這類OTT服務讓網路使用者得透過各種上網工具取得資訊與內容，並逐漸讓傳統影音內容服務提供者引進新型態的OTT應用。迄今OTT各類影音服務仍在發展當中，雖學理上對OTT電視／影音尚未有精確與統一的見解，但一般來說是指直接透過網際網路提供電視或影音內容至使用者所使用之電子終端設備（Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013, p. 20; TRAI, 2015）。<sup>3</sup>由於OTT快速發展已直接衝擊到傳統廣電媒體的營運，甚至改變視聽者的收視習慣，造成網路流量增加而頻寬需求大增。

此外，由於OTT商業模式大多基於網路廣告收入而少有向使用者收取費用的情形，與傳統多頻道視訊平台之付費電視大相逕庭。OTT使用者大多可以免費收看電影（pay-per-view）、單集節目（pay-per-episode）、甚至某個片段（pay-per-clip），並隨時隨地（TV everywhere）利用不同終端裝置觀看（multi-screen），無須訂購由頻道商所彙集（aggregate）多個節目，也可依照平台業者所提供之節目表（pre-scheduled）而即時（real-time）收看各類線性頻道（linear streams）。故對使用者而言，OTT無疑是成本負擔更低、經濟實惠、又富有彈性的選擇，因此近來美國出現所謂的「剪線運動」，彰顯使用者減少對傳統電視的依賴。

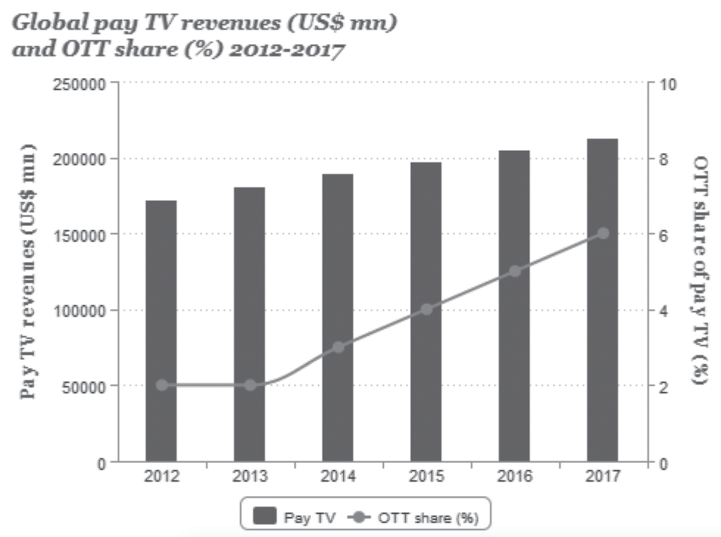
剪線運動係指傳統付費多頻道視訊平台（包括有線電視、DBS與IPTV等付費電視）之訂戶退訂、進而轉換收視OTT的風潮，以及傳統付費電視面對外部競爭壓力之產業變革（FCC, 2012）。但美國產業觀察者對於剪線運動看法相當紛歧，有論者認

---

3 “OTT TV/Video involves distributing video or television content over the internet directly to users connected through any electronic device.”（TRAI, 2015）OTT在學術上尚無統一見解，維基百科其信賴度雖容有斟酌之處，但其對OTT的定義或可參考：「OTT係指未透過多系統業者涉入其內容的管控與傳輸，而以網際網路傳遞影音與其他媒體內容。業者可能知悉網路封包之內容，但既無法負責、亦無法控制其觀看能力、著作權，以及內容的再傳輸……OTT特別指的是那些來自第三者的內容，例如Dramatize、DramaFever、Crackle、Hulu、myTV、NetD、Netflix、NowTV、RPI TV、WhereverTV或WWE Network，直接傳遞至使用者終端，ISP業者僅需就網路封包之傳遞一事負責。」（上網日期：2014年9月25日，取自 [http://en.wikipedia.org/wiki/Over-the-top\\_content](http://en.wikipedia.org/wiki/Over-the-top_content)）。

為大規模「剪線運動」不會如此快速來臨（羅惠隆，2012）。<sup>4</sup>只有當整體付費電視營收上升、OTT會員數激增並成功建立商業模式，才有可能發生（如圖二）；或可說明目前OTT在性質上比較偏向是傳統付費電視的互補財（complement）而非替代財（substitute; Perez, February 9, 2012）。<sup>5</sup>另外根據PricewaterhouseCopper（PwC）調查報告，除非OTT業者能吸引更多更優質的內容進駐，否則平均每月收看傳統付費電視157小時的用戶，在無新聞、運動與實境節目的選項下，難有誘因移轉到目前每月僅收看2小時的OTT節目（Patterson, 2013）。

圖二：付費電視營收與OTT占其營收比例

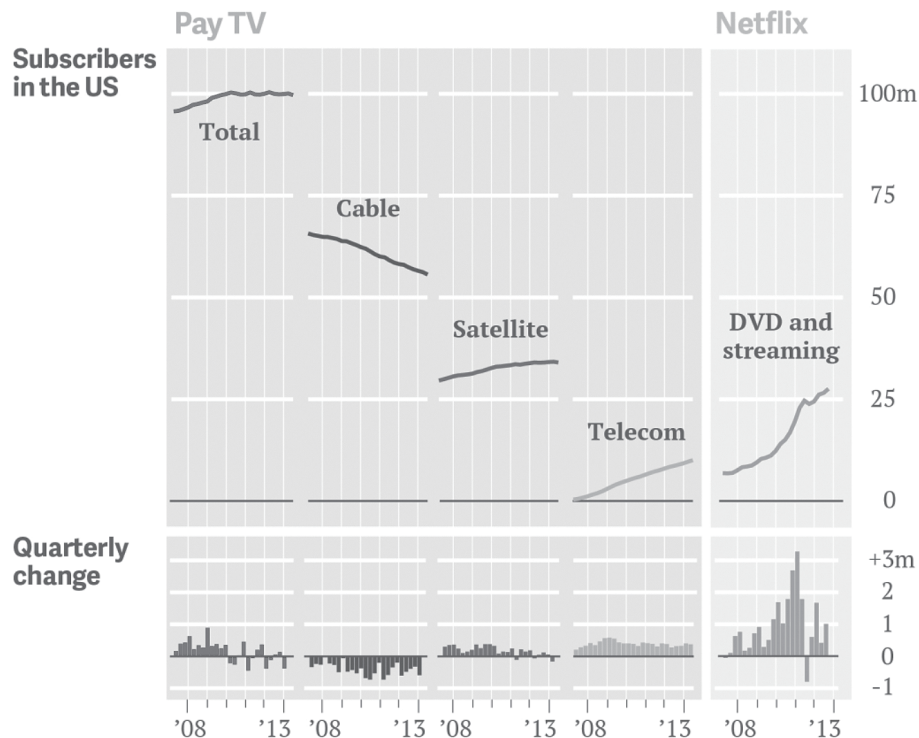


資料來源：PricewaterhouseCopper (2013). Global entertainment & media outlook : 2013-2017. Retrieved from <http://www.pwc.ru/en/entertainment-media/publications/outlook-2013.jhtml>

- 4 美國OTT持續普及，或可解讀用戶係為節省開銷而以OTT搭配無線電視來降低付費電視的依賴，雖然佔美國收視比重最大的有線電視用戶確實減少，但整體付費電視尚未被認為受OTT影響。若觀察有線電視整體訂戶數變化，訂戶的流失在2008年至2009年達到高峰，之後便逐漸趨緩；然若觀察傳統付費電視訂戶數之變化，從2007年至2011年底，反倒成長180萬戶，僅於2009年減少10萬戶，因此「剪線」恐並非真正的剪線，而是訂戶由有線電視轉換至DBS或IPTV。
- 5 根據IDC預測，由於美國家戶仍在成長，會造成選擇不訂購傳統付費電視的家戶大量增加，同時，整體傳統付費電視的訂戶數會緩慢流失，但2012年至2016年的流失量不會超過100萬戶；最終僅收視OTT的家戶大約增加400萬戶。

原先認為剪線運動只是不同服務間之用戶流動的看法已有逐漸改觀的趨勢，因為提供線上影音服務的業者，如Netflix，其用戶已呈現爆炸性成長趨勢（如圖三；King, 2013, August 14）。根據Moffett Research指出，2012年全年付費電視用戶約減少91.1萬戶，相對來說OTT用戶成長數量並不算大，但在統計上仍具相當影響性（Kafka, 2013, August 6）。特別是當OTT連網設備推陳出新，據Forrester Research統計，約有3200萬戶可直接透過家中所有的微軟Xbox、藍光DVD播放器、各式智慧連網電視（如Samsung、LG）以及機上盒業者（如Apple）進行連網收視；當OTT用戶開始急速增加時，電視將逐漸變成網路內容的一份子，就像平面印刷內容一樣（Feroohar, 2013, August 26）。

圖三：付費電視與Netflix用戶成長趨勢



資料來源：King, R. (2013, August 14). Americans are starting to cut the cable TV cord, and here's what it looks like. *Quartz*. Retrieved Oct. 12, 2014, from <http://qz.com/115121/>



## 二、OTT服務的提供模式

OTT影音內容服務可概略分為三種服務提供模式：第一種是透過機上盒、遊戲機（game console）或影音播放器（media player），藉以連接網際網路與電視機以提供OTT服務，例如Apple TV、X-Box等；第二種是藉由連網電視（Internet TV）直接連上網際網路所提供之OTT服務，例如Sony或Samsung等部分電視機款式。這兩類服務係以隨選視訊（VOD）為主要提供方式。第三種則是整合廣播電視與VOD服務的混合式OTT模式，稱為HbbTV（Hybrid Broadcast Broadband TV），是使用者透過機上盒或連網電視，在電視服務業者的支援下，取得部分無線電視或有線電視的頻道節目，以及包括VOD、節目預約、互動廣告、線上購物等應用，讓使用者享有一次購足的全方位服務。<sup>6</sup>

美國是OTT發展最快速的國家。美國的網路與資通產業大多認為，數位電視接收設備本身可以是一種上網終端，植入瀏覽器軟體進行網頁流覽即可實現數位電視娛樂，這是一種以開放式網路服務為核心的觀點，其主要目標是企圖將家庭設備進行互連，視頻服務不再專屬於廣電業者，電信業者、網路服務業者、設備業者以及內容業者等均可成為為線上影音產業的參與者。在此發展過程中，除桌上型電腦外，OTT影音服務逐漸轉向行動裝置（如iPhone、iPad）、遊戲業者（如Xbox、Wii、PS3）、藍光播放機及智能電視等多元終端設備，滿足使用者的觀看需求。美國OTT產業的快速成長，包括單純的線上視頻提供者（如Netflix、Hulu）與終端設備（如Google、Amazon、Apple、Tivo）。

在中國大陸以手機或電視為終端並透過寬頻網路接取影音內容，稱之為互聯網電視；若以電腦為終端的收視行為，則稱為互聯網視頻或網絡（在線）視頻。這些視頻

6 HbbTV技術始於2009年在荷蘭阿姆斯特丹所舉辦的IBC展（廣播電視設備大展），由於地面廣播與寬頻技術不斷演進，且數位匯流概念已然成形，在法國與德國均有業者陸續開通服務，因此在歐洲地區逐漸形成一股不小的勢力。2010年6月此技術正式通過歐洲電訊標準技術中心（European Telecommunication Standard Institution, ESTI）的規格認證，推出HbbTV Vision 1.1的版本。有關HbbTV的發展與應用（李，2010）。Opera軟體公司日本分公司總經理富田龍起指出，HbbTV概念是將所有消費者的使用體驗盡可能移至電視上，在標準、使用介面與語言等方面試圖加以統一，以讓內容提供者能更加容易創造內容在HbbTV的平台上，因此不論是採用廣播或是電信技術，該內容都能被無縫傳遞（姚嘉洋，2011）。

已由完全封閉過渡到局部開放，其主因在於三網融合政策的推波助瀾以及新媒體的出現，<sup>7</sup>然而視頻服務仍掌握在國家的廣電網之下。在國家廣播電影電視總局（以下簡稱廣電總局）的政策方針下，<sup>8</sup>經營以電視為接收終端的互聯網電視業者必須取得「互聯網電視內容服務與集成業務牌照」，視頻網站等業者始可向該領有牌照之業者提供視聽節目。

近來電視台播出的新節目會以直播或點播方式同步推出（稱之為台網聯動），<sup>9</sup>民眾已逐漸養成收看網路視頻習慣，這使廣電總局更進一步讓廣電業者思考網路廣播電視的發展，並為擴大網路廣播電視台的建設，明確訂立三至五年後網路廣播電視台在新媒體傳播格局中成為主流地位的目標。<sup>10</sup>在推展OTT業務上已受到工業和信息化部（以下簡稱「工信部」）的高度關注，2013年4月底工信部發佈〈試辦新型電信業務管理辦法（徵求意見稿）〉旨在加強對電信業者試辦新型電信業務的管理，<sup>11</sup>希

- 
- 7 自1998年起中國開始推動三網融合政策，在避免資訊網路重複建設的前提下，以實現電信、廣電、互聯網三網互聯互通、共享資源、業務交叉滲透等目的（李桂芝，2010）根據工信部提交給國務院法制辦的電信法送審稿中，已單獨開闢一個章節來限定三網融合的發展（張里，2011）。
  - 8 由於廣電與電信規模懸殊，廣電總局採取保護手段，延緩電信競爭者進入三網融合市場的時機。1999年9月17日國務院82號文確認廣電與電信互相禁入（除上海於1998年即被選為三網融合試點區外），貫徹執行內容與傳輸分庭管理原則，直到2005年3月廣電總局才首度核發第一張IPTV營運執照（上海文廣集團），並在試點城市開播IPTV（李桂芝，2011）。根據2004年〈互聯網等訊息網絡傳播視聽節目管理辦法〉，欲提供IPTV者須取得廣電總局核發網上傳播視聽節目許可證（IPTV牌照）、文化局核發網絡文化經營許可證、工信部核發電信與訊息服務業經營許可證與移動增值業務許可證等，其中IPTV牌照最難取得，也不發放給電信業者（王如蘭，2011a）。2010年1月13日國務院公布〈推進三網融合的總體方案〉後開啓三網融合破冰之行並清楚建立遊戲規則：廣電業者獲得IPTV集成播控平台建設與管理權及三年保護期（2010-2012），電信業者取得營運與傳輸權，但一試點地區僅得由一家電信業者負責IPTV傳輸業務。目前中央總台由中國網絡電視台（CNTV）負責中央集成播控總平台的建設，並由CNTV會同地方電視台聯合建設地方分台（王如蘭，2011b）。
  - 9 例如2013年獲得中國央視春晚直播權利的視頻網站，包括：酷6、樂視網、激動網、PPS、以及新浪、搜狐、騰訊三家視頻業務，和央視的中國網路電視台（CNTV）。
  - 10 例如2013年獲得中國央視春晚直播權利的視頻網站，包括：酷6、樂視網、激動網、PPS、以及新浪、搜狐、騰訊三家視頻業務，和央視的中國網路電視台（CNTV）。
  - 11 有論者認為該辦法倘若實施，將可彌補長久以來〈電信管理條例〉的管制空缺，也為將來管理微信、微博以及電信業者試辦新業務提供法理依據（廖劍鋒，2013）。

望透過將各類新型電信服務納入監管範疇，引導市場參與者有序展開競爭。<sup>12</sup>但內容的可管控性是中國極為重視的問題，無法像國外OTT發展全部予以開放，內容監管無法避免，也因此中國是採取「牌照制」方式對OTT進行管控。<sup>13</sup>此管制思維與歐洲的HbbTV與美國的開放式OTT有根本上的不同，比較偏向一般所認知IPTV的「高牆內花園」（walled garden）。

### 三、內容管制的典範轉移

#### （一）執照制度下的「平台與內容網綁式管制模式」

對業者授予經營執照方式，作為各類內容傳遞平台的管制工具，是管制者較能理解、在行政上也最為經濟的方式。易言之，在法律所規定之經營範圍內，未取得執照而經營者，為法律所不許（參照〈廣播電視法〉第10條、〈有線廣播電視法〉第18條、〈衛星廣播電視法〉第5條）。以我國廣電三法規範體制而言，各類內容傳遞平台（電臺、系統、直播衛星與頻道）取得經營執照後，受到管制者各種行政規管措施，包括平台的營運管理、內容管理（包括節目及廣告），以及其他規範（如獎勵輔導、費用制定、權利保護）。

透過廣電三法執照制度的設計，相同的節目內容雖於不同平台播放（例如【我不會愛你】電視劇分別在民視無線台與八大綜合台皆有播放），但因其所歸管的法律依據不同而可能產生管制程度上的差別，這是因為各類執照制度係按技術發展之先後以及社會影響性，在管制程度上有所差異，如此適用的結果有可能產生嚴重的管制落差，因此有所謂「技術中立」（technological neutrality）的倡議。

12 在三網融合下，中國電信網與廣電網之間產生激烈競爭；然而，有更多的互聯網企業越過電信業者發展基於開放互聯網的各種視頻和數據服務業務，其中騰訊公司於2011年所推出的微信服務（WeChat）被認為是最典型的OTT應用，然而這類新興服務對電信業務與廣電業務均有替代作用，因而爆發電信業者要求騰訊微信業務收費的爭議。

13 在三網融合下，中國電信網與廣電網之間產生激烈競爭；然而，有更多的互聯網企業越過電信業者發展基於開放互聯網的各種視頻和數據服務業務，其中騰訊公司於2011年所推出的微信服務（WeChat）被認為是最典型的OTT應用，然而這類新興服務對電信業務與廣電業務均有替代作用，因而爆發電信業者要求騰訊微信業務收費的爭議。

「技術中立」成爲近來管制者面臨新科技快速發展下，避免以特定技術條件偏袒或不利於特定技術之發展，並基於提高平台間交互運用與鼓勵創新的目的下，對於透過不同平台（技術或網路）提供相同服務時應採取相同管制的一種中立態度（彭心儀、陳俊榮，2007；Ariño, 2007；Scheuer, 2006）。管制者希望透過技術中立原則來降低管制落差的情形，卻經常碰到平台間的制度設計落差，難以解決其間一致性的問題（Balkins, 2008），最終僅能在調整既有的平台規範作爲新興服務平台的管制架構，但其結果卻更加扭曲技術中立之原意。<sup>14</sup>實則，內容管制與平台（或網路）管制之目的迥異，應分屬不同的管制方式，前者多以社會管制爲重心，後者則以經濟管制爲主要手段（如表一；李淳、顧振豪，2011，頁301），並無必要將平台與內容放於單一管制框架之中，例如執照制度。

表一：內容與平台管制原則之比較

服務性質	管制性質	管制重心
通訊傳播內容	社會管制	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 言論自由</li> <li>• 文化多元</li> <li>• 青少年保護</li> <li>• 品味</li> <li>• 弱勢保障</li> </ul>
通訊傳播平台（網路）	經濟管制	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 經濟市場失靈</li> <li>• 市場支配</li> <li>• 關鍵設施</li> <li>• 網路效應</li> <li>• 普及服務</li> </ul>

資料來源：李淳（2008）。〈淺談通訊匯流法制之方向與策略〉，《科技法律透析》，20（10）：2-9。

14 例如我國通傳會2012年7月30日函報行政院審查之〈電信法修正草案〉版本，增列「利用電信網路提供視聽媒體服務」專章，試圖將內容管制區分為「電信類」與「廣電類」，前者依照內容主管機關認定是否違反強禁規定或妨害公序良俗而給予停止供播或為事後之處置，後者則按「搭橋條款」將管制規範逕自拉到廣電三法去處置，然而卻未說明倘若相同內容置於不同平台是否應給予一致性的管制評價（葉志良、王牧寰，2012）。

執照制度經常營造出一種倒因為果的謬誤思維：「對於平台與內容，若未核發執照，能否加以管制？」然而真正的核心在於：究竟是否要對平台與內容加以管制，執照僅是一種行政上便利的措施而已。例如，我國過去曾有出版法，出版品必須事前進行審查（prior restraint），通過後取得登記許可證才能出版上市販售，但出版法遭廢止的理由，就在於避免政府利用不當力量介入人民之言論自由，事前（ex ante）審查言論內容恐引發寒蟬效應；不過，倘若出版品內容涉及其他法律所禁止之事項，例如猥褻內容、誹謗他人之言論等，則採取事後（ex post）管制（或追懲），亦即可透過民、刑法的規範，或其他為保護特定法益之法律（如〈兒少法〉、〈性交易防制條例〉、〈衛生醫藥法令〉、〈金融法令〉、智慧財產保護相關規範等）來處理。

## （二）影音內容之管制

一般來說，政府對於電子通訊服務（包括電子媒體與電信服務）的管制扮演著相當重要的角色，特別對於廣電事業，應具有獨占特性與公有財性質，皆採取管制程度較高的規範，可稱之為傳統管制手段（legacy regulation; Colomo, 2012）。

各國對於影音內容的管理，尚未達到完全放任的境界，究其原因在於影像聲音對人類感官有著最直接的衝擊，其傳播影響力遠大於文字敘述或圖片呈現，也因此各國政府基於保護國民之義務，對於此類影音內容會有較為審慎的處理，特別是普遍滲透至家庭成員（例如青少年）的影音平台，有些會採取防範措施，以避免人民受到不適當影音內容的騷擾或傷害；然而涉及影音內容本身的管控議題，一直以來經常與人民或傳媒的言論自由產生衝突，如何在這些法益保護衡量中尋得一個平衡點，並採取適切的管制措施，特別是OTT內容如雨後春筍般出現的今日，誠為各國政府亟欲尋求管制面解決之道的的主要原因。

影音內容的管制略可區分為「電視」與「非電視」兩個主軸，主要係以閱聽者的主、被動性（initiation of communications）、資訊接收的範圍大小（scope of communications）以及資訊流通的互動程度（level of interactivity）來區別（江耀國等，2011，頁166）。以電視來說，主要是點對多點的廣播型態，具體而言是提供

頻道節目，整個資訊傳遞完全由傳媒所主導，傳媒負有較高的編輯責任（editorial responsibility），且資訊接受者範圍較廣，因而在傳統管制手段上需受到較高度的政府管制。

而非電視，如隨選視訊VOD或線上影音等新興服務，則是由閱聽者主動開始進行資訊傳遞過程，服務提供者所負擔的編輯責任較低，資訊傳布的影響範圍一般而言較小，這類新興服務原非傳統管制範圍內，但政府基於家長保護主義（paternalism）欲將部分傳統管制延伸至新興服務領域，並非完全放任不管，因而產生「管制革新」（regulatory reform）之倡導。例如歐盟的〈影音媒體服務指令〉（Audiovisual Media Service Directive, AVMSD），以節目是否由業者事先排定作為管制分界點，將視聽內容性質區分為「線性」（linear）與「非線性」（nonlinear），其中非線性的視聽內容因受到程度較低的管制，倡議各會員國應導入非政府管制的私人治理（private ordering）<sup>15</sup>或媒體自治（media governance; Puppis, 2010）。

對於影音內容的可管制性（regulability）探討，Ariño（2007）指出應先確定所管制的對象是否屬於傳統的電視節目、內容編輯責任的歸屬，以及透過何種平台傳遞，最後是決定最適管制模式。其中該內容是否屬於「大眾傳播」（mass media）將有不同的定性。若屬於大眾傳播，基於媒體滲透性（pervasiveness）及其對社會與公共思辯的影響，管制者須按觀眾比例、分布與本質以及特定服務之公共性進行衡量，以進一步適用特定內容管制。

編輯責任是指服務提供者對於特定節目之選擇（包括節目表之排定）所執行事前或持續性的內容管控，透過編輯責任與服務本身的實質連結（intrinsically linked，或以context稱之），始能歸責特定媒體服務業者。不過，編輯責任通常在線上環境中難以被界定，尤其當法律規範過於嚴格時，服務提供者將有更多誘因調整自身服務，以符合其他特定服務類型，進而逃脫既有管制。使用者也會在消費內容的初步階段，透過對於傳統廣電內容的先前經驗，對於非廣電內容會有合理的管制保護期待

15 歐盟媒體視聽服務指令前言第44段指出，按經驗顯示，根據各會員國自身的法律傳統而實施的官民共治（co-regulation）與自律措施（self-regulation），較能扮演保護消費者權益的角色，而有效的自律措施將可作為政府施政上的補充手段（complement），官民共治則允許政府在政策目標未達到的前提下作最小程度的介入（Katzenbach, 2013）。

(expectations of regulatory protection)。即便由某特定平台傳輸電視節目內容，管制者也必須探究該節目內容之提供是否為該平台之主要服務抑或次要服務，不得一概而論 (Ariño, 2007, p. 122)。

有些OTT服務提供者本身不提供任何內容，而是彙集其他內容來源，具有中介者 (intermediary) 的角色。此時，OTT對於其平台上所傳遞之違法內容，在其有認知的前提下，應具有管控或監督其內容之權限。除此之外，不應該將OTT的責任延伸至內容監督 (monitoring of content)，也不應要求服務提供者對於具有傷害或犯罪之內容負起全責而予以懲罰。<sup>16</sup>

對於使用者如何或能否收看特定OTT內容，例如提供未經授權影音內容的境外網站，政府機關除法律規定禁止國人接取該網站之內容外（2013年，經濟部智慧財產局曾提案修法，對於該「涉嫌違法」之境外網站採取邊境管制，但遭反對後停止推動），<sup>17</sup>原則上不應代替使用者事前決定何種影音內容得以收視或不得收視，否則將可能步入管制言論的危險路徑。即便OTT內容來自於傳統廣播電視，也不應直接將傳統廣播電視之管制規範加諸於OTT，而必須探究編輯責任與內容服務之間的實質連結。

以OTT內容管制而言，如欲對該內容採取「事前」防範措施，應僅限於落入傳統廣電內容範圍而適用特定之管制規範，例如「即時」、「同步轉播」頻道節目的內容分級；其餘OTT內容宜採「事後」防範，例如個人權益因該內容而遭受侵害，宜透過一般民、刑法律進行事後救濟，或從行政手段上對於該OTT平台或內容提供者進行懲

16 歐盟媒體視聽服務指令前言第44段指出，按經驗顯示，根據各會員國自身的法律傳統而實施的官民共治 (co-regulation) 與自律措施 (self-regulation)，較能扮演保護消費者權益的角色，而有效的自律措施將可作為政府施政上的補充手段 (complement)，官民共治則允許政府在政策目標未達到的前提下作最小程度的介入 (Katzenbach, 2013)。

17 經濟部智慧財產局於2013年5月研擬修法封鎖境外侵權網站，將由智慧財產局直接下令ISP業者以IP位址或DNS技術等方式封鎖「一望即知重大侵權的境外網站」，後來因外界批評而考慮改由法院裁定。由於「重大明顯的侵權行為」難以認定，由國家行政機關自行界定有濫權之可能。這項修正案被批評為「類SOPA法案」(Russell, May 28, 2013)。原本預計於2013年第二立法院院會期間審查，後來停止推動修法。目前對於疑似侵權內容的處理方式，按〈著作權法〉第六章之一規定，網路服務提供者於接獲著作權人之「通知」後「移除」涉有侵權之內容，得享有民事免責之利益；被控疑似侵權而認為其內容為合法者，可以提出回復通知，要求網路服務提供者恢復原本被取下之網頁內容。

處，例如廣告內容違反食安衛生相關法令而處以罰鍰（參照〈食品安全衛生管理法〉第28條、第45條），或以公開傳輸方式侵害他人著作財產權或人格權等而命OTT平台停業或勒令歇業（〈著作權法〉第97條之一參照）。

### （三）傳統管制模式的典範移轉

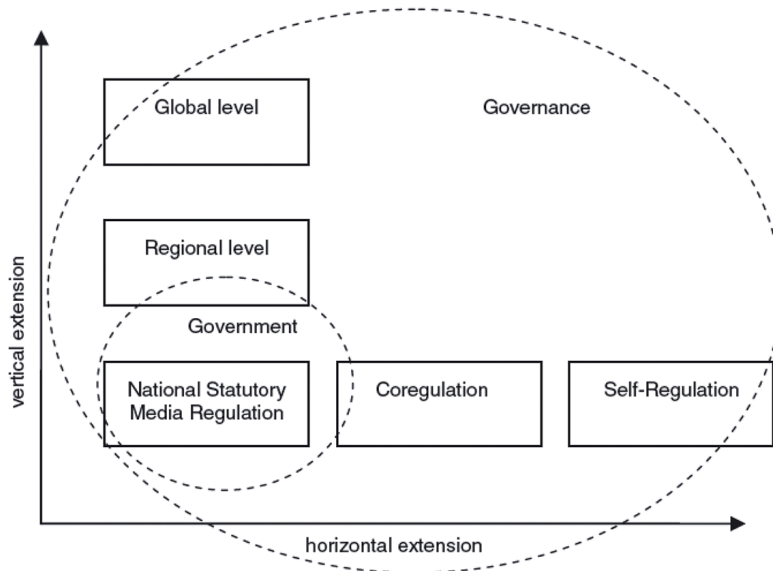
近年政府直接介入電子通訊服務的情形已逐漸減少，新的治理模式促使匯流服務產業的現狀產生變革，此新管制模式則可以Latzer、Just 與 Saurwein（2013）所提出體制面、程序面與政策面等三個「P」形成之管制國家的通傳治理（communications governance in the regulatory state）來加說明：組織架構（polities）、進展過程（politics）以及內容改變（policies），並體現在以下幾方面：從保護主義到維護市場競爭、政治／策略與營運業務的分離（例如獨立監管機關的建立）、從垂直到水平管制、從產業別管制到普遍適用管制、從精緻化管制到廣泛多元管制、從國內到超國家和國際管制、從國家高權管制到導入私人的自律與共治，以及從集權管制到去中心化、以科技為基礎的自制等（Latzer, Just, Saurwein, & Slominski, 2003, p. 129）。特別在水平管制討論中，逐漸揚棄以政府直接管制為治理之主要範圍，而進化為納入私人與社會階層角色的新管制模式，並與政府進行合作的管制變革（Puppis, 2010, p. 136）。<sup>18</sup>

---

18 在媒體政策與管制領域方面，有關治理（governance）方面，Rhodes（1996）提出廣狹兩說，其中狹義說認為治理強調政府意涵上的變動，係指一種新的管領過程（new process of governing）、既有規則的改變情形，或者是社會受到管領的一種新的方式，這是強調無階級模式所引導的政治操作，而將傳統法規管制（或逕稱管制）排除在外的一種管領形式。廣義說則認為，治理係指包含社會中總體規則型態的整個管制結構，其範圍包括公民社會的自律到傳統政府的管制；換言之，廣義說係將治理包含政府管制，綜合不同層次與不同型態上的公私協力（public-private partnership; Puppis, 2010）。



圖四：以政府管制水平與垂直延伸的媒體治理



資料來源：Puppis, M. (2007). Media governance as a horizontal extension of media regulation: the importance of self- and co-regulation. *Communications*, 32(3), p. 331.

爾近各界倡議需因應數位匯流趨勢而進行技術、服務、產業與管制的變革，但在匯流演變的過程中，經常發現匯流本身的瓶頸不在技術、服務或產業方面，而是管制者過去所信守的既定規範。美國社會學家Kuhn（2012）提出：倘若過去一個穩定的典範無法提供解決問題的適當方式，則該典範就會變弱，甚至形成阻礙，從而出現所謂的「典範轉移」（paradigm shift）。他指出，科學演進的過程不是演化，而是革命，也就是說從昨日的發明中不會找到今日新發明的線索，它必然來自全新的創意和思考邏輯。簡言之，典範轉移是一個新概念產生的過程，而這個概念必會衝擊原有的概念。

以管制者角度來看，面對新興線上影音服務的出現，勢將運用過去管制經驗以對該服務進行管制裁量（regulatory discretion）；然而，在面臨典範移轉的過程中，管制者似乎無法完全套用過去經驗，而是如堆疊積木一般，將既有可使用之規範抽離出

來，搭配新興技術與服務所形成類似規制效果的普遍性規範（Katzenbach, 2013），研擬出替代的管制工具，並檢討可管制內容（regulatable content）的範圍，在去除過度管制的疑慮與衡量比例原則之後，最後形成一套新的層級化管制（graduated regulation; Valcke & Stevens, 2007, p. 286）。

層級化管制係指對於不同的電子媒體適用不同程度的管制，特別是在內容管制上呈現出一種從嚴格到寬鬆的管制光譜（表二）。然而，針對OTT對傳統影音內容服務所造成的衝擊，管制者能否按層級化管制進行適時、適切的因應，也將影響整體的管制成敗。

表二：層級化管制

隨選視訊、互動電視、網際網路	除按國內民、刑法處置外，主要採取自律或國際合作
一般視聽眾所選購之多頻道 / 付費電視	輕度管制（light touch）、保持品味與內容正當的管制
利用無線頻譜的無線（地面）電視	要求嚴格的管制

資料來源：Valcke, P. & Stevens, D. (2007). Graduated regulation of ‘regulatable’ content and the European Audiovisual Media Services Directive: One small step for the industry and one giant leap for the regulator? *Telematics & Informatics*, 24, 285-302.

#### （四）私人治理模式

由於OTT本身的開放性環境因素，使得政府管制手段介入不易也無效率，因此有許多論者倡言導入非政府管制的私人治理模式，此治理模式不外乎官民共治（co-regulation）與產業自律（self-regulation; Balleisen & Eisner, 2009; Harrison & Woods, 2007; Latzer et al., 2003; Marsden, 2011; Prosser, 2008; Senden, January, 2005; Weiser, 2009）。

根據歐盟執委會1999年所發布的〈數位時代下會員國視聽政策之通知〉(Communication on the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age) 建議,<sup>19</sup>管制者應考量使用者選擇與內容控制之程度,藉此決定適切的管制程度與種類,但即使如此,該通知也特別指出在廣電領域當中仍須保留由政府透過獨立機關加以管制的必要。這種邁向治理模式的軟法(soft law)層次,不僅回應了由何種管理機制得以勝任的議題,也反映出在商業因素與技術變革的環境改變歷程中,既有管制體制如何遭受到破壞(Harrison & Woods, 2007)。官民共治、產業自律甚或依賴科技本身,對於內容標準(content standards)之確立已成為相當受歡迎的治理選項。

產業自律主要是透過商業活動之業者、社會合作對象、非政府組織或協會,相互間共同建立一套可資遵守的準則(guidelines),例如行為規範(code of practice)或產業協議(sectoral agreements),採取「由下而上」方式(bottom-up approach)讓利害關係人(stakeholders)自行發動,而在立法之前所進行的一種行為(Senden, January, 2005, p. 12)。官民共治則是指由立法設定政策目標,並透過法律授權予該領域當中獲得認可之機構(例如商業活動之業者、社會合作對象、非政府組織或協會)進行治理行為,其程序中也包括公部門的涉入,而與自律有別。此採取「由上而下」方式(top-down approach)由立法部門先行制定主要的法律架構,並由利害關係人作為此制度的主體,再由行政部門(主管機關)對其結果進行監督。共治可被視為是立法的補充而非替代(Senden, 2005, January, p. 12)。綜言之,無論是自律或共治,皆屬於法律陰影底下(under the shadow of the law)的一種非強制措施。

不過,官民共治或產業自律並非新的治理方式,這些治理方式過去曾應用在技術領域,包括標準化、標準遵從評估,以及在新聞與廣告業中為保護青少年、影片評估以及促進新聞平衡報導之最低標準等等。在歐洲,多數官民共治機構建立於1990年代之前,且是由本身純粹的自律行動開始,主要為回應產業界對於技術與安全問題的決議,而這些問題由於政府欠缺財務資源以及技術專業,因此難以介入。因部分產業自律做得相當成功,使得後來的共管機構(co-regulator)是按一定的法源基礎所建立(Latzer et al., 2003, p. 138)。

19 Communication of 14 December 1999 from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Principles and Guidelines for the Community's audiovisual policy in the digital age, COM (1999) 657 final.

## 參、歐洲管制經驗的他山之石

〈歐盟視聽媒體服務指令〉（AVMSD）<sup>20</sup>將電視節目內容規範依其線性與非線性分類方式，區分其管制密度與措施，符合匯流發展趨勢的變革方向。在屬於非線性的內容規範上，如本文所探討之OTT，歐盟／英國是以有無編輯責任與是否類似電視型態（TV-like）作為研判要件，而將傳輸技術與平台技術脫鉤，有助於落實「技術中立」原則，以確保相同服務的管制平等性（李淳、顧振豪，2011，頁318）。以下將對歐盟AVMSD及最近歐盟對於建構匯流影音世界所發布徵求公眾意見之綠皮書，並對英國實施官民共治與業者自律的作法進行簡要說明。

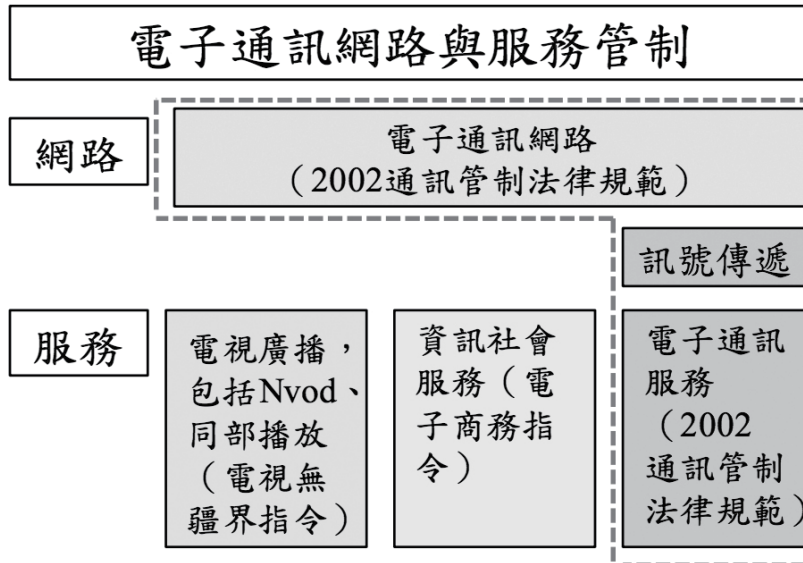
### 一、歐盟視聽媒體服務指令

歐洲議會與理事會根據〈歐洲聯盟運作條約〉（Treaty on the Functioning of the European Union）第114條，於2002年通過〈關於電子通訊網路與服務之共同管制架構指令〉（Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services，以下簡稱架構指令），規範各會員國關於電信、有線電視、衛星等電子通訊網路與服務之監管措施，將電子通訊區分網路（electronic communications network, ECN）與服務（electronic communications services, ECS）兩部分，並確立了「傳輸與內容分離」二分法的管制架構（江耀國，2009，頁145；圖五）。

---

20 Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, OJ L 332 of 18.12.2007; 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) Text with EEA relevance, OJ L 095 of 15.04.2010.

圖五：歐盟電子通訊網路與服務管制示意圖



資料來源：Scheuer, A. (2006). Traditional paradigms for new services: The commission proposal for a 'Audiovisual Media Services Directive.' *Communications & Strategies*, 62(2), p. 76.

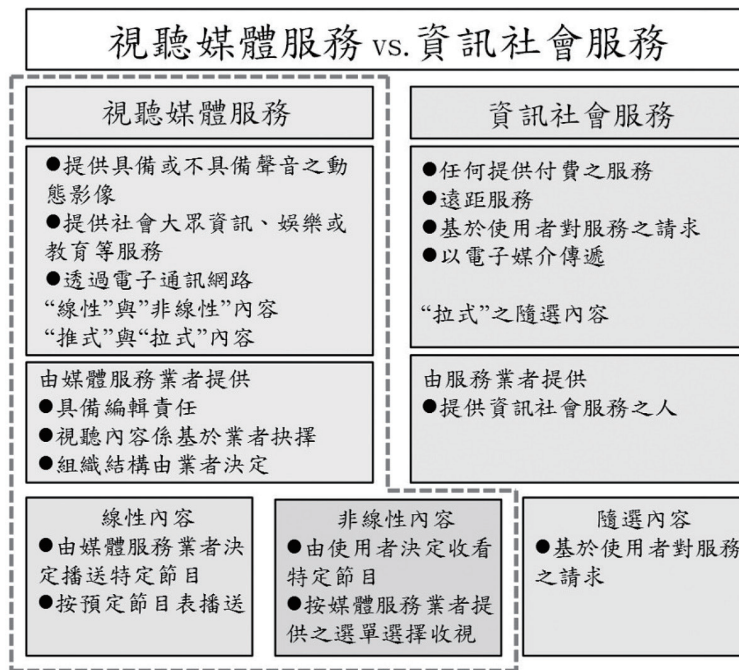
其中「內容服務」分別由1989年制定之〈電視無疆界指令〉（Television without Frontiers Directive, TWFD）負責廣播電視節目，以及由2000年制定之〈電子商務指令〉（Electronic Commerce Directive）負責資訊社會服務。<sup>21</sup>

TWFD希望歐洲民眾增加對廣播電視業者及內容的選擇，彼此形成雙贏的局面，該指令對電視媒體服務之自由調整設有一定條件的限制，特別是廣告時間與廣告形式。1997年為因應視聽產業的快速發展，例如電視購物、廣告贊助，並意識到未成年人之保護以及促進歐洲文化產業之需要，曾進行過一次修正，但關於廣告時間限制、禁止置入性行銷等規定，在全球化、多頻道競爭的今日，面臨美國強勢影視文化的競爭衝擊，加上新興媒體科技的快速發展（如計次瀏覽付費行為、非線性服務傳遞、

21 依據〈歐盟技術標準指令〉（Directive 98/34/EC, Technical Standards Directive）第1條所定義之「資訊社會服務」，係指任何有償的服務提供是透過電子設備處理、資料的儲存以及在個別服務的需求，包括基於使用者對服務的請求、以電子媒介傳遞、遠距服務以及任何付費服務皆屬之。

點對點交易視聽內容等），促使歐盟在2005年12月開始推動修法。2007年12月通過AVMSD，要求會員國應於2009年12月19日以前依據指令所揭示之架構與原則，完成國內法之修正。

圖六：視聽媒體服務與資訊社會服務之比較



資料來源：Scheuer, A. (2006). Traditional paradigms for new services: The commission proposal for a ‘Audiovisual Media Services Directive’. *Communications & Strategies*, 62(2), p. 86.

AVMSD是將廣電內容與非廣電內容一併納入規範當中，範圍擴張到過去未規範的新興視聽媒體服務。AVMSD第1條第(a)項規定視聽媒體服務是指被特定媒體服務提供者在編輯責任下，提供社會大眾資訊、娛樂或教育等服務，包括電視廣播服務、隨選視訊（VOD）服務及商業視聽通訊。<sup>22</sup>在此定義下，「視聽媒體服務提供者」

22 此泛指電視廣告、節目贊助（sponsorship）、電視購物（teleshopping）與置入性行銷（product placement）等視聽內容，在AVMSD中有較寬廣的定義，但不包括免付費播出的公共服務的通知和慈善團體的一些訴求（近似我國公益廣告）。

(audiovisual media service provider) 則以線性與非線性作為區別標準，其中電視廣播 (television broadcasting) 定義為「線性服務」，或稱為「線性視聽媒體服務」，是指提供排定之節目供使用者同時收看之服務 (AVMSD Article 1(e))；隨選視訊服務則屬於「非線性服務」，指由服務提供者提供其所選擇節目之目錄，以供使用者自行選擇是否收看以及何時收看之服務 (AVMSD Article 1(g))。

原則上非線性服務與電視廣播皆一體適用最低之總則規範，<sup>23</sup>但不同的視聽媒體服務類型將受到不同的管制密度，其中以電視廣播服務受到的密度最高，隨選視聽服務次之，而商業視聽通訊亦有規範。隨選視聽節目的管制程度較電視廣播節目為輕，主要原因在於從TWFD開始即已開始調整，期望朝向較為寬鬆的手段 (lighter touch approach) 進行，並規劃以過濾器方式，在未成年人節目取得上對父母加諸更多的責任。

因應科技發展，AVMSD已就科技與管制進行調和，在技術限制逐漸克服後，過去所強調的積極管制 (positive regulation) 因素已不復見，相對的在消極管制 (negative regulation) 上亦受到科技發展 (例如電子節目表EPGs) 而逐漸縮小。因此，鬆綁管制將會是因應科技改變所導致的結果，使得通訊傳播業者致力於建立自律機制，例如訂立行為規範 (codes of conduct)、簽署與公共政策議題相關之官民共治文件 (co-regulatory instruments) 等方式。AVMSD前言 (recital) 第44段指出：

根據會員國各自不同的法律傳統所執行的官民共治與業者自律，可扮演高度保護消費者之角色，另為達公共利益之目的，倘若對新興影音媒體服務產業所採取之措施係透過服務業者的積極協助，將會有更好的效果……**有效的業者自律可扮演立法、司法或行政機制的補充性角色，以達成指令所設定之目標，但業者自律並不適合作為國家立法者義務之替代性角色。而官民共治可建立業者自律與**

23 徐輝彥 (2009) 指出，線性與非線性視聽媒體一體適用AVMSD規範潛藏許多問題。由於非線性視聽服務引發許多問題，例如訊息過度負載、過度瑣碎化、適用落差擴大、消費者對新數位解決方案的漠視、資訊私有化等，造成科技上處於近用弱勢之閱聽眾欠缺多重選擇，而這些問題皆未透過AMVSD解決，在對非線性規範定義及規範不清的情況下，可能會抑制VOD的發展，而對管制機關授權過大，也可能降低投資意願以及產業發展的多樣性。

國家立法者之間的法律聯繫，讓政府機構可在其目標未達成時適度介入……本指令鼓勵會員國利用官民共治與業者自律，但並非要求會員國必須建立共治及/或自律機制不可，也並未因此破壞目前正在各會員國有效執行的共治或自律等行動（粗體為本文所加註）。<sup>24</sup>

架構指令與AVMSD確立了平台與內容管制之分立，網路業者提供傳輸技術服務（包括條件接取，condition access），而內容提供者負有編輯責任。不過，在這兩者之間尚有另一種服務提供者—內容散布者（content distributor），指將第三人所編輯之影視媒體內容（或頻道）散布給終端使用者，例如本文討論之OTT平台業者，但AVMSD規範中似未將OTT納入，亦未規範該業者是否具備間接侵權責任（或給予民事責任免除之安全港規範），使得這一套二元管制架構恐產生規範漏洞（Valcke, Stevens, Lievens, & Werkers, 2008）。不過，學者Scheuer（2006, p. 76）指出倘若網站上出現少部分的影音內容，而這些內容跟線上其餘的內容相較顯得並不重要，且無須負擔編輯責任，或其內容並非提供社會大眾資訊、娛樂或教育等服務，則可劃歸於資訊社會服務之一環，僅受電子商務指令規範即可。

---

24 “……experience has shown that both co-regulation and self-regulation instruments, implemented in accordance with the different legal traditions of the Member States, can play an important role in delivering a high level of consumer protection. Measures aimed at achieving public interest objectives in the emerging audiovisual media services sector are more effective if they are taken with the active support of the service providers themselves……Member States should……recognise the role which effective self-regulation can play as a complement to the legislative and judicial and/or administrative mechanisms in place and its useful contribution to the achievement of the objectives of this Directive. However, while self-regulation might be a complementary method of implementing certain provisions of this Directive, it should not constitute a substitute for the obligations of the national legislator. Co-regulation gives, in its minimal form, a legal link between selfregulation and the national legislator in accordance with the legal traditions of the Member States. Co-regulation should allow for the possibility of State intervention in the event of its objectives not being met……this Directive encourages the use of co-regulation and self-regulation. This should neither oblige Member States to set up co-regulation and/or self-regulatory regimes nor disrupt or jeopardise current co-regulation or self-regulatory initiatives which are already in place within Member States and which are working effectively.” Audiovisual Media Services Directive，前揭註釋 20。



## 二、2013年歐盟「完備全面匯流影音世界綠皮書」

由於民眾得透過各種終端設備（如智慧型手機）收看電視節目，或以客廳的電視機觀看線上內容，或將自己所創作之內容（UGC）上傳至網路，這種影音內容觀賞行為逐漸突破過去消費者、廣電媒體以及網際網路之間的界線。據統計，在歐洲有四千多萬台的智慧連網電視，歐盟執委會副主席Neelie Kroes（April 24, 2013）指出，智慧連網電視是數位世界中最為重要的產物，也因此執委會開始檢討這股技術與內容匯流的趨勢，對於歐洲是否帶來經濟成長，以及有關創意、文化多樣化以及消費者保護等議題。2013年4月執委會發布〈完備全面匯流影音世界綠皮書〉（Green Paper on Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values，以下簡稱「綠皮書」），<sup>25</sup>希望針對遊戲規則、維護歐洲價值與媒體自由、單一市場與標準、影音產業的融資問題、開放性與媒體多元等議題徵求公眾意見，意見徵詢至2013年9月30日截止。此次意見徵詢將影響未來AVMSD指令的修正，特別是傳統電視與隨選視聽媒體間公平的競爭環境（level playing field），以及現有管制方式是否仍屬適當。

綠皮書所提出之問題，已預見不久的未來OTT將形成一股扭轉傳統廣電管制的風潮。線性與非線性影音內容服務已開始在相同的螢幕上相互競爭，甚至相同的觀眾可能透過兩種不同收視管道（線性或非線性）收看相同的節目，如此一來以使用者觀點作為線性與非線性的界分已逐漸模糊，因而分治的制度也將遭到破壞。不過，若使用者對內容仍保有相當程度的管控能力，則目前的差別管制仍有其作用，但仍應由政策制定者按使用者對於其所使用影音服務的認知，以及當前管制工具的有效性程度，根據當中的變化予以因應。綠皮書亦認為，產業自律在具有全球性與複雜性本質的網際網路空間來說，仍相當適合作為管制的補充方式。2012年執委會曾與企業和其他利害關係人共同醞釀一套自律與共治的行為規範，<sup>26</sup>並且於2013年2月擬訂一套適用自律與

25 European Commission, Green Paper on Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values, 24.4.2013 COM(2013) 231 final.

26 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, COM(2011) 681 final.

共管的最佳操作原則，並建立自律與共管之利害關係人社群（European Commission, November 11, 2013）。

2014年9月歐盟執委會整理各界對於綠皮書所提出之議題，共收到236件意見回覆，其中關於「線性」與「非線性」內容的層級化管制，一般認為視聽眾控制能力越少，越可能出現對其有害之內容，則須採取較嚴格的防範措施，但回覆意見者也都提到諸多考量，目前並無一致的看法；另有部分回覆者認為線性內容規範應鬆綁（例如移除廣告總量管制）、有部分認為非線性內容應提升規範密度（例如提升兒少保護標準）；部分回覆者認為可維持目前兩種內容規範分立情形，因線性與非線性內容並不屬於同一競爭市場，倘若對隨選視訊採取較嚴格管制方式則可能造成競爭上之不利利益；另有認為目前商業廣告內容的質與量的規範應適度變更（European Commission, September 12, 2014）。

### 三、產業自律與官民共治——以英國為例

自公共廣電出現以來，英國的廣電媒體早已受到國家的管控（Goldberg, Sutter, & Walden, 2009; Harrison & Woods, 2007），目前由主管機關Ofcom以2003年通訊法（Communications Act 2003）進行事業規管，其中傳統無線電視台與數位多頻道平台皆須取得「可發執照電視內容服務」（television licensable content service, TLCS）執照後始得經營，廣電平台仍屬一獨立管制類型；至於非線性內容部分，則配合歐盟AVMSD指令於2009年12月完成國內立法，新修正之「視聽媒體服務規則」（The Audiovisual Media Service Regulations 2009）則增訂於2003年〈通訊法〉第368節第4A章。

在英國法制下，符合隨選節目服務提供者<sup>27</sup>負有通知Ofcom之義務，而隨選節目以及廣告內容監管架構，則透過官民共治方式進行。根據新法第368B條規定，授權Ofcom以「指定」（designate）方式將部分權限授予特定機構單獨或共同執行之。

---

27 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, COM(2011) 681 final.

Ofcom已於2010年3月指定「隨選電視協會」(Association of Television On-Demand, ATVOD)作為內容監管的共管機關，並於同年9月1日起生效；另Ofcom亦於2010年7月29日指定「廣告標準局」(Advertising Standard Authority, ASA)作為視聽商業訊息(指廣告、置入性行銷、贊助等)的共管機關。<sup>28</sup>

在官民共治架構下，所有關於VOD內容之監管與爭議，由ATVOD與ASA等共管機關作為第一線之執法機關，接受用戶申請有關節目內容之申訴案件，並透過委員會形式作成決定；但共管機關並無警告通知(enforcement notice)、罰款或節目下架等強制處分權。英國對於執行VOD內容與廣告監管之執行，是由產業自律協會進行初判，再交由Ofcom作最後決定，以減少爭議(李淳、顧振豪，2011，頁320)。

無論是有線電視或電信業者所提供之VOD，根據英國法制，均屬於視聽媒體服務規則中VOD服務的規範對象，即便透過網際網路提供OTT電視服務，倘若其形式與內容均與一般電視相同(即符合TV-like要件)，且服務提供者具有決定節目類型及節目編排的編輯權限時，也將受到相同規範。倘若法律所適用之對象發生爭執，英國仍透過共治精神，由業者代表所組成「VOD編輯權限指導委員會」(VOD Editorial Steering Group, VESG)作為協助研判特定服務提供者是否符合規範對象之機構(李淳、顧振豪，2011，頁317)。

但倘若僅為一般的網路內容，基本上不受事前規範限制，主要採取業者自律的作法。透過ISP業者所組成之ISP協會(ISP Association, ISPA)，提供檢舉熱線(hotlines)查報網路上「違法」與「有害」內容(江耀國等，2011，頁88)，並制定〈英國ISP協會行為規範〉(ISPA UK Code of Practice)確保其所提供服務及廣告內容的合法、端正與誠實，且支持「網際網路觀察基金會」(Internet Watch Foundation, IWF)之任務(江耀國等，2011，頁165)。

---

28 英國已有許多管理媒體的自律與共治團體，最常見的自律團體即PCC(Press Complaints Commission)，其根據總編輯行為規範委員會(Editors' Code of Practice Committee)所出版的行為規範(code of practice)與規範解釋(interpretative codebook)進行管理；共治團體則有BBFC(British Board of Film Classification)處理包括劇照展覽、家庭影音內容、電腦遊戲等內容與包裝事務等。另外還有部分自律與共治組織，包括PPP(PhonepayPlus)、IMCB(Independent Mobile Classification Body)、IWF(Internet Watch Foundation)、Teenage Magazine Arbitration Panel、the Broadband Stakeholder Group以及Family Online Safety Institute。

IWF是由網路產業所成立的一個民間自律組織，主要是提供國際網路檢舉熱線聯盟（International Association of Internet Hotlines, INHOPE）<sup>29</sup>在英國的運作平台，共同合作處理網際網路上的非法使用行為和非法內容，以防制兒童色情及其他不法資訊；另外，亦有網路內容分級協會（Internet Content Rating Association, ICRA），以網路分級作為主要業務，鼓勵網路管理者利用網頁內容使用分級標籤及過濾軟體，讓使用者自行選擇是否收視（江耀國等，2011，頁106）。

## 肆、台灣法制現況回顧與評析

### 一、執照制度

在台灣，提供影音內容服務者必須考量是否符合廣播電視型態、是否具備經營資格（即執照或許可），以及是否有最低程度的內容控制制度（例如內容分級，rating）等先決問題。目前可提供影音內容之平台計有電信、廣電（無線、有線與衛星）以及網際網路等三大類，但僅前兩者屬於管制型產業，必須事前申請執照獲准後始能提供服務。

在電信管制架構下，欲進入電信市場者必須事先取得特許（一類電信）或許可（二類電信）執照，始具備提供電信服務之資格，其規範之主體必須是提供電信服務供公眾使用之電信事業，事業在取得執照之後須面臨事業管制規範的「整體拘束」，<sup>30</sup>換言之，電信事業悉以電信相關法規為主要規範內容，管制機關即以業者取得何種類型之執照而進行管制；同樣地，經營廣電媒體業者受到廣電三法嚴格的參進、結構與內容的管制，任何未取得執照而經營者，或播放違法不適當之內容，均將受到主管機關嚴厲的處罰（葉志良，2013a）。

---

29 為整合歐盟各國之檢舉熱線及加強國際間合作，INHOPE在「歐盟執委會黛芙妮計畫」（Daphne Programme）的資助下於1999年11月正式成立，目前已有48個會員，大多為歐洲成員國。台灣展翅協會於2004年已獲准加入，可參見該組織網頁：<http://www.inhope.org/gns/our-members.aspx>。

30 按〈電信法〉第13、18條，欲申請經營電信事業者，必須檢具事業計畫書，其中須載明營業項目，而各電信事業經營法規也明訂專章對於各項業務營運進行管理，各服務項目如有變動也必須報准後始得為之。

然而，透過網際網路提供影音內容服務者，用平台來進行區分，會出現法規適用上的盲點。例如過去曾對於以電信網路設置「傳輸平台」經營IPTV服務的電信業者，即面臨到應受何種法規約束之問題。其他各類OTT更是包含軟硬體製造商、入口網站或內容提供者等在內的服務提供者，其中線上影音內容可能集結自網路上合法、非法、UGC等五花八門的訊息，管制上該如何分類，著實不易。

令人玩味的是，法律對於電信與傳播事業的定義過於廣泛，加上管制者基於行政管理之便利，將市場予以細分化並透過行政規則對事業行為加以規範，使管制者得以透過「執照制度」對事業所有之經營行為以「保護公共利益」為由進行介入、監管；然而以執照作為管制依據，經常造成目的與手段的錯誤，形成所謂「管制錯置」（mismatch）的謬誤現象（Breyer, 1982, p. 191），特別是當網際網路興起與技術發展逐漸打破固有通訊傳播管制的藩籬時，這種現象更加明顯。例如：我國電信事業係按是否設置電信機線傳輸設備而區分為第一類與第二類電信事業，但面臨IP（Internet Protocol）網路環境下，以傳統上是否使用到公眾電話網路（public switched telephone network, PSTN）作為區分事業類別的作法，即受到嚴峻的法規挑戰，像是以封包（packet）進行傳輸的網路電話（voice over Internet Protocol, VoIP）即屬適例。<sup>31</sup>面對新興服務的衝擊，管制機關不得不另行創設新的管制架構，亦即在〈第二類電信事業管理規則〉中創設「第二類電信事業特殊業務」<sup>32</sup>之另類管制框架。相較於歐美的立法模式係以「服務型態」作為規範主體，由於貼近市場發展動態，顯較我國以機線設備之有無作為事業分類規範，更適於處理新服務出現之態樣（劉孔中，2001，頁18）。

31 〈第二類電信事業管理規則〉所規範的網路電話（包括有E.164用戶號碼網路電話以及非E.164用戶號碼網路電話），係以發話端或受話端或兩端屬於公眾通信網路而言，倘若兩端皆屬於網際網路，則不予規範。因此，目前台灣行動電話用戶經常使用之LINE、WhatsApp、WeChat等通信軟體，非屬於二類電信管理規則定義下的網路電話。

32 〈第二類電信事業管理規則〉第2條規定，第二類電信事業之業務區分為「一般業務」與「特殊業務」。特殊業務係指經營語音單純轉售服務、E.164用戶號碼網路電話線上影音內容管制服務、非E.164用戶號碼網路電話服務、租用國際電路提供不特定用戶國際間的通信服務或其他經主管機關公告之營業項目者。第二類電信事業詳細業務項目，載於通傳會定期公告之「第二類電信事業經營者名單暨其許可服務範圍一覽表」當中，包括網際網路接取服務在內共計15項。

按目前廣電三法所釋出之電台、系統與頻道等平台執照，因其有各自不同的管制內涵，對於以相同內容於不同平台上播放卻受到不同程度的管制，早已爲人所詬病。依據目前通傳會的修法規劃，廣電三法未來將拆解成〈有線電視平台法〉與〈無線與頻道法〉，另針對跨媒體經營和IP平台業務，將新制定〈匯流法〉以解決現行電信法與廣電三法所無法處理之議題（林淑惠，2014）。

未來〈匯流法〉是否針對OTT平台研擬執照或報備制度尚未可知，但可從近來美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）提案修改「多頻道視聽節目提供者」（multichannel video programming distributor, MVPD）之定義對於未來OTT平台管制的影響（FCC, 2015），略可窺知一二。由於MVPD爲FCC對於影音服務提供者進行管制範圍的界定，此次法規修正公眾諮詢文件對MVPD所提出的定義爲：「任何提供訂戶或消費者有償訂閱多頻道視聽節目之個人或事業體。」這項定義包括但不限於有線電視系統業者、多頻道微波分配系統業者（MMDS）、直播衛星服務業者或衛星頻道業者，只要能提供多頻道「線性」節目（multiple channels of “linear” programming），無論本身是否具備傳輸路途，皆屬於FCC所管轄的MVPD範圍。換言之，OTT平台若係「免費」提供使用者收看內容，或本身並非提供如其他電視頻道事先規劃好的節目，則不屬於MVPD。

上述FCC所草擬之新規範與我國2013年行政院函送立法院審議之〈電信法修正草案〉有著異曲同工之妙。該草案第三章提到電信業者如欲利用電信網路經營視聽及其他增值服務，其所設立之視聽媒體傳輸平台係播放「頻道節目」，則該頻道節目提供者必須取得廣電三法執照。換言之，提供線性節目之業者是需要事先取得執照始得經營，而傳輸平台也必須具備電信事業之身分（葉志良、王牧寰，2012）。不過，與FCC不同的是，我國電信法草案提到若「所利用之傳輸平台，其收視品質因可使用頻率資源及同時收視聽者同時收視數量而受影響，且尚未構成公眾普遍收視者」，則無需取得廣電執照即可經營。如此，OTT業者如係播放線性頻道節目而具備上述MVPD各項要件，抑或屬於我國所規範頻道節目或視聽媒體傳輸平台，未來皆可能需取得相關執照。

由於OTT內容的快速發展使得網路流量大增，占據寬頻業者極大頻寬，2007年，美國最大的有線電視系統業者Comcast曾經暗中阻擋點對點（peer to peer, P2P）封包傳輸而遭控訴違反網路中立性原則（network neutrality），惟該原則落實於美國聯邦法規後，後又遭法院宣告部分措施失效，近期已重新修正新的網路中立性法規（FCC, 2015；葉志良，2014）。為避免網路流量對寬頻網路造成負荷過重，部分國家（例如韓國）已針對行動網路流量負荷所帶來的問題，可在必要時採取流量管制。我國收視OTT內容的網路使用者，其內容有極大的比例是來自於中國，且該內容更直接與我國頻道業者相互競爭，更造成國內網路連線業者與中國電信業者洽談互連頻寬（peering）時經常陷入談判地位極為不均等的情形（葉志良，2013b）。

惟本文認為，由於OTT係透過公開網際網路提供線上影音服務，其類型繁多，是否皆需以執照方式加以管制，尚未可一概而論。倘若OTT平台所提供之內容係與現行廣電節目相同者，例如特定衛星電視頻道同時於網路上「即時」播放，此時OTT成為另一種廣電平台的延伸，有必要採取一定形式的參進管制。若考量其初步發展尚無需以廣電三法加以管制者，至少也需有「報備制」的形式，以求競爭上之公平；但倘若OTT平台所提供之內容係屬「非線性」型態，甚或係以免費方式提供收視，除非其內容提供本身係屬違法（例如法律禁止之內容、未經合法授權之內容等），否則對於該平台應採取管制程度較為寬鬆的手段（light-touch regulation），甚或不予管制。

## 二、內容管制規範

我國對於影音內容管制的法律規範，除〈通訊傳播基本法〉第5條所揭示「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」之抽象原則可作為內容管制應遵循的大方向，以及〈電信法〉第8條第2項：「以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用。」的總括規定外，具體的管制措施主要以廣電三法中之節目及廣告內容管理為主。規範內容大抵包括：（一）節目內容分類與時間分配；（二）禁止播送之內容；（三）權益損害與答辯機會；（四）置

入性行銷之管制；（五）司法案件評論與報導之禁止；（六）報導錯誤更正；（七）節目分級與鎖碼之規定；（八）插播式字幕之限制；（九）廣告事前送審之要求等。

固網業者嘗試透過電信網路提供電視頻道節目服務（即IPTV），如中華電信提供之多媒體隨選視訊（MOD），但因前述執照制度緣故，曾向主管機關申請有線電視系統營運許可，後因廣電三法「黨政軍退出媒體條款」之修正而遭逢經營危機。嗣後修改〈固定通信業務管理規則〉在第60條之1項創設「多媒體內容傳輸平台服務」之「電信開放平台」概念，而免於陷入廣電三法之泥淖。為處理經營IPTV平台業者以及頻道節目業者是否須另行申請廣電執照的問題，通傳會於2013年第526次委員會議審議通過〈電信法修正草案〉，新增「利用電信網路提供視聽媒體服務」專章以通盤解決上述問題，並為IPTV尋得應有的法律定位。<sup>33</sup>

至於線上影音內容而非屬廣電或IPTV服務者，現階段採取低度管制的態度，主要規範散見於其他管制性法規，例如廣告內容方面可能涉及〈醫療法〉、〈藥事法〉、〈化妝品衛生管理條例〉、〈菸害防制法〉、〈菸酒管理法〉、〈食品衛生管理法〉、〈健康食品管理法〉、〈環境用藥廣告管理辦法〉、〈消費者保護法〉以及〈公平交易法〉等；另為防止兒童及青少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，則有〈兒童及少年福利與權益保障法〉相關規定。

在開放環境的網際網路提供之內容，依〈電信法〉第8條第1項規定：「電信之內容及其發生之效果或影響，均由使用電信人負其責任。」雖明示內容管制不納入電信管制當中，但若電信事業「知悉」有業者透過電信網路提供妨害公共秩序及善良風俗之內容者，則按「服務契約」之約定，要求該業者停止使用電信服務。

2013年，〈電信法修正草案〉第9條第2項至第4項對現行法第8條第1項略作修正：

（第2項）利用電信網路向不特定多數人提供之內容，經各該法律主管機關認定違反法律強制或禁止規定者，電信事業於技術可行時，應依各該法律主管機關基於法律授權之通知，停止使用網路、移除內容或為其他適當措施。

33 根據〈視聽媒體專章〉規定，節目內容服務提供者需取得廣電三法之許可或執照、IPTV平台業者須以公平、無歧視方式處理頻道之上下架且不得干預節目頻道之規劃、組合、銷售與費率。對於IPTV節目管理，則在平台與節目內容分離的情形下，回歸廣電三法之節目管理規範。



（第3項）利用電信網路向不特定多數人提供之內容，妨害公共秩序、善良風俗者，電信事業於技術可行時，得停止使用網路、移除內容或為其他適當措施。

（第4項）前二項於本法或其他法律另有規定者，依其規定。<sup>34</sup>

根據第2、3項規定，可以區分為兩種作法：（一）違法內容：由各主管機關依法授權通知電信事業，於技術可行時由電信事業配合停止使用人使用網路、移除違法內容或為其他適當措施；（二）不當內容：當電信事業知悉有利用電信網路向不特定多數人提供有妨礙公序良俗之不當內容等情事，電信事業於技術可行時得按契約機制停止其使用網路、移除不當內容或為其他適當措施。

### 三、自律規範的建立

過去我國內容服務提供者並不重視自律規範，一來是相關法律規定相當嚴格而主管機關對於違犯內容也都盡力查處，二來是並無較有公信力的機構帶領推動自律規範，即便有少數產業公會或報社訂有自律規範，<sup>35</sup>但倘若業者違反規定，也無具體的制裁效果。至於對於網際網路內容的管制，過去僅見於先前〈兒童及少年福利法〉第27條規定：「出版品、電腦軟體、電腦網路應予分級……物品列為限制級者，禁止對兒童及少年為租售、散布、播送或公然陳列……分級辦法由目的事業主管機關定之。」前行政院新聞局曾於2005年根據舊〈兒少法〉訂定〈電腦網路內容分級處理辦法〉，將網路內容區分為限制級及非限制級兩大類，並要求限制級內容應有分級標示及瀏覽者年齡進入管理規範。通傳會也於2010年8月成立「WIN網路單e窗口」協助受

34 通傳會主委石世豪認為目前相搭配的條文本身沒有成套，在處理電信業者和使用者之間的契約關係時，後端的契約應如何適度節制，並沒有呈現在這個草案版本中，文字確實寬泛，有再調整跟精進的必要。

35 例如中華民國電視學會〈自律委員會業務經營自律規範〉、中華民國新聞評議委員會〈報業道德規範〉、中華民國衛星廣播電視商業同業公會〈新聞自律執行綱要〉、台灣新聞攝影協會〈新聞圖像使用原則〉、台北市報業商業同業公會〈防止刊載有害兒童及少年身心健康內容自律規範及審議辦法〉、公共電視〈節目製播準則〉、蘋果日報自律委員會〈蘋果日報新聞自律執行綱要〉等。

理民眾申訴及通報處理網路問題（黃葳威，2011）。但通傳會也指出WIN網路單一窗口僅得通知違規業者撤下圖片，或將相關案件移轉給不同業管機關處理，並沒有直接取締的法律職權。

2011年11月總統公布施行新修正之〈兒童及少年福利與權益保障法〉（以下簡稱新〈兒少法〉）後，過去根據舊〈兒少法〉規定所制定之內容分級辦法一概廢止。新〈兒少法〉施行後，為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，通傳會根據新〈兒少法〉第46條第1項規定，召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理包括申訴機制、內容分級、過濾軟體、業者自律等在內之防護機制。同條第2項規定：「網際網路平台提供者應依前項防護機制，訂定自律規範採取明確可行防護措施；未訂定自律規範者，應依相關公（協）會所定自律規範採取必要措施。」同條第3項規定：「網際網路平台提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康或違反前項規定未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除。」此與前述電信法修正草案第9條有異曲同工的作法。

2012年通傳會開始積極推動業者建立網際網路內容防護措施，終於在2013年8月29日由通傳會委託民間非營利團體白絲帶基金會成立「iWIN網路內容防護機構」，將推動網路產業自律平台，成立網路業者自律委員會；對於較難管理之境外網站，將與國外相關組織合作。根據iWIN執行長黃葳威教授表示，iWIN將推動7大任務，分別為推動產業自律、宣導網安、提供過濾資訊、網安諮詢、通報機制、兒少上網行為觀察、國際交流合作。其中受理民眾通報機制方面，民眾只要發現網路詐騙、兒少色情等不當內容，可向該機構通報，被舉報的網路內容若有爭議，iWIN會轉送權責單位，包括政府機關、ISP、民間團體組織或國外單位處理或交由iWIN內部的評議小組處理，最後可能依法處理或通知改善要求業者自律（iWIN，2013）。

新〈兒少法〉第46條所建構的網路內容防護與自律機制，約可分為兩種制度：（一）內容防護機構受委託辦理第46條第1項各款之事項，包括建立（如內容分級制度等）防護機制。網路平台提供者依據防護機制，訂定自律規範並採取防護措施（第46條第1項及第46條第2項前段）。（二）若公協會訂有自律規範，則網路平台提供者依據自律規範採取必要措施（第46條第2項後段）。然而，由於內容防護機構或公協

會（尚未清楚何類業者應加入該公協會）並未被授予任何公權力，倘若業者有違規情事，仍將訴諸通傳會的行政罰，包括罰鍰、限期改善、公布姓名等措施，與英國所推行之官民共治有很大的差距。因此，本文期待新成立的iWIN網路內容防護機構能逐步將自律甚或共管的制度建立起來。<sup>36</sup>

#### 四、2014年內容管理原則意見徵詢

為達成行政院〈數位匯流發展方案〉中匯流修法之時程，通傳會於2013年底陸續提出多項公眾諮詢文件，其中在2014年6月24日提出〈數位匯流下通訊傳播內容的管理原則〉意見徵詢，認為通訊傳播技術匯流使得視聽媒體數量大增，新興媒體與傳統廣電媒體管制強度不一，公平性遭受質疑；特別是OTT這類新興視訊應否規管以及如何規管，仍無定論（國家通訊傳播委員會，2014）。<sup>37</sup>該諮詢文件提到，OTT傳輸型態迥異於廣電媒體，多以非線性方式供公眾收視，視聽眾擁有較高的收視選擇權及自主權，且其傳輸未使用稀有頻譜資源，因此是否應如同傳統廣電媒體予以管制，必要性及實益為何，尚待討論。縱使加以管制，目前法制上並未要求OTT應取得執照或向政府登記始得提供服務，因此可使用的政策工具相當有限。

36 例如中華民國電視學會〈自律委員會業務經營自律規範〉、中華民國新聞評議委員會〈報業道德規範〉、中華民國衛星廣播電視商業同業公會〈新聞自律執行綱要〉、台灣新聞攝影協會〈新聞圖像使用原則〉、台北市報業商業同業公會〈防止刊載有害兒童及少年身心健康內容自律規範及審議辦法〉、公共電視〈節目製播準則〉、蘋果日報自律委員會〈蘋果日報新聞自律執行綱要〉等。

37 通傳會在2014年7月14日針對此公眾意見徵詢舉辦了公開說明會，並提出五大徵詢議題：（1）數位匯流下通訊傳播內容管理的核心價值應否調整或予維持？（2）數位匯流下通訊傳播內容管理原則目前依傳輸技術不同而施予差別管制，是否有必要調整？若是，應如何調整？開放網際網路之場域又該如何？內容提供者的「編輯權限」與內容傳輸者的「注意程度」是否應分別課予責任？各自責任核心為何？（3）數位匯流下通訊傳播內容管理範圍及標準是否依不同內容類型而有不同標準？音訊與視訊是否有不同標準？如何促進特定內容發展？如何處理不當內容？廣告管制是否仍有存在必要？（4）數位匯流下通訊傳播內容管理方式如何達到管制的核心價值？在政府法律、業者自律與社會他律的三律下，何種管理方式最佳？共同管制又該如何促進？公民團體的角色又如何融入這個管理方式？（5）是否應針對境外內容管理，若是，應如何管理？

其中諮詢文件提到在網際網路無國界的特性下，各國多採取低度管制，我國為有效管制，是否宜以開放網際網路平台為底線，思索哪些價值屬於應予守護的「核心價值」，以及如何促進特定內容的發展。

另外諮詢文件也說明，傳統以公權力對不當內容加以管制的方式，在視聽大眾接收通傳內容管道多元化後，是否能繼續有效規範各種新興平台且播出數量龐大之內容，遭逢極大挑戰與質疑，特別是公權力介入內容規管的方式，經常招致外界批評言論自由受到不當干預，甚至過度管制會遲滯內容產業的發展。

因此，為降低政府法律管制、強化業者自律及公民社會他律力量，政府開始思考引進先進國家所採納的內容共管機制，以提升規管效率與彈性。由於我國尚欠缺配套輔導措施，亦未強制業者須加入自律組織，自律尚未能在業界發揮功能，目前在傳播內容監理上雖有納入民間專業代表參與，但實質上仍由政府機關主導，仍易落入上述規管弊端。職是之故，內容管理模式如何因應科技發展並與時俱進，誠為主管機關當前思考的關鍵課題。本文贊同上述通傳會諮詢文件，對於採取業者自律或官民共治，應審慎考慮哪些價值是屬於應予守護之「核心價值」，諸如：公序良俗、兒少身心健康、身心障礙者近用媒體、消費者權益、名譽權、隱私權、公正、公平、多元文化發展（族群及性別平等）等價值。

## 伍、結論

長期以來我國的影音內容管制停留在傳統命令控制模式（command and control），但面對OTT這類網路上新興影音內容服務時，命令控制模式通常等同於政府的高行政成本，其成效也不佳；更何況貿然對內容進行管制，經常會觸碰到言論自由的禁地，要如何拿捏其程度，著實考驗政府的智慧，政府該有如何的新思維以進行適切的管制作為，例如業者自律與官民共治，實應提早加以因應。

本文所提出之研究問題，雖透過前述各項分析，卻難免有思慮不周或因技術進展而有更新穎理論出現而與本文結論有所扞格。以下本文僅提出現階段的歸納與結論：

## 一、究竟線上影音內容或者稱之為OTT內容，面對與傳統廣電服務的競爭，是否要將其納入傳統廣電事業管制範圍？若否，又該如何因應？

OTT電視 / 影音雖在學理上尚未有精確與統一的見解，但一般來說是指直接透過網際網路提供電視或影音內容至使用者所使用之電子終端設備。按上述分析，OTT內容與傳統廣電服務的競爭強度已逐漸提高，為減少對傳統電視的依賴，迭有剪線事情發生；然而OTT若以非線性方式提供公眾收視，視聽眾有較高的收視選擇權與自主權，且未使用到稀有頻譜資源，是否要將OTT視同傳統廣電事業納入規範，本文認為應對「線性收視」或「非線性收視」有所區別：（一）倘若OTT平台所提供之內容係與現行廣電平台所播放之「線性節目」相同時，此時OTT應視為廣電平台的延伸，有必要採取一定形式的參進管制；或雖考量OTT處於萌芽發展階段尚無需以廣電三法加以管制，但至少也需有「報備制」之形式，以求競爭上之公平。（二）倘若OTT平台所提供之內容係屬「非線性」型態，而以免費方式提供，除非所提供之內容係屬違法，否則對於該平台應採取低度管制，甚或不予管制。

## 二、依目前政府管制，廣電事業透過執照制度將平台與內容同時置於特定法律框架內進行管制，然而平台與內容是否適合一併處理？

透過廣電三法執照制度的設計，相同的節目內容雖於不同平台播放，但因其所規管的法律依據不同，可能產生管制程度上的差別，以至於產生嚴重的管制落差，而違反「技術中立原則」。尤其是對於內容本身的管制，除非政府能以法律的形式提出更值得保護的公共利益存在，否則應慎重並盡量避免涉入事前的審查。以OTT內容而言，現階段政府應採取低度管制的態度，並僅針對內容違反法律強制或禁止規定而採事後防範作為，或由網路服務業者按「服務契約」之約定，對於違法之業者停止其使用服務。

按歐盟架構指令與AVMSD所確立的「傳輸與內容分離」的管制二分架構，雖近來已有論者開始檢討該架構對於OTT管制的缺漏，以及採取線性與非線性分治的界線已逐漸模糊，但也有論者提出當使用者對內容保有相當程度的管控能力，依目前所採

取差別管制來說，仍有其作用。實則，內容管制與平台管制之目的迥異，應分屬不同的管制方式，並無必要透過執照制度將平台與內容放於單一管制框架之中。從近來通傳會對於匯流修法的角度來看，平台管制與內容管制分立的情況已漸趨明顯，也與本文所倡議之方向不謀而合。

### 三、政府對於線上影音內容是否有更好的管理方式？

以政府的角度來看，面對新興線上影音服務的出現，勢將運用過去管制經驗以對該服務進行管制裁量，但由於OTT服務處於開放性的網路環境，使得政府欲透過傳統廣電的管制手段介入，既不合理也無效率，此時政府必須重新思量新的管制（理）方法。過去歐盟執委會曾建議管制者應考量使用者選擇與內容控制的程度，藉以決定適切的管制程度與方式，也因此產業自律、官民共治甚或科技本身已逐漸成為新的治理選項。

我國於2011年通過新〈兒少法〉，對於網際網路內容，摒棄過去以政府權威式管理採取無效率的分級管制模式，建立新的內容防護與自律機制。雖然該法仍有許多議題尚待釐清（例如是否具備官民共治的作法），但就引進私人自治此等比較可行的管理思維，本文深表贊同。

對於線上影音內容的管制，哥倫比亞大學電信資訊研究所Eli Noam（2007）教授曾提出一個推論：「電視管制終將會變成電信管制。」他認為網際網路電視不僅是單純將傳統電視或電影進行移時或移地（time-shifted or place-shifted）播送，它有許多受爭議的用途，但由於政府難以清查大多數的線上內容提供者，最好的辦法就是在民眾接觸到這些內容之前先隔離它，而執行這項任務通常就是網路業者，大多是電信業者。再者，網路通常會提供一些客製化工具，例如在網路上傳送的每個封包皆有標示位址（address）與傳送者訊息，一旦資訊可被辨識，內容即可被區別，之後即可進行管理，而各式各樣的網路管理（如偏好處理、差別訂價等），讓政府得以擁有較過去更為強大的管制工具（Noam, 2007）。Noam認為網際網路自發展至今就被視為補充性的媒介，但當寬頻服務日趨普及，越來越多的電視或內容在網路上傳遞，再加上新的媒體分享與互動性功能，已使網際網路變成最重要的媒介。當網際網路成為最主要

的媒體使用平台時，所有加諸於網際網路的管制規範就會變成那些媒體的規範。而當電信管制中關於公平待遇、市場力量、國家安全、消費者保護等問題全都發生在網際網路時，這時電信管制規範就會轉變成網際網路的規範。據此，電信管制規範就會影響到媒體的管制規範，也就是說，電視管制將會變成電信管制（Noam, 2007）。

在OTT發展蓬勃的今日，Noam上述推論是否成真尚未可知，但可確定的是，如欲以傳統執照制度搭配內容管制，在今日網路影音服務如此蓬勃的情況下，其管制正當性顯得更為薄弱。本文認為應先突破現行平台與內容綑綁的管制模式，再針對內容方面，考量更為適切的治理模式。

## 參考書目

- iWIN (2013)。〈iWIN網路內容防護機構 預防守護關懷兒少上網〉，《iWIN網路內容防護機構》。上網日期：2015年2月23日，取自[http://www.win.org.tw/iwin/media/trends/trends\\_iwin\\_0829\\_1.html](http://www.win.org.tw/iwin/media/trends/trends_iwin_0829_1.html)
- 王如蘭 (2011a)。〈從三網融合看中國廣電未來發展〉，《公共電視研究發展部媒體觀察》。上網日期：2014年9月15日，取自<http://rnd.pts.org.tw/p1/2011/09/Commergency%20in1.pdf>
- 王如蘭 (2011b)。〈三網融合了 那IPTV呢？〉，《公共電視研究發展部媒體觀察》。上網日期：2014年9月15日，取自<http://rnd.pts.org.tw/p1/2011/11/3in1thenIPTV.pdf>
- 江耀國 (2009)。〈英國2003年通訊傳播法之研究—兼論我國通訊傳播匯流立法〉，《東吳法律學報》，20 (3)：141-190。
- 江耀國、黃銘輝、葉志良、高文崎 (2011)。《多元網路平台環境下影音內容之管理思維》。國家通訊傳播委員會委託研究報告，GRB系統編號 PG10006-0321。取自：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/12022/2716\\_120222\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/12022/2716_120222_1.pdf)
- 李彰 (2010)。〈德國公共廣電聯合打造Mediathek連網電視服務〉，《公共電視研究發展部媒體觀察》。上網日期：2014年9月15日，取自<http://rnd.pts.org.tw/p1/2010/12/HBBTV-Mediathek.pdf>
- 李桂芝 (2010)。〈中國三網融合政策與市場現況〉，《公共電視研究發展部媒體觀察》。上網日期：2014年9月15日，取自<http://rnd.pts.org.tw/p1/2010/12/China%20Covergency%20Policy&Market.pdf>
- 李桂芝 (2011)。〈中國聯網電視市場現況〉，《公共電視研究發展部媒體觀察》。上網日期：2014年9月15日，取自<http://rnd.pts.org.tw/p1/2011/01/China%20Internet%20TV%20Market.pdf>
- 李淳 (2008)。〈淺談通訊匯流法制之方向與策略〉，《科技法律透析》，20 (10)：2-9。



- 李淳、顧振豪（2011）。〈歐盟通訊匯流管制革新經驗對我國之政策意涵—以歐盟與英國隨選視訊服務(VOD)規範為例〉，李貴英（編），《歐洲聯盟經貿政策之新頁》，頁293-322。台北：臺大出版中心。
- 林淑惠（2014）。〈NCC：匯流法明年底出爐〉，《中時電子報》，2014年8月8日，上網日期：2015年4月20日，取自<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140808000144-260204>
- 姚嘉洋（2011）。〈腳步邁開的HBBTV〉，《Nownews MAG雜誌櫃》，上網日期：2014年9月15日，取自<http://mag.nownews.com/article.php?mag=11-58-7187>
- 徐輝彥（2009）。〈聯合國教科文組織「保障及促進文化表現多樣性公約」對文化權及傳播權之影響：以2007年歐體視聽媒體服務指令為中心〉，《新聞學研究》，98：93-137。
- 張里（2011）。〈推《電信法》須先解決三網融合矛盾〉，《IT時代周刊》，上網日期：2014年9月15日，取自<http://www.ittime.com.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=20&id=1605>
- 彭心儀、陳俊榮（2007）。〈對於通訊產業「技術中立」管制原則的反省與批判—以網路電話為核心〉，《月旦法學雜誌》，151：92-114。
- 黃葳威（2011）。〈守護網站內容 健全兒少身心：「WIN網路單e窗口」周歲囉〉，《NCC News》，5（3）：4-5。
- 國家通訊傳播委員會（2014）。《數位匯流下通訊傳播內容的管理原則意見徵詢》。上網日期：2014年10月13日，取自 [http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=41321](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=41321)
- 葉志良、王牧寰（2012）。〈我國電信法修正草案「利用電信網路提供視聽媒體服務」專章之評析〉，《第16屆全國科技法律研討會論文集》，頁675-715。新竹：國立交通大學科技法律研究所。
- 葉志良（2013a）。〈從電視違規行為談適宜之罰款額度、對NCC裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點之看法〉，《衛星廣播電視法修法建議及專論總輯》，頁101-110。台北：中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會。

- 葉志良 (2013b)。〈網際網路互連爭議解決的管制挑戰〉，《第17屆全國科技法律研討會論文集》，頁507-546。新竹：國立交通大學科技法律研究所，
- 葉志良 (2014)。〈邁向智能管道(Smart Pipes)：從網路中立性談網路創新與管制意涵〉，《第18屆全國科技法律研討會論文集》，頁233-270。新竹：國立交通大學科技法律研究所。
- 廖劍鋒。(2013年5月8日)〈新型電信業務納入監管範疇〉，《通信資訊報》，中國信息產業網，上網日期：2013年9月15日，取自[http://www.cnii.com.cn/hygl/2013-05/08/content\\_1143790.htm](http://www.cnii.com.cn/hygl/2013-05/08/content_1143790.htm))
- 熊飛 (2012年2月24日)。〈OTT，OTT，還是OTT〉，《中廣互聯》，取自<http://www.sarft.net/a/39816.aspx>
- 劉孔中 (2001)。《電信管制革新與數位網路產業規範》。台北：太穎投顧公司。
- 羅惠隆 (2012)。〈OTT持續解放視頻產業 美國與大陸新服務與競合模式頻現〉，《DigiTime》，上網日期：2014年9月15日，取自[http://www.digitimes.com.tw/tw/rpt/rpt\\_show.asp?cnlid=3&v=20120307-141](http://www.digitimes.com.tw/tw/rpt/rpt_show.asp?cnlid=3&v=20120307-141)
- Ariño, M. (2007). Content regulation and new media: A case study of online video portals. *Communications & Strategies*, 66(2), 115-135.
- Balkins, J. (2008). Media access: A question of design. *George Washington Law Review*, 76, 933-951.
- Balleisen, E. & Eisner, M. (2009). The promise and pitfalls of co-regulation: How governments can draw on private governance for public purpose. In D. Moss & J. Cisternino (Eds.) *New perspectives on regulation* (pp. 129-151). Cambridge, MA: The Tobin Project.
- Breyer, S. (1982) *Regulation and its reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cisco (2015). Visual networking index: Global mobile data traffic forecast update, 2014–2019 White Paper, Feb. 3, 2015. Retrieved May 8, 2015, from [http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/white\\_paper\\_c11-520862.html](http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/white_paper_c11-520862.html)

- Colomo, P. (2012). *European communications law and technological convergence: Deregulation, re-regulation and regulatory convergence in television and telecommunications*. New York : Aspen Publishers.
- European Commission (2013, November 11) Principles for Better Self- and Co-Regulation and Establishment of a Community of Practice. Retrieved Oct. 14, 2014, from <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>
- European Commission (2014, September 12) Publication of the summaries of the Green Paper replies. Retrieved Oct. 14, 2014, from <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/publication-summaries-green-paper-replies>
- FCC (2012, March 30). Media bureau seeks comment on interpretation of the terms “multichannel video programming distributor” and “channel” as raised in pending program access complaint proceeding, *Public Notice*, MB Docket No. 12-83, DA 12-507. Retrieved Oct. 12, 2014, from <http://www.fcc.gov/document/media-bureau-seeks-comment-interpretation-mvpd-and-channel>
- FCC (2015, March 12). In the matter of protecting and promoting the open Internet, *Report and order on remand, declaratory ruling, and order*, GN Docket No. 14-28, FCC 15-24. Retrieved Apr. 16, 2015, from <http://www.fcc.gov/document/fcc-releases-open-internet-order>
- Foroohar, R. (2013, August 26). The end of TV as we know it: While cable companies and networks bicker, consumers are staging a video revolution. Retrieved Oct. 12, 2014, from <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2149608,00.html>
- Goldberg, D., Sutter, G. & Walden, I. (2009). *Media and practice*. Oxford, UK: University Press.
- Harrison, J. & Woods, L. (2007). *European broadcasting law and policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kafka, P. (2013, August 6). Cord cutting used to be a myth. It isn't anymore. Retrieved Oct. 12, 2014, from <http://allthingsd.com/20130806/cord-cutting-used-to-be-a-myth-it-isnt-anymore/>

- Katzenbach, C. (2013). Media governance and technology: From “code is law” to governance constellations. In Price et al. (ed.) *Routledge handbook of media Law* (pp. 399-418) Oxon, UK: Routledge.
- King, R. (2013, August 14). Americans are starting to cut the cable TV cord, and here’s what it looks like. Quartz. Retrieved Oct. 12, 2014, from <http://qz.com/115121/>
- Kroes, N. (2013, April 24). European Commission, Press Release, Internet on TV, TV on Internet: Commission seeks views on rapidly converging audiovisual world. Retrieved Feb 23, 2015, from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-358\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-358_en.htm)
- Kuhn, T. (2012). *The structure of scientific revolutions*. Chicago, US: University of Chicago Press.
- Latzer, M., Just, N., Saurwein, F., & Slominski, P. (2003). Regulation remixed: Institutional change through self and co-regulation in the mediamatics Sector. *Communications & Strategies*, 50(2), 127-157.
- Latzer, M., Just, N., & Saurwein, F. (2013). Self- and co-regulation: Evidence, legitimacy and governance choice, In Price et al. (ed.) *Routledge handbook of media law* (pp. 373-397). Oxon, UK: Routledge.
- Marsden, C. (2011). *Internet co-regulation: European law, regulatory governance and legitimacy in cyberspace*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Noam, E. (2007). Why TV regulation will become telecom regulation? In Richards, E., Foster, R., & Kiedrowski, T. (Eds.), *Communications: The next decade* [DX Reader version]. (pp. 67-72). Retrieved Sep. 15, 2014, from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/research-publications/comms10full.pdf>
- Noam, E. (2008). TV or not TV: Three screens, one regulation?, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Retrieved Oct. 12, 2014, from <http://www.crtc.gc.ca/eng/media/noam2008.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). *OECD Communications outlook 2013*. OECD Publishing.
- Patterson, S. (August 15, 2013). Netflix and Amazon don’t have enough content to replace cable TV. Retrieved Oct. 12, 2014, from <http://qz.com/115346/>

- Perez, S. (2012, February 9). Nielsen: Cord cutting and Internet TV viewing on the rise. Retrieved Oct. 12, 2014, from <http://techcrunch.com/2012/02/09/nielsen-cord-cutting-and-internet-tv-viewing-on-the-rise/>
- PricewaterhouseCopper (2013). Global entertainment & media outlook : 2013-2017. Retrieved from <http://www.pwc.ru/en/entertainment-media/publications/outlook-2013.jhtml>
- Prosser, T. (2008). Self-regulation, co-regulation and the Audio-Visual Media Service Directive. *Journal of Consumer Policy*, 31(1), 99-113.
- Puppis, M. (2007). Media governance as a horizontal extension of media regulation: the importance of self- and co-regulation. *Communications*, 32(3), 330-336.
- Puppis, M (2010). Media governance: A new concept for the analysis of media policy and regulation. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 134-149.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Russell, J. (2013, May 28). Taiwan proposes China-style block on overseas Internet services that infringe copyright. Retrieved Apr. 20, 2015, from <http://thenextweb.com/asia/2013/05/28/taiwan-proposes-china-style-block-on-overseas-internet-services-that-infringe-copyright/>
- Scheuer, A. (2006). Traditional paradigms for new services: The commission proposal for a 'Audiovisual Media Services Directive.' *Communications & Strategies*, 62(2), 71-91.
- Senden, L. (2005, January). Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: Where do they meet? *Electronic Journal of Comparative Law*, 9(1), 1-27.
- Telecom Regulatory Authority of India (TRAI) (2015, March 27). Consultation paper on regulatory framework for over-the-top (OTT) services. Retrieved April 20, 2015, from <http://www.trai.gov.in/WriteReaddata/ConsultationPaper/Document/OTT-CP-27032015.pdf>
- Valcke, P. & Stevens, D. (2007). Graduated regulation of 'regulatable' content and the European Audiovisual Media Services Directive: One small step for the industry and one giant leap for the regulator? *Telematics & Informatics*, 24, 285-302.

Valcke, P., Stevens, D., Lievens, E., & Werkers, E. (2008). Audiovisual media services in the EU: Next generation approach or old wine in new barriers. *Communications & Strategies, 71*(3), 103-118.

Weiser, P. (2009). The future of Internet regulation, *University of California Davis Law Review, 43*, 529-590.