

NCC NEWS

6

月號

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION • 第7卷 第2期 • 中華民國102年6月出刊



頭條故事 · 媒體自律與傳播消費權益之保護

- 網路閱聽選擇：從數位代溝與資訊素養談起
- 論傳播消費權益保護的內涵

人物專訪 · 為傳播消費權益把關，永遠站在第一線 專訪消費者文教基金會名譽董事長 李鳳翱律師

國際瞭望 · 英國兒童青少年節目製播與管理

通傳展望 · 新興媒體網路電視（OTT）發展及消費保護議題之初探

CONTENTS

目錄

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION



中華民國 102 年 6 月出刊
第 7 卷 第 2 期

出版機關 國家通訊傳播委員會
發行人 石世豪
編輯委員 虞孝成、彭心儀、劉崇堅
魏學文、江幽芬
編輯顧問 蔡炳煌
總編輯 何吉森
副總編輯 鄭康
執行編輯 陳淑琴、劉秀惠、林淑娟
電話 886-2-3343-7377
地址 10052 臺北市仁愛路一段 50 號
網址 www.ncc.gov.tw
美術編輯 奧維多整合行銷股份有限公司
電話 886-2-2395-6777

展售處
國家書店 - 松江門市
104 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓
電話 886-2-2518-0207

五南文化廣場
臺中市區綠川東街 32 號 3 樓
電話 886-4-2221-0237

中華郵政臺北雜誌第 1102 號
執照登記為雜誌交寄
歡迎線上閱讀並下載本刊
網址: www.ncc.gov.tw

GPN: 2009600628
ISSN: 1994-9766
定價新臺幣: 100 元
創刊日期: 96.4.28

著作權所有 本刊圖文非經同意不得轉載

頭條故事

- 傾聽消費者的聲音，從心做起
媒體自律與傳播消費權益之保護 1
- 產官學及公民合力參與，逐步消弭數位落差與鴻溝
網路閱聽選擇：從數位代溝與資訊素養談起 3
- 媒體、載具、內容、價格，四大面向健全權益內涵
論傳播消費權益保護的內涵 9
- 創造自主、多元選擇空間，讓消費者忠實反應市場需求
我國的傳播消費權益保障—從消費者選擇權談起 11
- 推動媒體在地服務，以公益為在地發聲
為有線電視公用頻道發展看診、把脈，並試提藥方 14

人物專訪

- 媒體影響無遠弗屆，保護刻不容緩
為傳播消費權益把關，永遠站在第一線
專訪消費者文教基金會名譽董事長李鳳翱律師 17

國際瞭望

- 從社會責任出發，營造質量兼顧的媒體環境
英國兒童青少年節目製播與管理 19

通傳展望

- 多元化、多媒體、多平台，影音服務邁向新世代
新興媒體網路電視（OTT）發展及消費保護議題之初探 21

政令輯要

- 還給消費者一個乾淨無干擾的收視體驗
從消費者的角度出發
推動「衛星電視使用插播式字幕認定原則」 24

會務側寫

- 以智慧化解爭議，APP 行動平台上路
便民快速的有線電視客訴爭議處理系統平台 27

- 委員會重要決議 28



傾聽消費者的聲音，從心做起 媒體自律與傳播消費權益之保護

■ 賴祥蔚

由於我國深受到西方自由主義的影響，一直以來，傳播媒體對於政府直接管制媒體的作為，無不抱持著反對的立場；近幾年來，則是積極追求以媒體自律來擺脫他律。

目前對於法律明文規範與禁止之媒體相關事項，仍然屬於他律的範疇，例如廣告誇大不實或是違反節目分級辦法等等，主管機關可以依法加以裁罰，這也成為許多傳播媒體跟主管機關最常見的「互動」。

101年《兒童及少年福利與權益保障法》通過，其中第45條規定：「報業商業同業公會應訂定防止新聞紙刊載有害兒童及少年身心健康內容之自律規範及審議機制，報請中央主管機關備查。新聞紙業者經舉發有違反第一項之情事者，報業商業同業公會應於三個月內，依據前項自律規範及審議機制處置。」依據這個條文，臺北市報業公會成立了自律委員會，從此讓自律與他律有了一個巧妙的平衡點，一方面，針對兒少傳播權利的保障，授權媒體業者的公會進行自律，因而可以讓媒體的自律取代了政府的他律；另一方面，如果自律的效果不佳，例如公會逾期不處置或是處置的結果遭到當事人或相關團體的申訴，則「主管機關應邀請報業商業同業公會代表、兒童及少年福利團體代表以及專家學者代表，依第二項備查之自律規範，共同審議認定」，這麼一來就可以彌補自律失靈的情況。

前述法規只針對兒少傳播權利，未及其它。其實絕大多數的傳播媒體表現，主要還是必須仰賴媒體自律。其中，傳播消費權益之保護，無疑是最受社會關心的一環。舉例來說，新聞亂報、名嘴誇大、以及戲劇表現經常都有過度感官主義的導向，長久受到社會各界詬病，但是這些經常遭致外界批評的媒體情況，有的時候難免牽扯到了新聞自由這個「神主牌」，有的時候則是還沒有真正碰觸到法規的底線，因此雖然引起閱聽大眾的反彈，但是還無法透過他律的手段來導正，因此有賴於傳播媒體的良知與自律。

事實上，如果媒體自律的實際作為良好，未來或許可以試著盡可能將媒體管制從他律都改由自律。可惜從目前的媒體自律的實際表現來看，距離理想恐怕還有一大段距離。

傳播媒體的未能真正自律，有其原因。一方面，多數傳播媒體還欠缺對於自律的深刻認識，因此避之唯恐不及，卻不知道這其實是一種積極良好的閱聽眾溝通機制，有利於傳播媒體的長遠發展。影響所及，傳播媒體成立的自律委員會，往往有名無實，難以真正落實自律。

相較於多數優良企業早已引入「客訴」機制，廣設免付費服務專線，而且把這些消費者的抱怨，當成自家產品或是服務在未來改善的重要參考；許多傳播

媒體則是不太願意接納觀眾的意見。有經驗的觀眾都知道，當他們看到新聞報導、談話節目或是戲劇節目的荒謬內容而感到不悅，想要向電視臺等反映意見或是表達不滿時，經常發現自己很難從電視的畫面上去找到可以向電視公司申訴的電話號碼，不然就是找到電話打過去了之後，還要經過層層轉接，而且就算千辛萬苦終於找到接聽電話的人，還不確定自己的意見到底是否真的可以傳達給相關主管參考。

觀眾不僅是電視內容的消費者，更是電視廣告產品與服務的消費者，但是我國的多數電視公司卻總是對於觀眾的指教敬謝不敏。這個現實狀況顯示，傳播媒體似乎只沉迷於收視率的高低，卻無意透過與閱聽眾互動，發揮自我檢視的自律功能從而提升新聞、節目與戲劇的品質。反正觀眾們罵歸罵，只要收視率維持不錯的數值，可以吸引到廣告主的資金就行。可惜這不是正途。

只重視收視率而不重視觀眾感受與權益的作風，反映的正是國內的媒體人往往只知收視率而忽略收視質的心態。美國哥倫比亞大學早已研究指出：只要收視質高，收視率就會穩定上升；反之，如果收視率高，但是收視質卻偏低，則只能靠著繼續煽色腥來撐住起伏的收視率。

傳播媒體對於傳播消費權益的不重視，必然展現為無意落實媒體自律機制。

筆者曾經受邀參與過許多媒體的自律委員會，這幾年下來，深深感到其中不乏空有「自律委員會」之名，但是其實只是「專家學者諮詢座談會」，因此根本難以發揮傳播媒體的自律效果。正因為難有貢獻，筆者最近對於這類傳播媒體自律委員會的邀聘，往往只能婉謝。

傳播媒體的自律委員會要真的能發揮效果，必須滿足三個條件：第一是自律委員會作成的決議，不論是跟自律有關的懲處或是建議，都必須可以真正約束

傳播媒體的經營團隊；第二是自律委員會的外聘委員人數，必須要多於內部委員，而且自律委員會的主任委員，必須由外聘委員擔任；第三是自律委員會運作應該具有一定的獨立性，而且主任委員對於開會議程具有完全的設定權力，可以決定何時開會以及開會的內容。以上三者，缺一不可。

可惜的是，國內傳播媒體的自律委員會經常不是如此，這些所謂的「自律委員會」，通常都是由經營團隊各部門主管組成，再邀請幾位專家學者加入；不僅內部委員人數多於外部委員，主任委員也未必是由外部委員擔任；至於何時要召開自律委員會？會議的議程是甚麼？更往往是由原本的經營團隊所決定。於是每次開會，都比較像是傳播媒體自己在進行工作檢討報告，同時向專家學者請益與諮詢的座談會；雖然傳播媒體在這些會議的開會過程，對於外聘的專家學者們往往禮遇有加，但是這樣的自律委員會仍然難以真正發揮媒體自律的功能。

當然，目前國內也有少數傳播媒體願意落實自律委員會的運作機制，值得予以肯定；而且除了傳播媒體之外，前述臺北市報業公會的自律機制也相當具有成效。未來主管機關在進行傳播媒體的定期評鑑或換發執照時，除了檢視各家傳播媒體是否建置自律機制之外，或許更應該進一步去了解，這些自律委員會是不是真的能夠發揮保障傳播消費權益等媒體自律的基本功能。☺☺☺

作者為國立臺灣藝術大學廣播電視學系教授、
中華傳播管理學會理事長



產官學及公民合力參與，逐步消弭數位落差與鴻溝 網路閱聽選擇： 從數位代溝與資訊素養談起

■ 黃葳威

一、數位落差與素養

英國作家兼實證學者培根（Francis Bacon）相信：擁有知識就是力量，生活的理想就是為了理想的生活。

賀依（David Couzens Hoy）認為：知識並非是優先於權力，也非獨立運用來取得權力；每個社會每個時代都會有源自於權力關係的真理政權（a regime of truth）。真理政權未必是國家政權，可能來自於學術殿堂、階級意識、社團或企業等組織。

以臺灣推動的數位機會中心為例，將數位網路科技設備與使用專門技能，逐步傳布於偏鄉社區，希望賦權於偏鄉男女老幼，立意甚佳。隨著不同傳布的經驗累積，又希望建立推動模式，即所謂進入程序知識。對於人口與社經接近的部分城鄉，類似程序知識可以複製、驗證與應用推廣。

但也出現無法應用的案例，例如：偏鄉地區居民也許以農、漁、牧為生，社區人手有限，一旦農忙，便無暇抽空學習專門技能，這時，如果用一定程序知識推估傳布成效，便出現中心與邊陲思維的知溝。如此來看，資訊科技的出現，在各相對社群和年齡層是否也形成所謂「真理政權」？

知溝理論關注資訊擁有者、資訊貧乏者的形成與

演變，隨著公共網路以及全球資訊網的興起，更助長了兩者間資訊落差的顯著（Cronin, 2002；Hoff, 2007；Watkins, 2009）。有關數位落差的論述與討論，紛紛出現。

數位落差（Digital Divide）也被稱為數位差距或數位鴻溝，根據聯合國經濟合作發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）在2001年出版的「瞭解數位落差」（Understanding The Digital Divide）一書指出：數位落差係指存在於個人、家庭、組織以及地區，不同社經地位者使用資訊與通訊科技以及網際網路進行各種活動的機會所顯現的差距現象（OECD, 2001：5）。

美國學者卡爾門（Andy Carvin）指出，當代資訊經濟社會，數位落差乃是最重要的公民權議題之一。探討數位落差的意涵，實質上則與接近使用（access）、內容、素養、教育及社群等問題相關（Carvin, 2000）。

素養是一種需要學習、內化於日常生活的能力。當人們談及網路利用時，資訊素養更顯得重要。資訊素養是數位落差問題的核心，為促使人們更有效率的使用科技，資訊文盲、或缺乏資訊素養，乃成為一項最基本且亟待克服的課題。

學者吳明烈（91）認為，欠缺使用電腦與網路等資訊科技的機會、缺乏應具備的資訊素養、欠缺興趣或排斥使用資訊科技等均是造成數位落差的主因。

數位落差可由以下層面檢視（黃葳威，101）：全球落差（global divide）、社會落差（social divide）、民主落差（democratic divide）、親子落差、及個人落差。

二、網路安全發展

隨著網際網路的發展與普及，兒童少年在上網學習或休閒時，也很容易接觸到違法或是與其年齡不相當的資訊，英國、德國、義大利、澳洲、美國等國近年紛紛破獲大型兒童色情網站集團，逮捕數萬人，顯示出這個問題的嚴重性，也代表各國政府已採取必要行動來守護兒少上網安全（O' Briain, Borne, and Noten, 2004）。

網路安全發展大致可分為以下三階段：

（一）非法、有害內容階段

網站繁多紛雜，當中所夾雜的誤導或失真的資訊，往往形成不當的社會示範，足以影響兒少建立正確的認知（賴溪松、王明習、邱志傑，92）。從84、85年開始，關於兒童上網的安全問題漸漸形成需要立法進行管制。歐盟1996年所提「網路上非法與有害內容」（illegal and harmful content on the internet），其中非法內容明顯為違反相關法律的內容，而有害內容的界定係以對身心健康造成負面影響為考量（<http://www.cordis.lu/en/home.html>）。

歐盟對於非法及有害內容的界定包括（<http://www.cordis.lu/en/home.html>；黃葳威，101）：

- 1.國家安全之妨害（教人製造炸彈、生產違禁毒品、恐怖活動等）；
- 2.未成年人之保護（暴力、色情等）；

- 3.人性尊嚴之維護（煽惑種族仇恨及歧視等）；
- 4.經濟安全（詐欺、信用卡盜用之指示等）；
- 5.資訊安全（惡意之駭客行為等）；
- 6.隱私權之保護（未經授權之個人資料之傳遞、電子騷擾等）；
- 7.個人名譽之保護（誹謗、非法之比較廣告等）；
- 8.智慧財產權之保障（未經授權散佈他人著作，如電腦軟體或音樂等）。

歐盟除推動一項投資4500萬歐元、為期四年的計畫，用以保護兒童在上網時免受色情和種族主義資訊的傷害。歐盟也已經投資3800萬歐元，建立了一個“通報熱線”，以指導家長一旦發現不良資訊如何進行投訴。這項四年計畫將增加更多熱線電話、提供更好的過濾色情內容的技術，並促使家長和孩子提高警惕性（程慶華，93）。

美國聯邦最高法院在1997年宣布「傳播禮儀法案」違憲後，將網路上的不當資訊交由科技來過濾處理。美國固然重視言論自由，但對於所謂「低價值言論」（law value speech）不受到憲法增修條文第一條表意自由條款保障；例如，煽惑他人犯罪之言論（advocacy of unlawful conduct）、挑釁之言論（fighting words）、誹謗性之言論（defamation）、以及猥褻和色情之言論（obscenity and pornography）等範疇（葉慶元，86）。

布希總統在2002年底簽署了一項關於在互聯網上建立一個新的兒童網站功能變數名稱的法案，以保護兒童在上網時免受色情或暴力等內容的侵擾。根據新法律，美國有關部門將建立專門針對13歲以下的兒童網站，這個新的網站的功能變數名稱為“kids.us”。凡在此功能變數名稱上註冊的網站不能與其他外部網站相連接，其內容不包含任何有關性、暴力、污穢言語及其他成人內容，但可以設立諸如聊天室等功能。

美國國會一直在為使兒童能夠在互聯網上遠離色情、暴力和其他成人內容而作努力。為在學校和公共圖書館的電腦上保護兒童，美國國會在2000年2月通過了《兒童網上保護法》。該法要求各學校和公共圖書館在2001年7月1日之前都要在公用電腦上安裝過濾軟體（經濟日報，93）。

（二）網路內容分級階段

有感於全球資訊網被濫用在兒童色情的散布或販賣，有心人士潛伏在網路世界假借交友趁機對兒童少年伸出魔爪，確實對兒童少年上網安全產生威脅，因此形成PICS（Platform for Internet Content）協定，達到分級效果。

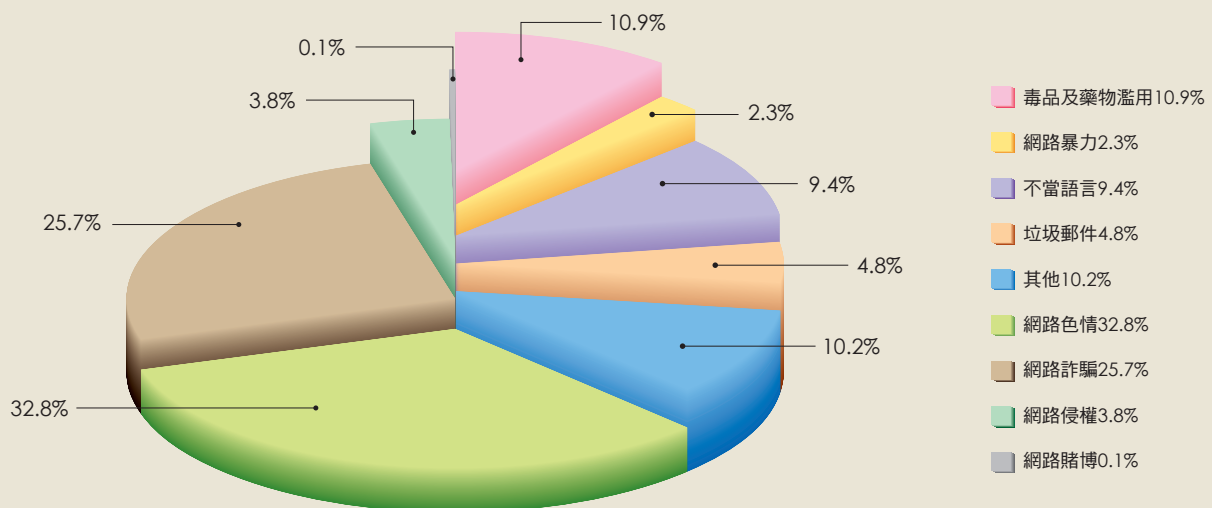
爾後，在國際主要的網路與電信業者支持下，網路內容分級協會（Internet Content Rating Association, ICRA）設立，鼓勵網路內容提供者自我標籤，家長或網路使用者則可下載免費軟體，選擇適合孩子或自己

的內容，以達到保護兒少免於接觸到有害資訊與尊重內容提供者言論自由之權利的二大目的。

教育部電算中心將中小學校園及社區公共網路系統類似不適合存取的網站，定義分為五大類：（一）色情、（二）賭博、（三）暴力、（四）毒品與藥物濫用、（五）其他。（賴溪松、王明習、邱志傑，92）。

由於這個機制非強制性，僅能依靠網路內容提供者之認同與自律，依照該會標準進行分級的網站還不夠顯著，要求使用者啟動分級軟體也是徒勞無功。因而在積極面如何宣導兒少上網安全益形重要。

我國曾於94年在民間團體的推動下成立網站分級機制，也因100年兒童及少年福利與權益保障法的修法，廢除國內網站分級制度辦法，網站分級推廣基金會也因辦法廢除面臨解散。



圖一 WIN網路單一窗口102年4月申訴案件類型

（三）網路公民參與階段

99年啟動行政院跨部會推動網路不良內容通報的單一窗口計畫，自100年起正式委由社團法人中華白絲帶關懷協會承接，至今成立「網路贏家單一窗口」通報平臺已近三年。

WIN網路單一窗口自99年8月2日上線至102年3月申訴量達21179件。102年4月受理申訴案件類型，以網路色情為最大宗，佔32.8%（231件），高於他類型；其次為「網路詐騙」，佔25.7%（181件）；「毒品及藥物濫用」申訴，佔10.9%（77件）；「其他」申訴，佔10.2%（72件）；「不當語言」申訴，佔9.4%（66件）；「垃圾郵件」申訴，佔4.8%（34件）；「網路侵權」申訴，佔3.8%（27件）；「網路賭博」申訴，佔0.1%（1件）。民眾最為在意，及目前網路上最氾濫的問題為大量色情內容。

參考全球性英國家庭部對於兒少上網安全的關懷重點（Home Office 2003；黃葳威，2012），資訊素養包含：有計劃使用網路（網路使用能力）、遵守電腦網路相關使用規範（網路禮儀能力、網路法律能力）、能留意、辨別網路內容與其他網友與真實世界有別（資訊評估能力），且不洩漏個人資料與上網密碼（網路安全能力）。

當網際網路成為素養的新地景，素養不僅是一種能力，還是一場數位文化品味的行動。電腦網路如同刀的兩刃，端賴如何選擇與使用。網路公民參與時代，資訊高速公路的路況需要網路公民協力守護。

媒介選擇，相當於閱聽人決定選擇性的暴露與否（Vandebusch, Roe, and van den Buick, 2006）。「選擇接觸」和「暴露」，意味著一個人的行為至少是經過習慣的指揮而意識到（或否）媒介內容。

三、閱聽人媒介選擇

分析閱聽人的媒介選擇，可探討：人們為什麼使

用媒介內容？排斥一些媒介內容？人們又如何去使用及拒絕？甚至分析人們為什麼發展和如何去發展、追求、規範，並驅使自己接近或是避免媒介內容。

為什麼（Why）和如何（How）密切相關。如果我們可以明白人們如何選擇媒介行為，便可獲悉解釋人們為什麼趨近媒介的原因，或是什麼決定因素讓人們接近使用媒介。

從分析的角度，媒介選擇的描述和解釋包含微觀與宏觀層面。宏觀層面上反映了社會和媒介系統的結構面影響媒介的選擇，微觀層面主要著眼心理層面（Dennis, Fuller, & Valacich, 2008）。

舉例來說，一般人在無聊或心情煩悶時，易選擇令自己感到興奮的媒介（Zillmann and Vorderer, 2000）。有人選擇看體育賽事，有人選擇看冒險偵探片，有人則看浪漫偶像劇。這些與個人基本人口背景與人格特質（Finn, 1997）有關，像是人的年齡、性別、原生家庭、情緒調整等。

國外有關網路使用對於身心的影響發現（Ivory and Kalyanaraman, 2007；黃葳威，2012），當青少年使用一般溫馨影音設計的線上遊戲時，其中的攻擊內容不致影響青少年的身心；但如果使用者在情緒不穩定或低潮中使用（即將使用電腦當作排除或宣洩情緒、憤怒的管道），則當使用有武器、血腥暴力的格鬥式遊戲，對於青少年的人際關係與情緒管理有負面影響。

這意味著不同類別的線上遊戲內容（形同訊息設計），會對青少兒產生不同程度的影響。閱聽選擇除可能受限於媒體內容，也和個人成長或社會化歷程息息相關。

四、結語

法國結構主義批判學者傅科（Michael Foucault）關注知識所帶來的權力，而非知識的力量（the power

in, rather than to the power of knowledge)。資訊科技的問世，是否也在網路閱聽選擇、家庭親子間形成所謂「真理政權」？數位時代的親子間是否存有數位落差或數位代溝？

如果將資訊素養視為數位時代的一種知能，根據筆者追蹤九年的國內青少兒與家長網路使用長期觀察發現，在網路使用能力上，有近三成的台灣青少兒家長不上網，家長上網時間高於青少兒；青少兒週末假日平均上網時間，是平日週間每天平均上網時間的兩倍以上。

上網動機方面，根據問卷調查，青少兒下載影音檔案瀏覽，看似偏向休閒娛樂用途；家長較常搜尋資料，處理未完成的工作任務或上網查詢生活資訊。其實，據焦點團體出席國中生表示，下載影音檔案除了休閒外，也想認識花花世界。

數位時代親子對於資訊科技的真理政權有代溝！

青少兒家長關注孩子的健康作息與成就表現，擔心孩子掛在網路上影響時間分配。

根據焦點座談會國小學童表示，如果家長陪他們玩，並不想玩電腦網路。國小學童在意家長的陪伴。

國中生代表上網原因多元，下載影音或上網打卡

交流偏向娛樂休閒，國中生也有話要說，出席座談會國中生代表說明，周遭環境體驗有限，資訊科技可一指搞定，有助於青少年認識世界、探索自我。

從長期觀察調查發現，青少兒未必不喜歡和陌生網友在網路上聊天，對陌生網友的警覺程度有限，這表示青少兒的網路社交能力需要加強。

其次，青少兒在陌生網友的身份辨識、及其提供訊息的內容分辨能力有限，意味著青少兒學生的資訊評估能力待從旁引導。

青少兒上網動機偏重影音下載、遊戲使用、交友聯絡等，這些上網行為都涉及資訊內容評估與反思的訓練。

當釐清青少兒與家長親子間各自抱持的真理政權所在，同理對方並調整雙方思維與行動，數位代溝就有縮減的機會。

網路閱聽權益，需要資訊產業、相關部會協力，及社區公民參與，才可有效維護。☞

作者為國立政治大學傳播學院教授、
白絲帶WIN網路單一窗口執行長

參考書目

一、中文部份

- 吳明烈（91年）。全球數位落差的衝擊及終身學習因應策略。中華民國成人教育學會主編，全球化與成人教育，頁301-329。台北：師大書苑。
- 黃葳威（101年）。《數位時代資訊素養》，台北市：威仕曼。
- 葉慶元（86年）。網際網路上之表意自由—以色情資訊之管制為中心，台北市：國立中興大學法律研究所碩士論文。
- 賴溪松、王明習、邱志傑（92年）。全球學術研究網路『網路安全、不當資訊防制及商業機制規劃服務』期末報告。國家高速電腦中心。

二、英文部分

- Association of College and Research Libraries (2000) . *Information Literacy Competency Standards for Higher Education*, p.2.
- Carvin (2000) . "Mind the Gap : The Digital Divide as the Civil Rights Issue of the New Millennium" *MultiMedia Schools*, 7 (1) , 56-58
- Cronin, B. (2002) . The Digital Divide. *Library Journal*, 127, 48.
- Dennis, A. R., Garfield, M., Reinicke, B. (2008) . "Towards an Integrative Model of Group Development," Indiana University, USA . Sprouts : Working Papers on Information Systems
- Finn, SE, & Tonsager, ME (1997) . Information-gathering and therapeutic models of assessment : complementary paradigms. *Psychological Assessment*, 9, 374-385
- Hoff, J. (2007) . *Internet, Governance and Democracy : Democratic transitions from Asian and European perspectives*, Malaysia : NIAS Press.
- Home Office (2003) . Campaign Evaluation Report of Child Protection on the Internet, UK : Task Force on Child Protection
- Ivory, J.D., & Kalyanaraman, S. (2007) . The effects of technological advancement and violent content in videogames on players' feelings of presence, involvement, physiological arousal, and aggression. *Journal of Communication*, 57, 532-555.
- Jordan, A. B. and Kolter, J. A. (2010) . "New Perspectives on the Digital Divide in U.S. Homes With 6-to-9-Year-Old Children" , paper presented on June 23, 2010 the 60th Annual Conference of International Communication , Singapore.
- Vandebosch, H., Roe, K., & Van den Buick, J. (2006) . Moon and media : lunar cycles and television viewing. *Media Psychology*. 8 (3) , 287-299.
- Watkins, S. C. (2009) . *The Young and the Digital : what migration to social-network sites, games, and anytime, anywhere media means for our future*. Boston : Beacon Press.
- Webber, S. & Johnston, B. (2000) . "Conceptions of information literacy : new perspectives and implications. " *Journal of Information Science*, 26 (6) : PP.381-397
- Zillmann, D. and Vorderer, P. (Ed) , (2000) . *Media entertainment : The psychology of its appeal*, LEA's communication series (pp. 1-20) . Mahwah, NJ, US : Lawrence Erlbaum Associates Publishers, xi, 282 pp

三、網際網路

- American Association of School Librarians and Association for Educational Communications and Technology (1998) . Information literacy standards for student learning : standards and index. Chicago : Ill. : American Library Association ; Washington, D.C. : Association for Educational Communications and Technology.
- Carvin, A. (2000, Nov) . But Now We've All Heard About the Digital Divide. Retrieved. July 13, 2004 from : <http://www.educause.edu/ir/library/pdf/ERM0063.pdf>.
- OECD (2001) . Understanding the Digital Divide. Paris : <http://www.oecd.org/dataoecd/38/57/1888451.pdf>
- 程慶華 (93年) 。「為保護兒童上網安全，歐盟再度斥鉅資」 (93/12/9) 。網址 : <http://gb.chinabroadcast.cn/3821/2004/12/10/110@387406.htm>
- 經濟日報 (93年) 。「『莫讓網吧毀了孩子』系列報導之五：美國政企共管網路安全」 (93/02/10) 。
- 網址 : http://www.ce.cn/cysc/it/xwy/hlw/t20040212_319087.shtml
- 歐盟 (1996年) 。「網路上非法與有害內容」 (illegal and harmful content on the internet) 。網址 : <http://www.cordis.lu/en/home.html>



媒體、載具、內容、價格，四大面向健全權益內涵 論傳播消費權益保護的內涵

■ 莊春發

在許多的會議場合，不管是傳播主管機關、傳播業者或是消費者代表，經常震天價響高呼，傳播事業的經營首要之務，就是要重視消費者的權益。但是「消費權益」的內涵是甚麼呢？大家的感覺經常是一知半解，只有模糊的概念，甚至流於一般的口號。因此討論消費者權益時，必須先要了解消費權益的內涵為何？

基本上，消費者的權益內涵大致上可以區分為以下幾個層次。第一個層次是，在傳播市場交易的過程，要讓消費者有選擇交易對象的機會。要讓消費者有選擇交易對象的自由，市場上必須要存在2家以上的傳播供應商才有可能，否則市場上僅存唯一的一家廠商，消費者只能選擇「買或不買」，不能稱為選擇的自由。過去有線電視市場剛開始時，每個市場幾乎有兩家廠商以上提供視訊服務，消費者可依自己的偏好選擇交易的對象。可是最終47個有線電視市場發展成35個獨佔市場與12個偶佔市場，12個偶佔市場裡真正有競爭的市場只剩2個，在此客觀條件之下，消費的自由選擇權受到極大的限縮，消費者權益當然會受到一些傷害。

之後，中華電信公司隨選視訊的進入市場，使得消費者除有線電視之外有了另外的選擇，當然消費者權益即受到較佳的保障。其情形猶如美國市場衛星電視的出現與有線電視的競爭，使消費者有更多的選擇對象一樣，消費權益因此受到更多的保護。

最近國外或國內又因網路電視的發展，出現所謂的零電視服務，消費者僅需繳交少數之現金，即可在網路上看到他想看的節目，在視訊的選擇上獲得進一步主動權。其它替代視訊廠商服務的出現，可能也是國內有線電視收視總戶數自民國100年6月達到最高的510萬戶之後，持續至民國102年第一季每季減少2萬收視戶的主要原因。

傳播消費權益內涵的第二個層次，是消費者在進行交易的過程中，對其交易的內容要有自由的選擇權。消費者與視訊提供廠商進行交易時，會遭致賣方以包裹方式出售，而限制消費選擇的權利。在類比時代有線電視與消費者的交易，即是以100個頻道為一單位的方式出售，消費價格上限為500-600元，消費者對購買成分與多寡沒有選擇的權利。

進入數位化的時代之後，有線電視公司在類比頻道之外又設立按頻付費的頻道，有線電視的消費者才有更多元的選擇。最近國家通訊傳播委員會為推動數位化，而提出「因應數位匯流調整有線電視收費模式規劃草案」，中間規劃民國106年全國有線電視全部數位化之後，將有線電視頻道區分為基本普及組，以及三種基本套餐組，而且將基本套餐組的價格上限訂為新台幣300元，亦是回應視訊交易的內容消費者要有自由的選擇權，以達成消費者權益的保障。

該規劃草案的小缺失是，仍一成不變的限制賣方須將頻道設計成分組出售，若放寬由電視公司與消費

者決定其購買方式，相信單頻單買可能更受消費者歡迎。因為此種改變將更符合世界潮流，讓買方有更高的決策權，零電視的出現以及快速發展的利基，即奠基於消費者有主動的選擇權。

保障消費者的權益的第三個層次是，廣播電視業者提供的節目內容品質必須適當，不能掛羊頭賣狗肉式的以不適當的節目充數，或為節省成本以不斷重播的方式播出相同的節目內容虐待收視戶，更糟糕的是為增加收視率，以不符社會道德標準，充斥色腥羶的內容播出，對社會產生不良的影響。

保障消費者的權益的第四個層次是，視訊服務的提供價格必須適當，不能太高使得購買視訊訊息的社會大眾負擔太重；相對的，主管機關對提供視訊服務的價格，也不能管制太嚴，畢竟視訊服務提供廠商也是社會企業的一份子，追求利潤是它的天職，在屬於公用事業的部分，如國家政策的訂定、公布、施行等訊息的提供，健康、教育等資訊的取得，為使社會大眾能夠以便宜的價格取得，主管機關出手將其壓低到一般家庭可以負擔的程度，應當有其正當性。然而，屬於非公用事業屬性的部分，主管機關實應進一步放寬，讓市場機制決定其價格。這種作法有兩項好處，透過市場機制讓消費者在決定視訊價格時，可以扮演其應扮演的角色；其次，透過市場的淘汰檢驗，將使視訊市場的好節目持續存在，而不受歡迎的節目遭受淘汰的命運。

總之，傳播消費者權益的保障，絕不是口號，應當是主管機關決定傳播政策非常重要的考量因素。進一步的考量消費者權益的內涵，首先，它應當包括消費者交易自由的層次，它牽涉的競爭內涵有短期的「市場競爭」，以及長期的「產業競爭」。其次，消費者權益的內涵是消費者在交易的過程中，對

其交易的內容要有自由的選擇權。第三，消費者權益的內涵是消費者在交易的過程中，所購買的視訊內容品質要有一定的保障，不能充斥色腥羶的內容，不能藉由所謂的滾動式的播出而進行高度的重播行為。第四，消費者權益保障的內涵是，消費者在視訊交易的過程裡視訊服務的價格必須適當，讓社會大部分的人民均有均等的機會接受重要的資訊。此外，對頻道價格的管制，應當考量公用與非公用的區別，對前者的取得應當儘量普及化，政府一隻看得見的手應當伸入干預；相對的，對於後者的管制應當儘量尊重市場機制決定，一方面讓消費者在價格決定上能夠扮演一定的功能，二方面讓視訊市場的節目存在淘汰機制，頻道內容才能夠不斷的進步，以符合社會的需求。☺

作者為景文科技大學財務金融系教授





創造自主、多元選擇空間，讓消費者忠實反應市場需求

我國的傳播消費權益保障——從消費者選擇權談起

■ 黃郁雯

一、前言

通訊傳播市場匯集文字、聲音、影像、資通訊科技及多媒體服務，不但涉及傳播權的行使與維護，更與傳播市場的消費權益保障息息相關，因此莫不成為各國政府監理管制的重點項目。

我國通訊傳播市場跟隨世界先進國家的發展經驗，由傳統的主流傳播媒體（包括無線及有線廣播與通訊），進入結合新興資訊通訊科技及多媒體數位平臺服務的數位匯流時代，然而卻更見其中的消保爭議遍地開花，亟待整頓。本文著眼於當代主流傳播媒體的消費選擇權，以凸顯相關傳播消費權益保障之不足。

二、廣播市場的消費主權（Radio）

以廣播電臺為例，我國自開放廣播電臺執照以來，至今已有171家大大小小的廣播電臺服務於全國性及地方性聽眾。在廣播電臺家數眾多，而收聽人口有限的情況下，電臺為求經營及獲利，經常接受廠商的節目贊助及廣告託播。然而近年來廣播收聽市場最為人詬病的消費爭議，不外乎電臺節目充斥置入性行銷與不實廣告，並經常被指控銷售成份不明的健康食品與成藥；甚至有認為違規賣藥不但違反藥品、食品衛生安全法規，更造成收聽電臺節目的聽眾，在服食來路不明或成分堪虞的藥品及食品後，必須面臨長年洗腎的痛苦。諷刺的是，這些痛苦的源頭，竟是來自於

電臺主持人與廣大聽眾朋友博感情、用心交流、分享病症且惺惺相惜的後果¹。此外，電臺經營更不乏「假公益之名，行販賣促銷之實」，通訊傳播主管機關對於這些「掛羊頭賣狗肉」的廣播電臺及違規鑽營的節目製播，實應加強監理取締，甚至撤銷執照，以維護廣大聽眾的傳播消費權益。

三、電視市場的消費主權（Cable Television）

再看到我國的主流傳播媒體「有線電視」，則更是亂象叢生，不遑多讓。不但節目製播的內容與品質日益低落，消費者對有線電視服務的選擇權更是有限。在現行有線電視經營區依法劃分、且各經營區域幾近獨占或寡占經營的前提下，因為市場缺乏競爭，消費者只能選擇「訂購或不訂購」（take it or leave it），而無法選擇「好或不好」（take the good and deserve the bad）。縱然我國的有線電視號稱有100臺以上的頻道選擇，相信許多消費者打開電視後，皆會面臨不斷轉臺、無可依附的無奈窘境。號稱百臺的頻道選擇，不過是充斥著吵鬧、膚淺、同質性高、充滿購物促銷、重播老舊影片、及外來影劇（韓劇、日劇、陸劇、美劇）的節目選單，其中更不乏濫竽充數，實稱不上優質。此外，在電視台提供給消費者的「訂購或不訂購」（take it or leave it）有限選擇中，其實還附加了強制性的「節目包裹行銷」一檢視目前

有線電視的播出內容，除了基本的新聞、戲劇、娛樂、體育、兒童頻道之外，還包括了許多須付費上架的購物、廣告、宗教、股票財經、及諸多別有用意的色情、賭博、歌唱行銷頻道²…等，也都灌在百臺選單之列，通通都要消費者一併付費埋單（本文稱之為「單一價包裹付費制」）。更甚者，有線電視收費採預付制，消費者必須事先繳納下一季的收視費用，為眾多濫竽充數的劣質頻道事先付費背書，豈不欺人過甚，遑論消費權益保障？

除了頻道灌水，濫竽充數，當我們進一步檢視電視播出內容與閱聽大眾的傳播消費權利保障，則更加凸顯我國傳播消費者長期欠缺「拒絕消費」（say no）的權利。以電視新聞頻道及近來媒體「代位辦案」、「口水治國」、及網路上喧噪一時的「便當文」³事件為例，在在顯示我國消費閱聽大眾長期暴露在劣質新聞報導與欠缺新聞自律的傳媒環境下。台灣有線電視號稱有7個24小時全天候播出的新聞專屬頻道、媒體近用程度頗高，然而新聞節目綜藝化、戲劇化、點心化⁴，且欠缺國際視野的深度報導，閱聽眾所能接觸的新聞題材不是來自網路影音平臺剪輯，就是轉載BBS鄉民論壇，或是拼接外國媒體報導；且為了搶新求快，報導內容經常缺乏查證，便已上線播出。電視臺為了爭取收視率，不計犧牲新聞的公正性與客觀性，面對這樣的媒體環境，我們的傳播消費者除了「關機」抗議，能不能有其他更好的選擇？

四、電信市場的消費主權（Telecom）

最後，談到我國電信通訊市場的消費權益。電信通訊，尤其是行動通訊，近年來已躍升成為全民通訊的主流工具。手機、個人行動裝置深入現代生活領域，公車、捷運、鐵路車廂內到處可見「低頭族」沉浸在網網相連的行動通訊世界。更有開車族在開車時仍不改「低頭族」本性，邊開車邊用手機、導航、或邊看行動電視，為此造成不少交通事故，甚至釀成災禍。

然而，大多數投入行動寬頻通訊的消費者必定都曾面臨相同的消費經驗——從手機款型的選擇、到搭配複雜的資費方案、再到限制頗多、違約金頗高的綁約制度…，消費者選購智慧型手機「上網吃到飽」的第一堂課，就處處受制於業者的包裹契約與條件限制，不但在訂約過程上毫無優勢，在商品或服務品質的保障上，更處於絕對的弱勢。相關消費權益的爭取只有透過事後的抱怨與申訴，卻經常還會吃上業者的閉門羹。直到近年國家通訊傳播委員會（簡稱NCC），推動號碼可攜服務，競爭業者為爭取顧客，鼓勵換約，甚至不惜補貼攜碼費用，或補貼解除之前綁約的違約金，才稍稍鬆綁消費者的消費桎梏。然而，由A業者攜碼轉換至B業者，則又是另一個綁約的開始，這種甜蜜的陷阱週而復始，實令人不敢恭維。

根據NCC最新公布的102年第一季電信監理報告顯示，102年第一季NCC就有高達1695件的電信申訴案，其中行動通訊類占八成五，固網類占一成四，總計有高達四成的消費者抱怨電信通訊品質不佳⁵。另外，在電信消費爭議案件中，有許多係源自於電信定型化消費契約內容對消費者權利多所限制，且少有協商空間，導致消費者權益倍受壓抑。契約中對於消費品質的保證更是付之闕如，其中最為人詬病的正是連網品質不佳、連網速率悖離業者原先的承諾。然而業者早已利用各種名目與說明，置入定型化契約條文之中，以規避或免除相關的契約責任，導致消費者權益保障一開始就已犧牲在不平等的定型化消費契約中，注定成為消費輸家。

五、結語

綜上所述，一一呈現我國通訊傳播消費市場選擇權不足的困境。個人認為，基本的傳播消費權益保障除了提供「訂約自由」，亦即「訂購或不訂購」（take it or leave it）的選擇之外，更應包括「選擇優質、屏棄劣質」（choice of quality）的機會，才能使市場忠實反應消費需求，發揮競爭與淘汰的功能。有線電視

現行收費採「單一價包裹付費制」，消費者必須照單全收，無所選擇，正是侵害收視戶消費選擇權的最佳範例。而NCC近來規劃推動有線電視「分組付費」機制，將有助於正向引導消費選擇，保障消費權益，殊值讚許。然而，在通訊傳播市場中還存有更多消費選擇權不足，壓抑消費弱勢的事例，猶待主管當局徹底檢討，整頓荒蕪。

參考文獻（依出版先後順序編）

- 彭芸（2004），匯流時代的電視產業及觀眾，五南圖書出版，2004年10月。
- 洪貞玲，劉德昌（2006），傳播權觀點的商營廣電管制，中華傳播學刊，第十期，2006年12月。
- 國家通訊傳播委員會（2008），電視節目與廣告諮詢案例選輯（95.6-97.5），國家通訊傳播委員會編，2008年6月。
- 鄭自隆（2008），電視置入：型式、效果與倫理，正中書局出版，2008年8月。
- 黃明陽（2008），消費贏家—電信案例解析，臺灣商務印書館出版，2008年11月。
- 國家通訊傳播委員會97年度委託研究案（2008），數位匯流後之傳播內容監理政策研究，2008年11月。
- 鈕則勳、賴祥蔚、何吉森等合著（2011），傳播倫理與法規，威仕曼文化出版，2011年3月。

網路資訊

- 顧佳欣編譯，媒體點心化的未來，（原文出處：<http://www.time.com/time/business/article/0,8599,1811393,00.html>）擷取自卓越新聞獎基金會網站資訊，< <http://www.feja.org.tw/modules/news007/> >（最後瀏覽日：2013/05/20）
- 孫于琛（整理），新聞過度使用來源不詳的影片，報導日期起自2011/08/14，擷自卓越新聞獎基金會網站資訊，<<http://www.feja.org.tw/modules/wordpress/?p=135>>（最後瀏覽日：2013/05/20）
- 聯合報記者何醒邦，“電信申訴案，近四成怨通訊品質差”，聯合報，2013/05/25，參考< <http://udn.com/NEWS/LIFE/LIF1/7920754.shtml> >（最後瀏覽日：2013/05/25）

作者為國立臺灣科技大學專利研究所助理教授
暨世新大學法律系兼任助理教授

- 1 報載地下電台販賣健康食品或成藥，成分不明，或含有類固醇止痛劑，雖有助抑制酸痛症狀，長期服用卻成為許多中南部老人洗腎的元凶。
- 2 某些有線電視台付費上架頻道，有結合購買藥品、食品、或相關廣告產品，滿額即贈送call-in點唱的機會，既使點唱一首歌要購滿5000元相關產品，點唱人卻仍趨之若鶩！另外，尚有部分有線電視台的付費上架歌唱頻道以“歌唱點播之名，行公布六合彩中獎號碼之實”，其中穿插開放歌曲點唱服務，達到“娛樂大眾”的功效。
- 3 針對廣大興號漁船遭菲律賓漁政船掃射，造成我國洪姓漁民傷重不治事件，引發台灣與菲律賓之間的緊張氣氛。某報鄭姓記者於個人臉書發表「便當文」，甚至找人假扮「便當店老闆」接受訪問，自導自演假新聞，引發社會嘩然，報社道歉。類似的假新聞事件還有當年名噪一時的“腳尾飯事件”，皆出於記者自導自演的手筆。
- 4 顧佳欣編譯，媒體點心化的未來，取自卓越新聞獎基金會網站資訊，參考< <http://www.feja.org.tw/modules/news007/> >（最後瀏覽日：102/05/20）
- 5 聯合報記者何醒邦，“電信申訴案，近四成怨通訊品質差”，聯合報102/05/25，< <http://udn.com/NEWS/LIFE/LIF1/7920754.shtml> >（最後瀏覽日：102/05/25）

推動媒體在地服務，以公益為在地發聲

為有線電視公用頻道發展看診、把脈，並試提藥方

■ 黃金益

傳統有線電視被界定為地區性媒體，於成立之初即被要求應提供一個頻道供當地民眾登記播送社教性、藝文性及公益性節目作為媒體近用，並訂定公用頻道規劃要點以為規範。媒體近用是因應媒體特性及社會發展需求而來，從廣義來講亦可視為媒體消費權益一環。惟經多年發展，公用頻道的使用效率及營運狀況面臨許多困境，有組織面、財務面、實務近用規劃、使用資源規劃、人才培訓、智慧財產權及面對新興媒體競爭等諸多因素，似仍有許多努力空間值得檢討改進。其中面對新興媒體競爭的部分，是接近趨勢管理的概念，也是對於有線電視公用頻道本質、知識、方法，乃至價值論的檢驗與挑戰。在數位匯流趨勢下，一則大媒體潮產生，各式各樣具媒體特性的服務紛紛出籠，有些是龐雜整合，有些是趨於簡約，在個人媒體近用的部分更是提供素人創作的良好機會，再則透過手機或攝影機與網路的結合，近用的成本及時機似都大大優於有線電視公用頻道的露出方式，表相似乎如此，但實然是否如此？似有進一步探究之必要。本文綜整目前各界看法，以及從實務面分析有線電視公用頻道現有發展的相關問題，並試提解決策略。

有線電視必須提供一個免費的專用頻道做為人民近用媒體的平臺，即所稱公用頻道，現規定於有線廣播電視法第25條第2項，該項條文立法之目的係考量有線電視為地區性媒體，且為準公用事業，應提供這樣的傳播資源做為政府機關、學校、團體及當地民眾

播送公益性、藝文性、社教性等節目之用，其總意應即在配合民主化的需求與培育及維繫成熟公民社會。但自民國82年有線廣播電視法立法以來推行至今，公用頻道的近用似乎一直無法顯著，而伴隨整體通訊傳播之發展，新興媒體不斷推出。有論者，有線電視的近用其實成本過高，限制太多，不若社群網站（如Facebook），視訊聯網（如YouTube）相對低廉容易，另外手機APP與攝錄影功能的結合，也讓新興平臺的近用更為平民化，有線電視公用頻道的近用政策似乎應該有適當的調整。

然而這樣的說法仍有爭論，畢竟有線電視在目前仍然是最大的視訊平臺，也是最具有地性的視訊平臺，若將有線電視與網路平臺相較，前者的近用方便性與普及性仍優於後者，且電視大都置於客廳而網路使用較為私密，前者的公眾性亦較強於後者。另外，透過智慧終端（如智慧電視）的整合，在台灣有線電視為視訊平臺之主幹，恐仍會持續一段時間。至於有線電視近用成本比較高，那是因為此傳統媒體走優質化的結果，不能視為缺點，反而可發揮互補的效果。由於民主社會的發展有賴於公民意志覺醒及凝結，民意的表現及露出能否自由便捷，攸關公民社會的成長，亦可視為廣義有線電視消費者權益之一環。為利於與當地民眾生活息息相關的公益性、藝文性、社教性等訊息有適當的露出管道，本會除鼓勵公民可利用新興媒體的平臺表現訊息外，亦認為有線電視公用頻道仍有繼續存在的必要。

政府為了推動有線電視公用頻道，除文化部持續過去新聞局辦理的獎勵措施外，國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）於去年亦邀集相關系統業者、地方政府代表及學者專家分別在臺中及高雄辦理兩場研討會；今年更將延續過去的經驗，預定至公用頻道推廣著有績效的系統業者及地方政府所在區域，透過觀摩研習營的設計，以瞭解公用頻道的推動情形及相關問題，並期尋求解決方案。對於公用頻道的推廣，從研討會相關討論中分析各方意見，目前有線電視公用頻道有下列四種現象：

- 一、民眾近用率不高。
- 二、近用者不夠多元。
- 三、近用內容平均質量偏低。
- 四、公用頻道知名度不夠，吸引力不足，收視率不高。

另綜整各界代表的意見及從實務分析造成此等現象有諸多因素，各因素間又有些相互影響，導致形成有線電視公用頻道發展不利，經彙整後，大致因素如下：

- 一、近用不夠便利：缺乏明確的近用程序，相關近用的資訊不足，無法提供線上作業，含線上申請、內容傳送等服務。
- 二、近用門檻過高：電視媒體近用的相關內容製播品質要求較網路新興媒體高。
- 三、營運組織不理想：電視媒體近用的頻道規劃及營運由系統業者或委託予非營利組織來營運，目前較成功者為經由地方政府協力以行政區共同委由非營利組織來營運者居多。
- 四、資源投注不足：因無相關法源，目前挹注於公用頻道的資源普遍缺乏。
- 五、監理及輔導不足：因乏相關法源，對於公用頻道

並無完整的監理規定，目前採較指導性的監理作為，且雖有相關輔導措施，但似嫌不足。

- 六、相關近用協力不夠：無論系統業者或政府對於有意近用者的相關協力相對缺乏。
- 七、規劃營運不良：因無營利動因，公用頻道一般採放任方式，缺乏適當的營運規劃。
- 八、著作權爭議：對有意近用者，許多公益性或學生實習作品，因繁複的著作財產權利規定，讓其卻步。
- 九、區域太小，不利全國性非政府組織（Non-Governmental Organization，以下簡稱NGO）之近用：因現有有線電視採分區經營，所提供的近用頻道皆為區域性，不利全國性NGO近用。
- 十、無營利動因，推廣不夠積極：因公用頻道不可做廣告，無相對的營利誘因，業者普遍沒有積極推動的動機與意願。

以上相關不利因素要如何排除，即相對為解決有線電視公用頻道發展困境的對策，進一步釐清問題及解決策略，今年NCC仍將持續推動相關公用頻道研討活動，未來應有更完整的政策形成，本文僅先就目前各界看法，綜理相關初步建議大致如下：

一、組織及營運面：

- （一）有鑑於目前以委託非營利性組織營運公用頻道似為推動較佳的模式，未來似可以參考此模式改善公用頻道規劃與推廣使用。
- （二）公用頻道為提供當地民眾媒體近用為主，為增加公用頻道供需範圍，似可容許以地理及經濟自然形成社區或區域認同為整合的區塊做為公用頻道營運的基礎，如北北基、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏…等區塊。

二、財務面：

- (一) 增加公用頻道營運資金，中央及地方政府都應提撥有線電視特種基金一定比例挹注公用頻道的普及發展。
- (二) 有線電視系統經營者亦要有一定比例的資金挹注。

三、其它營運面：

- (一) 提昇其它資源規劃，如促請系統業者提供協助近用者節目製播技術及資源使用。如攝影棚及相關器材的借用。
- (二) 公用頻道應就民眾的需要或收視習慣進行適度的節目規劃與調查，建議可規劃帶狀公益性節目，例如社區佈告欄、區域災防通報、區域社教、區域論壇、區域文化等等節目區塊，以方便民眾近用收視。
- (三) 可與地方公益性機關團體合作資源共享，如建立警民或災防通報系統。

四、適度輔導獎勵：

無論中央及地方政府都應適度增加相關輔導獎勵措施，激勵系統業者推廣動機，並鼓勵近用者增加使用意願。

五、適度強化監理：

中央政府應整備相關法規，適度強化或修改現有公用頻道的規範，並要求系統業者落實公用頻道使用規則，以強化公用頻道的運作機制。

六、解決著作財產權問題：

因公用頻道為公益性且非營利使用，政府相關單位應協助解決著作財產權問題，降低使用障礙，讓民眾近用更為方便，讓系統業者播出無侵權的疑慮。

七、規劃全國聯播之可行性：

為了讓民眾能更便利接收全國性公益訊息，解決因經營區域限制不利全國性NGO傳達公益性訊息的因素，建議未來亦可考量規劃公用頻道全國聯播時段，以利其近用。

八、加強人才培訓：

無論中央、地方政府及系統業者都應持續強化公用頻道的人才培訓，增強近用者節目內容製播品質與影像紀錄能量，拉近使用門檻，俾利優化公用頻道的發展。☞

作者為本會參事，傳播營管處代理處長

媒體影響無遠弗屆，保護刻不容緩 為傳播消費權益把關，永遠站在第一線

專訪消費者文教基金會名譽董事長李鳳翱律師

■ 傳播營管處

我國電視媒體多達100多個頻道，令人目不暇給。而當閱聽眾在不同頻道間選擇時，是否也曾想過，其實，收看電視節目，也是需要被保障的權益之一？

NCC News 6月號專訪了消費者文教基金會名譽董事長李鳳翱律師。李律師投身消費者權益長達數十年，長期為消費者權益把關。近年來，更積極觀察媒體環境，NCC News 希望藉由這次的專訪，喚醒民眾對自身權益的掌握，進而建立一個更美好、更專業的媒體環境。

從置入的風氣，新聞應反省該具備的社會責任

「威力彩15億！連我都想要買一張碰運氣」李鳳翱律師開玩笑的從臺灣彩券開始今天的話題，而後，話鋒一轉，李律師緊接著談到現今的新聞媒體充斥著商業性置入，反而忽略新聞應具有其中立性、客觀性以及正確性的社會責任，從訊息的角度來看，尤其以臺灣今日眾多的媒體數量以及24小時的新聞播出時段而言，民眾更容易將置入性行銷誤認為常識，進而採取行動而達到商業行銷目的，不只是電子媒體，平面媒體也是如此。

當廣告化身為新聞、電視節目等，或者商品透過訊息載具不斷傳播時，更容易讓閱聽人產生根深蒂固的認知甚至是錯誤的判斷，從資本主義社會的觀點來

看，媒體固然是透過市場機制經營，但是若會扼殺消費者的正常判斷能力，站在消費者權益的立場則是不樂見這樣的結果。

而當談到媒體版面的購買時，李律師語帶警剔的說，「過多的置入，是資訊爆炸的一種現象，對民眾也會造成傷害，廣告主也未必得利。」他同時分享了曾在TED^註上瀏覽到的一則演講，演講者說明當資訊爆炸時消費者的反應是什麼。

當乳酪的種類多達300 多種時，你會怎麼選？

「當超市只販售10幾種乳酪時，消費者會選擇最想要的那一款乳酪，而當選項多達300多種時，消費者無法選擇之下，乾脆放棄」李律師說：「這正反應了當選擇過多時，反而令消費者無從選擇，結果是企業與消費者二輸的結果。」李律師更舉一反三，提到便利超商的廣告，從早期的1則2則，到現在琳琅滿目廣告宣傳，反而讓消費者養成視而不見的习惯，相對地降低了廣告的效益，廣告主應正視這樣的問題。

身處網際網路世界的閱聽人，依賴電視、網路媒體甚深，短期要減少使用是較為困難的，再加上免費發送的報紙等，各種訊息存在於你我身邊，更是很難隔絕於置入廣告之外，因此，如何管理媒體置入更是當今刻不容緩的事。

如何兼顧弱勢族群的收視權益

弱勢族群的權益，一向是李律師義不容辭、一肩扛起的責任，談到弱勢族群的收視權益時，李律師提到一件事，他說：「當影集正在高潮迭起時，螢幕旁的跑馬燈，就像正在看愛情文藝電影而旁邊的人正在吃蚵仔麵線般煞風景。」雖然，跑馬燈屬公益服務，不能禁止，但也相對地影響到了閱聽者的收視權益。因此，如何兼顧公益及一般收視權益，則考驗著NCC的智慧。

而關於身心障礙者的傳播權益，如何善用媒體以及發揮公共電視的精神，不論在螢幕的其中一角提供手語服務、或者成立聽障頻道、增加字幕等，更有賴於大家的推動。

政府部門應建立通報流程，防範不實廣告誤導消費大眾

當企業為追求自身商業利益，除了名人代言之外，購買媒體時段刊登廣告或製播節目，相關的主管機關，包括衛生署、NCC等，應建立通報流程，進一步督促媒體善盡編審之責，若經通報為不實廣告，則不應給予刊登。

消保法第23條明文規定刊登或報導廣告之媒體經營者明知或可得而知廣告內容與事實不符者，卻仍然刊登或報導，則媒體就消費者因信賴該廣告所受之損害與企業經營者應負連帶責任。因此，若有完善的通報流程，則可防止媒體以「不知道」為由而卸責，進一步淨化媒體環境、保障消費者的傳播權益。同理可證，關於薦（見）證式廣告的盲點，也應予以關注，避免民眾看到「白袍」就認為是醫生而信任並進而選購該項商品或服務。

公益性格，讓李鳳翱律師忙得有使命更忙得快樂

李律師加入消基會二十幾年來，不只付出他的法律專業，更付出寶貴的時間，站在第一線為消費者權益把關。李鳳翱最後感性地說。「在消基會是專業付出、專業吸收！長久以來，吸收了更多其他領域的專業知識，很明顯地感受到人生真的是施比受更有福！」

李鳳翱律師 簡介

- 學 歷：台北大學法學士、東吳大學法碩士
- 現 任：台北市消費爭議調解委員會委員、台北市醫事審議委員會委員、金融消費評議中心評議委員、仲裁協會仲裁人
- 經 歷：行政院消保會委員、NCC 廣播電視節目廣告諮詢會議委員、台北市消保會委員、消基會董事長、秘書長與發行人
- 發表期刊：1. 從消費者保護論兩岸企業經營者防止危害發生之義務
2. 美國嚴格商品責任－兼論我國消保法商品責任之若干問題（律師雜誌 / 293 期 / 2004 年 2 月）
3. 消費者保護未來的展望（律師雜誌 / 293 期 / 2004 年 2 月）
4. 集集地震後若干民事適用之探討（全國律師 / 3 卷 11 期 / 1999 年 11 月）

註 TED（指technology, entertainment, design在英語中的縮寫，即技術、娛樂、設計）是美國的一家私有非營利機構，該機構以它組織的TED大會著稱。官網：www.ted.com



從社會責任出發，營造質量兼顧的媒體環境 英國兒童青少年節目製播與管理

■ 侯志欽

保障兒童及青少年從媒體中獲得適當的內容，維護其傳播權益及身心健康，是政府主管機構、傳播媒體及社會大眾的共同責任。然而，內容產業與傳播科技發展十分快速，兒童與青少年的媒體消費行為也隨之改變，本文期望探討英國的媒體管理獨立機關Ofcom（The Office of Communications）如何發揮功能，以落實其保護兒童青少年的理念。

鼓勵引導—增加製播優良節目

英國有優良的兒童節目製播傳統，BBC（The British Broadcasting Corporation）每年大約新製800小時兒童青少年節目，製作費約為1億英鎊，其他電視頻道也投入大約2000萬英鎊進行節目製作。以2008年為例，英國影視產品輸出產值約為10億英鎊，兒童電視節目銷售金額約為1.5億英鎊，僅次於戲劇和電影。

2000年前後，國外兒童電視頻道如Disney Channel, Cartoon Network, Nickelodeon陸續進入市場，逐步瓜分收視率，除了BBC以外，商業頻道中英國自製的兒童節目大為減少。2003年國會通過傳播法案（Communication Act），並要求Ofcom至少每五年應進行一次兒童節目服務情況調查，並推動必要的管理措施，以確保兒童及青少年的收視權益。

2007年 Ofcom公佈的兒童節目市場調查資料顯示，商業電視台的兒童節目製作量降幅超過80%；另外在電視頻道數位化且數量增多之後，並未增加任何一個優質兒童節目。2008年，Ofcom在彙整資料及廣徵意見後，得到的結論是：

- 一、大多數父母認為電視節目對兒童非常重要，但對現有服務表示滿意的不及一半。其中對於學前兒童節目服務的滿意度較高，父母希望能提供更多適合青少年的本國戲劇及紀實節目。
- 二、雖然BBC製播節目時數及運用經費有所增加，但長期而言，製播的時間及經費仍不穩定。
- 三、除了BBC以外，各電視頻道都減少對於兒童節目的投資，對於未來是否提供新的自製兒童節目並不確定。
- 四、BBC的節目價值雖深受肯定，但家長期盼能有多樣化節目來源，並呈現更多元的觀點和內容。
- 五、87%的家庭使用數位電視平臺服務，大多數家庭使用寬頻網路；青少年使用網際網路及手機人數大增，除了期望有針對他們而製作的節目以外，也希望這些節目能透過更多通道傳送給青少年觀眾。

英國家長團體「拯救兒童電視」（Save kid's TV, SKT）認為兒童及青少年佔英國人口15%以上，但媒體僅使用大約4%的預算為其製作節目，在BBC的製作預算也只佔大約2%，因此期望媒體能增加對兒童的服務並提供優良節目。Ofcom回應其意見並採取了多項政策，包括：鼓勵英國電視媒體為兒童及青少年提供高品質、多元化的英國自製節目；多為兒童及青少年製播優良的戲劇和紀實節目；由多樣化的單位參與製播，以維持節目多樣性；推動的措施包括：

- 一、請BBC維持兒童青少年節目製播的角色與經費，使其成為節目服務體系的核心。

二、鼓勵英國的商業頻道投資製作優質節目以服務觀眾，善盡媒體責任。

三、政府提供經費支持製播兒童、青少年節目。

四、在完成數位電視轉換的同時，協助媒體業者善用數位科技，使觀眾有更多選擇、更大彈性來使用優質內容。

根據Ofcom統計，2012年第1季96.2%的家庭使用數位電視，10月英國完成數位電視系統轉換；此外，各類新媒體也快速發展並帶來新的使用方式。2012年，Ofcom再度發布兒童及青少年的媒體使用情況調查報告，看電視仍然是兒童和青少年生活中重要的一部份，幾乎所有的兒童每天都看電視，其中有1/5的兒童表示，在晚間09:00-10:00他們是自己一個人看電視。

在新媒體方面，手機擁有率和網路使用時間快速增長；5-15歲族群之中，14%已擁有平板電腦，是2011年的3倍。12-15歲的青少年認為行動電話最重要的設備，超過60%擁有智慧型手機，他們使用網際網路的時間已經和看電視一樣多，每周大約都是17小時。

在數位電視的新環境中，英國的父母仍肯定BBC製播的兒童節目品質，但進口兒童節目仍然不斷增加。2011年SKT報告顯示，進口節目比例約達全部節目供應的90%。為了因應多頻道時代的收視模式，並集中運用節目製播資源，2012年12月BBC結束了數十年來在主頻道BBC1播出兒童節目的傳統，將全部的兒童節目移到CBBC（Children's BBC，為6-12歲兒童及青少年製播節目的專屬頻道）播出，2013年也將幼兒節目全部移到Cbeebies（BBC為6歲或6歲以下幼兒製播節目的專屬頻道）播出，節目製作經費不受影響。

強化管理—保護兒童與青少年

多年來Ofcom以分水嶺時段制度（watershed，美國稱為safe harbor）進行節目內容管理。電視頻道在每天上午05:30到晚間09:00以前，不得播出不適合兒童及青少年觀看的內容（unsuitable material）。不適合

的內容是指與暴力、賭博、毒品、裸露或性相關的影像、圖示、言詞等，攻擊性言詞僅在情境或情節確有必要時才可出現，並要避免過於頻繁的運用。Ofcom也提醒媒體，不要在晚間09:00以後立即播送成人取向的內容，不適合兒童、甚至可能造成傷害的內容，應安排在更晚的時段播出。

從2003年起，Ofcom曾就許多在分水嶺時段播出不適合內容的節目進行處理並要求改善；這些內容包括戲劇、實境節目、音樂錄影帶，還有兒童參加的競賽節目等。許多國家都訂有節目播出的分水嶺時段（例如紐西蘭的分水嶺時段晚間是08:30，義大利則是晚間10:30），也制訂相關內容規範，使播出的節目適合兒童獨自觀看。為了確定時段分水嶺制度的適當性，Ofcom每年向家長及社會大眾進行兩次意見調查，有93%的民眾了解該制度，74%認為晚間09:00的時間合宜。

2013年3月21日，Ofcom根據2003年傳播法案，以及歐洲人權憲章中視聽媒體服務相關條文，再度修正頒布節目播送準則（Broadcasting Code），其基本理念是：所有可能影響18歲以下觀眾的生理、心智、道德發展的內容均不得播出；傳播媒體必須透過合理步驟保護18歲以下觀眾，製播單位應妥善安排節目時段，避免15歲以下兒童收看不適宜之內容。

結語

面對多平臺、多頻道及節目快速增加的媒體環境，許多不適當的內容也散布其間，讓兒童、青少年更容易觀看、下載、轉貼、流傳。因此，除了與時俱進的管理政策之外，提供資源協助媒體製播優質節目，並透過媒體素養教育、培養兒童及青少年善用媒體的能力，方能使媒體消費帶來正面價值而免於負面影響。☞

作者為國立政治大學廣播電視學系兼任講師

多元化、多媒體、多平台，影音服務邁向新世代 新興媒體網路電視（OTT）發展及 消費保護議題之初探

■ 王嘉鵬

在各國寬頻高速化與廣電媒體數位化之政策推動，加速新興媒體透過網際網路進入家庭中三種螢幕（TV、PC、手機）之收視，數位內容可在各螢幕間互相切換，由於大螢幕擁有較佳的可看性，網路收訊習慣漸有搬上大螢幕的趨勢。

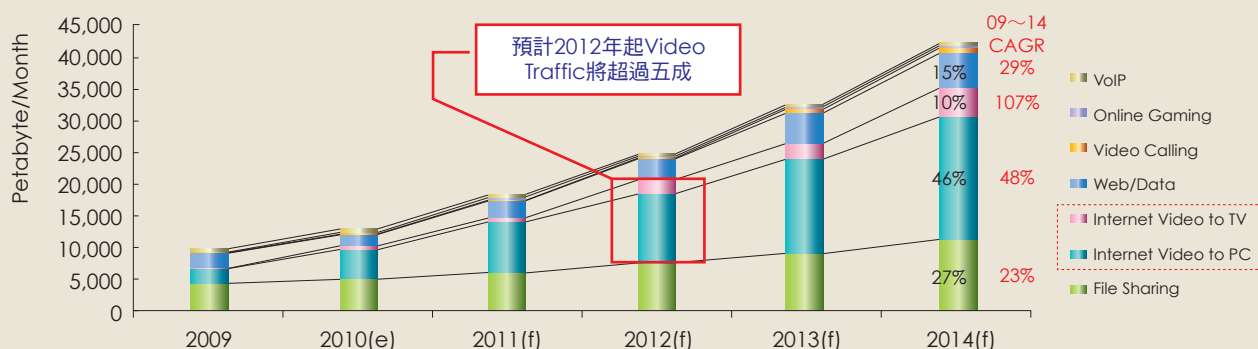
網路電視開發出有別於傳統家庭電視收視群之新興影音服務及市場，將打破相關業者既有的營運模式，亦產生新的消費行為，可能產生新的消費保護議題。

一、網路電視之發展趨勢

初期的網路電視一般可分為兩種，一為IPTV（Internet Protocol Television），另一為Web TV。IPTV是指業者透過自建寬頻網路如ADSL或Cable連接機上盒STB（set-top box），將電視節目內容傳送到電視進行觀賞，如美國Verizon FiOS、Comcast及我國中華電

信MOD等；而Web TV乃透過網際網路的連結，利用電腦收看電視節目；或者搭載作業系統機上盒的網路電視，此種機上盒除了具備作業系統、上網功能，同時提供影音服務與入口網站，如Google的Android、Apple的ios（iPhone OS）及壹電視等；另有將機上盒內建於藍光播放器、遊戲機或電視機，除了具備上網功能，同時兼具影音服務平臺，前述相關設備透過開放式網路提供影音服務被通稱為OTT（over the top TV）。

根據Cisco視覺網路指標預測（如圖1），從2012年起視訊流量佔整個IP流量的5成以上，並呈現逐年成長；至2014年透過電視收看視訊的流量成長率高於透過電腦收看一倍以上；至2015年時，終端網路連線設備將超過150億台，平均全球IP流量將達到每秒245TB，此傳輸流量是相當於每天有2億人同時傳送一部高畫質的電影，如此在網路上收看視訊已經成為不可擋的趨勢。



資料來源：CiscoVNI（2010/6），MIC整理，2010年10月

圖1 Cisco網路傳送內容的數據

二、網路電視產業價值鏈

網路視訊商業模式發展方向可從網路電視產業價值鏈（如圖2）一窺相關業者，左邊由上游的數位節目內容產製或網路的影音內容製作，再經由數位內容整合者互通數位節目或網路內容，透過不同的傳輸平臺傳送（中游），將線性或非線性的數位節目，結合多樣的終端設備（下游），如數位電視機、機上盒等設備傳送至用戶（end-user）收視。

整個價值鏈中個別業者除了提升服務品質，以增加本身的高附加價值外，彼此間透過可能的結合，形成有利於自身的策略合作夥伴，而業者間產生不同交易的商業行為，多數可以經由商業協調化解交易糾紛；然而在終端使用者，由於有設備商或傳輸平臺業者向消費者採取不同的收費方式，例如傳輸業者按月

收費、或由設備商一次賣斷機上盒或消費者於線上購買點數收看節目等消費方式，這將是最容易發生消費糾紛之所在。

三、網路電視消費行為

傳統的IPTV是由傳輸平臺業者自建線纜到戶（如MOD、CABLE系統業者），在具有一定的QoS/QoE（Quality of Service/Quality of experience）、安全及可靠性的網路上，提供多媒體整合服務。傳輸平臺業者在營運之前，須先取得主管機關核發執照方能營業；而播放的頻道內容，亦先取得衛星廣電事業執照。一般消費行為是由傳輸平臺業者按月直接向消費者收費，月租費用包括傳輸費與頻道內容兩大項，數位機上盒大多數由業者提供。如果發生消費者糾紛，大致可以透過主管機關之申訴機制，要求傳輸平臺業

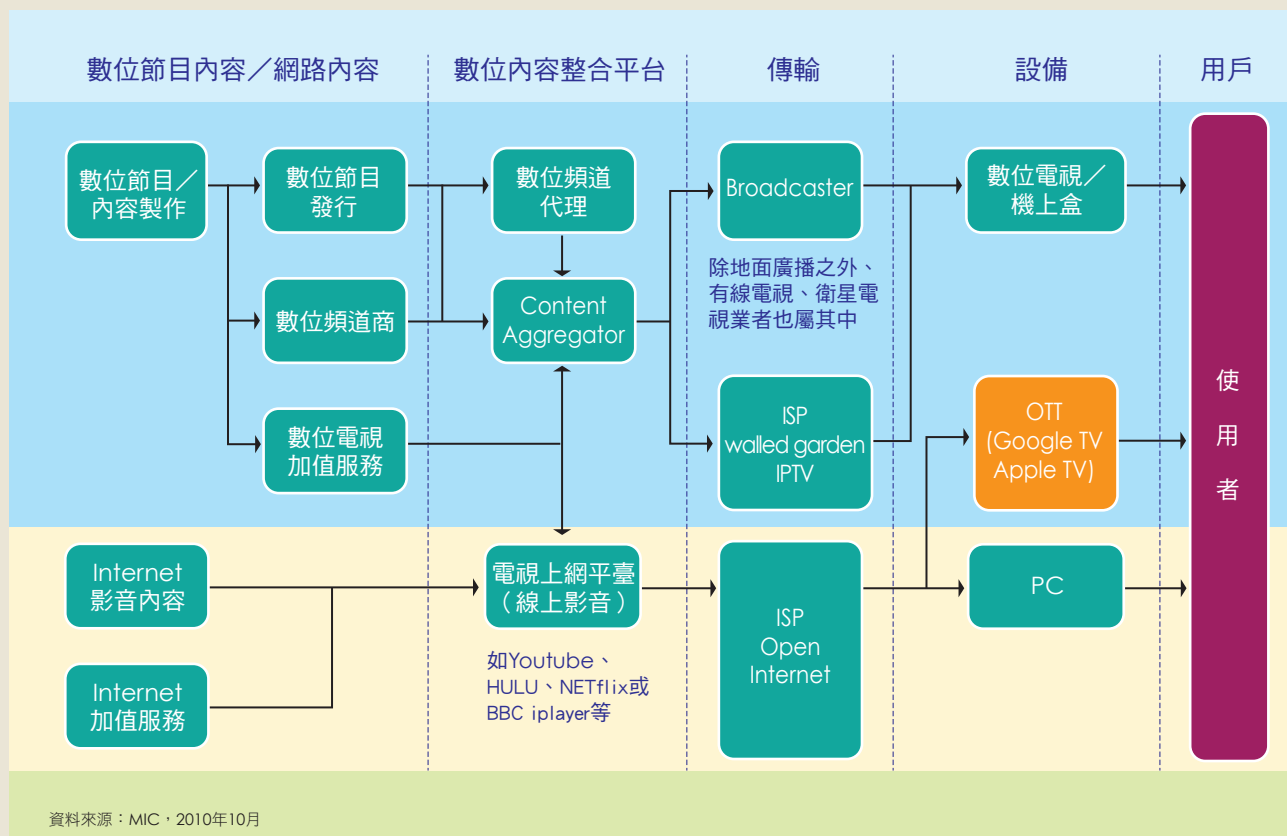


圖2 網路電視產業價值鏈

者改善，促使消費者應有的權益保障。基本上，這些業者平時受到主管機關行政督導而較具有內控機制。

目前網路電視種類除IPTV外，亦可透過OTT的機上盒（STB）收視影音服務，現階段可分為3種使用模式：

- （一）透過STB/Game console/Media Player 提供OTT服務，例如Apple TV、VUDU、X-box及壹電視網樂通。
- （二）透過聯網電視內建機上盒功能提供的OTT服務，例如LG與Sony的部份電視款式，以上兩種模式主要提供VOD（Video on Demand）服務。
- （三）為整合廣播電視與VOD服務的Hybrid OTT模式，由OTT服務商提供少量的地面廣播或有線電視頻道加上VOD服務，例如Netgem 與Sezmi。

迄今OTT影音服務，仍以透過機上盒方式最為方便，最能讓OTT業者以販賣機上盒方式，達到設備連同免費的影音服務一次賣斷給消費者。這種機上盒提供易於安裝的無線或有線的連接，並具有電子節目指南EPG（Electronic program guide）功能，提供簡易的人機介面，除了入口網站提供部分有版權的節目及內容外，亦可連接境外的侵權非法網站，以取得盜版的電視節目與電影等資料，藉由豐富影音內容，增加行銷賣點。

OTT業者所提供的入口網站，如發生節目侵權行為或消費糾紛，可能被各目的事業主管機關要求網路ISP業者阻斷；或傳輸平臺業者對OTT作線上訊務流量限制，或境外非法網站被當地政府阻斷，都可能造成消費者購買到不如預期的商品，而向OTT業者求償之消費糾紛。由於機上盒之販售係屬商品買賣，如發生消費糾紛，可向各地縣市政府之消保單位請求協助。如向境外網站購買影音服務而發生消費糾紛，將無法受到我國相關法規的保護；消費者只能在業者網站留言申訴，完全取決於業者的商業道德；或者採取跨國求償甚至進行訴訟，將面臨諸多困難及不便。



資料來源：MEDIA PARTNERS ASIA（2012/11）

依據歐盟2007媒體指令，在線性內容採取傳統廣播相關法規來管理，非線性內容只針對兒少等對象做保護措施，採取較低度的管制。如果IPTV由固網電信業者來經營是不需要額外執照；OTT影音服務的規範則屬於2007歐盟電子商務及資訊社會on demand之指令，屬於低度管理。因OTT業者在多數國家是不需要取得執照，也有部分國家如中國大陸、新加坡，對於OTT網路影音服務需事先申請執照方能營運。

OTT影音服務是否需取得執照，以大陸為例，大陸廣電部門於2011年底核發7張OTT營運牌照，使得網路電視產業價值鏈的相關業者尋求與牌照商合作，發展出與其他國家不同的商業型態，形成不同的消費行為，可能將由不同主管機關擬訂消費者保護措施。因此，不管OTT影音服務是否需先取得執照後方能營運，在網路上收看視訊的行為逐漸融入家庭娛樂並蔚為風潮下，如何強化規範新興媒體網路影音服務之消費者保護將是主管機關一項重要課題。☘

作者為本會傳播營管處技正

還給消費者一個乾淨無干擾的收視體驗

從消費者的角度出發 推動「衛星電視使用插播式字幕認定原則」

■ 曾秉芳

插播式字幕是電視頻道業者經常用來發布重要訊息和播送公共服務資訊的管道。適當的使用插播式字幕，可以在有限的時間內提供消費者更多的訊息，但過度且違規的使用，則讓看電視成為一種疲勞轟炸。據國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）統計，近2年來（民國100年1月至101年12月）收到的申訴案中，就有80件是關於插播式字幕的申訴，類型略以：

- （1）利用插播式字幕為特定產品或商業服務宣傳。
- （2）於插播式字幕中出現收費活動之訊息。
- （3）於插播式字幕中出現與該播出節目無關之訊息（如：節目預告、其他頻道節目預告）。
- （4）節目畫面中出現多串插播式字幕，使鏡面呈現顯得混亂。

有鑒於此，NCC於102年5月9日發布「衛星電視使用插播式字幕認定原則」（以下簡稱認定原則），將衛星廣播電視法第21條所稱之各款情形，分別對其認定標準予以明確化，並以之為認定原則。該認定原則實施後，預期將可減少頻道業者利用插播式字幕播出假公共服務資訊之名、行商業宣傳之實的行為，並協助業者切實落實法律規範，以維護民眾不受干擾之收視權利。

插播式字幕日新月異 業者自律成效有限

插播式字幕的源起，與有線電視產業的發展息息相關。根據學者林崇能（2011）¹的研究，台灣電視市

場在69年到79年間，除了「老三臺」之外，開始出現社區共同天線（Community Antenna）與非法的第四台業者，因當時的設備較為落後、訊號穩定度較差，使得這些業者只能藉由插播式字幕來傳遞有關公司的維修訊息，就此開啟了插播式字幕的濫觴。82年有線廣播電視法及88年衛星廣播電視法實施後，電視新聞頻道也進入百家爭鳴時代，各家業者為了吸引收視戶，紛紛將移動標題文字的報導方式置入在各新聞報導中。從此，插播式字幕就被大量運用在各家電視台中，一躍成為普遍的資訊傳播管道。

是以，前廣電媒體主管機關行政院新聞局在修訂有線廣播電視法時，便察覺到系統經營者經常利用插播式字幕，將廣告、節目、預告等穿插在一般節目、廣告中播送，為便於管理，便正式將插播式字幕的使用規則寫入條文，並一併納入新訂定的衛星廣播電視法中²。

依衛星廣播電視法（以下簡稱衛廣法）第21條規定：「衛星廣播電視事業非有下列情形之一者，不得使用插播式字幕：1、天然災害、緊急事故訊息之播送。2、公共服務資訊之播送。3、頻道或節目異動之通知。4、與該播送節目相關，且非屬廣告性質之節目。5、依其他法令之規定。」

上述條文雖明定插播式字幕的使用時機，但卻未多加解釋其內涵及名詞定義，也欠缺對插播式字幕使

1 林崇能，2011，有線電視跑馬燈使用的管理危機，危機管理學刊，8卷2期，p.25-32。

2 參見立法院法律系統：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@880603;0914;1086>

用位置之規範，使得業者在使用上產生許多爭議，其中又以新聞頻道為甚。是以，由衛星廣播電視頻道業者所組成之中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會（以下簡稱衛星公會）新聞自律委員會便針對此，前後訂出以下自律規範，希冀能提升觀眾的視聽品質：

日期	自律規範
99年3月26日	1.週一到五，螢幕左方直跑馬字幕，除有衛廣法規定之「天然災害，緊急事故訊息」與「節目異動通知」情況之外，均不打跑馬字幕。 2.週六週日，非屬整點新聞之「專題節目」播出，得於該節目時段內，於螢幕左方，以直跑馬方式，播出該節目內容相關的摘要說明。 3.若屬固定時段播出之節目，不適用節目異動跑馬。 4.節目異動之跑馬字幕內容，僅呈現異動通知訊息，不做節目內容之宣傳。
101年7月27日	1.下跑馬屬於新聞版面呈現的一部分，基於服務觀眾，因此，各類新聞訊息均可呈現。 2.直跑馬的部分則加以自律，不做過多的播出，根據衛廣法21條的精神，以「天然災害，緊急事故，節目異動」的性質為限。 3.衛廣法中雖有「公共服務」一語，但因難以定義，因此自律時加以排除，改放在下跑馬。

資料來源：衛星公會網站（<http://www.stba.org.tw/>）

為兼顧觀眾權益與業界需求NCC研訂行政規則

這些自律規範雖然發揮了部分的效果，但隨著電視後製技術的進步，插播式字幕也逐漸演化，有些發展成宣傳自家節目的小廣告區，有些則變身成會在螢幕中跑跑跳跳、干擾收視的動畫，還有些業者明訂出價目表，按露出次數、露出時段收費，或是將插播式字幕視為販賣廣告檔次的附贈品，這些都嚴重影響傳播環境的公平性和觀眾收視的權益。另外，節目異動訊息也成為業者另一種掛羊頭賣狗肉的宣傳管道，明明節目還是按表定時間播出，但卻以異動為名，在插播式字幕上大肆宣傳節目內容，成為一種台灣電視圈的怪象。

同時間，數位電視和數位匯流的發展，也使得互動行銷（interactive marketing）成為頻道業者趨之若鶩的行銷利器。傳統上，頻道業者只能藉由舉辦見面會或打call-in電話的方式，來突破電視單向溝通的先天限制，但隨著科技的進步，以及社交電視（social television）、電視商務（T-commerce）、數位電視互動式廣告（Digital interactive TV advertising, iAds）的盛行，部分業者也開始研究如何利用插播式字幕和觀眾進行互動。然而，這樣的節目行銷手法是否屬於插播式字幕合理使用的範圍？也讓有心嘗試的業者感到躊躇不前。

是以，NCC於101年，便著手研究插播式字幕的相關規範，並於102年5月9日正式公布認定原則，制定過程中不僅數度與業者當面溝通，同時也考量科技趨勢及觀眾需求，修正並調整條文內容，以期達成產業發展與消費者保障的雙贏目標。

在本認定原則中所稱的「插播式字幕」，除了電視螢幕四周會出現的「跑馬燈」字幕外，節目畫面上所額外疊印之圖形、圖表或動畫等，也一併納入管理，以建構完整的規管體系。此外，為減少業者利用

插播式字幕播出各式節目預告或商業促銷訊息，本認定原則也明確規定，若要以公共服務之名使用插播式字幕，則應以「不獲取利潤」為前提，且僅限於播送有關「公共事務性」、「社會公益性」或「生活便利性」之訊息。

另為改善頻道業者習於以插播式字幕作為「小廣告區」之陋習，未來業者若要播出節目預告，應回歸衛廣法施行細則之規定，利用節目與節目中間的廣告時段播出，而不得在節目中利用插播式字幕來播送其他的節目預告資訊。唯一的例外，是當該節目結束前，為提供觀眾可做為是否繼續收視之參考依據，業者得在該節目片尾，播送下節節目相關資訊，讓節目預告的宣傳方式回歸正軌，而不是在非預期的場合綁架觀眾的目光。

除此之外，針對如何界定「與該播送節目相關，且非屬廣告性質之內容」乙事，考量電視媒體業者積極投入互動行銷領域，以加深閱聽人對節目之參與感，並豐富節目內容，故放寬插播式字幕可播出與該播送節目內容相關之互動訊息，但其螢幕上所顯示圖文字樣不可涉及為特定商品促銷。前揭互動過程若涉及收費行為，則應以充分揭露收費資訊為原則，以確保消費者權益；另考量民眾收看性質特殊的節目時，常有接收重大且即時訊息之需求，故開放業者可播送「與該播送節目相關、重大且即時之新聞資訊、財經或體育賽事資訊，但不能藉此為特定節目宣傳。」

綜上所述，衛星廣播電視業者非有緊急、重大或必要之情況，不得使用插播式字幕，且其播出之訊息多與公眾利益相關，故應以義務播送為原則，不應將插播式字幕當做額外的廣告收入來源。

全面保障消費者收視權益

而從國外的管制經驗來看，雖然英、美等國並沒有像台灣一樣，單獨對插播式字幕進行管理，但仍將插播式字幕視為節目之一部分，其使用方式若有違反

節目廣告化等相關規定時，即依法處理之。例如ABS-CBN頻道在2010年播出的 The Rundown 新聞節目中，出現一則有關EXCELROOF公司維修屋頂的插播式字幕，就被英國廣電媒體監理機構Ofcom認定為廣告，致使該頻道違反了節目與廣告應區分的基本原則³。

同時，本認定原則雖依據衛星廣播電視法之規定而制定，但無線電視業者在使用插播式字幕時，若未遵守相關規定，而有違反節目廣告化或其他法令規定之情形，NCC也將依現行廣播電視法第33條第1項前段規定個案處理之，以求規管之一致性，並全面保障消費者的收視權益。

另有關插播式字幕更細節之規範，已載明於衛廣法修正草案第34條第2項規定中，但在該法尚未通過前，NCC基於尊重媒體編輯自主精神，將先責成中華民國電視學會和衛星公會先行召集會員共同研商自律規則，以改善插播式字幕「上下跑，左右跑，只差對角線沒跑」的現況。未來修正草案通過後，NCC將重新檢視本認定原則之規定，並考量業者自律規則實施狀況，再行納入有關插播式字幕播送位置及播送方式之規定。

有關「衛星電視使用插播式字幕認定原則」的詳細條文，可上NCC網站查詢（<http://www.ncc.gov.tw/>），查詢路徑：首頁，資訊櫥窗 > 本會法令 > 行政規則 > 傳播類 > 作業規定類。☞

作者為本會內容事務處科員

3 有關該案詳細的發生經過及處理情形，可上網參閱Ofcom公布的文件，網址為：<http://stakeholders.Ofcom.org.uk/enforcement/broadcast-bulletins/obb165/>

以智慧化解爭議，APP 行動平台上路 便民快速的有線電視客訴爭議處理系統平台

■ 朱陳春亮

國家通訊傳播委員會(以下簡稱NCC)掌理通信傳播監理政策與相關法令之訂定、修正、廢止及執行等業務。在「建構及維護公平競爭、健全發展、多元普及之優質通訊傳播環境」之願景下，以「促進通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費者利益、提升多元文化」四大施政主軸為主，積極改善並提升整體通訊傳播市場與環境，為提升有線電視對民眾之服務品質，NCC委託專業資訊系統公司建置有線電視客訴爭議處理系統平台，期能提供民眾多元化之申訴管道，進而強化國內有線電視之品質。

以往，民眾以電話做為申訴主要管道，往往因不清楚處理問題之權責單位，常出現未能向該管權責單位反映的窘境，此外，民眾以電話申訴在先天環境下的確有些如口音不清、表達不夠清楚完整、收訊不佳斷斷續續等無法克服的問題，這些環節往往造成後續處理困難度的增加，不僅造成民怨，也會耽擱解決問題及提升有線電視品質之時效性。但隨著數位大環境及網路科技演進，加上網際網路應用越來越普及，爰NCC建立一套有線電視客訴爭議處理系統平台，以達到便民快速的服務，提供更佳之有線電視素質。

為能快速有效率的解決有線電視客訴問題，NCC已自100年2月起，於NCC網站增加線上陳情管道，民眾可以藉由網際網路以文字較清楚表達其問題與客訴，此外，若有民眾晚上收看電視時，發現有線電視訊號中斷的問題，雖然當下已是下班時間，仍可以透過有線電視客訴爭議處理系統平台陳情反映，解決非工作時間無法受理的問題，並提供365天24小時全年無休的客訴受理平台環境，同時民眾也可以在收視有線電視一發生問題時，就可立即透過這套有線電視客訴爭議處理系統平台反映問題，不用再擔心隔天忘記反映的問題。

依現行有線廣播電視法規定，其主管機關分成中央及各地方兩部分，NCC為中央主管機關，而地方主管機關部分，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。以往大多數民眾在收視有線電視發生問題時，往往都會直接透過電話向NCC來做陳情反映，NCC接獲民

眾的陳情資訊，需經過人工依照機關權責做判斷再予分派，對於屬地方主管機關權責之陳情案件，須經內部公文行政程序，再函轉地方政府卓處，可能需要多耗費一到兩天的行政處理時間。

為迅速處理人民陳情案，減少政府機關公函往返時間，NCC所建置之有線電視客訴爭議處理系統平台，特別提供智慧分類功能，民眾經由該有線電視客訴爭議處理系統平台陳情的案件，系統將自動分類到NCC或各縣市政府等各該管權責處理機關，以加速民眾陳情案之處理速度，大幅提升處理時效，民眾也可以更快速得到滿意的解決方案。

有鑑於網際網路資源豐富，已成為民眾獲得知識的重要管道，各種新興軟體及技術興起，也伴隨行動終端設備之普及、方便與大眾化，致使無線上網人口迅速成長，行動上網已儼然成為趨勢，民眾使用智慧型行動裝置及進行動版應用程式已蔚為潮流，行動版陳情服務，可讓民眾隨時隨地利用智慧型行動裝置將陳情資訊提供至行動版陳情系統內。方便民眾即時且有效陳情，NCC為順應行動上網的趨勢，再提升服務品質，已自102年3月起，推出免費「通訊傳播業務陳情APP」，歡迎各界至通訊傳播業務陳情網APP會員中心加入會員並下載使用（下載網址<http://cabletvweb.ncc.gov.tw/SWSFront35/FAQF/FAQF01002.aspx>）。透過通訊傳播業務陳情APP除可提供適當訊息予NCC處理外，還可即時接收NCC發布之最新消息，增加NCC主動宣導之管道。

NCC有線電視客訴爭議處理系統平台自100年2月開始啟用至本（102）年5月底迄，已受理593件次有線電視申訴業務之申訴案，各主管機關承辦人員亦藉由有線電視客訴爭議處理系統平台協助，可於最短時間內接獲申訴的訊息並處理該等申訴案，該系統平台業已逐漸展現既定規劃之效能，NCC希望對有線電視相關問題指教之民眾，可多多利用該系統平台充分表達，亦希望該系統平台能提供社會大眾便捷申訴之途徑。☺

作者為本會傳播營管處技正

委員會重要決議

102.5.1-102.5.31

日期	事項
102年5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300件及第4點、第6點所列業經本會第382次分組委員會議決議案件計52件。
	審議通過「有線廣播電視數位化實驗區行政計畫」公告事項之部分內容修正辦法規命令發布事宜。
	許可大揚有線電視股份有限公司及新永安有線電視股份有限公司所報有線廣播電視數位化實驗區計畫。
	審議通過本會「受理申請經營行動寬頻業務有關事項」及「申請行動寬頻業務書表應記載事項、格式及其他注意事項」等2件公告辦理後續公告事宜。
	審議通過「電波監理業務管理辦法」部分條文及其附件一、二、三修正草案辦理後續發布事宜。
102年5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371件及第4點、第6點所列業經本會第383次分組委員會議決議案件計21件。
	審議通過「行動寬頻業務申請案及事業計畫書審查作業要點」及辦理後續事宜。
	許可威達雲端電訊股份有限公司籌設臺中市及南投縣有線廣播電視系統，該公司應依承諾事項辦理，其承諾將視為營運計畫之一部分。
	許可西海岸有線電視股份有限公司籌設臺中市有線廣播電視系統，該公司應依承諾事項辦理，其承諾將視為營運計畫之一部分。
	審議通過「有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請」補充公告公聽結果辦理後續公告事宜。
	審議通過： 一、民視無線台（主頻）101年11月26日播出之「風水世家」，其內容違反電視節目分級規定，依廣播電視法及其相關規定予以警告處分。 二、三立新聞臺101年11月2日播出之「1700新聞網」，其內容違反廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一之規定，依衛星廣播電視法及其相關規定予以警告處分。 三、壹電視新聞台102年1月16日播出之「晚間新聞」，其內容違反不得有傷害兒童身心健康之規定，依衛星廣播電視法及其相關規定核處罰鍰，並應立即改正。 四、臺視無線台（主頻）102年1月16日播出之「台視晚間新聞」，其內容違反不得有傷害兒童身心健康之規定，依廣播電視法及其相關規定核處罰鍰。 五、民視無線台分別於101年9月12日、9月20日播出之「消費高手」、「風水世家」違反廣告應與節目明顯分開規定之核處案，維持本會第519次委員會議決議。
	審議通過「高級電信工程人員及電信工程人員資格取得與管理辦法」第1條及第7條修正草案辦理法規預告事宜。
	審議通過財團法人電信技術中心「101年度業務報告書」及「101年度決算書」，並依規定將決算書函送立法院審查及副知行政院主計總處。

日 期	事 項
102年5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317件及第4點、第6點所列業經本會第384次分組委員會議決議案件計10件。
	審議通過本會101年度施政計畫評核初審結果依規定於行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet）辦理評核結果公告等後續事宜。
	許可世新有線電視股份有限公司所報有線廣播電視數位化實驗區計畫。
	審議通過「電信號碼管理辦法」第3條之1修正草案及辦理法規發布事宜。
102年5月24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284件及第4點、第6點所列業經本會第385次分組委員會議決議案件計13件。
	審議通過大高雄有線電視股份有限公司申請終止經營有線電視業務准予備查，並自102年8月1日起廢止並註銷該公司有線廣播電視系統經營者營運許可證。
	審議通過： 一、許可聯鑫行銷股份有限公司所屬「MTV綜合電視台」、亞洲衛星電視股份有限公司所屬「亞洲衛視綜合台」及「美食星球頻道」換發衛星廣播電視節目供應者執照、靖天傳播國際事業股份有限公司經營衛星廣播電視節目供應者「靖天映畫」頻道及中華超聯多媒體股份有限公司經營境外衛星廣播電視節目供應者「iConcerts」頻道及幸福空間數位匯流股份有限公司經營衛星廣播電視節目供應者「居家生活電視台」頻道。 二、否准新加坡商全球廣播商業新聞電視台有限公司台灣分公司申請經營「E! Entertainment」頻道及聯意製作股份有限公司申請經營「T台News」及「T台Super」2頻道。
	許可聯維、寶福有線電視股份有限公司所報有線廣播電視數位化實驗區計畫。
	審議通過「廣播電視壟斷防制與多元維護法草案」第6條第4項、第17條第5項、第18條第8項、第20條第7項及第22條第4項授權子法草案函送立法院交通委員會，說明本會依草案授權擬定子法情形，並請規劃辦理聽證會事宜。
102年5月31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342件及第4點、第6點所列業經本會第386次分組委員會議決議案件計76件。
	審議通過「國家通訊傳播委員會公務人員交代條例施行細則」草案及辦理後續事宜。
	審議通過「固定通信業務管理規則」部分條文修正草案辦理後續預告事宜。
	審議通過本會103年度施政計畫草案依規定事項辦理後續事宜。
	核准新永安有線電視股份有限公司本次所報有線廣播電視數位化實驗區切換為全數位化服務。
	審議通過有關經濟部投審會函請本會等機關查復荷蘭商Max Growth B.V.申請轉讓其所持有暨投資事業壹傳媒傳訊播放事業股份有限公司所持有之國內事業壹傳媒電視廣播股份有限公司全數股份案，並循往例規劃辦理公聽會事宜。



內
付
資
已
郵
國

板橋郵局許可證
板橋第01489號
中華郵政台北雜誌
第1102號

無法投遞請退回



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：886-2-33437377

網址：<http://www.ncc.gov.tw>

為地球盡一份心力，本書採用環保紙印製。

ISSN：1994-9766



GPN：2009600628
定價：新臺幣 100 元