

NCC NEWS

9

月號

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION • 第10卷 第5期 • 中華民國105年9月出刊



頭條故事 · 「新聞報導他律之必要性座談會—以內湖隨機殺童案為例」座談紀要

專欄話題 · 「鬼打牆」中緩步前行的新聞自律之路——媒體自律十年省思

- 公民參與媒體他律 觀眾眼中的廣電媒體“出了什麼錯？”
- 公民社會參與媒體內容治理—適齡兒童電視節目標章推動成效
- 媒體萬花筒—媒體識讀教阿公阿嬤看懂媒體及培養識讀種子

通傳展望 · 從電視到網路—傳播內容權益的變化與保護

目錄 • CONTENTS

頭條故事

- 01 監督與共管 做媒體的主人
「新聞報導他律之必要性座談會——
以內湖隨機殺童案為例」座談紀要

專欄話題

- 05 反覆對話 媒體堅持的防線
「鬼打牆」中緩步前行的新聞自律之路
——媒體自律十年省思
- 09 真實與公正 民眾的媒體期待
公民參與媒體他律
觀眾眼中的廣電媒體“出了什麼錯？”
- 16 適齡標章 保障兒童視聽安全
公民社會參與媒體內容治理
——適齡兒童電視節目標章推動成效
- 20 公民監督不論老少 從讀懂媒體開始
媒體萬花筒——媒體識讀教阿公阿婆看懂
媒體及培養識讀種子

通傳展望

- 23 匯流時代 三律互補管理
從電視到網路——
傳播內容權益的變化與保護

會務側寫

- 28 委員會議重要決議

出版機關 國家通訊傳播委員會

發行人 詹婷怡

編輯委員 翁柏宗、何吉森、洪貞玲

郭文忠、陳憶寧、陳耀祥

編輯顧問 陳國龍、鄭泉評

總編輯 王德威

副總編輯 紀效正

執行編輯 黃睿迪、劉秀惠、林淑娟

電話 886-2-3343-8798

地址 10052 臺北市仁愛路一段50號

網址 www.ncc.gov.tw

美術編輯 奧得設計顧問股份有限公司

電話 886-2-2365-0908

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



李皇萱

9月號 | 01

依玟則說，2013年美國波士頓馬拉松爆炸案，CNN幾乎全天候不斷播送現場畫面，即使是血跡斑斑的畫面也不見馬賽克處理，她認為臺灣已進入民主社會，不可能再走回禁止播出、禁止報導的年代，新聞報導儘管存在一些問題，「但如果沒有談話性節目和新聞頻道百花齊放，洪仲丘事件誰幫他平反？太陽花學運就可能不見了，甚至可能會被扭曲變成暴民。」

STBA：匯流時代需跨平臺協調

「不報導，不等於不會被傳閱。」陳依玟說，重大社會事件是整個社會共同的傷痛，但即便電視臺大家說好不報導，網路媒體、其他類型的媒體都看得到、找得到，例如八仙塵爆事件怵目驚心的畫面來自網友提供。與其不報導，還不如正面面對，善盡媒體的社會責任，讓社會從這樣的事件學到如何因應，其中最基本的新聞處理原則就是「以公共利益為前提衡量報導比例」。

不過，陳依玟也說，去年兩起案例差一點挑戰了耗時10年建立的自律機制。

民國104年9月底，一起綁架勒贖案悄悄在臺灣發生，部分媒體掌握情資蓄勢待發，當STBA協調電視頻道達成共識等人質獲釋後才發布消息，已有紙媒的電子報偷跑將消息放上網路，所幸即時協調成功，撤掉已在網路上現蹤的新聞，最終香港富商平安獲釋，其他媒體才報導這則新聞。

這是近期媒體自律成功發揮作用的案例，但網路媒體偷跑，已不只一次引起電視臺的不滿。同年底，臺東挾持大學生案，網路媒體按時間序更新，鉅細靡遺的報導人質和綁匪的互動，甚至由記者扮演和歹徒對話的角色，也有附近民眾拍照、錄影PO網，反而現場上聚集不少圍觀民眾，在在讓以媒體自律自我要求的電視臺極度不以為然。「不只頻道業者有能力做影音報導，原生網媒、紙媒所衍生的網媒，都有網路影



圖1 ▶ 台灣親子共學教育基金會理事賴素盈



圖2 ▶ 臺北藝術大學藝術行政與管理研究所副教授劉蕙苓



圖3 ▶ STBA秘書長陳依玟



圖4 ▶ NCC委員何吉森

音服務，如果今天歹徒是網路重度使用者，透過網路發布、操控訊息，誰有能力與之對話？又是誰能出面讓網媒建立採訪報導的專業與自律？」

陳依孜認為，時代環境一直變化，已不是媒體自律與否的問題，特別是民國102年以來，數位匯流環境成熟所造成的衝擊，使媒體自律特別需要跨平臺協調，才能同步約束電視臺、紙媒和網路媒體。

劉蕙苓也同意，網路時代來臨資訊和新聞界限日趨模糊，影響自律、法律和他律之間的關係，如何讓新聞價值被凸顯，以及讓大家知道資訊不等於新聞，變成新課題。

修廣電三法 媒體自律首度入法

對此，國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）委員何吉森（時任主任秘書一職）表示，NCC只負責電子媒體，平面媒體和網路媒體在定位上屬於自律。但媒體已走向新媒體，內容出處不明，任何使用者都可能是內容提供者，不能再像戒嚴時期，新聞局科員一通電話給媒體就能解決問題，網路新媒體時代必須靠「治理」。

何謂治理？何吉森以跳探戈比喻自律、法律和他律三者間的關係。他形容戒嚴時期是「媒體」跟「政府」在舞池中跳探戈，當媒體快跳出舞池外，政府就要趕快把它拉回舞池內。解嚴後，觀眾變成媒體的主人，變成觀眾進到舞池跟媒體跳探戈。因此，當媒體走偏，民眾可以打電話抗議、投書，即所謂的自律；非營利組織如媒觀以監督政府和媒體內容監理，扮演他律角色；政府的角色則是畫出紅線，避免報導觸犯社會大眾可以接受的範圍。

何吉森表示，完全靠媒體自律當然不夠，所以當前一個較新的名詞是「受規管的自律（regulated self-regulation）」，也就是媒體自行訂定自律規範，公協會扮演一定角色。目前媒體內部都有自律的相關機制，今年一月公布新修正的廣電三法，更把媒體自律納入法規，未來再有小燈泡事件引起民眾一致不滿的亂象，NCC即通知媒體，媒體則必須繳交一份自律報告，並將報告放在網站上，讓社會大眾公評是否能接受媒體所提出的處理機制，「讓民眾真正成為媒體的主人」。

至於網路媒體內容，為即時處理民眾申訴及通報網路內容問題，我國已由教育部、內政部、經濟部、文化部、衛生福利部及NCC等單位共同成立「iWIN網

路內容防護機構」（網址：www.win.org.tw）受理相關申訴。NCC對於網路內容管理之權責，依兒童及少年福利與權益保障法第46條規定，為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等任務，並以「促進業者自律」等更周延的防護機制，保護兒少上網安全。

iWIN設立的核心理念就是網路內容包羅萬象，所涉各項問題與實體社會一樣，應由各法令規定之主管機關依權責處理。



圖5 Q&A時間開放民眾向在座貴賓提問

共管發揮作用 媒體識讀教育是關鍵

另根據媒觀同一份民調資料數據得知，對於新聞報導內容不妥，有98.5%的民眾認為媒體應發揮自律精神，94.3%的民眾認為公民應進行更多監督行動，91.7%的民眾認為NCC應修訂相關規定規範，可見民眾心中都認為順序應為「自律>他律>法律」。

自律、他律和法律形成傳播內容監理共管制度的鐵三角，相輔相成缺一不可。何吉森說，事實上光靠核處機制緩不濟急，如何讓媒體自律和他律發揮社會監督力量更形重要，因此NCC將把重心放在推動媒體識讀教育。

何吉森進一步解釋，戒嚴時代不做媒體識讀沒關係，反正有政府管，但網路時代資訊混雜、來源不明，好的壞的攪和一起，民眾必須有判斷和過濾的能力。

「教育才是根本！」代表親子共學團的賴素盈也同意這個看法，她認為新聞也是人為製作產出，推行記者的人權教育遠比要NCC訂定規範措施重要，教育記者學習對人的基本尊重，培養同理心，人與人之間平等互相尊重才能善待他人。

勿以事小而不為 閱聽大眾要更主動

數位匯流的時代，人人都是舞池中的一份子，他律的重要性亦不言而喻。實際參與多家媒體內部倫理委員會的劉蕙苓鼓勵民眾，多數人可能會認為打電話給媒體抗議沒有用，實則不然，媒體環境已不同，閱聽大眾愈來愈主動，他律就會是社會中很寶貴的力量。

劉蕙苓舉了個例子說明。就在小燈泡事件發生後沒多久，某家電視臺召開倫理委員會討論一位家長向電視臺抗議小孩被近距離拍到，該名家長希望媒體能撤掉新聞的案例，新聞臺考量當時社會氛圍，且現在新聞已不只是電視播出一次而已，放上網路後可能廣泛傳閱，因此最後決定撤掉。這樣的案例並非出現重大社會事件時才有，劉蕙苓觀察，民眾反映的意見，媒體其實很願意詳加討論並做出善意回應。

當然民眾申訴情節也不全然合理，媒體畢竟仍肩負公共責任。曾經有媒體針對夜市違規停車進行報導，遭店家抗議因為媒體拍攝，大家不敢停車，導致生意變差，希望媒體不要再報導這則新聞，但倫理委員會的委員咸認違規停車違反公共利益，支持該電視臺不必撤掉該則新聞，反倒應該繼續報導。

至於網路不像電子媒體可以快速找到窗口反映的問題，媒觀秘書葉大瑋也強調，民眾並非沒有管道能發聲，「大家要把自己的聲音表達出來，我們才有底氣，不然媒體會說，大家都很愛看，只有你們在那邊叫。」



圖6 民眾提供給媒體教育觀察基金會的手機截圖

葉大瑋說，網路媒體即時新聞更新速度快，有時為了衝流量，轉引爆料公社的內容，以致於資訊和新聞的分野模糊，如內湖隨機殺童案發生，許多民眾自發提供一些編輯用語不當的網路截圖給媒觀。

「如果我們沒有截圖，在自律委員會上，媒體會

說我們已經刪掉了。」相反的，有公民作後盾，當他們代表民眾參與各大媒體自律委員會的時候，只是一張截圖都能成為有力的證據，多一分爭取媒體改善不妥報導的機會。「像那次開會之後，內部的員工即透露主管交待自律的東西還是要注意一下，所以大家還是要相信把意見講出來，媒體還是會調整。」

結語—做媒體的主人

邀請大家一起行動，集結大家的力量，向NCC連署要求「即刻起停止播報隨機殺人事件任何相關新聞之細節與畫面，電視臺無限制的播報無形之中助長了模仿效應，對於這樣的事件完全沒有預防再度發生的效果，且對於被害者家庭也是再度傷害，請立即停止播報！」

—摘自全民連署要求NCC約束媒體「過度報導隨機殺人事件」活動首頁—

內湖隨機殺童案發生後，近萬人網路連署要求NCC有所作為，上述這一段文字顯見在自律、他律和法律三律共管中，民眾依然習慣將目光、期待和信任放在政府介入管制的法律之上。

類似要求NCC「硬起來」的聲音始終不絕於耳，但從新聞工作者到投身學術研究數十年的經歷，劉蕙苓說，政府出手是倚賴特效藥，問題是，社會真正需要的是自我不斷的改進，在建立三律共管的過程當中不免得忍受不斷的陣痛，「期望在每一次陣痛中媒體能愈來愈好」。NCC委員何吉森則回應，NCC會秉持「心要硬、手要軟」的原則，誰跨越紅線，NCC一定會有所作為，但怎麼做容有彈性空間。

座談會上亦有民眾提議，臺灣科技發達，除了自律、他律和法律三律共管，不妨試試從技術的觀點、科技的手段找解決方案。對此，何吉森說，現在的手機已能讓民眾自己選擇愛看的新聞類目，美國也有如暴力晶片（V-chip）的過濾技術，提供民眾篩選可信度有問題的新聞、資訊來源。隨著科技發展，技術就在各位民眾手中，愈來愈多的決定權操之於己。

別忘了，「你才是媒體真正的主人！」

（作者為電臺與內容事務處行政助理）



反覆對話 媒體堅持的防線

「鬼打牆」中緩步前行的新聞自律之路 ——媒體自律十年省思

■ 詹怡宜

新聞自律十年後 仍常上演的日常案例

「挾持民宅，乾稿發出囉。」

「什麼內容？」

「有人持槍闖入民宅控制一家人，目前與警方對峙中。我們記者車子趕往哪裡去，訊息先發。」

幾天前晚上七點多，編輯臺附近傳來這段對話。雖然狀況不明，但「挾持」、「控制」幾個關鍵字已足以讓我繃緊神經。主管發出乾稿資訊（乾稿是指沒有畫面的主播口播訊息），代表正在副控室的編輯能同步得到消息，如果編輯和主播未加質疑，最短在1分鐘之內，從主播的口中即將向全國觀眾讀出這項聽來的確是則最新消息的簡短報導。我大聲問：

「挾持人質？一家人在歹徒控制中？」

「這乾稿還不能播喔。」

「記者先到現場吧，確定人質安全才能報導。」

採訪中心和編輯中心兩位大主管也回應，於是，這則乾稿在編輯作業系統中被明白標記了「勿播」。謹慎起見，編輯主管也撥電話到副控交代清楚「乾稿千萬不能播！」

鬆了一口氣，我這才去社會中心問清楚是什麼案件。地點發生在新北市，只知道是歹徒持槍闖入民宅、一家人被控制、動機不明、警方正在現場處理。這種事接下來會怎麼發展，沒有人知道。去年底臺東的人質挾

持案，歷經21小時才落幕，對警方和現場採訪的媒體都是場緊張要命的折騰。畢竟人質安全是最高考量原則，任何一件挾持案最後會如何落幕，牽涉到的變數不少，最怕的是，媒體也成為其中的變數之一。

我先查了一下衛星公會自律綱要對人質事件的規範，這是去（104）年經過各家電視臺媒體代表與諮詢委員共同討論的執行準則，內容具體實用，可以作為報導時的明確準則。找到有關人質事件處理綱要內容轉給相關主管，以避免晚間不同的值班主管有不同的處理標準。

衛星公會新聞自律的這份執行綱要包括性騷擾、兒童福利、反歧視、災難新聞的處理等，平常或許覺得太鉅細靡遺懶得看，但內容頗為實際，需要用時一查詢，便有助於理解規範精神。

以上述人質事件為例，原則上就是不報導，理由是考量人質安全，避免挾持者因看到電視新聞報導而激化情緒或影響警方談判規劃。

確認TVBS新聞能審慎執行後，我也把這段執行綱要內容轉傳給由各新聞臺主管和自律代表組成的自律平臺，作為善意提醒。其實內容各臺早已知道，畢竟當初是由各臺代表們共同擬定的，彼此都同意如此遵守，只是當不同媒體的記者報導新聞時，各種狀況難掌握，多叮嚀一下總是好的，事前提醒總能減少傷害。

但老實說，上傳人質事件處理提醒之前，一個顧慮又使我略猶豫一下「不會是我們的獨家吧？」我跟

記者確認：「這則新聞各臺都知道了嗎？」知道各臺社會記者已陸續掌握消息了，我放心些；否則當我提醒各臺注意自律時，也等於把記者掌握的資訊傳遞給其他媒體，TVBS辛苦跑線的記者們勢必覺得不公平。

當晚透過line群組提醒各臺注意自律綱要中人質事件處理的相關規範之後，陸續聽到叮叮咚咚，他臺代表有人回覆「收到」「感謝提醒」。才過不久，晚間8點左右，同仁大聲傳來消息：

「警方順利攻堅救出人質，嫌犯落網了。」「畫面回來了，可以播了！」這場警匪對峙總共歷時約一個半小時，嫌犯質疑遠親霸占祖產，強行進入不認識的遠親家裡，又是潑汽油又是舉槍，過程中嫌犯曾情緒失控，朝天天花板連開兩槍，並不時以槍口抵住驚恐的人質。最後是在大批警力舉盾攻入的情況下，壓制住這位75歲的憤怒嫌犯，沒有任何人員的傷亡。

所幸順利落幕。事後來看，這是一則不太嚴重的社會新聞，多數人不注意也不會記得，甚至記者們見多了警察攻堅破案，這算是一則很普通的報導。



圖1 104年底的臺東挾持人質事件，儘管網路新聞以大篇幅報導，各新聞臺謹守自律原則，整整21小時隻字未提，直到確定嫌犯落網人質安全才報導。

如果沒有時時反省的自律機制

但即使不是重大新聞，新聞自律卻是從最早那聲「挾持民宅，乾稿！」開始的。

如果發稿者沒有經過主管的提醒、如果副控室的主編和攝影棚裡的主播沒有多想就播出乾稿、如果當時警方還沒部署完成、如果挾持僵持中民宅家裡電視開著、如果易怒失控的嫌犯聽到自己的新聞、如果後來無法平安救出人質…，最後釀成悲劇，媒體又要成為眾矢之的，新聞自律的機制又再一次失去功能了。

以上只是前幾天才發生的一件新聞自律小實例。但過程中仍令人捏了把冷汗，因為那聲「挾持民宅，乾稿！」代表著新聞自律不是在制訂完「新聞自律執行綱要」就確定執行得了，每一天每一件小新聞都考驗著媒體的執行與判斷。不同年齡層記者們的背景與價值判斷標準、不同媒體的作業流程、主管的執行意志與價值順序也使得新聞自律落實執行綱要成為一件相當大的挑戰。

多數新聞在發生與報導之初，想像不到後續會引發排山倒海般的影響性與話題（例如小燈泡案），也有許多新聞發生得太突然，各媒體投注人力與精神的過程已耗盡全力（如臺南地震樓塌案），於是許多狀況仍不斷發生，只要某個沒有注意到的環節發生差錯，媒體遭遇的社會輿論責難從來沒有停過。

因此，對當初所有曾參與推動新聞自律者們來說，執行「新聞自律」彷彿天天面對一種「鬼打牆」般的痛苦折磨，儘管想著媒體角色、理想與抱負、謹慎思辯如何規範、開會再開會、討論再討論、提醒再提醒，但新聞事件天天發生，也就是自律的考驗天天降臨，各種意料之外的情節案例持續增加，於是自律精神的落實也時時面臨重大挑戰。作為衛星公會新聞自律委員會主委，也只能戰戰兢兢。因為我知道，這工作顯然沒完沒了。

然而，經歷了沒完沒了的鬼打牆之後，再回頭看這段路，卻不完全只有洩氣；不得不說：鬼打牆中，我們仍有緩步前行的一點進展。

新聞自律 十年來的唐吉軻德式奮戰

真正經歷過那段筆路藍縷過程且投入最深的人，

三、人質事件處理：

1. 以人質生命安全為最優先考量，不論人質事件處於未公開或已公開狀態，均不得有任何危及人質生命安全的採、編、製、播行為。
2. 人質安全脫離犯罪行為人控制後之採、編、製、播，為避免侵害當事人隱私及造成二次傷害，應取得當事人同意始得為之。但檢警或其他主管機關主動發布消息者不在此限。
3. 人質事件處於未公開狀態時，媒體一律不報導、不採訪。僅能向檢警或其他主管機關蒐集資訊做為背景參考。...

-摘自衛星公會自律綱要-

*「新聞自律執行綱要」內容係依據：衛星廣播電業基本法令、性侵害案件之法令規定、兒童福利及少年事件之法令規定、侵害名譽之法令規定、身心障礙者保護法，另外擷取學者專家、公民團體的意見及各國傳播媒體自律規範，並參酌衛星廣播電視新聞自律公約之精神，彙集耙梳而成。本綱要適用範圍為取得新聞類衛廣執照之頻道內容。

要算是前任新聞自律委員會主委、現任衛星公會秘書長陳依孜，以及幾位有志改善媒體環境的學者專家與民間團體意見領袖所組成的新聞自律諮詢委員會。我仍對依孜與第一屆諮詢委員會主委張錦華老師等人過程中有如唐吉軻德般對抗風車的執著認真無比佩服。

時間推回至2006年，是NCC（國家通訊傳播委員會）成立的那年，電視媒體業者共同成立衛星電視商業同業公會，也在同年確定組成新聞自律委員會。

2006年第一年協調新聞自律的過程據說非常辛苦，我未能躬逢其盛，卻清楚記得當年的社會氣氛。



圖2 ● 現任衛星電視公會秘書長陳依孜自十年前即參與推動新聞自律。

那是壹週刊和蘋果日報剛進臺灣的前幾年、天下雜誌也採用「弱智媒體，大家一起來誤國？」作過封面報導，這篇後來引起媒體界廣泛討論的報導細數臺灣媒體種種亂象，包括：某企業老闆「有一天在家裡與正值青春期的女兒一起看電視。結果，他愈看愈手足無措、坐立難安。因為新聞畫面上，跑馬燈一次又一次的跑著，預告一條重點新聞：『父親強迫女兒口交。』」、璩美鳳性愛光碟話題鋪天蓋地連續報導、分化族群對立的口水話題在談話性節目中天天被點火延燒。

也是不久之前，2004年的春節，當年的東森S臺找了爭議性頗高的許純美和柯賜海上節目聊天，創下極高收視率，於是電視臺更安排這段節目多次重播，導致媒體遭社會批評為「收視率導向的極致庸俗化」，就在那幾年社會認定電視新聞為了收視率，只有「腥、羶、色」，剛成立的NCC也被民眾賦予了「應該設法整頓媒體」的高度社會期待。

我可以想像當時學者專家們對電視媒體的批判、可以想像NCC回應社會的壓力，當然更能夠理解媒體的痛苦自省過程。特別是經歷解嚴之後，媒體擺脫了政治力束縛，可以高舉新聞自由大旗，卻因市場過度競爭而陷入收視機制的牢籠。媒體無奈被社會批判為

亂源，甚至以「公害」形容，置身其中者有些感慨、有些為自己辯護、有些力圖調整，但市場機制如此，收視率數字是媒體工作中唯一的成績單，許多媒體記者編輯們的確認為腥羶色是提振收視的快速途徑。

要讓彼此處於競爭關係的媒體同桌會議，並不容易。但唯有共同調整同步改變，自律才能有效推動。

第一屆新聞自律委員會主委是由公會理事長周盛淵擔任，當時他以中天總經理身分承擔協調重任，TVBS新聞部協理陳依孜則被各臺推舉為主任秘書。張錦華則是第一屆諮詢委員會召集人。

由於當年的社會氣氛對媒體的整體表現展現出極大的不耐與批判，衛星公會的新聞自律模式決定採取「內部共同檢討」與「外部監督」並行的機制，每兩個月定期召開的諮詢委員會議由學界公民團體組成，由委員們針對有疑義的新聞，要求媒體主管答覆。

據說第一次的會議，諮詢委員們與媒體之間對立到幾乎劍拔弩張，資深經驗豐富的媒體主管們何曾排排坐聽各方團體天馬行空的批判教訓？「學界與團體的期望是100分，但隔行如隔山，諮詢委員整整列了300多條意見，根本無法逐一討論，對話用語的歧異落差，吵到幾位媒體同業醞釀集體退席抗議……」當依孜回憶起第一次的會議，總會有萬事起頭難的感慨。

我在2007年因成為TVBS新聞部主管，而加入衛星公會新聞自律委員會。因為當年發生了一起後來對TVBS與各媒體影響極大的事件—周政保黑槍影帶事件。

那是一次慘痛教訓，當時TVBS中部新聞中心回報取得一錄影帶，內容是幫派份子周政保亮槍，坦承犯下3起槍擊案，同時指控另一幫派份子涉嫌一起角頭命案，黑道份子亮槍噙老大，播出前TVBS先向警方通報這則獨家，認為已符合新聞倫理，當晚播出後各臺也向警方取得畫面跟進，引起社會矚目（也獲得高收視率）。但兩天後，發現這則影帶竟是TVBS記者協助拍攝的。

當時社會輿論譁然，批判電視臺成了協助黑道恐嚇的共犯，也將矛頭指向收視率導向的媒體市場機制。一時之間檢警偵辦、NCC調查、立委痛批、政治人物揚言到電視臺抗議。直到NCC開罰200萬、TVBS總經理換人、內部也進行人事調整，這起批判媒體的風潮才逐漸平息。

我在那時緊急受命擔任TVBS新聞部主管。2007年4月，應當時已擔任自律委員會主委陳依孜之邀，第一次代表TVBS新聞部參加風波之後的自律會議。還記得走進開會現場，10位以上公民團體代表排排坐，似已摩拳擦掌準備好好檢討TVBS。所幸TVBS提出的內部調整計畫說明最後獲得諮詢委員們認同，且共同將這次事件視為電視新聞改革的契機。此即為衛星公會透過外部團體協同媒體進行新聞自律的意義所在。

根據衛星公會組織章程，「新聞自律委員會：由提供新聞頻道或新聞節目之會員推派新聞業務最高負責人組成，負責協調新聞頻道聯合採訪、製播、合作，及蒐集各界對新聞之內容意見，並適時檢討改進。新聞自律委員會得設新聞諮詢委員會，邀請學者、專家、公民及消費者團體組成，其組織簡則另訂之。」

媒體與學者專家民間團體，是兩群各有不同專業的人，如何良性對話讓彼此瞭解學習，需要的是互相信任的基礎。原本不習慣外人指指點點的媒體，在自律機制的設計下，增加了與社會溝通對話的空間。

於是透過這十年來的固定會議，自律委員（媒體代表）與諮詢委員（學者專家）陸續討論完成逐步增加為上萬字的「新聞自律執行綱要」。光是分則部分，共列出犯罪事件處理、自殺事件處理、人質事件處理、災難或意外事件處理、群眾或抗議事件處理等共17項。一項項都是經過媒體代表與學者專家逐項討論達成的共識，也隨著新聞事件的新發生，綱要內容也陸續檢討增刪。例如小燈泡事件後的新增的第17項「兒少保護對象新聞事件之製播處理」。

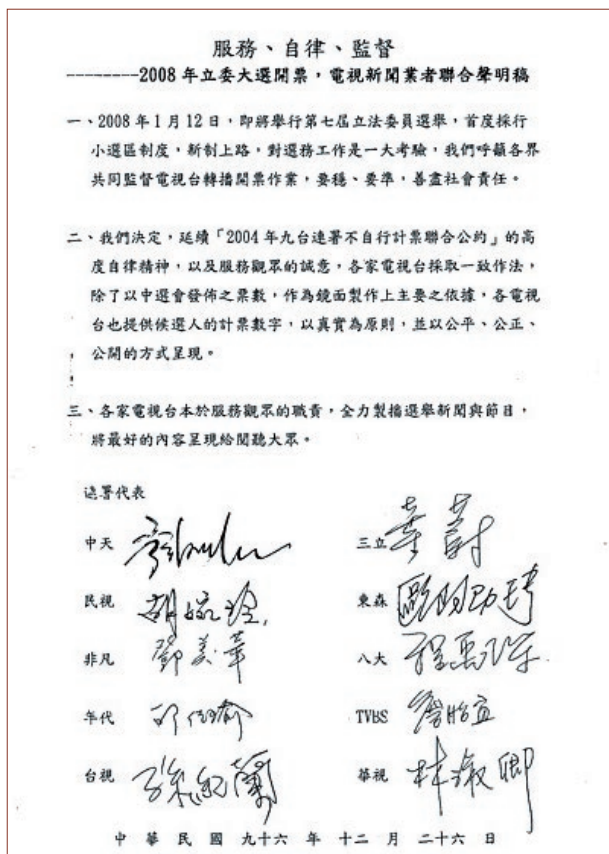


圖3 2008年立委大選開票作業，衛星公會自律委員會出面協調各新聞台不灌票有所本的真實開票原則。

問題還在 鬼打牆也得繼續的新聞自律

或許許多人還是批評：「電視新聞仍然不夠長進啊！」、「錯字太多」、「知識太少」、「行車記錄

器畫面太多」…甚至會批評怎麼是在社會檢討媒體之後，才檢討增列兒少保護的處理原則，「事後檢討有用嗎？」

不可否認，儘管走過十年緩步前行的新聞自律之路，仍有許多檢討空間，但至少我們持續在做。

再舉一個人質事件為例：去年底發生在臺東的人質挾持案，那時我們尚未增訂人質事件處理的自律執行綱要。

去年12月22日晚間，傳出臺東大學學生遭歹徒挾持。第一時間我在自律群組中提醒，基於人質安全，警方請託媒體不要搶快報導。同業配合度很高，當天晚上電視新聞一片寂靜無聲，但是網路媒體、電子報、即時快報大篇幅報導、圖文並茂，甚至媒體與嫌犯直接對話溝通，問答過程鉅細靡遺。第二天清早打開報紙各報頭版頭條…。

各新聞臺仍然持守自律，身為自律委員會主委，當天我的壓力極大。

「請問各位前輩，四大報都報導了，電子即時更是即時更新，唯獨電視媒體謹守自律，在人質安全與民眾知的權利之間，是否沒有空間？敬請指教，謝謝」

有同業在群組中這樣問。

「嫌犯手上有手機，數位匯流，平面和電視幾無差異，法規卻寬鬆截然不同，我們該思考如何因應」

「除了電視媒體，訊息早已全國皆知了…」

我們內部也開始質疑，只有我們這樣謹慎自律，有意義嗎？但是各新聞臺仍隻字未提。當天我持續與警方聯絡，確認若新聞臺加入報導，會讓已經夠混亂的現場更添警方風險。

我們彷彿在守著一道意義不大的防線，但大家還是相互提醒配合，持續守著。直到下午人質事件落幕，大家鬆一口氣。我們又完成一次自律協調任務。但也很清楚，隨著媒體科技與環境的變化，媒體自律的功課越來越複雜。一次次新事件也幫助我們累積共同經驗，一次次獲得新的學習。

慶幸的是，衛星公會的新聞自律機制是透過彼此溝通對話討論，不是規範、大多狀況也不是來自NCC他律規範，而是成熟理性的討論，以共同合作追求進步。

即使如鬼打牆般，我們常重複討論類似議題，也需重複教育新進記者同樣的內容，但至少我們還在做，一點一點進步中。

（作者為衛星公會新聞自律委員會主委）



真實與公正 民眾的媒體期待 公民參與媒體他律 觀眾眼中的廣電媒體“出了什麼錯？”

■ 周亞恬

105年3月28日下午1點15分，一通抗議電話撥進本會，不滿電視頻頻播送內湖女童命案新聞。此後5天，包括電話、申訴網和手機APP，本會（國家通訊傳播委員會）共收到93件不滿電視臺報導方式的申訴，其中有71件不約而同的提到「此則報導應該減少」、「全天候播送會造成壞人模仿學習」、「不斷播放已經影響社會氛圍和孩子心理安適」、「無限制的播報對被害者家庭也是再度傷害」。

儘管媒體自律推動10年，電視臺第一時間以馬賽克處理血腥畫面，避免特寫鏡頭，然而時至今日，觀眾的要求不僅止於此。「單一事件報導勿過量」及「同理心」反而更是觀眾對電視報導隨機殺人事件的集體呼籲。

比起102年「太陽花學運」24天期間湧入5,980件申訴案，主要來自觀眾抗議中天電視臺主持人用語不當、物化女性，內湖女童命案引起觀眾申訴的原因顯然大相逕庭。新聞事件千形萬狀，不可一概而論，但民眾申訴的內容大致反映出社會大眾眼中媒體呈現的問題，以下透過分析各申訴案件，帶我們一窺究竟。

一年平均受理3千件申訴

本會自98年始設置「傳播內容申訴網」，以100年至104年近5年為例，受理申訴廣電內容不妥案件總件數為20,945件（如圖1），平均每年度約受理4,189件申訴，每年度申訴總件數約落在2,000件至4,000件左右，103年度申訴件數突爆增至9,797件，此因「太陽花學運」期間

民眾申訴部分電視節目有不當內容件數達5,980件，其所占比例即達該年度總申訴案件之61%，若扣除此單一個案，則該年度申訴總件數並無異常增加情形。另就民眾申訴媒體類型觀察（如圖2），100年至104年仍以電視為主要申訴媒體類型，歷年來均占申訴總件數約九成以上，於102年更占該年度申訴總件數98%。



圖1 100至104年申訴總件數

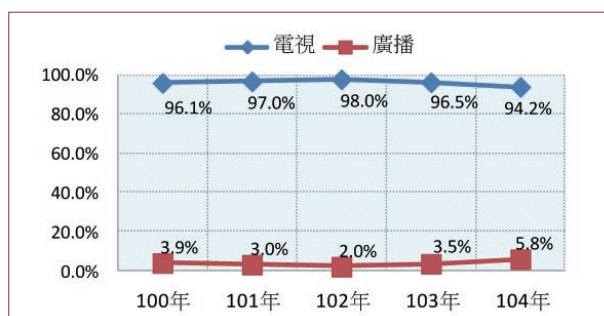


圖2 100至104年申訴不妥內容之媒體類型

電視申訴「內容不實、不公」占三成

觀察民眾歷年申訴電視不妥內容類型前十大類別（表1），分別為「內容不實、不公」、「針對特定頻道節目內容表達個人想法」、「針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法」、「節目與廣告未區分」、「妨害兒少身心」、「違反新聞製播倫理」、「妨害公序良俗」、「廣告超秒」、「節目分級不妥」、「廣告內容或排播不妥」，此十大類型於100年至104年均占該年度申訴總件數九成以上。而「內容不實、不公」類型，除103年外，歷年來多為民眾申訴項目之冠，約占該年度申訴總件數兩成至三成左右區間，圖3為該類項目歷年申訴比例變化情形。躍居第二名的「針對特定頻道節目內容表達個人想法」，申訴內容主要為主持人或來賓言論用詞不當、內容誇大製造恐慌、過度報導犯罪手法等、財經股市節目影響市場、節目內容涉及靈異或怪力亂神等。第三名的「針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法」訴求則包括增播臺語節目、災難新聞報導方式、國際新聞太少、暴力犯罪新聞過多、名嘴亂象等。

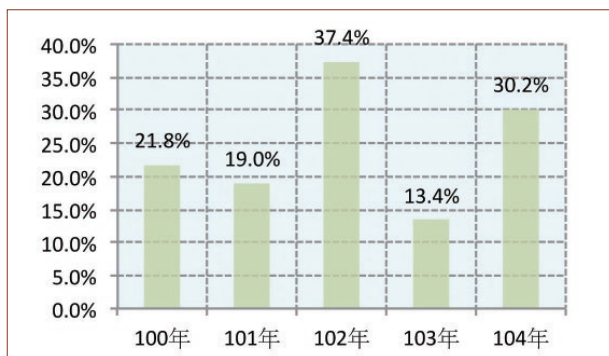


圖3 100至104年電視「內容不實、不公」申訴比例情形

廣播申訴 多為民眾個人意見

歷年申訴廣播內容不妥節目類型如表2，則分別為「針對特定電臺節目內容表達個人想法」、「針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法」、「內容不實、不公」、「節目與廣告未區分」、「妨害公序良俗」、「廣告內容或排播不妥」、「廣告超秒」、「妨害兒少身心」及「其他」不妥類型等。而100至104年主要申訴廣播節目內容類型，以「針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法」、「針對特定電臺節目表達個人想法」、「節目與廣告未區分」、「妨害公序良俗」和「內容不實不公」最常出現。其中「針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法」含括民眾不滿命理節目氾濫、建議加強宣導教育弱勢族群、應多使用臺語、原住民語和客語等意見；「針對特定電臺節目表達個人想法」則包括廣播內容挑撥族群對立、言談涉及歧視、認為政治人物不宜擔任廣播主持人，以及主持專業度不足等意見；「內容不實、不

公」主要申訴內容則為宗教索費服務爭議、廣播電臺行銷偽劣藥、檢舉誇大療效之健康食品、醫藥品等問題。

申訴電視節目類型

新聞報導、一般性節目占八成

進一步觀察，歷年民眾主要申訴電視節目類型多為「新聞報導」及「一般性節目」（指「新聞報導」、「談話性節目」及「廣告」以外之節目）為主，兩者合計約占申訴總件數八成左右。圖4為100年至104年申訴電視節目類型的變化。

電視「新聞報導」分析

分析民眾歷年申訴新聞報導不妥類型前七大類別如表3，分別為「內容不實、不公」、「違反新聞製播倫理」、「針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法」、「針對特定新聞報導表達個人想法」、「節目與廣告未區分」、「妨害兒少身心」及「妨害公序良俗」，均占歷年申訴新聞報導件數八成至九成左右區間。

而100至104年主要申訴電視新聞內容類型，以「內容不實、不公」及「違反新聞製播倫理」為最多，而申訴主要內容包括新聞畫面不妥、示範錯誤觀念、不當揭露受害人／犯罪嫌疑人身分、未經同意擅自引用消息來源、鼓勵犯罪等。新聞事業應以報導客觀事實、公正不偏為基本專業規範，然而，觀察歷年申訴案件，申訴新聞報導「內容不實、不公」多占四至五成左右，於102年，甚至高達57.4%申訴民眾認為電視新聞「內容不實、不公」。由此可知電視新聞報導作為民眾資訊獲取的重要管道之一，因新聞具有揭弊時政，守望環境之功能，對社會之影響無遠弗屆，民眾對新聞媒體之表現自然有較高的期許與要求，而報導內容是否公正確實，或符合製播倫理，即成為關注的焦點。

電視「一般節目」分析

觀察歷年在申訴電視一般性節目類型方面（如表4），區分為「影劇類」、「綜合娛樂類」、「非指涉特定類型」、「消費資訊類」、「財經股市類」、「兒童類」、「民俗宗教類」、「教育文化類」、「體育類」。而歷年來，民眾針對「影劇類」節目提出申訴之案件數量，自100年起，皆為申訴一般節目類型最高項目。

近一步分析歷年申訴電視一般性節目不妥內容類型，由表5可以得知，申訴七大類型分別為「節目與廣告未區分」、「針對特定頻道節目內容表達個人想法」、「妨害公序良俗」、「針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法」、「內容不實、不公」、「妨害兒少身心」、「節目分級不妥」，除100年外，多占該年度申訴一般性節目總件數約八成左右。

表1 申訴電視不妥內容類型前十大類型件數及比例

項目別	100年		101年		102年		103年		104年	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例
申訴總件數	4,518	100%	2,600	100%	1,787	100%	9,797	100%	2,243	100%
申訴不妥內容前十大類型	4,254	94.2%	2,504	96.3%	1,673	93.6%	9,679	98.8%	2,076	92.6%
內容不實、不公	985	21.8%	494	19.0%	668	37.4%	1,315	13.4%	678	30.2%
針對特定頻道節目內容表達個人想法	219	4.8%	261	10.0%	280	15.7%	1,101	11.2%	301	13.4%
針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法	218	4.8%	439	16.9%	105	5.9%	467	4.8%	221	9.9%
節目與廣告未區分	396	8.8%	272	10.5%	110	6.2%	178	1.8%	202	9.0%
妨害兒少身心	465	10.3%	306	11.8%	179	10.0%	266	2.7%	172	7.7%
違反新聞製播倫理	277	6.1%	134	5.2%	107	6.0%	2,108	21.5%	147	6.6%
妨害公序良俗	423	9.4%	270	10.4%	103	5.8%	4,003	40.9%	136	6.1%
廣告超秒	746	16.5%	64	2.5%	22	1.2%	21	0.2%	28	1.2%
節目分級不妥	318	7.0%	122	4.7%	35	2.0%	29	0.3%	25	1.1%
廣告內容或排播不妥	207	4.6%	142	5.5%	64	3.6%	183	1.9%	166	7.4%

表2 申訴廣播節目內容不妥類型

項目別	100年		101年		102年		103年		104年	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例
申訴廣播總件數	174	100%	79	100%	35	100%	340	100%	131	100%
針對特定電臺節目內容表達個人想法	9	5.2%	19	24.1%	6	17.1%	131	38.5%	45	34.4%
針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法	48	27.6%	2	2.5%	4	11.4%	156	45.9%	22	16.8%
內容不實、不公	26	14.9%	9	11.4%	4	11.4%	14	4.1%	21	16.0%
節目與廣告未區分	24	13.8%	16	20.2%	3	8.6%	3	0.9%	12	9.2%
妨害公序良俗	18	10.3%	14	17.7%	8	22.8%	18	5.3%	10	7.6%
廣告內容或排播不妥	23	13.2%	4	5.0%	3	8.6%	11	3.2%	10	7.6%
廣告超秒	5	2.9%	5	6.3%	1	2.9%	1	0.3%	5	3.8%
妨害兒少身心	8	4.6%	3	3.8%	4	11.4%	5	1.5%	4	3.1%
其他	13	7.5%	7	9.1%	2	5.8%	1	0.3%	2	1.5%

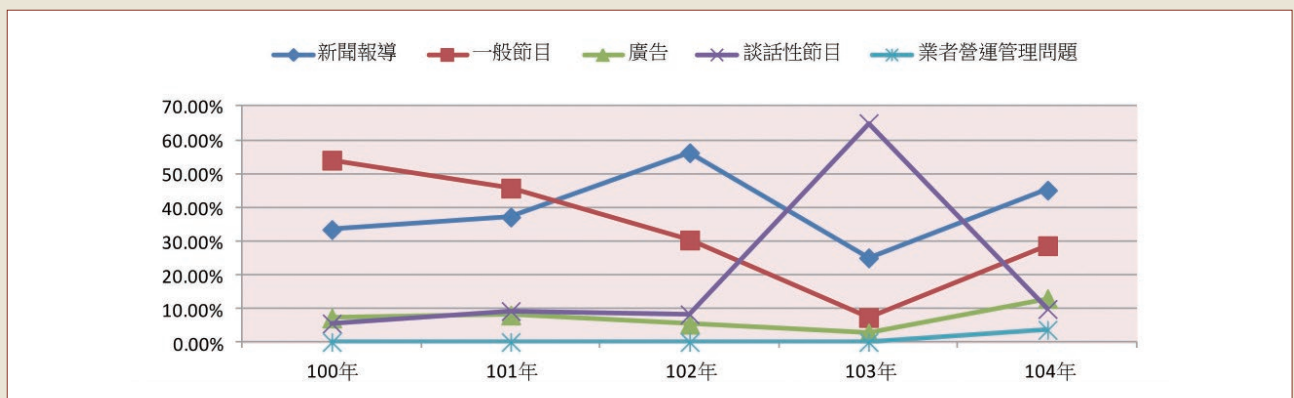


圖4 100年至104年申訴電視節目類型變化

表3 ● 申訴電視新聞報導件數及比例

項目別	100年		101年		102年		103年		104年	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例
申訴電視新聞總件數	1,450	100%	936	100%	985	100%	2,361	100%	953	100%
申訴電視新聞不妥前七大類型	1,293	89.2%	859	91.8%	937	95.2%	2,306	97.7%	923	96.8%
內容不實、不公	657	45.3%	290	31.0%	565	57.4%	1023	43.3%	522	54.8%
違反新聞製播倫理	254	17.5%	108	11.6%	55	5.6%	179	7.6%	116	12.2%
針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法	68	4.7%	201	21.5%	90	9.1%	176	7.5%	89	9.3%
針對特定新聞報導表達個人想法	41	2.8%	95	10.1%	118	12.0%	681	28.8%	85	8.9%
節目與廣告未區分	152	10.5%	93	9.9%	48	4.9%	100	4.2%	57	6.0%
妨害兒少身心	55	3.8%	40	4.3%	40	4.1%	49	2.1%	29	3.0%
妨害公序良俗	66	4.6%	32	3.4%	21	2.1%	98	4.2%	25	2.6%
廣告超秒	746	16.5%	64	2.5%	22	1.2%	21	0.2%	28	1.2%
節目分級不妥	318	7.0%	122	4.7%	35	2.0%	29	0.3%	25	1.1%
廣告內容或排播不妥	207	4.6%	142	5.5%	64	3.6%	183	1.9%	166	7.4%

表4 ● 申訴電視一般節目類型件數及比例

項目別	100年		101年		102年		103年		104年	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例
申訴一般節目總件數	2,347	100%	1,153	100%	530	100%	693	100%	605	100%
影劇類	1,096	46.7%	471	40.8%	212	40.0%	290	41.8%	245	40.5%
綜合娛樂類	505	21.5%	245	21.3%	111	20.9%	115	16.6%	126	20.8%
非指涉特定類型	354	15.1%	133	11.5%	52	9.8%	110	15.9%	118	19.5%
消費資訊類	123	5.2%	59	5.1%	16	3.0%	38	5.5%	33	5.5%
財經股市類	0	0.0%	36	3.2%	34	6.4%	30	4.3%	28	4.6%
兒童類	165	7.0%	93	8.1%	61	11.5%	62	8.9%	24	4.0%
民俗宗教類	38	1.6%	24	2.0%	15	2.9%	14	2.0%	17	2.8%
教育文化類	0	0.0%	53	4.6%	3	0.6%	16	2.3%	7	1.2%
體育類	66	2.8%	39	3.4%	26	4.9%	18	2.6%	7	1.2%

表5 ● 申訴電視一般節目不妥內容類型件數及比例

項目別	100年		101年		102年		103年		104年	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例
申訴一般節目總件數	2,347	100%	1,153	100%	530	100%	693	100%	605	100%
申訴電視一般節目內容不妥七大類型	1,338	57.0%	975	84.6%	425	80.2%	597	86.1%	510	84.3%
節目與廣告未區分	181	7.7%	145	12.7%	54	10.2%	73	10.5%	98	16.2%
針對特定頻道節目內容表達個人想法	112	4.8%	115	10.0%	104	19.6%	184	26.6%	76	12.6%
妨害公序良俗	242	10.3%	147	12.7%	62	11.7%	76	11.0%	65	10.7%
針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法	115	4.9%	200	17.3%	36	6.8%	121	17.5%	64	10.6%
內容不實、不公	134	5.7%	67	5.8%	42	7.9%	52	7.5%	64	10.6%
妨害兒少身心	269	11.5%	201	17.4%	100	18.9%	71	10.2%	21	3.5%
節目分級不妥	285	12.1%	100	8.7%	27	5.1%	20	2.9%	122	20.2%

從以上資訊可以得知，電視節目作為我國視聽眾的休閒娛樂，在觀賞節目時，觀眾希望收視不被干擾，且對於節目製播也有更多的意見與想法。

節目與廣告未明顯分開 違規大宗

分析100年至104年電視節目、廣告核處紀錄（如表6），各年度違規項目均以「節目與廣告未明顯分開」為最多，其餘如「違反法律強制或禁止規定」、「違反節目分級處理辦法」、「廣告超秒」、「廣告內容未經主管機關核准即宣播」皆為電視業者易踩違法紅線的項目。而「違反法律強制或禁止規定」主要為違反化粧品衛生管理條例、醫療法、菸酒管理法、違反性侵害犯罪防治法、金管會之相關規定及黨政軍退出媒體等規定。

分析100年至104年廣播節目、廣告核處紀錄，以核處件數觀察，各年度違規項目也是以「節目與廣告未明顯分開」為最多，其次為「違反法律強制或禁止規定」及「廣告內容未經主管機關核准即宣播」。歷年廣播違規核處件數及金額如表7，核處件數及核處金額變化狀況如圖5。

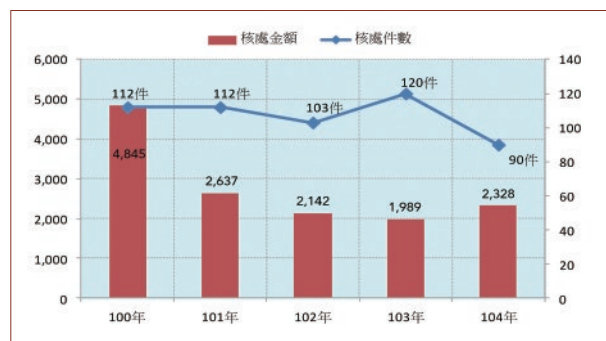


圖5 100至104年廣播核處件數及核處金額變化狀況
(單位：千元)

申訴≠違法 社會觀感和法律規範的差距

整理本會核處事由多為「節目與廣告未區分」、「違反法律強制或禁止規定」等（如表8、表9），但無論電視或廣播都與民眾申訴不妥類型前幾名「內容不實、不當」、「針對特定頻道（電臺）節目內容表達個人想法」和「針對整體傳播環境、監理政策提供個人想法」有相當落差。究其原因，本會受理申訴案除民眾檢舉廣播不妥內容外，亦包括對於廣電業者或內容期許和

表6 歷年電視核處件數及金額（單位：千元）

違規項目	100年		101年		102年		103年		104年	
	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額
節目與廣告未明顯分開	65	31,460	42	15,595	23	2,275	32	3,250	82	8,410
妨害公共秩序或善良風俗	2	400	2	500	0	0	2	1,000	0	0
違反節目分級處理辦法	11	4,620	10	900	8	1,300	22	1,140	7	900
廣告超秒	28	11,130	5	300	5	0	2	500	3	600
違反法律強制或禁止規定	55	7,820	21	4,200	12	2,850	10	2,150	1	200
廣告內容未經主管機關核准即宣播	10	1,515	11	1,765	6	1,200	6	1,600	2	175
違反兒童及少年福利與權益保障法	0	0	4	185	0	0	2	60	4	120
妨害兒少身心健康	4	1,200	20	5,675	7	1,215	0	0	0	0
廣告超過三分鐘或以節目型態呈現無標示廣告二字	5	0	3	0	1	0	0	0	1	0
違規使用插播式字幕	0	0	1	0	5	0	2	0	0	0
未依指定時段播送廣告	4	205	1	100	3	300	0	0	0	0
其他 ¹	6	1,875	5	100	0	0	0	0	0	0
合計	190 ²	60,225	125 ³	29,320	70	9,140	78	9,700	100	10,405

1 指違規項目包含：「廣告內容未經本會核准即宣播」、「未經許可擅自變更營運計畫」、「未經許可擅自經營衛星廣播事業」、「節目變更未經主管機關核准即宣播」及「暫停經營之書面通知未於法定期限三個月前報請備查」。

2 經撤銷1件，撤銷金額為600,000元。

3 經撤銷2件，撤銷金額為86,000元。

表7 歷年廣播核處件數及金額（單位：千元）

違規項目	100年		101年		102年		103年		104年	
	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額
節目與廣告未明顯分開	50	795	63	429	53	534	81	954	55	1,131
妨害公共秩序或善良風俗	4	60	2	24	0	0	0	0	0	0
廣告超秒	15	261	20	462	38	1,185	29	282	22	504
違反法律強制或禁止規定	25	2,289	11	1,170	5	369	7	690	8	639
廣告內容未經主管機關核准即宣播	14	141	5	162	4	36	6	54	4	36
妨害兒少身心健康	3	1,290	9	81	0	0	1	9	0	0
其他 ⁴	1	9,000	2	309	3	18	1	0	1	18
合計	112	4,845	112	2,637	103	2,142	125	1,989	90	2,328

4 指違規項目包含：「煽惑他人犯罪或違背法令」及「營運計畫變更未向主管機關申請核准」。

表8 （電視）民眾申訴／違規核處件數排行榜

核處件數 排名		100年	101年	102年	103年	104年
第1名	民眾申訴	內容不實不公			妨害公序良俗	內容不實不公
	本會核處	節目與廣告未區分				
第2名	民眾申訴	廣告超秒	針對整體傳播環境、 監理政策／法規提供 個人想法	針對特定頻道／節 目／廣告內容、語言 用字表達個人想法	違反新聞製播倫理	針對特定頻道／節 目／廣告內容、語言 用字表達個人想法
	本會核處	違反法律強制或 禁止規定	妨害兒童或 少年身心健康	違反法律強制或 禁止規定	違反節目分級處理 辦法	違反節目分級處理 辦法
第3名	民眾申訴	妨害兒少身心	妨害兒少身心	妨害兒少身心	內容不實不公	針對整體傳播環境、 監理政策／法規提供 個人想法
	本會核處	廣告超秒	違反法律強制或 禁止規定	違反節目分級處理 辦法	違反法律強制或 禁止規定	違反兒少福利與 權益保障法

表9 （廣播）民眾申訴／違規核處件數排行榜

核處件數 排名		100年	101年	102年	103年	104年
第1名	民眾申訴	節目製播方向建議	針對特定電臺／節目／ 廣告之內容、語言用字 或時間表達個人想法	妨礙公序良俗	針對整體傳播環境、 監理政策／法規提供 個人想法	針對特定電臺／節 目／廣告內容、語言 用字表達個人想法
	本會核處	節目與廣告未明顯分開				
第2名	民眾申訴	節目與廣告未明顯區分	節目與廣告未明顯區分	針對特定電臺／節 目／廣告內容、語言 用字表達個人想法	針對特定電臺／節 目／廣告內容、語言 用字表達個人想法	針對整體傳播環境、 監理政策／法規提供 個人想法
	本會核處	違背政府法令	廣告超秒			
第3名	民眾申訴	內容不實不公	妨害公序良俗	針對整體傳播環境、 監理政策／法規提供 個人想法 妨害兒少身心 內容不實不公	妨害公序良俗	內容不實不公
	本會核處	廣告超秒 廣告未經主管機關核准	違背政府法令			

意見，因此申訴案件數不必然反應廣電事業有違法之事實，因此如何將民眾期許轉化為業者未來製播參考，是本會傳播內容申訴網未來可努力的方向。

舉例來說，民眾認為內湖女童命案全天候不間斷的報導，是不妥的新聞報導形式，恐引起模仿效應和社會恐慌，同時造成被害人家屬二度傷害。然而，何謂過量，法律並沒明文定義或訂定裁量基準。原因在於，電視節目的製播屬於媒體新聞自由的範疇，重大社會新聞事件發生，報導以利民眾掌握相關資訊是新聞媒體職責之一，惟報導手法尺度分寸拿捏仍需注意新聞專業意理，在法律和社會觀感之間取得平衡。

當法律不宜介入，自律功能失靈，則有賴民眾監督的他律發揮作用。103年申訴電視節目「新聞龍捲風」高達5,980件，但裁處金額及件數並無顯著增加（如圖6），係因該節目僅有一違規事實，經本會召開「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論後，本會委員會議依「衛星廣播電視法」決議認定節目妨害公共秩序或善良風俗，核處新臺幣50萬元罰款，並令其立即改正，往後即無違規情形發生。表面上依法核處金額如九牛一毛，但電視臺從態度強硬到二度道歉，並懲處相關當事人，民眾不斷向本會、公協會和電視臺抗議申訴，對電視臺形成壓力，某種程度的發揮媒體自律的作用。



圖6 100至104年電視核處件數及核處金額變化狀況
（單位：千元）

結語

廣電節目內容管理涉及言論自由、社會價值或道德標準等多元價值之判斷，無法全藉法律或政府公權力達成，且在民主法治社會中，公權力不能無止境的介入與設限，因此，建構完善的廣電內容環境有賴業者「自律」、民眾輿論監督之「他律」，以及「法律」規範三律之順暢運作，因此本會透過建置「傳播內容申訴

網」，以強化民眾監督之力量，期望透過「他律」使得媒體得恪守其專業，以落實「媒體自律」，並提供優質的節目回饋社會大眾。

隨著資訊科技發達和時代需求，為加速民眾反映意見的處理效率、節省行政成本，並建立媒體業者與民眾對話管道，本會未來「傳播內容申訴網」將從「民眾VS.主管機關」雙方互動，轉變成「民眾VS.業者VS.主管機關」三方對話。透過該平臺，首先，廣電業者將可即時處理陳情案件，民眾可查詢業者或本會回覆的內容，若有其他意見或不滿亦可再申訴，增加媒體業者有先行處理、即時改進之自律空間；其次，藉由定期評鑑換照機制，要求業者編制客服部門，並落實民眾與業者互動；最後，新修正通過之衛星廣播電視法（第43條第3項），也已納入媒體業者應即時處理訂戶或視聽眾申訴案件、主管機關得要求業者答覆之相關規定，本會業依法律授權規劃相關办理流程及回復機制，透過上述多方管道落實「三律共管」（co-regulation）的思維。

業者即時處理申訴案件，民眾隨時可查詢業者或本會回覆的內容，若有其他意見或不滿亦可再申訴，轉型後的傳播內容申訴網將搭起民眾和媒體業者間的橋梁，使民眾有更多的機會成為媒體的主人，媒體也能更了解觀/聽眾眼裡的廣電媒體「出了什麼錯」，即時溝通修正調整，期許傳播內容申訴網朝向「民眾、業者、本會」三方互動平臺的目標邁進，共創三贏。

（作者為電臺與內容事務處行政助理）



適齡標章 保障兒童視聽安全 公民社會參與媒體內容治理 ——適齡兒童電視節目標章推動成效

財團法人台灣媒體觀察教育基金會

近年來許多調查研究均顯示，看電視是臺灣兒童主要休閒活動之一。依據101年財團法人兒童福利聯盟文教基金會研究發現，臺灣兒童平均每一週收看16.5小時的電視節目；另依據靖娟基金會103年兒少休閒安全調查也發現，臺北市國小學生平日最常從事的休閒活動，看電視名列第一名，由此可見看電視對於兒童而言，已經是不可或缺的娛樂或資訊來源。然而電視內容良窳深深影響兒童的身心發展，因此如何選擇優良的兒童電視節目格外重要。

考量公民參與媒體內容治理為健全的媒體環境重要一環，國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）在100年正式提出《兒少通訊傳播權益政策白皮書》，將公私協力，鼓勵供給優質兒少節目內容，列為白皮書重要政策主軸之一，而為讓家長或兒童能夠輕易辨別優質兒童節目，讓家長能夠方便安排子女收視，因此通傳會規劃結合民間團體推動優質兒少節目標章計畫，並於101年委託財團法人台灣媒體觀察教育基金會（以下簡稱媒觀）執行「適齡兒童電視節目標章計畫」，該計畫參考國內外文獻與作法，邀請專家、學

者、教師規劃出適齡兒童節目的評選標準，並依照標準評選出適合各年齡層收視的兒童電視節目，讓家長和老師可以參考所評定出來的結果，為孩子選擇適合的節目內容。

以下先針對執行「適齡兒童電視節目標章」之媒觀進行認識，其次再針對「適齡兒童電視節目標章」產生與理念、推動執行，以及未來展望進行說明。

一、認識媒觀

媒觀接受通傳會委託執行「適齡兒童電視節目標章」案，係擔任主要規劃和推動者。媒觀為我國第一個媒體改革團體，其中心理念為「好媒觀、好媒體、好社會」，長期致力於媒體監督與媒體素養推廣，更是我國第一個推動兒童青少年傳播權利的非營利組織。自90年起，媒觀主動針對兒少收視權益辦理「國人自製兒童暨青少年優質節目評選與分析」活動，至今已連續15年，此活動針對本土自製兒少節目展開長期的推薦評選工作，並於每年年底舉辦頒獎典禮，鼓勵優質業者並提供家長參考。由此無論是對於媒體內

涵、兒少收視權益等相關資訊的深入了解推動，媒觀都是國內首屈一指，並且為經驗豐富的非營利組織團隊。而在通傳會及媒觀兩會共同推動下，不但為政府與民間推展兒童傳播權益立下典範，更重要的是可以為兒童收視權益打下厚實的基礎。



圖1 台灣媒體觀察教育基金會LOGO

媒觀接受通傳會委託，便以《兒少通訊傳播權益政策白皮書》為基礎，本著關心兒少身心健康、維護兒少視聽權益的共同目標，積極規劃兒童節目分齡制度，包含：確定評選標準、稽核制度，同時針對適齡標章進行實體活動、媒體宣傳等，更積極尋求各界專家、學者協助，並邀請教師、家長與各界民間團體一同合作，組成陣容堅強的評審團隊，期間媒觀不但獲得各界的鼎力相助，更贏得兒童節目工作者以及家長的好評與支持。

二、「適齡兒童電視節目標章」的產生與理念

為保護兒少收視權益，依照「廣播電視法」及「衛星廣播電視法」之規定，我國目前雖已有電視節目分級制度，由電視業者視內容情節自律，將節目區分「普」、「護」、「輔」、「限」4級，並依規定時段播送節目，由於目前節目分級制度僅區分4級，尚無法依據不同年齡層之兒童身心發展需求，有更細緻化的規範，因此通傳會與媒觀參考各國分級與法規條例後，希望透過鼓勵之作法，共同打造專屬於兒童的電視節目標章，提供更多節目資訊，挑選合適自家孩子的節目，並鼓勵家長陪同收視，以達節目寓教于樂的最大效果。

這套兒童電視節目標章，藉由完整的評選制度，向家長與兒童推薦適合收視的年齡層，故此標章命名為「適齡兒童電視節目標章」，標章共分成4個年齡層，分別是2-6歲-學齡前兒童節目標章、7-9歲-國小中、低年級節目標章、10-12歲-國小中、高年級節目標章、7-12歲-國小學齡兒童節目標章。各年齡層規劃時皆以兒童身心發展保障為依歸，並考量兒童成長需求，以及對資訊的處理、理解等能力，進行分析與探討而制定。標章圖以樹苗需呵護才能成長為概念，搭配電視、彩色屏幕、顏色等元素設計，不僅充分呈現電視形象，讓兒童可以輕易辨識，更寓意兩會呵護兒童收視權益與健全成長的決心，使兒童健康發展、家長安心放心。



圖2 適齡兒童電視節目標章-由左至右分別：2-6歲、7-9歲、10-12歲、7-12歲

三、「適齡兒童電視節目標章」推動與執行

（一）「適齡兒童電視節目」的評選與成長



圖3 適齡節目評選作業流程

「適齡兒童電視節目」每半年進行一次評選作業，由各電視臺提供最新一季或新播節目內容，自主參加評選活動，經由初審確認非重播節目後，由各專業評審進行為期一個月的評選作業，並於各評審獨立評選後，由媒觀召開評審會議，針對各節目再次討論，確認評審結果、推薦年齡層和理由。

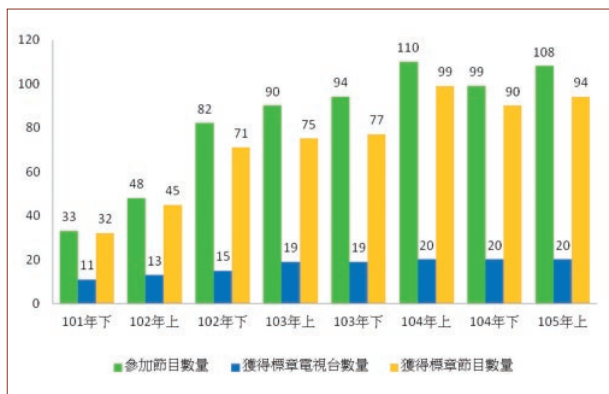


圖4 適齡節目歷屆參加與獲獎成長率

自101年下半年起至105年上半年，適齡兒童電視節目評選徵件數量自33件攀升至108件，參與的電視臺數亦從11家增加至20家，節目成長率高達227%，電視臺成長率亦高達82%，可見電視業者對於適齡標章的重視程度逐年提升，並將其視為榮耀，極力爭取。

（二）「適齡兒童電視節目標章」推廣與宣導

1. 「適齡兒童電視節目」評選結果公布記者會活動

評選完成後由媒觀籌辦評選結果公布記者會，表揚製播優秀節目之電視臺，更廣邀民眾參與，推廣兒

童節目適齡收視之概念，今年度於6月25日在國立臺灣科學教育館廣場辦理「105年度上半年適齡兒童電視節目評選結果公布記者會」，首次邀請兒童觀眾擔任適齡節目頒獎人，不但增加兒童對於適齡標章的認識與活動參與度，同時讓兒童以行動支持喜愛的電視節目，並表達感謝與肯定製播團隊對兒童節目的努力與貢獻，拉近兒童閱聽眾與製播業者間的距離，更凸顯適齡標章保護兒童收視權益的意涵，同時媒觀也製作節目單置於相關網站供民眾免費下載。



圖5 105年度上半年適齡節目證書

2. 「適齡兒童電視節目標章」官方粉絲專頁互動

為更深入民眾生活，使適齡標章淺移默化的融入日常，通傳會與媒觀除了製作適齡標章文宣品外，更規劃許多網路小活動，於官方粉絲專頁與民眾互動，最具代表性的活動為每次適齡兒童電視節目評選公布後所辦理的節目人氣獎，透過臉書推廣，將當年度獲頒適齡標章節目集成節目單，並邀請民眾針對喜愛

的節目進行投票，透過公開投票結果，也讓民眾給予電視臺實質支持與肯定，人氣獎活動每年皆可獲得許多迴響，參與民眾約600到750人以上，為適齡標章官方粉絲專頁常態性粉絲活動之代表。

3.「適齡兒童電視節目標章」宣導活動

為使適齡標章更廣為兒童與家長熟悉，通傳會與媒觀在103年至104年之間辦理多場「適齡兒童電視節目標章」宣導活動，其中包含深入校園的宣導講座、鼓勵孩童收視適齡兒童節目的徵文比賽，以及地方縣市的戶外行動劇演出，希望藉由輕鬆有趣的唱跳、戲劇、分享等多元之方式，提升孩童對適齡標章的好奇、興趣與認識，進一步產生使用標章之動機與習慣，進而收視適齡節目。



圖6 105年度適齡文宣品：磁鐵

四、「適齡兒童電視節目標章」未來展望

兒童節目雖非媒體產業製播之主流，但卻影響深遠；此外，隨著數位匯流與新興媒體的崛起，現在的兒童接觸到的資訊越來越多元，管道也越來越多，家長不免擔心家中孩童所接收的訊息內容與內容造成的影響，為此，期望未來可以挹注更多資源，讓適齡標章的認證不僅限於一般兒童電視節目，更可擴增至多元媒體播送平臺，讓所有播出的優質兒童節目都可以得到認證與肯定，也讓家長與兒童在多元收視環境下可以更放心，透過優質兒童節目獲得成長。☺



圖7 2015年8月29日在新竹地區以戶外行動劇推廣適齡兒童電視節目標章。



圖8 每半年舉辦一次的「適齡兒童電視節目標章」評選活動。



圖9 透過徵文比賽，鼓勵兒童選擇優質電視節目收視。



公民監督不論老少 從讀懂媒體開始 媒體萬花筒—媒體識讀教阿公阿嬤看懂 媒體及培養識讀種子

■ 周淑盈

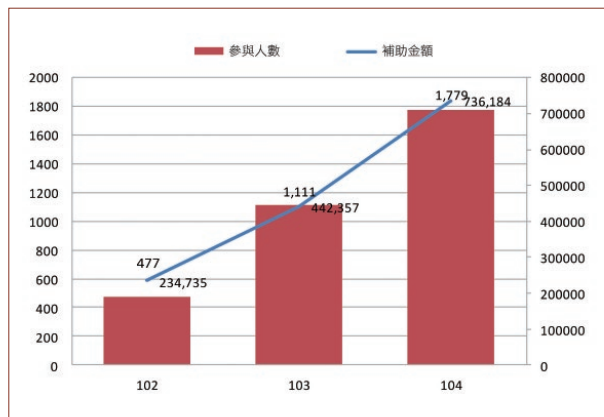
為提升社會大眾媒體識讀素養，鼓勵廣播電視事業、傳播相關院校及人民團體共同強化國人近用通傳媒體的觀念和效能，國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）自101年度起逐年訂定或公告相關規定，受理補助申請，藉由辦理媒體素養課程及研習活動（研習議題包括增加認識媒體、解讀媒體等知能，以及尊重性別平等、不同族群、身心障礙者傳播權益等），讓社會大眾體驗廣播電視產製過程，累積其媒體識讀知識，協助視、聽眾成為耳聰目明的資訊接收者；除提升其媒體素養，亦可使廣播電視事業等發揮正面的傳播功效。

本補助計畫104年度及105年度補助總經費均為每年新臺幣100萬元，在本會積極推廣下，近年補助件數及補助款撥付金額均較歷年成長，104年度計補助11件申請案，較103年度（6件）成長83.33%。104年度參與媒體識讀研習課程學員總人數為1,779人，較103年度（計1,111人）增加668人，成長60.13%。受補助單位邀請研習的對象有社會大眾、偏鄉弱勢學童、教師、社會青年及銀髮族，規劃課程主題涵括性別、媒體產製及應用、媒體素養等面向，安排之師資均具有其專業性，而媒體素養課程資料亦刊載在本會網站，

可供外界參考使用。有關102至104年度本會媒體識讀教育補助總金額及參與人數趨勢詳如表1。

因應數位趨勢，建立全民參與的內容共同管理機制，係本會致力推動的政策及目標，公民參與既是政府施政重心，本會藉由補助辦理媒體識讀研習活動厚植公民力量，培力之範圍，除一般社會大眾外，兒童、身障、銀髮、新住民等弱勢族群均為本補助案關注重點。

表1 媒體識讀教育補助金額及參與人數變化趨勢圖



教阿公阿嬤看懂媒體

以103及104年度補助中投有線電視股份有限公司

(以下簡稱中投有線)辦理「南投縣銀髮族媒體識讀社區推廣計畫」為例，該公司考量南投地區老年人口比例較高，平常只能倚賴廣播、電視等傳統媒體獲得各類訊息，且年輕人口外移，在無人教導、說明的情況下，容易對媒體傳播訊息產生錯誤認知，因此，該公司與南開科技大學合作，2年共舉辦16場次一系列銀髮族社區媒體識讀推廣活動，協助當地銀髮族與媒體接軌，減少因錯誤的媒體資訊產生誤解。



圖1 鄉下地區因城鄉差距、數位落差，特別是年長者對媒體訊息對錯辨識不易，媒體識讀教育幫助長輩認識媒體、近用媒體。

由於參與研習對象是銀髮族，中投有線在活動整體規劃、授課師資及課程設計上都做了較細心的規劃，並考量交通及銀髮長輩生理、心理狀況。該公司以南投各村里的社區活動中心，進行半日的推廣課程；並安排樂齡大學的資深講師以親切的臺語授課，內容以媒體識讀導論為主，介紹媒體種類、傳播資訊內容及如何選擇適當媒體資訊進行終身學習外；並以電視、廣播及網路所傳播的養生、用藥及詐騙資訊為例，帶領銀髮族對相關資訊進行判讀分辨，提供正確養生保健與用藥安全概念，了解網路及電話詐騙伎倆，確保其居家及用藥安全。另依課程內容設計輔以唸唱與律動，配合講師們自掏腰包準備小贈品進行有獎徵答，大大提高銀髮族上課興趣及學習效果。

值得一提的是，該活動特別安排平板教學課程，由中投有線於各上課地點建置WIFI環境，南開科大提供平板電腦設備，教導學員如何使用行動裝置查詢資訊，過程中發現，大多數銀髮族對行動裝置很感興趣，只是

缺乏學習管道與機會。課程一開始，銀髮族們對於人手一台平板電腦覺得緊張，使用上也都戰戰兢兢，在授課老師親切的帶領下，先以拍照、網頁查詢…等基本功能吸引學員興趣後，便會觀察到學員紛紛戴起老花眼鏡認真操作，或是互相拍照、觀看照片，此時，關於平板學習的問題就開始變多了。



圖2 隨時代變化，104年地方電視臺開辦媒體識讀課程，學習使用平板也納入課程之一。

銀髮族雖有較多時間接觸廣播、電視等傳統媒體，卻是媒體訊息識讀的弱勢族群，較容易受錯誤媒體資訊影響，危及身心健康或損失財物。雖然針對銀髮族設計的媒體識讀研習課程，不論在時間安排、學員邀集及宣講技巧均有較大難度，但在中投有線及南開科大巧心規劃及安排下，看到銀髮長輩的參與及對媒體識讀觀念的改變，都讓我們覺得這是一場別具意義的活動。

孕育媒體識讀種子

103及104年度補助財團法人台灣媒體觀察教育基金會辦理「媒體識讀種子教師培育計畫」，則採巡迴方式，由該基金會與各縣市教育單位及各校合作，開放讓高中及國中小學提出申請，以偏鄉學校為優先，基金會提供講師與設計課程，開放讓同縣市符合資格的教師、民眾共同參與，研習課程講授目前教學上所面臨的媒體識讀或資訊與網路素養議題與概念，並安排教案設計指導，結合時事議題，讓教師了解如何將所學融入現場教學。

另104年度補助台灣佳光電訊股份有限公司辦理之「小小閱聽人－培養小學生媒體識讀之素養」，係與朝陽科技大學合作，由該校傳播藝術系教授負責指導與培訓已具有媒體及傳播相關專業知能之高年級大專生為識讀教育種子教師，完成訓練後，以完整易懂的教材到臺中市大里、霧峰等區之健民、塗城及僑榮等國小進行半日的媒體識讀教育課程，以較接近其年紀，及活潑但不失專業的教學方式，提供學生正確的媒體使用方式，並藉此培養媒體識讀教育之講師，落實媒體識讀在地普及。

媒體管道及訊息多元，媒體素養乃在各類情境下取用、解讀並製造媒體訊息的能力，為民主先進社會中不可或缺的公民素養，而民眾的媒體素養也會影響我國媒體生態發展，因此希望透過本補助活動，邀集媒體事業、傳播相關團體共同協力，期能在民眾媒體素養普遍提升後，藉由公民力量共同監督媒體，以建構健康的視聽環境。🌀

（作者為電臺與內容事務處約聘人員）



圖3（左）、圖4（上）和圖5（下）為105年度地方電視臺舉辦「2016小主播夏令營」帶小朋友認識電視新聞的製播流程，並動手練習寫新聞。



匯流時代 三律互補管理 從電視到網路—— 傳播內容權益的變化與保護

■ 楊佳學

新興媒體衝擊管理標準

隨著科技的進步，現代人觀賞影音的管道日趨多元，然而新的科技衍生新的使用型態，也帶來新的問題，考驗管理者的智慧。以往透過無線電波、有線電纜收視聽廣播或電視節目為民眾最重要獲取資訊的方式之一，如今透過網際網路傳遞的訊息鋪天蓋地襲捲

而來，民眾獲得資訊的管道多元，高度選擇性也使媒體競爭多變而複雜，許多人已經無法忍受沒有網路的生活。至今，政府對傳統媒體較高密度的管制思維，在新興媒體興起後，態度是否需要轉變，仍然與各國國情、文化背景、產業現狀有關，沒有一定的答案，但始終是世界各國熱議不衰的話題。

表1 ► 我國無線、有線電視、IPTV與OTT業者簡表（資料來源：本會「從視聽眾角度探討匯流下應維護之傳播內容權益」委託研究案）

收視平臺	提供者	影音服務內容／類型	模式	是否在規管範圍內
無線	自有影音內容業者	台視、中視、華視、民視等無線電視系統	線性	是
有線		東森、三立、TVBS、中天等有線電視系統	線性	
IPTV	電信類業者	中華電信MOD	線性／隨選	
開放網路(OTT)	電信業者	中華電信HiChannel、Hami影視、台灣大哥大My Video、遠傳影城	隨選	否
	隨選內容業者	Google Play、Apple iTunes隨選影視、凱擘大寬頻SMOD、得利影視GoMovie、CatchPlay	隨選	否
	自有影音內容業者	民視、壹電視、非凡、三立新聞、東森新聞、TVBS、聯合報UDN TV、Now News（今日新聞）、ETtoday（東森新聞雲）、新唐人電視台	隨選	否
	內容整合業者	風行網、PPS、PPTV、LiTV、Netflix、愛奇藝、土豆網、優酷網、搜狐網、樂視…等，中華聯網寬頻5TV、隨身遊戲TV GO	隨選	否
	內容連結提供者	影音串流服務APP「追劇瘋」或整合影音內容連結服務小型業者（FunTude、Drama Q、Vigor）	影音串流	否
	使用者上傳內容業者(UGC)	YouTube、I'm TV、中華電信隨意窩Xuite	影音串流	否
	設備業者	智慧電視、雲端多媒體播放器、機上盒、電視棒..等	隨選	否

事實上，維護視聽權益向來是政府管理媒體的重要立論。在這新舊媒體共存的交接點，不同年齡、族群的民眾對媒體使用狀況與政府應引導產業的發展方向有何認知？這正是政府迫切需要掌握的資訊，故國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）於2015年開始委託外界辦理「從視聽眾角度探討匯流下應維護之傳播內容權益」研究案（以下稱本研究），期望透過對國外相關管理方式的整理分析，及對國內視聽眾的量化調查與焦點座談會議，了解民眾對傳統廣電媒體與新興媒體管制最新的意向與期待，作為政府施政參考。

現行廣電媒體與網際網路內容管理機制

本會依照國家通訊傳播委員會組織法與廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法監理廣播電視事業，接受視聽眾申訴違法或不當電視內容，主要處理議題包括妨害兒少身心健康及妨害公序良俗之節目和廣告；至於網際網路因其分散、快速、開放、跨國等特性，即使是高度網路審查國家，亦不可能完全封鎖網路資訊流通。而民主國家對網際網路內容向來採取低度管理，鼓勵業者自律及民眾共同監督，我國亦同，但為了給予兒少上網更全面的保護，依據2011年11月30日公布施行「兒童及少年福利與權益保障法」第46條第1項規定，政府機關已編列預算委託民間團體成立網路內容防護機構，由多面向切入辦理兒少上網安全事項。

為保障民眾視聽權益，促進公平競爭，廣電事業依法必須取得許可執照始得經營，接受法令較高密度的管制，政府對於違法者有明確而統一的裁處標準；然而網際網路並無專法管理，也無單一主管機關，任何人都可以在網路平臺提供內容，政府在管理上具備

相當的挑戰，對於廣電媒體管制的經驗難以直接複製套用到網際網路上，然而民眾的視聽經驗由傳統媒體轉移至新媒體，究竟如何看待這個轉換的過程，各國政府無不視之為重要的政策擬定參考。

他山之石可以攻錯

為了由國外的經驗中去蕪存菁，篩選出值得我國參考的作法，本研究首先針對英、美、日、韓等四國在視聽眾角度應維護之傳播權益，以及該國對影音內容的管理方式，重點簡述如下：

一、英國

英國通訊傳播監理組織為Ofcom (The office of Communications)，依照歐盟視聽媒體服務指令 (Audiovisual Media Services Directive, AVMSD) 將媒體服務分為線性及非線性，線性之廣播電視內容由Ofcom負責監理，非線性服務—「隨選節目服務」 (ondemand programme service, ODPS)，原由隨選視訊局 (Authority for Television On Demand, ATVOD) 與Ofcom共管，ATVOD為第一線執法機關，接受民眾申訴，Ofcom擔任處分的裁決者。惟考量匯流時代下，視聽市場各種內容在電視、手機、平板等載具上一同競爭，Ofcom於2016年起收回ATVOD管制隨選視訊之業務，全權規管「隨選視訊」節目服務。

2007年時BBC iPlayer、Netflix等網路視訊平臺尚未在英國提供服務，當時民眾每週至少觀賞一次線上影音的比例僅1成，時至2015年，雖然傳統電視仍然是英國民眾主要收視媒介，但每週至少觀賞一次線上影音的比例已提高至接近3成，且越年輕的族群利用網路收看影

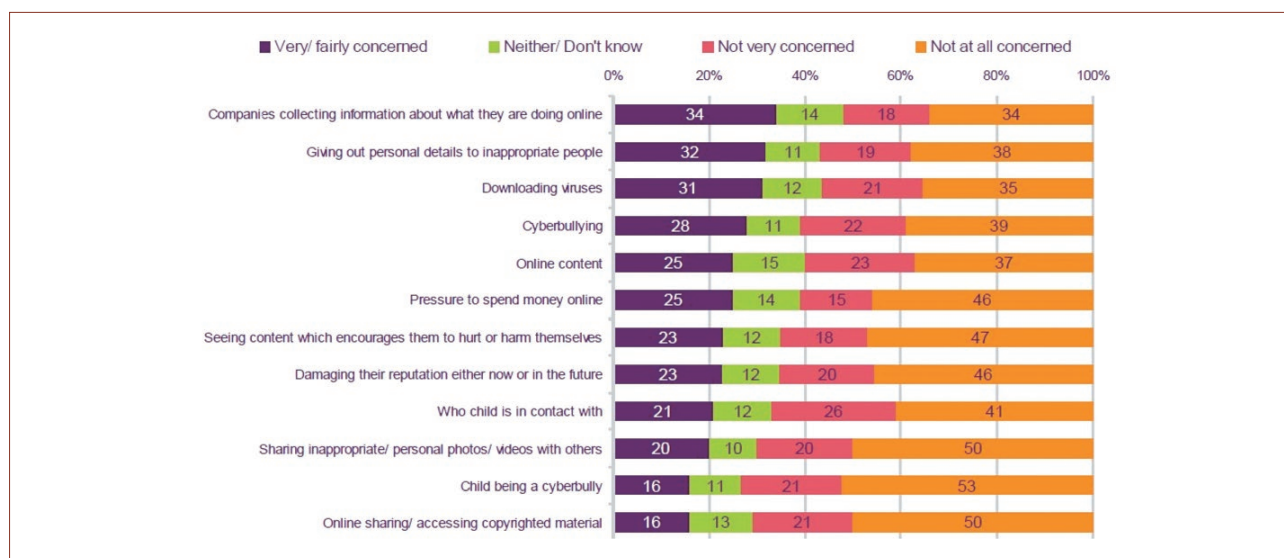


圖1 英國家長關心子女使用網路的議題（資料來源：本會「從視聽眾角度探討匯流下應維護之傳播內容權益」委託研究案）

音的比例越高，16至24歲者有近4成透過網路收視聽影音，且5至15歲的兒少族群有近4成擁有手機或平板。

英國民眾對網路影音內容的關注程度已經高於電視（分別約是5成與4成），關注的問題主要集中在暴力、色情與髒話，而有兒少的父母對於網路安全的信任感，在2015年較2014年略為下降，且有三分之一左右之家長擔憂兒少的個資外洩、電腦病毒流竄與網路霸凌問題；英國兒少的家長也較常針對不當網際網路內容提出申訴，且約有3成者會直接向內容提供者提出，整體來說，大部分英國民眾認為網際網路內容的不當，主要責任在於內容提供者與創作者。

二、美國

美國通訊傳播主管機關為「聯邦通訊傳播委員會」（Federal Communications Commission, FCC），由於美國對於言論自由相當重視，因此FCC對於內容管制相對較少，除了傳播內容涉及猥褻、賭博、廣告誇大不實或違反公平原則外，原則上並不管控傳播內容。在新興媒體方面，美國國會於1996年電信法中明白揭示：「網際網路的興盛對全體美國民眾，是一件有利之事，從而政府管制網際網路僅能在最小限度內為之」，因此不將對傳統電視的嚴格規範套用至此，僅禁止違法內容或行為，並加強使用者保護。美國政府規範網路內容主要聚焦於兒童線上隱私保護，主管機關為「聯邦公平交易委員會」（Federal Trade Commission, FTC）。透過「兒童網路隱私保護法」（Children's Online Privacy Protection Act, COPPA）規範網路業者利用兒少個資之行為。

本研究引述互動式廣告局（The Interactive Advertising Bureau, IAB）與eMarketer的調查，美國民眾有近4成擁有智慧型電視或串流電視等類似裝置，並有接近8成民眾認為串流電視的體驗不輸給傳統電視，甚至更佳；另外由2011至2015年數位裝置（桌上電腦、筆電、智慧行動裝置）每天使用時間上升約1成，傳統電視與廣播則微幅下滑，紙媒則減少1成7較為明顯。美國8至18歲的青少年每天最常使用的媒介就是智慧手機、平板與電視，大約有7至8成父母會陪伴子女使用電視或電腦，6成會陪同使用平板及手機，然而報告指出只有2成6的美國民眾認為政府應如同管制廣播一般管理網際網路，近6成不認同此作法，超過半數民眾認為市場自由競爭是最佳狀態，近7成擔心若政府管制網際網路，將控制言論自由。

三、日本

日本總務省統合管理電信與廣電相關業務，負責傳播產業環境及結構上的管制，內容方面則以產業自律為主。日本將廣播電視服務分為「基幹放送」及「一般

放送」，IPTV之定義限縮於等同CATV，被定位為「使用有線電信設備之收費視訊播送業務」，因此無線、衛星、有線電視及IPTV的內容基本上均需遵守放送法規範。至於網際網路內容管制由政府多個機構各司其職，內閣府頒布「青少年網路環境整備法」，規定業者有義務提供過濾機制保護兒少，政府方面則加強輔導與推廣，包括加強新媒體識讀教育、改善過濾軟體的功能，並加以推廣，以及支持私部門的兒少保護行動等。

日本民眾使用各類媒介的比例與其他網路發達的國家類似，由於民眾接觸資訊的管道日趨多元，雖然電視仍然是最常使用的媒體，但日趨下滑，廣播、紙媒更為明顯，2015年人均使用手機與平板時間合計超過100小時，約占有媒體使用時間的2成6。依據Benesse綜合研究所的調查，日本的父母對於兒童使用手機、平板、電腦，感到非常反感與反感的比例合計均超過6成，至於對兒童使用數位媒體的擔憂，主要集中於浪費時間、損害視力與依賴，因此部分父母會採取限制使用時間與時段的方式處理，另外據內閣府調查，民眾認為兒少使用網際網路應強化的重點前幾名為管制有害網站（占6成7）、應制定網際網路使用規則（占5成6）及加強規管包含有害訊息網站之負責人（約占5成）。

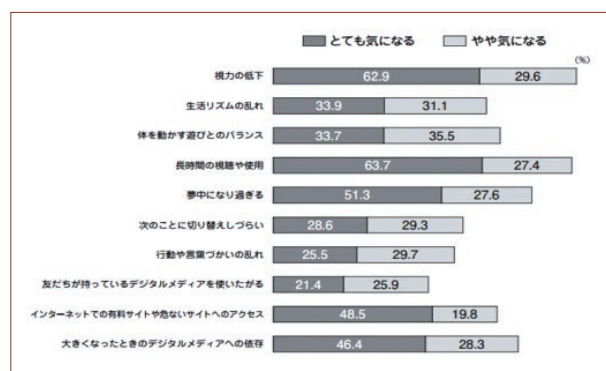


圖2 日本家長對兒少使用數位媒體之擔憂

（資料來源：本會「從視聽眾角度探討匯流下應維護之傳播內容權益」委託研究案）

四、南韓

南韓通訊傳播監理組織為韓國放送通訊審議委員會（Korea Communications Standards Commission, KCSC），並依據放送法訂定廣播電視審議規則，違反者的罰則包括罰鍰、制裁措施及行政指導等；在網際網路內容規範方面，政府採取低度管制，對其內容要求不如廣播電視嚴格，但KCSC仍有權審議違法之內容，經民眾舉報或自行發現網路上違法及對青少年有害的資訊，須內部初步審查分類，若屬KCSC管轄則將案件提報至委員會。審議結果通知申訴人，並要求服務提供者、內容經營者及網站經營者遵循KCSC決議及命令。另外，KCSC亦致力開發過濾軟體，過濾違法或

有害資訊，以提供使用者網路內容分級服務。開發完成後KCSC將過濾軟體技術交給私人軟體公司，促進更多功能的研發及長期的過濾軟體開發市場。

本研究引述信息社會發展研究所(The Korea Information Society Development Institute,KISDI)的報告指出，2013年，韓國民眾花費最多時間看電視，平均每天花費183分鐘，遠高於其他媒體，值得注意的是手機使用時間已超越個人電腦，平均每天花費66分鐘使用智慧型手機，與2012年之46分鐘相較明顯增長，顯見電視與手機是韓國民眾認為最不可或缺的媒體，且小於40歲者認為手機比電視更重要，大於40歲者則相反，而學童擁有智慧型手機的比例自2011年開始至今，有非常明顯的上升：在2011年國小到中學學童擁有智慧手機比例約1%~12%，至2015年上升至25%~86%。父母為保護孩子個資，非常在意學校的網路資料追蹤問題，近6成家長認為政府應通過更嚴格法律，允許家長完全控制孩童於學校網路上受網路廣告公司所蒐集之個資。

國內民眾對各類媒介的使用狀況與態度

本研究透過抽樣調查與量化分析，勾勒出我國民眾對各類主要媒體的使用狀況，以及對於自身傳播權益維護的看法，重要發現如下：

一、使用媒體的狀況

(一) 有線電視仍是收視聽主流

我國民眾收視聽影音內容仍以有線電視為主(達7成)，網路影音平臺居次(約3成8)，而收視聽網路影音者，也有過半數者使手機作為觀賞工具，再其次為桌上型電腦與筆記型電腦。另一方面，透過焦點座談發現，我國銀髮族使用手機大都僅限於通訊功能，較少利用手機觀看網路影片。

(二) Youtube使用率明顯高於其他OTT平臺

民眾較常使用之網路影音平臺為Youtube(比例超過8成7)，且以13至18歲的男性青少年最多，再來為中國大陸的優酷網與土豆網，但比例明顯低於Youtube甚多，此結果與南韓相同，在2008年至2014年間，民眾對Youtube使用比例也有極為顯著的提升；另外，不論透過何種平臺，我國整體受訪者較常收看的影音服務類型以新聞及氣象報導比例較高(6成5)，其次為戲劇節目(4成7)。

二、家長陪伴子女使用媒體狀況

家中有12歲以下孩子的父母，大約有6至7成會

陪伴子女看電視，至於陪伴孩子使用桌上型電腦的比例則有2至3成，手機僅約1成，但如果孩子已經12歲以上，則父母陪伴的比例會再降低。對照焦點團體中家長的說法，12歲以上之子女已被認為具有一定選擇能力，尊重其自行觀看節目，但部分仍會規定觀看內容或時間，而部分陪同孩子使用各類媒體的家長，會將過程視為機會教育，引導與討論，而非只有禁止或刪除。綜合焦點座談意見顯示，家長認為陪伴小孩需花費較多時間，而規定觀看時段及時間則不需太多陪伴，因此，家長對於子女觀看電視常採取時間限制，而量化分析發現，大約有一半的父母會限制子女週間觀看電視的時間。使用網路方面，家中有18歲以下子女的家庭，高達53.4%未採取任何網路防護措施，並以12到18歲子女的家庭比例最高(約有66%)，至於週間會限制小孩使用網路時間者約僅3成。

三、民眾對不當媒體內容的看法

(一) 民眾關切媒體的色情暴力內容

家中有未滿12歲子女的家長，認為電視上不適合播出的內容為暴力血腥，約占7成，至於在網際網路平臺，過半數受訪家長認為裸露猥褻與暴力血腥不應該出現。相應的，不論在電視或網際網路平臺，大部分民眾認為政府應優先管理的議題為暴力與色情議題，大致也與英國民眾的想法相同。然而整體受訪者高達7成認為不會在電視或網際網路上看到不适合播送的內容，而看過不适合播出內容者，不分平臺均認為以暴力血腥與色情猥褻較為常見，但如以年齡來說，18歲以下者認為暴力血腥為較常見之不妥內容，家長則認為色情猥褻更常見，至於65歲以上銀髮族，以電視為主要接觸平臺，推測因政論節目較多，認為報導不公正是常見問題。

(二) 大多民眾仍選擇沉默

我國民眾在電視與網路上看到不适合的內容，大部分(約4成至5成5)選擇不看或離開，其結果大致與英國Ofcom調查該國民眾之反應結果相符。進一步對照焦點團體座談結果，發現許多民眾不明白有何檢舉管道可利用，而部分新住民可能因語言文字隔閡，在檢舉上更顯困難，建議政府應多加強網路安全宣導，並由單一的組織統一受理民眾對於網路內容的申訴。

四、民眾對內容管理的看法

(一) 自律先行

對於不當內容的管理，不論電視或網際網路平臺，均有7成左右民眾認為透過業界自律，較能保障民眾權益，其次約有6成認為須靠政府介入處理。調查結果顯示逾半數受訪者認為隨選及網路服務規範之責任在於內容提供者，參照焦點團體座談，認為類似網路這種開放平臺，宜自律先行，但也有部分民眾認為應該先由政府法令或制度面要求業者必須自律，政府引導方向，業者訂定細則，且當自律失靈時政府必須介入處理。

（二）相同內容相同管制

約4成5民眾認為政府對有線電視管制比例適當，但有7成認為對網際網路平臺管制太少，且認為使用者上傳內容的網際網路平臺應優先被管理的比例較高，尤其以青少年族群有超過4成者持此意見。在管理標準方面，有近6成民眾認為對電視與網際網路的影音應該用一樣標準去管理，但對照美國的相關調查，只有2成6的民眾同意政府以相同標準管理網路與電視。

（三）境內外網路內容趨同管理

至於境內外之網際網路內容管理方面，超過4成民眾認為標準應一致，尤其是青少年，有高達6成持此意見。在焦點團體座談中，參加者認為境內外之網際網路內容涉及不同國家法令管轄權，標準難趨一致，但涉及國際間較有共識之犯罪內容（例如兒少性剝削），應積極與國外合作，另外，涉及境外的消費權益問題，也希望政府能思考處理方式。

結語

由調查結果可知，我國民眾最主要使用的媒體還是有線電視，大部分民眾雖認為政府對電視的管制已經足夠，但仍關注電視上的暴力、色情、不公不實的問題，且有一半以上父母會陪伴兒童看電視；至於網際網路的使用上，關切的內容問題仍是色情與暴力，碰到不妥內容也同樣是以關閉或離開的方式處理為多，並認為不論何種媒體均應由業者自律為先，但不同的是父母陪伴兒少使用網際網路比例低於電視，尤其行動裝置上網，因為屬於個人使用的終端裝置，陪伴比率更低，且大多認為政府對網際網路管理不足。

事實上，民眾部分的視聽習慣已經逐漸由廣電轉移到網際網路，對於視聽眾來說，可能只是換了一個終端裝置觀賞影音，在意的是方便性與經濟性。量化調查的結果顯示，大部分民眾認為電視與網際網路、境內與

境外的管制應該一致，顯見一般視聽眾對於傳播權益的要求，不會因為轉移到新媒體而減弱，這代表政府可以思考如何解除對於廣電媒體不必要的過時管制，並思考必須介入網際網路管理的核心價值為何。

依據調查結果，在作法上，政府應該持續努力推動網際網路平臺業者自律，並引入公民與第三方團體的力量共同「治理」網路，這個類似共管的概念，也是本會在監理廣電媒體的過程中努力推動的作法。然而政府在考量法令對應與權責分工上，卻因為網際網路與傳統媒體不同的本質，在制度、法令與技術面屢屢受到挑戰，例如能否透過「登記制」有效管理網路？跨國境的網路違法內容如何透過國際合作解決？如何快速阻卻非法內容傳遞與找出源頭，就非過去廣電媒體主要面對的難題，需要有更多層面的深入討論與共識凝聚。

早期網際網路較未普及時，兒少利用網咖作為主要上網的場所，如今家家戶戶都申辦寬頻服務，孩子可以在家上網，家長相對能就近管控或關心，但可能因為工作或生活繁忙，或單純認為不需要，許多家長並未陪伴孩子使用網路或採取防護手段。事實上，尤其是行動上網的網路使用行為是非常個人化的，來自於家長的關心與機會教育是第一線，最能貼近兒少日常使用的層面，政府應該要再加強對家庭責任的宣導及推廣過濾軟體的使用。

事實上，我國現階段在諸如兒少保護、消費者權益、個人資料保護、著作權、…等層面均有法律規定，亦有對應的權責單位，但網路內容呈現方式不斷在演進變化，無單一主責單位多少會出現分工盲點與欠缺前瞻性規劃的問題，這是民主國家無法全面性管控網路言論，必然面對的共同難題。綜合專家學者的意見，現行對於廣電媒體的管制方式實難直接在網際網路上複製施行，應該依照國情不同，在尊重言論自由前提下，僅就民眾有高度共識的特定網路議題促成自律、他律的架構，當自律失效時，方由政府介入處理，過程中必須與民眾充分溝通、交換意見，並提出完整論述說明利害得失以說服反對者，並建立合理的遊戲規則，是政府在匯流時代不可推卻之責。☺

（作者為電臺與內容事務處專員）

委員會重要決議

105.8.1-105.8.31

日期	事項
105年8月3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4點、第6點所列業經本會第550次分組委員會議決議案件計19件。
	核定財團法人電信技術中心106年度業務計畫書及預算書，並依規定將上揭核定文件函送立法院並副知行政院主計總處。
	一、審議通過「有線廣播電視系統經營者申請換發經營許可執照審查辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告及公開說明會。 二、審議通過「有線廣播電視系統經營者屆期換照申請須知」草案，並依本會法制作業程序併同前項辦理公開說明會。
	主人廣播電台股份有限公司營運計畫執行情形評鑑結果為「不合格」，並依廣播電視法第12條第7項規定通知該公司於處分書送達之次日起2個月內改正下列事項： 一、應由公司負責人實際經營電臺。 二、播音室應遷回前經本會許可營運計畫所載之地址，或向本會申請營運計畫變更並獲核准。
	審議通過訂定「國家通訊傳播委員會指定非公務機關個人資料檔案安全維護辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理後續預告事宜。
105年8月10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475件及第4點、第6點所列業經本會第551次分組委員會議決議案件計7件。
	審議通過「衛星廣播電視法施行細則」修正草案，並依本會法制作業程序辦理後續預告事宜。
	一、許可鄉親廣播電台股份有限公司、山海屯青少年之聲廣播股份有限公司、港都廣播電台股份有限公司、台北愛樂廣播股份有限公司、宜蘭中山廣播股份有限公司及大寶桑廣播電台股份有限公司換發廣播執照。 二、通知該等公司依審查諮詢委員會建議確實執行，相關執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目。
	公告105年6月有線廣播電視系統全國總訂戶數。
	中投有線電視股份有限公司未經許可擅自變更「頻道之規劃及其類型」營運計畫內容，違反有線廣播電視法第29條第1項規定，依同法第66條第1項第4款規定處罰鍰新臺幣30萬元，並應立即改正，逾期未改正者，將按次連續處罰。

日 期	事 項
105年8月17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457件及第4點、第6點所列業經本會第552次分組委員會議決議案件計16件。
	否准中廣公司所申請分割減資之營運計畫變更，其理由如下： 一、中廣公司與交通部間之多筆不動產所有權民事訴訟案業經最高法院判決交通部勝訴定讞，交通部已向中廣公司訴請不當得利及所有物返還請求權給付不能之損害賠償，考量本案倘中廣公司實行分割後同時減資，恐影響該公司償債能力，並致生交通部債權無以受償之疑慮。 二、中廣公司係目前擁有最多全區網頻率之廣播事業，理應較一般全區網廣播事業持有較高之營運資金，以維持公司之健全發展，確保聽眾權益。 三、中廣公司所擁有之不動產是否為「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」處理範圍尚待釐清。
	核准中華電信股份有限公司申請繼續經營代理舒拉亞(Thuraya)衛星行動通信業務。
	廢止「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設換照審查辦法」，請依本會法制作業程序辦理發布事宜。
	廢止「數位無線電視改善站電費補助作業要點」，請依本會法制作業程序辦理發布事宜。
105年8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358件及第4點、第6點所列業經本會第553次分組委員會議決議案件計20件。
	審議通過「有線廣播電視法施行細則」修正草案，並儘速辦理法規續行預告事宜。
	維持本會105年7月20日第706次委員會議決議通過之電信法第20條之1修正草案，並將相關意旨函復行政院。
105年8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368件及第4點、第6點所列業經本會第554次分組委員會議決議案件計29件。
	審議通過「有線廣播電視系統經營者公用頻道之規劃及使用辦法」草案，同時廢止「有線廣播電視公益性、藝文性、社教性等節目專用頻道規劃要點」，並依本會法制作業程序辦理後續發布事宜。
	審議通過「有線廣播電視數位轉換實驗區計畫實施辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理後續發布事宜。



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