

# 是夥伴？還是監理？

-消費者、公民與監理者觀點下之影音內容  
與公共利益

何吉森

2011年11月29日

# 引言

影音內容的視聽眾、消費者的概念長達半個世紀以來都是根據傳統的廣播特性來定義。傳統的廣播與電視有一些非常獨特的特性，源於在篩選、組織與呈現影音媒體內容過程中，**廣播產製者(broadcaster)**扮演**一個主動的關鍵角色**。相對的，**觀眾個人則處於被動的地位**，能夠選擇的範圍僅限於在(整體內容播送)最後的環節中切換(電視台)，但仍是單向的持續接收由廣播產製者提供的內容。

很多研究都將觀眾或聽眾的身分描述為心理很脆弱或是很順從的狀態，影像和畫面所展現的吸引力對他們來說是一種誘惑。換句話說，傳統定義中的觀眾可能需要花很大的力氣去拒絕消費電視或廣播節目，而不是將力氣花在怎麼選擇。

# 引言

在20世紀後半中，傳統的廣播產製者一直是法律規範的對象。

對於廣播**制定法律規範的起源與正當性依據**：

最初肇因於使用例如電波這類的**稀有資源**。稀有資源需要公權力進行管制是為了避免(電波)互相干擾，更重要的是挑出誰有或沒有權力傳布影音內容，這不能留給市場動態機制去決定。

還有其他的一些支持公權力規範廣播媒體內容產製的理由：

(1)在現代的影像民主之下，廣播和電視在形塑輿論的過程中扮演了重要的角色；據此，**應該將影視消費者視為公民的身份，每個人不只是單純的自由選擇節目的觀眾，而是在一個透過媒體再現的複雜社會中的參與者**。每個公民在這個影音化的公共領域中形成自己的意見以及參與政治民主活動時，都**需要特定程度的保護與法律去規範一些超過個人利益的價值觀與紀律**；

(2)為了**顧及國家的利益**，需要相當程度的控制公共領域的結構和參與者。這也說明了不管是不是民主制度的國家，都需要控制公共領域中的參與者以及他們所有擁有的「權力」。

## 歐盟視聽指令(AVMS Directive)對於觀眾(viewer)的新定義

在這個新規範通過之前，只有線性的媒體服務(也就是傳統的廣播電視)會落在媒體視聽合法規範的範圍之內，而**歐盟視聽指令也將隨選視訊的服務納入規範之中，舉凡維護人性尊嚴、保護兒少團體、禁止仇恨煽動、保護消費者免於浮濫的商業言論影響等價值，都必須顧及，儘管這個管制工具可能必須先用來規範有別於現有傳統廣播電視的新的媒體價值。**

**這個指令強調保護各種形式視訊服務中的多種價值觀與權利的重要性，但同時也保留彈性空間給各個成員國決定選用哪些適切的管制工具。**

**歐盟媒體法律此一重大的改變也影響了立法者，甚至是管制者對於觀眾的認知。根據新的指令，影音媒體提供隨選視訊的新時代之下的消費者，有別於過去傳統電視節目的收看者。**

## 歐盟視聽指令(AVMS Directive)對於觀眾(viewer)的新定義

導致這個改變的原因也可在這份指令中的幾個不同部分中找到**首先是關於稀有性的消失**，某種程度也拓展與提昇了傳統廣播電視服務的市場。頻譜的有效利用歸功於數位地面廣播電視的技術、光纖網絡的鋪設，以及來自不同衛星平台競相提供服務，使得影音市場中的公共領域呈現出多元的樣貌。可見使用者的選擇的確有所增加，至少在數量上。

**第二個原因是與隨選視訊服務有直接的關聯**。使用者能夠在琳琅滿目的目錄中挑出一個特定類別的內容，並且決定購買，這個使用者的情境迥異於過去在電視機前被動的接受一連串訊息內容。不可否認的是隨選視訊的媒體服務比過去廣播電視的市場要大得許多。時至今日，不只傳統的廣播電視業者、有線電視和衛星業者都開始提供隨選視訊的目錄服務，還有很多其他的內容提供者（包括入口網站、網站內容和其他各種形式的互聯網）等，都透過網路作為提供視訊服務的網絡平台。

## 歐盟視聽指令(AVMS Directive)對於觀眾(viewer)的新定義

**第三個原因與媒體素養有關。** 歐盟視聽指令強調各會員國都必須將媒介素養列入媒體政策中重要的部份。媒體素養看似深具潛力，因為它「承認消費者能夠正確且安全的使用媒體」。相對來說，它很重要是因為具備媒體素養的人能夠做出選擇，了解媒體內容與服務的本質，且善用新傳播科技所帶來的廣大機會。這些人比較能夠保護自己或其家人免於有害或令人討厭的內容。

**最後是此一指令也強調自律和共管體制的重要性。** 這並不直接與消費者的自由選擇有關，但透過這類自律協會和非政府組織的運作，能夠更直接地將觀眾的利益編納進影音媒體的管制規範中。



## 歐盟視聽指令(AVMS Directive)對於觀眾(viewer)的新定義

綜上所述，在影音媒體服務中的消費者此一概念有些部分徹底的改變了。從過去被動、易被影響的觀眾，變成提倡主動性與依其需要進行隨選服務的消費者，也能夠辨別哪些內容是違法或有害的，進而得到市場中最適合自己的服務。

這類新的消費者更能夠主動積極參與媒體內容的規管，藉由消費者組織的運作將意見納入規管體制中。

最後，消費者的力量不只來自於歐盟視聽服務指令的建構，也能藉由清楚的消費者需求條件，得以更了解甚至影響整個市場全貌。

--TVE，數螢一雲。

--內容為王，情境亦為王

## 天真的想法

有些想法認為視聽指令的政策制定

**應放在影音媒體服務市場的運作，**

**還有個人力量得以與大媒體組織對話，觀眾的地位和能力(有所提升)，**

這似乎是太天真了。

在「消費者王國」中，為了避免公權力過分干預媒介領域，消費者個人才是視聽公共領域中最佳的裁判兼經理者。

但這樣的說法所刻畫出的媒體市場架構，是一個消費者能夠擁有充分的資訊、無限的選擇與服務、並且有能力保護自己遠離有害或違法的內容。



## 新的問題

如前所述，新的媒體布局賦予消費者新的有力工具，某種程度可以降低媒體制度規範的強度。

然而有些制定者也提醒這樣的理想不該忽略新的難題，例如搜尋進行選擇，還有信任問題，以及如何一個公平又可負擔的條件下近用媒體。

由此觀之，一些細節像是契約內容的公平性、確保公平以及平等近用具有競爭力又可交互共用的設備，還有傳遞可靠、公正不偏頗的訊息來源或是搜尋工具等，都是媒體規範的重要挑戰(例如，網路的中立性)，也都是公共政策的辯論重點。

在這個脈絡之下，無法判斷每個消費者應該具備多少的媒體素養。但是透過消費者集體發起的行動還有訴願的行使或許足以保障市場自由，以及公民與媒體企業之間的關係必須存在多元公共價值，例如自由近用廣泛的訊息來源，接受正確的資訊，保護兒少及族群等。

# 新的問題

舉例來說，如果我們檢視一下最普遍常見的隨選影音媒體服務的市場架構，很容易就發現**消費者個人的力量根本不如一般預期的強大。設備製造商、內容整合者和管理網絡的網路內容提供者(ISPs)才是允許消費者近用隨選影音內容的中間人。**

**消費者可以選擇的範圍，例如可以使用的特定搜尋條件，是由媒體、電信和設備器材公司先前就設定好的。因此，儘管隨選視訊服務表面上看起來建構了一個所有人都可以依其選擇自由近用內容的自由領域，但事實上是所有服務的相關系統都是根據幾個有力的守門人的利益而定的。**

**這種由某些有力守門人主導情勢所造成的扭曲關係，不僅會嚴重壓迫消費者個人的權利與期待，也會危害多元主義、自由近用與公民參與公共事務討論的多元性。**

也就是說，這不僅僅討論每個人能夠在一個多元競爭的市場中享有不同服務的選擇程度，更是攸關所在開放的公民發表言論的公共性、接觸多元的意見及超越特定族群、涵蓋所有參與者中平在的權利與價值。

## 新的問題

另一方面，從另一個角度來討論影音隨選視訊服務的消費者。他們不只是隨選視訊內容的消費者，他們同時也可能變成內容生產者。這個面向引發許多不同的管制性問題，尤其假設我們能接受大部分使用者生產的內容不是放在私人的網站上，而是由大媒體和網路公司來管理，放在一個很受歡迎且可營利的平台上播送，這個時候，平台的擁有者某種程度上變成了管理者(甚至可以說是管制者)，決定最終大眾是否能夠觸及這些內容。

此一優越地位扮演了一個重要的角色，儼然是一個可靠又知名的使用者生產內容的提供者。我們應該容許這樣的私有的管制權力(甚至可以說是政治權力)免於民主機制的監督嗎？

才短短不到數十年的時間內，透過電訊網路、入口網站和搜尋引擎來進行私有的內容控制，以躲避法律規管的範疇，這樣合理嗎？以Youtube自訂實施的內容準則為例，這樣的規範會影響限制使用者的表現自由與傳播自由，而這樣的規範來自於「私人」制定的程序，缺乏行政與法律的規範管制。

## 問題的出路

從上述推論，這些問題的答案都和一些公共政策的規範有直接的連結。

**首先，必須確保媒體規範中對於公民權益的保護，不論涉及哪種科技。**每個人都不是單只是這個複雜市場中的參與者，更是每個社群中的一份子，彰顯多元主義、多樣意見和自由參與政治發展過程等價值，都應該被積極的保護與培養。科技不能改變公共領域的重要性，也不能將其私有化。民主國家的機構，都應該避免受到來自過度單一集中的設備製造業者、傳播者、內容整合者和電信業者的支配力量。開放與真正的多元仍是迫切需要的，尤其是在一個各自據地為王、築起藩籬的世界中，彷彿成為私人利益導向的應許之地。

## 問題的出路

**其次，公共政策和管制當權者的角色應該重新定義。**

一方面來說，必須重新思考公部門作為資訊提供者的角色。在網路上的大型私人公司可以因為身為公共服務內容的提供者而被賦予這麼大的權力嗎？換句話說，我們應該將公共廣播服務的概念轉移到新的影音服務以求保證能自由且公平的近用多元內容嗎？這是一個辯論的重點。

另一方面來說，在一個法律規範力道疲軟甚至窒礙難行的社會架構中，應該如何保障諸多民主價值？在2.0的時代中，共管或是自律已經成為公共政策內容議題的主流重點，然而，先撇開這些重點可能解圍的困境，對那些擔心法律管制到最後結果為何的人，以及那些顧慮可能管制過頭的人來說，討論如何在這個架構中提出能夠被所有的參與者接受且執行的方案，才是最需要得到明確討論的部份。

## 問題的出路

最後，

應該釐清競爭和多元主義是兩個不同的公共政策目標，應該用不同的工具與不同的法規範圍進行保護。即使在公共領域中維持有效的競爭與充分的消費者保障，也不必然就代表存在著相當程度的多元主義。公部門執政者、利益股東和所有公民都必須認識了解這個重要的差別，方能確保實施最適切的管制方案。

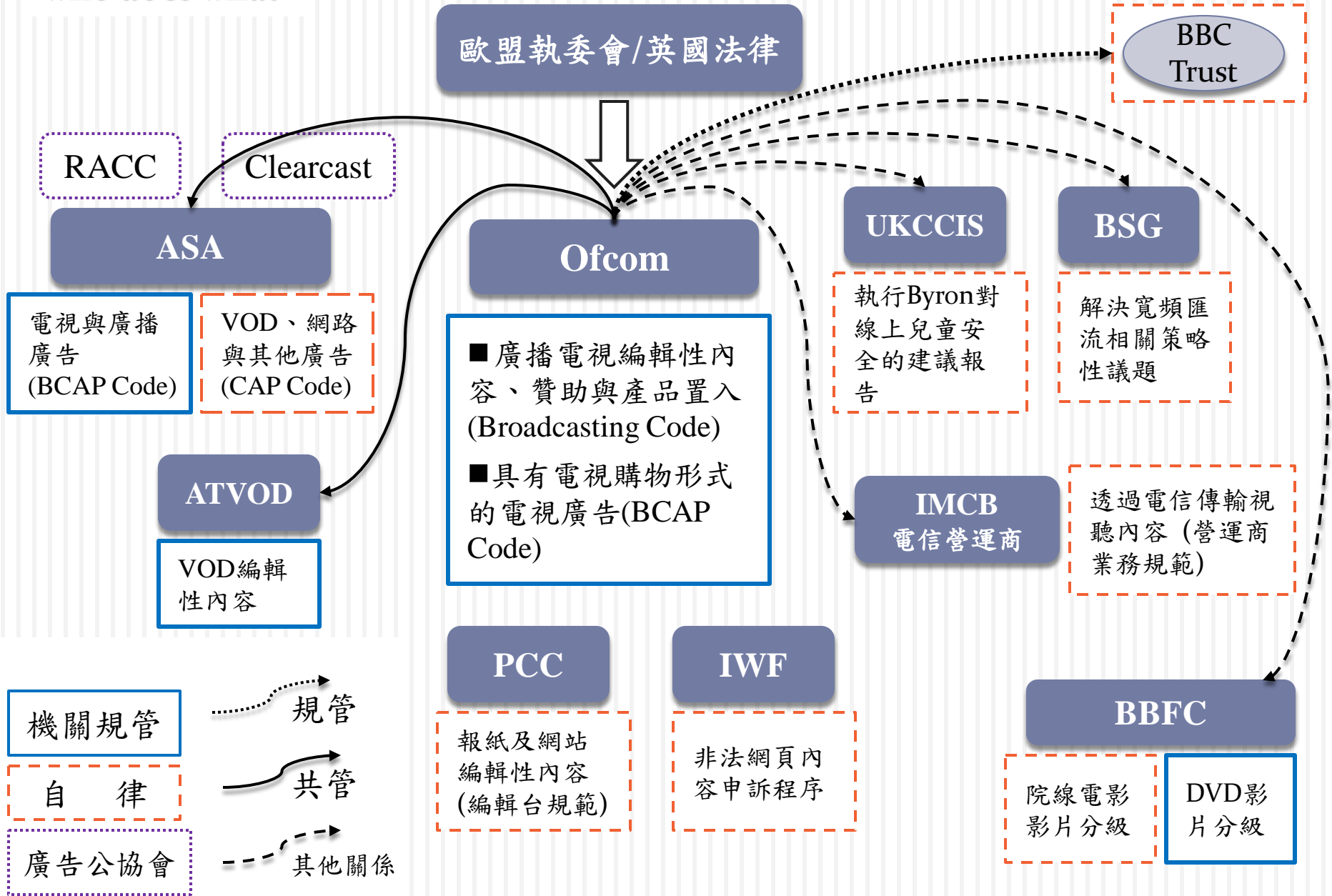


# 數位匯流下的保護議題

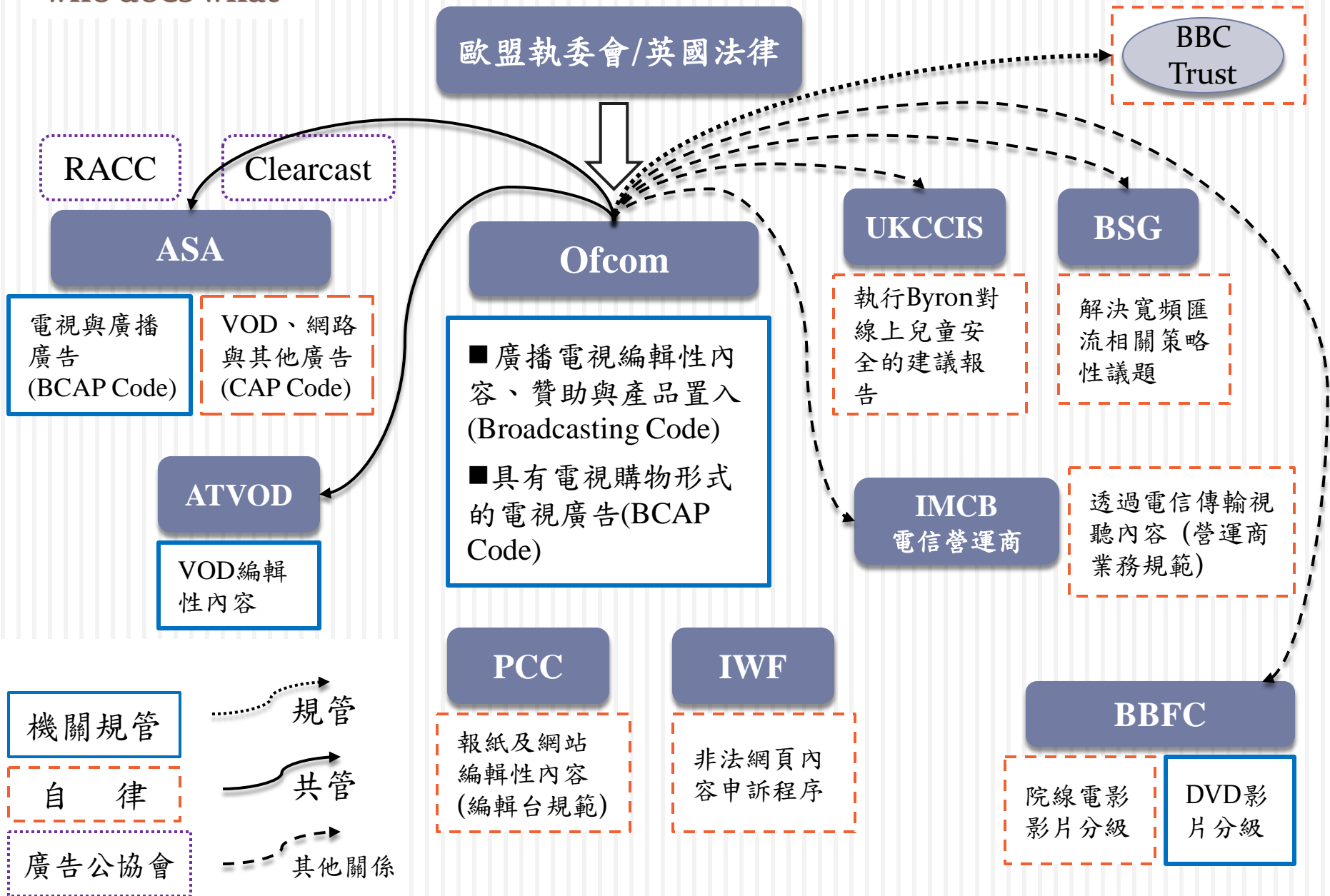
## 改變中的歷史脈絡—英國經驗

- 科技進步改變消費者的經驗，預計2015年電視機上供公眾選擇的內容，隨選視訊內容將成為主流。
- 線性收視習慣持續維持活躍，預計初期VOD服務較少(占全部10%)而較集中(像BskyB、維京、Freeview等少數業者)；廣播電視與VOD隸屬於不同規管架構的服務，目前尚能明確區分且消費者也易於分辨，然而未來難題在於界線趨於模糊，使得不同服務幾無差別。
- 監理機制所提供的保護，不可能再像過去僅有廣播電視內容那般充份且全面性。
- 內容管制與過濾的技術與媒介知能，可建構消費者自我保護的能力，但並非所有的家戶都能觸及或被建構此能力。
- 在英國與歐盟，為保護閱聽大眾而作的監理，比較像是一種政治上的意志(political will)。

內容規管：  
who does what



內容規管：  
who does what



內容規管：  
who does what



歐盟執委會/英國法律

BBC Trust

Ofcom

- 廣播電視編輯性內容、贊助與產品置入 (Broadcasting Code)
- 具有電視購物形式的電視廣告(BCAP Code)

## 核心業務：電視

- 傳統廣電內容/  
廣播電視規範
- 電視購物/  
電視廣告實施委員會  
BCAP制定之規範
- 英國國家廣播公司/  
BBC基金會自律

機關規管

自律

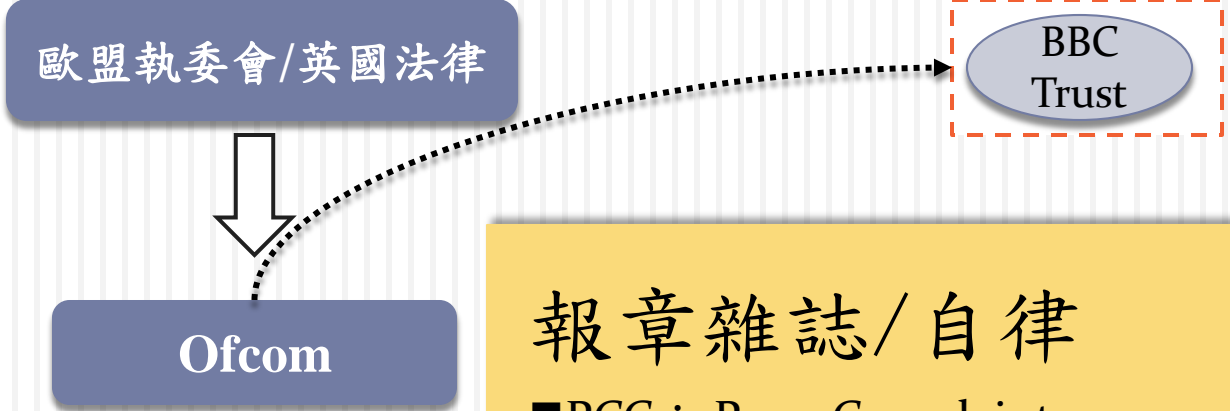
廣告公協會

規管

共管

其他關係

# 內容規管： who does what



- 廣播電視編輯性內容、贊助與產品置入 (Broadcasting Code)
- 具有電視購物形式的電視廣告(BCAP Code)

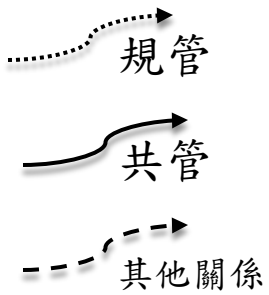
**PCC**

報紙及網站編輯性內容 (編輯規範)

## 報章雜誌/自律

- PCC : Press Complaints Commission 英國報業申訴委員會
- 1991年正式成立，迄今20年，它的經費來自報紙雜誌，但是運作完全獨立。委員會成員包括全國性及地區性報刊的主編以及非報業界人士，主要責任是仲裁新聞報導所引起的爭議。
- 英國報業新聞自由與個人隱私權的權衡向來未有定論，但在《世界新聞報》引爆竊聽醜聞後，隱私權的保護暫占上風，PCC則被認為過於軟弱無能。

- 機關規管
- 自律
- 廣告公協會



內容規管：  
who does what

歐盟執委會/英國法律

廣告/法律及自律

ASA

電視與廣播廣告  
(BCAP Code)

VOD、網路與其他廣告  
(CAP Code)

Ofcom

- 廣播電視編輯性內容、贊助與產品置入 (Broadcasting Code)
- 具有電視購物形式的電視廣告(BCAP Code)

PCC

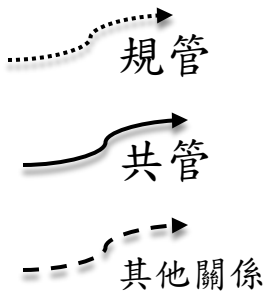
報紙及網站編輯性內容  
(編輯台規範)

- ASA：Advertising Standards Authority 英國廣告標準局
- 1962年由CAP成立，負責跨媒體廣告內容申訴及審查。
- 包含以下兩個委員會制定的規範：
  - BCAP: Broadcast Committee of Advertising Bractice 廣播電視廣告業務委員會，2004年受Ofcom委託，制定並執行電視及廣播廣告內容規範。
  - CAP: Committee of Advertising Bractice 廣告業務委員會，1961成立，制定並執行電影、報刊、海報、網路廣告業務自律規範。

機關規管

自律

廣告公協會





內容規管：  
who does what

歐盟執委會/英國法律

廣告/法律及自律

RACC      Clearcast

ASA

Ofcom

電視與廣播廣告  
(BCAP Code)

VOD、網路與其他廣告  
(CAP Code)

- 廣播電視編輯性內容、贊助與產品置入 (Broadcasting Code)
- 具有電視購物形式的電視廣告(BCAP Code)

■ RACC : Radio Advertising Clearance Centre  
英國廣播廣告申報中心  
1996年由廣播產業成立，負責審查廣播廣告腳本。

■ Clearcast : 2008年由7大廣播電視公司共同成立，負責審查TV與VOD的廣告內容。

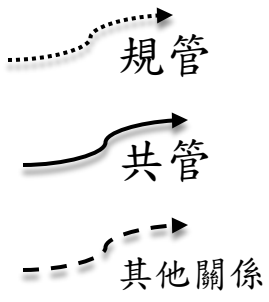
PCC

報紙及網站編輯性內容  
(編輯台規範)

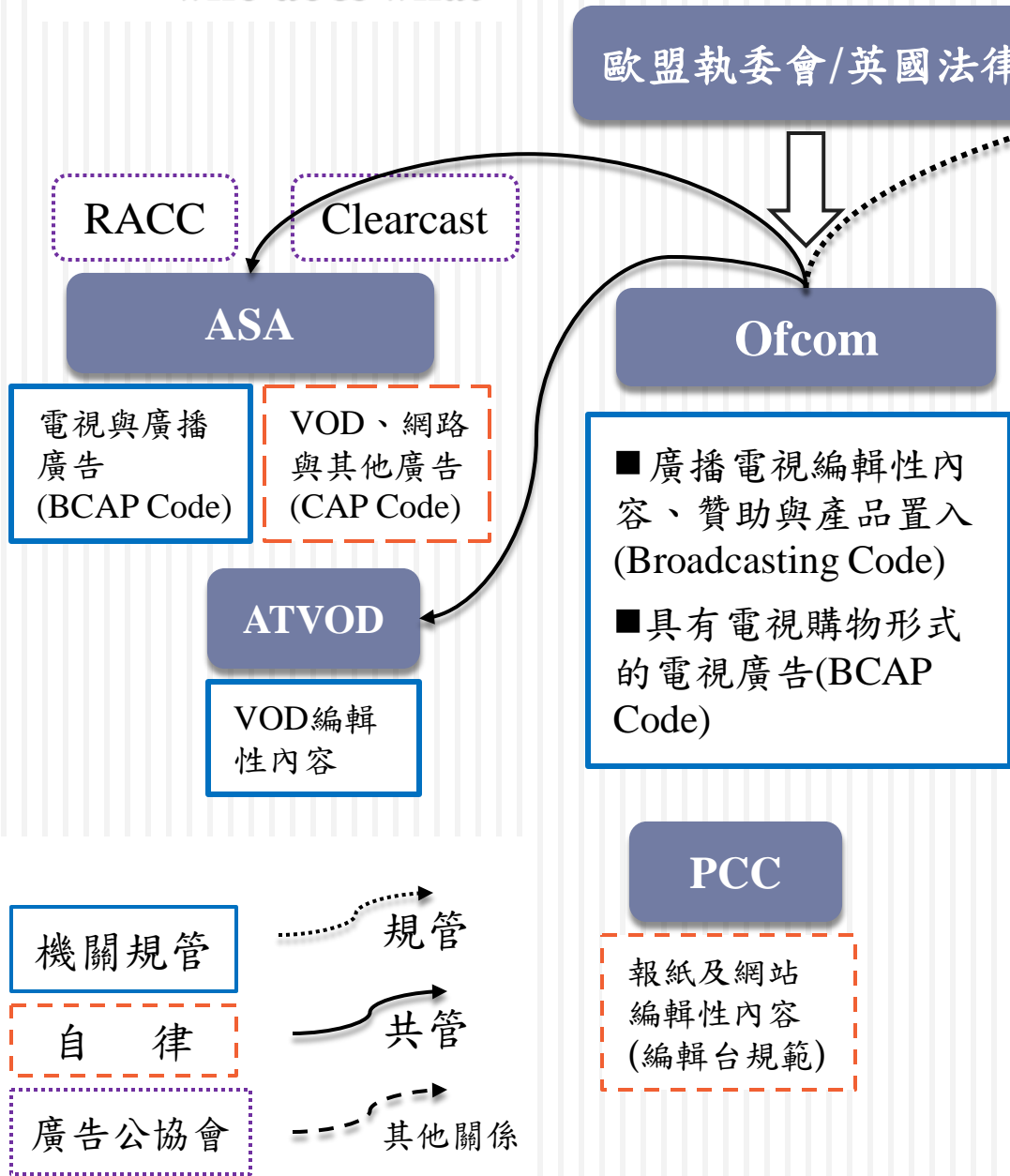
機關規管

自 律

廣告公協會



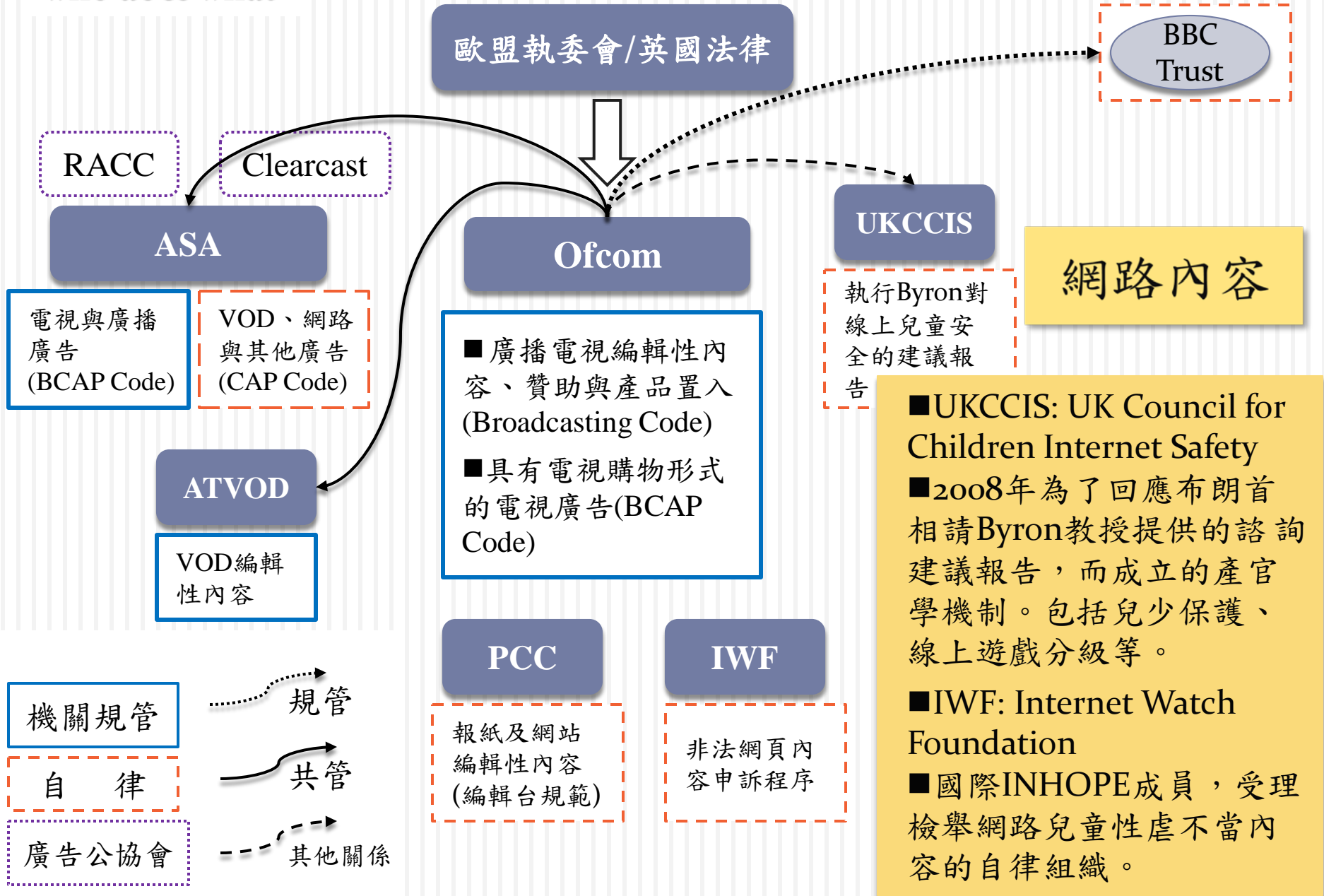
內容規管：  
who does what



## 隨選視訊VOD

- ATVOD: Athority for Television On Demand 英國隨選視訊管理局
- 前身為隨選視訊協會
- 因應歐盟AVMS媒體視聽指令將具有編輯性內容的 ODPS (On Demand Programme Services) 隨選節目服務納管，而成立之共管組織。
- ODPS 於2003年通傳法第368A 條加以定義，受Ofcom及 ATVOD共同規管。

內容規管:  
who does what



內容規管：  
who does what

歐盟執委會/英國法律

電影DVD

R

電視與  
廣告  
(BCA)



■BBFC: British Board of Film Classification 英國電影分級理事會

■1912年由電影產業成立的自律機制，迄今近百年，負責電影內容分級；錄影法The Vedio Recording Act [1984]2010通過後，亦獲授權處理DVD、遊戲軟體之分級。

機關規管

自律

廣告公協會

規管

共管

其他關係

PCC

報紙及網站  
編輯性內容  
(編輯台規範)

IWF

非法網頁內  
容申訴程序

BBFC

院線電影  
影片分級

DVD影  
片分級

歐盟執委會/英國法律

## 行動通信數位匯流

■BSG: Broadband Stakeholder Group 寬頻政策參與者諮詢小組

■2001年由政府與產業合資組成的跨部門行動寬頻諮詢小組，以因應歐盟要求，提高英國寬頻普及率並建立英國知識經濟為目標。

■IMCB: Independent Mobile Classification Body 獨立行動分級組織

■2004年由電信業者自行成立的分級組織，自律分級項目包括圖片、視聽內容、手機遊戲等。但透過手機上網的內容不在自律分級範圍。

■電信產業制定自律規範: UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles

BBC Trust

UKCCIS

BSG

執行Byron對線上兒童安全的建議報告

解決寬頻匯流相關策略性議題

IMCB  
電信營運商

透過電信傳輸視聽內容 (營運商業務規範)

BBFC

院線電影  
影片分級

DVD影片  
分級

R

電視廣告 (BCA)

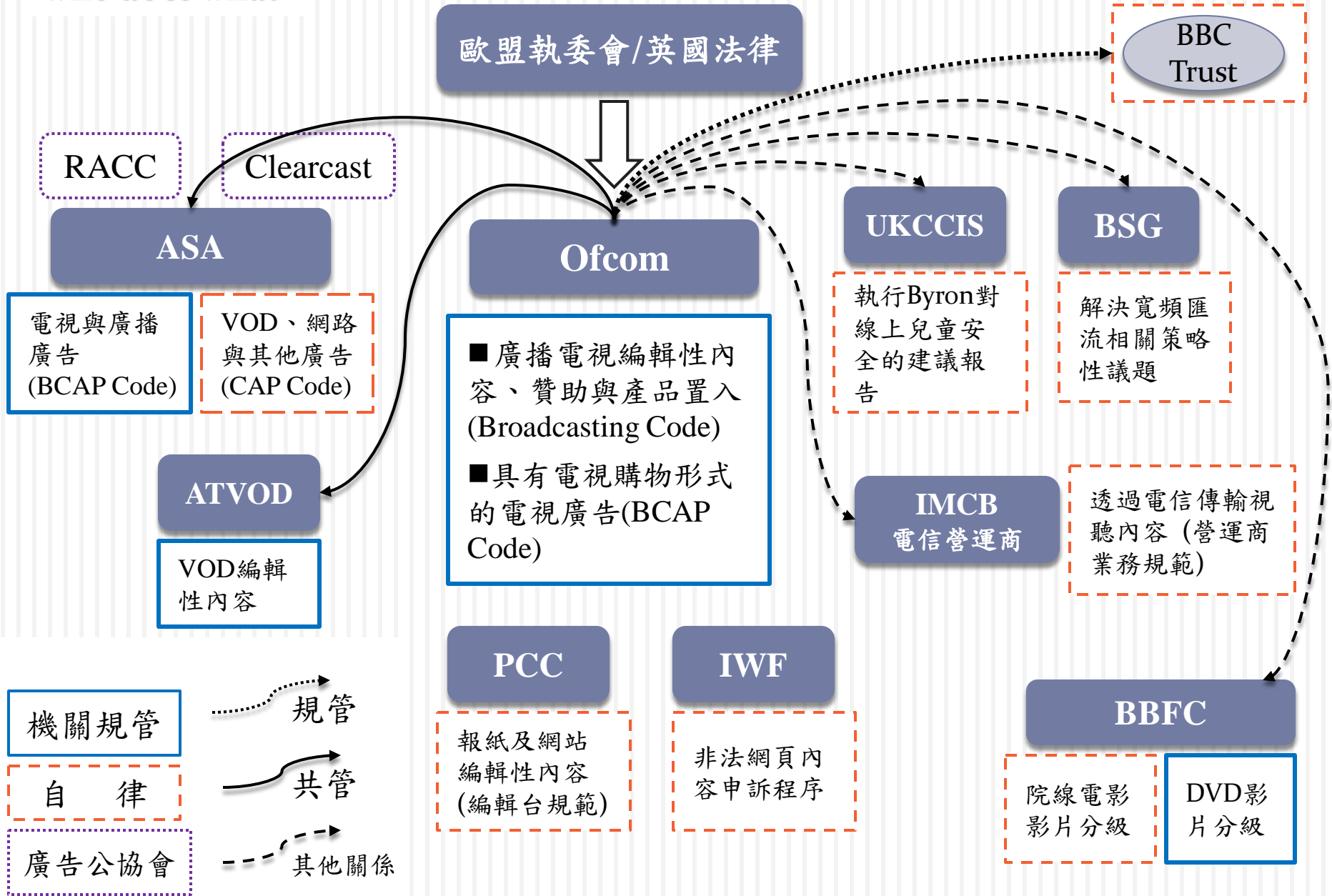
機關

自

廣告公協會

其他關係

內容規管：  
who does what





## Ofcom的保護職責

- 兒少保護
- 免於傷害
  - 刑事案件
  - 宗教議題
  - 財產保護
- 免於侵犯
- 不偏不倚與精確性的要求
- 公平性
- 隱私保護

## 對應的核心目的

- 保護媒介使用者中的兒少族群
  - 免於接觸成人或有害內容
  - 免於財產損害
- 保護媒介使用者中的成人
- 兩大方面的保護
  - 免於傷害(如弱勢操縱、差別待遇)
  - 免於財產損失(如隱藏式商業廣告、高資費服務誤用)
- 敏感性議題的侵犯
- 民主政治公共論壇的保護
- 保護媒介中被報導的客體免於個人隱私的侵犯

# 歐盟AVMS指令規範哪些服務內容？

- 英國所有視聽服務不論平臺為何，均須申請執照。
- 不因傳輸技術差別而有不同規管；  
所有設立於英國境內的服務提供者一律受管轄。
- 是否規管的主要判準在於——境內或境外服務提供者、是否以視聽內容的傳輸為主要目的（如平臺業者、搜尋引擎提供者即非內容規管範圍）



	一般法	歐盟AVMS	英國廣播電視規範	隨選視訊內容規管
公共廣播電視台 /BBC1、ITV1	Y	Y	Y	N (因屬廣電範疇)
非公共廣播電視台 / Press TV	Y	Y	Y	N (因屬廣電範疇)
非英國持照電視台 /Babestation	Y	Y	N (遵守其他 歐盟國內法)	N (因屬廣電範疇)
線上影音VOD Catch-up/4od	Y	Y	N	Y
IPTV/ Sportstalk	Y	Y	Y	N
開放網路 /YouTube	Y	N	N	N
平臺/Apple TV	Y	N	N	N

# 監理模式

	產業自律	產官共管	機關規管
例子	CAP 廣告業務委員會 PCC 報業申訴委員會	ATVOD 隨選視訊管理局	Ofcom 通傳辦公室
贊成的理由	<ul style="list-style-type: none"><li>•當利害關係人與消費者利益一致時能良好運作。</li><li>•跨部門、甚至是全國範圍的各利害關係人均能參與。</li><li>•對產業而言節省成本。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•不同層級的監理藉共管合作機制可跨產業運作。</li><li>•對議題反應比行政機關獨力管制更具彈性。</li><li>•很少需要動用最後的行政強制手段進行干涉。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•面對商業與管制天平的根本性爭議問題時，比較能清楚表態。</li><li>•能處理不同利害關係人的利益。</li><li>•提供較充份的監理穩定性。</li></ul>
反對的理由	<ul style="list-style-type: none"><li>•有可能不夠透明。</li><li>•不能迫使產業內所有參與者自願加入。</li><li>•執行自律措施時缺乏公信力。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•行政機關建構與監督此一共管機制頗為費時。</li><li>•處理一些具爭議性利益問題時較為棘手。</li><li>•可能比業界自律或是行政管制都來得昂貴。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•面對環境變化被視為不具彈性且調適緩慢。</li><li>•可能會過度規範(管太多)</li><li>•可能會難以掌握產業專門技術或行規。</li></ul>

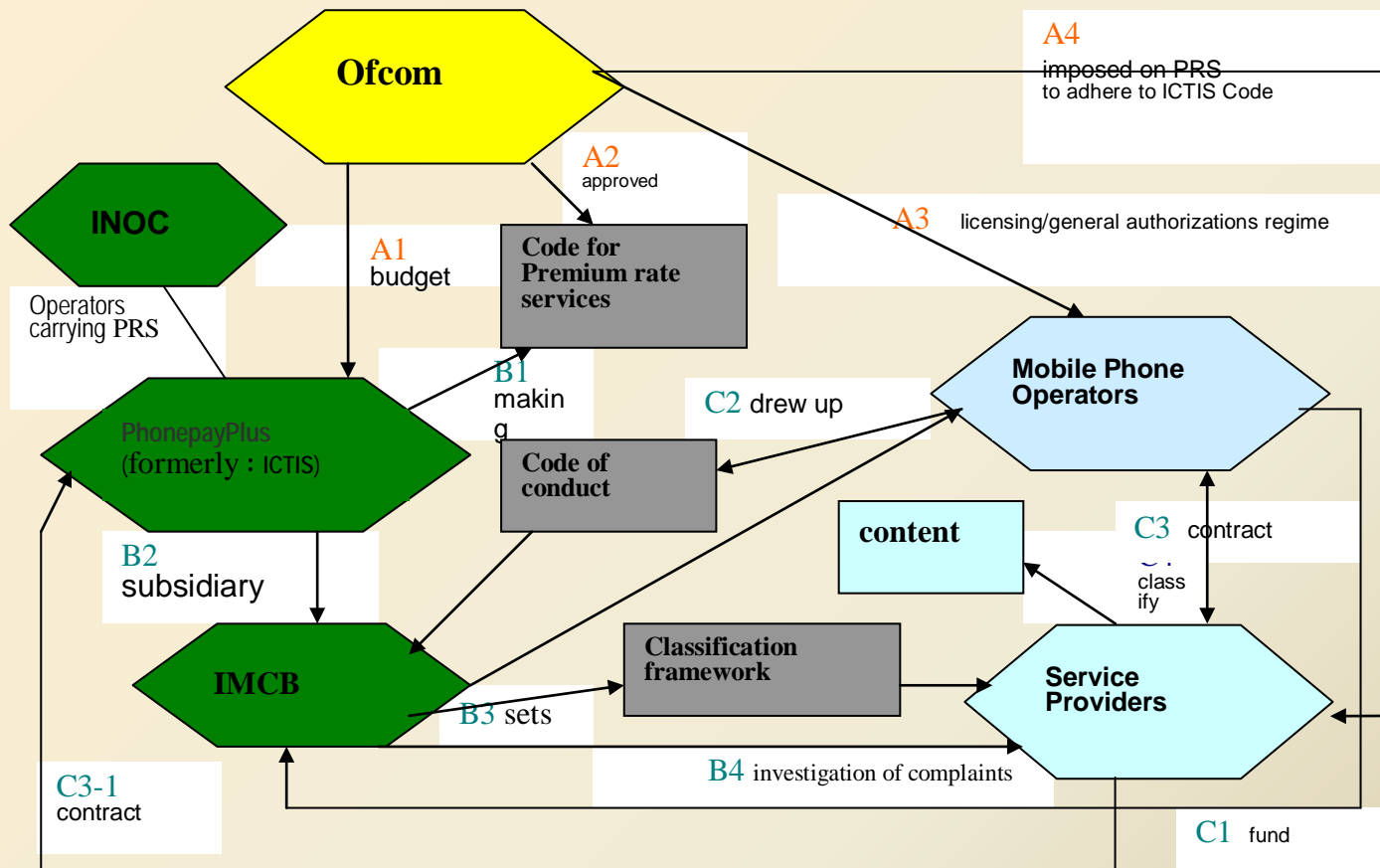
共管機制案例：

## ATVOD英國隨選視訊管理局

- 建構共管機制的挑戰
- 產業納管採取規費收取制(industry buy-in)
- 監理範圍的界定
- 資金來源包括收支原則的制定等



# 英國手機服務共管和自律機制運作關係圖



圖、英國手機影音服務共管和自律機制運作關係 (改繪自歐盟媒體共管措施評估研究)

簡報完畢

敬請指教