

傳播內容共同管理機制之探討

簡旭徵^{*}

《摘要》

由於數位科技進步，媒體產業發生了戲劇性的變化；各國政府相繼調整監理體制，發展出公民社會、政府與媒體三者共同管理的夥伴關係機制，以因應產業快速變遷。本文蒐集澳大利亞、加拿大、德、英、荷等國有關廣電節目、廣告和新媒體內容之共管機制，探討比較其制度之建立、運作等特點。

國家通訊傳播委員會（NCC）成立於 2006 年，作為通訊傳播媒體業的監理機關，NCC 曾一再揭示以公民參與和發展公民社會夥伴關係的政策方向，強化其監理效能。本文引介國外公民社會參與媒體內容治理的經驗、比較國內外傳播內容治理運作概況，建議 NCC 須培植民間社會在參與監理的運作能量，並透過法制等必要措施，建立與民間社會合作的共管機制。

關鍵詞：傳播內容、共同管理、監理、電視節目、廣告管理、新媒體

^{*} 作者為國家通訊傳播委員會內容事務處副處長，E-mail: hcchien@ncc.gov.tw.

壹、緒論

一、研究背景

2006 年 6 月，歐盟委員會公布了媒體共同管理評估研究報告(Study on Co-regulation Measures in the Media Sector)，該報告評估歐盟會員國及 4 個非歐盟國家有關媒體內容共同管理¹（co-regulation，以下簡稱共管）的組織案例(Schulz, 2006)。2007 年 2 月歐盟委員會一份有關前揭研究報告的聲明中更強調，在數位匯流持續發展，媒介類型倍增的現今，媒體的自律和共管機制為降低風險、有效治理的管理模式。

國內媒體從 20 世紀末葉以來，隨著傳播科技的進步及政府政策的開放，傳播事業蓬勃發展，尤其是有線廣播電視系統及衛星廣播電視頻道，已許可 100 多家電視業者經營 260 多個電視頻道，其中新聞頻道即有 10 餘個；5 家無線電視臺數位化後，至少各播送 3 個節目頻道；而合法廣播電臺有 171 家 208 臺（含分臺）²。又由於數位科技的發展，通訊傳播通路的滙流，內容傳播的管道更將持續成長，傳輸及接收方式均益加多樣化與便捷。然而，在市場競爭壓力下，不僅涉及血腥、暴力、情色等類之傳播內容愈來愈多，易對兒童和少年人格、心理、價值之養成或發展產生負面影響；部分節目或報導罔顧人權或人性尊嚴，炒作議題譁眾取寵，競逐高收視率，長期以來已被指為媒體亂象。媒體自律、市場機制和政府管理均顯示出失靈、罔效之情狀。

而隨著社會的日益多元、開放，以及媒體的傳播助長，人民也愈來愈擁有獨立的意見表達和行動能力，公民團體活動益愈活躍。NCC 成立後，相關的專家學者或公民團體代表一再籲請 NCC 加強公民參與監理業務機制，或在相關的研討會及網站³中一再呼籲，媒體的發展與監理，應納入公民社會的力量（邱家宜，2006；魏均，2006；洪貞玲，2006；劉昌德，2006），並有進而指出：媒體自律是最終目標，但是在現階段自律不可期待下，必須透過公民社會、國家與媒體三者的共同管理，讓媒體表現符合公民社會與公共利益的期待（劉昌德，2007；洪貞玲，2007 及 2008）。類似的籲請仍然持續著，如：2008 年 5 月的「媒體公民會議」、2009 年 7 月卓越新聞獎基金會的「第四權的自律與他律」系列座談等會議，相關的公民團體代表、專家學者，要求公民參與媒體內容審議，乃至建議成立常設性組織作為媒體

他律機制。

二、目的和方法

本研究之目的，係鑑於近幾年來共管的議題一再被提及，但述及實際運作機制者不多，故除探究共管的意涵，主要擬援引先進國家傳播內容共管機制之運作關係模式，探討數位滙流時代，國內如何發展、建構有效的共管機制。文中所述「傳播內容」⁴是指廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法（簡稱廣電三法）規範的電子媒介所播送之內容為主，亦即一般所稱的廣播電視節目或廣告；不包括平面媒體內容。至於數位滙流下，經由電信或電腦網絡傳送的「新媒體」⁵內容，雖未受廣電三法規範，但涉及同樣內容在不同傳輸平台的規範問題，本文論述管理勢須兼及。

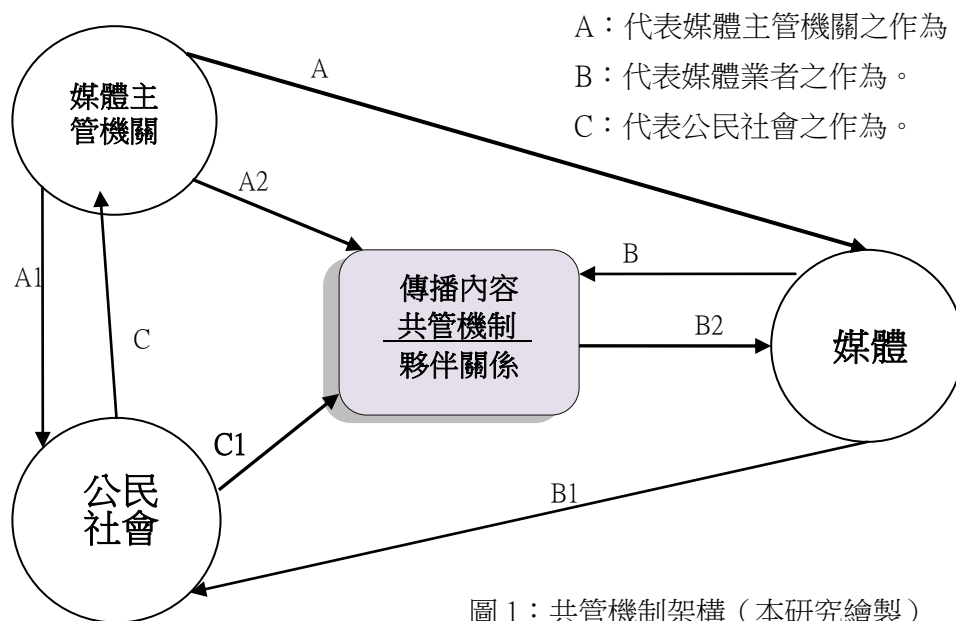
本文主要之研究方法為文獻分析法和比較研究法，是以，首先參閱民主行政公共管理相關論述，探究共管的意旨，並從歐盟媒體共管評估研究報告所列案例中，探討民主先進國家之共管機制運作，輔以範例中相關的媒體公（協）會、主管機關和非政府組織之網頁等文獻資料，瞭解其運作模式。又基於筆者多年參與傳播內容輔導管理的觀察，檢視媒體主管機關管理之相關策略措施等問題，對照國外媒體共管運作情形，探討主管機關如何調整媒體管理策略。因此，研究共管機制架構（圖1）概自媒體主管機關角度切入，鑑於現行政府主導的內容監理架構中，法律授權管理媒體的作為（如懲罰和獎勵、利益處分等），係由政府掌握（圖1之A）；但是，由政府以法律規範，除易遭外界批評干涉言論自由外，因法律規範有其侷限性，且較之內容製播之迅速變化，益顯其缺乏效率，未若業者能自我管控或具效能的共管措施有彈性、立即。從而探究：

（一）媒體主管機關如何加強與公民社會的關係（圖1之A1、C），促成（圖1之A2）在夥伴關係基礎上建構傳播內容共管機制；如何促使（圖1之A）媒體積極參與其專業公（協）會（圖1之B1），並督促媒體事業遵循共管機制中的相關規範（圖1之B）？

（二）公民社會中除了媒體業者參與的行會或公（協）會組織外，另有關心媒體的公民（團體），如何制度化地引介媒體領域之外，關心媒體影響和社會發展的專

業人士和公民團體代表，參與共管機制的運作（圖 1 之 C1）？

（三）政府如何適切地將部分監理措施移轉予共管組織，藉由共管機制的實踐，促使媒體落實自律（圖 1 之 B2）；以達到視聽眾滿意度提高，公民、媒體與政府間良性互動循環，以及民主體制公民社會永續發展等效益。



貳、文獻探討

民主政治體制下，政府管理傳播媒體的目的，除了保障消費者權益和降低兒童、少年受傳播內容之負面影響，主要係在協助媒體，使媒體的運作，既能符合經濟效益，又能滿足公民的資訊及文化需要，更要能發揮監督功能。本節擬先略述傳播媒體管制特性、理論，以及管制、解除管制至共管的發展。

一、傳播媒體管制的特性和理論

長久以來，即有主張傳播產業在經濟體系中，與其他產業在本質上有所不同的論述，Philip M. Napoli 在析論傳播媒體與其他產業管制具有不同的特點時，便指出傳播管理之決策，具有其潛在的社會、文化及政治影響力(Philip M. Napoli, 2001；邊明道、陳心懿譯，頁 13)。有關民主政制下的傳播媒體管理論述，大致可分為市

場經濟論⁶及社會價值論⁷兩個學派，各有不同的主張（Blumler, 1992：30-39，轉引自鄭瑞城等，1993：8-11）。「市場經濟論者」認為媒介屬公共領域範疇，應免於國家之干預，以維持其獨立性；至於「社會價值論者」則主張政府應扮演積極、主動的角色，媒介政策主要在經由維護節目品質、多樣化、文化認同，免於商業之影響等價值觀，以服務觀眾。

政府管制就是政府對於人民及團體的經濟、政治及社會行為的一種干涉(intervention)，利用法令控制、經濟誘因及資訊揭露等各種管制工具，以促進及維繫經濟社會、政治社會和公民社會各種行為之經濟效益、政治利益及社會主流價值與道德。亦即政府管制的種類，依管制的對象及對其造成直接的政策結果而言，可概分為經濟管制(economic regulation)、政治管制(political regulation)、社會管制(social regulation)等3類⁸。其中社會管制牽涉到意識型態、道德標準、族群等敏感議題，較之其他管制類型更具道德性爭議，直接訴諸於基本價值，而不易妥協（孫煒，2008：9-10）。是以傳播內容的監理，本來就最容易引發爭議。然則，即便歐美民主先進國家，不論採行哪一派主張，各國政府在傳播政策上，對電子媒體均採管制政策，將廣電媒體列為特許行業；對於電子媒體傳播的內容，亦非放縱不管，差別只在於管理作為的多寡與模式。

二、管制、解除管制至共管

「管制」為「個人或團體基於特定目的，企圖影響他人或其他組織，進而採取特定手段限制其行為」（石世豪，1999：208）。「管制」通常係指政府的「管制」，然則「管制」模式，可依公權力介入的程度，區分為政府管制、自我管制及共同管制。自我管制也就是一般所說的自律(self-regulation)，係指特定行業自行制定守則或規範，建立執行機構，甚至對違規者施予某種處罰或制裁的制度（吳永乾，2010）。茲分從公共管理和媒體管理的趨勢，略述如下：

（一）公共管理趨勢

從國家建立的功能目的觀之，政府適度的管制和行政許可自有其必要性。政府管制雖是最重要的公共行政手段之一，也可能是最受批評與責難的公共行政事項，尤其當政府失靈時，更會令人質疑。1970年代後，有以解除管制(deregulation)為主，降低政府干預之行政革新策略⁹（張其祿，2007：4-5）。在革新風潮中，政府

鬆綁，有鼓勵公民參與、業者自律或採行自由市場運作的型態；惟相關變革措施，亦有未能如預期理想地達成公益目標，且甚至被管制的企業或利益團體反而變相地常受到「關照」。由於公共利益受威脅之虞，以及因應全球化現象、民間積極參與公共事務的趨勢，公共管理發展出結合政府、企業和公民社會的治理(governance)模式。政府管制雖是公共行政的主體，但管制的活動範疇與方式，在民主治理的思潮下，隨著政府角色的調整，強調發展政府部門與公民社會彼此協調合作的機制（孫煒，2008：7-12）。共管是民主行政新治理主張重要的一環，黃錦堂認為政府與其他組織或團體，有不同類型的資源，必有不足而需合作溝通，經由資源的相互依賴，一起承擔工作與責任，以成就更大的效益（黃錦堂，2005：40）。

另外，共管屬公民參與發展的層次之一，Steve Martin(2003)在《Engaging with Citizens and Other Stakeholders》一文中，引述 Arnstein 提出的公民參與階梯(Ladder of Citizen Participation)圖中將公民實質參與程度分為八個層次（參圖 2），歸類分為「無參與」(non-participation)、「形式參與」(tokenism)與「公民權力」(citizen power)三大類。在八個層次中，和共管有關的夥伴關係(partnership)、授予權力(delegated power)列屬「公民權力」，意指政府與公民已非由上對下的關係，而是水平的夥伴關係；透過權力的透明運作，讓公共事務的運行，由民間與政府共同治理。

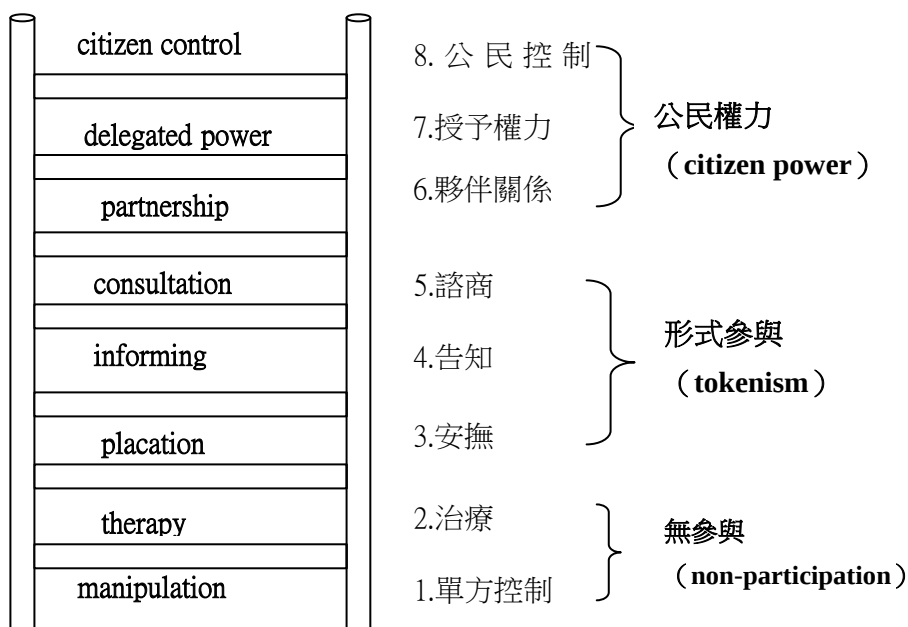


圖 2：公民參與階梯（參考 Steve Martin 援引 Arnstein 圖改繪）

(二)媒體管理發展

從 20 世紀末，歐盟委員會即持續討論「共管」應用於網路、傳統廣電內容，以及數位匯流下新興媒體管理等議題，除相關評估、研究報告陸續推出，制訂視聽媒體服務指令(AVMS Directive)，導引會員國轉換為國內法，且持續觀察各國發展，尤其是新媒體服務議題。其實，新聞媒體的自律，在歐民主先進國家，本已有其傳統；惟廣電媒體監管事務往往是非常複雜，即使在上個世紀，歐美國家相繼設置獨立機關，其主管工作很快就超載，因此經常鼓勵行業自律。業界多半也樂於在政府管制作為介入前，由公會敦促行為者自律、解決問題。然則，不論政府獨攬制訂法規、監督執行和裁罰的權責，抑或由業者自律、解決問題，若未能尋得平衡妥協，均可能會有政府干預業者，或公眾利益受嚴重威脅等風險；故而，建議由政府 and 民間聯合成立「共管」機構—由政府建構但政府不參與執行，德國學者稱之為「受規管的自律」(regulated self-regulation)的模式(Hans J. Kleinsteuber, 2004)。

相較於政府直接的監理，「共管」較具有彈性、適應性和有效性，特別在需審慎多方考量的消費者、未成年者保護問題上，往往較能達成既定目標。「共管」是相關利益關係者對話的過程，其建構基礎除政府外，須包括來自業界和消費者等多方利益相關的代表；它既不是傳統上國家命令控制的管制 (command-and-control regulation)或獨立機關的監理，亦非由業者主導訂定規範「純粹的」自律模式，是一個相當均衡、折衷的概念(Christopher T. Marsden, 2004)。

2006 年歐盟評估研究報告揭示，共管機制特點在於其管理來自政府和非政府部門的結合，而連結非政府管理與政府管理的關係源自於 4 項要素：該機制之建立係為達成公共政策目標、有為非政府管理機制訂定法律依據、政府或歐盟有授權該非政府管理、政府運用管理資源影響該非政府管理機制 (Schulz, 2006：4-5)。

承上觀察，在「解除管制」、「再規範」(re-regulation)的管制革新國際潮流中，其意義並非全然不規範媒體。先進國家在政府管制解除之際，有由業者自行管理審檢機制接手；抑或從公民參與的途徑，發展出公民社會為基礎，使用者和業界「共管」的再規範機制模式。我國與歐美國家媒體規範模式的差異，在於我國媒體管理，政府鬆綁時，並無配套輔導措施，自律顯然未能在業界主動產生或發揮功能；雖然政府傳播內容監理過程中，納人民間專業代表參與，惟仍是由主管機關主導。他山之石可以攻錯，本文將進一步探究國外公民社會參與傳播內容監理之共管機制運作關係。

參、國外傳播內容共管機制

內容管理涉及表意自由，政府管或不管，均各有議論。公民參與之共管機制既然是先進國家的管理趨勢，他山之石可以攻錯，茲以歐盟媒體共管評估研究報告 (Schulz, 2006)中所列部分民主先進國家之共管組織為主，輔以相關的媒體公（協）會、主管機關和非政府組織網頁等之文獻資料，探究整理其管理機制的運作關係、組織權責分工及特點。

一、國外共管組織範例列舉

由於各國管理體制不盡相同，內容管理機制，鮮有雷同，有的國家僅節目或廣告等部分管理被列屬共管模式（如廣告管理方面，德國僅酒類廣告列屬共管）；又考量後續搜尋該機構資料之難易，以及時間、篇幅有限，乃於歐盟會員中，英國之外，另取歐陸之德國、荷蘭可供參考的機制。至於決定用非歐盟會員國之澳大利亞、加拿大，蓋以兩國為共管發展較早的國家¹⁰，雖其同屬大英國協成員，惟不論在地域或就傳播內容共管運作模式，均各有特色，故而引介參考，茲先依國別序列如下：

（一）澳大利亞通訊及媒體管理局(Australian Communications and Media Authority, ACMA)¹¹主管的相關行業業者（如廣電業、網路內容供應業¹²）所分別成立之非政府組織(non-state body)¹³依傳播服務法(1992 the Broadcasting Services Act)¹⁴規定，須訂定內容製播相關作業規範，送 ACMA 備查後施行。

（二）加拿大廣電及電訊委員會(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC)，以發展業界規範指導方針公告(Public Notice CRTC 1987-9)，促使民營廣播電視業者的「加拿大廣播電視協會」(Canadian Association of Broadcasters, CAB)研訂相關作業規範；其後 CAB 推動設立「加拿大廣播電視標準委員會」(Canadian Broadcasting Standard Council, CBSC)執行監管傳播內容業務。

（三）德國各邦媒體主管機關成立跨邦組織「兒少媒體保護委員會」(Kommission für Jugendmedienschutz, KJM)，法律¹⁵賦予 KJM 及經其認證之民間組織 FSF¹⁶和 FSM¹⁷，採取禁止或阻絕違規內容等之權責，以達兒少保護目的。另外，德

國酒類飲料廣告管理，經授權¹⁸由廣告聯盟 ZAW¹⁹ (German Advertising Federation)之 Werberat (German Advertising Council)負責研訂相關作業規範，並受理申訴和處理違規事件。

(四) 英國通訊傳播辦公室(Office for Communications, Ofcom)依外包合同法(the Deregulation and Contracting Out Act, DCOA)及通訊傳播法(2003 the Communications Act)規定，將廣告和行動增值服務(mobile services)監理業務分別交由 ASA(Advertising Standards Authority)和 PhonepayPlus²⁰附設之 IMCB(the Independent Mobile Classification Body)²¹負責。

(五) 荷蘭媒體主管官署(Commissariaat voor de Media, CvdM) 依荷蘭媒體法(the Dutch Media Act)規定，所有播送廣告的公民營廣電業者，均須加入廣告規範基金會(Stichting Reclame Code, SRC)²²，遵守 SRC 所訂的廣告規範，並另設 RCC²³負責監督廣告刊播是否符合規定，受理申訴案。

二、國外共管機制運作之特點

鑒於各國對不同傳播內容管理模式不盡相同，且就廣播電視節目、廣告和新媒體內容的管理，均各有不同的民間組織運作。故而考量傳播內容及傳輸管道，以廣播電視節目、廣告及新媒體類分綜整列表，摘要說明共管機制中非政府組織(NGO)與政府關係（詳參表 1），以及非政府組織權責（詳參表 2），並其特點如下：

(一) 非政府組織與政府關係

從表 1 共管機制中非政府組織和政府的關係來看，有以下特點：

1. 法規(或政策)連結

各共管機制中，除加拿大 CRTC 係依發展業界規範指導方針公告(Public Notice CRTC 1987-9)推動外，各國非政府組織大多有法律或或相關的條例授權，並藉訂約、認可組織、同意規範、派員參與等履行其實務合作。

2. 政府保留監理資源

傳播內容共管機制的施行，意謂主管機關賦予共管組織監管權責；惟各國政府均保留執照許可權及最終裁罰權，並特別藉發給執照之職權條件，促使業者加入公會，並遵守共管組織之規定。

3. 以業者公協會為基礎的共管組織

表 1：共管機制中非政府組織與政府關係

	國別	政府機關	共管組織	連結關係	政府監理資源
廣電節目	澳大利亞	ACMA	公會/聯盟 如 FACTS ²⁴	傳播服務法	1.執照條件、裁罰；2.實務規範失靈，可另訂準則。
	加拿大	CRTC	CAB/ CBSC	發展業界規範 指導方針	1.執照條件；2.同意 CAB 之 規範、認可設 CBSC
	德國	KJM、邦 媒體機關	FSF	法律授權	KJM 許可 FSF 管理措施；自 律失靈可裁罰
廣告	英國	Ofcom、公 平交易署	ASA	委外合同法、 2003 通傳法	1.廣電業執照條件、裁罰； 2.和 ASA 簽備忘錄、同意其 規範。
	荷蘭	CvdM、 消保機關	SRC/ RCC	1.媒體法授權 2. SRC 和消保 機關合作協 議。	1.廣電業執照條件、裁罰； 2. 要求業者入會、遵守規 範。
	德國 (酒類)	邦媒體機 關	Werberat/Z AW	法律授權訂定 之指導原則	廣電業執照條件、監督廣電 業者遵守，違規得裁罰。
新媒體	英國	Ofcom	Phonepay Plus/IMCB	2003 通傳法第 120-124 條	1.執照條件； 2. 要求業者遵守規範。 3.核准預算和服務規範。
	德國	KJM、邦 媒體機關	FSM	法律授權	KJM 許可 FSM 管理措施； 自律失靈可裁罰
	澳大利亞	ACMA (網 路)	公會/聯盟 如：IIA ²⁵	1999 年 傳播服務法	法律授權要求移除、過濾有 害內容

(本研究自製)

共管機制中的非政府組織，都是由各該行業有關的公（協）會或聯盟（如：澳大利亞 FACTS、IIA，加拿大的 CAB 及德國的 FSF、FSM、Werberat/ZAW）承擔，或以公（協）會為基礎依業務發展出不同的專責部門（如：英國 ASA 分設規範修訂諮詢、廣告內容審議等部門），或另成立組織（如：加拿大 CBSC、荷蘭 RCC、英國之 Phonepay Plus/IMCB）。

(二)共管機制中非政府組織的權責

觀察表 2 共管機制中非政府組織的權責分工有以下特點：

表 2：共管機制中非政府組織權責

	共管組織	訂修規範、監管	受理申訴權限	政府配備措施
廣電節目	澳大利亞聯盟 ²⁷ /公會	NGO 設工作小組 (ACMA 派代表參與) 研訂作業規範，再送 ACMA 備查。	屬作業規範之抱怨，民眾須先向各別業者申訴。	業者未改善，ACMA 再審視其獲照之條件義務，予以警告或由法院裁處罰款。
	加拿大 CAB/ CBSC	CAB 研訂(修)規範，CBSC 事後監管。	· CBSC 與業者協調、適合讓業者與申訴者直接商議者，可由其逕行溝通。 · CBSC 可要求業者公開聲明處理結果；若業者未依裁決解除民眾抱怨事項，可能被排除會籍。	民眾可逕向 CRTC 提出；或對 CBSC 裁處不滿意時，亦可再向 CRTC 提出。
	德國 FSF	1. 研訂規範 2. 播送前執行分級、限時段，查驗及予必要制裁。	受理申訴和處理違規事件	邦媒體機關、KJM 有最後裁處權。
廣告	英國 ASA	· ASA 制修作業規範及播送後之 ASA 監管。 · 播送前由電視業共組之公司²⁸先審檢。	ASA 權責包括平面媒體、定點刊登處、廣告信、網路等；得公布違規廣告、使無法在其他媒介刊播，或移送主管官署	業者不服，可訴諸高等法院。
	荷蘭 SRC/ RCC	SRC 制訂廣告作業規範	要求改善被申訴事項或撤下問題廣告、一再違規者之相關廣告在其他媒體可能被停止刊播、要求違規的業者依其建議採取必要措施。	業者違法又不服從 SRC 裁處或不改善者，移送消保機關處罰。
	德國 Werberat /ZAW	研訂酒飲料廣告作業規範，主管機關同意施行	受理申訴和處理違規事件	裁處播送者；執行不符歐盟規定，可另訂準則
新媒體	英國 Phone-payPlus/ IMCB	訂服務規範，附設 IMCB 負責建立分級架構及申訴案之調查、向 Ofcom 提出監理報告。	先向電信業者反映，28 日內未回應，再向 IMCB 申訴；由專家小組調查，並有裁罰權，處理結果可公告於網站。申訴人或業者不服決議，得再申訴。	藉許可電信業者執照職權，Ofcom 審議共管組織提出之監理報告，要求改善。
	德國 FSM	研訂(修)規範	要求改正、譴責（公布網站）、處罰或開除會籍；通報（其他單位）、通知移除。	拒絕改善者，轉 KJM 依媒介法規處理。
	澳大利亞 IIA	研訂(修)規範 ²⁹	(提供使用者合格的過濾服務)	不法內容由 ACMA 或轉警政單位查處

(本研究繪製)

1. 修訂規範

不論是在共管或業界自律的機制中，由非政府組織訂定作業規範，為參與管理過程的重要項目。非政府組織各以不同程序訂（修）作業規範，如：澳大利亞共管組織成立工作小組有主管機關 ACMA 代表參與，其他如：加拿大 CAB、英國 ASA 和 IMCB、荷蘭 RCC 等於訂修作業規範過程中，均有該行業之外的專家、消費者及相關領域的實務工作者參與。規範訂修後亦均經政府主管機關以備查（知會）或同意、許可等程序，啟動其效力與運作。

2. 監管規範之執行

規範的執行可分為事（播送）前和事後的管控，大部分的共管機制中，均由非政府組織承擔規範執行的管理（如事前、事後管理的執行）。特別一提的是，英國廣告管理除共管機制中，ASA 負責事後的管理外，廣電業者另有專責機構執行播出前審查管理作業²⁶；而德國 FSF 則有對商業電視節目播出前審檢分級的任務，FSM 亦協助檢視是否有不適合兒少接取之網路內容。另外，英國的行動服務共管機制中，亦有由行動服務內容提供者，依 IMCB 所訂分級架構，傳送前自行分級的設計；共管組織並須定期向主管機關 Ofcom 提報監管加值服務執行情形。

3. 受理申訴

民眾的抱怨申訴為內容播出後管理的主要憑藉來源，各共管機制中的非政府組織，除澳大利亞之共管機制以訂定內容製播規範為重點，民眾須先向各別業者申訴外，其他組織的任務皆包含處理民眾申訴案，而且在非政府組織之相關網頁中，多可見申訴機制，惟不同組織處理申訴案件，被賦予的權限、配備補救措施設計不盡相同。

在廣電節目方面，如加拿大 CBSC 受理民眾申訴案，雖無裁罰權，但處理結果可要求業者公開聲明；若業者未依共管組織裁決解除民眾抱怨事項，可能被排除會籍。至於廣告方面，英國 ASA、荷蘭 SRC 除先公布違規廣告，因其權限及於廣電媒體之外的通路，必要時可使該內容無法在其他媒介刊播，並移送主管官署。而新媒體方面，英國、德國之共管或自律組織，受理民眾申訴，亦負責違規內容通知改善或移除的處理事宜。

4. 政府配備措施

共管組織的裁處，不論民眾或業者不滿意，政府均有配備措施，接續處理。如：加拿大民眾對 CBSC 裁處不滿意時，可逕向 CRTC 提出；英國 ASA 之裁處，

業者不服，可訴諸法院裁定。另外，共管機制中，政府握有通訊、廣電業者申、換照等監理職權，對未遵守共管規範的業者，可藉換照程序審視其履行義務情形。

綜觀前述國外共管或自律組織，其承擔媒體內容管理的運作要件，多在於彼等具有自律促進產業發展、增進業者負責任之形象，以及避免政府直接管制等之認知、共識。此外，前述國外傳播內容管理機制中，不論共管或自律，非政府組織在傳播內容管理過程中，內容的分級、違規認定，或相關作業規範的訂修，均另有業界之外具經驗、專業素養的公民團體及相關領域代表參與審議或提供意見，該等成員名單、專業背景等資料亦多公布在其相關網頁中。

西方民主先進國家，學術界、媒體、律師、社團等都有其自主性，而其自主性則建立在一套以專業為主的倫理價值上；當一個團體或社群建立起這樣一套倫理標準，為所有成員廣泛接受，任何成員違反標準，都會受到整個團體、社群的排斥。（馬紹章，2002）公民社會的治理，係以行會的自行規管為基礎，同時有該行業外之相關領域專業人士及公民團體代表參與運作，該夥伴關係之建立，在使能兼顧產業發展和社會公共利益需求。前揭共管機制之設立和運作，適可用以印證。

肆、檢視我國內容監理措施

一、組織改造前後公民參內容監理措施

觀察我國媒體管理行政措施和理念，大致循著先進國家民主行政的論述主張，希望能趕上民主體制國家的管理水準和目標。（簡旭徵，2011：53-54）1980年代，順應民主行政管理、解除管制的潮流，行政院新聞局開始逐步縮減節目先審範圍及開放廣告免送審，至1999年施行之電視節目分級制度，均言鼓勵媒體發揮自律功能。（行政院新聞局，2003）然而，開放申設政策帶來電子媒體業蓬勃發展，卻也因為市場的競爭壓力，爭相製播譁眾取寵的內容，屢屢引起爭議。

行政院新聞局時期因應媒體環境的變遷，其管理業務除邀請專業公民代表提供諮詢意見或參與審議外，並委外辦理電視媒體內容的監看或觀察、擴大全民監督之意見蒐集。NCC成立後，屢屢揭示強調鼓勵公民參與的監理政策，其內容監理大致延續前主管機關。（簡旭徵，2011：119-130）茲列表比較略說明如下。

表 3：組織改造前後公民參與傳播內容監理之措施比較（本研究繪製）

公民參與項目	新聞局時期	NCC 時期	備 註
委外側錄電視內容	開辦	續辦	
委外監看、觀察新聞	開辦 ³⁰	2009 辦理	2009NCC 委外觀察電視內容後未再辦理。
廣電節目廣告諮詢	開辦	續辦	2009 年 NCC 擴增參與員額
民眾申訴網站	開辦	續辦	2009 年電視妙管家網站，改為「傳播內容申訴網」，增加受理廣播、網路分級案件 ³¹ 。
舉辦與民眾溝通平台	藉換照要求業者辦理	委外辦理三方會談	新聞局曾要求無線台於北中南辦理、衛星新聞台製播節目
諮詢委員與內容製播者溝通	不定期辦理	2010 辦理	新聞局時係針對違規個別節目 NCC 係邀製播同類型節目業者
研訂自律製播規範	1999 年後由業者自訂	2009 起持續研訂	行政程序法施行後，新聞局以自律規範應由業者自訂，廢止先前所訂規範。
辦辦法規及違規案例研習	每年定期辦理	不定期辦理	2010 年 NCC 開始補助廣播、電視公協會辦理
檢舉違法內容獎勵要點	開辦	續辦	
每季發布傳播內容監理報告	無	開辦	

表 3 中 NCC 新措施概有：1.定期發布傳播內容監理報告，並辦理公民、業者和政府對話活動，增進民眾瞭解傳播內容監理的情形，加強業界的溝通。2.自 2009 年起積極研訂各類節目製播原則³²，作為業者製播節目之參考。另外，2009 年後推動建構媒體內部問責機制，於「衛星廣播電視法修正草案」中納入其意旨；其後，並藉評鑑、換照程序，要求業者設立有外部人士參與之倫理委員會。

又為避免民眾不了解網路內容檢舉問題或不諳政府機關權責，以及為使民眾對網路內容安全疑義，能快速獲得回應，行政院相關部會共同成立，由 NCC 循法定程序，委託民間機構於 2010 年 8 月 2 日設置「WIN 網路單 e 窗口」網站，專責受理民眾申訴及通報網路內容問題。而為解決內容是否需移除認定等爭議，維運單位設有「評定小組」。此種運作機制允屬共管範例。

二、從公民參與至公民社會治理

民主先進國家對於傳播媒體的管理，政府僅作為規範媒體角色之一，而法律則作為規範媒體的最後一道防線。NCC 傳播媒體監理政策，概以先進國家成熟公民社會的媒體規範運作模式為目標：通傳媒體之監督及管理，媒體自律為第一道防線；其次為公民之他律，最後方為政府法律規範³³。

由國外案例顯示，媒體事業本身可以建立有公民參與的自律機制，以彰顯其重視聽眾多元意見和權益；而以公民社會中專業行（公協）會為基礎發展出的共管組織，有相關領域公民團體、專業人士等之參與，方能兼顧產業發展和民眾權益。對照國外共管案例建立原則，除了前述「WIN 網路單 e 窗口」處理民眾申訴意見外，證券投顧傳播內容管理(金管會權管)和錄影節目審查分級(原行政院新聞局權責)，多係以民間組織或相關公協會為基礎，建立協力運作機制，允屬公民社會參與治理之共管模式。其中證券投顧傳播內容管理、錄影節目審查分級均有法規明文授權，前者且包括製訂規範、監督業者遵守，均已展現效能（簡旭徵，2011：136-144。）然而，在傳統廣電內容監理上，至少尚有下列問題待克服：

（一）公民參與之層次概念

我國政府從 1980 年代起，即導入公民參與的概念，長期以來，公民參與的機制，難謂不足，惟將公民參與具體導入違規電視節目的內容個案審議機制裡，政府一直處於主導規範管理的最前線。而多年來主管機關委託民間團體協助辦理事項，常因政策措施或承作效能更迭，經驗未能延續。另就意見蒐集方面，行政上多偏重接到反映後之回應時效：限期回覆說明，以及對民眾反映個案的處理說明。

因此，若就解決媒體內容的管理效果問題而言，多年來公民參與的實務似多停留在前述西方學者 Arnstein「公民參與階梯圖」中之安撫(placation)或告知、諮商的形式參與層次。實則，面對傳播媒體掌握強勢的發聲管道，以及業界易於為利益集結遊說的情勢，常迫使主管機關優先回應處理產業發展問題；至於視聽眾個別力量，乃至公民團體，多難和傳播媒體業者相與抗衡。近幾年 NCC 已開始定期彙集分析民眾意見，並公布，惟如何再進一步加強公民參與意旨目的之落實，回應民眾需求，有效改善媒體內容現況，似尚待相關措施的配合。

（二）媒體自律的現實問題

無可諱言，所謂媒體應善盡社會責任的理念，於現今商業化媒體難以存繼，尤

其國內市場已經過度飽合，在媒體間高度競爭態勢與極為薄弱的互信基礎下，很難期待媒體能夠摒棄趨利的營運概念，建構其自我規範與約束的環境，排除外界要求政府法令介入的聲音(NCC，2010：42)。在這種大環境氛圍下，媒體本身專業行會的管理功能，亦很難有效發揮拘束力；業界亦坦言媒體自律要有壓力，以法律或他律做壓力，自律才會誕生（卓越論壇總結報告，2009：342）。

賴法律或他律的自律，即所謂共管。對照國外共管機制運作，行會（公協會）專業規管為公民社會治理的重要途徑，先進國家媒體的自律或共管機制，均以其公協會為基礎發展，我國現行法律未強制業者加入公協會組織，亦未明定業者須有自律機制及研訂相關之作業規範。再者，我國不僅個別業者以市場競爭為念，媒體相關公協會成立的功能，仍以共同向政府機關爭取權益、鬆綁法律空間為主，尚無如國外自我管理維護業界形象，增進產業發展之認知共識。

伍、建議

鑑於我國媒體業界自律、公民社會規管能量尚未具足，雖然在網路和錄影節目分級審查等部分內容的共管，已略見效益，但社會大眾最關切的傳統廣電媒體，尤其是電視內容共管機制的建構，尚非短期可成就。又由於廣播電臺、電視頻道數量持續增加，且在組織再造人力精減原則下，相關人力員額無法隨業務量增補，以致即便僅處理民眾申訴案已不勝負荷。因此，調整監理策略模式乃勢所必然，惟在以民間主導的共管機制尚未建立的情形下，建議現階段分別從擴展公民社會處理申訴案件、扶植鼓勵建立內容共管機制，以及加速法制之整備等方向處理。

一、擴展公民社會參與申訴案處理

面對傳播管道日益增多的數位匯流環境，需耗用較多時間和人力處理之民眾申訴電視媒體內容案件，可循「網路內容單一窗口計畫」模式，委由民間機構協助處理。除了明顯違法的案件的裁處、訴願（訟）等事務由政府主管機關辦理外，申訴案件中未達違法程度，但令視聽眾不滿的案件，可彙集分類後，邀集（或即責成公會辦理）相關業界和公民團體代表，討論改善的具體措施，進而分類（組）辦理相關從業人員的在職研習，俾能拉近內容製播者和視聽眾間之認知差距。

二、扶植建立多元治理的共管機制

在傳播內容管理方面，我國至少已有投顧公會管理涉及證券分析之傳播內容，以及錄影節目審查分級等共管模式；其他廣電內容，雖有如衛星公會分設八個小組或委員會之運作，多屬無業界外人士參與之自律性質，其運作效能，與視聽眾認知滿意差距似亦尚遠。

又從近幾年 NCC 公布之民眾申訴案件分析或監理報告顯示，民眾申訴較多的內容類型，主要包括：新聞、影劇節目、綜藝節目、兒童卡通節目、資訊型節目、廣告等，民眾關切的問題除多有新聞涉及不實不公之意見外，主要多在兒少保護和消費者權益。為有效地回應民眾訴求，主管機關需儘速促使電視媒體回應改善。公民社會多元治理既是時勢所趨，且鑒於不同類型傳播內容各有其特色專業，並考量現有公會運作功能未臻成熟，共管機制的建立可先針對前述申訴較多的內容類型，分別於公民社會中鼓勵相近的專業組織作為協力對象，而非授權予單一組織承接所有監理任務。亦即政府先以補助或循政府採購法委託辦理等途徑，分類尋求有效能的民間組織，擔負起監督規範執行的責任，分階段推動以共管機制督促業者落實自律的理想。茲略述我國傳播內容需優先建構共管機制者如下（參附表 4）：

表 4：我國傳播內容監理優先擴展共管之建議

	內容類型	現行機制	建議擴展夥伴關係項目
電視節目	新聞節目	衛星公會新聞自律諮詢委員會	增強運作功能，如監督執行自律規範、會議頻率等
		—	電視新聞品質評鑑機制
	兒童節目	適齡兒童節目標章計畫	(甫開辦中，待觀察辦理情形再審酌)
	一般節目	衛星公會資訊型節目審理	增設制度化的公民參與機制
		錄影節目分級審查	結合或參照成立影視戲劇節目分級審查監督機制
廣告		衛星公會廣告小組	增建制度化的公民參與機制
		—	監督廣告規範執行機制
新媒體	行動影音	—	以平台為基，建立監督規範執行機制
	網路內容	Win 單一窗口計畫	依兒少法授權籌建內容防護機構 ³⁴ ，持續現行維運，強化相關功能。

（本研究自製）

（一）電視新聞品質評鑑

目前衛星公會成立有公民代表參與之新聞自律諮詢委員會，傾向溝通協商為主，並無執行監督或評估功能。2008 年 NCC 之委託研究報告曾針對改善電視新聞現況，建議成立電視新聞品質評鑑基金會，定期執行新聞台收視質指標評量（張錦華、陳清河、林維國等，2009）。實則，考量國內已有多個和新聞相關的團體組織，鼓勵既有團體辦理，由主管機關補助部分經費，應為較可行方式。

（二）節目分級問題

影劇、綜藝、兒童和卡通等類節目民眾申訴最多，其問題均以分級等兒少保護為主。我國電視節目係由各電視事業自行分級播送，各別業者分級尺度拿捏，易有差距。近兩年 NCC 除了委託辦理「電視節目分級處理辦法修正研究」，亦邀請學者專家及相關團體代表參與討論，研商落實分級制度、級別細緻化等改善措施；同時於 101 年委外辦理適齡兒童節目標章計畫，除為兒童提供適合其年齡收視之節目，亦可作為電視台製播兒童節目分級之參考。惟為落實節目分級，仍有必要先就分級問題，委託相關之公協會或專業團體，執行播出後之監督；乃至對經常遭檢舉的節目，可如影音公會受託辦理錄影節目之分級般（簡旭徵，2011：142-144），由相關公會確認分級³⁵。

（三）廣告和資訊型節目之管理

衛星公會針對廣告和資訊型節目設有工作小組、委員會，惟尚無業界外之公民代表參與，其執行難免與視聽眾尺度、期望有落差。國外經驗中廣告管理，除了媒體播出前之自律審查，亦多有廣告相關公協會參與執行監督，乃至協調修改、違規停播或處分等事宜，而其共管組織，均有業界之外的專業公民代表參與，且組織權限可兼及廣電之外的平面、網路等媒介。

另外，廣告和資訊型節目的內容，經常涉及食品、化粧品、醫藥等衛生單位主管業務，而食品、化粧品、醫藥等各亦有其專業公會，若其相關法規可參考金管會投顧法，增修訂定自律專章，責成公會管理檢視（聽）涉及各該公會專業之傳播內容，違規情形當可大幅降低。

（四）新媒體內容之管理

國內已發展的新媒體中，網路內容 NCC 已委外執行單一窗口申訴計畫。手機

影音等行動服務部分，目前係依電信法相關規定，由業者訂營業規章自律，尚無具體運作之監督機制。國外業界為促進產業發展，兼顧社會對兒少保護共識，其發展出之手機行動影音服務管理執行機制，殊值參考。

三、整備共管法制基礎

共管夥伴關係的建構，除了法規授權連結，原可因當事者之認知需求而發展出來。現今國內通傳媒體環境下，法制未調整完備前，業者本身，乃至其專業行會或公協會，尚難期許其可主動發起有效的治理機制。因此，有必要先以法制明訂自律先行之責任，以及由加強公協會效能，建立以公協會為基礎的媒體共管運行架構、促成業者參與自律機制等方面著力。

100 年 11 月底修正通過的兒童及少年福利與權益保障法第 46 條規定，為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關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，辦理相關事項；同時規定網際網路平臺提供者須自訂或遵循相關公（協）會所定自律規範³⁶。另外，NCC101 年 5 月公布的電信法修正草案，特別增訂第 96 條期於自律機制未健全之際，藉公私協力補強機能³⁷。

倍受關注的廣電媒體，其法制建構方面，近期之廣電三法修正案或議題中，在自律、賦權相關公協會或民間團體，尚無明確規範議題討論。國外如澳大利亞傳播服務法明訂產業團體須研訂作業規範，英國的通訊傳播法亦明訂成立獨立組織、研訂作業規範和管理事宜，而國內金管會之投顧法中所訂「自律」專章，頗有類似國外共管之法制，在現今國內通訊傳播業界自律措施待加強的環境中，殊值參酌。增修匯流法案為各界所關切，新的內容管理思維與架構，為數位匯流效益之重要關鍵，其急迫性實不容輕忽。

陸、結語

通訊傳播匯流下，影音內容傳播將更多元多樣多管道，加強與民間的夥伴關係，有效地授權或分權，發展公民社會為主的共管機制，乃勢之所趨。2006 年 6 月歐盟委員會的媒體共同管理評估研究報告中指出，數位匯流持續發展，媒介類型倍增，歐盟會員國啟動了各種的「共管」機制，俾能有效治理，降低管制風險。然

而，這不表示「共管」機制一定較業者的自律更好；因為若業界能善盡職責落實自律機制，亦非不能達成管理目標(Wolfgang Schulz, 2006：1&17)。惟因「純粹」業界的自律，難免易讓外界質疑其利益考量；且實務上，若有適當比例的業者外代表參與、監督，應較有公信力，並可減低管理失靈之風險。

國內不論通訊或傳媒體業者，對於其應對所傳播內容負自律把關責任的認知共識，多有待協調；且共管機制的建立涉及公民社會、夥伴關係等議題，其中如：公民社會有關的專業代表性、夥伴關係的認知等問題，均可衍生申論；再者，改善媒體亂象原本就非僅從內容管理著手而已。本文限於篇幅、個人時間和能力，均未能再加論述，僅試以粗淺的看法拋磚引玉，為關切國內媒體發展或有興趣此相關議題者，提供進一步研究探討之觸媒，期有助於通傳媒體共管、自律機制之建立與實踐。

註釋

- 1 亦有譯為共同管制、共同治理、協作管理、協力管制等。
- 2 依 NCC 網站公布之統計（101 年 7 月）：許可衛星廣播電視頻道逾 100 家經營 265 個頻道；無線廣播電臺有 171 家。
- 3 如 NccWatch 媒體公民行動網。
- 4 一般而言，經由報章雜誌、廣播、電視和電影等印刷媒介、電子媒介，刊載傳播供應給閱聽眾的內容，不論有宣傳推銷目的廣告或具娛樂、知識性質之節目，可通稱為傳播內容。
- 5 新媒體通常指 20 世紀後期以來，以電腦網路、數位化等新傳輸科技媒介的傳播。由於科技日新月異，通信和相關硬體的發展無法預測，故用「新媒體」統稱這些游走在通訊傳播界線的媒體類型，以別於昔日人們所熟悉的印刷品、廣播、電視等大眾傳播媒體。（王怡方，2010）
- 6 或稱為自由市場論(theory of free market)、意見市場論(theory of marketplace of ideas)、言論自由論(theory of free speech)，主張政府應扮演消極、被動的角色，強調言論自由，反對政府介入媒介運作的任何作為。
- 7 或稱為福利經濟論(theory of welfare economics)，其發展起因於大眾傳播事業企業化，媒體業主在言論政策上著重反映其自身的經濟利益，由是衍生流弊，引起社會大眾不滿而起。
- 8 （一）經濟管制：政府介入的理由主要是為提升經濟效率，以促進經濟成長為目的；
（二）政治管制：政府介入的理由主要是為保障政治平衡，以維持政治穩定為目的；
（三）社會管制：政府介入的理由主要是為追求社會公益，以維護社會主流價值與權利，兼及尊重少數或弱勢族群為目的。其中社會管制係指政府對於特定的社會價值或權利，如健康醫療、消費安全、環境保護、人權、保護弱勢族群、保障宗教信仰等，藉由

- 法令規範相關人的活動或提供經濟誘因等方式，以免該社會價值或權利遭受破壞，或使相關人的權利獲得保障。
- 9 尚有民營化(privatization)、委外化(outsourcing)、行政簡化(administrative simplification)等。
 - 10 澳大利亞、加拿大發展共管機制可分別溯自 1992 傳播服務法及 1987-9 公告。
 - 11 2005 年 7 月 1 日由澳大利亞通信管理局(The Australian Communications Authority)和傳播管理局 (The Australian Broadcasting Authority, ABA)整併，成為廣電、電信及網路等的監理者。
 - 12 傳播服務法於 1999 年修正規定，要求線上服務(online services)業界於 2000 年前須自訂作業規範，送主管機關備查。(Schulz, 2006：94-95)
 - 13 如：Federation of Australian Commercial Television Station (FACTS), Internet Industry Association (IIA), Free TV Australia (FTA), Commercial Radio Australia (CRA), Australian Subscription Television and Radio Association (ASTRA)...等。
 - 14 第 123 條規定：廣電相關產業團體需代表領有執照的傳播服務提供業者，與主管機關磋商，並參考其相關研究訂定作業規範，再送主管機關備查後施行。
 - 15 法源為 2003 年 4 月聯邦層次制訂之「兒少保護法」(Jugendschutzgesetz, JuSchG)及各邦間簽訂之「廣電與電訊媒體兒少及人性尊嚴保護協議」(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, JMStV)
 - 16 Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF, Organisation for the Voluntary Self-Regulation of Television)
 - 17 Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM, Association for the Voluntary Self-Monitoring of Multimedia Service Providers)
 - 18 The Rundfunkstaatsvertrag (RStV, Interstate Treaty on Broadcasting)及依該法訂定之廣告共同指令(Joint Guidelines of the State Media Authorities on Advertising, the Separation of Advertising and Content, and on Sponsoring)，以及前述之兒少保護法(JuSchG)和 JMStV。
 - 19 Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft
 - 20 原為電話資訊服務標準監督獨立委員會(the Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services, ICSTIS)，2007 年 12 月改組為 PhonepayPlus 公司。
 - 21 為承擔行動增值服務管理任務，英國 6 家手機電話業者(Vodafone, Orange, T-Mobile, O2, 3 and Virgin)同意在 ICSTIS 下附設一獨立單位，負責建立分級架構及申訴案之調查等。
 - 22 由荷蘭 8 個廣告產業組織參與，亦即由廣告業者共同成立。
 - 23 成員除 8 位主席團代表，尚有由廣告商和媒體提名的代表各 8 人，以及消費者組織提名 7 人、通訊顧問公司委任 7 人。
 - 24 澳大利亞商業電視台聯盟(FACTS)依 1992 年傳播服務法規定，規劃電視節目分級制度，訂定商業電視作業規範(The Commercial Television Code of Practice)。
 - 25 Internet Industry Association.
 - 26 由 ITV、Ch4、Five 等 8 家電視公司共同成立，2008 年改組為 Clearcast 有限公司，執行電視廣告播出前的審檢工作，其審檢且分企畫腳本、廣告片兩階段。(簡旭徵，2009)

- 27 如 FACTS.
- 28 由 ITV、Ch4、Five 等 8 家電視公司共同成立 Clearcast 有限公司，執行電視廣告播出前的審檢工作，其審檢且分企畫腳本、廣告片兩階段。（簡旭徵，2009）
- 29 2005 Codes for Industry Co-regulation in Areas of Internet and Mobile Content 將手機內容納入。
- 30 協助監看人員雖為傳播科系學生，惟可能因訓練、溝通不足，加以人員流動大，對法規實務未能確切掌握，致回報之內容監看結果，和主管機關認知要求有落差，對查察違規內容效益不大。
- 31 2010 年網路內容申訴處理，另委由民間團體成立「WIN 網路單一窗口」（www.win.org.tw）處理。
- 32 如：電視節目製播涉及運動彩券內容應注意事項」、「益智、競賽或贈獎節目製播原則」、「災難新聞報導處理原則」、「消費資訊專輯節目製播原則」、「股市資訊頻道（節目）製播原則」、「廣電內容出現吸菸畫面或情節是否妨害兒少身心健康之認定原則」、「民眾 call-in 反映天然災害及緊急救難事故之新聞節目製播原則」等 10 餘種注意事項或製播原則。
- 33 NCC2007 年 9 月 20 日第 197 次委員會議決議通過「提升電視新聞品質行動方案」。
- 34 兒童及少年福利與權益保障法第 46 條規定。
- 35 國外經驗中，如德國之內容分級審理，即由經認可的民間組織負責，至少有：執行電影及戲劇節目分級之「影片分級委員會」（FSK）及電視節目之 FSF 機構。
- 36 兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 2 項「網際網路平臺提供者應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。」
- 37 電信法修正草案第 96 條「為處理第九條第二項至第四項及第四十二條所定事項，政府各相關機關得編列預算委託或補助相關團體辦理有關事務。」

參考書目

- 王亞維、陳百齡等（2011）。〈電視媒體製播新聞問責機制研究〉，NCC 委託政治大學傳播學院研究報告。
- 王怡方（2010 年 4 月）。〈業者自律 全民監督：談新媒體內容監理〉，《NCC News》，頁 27-28。
- 石世豪（1999）。〈探索「傳播媒體內容管制規範之價值體系」：法學方法與傳播研究接軌的問題——一項研究的批判記述〉，《新聞學研究》，58: 201-239。
- 石世豪（2002）。〈我國傳播媒體管制體系的通盤調整——創造專業自主與公共監督「雙贏」的新架構〉，《千禧傳播法制的回顧與前瞻》，頁 39-182，臺北：政大傳研中心。

- 行政院新聞局（2003）。《2003 廣播電視白皮書》，行政院新聞局編印。
- 何吉森、吳孟芸（2005）。〈媒體自律與他律制度研究：一個由公民社會角度探討之觀點〉，行政院新聞局（編），《行政院新聞局 93 年度研究報告》。
- 吳永乾（2010）。〈通訊傳播內容管制的重要課題：論媒體問責機制與當事人回覆權〉，《法令月刊》，61(1): 23-47。
- 林子儀、劉靜怡（1993）。〈廣播電視內容之規範與表現〉，《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》，臺北市：澄社。
- 林東泰（2008）。〈從報禁到媒體自律：NCC 監理廣電媒體新政策〉，卓越新聞獎基金會主編，《台灣媒體再解構》，頁 363-385。台北：巨流。
- 江耀國等（2011）。〈多元網路平台環境下影音內容之管理思維〉，NCC 委託中原大學財經法律學系研究報告。
- 卓越新聞獎基金會（2009 年 8 月 28 日）。〈卓新論壇結案報告〉。
- 洪貞玲（2006）。〈國家管制與言論自由－從衛星電視換照爭議談起〉，《廣播與電視》，26: 51-75。
- 洪貞玲（2007）。〈從控制到籠絡：解析政治與媒體的共生關係〉，《「民主政治中的社會責任：司法、媒體與學者的角色」研討會會議手冊》，臺大政治學系，頁 21-27。
- 洪貞玲（2008 年 1 月 15 日）。〈媒體自律，出路在哪裡〉，《NccWatch 媒體公民行動網》。
- 孫 煒（2008）。〈民主治理與非多數機構：公民社會的觀點〉，《公共行政學報》，26: 1-35。
- 馬紹章（2002）。〈民主政治與公民社會〉，《國政評論》，憲政（評）091-288 號。
- 張其祿（2007）。《管制行政：理論與經驗分析》，臺北縣中和市：商鼎文化。
- 張錦華、陳清河、林維國等（2009）。〈電視新聞收視質指標建構及量測計畫〉，NCC 委託「台灣競爭力論壇學會」研究報告。
- 陳百齡等（2002）。〈資訊社會之傳播政策分析〉，行政院研究發展考核委員會委託「政治大學新聞系」研究報告。
- 須文蔚（2002）。〈解除管制 VS.再管制：媒體規範型態之轉變〉，《千禧傳播法制的回顧與前瞻》，頁 183-218，臺北：政大傳研中心。
- 黃世雄、蕭肇君等（2008）。《推動成人網站年齡認證制度與防堵網路犯罪及保護

兒少上網安全之國際交流及反制垃圾郵件考察報告書》，台北：國家通訊傳播委員會。

黃錦堂（2005）。《行政組織法論》，台北市：翰蘆。

劉昌德（2006）。〈台灣商營電視節目內容管制的演變：結構去管制下的「內容管制」〉，《廣播與電視》，26: 77-116。

劉昌德（2007）。〈民主參與世的共管自律-新聞自律機制之回顧與再思考〉，《台灣民主季刊》，4(1): 109-140。

鄭瑞城（1993）。〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》，臺北市：澄社。

簡旭徵（2011）。〈公民社會夥伴關係運用－NCC 傳播內容監理策略研究〉，臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

羅世宏（2006）。〈編者的話：後新聞局時代的廣電政策〉，《廣播與電視》，26: i-iv。

ALRC (2012). Classification - Content Regulation and Convergent Media. Summary report, the Australian Law Reform Commission(ALRC).

Christopher T. M. (2004). Co- and Self-regulation in European. *Media and Internet Sectors: The Results of Oxford University's Study, Self-regulation, Co-regulation, State Regulation*, 76-120, *The Media Freedom Internet Cookbook* by OSCE.

EESC (2005). The Current State of Co-Regulation and Self-regulation in the Single Market, Single Market Observatory (SMO), European Economic and Social Committee(EESC), http://www.esc.eu.int/smo/index_en.asp

Hans J. K. (2004). The Internet between Regulation and Governance, Self-regulation, Co-regulation, State Regulation, *The Media Freedom Internet Cookbook* by OSCE, 61-75.

Machet, E. (2011). Content Regulation and new Media: Exploring Regulatory Boundaries between Traditional and new Media, Plenary session, 33rd EPRA meeting, 26-27, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/102/original/Ohrid_session1_revised.final.pdf?1327492407

Martin, S. (2003). Engaging with Citizens and Other Stakeholders, *Public Management and Governance*, Chapter 15.

Prosser, T. (2008). Self-regulation, Co-regulation and the Audio-Visual Media Services Directive, *Journal of Consumer Policy, Springer Netherlands Vol. 31*, 99-113.

Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance : Governing without Government*,

Political Studies XLIV, 652-667.

Schulz, W. (2006). "Study on Co-regulation Measures in the Media Sector" Final Report, *Hans-Bredow-Institut for Media Research at the University of Hamburg, Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media, Unit A1 Audiovisual and Media Policies*, Tender DG EAC.

<http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC> (2012.07.07)

<http://www.asa.org.uk/asa> (2009.05.31&2012.07.07)

<http://www.cab-acr.ca/english/default.shtm> (2009.11.20) <http://www.cap.org.uk/About-Us/BCAP-Broadcast.aspx>; (2009.06.10&2012.07.08)

<http://www.cbsc.ca/english/about> (2009.11.20)

<http://www.clearcast.co.uk/clearcast> (2009.05.31&2012.07.08)

<http://www.crtc.gc.ca/eng/about> (2009.11.20)

<http://www.fsf.de/fsf2/international/summary.htm>, (2010.5.23&2012.07.08)

http://www.fsm.de/en/About_us (2010/5/23&2012.07.08)

<http://www.imcb.org.uk/aboutus/>, (2010.01.18)

<http://www.kjm-online.de/de/pub/service/english.cfm> (2010.05.30&2012.07.08)。

<http://www.phonepayplus.org.uk/output/> (2010.01.30)

<http://www.reclamecode.nl/consument/default.asp?paginaID=104&hID=2>

A Study of the Co-regulation Mechanism on Communication Content

Hsu-Cheng Chein^{*}

ABSTRACT

Media industry in the world has been changing dramatically in the past decades. Governments of the industrial world changed their regulation systems to adapt to the fast moving situation by incorporating the civil society to constitute a triangle partnership among government, media industry and civil society. The regulation systems on media content and the civil partnership mechanism of the industrial countries, including Australia, Canada, Germany, Netherlands, and UK, are examined and compared.

The National Communications Commission (NCC) of the Republic of China (Taiwan) was established in 2006. NCC is the regulator of the media industry and is probing to introduce non-governmental organizations to enhance the quality of the regulation and to adopt the civil society partnership, following the experiences of industrial countries. Policies of NCC on media content are examined and recommendations are proposed. The study suggests that NCC needs to cultivate the competency of the civil society in monitoring the functioning of the media industry and, through various measures necessary, to establish co-regulation relationship with the civil society.

Keywords: co-regulation, regulation, media content, television programs, advertisement, new media

* The author is Deputy Director of the Department of Content Affairs, National Communications Commission. E-mail: hcchien@ncc.gov.tw