

行政院所屬各機關出國報告  
(出國類別：參訪交流)

與美國聯邦通訊傳播委員會(FCC)  
建立官式互訪之雙邊交流合作案  
出國報告

出國人員：

國家通訊傳播委員會委員李大嵩

國家通訊傳播委員會委員劉崇堅

國家通訊傳播委員會委員翁曉玲

國家通訊傳播委員會綜合企劃處簡任技正梁伯州

國家通訊傳播委員會資源管理處科長葉雲梯

派赴國家：美國

出國期間：98年9月14日至18日

報告日期：98年12月1日

## 出國報告摘要表

參訪日期：98年9月14日(星期一)至98年9月18日(星期五)

出國地點：美國華盛頓及紐約

出國機關：國家通訊傳播委員會

出國人員：李委員大嵩(擔任團長)、劉委員崇堅、翁委員曉玲、梁簡任技正伯州及葉科長雲梯

拜會機關：美國通訊傳播政府機關、協會及業者等共7個單位包括美國聯邦通訊傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC)、國家電信暨資訊管理局(National Telecommunications and Information Administration, NTIA)、美國國會(United State House of Representative)、電信產業協會(Telecommunications Industry Association)、美國廣播電視公司 ABC News、美國公共電視網 WNET Channel 13 及網路報紙 Gotham Gazette, Citizens Union Foundation 等。

內容摘要：為加強對國際通訊傳播監理政策方向之掌握，本會李委員大嵩、劉委員崇堅及翁委員曉玲等一行5人(以下稱本團)於本(98)年9月11日至20日前往美國華盛頓及紐約，與美國通訊傳播監理機關及相關主管機構建立官式互訪之雙邊合作，並參訪通訊傳播相關機構、協會及業者，希望可以吸取美國發展經驗與政策方針，做為本會進行通訊傳播監理政策及匯流相關法規之參考。

本活動獲美國國務院(U.S. Department of State)「文化交流計畫」及美國在臺協會(AIT)提供部分經費補助，並由美國國務院協助安排相關行程，本活動主要探討議題包括數位電視轉換、頻譜管理、國家寬頻計畫、媒體

管制等。

本會李委員並獲 FCC 邀請，於 FCC 舉辦一場「臺灣寬頻發展 (Overview of Taiwan Broadband Development)」研討會，與 FCC 同仁分享臺灣國家寬頻計畫、電信及寬頻普及成果、未來面對之挑戰及討論等，會議吸引近 50 名人員出席，廣受好評。其中 NTIA 副助理部長 Anna M. Gomez 女士與 NCC 分享美國數位電視轉換之經驗及挑戰，可做為臺灣未來進行數位電視轉換之參考，包括政策宣導、折價卷之資金補助、家戶的認定、頻率回收等，並分享美國數位轉換的成功關鍵因素在於通過相關法律等。

本次活動除了吸取美國經驗之外，本團亦積極分享我國通訊傳播發展經驗，獲得各拜會機關熱烈歡迎；WNET 並提出：「希望與我國公共電視臺共同合作之建議，以製作關於臺灣之節目，增進對臺灣觀點之瞭解」，本會於回國後，隨即轉致我國公共電視臺，期望雙方能建立密切合作關係。未來將在此次活動之成功基礎上，繼續深化與美方之合作交流，並就重要通訊傳播議題，尋求與 FCC 及 NTIA 舉辦視訊會議，或邀請其專家前來我國進行交流訪問，以期獲致更多實質的合作成果。

關鍵詞：FCC、NTIA、數位電視轉換、頻譜管理、國家寬頻計畫、  
媒體管制

## 目錄

壹、會談重點紀要.....	4
一、電信產業協會(Telecommunications Industry Association, TIA) .....	4
二、國家電信暨資訊管理局(National Telecommunications and Information Administration, NTIA) .....	8
三、美國國會能源暨商務委員會(Committee on Energy and Commerce) .....	15
四、美國聯邦通訊傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC) .....	18
五、美國廣播電視公司 ABC.....	29
六、美國公共電視網 WNET.ORG.....	33
七、高譚公報 Gotham Gazette.....	38
貳、建議及心得.....	42
參、相關附件	
附件一：「頻譜規劃(Spectrum Management)」之簡報稿	
附件二：李委員大嵩於 FCC 舉辦「臺灣寬頻發展(Overview of Taiwan Broadband Development)」研討會之簡報稿	
附件三：「NCC 簡介及雙邊交流(Introduction of NCC)」簡報稿	
附件四：「我國數位電視發展現況(Digital TV in Taiwan)」簡報稿	
附件伍：「媒體管制 (Media Regulation)」簡報稿	
附件六：「與美國聯邦通訊傳播委員會(FCC)等單位建立雙邊官式互訪交流：會談紀要與心得分享」出國分享座談會之簡報稿	

## 壹、會談重點紀要

### 一、電信產業協會 Telecommunications Industry Association ,TIA)

- 日期：98 年 9 月 14 日(美東時間)

- 美方代表：

政府事務副總經理(Vice President) Danielle Coffey

國際暨政府事務主任 Nicolas Fetchko

國際暨政府事務經理 Anne Pizzato

- 會談內容：

Ms. Coffey 首先代表 TIA 對我代表團表示歡迎，隨後由李委員簡單介紹我團員及 NCC。

Ms. Coffey 接著表示，TIA 是一個擁有約 500 家跨國資通訊企業會員之協會，重點工作領域包括技術標準、政府事務、商業機會、全球市場情報及監理環境等。近期除配合美國政府積極推動 Economic Stimulus Act 等法案，亦與 FCC 在相關法規制訂工作維持密切合作關係，同時積極推動寬頻政策，期使所有美國人均可近用寬頻及其所帶來之相關應用服務，如娛樂、醫療保健；此方面，TIA 相信其他國際間之產業團體亦會有相同之作為。

問：TIA 與產業界如何合作，以推動寬頻？

答：基本上，我們積極透過公開對話，參與相關政策、法規之討論，同時我們也積極參與 ITU 等組織就技術標準之討論，以促進網路之互通性 (Interoperability) 及相容性 (Inter-compatibility)。另外我們亦與歐洲、澳洲等地區合作，同時也觀察及學習其他國家之發展經驗。

因為 TIA 的會員除了美國公司外，亦包括其他國家的企業，例如韓國，故我們的運作是以全球的角度來切入，我們的會員在那裏遇到困難，我們都會想辦法提供協助。針對寬頻，我們主張應該讓市場決定採行那一個技術，在推動過程中，我們與政府共同合作發展相關政策，除 FCC 外，我們也與國務院(負責 ITU、APEC 等事務)、商務部(負責政府 ICT 政策)及美國貿易代表署(USTR，負責貿易事務及雙邊議題)合作，方式則包括非正式的會議或電話討論、正式提案等；依 TIA 的觀察，政府部門願意聽我們的意見及瞭解我們的處境。

近年來，TIA 投注相當多的時間、精神在中國及印度市場上，亦與該 2 個國家之政府，就電信、媒體、廣播之監理議題及市場議題進行討論，我們在中國有 1 個辦公室，其幫助我們更瞭解中國政策及市場，也促進雙方進行政策對話，不過中國政府相當保護其市場，此與 TIA 所推動之自由化方向不同。

問：經濟振興方案係如何推動寬頻？

答：該方案共配置 72 億美元作為推動寬頻佈建之經費，可供業界及公民團體申請。美國政府業召開一系列公開會議，供各界提供建言，目前正受理第一梯次之申請，兩個負責核撥經費之機構為 NTIA 及農業部偏遠地區公用事業辦公室(Rural Utilities Service, RUS)。

TIA 認為，在網路佈建後，另一個提升寬頻使用率(Adoption)的重要因素是「訓練如何使用」，故除網路建設經費外，亦應編列長期之訓練課程經費。

問：臺灣目前固網仍有少數地區有最後一哩(last mile)未達之問題，而行動通信則有基地台抗爭問題，請問美國在此方面之情形如何？

答：為解決「鄰避(Not In My Backyard, NIMBY)」問題，美國的解決方案之一是採聯邦政府及地方政府分工，地方事務由地方政府作決定，如此較能解決地方上的問題，例如基地台的問題。而固網最後一哩確實是一個大議題，因為實務上不可能將光纖佈建至每一個家庭。

關於提升寬頻使用率(Adoption)，TIA 補充提到，美國政府所編經費亦包括於偏遠地區設置電腦，然多數經費仍以改善接取(Access)網路為主。

問：臺灣民眾環保意識高漲，要求限制基地台天線數量等主張不斷出現，美國政府或 TIA 如何教育民眾理性接受基地台？

答：目前有許多管道可以取得基地台電磁波的相關訊息，包括美國公民自由聯盟(American Civil Liberties Union, ACLU)等許多公民團體，均針對涉及個人權利之各類議題，提供相關教育資訊。

此外，FCC 網站亦提供有基地台之技術資訊，並針對安全議題訂定相關標準及程序。不過，在美國，相較於安全議題，許多人對基地台景觀議題更為關切。

問：在臺灣因有憲法上爭議，故各界對於基地台之管理究否屬中央或地方政府之權限有不同看法，請問美國對基地台之管理係由中央或地方政府為之？

答：美國地方政府有公用事業法及土地區域劃分(Zoning)等規定，FCC 則對基地台建設及干擾等監理事項作規範。

問：電信在美國是否屬公用事業？

答：是。

問：TIA 的會員大致有那幾類？

答：消費者終端設備與網路設備之製造商、電信業者及產業協會等。

問：TIA 如何推動標準化，例如 ITU、3GPP2？

答：在這些國際標準組織中，TIA 都是會員，也於當地設有辦公室，除了參與政策的討論外，也參與技術標準的訂定。

問：美國 IPTV 推動有那些困難？用戶數多少？

答：傳統上，要對公眾提供服務，須取得特許(Franchise)或許可(Permission)，並由地方政府核發執照，故有一定的困難度。IPTV 打破地理藩籬及許多限制，但是否應取得執照才可提供服務，是匯流(Convergence)所帶來的難題之一。

本會拜會在李委員針對 TIA 詢問我國是否為 ITU 等國際組織之會員乙事提出說明，並補充我國寬頻網路發展概況及普及率，以及邀請 TIA 未來赴台灣及 NCC 參訪的愉快氣氛下，圓滿結束。

## 二、國家電信暨資訊管理局(National Telecommunications and Information Administration, NTIA)

- 日期：98 年 9 月 14 日(美東時間)

- 美方代表：

副助理部長 Anna M. Gomez

助理部長管理辦公室特別顧問 Edward H. Smith II

- 會談內容：

在 Ms. Gomez 對我代表團表示歡迎後，李委員首先簡單介紹團員及 NCC。

### 頻譜管理

問：NTIA 與 FCC 分工？

答：NTIA 掌管聯邦政府之頻譜使用，而 FCC 負責商用、州政府及地方機構所使用之頻譜。針對頻譜管理，NTIA 除與 FCC 協商頻譜規劃外，惟大都處理聯邦政府之頻率指配。NTIA 亦要求 FCC 能就特定用戶之頻率干擾問題進行協調。為促進頻率有效使用，我們亦鼓勵聯邦政府儘量使用商用頻率。為處理聯邦政府之頻率申請，大約每月開會一次，參加政府機構包括聯邦民航局(Federal Aviation Administration, FAA)、國防部(Department of Defense, DoD)，衛生及公共服務部(Health and Human Services)、郵局(Unite States Postal Services)等 64 個政府機構，在與 FCC 會面之前先召開會議討論。另外在國際合作方面，由國務院(Department of State)主導，經與 NTIA、FCC 共同討論形成共識後，再提出美國國際合作之立場。

問：NTIA 及 FCC 針對聯邦與非聯邦之頻譜管理是否包含分配 (Allocation)及指配(Assignment)？

答：是的。

問：有關 NTIA 與 FCC 是否曾發生過頻率規劃之爭議，其內容為何？

答：有一次 FCC 要求使用 FAA 之頻率，最後召開會議協商，NTIA 被迫妥協交出頻率。當 FCC 之要求不太合理時，NTIA 可尋正常行政管道申訴。我們利用 IRAC(Inter-Department Radio Advisory Committee)會議討論之際，邀請 FCC 出席，有時 FCC 會將爭議性議題攜回研究。

問：美國是否有國家頻譜政策？

答：NTIA 掌管聯邦政府所使用之頻譜，而 FCC 負責商用、州政府及地方機構所使用之頻譜，在各自分工下，無單一之國家政策。

問：在頻率分配表中，係由誰決定哪一個頻段屬於 NTIA 管理、FCC 管理？或由 NTIA 與 FCC 共管？

答：美國頻率分配表係由 NTIA 與 FCC 雙方協調決定。

問：NTIA 與 FCC 有無同一時間參與 ITU 之世界無線電會議(World Radiocommunication Conference, WRC)？

答：ITU 之 WRC 會議美國係由國務院、NTIA 與 FCC 共同出席，惟由國務院代表美國。出席會議前之行政作業冗長，係由 NTIA 及 FCC 各自經過內部討論形成政府及商用方面之意見，再由

雙方頻譜管理部門之首長共同討論匯集意見後，形成美方立場。具有爭議性議題，則由國務院邀集 NTIA 與 FCC 共同討論。另國務院底下亦有許多委員會及專家可協助提供意見。

## 數位轉換

Ms. Gomez 表示，美國無線電視數位轉換已於本(2009)年 6 月 12 日完成，該計畫係在 1980 年代初期即啟動，至於數位機上盒折價券方案(TV Converter Box Coupon Program)則是幾年前才開始推動，由於 NTIA 不是監理機關，無法對相關業者做強制要求，故折價券方案係採自願性參與方式推動，NTIA 透過與許多不同團體合作，最後共有一百餘型數位機上盒通過認證，可使用折價券購買，且有近 2 千家零售商(經查 NTIA 網頁統計為 1,514 家零售商，共計 28,210 個販售點，另有網路零售商 22 家、電話銷售商 8 家)參與販售。

依 The Digital Television Transition and Public Safety Act of 2005 規定，美國全功率無線電視台必須於 2009 年 2 月 17 日停止類比廣播，並轉換至數位廣播，該法並授權 NTIA 規劃數位機上盒折價券方案，同時核予該方案共 15 億美元經費，其中 1.6 億美元將作為行政管理支出。數位機上盒折價券方案允許每一戶美國家庭無論其是否收看無線電視，均可以申請最多 2 張折價券，主要原因是 NTIA 無法查證申請者是否有收看無線電視；每張折價券價值為 40 美元，原規劃方案是折價券若未於期限內使用即失效，且不得再申請。

由於經費不足，該方案原無法透過電視做廣告，主要透過官方網站做廣告。

因國會關切許多民眾在 2009 年 2 月 17 日尚無法完成轉換之準備，爰通過法案延長數位機上盒折價券方案；另歐巴馬總統於原設定期限當日簽署「美國復甦與再投資法案(American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA)」，為該方案另溢注 6 億 5

千萬美元經費，使 NTIA 得以寄出折價券予原本已提出申請但因經費不足尚無法取得折價券之家庭；隨後 NTIA 再於 2009 年 3 月宣布，持有逾期未兌換折價券之家庭，可以重新提出申請。

在宣導方面，NTIA 係與 FCC 一起合作，並特別針對少數民族、殘疾人士、20~30 歲族群進行宣傳；本以為年長者需要特別宣導，後發現因渠普遍較仰賴無線電視，反而準備得較好 (highly prepared)。整體而言，估計僅有低於 1.6% 的民眾是屬於完全未準備的。而推動過程中的主要問題是數位信號涵蓋率及天線問題，另 FCC 花很多精神處理機上盒頻道掃描上的問題。

NTIA 表示，主要的挑戰包括：

- 一、因擔心資金不足，若每一戶家庭均可申請，恐無法支應所需經費，故原擬優先補助非屬衛星電視及有線電視之收視戶者，惟該作法實務上很難查證而作罷；幸該方案於本年獲得額外經費補助，得以滿足有需求之家庭。
- 二、家戶的認定係使用郵政地址，每一地址之家戶最多僅可申請 2 張，造成同一地址如有一戶以上家庭時將無法順利取得折價券。經過外界反映後，NTIA 特別修改規定，使療養院及老人安養機構 (Nursing home and other senior care facilities) 得以依實際照護之老人戶數提出折價券申請。另有一種情況是數戶 (實際案例有高達 15 戶) 家庭住在同一郵政地址，此種情況依法無法申請多於 2 張折價券，NTIA 於是與地方團體連繫，由是類團體捐贈折價券予該等家庭使用。

問：為何 NTIA 一開始無優先順序 (Priority) 之規劃，以照顧低收入戶之需求？

答：NTIA 未要求民眾於申請時提出各項證明，故無法作優先順序之安排。

問：民眾使用折價券兌換數位機上盒時，是否須出示證件？

答：折價券的使用就像信用卡一樣，使用者無須證明個人身分。

問：台灣有高達 80% 的有線電視家戶普及率，此點似與美國不同，故針對數位轉換，我們刻正思考是否也要補貼有線電視數位機上盒，請問美國在規劃折價券方案時，是否有考慮到無線電視與有線電視間之競爭？

答：美國目前有線電視家戶普及率與台灣相當，約 85%。實際上，折價券的補助對象係由國會決定，針對該目標，NTIA 努力滿足所有需要折價券的家庭。

總計共有約 3,476 萬家庭獲核約 6,410 萬張折價券之申請，NTIA 均已如數寄出，並有約 3,450 萬張折價券已完成請款，占總寄出折價券近 60%。

問：台灣規劃於 2012 年完成無線電視數位轉換，您認為現在開始規劃，時間點是否適當？

答：是的。折價券寄出後有 90 天的有效期，對持有過期折價券的民眾，原本是不准其重新提出申請，惟 NTIA 後來認為這是錯誤的，因為一開始民眾的資訊有限，且 NTIA 無法對製造商及零售商作強制要求，故及早規劃是有必要的。

問：市場中可使用折價券的機上盒價格如何？

答：約界於 40~100 美元。後來零售商間開始競爭，許多機種逐漸降價至 40 美元。

問：兩張折價券可否合併使用，以購買價位較高的機上盒？

答：不可以。

問：不使用數位電視的家庭有多少？

答：至本年 6 月完成數位信號轉換時，估計有約 1.6% 家庭對收看數位電視屬完全未準備妥當 (completely unready for DTV)，該數字在本年初時仍有約 5%~6%。(實際數字仍在統計中。)

問：若數位信號的涵蓋率不足，政府或業者誰有責任去推動改善？

答：業者有責任改善，因為這是一個商業化運作的市場，FCC 目前正針對數位訊號涵蓋率不足的問題，責成業者進行改善。

問：是否一開始就決定折價券僅能購買無線電視機上盒？(例如是否曾思考折價券可自由購買無線電視或有線電視之機上盒？)

答：一開始就決定僅能購買無線電視(Over-The-Air)之機上盒。另低功率的無線電視臺目前仍可採用類比信號進行廣播，政府並未要求其進行數位轉換，但部分電視臺仍已進行轉換。

問：許多年輕人使用電腦看電視，故 NTIA 是否要補助電視棒？

答：無法補助這麼多。

問：美國數位轉換的成功關鍵為何？

答：美國國會通過了前述法律，才能順利推動。

問：美國政府撥款是否一定要有法律？

答：是的。

問：美國家戶的定義為何？

答：不是很清楚，可以試著找找看；若有找到，再以 email 提供 NCC 參考。(NTIA 會後表示，家戶以門牌地址為認定標準)

雙方會談在李委員口頭邀請 Ms. Gomez 至 NCC 訪問的熱烈氣氛下，圓滿結束。

### 三、美國國會能源暨商務委員會(Committee on Energy and Commerce)

- 日期：98年9月14日(美東時間)
- 美方代表：  
美國眾議院能源及商務委員會電信資深律師 Mr. Neil Fried
- 會談內容：

首先由李委員簡介我代表團成員及 NCC 組織、職掌等。

問：美國網路中立(Network Neutrality)、基地台管理及寬頻政策為何？

答：有關基地台管理，美國係使用假樹來美化基地台，不過假樹易使鳥兒不築巢，致使鳥兒大量減少，破壞自然生態。

有關寬頻政策，依據 2008 年 12 月 OECD 之統計，美國上網普及率是第 15 名，美國寬頻網路家庭普及率在 30 個已開發國家中排名從 2001 年第 4 位滑落到 2008 年第 15 位。一些國會議員開始緊張，開始督促寬頻政策，惟 OECD 之排名不合邏輯，從統計的數字來看，截至 2008 年 12 月為止，美國寬頻總用戶數約 7,744 萬人，在 30 個國家中排名第 1；但以普及率來看，100 位居民中只有 26 人是用戶，其排名落到第 15 名。因其統計基礎係以家戶(household)計，若每戶人口少，則其排名，較易落後。另外，無線寬頻用戶之統計並不包括在內，亦其另一項不合理之處。其實排名並不重要，最重要是能提供更好寬頻服務。

若採用網路元件細分化(unbundling)之政策，則業者不敢投資，導致無法引進競爭，阻礙新技術之發展。英國及美國均採用 unbundling 政策，吸引新進業者進入市場，其過程花費很大成本。惟既有業者批評新進業者並不須投資成本，即可擁有

網路提供服務，其實法規鬆綁比規範既有業者 unbundling 更好。

英國 unbundling 光纖之政策失敗後，英國電信 (British Telecom, BT) 之 Openreach 其網路 unbundling 部分並不包含光纖。若採行 unbundling 光纖政策，則政府除長期負擔風險津貼(Risk Premium)外，並須保證 fiber 之建設能賺錢。

美國 2001 年提出開放 unbundling 政策，僅舊銅絞線 (Twisted-pair Copper) 及 ADSL 開放 unbundling，而光纖未開放，那時業者有意願建設光纖，發展新技術。而現在多數黨拿出 OECD 之數據，卻吵著開放光纖 unbundling，認為美國寬頻落後，因此在歐巴馬政府 7,870 億美元振興經濟方案中，與國家寬頻基礎建設相關的預算共有 75 億美金。該寬頻基礎建設計畫係採取開放政策，並以網路中立為原則，而不管接取設備，技術之創新亦變得不重要。以 Comcast 公司為例，由於少數用戶使用點對點(peer to peer)傳輸技術下載大量資料，引發龐大網路訊務流量(traffic)，致使附近多數用戶無法上網使用電子郵件(email)等服務。是以，Comcast 主張，網路中立應非係保障極少數人得以占用大量網路資源(如頻寬)，其確切意義應係使每一個人皆可公平獲得網路服務為目標。

網路中立首要考量其決策過程是否適當及公平，俾使業者能信賴政府所採取之政策。其次是適法性問題，FCC 在網路中立政策上，曾採取暫時性授權(Temporary authority)，惟法院可能提及該授權違反決策過程及適法性問題，因此未來如何發展仍是變數。

問：歐巴馬總統是否支持網路中立？

答：是的，歐巴馬在競選時曾提到網路中立，並受到許多團體支持，另多數黨亦支持該政策。

Mr. Neil Fried 談到 Internet 隱私問題，在網際網路上可看到汽車、旅行等各式各樣之廣告，其優點是這些廣告藉由網際網路變得更有價值，惟其 15%廣告是浪費；若利用客製化廣告(Tailor Internet Advertisement)，依消費者個人資料及其瀏覽網頁的紀錄發送廣告，則每一篇廣告會更有效率，特別是在目前經濟不景氣時候，客製化廣告使提供廣告空間之業者可收到錢，而刊登廣告之業者可以更佳地行銷至目標客戶。惟消費者不是很清楚業者所蒐集之個人資料有那些，而且這些廣告很多是沒有獲得消費者同意即傳送，主要是因為業者都採取 Opt out 之方式，亦即除非選擇不要，否則就寄送。另外選擇不要之警語，其字體通常都非常小，若消費者稍不留神，忘記處理，就會收到廣告。由於技術進步，突現(Pop up)之廣告常常會驚嚇消費者，這方面宜提升消費者意識及立法規範，其技術上可依消費者之需求而設計，除須加強警語(Notice)之設計外，另須事前徵得消費者同意。

問：Opt in 及 Opt out 之區別？

答：Opt in 是事前須徵得消費者之同意再傳送廣告，Opt out 先傳送廣告予消費者，若消費者選擇不要，則不再發送。Opt out 有時被認為未事前徵得消費者之同意。

問：美國未來處理 Spam mail 是否與處理客製化廣告模式一樣？

答：許多 Spam 問題同樣有取得消費者同意之問題，當消費者至 website 瀏覽，應先徵求消費者同意再傳送 email。

#### 四、美國聯邦通訊傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC)

- 日期：98 年 9 月 15 日(美東時間)

- 第 1 場(歡迎及討論雙邊合作)美方代表：

國際局策略分析及談判科長(Chief) Kathryn O'Brien

國際局策略分析及談判科亞洲區專員(Specialist) Anita Dey

- 會談內容：

首先由李委員簡介我代表團成員及 NCC 組織、職掌等。

隨後 Ms. O'Brien 簡介 FCC，重點包括：

- FCC 建立於 1934 年，目前共有員工約 1,800 餘人，其組織架構圖可於網頁上找到，其中地方辦公室(Field Offices)負責監測無線電頻率及 FCC 主管法規之執法。
- FCC 與州政府分享對通訊傳播事務的管轄權，現任委員中，有 1 人即來自州政府公共事業委員會(Public Utility Commission, PUC)，FCC 有多個 Committee 與州政府一起合作，以推動相關業務。
- NTIA 係代表美國總統(聯邦政府)之電信政策，FCC 則代表商用電信服務之使用者(Commercial Users)。
- FCC 委員由總統提名經參議院通過，任期 5 年，採交錯制(Staggered)；僅有在瀆職，特別是違法時，才能予以免職。
- 任 2 位以上之 FCC 委員不得私下見面。
- FCC 係依"Government in the Sunshine Act"運作，除該法所允許之例外情況外，原則上所有會議均須對外公開，程序上並應確保會議召開前即已公告相關訊息。
- FCC 每月召開 1 次委員會議，其議程由 FCC 主委決定。FCC

會在前一年度即公告次年度每月召開委員會議之日期，而委員會議之目的在討論重大政策，故屬例行性、發照、執法等事務係授權所屬單位負責(Delegate Authority)。

- FCC 委員亦可在非公開情況下，透過書面文件傳遞 (Circulate)方式，針對特定議題進行投票，稱為 Circulation。
- FCC 年度預算係於前一年度由國會核定。

李委員對 Ms. O'Brien 的說明及雙方此次的交流，表示我方係高度重視，並認為雙方若能簽署合作備忘錄，誠為未來賡續合作的好方法，而透過 email 及視訊會議的交流方式，亦值得繼續推動；也希望未來有機會能針對世界無線電大會(WRC)議題進行交流，並希望美方支持我國以觀察員身分參加 WRC 會議。

Ms. O'Brien 回應表示，關於我方建議雙方建立正式合作關係乙節，其將向 FCC 主委報告，其主委對於國際事務及增進對同儕機關之瞭解，具有高度興趣；至於 WRC 會議，FCC 雖有參與，但美國代表團之組成及立場均係由國務院主政；另在未來合辦會議方面，我方可與 Ms. Dey 共同合作。此外她也認為，NCC 若能派員參加美國電信訓練所(United States Telecommunications Training Institute, USTTI)的課程，亦是極佳之交流方式，該機構係一非營利組織，提供開發中國家免費之專業訓練課程。而目前 FCC 國際局約有 80 位同仁，工作相當繁重。

Ms. O'Brien 表示，因國會高度關注 FCC 相關議題，FCC 委員本週均須待命向國會報告，故無法安排我代表團與 FCC 委員見面。本場討論最後在李委員親自將本會主委致 FCC 主委，邀請其明年來臺拜訪本會之邀請信，請 Ms. O'Brien 轉交予 FCC 主委後，滿圓結束。

- 第 2 場(美國寬頻佈建)美方代表：

Brian David

- 會談內容：

本議程主要由 Mr. David 說明「美國國家寬頻計畫(National Broadband Plan)」，重點如下：

- 經費來源：美國國家寬頻計畫係於「美國復甦與再投資法案(American Recovery and Reinvestment Act)」之架構下推動，共涵蓋「寬頻技術機會計畫(Broadband Technology Opportunities Program)」及「寬頻倡議計畫(Broadband Initiatives Program)」，總經費達 72 億美元。
- 計畫目的：確保所有美國人民均擁有近用寬頻之能力(Have Access to Broadband Capacity)，並建立國際比較基準(Benchmarks)以實現上述目標。
- 本項計畫係依國會之指示，除前揭計畫目的外，亦包括：
  - 分析實現上述目標之最有效(effect)及最有效率(efficient)之機制。
  - 建立實現公眾可負擔地接取寬頻服務及使用寬頻基礎建設之詳細策略。
  - 進行寬頻服務建置之評析。
  - 研訂使用寬頻基礎建設及服務之計畫，以提升消費者福祉、公眾參與、公共與國土安全、社群發展、醫療保健服務之提供、能源效率、教育、私部門投資等政策目標。
- 計畫團隊：由於 FCC 新任主委之任命案甫於 2009 年 6 月底方經國會通過，故本計畫啟動迄今僅約 2 個月餘，為加速計畫推動，FCC 共聘用 50 人為專職之計畫團隊，由 Mr. David 帶領，其每星期 1 次至 FCC 報告工作進度。

- 基本策略：分析現況、評估政府如無推動計畫時之短期寬頻發展概況、探討公共利益可能受損害之領域、研析降低上述損害之方法。
- 計畫團隊之重點工作領域：
  - 供給面：推動網路建置，以改善服務未達問題，將建立寬頻服務可用性圖像(availability map)、寬頻網路佈建圖像及前瞻性經濟模型。
  - 需求面：提升寬頻服務之採用(take-up)及使用(utilization)，並將投入消費者研究、可能障礙及解決方案之研究、國際比較及經驗學習(刻正派員至日、韓取經)、寬頻定義與應用服務研析、商業(如中小企業發展議題)研究、競爭價格與服務採用及宏觀經濟之研究等。
  - 國家政策目標：須兼顧醫療保健、能源效率、電子化政府、教育及公共安全等政策目標之達成。
- 計畫時程：
  - 2009年12月：向委員會提出政策架構(Policy Framework)報告。
  - 2010年1月：向委員會提出國家政策目標之推動機會(Opportunities to Drive)報告。
  - 2010年2月17日：計畫最後期限，FCC委員將投票確認工作團隊所提推動策略及計畫內容。

Ms. Dey 隨後依我方提問，補充美國電信普及服務推動概況如下：

- 經費規模及來源：美國電信普及服務基金之年度規模約 70 億美元，由電信業者依其提供跨州(interstate)及國際電信服務之營收，按特定比率繳交經費至該基金。

- 範圍：美國電信普及服務包括「高成本計畫(High-Cost program)-確保偏遠及高成本地區民眾得以合理及可負擔價格近用電信服務」、「低收入計畫(Low Income Program)」、「學校及圖書館計畫(Schools and Libraries program)」及「偏遠地區保健計畫(Rural Health Care program)-確保偏遠地區醫療保健服務提供者得以可負擔價格近用電信服務」。

- **第 3 場(美國媒體管理)美方代表：**

媒體局產業分析處副處長 Mania K. Baghdadi

媒體局音訊處律師顧問 Thomas S. Nessinger

- **會談內容：**

首先由翁委員簡介我國媒體管制現況，其後詢問 FCC 如何處理跨媒體結合案件？事前管制與事後管制措施為何？如何界定匯流時代的「媒體市場」？處理目的與原則為何？面對媒體產業朝向水平、垂直整合或跨業多角化經營之趨勢，FCC 的看法？FCC 對於頻道的規管是否採齊一標準？是否因不同的頻道類型（或屬性）而有不同的管理態度？美國對於新媒體(如 IPTV、行動內容等)的內容監理政策為何？如何保護未成年者遠離新媒體上有害或不當的內容？ FCC 說明重點如下：

美方首先說明今日之會談僅代表個人意見，非 FCC 之立場。截至今 2009 年 6 月 30 日為止，電臺總數為 30,473 台，其中包含 14,000 小功率廣播電臺。鑒於歷史因素，美國大部分是陸上無線電視台，衛星廣播電台並不多。廣播服務所使用之頻率為公共資源，並涉及公共利益，必須作全國性管理。廣播服務亦朝向地方化，每一電台須提供社區廣播服務。

FCC 不管制節目供應者(若其同時擁有電台者仍須管制)及內容提供者。由於美國憲法保障媒體自由及言論自由，雖然我們亦有法規可規範內容及言論，但 FCC 傾向不對內容加以管制。不過我們仍認為影響兒童身心之不當內容，仍須管理。基本上，內容管制在 FCC 之監理政策上佔極少部分。另外，FCC 亦不干涉媒體所播放之內容態樣(Format)，俾呈現原貌，不像英國可任意干涉。

問：新聞頻道或兒童頻道在 FCC 管理模式與一般頻道是一樣的嗎？會不會對新聞頻道要求高標準？

答：FCC 依美國憲法保障媒體自由及言論自由之下，不對內容加

以管制。領有執照之業者必須提供社區廣播服務，除此之外，針對內容態樣並無比例之限制，亦無評鑑電台。鑒於無線電視台係使用公共資源之頻譜傳送節目，故不提供新聞及兒童之專屬頻道，而有線電視則沒有使用公共資源，故可提供兒童之專屬頻道，惟其內容並不管制。有時影響廣播之內容，是大部分廣告商與觀眾，而非 FCC。

針對包括網際網路、報紙、廣播及電視之媒體市場，FCC 每 4 年檢討一次。有關媒體所有權之規定，針對跨業經營電視台與報業結合，1975 年 FCC 規定無線電視台或廣播電台其電波所涵蓋區域若與日報 (Daily Newspaper) 服務區域是一樣，不能跨業經營。2002 與 2006 年，皆嘗試提出不同方式進行法規鬆綁，惟均遭法院判決於 2010 再檢視。另有關地方電視台所有權 (Local TV Multiple Ownership) 之規定，在 Nielsen Designated Market Area(DMA) 中，合併後之業者至多可擁有兩個電視電台，而廣播電台無此規定，因為 Arbitron 決定市場之機制非常複雜，須依市場之規模再決定廣播電台之數量。

針對全國電視台所有權 (National TV Ownership) 之規定，業者在全國 DMA 市場之總計不能超過 39% 電視用戶涵蓋區域。例如某一電視台在全國 DMA 為 5%、10%、1%.....，惟其總數不能超過 39% 電視用戶涵蓋區域。另有關 Dual Network Rule 之規定，全美前 4 大電視網(目前為 ABC, CBS, Fox and NBC) 不能相互合併。Nielsen 為電視收視人口及報紙之市調公司，全美共設立 210 個 DMA 區域。Arbitron 為廣播收聽人口之市調公司，劃分廣播電台所涵蓋之區域為 Arbitron Radio Metro，全美共設立 302 個 Radio Metro。

問：前述規範是否法律規定？

答：FCC 規定業者在全國電視台所有權不能超過 39% 用戶涵蓋區

域，地方電視台所有權規定業者合併後至多可擁有兩個電視電台。另 Dual network rule，前 4 大電視網不能相互合併。在地方在有線電視市場，一業者及其子公司所擁有的頻道數不能超過總頻道之 30%，惟此政策仍在訴訟中。

問：是否有人質疑 Nielsen 市調？

答：Nielsen 市調公司基於經濟原理、市場變動、人口流動等因素，提出市調。在定義市場方面，因應數位匯流，美國將在 2010 年再檢討媒體市場之管制。

● **第 4 場(美國數位轉換)美方代表：**

媒體局助理局長 Eloise Gore, Esq.

媒體局影視處律師顧問 David N. Roberts

● **會談內容：**

首先由劉委員簡介我代表團成員及 NCC 組織、職掌等，並介紹我國數位轉換之現況，並提出以下 3 個問題：

1. 在執行數位電視轉換所獲得成功之經驗，政策上遇到的困難及相關因應的作法。
2. 數位轉換後所解決之特殊之問題，如何協助消費者購得數位電視？
3. 美國行動電視政策、營運模式及特殊案例等問題，FCC 之重點說明如下：

Eloise Gore 首先說明美國類比及數位電視係使用不同頻道，並詢問我國是否採用相同模式，我方回覆與美國相同。其後 Roberts 說明美國之數位轉換是不包含行動電視服務，並詢問我國行動電視服務是否包含在數位轉換之內，我方回覆與美國情況一樣。

針對行動電視服務部分，美國行動電視服務仍處實驗階段，目前無法掌握行動電視業者可能推出之營運模式，未來是免費或須付費，並指出行動電視究竟屬於於電視或寬頻通訊領域，目前尚未有定論，問題很多，可能沒有解答。有些廣播公司採實驗方式推動行動電視，此新技術可能產生盈利。

問：行動電視服務是由電信業者或是廣播業者所提供？

答：FCC 說明目前行動電視服務係由廣播業者提供，目前仍在試播階段。

問：美國誰決定數位電視之標準？

答：美國 DTV 之標準 ATSC(Advanced Television Systems Committee)係由標準協會 Grand Alliance 所決定。美國數位轉換政策牽涉層面甚廣，除了廣播業者外，還包括製造商及電視標準組織，其第一階段為 1996 年美國電視標準之確立，同年國會通過給予每一廣播電視業者額外 6 MHz 播出數位電視，而這個核配的頻道是暫時性的，並訂出繳回既有類比頻道之最後期限。

Eloise Gore 指出數位轉換其中一項具有挑戰性議題，即是頻道選定(Channel election)係由廣播業者選擇其適合之數位頻道。由於頻道數的限制，無法使所有的廣播電視業者的暫時性數位電視播放頻道與最終數位電視播放頻道均相同，因此 FCC 在這方面花了好幾年的時間完成頻道的規劃與核配。

數位轉換自 1987 年開始，2005 年進行最終頻道選定，2008 年國會敲定數位電視頻道表。數位電視有諸多議題如製造商、廣播業者及消費者不願意轉換之議題，致使 2008 年數位轉換所進行速度緩慢。數位電視轉換成功的主要關鍵為國會於 2006 年設立最後期限 2009 年 2 月 17 日為 Hard Deadline，相較 2006 年 12 月 31 日之轉換日期為 Soft Deadline，讓業者加速完成數位電視轉換。由於數位機上盒之折價券仍未發放完成，故於 2009 年 1 月，國會將 Hard Deadline 由 2009 年 2 月 17 日延長至同年 6 月 12 日。

FCC 對於數位電視廣播係採取相當彈性的管理方式，僅要求每個數位電視頻道必須要傳送一個標準畫質 (SDTV) 節目，其餘容量可傳送高畫質 (HDTV) 節目、群體廣播 (Multicasting) 及數據廣播 (Datacasting)。

鑒於廣播業者使用免費之頻譜資源，因此若提供非廣播業務，則必須繳納該業務獲利之 5% 予政府。由於電信業者已負擔高價的標金取得頻譜提供無線服務，則無此規定。

問：無線通訊業者(Wireless Provider)與廣播業者之區別？

答：鑒於廣播業者負有公共及教育服務之義務，故每季每電台須提報如何提供公共服務，每年在換照時須提報如何提供公共服務。我們有拍賣制，惟數十年來均採用比較聽證(Comparative Hearing)程序發照，以保留公眾利益。

2009年6月12日轉換完成之日計有1762台完成轉換，佔廣播電視電台總數1788台之98.5%，另22台停播，4台未轉換並歸還執照。前開電視電台全部是Full Power TV，並不包括Low Power TV的部分。另NTIA亦協助處理與數位轉換有關之數位機上盒相關事宜。

問：數位廣播之市場情況？

答：由於美國的數位廣播係採用IBOC(In-Band On-Channel)技術，與既有的類比廣播系統相容，及類比與數位訊號可在同一個頻道傳送，因此並無轉換之問題。

## 五、美國廣播電視公司 ABC

- 日期：98 年 9 月 17 日(美東時間)
- 美方代表：

資深副總裁 John W. Zucker

新聞實務主任 Dick Wilde

### 會談內容：

首先由 ABC News Mr. Wilde 歡迎我方來訪並介紹美方成員。Mr. Zucker 掌理法務及 ABC 新聞及電視台之監理，並負責與 FCC 溝通，而 Mr. Wilde 負責新聞節目之標準化。其後李委員簡介我代表團成員及 NCC 組織、職掌等。

問：針對保護青少年，ABC News 內部有無自律規範以防止青少年不受 harmful content 之影響？

答：Mr. Zucker 指出 ABC News 設有法務部門針對網際網路隱私等議題進行研究，並有法律顧問處理網際網路上青少年隱私問題；針對電視內容部分，ABC 於加州設有標準組，處理包括新聞、娛樂、兒童節目之無線與有線電視節目之標準化。

Mr. Wilde 繼而說明 ABC News 內部設有標準組，係向資深副總裁負責，成員共計 5 人。該小組負責標準之執行與內部人員之宣導。該小組係針對整體面，訂有標準規範之指導大綱(Guideline)，規定哪些可以播送，哪些不能播送，惟並無針對兒童及青少年之專章。W 氏亦從事新聞方面之調查工作，常須進行協調。另 ABC News 是 24 小時節目，節奏特別緊湊，渠亦需協調新聞節目播出。有關兒童及青少年之保護，如 2001 年報導 911 恐怖攻擊事件時，ABC News 就非常謹慎呈現其內容，特別對於會影響青少年之情節。隨即，在 911 周年即出版標準化之指導大綱。由於網際網路

盛行，青少年之隱私變得格外重要，鑒於 FCC 對電視或廣播內容管制有限，廣播業者大都採自律方式來保護青少年之隱私。

接者，Mr. Zucker 談到 FCC 於 1920 年規定電視台或廣播電台對於爭議性問題須報導正反兩面之意見，俾維護言論自由。惟自 1980 年尼克森及詹森總統時代，FCC 認為電視台或廣播電台播出爭議性問題可能招致民怨並浪費許多時間在回應議題上，因此傾向予以限制。現在歐巴馬政府上台將其恢復，尊重言論自由之人權，而 talk radio 內容較偏向較保守右翼人士。在競選時，電視台或廣播電台對於贊成或反對候選人造勢，不能有不同待遇，若電視台或廣播電台訪問某候選人或給予候選人造勢之機會時，則須給予其他候選人相同之訪問或造勢之時間。例如在雷根與卡特競選總統時，電視台不能播出雷根以前之影片，否則須給予卡特同樣時間播出造勢活動，故電視台常排除候選人之造勢活動。

FCC 訂有兒童規範，每一無線電視台每星期必須提供 3 小時之兒童教育及資訊節目。ABC News 認為目前兒童可透過多種管道學習，如有線電視、網際網路或衛星電視，故無須要求每一電視台播出兒童節目。針對兒童節目廣告，FCC 規定除須清楚區分節目與廣告外，另須述明廣告之秒數。

問：兒童節目是否可置入式行銷？

答：FCC 規定兒童節目不可有置入式行銷。FCC 對於任何節目之置入行銷，須於尾端聲明，並清楚標示提供廣告之廣告商名稱。

Mr. Zucker 指出 FCC 設有不當資料(Indecent material)之全國性定義，惟猥褻法(Obscenity Law)係由美國地方法院審理，因此全國與地方有不同之標準，惟 FCC 認為該定義為全國平均之標準。

針對現場演出(Live Show)之節目出現不當語句，FCC 認為其結果是無法預期，而不罰。然而，新聞節目要罰。

問：言論自由是否因媒體不同而有所不同？大公司在私底下講與不經過媒體播送而有所不同嗎？

答：依據美國憲法之規定，個人是有言論自由，不受政府約束。FCC 不認為因為電視台讓個人發聲具有很大權限，因此需要管制。目前網際網路盛行，個人可利用網際網路向世界發聲。FCC 從不規範實際言論，若電視台之言論涉及人身、公司或商品之攻擊，FCC 認為這是屬私人可訴訟之範圍，受攻擊者可至法院提告。

問：FCC 會不會對於 ABC 或 NBC 全國性電視台比較高的標準？

答：FCC 之管制並沒有不同標準。不管公司大小，其標準皆一致。僅對所有權方面之管制會有不同，因為所有權管制牽涉到可擁有電台之數量。

問：ABC News 內部是否有內容管理委員會？是否外部民間團體加入內容管理委員會處理收視戶之申訴？

答：ABC News 內部有內容管理委員會。另 ABC News 曾邀請外部學者來審查兒童節目之內容，惟針對申訴案並無邀請外部人員來處理。不管是來自內部或外部之申訴，我們會展開調查，雖然該單位規模小，但有責任，會迅速回應。

問：Mr. Wilde 之工作及其部門是法律規定或是自願性？

答：Mr. Wilde 之工作及其部門是自願性。

問：FCC 內部是否有內容管理委員會檢視不當內容？討論過程中是否請外部人員來檢視不當內容？

答：FCC 並無檢視各電台節目內容之組織。內容管理委員會是否由外部人員擔任，其實這是一個見仁見智的問題。例如 ABC News 播送雷恩大兵，電影中所講的粗話，與藍調音樂會記錄片所用之粗話，是一樣。觀眾向 FCC 投訴，FCC 認為雷恩大兵於二次大戰之用字正確顯現其憤怒或痛苦，是可理解的，惟藍調音樂會記錄片則不被允許，這是 FCC 委員主觀認定問題，因此內容認定常常涉及主觀之判斷，與是否為外部人員無關。

問：若大公司取消自律(Internal regulation)部門，贏得觀眾喜愛提高收視率，其他公司仿效也取消，則可能會影響整個產業？

答：標準之存在與否係由市場機能來決定，若無標準將失去收視戶信任，並失去市場，我想其他公司內部也有類似之自律部門。

最後翁委員分享我國經驗，指出 NCC 有內容審查委員係由外部委員擔任，外部委員係由民間推薦其成員來自產業及學界，而 NCC 委員尊重外部委員之內容審查。

## 六、美國公共電視網 WNET.ORG

- 日期：98 年 9 月 17 日(美東時間)

- 美方代表：

法律總顧問(General Counsel) Robert A. Feinberg

政府暨國際事務主任 Kathleen Rae

- 會談內容：

在劉委員簡介我代表團後，Ms. Rae 及 Mr. Feinberg 分別簡介 WNET.ORG 之組織及業務，重點如下：

- WNET.ORG 屬美國公共廣播服務(Public Broadcasting Service, PBS)成員之一，也是 PBS 成員中少數擁有自製節目能力之旗艦電台(Flagship Station)，並提供節目予 PBS，其他約 350 個地方電台主要仍依賴 PBS 提供節目。
- 美國公共電台主要係以服務地方社群為主 (community-based)，服務對象包括學校、政府等。
- WNET.ORG 作為一個廣播電台，負有定期向 FCC 報告之義務，包括在公共服務義務(Public Service Obligation)之要求下，以季報方式陳述其於執照區域內如何針對地方議題製作節目及其清單(Must Prepare Quarterly Issues Programs Lists)，以照顧區域內收視民眾之利益，並依 FCC 要求播放特定數量之公共宣導影片。WNET.ORG 係由紐澤西州紐華克市(Newark)核予執照，服務地理區域涵蓋紐約大都會區。
- WNET.ORG 辦公室位於紐約曼哈頓區之中心，主要發射電台設於帝國大廈上。配合美國無線電視數位轉換政策，對 WNET.ORG 而言誠為相當繁雜之工作，特別是改以數位信號廣播後，部分地區出現收不到信號之問題，迄今仍無法有效改善；曾嘗試增大發射功率，但因賓夕法尼亞州費城市使用相同頻率，而造成頻率干擾。所幸，目前 WNET.ORG 主

要收視戶係以有線電視方式收看其節目。

問：FCC 對 PBS 是否有多元化之政策要求？WNET.ORG 如何配合該要求？

答：是的，廣播電台依「平等就業機會法(Equal Employment Opportunity Act)」須提供平等就業機會予所有合乎資格之人士，因此從 WNET.ORG 的從業人員來看，基本上就已是多元化的組合；另外，WNET.ORG 在節目的製作上，一方面在內容上宣導多元化的重要性，以及提供民眾對節目表示意見之機會，另一方面亦特別注重內容之多元化，包括民眾自製內容之播出、少數族裔(如西語)節目之製作、各類兒童教育節目之製作等。由於 WNET.ORG 為非商業性電台，故多元化誠為機構運作宗旨之一。

問：身為非商業性電台，是否因無法播放廣告而有經費上困難？

答：若說 WNET.ORG 不能播出廣告，並非十分正確之講法。基本上，只要符合 FCC 所定「贊助商標示(Underwriting Announcement)」規定，非商業性電台仍可播出贊助企業之產品資訊。

問：是否有置入性行銷(Product Placement)之限制？

答：是的，有限制。原則上播出贊助企業之產品資訊仍應依贊助商標示規定辦理，包括訊息長度不得超過 30 秒、不得中斷節目內容(故一般係於節目結束時播出)、對產品或服務不得有價值判斷之敘述(value-imparting adjectives)、不得鼓勵收視者採取特定行動(A Call to Action)等。

基本上，FCC 亦認知公共廣播電台對募集資金之需求，特別

是美國政府並未提供充分之經費贊助，估計僅有低於 20% 經費來自政府，此與日本及德國政府補助為公共廣播電台經費之主要來源不同，故 FCC 未完全禁止播出贊助企業之資訊。

問：政府是否可以作為節目贊助商(Underwriter)？

答：可以。例如紐約市政府可以提供經費予 WNET.ORG，贊助節目之播出。

問：請問是否曾思考，為何私人企業願意成為節目贊助商？

答：有。私人企業願意贊助我們的節目，基本上大致有幾點原因：WNET.ORG 節目可吸引特定之收視群、可改善企業形象、可有抵稅之好處等。

問：若 WNET.ORG 違反 FCC 規定，FCC 之態度如何？

答：在某種程度上，FCC 係白宮之附屬單位，因為 FCC 主委由新當選總統提名，故基本上各屆 FCC 委員會有不同之關注議題，例如本屆 FCC 主委相當關注網際網路發展，包括網際網路上之言論，而前屆委員則較關注媒體擁有權議題，並對猥褻 (Indecency) 內容採取較強硬之態度，例如 CBS 因播出 Janet Jackson 於超級盃美式足球賽上之不當演出而受罰。故不同委員可能因關注不同，而有不同的執法重點。

由於 FCC 得廢止廣播電台之執照，故一般而言電台不會刻意違反 FCC 之規定。依 Mr. Feinberg 個人看法，FCC 對公共廣播電台較寬容，但若一旦被認定違反相關法規，則無論是商業電台或公共廣播電台均將依法受到處罰。

問：FCC 是否同時扮演法官及教練角色？

答：FCC 是檢察官，又是法官。FCC 係依 1934 年通信法設立，當時屬行政部門，故擁有制定法規之職權，但其同時又是執法者，這是比較特殊之設計。

問：請問美國政府是否有輔導公共電視？

答：美國公共廣播社團法人(The Corporation for Public Broadcasting, CPB)是由國會於 1967 年設立，CPB 接受國家經費補助，但並非政府機構，其主要設立宗旨係推動公共電視及公共無線電廣播之服務，並提供經費予地方無線電廣播及電視電台，以服務全美所有家庭。目前 CPB 為公共電視及公共無線電廣播節目製作之最大單一經費來源，而這些由 CPB 贊助經費之電視節目，多數均透過 PBS 播出。不過美國廣播電視屬高度管制的經營環境，FCC 一方面規管電台設置，另一方面也規管猥褻內容。

就 WNET.ORG 的歷史而言，WNET 的前身於 1948 年開始以商業電視台身分提供廣播服務，屬紐約市的第 1 個獨立電視台。時至 1950 年代末期，一個熱衷公共利益(public-minded)的紐約市團體募集經費購買其執照，經過一段波折後於 1962 年買下該商業執照，並轉型為非營利教育電台，隨後再歷經與其他電台合併等過程，而成為目前的 WNET.ORG。

問：WNET.ORG 是否仍擁有商業執照？

答：是的。但因 WNET.ORG 為非營利機構，故沒有走商業化經營之選擇。

問：WNET.ORG 之董事會(Board)是如何組成？有無政府代表？

答：沒有政府代表。

問：WNET.ORG 是否關心收視率(Rating)？

答：一半一半(Yes and No)。雖然我們並不完全以收視率作為節目製作之唯一評量標準，但例如我們製作關於荷蘭人抵達紐約市 400 週年之紀錄片節目，收視率的調查確有助於我們瞭解，究竟有多少人收看該節目。

問：那麼 WNET.ORG 如何評估成果(Performance)？

答：我們將收視率轉換為收視觀眾之人數，即便是兒童節目也是如此。WNET.ORG 有一個最多可有 55 人之理事會(Board of Trustees)，其中包含在金融、教育等領域的成功人士，以及部分知名人士等，若我們想改變我們的經營策略，我們需要理事會的同意。

問：WNET.ORG 為何不放棄商業執照？

答：該執照是我們的資產，具有重要的價值；我們可以將該執照賣掉，但將失去頻率及 Channel 13。

隨後 Ms. Rae 帶領我代表團參觀其攝影棚、後製控制室、副控室等，我代表團並獲現場工作人員的熱烈歡迎，並提出希望與我國公視電視台共同合作之建議，以製作關於台灣之節目，增進對台灣觀點之瞭解；對該合作提議我代表團表示歡迎，並承諾返國後將代為轉致公共電視台，且將請該台速與 Ms. Rae 進一步連繫。

## 七、高譚公報 Gotham Gazette

- 日期：98 年 9 月 18 日(美東時間)
- 美方代表：

總編輯 Gail Robinson

網站及動畫設計師 Ya-Hsuan Huang

### 會談內容：

Gail 首先說明 Gotham 是紐約市之暱稱，Gotham Gazette 起源於 1999 年，係由公民聯盟基金會(Citizens Union Foundation)提供紐約市民政治及政策訊息之電子報(On-line Newspaper)。10 年前開始設立線上報導之地區性新聞網站，並提供市民娛樂，以及教育民眾與傳達訊息之功能，目前共有 5 位職員。針對如何收集資料，渠亦說明該組織離首都華盛頓 DC 很近，往來蒐集資訊比較容易，我們亦訪談市政府各單位及民眾。另外，針對當日新聞報導，我們會深入剖析，並以各種不同角度來報導，目前有許多自由作家(Freelancer)亦替我們撰寫。

問：是否有改換 Webtool 方式以各個角落來蒐集資料？

答：幾年前我們就新聞部分有做過實驗，只是不怎麼成功。主要問題是無法獲得低收入戶及黑人之參與。另一問題是資料之可靠度，明年我們將進行一項補助之計畫，人們可透過 wiki 傳送有關政治獻金之資料，俾了解目前政治獻金之流向，惟須花費時間去查證，以建立誠信。Gotham Gazette 是小組織，非常在意誠信問題，誠信是我們最大之資產。

翁委員提供我國經驗分享，我國有公共電視台(PTS)，係由政府出資已成立 10 年，有 4 個頻道，公共電視、客家頻道、僑胞頻道及原住民電視台。PTS 在網路提供 Web Newspaper 稱為「公民記

者」，其身分係來自台灣全體民眾，可能是學生、市民或專家，須具備身分證明，並須先接受課程及訓練。目前大約有 3 萬個公民記者。他們隨時可以將他們在當地看到的影片或想法上傳至 PTS Web 上，惟須為他們報導負責。不同新聞型態，有些是深入探討，有些是地方報導。

其後翁委員簡介我代表團成員及 NCC 組織、職掌等，並說明我國亦有電子報，惟因臺灣地理區域較小，地方性報導較少。Gail 繼而回應美國某些地方亦有電子報，有些報紙因電子報興起縮減經費，造成一些報紙記者失去工作。

問：Gotham 有跟其他電視台或媒體有共同合作嗎？

答：我們與 Huffingtonpost.com 政治部落格有合作關係。他們決定要與與小公司之地方報導合作，因此找上我們。另外，我們與廣播電台或電視台並無合作關係。

問：是否有獲得來自州政府之補助？

答：我們並沒有獲得市或州政府之補助。不接受市或州政府之補助有下列幾種原因，第 1 點出版機構不能接受政府補助。第 2 點若接受補助就報導方面可能容易達到妥協，一般來說，新聞媒體從不向政府要求補助。

問：可以談一下公民聯盟(Citizens Union)？

答：Citizens Union 是紐約市是一個獨立的、無黨派之公民機構，其成員係推動良好之政府治理及促進市及州政府之政治改革。一個多世紀，公民聯盟擔任一個監督者(Watchdog)為公眾利益及倡議共同利益而努力。為打擊腐敗 Tammany Hall，公民聯盟成立於 1897 年，並在 1901 年選出了首任之改革市

長 Seth Low。多年來，紐約市公民聯盟已經致力於提升表決程序，家庭治理。針對競選經費之改革、保存歷史、城市憲章之修改，使得市政府及州政府之革新，產生重要之結構性變化。公民聯盟使命為作為市及州政府之監督者，以確保其公民的價值觀、解決關鍵性問題及以公平、公開、財政狀況健全的方式運作。支持及推動改革選舉制度、提高政府運作、滿足廣大公眾之利益而不是狹隘的特殊利益等之立法。公民聯盟基金會(Citizens Union Foundation)成立於 1948 年，隸屬於公民聯盟，其財務獨立並由一個獨立董事會治理，為非營利性之研究、教育和宣傳之組織。

問：有些報導 On-line News 須付費，不是 Free，您的看法如何？

答：我想整個事情關鍵在於付款，一般觀念是讀者是免費，但廣告商須付費。一般大公司都不敢搶先做，像 New York Time 這樣大公司若收費，而 Washington Post 不收費，則所有讀者可能全部轉向 Washington Post。幾年前 New York Time 嘗試收費，但沒有成功。我們是很小的組織，內容蒐集已不易，若收費，很難想像其結果會是怎麼樣。

問：Gotham 之讀者群通常是誰？

答：讀者群為紐約市民，大部分住在曼哈頓及布魯克林區，有些是在市政府及非營利組織下工作，有些是教師及學者，年紀約 30 至 40 歲之間，其教育程度較高。我們亦計劃找較年輕的族群。

Gail 說明網際網路在美國是沒有管制，而我方指出我國除有網路分級制度外，並嘗試研擬管理網際網路之相關法規，以賦予 ISP 及 Content Provider 相關責任。另外我方亦說明提供校園之 TANet

為我國最大網路提供者。

問：紐約人關心政治嗎？

答：好像沒有，因其投票率不高，他們比較關心自己及地方政治，而非全國事務。

問：911 之後針對政治問題有甚麼改變？例如更關心國家安全事宜？

答：紐約人變得較保守，更有責任感，紐約大樓之安全措施之檢查比以前更多，有些大樓根本無法進入。為了安全，紐約市政府修改法律，不允許在中央公園示威。由於安全措施之加強檢查，紐約暴力事件減少及犯罪率比以前下降。

## 貳、建議及心得

### 一、政府組織與功能

1. NTIA 與 FCC 對於頻譜管理之垂直分工十分清楚，因此不致有水平分工下，分配及指配主管機單相互觀望之問題。而頻譜規劃及爭議透過 IRAC 跨部會協商，不致有閉門造車之問題。
2. FCC 每月召開 1 次委員會議，目的在討論重大政策，故例行性事務係授權所屬單位負責(Delegate Authority)，各委員辦公室均有專業的顧問團隊，這樣可容委員們專注於政策層面之研究，提升決策品質。
3. FCC 針對特殊計畫(如國家寬頻計畫)，可聘用外部專家團隊組成任務編組，在人力運用上相當有彈性。而本會目前有電信技術中心(TTC)可資運用，但若可比照 FCC 於人力運用上之彈性政策，對於國家推動特定計畫將有所幫助。
4. FCC 有專職研究人員(非公務員)，及 Chief Technologist, Chief Economist 及 Chief Engineer 等專業職務。
5. 美國政府官員之旋轉門條款較我國寬鬆(最少一年，採特定行為禁止)，故許多 FCC 官員均來自業界，較能契合政府人才需求。
6. 美國業者認為 FCC 扮演檢察官與法官之雙重角色，而非教練的角色(即無輔導)。

## 二、基地台管理

1. 華盛頓市中心幾乎看不到基地台(多數已美化)，並無抗爭問題。
  - ✓ 部分人士認為使用假樹美化基地台，致使鳥兒不築巢，破壞自然生態。
2. 紐約市中心基地台林立，但每站址之天線數量較我國少，看起來較為美觀。
3. FCC 網站提供基地台技術資訊，並針對安全議題訂定相關標準及程序。
  - ✓ 相較於安全議題，較多美國人似乎對基地台景觀議題更為關切。
  - ✓ FCC 似乎不介入基地台抗爭問題，因為基地台管理係屬地方政府權責。

## 三、其他

1. 面對面與美國通訊傳播機關進行討論，獲得最新的消息及政策管理切入面向，不僅可以釐清某些錯誤的想法及觀念，也增加與美國有機會互相交流，分享及討論全球通訊傳播重要議題。此外，於拜會我駐美辦事處時，副代表董國猷公使肯定本會此行，並認為可建立功能性、制度性之交流，對臺美關係有很大幫助。
2. 美國傳播業者認為內容管理為市場導向問題，因擔心失去收視戶信任，一收到抱怨會馬上處理，無需政府介入，故一般均能高度自律。
3. 像高譚公報 **Gotham Gazette** 這一類的非營利媒體，並不追求聳動的八卦新聞，而係藉由客觀且深入報導公眾關切議題，提供民眾充分瞭解公共議題發展始末的資訊

管道，這類媒體的存在或可反映美國公民社會之成熟度。

4. 美國數位電視轉換十分成功，無線電視台均能提供豐富的免費 HDTV 節目。
5. 美國電信業者與有線電視業者競相提供 Triple Play 服務，呈現公平競爭環境。
6. FCC 有專屬餐廳及中庭，提供員工優質用餐環境，讓員工在繁重的工作之餘有舒服的休息空間。



本會委員及同仁與 FCC 國際局文化交流計畫(International Visitor Program)代表於 FCC 總部前合照

(由左至右依序為劉委員崇堅、李委員大嵩、Mr. Robert B. Somers、翁委員曉玲、梁簡任技正伯州及葉科長雲梯)



李委員大嵩向 FCC 同仁簡報我國寬頻發展



本會委員與 NTIA 副助理部長 Anna M. Gomez 女士合照

(左至右依序為劉委員崇堅、Ms. Anna M. Gomez、李委員大嵩、翁委員曉玲)