

出國報告（出國類別：考察）

考察英國網路觀察基金會及 相關網路內容規管機構

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：內容事務處簡副處長旭徵
內容事務處劉科員盈秀

派赴國家：英國

出國期間：102年9月23日至9月29日

報告日期：102年12月27日

摘要

本次考察行程自 102 年 9 月 23 日至 9 月 29 日，共計 7 日。此次參訪的對象均為英國主責網路兒少保護及新興媒體內容規管之重要機構，性質包含兼具自律與他律的共管機構，以及相關政府部門、由公私部門代表共同參與的國際組織。即英國倫敦參訪網路觀察基金會(IWF)、網際網路服務業者協會(ISPA)、國際通訊傳播協會(IIC)、手機增值服務監理機構 Phonepay Plus、兒童剝削與網路保護中心(CEOP)、兒少上網安全教育推廣公民團體 Childnet International、英國通訊傳播監理機關(Ofcom)、隨選視訊監理機構(ATVOD) 以及英國廣告標準管理局(ASA)，共計 9 個機構。

參訪活動根據本會事先向參訪對象提出之訪問問題進行討論，本會亦伺機向對方簡報本會業務與兒少上網保護政策，以達交流切磋之目的。本報告係以參訪時間前後，依序簡介參訪機構，並於訪談紀要中以問答方式，詳實載述會談內容，以及相關引據資料。參訪後發現，這些機構都對本身的職權範圍有很清楚明確的定位，但是並非獨立作業，而是與其他機構密切合作，各司其職，運作完善。更為難得的是，在一日千里的媒體匯流環境中，這樣龐大的協力合作機制仍能力求保持彈性，配合人民期待、社會脈動與產業發展，隨時調整規管制度，致力於賦權消費者與鼓勵業者自律。

在提供 iWIN 網路內容防護機構的運作方向及網路內容規管方面，本次考察後提出的建議有：一、增加消費者調查研究，了解消費者期待的改變。二、縮小不同媒體之間的内容管制落差。三、強化跨部會、跨公私領域的共管機制。四、加強提倡媒體識讀教育。五、建立並參與跨國合作機制。

目錄

壹、目的	1
一、緣起背景.....	1
二、考察重點.....	2
貳、參訪機構簡介暨訪談紀要	4
一、網路觀察基金會(IWF).....	4
二、網際網路服務業者協會(ISPA).....	12
三、國際通訊傳播協會(IIC).....	16
四、手機增值服務共管機構(PPP).....	18
五、兒童剝削與網路保護中心(CEOP).....	21
六、兒少上網安全教育推廣公民團體(Childnet International).....	25
七、通訊傳播監理機關(Ofcom).....	31
八、隨選視訊監理機構(ATVOD).....	36
九、廣告標準管理局(ASA).....	41
參、心得及建議事項	46
肆、參訪照片	48
伍、附錄	54
附錄 1、全球行動通訊系統協會(GSMA)歐洲兒少安全使用行動通訊協議.....	54
附錄 2、Childnet International 調查報告：全球觀點—線上匿名性.....	56
附錄 3、Ofcom 廣播電視管理規則兒少保護內容審查報告.....	71
附錄 4、Ofcom 回應歐盟諮詢綠皮書摘要中譯.....	77
附錄 5、隨選視訊監理機構 ATVOD 第 11 條有害內容兒少保護規範.....	85

圖表目錄

表目錄

表 1. 102 年英國考察行程.....	2
表 2. ISPA 主要工作項目	15

圖目錄

圖 1. 熱線組織 Hotline 追查網路位址來源系統截圖 1	6
圖 2. 熱線組織 Hotline 追查網路位址來源系統截圖 2	7
圖 3. 熱線組織 Hotline 追查網路位址來源系統截圖 3	7
圖 4. IWF 受理檢舉案件處理流程.....	8
圖 5. 台灣展翅協會(web547)為國際熱線組織 INHOPE 成員之一	9
圖 6. 列舉 ISPA 之部分會員	14
圖 7. 2012 年英國兒童使用/擁有智慧型手機比率	19
圖 8. Childnet International 視訊聊天提示要點.....	28
圖 9. 網路安全日(Safer Internet Day)活動標誌.....	30
圖 10. ASA 處理申訴案件流程圖.....	45
圖 11. 參訪網路觀察基金會 IWF 之 1	48
圖 12. 參訪網路觀察基金會 IWF 之 2	48
圖 13. 參訪網際網路服務業者協會 ISPA	49
圖 14. 訪問國際通訊傳播協會理事長 Andrea Millwood Hargrave	49
圖 15. 參訪手機增值服務監理機構 Phonepay Plus.....	50
圖 16. 參訪兒童剝削與網路保護中心 CEOP.....	50
圖 17. 參訪兒童上網安全教育推廣公民團體 Childnet International	51
圖 18. 參訪通訊傳播監理機關 Ofcom	51
圖 19. 訪問 ATVOD 執行長 Peter Johnson	52
圖 20. 參訪 ATVOD.....	52
圖 21. 參訪廣告標準管理局 ASA.....	53
圖 22. 拜會我國外交部駐倫敦辦公室.....	53

壹、目的

一、緣起背景

依據兒童及少年福利與權益保障法(以下簡稱兒少法)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，由本會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，辦理兒少網路行為觀察、建立與執行申訴機制、推動及檢討內容分級制度、過濾軟體之建立及推動、教育宣導兒少上網安全、推動網路平台提供者建立自律機制、與其他防護機制之建立及推動等事項。本會召集教育部、內政部、衛生福利部、經濟部及文化部，於102年8月成立iWIN網路內容防護機構(Institute of Watch Internet Network，以下簡稱iWIN)，執行上述7大事項。

iWIN成立之前，本會依行政院國家資通安全會報第17次及第18次委員會議決議，於99年8月2日成立「WIN網路贏家單e窗口」，專責統一受理網路內容申訴問題。第一年總計受理5,844件，第二年總計受理8,301件，第三年則達9,322件。受理案件類型分為9類，分別為色情、不當資訊、垃圾郵件、網路詐騙、網路暴力、藥物濫用、網路賭博、網路侵權及其他。WIN網路贏家單e窗口成立三年以來，分析歷年來的申訴資料後發現，網路色情類別的項目一直為歷年最高，且屬較敏感的內容。經常被檢舉的網路色情內容，雖未達刑法第235條所定義的猥褻程度，但確有未成年兒少不宜接受的有害內容，則依據兒少法的相關規定，輔以網路業者之自律機制處理。此外，整體而言，被檢舉的網路內容IP來源，幾乎有60%來自海外。WIN網路贏家單e窗口將這類案件轉至國外相關權責機關，但也顯見網路內容的管理，高度仰賴國際之間的跨國合作。

iWIN網路內容防護機構的成立，除了繼續辦理單e窗口受理網路內容申訴的業務之外，尚須進行兒少上網行為的觀察研究、兒少上網安全的教育宣導、內容分級與過濾軟體的推動與檢討，最重要的是，鼓勵業者建立自律機制。盱衡全球，英國在網際網路內容管理上所展現的業者自律及跨國合作，堪為楷模，因此在iWIN成立之際，帶著WIN網路贏家單e窗口過往的運作經驗，聚焦iWIN網路內容防護機構的7大任務為主，規劃本次前往英國考察活動，參訪網路內容與新興媒體內容服務規管之民間、政府相關機構，進行經驗交流。

二、考察重點

本次參訪行程詳參表一，內容係以兒少上網安全機制，以及通訊傳播匯流世界中的新興媒體內容規管為兩大關注重點。在兒少上網安全機制方面，網路觀察基金會(Internet Watch Foundation, IWF)在處理網路兒童色情內容方面，堪稱全球典範，其他與 IWF 協力合作的機構也相當重要，例如 IWF 重要會員之一的網際網路服務業者協會(The Internet Services Providers' Association, ISPA)，以及在 IWF 受理申訴，初步判斷後，將案件移往具有法定調查權的警察機關—兒童剝削與網路保護中心(Children Exploitation and Online Protection, CEOP)，也是考察參訪的對象。此外，致力於推動兒少上網安全宣導教育的公民團體 Childnet International(簡稱 Childnet)，亦在參訪名單之中。

表 1. 102 年英國考察行程

2013年英國考察行程表							
日期	9月23日	9月24日	9月25日	9月26日	9月27日	9月28日	9月29日
	星期一	星期二	星期三	星期四	星期五	星期六	星期日
早(8-12點)	前往桃園機場 搭乘長榮航空 前往倫敦希斯 洛機場	網路觀察 基金會IWF	國際通訊傳播 協會IIC	Childnet International	隨選視訊監 理機構ATVOD	前往倫敦希 斯洛機場搭 乘長榮航空 返台	飛抵臺灣
中(13-18點)		網際網路服務 業者協會ISPA	Phonepay Plus 兒童剝削與網 路保護中心 CEOP	通傳監理機構 Ofcom 我國駐倫敦辦 公室	廣告標準 管理局ASA		
晚(19-22點)							
住宿地點	倫敦	倫敦	倫敦	倫敦	倫敦		

在匯流時代中，網際網路這項新興媒體具備高度的跨國性，以及承載語音文字、影音內容與互動服務的強大傳播能力，成為管制者、企業界及使用者都亟欲了解的對象。因此在討論網際網路的兒少保護時，跨媒體的網路內容規管亦是重要領域。此次考察安排前往英國通訊傳播監理機關 Ofcom，訪問有關隨選視訊的規管，以及英國的媒體匯流政策。由 Ofcom 授權的業界自律組織—隨選視訊監理機構(Authority of Television On Demand, ATVOD)為領先全球的隨選視訊共管機構，本次前往訪問 ATVOD 在網際網路隨選視訊服務方面，針對網際網路上提供成人影音內容的網站，所進行的兒少保護規管措施。此外，手機通訊服務日益普及，在臺灣，兒童消費者比例也快速增加。本次考察亦訪問手機增值服務的監理共管機構 Phonepay Plus(簡稱 PPP)，請益有關手機兒童消費者的保護政策。

廣告管理方面，本次亦參訪英國歷史悠久的廣告自律兼共管機構—廣告標準管理局(Advertising Standards Authority, ASA)，訪問關於在媒體匯流時代中，ASA 管理所有廣告，包括平面、電子、廣播電視及網際網路廣告的機制。另外是協助本次聯繫英國所有參訪機構的重要人物，國際通訊傳播協會 (International Institute of Communications, IIC)執行長 Andrea Millwood Hargrave 女士，訪問關於 IIC 此一重要且特殊的國際組織，結合全球媒體管制者，以及業界、學界人士的代表，對於匯流媒體世界中的兒少保護議題。

貳、參訪機構簡介暨訪談紀要

本次參訪活動由本會內容事務處簡副處長旭徵帶領劉科員盈秀，會同 WIN 網路單一窗口暨 iWIN 網路內容防護機構執行長黃葳威教授，一起出訪。除訪問前述 9 個單位代表外，因在英國行程活動承蒙我國駐倫敦辦公室協助，並指派科技組李副組長欣午陪同，亦於 9 月 26 日傍晚前往拜會致謝，向大使及各組代表同仁報告、分享參訪情形與媒體管理等經驗。以下則依參訪時程，分別簡介所拜會之 IWF 等 9 個單位，並以問答方式載述訪談內容。

一、網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation, IWF)

(一) 機構簡介

1. 任務權責

網址：<http://www.iwf.org.uk/>

IWF 是一個完全獨立的組織，負責受理、裁量與追蹤民眾檢舉網路兒童性虐待的內容，以及協助網站評鑑機制的發展。IWF 的 Hotline 服務提供大眾一個檢舉通報可能違法的網路內容，並與警察機關合作，對 ISP 業者告知「通知移除」。IWF 的協力合作對象包括警方、INHOPE 及其他國際組織、歐盟、政府機關以及其他民間捐助團體。

IWF 是英國受理檢舉線上犯罪內容熱線的組織，犯罪內容包括：

- (1) 來自世界各地主機伺服器所提供的兒童性虐待內容
 - (2) 在英國境內主機伺服器提供的成人猥褻犯罪內容
 - (3) 在英國境內主機伺服器提供的非攝影類兒童性虐待圖像
- (以上檢舉均可以匿名進行)

2. 成立源起

IWF 的成立源於 1996 年時，倫敦警察廳通知 ISPA 表示，有些新聞集團透過英國的網際網路服務業者(ISP)在網路上散布兒童猥褻圖片，因此認定 ISP 已經觸犯 1978 年頒布的兒童保護法(the Protection of Children Act 1978)。這個事件促成後續各界討論 ISPA 的評鑑、檢舉通報責任，參與單位包括前貿易與產業部(Department of Trade and Industry)、內政部、倫敦警察廳、部分 ISP 業者與網路安全基金會(Safety Net Foundation)等。會議結論的重點之一，就是成立 IWF。

3. 經費來源

IWF 資金來源由會員繳納會費。會費級距依據會員企業類別與規模(by sector and by size approach)定之，並隨會員企業規模增減而有所調整。通用標準有三個等級：(每年)1,000 鎊以上、5,000 鎊以上、以及 20,000 鎊以上。特殊標準則因不同產業類別而異，分類如下：

- ISP 業者：依照企業規模大小，會費最少每年 1,000 鎊，最多 40,000 鎊。
- 行動通訊業者：依照企業規模大小，會費最少每年 1,000 鎊，最多 40,000 鎊。
- 過濾軟體業者：會費每年最少 1,000 鎊，最多 5,000 鎊。但如果想要使用 IWF 提供的 URL 名單，須支付每年 5,000 鎊。
- 互動媒體業者：如社群服務、編輯整合商業資訊服務、線上搜尋引擎，會費最少每年 1,000 鎊，最多 20,000 鎊。
- 新聞媒體則是會費每年最少 1,000 鎊，最多 3,500 鎊。
- 多樣化服務業者：依照企業規模，會費最少每年 1,000 鎊到 20,000 鎊。
- 其他業者：諸如貿易團體或金融機構，由 IWF 執委會依其合作程度協議會費。

目前 IWF 的收費會員有 20,000 鎊以上的會員 14 個，5,000 鎊以上的會員 69 個以及 1,000 鎊以上的會員 21 個，總計 104 個會員。

4. 組織運作

IWF 的基金委員會(Funding Council)運作方式為 IWF 提名一位代表，由捐款的組織會員支持進入基金委員會。基金委員會一年開會六次，討論 IWF 及會員之業務，其角色任務為：

- 針對 IWF 的政策向董事會代表報告會員們的意見
- 提供資金以及確保 IWF 資金運作的活絡
- 提出 IWF 年度預算，以及針對重要更改與未列入預算的盈餘提出建議
- 選出三個企業會員進入 IWF 董事會
- 建議並核准會員規範

(二) 訪談紀要

✓ 訪問對象：

IWF 對外關係主任 Emma Lowther

Hotline 經理 Chris Hughes

➤ 追查兒童色情源頭

1. 英相演講中提到，在 2012 年，全球兒童色情內容源於英國的比例低於 1%，如發現設址在國內的，可以在 60 分鐘內快速移除，請問是如何與 ISP 達成此項協議？

答：IWF 成立以後，源於英國境內的兒童色情內容，從 1996 年的約占全球 18%的比例，降至現在不到 1%，並且可以在發出移除通知後的 60 分鐘內完成移除違法的兒童色情內容。這個運作機制成功的關鍵有：

- IWF 精確的追蹤違法內容
- 分析人員遵循網際網路通訊協定的程序與優先順序進行
- 與執法單位密切合作(英國 CEOP 與當地警察)
- 與其他國家的熱線組織 Hotlines 合作(打擊全球兒童色情國際組織 INHOPE)
- 不論是否是 IWF 的會員，IWF 都與這些 ISP 業者密切合作。不過如果是加入 IWF 會員的 ISP 業者，得以優先向 IWF 反映其意見或諮詢。

2. 如何追蹤到這些兒童色情內容的設址地點?

答：追蹤兒童色情設址地點的工作由 Hotline 團隊執行，Hotline 分析員使用一套全球網際網路位址追蹤系統，不斷交叉比對犯罪內容最可能的來源位址，在重複確認後，再向該國的 Hotline 或是其他相關政府組織發出通知，請求合作與協助。Hotline 團隊的辦公室與 IWF 工作人員區隔開來，一來因為兒童色情的犯罪內容性質屬機密敏感，不宜讓專業分析員以外的人觸及，二來在確定來源位址之前，追查過程也必須保密。Hotline 經理分享了以下幾張追蹤設址地點的電腦截圖如下圖 1 至圖 3：

圖 1. 熱線組織 Hotline 追查網路位址來源系統截圖 1



圖 2. 熱線組織 Hotline 追查網路位址來源系統截圖 2

➤ 8	6.71	*	6.58	64.125.27.202	xe-3-3-0.rtr2.lax1.us.above.net.	US	Linux: 03.28.04
➤ 9	6.70	*	6.55	64.125.30.65	xe-0-0-0.rtr1.lax1.us.above.net.	US	Linux: 03.28.04
➤ 10	50.70	*	33.58	64.125.25.113	xe-2-1-0.rtr1.dca2.us.above.net.	US	Linux: 03.28.04
➤ 11	105.50	*	105.56	64.125.26.22	ge-2-0-0.mpr1.lhr2.uk.above.net.	US	Linux: 03.28.05
➤ 12	105.43	*	105.17	64.125.27.146	xe-2-2-0.rtr1.lhr1.uk.above.net.	US	Unknown: 03.28.05
➤ 13	*	*	*			NA	Unknown
➤ 14	106.85	*	107.42	87.86.69.129	se2-0-0-111.er101.seo1.uk.easynet.net.	EU	Unknown: 03.28.17
➤ 15	126.01	*	126.14	87.86.73.87	ge-4-1-0.ar109.dbot.uk.easynet.net.	EU	Unknown: 03.28.23
➤ 16	113.36	*	113.16	82.109.189.35	NA	EU	Linux: 03.28.24



圖 3. 熱線組織 Hotline 追查網路位址來源系統截圖 3

TRACING WEBSITE HOSTING

Central Ops .net abuse@centralops.net

IP Information revealed by "82.109.129.32" - "82.109.129.37"

```

82.109.129.32: 82.109.129.32 - 82.109.129.37
82.109.129.33: 82.109.129.33 - 82.109.129.37
82.109.129.34: 82.109.129.34 - 82.109.129.37
82.109.129.35: 82.109.129.35 - 82.109.129.37
82.109.129.36: 82.109.129.36 - 82.109.129.37
82.109.129.37: 82.109.129.37 - 82.109.129.37
82.109.129.38: 82.109.129.38 - 82.109.129.37
82.109.129.39: 82.109.129.39 - 82.109.129.37
82.109.129.40: 82.109.129.40 - 82.109.129.37
82.109.129.41: 82.109.129.41 - 82.109.129.37
82.109.129.42: 82.109.129.42 - 82.109.129.37
82.109.129.43: 82.109.129.43 - 82.109.129.37
82.109.129.44: 82.109.129.44 - 82.109.129.37
82.109.129.45: 82.109.129.45 - 82.109.129.37
82.109.129.46: 82.109.129.46 - 82.109.129.37
82.109.129.47: 82.109.129.47 - 82.109.129.37
82.109.129.48: 82.109.129.48 - 82.109.129.37
82.109.129.49: 82.109.129.49 - 82.109.129.37
82.109.129.50: 82.109.129.50 - 82.109.129.37
82.109.129.51: 82.109.129.51 - 82.109.129.37
82.109.129.52: 82.109.129.52 - 82.109.129.37
82.109.129.53: 82.109.129.53 - 82.109.129.37
82.109.129.54: 82.109.129.54 - 82.109.129.37
82.109.129.55: 82.109.129.55 - 82.109.129.37
82.109.129.56: 82.109.129.56 - 82.109.129.37
82.109.129.57: 82.109.129.57 - 82.109.129.37
82.109.129.58: 82.109.129.58 - 82.109.129.37
82.109.129.59: 82.109.129.59 - 82.109.129.37
82.109.129.60: 82.109.129.60 - 82.109.129.37
82.109.129.61: 82.109.129.61 - 82.109.129.37
82.109.129.62: 82.109.129.62 - 82.109.129.37
82.109.129.63: 82.109.129.63 - 82.109.129.37
82.109.129.64: 82.109.129.64 - 82.109.129.37
82.109.129.65: 82.109.129.65 - 82.109.129.37
82.109.129.66: 82.109.129.66 - 82.109.129.37
82.109.129.67: 82.109.129.67 - 82.109.129.37
82.109.129.68: 82.109.129.68 - 82.109.129.37
82.109.129.69: 82.109.129.69 - 82.109.129.37
82.109.129.70: 82.109.129.70 - 82.109.129.37
82.109.129.71: 82.109.129.71 - 82.109.129.37
82.109.129.72: 82.109.129.72 - 82.109.129.37
82.109.129.73: 82.109.129.73 - 82.109.129.37
82.109.129.74: 82.109.129.74 - 82.109.129.37
82.109.129.75: 82.109.129.75 - 82.109.129.37
82.109.129.76: 82.109.129.76 - 82.109.129.37
82.109.129.77: 82.109.129.77 - 82.109.129.37
82.109.129.78: 82.109.129.78 - 82.109.129.37
82.109.129.79: 82.109.129.79 - 82.109.129.37
82.109.129.80: 82.109.129.80 - 82.109.129.37
82.109.129.81: 82.109.129.81 - 82.109.129.37
82.109.129.82: 82.109.129.82 - 82.109.129.37
82.109.129.83: 82.109.129.83 - 82.109.129.37
82.109.129.84: 82.109.129.84 - 82.109.129.37
82.109.129.85: 82.109.129.85 - 82.109.129.37
82.109.129.86: 82.109.129.86 - 82.109.129.37
82.109.129.87: 82.109.129.87 - 82.109.129.37
82.109.129.88: 82.109.129.88 - 82.109.129.37
82.109.129.89: 82.109.129.89 - 82.109.129.37
82.109.129.90: 82.109.129.90 - 82.109.129.37
82.109.129.91: 82.109.129.91 - 82.109.129.37
82.109.129.92: 82.109.129.92 - 82.109.129.37
82.109.129.93: 82.109.129.93 - 82.109.129.37
82.109.129.94: 82.109.129.94 - 82.109.129.37
82.109.129.95: 82.109.129.95 - 82.109.129.37
82.109.129.96: 82.109.129.96 - 82.109.129.37
82.109.129.97: 82.109.129.97 - 82.109.129.37
82.109.129.98: 82.109.129.98 - 82.109.129.37
82.109.129.99: 82.109.129.99 - 82.109.129.37
            
```

Central Ops .net abuse@centralops.net

IP Information revealed by "82.109.129.32" - "82.109.129.37"

Network Whois RECORD

Central Ops .net v6-8-82.109.129.32

```

82.109.129.32: 82.109.129.32 - 82.109.129.37
82.109.129.33: 82.109.129.33 - 82.109.129.37
82.109.129.34: 82.109.129.34 - 82.109.129.37
82.109.129.35: 82.109.129.35 - 82.109.129.37
82.109.129.36: 82.109.129.36 - 82.109.129.37
82.109.129.37: 82.109.129.37 - 82.109.129.37
82.109.129.38: 82.109.129.38 - 82.109.129.37
82.109.129.39: 82.109.129.39 - 82.109.129.37
82.109.129.40: 82.109.129.40 - 82.109.129.37
82.109.129.41: 82.109.129.41 - 82.109.129.37
82.109.129.42: 82.109.129.42 - 82.109.129.37
82.109.129.43: 82.109.129.43 - 82.109.129.37
82.109.129.44: 82.109.129.44 - 82.109.129.37
82.109.129.45: 82.109.129.45 - 82.109.129.37
82.109.129.46: 82.109.129.46 - 82.109.129.37
82.109.129.47: 82.109.129.47 - 82.109.129.37
82.109.129.48: 82.109.129.48 - 82.109.129.37
82.109.129.49: 82.109.129.49 - 82.109.129.37
82.109.129.50: 82.109.129.50 - 82.109.129.37
82.109.129.51: 82.109.129.51 - 82.109.129.37
82.109.129.52: 82.109.129.52 - 82.109.129.37
82.109.129.53: 82.109.129.53 - 82.109.129.37
82.109.129.54: 82.109.129.54 - 82.109.129.37
82.109.129.55: 82.109.129.55 - 82.109.129.37
82.109.129.56: 82.109.129.56 - 82.109.129.37
82.109.129.57: 82.109.129.57 - 82.109.129.37
82.109.129.58: 82.109.129.58 - 82.109.129.37
82.109.129.59: 82.109.129.59 - 82.109.129.37
82.109.129.60: 82.109.129.60 - 82.109.129.37
82.109.129.61: 82.109.129.61 - 82.109.129.37
82.109.129.62: 82.109.129.62 - 82.109.129.37
82.109.129.63: 82.109.129.63 - 82.109.129.37
82.109.129.64: 82.109.129.64 - 82.109.129.37
82.109.129.65: 82.109.129.65 - 82.109.129.37
82.109.129.66: 82.109.129.66 - 82.109.129.37
82.109.129.67: 82.109.129.67 - 82.109.129.37
82.109.129.68: 82.109.129.68 - 82.109.129.37
82.109.129.69: 82.109.129.69 - 82.109.129.37
82.109.129.70: 82.109.129.70 - 82.109.129.37
82.109.129.71: 82.109.129.71 - 82.109.129.37
82.109.129.72: 82.109.129.72 - 82.109.129.37
82.109.129.73: 82.109.129.73 - 82.109.129.37
82.109.129.74: 82.109.129.74 - 82.109.129.37
82.109.129.75: 82.109.129.75 - 82.109.129.37
82.109.129.76: 82.109.129.76 - 82.109.129.37
82.109.129.77: 82.109.129.77 - 82.109.129.37
82.109.129.78: 82.109.129.78 - 82.109.129.37
82.109.129.79: 82.109.129.79 - 82.109.129.37
82.109.129.80: 82.109.129.80 - 82.109.129.37
82.109.129.81: 82.109.129.81 - 82.109.129.37
82.109.129.82: 82.109.129.82 - 82.109.129.37
82.109.129.83: 82.109.129.83 - 82.109.129.37
82.109.129.84: 82.109.129.84 - 82.109.129.37
82.109.129.85: 82.109.129.85 - 82.109.129.37
82.109.129.86: 82.109.129.86 - 82.109.129.37
82.109.129.87: 82.109.129.87 - 82.109.129.37
82.109.129.88: 82.109.129.88 - 82.109.129.37
82.109.129.89: 82.109.129.89 - 82.109.129.37
82.109.129.90: 82.109.129.90 - 82.109.129.37
82.109.129.91: 82.109.129.91 - 82.109.129.37
82.109.129.92: 82.109.129.92 - 82.109.129.37
82.109.129.93: 82.109.129.93 - 82.109.129.37
82.109.129.94: 82.109.129.94 - 82.109.129.37
82.109.129.95: 82.109.129.95 - 82.109.129.37
82.109.129.96: 82.109.129.96 - 82.109.129.37
82.109.129.97: 82.109.129.97 - 82.109.129.37
82.109.129.98: 82.109.129.98 - 82.109.129.37
82.109.129.99: 82.109.129.99 - 82.109.129.37
            
```

Abuse Contact for Notice & Takedown

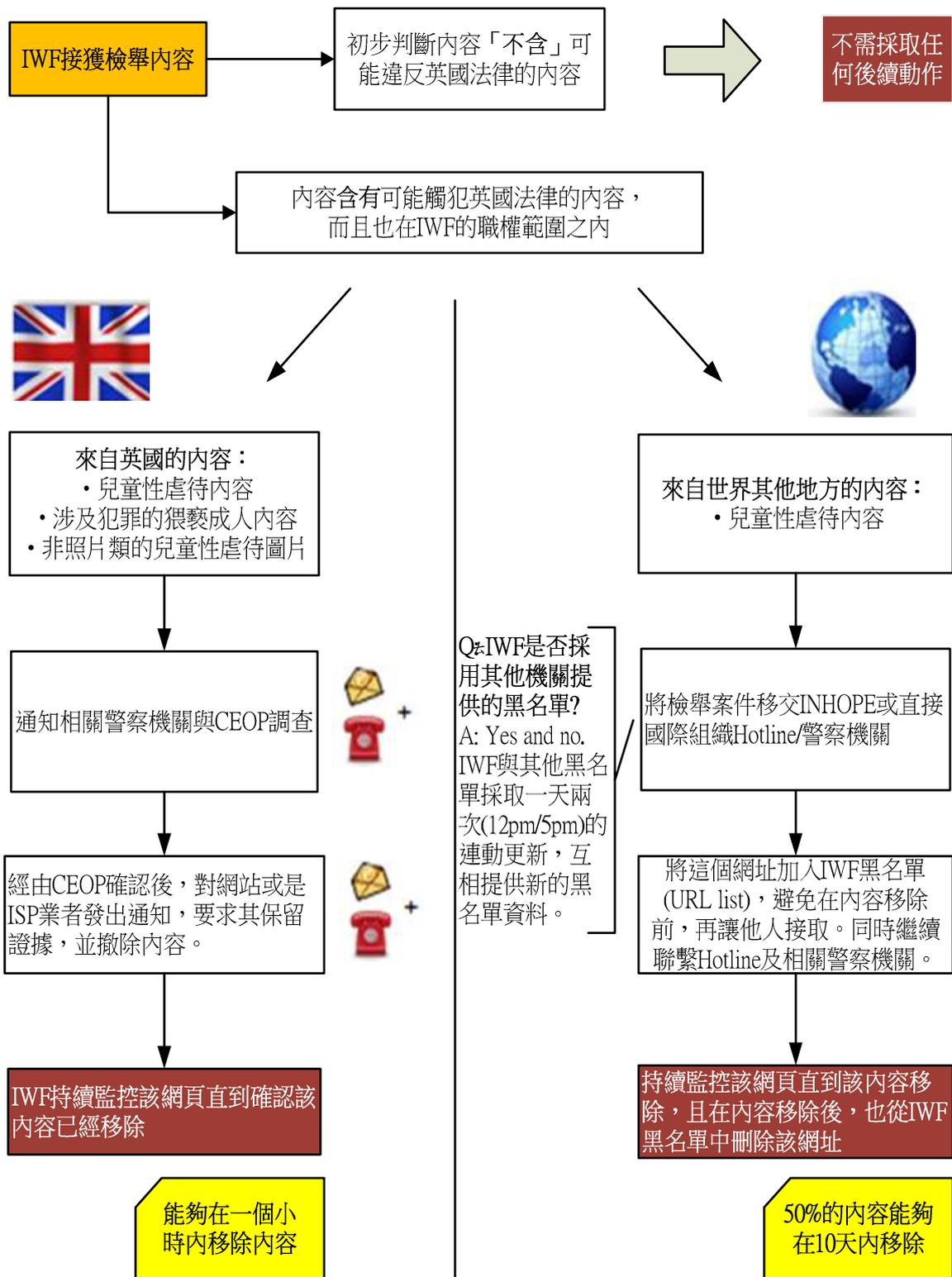
3. 如何進行通知與移除的程序？

答：IWF 在接獲檢舉後，首先判斷是否涉有違反英國法律的內容，若無，則不會採取任何後續行動。若經初步判斷，認為內容可能含有違法(illegal)內容且屬於 IWF 的職權範圍內，則續行處理。

處理檢舉案件的第一步驟是判定 IP 來源位址，必須先確定 IP 來源為英國境內或國外。如果是來自英國的內容，有三大類型是屬於繼續辦理的違法內容：兒童性虐待內容、涉及犯罪的成人猥褻內容及非照片類的兒童性虐待圖片。在 IWF 的能力範圍內蒐證後，會將案件移交英國警察機關「兒童剝削與線上保護中心」(CEOP)繼續調查偵辦。經由 CEOP 再次確認後，由 IWF 通知持有該內容的網站或是 ISP 業者撤除該內容，並保留犯罪證據。IWF 會持續監控該網頁，直到確認違法內容移除。目前源於英國境內的違法兒童色情內容，已經可以在一個小時之內，完成上述的通知移除程序。

如果檢舉案件之內容來自於國外，且屬於兒童性虐待的內容，IWF 才會續行處理。IWF 會將這類案件交給打擊兒童色情的國際組織 INHOPE，或是其他與 IWF 保持暢通管道的國外警察機關。同時 IWF 會將這個網址加入 IWF 的封鎖黑名單，並持續追蹤移交後的案件處理情形，直到確認該內容移除後，才會將該網址從黑名單中移除。源於國外的檢舉案件，大約有 50%的內容可以在十天內完成通知移除的程序。IWF 檢舉案件處理流程請見圖 4。

圖 4. IWF 受理檢舉案件處理流程



4. 如何進行國際合作？是否與國外的黑名單資料庫合作？

答：打擊國際兒童色情內容最重要的國際組織為 INHOPE，IWF 即是代表英國參加 Hotline 的組織。目前 INHOPE 的熱線組織有 43 個¹，分別在全球 37 個國家，包括澳洲、荷蘭、韓國與臺灣等國。我國參加 INHOPE 的組織為台灣展翅協會(見下圖 5)。至於 IWF 與國外其他的封鎖網站黑名單的合作情形，是每天在中午 12 時與下午 5 時進行資料更新，互相交流資訊。而 IWF 所建立的黑名單，會提供給企業會員使用，或是用很低廉的價格銷售給非會員業者。

圖 5. 台灣展翅協會(web547)為國際熱線組織 INHOPE 成員之一



5. 據了解，許多這類不當內容源於美國，你們如何與美國合作處理？

答：美國加入 INHOPE 的組織為 [NCMEC](#) (National Center for Missing and Exploited Children)，IWF 與其密切合作，並簽定有額外的合作備忘錄，協議在美國查獲的違法兒童色情內容必須在 3 天內移除。在美國加入此一協議的網路服務業者會同步收到直接由 IWF 發出的移除通知。

6. 是否處理成人色情的部分？如何判定界線？

¹ 截至 2013 年 12 月，INHOPE 熱線會員總計有 41 個國家，共 46 個成員。網路參考資料：
<http://www.ecpat.org.tw/dactive/knowledge.asp?qbid=551>

答：IWF 處理的成人色情內容檢舉案，係依據英國《猥褻品出版法》所規範的範圍，執法範圍限於英國境內。IWF 與倫敦警察廳特殊行動部(Specialist Operations)密切合作，協助內容審查。IWF 審查小組有 4 人(兩年前為 5 人)，判斷是否違法的要點有 3：人獸交(Bestiality)、戀屍癖(Necrophilia，包括姦屍或是詳細的描述)及強姦(Rape，包括危及生命的動作或是造成嚴重傷害)。

7. 對於被 IWF 判定需移除內容的對象，是否提供反申訴(appeal)機制？

答：許多年前曾有一個例子，是唱片封面的設計，雖屬兒童不宜的內容，但是在更早之前，是允許出版的。近來有人向 IWF 檢舉，但現在這張唱片仍是隨處都可以看到，像這個案件就不是 IWF 能夠處理的。IWF 非常重視的是在整體使用情境(context)的評估，如果是兒童不宜的內容，內容提供者是否採取適當機制，而不會讓兒少可以輕易取得，這是 IWF 要審慎評估的。

由於 IWF 堅持審慎評估，蒐集足夠證據後，才會採取行動，發出移除通知，因此目前為止沒有發生過錯誤判斷的案例。曾經有過極少數的被移除內容者(Internet Content Provider, ICP)提出異議。IWF 的移除通知發給 ISP 業者，而非 ICP，若 ICP 對於被移除的處置不服，可向 IWF 提出上訴，此時這個上訴案件由 IWF 的主持人(director)重審，並將結果報告回復 ICP。若 ICP 仍不服，則該案會送到 CEOP 進行最終的檢視，CEOP 發布的判決則為最終結果。目前為止，重新上訴的異議案件極少，CEOP 亦不曾做出與 IWF 不同的判決。

➤ 員工招募和訓練

8. 請問 IWF 如何募集正式職員、或是志工人員？又進行哪些員工教育訓練？

答：IWF 及 Hotline 的員工來源很廣泛，並不限定特定專業或是知識技能。像 Hotline 經理 Chris 在進入 Hotline 之前，就職於科技產業。雖然來源不限定，但員工的面試過程有嚴謹的程序，畢竟這是很嚴肅的工作，如果不夠認真對待，或是太過激進的分子，都不適合擔任這項工作。

面試者不需準備精美的履歷，但是必須通過外聘委員及 IWF 內部審查，回答一些問題後，還需要通過醫院的心理狀態評估，確定是身心狀態健康。最後 IWF 會讓通過前面幾道程序的面試者，觀看他們收到的兒童性虐待的內容，看看他們是否能夠接受，畢竟這是他們每天必須要處理的黑暗犯罪內容。許多面試者在最後這個階段表示退出，無法接受需要處理這類內容的工作。

進入 IWF 工作後，將會訓練他們追蹤網路內容來源，判斷圖像內容。IWF 的 Hotline 目前有 8 位分析員，於今(102)年底增加招募 7 位分析員，公告薪資待遇為年薪大約 21,500 英鎊，待遇類似於金融產業的基層新進人員。

➤ 組織合作

9. 在 IWF 的 2012 年度報告中指出，有兩個兒童因為 IWF 與 CEOP 的合作而被尋獲，並將犯罪者繩之以法。能否跟我們分享一下這個案例的合作經驗？

答：IWF 在 2012 年 2 月 3 日接獲一件匿名通報，經檢視後，確認其內容含「兒童性虐待內容」(child sexual abuse material, CSAM)，並且追查內容來源在德國。IWF 馬上將這項情報轉給警方 CEOP。警方根據 IWF 的情報調查，並於 2 月 10 日展開「執行蛋糕」(operation cake)網路釣魚行動，嫌犯 Darren Leggett 上鉤，警方順利逮捕嫌犯。

該嫌認罪犯下超過 30 起兒童性虐待案件，並查獲 36 支兒童色情影片，同年 6 月 21 日，他被判刑至少七年以上的有期徒刑。

10. 上述的年度報告中也指出，IWF 與 ATVOD 簽訂合作備忘錄(MOU)，能否請問未來的合作計畫為何？

答：簽訂 MOU 的目的，在於與職權範圍相近的組織更有效率地合作。IWF 與隨選視訊監理機構 ATVOD 簽訂 MOU，因為 IWF 將採用 ATVOD 制定的年齡辨識服務(Age Verification Service, AVS) 標準，用來檢視接近使用成人內容的網站。未來 IWF 也會與 ATVOD 尋求合作研究、宣導與教育的機會。

二、網際網路服務業者協會 (The Internet Services Providers' Association, ISPA)

(一) 機構簡介

網址：<http://www.ispa.org.uk/>

ISPA 是一個由委員會管理的民主組織，會員選出至少 10 位委員來代表各界成員。委員會設定 ISPA 的策略性目標和要求其配合附議政策。ISPA 的主要活動即為其下四個次團體之間的整合協調，這些次團體分別代表成員之間在特定議題上的不同訴求。這些次團體也組成一個論壇，以利更多成員能夠參與討論、交流觀點，共同決定 ISPA 的定位。在議會和這些次團體之間，設有一秘書處，專責 ISPA 的日常運作。

入會會員須繳交會費，會費級距根據公司年度營業額：

- (L) Small (£630) – Up to £500,000 per annum
- (M) Small (£1,270) – £500,000 to £1 m per annum
- (U) Small (£1,900) – £1m to £2m per annum
- (L) Medium (£2,525) – £2m to £5m per annum
- (M) Medium (£3,150) – £5m to £10m per annum
- (U) Medium (£3,775) – £10m to £20m per annum
- Large (£4,450) – £20m to £50m per annum
- Corporate (£7,550) – £50m per annum +
- Associate (£260) – For registered charities
- (L) Legal Forum (£630) – For law firms with up to 10 partners
- (M) Legal Forum (£1,270) – For law firms with 11-20 partners
- (U) Legal Forum (£1,900) – For law firms with over 20 partners

成為會員的好處有：可以讓新進業者有機會與有決策力的政治人物會面，還有一些其他的好處，像是能夠獲得「負責網路企業」標章、面對《通訊傳播法》(Communications Act)第 54 條所規範的網路爭議調解時，可免費使用「傳播與網路服務調解方案」，以及後續仲裁費用的折扣、「爭議有效調解中心」第一年的免費服務(價值 3,250 鎊)等其他費用折扣、參加各項活動、會員限閱的資訊、參與討論公共政策、每周提供會員國內外與會員產業有關的政策發展新聞等等。

ISPA 目前會員有 146 家公司，包括 Microsoft Limited, eBay UK, AT&T, BskyB, Vodafone 以及 Virgin Media 等知名企業。

(二) 訪談紀要

✓ 訪問對象：

ISPA 主席暨 Vodafone UK 規管經理 Mark Gracey

ISPA 秘書長 Nicholas Lansman

➤ 會員制度

1. 在網站上顯示「Over 200 companies in the UK [benefit from membership](#) of ISPA.」但是「成為會員的好處」點進去的超連結為僅限會員瀏覽。請問成為 ISPA 的會員能夠為企業帶來哪些好處？並成為足夠吸引企業繳納會費，成為會員並執行任務的誘因呢？

答：英國擁有悠久的工會歷史，許多創新的服務與產業在推出時，政府尚未形成規管措施，業者工會即已制定自律公約，展現高度自律精神。由於英國並無成文憲法，加上深

厚的民主制度與工會自律的社會背景，使得法律制定上及共管機制的形成，顯得較有彈性。ISPA 就是在業者與政府之間居中協調的一個工會組織，ISPA 為會員定期舉辦會議，與會對象包括產業同行及政府官員，以促進溝通，致力於弭平歧見或誤會。除此之外，ISPA 也與 IWF 密切合作，舉辦研討會讓 ISP 業者與 IWF 等共管機構、民間組織進行溝通聯繫。加入 ISPA 後，各別企業的聲音得以獲得發聲的管道。

英國 ISPA 成立於 1995 年，現在擁有超過 200 個企業會員。ISPA 總部位於倫敦，安排業者與政府、政治人物，以及公眾媒體會面溝通的機會，根據政策主題規劃分門別類的專屬會議。ISPA 的委員會有 10 名業界代表，每年改選。目前主要會員包括英國電信(British Telecom)、Sky 集團、Google 與 Virgin Media 等(參見圖 6)。

圖 6. 列舉 ISPA 之部分會員



2. ISPA 有哪些具體工作內容？

答：ISPA 參與英國網際網路規管政策的修訂，主要工作項目有：

- 回應外界質詢；
- 在通過法案或公布質詢內容之前與政府官員進行每日聯繫；
- 與總理以及上議院議員互動聯繫；
- 提供每日與每周會員資訊；

- 協助提供各委員會所需的證據；
- 代表業界與政府聯繫；
- 履行 EUROISPA 的會員義務。

ISPA 的具體工作內容可以分為六大類，如表 2：

表 2. ISPA 主要工作項目

類別	工作要點
侵犯著作權 (Copyright infringement)	<ul style="list-style-type: none"> • 數位經濟法 • 封鎖網站 • 修訂著作權法
網路寬頻(Broadband)	<ul style="list-style-type: none"> • 持續追求更高速的寬頻表現 • 網路寬頻速度 • 弭平數位落差
資料保留(Data retention)	<ul style="list-style-type: none"> • 傳播資料法草案 • 2000 年調查權法案 (Regulation of Investigatory Powers Acts 2000, RIPA)
網路安全(Safety)	<ul style="list-style-type: none"> • 提供用戶可主動選擇使用的 ISP 過濾軟體 • 配合 IWF 阻絕兒童性虐待內容 • 注意網路有害內容
內容規管 (Content regulation)	<ul style="list-style-type: none"> • 誹謗議題 • 遵守電子商務指令 • 遵守言論規範的相關法律
資訊安全 (Cyber-Security)	<ul style="list-style-type: none"> • 電子犯罪 • 防止網路基礎建設遭駭 • 建立資訊安全可靠度

➤ 與政府的互動

3. 今年七月，[據媒體報導](#)，由教育部給 ISP 業者的一封信中提及首相希望 ISP 業者能夠全面推出預設執行(default-on)的色情過濾軟體，想請問 ISPA 怎麼看待此事? (BBC 相關報

導：[2013/6/17 ISP 業者拒絕配合](#))

答：ISPA 業已高度配合政府的網際網路政策，除了制定自律規範，出資成立並加入 IWF，亦協調全英國前六大行動通訊業者，包括 Vodafone、O2、T-Mobile、3、Orange 等，其市占率涵蓋全英國 99%，提供免費的保護兒少過濾軟體供用戶下載。此外，家庭固網方面，主要龍頭業者，如 BT、Virgin、Sky 與 TalkTalk 等，亦提供免費下載的友善家庭(family friendly)過濾軟體。但是面對政府要求將家庭固網的免費過濾軟體進一步更改為預設開啟(default-on)，ISPA 認為此舉並無法有效達到保護兒少上網安全的目的，但確會損及更多成人使用者的權益，因此 ISPA 表示，不可能答應政府改為預設開啟的這項要求。

三、國際通訊傳播協會 (International Institute of Communications, IIC)

(一) 機構簡介

網站：<http://www.iicom.org/>

國際傳播協會為非營利之國際組織，是目前全球唯一以討論電信與媒體政策、管制業務的獨立民間組織。總部設於英國倫敦，目前在澳洲、加拿大、法國、香港、義大利及南非均設有分部。協會主要業務為發行刊物與舉辦國際會議，會員來自產官學界，會務運作經費來自會員年費。

IIC 的會員類別有：

- 電信與媒體論壇贊助類 (Telecommunications and Media Forum Sponsorship)
- 企業會員 (Corporate Membership)
- 國際管制者論壇會員(International Regulator Forum, IRF, Membership)
- 組織機構會員 (Institutional Membership)
- 35 歲以下之專業人士 (Young Professionals)

會員可參加 IIC 年會，以及電信與媒體系列的論壇活動，提供會員間彼此經驗交流、分享與學習，討論主題涵蓋通訊傳播與媒體管制政策等面向。其中的國際管制者論壇 (IRF) 會員，僅供各國通訊傳播管制機關參加，旨在討論新興媒體政策與管制機制。此一論壇定位獨特，目的在於讓來自世界各地的通訊傳播管制機關會員，得以在非公開且安全的環境下，針對新興媒體政策與管制措施進行交流。

本會於 2010 年加入 IIC 的 IRF 會員，年費為 5,000 英鎊(約新臺幣 24 萬元)，IRF 會員

享有的權益有：

- 免費派兩位代表參加 IRF 年會
- 不定期收到僅限 IRF 會員瀏覽的《COMPASS》報告
- 加入全球管制者私人聯繫網
- 參加 IIC 年會與其他活動的費用可享優惠
- 免費參加區域性會議
- 兩本 IIC 出版的《Intermedia》期刊，並且可查詢取得資料庫文獻。
- 可得到下載 IRF 會議簡報檔案的密碼
- 可得到下載 IIC 年會簡報檔案的密碼以及收到會員報
- 可提名來自會員機關中，35 歲以下的代表成為 IIC 國際協會的青年通傳專業人士

(二) 訪談紀要

✓ 訪問對象：IIC 執行長 Andrea Millwood Hargrave

➤ 國際組織運作經驗：

1. 能否請您與我們分享您長期在 IIC 推動國際傳播事務的心得？

答：IIC 是一個很獨特的非營利民間組織，會員包含來自各國的媒體管制政府單位，建立一個讓全球媒體管制者交流分享的平台，在媒體匯流的全球化時代，顯得更為重要。IIC 擁有悠久的歷史，自 1970 年代起，IIC 討論廣播、電視媒體到現在的網際網路新興媒體，在新媒體時代，公私協力的共管機制是最適合的媒體管理方式。IIC 目前有超過一半的會員屬於各國的媒體管制者，IIC 召集其來自公私領域的會員齊聚一堂，希望能有更多公開、公平，也具有公信力的媒體共管組織出現。

以英國為例，ATVOD 為領先全球的隨選視訊共管機制，簡言之，即為業界出資成立、政府適度授權的運作方式，財務上獨立於政府之外，但仍受政府法律規範。媒體匯流環境下的兒少保護亦顯得更加重要。全球移動通訊系統協會(Global System for Mobile Communications Association, GSMA)中的歐洲會員，制定兒少安全使用行動通訊協議，其中定有內容分級的規範(中文翻譯參見附錄 1)可供參考。兒少媒體識讀也是非常重要的一環，Childnet 是運作得很成功的組織。

2. 新興媒體的共管機制仰賴多方參與，包含眾多不同業者、管制者，以及新興媒體消費者，各自有其不同的利益與主張，要如何找出他們的共同誘因(common incentive)，以參與共管機制的運作呢？

答：我會覺得共同的誘因會是對於箝制言論自由的擔憂(the fear of censorship)。因為我們都想要享有新媒體帶來的言論自由，因此需要付出相對程度的自律，此外，對於兒少

保護，亦是在享有言論自由的同時，必須思考的議題。

四、手機增值服務共管機構 (Phonepay Plus, PPP)

(一)、機構簡介

網站：<http://www.phonepayplus.org.uk/>

Phonepay Plus（以下簡稱 PPP）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 月組織公司化，改為 PhonepayPlus 公司，為電信增值業務的獨立自律組織，依據 PPP 研訂，並經 Ofcom 核准頒布之作業規範《Code of Practice》執行職權，規管內容包括電話投票、電話詐騙行為、行動上網增值服務與 app 下載等業務。PPP 業務涵括交易資費等付費電話與增值簡訊，本次參訪係以避免兒少接觸不當內容為主。在保護兒少方面，PPP 配合 CEOP、IWF、[Get Safe Online](#)、Childnet International、[資訊委員會辦公室](#)、[博弈委員會](#)，以及廣告標準管理局(ASA)，共同進行兒童保護。

(二) 訪談紀要

✓ 訪問對象：

策略與傳播執行長 Patrick Guthrie

管制發展主管 Mark Collins

資深傳播顧問 Shirley Dent

➤ [消費者保護-兒童族群](#)

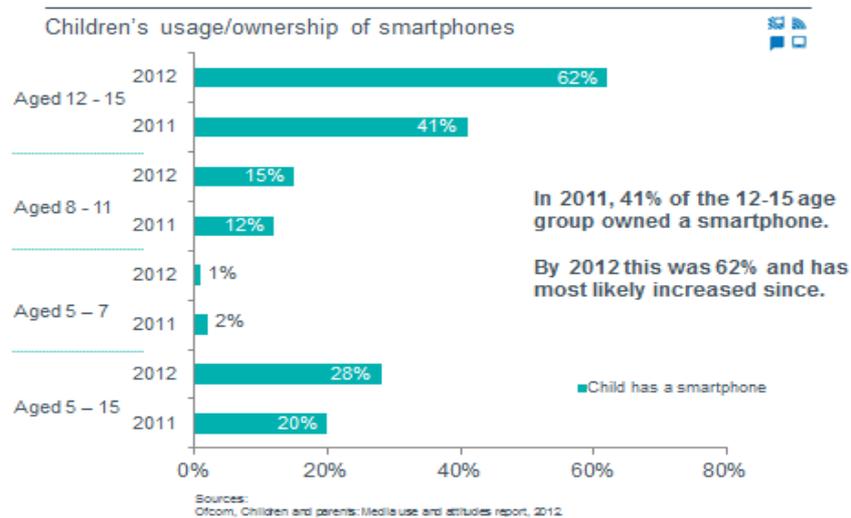
1. 隨著越來越多兒童成為手機或行動上網設備的使用者，PPP 所受理的案件上是否有對應的變化？PPP 是否採取哪些對策？

答：在兒童手機消費者保護方面，PPP 自 1986 年成立以來，在這個產業有超過 25 年的監理經驗，大約在 2000 年的時候，行動電話開始普及，接著在近年，智慧型手機的出現，也有越來越多的兒童消費者，這些都是 PPP 所面臨的挑戰。

從 Ofcom 的調查中發現(參見圖 7)，2011 年，在 12 到 15 歲的族群中，約有 41%擁有智慧型手機。2012 年，增加到 62%。有趣的是，我們看到在 5 到 7 歲的族群中，擁有智慧型手機的比例從 2%降到 1%。但想要提醒的是，這項調查是關於擁有率 (owned)，儘管擁有率呈現些許的下降，但我們也發現『電子保姆』(digital babysitting)的現象，許多父母會讓年幼的孩子使用他們的智慧型手機或是平板電腦等連網設備，接觸使用網路

上的數位內容與服務，孩子們就不會吵鬧。更令人驚訝的是，這些 5 到 7 歲的孩子其實學習能力很強，已經有可能透過這樣的方式，進行消費行為。

圖 7. 2012 年英國兒童使用/擁有智慧型手機比率



(資料來源：Ofcom, Children and parents: Media use and attitudes report, 2012)

在 Ofcom 的研究中亦發現，在英國，孩子們普遍在升上中學（secondary school，約 12 歲）的時候，開始擁有自己的手機。對孩子們來說，手機是代表自主性的重要象徵。有三分之二的孩子透過手機上網。

我們認為讓孩子們擁有手機不全然是件壞事，有很多優點，但也有些風險。因此 PPP 也和 IWF 等兒少保護機構密切合作，在我們的職權範圍內，保護兒童消費者的權益。2012 年，我們收到有關兒童使用智慧型手機的申訴案件，較過去成長了 300%，足見兒童消費者的權益問題日漸重要。

但在我們 2011 年所做的調查中發現，12 到 15 歲兒少的父母，只有 22% 會關心孩子們透過手機會接觸到哪些內容，有 82% 的父母不會去干涉孩子們透過手機進行哪些活動。對照我們所收到的申訴案件來看，抱怨有關孩子透過手機接觸到的有害內容，案件數並不多；抱怨孩子的個人資料可能不夠安全的案件，稍微多一點。但是絕大多數的抱怨都是屬於『帳單暴增』（bill shock）。

2.APP 的分級制度是否為 PPP 的業務涵蓋範圍？PPP 認為 APP 分類能夠如何協助保護兒童消費者？

答：PPP 為英國手機增值服務的管制機構，主管記錄在手機帳單上的交易行為，從過去的付費電話，0871、0872 和 0873 開頭的電話，到增值簡訊，到現在的下載 App 等。媒體匯流的時代中，越來越多透過手機付費的交易行為。但舉例來說，假設消費者從 Google Play 上購買下載 App，如果消費者選擇透過手機帳單來支付，那麼此筆交易就屬於 PPP 的管轄範圍，如果消費者選擇使用信用卡付費，未顯示在手機帳單上，則不屬於 PPP 的管轄範圍。

我們發現一個新興的現象，稱之為『Freemium』（免費增值模式），是指該內容一開始是免費的，但是其中包含許多需要付費購買的進階機制，先用免費的方式吸引使用者下載使用，接著設計非常簡便的付費方式，購買進階內容或服務。在我們的研究中發現，31%的兒童曾經下載付費的 App，63%曾經下載免費的 App，但是最終有 65%的兒童曾經使用過手機增值服務。從以上 3 個數據我們可以看出，很多兒童一開始下載的是免費的 App，但是後來都付費購買 App 中的服務或內容。許多兒童消費者正是 Freemium 模式的目標對象，我們需要深入檢視這類模式是否包含告知不夠明確的隱藏花費（hidden cost）、可能誤導兒童的資訊，甚至是否還有惡意軟體(malware)。

近年來，從我們收到的與兒童消費者有關的申訴案件顯示，申訴對象已經不僅限於 App。有越來越多的申訴案件涵蓋網際網路上的數位內容。經常發生的情形像是在 Facebook 或其他網站上的詐騙(scam)抽獎活動，針對兒童進行誤導性(misleading)的網路行銷，舉行問答比賽，可以抽獎 iPad 或禮券等，降低這類數位內容對於兒童消費者可能帶來的傷害，也是接下來 PPP 要努力的方向。

➤ 自律/他律

3.如何確保會員遵守規章？對於非會員的企業又該如何規範？

答：依據 2003 年通訊傳播法規定，提供手機增值服務的業者均需向 PPP 繳納規費，不符規定的業者，則由 PPP 提報 Ofcom 督導裁處。

4. PPP 是由業者自律組成，與 Ofcom 的關係為何？如何互動溝通？

答：PPP 的資金來源由會員的業者支付，但 Ofcom 為 PPP 的主管機關，PPP 制定作業規範(Code of Practice)後，送交 Ofcom 批准後生效，再由 PPP 執行。Ofcom 也授權 PPP 受理申訴及初步判斷與調查。PPP 的運作資金來自企業徵收款，但是年度預算與委員會成員均需經由 Ofcom 批准。PPP 負責監督業者遵守規範，如果業者不從，PPP 則收集業者的違法證據，並做出裁罰建議，通報 Ofcom，由 Ofcom 進行最後判決及執法裁罰。PPP

針對嚴重違法的業者，可以提出關閉該業者服務的建議。例如近日他們發現有業者經營網站，搭配手機簡訊進行詐騙行為，經 PPP 蒐證並證實其違法事實後，立即關閉該網站的伺服器。

PPP 的初步判決結果，目前可分為 6 個等級，但這個等級分類其實很有彈性，需要不定期檢視，因為這個產業的變動很快，業者可以開發出新的科技以規避我們的規範。或者，業者也會使用『打勾策略』(tickle boxes policy) 來敷衍，列出一堆欄位讓使用者勾選，但通常使用者並不會仔細去看其中的規定，不肖業者就在其中暗藏一些不合理的規範，這都需要我們主動檢視與調查。

我們的管理採取登記制，所有在英國提供手機增值服務的業者都必須向我們註冊登記。我們也有獨立的消保官 (tribune)，依據執行規範，最高可以對違法的業者處分最高 25 萬英鎊的罰鍰。

五、兒童剝削與網路保護中心(Children Exploited & Online Protection Centre, CEOP)

(一) 機關簡介

網站：<http://ceop.police.uk/>

CEOP 屬於英國警方，其任務為根除兒童色情，與地方及國際管制機構合作，追蹤與通報兒童色情犯罪。

CEOP 為採取全面性行動的組織，與警方研究兒童色情犯罪的專家，以及來自其他組織與業界關注保護兒童的專家合作，合作對象如英國歷史最悠久的兒童保護慈善組織 National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC)、由 VISA 與 SERCO 贊助的組織，以及來自政府與 Microsoft 等企業的專家等。

CEOP 的行動包括推動 CEOP Academy 的研究成果入法，以及推廣 Thinkuknow 方案，教育各年齡層的兒童與父母。在 CEOP 的行為研究中心培養各相關領域的專家，例如傷害鑑定、兒童走私等。CEOP 的行動還有過濾境外非法活動的 Most Wanted 檢舉通報機制及公民意識計畫。

由 CEOP 推動的 Thinkuknow 方案，針對不同年齡層的兒童，以及家長與專家老師提供關於兒童保護的適當資訊。提供適合親子教育的網路安全與兒童保護相關知識之影音資料下載，並規劃有兩種不同訓練課程，為初級課程(introduction course)與代表級課程

(ambassador course)推動 4 年以來，已經培訓超過 1 萬 8 千名種子教師。

(二) 訪談紀要

✓ 訪問對象：

教育組長 Jonathan Baggaley

教育組員 Marc Barnett

➤ CEOP 定位與執行工作內容

1. 請問 CEOP 在保護兒少上網安全中扮演什麼樣的角色及具體的工作內容為何？

答：CEOP 為英國警察機構之一，負責協尋失蹤兒童及網路兒童色情內容的案件。英國將於今年 10 月 7 日成立一個跨組織的國家犯罪防治機構(The National Crime Agency, NCA)，專門處理重大犯罪案件，例如槍砲、彈藥、毒品等。加入的組織包括邊境警察、經濟犯罪組織、以及網路犯罪組織等。CEOP 也會是 NCA 的其中一員。

英國政府深知保護兒童的安全不能僅靠警察的力量，必須是跨部會地協調多方力量的合作，因此在保護兒少方面，除了警察單位的加入，還有教育與社工組織，例如 NSPCC。CEOP 也是採取多元參與的方式(multi-agency approach)，除了處理網路上的兒童色情犯罪，也包括實體世界中的兒童剝削犯罪。CEOP 主要業務有三：處理情報、執行調查以及預防教育。

1)處理情報

其他協力組織蒐集到的情報都會交給 CEOP 處理。CEOP 的情報處理人員會依據收到的資訊，判斷案情為 3 個等級，最危險的為第 1 級，有立即明確的危險；次等為第 2 級，顯示即將發生危險；最後為第 3 級，表示為可能鎖定嫌犯。例如 IWF 會協助提供情報，CEOP 本身亦直接受理這類犯罪的檢舉。但 CEOP 有時也會收到兒童網路使用者求助關於遭遇網路霸凌等問題，CEOP 會請申訴者前往 Childline 尋求協助。

除了利用這些情報辦案，還會用來分析成為「策略情資」(strategic intelligence)，從中發現哪些網站特別危險、兒少在網路上從事哪些行為與活動，容易導致危險或犯罪的發生，應用在網路犯罪預防與教育宣導上。

2)執行調查

CEOP 的調查權限和英國其他 43 個地方警察機關一樣，CEOP 有權依據《Regulation of Investigation Powers Act》，調查兒童色情案件。CEOP 的工作和其他案件的調查不同的是，還需要判斷犯罪內容的 IP 位址，必須確定誰是最終來源。舉例來說，報案者提供 CEOP 一個可能是嫌犯的 hotmail 電子郵件帳號，CEOP 需要向相關組織提出陳述說明，解釋為何他們需要這名嫌犯的更多相關資料，以更深入地調查，雖然此舉可能侵犯該嫌犯的人權。

調查中所使用的各項資料都屬機密文件，不會用在教育宣導之上。CEOP 擁有全英國，甚至是全歐洲最大的兒童色情犯罪資料庫，大概有 7 百萬張的圖片，都受到嚴密的保管。執行調查還有一項困難之處在於，這類的犯罪舉證通常需要一段時間的追蹤埋伏，才能一舉成擒。CEOP 的調查人員經常需要在網路上釣魚，跟這些嫌犯互動，以利蒐集情資。但曾經發生掌握充分證據之前，嫌犯透露他即將在一小時內要去侵犯兒童，情報人員無法輕舉妄動，以免打草驚蛇，功虧一簣。這是非常為難的情形。

3)預防教育

以上的情資處理與調查執行多屬警察的職權，CEOP 是一個跨組織的機構，除了以上兩大部分的工作項目，從中獲得的經驗則交由教育宣導人員，透過大眾媒體與學校等管道，向社會大眾進行預防教育。CEOP 不久前才在電視台及報紙頭版爭取曝光，宣導關於網路犯罪可能利用不堪入目的影片，在網路上脅迫兒少，而當事人及其身邊的成人，可以如何提供協助。

由於處理的是嚴重犯罪內容，CEOP 也提供內部員工心理輔導諮詢，不同層級的員工接受的課程內容與次數也不同，例如教育組長 Jonathan 是六個月一次，組員 Marc 則大約一個月一次。在進入 CEOP 工作前，會衡量其身心狀況是否適合。若是在工作一陣子之後，覺得無法接受，也會將其調至不需接觸這類嚴重犯罪內容的職位。

CEOP 除了受理檢舉通報之外，也有安全中心(safety centre)提供網路安全的相關資訊，不限於色情剝削，也涵蓋霸凌、竊取資料等議題，針對不同年齡層提供不同的資料。CEOP 也和一些主要的網站業者保持密切的聯繫，包括 Facebook、Twitter 及 Google。

CEOP 和英國的 IWF，以及美國的 NCMEC(National Center for Missing and Exploited Children)密切合作。在美國，網路內容提供者如果在其網站內發現任何兒童剝削的內容，依法有義務向 NCMEC 檢舉通報。所以如果是有關英國兒童的犯罪內容，NCMEC 會轉知 CEOP，但事實上 CEOP 也和 Facebook 保持非常暢通的聯繫管道。

CEOP 受理的案件平均一個月約 1,600 件，其中約 400 件來自民眾檢舉，其餘來自其

他機構。

ThinkUknow 是 CEOP 的教育方案名稱，已經推行七年，除了教育宣導之外，也訓練兒童如何確保自身的安全、訓練社工與師長如何教育孩童，如何處理他們可能面對的問題。ThinkUknow 製作文宣、影片及經營網站等教材，免費提供給社會大眾。使用這些教材的老師會通知 CEOP，這些教材的使用情形。自 2007 年起，這些教材已經用來教育累積達 1 千 4 百萬名英國學童。

ThinkUknow 的教育訓練分為 3 級，第一級是最初等的使用者，可以直接到網站上註冊為會員，完成後就可以下載使用這些教材。第二級是接受入門課程，完成後可以下載更多的影片教材，以供其利用。第三級是種子教師課程，是一整天的訓練，通過後則成為專業的講師，可以協助指導第二級入門課程。目前 ThinkUknow 已經訓練大約 4 千 5 百名的種子教師，他們協助訓練了 2 萬 4 千名的入門學員，有 9 萬 5 千人到網站上註冊成為會員。

他們所教育的兒童與少年從 5 歲到 18 歲，年齡分層教育為 5 到 7 歲、8 到 10 歲、以及 11 到 16 歲。另外還有「特殊教育需求」(special educational need, SEN)方案，針對視覺聽覺等學習障礙的孩童，特別設計的教育內容。

CEOP 也經營 Facebook 粉絲團、YouTube 專屬頻道及 Twitter 帳號，用來宣導教育。CEOP 邀請來自產官學界的人士協助教育訓練，也加入英國網路兒童安全委員會(UK Council for Child Internet Safety, UKCCIS)此一跨政府部門機構，配合確保兒少上網安全的政策執行。

➤ 跨部門合作

2. CEOP 的合作對象包括慈善組織 NSPCC(National Society for the Prevention of Cruelty to Children)、Childnet；企業部門 Microsoft、AOL 以及政府部門等，跟我們分享一些實際合作的案例？

NSPCC 是英國歷史最悠久的關懷兒童非營利慈善組織，成立於 1884 年，運作完善。當 CEOP 成立之初，非常需要兒童關懷、社工服務這方面的專業協助，因此 CEOP 與 NSPCC 簽訂 MOU，由 NSPCC 提供社工人員的協助，他們可以說是最重要的合作對象。CEOP 也跟 ChildLine 密切合作。由於 CEOP 主要受理檢舉的管道是透過網路，但是這對年幼的孩童來說，不容易觸及，因此經營 24 小時協助諮詢電話專線的 ChildLine 可以協助這部分的受理通報，將可能屬於兒童性剝削的案件轉給 CEOP，由 CEOP 來執行情報追蹤與調查。CEOP 和 IWF 也密切合作，但和這些對象的合作中，要盡力釐清各自負責的領域範圍，

避免重複，造成資源浪費。

在教育宣導上，也會盡量避免不必要的競爭。上網安全不是一個單一的議題，涵蓋了色情問題、霸凌、個資安全等等，不可能是由單一主管機關來一手包辦。CEOP 的利基在於，針對色情犯罪的議題，製作提供新的教材來教育兒童與少年，以免於性侵害，而不是側重於網路資訊安全這類的議題。

在英國，有很多組織或企業都在從事網路安全教育，UKCCIS 這個組織就致力於整合分配資源，避免資源重複用在類似的議題上。UKCCIS 提供了一個很好的平台，讓關於網路安全的多方參與者能夠彼此交流協調，透過 UKCCIS，CEOP 得以與另外 40 幾個組織討論聯繫。

六、兒少上網安全教育推廣公民團體 (Childnet International，簡稱 Childnet)

(一) 機構簡介

網站：<http://www.childnet.com/>

Childnet International 是一個非營利組織，成立於 1995 年，與其他相關組織共同合作，致力於打造兒少安全上網的環境。網站內容規劃有「少年版」、「教師與專家版」、「父母與關懷者版」，網站也提供購買教材 DVD、海報與故事書的服務。Childnet International 並舉辦在今年舉辦以鼓勵正確使用網路為主題的影片徵件活動，參加對象有二組，一組是 primary category(約 7 到 12 歲)，另一組是 secondary category(約 13 到 16 歲)。活動至 6/21 截止，入圍影片的作者會被邀請到評審現場，播映入圍影片並當場評選出最後的得獎者。

Childnet International 的例行工作內容：與其他國家的相關組織合作推動兒少上網安全。直接與 3 到 18 歲的兒童與少年接觸，以及家長、親友、師長與輔導人員等，分享他們親身的上網經驗，並從中提供實用的安全上網建議。透過直接的對話來交換經驗，也把這些交流意見提供給政府和網路業者，作為促進兒少上網安全的參考依據。

(二) 訪談紀要

✓ 訪問對象：

Childnet 執行長 Will Gardner

➤ 組織定位

1. Childnet 和 South West Grid for Learning，以及 IWF 是 UK Safer Internet Centre 主要的三個組織，接受 European Commission 的資金，扮演 Awareness Centre、Helpline 和 Hotline 的角色，能否向我們介紹一下 Childnet 是如何和這兩個組織合作，如何進行 European Commission 所賦予的任務？

答：Childnet 是 UK Safer Internet Centre 其中一員，另外兩個成員是 The South West Grid 和 IWF。UK Safer Internet Centre 由歐盟資助成立，主要提供三大功能：教育推廣中心 (Awareness Centre)、Hotline 與 Helpline。教育推廣中心的任務由 Childnet 執行，Hotline 由 IWF 執行，Helpline 則由 The South West Grid 執行。The South West Grid 執行的 Helpline 有個標語「posh」(professional online safety helpline)，代表專業網路安全諮詢專線，提供給教育網路安全的老師們諮詢指導服務，或是兒童們對於網路使用遭遇問題時，提供解決之道。Helpline 與 Facebook、Twitter 這類的社群網站也有很暢通的溝通管道。

網站經營者，例如 Facebook，一天會收到數以千計的檢舉通報，每個案件能被處理的時間非常有限。此時 Helpline 這類的組織可以協助有問題需要解決的使用者，得到更好一點的幫助。看來臺灣的 iWIN 某種程度上也想要提供這類的服務，那就需要與 Facebook 這類的業者建立很直接的溝通管道。

我們的工作是國際性的，但我們也清楚只有 11 個人無法完成全部的事情。我們和其他性質類似的組織分工合作，例如和 CEOP 的合作，我們的任務就是盡可能讓所有的兒童和父母知道，如果發生這類事情，他們可以向 CEOP 檢舉。和 IWF 的合作也類似如此，我們努力讓大家善用 Hotline。與企業的合作在於，我們努力讓父母師長們知道，企業提供了哪些工具可以協助他們教育與保護兒童。

2. 資料顯示 Childnet 是 Facebook 安全顧問團之一，能否跟我們分享一下這個顧問團是如何運作？Childnet 在其中又扮演什麼樣的角色？

答：三四年前開始，我們成為 Facebook 網路安全顧問團之一，因為 Childnet 在全球網路治理論壇(Internet Governance Forum, IGF)的參與與表現，讓 Facebook 邀請我們加入，Facebook 很認同 Childnet 直接與青少年對話以及協助他們發言的作法。作為顧問團之一，Childnet 每年至少前往 Facebook 的加州總部一次，面對面的開會討論一些網路安全的議題，以及 Facebook 的社群發展政策。

➤ 教材銷售

3. Childnet International 有別於其他的網路安全組織，提供網路商城銷售網安教材。想請問這些教材的來源，以及如何運用所得收入？

答：Childnet 的工作可以分為兩大塊，教育與參與政策討論。Childnet 的教育工作深入校園，教育對象從 3 歲到 18 歲，訓練他們夠安全又負責地上網。一開始我們從小學開始，針對 5 到 11 歲的學童，但我們發現上網兒童的年齡逐漸降低，因此我們也開始瞄準年紀更小的兒童。我們也設計針對父母的課程，包括在學校或是辦公場所，目的在於賦權給父母，也讓他們能夠輔導自己的孩子們上網。

我們開發出屬於我們的教材利基，設計自己的教材，像是童書人物「數位鴨子」(digital duck)，可以讓父母和師長念給孩子們聽。一開始的教材是 ebook，但我們覺得還是要發行紙本書籍，更能達到親子教育的效果。因此在 Microsoft 的贊助下，我們印了 1 萬 5 千本，作為校園宣導的免費教材。

我們也發現教師們不知道如何輔導孩子們使用網路社群工具。像 Facebook 這類的網站模糊了公私領域的界線，從而發展出的灰色地帶，對於成長中的孩子們而言是個挑戰。我們引導師長們去問學生一些問題，例如「如果 Facebook 上有不認識的人想要加入你的好友，你應該答應嗎？」，進而從中教育孩子們。

另一個部分是關於參與政策討論。我們和政府及企業合作，協助打造對孩子更友善的網路環境。我們成為 Facebook 安全顧問團之一，我們也是 UKCCIS 的一員，也參與政策制定的討論。

在教育宣導與參與政策討論之間，我們也努力協助少年在這個議題上為自己發言。我們進入中學，傾聽少年的聲音，然後做出適合他們、他們聽得進去的建議。我們也採納他們回饋的意見，持續修正我們的教材，才能做到有效的教育宣導。就像我們製作的這份視訊聊天提示要點(如圖 8)，在我們這些大人眼中，網路視訊可能就是坐在電腦前，然後對著鏡頭說話，但現在還有錄影聊天的功能，可以錄一段影片，然後彼此傳訊息。

圖 8. Childnet International 視訊聊天提示要點




Video Chat and Webcams



Webcams have become an increasingly popular and useful tool for young people and adults. People can now video chat face to face with family and friends through video calling services such as Skype and FaceTime, hold video conferences with more than one person on Google Hangouts and social networking sites, and even use their webcam as a barcode scanner to check the cost/trade in value of goods online. Some games consoles also allow the use of a camera to video chat or capture footage of someone playing a game.

What do I need to know?



There are a huge number of positive uses and potential for using webcams as a tool for communication and searching for information and a number of sites and services may wish to access your webcam. The advice below can help you minimise the risks associated with webcams and video chatting.

Top Tips

- Think before you cam**
Always consider who you are chatting to and what you are sharing with them. Sharing photos or video taken via a webcam can give away personal information. Be aware that webcam footage can also be recorded by someone and then potentially shared and uploaded anywhere online.
- Online friendship**
On some services you may receive chat requests from people you don't know. It's far better to stick to chatting with people you know in the offline world too; your family and friends. If a site or service has privacy settings, always make use of them to control who can contact you.
- Webcam content online**
Some webcam chat sites allow you to chat to and see strangers online and may put you at risk of seeing pornographic content or adult behaviour on webcam. This content should always be reported to the website/service.
- Just say no**
People may use webcam chat to convince you to appear naked on camera or perform sexually suggestive acts. This can then be recorded by the watcher and be potentially used to threaten or blackmail.
If someone ever asks you to do or say anything on camera that makes you feel uncomfortable then just say no and tell an adult you trust.
Remember it is never too late to tell someone.
You can also block or report a user to the website/service if they continue to harass you.
- Tell someone**
If you have been the subject of inappropriate sexual contact or approach by another person via webcam or other forms of online communication then it is vital to tell a trusted adult and to report it to the police via the Child Exploitation and Online Protection Centre (www.ceop.police.uk).

Technical Advice

- Emails and links**
Webcams can be affected by viruses so be wary of emails and messages on social networks from strangers that invite you to click on a link or open an attachment. These may actually contain malicious files or 'trojans' which allow the stranger to control your webcam or device remotely.

Make sure that antivirus and firewall protection is kept up to date on devices that use webcams.
- Think where your webcam is in the home**
Make sure that webcams connected to computers are not located in bedrooms or more private areas of the house. Although it is rare, there have been cases of webcams being hacked by programs/users to take pictures or video without the owner's knowledge.
Unplugging the webcam, covering the lens or pointing it at a blank wall when not in use are good steps to take to minimise this risk, as is closing your laptop lid when not in use.
- Know which services/sites use webcams**
Sites, services and apps may ask for permission to use your webcam. Before you accept, always think carefully about why the service may want to use your camera and who may be able to see the video feed.
- End calls and log out**
Always make sure you end a video chat when finished and log out of the site or service. This can help prevent anyone from accessing your account or webcam without your knowledge.

Useful Links

www.childnet.com/young-people/secondary/hot-topics
www.saferinternet.org.uk/advice-and-resources
www.ceop.police.uk
<https://support.skype.com>



This guide has been written and produced by children's charity Childnet International as part of the UK Safer Internet Centre. Copyright © 2013. Registered Charity no. 1080173.



Co-funded by the European Union



Co-funded by AT&T

Childnet 對於不同年齡的孩子,有不同策略的教育。對於較年幼的孩子,應該教育他們如果在網路上看見奇怪的內容,或是令他們感到不太舒服的內容,就應該要告訴身邊的家長'老師。對於目前很多的教材都採數位出版,雖然價格較低廉,也易於傳播,但是

Will 表示，傳統紙本教材也有數位教材所沒有的好處，易於隨時閱讀，且可使用較久。對年紀較大的孩子，可能 DVD 等影片教材比較有吸引力。我們也對 11 到 16 歲的孩子設計一些線上教育遊戲，如 digizen game。

我們努力開發出一些有趣、有創意,又有教育意義的教材。我們努力和 Disney 合作，一定會很有吸引力。從我們過去的經驗看來，幽默訴求是非常有效的教育推廣手法，例如德國的這則教育宣導影片，即使不懂德文，也能夠理解這部影片。CEOP 也替這則影片作了英文字幕的翻譯。(參考網址：<http://www.youtube.com/watch?v=i4GKXsAOYZE>)

我們在製作宣傳教材時，通常將篇幅限制在一張之內，易於散布宣傳，通常一大本的書只會束之高閣，不會有人去看。我們的影片也都很活潑有趣，使用很優質的音樂，我們每年都需要花錢購買音樂版權，版權的問題也讓這些免費的教材有使用上的限制。

➤ 組織合作

4. Safer Internet Day 是一項跨國的活動，能否分享這個活動的目前的跨國合作情形，或是未來有沒有更深入的跨國合作？

答：Safer Internet Day (SID)這個活動是一個平台，讓許多性質不同的業者就這個議題進行交流互動，像是 BBC、Disney、Facebook，或是 Google。越多人參與就越多人重視，我們就有更多的資源。但有一件事情要特別說明的是，我們必須對這個活動的參加者明白指出，Safer Internet Day 是由 UK Safer Internet Centre 發起的活動。我們這樣做的原因是讓我們的受眾有一個清楚完整的消息來源對象，就是 UK Safer Internet Centre，而不是由 Microsoft 贊助，或又是由 Google 支持，會讓社會大眾感到很困惑。我們的目的在於集中資源，讓大眾知道正確清楚的消息來源，在需要尋求諮詢與檢舉通報時，也有個明確清楚的對象。在「網路安全」的大傘之下，我們同心協力，為了推動網路安全這個目標而共同努力，重點不在於哪個企業出錢贊助。

因此從三、四年前開始，我們在 UK Safer Internet Centre 網站上推出 Safer Internet Day 標誌(圖 9)，活動統一使用這個標誌。至於贊助參與者，則把他們企業的 logo 給我們，我們會放在 UK Safer Internet Centre 的網站上。SID 從 2009 年開始推動，第一年我們有 70 多個企業與學校等組織參與，到現在有 300 多個參與者。未來我們還希望有更多元的參與者，不只是網路業者或學校，還有科技業、超市，甚至銀行業，他們有成千上萬的員工，其中很多人也都身為父母。

圖 9. 網路安全日(Safer Internet Day)活動標誌



5. Childnet 的工作內容有一項很特別的項目是與少年的直接對話，能否介紹一下這部分的工作細節？

答：我們會帶一些少年前往國會，直接由他們向企業或政治人物表達意見，說出他們遭遇哪些問題與挑戰。2013 年 10 月，我們會帶著 5 位 15 歲的少年代表前往在峇里島舉行的全球網路治理論壇(IGF)，代表英國少年族群就網際網路治理發表意見。

當我們討論到兒少上網安全時，很多人喜歡採取恐怖訴求，認為讓孩子們上網是很危險的，網路上有戀童癖之類的危險。但事實上，當你傾聽這些使用網路的孩子們的聲音時，你會發現其實他們遠比想像中的理性與聰明。

從 2009 年開始，Childnet 就帶領 15 到 17 歲的少年前往參加 IGF 會議，參加和社群網站的使用、青少年論壇(Youth Forum)、以及與網路言論自由有關的討論議題。我們也在網路上舉行少年網路使用調查，大約有 800 多位、來自 40 多個國家的少年參與調查。今年我們進行調查的主題是網路匿名性(調查報告中文翻譯請見附錄 2)，目前已經有來自 60 多個國家的少年參與調查，我們很高興有越來越多國家的少年參加。

我們覺得讓少年發言是非常重要的事情，因為他們就是我們在討論著要保護的對象，是行動的主體，也是即將主導我們社會的下一代。

七、通訊傳播監理機關(Office of communications, Ofcom)

(一) 機關簡介

網站：<http://www.ofcom.org.uk/>

Ofcom 是傳播事業監理機關，規管的事業項目包括電視、廣播、固網電信、行動通訊、郵政服務，還有無線通訊電波。

Ofcom 保障英國民眾能夠得到最好的通訊傳播服務，避免欺騙與不當行為，並確保良性競爭。Ofcom 依據 2003 年通訊傳播法執行職權，議會法(Act of Parliament)明確指出 Ofcom 的職權範圍：Ofcom 的任務應是確保公民與消費者的長期利益。

對於議會，Ofcom 也在管制與執法方面提供建議。

Ofcom 的資金來源有接受規管的廣播與通訊事業規費，以及政府的補助款。

✓ Ofcom 的法定權責範圍包括：

- 電信通訊服務，包括高速寬頻；
- 確保優質廣播電視節目能滿足多種品味與利益；
- 確保廣播與電視服務來自許多不同的組織機構；
- 廣播與電視的觀眾與聽眾不會接觸到有害或是令人反感的內容；
- 確保廣播或電視節目中不會出現歧視或是侵犯個人隱私之情事；
- 英國境內的郵政服務；
- 廣播頻譜管理(從計程車公司、船舶通訊到行動通訊公司與廣播公司所使用的電波)。

✓ 非屬 Ofcom 的法定權責範圍：

Ofcom 已授權管理或不介入管理的有：

- 消費者與電信服務提供業者之間的糾紛；
- 增值服務，包括手機簡訊服務或是增值鈴聲；
- 電視與廣播的廣告內容；
- 申訴檢舉關於 BBC 節目的正確性；
- BBC 電視的執照規費；
- 也不管理郵局、報紙或是雜誌。

(二) 訪談紀要

✓ 訪談對象：

隨選視訊標準組組長 Sarah Andrew

執行顧問 Max Beverton

標準執行官 Anna Lucas

➤ 跨政府部門合作

1. 能否說明 Ofcom 在 UKCCIS 扮演什麼樣的角色，又是如何運作？

答：在網路隨選內容保護兒少的議題之上，英國組成一個包含政府、企業及公民團體的組織，稱為 UKCCIS，於八年前成立，定期每三個月開會一次，討論兒童接取使用網路上可能有害的內容、網路霸凌、兒童個資保護等等問題，應該採取哪些對策。UKCCIS 目前有超過 200 個成員，Ofcom 也是其中之一。許多不同的成員運用其本身的資源，一起達成共同的目標，就是保護兒少的上網安全。

Ofcom 透過 UKCCIS 與許多業者，以及專家學者交流連繫，進行關於保護兒少上網安全的政策研究，提出專業建議供業者、學校及家長參考使用。Ofcom 2013 年也在政策上加強，繼續要求 ISP 業者全面提供預設開啟(default-on)的過濾軟體。

在 UKCCIS 的會議中，也會出現各方參與者有不同的主張，而需要討論與妥協。例如英國的行動通訊業者已經達成共識，在簽約用戶的手機上，加裝預設開啟的保護兒少內容過濾軟體。但是 Blackberry 一開始不願意配合使用 IWF 提供的黑名單進行過濾，經過大約 9 個月的協商，Ofcom 也參與協商過程，Blackberry 才終於答應在兒少不宜的內容上加密過濾。

UKCCIS 目前由教育部(Department of Education)負責主導，其他政府部門還有媒體體育與文化部，以及內政部共同負責。在 UKCCIS 中還分有很多執行部門，分別負責電視內容、網路內容及行動通訊內容等類別的研究，執行部門提出研究結果或是討論議題，交由主要委員會(main board)討論。

➤ 隨選視訊/網路管理

2. Ofcom 如何進行隨選視訊內容的規範管理，尤其在兒少保護方面？

答：Ofcom 對於廣播電視內容規管的主要方式是透過特許執照管理。但是網路內容並非 Ofcom 所規管的範圍。對於隨選視訊業者(On Demand Provider Service, ODPS)的規管有 3

項必要條件：(1)屬於透過網際網路傳輸的影音內容；(2)屬於隨選內容(非串流收看)；(3)屬於可與廣播電視節目競爭的類電視(TV-like)內容。

ATVOD 是隨選視訊共管機構，過去是一個業者自律組織，但在 2003 年通訊傳播法規修改後，認為 ATVOD 可以轉型為共管機構，處理業者自律、受理申訴案件、判別哪些業者屬於 Ofcom 規管的隨選視訊服務，並發出通知。但如果業者不服 ATVOD 的判決，Ofcom 仍握有上訴(appeal)裁決權，以及裁罰權，對違法 ODPS 開罰。

有關這方面的 18 歲以下兒少保護，在英國，其內容必須是會造成「嚴重傷害」(serious impair)、妨礙身心發展或違反道德(moral)規範者才會被禁止，比起台灣使用的「有害」(harmful)內容這個定義顯得更為嚴格。

Ofcom 不能禁止(ban)這些內容，但是我們能要求業者不能讓這些內容很輕易的被 18 歲以下的兒少看到或聽到。一般而言，網路上提供的隨選視訊內容規管程度，是比廣播電視較為寬鬆。在電視上，大部分的這類內容是完全禁止播放的。ODPS 業者必須採取一些技術措施，禁止未成年兒少觸及。

對於內容提供者(content provider)，而非 ISP，有 3 種方式是 Ofcom 能夠接受的限制兒少接取技術措施：

- 1) 確認為信用卡持有者(confirmation of credit card membership)
- 2) 個人數位身分認證管理機制(personal digital identity management)
- 3) 銀行帳號搭配護照號碼或是駕照號碼的認證機制。我們不接受只有銀行帳號的認證，因為在英國只要 9 歲以上就可以在銀行開戶，並持有現金卡(Debit Card)，雖然要 18 歲以上才能獨立簽訂契約，但即便如此，提供銀行帳戶號碼還是不能接受。

至於 Ofcom 認為是沒有意義的行為，不被認為是具體可行的保護措施，例如：有些網站內容提供者會設計讓使用者自我回報「你是否已滿 18 歲？」的選擇按鍵，或是列出網站政策公告，讓使用者勾選「我明白網站內容含有裸露的性資訊，我同意瀏覽」這類的欄位。

Ofcom 不受理這類案件的檢舉或蒐證，係由 ATVOD 負責。ATVOD 針對違規業者進行證據資料收集後，將案件移給 Ofcom，由 Ofcom 裁量，可能開罰，也可能不會開罰。

Ofcom 認可的內容接取服務類型，稱之為「content access acceptable service」，簡稱為 CAAS。舉一個網站為例，他們使用 C.C.Bill 機制來付費，一開始網站上顯示，也可以

用現金卡(debit card)來購買，看起來好像是違法了，但是在後續逐步檢視中發現，如果要註冊登入這個網站，還必須要輸入護照號碼及有效日期，或是駕照號碼，接著這個網站也有認證機制，確保使用者輸入的護照或駕照號碼均未過期，就可以被視為有效的年齡辨識技術。在這個產業中，有專門提供連接到國家的護照和駕照號碼系統，以驗證資料的專門業者。

業者所提供的成人內容，必須是在付費牆(pay wall)之後。在付費牆之前，VOD 可以向消費者廣告在這個網站中，可以看到哪些東西，但這些廣告內容是有限制的，不可以在廣告內呈現明顯裸露的性資訊。當然 Ofcom 也收到很多抱怨申訴表示，這樣一來，消費者怎麼知道自己可以買到哪些東西？但是我們表示，業者可以描述，但不能提供試用會員或是試看影片。

3. 如果在網路上發現不當內容，[可以向 IWF 檢舉或是 ISP 業者檢舉](#)，如果有人向 Ofcom 檢舉，你們會怎麼處理？此外，是否有其他輿論批評 IWF 或是 ISP 業者的處理方式，會傷害言論自由？

答：在 Ofcom 的內容審查等級中，就廣播電視節目內容，大致上可分為：合法(legal)、令人不悅(offensive)、有害(harmful)、嚴重有害 (seriously harmful)、違法(illegal)。但 ODPS 業者所提供的影音內容，則是從嚴重有害(seriously harmful)以上的內容，才介入規管。

至於以上各等級並無明文定義，Ofcom 採取的方式是在個案中討論，主張將該內容列入該等級者，應舉證說明何以認為該類內應列入該等級。因為這類判斷並非可以實驗證明，以得出具體定義，這是屬於警示性(precaution)的判斷，應該是針對個案討論。Ofcom 也整理過去的個案處理經驗，提出報告(中文翻譯參見附錄 3)說明哪些內容係屬對兒少有害的類型。

➤ 匯流政策中的兒少保護

4. 制定匯流媒體政策是 Ofcom 的重要任務之一，能否分享在 Ofcom 的媒體匯流政策中有那些兒少保護的政策目標？

答：Ofcom 的媒體匯流政策關注的不只是內容上的管理，也包括電波頻譜的應用及競爭公平的問題，今天將著重在內容管理的部分。有三份相關的重要研究報告：(1)在 2012 上半年 Ofcom 公布的一項研究報告，詢問社會大眾對於匯流媒體內容的管制期待，以及保護機制，包括線性內容及隨選內容。(2) 2013 年 7 月提出的「Connectivity, Content and Consumers」報告，討論媒體匯流世界中的策略政策，裡面也提到關於不當與有害內容的界定。(3)是歐洲議會公開詢問，有關匯流媒體世界中的規管理念，Ofcom 提出回覆的

綠皮書(中文摘要翻譯參見附錄 4)。

一般說來，匯流媒體的管制政策仍是在廣播電視方面會顯得比較嚴格，但對於網路影音或是隨選視訊則顯得較為寬鬆，這也符合社會大眾的期待。但是聯網電視(**connected TV**)的出現使得這樣粗略的管制界線出現爭議。透過聯網電視，可以看到具備公共性質的線性廣播電視節目內容，應該要有較嚴格的管制；但也可以看得到屬於低度管制的隨選視訊，以及開放網際網路內容。經由 **Ofcom** 針對父母所做的研究發現，這類社會大眾仍是期待對於聯網電視有比較嚴格的管制，但我們目前尚未制定符合這類期待的政策。

Ofcom 進行很多研究，做為制定政策的重要參考依據。2012 年我們做了很多研究，去了解媒體匯流時代中的觀眾型態。研究發現，匯流時代下的觀眾，其實不在乎內容是從何而來，只要是透過電視收看的，對觀眾來說都是一樣的。但是 **Ofcom** 也收到來自社會大眾的請願，主要分成兩大派，一派是主張要加強觀眾保護，一派則是要求開放。

Ofcom 也面對來自業界的壓力。業者提出不同程度的自律機制，希望 **Ofcom** 能做出公平一致的管制規範，目前我們將重心放在觀眾研究，以及回應社會大眾的期待為優先。

我們可以確定的是，在媒體匯流時代中，對於廣播電視較為嚴格的既有規範，仍是不會改變，這點在業界與社會大眾之間都存有共識。但是在隨選視訊的部分，規管程度上仍與廣播電視的規管程度有差距(**gap**)，而聯網電視凸顯了這個差距。**Ofcom** 現在致力於解決這個管制差距。

具體作法之一是賦予消費者適當的工具去保護自己，例如過濾機制及宣導教育。而且現在的小孩都是科技天才(**tech-savvy**)，我們希望父母也要變成科技天才，才知道怎麼保護孩子們。此外，**Ofcom** 也致力於建立通用的媒體內容規管標準，讓業者自律採用。

我們剛剛提到的隨選視訊中的 18 禁(**R18**)的規範，其中規定 **R18** 的內容必須加上限制接取的技術，現在由 **ATVOD** 負責執行，但 **ATVOD** 沒有最終裁量權，僅能依據 **Ofcom** 核准的規範，做出裁罰建議。過去由政府來執行 **R18** 的內容規管，曾經受到挑戰與質疑，現在由 **ATVOD** 這樣一個共管機制來執行，就平息了這些批評。

在網路內容方面，**Ofcom** 並不介入管理，但是為回應媒體匯流世界中的兒少保護，我們在回覆歐洲議會的綠皮書中，提出了我們的政策理念。作為通訊傳播媒體的主管機關，**Ofcom** 仍是會致力於研究觀察，作為政策執行的重要參考。

媒體匯流世界中，不可能只靠 **Ofcom** 就能獨力完成保護媒體消費者的任務，我們能做的是建立一個合作機制，讓相關的利害關係者(**stakeholder**)都一起加入，消費者本身

也有保護自己的責任。

八、英國隨選視訊監理機構 ATVOD

(一) 機構簡介

網站：<http://www.atvod.co.uk/>

ATVOD 是一個獨立的共管機構，負責規範管理符合英國法律定義的隨選視訊服務業者(On-Demand Programme Services)所提供的隨選視訊編輯內容。ATVOD 的前身是電視隨選協會(The Association for Television On-Demand)。

除了認定哪些業者屬於法律定義下須受規範的隨選服務，ATVOD 也負責要求這些隨選影音服務所提供的編輯內容，必須恪遵法定義務，這些隨選視訊服務業者也需要向 ATVOD 進行業務報告。

(二) 訪談紀要

✓ 訪談對象：ATVOD 執行長 Peter Johnson

➤ 有害內容：對於 18 歲以下未成年者的保護措施

1. 在 ATVOD 的規範中，第 11 條列出有害內容應給予的規範，我們也從網站上的一些判例看到有些隨選服務違反第 11 條的規定，例如 Studio66 TV、G Spot Productions 和 Abused Piggy 這些網站。能否進一步解釋說明第 11 條中，列出可能被接受的年齡證明方式，以及分享一些成功執行的案例？

答：我們最常用到的規範就是第 11 條(條文內容中文翻譯參見附錄 5)，如果你提供的內容包含「可能嚴重危害 18 歲以下未成年人身心或道德發展的內容，則只能在確保未成年人於一般情況下，不會看到或聽到這類內容之方式提供。」

使用這條規範，首先會被問到的問題就是：「何種算是嚴重危害的內容？」早在 1981 年，我們就已經確立這項規範，如果是會導致嚴重危害的內容，就絕對不能在廣播電視節目中播出。例如在英國，我們認為「重度色情」(hard-core pornography) 「可能」屬於嚴重危害的內容，但是荷蘭就不認為如此。

我們依此管制成成人內容，如果業者提供重度色情的內容，包含明顯的性行為者，就

必須採取與兒童隔離的措施。ATVOD 提供這些業者一些參考指示，告訴他們如果只做哪些措施，是不夠的。例如，讓使用者自行勾選「是的，我已經滿 18 歲了」，這樣是不夠的。自行輸入生日？也是不夠的。單單只是使用輸入卡號，或是透過手機接收增值付費的簡訊，這樣的付費機制也是不夠的，因為這些付費機制並非僅限成年人使用。

但在卡號的部分，僅限信用卡號(credit card number)是可以的，因為英國還有發行現金卡(Debit Card,也有卡號，不過只要 9 歲以上就可以申辦)。信用卡則僅限成人辦理。如果要使用現金卡付費，則須搭配其他可以確認該使用者為成人的機制，例如輸入護照號碼、電子投票(electric roll)、駕照號碼等。其實這是複製線上賭博遊戲的使用者年齡認證機制(age verification service, avs)，在英國有很多大型業者提供專業的年齡認證機制。

面對第 11 條的規定，業者的反應大概可以分成下面 4 類：(1) 僅採取信用卡付費機制；(2) 採用年齡認證機制軟體；(3) 業者退出這類服務；(4) 業者把公司(含主機伺服器)移出英國。很多在英國提供的成人影片是來自於美國。

2. 面對很多來自國外的隨選視訊，並不在 ATVOD 的規管範圍之內，有何因應對策？

答：我們跟學校密切合作，向學生與師長宣導採用親子鎖，以及兒少保護過濾軟體；我們也鼓勵業者加強他們的過濾軟體。同時針對那些設址在國外，卻對英國境內的兒少提供兒童不宜內容的業者，我們也希望銀行金融業者，能夠配合封鎖與終止這類不符合 ATVOD 規範的 ODPS 業者的交易。對於銀行金融業者，我們期待能有像 ISP 業者一樣的作為。1996 年，ISP 業者對於許多來自國外，透過他們的網路所傳輸的不當內容感到十分頭痛，於是 ISPA 與 IWF 合作，出錢贊助 IWF 的運作，由 IWF 彙整有關兒童色情的黑名單，提供給 ISP 業者，封鎖阻絕。

面對來自國外的 ODPS 業者，我們期待跟銀行金融業者也能有類似的合作模式。而對於在網路上販售的盜版內容，其實銀行已經有這樣的運作機制，即如果發現屬於侵權內容的網路交易，銀行會馬上終止此項交易，因為銀行會從信用卡交易中賺取交易手續費，但如果此項交易是違法的，則銀行的收入也屬不法所得，因此銀行也有義務配合執行終止不當交易。就像 VISA 現在已經和 CEOP 合作，配合執行終止有關兒童色情內容的不當內容。

這樣的合作機制不是出於法律要求，而是出於企業的自律精神，以及商譽形象的經營，例如美國運通卡的公司政策是不經手色情產品的交易。我們覺得這項合作機制是有很希望的，現在仍在努力推動。在上週的一項報導中指出，英國是美國成人影片的全球第二大消費市場，整體市場價值不易估計，但根據網站流量顯示，某個可付費購買成人

影片的網站，在 1 個月內的點擊率到達 1 千 1 百萬次。

➤ 編輯責任

3. **ATVOD 判定規管對象，以及責任歸屬的重點之一即是依據服務提供者對於內容是否具有多少程度的編輯能力。在臺灣，對於整合平台業者，我們以其服務是否在 walled garden 之內或之外來區分編輯能力與責任。像是 Apple TV, Google TV，我們視為 walled garden 之內的 IPTV 業者。而 Netflix, Lovefilm 這類業者，我們視為 walled garden 之外的 OTT 業者，前者因編輯控制權力較大，而有較為嚴格的規管，後者則幾乎難以規範。請問這兩類業者在 ATVOD 的規管之下，是否有不同程度的編輯責任，因而有不同程度的管制程度？**

答：在英國，認為平台業者是中立的，因此並不區分圍牆內或圍牆外。在英國的大型平台業者包括 Sky、Virgin Media、BT、TalkTalk、Apple TV 等，因為他們對內容並無編輯權，因此並不受 ATVOD 規管。就算平台業者提供圍牆內的服務，但實際上並未對其服務內容進行編輯或挑選，一樣不需受到 ATVOD 的規管。我們以最大的 Sky 為例，在 Sky 平台提供的服務中，大概有一半的內容是來自 Sky 集團，因此我們會透過 Sky 集團去規管其內容。但是同樣在 Sky 平台上，來自其他提供業者的內容，Sky 平台有提供內容業者上架的自律規範，希望內容提供者遵守，但 Sky 平台本身並無編輯權，亦無須對該內容負責。

只要符合以下的條件，就是 ATVOD 規管的對象：(1) 屬於類電視(TV-like)的服務內容；(2) 透過電子網路傳輸的隨選接收；(3) 影音視訊內容；(4) 設址在英國境內。

隨選視訊的編輯責任在於，誰有權力決定首頁放哪些圖片或影片、網站怎麼設計等等。如果公司沒有設址在英國，我們就管不到他們。要判別公司設址地點，是一項複雜的工程。如果公司登記在英國，那就很清楚地屬於 ATVOD 的規範範疇。如果有兩個總公司，例如一個在英國、一個在法國，就要更深入去了解哪個公司具有最終的內容編輯決定權。如果是在英國，才會屬於 ATVOD 的規管範疇。工作人數也會是指標之一，如上面的例子，如果英國公司有 100 人，法國公司只有 1 人，就會認定它是一家英國公司。

很多實際的情形是，ODPS 業者同時在美國和英國都有辦公室，但他們選擇認定自己是一家美國企業，則不受到 ATVOD 的規管。這一直是我們在致力於網路兒少保護上最大的挫折。

➤ 內容匯流但各法律規範不同

4. 以智慧型電視為例，能夠同時播出線性與非線性內容，但這兩類內容提供者的編輯能力不同，ATVOD 所規管的程度也不同，但對接收端的觀眾而言，是同一來源，是否會造成管制上的衝突，以及消費者心態上預期，受到管制的矛盾？

答：隨選視訊的服務一開始是在有線電視服務中出現，由有線電視業者協會組成的 ATVOD 提出自律規範。及至歐盟推出歐盟視聽指令，第一次對於隨選視訊提出立法規範，但是英國已經有 ATVOD 的自律規範，面對歐盟的法規，英國於是想要制定出屬於本國的隨選視訊法規，並且將 ATVOD 轉型為共管機制。這樣的共管機制在英國還出現在手機增值服務(Phonepay Plus)及廣告管理(ASA)，還有 DVD 及電影等產業。

ATVOD 這個共管機制的好處，在於企業需要付比較多的責任，管制成本也可能較低，也可比由 Ofcom 直接管理，有更多的資源專注在每個個案。Ofcom 需要管理的事業範圍太廣，相較之下隨選視訊只是很小的產業，難以得到太多的資源與關注。

我們將歐盟視聽指令移植為國內法，由 Ofcom 依據 2003 傳播法(Communication Act 2003)授權給 ATVOD 執法。ATVOD 由原本的企業協會(trade association)性質轉型為共管機構(co-regulatory body)，有一個獨立的五人制委員會(board)，其中一人為主席，其餘四人為來自業界的代表。委員會獨立行使職權，如果有與委員代表的公司產生利益衝突的案件，該委員則不參與討論。

有來自業界的委員代表的好處是，比較了解業界狀況，而不會做出不切實際的判決。如果由主管機關審議，這種情形經常會發生。

我們盡量確保業界委員的多元代表性，代表不同的聲音，非常有助於做出有效的判決。ATVOD 也成立企業論壇(industrial forum)，每個接受規管的 ODPS，都可派一名代表加入論壇。委員會需要對論壇負責，回應論壇提出的意見與議題。委員會和論壇成員也一起組成研討會，討論比較棘手的案子，或是企業如何出資維持 ATVOD 運作，以及討論修訂運作方針(guide)、建立企業共識等。

一開始 ATVOD 運作得很辛苦，因為各企業之間難以取得共識，各企業唯一的共同點就是都須受 ATVOD 的規範。接下來介紹必須接受 ATVOD 規管的對象和作為。

在我們的規範指令中，如果該隨選視訊符合「類電視」(TV-like)的定義，就該接受

規管。例如將廣播電視的節目剪輯後，放在網路上播出者，也屬於類電視的範疇，像是 4OD 的服務。在過去三年多，我們做了很多研究，想要制定出「類電視」的定義，這非常不容易，因為這個產業的內容變化一日千里。而且就算我們依據指令做出判決，業者還是可以向 Ofcom 提出上訴。我想律師從中賺了不少錢，因為這類的判決可以有很多種規避的解釋。

ATVOD 的執法依據為 2003 年制訂的通訊傳播法，其職權範圍(jurisdiction)僅限於來自英國的企業，例如 LoveFilm、4OD、Blinkbox 等，但是像目前在英國市佔率數一數二的美國 VOD 業者 Netflix，在歐洲的業務設址於盧森堡，即不受 ATVOD 的規管。像這類大型跨國企業設址在盧森堡的考量，除了該國有賦稅優惠政策之外，亦有認為盧森堡在執行歐洲視聽指令時，顯得較為寬鬆。

在隨選視訊的本國節目保護政策方面，歐盟法律授權各國自行訂立。在法國設有保護法語節目的比例，在英國則沒有這樣的考量。

在隨選視訊的規管上，我們基於技術中立的原則，認定平台業者沒有編輯責任，進行無差別待遇的傳輸工作，所以我們不會去管制透過大眾傳播媒體，例如有線電視、固網寬頻、3G 行動通訊或是衛星等管道傳播的內容，唯一會受規範的條件是，如果這些內容是透過電訊傳播網路(electronic network)，也就是完全透過開放的網際網路傳輸，由特定使用者可以在特定時間下載收看者，才會受 ATVOD 的規範。在這個概念下，OTT(Over-The-Top)服務也包含在規管範圍內。

➤ 會員規範

5. ATVOD 對於落入規管範圍的業者如何進行管理？

答：ATVOD 非採執照管理制度，接受 ATVOD 規管的 ODPS 業者必須向 ATVOD 報備(notify)其服務內容，並且依照其收入繳納規費，分為 6 個收入等級，例如大公司一年大概要繳交 1 萬 2 千英鎊，小公司則大概一年只要 90 英鎊。

如果 ODPS 業者要改變服務內容，例如增加 App 功能，或是可以透過機上盒收看，都必須要告知我們。關於內容有 4 項商業行為規範：

- (1) 贊助規範方面，例如不得贊助新聞節目、啤酒公司不得贊助煙草公司；
- (2) 商品置入方面，也類似於贊助規範，不得在新聞節目進行商品置入、菸酒公司不得進行商品置入；
- (3) 獨立內容編輯權，贊助者或商品置入者不得影響內容編輯；
- (4) 有關商品的贊助與置入，不得使用過分刻意的呈現手法，例如定格或特寫等特殊運

鏡。

當然還有最基本的規範，就是不得出現仇恨言論(hate speech)、煽動犯罪、種族歧視這類的內容。

九、英國廣告標準管理局 Advertising Standards Authority (ASA)

(一) 機構簡介

網址：<http://www.asa.org.uk/>

ASA 之設立，源自英國廣告協會 (the Advertising Association) 1961 年先設立「廣告規範委員會」(the Committee of Advertising Practice, CAP)，負責非廣播電視廣告規範的制定和執行事宜。次年再成立獨立自律組織 ASA，ASA 設有評議會 (the ASA Council) 負責裁決正式調查的申訴案件。2004 年，Ofcom 授權 ASA 管理廣播電視廣告後，ASA 及 CAP 等相關委員會或小組業務運作，分廣電(Broadcast)和非廣電(Non- Broadcast)兩組進行。ASA 揭示業者自律的目的在確保廣告內容能合法、適當、誠信與真實，避免廣告內容有傷害兒少、誤導、無禮冒犯或令大眾反感等違反規範情事；ASA 要維護廣告業依規範公平競爭的秩序，兼顧消費者及產業之利益。ASA 主要任務有：確實規範網路廣告、關注廣告對於社會帶來的影響、強調預防勝於治療、隨時與消費者、企業界以及整體社會互動協調。

(二) 訪談紀要

✓ 訪問對象：

政策規範經理 Malcolm Phillips

政策規範執行員 James Craig

➤ 自律/共管機制

1. ASA 兼具自律與共管的性質，能否介紹內部的組織與如何運作的細節？

答：ASA 是一個兼具自律與共管機制的機構，由廣告業者、廣告代理商及媒體業者出資運作。加入 ASA 的業者均承諾提供「合法、正當與誠實可靠」的廣告內容。

我們的自律規範有兩大主要目標：保護消費者及維持競爭。ASA 的作業規範是維持運作透明、根據證據做出適當準確的判決。

ASA (Advertising Standards Authority)與 CAP (Committee of Advertising Practice)有不同的組成代表或委員，又均各分設廣電和非廣電兩組；但有共同的目標，就是進行廣告自

律管理。CAP 為廣告行為委員會，其中 BCAP (Broadcast Committee of Advertising Practice)，是負責制定廣播電視廣告規範(《UK Code of Broadcast Advertising》)的委員會；非廣電組之 CAP 則制定《UK Code of Non-Broadcast Advertising》，是廣播電視之外的其他廣告規範，包括網路、戶外、平面、電影等廣告。

ASA 的經費來自企業，主要來源有：(1) 向企業徵收廣告支出中的 0.1%；(2) 業者與英國皇家郵件公司簽訂的 Mailsort 廣告郵件與郵遞服務合約的 0.2%；(3) 由廣告標準財務委員會(The Advertising Standards Board of Finance, ASBOF)²以及廣播電視廣告標準財務委員會(The Broadcast Advertising Standards Board of Finance, BASBOF)³取得自願加入的會員會費繳納款。

上述的廣告標準財務委員會(ASBOF) 除了收取廣告業者自願繳納的入會費用，ASBOF 也負責審核批准 ASA 與郵件偏好服務(Mailing Preference Service, MPS)⁴的年度預算。此外，ASBOF 也負責資助獨立審議小組(Independent Reviewer)，該小組負責審查不服 ASA 判決的上訴案件。

² ASBOF 的委員會成員來自幾個大型的企業組織，包括：廣告協會(The Advertising Association, AA)、電影廣告協會(Cinema Advertising Association, CAA)、直接行銷協會(Direct Marketing Association, DMA)、出版者協會通訊錄與資料庫(Directory and Database Publishers Association, DDPA)、英國廣告主聯盟(Incorporated Society of British Advertisers, ISBA)、廣告協會(Institute of Practitioners in Advertising, IPA)、銷售促銷協會(Institute of Sales Promotion, ISP)、網際網路廣告局(Internet Advertising Bureau, IAB)、報業出版人協會(Newspaper Publishers Association, NPA)、報業聯盟(Newspaper Society, NS)、戶外廣告協會(Outdoor Advertising Association, OAA)、期刊出版人協會(Periodical Publishers Association, PPA)、皇家郵政(Royal Mail, RM)、蘇格蘭每日報聯盟(Scottish Daily Newspaper Society, SDNS)、蘇格蘭報業出版人協會(Scottish Newspaper Publishers Association, SNPA)。

³跟 ASBOF 一樣，BASBOF 也是在 ASA 之外，獨立運作，該委員會代表來自業界幾個大型的組織，包括：廣告協會(The Advertising Association, AA)、Clearcast 公司、廣播中心(The Radio Centre, RC)、英國廣告主聯盟(Incorporated Society of British Advertisers, ISBA)、廣告協會(Institute of Practitioners in Advertising, IPA)、衛星與有線廣播團體(The Satellite and Cable Broadcasting Group, SCBG)、以及另外兩個董事代表包括 ITV 在內等其他電視公司。

⁴ 郵件偏好服務(MPS)是一個免費的服務，提供消費者反映表示不想收到哪些非主動索取的廣告垃圾郵件的意願。到 MPS 上註冊後，可以阻擋絕大部分的廣告垃圾郵件，但如果是消費者因為曾經進行消費後而收到的廣告信件，則不包括在 MPS 的阻擋範圍之內。

2004 年 11 月，Ofcom 授權 ASA 處理廣播電視廣告的案件，於是成立廣播電視廣告標準財務委員會 BASBOF。廣電與非廣電兩個委員會共用人事與設備。兩個委員會的委員對於 ASA 主席的任命有影響力，但是對於 ASA 的判決均無權干涉。

BASBOF 的徵收費用方式與 ASBOF 相同，但對象為針對領有 Ofcom 所發執照的廣播電視業者刊登廣告的業者，其廣告支出每一千英鎊，收取一英鎊的費用。徵收的範圍也包括廣告代理商對其客戶所開出的發票金額，廣告代理商必須向 BASBOF 彙報。

ASA 的職權範圍包括：印刷與報紙廣告、海報、直接郵件(DM)、電視與廣播廣告、電視購物、銷售促銷、電子郵件與文字簡訊、電影院廣告、網際網路(橫幅廣告、彈出式、病毒式廣告)、線上行銷、社群媒體、網站所屬聲明。

非屬 ASA 職權範圍的有：贊助、包裝、櫥窗設計、電話銷售、街頭廣告(fly-posting)、私人分類廣告、政策公告、政治廣告、線上編輯內容。

➤ 審查機制

2. ASA 強調預防勝於治療，不僅被動接受民眾抱怨投訴，也會主動檢視廣告內容是否符合廣告標準，對高度關注的領域(如賭博或酒類廣告)、紀錄中較不遵守規範的行業均會進行主動調查，請問調查案件與最後處理情形為何？

答：2012 年 ASA 受理的申訴案件有 29,953 件，其中 5,357 件為廣播電視廣告，13,232 件為非廣播電視廣告，405 件為多媒體廣告。2012 年所有案件中有 2,922 件屬於部分或全部改善或撤除。

ASA 不事前審查，但是除了受理檢舉申訴之外，亦主動檢查，尤其針對主題較為敏感的廣告，例如菸酒、賭博或是影響層面廣泛的食物類廣告。廣告最常被投訴及遭到撤銷處分的原因是含有誤導(misleading)的資訊。

3. 對於不服 ASA 判決的案例如何處理？是否有反申訴機制？

答：對於 ASA 的判決不服者，經常是來自國外的廣告，特別是屬於容易引起令人反感的事物或是有關社會責任者，會提出上訴(appeal)。但是在 ASA 審查會議做出判決後，即不再進行額外的調查工作，廣告主也不需提出更多說明，上訴案件由 ASA 的獨立審議小組(Independent Reviewer)重審。

在 ASA 發出判決通知的 21 天內，原申訴者與廣告主雙方均可向獨立審議小組提出上訴，但必須指出 ASA 的裁決過程，以及裁量結果中的明顯缺失，或是出示其他相關證據，獨立審議小組主席會重審該案。

如果廣告主無法指出上述的明確缺失或是沒有提出新的相關證據，獨立審議小組裁決(部分或全部)駁回廣告主的要求，則會個別回覆該廣告主，不另行公告。倘若獨立審議小組接受廣告主的上訴，主席也會建議 ASA 審議會重新檢視相關的規範。

上訴僅能由原申訴者、廣告主或廣播電視業者提出，必須由企業負責人或相對可負責者簽名提出，由委託律師或是認證機構提出的上訴將不被接受，獨立審議小組僅審理以文字說明提出的案件。

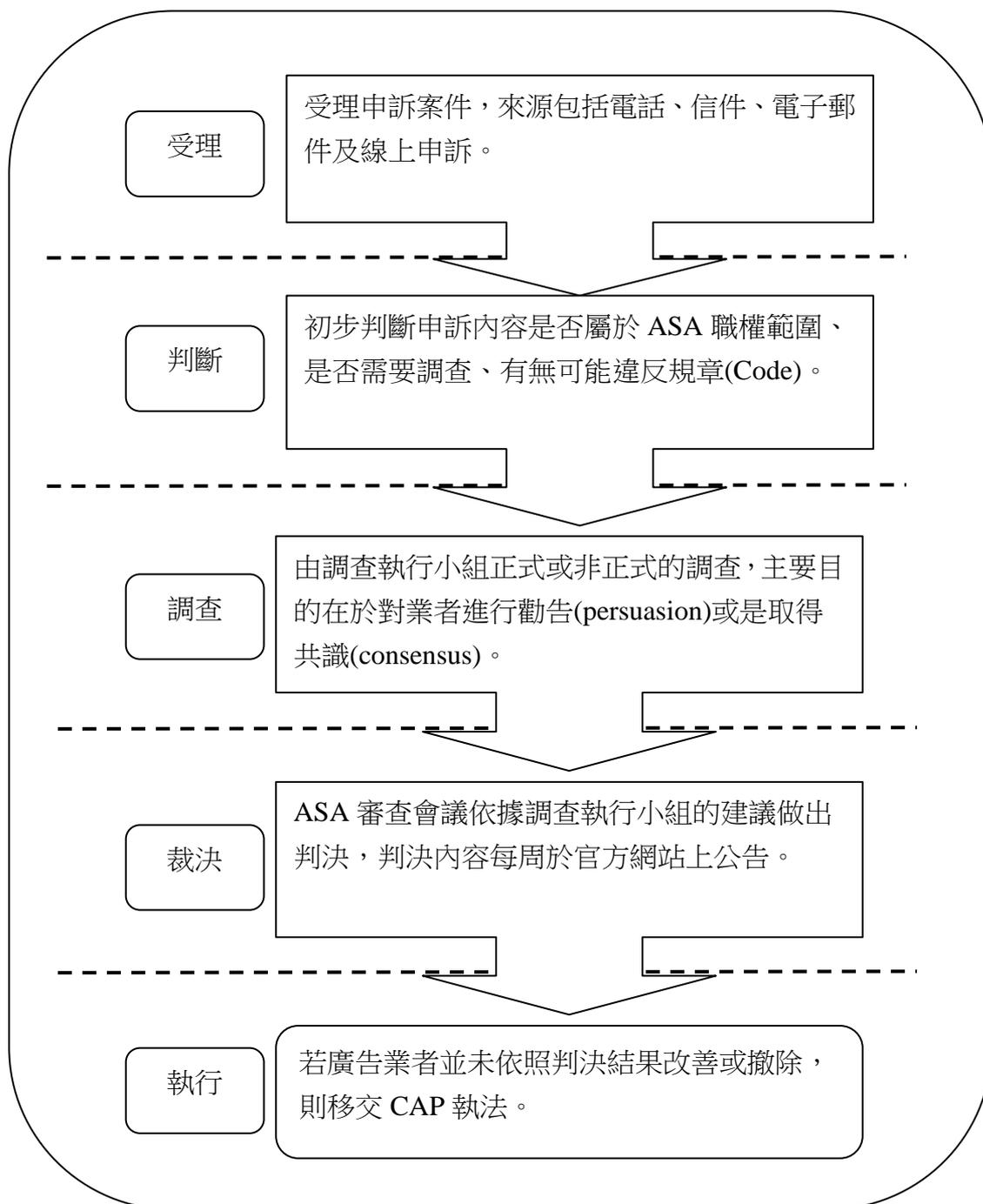
4. 據了解，Clearcast 為英國業者自律成立，自行於廣告播送前自律審查，是否有在 Clearcast 播出後，ASA 仍認為有爭議的案例？

答：Clearcast 公司係 2008 年由電視廣告審議中心(Broadcast Advertising Clearance Centre, BACC)改組成立，由英國前 8 大商業電視業者(ITV、Ch4、Five、Sky、GMTV、Turner、Virgin Media 和 Viacom)共同成立，目的在於簡化廣播電視廣告的播放程序。Clearcast 與 BACC 運用超過半個世紀以來的電視廣告製播經驗，預先處理可能造成問題的廣播與電視廣告，自律審查廣告企劃腳本與廣告片，以符合 BCAP 的規範，以及裨益會員業者向 Ofcom 申請換照。但 Clearcast 公司係屬自律機構，通過 Clearcast 公司事前審查者，並不代表 ASA 也會完全認同。

5. ASA 處理案件的流程為何？

答：ASA 設有評議會 (The ASA Council)，其組成包括主任委員 1 人，以及 13 名來自企業與非企業界之代表；會議分廣電 (the Broadcast Council) 和非廣電 (the Non-broadcast Council) 兩會運作，但 13 名委員中有 11 位委員同時參與廣電和非廣電兩會，另有 2 位委員僅參與其一。ASA 處理案件的流程大參見圖 10：

圖 10. ASA 處理申訴案件流程圖



參、心得及建議

此次參訪總共拜訪了 9 個在英國與網路內容管理相關的公私部門機關，包含法治、自律與共管性質，行程充實緊湊，獲益良多。英國為歷史悠久的民主先進國家，其自律共管機制獨樹一格，也經常成為歐盟這個特殊政治體制的重要參考對象。儘管我國與英國的政治體制與文化背景不盡相同，但在媒體匯流的時代中，國家法律的管轄範圍也因為日益頻繁的媒體交流而日漸趨近，值得努力的方向是與其他國家的管制架構交流切磋，從比較不同的政策目標與法規架構之中，找出值得師法之處，也重新檢視本國國情，有哪些值得保障的基本權益。

保護兒少權益為舉世皆然的基本主張，然而放置在媒體匯流時代中的網際網路中，兒少保護卻顯得更加地複雜棘手。以下提出此次英國考察參訪後，可做為 iWIN 網路內容防護機構執行兒少法定七大任務之參考建議，以及制訂匯流媒體政策之參佐：

一、增加消費者調查研究，了解消費者期待的改變

在媒體匯流時代中，消費者意識崛起，政策制定者應多了解消費者的改變。在過去，社會大眾對於一對多的廣播電視內容，有著較高度一致的管制期待。但在媒體匯流時代中，IP 化的數位環境讓消費者有了更多的選擇，出現更多種的傳播方式，不僅限於線性內容一對多的撒網式編播，還有多對多、一對一、多對一等等傳播模式。隨著傳播模式的多元，消費者的選擇更多，消費者本身的媒體選擇能力及口味偏好，開始出現差異，對於媒體內容的管制期待，也出現分歧。媒體內容的管制政策應該呼應消費者的期待，才能制定更適切的媒體政策。

二、縮小不同媒體之間的内容管制落差

政策制定者應該致力於釐清廣播電視(broadcast)與電訊傳播(telecommunication)之間的管制落差，尤其在聯網電視(connected TV)的應用上，以上兩者媒體內容不對等的管制力道，形成管制上的漏洞，也讓消費者感到混淆困惑。在 Ofcom 回應歐盟有關媒體匯流政策徵詢的綠皮書中，Ofcom 提出的解決之道之一，是找出數位內容價值鏈中更多的參與者(player)，尤其是數位中介者(digital intermediary)，賦予這些業者應有的責任，對這些業者進行適當的規管。

三、強化跨部會、跨公私領域的共管機制

網路安全並非僅限單一的議題，需要受保護的對象也不只限於兒少。因此網路安全不可能由單一主管機關來負責，應該建立跨部門的合作機制。英國的 UKCCIS 即為一例，整合來自官方、業界、學界及公民團體超過 200 個成員，一同與會討論如何保護兒少上網安全。這類跨部門的機制避免淪為拼裝車的命運，關鍵在於要求各部門合作之前，要先釐清各部門之間的權責分工，才不至於出現多頭馬車或是出現三不管地帶的情形。iWIN 網路內容防護機構的成立正是基於此一概念，希望彙整多方參與，共同致力於兒少上網安全。由於目前臺灣的網路產業的自律機制尚未臻備，未若英國的產業自律機制行之有年，且運作良好，因此推廣業者制定自律機制，亦是 iWIN 的主要工作任務之一。

四、加強提倡媒體識讀教育

在 Ofcom 回應歐盟媒體匯流政策徵詢的綠皮書中表示，媒體識讀(Media literacy)在媒體匯流時代中扮演重要的角色。未來的媒體應用更趨多元，民主自由國家的管制方向也趨向開放，相對凸顯出政府在推廣媒體識讀教育上應給予更多重視。充分賦權(empowerment)的消費者正是被充分告知(well-informed)的消費者，媒體識讀教育賦與消費者在鋪天蓋地的媒體匯流世界中，能夠充分享受並且自我保護的權力。

五、建立並參與跨國合作機制

網際網路穿越了地理上的國界，也將不同國家的管制架構串連了起來。在維持網際網路開放性的前提之下，建立並且參與跨國合作機制，是維持國家之中自由開放且運作正常的媒體環境之大勢所趨。以打擊國際兒童色情為例，國際組織兒童色情檢舉熱線 INHOPE 成立於 1999 年，現有 41 個國家共計 46 個會員(每個國家不限一個會員名額)，與國際刑警組織合作，並和各國 Hotline 組織密切聯繫，英國的 IWF 即為 INHOPE 一員。IWF 與英國其他組織，包括警察單位 CEOP、網路產業自律組織 ISPA，以及政府主導的跨部會機構 UKCCIS 協力合作，成效良好。於 1996 年 IWF 成立之初，大約仍有 18%的兒童色情內容源於英國境內，這個數據在 2012 年降至不到 1%，且查獲的不法兒童色情內容，在英國境內者，能夠在 60 分鐘內移除；不在英國境內者，有 50%能夠在 10 天內移除。INHOPE 的運作成效有賴更多的國家成員加入。

我國亦為歷史悠久的民主開放國家，在媒體匯流時代中，要維持自由開放且充滿良性競爭的多元媒體環境，有賴具有遠見的媒體政策。培養耳聰目明、充分賦權的媒體消費者，在政府、業界，以及民間團體的跨部會、跨領域共管機制下，共同維護兒少上網安全，方能有高瞻遠矚的國家未來。

肆、參訪照片

圖 11. 參訪網路觀察基金會(IWF)之 1



圖 12. 參訪網路觀察基金會(IWF)之 2



圖 13. 參訪網際網路服務業者協會(ISPA)



圖 14. 訪問國際通訊傳播協會理事長 Andrea Millwood Hargrave



圖 15. 參訪手機增值服務監理機構 Phonepay Plus



圖 16. 參訪兒童剝削與網路保護中心 CEOP



圖 17. 參訪兒童上網安全教育推廣公民團體 Childnet International



圖 18. 參訪通訊傳播監理機關 Ofcom



圖 19. 訪問 ATVOD 執行長 Peter Johnson



圖 20. 參訪 ATVOD



圖 21. 參訪廣告標準管理局 ASA



圖 22. 拜會我國外交部駐倫敦辦公室



伍、附錄

附錄 1

全球行動通訊系統協會(GSMA)歐洲兒少安全使用行動通訊協議

「歐洲兒少安全使用行動通訊協議」是由全球行動通訊系統協會(Global System for Mobile Communications Association, GSMA)的歐洲會員所推動，目的是確保兒童能在行動電話上安全取得內容。這份協議獲歐盟資訊社會和媒體事務委員 Viviane Reding 背書，致使歐盟 23 個成員國發展出安全使用行動通訊的行為守則，裨益歐洲 96%行動用戶。

越來越多行動業者提供用戶取得豐富範疇的內容服務，內容服務若經由不同管道取得，會受到年齡限制的約束，因此業者也面臨如何管理內容的挑戰。

為了直接因應此問題，並制定協議使廣大範圍的內容服務得以提供給用戶，歐洲行動通訊業者發展出「歐洲兒少安全使用行動通訊協議」。這份協議制定若干建議事項，以確保兒童和青少年能在他們的行動電話上安全取得內容。

* 商業內容分級

行動通訊業者自身及第三方的商業內容，應依照現行國家標準規範的正當和適當性分級，以辨別不適合兒童與青少年觀看的內容。

* 管制機制

應提供家長適當方法，管制孩童取得此種內容。

* 教育及提高公眾認識

行動通訊業者應致力提高公眾認識，並提供家長有關更安全使用行動服務的建議，以及確保用戶能使用這樣的機制來回報安全疑慮。

* 打擊行動社群產品和網路的非法內容

行動通訊業者應與執法單位、國家主管機關、國際網路兒童色情檢舉熱線聯盟 (International Association of Internet Hotlines, INHOPE) 或相等機構合作，打擊網路上的非法內容。

這份協議由全球行動通訊系統協會 (GSMA) 的歐洲成員所制訂，並經與歐盟委員會及其他兒少保護利益關係人磋商，於 2007 年 2 月 6 日「安全網路日」當天在布魯塞爾發布，歐盟資訊社會和媒體事務委員 Viviane Reding 與席。

簽署協議業者包括：

- AS EMT
- Alands Mobiltelefon
- Belgacom
- Bouygues Telecom
- Cosmote
- CYTA
- Deutsche Telekom Group
- Elisa Eesti AS
- Hutchison 3G Europe
- Go Mobile
- KPN
- Mobilkom Austria
- Mobitel EAD
- Mobitel
- Orange France Telecom Group
- P&T Luxembourg
- SFR
- Tele2
- Telecom Italia
- Telefonica
- Telenor
- TeliaSonera
- TDC Mobil Norden
- Vivatel
- Vodafone
- Wind Hellas

目前為止，參與此項協議的行動通訊業者，已將協議中的建議事項轉變為歐盟 23 個成員國的自律行為守則。因此，目前有 5 億 8000 萬名行動用戶受惠，約占歐盟行動用戶的 96%。GSMA 歐洲主席 Kaisu Karvala：「隨著行動寬頻網路的擴展，歐洲人能夠輕易透過手機取得豐富的內容，我們的產業正在與時俱進，以確保必要保護措施到位，讓父母對孩子安全使用行動服務有信心。」

Viviane Reding：「這項協議對於兒少安全來說是重要的一步。我恭喜行動電話業者在保護弱勢上的進步，這表示負責任的自律機制在整個歐洲層級上行得通。」

附錄 2

Childnet International 調查報告：全球觀點—線上匿名性

全球觀點—線上匿名性

線上匿名性的年齡趨勢及其對使用行為與言論自由的影響

2013 年 10 月

青少年網際網路治理論壇計畫—Childnet International

全球觀點—線上匿名性

本項調查由 15 到 17 歲的使用者協助設計，由來自 68 個國家，超過 1,300 人參與調查。Childnet International (自 2009 年)成立青年網際網路治理論壇計畫，將青少年的意見帶入網際網路治理論壇(Internet Government Forum, IGF)。去年的 IGF 討論到網路匿名性，該場論壇中，青少年討論關於社交媒體以及言論自由，結論是線上匿名性區別線上與離線傳播(communication)的最大特性，匿名性可以賦予使用者更大的發言權，但也因為可以藉此卸責，而助長了惡劣不當的行為。這個調查的受訪者均為 13 歲以上，藉由此項調查讓更多人得以參與發言，但調查結果並不應該視為具有全球代表性。

總結要點

- 匿名傳播是常見的線上行為：三分之二的受訪者表示在過去的一年中，他們曾經進行線上傳播而並未揭露自己的身分。
- 人們使用幾種不同的方式進行線上匿名傳播：最常見的是留下不具名的評論(50%)，以及使用不需進行註冊的服務(40%)。
- 選擇匿名上網的主要原因是保護個人資料：在所有年齡層中，有 65%的受訪者選擇這個原因。
- 許多人認為匿名發言較能自由表達己見：59%的受訪者表示匿名性讓他們較能表達想說的話。
- 有些時候匿名性造成使用者變得更糟糕：71%的受訪者覺得人們會變得更惡劣如果在網路上匿名的話；37%表示曾在網路上遭受匿名攻擊；25%自認可能會變得更惡劣如果他們在網路上匿名。
- 很多人認為網路匿名性被用在負面用途：70%的受訪者表示他們發現網路匿名性被用在負面用途，包括網路霸凌、仇恨言論、性騷擾、冒用身分或是散布虛假資訊或謠言。
- 但也有很多人認為匿名性被用在正面用途：53%的受訪者認為線上匿名性被用在正面用途，包括尋求關於潛在的騷擾或是敏感或禁忌議題的幫助或建議、表達可能不好意思說出口的讚美、保護隱私、說出心聲且免於被批判或攻擊、批評政府或財團或是討論爭議話題。
- 總體而言，大多數受訪者都認為能夠讓使用者選擇是否在網路上匿名，是很重要的：

86%的受訪者認為能夠讓人們在網路上匿名是很重要的。

研究方法

這項調查是由青年網際網路治理論壇計畫中，15 到 17 歲的成員設計的，Childnet 政策小組提供指導與建立有效的調查問題。這項調查是使用 SurveyMonkey 進行的線上問卷，調查日期從 2013 年 8 月 19 日到 9 月 30 日。

封閉型的問題用在取得統計數據資料，做成研究結論中的百分比數據。開放型的問題讓受訪者能夠表達己見以及闡述他們所提供的答案。這份報告中也包含直接引述他們的答案，因此可能會有一些拼錯的字或文法上的錯誤。所有問題都不是必答題，受訪者可以選擇跳過不答。

本項研究由 Childnet International 進行推廣，其合作夥伴協助將調查指南翻譯為阿拉伯文、巴西葡萄牙文、簡體中文、繁體中文、德文以及西班牙文。

樣本

計有 1,382 名受訪者參與此項調查。66% 為女性(樣本數為 913)，34% 為男性(樣本數為 468)。22% 的年齡在 13 到 15 歲(樣本數為 304)，28% 為 16 到 18 歲(樣本數為 390)，25% 為 19 到 25 歲(樣本數為 347)，15% 為 26 到 35 歲(樣本數為 208)，10% 為 36 歲以上(樣本數為 132)。

受訪者來自 68 個國家：阿富汗、安哥拉、阿根廷、亞美尼亞、澳洲、奧地利、孟加拉、巴貝多、比利時、巴西、保加利亞、加拿大、智利、中國、哥倫比亞、賽普勒斯、捷克、丹麥、多明尼加共和國、埃及、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、迦納、希臘、蓋亞那、香港、匈牙利、冰島、印度、印尼、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、肯亞、拉脫維亞、盧森堡、馬來西亞、馬爾他、墨西哥、荷蘭、奈及利亞、挪威、祕魯、菲律賓、葡萄牙、俄羅斯、聖克里斯多福尼維斯、聖露西亞、沙烏地阿拉伯、新加坡、斯洛維尼亞共和國、南非、南韓、西班牙、瑞典、瑞士、泰國、烏干達、烏克蘭、阿拉伯聯合大公國、美國、英國、烏拉圭與葉門。

我們發現較多受訪者來自芬蘭、英國、中國、墨西哥與印度。

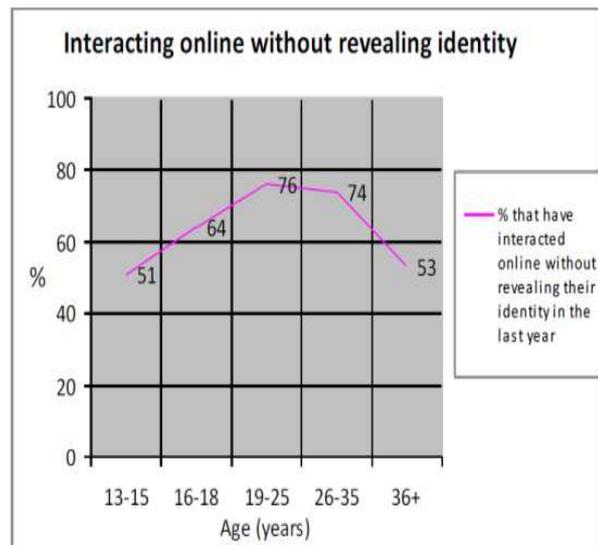
我們照年齡進行分析，但不應該將年齡視為單一指標，因為這些資料並不具全球代表性。我們不依照地區進行分析，因為樣本數太小還有來自各地區的年齡樣本數不同。

結果

• 匿名傳播是常見的線上行為

幾乎三分之二(65%)的受訪者表示，在過去一年中，他們曾經進行匿名的線上行為，29%表示沒有進行線上匿名行為，6%表示不清楚。從下表中可以看出進行匿名行為的高峰出現在 20 幾歲的年齡級距。

▲ 圖一：進行線上匿名行為的年齡趨勢 (調查資料：有 1,178 名受訪者回答這個問題：「在去年，你是否曾經進行線上活動而沒有透露你的身分？」多重選項，單一答案。)



• 人們使用幾種不同的方式進行線上匿名傳播

最常進行線上匿名傳播的是留下匿名留言(51%)，其次是使用不需註冊的服務(40%)。19 到 25 歲以及 26 到 35 歲的族群是進行各種匿名傳播行為的最高族群，這也符合在最可能使用匿名服務的調查結果。然而其他一些匿名傳播行為的高峰則出現在其他相對較為年輕或年長的族群中。例如使用匿名聊天服務的高峰出現在 16 到 25 歲的族群，然而使用暱稱作為帳號的的高峰則出現在 26 歲以上的族群。

表一：進行各種匿名傳播行為的年齡趨勢

你如何進行匿名傳播?	13-15 歲	16-18 歲	19-25 歲	26-35 歲	36 歲以上	總計
匿名留言	46%	52%	56%	57%	35%	51%
使用不是真名的暱稱帳號(例如 Facebook 上使用假名、Twitter 的帳號像是 @not_my_name)	33%	27%	40%	43%	40%	36%
使用不需註冊的服務(例如匿名留言板)	28%	41%	47%	46%	33%	40%
經營部落格或是網站,但沒有顯示自己的身分	15%	19%	29%	29%	28%	22%
使用可以匿名與陌生人聊天的服務(例如匿名視訊聊天或是具聊天功能的遊戲)	24%	40%	43%	28%	9%	33%
其他	13%	14%	11%	9%	14%	12%

(調查資料:950 位受訪者回答此題：「如果曾進行匿名傳播，你如何進行？」多重選項，多重答案)

我們提供一個開放欄位供受訪者描述他們如何進行線上匿名傳播。在 13 到 15 歲的年齡

族群中，有人提到他們使用的服務有 Ask.fm、Instagram、Snapchat、Bin Weevils、Twitter、Omegle，還有線上遊戲、手機 Apps，以及論壇。有些受訪者指出，他們會使用一些代稱(display names)，而不會分享太多個人資料。

「“I only put my first name on posts and don't publicly display personal details i.e. Phone number etc” - Male, UK (13-15 yrs)」

(「我只會放上我的名字，而不會公開像是電話號碼這類的個人資料」，13-15 歲男性，英國。)

在 16 到 18 歲年齡族群回答中，提到的網站和服務有 Tumblr、Chatroulette、Xbox LIVE、Ask.fm、Steam、YouTube、Omegle、Talked and League of Legends，還有網路服務像是 Tor、或是在透過 VPN 的網頁瀏覽。有幾個受訪者提到他們有「網路身分」，就是對陌生網友而言，這個身分是匿名的，但他們實體世界的朋友可能會認得這個身分。

“i have accounts with names that are not mine to chat with other fans of the things i like and to send messages to my idols, i also have talked with people i dont know just to have fun without revealing my identity” - Female, Mexico (16-18 yrs)

(「我有幾個帳號，都不是我的名字，用來和其他粉絲討論我喜歡的事情，也拿來傳訊息給我的偶像。我也和幾個我不認識的人聊天，只是為了好玩，我沒有洩漏我的身分。」16 到 18 歲女性，墨西哥)

“I usually register into new social medias/websites/services with same username that i use in most places. It is my Internet identity. However, some websites do reveal my first or full name and i have made finding my real name quite easy on purpose(to be open). I also use same username in most places to make it easier for my friends on one network to find me on others too.” - Male, Finland (16-18 yrs)

(「我通常用同個使用者名稱註冊新的社交媒體/網站/服務。它是我的網路身分。但是有些網站真的洩漏了我的名字或是全名，我可以很容易就在網路上找到我真正的名字。我也在許多地方使用同個使用者名稱，這樣我的朋友才能找到我。」16 到 18 歲男性，芬蘭)

19 到 25 歲的族群提到一些服務，像是 YouTube、Omegle、IRC services、4chan、Steam、Chatous、Gengou，還有文章留言、線上遊戲以及匿名訊息留言板。

“As a member of the LGBT community I use the internet as a way to communicate with other LGBT people across the world without revealing my sexuality to people I know” - Female, UK (19-25yrs) “Sometimes I even use software which allow me to hide my IP and hence the

geographical identity.” - Male, India (19-25 yrs)

(「身為 LGBT 社群的一分子，我和世界各地其他 LGBT 的成員交流，但沒有透露我的性別。」19 到 25 歲女性，英國)

(「有時候我甚至會用一些軟體去隱藏我的 IP 位址，這樣就不會洩漏我的地理位置。」19 到 25 歲男性，印度)

26 到 35 歲以及 36 歲以上的族群提到 Ebay、個人部落格、Twitter、部落格或文章的評論，還有使用共同身分進行線上交談。此外，這個年齡族群也提到像是 Tor 或 VPN 的服務。

“I have a stable, consistent internet pseudonym that I use on several social networking sites, primarily Dreamwidth, Livejournal and Twitter. I have used this same pseudonym for over ten years. I would not like to use my full "real" name online because I don't want to be easily searchable by, for example, people I interact with professionally. However, I do not consider my online identity less real than my legal name - it is a pseudonym, not a "fake" name - and I have many friends whom I first met under my online identity who I have met face to face. Under my online pseudonym, I have a well-established reputation, and I certainly consider myself accountable for the things I say under that name. That name is me, perhaps more so than my legal name. I am not anonymous when I use that name, I am a person who is known by that name.” - Female, Sweden, 36+ years

(「我有一個長期固定使用的網路筆名，我用在幾個社交網絡網站上，像是 Dreamwidth、Livejournal 和 Twitter。我已經用了超過十年了。我不想要用我「真正的」全名，因為我不想要輕易的被我工作上共事的人搜尋到。但我也不覺得我的線上身分就不像我的合法姓名一樣的真实，它是一個「筆名」，不是一個「假名」。我有幾個朋友是我一開始透過線上身分認識的，後來有實際見面。我的網路筆名有著良好的名譽，我完全可以為這個名字負責。這個名字就是我，甚至比我合法的姓名還更適合我。用這個名字的時候，我不覺得我是匿名的，這個名字就是我。」36 歲以上女性，瑞典)

• 選擇匿名上網的主要原因是保護個人資料

選擇匿名上網的最主要原因是保護個人資料—有 65% 的受訪者選擇這個答案。這也是所有年齡族群中最常見的答案。

在各年齡族群中，第二名的答案是「覺得較安全」。「保護我的名聲」，這是在各年齡族群中，排名第三的答案，除了 16 到 18 歲的族群，這族群排名第三的是「覺得好玩」。在 16 到 18 歲的族群中，「保護名聲」甚至還不在前五名。此外，在 19 到 25 歲的族群中，並列第三名的答案還有「避免惹上麻煩」。

表二：選擇匿名上網的原因中的年齡趨勢

	13-15 歲	16-18 歲	19-25 歲	26-35 歲	36 歲以上	總計
保護我的個人資料	54%(第 1)	62%(第 1)	72%(第 1)	69%(第 1)	68%(第 1)	65%(第 1)
覺得較安全	45%(第 2)	48%(第 2)	52%(第 2)	51%(第 2)	28%(第 2)	47%(第 2)
保護我的名聲	27%(第 3)	24%(第 7)	31%(第 3)	41%(第 3)	20%(第 3)	29%(第 3)
避免惹上麻煩	21%(第 7)	24%(第 7)	31%(第 3)	37%(第 4)	19%(第 4)	27%(第 4)
為了說出我不好意思表達的事情	18%(第 8)	29%(第 4)	28%(第 5)	23%(第 5)	8%(第 7)	23%(第 5)
為了說出我害怕表達的事情	22%(第 6)	29%(第 4)	24%(第 7)	23%(第 5)	8%(第 7)	23%(第 6)
給我自信	26%(第 4)	26%(第 6)	24%(第 7)	18%(第 8)	17%(第 6)	23%(第 7)
為了好玩	23%(第 5)	31%(第 3)	27%(第 6)	15%(第 9)	4%(第 9)	23%(第 8)
說出一些爭議的事情	12%(第 9)	12%(第 9)	24%(第 7)	26%(第 5)	18%(第 5)	17%(第 9)
為了做一些違法的事情	3%(第 10)	3%(第 10)	5%(第 10)	5%(第 10)	1%(第 10)	3%(第 10)

(調查資料: 1,145 名受訪者回答此題:「選擇在網路上匿名的可能原因為何?」多重選擇, 多重答案)

在意見欄中有幾個建議, 關於為何使用者會選擇匿名, 包括為了假裝是其他人, 或是擁有一個虛構的身分、為了不把個人資料給陌生人、覺得用個人資料來登入很麻煩、想要發表自己的意見又不會牽連到自己、說某人的壞話、不想被別人批評或是想要逃離某些成見、隨機與陌生人交談、逃離需要時時小心發言的壓力、隱藏自己不想被別人知道的資訊, 還有保護專業聲譽。

“To sometimes pretend to be someone im not” - Male, UK (13-15yrs)

(「有時候想要假裝變成其他人。」13 到 15 歲男性, 英國)

“To say what I think with out everybody judging me for it” - Female, Iceland (16-18yrs)

(「為了說出我的想法且免於被所有人批判。」16 到 18 歲女性, 冰島)

“Nicknames and anonymity are kind of in the nature of Internet in my opinion. But it's also fun to have a "fictional identity" for games or other situations like them.” - Male, Finland

(16-18yrs)

(「對我來說, 使用暱稱或是匿名是網際網路的一部分本質。但在玩遊戲或是其他類似的情形下, 使用「虛擬身分」其實也是蠻有趣的。」16 到 18 歲男性, 芬蘭)

“If you Google my name, my website shows up with the story of my life. I don't want people

to know this about me when I'm playing a game. Otherwise they will use it against me. (cyber bullying)” - Female, Netherlands (19-25yrs)

(「如果你透過 Google 搜尋我的名字，就可以找到我的網站，看到我的生平事蹟，我不想要在我玩遊戲的時候，被別人知道這些，否則他們就可以因此來對付我(網路霸凌)。」 19 到 25 歲女性，荷蘭)

“I simply don't want to have my name associated with everything I do. Much in the same way that I don't want my name hovering over my head in luminous letters when I buy groceries or walk down the street.” - Female, Ireland (19-25yrs)

(「我就是不想讓我的名字跟我做的所有事情牽連在一起。好像就算我只是去買個東西或是走在街上，我的名字就像個發光的招牌一樣，掛在我的頭上。」 19 到 25 歲女性，愛爾蘭)

“I am trans but not out on the internet, since it's loads easier to be Just a Guy. So when I talk about trans issues, or... things like my childhood sexual abuse... I don't really want it connected to the same person other people might know from games and fandom and things.” - Male, US (26-35 yrs)

(「我是一個變性人，但只在網際網路上透露，因為如果就只要『當一個男人』的話，事情就簡單許多。因此當我討論到關於變性的話題，或是我小時候被性侵的事情，我實在不想要跟我自己牽扯在一起，其他人可能會透過遊戲、粉絲或是其他事情知道我是誰。」 26 到 35 歲男性，美國)

“Because I don't want everything I say online to be documented and searchable for the rest of my life. I might change my mind, phrase things differently later etc. If I don't speak anonymously, I feel like I need to make extremely careful statements--like a politician speaking with a journalist. This is exhausting and I don't want to feel so restricted.” - Female, Netherlands (26-35 yrs)

(「因為我不想要讓我在網路上說過的每件事，在我這輩子都會被建檔，然後被搜尋出來。我可能會因此改變我的想法或是往後都用不同的方式措辭。如果我不能匿名發言，那我想我可能需要非常謹慎的發表言論，像是政治人物對記者說話一般。這樣會很累，而且我不想要覺得這麼受限制。」 26 到 35 歲女性，荷蘭)

“To be protected from possible harmful offline actions related to my online expression; anonymity provides additional safety in the country with massive violation of human rights” - Male, Russia (26-35 yrs)

為了確保我的網路發言可能不會帶來在離線世界中有害的威脅，在這個經常危害人權的

國家裡，匿名性提供更多的保障。」26 到 35 歲男性，俄羅斯)

“So that I am not seen to be making a comment on behalf of, or impacting on, my employer or colleagues. So that my identity is not revealed to students that I teach.” - Male, Australia (36+ yrs)

(「這樣一來我就不需要為這個評論負責，或是對我的上司或同事造成影響。我教的學生也不會知道我的身分。」36 歲以上男性，澳洲)

“To force my audience to pay attention to what I am saying, without pre-judging based on who I am” - Female, Saint Lucia (36+ yrs)

(「為了讓我的受眾在不基於我是誰的成見之下，注意我的發言。」36 歲以上女性，聖露西亞)

• 許多人認為匿名發言較能自由表達己見

整體而言，超過 59% 的受訪者表示，如果能夠匿名的話，他們比較能夠在網路表達真正想說的話。然而也有 28% 不認為如此，13% 表示不知道。

在認為如果匿名能夠使他們更能暢所欲言的人數中顯示較小的年齡差別趨勢：在 13 到 15 歲類別中有 60%、16 到 18 歲的類別中有 56%、19 到 25 歲的類別中有 67%、26 到 35 歲的類別中有 56%、36 歲以上的類別有 52%。

• 有些時候匿名性造成使用者變得更糟糕

青年組更想知道的是，網路匿名性是否可能讓人們變得更過份。整體而言，71% 的受訪者認為在線上匿名的時候，人們會變得更惡劣；但有 18% 的受訪者不覺得如此，11% 的人說不知道。整體而言，37% 受訪者曾經在網路上遭到匿名攻擊，更有 26% 的人表示不曾親身經歷過，但知道身邊的人曾經有過。25% 的受訪者認為他們可能會變得更惡劣，如果是在網路上匿名的話，但有 59% 的人認為不會改變，16% 的人說不知道。

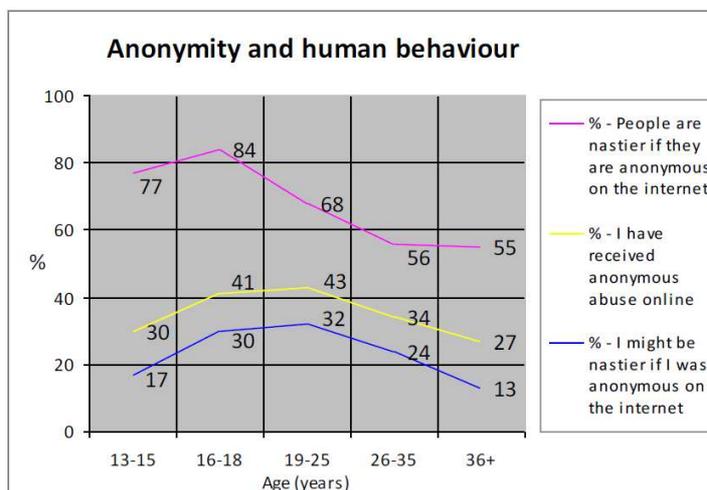


圖 2 有關線上匿名性之態度、經驗與行為的年齡趨勢

(調查資料：此圖包含 3 個調查問題。問題 1：1,140 位受訪者回答此題：「你覺得在網路上匿名時，人們會變得更惡劣嗎？」多重選項，單一答案。問題 2：有 1,140 位受訪者回答此題：「你曾經遭到網路

匿名攻擊嗎？」多重選項，單一答案。問題 3：有 1,144 位受訪者回答此題：「如果在線上匿名時，你覺得自己有可能變得更惡劣嗎？」多重選項，單一答案。）

從此圖表可以看出年齡趨勢很明顯在 16 到 18 歲的族群傾向認為當在網路上匿名時，人們會變得更惡劣，此外，他們也比較可能在網路上遭到匿名攻擊，以及承認他們可能會變得更惡劣，如果是匿名的話。很有趣的是，19 到 25 歲的族群也呈現類似的趨勢，他們比較可能受到網路匿名攻擊，也承認匿名的話可能會讓他們變得更惡劣，但是比起 16 到 18 歲的族群，他們卻比較不覺得人們在網路上匿名的話，有可能會變得更惡劣(16 到 18 歲 84% vs 19 到 25 歲 68%)。

• 網路匿名性的正面與負面用途

整體來說，53%的受訪者表示網路匿名性有其正面用途，但有 70%的受訪者認為網路匿名性也有負面用途。

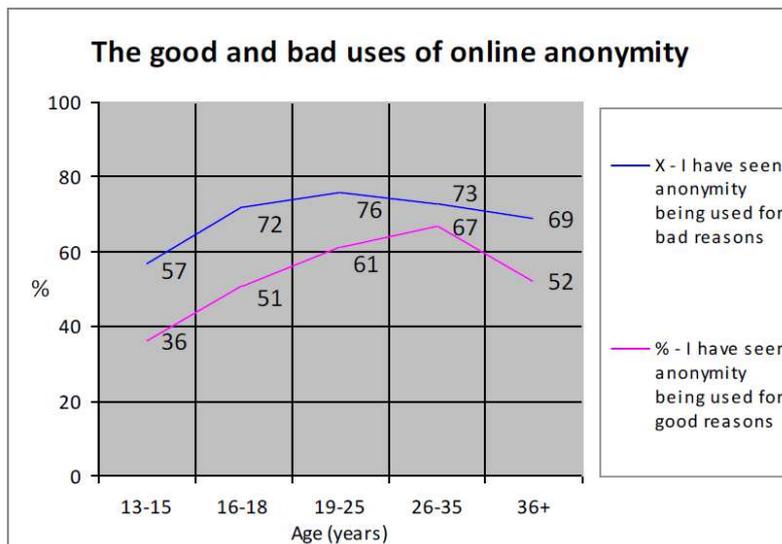


圖 3 線上匿名的正面與負面用途之年齡趨勢

(調查資料：此圖包含來自 2 個調查問題的數據。問題 1：1,136 位受訪者回答此題：「你曾經發現網路匿名性用在負面的用途嗎？」多重選項，單一答案。問題 2：1,138 位受訪者回答此題：「你曾經發現網路匿名性用在正面的用途嗎？」)

回答的數據顯示匿名性的最主要負面用途是霸凌與仇恨言論。年輕的使用者指出這些情形在一些熱門的網站上很普遍，例如 Ask.fm, Formspring 和 Tumblr。很多受訪者也提到，特別是女性很容易成為匿名攻擊的對象。將近 20 歲的青年與成人也提出性騷擾、竊取身分、散播假消息與謠言，以及分享令人不悅的圖片或影片等議題。他們也提到在網路上匿名「跟蹤」別人還有蒐集個人資料。較年長的成人則提出擔心假造資料的使用者會去訛騙他人。

“An anonymous person on Tumblr started posting bad comments full of hate onto another person's dashboard.” - Female, Austria (13-15 yrs)

(「Tumblr 上面有個匿名用戶一直在別人的留言版上張貼充滿仇恨的留言。」13 到 15 歲，

女性，澳洲)

“bullying and asking offensive questions on ask.fm” - Female, UK (13-15 yrs)

(「ask.fm上面都有霸凌還有令人感到不舒服的提問。」13到15歲，女性，英國)

“Many people use it wrong, They want to stay out of trouble and they really think that you can say whatever you like when you're acting anonymous. There is also a term called

"anonhate" and I've seen a lot of it, in Tumblr, for example.” - Female, Finland (16-18 yrs)

(「很多人都濫用網路匿名性。他們只是不想惹上麻煩，而且他們真的以為只要在網路上匿名了，就可以暢所欲言。這個現象也可以稱為『anonhate』，例如我常在Tumblr上看到這種情形。」16到18歲，女性，芬蘭)

“Years ago when I was still in grade school people used online anonymity to bully and tease other students from school or stalk their ex boy/girlfriends and their doings (comments and likes etc).” - Female, Finland (16-18 yrs)

(「很多年前，我還在念小學的時候，就有人利用網路匿名性去霸凌或是嘲笑學校裡的其他同學，或是跟蹤他們的前男/女朋友，看他們在做什麼(網路留言或是喜好等)。」16到18歲，女性，芬蘭)

“hate tweets are sent almost constantly” - Male, India (16-18 yrs)

(「推特上一直都有仇恨的留言。」16到18歲，男性，印度)

“I got harassed, threatened online by anonymous users after writing something in the newspaper as a 16 year old. I got threatened of being raped in a sadistic way and then killed.” - Female, Norway (16-18 yrs)

(「我16歲的時候，曾經在報紙上寫了某些東西以後，被匿名網友騷擾與威脅。我被威脅說我會被粗暴地姦殺。」16到18歲，女性，挪威)

“Attacking views of friends online on blogs etc., as an anonymous person.” - Female, India (16-18 yrs)

(「在網路上匿名後，可能會做出像是在部落格上攻擊朋友的發言，這類的事情。」16到18歲，女性，印度)

“Fake facebook accounts to leave messages on groups created or invents” - Male, UK (19-25 yrs)

(「用假的Facebook帳號在群組中留下假造的留言。」19到25歲，男性，英國)

“People use fake names and the names of celebrities to dupe innocent people. Some also use anonymity to insult politicians and say nasty things that they cant otherwise say.” -

Female, Ghana (26-35 yrs)

（『有人會用假名或是名人的名字去戲弄其他無辜的人。有些人會利用匿名性去辱罵政治人物，或是說些本來說不出口的骯髒事情。』26到35歲，女性，迦納）

“Heckling, sexism, rascism, very nasty abuse aimed at people without the chance to see who it's coming from or the chance to reply. A lot of people put their opinions online when they are angry or excited and the anonymity removes their filter filter for what's appropriate, they can say awful things to other people. Especially young women are being called horrible things!” - **Male, Sweden (26-35 yrs)**

（『惡搞、性別歧視、種族歧視，或是惡意攻擊別人，而且根本不會去理會是否有人回覆。很多人會在很生氣或激動的時候在網路上發表言論，而匿名性取代了他們的理性，讓他們可以對別人說出很惡劣的話。年輕女性特別容易受到這類惡劣的攻擊。』26到35歲，男性，瑞典）

“Posting rape threats as comments on articles that question patriarchal status quo.” -

Female, India (36+ yrs)

（『在質疑父系霸權現況的文章下方張貼強姦威脅的留言。』36歲以上，女性，印度）

“maligining other peoples' character without easily being identified or held accountable” -

Male, Saint Kitts and Nevis (36+ yrs)

（『對別人進行人身攻擊但不會輕易被指認出來或是被要求負責。』36歲以上，男性，聖克里斯多福尼維斯）

雖然許多受訪者表示已經感受到網路匿名性的負面用途，但是也有很多人表示亦有其正面用途。其中最常提到的一項是匿名性使得人們得以尋求協助與建議，尤其是那些令人尷尬的、敏感的或是禁忌的議題。其次是匿名性使得人們可以向他人表達感謝，也許你平常不好意思做的事情，在網路上你可以不時地表達善意。

很多受訪者表示，匿名的角色讓他們可以說出很多心裡的話，還能體驗很多不同的身分。有些受訪者說明匿名性如何讓你發表你的創意，例如透過故事或是照片，而你可能不想讓別人知道那個是你。有些受訪者指出匿名性可以用來洩密，報導或是批判政府或企業。

受訪者也說，保持匿名其實也可以保護自己遠離一些負面的抨擊，例如你上傳了一則影

片到 YouTube 或是發表了爭議性的言論。此外，這樣的匿名性也可以保護那些被霸凌的人，有機會能夠逃離霸凌，或是讓他們的朋友在網路上為其挺身而出。

有一些人也用網路匿名性來避開目標式廣告以及社群分享的消費資訊。很多受訪者指出網路匿名性可以用來保護隱私。在年紀比較大的族群中，比較重視個人在線上的行為不會損及專業形象，而匿名性可以很有效地區隔個人與專業身分。

此外，很多受訪者也提到，在網路上和陌生人匿名聊天比較有趣也比較輕鬆，加上匿名性讓你不用在洩漏個人資訊的情形下，比較安全地和陌生人互動。

“To stand up for someone” - Female, Mexico (13-15 yrs)

（『替別人挺身而出。』13到15歲，女性，墨西哥）

“people often come help anonymously when some one is been bullied with other anonyim” - Male, Finland (13-15s)

（『當別人受到匿名攻擊時，其他人也經常匿名伸出援手。』13到15歲，男性，芬蘭）

“If someone is trying to get help about something that they are embarrassed about” - Male, UK (13-15 yrs)

（『當有人想要在某些令他們感到尷尬的事情上尋求協助。』13到15歲，男性，英國）

“it helped me deal with my mums cancer” - Female, UK (13-15 yrs)

（『它幫助我面對我媽的癌症。』13到15歲，女性，英國）

“coming out gay” - Female, UK (13-15 yrs)

（『可以出櫃。』13到15歲，女性，英國）

“People are able to talk about the problems they may be having at home or school in an online forum through anonymity. Others can discuss this problem and help them out.” - Male, India (16-18 yrs)

（『人們可以匿名在網路論壇討論在家庭或學校遭遇的問題，其他人也可以匿名參與討論以及提供協助。』16到18歲，男性，印度）

“people compliment eachother; say things they wouldn't have the courage to say off anonymous” - Female, Estonia (16-18 yrs)

（『人們可以互相抱怨，或是說一些如果不是匿名的話，根本就沒有勇氣講的事情。』16到18歲，女性，愛沙尼亞）

“People feel more relaxed when communicating anonymously as they can feel less intimidated by others. This can mean that people are more likely to leave you supportive or kind words online without sounding creepy or unusual. On tumblr, many people leave supportive anonymous messages to others which are in need. This can boost the recipient's morale.” - **Female, UK (16-18 yrs)**

（『人們匿名溝通時會感到比較放鬆，因為比較不會感受到來自外界的壓迫感。這也意味著人們有可能在網路上留下比較正面鼓勵或是善意的留言，而不會覺得聽起來很詭異或是不正常。在Tumblr上，很多人會匿名留下其他人所需要的支持性留言。這樣有助於提昇互惠氛圍。』16到18歲，女性，英國）

“Especially teenagers are still trying to figure out who they want to be and being anonymous on the internet is a great way to try different social roles safely.” - **Female, Finland (16-18 yrs)**

（『尤其是年輕人還是在摸索他們未來想要變成什麼樣子的時候，能夠在網路上匿名嘗試不同的社會角色，是比較安全的。』16到18歲，女性，芬蘭）

“be more honest when posting comments without fear of being threaten” - **Female, China (19-25 yrs)**

（『免於受威脅的恐懼時才能留下比較誠實的言論。』19到25歲，女性，中國）

“I have seen anonymity being used to voice opinions which may be controversial yet important to show both support (for example in case of LGBT rights) and disagreement (e.g. against corruption)” - **Male, India (19-25 yrs)**

（『我見過匿名性用在針對備受爭議但是很重要的議題上，去表達支持（例如在爭取多元性別認同的議題上）或反對（例如對抗貪腐）的意見。』19到25歲，男性，印度）

“to discuss issues of sex, early marriage and other taboo topics” - **Female, Kenya (19-25 yrs)**

（『討論有關性，早婚或是其他禁忌的議題。』19到25歲，女性，肯亞）

“For example, talking to people about some diseases, sex life etc private stuff and taboo topics, it's good to have anonymity. Especially when you live in a rural area where everyone already have a computer and everyone knows everyone. Also, for more minor reasons, a positive comment from anonymous can warm you more than a positive comment from a friend :)” - **Female, Finland (19-25 yrs)**

（『例如用來和其他人討論某些疾病、或是性生活等私人話題，或是禁忌話題時，最好

能保持匿名。尤其當你住在鄉下地方，每個人都有一台電腦，每個人也認識彼此。除此之外，還有一個小小的原因是，當你收到匿名的正面評論時，會比來自朋友的正面留言顯得更加窩心。」19到25歲，女性，芬蘭)

“Discussions about taboo topics eg homosexuality in Africa, sexual practises among women” - **Female, Ghana (26-35 yrs)**

(「討論一些禁忌話題，像是非洲的同性戀或是女性之間的性行為。」26到35歲，女性，迦納)

“Sometimes activists can't use their real names for fear of persecution” - **Female, South Africa (26-35 yrs)**

(「有些社運人士不能使用他們的真名，因為怕被起訴。」26到35歲，女性，南非)

“Someone complaining about their government anonymously. Sometimes I want to be treated as an ordinary citizen, not as a specific one.” - **Male, Brazil (26-35 yrs)**

(「有些人會匿名抱怨政府，有時候我只想隱身人群之中，而不想成為箭靶。」26到35歲，男性，巴西)

“Critiquing the state or powerful corporations eg. articles in webzines by pseudonyms which do this. Exploring sexuality. Exploring consensual casual relationships online.” - **Female, India (36+ yrs)**

(「批評國家或是勢力龐大的企業，例如網路雜誌社的文章都用筆名發表。摸索性別認同，或是嘗試在網路上建立雙方都認同的普通關係。」36歲以上，女性，印度)

整體而言，絕大部分的人都覺得能夠讓使用者自行選擇匿名與否是很重要的。

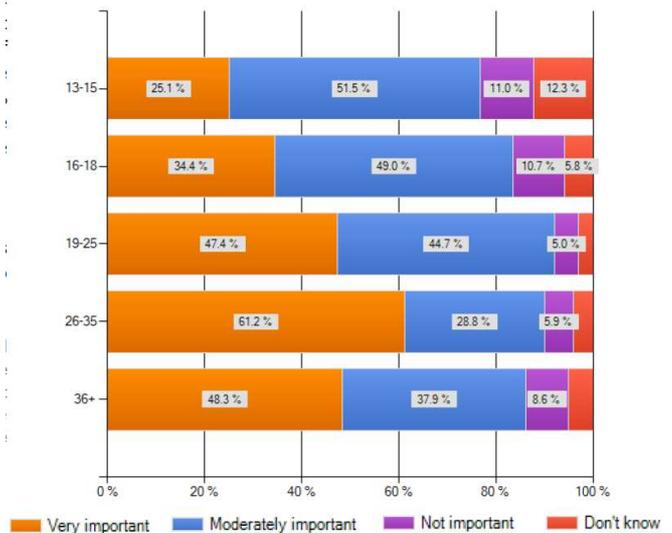
“some people do use anonymity for bad reasons. those are the same that use the phone to make prank phone calls. let's ban the phone, then” - **Male, Brazil (26-35 yrs)**

(「有些人真的會利用網路匿名性來做壞事，就像那些惡作劇的來電。應該要限制電話(匿名性)。」26到35歲，男性，巴西)

我們請受訪者回答他們覺得讓人們可以選擇在網路上匿名與否有多重要。我們發現在各年齡層中，一面倒地覺得匿名性是需要被保護的重點。整體而言，42%的受訪者說能夠讓人們選擇在網路上匿名與否是非常重要的，44%認為普通重要，只有8%認為不重要，而有6%表示不知道。有趣的是，其中呈現高度支持的是在26到35歲這個族群中，高

達 61% 表示讓人們選擇可以随心所欲在網路上匿名，是非常重要的。

圖 4 能否在網路上選擇匿名的重要性之年齡趨勢(調查資料：1,123 位受訪者回答此題：「線上匿名有好有壞，你覺得能夠讓使用者選擇匿名與否很重要嗎？」多重選項，單一答案。)



結論

線上匿名通訊在所有年齡層中都顯得很重要，能夠帶來好處但也會帶來挑戰。

當人們在網路上分享越來越多的資訊後，匿名性成為一種保護個人資料以及探討敏感議題、建立友情與身分認同的方式，同時不會冒著與自己本身產生連結的風險。又或者說匿名性的確可以使人們參與線上活動且不囿於偏見。

如同在實體世界中，匿名性讓我們決定如何將資訊分享給不同的對象，你可以分享某些資訊給家人與朋友，但分享別的資訊給陌生人。

許多人也認為匿名性讓他們更加充分享有言論自由，像是分享意見、提出抗議或是討論禁忌話題時，匿名發言讓他們覺得比較自在。

然而，儘管有著以上這些明顯的好處，大部分的人仍然覺得人們會變得更加惡劣，當他們在線上匿名，雖然不是很多人表示他們曾經直接受到匿名攻擊，甚至更少人承認當他們在網路上匿名時，他們會變得更過分。一位 16 到 18 歲的芬蘭女性表示：『如果你的留言不會直接顯示是你自己時，你會比較傾向變得無禮或是具攻擊性，因為不用負擔後果。』匿名性所帶來的正面和負面結果也許都是起因於不必負責任的緣故。

儘管線上匿名性有其壞處，絕大部分的人還是覺得讓人們可以自行選擇在網路上匿名與否，是非常重要的。

附錄 3

Ofcom 廣播電視管理規則兒少保護內容審查報告

Ofcom廣播電視管理規則 (Ofcom Broadcasting Code)

2013年3月

第一節：保護未滿18歲兒少

(相關法案尤其包括2003年通訊傳播法 (Communications Act 2003) 第3條第4款h項與319條第2款a項及f項、視聽媒體服務指令 (Audiovisual Media Services Directive) 第27條，以及歐洲人權公約 (European Convention on Human Rights) 第10條)

此章節須配合第二節：「有害及令人不悅之內容」(Harm and Offence)閱讀。

原則

確保未滿18歲兒少受到保護。

規範

節目編排與內容資訊

1.1 不得播出可能嚴重危害未滿18歲兒少身心或道德發展之內容。

1.2 廣播電視業者提供服務時，須採取一切合理措施保護未滿18歲兒少。電視服務除應遵守視聽媒體服務指令（特別是第27條，詳見附件2）規範的義務之外，亦應遵行此規範。

1.3 亦須透過適當節目編排，保護兒童免於接觸不當內容。

「兒童」的定義：

兒童指年齡未滿15歲的人士。

「適當節目編排」的定義:

適當節目編排應根據下列事項判定:

- 內容性質；
- 閱聽眾中兒童的可能人數及年齡範圍，將上學時間、周末及假日列入考量；
- 節目開始及結束時間；
- 頻道或電台及特定節目的性質；以及
- 閱聽眾對於特定時間及特定日子的某一特定頻道或電台可能的期望。

1.4 電視台須遵守分水嶺時間。

「分水嶺時間」(watershed)的定義：

分水嶺時間僅適用於電視。分水嶺時間為晚上9時，一般而言，不應在晚上9時之前或早上5時30分之後播出兒童不宜的內容。

至於未受到規則1.24保護的付費訂閱電影服務(premium subscription film services)，分水嶺時間則在晚上8時。分別受到規則1.24及1.25保護的付費訂閱電影服務或計次付費服務(pay per view services)，並無分水嶺時間。

1.5 廣播電台須特別注意兒童尤其可能收聽的時段。

「兒童尤其可能收聽的時段」之定義：

這裡特別指的是上學交通尖峰期和早餐時間，但亦可能包括其他時段。

1.6（就電視而言），不得在分水嶺時間不當且突然地轉換至較為成人的內容；（就廣播而言），不得在兒童尤其可能收聽的時段結束後，不當且突然地轉至成人內容。以電視為例，越激烈的內容應在越晚的節目中播出。

1.7 在分水嶺時間之前播映的電視節目，或是在兒童尤其可能收聽的時段播出之廣播節目，如果適當的話，應就可能造成部分兒童痛苦的內容，提供閱聽眾清楚資訊（將情境列入考量）。

（「情境」定義請見第二節：有害及令人不悅之內容）

英國涉及未滿18歲兒少之性犯罪及其他罪行報導

1.8 在防止洩漏個人身分的相關法規適用之處，廣播電視公司亦應特別謹慎，對於身為

或可能身為刑事、民事或家事訴訟程序中性犯罪案件受害者、目擊者、被告或其他加害者之未成年人（成年之定義在英國各地可能不同），不得提供可能披露該未成年人身分的線索：

- 報導有限資訊，因為這些資訊可能與其他地方提供之資訊拼湊起來，例如報紙報導。（「拼圖效應」（jigsaw effect））
- 不經意地報導，例如描述一項罪行為「亂倫」（incest）；或者
- 以其他間接方式報導

（注意：廣播電視業者應該了解到，就算法院沒有特別針對此發出命令，可能也有適用的法定報導規定。）

1.9 在英國，報導任何審前調查案件為指稱罪行時，廣播電視業者在播出未成年目擊者或受害者之姓名、住址、學校或教育機構名稱、工作地點，或任何照片影像前，應特別考慮到他們可能容易受到傷害的處境。至於罪行中牽涉到之未成年被告或可能的被告，業者亦須有特殊的正當理由，才能播出有關該未成年人身分之內容。

藥物、抽菸、溶劑及酒精

1.10 非法藥物的使用、藥物濫用、抽菸、溶劑濫用及酒精濫用：

- 除非有強而有力的編輯正當理由（editorial justification），否則不得在以兒童閱聽眾為主的節目中呈現。
- 一般而言須避免，且除非有編輯正當理由，否則任何情況下，（就電視而言）在分水嶺時間前，或者（就廣播而言）在兒童尤其可能收聽的時段時，皆不得寬恕、鼓勵或美化此類行為。
- 除非有編輯正當理由，否則在可能被未滿18歲兒少廣泛收看或收聽的其他節目中，皆不得寬恕、鼓勵或美化此類行為。

暴力及危險行為

1.11 不論是言語或身體上之暴力行為、其後果，及暴力之描述，在（電視）分水嶺時段前或兒童尤其可能收聽的（廣播）時段節目播出時，皆應受到適當限制，亦應有情境上之正當理由。

1.12 易被兒童以有害或危險的方式模仿之暴力，不論是言語或身體上的：

- 皆不得在主要為兒童製作的節目中呈現，除非有強力的編輯正當理由。
- 皆不得在（電視）分水嶺時間前，或兒童尤其可能收聽的（廣播）時段播出，除非有編輯正當理由。

1.13 易被兒童以有害方式模仿之危險行為或是危險行為的描述：

- 皆不得在主要為兒童製作的節目中呈現，除非有強力的編輯正當理由。
- 皆不得在（電視）分水嶺時間前，或兒童尤其可能收聽的（廣播）時段播出，除非有編輯正當理由。

（關於規定1.11至1.13，請參考第二節：「有害及令人不悅之內容」的規定2.4及2.5。）

令人不悅的語言

1.14 最令人不悅的語言，不得在（電視）分水嶺時間前，或兒童尤其可能收聽的（廣播）時段中播出。

1.15 為較年幼兒童所設計的節目當中，不得使用令人不悅的語言，除非是在最特殊的情況下。

1.16 令人不悅的語言不得在（電視）分水嶺時段前，或兒童尤其可能收聽的（廣播）時段中播出，除非有情境上之正當理由。在任何情況下，分水嶺時間前須避免頻繁使用令人不悅之語言。

（關於規定1.14至1.16，請參考第二節：「有害及令人不悅之內容」的規定2.3）

性相關題材

1.17 與英國電影分級委員會（BBFC）劃分之R18級相當的內容，不得在任何時段播出。

1.18 「成人性題材」（Adult sex material），也就是包含強烈性的本質之影像及／或語言，且主要目的是為引起性刺激及性興奮之內容，只能在有強制限制接取機制的付費訂閱電影服務及計次付費／夜間服務中，晚間10時至早上5時30分之時段播出。

此外，須配合相關措施，確保訂閱者已成年。

「強制限制存取」之定義：

強制限制存取的意思是，藉由用戶無法移除的PIN碼保護系統（或其他類似保護機制），只准獲授權之觀眾存取內容。

1.19 廣播電視業者必須確保，在分水嶺時間後播出的含有強烈或明確性本質影像及／或語言、但並非上述規定1.18中定義的「成人性題材」之內容，有情境上之正當理由。

（請參考規定1.6和1.18 及第二節：「有害及令人不悅之內容」的規定2.3，第二節亦有「情境」之定義）

1.20 性交之表現不得在（電視）分水嶺時間前，或兒童尤其可能收聽之（廣播）時段中播出，除非其具有嚴肅之教育目的。任何性行為的討論或描述，假如要在分水嶺時間前，或兒童尤其可能收聽之時段中播出，那麼應該有編輯正當理由，且受到適當限制。

裸露

1.21 在分水嶺時間前播出裸露影像，須有情境上之正當理由。

電影、付費訂閱電影服務、計次付費服務

1.22 英國電影分級委員會（BBFC）拒絕劃分等級之電影不得播出，除非該電影後來已分級，或是BBFC確認該電影依現行標準不會被拒分級。此外，依據BBFC分級條件剪掉的電影片段，不得在播出版本中呈現，除非：

- BBFC確認刪減片段是為了讓電影通過較低分級；或者
- BBFC確認，依照現行標準，該電影不必強制刪減片段。

1.23 BBFC劃分的18級電影（適合18歲以上人士觀看）或相當此級別之電影，不得在晚上9時以前任何服務（除了計次付費服務）上播出，而即使到了晚上9時，電影可能也不適合播出。

1.24 如果在晚上8時以前及早上5時30分以後的時段，有強制限制存取機制，那麼付費訂閱電影服務可以在任何時段播出達BBFC所劃分15級之電影（適合15歲以上人士觀看），或相當此級別之電影。

除此之外，業者須向所有訂閱者清楚說明為保護兒童所設立的安全機制。

(「強制限制接取」之定義，請參考上述規定1.18)

1.25 如果在晚上9時以前及早上5時30分以後的時段，有強制限制接取機制，那麼計次付費服務可以在任何時段播出達BBFC所劃分18級之電影，或相當此級別之電影。

除此之外：

- 須提供節目內容相關資訊，協助成人評估是否適合兒童；
- 須為訂閱者提供詳細帳單系統，明列所有收看資訊，包括收看時間及日期；
以及
- 須向所有訂閱者清楚說明為保護兒童所設立的安全機制。

(「強制限制接取」之定義，請參考上述規定1.18)

1.26 BBFC劃分的R18級電影不能播出。

驅邪、神秘儀式、超自然

1.27 驅邪示範、神秘儀式及超自然現象（宣稱為真），不得在（電視）分水嶺時間前，或兒童尤其可能收聽之（廣播）時段中播出。大量兒童可能觀看或特別可能收聽的時段，不得播出以娛樂為目的的超自然現象。（此規定不適用於戲劇、電影或喜劇。）

(請參見第二節：「有害及令人不悅之內容」的規定2.6至2.8，以及第四節：「宗教」的規定4.7。)

節目中涉及未滿18歲兒少

1.28 對於參與節目或節目中涉及的未滿18歲兒少，須關注他們的身心健康及尊嚴。此與參與者或家長、監護人或18歲以上代理父母是否同意無關。

1.29 不得讓未滿18歲兒少因為涉入節目或因此類節目的播出，而感到痛苦或焦慮。

1.30 針對兒童的獎品必須適合目標受眾及參與者的年齡範圍。

(請參見第二節：「有害及令人不悅之內容」的規定 2.16)

附錄 4

Ofcom 回應歐盟諮詢綠皮書摘要中譯

英國 Ofcom 回覆歐洲議會（摘要翻譯）

綠皮書：準備迎向完全匯流的影音世界：成長、創造與價值

2013 年 9 月 30 日

第一節 執行要點

1.1 Ofcom 是英國傳播產業的獨立管制者與產業競爭主管機關，職權範圍橫跨電視、廣播、電訊傳播、無線傳播與郵政服務。我們的核心職責是促進媒體相關市場中的公民利益與消費者權益，同時維持適度競爭。

1.2 Ofcom 重視這次回覆綠皮書的機會。我們樂見影音產業對整體歐盟經濟提供文化上與經濟上的貢獻，並且在維護與促進民主與言論自由上，扮演重要的角色。

1.3 整個歐洲逐漸變成一個更加緊密聯繫的社會。這會對影音產業模式、公共政策以及長遠來說，甚至是消費者行為，帶來挑戰與改變。雖然目前我們尚未成為一個完全整合的社會，但現在是一個絕佳的時機，反映在建立一個能夠支持與協助創造更好的數位內容，以及推動有效競爭的政策與管制架構，但在此同時，又能確保適度的保護以及防止違法和可能有害的內容。

1.4 網路為消費者與公民帶來意義非凡的好處，也打造了更具社交性、全球性以及參與性的媒體環境。傳播與內容服務的本質也被徹底的改變。我們發現網際網路服務提供者(ISPs)透過 OTT 所提供的搜尋功能、社交網絡、使用者自製的內容(user-generated content)，以及新的內容服務發展都有非常重要的成長。

1.5 市場大眾所採用的聯網影音服務對既有的政策架構彰顯出幾個主要的挑戰，我們提出的重點如下：

a) 影音內容經過多重方式、透過多種路徑傳送給消費者。但是在整個傳送鍊上有幾個部分可能會成為閘門或是障礙，例如內容版權、平台與接取網絡。垂直整合的傳送模式仍是非常重要的，但在生產、封包、以及傳送影音內容這些環節的參與者(player)會產生更緊密的互依關係。

b) 來自不同環節的參與者之間的互依關係會導致未來在定義影音管制範圍上的挑戰，尤其來自幾個重要的管制架構之間日益增加的互相牽制，像是電子通訊架構和電子商務指

令(E-commerce Directive)。

c) 價值鏈中新進的參與者也可能挑戰新舊障礙與閘門之間的平衡。

d) 影音產業中的全球化也帶來挑戰。在影音產業中的國際參與者的影響力日增，可能增加保護歐洲與國家廣電事業核心價值與利益的困難度。

e) 線性與非線性內容之間的界線日益模糊。線性內容仍是收視主流，但隨選視訊的需求也是來勢洶洶。

f) 現有的數位媒體服務版圖對於消費者來說已經算是相當複雜，但是兩項重要的指標是他們所使用的服務以及他們對於管制架構的了解程度。因此必須簡化這個局面，不要使其更為複雜。

g) 關於如何在維持「開放網路」環境以及投資網絡與服務之間找出適當的平衡點，業界和政策制定者之間都未有定見。

1.6 在我們回覆的意見中，我們所提出的主題和輕重緩急都是我們相信在未來十年內最重要的，聚焦在我們作為一個管制者能夠增加最多價值的那些領域。

1.7 在我們回覆的政策議題中，可以分為主要的兩大部分，都是我們認為在聯網社會 (connected society) 中相關的議題。就算在聯網社會中，商業模式與消費者行為已經徹底改變，但我們認為今日的媒體政策目的在未來依舊適用，不論這些服務是如何呈現：

a) 不容妥協的權利與保障：不管科技如何改變，有些政策所規範的權利與保障仍須確保。有些人的權利與保障是整體社會都預期需要被保護的。

在今日的消費者與文化上的期待之下，也存在一些其他的權利與保障。有些重要的面向，是需要政策制定者主動觀察消費者期待的變化，再看管制政策可以如何因應增減，以順應消費者期待的變化。

b) 公共政策的執行造就更強大的社會：有些面向是由政策制定者主動介入以確保公民與消費者的權益。

1.8 我們的報告綜合考量了市場現況以及政策法規的範疇。報告總結出四個重新檢視現行管制架構的重要領域：

第一：革新觀眾保護概念以及確保電視內容管理制度。

第二：更有效的網路保護方法

第三：支持公共服務內容的收視與投資

第四：鼓勵內容市場的有效競爭

1.9 除了以上這些重要主題之外，我們的回覆也包還其他幾個重要議題：

- 包括未來的數位地面電視(Digital Terrestrial TV, DTT)和 IPTV 頻譜分享和動態頻譜接取。
- 未來商業傳播的規管，以及；
- 未來可接取性(accessibility)以及涵蓋性(inclusion)。

1.10 這份報告著重在歐洲議會綠皮書所提出的議題上，並沒有包含其他重要議題，像是數位轉換，我們發現歐洲議會將它放在「[聯網歐陸](#)」倡議書中。

1.11 以下我們要先指出兩個主題，或許是與我們要著手進行綠皮書所包含的各項議題都有關聯。

1.12 首先是流量管理與網路中立性，這個領域或許和綠皮書沒有直接的相關，但是在討論跨領域的各項議題後，它的重要性就會逐漸顯現。尤其是討論到一些有關影音政策的特定考量時，關於流量管制方面可能需要有更全面的政策方針：

- 觀眾保護：所有網路中立性的規範都認為不應事先排除任何等級的觀眾保護以及確保其必需性。
- 線上保護：所有網路中立性的規範一定都不限制違法或有害內容。
- 支持公共服務內容的投資：公共服務內容的提供者都應該有機會受到保護，在流量管制與收費方面，以擴大這些公共服務的可達率與影響範圍。
- 鼓勵有效競爭：確保創新的內容與傳送方式能夠找出有效的模式是很重要的，但在此同時仍須降低反競爭的風險。
- 影音傳布與 IPTV：網路傳輸能力的革新與流量管理政策會對 IPTV 的發展與存亡帶來重要影響。

1.13 其次，在這份回應報告中，我們討論這些跨政策的議題時，也必須考慮到的一股壓力來自於如何因應這些關鍵平台的技術變遷，以發展出適當的管制架構。現行管制架構的範圍是以電子傳輸網絡(Electronic Communications Networks, ECNs)與電子傳輸內容(Electronic Communications Services, ECSs)(由歐盟架構指令所提出)這兩個概念為基礎。我們需要思考的是，隨著科技演變，讓管制界線也逐漸模糊，這些概念的分野是否仍就適

用？例如傳輸和內容之間的關係。在這個情形下，接著需要進一步討論的就是電子傳輸的管制架構。

1.14 最後，所有新的管制架構必須保留彈性空間，才不會在未來的十年內或之後，因為科技的變遷與使用而被淘汰。管制架構也必須是簡單清楚，易於大眾理解。現階段我們是在既有的架構上增加更多的管制，但這樣的風險是打造出一個太過複雜的系統，導致難以理解與執行。

1.15 在過去的七年中，我們參與討論歐洲議會的網路內容倡議書(Content Online initiative)以及數位議程(Digital Agenda)中的許多議題。身為匯流媒體的管制者我們已經透過正式的以及諮詢回覆以及非正式的討論，分享了我們的經驗與觀念。因此這份文件目的在於補充我們過去的幾份諮詢文件，例如「歐盟影音內容線上傳布」⁵(這份文件據我們了解仍在評估中)，以及「獨立影音管制機構的公開諮詢」⁶。

1.16 我們很期待議會的評估。我們預期這份綠皮書的回應能夠整合先前歐洲議會在這個領域所進行的諮詢與分析，並且協助議會未來的決策，不管是在檢視影音媒體服務指令(Audiovisual Media Services Directive, AVMS)，還是電子商務指令(E-commerce Directive)，以及未來所有關於電子傳播架構的檢視。我們會持續提供我們的專業以協助未來管制議題的發展。

第二節 市場與消費者

本節摘要

- 傳統的傳送與接取模式已經產生很明顯的區隔，尤其是消費者透過平台接取影音內容。
- 隨著越來越多的聯網設備與服務出現，市場在接受與使用程度也越來越高。
- 除了公共服務廣播業者新投入的資金來源之外，有越來越多綜合來元的資金投入內容的產製。電視廣告依舊蓬勃發展，但廣告主積極尋找新的管道以觸及消費者，也暗示著潛在的巨大變化。
- 消費者順應科技改變的同時，對於管制政策與保護的期待也會有所改變。即便父母已經採用多種策略來保護兒少上網，對於電視和類電視內容接受規管的期待仍高。

第三節 認識政策目標

3.1 在研擬各種可能的管制架構之前，都應該先對政策目標有清楚地了解。此節目的在釐清在影音市場中，那些交錯複雜的管制架構，那些已經呼應影音媒體服務指令(AVMS)，或是更廣大的歐洲管制架構，而那些重要領域則可能需要革新。

⁵ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/international/responses/Nov2011.pdf>

⁶ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=11491

認識政策目標的範疇

3.2 雖著科技快速發展，新的聯網設備也不斷推陳出新，改變了影音內容服務的消費模式。帶給政策制定者的第一個問題是：是否需順應這些發展而改變既有的影音政策？

3.3 科技的進步並不代表政策目標就需要改變。但是隨之而來的第二個問題就是：消費者與社會普遍期待的改變，以及使用新科技的轉變，可能影響為了達到政策目的而介入管制的必要性。例如確保新聞媒體在質與量上的多元，就算是在今日變成透過聯網設備或服務來收集、傳送與消費，此一政策方針仍是不會改變。但是當消費者越來越擅長如何透過各種不同的來源取得網路新聞時，是否就應該可以降低介入管制的程度。

3.4 我們認為在解釋現有的影音內容管制介入上，有兩個層次的政策方針，是未來所有其他管制介入的基礎：

i) 不容妥協的權利與保護

社會咸認某些基礎的權利與保護是管制者必須介入，不論其影音內容如何產製或來源為何。通常這些領域也都受法律規範。例如關於違法行為或是消費者保護，像是網際網路上的兒少保護，對於有害內容的限制接取。不論科技如何進步，這些政策目的是不會改變的。

近來也有來自消費者以及文化期待所興起的保護措施。在過去，人們期待並且需要某種程度的影音內容標準與保護。根據我們的研究顯示，這樣的期待與需要仍在，但是傳輸管道(the medium of delivery)正逐漸影響這樣的期待與需求，難保未來不會改變。在過去，消費者對於影音內容標準與保護的期待較為一致，但隨著消費者逐漸有不同的能力去保護自己，因此這樣的期待，也可能開始出現程度不一的差別。消費者對於觀眾保護的期待，會隨著他們逐漸熟悉連網服務、逐漸能夠自行決定如何接取與使用內容的程度，而有所改變。媒體內容管制需要具備適應消費者與文化期待的彈性空間。

ii) 以追求更健全的社會為目標的公共政策

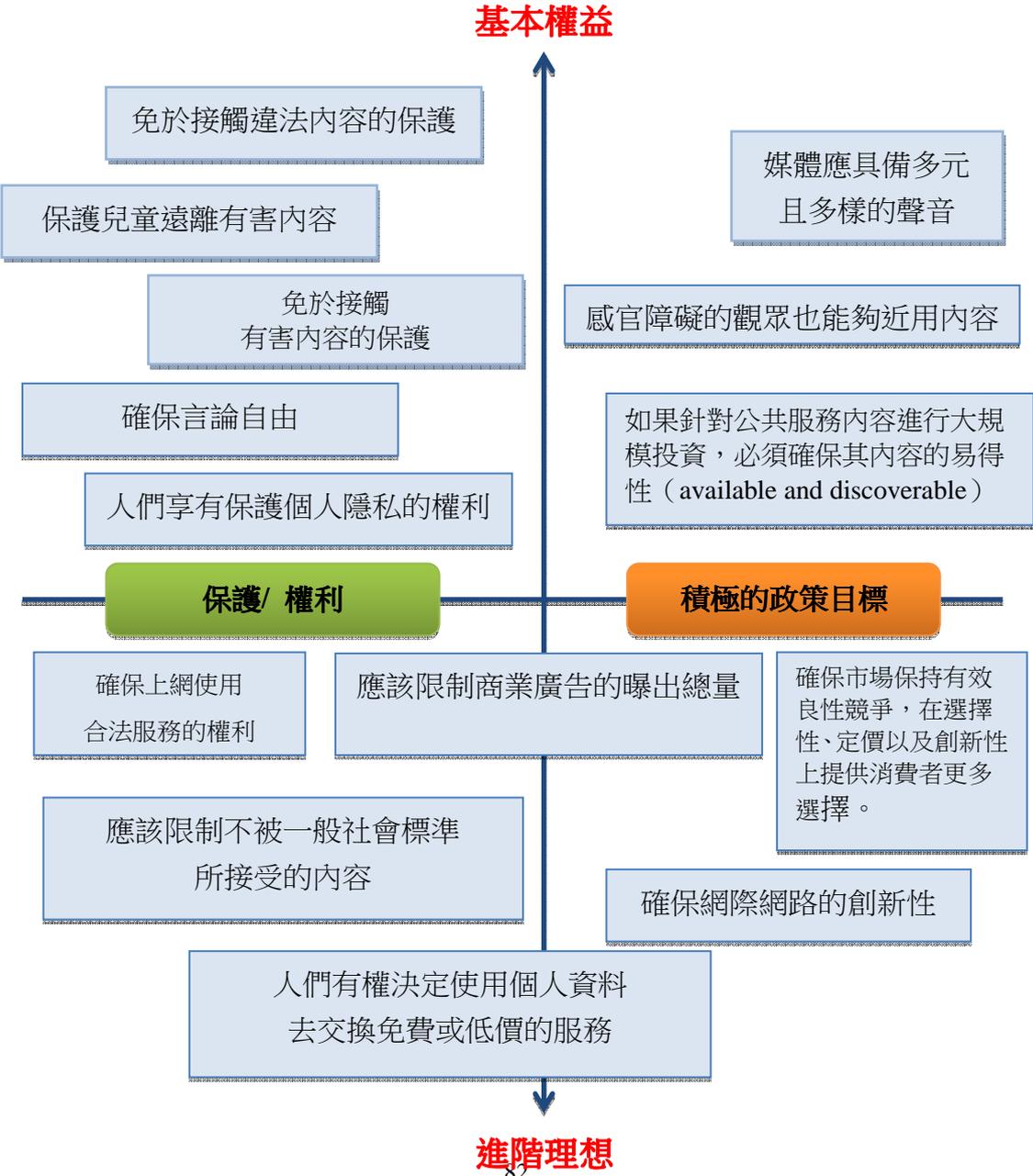
過去影音內容與服務大多是反映出文化與社會重要性的公共政策討論的重點，例如確保公共服務內容的普及率以及傳播市場的良性競爭。但這些通常是在市場失靈後才進行的公共政策介入，提供市場無法提供或是不需經由個人消費所得的公共財。

3.5 進入匯流時代，以 IP 為基礎的影音服務提供更好的機會，去制定更能夠符合這三大類目標的政策：基礎保護（例如對於兒少等弱勢族群）、消費者期待，以及文化上的期待。

3.6 此外，也可能發展出新的類別：網絡社會的政策目標。例如，有人認為可以毫無限制地近用開放網路空間上的合法服務，應該是最基本的權利，但有些人認為管制者仍須在可能出現市場失靈的時候，介入管制（例如針對特定網路服務進行反競爭的阻擋）。這種情形通常出現在電信管制上，但現在這個議題顯得更加的棘手，因為這對於內容產製與消費也可能帶來衝擊。

3.7 然而，姑且不論最終的政策目標是否改變，但管理的機制似乎必須改變，或是已經改變，以適應（逐漸全球化的）IP 環境。舉例來說，一旦內容透過網際網路提供，通常超越了歐盟或是其會員國的法律管制範圍，試圖延伸（以國界為基礎的）介入似乎徒勞無功。因此我們可能需要新管制方式（例如建立一個跨國管制者的協力合作機制）。

3.8 下圖呈現出在網絡社會中，各個相關的政策目標範疇。此圖並未列出所有政策目標。



3.9 在進入討論網絡社會中的政策與管制改革的辯論之前，以下有幾個重要的問題是政策制定者需要思考的：

- i) 哪些是最基本的管制規範，而又有哪一些規範是來自於現今的文化期待？
- ii) 消費者的期待可能如何轉變？
- iii) 為了達到以上的政策目標，會牽涉到哪些政治力量、管制工具以及責任分工？而這些組合是否在網絡社會中會有所改變？
- iv) 在傳達這些政策目標的過程中，有哪些參與者？在網絡社會中，這些參與者，包括政府在內，應該被要求扮演什麼樣的角色以及負擔什麼樣的責任？
- v) 誰會是最適合的管制機構，才能讓一個新的管制架構有最好的表現？例如該採用自律或共管，而不是法律管制？或是相反的情形？
- vi) 這些政策目標以及牽涉到的後續發展，應放在哪個層面考量？國內或歐洲，甚至是全世界？

第四節 革新影音內容的觀眾保護與保障制度

本節摘要

- 在線性內容以及隨選視訊之間的不對等管制落差，意味著英國觀眾目前尚未得到他們對於電視內容所預期的保護。
- 政府、管制者以及業者都有責任提供清楚的資訊、宣導教育以及有關個人權利義務的說明，好讓每個人以及每個家庭能夠在被充分告知的情形下做出選擇。
- 為了回應媒體匯流以及觀眾期待改變所帶來的挑戰，必須在線性內容以及隨選視訊內容之間，找出最適當的管制標準。

第五節 更多保護網路安全的有效方法

本節摘要

- 在網際網路中，人們理所當然應該像在離線的實體世界中一樣，享有免於受到傷害的保護措施。雖然網際網路帶來管制上的挑戰，但是這不代表人們就不應該期待在網路上也受到某種程度的保護或保障。
- 現有的觀眾保護模式把焦點放在編輯義務上，服務提供者有編輯上的責任，不得在網路上提供缺乏適當或充分保護措施的內容。
- 為了做到網路保護，我們可能也需要將更多在這個價值鏈上的潛在參與者以及其他角色的責任納入考量，尤其是數位中介傳遞者（digital intermediaries）。也許有可能不需要在歐盟視聽服務指令與電子商務指令中製造緊張關係，端視會有哪些新的責任義務加諸在數位中介傳遞者身上，以及在公共政策的立法考量上，對於親子鎖的重視程度。

第六節 支持收視與投資公共服務內容

本節摘要

- 在管制法規中，如何定義『平台』(platform)是一個逐漸浮現的問題。這與歐洲定義的『電子通訊網絡』(Electronic Communications Network, ECN)以及電子通訊架構的範圍有關。
- 有關新的平台以及傳遞模式可能引發的問題是與『必載』(must carry)以及『必須提供』(must offer)的法規有關。
- 對於公共服務內容的支持必須包含在未來的主要內容平台上，確保在使用者介面上繼續提供重要的服務與內容，而不只是過去或是現在的線性內容平台。

第七節 廣播電視的競爭

本節摘要

- 網絡社會需要廣播電視與電信服務的充分良性競爭。鑑於管制架構上的落差，我們應該探討針對內容市場，有哪些規範是符合科技變化以及市場發展的目標，同時釐清在廣播電視產業，有哪些事國家特定政策，以避免管制不對等的風險。
- 全球化也為這個領域的競爭管制帶來挑戰，意味著在不同的法律規範領域之間，管制者需要有更多的整合協調。

第八節 其他重要議題

本節摘要

- 在英國，廣告的自律機制行之有年。雖然消費者保護仍然是首要任務，但是接下來幾年可能發展出的傳播模式，將需要更有彈性的因應之道。
- 隨著隨選視訊(VOD)日漸成為主流，需要發展出接近取用(access and inclusion)隨選視訊的管制方式。
- 媒體識讀將會在網絡社會中的媒體近用(inclusion)與保護中扮演重要的角色。
- 我們同意IPTV的前景無限，但也認為IPTV要完全取代數位無線電視(Digital Terrestrial Television, DTT)還需要很長一陣子。因此在討論頻譜使用上，我們必須確認每個會員國的個別需求以及長期目標。

附錄 5

隨選視訊監理機構 ATVOD 第 11 條有害內容兒少保護規範

英國隨選視訊監理機構 ATVOD 作業規範

第 11 條規定：有害內容：保護 18 歲以下未成年人

如果某一隨選節目服務(on-demand programme service, ODPS)中，含有可能嚴重危害 18 歲以下未成年人身心或道德發展的內容，則只能以可確保未成年人正常情況下不會看到或聽到這類內容之方式提供。

指導：

政府回應 Ofcom 的「色情內容與隨選視訊服務」(Sexually Explicit Material and Video On Demand Services) 報告表示，計劃透過 2011 年對現行規章制度之「通訊檢視」(Communications Review)，全面解決此問題。政府進一步說明，有充分論據顯示現行規章需要預防措施，並要求 Ofcom 及 ATVOD 在過渡期間採取一切必要方式，確保兒童仍受到 ATVOD 規範之充分保護，而如果證實有必要支持此方向，政府可以在短期內推動進一步規章。

有鑑於此，加以保護兒童與青少年免於接觸有害內容的重要性，ATVOD 批准針對法令字句解釋的預防措施，服務提供者運用第 11 條規定以確保所提供內容遵循規範時，亦應將此列入考量。Ofcom 已表明支持 ATVOD 的預防措施。

審理任何特定案件時，ATVOD 首先會判定有疑慮的內容是否屬於此規定所規範之範疇。

無疑地，隨選節目服務不得呈現違法內容（例如猥褻 (obscene) 或不雅 (indecent) 內容），因為提供這類內容並不合法。

合乎 Ofcom 廣播電視管理規則(Broadcasting Code)，或是經英國電影分級委員會(BBFC) 劃分為 R18 以外級別之內容，則不會被視為「可能嚴重危害」未成年人的內容，故不受第 11 條規定的約束。

然而，由於採取預防措施，ATVOD 的施行方針是，隨選節目服務提供的部分「可能嚴重危害未成年人身心或道德發展之內容」，可能包含被 BBFC 歸類為「R18」等級的內容，或是相當於歸類為此級別內容之素材。

因此，隨選節目服務中的「R18」等級內容或相當於「R18」之內容，只能以可確保 18

歲以下未成年人正常情況下不會看到或聽到這類內容之方式提供。服務供應者亦應了解到，如果允許孩童近用「R18」內容或相當於「R18」之內容，可能觸犯英國 1959 年及 1964 年的《淫褻刊物法令》(Obscene Publications Act 1959 & 1964)，構成刑事罪行。請參考皇家檢察署檢察官法律指導 (Crown Prosecution Service Legal Guidance to Prosecutors) 之相關條文。

(http://www.cps.gov.uk/legal/l_to_o/obscene_publications/)

「可能嚴重危害 18 歲以下未成年人身心或道德發展之內容」，也可能包括下述幾種內容 (此非詳盡列表，開放接受不時檢視)：

違法內容，例如猥褻或不雅之內容；

宣傳違法或有害行為之內容；

高度兒童性描寫；

色情內容，包括：

- 可能激發性虐待行為之興趣的內容，例如模擬或描寫戀童癖、亂倫行為或非經雙方同意的性行為。

涉及可能造成持續身體傷害的行為

涉及與暴力相關、或可能造成身體傷害之物體插入式性行為，或者

涉及激烈的身體或言語虐待

在無足夠情境正當理由 (contextual justification) 下，贊同或更加色情化性暴力之行為

在無足夠情境正當理由 (contextual justification) 下，對殘忍暴力或折磨行為之描寫

在無足夠情境正當理由 (contextual justification) 下，呈現實質傷害、暴力或死亡之寫實影像

假如內容不違法，ATVOD 認定屬於規範內(即「可能嚴重危害 18 歲以下未成年人身心或道德發展之內容」)之內容，其近用方式必須受到管制，確保兒少「在正常情況下不會看到或聽到」，方能在隨選節目服務上呈現。

ATVOD 對此規定的暫時解釋為，應配合有效的內容存取控制系統 (Content Access Control System, CAC System)，在用戶註冊或近用時，透過強制的科技工具進行年齡驗證，確認用戶年滿 18 歲或以上。此外，假如年齡驗證不會在用戶每次回到服務時皆重新執行，應在用戶回到服務時，使用強制安全控管例如密碼或 PIN 碼，來管制用戶進一步近用該類內容。

可能被接受的年齡驗證工具包括：

- 信用卡持有或其他付款形式的認證，這類付款工具在核發⁷前須證明持卡人年滿 18 歲或以上。
- 聲譽良好的個人數位身管理服務，此種服務利用獨立且可信賴的資料庫進行檢查，例如選民名冊。
- 其他能有效驗證年齡的類似帳戶所有權證明。

CAC 系統須依情況量身打造並有效管理，以合乎 ATVOD 所主張的 18 歲以下未成年人正常情況下不會看到或聽到「可能嚴重有害」的內容。ATVOD 將依據個別案例考量 CAC 系統的適當性與效力，並將其置於隨選節目服務的情境脈絡下檢視。

至於所需 CAC 系統的權責歸屬，包括確保其有效運作，ATVOD 的申請指導原則(Guidance on how to notify)解釋了如何決定隨選節目服務之具「編輯責任」者。

「色情」之定義

根據英國《2008 年刑事審判及移民法令》(Criminal Justice and Immigration Act 2008) 第 63 節之定義：

如果一個影像，其性質可以合理假定為純粹、或主要是為了性刺激目的而製，則該影像可謂之「色情」。

至於一系列影像中的某一影像，判定其是否色情則參考：

- (a) 該影像本身，以及
- (b) 系列影像是否能為該影像提供情境脈絡，即該影像在系列影像發生的情境脈絡。

因此，舉例而言，

- (a) 某一影像在一系列影像組成的敘事中，構成不可或缺的部分，以及
- (b) 將系列影像視為一個整體，其性質無法合理假定為純粹、或主要是為了性刺激目的而製，則該影像由於是敘事的一部份，可不歸類為色情，即使該影像單獨存在時可能被視為色情。

—全文完—

⁷ ATVOD 不會以 Debit、Solo、Electron 等卡片持有的認證，作為服務用戶年滿 18 歲與否的驗證方式，因為這類卡片的持卡人不必年滿 18 歲就能申請。