

出國報告（出國類別：開會）

參加 2019 年國際通訊傳播協會 國際管制者論壇及年會報告

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：洪委員貞玲

郭委員文忠

施專員祉維

陳專員昭如

派赴地點：英國倫敦

出國期間：108 年 10 月 6 日至 108 年 10 月 13 日

報告日期：109 年 1 月 7 日

摘要

國際通訊傳播協會 (International Institute of Communications, IIC) 於 2019 年 10 月 7 日至 10 日在英國倫敦舉辦第 50 屆年會 (Annual Conference, AC) 及國際管制者論壇 (International Regulators' Forum, IRF)，由國家通訊傳播委員會 (以下簡稱本會) 洪貞玲委員與郭文忠委員率同仁參與，希望藉此全球通訊傳播政策交流活動，與各國管制機關及產業代表分享交流重大匯流議題，並掌握相關政策推動的最新進展。

IIC 國際管制者論壇於 2019 年 10 月 7 日至 8 日率先登場，由英國通訊傳播管理局 (Office of Communication, Ofcom) 與 IIC 共同舉辦。管制者論壇以「為全球通訊傳播生態系統重新建構規管秩序」(Redesigning regulation for a global communications ecosystem) 為主軸，本會郭文忠委員代表我國在論壇首日的上午場次中，以我國通傳產業數位轉型的市場動態發展、如何運用相對應的管制調合、營造有利 5G 創新的發展環境為主題進行簡報，並進一步和與談的監理機關代表進行相關議題的意見交流。其他場次討論的議題包括 5G 政策規劃、基礎設施建設、數位平臺與內容之管理、消費者利益保障、鼓勵創新與競爭，促進市場投資與完備資通安全等議題，內容相當廣泛。

接續於 2019 年 10 月 9 日至 10 日舉行的 IIC 年會，主題是「遽變時代中的匯流傳播趨勢」(Trends and tipping points in converged communications at a time of exponential change)，本會洪貞玲委員也獲邀在「處理不實資訊與假新聞、確保新聞媒體獨立性」(Tackling disinformation and fake news/ preserving independence journalism) 場次中，分享我國政府跨部會與公私協力防制假訊息上所做的努力，以及在保障言論自由的前提下共同協力建構假訊息防護網，以避免台灣引以為豪的民主自由受到破壞。年會的內容從數位基礎環境之創新與投資、網路世界的治理、內容產業的未來發展、電信、媒體與科技的競爭政策，談論到頻譜管理、隱私與安全等，涵蓋多項重要數位議題。

本次除正式會議外，亦與各國政府代表有相當多交流互動機會，行程中除與新加坡資通訊媒體發展局（Infocomm Media Development Authority, IMDA）、加拿大廣播電視及通訊委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）進行交流，並於 2019 年 10 月 11 日拜會英國數位、文化、媒體及體育部（Department for Digital, Culture, Media and Sport, DCMS）與 Ofcom，就英國近期通傳政策的動態發展及相關議題，進行深入討論。本會期望藉由本次年會與國際管制者論壇、雙邊交流及參訪拜會，掌握全球監理經驗與政策發展趨勢，可供本會作為未來政策研議與制定之參考。

致謝

承蒙我駐英國代表處林大使永樂、吳組長俊輝、徐組長郁喬及曾秘書若亭等人，於本會出席國際通訊傳播協會（IIC）國際管制者論壇與年會會議期間，在百忙中仍盡心安排本會與 DCMS 以及 Ofcom 進行政策交流，協助參訪行程接送及接送機照料，以及設宴與本會委員交流，使本次任務得以順利達成。

林代表與吳組長、徐組長也分享英國國情、人文及近期政策發展的方向，就英國在推動數位匯流、脫歐討論之各項議題提供即時且全面之觀點，讓我們深刻體認數位經濟環境下，與英國建立持續交流之重要性，特此表達由衷感謝之意。



圖 1 本會代表團成員拜訪我駐英國代表處，合影者由左至右依序為：財團法人電信技術中心（TTC）研究企劃組陳主任人傑、陳專員昭如、吳組長俊輝、洪委員貞玲、林大使永樂、郭委員文忠、施專員祉維、徐組長郁喬

目次

壹、目的.....	1
貳、過程.....	2
一、IIC 管制者論壇及年會介紹	2
二、議程概要	3
三、會議及拜會重點摘要.....	13
參、心得與建議事項	40

壹、目的

數位匯流時代，電信、傳播和相關技術產業正經歷過渡與轉型時期；寬頻網路與各領域產業的結合，改變了產業秩序及社會溝通模式，使得全球數位經濟快速發展。對於管制者而言，在龐大的數位生態系發展趨勢下，如何建立完善管制框架、促進產業競爭、保護消費者權益，同時鼓勵投資和創新，正面臨前所未有的複雜挑戰。

2019 年適逢 IIC 創立 50 週年，IIC 回歸其創始地英國倫敦擴大舉行年會及國際管制者論壇，由會議的主軸「為全球通訊傳播生態系統重新建構規管秩序」，可看到面對科技演進所帶來的衝擊，各國無不隨時因應動態產業環境變遷，調整管制思維。本次國際管制者論壇以數位生態系統為基礎，從監理的環境已發生變化，探討當前通訊傳播面臨跨產業、跨國界等面向的挑戰，開展出各國管制者應扮演之角色、可以採取之管制工具與合作方式等討論。年會則以現今高度匯流的數位環境所面臨的情境出發，重新思考頻譜管理、數位內容、市場競爭等議題，並預測未來 5G、AI 技術變革所發展出來之問題，涵蓋內容相當廣泛。

本會特參與此次會議，藉由與來自世界各國不同領域的管制者、利害相關人，包含專家學者、電信業者、產業人士及研究智庫等齊聚一堂之機會，期能深入瞭解國際最新通傳產業生態現況與科技發展趨勢，進一步掌握產業脈動與未來可能的發展，以接軌國際。



圖 2 本團團員與IIC秘書長Andrea Millwood Hargrave（右三）於年會會場合影

貳、過程

一、IIC 管制者論壇及年會介紹

國際通訊傳播協會（IIC）係在美國、日本、加拿大、歐洲等國的通訊傳播產業界人士支持下，於 1969 年創立於英國的民間組織，是一個無黨派、獨立、全球性及非營利的組織。IIC 的會員組成非常多樣化，包含各國監理機關、電信業者、廣電業者、內容提供者、資通訊（ICT）業者以及新興網路平臺（應用服務）業者等。截至 2019 年為止，該協會成立已有 50 年歷史，其宗旨在於促進電信、媒體和科技產業的匯流，並就相關公共政策與產業發展議題，進行多方對話與交流。

IIC 固定每年 10 月第一週輪流在各會員國所在的城市，舉辦「通訊傳播政策與管制政策週」（Communications Policy & Regulation Week, CPRWeek）活動，通常以各國通傳管制者及產業界最關切的議題作為當年度的活動主題。CPR 週的會議包括「國際管制者論壇」（International Regulators' Forum）、「年會」（Annual Conference），以及 IIC 與地主國管制

者或產業會員共同規劃的工作坊（Workshop）、各式聯繫交流活動（Networking Events）等，為通訊傳播領域的重要意見交流平臺。

IIC 國際管制者論壇是僅開放給各國通訊傳播管制機關參加的非公開會議，讓來自世界各地的管制機關會員每年見面，討論亟待解決的政策議題、瞭解各國管制經驗並交換意見；與管制者論壇不同的是，年會則將與會的監理機構與利害關係人聚集在一起，經由監理面、產業面、學術面等觀點，進行透明、公開與對話式的互動，為全球的決策者型塑因應治理變革的新思維。



圖 3 本會洪委員貞玲與郭委員文忠率團參加國際管制者論壇

二、議程概要

（一）國際管制者論壇

時間：2019 年 10 月 7 日至 10 月 8 日

地點：倫敦 Skinners' Hall

主題：為全球通訊傳播生態系統重新建構規管秩序 (Redesigning regulation for a global communications ecosystem)



圖 4 國際管制者論壇會場

2019 年 10 月 7 日	
時間	議題
9:30	歡迎致詞 Lindsey Fussell (英國通訊傳播管理局消費者與對外事務處處長)
9:45	開場：監理概況 - 回顧與展望 主持人：Chris Chapman (IIC 主席) 講者： --內容監理動態 <ul style="list-style-type: none"> ◆ Luboš Kukliš (斯洛伐克廣播和轉播委員會行政總裁暨歐洲視聽媒體服務監理機構小組主席) ◆ Catalina Parot (智利國家電視委員會主席) --電信監理動態 <ul style="list-style-type: none"> ◆ Sandro Mendonça (葡萄牙國家通訊局董事會成員) ◆ Professor Antonio Nicita (義大利通訊傳播委員會委員) --競爭政策動態 <ul style="list-style-type: none"> ◆ Jonathan Oxley (英國通訊傳播管理局競爭處主任) ◆ Jeffrey Paul Morgan (巴哈馬公用事業監理和競爭管理局董事)
10:30	休息時間

<p>10:45</p>	<p>議程一：為全球數位生態系統重新建構規管秩序：跨產業監理政策</p> <p>主持人：Yih-Choung Teh（英國通訊傳播管理局策略與研究處處長）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Garrett Blaney（愛爾蘭通訊監理委員會主委） ◆ Nerida O'Loughlin（澳洲通訊媒體局主席） ◆ Ajit Pai（美國聯邦通訊傳播委員會主委） ◆ 郭文忠（本會委員）
<p>12:15</p>	<p>午餐</p>
<p>13:15</p>	<p>議程二：為全球數位生態系統重新建構規管秩序：跨國監理政策</p> <p>主持人：Lindsey Fussell（英國通訊傳播管理局消費者與對外事務處處長）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Marcin Cichy（波蘭電子通傳辦公室總裁暨歐洲電子通傳監理機構寬頻委員兼副主席） ◆ Keng Thai Leong（新加坡資通訊媒體發展局副主席） ◆ Camilo Alberto Jiménez Santofimio（哥倫比亞通訊傳播委員會委員）
<p>14:45</p>	<p>議程三：全球通訊傳播生態系統中的和諧與安全</p> <p>主持人：Mansoor Hanif（英國通訊傳播管理局技術長）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dan Sjöblom（瑞典郵政和電信管理局局長暨歐洲電子通傳監理機構候任主席） ◆ Akifumi Irie（日本總務省全球策略局局長顧問） ◆ Dr Wilhelm Eschweiler（德國聯邦網路局副總裁） ◆ Dion E Smith（百慕達監理局委員）
<p>16:15</p>	<p>休息</p>
<p>16:30</p>	<p>議程四：線上世界的競爭政策：是否需要回應數位化的挑戰？</p> <p>主持人：Dr Luisa Affuso（英國通訊傳播管理局首席經濟分析師）</p> <p>與談人：</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Rebecca Kelly Slaughter (美國聯邦貿易委員會委員) ◆ Luciano Charlita de Freitas (巴西國家電信局監理專家) ◆ Mark Basile (澳洲競爭及消費者保護委員會主任) ◆ Simon Thomson (紐西蘭商務委員會電信法規主管)
2019年10月8日	
時間	議題
9:30	<p>議程五：民主過程的關鍵議題：通傳監理者有關數位素養的角色</p> <p>主持人：Kevin Bakhurst (英國通訊傳播管理局內容與媒體政策小組總監)</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Isolde Goggin (愛爾蘭競爭與消費者保護委員會主委) ◆ Dr Tobias Schmid (北萊茵-威斯特法倫州媒體管理局局長、德國媒體管理局歐洲事務委員暨歐盟監理機構視聽媒體服務小組副主席) ◆ Adv. Dimakatso Qocha (南非獨立通訊傳播管理局委員) ◆ Cordel Green (牙買加廣播委員會執行長)
10:45	休息
11:00	<p>議程六：打造合宜的投資市場環境</p> <p>主持人：Philip Marnick (英國通訊傳播管理局頻譜處主任)</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Ian Scott (加拿大廣播電視及電信委員會主委) ◆ Emmanuel Gabla (法國電信與郵政管理委員會委員) ◆ Chaucer Leung (香港通訊事務管理局辦公室通訊事務總監) ◆ Ramiro Camacho Castillo (墨西哥聯邦電信研究院委員)

(二) 年會

時間：2019年10月9日至10月10日

地點：倫敦 County Hall

主題：遽變時代中的匯流傳播趨勢 (Trends and tipping points in converged communications at a time of exponential change)



圖 5 年會會場

2019 年 10 月 9 日	
時間	議題
8: 50	歡迎致詞 Chris Chapman (IIC主席)
9:00	通訊傳播匯流帶來指數等級變化的反思及預測 主持人：Richard Hooper (英國寬頻產業協會主席) 與談人： <ul style="list-style-type: none"> ◆ Catherine Tait (加拿大廣播公司總裁暨執行長) ◆ Craig McMurtrie (澳洲廣播公司總編) ◆ Julie Brill (微軟公司副總裁暨隱私與監理事務副法律顧問)
10:00	主題對話 與談人： <ul style="list-style-type: none"> ◆ Lord Clement-Jones (自由民主黨上議院數位發言人暨上議院 AI 委員會前主席) ◆ Tim Cowen (Preiskel & Co LLP 合夥人暨 IIC 董事)
10:30	主題對話 與談人： <ul style="list-style-type: none"> ◆ Denis O'Brien (Digicel 集團董事長) ◆ Dr Stephen Unger (英國 Flint Global 高級顧問暨 IIC 董事)

11:00	休息
11:30	<p>網路世界的治理及監理本質的變化 主持人：Ann LaFrance（全球數據隱私和網路安全實踐合夥人兼聯合主席暨 IIC 副主席）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Yih-Choung Teh（英國通訊傳播管理局策略與研究處處長） ◆ Richard Allan（Facebook 政策解決部門副主任）
12:15	<p>數位轉型策略及現實-在開發中及已開發國家 主持人：Ann LaFrance（全球數據隱私和網路安全實踐合夥人兼聯合主席暨 IIC 副主席）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Doreen Bogdan-Martin（國際電信聯盟電信發展局局長） ◆ Clare Sumner（英國廣播公司政策總監）
13:00	午餐
14:15	<p>頻譜管理重新思考 主持人：Chris Woolford（英國 Ofcom 國際頻譜政策主任暨 IIC 董事）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Grace Koh 大使（國際電信聯盟世界無線電大會美國代表兼代表團團長） ◆ Patricia Cooper（太空探索技術公司衛星政府事務副總裁）
15:00	<p>數位基礎建設、創新及投資-平衡供需 主持人：Jacquelynn Ruff（Wiley Rein LLP 諮詢顧問暨 IIC 董事）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dr Mario Girasole（TIM Brasil 電信公司法規新聞副主席） ◆ Cate Nymann（思科政府事務和公共政策高級經理） ◆ Edward Zhou（華為全球公共事務副總裁）
16:00	<p>2019年未來領袖競賽頒獎 得獎者：Angel Fu（澳洲Clifford Chance律師事務所合夥人）</p>

16:15	休息
16:30	<p>分組討論</p> <p>1.監理環境的制度改革</p> <p>主持人：Gita Sorensen（諮詢公司 GOS 總經理）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dr Martin Cave（倫敦政經學院客座教授） ◆ Ramori Camacho Castillo（墨西哥聯邦電信機構委員） ◆ Dr Andrew Barendse（南非電信公司 Vodacom 法規事務總經理；IIC 董事暨南非分會主席）
	<p>2.內容著作權及跨境電子商務</p> <p>主持人：Cordel Green（牙買加廣電委員會執行處長）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Adrian Cannon（澳洲福斯體育台高級法律顧問暨南非獨立通訊管理局委員） ◆ Mark Lichtenhein（體育權利擁有者聯盟主席）
	<p>3.人工智慧及機器學習-政策及管制取向</p> <p>主持人：Jean-Jacques Sahel（IIC 董事暨英國分會主席）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Bojana Bellamy（資訊政策領導中心總裁） ◆ Fanny Hidve'gi（國際非營利組織 Access Now 歐洲政策經理） ◆ Lisa Felton（英國電信公司 Vodafone 數據、服務和消費者法規經理） ◆ Ondrej Socuvka（Google 高級歐盟公共政策和政府事務經理）

2019 年 10 月 10 日	
時間	議題
9:05	<p>全球市場的內容及不滿</p> <p>後匯流時代的內容與線上影音；公共廣電服務的未來；新數位環境中的多元化</p> <p>主持人：David Fares（迪士尼公司全球公共政策副總裁）</p>

	<p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Susannah Storey (英國數位、文化、媒體、體育部數位和媒體政策總監) ◆ Hanna Stjärne (瑞典電視台執行長) ◆ Louisa Graham (瑞典 Sveriges 電視公司執行長) ◆ Magnus Brook (英國 ITV 電視公司政策與法規事務總監)
10:30	<p>主題對話</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Ted Sarandos (Netflix 內容執行長) ◆ Tom Hooper (製作國王的演講、悲慘世界、丹麥姑娘等電影之導演)
11:10	休息
11:30	<p>主題對話</p> <p>講者：Gabriel Solomon (易利信歐洲和拉丁美洲政府與產業關係主管)</p>
11:50	<p>電信、媒體及科技部門的競爭政策</p> <p>考慮哪些政策選擇最有可能在實踐中產生良好的結果</p> <p>主持人：Isolde Goggin (愛爾蘭競爭與消費者保護委員會主委)</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Manuel Kohnstamm (美國電信公司自由全球高級副總裁兼首席企業事務官) ◆ Sabine Chalmers (英國電信公司 BT 集團總法律顧問) ◆ Dr Philip Marsden (英格蘭銀行；英國 HMT 數位競賽專家小組) ◆ Mark Basile (澳洲競爭及消費者保護委員會主任)
13:15	午餐
14:15	<p>分組討論</p> <p>1. 處理爭議訊息及假新聞/維護新聞專業自主</p> <p>主持人：Louisa Graham (澳洲 Walkly 新聞基金會執行長)</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 洪貞玲 (本會委員) ◆ Nerida O'Loughlin (澳洲通訊媒體局主席) ◆ Jenni Sargent (澳洲非營利組織 First Draft 常務董事)

	<p>2. 當市場及政府失靈時，連結未連結之處</p> <p>主持人：Ardiana Labardini（ICT 法規顧問暨 IIC 董事）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Sonia N Jorge（全球資訊網基金會執行長） ◆ Dr Carlos Rey-Moreno（國際組織 Progressive Communications 網路政策與法規協調員） ◆ Steve Song（Mozilla 基金會研究員）
	<p>3. 物聯網的網路安全及資料經濟-參與工具及管制</p> <p>主持人：Sean Kennedy（英國 DT Economics Limited 合夥人暨 IIC 財務長）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dr Prapangong Khumon（泰國商會大學法學院副院長） ◆ Camilo Alberto Jimenez Santofimio（哥倫比亞通訊傳播委員會委員） ◆ Giuseppe D’Acquisto（義大利數據保護局高級技術顧問） ◆ Patricia Dooley（易立信公司公共關係主管）
<p>15:30</p>	<p>分組會議結束</p>
<p>15:40</p>	<p>全體會議閉幕主題演講 未來5、10、50年-從科技、道德與經濟的觀點 主持人：Dr Peter Lovelock（技術研究計畫公司董事兼創始人暨 IIC 新加坡分會主席）</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Simon McDougall（英國資訊委員辦公室技術政策與創新部門執行總監） ◆ Dr Bruno Soria（NERA 經濟諮詢副總監） ◆ Dr Robert Pepper（Facebook 全球連接政策及規劃主管）
<p>16:40</p>	<p>閉幕主題演講</p>
<p>17:00</p>	<p>閉幕致詞</p>
<p>17:15</p>	<p>年會結束</p>

2019 年 10 月 11 日 (隱私工作坊)	
隱私與 (個人) 數據保護對電信領域產生影響的跨領域問題	
時間	議題
9:00	<p>致歡迎詞 Andrea Millwood Hargrave (IIC 秘書長) 主席: Rosa Barcelo (Squire Patton Boggs 國際律師事務所數據隱私和網路安全實踐合夥人兼副主席)</p>
9:15	<p>開場與引言 Julie Brill (微軟公司副總裁暨隱私與監理事務副法律顧問)</p>
9:30	<p>數據保護法規的危機與融合</p> <p>全球數據保護法規的出現以及對於數據保護框架的需求。執法者之間的合作-如何協調重疊區域?</p> <p>與談人:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Simon McDougall (英國資訊委員辦公室技術政策與創新部門執行總監) ◆ Dr Andrea Jelinek (歐洲數據保護委員會主席暨奧地利數據保護局局長) ◆ Dr Peter Lovelock (技術研究計畫公司董事兼創始人暨 IIC 新加坡分會主席)
10:30	<p>隱私和數據保護的跨領域問題及其對電信法規的影響</p> <p>各種 OTT 如即時通訊、Webmail 或 VoIP 等通常要遵循不同的電信隱私法規，以歐洲 (GDPR、EPR) 與新加坡 (PDPC) 為例，其他國家將如何解決這些問題，尤其是發展中國家的電信監理機構？從建立能力的角度來看可以做些什麼？</p> <p>與談人:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Ian Walden (倫敦瑪麗皇后學院商法研究中心) ◆ Giuseppe D'Acquisto (義大利數據保護局高級技術顧問) ◆ Dr Hielke Hijmans (比利時數據保護局訴訟庭長兼執行委員會委員)
11:30	休息

<p>11:45</p>	<p>實現負責任和可信賴的數據共享</p> <p>經由適當的數據共享框架增加對數據的使用並營造值得信賴的協作環境，對於促進創新與兼容至關重要。從技術，社會/經濟，法規和政策的角​​度來看，實現可持續的可信數據共享有哪些考慮因素？哪些機制已被提出（例如數據信任）？正在採取哪些步驟實施這些機制？</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Rebecca Kelly Slaughter（美國聯邦貿易委員會委員） ◆ Roger Taylor（英國數據倫理與創新中心主席） ◆ Bojana Bellamy（資訊政策領導中心總裁）
<p>13:00</p>	<p>討論和總結</p>
<p>13:30</p>	<p>午餐</p>

三、會議及拜會重點摘要

（一）國際管制者論壇

1.因應 5G 及數位生態系發展的管制新思維

管制者論壇首日的第一場次由英國 Ofcom 策略與研究處處長 Yih-Choung Teh 擔任主席，邀請愛爾蘭通訊監理委員會（ComReg）主委 Garrett Blaney、本會郭委員文忠、澳洲通訊媒體局（ACMA）主席 Nerida O'Loughlin 及美國聯邦通訊傳播委員會（FCC）主委 Ajit Pai 進行與談。本場次以「為全球通訊傳播生態系統重新建構規管秩序：跨產業監理政策」為題，各與談人除了分享各自國家對於 5G 技術之規劃與推動方向外，並就如何調整監理模式以因應產業變化、如何與產業、其他政府部門或國際有效合作、以及如何平衡不同之政策目標並進行法規調適等相關議題進行討論。

美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）主委 Ajit Pai 首先分享了「5G 加速計畫」（5G Fast Plan），說明 FCC 如何透過相關管制政策及措施強化美國 5G 技術優勢，包括了三個重要面向：

- （1）釋出更多頻譜：2019 年初已完成 28 GHz 及 24 GHz 競價，預計 12 月將進行美國有史以來最大規模的頻率釋出，包括 37 GHz、39 GHz 以及 47 GHz 頻段，2020 年也將會釋出熱門的 3.5 GHz 頻段；在免執照頻段部分，則是規劃釋出 6 GHz 供新世代的 Wi-Fi 6 技術使用。主委 Pai 強調，標得頻譜的業者會隨著技術快速演進而做最有效率的使用，FCC 不會特別干預其使用目的以鼓勵創新。
- （2）無線基礎設施：5G 的網路架構將會與 4G 不同，需要大規模的佈建小型基地臺，而現行的法規將小型基地臺（small cells）視同一般基地臺進行管理，此外各級政府在規管上亦有差異，FCC 已經提出相對應的修正，以利業者拓展服務。
- （3）光纖網路：行動寬頻的訊務傳輸需要仰賴高速光纖固網寬頻，主委 Pai 說明業者只要還繼續投入成本維護既有銅絞線網路，就難以轉而投資光纖網路，FCC 檢討了相關規範，促使鼓勵業者投資升級為光纖。



圖 6 本會洪委員貞玲（左二）、郭委員文忠（右二）與美國 FCC 主委 Ajit Pai（中間）、IIC 主席 Chris Chapman（左一）及秘書長 Andrea Millwood（右一）於管制者論壇合影

澳洲通訊媒體局（Australian Communications and Media Authority, ACMA）主席 Nerida O’Loughlin 也表示，通傳科技有效的促進了其他產業的轉型與發展，並以 5G 為例，澳洲政府認為 5G 的發展將支持澳洲數位經濟的成長，並於 2017 年組成跨部會工作小組，邀集 ACMA 以及其他如交通、農業、金融等產業主管機關，共同研議加速拓展 5G 於各領域的產業創新應用；尤其澳洲為農業產品出口大國，每年外銷三分之二的農業產品，未來結合 5G、物聯網等發展智慧農業，將可大幅提升生產力及效率。她也說明，ACMA 於 2018 年已釋出熱門的 3.6 GHz 頻段，目前也在密切關注國際發展，會持續整備頻譜進行釋出。

本會郭委員文忠以「數位轉型下的競爭與管制」為題分享時，則以台灣通傳產業數位轉型的市場動態發展，以及本會在諸多面向上相對應的管制調合進行說明。以高度競爭的行動寬頻市場為例，4G 業者間紛紛推出價格低廉的上網量無限（吃到飽）的資費方案，並有高達 4 成消費者申辦使用，4G 平均下載速率高達 95Mbps；而為營造有利 5G 創新的發展環境，本會提出了多項提昇投資誘因機制，包括延長執照年限、

調降頻率使用費、鼓勵電信事業間在不逾「全國平均人口密度」區域進行設置網路共用等，並且預計於 2019 年底前進行首次 5G 釋照。



圖 7 本會郭委員文忠於管制者論壇「為全球通訊傳播生態系統重新建構規管秩序：跨產業監理政策」場次擔任與談人並進行簡報

愛爾蘭通訊監理委員會（Commission for Communications Regulation, ComReg）主委 Garrett Blaney 認為數位生態系蓬勃發展所帶來的新難題包括內容管理、複雜且動態的競爭環境、服務的可信賴度，以及個人資料的保護等。主委 Blaney 以「數位管制的制度性設計」進一步說明監理機關面對新興科技如人工智慧、自駕車、擴增實境等發展，勢必需思考制度革新的可能性，因此監理機關需與國際同儕密切合作以汲取相關經驗，同時與產業積極溝通對話，才能更為有效的因應市場的快速變化。

法國電信與郵政管理委員會（Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes, ARCEP）委員 Emmanuel Gabla 以「建構良好的市場投資環境」為題，說明連網（connectivity）對於支持法國數位轉型相當重要，但也同時面臨雙重挑戰：平衡區域發展（確保所有人都能接取使用網路）、帶動競爭及經濟成長（促使企業數位創新）。他強調，監理機關的管制措施應該以「競爭為導向」，因此

法國在固網寬頻市場採取混和式的競爭管制：既有基礎設施維持不對稱管制措施，最後一哩的部分則開放接取及共同投資等規範，以鼓勵更多業者佈建。在 5G 的推動時程上，ARCEP 於 2019 年年中對於 3490 - 3800 MHz 頻段的釋出進行意見諮詢，預計 2020 年就可以完成核配並開始進行商轉。

2. 數位時代下的競爭政策演變

英國 Ofcom 競爭處 (Competition Group) 主任 Jonathan Oxley 分享了英國電信競爭管制的最新發展。過去 Ofcom 主要都是針對既有電信業者 (incumbent) 的開放接取進行成本導向的管制，雖然有效的降低零售端價格並使消費者受惠，但也讓既有業者升級為次世代網路的投資誘因降低，所以近幾年 Ofcom 對於市場顯著力量者的矯正措施採取了更積極的作為，包括要求管道和電桿 (duct and pole) 的開放，確保其他業者能有機會共用管線基礎設施，建設並提供光纖寬頻服務。另外，Ofcom 也將持續關注消費者轉換服務時是否面臨來自業者的不當阻礙，以保障消費者的選擇權益。

加拿大廣播電視及電信委員會 (CRTC) 主委 Ian Scott 表示，加拿大近年來的寬頻普及有相當正面的進展，然而在促進零售端的資費競爭上仍有努力的空間，因此 CRTC 在 2019 年特別就行動市場競爭管制發表諮詢文件，就是否應強制要求既有電信業者提供虛擬行動網路服務經營者 (Mobile Virtual Network Operator, MVNO) 可承租的批發服務，徵詢各界意見。他解釋，英國電信市場 MVNO 所帶來的高度競爭的確是個典範，但 CRTC 需同時考量強制要求開放 MVNO 是否會降低既有業者投資的意願，後續在規劃時希望也能同時顧及設施型競爭的空間。

美國聯邦交易委員會 (Fair Trade Commission, FTC) 委員 Rebecca Kelly Slaughter 以統計學的觀點為例，解釋競爭法主管機關在執法上應

避免犯兩類錯誤：第一型錯誤（Type I error: false positive）是對於市場上不存在的問題錯誤或過度執法，進而引發市場的寒蟬效應，而第二型錯誤（Type II error: false negative）則是未能就問題及時因應並進行執法。FTC 考量科技發展快速並同時橫跨諸多產業，因此也於 2019 年 2 月特別成立科技工作小組（Technology Task Force），深入瞭解掌握市場發展動態，避免在執法時犯下前述的兩類錯誤。她也特別說明 FTC 無法直接裁罰，只能提起訴訟或和解，因此在執法時還需考量額外的成本。



圖 8 管制者論壇第五場「民主過程的關鍵議題：通傳監理者有關數位素養的角色」座談

愛爾蘭競爭與消費者保護委員會（Competition and Consumer Protection Commission, CCPC）主委 Isolde Goggin 表示，以行為經濟學的理論來看，消費者在做決策時會有很多非理性因素，因此監理機關必須確保企業提供透明的消費資訊，使消費者能夠理解運用，採取合理的消費行為。她也特別提及搜尋引擎透過演算法優先呈現（排序）偏好的內容有阻礙市場公平競爭的可能，競爭管制機關應確保此類平臺不得偏袒自身的產品服務。另外，網際網路上的各種免費服務也模糊了傳統「消費者」及「公民」間的界線，政府不同部門需共同合作才能提出最妥適的處理方式。

新加坡資通訊媒體發展局（IMDA）副主席 Leong Keng Thai 則是從數位經濟發展的角度，說明寬頻連網應用與各行各業都密切相關，IMDA 必須轉型為產業升級的「促進者」（facilitator），以鼓勵數位生態的創新與數位科技的廣泛應用。他也說明，數位經濟轉型過程中，連網（connectivity）只是必要條件，資安政策、個資保護等也需考量，而 IMDA 現在也是處理相關議題的主管機關，以確保政策規劃上的統合性。他也強調，面對網際網路跨國界、跨產業的特性，應強化國際及區域性的相互合作，促使數據資料能自由流通以及互通應用。



圖 9 IMDA 副主席 Leong Keng Thai 談論管制機關在數位轉型過程中應扮演的角色

3. 數位匯流環境下平臺及內容管理之可能途徑

澳洲競爭及消費者保護委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）負責數位平臺調查報告（Digital Platform Inquiry）的主任 Mark Basile 認為數位平臺所涉及的議題非常廣泛，包括：特定業者如 Google、Facebook 等具強大市場力量可能衍生的反競爭行為、消費者與平臺間的資訊嚴重不對等、有害內容與不實資訊的散佈，以及新聞媒體因廣告銳減而導致營運困難等，而單靠競爭法無法完全解決這些議題。他強調，思考平臺應負擔那些義務、適用那些規範時，

勢必需權衡市場競爭效率、個資隱私保護與消費者保護等不同面向，而競爭法不足的部分，例如支持新聞專業自主發展等議題，則有賴跨部會的共同合作。



圖 10 管制者論壇第四場「線上世界的競爭政策：是否需要回應數位化的挑戰？」座談

愛爾蘭廣電局（Broadcasting Authority of Ireland, BAI）副執行長 Celene Craig 說明由於愛爾蘭深受鄰近的英國影響，其公廣媒體大致是參考 BBC 的模式設立，但同時也面臨來自 BBC 的強大競爭以及消費者收視行為的改變趨勢，BAI 特別設立基金補助在地優質原創廣電內容的製播。她也特別強調，平臺散布內容的速度及規模對於管制機關造成相當大的挑戰，歐盟近期修正通過的視聽媒體服務指令（Audiovisual Media Services Directive, AVMSD）也進一步強化了線上內容的管制。BAI 就相關應落實的內容與建議於 2019 年 4 月發布並呈交給愛爾蘭通傳、氣候變遷及環境部，除了線性與隨選視訊管制上拉齊外，該報告也建議擴大 BAI 的法定職權，使其能夠監理線上媒體內容。

德國媒體管理局（die medienanstalten）的歐洲事務委員 Tobias Schmid 表示傳統的管制架構是依照技術特性建立不同的管制架構，隨著數位匯流發展，現在已經越來越難以技術的差異來區別管制對象。他

認為管制機關首先要思考的是需要維護的「價值」是什麼，才有辦法訂定有效的規範；他舉例，保障兒少身心健全極具重要性，因此不管是線性頻道或隨選視訊等管制上應該趨於一致。他認為，管制機關必須要更有自信，這個自信是來自於正確認知應守護的價值，例如：媒體是維護民主制度的重要基礎，監理機關才能有效呼應社會的期待，展現更積極的作為。他也說，管制機關現在面臨最大的難題是在不同的價值間尋求適當的平衡，所以也需學習不同領域的專業，與其他國家的同儕交流其經驗，才能不斷反思最適切的作法為何。

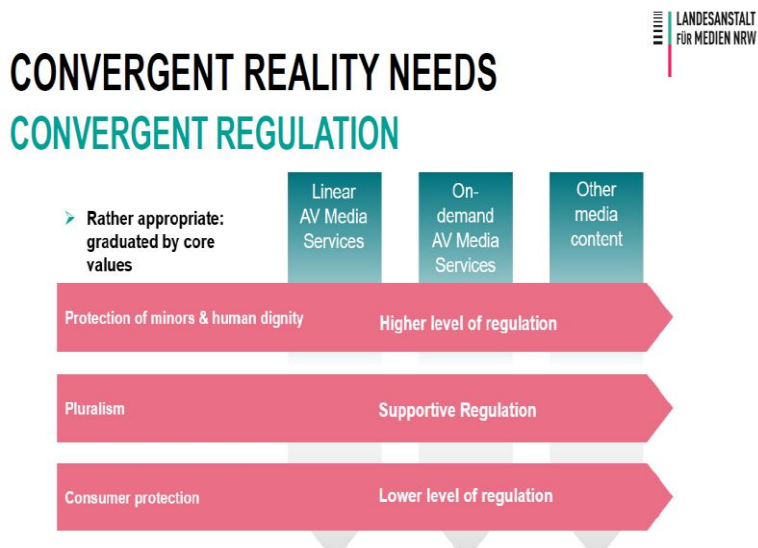


圖 11 德國媒體管理局歐洲事務委員 Tobias Schmid 談論管制機關在數位匯流發展中應以核心「價值」進行匯流監理

牙買加的廣電委員會（Broadcasting Commission Jamaica, BCJ）主委 Anthony Clayton 認為極少數的跨境平臺擁有極大的市場力量，嚴重影響當地媒體的生存空間；而對於傳統的新聞媒體來說，萎縮的資金也代表越來越難維持報導的專業性。網路平臺本身也帶來新興問題，據報導加勒比海地區大約有 6 個國家的選舉有境外勢力干預的情形，此外還有恐怖主義、暴力內容等有害內容的散布等。他最後表示，為因應匯流環境的發展，BCJ 已經向政府主動提出希望能夠監理各種傳播媒體上的內容，同時也會極力推展媒體識讀及資訊素養等教育推廣工作，促

使閱聽眾能在多元媒體的環境下，能洞察媒體訊息內容、具有批判解讀的能力，以杜絕不實訊息傷害。

(二) 年會

1.傳統與新興媒體之競爭與合作

加拿大廣播公司 (CBC/Radio-Canada) 總裁暨執行長 Catherine Tait 說明該公司名稱 CBC/Radio-Canada 意指加拿大有英文、法文兩種官方語言，為反映加拿大的文化與種族多樣性與促進在地內容製播而設立。作為加拿大的公廣媒體，在面臨來自各種數位平臺 (尤其美國科技巨擘) 競爭，對於如何維持優質的加拿大傳播生態系充滿危機感。她認為信任與接近 (trust and proximity) 是兩項關鍵資產，CBC 除了在內容傳播上更貼近加拿大的文化，並應以其高度專業贏得民眾的信任作為競爭優勢。目前加拿大媒體環境相當多元，約有 25% 的觀眾使用 APP 或網站等數位方式、50% 的觀眾同時使用線性與數位方式收看，因此 CBC 已將多數新聞業務轉型數位化外，也與其他公廣播媒體如澳洲 ABC 及英國 BBC 合作。在提到如何與 Netflix、亞馬遜公司與其他新興媒體建立合作夥伴關係時，她認為在 CBC 公共服務的價值觀得到認同之前提下才有合作空間。



圖 12 CBC/Radio-Canada 總裁暨執行長 Catherine Tait 在年會第一日
「通訊傳播匯流帶來指數等級變化的反思及預測」議題中發言

澳洲廣播公司(Australian Broadcasting Corporation, ABC)總編 Craig McMurtrie 同樣表示公共廣播是民主健全發展的重要力量,ABC 創建了一個線上社區平臺(ABC online community)與觀眾互動,也在澳洲皇家委員會(Royal Commission in Australia)的指導下進行一系列「澳洲觀點」(Australia Talks)的報導,藉由對 55,000 人大規模調查了解澳洲民眾的想法。雖然數位化帶來的大數據使他們更了解民眾,但受到民眾信任對 ABC 而言更加重要,他以 2019 年 5 月舉行的澳洲聯邦大選為例,對於選情的預測失準讓 ABC 自省應該與民眾有更緊密的聯繫;另發生於 2019 年 6 月警方搜索 ABC 事件,也使媒體界共同質疑此事件對於新聞自由的侵害。他認為需與其他公廣媒體及商業媒體間就議題分析、內容產製及事實查證等面向共同合作。在提到未來如何與新興媒體競爭時,他也表示除了提升新聞、內容品質外,可以藉由更多個人化的設置(如偏好新聞)改善客戶體驗,以及利用科技了解觀眾的參與度並對外界快速做出回應。

英國廣播公司(British Broadcasting Corporation, BBC)政策總監 Clare Sumner 表示, BBC 除了提供信賴、獨立、準確及公正的新聞,

更重要的作用是闡述新聞事件背後的影響。她以《藍色星球 2》有關海洋塑料污染的紀錄片為例，不僅在英國國會引發討論，觀看的人有 80% 以上已經開始考慮改變或正在改變其行為，說明獨立、可信賴的深度報導能促進公民關注及行動。而如同全球所有的公廣正面臨數位環境下的挑戰，英國上議院的通訊和數位委員會即將發布其關於公廣媒體未來的報告¹，Ofcom 也將再次對公廣政策進行討論，值此時刻，她認為關鍵點在於公廣應持續作為可信賴的資訊來源，民眾在其他管道接收到的訊息內容，可以確認他們所閱讀的內容是否正確；而 BBC 也須確保將道德標準反映在製作與提供給公眾的內容上，這是 BBC 的目標也是堅持的方向。



圖 13 BBC 政策總監 Clare Sumner 於年會第一日「數位轉型策略及現實-在開發中及已開發國家」議題中發言

瑞典電視台（Sveriges Television AB, SVT）執行長 Hanna Stjerne 表示，在面對數位化和全球化社會，公共電視應該思考自己國家的特殊之處。瑞典電視台採取四項策略：關注文化特性及在地特色、與瑞典商業內容產業進行合作、進行收視調查分析及接近觀眾。瑞典電視台並藉由社交媒體與觀眾互動，她認為與觀眾成為合作夥伴、體察民意，實為公

¹ 英國上議院已於 2019 年 11 月 5 日發布“Public service broadcasting: as vital as ever”報告。

共電視存在的關鍵。

微軟公司 (Microsoft Corporation) 副總裁暨隱私與監理事務副法律顧問 Julie Brill 則從網際網路快速發展帶來隱私、資安、競爭等議題，說明未來平臺勢必將受到諸多規範。她並以澳洲為例，當平臺上有極端暴力的內容時，必須在 72 小時內將這些內容下架，這對微軟是一個挑戰，但也是科技行業需要開始嘗試解決的問題。在未來 10 年內，她認為很多國家將對網際網路平臺及內容提供者進行監理，關於個資安全性、不當內容防護及隱私保護等議題的討論將越來越多，關鍵是保持多方利害關係人間的對話，增加網路社群多方的相互理解，以確保使用者承擔個人行為；另外主管機關在研議相關法規時，也應通盤檢視，確保不同面向的規範能相互調和。

2. 頻譜創新管理之重新思考與 5G 應用相關議題

國際電信聯盟 (International Telecommunication Union) 世界無線電大會 (ITU WRC-2019) 美國代表兼代表團團長 Grace Koh 大使以目前 ITU 正在進行的衛星投射計畫、高空通訊平臺²等，說明頻譜用途不斷增加，加上 5G、IoT 和 AI 帶動的無限商機，可預期頻譜已不再僅是通訊的必要而是全球的經濟命脈。因此，有效利用頻譜以及研析創新使用頻譜方法的風險評估變得越來越重要。在提到頻譜共享誘因時，她認為在頻譜越來越稀缺的現實下，減少成本就是共享的良好動力，頻譜共享不一定要由監理機關來完成，可考量允許企業以靈活的方式來設置次級市場(在 5G 網路中擁有更多的私有網路，並且可以以多種方式設置)。

太空探索技術公司 (SpaceX) 衛星政府事務副總裁 Patricia Cooper 認為頻譜共享能促進頻譜更有效利用，對於頻譜使用要停止零和的思

² 高空通訊平臺 (High-altitude platform systems, HAPS) 係在距離地球大氣層約 20 公里處之平流層釋放熱氣球高空通訊平臺，訊號由氣球傳輸至地面天線，再傳輸至無線設備，用戶端只要裝設無線信號接收器即可連結上網，以解決偏遠地區網路佈建不易之數位落差。

<https://www.itu.int/en/mediacentre/backgrounders/Pages/High-altitude-platform-systems.aspx>

維，頻譜利用的最終目標是為大家提供更多服務，她也以衛星與地面頻段共享為例，說明持續研究共享技術、監理機關可靈活運用激勵工具（如實驗方式）、提供頻率共享誘因，均為要務。她也認為，頻譜專用的主要論點是可以使公司財務穩定，以利進行基礎設施之投資。她也提到頻譜共享有兩項誘因，一是共享可為多數人創造權利，如 4G 行動通訊公司可以與衛星業者協議使用其頻率進行衛星通信；另一則是監理機關僅須確保頻率合理預期使用，如未產生超過標準值之干擾，即應允許企業進行商業實驗。



圖 14 太空探索技術公司（SpaceX）衛星政府事務副總裁 Patricia Cooper 於年會第一日「頻譜管理重新思考」議題中發言

TIM Brasil 電信公司法規新聞副主席 Dr Mario Girasole 說明行動網路流量自 2015 年起呈指數型成長，由於仍須履行對 4G 的建設義務，加上新投入的 5G 基礎設施成本，5G 將會使行動營運商的資本支出至少增加 20%，這意味 5G 需要更大量的投資。對於尚未普及的 5G 增加投資抑或對目前作為主要連網技術的 4G 繼續投資的問題，可由巴西的技術市場佔有率的趨勢來討論。在巴西，由於釋出頻率時政府已經課予相關義務要求企業應使用創新技術達成行動通訊的涵蓋率，因此巴西政府會以某種頻譜價格的折扣加速業者的佈建及涵蓋，這是由於巴西

的監理措施使其有足夠的投資環境。

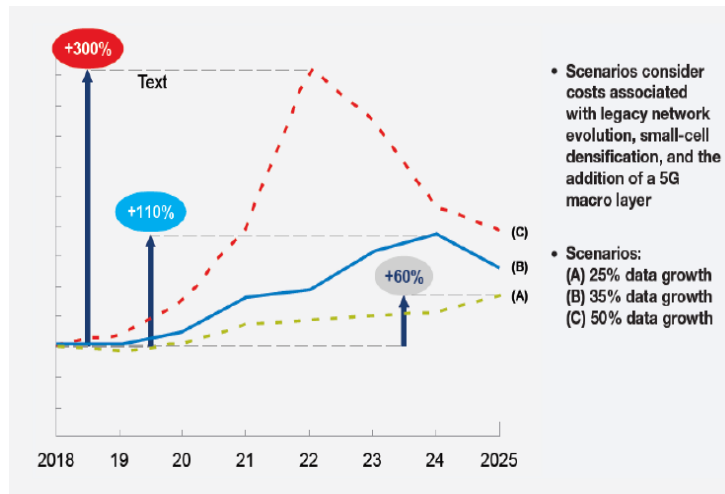


圖 15 Dr Mario Girasole 分享 5G 與基礎設施成本成長趨勢示意圖

ITU 電信發展局局長 Doreen Bogdan-Martingji 則由數位化帶動平臺轉型的觀點，說明數位化為經濟發展的驅動力。而如何建立監理原則和政策，實現全球連網，有三個關鍵可以作為具體行動的指標：第一是諮詢與合作，數位化影響的經濟層面很廣，應以使用者為中心，確保監理政策具有包容性，廣納所有利害關係人的想法、期望和專業知識；第二是負擔能力，對於許多尚未連網的人，負擔能力絕對是關鍵；第三則是創新和激勵措施，新的競爭框架需要考慮市場參與者以及服務和設備的多樣性，監理者需要考慮政府與業者間、業者彼此間，以及傳統業者與新進參與者間的夥伴關係，並且利用所有可用的工具，如從核發臨時許可證、監理沙盒、基礎設施共享以及頻譜的彈性管理，隨時調整實踐方法。

華為全球公共事務副總裁 Edward Zhou 認為推動數位經濟成長有三個願景，第一是推動 5G 行動寬頻，相較於 4G，5G 具有超高速的連線速度，2019 年中國移動建設了 5 萬個 5G 基地臺，其所推動的「5G price x」策略計劃將所有高科技產業整合為一體，預計在三年內完成中國 300 萬個基地臺建設，並且預估在 2025 年 5G 可提供的普遍傳輸速

率將可達到 100 Mbps。而頻譜的分配將相當重要、頻率價格也會隨之提高，開放和共享基礎設施建設也可帶來很大幫助。第二是發展雲端與人工智慧，歐盟執行委員會已制定了雲端策略（Cloud Strategy），並且將陸續制定人工智慧戰略，包括擬定與未來有關的政策以及討論與人工智慧相關的道德、法律和社會問題（包括社會經濟挑戰），亦應思考此方面的發展與問題。第三則是提升數位內容與服務，基於中小企業亦為數位經濟的要角，政府也應對中小企業提供數位內容與服務增加更多的挹注。

易利信（Ericsson）歐洲和拉丁美洲政府與產業關係主管 Gabriel Solomon 說明根據易利信在全球作的研究和統計，有 67%的消費者願意為 5G 服務支付更多費用，不僅為了連接更加快速而且是為了更好的體驗。對他而言，5G 服務的重點將是產業轉型，如在整個過程中以生產率來衡量生產力，5G 將可縮短製程時間、降低生產成本。同時，如果未能考量整體生態系統發展，僅將 5G 視為比 4G 更快速、高效的版本時，監理模式仍將專注於價格競爭，無法考量更重要的覆蓋性、傳輸效率以及服務品質等議題，難以發揮 5G 的潛力。除此之外，他也認為因應 5G 的政策重點有三：1、頻譜的開放：權衡和交易；2、加速佈建：移除阻礙（如許可證和費用）；3、創新機制：無須許可及開放。在交易上亦應避免以拍賣頻率獲取高額價金為目標，應轉而追求涵蓋率（“coverage” not “cash”）、降低基礎建設的障礙等。



圖 16 易利信公司代表 Gabriel Solomon 於年會第二日暢談 5G 佈局

3.內容與爭議訊息之處理及維護新聞專業自主

本會洪委員貞玲於獲邀的「處理爭議訊息及假新聞/維護新聞專業自主」場次指出，依據瑞典哥德堡大學主持的研究計劃，「遭受外國假資訊攻擊」的程度我國在調查的 179 個國家中排名第一，尤其近來適逢選舉期間，也屢有假訊息頻傳的情形。面對這樣的問題，政府制訂出一套防制策略並且考量下列因素：一、首先是識假，識別所接受到的訊息，培養獨立判斷訊息真假之能力；二、破假，提升澄清機制效率、推廣第三方查核機制；三、抑假，強化媒體平台間之協力，藉此抑制訊息的擴散；四、懲假，透過公正獨立司法審查追究違法責任。為防制假訊息的危害，政府也提出一些法案修正，對於境外假消息的威脅，目前也有就境外勢力代理人的立法進行討論。另外在媒體識讀的推動上，則以廣電事業及其從業人員為核心，期提升從業人員專業素養，製播優質節目。洪委員在最後歸納三個方向：一是跨部會合作，處理不實訊息無法單憑本會努力，必須與相關部會、媒體與民間團體共同來解決這個問題；二是應靈活運用有效的機制，防止不實資訊的散布，最後政府應在公共利益與言論自由、國家安全等不同價值間取得適當的平衡。



圖 17 本會洪委員貞玲（左二）於年會「處理不實資訊與假新聞、確保新聞媒體獨立性」場次分享

澳洲通訊媒體局（ACMA）主席 Nerida O’ Loughlin 表示，近年來澳洲開始解決網路不實訊息的問題，因訊息背後之特定立場將影響訊息的編輯導向，政府也正在考慮是否為必要的介入。她提出二項建議，一是由網路使用者提供網路訊息是否可信任的評價，並由網路服務提供者彙整以建立網路訊息來源的可信度；另一是鼓勵網路服務提供者建立申訴機制，由民眾對於不妥訊息提出申訴，並由網路服務提供者將申訴之案件數量及不妥類型對外公開，協助消費者建立網路訊息之辨別能力。

澳洲非營利組織 First Draft 常務董事 Jenni Sargent 表示，相較於不實訊息得藉由事實查核予以釐清，不實訊息的來源或背後之操控更值得我們重視，因為透過網路凝聚力量進行操縱並進而在媒體引發效應，比單純處理不實訊息更加困難。她也提到，First Draft 為健全良好的傳播環境，致力推廣事實查核機制，但並非單純就個別新聞標示真或假，而是希望能夠深入去調查不實資訊散布的原因。此外，除了一再被提到的公民媒體素養外，她認為新聞查核方法的透明性也同樣重要，新聞媒體工作者應以新聞專業找回民眾的信任。



圖 18 本會洪委員貞玲與澳洲非營利組織 First Draft 常務董事 Jenni Sargent 交換意見

4. 建立可信賴之隱私保障機制

在年會結束隔天，IIC 也安排隱私與數據保護的工作坊，由微軟副總裁暨隱私與監理事務副法律顧問 Julie Brill 開場與引言，她首先引述聯合國寬頻委員會（UN Broadband Commission）的數據，說明全球有半數以上的人口已經有了第一次上網的經驗，而聯合國寬頻委員會期盼在 2025 年前實現普遍性寬頻服務，包括將世界使用寬頻的人口比例從 51% 增加到 75%、在開發中國家的每個國家/地區提供價格低於平均月收入 2% 的入門存取服務（entry-level access），微軟也與聯合國合作計劃在 2022 年 7 月之前將網路存取範圍擴展至全球 4000 萬人。然而，2018 年歐盟實施的「一般資料保護規範，General Data Protection Regulation（以下簡稱 GDPR）」開始採用個人資料的隱私框架，該框架強化消費者控制其個人資料的能力，也意謂如微軟此類跨國公司需要取得更多使用者的信任。GDPR 對於建立在數位工具及科技基礎上的全球經濟至關重要，但仍未能解決公司所蒐集的數據是否經由透明的管道、如何使用數據或可能被認定非法使用、如何保護數據不被濫用。她也提到，應為數位通訊網路建立包含隱私法規的使用框架，在防止危

害發生與鼓勵產業創新之間取得平衡。

英國資訊委員辦公室（Information Commissioner's Office, ICO）技術政策與創新部門執行總監 Simon McDougall，以 ICO 是第一個監管 Facebook 的機構為例³，說明 ICO 長期持續與各界建立數據與隱私保護的對話、釐清與合作。他也提到，現今資料保護領域涉及的面向（政治、貿易、投資等）、影響的層面（個人、社會甚至國際關係）以及變化快速的特性（技術、民眾使用習慣）已不再是傳統管制方式足以應付，且資料保護議題在美國、歐盟與其他地方立場不同，在歐盟被認定違反資料保護，在美國未必違反，並無一體適用之標準。他認為與各國、組織建立合作、實證與問責之管道，建立相互信任機制，始能驗證今天對於資料保護所做的管制是否正確。不僅考驗管制者的判斷，也是產業如何回應數位經濟變革所共同形成的資料保護框架。

技術研究計畫公司董事兼創始人（Technology Research Project Corporate, TRPC）同時也是 IIC 新加坡分會主席的 Peter Lovelock，先以數位時代全球緊密連網大量增加訊務量，說明隱私議題將對全球經濟有重大的影響，數據傳輸也帶來不同的法律、科技應用（上網行為模式、連網裝置使用）與倫理道德（指紋、基因）等問題。全球主要有四個隱私保護框架原則在運作，分別是 OECD（經濟合作暨發展組織）隱私框架原則（OECD Privacy Framework）、APEC（亞太經濟合作會議）隱私框架原則（APEC Privacy Framework）、ASEAN（東南亞國家協會）個人資料保護隱私框架原則（ASEAN Privacy Framework on Personal Data Protection）以及歐盟 GDPR，其中歐盟的 GDPR 係以維護人權為目標所建立的隱私保護架構，與其他三者立基於經濟發展的目標不同。而隱私保護的目的、語言、文化、對於安全考量程度的不同，設計出的

³ ICO 為英國個資保護主管機關，於 2018 年 10 月 24 日公告針對臉書（Facebook）之劍橋分析（Cambridge Analytica）個資外洩事件，依據英國資料保護法（Data Protection Act 1998）裁罰臉書 50 萬英鎊罰鍰。

隱私架構就會不同，對於政府、企業與個人易造成數據流通障礙。因此，他認為應儘可能藉由提供類似保護措施以促進國際間不同隱私制度的互相操作性、為減少跨境數據流通障礙的機制進行多邊討論，以及考慮雙邊或多邊的協議，以彌合國內隱私法之間的差距。

歐洲數據保護委員會（European Data Protection Board）主席同時也是奧地利數據保護局（Austrian Data Protection Authority）局長 Andrea Jelinek 說明，全球各地的數據保護議題應高於政治議題。依據聯合國數據顯示，目前全世界有相當多的國家實施資料保護的隱私權立法，理想的情況是保護政策應更加全面和全球性，但實際並非如此，亦無適合所有地區的立法，須藉由各自的司法管轄。然而，具有一定程度兼容性或融合多個國際不同數據保護之規定，能確保企業從提高個人資料之保護程度獲利。最佳案例即為歐盟對於日本企業的適足性認定，日本為 GDPR 實施之後第一個在亞洲認定個資保護水準充分達到標準的國家（取得非公務機關之適足性認定），歐盟承認可以採用不同的手段來達到歐盟所要求的高程度保護，以反映不同的法律、社會文化及歷史背景。因此，應尋求共通理念建立隱私保護的方法。



圖 19 隱私與數據保護研討會第一場與談情形

比利時數據保護局訴訟庭長（Chairman of the Litigation Chamber and Member of the Executive Committee）兼執行委員會委員 Hielke Hijmans 則以歐盟法院對於 Planet49 公司的判決為例，說明比利時對於 ePrivacy 之法規更新與因應 Cookie 政策變革。2019 年 10 月 1 月歐洲法院對 Planet49 案作出判決⁴，該判決確立三項要件，也闡明發布者如何根據歐盟的法律義務合法使用 Cookie 的關鍵：1. 網站使用者必須在明確、具體知情的情況下，主動地給予同意。2. 通過預先勾選的框表示同意是無效的，這並非明確同意使用 cookie 來儲存或接取。3. 根據網站用戶終端設備上存儲或接取的資料均構成個人資料，不論它是否是歐盟「個人資料保護指令」（Data Protection Directive 1995，為 2016 年通過的 GDPR 所取代）或 GDPR 規範下的個人資料。此外，該判決也指出網站必須使用戶清楚確定他們同意的後果，並包含有關 Cookie 的處理期間以及是否有第三方可以取得這些 Cookie 資料。

（三）非正式交流

本次行程於參與管制者論壇、年會會議之際，也於第一日休息時間與新加坡資通訊媒體發展局(IMDA)之與會代表副主席 Leong Keng Thai 就近期新加坡的 5G 發展議題進行交流。第三日也利用午餐時間，與加拿大廣播電視及電信委員會（CRTC）主委 Ian Scott 及其代表團成員，就加拿大的內容產製與廣電政策、5G 發展及電信競爭等數位經濟議題進行討論。上述與各國管制者直接交流互動之機會，實有助於我國與他國彼此瞭解監理政策、產業實務與發展，並與國際接軌。

⁴ 2013 年一家名為 Planet49 的德國彩券公司在網站上進行彩券銷售活動，該公司要求有意參與的用戶於活動前須同意接受網站使用 Cookie，德國消費者因而向德國法院提起團體訴訟。



圖 20 本會洪委員貞玲(左三)、郭委員文忠(右二)與加拿大 CRTC 代表團進行雙邊交流後於年會會場合影

(四) 拜會 DCMS

1. 寬頻普及與下世代網路布建升級

我方與 DCMS 首先就英國寬頻市場競爭態勢與政策方向進行交流。DCMS 代表說明英國近期通過的「2018 年電子通傳寬頻普及服務命令」(Electronic Communications (Universal Service) (Broadband) Order 2018), 明定「良好」(decent) 的寬頻普及服務應包括: 下載速率 10 Mbps、上傳速率 1 Mbps、延遲度最低標準要求(語音通話順暢)、集縮比 50:1 (最高僅能有 50 個消費者同時共用相同的頻寬)、可提供至少每月 100GB 的數據用量等。普及服務提供者需依照前述服務品質提供服務, 但裝設成本如果超過 3,400 英鎊的話, 則由消費者自行選擇是否願意負擔額外的成本進行申裝。普及服務預計在 2020 年 3 月開始提供, 並交由 Ofcom 監理, Ofcom 已經指定 BT 以及 KCOM 需負擔普及服務義務。據統計, 2019 年英國偏鄉仍有 11% 的家戶未能接取到下載速率 10 Mbps 的寬頻服務, 希望執行普及服務後能進一步改善。

DCMS 代表就有關本會詢問英國固網寬頻市場競爭相關問題, 續

分享 2018 年所公布的「未來電信基礎設施評估報告」(Future Telecoms Infrastructure Review)。由於英國的光纖到戶(Fiber to the Premises, FTTP)比例非常低，僅有 4%，因此希望能夠採取更積極的作為，以增加業者大規模投資升級光纖寬頻網路的誘因。該報告預估至少三分之一的英國家戶能接取 3 家以上 Gbps 等級寬頻服務，至多二分之一的英國家戶可以有 2 家 Gbps 等級寬頻服務的選擇。為鼓勵更多新進業者參進市場，Ofcom 已經宣示要更進一步打開 Openreach 的電桿與管道等被動式基礎建設的接取。DCMS 代表特別強調，最後預估約 10%的家戶處於業者不願投入建設的區域(尤其是蘇格蘭及北愛爾蘭)，需由政府額外補助，以縮短城鄉數位落差。

2.不實資訊及線上有有害內容處理機制

我方續就線上平臺(內容)管理與英方交換意見，DCMS 說明 2019 年 4 月與內政部(Home Department)共同公布了「線上有有害內容白皮書」(Online Harms White Paper)，由於英國民眾對於網路內容應適度規管多有共識，因此政府就未來的管制架構提出了政策白皮書，促使平臺業者在提供應用內容服務予使用者時能夠更負責任，期能健全一個安全、開放且自由的網路環境。此外，白皮書也建議未來應由獨立管制機關，執行相關監理措施，確保平臺事業遵守相關規範，保障線上服務使用者權益，並兼顧產業創新發展的空間等，該機關也會肩負推廣識讀教育之責；至於應新成立或指定交由既有的獨立機關執行，目前尚無定論。DCMS 代表補充，白皮書出爐後雖然還沒進入立法程序，許多業者已經紛紛提出改善機制，他們也樂見平臺業者主動採取更積極的作為。

另外不實資訊的部分，DCMS 代表強調也納入「線上有有害內容白皮書」重要的一環，未來平臺業者需採取適當措施幫助使用者了解資訊的可信賴度，同時需減少不實資訊的散佈，增加可信賴且多元的新聞消息來源等。英國政府也公布打擊不實資訊的作業手冊(RESIST: Counter-

Disinformation Toolkit)，幫助各部門的公關建立回應不實訊息的有效機制。DCMS 代表也說，媒體識讀在當今資訊蓬勃發展的時代更顯重要，除了青少年身心健全的保護之外，英國政府也在思考如何將媒體識讀課程進一步拓展至銀髮族，協助高年齡層的民眾在接觸新媒體時，能夠更正確地解讀媒體上的資訊。



圖 21 洪委員貞玲（左三）、郭委員文忠（左四）與本團團員拜會
DCMS

（五）拜會 Ofcom

1. 加速推動 5G 行動寬頻發展

我方首先就 Ofcom 近幾年推動 5G 發展進行交換意見。Ofcom 代表說明英國在 2018 年已經完成 2.3GHz、3.4GHz 頻段的釋出，前者釋出 40MHz 並可立即使用，後者釋出 150MHz 並預期將成為 5G 商轉的熱門頻段之一。倍受矚目位於黃金頻段的 700MHz 雖然在 2014 年就已經宣示將重新釋出用於行動寬頻，但由於有數位無線電視和影音外景節目製作及特殊活動（Programme making and special events, PMSE）轉播及其相關射頻器材（如無線麥克風）等既有使用者，因此 Ofcom 花了較長的時間研議配套及補償機制，確保既有使用者與觀眾權益所受

的影響能夠降到最低，預計於 2020 年第 2 季可以完成清空釋出。5G 商轉的進程上，幾個主要行動業者如首發的 EE 在 2019 年將在 16 個大城市推出 5G 服務，第二家商轉的 Vodafone 目前在 15 個城市也提供了 5G，第三家商轉的 3 則是以固定無線接取 (fixed wireless access, FWA) 的方式提供；但整體而言 5G 涵蓋率在英國仍十分有限，預計隨著網通及終端設備普及、更多地方開通 5G 後，成長趨勢會更明顯。

至於垂直場域應用的部分，Ofcom 代表說明，與產業對話後，瞭解產業的需求主要是品質且涵蓋率良好的寬頻連結 (connectivity)，所以不會開專網讓企業使用，將致力於支持更彈性且有效率的頻率使用機制，並鼓勵產業與電信業者共同合作。Ofcom 於 2019 年 7 月額外釋出 3.8-4.2GHz、1800MHz、2300MHz 以及 24.25-26.5GHz 等可共享頻段，併同公布開放共享接取執照 (Shared Access License) 及地方接取執照 (Local Access License) 兩類的新授權使用；業者後續將可視頻段技術特性、技術規範及需求，依據 Ofcom 所定出的規範及作業流程，申請做為企業私網 (特別是適合做 5G 創新研發應用的 3.8-4.2GHz 頻段)、增加行動通訊涵蓋或固定無線接取使用等，運用上可以更加靈活。

2.內容監理原則

我方續以 Ofcom 於 2019 年 7 月裁處 RT 的個案⁵為例，與 Ofcom 交流內容監理原則。RT 為俄羅斯政府資金挹注成立的全球性新聞頻道，在英國主要透過直播衛星及無線電視播出。Ofcom 的裁處主要是針對 RT 於 2018 年 3 至 4 月期間播出的 7 個節目，內容涵蓋了前俄羅斯間諜疑似被毒殺、敘利亞內戰，以及烏克蘭政府處理新納粹主義的態度等議題，經調查違反廣電內容製播規範 (Broadcasting Code) 公平原則的相關規定，包括：第 5.1 點「新聞報導應符合正確性 (reported with due accuracy)，呈現上應符合公平原則 (presented with due impartiality)」

⁵ 裁處書詳如：https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0027/158571/sanction-decision-rt.pdf

6、第 5.11 點⁷「在重要政治及產業爭議等重要公共政策議題上應保持公平原則」第 5.12 點⁸「在報導重要政治及產業爭議等重要公共政策議題上，應呈現多元的觀點」，因此裁罰 20 萬英鎊（約新臺幣 800 萬元⁹），RT 刻正循程序請求法院對本案進行司法審查(judicial review)。

依據英國廣電內容製播規範，公平原則的意涵（due impartiality）有兩個部分，「due」指對於節目的主題與內容適當或適合的¹⁰，「impartiality」指的是不偏袒任何一方，規範中特別強調，公平原則指的不是要求每個觀點被報導或討論的時間需相同，或是全部的觀點都應該被呈現，而是必須視主題、節目內容與頻道的屬性，以及觀眾的期待等綜合判定。Ofcom 代表強調，言論自由與民眾知的權利均為很重要的價值，Ofcom 也充分認知 RT 可提供俄羅斯的觀點，收看 RT 的觀眾與收看 BBC 的觀眾族群也不同，但 RT 還是應遵守廣電內容製播規範。在個案的裁處上，Ofcom 代表也說明在裁處上受到過去個案判斷的原則所拘束（case law）。

至於廣電內容製播規範第 5.1 點「正確性」（due accuracy）要求，Ofcom 代表則是以 2017 年裁罰 Channel 4 的案子為例進一步說明¹¹。該案為 Channel 4 新聞在報導倫敦西敏寺恐怖攻擊的直播中，錯誤的將 Abu Izzadeen 報導為兇嫌並已經被警方擊斃，而事實上 Abu Izzadeen 在案發當時仍在監獄中。Ofcom 在本案認可即時新聞報導有時效性的壓力，但也注意到 Channel 4 僅有單一的消息來源，處理上也沒遵照內部

⁶ Rule 5.1 News, in whatever form, must be reported with due accuracy and presented with due impartiality.

⁷ Rule 5.11 In addition to the rules above, due impartiality must be preserved on matters of major political and industrial controversy and major matters relating to current public policy by the person providing a service in each programme or in clearly linked and timely programmes.

⁸ Rule 5.12 In dealing with matters of major political and industrial controversy and major matters relating to current public policy an appropriately wide range of significant views must be included and given due weight in each programme or in clearly linked and timely programmes. Views and facts must not be misrepresented.

⁹以 108 年 12 月 4 日台銀牌告即期英鎊賣出匯率 39.87 計算。

¹⁰原文: “Due” means adequate or appropriate to the subject and nature of the programme.

¹¹ 裁處說明詳如: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0014/106232/issue-336-broadcast-on-demand-bulletin.pdf

新聞編輯流程，先行向總編輯以及資深主管報告（reference-up）；另外考量到新聞內容長達 35 分鐘，多次誤將 Abu Izzadeen 描述為造成多人傷亡、企圖傷害警察的恐怖攻擊主謀者，影響程度甚鉅，因此最後裁罰 Channel 4 應該播出 Ofcom 對於本案的裁處內容。



圖 22 洪委員貞玲（左五）、郭委員文忠（左四）與本團團員拜會
Ofcom

參、心得與建議事項

一、營造創新應用環境，加速 5G 發展推動

由本次與會者的論點可以觀察到，國際間因應 5G 網路時代來臨，各國加速頻率釋出，並同時輔以促進基礎設施建設等投資誘因機制。國際上包括英國、愛爾蘭、韓國、加拿大、日本、德國等國均已完成 5G 頻譜釋出，本會為加速我國 5G 發展，亦於 2019 年 12 月開始進行頻譜競價作業，預計將釋出 1.8GHz、3.5GHz 及 28GHz 等頻段共 2790MHz 頻寬供 5G 使用，並預計於 2020 年初完成執照核配。

支持頻譜與網路共享、共建，亦為諸多與會者之共識。為跟進全球對於頻譜創新運用的趨勢，本會於 2019 年 6 月經總統公布的電信管理法中，導入匯流層級化管制架構，增加頻譜共享機制，允許頻率出租、出借或改配，鬆綁實驗應用機制，以更能彈性運用頻譜資源；網路設置亦於不影響市場公平競爭之情況下允許共用與組合，對於解決以往佈建網路所費不貲之成本、路權之取得以及鄰避問題等更顯助益。

另外，行政院於 2019 年 5 月核定「臺灣 5G 行動計畫（2019-2022）」，亦協調經濟部、科技部、國發會、教育部等單位，推動我國 5G 加速產業發展，包括：公私協力設置 5G 多元應用實驗場域、營造 5G 跨業合作平台、建立 5G 技術能量及試煉平台、培育 5G 技術與應用人才等，期統合政府之資源，以驅動產業進一步數位轉型，精進我國未來在全球 5G 產業中所扮演之關鍵角色。參考本次 IIC 會議中如美國、英國、澳洲等國之積極態度，我國後續也應持續完備 5G 政策整體規劃，方能及時回應科技與時俱進所帶來之挑戰。

二、因應新興媒體衝擊，研議最適規管

隨著寬頻網路普及，各類數位服務興起，各國均面臨數位平臺或服務是否管制、市場競爭是否充分、不實訊息防制、隱私與個人資料保護等問題。在數位經濟環境下，監理機關所規管的市場範圍無可避免地必須考量網際網路發展後的匯流情境變化，並應思考如何使網路平臺、服務及內容負擔應有的責任。本次許多與會者認為，未來許多國家將會對於網路新興服務適當納管，並會面臨如何在言論自由、傳播權、產業創新發展等不同價值間尋求適當平衡。我國參考先進民主國家規管經驗及趨勢，希冀在網際網路中建構基本使用框架，因此導入網際網路治理精神，針對網路應用服務會觸及的各種面向，於 2016 年研訂數位通訊傳播法草案，藉由將網路的使用行為介接各該實體法律分別管理，並以多方利害關係人參與進行相互溝通及協調，降低政府行政管制的介入干預，試圖在數位新興服務發

展與維持社會秩序間尋求一個治理模式。

另針對 OTT TV 對既有傳播媒體造成的衝擊及衍生之各種議題，本會參酌各國視聽串流服務監理現況，目前也正研議網際網路視聽服務法草案，就重要議題進行討論。同時，有鑑於台灣面對數位匯流傳播的挑戰與問題，本會經由「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」匯集之公眾意見及初步共識，將已確認之四大核心價值與六大施政願景，整理出以公共利益為核心關懷的八大具體政策議題，著手研擬「傳播政策白皮書」，未來將持續作為本會具體政策及施政方向之重要參考，期盼能在快速變遷的通訊傳播生態下，找出適切有效的解決對策以積極回應未來的挑戰。

三、提升公民媒體素養、維護民主價值，對抗不實訊息侵害

近年許多民主國家飽受不實訊息之侵害，不僅對社會民心造成影響，甚至對民主健全運作產生危害，本次會議與會者對於不實訊息有諸多討論，各國無不積極研議處理之道。誠如德國媒體管理局代表所言，管制機關應思考需要守護的價值，才能有效呼應社會的期待，保障得來不易的民主法制成果。本會作為通訊傳播監理機關，對於不實訊息之防制非常重視，從落實事實查證機制、公布新聞頻道內容觀測、訂定公平原則參考要點及推動公私協力，多管齊下共同防制。而由各國與會者之論點可知，建立公民媒體素養為防制不實資訊之核心工作，藉由讓閱聽大眾從瞭解資訊如何產生，進而判定、運用資訊，並建立民眾對於資訊的反思能力，在不實資訊氾濫已對資訊生態形成傷害之今日，實為根本對策，後續我國也應持續強化跨部會合作，深化媒體識讀教育，提升國人識讀能力。

此外，關於線上有害內容處理之議題，英國於2019年4月公布的「線上有有害內容白皮書」，要求網路平臺對於「具傷害性」的網路內容（如散佈恐怖主義、兒童色情、仇恨犯罪、霸凌他人、製造假新聞或銷售不法商品等）應迅速採取有效處理措施，如業者違反應履行之義務將面臨罰款；

違反情節重大者可能會被中斷業務服務、封鎖網站或對高階管理層處罰。本會之數位通訊傳播法草案，關於網路服務提供者提供服務或其使用者之利用行為涉及不法時，採低度規範的自我管理模式，非以直接行政管制措施為規範，與英國認為應課予平臺業者行為義務，並要求業者對確定為有害的內容承擔法律責任存有差異。該白皮書已公布並廣徵外界意見，屆時將依各方意見進行修訂，其後續動態值得我們持續注意，可為本會後續研議法規調適之重要參考。

四、強化個人資料保護法制與實務，介接國際規範趨勢

本次年會的隱私與個人資料保護研討會，與會者除了分享各自國家/地區的數據傳輸與隱私保護議題外，主要環繞歐盟實施 GDPR 對全球產生的效應展開討論。2018 年歐盟 GDPR 之施行，因適用範圍擴及歐盟境外企業，課予企業更多義務及提高罰鍰等規定，引起各國關注。在全球數位經濟蓬勃發展下，跨國的服務提供方式與資料傳輸已成為貿易重要基礎，對於個人資料跨境傳輸，歐盟採取「原則禁止、例外許可」之立法模式，唯有確保境外國家提供適當程度的資料保護，方允許將個人資料傳輸至歐盟境外，為較嚴格的保護措施。為協助我國企業與歐盟間進行個人資料之跨境傳輸，國家發展委員會已啟動取得歐盟適足性認定之洽談工作。本會為因應 GDPR，亦於內部成立工作小組盤點通訊傳播事業是否符合個人資料保護法遵要求，在協助產業方面，則辦理教育訓練，並輔導通訊傳播產業建置適法性之隱私風險評估，以完善個人資料保護機制。