

# 行政院所屬各機關出國報告

(出國類別：開會)

## 出席 2022 國際傳播協會 (IIC) 舉辦之傳播政策管制週會議報告

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：林麗雲 委員

葉宸熙 綜合規劃處專員

劉楚慧 電臺與內容事務處專員

派赴國家：加拿大

出國期間：111 年 10 月 29 日至 11 月 7 日

報告日期：112 年 2 月 6 日

## 摘 要

國際傳播協會（International Institute of Communications, IIC）2022年國際管制者論壇（International Regulators' Forum, IRF）及年會（Annual Conference, AC），在2022年11月1至4日於加拿大渥太華國家藝術中心舉辦，今年仍延續去（2021）年之主軸，著重數位匯流傳播之轉變，許多議題皆與數位環境政策相關，且有更多實務層面之討論。本次有來自全球五大洲國家監理機關以及來自各國傳播、電信、網路、科技、財務等跨領域產業代表共同與會，本會由林麗雲委員、葉宸熙專員及劉楚慧專員代表參加。

IIC國際管制者論壇於2022年11月1至2日率先登場，今年由加拿大廣播電視及通訊委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）與IIC共同主辦，議題包括線上平臺與中介者、線上有害內容與管制、新聞議價、建立和諧的媒體框架、因應立法變革的組織改造等。其中，本會林麗雲委員獲邀於11月1日下午「線上有害內容與管制」場次中與談，分享我國在線上有害內容治理的現況，亦提到我國假訊息防制相關作為。IIC年會接續於2022年11月3至4日舉行，議題包括數位平權、新聞議價、線上平臺競爭、影音串流、資訊安全、隱私保護等，兼顧法規監管、產業現況、技術發展層面。

同時，因應數位環境變化對媒體業者以及監管所帶來的改變，本次也特別拜會CRTC及加拿大媒體主管機關文化遺產部（英文Department of Canadian Heritage, 法文Ministère du Patrimoine canadien, 簡稱PCH），針對線上有害內容、新聞議價、OTT TV、有線電視仲裁等議題，分享兩國發展現況與想法。

藉由本次參與IIC國際管制者論壇、年會以及拜會加拿大媒體相關主管機關深刻瞭解到，網路科技為各國帶來同樣的挑戰與影響，管制機關所面對的課題也極為相似，雖各國因國情不同所選擇的決策途徑不一，但仍有許多可為借鏡之經驗，對於我國擬定相關政策及監理法規亦有所助益。

本次出國心得包括：廣電媒體無可避免參與網路競爭、線上有害內容管制為各國亟欲解決的大哉問、網際網路政策推動須有正當性與明確性、政府須具大破大立的前瞻思維及改革勇氣。

## 致 謝

承蒙我國駐加拿大代表處曾厚仁大使、蔡幼文公使、楊家豪秘書、蘇珮璇秘書以及溫哥華辦事處新聞組邱建義組長等人，於本會出席國際通訊傳播協會(IIC)大會期間之協助，讓本次行程圓滿順利。

外交公務本已繁重，然我國駐加拿大代表處人員仍撥冗協助接送機、安排參訪行程、陪同出席拜會加拿大廣播電視及通訊委員會、加拿大文化遺產部，更設宴與本會代表交流，銘感於心。

曾大使、蔡公使於會晤席間也分享加拿大國情、政治政策、文化發展以及我國加拿大僑胞現況，亦就近期兩岸緊張情勢、假訊息認知作戰，以致外交業務之連動進行分析與交流，特此表達由衷謝意。

# 目 錄

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 壹、前言.....                   | 1  |
| 貳、國際傳播協會簡介及本會歷年參與情形.....    | 2  |
| 一、國際傳播協會簡介.....             | 2  |
| 二、本會歷年參與情形.....             | 2  |
| 參、行程說明.....                 | 6  |
| 肆、2022年IIC會議議程說明.....       | 7  |
| 一、2022年IIC國際管制者論壇概況介紹.....  | 7  |
| 二、2022年IIC年會概況介紹.....       | 10 |
| 伍、2022年IIC國際管制者論壇重點紀要.....  | 13 |
| 一、數位落差與頻譜競逐.....            | 13 |
| 二、線上平臺與中介者.....             | 16 |
| 三、線上有害內容.....               | 18 |
| 四、和諧媒體架構及組織改造.....          | 22 |
| 陸、2022年IIC年會重點紀要.....       | 26 |
| 一、早餐圓桌論壇：線上有害內容、線上串流服務..... | 26 |
| 二、專題演講：從培養信任到深化民主.....      | 29 |
| 三、新聞議價.....                 | 32 |
| 四、數位平權.....                 | 33 |
| 柒、拜會行程及軟性交流重點紀要.....        | 36 |
| 一、加拿大廣播電視及通訊委員會.....        | 36 |
| 二、加拿大文化遺產部.....             | 42 |
| 三、其他軟性交流.....               | 45 |
| 捌、結語.....                   | 52 |
| 一、廣電媒體無可避免參與網路競爭.....       | 52 |
| 二、線上有害內容管制為各國亟欲解決的大哉問.....  | 52 |
| 三、網際網路政策推動須有正當性與明確性.....    | 53 |
| 四、政府須具大破大立的前瞻思維及改革勇氣.....   | 53 |

## 壹、前言

國際傳播協會（International Institute of Communications, IIC）為一非營利民間國際組織，由歐洲、美國、加拿大等地區國家資深傳播業界人士所創立，總部位於倫敦，是聚焦全球電信與媒體政策及管制業務的獨立會員組織。IIC 自 1969 年成立以來，定期舉辦國際管制者論壇（International Regulators' Forum, IRF）及年會，2022 年第 53 屆活動於加拿大首都渥太華之國家藝術中心（National Arts Centre）舉辦。

今（2022）年 IIC 國際管制者論壇於 11 月 1 日至 2 日率先登場，由加拿大廣播電視及通訊委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）與 IIC 共同主辦，與會者多為各國監理機關，各國與會代表針對線上平臺、線上有害內容、監理組織改造、電信市場競逐、和諧媒體框架、數位落差等議題進行現況分享。

IIC 年會接續於 2022 年 11 月 3 日至 4 日舉行，主要焦點在於各國監理機關及電信、媒體及科技產業在數位環境下所面臨的重大議題與挑戰，包括數位平權、數位市場競爭、新聞議價、頻譜決策，同時也針對網路安全、隱私與個資、氣候變遷等熱門領域進行討論。



圖 1：參與 2022 年 IIC 大會之各國機關代表合影  
（照片由 IIC 提供，第一排左三為本會林麗雲委員）

## 貳、國際傳播協會簡介及本會歷年參與情形

### 一、國際傳播協會簡介

IIC (International Institute of Communications, IIC) 成立於 1969 年，其宗旨在於藉由平衡且開放的對話，促進全球電信、媒體和科技產業政策健全發展。隨著科技演進，IIC 目前定位為型塑全球資通訊與數位生態系統政策議題的組織，並為監理機構與產業帶來對話空間。

IIC 以「數位生態環境的政策平臺 (The policy platform for the digital ecosystem)」自居，期許在資通訊數位生態環境下，型塑全球化數位社會及經濟政策議題。同時，藉由公開討論，產出兼顧公眾利益及產業投資創新的政策與管制；透過實務及想法交流，讓資通訊能夠正向驅動人們生活、環境、經濟及文化。IIC 認為，公民社會應就科技創新的影響進行開放性討論及評價，各國政策及監理機關也必須優先考量公眾利益並且進行創新與投資。

IIC 的會員來自世界各國的高階資深管制者、電信業者、廣電業者、內容提供者、資訊科技和網路提供者、律師，以及相關專業服務人士。該組織聚焦全球電信與媒體政策及管制業務，透過舉辦國際會議和發行出版品，結合業界決策階層及學者專家，針對全球電信傳播資訊之發展整合、管理架構、所面臨議題及對經濟、文化、社會及公共政策領域帶來的衝擊與影響，進行經驗交流與討論。

IIC 固定於每年 10-11 月舉辦「通訊傳播政策與管制規範週 (Communications Policy & Regulation Week, CPR Week)」，2019 年以前輪流於各會員國所在城市舉辦，2020 及 2021 年則受新冠肺炎疫情影響改採線上視訊會議形式進行。每年皆以各國通訊傳播監理機關以及相關產業所關心的議題設定主題。

IIC「通訊傳播政策與管制規範週」活動包括國際管制者論壇 (International Regulators' Forum, IRF) 及年會 (Annual Conference, AC)，其中國際管制者論壇採閉門會議形式，僅開放各國通訊傳播監理機關參與，讓各國機關代表能就新興通訊傳播管制議題，進行經驗交流與意見交換。

### 二、本會歷年參與情形

我國由前廣電主管機關行政院新聞局在 2001 年以「中華民國行政院新聞局 (Government Information Office, the Republic of China)」之名，加入 IIC 成

為會員。並於 2002 年首次參與 IIC 年會。本會於 2007 年承接前廣電主管機關行政院新聞局，以「國家通訊傳播委員會（NCC）」之名加入 IIC。

本會為持續蒐集通訊傳播國際發展趨勢，並提升我國國際能見度，積極參與 IIC 國際管制者論壇及年會，並於 2017 年起參與 IIC 電信與媒體區域論壇。除參與外，亦於管制者論壇發表演說，強化與各國管制者間之交流。我國歷次參與 IIC 人員及年會主題，整理如下：

表 1：我國歷次參與 IIC 人員及主題

| 年度   | 主題                        | 地點          | 出席者（當時單位職稱）  | 會議別 |
|------|---------------------------|-------------|--|-----|
| 2002 | 立足本土胸懷全球—區域整合期間的傳播投資      | 南非<br>約翰尼斯堡 | 李雪津（行政院新聞局副局長）<br>紀效正（行政院新聞局一等新聞秘書）                                    | 年會  |
| 2003 | 劇變之後—傳播產業之回饋              | 英國<br>倫敦    | 吳水木（行政院新聞局廣播電視事業處處長）<br>呂美莉（行政院新聞局廣播電視事業處科長）<br>李德玲（行政院新聞局廣播電視事業處約聘人員） | 年會  |
| 2004 | 處於轉捩點之通訊傳播—無界限之傳播         | 牙買加<br>蒙特哥灣 | 吳水木（行政院新聞局廣播電視事業處處長）   | 年會  |
| 2005 | 從有限到無限—廣播電視電信的新紀元         | 英國<br>倫敦    | 王振臺（行政院新聞局主任秘書）  | 年會  |
| 2006 | 收割通訊傳播紅利—提昇企業，賦權消費者，服務公民  | 馬來西亞<br>吉隆坡 | 曾一泓（行政院新聞局廣播電視事業處處長）<br>溫俊瑜（國家通訊傳播委員會傳播內容處簡任技正）                        | 年會  |
| 2007 | 航行於未知的海域                  | 英國<br>倫敦    | 何吉森（國家通訊傳播委員會傳播內容處處長）  | 年會  |
| 2008 | （會議地點於香港，本會因香港及北京壓力未出席）   |             |  |     |
| 2009 | （會議地點於加拿大蒙特婁，本會未加入協會、未派員） |             |  |     |
| 2010 | 為所有人連結，與所有人連結             | 西班牙<br>巴塞隆納 | 蘇蘅（主任委員）<br>黃睿迪（視察）  | 年會  |
| 2011 | 讓數位社會成為普及真實               | 南非<br>約翰尼斯堡 | 張時中（委員）<br>曾柏升（綜合企劃處科長）  | 年會  |
| 2012 | 為明日的需求與渴望發想數位政策           | 新加坡         | 陳元玲（委員）<br>簡淑如（內容事務處科長）  | 年會  |

| 年度   | 主題                              | 地點          | 出席者（當時單位職稱）   | 會議別               |
|------|---------------------------------|-------------|---|-------------------|
|      |                                 |             | 陳慧紋（內容事務處科長）  |                   |
| 2013 | 融合電信、媒體與科技的匯流                   | 英國<br>倫敦    | 石世豪（主任委員）<br>紀效正（綜合規劃處專門委員）<br>黃文哲（法律事務處專門委員）                   | 年會                |
| 2014 | 打破疆界 擁抱匯流                       | 奧地利<br>維也納  | 石世豪（主任委員）<br>梁伯州（簡任技正）<br>喬建中（法律事務處專門委員）<br>曾柏升（綜合規劃處專門委員）      | 年會                |
| 2015 | 網路、平臺、服務與應用的政策管制未來              | 美國<br>華盛頓   | 彭心怡（委員）<br>曾文方（綜合規劃處科長）   | 電信與<br>媒體區<br>域論壇 |
| 2015 | 促進創新、經濟增長和社會利益                  | 美國<br>華盛頓   | 陳憶寧（委員）<br>陳慧紋（電臺與內容事務處科長）                                      | 年會                |
| 2016 | 數位轉換下管制者的角色                     | 泰國<br>曼谷    | 詹婷怡（主任委員）<br>陳憶寧（委員）<br>陳美靜（電臺與內容事務處科員）                         | 年會                |
| 2017 | 跨境、跨產業、跨文化數位生態體系的機遇與現實          | 比利時<br>布魯塞爾 | 詹婷怡（主任委員）<br>陳俊安（射頻與資源管理處簡正）<br>閻立泰（綜合規劃處科長）<br>談如芬（電臺與內容事務處科長） | 年會                |
| 2017 | 數位轉換-我們如何為未來全球通訊打造一個開放、無害與安全的空間 | 美國<br>華盛頓   | 郭文忠（委員）<br>黃天陽（綜合規劃處科長）<br>吳宜倫（法律事務處科長）                         | 電信與<br>媒體區<br>域論壇 |
| 2018 | 在亞洲地區促進數位轉換                     | 新加坡         | 詹婷怡（主任委員）<br>簡宏偉（行政院資通安全處處長）<br>劉佳琪（綜合規劃處科長）<br>楊凱駿（綜合規劃處技正）    | 電信與<br>媒體區<br>域論壇 |
| 2018 | 建構區域數位經濟政策與法規                   | 澳洲<br>雪梨    | 簡宏偉（行政院資通安全處處長）<br>吳銘仁（基礎設施事務處簡任技正）<br>陳崧銘（行政院資通安全處助理設計師）       | 電信與<br>媒體區<br>域論壇 |
| 2018 | 在數位生態系統中前進：改革、進化、抑或更多相同的作為？     | 墨西哥<br>墨西哥市 | 詹婷怡（主任委員）<br>卜慶玲（專門委員）<br>陳美靜（電臺與內容事務處專員）                       | 年會                |
| 2019 | 倡議消費者賦權：消費者保護，衡量與能力之建構          | 馬來西亞<br>吉隆坡 | 鄧惟中（委員）<br>黃天陽（平臺事業管理處簡任技正）                                     | 電信與<br>媒體區<br>域論壇 |

| 年度   | 主題                       | 地點         | 出席者（當時單位職稱）  | 會議別                       |
|------|--------------------------|------------|--|---------------------------|
| 2019 | 競爭大陸：追求卓越的電子通訊           | 拉脫維亞<br>里加 | 郭文忠（委員）<br>紀效正（綜合規劃處副處長）<br>白心瑩（法律事務處專員）                   | 與歐盟<br>BEREC<br>之聯合<br>會議 |
| 2019 | 為全球通訊傳播生態系統重新建構規管秩序      | 英國<br>倫敦   | 洪委員貞玲（委員）<br>郭委員文忠（委員）<br>施專員祉維（綜合規劃處專員）<br>陳專員昭如（法律事務處專員） | 年會                        |
| 2020 | （受新冠肺炎疫情影響改線上會議辦理，本會未參加） |            |  |                           |
| 2021 | 數位匯流傳播之轉變                | 線上會議       | 孫委員雅麗（委員）<br>陳科長美靜（電臺與內容事務處科長）<br>劉專員楚慧（電臺與內容事務處專員）        | 年會                        |

## 參、行程說明

2022 年 IIC 「通訊傳播政策與管制規範週 (Communications Policy & Regulation Week, CPR Week)」活動維持將近一週，內容包含國際管制者論壇 (International Regulators' Forum, IRF)、年會 (Annual Conference, AC)、小國管制者論壇 (Small Nations Regulators' Forum, SNRF)、工作坊 (Workshop: Building data skills for regulators) 以及各式聯繫交流活動 (Networking Events) 等。其中，本會林麗雲委員於 11 月 1 日下午線上有害內容 (Online harmful content) 場次分享我國發展現況並與其他與會代表進行交流。

同時，因應數位環境變化對媒體業者以及監管所帶來的改變，本次也特別拜會加拿大媒體主管機關文化遺產部 (英文 Department of Canadian Heritage, 法文 Ministère du Patrimoine canadien, 簡稱 PCH) 以及廣電電訊監理機關廣播電視及通訊委員會 (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC)，進行雙邊交流，就兩國在廣電監理、網路治理的經驗交換意見與想法。本會代表本次出席行程如下表 2。

表 2：本會代表本次出席行程

| 日期           | 時間    | 行程  |
|--------------|-------|---|
| 10 月 29 日(六) | 23:55 | 臺灣出發  |
| 10 月 30 日(日) | 06:15 | 抵達渥太華                                       |
| 10 月 31 日(一) | 10:00 | 拜會 CRTC                                     |
|              | 15:00 | 拜會 PCH                                      |
|              | 16:30 | 拜會我國駐加拿大代表處                                 |
| 11 月 01 日(二) | 08:15 | IIC 國際管制者論壇 (IRF)<br>— 林麗雲委員與談分享“線上有有害內容”場次 |
| 11 月 02 日(三) | 08:30 | IIC 國際管制者論壇 (IRF)                           |
|              | 17:30 | IIC 歡迎會 (於 Canadian Museum of Nature)       |
| 11 月 03 日(四) | 07:15 | IIC 早餐圓桌論壇                                  |
|              | 08:15 | IIC 年會會議 (AC)                               |
|              | 17:30 | IIC 晚宴 (於 Fairmont Chateau Laurier)         |
| 11 月 04 日(五) | 07:15 | IIC 早餐圓桌論壇                                  |
|              | 08:15 | IIC 年會會議 (AC)                               |
|              | 14:15 | IIC 理監事會議 (AGM)                             |
| 11 月 05 日(六) | 16:55 | 渥太華出發返國                                     |
| 11 月 07 日(一) | 05:35 | 抵達臺灣  |

## 肆、2022 年 IIC 會議議程說明

攤開本次 IIC (International Institute of Communications, IIC) 大會議程發現，今年仍延續去 (2021) 年之主軸，著重數位匯流傳播之轉變，許多議題皆與數位環境政策相關，且有更多實務層面之討論。在 2022 年 11 月 1 至 2 日率先登場的是 IIC 國際管制者論壇 (International Regulators' Forum, IRF)，而 IIC 年會 (Annual Conference, AC) 則於 2022 年 11 月 3 至 4 日舉辦，地點皆位於加拿大渥太華國家藝術中心 (National Arts Centre)。



圖 2：加拿大渥太華國家藝術中心外觀

### 一、2022 年 IIC 國際管制者論壇概況介紹

IIC 國際管制者論壇為閉門會議，供各國管制機關主管參與交流意見，本次由加拿大廣播電視及通訊委員會 (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC) 與 IIC 共同主辦。與過去幾年相比，今年度國際管制者論壇在數位環境以及線上服務的比重明顯增加，亦顯示網際網路對於各國電訊及媒體監理機關的重要性，無論從管理政策、監管內容到組織運作，都須隨之應變。



圖 3：2022 年 IIC 國際管制者論壇指引牌



圖 4：2022 年 IIC 國際管制者論壇會場

表 3：2022 年 IIC 國際管制者論壇議程

| 2022.11.01 |  |
|------------|--|
| 時間         | 議程   |
| 09:00      | <b>開場致詞</b><br>CRTC 主席暨執行長 Ian Scott<br>IIC 主席 Chris Chapman               |
| 09:30      | <b>場次 1：寬頻/數位落差</b><br>數位社會：如何實踐於偏鄉社區；確保全體國民的可負擔性及可近用性；與科技同步：衛星、光纖與設備中立性。  |
| 11:00      | <b>中場休息</b>  |
| 11:30      | <b>場次 2：5G、6G 市場競逐</b><br>產業接取頻譜；頻譜拍賣；競爭對手接取被動基礎設施。                        |
| 13:00      | <b>午餐</b>  |
| 14:00      | <b>場次 3：線上平臺與中介者</b><br>保護及強化線上平臺競爭；平臺與中介者責任；反壟斷、守門與公平競爭。                  |
| 15:30      | <b>中場休息</b>  |
| 16:00      | <b>場次 4：線上有害內容與管制</b><br>打擊錯誤訊息及假訊息；平衡文明與言論自由；打造工具包：數位素養、教育與隱私保護。          |
| 17:30      | <b>結語</b>  |
| 2022.11.02 |  |
| 時間         | 議程   |
| 08:30      | <b>報到</b>  |
| 09:00      | <b>開場致詞</b><br>CRTC 主席暨執行長 Ian Scott<br>IIC 主席 Chris Chapman               |
| 09:15      | <b>場次 5：和諧媒體框架</b><br>確保網路業者及傳統業者間之公平監理；規管跨國公司推動在地國境內優先政策；藉由輔助與鼓勵機制活絡媒介環境。 |
| 10:45      | <b>中場休息</b>  |
| 11:15      | <b>場次 6：回應立法變革而準備的組織改造</b><br>監理環境中的變革管理；管制者未來的新工具及技能；在地及跨境的協調與合作。         |
| 12:45      | <b>結語</b>  |

## 二、2022 年 IIC 年會概況介紹

與國際管制者論壇相比，IIC 年會參與對象較為多元，包括產業界、管制機關、政策制定者皆可參加，探討內容也不限於管制議題。今年 IIC 也特別設計兩場早餐圓桌論壇，讓各國機關、學術及產業界能夠有更深入交流。本次討論議題甚廣，包括數位平權、寬頻基礎建設、頻譜、網路安全、隱私權與個資等近年主流議題，亦包括新聞議價、線上串流服務、有害線上內容等新興熱門議題。



圖 5：2022 年 IIC 年會報到處



圖 6：2022 年 IIC 年會會場

表 4：2022 年 IIC 年會議程

| 2022.11.03  |  |
|-------------|--|
| 時間          | 議程   |
| 08:30       | 報到   |
| 09:00       | 開場致詞<br>CRTC 主席暨執行長 Ian Scott<br>IIC 主席 Chris Chapman  |
| 2022.11.03  |  |
| 時間          | 議程   |
| 07:15-09:00 | 早餐圓桌論壇：線上有有害內容   |
| 08:15       | 報到   |
| 09:00       | 開場致詞<br>IIC 主席 Chris Chapman<br>CRTC 主席暨執行長 Ian Scott  |
| 09:30       | 場次 1：爭取數位平權－政策、規範與技術方法<br>針對覆蓋率、接取性、連通性、可負擔性及相關機制進行跨國比較檢視；為原住民族社群提供服務的特殊挑戰之處。  |
| 10:45       | 中場休息   |
| 11:15       | 專題演講<br>加拿大廣播公司（CBC）總裁暨執行長 Catherine Tait  |
| 11:35       | 場次 2：寬頻基礎建設與內容匯流－網路連結價值鏈的演變<br>線上內容需要網路連結－兩個世界的匯流如何演進？   |
| 12:45       | 午餐   |
| 14:00       | 分組討論<br>場次 A：頻譜決策及未來網路<br>場次 B：新聞議價－延續國內媒體高品質之保障<br>管制者的角色：進行干預時之平衡取得；公平合理的補償：應遵守之原則。  |
| 15:30       | 中場休息   |
| 16:00       | 分組討論<br>場次 A：網路安全的角色與責任－確保寬頻與行動網路的安全及韌性並能應對目前及未來的威脅<br>管制者及產業的角色與責任；減少供應鏈的風險；Web3.0、加密貨幣與區塊鏈的衝擊。<br>場次 B：遊戲、虛擬實境、泛元宇宙－規管及政策考量<br>場次 C：為連結 30 億未上網人口之資助機制 |
| 17:30       | 結語及晚宴  |

| 2022.11.04  |   |
|-------------|---|
| 時間          | 議程  |
| 07:15-09:00 | 早餐圓桌論壇：線上串流服務   |
| 08:15       | 報到  |
| 09:00       | 開場致詞<br>IIC 主席 Chris Chapman  |
| 09:15       | 場次 3：數位市場的競爭<br>針對平臺監理及網路中介者責任的跨國做法；競爭法的運用；廣告及科技；新聞議價及合理補償。                   |
| 10:30       | 中場休息  |
| 11:00       | 場次 4：隱私、資料保護及人工智慧方向－跨國比較及合作<br>cookie 及追蹤程式的使用；後設資料(metadata)的使用；跨國資料流與資料在地化。 |
| 12:15       | 中場休息  |
| 12:45       | 場次 5：氣候變遷與永續－綠能及數位目標如何平衡達成？<br>規範的角色為何？對於電信、科技、媒體業者投資決策的影響為何？                 |
| 14:00       | 閉幕  |

## 伍、2022 年 IIC 國際管制者論壇重點紀要

本年度 IIC 國際管制者論壇由加拿大廣播電視及通訊委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）主辦，並由來自全球的通訊傳播管制機關參與交流。論壇中含括不同議題，先由每位與談者就該組織機關相關發展輪流進行簡短演說，而後由主持人發問，針對議題深入探討。

### 一、數位落差與頻譜競逐



圖 7：「數位落差」與「頻譜競逐」場次會議

「數位落差」與「頻譜競逐」場次主持人分別為 CRTC 主委暨執行長 Ian Scott 及 CRTC 電信部門執行董事 Fiona Gilfillan，與談人來自瑞典、柬埔寨、多巴哥、香港、墨西哥、法國及美國，分享各國管制者對於數位落差頻譜規畫的推動做法分享看法。

數位科技快速發展，提供人們多元獲取資訊與數位學習的機會，然民眾因居住環境、階級與社經地位等背景不同，在使用數位設備與接取寬頻網路的機會與能力上出現差異，形成一種數位落差（digital divide）。各國無不期望弭平數位落差帶來的衝擊，積極瞭解國人寬頻網路使用概況，並進一步研議提升網路覆蓋率之方針與新興連網服務。

加拿大整體寬頻網路覆蓋率已逾 90%，然偏鄉社區僅有約 62%，許多居民並未能有足夠的連網機會，加拿大將透過寬頻基金（broadband fund）持續弭平落差。瑞典郵電主管機關（Swedish Post and Telecom Authority, PTS）市場發展處處長 Björn Blondell 提到，有 10% 的瑞典人沒有連網意願，仍需努力使人民都步上連網軌道，尤其偏鄉地區需要像是低軌衛星這樣的服務，然各地區仍有電信壟斷的問題存在，必須同時兼顧競爭議題。柬埔寨電信主管機關

(Telecommunications Regulator of Cambodia, TRC) 主委 Chenda Thong 指出，柬埔寨需要再增進網路覆蓋率，並重視區域合作與公私協力。千里達及多巴哥共和國電信主管機關 (Telecommunications Authority of Trinidad and Tobago, TATT) 委員 Kalana Prince-Wilson 表示該國面臨出生率下降、連網需求低 (約有 20% 人口認為不需要網路)、地理上與硬體投資等挑戰，目前透過設立資通訊中心 (ICT centers) 加以因應，並持續透過教育來強化數位認知。

隨著寬頻網路使用普及，更多元與高品質的連網需求隨之而來，頻譜資源釋出與市場競逐持續成為各國關注重點。香港通訊事務管理局辦公室 (Office of the Communications Authority, OPCA) 通訊事務總監 Chaucer Leung 指出，香港已有 50% 人口是 5G 用戶，每月資費最低可達 11 美元，除持續促進 5G 個人用戶數成長外，也鼓勵產業發展專網應用，如工地管理、遠距醫學培訓及指導、4K 高畫質視像直播系統等項目，未來也將持續盤整頻譜資源以活化寬頻應用。

表 5：「數位落差」與「頻譜競逐」場次主持人和與談人

| 「數位落差」場次  |   |
|---|---|
|  | <p>主持人</p> <p>姓名：Ian Scott</p> <p>職稱：Chairperson and CEO, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)</p>    |
|  | <p>與談人 (瑞典代表)</p> <p>姓名：Björn Blondell</p> <p>職稱：Head of Division, Market Development, Swedish Post and Telecom Authority (PTS)</p> |
|  | <p>與談人 (柬埔寨代表)</p> <p>姓名：Chenda Thong</p> <p>職稱：Chairman, Telecommunications Regulator of Cambodia (TRC)</p>                        |

|   |   |
|---|---|
|    | <p>與談人（多巴哥代表）<br/> 姓名：Kalana Prince-Wilson<br/> 職稱：Board Member, Telecommunications<br/> Authority of Trinidad and Tobago (TATT)</p>                            |
| <p>「頻譜競逐」場次</p>   |   |
|    | <p>主持人<br/> 姓名：Fiona Gilfillan<br/> 職稱：Executive Director, Telecommunications,<br/> Canadian Radio-television and<br/> Telecommunications Commission (CRTC)</p> |
|   | <p>與談人（香港代表）<br/> 姓名：Chaucer Leung<br/> 職稱：Director-General of Communications, Office<br/> of the Communications Authority (OFCA)</p>                           |
|  | <p>與談人（墨西哥代表）<br/> 姓名：Ramiro Camacho Castillo<br/> 職稱：Commissioner, Federal Telecommunications<br/> Institute (IFT)</p>   |
|  | <p>與談人（法國代表）<br/> 姓名：Emmanuel Gabla<br/> 職稱：Membre du Collège, Autorite de Regulation<br/> des Communications Electroniques et des<br/> Postes (ARCEP)</p>      |



與談人（美國代表）  
姓名：Kathryn O'Brien  
職稱：Chief of Staff, International Bureau, Federal  
Communications Commission (FCC)

## 二、線上平臺與中介者



圖 8：「線上平臺與中介者」場次線上會議

本場主持人為加拿大競爭局前任委員 John Pecman，與談人來自墨西哥、英國及荷蘭，彼此交流各國管制者對於線上平臺與市場競爭之看法。

表 6：「線上平臺與中介者」場次主持人和與談人



主持人  
姓名：John Pecman  
職稱：former Commissioner of Competition,  
Competition Bureau Canada

|  |   |
|--|---|
|   | <p>與談人（墨西哥代表）<br/>         姓名：Pedro Isaac Alcalá Berhouague<br/>         職稱：Head of the Digital Markets General<br/>         Directorate, Federal Economic Competition<br/>         Commission (COFECE)</p>                                       |
|   | <p>與談人（英國代表）<br/>         姓名：Selina Chadha<br/>         職稱：Director of Connectivity, Networks and<br/>         Communications, Ofcom</p>  |
|  | <p>與談人（歐盟代表）<br/>         姓名：Annemarie Sipkes<br/>         職稱：BEREC Chair 2022; Director<br/>         Telecommunications, Transport and Postal<br/>         Services Department, Dutch Authority for<br/>         Consumers and Markets (ACM)</p> |

數位經濟時代下，各類線上平臺陸續崛起，帶動新興商業模式的發展，如何面對具有高度守門影響力的平臺，防範其濫用市場力而妨礙公平競爭，成為國內乃至跨國境之重點議題。

英國通訊管理局（Office of Communications, Ofcom）網路與通訊處處長 Selina Chadha 指出，數位市場的正常運作攸關使用者的權益，當科技競爭驅動市場現況改變，政府（在英國至少包含財政、資料、競爭與通訊主管機關）應攜手整體社會齊頭並進，透過競爭法與線上安全法等措施，持續促進市場競爭、文化多樣性並確保線上安全。

歐盟電子通傳監管機構（Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC）主席 Annemarie Sipkes 提醒管制者，不能只有銅纜到光纖（copper to fiber）的線性思維，而應該要有數位的動態思考，預先洞察前景並掌握周遭發生什麼事，才能在建立開放的網路生態系，保護使用者的同時也確保創新；在推動資料可攜性（data portability）的同時也促進知識分享及風險管理。數位相關事務有賴學者專家協力，共同瞭解產業現況並建立溝通機制，

並透過諸如數位市場法（Digital Markets Act）等法規對大型平臺守門人進行必要的義務要求。

墨西哥聯邦經濟競爭委員會（Federal Economic Competition Commission, COFECE）數位市場處處長 Pedro Isaac Alcalá Berhouague 表示，墨西哥的網路滲透和數位服務普及使用仍不如歐洲高，因此墨國暫時還不會針對數位市場採行管制措施。雖然不同國家有著不同情形，但促進市場競爭則是共識。數位領域權責目前仍處灰色地帶，涉及電信、資料、競爭與財經主管機關的事權，需要進一步釐清與跨機關協力。

### 三、線上有害內容



圖 9：「線上有害內容」場次

本場主持人為加拿大文化遺產部助理副部長 Thomas Owen Ripley，與談人除本會代表林麗雲委員之外，亦有來自義大利、泰國及波札那代表。與會者分享各國對於包括假訊息、仇恨言論、兒少相關等線上有害內容的理念及做法。

表 7：「線上有害內容」場次主持人和與談人

|   |  |
|---|--|
|    | <p>主持人<br/>           姓名：Thomas Owen Ripley<br/>           職稱：Associate Assistant Deputy Minister,<br/>           Department of Canadian Heritage</p>  |
|    | <p>與談人（本會代表）<br/>           姓名：林麗雲<br/>           職稱：國家通訊傳播委員會委員</p>   |
|   | <p>與談人（義大利代表）<br/>           姓名：Elisa Giomi<br/>           職稱：Commissioner, Autorità per le Garanzie nelle<br/>           Comunicazioni (AGCOM)</p>  |
|  | <p>與談人（泰國代表）<br/>           姓名：Pirongrong Ramasoota<br/>           職稱：Commissioner, The National Broadcasting and<br/>           Telecommunications Commission of Thailand<br/>           (NBTC)</p> |
|  | <p>與談人（波札那代表）<br/>           姓名：Masego M. Jeremiah<br/>           職稱：Deputy Director Media and Content, Botswana<br/>           Communications Regulatory Authority<br/>           (BOCRA)</p>       |

泰國代表 Pirongrong Ramasoota 提出，面對假訊息有害內容所採用的策略，必須具備的 4 大要素。第一是演算法 (algorithm)、自動化 (automation)、人工推薦 (human curation) 等技術運用，第二是採行關鍵社會資料科學 (social data science) 進行人、事、原因等之分析，第三是管制政策法規的論述、第四是高品質新聞報導機構及數位使用者之能力建構 (capacity building)。就未來而言，政府管制機關及跨國之倡議非常重要，同時也要對於經營社交平臺的科技公司導入透明度 (transparency) 及問責 (accountability) 機制。

Pirongrong 也提到在處理假訊息方面，包括政府、民間在內，泰國有數個事實查核單位，與 Google、Facebook 及當地媒體合作，第三方事實查核組織亦與我國第三方事實查核組織進行合作。另外，泰國也設置基金會，推動相關教育宣導工作。

義大利代表 Elisa Giomi 則偏重仇恨言論的線上有害內容並提供歐洲觀點，她表示，歐盟訂有基本權利憲章，然不可諱言，性別、宗教、障礙者比較容易受歧視，成為有害內容攻擊的對象。她提到，針對仇恨言論以及有害內容的定義也非常重要，目前也有相關研究計畫針對前述主題進行探討。同時，她也提及媒體素養的重要性。

波札那代表 Masego M. Jeremiah 談到，波札那有 200 萬人口。目前共有 2 項法令與有害內容相關，分別為傳播法 (Communications Regulatory Act) 及網路犯罪法 (Cybercrime Computer Related Crimes Act)。面對有害言論，政府機關也透過數位素養推動改善，作法包括提供網路接取服務、教導民眾何謂網路霸凌等概念。至於目前處理線上有害內容所面臨的挑戰，波札那提到大型網路平臺並未在該國落地，包括管轄權、移除機制等可能都是問題，因此須維持與大型網路平臺的關係。



圖 10：本會林麗雲委員出席「線上有有害內容」場次

本會代表林麗雲委員以「保護兒少以及守護年輕民主 (Protecting the young people and the young democracy)」為題進行分享，林委員首先提到臺灣是接受境外假訊息侵擾最頻繁的國家，並被列為受到境外假訊息攻擊程度最高的地區。原因之一是臺灣的地緣政治，二則因為臺灣民眾對於社群媒體的高度依賴，使得假訊息得以快速傳遞。

她也談到，由於臺灣是年輕的民主國家，因此當政府嘗試進行線上有害內容治理時，民間便有不同聲音擔心政府過度干預是否會傷害言論自由。接下來，林委員從兒少保護、第三方事實查證、政府角色三大面向，分享我國在線上有害內容治理現況。

首先，就線上有害內容處理，兒少保護是目前社會較具共識的領域，林委員提到，臺灣已明文防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，並由包括 NCC 在內的 6 個政府機關成立網路內容防護機構 (Institute of Watch Internet Network, iWIN)，透過多方利害關係人會議與線上平臺業者發展自律機制，同時也受理兒少網路不當內容的申訴，當 iWIN 受理申訴之後，會通知業者處理，藉此降低兒少不宜的內容繼續在網路上散布的可能。

其次，民間組織對於第三方事實查核及網路媒體識讀的努力，也有助於保護臺灣的民主。目前臺灣有數個事實查核組織，有些是由專業記者進行查核工作，有些則是由自願志工協力。同時，臺灣也有部分公民團體致力於媒體及網路素養教育，強化民眾對於假訊息或有害內容的免疫力。

第三則是政府的努力，NCC 於日前公布數位中介服務法草案，草案除課予線上平臺業者義務，也保障使用者權益。但諮詢過程仍面臨質疑，包括影響言論自由、法遵成本過高等。

此外，IIC 在本場次亦邀請澳洲電子安全委員會 (eSafety)、英國通訊管理局 (Ofcom) 以影片方式進行兩個機關在網路治理的現況分享。澳洲 eSafety 委員 Julie Inman Grant 提到，澳洲在 2015 年成立兒童安全委員會，5 年半前她加入時還只有 35 人，隨後在 3 個月內擴編為 eSafety，成為全球首個政府網路安全監管機關，建立以證據為基礎，針對不同族群進行網路安全相關之預防、教育和宣傳工作。

同時，eSafety 也設有申訴機制，這與英國採取的模式相異，eSafety 希望能夠為受到網路欺凌者設置安全網，其中包括性私密影像、影像濫用或網路霸凌等，也試圖劃清言論自由與網路濫用的界線。她認為要將責任放回平臺業者，要求建

立安全性、進行風險評估、達到透明度，eSafety 希望與業者們以夥伴關係為基礎，創造有效模式。

英國 Ofcom 首席 Melanie Lucas 則談到，英國 Ofcom 認為平臺業者對於維護使用者安全具有義務，Ofcom 也要求業者必須注意。從英國觀點而言，Ofcom 能否監管有害內容不是真正的重點，關鍵其實在於網站系統及程式的設計，亦即是否能夠阻絕 18 歲以下使用者瀏覽不該瀏覽的網站。換言之，她認為事前的預防措施，比事後的通知取下來得更加重要。

#### 四、和諧媒體架構及組織改造



圖 11：「和諧媒體架構」及「組織改造」場次

「和諧媒體架構」及「組織改造」場次主持人分別為加拿大廣播電視及通訊委員會廣電部門執行董事 Scott Shortliffe、策略政策處長 Sheehan Carter，與談代表來自摩洛哥、澳洲、德國、烏干達、法國、愛爾蘭、幾內亞，議題主要環繞在由於數位科技的影響，目前媒體轉而向線上內容服務發展，同時也討論到政府管制機關所需因應做出的組織改變。

表 8：「和諧媒體架構」及「組織改造」場次主持人和與談人

| 「和諧媒體架構」場次 |  |
|------------|--|
|            | <p>主持人<br/>           姓名：Scott Shortliffe<br/>           職稱：Executive Director, Broadcasting, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)</p> |

|   |  |
|---|--|
|    | <p>與談人（摩洛哥代表）<br/> 姓名：Benaïssa Asloun<br/> 職稱：Director General, High Authority of<br/> Audiovisual Communication (HACA)</p>  |
|    | <p>與談人（澳洲代表）<br/> 姓名：James Cameron<br/> 職稱：Authority Member, Australian<br/> Communications and Media Authority<br/> (ACMA)</p>  |
|   | <p>與談人（德國代表）<br/> 姓名：Tobias Schmid<br/> 職稱：Director, Media Authority of North Rhine-<br/> Westphalia; Commissioner for European<br/> Affairs of the German Media Authorities</p> |
|  | <p>與談人（烏干達代表）<br/> 姓名：Meddy Kaggwa<br/> 職稱：Head Multimedia and Content, Uganda<br/> Communications Commission (UCC)</p>  |
| <p>「組織改造」場次</p>   |  |
|  | <p>主持人<br/> 姓名：Sheehan Carter<br/> 職稱：Director General, Canadian Radio-television<br/> and Telecommunications Commission(CRTC)</p>   |

|   |   |
|---|---|
|    | <p>與談人（法國代表）<br/>         姓名：Benoît Loutrel<br/>         職稱：Member of the Council, Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)</p>                |
|    | <p>與談人（愛爾蘭代表）<br/>         姓名：Robert Mourik, Commissioner<br/>         職稱：Commission for Communications Regulation (ComReg)</p>   |
|   | <p>與談人（德國代表）<br/>         姓名：Andrea Sanders-Winter<br/>         職稱：Head of Subdepartment Internet, Digitalization and Market Analysis, Federal Network Agency (BNetzA), Germany</p> |
|  | <p>與談人（幾內亞代表）<br/>         姓名：Sékou Oumar Barry<br/>         職稱：Chairman of the Board, Autorité de Régulation des Postes et télécommunications(ARPT), Guinea</p>                    |

澳洲代表 James Cameron 談到，由於數位匯流科技，線上內容服務興起，澳洲政府也開始針對線上賭博、假訊息、網路犯罪等領域進行相關規管。媒體業者也延伸至網路，開始不同於傳統媒體的經營模式，例如由於商業模式的轉變，新聞內容不再被理所當然視為免費。面對傳統媒體的改變、新興線上平臺的加入等因素，政府必須面對多方利益團體，形成政府、媒體與線上平臺之間複雜的互動關係，同時在政府內部，各機關之間也須相互協力。

德國代表 Tobias Schmid 提到，想讓規管有效益必須由以下層面著手，第一是要清楚知道規管的目的為何，其次是要了解社會需求與產業的差異，第三則是建構一個規管機制與環境，而建構方式是由社會決定要甚麼，產業跟隨這樣的需求來規畫，至於政府的角色則是協助產業，他談到這並不容易，但應該是正確的方向。

Tobias 談到，德國很重視仇恨言論，政府必須保護人權與自由。對此，他提出下列方法，包括要了解各國對於各種仇恨訊息的定義、運用人工智慧技術檢視網站、透過跨國合作與公司所在地國家聯繫，以及政府機關跨部門合作。他認為，目前沒有一套全球統一適用的規則，必須由各區域或各國視本身狀況去規管，但若平臺要在境內做生意就得遵守規則，若不遵守就關門離開。摩洛哥代表 Benaïssa Asloun 則表示，數位科技帶來的全球化，使得線上平臺規管議題成為各方迫切討論的焦點。

愛爾蘭代表 Robert Mourik 談到，隨著網路平臺興起，政府開始思考每個機關主責業務為何，與其讓不同機關執行規管，愛爾蘭政府希望統一由該國通訊規範委員會（Commission for Communications Regulation, ComReg）來做，於是必須開始思考是否有足夠人力？是否有正確合適的人，這正是愛爾蘭目前正面的轉型階段。

德國代表 Andrea Sanders-Winter 認為，由於媒體環境的改變，政府組織也必須隨之調整。為符合需求，管制機關開始需要科技、法律、電腦科學等各領域人才，透過這些不同領域人才彼此合作，才能夠讓機關運作更符合現實面的需求。而幾內亞代表 Sékou Oumar Barry 也提出，心理學背景也很重要，因為透過了解使用者的動機與想法，才能理解真正的需求所在。

## 陸、2022 年 IIC 年會重點紀要

IIC 年會開放政府機關、產業界、學術界及研究單位參與，針對通訊傳播相關議題進行討論。與管制者論壇相同，年會每場次先由主持人引言，再由每位與談者就該國、該機關或該公司輪流進行簡短演說，而後由主持人發問，針對議題進行探討。今年度也特別安排 2 場早餐圓桌論壇，有人數限制且僅限受邀人士參與，以期能夠深入交流意見，本會林麗雲委員受邀並出席 2 場次。

### 一、早餐圓桌論壇：線上有有害內容、線上串流服務



圖 12：早餐圓桌論壇會場

#### （一）線上有有害內容

本場論壇由線上內容平臺業者、學者及管制者主講，就線上有有害內容之各國現況及處理，尤其是歐盟的《數位服務法案 (Digital Service Act, DSA)》及英國的《線上安全法案 (Online Safety Bill)》等進行意見交流。

Google 資深政策經理 Miriam Estrin 提到，面對線上違法或不當內容，線上平臺業者已被要求進行自律或共管，而 Google 目前已運用人工智慧技術，在第一線以自律方式處理線上有有害內容。同時，政府也希望針對線上有有害內容的處理，著手建立正式的規管架構。由此可知，面對大量產生的線上內容，不同於傳統媒體的監理方式正在形成。

加拿大渥太華大學教授 Vivek Krishnamurthy 表示，如同全球各國政府機關一樣，加拿大政府也正思考著該如何因應數位社會所帶來的變化。加拿大聯邦政府在 2019 年開始透過多方利害關係人了解這項議題，包括學界及社會團體都希望能夠建立規管作法，以保護宗教、性別相關等弱勢團體。

社會各界希望政府針對線上有害內容進行規管，藉此保護人們權利，但另一方面也擔心因為規管而傷害人權，如何在這兩者間保持平衡是政府必須思考的重要課題。目前通知取下機制已用於維護智財權、隱私權等面向，線上平臺也被賦予更多責任。Vivek 提到，不同內容應有不同處理機制及標準，這也是很重要的議題。

Vivek 指出，雖然線上平臺是每個人表達想法的地方，但線上平臺服務提供者具有內容調節 (content moderation) 的功能，就類似新聞媒體的守門人功能，線上平臺服務提供者會依據自身規則，決定哪些內容觸及哪些特定目標族群

加拿大處理線上有害內容的做法參考歐盟 DSA 及英國 Online Safety Bill，強調照顧責任 (duty of care)，亦即無論在設計服務上或者營運透明度，提供數位服務者都有其責任義務，而透明度也是達到問責的關鍵之一，業者必須讓外界了解它們進行相關決定的過程。

德國代表 Tobias Schmid 表示，若想處理線上內容，釐清違法內容及有害內容非常重要，因為兩者處理機制不同，其中有害內容較為複雜，也較難定義。就他觀察，目前線上有害內容可分為兩大類別，一個是假訊息、另一個是不涉及違法的仇恨言論。目前歐盟的問題是，哪些部分的線上內容問題是需要被規管的？他認為就違法內容而言，重點在於讓規管更具效率；至於有害內容，則要視不同內容或系統問題而定。

至於該由誰來制定規則？Tobias 談到若由業者來做，球員兼裁判，風險過高，應由社會共識來訂定規則。他接著探討線上平臺業者的角色，究竟業者作為私人公司，可以決定自己想做的事？抑或具有公眾義務？針對業者所應具備的公眾義務，歐盟可用《數位服務法 (Digital Service Act, DSA)》以及《歐洲媒體自由法 (European Media Freedom Act)》加以規範。他認為，透過社會共識及國會立法訂定規範，並由產業遵循，監理機關進行監督，將是最理想的做法。

Tobias 也談到，歐盟 DSA 的核心概念是在法令規管與自律機制之間找尋更好的解決方法，他稱之為「混合式規管 (hybrid regulation)」，藉此釐清法律的禁止行為以及業者必須盡的責任義務，該如何實踐則由業者自行決定。

英國代表 Ofcom 國際事務主管 Camilla Bustani 提到，責任義務 (duty of care) 是 Ofcom 希望看到的結果，政府的重要工作不在於計算有多少有害內容，計算通知取下件數也絕對不是 Ofcom 感興趣的事。所謂的機制不是只有通知取下，而是要讓線上平臺業者能夠朝著正確的方向規劃旗下服務。

Camilla 表示，不同於過去僅由政府規管，現在政府應採取的策略是責任共擔 (share responsibility)，業者及政府不僅要對話，更要合作、建立互信。例如政府必須了解業者的公司架構、企業內部運作機制，才能產生實質對話，例如 Ofcom 必須了解對話窗口為何，是 Google Global 或是 Google UK？還是兩者都要？

事實上，線上內容規管對政府來說是新的事務，對企業來說何嘗不是？他們也是第一次被規管，因此可能不是政府單方面訂定法令，要求企業完全遵循政府規管即可，還是需要先由雙方溝通。尤其每個國家有著不同歷史背景、立法架構，每個地方的機制都不一樣，沒有放諸四海皆準的做法。不過最後 Camilla 也強調，無論在任何國家，透明度絕對是王道。

## (二) 線上串流服務

本場論壇由視訊串流業者、學者及管制者主講，就數位時代線上串流服務 (OTT TV) 盛行的環境下，如何支持內容傳遞網路和網路基礎設施，促進在地內容產製與相關資源發展，進行意見交流。

迪士尼 (Disney) 歐洲、中東及非洲公共政策副總監 Thomas Spiller 指出，影響 OTT TV 內容產製的因素包含消費者需求與管制需求，前者可以非洲閱聽市場為例，當地閱聽眾希望看到與其族群有關的內容，後者則是有在地內容配額的要求。Disney+ 視訊串流服務標榜無時無刻、隨時隨地都能供人瀏覽高品質節目內容，並以內容製作而非科技公司自居，Disney+ 與在地電信事業合作，強化內容傳遞效率，同時開設創作者大師班，以個別計畫而非市場導向的方式運作，服務更多閱聽眾與影視創作生態系。

網飛 (Netflix) 全球創新與科技公共政策總監 Josh Korn 重視視聽串流規範與在地連結的重要性，作為全球視訊串流節目內容的提供商，未必能在世界各地配置足夠的人力，為了產製在地內容並與當地連結，最好的做法就是協力合製，與在地專業團隊及專業人士透過相關策略模式進行合作，藉此提升產製效能並創造更有效的在地連結。

加拿大約克大學 (York University) 教授 Peter Grant 指出，加拿大廣播及電信立法審查小組於 2020 年發布《加拿大通訊傳播未來：該採取行動了 (Canada's Communications Future: Time to Act)》政策白皮書，書中列有針對 OTT TV 在內的視訊服務規範。經檢視該報告，當中除了包含針對節目內容管

制的革新建議，也提出媒體經營者分業管制作法及業者參進規範機制的新興規劃。

其中，媒體經營者類型包括節目屬線性排程之廣電業者（如傳統電視頻道業者）、節目屬非線性排程且具編輯控制權之線上影音服務業者（如：Netflix），以及使用者原創性內容（User Generated Content, UGC）影音分享平臺業者（如：YouTube），針對不同類型業者可進行不同管制作法；而業者參進規範機制為業者進入市場的規範，像是全面採登記制，或是過渡期部分採執照制等。

既有規範自然不適合直接套用至新興領域，如傳統廣電主要時段相關規定，政府或許也有不密集管制網路相關產業的理由，但並不意味著像 Disney+ 這樣提供線上串流服務的公司不該為在地內容作出貢獻。CRTC 主委 Ian Scott 也附議這個說法，尤其目前加拿大名列前茅的電影都不是來自加拿大，因此應該要正視消費者選擇，藉以振興加拿大內容。

要求線上串流服務投入在地內容發展是集體共識，惟與會人士的討論同時也聚焦兩大值得正視的議題：在地內容配額、線上串流流量負載。針對配額議題，希臘代表指出補助內容產製的重要性，德國代表也附議在地內容未必全然是在地產製，重點是創造產製誘因，導入足夠的資金與資源，符合消費者需求。針對流量負載議題，英國 Ofcom 網路與通訊處處長 Selina Chadha 表示，基於網路中立性（net neutrality）原則，網路接取服務提供者（IASP）不會對資訊傳遞與流量管理為差別待遇，Ofcom 也不認為有特別理由需為提供更好更穩定的網路品質而提高費率，然針對 IASP 可能被串流流量連累的情況，加拿大曾有要求線上串流服務業者提繳一定比例費用作為寬頻網路支用的討論，惟暫未獲得迴響。

## 二、專題演講：從培養信任到深化民主

加拿大廣播公司（CBC/Radio Canada）執行長 Catherine Tait 進行「從培養信任到深化民主（Strengthening Trust to Strengthen Our Democracy）」專題演講，指出包含公共廣播在內的公家機關（構），有提振「信任」（trust）的迫切需要，以消弭社會極化對立、打擊假訊息並強化民主價值。前加拿大總督 David Johnston 比喻信任是社會與關係之間的黏著劑（glue）與潤滑油（grease），讓人事物的互動與運作更加順暢。Catherine Tait 則將信任比作一種讓所有事物動起來的能量，少了信任就難以運作。



圖 13：CBC 執行長 Catherine Tait

### （一）信任是民主社會的重要基石

根據公關公司愛得曼全球信任度調查 (Edelman Trust Barometer)，全球公眾對政府以及媒體的信任度驟降。就加拿大而言，三年前還有 71% 的人民信任傳統媒體，但現今已不到一半。臉書 (Facebook) 吹哨者 Frances Haugen (2021 年爆料臉書放任假新聞流竄之前員工，亦為臉書內部調查報告之研究員) 提出，有實力的數位公司利用演算法產製獲利的內容並放大假訊息，引誘人們進入不信任的宇宙。

人們需要意識到網路社群演算法已經危及到自由的價值，也需要肯認新聞媒體的價值，以及公共廣播如何提供公正可信的新聞，為閱聽眾所接觸的消息來源與資訊品質進行把關，維護民主自由的價值。

### （二）信任培養的三大關鍵要素

維多利亞大學 (University of Victoria) 商學院發展出增進機構信任度的有用模型，包含三個關鍵要素：

1. 能力 (ability)：做好消費者或閱聽眾認為一個品牌或機構該做的事。以公共廣播而言，便是提供可靠新聞資訊以及獨特的加拿大雙語節目。

2. 親和力 (affinity)：攸關個人對其與機構之間關係的感受。以 CBC/Radio Canada 而言，需積極為加拿大人民服務，迅速透明地回應，確保訊息正確，符合公廣新聞標準，以及有效改正錯誤；目前有 75% 的加拿大人認為 CBC/Radio

Canada 是值得信任的新聞來源。

3.真實性 (authenticity)：攸關機構是否被認為真正落實其價值主張，也被維多利亞大學商學院認為是最重要的要素。也就是機構針對先前承諾的社會貢獻以及妥適的內部組織管理，是否有如實履行？如未能履行承諾，贏回信任將是一條很長的路。CBC/Radio Canada 首要價值便是公共利益，加拿大人所重視的環境、隱私、平權、多樣性及包容等價值，也是公廣重視的價值。

### (三) 支持公共廣播深化民主價值

儘管 CBC/Radio Canada 透過透明性及可靠性獲得加拿大人的信任，公共媒體和全世界一樣，仍然面臨數位浪潮的挑戰，這也是《線上新聞法》(Bill C-18) 重要之處。雖然 Meta 日前才揚言要因加拿大政府推動《線上新聞法》而退出加拿大新聞服務市場，但該法案的確能活化私人和公共新聞產業環境，促進加拿大新聞產業的投資，。

美國前總統 Obama 在一次播客 (podcast) 節目中指出，民主並不只是在投票日出門投票而已，還包含支持所有具有建設性的機構和作為，而公共廣播便是其中之一。想像一個沒有 CBC 的加拿大，將會讓以法語和英語為主的人們 (francophones and anglophones) 無法在當地新聞找到他們期望的語言，而導致市政報導不足，同時缺少制衡決策者的力量。也因此，像 CBC/Radio Canada 的公家機關 (構) 需積極建立信任，進而消弭社會極化對立，進而打擊假訊息並強化民主價值。

### 三、新聞議價



圖 14：「新聞議價」場次

本場主持人為 IIC 澳洲分會主席 Derek Wilding，並邀請來自義大利、加拿大的政府機關代表、Meta 及 Google 的產業界代表，以及公民團體 Overstory 代表，希望藉由不同角度針對新聞議價進行深入討論。

網路科技革新使得民眾接收資訊或是使用服務皆須依賴數位平臺，於是新聞產業生態也發生了質變。由於大型數位平臺對新聞業產製及營運面向的衝擊，將進一步影響民主社會運作，因此部分國家已開始實施或研議相關因應作為，為新聞產業謀取合理分潤機制，同時確保政府介入干預的平衡與適切性，以維護新聞公共價值與產業發展穩健性。

主持人 Derek Wilding 率先簡介澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法》立法精神與內容。該立法係敦促數位平臺與新聞媒體自行協商議價，理想的情況是備而不用，運作機制則由財政部指定的數位平臺，向經由通訊與媒體局（Australian Communications and Media Authority, ACMA）評估符合資格而登記在案的新聞媒體業者進行議價，如雙方未能達成分潤共識，則進入後續調處與強制仲裁程序。

加拿大 CRTC 廣電部門執行董事 Scott Shortliffe 指出，加拿大《線上新聞法》草案係參考澳洲模式進行微調，不會由部長指定平臺，而是透過實價登錄讓議價更透明，且符合規定達標的平臺經評估可免除指定。CRTC 已有廣電新聞監理以及調處經驗，其中包含有線電視授權爭議從兩造報價擇一適用的最終要約仲裁（Final Offer Arbitration, FOA）機制，所以在新聞議價推動上不會是零經驗。

主要數位平臺亦提出作為與訴求，Meta 公共政策經理 Rachel Curran 表示，公司在新聞相關計畫投入上百萬美金，藉此尋求新聞產業的永續發展，但加拿大《線上新聞法》草案反而會箝制永續發展。Rachel Curran 接續談到，要求 Meta 等平臺對在服務介面上受益的自願性內容付費，需有更強的正當性與理據。Google 公共政策與政府關係顧問 Jason Kee 也提到，新聞閱聽人獲取新聞的管道相當多元，包含既有的廣電在內，平臺管道只是其中一部分，但 Google 能夠提供多元服務與功能，而對新聞業具有價值的部分在於搜尋服務。

論及新聞價值評估，公民團體 Overstory Media Group 執行長 Farhan Mohamed 拋出流量估價的觀點，同時提出使用者資料估價的困難，但 Meta 的 Rachel Curran 認為新聞無法適用這樣的估價概念。義大利 AGCOM 的 Elisa Giomi 委員分享過去和 Meta 旗下 Facebook 人員的交流經驗，他們提出新聞出版業向平臺索價，就像作曲人向車站索價一樣，但 Giomi 委員認為兩者的價值概念仍有不同。CRTC 的 Scott 也回應新聞價值估算的挑戰，畢竟小至表情符號的使用者互動行為，一旦產生特定價值，都有被平臺動態調整的可能，故另又進一步提出透過數位服務稅建立長期發展基金的構想，以因應估計新聞價值的不確定性與困難度。

#### 四、數位平權

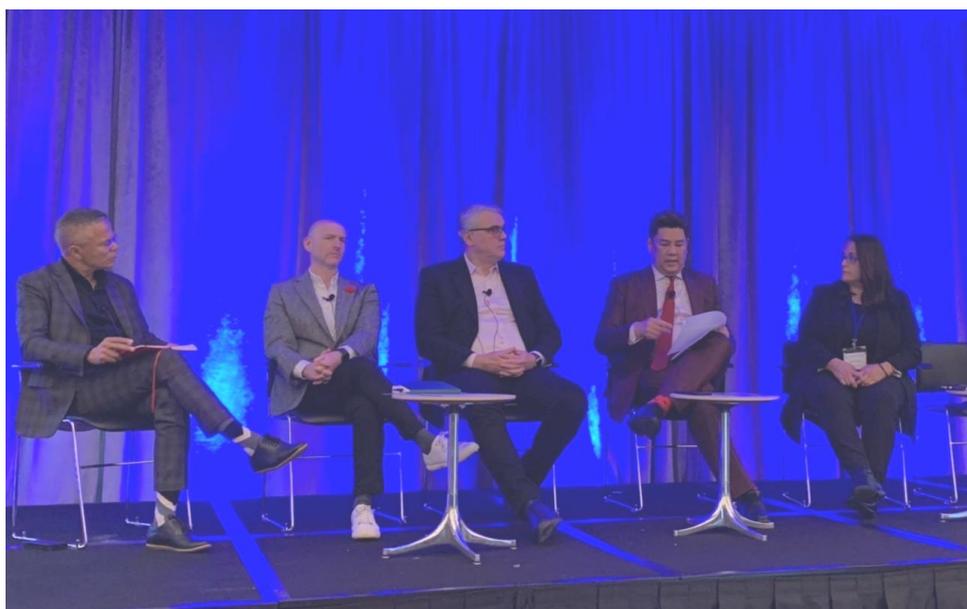


圖 15：「數位平權」場次

本場主持人為南非 Vodacom 公共政策監理事務主管 Andrew Barendse，並邀請來自瑞典、泰國等國機關代表，加拿大、美國的業界代表與會，分享該國數位環境發展以及產業如何協助達到網路平權之現況。

加拿大電信商 TELUS 公共政策副總裁 Jacob Glick 表示，TELUS 是加拿大全國性行動服務電信業者，也提供部分區域光纖服務，他認為寬頻能夠帶來許多應用服務，讓生活、工作、產業帶來改變與進化。舉例來說，智慧農業牽涉種植、運輸，可將科技運用在栽種、澆水、灑藥等方面，以獲得最佳化的收成。為了達到前述目的，必須具有寬頻接取服務支援。

Jacob 提到，公平的接取服務是目標，但目前加拿大寬頻接取服務仍有著城鄉差距。舉例來說，在疫情時期，居住在加拿大城市的人們可以透過網路或通訊軟體讓全家人線上聚會，但若在鄉村地區就不一定能如此。即使過去像 TELUS 這些電信公司已經在鄉村地區投資許多硬體建設，但仍有很多待完成之處。

瑞典郵電主管機關（Swedish Post and Telecom Authority, PTS）市場發展處處長 Björn Blondell 談到，瑞典屬於低度規管國家，當市場發生問題時，政府優先選擇讓市場透過多方利害關係人對話來解決問題，監理機關則從旁觀察。目前瑞典家戶光纖上網比率約 90%，上網比率則為 98%，尚未連網的 2% 對政府仍具挑戰。而對於年長者的網路服務，也需要加以設計，以提高使用意願。

他提到，目前瑞典有 10% 人口具上網能力但卻無上網意願，感謝這兩年疫情，讓部分低意願使用網路服務的人開始產生使用需求，但瑞典政府當下重要課題仍是如何讓這 10% 人口願意上網使用服務。他認為對此政府必須需要有所作為，讓這些人能夠參與社會。

泰國國家廣播及電信委員會（National Broadcasting and Telecommunications Commission of Thailand, NBTC）國際事務局局長 Notachard Chintakanond 提到泰國是東南亞第二大經濟體，也是該區域較早開放 5G 的國家。由於科技化是全球趨勢，亦扮演重要角色，人們積極參與數位經濟體，泰國也將數位轉型視為政府重大政策，因此在 2016 年加速推行數位轉型政策。

Notachard 談到，連結性（connectivity）、接取性（accessibility）及包容性（inclusivity）是泰國達到網路平權的三大關鍵字。在連結性方面，NTBC 進行頻譜拍賣、逐步開放 3G、4G、5G，致力讓全國人民皆能連網，目前泰國 3G 覆蓋率 98%、4G 覆蓋率 93%，2020 年也進行 5G 頻譜拍賣。

在接取性方面，這兩年的疫情更凸顯科技的重要，讓人們在封城狀況下還能夠彼此聯繫，同時也利用 5G 提供遠端醫療、線上學習等服務。而泰國政府也藉由設定價格上限，使價格是人民可負擔的，也確保業者不會把拍賣價金轉嫁到使用者身上。

在包容性方面，也要讓使用者具備即時運用科技的能力，他表示大多數泰國人有都有上網意願，但重點在於如何有效運用 (utilize)。目前人們多用於娛樂、社群，政府應教育人們用更好的方式使用科技。例如泰國金融機構推行 mobile ID，提供具彈性且高安全性的數位服務；在智慧農業方面，也使用 5G 和科技進行商業化，產生更大附加價值；在觀光產業方面，也運用科技吸引觀光客等。

因此，Notachard 認為平權除了要讓人們都能夠上網，更要讓已經上網的人們能善用網路服務。同時他也點出素養培力的重要性，因為透過素養培力才能夠學會使用網路，並進一步知道如何運用網路，讓生活更加便利。

## 柒、拜會行程及軟性交流重點紀要

渥太華為加拿大首都，因此本次行程趁地利之便，拜會加拿大重要媒體主管機關廣播電視及通訊委員會以及文化遺產部。由於加拿大與我國同樣有原住民文化，也面對鄰近文化強權，在媒體發展環境上有部分類似性，且該國在新興網路相關規管腳步也走得較快，因此本次透過與上揭兩個加拿大媒體主管機關的面對面交流，希望能夠學習該國政府規管理念及做法，作為我國政府未來發展相關政策之參考。

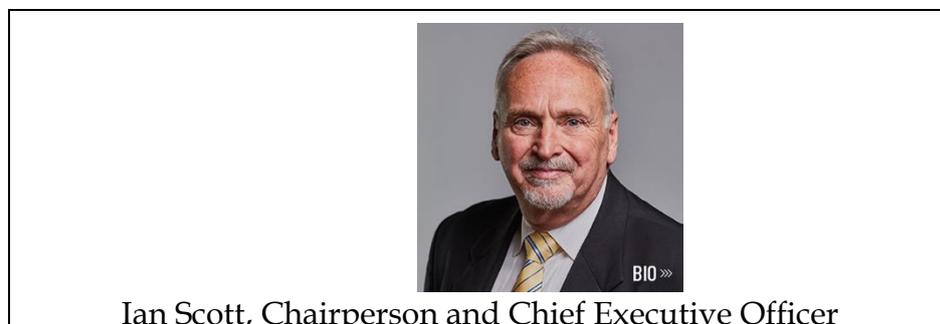
### 一、加拿大廣播電視及通訊委員會

#### (一) 簡介

加拿大廣播電視及通訊委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）專責規管加拿大國內所有廣播及電訊市場的機構，前身是加拿大廣播電視委員會（Canadian Radio and Television Commission），於1968年成立並取代廣播委員會（Board of Broadcast Governors）的功能。CRTC的管轄範圍於1976年擴充至包括通訊業務，並改為現稱。

CRTC管理階層由1位主委、2位副主委以及至多10位地區委員所組成，其中副主委分別職掌傳播業務及電信業務。因此CRTC最多可有13位委員，且由內閣指派，任期5年，目前共有8位委員。

表9：CRTC 現任委員（拜會當時）



|  |   |  |
|--|---|--|
|  <p><u>Alicia Barin</u><br/>Vice-Chairperson,<br/>Broadcasting (Interim)<br/>Commissioner, Quebec</p> |  <p><u>Christianne Laizner</u><br/>Vice-Chairperson,<br/>Telecommunications</p>      |  |
|  <p><u>Ellen C. Desmond</u><br/>Commissioner,<br/>Atlantic Region and<br/>Nunavut</p>                 |  <p><u>Monique Lafontaine</u><br/>Commissioner,<br/>Ontario</p>                       |  <p><u>Joanne T. Levy</u><br/>Commissioner,<br/>Manitoba and<br/>Saskatchewan</p> |
|  <p><u>Nirmala Naidoo</u><br/>Commissioner,<br/>Alberta and the<br/>Northwest<br/>Territories</p>   |  <p><u>Claire Anderson</u><br/>Commissioner,<br/>British Columbia<br/>and Yukon</p> |  |

(圖片來源：CRTC 網站)

## (二) 拜會對象

1. CRTC 主委暨執行長 (Chairperson and CEO) Ian Scott
2. CRTC 廣電部門執行董事 (Executive Director) Scott Shortliffe

3. CRTC 人事長 (Chief of Staff) Renée Doiron
4. CRTC 電視局局長 (Director General) Amy Hanley
5. CRTC 電視製作部門主管 (Director) Michael Craig
6. CRTC 策略政策及國際事務副理 (A/Manager) Joëlle Bernier
7. CRTC 策略政策及國際事務分析師 (Analyst) Grace Angkasa

### (三) 交流重點

本次與 CRTC 交流議題包括議價法、OTT TV、線上有害內容及有線電視仲裁。交流重點整理如下：

#### 1.新聞議價

加拿大先前已公佈《線上新聞法 (Online News Act, 即 Bill C-18)》草案，CRTC 主委 Ian Scott 首先談到，起初加拿大新聞議價主管機關的選擇有二，一是 CRTC、二是競爭局，他談到由於新聞議價是規管框架 (regulation framework) 而非執法框架 (enforcement framework)，同時 CRTC 本身具有調解 (mediation) 經驗，並非完全重新開始，再加上 CRTC 過去具備執行媒體基金的經驗，對於基金運作較為熟悉，因此適合擔任新聞議價的主管機關。

Ian Scott 談到，就加拿大政府觀點，雖然新聞議價屬於商業談判，但政府仍須介入。主管機關必須建立整套機制，包括定義哪些線上平臺業者必須付費、哪些新聞媒體業者可以獲得費用。

CRTC 廣電部門執行董事 Scott Shortliffe 進一步說明，加拿大的新聞議價模式偏向澳洲模式，但有進行部分調整，尤其在透明度上的要求較高，例如業者必須公佈相關報告等。

為避免政府直接以資金協助媒體，遭人詬病藉此控制媒體，Ian Scott 提到加拿大在新聞議價補償將採取基金模式，若新聞媒體業者符合要求，就可以獲得基金資金挹注。同時，也希望將小型或獨立媒體業者拉進議價機制，只要雇用 2 名記者，便可參與議價談判，希望藉此保護小型新聞媒體，也鼓勵小型媒體雇用記者。

當問及 Meta 以退出加拿大市場，藉此施壓加拿大政府修改《線上新聞法》草案，Ian 表示後來有邀請 Meta 參加公開聽證會 (public

hearing)，Scott 也提到，Meta 近日也說明退出市場只是一個可能性，因此推估 Meta 應不會武斷退出加拿大市場。

## 2. OTT TV

加拿大政府針對 OTT TV 已公布《線上串流法 (Online Streaming Act)》草案，當討論 OTT TV 議題時，CRTC 對於加拿大影音市場變化、立法現況以及何謂本國自製內容定義，提出深入分析。

Ian 首先談到，加拿大有線電視業者必須提撥 5% 營收至政府媒體基金，但由於越來越多用戶轉而訂閱線上影音服務，有線電視訂戶逐漸減少，加上業者所獲得的廣告收益也降低，進而影響其對於媒體基金的貢獻。有人認為線上影音串流服務業者也該提撥 5% 營收入媒體基金，Ian Scott 表示針對這部分，委員會尚未有定論，但他個人對這樣的作法持懷疑態度。

他認為，新興 OTT TV 服務已經打破既有市場模式，政府不能拿既有規範直接套用在新的業者身上，因為兩者具有不同的營運模式，若強行為之將帶來衝擊。尤其線上串流影音服務業者的服務模式不盡相同，且市場不斷變動，政府的挑戰正在於面對不同業者，該採取怎樣的策略較為適切？

他坦言，這些大型線上影音串流業者在加拿大市場獲利豐碩，也必須對在地市場及文化做出貢獻。加拿大媒體基金主要用意在於發展加拿大在地文化，他提出，與其以強制徵收 5% 營收金額入基金，再運用基金製作加拿大內容，不如提供業者減稅或其他誘因，讓業者願意主動製作加拿大內容。重點在於政府必須建構一套機制，讓更多錢進入媒體基金，同時也讓 Disney、Netflix 等業者願意投資製作加拿大內容。

當問及加拿大政府如何定義本國自製內容，Ian 表示加拿大設有一套類似英國的點數系統 (Point system)，亦即針對內容製作的各個項目進行配分，例如編劇、導演、演員、攝影師、收音人員等，用以評估該作品是否為加拿大本國自製內容。

針對這樣的系統，Scott 談到，相較於英國將故事內容納為評估項目，亦即只要是內容為英國在地文化，就可納入評分，但加拿大目

前制度並未這麼做。此外，加拿大還將著作權項目比重拉高，換言之，若某部作品在加拿大魁北克拍攝，所有劇組人員皆為加拿大人，但由於著作權不屬於加拿大人，這部作品也可能很難被認定是加拿大本國自製內容。Scott 認為這有些弔詭，認為加拿大應該採用英國的評分項目，或許未來研議新法時會進行修改。

### 3. 線上有害內容

CRTC 並非處理線上有害內容主管機關，但仍對加拿大目前發展現況進行說明。Ian Scott 表示目前加拿大政府尚未針對線上有害內容立法，預計 2023 年完成。根據政府公布的政策規劃書，線上有害內容將以全新模式進行規管，並且成立新單位擔任主管機關。基本上，加拿大在線上有害內容處理屬於取下模式 (take down model)，且偏向英國，主要將責任放在線上平臺業者身上。

### 4. 有線電視爭議與仲裁

Scott 表示，當有線電視系統業者與頻道業者就費用產生爭議時，CRTC 將居中協調，其中最重要的精神在於不能把閱聽人當人質，要在不斷訊、保障收視戶權益前提下進行。在仲裁過程中，會由頻道商與系統商各提出一個價格，當兩造無法取得共識時，將由 CRTC 裁定。

他談到，會採取這樣的方式原因在於當市場失靈，會給予政府較大權力。在仲裁過程，同時也必須注意價格如何訂定，例如用戶收費金額多寡，另外 CRTC 也會要求業者提交營收、廣告費等數據做為證明，在通盤考量下做出最好的決定。



圖 16：本會代表於 CRTC 留影



圖 17：與 CRTC 進行交流



圖 18：與 CRTC 交流後雙方代表合影

（右四 Ian Scott、右五 Scott Shortliffe、左二 Michael Craig、左一我國駐加拿大代表處楊家豪秘書）

## 二、加拿大文化遺產部

### (一) 簡介

加拿大文化遺產部（英文 Department of Canadian Heritage, 法文 Ministère du Patrimoine canadien, 簡稱 PCH）為加拿大政府主管藝術、文化、媒體、通訊、官方語言、婦女地位、體育事務的行政機構，亦同時負責加拿大國王及其他王室成員前往加拿大訪問之事務。在媒體部分，設有加拿大影視管理局、加拿大廣播公司等單位。

PCH 設有 1 位遺產部部長（Pablo Rodriguez）、4 位分別職掌官方語言（Ginette Petitpas Taylor）、住宅與多元包容（Ahmed Hussien）、婦女、性平與青年（Marcie Ien）、體育及魁北克地區經濟發展（Pascale St-Onge）的部長，主要進行行政管理事務的遺產部副部長（Isabelle Mondou），須向部長報告。

PCH 依廣電法、版權法、國家電影法、加拿大多元文化法、加拿大廣播電視及通訊委員會法等各類法律執行相關業務，目前正研擬的法律包括線上串流法、新聞議價法...等法律，其中，線上有有害內容、假訊息等業務也與 PCH 相關。

本次拜會文化事務部門（Cultural Affairs），職掌業務包括文化產業（Cultural Industries）、廣電、版權及創意產業（BCCM, Broadcasting, Copyright and Creative Marketplace）、國際貿易（International Trade）、藝術（Arts）、策略政策及管理（Strategic Policy and Management）等，其中 BCCM 亦推動數位素養計畫（DCI, Digital Citizen's Initiative）。

### (二) PCH 出席代表

1. PCH 文化事務部門助理副部長 Owen Ripley
2. PCH 文化事務部門廣電、著作權及創意產業局長（Director General）Michel Sabbagh

3. PCH 文化事務部門廣電、著作權及創意產業局數位素養計畫 (DCI) 代理主持人 (Acting Director) Pierre-Marc Perreault

### (三) 交流重點

本次與 PCH 交流議題主要為線上有害及違法內容處理及新聞議價，交流重點整理如下：

#### 1. 有害/違法內容處理

加拿大近年也研議透過法制途徑處理網路有害與違法內容，在 2019 年先參考《德國網路執行法 (NetzDG)》的精神與內涵，規劃 24 小時內移除下架機制。但這種對網路內容積極審查的模式，引起社會反對。2021 年加拿大國會大選後，連任的總理 Justin Trudeau 表示希望繼續推動立法，但必須修正 24 小時內移除下架的機制。

加拿大政府肯認線上平臺對加拿大發揮的重要作用，但也認知到網路環境是煽動仇恨、宣揚暴力與極端主義等違法活動的溫床。為打擊此類網路有害內容，盼提出立法政策框架，並就規範對象、有害內容類型、義務要求及相關主責單位之規劃，曾於 2021 年向社會徵詢意見。

加拿大政府透過法制提案，將線上有害內容分為五種類型：恐怖主義 (terrorist content)、煽動暴力之內容 (content that incites violence)、仇恨言論 (hate speech)、未經同意散布之私密影像 (the non-consensual sharing of intimate images)、兒童性剝削內容 (child sexual exploitation content)。其中針對概念較抽象的仇恨言論，PCH 表示，加拿大最高法院 Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Whatcott 案為針對仇恨概念進行探討與解釋的判決先例，另外《加拿大人權法 (Canadian Human Rights Act)》也列出 10 餘種禁止歧視的類別態樣，含種族、民族或人種、膚色、宗教、年齡、性別、性取向、性別認同或表達、婚姻狀況、家庭狀況、遺傳特徵、殘疾和定罪前科，可供依循參考。

加拿大文化遺產部文化事務部門助理副部長 Owen Ripley 進一步說明，加拿大處理有害內容的機制是參考並揉合了英國及澳洲的模式，前者重視平臺注意義務 (duty of care)，要求進行適當內容

調控以避免使用者接觸不受違法或有害內容，後者強化平臺透明度並建立個人申訴（individual complaint）機制，並依電子安全委員會（eSafety）所提違法內容要求進行必要調控。加拿大盼建立一套有效的有害內容標記、通知與申訴系統，並加強審核過程的透明度，同時公開相關報告，以確保被刪除與封鎖者確實為法定有害內容。

## 2.新聞議價

新聞媒體與數位平臺議價分潤逐漸成為近年全球關注議題，國際間政策主流大致可分為強制議價與著作鄰接權兩種模式。加拿大在新聞議價政策上借鑒澳洲強制議價模式，擬定《線上新聞法（Online News Act）》（即 Bill C-18），並已提交國會審議，要求數位平臺就其使用的新聞內容，與新聞媒體協商付費。

Owen 表示，參考澳洲模式的主要有幾個考量點。其一，澳洲《新聞媒體與數位平臺強制議價法（News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code）》是開創性立法，有先例可循，也能讓政府在議價程序上有一定程度的角色；其二，不考慮如法國著作鄰接權（neighboring rights），是因為網路連結數量過多，難以評估個別連結所創造的倒流價值。

然 Owen 個人認為「基金模式」也是值得參考的途徑，較能兼顧小型業者與獨立媒體。至於各界顧慮此種模式有政府介入的疑慮，他則認為仍有方式可以解決，但政策目標與願景應放在對產業生態的實質助益上。



圖 19：與 PCH 進行交流



圖 20：與 PCH 交流後雙方代表合影  
 (左一 Michel Sabbagh、左二 Owen Ripley、右二 Pierre-Marc Perreault)

### 三、其他軟性交流

#### (一) IIC 國際管制者論壇及年會會議期間

出席 IIC 會議除了參與議程中各項相關議題討論，在休息及用餐時間認識來自各國管制機關代表、搭建日後聯繫橋梁也非常重要。不僅能夠藉此機會進行短暫對談交流，知曉他國通訊傳播媒體發展，亦可讓國外也瞭解我國現況。

表 10：IIC 國際管制者論壇及年會會議期間之交流

|  |   |
|--|---|
|  | <p>於 IRF 會議與澳洲 ACMA 代表 James Cameron 進行交流</p> |
|--|---|



於 IRF 會議與英國 Ofcom 代表 Selina Chadha 進行交流



於 IRF 會議與義大利 AGCOM 代表 Elisa Giomi 進行交流



於 IRF 會議與香港 OFCA 代表 Chaucer Leung 進行交流



於年會早餐圓桌論壇與澳洲雪梨科技大學教授 Derek Wilding 進行交流



於年會早餐圓桌論壇與加拿大渥太華大學教授 Vivek Krishnamurthy 進行交流



於年會與歐盟 BEREC 代表 Annemarie Sipkes 進行交流

|  |   |
|--|---|
|   | <p>於年會與泰國 NBTC 代表 Pirongrong Ramasoota 進行交流</p> |
|  | <p>與 IIC 總裁 Chris Chapman 合影</p>                |

## (二) IIC 交流活動

### 1. IIC 歡迎會

2022 年 IIC 歡迎會在年 11 月 3 日晚間於加拿大國立自然博物館 (Canadian Museum of Nature) 舉辦，以雞尾酒、輕食方式讓與會者以輕鬆氛圍自由交流，同時也開放恐龍展示廳供與會者參觀。



圖 21：加拿大國立自然博物館大廳

表 11：IIC 歡迎會之交流

|  |   |
|--|---|
|  | <p>本會林麗雲委員（右二）與英國 Ofcom 國際事務主管 Camilla Bustani（左一）進行交流</p>                                  |
|  | <p>本會林麗雲委員與柬埔寨電信主管機關（Telecommunications Regulator of Cambodia, TRC）主委 Chenda Thong 進行交流</p> |

## 2. IIC 晚宴

2002 年 IIC 晚宴 (Gala Dinner) 在 11 月 4 日晚間於加拿大 Fairmont Chateau Laurier 飯店舉辦，有來自各國電訊媒體管制機關、產業界人士參與，讓與會者得以邊享用佳餚，邊透過用餐期間進行更深入的交流對話。



圖 22：加拿大國立自然博物館大廳

表 12：IIC 晚宴之交流

|   |   |
|---|---|
|  | <p>本會林麗雲委員與加拿大 CRTC 委員 Joanne T. Levy 進行交流</p>  |
|  | <p>本會林麗雲委員與瑞典郵電主管機關 (Swedish Post and Telecom Authority, PTS) 市場發展處處長 Björn Blondell 進行交流</p> |

### (三) 我國駐加拿大辦事處

我國駐加拿大代表處位於渥太華，爰於 11 月 1 日拜會我國駐加拿大曾厚仁大使，雙方就加拿大國情、政治政策、文化發展、兩岸情勢及假訊息認知作戰進行交流。



圖 23：本會代表於我國駐加拿大代表處留影



圖 24：與我國駐加拿大曾厚仁大使會晤



圖 25：與我國駐加拿大曾厚仁大使合影

## 捌、結語

2022 年參與 IIC 管制者論壇、年會以及拜會加拿大媒體相關主管機關之主要觀察與心得，說明如下：

### 一、廣電媒體無可避免參與網路競爭

分析近年 IIC 議程主題，每年總有專屬於廣電媒體的議題，但今年幾乎各項討論議題都環繞在網路與科技。即便是近年皆安排的「和諧媒體框架」議程，所談亦與線上網路媒體相關，而今年 IIC 年會獨創的早餐圓桌論壇，挑選的 2 大主題「線上有害內容」與「線上串流服務」也與網路內容服務相關。

網路改變了人們的生活，也為廣電媒體產業帶來衝擊，目前廣電媒體遇到來自網路競爭的重要議題包括新聞議價與 OTT TV。在網路洪流下，廣電新聞媒體要如何建立新的獲利模式？在網路全球化趨勢下，廣電媒體要如何迎戰大型網路影音平臺？面對閱聽人逐漸移往網路世界，廣電媒體已不能再固守原有舒適圈，而必須以破釜沉舟的心情擁抱網路。

各國政府在發展過程中也必須有其角色，可思考要求線上平臺業者提供新聞媒體有償費用或要求 OTT TV 投入在地內容發展，藉此在傳統媒體與網路業者間尋求多方能夠接受的共存模式，在保護與創新間取得平衡。

### 二、線上有害內容管制為各國亟欲解決的大哉問

線上有害內容是本次會議重點之一，也是各國仍處摸索階段、尚無最佳定論的課題。對管制機關來說，線上有害內容管制的主要課題有二，第一是有害內容的定義、第二是處理有害內容的機制。有害內容除了法律規定的違法內容外，其他有害內容定義依據國情而有不同的偏重，例如德國偏向仇恨言論、澳洲以兒少相關出發、加拿大則清楚列出恐怖主義、煽動暴力、仇恨言論、未經同意散布之私密影像、兒童性剝削等五大有害內容類型。

目前處理線上有害內容機制較成形的國家要屬英國和澳洲，加拿大亦參考兩國模式進行規劃。申訴系統是英、澳兩國主要差異之一，英國未設置申訴系統，而將重點放在事前的預防，賦予線上平臺平時具備較多義務，例如自網站設計就

降低有害內容的接觸，希望從源頭杜絕，而澳洲則是另設立申訴機制，希望處理事後的減害。

以我國而言，和澳洲一樣是以兒少為出發，兒少也是目前最具共識的有害內容規管領域，但未來勢必逐漸拓展至其他領域。如同一般災害或疾病防制概念，預防勝於治療，建議應先針對我國較具急迫性的有害內容進行定義，並針對不同領域有害內容之處理，透過與多方利害關係人溝通取得共識，逐步建立我國網路治理機制。

### 三、網際網路政策推動須有正當性與明確性

如同人們生活及產業逐漸向網路世界偏移，各國通訊傳播事務相關主管機關的施政重心亦持續往網際網路場域延伸。由於網際網路的即時性、便捷性及分享性，帶來的變化也非常快速，各管制機關網際網路治理政策也處於摸石過河的發展階段，靠著自我摸索、彼此學習尋找適合本國的政策框架。

綜觀政策法規備受其他國家效尤或討論者，如澳洲新聞媒體議價法、英國線上安全法草案等，至少具有強而有力的管制正當性且多伴有完整的公眾諮詢或調查基礎，以及明確的管制標的與執行方式。當具備正當性與明確性，較能建立政策論述與可執行性的厚實基礎，將更能有助外界支持與政策推動，這部分亦可作為我國發展網際網路政策之參考。

### 四、政府須具大破大立的前瞻思維及改革勇氣

如上所述，管制機關亦無可避免將由傳統廣電媒體監理延伸至網路媒體治理，網際網路世界嶄新又多變，政府首要任務在於瞭解其運作機制以及產業脈動趨勢，包括產業價值鏈、重要業者組織架構與運作、服務內容與傳送流程等，橫跨商業、技術等面向。唯有維繫與產業溝通管道、熟知產業實務運作以及未來具發展潛力的產業應用，才能進一步針對所需之處形塑管制框架，進行適切規管或訂定合宜法令。

因此，面對快速變革的數位網路環境，無論在管理概念、規管手法、組織編制甚至於所需人才，都與過去廣電媒體監理迥然不同，須全新學習並以大破大立方式找解方。目前幾乎各主要國家都面臨這樣的機關改制挑戰，例如英國從既有機關中整合、澳洲自既有組織擴編、加拿大設置全新機關，究竟要分權或整合？

各國都在思考符合自身需求的管制模式。人才也是另一重點，在較為僵化的政府組織下尋找適合的管制相關多元人才，也成為管制機關的考驗。