

# 中文提要

關鍵詞：上網安全、網路內容過濾、網路色情、網路內容防護

## 一、研究緣起

我國於民國 100 年 11 月 30 日修正通過「兒童及少年福利與權益保障法」(下稱兒少權益法)。本次修法，在第 46 條第 1 項要求由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，辦理兒童及少年網際網路使用行為觀察等七大任務。因此，對於如何盡速成立內容防護機構，具有極重要的研究價值。

## 二、研究方法及過程

本研究團隊蒐集分析近 5 年國內兒童及少年網路使用情形的調查報告，亦深入研究英國、美國、澳洲及韓國網路內容規管方式、網際網路業者自律情形及對網際網路內容監理的法律架構，進而找出我國對於兒童及少年上網安全應改善之保護措施及未來的需求。也透過訪談及舉辦研討會和座談會，透過不同的角度和觀察，共同為兒少權益法第 46 條第 1 項七大任務及內容防護機構的建置進行意見的交換。

## 三、重要發現

### (一) 近五年國內兒童及少年網路使用情形調查研究報告研究蒐集與分析

#### 1. 近五年國內兒童及少年網路使用情形調查報告分析

根據觀察，國內兒童及少年網路使用情形有以下現象：少年上網時間每日超過二小時，青少年每日超過三小時、使用行動上網比例急速攀升、大多已使用社群網站、使用電子商務者逐年增加、使用網路的主要目的為線上遊戲、主要上網場所依序為：家

中、學校和網咖、上網安全意識薄弱等。

## 2.近五年國內兒童及少年網路使用情形之六大問題

本研究分析國內所有調查報告，發現近年來兒童及少年網路使用有以下六大問題，值得相關政府機關重視，包含上網成癮現象、青少年易沉迷於網咖、電子商務犯罪之危險社群、網路霸凌現象嚴重、網路交友之性侵害案件逐年升高、網路不當資訊泛濫之六大問題。

### (二) 國外網路內容規管方式、網際網路業者自律情形及對網際網路內容監理的法律架構

關於網路內容規管方式，英國由民間團體負責監看網路內容的適當與否；美國則因相當保護言論自由，則傾向以鼓勵代替管制的方法處理網路內容；澳洲和韓國則不約而同的，特設國家機關和法律，藉以管制網路內容。

而在網際網路業者自律情形，英國的網路業者共同組成貿易協會 ISPA，在會員規約中要求會員應與 IWF 配合共同消除網路上不當資訊，且 UKCCIS 也撰寫一系列網路業者行為導引供業者參考遵守；美國以鼓勵業者自律的方法來管制網路內容，讓業者自行對網路內容分級，再將選擇內容的權利交還使用者，由其自行選擇；澳洲則以法律規定，網路業者得訂立網路業者守則，可自願選擇遵守與否；韓國網路業者的自律方法為採用 KCSC 提出的「SafeNet」制度分級網路內容，再由網路使用者自行就需求選擇。

而在網際網路內容監理的法律架構部分，英國關於管制網路內容的規定，散落在不同法條中，並未統一規定；美國曾經兩度立法規範不讓未成年人碰觸不當的網路內容，卻遭違憲宣告，最新的兒童網際網路保護法（Children's Internet Protection Act）和線上兒童隱私保護

法（Children's Online Privacy Protection Act of 1998）雖然也是規範網路內容，但因為限制範圍不如前述被宣告違憲的法條，故未遭宣告違憲；澳洲則特別立法廣播電視服務法管制網路業者和網路內容分級，近來澳洲法規修正委員會又針對網路分級標準重新提出修改建議；韓國亦特別立法審議網路中的違法資訊。

### （三）各國規範兒童及少年上網安全保護措施

英國政府成立英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）專門處理兒童少年保護事務，包含兒童及少年上網安全。再者，英國政府設計並推廣兒童及少年網路安全教育課程，並與業者合作，擬推行家長控制計畫。

而美國在兒童網際網路保護法立法通過後，採取的「反色情」過濾裝置進行電子過濾（E-Rate），以技術保護的方式，阻隔或過濾網路上的猥褻、兒童色情等對未成年人有害的資訊。此外，美國聯邦政府司法部（U.S. Department of Justice）轄下的打擊兒童網路犯罪會報（Internet Crimes Against Children Task Force Program）提供美國各州或地方執法機關，有關以兒童及少年為犯罪對象的幫助。

澳洲則以澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）要求網路業者應提供過濾軟體給其客戶使用，也成立申訴系統受理不當內容的投訴，更透過國際網路檢舉熱線聯盟（International Association of Internet Hotlines）處理境外不當內容的事務。若網路業者遭民眾投訴有被禁止或可能被禁止的網路內容，澳洲通訊與媒體管理局便有權通知業者移除內容或連結，且對於分類等級為 MA 15+和 R18+的內容，也應該要加上限制接近使用的措施（Restricted Access System）。

韓國則有放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）建立違法與有害資訊通報中心（Illegal & Harmful

Information Report Center)，提供網路使用者回報網路上有害兒童及少年的資訊，並成立網路巡邏隊，專門監控網路上的不當內容（例如猥褻、暴力和色情等資訊），並通報韓國放送通信審議委員會採取法律行動。

#### （四）網路不當內容過濾技術

最好的技術乃混合運用多種過濾技術，但仍需與其他防護措施相互配合，且技術與資訊的分享，有助於該機制的發展，讓業者願意配合使用網路不當內容過濾機制的計畫，最後必須要在攔阻網路不當內容與保障言論自由與隱私權之間取得一個平衡點。

### 四、主要建議意見

#### （一）立即可行建議-依據兒少權益法第 46 條第 1 項成立內容防護機構

研究團隊認為應立即依據兒少權益法第 46 條第 1 項規定，成立內容防護機構，關於防護機構的成立建議如下：

##### 1.建議國家通訊傳播委員會藉由資安會報跨部會平臺，召集各主管機關委託單一現有民間團體新成立單一內容防護機構。

本研究團隊認為，藉由運行已久的資安會報現有跨部會平臺召集各目的事業主管機關，協調不同部會的意見，比國家通訊傳播委員會自行召集或另外成立專案小組更有效率。

而由單一現有民間團體具有豐富的專案執行經驗，可避免新成立單一民間團體和委託多個民間團體，所可能發生曠日費時、管理不易等缺點。再者，由單一現有民間團體新成立單一內容防護機構，也不會有更換民間團體時，因人事變化，營運經驗發生傳承中斷的缺點。

## 2.內容防護機構內部組織架構-建議成立委員會取代民間團體

為免民間團體日後更動而影響業務執行，且兒少權益法第46條第1項之內容，並未強制要求民間團體於成立內容防護機構後應繼續負責執行，故本研究建議，可由民間團體、業者、專家和政府機關共同組成委員會，於未來內容防護機構成立後，取代民間團體的地位，負責監督內容防護機構之運作。

## 3.內容防護機構之財源籌措

未來內容防護機構每年需要約新台幣（下同）2000 萬元的營運成本，若未來將 WIN 網路單 e 窗口併入內容防護機構中，扣除原本 WIN 網路單 e 窗口 1000 萬元的營運成本，仍有 1000 萬元的費用缺口，本研究建議有下列財源籌措方式：

來源	金額（年/新台幣）	備註
WIN 單 e 窗口	1000 萬	現有經費
政府補助	1000 萬	每機關 250 萬
民間籌措財源	300 萬	三大電信業者、微軟、Google、雅虎
證照收入	400 萬	國小 2657 所、國中 740 所、高中職 606 所 合計約 4000 所。每所 3 位資訊老師

（二）中長期建議-內容防護機構成立後，依據兒少權益法第 46 條第 1 項辦理保護兒少上網安全之七大任務。

### 1.兒童及少年使用網際網路的行為觀察

未來成立之防護機構應建立統合國內外兒少網路安全資訊的網站、也應整合政府與民間研究資源，調整未來兒少網安研究方向，另外防護機構更應補足兒少上網安全面向研究之不足。

## **2.申訴機制之建議與執行**

民間團體的專業和關心議題不同，建議維持現有之網路內容申訴窗口，並積極整合政府及民間申訴機制，截長補短。另外，也建議未來防護機構應建立受理申訴單位和執法機關間的溝通管道，讓申訴案件能夠更有效率且具品質的處理。

## **3.內容分級制度之推動與檢討**

建議未來之防護機構持續追蹤先進國家的分級標準，特別是澳洲的未來內容分級標準和制度的發展，作為未來推動之參考。

## **4.過濾軟體之建立與推動**

建議防護機構應專注於協助推動免費過濾軟體的使用，也應輔導業者優化過濾軟體的使用介面，更應協助國內業者申請國際認證，例如英國標準協會（Britain Standard Institution）的風箏標章（Kitemark），將有助於提高對家長的說服力，且有利於其產品形象和未來的行銷發展。

## **5.兒童及少年上網安全教育宣導**

防護機構應推動教師網路素養專業證照，以提升授課教師之授課品質。防護機構也可擔任網路素養專業證照的發證單位，除隨時更新兒少上網安全的相關資訊作為教材外，也可做為財務籌措來源之一。另外防護機構應持續推動強化父母了解兒少網路安全觀念，肩負開發兒少網路教材的重任，也可考慮成立全國網路安全青年顧問團及全國家長顧問團，期能共同推廣網路安全的知

識。

## **6.推動網際網路平台提供者建立自律機制**

建議宜由防護機構主導公（協）會擬定自律規範的範本，並可供各業者自行擬定自律規範參考使用。

## **7.其它防護機制之建立及推動**

目前使用智慧型手機和行動載具上網的情形相當普遍，建議未來內容防護機構應研擬兒少行動上網安全防護措施，並可仿效韓國建立完整的兒少網路成癮矯正制度，並訂立校方和老師處理學童網路成癮問題的標準流程，以系統化方法處理兒少網路成癮的問題。

# Abstract

**Keywords:** Internet Safety, Internet Content Filtering, Internet Pornography, Internet Content Security

## **Motivation**

In order to prevent children and youths from being hurt on the internet, the government amended the Protection of Children and Youths Welfare and Rights Act (“the Act”). The Act requires the competent authorities in charge of communication and propagation to call each competent authority to encourage private groups to establish content protection mechanisms. Therefore, in addition to observing internet use by children and youths in Taiwan, another goal of this research is to establish content protection mechanisms to prevent children and youths from seeing harmful internet contents through the study of foreign internet content regulations, self-regulation of internet providers, the legal framework of internet content regulations, and also overseas strategies on internet safety for children and adolescents.

## **Method**

In order to recognize the problems which children and youths face while they use the internet, this research collected and analyzed studies and reports submitted by government and non-governmental organizations (“NGO”) in the last 5 years. This research studied how foreign countries such as UK, USA, Australia and Korea deal with problems which arise from internet, especially when children and juveniles use an increasing variety of digital devices to connect it. This research collected and analyzed numerous papers to analyze every country’s mechanisms of regulating internet content, how the self-regulations of internet services industries work and the legislation governing internet content. Furthermore, this research team interviewed representatives who are concerned about children’s online safety, and held a seminar and a forum during the period of research.

## **Results**

### **I. Six Major Problems in Children and Adolescents’ Use of Internet in Taiwan in the Past Five Years**

- i) Internet-addication
- ii) Teenagers are Addicted to Internet Café
- iii) High Risk Group of E-commerce Crimes
- iv) Aggravation of Cyber-bullying
- v) Internet Dating Related Sexual Assault Increases Each Year

vi) Inappropriate Information Congest the Internet

## **II. Foreign Internet Content Regulations, Self-regulation of Internet Providers and Legal Structures of Internet Content Regulations.**

This research studied internet content regulations, self-regulations of internet providers and the legal structures of internet content regulations in UK, US, Australia and Korea.

## **III. Overseas Strategies on Internet Safety for Children and Adolescents**

This research studied Strategies on Internet safety for children and adolescents in UK, US, Australia and Korea.

## **VI. Filtering Mechanisms to Block Inappropriate Internet Content**

The filtering mechanisms currently available on the market can be classified as absolute filtering mechanisms or comparative filtering mechanisms. Available techniques include general inappropriate content recognition technology, identification of age of Internet users and the technique of blocking web browsing.

## **V. Suggestions in relation to the Seven Missions of the Protection of Children and Youths Welfare and Rights Act**

### **i) Observation of Internet Usage by Children and Youths**

- a. Establish an Online Platform Integrating Domestic and Abroad Information on Internet Safety among Children and Adolescents
- c. The Safety Institution Should Fill in the Deficiency of Full-scale Researches
- b. Integrate Material from Governments and Non-governmental Organizations and Adjust the Direction of Future Research on Internet Safety among Children and Adolescents.

### **ii) Suggestions on Reporting Mechanisms**

- a. Maintain the Current Reporting Platform
- b. Integrate Mechanisms Offered by Public and Private Sectors
- c. Measures after Receiving the Reported Cases – Cooperation with Public Power

### **iii) The Development and Evaluation of the Content Rating System**

- a. Setting up New Standards is not Advised
- b. Follow up the Rating Systems in Developed Countries

### **iv) Filtering Software**

- a. Programming of New Filtering Software by the Government is not Advised
- b. Developing the Government's Own Black List Database is not Advised
- c. Focus on the Promotion of the Free Filtering Software

- d. Help Domestic Providers Apply for International Certificate
- e. Assist Providers to Improve the User Interface of the Filtering Software
- v) Education and Advocacy on Children and Adolescents' Internet Safety**
  - a. Establish a Licensing Program on Teachers' Internet Literacy
  - b. The Future Safety Institution to Serve as the Licensor
  - c. The Future Safety Institution Should be Responsible for Designing Online Teaching Material
  - d. Deepen Parents' Understanding of Internet Safety among Children and Adolescents
  - e. Organize a National Youths Consulting Group Governing Internet Safety Problems
  - f. Organize a National Parents Consulting Group
- vi) Encourage Internet Platform Providers to Establish Self-regulation Mechanism**
- vii) Develop and Implement Other Safety Mechanisms**
  - a. Develop Mobile Internet Safety Measures for Children and Adolescents
  - b. Treat Children and Adolescents' Internet Addiction

**VI. Sources of Funding for the Safety Institution**

The future safety institution needs roughly NTD 20 million each year to operate. If the Watch Internet Network is integrated into the safety institution, then taking away the operation costs of the former, a budget shortage of NTD 10 million still exists. This research suggests the following sources of budget:

Source	Yearly Amount	Remarks
The Watch Internet Network	NTD 10 million	Current source of finance.
Governmental Subsidies	NTD 10 million	NTD 2.5 million for each center.
Private Sector Funding	NTD 3 million	Three telecommunication giants, Microsoft, Google and Yahoo.

Licensing Income	NTD 4 million	2657 elementary schools, 740 junior high schools, and 606 senior high schools and vocational high schools; 4000 schools in total, with three information technology teachers per school.
---------------------	---------------	--

## **VII. Organization and Operation of the Content Safety Center**

### **i) Establishment of the Content Safety Center**

- a. The National Communications Commission (NCC) should gather Industry Competent Authorities via the Supra-ministerial Platform of the Information and Communication Security Technology Center (ICST)
- b. Entrust a Single and Existing Non-governmental Group
- c. The Single and Existing Non-governmental Group Should Establish a New Single Content Safety Center

### **ii) Internal Structure of the Future Content Safety Center**

#### **a. Establish a Committee in Place of Non-governmental Groups**

This research suggests that the National Communications Commission (NCC) coordinates with the Information and Communication Security Technology Center (ICST) to call industry competent authorities, for the purpose of entrusting a single and existing non-governmental group with the task of establishing a single content safety center.

#### **b. Suggestion on Divisions in the Content Safety Institution**

As to the internal structure of content safety center, this research suggests that the center is set up with a Secretary-General, supervising the Teacher Cultivation Group, the Research and Development Group, the Marketing Group, the Report Group and the Administrative Group.

## **Conclusion**

The Protection of Children and Youths Welfare and Rights Act was amended on November 30, 2011. This research team hopes that the findings and recommendations made in this research may be of assistance in creating effective measures and mechanisms to safeguard children and adolescents in their Internet activities.

中文提要 .....	1
Abstract.....	8
第一章 緒論 .....	17
第一節 研究背景與目的 .....	17
第二節 研究主題 .....	18
第三節 研究架構、調查施行方式與執行步驟 .....	21
第二章 近五年國內兒童及少年網路使用情形調查研究報告分析 .....	25
第一節 政府機關報告 .....	25
第二節 民間團體報告 .....	42
第三節 研究分析－現象與問題之連結 .....	49
第四節 小結 .....	55
第三章 國外網路內容規管方式、網際網路業者自律情形及對網際網路內容 監理的法律架構.....	57
第一節 國外網路規管機構與方式 .....	57
第二節 業者自律 .....	102
第三節 網路內容監理的法律架構 .....	120
第四章 規範兒童及少年上網安全保護措施 .....	151
第一節 英國 .....	151
第二節 美國 .....	161
第三節 澳洲 .....	163
第四節 韓國 .....	168
第五節 小結 .....	178
第五章 網路不當內容過濾技術 .....	181
第一節 絕對過濾機制 .....	182
第二節 相對過濾機制 .....	187
第三節 小結 .....	204
第六章 兒童及少年福利與權益保障法七大任務的建議執行 .....	208
第一節 兒童及少年使用網際網路行為觀察 .....	208
第二節 申訴機制之建議與執行 .....	227
第三節 內容分級制度之推動及檢討 .....	243
第四節 過濾軟體之建立及推動 .....	256
第五節 兒童及少年上網安全教育宣導 .....	273
第六節 推動網際網路平臺提供者建立自律機制 .....	296
第七節 其他防護機制之建立及推動 .....	307
第七章 內容防護機構組織架構之運作 .....	311
第一節 召集主體之說明 .....	311
第二節 民間團體態樣選擇與分析 .....	316
第三節 內容防護機構可行模式之探討 .....	321

第四節 防護機構組織架構 .....	325
第八章 結論 .....	338
後記 .....	365
參考文獻 .....	367
附錄一 「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計劃」研討會會議記錄 .....	387
附錄二 「網路不當內容過濾技術及實務上運用」分享座談會會議紀錄 .....	407
附錄三 訪談記錄 .....	426

## 表次

表格 二-1 近五年青少年使用網路容易遇到的問題.....	56
表格 三-1 韓國放送通信審議委員會審查事項與相關法規整理.....	100
表格 三-2 各國規管機構介紹.....	100
表格 三-3 韓國網際網路內容分級服務基本概念整理.....	115
表格 三-4 韓國 ICEC SafeNet 分級標準.....	117
表格 三-5 建議分類方式：依年齡分級.....	117
表格 三-6 各國業者自律措施介紹.....	119
表格 三-7 各國網路內容管制之法律介紹.....	148
表格 四-1 韓國違法與有害資訊通報中心功能與運作模式.....	168
表格 四-2 違法與有害資訊通報中心接受通報類型.....	170
表格 四-3 巡邏隊主要活動類型整理.....	172
表格 四-4 各國兒少上網安全措施介紹.....	179
表格 五-1 絕對過濾技術整理表.....	205
表格 五-2 相對過濾技術整理表.....	205
表格 六-1 各國調查報告之主題比較.....	220
表格 六-2 2013 年第三季美國聯邦通訊傳播委員會個案處理量.....	234
表格 六-3 各國申訴機制之綜覽.....	239
表格 六-4 臺灣網站分級系統分類說明.....	244
表格 六-5 各國分級制度.....	253
表格 六-6 各國過濾軟體介紹.....	270
表格 六-7 各國兒少網路教育比較表.....	290
表格 六-8 各國業者自律協會整理.....	305
表格 七-1 委託民間團體之優缺點.....	320
表格 七-2 內容防護機構態樣之優缺點.....	324
表格 七-3 兒少權益法七大任務及主要相應組別.....	331
表格 七-4 經費來源.....	334
表格 八-1 財務籌措來源.....	358

## 圖次

圖 一-1 研究架構圖 .....	22
圖 二-1 不同年齡層上網時間趨勢圖 .....	29
圖 二-2 年齡層與行動上網比例關係圖 .....	31
圖 二-3 年齡層與線上購物使用比例關係圖 .....	33
圖 三-1 英國通訊傳播管理局的管理團隊 .....	59
圖 三-2 澳洲通訊與媒體管理局組織架構圖 .....	83
圖 三-3 韓國放送通信委員會組織架構圖 .....	91
圖 四-1 關上他、屏蔽他、辨識他的圖案 .....	155
圖 四-2 連結到反兒童剝削暨線上保護中心的網頁圖案 .....	161
圖 五-1 網路不當內容過濾技術介紹 .....	182
圖 五-2 網路不當內容企圖規避過濾技術之舉例說明 .....	184
圖 五-3 色情守門員攔截畫面 .....	202
圖 六-1 WIN 網路單 e 窗口 2010 年 8 月至 2012 年 7 月申訴案量 .....	228
圖 六-2 WIN 網路單 e 窗口 2012 年 8 月至 2013 年 1 月申訴案量 .....	228
圖 六-3 WEB 547 2002 年至 2011 年受理申訴案件量 .....	229
圖 六-4 WIN 單 e 窗口申訴流程圖 .....	230
圖 六-5 WEB 547 申訴流程圖 .....	231
圖 六-6 韓國放送通信審議委員會通報過程圖 .....	239
圖 六-7 諾頓家長防護網 .....	258
圖 六-8 費爾網路監護專家 .....	260
圖 六-9 網路安全中心 .....	275
圖 六-10 Know IT All 教材的封面 .....	277
圖 六-11 Kidsmart 網站首頁圖 .....	278
圖 六-12 A Platform for Good 網站標籤 .....	280
圖 六-13 Faux Paw The Techno Cat 卡通動畫 .....	281
圖 六-14 The Budd: e E-security Education 互動式教學遊戲入口圖樣 .....	283
圖 六-15 Cybersmart 不同年齡層的宣傳圖片 .....	284
圖 六-16 cybersafety help 應用程式的圖鍵 .....	286
圖 六-17 Easy Guide to Socialising Online 圖樣 .....	286
圖 六-18 社群網站功能圖像意義代表 .....	287
圖 六-19 The Easy Guide to Socialising Online 例示畫面，以 Facebook 為例 .....	288
圖 六-20 網路夢想之星的 LOGO .....	290
圖 六-21 色情業者利用應用程式招攬生意平面媒體報導 .....	308
圖 六-22 iPhone 取用限制的畫面 .....	309

圖 七-1 資安會報組織架構圖 .....	315
圖 七-2 WIN 網路單 e 窗口 99 年 8 月至 101 年 7 月申訴案量.....	326
圖 七-3 內容防護機構組織架構圖 .....	337
圖 八-1 內容防護機構組織架構圖 .....	362
圖 八-2 內容防護機構內部組織分組.....	364

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與目的

### 一、研究背景

隨著科技的進步與網路及智慧型手機的普及，全世界使用網路的人口不斷飆升，網站所提供的資訊也逐漸走向多元化，從早期單純的文字朝向大量影音、圖像以及動畫多媒體互動介面，此種新式的傳播方法，不但可大量傳播資訊，也將範圍擴張到全世界，此種資訊分享、跨區域與無限制的特性，使網路成為全球發展最快速的媒體。然而，因為網路便利使用的特性，每一個人都可以不受時間及空間的限制，隨時的使用網路，當然包括兒童及少年，而兒童與少年極可能由上網的方式，接觸有害其身心發展狀態的不當或違法內容，例如色情或暴力網站，對於未成年人的人格發展與身心健康造成極大的威脅與戕害。再者，在兒少上網保護機制不足的現況下，兒童及少年在上網的過程中，也非常容易遭遇詐騙及個人資料外洩的問題。

為因應國際上日益重視兒童與少年權益保障的潮流，我國「兒童及少年福利與權益保障法」(下稱兒少權益法)於民國 100 年 11 月 30 日修正公布，為了維護兒童或少年使用網路的身心健康及其人格發展，於兒少權益法修正通過前，政府以其協助成立的財團法人來推動網站的「內容分級防護制度」，作為保護兒童及少年上網的安全；而新法加強兒童及少年的福利與權益的保障，參考國際上主要先進國家防護兒少安全上網行為的立法內容，於兒少權益法第 46 條第 1 項要求由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立「內容防護機構」，辦理兒童及少年網際網路使用行為觀察、申訴制度的建立與執行、內容分級制度之推動及檢討、過濾軟體之建立及推動、兒童及少年上網安全教育宣導、推動網際網路平臺提供者建立自律機制及其他防護機制之建立及推動等七大任務。因此，對於如何建立有效

的內容防護機構，推動兒少權益法第 46 條第 1 項的七大任務，就兒童及少年上網安全的影響，具有極重要的研究價值。

## 二、研究目的

本研究團隊經由蒐集分析近 5 年國內兒童及少年網路使用情形的調查報告，藉由各個不同領域、不同單位所做的調查報告，觀察我國網路內容防護與兒少保護發展的需要。再者，亦深入研究英國、美國、澳洲及韓國網路內容規管方式、網際網路業者自律情形及對網際網路內容監理的法律架構，進而找出我國對於兒童及少年上網安全保護應改善之現況及未來需求所在。另外透過訪談長期深耕於兒童及少年保護領域與網際網路領域的專家學者及公益團體代表，舉辦研討會和座談會，邀請產、官、學代表交換彼此意見，嘗試就內容防護機制建立之可行模式及面臨的問題進行溝通，期能夠過本研究，提供委託單位儘速建立保護兒少上網安全的內容防護機構，以及協助未來成立的防護機構，辦理兒少權益法第 46 條第 1 項保護兒少上網安全的七大任務。

## 第二節 研究主題

### 一、就近五年國內兒童及少年網路使用情形調查研究報告研究蒐集與分析

#### 1. 近五年國內兒童及少年網路使用情形調查報告分析

根據觀察，國內兒童及少年網路使用情形有以下現象：(1) 少年上網時間每日超過二小時，青少年每日超過三小時、(2) 使用行動上網比例急速攀升、(3) 使用社群網站及電子商務者逐年增加、(4) 使用網路的主要目的為線上遊戲、(5) 主要上網場所依序為家中、學校和網咖、上網安全意識薄弱等。

#### 2. 近五年國內兒童及少年網路使用情形之六大問題

本研究分析國內所有調查報告，發現近年來兒童及少年網路使用有以下六大問題值得相關政府機關重視，包含上網成癮現象、青少年易沉迷於網咖、電子商務犯罪之危險社群、網路霸凌現象嚴重、網路交友之性侵害案件逐年升高、網路不當資訊泛濫等。

## 二、蒐集研究英國、美國、澳洲及韓國網路內容規管方式、網際網路業者自律情形及對網際網路內容監理的法律架構

關於網路內容規管方式，英國由民間團體負責監看網路內容的適當與否；美國則因相當保護言論自由，傾向以鼓勵代替管制的方法處理網路內容；至澳洲和韓國則不約而同地特設國家機關及制定法律，藉以管制網路內容。

而關於網際網路業者自律情形，英國的網路業者共同組成貿易協會 ISPA，在會員規約中要求會員應與 IWF 配合共同消除網路上不當資訊，且 UKCCIS 也撰寫一系列網路業者行為導引供業者參考遵守；美國係以鼓勵業者自律的方法來管制網路內容，讓業者自行對網路內容分級，再將選擇內容的權利交還使用者，由其自行選擇；而澳洲則以法律規定，網路業者得訂立網路業者守則，並可自願選擇遵守與否；至韓國網路業者的自律方法即採用 KCSC 提出的「SafeNet」制度分級網路內容，再由網路使用者自行就需求選擇。

而在網際網路內容監理的法律架構部分，英國關於管制網路內容的規定，散落在不同法條中，並未統一規定；而美國曾經兩度立法規範禁止未成年人碰觸不當的網路內容，詎料遭違憲宣告，而最新的兒童網際網路保護法（Children's Internet Protection Act）和線上兒童隱私保護法（Children's Online Privacy Protection Act of 1998），雖也是規範網路內容，然因新法所規範的範圍較舊法來得狹小，故未遭宣告違憲；澳洲則特別立法 BSA 管制網路業者和網路內容分級，近來澳洲法

規修正委員會又針對網路分級標準重新提出修改建議；韓國亦特別立法審議網路中的違法資訊。

### 三、研究分析英國、美國、澳洲及韓國關於規範兒童及少年上網安全保護措施。

英國政府成立英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）專門處理兒童少年保護事務，包含兒童及少年上網安全。再者，英國政府設計並推廣兒童及少年網路安全教育課程，並與業者合作，擬推行家長控制計畫。

而美國在兒童網際網路保護法立法通過後，採取的「反色情」過濾裝置進行電子過濾（E-Rate），以技術保護的方式，阻隔或過濾網路上的猥褻、兒童色情等對未成年人有害的資訊。此外，美國聯邦政府司法部（U.S. Department of Justice）轄下的打擊兒童網路犯罪會報（Internet Crimes Against Children Task Force Program）則就打擊以兒童及少年為對象的網路犯罪，對美國各州或地方執法機關提供幫助。

澳洲則以澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）要求網路業者應提供過濾軟體給其客戶使用，也成立申訴系統受理不當內容的投訴，更透過國際網路檢舉熱線聯盟（International Association of Internet Hotlines）處理境外不當內容的事務。若網路業者遭民眾投訴有被禁止或可能被禁止的網路內容，澳洲通訊與媒體管理局即有權通知業者移除內容或連結，且對於分類等級為 MA 15+和 R18+的內容，業者亦應有加上限制接近使用的措施（Restricted Access System）。

韓國則有韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）建立違法與有害資訊通報中心（Illegal & Harmful Information Report Center），提供網路使用者回報網路上有害兒童及少年的資訊，並成立網路巡邏隊，專門監控網路上的不當內容

(例如猥褻、暴力和色情等資訊)，並通報韓國放送通信審議委員會採取法律行動。

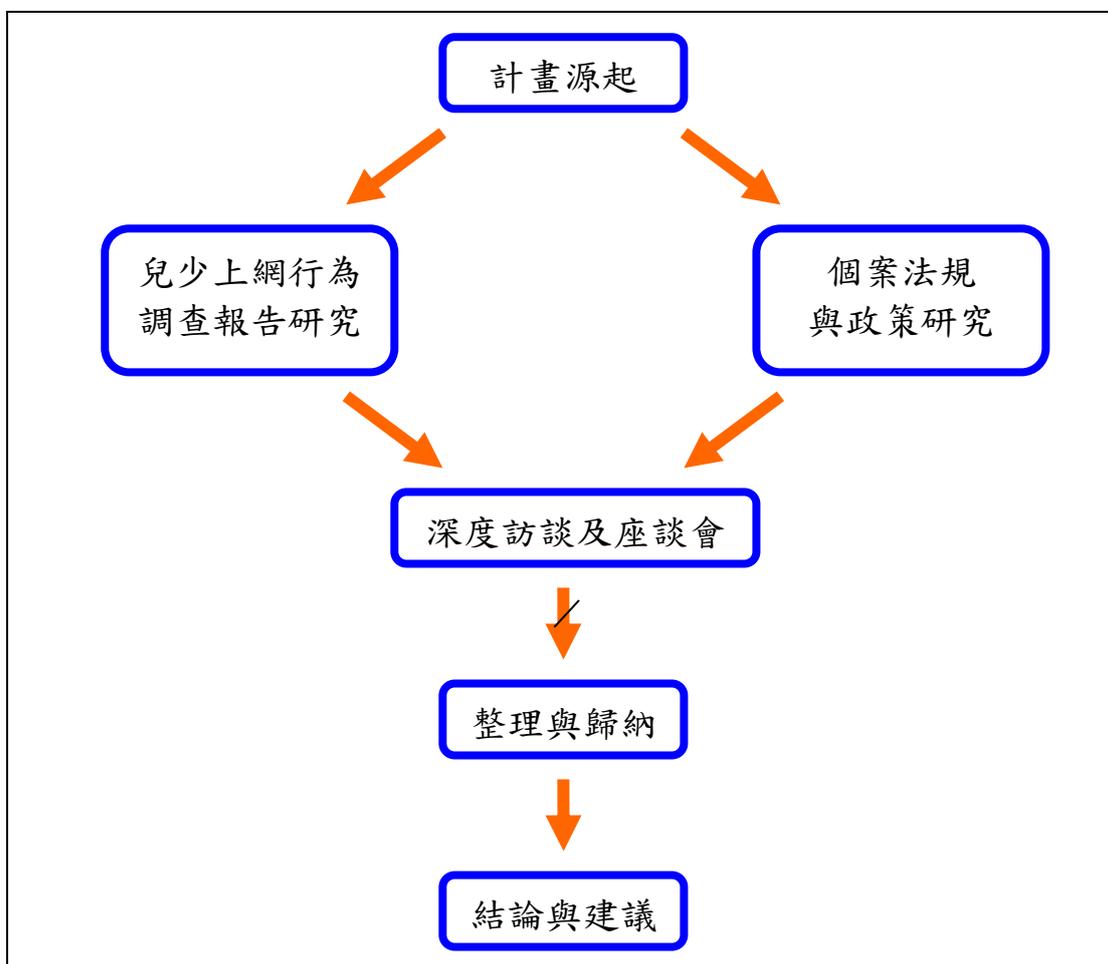
#### **四、網路不當內容過濾技術**

最好的技術乃混合運用多種過濾技術，但仍需與其他防護措施相互配合，且技術與資訊的分享，有助於該機制的發展，讓業者願意配合使用網路不當內容過濾機制的計畫，最後必須要在攔阻網路不當內容與保障言論自由與隱私權之間取得一個平衡點。

### **第三節 研究架構、調查施行方式與執行步驟**

本計畫主要之研究方法包括：國內外文獻討論、法律分析、專家訪談及座談會。

## 一、研究架構



※本研究自行整理

圖 一-1 研究架構圖

## 二、調查施行方式與執行步驟

### (一) 計畫源起

依據委託研究計畫書中計畫背景與研究目的，並依所訂出之計畫研究方法與目的蒐集和整理相關個案與文獻，而對於本計畫之研究範圍與限制也於此階段界定釐清。

## （二）兒少上網行為調查報告研究與分析

針對近 5 年內政府機關和民間團體對於兒童及少年上網狀況之調查報告進行蒐集與分析，就整合統計結果觀察兒少上網趨勢及風險所在。兒童及少年上網行為之研究內容包括但不限於：

- 上網場所
- 上網使用設施
- 上網期間及頻率
- 上網之自我保護能力
- 上網之目的
- 滿意程度
- 社交網站使用情形
- 網路使用時個資遭外洩與詐騙經驗

## （三）英國、美國、澳洲及韓國相關法規與政策研究

比較並分析英國、美國、澳洲及韓國之網路內容規管方式、網際網路業者自律情形及對網際網路內容監理的法律架構，另外，對於各國如何規範兒童及少年上網安全的保護措施，亦作深入的分析探討。

## （四）深度訪談及座談會

拜訪相關民間團體與學者專家，就目前兒少上網安全之現況進行討論及交換意見，以提出兒少上網安全之制度性建議為主要訪談內容。再者，對於網際網路相關產業之從業專業人員，本研究團隊亦同步進行訪談，請其就技術層面之管制方式提供相關意見。另外，針對「內容防護機構」之建制，舉辦座談會，廣邀關心此議題之學者專家或民間團體，共同對於本研究之主題、已完成之觀察與分析進行了解與討論，並提出對內容防護機構整體規劃上之建議。

## （五）整理與歸納

針對我國兒少網路使用情形現存的問題，參考各國法規與政策，提出具體因應方法；並從其他國家的兒少上網安全調查報告中，觀察兒童及少年使用網路時可能衍生的問題。再者，就其他國家因此採行的預防措施，納入我國防護機制建置的參考。在規劃內容防護機構的架構下，同時綜合考量民間網際網路業者實際經營的狀況與我國國情，期能在兒少福利保障、上網安全與商業言論自由之限制中，取得適當的平衡，並有效的保護兒少上網安全。

## 第二章 近五年國內兒童及少年網路使用情形調查研究報告分析

近十年來，全球因科技發展之進步，上網環境之提升，網際網路使用之密度、媒介、範圍已有大幅度之轉變。我國亦隨世界的腳步，從電話線撥接之連線方式，進入到寬頻高速上網的網路使用；媒介亦從傳統電腦延伸到可攜式電子用品，原本僅用於通話之行動手機逐漸被隨時可上網之智慧型手機取代；隨著網路文化的成熟，除蒐集資料外，網路亦成為群眾溝通與聯繫的方式之一。

近年臺灣因社會富裕繁榮及基礎設施完備，雖城鄉之間仍有差距，惟兒童及少年接觸並使用網路之情況已屬常態。網路是一個自由、公開、自主性強、不受威權控制的公共領域，其帶來的資訊穿透力無遠弗屆，對於尚未具備健全價值觀和資訊篩選能力的兒童與少年而言，在此網路資訊爆炸的時代，容易衍生出各式各樣、不同於以往的問題。故本章之目的即在統合政府機關及民間團體之調查報告，彙整兒童及少年上網行為的相關資訊，並以此歸納青少年網路使用上之相關問題。

本研究所欲觀察之對象，係依中華民國兒童及少年福利與權益保障法第 2 條之規定，指未滿 18 歲者，其中，未滿 12 歲者為兒童，12 歲以上至未滿 18 歲者為少年。惟須附帶說明者，本文所引用的資料，其統計之對象或範圍並非限於未滿 18 歲之兒童與少年，故而在整理上無法完全依照本文定義之兒童及少年為之，即本研究團隊所引用之相關資料或調查報告，若原始之資料或調查報告以廣義青少年為調查對象，則本研究團隊為尊重資料來源者所撰寫之內容，將保留其原始文字，合先敘明。

### 第一節 政府機關報告

行政院研究發展考核委員會（以下稱為研考會）每年針對我國民

眾對數位相關資訊之使用，包含網路，皆進行調查並完成調查報告。以下資料之觀察與分析，均以此系列調查報告為基礎，並佐以其他政府機關報告一同彙整分析。此系列調查報告在民國 96 年至 97 年稱為「數位落差調查報告」，至民國 98 年改稱「個人家戶數位落差調查報告」，於民國 100 年再改稱為「個人家戶數位機會調查報告」。惟其統計內容每年並不一致。換言之，因受限於素材因素，下述資料之整理或有破碎而無法連貫之情，本文內容於特定年份之部分項目若有未臻詳盡之處，乃係因該年份未統計此項目，特併予敘明。

## 一、青少年網路使用率

隨著電腦及其他上網媒介的普及，網路使用率從 96 年起有提高且漸趨成熟或飽和之現象，而此現象亦依年齡層有所區別。從各年度統計資料可知，不同世代的網路使用狀況與電腦使用狀況類似，中高年齡層民眾使用網路比例偏低，而 30 歲以下之年齡層，使用網路之比例最高。

### （一）民國 96 年調查資料

根據中華民國交通部於民國 96 年 3 月所做「民眾使用網際網路狀況使用調查」關於每千人上網人口數之報告<sup>1</sup>，係以 2279 萬 1873 人為調查母體人口數，其中未滿 6 歲者，計有 133 萬 2220 人，網路使用率僅 13.4%；6 歲至未滿 12 歲者，計有 181 萬 4747 人，網路使用率為 62.7%；12 歲至 14 歲者，計有 96 萬 7798 人，網路使用率為 91.1%，15 歲至 19 歲者，計有 160 萬 5073 人，網路使用率達 95.4%；20 至 29 歲者，計有 372 萬 9302 人，網路使用率為 90.9%。

### （二）民國 97 年調查資料

---

<sup>1</sup> 詳參交通部，民國 96 年民眾使用網際網路狀況使用調查。

依研考會「97年數位落差調查報告」<sup>2</sup>，係以1萬6131人為母體樣本總數，其中12歲至14歲者，計有787人，網路使用率為98.0%；15歲至20歲者，計有1792人，網路使用率為98.7%；21至30歲者，計有2278人，網路使用率為96.3%。

### （三）民國98年調查資料

依研考會的「98年個人/家戶數位落差調查報告」<sup>3</sup>，係以1萬6133人為母體樣本總數，其中12歲至14歲者，計有774人，網路使用率為96.6%；15歲至20歲者，計有1549人，網路使用率為98.3%；21歲至30歲者，計有2936人，網路使用率為96.1%。

### （四）民國99年調查資料

依研考會「99年個人/家戶數位落差調查報告」<sup>4</sup>，係以1萬6008人為母體樣本總數，其中12歲至14歲者，計有741人，網路使用率為99.1%；15歲至20歲者，計有1521人，網路使用率為99.1%；21歲至30歲者，有計2821人，網路使用率為97.9%。

### （五）民國100年調查資料

依研考會「100年個人/家戶數位機會調查報告」<sup>5</sup>，則係以1萬3272人為母體樣本總數，其中12歲至14歲者，計有579人，網路使用率為98.3%；15歲至20歲者，計有1251人，網路使用率為99.4%；21歲至30歲者，計有2269人，網路使用率為97.5%。

### （六）觀察與分析

從網路使用率來看，近年來使用網路的情形已大幅成長，甚至已

---

<sup>2</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，97年數位落差調查報告，表A1-3，頁A-3。

<sup>3</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，98年個人家戶數位落差調查報告，表A1-3，頁A-3。

<sup>4</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，99年個人家戶數位落差調查報告，表A1-3，頁A-3。

<sup>5</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，100年個人家戶數位機會調查報告，表A1-3，頁A-3。

達飽和，在上網環境不斷進步的情形下，超越九成之青少年已有使用網路之經驗。

## 二、青少年網路使用時間調查

網路使用時間之調查資料，即可顯示使用網路之頻率與強度。就各年度之統計資料而言，中高年齡層不僅上網比例低，使用網路時間也多半不如年輕族群。就統計資料而言，使用網路時間最長者，通常係 21 歲至 30 歲之青年族群。

### （一）民國 96 年調查資料

依據研考會「96 年數位落差調查報告」<sup>6</sup>所示，關於青少年使用網路的時間，其中 12 歲至 14 歲者，平均每日上網時間為 126 分鐘；15 歲至 20 歲者，平均每日上網時間為 186 分鐘；而 21 歲至 30 歲者，平均每日上網時間為 204 分鐘。

### （二）民國 97 年調查資料

依據研考會「97 年數位落差調查報告」<sup>7</sup>所示，關於青少年使用網路的時間，12 歲至 14 歲者，平均每日為 138 分鐘；15 歲至 20 歲者，平均每日為 192 分鐘；21 歲至 30 歲者，平均每日為 216 分鐘。

### （三）民國 98 年調查資料

依據研考會「98 年個人家戶數位落差調查報告」<sup>8</sup>所示，其中 12 歲至 14 歲者，平均上網時間為每日 144 分鐘；15 歲至 20 歲者，平均上網時間為每日 208 分鐘；21 歲至 30 歲者，平均上網時間為每日 224 分鐘。

<sup>6</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，96 年數位落差調查報告，圖 7-2，頁 107。

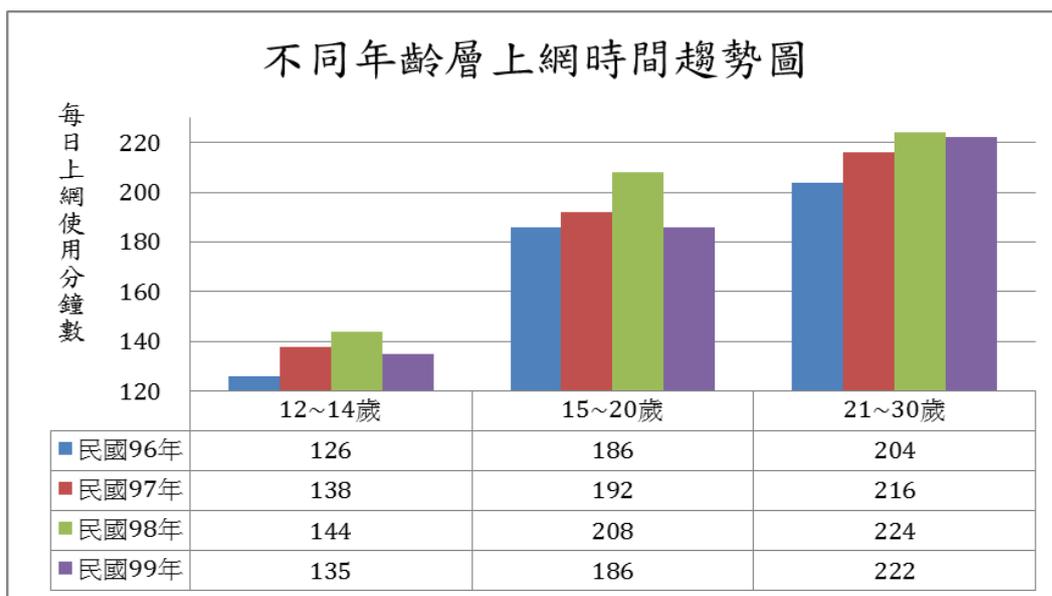
<sup>7</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 2，圖 7-2，頁 109。

<sup>8</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 3，表 A3-3，頁 A-12。

#### (四) 民國 99 年調查資料

依據研考會「99 年個人/家戶數位落差報告」<sup>9</sup>所示，12 歲至 14 歲者，平均上網時間為每日 135 分鐘；15 歲至 20 歲者，平均上網時間為每日 186 分鐘；21 歲至 30 歲者，平均上網時間為每日 222 分鐘。

#### (五) 觀察與分析



※本研究團隊自行製作

圖 二-1 不同年齡層上網時間趨勢圖

上述統計資料，勾勒出青少年上網頻率及強度的樣貌，並且可從中看出成長之趨勢<sup>10</sup>，少年每日上網時間超過兩小時，青少年每日上網平均時數則超過三小時，換言之，上網已成為青少年每日之重要或主要活動。

### 三、青少年行動上網之使用調查

行動上網的比例近年來大幅提高，使用環境與價格已今非昔比，不僅環境便利性大為提高，價格也較以前容易負擔。此處所謂行動上網，係指使用手機、PDA 及使用手提電腦在戶外無線上網。

<sup>9</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 4，表 A4-3，頁 A-15。

<sup>10</sup> 此參圖 二-1 不同年齡層上網時間趨勢圖。

### （一）民國 97 年調查資料

依據研考會「97 年數位落差調查報告」<sup>11</sup>顯示，12 至 14 歲使用手機、PDA、手提行動電腦行動上網之比例，達 23.5%；15 至 20 歲者佔 43.7%；21 至 30 歲之比例則為 48%。

### （二）民國 98 年調查資料

依據研考會「98 年個人家戶數位落差調查報告」<sup>12</sup>顯示，12 至 14 歲使用手機、PDA、手提行動電腦行動上網之比例，達 28.3%；15 至 20 歲者，為 37.8%；21 至 30 歲者，比例為 51.6%。

### （三）民國 99 年調查資料

依據研考會「99 年個人/家戶數位落差報告」<sup>13</sup>顯示，12 至 14 歲使用手機、PDA、手提行動電腦為行動上網之比例，達 39%；15 至 20 歲者，為 51.4%；21 至 30 歲者，比例為 61.6%。

### （四）民國 100 年調查資料

依據研考會「100 年個人/家戶數位機會報告」<sup>14</sup>顯示，使用手機、PDA、手提行動電腦為行動上網之族群，12 至 14 歲者達 64.2%；15 至 20 歲者，為 76.7%；21 至 30 歲者，比例為 91.8%。

### （五）觀察與分析

使用行動上網之青少年比例逐年大幅提升<sup>15</sup>，不僅顯示行動上網的普及化，更代表青少年上網空間的擴張，且已不再侷限使用家用電腦等工具上網。

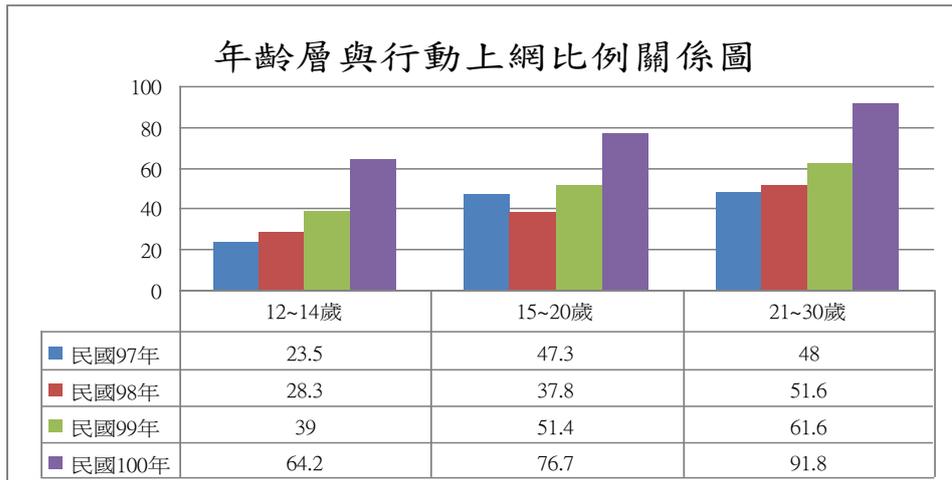
<sup>11</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 2，表 A3-3，頁 A-11。

<sup>12</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 3，表 A4-3，頁 A-15。

<sup>13</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 4，表 A2-3，頁 A-7。

<sup>14</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 5，表 A4-3，頁 A-16。

<sup>15</sup> 此參附表圖 二-2 年齡層與行動上網比例關係圖（年齡層與行動上網比例關係圖）



※本研究團隊自行製作

圖 二-2 年齡層與行動上網比例關係圖

#### 四、使用網路目的之調查—青少年使用電子商務之調查

電子商務之範疇，包含線上金融及線上交易。惟青少年平日從事金融活動者本為少數，自較不可能以電子網路之方式為金融活動。故以下電子商務資料之整理，著眼於線上交易，即透過網路販售或購買商品之行為。

##### (一) 民國 97 年調查資料

依據研考會的「97年數位落差調查報告」<sup>16</sup>，曾於網路上販售或購買商品或服務之比例，12至14歲者，為15.1%；15至20歲者，為43.9%；21至30歲者，比例為66.5%。

##### (二) 民國 98 年調查資料

依據研考會的「98年個人家戶數位落差調查報告」<sup>17</sup>，曾於網路上販售或購買商品或服務之比例，12至14歲者，為18.4%；15至20歲者，為49.4%；21至30歲者，比例為75.5%。

<sup>16</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註2，表A11-3，頁A-43。

<sup>17</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註3，表A13-3，頁A-51。

### （三）民國 99 年調查資料

依據研考會的「99 年個人家戶數位落差調查報告」<sup>18</sup>，曾於網路上販售或購買商品或服務之比例，12 至 14 歲者，為 21.9%；15 至 20 歲者，為 56%；21 至 30 歲者，比例為 80%。

### （四）民國 100 年調查資料

依據研考會的「100 年個人家戶數位落差調查報告」<sup>19</sup>，曾於網路上販售或購買商品或服務之比例，12 至 14 歲者，為 20.8%；15 至 20 歲者，為 56%；21 至 30 歲者，比例為 78.2%。

### （五）觀察與分析

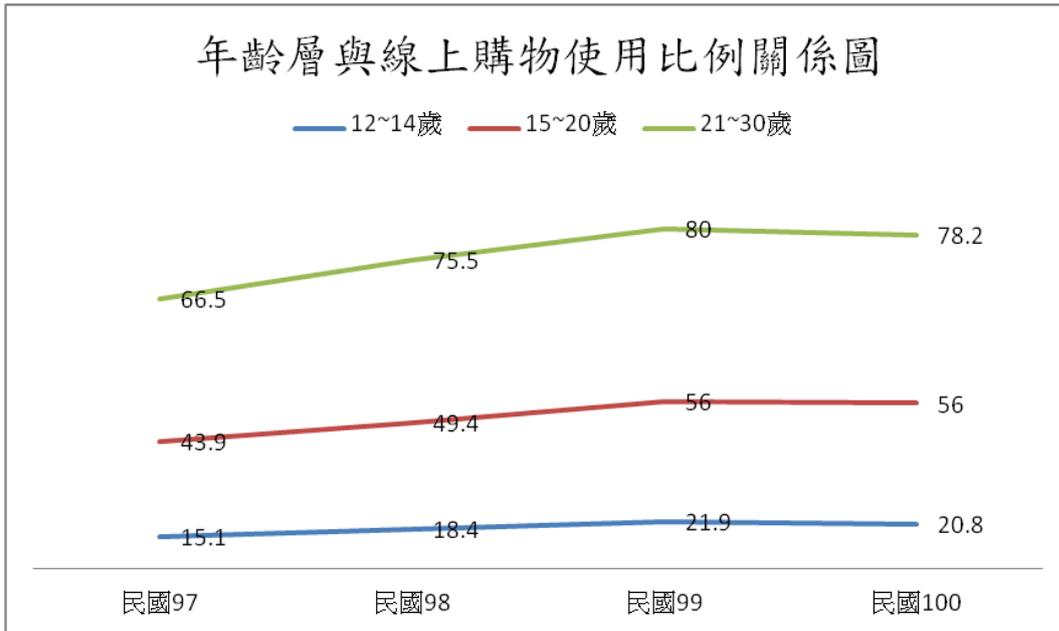
從年份的變化以觀，青少年使用網路購物的趨勢穩定上升<sup>20</sup>，其中除因網路商品多元化的吸引力之外，青少年縱無法使用信用卡或金融機構帳號付款，仍得至超商以現金付款，付費及取貨方式之便捷，也是吸引更多青少年網路購物之一大助力。

---

<sup>18</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 4，表 A13-3，頁 A-52。

<sup>19</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 5，表 A9-3，頁 A-35。

<sup>20</sup> 詳參圖 二-3 年齡層與線上購物使用比例關係圖。



※本研究團隊自行製作

圖 二-3 年齡層與線上購物使用比例關係圖

## 五、是否使用社交網站—青少年 Web2.0 使用之情形

網路使用者與網路應用範圍日趨擴展，資訊網路社會也有多元發展的趨勢，網路使用者已不再僅止於搜尋或被動接收網路資訊，更希望能主動參與網路資訊的建構，提升網路使用者與網路資訊間之互動性，Web2.0 正是在此潮流趨勢發展下興起的網路應用概念<sup>21</sup>。

Web2.0 已是目前軟體的設計模式和商業範本，不過從網路使用者之角度出發，Web2.0 的影響，足以顛覆網路族群參與網路的方式與習慣<sup>22</sup>。

第一個提出此一名詞者為提姆·奧萊禮 Tim O'Reilly，他清楚指出 Web1.0 中，網路內容是由少數編輯人員或站長提供，但在 Web2.0 裡，每個人都是內容的提供者。換言之，Web2.0 潮流之特色即以網路作為平臺，鼓勵網路使用者透過分享，讓網路資源變得更為豐富<sup>23</sup>。

<sup>21</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 6，頁 79。

<sup>22</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 3，頁 8。

<sup>23</sup> 參閱同前註 3，頁 8。

惟 Web2.0 僅係一概念，其實現之方式與現實技術或潮流有極大關係，民國 96、97、98 年行政院數位落差調查報告中，尚以使用部落格或其他影音分享為其統計資料之標的，99 年時，調查焦點已從使用部落格轉化為社群網站之運用。換言之，Web2.0 概念呈現之方式，因時間之推移已截然不同。此也造成了統計資料的不連貫性，故以下各年度的統計資料，雖標的或目的各有不同，然本文僅係為呈現青少年 Web2.0 之使用程度，併予敘明。

### （一）民國 96 年調查資料

依據研考會的「96 年數位落差調查報告」<sup>24</sup>，30 歲以下參與 Web2.0 網路模式之情況相當盛行。以 12 至 14 歲者而言，74.7%經常上網瀏覽他人部落格，41.6%有設立個人部落格，30.6%曾上網提供他人知識；而以 15 至 20 歲者而言，89%經常上網瀏覽他人部落格，52%有設立個人部落格，36.6%曾上網提供他人知識；於 21 至 30 歲者，83.3%經常上網瀏覽他人部落格，32.6% 有設立個人部落格，36%曾上網提供他人知識。

### （二）民國 97 年調查資料

依據研考會的「97 年數位落差調查報告」<sup>25</sup>，30 歲以下參與 web2.0 網路模式之情況相當盛行，其中又以 15 至 20 歲最為風靡。以 12 至 14 歲者而言，78.3%經常上網瀏覽他人部落格，62.3% 有設立個人部落格；而以 15 至 20 歲者而言，92.8%經常上網瀏覽他人部落格，63.0% 有設立個人部落格；於 21 至 30 歲者，88.3%經常上網瀏覽他人部落格，44.4%有設立個人部落格。

至於在網路知識分享部分，資料顯示<sup>26</sup>：網路族群仍以被動接受

<sup>24</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 6，圖 7-14，頁 114。

<sup>25</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 2，圖 7-14，頁 116。

<sup>26</sup> 參閱同前註，圖 7-15，頁 117。

居多，以 12 至 14 歲者而言，47.7%曾上網發問，27.7%曾上網提供知識；而以 15 至 20 歲者而言，66.7%曾上網發問，36.4% 曾上網提供知識；於 21 至 30 歲者，62.2%曾上網發問，32% 曾上網提供知識。

最後，就影音分享的部分，資料顯示<sup>27</sup>，12 至 14 歲者，45.4%會上網瀏覽影音檔案，而 21.8%會上傳影音檔案，並且有 3.8%有安裝 P2P 軟體；而 15 至 20 歲者，73.2%會上網瀏覽影音檔案，而 32.9%會上傳影音檔案，並且有 13.1%有安裝 P2P 軟體；於 21 至 30 歲者，74.3%會上網瀏覽影音檔案，而 18.8%會上傳影音檔案，並且有 15.6%有安裝 P2P 軟體。

### （三）民國 98 年調查資料

依據研考會的「98 年數位落差調查報告」<sup>28</sup>，30 歲以下參與 Web2.0 網路模式之情況相當盛行，其中又以 15 至 20 歲最為風靡。以 12 至 14 歲者而言，79.6%經常上網瀏覽他人部落格，65.8% 有設立個人部落格；而以 15 至 20 歲者而言，91.9%經常上網瀏覽他人部落格，68.0% 有設立個人部落格；再者，於 21 至 30 歲者，87.6%經常上網瀏覽他人部落格，52.1%有設立個人部落格。

就影音分享的部分，資料顯示<sup>29</sup>：12 至 14 歲者，43.3%會下載影音檔案，而 55.3%會上傳影音檔案；而 15 至 20 者，62.2%會下載影音檔案，而 69.9%會上傳影音檔案；再者，於 21 至 30 歲者，54.9%會下載影音檔案，而 69.9%會上傳影音檔案。

### （四）民國 99 年調查資料

Facebook、Twitter、Plurk 等社群網站之崛起與流行，宣告了微網誌時代的來臨，微網誌基本上是延續 Web2.0 的發展潮流，但比起部

<sup>27</sup> 參閱同前註，圖 7-16，頁 117。

<sup>28</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 3，圖 7-16，頁 121。

<sup>29</sup> 參閱同前註，圖 7-17，頁 121。

落格，微網誌更自由、互動性更高<sup>30</sup>。

依據研考會的「99年數位落差調查報告」<sup>31</sup>，曾經接觸、經營或使用 MSN、Facebook、部落格、批踢踢、Plurk 或 Twitter 等社群網站之比例，12 至 14 歲的人佔 73.1%；而以 15 至 20 歲者而言，為 82%；再者，於 21 至 30 歲者，為 84.7%。

至於在網路知識分享部分，資料顯示<sup>32</sup>：網路族群也是以被動接受居多，以 12 至 14 歲者而言，47.4%曾上網發問，33.8%曾上網提供知識；而以 15 至 20 歲者而言，61.9%曾上網發問，34.8%曾上網提供知識；再者，於 21 至 30 歲者，67.2%曾上網發問，26.5%曾上網提供知識。

#### （五）民國 100 年調查資料

依據研考會的「100年個人家戶數位機會調查報告」<sup>33</sup>，曾經使用之網路應用功能，有使用網路社群功能之比例，12 至 14 歲，為 60.5%；15 至 20 歲，為 81.5%；21 至 30 歲為 82.1%。

而根據資料顯示<sup>34</sup>：有建置部落格或網頁之比例，12 至 14 歲，為 70.8%；15 至 20 歲，為 82.6%；21 至 30 歲為 75.1%。

最後，就蒐集資訊的類型加以觀察，不同世代網路之需求各異，若以全國不分年齡層之資料顯示：搜尋類型依照比例順序為新聞（29.9%）、娛樂（23.3%）、消費（12.6%）、工作相關（12.6%）、旅遊（10.4%）。惟青少年世代則以娛樂、社群網站者較多，依據資料顯示<sup>35</sup>：12 至 14 歲者，資訊類型依序分別為娛樂（58.6%）、課業（30.3%）、

<sup>30</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 4，頁 7。

<sup>31</sup> 參閱同前註，圖 7-15，頁 118。

<sup>32</sup> 參閱同前註，圖 7-16，頁 118。

<sup>33</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 5，表 A9-3，頁 A-35。

<sup>34</sup> 參閱同前註，表 A9-3，頁 A-35。

<sup>35</sup> 參閱同前註，表 5-1，頁 103。

音樂（11.6%）、社群網站（10.6%）、新聞（7.7%）；15至20歲者，則分別為娛樂（43.2%）、課業（22.4%）、新聞（18.6%）、社群網站（16.4%）、音樂（14.3%）；20至21歲者，分別為新聞（33.1%）、娛樂（26.8%）、社群網站（15.3%）、消費（15.2%）、工作（9.3%）。

另外依據「中華民國九十九年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告」之調查內容，少年通常與朋友作的事，以「聊天」最多，佔86.7%；「運動」次之，佔34.3%；「上網、Facebook、MSN」比例亦高，佔31.6%<sup>36</sup>。此情況顯示了Web2.0對於少年生活和人際關係的重要意義。

#### （六）觀察與分析

Web2.0之潮流，在年輕人之族群中顯而易見，其接受與應用的速度也比年長者快，在不同的Web2.0產品中，年輕人也快速選擇不同之商品，延續網路參與者之角色。而其中值得觀察者，為因近年社群網路崛起，導致青少年對之產生依賴所引發的問題，詳細內容請參照本章第一節性侵害犯罪和本章第二節入口網頁資訊不當之調查的說明。

### 六、使用網路目的調查—青少年線上遊戲調查

由於現代社會的轉變，公寓生活及都市化影響，兒童與青少年休閒娛樂方式，已與過往以人為主之方式不同，受限於人與人接觸減少，空地空間有限，並且因為科技發展，電玩、遊樂機聲光效果的進步，使電玩遊戲已成為青少年休閒娛樂的主力。

而網路與電玩結合之「線上遊戲」，隨著網路頻寬的增加，已朝向精緻化及多元化發展，與傳統單機之電玩相比，有更多之互動性，吸引力也大幅提高，更多的青少年亦因此投入網路遊戲世界中。以下就網路遊戲之調查資料一併作整理。

---

<sup>36</sup> 參閱內政部兒童局，「中華民國九十九年臺閩地區少年生活狀況調查報告分析」，頁45-67。

### （一）民國 96 年調查資料

依據研考會的「96 年數位落差調查報告」，以「曾在網路上從事休閒活動」為主題進行調查統計，雖然其中休閒活動包含線上遊戲、收聽線上音樂及看電影等，但對於前述青少年電玩文化之描述，該統計資料亦具相當之指標性。

依據資料顯示<sup>37</sup>，在網路上從事休閒活動之比例，12 至 14 歲之群組，為 91.7%；15 至 20 歲者，有 93%；21 至 30 歲者，則為 82.9%。

### （二）民國 97 年調查資料

與民國 96 年數位落差調查報告書相同，97 年數位落差報告書，亦以相同之方式與標的，為線上休閒活動之調查。同理，亦可從中觀察並瞭解青少年玩線上遊戲之情況。

依據資料顯示<sup>38</sup>，從事線上休閒活動之比例，12 至 14 歲之群組，為 93%；15 至 20 歲者，有 93.1%；21 至 30 歲者，則為 82.8%。

### （三）民國 98 年調查資料

民國 98 年數位落差調查報告，情況與民國 97 年及 96 年相同。依據資料顯示<sup>39</sup>，從事線上休閒活動之比例，12 至 14 歲之群組，為 93.2%；15 至 20 歲者，有 95.8%；21 至 30 歲者，則為 87.1%。

### （四）民國 99 年調查資料

民國 99 年，研考會所為之個人家戶數位落差調查報告，與前幾年不同，未再有以從事線上休閒活動為標的的統計資料。惟其中針對新進網路使用者所為之調查，開始探討最近一年開始上網之動機，可

---

<sup>37</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 6，圖 7-12，頁 111。

<sup>38</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 2，圖 7-12，頁 115。

<sup>39</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 3，圖 7-13，頁 119。

從中觀察到網路遊戲對青少年之影響力。

依據 99 年個人家戶數位落差調查報告<sup>40</sup>顯示，12 至 14 歲之族群，有 94.9%係為玩線上遊戲而開始使用網路；15 至 20 歲者，亦有 72.7%；21 至 30 歲之群組，更有高達 96.6%之比例因為線上遊戲而開始使用網路。

#### （五）民國 100 年調查資料

民國 100 年研考會所為之個人家戶數位落差調查報告又與前幾年有些微差異，其中，有直接以線上遊戲為主題的相關統計。

依據資料顯示<sup>41</sup>，針對曾經使用過之網路應用功能，12 至 14 歲之群組，有 88.1%之比例接觸過線上遊戲；而 15 至 20 歲者，則有 86.6%之比例玩過線上遊戲；在 21 至 30 歲之階層，也高達 78.2%有玩線上遊戲之經驗。

#### （六）觀察與分析

依上述不同的資料呈現，可見網路遊戲對青少年之影響力，多數年輕人會因網路遊戲而上網，並以此為主要休閒活動。而這個以上網為娛樂的風潮，在年齡層上有年輕化的趨向。依據內政部兒童局所作「中華民國九十九年臺閩地區兒童生活狀況調查報告分析」及「中華民國九十九年臺閩地區少年生活狀況調查報告分析」<sup>42</sup>，除了東部地區以外，青少年平時參與之休閒活動最高的比例為「看電視及錄影帶」，兒童為 79.03%，少年為 60.84%，其次便是「家中上網」，兒童佔 32.07%，少年則佔 49.63%，此調查資料也顯示出上網為兒童及少年的

<sup>40</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 4，表 A21-3，頁 A-81。

<sup>41</sup> 參閱行政院研究發展考核委員會，同註 5，表 A9-3，頁 A-35。

<sup>42</sup> 內政部兒童局在民國 90 年、94 年和 99 年均有做臺閩地區兒童生活狀況調查報告分析，民國 90 年和 94 年因為不在本研究的研究範圍內，故未引用。內政部兒童局在民國 100 年和 101 年雖有做「兒童及少年統計年報」，但似無可引用之資料，故未列入。

主要娛樂<sup>43</sup>。

## 七、青少年網路使用與性侵害犯罪之關聯性

如前所述，青少年對於 Web2.0 之網路型態的使用日益增加，現今兒童及青少年使用網路而認識他人之管道逐漸增加，不論是透過聊天室、社群網站亦或線上遊戲，網友的概念，對於現今兒童及青少年而言，並不陌生。

然而網路空間係社會現實的縮影，兒童及青少年透過網路而結識之陌生朋友可謂形形色色，在兒童及青少年因為年幼而欠缺判斷力的情況下，網友的來往，潛藏著致命的危機，以下內政部家庭暴力及性侵害防治委員會所作之統計調查<sup>44</sup>，便將此一事實具體呈現。

### （一）民國 96 年調查資料

依據資料顯示，民國 96 年，有通報之性侵害案件共 7703 件，其中便有 718 件為網友所為，比例接近十分之一，並且在 718 件案件當中，未滿 18 歲的性侵被害人者便高達 492 位，超過總案件數量的一半，並且相較於其他年齡層，12 至 18 歲是網友性侵案件之主要年齡層。

### （二）民國 97 年調查資料

民國 97 年之統計資料，有通報之性侵案件共 8521 件，略高於民國 96 年，而其中有 694 件為網友所為，亦佔相當之比例。同樣地，受害者年齡層之分佈上，以 18 歲以下為主，共 490 位，並以 12 至 18 歲為主要年齡層，有 482 位。

<sup>43</sup> 依據參閱內政部兒童局，「中華民國九十九年臺閩地區兒童生活狀況調查報告分析」，頁 119-122。「中華民國九十九年臺閩地區少年生活狀況調查報告分析」，頁 43-47。

<sup>44</sup> 詳參內政部家庭暴力及性侵害防治委員會之官方網站，<http://dspc.moi.gov.tw/mp.asp?mp=1>，最後點閱日 2013 年 2 月 22 日。

### （三）民國 98 年調查資料

國內通報之性侵害案件逐年提高，到了民國 98 年，該年通報總案件共 9543 件，其中由網友為之者，共 735 件，而其中共 480 位的被害人未滿 18 歲，而 12 至 18 歲者共計 470 位。

### （四）民國 99 年調查資料

隨著國內通報性侵案件數量的提高，性侵害關係人是網友者，比例似乎逐漸下降，然仍佔一定比例。99 年調查資料中，總案件共 10892 件，由網友為之者計 632 件，而其中被害人未滿 18 歲者，共 435 件，而 12 至 18 歲者共計 433 位。

### （五）民國 100 年調查資料

民國 100 年，國內有通報性侵害案件已高達 13686 件，由網友所為者，共計 824 件，而被害人係未滿 18 歲之兒童及青少年者，共有 589 位，而 12 至 18 歲者，共計 581 位。

### （六）觀察與分析

內政部家庭暴力及性侵害防治委員會所作之調查資料，清楚顯示網路交友之危險性。雖然在眾多關係中，網友所為之性侵案件並非壓倒性地佔大多數，然而從案件量以觀，仍佔一定比例，故仍不可小覷。其中被害人之年齡層，雖然每年都有變動，但五年以來，未滿 18 歲之被害人，佔網路交友性侵案件之大多數，從此資料可知，兒童及青少年在未受控制之網路環境及自身身心未健全之情況下，透過為網路交友確有其危險性。

## 第二節 民間團體報告

民間團體有就網路行為作長期性及一貫性之研究調查報告者，以財團法人臺灣網路資訊中心（Taiwan Network Information Center）所為之「臺灣寬頻網路使用調查報告」最為完備，從 2004 年至今，不僅歷時長久，調查項目眾多，且相較於政府機關所為其他調查報告，較具一貫性。

除上述財團法人臺灣網路資訊中心所為之臺灣寬頻網路使用調查報告外，近年來青少年網路使用問題，逐漸被社會大眾重視，不少民間基金會或民間團體，例如中華白絲帶關懷協會、兒童福利聯盟、臺灣展翅協會（原終止童妓協會）及富邦文教基金會等，也開始關心相關議題，進行調查並出具報告。然因為專業和使命不同，各民間團體每年出具的網路行為調查報告著重的面向亦不同，此與財團法人臺灣網路資訊中心每年調查議題均相同之情形有別。

以下謹以「臺灣寬頻網路使用調查報告」為基礎，穿插其他不同民間團體調查報告，綜合觀察臺灣近五年來青少年上網行為之變化。

### 一、上網場所之調查—網咖之使用比例

網路咖啡店，俗稱「網咖」，其主要服務為提供客人使用電腦和網路，供人娛樂之地。現今雖大部分家庭都具有電腦及網路，因為網咖所提供的電腦設備較佳、網路頻寬較大，相當符合網路遊戲之需求，且眾人聚集於網咖方便溝通聯絡，再加上網咖消費低廉，網咖便成為現今青少年休閒娛樂之去處，對青少年具有相當吸引力。然網咖顧客龍蛇混雜，對青少年有潛在危險性，故列為觀察現象之一。

#### （一）民國 96 年調查資料

依據財團法人臺灣網路資訊中心所做之「民國 96 年臺灣寬頻網

路使用調查報告」<sup>45</sup>，針對寬頻上網地點所作之統計，以相對次數為單位，12至15歲之族群，在網咖使用網路者有22.04%，僅次於家中（89.92%）和學校（42.51%）；16至20歲之族群，在網咖使用網路之比例提升為36.94%；而21至25歲部分則為29.60%。

另外，依據中華白絲帶關懷協會所作之「2007臺灣青少兒網路使用調查報告」，亦顯示相同結果。該報告以全台各縣市國小3、4、5年級生為調查對象（約9至11歲），關於上網地點之調查，兒童前往網咖上網之次數僅落後於「學校」及「家裡」<sup>46</sup>。

## （二）民國97年調查資料

依據財團法人臺灣網路資訊中心所做之「民國97年臺灣寬頻網路使用調查報告」，其雖然於問卷內容中就地點之調查，有提及網咖之選項<sup>47</sup>，惟其作業上似因有瑕疵或疏漏，該地點並未列於完成之統計表中<sup>48</sup>。不過內文中有提及，在該調查之受訪者當中，最常使用寬頻上網之地點以「家中」最多，次為「工作場所」，再來即是「網咖」，故可見網咖使用之頻繁。

在中華白絲帶協會所作之「2008臺灣青少兒上網行為與價值觀報告」，同樣地，也跟96年相同，就全台小學生上網地點的調查，網咖仍是上網之熱門地點<sup>49</sup>。

## （三）民國98年調查資料

依據財團法人臺灣網路資訊中心所做之「民國98年臺灣寬頻網路使用調查報告」，雖然於問卷內容中就地點之調查，有提及網咖之選

---

<sup>45</sup> 參閱財團法人網路資訊中心，96年臺灣寬頻網路使用調查報告，表2-11，頁220。

<sup>46</sup> 參閱中華白絲帶關懷協會，2007臺灣青少兒網路使用調查報告，頁4。

<sup>47</sup> 參閱財團法人網路資訊中心，97年臺灣寬頻網路使用調查報告，頁140。

<sup>48</sup> 參閱同前註，頁222。

<sup>49</sup> 參閱中華白絲帶關懷協會，2008臺灣青少兒上網行為與價值觀報告，頁3-4

項<sup>50</sup>，惟可能因研究團隊之不同，報告呈現方式各異，民國 98 年之調查報告，於財團法人臺灣網路資訊中心網頁中所連結之全文報告，並未如以往慣例附有調查表。不過，其在內文中已有提及<sup>51</sup>，在該調查之受訪者當中，最常使用寬頻上網之地點以「家中」最多，次為「工作場所」，再來即是「學校」與「網咖」，亦可見網咖使用之頻繁。

另外，富邦文教基金會於 98 年所為之「全國兒童媒體使用行為調查報告」，針對 12 歲以下之孩童為調查對象，網咖也同是僅列後於學校及家裡之上網地點<sup>52</sup>。

#### （四）民國 99 年調查資料

於「民國 99 年臺灣寬頻網路使用報告書」中採 96 年調查報告內容格式，於附表中附上寬頻上網地點之相對次數統計資料。依據資料顯示<sup>53</sup>，網咖為青少年上網地點第三名，僅後於「家中」及「學校」。而以年齡層來看，以上網地點相對次數為單位，12 至 14 歲之族群，網咖之單位為 9.89%，僅次於家中（93.9%）和學校（47.28%）；15 至 19 歲之族群，網咖之單位提升為 26.42%；而 20 至 24 歲部分，網咖之單位為 33.90%。中華白絲帶關懷協會「2010 全台世代分析」報告亦呈現相同結果<sup>54</sup>。

#### （五）民國 100 年調查資料

依據財團法人臺灣網路資訊中心所做「2011 年臺灣寬頻網路使用調查報告」<sup>55</sup>，針對寬頻上網地點所作之統計，以相對次數為單位，就 12 至 14 歲之族群，網咖之單位為 8.86%；15 至 19 歲之族群，網咖之單位提升為 20.06%；而 20 至 24 歲部分，網咖之單位為 23.86%。

<sup>50</sup> 參閱財團法人網路資訊中心，98 年臺灣寬頻網路使用調查報告，頁 170。

<sup>51</sup> 參閱同前註，頁 124。

<sup>52</sup> 參閱富邦文教基金會，全國兒童媒體使用行為調查報告，頁 26。

<sup>53</sup> 參閱財團法人網路資訊中心，2010 年臺灣寬頻網路使用調查報告，表 3-11，頁 444。

<sup>54</sup> 參閱中華白絲帶關懷協會，2010 全台世代分析，頁 3。

<sup>55</sup> 參閱財團法人網路資訊中心，2011 年臺灣寬頻網路使用調查報告，表 3-11，頁 280。

相較於民國 99 年之資料，雖有明顯下滑趨勢，惟在相對次數上，仍僅次於「家中」與「學校」之上網地點。中華白絲帶關懷協會「2011 臺灣網路社群親子參與調查報告」報告亦呈現相同結果<sup>56</sup>。

## （六）觀察與分析

根據統計資料，兒少在網咖使用網路的次數有逐年下降的趨勢，可能是因為家中電腦、網路設備的升級，亦有可能是因為我國各地方政府自 91 年起，紛紛制定「資訊休閒服務業管理自治條例」，禁止未滿 15 歲之人進入網咖<sup>57</sup>所導致。惟相較於其他場所，網咖仍是青少年上網的重要據點，僅次於「家中」及「學校」。

## 二、青少年網路安全意識

網際網路是資訊自由的表徵，隨之而來的，卻是自由下難以管制的破壞。網路駭客、電腦病毒，透過網路來來去去，資訊安全成為網路自由的祭品。在網路日趨多元化之現在，青少年與網路的連結也更為緊密，不論是社群網站的使用、線上交易的進行，大量個人資訊因此暴露在網路空間裡。網路安全的確保，已成為求取虛擬世界中的安逸，和保障現實生活中財產和隱私安全的必要手段。

---

<sup>56</sup> 參閱中華白絲帶關懷協會，2011 臺灣網路社群親子參與調查報告，頁 2-3。

<sup>57</sup> 例如臺北市資訊休閒業管理自治條例

### 第 3 條

本自治條例所稱資訊休閒業，指提供特定場所及電腦資訊設備，以連線方式擷取網路上資源或以非連線方式結合儲存裝置，供不特定人遊戲娛樂之營利事業。

### 第 11 條

資訊休閒業之營業場所應禁止有下列情形之一者進入或滯留：

- 一、未滿十五歲之人。
- 二、滿十五歲未滿十八歲之人於非例假日上午八時至下午五時；其就讀夜間學校者為下午六時至夜間十時。
- 三、未滿十八歲之人於夜間十時至翌日八時，次日為例假日時，為夜間十一時至翌日八時。

前項第一款及第二款之人有父、母、法定監護人陪同或有學校出具證明者，不受各該款規定之限制。

第一項所稱例假日，指週六、週日、寒假、暑假及國定假日。

資訊休閒業者，應於營業場所入口處明顯標示第一項與第二項營業時段限制及警語。

現今青少年縱然自小接觸電腦及網路，在未受有充足的警告和教育情況下，網路安全意識並不完全。財團法人臺灣網路資訊中心近兩年便針對網路使用者就網路安全意識作一統計，以下分述：

#### (一) 民國 99 年調查資料

依據財團法人臺灣網路資訊中心所為之統計資料<sup>58</sup>，針對網路使用者是否會擔心網路安全之問題，12 至 14 歲之族群中，有高達 43.4% 之比例勾選「完全不會」；15 至 19 歲者，選擇此一選項之比例也高達 41.77%；最後 20 至 24 歲之族群，該選項之比例更高達 48.83%。

#### (二) 民國 100 年調查資料

而於民國 100 年相同項目的統計當中，資料顯示<sup>59</sup>，12 至 14 歲之族群，有 30.38% 之比例勾選完全不會擔心網路安全之選項；15 至 19 歲者，則為 51.89%；20 至 24 歲之族群則有 47.22%。

#### (三) 觀察與分析

若毫不擔心，就不會有所注意。青少年網路安全意識低下，從上述資料可見一斑，惟臺灣青少年網路安全意識的低落，追根究底，可能因為全台對於網路安全並不注重之緣故。從前兩年之統計資料當中，不僅青少年，而是所有年齡階層對網路安全皆不注意，因為所有年齡層選擇「完全不會擔心」網路安全的比例相近，未因年齡不同而有差別。

### 三、網路遊戲之影響

#### (一) 網路遊戲影響青少年生活之作息

於前述政府機關的調查報告中，網路遊戲已成為時下青少年休閒

<sup>58</sup> 參閱財團法人網路資訊中心，同註 51，表 3-3，頁 411。

<sup>59</sup> 參閱財團法人網路資訊中心，同註 53，表 3-3，頁 241。

的主力。民間團體以國小六年級以下（即 12 歲以下）之孩童為調查對象的報告，亦可得出相同結果<sup>60</sup>。

根據金車教育基金會所為 2012 年的網路問卷調查<sup>61</sup>，有高達 61.17% 的學生有玩網路遊戲，又在兒童福利聯盟文教基金會 2009 年所作之「臺灣兒童線上遊戲行為調查報告」，顯示有 34% 的五、六年級學童，每週玩線上遊戲超過 30 小時，甚至有 10% 的孩童，已可說是「職業玩家」，每週遊戲時間長達 40 小時以上，等同一般成年人的上班時數。除了遊玩時間之客觀觀察外，該報告亦調查網路遊戲對孩童作息之影響，五成學童表示「曾經玩到忘記吃飯」，而其中一成四更是表示經常如此；另外，有三成孩童坦承自己「曾經熬夜玩遊戲」，而有 8% 是經常如此<sup>62</sup>。

由此可見，網路遊戲的深化，對於孩童生活作息已造成影響，加以家長因為工作難以管束的情況下，不少孩童可能因此出現長時間上網、熬夜、不吃飯等廢寢忘食之行為，嚴重影響孩童成長發育、身體健康以及學習狀況。

## （二）網路遊戲內容不當化

依據報告顯示，與 2007 年相較，孩童普遍認為網路遊戲內容變得更加暴力、色情與恐怖。五、六年級之孩童當中，有近半數者（42.8%）表示遊戲打鬥場面相當血腥；超過六成之孩童（64.5%）則表示「遊戲中女生穿太少，覺得很色」，此數據與 2007 年相比，驟增三成；另有三成孩童認為「遊戲中的怪物很可怕，我覺得很害怕」，比起 2007 年

---

<sup>60</sup> 參閱中華白絲帶關懷協會，2007 臺灣青少兒網路使用調查報告（頁 2）、2008 年臺灣青少兒上網行為與價值觀報告（頁 4）、2010 全台世代分析（頁 3）、2011 臺灣網路社群親子參與調查報告（頁 11）；亦可見富邦文教基金會，2009 全國兒童媒體使用行為調查報告（頁 65）；兒童福利聯盟文教基金會，2009 年臺灣兒童線上遊戲行為調查報告（頁 1）。

<sup>61</sup> 參閱金車教育基金會，2012 年網路問卷調查。

<sup>62</sup> 參閱兒童福利聯盟文教基金會，2009 年臺灣兒童線上遊戲行為調查報告，頁 3。

之調查資料，從 20%提升到 30%，增幅比例達五成<sup>63</sup>。

金車教育基金會的 2012 年網路問卷調查，射擊遊戲高居青少年常玩的線上遊戲中的前三名，高達 33.11%，僅次於角色扮演遊戲。亦有 28.54%喜歡動作格鬥遊戲，此兩類遊戲的暴力血腥成分較高，內容可能對青少年較為不恰當。

遊戲內容的不當，對孩童之影響，可謂潛移默化，長期接觸，恐導致孩童現實感的脫落，於真實生活中為不當之行為。

#### 四、入口網頁資訊不當之調查

依調查顯示，臺灣入口網站首頁平均每天出現 10 次兒少不宜之訊息，以辛辣文字為例，如「迷人辣波」、「女王狂野誘惑胸」、「半熟女孩小內褲」等廣告用語，或是僅著內衣褲之裸露畫面，並且在入口網站即有充滿性暗示之連結，點擊之後，便會進入色情網站<sup>64</sup>。

除了色情資訊外，恐怖靈異畫面，亦常出現於入口網站，恐怖片之劇照、甚或影片之連結，若孩童無預警地點入，可能會遭受驚嚇。

依資料顯示，上開不當資訊，在臺灣之入口網站，明顯較外國（如美國、英國、新加坡）相同之入口網站密度更高<sup>65</sup>。

#### 五、網路霸凌之調查

科技發展，使網路霸凌問題日益嚴重，依據依據兒童福利聯盟文教基金會 2012 年最新之調查<sup>66</sup>，有上網習慣之兒童及少年中，已有四成之孩童與少年，可能成為網路霸凌者，其中行為包含以匿名之方式為辱罵或批評，或是對於辱罵或批評之留言回覆及給予正面之肯定（即

---

<sup>63</sup> 參閱同前註，頁 3。

<sup>64</sup> 參閱兒童福利聯盟文教基金會，2008 臺灣網站不當資訊體檢報告，頁 2-3。

<sup>65</sup> 參閱同前註，頁 5。

<sup>66</sup> 參閱兒童福利聯盟文教基金會，2012 年虛擬霸凌調查報告，頁 1。

按讚<sup>67</sup>)。而智慧型手機之方便性確實助長此一風潮<sup>68</sup>。根據金車教育基金會針對全國高中職以下學生，2012年網路問卷調查<sup>69</sup>指出，28.2%的青少年認為網路霸凌的情形「非常嚴重」，有30.11%認為「嚴重」。

另外，資料顯示，有一成二之孩童或少年表示，有網路霸凌之受害經驗，而其經驗之媒介，主要來自線上遊戲之對話框（48.9%），其次為聊天室（24.7%）及 Facebook（23.6%）<sup>70</sup>。

上開資料顯示，網路霸凌的頻繁，對孩童心靈影響頗巨，甚至有12.1%受霸凌之孩童表示「不如死了算了」等輕生之念頭<sup>71</sup>。雖然如此，臺灣網路業者，似未領略問題之嚴重性，並未有任何的防護措施。

### 第三節 研究分析－現象與問題之連結

從上述統計資料之觀察與分析可知，網路使用於我國青少年中的普及化，並且隨著行動上網之便利，我國青少年上網時間已大幅度提高。而青少年對於網路之需求，緊密地連結至課業生活（工作生活）與休閒娛樂，除了課業資訊之蒐集，青少年透過網路購物、社群網站、部落格、線上遊戲建立人際關係的情況也越來越普遍。

上開情形的描述，可以瞭解青少年網路生活的深度化已不可避免，網路資訊自由且豐富，青少年確實可以透過網路展開過往技術上無法達成之連結，例如資訊查找的開放、娛樂購物之便利、無時間空間限制的人際網路關係，惟此現象也帶來相當之隱憂，青少年在缺乏他律或自律情況下使用網路，潛藏著網路使用的危險，本研究便以上開資訊為基礎，說明青少年上網可能遭遇的問題。

---

<sup>67</sup> 此為 facebook 發起設計之回饋系統，對於留言肯定者，可以以按讚表示關注或認同。

<sup>68</sup> 參閱兒童福利聯盟文教基金會，2012年虛擬霸凌調查報告，頁1。

<sup>69</sup> 參閱金車教育基金會，2012年網路問卷調查。

<sup>70</sup> 參閱兒童福利聯盟文教基金會，2012年虛擬霸凌調查報告，頁3。

<sup>71</sup> 參閱兒童福利聯盟文教基金會，2012年虛擬霸凌調查報告，頁4，2012年。

## 一、上網成癮現象

網路成癮，係指衝動失去控制後，所表現出來的一種失常行為，此種行為是一種不包含麻醉劑、沒有中毒症狀的使用行為。而此乃是一種「行為性成癮」，而非「物質性成癮」，和心智失序診斷及統計手冊（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders Forth Edition, DSM-IV）之中所定義的「病態性賭博」(pathological gambling disorder) 最接近<sup>72</sup>。

研究發現，網路成癮者與非成癮者相比，使用較多種類網路項目，且對網路使用感到有趣，因此可知，網路成癮者認為網路具有互動性、娛樂性，進而可以發現四種與網路成癮者相關之網站內容分別為：高度人際互動性網路使用項目、互動性網路遊戲、色情類型網站及賭博性網站<sup>73</sup>。而對比本文前述青少年近五年來網路情形，社群網站、部落格<sup>74</sup>等高度人際互動性網路遊戲<sup>75</sup>的蓬勃發展，以及網路遊戲的盛行，青少年網路成癮的現象可見一斑。根據 2012 年金車教育基金會所做的網路問卷，有 44.69%的青少年坦誠上網時間比預估的長，另有 23.71%的青少年有上網時間越來越久。另外，參考教育部自 98 年 11 月起進行的「學生安全上網與資訊素養」現況調查與分析計畫<sup>76</sup>，我國國小學童，可能有網路沉迷傾向者，佔 12.10%，網路成癮高危險群，佔 20.40%；國中學童可能有網路沉迷傾向，佔 14.50%，網路成癮高危險群佔 23.70%；高中學童可能有網路沉迷傾向者，佔 18.90%，

---

<sup>72</sup> 參閱謝龍卿，青少年網路使用與網路成癮現象之相關研究，台中師院學報 18-2 期，頁 21，2004 年。

<sup>73</sup> 參閱同前註，頁 22。

<sup>74</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，關於使用網路目的之調查—青少年使用電子商務之調查部分介紹。

<sup>75</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，關於使用網路目的之調查—青少年線上遊戲調查部分介紹。

<sup>76</sup> 教育部在民國 98 年 11 月起委託國立交通大學、國立雲林科技大學與世新大學共同辦理「學生安全上網與資訊素養現況調查與分析計畫」，調查對象從國小四年級到大學四年級學生進行分層隨機抽樣，共抽測 1244 所學校，完成有效問卷 52,933 份（男生 51.3%、女生 48.7%），歷經 6 個多月。

網路成癮高危險群，佔 32.30%<sup>77</sup>。此項研究也直接證實我國兒童及青少年網路成癮的現況。

青少年網路成癮者所展現出來之客觀表現，包含學業成績較差、社交圈較小等負面情況<sup>78</sup>。另外，研究顯示<sup>79</sup>，青少年上網時間，雖然集中在六點到十點，然而晚上十點之後上網者，亦有一定的比例，顯見上網對兒童及青少年作息之影響。為避免此種現象的擴大，改善青少年成長環境的健康，或許應透過父母家長的關懷、或技術上網路瀏覽過濾器等方式，預防青少年網路成癮狀況的擴大。

## 二、青少年易沉迷於網咖

網咖是虛擬與現實交錯的空間，提供了青少年與同儕互動的區域，研究發現，青少年視網咖為分享、互助、合作獲得成就感的場所，特別是透過遊戲的進行，他們學習到何種行為是群體所接受與反對的<sup>80</sup>。

而學生上網咖的原因，例如「受同儕影響」，青少年去網咖多半結伴而行，因為學生重視團體的決定，成群結隊較能享受同儕互助的感覺、另外「環境舒適及價格便宜」也是很重要的因素，網咖提供新穎的電腦設備、飲料、雜誌、漫畫，並且價格上比其他休閒活動場所，例如 KTV、撞球場或球類運動場都來得便宜，青少年較易負擔。另外「成就感高」也是吸引年輕族群的重要因素，在同儕共同進行線上遊戲時，其所獲得的成就感與自信心是令人無法自拔的原因<sup>81</sup>。

---

<sup>77</sup> 教育部電子報小組、電算中心，親、師、生與教育部一起 關心兒少網路環境，[http://epaper.edu.tw/topical.aspx?period\\_num=510&topical\\_sn=681&page=0](http://epaper.edu.tw/topical.aspx?period_num=510&topical_sn=681&page=0)，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>78</sup> 參閱謝龍卿，同註 72，頁 40。

<sup>79</sup> 學生「安全上網與資訊素養」調查分析成果報告（執行摘要），<http://eteacher.edu.tw/Read.aspx?PostID=1813>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>80</sup> 周甫亮、黃昭謀，網咖空間中的青少年次文化認同，人文與社會學報第二卷第三期，頁 93，2008 年 12 月。

<sup>81</sup> 參閱林忠正，國小高年級學童網咖沉迷探究，研習資訊第 23 卷第 1 期，頁 99，95 年 2 月。

而網咖所造成的影響<sup>82</sup>，除了青少年學業上的中輟，並且使得青少年與網路世界的連結更緊密外，網咖場所本身亦帶有一定之風險，如幫派問題以及毒品問題，甚至曾於網咖中發生國中生之性侵害事件<sup>83</sup>，因此就該等場所，伴隨大量青少年出入<sup>84</sup>，政府實應給予一定的管制與監督。

### 三、電子商務犯罪之危險社群

在政府大力支持與民間企業積極參與的情況下，電子商務已成為流行，藉由網路的特性，業者與消費者在彈指之間即可完成交易。從本文前述之觀察與分析中，也可得知青少年使用網路交易的比例與日俱增<sup>85</sup>。

惟隨著相關犯罪案例的增加，網路犯罪的隱憂也日益浮現，在現實世界交易中所生的犯罪問題，在網路世界中也難以避免，而其中可能產生的法律問題，包含詐欺（例如：虛設電子商店、廣告售物藉機詐財、或透過虛假錯誤訊息誘導消費者對錯誤帳戶匯款）、賭博、販賣槍砲彈藥刀械毒品或猥褻物品、媒介色情、偽造文書（例如擅用他人名義與人締約）、侵害商標權與著作權（例如販售的數位商品係屬違法重製物）等<sup>86</sup>。

犯罪手法包含利用拍賣網站上放出虛假消息，使人陷於錯誤而匯款，或與青少年更息息相關的例子，如以「木馬程式」取得帳號、密碼，或是盜用朋友帳號密碼的情況<sup>87</sup>。在青少年現今普遍網路安全意

---

<sup>82</sup> 參閱同前註，頁 100。

<sup>83</sup> 陳儀珊，《網咖犯罪》只因為好玩 國中 7 匹狼姦女同學，<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/nov/1/today-so7.htm>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>84</sup> 請參閱第二章第二節民間團體報告，關於青少年網路安全意識部分介紹。

<sup>85</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，關於青少年網路使用率部分介紹。

<sup>86</sup> 參閱林宜隆、楊鴻正，網路交易犯罪之偵查要領—以網路詐欺犯罪為例，*Journal of Information, Technology and Society*，頁 136，2001。

<sup>87</sup> 網路青少年犯罪問題，

<http://kidsafety.ncc.gov.tw/uploadfiles/1010614%20first--young%20crime.pdf>，最後點閱日 2013 年 2 月 22 日。

識低落的情況下<sup>88</sup>，青少年容易成為犯罪者屠宰的對象，實應加強對青少年的保護。

#### 四、社群網站使用之問題

現今網路世代已進入 web2.0 的潮流中，其中青少年接受並投入的程度相當高，多數青少年皆有使用部落格或社群網站等 Web2.0 產品<sup>89</sup>，關於網路相簿與部落格的盛行，依 2008 年富邦全國青少年媒體使用行為調查報告中的數據，有 48.7% 的青少年有使用網路相簿，52.7% 有使用部落格，且隨著年紀增長，使用比例亦會提高<sup>90</sup>。惟此類高度人際互動或連結之網路使用，亦帶來下述不可輕忽之問題。

##### （一）網路成癮與憂鬱症

青少年網路使用的習慣，可能會造成前述所謂網路成癮的現象，甚至會干擾到青少年課業、睡眠與體能活動。另外亦有研究<sup>91</sup>探討「臉書憂鬱症」的情況，即是指年輕人花太多時間在社群網站後形成憂鬱症的現象<sup>92</sup>。雖然臉書憂鬱症的情形尚待研究<sup>93</sup>，然可見社群網站可能造成的問題。

##### （二）網路霸凌之問題

網路霸凌，係指個體故意殘忍地使用電子媒體的行為模式。透過網路科技為媒介，將霸凌內容以文字、圖片、視訊等方式散播出去，進而在網路虛擬世界中一發不可收拾，使受害者孤獨承擔所造成之傷

---

<sup>88</sup> 請參閱第二章第二節民間團體報告，關於青少年網路安全意識部分介紹。

<sup>89</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，是否使用社交網站—青少年 W2.0 使用之情形部分介紹。

<sup>90</sup> 參閱富邦文教基金會，2008 年富邦全國青少年媒體使用行為調查報告，頁 20-21。

<sup>91</sup> Lauren A. Jelenchick, Jens C. Eickhoff & Megan A. Moreno, "Facebook Depression?" Social Networking Site Use and Depression in Older Adolescents, 52 Journal of Adolescent Health 128 (2013).

<sup>92</sup> 社群網站影響兒童健康，[http://www.24drs.com/webmd/chinese\\_t.asp?who=091e9c5e80798ac8](http://www.24drs.com/webmd/chinese_t.asp?who=091e9c5e80798ac8)，最後點閱日 2013 年 2 月 22 日。

<sup>93</sup> 整天耗在 Facebook 上會導致憂鬱嗎？想太多啦！，

<http://techorange.com/2012/07/13/forget-real-life-new-study-contradicts-existence-of-facebook-depression/>，最後點閱日 2013 年 4 月 28 日。

害。其手段方式例如網路騷擾、以不真實的資訊詆毀他人名聲、揭露受害者個人隱私、網路社群的排擠或使用網路的方式予以跟蹤，此類方式於部落格、社群網站或線上遊戲使用者皆有可能發生<sup>94</sup>。網路霸凌不同於傳統校園霸凌，並非以肢體暴力的方式為之，其具有幾點特徵，如沒有時間空間的限制、網路霸凌加害者具有匿名性或具別名、張貼難以刪除<sup>95</sup>等。

### （三）網路交友之陷阱

富邦文教基金會的 2008 年全國青少年媒體使用行為調查報告<sup>96</sup>指出，近六成的青少年網路使用者有網友，且其中有一成曾與網友見過面，佔整體比例中的五分之一。

又從前述內政部家庭暴力與性侵害防治委員會所作之統計資料<sup>97</sup>，顯示遭網友性侵害之案件不在少數，並且在此種關係之性侵害案件當中，主要對象便係未滿 18 歲之兒童及青少年。

網路交友的模式，可謂 Web2.0 之網路型態所帶來之成果。此雖然係科技上的突破，使人類社會之社交範圍，打破地理上之限制，然而在未受控制的網路環境當中，身心未健全之兒童及青少年，往往會成為性侵害的犧牲品。

### （四）網路不當資訊

網路資訊豐富，妥善利用，可使青少年不受傳統教育機制的限制，能自我搜尋學習的標的，以利自我精進。惟網路上亦充斥著對青少年身心發展可能有不當影響之資訊，例如暴力、自殺、色情相關資料。

---

<sup>94</sup> 參閱吳明隆、簡妙如，青少年網路霸凌行為探究，中等教育第 60 卷第 3 期，頁 97-103，2009 年 9 月。

<sup>95</sup> 參閱吳明隆、簡妙如，青少年網路霸凌行為探究，中等教育第 60 卷第 3 期，頁 93，2009 年 9 月。

<sup>96</sup> 參閱富邦文教基金會，2008 年全國青少年媒體使用行為調查報告，頁 101-103，2008 年。

<sup>97</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，關於青少年網路使用與性侵害犯罪之關聯性部分介紹。

其中色情資訊的氾濫，可謂上述不當資訊之大宗，而色情資訊係指涉及猥褻或有害於未成年之內容<sup>98</sup>。

另外，我國遊戲軟體之分級，亦不夠嚴謹，依資料顯示，有 47% 之孩童，會玩輔導級，甚至是限制級之遊戲。孩童誤玩輔導級、限制級之遊戲，與國內分級制度未落實有關，目前只規定商店販售遊戲的外盒包裝需註明分級，惟現今許多電玩遊戲，尤其是線上遊戲，根本無須購買遊戲盒，僅需至官方網站下載即可，而很多遊戲網站，並未標明分級，導致遊戲分級，名存實亡<sup>99</sup>。另外我國分級之保護，也相較於國外寬鬆，以遊戲「CS 絕對武力」為例，該遊戲內容以第一人稱視點，進行警匪槍械之火拼，遊戲有一定程度之真實與血腥，美國規定應 17 歲以上方能玩該款遊戲，歐盟則為 16 歲，臺灣竟將其規定為「輔導級」，12 歲即能玩同一款遊戲。

面對現今青少年已大多數使用網路<sup>100</sup>，且網路使用強度高<sup>101</sup>，加上行動上網的便利性<sup>102</sup>之情形，青少年上網內容的過濾已成為一大挑戰，若以網路分級的角度來看，其唯一能有效達成的目的，僅是提供給網路使用者參考資訊內容之種類為何而已，進而避免因進入某種網頁而受到不當之干擾，惟此類方法不僅需要業者配合，更重要的，是需要透過父母的輔導，方能達成保護未成年人的目的<sup>103</sup>。

#### 第四節 小結

隨著時代進步，網路已成為青少年生活中不可或缺的工具之一，但帶來便利的同時，隨之而來的危險也不容小覷，本研究為能有效建構良好的防護措施保護青少年身心發展，故從政府機構和民間團體的

<sup>98</sup> 參閱洪殷琪，網路色情資訊管制與分級制度之研究，國立台北大學碩士論文，頁 3，2006 年。

<sup>99</sup> 參閱參閱兒童福利聯盟文教基金會，2009 年臺灣兒童線上遊戲行為調查報告，頁 6。

<sup>100</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，關於青少年網路使用率部分介紹。

<sup>101</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，關於青少年網路安全意識部分介紹。

<sup>102</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，關於青少年行動上網之使用調查部分介紹。

<sup>103</sup> 參閱洪殷琪，網路色情資訊管制與分級制度之研究，國立台北大學碩士論文，頁 140-41，2006 年。

數位調查報告中找尋青少年使用網路可能遇到的問題，將之列表，以利後續分析。

表格 二-1 近五年青少年使用網路容易遇到的問題

※本研究團隊自行整理。

問題	現象與影響
上網成癮	比起非成癮者，對網路較有興趣，且認為網路有互動性，容易致學業成就差、社交圈縮小的結果。
青少年易沉迷於網咖	網咖為提供電腦、網路和飲食的地方。青少年容易為受同儕肯定和享受成就感等原因而前往，若無一定的管制，易產生毒品、幫派等問題，而衍生青少年學業成就差等結果。
電子商務犯罪之危險社群	利用電子系統完成的商業交易行為。若無良好的交易環境和一定的網路安全意識，青少年容易成為詐欺、侵害著作權、侵害個資保護案件的當事人。
社群網站使用之問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 網路成癮與憂鬱症： 青少年長期使用臉書等社群網站，可能造成上癮現象。</li> <li>2. 網路霸凌現象嚴重： 因為網路沒有時間、空間的限制、匿名性等特點，利用網路科技詆毀受害人的名譽、散播受害人的個資，達到傷害的目的。</li> <li>3. 網路交友性侵害。</li> <li>4. 網路不當資訊 網路上充斥著各式各樣的資訊，青少年可用其增廣見聞，但同時也會接觸到暴力、色情、血腥等內容，長期接觸容易對青少年身心發展造成不當影響。</li> </ol>

### 第三章 國外網路內容規管方式、網際網路業者自律情形及對網際網路內容監理的法律架構

由於各國的政治背景、經濟情況、文化差異不同，使得各國對於網路的規管方式和法律監理也有所不同，又因為網路空間是由網路使用者和業者共同創造，所以本研究團隊以美、英、澳、韓四個個案國家為例深入分析，進而了解在不同背景之下，各國就監管網路內容機關、法規政策擬定，及與業者間的互動模式等，以此做為借鏡，作為建立我國兒童及少年網路使用情形及上網安全措施防護機制的參考。

以下分別就網路規管方式、業者自律與否和對網路內容監理的法律架構等項目，比較各國所採用的方式，最後再進行比較分析。

#### 第一節 國外網路規管機構與方式

隨著網路世代的來臨，許多資料如音效、圖形、影像等都可透過多媒體技術在網路上流傳；資訊主導權也移轉到網路使用者手上，網路使用者不但可以在網路上發表意見，還可與他人互動，或是架設網站、使用部落格宣傳，這種資訊的雙向流通是傳統媒體所沒有的特色；網路使用者也可以自由從網路上取得各種的資訊，網路的多媒體性、互動性和資源取得容易性等，使其成為一種新型態的通訊傳播媒體，故以往對通信媒體的管制方法對網際網路意義不大<sup>104</sup>。

目前使用網路的年齡層逐漸下降，兒童和少年面對大量流通的資訊，無人可以從中輔導，將影響兒少的身心發展，故各界逐漸重視網路內容的規管，本研究案擬借鏡各國立法例，以尋求適合我國的網路內容規管方式。

---

<sup>104</sup> 參閱劉宇華，論網路內容之規範管理－以我國網路分級制度為中心，世新大學碩士論文，頁11-15，2006年。

## 一、英國

### (一) 英國通訊傳播管理局 (Office of Communications)

為因應歐盟在 2002 年 2 月完成的電子通傳架構指令 (Framework Directive, Directive 2002 / 21 / EC)<sup>105</sup> 中所揭示的旨意，將廣播、電信及資訊科技和個別產業匯流管理，英國在 2003 年 7 月通過「通訊傳播法」(Communications Act)，整併之前由個別法律成立和不同機關管理的幾個機構，例如獨立電視委員會 (the Independent Television Commission)、廣播局 (the Radio Authority)、電信局 (the Office of Telecommunications)、廣播標準委員會 (the Broadcasting Standards Commission) 等，由英國通訊傳播管理局 (Office of Communications) 取代並統籌原本四散的職權，以因應新傳播科技發展，和傳播領域的國際商業競爭所帶來的衝擊<sup>106</sup>。

而且 2011 年 10 月 1 日後，英國通訊傳播管理局自英國郵政管理局 (Postal Services Commission)<sup>107</sup> 接管監督英國郵政的權利<sup>108</sup>，換言之，自 2011 年後，英國通訊傳播管理局成為廣播、電視、通訊、網路和郵政的監管機構。

#### 1. 組織架構

英國通訊傳播管理局自 2003 年 12 月開始運作後，經過七年的營運，為能節省行政資源和發揮組織效率，於 2011 年 2 月完成組織改造，形成由執行長 (Chief Executive) 率領七個部門共同執行業務。七個部門分別是：國際內容管理組 (Content, International

---

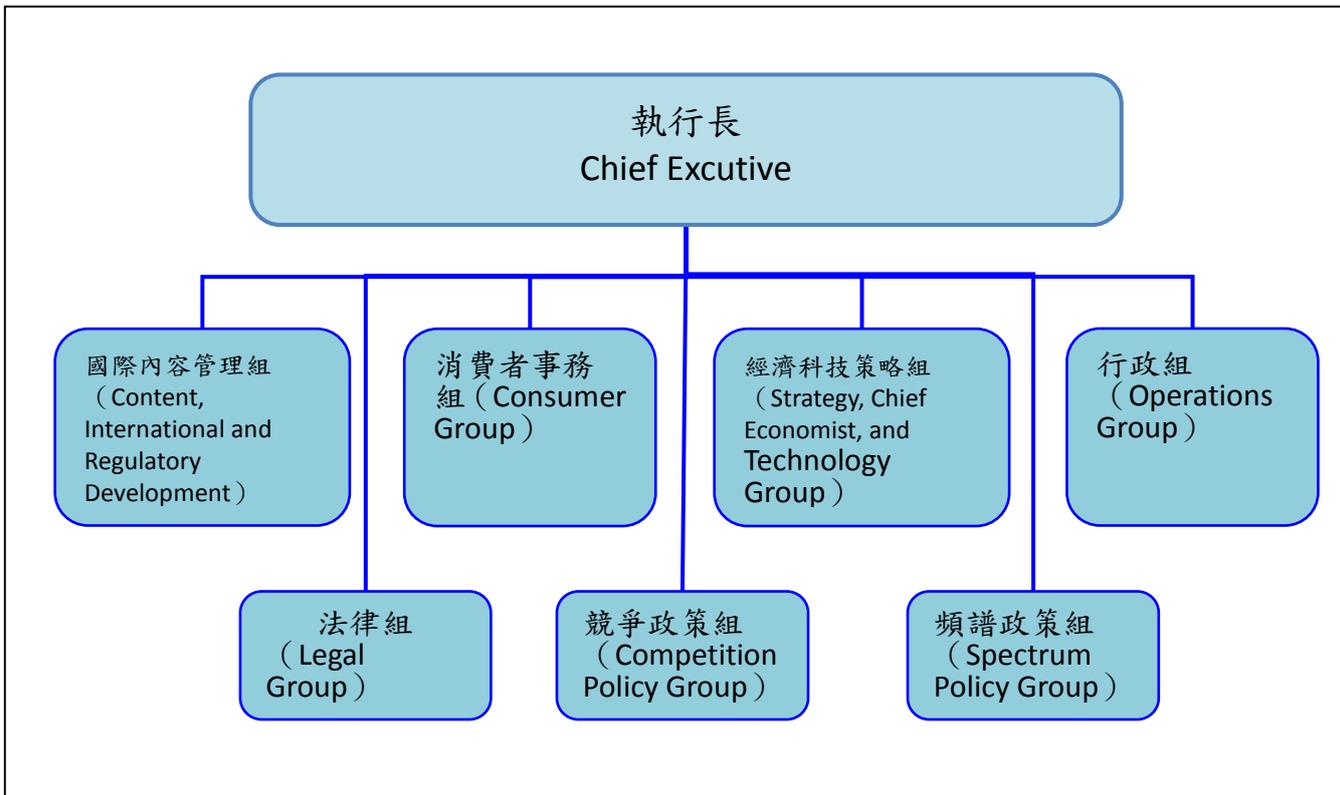
<sup>105</sup> "...The convergence of the telecommunications, media and information technology sectors means all transmission networks and services should be covered by a single regulatory framework. ... (Directive 2002 / 21 / EC, (5))"

<sup>106</sup> 可參閱《Communications Act 2003》。

<sup>107</sup> 英國郵政管理局，依據英國《Postal Services Act 2000》所成立，主要有發放郵政執照、制定郵政費用的權利。

<sup>108</sup> Postal services, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/post/>, 最後點閱日：2013/4/2。

and Regulatory Development)、法律組<sup>109</sup> (Legal Group)、消費者事務組 (Consumer Group)、經濟科技策略組 (Strategy, Chief Economist, and Technology Group)、競爭政策組 (Competition Policy Group)、頻譜政策組 (Spectrum Policy Group)、行政組 (Operations Group)。



※本研究整理自英國通訊傳播管理局網站

圖 三-1 英國通訊傳播管理局的管理團隊

## 2. 財務來源

英國通訊傳播管理局為獨立機構，其財務來源部分為業者的執照費，包括拍賣頻譜部分比例之金額，其餘部分則由國家撥給

<sup>109</sup> 依我國政府體制，「局」之下一層級為「組」，故將 Group 譯為「組」，使讀者能更容易瞭解。

### 3. 職責

英國 2003 通訊傳播法（Communications Act 2003）的規定，英國通訊傳播管理局的職責有以下事項<sup>111</sup>：

- 確保多樣化電子通訊服務之提供，包括高速的寬頻網路。
- 確保多樣化高品質的電視和廣播節目之提供。
- 確保電視和廣播節目是由不同組織提供。
- 避免電視節目的觀眾和廣播節目的聽眾受不當內容的侵害。
- 避免民眾因為電視或廣播節目受不平等的對待，或因此遭受隱

---

<sup>110</sup> 蘇蘅、魏學文、王德威、葉雲梯，與英國通訊傳播機構雙邊交流案出國報告，國家通訊傳播委員會，頁 24。

<sup>111</sup> “Functions and general powers of OFCOM

- (1)The Office of Communications (“OFCOM”) shall have the following functions—
- (a)the functions transferred to OFCOM under section 2; and
  - (b)such other functions as may be conferred on OFCOM by or under any enactment (including this Act).
- (2)OFCOM shall also have any functions in relation to telephone numbers that are conferred on them by the law of the Isle of Man or of any of the Channel Islands.
- (3)OFCOM may do anything which appears to them to be incidental or conducive to the carrying out of their functions, including borrow money.
- (4)OFCOM are not to borrow money except with the consent of the Secretary of State, or in accordance with a general authorisation given by him.
- (5)OFCOM’s powers under subsection (3) include, in particular—
- (a)power to undertake research and development work in connection with any matter in relation to which they have functions;
  - (b)power to promote the carrying out of such research and development by others, or otherwise to arrange for it to be carried out by others;
  - (c)power to institute and carry on criminal proceedings in England and Wales or Northern Ireland for an offence relating to a matter in relation to which they have functions; and
  - (d)power, in such cases and in such circumstances as they may think fit, to make payments (where no legal liability arises) to persons adversely affected by the carrying out by OFCOM of any of their functions.
- (6)In exercise of their powers under subsection (3), OFCOM must establish and maintain separate offices in each of the following parts of the United Kingdom—
- (a)England;
  - (b)Wales;
  - (c)Scotland; and
  - (d)Northern Ireland.
- (7)Part 2 of the Deregulation and Contracting Out Act 1994 (c. 40) (contracting out) is to have effect in relation to the functions conferred on OFCOM by or under any enactment as if—
- (a)OFCOM were an office holder within the meaning of that Part; and
  - (b)a power of OFCOM to make subordinate legislation were excluded from section 69 of that Act to the extent only that it is exercisable by statutory instrument.
- (8)In this section “telephone numbers” has the same meaning as in Chapter 1 of Part 2.( Communications Act 2003, §1)”

私權的侵害。

- 全國性的郵政措施。
- 確保廣播頻道有效利用。

以下事務則不在英國通訊傳播管理局的管轄範圍<sup>112</sup>：

- 電信業者與消費者之間的爭議。
- 業者提供的付費語音資訊服務 (premium-rate services)<sup>113</sup>，例如簡訊服務和鈴聲。
- 電視和廣播的廣告內容。
- 有關 BBC 節目內容正確性的申訴。
- BBC 電視台的執照費用。
- 郵局事務。
- 報章雜誌。

而 2010 年 4 月通過的數位經濟法 (Digital Economy Act) 亦再賦予英國通訊傳播管理局 (Office of Communications) 新任務如下<sup>114</sup>：

- 違法檔案分享之查核
- 基礎網路之評估
- 廣播服務之發照
- 跨平台間之內容管理
- 電信執照之管理，含收費及執行權力

#### 4. 小結

---

<sup>112</sup> What is Ofcom?, <http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/>, 最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>113</sup> 我國國家通訊傳播委員會在其服務項目中寫明：「付費語音資訊服務(Premium Rate Service)：指系統經營者結合資訊服務提供者經由固定通信網路業者之智慧型網路系統 (Intelligent Network) 提供資訊節目，供電話用戶擷取之業務。例如 0204、0209 付費語音資訊業務等。」，[http://www.ncc.gov.tw/Chinese/print.aspx?table\\_name=content&site\\_content\\_sn=2185](http://www.ncc.gov.tw/Chinese/print.aspx?table_name=content&site_content_sn=2185)，最後點閱日：2013 年 5 月 28 日。

<sup>114</sup> 蘇蘅、魏學文、王德威、葉雲梯，與英國通訊傳播機構雙邊交流案出國報告，國家通訊傳播委員會，頁 22-23。

在廣播、電視、電子訊息整合的社會現況下，英國通訊傳播管理局為英國通訊傳播的主管機關，其責任為讓英國人民享受高頻寬網路，並能有效且迅速取得資訊<sup>115</sup>。然英國通訊傳播管理局對於管制網際網路內容的立場是，網路是一個開放的空間，民眾可隨時上傳內容而不須取得執照，換句話說，英國通訊傳播管理局雖是電視、廣播、通訊和郵政的監管機構，但網路內容不屬其管轄範圍，若民眾在網路上接觸不當內容，英國通訊傳播管理局建議民眾向英國網路觀察基金會<sup>116</sup>（Internet Watch Foundation）舉報，或向網路服務業者申訴<sup>117</sup>。

雖說如此，上傳網路內容並非毫無限制，仍應遵守一定的法令，且民眾使用網路時若看到非法的內容，例如兒童性虐待的照片、成人淫穢圖片、煽動種族仇恨的內容和非以圖像呈現但跟兒童性虐待相關的內容等，民眾可向網路觀察基金會、大都會警局兒童保護小組戀童癖單位（Paedophile Unit of Child Protection Group of the Metropolitan Police）通報，英國政府甚至特別為兒童網路安全成立專案小組，如英國內政部（Home Office）轄下的網路會報（Home Office - Home Secretary's Internet Task Force），和英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）。

## （二）英國網路觀察基金會（Internet Watch Foundation）

### 1. 歷史沿革

1996年倫敦大都會警局（The Metropolitan Police Service）告知網路服務業者協會（The Internet Services Providers’

---

<sup>115</sup> What is Ofcom?, <http://www.Ofcom.org.uk/about/what-is-Ofcom/>, 最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>116</sup> 請參閱本章第一節國外網路規管機構與方式，關於英國部分的介紹。。

<sup>117</sup> Internet Service: Should I report online content that I think is inappropriate?, [http://ask.ofcom.org.uk/help/internet-service/inappropriate\\_online\\_content](http://ask.ofcom.org.uk/help/internet-service/inappropriate_online_content), 最後點閱日：2013年4月2日。

Association)，有些在網路服務提供商（Internet Service Provider，下稱 ISP）網路討論群（newsgroup）放置的兒童不雅照片，可能會違反 1978 年兒童保護法（the Protection of Children Act），希望能從中找出可同時保護網路產業和打擊在網路上流傳的不良資訊的方法。

因此由前工業與貿易部（the former Department of Trade and Industry）、內政部（Home Office）、大都會警局（the Metropolitan Police）、ISP 業者，以及由「道伊慈善信託」（the Dawe Charitable Trust）成立的「網路安全基金會」（the Safety Net Foundation）共同發表一份「R3 網路安全協議」（R3 Safety Net Agreement），該協議中的三個「R」是指分級（Rating），舉報（Reporting）和責任（Responsibility），英國網路觀察基金會便是在該協議的基礎上成立<sup>118</sup>。

## 2. 目標

英國網路觀察基金會的目標是要盡量降低任何潛藏的網路犯罪資訊，特別是下列內容<sup>119</sup>：

- （1）兒童性虐待內容（不論境內外）
- （2）成人淫穢資訊（境內上傳）
- （3）非照片式的兒童性虐待圖像（境內上傳）

英國網路觀察基金會採取下列行動達成上述目標<sup>120</sup>：

---

<sup>118</sup> IWF History，<http://www.iwf.org.uk/about-iwf/iwf-history>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>119</sup>“Child sexual abuse content\* hosted anywhere in the world. ...Criminally obscene adult content hosted in the UK. ...Non-photographic child sexual abuse images hosted in the UK. (Remit, Vision and Mission，<http://www.iwf.org.uk/about-iwf/remit-vision-and-mission>，最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。)”

<sup>120</sup> “...Provide world renowned and trusted Hotline services. ...Ensure that child sexual abuse content is taken down globally as soon as possible. ...Promote our reporting facility to the public. ...Develop innovative tactics and services to minimise the availability of child sexual abuse content globally. ...Supply partners with an accurate and current URL list to enable blocking of child sexual abuse content. ...Research, analyse and disseminate emerging trends data. ...Expand the range and

- (1) 提供有效的熱線服務 (Hotline Service)
- (2) 確保全球的兒童性虐待的資訊可以快速移除
- (3) 提供關於兒童性虐待資訊的網址，使合作夥伴可以準確且即時的屏蔽不良資訊
- (4) 發展先進的策略和方法，降低兒童性虐待資訊在全球的可取得性
- (5) 持續研究和分析相關的數據
- (6) 拓展合作夥伴

### 3. 與執法機關間的關係

英國網路觀察基金會透過與英國全國和地方的執法機關，包含大都會警局和反兒童剝削暨線上保護中心 (Child Exploitation and Online Protection Centre)，致力於消除網路上不當內容，且英國網路觀察基金會的熱線服務小組定期和英國的警察單位 (UK Police Force) 開會，互相分享專業知識，並於案件調查和起訴時提供相關資訊給檢調機關<sup>121</sup>。

此外，英國網路觀察基金會與警察機關合作，教授警察機關相關網頁追蹤、全球追蹤技術和圖案判斷的技術，除讓警調單位了解英國網路觀察基金會的技術與時俱進，並讓政府機關了解其行為皆遵守法律規定。

英國網路觀察基金會也跟首席警察協會 (the Association of Chief Police Officers) 簽署英國網路觀察基金會與首席警察協會的服務層級協議 (Service Level Agreement Between the Association of Chief Police Officers and the Internet Watch Foundation)<sup>122</sup>，載明英國網路觀察基金會和首席警察協會的對

---

number of our partnerships. ... (Objectives – Our goals, <http://www.iwf.org.uk/about-iwf/remit-vision-and-mission>, 最後點閱日：2013年4月26日。)” ”

<sup>121</sup> Police, <http://www.iwf.org.uk/partnerships/police>, 最後點閱日：2013年4月17日。

<sup>122</sup> Service Level Agreement Between the Association of Chief Police Officers and the Internet Watch

於消除兒童性犯罪、猥褻圖像等不當內容處理的責任和角色。例如英國網路觀察基金會負責追蹤和評估通報的不當內容，警察機關保有偵查不當內容的權利等。

### (三) 大都會警局兒童保護小組戀童癖單位 (Paedophile Unit of Child Protection Group of the Metropolitan Police)

#### 1. 沿革

1996 年倫敦大都會警局 (the Metropolitan Police) 告知國際網路檢舉熱線聯盟 (International Association of Internet Hotlines)，網路上有兒童性虐待資訊，並請其注意而成為英國網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation) 成立的濫觴，倫敦大都會警局在 2000 年 7 月亦成立兒童保護小組，調查 18 歲以下兒童的受虐待情況，包含身體虐待、情感虐待、性虐待和忽視等，其中更有戀童癖單位，專門打擊製造和散布猥褻兒童的圖像<sup>123</sup>。

取得商業化的虐待兒童圖像在英國屬違法行為，但仍持續發生，且犯罪行為不但轉為地下化，也朝細緻和組織化發展。因為科技的發展，戀童癖患者散播虐童圖像的方式，近年來也從郵政系統、民間郵遞公司，轉經由電腦網路散布。

虐童圖像的存在等同於記錄一個兒童的傷害，且對兒童成長將產生惡性的循環，所以任何存有該資訊的網站都應該關閉，因此該專門處理戀童癖犯罪行為的單位，為了打擊兒童虐待犯罪，會針對網路上潛藏的戀童犯罪行為進行調查，例如包含誘導性的犯罪行為和傳送與他人性交之圖片意圖使兒童與他

---

Foundation, (2010)

<sup>123</sup> Child protection, <http://content.met.police.uk/Site/childprotection>, 最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。

人性交<sup>124</sup>。

## 2. 運作模式

若民眾發現有網路使用者傳送意圖使兒童與他人性交之圖片，或有引誘兒童的言論行為，便直接報警，或向英國網路觀察基金會通報，由其通知業者下架或相關單位處理。

### (四) 英國內政部轄下網路會報 (Home Office - Home Secretary's Internet Task Force)

#### 1. 背景

內政部為英國政府部門之一，網路會報 (Internet Task Force) 係其下設立專門保護兒童網路安全的特別小組，該小組撰擬新的網路安全綱領和網路業者專業守則，讓網路使用者和提供網路服務的業者可共同維持一個良好的網路環境<sup>125</sup>，雖現已由英國網際網路兒童安全委員會 (The UK Council for Child Internet Safety) 替代，但因為其為英國網際網路兒童安全委員會之原型，有必要加以介紹。

#### 2. 任務

依英國內政部網路會報網站

- (1) 讓兒童了解如何安全使用網路
- (2) 提供兒少安全網站的導引給父母及主要照顧者

對於網路業者，亦提供其實際執行模式和導引，例如網路聊天室和即時通的導引和安全建議，並鼓勵提供明確而安全的

---

<sup>124</sup> Child Abuse imagery，  
<http://content.met.police.uk/Article/Child-Abuse-imagery/1400009693812/1400009693812>，最後點閱日：2013年4月26日。

<sup>125</sup> 參閱教育部，「兒少上網安全英國參訪團」出國報告，頁16，2004年10月。

訊息及建議，甚至提倡或鼓勵使用者對於兒童虐待的通報。

### 3. 規管方式

網路會報之下設有幾個次級組織，包括：專責於刑事法律的研究者、負責兒少網站保護訓練技術者、彙整處理舉報兒童虐待及相關案件的單位、分級、過濾及監看軟體設計者等，故對於網路內容的規管，特別在兒童少年上網安全這部分，是透過政府、民間力量及網路業者的科技力量整合來達成目的。

## (五) 英國網際網路兒童安全委員會 (The UK Council for Child Internet Safety)

### 1. 背景

2008 年英國的拜倫教授 (Dr. Tanya Byron) 應當時首相之邀請，研究兒童在網路上和玩電視遊戲時會遇到的風險，並出版「兒童所在更安全的數位世界：拜倫報告」(Safer Children in a Digital World: The Report of the Byron Review)<sup>126</sup>，建議英國政府應成立一個統整兒少上網安全議題的組織，用以取代 2001 到 2008 年英國內政部轄下的處理兒童網路安全的單位，英國網際網路兒童安全委員會便是拜倫報告建議之結晶<sup>127</sup>。

### 2. 組成

英國網際網路兒童安全委員會雖是自願性的組織，但已有超過 160 位的成員，其中包含教育部 (the Department of Education)、內政部 (Home Office)、商業創新技術部 (Department for Business, Innovation and Skills)、文化體育媒體部 (Department

---

<sup>126</sup> See Dr. Tanya Byron, *Safer Children in a Digital World. The Report of Byron Review* (2008).

<sup>127</sup> See Dr. Tanya Byron, *Do We Have Safer Children in a Digital World? A review of progress since the 2008 Byron Review*, at 34 (2010).

for Culture, Media and Sport)、網路和電視遊戲業者以及兒童權益團體<sup>128</sup>。

### 3.任務

英國網際網路兒童安全委員會集合產官學的資源，致力於創造一個良好的網路使用環境。為達到此目標，除藉由上網安全教育提高使用者如兒童和父母的危機意識，也依靠業者自律的制度來共同創造良好的網路使用環境<sup>129</sup>。

英國網際網路兒童安全委員會設有數個專案小組，各就不同的領域研究，例如家長對網路和監控軟體的使用、業者自律的狀況、家長和兒童對網路安全的公共意識、網路年齡驗證機制以及連接使用者的網路設備等<sup>130</sup>兒少網路安全重要議題。

## 二、美國通訊傳播監理架構

美國於現行組織制度中，管理通訊、資訊及傳播的主管機關，可分為「美國國家電信資訊管理局」(National Telecommunications and Information Administration)和「美國聯邦通訊傳播委員會」(The Federal Communications Commission)。介紹如下：

### (一) 美國國家電信資訊管理局 (National Telecommunications and Information Administration)

---

<sup>128</sup> UKCCIS members, <http://www.education.gov.uk/ukccis/about/b0076374/members>, 最後點閱日：2013年4月26日。

<sup>129</sup> FAQs about the UK Council for Child Internet Safety, 英國網際網路兒童安全委員會 (the UK Council for Child Internet Safety) 官方網站, <http://www.education.gov.uk/ukccis/faq/a0076345/faqs-about-the-uk-council-for-child-internet-safety>, 最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>130</sup> Project groups, 英國網際網路兒童安全委員會 (the UK Council for Child Internet Safety) 官方網站, <http://www.education.gov.uk/ukccis/groups>, 最後點閱日：2013年2月22日。

美國國家電信資訊管理局隸屬於美國商務部（Department of Commerce），採首長制，負責美國國內及跨國通訊資訊政策，並向總統提出相關建言。

美國國家電信資訊管理局主要權責包括：

- 1.依 1934 年通訊法規定，美國頻譜管理係由美國國家電信資訊管理局統籌規劃全國頻率資源之運用，制訂國家頻率分配表，並管理及核可、分配聯邦政府使用之頻率。
- 2.為協調整合政府各部門之意見，使頻譜資源達到最有效的利用，美國國家電信資訊管理局亦成立跨部會無線電諮詢委員會（Inter-department Radio Advisory Committee），由美國國家電信資訊管理局派員擔任主席，成員包括國防部、商務部、財政部、農業部、內政部、法務部、美國聯邦通訊傳播委員會、美國國家航空暨太空總署、州政府等單位，負責全國頻率資源之分配規劃及發展頻譜核配之相關政策、程序與技術標準。

## （二）美國聯邦通訊傳播委員會（The Federal Communications Commission）

### 1.設立沿革

美國與其他國家不同之處在於通訊傳播自由化程度相當高，其國內的通訊傳播事業皆由私人企業長期壟斷，然為提供消費者更多高質量、價格合理的服務，再加上預計會出現的產業競爭行為，並確保業者與消費者都能享受到「自由化」與「反集中化」所帶來的好處，故美國通訊傳播法案的改革特別重視市場競爭情勢之維持與保護公眾利益免受私營部門反競爭行為的侵害。

在美國最早期的傳播政策中，只有政府才有權使用無線廣

播，但隨著民間使用無線電報（radio telegraphy）的需求量增加，在 1912 年國會制定了「廣播法」（Radio Act of 1912）供民眾使用。後來，因為使用者眾多，為了降低彼此的干擾，國會在 1927 年又通過了「聯邦無線廣播法」（Federal Radio Act of 1927）成立「聯邦無線廣播委員會」（Federal Radio Commission），即美國聯邦通訊傳播委員會的前身。

美國聯邦通訊傳播委員會為一獨立政府機構，直接向美國國會負責。該委員會依據 1934 年國會通過的傳播法（Communications Act of 1934）成立，主要負責州際及美國境內國際廣播、電視、電纜、衛星及有線播送系統等通訊，下轄五十個州、海外領地、哥倫比亞特區及美國屬地<sup>131</sup>。此外，在 1934 年的傳播法（Communications Act of 1934）第 1 條即闡明了設置美國聯邦通訊傳播委員會之宗旨，包含：（一）規範有線或無線電波進行州際與國際商業性傳播，俾能提供美國國民便捷、有效率及設備齊全、收費合理的全國性和全球性有線或無線電通訊服務；（二）增進國防力量；（三）保障人民使用有線及無線電生命財產的安全；（四）確保有效執行是項政策，以及依據現行法與新法處理有關跨州性及國外有線及無線產業<sup>132</sup>。

但是，美國聯邦通訊傳播委員會自從 1934 年依據傳播法（Communications Act of 1934）成立以來，其組織架構多有更迭，隨著科技之進步與電信、資訊與傳播科技的整合，美國國會於 1996 年 2 月修改原來的「傳播法」（Communications Act of 1934），制定了「電信傳播法」（The Telecommunications Act of 1996），也重新調整原有傳播法對於電信與傳播媒體之管制架構<sup>133</sup>。原本美國的傳播政策制定一直依據所謂的「科技特性」加以

<sup>131</sup> Robert L. Hilliard 著，宋永福譯，美國聯邦通訊委員會，頁 1-2，1997 年。

<sup>132</sup> 參閱林伯毅，我國通訊傳播管制機制之研究，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，頁 98，2007 年。

<sup>133</sup> 參閱李強生，從美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission）探討我國成

處理，即決策者是基於個別的科技特性來設計管制措施，其結果是網路管制、電信管制、廣播電視、有線電視等產業的管制措施均不相同。不過，美國聯邦通訊傳播委員會體認到匯流趨勢已至，也因此強調必須「發展出一套能橫跨傳統產業之管制原則」，才會制定 1996 年的電信傳播法<sup>134</sup>。

為了迎接數位時代的來臨，美國聯邦通訊傳播委員會於 1999 年 8 月公佈 21 世紀該委員會的策略規劃藍圖<sup>135</sup>，計劃於五年內打造出數位時代的全新組織架構。隨著科技的進步，除技術層面的整合外，傳統的通訊業者、傳媒業者與資訊業者紛紛向外拓展，提供跨領域服務，甚至跨業經營，電信、媒體與資訊科技整合已然成為全球無可避免的趨勢。為了因應新興通訊與整合趨勢衍生之管理問題，未來依據傳統通訊產業分野的機關將不再具有任何實質意義，新模式將以競爭性通訊市場的核心元素為考量基礎來開展組織架構。

## 2. 人事安排

由於美國聯邦通訊傳播委員會管理之政策、事務，牽涉稀有資源之分配（如頻譜）、壟斷勢力之管制（電信傳媒事業之合併與競爭），執照發放審核須公正透明之程序，而處理之案件繁多複雜且需具備專業知識；這些都需要獨立而且專業的管理機關，交由一般行政部門並不恰當，因此，美國聯邦通訊傳播委員會以委員會模式獨立於美國政府行政體系外，總統對美國聯邦通訊傳播委員會並無類似一般行政部門之指揮、監督、考核及人事權，

---

立通訊傳播委員會之研究，世新大學傳播研究所碩士論文，頁 42，2003 年。

<sup>134</sup> Philip M. Napoli 著，邊明道、陳心懿合譯，傳播政策基本原理，2005 年。

<sup>135</sup> CHAIRMAN KENNARD DELIVERS TO CONGRESS DRAFT STRATEGIC PLAN FOR 21st CENTURY: Sees Need for New Structure in Era of Converging Technologies; Calls for Faster, Flatter and More Functional Agency，

[http://transition.fcc.gov/Bureaus/Miscellaneous/News\\_Releases/1999/nrmc9059.html](http://transition.fcc.gov/Bureaus/Miscellaneous/News_Releases/1999/nrmc9059.html)，最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。

且該委員會直接對國會負責<sup>136</sup>。

委員成員由總統提名，國會同意並由總統指定一人為主席，其任期保障為五年，得以連任，若無重大過失不得任意撤換，委員的提名須考慮具備通訊傳播專業以及領導能力，且同政黨委員不超過三人，且任一委員不得與美國聯邦通訊傳播委員會管轄業務範圍有經濟上的利害關係<sup>137</sup>。

### 3. 經費來源

美國聯邦通訊傳播委員會之經費來源，包含了「國會分配預算」、「管理費」與「規費」等，其中以管理費所佔比例最大，概述如下<sup>138</sup>：

#### (1) 預算及管理費

除了有國會通過的預算供該委員會使用之外美國聯邦通訊傳播委員會針對執行活動、政策及法規之制訂、使用者資訊活動及國際活動產生之費用，收取管理費 (regulatory fees)，國會有權決定每會計年度中美國聯邦通訊傳播委員會應收取及抵充預算之管理費數額。

(2) 除來自國會之預算分配及管理費收入外，美國聯邦通訊傳播委員會得就拍賣頻譜收取費用。

#### (3) 規費 (fees)

美國聯邦通訊傳播委員會有權評估及收取申請費用 (application fees)，申請費用係為向該委員會進行申請程序

---

<sup>136</sup> 參閱同前註 131，頁 9。

<sup>137</sup> 參閱陳朱強，我國成立國家通訊傳播委員會未來業務整合及發展之研究，世新大學傳播研究所碩士論文，頁 45，2003 年。

<sup>138</sup> 參閱李創明，世界先進國家電信相關管制機關獨立性之研究，行政暨政策學報，第 35 期，頁 169-203，2002 年 12 月。

所繳交之費用，但美國聯邦通訊傳播委員會收取之申請費直接存入美國財政部（U.S. Treasury），並不可抵充美國聯邦通訊傳播委員會之營運費用。

綜上所述，美國聯邦通訊傳播委員會的預算絕大部分來自管理費，在財政上相當獨立。

#### 4. 權責範圍

美國聯邦通訊傳播委員會負責規劃非聯邦政府使用的電波頻譜，並管理美國境內與跨國的通訊商業行為，讓國民得以合理價格享有快速、便捷、穩定的電信通訊服務。並希望透過有線與無線的通訊使用增進國防安全以及提高人民生命財產之保障，藉由法律授權的通訊管理權責提升管理的效率<sup>139</sup>。

#### 5. 監理權利

依據 1934 年的傳播法（Communications Act of 1934），聯邦通訊傳播委員會有權管理商用電子媒體，包括：制定電子傳播管理規範、監理美國境內無線與有線之通訊傳播、核發無線通訊執照、制定無線電通信基準、制定有線電視管理規則、裁處違法電子通訊傳播行為等，然基於美國憲法增修條文第一條保障人民言論自由之精神，除涉及猥褻（obscenity）、賭博（lotteries）、誇大不實廣告（deceptive commercials）以及違反爭議性議題及公平播出原則的傳播內容外，基本上並不管控傳播內容<sup>140</sup>。

檢視聯邦通訊傳播委員會諸多政策，至今仍依循 1934 年傳播法的立法目的，只是在管理通訊產業之手段隨著時代與技

---

<sup>139</sup> 參閱同前註，頁 93。

<sup>140</sup> 參閱同前註，頁 94。

術的演進而有所變化。1934 年以來採用鉅細靡遺的管制與壟斷作為規範手段，但在 1996 年的電信傳播法（The Telecommunications Act of 1996）卻大幅解除傳統的管制模式，改以「市場競爭」做為管制傳播通訊產業的基礎政策，包括採取多項促進產業競爭的措施，如提供更多的頻譜讓更多的公司利用，以提供消費者各式各樣科技化的通訊服務。另外，傳播通訊產業之合併與競爭使產業間的併購合併成為趨勢，聯邦通訊傳播委員會對於這類合併案之考量是基於「公共利益」之下，不破壞市場有效競爭為前提<sup>141</sup>。

不僅如此，1996 年的電信傳播法（The Telecommunications Act of 1996）更賦予聯邦通訊傳播委員會四項任務，即「提供市場競爭架構」、「協助消費者」、「確保頻譜的有效利用」、「提升公眾安全」；為了達成這四項任務目標，聯邦通訊傳播委員會調整主要的法制功能，這些包括：第一、電信事業管理方面，費率解除管制，由市場及產業競爭決定電信服務費率；第二、無線頻譜管理方面，將頻譜的規劃與經營權改成公開出價，競價拍賣的方式；第三、有線電視管理方面，開放有線電視與電信事業跨業經營後，引進市場競爭模式，於 1998 年解除對有線電視費率之上限管制，市場自由化、費率自由化；第四、網際網路方面，完全尊重市場機制，若有涉及到基本電信服務者即依據電信規範處理<sup>142</sup>。

1996 年的電信傳播法（The Telecommunications Act of 1996）在解除管制上有諸多變革，本文僅就廣電媒體、電信事業、網際網路部份概述如下：

### （1）廣電媒體

---

<sup>141</sup> 參閱何吉森，因應數位科技匯流之我國廣播電視政策-廣播電視法合併修正案評析，傳播管理學刊，第 5 卷第 1 期，頁 42，2004 年 3 月。

<sup>142</sup> 同註 133，頁 99-101。

廣電執照核發上，執照效期由五年延長為八年，使執照持有人有更充裕的時間作經營上的長程規劃；解除廣播電台總數限制，改以全國聽眾涵蓋率 35%以下為限；取消有線電視與無線電視不得同時經營的限制；並解除廣電媒體經營其他業務的限制。

## (2) 電信事業

解除電話公司不得兼營視訊的限制，電視公司可利用原鋪設線路兼營有線電視業務；解除電信事業長短途話務分家限制。

## (3) 網際網路

為有效管理網際網路氾濫的不當內容，美國國會於 1996 年強勢通過通訊端正法 (The Communications Decency Act)，對網際網路上的內容加以規範，美國聯邦通訊傳播委員會正式取得管制網路不當內容的法源依據，惟該法案不久後遭美國聯邦最高法院宣告違憲，通訊端正法雖然結束其短暫的命運，但美國政府與美國聯邦通訊傳播委員會並沒有放棄透過立法的方式來規範網路不當內容的決心。通訊端正法被否決之後不久，國會在又相繼通過了兒童線上保護法 (Child Online Protection Act)、兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act)、兒童隱私保護與父母授權法(Children's Privacy Protection and Parental Empowerment Act)。

此外，美國聯邦通訊傳播委員會並通過立法成立了兒童線上保護委員會 (Children Online Protection Act Commission)，與通訊端正法的管制禁止方式不同，該委員會的工作致力於推廣網路安全教育，透過教育方式增加未成年人抵制不良內容的能力，加強法律宣導等各種手段的綜合使用來共同完成對未成年人的保護。

## 6. 美國聯邦通訊傳播委員會之優缺點分析

### (1) 優點

美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission）係獨立管制委員會，不受其他行政體系之干預，故較能達到公平、妥當之監理目的，故美國聯邦通訊傳播委員會設計的獨立性值得效法。

美國聯邦通訊傳播委員會為合議制及專業化的組織，可避免單一首長決策介入個人利益或承受過多外界壓力，並可提升委員會之行政效能，集思廣益、避免擅斷，更能符合公平獨立之精神。

美國聯邦通訊傳播委員會預算絕大部分來自管理費，僅些微部份來自國家預算編列，可避免國會以預算干預獨立機關運作，進一步確保其行使職權時的獨立性，

### (2) 缺點

雖然在體制設計上，美國聯邦通訊傳播委員會乃獨立之行政機關，但事實上聯邦通訊傳播委員會仍受各方勢力影響，其決策並非絕對超然獨立。

美國聯邦通訊傳播委員會仍為一龐大的科層組織，仍存在許多階層化(hierarchy)、保守(conservation)、偽理性(professed rationality)，以及自我利益取向的機關問題，對其超然獨立行使職權有負面影響。

委員由總統提名、國會同意，並非直接民選卻掌握攸關公眾利益之決策，該委員會產生方式原應以專業考量，然行之有年後，多淪為政治酬庸。

雖然法律明文規定美國聯邦通訊傳播委員會以委員會方式運作，且目的在以「獨立管制規範機關」(Independent Regulatory Agencies)，超脫政務部門控管，避免不當政治干預，但在實際運作模式下，美國聯邦通訊傳播委員會並無法真正避免來自國會、白宮政治壓力與產業界之多方影響。

### (三) 目前美國網際網路色情問題主要管制方式

美國政府針對兒童及青少年受網際網路色情資訊不當影響問題，先後提出了通訊端正法 (The Communications Decency Act)、兒童線上保護法 (Child Online Protection Act)、兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act) 等法案，試圖以立法方式管制成人網站內容，但除了兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act) 經聯邦最高法院於 2003 年裁定不違憲外，其餘皆難逃遭宣告違憲的命運；且網際網路是新興的傳播技術，它既是傳統大眾傳媒業的延伸，又帶動了電子商務、遠端教育、軟體開發等相關產業的發展，在管制權責劃分，美國聯邦通訊傳播委員會雖對於網路管制負有責任，但網際網路作為新興的大眾電子傳媒和資訊時代經濟增長的主要驅動力量，網際網路的產業利益和促進發展的重要性亦不容忽視，美國聯邦通訊傳播委員會於此同時扮演了產業推動者和管制者雙重角色。

因此美國聯邦通訊傳播委員會於 1997 年公布了「網路與電訊傳播政策 (The Internet and Telecommunications Policy)<sup>143</sup>」報告，認為傳統媒體之規範模式不應全然適用於網際網路管理，網路管理宜採取「政府應盡量避免不必要的管制」、「以科技的方式對網路內容作勸導與管理」、「鼓勵網際網路業者自律」的態度，採取多方位的管理模式，說明如下：

---

<sup>143</sup> Digital Tornado: The Internet and Telecommunications Policy ,at <http://www.fcc.gov/working-papers/digital-tornado-internet-and-telecommunications-policy>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

## 1. 規管網路內容具體作為

美國憲法增修條文第一條強調保障言論自由，美國聯邦通訊傳播委員會亦被要求不得對管制媒體內容做擴權，但有關美國聯邦通訊傳播委員會不介入內容管理的說法，其實並不真切，僅能說因美國為三權分立，在行政與立法之間，有些部分必須由司法部門判斷。為避免衝撞言論自由，美國聯邦通訊傳播委員會往往使用不同的名目，來進行較低度的內容管理<sup>144</sup>，詳細法律規範可參照本研究有網路內容監理法律架構之章節<sup>145</sup>，以下先就美國聯邦通訊傳播委員會內容管理做初步介紹：

### (1) 兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act)

兒童網際網路保護法有別於其他強制禁止之法規，改採獎勵、補助的方式來推動網際網路不當內容的過濾，是以「技術保護的方式」去阻隔或過濾網際網路上的猥褻、兒童色情與對未成年人有害的資訊，該法規定學校與圖書館的公用電腦網路設備，必須安裝符合該法網路安全政策的防護技術保護 (technology protection)，像是裝設「反色情」過濾軟體在公用電腦上，始得取得政府補助。

### (2) 兒童安全監控法 (Child Safe Viewing Act)

美國國會於 2008 年通過兒童安全監控法<sup>146</sup>，要求聯邦通訊傳播委員會針對市面上可過濾猥褻、低俗不雅的攔截機制作出整理與研究，2009 年美國聯邦通訊傳播委員會發佈研

---

<sup>144</sup> 參閱邱家宜，從英美傳播管制經驗思考臺灣 NCC 的制度與使命，頁 5-6，廣播與電視，2006 年 1 月。

<sup>145</sup> 請參閱本章第三節網路內容監理法律架構，關於美國部份的介紹。

<sup>146</sup> Child Safe Viewing Act of 2007，

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ452/pdf/PLAW-110publ452.pdf>，最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

究結果報告<sup>147</sup>，該報告整理了各種先進的過濾與攔截技術，範圍涵蓋了電視、有線電視、電視遊樂器、衛星、網際網路、網路及電腦遊戲以及無線設備。聯邦通訊傳播委員會指出，由於資訊技術日新月異，各種媒體平臺林立，目前市面上尚缺乏單一有效的不當內容過濾機制，且由於各媒體平臺過濾技術成效差異大、過濾技術成本不低、使用者接受度不高等因素影響下，目前仍需進一步宣導各媒體與家長重視不當內容對兒童與青少年身心健康所可能造成的危害<sup>148</sup>。

## 2. 產業政策模式

電子商務是網際網路業務的重要部分，美國政府積極通過制定法規促進電子商務的發展。1997年7月1日，聯邦政府發佈的「全球電子商務框架」(Framework for Global Electronic Commerce)報告對電子商務提出了五項原則：民間主導發展；政府對電子商務應避免設立不成熟限制；政府只在必要時介入，並應著眼於支援與加強可預見的電子商務實際環境，還須顧及法令的簡明與一致性；政府須認清國際網際網路的性質；制定有關的電子商務法令，須著眼於便利全球貿易；1998年頒布的網際網路免稅法(Internet Tax Freedom Act)、2007年頒布的網際網路免稅法增修案(Internet Tax Freedom Act Amendment Act of 2007)，更將這種鼓勵制度化，對電子商務業者減免相關稅收，但對於提供未成年人不當影像及文字內容，例如淫穢、猥褻，可能對未成年人身心健康發展有不當影響，又欠缺嚴肅的文學、藝術、政治或科學價值的商業成人網站，則不得適用稅務減免的優惠措施。

---

<sup>147</sup> Implementation of the Child Safety Viewing Act: Examination of Parental Control Technologies for Video or Audio Programming, [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-09-69A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-69A1.pdf), 最後點閱日：2013年4月27日。

<sup>148</sup> The V-Chip: Putting Restrictions on What Your Children Watch, <http://www.fcc.gov/guides/v-chip-putting-restrictions-what-your-children-watch>, 最後點閱日：2013年4月27日。

### 3.封鎖與過濾模式

為確保公眾免受網上不良內容的侵犯，美國政府採取了「封鎖及過濾」(blocking and filtering)的方式來保護兒童及青少年上網安全。

在「過濾」方面，美國政府呼籲家長關注未成年人的網上安全問題並給予指導。聯邦調查局和教育部等部門製作並散發一些關於上網安全的指導手冊，內容包括家長怎樣才能夠知道孩子是否受到網路上不法分子的誘惑，如何向有關執法部門報告等等。政府還開設專門的網頁以及電話專線，隨時發佈有關網上兒童色情活動的最新資訊，使家長能夠提高警覺。為保障兒童及青少年健康上網，通過安全的途徑在網上學習和娛樂，聯邦政府並設立專業網站<sup>149</sup>，該網站所有網頁內容均受到核查，不含任何色情內容；並教導家長如何防堵不當資訊。

在「封鎖」方面，政府所用的主要技術方法類似於電影內容分級法。通過對內容進行分級阻擋不適合傳播的資訊。在通訊端正法(The Communications Decency Act)因違憲判決而夭折以後，美國政府即轉向以科技手段對網路內容進行限制。美國有專門的機構對網路內容(主要是色情和暴力)進行評估，並按等級劃分，以判定哪些內容可以在網路上傳播，並幫助父母過濾掉對兒童不利的內容。在技術上主要利用IP封堵、代理伺服器等手段對不良內容進行過濾。政府對於不良網站的「封鎖」方式通常是制訂一個「不當網站黑名單」，如果某網站被列入該「黑名單」，則該網站將被裝有過濾軟體的瀏覽器禁止瀏覽。美國政府透過兒童網際網路保護法(Children's Internet Protection Act)，規定美國中小學校內的電腦必須安裝過濾軟體，始可獲得中央補助款項，以此方式運用技術手段封鎖對兒童及青少年身

<sup>149</sup> OnGuardOnline.gov, <http://www.onguardonline.gov/>, 最後點閱日：2013年4月27日。

心發育不當的網站，這一做法不僅有效，也節約了管理成本。例如，華盛頓市所有公立中學的電腦都實行聯網管理，網路管理員即為華盛頓市教育委員會，教委可以隨時監控轄區學校是否有兒童在學校的網路上接觸到不良內容，並進行處理。

#### 4. 業者自律模式

在試圖以立法方式管制網路內容而屢次被宣告違憲後，美國政府逐漸以柔性勸導方式取代法律硬性規定，並積極支持國際網路業者自律，鼓勵各種網路產業協會通過會員行為規範、公約等共同認可的條文推動產業自律，以確保產業行為符合法律規定和道德要求，對於違規者，產業協會將代表整個產業施加壓力並要求其改正，詳細自律方式可參酌本研究有關業者自律推動之章節<sup>150</sup>。

### 三、澳洲—澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）

#### （一）背景

根據國際電信聯盟<sup>151</sup>（International Telecommunication Union）調查之數據<sup>152</sup>顯示，2001年至2011年澳洲的上網人口比例從46.76%攀升至79%，足足成長32.24%，且2012-13年世界經濟論壇<sup>153</sup>（The World Economic Forum）的全球競爭力報告（The Global Competitiveness

<sup>150</sup> 請參閱本章第二節業者自律，關於美國部份的介紹。

<sup>151</sup> 國際電信聯盟（International Telecommunication Union）為聯合國下之專門組織，下設三個部門，分別為電信標準化部門、無線電通信部門和電信發展部門。國際電信聯盟的成立宗旨在於促進各種電信業務的研發和合理使用和促進電信設施的合理化使用。

<sup>152</sup> Statistics：TIME SERIES BY COUNTRY (2000-2011)，  
<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>，最後點閱日：2013/4/6。

<sup>153</sup> 世界經濟論壇（The World Economic Forum）是以基金會形式存在的非營利性組織，成立宗旨在於改善世界的狀態，透過不同主題報告的發布，例如全球競爭力評比、全球IT報告等，達成該論壇關心經濟、地域政治和全球議題的目的。

Reports 2012-13) 中，澳洲的上網人口雖在全球排名第 18 位，但在亞洲、太平洋地區則排名第 4 位，僅落後於紐西蘭、南韓和日本<sup>154</sup>。澳洲人民對網路的需要，在過去 10 年內逐年上升，也認同網路的確能改善他們的日常生活，可使生活更便利<sup>155</sup>。

所以為能有效管理廣播、通信和網路等多媒體介面，並因應數位匯流的趨勢，澳洲政府於 2005 年 7 月 1 日將「澳洲通訊局」(Australian Communications Authority) 及「澳洲廣播局」(Australian Broadcasting Authority) 二機關合併而成立澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority)，為聯邦政府組織，負責傳播、網際網路、無線電通訊及電信之營運監理<sup>156</sup>。其業務內容為<sup>157</sup>：

- 推廣電信產業的自我規範，以保護消費者及其他使用者。
- 建立媒體尊重社群的標準及回應閱聽眾及使用者需求的環境。
- 管理廣播頻譜 (radio frequency spectrum) 的接近使用權，包含廣播服務頻道。
- 代表澳洲的傳播與通信。

## (二) 管理方式

就網際網路的監理，澳洲通訊與媒體管理局除負責管理網路上的內容，尚包含電腦和手機上網的行為管制，並執行澳洲的反垃圾郵件法 (The Spam Act)。澳洲通訊與媒體管理局使用「共管」(co-regulation) 的方式與業者共同管理網路內容，可喚起社會大眾對具攻擊性或違法

---

<sup>154</sup> The World Economic Forum, The Global Competitiveness Reports 2012-13 : Full Date Edition, 491, Klaus Schwab (2012).

<sup>155</sup> Australian Communication s and Media Authority, ACMA Communications report 2011-12, 17 (2012).

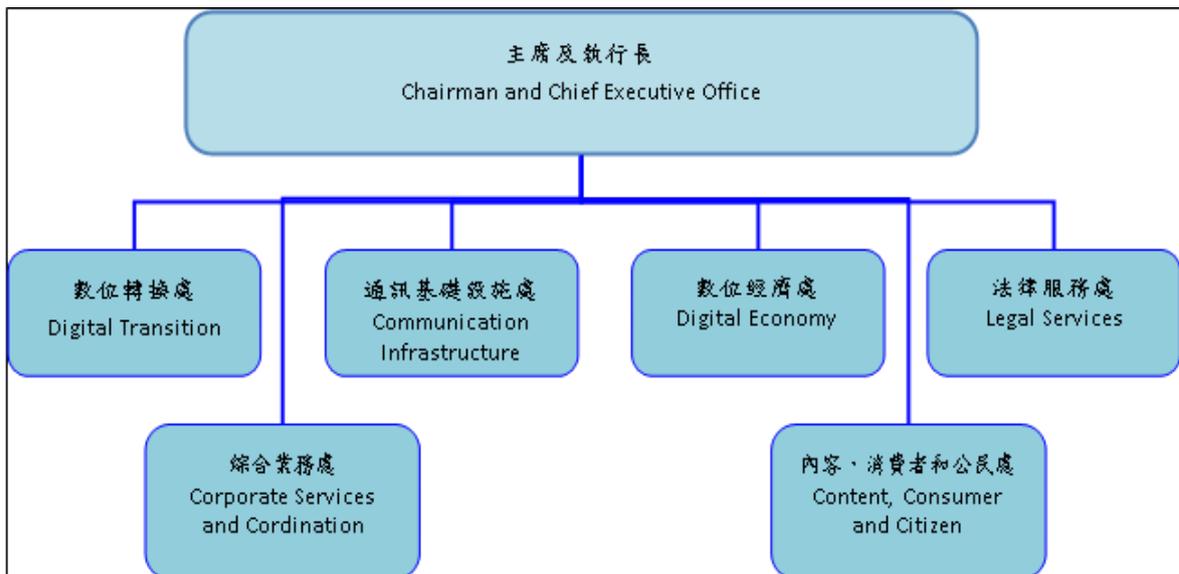
<sup>156</sup> 參閱財團法人電信技術中心，參加臺澳第 2 屆防制濫發垃圾郵件合作瞭解備忘錄指導委員會議 (Anti-Spam MoU) 暨參訪澳洲通訊傳播相關機構報告書，國家通訊傳播委員會 (2011)。

<sup>157</sup> 參閱國家通訊傳播委員會，赴澳洲考察網路安全相關機制，行政院及所屬各機關出國報告，頁 2-4，2006 年。

素材的重視，目的是為保護兒童免於因接觸違法素材而受到侵害<sup>158</sup>。

### （三）組織架構、成員與委員會

澳洲通訊與媒體管理局一般的日常業務由行政小組（包含主席、副主席、專職人員，6位總經理，15位行政經理）負責。在主席（或稱CEO）之下，共有數位轉換處（Digital Transition）、通訊基礎設施處（Communication Infrastructure）、數位經濟處（Digital Economy）、內容、消費者和公民處（Content, Consumer and Citizen）、綜合業務處（Corporate Services and Coordination）和法律服務處（Legal Services）等共6個部門，圖示如下：



※本研究整理自澳洲通訊與媒體管理局之組織架構

圖 三-2 澳洲通訊與媒體管理局組織架構圖

除一般行政小組以外，另有由產、官、學等各界專家組成的委員

<sup>158</sup> About Communications & media regulation, 澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 官方網站：  
[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PUB\\_REG\\_ABOUT](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PUB_REG_ABOUT)，最後點閱日：2013年10月13日。

會<sup>159</sup>，專門提供澳洲通訊與媒體管理局關於專業資訊的諮詢，有無線通訊諮詢委員會（Radio Communications Consultative Committee）、消費者諮詢論壇（Consumer Consultative Forum）、技術諮詢組（Technical Advisory Group）、緊急事務諮詢委員會（Emergency Call Service Advisory Committee）、NRS<sup>160</sup>諮詢委員會（National Relay Service Consultative Committee）<sup>161</sup>和編碼諮詢委員會（Numbering Advisory Committee）。

#### （四）財政收入

澳洲通訊與媒體管理局作為通訊傳播的監管機關，為能增加社會公民權益和提高社會安全意識，並有效規管相關產業期能讓人民得到最好的服務，澳洲通訊與媒體管理局從五個面向持續研究和推動。分別是消費者、公民和用戶的安全標準、國家安全、多樣化服務、公共資源的經營管理和整合組織能力<sup>162</sup>。

1.澳洲通訊與媒體管理局為國家機關，其經費來源為政府編列預算，澳洲政府在 2010 年的政府預算表中宣布，將重新分配現有關於網路安全的 4 億 80 萬澳元（約新台幣 12 億 3379 萬元）預算，並每年追增 300 萬澳元（約新台幣 9072 萬元），來加強一系列的防護措施，避免兒童或青少年接觸網路上的不良訊息。

2.1992 年的廣播電視服務法要求所有的網路服務業者，應該過濾來自境外 RC 級<sup>163</sup>的內容，若來自境外的內容不在原本的 RC 級

---

<sup>159</sup> Committees，[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_1514](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_1514)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>160</sup> NRS 是一種在澳洲境內專為聾人或有聽說障礙之人所設計的電話系統。National Relay Service 介紹，NRS 官網：<http://www.relayservice.com.au/about/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>161</sup> Disability services - National Relay Service，[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_2023#NRSCC](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2023#NRSCC)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>162</sup> See Budget related paper N.O. 1.3, PORTFOLIO BUDGET STATEMENTS 2012-13, 94-96, (2012)。

<sup>163</sup> 拒絕分類（Refused Classification）是指包含戀物癖（fetish activity）、兒童性侵害、煽動犯罪的行為、恐怖行動等的內容，都是被歸類在拒絕分類的分類中。Australian Law Reform Commission,

列表中，則應由通訊與媒體管理局檢送附屬在檢察署（the Attorney-General's Department）下的分級委員會（the Classification Board）作正規的分類。

3. 澳洲政府撥款，鼓勵和補助 ISP 業者基於商業計畫的考量，提供多樣化的過濾技術給用戶。多出來的款項，則可交由通訊與媒體管理局分配，用以加強網路安全教育，提高安全意識和網路安全諮詢服務。

### （五）管制方法

基於 1992 年的廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）第 216B 附件 5（Schedule 5）和第 216D 附件 7（Schedule 7）的規定，通訊與媒體管理局對網路內容的管制分述如下<sup>164</sup>：

#### 1. 關於線上內容投訴的調查<sup>165</sup>

1992 年的傳播服務法（Broadcasting Services Act 1992）第 216D 附件 7 賦予通訊與媒體管理局權力及義務，對於法律規範禁止的線上內容，不論其是否在澳洲境內上傳，通訊與媒體管理局都必須採取行動。而所謂被禁止的線上內容是根據「國家分類計畫」（the National Classification Scheme）分類，包含全球資訊網（the World Wide Web）、電子公布欄（the bulletin boards）、手機（mobile phone）、可透過點對點傳輸（peer to peer）或其他可在網路上接取的文件或影音檔。

---

*Classification—Content Regulation and Convergent Media Final Report*, ALRC Report 118, 262-68 (2012)。

<sup>164</sup> Online Regulation，澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）官方網站：[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90154](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90154)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>165</sup> Prohibited online content，澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）：[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90154](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90154)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

法律規範的內容分為被禁止的和可能被禁止的內容，前者是指已被「國家分類計畫」分級委員會（the Classification Board）禁止者，後者則指雖沒被「國家分類計畫」分級委員會禁止，但被通訊與媒體管理局分級委員會認為是可能被禁止者。傳統媒體平臺、電影、DVD、電腦遊戲和出版物，不論屬於被禁止或可能被禁止者，都受「國家分類計畫」規範。「國家分類計畫」評估的範圍，大部分為帶有暴力、性別、毒品使用和裸體的元素在內，並可能造成影響。但該分類計畫的目的不在於審查一般和政治的言論自由。

澳洲居民、團體或任何組織均可對被禁止之網路內容利用澳洲通訊與媒體管理局投訴系統進行投訴，澳洲通訊與媒體管理局在接獲投訴後會進行調查，若投訴屬實，即要求網站經營者將該等內容自網站中移除，若網站經營者之伺服器架設於國外，則依據網路產業準則之規定，將該等網頁內容知會澳洲過濾軟體業者，另若網站內容涉及不法，澳洲通訊與媒體管理局會將此案移送國內相關執法機關或網路檢舉熱線聯盟（Hotline）處理<sup>166</sup>。

關於其他不受國家分類計畫和澳洲通訊與媒體管理局分級委員會的網路內容，則不在澳洲通訊與媒體管理局的投訴熱線管轄範圍內，而應向其他機構檢舉，例如：

- 詐騙行為（fraud and scams）可向澳洲聯邦警察通報
- 侵害著作權（copyright infringement / intelligence property）則向澳洲智慧財產局（IP Australia）、澳洲版權委員會（the Australian Copyright Council）、澳洲反盜版聯盟（the Australian Federation Against Copyright Theft）
- 疑似戀童癖的活動（suspected paedophile activity）除了可

---

<sup>166</sup> 參閱國家通訊傳播委員會，赴澳洲考察網路安全相關機制，頁4，2007年。

向澳洲聯邦警察通報外，還可以利用「ThinkUknow」或「虛擬全球工作小組」(Virtual Global Task Force)的通報按鈕通報

## 2. 管理、註冊、促進並發展線上內容提供服務業者的業務施行守則

在網路內容管理方面採取共同規範之機制 (co-regulation scheme)，結合政府、產業界與社會大眾之力量，共同保護兒少免於接觸不法或不當之網路內容。詳細內容將在業者自律章節中詳述。

## 3. 對社會大眾提供關於網路安全的諮詢和建議，特別是關於兒童使用網路和手機的部分

### (1) Cybersmart 的建立

Cybersmart 是由澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 主導的國家級網路安全和網路安全教育的計畫，也是澳洲政府在 2008 年的網路安全計畫「Cybersecurity」(共 4 年，預算 12 億 5800 萬澳幣) 中之一，而該計畫的對象為：兒童、青少年、家長、老師和圖書館管理員。

### (2) Cybersmart 的目標

- 通知兒童，青少年，家長，教師和圖書館工作人員關於網路安全的問題。
- 透過資訊，資源和實用的建議，教育瀏覽 Cybersmart 網頁的觀眾如何讓兒童和青少年安全的使用網路。

### (3) Cybersmart 的計畫內容<sup>167</sup>

- 設計詳盡的網頁和一系列網路安全的資源和資訊，以滿足兒童、青少年、家長、老師和圖書館管理員的需求，且所有資料均免費提供。
- 設計給教育人士的專業課程（the Cybersmart Outreach Professional Development for Educators Program）
- 設計給準教師的職前網路教育訓練，讓其了解應如何解決未來教學時，學生使用網路可能遇到的問題。
- 設計線上專業發展計畫，以配合將來的視訊教學。
- 在澳洲的大城市和區域中心，以兒童、青少年、家長和教師為對象舉辦 1 小時關於網路安全的演講，演講中會提出兒童上網將遇到的風險，並提供有用的工具和策略以改善兒童上網的經驗。
- 用互動學習的方法讓兒童了解其處境和如何解決遇到的網路安全問題。
- 建立 Cybersmart 的求救專線，由一群擁有豐富上網經驗的青少年服務。
- 建立網路安全服務中心，提供全澳洲的人民實用的網路安全資訊和建議。

#### 4. 基於 2005 年澳洲通訊與媒體管理局法（Australian Communications and Media Authority Act 2005）第 57（1）條之規定，澳洲通訊與媒體管理局每年須定期向澳洲寬頻、通訊暨數位經濟部<sup>168</sup>（Department of Broadband, Communications and the Digital Economy）部長報告澳洲通訊

<sup>167</sup> About Cybersmart ? , Cybersmart 官網：

<http://www.cybersmart.gov.au/About%20Cybersmart.aspx>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>168</sup> 寬頻、通訊暨數位經濟部（Department of Broadband, Communications and the Digital Economy）主要的任務為改造通訊傳播的架構、轉換數位電視和提高傳播的範圍、了解數位經濟和使消費者得到良好的消費經驗。因此在該部門管理寬頻網路的政策、數位經濟、國際貿易、手機服務、網路安全和保全、郵政、廣播、電話服務和電視。

與媒體管理局的年度工作成果。

## 5. 與國外相關機構的聯繫

基於前揭法條的立法目的，澳洲通訊與媒體管理局的宗旨在於履行其前述職責時，盡量減少業者的財政和行政負擔，提供載具服務和線上內容服務業者的供應標準，以滿足社會的需求。

## 四、韓國

### (一) 韓國放送通信委員會 (Korea Communications Commission)

#### 1. 成立背景

在數位匯流的時代，傳播媒介的界線已漸趨模糊，有必要成立統一的機構對於各項資訊傳播情形進行統合和管理，故 2006 年由韓國政府、廣電業者、通訊業者、公民團體組成「廣播通訊匯流促進委員會」，作為韓國政府擬定未來廣播通訊組織改造方案的諮詢對象，歷經政治角力和朝野協商，韓國國會終於在 2008 年通過「韓國放送通信委員會發展和運作法」(Act on the Establishment and Operation of the Korea Communications Commission)，韓國廣播委員會<sup>169</sup>(Korea Broadcasting Commission)和資訊與傳播部<sup>170</sup>(Ministry of Information and Communication)也依據「放送通信委員會發展和運作法」合併成為韓國放送通信委員會 (Korea Communications Commission)，在 2008 年正式上路。

---

<sup>169</sup> 2000 年正式成立之韓國官方組織，以委員會型態運作，主要業務為廣播政策的規劃與實施、廣播事業的執照與驗證、評量廣播內容與事業、規範與促進廣播內容、促進公共廣播合作、收取及管理廣播基金、推廣及開發廣播工業、接受觀眾申訴，但於 2008 年與資訊與傳播部 (Ministry of Information and Communication) 合併。

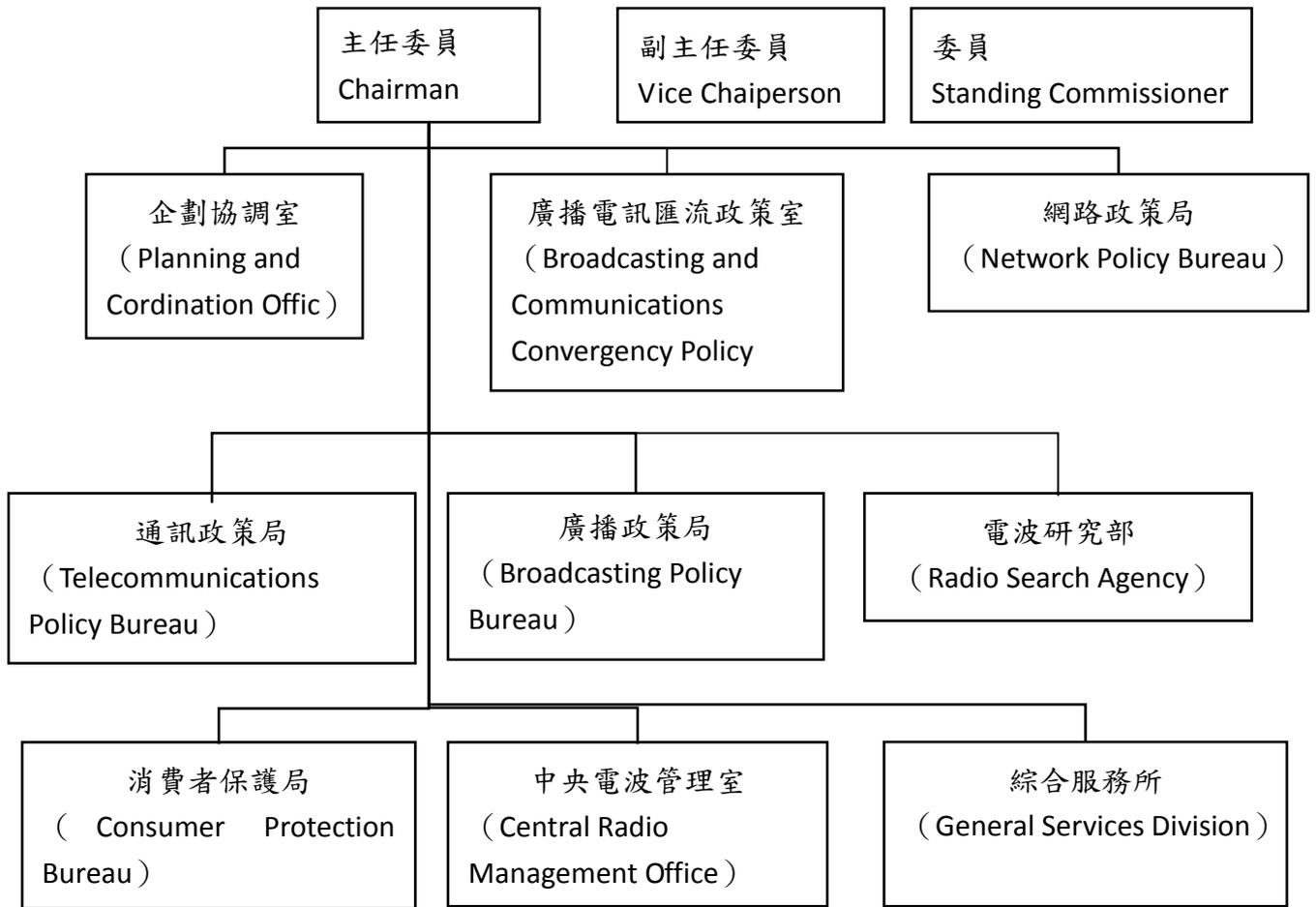
<sup>170</sup> 資訊傳播部於 1994 年成立，為韓國中央政府部門之一，其主要業務為資訊政策的規劃與調整、建構高速網路、保護資訊和培養資訊通訊企業並協助人才養成、電波頻率及廣播政策的規劃等，於 2008 年與韓國廣播委員會 (Korea Broadcasting Commission) 合併。

## 2. 組織架構

韓國放送通信委員會為直屬於總統的行政機關，由 5 名委員組成，總統可選任兩名<sup>171</sup>，其中一名出任主任委員；韓國放送通信委員會下設 3 室、4 局、1 部和 1 所，分別是：企劃協調室 (Planning and Cordination Offic)、廣播電訊匯流政策室 (Broadcasting and Communications Convergency Policy Office)、廣播政策局 (Broadcasting Policy Bureau)、通訊政策局 (Telecommunications Policy Bureau)、消費者保護局 (Consumer Protection Bureau)、網路政策局 (Network Policy Bureau)、綜合服務所 (General Services Division)、電波研究部 (Radio Search Agency) 和中央電波管理室 (Central Radio Management Office)。

---

<sup>171</sup> 陳慶立，韓國廣播通訊委員會初探：<http://rnd.pts.org.tw/p1/2010/10/KCC.pdf>，最後點閱日：2013 年 4 月 4 日。



※本研究整理自韓國放送通信委員會網頁。

圖 三-3 韓國放送通信委員會組織架構圖

### 3. 財務狀況

2012 年韓國放送通信委員會 (Korea Communications Commission) 的預算總值韓圀 11 億 2 千 40 萬，來源分為兩部分，分別是預算 (Budget) 和廣播電信基金 (Broadcasting and Telecommunications Fund)。前者又分為一般政府預算 (General Account) 韓圀 2 億 8 千 440 萬和創新城市建設專案基金 (Special Account for Inno-city Construction) 韓圀 1 千 10 萬；廣播通信基金出資 8 億 2 千 590 萬<sup>172</sup>。

### 4. 主要業務

<sup>172</sup> KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION, Operational Report 2011 (2012), P6.

韓國放送通信委員會（Korea Communications Commission）的主要任務有<sup>173</sup>：廣播電信基礎規畫事項；針對廣播和電信業者發照、撤照、限制行為、罰鍰徵收之相關事宜；頻率有效利用之相關事宜；廣播通信之研究、調查及支援事宜；廣播節目及廣告及其運作相關事宜；對於廣播收視者及資通訊使用者之申訴、保護及利益相關事宜；「廣播發展基金」之推廣、管理及運作之基本計劃相關事宜；依管轄範圍或委員會法規，制定、增修及廢除法律及規則等相關事宜。

由上述任務內容可知，韓國放送通信委員會主要是處理廣播與通信技術與立法，和管制國內總體傳播環境。

## （二）韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）

### 1. 簡介

#### （1）成立背景

過去韓國網際網路傳播的內容部分，依照「資訊與傳播商務法」（The Information and Communications Business Act），向來由韓國網路安全委員會（Korea Internet Safety Commission）進行審議；而無線電視節目及有線電視節目之內容則分由韓國放送委員會（Korean Broadcasting Commission，現有部分業務併入韓國放送通信委員會）及韓國有線傳播委員會（Korean Cable Communications Commission）分依「廣電法」（The Broadcasting Law）及「有線電視法」（The Cable TV Act）進行審議<sup>174</sup>。

<sup>173</sup> 何吉森，2012 年國際內容管制圓桌論壇—赴韓國出席國際會議報告，國家通訊傳播委員會，頁 17。

<sup>174</sup> 參閱同前註，蘇蘅、張時中、劉崇堅、溫俊瑜、劉佳琪，考察韓國及日本通訊傳播機構因應匯流趨勢出國報告，國家通訊傳播委員會，頁 13-14，2011 年。

2000 年，韓國有線傳播委員會率先併入韓國放送委員會，以期透過統一的專責機構，整合廣播電視節目內容的管理，追求高效率與統合的目標<sup>175</sup>。此後，於 2008 年間，韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）正式成立，合併了前述「韓國放送委員會」的內容管制部分以及「韓國網路安全委員會」，擔負起廣播電視節目及網路內容審議的重責大任。儘管依法應就廣播電視節目及網際網路內容進行審議，仍不具備懲戒的權利，只能認定應懲戒事由，統一交由韓國放送通信委員會對違法業者進行懲戒<sup>176</sup>。

## （2）功能與角色定位

韓國放送通信審議委員會的功能在於確保包括廣播、電視及網路等傳播內容的公共價值與公正性、促進資訊通訊傳播之健全文化、並保護消費者與公眾之利益，期許為韓國資訊通訊傳播內容營造出一個健全、有趣而富教育性的環境。

## （3）預算來源

韓國放送通信審議委員會的審議機制，屬常態性的媒體內容公民審議機制，須有一定之組織資源，因此運用下列基金以支付委員會運作的費用<sup>177</sup>：

- 廣播發展基金（Broadcasting Development Fund）：依據廣電法第 36 條
- 資訊通訊推廣基金（Information and Communication Promotion Fund）：依據資訊推廣之基礎法令第 33 條

---

<sup>175</sup> 參閱同前註，頁 13-14。

<sup>176</sup> 與談大綱：從韓國經驗探討公民審議機制，卓越新聞獎基金會網站，<http://www.feja.org.tw/modules/news002/article.php?storyid=281>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>177</sup> 與談大綱：從韓國經驗探討公民審議機制，卓越新聞獎基金會網站，<http://www.feja.org.tw/modules/news002/article.php?storyid=281>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

- 其他依總統令設立的基金

## 2. 業務執掌<sup>178</sup>

### (1) 廣播電視節目內容審議

對於廣播電視節目之內容進行審議，確保廣播電視節目內容之公益價值與公正，並要求其改正。

### (2) 網路資訊內容審議

對於網路傳播之違法與有害資訊進行審議，並要求其改正。

### (3) 網路侵權行為調解與仲裁

對於網路涉及權利侵害（例如誹謗等）等爭議性內容進行仲裁。

### (4) 社會教育推動

積極推動健全網際網路內容之教育訓練及活動，以期為使用者創造完善的傳播環境。

### (5) 其它活動

積極推動各種活動，以鼓勵並促進公正健全的傳播內容創造。

## 3. 韓國放送通信審議委員會組織架構

### (1) 韓國放送通信審議委員會委員會組成<sup>179</sup>

韓國放送通信審議委員會（隸屬於總統，為執行放送與通

---

<sup>178</sup> 參閱同前註 174，頁 14。

<sup>179</sup> 參閱同前註 174，頁 15。

訊業務所成立的行政機關，其成立的一部分職責來自「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」（Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection）的法條規定<sup>180</sup>。

韓國放送通信審議委員會包含共計 9 名委員，由總統任命；其中選任主委、副主委、常委各一名。委員名單囊括學界及產業界相關的著名人士，以不同的視野確保傳播內容的公正性，追求安全的資訊環境，以期保障民眾的權益以及公共利益<sup>181</sup>。

#### ➤ 主委、副主委與常委

放送通信審議委員會自 2011 年 5 月起由朴滿（위원장 박만）擔任主委。朴滿曾任韓國檢察官，也具律師身分，充分了解法律<sup>182</sup>；現任副主委權赫扶（부위원장 권혁부）曾任韓國放送公社（Korean Broadcasting System, KBS）董事會會員，有豐富的廣播電視背景<sup>183</sup>；常委金宅坤（상임위원 김택곤）則為政治學學士，曾任記者、文化傳播行政官員等職務<sup>184</sup>。

#### ➤ 其他委員<sup>185</sup>

其他委員亦為各界享譽盛名的專家，包含韓國首爾國立大學教授、韓國數位衛星廣播公司廣播中心主任、韓國大學法學院教授、國立 IT 工業推廣局主任、前物理學研究員等人，

---

<sup>180</sup> 與談大綱：從韓國經驗探討公民審議機制，卓越新聞獎基金會網站，<http://www.feja.org.tw/modules/news002/article.php?storyid=281>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>181</sup> 韓國放送通信審議委員會組成，[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/introduction\\_01.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/introduction_01.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>182</sup> 韓國放送通信審議委員會主委簡介，[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/introduction\\_01.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/introduction_01.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>183</sup> 韓國放送通信審議委員會副主委簡介，[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/introduction\\_02.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/introduction_02.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>184</sup> 韓國放送通信審議委員會常委簡介，[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/introduction\\_03.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/introduction_03.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>185</sup> 韓國放送通信審議委員會委員簡介，[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/introduction\\_04.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/introduction_04.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

在通訊傳播領域上極富影響力，兼取各領域人才的專長。

## (2) 組織

目前韓國放送通信審議委員會主要由四個分組委員會、一個特別諮詢委員會及一個網路侵權爭議調解處所組成。

### ➤ 分組委員會<sup>186</sup>

各分組委員會的成員除應由至多 5 名委員組成外，並由分組委員會的主委指定其他相關人士參與會議內容的討論。分組委員會的簡介與功能分列如下<sup>187</sup>：

- 常設委員會

負責處理一般性事務，但關於廣播電視放送或網路內容不進行審議。

- 廣播電視放送審查分組委員會

負責審議除廣告及購物頻道以外，各種類型廣播電視節目之內容部分，對提供廣播電視內容之業者或廣播電視台提供建議或意見，並處理有害兒童及青少年廣播電視內容之相關事務。

- 網際網路傳播審查分組委員會

審議網際網路的相關電信內容後，「要求改正」(demand for corrective actions)，並處理危害青少年之網際網路電信內容。

- 廣告標準審查委員會

審議廣播電視廣告及購物頻道內容，並對負責其內

---

<sup>186</sup> 韓國放送通信審議委員會委員會業務簡介，  
[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/committee01.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/committee01.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>187</sup> 參閱同前註 174，頁 15。

容之業者或廣播電視頻道提供建議或意見。

➤ 特別諮詢委員會<sup>188</sup>

成員經韓國放送通信審議委員會委員同意後由主委任命，至多 15 位，由不同領域、擁有實務或學術經驗之專家組成。特別諮詢委員會又再分為小組，提供諮詢意見，如下分類<sup>189</sup>：

- 新聞報導和文化節目
- 娛樂節目
- 廣告
- 廣播語言
- 網路傳播
- 其他主題

➤ 放送言論特別委員會<sup>190</sup>

➤ 選舉放送審查委員會<sup>191</sup>

關於選舉廣播電視審議委員會（Election Broadcast Deliberative Committee）之組織與運作事項，包含選舉放送過程中之公平性審議等事項。

➤ 網路侵權爭議調解處<sup>192</sup>

負責調解網路資訊是否涉及隱私權侵害或誹謗等爭

---

<sup>188</sup> 韓國放送通信審議委員會委員會業務簡介，  
[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/committee02.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/committee02.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>189</sup> 參閱同前註 174，頁 15。

<sup>190</sup> 韓國放送通信審議委員會委員會業務簡介，  
[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/committee04.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/committee04.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>191</sup> 韓國放送通信審議委員會委員會業務簡介，  
[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/committee05.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/committee05.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>192</sup> 韓國放送通信審議委員會委員會業務簡介，  
[http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/committee03.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/committee03.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

議，並審議其內容是否達刑事或民事訴訟之構成要件。

#### 4. 韓國放送通信審議委員會功能與運作<sup>193</sup>

##### (1) 監理與審議

除監理審議廣播電視內容，確保公共利益，並鼓勵業者自律，以保護兒童及青少年外，亦就網際網路傳播內容進行審議，導正 ISP 業者的行為（例如禁止連結違法或有害內容、對會員停權等）並鼓勵其自律。

##### (2) 保障民眾權益

提供法律諮詢，並協助侵害權益爭端之調解，以保障民眾在網際網路空間中應享有之隱私權等權益。同時設置申訴中心，提供 24 小時全年無休的管道，受理民眾透過電話、電子郵件或親自陳情等申訴。

##### (3) 研擬內容監理政策及相關制度

制定並落實傳播內容審議規範，並研擬通訊傳播匯流後之內容審議綱領。

##### (4) 鼓勵多元優質內容製作

每季推薦兒童及青少年「10 大優質網站」，鼓勵兒少透過上網行為取得實用資訊；每月亦推薦 4 個精選節目，表揚提供節目的業者，鼓勵他們在節目內容製作上更加精進。

##### (5) 推動健全之網路文化

辦理媒體教育與推廣活動，提供對話的平臺與學習的管

---

<sup>193</sup> 參閱同前註 174，頁 16。

道，營造健全通訊傳播環境；並與教育部和其他政府單位合作，共同推廣「Green-i」活動，提供政府研發之「過濾軟體」，透過違法或有害兒少資訊的過濾，協助青少年正確運用資訊，並培養青少年的正確的價值判斷。

#### (6) 國際合作與交流

加入國際組織推動網際網路安全的國際合作，並舉辦國際會議與各國交流，研擬更健全的網際網路安全保護政策。其中，放送通信審議委員會已經代表韓國加入國際網路檢舉熱線聯盟（International Association of Internet Hotlines）。

### 5. 韓國放送通信審議委員會審查模式

#### (1) 韓國放送通信審議委員會不為懲處行為

當韓國放送通信審議委員會認定確有應懲處事項出現後，應立即通知韓國放送通信委員會；而韓國放送通信委員會（Korea Communications Commission）一經獲報放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）應懲處事項的通知後，則應立即依「廣電法」與「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」條文明定之懲處手段，對於應懲處之事項進行處置。

(2) 關於放送通信審議委員會應進行審查之事項，散見於各部法條當中，由法律直接賦予規制力，然因放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）審查範圍相當廣泛，僅就與本研究相關之重要審查事項整理如下表。

表格 三-1 韓國放送通信審議委員會審查事項與相關法規整理<sup>194</sup>

※本研究整理自卓越新聞獎基金會會議資料

	相關法條	審查職責
廣播與電視內容	兒童及青少年保護法第 8 條	判斷資訊是否屬於有害青少年之資訊。
網際網路內容	資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法第 44-7 條	審議網際網路內容中的違法資訊。
	資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法第 44-6 條、第 44-10 條	調解網際網路中關於誹謗事件的糾紛，並於當事人有提起訴訟需求時要求相對人提出個人資料。
	總統令	以促進健全通信道德為宗旨，審議並要求導正網路等電信路由上公布之資訊。
	兒童及青少年保護法第 8 條	判斷資訊是否屬於有害青少年之資訊。

## 五、小結

網路所帶來的問題，隨著電腦科技的進步逐漸引起各國政府的重視，以往單純就電視、廣播規制的措施已無法滿足現在多媒體環境的需求，英國、美國、澳洲和韓國遂依其背景，就原有的通訊傳播機關作合併或新設，以求在不影響人民權益之下有效管制網路內容，本章因此蒐集各國的規管機構並介紹之，茲整理如下表。

表格 三-2 各國規管機構介紹

※本研究團隊自行製作。

國家	規管機構	規管內容	經費來源

<sup>194</sup> 與談大綱：從韓國經驗探討公民審議機制，卓越新聞獎基金會網站，<http://www.feja.org.tw/modules/news002/article.php?storyid=281>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

國家	規管機構	規管內容	經費來源
英國	英國通訊傳播管理局 (Office of Communications)	政府機構。 為電視、廣播、固定網路、手機和無線電波的主管機關，但 <u>不規範網路內容</u> 。	政府預算、規費
	內政部轄下網路會報 (Home Office - Home Secretary's Internet Task Force)	政府機構，由網際網路兒童安全委員會替代。 提供安全使用網路的導引給兒童、青少年、父母和業者。	政府預算
	網際網路兒童安全委員會 (the UK Council for Child Internet Safety)	政府機構，取代內政部轄下網路會報。 集合產官學的資源，提高兒童、青少年和父母使用網路的安全意識，並使業者能自動配合來防止侵害。	政府預算
	網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation)	民間團體。 建立目的為建立乾淨的上網環境，與政府機構和其他民間團體及業者合作，讓兒童和青少年可免受不良網路內容侵擾。	會員繳費、募款
美國	聯邦通訊傳播委員會 (Federal Communications Commission)	政府機構。 通訊傳播主管機關，主管電信、媒體和資訊科技，尊重市場機制。	政府預算、規費
澳洲	澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority)	政府機構。 負責傳播、網際網路、無線電通訊及電信之營運和內容監管。	政府預算、規費
韓國	韓國放送通信委員會 (Korea Communications Commission)	政府機構。 制定廣播與通信政策與監理機關	政府預算
	韓國放送通信審議委員會 (Korea Communications Standards Commission)	政府機構。 確保包括廣播、電視及網路等傳播內容的公共價值與公正性，擔負著廣播電視節目及網	特別成立廣播發展基金、資訊通訊推廣基金

國家	規管機構	規管內容	經費來源
		路內容審議的重責大任。	和依總統令設立的基金。

## 第二節 業者自律

### 一、英國

#### (一) 業者自律的濫觴

1996 年 9 月在英國由兩大網路協會：國際網路檢舉熱線聯盟 (International Association of Internet Hotlines) 和倫敦網路交換中心 (London Internet Exchange) 及網路安全基金會 (the Safety-Net Foundation) 共同發表一份 R3 網路安全協議 (R3 Safety Net Agreement)<sup>195</sup>，願意共同遵守該協議中的守則，提供各種服務例如分級制度、熱線服務或通報制度等方法，讓使用者在網路上不易取得色情圖片，或讓業者可以迅速移除不當圖像，此即為業者自律的開始，但是業者們並非執法機關，網路的終端用戶必須對他們上傳的色情圖片負責，警察機關才是最終的法律執行者。

#### (二) 網路服務業者行為守則 (ISPA UK Code of Practice)

1. 網路服務業者協會 (The Internet Services Providers' Association) 是英國的網路服務業者組成的貿易協會，宗旨在於讓有組織的英國網路業者透過創新的技術、知識和經驗帶給英國社會更多的利益。
2. 網路業者可以自由選擇加入該協會，加入者必須遵守「網路服

<sup>195</sup> IWF History, <http://www.iwf.org.uk/about-iwf/iwf-history>, 最後點閱日：2013 年 4 月 5 日。

務業者行為守則」(ISPA Code of Practice)，且不能以契約或其他方式規避，但願意加入並遵守該守則的會員可以將 ISPA UK 的標籤放置在自己的網站上，以彰顯自己願意遵守該守則所規範的內容<sup>196</sup>。

3.該守則中特別明示協會的成員們雖不是英國網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation) 的當然成員，但因為協會致力於消滅網路上的不當資訊，所以成員們應根據下述方式與英國網路觀察基金會共同處理網路上的不當資訊：

- (1) 成員們應該提供連絡窗口以便取得英國網路觀察基金會的通知。
- (2) 當英國網路觀察基金會通知協會的成員們，其網頁上有英國網路觀察基金會認為屬於違法虐待兒童的圖片時，協會成員應該立即將網頁或圖片移除，若有技術上的困難而不能處理，也應立即通知英國網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation)。
- (3) 應英國網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation) 或執法機關要求，且技術上可支持，協會成員們應在一定的期限內保存被移除資料的副本。
- (4) 協會成員們應審慎注意英國網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation) 的建議和通知。

### (三) 網路服務業者自律行為

在網際網路兒童安全委員會 (the UK Council for Child Internet Safety) 的分類之下，網路服務業者分為下列數種：社群交往和互動設

---

<sup>196</sup> About Us, <http://www.ispa.org.uk/about-us/>, 最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

施的服務提供者（social networking and other user-interactive services）、搜尋服務提供者（the providers of search）、聊天即時通服務提供者（the providers of chat services, instant messaging）、內容提供者（the content providers）、網路連結設施提供者（the connectivity providers）、網路空間提供者（hosting providers）。以下就業者提供的服務不同分別就其自律的行為加以介紹：

### 1. 社群交往和互動設施的服務提供者（social networking and other user-interactive services）

（1）社群交往和互動設施是指用戶可以主動創造自己所屬的內容且與大家甚至世界分享。近年來之所以被重視，是因為網路服務提供者將所有的工具和軟體集合在一個平臺上，可以分享個人欲分享的資訊、文章、音樂、圖像，且可以聊天和使用電子郵件往來，或是網路遊戲社群、虛擬城市等<sup>197</sup>。

（2）典型的社群交往和互動設施的服務有<sup>198</sup>：Facebook、Flickr、Windows Live Spaces、World of Warcraft、Second Life。

### 2. 搜尋服務提供者（the providers of search）<sup>199</sup>

（1）搜尋服務分為兩種：付費搜尋（sponsored search）和自然搜尋（natural search）。前者為現今較為大宗的搜尋模式，業者提供平臺讓大眾搜尋，而民眾也因此搜尋到與關鍵字相關的頁面；後者是讓某些關鍵字曝光率增高，因此讓搜尋不但成為一種商業模式，也讓媒體擁有者與搜尋引擎業者發展出合作關係。

---

<sup>197</sup> See UKCCIS, Good Practice Guidance for the Providers of Social Networking and Other User-Interactive Services, at 6, (2010).

<sup>198</sup> See UKCCIS, Good Practice Guidance for the Providers of Social Networking and Other User-Interactive Services, at 6-7, (2010).

<sup>199</sup> See UKCCIS, Good Practice Guidance for the Providers of Search (2010).

(2) 搜尋服務的提供，需要靠自動系統蒐集大量的網頁和資訊，有時難免連違法訊息都蒐集到，如果要用戶能安全使用搜尋系統，必須結合軟體如過濾技術和用戶的選擇內容方能達到目的。故搜尋的內容從限制違法內容、成人內容或兒童安全的搜尋服務都可以是選擇的方法，而過濾技術也分為從用戶端限制或直接在載具如電腦或手機裡設定。除了上述方式外，空隙頁面和彈出警告視窗也會是方法之一，均可以讓用戶在閱覽不當資訊前有預警的效果。

### 3. 聊天即時通服務提供者 (the providers of chat services, instant messaging)<sup>200</sup>

聊天在發展初期，是在由網路服務提供者所提供的公開聊天室裡，每人都會有一個暱稱來表示身分，若是私人聊天或一對一的聊天則會比較像即時通，也是即時通的演變來源。在這些聊天的過程中，可能伴隨著不當內容、誘導行為所產生的霸凌、性虐待或其他像違法下載或駭客行為等侵害行為。

因此這些聊天或即時通的服務提供者，在提供服務的同時，為避免用戶受害，會在註冊之時只蒐集必要的資訊，並在用戶的使用介面上提供拒絕的按鈕、通報系統、屏蔽髒話和禁止洩露數字的過濾技術、記錄對話的功能以及對隱私權的警示等。

除此之外，聊天或即時通服務提供業者須善盡對聊天室的監控義務，並告知聊天室的用戶其應遵守的規矩，或可直接在聊天室或即時通的軟體中禁止分享連結。

### 4. 內容提供者 (the content providers)、網路連結設施提供者 (the

---

<sup>200</sup> See UKCCIS, Good Practice Guidance for the Providers of the Providers of Chat Services, Instant Messaging (IM) and Internet Connectivity Content and Hosting (2010).

connectivity providers)、網路空間提供者 (hosting providers)<sup>201</sup>

網頁上的資料五花八門，各種資訊都有，自然人、公司、機構等運用網頁來展現他們的資訊和興趣，如何從中規範即成為難題。兒童容易藉由瀏覽網頁接觸到違法的內容、透過網路空間成為有心人士犯罪的對象或因為缺乏注意而洩露個人資訊等。

為避免發生上述狀況，內容提供者、網路連結設施提供者和網路平臺提供者必須符合法律的依據，例如資訊保護法 (the Data Protection Act) 或其他相關的法令，以及將網頁上內容作分級；若提供的屬成人方能閱覽的內容，則必須確保閱覽者為成人；應在網頁上註記瀏覽者或設備使用者若不遵守規定，將有可能觸犯法律；服務提供者也應該在使用網頁上放置通報系統，如英國網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation) 的通報電話或網址等。

5. 業者的自律行動有：

- (1) 服務提供者必須就安全資訊和注意資訊作教育訓練<sup>202</sup>。
- (2) 服務提供者需就網頁上的內容負編輯責任<sup>203</sup>。
- (3) 用戶註冊時應符合法律要求，且應提供用戶可以隱藏的功能，並強調業者與執法機關的合作關係；若技術可及，在用戶註冊時給予特殊的編號，例如 IP 位置，或在用戶的電腦或手機中放進 cookies，避免未成年用戶重複註冊<sup>204</sup>。
- (4) 需讓用戶知曉他們提供的個人資料可能會被公開搜尋，並提醒用戶了解隱私權的重要，且需提供通報的系統讓用戶

---

<sup>201</sup> See UKCCIS, Good Practice Guidance for the Providers of the Providers of Chat Services, Instant Messaging (IM) and Internet Connectivity Content and Hosting, at 11 (2010).

<sup>202</sup> See UKCCIS, Good Practice Guidance for the Providers of Social Networking and Other User-Interactive Services, at 21 (2010).

<sup>203</sup> See *id.* at 22.

<sup>204</sup> See *id.* at 22-24.

可以通報不當的訊息以便移除<sup>205</sup>。

#### (四) 小結

綜前所述，英國的網路服務業者的自律行為自 1996 年起簽訂 R3 網路安全協議 (R3 Safety Net Agreement) 便有跡可循，英國網路服務業者協會成立後，在會員規約中規範所有會員必須遵守「網路服務業者行為守則」，且該守則中明示協會會員必須與英國網路觀察基金會合作，共同消滅網路上的不當資訊。

另外，因為防護兒童及少年上網安全的措施相當多樣，保護的程度也不盡相同，為使網路服務業者能有參考的方向，英國網際網路兒童安全委員會 (the UK Council for Child Internet Safety) 便召集產官學的專家，共同商討依網路服務的不同，擬定可供不同網路服務業者參考行為準則，這些準則中，會先定義各種不同的網路服務，並列出兒童及少年可能會因為這些服務遇到的問題，進而列出解決的方法供業者參考。

## 二、美國

### (一) 由法律規管轉向業者自律

依前所述，美國政府在許多網路規管法案都難逃違憲宣告命運後，美國聯邦通訊傳播委員會逐漸改變立場，認為網際網路管理宜採取「政府應盡量避免不必要的管制」、「以科技的方式對網路內容作勸導與管理」、「鼓勵網際網路業者自律」的態度，因此公權力直接介入的色彩逐漸淡化，改以鼓勵業者自律的方式來淨化網際網路環境，其中最具代表性的自律方式首推網路分級制度的建立。

網路分級制度的精神主要在於將內容選擇的權利交還到網路使

---

<sup>205</sup> See *id.* at 24-25.

用者的身上，不硬性以法律規定的方式來剝奪成年網路使用者的權利，並且尊重內容提供者發表言論的自由，不去對資訊源頭設限，尊重社會上多元價值觀<sup>206</sup>，不同於法律規範，這是一個由下而上的善意機制。然而為避免政府置身事外，讓網際網路成為無政府狀態，學說上亦有認為在鼓勵網路使用者、網際網路服務提供者在充分運用網路分級制度與過濾軟體等科學技術之外，為確保網路分級制度的實施成效，仍應以政府強行法制作為後盾或是行政上的適度誘導<sup>207</sup>。相較於其他的管制方式，網路分級制度有以下優點：

1. 網際網路業者自律相較於法令規範更具彈性
2. 網際網路業者配合度較高
3. 網際網路業者自律相較於過濾技術有更高的準確度

## （二）RSACi（Recreational Software Advisory Council on the Internet， 網際網路娛樂軟體顧問委員會分級服務）分級標準

為使網路分級制度有統一標準技術可資遵循，美國麻省理工學院（Massachusetts Institute of Technology）在依循 W3C（World Wide Web Consortium）驗證標準下制定了 PICS（Platform for Internet Content Selection）技術標準協定，其特徵在於要求提供網路資訊的網站經營者，或散佈網路資訊者，自願就其網站內容或其所散佈的網路資訊內容自我分級，而必須該自我分級的結果寫入該網頁的電腦程式中，並且同時將該自我分級的標示，顯示在該網頁上或者其所散佈的網路資訊上。網路使用者可以將這些分級標準預先設定在其所使用的過濾軟體中，如果特定網站的內容超過網路使用者本身所設定的分級標準，該網頁資訊即會被自動刪除，此等設計自足以讓使用者長期、有效地過濾網路資訊。

<sup>206</sup> 參閱劉宇華，論網路內容之規範管理—以我國網路分級制度為中心，世新大學法學院碩士論文，頁 63，2006 年。

<sup>207</sup> See Note, The Principles for User Generated content Services: A Middle-ground Approach to Cyber-governance, 121, HARV. LAW. REV. 1387, 1396-97 (2008).

當 PICS 標準誕生後，首先由非營利組織網際網路娛樂軟體顧問委員會（the Recreational Software Advisory Council）開始推動 PICS 規範網路分級應用，網際網路娛樂軟體顧問委員會為網路內容分級組織網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）的前身，其並與微軟共同研究發展出了「RSACi 分級過濾系統」。RSACi 分級系統的目的，在於提供簡單而有效率的評分標準，讓大眾，尤其是父母，能夠經由一個公開、客觀的分級系統所提供的資訊，來選擇其所想要的網站。

RSACi 將網站的內容共分成四類：色情（sex）、裸露（nudity）、暴力（violence）以及用語（language），每一個類別下又細分為 5 個等級<sup>208</sup>。

### （三）網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）

網際網路娛樂軟體顧問委員會（the Recreational Software Advisory Council）改組成全球化的網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）後，制定新的分級詞彙：Language、Nudity and Sex、Violence 以及 Other topics，每個項目再細分為「是」或「否」二級，依據所提的標準，除此之外，網際網路內容分級協會也提供一套線上網頁評分系統，網路內容提供者或網站管理者可經由瀏覽器連接網際網路內容分級協會的網站進行網頁註冊評分。基本上網際網路內容分級協會的系統，是以網頁管理者為自己的網頁評分，而非透過一個較客觀的第三者，因此在評分標準的認定上也可能會產生些許的差異<sup>209</sup>。

根據網際網路內容分級協會的作業方式，乃由網站經營者進入該協會網站，並在該協會網站的問卷分級網頁，依照網站內容填寫問卷，問卷即採用 RASCI 分級標準，網站經營者必須根據此套標準先選擇網

<sup>208</sup> 網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association） 官方網站 <http://www.icra.org/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>209</sup> 參閱施毓琦，網路內容管理與分級之研究，美國資訊科學與技術學會台北學生分會會訊，第 15 期，頁 57，民國 91 年 6 月。

站內容屬性，屬於性、裸體、語言、暴力的哪一項，再依網站內容的程度填寫問卷，其後網際網路內容分級協會便會根據網站經營者所填寫的問卷內容作出判斷，給予分級標籤，網站經營者可將此分級標籤貼於網站程式碼，至今為止全世界已經有超過 120000 個網站使用 RASCI 這個分級制度，父母以及網路使用者可以藉由瀏覽器設定來過濾這些網站。

網際網路內容分級協會要求且准許，有著不同文化背景的全球網站可以基於自我主觀判斷來對網站內容分級，RASCI 標準目前已經被多數國家轉譯，也因此較為容易達成國際標準上過濾網路內容的目的。

網際網路內容分級協會)的成員包括了 AOL Europe、Bell Canada、British Telecom、Bertelsmann Foundation、Cable & Wireless、Electric Network Consortium Japan、IBM、the Internet Watch Foundation、Microsoft Corp、UUNet 等。依照網際網路內容分級協會執行董事 Stephen Balkam 的說法，網際網路內容分級協會乃網際網路業者對 1996 年美國通訊端正法 (The Communications Decency Act) 所做出的回應，並試圖對抗政府的網際網路管制政策。

### 三、澳洲

根據 1992 年的廣播電視服務法 (Broadcasting Services Act) 和 2001 年互動賭博法 (the Interact Gambling Act) 所規定，澳洲對網路的管制採「共管制度」(co-regulation)，即政府、產業和社會皆共同監管網路安全。而澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 被要求要監督網路內容並提供業者和網路服務業者所訂定的業者守則。

#### (一) 網路產業準則 (Internet Industry Codes of Practice )

2005 年 5 月，前澳洲廣播主管機關——澳洲廣播局基於 1992 年

的廣播電視服務法(Broadcasting Services Act)第 216B 附件 5(Schedule 5) 和第 216D 附件 7 (Schedule 7) 的規定發展出共管制度，鼓勵 ISP 業者和內容提供業者(internet content host) 共同發展業者守則，並要求業者應有保護消費者的義務，其中應包含廣播電視服務法(Broadcasting Services Act) 要求的內容和標準，例如應提供有效的過濾軟體，或提供網路內容安全的警示訊息等。而澳洲網際網路產業協會(Internet Industry Association) 也已根據立法制訂前述所要求的網路產業準則<sup>210</sup>。

## (二) 網路產業準則的制定者—澳洲網際網路業者協會 (Internet Industry of Association of Australia)

如前段介紹所述，網路產業準則是由澳洲網際網路業者協會 (Internet Industry of Association of Australia) 作為業者的代表，根據廣播電視服務法 (Broadcasting Services Act) 所制定，供所有澳洲網際網路業者協會會員遵守的產業守則。

澳洲網際網路業者協會是澳洲全國性的網路產業組織，目前有超過 200 名會員，包括電信產業業者、網頁設計和發行者、網路建立者、電子商務業者和顧問、硬體銷售者、系統整合業者、銀行、保險商、資訊法律事務所、ISPs、教育機構、研究員以及提供專業和技術支援服務的業者。澳洲網際網路業者協會會員們在企業及法規的相關議題上提供政策意見給政府，並倡導增進澳洲媒體的可得性、公平性、可靠性<sup>211</sup>。

澳洲網際網路業者協會自訂網路產業準則 (Internet Industry Codes of Practice) 並向通訊與媒體管理局報備，經其審查並批准該準則的通過，藉此促使網路內容經營者 (internet content hosts, ICHs) 及

---

<sup>210</sup> Online content regulation，通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 官網：[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_300106](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_300106)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>211</sup> 參閱國家通訊傳播委員會，赴澳洲考察網路安全相關機制，第 9 頁，2007 年。

服務提供者 (internet service providers, ISPs) 對於網路內容採取適當措施，並可提升網路使用者對網路的信賴及使用率。當業者的網站內容有不符規定時，該協會將予以適時提醒，若業者仍不進行處理，協會則會取消其會員資格。而在過濾軟體方面，該協會也以較便宜之價格提供給澳洲政府，以利民眾下載。

### (三) 網路產業準則執行與考核

當澳洲廣播局 (Australian Broadcasting Authority) 併入澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 後，由通訊與媒體管理局接手前述澳洲廣播局的責任，即查核業者是否盡到保護消費者義務，而澳洲通訊與媒體管理局查核的對象為澳洲主要的 ISP 業者，約 24 家，共佔澳洲 85% 網路市場<sup>212</sup>。

澳洲通訊與媒體管理局考核的內容，為網路業者是否有根據產業準則的規定保護消費者，及提高業者的安全意識，包括是否有提供適當的過濾機制、確保兒童或少年在未經家長或老師的同意下不能登入或註冊帳號等<sup>213</sup>。其中第 12.1 條和 12.2 條中提到的「ladybird seal」是「家庭友好使用計畫」(the 「Family Friendly ISP」 scheme) 標章，ISP 業者若願意加入該計畫，則可以在其網頁放上「ladybird seal」的紅瓢蟲圖案，以彰顯他們願意遵守網路產業準則<sup>214</sup>。

澳洲通訊與媒體管理局的查核程序為先通知業者準備開始查檢，在正式查檢之前，業者們可了解澳洲通訊與媒體管理局對於查檢的注

---

<sup>212</sup> See Australian Communications and Media Authority, ISP code compliance audit, 5 (2006).

<sup>213</sup> Internet Industry Codes of Practice : Codes for Industry Co-regulation in Areas of Internet and Mobile Content (Pursuant to the Requirements of the Broadcasting Services Act1992) , [http://www.acma.gov.au/webwr/aba/contentreg/codes/internet/documents/iia\\_code\\_2005.pdf](http://www.acma.gov.au/webwr/aba/contentreg/codes/internet/documents/iia_code_2005.pdf) , 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

<sup>214</sup> “12.1 Within four months following the registration of this Code, ISPs must have a prominently displayed and easily accessible button entitled ‘Onlin Safety’(Onlin Safety button) on the ISP’s Home Page

12.2 Where an ISP has qualified to become a IIA Family Friendly ISP, the Ladybird Seal can be used as the Online Safety button to link to the Safety Page (Internet Industry Codes of Practice : Codes for Industry Co-regulation in Areas of Internet and Mobile Content, 2005)”

意事項，也可對查檢的過程提出意見，接著澳洲通訊與媒體管理局會針對業者們提出的意見先做預檢，並邀請業者就預檢的結果提出意見，最後才是正式檢查，正式檢查也會將之前預檢的意見列檢查項目中。結束正式檢查後，澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）會出具一份附評估意見的報告，列出受檢查的業者是否按照網路產業準則施行。

#### 四、韓國

##### （一）SafeNet 網際網路內容分級服務

隨著網際網路普及率的快速提升，兒童及青少年權益的重視成為國際潮流，同時被視為社會責任的一環，包括防火牆軟體（blocking software）、兒童使用者專區（kids zone）及相關法律的設置，都是各國政府與相關軟體建設努力推動的目標。其中，「SafeNet」網路內容分級服務即是放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）極力推動的網路內容防護制度，希求網路內容的提供者透過「自律」的方式落實網路內容的分級，力行資訊有效性與可信度的加強，以保護兒童及青少年權益，並且使一般網路使用者針對網際網路資訊內容的選擇權同時得到保障，以實現業者的社會責任。

##### 1. 制度簡介

###### （1）成立背景

「SafeNet」制度是韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）針對韓國網際網路現況所設計的內容分級服務系統，同時提供網路內容提供者內容的自我分級以及網際網路使用者按程度選擇的資訊過濾。目前SafeNet的分類標準包含了五大類型，在五大類型之中再進一步細分為五個層級，按照層級高低劃分出網際網路使用者所欲限

制之需求程度<sup>215</sup>。

其中，為了合於諸如「RSACi」、「網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）」等網際網路內容分級的國際分級標準，「SafeNet」在網際網路內容分級服務中提供下載的「過濾軟體」也有所因應，以確保 SafeNet 達成相容於前述國際標準的目標。

此分級制度由政府所制訂，然並無強制要求業者採用，若業者自行基於企業責任與社會責任之考量下採用，應屬業者自律之範圍。

## （2）功能

「SafeNet」網際網路內容分級制度的建立是一個雙贏的模式，除了督促網路內容提供者實現對於網際網路使用者的社會責任並提供網路內容提供者既有的標準使加以遵循外，同時，當健全而可靠的網際網路空間被確立之下，網路內容提供者的資訊獲得信賴，更能促進網際網路使用者生活品質的提升，達到互益的效果。

## （二）分級系統（Rating System）

在以自律為主的框架下，韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）為了提升網際網路使用公眾的利益，實行內容分級服務。該系統是針對網際網路資訊設置揀選系統，透過「類型」與「等級」的分類供網路內容提供者與網際網路使用者進行選擇，其中又包括針對自有內容的「自我分級服務」（Self Rating Service）以及針對外來猥褻與暴力資訊的「第三人分級服務」（Third Party Rating Service）。

---

<sup>215</sup> Introduction on Use of Rate, <http://www.safenet.ne.kr/userate.do>, 最後點閱日：2013年4月27日。

## 1. 自我分級服務<sup>216</sup>

透過自我分級服務，網路內容提供者自發地依據「分級標準」將網頁進行「標籤」(Labeling)，而網際網路使用者則透過韓國資訊傳播道德委員會 (Information Communication Ethics Committee, ICEC) 所提供的過濾軟體「識別」前開「標示」，揀選合適的資訊方加以使用。

網路內容提供者自發地將所提供之 HTML 網頁中寫入「META」標示 (使用 PICS 標籤)，而網際網路使用者則透過過濾軟體或以網頁瀏覽器的識別功能辨識 PICS 所標籤的內容類型與等級，按照所設定的分級等級利用網際網路內容分級服務。

## 2. 第三人分級服務<sup>217</sup>

第三人分級服務則是在建立外來猥褻與暴力內容的「分級資料庫」，提供給網際網路使用者作為參考。

第三人分級服務是由韓國放送通信審議委員會所推動，由「標籤單位伺服器」(label bureau server) 進行標籤資料庫的分布，當網際網路使用者安裝可以辨識標籤單位伺服器的過濾軟體時，即使使用者並未使用前述的 PICS 標籤辨識軟體，仍然可以使用網際網路內容分級服務。

表格 三-3 韓國網際網路內容分級服務基本概念整理<sup>218</sup>

※本研究整理自韓國放送通信審議委員會 SafeNet 網站

	分級標準	內 容
分級 架構	技術標準 (Technical	為了「標籤」與「內容揀選」所建立。

<sup>216</sup> What is the rating system?, <http://www.safenet.ne.kr/rsys.do>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

<sup>217</sup> What is the rating system?, <http://www.safenet.ne.kr/rsys.do>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

<sup>218</sup> Technical Standards, <http://www.safenet.ne.kr/tstan.do>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

	分級標準	內 容
	Standard)	依 W3C 建立的 PICS (Platform for Internet Content Selection) 進行。
	分級標準 (Rating Standard)	將內容依選定等級分類的標準。 國際上有許多不同的分類標準，舉凡「網際網路內容分級協會 (Internet Content Rating Association)」、「RSACi」、「Safesurf」皆屬之。韓國放送通信審議委員會則以「SafeNet」分級標準作為基準。
	分級管理者 (Rating Administrator)	統籌管理整體分級系統的機構或團隊。
標籤系統		網路內容提供者或第三人使用依「分級標準」設定的「技術性標準」進行標籤。 標籤的單位可以是首頁、首頁中的目錄、抑或是首頁所連結之頁面，依網路內容提供者之選擇而定。
過濾系統		由使用者按過濾程式選擇使用等級後，過濾程式依使用者之選擇讀取網址內之標籤。幾個韓國大型入口網站如 MS Explorer 與 Netscape 等瀏覽器已內建了過濾程式。

### 3. 技術標準

採用網路內容篩選平臺 (Platform for Internet Content Selection, PICS) 的技術標準。

### 4. 分級標準與建議分類方式

#### (1) 分級標準<sup>219</sup>

下表所列之網際網路內容分級標準是依照特定類型區分的

<sup>219</sup> Rating Standards, <http://www.safenet.ne.kr/rstan.do>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

網路內容分級指標。

表格 三-4 韓國 ICEC SafeNet 分級標準

※本研究整理自放送通信審議委員會 SafeNet 網站

級數	猥褻	性行為	暴力	言論	其他
4	暴露生殖器	性犯罪或露骨的性行為	虐殺	露骨的性言論	關於施用毒品、使用武器的煽動或賭博行為 酗酒或抽菸的煽動
3	全身赤裸	暗示的性行為	殺人	激烈的侮辱言論	
2	裸露	衣著完整的愛撫	傷害	粗俗的侮辱言論	
1	褪去衣物	熱吻	打鬥	一般的侮辱言論	
0	以上皆無	以上皆無	以上皆無	以上皆無	以上皆無

(2) 建議分類方式：依年齡分級<sup>220</sup>

表格 三-5 建議分類方式：依年齡分級

※本研究整理自韓國放送通信審議委員會 SafeNet 網站

	猥褻	性行為	暴力	言論
所有年齡層皆可 (小學男生、小學女生)	第 1 級	第 0 級	第 1 級	第 0 級
限於 12 歲以上 (國中男生、國中女生以上)	第 2 級	第 2 級	第 2 級	第 1 級

<sup>220</sup> Rating Standards, <http://www.safenet.ne.kr/rstan.do>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

	猥褻	性行為	暴力	言論
限於 15 歲以上 (高中男生、高中女生以上)	第 2 級	第 2 級	第 3 級	第 2 級
限於 18 歲以上 (成人)	第 3 級	第 3 級	第 4 級	第 4 級

## 5. 分級系統的運用與推廣<sup>221</sup>

- (1) 為了提供網際網路使用者「網際網路內容分級服務」，韓國放送通信審議委員會研發「過濾軟體」，針對違法或有  
害的資訊，例如猥褻或暴力的內容，進行過濾與排除。
- (2) 在過濾軟體研發至一定程度後，韓國放送通信審議委員會  
基於建造優質網路環境的長遠考量，已陸續將過濾軟體的  
技術轉移至私人軟體公司，以促進多功能過濾軟體的持續  
開發。目前，接受韓國放送通信審議委員會過濾軟體技術  
移轉的公司已經結合原先過濾軟體以及其他多樣化的功  
能，將新一代的產品推向市場；而韓國放送通信審議委員  
會所研發的過濾軟體「SafeNet 1.1」則基於公共利益，免  
費提供予與兒少相關之公眾機構以及無力負擔費用的民  
眾。
- (3) 個人用戶於個人電腦上使用此過濾軟體時，首先應選擇合  
適之分級等級；學校或學院等機構使用之內容分級服務則  
安裝於伺服器上的專用過濾軟體。所有採用前述韓國放送  
通信審議委員會所提供之技術的公司皆致力於過濾軟體  
的研發，期待陸續發展出多功能而具備高品質的過濾軟

<sup>221</sup> Introduction on Use of Rate, <http://www.safenet.ne.kr/userate.do>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

體。

## 五、小結

網際網路的規範可綜合政府、民間和業者的力量，由於政府處於優越的外在地位，以誘因和懲罰使業者遵守規範，但若業者們能遵守自我規範，便能降低由政府管制的成本，且網路上的內容和訊息常引起民眾的議論，更能藉此形成社會的價值觀。茲將前述業者自律措施整理成下表。

表格 三-6 各國業者自律措施介紹

※本研究自行整理。

國家	業者自律措施
英國	由網路業者協會自訂守則，並要求所有加入協會的業者均要遵守，且該守則明訂與英國網路觀察基金會（Internet Watch Foundation）合作，若發現不當資訊，願意通知和移除。
美國	業者自行採用網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）的內容分級制度（RSACi）為自律方式，將自己的網站內容分級，再由網路使用者自行決定可以瀏覽哪些等級的內容，將選擇權交還至網路使用者手上。
澳洲	根據廣播電視服務法（Broadcasting Service Act）的規定，由澳洲網際網路業者協會（Internet Industry of Association of Australia）為代表制定產業準則，要求業者遵守，澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）將定期考核。
韓國	無明顯業者自律的行為，但政府刻正推動中，提出「SafeNet」的分級制度，讓願意自律的業者自行分級，以期所提供之資訊能受大眾信賴。

### 第三節 網路內容監理的法律架構

#### 一、英國

英國原則上仍以現有法律管理網路內容，而未設立專法管制，而是就個案發生時，適用相關法律處理，可能涉及的法律分述如下：

##### (一) 通訊傳播法 (Communications Act 2003)

通訊傳播法 (Communications Act 2003) 第 127 條<sup>222</sup>規定致使或用通訊傳播技術散播不雅或猥褻的資訊者，或意圖使他人因為上述不雅或猥褻資訊而感到厭煩或不舒服而散播者，亦相同受法律規範。違反者，最高可受 6 個月有期徒刑或併科罰金 5000 英鎊。

##### (二) 電腦誤用法 (Computer Misuse Act 1990)

對於駭客入侵帳號等線上或網路霸凌的情況便可適用此法。

##### (三) 誹謗法 (Defamation Acts 1952, 1996)<sup>223</sup>

誹謗屬民事普通法，只要有公開的資訊已侵害到任何個體或機構的名譽，包含在網路上公開的資訊，都可適用該法。受害人須舉證證明其名譽受損，但不須證明誹謗的事實是否為真。而對於放置誹謗資訊的網站，受害人可以請求該網站的擁有者或管理員移除相關誹謗資

---

<sup>222</sup> “ 127Improper use of public electronic communications network

(1)A person is guilty of an offence if he—

(a)sends by means of a public electronic communications network a message or other matter that is grossly offensive or of an indecent, obscene or menacing character; or (b)causes any such message or matter to be so sent.

(2)A person is guilty of an offence if, for the purpose of causing annoyance, inconvenience or needless anxiety to another, he—(a)sends by means of a public electronic communications network, a message that he knows to be false, (b)causes such a message to be sent; or (c)persistently makes use of a public electronic communications network.

(3)A person guilty of an offence under this section shall be liable, on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding level 5 on the standard scale, or to both.

(4)Subsections (1) and (2) do not apply to anything done in the course of providing a programme service (within the meaning of the Broadcasting Act 1990 (c. 42)). (Communications Act 2003) ”

<sup>223</sup> Defamation Acts 1996, §1.

訊，且擁有者或管理員一旦得知誹謗資訊的存在，即不能主張 1996 年的誹謗法（Defamation Act 1996）中規定的無辜或不知情抗辯。所以當進入訴訟後，受害人便可以聲請執行命令請求移除誹謗資訊，並可向網站管理員或放置誹謗資訊的人提起訴訟。

#### （四）惡意溝通法（Malicious Communications Act 1988）

本法規範行為人意圖使人焦慮、畏怖而傳送不雅、脅迫的信件、通訊內容或其他東西給他人<sup>224</sup>。

#### （五）猥褻出版品法（Obscene Publications Act 1959）

出版猥褻物屬違法行為，出版的行為包含發行、展示、播放、演出猥褻行為或流通相關的檔案，猥褻物是指會讓人閱讀、觀看或聽聞後會產生腐敗和墮落（depravity and corruption）的東西，且其不限於性的腐敗和墮落<sup>225</sup>。

#### （六）兒童保護法（Protection of Children Act 1978）<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> “Offence of sending letters etc. with intent to cause distress or anxiety.

(1) Any person who sends to another person—

(a) a letter, electronic communication or article of any description which conveys—(i) a message which is indecent or grossly offensive; (ii) a threat; or (iii) information which is false and known or believed to be false by the sender; or

(b) any article or electronic communication which is, in whole or part, of an indecent or grossly offensive nature, is guilty of an offence if his purpose, or one of his purposes, in sending it is that it should, so far as falling within paragraph (a) or (b) above, cause distress or anxiety to the recipient or to any other person to whom he intends that it or its contents or nature should be communicated.

(2) A person is not guilty of an offence by virtue of subsection (1)(a)(ii) above if he shows—

(a) that the threat was used to reinforce a demand made by him on reasonable grounds; and

(b) that he believed, and had reasonable grounds for believing, that the use of the threat was a proper means of reinforcing the demand.

(2A) In this section “electronic communication” includes—

(a) any oral or other communication by means of a telecommunication system (within the meaning of the Telecommunications Act 1984 (c. 12)); and

(b) any communication (however sent) that is in electronic form.

(3) In this section references to sending include references to delivering or transmitting and to causing to be sent, delivered or transmitted and “sender” shall be construed accordingly.

(4) A person guilty of an offence under this section shall be liable on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding level 5 on the standard scale, or to both. (Malicious Communications Act 1988, §1) ”

<sup>225</sup> Obscene Publications Act, 1959, 7 & 8 Eliz. 2, c. 66.

<sup>226</sup> Protection of Children Act 1978, c.37.

該部兒童保護法主要是為了禁止製造和散佈以兒童為主體的不雅圖像，不論以怎樣的型態出現。規範的範圍包括使用或製造、允許使用或製造、散佈、展示、為了展示和散佈而持有上述不雅圖像等，且最高可處 10 年有期徒刑。普通的持有則由 1988 年刑法規範，最高可處 5 年徒刑。

然而，2003 年的性侵害法（Sexual Offences Act 2003）第 46 條對於 1978 年的兒童保護法中，關於「製造」的定義有些許改變，一個人持有不雅圖像的目的若是為了犯罪偵查、調查或為了刑事訴訟的目的，則該個人可以此為抗辯不受兒童保護法所規範，這種舉證責任的倒置，是為了讓使用兒童不雅圖案來辨識其他兒童性犯罪行為的技術人員，不為刑法所繩，以達到防止兒童性剝削目的。皇家檢察署（Crown Prosecution Service）和首席警察協會（the Association of Chief Police Officers）因此簽了一份備忘錄（Memorandum of Understanding），該備忘錄提及數點關於技術人員對不雅圖片的使用，例如技術人員的角色是可以被辨識的、違法圖片的通報速度、違法圖片的持有和保存都經過適當程序等。

#### （七）騷擾防治法（Protection of Harassment Act 1997）

此法禁止的行為擴及任何會導致他人警戒和痛苦的行為。該法第 4 條<sup>227</sup>規定行為人明知或應知其行為會造成他人心中生畏怖，甚至對自

<sup>227</sup> “ Putting people in fear of violence.

(1) A person whose course of conduct causes another to fear, on at least two occasions, that violence will be used against him is guilty of an offence if he knows or ought to know that his course of conduct will cause the other so to fear on each of those occasions.

(2) For the purposes of this section, the person whose course of conduct is in question ought to know that it will cause another to fear that violence will be used against him on any occasion if a reasonable person in possession of the same information would think the course of conduct would cause the other so to fear on that occasion.

(3) It is a defence for a person charged with an offence under this section to show that—

(a) his course of conduct was pursued for the purpose of preventing or detecting crime,

(b) his course of conduct was pursued under any enactment or rule of law or to comply with any condition or requirement imposed by any person under any enactment, or

(c) the pursuit of his course of conduct was reasonable for the protection of himself or another or for the protection of his or another's property.

(4) A person guilty of an offence under this section is liable—

(a) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding five years, or a fine, or both,

身的安全感到不安者，行為人應就其行為負刑事責任，最高可求處 5 年徒刑且併科罰金。除此之外，被害人也可提起訴訟向加害人請求民事的損害賠償。

#### (八) 公共秩序法 (Public Order Act 1986)

本法第 5 條<sup>228</sup>規定，意圖以強暴、脅迫、恐嚇的行為（包括但不限於可看見或聽見）騷擾他人，使之感到痛苦和警戒。且用手機照相或錄影並傳送亦為犯罪行為所及。

#### (九) 性侵害法 (Sexual Offences Act 2003)

本法規定，若鼓勵未滿 13 歲或 13 歲以上但未滿 16 歲的兒童或少年參與性行為，不論是要要求兒童或少年表演觸碰自己、在錄影機前

---

or

(b) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months, or a fine not exceeding the statutory maximum, or both.

(5) If on the trial on indictment of a person charged with an offence under this section the jury find him not guilty of the offence charged, they may find him guilty of an offence under section 2.

(6) The Crown Court has the same powers and duties in relation to a person who is by virtue of subsection (5) convicted before it of an offence under section 2 as a magistrates' court would have on convicting him of the offence. (Protection from Harassment Act 1997, §4)

<sup>228</sup> “Harassment, alarm or distress.

(1) A person is guilty of an offence if he—

(a) uses threatening, abusive or insulting words or behaviour, or disorderly behaviour, or

(b) displays any writing, sign or other visible representation which is threatening, abusive or insulting, within the hearing or sight of a person likely to be caused harassment, alarm or distress thereby.

(2) An offence under this section may be committed in a public or a private place, except that no offence is committed where the words or behaviour are used, or the writing, sign or other visible representation is displayed, by a person inside a dwelling and the other person is also inside that or another dwelling.

(3) It is a defence for the accused to prove—

(a) that he had no reason to believe that there was any person within hearing or sight who was likely to be caused harassment, alarm or distress, or

(b) that he was inside a dwelling and had no reason to believe that the words or behaviour used, or the writing, sign or other visible representation displayed, would be heard or seen by a person outside that or any other dwelling, or

(c) that his conduct was reasonable.

(4) A constable may arrest a person without warrant if—

(a) he engages in offensive conduct which [F1a] constable warns him to stop, and

(b) he engages in further offensive conduct immediately or shortly after the warning.

(5) In subsection (4) “offensive conduct” means conduct the constable reasonably suspects to constitute an offence under this section, and the conduct mentioned in paragraph (a) and the further conduct need not be of the same nature.

(6) A person guilty of an offence under this section is liable on summary conviction to a fine not exceeding level 3 on the standard scale. (Public Order Act 1986, §5)

面將手伸入底褲，均屬性侵害；第 12 條則規定，行為人為滿足自己的慾望，致未滿 16 歲的少年觀看性行為，包括一起看色情錄影，違犯此行為之人最高可處 10 年有期徒刑。第 15 條則規定，已滿 18 歲之行為人，意圖為前述行為而與世界各地未滿 16 歲之人見面。性侵害法的立法目的是為了保護兒童，使其不接觸意圖對兒童性侵害的成人，但若行為人相信兒童已滿 16 歲則不構成該犯罪行為。

#### (十) 自殺法 (Suicide Act 1961)

該法規定，鼓勵或幫助他人自殺，不論是在線上或不在網路上，均構成本罪，而最高可處 14 年有期徒刑。

## 二、美國

美國國會有鑒於網際網路使用的特性，為避免兒童與少年暴露於色情資訊下，造成身心健康影響與性價值觀的偏差，曾三度立法規範兒童及少年使用網際網路接觸色情資訊，此三項法令分別為通訊端正法 (The Communications Decency Act)、兒童線上保護法 (Child Online Protection Act)、兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act)，謹擇重點說明如下。

#### (一) 通訊端正法 (The Communications Decency Act of 1996)

為管制網際網路上氾濫的色情資訊，美國國會於 1996 年 2 月間快速通過通訊端正法案 (The Communications Decency Act of 1996)，專為規範未成年人利用網際網路接觸低俗不雅 (indecent) 的資訊內容，此法案在美國國會獲得強烈支持，以僅有 21 票反對的情形下強勢通過，然而由於通訊端正法 (The Communications Decency Act) 的立法過程並未召開公聽會，亦未說明該立法與當時社會背景的關聯<sup>229</sup>，

---

<sup>229</sup> 參閱洪殷琪，網路色情資訊管制與分級制度之研究，台北大學法學系碩士論文，第 66 頁，2006 年。

因此該法案公布後隨即遭受美國人民自由聯盟(American Civil Liberties Union) 向聯邦地方法院提起訴訟，最終遭美國聯邦最高法院宣告違憲<sup>230</sup>。爭議爭點分述如下。

## 1. 爭議條文

美國法典 47 編第 223 條 (a)：禁止在知悉對象年紀的情形下，使用電子通訊傳播方式傳送淫穢猥褻 (obscene) 或低俗不雅 (indecent) 的資訊給 18 歲以下的未成年人<sup>231</sup>。

美國法典 47 編第 223 條 (d)：禁止 18 歲以下的未成年人使用互動式的電腦服務，傳送涉及或描述有關性、排泄器官或行為並以「當時社會標準」(contemporary community standards) 而言顯然令人不悅 (patently offensive) 的內容，或展示其可能的取得方式<sup>232</sup>。

## 2. *Reno v. ACLU* 案中通訊端正法(The Communications Decency Act)

---

<sup>230</sup> *ACLU v. Reno* 117 S. Ct. 2329 (1997).

<sup>231</sup> (a) Prohibited general purposes

Whoever-- (1) in interstate or foreign communications--

(A) by means of a telecommunications device knowingly--

(i) makes, creates, or solicits, and

(ii) initiates the transmission of,

any comment, request, suggestion, proposal, image, or other communication which is obscene, lewd, lascivious, filthy, or indecent with intent to annoy, abuse, threaten, or harass another person;

(B) by means of a telecommunications device knowingly--

(i) makes, creates, or solicits, and

(ii) initiates the transmission of,

any comment, request, suggestion, proposal, image, or other communication which is obscene or indecent, knowing that the recipient of the communication is under 18 years of age, regardless of whether the maker of such communication placed the call or initiated the communication;

<sup>232</sup> (d) Sending or displaying offensive material to persons under 18

Whoever—

(1) in interstate or foreign communications knowingly--

(A) uses an interactive computer service to send to a specific person or persons under 18 years of age, or

(B) uses any interactive computer service to display in a manner available to a person under 18 years of age,

any comment, request, suggestion, proposal, image, or other communication that, in context, depicts or describes, in terms patently offensive as measured by contemporary community standards, sexual or excretory activities or organs, regardless of whether the user of such service placed the call or initiated the communication; or

(2) knowingly permits any telecommunications facility under such person's control to be used for an activity prohibited by paragraph (1) with the intent that it be used for such activity, shall be fined under Title 18, or imprisoned not more than two years, or both.

## 違憲理由

美國聯邦最高法院依據以下幾點理由認為通訊端正法（The Communications Decency Act）違憲。首先聯邦最高法院對通訊端正法（The Communications Decency Act）採取嚴格審查基準（the strict scrutiny test），必須該法案係為追求迫切且重要的政府利益，且所採取之手段必須必要且從嚴限縮其適用範圍，且無其他侵害較小之替代手段，方屬合憲<sup>233</sup>。最高法院雖肯認通訊端正法（The Communications Decency Act）於保護兒童免於網際網路色情資訊戕害的立法目的，但在採取手段方面，通訊端正法（The Communications Decency Act）條文內容「模糊性過高」且「涵蓋範圍過廣」<sup>234</sup>，可能因此剝奪網際網路上其他合法資料的流通，而無法通過嚴格審查標準之檢驗。

就模糊性過高而言，通訊端正法中所謂低俗不雅（indecent）以及令人不悅（patently offensive）用語過於模糊，二者間關係並不明確亦欠缺清楚定義，恐使網際網路使用者擔心觸犯通訊端正法而導致寒蟬效應（chilling effect），將使得網際網路言論自由內涵大幅萎縮，有抵觸美國憲法增修條文第一條之虞；就「涵蓋範圍過廣」觀之，通訊端正法之規範範圍及於網際網路上所有低俗不雅、色情猥褻之言論，甚至可能侵害到成年人之言論自由。通訊端正法雖為保護兒童免於網際網路有害資訊之侵害，但卻限制到成年人發表與接收此類資訊之權利，故美國聯邦最高法院認為在存在其他侵害較少之手段，足以達到通訊端正法所欲追求立法目的之前提下，通訊端正法應屬違憲。

### （1）*FCC v. Pacifica Foundation*<sup>235</sup>

<sup>233</sup> 參閱林子儀，言論自由的限制與雙軌理論，言論自由與新聞自由，頁 166-167，2002 年 11 月。

<sup>234</sup> 參閱李仁森，網際網路與表現自由—自表現自由觀點，思考網路色情資訊規制問題，月旦法學，民國 92 年 12 月，頁 139-140。

<sup>235</sup> 438 U.S. 726, at 729-730.

FCC v. Pacifica Foundation 案之違憲爭議為聯邦通訊委員會針對廣播電台管制的行政命令，其內容主要係規範廣播節目主持人在現場節目中，不得對聽眾發表下流談話內容（Filthy Words），該管制命令最終被美國聯邦最高法院認定合憲。然美國聯邦最高法院基於以下理由認為該管制命令之適用範圍仍較通訊端正法限縮且嚴謹，故本案合憲理由無法適用於通訊端正法<sup>236</sup>。

- 該管制命令僅針對特定時段、特定廣播節目類型，但通訊端正法（The Communications Decency Act）的管制範圍則相當廣泛，對時段與網站類型皆不設限。
- 無線廣播媒體產業有頻道稀少有限性的特質，但網際網路產業則缺少這種特質，因此本案合憲理由無法適用於通訊端正法（The Communications Decency Act）上。
- 該管制命令僅屬行政指導並無實質處罰規定，但通訊端正法（The Communications Decency Act）則有刑事處罰規定

## （2）*City of Renton v. Playtime Theatres, Inc* 案<sup>237</sup>

在 *City of Renton v. Playtime theatres, Inc.* 案中，美國聯邦最高法院認為政府雖不能直接禁止戲院放映色情電影，但是為避免房地產價格低落、犯罪率上升等因素，而採取類似分區管制（zoning ordinance）的次級效果（secondary effects）管制措施，將播放色情電影的成人戲院排除於住宅區外，此種管制措施乃針對言論發表的時間、地點、方式之限制，在不涉及言論內容下應屬合憲。而美國聯邦最高法院認為通訊端正法（The Communications Decency Act）係對網際網路之言論內容進行廣泛管制之措施，已非單純針對言論發表的時

<sup>236</sup> 521 U.S. 844, at 867.

<sup>237</sup> *City of Renton v. Playtime Theatres, Inc.*, 475 U.S. 41.

間、地點、方式之限制，且其規範對象乃言論的主要效果而非次級效果，故本案分區管制之合憲理由不足以支持通訊端正法（The Communications Decency Act）合憲<sup>238</sup>。

### 3. 美國最高聯邦法院認為以資訊技術過濾應為較小侵害手段

聯邦政府亦主張通訊端正法（The Communications Decency Act）僅禁止將成人資訊傳播予未成年人，並未限制成年人間的成人言論交換。但美國聯邦最高法院並未接受這樣的看法，理由在於網際網路上資訊之流通，資料傳送者對資料接收者的年齡無從得知，通訊端正法（The Communications Decency Act）明顯提高了資訊傳送者觸法之風險，且透過用戶端過濾軟體，家長已有防止未成年子女接觸不當資訊的方法，聯邦政府未能進一步說明何以此侵害較小之手段未能達到防治效果，通訊端正法（The Communications Decency Act）所採行之手段與立法目的間欠缺緊密關聯性，因此通訊端正法（The Communications Decency Act）違憲<sup>239</sup>。

#### （二）兒童線上保護法（Child Online Protection Act）

美國聯邦最高法院於 1997 年 6 月 6 日宣告通訊端正法（The Communications Decency Act）違反美國憲法增修條文第一條關於言論自由保障之規定，美國國會隨後參考最高法院對通訊端正法（The Communications Decency Act）之見解，於 1998 年 10 月通過兒童線上保護法（Child Online Protection Act）。兒童線上保護法（Child Online Protection Act）法案通過後，美國人民自由聯盟（American Civil Liberties Union）隨即向聯邦地方法院提起訴訟，經上訴到聯邦第三巡迴法院後，該爭議繼續延燒至美國聯邦最高法院，最終最高法院做出 *Ashcroft v. ACLU* 判決，宣告兒童線上保護法（Child Online Protection Act）法案

<sup>238</sup> 521 U.S. 844, at 867-868.

<sup>239</sup> 521 U.S. 844, at 877, 881.

違憲<sup>240</sup>。

## 1. 爭議條文

美國法典 47 編第 231 條 (a)：故意並知悉特定資訊者，於州際或國外以網際網路進行商業行為時，以商業目的將含有「對未成年人有害之資訊 (material that is harmful to minors)」傳播給任何可能接受之未成年人者，應負民事與刑事責任。

(1) 美國法典 47 編第 231 條 (b)：電子通訊傳輸業者；網際網路服務提供業者；提供上網工具業者；從事將他人製作之資訊不加篩選或變更予以傳播、存取、翻譯、提供網路利用環境之業者等，排除上開處罰規定適用。

(2) 美國法典 47 編第 231 條 (e)：未成年人定義為未滿 17 歲之人；對未成年人有害資訊定義為任何猥褻的資訊、影像、圖片影像檔案、物件、錄音或錄影、書面或其他物品，或符合以下三項基準：

- 一般民眾基於當時社會標準，由出版品整體觀之，其內容係訴諸情慾、性慾；
- 資訊對於未成年人而言，以具明顯冒犯的方式，描述、形容、呈現出實際或虛擬的性行為或性接觸、以淫穢方式展示性器官或青春期後的女性胸部；
- 從該出版品整體觀之對於未成年人而言欠缺文學、藝術、政治或科學價值。

(3) 美國法典 47 編第 231 條 (c)：行為人若以「肯定性防衛措施 (Affirmative Defenses)」限制未成年人接近有害資訊，可舉證抗辯免於訴追：

---

<sup>240</sup> 535 U.S. 564 (2002).

以信用卡、預付卡、成人會員、成人身分證等電子認證或其他可能利用之技術確認年齡。

## 2. 美國聯邦最高法院對兒童線上保護法（Child Online Protection Act）法案看法

### （1）對未成年人有害資訊之定義明確，尚屬合憲。

從上述法案內容觀之，國會這次修法最大的變化在於不再使用「低俗不雅」和「明顯冒犯性」這兩個模糊的概念，而對於何謂「對未成年人有害資訊」作出具體而清晰的定義，而這種定義方式基本上是參照最高法院在 Miller 案中對於「猥褻」的審查標準，只不過根據該法保護未成年人的特殊性，加入了一些類似從未成年人的角度的標準。對此，第三巡迴法院認為參照 Miller 案所提出的「當時社會標準」（contemporary community standards）並不適用於網際網路，因為網路資訊的散布者並無能力去掌握各個接收資訊者所在地的社區標準，故系爭定義規定乃屬涵蓋過廣<sup>241</sup>。

然而，聯邦最高法院於 2002 年 Ashcroft v. ACLU 案判決則駁斥此種看法，主筆的克拉倫斯·托馬斯（Clarence Thomas）大法官認為，如果網路的使用者選擇將其資訊散布至某個地區，即有義務必須遵守該地區之社區標準，這個義務並不會因為該使用者決定將資訊散布至國家的每個地區，或是「希望僅向那些社會風氣較開放的地區為散布」即有所改變，蓋如果使用者僅希望其散布的資訊受到某些地區標準的限制，其得運用某些媒體而將其欲傳達的資訊瞄準在該特定的幾個地區就好<sup>242</sup>，故認為原審並未實質說明該法規有涵蓋過廣之處，而撤銷第三巡迴法院的裁判並發回更審。

<sup>241</sup> 217 F. 3d 162,180 (3rd Cir., 2000).

<sup>242</sup> *Supra* note 240, at 583-584.

惟必須說明的是，克拉倫斯·托馬斯（Clarence Thomas）所撰寫的法庭意見僅受包括其在內的三位大法官支持，珊卓拉·歐康諾（Sandra Day O'Connor）和史蒂芬·布雷耶（Stephen G. Breyer）大法官均認為基於網際網路的媒體特性，應適用全國性的標準（national standard）判斷網路上的猥褻言論內容，而約翰·保爾·史蒂文斯（John Paul Stevens）大法官則於其不同意見書中認為，此一規定適用在網際網路上的結果，將迫使網路言論的發表者皆須遵守依當時標準最純淨最嚴格的社區標準，而導致實質規範範圍過於廣泛的違憲結果。

## （2）以限制方式仍非最小侵害手段

在該案撤銷發回更審後，第三巡迴法院仍然維持發給暫時禁制令的裁判，但理由部分不再爭執「社區標準」是否涵蓋過廣，而是認為系爭規定所採取的手段並不符合最小侵害手段的要求，因此再將爭議帶回到聯邦最高法院。

因此於 2004 年，改由安東尼·甘迺迪（Anthony M. Kennedy）大法官主筆的第二次 *Ashcroft v. ACLU*<sup>243</sup> 案判決，乃支持第三巡迴法院之見解，認為本案中存在一個比本法直接限制更值得稱道的、更少限制的選擇—阻擋和過濾的軟體（blocking and filtering software）。安東尼·甘迺迪（Anthony M. Kennedy）認為，過濾軟體與本法直接處罰之規定相比，首先在於它是安裝在每一個用戶端，而不是對整個網路作限制而可以阻擋來自海外的非法內容；其次，過濾軟體比本法提供的年齡認證方式（有些未成年人實際擁有信用卡等認證物品）更難規避，最後，過濾軟體得限制網際網路上包括電子郵件等各種通訊方式，而非僅限於以全球資訊網之方式散布<sup>244</sup>。至於，有論者認為國會並不得立

---

<sup>243</sup> 542 U.S. 656 (2004).

<sup>244</sup> *Id.* at 667-668.

法以強制之方式要求使用「過濾軟體」，故主張其並非可行的替代方案，但安東尼·甘迺迪（Anthony M. Kennedy）並不認同此一抗辯，蓋國會仍可透過賦予學校或圖書館強烈的誘因，並且推廣產業研發和家長普遍使用過濾軟體的方式，達成此一目的<sup>245</sup>。有鑑於此，最高法院維持了下級法院對本法的暫時禁制令。

### （3）不符合比例原則

為保護未成年人不受網路色情訊息之傷害，兒童線上保護法對違反規定者處以每日十五萬美金罰鍰及六個月以下的監禁。美國聯邦最高法院認為以刑法起訴此種對未成年人有害資訊之傳播行為是否恰當固然需要斟酌，其刑罰規定比較起其他犯罪行為或其他媒體之相同行為顯然過重，因此兒童線上保護法之規定並不符合憲法之比例原則。

### （4）「肯定性防衛措施（Affirmative Defenses）」違憲

國會在制訂兒童線上保護法時，提供了善意建議供網站經營者參考，以避免發表言論的網友誤觸該法的刑責規定，然而此種「肯定性防衛措施（Affirmative Defenses）」，不但無法有效幫助網友順利的發表言論，反而對言論自由發言者及網站經營者加重了相當程度的負擔。

因為這些技術提高了網路發言的門檻、網路應用技術的難度及網站經營成本的上揚，使得沒有資金、沒有技術的網友及弱勢網站經營者面臨退出網路發言市場的危機，只有懂得應用高科技及擁有巨額資金的網友或網站經營者方能加入網路發言的行列。此規定不僅背離了網際網路興起的原意，亦違反了大眾皆可使用網路的普遍性原則。

---

<sup>245</sup> *Id.* at 669.

### (三) 兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act)

#### 1. E-Rate 計劃

隨著通訊端正法 (The Communications Decency Act) 與兒童線上保護法 (Child Online Protection Act) 面臨違憲的結果，美國國會於 2000 年 12 月立法通過，隔年 4 月生效的兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act)，試圖以過濾網路內容之形式，規制網際網路上對未成年人有害資訊。

兒童網際網路保護法中規定了兩種補貼方式，Section 1721 (b) 規定，圖書館必須加入 E-Rate 計畫，除非圖書館有網際網路設置安全政策與技術保護的方式 (technology protection)，像是裝設過濾軟體在公用電腦上，可避免使用者接觸到猥褻的圖片，對於加入 E-Rate 計畫之圖書館，在建制網路設備時，將會獲得補助。Section 1712 (a) (2) 規定，對於圖書館沒有在電腦上裝設相類似的技術保護措施時，國家將不提供原本在 Museum Library and Service Act 中的資金補助。

從條文來看兒童網際網路保護法的主要規範對象，係學校與圖書館的公用電腦網路設備，必須安裝「反色情」過濾裝置進行電子過濾 (E-rate)，亦即是以「技術保護的方式」去阻隔或過濾網際網路上的猥褻、兒童色情與對未成年人有害的資訊<sup>246</sup>。過濾的方式有三種，一是由網路服務提供者 (伺服器端) 自願先行過濾；另一種是由網路客戶端自行過濾；最後一種是網路服務提供者與客戶端使用「文字內容分析法」 (text-based content analysis)，將有特定文字出現的網站直接過濾排除掉。然而兒童線上保護委員會 (Commission on Child Online Protection) 卻認為這三種過濾方式有侵害憲法增修條文第一條

<sup>246</sup> See Children's Internet Protection Act of 2001, Pub. L. No. 106-554, §1703.

的嫌疑，而不建議使用。該委員會指出，由於阻隔的範圍不明確且沒有在網頁搜尋結果中顯示出來，這三種過濾方式都有可能過度涵蓋（over-inclusive）阻隔的內容<sup>247</sup>。例如一個罹患乳癌的婦女，在家中無法上網，於是到了圖書館去利用公用網路設備，但因為圖書館公用網路裝設了過濾軟體，因此該婦女只能尋找到極少關於乳癌的資料，因為政府規定為了保護孩童免於色情之侵害，使得相關的資料都被當成色情資訊給過濾軟體阻擋。

## 2. 違憲爭議

兒童網際網路保護法生效後，2001年1月美國人民自由聯盟（American Civil Liberties Union）與美國圖書館協會（American Library Association）即分別向賓州地方法院提起訴訟。美國人民自由聯盟（American Civil Liberties Union）指出政府命令公用電腦上裝設過濾裝置，會限制憲法所保障之言論自由；而長遠來看，還可能造成數位落差。

地方法院在 *ALA v. U.S.* 案<sup>248</sup> 指出「國會威脅不裝設過濾裝置去阻擋禁用色情網站的公立圖書館，其聯邦所提供的補助將會停止的做法，是太過於極端了」，「而且大部分的過濾軟體還是會過度阻絕原本憲法上所保護的資訊」。法院最後認定兒童網際網路保護法無法通過嚴格審查基準的檢驗：（一）、因為現今的過濾技術還是「必然會錯誤地阻隔某些不屬於法條所定義的特定類型之網站」；（二）、現今尚沒有一個可想像得到的技術，能夠判斷視覺上猥褻、兒童色情或者有害未成年人的描繪，是否係法律上所禁止的。而過濾掉大部分的網站，結果就是連憲法保護的言論都被隔絕，其手段並不能達成保護孩童

---

<sup>247</sup> *Commission on Child Online Protection*, Report to Congress, Oct. 20, 2000, available at <http://www.copacommission.org/report>, 最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>248</sup> 201 F. Supp. 2d 401 (E.D. Pa. 2002).

之目的，也非最小之侵害手段。因此認定上述兩個條文違憲。

### 3. 美國聯邦最高法院認為合憲

本案上訴到最高法院，最高法院於 2003 年 6 月撤銷原判決，最後以 6 比 3 作出合憲的結果<sup>249</sup>。理由如下：

- (1) 公立圖書館裝設過濾軟體並無侵害使用者第一修正案的權利，而且政府有「Spending Power」，可以有效地決定如何使用經費，國會可以自由地附加條件在給予聯邦補助的客體上，但不可以誘使其作出違憲的行為。
- (2) 對於下級法院認為兒童網際網路保護法是「接近使用公共論壇為內容的限制」之見解提出反駁，而主張公立圖書館在社會中的價值在於追求「促進人們學習和豐富文化」的任務，圖書館對此享有廣泛的裁量權來決定提供哪些資訊給讀者，因此，圖書館提供網際網路之使用係為幫助實現圖書館的這些主要價值，而並非傳統上的基於特定目的的公共論壇，故認為本法所欲實現其保護未成年人的利益，並不會侵犯圖書館和學校等公共場所的成年用戶的言論自由權<sup>250</sup>。
- (3) 本案討論的另一個重心在於使用「過濾軟體」本身的妥當性，蓋本案地方法院判決以及美國聯邦最高法院大法官約翰·保爾·史蒂文斯（John Paul Stevens）<sup>251</sup>、大衛·蘇特（David H. Souter）<sup>252</sup>於本案之不同意見書中，均批評「過濾軟體」將造成「過度阻擋」（overblock）的結果，把一些非屬本法所欲阻擋而對成年人與未成年人均屬無害的

---

<sup>249</sup> 539 U.S. 194 (2003).

<sup>250</sup> *Id.* at 203-206.

<sup>251</sup> 123 S.Ct. 2297, 2313-2314 (Stevens, J., dissenting).

<sup>252</sup> *Id.* at 2319-2320 (Souter, J., dissenting).

資訊亦列為阻擋之列，然而，威廉·倫奎斯特（William H. Rehnquist）大法官則認為，當使用者所欲瀏覽的資訊遭到阻擋時得向圖書館館員要求停用該過濾軟體，蓋本法乃明文規定授權館員得停用過濾軟體，以方便真正的研究和其他基於合法目的使用網際網路資料行為，使用者要求停用過濾軟體實並不需要附上實質的理由，至於地方法院仍認為使用者很可能不好意思請求停用該軟體之阻擋，但憲法並不保障在避免在面臨尷尬的風險下獲取資訊的權利<sup>253</sup>。

#### 4. 綜合看法

美國聯邦最高法院審查媒體規制立法時，以往多以媒體技術特性進行分析，進而決定兒童網際網路保護法的態度。而最高法院對於兒童網際網路保護法的態度及判斷方式，明顯與通訊端正法、兒童線上保護法不同。在通訊端正法訴訟，最高法院以媒體技術特性進行分析，認定其與傳統廣電媒體的性質不同，影響的範圍亦過於廣泛，否定網際網路適用廣電模式；兒童線上保護法則是對於有害於未成人之資訊，作了更明確的定義，但最終仍被認定有侵害成年人的言論自由權之虞。至於兒童網際網路保護法，最高法院並無採取媒體技術特性分析，而是以圖書館和學校本身提供網際網路的目的，以及政府經費使用的自由，再加上過濾軟體的存在，得以達到保護兒童免受色情侵害之目的，而得出合憲之結論，並且持續在各學校推動中。

從通訊端正法、兒童線上保護法到兒童網際網路保護法，美國政府對於網路色情的問題持續關注，雖然通訊端正法、兒童線上保護法被認定違憲，但美國政府始終不放棄對有害於未成年人的色情資訊進行規範，終於在 American Library Association

---

<sup>253</sup> See Children's Internet Protection Act of 2001, Pub. L. No. 106-554, §1703, at 208-209.

v. U.S.<sup>254</sup>的訴訟中獲得一次勝利。從美國政府的態度來看，建構一個健康、適合未成年人學習成長的環境是必要的，因此即使強調言論自由的高度價值，仍須在保護未成年人的層面進行適當的讓步，美國聯邦法院兩度的違憲判決所傳達之訊息，係希望提醒決策者考量兩者間之平衡，以最尊重言論自由又能有效達到保護未成年人之方式，創造雙贏局面。雖然要健全其制度之設計、準確拿捏規範之界線有其困難，但此種限制具有某種程度之正當性仍不容質疑。

#### （四）兒童網路隱私保護法（Children's Online Privacy Protection Act）

美國在 1998 年通過了線上兒童隱私保護法（Children's Online Privacy Protection Act）<sup>255</sup>，該法明訂保護兒童隱私權的方式主要是藉著規範商業網站的經營者及明知會蒐集到兒童資訊的線上服務業者取得兒童個人資訊之方法，來控制及避免兒童的資訊受到蒐集，並規定兒童在參與網路活動時，例如聊天室或網友服務等這些易於公開個人資料的場所，家長需扮演著第一線守護者的角色，以保護兒童在網路環境的隱私權<sup>256</sup>。

然 2012 年 12 月美國公平交易委員會（Federal Trade Commission）修訂兒童線上隱私保護規則<sup>257</sup>（the Children's Online Privacy Protection Rule），該規則的立法根據源於 1998 年國會通過的兒童線上隱私保護法（Children's Online Privacy Protection Act），該規則的修訂賦予家長更大的權限，以便掌控網站或線上服務業者蒐集 13 歲以下兒童的個人資訊。網站在未通知家長或未取得家長同意前不得蒐集諸如位置、照片或影片等兒童個人資訊，並禁止網站利用外掛程式在未經家長的同意下蒐集兒童資訊，同時擴大對第三方業者蒐集額外資訊或可辨識身

<sup>254</sup> American Library Association v. U.S., 201 F. Supp. 2d 401 (E.D. Pa. 2002).

<sup>255</sup> <http://www.coppa.org/coppa.htm>，最後點閱日：2013 年 6 月 15 日。

<sup>256</sup> 經濟部電子商務環境整備及企業對個人電子商務推動計畫，國際間電子商務議題及因應對策研究報告，頁 28，民國 91 年 6 月。

<sup>257</sup> <http://www.ftc.gov/opa/2012/12/coppa.shtm>，最後點閱日：2013 年 4 月 13 日。

份資訊的列管範圍，要求網站或線上服務供應商只針對那些有能力保護兒童隱私的公司釋出资訊；要求網站採取合理程序來保留或刪除資訊<sup>258</sup>。惟此一法案，與本研究主題之關連性較低，故不做深入探討。

### 三、澳洲

#### (一) 國家分類計畫 (National Classification Scheme)

##### 1. 意義

基於 1991 年澳洲法律改革委員會 (the Australian Law Reform Commission) 的建議制定<sup>259</sup>，聯邦於 1995 年制定出版品、電影和電腦遊戲分級法 (Classification (Publications, Films and Computer Games) Act)<sup>260</sup>，各省和領地再各自訂定執行條例予以補充，各省和領地有權對出版品、電影和電腦遊戲的分級做出決定，各省和領地所做的決定與國家分類計畫所做的決定效力相同，合先敘明<sup>261</sup>。

國家分類計畫的效力擴及聯邦、省和市的分級計畫，其分類的對象為電影、電腦遊戲和出版品，又因為數位匯流的關係，其分類的範圍也擴張至網路上的內容。電影和電腦遊戲的分類標準是按照電影和電腦遊戲的分類準則 (Classification guidelines for films and computer games)，出版品是依出版品分類準則 (Classification guidelines for publications)，網路上內容的分級原則上也是依前述 2 個分類準則而定，但基於廣播電視服務法 (Broadcasting Services Act 1992) 的規定，其最後的執行還是交

<sup>258</sup> <http://www.ithome.com.tw/itadm/article.php?c=77938>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>259</sup> 整理自澳洲國家分類計畫，Who we are：

<http://www.classification.gov.au/Pages/About-Us/National-Classification-Scheme.aspx#6>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>260</sup> Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995 (Cth) (Austl.).

<sup>261</sup> 整理自澳洲國家分類計畫，Legislation：

<http://www.classification.gov.au/About/Pages/Legislation.aspx>，最後點閱日：2013/4/6。

由澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）確認。

## 2. 組織架構

在這個計畫之下有分級委員會（Classification Board），是獨立的行政機關，負責作成分級的決定，此外還有分級覆議委員會（Classification Review Board），亦為獨立的行政機關，在特殊的情況下，審查之前分級委員會作成的決定並能自為決定。

### （1）分級委員會<sup>262</sup>：

在一般的情況下，每部電影和電腦遊戲，及部分出版品都需要經過分級委員會審查之後才能在市場上流通。這些包括聯邦和州警察遞交的物品；澳洲海關總署遞交的電影、電腦遊戲和出版品；以及與澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）有關的網站。每年分級委員會都會出版年度報告，說明分級委員會和分級覆議委員會每年作的分級決定、立法以及該年度的申訴內容和處理結果。

分級委員會根據消費者建議（consumer advice）對電影、電腦遊戲和出版品做出分類，這些建議通常與影響分級決定的因素有關，例如產品、包裝和廣告，消費者建議可以解釋分級委員會分級的原因，也可讓其他消費者決定是否收看或閱讀。普通級（G 級）的分級標準通常與兒童對該產品的印象有關，特別是較幼齡的兒童。除分類為普通級（G 級）<sup>263</sup>的產品以外，分級委員會必須公布據以分級電影和遊戲內容的消費者建議；然針對分級為普通級（G 級）的產品，分級委員會可選擇

---

<sup>262</sup> 整理自澳洲國家分類計畫，Classification Board：

<http://www.classification.gov.au/About/Pages/Classification-Board.aspx>，最後點閱日：2013 年 5 月 30 日。

<sup>263</sup> G 指 Ggeneral 普通級，詳細內容請見澳洲國家分類計畫分類等級。

是否提供消費建議<sup>264</sup>。

(2) 分級覆議委員會<sup>265</sup>：

分級覆議委員會為獨立的機構，不同於分級委員會，但其組成並非常態性，僅在為審查分級委員會的決定時方組成。分級覆議委員會所為的決定可以取代分級委員會的決定，又因為分級覆議委員會的成員，是挑選自澳洲不同背景的人，所以可以代表整個澳洲社會，故其所為的分類決定可以盡量貼近澳洲國情。

(3) 分級部門 (Classification Branch)<sup>266</sup>：

分級部門是聯邦法務部 (Commonwealth Attorney-General's Department) 的分部，與分級委員會一起設於雪梨。其提供與分級相關的營運和政策建議給法制局和家庭事務局，並提供分級委員會和分級覆議委員會的秘書服務，負責分級計畫的連絡事務，也提供前述二者委員會、業者和政府相關的訓練。該分部有四個部門，分述如下：

- 營運股 (the Application Section)

為使分級計畫能順利運行，該分部支援相當的行政庶務，包含接受和處理申請、維護公開資訊的資料庫、連絡業者和保存素材和記錄。該分部亦負責處理電影公開播送的豁免事務。

- 行政股 (the Executive Support Section)

---

<sup>264</sup> What we do, <http://www.classification.gov.au/About/Pages/What-We-Do.aspx>, 最後點閱日：2013年5月30日。

<sup>265</sup> 整理自澳洲國家分類計畫, Classification Review Board :

<http://www.classification.gov.au/About/Pages/Review-Board.aspx>, 最後點閱日：2013年5月30日。

<sup>266</sup> Classification Branch, Australian Classification :

<http://www.classification.gov.au/About/Pages/Classification-Branch.aspx>, 最後點閱日：2013年5月30日。

該股提供財務和科技資訊的服務，和一些常見的辦公事務，包含預算和撥款的管理，付款、收據管理、資產管理和普通的建物買賣。

- 訓練和通信股（the Training and Communication Section）

該股的業務在於提供分級委員會、分級覆議委員會、政府代表和業者有關分級的研習。該股也負責委員會的函覆和媒體的詢問。

- 政策股（the Policy Section）

該股向法制局提供分級事務政策上的建議。

- 分級聯絡系統（Classification Liaison Scheme）

是一個由澳洲政府、領地和州組成的組織，主動協助出版品、電影和電腦遊戲的零售商及經銷商遵守國家分類計畫的規定，且該組織也會協助各州和各領地的警察和執行機關。該組織的成員透過實地觀察的作業，來考察零售商和經銷商是否遵守法律規定，也會調查被申訴的案件是否違反分類規則，和給予銷售、陳列、貼標籤或其他與貨品分類相關事務之建議。

### 3. 權責分配

基於國家分類計畫，每個州政府負責執行分類決定，也有權制定執行的細則，包括分類的電影、電腦遊戲和出版品該如何販賣、陳列、廣告和露出。然有些州政府會在執行的細則中保留評估和審查的權利。而負責州政府執行分類計畫的官員，通常都是該州的總檢察長。

### 4. 分類決定

基於法律的規定，電影、電腦遊戲和出版品必須經由分級委員會分類過後方能上市流通，而分級委員會基於三個原則來分類，分別是：

- 內容的重要性
- 後果影響的評估
- 六個傳統因素：使用毒品（Drug use）、語言（Language）、裸露（Nudity）、暴力（Violence）、性（Sex）和主題（Themes）

## 5. 分類等級

分類的種類針對出版品和電影、遊戲而有所不同，其中對於出版品有 2 種，分類和未分類的；電影、遊戲則分成七種，G、PG、M、MA15+、R18+、X18+和 RC。

### （1）出版品的分級

澳洲的出版品分類分為四級：不分級（Unrestricted）、限制級 1（Restricted 1）、限制級 2（Restricted 2）和拒絕分級（Refused Classification）。大部分的出版品，包括雜誌都不需要分級，而且都可以合法購買，只有拒絕分級和限成人閱覽的內容才須要接受分級，而這些需要分級的出版品，通常都含有裸露和性愛的內容<sup>267</sup>。

### （2）電影和遊戲的分級

#### 普通 General（G 等級）



標示這個圖案的電影和遊戲內容都非常溫和，其所含的話題和用字會造成的影響都相當溫和，然而這些電影和遊戲不一定會引起兒童的興趣。

<sup>267</sup> Classification categories explained , <http://www.classification.gov.au/Guidelines/Pages/Guidelines.aspx> , 最後點閱日：2013 年 4 月 13 日。

### 父母輔導 Parental Guidance (PG 級)



這種等級內容的影響比較溫和，但可能會使兒童或未滿 15 歲的少年感到困惑，所以需要父母或監護人指導觀看。

### 成熟 Mature (M 級)



這種等級的內容影響也較溫和，雖然 15 歲以下的少年可以合法觀看，但建議觀看者為 15 歲以上的少年，因為它可能會有不符合 15 歲以下少年的暴力和裸露；而父母或監護人在決定電影或遊戲內容是否適合小孩時，應該多去搜尋相關的資訊。

### Mature Accompanied (MA 15+ 級)



MA 15+ 級的內容具有影響力，其可能包含性愛和使用毒品之畫面，所以未滿 15 歲的少年不適合。買遊戲、租電影或看電影時，工作人員會要求消費者出示年齡證明，除非他們有父母或監護人伴同，且看電影時，父母或監護人也須買票入場。監護人指已滿 18 歲且執行監護行為的成人。

### Restricted 18+



限制級的內容具有高度影響力，且只限定成人可以觀看，裡面含有性愛、毒品使用和一些冒犯成人社會的行為畫面，所以觀看或購買有這些內容的電影和遊戲的人，須出示年齡證明。

### X 18+



這種是電影的分類之一，僅限制成人可以觀看，因為這類的電影含有成人合意的性交行為。這種產品僅能在澳洲首都領地 (ACT) 和澳洲北領地 (NT) 販售或出租。

## Refused Classification (RC 級)

電影或遊戲一旦被歸到拒絕分類的項目裡，一般都會被認為是被禁止的電影、遊戲或出版品，這些產品不能販售、出租、廣告，甚至進口到澳洲。被劃分成這個分類的產品，具有高度影響且違反社會公俗的內容。

### (二) 西澳「檢查法」(Censorship Act 1996)

澳洲西澳省於 1996 年通過「檢查法」(Censorship Act 1996)，規定業者需對透過其網路傳輸的內容負責，引起業者極大反彈，經過協調之後，才於 1996 年修正並正式公佈<sup>268</sup>。該法檢查的範圍包括出版品、電影和遊戲，以下為主要的管制行為：

- 傳輸明知為禁止內容的文件
- 獲得明知為禁止內容的文件
- 展示明知為禁止內容的文件
- 廣告可以傳輸禁止內容給對方
- 要求傳輸明知為禁止內容的文件
- 傳輸明知為限制級內容的文件給未成年人
- 提供未成年人獲得限制級內容文件的管道<sup>269</sup>

西澳的檢查法同時限制網路上和非網路上的內容，而且法案的內容和聯邦法規定的不同，例如檢查法中，成人在網路上接觸 R18 和 X18 的內容並非違法，而在廣播電視服務法 (Broadcasting Services Act) 中，澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 可以勒令業者移除 R18 和 X18 級的內容。但西澳的檢查法案也並非都很寬鬆，有些規定甚至還比其他省的法律還嚴格，例如擁有 RC 等級的內容即需負刑事責任，但其他轄區的法律頂多是擁有需

<sup>268</sup> 參閱何吉森，網際網路內容管制與其過程之初探研究\_以臺灣為實例之探討，銘傳大學碩士論文，頁 85，2000。

<sup>269</sup> No. 30 of 2003 s. 4 (Austl).

包含兒童性剝削圖像的內容才需負刑事責任。而且根據該部檢查法，西澳的執法機關甚至不需要搜索狀，即可以搜索 ISP 業者，而且包含紀錄、日誌、電子郵件和其他留存在業者系統內的數據<sup>270</sup>。

然因為澳洲屬於聯邦體制，由省和領地組成，管轄各自獨立，若相同的出版品、電影和電腦遊戲因為管轄不同而得到不同待遇，會造成分類計畫的執行上的困難，也會對人民造成侵害，所以各省和領地與聯邦達成協議，同意根據前述 1995 年出版品、電影和電腦遊戲分級法（Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995）之規定，由各省和領地各自訂立執行辦法，各省和領地可以在執行辦法中詳細規定，如何買賣、陳列、廣告出版品、電影和電腦遊戲，因此，西澳檢查法也更名為 1996 年出版品、電影和電腦遊戲分級執行法（Classification (Publications, Films and Computer Games) Enforcement Act 1996）<sup>271</sup>。

### （三）廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）

廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）主要的規範對象為通訊傳播業者和網路載具業者，亦明定澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）為通訊傳播主管機關，立法目的為希望業者可以在不耗費太多的成本下，提高公共安全意識，並能因應未來科技的變化，並能自律。

廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）中，網路內容相關的部分規定在第 216B 條和第 216D 條，詳細內容分述於下。

---

<sup>270</sup> Internet Censorship Laws in Australia, Electronic Frontier Australia, <https://www.efa.org.au/Issues/Censor/cens1.html#w>，最後點閱日 2013 年 2 月 22 日。

<sup>271</sup> 整理自國家分類計畫，State and Territory Legislation：  
<http://www.classification.gov.au/About/Pages/State-and-Territory-Legislation.aspx>，最後點閱日：2013/4/6。

## 1. 第 216B 條

廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）第 216B 條的條旨載明為線上服務（Online Services），內文則參照附件 5<sup>272</sup>（Schedule 5），即表示線上服務的規範內容皆規定在廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）的附件 5 裡。附件 5 規範的範圍包括定義網路服務提供者、澳洲通訊與媒體管理局的角色是接受申訴和調查申訴的內容等。若澳洲通訊與媒體管理局認為來自境外的禁止內容程度相當嚴重，應直接轉介給執法機關，且應同時通知 ISP 業者，讓其按照產業準則處理。

代表網路業者的公（協）會得以研擬產業準則，且若缺乏產業準則，則澳洲通訊與媒體管理局保有訂立產業執行業務標準的權利，所以本 Schedule 為網路產業規定執行業務的導引和標準。

## 2. 第 216D 條

與第 216B 條規範的方式相同，內容服務（Content Services）的規範事項，雖是規範在廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）第 216D 條，但詳細內容則參照附件 7<sup>273</sup>（Schedule 7），規範的內容如內容服務提供者的定義、哪些形式的內容受到規範（例如電影的內容、視訊通話、聲音通話等）、R18+和 MA15+的內容和內容的分級、另外還規定有關內容服務提供者執行業務的導引和標準。

人民若看到禁止內容，可以向澳洲通訊與媒體管理局申訴，而澳洲通訊與媒體管理局可以要求內容伺服器業者移除禁止內容，若有連結，則可以向業者請求移除連結。關於內容分級和主管機關的詳細內容，因應數位匯流和人民觀念的進步，澳洲法規

---

<sup>272</sup> The Broadcasting Services Act 1992 (Cth) sch 5 (Austl.).

<sup>273</sup> The Broadcasting Services Act 1992 (Cth) sch 7 (Austl.).

改革委員會在 2012 年 2 月出具「內容分級管理和數位匯流：最終版」(Classification – Content Regulation and Convergent Media – Final Report)，針對分級內容重新做出建議，詳細內容請參考第六章第三節標題二各國現狀中澳州的說明。

#### 四、韓國

為使人民可安全使用網路，和保障網路使用者的安全，韓國陸續制定與網際網路相關的法律，並持續改善之。

韓國管理網路的法律以「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」(Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection)為主，該法律從個人資訊、網路用戶、產業和基礎設施四部分對網際網路的使用和資訊保護做出了嚴格規定。針對非法不當資訊，「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」禁止網路使用者傳播非法資訊，網路使用者在網路上發表言論須以真名登錄。根據上述法律，網路使用者若利用網路散播淫穢色情影片、圖片或販賣、出租淫穢色情影片、圖片等行為，以及利用網路向特定人群發佈消息、影片、圖片等造成對方恐懼、不安，都可被處 1 年以下有期徒刑，或繳納 1000 萬韓圓以下罰款<sup>274</sup>。除審議網際網路內容中的違法資訊，「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」還有網路中關於誹謗事件糾紛的調解規定，並依總統令審議和要求導正網路上公佈的資訊以建構乾淨健全的上網環境。

此外，根據韓國的青少年保護法 (Juvenile Protection Act)，放送通信審議委員會 (Korea Communications Standards Commission) 被授權可以判定何謂有害青少年身心的不良內容，並可以對載有違法內容 (例如色情、網路犯罪和賭博) 的網站採取行動，像封鎖網站、通知

---

<sup>274</sup> 南韓全面立法規範網際網路，求是理論網：  
[http://big5.qsttheory.cn/gj/tszs/201208/t20120827\\_177752.htm](http://big5.qsttheory.cn/gj/tszs/201208/t20120827_177752.htm)，最後點閱日 2013 年 2 月 22 日。

網站業者移除不當訊息或確認發佈訊息者的身分等行為<sup>275</sup>。

## 五、小結

世界各國使用網路的人口逐漸上升，網路上的資訊也成倍數成長，因此所衍生的問題也日益增多，引起各國政府的注意，故近年來各國政府開始著手研擬規範網路內容的相關政策和法律規範，期能打造安全的網路環境供人使用，然因各國背景迥異，有採設立專法規範網路內容之國家，亦有引用現行法規規範之國家。故本章就英國、美國、澳洲和韓國的網路內容法規就介紹並整理如下，期能作為後續防護機制建構時之參考。

表格 三-7 各國網路內容管制之法律介紹

※本研究自行整理。

國家	法律名稱	規範內容
英國	通訊傳播法 (Communications Act 2003)	散播猥褻和不雅資訊。
	電腦誤用法 (Computer Misuse Act 1990)	規範駭客入侵和網路霸凌情形。
	誹謗法案 (Defamation Acts 1952, 1996)	利用網路誹謗他人名譽的情形。
	惡意溝通法 (Malicious Communications Act 1988)	規範行為人意圖使人焦慮、畏怖而傳送不雅、脅迫的信件、通訊內容或其他東西給他人。
	猥褻出版品法 (Obscene Publications Act 1959)	出版包含發行、展示、播放、演出猥褻行為或流通相關的檔案，因此利用網路也在規範之列。
	兒童保護法 (Protection of Children Act)	禁止以任何形態出現的以兒童為主體的不雅圖像。

<sup>275</sup> *Access Contested, Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace*, The MIT Press, at 354-355 (2011).

國家	法律名稱	規範內容
	1978)	
	騷擾防治法 (Protection of Harrassment Act 1997)	禁止任何會導致他人警戒和痛苦的行為。
	公共秩序法 (Public Order Act 1986)	利用手機為相機或攝影機，傳送意圖用強暴、脅迫或侮辱的舉止行為、言語、文字內容騷擾他人的行為，為本法規範範圍。
	性侵害法 (Sexual Offences Act 2003)	規範意圖與未成年人發生性行為，而傳送不良資訊給未成年人的行為。
	自殺法 (Suicide Act 1961)	在網路上鼓勵他人自殺為本法所規範的行為。
美國	通訊端正法 (The Communications Decency Act of 1996)	<u>被宣告違憲。</u> 規範未成年人利用網際網路接觸低俗不雅 (indecent) 的資訊內容。
	兒童線上保護法 (Child Online Protection Act)	<u>被宣告違憲。</u> 以商業目的將含有「對未成年人有害之資訊 (material that is harmful to minors)」傳播給任何可能接受之未成年人者，應負民事與刑事責任。
	兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act)	目前為合憲。 以過濾網路內容之形式，規制網際網路上對未成年人有害資訊。
	兒童網路隱私保護法 (Children's Online Privacy Protection Act of 1998)	兒童隱私。
澳洲	國家分類計畫 (National Classification Scheme)	網路內容的分類。
	西澳網路「檢查法」 (Censorship Act 1996)	規範禁止內容的傳輸、獲得和展示。
	廣播電視服務法 (the Broadcasting Services Act 1992)	明訂通訊傳播業者和網路業者 (包含網路服務業者和網路內容提供商) 的義務，且載明澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 為主管機關。

國家	法律名稱	規範內容
韓國	資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法 ( Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection )	審議網際網路內容中的違法資訊，並調解網際網路中關於誹謗事件的糾紛。
	青少年保護法 ( Juvenile Protection Act )	判斷資訊是否屬於有害青少年之資訊。

## 第四章 規範兒童及少年上網安全保護措施

隨著現代科技的進步，網路和其他通訊載具的發達，不論是為了連絡朋友、教育或娛樂，網路在兒童及青少年的生活中不但占有一席之地，也帶來便利。但水能載舟亦能覆舟，網路科技帶來便利，亦帶來風險，而這些風險甚至會導致傷害，特別當兒童或青少年為網路使用者時，因為其價值觀和判斷能力尚未確定，若無適當的防護措施和教導，而讓兒童或青少年輕易接觸網路上所有的資訊，則容易戕害其身心發展。各國政府也因為網路興起而逐漸重視該問題，近年來就兒童或青少年上網安全保護措施有不同的設計，本章擬研究各國防護措施，分析比較其優缺點。

### 第一節 英國

#### 一、英國兒童少年上網情況

根據英國兒童媒體素養調查報告<sup>276</sup>指出，兒童上網頻率有逐年上升的趨勢，在 2009 年，有 18% 的 12 至 15 歲的少年因為玩線上遊戲而上網，有 14% 則利用手機上網，但到了 2010 年，比例攀升到 23%，即有 23% 的 12 至 15 歲的少年因為玩線上遊戲而上網，有 23% 是利用手機上網，且截至 2011 年出爐的調查報告，兒童和青少年在家使用網路的現象相當普遍，受訪者中有 67% 的 5 至 7 歲兒童、82% 的 8 至 11 歲兒童和 90% 的 12 至 15 歲的青少年，都會在家裡使用網路，在學校使用網路的兒童也不少。

根據歐盟兒童上網調查報告指出，48% 的英國兒童會因為網路上的內容感到困擾或沮喪，英國通訊傳播管理局（Office of Communications）的調查報告亦指出，10% 的 8 至 15 歲兒童，在家裡

---

<sup>276</sup> Office of Communications, UK Children's Media Literacy, at 4 (2011).

使用網路時因為網路上的內容感到恐懼、哀傷和羞恥<sup>277</sup>。

## 二、兒少網路上遇到的問題

以上數據在在顯示英國兒童和青少年使用網路的頻繁程度，也造成很多因為長期使用網路所產生的問題，謹介紹如下。

歐盟的兒童線上調查報告（EU Kids Online II）和英國兒童媒體素養調查報告（Office of Communications Media Literacy Study 2011）<sup>278</sup>，是以兒童、青少年及其父母為訪問對象，並以年齡、性別和家庭背景為分組進行訪查，目的是可以全面了解兒少上網目前可能遇到的問題，進而提出更好的解決方法。

根據前述二份報告指出，兒少上網可能會面臨的問題大致分為 5 種，分述如下：

### （一）隱私（Privacy）

受調查的兒童中，有 12% 的受訪者曾有其身分或帳號密碼被其他人不當使用的經驗；13% 的 12 至 15 歲兒童樂於與朋友的朋友或其他人分享其電子信箱，或更樂於在網路上分享其照片和感想；約 25% 的 8 至 15 歲兒童，將其隱私設定為公開給朋友、朋友的朋友或任何人；41% 的 12 至 15 歲少年擁有智慧型手機，其中的半數更以之為社交用具<sup>279</sup>。

### （二）誘拐（Grooming）

在英國，29% 的兒童曾經在網路上與素未謀面的人接觸過；12% 的 8 至 11 歲兒童與 24% 的 12 至 15 歲少年表示，他們用社交網站與非直接認識的人溝通；反兒童剝削暨線上保護中心（Child Exploitation

<sup>277</sup> UKCCIS, Advice on Child Internet Safety 1.0, at 4 (2011).

<sup>278</sup> Office of Communications, UK Children's Media Literacy, at 4 (2011).

<sup>279</sup> *Supra* note 228, at 5.

and Online Protection Centre) 每個月則接獲超過 600 通關於兒童誘拐的通報<sup>280</sup>。

### (三) 色情圖片 (Sexual images)

在英國，11%的兒童曾在網路上接觸色情圖片，而有 12%的 11 至 16 歲少年曾收過色情圖片<sup>281</sup>。兒童網路色情之所以猖獗，是因為提供者可以藉由網路的特性，持續更新色情圖片，快速送達世界各角落，且可以下載至不同的載具又不會損害其質量，這些色情圖片的提供者也因網路匿名性而不被發現<sup>282</sup>，這也是兒童上網安全問題的重要環節。

### (四) 網路霸凌 (Cyberbullying)

21%的英國兒童表示他們曾被霸凌過，且其中 8%是發生在網路上。

### (五) 不良內容 (Harmful content)

在英國，19%的 11 至 16 歲少年網路使用者表示，他們曾在網路上看過潛藏不雅的內容。

### (六) 詐欺 (Fraud)

45%的 12 至 15 歲少年宣稱他們知道搜尋引擎如何運作，但其中的三分之一認為所有搜尋引擎上的資訊都是真實的。

## 三、英國兒童上網安全保護措施

英國政府相當重視兒少網路安全問題，故於 2008 年英國內政部 (the Home Office) 委託拜倫教授 (Dr. Tanya Byron) 就兒童上網安全

---

<sup>280</sup> UKCCIS, Advice On Child Internet Safety 1.0, at 5 (2011).

<sup>281</sup> Id.

<sup>282</sup> 參閱姚建平，國際青少年網絡傷害及其應對策略，山東警察學院院報，第 1 期，頁 101-102，2011。

問題研究，出具獨立研究報告「兒童所在更安全的數位世界：拜倫報告」(Safer Children in a Digital World: The Report of the Byron Review)，報告中統計當時英國兒童及青少年上網情形，也提出兒少上網遇到的問題並提出應對之道，英國內政部便針對拜倫教授提出的報告和建議，成立英國兒童網路安全委員會 (UK Council for Child Internet Safety) 處理兒童及少年會遇到的問題。

2010 年，拜倫教授針對兩年間英國政府關於兒童及少年網路安全問題的措施做出回顧和檢討，並出具「兒童在數位世界中更安全嗎？回顧自 2008 年的拜倫報告」(Do We Have Safer Children in a Digital World? A review of Progress since the 2008 Byron Review)，報告中指出可從三部份解決兒少上網安全問題，分別為：提高公共意識 (raising public awareness)、改善教育 (improving education)、公司和網路業者的角色 (the role of companies and providers)<sup>283</sup>。

### (一) 提高公共安全意識

#### 1. 設計標誌：關上他、屏蔽他、辨識他 (Zip it, Block it, Flag it)

英國內政部 (Home Office) 為了提高公共對網路安全的意識，並為幫助兒童和少年享受安全的上網環境，設計 3 個標籤放置在網頁上，提醒網路使用者，當看到這些標籤時，特別是兒童或青少年，可以知道要「click clever, click safe」<sup>284</sup>。

(1) 關上他：了解自己持有保持個人資料隱私的權利，並應思考在網路上可以做的事和說的話。

---

<sup>283</sup> See Dr. Tanya Byron, *Do We Have Safer Children in a Digital World? A review of Progress since the 2008 Byron Review*, at 4-5 (2010).

<sup>284</sup> The Click Clever, Click Safe code – information for young people, <http://www.nidirect.gov.uk/index/information-and-services/parents/your-childs-health-and-safety/click-clever-click-safe/the-click-clever-click-safe-code-information-for-young-people.htm>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

(2) 屏蔽他：屏蔽總是傳送令人厭惡的圖案之人，且不要打開來路不明的連結和網頁。

(3) 辨識他：當兒童或少年在網路上看到使其憂慮或不喜的內容，或網路上的陌生人要求在現實生活中見面時，可以尋找信任的成人或家長來處理。



※來源為英國教育部網站

圖 四-1 關上他、屏蔽他、辨識他的圖案

## 2. 定期舉辦英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）高峰會

本高峰會輪流由英國兒童網路安全委員會的會員主辦，在會議中就兒童上網安全議題討論和發表意見，並就現行情形提出解決之道以建構安全的上網環境<sup>285</sup>。

## 3. 成立提高公共安全意識小組

該小組除了應推廣上網安全的知識，例如引導網路使用者到推廣網頁，還要在網路上放置連結或相關的報告成果，讓網路使用者可用關鍵字搜尋到推廣網頁<sup>286</sup>。

<sup>285</sup> See Dr. Tanya Byron, *Do We Have Safer Children in a Digital World? A review of Progress since the 2008 Byron Review*, at 13 (2010).

<sup>286</sup> See Dr. Tanya Byron, *Do We Have Safer Children in a Digital World? A review of Progress since the 2008 Byron Review*, at 14 (2010).

#### 4.成立資訊集中平臺 THINK U KNOW

成立資訊平臺 THINK U KNOW 並在其網頁 <https://www.thinkuknow.co.uk/>上放置有用的資訊，例如了解如何通報、如何下載過濾軟體和求救的資訊等，使兒童、少年、家長、教師和其他願意共同建立良好上網環境的使用者容易取得資訊，現在是由反兒童剝削暨線上保護中心（Child Exploitation and Online Protection Centre）主管該集中平臺。

#### （二）改善教育

拜倫教授於報告中指出，建議學校應使兒童和少年具有一定的知識、技術和信心可以使用數位技術，和讓自己在網路上保持安全，而學校可以經由下列步驟達到這樣的目的。

##### 1.於學校內接近使用網路（Internet accessibility in schools）

根據英國教育及兒童服務與技能標準局（the Office for Standards in Education, Children's Services and Skills）所出具的報告「安全使用新科技」（The safe use of new technologies）<sup>287</sup>指出，若學校對兒童或少年採用「封鎖政策」（locked down），亦即將某些網站封鎖，如此並無法鼓勵兒童或少年理解他們應對自己在網路上的安全負責，反之若受「管理政策」（managed systems）教導的學生，因為他們有更多接觸網頁的機會而更懂得保護自己<sup>288</sup>。所以應積極鼓勵和支持學校採用「管理政策」教導學生使用網路，方能達到目的<sup>289</sup>。

##### 2.關於數位安全的課程

<sup>287</sup> Ofsted, The Safe Use of New Technologies (2010).

<sup>288</sup> Ofsted, The Safe Use of New Technologie, at 5 (2010).

<sup>289</sup> *Id.* at 6.

數位安全的課程應包含全方位的課程內容，而非單就數位技術、網路禮儀分別單獨開課，而且英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）應鼓勵教育單位和遊戲業者合作，開發適合各種環境的互動式教學課程<sup>290</sup>。

### 3.教育的資源和素材

有效的數位學習課程必須配合高品質的教育資源、素材和受過訓練的老師和學校職員，才能發揮其效力，故在英國設有 Know IT All For Primary<sup>291</sup>、Think U Know<sup>292</sup>、Teachtoday<sup>293</sup> 等教育資源網路平臺。

### 4.學校老師和職員的訓練

77%的新進教師認為他們可以從數位技術的教育訓練中得到必要的知識和了解數位安全的問題，且有 74%新進教師認為可以將數位知識運用到他們日後的教學中<sup>294</sup>；且教育標準、兒童服務及技能局（the Office for Standards in Education, Children's Services and Skills）<sup>295</sup>對學校的調查報告中也指出，除了學校教師外，也應教育學校職員，並且持續追蹤後續結果。

### 5.對家長和監護人的教育

---

<sup>290</sup> See Dr. Tanya Byron, *Do We Have Safer Children in a Digital World? A review of Progress since the 2008 Byron Review* at 17 (2010).

<sup>291</sup> 由 Childnet 製作，分別有給兒童、少年、教師和實習教師的版本，藉由業者捐助和政府補助，自 2005 年以來已免費發給全英國的學校使用。<http://www.childnet.com/kia/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>292</sup> Think U Know 是由反兒童剝削暨線上保護中心（CHILD EXPLOITATION AND ONLINE PROTECTION CENTRE）準備給兒童、家長和教師的教材。<http://www.thinkuknow.co.uk/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>293</sup> 由一群網路、社群網站和手機公司共同發展的機構，提供網路安全的軟體、訊息和報告給學校的校長、教師和職員，使其可積極安全的使用新技術。<http://www.teachtoday.eu/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>294</sup> See Training and Development Agency for Schools, *Results of the newly qualified teacher survey*, at 5 (2009).

<sup>295</sup> Ofsted, *The Safe Use of New Technologies*, at 14-15 (2010).

對家長和監護人的教育，除有前述的 Know IT All For Parents<sup>296</sup>外，英國政府有鑒於兒童和少年在多媒體興盛的社會中，被迫接觸大量帶有性暗示的資訊，所以在 2010 年教育部下主管兒童與家庭事務（Minister of State for Children and Families）的 Sarah Teather 議員（MP）委請「媽媽聯盟」（Mother's Union）執行長雷格·貝利 Reg Bailey 就相關議題研究並出版「讓小孩是小孩」（Letting Children be Children）<sup>297</sup> 報告，報告中建議應該將主動權還給家長，即家長可以主動屏蔽網路上的成人或限制級內容，並選擇是否願意將成人內容在家中電腦、筆記型電腦或手機上呈現<sup>298</sup>。

### （三）家長控制計畫

根據「Letting Children be Children」報告，英國政府在 2012 年開始進行「家長控制計畫」（The parental controls project）。英國政府、英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety），和所有關心這個議題的人可以一起合作，確保所有父母和兒童擁有足夠的知識和工具可以面臨網路上的危險，合作過程中有下列進展<sup>299</sup>：

1. 英國首相邀請桌上型電腦、筆記型電腦、平版型載具、和手機業者參與會議，目的在於讓父母可以容易主動行使主動控制，很多大廠牌例如東芝（Toshiba）、聯享（Lenovo）等都願意在自家廠牌的電腦內安裝父母控制的軟體。
2. 英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）

<sup>296</sup> Think u Know，官網：<https://www.thinkuknow.co.uk/parents/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>297</sup> Department of Education, Letting Children be Children: Report of an Independent Review of the Commercialisation and Sexualisation of Childhood, By Reg Bailey, London (2011)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>298</sup> Bailey Review of the Commercialisation and Sexualisation of Childhood: Final report published, Department of Education 官網，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。  
<http://www.education.gov.uk/inthenews/inthenews/a0077662/bailey-review-of-the-commercialisation-and-sexualisation-of-childhood-final-report-published>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>299</sup> Department for Education, The Government Response to the consultation on parental internet controls, 2012, at 4 (U.K.).

和反兒童剝削暨線上保護中心（Child Exploitation and Online Protection Centre）合作撰寫「英國兒童網路安全委員會對兒童網路安全的建議」（The UKCCIS advice on child internet safety）供父母參考。

3. 擴大支持網路安全日（Safer Internet Day），並將 2012 年主題訂為「世代連結」（Connecting Generations），2013 年主題則為「上網有禮」（Connect with Respect）。
4. 英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）市調部門，會將兒童網路安全的最新調查結果公布在英國網路安全中心<sup>300</sup>（UK Safer Internet Center）的網站<sup>301</sup>上。

家長的主動控制權在家長控制計畫中占重要的地位，而家長對網路的主動控制，需要業者的配合，為呼應前述 Reg Bailey 的報告，英國四大固網業者 BT、Sky、TalkTalk 和 Virgin Media 在 2011 年 10 月共同簽署一份規則「家長控制規範」（Code of Practice on Parental Control）<sup>302</sup>，確保他們的新客戶在 2012 年 10 月前，都可以享有家長控制計畫中主動控制的權利<sup>303</sup>。ISP 業者因此提供三種讓家長可以主動控制的方案，分別是：默認過濾（default filtering）、父母選擇控制的程度（parent choosing controls）和上述兩種合一的方案。

因為需要了解家長對家長控制計畫中的需求，和對於業者提出前述三種方案的看法，英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）針對父母、民間團體、資通訊業者、專家和關心此議題的民眾進行調查，發現大部分的人認為父母必須對兒童網路安全負最大的責任，但也認為這是社會應共同分擔的責任。而對於前述三種方案，大部分包含父母在內的受訪者，都不喜歡前述三種業者提供的

---

<sup>300</sup> 請參閱第六章第五節兒童及少年上網安全教育宣導英國的介紹。

<sup>301</sup> [www.saferinternet.org.uk](http://www.saferinternet.org.uk).

<sup>302</sup> Code of Practice on Parental Controls

<sup>303</sup> 同前註 299。

方案<sup>304</sup>。

英國政府為支持父母有效負責孩童網路安全的願望，和使父母容易為孩童選擇正確的內容的目標，因此對該份調查做出幾點回應<sup>305</sup>：

1. 要求網路服務業者建議家中有孩童並會使用網路的客戶，可以啟用業者提供的家長監護系統。
2. 英國政府期待網路服務業者可以更新家長監護系統，使其易於使用，藉此提高客戶使用的欲望，也相信只有父母可以完全依據孩童的狀況，調整最適合的監護系統，且英國政府希望業者開發出可以確保更動家長監護系統的人必須已滿 18 歲的機制。
3. 英國政府現正推動全國的資通訊業者，包括零售業者和製造商，開發容易且可全國通用的網路存取系統，英國政府希望所有可藉由網路使用的載具，搭配該系統以防止兒童接觸不當的網路內容。

教育部也透過英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety），與業者、民間團體和專家一同合作，共同落實前述幾點政策，期待業者能按照前述政策開發出免費但有效率的家長監護系統，讓消費者、父母和孩童使用，以防止兒童在網路上受到傷害。

#### （四）網頁安全瀏覽工具

反兒童剝削暨線上保護中心（Child Exploitation and Online Protection Centre）提供的網頁安全瀏覽工具<sup>306</sup>，為能有效提供 5 至 16 歲孩童使用網路遇到問題時能立即尋求解決方法，父母、監護人能找到有效方法輔助兒童及少年辨別資訊，反兒童剝削暨線上保護中心針

---

<sup>304</sup> 同前註 299，頁 7-8。

<sup>305</sup> 同前註 299，頁 10-11。

<sup>306</sup> Browser safety tools, <https://www.thinkuknow.co.uk/parents/browser-safety/>（最後點閱日：2013 年 2 月 22 日）

對不同瀏覽器如 IE、chrome、FireFox，分別設計適合的小工具供使用者下載，下載後則有圖樣嵌在瀏覽器的右上角，點進去後分成駭客、病毒、網路霸凌、手機問題、有害內容和性行為六類，各有申訴、求救和建議管道。若孩童在使用網路時遇到上述六種問題時，可以按情況不同和歲數不同而點入，該工具會直接連到反兒童剝削暨線上保護中心的網站（<http://www.ceop.police.uk/safety-centre/>），便可更快速取得幫助。



※本研究摘自反兒童剝削暨線上保護中心網頁。

圖 四-2 連結到反兒童剝削暨線上保護中心的網頁圖案

## 第二節 美國

### 一、美國兒童和青少年上網情況

根據 2011 年芝麻街工作室（Sesame Workshop）的瓊甘茲庫尼中心（Joan Ganz Cooney Center）和 2012 年皮尤研究中心（Pew Research Center）對美國兒童和青少年上網情況的調查，發現過去十年中，隨

著年齡上升，使用網路的人數和頻率都上升<sup>307</sup>，而青少年一直是網路使用者中最大的族群，有 93% 的 12 至 17 歲少年會使用網路，且在這 93% 中，有 63% 的少年每天都會上網；網路也從固網發展到無線上網，使用的載具也不再限於桌上型電腦，還有筆記型電腦、手機等不同載具<sup>308</sup>。

## 二、美國兒少上網安全保護措施

雖然通訊端正法（The Communications Decency Act）和兒童線上保護法（Child Online Protection Act）面臨違憲的結果，但美國政府仍不放棄管制網路色情內容，致力於建立乾淨的上網環境，使兒童和青少年能放心使用，另為顧及言論自由，美國國會於 2000 年 12 月立法通過，隔年 4 月生效的「兒童網際網路保護法」（Children's Internet Protection Act）以及「鄰近兒童網際網路保護法」（Neighborhood Children's Internet Protection Act），決定改採過濾不當資訊的技術，即以「技術保護的方式」（technology protection）去阻隔或過濾網際網路上的猥褻、兒童色情與對未成年人有害的資訊<sup>309</sup>，要求公立學校以及公共圖書館的電腦必須安裝「反色情」過濾裝置進行電子過濾（E-rate），以封鎖猥褻、低俗不雅之資訊，試圖以過濾網路內容之形式，規制網際網路上對未成年人有害資訊。

兒童網際網路保護法規定，圖書館必須加入 E-Rate 計畫，公立學校、圖書館的電腦必須設置網路安全政策與技術保護的方式，例如裝設過濾軟體在公用電腦上，可避免使用者接觸到猥褻的圖片，對於加入 E-Rate 計畫之圖書館，在建制網路設備時，將會獲得補助；反之，對於圖書館沒有電腦上裝設相類似的技術保護方式時，國家將不提供原本在 Museum Library and Service Act 中的資金補助。

<sup>307</sup> See Aviva Lucas Gutnick ET AL., *Always Connected: The new digital media habits of young children*, Sesame Workshop and the Joan Ganz Cooney Center, at 16 (2011).

<sup>308</sup> See Amanda Lenhart ET AL., *Social Media & Mobile Internet Use Among Teens and Young Adults*, at 4 (2010).

<sup>309</sup> See Children's Internet Protection Act of 2001, Pub. L. No. 106-554, §1703.

從條文來看兒童網際網路保護法（Children's Internet Protection Act）的主要規範對象，係學校與圖書館的公用電腦網路設備，必須安裝「反色情」過濾裝置進行電子過濾（E-rate），以「技術保護的方式」去阻隔或過濾網際網路上的猥褻、兒童色情與對未成年人有害的資訊。過濾的方式有三種，一是由網路服務提供者（伺服器端）自願先行過濾；另一種是由網路客戶端自行過濾；最後一種是網路服務提供者與客戶端使用「文字內容分析法」（text-based content analysis），將有特定文字出現的網站直接過濾排除掉。

為能有效預防因為多數兒童或青少年使用網路所產生的犯罪問題、兒童色情圖片擴散和許多以未成年人為犯罪對象的問題，美國聯邦政府司法部（U.S. Department of Justice）轄下的司法計畫辦公室（Office of Justice Project），其中的青少年司法與犯罪預防辦公室（Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention）也有專門處理網路犯罪的計畫小組，即打擊兒童網路犯罪會報（Internet Crimes Against Children Task Force Program），該會報成立目的在於提供州或地方執法機關幫助，包括犯罪偵查技術的援助、設備提供、受害者治療、社區安全教育等，期能打擊以兒童為對象的網路犯罪<sup>310</sup>。

### 第三節 澳洲

#### 一、澳洲兒童和青少年上網情況

根據 2012 年 4 月澳洲主計處公布的資料<sup>311</sup>，約 90% 的 5 至 14 歲兒童或少年使用過網路，對照 2009 年作的調查（僅 79%），上升 11%，

<sup>310</sup> Internet Crimes Against Children Task Force Program, OJJDP 官網：  
<http://www.ojjdp.gov/Programs/ProgSummary.asp?pi=3&ti=1&si=2&kw=&strItem=&strSingleItem=&p=topic&PreviousPage=SearchResults>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>311</sup> Austrian Bureau of Statistics, *Children's Participation in Cultural and Leisure Activities: Internet and Mobile Phones*,  
<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Products/4901.0~Apr+2012~Main+Features~Internet+and+mobile+phones>，最後點閱日：2013 年 4 月 16 日。

且年齡越高者使用網路的情形越普遍，5 至 8 歲的兒童有 79%者曾使用網路，9 至 11 歲的兒童則已有 96%使用網路，亦有 98%12 至 14 歲的少年使用過網路。在學校（220 萬人）和家中（230 萬人）使用網路的兒童與少年，人數上並無巨大的差別，而在 230 萬在家中使用網路的兒童及少年裡，接近 90%的人，即 220 萬的兒童及少年是為教育活動而使用網路。

## 二、澳洲兒少上網安全保護措施

### （一）過濾軟體（Filtering Software）

結合父母監督和家庭使用網路的限制，過濾軟體是兒童或少年使用網路時最有效的防護工具，而願意參與網路產業準則的業者，也被澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）要求需提供他們的用戶至少一種在準則中有列出的過濾軟體，業者提供的種類會詳載於他們的服務網頁上，以下為澳洲網路產業準則所列出之過濾方式：

#### 1. 白名單（White List）

允許用戶僅能瀏覽某些網頁，就阻擋具令人厭惡或受侵害內容的網頁而言，屬最有效的屏蔽措施，但缺點是許多無害的內容也會因此而無法被讀取，所以這樣的過濾軟體適合年紀較小的兒童，例如國小學生，因為對他們而言，保護他們免受不良網路內容汙染的重要性，高於讓他們可接觸寬廣的網路內容<sup>312</sup>。

#### 2. 黑名單（Black list）

防止用戶瀏覽某些不當的網頁，雖然仍有可能有漏網之

---

<sup>312</sup> Filtering software, 通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）官網：[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90167](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90167)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

魚，而接觸到一些不當的內容，此種過濾軟體適合孩子年紀較大的家庭，因為可以讓這些孩子接觸到寬廣的網路世界，比限制他們瀏覽不當內容重要得多<sup>313</sup>。

### 3. 多用戶過濾軟體

有些過濾軟體適合裝載在有多個不同年紀使用者的電腦上，此種多用戶的過濾軟體可以根據用戶適用的過濾層級，在不同的用戶登入時作不同等級的過濾，家中有不同年紀的兒童便適合此種過濾軟體。

### 4. 監控過濾軟體

附有監控功能的過濾軟體，除了可以過濾不當內容，還可以監控該台電腦曾經瀏覽過哪些網頁，藉此了解孩子使用網路時曾看過哪些內容<sup>314</sup>。

### 5. www、聊天系統、電子郵件、新聞組

過濾軟體有的只能過濾網路內容，但有的過濾軟體則可以過濾不當的網址、聊天系統、電子郵件或其他範圍更廣的網路內容<sup>315</sup>。

### 6. 更新程序

過濾軟體應該要持續更新才能有效達到阻擋不良網頁的效用。

## (二) 投訴機制

---

<sup>313</sup> Filtering software, 通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority): [http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90167](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90167), 最後點閱日: 2013年2月22日。

<sup>314</sup> Filtering software, 通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority): [http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90167](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90167), 最後點閱日: 2013年2月22日。

<sup>315</sup> Filtering software, [http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90167](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90167), 最後點閱日: 2013年2月22日。

## 1. 澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 是受理投訴的機關

澳洲居民若在網路上看到禁止或可能被禁止的內容，可以向澳洲通訊與媒體管理局投訴，該局被授權可以對被投訴的內容進行審查，但澳洲通訊與媒體管理局尚未得到澳洲居民投訴之前，不會主動搜尋網路上違法的內容<sup>316</sup>。

## 2. 國際網路檢舉熱線聯盟 (International Association of Internet Hotlines)

澳洲通訊與媒體管理局是國際網路檢舉熱線聯盟的資深會員，且亦採取國際網路檢舉熱線聯盟的守則。國際網路檢舉熱線聯盟是全球網路投訴熱線的代表，支援各國相關機構移除網路上的不良內容，共同打造安全的上網環境。透過與國際網路檢舉熱線聯盟和全球執法機關的協議，澳洲通訊與媒體管理局也加入全球移除線上兒童性侵害素材的行列<sup>317</sup>。

### (三) 移除通知和對過濾系統業者的通知 (Take-Down Notice & Notification to Filter Makers)

若在網路上發現被禁止或可能被禁止的內容<sup>318</sup>，澳洲通訊與媒體管理局會按照內容來源的不同，而有不同的處理方式：

#### 1. 在澳洲境內的內容

當澳洲通訊與媒體管理局發現應該被禁止或可能被禁止的內容，會馬上通知 ISP 業者或其他網路內容提供業者，要求

<sup>316</sup> Internet Censorship Laws in Australia, Electronic Frontier Australia, <https://www.efa.org.au/Issues/Censor/cens1.html#wa>，最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

<sup>317</sup> The ACMA hotline – Combating online child sexual abuse, 通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) : [http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90103](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90103)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>318</sup> 被禁止或可能被禁止的內容請參閱第六章第三節內容分級制度之推動及檢討澳洲部分的介紹。

他們從伺服器上移除，否則便要罰款。澳洲通訊與媒體管理局發出的通知有三種，分別是：移除通知（take-down notice）、服務中斷或清除連結通知（services cessation notice or link deletion notice）和臨時通知（interim notice）。當澳洲通訊與媒體管理局發現應被禁止的網路內容，便會對網路內容提供者發出前兩種通知，要求其移除內容或拿掉連結；若是發現「有可能」被禁止的網路內容，則發出臨時通知要求網路內容提供者，在可能被禁止的網路內容經過分級前，都不能提供存取的方法<sup>319</sup>。

## 2. 澳洲境外的內容

若發現被禁止或可能被禁止的內容是來自國外，澳洲通訊與媒體管理局會將內容的細節通知網路過濾、攔截系統業者，以便將不當內容位址列入黑名單中。若來自國外的內容太過不堪，澳洲通訊與媒體管理局會將該事件轉給澳洲聯邦警察（Australian Federal Police），或將該事件轉給具有管轄權的國家<sup>320</sup>。

### （四）包含 R18 等級內容的接近使用限制

接近使用限制系統（Restricted Access System）是澳洲通訊與媒體管理局基於廣播電視服務法（Broadcasting Services Act）附件 7（Schedule 7）規定的新內容管理架構所設計，因為附件 7 規定的內容管理架構規範範圍，包含網路服務提供業者、載具服務業者，因此不論網頁內容、線上直播內容或手機內容（SMS/MMS 服務），若分類等級為 MA15+、R18+的內容，均有一定的要件限制，例如要提供警示標

---

<sup>319</sup> Online Regulation，澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）：[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90169](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90169)，最後點閱日：2013/4/6。

<sup>320</sup> 同前註 319。

語、年齡驗證機制等<sup>321</sup>

## 第四節 韓國

### 一、韓國兒童和青少年上網情況

根據韓國資訊安全局（Korean Internet Security Agency）2011 年所做的網路使用率調查（2011 Survey on the Internet Usage），3 至 9 歲兒童使用網路的比例為 86.2%，少年（10 歲以上 20 歲未滿）使用網路的比例為 99.9%<sup>322</sup>。

### 二、違法與有害資訊通報中心（Illegal & Harmful Information Report Center）

#### （一）制度簡介

##### 1. 成立目的與宗旨

韓國放送通信審議委員會建立「違法與有害資訊通報中心」（Illegal & Harmful Information Report Center），此平臺提供網際網路使用者回報有害兒童及青少年資訊的管道，藉此協助韓國放送通信審議委員會及早發現違法與有害資訊，並遏止其流通，以免對於兒童及青少年的身心造成危害。

##### 2. 功能與運作模式<sup>323</sup>

違法與有害資訊通報中心的功能與運作模式如下表：

表格 四-1 韓國違法與有害資訊通報中心功能與運作模式

<sup>321</sup> 同前註 319。

<sup>322</sup> See Korea Internet Security Agency, *2011 Survey on the Internet Usage: Executive Summary.*, at 3 (2011).

<sup>323</sup> Function，違法與有害資訊通報中心網站，

[http://www.1377.or.kr/eng/01\\_introduction/Function.php](http://www.1377.or.kr/eng/01_introduction/Function.php)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

項次	功能	運作模式
1	接收與處理	接收違法與有害資訊的通報，進行過濾並採用適當方式處理。
2	諮商	約談違法與有害資訊受害當事人，提供諮商服務與建議。
3	合作夥伴	與國內外相關機構合作，攜手打擊違法與有害資訊。
4	社會教育	提供利用健全資訊的有用訊息。
5	Internet Bluebird	提供網民自動通報系統，隨時回報違法及有害資訊。

### 3.合作對象

「違法與有害資訊通報中心」藉由網民的主動協助，邁出健全網路世界的第一步，對於截斷網際網路上違法有害資訊以及安全網路環境的建造有所貢獻，同時也與韓國國家警政署（Korea National Police Agency）、兒童及青少年保護委員會（the Commission on Youth Protection）、其他非政府組織及 ISPs（網路服務提供者，Internet Service Providers）密切聯繫，以期有效率而完善地達到「違法與有害資訊通報中心」的設置目標。

#### （二）通報系統和內容

「違法與有害資訊通報中心」除接收因網路空間中違法或有害資訊感到不適或受創者的通報外，同時也提供針對這些資訊的修正建議。

##### 1.應通報事項：違法資訊與有害資訊

### (1) 違法資訊<sup>324</sup>

「違法資訊」指的是有害於公共利益與社會規範，同時違反韓國法律的相關資訊。

### (2) 有害資訊<sup>325</sup>

有害資訊是範圍相當廣泛的定義，任何經韓國放送通信審議委員會與兒童及青少年保護委員會認定為違反道德的、暴力的、猥褻的、投機的、反社會的資訊，都包括在「有害資訊」的範疇中。

表格 四-2 違法與有害資訊通報中心接受通報類型

※本研究整理自違法與有害資訊通報中心網站

接受通報類型	詳細內容舉隅
猥褻	猥褻的資訊、兒童非法性交易與性剝削、猥褻電話服務、關於猥褻物品交易的買賣相關資訊、提倡猥褻與暴力的遊戲、供成人觀賞的猥褻影音、猥褻垃圾信件、兒童色情出版品（含影音、文字等）
誹謗	網絡上的誹謗與性暴力資訊
暴力、酷刑	暴力、殺戮、怪異的舉動
煽動賭博	賭博、投機性質的遊戲、違法交易
抵觸公共秩序	逃家、炸彈製造、自殺、國家機密資訊
其它	標章的破壞

## 2. 線上通報系統

<sup>324</sup> Subject of report, [http://www.1377.or.kr/eng/02\\_report/Subject\\_Report.php](http://www.1377.or.kr/eng/02_report/Subject_Report.php), 最後點閱日：2013年4月27日。

<sup>325</sup> Subject of report, [http://www.1377.or.kr/eng/02\\_report/Subject\\_Report.php](http://www.1377.or.kr/eng/02_report/Subject_Report.php), 最後點閱日：2013年4月27日。

通報者應提供服務機構、姓名、電子郵件信箱、違法或不當資訊所在之網址（URL）、違法或不當資訊之內容等<sup>326</sup>資訊。

前述資訊提供予違法或不當資訊通報中心後，中心應予以保密，非經通報者同意不得提供與第三人，以保障通報人之隱私及避免通報人因前述資訊揭露所可能面臨之風險<sup>327</sup>。

通報者提供之資訊可能因證據不足而不予處理，因此通報者應盡可能提供詳盡的相關資訊，使違法或不當資訊通報中心更能迅速處理違法與有害資訊的指控將會有利許多。

### 三、網路巡邏隊

#### （一）巡邏隊成員

韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）成立網路巡邏隊（cyber-patrol）的目的，在於幫助網際網路使用者分享有用的資訊，並建立網際網路資訊傳播道德。年滿二十歲的志願者皆可以申請加入，成為網路巡邏隊的一員，每次為期一年<sup>328</sup>。

#### （二）巡邏隊活動

網路巡邏隊的職責在於清除網路空間中違法與有害資訊不當資訊，藉由主動在網路上蒐集不當資訊，例如：猥褻和誹謗的言論，向韓國放送通信審議委員會通報，進而達到防止網路使用者受侵害的目的。

---

<sup>326</sup>Online Report，違法與有害資訊通報中心網站，[http://www.1377.or.kr/eng/02\\_report/Online.php](http://www.1377.or.kr/eng/02_report/Online.php)，最後點閱日：2013年4月28日。

<sup>327</sup>Online Report，違法與有害資訊通報中心，[http://www.1377.or.kr/eng/02\\_report/Online.php](http://www.1377.or.kr/eng/02_report/Online.php)，最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>328</sup>Cyber-Patrol，[http://www.1377.or.kr/eng/02\\_report/Online.php](http://www.1377.or.kr/eng/02_report/Online.php)，最後點閱日：2013年4月28日。

表格 四-3 巡邏隊主要活動類型整理<sup>329</sup>

※本研究整理自違法與有害資訊通報中心網站

項次	活動類型
1	監控猥褻資訊、垃圾郵件、性暴力、雛妓等。
2	監控猥褻資訊與不當言論流傳及透過聊天室、即時訊息、簡訊之誹謗行為。
3	監控反社會的網際犯罪行為，諸如自殺、炸彈攻擊、藥物控制等。
4	監控對兒童與婦女的施暴及虐待行為。
5	監控版權侵害與違法交易行為，如違法藥物交易。
6	回報違法及不當事件予違法與有害資訊通報中心。
7	提供有益與有價值資訊之建議予網際網路使用者。
8	參與網際網路使用者禮儀宣導活動及韓國放送通信審議委員會志工活動

#### 四、網路實名制的開創與廢除

「實名制」，係指自然人在進行社會活動，或享受公共服務時，提供可資識別個人身份的真实資料，包括個人身份證號碼、姓名、住址、電話等等，其目的不外乎提高安全性，並規範使用者行為<sup>330</sup>。韓國首開網際網路實名制的先河，於 2002 年起陸續導入前開制度，除積極防範網際網路使用者利用網路進行違法或有害的行為外，同時於違法或有害的行為產生後，快速利用實名的記錄鎖定行為人，協助犯罪的偵

<sup>329</sup> Cyber-Patrol, [http://www.1377.or.kr/eng/03\\_cyber/Activities.php](http://www.1377.or.kr/eng/03_cyber/Activities.php), 最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>330</sup> 張建博，推行網路實名制相關問題研究，東吳大學法律學系碩士在職專班科技法律組學位論文，頁88-90，2012年。

查；然而，隨著人權保障意識的抬頭，個人隱私權的衝擊漸漸浮現。在這波改革聲浪中，韓國行之有年的「網路實名制」也面臨了違反憲法精神的指謫。

### （一）韓國網路實名制的緣起

隨著一系列網路暴力事件的發生，包括線上遊戲中的辱罵式發言、在社群網站 Cyworld 及部落格刊登惡意攻擊內容、手機簡訊誹謗等事件頻傳，為了維護網際網路中人際交流的健全，保護公民的隱私、名譽及經濟等權益，採用網路實名制的聲浪在韓國逐漸湧現。

### （二）韓國網路實名制的推動歷程

#### 1. 行政機關網站與大型入口網站首先導入

2003 年 3 月 28 日，韓國政府在新當選的盧武鉉（노무현）總統帶領下提出「網路實名制」，以政府部門作為起點，逐步推廣到民間；至當年 5 月，韓國已有 15 個政府部門實施網路實名制<sup>331</sup>。法源上配合「住民登錄法」的修改，將原本只限於盜用他人身份證字號以取得利益才處以刑罰的法條內容，擴大為不論是否取得利益，只要不當使用他人身份證字號，便可處以 3 年以下的拘役，或易科 1000 萬韓圓以下罰金<sup>332</sup>。同時，韓國政府亦與境內幾個大型入口網站進行協調，要求業者自發地在網站中推行網路實名制，包括入口網站 Naver 及社群網站 Cyworld，都必須依「限制性的本人確認制度」，於使用者加入會員時索取真實姓名及身分證字號，並通過驗證程序，儘管在發表言論時仍可採用匿名，然而日後需登入帳戶方可於網站上留

<sup>331</sup> 南都周刊報導韓國網路實名制破產警示中央？，<http://tw.aboluowang.com/news/2012/0110/南都周刊報導韓國網路實名制破產警示中共？-142383.html>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>332</sup> 網路暴力事件不斷，韓國立法不允許匿名留言，數位時代：<http://www.bnnext.com.tw/article/view/cid/0/id/9759>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

言<sup>333</sup>。

2007 年「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」修正案通過，主要規範網路個人資料、資料傳輸保護、青少年保護及平臺提供者責任等問題，並導入爭端協調及處罰機制。按條文規定，境內 35 家主要網站應實施實名制。如果發現沒有用真實姓名的匿名文章，網站經營者將被處 3000 萬韓圓以下罰款<sup>334</sup>。

## 2. 流量超過 10 萬人之網站均應導入

2008 年 10 月，女星崔真實自殺身亡，種種原因都指向網路傳言的巨大影響力，南韓國會也因此認為網路實名制的實行不夠徹底，自 2009 年 4 月起強制適用網路實名制於所有每日訪客量超過 10 萬人次的網站，將網路實名制推向境內網域的各個角落<sup>335</sup>。

### （三）規範內容

依照韓國「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」施行細則第 22 條之 2 的規定，網路服務提供者於使用者註冊成為會員時，應採取驗證本人身份的必要措施，委託韓國「電子簽章法」第 2 條第 10 款所規定之公認認證機構，或其他提供確認身分服務的第三方、行政機關來進行認證作業，確認使用者之身分；於使用者在網站上發表言論之時起算至少 6 個月內，必須保留其姓名、住所、聯絡地址等資料，以供日後可能面臨的民事求償或犯罪訴追之用<sup>336</sup>。

<sup>333</sup> 網路暴力事件不斷，韓國立法不允許匿名留言，數位時代：  
<http://www.bnext.com.tw/article/view/cid/0/id/9759>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>334</sup> 南都周刊報導韓國網路實名制破產警示中央？阿波羅新聞網：  
<http://tw.aboluowang.com/news/2012/0110/>南都周刊報導韓國網路實名制破產警示中共？  
-142383.html（最後到訪日期：2012/09/28），最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>335</sup> 南韓網路實名制興廢記，求是理論網：  
[http://big5.qstheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116\\_135067.htm](http://big5.qstheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116_135067.htm)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>336</sup> 韓國「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」施行細則第 22 條之 4。

倘若網站未採取驗證本人身份的措施，經資訊通訊部命其履行而仍怠於履行時，最高將處以 3000 萬韓圓的罰鍰<sup>337</sup>；同時，當侵權行為訴訟產生時，如因網路服務提供者未有效施行實名制而無法確認侵權行為人身份時，亦需代替該侵權行為人接受懲處；網路服務提供者如能於證明已盡善良管理人之注意義務，方得減輕或免除損害賠償責任<sup>338</sup>。

#### （四）推動成效

實名制在違法或不當留言的剷除並未達到預期的效果，反而遭到「箝制言論自由」的抨擊；甚至自網路實名制實施後，韓國幾個大型入口網站屢遭駭客攻擊，導致網站使用者的個人資料外洩，對於網路使用者的隱私存在相當大的隱憂。

##### 1. 網路實名制成效調查結果不一

據韓國民間團體的相關研究結果顯示，網路實名制似乎無助於減少違法或不當的留言，反而不利於網路空間中的言論自由。其中 2010 年 4 月韓國首爾國立大學的研究報告顯示，網路實名制度實施後，違法或不當留言數量從 13.9% 減少到 12.2%，減少了僅 1.7 個百分點，沒有顯著的差異出現<sup>339</sup>；但政府機關韓國放送委員會（Korean Broadcasting Commission，現更名為韓國放送通信委員會）亦就此議題進行研究，研究報告則顯示網路實名制的推動對於減少違法或不當留言確實有正面效果<sup>340</sup>，所以網路實名制的推動成效尚難以確認。

---

<sup>337</sup> 參閱同前註330。

<sup>338</sup> 韓國「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法」施行細則，第 44 條之 5 第 4 項。

<sup>339</sup> 南韓網路實名制興廢記，[http://big5.qstheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116\\_135067.htm](http://big5.qstheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116_135067.htm)，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>340</sup> 韓國憲法裁判庭宣布網路實名制違憲，<http://gnn.gamer.com.tw/3/70033.html>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

## 2. 網路實名制之規避手段

為合法規避網路實名制，某些每日訪客量超過 10 萬人次的網站以不公開瀏覽次數因應；而 2010 年美國 Twitter 與 Facebook 等不需實名認證的社群網站興起，使得韓國討論區的違法或不當留言減少，但 Twitter 與 Facebook 等外國社群網站卻成網路實名制的三不管地帶<sup>341</sup>。另一方面，「身分證字號產生器」軟體也因應而生，藉此使用者可以取得偽造的南韓身分證字號，從而以偽造的身分註冊通過身分驗證機制<sup>342</sup>。

## 3. 網路駭客的方便之門

網路實名制使網路業者取得使用者個人真實資料後，但也考驗著網路服務提供者防止駭客的能力。2011 年 7 月，南韓發生了空前的資訊外洩案件，南韓 SK 通訊旗下的門戶網站 Nate 和社交網站 Cyworld 被駭客攻擊，約 3500 萬名使用者的資訊外洩，占南韓總人口數百分之七十之多，遭外洩的使用者資訊包括姓名、生日、電話、住址、電子信箱、密碼和身份證字號，造成廣大人民隱私權的侵擾<sup>343</sup>。

### （五）網路實名制被宣告違憲

韓國憲法裁判庭於 2012 年經全體法官一致同意，宣布「網路實名制」違憲。判決理由為：「資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法賦予經營網站討論區的資訊傳播網路服務提供者確認使用者本人的義務，讓討論區的用戶必須經過確認身分的程序才能使用，現在這項法

---

<sup>341</sup> 韓國憲法裁判庭宣布網路實名制違憲，<http://gmn.gamer.com.tw/3/70033.html>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>342</sup> 南韓網路實名制興廢記，[http://big5.qsttheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116\\_135067.htm](http://big5.qsttheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116_135067.htm)，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

<sup>343</sup> 南韓網路實名制興廢記，[http://big5.qsttheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116\\_135067.htm](http://big5.qsttheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116_135067.htm)，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

律因違反過剩禁止原則<sup>344</sup>，侵犯網路討論區使用者的言論發表自由、個人資訊自主決定權，以及經營網站討論區的資訊傳播網路服務提供人的言論自由」<sup>345</sup>，施行五年的網路實名制被宣告違憲，引起軒然大波，使得 2012 年韓國全國政策協調會議（National Policy Coordination Meeting）決議指示，相關機構應遵照憲法裁判庭的決定，發展替代網路實名制的機制，韓國放送通信委員會（Korea Communications Commission）也在 2012 年的年度營運報告中（2012 Operational Report）中將替代網路實名制的機制列為未來的工作項目之一<sup>346</sup>。

## 五、 閉關法（The Shutdown Law）

2011 年韓國國會通過「閉關法」（The Shutdown Law），該法禁止未滿 16 歲的韓國少年在午夜 12 點到早上 6 點登入線上遊戲網站，所以又被暱稱是「灰姑娘條款」。關閉條款是由文化、運動和觀光部（the Ministry of Culture, Sports, and Tourism）和性別平等和家庭部（the Ministry of Gender Equality and Family）共同構思，起因是為抑制青少年網路成癮的現象。韓國民眾重度依賴網路，線上遊戲佔很重要的角色，該法初期只適用在大型多人線上角色扮演遊戲（Massive Multiplayer Online Role-Playing Game），但日本的 PSN 遊戲（PlayStation Network）也配合該法而修正，韓國也給予微軟開發的 XBL（Xbox Live）遊戲兩週的寬限期，讓他們可以追蹤使用者的 IP。

閉關法的執行引起電玩業者的抨擊，韓國遊戲產業協會事務局（Korea Association of Game Industry）認為這是限制特定團體的事業發展，擬提起告訴，無獨有偶，韓國文化運動組織（MoonHwaYunDae），也因為此法侵害韓國憲法所保護的追求幸福權、教育權和公平權而擬提起憲法訴訟，且此法的執行，使部分青少年盜取父母的身分證字號

<sup>344</sup> 過剩禁止原則摘自網路原文，故不更改其原文，其文意應等同我國憲法上比例原則，即手段和目的間應具有相當性。

<sup>345</sup> 韓國憲法裁判庭宣布網路實名制違憲，巴哈姆特網站：<http://gnn.gamer.com.tw/3/70033.html>，最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

<sup>346</sup> Korea Communications Commission, Operational Report (2012), at 61.

以求能登入線上遊戲，但政府的應對措施，卻是要求相關業者蒐集遊戲玩家更多的個人資料，以加強個人身份的認證，卻因此卻破壞個人資料保護法的立法目的。

## 六、遊戲疲勞機制（Network game fatigue system）

2010年3月，南韓發生一起年輕夫妻因為沉迷線上遊戲而忘了照顧剛出生的嬰兒而導致嬰兒餓死的事件，引起韓國當局重視，又因為沉迷網路遊戲已逐漸成為南韓的社會問題，所以除限制青少年玩線上遊戲的時間以外，韓國當局擬邀遊戲業者在遊戲中放入「遊戲疲勞機制」，當遊戲玩家玩超過一定時間後，遊戲難度會上升，藉此使玩家因為遊戲太難而失去沉迷其中的樂趣，期能使玩家因此減少遊戲時間。

## 七、網路成癮診療中心

為能有效改善網路成癮所引起的社會問題，南韓當局在全國設立超過200處的網路成癮諮商中心（Korea Internet Addiction Center）<sup>347</sup>，包含成立戶外冒險活動、休閒活動治療工作坊以及小團體諮商的網路成癮戒治學校（Jump Up Internet Rescue School）。提供特效的治療方式，期能減少兒童和少年對科技的依賴且幫助他們重新找回正常的活動，例如戶外休閒活動。

## 第五節 小結

正如前述章節所提，使用網路已是兒童和青少年生活中相當重要的活動，但隨之而來的問題也逐漸引起各國重視，為能有效預防和阻止以兒童為客體的犯罪行為，及保護兒童身心發展，各國依其背景差異而設計不同的上網安全防護措施，本研究整理如下表，作為我國防護措施之建置參考。

---

<sup>347</sup> Korea Internet Addiction Center，<http://www.iapc.or.kr/english/main.do>，最後點閱日：2013年4月28日。

表格 四-4 各國兒少上網安全措施介紹

※本研究自行整理。

國家	兒少上網安全措施	內容介紹
英國	提高公共安全意識	設計標章放置在網路上，提醒網路使用者注意，並成立跨專業的資訊平臺，集合不同面向的意見以改善上網環境。
	改善教育	教育內容包含數位內容、技術、網路禮儀及安全意識；教育的對象除了兒童和少年以外，還有父母、監護人、教師和其他與兒少上網安全議題的相關人，如圖書館管理員。
	家長控制計畫	在英國政府的號召下，英國固網業者共同簽署「家長控制規範」(Code of Practice on Parental Control)，確保客戶可享有家長主動控制權，分別是：默認過濾和父母選擇控制的程度。
	網頁安全瀏覽工具	反兒童剝削暨線上保護中心針對不同瀏覽器如 IE、chrome、FireFox 分別設計適合的瀏覽小工具，供兒少使用網路遇到問題時求救使用。
美國	過濾系統 (Filtering System)	公立學校和圖書館需在電腦上裝過濾系統方能得到政府補助款。
	青少年司法與犯罪預防辦公室 (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention)	提供州或地方執法機關協助，包括犯罪偵查技術的援助、設備提供、受害者治療、社區安全教育等，期能打擊以兒童為對象的網路犯罪。
澳洲	過濾軟體 (Filtering Software)	由業者提供不同種類的過濾軟體供家長或學校使用。
	投訴機制 (Australian Communications and Media Authority Hotline)	人民若瀏覽到不當資訊，可向通訊傳播主管機關澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 和國際網路檢舉熱線聯盟 (International Association of Internet Hotlines) 投訴。

	<p>移除通知和對過濾系統業者的通知 (Take-Down Notice &amp; Notification to Filter Makers)</p>	<p>當澳洲通訊與媒體管理局接獲不當資訊通報時，澳洲通訊與媒體管理局會通知提供不當資訊所在的網路業者移除或下架。</p>
	<p>接近使用限制系統 (Restricted Access System)</p>	<p>業者提供分類等級為 MA15+、R18+的內容，應有接近使用限制，例如要提供警示標語、年齡驗證機制等。</p>
韓國	<p>違法與有害資訊通報中心 (Illegal &amp; Harmful Information Report)</p>	<p>提供網際網路使用者回報有害兒童及青少年資訊的管道，藉由網民的主動協助，協助韓國放送通信審議委員會 (Korea Communications Standards Commission) 及早發現違法與有害資訊、並就其流通加以遏止，以防免對於兒童及青少年的身心造成危害。</p>
	<p>網路巡邏 (Cyber-Patrol)</p>	<p>網路巡邏隊主動在網路上蒐集不當資訊例如：猥褻和誹謗的言論的方法，向韓國放送通信審議委員會通報，進而達到防止網路使用者受侵害的目的。</p>
	<p>網路實名制</p>	<p>2003 年開始實施，但因為成效調查結果不一，且衍生許多問題，例如：身分證字號產生器因應而生等，所以 2012 年韓國憲法裁判庭宣布「網路實名制」違憲。</p>
	<p>閉關法</p>	<p>暱稱「灰姑娘條款」，禁止未滿 16 歲的韓國少年在午夜 12 點到早上 6 點登入線上遊戲網站。</p>
	<p>遊戲疲勞機制</p>	<p>當遊戲玩家玩超過一定時間，遊戲難度會上升，使玩家因為遊戲太難而失去沉迷其中的樂趣。</p>
	<p>網路成癮診療中心</p>	<p>韓國政府成立超過 200 處的網路成癮諮商中心，提供例如：戶外冒險活動、小團體諮商的模式等治療網路成癮方法，期能幫助網路成癮者重新找回正常生活。</p>

## 第五章 網路不當內容過濾技術

為有效解決網路不當內容氾濫的問題，各種過濾技術與標準應運而生，然而網路不當內容十分多元，有必要將網路不當內容與網路使用者加以分類，以便針對其特性找出解決之道，以下就目前國際發展趨勢將網路不當內容與網路使用者加以分類介紹。

### 一、不當內容分類：「嚴重不當」與「一般不當」

一般觀念中，所謂網路不當內容不外乎暴力、毒品、色情猥褻以及偏激極端言論等等，但並非所有內容的不當程度皆相同。不當程度較輕者，或許不適合兒童及青少年觀看，但是心智成熟之成年人仍可觀看，此類網路不當內容即屬「一般不當」；惟某些不當程度較重者，不僅兒童及青少年不得觀看，即使是心智成熟之成年人亦不宜觀看之，此類網路不當內容即屬「嚴重不當」。嚴重不當內容之界定，雖可能觸及憲法上言論自由保障的敏感神經，但依據各國社會整體價值觀與法律規範的演進，國際間逐漸肯認嚴重不當內容不宜存在，例如兒童性濫用及兒童性剝削而衍生出「兒童色情」(child pornography) 網路內容<sup>348</sup>、犯罪行為所拍攝之影片或照片（例如未經當事人同意所拍攝的色情<sup>349</sup>）等。我國法律實務亦肯認如果網路內容含有暴力、性虐待、人獸性交且欠缺藝術性、教育性或醫學性價值時，應完全禁止公開流通<sup>350</sup>，足證我國司法實務亦承認嚴重不當內容的存在。

<sup>348</sup> 周政，論虛擬兒童色情之刑事規制—對於「國際共識」的觀察與反思，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2011年8月，頁23-24。

<sup>349</sup> 例如李宗瑞事件。

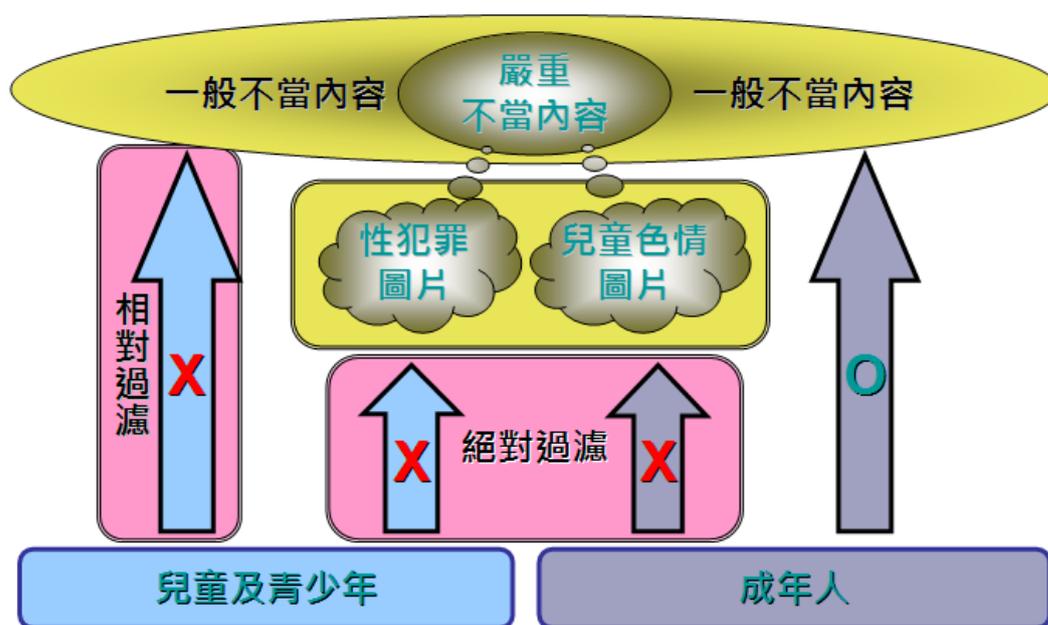
<sup>350</sup> 司法院大法官釋字第617號解釋文(節錄)：「刑法第二百三十五條第一項規定所謂散布、播送、販賣、公然陳列猥褻之資訊或物品，或以他法供人觀覽、聽聞之行為，係指對含有暴力、性虐待或人獸性交等而無藝術性、醫學性或教育性價值之猥褻資訊或物品為傳布，或對其他客觀上足以刺激或滿足性慾，而令一般人感覺不堪呈現於眾或不能忍受而排拒之猥褻資訊或物品，未採取適當之安全隔絕措施而傳布，使一般人得以見聞之行為；同條第二項規定所謂意圖散布、播送、販賣而製造、持有猥褻資訊、物品之行為，亦僅指意圖傳布含有暴力、性虐待或人獸性交等而無藝術性、醫學性或教育性價值之猥褻資訊或物品而製造、持有之行為，或對其他客觀上足以刺激或滿足性慾，而令一般人感覺不堪呈現於眾或不能忍受而排拒之猥褻資訊或物品，意圖不採取適當安全隔絕措施之傳布，使一般人得以見聞而製造或持有該等猥褻資訊、物品之情形」

## 二、網路使用者分類：成年人與未成年人

各國法律皆將網路使用者區分為成年人與未成年人，依法分別課予不同的網路行為責任，以我國兒童及少年福利與權益保障法為例：所謂兒童及少年，指未滿十八歲之人；所謂兒童，指未滿十二歲之人；所謂少年，指十二歲以上未滿十八歲之人。因此在規範網路使用者行為前，必須先了解其是否已經成年，方能確認其網路行為所應適用的法規範。

## 三、絕對過濾機制與相對過濾機制

為因應兩種網路不當內容（嚴重不當、一般不當）與兩個群組的使用者（成年人、未成年人），網路不當內容過濾機制可區分為絕對過濾機制以及相對過濾機制，詳細內容詳參下圖：



※本研究自行整理。

圖 五-1 網路不當內容過濾技術介紹

### 第一節 絕對過濾機制

嚴重不當之網路內容的界定，儘管受到部分保障言論自由學說的

猛烈批判<sup>351</sup>，但由於其違反「維持男女生活中之性道德感情與社會風化」、「維護社會多數共通之性價值秩序」，為實現憲法維持社會秩序之目的<sup>352</sup>，依法律規定成年人與未成年人皆不得接觸之。絕對過濾機制之目的在於使嚴重不當內容在網際網路空間中絕跡，因此其成功要件有二：一為嚴重不當內容之識別技術、二為網路服務業者的配合，二者充分整合下，方能有效防堵嚴重不當網路內容之散佈。

## 一、嚴重不當內容識別之現行技術

### （一） 數位指紋技術

由於絕對過濾機制之目的係使不當內容絕跡於網際網路世界，因此如何讓網路業者能自動化且大量識別出各種不當內容，便成為阻絕不當內容之關鍵。目前供網路業者識別不當內容的軟體技術首推數位指紋技術（Digital Fingerprints），其中最廣為使用的屬單向雜湊函數（One-Way Hash Function），單向雜湊函數又稱訊息指紋演算法（Message Fingerprint Algorithm），該函數可以將任意長度輸入之檔案、訊息甚至是資料區塊轉換成固定長度的「指紋」，此函數具有兩種特性：一是單向性（One-Way），經過單向雜湊函數計算所得之雜湊值（Hash Value），理論上很難反運算出原先輸入的訊息；二是無碰撞性（Collision-Free），兩個不同輸入的訊息，經過雜湊函數計算後，理論上得到相同之雜湊值（Hash Value）的機率非常之低。因此有關單位可針對嚴重不當內容的圖片建立雜湊值辨識資料庫，交給願意配合的網路業者，只要業者發現其經手的圖片之雜湊值存在該資料庫中，則該圖片即屬嚴重不當內容，而應立即處理。

然而此項技術在現實運用上仍有其侷限性，主要原因在於單向雜湊函數十分敏銳，只要是略為不同的兩張圖片，它便會將之視為相異圖片，因此有心人士只要將嚴重不當內容稍加修改，即可規避數位指

<sup>351</sup> 詳請參閱司法院大法官釋字第 617 號解釋中林子儀及許玉秀兩位大法官的不同意見書。

<sup>352</sup> 詳參司法院大法官釋字第 617 號解釋文。

紋技術的識別。以下面四張圖片為例，假設最左邊的圖片為嚴重不當內容，而右邊三張圖片分別是將之左右對調、加入文字與修改底色，即可產生不同的雜湊值，有心人士可以在不影響視覺效果的情形下，任意做出各種圖片修飾，就可達到規避數位指紋技術的目的，因此數位指紋技術在實際運用上無法完全發揮效用。

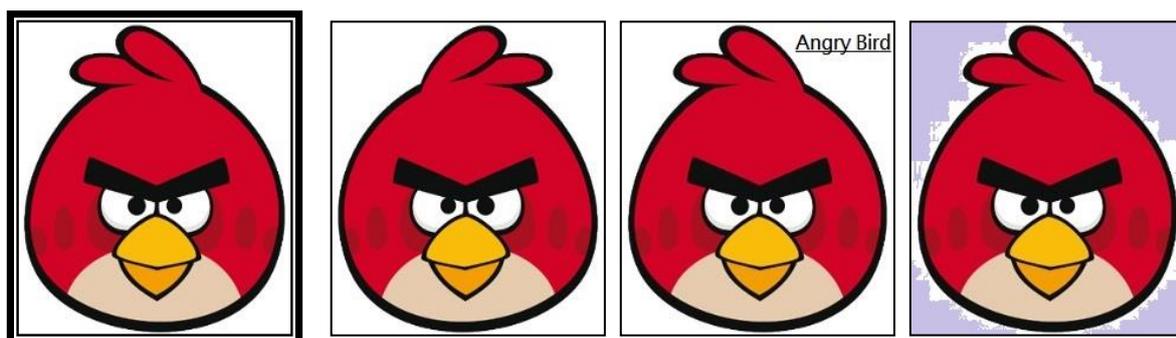


圖 五-2 網路不當內容企圖規避過濾技術之舉例說明

## (二) Photo DNA 技術

為解決數位指紋技術容易規避的問題，「PhotoDNA」應運而生，「PhotoDNA」技術是由微軟與達特茅斯學院共同開發的新一代數位指紋技術，能夠通過分析圖片中所蘊含的數位指紋（Digital Fingerprints），來尋找網路上的匹配圖像，即各種類型的相似圖像，只要使用「Robust Hash」技術即使色情圖片經過裁剪、編輯、調整後仍可於極短的時間內迅速識別之<sup>353</sup>。該技術的基本原理類似於防毒軟體中經常採用的病毒特徵庫機制，其圖片識別準確率高達 99.7%，誤報率也小到幾乎可以忽略不計的廿億分之一<sup>354</sup>。

微軟以「PhotoDNA」掃描美國失蹤與受虐兒童研究中心（National Center for Missing and Exploited Children）資料庫中已知的色情兒童圖片，將已被認定為犯罪事實的兒少性侵圖片，建立圖片識別資料庫，

<sup>353</sup> <http://www.microsoft.com/en-us/news/presskits/photodna/>.

<sup>354</sup> 照片也有 DNA：Facebook 借此築綠壩，蕃薯藤網頁：

<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!9EJiHLKAHxVSpfxCMm2qVDDHATEq1w--/article?mid=3314&next=3239&l=f&fid=14>，最後點閱日：2012 年 10 月 13 日。

再透過與執法單位、網路業者的合作，在數以億計的網路訊息洪流中，進行搜尋、比對、並攔截所有符合數字序列聚合的圖片。一旦攔截到相同的兒少性侵照片，即可立即通報執法機關，進一步找出散佈源，有效遏止意圖利用網路散播兒少性侵圖像的犯罪行為，更有效地避免受害者多次受到傷害<sup>355</sup>。

## 二、網路業者配合與成功案例

不當內容識別技術僅能協助我們判定網路內容是否不當，但單純依賴識別技術仍無法阻擋網路不當內容的流竄，識別後仍有賴網路服務提供業者（Internet Access Service Provider）、網路內容提供業者（Internet Content Provider）的配合，將符合比對結果的不當內容予以下架，才能真正杜絕嚴重不當內容的繼續散佈。

因此，為有效打擊兒童色情，微軟將「PhotoDNA」技術首先應用在自家的 SkyDrive、Hotmail 和 Bing 搜索服務上，過濾嚴重不當之網路內容，又將該技術無償贈與給失蹤與受虐兒童研究中心，失蹤與受虐兒童研究中心就以「PhotoDNA」技術為基礎，建立了一整套完善的線上服務系統，用以打擊兒童色情犯罪<sup>356</sup>。

最近，Facebook 宣佈將採用微軟的「PhotoDNA」技術來遏制兒童色情內容在網路上的傳播。據統計，Facebook 全球每日上傳超過 2 億張照片，其中也有相當數目的不當內容，Facebook 基於自身企業理念，決定過濾不當內容。微軟和 Facebook 都有著極其龐大的用戶基礎和巨大的發展潛力，此類網路技術領先業者與網路內容提供業者的跟進，對淨化網際網路整體環境絕對大有益處。

「PhotoDNA」與 Facebook 的作為，正是不當內容識別技術與網

---

<sup>355</sup> 臺灣微軟企業公民，微軟官網：

[http://www.microsoft.com/taiwan/citizenship/news/news\\_120815.aspx](http://www.microsoft.com/taiwan/citizenship/news/news_120815.aspx)，最後點閱日：2012 年 10 月 13。

<sup>356</sup> 同前註。

路業者攜手合作的成功案例，為國際間絕對過濾機制的建立，樹立了良好的榜樣<sup>357</sup>。

2012年8月微軟更正式將「PhotoDNA」技術授權予臺灣展翅協會，由該協會著手進行建置臺灣網路兒少性侵圖像資料庫，為北美地區以外，第一個開始使用「PhotoDNA」防制網路兒少色情的國家。同年臺灣展翅協會與失蹤與美國受虐兒童研究中心簽訂合作備忘錄，交換雙方資料庫之數碼資料。

### 三、未來努力方向

絕對過濾機制雖能使嚴重不當內容絕跡於網際網路空間，達到淨化網路、杜絕犯罪的目標，然而其所面臨的阻力卻是相當巨大，目前絕對過濾機制發展所遭遇的困難主要有以下兩點：

#### （一）不當內容識別技術欠缺即時性

目前最有效的不當內容識別技術「PhotoDNA」係以已知的不當內容資料庫（失蹤與受虐兒童研究中心資料庫中已知的色情兒童圖片）作為識別基礎，來辨別網路上流竄的已知不當內容，但對於不在資料庫中的未知不當內容，仍然缺乏有效的識別技術，目前僅能透過申訴、通報機制以及人工識別的方式來補強不當內容資料庫，不當內容識別技術的即時性問題仍就有待解決。

#### （二）網路業者配合意願不高

嚴重不當內容的攔阻有賴網路業者的配合，曝光率高的大型公眾網站基於企業形象考量，配合意願較高，然小型網站、色情網站甚至是專以嚴重不當內容分享為營運主軸的地下網站，配合意願勢必不高，在網路無國界的現況下，仍舊難以有效防堵嚴重不當內容的散佈。

---

<sup>357</sup> 同前註。

## 第二節 相對過濾機制

相對過濾機制之目的在於避免未成年網路使用者接觸一般不當內容，至於已成年之網路使用者則可接觸一般不當內容，因此相對過濾機制所需之技術有三：一為一般不當內容之識別技術、二為驗證網路使用者年齡之技術、三為封鎖瀏覽行為之技術。惟有以上三種技術的完美結合，方能在有效過濾一般不當網路內容的同時，又兼顧成年網路使用者在憲法上言論自由基本權的保障。

### 一、一般不當內容識別之現行技術

#### (一) 黑名單資料庫

黑名單資料庫為目前常見之相對過濾機制，其運作方式是取得使用者的瀏覽器所送出的網頁要求，進而與黑名單資料庫內的網址進行比對，若比對相符則拒絕此網頁的存取，以達到阻絕不當網頁的目的，這種做法的好處是比對迅速，而且可以避免回傳的網頁佔用對外頻寬，但是由於網際網路上的網站為數眾多且更動頻繁，因此仍無法百分之百的過濾<sup>358</sup>。

目前市面上的商業產品主要還是以使用黑名單資料庫方式為主，部分產品具有輔以網頁內容分析的功能，但並不常見，目前網站過濾產品的黑名單資料庫筆數十分龐大，其準確度大致在六成到九成之間，準確度較差的產品通常是因為其黑名單資料庫內容較少或過時所致。另一種黑名單資料庫建立方式是由管理者透過使用者檢舉不當網站的網址集合而成，但卻因為使用者的保留態度而使得運作效果不佳。此外，我們也發現國內產品在過濾國外網站或國外產品在過濾國內網站之準確度都有準確度較差的現象，顯見黑名單資料庫的建立仍有難以跨越地域的障礙，因此能夠大量、準確蒐集各地區的黑名單資料庫為提升準確度的重要關鍵。

---

<sup>358</sup> 同前註，頁6。

## （二）網路內容分級協定

網路內容分級技術的國際標準由全球資訊網組織 World Wide Web Consortium 推動的 PICS（Platform for Internet Content Selection）標準技術協定，PICS 完整定義了網路分級所採用的檢索方式，以及網路文件分級的標籤語法，是一個幫助使用者端控制網路內容的技術協定，其獨立於代表網路內容分級資訊之標籤與控制資源存取的過濾軟體之外<sup>359</sup>，PICS 界定了過濾軟體和分級系統之間如何互動，但不參與實質的內容分級或過濾，其立場十分中立，針對如何分級網站或是過濾內容，PICS 並不涉入，易言之，PICS 本身並不從事網站分級與過濾，它的設計是讓網站業者和公正第三者分級機構取得識別等級的標準，而軟體製造商則據此設計出能讀取、過濾這些配合 PICS 識別等級的軟體。

雖然 PICS 網路內容分級標準立意甚美，但在推動上卻屢屢遭遇困難，再加上近年來網際網路應用發展已與 PICS 制訂之時大相逕庭，該標準之功能日漸不敷使用，於是 W3C 於 2007 年正式成立 POWDER（Protocol for Web Description Resources，網路描述資源通訊協定）之 Work Group，針對 PICS 網路內容分級標準之缺失與不足進行檢討，並於 2009 年 8 月正式推出 POWDER 作為網路內容分級之新標準，且不建議新開發軟體繼續採用 PICS，行之有年的 PICS 標準正式功成身退。

一般而言，網路內容分級協定的主要工作如下<sup>360</sup>：

### 1. 定義分級標準及標籤字彙

POWDER 分級系統（Rating System）提供網站分級之結構化

---

<sup>359</sup> 施毓琦，網路內容管理與分級之研究，美國資訊科學與技術學會台北學生分會會訊，第 15 期，民國 91 年 6 月，頁 65。

<sup>360</sup> 網路內容分級的主要工作包含：Set labeling vocabulary and criteria for assigning labels；Assign labels；Distribute labels；Write filtering software；Set filtering criteria；Install/run filtering software。See Paul Resnick, PICS, Censorship, & Intellectual Freedom FAQ, Available at <http://www.w3.org/PICS/PICS-FAQ-980126.html>, 最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

分級標準，並定義標籤字彙，目前國際間較廣為採用的分級系統以 RASCI 和 SafeSurf 為主，其中 RASCI 為網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）所使用，而 SafeSurf 這套分級系統最早是由非營利團體 SafeSurf<sup>361</sup> 所提出，SafeSurf 將網站的內容分為 11 大類，每一類下再分為九個等級，相較於其他的分級系統，SafeSurf 這個分級標準對網站內容有者最詳盡的分類方式<sup>362</sup>，而我國使用的則是財團法人台灣網站分級推廣基金會（Taiwan Internet Content Rating Promotion Foundation）<sup>363</sup> 分級系統。

## 2. 評定與分配網路內容等級並發送分級標籤

確立使用的分級標準後，下一個步驟便是針對網路內容，套用已選定的分級標準，來評定網路內容究竟符合分級標準中的哪一等級，並且依所評定的等級來給予分級標籤。而評定內容等級並給予分級標籤又可分為兩種方式，第一種是自我分級（Self-Rating），第二種則是由第三者（Third-Party Rating）來做分級。自我分級指由網路內容提供者，針對其所提供之網站內容進行自我分級，優點在於網路內容提供者最了解其所提供之網路內容，進行自我分級較為準確，並可節省在評定等級上所需消耗之大量成本，但缺點是網路內容提供者可能為了讓更多使用者能瀏覽其所提供的內容與資訊，而不願意配合分級制度，或故意不按標準來分級。而第三者分級，則是指由內容提供者以外之獨立第三者，例如專門審查人員或評定等級的專業團體，藉由人工審查每個網頁內容，並給予分級標籤，此項做法優點在於：審查人員可以採用較為中立且一致之判斷標準來進行網站內容評等，但缺點則在於需要耗費大量人力與成本。發送分級標籤後，由網站內

<sup>361</sup> <http://www.safesurf.com/>，最後點閱日：2013 年 4 月 13 日。

<sup>362</sup> 同前註 359，頁 66-67。

<sup>363</sup> <http://www.ticrf.org.tw/chinese/rating-system.htm>，最後點閱日：2013 年 4 月 13 日。

容提供者將分級標籤貼於網頁的程式碼中，依據 網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）的分級設計，分級標籤的貼法有三種，第一種貼法是貼於首頁的程式碼，表示全部網頁皆屬同一分級；第二種貼法是貼於分支網頁的首頁；第三種貼法是逐一貼於個別網頁，每個網頁依不同分級張貼。網站內容提供者必須依照一定的分級標準評定等級並貼上分級標籤後，整個網站的分級才算進行完成<sup>364</sup>。

### 3. 安裝執行過濾軟體並設立分級標準

有了支援各類分級標準而開發的過濾軟體後，使用者安裝過濾軟體後，便可設立個人自我過濾標準，網站提供的資訊內容便可經由分級制度來達到過濾的功能，一旦設定了分級標準，當連上網站瀏覽內容時，若有網站內容超過使用者所設定的分級標準，那麼瀏覽器便會禁止使用者瀏覽該網路畫面，或者是需要特殊密碼才可以瀏覽的警告標誌<sup>365</sup>。

## （三）自動識別技術

目前網路不當內容自動識別技術大致可分為以下幾種類別：

### 1. 關鍵字識別法（Keyword-Based）

這種技術是以文字辨識的方式，針對網頁上所出現的關鍵字（keyword）進行比對和語意分析，判斷是否包含特定的關鍵字，在文字解析的過程中，擷取字的位置錯誤也有可能把無關色情的內容，但卻是色情的關鍵字也抓下來，因此通常必須輔以人工判讀以增加準確性，但如此做法反而增加管理上的困擾，且鑲嵌於圖片中的文字無法被辨識出來，也是此技術之一大盲點，加上年

---

<sup>364</sup>同前註 359，頁 67-68。

<sup>365</sup>同前註 359，頁 68

輕人於網際網路所發展出來的「火星文」，是另一種表達語意的特殊「文法」，火星文用相似音調的英文、數字、特殊的符號交替使用來代替所要表現的文字，無法以正規的方式分析，使得文字辨識的技術無法有所發揮<sup>366</sup>。

## 2. 影像分析技術 (Image Analysis Filtering )

不當內容除了文字外，更大量的是圖片或影像類的不當內容，直接以圖片或影像內容判斷是否為不當內容的研究最早是出現在「Finding Naked People」這篇論文，其主要的方式是結合幾種不同的影像處理方式來做裸體影像的判斷，像是膚色偵測 (Skin Filter)、紋理分析 (Texture Analysis)、區域分析 (Geometric Analysis)，最後再針對所找出的膚色區域做人體的偵測 (Human Body Detection)。

### (1) 膚色偵測

對於彩色數位的影像內容來說，膚色偵測可說是最直接也是最方便的辨別方式，可以用來確認圖片或影像中是否有「人」的存在，其技術主要用在人臉偵測、人的偵測、裸體影像偵測等各種用途，其依據用途的不同，所採用的膚色模型也不同，但最終的目的都是為了要準確的找出影像中的膚色<sup>367</sup>。

在裸體圖片或影像判斷的研究中，膚色偵測的部份佔非常重要的比例，若以大量的膚色比例來做為判斷裸體之依據，的確可以過濾出部份裸體影像，但若單純以此做判斷，在辨識上仍有其他障礙，例如：色情影像大多包含複雜的背景影像、圖片或影像內容的分佈範圍從灰階到全彩的圖片都有、不同人種

---

<sup>366</sup> 陳俊宏，“不當網頁中之色情圖片偵測”，2006年，國立中央大學資訊工程研究所碩士論文，頁4。

<sup>367</sup> 陳俊宏，不當網頁中之色情圖片偵測，2006年，國立中央大學資訊工程研究所碩士論文，頁13。

及不同膚色的問題、圖片或影像內容可能只包含人體的某個部位，都可能影響其精確度<sup>368</sup>。

## (2) 人臉偵測

由膚色偵測的實驗結果可以得知，有大量膚色的影像存在幾種類型，如：臉部特寫、身體部位特寫、與膚色相近的建築物或背景等...，如果以大量膚色來判斷是否為裸體影像，可能會產生錯誤的判斷結果，人臉特寫影像與裸體影像都佔有相同膚色比例，若沒有其他方法來區別這兩類的影像，將會影響判斷的結果，所以如果要確定這些影像中的內容，最好的方式就是使用人臉偵測，我們可以藉由人臉的區域來做為影像判斷的條件，若能正確的找出影像中的人臉，將有助於提高影像的判斷率<sup>369</sup>。

目前人臉偵測 (Face Detection) 的相關研究非常多，但實際上仍然存在一些瓶頸，仍有許多因素會影響鑑別率，例如：臉的姿勢、臉部的外加物品 (鬍鬚、眼鏡、髮型)、臉部表情、臉部遮蔽等。然若搭配膚色偵測系統則可有效辨識裸體圖片、影片。

## (3) 膚色區域特徵計算

膚色區域特徵計算主要的概念為，取出影像中含有大量膚色區域的膚色比例及膚色區域位置的分佈，再進行後續的影像分類；大量膚色區域雖然可能包含其他與人無關的背景區域，但是以存在的膚色比例及位置分佈，可提供較為可靠的判斷資訊。

---

<sup>368</sup> 同前註，頁 14。

<sup>369</sup> 同前註，頁 17-18。

依據研究發現一般影像與裸體影像的膚色區域分佈有很明顯的不同，裸體影像中的最大膚色區域，在影像中所處的位置較為居中，所佔的膚色面積也較大，而在非裸體影像中雖然整張影像的全部膚色加總的比例可能與裸體影像相同，但最大膚色區域的位置較為不固定，最大膚色區域面積也不及裸體影像，因此我們利用這些膚色區域分佈特質，透過膚色區域的計算來取得判斷裸體圖片影片所需的特徵<sup>370</sup>。

#### (4) 綜合判斷法

最近幾年研究學者所提出的方法，都是結合多項偵測技術，將產生之特徵值輸入分類器（Classifier）進行影像分類，其結果可作為是否為裸體影像的判斷，目前的趨勢是以（Content-Based Image Retrieval, CBIR）為主，再輔以文字特徵過濾技術，以提升識別裸體圖片或影像的準確度，主要的原因是影像不像文字有國界的問題，但由於圖片或影像的偵測技術眾多，目前尚未出現能有效的判斷出複雜多變影像內容的主要技術，因此同時結合多種技術來輔助提升裸體圖片或影像的辨識率，有其必要性<sup>371</sup>。

### 3. 輪廓識別技術（Profile Filtering）

輪廓識別技術（Profile Filtering）是以資料探勘技術（Data Mining）識別不當內容網頁，所謂資料探勘技術即透過歸納整理大量資料，從中發掘資訊或知識的新興資訊技術，此技術原先是由資料庫領域方面的研究人員所提出，目前被視為結合資料庫系統與機器學習（Machine Learning）的重要領域，許多產業界人士也認為此領域是一種增加各企業競爭力的重要指標。如果能透過資料探勘技術，從大量資料中發掘出不當內容網頁的特徵，據此

---

<sup>370</sup>同前註，頁 22-24。

<sup>371</sup> 同前註，頁 8。

作為產生黑名單資料庫之用，將能大幅提升不當內容過濾系統的有效性與即時性<sup>372</sup>。

### (1) Web Log Mining

利用 Web Server 的 Log 找出該 Web Server 使用者行為的關係，Web Server Log 格式包含以下的資訊：(i) 使用者的 IP Address、(ii) 瀏覽時間、(iii) 使用者瀏覽的網頁、(iv) 瀏覽方式、(v) 資料傳遞的通訊協定、(vi) 瀏覽狀態、(vii) 傳輸位元組數目等。由於不當資訊網頁有高度相互連結的特性，網際網路使用者在瀏覽不當網頁時容易形成高度集中瀏覽類似網頁的瀏覽模式，因此藉由 Web Log Mining 可歸納一般網頁與不當資訊網頁的區別特徵，進而充實不當資訊網頁的黑名單，使網頁過濾機制更為全面<sup>373</sup>。

### (2) Web Log Clustering

自 1960 年起，資料分群 (Data Clustering) 的相關理論與演算法便開始發展，以期能根據每筆資料已確定的部份屬性，將整組資料自動分成幾個類別，即使事前對不同屬性之間的關係及屬性所代表的訊息了解不多，也能結合一些數學上的測量方法，找出資料最真實的相關性。資料分群的結果，除了能幫助簡化資料、建立資料的分類規則，更可以發掘原本未知的假設。由於不當資訊網頁的瀏覽紀錄有其特徵，透過 Web Log Clustering 可預測出該網頁是否含有不當資訊，讓不當資訊網頁黑名單除了被動舉發外，還有主動偵測的機制<sup>374</sup>。

---

<sup>372</sup> 楊良吉，全球資訊網過濾軟體之研究。2001 年，國立臺灣大學資訊工程學研究所，頁 14。

<sup>373</sup> 同前註，頁 15。

<sup>374</sup> 同前註，頁 16。

## 二、驗證使用者年齡之現行技術

### (一) 年齡分區制度的源起

有關於身分認證之分區管制概念，係美國通訊端正法（The Communications Decency Act）釋憲案中所提出，美國聯邦最高法院大法官珊卓拉·歐康諾（Sandra Day O'Connor）在不同意見書<sup>375</sup>中指出，網際網路係可以透過分區管制（Zoning Ordinance），將某些具有色情資訊內容之網頁，予以隔離，交由網路資訊內容提供者來進行判斷其所發表之言論是否符合管制要求，以及資訊接收者是否已達最低年齡之要求。對於資訊接收者是否已達到最低年齡之要求，有兩種分區管制，二者之解決方式雖然相同，但在憲法上的層次卻有其差異性，一種為成人之身分認證，另一種為兒童之身分認證。

兒童身分認證係指可以顯示使用者是兒童，使用者上網前，瀏覽器將要求使用者設定個人資料檔，在此個人資料檔中，其中一個選項會顯示使用者為未成年人之選取項目，一勾選此選項時，該電腦的其他使用者將被要求登入密碼，如此即可眾人共用電腦，但如其中有一個未成年人使用者之設定，則成人之個人資料檔案就會以密碼之方式加以限制。身分被認定為兒童之使用者，以後上網瀏覽網站時，便會將此設定資料傳送給網站，對方網站知悉使用者為兒童時，將會封鎖未成年人不宜閱聽之資訊，即不可將此類言論傳送給任何已經表明為未成年人身分之使用者<sup>376</sup>。此種模式需要未成年人家中之成年人（例如父母）去進行選擇設定，對於使用者而言，只有設定時比較麻煩，對於網站業者而言，也省去使用者身分確認之成本，缺點在於如家中成年人不懂得如何使用電腦，可能無法進行設定。

成人身分認證則完全相反，此種認證方式不是為了讓已表明為未成年人身分以外之人都能進入網站瀏覽，而是要進入網站之人，必須

<sup>375</sup> 521 U.S. 844, at 887-888.

<sup>376</sup> 洪殷琪，《網路色情資訊管制與分級制度之研究》，2006年，台北大學法學系碩士論文，頁118。

先證明自己為成年人，而有瀏覽色情資訊之權利。此種認證模式即美國通訊端正法（The Communications Decency Act）與兒童線上保護法（Child Online Protection Act）所要求之身分認證方式，在此種模式之下，一方面，成年人必須證明自己為成年人，例如提供信用卡、銀行借款帳戶、身分證號碼、會員資料給網站業者；另一方面，網站業者必須求證確認使用者為成年人，成本比兒童身分認證之方式還高，也因此較有違憲之疑慮<sup>377</sup>。

## （二）年齡驗證技術

目前國際間網際網路年齡認證技術大致可分為以下幾種類型：

### 1. 間接驗證技術

此類技術主要是透過驗證網路使用者是否擁有某些只有成年人才能持有的文件、資格或載具，間接確認其是否已經成年。若網路使用者在用戶端能經由網路傳輸證明其持有這些文件、資格或載具，則伺服器端即信任該網路使用者已經成年，進而允許其使用成年人方能存取的網路服務。

由於此類驗證技術成本低廉，又具有某種程度的驗證效果，因此普遍性相當高，目前最廣為各大網站運用的間接驗證技術，包含：信用卡驗證、銀行帳戶驗證、手機號碼驗證等。但此類技術並非毫無缺點且迴避可能性很高，以我國目前現況，未成年人持有上述文件、資格或載具者所在多有，即使未能持有，透過家庭或其他人際網絡亦不難取得，因此伺服器端經由網路傳輸證明網路使用者持有信用卡、銀行帳戶或手機號碼，亦不能真正確認其是否已經成年，因此間接驗證技術仍無法有效證明網路使用者是否已經成年。

---

<sup>377</sup> 同前註，頁 119。

## 2. 直接驗證技術

直接驗證技術為確認網路使用者是否已經成年，要求必須滿足「確認身份」(identification)及「驗證身份」(authentication)的兩項基本條件。所謂「確認身份」意指在註冊使用某項服務時，必須經由強制性的個人接觸，面對面地驗證身份證或護照與本人相符，始得取得資格；至於「驗證身份」，則指合格使用者使用該服務前均應經過驗證程序，驗證時須確認使用者身份業經確認，而驗證時須滿足即時使用的條件(即不允許一定時間以上的閒置)，對於不當內容須以密碼方式加密，且不允許同一時間同一使用者重複登入。

具體例證為 2003 年 4 月德國聯邦政府修訂兒少保護法 (Protection of Young Persons Act / Jugendschutzgesetz, JuSchG) 授權成立「兒少媒體保護委員會」(Central State Agency for Media Protection of Young Persons, Commission for the Protection of Minors in the Media / Kommission für Jugendmedienschutz)，對電視、電影以及網站進行分級，網站若經分級屬於一般不當內容網站，業者負有提供合格使用者 (closed user group) 及引進年齡認證機制 (age verification system, AVS) 的責任，而避免兒童及青少年接觸之<sup>378</sup>。

目前在德國通過兒少媒體保護委員會認證的年齡認證機制已有許多，包括 X-check (Coolspot，運用郵差確認，以及信用卡調查公司確認身份，並經由軟體及硬體驗證碼等方式驗證身份)、D2 (Vodafone，運用郵差或銷售員確認身份，並經由個人化密碼及硬體晶片卡的方式驗證) 及 Lotto-Ident-Verfahren (Nordwest Lotto und Toto Hamburg，運

---

<sup>378</sup> 推動成人網站年齡認證制度與防堵網路犯罪及保護兒少上網安全之國際交流及考察反制垃圾郵件考察報告書，國家通訊傳播委員會出國考察報告書，2008/03，頁 12-13。

用郵差或銷售員確認身份，並經由 USB 硬體裝置驗證身份，包括防拷網路智慧卡、透過加裝 USB 方式連結、以智慧卡模擬網路伺服器、額外成人密碼，以及確認使用者確屬某一銀行用戶）等方式確認網路使用者之真實身份<sup>379</sup>。

### 3. 生物驗證技術

此類技術係透過成年人與未成年人特有的生物特徵或行為為模式，來驗證網路使用者是否已經成年，通常都必須在用戶端安裝額外的硬體或軟體工具，讀取網路使用者的生物資料傳送到伺服器端進行驗證工作。

有文獻指出可透過使用者的手骨密度分析，來辨識其是否已經成年；亦有臉部辨識軟體技術，可透過臉部特徵分析來識別使用者的年齡；亦有文獻表示可透過網路使用者的打字習慣分析，可辨別其年齡為何；或有語音辨識軟體技術，可透過聲紋比對與分析來驗證網路使用者的年齡。惟上述生物驗證技術都仍處於實驗階段，其準確度與誤報率都還有待改善，且這些技術大都需要額外設備（攝影機、麥克風）或儀器（骨密度偵測儀），且驗證成本亦相對偏高，因此在目前技術水準與成本考量下，難以普遍推行。

### 4. 家長、監護人與相關單位監管

家長、監護人與相關單位（例如學校、圖書館、網咖等）對轄下未成年人的年齡知之甚詳，由其對網路使用者進行年齡驗證準確率最高，誤報率最低，可謂最有效年齡驗證機制。然而家長、監護人與相關單位監管嚴格說來並不能稱上年齡驗證技術，況且年齡驗證技術之目的正是為了減輕該單位的監管負擔，以家長監管作為年齡驗證機制似乎本末倒置，然

---

<sup>379</sup> 同前註，頁 43-44。

而在目前年齡驗證技術未能成熟的情況下，家長、監護人與相關單位的監管仍是最有效的年齡驗證方式。

### 三、封鎖瀏覽行為之現行技術

封鎖瀏覽行為之現行技術主要可以分為用戶端封鎖技術與伺服器端封鎖技術兩大方向：用戶端封鎖技術係在用戶端安裝過濾軟體，當發現未成年之網路使用者欲瀏覽不當內容網頁時，過濾軟體便封鎖其瀏覽行為，以達過濾不當內容之目的；而伺服器端封鎖技術則是從網路連線服務提供者（Internet Access Service Provider）直接阻斷網路不當內容的傳輸，不論未成年網路使用者的上網設備為何，皆無法接觸遭封鎖的網路內容。以下分別簡介這兩種技術：

#### （一）用戶端封鎖技術

##### 1. McAfee SmartFilter

McAfee 是英特爾旗下專門處理資訊安全的公司，其客戶除企業以外還包含家庭個人。McAfee SmartFilter 是利用網站黑名單技術的網頁過濾解決方案，可避免員工存取特定網站，防止系統暴露在病毒、惡意軟體與其他安全風險之中，同時能減少法律責任，讓員工發揮最大產能，並可保留頻寬以供與公司業務使用。McAfee SmartFilter 可阻擋惡意程式碼和來自網頁的病毒，主動阻擋可能具備安全風險的流量，降低風險並提升產能，過濾和監控網際網路使用情形，以管制存取外部網站的行為，同時阻擋來自網頁的威脅。透過預先定義的過濾原則，可以防護超過 90 種類別中 3 千 5 百萬的可阻擋網站，可依需要自訂（新增類別、建立阻擋／允許清單、放行特定 URL 等）<sup>380</sup>。

---

<sup>380</sup> McAfee SmartFilter，McAfee 官網：

<http://www.mcafee.com/tw/products/smartfilter.aspx#vtab-Overview>（最後點閱日：2013 年 2 月 22 日）。

## 2.iProtectYou

此為美國 Soft for you 公司開發之過濾軟體，可有效過濾有害資訊網頁，封鎖 email、聊天室、P2P 等網路行為，控制上網時間，透過關鍵字比對有效排除不當資訊，並具備新聞群組過濾功能與 IP 過濾功能，主要技術為網站黑名單與關鍵字比對的過濾機制<sup>381</sup>。

## 3.賽門鐵克諾頓（Norton by Symantic）家長防護網<sup>382</sup>

家長防護網是諾頓防毒軟體裡所附的一項功能，目前提供可監控使用 Android 系統上網的兒童及少年之功能，家長啟動家長防護網後，程式會自動攔截並監控不當內容網頁的瀏覽，亦有時間控制，該軟體會監控使用者瀏覽的網頁、搜尋和社交活動，並定時出具報告，家長可藉由報告了解孩童使用網路的情形。亦可透過手機隨時監控家中孩童使用網路的情況，而不必僅能透過電腦才能了解。

## 4.Cyber Patrol<sup>383</sup>

網路巡邏者（Cyber Patrol）公司是全方位的網路內容過濾軟體業者，有鑑於兒童及青少年的上網媒介多元，該公司開發的過濾軟體除了供家庭使用的網路過濾軟體，該公司亦開發了供圖書館與學校使用的網路監控與過濾軟體，希望透過更完整的防護、過濾機制，全方位防堵網際網路上色情、暴力等的資訊。

### （1）CyberPatrol Online Protection Pro<sup>384</sup>

---

<sup>381</sup> Soft for you, Soft for you 官網：<http://www.softforyou.com/ip-index.html>（最後點閱日：2013 年 2 月 22 日）

<sup>382</sup> 賽門鐵克諾頓家長防護網，<https://onlinefamily.norton.com/familysafety/whyUseNOF.fs>（最後點閱日：2013 年 2 月 22 日）。

<sup>383</sup> Softworker 所維克系統技術，限制級保母 Net Buddy, <http://softworker.net/netbuddy/netbuddysc2.html#s3>（最後點閱日：2013 年 2 月 22 日）

<sup>384</sup> Online Protection Pro，<http://www.cyberpatrol.com/business/products/online-protection-pro.aspx>，最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。

Online Protection Pro 提供極富彈性的網路過濾功能，除了 Cyber Patrol 每日更新的黑名單網站以外，家長亦可自行新增、編輯應防堵的網站，更可設定為只能瀏覽使用者允許的網站，其餘一概不得瀏覽；亦有多達 45 類預先設定的黑名單分類，家長可自行勾選哪些欲納入管制；更有時間管控功能，可限制上網時間，或某些時段才能瀏覽某些分類的網站。Online Protection Pro 提供許多設定功能讓家長自行選擇搭配，讓家長很容易落實心目中的監控想法。

## (2) CyberPatrol SiteSURV

SiteSURV 是 Cyber Patrol 公司專為教學單位以及圖書館開發的網頁過濾軟體，由於學校或圖書館提供兒童或青少年上網的電腦數目通常較多，因此要一一維持過濾軟體與黑名單資料的更新，有其一定的作業難度與複雜度，因此 SiteSURV 提供 Client-Server 之分散式架構的網路過濾機制，由一台監控主機即時管理所有電腦的過濾軟體狀態，並監控所有電腦的上網活動行為<sup>385</sup>。

## (二) 伺服器端封鎖技術

### 1. 中華電信色情守門員

國內中華電信所開發的不當網頁過濾軟體，家長購買此項服務後，無須安裝，由業者主動經由 ISP 過濾不當網頁內容，包含色情、暴力、自殺、賭博、違禁藥物、成人網站及其他內容有害的網站，一旦使用此項服務的電腦瀏覽含有不當資訊的網頁，便會出現攔截畫面。而中華電信的不當資訊資料庫，每兩小時更新一次，使用者可透過線上舉發的方式讓中華電信校正<sup>386</sup>。

<sup>385</sup> <http://www.cyberpatrol.com/business/products/sitesurv.aspx>

<sup>386</sup> 色情守門員，Hinet 健康上網網頁：<http://hicare.hinet.net/>（最後點閱日：2013 年 2 月 22 日）。



※本研究取自中華電信網頁

圖 五-3 色情守門員攔截畫面

## 2. 臺灣固網掃色情防護服務<sup>387</sup>

臺灣固網用戶線上申請和購買後，無須下載任何裝備和軟體即可立即使用，旨在提供使用者過濾及阻擋，含有色情、裸露煽情的情色文章及照片等情色內容不適合青少年存取的網站，分級標準採用 RSACi 的分類方式。透過電信端對用戶的上網行為進行控制和管理，保護孩子遠離不當資訊，並利用圖像內容技術，透過影像本身的像素級資訊來做分析處理，例如：影像的顏色、紋理、形狀和位置，可個別「讀取」每個影像來辨識色情圖片。

## 3. Seednet 色情防護服務<sup>388</sup>

「Seednet 色情防護服務」會針對色情或暴力等網頁陷阱自動進行過濾及阻擋，使用此服務上網就能有效過濾掉所有色情、暴力、藥品等不當網頁，保護未成年人遠離不當資訊。

「Seednet 色情防護服務」是採用美國 N2H2 公司所發展的內

<sup>387</sup> 我的 VA 生活色情防護，<http://points.anet.net.tw/pagefiltrate/index.jsp>（最後點閱日：2013 年 2 月 22 日）

<sup>388</sup> Seednet 色情防護服務，[http://apply.seed.net.tw/apply\\_test/cobrand/ce.htm](http://apply.seed.net.tw/apply_test/cobrand/ce.htm)（最後點閱日：2013 年 2 月 22 日）

容過濾系統，經美國司法部評鑑為有效率達 98.8%，該系統於美國 K12 以下各級學校佔有率達 53%，黑名單資料庫內容涵蓋全球三十個國家，全球主要語系皆納入阻擋範圍，中文資料庫授權由臺灣真人審閱建立，且不限 .tw 網址，禁止內容包括色情（Pornography）、裸體（Nudity）、性（Sex）、暴力（Violence）、武器（Weapons）、藥品（Drugs 包括成人性藥與禁藥）、賭博（Gambling）等不當內容，可有效避免未成年人接觸不當內容，造成心智上的不當觀念與人格偏差，保護青少年網路身心安全健康。

#### 四、未來努力方向

相對過濾機制目的在避免未成年網路使用者透過網際網路接觸不當內容，目前已有許多成熟的技術可供使用，不論是免費或是付費的軟體服務都具備相當的屏蔽效果，然而相對過濾機制仍然有許多需要改進的地方，以下分成三個方向加以說明：

##### （一）一般不當內容識別技術欠缺即時性

網路內容分級制度允許內容提供者與公正第三方為網路內容標籤、分級，其立意雖美，但在 Web3.0 的時代，網路內容成長速度驚人，不論是內容提供者或公正第三方皆缺乏足夠量能處理；而不當內容自動識別技術的準確率與誤報率都仍然有待改進，即使結合多種技術來輔助提升其辨識能力，距離真正可實用階段仍有一段路要走；而黑名單機制雖能有效識別不當內容，但目前黑名單的產生依舊有賴使用者申訴、通報與人工識別的方式，對於不當內容皆無法即時攔阻，在現今網路不當內容成長迅速的環境下，黑名單機制仍難以有效封鎖所有的網路不當內容。

##### （二）缺乏有效的年齡驗證技術

現行法律係以年齡作為可否接觸一般不當內容的分界點，但間接驗證方式準確性不高且容易迴避，生物驗證方式準確性與誤報率皆不理想，直接驗證方式成本高且業者配合意願低落。目前年齡驗證大多依賴家長、監護人及相關單位來進行，在部分家長與監護人數位能力不足或甚至欠缺監管意願時，網路不當內容過濾機制在年齡驗證部分將產生巨大缺口，而無法有效發揮功用。

### （三）封鎖瀏覽行為技術仍有迴避可能

用戶端封鎖技術主要依賴在用戶端安裝過濾軟體，以之對網路瀏覽行為進行監控，然而目前網路瀏覽軟體種類繁多，除了常見的 IE、Chrome 外，還有 Firefox、Opera 等，過濾軟體能否支援所有網路瀏覽器恐有疑問，且過濾軟體多僅支援微軟 Windows 作業系統，其他品牌作業系統（例如 OS X、Chrome OS、Linux 等）甚至是智慧型手機（iOS、Android），都可能形成網路不當內容過濾機制的漏洞；而伺服器端封鎖技術雖可跨越網路瀏覽軟體與作業系統的界限，但以目前網際網路普遍的程度，網咖以及其他可提供上網服務的場所林立，免費或付費的無線上網服務也唾手可得，這都是伺服器端封鎖技術所不能及之處，這些漏洞在網路內容監管上亦是一大難題，未成年之網路使用者仍然有許多管道可以接觸不當網路內容。

### 第三節 小結

隨著科技發展和網路上訊息的多元化，為能有效攔阻網路不當資訊的流竄以及即時防止犯罪的發生，世界各國皆持續研發出適合的過濾技術以求能達到目的，本研究現階段藉由介紹目前主流不當之內容過濾技術，作為未來內容防護機構推動過濾軟體的參考，並將前述各技術分門別類，整理如下表。

表格 五-1 絕對過濾技術整理表

※本研究團隊自行整理

絕對過濾機制					
技術分類	名稱	使用者迴避可能性	業者使用意願	優點	缺點
不當內容識別	數位指紋技術	極高	高	成本低	容易迴避
	Photo DNA 技術	極低	高	成本低 不易迴避	即時性問題有待解決
業者配合	網路內容提供者	極低	取決業者態度	企業形象考量 自願配合	小型網站、色情網站配合意願低落
	網路連線提供者	極低	取決業者態度	有效封鎖	ISP 業者配合意願不高

表格 五-2 相對過濾技術整理表

※本研究團隊自行整理

相對過濾機制					
技術分類	名稱	使用者迴避可能性	業者使用意願	優點	缺點
不當內容識別	黑名單機制	低	高		即時性不佳
	網路內容分級制度	低	低	不當內容定義 由使用者決定	欠缺為網路內容進行分級的單位

相對過濾機制					
技術分類	名稱	使用者迴避可能性	業者使用意願	優點	缺點
	自動識別技術	高	高	即時性高	準確率與誤報率有待提升
使用者年齡驗證	間接驗證	高	高	成本低廉	使用者容易迴避
	直接驗證	低	低	準確率高	成本過高且對業務推展不利
	生物特徵驗證	低	低	高	準確率與誤報率待提升
	家長、監護人監管	低	高	成本低廉、準確率高	取決於家長的監管能力與監管意願
封鎖瀏覽行為	用戶端軟體技術	普通	高	成本不高且具有一定封鎖效果	未能涵蓋所有上網設備
	伺服器端技術	低	高	不需安裝軟體	未能涵蓋所有上網服務

最後，本研究綜合目前網路不當內容過濾技術觀之，就技術部分作出以下建議：

1. 任何過濾技術或解決方案都有其極限，最好的技術乃混合運用多種過濾技術。
2. 過濾技術在攔阻網路不當內容機制上雖能扮演重要的角色，但不

能完全仰賴過濾技術。

3. 最佳的過濾技術必須要在攔阻網路不當內容與保障言論自由與隱私權之間取得一個平衡點。
4. 促進過濾機制的技術與資訊的分享將有助於該機制的發展。網路不當內容過濾機制之設計必須考量網路使用者與業者配合意願。

## 第六章 兒童及少年福利與權益保障法七大任務的建議執行

根據兒少權益法第 46 條第 1 項規定，內容防護機構成立後須執行本法同條項的七大任務，為能在日後執行上有所革新，本章先從我國七大任務的執行現況介紹起，再蒐集英國、美國、澳洲和韓國與七大任務相關的執行經驗，配合我國民情擷取值得採用的部分並建議之。

### 第一節 兒童及少年使用網際網路行為觀察

#### 一、我國現況

##### (一) 政府機關

關於我國兒童及少年使用網際網路行為的觀察，在過去 5 年中，政府機關如研考會委託民間公司每年針對年滿 12 歲以上之國民，進行數位落差調查並出具報告，調查的對象以年齡層區分，也針對不同主題例如使用寬頻上網或撥接上網等方法進行調查，因為調查對象為年滿 12 歲以上之國民，12 至 18 歲少年使用數位技術的行為亦在調查之列，故研考會的調查對少年使用網路的行為觀察相當有幫助；此外，教育部於民國 98 年委託國立交通大學、國立雲林科技大學與世新大學共同執行「學生安全上網與資訊素養現況調查與分析計畫」，期望透過大規模的調查，瞭解目前學生的上網情形。內政部兒童局於民國 99 年亦出具臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告分析，其中也有關於兒童及少年使用網路的調查<sup>389</sup>。

##### (二) 民間團體

因為網路科技不斷進化，電腦、新型載具和網路幾乎已成為家戶

---

<sup>389</sup> 請參閱第二章近五年國內兒童及少年網路使用情形調查研究報告分析，第一節政府機關報告部分介紹。

必備用品，財團法人網路資訊中心（Taiwan Network Information Center）每年都會發布臺灣寬頻網路使用調查報告，其中有針對不同年齡層，包含兒童及少年的網路行為進行調查；另有關心兒童及少年上網的民間團體，在過去 5 年中，不斷針對兒少網路安全進行訪談和調查，如兒童福利聯盟文教基金會出的「2008 臺灣網站不當資訊體檢報告」、「2012 臺灣網路霸凌現象調查報告」，中華白絲帶關懷協會出具之「2011 臺灣網路社群親子參與調查報告」、「2010 臺灣青少兒上網安全及觀察報告」、「2008 年臺灣青少兒上網行為與價值觀報告」等；亦有關心該議題的民間基金會如富邦文教基金會委託民間團體進行相關調查<sup>390</sup>。

### （三）小結

由上述可知，政府機關和民間團體就兒童及少年網路行為觀察，在過去幾年均有研究發表，然終究缺乏統合、全面且長期的研究，恰逢兒少權益法第 46 條規定，未來新成立之防護機構的任務之一為觀察兒童及少年上網行為，冀能藉由本研究找出適合長期觀察的方法。

## 二、各國現狀

### （一）英國

#### 1. 民間團體

英國網際網路兒童安全委員會（the UK Council for Child Internet Safety）了解網路安全議題的研究調查，可以促進改善兒童及少年的上網環境，所以定期放置政府機關和民間團體的報告在其網路平臺上供民眾參閱。又歐盟對兒少上網安全議題也相當關心，故自 2006 年起在歐盟執行委員會（European Commission）

---

<sup>390</sup>請參閱第二章近五年國內兒童及少年網路使用情形調查研究報告分析，第二節民間團體報告部分介紹。

下的網路安全計畫（Safer Internet plus Programme），補助倫敦政治經濟學院（The London School of Economics and Political Science）執行 EU Kids Online 調查計畫。該計畫分 2006 年至 2009 年「歐盟兒童線上報告」（EU Kids Online）<sup>391</sup>，和 2009 年至 2011 年「歐盟兒童線上報告：2011 最終版」（EU Kids Online：Final Report 2011）<sup>392</sup>兩期，針對歐盟區的會員國進行兒童及少年上網安全調查，因為調查範圍包含英國，所以英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）於兒少網路安全政策擬定上也會採用歐盟調查的結果。

## 2. 政府機關

政府機關部分，2003 年通訊傳播法（Communications Act）第 11 條<sup>393</sup>規定英國通訊傳播管理局（Office of Communications）負有推廣媒體素養的義務，而英國通訊傳播管理局（Office of Communications）對媒體素養的定義是：「使用、了解和塑造媒體

---

<sup>391</sup> Livingstone, S, and Haddon, L (2009) EU Kids Online: Final report. LSE, London: EU Kids Online (EC Safer Internet Plus Programme Deliverable D6.5).

<sup>392</sup> Livingstone, Sonia and Haddon, Leslie and Görzig, Anke and Ólafsson, Kjartan (2011) EU Kids Online: final report 2011. EU Kids Online, Deliverable D8.3. EU Kids Online Network, London, UK.

<sup>393</sup> Communications Act (2003), § 11, “Duty to promote media literacy

(1) It shall be the duty of OFCOM to take such steps, and to enter into such arrangements, as appear to them calculated—

(a) to bring about, or to encourage others to bring about, a better public understanding of the nature and characteristics of material published by means of the electronic media;

(b) to bring about, or to encourage others to bring about, a better public awareness and understanding of the processes by which such material is selected, or made available, for publication by such means;

(c) to bring about, or to encourage others to bring about, the development of a better public awareness of the available systems by which access to material published by means of the electronic media is or can be regulated;

(d) to bring about, or to encourage others to bring about, the development of a better public awareness of the available systems by which persons to whom such material is made available may control what is received and of the uses to which such systems may be put; and

(e) to encourage the development and use of technologies and systems for regulating access to such material, and for facilitating control over what material is received, that are both effective and easy to use.

(2) In this section, references to the publication of anything by means of the electronic media are references to its being—

(a) broadcast so as to be available for reception by members of the public or of a section of the public; or

(b) distributed by means of an electronic communications network to members of the public or of a section of the public.”

和通訊」，且按照通訊傳播法第 14 條 (6) (a) 項<sup>394</sup>，英國通訊傳播管理局 (Office of Communications) 有義務就媒體素養進行調查，所以英國通訊傳播管理局 (Office of Communications) 自 2005 年起，每年針對成人和 5 至 15 歲兒童使用電子媒體的行為進行調查，例如「兒童與父母：媒體使用和態度報告」(Children and Parents: Media Use and Attitudes Report)<sup>395</sup>，又因為兒童和少年的網路素養尚需家庭教育的輔助，故除以兒童和青少年為調查對象外，英國通訊傳播管理局 (Office of Communications) 也對父母和監護人進行家長控制 (parent control) 認知的調查，例如「家長對家長控制的觀點：定性研究的發現」(Parents' views on parental controls: Findings of qualitative research)<sup>396</sup>，該調查結果將有助於公共政策的擬定和民間團體達成其目標<sup>397</sup>。

## (二) 美國

美國在兒童及少年使用網際網路行為觀察，主要可以分為政府機關之調查與民間團體之調查，此兩方向的調查報告分述如下：

### 1. 政府機關

美國政府多委託專業單位針對兒童及少年網際網路行為觀察進行廣泛的市場分析，例如 IDC 市場研究公司 (International Data Corporation)、AC 尼爾森公司 (ACNielsen) 以及全美各知名大學皆曾受政府單位委託進行兒童及少年網路行為之觀察。

---

<sup>394</sup> Communications Act (2003), §14(6)(a),“... (6)OFCOM must make arrangements for the carrying out of research into the following—(a)the matters mentioned in section 11(1);...”

<sup>395</sup> Ofcom, (2012) *Children and Parents: Media Use and Attitudes Report*, Ofcom, <http://stakeholders.Ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/oct2012/main.pdf>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>396</sup> Ofcom, *Parents' views on parental controls: Findings of qualitative research* (2012). [http://stakeholders.Ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/oct2012/Annex\\_1.pdf](http://stakeholders.Ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/oct2012/Annex_1.pdf)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>397</sup> *Media Literacy Information about Ofcom's media literacy activities*, Ofcom, <http://stakeholders.Ofcom.org.uk/market-data-research/media-literacy/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

官方的調查單位，例如皮尤研究中心（Pew Research Center）<sup>398</sup>是一個超黨派的研究中心，對許多公眾議題以及美國和世界的發展趨勢皆感興趣，該中心有政治、媒體、網路技術、宗教、少數族裔、全球議題與社會發展趨勢七大研究單位，不同研究單位除獨立研究外，亦相互合作提出專業且傑出的研究報告，皮尤研究中心對兒童及少年使用網際網路行為的觀察亦多有著墨，例如：「少年和青少年使用社交媒體和行動網路」（Social Media & Mobile Internet Use Among Teens and Young Adults）<sup>399</sup>、「少年於社交網路的善良與殘忍：美國少年如何航向數位公民的世界」（Teens, Kindness and Cruelty on Social Network Sites）<sup>400</sup>更成立皮尤慈善信託基金（The Pew Charitable Trusts），試圖引導美國國會與政府機關進行立法與實際行動。

## 2. 民間團體

瓊甘茲庫尼中心（The Joan Ganz Cooney Center）<sup>401</sup>為獨立的民間團體，其宗旨在於協調政府機關、傳播媒體與市場資金，致力於研究如何在迅速變化的多元媒體環境中教育下一代，並將研究與調查的能量轉化為實際行動，共同創造安全的網際網路環境。該中心發表多個兒童及少年網際網路行為觀察報告，例如：「數位時代的遊戲：K-12 市場與投資之分析」（Games for a Digital Age: K-12 Market Map and Investment Analysis）<sup>402</sup>、「兒少早期數

---

<sup>398</sup> Pew Research Center，<http://www.pewresearch.org/>，最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>399</sup> Amenda L., Kristen P., Aaron S. and Kathryn Z., *Social Media & Mobile Internet Use Among Teens and Young Adults* (2010), [http://www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2010/PIP\\_Social\\_Media\\_and\\_Young\\_Adults\\_Report\\_Final\\_with\\_toplevels.pdf](http://www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2010/PIP_Social_Media_and_Young_Adults_Report_Final_with_toplevels.pdf)，最後點閱日：2013年4月22日。

<sup>400</sup> Amenda L. et al, *Teens, Kindness and Cruelty on Social Network Sites : How American teens navigate the new world of "digital citizenship"* (2011), [http://www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2011/PIP\\_Teens\\_Kindness\\_Cruelty\\_SNS\\_Report\\_Nov\\_2011\\_FINAL\\_110711.pdf](http://www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2011/PIP_Teens_Kindness_Cruelty_SNS_Report_Nov_2011_FINAL_110711.pdf)，最後點閱日：2013年4月22日。

<sup>401</sup> Please refer to The Joan Ganz Cooney Center, <http://www.joanganzcooneycenter.org/>.

<sup>402</sup> John R., Leslie S. and Kurt M., *Games for a Digital Age: K-12 Market Map and Investment Analysis* (2013), [http://www.joanganzcooneycenter.org/wp-content/uploads/2013/01/gipc\\_gamesforadigitalage1.pdf](http://www.joanganzcooneycenter.org/wp-content/uploads/2013/01/gipc_gamesforadigitalage1.pdf).

位教育」(Pioneering Literacy in the Digital Wild West: Empowering Parents and Educators)<sup>403</sup>以及「兒童線上：社群網站論壇之研究」(Kids Online: A new research agenda for understanding social networking forums)<sup>404</sup>等，試圖透過全國性的辯論對話，推行有效的改革方案，刺激市場對兒少安全上網議題的關注與投資，目前已有相當的成效。

### (三) 澳洲

澳洲關於兒少網路行為的調查報告多以政府委託調查為主，介紹如下：

2008年5月，澳洲寬頻、通訊暨數位經濟部 (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy) 宣布編列澳幣(以下同) 1億 2580萬 (約新台幣 39億 3000萬元) 的經費，欲發展為期4年的網路安全計畫，期能幫助家長、老師和監護人共同打擊線上風險，避免兒童及少年在網路上接觸不當的內容。該網路安全計畫的內容琳瑯滿目，主要項目為提高對網路安全的注意和教育、執法行動和內容過濾。其中 230萬澳幣 (約新台幣 7185萬) 的預算是為網路安全調查所編列，研究未來4年相關的議題和投資，期能改變澳洲的數位環境。

2009年初，伊迪斯科文大學 (Edith Cowan University) 經由政府招標程序，取得前述經費進行兒童及少年上網安全的研究，並發表「澳洲民眾與國際網路安全研究之回顧」(Review of Existing Australian and International Cybersafety research)<sup>405</sup>，該份報告主要以蒐集文獻和網

---

<sup>403</sup> Lisa G., Michael H. L., Cynthia C. & Maggie S., *Pioneering Literacy in the Digital Wild West: Empowering Parents and Educators* (2012),

[http://www.joanganzcooneycenter.org/wp-content/uploads/2012/12/GLR\\_TechnologyGuide\\_final.pdf](http://www.joanganzcooneycenter.org/wp-content/uploads/2012/12/GLR_TechnologyGuide_final.pdf).

<sup>404</sup> Sara G. & Deborah F., *Kids Online: A new research agenda for understanding social networking forums* (2012), [http://www.joanganzcooneycenter.org/wp-content/uploads/2012/11/jgcc\\_kidsonline.pdf](http://www.joanganzcooneycenter.org/wp-content/uploads/2012/11/jgcc_kidsonline.pdf)

<sup>405</sup> Child Health Promotion Research Centre Edith Cowan University, *Review of Existing Australian and International Cybersafety research* (2009).

路調查為方法，分析當時全球和澳洲民眾在網路安全方面的調查。

該份報告指出數點：

1. 網路霸凌對年輕人而言屬新興的網路安全風險。
2. 各種透過網路形成的關係中，以網路誘拐風險最高<sup>406</sup>。
3. 澳洲大學生不認為使用網路時間長短與沮喪、焦躁和社交恐懼症絕對的關聯<sup>407</sup>。
4. 大部份受訪的民眾曾瀏覽到不當的內容，包含色情、暴力、仇恨言論或自我傷害，甚至自殺的內容<sup>408</sup>。

澳洲政府的第二個調查計畫，是透過不斷的調查和蒐集檔案來了解網路安全意識、行為，和電子安全的風險。2010年6月第一階段調查出爐，「澳洲兒童的網路和數位安全：父母調查報告」(Australian Children's Cyber-safety and E-Security: Report on the results of a parents' survey)<sup>409</sup>以父母和監護人為對象，發現以下數點：

1. 多數的父母為避免網路上會遇到的風險，都會在小孩上網的時候採取防護措施，也會告訴小孩上網時候有可能遇到的風險<sup>410</sup>。

---

<sup>406</sup> Cybersafety research, Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, [http://www.dbcde.gov.au/funding\\_and\\_programs/cybersafety\\_plan/cybersafety\\_research](http://www.dbcde.gov.au/funding_and_programs/cybersafety_plan/cybersafety_research)，最後點閱日：2013年2月22日。“... that cyberbullying is emerging as a significant risk to cybersafety for young people ... cybergrooming and sexual solicitation are potentially the most serious of all cybersafety contact risks. carried on for the purposes of such services.”

<sup>407</sup> “This is ongoing debate about the appropriate of the concept of Internet addiction. ...However, results for Australian university did not reveal a relationship between the amount of time spent online and symptoms of depression, anxiety or social fearfulness. ... (Child Health Promotion Research Centre Edith Cowan University, 2009)”

<sup>408</sup> “It is estimated that 84% of boys and 60% of girls in Australia report they have been accidentally exposed to pornography online while 38% and 2% of boys and girls respectively, were deliberately exposed. ... Other forms of inappropriate content include violent media, hate groups and content describing and depicting self-harm or suicide. (Child Health Promotion Research Centre Edith Cowan University, 2009)”

<sup>409</sup> IRIS Research Ltd., Australian Children's Cyber-safety and E-Security: Report on the results of a parents' survey (2010).

<sup>410</sup> “... A range of preventative measures were reported as being implemented by parents to reduce the risks of their children when online. Three quarters of parents indicated they regularly installed anti virus software (74.8%), with two thirds suggesting they also try to be near their child when they are on the internet (65.1%) and ensure the computer is located in an open area (63.8%). One in two parents (48.1%) indicated they use filters to block inappropriate content, set a policy where the child needs to ask before visiting websites (56.5%) and checked the websites visited or emails of the child (55.3%). ...

2. 每兩位父母，就有一位認為他對網路安全議題相當了解<sup>411</sup>。
3. 每三位父母中，就有一位相當關心他們小孩在網路上遇到的風險<sup>412</sup>。

第二階段以教師為調查對象，調查報告「澳洲兒童的網路和數位安全：教師調查報告」(Australian Children's Cyber-safety and E-Security: Report on the results of a Teachers' survey) 在 2011 年 3 月出爐<sup>413</sup>，該份調查改以全國不同區域的 primary and secondary schools (相當於我國的國小和國中) 老師為問卷對象，調查老師對上網安全風險的認識、學生在校使用網路和電腦的情況、學校對學生上網安全風險控管所採取的措施等。

澳洲政府在未來也會不斷就相關議題進行調查以了解學生對網路安全的意識高低和會採取的行為。

#### (四) 韓國

韓國民間團體針對兒少上網行為的觀察數量不多，故本研究主要介紹韓國政府所做的觀察報告如下：

##### 1. 青少年網路成癮的報告

韓國性別平等及家庭部 (The Korean Ministry of Gender Equity and Family) 志在為韓國人民和家庭建立平等且快樂的社會，有鑑於網路成癮在韓國已成為社會問題，該部在 2012 年 3

---

(Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, 2010) ”

<sup>411</sup> “...Almost one in two Australian parents (46.1%) feel they are well informed about cyber safety issues, with a further 33.2% feeling somewhat informed. Respondent views varied with locality, with almost half of the parents living in major cities or inner regional areas feel that they are well informed, compared to just over a third of parents in outer regional areas (35.2%) and quarter of those in remote areas (26.7%).... (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, 2010) ”

<sup>412</sup> “... One in three parents (32.7%) were very concerned about the safety risks of their children accessing the internet, while another third (38.8%) were slightly concerned.... (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, 2010) ”

<sup>413</sup> IRIS Research Ltd., Australian Children's Cyber-safety and E-Security: Report on the results of a Teachers' survey (2011).

月以網路成癮為研究主題，出具報告「青少年網路成癮的創新研究：韓國性別平等及家庭部診療制度的調查」(The Study on the Renovation of Youth's Internet Addiction : Diagnostic Survey and Cure Systems of The Korean Ministry of Gender Equity and Family)<sup>414</sup>，目的為報告韓國政府歷年來對青少年網路成癮做的補救措施所產生的成果，作為日後韓國政府針對網路成癮議題策略擬定的根據。

報告內容首先介紹韓國網路成癮的權責機關、網路成癮的診斷制度和治療的方法，再根據受訪內容提出現行運作困難，最後再提出相關政策建議。

因為韓國政府相當注重網路成癮的問題，權責機關除性別平等及家庭部 (Ministry of Gender Equity and Family) 外，尚有公共行政安全部 (Ministry of Public Administration and Security)、文化觀光部 (Ministry of Culture and Tourism)，以及教育、科學和科技部 (Ministry of Education Science and Technology) 偕同處理網路成癮的問題，然卻也因此造成運作上疊床架屋的缺點<sup>415</sup>。

該報告的訪問對象分兩組，一組被診斷具網路成癮高風險且曾經過諮商門診者，更曾接受網路成癮糾正戰鬥營 (Internet Addiction Cure Boot Camp) (下稱戰鬥營) 的訓練；另一組則為具網路成癮高風險但未曾經過諮商者，除此之外，受訪者也包含提供戰鬥營服務的業者和處理網路成癮的諮商師。

---

<sup>414</sup> The Study on the Renovation of Youth's Internet Addiction: Diagnostic Survey and Cure Systems of The Korean Ministry of Gender Equity and Family, Ministry of Gender Equity and Family (March. 2012).

<sup>415</sup> "... Our research team investigated relevant laws and policies of Internet Addiction by The Ministry of Gender Equity and Family, the Ministry of Public Administration and Security, the Ministry of Culture and Tourism, and the Ministry of Education Science and Technology, and found out that some policies and services were overlapped with other ministries."

諮商門診和網路成癮糾正戰鬥營是目前韓國政府處理網路成癮最主要的兩個方法，受訪者表示，戰鬥營比諮商門診更有效，因為諮商門診的效果會隨諮商人員的程度、課程設計而有所浮動，戰鬥營禁止參加者使用科技產品和要求高度體能，嚴格要求參加者的言行舉止，變動因數相對較小，因為可立即改善參加者的行為，相形之下，達成的效果明顯且穩定，有人甚至因為相當滿意戰鬥營的設計，而希望可以再度參加。

再者，缺乏明確的配套制度和方向也是問題之一，例如學校老師認為轉介學生去接受診療和諮詢對是額外的負擔，父母和小孩拒絕接受網路成癮的治療等問題，都成為網路成癮診療的障礙。

最後，該份報告對於診斷制度和治療方法分別提出不同的建議。其中對於診斷調查制度，建議如下<sup>416</sup>，值得我國參考：

- 替學校負責診斷調查作業的老師建立規範
- 學校中負責診斷調查作業老師的授權
- 重新檢驗診斷調查作業制度使用工具的合法性和適當性
- 使用新的篩選系統
- 用在篩選系統的專業評價方式和觀察方法可以註冊
- 設計學校中負責老師的訓練課程

為推廣網路成癮治癒服務所建議的策略如下<sup>417</sup>：

---

<sup>416</sup> “...At the DSO step, we suggested that the provision of informative training services for the teachers who were in charge of DSO at their schools, the empowerment of the teachers who are in charge of DSO, re-examination of validity and reliability of the existing diagnostic tool of DSO, employment of the 3 steps of a new screening system using the full battery survey instead of using the K-Tool, incorporation of professional’s evaluation and observation in the screening process, and the e-manual and education for the teachers who are in charge of the DSO. (Ministry of Gender Equity and Family, 2012)”

<sup>417</sup> “...For the Internet Addiction cure service deliveries, this research suggested to separate different policy targets and to turn the Internet Addiction policy into the positive social issues through the various communication strategies such as : building the community strategy team for the youths Internet Addiction prevention and cures ; building the Boot Camp recruit management team at the central agency ; providing the year-round Boot Camp service with its own facilities ; highly qualified Internet

- 建立防治和治癒網路成癮政策團隊
- 在中央成立網路成癮糾正戰鬥營的人員訓練中心
- 提供全年無休，治療網路成癮之糾正戰鬥營
- 對網路成癮諮商中心的專業人員，要求高度之專業能力
- 從一般精神門診轉介到網路成癮諮商門診的全額退費制度
- 為能讓成癮者充份利用社區健康家庭服務中心，應提高服務中心的人力
- 讓克服網路成癮的患者和他們的家人分享經驗，以提高治療方法的可信度

## 2. 韓國資訊安全局(Korean Internet Security Agency)年度調查

韓國資訊安全局成立的宗旨在建立良好且安全的網路環境、支持數位匯流和拓展韓國和全球的連結，所以韓國資訊安全局自 2000 年起，每年製作網路白皮書，且自 2010 年起迄今每年對韓國網路使用者做問卷調查，詳細介紹如下：

### (1) 網路白皮書 (Korea Internet Whitepaper)

韓國網路白皮書自 2000 年起每年出版，隨著網路設備工具的進化、生活的轉變和因為網路衍生的問題每年均有不同，因此報告主題每年均有所變化。2011 年的網路白皮書中分成三個部分，第一個部分說明網路資源、科技和基礎設施 (Internet Infrastructure, Internet Resources, and Internet technology)；第二個部分，則討論因應數位匯流的網路商業活動，和政府機關的網路服務 (Internet Services, Internet

---

Addiction professionals at the counseling centers, regular supervision for the counselors and the therapists, and the full cost reimbursement to the mental clinic patients with the conservative referral system to the mental clinics ; increasing human resources for the post management of cure services and parental education services by fully utilizing the communities' Healthy Family Services Centers ; and forming the advocacy groups made of those who overcame Internet Addictions and their parents/families to increase the sustainability of the programs. (MGEF, 2012) ”。

Business, Internet Convergence Service, and Public Sector Internet Service)；最後則探討網路行業的現況和網路的使用以及相關的法律和規範 (Internet Industry and Users, Internet Society Trend, Internet Promotion and Internet Related Laws)<sup>418</sup>。

因為韓國政府最近意識到兒童及少年的網路素養的重要性，逐漸與散佈不當有害的資訊、言語暴力和網路上癮等議題同樣重要，所以韓國放送通信委員會 (Korea Communications Commission) 和韓國資訊安全局積極就這部份進行趨勢分析和政策擬定，韓國政府便在兒童及少年的倫理課程中，強調網路素養和個人資訊保護的內容，並為國小和國中學生設計「網路素養教室」<sup>419</sup> (Internet Ethics Class)，用以巡迴全國宣傳網路素養的知識。

## (2) 網路使用率調查 (Survey on the Internet Usage)

韓國放送通信委員會和韓國資訊安全局除了每年出版網路白皮書以外，韓國資訊安全局下的網路數據統計系統 (Korea Internet Statistics Information System)，自 2002 年起也每年針對韓國民眾使用電腦和網路的行為進行調查，並出具報告。調查主題大致相同，例如網路使用者的年齡、使用網路的頻率、使用網路的原因和在網路上通常使用的通訊軟體等，但每年亦設計有特別的主題，如 2009 年調查用網路看新聞、找工作的人數比例<sup>420</sup>；2010 年調查看電子書的人數比

---

<sup>418</sup> Korea Communications Commission, Korea Internet Security Agency, *2011 Korea Internet White Paper* (2011).

<sup>419</sup> Korea Communications Commission, Korea Internet Security Agency, *2011 Korea Internet White Paper*, 103-105 (2011).

<sup>420</sup> Korea Internet Security Agency, *2009 Survey on the Internet Usage: Executive Summary*.  
<http://isis.kisa.or.kr/eng/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

例<sup>421</sup>；2011年則調查使用網路商業交易的人等<sup>422</sup>。

### (五) 小結

綜觀各國報告，雖然皆以兒童及少年網路安全為中心議題，然各國著重的重點不同。例如英國和澳洲，除以兒童及少年上網行為為調查重點外，家長對網路安全教育的了解也在調查之列；又例如韓國對於網路成癮現象的調查並提出解決之道，相當切合韓國目前的社會現象，此皆值得我國未來觀察兒少使用網路行為參考。

表格 六-1 各國調查報告之主題比較

※本研究團隊自行整理

國別	調查單位	報告名稱	內容主題
英國	英國通訊傳播管理局 (Office of Communications)	兒童與父母：媒體使用和態度報告 Media Literacy Information about Ofcom's media	兒童使用媒體 <sup>423</sup> 的習慣、頻率和喜好。
		家長對家長控制的觀點：定性研究的發現 Parents' views on parental controls: Findings of qualitative research	父母對網路的態度和認知、如何監控孩童使用電腦、父母對監控軟體的需求。
	英國網際網路兒童安全委員會 (the UK Council for Child Internet)	歐盟兒童線上報告 EU Kids online	調查歐盟各國的孩童使用網路的行為、父母監控和比較各國的不同。

<sup>421</sup> Korea Internet Security Agency, 2010 Survey on the Internet Usage: Executive Summary. <http://isis.kisa.or.kr/eng/>, 最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>422</sup> Korea Internet Security Agency, 2011 Survey on the Internet Usage: Executive Summary. <http://isis.kisa.or.kr/eng/>, 最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>423</sup> 媒體的範圍包含電視、廣播和網路。

國別	調查單位	報告名稱	內容主題
	Safety)	歐盟兒童線上報告：2011 最終版 EU Kids online : Final Report 2011	主要調查歐盟各國孩童上網的行為，但特別著重像上社交網站、網路霸凌、色情內容和新興的風險等。
美國	皮尤研究中心	少年和青少年使用社交媒體和行動網路 Social Media & Mobile Internet Use Among Teens and Young Adults	調查少年和青少年使用部落格、社群網站的年齡和頻率變化
		少年於社交網站的善良與殘忍：美國少年如何航向數位公民的世界 Teens, Kindness and Cruelty on Social Network Sites	針對 12 至 17 歲的少年調查使用社交網站的行為，和如何面對不當行為
	瓊甘茲庫尼中心 The Joan Ganz Cooney Center	數位時代的遊戲：K-12 市場與投資之分析 Games for a Digital Age: K-12 Market Map and Investment Analysis	教育和數位科技將如何影響以數位遊戲教育市場
		兒少早期數位教育 Pioneering Literacy in the Digital Wild West: Empowering Parents and Educators	調查數位科技對兒童素養教育的影響
		兒童線上：社群網站論壇之研究 Kids Online: A new research agenda for understanding social networking forums	調查社群網站在兒童生活中所佔的重要性
澳洲	寬頻、通訊暨	澳洲民眾與國際網路安全研	主題式比較澳洲和全

國別	調查單位	報告名稱	內容主題
	數位經濟部 (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)	究之回顧 Review of Existing Australian and International Cybersafety research	球的差別，如網路誘拐、網路霸凌、違法內容、不當社交行為。
		澳洲兒童的網路和數位安全：父母調查報告 Australian Children's Cyber-safety and E-Security: Report on the results of a parents' survey	家中網路的使用、網路安全防護措施和家長認知、手機使用和網路安全。
		澳洲兒童的網路和數位安全：教師調查報告 Australian Children's Cyber-safety and E-Security: Report on the results of a teacher' survey	學校可能發生與網路相關的議題、會在學校發生的網路安全事件、學校和老師對網路安全的應對措施。
韓國	性別平等及家庭部 (The Korean Ministry of Gender Equity and Family)	青少年網路成癮的創新研究：韓國性別平等及家庭部診療制度的調查 The Study on the Renovation of Youth's Internet Addiction: Diagnostic Survey and Cure Systems of The Korean Ministry of Gender Equity and Family	以網路成癮為研究主題，並分析現在韓國國內處理網路成癮的單位和方式，和未來擬應對的方法。
	韓國資訊安全局 (Korean Internet Security Agency)	網路白皮書 Korea Internet Whitepaper	網路資源、科技和基礎設施，因應數位匯流的網路商業活動，和政府機關的網路服務，和網路行業的現況和網路的使用以及相關的法律和規範。

國別	調查單位	報告名稱	內容主題
		網路使用率調查 Survey on the Internet Usage	針對韓國民眾使用電腦和網路的行為進行調查，像是網路使用者的年齡、使用網路的頻率、使用網路的原因和在網路上通常使用的通訊軟體。

### 三、建議做法

#### (一) 未來成立之內容防護機構應建立統合國內外兒少網路安全資訊的網站

近五年來，政府機關例如：研考會、教育部和內政部兒童局等均有委託調查的報告；民間團體則有財團法人臺灣網路資訊中心(Taiwan Network Information Center)、中華白絲帶關懷協會、展翅協會、兒童福利聯盟和金車教育基金會出具的報告，亦有網路業者如奇摩、富邦文教基金會針對兒童及少年使用網路行為和媒體素養進行調查的報告。

然而，本研究於蒐集資料過程中，發現以兒少上網行為為議題的調查報告皆散落在各個調查機關的網站上，未集中在整合的平臺上供人查詢，如此一來，查詢相關資料的民眾便只能從單一角度了解相關議題，無法全面勘透。

反觀國外作法，例如英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）認為兒童及少年上網相關議題的研究報告將有助於改善兒少上網安全的環境<sup>424</sup>，所以便依照拜倫教授的建議成立研究

<sup>424</sup> Research UKCCIS Evidence Group., <http://www.saferinternet.org.uk/research>（最後點閱日：2013年4月21日）

智庫 (Evidence Group)<sup>425</sup>，因為研究智庫是為長期觀察兒少上網行為以做為未來政策擬定的參考，研究智庫所在之網站 <http://www.saferinternet.org.uk/research> 因此放置許多與兒少網路安全相關的報告，自 2010 年起至今已有 49 份報告，研究單位囊括：英國兒童網路安全委員會 (UK Council for Child Internet Safety)、歐盟、英國教育部、英國通訊傳播管理局 (Office of Communications)，和知名大學如金士頓大學 (Kingston University)、普茲茅斯大學 (Plymouth University)，研究議題有調查兒童及少年使用網路的習慣和家長的態度、網路空間的風險與安全和媒體素養等，相當多元。

韓國資訊安全局 (Korean Internet Security Agency) 的網站上亦放置自 2000 年起迄今，共 12 年份的韓文版和英文版「韓國網路白皮書」(Korea Internet White paper) <http://isis.kisa.or.kr/eng/ebook/ebook.html>，和 2010 年至今的網路使用率的調查<sup>426</sup>供民眾閱覽。

澳洲則是在政府設立的兒少網路安全網站 (Cybersafety) 上，依照議題不同，例如：使父母了解網安議題、媒體素養和澳洲家體關於媒體傳播的普查等，而放置不同報告，或放置連結指引民眾前往<sup>427</sup>。

因為各國將研究報告及相關資訊整合並放置於同一網站上，不但使本研究減少搜尋資料的時間，還可同時從不同面向了解兒少網安議題，有助於比較和研究，故本研究建議未來內容防護機構應仿效先進國家之作法，建立統合國內外兒少網路安全資訊的網站。

---

<sup>425</sup> “in the fast-changing sphere of the internet, research quickly goes out of date...I recommend that there be a Research Sub-Group of the Council to establish a rolling programme for research and to ensure that robust evidence informs the Council’s work ... This research should be made publicly available and be conducted according to robust standards.”

<sup>426</sup> KISA, Internet Statistic Report, <http://www.kisa.or.kr/eng/usefulreport/isr.jsp> (最後點閱日：2013 年 4 月 21 日)

<sup>427</sup> DBCDE, Cybersafety research, [http://www.dbcde.gov.au/funding\\_and\\_programs/cybersafety\\_plan/cybersafety\\_research](http://www.dbcde.gov.au/funding_and_programs/cybersafety_plan/cybersafety_research) (最後點閱日：2013 年 2 月 22 日)

再者，架設網站成本不高，本研究亦於光碟中收錄相當數量之國內外研究報告，可大幅縮短未來防護機構蒐集資料之時間，且能讓所有關心兒少網安議題的學者、專家和民眾能輕鬆取得我國兒少網安資訊和國外趨勢，網站設立後帶來的效益極大，故本研究建議本項目應列為立即可行之建議而應優先實施。

## （二）整合研究資源並調整未來兒少網安研究方向

我國目前的兒少網安調查報告都由不同組織，依不同專業自行或委託撰寫，例如研考會的數位調查報告，即以全民使用電腦和網路的習慣為標的進行調查，但調查對象年齡下降至 12 歲，已涵蓋兒童及少年的範圍，而教育部的調查對象為國小到大學的學生，調查標的為上網行為和網路素養；至於民間團體則以媒體識讀、網路素養，和兒童及少年在網路上容易遇到的風險和問題為主軸，可見不論政府機關或民間團體所調查的對象和範圍，均有重複之處。

然為建構健康的兒少上網環境，需全方位了解現在兒童及少年使用網路可能面臨的風險、問題和可使用的資源，若調查的範圍有重複或疏漏，則無法收全面瞭解之效果，還可能浪費研究資源，故整合現階段政府機關和民間團體的研究資源，並調整未來研究方向相當重要。

故本研究建議，未來內容防護機構應主動召集目前已編列研究預算之政府研究單位和民間團體，討論並調整未來觀察兒童及少年網路安全研究的方向與議題，將重複調查的資源，例如上網場所的調查<sup>428</sup>，分配給新興卻重要的議題，例如行動上網對兒少行為的影響，以避免重複研究或遺漏。

## （三）防護機構應補足兒少上網安全面向研究之不足

對於相當重要卻尚未調查的主題，防護機構應自行或委託專家學

---

<sup>428</sup> 請參閱第二章第二節民間團體報告，關於上網場所之調查—網咖之使用比例部分。

者進行調查，進而補足兒少上網安全面向研究之不足。現在兒少使用網路行為調查報告的調查主題相當廣泛，有數位匯流所帶來的影響、上網的工具（例如手機或電腦）、上網時間或地點、內容、所帶來的經濟影響等，與從前單從技術或使用者角度出發不同，但因為調查項目和對象越多，所需要的人力、資源就越多，須由一跨部會和專業的平臺來統籌分配。

故本研究建議防護機構於整合政府機關和民間團體的研究方向與資源後，若發現有不足之處，應予以補足，例如兒童及少年上網前、上網中和上網後的行為態樣的分析；或例如過濾軟體的使用，據本研究舉辦的研討會結果可知，許多家長對過濾軟體一無所知<sup>429</sup>，不了解電腦和網路可以經由安裝過濾軟體阻擋孩童接觸不當內容，且現在多數兒少上網的地方為家中，若能由父母從旁協助，定能收防護之效，所以未來防護機構應就父母對電腦和網路的知識進行調查，以作為未來兒童網安防護措施政策擬定的參考。

#### （四）防護機構應定期發布兒少網安白皮書

兒童及少年網路安全推廣運動的同時，網路科技也隨之發展，且網路無國界的特性使國內兒少網安問題同時受世界趨勢影響，如何與時俱進與全球趨勢接軌，成為未來防護機構的任務之一。

故本研究建議，未來內容防護機構立於整合全方位兒少安全資訊的地位，應定期發布兒少網安白皮書，說明我國目前兒童及少年使用網路的情形，現正面臨的網路安全問題，及參考外國相關應對措施，並提出未來應對兒少網安問題的方法，讓全民了解並可作為政府未來政策擬定的參考。

---

<sup>429</sup> 請參閱附錄一，「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計畫」研討會會議記錄，2012年12月27日。

## 第二節 申訴機制之建議與執行

### 一、我國現況

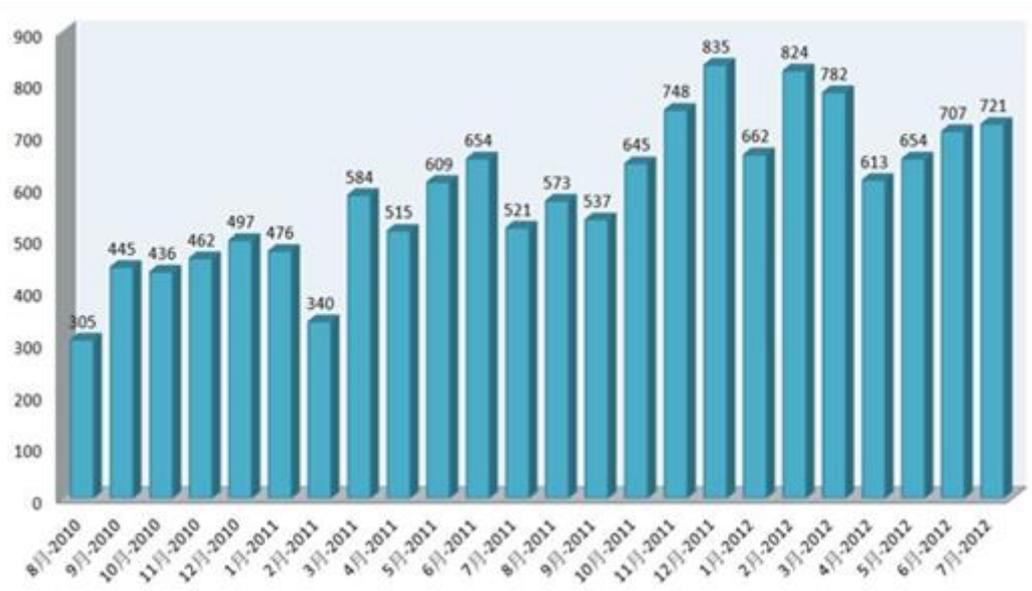
#### (一) 境內不當內容

目前我國政府機關就不當網路內容申訴部分，是由行政院國家資通安全會報轄下資通訊環境安全組，下設的網路內容安全分組設置「WIN 網路單 e 窗口」負責，申訴的類別包含網路色情、網路詐騙、網路暴力、不當語言及毒品<sup>430</sup>。「WIN 網路單 e 窗口」執行成效斐然，2010 年 8 月開始運作時當月僅有 305 件通報案，然參看圖 六-1 WIN 網路單 e 窗口 2010 年 8 月至 2012 年 7 月申訴案量和圖 六-2 WIN 網路單 e 窗口 2012 年 8 月至 2013 年 1 月申訴案量可知，「WIN 網路單 e 窗口」受理通報案件逐年上升，且至 2013 年 1 月，當月受理案件量已成長至 1015 件<sup>431</sup>，其中下架移除者有 269 件，WIN 單 e 窗口的工作人員於接獲民眾申訴後，迅速判斷來自境外或境內，若不當內容來自境內，便發文通知相關業者移除，或移交給相關權責機關處理<sup>432</sup>。

<sup>430</sup> 申訴分類，<https://www.win.org.tw/cap/tw/>，最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

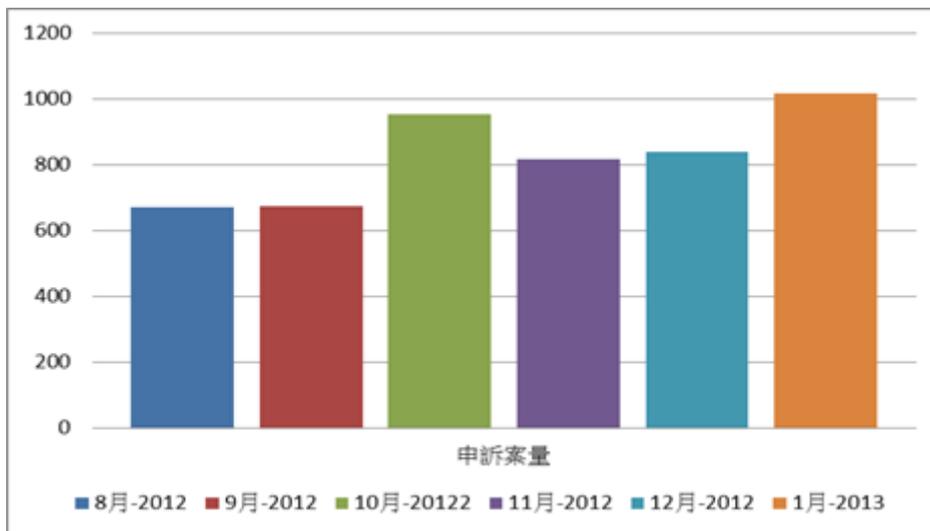
<sup>431</sup> 申訴統計月報，<https://www.win.org.tw/cap/tw/>，最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

<sup>432</sup> 請參圖 六-4 WIN 單 e 窗口申訴流程圖。



※本研究摘自 WIN 網路單 e 窗口網頁。

圖 六-1 WIN 網路單 e 窗口 2010 年 8 月至 2012 年 7 月申訴案量



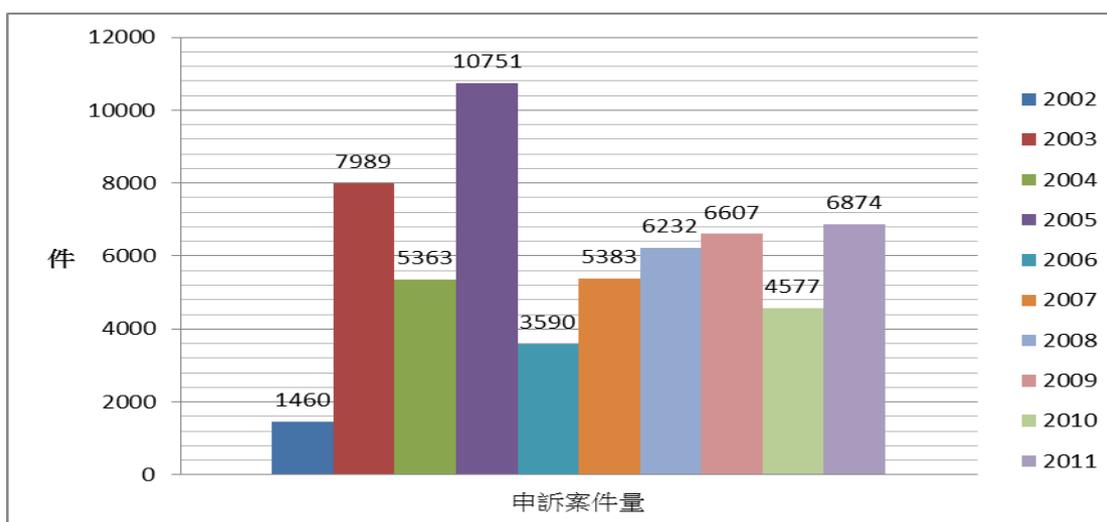
※本研究摘自 WIN 網路單 e 窗口網頁。

圖 六-2 WIN 網路單 e 窗口 2012 年 8 月至 2013 年 1 月申訴案量

此外，臺灣展翅協會(前身為終止童妓協會)於 88 年設立 WEB547 網路檢舉熱線(547 即為無色情)，參看圖 六-3 WEB 547 2002 年至 2011 年受理申訴案件量可知，受理檢舉案件數從 2002 年<sup>433</sup>共 1460 件，至 2011 年當年度已大幅上升為 6874 件，可見檢舉專線逐年受民眾所知識和重視。受理檢舉類型有兒童色情、兒童可取得之成人色情、媒介

<sup>433</sup> WEB 547 網站僅提供自 2002 年起的檢舉專線統計結果，請詳參 <http://www.web547.org.tw/web5472010/statistics.htm>，最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

性交易、毒品等違法及不當內容等計 14 項<sup>434</sup>，於 2011 年當年度之統計報告，「兒童可取得之成人色情」受檢舉比例最多<sup>435</sup>。受檢舉內容若為境內不當內容，則與相關網路業者、警察單位和刑事局偵九隊合作，將民眾檢舉的內容分門別類請求網路業者移除，或將違法不當資訊交由警察單位處理<sup>436</sup>。



※本研究整理自 WEB547 網頁。

圖 六-3 WEB 547 2002 年至 2011 年受理申訴案件量

## (二) 境外不當內容

若受檢舉的案件來自國外，基於法律管轄不同，「WIN 網路單 e 窗口」和臺灣展翅協會便將案件轉交給國外相關政府機構或國際組織處理，例如國際網路檢舉熱線聯盟 (International Association of Internet Hotlines)<sup>437</sup>和亞太網路熱線聯盟 (Asia Pacific Internet Hotline Network)<sup>438</sup>等。

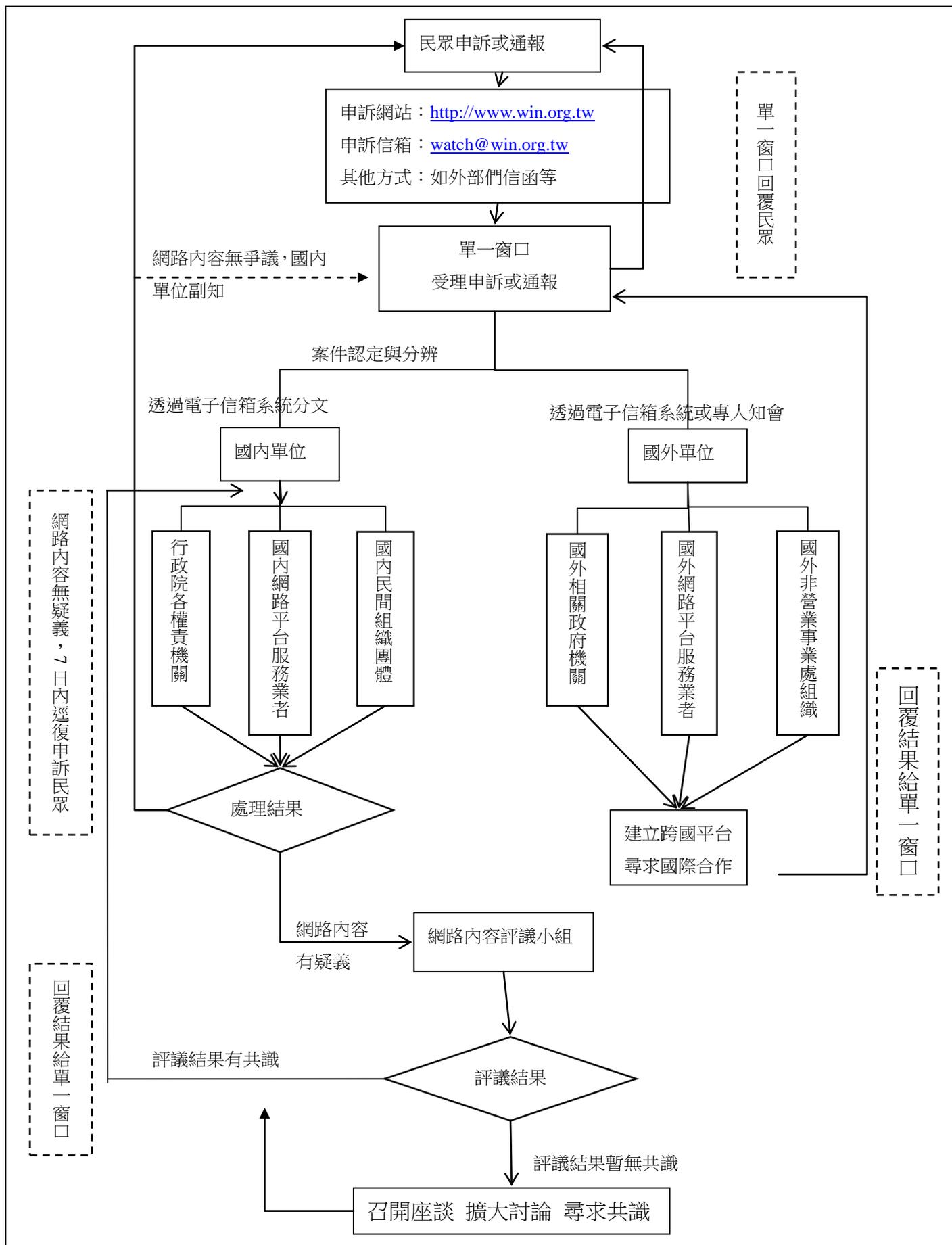
<sup>434</sup> 檢舉類型，<http://www.web547.org.tw/web5472010/defination.htm>，最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

<sup>435</sup> web547 網路違法與不當資訊檢舉熱線 2011 年度觀察報告，<http://www.web547.org.tw/web5472010/reports.htm>，最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

<sup>436</sup> 檢舉流程，<http://www.web547.org.tw/web5472010/process.htm>，最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

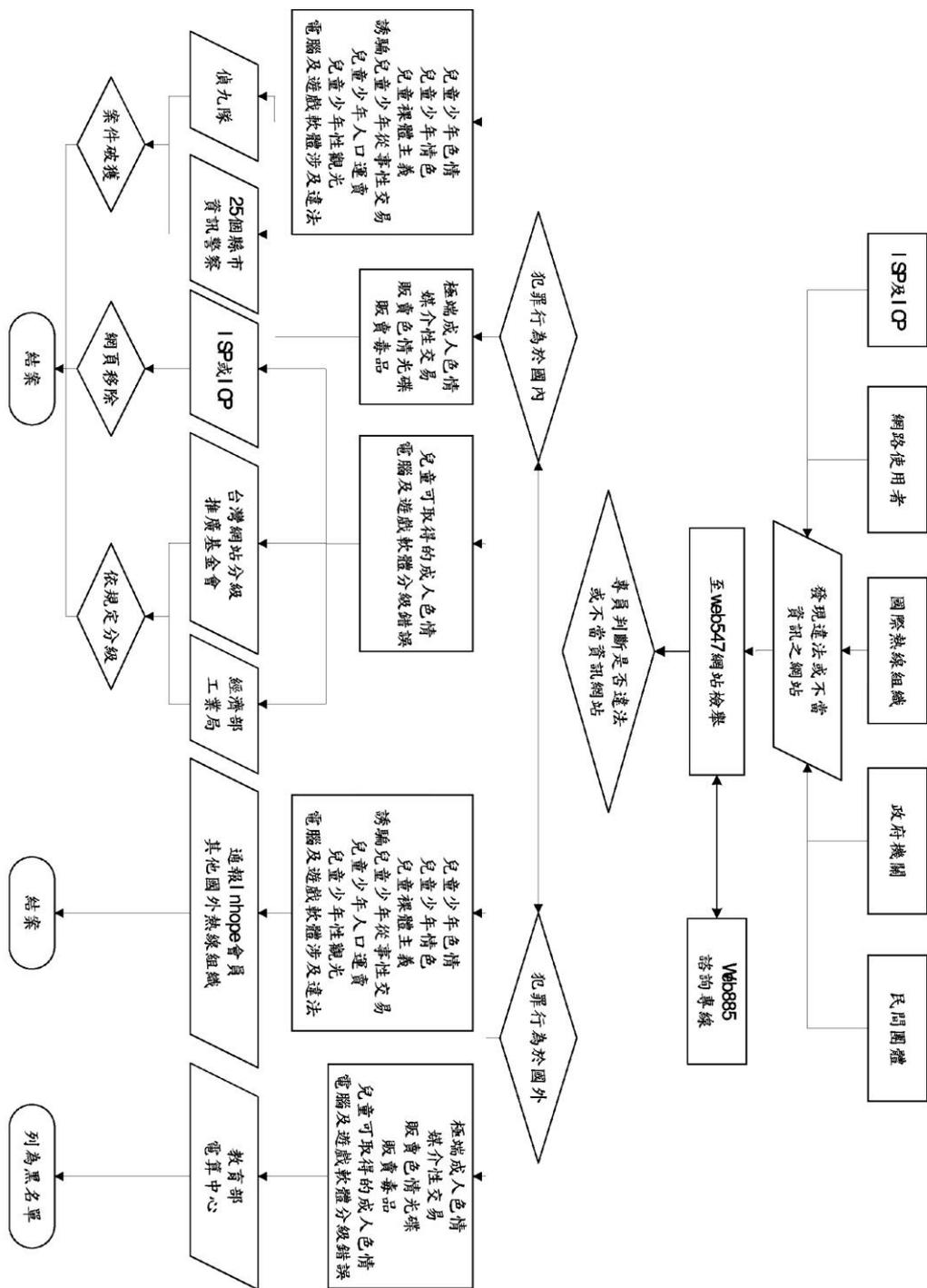
<sup>437</sup> INHOPE，<http://www.inhope.org/gns/home.aspx>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>438</sup> APIH，<http://www.ecpat.org.tw/dmisc/apih.asp>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。



※本研究擷取自 WIN 單一窗口網站。

圖 六-4 WIN 單一窗口申訴流程圖



※本研究擷取自 WEB 547 網站。

圖 六-5 WEB 547 申訴流程圖

## 二、各國現狀

### (一) 英國

#### 1. 網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation)

針對網路不當內容的申訴<sup>439</sup>，英國普遍交由民間團體處理，即民眾在網路上瀏覽到不當內容，例如色情、暴力或毒品等訊息，可向網路觀察基金會檢舉，網路觀察基金會在處理申訴內容時，會同時向檢舉者發電子郵件回報進度，若被檢舉的內容為兒童色情但不在英國境內，網路觀察基金會將通知國際熱線組織 (International Association of International Hotlines) 和相關警察單位，移除被檢舉的網址，同時也將之加入網路觀察基金會網頁黑名單中，避免在移除前仍持續受瀏覽；若被檢舉的網路內容，不但有兒童色情還違背英國法律，網路觀察基金會除通知相關執法機關，並通知業者移除不當內容但須保存證據，而該被檢舉的網址將被監控直至被移除為止<sup>440</sup>。

#### 2. 反兒童剝削暨線上保護中心 (Child Exploitation and Online Protection Centre)

反兒童剝削暨線上保護中心是跨部會組成的執法機關，於2006年由重大組織犯罪局<sup>441</sup> (Serious Organized Crime Agency) 支

<sup>439</sup> IWF Text Description of the Report Process，<http://www.iwf.org.uk/hotline/report-process>，最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>440</sup> “Text Description of the Report Process：

1. Anyone can stumble across criminal online content.
2. A simple five step online reporting form, submitted to [www.iwf.org.uk](http://www.iwf.org.uk), will allow you to send us the suspicious web address, anonymously if you want.
3. All reports are strictly assessed against UK law and the IWF remit.
4. The IWF links into the UK police for all UK content to allow investigations of offences. IWF has extensive international contacts for international child sexual abuse material removal. Non-UK hosted webpages of child sexual abuse content are added to IWF URL list to prevent accidental access until content is removed.
5. As well as getting the content removed, the IWF has assisted in police investigations and the rescue of victims from abusers.”

<sup>441</sup> 重大組織犯罪局 (Serious Organized Crime Agency) 為英國內政部下轄的非部會組織公共體 (non-departmental public bodies)，幹員們具有警察、移民署和海關的權利，打擊重大犯罪，例如

持成立，卻保有獨立運作的權力，成立宗旨為保護孩童免受性侵害<sup>442</sup>。反兒童剝削暨線上保護中心通報專線，受理通報的內容與網路觀察基金會不同，其通報內容主要以兒童或青少年為對象的不法行為，不論是潛在或現在進行中的行為均可，且通報人可以是受侵害的兒童或青少年，也可以是知悉該不法行為的成人。不法行為包含，成人意圖誘拐兒童於現實中進行性行為、兒童或青少年因為網路而被迫在現實中或網路上進行性行為和成人與兒童或青少年間帶有性意味的不當對話或行為等<sup>443</sup>。

受害人或民眾的通報的內容通常會立即得到處理，若通報的內容相當嚴重，又在非辦公時間內通報，通報的訊息將會自動傳送給虛擬全球工作小組<sup>444</sup>（Virtual Global Taskforce）的成員，並由虛擬全球工作小組的專業執法人員判斷是否須立即採取行動，若需立即採取行動，將會通知英國相關單位立刻進行必要的行動<sup>445</sup>。

## （二）美國

美國 1996 電信傳播法（The Telecommunications Act of 1996）明文<sup>446/447</sup>規定，聯邦通訊傳播委員會應保障美國消費者取得物美價廉的傳

---

A 級毒品、人口販運和走私、重大槍枝犯罪、電腦犯罪和洗錢。

<sup>442</sup> Child Exploitation and Online Protection (CEOP) Centre，

[http://www.soca.gov.uk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=489](http://www.soca.gov.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=489)，最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

<sup>443</sup> “CEOP is responsible for reports concerning the sexual abuse or attempted sexual abuse of children in a predominately online environment recognising that by default we may also receive reports of offline abuse. This includes (but is not limited to) the offences of rape, sexual assault, sexual intercourse with children under the age of 16, grooming of a child, production, distribution or possession of child abuse images or the causing or inciting of such offence. ... (CEOP Referrals Desk Remit, <http://www.ceop.police.uk/Documents/referralsdeskpolicystatement.pdf>, 最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。)”

<sup>444</sup> 虛擬全球工作小組（Virtual Global Taskforce）是由執法單位組成的跨國組織，主要任務透過跨國合作，共同打擊線上兒童受性虐待內容。

<sup>445</sup> Where your report goes, <http://www.ceop.police.uk/Contact-Us/What-you-can-report-here/>，最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

<sup>446</sup> “An Act To promote competition and reduce regulation in order to secure lower prices and higher quality services for American telecommunications consumers and encourage the rapid deployment of new telecommunications technologies.(Telecommunications Act of 1996)”

<sup>447</sup> “Telecommunications Act of 1996 §253 (b) STATE REGULATORY AUTHORITY.—Nothing in

播服務，因此美國聯邦通訊傳播委員會轄下設有「消費者與政府事務局」(Consumer and Governmental Affair Bureau)，專責監理各項傳播事業的消費者申訴事件與要求。聯邦通訊傳播委員會受理消費者申訴事件須經一定程序。「消費者與政府事務局」轄下「消費者詢問與抱怨部門」(The Consumer Inquiries and Complaints Division) 受理消費者投訴後，先對其內容進行了解分析及初步回應，然後將申訴個案內容建檔並進行後續追蹤，並向申訴之消費者報告，使其了解申訴進度的最新發展，聯邦通訊傳播委員會亦應固定每季提出受理申訴請求及後續處理狀況之相關報告及統計數據<sup>448</sup>。

提出申訴的方式不拘，消費者可以親訪 (walk-in)、打電話 (telephonic inquiries)、或以電子郵件提出請求或申訴。如果消費者親訪美國聯邦通訊傳播委員會，聯邦通訊傳播委員會工作人員須在半小時內回應消費者的要求，若無法現場回覆，工作人員也必須告知消費者何時可以得到回應；若是以留言的方式提出申訴，「消費者詢問與抱怨部門」原則上應於兩個工作天內處理。若有處理上困難而無法於 2 日內處理，也應先估計出可以答覆的時間，並回覆消費者<sup>449</sup>。美國聯邦通訊傳播委員會的申訴機制每天處理大量的消費者申訴請求，根據季報統計數字，其已經揭露最近一季的個案處理量如下表。

表格 六-2 2013 年第三季美國聯邦通訊傳播委員會個案處理量

※本研究整理自美國聯邦通訊傳播委員會網頁。

	七月	八月	九月	加總
手機業務問題	665	728	538	1,931

this section shall affect the ability of a State to impose, on a competitively neutral basis and consistent with section 254, requirements necessary to preserve and advance universal service, protect the public safety and welfare, ensure the continued quality of telecommunications services, and safeguard the rights of consumers.”

<sup>448</sup> Quarterly Reports - Consumer Inquiries and Complaints ,

<http://www.fcc.gov/encyclopedia/quarterly-reports-consumer-inquiries-and-complaints> , 最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

<sup>449</sup> Customer Service Standards of th FCC ,

<http://www.fcc.gov/encyclopedia/customer-service-standards-fcc> , 最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

	七月	八月	九月	加總
有線電視與衛星服務	693	474	508	1,675
廣播、電視問題	1,092	580	1,042	2,714
無線通訊問題	10,696	9,534	8,991	29,221
有線通訊問題	12,370	12,250	13,292	39,912
加總	25,516	23,566	24,371	73,453

以美國聯邦通訊傳播委員會最新公布之消費者申訴統計資料，美國聯邦通訊傳播委員會每月平均需要處理超過 2 萬 4 千件申訴案件，其中有相當比例是申訴媒體內容粗俗不雅、猥褻（Indecency、Obscenity）。顯示處理消費者申訴案件乃美國聯邦通訊傳播委員會常態性的重要工作。

如同所有民主國家傳播管制機構所會面臨的兩難，社會大眾一方面希望，美國聯邦通訊傳播委員會透過執照發放機制淘汰表現不良的媒體，但另一方面又對國家介入可能檢查媒體內容抱持疑慮。依照通訊傳播法及美國憲法增修條文第一條<sup>450</sup>，聯邦通訊傳播委員會不能干涉媒體對新聞播報內容的選擇及相關評論，不過可依法禁止粗俗不雅的语言（或畫面）<sup>451</sup>，因此，聯邦通訊傳播委員會對於網際網路上粗俗不雅、猥褻的圖片或影片仍得施以處罰，例如民事罰款（civil monetary penalties）、撤銷執照（revoke a license）或拒絕換照（deny a renewal application）<sup>452</sup>。

<sup>450</sup> “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.”(U.S. Const., am. 1.)

<sup>451</sup> 請參閱第三章第一節網路內容規管方式，關於美國部份的介紹。

<sup>452</sup> “...Among other things, the FCC has authority to issue civil monetary penalties, revoke a license, and deny a renewal application. ...”Regulation of Obscenity, Indecency and Profanity, <http://transition.fcc.gov/eb/oip/>, 最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

### （三）澳洲

澳洲民眾若在網路上瀏覽到不當內容，包含兒童色情、網路賭博、垃圾郵件問題，和其他在「國家分類計畫」(National Classification Scheme)<sup>453</sup>下被禁止的網路內容，可以向澳洲通訊與媒體管理局熱線 (The Australian Communications and Media Authority Hotline) 檢舉，檢舉項目包含兒童性侵害的內容、國家分類計畫下被劃分為 RC、X18+ 等級、或沒有限制接近使用措施 (Restricted Access Systems) 的 R18+ 和 MA15+ 內容等。

若是兒童性侵害的內容，澳洲通訊與媒體管理局會轉給管轄區域的執法機關處理，若是兒童性侵害以外的被禁止的內容，則澳洲通訊與媒體管理局會依澳洲廣播電視服務法 (Broadcasting Services Act 1992) 要求 ISP、ICP 或出版商移除內容。又因為澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 長久以來為國際網路檢舉熱線聯盟 (International Association of Internet Hotlines) 的成員之一，被檢舉的內容在澳洲境外，不論是兒童性侵害或是被禁止的內容，澳洲通訊與媒體管理局均可向國際熱線組織請求協助。基於 1998 年的隱私法 (Privacy Act 1998) 規定，民眾可以匿名向澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 檢舉通報，澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 也會保護檢舉者的個人隱私<sup>454</sup>。

### （四）韓國

#### 1. 違法與有害資訊通報中心 (Illegal & Harmful Information Report

---

<sup>453</sup> 請參閱第三章第三節網路內容監理的法律架構，關於澳洲部分的介紹。

<sup>454</sup> “ To report online child abuse material found on the internet please use our online content complaint form. Reports to the ACMA can be submitted anonymously and in accordance with the provisions of the Privacy Act 1998, the ACMA will treat personal information as confidential. Action may also be taken in relation to other types of illegal and offensive online material, known as prohibited content. The ACMA also regulates other internet content issues, by investigating complaints about internet gambling and receiving reports about spam. (The ACMA hotline – Combating online child sexual abuse, [http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90103](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90103) , 最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。)

## Center) 的成立

韓國放送通信審議委員會 ( Korea Communications Standards Commission )<sup>455</sup>致力於維護網路使用者的權利，努力避免使用者在虛擬世界中接觸違法和不當的資訊，但因同時認為使用者有責任維護網路世界的安全，所以成立違法與有害資訊通報中心 ( Illegal & Harmful Information Report Center )，提供網路使用者諮詢和通報的服務<sup>456</sup>。

### 2.其功能和服務如下<sup>457</sup>

- (1) 接受和處理違法、不當資訊的通報。
- (2) 接受遭違法、不當資訊傷害的使用者的諮商。
- (3) 與國內外機構合作共同打擊違法不當資訊。
- (4) 提供有用的、可供利用的穩固訊息。

### 3.違法和不當內容的定義<sup>458</sup>

- (1) 違法的內容，是指違反所有韓國法律的內容，特別是違反公序良俗的內容。
- (2) 不當的內容，指不道德、暴力、猥褻和被反社會傾向的內容。

### 4.通報的種類

- (1) 猥褻 ( Obscenity )：淫穢內容、兒童性交易販運、兒童猥

---

<sup>455</sup> 請參閱第三章第一節網路內容規管方式，關於韓國部分的介紹。

<sup>456</sup> Introduction, Illegal & Harmful Information Center, [http://www.1377.or.kr/eng/01\\_introduction/Function.php](http://www.1377.or.kr/eng/01_introduction/Function.php)，最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>457</sup>“1.Receive and deal with reports on illegal and harmful information.

2.Consult with those who suffered from illegal and harmful information.

3.Cooperate with domestic and foreign organizations against illegal and harmful information.

4.Provide useful information for utilizing sound information. (Function ,

[http://www.1377.or.kr/eng/01\\_introduction/Function.php](http://www.1377.or.kr/eng/01_introduction/Function.php)，最後點閱日：2013年4月22日。 )”

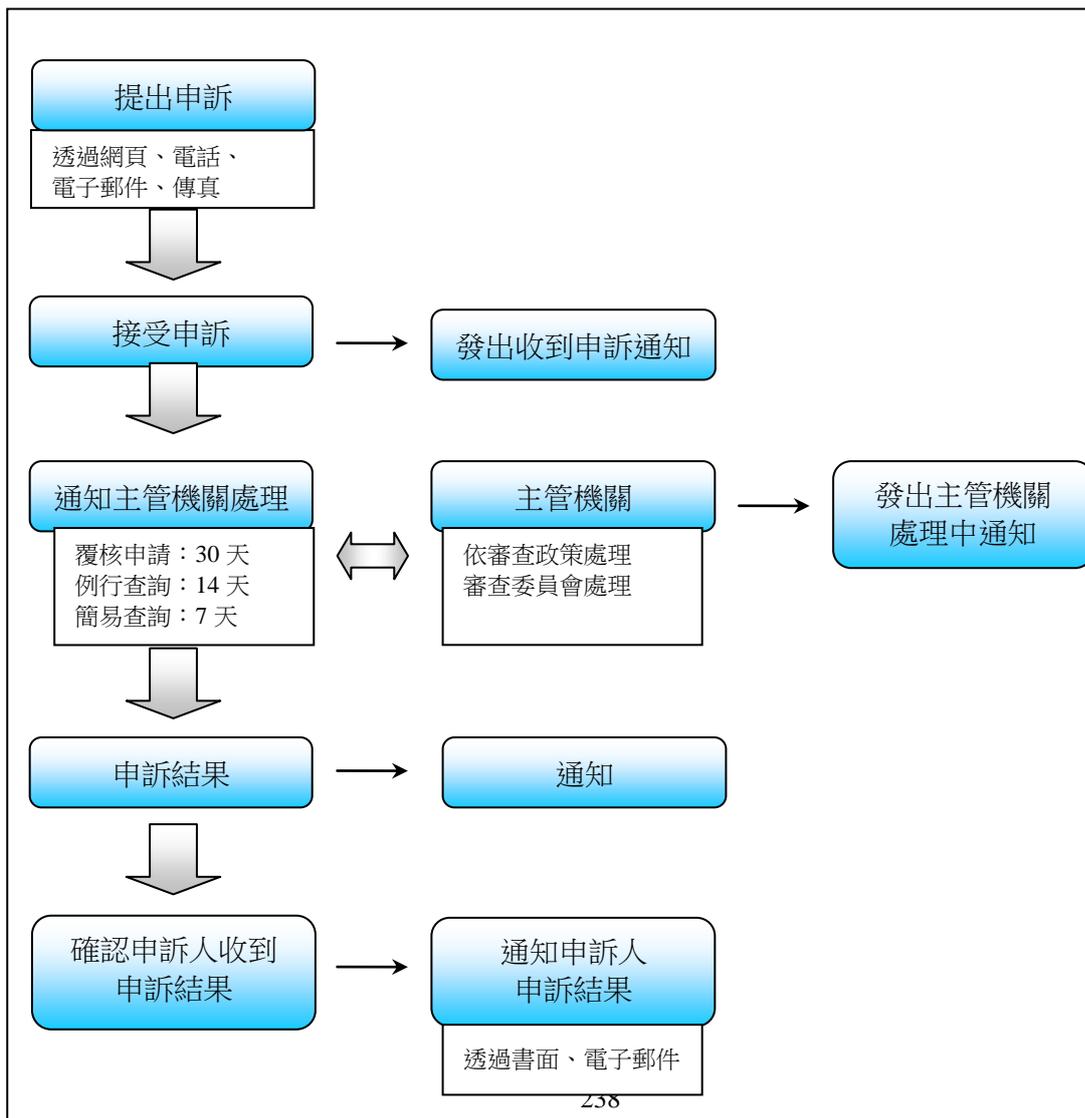
<sup>458</sup> “(Subject of Report, Illegal & Harmful Information Center,

[http://www.1377.or.kr/eng/02\\_report/Subject\\_Report.php](http://www.1377.or.kr/eng/02_report/Subject_Report.php)，最後點閱日：2013年2月22日。 )

褻資訊的交換和買賣、促進猥褻和暴力的遊戲、兒童色情照片。

- (2) 誹謗 (Defamation)：網路誹謗和性暴力的資訊。
- (3) 暴力 (Violence/Cruelty)：暴力、殺戮和怪誕。
- (4) 煽動行為 (Incitement of Gambling Spirit)：賭博、投機交易和違法交易的煽動。
- (5) 公共秩序 (Public Order)：逃亡、製作爆裂物、自殺、國安資訊。

### 5. 通報流程



※本研究整理自韓國放送通信審議委員會網頁。

圖 六-6 韓國放送通信審議委員會通報過程圖

(五) 小結

本研究受委託研究之各國皆有成立申訴專線，為求方便閱讀，茲整理如下表。

表格 六-3 各國申訴機制之綜覽

※本研究自行整理。

國別	權責單位	申訴模式	申訴內容
英國	網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation)	網路申訴	兒童性侵害、猥褻性內容和兒童性侵害的照片。
	反兒童剝削暨線上保護中心 (Child Exploitation and Online Protection Centre)	電話、網路申訴	成人意圖誘拐兒童在現實中進行性行為，兒童或青少年因為網路，而被迫在現實中或網路上進行性行為；成人與兒童或青少年間帶有性意味的不當對話或行為。
美國	美國聯邦通訊傳播委員會 (Federal Communications Commission)	電話、網路申訴	粗俗不雅、猥褻的媒體 (有線與衛星服務、廣播電視、有線和無線通訊) 內容。
澳洲	澳洲通訊與媒體管理局	電話、網路申訴	國家分類計畫下 RC、X18+、沒有限制接取措施的 R18+和 MA15+內

國別	權責單位	申訴模式	申訴內容
	(Australian Communications and Media Authority)		容和兒童性侵害內容。
韓國	違法和不當資訊舉報中心 (Illegal & Harmful Information Report Center)	電話、網路申訴	不道德、暴力、反社會傾向和違反公序良俗的網路內容。

### 三、建議做法

#### (一) 建議維持現有網路內容申訴窗口

網路空間中所發生的事件，國內目前仍依性質不同交由各主管機關處理，並無統合的網路問題權責機關，事件發生後，通常無法即時處理民眾申訴之內容，且因發生事件主管機關不同，在民眾申訴後，尚須等待案件移轉到權責機關，曠日費時，對兒童及少年權益的侵害也無法即刻中止。因此為能迅速處理並能降低可能造成的傷害，防護機構應成立受理網路問題的申訴中心，於接收申訴後，即時判斷案件類別，分文權責機關處理，同時協調相關業者移除不當內容或協助受害者處理相關事宜，將傷害降到最低。

我國於兩年前，由資安會報轄下資通訊環境安全組，下設的網路內容安全分組設置「WIN 網路單 e 窗口」負責網路問題申訴的事務，「WIN 網路單 e 窗口」自 2010 年 8 月上線後，每月受理申訴的案件逐漸上升<sup>459</sup>，表示越來越多的民眾逐漸了解網路問題的重要性，也知

<sup>459</sup> 請參閱圖 六-1 WIN 網路單 e 窗口 2010 年 8 月至 2012 年 7 月申訴案量和圖 六-2 WIN 網路單 e 窗口 2012 年 8 月至 2013 年 1 月申訴案量。

道如何保護自己和孩童的權益。

因為我國政府成立的申訴專線（即 WIN 網路單 e 窗口）已累積多年的處理經驗和資訊，若成立新的申訴窗口，民眾必須重新適應新的申訴機制，無助於消除不當網路內容，加以先進國家均成立申訴中心以處理網路不當內容<sup>460</sup>，為能有效處理兒童及少年在網路上遇到的問題，故建議宜繼續維持「WIN 網路單 e 窗口」的存在，並併入未來成立之防護機構的申訴處理組中，未來內容防護機構承接該窗口的任務，除統籌受理民眾申訴的網路內容問題，包括 WIN 網路單 e 窗口的設備、網站及資訊系統維護，以維護兒少的權益。

## （二）防護機構應積極整合政府及民間申訴機制

我國除政府設立的申訴專線（即 WIN 網路單 e 窗口）外，亦有民間團體設立的專線，即前述所介紹的 web 547。與「WIN 網路單 e 窗口」不同之處在於：web 547 專門接受網路色情和兒童色情的檢舉。當網路色情為大宗檢舉案件<sup>461/462</sup>，宜有專門接受關於網路色情的申訴單位，才能有效分配並處理所有申訴的案件，使所有問題均受到解決。

民間團體所設的申訴專線，除具處理網路色情的專業外，其申訴流程的彈性設計能使不欲曝光的檢舉人能放心檢舉，若能繼續經營必能減少網路色情的散佈。加以民間團體所關心之議題有所區別，且有大量的專業志工，例如臺灣展翅協會 web885「網路幫幫我諮詢熱線」<sup>463</sup>，特別受理與網路成癮、戀童癖和網路霸凌相關議題的諮詢，在民

<sup>460</sup> 請參閱表格 六-3 各國申訴機制之綜覽。

<sup>461</sup> WIN 網路單 e 窗口 99 年 8 月到 101 年 7 月的申訴案件中，有 63.5% 是關於網路色情。申訴統計年報，<https://www.win.org.tw/cap/tw/>，最後點閱日：2013 年 4 月 29 日。

<sup>462</sup> “2011 年 web547 網路檢舉熱線總計 接獲處理的檢舉案件從去年的 4,577 件回升至 6,874 件，平均一個月需處理約 500 件案，其中暑期（七、八、九月）檢舉量暴增，平均每月都有一千案以上。整體來看，2011 年的檢舉案件前四名為『兒童可取得的成人色情』（2189 件）、『媒介性交易訊息』（728 件）、『成人色情』（418 件）、『兒童色情』（347 件）。...（web547 網路違法與不當資訊檢舉熱線 2011 年度觀察報告，<http://www.web547.org.tw/web5472010/reports.htm>，最後點閱日：2013 年 4 月 25 日。）”

<sup>463</sup> <http://www.web885.org.tw/web885new/about.html>，最後點閱日：2013 年 4 月 14 日。

眾提出諮詢需求後，由律師、青少年輔導專家、心理諮商師、精神科醫師等不同領域的專家所共同組成專業顧問團隊，即時對諮詢者的疑問做全面性且即時的建議，此類民間團體受理申訴與諮詢處理的方式，與政府機關之申訴專線有相當差異，因此可以互補。故本研究建議，未來防護機構可協調政府，積極整合政府及民間申訴機制，以達整合政府和民間團體申訴制度之效。

### （三）申訴之後的處理措施－公權力的配合

我國民眾向 WIN 網路單 e 窗口和展翅協會申訴後，WIN 網路單 e 窗口和展翅協會會依案件性質不同轉給相關主管機關、業者或國外合作機構處理<sup>464</sup>，然轉請相關權責機關處理後，有時回報的情形或處理速度卻不盡理想，或通報並希望業者能即時移除時，卻常被業者質疑移除的法律正當性<sup>465</sup>，故與公權力和執法機關間的橋接更形重要。

建議可仿照英國的作法，英國網路觀察基金會（Internet Watch Foundation）與首席警察協會（the Association of Chief Police Officers）簽署服務層級協議（Service Level Agreement Between the Association of Chief Police Officers and the Internet Watch Foundation）<sup>466</sup>，協定兩者間處理申訴內容的機制和責任，且英國網路觀察基金會定期與警察單位開會，討論並交流辦案專業知識和技術，能有效達到疏通申訴窗口與執法機關之間的阻礙。故本研究建議，未來內容防護機構應協調受理申訴單位和公務機關定期召開會議，除建立公務機關處理申訴案件的標準程序，也能相互了解辦理案件的專業知識和案件進度，讓申訴窗口及公務機關間的橋接更順暢。

---

<sup>464</sup> 請參圖 六-4 WIN 單 e 窗口申訴流程圖和圖 六-5 WEB 547 申訴流程圖。

<sup>465</sup> 請參閱附錄二，「網路不當內容過濾技術及實務上運用」分享座談會會議紀錄，2013 年 1 月 3 日。

<sup>466</sup> 請參照第三章第一節網路內容規管方式，關於英國部分的介紹，和第三節網路內容監理的法律架構，關於英國部分的介紹。

### 第三節 內容分級制度之推動及檢討

#### 一、我國現況

新聞局於 2004 年依據修正前兒童及少年福利法第 27 條第 3 項規定，制定電腦網路內容分級處理辦法，目的是要求電腦網路服務提供者依臺灣網際網路協會（Taiwan Internet Association）訂定之網際網路服務業者自律公約，採用內容過濾或身分認證等措施機制，然為因應 100 年兒少權益法修正施行，於 101 年廢止電腦網路內容分級處理辦法，故現行實務上並無法定的分級辦法作為分級標準。

縱然「電腦網路內容分級處理辦法」已遭廢止，我國過濾軟體業者的設定，例如中華電信色情守門員的服務<sup>467</sup>，仍繼續沿用「電腦網路內容分級處理辦法」廢止前所訂定的分級方法，該分級辦法亦為臺灣網站分級推廣基金會（下稱網分基金會）現正推廣的網路內容分級制度，其所採用的分級制度有 4 類<sup>468</sup>：

1. 網站內容語言之使用（例如描述淫穢和性暗示的語言）
2. 性與裸露之圖文或多媒體
3. 暴力與流血之圖文或多媒體
4. 其他鼓勵族群仇恨或酗酒、抽菸等習慣的內容

以上分級主要是對合法的內容進行分級，換言之，若網站內容已屬違法，例如屬猥褻內容（刑法第 235 條），即無庸分級，屬於違法範圍，應通報執法機關。

---

<sup>467</sup> 色情守門員使用說明，<http://hicare.hinet.net/usage.php>，最後點閱日：2013 年 4 月 25 日。

<sup>468</sup> 臺灣網站分級系統分類說明，<http://www.ticrf.org.tw/chinese/rating-system.htm>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

表格 六-4 臺灣網站分級系統分類說明<sup>469</sup>

※本研究整理自財團法人臺灣網站分級推廣基金會。

類別	級別描述	機器碼	對應值
網站內容語言之使用	以語言描述強姦、性行為等情節，用語明顯粗暴未經修飾，表現淫穢與性暗示。	L	0
	以語言描述強姦、性行為等情節，用語明顯粗暴未經修飾，表現淫穢與性暗示。		3
性與裸露之圖文或多媒體	裸露之藝術作品或教學素材，不致引發性聯想之胸部、臀部裸露或著衣之愛撫。	S	0
	性器官接觸，或直接明白裸露性器官以暗示性行為。		3
暴力與流血之圖文或多媒體	漫畫情節之暴力打鬥，運動場上之暴力衝突，具教育目的醫療行為或戰爭場面。	V	0
	變態暴力情節、強迫性行為等誤導性內容。		3
其他	自殺、輕生等情節或涉及靈異之超自然現象描述。	O	0
	鼓勵仇視不同族群或價值觀的團體，鼓勵抽菸與酗酒，毒品及藥物濫用，怪力亂神引起情緒不安之內容，無人管理之聊天室。		3

<sup>469</sup> 整理自財團法人臺灣網站分級推廣基金會，參閱前揭註。

## 二、各國現狀

### (一) 英國

#### 1. 英國網路觀察基金會

主要是處理以兒童為客體的色情，且通報時須先評估嚴重程度，所評估的標準，採英國量刑準則委員會（Sentencing Guidelines Council）就 2003 年的性侵害法（Sexual Offences Act 2003）所做的量刑要點（Definitive Guidelines）<sup>470</sup>，該要點將兒童色情的嚴重程度分成 6 類，詳述如下<sup>471</sup>：

- 沒有性愛活動的情慾描述
- 兒童間非插入式性行為和兒童單獨自瀆
- 成人與兒童間非插入式性行為
- 包含一個或多個兒童，或同時有兒童和成人的插入式性行為
- 性虐待或人獸交

#### 2. 廣告內容分級

英國廣告標準局（The Advertising Standards Authority）為英國獨立的監督機關，負責監管所有媒體的廣告行為，以廣告行為委員會（The Committees of Advertising Practice）和廣電廣告行為委員會（The Broadcast Committee of Advertising Practice）共同撰寫的行為守則為衡量標準，並受理民眾對廣告的投訴和調查，確

---

<sup>470</sup> Assessment Levels，<http://www.iwf.org.uk/hotline/assessment-levels>，最後點閱日：2013 年 4 月 25 日。

<sup>471</sup> “1. Images depicting erotic posing with no sexual activity.  
2. Non-penetrative sexual activity between children or solo masturbation by a child.  
3. Non-penetrative sexual activity between adults and children.  
4. Penetrative sexual activity involving a child or children, or both children and adults.  
5. Sadism or penetration of or by an animal. (Assessment Levels，<http://www.iwf.org.uk/hotline/assessment-levels>，最後點閱日：2013 年 4 月 25 日。)”

保民眾不受不實廣告誤導或傷害。若有不實廣告遭民眾投訴，英國廣告標準局將會對被投訴的廣告進行調查，若真有違反規範的情形，則會對業者實施制裁或要求撤換。

廣告行為委員會和廣電廣告行為委員會各由廣告業者、廣告經紀人、媒體業者的代表組成，共同撰寫和更新英國廣告準則（The UK Advertising Codes），並維持廣電或非廣電的廣告標準<sup>472</sup>，而廣播電信業的廣告行為準則由廣電廣告行為委員會撰寫。

廣播電信業的廣告，原本由英國通訊傳播管理局（Office of Communications）監管，但有鑒於英國廣告標準局和廣告行為委員會的運作模式相當順暢，且能達到有效管理的目的，英國國會於 2004 年發布「2004 授權傳播廣告和相關事務契約外包命令」（The Contracting Out Functions relating to Broadcast Advertising and Specification of Relevant Functions Order 2004），將英國通訊傳播管理局原本監管廣播電信業廣告的權利，授權由自律機構英國廣告標準局處理，廣電廣告行為委員會因此可自行撰寫廣電廣告行為準則，但廣電廣告行為準則須送英國通訊傳播管理局核備，因此被認為是一種在共管框架下的自律模式<sup>473</sup>。

廣電廣告行為委員會所撰寫的廣電廣告行為準則（The BCAP Code：The UK Code of Broadcast Advertising）中，與兒童<sup>474</sup>相關部分規定在第五章（Section 5）<sup>475</sup>，本研究摘取部分臚列於下：

<sup>472</sup> Who we are, CAP <http://www.cap.org.uk/About-CAP/Who-we-are/Our-committees.aspx>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>473</sup> “The system has been described as self-regulation within a co-regulatory framework（Co-regulation of broadcast advertising，<http://www.asa.org.uk/About-ASA/About-regulation/Co-regulation-of-broadcast-advertising.aspx>，最後點閱日：2013 年 4 月 23 日。）”

<sup>474</sup> “A child is someone under 16. (The BCAP Code：The UK Code of Broadcast Advertising, 2010)”。

<sup>475</sup> “5.1 Advertisements that are suitable for older children but could distress younger children must be sensitively scheduled (see Section 32: Scheduling).

5.2 Advertisements must not condone, encourage or unreasonably feature behaviour that could be dangerous for children to emulate. Advertisements must not implicitly or explicitly discredit established

- 適合年紀較大兒童，但可能使年紀較小的兒童感到不舒服的廣告，應作相當的分類。
- 以兒童為對象的廣告，不能包含可能對其心理、生理和道德上產生侵害的內容。
- 廣告不能以性的方式描述或表現兒童。
- 未將廣告內容告知兒童父母和監護人之前，廣告商不能基於商業的目的取得 12 歲以下的兒童的個人資料。
- 有經銷 15 級和 18 級的影片或遊戲經銷商，不能有目的地向 16 歲以下兒童行銷播放廣告。

雖然大部分業者願意遵守規範，有時不免越界，此時民眾的意見即扮演重要的角色，可藉由投訴使業者了解民眾的接受程度，進而修正。

---

safety guidelines. Advertisements must not condone, encourage or feature children going off alone or with strangers. This rule is not intended to prevent advertisements that inform children about dangers or risks associated with potentially harmful behaviour.

5.3 Advertisements must not condone or encourage practices that are detrimental to children's health.

5.4 Advertisements must not condone or encourage bullying.

5.5 Advertisements must not portray or represent children in a sexual way.

5.6 Advertisements must not imply that children are likely to be ridiculed, inferior to others, less popular, disloyal or have let someone down if they or their family do not use a product or service.

5.7 Advertisements must not take advantage of children's inexperience, credulity or sense of loyalty.

Advertisements for products or services of interest to children must not be likely to mislead; for example, by exaggerating the features of a product or service in a way that could lead to children having unrealistic expectations of that product or service.

5.8 Child actors may feature in advertisements but care must be taken to ensure that those advertisements neither mislead nor exploit children's inexperience, credulity or sense of loyalty.

5.9 Advertisements must neither directly exhort children to buy a product or service nor encourage them to ask their parents, guardians or other persons to buy or enquire about a product or service for them.

5.10 Advertisements that promote a product or service and invite consumers to buy that product or service via a direct response mechanism must not be targeted directly at children. For a definition of "direct response mechanism", see Section 8: Distance Selling.

5.11 If it includes a price, an advertisement for a children's product or service must not use qualifiers such as "only" or "just" to make the price seem less expensive.

5.12 Television only – Advertisements for a toy, game or comparable children's product must include a statement of its price or, if it is not possible to include a precise price, an approximate price, if that product costs £30 or more.

5.13 Advertisements for promotions targeted directly at children:

5.13.1 must include all significant qualifying conditions

5.13.2 must make clear if adult permission is required for children to enter. Advertisements for competitions targeted directly at children are acceptable only if the skill required is relevant to the age of likely participants and if the values of the prizes and the chances of winning are not exaggerated.

5.14 Promotions that require a purchase to participate and include a direct exhortation to make a purchase must not be targeted directly at children. Advertisements for promotions directly targeted at children should comply with Section 28: Competitions."

## （二）美國

美國最早推動的網路內容分級制度，採用全球資訊網組織（World Wide Web Consortium）所提出的 PICS（Platform for Internet Content Selection）標準<sup>476</sup>。首先由美國非營利性組織，「網際網路娛樂軟體顧問委員會」(the Recreational Software Advisory Council，以下簡稱 RSAC) 開始推動 PICS 規範分級格式應用，RSAC 根據 PICS 規範分級格式發展出網際網路娛樂軟體顧問委員會分級服務（Recreational Software Advisory Council for Internet，以下簡稱 RSACi）系統，其後再改組為全球化的網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）組織，以推動及研究網路分級為目標。

網際網路內容分級協會所提出的分級標準，希望能同時提供使用者及網路內容提供者針對各種網頁做簡單而有效率的評分制度，期能達到保護網路使用者（特別是兒童）的目的，當然也希望能適度維護網路內容提供者的網路自由發言權。

然而網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association）推行的制度，採網頁管理者為自己網頁評分的方式，而非透過客觀的第三者。因此在推動上卻屢屢遭遇困難，再加上近年來網際網路應用發展已與 PICS 制訂之時大相逕庭，該標準之功能日漸不敷使用，於是 W3C 於 2007 年正式成立 POWDER（Protocol for Web Description Resources，網路描述資源通訊協定）之 Work Group，針對 PICS 網路內容分級標準之缺失與不足進行檢討，並於 2009 年 8 月正式推出 POWDER 作為網路內容分級之新標準，且不建議新開發軟體繼續採用 PICS，行之有年的 PICS 標準正式功成身退。

---

<sup>476</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於美國部份的介紹，和第五章第二節相對過濾機制，關於不當內容識別之現行技術部分介紹。

### （三）澳洲

澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）是澳洲網路內容的監督機關，對被禁止的網路內容須採取相當措施，例如要求業者移除連結，使澳洲民眾不至於在網路上閱覽不當內容。而被禁止的網路內容是按照國家分類計畫<sup>477</sup>的分級制度劃分，但因為網路平臺的特殊性，有些等級的內容須加上限制接近取用措施（the Restricted Access System）<sup>478</sup>，才能在網路上流通，而不被澳洲通訊與媒體管理局移除，分述如下<sup>479</sup>：

1. 被國家分類委員會分為禁止的類別，例如 RC、X18+和沒有設置相當限制接近取用措施的 R18+和 MA15+的內容。
2. 任何被畫分成 RC 和 X18+等級的網路內容，都被認為是網路上被禁止的內容。這包含真正性活動的描寫、人獸交、兒童色情、嚴重的暴力性行為、對毒品使用、暴力行為和犯罪的詳細描述。
3. 在澳洲境內上傳含有 R18+等級卻沒有相當限制接近取用措施的內容，被歸類是被禁止的內容。R18+等級，通常係指含有性交的模擬描寫、非常暴力的素材或其他成人話題。
4. 電信業者提供的 SMS（short meddage service）服務若含有 MA15+的內容，例如具有身體裸露的描寫、暗示性交、使用毒品或暴力，以及太多粗鄙語言的使用等，又未盡到建立相當防止措施的義務，在網路內容分類上亦屬被禁止的範圍。
5. R18+等級和 MA15+等級的內容，在具有相當防止措施的情況下可供媒體播放。所謂「建立相當防止措施」，1992 年的廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）第 7 條第 14 項第 1 款授權澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）訂定 2007 年的限制接近使用系統宣言

<sup>477</sup> 請參閱第三章第三節網路內容監理的法律架構澳洲關於國家分類計畫的介紹。

<sup>478</sup> 詳情請參閱第四章第三節澳洲關於限制接近取用措施（the Restricted Access System）的介紹。

<sup>479</sup> Online Regulation，[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90169](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90169)，最後點閱日：2013 年 1 月 13 日。

(Restricted Access Systems Declaration 2007)，限制接取 R18+ 等級和 MA15+ 等級內容的聲明，其中規定接取內容前的最低限度要求，例如要有申請的制度、警告聲明<sup>480</sup>等，且申請時要向 ICP 或 ISP 業者遞送個人身分證明的資訊，特別是 R18+ 等相關等級的內容有年齡限制。

6. 大部分在網路上的內容都會被分級，網路內容按前述分類標準，將被歸類於被禁止或不被禁止的內容，然對於一些尚未分級，一旦分級則會被歸類成禁止內容者，在澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 的規定下，會被視為是「可能受禁止內容」(potential prohibited content)，主管機關處理此類「可能受禁止內容」的方法與禁止內容相同。

#### 7. 內容分級規範和數位匯流之改革

為因應數位匯流和跨平台的媒體服務，澳洲法規改革委員會 (Australian Law Reform Commission) 在 2012 年 2 月出具報告「內容分級管理和數位匯流：最終版」(Classification – Content Regulation and Convergent Media – Final Report)<sup>481</sup>，對內容分級的制度提出全面性的建議。

首先，法規改革委員會提出未來新分級制度的運作指標<sup>482</sup>，包括：澳洲國民須能隨心所欲地閱讀、聽取、觀覽和參與

---

<sup>480</sup> “Minimum requirements of access-control system — MA 15+ content

(1) For subclause 14 (1) of Schedule 7 to the Act, an access-control system is specified in relation to MA 15+ content if it:

(a) requires an application for access to MA 15+ content, as described in section 6; and  
(b) provides warnings and safety information for MA 15+ content, as required by section 7; and  
(c) limits access to MA 15+ content, as required by section 8; and  
(d) includes the quality assurance measures for MA 15+ content mentioned in section 9.

(2) A specified access-control system is declared to be a restricted access system for MA 15+ content. (Restricted Access Systems Declaration 2007, §5)”

<sup>481</sup> Australian Law Reform Commission, Classification—Content Regulation and Convergent Media Final Report, ALRC Report 118, (2012)。

<sup>482</sup> Australian Law Reform Commission, Classification—Content Regulation and Convergent Media Final Report, ALRC Report 118, 77 (2012)。

媒體活動；澳洲國民所使用的傳媒服務，須能忠實反應社會道德標準；兒童須能免受不當內容的侵害；消費者應能及時且清楚取得媒體內容的相關資訊，而且能透過申訴管道得到負責且有效的回應；分級標準的運作須能適應新科技、新平臺和服務；分級制度的運作，須不能使澳洲的媒體內容和網路服務在國際市場上失去競爭性；盡可能降低分級的限制，以達公眾要求和分級須以內容為主而非所放置的平臺<sup>483</sup>。

根據上述指標，澳洲法規改革委員會（Australian Law Reform Commission）提數項改革的建議<sup>484485</sup>：

### （1）中立的內容規範機構

立法授權成立負責對內容分級或加上限制接近使用措施內容的機構。

---

<sup>483</sup> “ (1) Australians should be able to read, hear, see and participate in media of their choice;  
(2) communications and media services available to Australians should broadly reflect community standards, while recognising a diversity of views, cultures and ideas in the community;  
(3) children should be protected from material likely to harm or disturb them;  
(4) consumers should be provided with information about media content in a timely and clear manner, and with a responsive and effective means of addressing their concerns, including through complaints;  
(5) the classification regulatory framework needs to be responsive to technological change and adaptive to new technologies, platforms and services;  
(6) the classification regulatory framework should not impede competition and innovation, and not disadvantage Australian media content and service providers in international markets;  
(7) classification regulation should be kept to the minimum needed to achieve a clear public purpose;  
and  
(8) classification regulation should be focused upon content rather than platform or means of delivery. (Australian Law Reform Commission [ALRC, 2012])”

<sup>484</sup> Australian Law Reform Commission, Classification—Content Regulation and Convergent Media Final Report, ALRC Report 118, 25-30 (2012)。

<sup>485</sup> “...Platform-neutral regulation—one legislative regime establishing obligations to classify or restrict access to content across media platforms.

Clear scope of what must be classified—that is feature films, television programs and certain computer games that are both made and distributed on a commercial basis and have a significant Australian audience.

A shift in regulatory focus to restricting access to adult content—imposing new obligations on content providers to take reasonable steps to restrict access to adult content and to promote cyber-safety.

Co-regulation and industry classification—more industry classification of content and industry development of classification codes, subject to regulatory oversight.

Classification Board benchmarking and community standards—a clear role for the Classification Board in making independent classification decisions using classification categories and criteria that reflect community standards.

An Australian Government scheme—replacing the current classification cooperative scheme with enforcement of classification laws under Commonwealth law.

A single regulator—with primary responsibility for regulating the new scheme. [ALRC, 2012]”

- (2) 清楚定義受分級的內容範圍  
例如觀眾為澳洲國民的商業用途且公開播送的電影、電視節目，和某些電腦遊戲。
- (3) 成人內容的限制接近使用措施  
加重成人內容提供業者的責任，要求其做好相當限制接近使用措施，和推廣網路安全。
- (4) 共管 (co-regulation) 和行業分級  
在主管機關的監督下擬定行業分級規範。
- (5) 分類委員會的指標性地位與道德標準  
分類委員會的組成將須能代表澳洲社會，其所作的分級決定也將能反應澳洲的道德標準和社會觀感。
- (6) 將內容分級升級為聯邦事務  
建議以具聯邦效力的法律取代目前由各州、領土合作執行的制度，聯邦政府因而有執法和處罰的權利。
- (7) 單一的監督機關  
單一機關負責監督新的分級架構。

#### (四) 韓國

韓國放送通信審議委員會 ( Korea Communications Standards Commission ) 推動施行網際網路的內容分級服務，針對內容來源的不同分為自我分級服務和第三人分級服務，為兩種不同的分級方法；內容的分級類別，則依照猥褻、性行為、暴力和言論等主題和等級的差別區分為 0 到 5 級，詳細內容已述於前，茲不贅述<sup>486</sup>。

---

<sup>486</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於韓國部分的介紹。

(五) 小結

各國皆規定有網路內容分級的規範，惟分級標準和分級內容有些微差異，為研讀方便，茲整理成下表。

表格 六-5 各國分級制度

※本研究團隊自行整理

國別	權責機關	分級對象	分級內容
英國	網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation)	網路內容	兒童色情。
	廣告標準局廣告標準局 (The Advertising Standards Authority)	廣告	以兒童為對象的商品廣告，像是影片或遊戲。
美國	網際網路娛樂軟體顧問委員會 (the Recreational Software Advisory Council)	網路內容	網際網路內容分級協會 (Internet Content Rating Association) 分級標準，但現已不採。
澳洲	國家分類委員會 (National Classification Scheme)	電影、遊戲和出版品	依照暴力、色情等不當內容程度分類。
	澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority)	同上	除了依照國家分類計畫分類的內容，尚未分類的內容，澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 可按照國家分類標準自行分類。

國別	權責機關	分級對象	分級內容
韓國	韓國放送通信審議委員會 (Korea Communications Standards Commission)	網路內容	猥褻、性行為、暴力、言論等。

### 三、建議做法

#### (一) 不建議政府建立新的分級標準

我國新聞局曾制定電腦內容分級辦法，然因修法變更已遭廢止，現行實務上業者仍沿用廢止前建立的網路內容分級標準已如前述。

因為網路上流傳的訊息千變萬化，不論是出版品、電影、錄影帶或遊戲，只要上傳到網路變成為網路內容，廢止前建立的網路內容分級標準已不敷使用，是否建立新的分級標準，眾所紛紜<sup>487</sup>。而且我國電影已有「電影法」和「電影片分級處理辦法」，出版品和錄影帶則有「出版品及錄影帶分級管理辦法」，電腦遊戲則有「遊戲軟體分級管理辦法」，換言之，未來若防護機構另外再設新的網路內容分級辦法，在網路上觀看和使用的電影、出版品和電腦遊戲，也可同時適用各該內容之分級辦法，容易造成業者與民眾的困擾，所以本研究建議應先檢討舊標準的缺失，而毋庸急於建立新的分級標準。

#### (二) 建議未來防護機構持續追蹤先進國家的分級標準

本研究不建議國內就網路內容另再自行建立新的分級標準，但仍有持續追蹤先進國家分級標準之必要。承前所述，我國目前就電影、出版品及錄影帶和遊戲軟體各有其分級辦法，縱使大致分成限制級、

<sup>487</sup> 請參閱附錄一「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計劃」研討會會議記錄、附錄二「網路不當內容過濾技術及實務上運用」分享座談會會議紀錄，和附錄三。

輔導級、保護級和普遍級，但仍有些許的差異，例如：遊戲軟體在輔導級中更細分成輔導 15 歲級和輔導 12 歲級，未來若建立一套與前述三種分級標準迥然不同的網路內容分級標準，電影、遊戲和出版品因為上傳到網路空間，而成為網路內容後，則可能要同時適用多種標準，將造成使用者概念上的混亂。

本研究研究的目標國家中，澳洲原本將電影和遊戲統一適用同一套分級標準，這套分級標準共分成 7 級，由國家分類計畫制定<sup>488</sup>，換言之，所有在澳洲發佈的電影、遊戲和出版品，甚至相關的廣告、行銷製品，都須經過該套分級標準的分類。然為因應數位匯流和網路內容多樣化的情況，且該套標準適用已久，已不足以應付瞬息萬變的科技和社會文化、線上播放的電影和遊戲管制方法不夠明確、不同版本（例如 2D 和 3D）和平臺的管制有會相互重疊，且拒絕分類（RC）的內容範圍太廣等問題<sup>489</sup>，使澳洲法規改革委員會在 2012 年 2 月出具「內容分級管理和數位匯流：最終版」（Classification – Content Regulation and Convergent Media – Final Report），此份報告便是針對上述問題提出建議，包含統一橫跨所有平臺的標準、釐清應該要分級的內容、加重內容提供者的義務和自律措施和成立獨立的監管機統一處理分類的行政業務和裁定。

考量現代跨平台數位媒體的情況，與本國未來面臨數位匯流的情形相似，所以本研究建議可持續追蹤澳洲未來內容分級標準和制度的發展，做為未來推動之參考。

---

<sup>488</sup> 請參閱第三章第三節網路內容監理的法律架構，關於澳洲部分的介紹。

<sup>489</sup> “inadequate regulatory response to changes in technology and community expectations; lack of clarity about whether films and computer games distributed online must be classified; ‘double handling’ of media content, with films and television programs being classified twice for different formats (eg, 2D and 3D) and different platforms (eg, broadcast television and DVD); Executive concerns that the scope of the RC category is too broad and that too much content is prohibited online, including some content that may not be prohibited in other formats, such as magazines; inconsistent state and territory laws concerning restrictions and prohibitions on the sale of certain media content, such as sexually explicit films and magazines; low compliance with classification laws in some industries, particularly the adult industry, and correspondingly low enforcement; and the need to clarify the responsibilities of the Classification Board and the Australian Communications and Media Authority (the ACMA) and other Australian Government agencies and departments involved with classification and media content regulation. [ALRC, 2012]”

## 第四節 過濾軟體之建立及推動

### 一、我國現況

#### (一) ISP 過濾方法

##### 1. 中華電信色情守門員<sup>490</sup>

家長以每個月新台幣 99 元<sup>491</sup>的價額購買中華電信色情守門員的服務後，無須自行安裝，本服務是由業者主動在 ISP 端過濾不當網頁內容，包含色情、暴力、自殺、賭博、違禁藥物、成人網站及其他內容有害的網站，安裝該服務的電腦一旦瀏覽含有不當資訊的網頁，便會出現攔截畫面<sup>492</sup>。

中華電信的不當資訊資料庫，每兩小時更新一次，但仍可能有漏網之魚，故使用者可透過線上舉發的方式通知中華電信，讓中華電信可將未被攔截的不當網路內容網址加入資料庫，擴大受保護的範圍。

##### 2. 臺灣固網色情防護服務<sup>493</sup>

臺灣固網用戶以每個月 80 元<sup>494</sup>的價額購買該服務後，只要線上申請，無須下載任何裝備和軟體即可立即受保護，該服務可過濾及阻擋含有色情、裸露煽情的情色文章和照片等不適合青少年存取的網站，分級標準採用 RSACi 的分類方式，並利用圖像內容技術，透過影像本身的像素級資訊，例如：影像的顏色、紋理、形狀和位置來做分析處理，可個別「讀取」每個影像來辨識色情圖片。臺灣固網色情防護服務是透過 ISP 端對用戶的上

<sup>490</sup> 中華電信色情守門員，<http://hicare.hinet.net/main.php>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>491</sup> 收費標準，<http://hicare.hinet.net/charge.php>，最後點閱日：2013 年 3 月 31 日。

<sup>492</sup> 參照圖 五-3 色情守門員攔截畫面

<sup>493</sup> 我的 VA 生活色情防護，<http://points.anet.net.tw/pagefiltrate/index.jsp>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>494</sup> 資費標準，<http://points.anet.net.tw/pagefiltrate/03.jsp>，最後點閱日：2013 年 3 月 31 日。

網行為進行控制和管理，保護孩子遠離不當資訊，

### 3. 亞太電信情色守護<sup>495</sup>

亞太電信情色守護的價格為每個月新台幣 99 元<sup>496</sup>，僅須線上申請，無須安裝任何設備和軟體，便可直接從 ISP 端過濾情色、暴力、毒品、賭博、自殺、違禁藥物、槍砲彈藥、其他關於有害兒童及青少年身心健康之網站資訊。然亞太情色守護服務為讓父母可自由使用網路，不受過濾機制的限制，特別提供「家長帳號功能」，家長輸入特別申請的帳號後，擁有一小時內不受過濾標準限制而隨意瀏覽網路的權利。

## (二) 網頁過濾方法

### 1. 教育部守護天使<sup>497</sup>

依照臺灣學術網路 (TANet) 拒絕存取資訊之網站 (頁) 分類審議原則，教育部守護天使程式提供不當資訊過濾，其中不當資訊包含色情、賭博、暴力恐怖、毒品及藥物濫用，並包含網路使用停歇機制功能，避免小孩沉迷於網路。使用者須下載該程式並設定後，定期更新資料庫方能取得有效過濾。

### 2. 賽門鐵克諾頓 (Norton by Symantic) 家長防護 (Norton Family)

<sup>498</sup>

家長防護網為賽門鐵克諾頓免費提供的過濾系統，目前提供可監控使用 Android 系統上網的兒童及少年的功能，啟動家長

---

<sup>495</sup> 亞太電信情色守護，[http://esp.aptg.com.tw/Business/CableProduction\\_WGS.htm](http://esp.aptg.com.tw/Business/CableProduction_WGS.htm)，最後點閱日：2013 年 3 月 31 日。

<sup>496</sup> 收費說明，[http://esp.aptg.com.tw/Business/CableProduction\\_WGS.htm](http://esp.aptg.com.tw/Business/CableProduction_WGS.htm)，最後點閱日：2013 年 3 月 31 日。

<sup>497</sup> 教育部網路守護天使推廣網站，<http://nga.moe.edu.tw/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>498</sup> 賽門鐵克諾頓家長防護網，<https://onlinefamily.norton.com/familysafety/whyUseNOF.fs>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

防護網後，程式會自動攔截並監控不當網頁的瀏覽，亦有時間控制的設計，避免兒童及少年長期使用網路；該軟體會監控使用者瀏覽的網頁、搜尋和社交活動，並定時出具報告，家長因此可藉由報告了解孩童使用網路的情形。

家長也可隨時登入 Norton Family 查看兒童及少年造訪的網站和在網路上的活動，本服務甚至提供 Android 和 iOS 系統的應用程式，供家長下載在智慧型手機中，以便監控兒童及少年在網路上的活動。



※本研究取自賽門鐵克網頁。

圖 六-7 諾頓家長防護網

### 3. 微軟家長監護軟體

臺灣微軟為協助家長在孩童使用電腦和網路的過程中不會接觸報暴力和色情等不當資訊，在微軟官網上放置免費的家長監護系統共人下載<sup>499</sup>，讓家長可以輕鬆避免孩童接觸不當訊息。監護系統下載後，由父母或家長當電腦的管理者，另外替

<sup>499</sup> 使用家長監護，臺灣微軟，<http://windows.microsoft.com/zh-TW/windows7/help/videos/using-parental-controls>，最後點閱日：2013年2月22日。

兒童或少年設立帳戶，並在兒少特有的帳戶中設定網站篩選的標準、允許或禁止瀏覽的網站、管理小孩的聯絡人清單或檢查小孩在電腦上曾瀏覽過的內容等，且根據微軟代表在座談會上的發言可知，該套監護系統最獲家長歡迎的功能是「檢視活動報告」<sup>500</sup>，因為家長可以了解孩童在網路上的活動情況，並能根據孩童瀏覽網頁的內容來決定和調整管教的方式。

### (三) 關鍵字、網址黑名單

「費爾網路監護專家」，由費爾之盾科技有限公司所研發<sup>501</sup>，是一款個人版的「網路反色情」軟體，以下是它的主要特點：

1. 「費爾網路監護專家」從根本上對網路數據流進行分析偵測，而非對特定的瀏覽器進行監視，不僅如此，甚至可阻止下載工具對色情網站的一切下載活動。
2. 「費爾網路監護專家」採用關鍵字和網址黑名單雙重偵測標準，當存取的網站不在內定黑名單資料庫，系統將啟用「關鍵字」過濾引擎分析網頁內容，若確定是色情網站後便自動加入黑名單資料庫中，日後再存取此網站時將迅速阻斷存取，加快防堵速度。
3. 「費爾網路監護專家」可支援 18 種常用語言，並可以手動新增，幾乎不再受語言的限制。

---

<sup>500</sup> 請參閱附錄二，「網路不當內容過濾技術及實務上運用分享座談會」會議記錄，2013 年 1 月 3 日。

<sup>501</sup> 費爾之盾科技有限公司(Filseclab® Corporation)，前身是費爾安全實驗室，創建於 2001 年，具有超過 10 年的發展歷史。為中國大陸最早提供免費個人防火牆軟體、並公開防火牆源代碼的廠商，也是中國最早研製出具有未知病毒防禦能力、首批研發成功並套用主動防禦技術、首先套用雲端安全的廠商。



※本研究摘自費爾網路監護專家網頁。

圖 六-8 費爾網路監護專家

## 二、各國現狀

### (一) 英國

#### 1. BSI Kitemark of Child Safety Online<sup>502</sup>

風箏標章 (Kitemark) 是英國標準協會 (The British Standard Institution)<sup>503</sup> 所核發的標籤，英國標準協會將依據國際性標準審核廠商所提供的服務或產品，唯有通過嚴格的審核過程方能取得標章，因此標章發行以來已相當具有公信力<sup>504</sup>，故若能取得風箏標章的服務或產品，在市場上較容易取得顧客或消費者的信心。

<sup>502</sup> Kitemark for Child Safety Online Software，

<http://www.bsigroup.com/en-GB/our-services/product-certification/industry-sector-schemes/kitemark-for-child-safety-online-software/>，最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>503</sup> 英國標準協會 (The British Standard Institution) 是國際性驗證機構，自1901年成立以來，已發展成全球頂尖之獨立專業服務企業，提供管理系統與產品提供驗證服務、產品測試服務、開發個別、國家及國際性的標準、提供標準與國際貿易的訓練與資訊，以及提供績效管理軟體解決方案。

<sup>504</sup> BSI 英國標準協會及 Kitemark 風箏標誌-雙雙贏得超級品牌，

<http://www.bsigroup.tw/Assessment-and-Certification-services/Management-Systems/News-Events/Current-News/News-Archive/articles/new-articles/KitemarkBSI/>，最後點閱日：2013年4月7日。



※來自英國標準協會（THE BRITISH STANDARD INSTITUTION）網頁。

圖 六-7 Kitemark of Child Safety Online

Kitemark of Child Safety Online 是針對軟體製造商所核發的標章，由英國內政部(Home Office)和英國通訊傳播管理局(Office of Communications)共同支持發展，核發標準由英國內政部、英國通訊傳播管理局、ISP 業者和通訊應用程式 (Applications) 業者代表共同制定。

家長或監護人使採用獲得風箏標章的過濾軟體，表示這些軟體已經過英國標準協會的測試，能有效阻擋不適當的網路內容，例如含有成人明確性行為、暴力行為（包括槍和炸彈）、種族和仇恨題材、違法的毒品使用、犯罪和賭博等行為的內容，且可避免非預料中的網路溝通，和避免無管理權限者隨意更改設定或下載程式，以達確切保障兒少上網安全的目的。

而且因為多數父母認為自己在安裝使用電腦設備和網路上有障礙，Kitemark of Child Safety Online 的審核標準中也包含容易安裝使用、有效過濾、軟體更新容易、使用操作指示簡單和消費者售後服務等衡量標準，通過審核的軟體應具有可讓父母輕鬆使用的特點，故採用該軟體時可毋須擔心使用上的困難。

除此之外，當孩童成長之後，家長和監護人也可以隨著孩童成熟程度不同而選擇保護的程度。

## 2.選擇加入（opt-in）的過濾方式

在英國政府請 Reg Bailey 進行研究的同時，由上下兩議院組成的跨黨派調查會議，克萊爾·佩裏 Claire Perry 議員出任負責人，決定對線上兒童保護現況進行調查，該項調查以口頭、書面和秘密訪談的方法，對全英國包含學者專家、業者和民間團體。國會在 2012 年 4 月公布調查的結果「關於兒童線上安全的獨立國會聽證會：發現與建議」（Independent Parliamentary Inquiry into Online Child Protection : Findings and Recommendations）<sup>505</sup>，調查發現，目前英國的網路過濾方式有兩種，前者是全網路的過濾（whole network filters），由 ISP 業者直接在伺服器端過濾，英國對於網路上的兒童色情圖片便採用此種方法過濾，而英國網路觀察基金會成立的目的便是監督是否有漏網之魚；另一種過濾方式是單機過濾（single account network filters），許多英國的學校採用單機過濾的方式，而英國 ISP 業者 TalkTalk 也在 2011 年率先為其家庭網路客戶免費提供「HomeSafe」服務，即所有連接「HomeSafe」服務的設備，都可以受到保護。

採用過濾軟體之後，過濾軟體的設定也在英國引起爭論。過濾軟體的設定也有兩種，一種是選擇加入（opt-in），另一種是選擇退出（opt-out），對於網路上的不當內容，若採用選擇加入模式，使用者必須經由選擇加入的系統才能閱覽不當內容，若採用選擇退出設定，則網路使用者自行選擇拒絕不當內容的閱覽。

根據該份調查報告顯示，大部分的使用者，特別是女性消

---

<sup>505</sup> Claire Perry MP, Independent Parliamentary Inquiry into Online Child Protection : Findings and Recommendations, <http://www.clairerperry.org.uk/downloads/independent-parliamentary-inquiry-into-online-child-protection.pdf>, 最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

費者<sup>506</sup>，建議採用選擇加入的設定，而這種選擇加入的設定正好可以呼應英國政府正在推動的家長控制計畫中，讓家長有主動選擇權的建議。

## (二) 美國

### 1. 網路褫姆 Net Nanny<sup>507</sup>

網路褫姆是一套專門防止孩子接觸色情、賭博、毒品等不良網站的家長監護軟體，功能包括網際網路內容過濾、色情圖片影片阻擋、上網時間管理、社群網站、通訊軟體以及聊天室監控、兒童保護措施、警示與報表功能、遠端遙控管理等，同時也保障家庭資料安全的網路內容過濾軟體，它結合了許多家長管理兒童或青少年上網的實用功能<sup>508</sup>，諸如：

#### (1) 更新與編輯黑名單功能

有害兒少身心發展健康的不良網站與日俱增，「網路褫姆」會持續更新黑名單並按設定的時間表自動下載，且網路褫姆允許使用者自行編輯黑名單內容，讓家長有更強大的管理工具可以避免不當網站污染兒童，使「網路褫姆」達到最新的防護功能。

#### (2) 馬賽克功能

「網路褫姆」內建不當詞語資料庫，當網站內容出現不當詞語時，或兒童、青少年試圖輸入不當詞語時，「網路褫姆」

---

<sup>506</sup> Claire Perry MP, Independent Parliamentary Inquiry into Online Child Protection : Findings and Recommendations , <http://www.claireperry.org.uk/downloads/independent-parliamentary-inquiry-into-online-child-protection.pdf> , at 23 , 最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

<sup>507</sup> Netnanny , <http://www.netnanny.com/> , 最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

<sup>508</sup> Netnanny , <http://www.netnanny.com/features> , 最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

姆」會自動將該字句馬賽克<sup>509</sup>。

### (3) 社群網站監控功能

家長可利用「網路褌姆」的監控功能，瀏覽、查看家中子女的社群網站活動，包括 Facebook、Twitter、Flickr 以及 Youtube 等。

### (4) 即時通訊軟體監控功能

「網路褌姆」可監控子女於即時通訊軟體（Instant Message）上的通訊內容，當家中子女發出或接收到不當內容的訊息時，「網路褌姆」會透過 E-Mail 立即通知家長，以便達到迅速、即時的反應。

### (5) 遊戲監控功能

「網路褌姆」可根據美國遊戲軟體分級標準（Entertainment Software Rating Board，ESRB）進行遊戲篩選，並監控網路遊戲內部通訊功能，當遊戲者發出或接收到不當內容的訊息時，「網路褌姆」會透過 E-Mail 立即通知家長。

### (6) 支援 Android 作業系統<sup>510</sup>

隨著智慧型手機的普遍，電腦已不再是上網唯一的工具，「網路褌姆」有支援 Android 2.2 以上版本作業系統，可更完整的防堵網路不當訊息。

---

<sup>509</sup> FEATURES - PROFANITY MASKING，<http://www.netnanny.com/features/profanity-masking>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>510</sup> NET NANNY® FOR ANDROID，<http://www.netnanny.com/mobile>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

## 2. CyberPatrol Online Protection Pro 以及 CyberPatrol SiteSURV

CyberPatrol Online Protection Pro 係由網路巡邏者（Cyber Patrol）所開發，網路巡邏者自我定位為全方位的網路內容過濾軟體業者，有鑑於兒童及青少年的上網媒介多元，該公司開發的過濾軟體除了供家庭使用的網路過濾軟體，亦開發了供圖書館與學校使用的網路監控與過濾軟體，希望透過更完整的防護、過濾機制，全方位防堵網際網路上色情、暴力等的資訊。

### （1）CyberPatrol Online Protection Pro<sup>511</sup>

Online Protection Pro 提供極富彈性的網路過濾功能，除了 Cyber Patrol 每日更新的黑名單網站以外，家長亦可自行新增、編輯應防堵的網站，更可設定為只能瀏覽使用者允許的網站，其餘一概不得瀏覽。

### （2）CyberPatrol SiteSURV

SiteSURV 是 Cyber Patrol 公司專為教學單位以及圖書館開發的網頁過濾軟體，由於學校或圖書館提供兒童或青少年上網的電腦數目通常較多，要一一維持過濾軟體與黑名單資料的更新，有其一定的作業難度與複雜度。故 SiteSURV 提供了無線網路基地台（Access Point）的過濾軟體，使用者端雖未安裝過濾軟體，但透過安裝了 SiteSURV 軟體的無線網路基地台，仍可防堵色情、暴力等不當資訊，提供學校、圖書館更全方位的過濾機制<sup>512</sup>。

---

<sup>511</sup> Products，<http://www.cyberpatrol.com/business/products/online-protection-pro.aspx>，最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>512</sup> 參閱同前註。

### (三) 澳洲

#### 1.2007 年開始推廣強制過濾計畫

2007 年 12 月 31 日，新當選的通訊部長史蒂芬·康羅伊 (Stephen Conroy) 宣布為保護兒童身心健康，澳洲聯邦政府將推動從 ISP 端過濾的技術，以偵測網路上的不當內容，此為澳洲執政黨--勞工黨 (Australia Labor Party) 所提出為期 4 年的「網路安全計畫」<sup>513</sup>的一部分。

#### 2.強制過濾計畫配合的規範

2007 年，澳洲當時的通信技術與藝術部<sup>514</sup> (The Department of Communications, Information Technology and the Arts) 的部長海倫·勞荷·庫南 (Helen Lloyd Coonan) 基於 1992 年的廣播電視服務法 (Broadcasting Services Act 1992) 第 171 條 (Section 171 of the Broadcasting Services Act 1992) <sup>515</sup>，發佈保護澳洲家庭上網的規範 (Protecting Australian Families Online Direction No. 2 of 2007)，其中規定澳洲通訊與媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 在 2007 年 12 月 31 日要向通信技術與藝術部 (The Department of Communications, Information Technology and the Arts) 報告有關過濾軟體在科技上的進展，不管是在 ISP 業者、個人電腦或手機載具上，除了科技

---

<sup>513</sup> 請參閱第三章第一節網路內容規管方式，關於澳洲部分的介紹。

<sup>514</sup> 是寬頻、通訊暨數位經濟部 (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy) 的前身，寬頻、通訊和數位部份的業務都移給 DECDE，至於藝術部份則轉到澳洲永續環境水及族群部 (Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities)。

<sup>515</sup>“Minister may direct ACMA to conduct an investigation

(1) The Minister may direct the ACMA in writing to investigate any matter with respect to which the Parliament is given power to make laws by paragraph 51(v) of the Constitution.

(2) Without limiting subsection (1), the Minister may direct the ACMA to investigate: (a) any matter that the Minister is satisfied should be investigated in the interests of the due administration of this Act; or (b) any matter relating to the future regulation or operation of a carriage service or a content service.

(3) In this section: carriage service has the same meaning as in the Telecommunications Act 1997. content service has the same meaning as in the Telecommunications Act 1997. (Section 171 of the Broadcasting Services Act 1992 )”

以外，尚需報告其他各國關於過濾軟體的相關立法和行政作業結果<sup>516</sup>。

### 3.與業者合作舉辦封測

澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）基於前揭規範舉辦過濾軟體的測試，並在 2008 年 6 月前向通信技術與藝術部部長海倫·勞荷·庫南（Helen Lloyd Coonan）報告結果<sup>517</sup>。測試的主要目的為評估當時商業過濾軟體產品的成熟度，以確認是否符合 ISP 業者使用。成熟度的指標有幾點<sup>518</sup>：過濾軟體產品的數量、改善過濾不當內容的成功率、讓 ISP 業者有多種過濾商品的選擇性，和讓 ISP 業者在國外也能使用的過濾產品等<sup>519</sup>。

澳洲通訊與媒體管理局指派 Enex TestLab 來主持該項測試，在一個模擬 Tier 3 的封閉網路環境下，測試每個過濾軟體產品可否達到下列三種功能<sup>520</sup>：

#### （1）攔截澳洲通訊與媒體管理局禁止的內容。

---

<sup>516</sup> The Department of Communications, Information Technology and the Arts , PROTECTING AUSTRALIAN FAMILIES ONLINE DIRECTION NO.2 of 2007.

<sup>517</sup> Australian Communications and Media Authority, Closed Environment Testing of ISP-Level Internet Content Filtering : Report to the Minister for Broadband, Communications and the Digital Economy (2008).

<sup>518</sup> Australian Communications and Media Authority, Closed Environment Testing of ISP-Level Internet Content Filtering : Report to the Minister for Broadband, Communications and the Digital Economy 1 (2008).

<sup>519</sup> "...the number of filter products that are specifically designed to be deployed by ISPs ; availability of a number of filter products that produce moderate to nearly nil performance degradation ; improvements in accuracy - the products tested exhibited high levels of successful blocking and low levels of overblocking (that is , blocking access to content that is intended to be accessible ; availability of the capability to offer different filtering options to ISP's customers or for customers themselves to customise filtering ; and actual deployments of filter products by ISPs in other countries. ... (Australian Communications and Media Authority, 2008 )"

<sup>520</sup> "1. Category 1 was intended to test the extent to which the selected filter products blocked content on the ACMA prohibited content list.

2. Category 2 was intended to test the extent to which the selected filter products underblock, by allowing access to content that may be regarded as harmful or inappropriate for children but is not illegal.

3. Category 3 was intended to test the extent to which filter products overblock by blocking access to content that may be regarded as innocuous. [ACMA, 2008]"

- (2) 攔截對兒童及少年而言為不當，但非違法的內容。
- (3) 是否會過度攔截。

測試的內容為 ISP 過濾的表現、過濾的效果、範圍（是否包含即時通、點對點傳輸）及可否客製化（依照年齡不同而過濾）。

原本澳洲通訊與媒體管理局的黑名單資料庫是為配合「通知、取下」措施所建立，若執行強制過濾計畫，則可以從 ISP 端過濾來自境外的不當內容，特別是在國家分類計畫下屬於 RC 等級的內容，例如兒童色情和與恐怖主義的素材，目的是不讓成年人從網路下載在澳洲屬於違法的檔案。而且業者在 ISP 端過濾時，會按照澳洲通訊與媒體管理局的黑名單資料庫過濾來自境外的不當內容。寬頻、通訊暨數位經濟部（Department of Broadband, Communications and the Digital Economy）也會與澳洲通訊與媒體管理局定期了解業者關於 ISP 端過濾的實際情況，進而調整業者施行準則。執政黨不但持續推動此方案，並請 ISP 業者包括 Unwired、Optus、Primus 和 Webshield 等一同參加為期七個月的試驗，並在 2009 年 12 月公布測試報告，且欲透過修正廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992），導入 ISP 業者須在 ISP 端過濾境外 RC 等級的不當內容<sup>521</sup>。

#### 4. 強制過濾計畫的反彈聲浪

強制過濾計畫的推動，卻因此引出不同聲音，美國政府、google 企業和言論自由推動團體均認為，任何的過濾行為都可能造成下載速度降低、對資訊流通產生障礙和沒有效率<sup>522</sup>，且有澳洲人民認為，由政府建立的黑名單資料庫相當有可能遭

<sup>521</sup> Media Release, Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, Measures to improve safety of the internet for families.

[http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media\\_releases/2009/115](http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media_releases/2009/115)，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>522</sup> Nicola Berkovic, *Rudd retreats on web filter legislation*, The Australian, <http://www.theaustralian.com.au/australian-it/rudd-retreats-on-passing-web-filter-legislation/story-e6frgkx-1225859630452>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

濫用，而使一般人也被監控，且黑名單的範圍可能太過廣大而容易把非 RC 等級網址也囊括進去。因此澳洲寬頻通訊傳播暨數位經濟部部長史蒂芬·康羅伊（Stephen Conroy）議員宣布，政府強制過濾方案自 2010 年 7 月起暫停，在黑名單範圍的問題尚未有解決方法前，尚不會推行，預估將至少延續至隔年年中<sup>523</sup>，但後續澳洲政府決定不續行強制過濾政策，詳述如下。

## 5. 停止強制過濾計畫

2012 年 11 月 9 日，澳洲寬頻通訊傳播暨數位經濟部的部長史蒂芬·康羅伊（Stephen Conroy）議員宣佈，澳洲主要的 ISP 業者，例如：Telstra、Optus 和 CyberOne，自願根據國際刑警組織（INTERPOL）提供的危害兒童安全的網站<sup>524</sup>名單（Worst-of list），封鎖不當的網站，此項宣布內容與澳洲民眾的要求相符，並符合澳洲政府防止澳洲網路使用者在網路上接取侵害兒童的內容的期望。換言之，此項宣言的公布，表示澳洲政府不需要強制立法要求 ISP 業者過濾網路內容，而由 ISP 業者自願主動使用國際刑警組織提供的名單，封鎖以傷害兒童為內容的網站，此後有 90% 的澳洲網路使用者無法再看到侵害兒童的素材出現在網路上<sup>525</sup>。

### （四）韓國

韓國過濾軟體的使用，與網路內容分級服務相互配合，當網路內容提供者自行將內容分級之後，配合網路使用者自行在電腦中安裝過

---

<sup>523</sup> Greg Henderson, *Australian Internet Censorship – Where does it Currently Stand?*, Enterprise Features, <http://enterprisefeatures.com/2011/09/australian-internet-censorship-where-does-it-currently-stand/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>524</sup> 「Worst-of」 list。國際刑警組織致力於打擊跨國犯罪，兒童色情也是重要的項目之一，所以他們建立一個資料庫，所有含嚴重兒童侵害的網站都在這資料庫裡。

<sup>525</sup> Mandatory filtering legislation not proceeding，[http://www.dbcde.gov.au/online\\_safety\\_and\\_security/mandatory\\_filtering\\_legislation\\_not\\_proceeding](http://www.dbcde.gov.au/online_safety_and_security/mandatory_filtering_legislation_not_proceeding)，最後點閱日：2013 年 4 月 24 日，

濾程式，過濾程式於網路使用者瀏覽網頁時，依照使用者的分級標準過濾限制瀏覽的內容，詳細內容已述於前，茲不贅述<sup>526</sup>。

### (五) 小結

各國所使用的過濾軟體和與過濾措施相關資訊已詳述於前，為使閱讀方便，茲整理如下表。

表格 六-6 各國過濾軟體介紹

※本研究自行整理。

國別	過濾軟體	過濾方式
我國	中華電信色情守門員	ISP 業者端
	臺灣固網色情防護服務	ISP 業者端
	亞太電信情色防護	ISP 業者端
	教育部守護天使	使用者電腦
	限制級祿姆 (net buddy)	使用者電腦
	賽門鐵克諾頓 家長防護網	使用者端
	費爾網路監護專家	使用者端
	微軟家長監護	使用者端
英國	風箏標章 Child safety online kitemark	網頁過濾軟體認證標章
	過濾軟體措施	選擇加入 (opt-in) 方式
美國	網路祿母 (Net Nanny)	使用者端
	網路巡邏者 (Cyber Patrol)	使用者端
澳洲	ISP 強制過濾計畫	ISP 業者端
韓國	SafeNet	使用者端

<sup>526</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於韓國部分的介紹。

### 三、建議做法

#### (一) 不建議政府自行開發過濾軟體

由前統整的表格可知，國內現已有多種過濾軟體，不論是由教育部研發的守護天使，或由過濾軟體業者提供的收費或免費的監護系統，各有千秋，均能達到相當的過濾效果，故若政府欲自行研發過濾軟體，不僅需投入大量成本，即使研發完成，亦無法保證其過濾效果較民間研發者佳，故本研究不建議政府自行研發過濾軟體。

#### (二) 不建議政府自行開發黑名單資料庫

過濾軟體安裝後，不論是從網頁過濾或從 ISP 端過濾，皆須有網頁的黑名單資料庫供比對，方能封鎖禁止瀏覽的網頁，黑名單資料庫越龐大，所能攔阻的不當網頁越多，所能保護的範圍越大，故過濾業者均擁有其黑名單資料庫，且已頗具規模，故本研究不建議政府自行開發黑名單資料庫，而應將資源投注於推動免費過濾軟體的使用，藉助過濾軟體業者的黑名單資料庫，屏蔽不當內容的網址。

又因為網路兒童色情為網路犯罪主要的防範對象，所以國際刑警組織針對全球兒童色情建立網頁資料庫 (worst-of list)，故建議未來防護機構可仿效澳洲政府，向國際刑警組織取得危害兒童安全的網站名單 (worst-of list)<sup>527</sup>，分享給業者以防範兒童網路色情。

#### (三) 防護機構應專注於協助推動免費過濾軟體的使用

國內目前有數家過濾軟體業免費提供家長防護軟體，但根據本研究所舉辦研討會和座談會的結果<sup>528</sup>，並非所有家長和監護人都知道有免費軟體可供使用，或即使知悉也因為使用、安裝上有困擾而不願意

<sup>527</sup> 請參閱本章第五節過濾軟體之建立與推動，關於各國現狀澳洲部分的介紹。

<sup>528</sup> 請參閱附錄一，「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計劃」研討會會議記錄，2012 年 12 月 27 日。

使用，如此便無法有效幫助兒童及少年遠離網路上的危險。

故本研究案建議，未來防護機構可與教育單位或家長聯盟等關心兒童少年議題的團體合作，挑選國內品質良好之免費過濾軟體，召集各防護軟體業者，鼓勵其提供素材，共同向家長、老師或監護人推廣，教導其如何使用及安裝過濾軟體，讓其了解過濾軟體所能帶來的好處，除能達成業者盡到社會責任的初衷，也能讓兒童及少年遠離網路風險。

#### （四）防護機構應輔導業者優化過濾軟體的使用介面

根據本研究所舉辦研討會和座談會的結果，過濾軟體的使用介面不友善，在電腦中安裝過濾軟體對家長和監護人而言，難度相當高，縱使已有線上教學步驟，不少父母親和監護人仍有使用上的困難<sup>529</sup>。因此安裝過濾軟體可能需耗費父母或老師些許時間與精神，然為保護孩童免受侵害，若能安裝過濾軟體形同多一層防護，故建議未來防護機構應透過調查和訪談，了解父母和監護人使用過濾軟體的問題，協助和輔導業者優化過濾軟體的使用介面，作出簡單明瞭的教案，並與家長團體和老師團體合作，教導家長和老師們如何使用才能確保過濾軟體發揮效果。

#### （五）防護機構可協助國內業者申請國際認證

防護機構除推廣免費過濾軟體的使用外，應可輔導國內過濾軟體業者申請國際認證，例如英國標準協會（The British Standard Institution）關於兒童網路安全的風箏標章<sup>530</sup>，風箏標章的取得，可表示申請的產品和服務已通過國際標準，可藉此提高父母和監護人對過濾軟體的信賴度，也有利於過濾軟體未來的發展和行銷。

<sup>529</sup> 請參閱附錄一，「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計劃」研討會會議紀錄，2012年12月27日。

<sup>530</sup> 請參閱第六章第四節過濾軟體之建立與推動，關於各國現狀英國部分的介紹。

## 第五節 兒童及少年上網安全教育宣導

### 一、我國現況

兒童及少年上網安全教育的目的，在於教導兒童及少年在網路上應有的禮儀，及遇到不當的問題時如何保護自己的方法。此部分目前我國的政府機關或民間團體皆有著力。

#### (一)「中小學網路素養與認知」網站計畫案

教育部電子計算機中心（以下簡稱教育部電算中心）委託國立交通大學教育研究所（以下簡稱交大教研所）辦理「中小學網路素養與認知」網站計畫案，從中小學生、家長與教師 3 個角度著手，設計例如：家長 Q&A、網路禮儀、網路交友、網咖現象、網路沈迷、網路遊戲、網路安全、網路交易、網路法律等 9 個主題<sup>531</sup>的不同教材，該計畫案設計網站<sup>532</sup>將上述議題製作成動畫吸引中小學生，希望他們可以從動畫中學習網路素養，還有書面教材<sup>533</sup>讓學生、家長和老師可以傳閱，也在網站上定期更新與網路安全相關的新聞和發電子報，讓瀏覽網站者可以得知最新消息。除此之外，教育部電算中心也委託交大教研所定期辦理資訊素養推廣說明會和相關議題的教師研習營，培育種子教師讓他們可以在中小學的資訊課中教導學生如何因應網路上遇到的問題。

#### (二) 兒童少年宣導活動網

為建構寓教於樂、健康安全、平等近用的通傳環境，國家通訊傳播委員會設計「兒少上網安全主題網站」<http://kidsafety.ncc.gov.tw/>，該網站上有許多兒童網路安全影音宣導資料可供下載，讓民眾容易了

<sup>531</sup> 本站緣起，中小學網路素養與認知：<http://eteacher.edu.tw/About.aspx>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>532</sup> 中小學網路素養與認知：<http://eteacher.edu.tw/Default.aspx>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>533</sup> 分別是：認識孩子的網路世界：網路素養家長篇、給愛上網的你：青少年網路祕笈、網路素養較師篇：認識學生的網路世界。

解網路安全議題，並設有安全上網 IQ 測驗，使兒童及少年可藉由測驗了解自己對網路安全的認識，網站上也放置與網路安全相關之法律問題、網路遊戲分級辦法和兒少權益法供民眾查閱。

台灣展翅協會受內政部兒童局及教育部補助建置「網路新國民」<http://www.smartkid.org.tw/>，針對使用者的需求，而設計兒童版、青少年版和家長版三種不同的內容，兒童版廣泛的描述網路上的禮節和自我保護的方法，青少年版則著重網路色情、網路成癮和網路霸凌，家長版則附上網安全教育守則，分成上網工具篇、上網安全理念篇、網路交友篇、網路情色篇和網路遊戲篇，以電子書的模式讓閱覽的家長了解現今網路世界的情況。

內政部警政署刑事警察局為宣導兒童及少年網路安全，亦架設兒童青少年宣導活動網<sup>534</sup>，並放置一系列關於校園犯罪預防的動畫短片在網站上，每支短片皆用故事呈現不同的主題，如網路霸凌、網路詐欺或個人資料保護等，雖然該網站的目的在於防範校園犯罪，但使用網路已漸成為學生生活的一部分，故該網站也對這些內容有所著墨，期能以輕鬆的方式教導兒童及少年了解網路上的世界。

## 二、各國現狀

### (一) 英國

#### 1. 網路安全中心 (Safer Internet Centre)

歐盟執行委員會的網路安全計畫 (Safer Internet Programme) 始自 1999 年，目的在打擊違法網路行為和資訊，並提倡兒少安全上網和使用新穎的科技。為能提高全民的網路意識，該計畫在 2004 年補助歐盟各國成立「ins@fe」，並成立網

---

<sup>534</sup> 內政部警政署刑事警察局兒童青少年宣導活動網，<http://youth.cib.gov.tw/>，最後點閱日：2013 年 3 月 31 日。

路安全中心 (Safer Internet Centre)，目的是為了提升大眾，特別是父母、監護人和老師對於網路功能、線上風險的了解。



※本研究擷取自網路安全中心網站。

圖 六-9 網路安全中心

英國為歐盟會員國之一，故也受歐盟補助在其國內成立網路安全中心，該中心的重要功能之一便是設計具教育性且能提高網路安全意識的教材，供父母、監護人和老師使用，而最近的主題著重於父母監護、交換性照片 (sexting) 和幼齡 (early ages) 535。

英國網路安全中心為國小和國中的老師設計一系列教案，例如課間活動流程、簡報檔和問卷等，按照學生的年齡安排內容的深淺和主題，讓資訊老師可在不同年齡層的資訊課程中使用。

## 2. Childnet International KnowITAll 網路安全教材

Childnet International 是英國的一個慈善機構，致力於提升

<sup>535</sup> UK Safer Internet Centre, About, <http://www.saferinternet.org.uk/About>，最後點閱日：2013年2月22日。

網路安全，為兒童和少年建構安全乾淨的上網環境，並協助發展新的防護技術。在網路安全教育方面，Childnet International 設計一系列的教材，名稱為「KnowITAll」，分別以父母、國小生、國中生和實習老師為對象，且為配合英國種族多元化的情況，父母的教材還有不同語系的版本，例如中文、阿拉伯文和手語等。教材除了書面資料以外，還有 CD-ROM 可供觀看<sup>536</sup>，降低父母親的使用門檻，使父母可以更能了解孩童在網路上可能遇到的風險以及如何防堵。

為讓所有學童均能了解網路安全，「KnowITAll」教材中特別為特殊教育的孩童們，例如：患有自閉症（Autistic Spectrum Disorder）、學習障礙、人際關係障礙或需要用手語溝通的學童們<sup>537</sup>設計適合教材，供特殊教育老師們使用。

又因為網路科技勢必成為未來教育中相當重要的一環，現代的老師們也常用社群網站來互相溝通，該系列教材尚有檢驗表和素材讓這些未來的教師們理解，使用社群網站或類似的服務等科技用具的風險，以保障自己和學生的安全。

---

<sup>536</sup> Childnet International, Childnet's KnowITAll, <http://www.childnet.com/kia/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>537</sup> Childnet International, Know IT All for Teachers - SEN, <http://www.childnet.com/resources/know-it-all-for-teachers-sen>，最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。



※本研究擷取自 KnowITAll 網站。

圖 六-10 Know IT All 教材的封面

### 3.Childnet International Kidsmart

除了前述書面和光碟素材，Childnet International 另外架設 Kidsmart 網站，「smart」分別代表五個字，Smart(聰明)、Meeting(見面)、Accepting(接受)、Reliable(可信任)、Tell(告訴)<sup>538</sup>。網站上資源豐富，主題繁多，例如社交網站、電腦遊戲、下載音樂、檔案分享等，該網站會先解釋每個主題的意思、未來可能遇到的問題，並附上互動式問題，讓小朋友檢視自己是否是遭遇網路風險的高危險群<sup>539</sup>。

Kidsmart 網站亦提供教案和活動案，讓老師和父母可在學校和家中藉由教學和活動，充分的教導孩童上網的正確知識，並培養解決問題的能力。

該網站也將其他相關且有幫助的資訊資訊整合在一起，例

<sup>538</sup> Being Smart, <http://www.kidsmart.org.uk/beingsmart/>, 最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>539</sup> Kidsmart, <http://www.kidsmart.org.uk/>, 最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

如前述 KnowITAll 的教案資訊也被放置在 Kidsmart 網站上，讓使用者可以輕易的連結到需要的資訊。



※本研究擷取自 Kidsmart 網站。

圖 六-11 Kidsmart 網站首頁圖

## (二) 美國

### 1.A Platform for Good<sup>540</sup> 網路安全平臺

家庭線上安全組織(Family Online Safety Institute)今年(2013年)已經與包括 Facebook、Microsoft 與 Google 在內的 9 家網路技術公司建立合作關係，推出了一個名為「A Platform for Good」的青少年網路安全平臺。該平台有許多網際網路資源，可以幫助青少年、父母和教師提高安全意識，有效確保青少年的網路

<sup>540</sup> A Platform for Good. ORG，<http://aplatformforgood.org/>，最後點閱日：2013年2月22日。

安全。在 A Platform for Good 平臺上，青少年們可以發現更多保護自身上網安全的方法，和安全的社交工具<sup>541</sup>。

該平臺分別針對父母、青少年與教師設計安全使用網路的教學指南，依照不同族群提供所需要的資訊。例如該平臺教導青少年如何與父母溝通網路使用問題，減低青少年與父母間關於網路使用問題所產生的摩擦；亦提供許多淺顯易懂、幽默有趣的網路安全宣導影片，試圖以平易近人的口吻解釋並指導青少年與父母安全使用網路的方法；該平臺亦蒐集許多關於網路使用安全的相關案例，並提供實際有趣的教材，教師們可以利用這個平臺進行網路使用安全的教學，父母亦可以下載案例進行討論，指導青少年積極正確地使用網際網路<sup>542</sup>。

該平臺會定期邀請安全專家在網站上發表相關的文章充實網站內容，並舉辦抽獎活動，用以激勵青少年重視網路安全問題。青少年們還可以在這個平臺上自由發佈個人故事，相互討論網際網路上的可能遭遇的問題，以及為增強網路安全教育系統提供建議<sup>543</sup>。



※本研究擷取自 A Platform for Good 網站。

<sup>541</sup> Joann Pan, *Facebook and Google Help Launch Online Safety Platform For Teen*, <http://mashable.com/2012/09/13/online-safety-for-teens/>, 最後點閱日：2013年4月24日。

<sup>542</sup> A Platform for Good. ORG, <http://aplatformforgood.org/>, 最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>543</sup> A Platform for Good Helps Parents and Teens Connect, Share and Do Good, <http://www.fosi.org/press-releases-2012/77-press-releases-2012/1072-september-12-2012.html>, 最後點閱日：2013年2月22日。

## 2.iKeepSafe 組織

iKeepSafe 是一個致力於推廣平衡網路使用、潔淨網路空間的非營利組織，其結合了目前最廣為使用的搜尋引擎業者 Google、最高市占率的社群網站 Facebook，推出一系列針對家長、老師以及青少年的宣導政策。

針對家長、教育工作者，iKeepSafe 推出了「Parents Guide to Facebook」、「Facebook for School Counselors」、「Google Digital Literacy Tour」，以充滿互動性、教育性的短片，教導家長如何防止不當資訊污染家中兒童與青少年<sup>544</sup>，提供家長與老師現有網際網路技術與可用資源的教育，讓家長與老師隨著科技的進步與時俱進<sup>545</sup>。

針對兒童及青少年，iKeepSafe 推出了一系列寓教於樂的網路主題動畫<sup>546</sup>與線上小遊戲<sup>547</sup>，甚至創造出一個卡通人物「Faux Paw The Techno Cat」，經由卡通人物在動畫中的故事，讓兒童與青少年自然而然的吸收使用網路的正確觀念，並發送免費 DVD 給各級學校廣為宣傳。

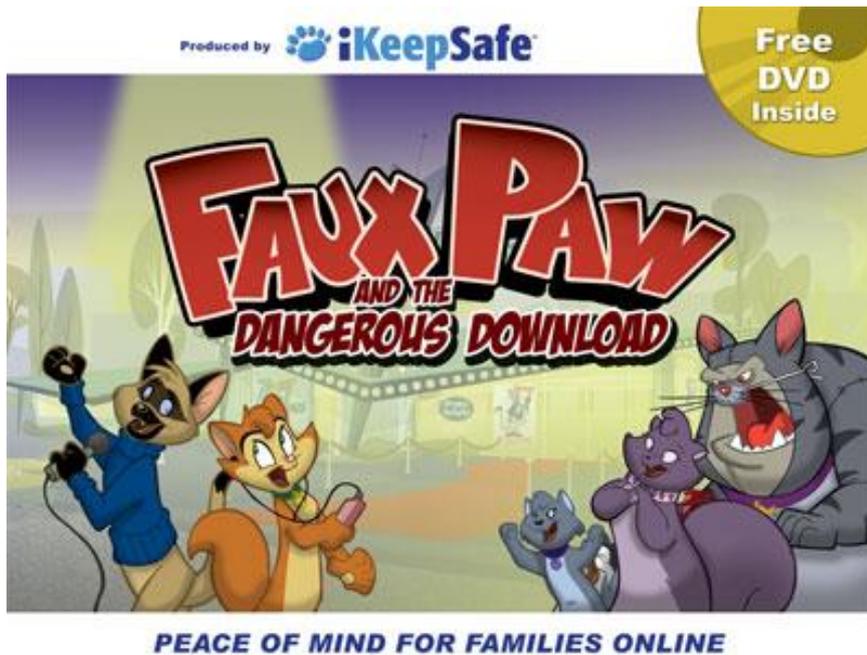
---

<sup>544</sup> Google Digital Literacy Tour ,  
<http://www.ikeepsafe.org/educators/more/google-digital-literacy-tour/> , 最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>545</sup> Google Digital Literacy Tour ,  
<http://www.ikeepsafe.org/educators/more/google-digital-literacy-tour/> , 最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>546</sup> Faux Paw The Techno Cat , <http://www.ikeepsafe.org/youth/fauxpaw/> , 最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>547</sup> Cellphone Smart , <http://www.ikeepsafe.org/youth/cellphone-smart/> , 最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。



※本研究摘自 ikeepsafe 網頁。

圖 六-13 Faux Paw The Techno Cat 卡通動畫

### (三) 澳洲

#### 1. Stay Smart Online 網站 - The Budd: e E-security Education Package 課程

Stay Smart Online 是由澳洲寬頻、通訊暨數位經濟部 (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy) 成立的網站，提供所有關於網路安全的訊息，因為推廣對象除了個人家庭使用者和孩童外，還有中小型企業，所以網站上的訊息相當多元，且按照對象不同而有區分，例如：針對企業特別介紹資料備份 (back-up your data)、防止竊取 (prevent data theft) 及線上匯款和網路銀行 (online transactions and banking) 等資訊。

至於兒童和少年上網部份，由澳洲寬頻、通訊暨數位經濟部監管製作一系列的課程，名為 The Budd: e E-security Education Package，對象是相當於我國之國、高中學生，期待能用「豐富

媒體」(media-rich)的互動式課程引起學生的興趣<sup>548</sup>，這個課程的設計也符合澳洲教育、就業、訓練暨青年事務部與各州教育廳聯合會議(the Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs, MCEETYA)所發布關於資訊、通訊科技學習的聲明(Statements of Learning for Information and Communication Technologies (ICT))。

針對不同年齡層的互動課程設計也不同，對 primary school (相當於我國國小)的學生，透過機器人養成遊戲了解隱私(privacy)、密碼設計(password creation)和個人資訊保護(protecting personal details)等議題；至於 secondary school (相當於我國國高中)的學生，則是藉由回答問題取得分數進而購買虛擬人像的配備，而這個虛擬人像可以放在社群網站上，從中教導國高中生關於惡意軟體(malware)、釣魚程式(phishing)、間諜程式(spyware)、垃圾郵件(spam)和檔案分享(file sharing)等<sup>549</sup>等與軟體相關的問題。

---

<sup>548</sup> What is the Budd: e E-security Education Package?, Stay Smart Online, [http://www.staysmartonline.gov.au/schools\\_and\\_teachers/faq#2](http://www.staysmartonline.gov.au/schools_and_teachers/faq#2)，最後點閱日：2013年2月22日。

<sup>549</sup> Schools & Teachers, Stay Smart Online, [http://www.staysmartonline.gov.au/schools\\_and\\_teachers](http://www.staysmartonline.gov.au/schools_and_teachers)，最後點閱日：2013年2月22日。



※本研究摘自 ikeepsafe 網頁。

圖 六-14 The Budd: e E-security Education 互動式教學遊戲入口圖樣

## 2. Cybersmart 計畫

澳洲政府一直認為家長、老師和監護人在兒童及少年網路安全教育佔有重要的角色，當目前未能找出可以完全保護兒少上網安全的方法，政府便提供相當多資源給家長、老師和監護人，期待他們能從教育著手，協助教導年輕的一代使用網路。

澳洲通訊與媒體管理局發起 Cybersmart 計畫，是以兒童、少年、家長老師和圖書館管理員為對象的網路安全教育計畫，主要以網站教學和發放網路資訊安全教學手冊的方法，教導瀏覽網站的觀眾如何安全使用網路。

Cybersmart 計畫將兒童及少年分為 0 到 7 歲、8 到 12 歲、13 到 18 歲三個不同區間，各針對不同年齡層慣用的設備和容易遇到的問題，以不同的動畫和表達方法來達到教育的目的<sup>550</sup>。

<sup>550</sup> Cybersmart，<http://www.cybersmart.gov.au/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。



※本研究摘自 Cybersmart 網站。

圖 六-15 Cybersmart 不同年齡層的宣傳圖片

「Cybersmart 計畫」為加強老師教導學生網路安全的知識，提供「外展計畫」(outreach)，在澳洲全國各地大學開設免費網路安全教育的學程--「準教師課程」(Pre-service teacher program)，教授例如：網路霸凌、色情簡訊 (sexting)、安全的網路社交活動、個人身分保護和數位公民行為等議題，供準教師 (pre-service teacher) 在畢業前一年選修<sup>551</sup>。

此外，為服務對網路安全已有基本認識的老師，「Cybersmart 計畫」也設計網路安全進階課程--「專業發展課程」(Professional development programs) 供其進修。「專業發展課程」除教導例如：線上檔案 (online profile)、媒體素養 (digital literacy)、正向的線上行為 (positive online behavior) 和個人和同儕安全 (personal and peer safety)，亦包含讓老師了解其在校對降低網路風險負法定義務<sup>552</sup>，且課程結束後，老師們可以透過

<sup>551</sup> Pre-service teacher program ,

<http://www.cybersmart.gov.au/Outreach/Pre-service%20teacher%20program.aspx> , 最後點閱日：2013年4月27日。

<sup>552</sup> Professional development for educators ,

<http://www.cybersmart.gov.au/Outreach/Professional%20development%20for%20educators.aspx> , 最後點閱日：2013年4月27日。

訂閱電子報 (Cyberzine newsletter)<sup>553</sup> 的方法持續更新最新的議題和資訊。

### 3. 網路安全青年顧問團 (the Youth Advisory Group on Cybersafety)

網路安全青年顧問團是澳洲政府 2008 年推行的網路安全計畫<sup>554</sup>中的一環，該顧問團由一群 8 到 17 歲的澳洲年輕人組成，提供澳洲政府關於網路議題的建議，並利用他們的號召力和觀察網路議題的獨特角度，影響使用網路的兒童及少年。

該顧問團成立的第一年，便有來自澳洲全國 15 間 secondary school 304 位學生參加，接下來每年都呈倍數成長，2012 年有 1887 名來自全澳洲超過 190 間學校的代表，提供澳洲政府相關網路安全議題的建議<sup>555</sup>。

網路安全顧問團的成員透過 y@g 網站<sup>556</sup>或面對面的方式，告訴澳洲政府有關網路安全的議題，包含數位公民 (digital citizenship)、網路霸凌、手機使用安全、隱私、社交網站和線上遊戲。而且顧問團的團員建議應該要有「一站式」(one-stop shop) 的服務，讓兒童和少年可以迅速、正確的取得所需的資訊、幫助和申訴管道，因此發明 the Cybersafety Help Button 的應用程式，這個程式可以安裝在電腦桌面上、手機裡、瀏覽器和學校或圖書館的網路裡，兒童和少年可以經由點擊這個連結在線上跟顧問談話、申訴和取得網路安全的資源<sup>557</sup>。

---

<sup>553</sup> Cyberzine newsletter, <http://www.cybersmart.gov.au/Cyberzine.aspx>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

<sup>554</sup> 請參閱第六章第一節兒童及少年使用網際網路行為觀察，關於澳洲部分的介紹。

<sup>555</sup> Youth Advisory Group on Cybersafety, [http://www.dbcde.gov.au/all\\_funding\\_programs\\_and\\_support/cybersafety\\_plan/youth\\_advisory\\_group](http://www.dbcde.gov.au/all_funding_programs_and_support/cybersafety_plan/youth_advisory_group), 最後點閱日：2013 年 5 月 28 日。

<sup>556</sup> Youth Advisory Group, <https://yag.gov.au/>, 最後點閱日：2013 年 4 月 25 日。

<sup>557</sup> Youth Advisory Group on Cybersafety,



※本研究摘自 Cybersafety help 網頁。

圖 六-16 cybersafety help 應用程式的圖鍵



※本研究摘自寬頻通訊傳播暨數位經濟部網站。

圖 六-17 Easy Guide to Socialising Online 圖樣

此外，網路安全青年顧問團的成員們曾反映想多瞭解如何在網路上進行安全的社交行為，他們的父母也想知道現在的年輕人多使用哪些社交網站，為此建立一個專區---「線上社交的簡單引導」(The Easy Guide to Socialising Online)<sup>558</sup>，專門介紹社交網站和瀏覽器。

每一個社交網站介紹頁面都載有適用年齡、隱私權保護機制、金錢交易等小圖像，告知民眾每個社交網站例如：facebook

---

[http://www.dbcde.gov.au/all\\_funding\\_programs\\_and\\_support/cybersafety\\_plan/youth\\_advisory\\_group](http://www.dbcde.gov.au/all_funding_programs_and_support/cybersafety_plan/youth_advisory_group)，最後點閱日：2013年4月25日。

<sup>558</sup> The Easy Guide to Socialising Online，<http://www.dbcde.gov.au/easyguide>，最後點閱日：2013年4月25日。

附有的功能，也在此特別專區告知民眾應如何安全使用社交網站。



會員可以在網站上購買虛擬貨品和應用程式



不在網站上與人互動的功能



在聊天功能中顯示為離線以選擇聊天對象



特別為 13 至 17 歲的用戶的隱私權設定



表示可以讓 13 歲以上的兒童使用

※本研究摘自寬頻通訊傳播暨數位經濟部網站。

圖 六-18 社群網站功能圖像意義代表



※本研究摘自寬頻通訊傳播暨數位經濟部網站。

圖 六-19 The Easy Guide to Socialising Online 例示畫面，以 Facebook 為例

網路安全青年顧問團代表們的父母和老師，自 2010 年起，也被邀請參加年度網路安全高峰會，討論國家網路安全的相關專案和推動計畫。

#### 4. 老師和父母的網路安全諮詢團體 (Teachers and Parents Advisory Group on Cybersafety)

澳洲政府為期四年的網路安全計畫中，因採用網路安全青年顧問團的建議，而成立由老師和父母組成的諮詢團體，該團體架設網站 tap online<sup>559</sup>，讓全澳洲的老師和父母可以透過安全的線上平臺討論網路安全的議題，例如：社區中成功的網路安全計畫。

#### 5. 國家網路安全意識週 (National Cyber Security Awareness

<sup>559</sup> tap online, <https://tap.yag.gov.au/>, 最後點閱日：2013 年 4 月 25 日。

Week)

澳洲政府每年舉辦國家網路安全意識週，由產業、民間團體和各層級的政府代表參加，目的在於教育小型企業和家庭如何用最簡單的步驟保護自己的個人和財務資訊。

2012年國家網路安全意識週有超過900位來自澳洲全國產業、社區、消費者團體和政府的代表參加，透過活動、演講、網路研討會(webinar)、媒體曝光來推廣網路安全活動，範圍擴及全澳洲的城市、鄉村，更在網路高峰會中邀請老師、家長和年輕人參與，藉由他們的參加可以修正政府對網路安全的政策。

#### (四) 韓國

韓國資訊安全局(Korean Internet Security Agency)在2012年1月出具的調查報告中指出，韓國3歲以上上網的民眾已高達78%<sup>560</sup>，可知網路在韓國人民的生活中佔有相當的比例，也因為韓國人民自小接觸網路，韓國政府發現許多因為網路而產生的問題，若能從小教育兒童及少年正確使用網路的習慣、面對虛擬空間的行為規範等，才能將網路所產生的效益化為正面的能量。

韓國政府相當重視網路道德的培養，在培養網路道德之前，特別從社會面、哲學面和心理層面針對網路使用行為進行分析，再根據分析結果設計國小跟中學的網路道德的教材，共有12本網路道德的教材和4本網路行為守則<sup>561</sup>，且還有動態的活動計畫案<sup>562</sup>，和多種相關的活動<sup>563</sup>，全部放置在iculture的網站上 <http://www.iculture.or.kr/intro/>

<sup>560</sup> KCC & KISA, 2011 Survey on the Internet Usage – Executive Summary (2012).

<sup>561</sup> 수업교재, [http://www.imucc.kr/textbook/ebook\\_list.jsp](http://www.imucc.kr/textbook/ebook_list.jsp), 最後點閱日：2013年4月24日。

<sup>562</sup> KISA, Dr. Jinho Yoo, Promoting Internet Ethics: the Korean Experience (2011).

<sup>563</sup> 아름다운 인터넷 세상, <http://www.xn--t60bu5am9k0snwwbv7av33b.kr/jsp/main/main.jsp>, 最後點閱日：2013年4月24日。

上供大家查詢<sup>564</sup>，讓兒童可以從活動中學習網路安全的知識。

韓國政府為推廣網路安全的重要性，又成立網路夢想之星（Korea Internet Dream Star）<sup>565</sup>，是由一群兒童和少年組成的團體，目的在於散播創意、分享成熟且具有道德的網路生活和社交活動經驗，截至2012年，計畫要吸引超過10,000名學生參加。活動過程均放置在韓國資訊安全局網站上，供大家觀覽，期許能影響和吸引更多使用網路的兒童及少年<sup>566</sup>。



※本研究摘自網路夢想之星網頁。

圖 六-20 網路夢想之星的 LOGO

### （五）小結

各國政府對於兒童及少年網路安全教育不遺餘力，且各自開發相當豐富且有趣的教材和宣導措施，期能有效教導兒童及少年如何保護自己，並面對網路上的風險。本研究為能閱讀方便，茲整理成下表。

表格 六-7 各國兒少網路教育比較表

<sup>564</sup> iculture，<http://www.iculture.or.kr/intro/>，最後點閱日：2013年4月24日。

<sup>565</sup> 由國小和國中學生組成的青年團體組成，目的是推廣網路素養，並藉由課後活動幫忙培養韓國下一代的文化價值觀、如何正確使用網路，和了解社會責任。因此，這個計畫分成「自我發現」、「社會參與」、「創意挑戰」、「媒體引導」、「國際交換」等。

[http://www.convergencekorea.org/widekorea.jsp?cPage=11&mode=view&N\\_ID=419&step1=4&step2=1&step3=0](http://www.convergencekorea.org/widekorea.jsp?cPage=11&mode=view&N_ID=419&step1=4&step2=1&step3=0)（最後點閱日：2013年2月22日）

<sup>566</sup> <http://www.idreamstar.kr/jsp/guard/guardGuide.jsp>

※本研究自行整理。

國別	計畫名稱	行政機關/民間團體	內容
英國	Safer Internet Center	民間團體	協助國內相關機構開發以國小、國中生為對象的教案，並配合國內已有網安教材設計課堂活動。
	Childnet KnowITAll	民間團體	開發以父母、孩童、老師為對象的書面和光碟教材。
	Childnet Kidsmart	民間團體	將各式網路安全主題的解釋和問題應對方法放置在Kidsmart的網站上，供孩童閱覽。
美國	A Platform for Good	民間團體	分別針對父母、青少年與教師設計安全使用網路的教學指南。
	iKeepSafe	民間團體	針對 Google 和 Facebook，以父母、兒童和青少年和老師為對象，推出一系列的宣導政策。
澳洲	Stay Smart Online- The Budd: e E-security Education Package	政府機關寬頻、通訊暨數位經濟部 (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)	網站上的互動式教學課程，讓國、高中生透過遊戲了解網路安全。
	Cybersafety	政府機關 澳洲通訊與媒	以兒童、青少年、家長、老師和圖書館管理員為對

國別	計畫名稱	行政機關/民間團體	內容
		體管理局 ( Australian Communications and Media Authority )	象的網路安全教育計畫，透過網站和手冊將網路安全的資訊教導瀏覽網站的觀眾如何安全使用網路。
韓國	Korea Internet Dream Star	政府機關 韓國資訊安全局 ( Korean Internet Security Agency )	一群由兒童和少年組成的團體，散播創意、分享成熟且具有道德的網路生活和社交活動。
	iculture	韓國資訊安全局 ( Korean Internet Security Agency )	從社會面、哲學面和心理層面針對網路使用行為進行分析，再根據結果設計國小跟中學的網路道德的教材。

### 三、建議做法

#### (一) 未來內容防護機構應推動教師網路素養專業證照

目前國內相關教師網路素養教育課程，係由教育部電算中心委託交大教研所辦理，以「網路素養與認知教育推廣種子教師培訓工作坊」<sup>567</sup>和「K12 數位學苑中小學教師網路進修研習：網路素養與認知教師專長增能工作坊」<sup>568</sup>為主。前者是為期三天共 20 小時的面授研習班，培養和提升種子教師對網路安全素養的專業知能；後者則是透過 e 化教師研習中心 K12 教學平臺，讓國中、國小教師學習安全上網和資訊

<sup>567</sup> 中小學網路素養與認知，2011 年網路素養與認知教育推廣種子教師培訓實施計畫，<http://eteacher.edu.tw/ReadAct.aspx?PostID=2219> (最後點閱日：2013 年 2 月 22 日)

<sup>568</sup> 中小學網路素養與認知，K12 數位學苑中小學教師網路進修研習課程「網路素養與認知教師專長增能工作坊 (6)」實施計畫，<http://eteacher.edu.tw/ReadNews.aspx?NewsID=69> (最後點閱日：2013 年 2 月 22 日)

素養的課程。

課程採自由開放參加方式，對象為國中、國小不限科系的教師，課程結束後，受訓教師只要填寫心得回饋、議題討論和實際教學等項目並回傳給授課單位，無須經過考試即可獲得研習時數和結業證書。

開放網路素養課程給所有教師之立意固然良好，但隨著科技發展進步，電腦和網路逐漸佔兒童及少年生活中相當重要的地位，故網路素養將成為兒童及少年成長中重要的課題，因此教授網路素養課程的教師應經過紮實的網路素養知識和專業的教育訓練，方能讓兒童及少年充分了解網路上的風險，故本研究建議，未來內容防護機構應推動網路素養專業證照的核發，可證明取得者已經過紮實的訓練，進而勝任教授網路素養的責任。

而且目前國內高中、國中和國小的教師，無論教授何種課程，均需取得相關授課學程、學分方有資格授課，例如：澳洲的「Cybersmart計畫」便開設網路素養的「準教師課程」供準教師選修<sup>569</sup>，在此網路時代，網路素養課程亦應比照辦理，故本研究建議未來國中、國小於甄選資訊教師時，宜優先考慮具備網路專業證照的教師。

## （二）建議未來防護機構擔任網路素養專業證照的發證單位

本研究建議由未來防護機構擔任核發網路素養專業證照的發行單位，因為未來防護機構將成為最了解兒童及少年網路安全議題的機構，且能隨時更新網路最新訊息，由其擔任網路素養專業證照的發證單位，可證明取得者具有教授網路素養的知識和能力。

所開設的網路素養專業證照課程，可以設計成為期三天或五天，由網路知識、資訊素養、心理學、法律專業等方面的老師和專家來授課，課程結束後須通過考試才能取得證照。而且為確保所有資訊課程

---

<sup>569</sup> 請參閱本章第六節，關於澳洲部分的介紹。

教師均能保持最新網路知識和素養，本研究建議請教育部協助配合，於資訊教育範圍內進行行政指導，勸導所有高中、國中、國小的資訊課程教師在三年內取得網路素養專業證照，並於甄選資訊課程教師時，優先錄取擁有網路素養專業證照的資訊教師，此建議措施，不具法律強制力，屬於行政指導之性質，亦不會侵害人民權利，故不須法律授權。

此外，由未來防護機構擔任網路素養課程證照的發行單位，可做為未來防護機構的財務籌措來源之一<sup>570</sup>。

### （三）防護機構應持續推動強化父母了解兒少網路安全觀念

根據財團法人網路資訊中心（TWNIC）民國 96 年至 100 年的報告<sup>571</sup>顯示，兒童及少年最常上網的場所已從網咖轉成家裡，若家中孩童在上網時遇到問題，能有家長從旁解惑或協助，將不會衍生更多的問題。

根據座談會和研討會的結果<sup>572</sup>，對電腦、網路的不熟悉、對網路空間的誤解，均為多數父母面對網路世界的困擾，然因為兒童及少年最常上網的地方已轉回家裡，父母和監護人在兒少安全防護中扮演極重要的角色，所以父母和監護人勢必得了解相關知識和訊息，以保護孩童。

本研究建議，未來防護機構應召集相關機構和民間團體，應持續推動強化父母了解兒少網路安全觀念，並擬定教導父母和監護人的計畫，例如可利用班親會的時間宣導網路安全和過濾軟體的安裝，或為確保家長們取得宣傳教材，而將教材貼在家庭聯絡簿上等方法。使學校和家長可以雙管齊下，互相配合，共同降低或減輕孩童在網路上可

<sup>570</sup> 請參閱第七章第五節內容防護機構，關於內容防護機構設置規劃模式一自籌財源部份介紹。

<sup>571</sup> 請參閱第二章第二節民間團體報告，關於上網場所之調查部分介紹。

<sup>572</sup> 請參閱附錄一「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計畫」研討會會議記錄，和附錄二「網路不當內容過濾技術及實務上運用」分享座談會會議紀錄。

能發生的問題。

#### （四）防護機構應肩負開發兒少網路教材的重任

現行兒少網路素養教材多委託交大教研所製作，交大教研所的製作團隊雖有多年製作和教學經驗，相當了解第一線老師所面臨的問題，但仍有改進空間，例如增加互動式教學的課程，可參考澳洲數位安全教學課程（The Budd:e E-security Education Package）的互動式教材<sup>573</sup>，或補充不足之處，例如增加製作家長、監護人和兒童及少年閱讀或使用的素材，英國 Childnet International KnowITAll for Parent<sup>574</sup>和澳洲 Cybersmart 家長專區<sup>575</sup>的設計可供參考，故本研究案建議，未來防護機構可以透過定期舉辦徵選，依每年推廣主題不同，徵選不同稿件來宣導，或參考韓國網路希望之星（Korea Internet Dream Star）活動<sup>576</sup>，辦理與網路安全相關的活動營隊，目的在於努力推廣網路安全的重要性。

#### （五）防護機構應成立全國網路安全青年顧問團

兒童及少年網路安全防護措施的建構，目的是創造一個乾淨的上網環境，為配合日新月異的科技，若能由兒童和少年主動告知在網路上所面臨的狀況，和實際產生的問題，並教導兒少在傷害產生前進行預防，將可避免兒少因為層出不窮的網路犯罪受到傷害。

本研究團隊建議，未來防護機構可仿效澳洲，成立全國網路安全青年顧問團<sup>577</sup>，透過定期開會分享使用網路所面對的問題、所需要的幫助，也可受訓成為推廣網路安全的種子，巡迴全國各地協助推行兒童及少年網路安全防護的運動。

<sup>573</sup> 請參閱本章第六節兒童及少年上網安全教育宣導，各國現況關於澳洲部分介紹。

<sup>574</sup> Parents and Carers, <http://www.childnet.com/parents-and-carers>, 最後點閱日：2013年4月27日。並請參閱本章第六節兒童及少年上網安全教育宣導，各國現況關於英國部分介紹。

<sup>575</sup> Parents, <http://www.cybersmart.gov.au/Parents.aspx>, 最後點閱日：2013年4月27日。

<sup>576</sup> 請參閱本章第六節兒童及少年上網安全教育宣導，各國現況關於韓國部分介紹。

<sup>577</sup> 請參閱本章第六節兒童及少年上網安全教育宣導，各國現況關於英國部分介紹。

## （六）防護機構可考慮成立全國家長顧問團

因為兒童及少年使用網路的地點已轉變成家中和學校，網路安全教育的對象不單只有兒童及少年，若有家長和監護人從旁協助，必能降低傷害的程度。故本研究建議防護機構可考慮成立全國家長顧問團，由身為家長和監護人的團員提供平常與孩童針對網路安全議題互動時所面臨的問題，作為網路教育的素材；顧問團也可定期邀請專家學者舉辦教育課程，不但可培養團員們成為網路安全教育的種子，更可邀請非團員的家長和監護人前來上課，學習如何面對多元化的網路服務和問題，期能有效幫助家中孩童面對網路的世界。

## 第六節 推動網際網路平臺提供者建立自律機制

### 一、我國現況

#### （一）臺灣學術網路（TANet）的網路內容管制措施

教育部自 2001 年開始，結合內政部、交通部、經濟部、行政院新聞局等政府機關及民間公益團體、學校共同建立臺灣學術網路不適合存取資訊的防範機制及過濾系統，同時加強宣導網路使用安全的基本知識及防護措施，其設定目標有：完成臺灣學術網路骨幹上不當資訊防制過濾系統初期建置、不當資訊防制過濾系統效能與成效的驗證及學習、以產學合作方式培植國內防制過濾系統的研發技術與人才、建立不當資訊審議機制流程與過濾準則、對臺灣學術網路相關人員做全面的不當資訊防制與技術的宣導、分析統計臺灣學術網路執行經驗模式，及數據供政府規畫推動網站分級制度的參考<sup>578</sup>。

再者，為能使臺灣學術網路對所謂不適合存取網站（頁）有明確妥適的定義，教育部於 93 年 6 月修訂有「臺灣學術網路拒絕存取

<sup>578</sup> 臺灣學術網路不當資訊過濾防制系統首頁，<http://web110.moe.edu.tw/>，最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

資訊之網站（頁）分類審議原則」<sup>579</sup>，並以「全面防制、分區規劃、經驗共享、行政配套」的原則建立「TANet 不適合存取資訊的防制系統」；對國中、小採主動保護方式，限制國中、小學生瀏覽的網站；對高中職也採主動保護方式，但與國中、小的方式不同，採限制為主、管理為輔的措施；對大專院校則以規範管理方式，技術面採具彈性存取管理機制原則；分北、中、南三區分區建立不適合存取資訊過濾系統；訂定「TANet 新世代骨幹網路連接規範」，並要求學校自行建立不適合存取資訊網站過濾系統<sup>580</sup>。

## （二）我國主要商業網路經營者的自律機制

我國民間 ISP 業者於民國八十八年十一月五日成立「臺灣網際網路協會」(Taiwan ISP Association)，其主要任務在於為 ISP 業者創造有利的產業發展環境，而網路內容管制可能增加網路業者的營運成本，且不利市場開發，故「臺灣網際網路協會」於推動國內業者自律的功能上，顯得較為被動。

縱然業者自律在我國並不盛行，但目前我國 ISP 業者以提供過濾軟體供民眾購買或免費使用的方式，來達成網路內容管理的目的。因為我國 ISP 業者眾多，下面就市佔率較高者依序整理其在網路內容管理的措施：

### 1. HiNet

Hinet 係國內市佔率最高的 ISP，並為臺灣網際網路協會 (Taiwan ISP Association) 的成員，為配合國家對商業網站業者網路內容分級的自律措施，其規劃幾種網路分級服務模式。第

<sup>579</sup> 臺灣學術網路(TANet)拒絕存取資訊之網站(頁)分類審議原則，  
<http://web110.moe.edu.tw/p1.html>，最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

<sup>580</sup> 「TANet 新世代骨幹網路」連接規範，  
<http://www.edu.tw/USERFILES/%E3%80%8CTANET%E6%96%B0%E4%B8%96%E4%BB%A3%E9%AA%A8%E5%B9%B9%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E3%80%8D%E9%80%A3%E6%8E%A5%E8%A6%8F%E7%AF%84.PDF>，最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。。

一種為「色情守門員」，是由 HiNet 所提供，收費式過濾不當網頁內容的服務，只需向中華電信申請，網路使用者端不必安裝任何軟體或設備，也不必做任何設定，就能由 HiNet 直接為家庭過濾，服務由系統直接設定，所以不會被孩子們從使用者端自行解除。「色情守門員」搭配的黑名單資料庫，含括中、英、日、韓、德、法等各種語言的不當連結網址，且每日更新，確保不當訊息不被遺漏；第二種為「HiNet 學習網」<sup>581</sup>，其結合優質的內容業者，著眼於優質內容的開發及策略聯盟合作，提供一個更加多元化及完善服務的網路天堂，讓孩子可以快樂地於此學習、娛樂及搜尋，讓父母可以安心地讓孩童上網。

## 2. SeedNet

「Seednet 色情防護服務」<sup>582</sup>是應用美國 N2H2 公司所發展的內容過濾系統，其產品聲稱經美國司法部評鑑為有效率達 98.8% 以上，且在美國 K12 以下各級學校佔有率 53%。並以資料庫型式提供服務，其系統及資料庫特色有：專門針對網址作過濾、資料庫涵蓋全球三十個國家、涵蓋全球主要語系皆納入阻擋範圍、中文資料庫授權由臺灣真人審閱建立且不限.tw 網址、使用者端免安裝免設定並將服務直接加值在 Seednet 主機端、使用者端不必擔心孩童自動解除系統。禁止之分類有：色情 (Pornography)、裸體 (Nudity)、性 (Sex)、暴力 (Violence)、武器 (Weapons)、藥品 (Drugs) 包括成人性藥與禁藥、賭博 (Gambling) 等。

## 二、各國現狀

### (一) 英國

---

<sup>581</sup> Hinet 學習網，<http://elearn.hinet.net/>，最後點閱日：2013 年 4 月 25 日。

<sup>582</sup> 色情防護服務，[http://apply.seed.net.tw/apply\\_test/cobrand/ce.htm](http://apply.seed.net.tw/apply_test/cobrand/ce.htm)，最後點閱日：2013 年 4 月 25 日。

英國網路服務業者協會（The Internet Services Providers' Association）在 1995 年成立，由英國的網路服務業者組成，會員們有大中小型的 ISP 業者、有線寬頻公司、內容提供者、網頁設計公司和伺服器公司等等，其亦為歐洲國際網路檢舉熱線聯盟（International Association of Internet Hotlines）的創始會員之一。

英國網路服務業者協會的成立宗旨在於提供網路業者創新的知識和經驗，希望能替英國的經濟和社會創造利益，該協會除在業者和英國政府之間扮演重要的溝通橋樑，還積極參與與產業相關的修法，或就政府對產業的疑問提供建議。網路業者可自由選擇是否加入該協會，但若加入協會，即受網路服務業者行為守則（ISPA UK Code of Practice）拘束。但因為英國網路服務業者協會與國際網路檢舉熱線聯盟的合作關係，國際網路檢舉熱線聯盟的聯盟規則同時也拘束英國網路服務業者協會會員，會員因此可在其產品或網頁上放置國際網路檢舉熱線聯盟的圖樣，表示其為願意自律的優良商家<sup>583</sup>。

網路服務業者行為守則<sup>584</sup>中明訂，會員於發布內容或行銷時，不能包含違法的訊息，除非是第三人發布的內容，才不在會員應注意的範圍內；若要行銷新產品，則應遵守政府相關廣告的法律規範。

網路服務業者行為守則中也明定會員們和英國網路觀察基金會（Internet Watch Foundation）之間的關係<sup>585</sup>，說明英國網路服務業者

---

<sup>583</sup> About us，網路服務業者協會(The Internet Services Providers' Association)，<http://www.ispa.org.uk/about-us/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>584</sup> Code of Practice，網路服務業者協會(The Internet Services Providers' Association)，<http://www.ispa.org.uk/about-us/ispa-code-of-practice/>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>585</sup> “5. Internet Watch Foundation

5.1 ISPA membership does not automatically confer IWF membership. Members are encouraged to consider direct IWF membership.

5.2 ISPA co-operates with the IWF in its efforts to remove illegal material from Internet web-sites and newsgroups. Members are therefore required to adhere to the following procedures in dealing with the IWF.

5.3 Members shall provide ISPA with a point of contact to receive notices from the IWF.

5.4 Where the IWF has notified them that Internet sites they host and/or Usenet news groups contain material which the IWF considers to be illegal child abuse images, members shall remove the specific web pages and/or Usenet articles. If it is not technically possible for them to remove the material, Members shall notify the IWF of the reasons as soon as reasonably practical.

協會雖非英國網路觀察基金會的當然會員，但因為英國網路服務業者協會和英國網路觀察基金會的合作關係，當英國網路觀察基金會通知會員們不當或違法內容刊登在會員們的網頁上，會員們應立即移除。

網路服務業者行為守則對於會員們進行商業交易的行為皆有規定，在會員們遵守的同時，形同對會員們的管制，又因為會員們全都是網路業者，共同遵守同樣的規定就是一種自律，不遵守者將受到協會的處罰，最嚴重可能遭到開除會籍。又因為國際網路檢舉熱線聯盟為英國政府長期以來的諮詢對象，縱使其為民間團體，所出具的意見和報告皆具有一定的影響力，故若會員被協會開除會籍而遭剝奪放置國際網路檢舉熱線聯盟圖樣的權利時，將可能影響該會員的聲譽。

## （二）美國

因為美國國情相當重視市場機制和言論自由<sup>586</sup>，故縱有電腦、網路和資通訊業者組成的協會組織，其側重項目並非網路內容管制，而是個人隱私和國土安全方面，說明如下：

### 1. 美國網路產業協會（US internet industry association）

美國關於網路產業，由業者共同組成的協會為美國網路產業協會（US internet industry association），為北美地方與網路相關的網路貿易協會，成立於 1994 年，其宗旨為提供會員關於網路的商業資訊、支持和服務<sup>587</sup>，然觀察其網站運作，似已久未更新，須持續追蹤。

### 2. 電腦暨通訊產業協會（Computer & Communications Industry

---

5.5 Where lawfully requested by the IWF or a legitimate law enforcement authority, and where they technically able to do so, Members shall retain copies of removed material for a reasonable period of time.

5.6 Members should take careful consideration of all other IWF notices and recommendations.( ISPA UK Code of Practice)”

<sup>586</sup> 請參閱第三章第一節網路內容規管方式，關於美國部份的介紹。

<sup>587</sup> About USIIA, <http://usiia-net.org/about/about.htm>, 最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。

Association)

而現在美國關於電腦和通訊產業的業者組成團體，運作較活躍的為電腦暨通訊產業協會（Computer & Communications Industry Association）<sup>588</sup>，該協會 40 年前於美國華盛頓成立，為非營利性的國際組織，成員包含來自全球電腦產業、網路產業、資訊科技產業和通訊產業的高級經理人。

長久以來，電腦暨通訊產業協會的專業和研究觸角相當廣泛，包含電信（telecom）、智慧財產（intellectual property）、隱私保護（privacy protection）、寬頻存取（broadband access）、競爭政策（competition policy）、政府採購（government procurement）、貿易和出口控制（trade and export controls）和電子商業（e-commerce）等議題，足以回應各領域會員們對於公司治理的需求；該協會也致力於了解會員們的商業運作，所做的研究對會員公司的科技、業務和政策需求產生極大的幫助，電腦暨通訊產業協會也因此在美國國內和全球的政策和立法產生影響，深受各國政府和科技組織信賴。

網路安全（cybersecurity）的範圍廣大，兒童網路安全、垃圾郵件、駭客攻擊等均屬之，然因 911 恐怖攻擊，國土安全議題（issues of domestic security）成為美國國內的首要任務，因此電腦暨通訊產業協會對網路安全議題的關心，較側重於國家安全的部分<sup>589</sup>，與兒童及少年網路安全較無關係。業者自律部分，也較著重於消費者隱私的保護，在網路內容分級部分並無著墨。

### （三）澳洲

澳洲網際網路業者協會（Internet Industry Association of Australia）

<sup>588</sup> CCIA in Brief，<http://www.cciagnet.org/index.asp?sid=2>，最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。

<sup>589</sup> Cybersecurity，<http://www.cciagnet.org/index.asp?bid=14>，最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。

配合澳洲廣播電視服務法 (Broadcasting Services Act 1992)<sup>590</sup> 制定產業準則，產業準則的規範範圍包括友善家庭的 ISP (IIA FAMILY FRIENDLY ISP)<sup>591</sup> 和過濾軟體、內容服務、垃圾郵件和賭博，應受規範對象為協會會員。

其中關於內容服務的產業準則 (Content Services Code for Industry Co-Regulation in the area of Content Services)，規定澳洲境內內容提供者數項義務<sup>592</sup>，例如若線上討論群 (Newsgroup) 與兒童色情和戀童癖的訊息有連結，則業者應該採取相當防護措施避免討論群的讀者接收類似的訊息、為避免兒童接觸限制級內容，應採取的必要限制接近使用措施，例如會員登入系統、告知終端用戶關於網路內容分級和聊天室的風險等<sup>593</sup>。

內容服務的產業準則亦要求內容提供者設計「取下」的制度，所以當網路平臺業者收到主管機關的通知時，應能立即通知放置內容的客戶移除違規的內容；內容提供者也應配合主管機關對於兒童色情和戀童癖犯罪行為的調查，且若內容提供者知曉有別的伺服器上放置被禁止的內容，應該要向主管機關舉報<sup>594</sup>。

#### (四) 韓國

韓國網路自律協會 (Korea Internet Self-governance Organization)<sup>595</sup>

<sup>590</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於澳洲部分的介紹。

<sup>591</sup> IIA Friendly Isp，<http://iia.net.au/initiatives/iia-family-friendly-isps.html>，最後點閱日：2013年4月24日。

<sup>592</sup> Internet Industry Association, Content Services Code for Industry Co-Regulation in the area of Content Services (2008).

<sup>593</sup> "... Commercial Content Service Providers offering Chat Services as part of a Commercial Content Service should consider implementation of procedures to deal with safety issues associated with access to and use of the Chat Services, including how safety measures may address the risk of and minimise the potential for illegal contact between children and adults. ... (Content Services Code for Industry Co-Regulation in the area of Content Service, 23.1)"

<sup>594</sup> "... takes reasonable steps to ensure that End Users and others are made aware that they may report Content provided by the Commercial Content Service Provider's Content Service as being Potential Prohibited Content or Prohibited Content... (Content Services Code for Industry Co-Regulation in the area of Content Service, 8.5(e)(iv)(C))"

<sup>595</sup> The objectives of KISO are to, KISO, <http://www.kiso.or.kr/eng/kiso.htm>，最後點閱日：2013年2月22日。

站在業者的角度，除提醒業者盡社會責任外，還應保障網路使用者的言論自由和權利，並將網路社會引導成安全良善的環境，基於這樣的出發點，韓國網路自律協會的活動有四：

- (1) 建立和發展網路業者的行為準則和指引規則。
- (2) 會員公司對網路發文的管理政策。
- (3) 與全球的網路自律組織合作。
- (4) 推行其他與組織目的相關的活動

韓國網路自律協會自 2009 年成立後，不但有自己的組織章程，還定期出版期刊<sup>596</sup>，也會不定期對特定議題研究調查並出具報告<sup>597</sup>。此外，為能平衡憲法所保障的權利，例如關於使用者的言論自由、公序良俗，和入口網站業者提供網路空間給使用者張貼文章、聊天、傳輸訊息等權利，因此使網路業者負有落實相關管理政策，和闡明服務條款的責任，也因為由單一公司處理這樣的事情太過艱鉅，所以應成立像韓國網路自律協會的團體共同面對和處理。

韓國網路自律協會，設有董事會，董事會下有秘書處，秘書處下有企劃室和執行室，另有政策委員會和通報處。政策委員會的成員有業者、前法官、律師和學者，其主要任務為找尋在多層次網路規管架構中，管理網路內容的最佳模式，以處理網路上例如：對兒童有害、不當資訊的散佈、侵害個人資訊和隱私權的誹謗言論等內容。韓國網路自律協會除主導業者自律模式外，也期許自己成為使用者、業者和政府相關部門間的緩衝組織，可協調相互間的合作<sup>598</sup>。

以韓國的入口網站 DAUM 為例，其為韓國網路自律協會的會員之一，所以該網站便在韓國網路自律協會會員公約的要求下，在網站的

---

<sup>596</sup> KISO 저널, <http://journal.kiso.or.kr/>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

<sup>597</sup> 연구 보고서, <http://www.kiso.or.kr/pds/research.htm>, 最後點閱日：2013 年 4 月 27 日。

<sup>598</sup> YongSuk Hwang & Hyunjoo Lee, *Internet Governance & Self-Regulation System*, The Third International Workshop on Global Internet Governance: An Interdisciplinary Research Field in Construction.

服務條款中載明其網站對於網站上的不當內容如何處理。DAUM 深信網路空間的秩序應由業者和使用者共同維護，所以他們建立 24 小時的清除中心（24 Hour Clean Center），處理所有由網路使用者檢舉的不當訊息，且加強網站的檢舉和回報系統（Reporting System），讓 DAUM 可以即時處理不當或違法的情況，也讓檢舉者可以迅速了解 DAUM 後續處理的狀況<sup>599</sup>。

此外，針對被檢舉的不當內容，DAUM 建立一套比韓國法律更嚴格的標準（Strict Self-Screening Standards），期能根除不當內容，被檢舉的內容不但會被立刻被移除和屏蔽，發文者若被檢舉太多次，便會遭受例如權限限制等懲罰。DAUM 只採用韓國放送通信審議委員會研發的網路內容評斷標準，即韓國資訊傳播道德委員會（Information Communication Ethics Committee, ICEC）規定的 0 - 1 等級之發文內容<sup>600</sup>。

為落實 DAUM 保護青少年使用網路的義務，DAUM 遵守資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法（the Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection）的規定，指定一名員工負責引導和保護青少年安全上網的業務，且表列 9,900 個「成人限定」的關鍵字，避免青少年接觸，DAUM 會採用不同方法，例如付款過程和多層次註冊的方法，來驗證使用者的年齡<sup>601</sup>。

## （五）小結

綜前所述，各國均有由網路業者組成的協會，對於不當網路內容

---

<sup>599</sup> Customer Protection-24 Hour Clean Center，  
[http://info.daum.net/DaumSREng09/world/world\\_customerprotect.html](http://info.daum.net/DaumSREng09/world/world_customerprotect.html)，最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

<sup>600</sup> Customer Protection- Strict Self-Screening Standards，  
[http://info.daum.net/DaumSREng09/world/world\\_customerprotect.html](http://info.daum.net/DaumSREng09/world/world_customerprotect.html)，最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

<sup>601</sup> Preventing Internet Abuse-Guiding Teenagers with Safe Browsing，  
[http://info.daum.net/DaumSREng09/world/world\\_preventioninternet.html](http://info.daum.net/DaumSREng09/world/world_preventioninternet.html)，最後點閱日：2013 年 4 月 24 日。

的處理，僅美國網路產業協會（US internet industry association）和電腦暨通訊產業協會（Computer & Communications Industry Association）未著墨，其他各國的網路業者協會會員規約中皆有所規範，茲整理如下表。

表格 六-8 各國業者自律協會整理

※本研究自行整理。

國別	自律協會	自律行為
英國	英國網路服務業者協會（The Internet Services Providers Association）	會員們受國際網路檢舉熱線聯盟和英國網路觀察基金會的規則拘束，受不當內容通知即應移除不當內容。
美國	美國網路產業協會（US internet industry association）	提供關於網路的商業資訊、支持和服務給會員，未言明業者自律。
	電腦暨通訊產業協會（Computer & Communications Industry Association）	提供電信、智慧財產、隱私保護等政策建議和資訊給會員，網路安全側重美國國土安全，業者自律則重視消費者隱私。
澳洲	澳洲網際網路業者協會（Internet Industry Association of Australia）	會員受內容服務的產業準則拘束，而願意採取相當防護措施避免兒童及少年受侵害。
韓國	韓國網路自律協會（Korea Internet Self-governance Organization）	會員規約要求會員應共同維護網路空間的秩序，例如迅速處理通報之網路不當訊息。

### 三、建議做法

防護機構應主導網路平臺業者擬訂自律規範。自律或他律的模式，在媒體管制的議題中始終是熱門話題。自律，簡言之就是由業者自行管理自己；他律，則由國家管理業者，範圍則與業者如何處理網路內容有關，例如所提供網路內容的尺度、是否有接近限制措施或通報措施等。而在本研究舉辦研討會、座談會或訪談的過程中，與會代表和受訪者皆認為媒體內容相當重要<sup>602</sup>。對業者而言，若能自由發揮並以業務為導向製作節目，必能賺得更多利益，然自由本非毫無限制，沒有限制的自由總會造成許多問題，且業者身為社會公民之一，自有維持社會秩序的責任，所以網路平臺業者的自律和他律也應有所規範。

若採他律，由國家管理網路平臺的內容，將涉及國家對產業的理解、業者經營策略的影響，更甚者，有侵害人民言論自由的疑慮，然單靠業者自律則不易達到防制效果，故自律和他律之間的消長，亦曾在研究國家中被熱烈討論過，而被研究國也各依民情決定採用自律或他律，例如英國長久以來即採用民間團體自律組織觀察網路言論的情況<sup>603</sup>，美國則以政策引導的方式鼓勵業者自律<sup>604</sup>，其他兩國，澳洲<sup>605</sup>和韓國<sup>606</sup>均以自律為主，他律為輔。

根據座談會、研討會和訪談的內容的結果<sup>607</sup>，與會代表們和受訪對象多建議我國採自律為主、他律為輔的方式，如此可同時保有業者的營業自由，國家也可盡到監督的責任。

例如自律模式，可參考英國兒童網路安全委員會（UK Council for

---

<sup>602</sup> 請參閱附錄一「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施研究計畫」研討會會議紀錄，附錄二「網路不當內容過濾技術及實務上運用」分享座談會會議紀錄，和附錄三訪談紀錄。

<sup>603</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於英國部分的介紹，和本章第七節關於英國部分的介紹。

<sup>604</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於美國部分的介紹，和本章第七節關於美國部分的介紹。

<sup>605</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於澳洲部分的介紹，和本章第七節關於澳洲部分的介紹。

<sup>606</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於韓國部分的介紹，和本章第七節關於韓國部分的介紹。

<sup>607</sup> 請參閱附錄一「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施研究計畫」研討會會議紀錄，附錄二「網路不當內容過濾技術及實務上運用」分享座談會會議紀錄，和附錄三訪談紀錄。

Child Internet Safety) 的方式，英國兒童網路安全委員會召集所有網路業者，不限於網路平臺業者，依照不同業務特性，例如互動服務的社交網站、搜尋引擎、即時通軟體，和所有兒童在網路上可能使用的服務，特別制定一系列的使用準則，這些準則中清楚定義網路業務的特性，使用者在網路上可能碰到的風險，業者們自己該如何自律、範圍為何等；亦可採加入自律組織的方法，例如很多英國網路業者自願加入英國網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation)，並願受英國網路觀察基金會會員規約的拘束，如應具備申訴機制、不得放置兒童色情圖片等<sup>608</sup>，與其他會員一同維持網路空間的秩序，而達到自律的效果。

除各業者自行訂定自律規範外，目前我國業者間似仍無自律的共識，若要由我國目前與電腦、網路相關的公(協)會召集網路平臺業者擬定自律規範，雖能貼近網路平臺業者業務運作，然為避免業者代表們共同擬定的自律規範太過寬鬆，無法達到真正自律的目的，故建議由未來防護機構作為召集的主體，主導網路平臺提供業者擬定自律規範，並可提供各業者自行擬定自律規範參考使用。

## 第七節 其他防護機制之建立及推動

### 一、持續追蹤先進國家對智慧型手機上網安全防護措施的發展

隨著科技發展，上網工具已不限於電腦，智慧型手機和其他行動載具，也成為目前兒童及少年連結上網的工具之一，這些新型科技產品所提供的內容因此成為新興的犯罪溫床，所帶來的社會問題包括：

#### (一) 通訊應用程式 (Apps) 成為色情業者招攬生意的管道<sup>609</sup>

<sup>608</sup> 請參閱本章第七節推動網際網路平臺提供者建立自律機制，關於英國部分的介紹。

<sup>609</sup> LINE 染黃找嫖客 按摩妹裸身「舒壓」，蘋果日報，

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130130/163877/>，最後點閱日：2013年4月20日。



※擷取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130130/163877/>

圖 六-21 色情業者利用應用程式招攬生意平面媒體報導

- (二) 個人資料外洩<sup>610</sup>
- (三) 色情程式氾濫<sup>611</sup>
- (四) 下載惡意應用程式<sup>612</sup>

關於兒少行動上網安全防護措施部分，本研究發現，智慧型手機業者對於網路不當內容的應對措施，有採類似用戶端封鎖技術<sup>613</sup>的方式，例如 Apple 公司所開發的 iPhone、iPad 和 iPod touch 系列皆設計有取用限制功能<sup>614</sup>（又稱「分級保護控制」），透過設定取用限制的功

<sup>610</sup> 吳佳穎，廣告程式偽裝 App 個資恐洩，YAHOO!奇摩新聞，<http://tw.news.yahoo.com/%E5%BB%A3%E5%91%8A%E7%A8%8B%E5%BC%8F%E5%81%BD%E8%A3%9Dapp-%E5%80%8B%E8%B3%87%E6%81%90%E6%B4%A9-015444978--finance.html>，最後點閱日：2013 年 4 月 21 日。

<sup>611</sup> 徐毓莉、戴安璋、蔡惠如，色情 App 無法管 抖奶掀裙免費看，蘋果日報，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20111128/33848142/>，最後點閱日：2013 年 4 月 20 日。

<sup>612</sup> 張維君，手機惡意 App 透過 USB 充電感染企業 PC，資安人，[http://www.informationsecurity.com.tw/article/article\\_detail.aspx?aid=7367](http://www.informationsecurity.com.tw/article/article_detail.aspx?aid=7367)，最後點閱日：2013 年 4 月 21 日。

<sup>613</sup> 請參閱第五章第二節相對過濾機制，關於用戶端封鎖技術部分介紹。

<sup>614</sup> iOS：瞭解取用限制（分級保護控制），[http://support.apple.com/kb/ht4213?viewlocale=zh\\_TW](http://support.apple.com/kb/ht4213?viewlocale=zh_TW)，最後點閱日：2013 年 4 月 21 日。

能，iPhone、iPad 和 iPod touch 的持有者可依照所在地的內容分級類別，設定受存取的內容，例如：應用程式、音樂、影片、電視節目<sup>615</sup>等，但內容的類別仍應由內容提供者自行分類，再與取用限制功能相互配合後方能達到過濾的效果。



※本研究自行翻拍自 iPhone 介面。

圖 六-22 iPhone 取用限制的畫面

除前述 Apple 公司產品中的限制存取功能，針對智慧型手機內容，對於應用程式（Application）的規管方式，先進國家如澳洲，目前仍無良好的應對措施<sup>616</sup>，僅能從宣導教育著手<sup>617</sup>，教導智慧型手機持有者應如何小心使用，澳洲法律改革委員會亦尚在研擬應對措施，故本研究建議，未來防護機構除宣導智慧型手機或行動載具擁有者應謹慎使用，應持續追蹤先進國家發展，以作為未來研擬政策之參考。

<sup>615</sup> 請參圖 六-22 iPhone 取用限制的畫面

<sup>616</sup> “...Similar problems can be identified in the current classification scheme. It ‘over-classifies’ some media, such as DVDs and computer games, while other media, such as mobile apps, are not required to be classified at all. It distinguishes classification guidelines according to the form of media and this does not easily map onto new devices and types of media content. [ALRC, 2012]”

<sup>617</sup> Secure your mobile phone and devices ,

[http://www.staysmartonline.gov.au/home\\_users/Secure\\_your\\_mobile\\_phone\\_and\\_devices](http://www.staysmartonline.gov.au/home_users/Secure_your_mobile_phone_and_devices) , 最後點閱日：2013 年 4 月 22 日。

## 二、建立兒少網路成癮矯正制度

網路成癮為近五年國內兒少網路使用最嚴重的問題之一已如前述<sup>618</sup>，惟我國似無完整的矯正制度，僅能依賴學校輔導人員諮商、父母陪伴等方法處理<sup>619</sup>，尚無系統化的解決辦法，故本研究建議，可仿效韓國建立完整的矯正制度，首先確立處理兒少網路成癮的權責機關，成立網路成癮政策團隊，持續訓練專業人員從心理（諮商門診）和生理層面（例如網路成癮糾正戰鬥營）治療網路成癮，並訂立校方和老師處理學童網路成癮問題的標準流程，以系統化方法處理兒少網路成癮的問題<sup>620</sup>或成立網路成癮診療中心，提供特效的治療方式，替有網路成癮的兒童及少年能重新回到正常的生活方式<sup>621</sup>。

---

<sup>618</sup> 請參閱第二章第三節研究分析－現象與問題之連結，關於青少年上網成癮部分的介紹。

<sup>619</sup> 曾慧青，重視兒童及青少年網路成癮問題，財團法人國家政策研究基金會國政分析，<http://www.npf.org.tw/post/3/10491>，最後點閱日：2013年4月11日。

<sup>620</sup> 請參閱第六章第一節兒童及少年使用網際網路行為觀察，各國現狀關於韓國部分的介紹。

<sup>621</sup> 請參閱第四章第四節韓國，關於網路成癮診療中心的介紹。

## 第七章 內容防護機構組織架構之運作

### 第一節 召集主體之說明

依據兒少權益法第 46 條第 1 項未來擬成立之內容防護機構，其目的在於防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網路內容，惟兒少身心發展涉及之面向與專業甚廣，非單一通訊傳播主管機關可獨立制定相關政策，因此世界上重視兒童及少年傳播權益的國家，於設計類似的防護機構時，幾乎都必須參酌各目的事業主管機關的意見，以求全面性保護兒童及少年的權益。

故國家通訊傳播委員會於兒少法之主要角色為召集機關，首先應召集各目的事業主管機關，例如教育部、經濟部工業局、內政部兒童局、法務部等專業部會，協調規劃兒少權益法第 46 條第 1 項所應執行之七大任務執行方針等。

一、國家通訊傳播委員會為召集各目的事業主管機關辦理相關兒少業務之通訊傳播主管機關無疑

兒少權益法第 46 條第 1 項明確規定關於委託民間團體成立內容防護機構之重大任務，係由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關為。又兒少權益法第 7 條第 10 款規定，通訊傳播主管機關是主管兒童及少年通訊傳播視聽權益之維護、內容分級之規劃及推動等相關事宜。再按國家通訊傳播委員會組織法第 3 條規定，國家通訊傳播委員會的任務包含通訊傳播監理政策之訂定及執行、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範等。而依據國家通訊傳播委員會處務規程第 11 條之規定，國家通訊傳播委員會內容事務處掌管傳播內容涉及兒少、女性及弱勢權益之監督和傳播內容分級及防護之監督管理。所以國家通訊傳播委員會為兒少權益法第 46 條第 1 項規定之通

訊傳播主管機關，應由其擔任召集各目的事業主管機關的主體，應無疑義。

## 二、建議應由國家資訊通訊安全會報協助國家通訊傳播委員會召集各目的事業主管機關

在效率與資源分配上，為了能迅速且有效率的了解兒少網路權益的保護與各目的事業主管機關有關的資源，跨部會的平臺有其成立的重要性。本研究建議國家通訊傳播委員會協請行政院國家資通安全會報（下簡稱資安會報），藉由其轄下資通訊環境安全組（下稱資通訊安全組）之「網路內容安全分組」的跨部會平臺，召集相關目的事業主管機關，委託民間團體成立內容防護機構辦理維護兒少權益之七大任務。

### （一）資安會報之沿革與現況

為統籌並加速我國資訊通信安全基礎建設，以強化資通訊安全能力，國家安全會議於民國 89 年 5 月奉 總統指示研提「建立我國通資基礎建設安全機制」建議書，經 總統於民國 89 年 8 月 30 日核定並轉送行政院規劃辦理，行政院於民國 89 年 9 月起經十二次召集各部會研討相關規劃作業，於民國 90 年 1 月第二七一八次院會核定通過第一期資通安全機制計畫，並成立「國家資通安全會報」積極推動我國資通安全基礎建設工作<sup>622</sup>。而依據行政院國家資通安全會報設置要點之規定<sup>623</sup>，資安會報下設有網際防護和網際犯罪偵防兩個體系，前者由資通安全辦公室（下簡稱資安辦）主辦，負責整合資安防護資源，推動資安相關政策，而資安辦依業務內容之不同綜合經濟部、教育部和行政院資訊處的資源；後者由法務部及內政部共同主辦，負

<sup>622</sup> 資料來源，行政院資通安全會報網站資料，網址：  
<http://archives.ey.gov.tw/Upload/WebArchive/11nicst/20120305/www.nicst.nat.gov.tw/content/application/nicst/background/guest-cnt-browsea7fe.html?ordinal=100100110011>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

<sup>623</sup> 資料來源，行政院資通安全會報網站資料，網址：  
<http://archives.ey.gov.tw/Upload/WebArchive/11nicst/20120305/www.nicst.nat.gov.tw/content/application/nicst/policy/guest-cnt-browsed147.html?ordinal=100100110021>，最後點閱日：2013 年 2 月 22 日。

責防範網路犯罪、維護民眾隱私、建立資通訊基礎建設安全等工作，並且分為個資保護及法制推動組(由法務部主辦)、防治網路犯罪組(由內政部主辦)、資通訊環境安全組(由國家通訊傳播委員會召集相關單位主辦)，資通訊環境安全組下還設有由國家通訊傳播委員會負責的「網路內容安全分組」，可知資安會報的業務係由政府機關與其辦理業務相關之不同部門的人員處理，該會報屬於跨部會之平臺。

## (二) 國家通訊傳播委員會透過資安會報召集各目的事業主管機關之優點

透過資安會報資通訊安全組網路內容安全分組召集各目的事業主管機關，將有以下優點：

### 1.提高政策決定層級

「網路內容安全分組」雖為資安會報資通訊安全組下的小組之一，然其召集層級為行政院，故若能由「網路內容安全分組」召集各目的事業主管機關，便可提升政策決定層級至行政院，將有利於政策推展。

### 2.可立即運作

資安會報在民國 90 年設置，迄今已 10 年有餘，是一運行已久的組織，其運作已相當順暢，若透過其下「網路內容安全分組」之跨部會平臺協助國家通訊傳播委員會召集各相關目的事業主管機關，無論在效率或資源分配上，均較由國家通訊傳播委員會獨自召集為佳。

### 3.可收資源整合之效

資安會報成立的宗旨是統籌並加速我國資訊通訊安全基礎建設，以強化資通訊安全能力，而防護機構成立目的在防止兒童及少年接觸有害身心發展的網路內容，成立過程中必接觸大量網路科技相關的資

訊，此時正可借用資安會報的專長和建議來討論所需的資源。

#### 4. 避免疊床架屋

資安會報下「網路內容安全分組」成員為教育部、文化部、內政部兒童局、內政部警政署、經濟部工業局、經濟部商業司、衛生署及通傳會<sup>624</sup>，與成立未來內容防護機構之相關目的事業主管機關相似，故若能藉由「網路內容安全分組」已有之平臺召集，將可避免疊床架屋之缺點。

#### 5. 合法性無疑

資安會報下之「網路內容安全分組」基於協助國家通訊傳播委員會之角度，提供跨部會平臺予國家通訊傳播委員會召集各目的事業主管機關，均不違反兒少權益法第 46 條第 1 項之立法目的和文義解釋，其合法性無疑。

除上述優點，國家通訊傳播委員會協請資安會報資通訊安全組之「網路內容安全分組」，召集各目的事業主管機關之建議，亦與國家通訊傳播委員會於 2012 年 8 月 7 日舉辦之「2012 網際網路內容防護高峰會議」結論不謀而合<sup>625</sup>。

---

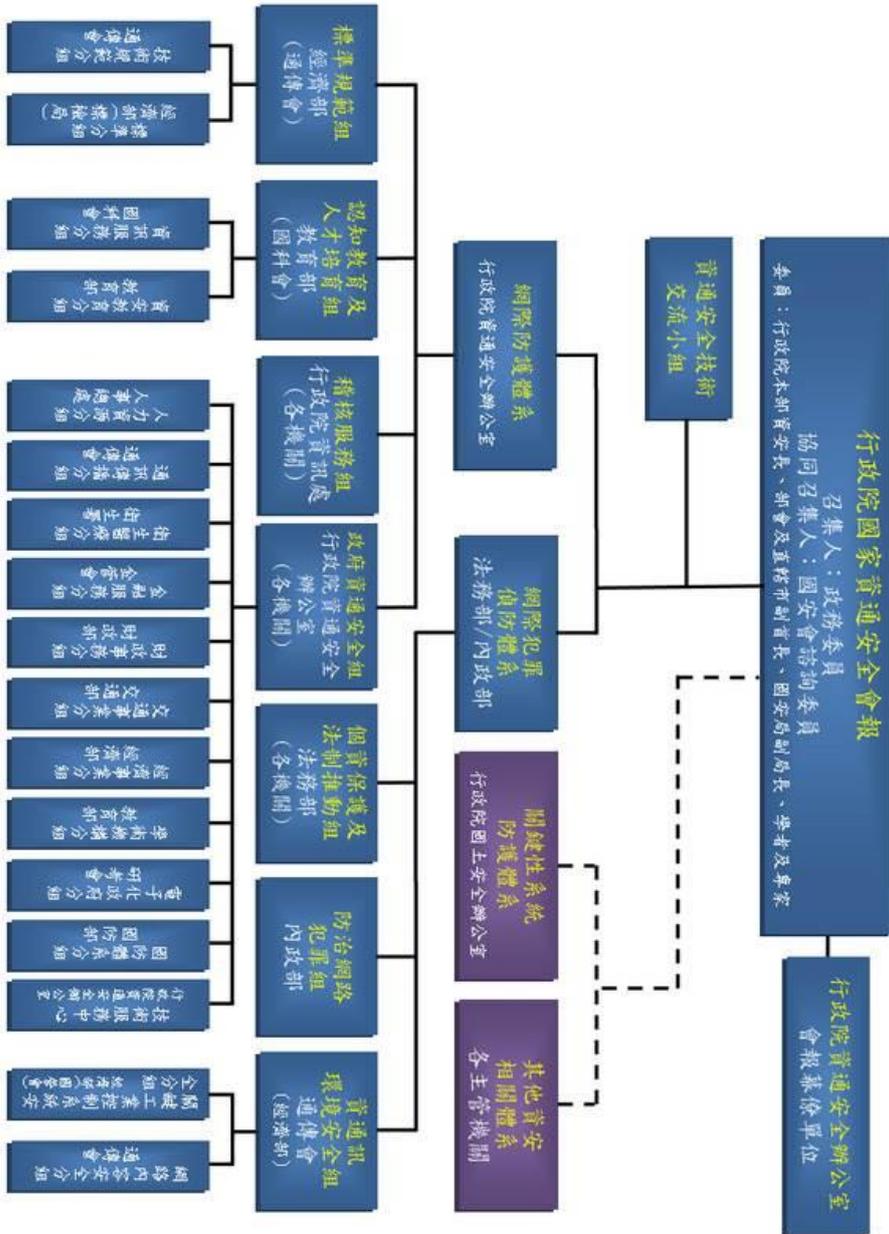
<sup>624</sup> 國家資通安全會報網路內容安全分組，網際網路內容管理基本規範及分工原則，頁 7，民 101。

<sup>625</sup> 2012 網際網路內容防護高峰會議圓滿閉幕，

<http://kidsafety.ncc.gov.tw/Highlights-more.asp?id=93>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

# 行政院國家資通安全會報組織架構圖

102年1月1日生效



※取自行政院國家資通安全會報網站<sup>626</sup>

圖 七-1 資安會報組織架構圖

<sup>626</sup> 資料來源，行政院資通安全會報網站資料，網址：  
<http://archives.ey.gov.tw/Upload/WebArchive/11nicst/20120305/www.nicst.nat.gov.tw/content/application/nicst/organization/guest-cnt-browse2c77.html?ordinal=100100110031>，最後點閱日：2013年2月22日。

## 第二節 民間團體態樣選擇與分析

國家通訊傳播委員會召集各目的事業主管機關後，按兒少權益法第 46 條第 1 項之規定，應委託民間團體成立防護機構，受委託的民間團體基於其對兒童及少年網路安全的專業與熱忱，或是對網路科技的專業，成立內容防護機構，執行兒少權益法第 46 條第 1 項的七大任務。為因應網際網路快速的特性，若要能有效處理兒童及少年使用網路遇到的風險和狀況，受委託的組織須具有彈性和應變快速的特性，方可迅速解決問題，民間團體與行政機關最大之差異在於其組織上與業務執行上具有高度的彈性與空間，更重要的是，相關的民間團體多對於參與的議題有高度的熱忱與相關非營利組織的社會資源，兒少權益法由受委託民間團體成立防護機構並運作之，不論是推廣活動、採購、晉用人才等，均能充分展現創意和活力，與網路空間的特性相符合；而且目前世界各國相當重視兒童及少年網路安全的議題，各國組織（特別是 non-government organization 即 NGO，與 non-profit organization 即 NPO）間對於網路安全議題都有相當的研究，彼此基於相同的理念互相交換資訊和研究成果，未來若要與世界各組織互通有無，由受委託民間團體執行內容防護機構，可免於以國家為主體所需的繁文縟節，更迅速與全世界關心相關議題之組織或非營利機構交換資訊及得到協助。

再者，兒少權益法第 46 條第 1 項關於國家通訊傳播委員會召集目的事業主管機關委託「民間團體」成立防護機構，此時「民間團體」應為新成立之民間團體、單一舊有民間團體或者由多個民間團體共同成立內容防護機制執行兒少上網安全之七大任務，在體制上均有討論之空間，本研究就民間團體之形式，將以國家通訊傳播委員會可依法委託一個新設立的民間團體、委託多個現有民間團體，和委託單一現有民間團體成立防護機構做優缺點之分析與探討。

## 一、國家通訊傳播委員會依法委託民間團體之三項選項

### 選項一：國家通訊傳播委員會委託多個現有民間團體成立內容防護機構

國家通訊傳播委員會委託多個現有的民間團體成立內容防護機構之優缺點，詳述如下：

#### （一）缺點：

##### 1. 民眾容易混淆

因兒童及少年網路安全防護依據兒少權益法第 46 條第 1 項規定共有七大任務，若依照任務內容不同而分別委託不同民間團體，當民眾遇到兒童及少年網路安全問題立即須解決時，將面臨多個與兒少網路安全有關的民間團體，民眾容易混淆與困惑甚至引起民怨。

##### 2. 案件轉介浪費時間

縱然民間團體間會互相轉介有關任務，但轉介過程需花費一定時日，無法即時解決問題，而兒少網路安全維護是與時間賽跑的工作，若因為任務分配、轉介等行政工作而延緩問題的處理，實屬得不償失。

##### 3. 主管機關不易管理

越多民間團體協助成立內容防護機構，需管理和監督事項越多，恐造成主管機關管理上的負擔，特別是兒童及少年網路安全事件，管理不周將影響未來內容防護機構之執行效能。

#### （二）優點：

國家通訊傳播委員會若委託不同的民間團體成立內容防護機

構，可依賴每個民間團體的專業，進行分工，加以民間團體多均有自有財源，在籌措經費過程中便有多元化之經費來源，避免面臨經費窘境。

## **選項二、國家通訊傳播委員會委託單一新的民間團體成立內容防護機構**

若以國家通訊傳播委員會召集各目的事業主管機關，委託單一新的民間團體處理兒童及少年網路安全，其優缺點詳述如下：

### (一) 缺點：

#### 1. 緩不濟急

設立一個新的民間團體須耗費相當時日，且因兒少權益法通過後已有相當時間，成立防護機構為各界引領期盼之要事，此時再成立一個新的防護機構恐緩不濟急。

#### 2. 政府需投入相當資源

成立新的民間團體需人力和營運成本，以「WIN 網路單 e 窗口」一年預算約為新台幣 1000 萬元為例，或以法律扶助基金會全國共 1 個總會和 21 個分會，總預算為新台幣 7 億 9,903 萬 1,000 元<sup>627</sup>，平均 1 個基金會一年所需預算為 36,319,590 元為例，可知若欲成立單一新的民間團體，政府須額外投入上千萬元資源，僅為成立民間團體用以建構未來內容防護機構，恐與政府現今逐年縮減預算編列之政策不符。

### (二) 優點：

受委託之單一新成立民間團體是為執行防護機制量身訂作，成立之目的將相當明確且符合未來內容防護機構之需求。

<sup>627</sup> 財團法人法律扶助基金會，財團法人法律扶助基金會 101 年度預算書，<http://www.laf.org.tw/upload/1353316612101-book.pdf>，最後點閱日：2013 年 4 月 28 日。

### 選項三、國家通訊傳播委員會委託單一現有民間團體成立內容防護機構

若以國家通訊傳播委員會委託單一現有民間團體成立內容防護機構，其優缺點詳列於下：

#### (一) 缺點：

單一現有民間團體本有其既有業務，可否全心全力投入未來內容防護機構執行，為需要面對的挑戰。

#### (二) 優點：

##### 1. 具相當業務執行經驗

現有民間團體已具相當執行專案的經驗，委託其成立內容防護機構應該可以迅速執行七大任務。

##### 2. 集中資源統籌管理

相較於國家通訊傳播委員會委託多個民間團體成立內容防護機構，若國家通訊傳播委員會委託一個民間團體成立內容防護機構，該民間團體因而取得所有資源，可將所有資源統籌管理，再依重點推廣主題之不同而分配，讓防護機構應執行之七大任務平均獲得各種資源。

##### 3. 代表性高

因為宣傳兒童及少年網路安全任務只有單一民間團體，目標較為明確，也可避免不同民間團體執行不同任務的缺點，民眾的認知上不至於發生錯誤，有助於日後尋求協助不會混淆。

##### 4. 政府監督容易

相較於委託多個民間團體，國家通訊傳播委員會對於單一民

間團體的監督相對容易，此時更能有效達到兒少權益法建構乾淨網路空間的目的。

## 二、小結

綜前所述，為避免多個民間團體會使民眾產生混淆，和單一新成立民間團體無法立即執行業務的情況，本研究建議國家通訊傳播委員會召集各目的事業主管機關委託單一現有民間團體，由其代表成立內容防護機構處理兒童及少年網路安全問題，不但可避免民眾產生混淆，還可以有效分配資源，主管機關也能有效並即時協助該民間團體及防護機構所遇到的各種問題。

茲整理各選項之優缺點如下表。

表格 七-1 委託民間團體之優缺點

※本研究自行整理。

委託民間團體（態樣）	優點	缺點
委託多個現有民間團體	可依賴現有團體之資源和專業	民眾容易混淆、案件轉介浪費時間、主管機關不易管理
委託單一新的民間團體	量身訂做	緩不濟急、政府需投入相當資源
委託單一現有民間團體	有專案執行經驗、任務明確、資源平均分配、代表性高、政府監督容易	可否有全力投入防護機構的執行

### 第三節 內容防護機構可行模式之探討

兒少權益法第 46 條第 1 項內容防護機構負責的任務相當複雜且多元化，且因為任務屬性不同，有些任務之執行需長期觀察和執行方能收其成效、有些任務恐以委外辦理的方式推動更有效益，故不同任務容有不同執行方法，為有效達成防止兒童及少年接觸有害其身心發展的網路內容的目的，立法者於兒少權益法第 46 條明訂由內容防護機構辦理統籌辦理七大任務，實為明智之立法選擇。

#### 一、成立內容防護機構之三種選項

##### **選項一、民間團體即為單一內容防護機構**

依據兒少權益法第 46 條第 1 項之規定，由國家通訊傳播委員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，並由內容防護機構辦理兒少上網安全之七大任務，在此一條文的解釋上，似由此民間團體成立內容防護機構，而此民間團體即為內容防護機構之可能，此架構的優缺點詳述如下：

#### (一) 缺點：

##### 1. 將嚴重影響營運

若由受委託民間團體擔任內容防護機構之工作，一旦更換受委託民間團體，民間團體派駐防護機構的人員也將受影響，而受委託之民間團體無法永不變更，故若民間團體即為防護機構，勢必將面臨民間團體定期更替，而影響行政營運的問題。

##### 2. 經驗無法傳承

內容防護機構的成立，是為長久執行七大任務或其他未來與

兒童及少年網路安全相關的措施，所以內容防護機構累積的經驗相當重要，若民間團體即為防護機構，一旦民間團體更替，累積的經驗都將可能隨著消失，對於內容防護機構的營運將是一種損失。

(二) 優點：

民間團體即為單一內容防護機構，在組織架構上雖可避免疊床架屋，任務執行上也可避免冗長的行政流程，然在實際運作可能影響營運，故本研究團隊並不建議以此種方式執行兒少權益法第 46 條第 1 項之七大任務。

**選項二、多個民間團體依據專業分工成立多個內容防護機構**

若由多個民間團體依據專業分工成立多個內容防護機構，其優缺點詳列如下：

(一) 缺點：

1. 浪費資源

若由負責各任務的民間團體分別成立內容防護機構，在人力配置及業務運作上，恐無法互相支援，且部分行政事務恐亦需重複處理，分開編列預算亦可能造成浪費資源之嫌。

2. 管理監督不易

多個民間團體依據專業分工成立多個內容防護機構，若遇有跨團體的業務，容易因為業務劃分不清而造成執行上的困擾，又因為每個民間團體各自有其運轉的方法，縱使各自負責不同任務，主管機關監督管理上也不容易。

(二) 優點：

依照各民間團體之專長，分別各自成立不同任務內容之內容防護機構，可收專業分工之效，且因為各個民間團體自有財源，未來防護機構籌措經費時，負擔也較輕。

### **選項三、由民間團體成立單一新的內容防護機構**

若由國家通訊傳播委員會召集各目的事業主管機關委託單一民間團體成立單一新的內容防護機構，並執行兒少上網安全之七大任務，其優缺點詳列如下：

#### **(一) 缺點：**

由民間團體成立單一新的內容防護機構，形同在民間團體外再另設一個組織，有疊床架屋之嫌。

#### **(二) 優點：**

##### **1. 量身訂做**

未來新的內容防護機構是為防護兒少上網安全所建構，所以若由民間團體成立單一新的內容防護機構，其內部組織、經費、預算和人員編制將根據兒少權益法七大任務量身訂做，實際執行兒少上網安全之七大任務時應較為順暢。

民間團體規劃此一內容防護機構時，可將未來應執行之兒少七大任務劃分清楚，並訂定完善的作業流程，嗣後推動相關業務上必能減少障礙。

##### **2. 代表性高**

成立單一新的內容防護機構，其代表性高，民眾需求助時，可避免因為有多個防護機構而混淆的缺點。

### 3. 管理營運容易

成立新的內容防護機構，可建立明確的管理監督機制，且成立單一新的內容防護機構，不會因為更換受委託民間團體而造成人員更替，進而影響營運，方能長久保存和傳承內容防護機構營運的經驗。

雖然成立新的機構須花一段時日，但謹慎規劃架構組織本就需要時間，唯有仔細思考現狀並同時考量未來兒童及少年網路安全業務發展後所設計出的組織架構方能長久使用，並達到防止兒童及少年接觸有害其身心發展的網路內容的目的。

## 二、小結

本研究建議國家通訊傳播委員會協請資安會報下之「網路內容安全分組」，召集各目的事業主管機關，委託單一現有民間團體成立單一新的內容防護機構後，由單一新的內容防護機構辦理兒少權益法第 46 條第 1 項之七大任務。不但可避免兒少上網安全不同業務執行間混亂沒有秩序、無法有效管理、資源分配不均的情況，且量身訂作所成立的內容防護機構可收業務掌理清楚、責任明確劃分之優點，也可避免因為更換受委託民間團體而造成人員更替，進而影響業務進行和經驗無法傳承的缺點。

表格 七-2 內容防護機構態樣之優缺點

※本研究自行整理。

成立內容防護機構（態樣）	優點	缺點
民間團體即為內容防護機構	不會疊床架屋	將嚴重影響營運、經驗無法傳承
多個民間團體成立多個	專業分工	浪費資源、管理監督不易

成立內容防護機構（態樣）	優點	缺點
內容防護機構		
成立單一新的內容防護機構	代表性高、管理營運容易、量身訂做	疊床架屋

#### 第四節 防護機構組織架構

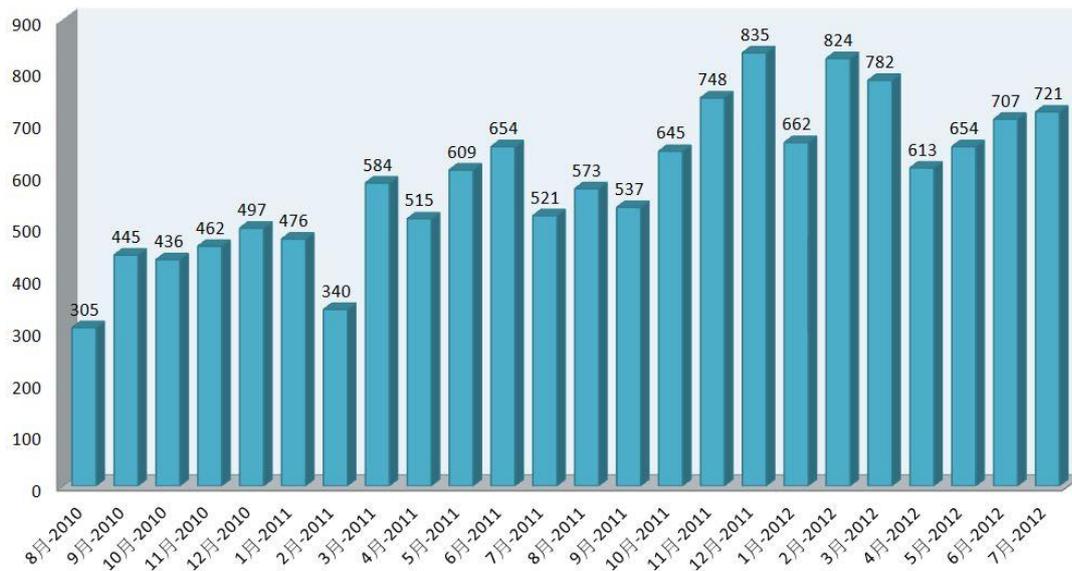
民間團體所成立之防護機構，是為辦理兒童及少年上網安全防護相關事項，其組織架構、人員編制與預算編列、經費來源與運作模式為何，至關重要，本研究綜合觀察美國、英國、韓國與澳洲關於兒童及少年上網安全防護措施，建議我國內容防護機構之組織架構設計如後所述。

##### 一、宜先整合 WIN 網路單 e 窗口

首先，綜觀本條所訂內容防護機構應辦理之各項任務，其中「申訴機制之建立與執行」目前國家通訊傳播委員會已委由「WIN 網路單 e 窗口」<sup>628</sup>辦理，民眾關於有害兒少身心健康之網路內容的申訴、該網路內容是否屬於應移除之不當內容以及協調網際網路業者移除等工作皆由該單位負責，不僅已廣為社會大眾所周知且運作狀況良好，成績有目共睹<sup>629</sup>，處理申訴案件之統計資料參下圖。

<sup>628</sup> 我要申訴，<https://www.win.org.tw/cap/tw/>，最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。

<sup>629</sup> 申訴統計月報，[https://www.win.org.tw/cap/tw/outcome/monthly\\_report/report\\_list.html](https://www.win.org.tw/cap/tw/outcome/monthly_report/report_list.html)，最後點閱日：2013 年 4 月 26 日。



※本研究摘自 WIN 網路單 e 窗口網頁。

圖 七-2 WIN 網路單 e 窗口 99 年 8 月至 101 年 7 月申訴案量

為免該單位與本內容防護機構同時存在，在組織架構上難免會有疊床架屋之疑慮，更會造成民眾與業者的困擾。因此本研究建議新成立之內容防護機構應與「WIN 網路單 e 窗口」整合為單一之內容防護機構，統合現有官方與民間資源，以辦理本條所訂之七大任務。

## 二、不宜由單一民間團體永久營運內容防護機構

依本條文義解釋觀之，本條所稱內容防護機構係委由民間團體成立，然內容防護機構不可能永久委由同一民間團體經營，故本應該明訂民間團體營運期間（例如：三年），並建立公正、透明之評選民間團體的程序，於受委託期間屆滿後，甄選出最優質的民間團體來從事內容防護機構的業務執行。

然定期汰換民間團體，雖然有助於內容防護機構的營運績效與活力，但業務執行之效率仍有賴經驗的累積，若因營運期間屆滿而汰換民間團體，即將該機構之人員全然置換，則新接手的民間團體勢必要從頭開始摸索，過往的營運經驗將無法累積與傳承，恐不利內容防護

業務之推展，故本研究認為永久委由同一民間團體經營內容防護機構，有執行上之困難，而定期汰換民間團體，又有前述之缺點，因此建議內容防護機構實不宜由單一民間團體營運。

### 三、建議民間團體應僅成立防護機構而不負責營運

因為難以期待永久由同一民間團體經營防護機構，且為避免因定期汰換民間團體所造成營運上的危機，本研究建議民間團體僅成立防護機構而不負責營運。

而且兒少權益法第 46 條第 1 項雖規定由國家通訊傳播委員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，卻未規定民間團體於成立內容防護機構後應繼續負責執行，故本研究認為，受委託之民間團體僅成立防護機構而不負責營運，並不違反法律之規定。

### 四、應組成防護機構監督管理委員會

為能有效監督未來防護機構業務進行，確保其正常運作及健全發展，本研究建議可成立內容防護機構監督管理委員會，監督管理及審核未來防護機構的營運。

監督管理委員會之組成方式和運作，故本研究建議如下：

#### （一）監督管理委員會執掌

1. 監督和評估內容防護機構營運計畫決策之執行
2. 監督內容防護機構財產、基金、孳息保管運用情形
3. 監督內容防護機構之資源管理
4. 監督內容防護機構之規則制定、修改和廢除
5. 監督內容防護機構財務狀況和業務狀況

#### （二）人員組成

委員除由主管機關指派相關人員擔任外，本研究建議主管機關可從法律、會計或其他兒少網安專業領域中選出 9 位委員，執行各項監督管理及審核事項。

### （三）任期

為使監督管理委員會可以有效發揮監督管理之責，任期訂為三年為一任，可連任一次。

## 五、防護機構組織架構

內容防護機構的架構和性質，與未來業務的運作息息相關，若有良好的設計架構，便可有效監督和評估營運成果。泛觀國內以謀求公益為目的之團體，多以社團法人或財團法人之型態為主，例如：社團法人中華白絲帶關懷協會和財團法人勵馨社會福利事業基金會，也有行政機關委託外部人員辦理的方式行之，例如：WIN 單 e 窗口。社團法人是由社員組成之團體，而社員總會為最高決策機關；而財團法人為財產集合而成之團體，成立後不得將財產分配於財團之構成分子；至於行政機關委託外部人員辦理，是依據政府採購法將勞務委任給外部人員，透過公開招標的方式，由得標的廠商辦理受委任的勞務。

兒少權益法第 46 條雖明訂由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，但未明確規定內容防護機構之性質為何，而通訊傳播主管機關，即國家通訊傳播委員會，於 102 年 5 月 27 日<sup>630</sup>公布之招標案「102 年及 103 年度網際網路內容防護機構計畫」，其委託案計畫書<sup>631</sup>中並未明確指定內容防護機構之組織性質，僅載明計畫概述、計畫執行人員、地點及設備和委託辦理工作項

<sup>630</sup> 「102 及 103 年度網際網路內容防護機構計畫」委託案【案號：NCCL102012-1020524】（第 1 次公告），

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?type=&site\\_content\\_sn=580&is\\_history=0&pages=0&sn\\_f=28998](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?type=&site_content_sn=580&is_history=0&pages=0&sn_f=28998)，最後點閱日：102 年 6 月 12 日。

<sup>631</sup> 國家通訊傳播委員會，國家通訊傳播委員會「102 及 103 年度網際網路內容防護機構計畫」委託計畫書，頁 2-5，中華民國 102 年 5 月。

目，即表示國家通訊傳播委員會以招標方式委託外部人員執行兒少網路安全相關任務。

兒少權益法自 100 年修正公布迄今已 2 年，同法第 46 條規定所規定之內容防護機構尚未成立，然兒少網安之重要性刻不容緩，故國家通訊傳播委員會初以委託計畫之形式推行，期能解決日漸嚴重的兒少網安問題，但考量未來內容防護機構中長期的營運發展，未來防護機構業務須能穩定推行，對兒少網安之觀察研究和網路內容分級、過濾必須持續進行，故本研究建議未來內容防護機構應以財團法人之性質存在，優點如下：

- (一) 財團法人可成為財產權之主體，捐助成立後財產屬於法人
- (二) 財團法人可永續經營，利於推動兒少上網安全
- (三) 財團法人晉用人才較為彈性，不受公務人員人事制度限制
- (四) 由財團法人推動業者自律，可做為政府與業者間的緩衝

以下就未來內容防護機構組織架構的將以財團法人型態為藍本進行設計。

未來防護機構應設有董事會，為防護機構最高決策單位；秘書長一人，統籌營運全盤事務；秘書長下分設五組：行政事務組、申訴處理組、行銷推廣組、研究發展組和師資培育組，各組業務分述如下：

#### (一) 董事會

董事會為防護機構最高決策單位，由 5 至 9 位無給職董事組成，置董事長一人，由董事互推之，對外代表內容防護機構，綜理會務。董事會職責如下：

- 內容防護機構營運方針及計畫之訂定
- 內容防護機構之預算編列

- 經費之籌措與管理
- 內容防護機構之資源管理分配
- 內容防護機構之規則制定、修改和廢除
- 內容防護機構與國際交流合作之處理
- 其他重大事項之決定

董事宜從對於兒少上網安全領域學有專精之學者、專家、業者和其他民間團體代表中遴選，方能正確有效擬定未來內容防護機構之營運方針；未來內容防護機構之董事亦須遴選具募款及財金專長者，有利於內容防護機構自給自足，以減輕未來政府編列預算之壓力。

## （二）秘書長

秘書長建議採專任、有給職方式，由負責監督之委員會選任 1 人擔任，其職責包括推動本機構業務執行、管理並監督各組執行業務狀況、統籌並協調各組事務、管理跨組別業務推展等事務，亦需負責本機構日常營運事項之決策等重要事項。

## （三）行政事務組

該組負責內容防護機構之法務、財務、會計、人事、總務等日常營運之相關事務。

## （四）申訴處理組

本研究建議整併 WIN 網路單 e 窗口至申訴處理組，借助已設置完善之申訴處理管道，負責處理民眾申訴及通報案件，並藉由專業人員判斷處理，將民眾之申訴案件轉請相關權責機關或網路平臺業者為妥善處理，例如：移除有害兒少身心健康之內容、函請檢警進行相關處理等，並將對應否移除有所爭議之案件轉「網路內容評議小組」評定之，使民眾對於網路內容安全之疑慮以及網際網路業者的異議，皆能

獲得迅速的回應。

#### (五) 行銷推廣組

未來內容防護機構對於「內容分級制度之推動及檢討」、「過濾軟體之建立及推動」、「兒童及少年上網安全教育宣導」以及「推動網際網路平臺提供者建立自律機制」等任務，均有行銷、推廣活動辦理之任務需要，例如：協助推動免費過濾軟體的使用、持續推動強化父母了解兒少網路安全觀念。行銷活動企劃案之擬定與撰寫；針對學校、教師、家長、兒童、少年與網路業者之推廣業務；新聞發佈、公共關係、國際兒少上網安全組織的合作與媒體關係之維護與聯繫等相關事項，皆由本組負責推動之。

#### (六) 研究發展組

未來防護機構在「兒童及少年使用網際網路行為觀察」、「過濾軟體之建立及推動」以及兒童與少年上網安全防护相關議題，有建立兒少網路觀察報告的交換平臺、補足現有觀察報告不足，及考察國際發展趨勢等需要，並應定期發布兒少網安白皮書，說明我國目前兒童及少年使用網路的情形，並提出未來應對兒少網安問題的方法，讓全民了解並可作為政府未來政策擬定的參考，本研究建議由研究發展組處理。

#### (七) 師資培育組

依本研究建議，各國小、國中與高中擔任資訊教育課程之教師，必須完成網路安全教育課程、通過考試並取得網路素養專業證照方能取得授課資格。因此，有關網路安全教育課程之設計、考試內容與及格授證等相關事宜則由本組負責之。

表格 七-3 兒少權益法七大任務及主要相應組別

※本研究自行設計。

兒少權益法七大任務	主要相應組別 <sup>632</sup>
兒童及少年使用網際網路行為觀察	研究發展組、行銷推廣組
申訴機制之建立及執行	申訴處理組
內容分級制度之推動及檢討	研究發展組
過濾軟體之建立及推動	研究發展組、行銷推廣組
兒童及少年上網安全教育宣導	研究發展組、行銷推廣組、師資培育組
推動網際網路平臺提供者建立自律機制	研究發展組、行銷推廣組
其他防護機制之建立及推動	研究發展組

## 六、修法建議

本研究既以財團法人為藍本設計內容防護機構，而以財團法人組織型態運作之優點，已如前述，茲不贅述，然現行兒少權益法第 46 條並未明文要求內容防護機構以財團法人之型態運作，因此建議於兒少權益法中明定內容防護機構之組織型態，使之有明確法律依據，故本研究建議於兒少權益法第 46 條增修第 5 項，詳如下述。

又按民法第 60 條第 1 項<sup>633</sup>及第 62 條前段<sup>634</sup>之規定，財團法人由捐助人訂定捐助及組織章程，依照本研究建議，內容防護機構以財團法人的型態由國家通訊傳播委員會成立，國家通訊傳播委員會即為內容防護機關之捐助人，基於權責相符之原則，國家通訊傳播委員會既為代表國家捐助之機關，即為內容防護機構之主管機關，故本研究建議兒少權益法第 46 條後宜增列第五項，即「第一項之內容防護機構應

<sup>632</sup> 因行政事務組須支援所有庶務，故不列入。

<sup>633</sup> 民法第 60 條第 1 項「設立財團者，應訂立捐助章程。但以遺囑捐助者，不在此限。」

<sup>634</sup> 民法第 62 條「財團之組織及其管理方法，由捐助人以捐助章程或遺囑定之。捐助章程或遺囑所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，為必要之處分。」

為財團法人，其捐助及組織章程由主管機關另定之。」，以確保組織運作於法有據。

又因為主管機關為國家傳播委員會，其所捐助成立之財團法人應參照「國家通訊傳播委員會審查通訊傳播財團法人設立許可及監督要點」(下稱監督要點)，監督要點第4條第1項明文規定，「財團法人捐助章程應記載事項如下：(一)目的、名稱、主事務所及分事務所。(二)捐助財產之種類、總額及保管運用方法。(三)業務項目及其管理方法。(四)董事及設有監察人者，其名額、產生方式、任期及選(解)任事項。(五)董事會之組織、職權及決議方法。(六)解散或撤銷、廢止許可後賸餘財產之歸屬。(七)董事任期屆滿不及選任時，其延長執行職務至新任董事就職時為止之期限。設有監察人者，亦同。」故日後內容防護機構的章程應記載前述事項，按監督要點第3條第1項<sup>635</sup>之規定，向主管機關即國家通訊傳播委員會申請許可後，並向所在地之法院聲請登記。

## 七、未來防護機構之人員編制與預算建議

綜合考量人員與預算的有效運用，本研究建議，未來內容防護機構營運初期不宜大規模招募人員，應視未來營運狀況和業務繁雜程度，酌情晉用人才。

### (一) 人員編制

故未來防護機構整併「WIN 網路單 e 窗口」後，在人員設置上，宜採中小型規模，應設置秘書長 1 人、各組組長 5 人以及各組工作人員 14 人，即有給職人員合計共 20 人，各組人員(含組長)配置如下：行政事務組 3 人、申訴處理組 4 人、行銷推廣組 4 人、研究發展組 4

---

<sup>635</sup> 國家通訊傳播委員會審查通訊傳播財團法人設立許可及監督要點第3條第1項「財團法人之設立，應依捐助章程規定設董事，並依民法第五十九條規定向本會申請許可後，向事務所所在地之法院聲請登記。」

人、師資培訓組 4 人。

## (二) 預算建議

依本研究建議人員配置狀況，未來防護機構機構營運預算預估每年需要新台幣（以下同）2000 萬元，詳述如下：

### 1. 人事成本：1134 萬元

人事成本包括秘書長月薪 7 萬元、組長月薪 5 萬元（5x5）、組員月薪 3.5 萬元（3.5 x 14），一個月人事成本共新台幣 81 萬元，一年以 14 個月計算，一年為 1134 萬元。

### 2. 行政成本：新台幣 266 萬元

行政成本包含工作人員之勞健保、退休金、房租費用、水電費用、一般行政費用。

### 3. 行銷推廣活動與研究發展費用 600 萬元。

## 八、經費來源

表格 七-4 經費來源

※本研究自行設計。

來源	金額（新台幣/年）	備註
WIN 單 e 窗口	1000 萬	現有經費
政府補助	1000 萬	每機關 250 萬
民間籌措財源	300 萬	三大電信業者、微軟、Google、雅虎

網路安全素養專業證照收入	400 萬	國小 2657 所、國中 740 所、高中職 606 所 合計約 4000 所。每所 3 位資訊老師
--------------	-------	---

本研究建議內容防護機構應與「WIN 網路單 e 窗口」整合，目前「WIN 網路單 e 窗口」每年營運費用約為 1000 萬元，本防護機構與之整合後，每年營運費用缺口約為 1000 萬元，該缺口之補足可考慮由以下幾種方式尋求財源：

### (一) 官方預算

由相關政府部會編列預共 1000 萬元的預算，由政府編列預算較為穩定，可避免因經費問題干擾內容防護機構之立場。

### (二) 向民間與業者募款

觀察國外實例，許多電信業者和網路服務業者因為注意企業形象，不乏捐助成立非政府組織（Non-Governmental Organization）來推動兒少上網安全相關措施，民間關注此議題者亦不少，因此本研究建議可向民間與業者募款，然因募款來源變動較大，未免造成經費預估有所出入，故額度不宜設定太高，可將目標設應為 300 萬元。

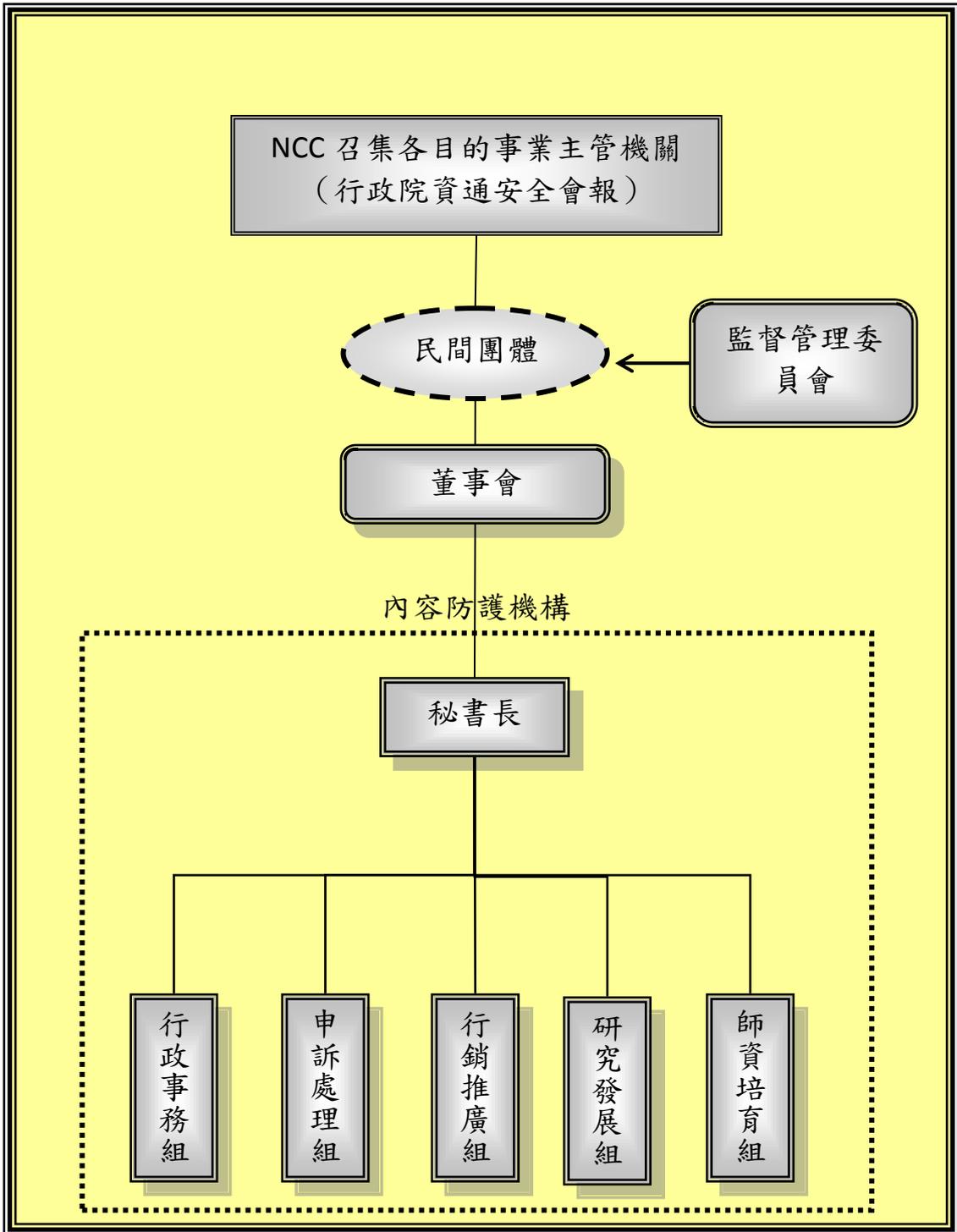
### (三) 自籌財源

本研究建議，未來內容防護機構應辦理各級學校資訊教育課程授課資格之受訓、考試與網路素養專業證照發放，諸如課程報名費、考試報名費、證照費等，皆可作為營運經費之來源。據統計資料顯示，目前全國國民小學數量為 2,657 間、國民中學數量為 740 間，和高中、高職為 509 間<sup>636</sup>，以每間學校約需要 3

<sup>636</sup> 教育部，[https://stats.moe.gov.tw/files/main\\_statistics/f.xls](https://stats.moe.gov.tw/files/main_statistics/f.xls)，最後點閱日：2013 年 4 月 29 日。

名資訊教師估計，約有 1 萬名教師需取得資訊教育課程授課資格，以每位教師受訓費用新台幣 1500 元到 2000 元計算，扣除講師費、場地費等成本，應有 1000 元的淨收入，約可自籌 1500 萬至 2000 萬的經費，假設以三年期間分批輔導此 1 萬名教師取得授課資格，並規定該授課資格之有效期限為三年，期滿後必須重新受訓，則本機構每年至少可自籌 500 萬以上之營運經費，可有效減輕政府負擔。

本研究對未來防護機構的財源籌措初步規劃如上，因政府預算、募款和自籌財源合計已超過預估未來防護機構一年營運所需，營運之後若募款和自籌財源部分可逐漸滿足未來防護機構營運所需，日後防護機構縱使需要政府經費支持，數額應能逐年減少，進而減輕政府編列預算之壓力。



※本研究自行設計。

圖 七-3 內容防護機構組織架構圖

## 第八章 結論

### 一、近五年國內兒童及少年網路使用情形調查研究報告研究蒐集與分析

#### (一) 近五年國內兒童及少年網路使用情形調查報告

根據觀察，國內兒童及少年網路使用情形有以下現象：

##### 1. 少年上網時間每日超過二小時，青少年每日超過三小時

根據研考會的報告顯示，12 至 14 歲少年上網時間於 96 年為每天 126 分鐘，99 年則略增為 135 分鐘；而 15 歲至 20 歲之青少年，則一直維持在每日 186 分鐘的上網時間<sup>637</sup>。

##### 2. 兒童及少年使用行動上網比例急速攀升

所謂行動上網指使用手機、PDA 及手提電腦在戶外無線上網。根據研考會 97 年至 100 年的調查報告顯示，12 至 14 歲者，使用行動上網的比例從 23.5%，上升至 64.2%；而 15 歲至 20 歲者，自 43.7% 提升至 76.7%，顯見兒童及少年行動上網的使用比例均有顯著的上升<sup>638</sup>。

##### 3. 兒童及少年大多已使用社群網站

因為網路的盛行，使用網路者在過去幾年也從旁觀者轉換成內容提供者，此亦為 Web 2.0 的概念，而研考會調查報告的調查焦點，也從使用部落格轉化成社群網站之應用。

因為社群網站的崛起，研考會的研究報告自 99 年開始調查曾接觸、使用或經營 MSN、Facebook、部落格、Plurk 或 Twitter 等社群網站之比例，12 至 14 歲的人佔 73.1%，而 15 至 20 歲的

<sup>637</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，青少年網路使用時間調查相關部分。

<sup>638</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，青少年行動上網之使用調查部分。

人，則佔 82%。顯見社交網站的潮流在年輕人的族群中顯而易見，兒童及少年大多已使用社群網站<sup>639</sup>。

#### 4. 兒童及少年使用電子商務者逐年增加

根據研考會的調查，兒童及少年使用網路的目的以使用電子商務和網路遊戲為主軸。電子商務包含線上金融和線上交易，自 97 年起至 100 年止，12 至 14 歲使用網路購物者，已從 15.1% 上升至 20.8%；15 至 20 歲者，則從 43.9% 上升至 56%，可見兒童及少年使用網路購物的趨勢呈現穩定成長的狀態<sup>640</sup>。

#### 5. 兒童及少年使用網路的主要目為線上遊戲

兒童與青少年休閒娛樂的方式，也因為社會型態的改變而與過往不同，休閒活動也逐漸成為青少年使用網路的目的。根據研考會調查報告顯示，自 96 年起至 98 年止，12 至 14 歲之群組，在網路上從事休閒活動者從 91.7% 上升至 93.2%，而 15 至 20 歲者，則從 93% 上升至 95.8%，均呈上升趨勢；有趣的是，自 99 年起研考會的個人家戶數位落差調查報告開始探討少年上網之動機，進而發現，有 94.9% 的 12 至 14 歲的少年是因為線上遊戲而使用網路，15 至 20 歲者則有 72.7%；100 年的調查中，12 歲至 14 的群組有 88.1% 接觸過線上遊戲，15 至 20 歲者，則有 86.6%。

#### 6. 兒童及少年主要上網場所依序為：家中、學校和網咖

根據財團法人網路資訊中心所做從 96 年自 99 年的調查報告，及白絲帶關懷協會 2007 年、2008 年 2010 年和 2011 年所做的調查報告中顯示，兒童及少年主要上網場所依序為家中、學校和網咖<sup>641</sup>。

#### 7. 兒童及少年上網安全意識薄弱

<sup>639</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，是否使用社交網站-上青少年 Web 2.0 使用之情形。

<sup>640</sup> 請參閱第二章第一節政府機關報告，使用網路目的之調查—青少年以網路為電子商務之調查。

<sup>641</sup> 請參閱第二章第二節民間團體報告，上網場所之調查—網咖之使用比例部分介紹。

兒童及少年上網自我保護的資訊能力，與兒童及少年的網路安全意識息息相關，財團法人資訊中心自 99 年起，將是否會擔心網路安全加入調查的項目中，截至 100 年止，發現 12 至 14 歲的少年，有高達 30.38% 的人完全不擔心網路安全的問題，15 至 19 歲者也有 51.89% 完全不擔心網路安全的問題。

## (二) 近五年國內兒童及少年網路使用情形之六大問題

本研究分析國內所有調查報告，發現近年來兒童及少年網路使用有以下六大問題，值得相關政府機關重視：

### 1. 上網成癮現象

網路成癮，指衝動失去控制後，所表現出來的失常行為，乃一種「行為性成癮」。根據教育部自 98 年 11 月起進行之「學生安全上網與資訊素養」現況調查與分析計畫可知，我國國小學童，可能有網路沉迷傾向者，佔 12.10%，網路成癮高危險群，佔 20.40%；國中學童可能有網路沉迷傾向，佔 14.50%，網路成癮高危險群，佔 23.70%；高中學童，可能有網路沉迷傾向，佔 18.90%，網路成癮高危險群，佔 32.30%。而容易上網成癮者，比起非成癮者，對網路較有興趣，且認為網路有互動性，因此容易導致學業成就差和社交圈所小的結果。青少年長期使用臉書等社群網站，也可能造成上癮現象<sup>642</sup>。

### 2. 青少年易沉迷於網咖

網咖為提供電腦、網路和飲食的地方。「國小高年級學童網咖沉迷探究」<sup>643</sup>指出，青少年容易為受同儕肯定和享受成就感等原因而前往，若無一定的管制，易產生毒品、幫派等問題，而衍生青少年學業成就差等結果。

<sup>642</sup>請參閱第二章第三節研究分析－現象與問題之連結，青少年上網成癮部分介紹。

<sup>643</sup>參閱林忠正，國小高年級學童網咖沉迷探究，研習資訊，第 23 卷第 1 期，頁 99，95 年 2 月。

### 3. 電子商務犯罪之危險社群

「青少年網路偏差行為與預防之探討」<sup>644</sup>指出，電子商務犯罪與青少年息息相關的例子，包含利用拍賣網站上放出虛假消息，使人陷於錯誤而匯款後，卻未如期交付貨物；或以「木馬程式」取得他人帳號、密碼，偷取網路遊戲之寶物，並藉此販賣圖利等網路駭客的行為；或盜用朋友帳號密碼的情況。若無良好的交易環境和網路安全意識，青少年容易成為詐欺、侵害著作權、侵害個資保護案件的當事人。

### 4. 網路霸凌現象嚴重

網路霸凌指利用網路將霸凌內容以文字、圖片、視訊等方式散播出去，使受害者孤獨承擔傷害的行為。根據兒童福利聯盟文教基金會「2012年虛擬霸凌調查報告」顯示，已有40%的兒童及少年可能成為網路霸凌的犧牲者，再根據金車教育基金會「2012年的網路問卷調查」結果，有28.2%的青少年認為網路霸凌的情形「非常嚴重」，有30.11%則認為「嚴重」，亦即將近六成之青少年認為網路霸凌現象嚴重。

### 5. 網路交友之性侵害案件逐年升高

根據內政部家庭暴力及性侵害防治委員會所做的統計調查，96年通報之網友性侵案件共718件，其中未滿18歲的性侵被害人高達492位，100年通報的性侵案件共13686件，由網友所為的性侵案件佔824件，未滿18歲的兒童及少年更高達589位，顯示網路交友而導致之性侵問題十分嚴重。

### 6. 網路不當資訊泛濫

網路上雖然充斥各種資訊，使兒童及少年可用其增廣見聞，但也容易接觸暴力、色情和血腥等內容，根據兒童福利聯

---

<sup>644</sup> 參閱青少年網路偏差行為與預防之探討，網頁資料：  
<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/70/70-04.htm>，最後點閱日 2013 年 4 月 17 日

盟文教基金會的調查報告顯示，臺灣入口網頁資訊平均每天出現 10 次兒少不宜之訊息，包含充滿性暗示之連結、恐怖靈異的畫面等，長期接觸容易對兒童及少年身心發展造成不當影響。

## 二、國外網路內容規管方式、網際網路業者自律情形及對網際網路內容監理的法律架構

### (一) 國外網路內容主管機關

本研究受委託研究英國、美國、澳洲和韓國關於網路內容規管方式，因為各國的歷史背景和政府組織不同，所以主管機關也有所不同。

#### 1. 英國

英國雖由通訊傳播管理局（Office of Communications）掌管電視、廣播、固定網路、手機和無線電波事務，但網路內容卻非其管轄範圍，而是由民間團體英國網路觀察基金會（Internet Watch Foundation）所監督<sup>645</sup>。

#### 2. 美國

美國的網路內容是由聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission）管理，其同時為美國通訊傳播主管機關，主管電信、媒體和資訊科技<sup>646</sup>。

#### 3. 澳洲

澳洲的網路內容由澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）管理，其同時亦為澳洲的傳播、網路、無線電通訊及電信的監督機關<sup>647</sup>。

#### 4. 韓國

---

<sup>645</sup> 請參閱第三章第一節網路內容規管方式，關於英國部分的介紹。

<sup>646</sup> 請參閱第三章第一節網路內容規管方式，關於美國部分的介紹。

<sup>647</sup> 請參閱第三章第一節網路內容規管方式，關於澳洲部分的介紹。

韓國的網路內容由韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）監督，但有關網路內容的政策和法規則是由韓國放送通信委員會（Korea Communications Commission）擬定<sup>648</sup>。

## （二）國外網際網路業者自律情形

### 1. 英國

英國網路服務業者協會(The Internet Services Providers' Association)訂定會員守則，要求所有會員，即網路服務業者必須遵守，會員守則明訂與英國網路觀察基金會(Internet Watch Foundation)合作，若英國網路觀察基金會發現網路不當資訊，會員願與之配合移除不當連結和內容<sup>649</sup>。

### 2. 美國

美國業者自行採用網際網路內容分級協會(Internet Content Rating Association)內容分級制度(RSACi)為自律方式，將自己的網站內容分級，再由網路使用者自行決定可以瀏覽哪些等級的內容，將選擇權交還網路使用者手上<sup>650</sup>。

### 3. 澳洲

澳洲政府根據廣播電視服務法(Broadcasting Service Act)的規定，由澳洲網際網路業者協會(Internet Industry of Association of Australia)代表制定產業準則，並要求其會員遵守，澳洲通訊與媒體管理局(Australian Communications and Media Authority)將定期考核<sup>651</sup>。

### 4. 韓國

---

<sup>648</sup> 請參閱第三章第一節網路內容規管方式，關於韓國部分的介紹。

<sup>649</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，有關英國部分的介紹。

<sup>650</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，有關美國部份的介紹。

<sup>651</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於澳洲部分的介紹。

韓國無明顯業者自律的行為，但政府正積極推動中，並提出「SafeNet」的分級制度，讓願意自律的業者自行分級，以期所提供之資訊能受大眾信賴<sup>652</sup>。

### (三) 國際網際網路內容監理的法律架構

#### 1. 英國

英國監理網路內容的法律並非規定在同一部法律中，而是散見在各部法律裡，其中關於散播猥褻和不雅資訊的相關法律有通訊傳播法（Communications Act 2003）、猥褻出版品法（Obscene Publications Act 1959）；利用網路散播信件或通訊內容，而意圖讓人感到焦慮和畏懼的相關法律有惡意溝通法（Malicious Communications Act 1988）、騷擾防治法（Protection of Harrassment Act 1997）、公共秩序法（Public Order Act 1986）；至於以保護兒童為目的的法律則有兒童保護法（Protection of Children Act 1978）和性侵害法（Secual Offences Act 2003）<sup>653</sup>。

#### 2. 美國

美國政府曾數度立法管制網路內容，例如 1996 年的通訊端正法（The Communications Decency Act of 1996）、兒童線上保護法（Child Online Protection Act），但都被美國最高聯邦法院宣告違憲。後來美國國會在 2000 年 12 月立法通過兒童網際網路保護法（Children's Internet Protection Act），規定學校和圖書館必須安裝「反色情」（E-Rate）過濾裝置進行電子過濾，依舊遭美國人民自由聯盟（American Civil Liberties Union）與美國國圖書館協會（American Library Association）控告違憲而上訴到美國聯邦最高法院，但這次美國聯邦最高法院認為兒童網際網路保護法（Children's Internet Protection Act）的目的為保護未

---

<sup>652</sup> 請參閱第三章第二節業者自律，關於韓國部分的介紹。

<sup>653</sup> 請參閱第三章第三節網路內容監理的法律架構，關於英國部份的介紹。

成年人的利益，所以維持合憲的結論。另有兒童網路隱私保護法（Children's Online Privacy Protection Act），賦予家長更大的權限，以便掌控網站或線上服務業者蒐集 13 歲以下兒童的個人資訊<sup>654</sup>。

### 3. 澳洲

澳洲關於網路內容的規管架構，建立在國家分類計畫（National Classification Scheme）的分類標準上，即以 1995 年的出版品、電影和電腦遊戲分級法（Classification (Publications, Films and Computer Games) Act）為主架構，澳洲各省和領地再自行訂定執行條例予以補充。在出版品、電影和電腦遊戲分級法（Classification (Publications, Films and Computer Games) Act）的規定中，清楚明訂由國家分類委員會和分級覆議委員會做出對出版品、電影和電腦遊戲的分級，而分級的標準也明訂在法律中。至於網路服務者，包含網路內容和其他相關業者的規範，則規定在廣播電視服務法（Broadcasting Services Act 1992）第 216 B 條和第 216 D 條<sup>655</sup>。

### 4. 韓國

韓國規範網路內容最重要的法律為資訊傳播網路利用之促進及資訊保護法（Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection），主要規範審議網路內容中的違法資訊，並調解網路中關於誹謗事件的糾紛。另有青少年保護法（Juvenile Protection Act）授權韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）可封鎖載有違法內容的網站，或通知網站業者移除不當訊息<sup>656</sup>。

---

<sup>654</sup> 請參閱第三章第三節網路內容監理的法律架構，關於美國部份的介紹。

<sup>655</sup> 請參閱第三章第三節網路內容監理的法律架構，關於澳洲部份的介紹。

<sup>656</sup> 請參閱第三章第三節網路內容監理的法律架構，關於韓國部份的介紹。

### 三、國外規範兒童及少年上網安全防護措施

#### (一) 英國

英國兒童及少年上網的比例逐年升高，可能面臨隱私、誘導、色情圖片、網路霸凌和不良內容等問題，因此英國政府在 2008 年委請拜倫教授 (Dr. Tanya Byron) 以兒少上網為主題，出具獨立研究報告「兒童所在更安全的數位世界：拜倫報告」(Safer Children in a Digital World: The Report of the Byron Review)<sup>657</sup>，英國政府因此成立英國兒童網路安全委員會 (UK Council for Child Internet Safety) 專門處理兒童少年保護事務，包含兒童及少年上網安全。

2010 年拜倫教授針對兩年來英國對兒少保護的作為再提回顧報「兒童在數位世界中更安全嗎？回顧自 2008 年的拜倫報告」(Do We Have Safer Children in a Digital World? A review of Progress since the 2008 Byron Review)<sup>658</sup> 指出兒少網路安全問題的解決應該分成三部分：提高公共意識、改善教育和公司和網路業者的角色。英國政府後續便以該回顧報告設計提高公共安全意識的標籤，設計並推廣兒童及少年網路安全教育課程，並與業者合作，擬推行家長控制計畫<sup>659</sup>。

#### (二) 美國

美國兒童和青少年在過去十年間，上網的人數和頻率都逐年上升，因此美國政府一直擬對網路內容進行管制，但在立法的過程中，不論是通訊端正法 (The Communications Decency Act) 和兒童線上保護法 (Child Online Protection Act) 皆被美國聯邦最高法院宣布違憲已如前述，然兒童網際網路保護法 (Children's Internet Protection Act) 立法通過後，所採取的「反色情」過濾裝置進行電子過濾 (E-Rate)，

<sup>657</sup> 已收錄於全文電子檔案光碟片。

<sup>658</sup> 已收錄於全文電子檔案光碟片。

<sup>659</sup> 請參閱第四章第一節英國部分的介紹。

是以技術保護的方式，阻隔或過濾網路上的猥褻、兒童色情等對未成年人有害的資訊。

此外，美國聯邦政府司法部（U.S. Department of Justice）轄下的打擊兒童網路犯罪會報（Internet Crimes Against Children Task Force Program）提供美國各州或地方執法機關，有關以兒童及少年為對象犯罪的幫助<sup>660</sup>。

### （三）澳洲

澳洲的兒童及少年在過去 5 年內的上網比例也逐年升高，且家中是兒童最常使用網路的場所，為保護兒童及少年免於網路上問題的侵害，澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）要求網路業者應提供過濾軟體給其客戶使用，也成立申訴系統受理不當內容的投訴，更透過國際網路檢舉熱線聯盟（International Association of Internet Hotlines）處理境外不當內容的事務。

若網路業者遭民眾投訴有被禁止或可能被禁止的網路內容，澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）便有權通知業者移除內容或連結，且對於分類等級為 MA 15+和 R18+的內容，也應該要加上限制接近使用的措施（Restricted Access System）<sup>661</sup>。

### （四）韓國

截至 2011 年，韓國 3 歲以上的人口，約莫有 78%的人使用網路，80%的人家中裝有高速寬頻，且能用智慧型手機連接網路的兒童及少年也逐年增加。

---

<sup>660</sup> 請參閱第四章第二節美國部分的介紹。

<sup>661</sup> 請參閱第四章第三節澳洲部分的介紹。

因此韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）建立違法與有害資訊通報中心（Illegal & Harmful Information Report Center），提供網路使用者回報網路上有害兒童及少年的資訊，並成立網路巡邏隊，專門監控網路上的不當內容（例如猥褻、暴力和色情等資訊），並通報韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission）採取法律行動。

韓國最為人注目的網路內容防護措施為 2009 年實行的網路實名制，要求人民於網站上發表言論時須輸入個人資料，並由第三方機構確認使用者之身分，但網路實名制無法有效達到預期成效，反遭箝制言論自由之批評，且個人資料的保存更考驗服務提供者遇駭的技術。因為網路實名制的爭議不斷，韓國憲法法庭於 2012 年宣布網路實名制違憲，使 2012 年韓國全國政策協調會議決議指示應發展替代網路實名制的機制<sup>662</sup>。

#### 四、網路不當內容過濾技術

目前市面上的過濾機制大致可分為絕對過濾機制和相對過濾機制。絕對過濾機制的目的在於使嚴重不當內容絕跡於網路上，須搭配能識別嚴重不當內容之技術，例如數位指紋技術（Digital Fingerprints）、Photo DNA 技術，和網路業者的配合，才能有效阻擋嚴重不當內容在網路上流竄<sup>663</sup>。

相對過濾機制之目的在於避免未成年之網路使用者接觸一般不當內容，市面上所使用的技術大致可分為三種：一般不當內容之識別技術、驗證網路使用者年齡技術和封鎖瀏覽行為技術<sup>664</sup>。

綜觀上述多種過濾機制，本研究就技術部分做出以下建議：

---

<sup>662</sup>請參閱第四章第四節韓國部分的介紹。

<sup>663</sup> 詳細內容請參閱第五章第一節絕對過濾機制之介紹。

<sup>664</sup> 詳細內容請參閱第五章第二節相對過濾機制之介紹。

- (一) 任何過濾技術或解決方案都有其極限，最好的技術乃混合運用多種過濾技術。
- (二) 過濾技術在攔阻網路不當內容機制上雖能扮演重要的角色，但仍需與其他防護措施相互配合。
- (三) 最佳的過濾技術必須要在攔阻網路不當內容與保障言論自由與隱私權之間取得一個平衡點。
- (四) 促進過濾機制的技術與資訊的分享，有助於該機制的發展。
- (五) 研擬網路使用者與業者願意配合使用網路不當內容過濾機制之計畫。

## 五、兒童及少年福利與權益保障法七大任務的建議措施

### (一) 在兒童及少年使用網際網路的行為觀察方面

兒少權益法第 46 條第 1 項規定的第一個任務是兒童及少年使用網際網路的行為觀察，本研究發現，不論政府機關或非政府機關，這幾年均有做相關議題的研究調查，但因為著重的面向不同，且研究團隊各異，因而欠缺完整的整合。本研究團隊在蒐集資料的過程中，便發現相關研究報告四散各處，對關心該議題的人將造成其蒐集及研究上的困難，故具體建議如下：

1. 未來成立之防護機構應建立統合國內外兒少網路安全資訊的網站。

防護機構未來應建立一個統合所有國內官方、非官方，甚至包含國外文獻及相關網站連結之兒少網路安全資訊網站。可仿效之國外網站為英國兒童網路安全委員會（UK Council for Child Internet Safety）研究智庫（Evidence Group）的網站 <http://www.saferinternet.org.uk/research>，該網站除有該委員會自行調查之報告外，還有歐盟（EU）、英國教育部（Department of Education）、英國通訊傳播管理局（Office of Communications）等

不同單位之報告共 49 篇，韓國和澳洲也有類似的做法<sup>665</sup>。

成立網站的成本不高，本研究亦於光碟中附上相當數量之國內外研究報告，可大幅縮減未來成立之防護機構資料蒐集時間，且此網站帶來的效益可觀，關心兒童及少年上網議題的學者、專家和民眾，皆可輕鬆了解我國兒少網安資訊和國外趨勢，故本研究認為本項目應列為立即可行之建議而應優先實施。

## 2. 整合政府與民間研究資源，調整未來兒少網安研究方向。

未來防護機構應整合政府與民間研究資源，調整未來兒童及少年網路安全的研究方向。由於現行兒童及少年上網行為的觀察報告是由各行政機關和民間團體分別進行，觀察議題和對象未經過整合，容易產生重複和疏漏。為能有效分配研究資源，全面觀察兒童及少年上網安全議題，本研究認為，防護機構未來的任務之一，為主動召集目前已編列研究預算之政府研究單位和相關民間團體，討論並調整未來觀察兒童及少年網路安全研究的方向和主題，以避免重複研究或遺漏。

## 3. 防護機構應補足兒少上網安全面向研究之不足。

未來防護機構召集相關研究單位和民間團體並調整研究方向後，若發現不足之處，或需跨部門之合作，即由防護機構委請相關學者、專家進行研究，防護機構可參考英國拜倫教授出版之「兒童在數位世界中更安全嗎?回顧自 2008 年的拜倫報告」(Do We Have Safer Children in a Digital World? A review of Progress since the 2008 Byron Review) 和「兒童所在更安全的數位世界:拜倫報告」(Safer Children in a Digital World: The Report of the Byron Review)，說明國內目前兒童及少年網路安全措施政策擬定和未來發展。

---

<sup>665</sup> 請參閱第六章第一節兒童及少年使用網際網路行為觀察，各國現狀部分介紹。

#### 4. 防護機構應定期發布兒少網安白皮書

為說明我國目前兒童及少年使用網路的情形，和現正面臨的網路安全問題，未來內容防護機構立於整合資訊的地位，可參考韓國<sup>666</sup>的做法，定期發布網路白皮書，揭示具體政策與時程規劃。

### (二) 在申訴機制之建議與執行方面

#### 1. 建議維持現有之網路內容申訴窗口

目前由行政院國家資通安全會報轄下資通訊環境安全組，下設的網路內容安全分組所設置的「WIN 網路單 e 窗口」運作已具相當基礎，通報案件量也逐月上升，若重新成立新的申訴窗口，民眾必須重新適應新的申訴機制，無助於迅速消除不當網路內容，因此本研究認為應繼續維持「WIN 網路單 e 窗口」。

#### 2. 防護機構應積極整合政府及民間申訴機制

因為民間團體的專業和關心議題不同，本研究認為防護機構應積極整合政府及民間申訴機制。例如展翅協會 WEB 547 網路無色情受理檢舉內容為兒童色情和性交易，WEB 885 網路幫幫我諮詢熱線的受理內容，則與網路成癮、戀童癖和網路霸凌相關，與 WIN 網路單 e 窗口受理類別如不當內容、網路賭博、網路侵權等有所不同。加以民間團體有大量志工可協助對諮詢者的疑問進行解答，未來若有民眾向 WIN 網路單 e 窗口諮詢前述網路成癮、戀童癖和網路霸凌相關內容，則可轉由 WEB 885 處理，民間團體受理申訴與諮詢處理方式，因此可與政府機關之申訴專線互補。故本研究建議，未來防護機構可協調政府，積極整合政府及民間申訴機制，以達整合政府和民間團體申訴制度之效。

<sup>666</sup> 參閱第六章第一節兒童及少年使用網際網路行為觀察，各國現狀關於韓國部分的介紹。

### 3. 申訴之後的處理措施—公權力的配合。

據訪談內容，目前最困擾 WIN 網路單 e 窗口的問題為申訴案件的後續處理機制，例如 WIN 網路單 e 窗口於初步調查時發現相當證據，然轉請相關權責機關後，回報的情形或處理速度卻不盡理想，以至無法有效減少侵害。建議可參考英國的做法，英國網路觀察基金會（Internet Watch Foundation）與首席警察協會（the Association of Chief Police Officers）簽署服務層級協議（Service Level Agreement Between the Association of Chief Police Officers and the Internet Watch Foundation），協定兩者間處理申訴內容的機制和責任，或定期與警察單位開會，討論並交流辦案專業知識和技術等內容等，故本研究建議，為疏通受理申訴單位與執法機關間的障礙，未來防護機構應協調受理申訴單位和執法機關定期召開會議，除建立執法機關處理申訴案件的標準程序，也能相互了解辦理案件的專業知識和案件進度，讓申訴窗口以及公務機關間的溝通更順暢。

### （三）在內容分級制度之推動與檢討方面

#### 1. 不建議政府建立新的分級標準

電腦網路內容分級處理辦法於 101 年廢止，故現行實務上並無法定分級辦法作為分級標準，於本研究訪談和辦理研討會、座談會過程時，學者、專家、業者和民間團體代表普遍認為該分級辦法廢止前運作成效不彰，且國內目前按照電影、出版品和電腦遊戲等產品不同而有不同分級辦法，電影部分有「電影法」和「電影片分級處理辦法」，出版品和錄影帶則有「出版品及錄影帶分級管理辦法」，電腦遊戲則有「遊戲軟體分級管理辦法」，未來若防護機構為網路內容另外再設立新的網路內容分級辦法，在網路上觀看和使用的電影、出版品和電腦遊戲，也可同時適用各該內

容之分級辦法，容易造成業者與民眾的困擾，所以本研究建議應先檢討舊標準的缺失，而毋庸急於建立新的分級標準。

## 2. 建議未來之防護機構持續追蹤先進國家的分級標準

本研究雖不建議未來防護機構另外建立新的網路內容分級標準，但仍有持續追蹤先進國家分級標準之必要。

先進國家例如澳洲的內容分級由來已久，然因為數位匯流的關係，導致現行法規和分級制度的運作無法與數位科技並進，所以澳洲法律改革委員會（Australian Law Reform Commission）於2012年出具關於內容分級規管和媒體匯流的報告，建議澳洲政府日後應如何針對科技進步和媒體匯流改進內容分級的規管措施，例如明確規範應該受分級的內容為何；加重內容提供者的責任，使其對成人內容盡到相當防止措施等等，因為澳洲法律改革委員會報告的建議，已考量現代跨平台數位媒體的情況，與本國未來面臨數位匯流的情形相似，故本研究建議可持續追蹤澳洲未來內容分級標準和制度的發展，作為未來推動之參考<sup>667</sup>。

### （四）在過濾軟體之建立與推動方面

#### 1. 不建議政府自行開發過濾軟體

目前國內有多種過濾軟體，有廠商免費提供者，亦有收費使用者，過濾方法有從伺服器端攔截不當內容者，也有單機安裝過濾程式者，各有千秋，均能達到相當的過濾效果，若政府欲自行開發過濾軟體，除須投入龐大的研究成本，且無法立即完成研發，縱使研發完成，亦無法保證政府開發之過濾軟體較民間研發者佳，為避免浪費資源重複開發，本研究不建議政府自行開發過濾軟體。

<sup>667</sup> 詳情請見第六章第三節內容分級之推動及檢討中澳洲部分的介紹。

## 2.不建議政府自行開發黑名單資料庫

過濾軟體的廠商均自行擁有黑名單資料庫，建構有效黑名單資料庫需長時間的累積，因此本研究建議未來防護機構應將資源投注於協助推動免費過濾軟體使用，並藉助過濾軟體業者的黑名單資料庫，屏蔽不當內容的網址，而非耗費資源重新自行開發新的黑名單資料庫。

## 3.防護機構應專注於協助推動免費過濾軟體的使用

目前市面上有多款免費過濾軟體，然因免費過濾軟體並無利潤可言，難以期待企業投入行銷資源，故本研究建議防護機構未來應挑選品質良好之免費過濾軟體，並協助業者行銷，讓家長、監護人和老師知曉免費過濾軟體的存在，使其更能發揮功效。

## 4.防護機構應輔導業者優化過濾軟體的使用介面

根據本研究訪談和辦理座談會、研討會的結論，不了解免費過濾軟體的資訊，和過濾軟體的使用介面不友善，為家長使用過濾軟體的兩大困難，故本研究建議，防護機構應協助輔導業者行銷，讓家長了解過濾軟體的資訊；此外，防護機構也可透過家長聯盟或學校了解家長使用過濾軟體的問題，進而藉此輔導業者優化過濾軟體的使用介面。

## 5.防護機構可協助國內業者申請國際認證

本研究建議未來防護機構也可協助國內過濾軟體廠商申請國際認證，例如英國標準協會（Britain Standard Institution）的風箏標章<sup>668</sup>（Kitemark），該標章的取得，表示申請的產品和服務已通過國際標準，若國內廠商取得國際標章認證，將有助於提高對

---

<sup>668</sup> 詳細內容請參閱第六章第四節過濾軟體之建立及推動英國部分的介紹

家長的說服力，且有利於其產品形象和未來的行銷發展。

## (五) 在兒童及少年上網安全教育宣導方面

### 1. 防護機構應推動教師網路素養專業證照

本研究建議，將來擔任資訊課程的教師皆應取得由未來防護機構核發的網路素養專業證照。現行教育部雖設有教師網路素養課程，卻無法確認完成課程的教師具備教授網路安全素養的能力，但因為網路素養將是兒童及少年成長中重要的課題，網路素養課程的教師應經過紮實的網路素養知識和專業的教育訓練，方能讓兒童及少年充分了解網路上的風險，而網路素養專業證照的核發，可證明取得者已經過紮實的訓練，進而勝任教授網路素養的責任。

本研究建議未來教授資訊課程的教師，宜以取得網路素養專業證照者為佳。目前國內國中小的教師，無論教授何種課程，都需取得相關授課學程、學分方有資格授課，網路素養課程亦同，故本研究建議未來國中、國小於甄選資訊教師時，宜優先考慮具備網路專業證照的教師。

### 2. 建議由未來防護機構擔任網路素養專業證照的發證單位

本研究建議由未來防護機構擔任核發網路素養專業證照的發行單位，並請教育部協助配合，強制或勸導要求所有高中、國中、國小的資訊課程教師在三年內，皆須取得網路素養專業證照，且因網路資訊的快速變動，該證照應該定期更新，方能確保所有資訊課程教師了解網路知識和素養，也才能有效教導學童了解網路上的風險。

所開設的網路安全證照課程，可以設計成為期三天或五天，

由網路知識、資訊素養、心理學、法律等方面的老師和專家來授課，課程結束後須通過考試才能取得證照。

此外，由未來防護機構擔任網路素養專業證照的發行單位，可做為防護機構的財務籌措來源之一<sup>669</sup>。

### 3. 防護機構應持續推動強化父母了解兒少網路安全觀念

家庭已躍升成兒童及少年上網場所的第一名已如前述，因此父母對兒童及少年，關於網路素養的教導也更為重要，所以本研究建議，未來防護機構也應計畫加強並推動各種教導家長網路安全的活動和文宣計畫，使家長和監護人能與學校雙管齊下，共同降低兒童及少年在網路上可能發生的問題。

### 4. 防護機構應肩負開發兒少網路教材的重任

國內雖有專為兒童及少年設計的網路素養課程教材，但仍有相當改進空間，故本研究建議可參考國外的教材，例如澳洲數位安全教學課程（The Budd:e E-security Education Package）的互動式教學<sup>670</sup>，和韓國的網路希望之星（Korea Internet Dream Star）活動<sup>671</sup>，進而提高兒童及少年學習網路知識和素養的興趣。

### 5. 防護機構可考慮成立全國網路安全青年顧問團

兒少在網路上所面臨的狀況和實際上可能產生的問題，應從兒童和少年等被保護者調查得知，本研究團隊建議，可參考澳洲的防護措施，未來防護機構應成立全國網路安全青年顧問團，透過定期聚會分享使用網路所遇到的問題及需要的幫助。

### 6. 防護機構可考慮成立全國家長顧問團

---

<sup>669</sup> 詳細內容請參閱第七章第四節防護機構組織架構之自籌財源部分介紹。

<sup>670</sup> 請參閱第六章第五節兒童及少年上網安全教育宣導，各國現狀關於澳洲部分介紹。

<sup>671</sup> 請參閱第六章第五節兒童及少年上網安全教育宣導，各國現狀關於韓國部分介紹。

兒童及少年最常使用網路的地點轉變成家中，若有家長和監護人從旁協助，必能降低因為網路內容所帶來的傷害，所以本研究建議防護機構可仿效澳洲成立全國家長顧問團，顧問團可提供與孩童互動的情形作為網路教育素材，此外，應提供家長教育課程的訓練，和分享經驗給非顧問團的其他家長和監護人，期能推廣網路安全的知識。

#### (六) 在推動網際網路平台提供者建立自律機制方面

防護機構應主導網路平台提供者自律規範的擬定。自律的部分可分為由各業者自行擬定自律規範，和相關公(協)會擬定的自律規範。相關公(協)會為網路平臺業者共同組成，由公(協)會自行擬定自律規範，雖能貼近網路平臺業者業務運作，然為避免業者代表們共同擬定的自律規範太過寬鬆，無法達到真正自律的目的，本研究建議宜由防護機構主導公(協)會擬定自律規範的範本，並可供各業者自行擬定自律規範參考使用。

#### (七) 在其它防護機制之建立及推動方面

##### 1. 建立兒少行動上網安全防護措施

目前使用智慧型手機和行動載具上網的情形相當普遍，同時也造成許多社會問題，例如：通訊應用程式成為色情業者招攬生意的管道、個人資料外洩、色情程式氾濫和下載惡意應用程式等。兒童及少年使用智慧型手機和行動載具上網的比例逐年升高，亦可能因此遭到損害，故本研究建議，未來內容防護機構應研擬兒少行動上網安全防護措施，保護兒童及少年免受侵害。

關於兒少行動上網安全防護措施部分，本研究發現，智慧型手機對於網路不當內容的應對措施，Apple 公司發行的 iPhone、iPad 和 iPod touch 系列皆設有取用限制（亦稱為分級保護控制）

功能，使用者可依照所在地的分級類別，限定存取內容例如：音樂、影片、電視節目、書籍或 App 等<sup>672</sup>。

除前述 Apple 公司發行產品中的限制存取功能，目前先進國家例如澳洲亦無良好的應對措施，目前僅能從宣導教育著手，澳洲法律改革委員會亦尚在研擬應對措施，故本研究建議，除宣導智慧型手機或行動載具使用者謹慎使用，應持續追蹤先進國家發展，以作為未來研擬政策之參考。

## 2. 兒少網路成癮矯正制度

網路成癮為近五年國內兒少網路使用情形所面臨的問題之一已如前述，惟我國似無完整的矯正制度，僅能依賴學校輔導人員諮商、父母陪伴等方法處理，尚無系統化的解決辦法，故本研究建議，可仿效韓國建立完整的矯正制度，首先確立處理兒少網路成癮的權責機關，成立網路成癮政策團隊，持續訓練專業人員從心理（諮商門診）和生理層面（例如網路成癮糾正戰鬥營）治療網路成癮，並訂立校方和老師處理學童網路成癮問題的標準流程，以系統化方法處理兒少網路成癮的問題<sup>673</sup>。

## 六、防護機構之財源籌措

表格 八-1 財務籌措來源

※本研究自行設計。

來源	金額（年/新台幣）	備註
WIN 單 e 窗口	1000 萬	現有經費
政府補助	1000 萬	每機關 250 萬

<sup>672</sup> 請參閱第六章第七節其他防護機制之建立及推動。

<sup>673</sup> 請參閱第六章第七節其他防護機制之建立及推動，關於兒少網路成癮矯正制度部分之介紹。

民間籌措財源	300 萬	三大電信業者、微軟、Google、雅虎
證照收入	400 萬	國小 2657 所、國中 740 所、高中職 606 所 合計約 4000 所。每所 3 位資訊老師

未來內容防護機構營運初期，成員數不宜過多，宜先採中小型規模，未來再隨業務規模擴編，故本研究建議人事配置應設秘書長、組長和組員等共 20 人次，人事成本加行政預算約 1400 萬元，且因行銷為未來主力業務，故編列 600 萬的行銷預算，換言之，未來防護機構的運作，一年約莫需要 2000 萬元的成營運成本。

若考量未來將 WIN 網路單 e 窗口整併至內容防護機構中，扣除原本 WIN 網路單 e 窗口的營運費用 1000 萬元，仍有 1000 萬元的費用缺口，本研究建議有下列財源籌措方式<sup>674</sup>：

#### (一) 官方預算

由相關政府部會編列預共 1000 萬元的預算，由政府編列預算較為穩定，可避免因經費問題干擾內容防護機構之立場。

#### (二) 向民間和業者募款

許多電信業者和網路服務業者因注意企業形象，不乏捐助成立 NGO 來推動兒少網安措施者，民間關注此議題者亦不少，因此本研究建議可向民間和業者募款，然募款額度不宜太高，可將目標設定為 300 萬元。

#### (三) 自籌財源

<sup>674</sup> 請參閱第七章第四節防護機構組織架構，自籌財源部分介紹。

本研究建議未來防護機構作為網路素養專業證照的發證單位，開辦的課程班和發證業務所收取的費用可作為財源之一。目前國內國小、國中和高中合計將近 4000 所<sup>675</sup>，估計每所學校有 3 位需要取得證照的教師，總共約有 12000 名教師須取得證照；該證照課程若收費 2000 元，扣除講師費、場地費等成本，應有 1000 元的淨收入，4000 張證照收入將有 400 萬元，而且為確保所有資訊教師均能了解最新穎的網路安全知識，本研究也建議網路素養專業證照應該每三年到五年更新一次，如此一來，證照核發便會成為穩定的收入。

本研究對未來防護機構的財源籌措初步規劃如上，因政府預算、募款和自籌財源合計已超過預估未來防護機構一年營運所需，營運之後可逐漸自給自足，未來防護機構縱使需要政府經費支持，數額應能逐年減少，進而減輕政府編列預算之壓力。

## 七、內容防護機構組織運作

### （一）內容防護機構成立方式

根據兒少權益法第 46 條之規定，國家通訊傳播委員會應召集各目的事業主管機關委託民間團體成立防護機構，本研究根據法律規定建議未來內容防護機構組織成立方式如下：

#### 1. 建議國家通訊傳播委員會藉由資安會報跨部會平臺召集各主管機關

藉由運行已久的資安會報現有跨部會平臺召集各目的事業主管機關，協調不同部會的意見，將比國家通訊傳播委員會自行召集或另外成立專案小組更有效率<sup>676</sup>。

#### 2. 建議委託單一現有民間團體

<sup>675</sup> 教育部統計表：[https://stats.moe.gov.tw/files/main\\_statistics/f.xls](https://stats.moe.gov.tw/files/main_statistics/f.xls)。

<sup>676</sup> 請參閱第七章第一節召集主體之說明部分介紹。

單一現有民間團體已具豐富的專案執行經驗，且可立即投入業務執行，並可避免新成立單一民間團體和委託多個民間團體，所可能發生曠日費時、管理不易等缺點，故本研究建議國家通訊傳播委員會應委託單一現有民間團體<sup>677</sup>。

### 3.建議單一現有民間團體新成立單一內容防護機構

本研究建議，單一現有民間團體應新成立單一內容防護機構，並將 WIN 網路單 e 窗口整併入新成立的單一內容防護機構，單一機構管理容易，且營運經驗可完整傳承，避免成立多個防護機構容易使人民混淆的缺點，和民間團體等同內容防護機構時，一旦更換民間團體營運經驗便中斷的缺點<sup>678</sup>。

## (二) 內容防護機構內部組織架構

### 1.建議成立監督管理委員會取代民間團體

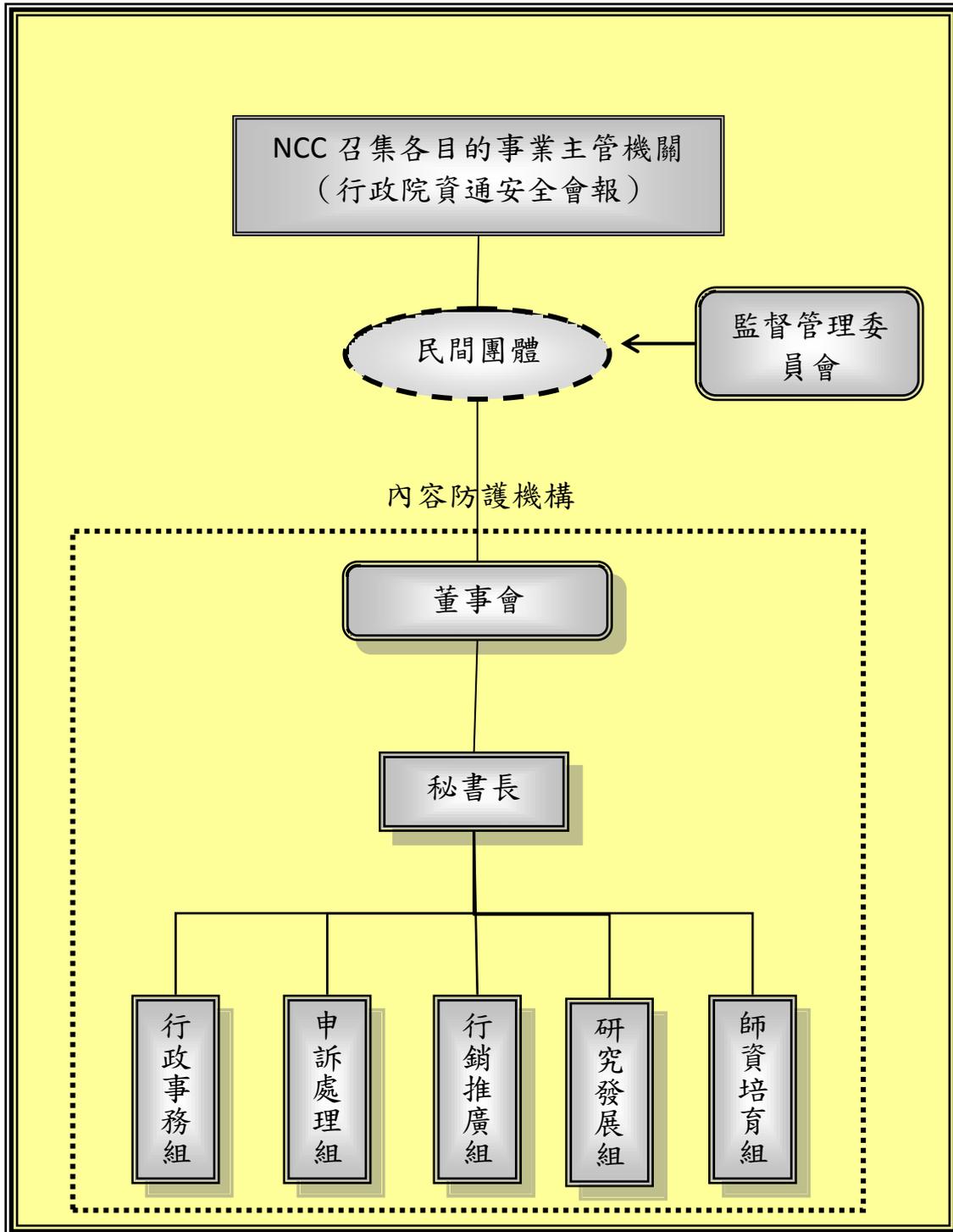
本研究建議，由國家通訊傳播委員會協調資安會報召集各目的事業主管機關，委託現有單一民間團體新成立單一內容防護機構。民間團體日後為能有效指揮營運，需派駐人員至內容防護機構，民間團體若替換將影響派駐人員之去留，進而影響業務進行，故為免民間團體日後更動而影響業務執行，且兒少權益法第 46 條並未規定民間團體於成立內容防護機構後應繼續負責執行，故本研究建議，可由政府機關代表，和從法律、會計和兒少網安背景遴選出的人員共同組成監督管理委員會，於未來內容防護機構成立後，取代民間團體的地位，負責監督內容防護機構之運作<sup>679</sup>。

---

<sup>677</sup> 請參閱第七章第二節民間團體態樣選擇與分析部分介紹。

<sup>678</sup> 請參閱第七章第三節內容防護機構可行模式之探討。

<sup>679</sup> 請參閱第七章第四節防護機構組織架構之介紹。



※本研究自行設計。

圖 八-1 內容防護機構組織架構圖

## 2. 內容防護機構內部組織分組建議

本研究建議，內容防護機構應以財團法人型態設立，設立後

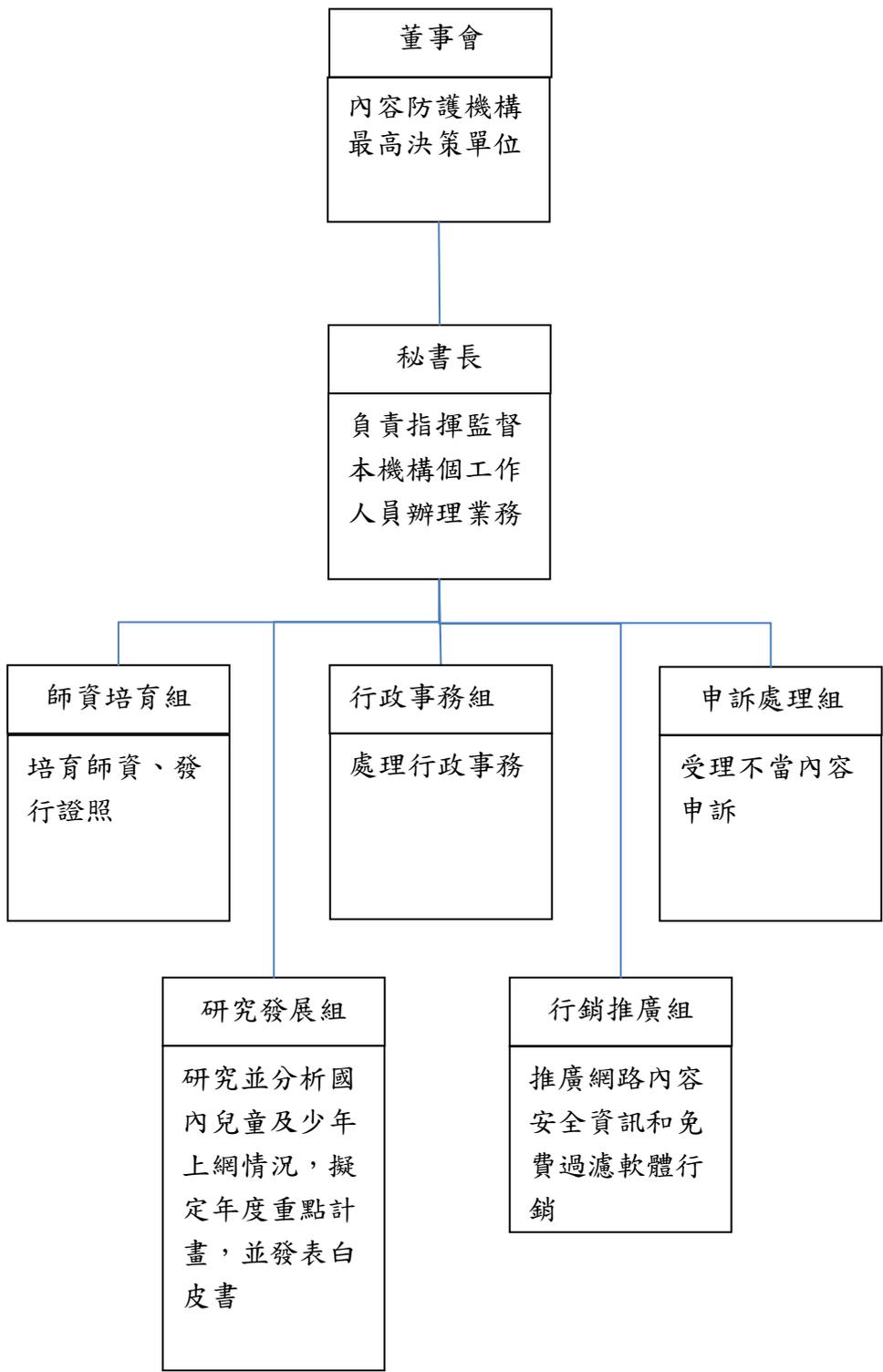
獨立運作<sup>680</sup>。內容防護機構內部組織架構設有董事會、秘書長，下有師資培育組、研究發展組、行銷推廣組、申訴處理組和行政事務組，各組業務內容如下圖<sup>681</sup>。又為確保組織運作於法有據，建議兒少權益法第 46 條宜增列第 5 項，即「第一項之內容防護機構應為財團法人，其捐助及組織章程由主管機關另定之。」<sup>682</sup>。

---

<sup>680</sup> 請參閱第七章第四節防護機構組織架構部分介紹。

<sup>681</sup> 請參閱第七章第四節防護機構組織架構部分介紹。

<sup>682</sup> 請參閱第七章第四節防護機構組織架構，關於修法建議部分介紹。



※本研究自行設計。

圖 八-2 內容防護機構內部組織分組

## 後記

兒童及少年上網安全已是先進國家莫不戮力以赴之重大議題，適逢我國兒少權益法於 100 年修正，該法特別針對兒少上網安全之問題，新增以第 46 條為主之若干條文，樹立了我國兒少上網安全之新里程碑，此時亟需政府機關、民間團體及學者專家以新法為綱，分工合作，深入研究，以落實新法之精神。

本研究案歷時七個月，研究團隊焚膏繼晷，蒐集與閱讀非常龐大的國內外資料，六位主筆律師與教授更是經常徹夜討論防護機構之組織架構與運作模式，期能提供即將成立之防護機構一些具體可行之建議，可惜研究期間忽之將屆，倉促付梓，內容實有未盡之處，尚祈各界不吝指正。又為有利於社會各界後續研究，本研究團隊特別將研究過程中所蒐集之國內外相關文獻與報告整理於光碟中，總計超過二百篇，期能節省各界日後研究兒少上網議題之時間。

未來我國兒少上網安全政策之成敗，關鍵在於防護機構如何運作，而防護機構運作之良窳，又與組織、人力、預算息息相關。本研究團隊建議防護機構初期應採約二十人之中小型編制，嗣有成效之後，再行檢討如何獲取更多之資源。防護機構應由政府委託民間團體成立，成立之後即脫離民間團體獨立運作，由政府機關、業者、專家學者所組成之委員會，客觀公正的指導與監督。

防護機構成立後之第一要務，應為公布我國兒少上網安全白皮書，揭示具體政策與時程規劃。其次應仿效英國 UKCCIS 撰擬之 Good practice for the providers，主導研擬各種網路業者之自律規範；防護機構亦應整合國內兒少上網調查資源，定期公布如英國拜倫報告之深度觀察報告；並應於最短時間內成立防護機構官網，將白皮書、觀察報告，活動訊息、相關法律、自律規範及所有國內外研究資源整

合於官網；防護機構更應積極推動網路素養教師專業證照，以收教育之弘效，並減輕政府之財務負擔。

至於新興議題部分，研究團隊建議政府及防護機構應將兒少「行動上網」安全、網路成癮治療及網路霸凌列為研究重點。其中行動上網安全目前仍處於蠻荒階段，尚未見先進國家訂出完整有效之防護措施，因此更值得我國投入資源研究；兒少網路成癮治療則可參考韓國經驗，建立適合我國之治療體系；而網路霸凌之情形遠比想像中嚴重，所幸此部分英國及澳洲已多有研究，可供借鏡。

最後，要特別感謝通訊傳播委員會及審查委員，於撰寫過程中所給予之耐心指正與鼎力協助。此外還要感謝內政部兒童局、刑事警察局、台北地方法院、台北市社會局、Win 單 e 窗口、展翅協會、台灣少年權益與福利促進聯盟、兒童福利聯盟、勵馨基金會、台北市電腦公會、國家教育研究院資訊推動小組、台灣網站分級推廣基金會、台北教師會、中央研究院資訊科技創新研究中心、財團法人電信技術中心、台灣大學法學院、交通大學教育研究所、東吳大學法律研究所科技法律組、淡江大學資訊傳播系、士東國小、中華電信、雅虎奇摩、微軟、天空傳媒、賽門鐵克、趨勢科技等單位之專家建議。本事務所未來亦將持續關注相關議題，共同為台灣兒少上網安全盡一份心力。

達文西個資暨高科技法律事務所

葉奇鑫 謹筆

2013 年於台北

## 參考文獻

### 一、中文

#### (一) 專書：

1. 美國聯邦通訊委員會 (宋永福譯) (民 86)。臺北市：廣電基金。  
(原著出版年：1991 年)
2. 林子儀 (民 91)。言論自由的限制與雙軌理論，言論自由與新聞自由 (初版二刷)。臺北市：元照。
3. 傳播政策基本原理－電子媒體管制的原則與過程 (邊明道、陳心懿合譯) (民 94)。臺北市：揚智文化。(原著出版年：2001)

#### (二) 期刊：

1. 李仁淼 (民 92)。網際網路與表現自由－自表現自由觀點，思考網路色情資訊規制問題。**月旦法學**，**103**，139-140。
2. 李創明 (民 91)。世界先進國家電信相關管制機關獨立性之研究。**行政暨政策學報**，**35**，169-203。
3. 吳明隆、簡妙如 (民 98)。青少年網路霸凌行為探究。**中等教育**，**60** (3)，93。
4. 何吉森 (民 93)。因應數位科技匯流之我國廣播電視政策－廣播電視法合併修正案評析。**傳播管理學刊**，**5** (1)，41-52。
5. 邱家宜 (民 95)。從英美傳播管制經驗思考臺灣 NCC 的制度與使命。**廣播與電視**，**26**，1-28。
6. 周甫亮、黃昭謀 (民 97)。網咖空間中的青少年次文化認同。**人文與社會學報**，**2** (3)，81-97。

7. 林忠正 (民 95)。國小高年級學童網咖沉迷探究。研習資訊，23 (1)，99-102。
8. 林宜隆、楊鴻正 (民 90)。網路交易犯罪之偵查要領—以網路詐欺犯罪為例。Journal of Information, Technology and Society，1 (1)，136。
9. 林宜隆、邱士娟 (民 92)。我國網路犯罪案例現況分析，Journal of Information, Technology and Society，3 (2)，86。
10. 謝龍卿 (民 93)。青少年網路使用與網路成癮現象之相關研究。台中師院學報，18-2，21。
11. 姚建平 (民 100)。國際青少年網絡傷害及其應對策略。山東警察學院院報，1，101-102。
12. 施毓琦 (民 91)。網路內容管理與分級之研究。美國資訊科學與技術學會台北學生分會會訊，15，15-65。

(三) 研究報告：

1. 中華白絲帶關懷協會 (民 96)。2007 臺灣青少兒網路使用調查報告。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.cyberangel.org.tw/28;jsessionid=993B04020EA6697FB65247C3FFC69435>。
2. 中華白絲帶關懷協會 (民 99)。2010 全台世代分析。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.cyberangel.org.tw/28;jsessionid=993B04020EA6697FB65247C3FFC69435>
3. 中華白絲帶關懷協會 (民 100)。2011 臺灣網路社群親子參與調查報告。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.cyberangel.org.tw/28;jsessionid=993B04020EA6697FB>

65247C3FFC69435

4. 內政部兒童局(民 99)。**中華民國九十九年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告分析(兒童摘要版)**。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
[http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/internet/main/doc/doc\\_detail.aspx?u id=141&docid=2063](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?u id=141&docid=2063)
5. 兒童福利聯盟文教基金會(民 98)。**2009 年臺灣兒童線上遊戲行為調查報告**。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.children.org.tw/research/detail/68/240>
6. 兒童福利聯盟文教基金會(民 97)。**2008 臺灣網站不當資訊體檢報告**。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.children.org.tw/research/detail/68/239>
7. 兒童福利聯盟文教基金會(民 101)。**2012 年虛擬霸凌調查報告**。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.children.org.tw/research/detail/69/230>
8. 何吉森(民 101)。**2012 年國際內容管制圓桌論壇—赴韓國出席國際會議報告**。臺北市：國家通訊傳播委員會。
9. 金車教育基金會(民 101)。**青少年網路休閒調查報告**。臺北市：金車教育基金會。
10. 吳翠珍(民 97)。**2008 年全國青少年媒體使用行為調查報告**。臺北市：富邦文教基金會。
11. 吳翠珍(民 98)。**2009 年全國兒童媒體使用行為調查報告**。臺北市：富邦文教基金會。
12. 教育部(無日期)。**國民中小、高中(職)及大專校院學生安全上網與資訊素養現況調查計畫**。

13. 經濟部 (民 91)。國際間電子商務議題及因應對策研究報告。電子商務環境整備及企業對個人電子商務推動計畫。
14. 聯合行銷研究股份有限公司 (民 96)。96 年數位落差調查報告。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4024389&ctNode=12062&mp=100>
15. 聯合行銷研究股份有限公司 (民 97)。97 年數位落差調查報告。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4024389&ctNode=12062&mp=100>
16. 聯合行銷研究股份有限公司 (民 98)。98 年個人家戶數位落差調查報告。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4024389&ctNode=12062&mp=100>
17. 聯合行銷研究股份有限公司 (民 99)。99 年個人家戶數位落差調查報告。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4024389&ctNode=12062&mp=100>
18. 聯合行銷研究股份有限公司 (民 100)。100 年個人家戶數位機會調查報告。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4024389&ctNode=12062&mp=100>

19. 財團法人網路資訊中心（民 96）。**96 年臺灣寬頻網路使用調查報告**。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.twnic.net.tw/download/200307/200307index.shtml>
20. 財團法人網路資訊中心（民 97）。**97 年臺灣寬頻網路使用調查報告**。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.twnic.net.tw/download/200307/200307index.shtml>
21. 財團法人網路資訊中心（民 99）。**2010 年臺灣寬頻網路使用調查報告**。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.twnic.net.tw/download/200307/200307index.shtml>
22. 財團法人網路資訊中心（民 100）。**2011 年臺灣寬頻網路使用調查報告**（民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.twnic.net.tw/download/200307/200307index.shtml>
23. 國家通訊傳播委員會（民 100）。財團法人電信技術中心參加臺灣第 2 屆防制濫發垃圾郵件合作瞭解備忘錄指導委員會議（**Anti-Spam MoU**）暨參訪澳洲通訊傳播相關機構報告書。

（四）學位論文：

1. 李強生（民 92）。從美國聯邦通訊傳播委員會（**Federal Communications Commission**）探討我國成立通訊傳播委員會之研究。世新大學傳播研究所碩士論文，未出版，臺北市。
2. 周政（民 100）。論虛擬兒童色情之刑事規制－對於「國際共識」的觀察與反思。國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，未出版，臺北市。
3. 林伯毅（民 96）。我國通訊傳播管制機制之研究。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮市。
4. 洪殷琪（民 95）。網路色情資訊管制與分級制度之研究。國立

台北大學法學系研究所碩士論文，未出版，新北市。

5. 陳朱強（民 92）。我國成立國家通訊傳播委員會未來業務整合及發展之研究。世新大學傳播研究所碩士論文，未出版，臺北市。
6. 陳長榮（民 96）。通訊傳播複合行政法制建構之研究。國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北市。
7. 陳俊宏（民 95）。不當網頁中之色情圖片偵測。國立中央大學資訊工程研究所碩士論文，未出版，桃園縣。
8. 張建博（民 101）。推行網路實名制相關問題研究。東吳大學法律學系碩士在職專班科技法律組學位論文，未出版，臺北市。
9. 楊良吉（民 90）。全球資訊網過濾軟體之研究。國立臺灣大學資訊工程學研究所，未出版，臺北市。
10. 劉宇華（民 95）。論網路內容之規範管理—以我國網路分級制度為中心。世新大學法律學研究所碩士論文，未出版，臺北市。

（五）其他：

1. 施立成（民 101 年 12 月）。微軟兒少網路安全經驗分享。葉奇鑫（主持人），兒少上網安全防護措施。我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計劃研討會，臺北市。
2. 黃葳威（民 101 年 12 月）。白絲帶 WIN 網路單 e 窗口兩周年報告 2010-2012。葉奇鑫（主持人），兒少上網安全防護措施。我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計劃研討會，臺北市。
3. 國家通訊傳播委員會（民 97）。推動成人網站年齡認證制度與防堵網路犯罪及保護兒少上網安全之國際交流及考察反制垃圾郵件考察報告書。出國考察報告書。

4. 國家通訊傳播委員會 (民 100)。與英國通訊傳播機構雙邊交流案出國報告。出國考察報告書。
5. 蕭景燈 (民 101 年 12 月)。網路內容分級與兒少上網保護。葉奇鑫 (主持人)，兒少上網安全防護措施。我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計劃研討會，臺北市。
6. 葉奇鑫 (主持人) (民 102 年 1 月)，網路不當內容過濾技術及實務上運用分享座談會，臺北市。

## 二、英文

### (一) 專書

1. Byron, T. (2008). *Safer children in a digital world : the report of the Byron Review : be safe, be aware, have fun*. London, U.K.: Department for Children, Schools and Families.
2. Byron, T. (2010). *Do we have safer children in a digital world? A review of progress since the 2008 Byron Review*. London, U.K.: Department for Education.
3. Deibert, R., & Palfrey, J., & Rohozinski, R., & Zittrain, J. (Eds.). (2011). *Access contested: security, identity, and resistance in Asian cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.
4. Gutnick, A. L., et al. (2011). *Always connected: the new digital media habits of young children*. New York, NY: Sesame Workshop and the Joan Ganz Cooney Center.

### (二) 期刊

1. Australian Law Reform Commission (2012). Classification—content regulation and convergent media final report. *ALRC Report*, 118,

262-268.

2. Harvard Law Review. (2008). *The principles for user generated content services: A middle-ground approach to cyber-governance. Harvard Law Review*, 121, 1387, 1387-1408.

### (三) 研究報告

1. Australian Communications and Media Authority. (2008). *Closed environment testing of ISP-level internet content filtering: Report to the Minister for Broadband, Communications and the Digital Economy.*
2. Australian Communications and Media Authority. (2012). *Communications report 2011-12.*
3. Child Health Promotion Research Centre, Edith Cowan University. (2009). *Review of existing Australian and international cybersafety research.*
4. Department of Education. (2011). *Letting children be children: Report of an independent review of the commercialisation and sexualisation of childhood.* [London]: Reg Bailey.
5. Lenhart, A., et al. (2010) *Social media & mobile internet use among teens and young adults.* Washionton, DC: Pew Internet and American Life Project, Pew Research Center.
6. IRIS Research Ltd. (2010). *Australian children's cyber-safety and e-security: Report on the results of a parents' survey.*
7. IRIS Research Ltd. (2011). *Australian children's cyber-safety and e-security: Report on the results of a teachers' survey.*

8. Korea Communications Commission, Korea Internet Security Agency. (2011). *2011 Korea internet white paper*.
9. Korea Communications Commission, Korea Internet Security Agency. (2012). *2011 Survey on the internet usage – Executive summary*.
10. Korea Internet Security Agency. (2009). *2009 Survey on the internet usage: Executive summary*.
11. Korea Internet Security Agency. (2010). *2010 Survey on the Internet Usage: Executive Summary*.
12. Korea Internet Security Agency. (2011). *2011 Survey on the Internet Usage: Executive Summary*.
13. Korea Internet Security Agency. (2011). *Promoting internet ethics: The Korean experience*. [Seoul]: Jinho Yoo.
14. Livingstone, S., & Haddon, L. (2009). *EU Kids Online: Final report*. EC Safer Internet Plus Programme Deliverable D6.5. London: EU Kids Online.
15. Livingstone, S., & Haddon, L., & Görzig, A., & Ólafsson, K. (2011). *EU Kids Online: Final report 2011*. Deliverable D8.3. EU Kids Online Network. London: EU Kids Online.
16. Ministry of Gender Equity and Family. (2012). *The study on the renovation of youth's internet addiction: Diagnostic survey and cure systems of the Korean Ministry of Gender Equity and Family*.
17. Training and Development Agency for Schools. (2009). *Results of the newly qualified teacher survey 2009*. London, U.K.: Training and Development Agency for Schools.

18. Information Technology and the Arts, The Department of Communications. (2007). *Protecting Australian families online direction no.2 of 2007.*
19. Ofcom. (2011). *UK children's media literacy.*
20. Ofcom. (2012). *Children and parents: Media use and attitudes report.*
21. Ofcom. (2012). *Parents' views on parental controls: Findings of qualitative research.*
22. Ofsted. (2010). *The safe use of new technologies.*
23. UKCCIS. (2010). *Good practice guidance for the providers of social networking and other user-interactive services.*
24. UKCCIS. (2011). *Advice on child internet safety 1.0.*

#### (四) 法院判決

1. United States v. American Library Ass'n, 123 S. Ct. 2297, 2313-2314 (2003)(Stevens, J., dissenting).
2. American Civil Liberties Union v. Janet Reno, 217 F. 3d 162,180 (3rd Cir. 2000).
3. Ashcroft v. American Civil Liberties Union, 535 U.S. 564 (2002).
4. United States v. American Library Ass'n., Inc., 539 U.S. 194 (2003).
5. Ashcroft v. American Civil Liberties Union, 542 U.S. 656 (2004).
6. ACLU v. Reno, 117 S. Ct. 2329 (1997).
7. American Library Ass'n v. U.S., 201 F. Supp. 2d 401 (E.D. Pa. 2002).
8. City of Renton v. Playtime Theatres, Inc., 475 U.S. 41 (1986).

9. FCC v. Pacifica Found., 438 U.S. 726 (1978).
10. Ginsberg v. New York, 390 U.S. 629 (1968).
11. Reno v. American Civil Liberties Union, 521 U.S. 844 (1997).

(五) 法律

1. Children's Internet Protection Act of 2001, Pub. L. No. 106-554, §1703.
2. The Broadcasting Services Act 1992 (Cth) sch 5 (Austl.)
3. The Broadcasting Services Act 1992 (Cth) sch 7 (Austl.).  
Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995 (Cth) (Austl.).  
Censorship Act 1996 (Austl.)  
Public Law 110 - 452 - Dec. 2, 2008 122 Stat. 5025.

(六) 規範

BT, TalkTalk, Virgin Media and Sky, Code of Practice on Parental Controls. UK. (2011).

三、網路資料：

1. **101 年學年度各級學校概況表** (民 101)。臺北市：教育部。民 102 年 4 月 16 日，取自：[https://stats.moe.gov.tw/files/main\\_statistics/f.xls](https://stats.moe.gov.tw/files/main_statistics/f.xls)
2. BSI 英國標準協會及 Kitemark 風箏標誌—雙雙贏得超級品牌 (無日期)。BSI Taiwan。民 102 年 4 月 7 日，取自：  
<http://www.bsigroup.tw/Assessment-and-Certification-services/Management-Systems/News-Events/Current-News/News-Archive/articles/new-articles/KitemarkBSI/>
3. Softworker 所維克系統技術 (無日期)。限制級保母 Net Buddy。民 102 年 4 月 7 日，取自：

- <http://softworker.net/netbuddy/netbuddydesc2.html#s3>
4. Seednet (無日期)。色情防護服務。民 102 年 4 月 7 日，取自：  
[http://apply.seed.net.tw/apply\\_test/cobrand/ce.htm](http://apply.seed.net.tw/apply_test/cobrand/ce.htm)
  5. 「TANet 新世代骨幹網路」連接規範 (民 91)。臺北市：教育部。民 102 年 4 月 16 日，取自：  
<http://www.edu.tw/USERFILES/%E3%80%8CTANET%E6%96%B0%E4%B8%96%E4%BB%A3%E9%AA%A8%E5%B9%B9%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E3%80%8D%E9%80%A3%E6%8E%A5%E8%A6%8F%E7%AF%84.PDF>
  6. 韓國憲法裁判庭宣布網路實名制違憲 (民 101 年 8 月 28 日)。巴哈姆特。民 102 年 2 月 20 日，取自：<http://gnn.gamer.com.tw/3/70033.html>
  7. 中小學網路素養與認知 (民 100)。2011 年網路素養與認知教育推廣種子教師培訓實施計畫。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://eteacher.edu.tw/ReadAct.aspx?PostID=2219>
  8. 中小學網路素養與認知 (民 102)。K12 數位學苑中小學教師網路進修研習課程「網路素養與認知教師專長增能工作坊(6)」實施計畫。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://eteacher.edu.tw/ReadNews.aspx?NewsID=69>
  9. 臺灣網站分級系統分類說明 (無日期)。臺北市：財團法人台灣網站分級推廣基金會。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.ticrf.org.tw/chinese/rating-system.htm>
  10. 臺灣微軟 (無日期)。使用家長監護【視訊】。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://windows.microsoft.com/zh-TW/windows7/help/videos/using-parental-controls>
  11. 傷害止於「照片 DNA」！ (民 101 年 8 月 15 日)。臺灣微軟。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
[http://www.microsoft.com/taiwan/citizenship/news/news\\_120815.aspx](http://www.microsoft.com/taiwan/citizenship/news/news_120815.aspx)
  12. 臺灣學術網路 (TANet) 拒絕存取資訊之網站 (頁) 分類審議原則 (民 92)。臺北市：教育部電子計算機中心。民 102 年 4 月 16 日，取自：  
<http://web110.moe.edu.tw/p1.html>

13. 南韓網路實名制興廢記 (民 101 年 1 月 12 日)。求是理論網。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
[http://big5.qstheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116\\_135067.htm](http://big5.qstheory.cn/gj/tszs/201201/t20120116_135067.htm)
14. 與談大綱：從韓國經驗探討公民審議機制 (民 98 年 7 月 23 日)。卓越新聞獎基金會。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.feja.org.tw/modules/news002/article.php?storyid=281>
15. 南都周刊報導韓國網路實名制破產警示中央？ (民 101 年 1 月 10 日)。阿波羅新聞網。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://tw.aboluowang.com/news/2012/0110/-142383.html>
16. 范巽綠等。兒少上網安全英國參訪團出國報告 (民 93)。臺北市：教育部。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
[http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\\_detail.aspx?sysId=C09302743](http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C09302743)
17. 澳洲數位經濟發展現況與推動策略 (民 93 年 3 月 4 日)。經濟部國際貿易局經貿資訊網。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=819&pid=319678>
18. 網路贏家單 e 窗口 (民 100)。申訴統計年報。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
[https://www.win.org.tw/cap/tw/outcome/annual\\_report/c-annual\\_report.html](https://www.win.org.tw/cap/tw/outcome/annual_report/c-annual_report.html)
19. 網路暴力事件不斷，韓國立法不允許匿名留言 (民 96 年 6 月 1 日)。數位時代。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.bnext.com.tw/article/view/cid/0/id/9759>
20. 簡淑如 (民 95)。赴澳洲考察網路安全相關機制。國家通訊傳播委員會。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
[http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\\_detail.aspx?sysId=C09600534](http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C09600534)
21. 蘇蘅、張時中、劉崇堅、溫俊瑜、劉佳琪 (民 100)。考察韓國及日本通訊傳播機構因應匯流趨勢出國報告。國家通訊傳播委員會。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
[http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\\_detail.aspx?sysId=C10000009](http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10000009)
22. 美國 FTC 強化兒童線上隱私保護 (民 101 年 12 月 20 日)。iThome

- online。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://www.ithome.com.tw/itadm/article.php?c=77938>
23. 照片也有 DNA：Facebook 借此築「綠壩」(民 100 年 5 月 22 日)。  
果殼網。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!9EJiHLKAHxVSpxCMm2qVDDHATEq1w--/article?mid=3314&next=3239&l=f&fid=14>
24. 違法與有害資訊通報中心網站(無日期)。功能。民 102 年 2 月 20 日，取自：[http://www.1377.or.kr/eng/01\\_introduction/Function.php](http://www.1377.or.kr/eng/01_introduction/Function.php)
25. 違法與有害資訊通報中心網站(無日期)。回報項目。民 102 年 2 月 20 日，取自：  
[http://www.1377.or.kr/eng/02\\_report/Subject\\_Report.php](http://www.1377.or.kr/eng/02_report/Subject_Report.php)
26. 韓國資訊安全局(無日期)。網路道德相關教科書。民 102 年 2 月 20 日，取自：[http://www.imucc.kr/textbook/ebook\\_list.jsp](http://www.imucc.kr/textbook/ebook_list.jsp)
27. Australian Classification. (n.d.). *Who we are*. Retrived April 6, 2013, from  
<http://www.classification.gov.au/Pages/About-Us/National-Classification-Scheme.aspx#6>
28. Australian Classification. (n.d.). *Legislation*. Retrived April 6, 2013, from  
<http://www.classification.gov.au/About/Pages/Legislation.aspx>
29. Australian Classification. (n.d.). *Classification categories explained*. Retrived April 6, 2013, from  
<http://www.classification.gov.au/Guidelines/Pages/Guidelines.aspx>
30. Australian Classification. (n.d.). *State and territory legislation*. Retrived April 13, 2013, from  
<http://www.classification.gov.au/About/Pages/State-and-Territory-Legislation.aspx>
31. Australian Communications and Media Authority. (n.d.). About communications & media regulation. Retrived April 6, 2013, from  
[http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PUB\\_REG\\_ABOUT](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PUB_REG_ABOUT)

32. Australian Communications and Media Authority. (2007). *Restricted access system declaration 2007*. Retrieved April 13, 2013 from [http://www.acma.gov.au/scripts/nc.dll?WEB/STANDARD/1001/pc=PC\\_310905](http://www.acma.gov.au/scripts/nc.dll?WEB/STANDARD/1001/pc=PC_310905)
33. Federal Communications Commission. *Before the Federal Communications Commission Washington, D.C. 20554*. Washington, DC: Author. Retrieved February 20, 2013, from [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-09-69A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-69A1.pdf)
34. Australian Government. *Budget related paper N.O. 1.3, Portfolio budget statements 2012-13, 2012*. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.budget.gov.au/2012-13/content/pbs/html/index.htm>
35. *Bailey review of the commercialisation and sexualisation of childhood: Final report published*. (2011, June 6). Department of Education. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.education.gov.uk/inthenews/inthenews/a0077662/bailey-review-of-the-commercialisation-and-sexualisation-of-childhood-final-report-published>
36. Austrian Bureau of Statistics. (2012). *Internet and Mobile Phone, Children's Participation in Cultural and Leisure Activities*. Retrieved April 16, 2013, from <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/2f762f95845417aecca25706c00834efa/ca205f6327c5788fca25779e001c476f!OpenDocument>
37. Commission on Child Online Protection. *Report to Congress*. (200z0, October 20). Retrieved February 20, 2013, from <http://www.copacommission.org/report>
38. Department of Broadband, Communications and the Digital Economy. *Cybersafety research*. Retrieved February 20, 2013, from [http://www.dbcde.gov.au/funding\\_and\\_programs/cybersafety\\_plan/cy](http://www.dbcde.gov.au/funding_and_programs/cybersafety_plan/cy)

[bersafety\\_research](#)

39. 'Korea Internet Dream Star' to lead the Internet world. (2010, June 07). *Convergence Korea*. Retrieved February 20, 2013, from [http://www.convergencekorea.org/widekorea.jsp?cPage=11&mode=view&N\\_ID=419&step1=4&step2=1&step3=0](http://www.convergencekorea.org/widekorea.jsp?cPage=11&mode=view&N_ID=419&step1=4&step2=1&step3=0)
40. Cyber Patrol. (n.d.). What's CyberPatrol online protection pro?. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.cyberpatrol.com/business/products/online-protection-pro.aspx>
41. Cyber Patrol. (n.d.). What's SiteSURV?. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.cyberpatrol.com/business/products/sitesurv.aspx>
42. *Defamation Act 1996*. The National Archives. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/31/contents>
43. Australian Communications and Media Authority. (n.d.). Filtering software. Retrieved February 20, 2013, from [http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90167](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90167)
44. Net Nanny. (n.d.). Features - Profanity masking. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.netnanny.com/features/profanity-masking>
45. Facebook and Google help launch online safety platform for teens. (2012, September 13). *Mashable*. Retrieved February 20, 2013, from <http://mashable.com/2012/09/13/online-safety-for-teens/>
46. A platform for good helps parents and teens connect, share and do good. (2012, September 12). *Family Online Safety Institute*. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.fosi.org/press-releases-2012/77-press-releases-2012/1072-september-12-2012.html>
47. Henderson, G. (2011). Australian internet censorship - Where does it currently stand?. *Enterprise Features*. Retrieved February 20, 2013, from <http://enterprisefeatures.com/2011/09/australian-internet-censorship->

- where-does-it-currently-stand/
48. Directgov. Help your child enjoy the internet safely: Click clever, click safe. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.nidirect.gov.uk/click-clever-click-safe>
  49. IWF text description of the report process (<http://www.iwf.org.uk/hotline/report-process>).
  50. IWF (<http://www.iwf.org.uk/about-iwf/iwf-history>).
  51. Introduction, Illegal & Harmful Information Center ([http://www.1377.or.kr/eng/01\\_introduction/introduction.php](http://www.1377.or.kr/eng/01_introduction/introduction.php)).
  52. *Internet crimes against children task force program*. OJJDP. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.ojjdp.gov/Programs/ProgSummary.asp?pi=3&ti=1&si=2&kw=&strItem=&strSingleItem=&p=topic&PreviousPage=SearchResults>
  53. Internet Censorship Laws in Australia. *Electronic Frontier Australia*. (2006, May 31). Retrieved February 20, 2013, from <https://www.efa.org.au/Issues/Censor/cens1.html#w>
  54. Google digital literacy tour, IKeepSafe (<http://www.ikeepsafe.org/educators/more/google-digital-literacy-tour/>).
  55. Faux paw the techno cat, IkeepSafe (<http://www.ikeepsafe.org/youth/fauxpaw/>).
  56. Cellphone smart, IKeepSafe (<http://www.ikeepsafe.org/youth/cellphone-smart/>).
  57. ISPA (<http://www.ispa.org.uk/about-us/>).
  58. ICRA (<http://www.icra.org/>).
  59. Korea Communications Standards Commission ([http://www.kocsc.or.kr/05\\_introduction/introduction\\_01.php](http://www.kocsc.or.kr/05_introduction/introduction_01.php)).
  60. Korea Communications Standards Commission SafeNet (<http://www.safenet.ne.kr/overview.do>).
  61. Kitemark for Child Safety Online Software

- (<http://www.bsigroup.com/en-GB/our-services/product-certification/industry-sector-schemes/kitemark-for-child-safety-online-software/>).
62. Kidsmart (<http://www.kidsmart.org.uk/>).
63. Department of Broadband, Communications and the Digital Economy.(2009). *Measures to improve safety of the internet for families*. Retrieved February 20, 2013, from [http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media\\_releases/2009/115](http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media_releases/2009/115)
64. Department of Broadband, Communications and the Digital Economy. (2012, November 29). *Mandatory filtering legislation not proceeding* [Announcement]. Forrest, ACT: Author. Retrieved February 20, 2013, from [http://www.dbcde.gov.au/online\\_safety\\_and\\_security/mandatory filtering legislation not proceeding](http://www.dbcde.gov.au/online_safety_and_security/mandatory_filtering_legislation_not_proceeding)
65. PhotoDNA, Microsoft (<http://www.microsoft.com/en-us/news/presskits/photodna/>).
66. Information about Ofcom’s media literacy activities, Ofcom (<http://stakeholders.Ofcom.org.uk/market-data-research/media-literacy/>).
67. McAfee SmartFilter (<http://www.mcafee.com/tw/products/smartfilter.aspx#vtab-Overview>).
68. Nicola Berkovic, Rudd retreats on web filter legislation. (2010, April 29). *The Australian*. Retrieved February 20, 2013, from <http://www.theaustralian.com.au/australian-it/rudd-retreats-on-passing-web-filter-legislation/story-e6frgakx-1225859630452>
69. NRS(<http://www.relayservice.com.au/about/>).
70. Net Nanny (<http://www.netnanny.com/>).
71. Net Nanny® parental controls (<http://www.netnanny.com/features>).
72. Net Nanny® for Android (<http://www.netnanny.com/mobile>).
73. Ofcom(<http://www.Ofcom.org.uk/about/what-is-Ofcom/>).

74. On Guard Online (<http://www.onguardonline.gov/>).
75. UKCCIS. (2012). *Parental controls*. Retrieved April 2, 2013, from <http://www.education.gov.uk/ukccis/groups/a0075872/parental-controls>
76. Pew Research Center (<http://www.pewresearch.org/>).
77. Ofcom. (n.d.). *Postal services*. Retrived April 2, 2013, from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/post/>
78. Ofcom. (n.d.) *Internet Service: Should I report online content that I think is inappropriate?*. Retrived April 2, 2013, from [http://ask.ofcom.org.uk/help/internet-service/inappropriate\\_online\\_content](http://ask.ofcom.org.uk/help/internet-service/inappropriate_online_content)
79. International Telecommunication Union. (2012). *Statistics: Time series by country 2000-2011*. Retrived April 6, 2013, from <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>
80. The World Economic Forum. (2012). *The global competitiveness report 2012-13*. Retrived from <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>
81. Internet Watch Foundation. (n.d.). IWF History. Retrived April 6, 2013, from <http://www.iwf.org.uk/about-iwf/iwf-history><http://www.iwf.org.uk/about-iwf/iwf-history>
82. PICS. (1999). *Censorship & Intellectual Freedom FAQ*. Retrieved April 16, 2013 from <http://www.w3.org/PICS/PICS-FAQ-980126.html>
83. Illegal & Harmful Information Center. (n.d.). *Subject of Report*. Retrieved April 16, 2013 from [http://www.1377.or.kr/eng/02\\_report/Subject\\_Report.php](http://www.1377.or.kr/eng/02_report/Subject_Report.php)
84. Stay Smart Online. (n.d.). *School*. Retrieved April 16, 2013 from [http://www.staysmartonline.gov.au/schools\\_and\\_teachers](http://www.staysmartonline.gov.au/schools_and_teachers)
85. FCC. (n.d.). *The v-chip: Putting restrictions on what your children watch*. Retrieved April 16, 2013 from <http://www.fcc.gov/guides/v-chip-putting-restrictions-what-your-childr>

[en-watch](#)

86. FCC. (n.d.). *Quarterly reports - Consumer inquiries and complaints*. Retrieved April 16, 2013 from <http://www.fcc.gov/encyclopedia/quarterly-reports-consumer-inquiries-and-complaints>
87. Australian Communications and Media Authority. (2013). The ACMA hotline – Combating online child sexual abuse. Retrieved April 16, 2013, from [http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC\\_90103](http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_90103)
88. Stay Smart Online. (n.d.). What is the Budd: e E-security Education Package?. Retrieved April 16, 2013, from [http://www.staysmartonline.gov.au/schools\\_and\\_teachers/faq#2](http://www.staysmartonline.gov.au/schools_and_teachers/faq#2)
89. The Committee of Advertising Practice. (n.d.). Who we are. Retrieved April 16, 2013, from <http://www.cap.org.uk/About-CAP/Who-we-are/Our-committees.aspx>

## 附錄一

# 「我國兒童及少年網路使用情形及上 網安全防護措施研究計劃」 研討會會議記錄

# 研討會議程

議程	時間	內容
報到	13:30~14:00	報到
開幕式	14:00~14:10	開幕式、主席、貴賓致詞 主持人：葉奇鑫律師（達文西個資暨高科技法律事務所）
專題報告 一	14:10~14:40	專題：白絲帶 WIN 網路單 e 窗口 兩周年報告 2010-2012 發表人：黃葳威教授（白絲帶 WIN 網路單 e 窗口）
與談	14:40~14:50	與談人：林建隆組長（刑事警察局數位證據組）
專題報告 二	14:50~15:20	專題：網路內容分級與兒少上網保護 發表人：蕭景燈博士（中央研究院資訊科技創新研究中心）
與談	15:20~15:30	與談人：蔡明誠教授（臺灣大學法學院）
休息時間	15:30~15:50	茶敘
專題報告 三	15:50~16:20	專題：微軟兒少網路安全經驗分享 發表人：施立成資深法務長（臺灣微軟股份有限公司）
與談	16:20~16:30	與談人：林玫伶校長（士東國小）
綜合討論	16:30~17:00	主持人：葉奇鑫律師 引言人：黃葳威教授、林建隆組長、蕭景燈博士、蔡明誠教授、施立成資深法務長、林玫伶校長

## 「我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施研究計劃」

### 研討會

壹、時間： 中華民國 101 年 12 月 27 日 下午 2 時 至下午 5 時

貳、地點： 東吳大學城區部 5117 教室

參、主持人：吳君婷律師

肆、會議流程：(如附件)

肆、會議記錄：

【何吉森】監察院最近在關切網路應召站的問題，提到 NCC 現在只做單一窗口受理申訴的部分會不會太消極被動了？有沒有可能更積極地去做防護機制？同時間立法院也有談到關於 app 的問題，有人提到 app 要怎麼管，認為既然錄影帶、game 都可以分級，那是不是 app 也可以來作分級，但我們同仁也提出 app 僅是應用程式，應用程式如強制要做分級我們怕問題會更大。行政院最近提到的防護機構，大家知道單一窗口這兩年的成效蠻好的，從一開始只有 300 多件申訴到現在每個月有 800 多件，相較於從實體世界傳統的廣播電視，NCC 一個月受理的申訴約是 400 件，單一窗口受理件數比實體世界廣電媒體多了近一倍以上，顯現網路的議題已經是大家所關心的重點。這幾天看到簡報，報導韓國推行網路實名制被宣告違憲，大陸現在亦要認真地思考將實名制立法。網路不斷快速發展，其應用的確發生了很多問題，無論是民主國家或比較集權的國家，都被迫要去面對網路傳播衍生的問題，企圖用管制的方法來解決，一被提出即遭到批判，臺灣是個民主國家，基本上我們認為不要去影響整個網路的發展，但又要同時兼顧保護兒少上網安全，我們很高興能邀請到葉律師領導的團隊幫我們做相關的研究，其中最重要的就是對我們想要組成防護機制，這裡面仍有很多相關的議題都是大家所關切的，包括之前已經實行一段期間之網路分級制度，其未來的發展性為何？蕭景燈博士是這方面的專家，蔡明誠教授在遊戲軟體這一領域也是專家，今天很高興可以聽聽幾位專家的高見，謹代表 NCC 感謝大家，謝謝。

【吳君婷】謝謝何處長為我們致詞，我是今天的主持人，我們請達文西高科技暨個資法律事務所的主持律師葉奇鑫律師為我們說幾句話。

【葉奇鑫】何處長、各位長官，還有各位老師，非常感謝你們，還有在場各位嘉賓的蒞臨，我們接這個委託研究案是任重而道遠，因為我們過去對兒少的防護，在兒少權益法第 46 條裡面，賦予國家機關，也是個有擔當的機關，NCC，由何處長這邊來落實這個法律，就是必須委託民間團體來執行內容防護機構，並且執行七個任務，這七個任務對我們兒少的網路上防護及對色情的防治，每一個要項都非常關鍵，但也都非常的不好處理，因此我們今天的研討會是針對這七個要項中的第一個申訴機制，第二個有關內容分級，以及第三個網路提供者也就是 ISP 自律的措施，來進行研討。另外還有過濾軟體以及其他防護機制，我們在下個月也會召開一個小型的專家座談會來研究。我們期待能凝聚各方來集思廣益，未來如何落實這七大任務，能夠提出一些具體的建議，給政府機關或是所有關心的民間團體作為參考。今天除了非常感謝大家的支持之外，也要感謝台北市教師會、展翅協會，以及白絲帶跟我們一起協辦研討會，非常謝謝大家，謝謝。

【吳君婷】首先我們請中央研究院資訊科技創新研究所的蕭景燈博士，就網路內容分級與兒少上網安全的議題，提供大家寶貴的資訊。

【蕭景燈】報告（略）

【蔡明誠】兒童及少年上網安全防護措施的建構不單只是一個法律議題，光是「賦權」（empowerment）就不簡單。科技雖然來自人性，但也帶來科技上的落後。若單靠業者自律無法達到防護兒童及少年上網安全，則先由業者或使用者自律，如自律有所不逮時，可在法令需要範圍內，靠他律，即由政府自律以外監督，以期建構有效防護。此外，不同的媒體素材，例如電影、電視、數位遊戲及其他影視產品等各採用不同的分級標準，容易造成使用者端和業者的紊亂，所以應該要統一分級標準，才不會有適用上的困難。

【黃葳威】報告（略）

【林建隆】何處長、葉律師還有各位與會者大家好，我是刑事警察局的組長林建隆，代表執法機關來跟各位分享一些經驗。其實 win 窗口跟刑事局有互相搭配一些措施，因為 win 窗口主要是處理網路上不當內容，受理檢舉後，會想辦法把這些不當內容拿掉，如果涉及犯罪，當然就會交給刑事局或各地區的警察署來處理。這些不當內容如果不管制的話會越來越嚴重，管理後大家還是會覺得怎麼還是這麼多不當內容，但沒有辦法，網路太開放了，任何一個人到任何一個國家都可以上到任何一個網站，所以這些內容，可能犯罪的張貼者會不在國內，但在國內

的這些青少年、一般民眾其實都可以接觸到這些不當的內容。申訴或檢舉不當內容，有最大兩個作用，第一個是嚇阻的作用，第二個是讓這些平臺業者有一些自製的作用，譬如說 win 窗口或我們相關單位可以統計在哪一個平臺最常出現這些不當內容，代表有些平臺會主動去發現，民眾申訴之後業者會主動拿掉。但有些平臺不是這樣做，業者是被動的，可能要等到 win 窗口或執法機關通知後才會拿掉，所以我們可以適當地去公佈平臺業者讓他們可以自治。那現在較麻煩的是這些網路平臺，比方說 yahoo、pchome，是平臺的提供者，代表內容不是他提供的，所以代表他沒有刑事責任，因為他不是內容提供者，他只有道德的責任，那怎麼樣可以讓他們有更高的道德標準，可能要透過公佈一些數據讓大家知道。譬如說 pchome 做得很好，或者是 yahoo 做得很好，哪一些網站特別有在做這些防護，相形比較之下會給其他沒有做的網站壓力。

目前 win 窗口有在受理這些申訴，有檢舉信箱，現在檢舉網路的內容很多，最常出現的當然就是色情的部分。色情的部分以前可能是色情網站、色情光碟，但現在都不太會出現了，最常出現的是網路應召站。現在 NCC 的監察委員也非常關心的，除了網路應召站還有另外一種是假援交的詐欺，因為援交的訊息是觸犯兒少防治條例，這部分市政府機關以及全世界很重視的兒童色情這一部分，在 yahoo 裡頭常出現，因為 yahoo 帳號的申請非常容易，只要申請一個帳號就可以張貼你的訊息，這樣的內容如果用分級制度來擋就行了，所以 yahoo 是一個正常的平臺，但是它裡面會有違法、不當的內容，我想這些分級的軟體是不可能把 yahoo 當做色情平臺擋住，但是裡面卻有很多不當的內容，這時候我覺得雖然政府機關要做一些犯罪偵查的動作，但家長應該要負責從預防這邊著手。我覺得到犯罪階段是大家最不想要看到的，或是在還沒犯罪之前就可以把它擋住的話，這樣其實就會減少很多問題。我自己是一個重度網路使用者，每天大概有十幾個小時都掛在上面，我也會透過網路交易或是從事一些活動。舉幾個例子，我們最近有碰到的跟兒童色情相關的案例。在九月、十月份我們接到一個澳洲的案件，澳洲警察說他們在國外色情網站發現有人張貼很多兒童色情照片，而且其中很多都是亞洲的，甚至他覺得可能是臺灣的。開始偵查之後發現那個澳洲人在臺灣工作，而且他擔任幼稚園和小學的老師，他張貼的都是小男生的裸照，我們就覺得這是個很重大的案件，除了他張貼這個行為是違法之外，更恐怖的是他出賣這些小朋友，所以我們那時就跟澳洲警方很密切的聯絡，他們也提供很多相關的資訊，再來我們刑事警察局很快地就把這澳洲人抓到了，也做了一些處理。我們初步的看了以後應該沒有臺灣小孩受害，純粹他就是喜歡這樣的東西，但是我們有跟學校去做一些瞭解，應該是沒有小朋友有受

害的情形。

把這些東西散佈出去，像這樣的案例都蠻多的。我覺得網站都不恐怖，恐怖的是交友、通訊軟體，還有聊天室，我覺得最難與最嚴重的就是聊天室，像我們電話聊天的為顯示來電，這個跟通訊軟體有什麼不一樣，通訊軟體至少你還知道跟哪個帳號聊天，這些帳號還需要經過平臺業者註冊，經過一些基本的認證，像 MSN、即時通都需要有登錄的動作，對於我們這些執法機關有東西去追蹤，聊天室是沒有的，它是隨便去填一個暱稱，聊天室也不會去記錄哪個人在哪個時間從哪一個 IP 登錄進來，像前面那個案例就是先在聊天室裡認識這個女生，然後再跟他在即時通裡聊天，所以我覺得大家要注意一下小朋友有沒有上聊天室。那如果沒有辦法去看的時候怎麼辦，剛蕭博士也有提到要監看它，就是在電腦裡放一隻木馬程式，我覺得當然這大家要自己去衡量，你自己放自己的電腦當然不會有違法的問題，你自己要對小朋友保護、信任還是開放或怎麼樣，每個人對自己的小朋友、學校對學生我覺得都要有一些想法，可能對不一樣性質的小朋友你要有不一樣的管教方式。

我最後再講一個兒童色情。剛 win 窗口有提到很多內容和來源是在境外，如果這些案件跟兒童色情有關，我相信全世界所有的國家，包含共產國家，都願意合作。那關於兒童色情指的是什麼，是指犯罪的標的物是兒童，譬如說它張貼的是兒童的照片，或是他有一些童妓媒介的行為，但假設兒童可以上到色情網站去看，裡面有成人的色情圖片、影片，就不是，譬如說美國根本就不跟我們談這些事，但這些成人的兒童色情，是合法的，甚至他們覺得應該是由自己國家來作分級，以美國來講，美國大部份的成人網站，如果你電腦裡有裝一些分級軟體，兒童其實是看不到這些色情的，所以可能大家要努力執行，我們指導機關會一直很努力的跟全世界的執法機關一起合作，但其實犯罪都已經跨境，我們能夠做的一定會持續的努力，那我今天就跟大家報告到這邊，謝謝大家。

【施立成】報告（略）

【林玫伶】各位先進大家午安，聽完法務長的報告，覺得還是蠻有希望的，我們常常淹沒在一片茫茫網路世界裡面，常常迷惘的出不來，看到我們孩子很多令人擔心的地方，但是看到我們業者為我們做這麼多事，還是覺得很有希望。我在學校服務，因此格外關心孩子們上網的情形，本來我對這一塊並不怎麼在行，但是因為老師、訓導處常常接到小朋友在網路上糾紛，越來越多次之後，就決定請學校同仁做一次大規模的

調查，瞭解孩子們在網路上做些什麼，而家長又為孩子們上網行為有了哪些努力。

以下就是我們大概一年前的報告，我們的家長有百分之七十三會限制孩子的上網行為，不過真正會去指導他們使用的只有百分之七，百分之十五的家長甚至是不過問的，他們可能會認為他們是在查資料。另外對於學生上網的時間，百分之五十七的小朋友只有在家裡可以上網，有百分之二十九的小朋友寫完功課就可以上網，而百分之九十的小朋友上網地點都是在家裡，所以當家長要責怪小朋友在網路上漫無秩序、或在網路上做了什麼，而家長卻沒有半點自省的話，其實是說不過去的。而孩子上網最多的理由是蒐集資料，我們不用調查也可以想像這是最好的理由。

其次就是線上遊戲了，越高年級越會收發 e-mail，一直到六年級會經營個人網站、交友聊天，五年級以上比例是大幅攀升的。他們在網路上經常面對到的問題，以電腦病毒與電腦詐騙最為頭痛，其次就是個資外洩跟訊息真假不明，以至於有時候跟別人分享時還會被別人取笑，網路色情在國小問題可能輕一點，但也有四成，比例算起來也不低，我在想年紀越大，到國高中的年紀這個問題可能是越來越嚴重的。

那麼我們從老師調查的結果分析之後，大家對孩子上網有了一些共識，跟法務長剛剛所分享的有異曲同工之妙，例如說，大家都肯定，全面防堵網路上的負面資訊是不可能的，我們不管再怎麼厲害，網路的魅力已經無法擋，我們與其防堵，在家長與老師端，更應該教育他，如何去思考，如何去判斷，會比防堵來的更重要。再來我們法務長報告的有關如何去建置更安全的網路平臺，有了這個努力可以降低更多的傷害，可是我們每天遇到的此起彼落的小問題還是不少，這部分真的就是要靠教育，尤其是家庭教育和學校教育來努力。

不過，家長使用監護軟體比例並不高，很多家長也不知道怎麼去使用，甚至也不知道有這個功能，或是他們使用的程度比孩子還要弱，也常造成親子之間的不愉快，這部分可能還有待進步的空間。另外學生人際交往能力未全，但是他們在網路上卻可以交到非常多的朋友，這顯示孩子的實質社交能力是不好的，他們在情感的鞏固與情感的聯誼都是透過虛擬網站的交往，這個部分也是學校端非常擔心的，我們擔心的是如果孩子這麼小就仰賴網路來宣洩他們的感情，得到感情上的支持，那麼他們將來網路沈迷的機率應該是更高的，也許學校更應該從發展其他休閒活動或是人際團體方面來努力。

另外一個有趣的現象就是如果我們問學生關於網路上的態度，譬如剛剛法務長給我們看到的孩子們的五不要，孩子大概都可以拿滿分，也就是他們網路態度是沒有問題的，但很弔詭的是，他們真的面對上網時，這些都忘光光，也就是說我們在問他們上網態度都是在他們清醒時間的，可是不知道為什麼他們一上網頭腦就會處於休眠狀態，為了今天的報告我也問了一下我新服務的學校的老師，家長，他們還是有若干的困擾，譬如即使某些網站被防火牆擋下來了，或被我們限制，可是在一般網站上隨便可看到充滿性暗示跟暴力的廣告，另外對線上遊戲也有非常多的不滿，例如為什麼殺人是可以加分的，殺越多就越厲害，這跟學校教的根本是兩回事，他們也是感到極端困惑。

現在是數位時代，老師認為小朋友的網路行為與實際行為不太懂得區隔，舉個例子，譬如說是信用卡這三個字，小朋友的想像是如果我們不守信用，那我們就認錯下次守信用就好了，例如我們今天遲到了，作業缺交了，我們認錯，下次改進就好了，可是信用卡不是，今天我只要一次不守信用，就可能永遠被登錄起來了，這輩子記錄就跟著我走了，同樣在網路上他們也會有這樣的疑惑，一時的激情或衝動或盲目，所以跟著罵，後來發生問題了，他們以為道歉就可以了事，可是事實上不是這樣，在網路上產生的副作用遠比我們面對面吵架還要更嚴重，這一點似乎小朋友還搞不清楚，這也是我們當下教育最需要教導學生的地方，另外我們現在的老師從七十幾年次的，到四十幾年次都有，有些是網路的愛用者，有些是為了工作所需才接觸電腦網路的，不是每個人對這些都有一定的熟悉度。

今天我們看到法務長跟我們分享業者為我們創設這些監護的自律機制，令我們很感動，在另一方面我們身為教育工作者，更應該培養孩子思辨、判斷的能力，以上也為我們執行長所做的努力致上敬意，同時也覺得未來學校的資訊課程需要調整方向，比如說我們傳統的資訊課程從小學三年級開始上，一個禮拜有一節課，可是資訊課程大部份都是在教技術，也就是說，教孩子如何做 ppt，如何把影片做得很漂亮，如何剪輯，但是我們小朋友對數位幾乎是沒有隔閡的，他們很輕易的可以學習這些，我們要重視的其實是資訊素養以及網路安全，才是更需要琢磨的地方，以上是我的分享，謝謝大家。

**【葉奇鑫】**我們要進入今天的最後一個階段，就是綜合座談會，我們今天產官學研幾乎到場，其實在座也有很多專家學者，不知道今天的來賓有什麼問題要跟大家一起分享？

**【來賓提問】**我剛聽到微軟跟展翅、yam 跟中華電信都有很好的搭配伙伴關係，

我想知道 win 窗口會不會加入這個伙伴關係？謝謝。

【施立成】我們希望能跟所有相關的部門、相關的協會共同合作，能將這個技術以更好的效果散發出去，所以應該是沒有問題。

【來賓提問】我這邊有兩個問題，第一個問題就是因為我們知道在我們管制網路部分是屬於國家主權，它會受到主權範圍限制，目前為止很多 server 都是設在國外，今天我連上一個網站 server 可能是在美國加州，或在韓國，我們今天如果要管制這個網路，會受到主權的限制，我們要如何突破這個主權限制的問題？

第二個就是，我家本身是在經營補教業的，我自己也有注意到一個問題就是我們現在的小孩子在網路上玩，很多不僅是小孩，包括家長都會遇到的問題就是，小孩同儕之間會有很多奇怪的現象發生，例如說他會故意去惹老師，現實中他知道不行，可是在網路上他就會故意去放話惹老師生氣，這種智商瞬間降低一半的事情會瞬間出現，請問一下，像這種情況出現的話，那我們老師、學生、家長間要如何進行三方溝通？因為我們已經不是第一次遇到這個問題了。家長會找學生指著另外一個學生大罵說，你怎麼在網路上罵我小孩，或是說兩個學生在網路上吵架的內容到了隔天還在吵，像我們老師有時候也不知道怎麼處理。今天有教育界的人士所以想趁機請教一下，這三方應該如合作協調？謝謝。

【葉奇鑫】這個有關於境外執法的問題請我們建隆來回答。建隆他是我們專業的網路犯罪警察，我看著他從小駭客變大駭客，從小駭客變成現在獨當一面的數位鑑識的王牌，所以我們來請教他關於境外之法。

【林建隆】我們剛提到管制網路，基本上是不可能管制，除非像中國大陸的金盾計劃的東西，所以我剛有提到，應該要課予家長責任，其實可以藉由一些電腦裡的設定讓他不會接觸到不當內容，既然國外沒辦法把這個網站 shut down，而 NCC 對網路持開放態度，也不可能對網路做管制，所以應該是用一些軟體或一些監控方式來管制上網行為，會比較好。如果是涉及比較重大的，比方說兒童色情，譬如像俄羅斯等東歐國家，他們會願意配合，其他的案件可能比較困難。所以我覺得應該是從電腦最終端的設備去做好管制，其實那些網站一直存在，但如果你做好管制，讓他不要上到這個網站的時候，其實就達到效果了。

第二個問題我也可以回答一下，我自己也有受理刑事局的檢舉信箱，就會看到小朋友上刑事局網站，上內政部長、行政院長的網站，上總統信箱，寫說有人在網路上面罵他。其實我們一看就會知道是小朋友

寫的，以我的角度來講，我覺得小朋友的問題應該先由教育來著手，不應該成為一個刑案，因為成為刑案是妨礙名譽罪，這樣很麻煩，也會影響到小朋友。從教育去著手，教導小朋友網路上的東西是會留下證據的，而且你這樣罵人的時候，其實它是一個違法的行為，所以從教育來著手會比較好，至於大人之間罵來罵去，告來告去，以國外來講，像我們有跟 facebook 合作，在國外稱這個為言論自由，所以是民情與法律不一樣，臺灣你罵我，我就可以告你妨礙名譽。如果從小朋友教育做起，可能會好一點，不要讓小朋友之間的謾罵變成刑事案件，這樣會比較好。

【葉奇鑫】有關於境外偵查，可能一直都找不到解決的方法。過去我擔任檢察官，在上網案件檢察官很重要的一點在於怎麼判斷國外的 IP，只要是國外的 IP 就可以簽結了，沒辦法再往下查。那時候我幫臺灣加入 G8 的高科技犯罪小組，臺灣是第 35 個參加的會員，我是用臺灣加的不是 Chinese Taipei。我們加入之後發現事實上沒什麼用，基本上 35 個國家之間，現在不止了，應該有四五十個國家，大家只會針對一種案件特別的合作，叫做反恐案件，像 FBI。我過去在當檢察官的時候跟 FBI 或美國不管什麼司法單位，交情都很好，但要資料都要不到。但有一次我們要到了，就是陳水扁總統的時候，有人寫信說要燒總統府，因為上報了就一定要處理，我們就跟美國講說有人要暗殺我們總統，類似恐怖份子反恐案件，他立刻傳資料過來了，查到那個人在美國。因為這個部分就像你講的，因為涉及主權問題，目前就我所知還沒有具體的解法，那教育這個部分有沒有什麼具體的解法，我想再請校長或葳威老師來回答。

【林玫伶】當一群小朋友七嘴八舌在網路上互罵時，就算沒有在現場的，也會因為為了對同學表現忠誠按讚，表達對他們的支持，像這樣我們通常會把螢幕印下來，把這一千人等都叫來，問清楚整個過程，當作一般的脫序事件處理。不過更嚴重的其實是有的小朋友心不甘情不願的道歉，他覺得沒有怎樣，不過按個讚，不認為這樣有什麼不對。小朋友就是搞不清楚網路行為的殺傷力更勝於實質行為，因為凡走過必留下痕跡，尤其是被傷害的那一方，覺得網路傳播沒完沒了，這輩子怎麼做人，壓力非常大，所以後面補救的教育會比行為當時的認錯更重要，謝謝。

【黃葳威】我接著校長這邊說明一下，剛剛有先進也有講到小孩子，其實，就是我們剛新出爐的那個數位福爾摩斯講到其實可以由家長這邊還有小孩的教育著手。如果就 youtube 上有個影片叫做小米的部落格說明，他就是發生同學之間的嫁禍所造成的謠言與謾罵，後來劇中的媽媽發現

了就來網路單 e 窗口申訴，得到平反，所以說需要這樣的教案我們可以到網路上取得。我們有兩個類似的教案，一個是小米的部落格，是跟網路謾罵還有數位代溝有關；另外一個是關於部落格與法律的問題，叫星空獵人，這都放在 youtube，因為已取得授權，大家可以使用沒有問題。

那當然我覺得最有效的就是除了學校之外，就是我們看到這樣的資訊真的是直接到這網頁上，因為這網頁就是一個中途之家，他不會立刻訴諸法律，但他會趕快通報給相關的教育部或單位，讓這件事不會再散佈，甚至可以進入到輔導，謝謝。

【葉奇鑫】如果說有指定回答的對象也可以說。

【來賓提問】大家好，敝姓楊，我來自媒體資訊教育協會，我覺得今天有個主題很重要，是不斷提到家長自己也有責任，我想每次我在不同場合也會遇到不同聲音，尤其在業者場合就會聽到家長都不管，譬如說剛提到電視難道都放 24 小時嗎，我基本上來講也不贊成，但是我覺得他點出一個問題，剛有講到一個關鍵，這關鍵就是說在某個年代以上的家長，他不像能管制電視一樣管制電腦，因為電腦屬於比較精密的機器，在這樣的情況下不是把它關起來就可以了，或一眼就可以辨識這是色情我要把它關掉。小孩可以在家長一來就切換畫面，說是在查資料，那媽媽也不知道原來電腦是可以切換畫面的，這個年代仍會有這樣的家長，而且實在不少，因為這樣的家長太多了，而且我覺得蠻可惜的一件事，對不起我以微軟為例，那個 xbox 還是我幫他寫的教案，如果我們有這樣的軟體，它是可以用的，但是有沒有人思考過多數人不會用，我的意思是常常有請工程師來看發現原來電腦沒有開，我們覺得很好笑怎麼連有開沒開都不知道呢，但如果這是普遍現象呢？簡言之，你做這樣的系統出來的時候，如果多數家長不會用呢？所以我覺得蠻可惜的。

對不起我仍然要這麼說，我建議你們其實要把它做成非常簡明的教案，或是直接到學校裡，因為學校畢竟是社區教育中心，所以你說要接觸很多家長很難，很多要去網路上 download，他們很多連開關都不知道在哪裡更何況 download，所以我們常都是用資訊人的概念去看，我們已經做出來你們為什麼不去用，為什麼你都不負責，但是他們沒有能力負責，跟電視完全不同，我不是在單單指微軟，我覺得如果要解決問題必須從教育著手的話，那麼必須要有很簡單的介面，教育才有辦法利用，這方面我覺得我們教資組已經盡力了，但因為畢竟不是研發單位，所以可能需要有些授權或你提供一些東

西出來，我們來幫忙做一些 promote，能讓至少某個年代以上的家長了解，這個東西是必須要去面對的。

我覺得那個東西應該是，就跟我們剛剛那個台大教授講的，其實就期待我們社會將來會改變，好像沒有解一樣，但事實是這樣，如果什麼事都期待教育，剛才那個問題，其實很多先進不都講了嗎，一個老師會希望孩子不要學會這些東西，不可能嘛，有哪個孩子面對你的時候會說，對我知道這是錯的，可是我就是要做你能拿我怎樣，也沒有一個孩子是這樣的，但是我們剛組長提到一個概念是，我們不希望把它變成刑事案件，對不起我要提這是個最大的問題，我這樣批判可能重一點，臺灣人目前比較現實點，他已經沒有像過去一樣那麼高的道德層次了，他一旦發現這件事的結果就是教育教育就好，他就算了，他下次還會再來，甚至我們現在看到很多孩子或是家長在操作的時候，犯罪者的家長一定會告訴你，不然這是怎樣，罵一句都不行喔，他就這樣的態度，但是我們也同意，孩子不要讓他這麼早就被關，不過小孩子本來就不可能關他，14歲以下行為不罰嘛，但是我還是必須強調，我知道警力有限，但是如果我們司法機關的態度是這種事情都當做沒事，學校教育處理好就好了，那學校教育是會處理的，但是並沒有效，因為我們都只能講道理，現在的人不太聽道理，或不是不聽，是不懂，所以還是照做，因為不罰。所以我覺得一定要罰到家長身上，因為14歲以下孩子行為本來就不罰，可是如果他的監護人可以完全沒有責任，那他的監護人，你會發現一個很有趣的現象，我在學校常常看到，犯錯的人來學校居然比被冒犯的還要大聲，只要他一旦知道不會有事的話，就沒事了，這點是實務上跟我們理論上的差距，請各位注意一下，謝謝。

【葉奇鑫】我自己家裡電腦沒有設定這些限制，因為設定最後擋到我自己，所以就設定這個介面我想請一下微軟的代表來發表意見，還有如果在法律上無法處罰，是否要課予家長責任，這我們請何處長給我們指導。

【施立成】謝謝這位先進，這經驗相當寶貴，這也是為什麼我花這麼多時間跟大家介紹這樣一個功能，因為畢竟業者能做的還是有限，也沒有辦法深入每個地方去做教育，剛說到三大部門的合作，就是政府單位之外還有跟 NGO，希望做達到這一塊跟公益團體合作來做這個教育工作，所以您的建議我聽到了，其實這個設定真的蠻簡單的，所以要用怎樣的方式用圖解一二三的方式把它做出來，然後例如和展翅協會合作來推廣，怎麼樣透過與展翅協會進一步的合作，用一個簡單的方式讓這個資訊能廣大的散佈給各個家長，這是未來我們要努力的方向，謝謝。

【何吉森】剛有提到雞尾酒療法，網路的問題各國政府都在擔心，都想了很多方法，從資料庫黑名單、過濾軟體到網路分級、實名制，都是為了避免兒少接觸到不良資訊，所以有各種防護機制被研發出來，何種防護機制是具體有效且不影響網路資訊之流通自由，是各國政府都在關切的，在臺灣我們不可能過度管制，我們會擔心影響資訊流通與言論自由，但如果有些做法可以同時兼顧，都可以試著去研議或測試，如實名制機制，當初只因有 NGO 組織說政府應研究此方法，NCC 只是接一句話說好我們可以試著瞭解一下，馬上引起網路上之論戰。但如果有些改良的作法，比如說要求成人網站採會員制，藉會員制來過濾其會員均已滿 18 歲，如此間接的方式，均可嘗試去理解其可能性。包括等下會提到的境外管轄權及熱線聯繫問題，都是我們現在積極想突破的地方。只要在不過度影響資訊自由流通的相關機制，我們都會去嘗試。但現在即可做的是人民資訊素養的落實。人民習慣將所有問題都丟給政府，比方說今天早上我們接到申訴，要 NCC 管一管林志玲在金鐘獎不可公開親劉德華，大家完全不自覺自己就是媒體的主人，政府公權力有其極限性。以前大家不重視媒體素養，因為媒體是一點對多點，出了事，主管機關尚可對廣播者進行有效的監理，但網際網路的去中心化、跨國傳播、快速匿名特性，讓監理相對困難。那該怎麼辦？有人提到應回到 user 端，比如在家裡設一個紗窗，當我們打開網路視窗。瀏覽網路看到很好的資訊時，窗外可能也有很多灰塵會進入家裏，此時對家裡有小孩的 user，就應設紗窗，如各種分級、過濾軟體或防護機制，我們現在在思考很多機制，只要具體有效又不過度影響資訊流通均可，如剛剛微軟法務長提到的有關 parent control 那種將選擇權交給家長的機制。又如，對於現在盛行的 app 應用程序，其主要平臺業者，如 Apple store 或 Android，已有一些分級過濾機制，重點是相關資訊未來整合並告知，此部分，我們可以來做，把這些資料整合在一起，然後印成冊子或放在網站上，讓家長可以知道。

【葉奇鑫】是，謝謝處長。

【來賓提問】剛剛又有談論到網路的法律管轄權問題，那我這邊有兩點要分享。其實剛剛林建隆有提到國際上關於兒少性侵、兒少色情的問題，有跟澳洲警察合作，談到一個澳洲人在臺灣擁有兒少性侵照的案件，其實這整個案件是我們七月份在臺灣跟我們微軟以及刑事警察局合作，所辦的，不是研討會，是我們跟國內警察跟檢察官辦的訓練會。那我要分享的一點是，在那個訓練會裡就有特別提到這種管轄權問題，因為我們臺灣這邊有問到我們要跟你們美國要資料，可是都得不到怎麼辦，那我覺得他們提供一個非常好的概念就是說，其實這樣一個案件譬如說，這個 IP 雖然在美國，可是他是兒少性侵的內容

的話，他不一定要由臺灣的警察去辦，可以把這樣的情資交給美國，由美國的警察辦下去，那這次澳洲的案例就是這樣，澳洲的警察有這樣的情資，就交給臺灣的警察辦。

在那訓練會當中他們講的很棒一個觀念就是說，這種兒少性侵、兒少性虐待的案子是沒有辦法等，所以就不要再講什麼司法互助，那都不談了，我們最主要是要把各國的警察合作起來，把所得到的情資交給當地的警察，我想說這是個非常好的概念來分享給大家，謝謝。

那第二個也是回到網路無國界，剛剛蕭老師有提到關於網路分級的概念，有提到網路分級也是要去貼標籤，可以由業者去做或是他人去做，可是我覺得我們臺灣在做網路分級有面臨到一個很大的問題是說，我們法律只規定到只有網路內容的業者要去貼標籤，但網路這麼多的資訊、內容是在國外，那如果要推網路分級、內容分級的話，這部分怎麼去克服，即使我們貼標籤，也只有在臺灣的內容，可能還是有很多國外的資料，這部分有沒有一些技術或做法是可以克服的？這部分請教蕭老師，謝謝。

**【蕭景燈】**網路分級的標準就是標籤可以由業者自己貼，也可以由 third party 去貼，如果要用 PICS 標籤來管非自有的國外內容，臺灣就要幫全世界標，全面做的話困難重重，所以我覺得可行的是我們去列白名單就好，以前是因為內容很少，所以我們不做白名單以避免資訊遺漏，現在資訊真的太多了，白名單可行。所以如果希望過去的網路分級在臺灣再做一次的話，如果找個最值得做的，那就做國外網站白名單，很多單位都可以來做白名單，基督教團體可以是一個，穆斯林的一個，主張墮胎一個，主張不能墮胎也是一個，每人可以選自己的價值，你的白名單就會是模擬自己價值的內容。

**【來賓提問】**請教蕭博士一個問題。其實臺灣分級制度處於更新的狀態，在 100 年 11 月 30 號，兒少法裡有關網路要分級的規定已經刪除了，在今年的 6 月 30 號網路要分級的管理辦法也廢止了，也就是說從 6 月 30 號開始臺灣網站不再需要強制分級，之所以被廢止有很多原因可能是因為很多團體認為臺灣分級的規範沒有用，那限制級可能會讓小孩子認為更有可看性反而去看，之所以廢止跟大家認為沒用的原因可能大家還可以去討論。想請教蕭博士，您剛剛有提到 PICS 已經被取代掉，但 POWDER 也已經功成身退，那他的意涵到底是什麼，那是認為網路分級不再是一個可以妥善處理的方法，那您剛剛有講到一個 semantic web 的架構，這架構是在 w3c 底下很大的一個框

架，那看起來也不像是專門給一些比如說兒少或色情的網路規範，那大家現在是不是還在實施，大家還是認為分級不是個有效的方法嗎？還是我們可以給一個定義，不要再想分級這件事，可以用其他方法來做到我們想要的那個方式？謝謝。

【蕭景燈】臺灣分級沒有效的原因就是我剛畫那張圖，最上面那層（家長監護人管理）沒有做，上面那個沒有到位整個效益都沒有。我所說的 PICS 被 POWDER 取代，POWDER 之後又功成身退，我指的是訂定標準的 working group 結束並不是 POWDER 不能用，就像房子蓋好了建商就離開，住戶要搬進使用後房子的效益才會看到。POWDER 規範訂好就是一個房子等著被進住，對臺灣而言，替代 PICS 的規範標準是現成的，那剩下的問題就是我們要不要選 POWDER 當我們的 protocol，之後也要有 browser 來支援。基本上我覺得請 browser 公司 build-in 整套規範很難，所以我覺得可以做 plug-in。如果 browser 都有 support，我認為他們可以做很多事情，比方說設定使用時間，30 分鐘要起來動一動，等於照顧小孩子的電腦使用，培養好的習慣。

只談內容分級的話（不去管協助小孩使用電腦的管理功能），我覺得第一步就是 PICS 改成 POWDER，那接下來就是怎麼樣 label，label 比較難，RDF label 比 HTML label 還要難，就是看臺灣的內容業者有沒有相挺，據我知道上次業者大多是抵制，因為業者想的是做生意已經賺那麼少錢了，政府還要找那麼多事情來麻煩我。做網站分級幫助到的反而是色情內容業者，有位臺灣大哥大的人跟我聊起說到沒分級前成人內容埋得太深多，找色情內容很難找，現在手機有一個成人區點進去就看到了，成人內容分開之後就賺進不少營收。

Anyway，我覺得網站內容分級還是可以做，但是難度比以前更高，再來就是做網站內容分級這個事情只解決 content 的保護，而未成年人使用網路的 contact 跟 communication 的保護還是要另有辦法解決，因此最上層的家長或監護人要積極參與，而業者要 empower 老師家長，家長要 empower 他們的小孩子，這個很難，不過是可以做的。

【來賓提問】我是臺灣展翅協會的工作人員，我想分享一下我們去年在推廣的一個家長計劃，希望家長可以瞭解上網安全的部分。我們知道學校有做，不過學校可能剛剛校長有提到從三年級才開始做，另外就是家長的這一塊是很需要被加強的。從去年到今年我們已經快要走完臺灣的各個縣市了，看到很多情況是業者提供好的工具，有些廠商也有提供好的工具，有些能力好的家長知道怎麼用，只是需要有人告訴他工具在哪裡；那有些地方是家長可能不瞭解，要有人去協助他

的時候，那其他相關的資源是需要去配合的，我覺得可能有能力問題的家長那所學校應該要扮演好角色，學校可能要去協助家長告訴他應該怎麼去做使用，那社區功能也有，像我們 NGO 扮演的社區功能，在社區裡去談跟家長說你們可以去使用這些工具。我覺得很多比方說業者的部分也可以去多做一點東西，包含孩子手機應該去做分年齡的部分，手機由未成年人去做使用的時候，它可以去限制一些功能是不開啓的，那業者是不是可以做一些改善，而不是預設可能去買手機的是成年人，我所有手機的功能都是預設開啓，但是申辦的時候讓家長知道說我在為孩子申請這個東西時，有些功能是不開啓的，這裡面有哪些東西是家長監護的，是我可以使用的，在第一線家長在買給孩子的時候就可以瞭解，包含可能在電腦使用的時候也是，家長會去買電腦，但他可能不知道有家長監護軟體可以用，可是都預設在裡頭可以開啓，如果售貨人知道他是要買給小朋友用的，就可以協助家長告訴他有功能可以去開啓，我覺得這是第一線上我們或許可以做到的。我自己在社區裡面跟家長去談這些問題的時候，他們會有很多的疑問，會想要知道要怎麼用，需要很多多方面的管道去給他們，所以我們應該要去提供給家長，這絕對不是單方面的，但政策的執行可能需要更多元，或更多面向，我覺得可能會比較有用，家長比較可能做得到。

【葉奇鑫】謝謝展翅協會的分享，因為時間的關係，我們剛剛聽到的大部份是分享，不是提問，所以是不是請我們的專家學者在最後簡單地為我們做一個 comment。

【施立成】由業者角度我們微軟對兒少保護一向都非常重視，也非常願意跟三大部門、業者、社福團體、公益團體來合作，也希望在座各位也多給我們業者一點鼓勵，我們也做得蠻認真地，也希望未來為有更多發展的機會，各位若有任何指教都歡迎跟我們聯絡。

【林建隆】對於網路犯罪，警方是責無旁貸的，但我還是覺得小朋友之間的妨礙名譽不要輕易的就成為刑案，當然有遇到一些狀況需要警察來介入，我相信警察也會願意，當小孩不乖，帶到警察局，警察是可以幫忙扮演這樣的角色。可是當每一個小朋友在亂罵的時候都讓它變成一個刑案，其實警察是不適合直接踏入校園的，除非是重要、重大的案件，需要警察來協助或偵查。不管是不是刑案，警察可以扮演嚇阻的效用，警察都願意協助來做到這樣的事情。以前小朋友在罵來罵去的時候，把小朋友叫到老師面前講一講就好了，現在為什麼到網路上會變得這麼嚴重，其實是因為網路言論很容易擴散，很容易組成一個社群，一個人兩個人加入，讓它變成一個群眾的思想，所以我還是覺得這個東

西應該先由老師或家長稍微控制一下，假設它真的很嚴重，這樣警察也願意處理。

【葉奇鑫】我想建隆他的意思是怕警察會嚇到小朋友，所以先用老師跟家長的力量，然後非常嚴重警察才會介入。

【林建隆】在座的家長或教育者，我其實很鼓勵給小孩子冒險的機會，我們知道其他考試，比如說走路一定要走斑馬線，紅燈就要停下來，那如果看到路上沒有危險，沒有車，也沒有警察在旁邊，他就會走，我自己也是一樣，那這個小孩子今天在網路上罵人家，那是因為他覺得沒危險，如果你讓他知道我不能洩露身份，不能把照片給別人，或者把我家電話給別人，不能告訴別人我爸爸的名字，他做這件事一定是因為他認為沒有危險，我們應該是要解決這個問題，而不是說知道不能點進去怎麼還點進去，在這個地方糾正小孩子，其實應該讓他知道這個地方是會有危險的，你讓他知道路邊沒有警察但還有 camera，一樣也是六百，那網路上更多 camera，所以你要讓他知道我還要再走 30 公尺，看到有斑馬線再過，我覺得這是比較回到小孩心裡，給他規則，在他犯錯的時候，你告訴他這是真的有危險的，謝謝。

【何吉森】剛才提到說，新的兒少法將網路強制分級，這是我們第一次立法，也是全世界唯一立法，後來立法院經過專家學者跟他們建議，好像就認為網路分級只要有具體的措施就可以，所以網路分級不是都不用，所以剛剛的問題網路分級未來如何改進的問題，但網路不是只有用分級的方法，未來的過濾軟體，甚至網路實名制，我們也都在討論中，都還在認真地思考，還有很多相關的機制，微軟的機制，所以我會真的感謝 NGO 組織在這塊的努力，政府是放手讓他建立，但政府還是在關切很多事，包括跟國外合作的問題，那剛提到政府如何可以做一些整合的力量，我覺得蠻重要的。我們可以更積極，謝謝。

【葉奇鑫】政府很難做，其實不做也被罵，做了也被罵，現在韓國不是實名制嗎，結果今年被宣告違憲了，所以政府一直在擔任非常艱困但也非常重要的角色。

【黃葳威】共三點，第一個部分就是剛有講到白名單，其實現在有優質網站，我們未來一年也會針對.org 或.com 的友善的網站來做甄選或推薦，希望在做關心的都可以來。那黑名單的部分我們現在除了提供給 win 窗口，也經過 NCC 的同意我們有提供給中華電信，是在總機的這一端，那這是第一點。

第二點就是剛剛有講到說，無論如何認知的部分還是需要的，讓他去

做一些角色扮演，目前白絲帶的部分已經有十個教案，歡迎大家使用。今年我們也在大學、高中、國中、國小還有家長會，大概 20 幾個縣市，去了兩百多個學校，所以今年真的蠻熱鬧的，我們幾乎都宣導了，如果大家有需要可以跟我們聯絡。

第三點就是也因為我們這樣跟學生、老師、家長的接觸，這次搭配 win 窗口我們也有做關懷陪伴，最主要的三個問題就是個人隱私、尊重、網路交友的陷阱，還有時間管理的問題，這一塊大家可以用我們關懷熱線還有白絲帶官網的諮詢，我們都有去做，謝謝。

【葉奇鑫】那最後我們請校長。

【林玫伶】現在我們的孩子是在數位時代長大的，所以我們已經沒有辦法複製上一代教養我們的方式來教養新的這一代，因此對學校還有家長來說，重新學習都是一個挑戰，這樣才能讓我們的網路好吃而不粘牙。

【葉奇鑫】謝謝，兒少問題謝謝大家的關心，無論是政府、執法單位、民間業者還有學者老師，還有家長，其實大家都要注意，我們是不是也給自己一點掌聲希望未來都可以做到。今天研討會到此結束，謝謝大家。

## 研討會照片





## 附錄二

### 「網路不當內容過濾技術及實務上運用」 分享座談會會議紀錄

# 座談會議程

議程	時間	內容
報到	13:30~14:00	報到、領取資料
開幕式	14:00~14:10	開幕式 主持人：葉奇鑫律師（達文西個資暨高科技法律事務所）
專題報告一	14:10~14:30	專題：網路不當內容過濾技術的現在與未來 發表人：吳彥欽律師（達文西個資暨高科技法律事務所）
討論	14:30~15:20	1. 是否有由政府開發過濾軟體的必要？ 2. 如何維護黑名單資料庫？ 3. 網路分級制度的可行性
休息時間	15:20~15:40	茶敘
專題報告二	15:40~16:00	專題：過濾軟體及防護機制 發表人：陳時英組長（臺灣展翅協會）
討論	16:00~17:00	綜合討論： 由過濾軟體之建立及推動淺談如何建立有效之內容防護機構，達成兒少上網安全之七大任務

「網路不當內容過濾技術及實務上運用分享座談會」  
會議紀錄

壹、時間：102年1月3日（星期四）下午2時至5時

貳、地點：文化大學建國本部大夏館10樓會議廳

參、主持人：葉奇鑫律師

記錄：鄭瑜凡

肆、會議流程：（如附件一）

伍、出席單位及人員

國家通訊傳播委員會	林慧玲	簡淑如	王紋娟	楊佳學
台北市社會局	陳佩琪			
兒童福利聯盟	黃韻璇	黃春婷		
臺灣少年權益與福利促進聯盟	林玗鴻			
白絲帶關懷協會	黃葳威			
台北市教師會	楊益風			
展翅協會	李麗芬	陳時英		
微軟臺灣分公司	趙明榮	陳思宜		
雅虎資訊	許慶玲	林煒鎔		
中華電信	陳榮勳			
賽門鐵克諾頓	許淑菁			
趨勢科技	陳亭玟			
蕃薯藤（天空傳媒）	侯依吟			

陸、主持人致詞：（略）

柒、吳彥欽律師簡報：網路不當內容過濾技術的現在與未來  
（略，如附件二）

捌、綜合討論一：

【葉奇鑫】謝謝吳律師。就幾個部分討論，第一個部分是就現行過濾技術，例如

黑名單資料庫的交流等，等下可否請趨勢科技、賽門鐵克、微軟、中華電信和台哥大表示意見；另外的部分是從 ISP 角度來看內容分級，等下也請蕃薯藤、雅虎，就平臺內容業者角度表達意見。先請中華電信表達意見。

**【陳榮勳】**過濾兒少內容的產品，是跟業者合作，推出機房端的網頁過濾服務。根據了解，黑名單資料庫的建立有機器人在網路上搜尋有害兒少身心的網址，另外是學習的網址，是靠客戶每天瀏覽的網址，第三部分是舉發，則靠用戶舉發，上述若有有害兒少身心的網址會先丟到待驗證的資料庫。然後，對網址進行分類，排除已在黑名單中或政府及教育等這些白名單的網址，不能自動分類者再靠人工，一一過濾待驗證網址，最後經人工確認是有害網址再丟到黑名單資料庫，這是黑名單資料庫運作的現況。

**【趙明榮】**微軟本身不做黑名單、白名單的建立，但在瀏覽器提供使用者下載黑名單或白名單。至於涉及到當與不當的定義應由誰來決定，因微軟是民間機構，所以微軟僅提供機制交由使用者決定。像 PhotoDNA 攔阻兒少性侵圖片的前提，也是攔阻已知不當之圖片，所以也無法主動偵測未知或新發生的圖片。要做到完美的防護機制很不容易，但我們業者都很願意自發設計，如 PhotoDNA、在 IE 提供機制、或開發家長監護軟體等來保護兒少。

**【葉奇鑫】**聽起來很像防毒軟體，可以防止已知型的病毒作，但對於未知型的病毒就要靠智慧且有高技術難度。

**【許淑菁】**針對黑名單部分，因為我們公司有防毒軟體，所以有很大的一個團隊在專門蒐集黑名單，範圍包含色情、暴力、廣告和宗教。且有一套機制分門別類蒐集，是美國總公司 RD 團隊處理。在兒少安全部分，我們有家庭防護網可以讓家長、兒童免費使用，主要可以對瀏覽網站分門別類，讓家長和兒童溝通可以瀏覽怎樣的網站，但要先在電腦裡安

裝一個 agent，且上網時間的掌握也很重要，家長防護網也可以設定上網時間。除了網站過濾、上網時間管理，還可以監控關鍵字的搜尋。但重要的是小孩的教育，否則光靠過濾機制、黑名單和白名單是不夠的。網路發展很快，建立龐大黑名單很花成本，所以針對已知有黑名單，對未知的部分，就使用該軟體的電腦，會警告瀏覽到新網站的使用者這是新的網站，並詢問是否繼續下去。

【葉奇鑫】家長防護網是免費的嗎？

【許淑菁】是免費供家長下載，被監控的電腦要下載 agent，且家長可以透過遠端電腦，或手機來看。

【葉奇鑫】這樣看來微軟和賽門都是免費的。

【陳亭妘】其實人的行為是最大的問題，上網也是相同。所以教育很重要，趨勢科技也跟很多學校合作做教育。至於技術部分，有自動化機制，在全球各地找已知的網站，運用人工智慧分析，不行才採人力。趨勢科技另外採取使用者「聯防」的概念，使用者在瀏覽的過程中，碰到人工智慧無法找到的網址，也會被回報給公司進行處理運算。剛吳律師有提到，URL 不斷的產生，假設剛剛憤怒鳥的圖是個不當內容，當他先被放在 A URL 時被找到，但後來放在 B URL 時，如果我們只處理 URL 是無法處理的。就跟剛提到的 HASH 值一樣，檔案有它的身分，這個身分跟特定的 URL 以及上面帶有的文字，所有的過濾無法只看一個東西，所以我們會用圖片、內容和 HASH 值去篩，在雲端運算。另外關於不當內容，每個人定義不同，像牛奶，可能想要找 milk，卻出現 av 女優，有人看了會厭煩，但有人可能沒關係。對年齡而言也是，所以設計上會按不同網頁類型分類。在臺灣，可能需要有些工具協助家長，所以我們公司會把家長防護也放進去，另外我們也覺得教育很重要，也跟學校合作，從小教育開始，把這樣訊息放出去。

【葉奇鑫】我想請教一下趨勢，查檢和 solution 是可以分離的嗎？（趨勢：是。）

那看起來中華電信色情守門員是收費的，收費這樣家長接受嗎。

【陳榮勳】費用通常是見仁見智，需要或重視的家長就通常會接受，對覺得貴的人，我們會跟他說，一個月少吃一次麥當勞就可以了，投資小孩是絕對值得的。

【葉奇鑫】各位覺得兒少防護這塊有無商機？

【趙明榮】目前微軟的確將其當作是社會責任。我們最近新的發現是，保護兒少的推動重點不應只針對兒少，最重要是家長的介入。若家長什麼事都不做，任何類似中華電信的守門員、或其他防護軟體機制就無法發揮功能。雖然微軟之前經常到學校去宣導，但是我們發現這是不夠的。而且我們最近也做了很多研究，發現家長關心是很重要的，在微軟防護系統最受家長歡迎的是報告功能。父母可以隨時知道小孩最近都瀏覽些什麼網站，不一定是色情，也可能是些暴力或狂熱言論網站。防堵本身不能解決問題，更何況家長要想保護自己的孩子，且防範的不是只有色情，色情只是其中一個問題。我們想強調的是，家長應親自介入並關心子女上網的內容。若家長不知如何啟動家長監護，可以在買電腦時請工作人員先設定，使家長可以隨時收到小孩的訊息，家長可以據以反應。回答葉律師，絕大多數的企業都會實踐其企業責任，微軟開發免費防護軟體或機制也是履行企業責任的一個面向。至於業界提供收費的防護機制，也是合理且值得鼓勵的。

【葉奇鑫】目前業者自己有維護黑名單資料庫的有微軟、趨勢、和賽門鐵克，中華沒有。那各位覺得需要政府來統一建立黑名單資料庫然後互相分享嗎？

【許淑菁】在國外其實有中立機構交換黑名單，但是否需要由政府來維護，應該要看政府對這件事的做法為何？拿臺灣和歐盟比較，是落後許多，像生物驗證歐盟就有整套機制。若我們認為超過 18 歲就可以自己做決定，像在日本可以拿菸卡，就可以在便利商店和販賣機買菸。若採這

種模式，有張卡可以上色情網站，不代表一定要使用但就表示我有判斷能力，但要有整套措施，是不是 18 歲以上就可以發卡，但政府要在終端控制。所以如果就黑名單資料庫政府有整套措施，我們也會願意配合。

【葉奇鑫】目前國際有的三方機構做交換，是哪一個機構？

【許淑菁】確切我不清楚，但明確知道病毒有百分之百的交換，但黑名單不確定。

【葉奇鑫】有無其他先進知道，若國際上有機構已經做了，其實政府就不用做了，若無先進知道，就請吳律師會後研究。接下來關於網路分級，請雅虎給我們一點指教。

【許慶玲】過濾按吳律師的分類有分絕對過濾和相對過濾，絕對過濾是全球標準，應該沒什麼問題，相對過濾就隨各國的風俗人情而有不同。就全球的平臺而言，不可能只為了臺灣做調整，或針對臺灣 IP 設計特別的政策。且就目前亞太區狀況，對不當內容比較敏感的國家大概只有印度。對入口網站而言，若有在灰色地帶的不當內容，最簡單的方法是都不要有，這樣容易傾向保守，而現在的做法，若有人檢舉，不一定是內容不當，但為免爭議我們還是把它拿掉。若屬自律條款就沒問題，但若是法律要強制性，應該要有全球化的共識，若標準太高會使網站業者營運上有困難，所以如何權衡就成為考量的重點。過去我們在講內容分級，是用網際網路內容分級協會（Internet Content Rating Association），但這麼多年來在西方世界都沒有運作成功，所以應該問一下為什麼不好用？又就年齡驗證的機制，應該適合對象是成人的網站，例如賭博或成人，因為對象若是老少咸宜，則驗證就失去意義。

我也同意家長扮演重要的角色，教育家長很重要，但整個社會氛圍仍舊認為這是政府、企業的責任，但英國和歐盟也一直在強調家長教育的問題。若他願意買 iPhone 給小孩但不願意買過濾軟體，那是家長的問題。

針對不當內容，歐洲最近常討論有關社交網站，他們可能不會看到色情圖片，但小孩可能成為受害者，只是臺灣家長都不重視，認為是政府的事，但我們都是關心這個議題的團體，希望政府未來可以重視這塊，像歐洲就很重視兒童在網站上隱私的問題。所以建議不要只重視色情網站的部份，或只強調過濾內容的問題，雖然國內業者都有做過濾，但過濾內容對兒少保護的效用有限，當然過濾軟體可以繼續做，但也許可以參加國際組織互相交流。

【葉奇鑫】接下來我們請蕃薯藤的代表表示意見。

【侯依吟】我們最常碰到網站內容的問題，分為兩部分，一種是網路平臺業者自產的內容，這種通常都沒問題；但遇到較大的問題，是使用者提供的內容，因為我們人力有限，要一一過濾使用者的內容，基本上是不太可能。

對於不當內容的判斷，我們常遇到使用者喜歡 18 禁的內容，但有人就會檢舉。那我們就要思考是不是也要尊重這些有特殊癖好的人，且有人分享即使鎖得很緊，內容通通都需要密碼，還是有人會檢舉。所以不當內容該如何判別？

前陣子我就遇過酒店經紀部落格被停權，但他抗議他上面沒有色情圖片、援交訊息，也沒有叫你去脫衣服、陪酒，只有標題是酒店經紀，且分享心情訊息，沒有文字是 18 禁，那該怎麼處理？即使我們主觀上認為是不當，但對方是成年人，該如何應對？所以不當內容對我們而言不好判斷，且還有對使用人的尊重，每個人的興趣和發言權的尊重不好處理。

過濾內容若要花費太多人力，就經營成本而言，是很難達到那要求。另外是關於使用人部份，即使有年齡的分隔頁，想看的小孩都會按 18 歲，所以很難判別是否已達那個年齡，若要一一驗證，對經營成本太高。

【葉奇鑫】網路分級我們曾經做過，eBay 的法規遵循處很重視。既然法規已規定要推行，那麼有沒有建議我們要避免或注意哪些事情才會成功？

【許慶玲】是建議不要分太細。當然也有人做過橋頁面，至少不會讓小朋友直接接觸。我們認為不當內容不一定是違法內容，針對不當內容也不要要求平臺業者一定要區隔開來，但可以用檢舉的方式。像我們在服務條款中就有規定，如果露三點就可以拿掉，且我們服務條款都比法律嚴格，所以其實讓業者自己來規定，不需要一由要政府來規定，政府、NGO 和業者間要有信任，而且可以利用業者的技術和社群的力量來達到同樣的目的。希望未來有同樣的機會做這樣的互動。

【葉奇鑫】我們上次推分級的時候只有兩級。研究的七大任務現況都還好，申訴機制現在有，網路觀察其實政府和民間都有作，只要把大家的報告合在一起就好，過濾軟體現在付費免費的都有，上網安全教育宣導也都好做，平臺自律，老實講大的平臺業者，特別是外商，很重視法規遵循。內容分級比較棘手，不論怎麼分，家長、老師都會想要有個分級，但要怎麼運作就很不容易。

## 玖、陳時英組長簡報：過濾軟體及防護機制（略，如附件三）

### 壹拾、第二場綜合討論

【楊益風】其實基本上我覺得這件事情要做，但是有一件事，對不起，就算沒人做我還是要講。我雖然覺得法律不是太有用，但是我覺得有一個最主要的效果，就是恐嚇、恫嚇不懂法律的人，我講白一點就是這樣，它如果連這個功能都沒有那真的一文不值。我上次已經講過，但可惜今天本來邀請我們少事主席，他今天好像沒來，就是我們警政單位。那我再強調一次，任何事情只要碰到網路，因為它容易造成違規或者犯法的密度比較高，所以任何人只要碰到這件事就會跳開來，好像只要碰到網路的事情我們都不能處理，剛剛前面幾位講的話我可能都有不同見解，我不見得對，我只是拿出來分享。舉例，我現在不談絕對應

該要圍堵的事情，我們就談限制型的，譬如說菸跟酒，菸跟酒一樣是18禁嘛，那為什麼在社會上可以做，到了網路上就不能做？菸酒罰所有提供者、通路，因為菸酒本身沒有錯，所以沒有罰製造者的問題，但是這個東西施行下去之後所有青少年都碰不到菸酒嗎？當然不是！但是我們就是要盡力做到密度最大！簡言之，當我罰的越重，誇張一點，假如只要我提供色情圖片給孩子就槍決，有多少人會冒這個險？還是有，只是顯然會大幅下降。簡單講，我覺得法律有個價值，我們認真覺得要防堵的事情，我們其實可以透過重罰來確實降低它的密度。現在很多事情我們都說做不到，其實我很不以為然，像剛剛不知道哪一位，我沒有針對特定人就特別提到，我有一個部落格，之前都很好，但是只有一篇文章有問題難道就要找我麻煩嗎？為什麼不！我這麼講各位馬上就懂了，我這個人安身立命，然後一路人格健全，但是我現在突然間講個黃色笑話，然後有個人覺得被騷擾，請問他可不可以告我？當然可以阿！這跟我以前素行良好沒有什麼關係！你就是不能做！假設有些事情就是不能做，我管你是做一次還是兩次，答案就是不能做！這問題很簡單，那你不一定是每個行為都把它下架或撤掉，但是該罰的一定要罰。所以我覺得這些東西都能做的情況下，我們教育到最後只得到一個結論，我辛苦把孩子教好說這些東西都不能碰喔，結果他有天出去自制力不足碰了，然後發現也不會怎樣，那請問我之前教育要幹麻！我們現在的問題就在這，大家只要是人，對於很多被教導不能碰的事情都會有那個企圖心碰一下，那之後如果被重重的打回來，原則上他就不會再碰，或者碰的人數就會降低了，但是如果我嘗試的結果老師說的都是你家的事，簡言之，我不只覺得學校沒有用，因為學校講的都是永遠在社會中不會發生的事，我告訴大家過馬路的時候基本上要看交通號誌，但如果爸媽說現在沒車幹麻看交通號誌，趕快走過去！那教育就完全失敗了！所以在這樣的情況之下，我真的拜託後面一定要配合強力的監管和罰責，那麼這個時候前面的教育跟自律才會絕對有效，而且反而會盡量碰不到那個罰責，罰責越輕，我們越會認為不重要，那前面的東西反而會失敗，以

上這是以前的一些經驗，謝謝！

【葉奇鑫】謝謝楊理事長，很喜歡聽楊理事長講的，很有趣，因為他的專長很多，而且融會貫通，那我們是不是請葳威老師就防護機構的部分表達一下看法。

【黃葳威】其實我剛剛在想要怎麼陳述，因為我覺得有時候也是要撇開自己的立場才能夠超然的來判斷一些事情，其實的確在 2008 年的時候，我去參加歐盟的一個講座，他們是從英國首相開始做起，一個拜倫報告，當然很希望臺灣也能朝這個方向去做。從 2008 年到現在也四年了，我在觀察臺灣這幾年的變化，也去比對了一下其他國家，目前看到的，假設這七大任務，網路使用行為觀察很多地方都有在做，所以我覺得他並不需要一個防護機構來做，那甚至我看到教育電算中心在過去三年也有一個三年的案子，也有做一個年齡層的追蹤，但是從我的觀察，媒體都不報導該數據，所以我覺得這個任務可以去做，但是目前看到教育部做了之後我覺得效果不大，效果大可能是說豐富他們教育網站的內容跟教材的設計上，但是後來應用到結果的實踐上我沒有看到它的價值。

那再來就是深入知識的建立和執行，我自己是覺得說這個部分，我們接觸到一些業者碰到比較有爭議性的是說，當網拍碰到有交易簽約的時候，他會覺得說那如果萬一我無緣無故給他下架，如果只是一個單一窗口去談，會不會牽涉到他們告我們之類的問題，但是這樣的問題不多，這是某一部分業者的聲音，我們也希望這個部分能有公權力。那我再從另一個角度來說，我們這些日子所受理的案例，其實屬於這種網路糾紛的案件是有限的，比較多的都是在某一些在言論自由上面移轉的部分，我覺得我們就很像一個 1999 的偵辦中心，要疏散民怨，要善意的去勸導業者，麻煩業者去關心，比較有代表性的業者其實配合度蠻高的。然後有碰到一些個別的部落客，是比較有爭議的，那這個部分也透過公聽會或一些諮詢會議的方式去處理，然後這當中有找

到一些委員去做一些審議，透過這樣的審議得來的機制去走，但是我覺得這裡面有一個狀況就是，有時候最後的公文應該要請 NCC 發文，可是每次 NCC 都不發文，都要單 e 窗口發文，我覺得某些時候單 e 窗口盡量去疏散民怨當 1999 我覺得可以，我們都願意做，但是當該要公部門發文的時候，包含內政部兒童局他們都覺得出了錢去做事，但是他們都不願意發文，這個部分是我們看到一個很大的困難。

再來就是內容分級制度的推動，我不是說我贊成這個制度，而是這件事情我覺得如果在法規上要做的话，我覺得促成業者自律是有困難的，或者是我們提供一些經驗作為交流並變成一個平臺，可能是網路安全委員會，透過對話方式然後大家達到一個平衡點。

再來就是過濾軟體的制度和推動，我覺得這個部分可能也是政府跟業者之間需要去做一些處理，但是目前過濾軟體所蒐集到的一些黑名單我們都固定提供給教育部電算中心，那 NCC 要的話我們都會給，還有警政署，另外中華電信我們也有提供。我覺得這個部分有一個模糊地帶，就是若提供資訊給中華電信那為什麼不能提供給其他電信業者？我覺得這當中應該要有一個合理的公會機制，這樣才是公平的。

再來就是上網安全教育宣導，這部分其實教育部、縣市政府、NCC 各單位都有在做。

另外就是在推動網路安全平臺自律的部分，我覺得是需要一些政府力量的介入，然後我們再跟業者做溝通，可是它沒有辦法讓政府直接去下命令，其實我覺得很多的自律，包含申訴和自律的部分，申訴其實是會碰到法律訴訟的問題，我覺得一般只是在民怨上面的時候，我並不會覺得一定要學像新加坡那樣要有一個公權力過濾的過程，我覺得臺灣原則上在這點上還是一個可以溝通的社群，那剛剛在聽時英他們報告，在展翅這個部分，我覺得立即要去處理的是犯罪預防的這個部分，這塊我覺得警政署跟展翅是真的要有相當密切的合作，但是我覺

得在某些言論自由上，是要有些磨合，所以我覺得這個內容防護機構到底是一個單一機構還是一個平臺大家都參與，這個部分我希望大家就是懂法律的一些專家可以做一些法規。

【葉奇鑫】謝謝老師，我們是不是再請臺少盟看看有沒有什麼意見，還是台北市社會局。

【陳佩琪】我可以分享一下，就我們地方政府在執行兒少權益法第 49 條由網路業者在網路上散佈有害兒少身心健康的內容，而且沒有採取明確可行的防護措施，在這塊其實民眾檢舉蠻多的，扣掉很多 IP 在國外，其實還蠻多是在台北市，包括很多很大的網站，譬如說雅虎、蕃薯藤，他們可能都是在台北市，那它們都是由我們在處理，其實蠻困擾的。且因為今年六月的時候網路內容分級處理辦法就已經廢止了，那現在對於什麼明確可行的防護措施，基本上業者跟家長他們都很有疑問，譬如說以一個「限」這個字來說就好，也沒有一個防護頁面，那這樣是不是可以？還是因為現在沒有推動網路實名制，他有個分隔頁面，像動新聞對於一些比較限制級的動畫，他可能就是放一個分隔頁面，然後有一個「限」讓我們自己去點選，就我們現在來講，我們會認為他已經做到了基本的自律，現在要靠網路另一端使用者去做選擇。可是到底這個「限」，他可能點進去就是一個全裸的成人影片封面，那這樣到底可不可以，我們其實也蠻難做的，而且目前也沒有開罰，光是有害兒少身心這件事情我們就有很多需要討論的地方，再來就是什麼是明確可行的防護措施，不曉得未來對於防護機制是會對於這塊來規範嗎？還是說要規範到什麼程度？我們都還蠻期待可以有一個能夠遵循的規則，這樣我們處理起來也比較知道該怎麼去做，希望全國能夠有一個一致的規定。

【葉奇鑫】是，謝謝。目前現在這個防護機構還不存在，但是之後資通安全會報會委託一個民間團體把它成立起來，成立之後它的任務就包含網路分級制度，還有就是解決目前沒有法源的問題。但是分級制度目前我們

還沒找到妙方，就像楊老師講的人類五千年還沒找到成功的例子，但是不做也說不過去，像電腦遊戲是比較明顯的，是有看到成功的例子，但是網路內容的部分還沒看到非常成功的例子，所以在這個網路內容推動跟檢討的部分，推不動所以只剩下檢討，我們還沒辦法預測他的時程跟走向，所以現在的要務還是要把防護機構成立起來，才有辦法繼續往下走，我的猜測大概是這樣，那我們是不是在請展翅幾位來發表一下。

【李麗芬】大家好，我是展翅的代表李麗芬，我覺得這個法條是一個非常有趣的法條，寫出來之後我覺得會有很多的想像跟可能，從這七大任務來看，其實對我來說這七大任務都是多元做法的，例如說網路的行為觀察，像剛剛葳威老師有講，它有可能是政府做，有可能是民間團體做，也有可能是學術單位做。再來是申訴單位的建立和執行，業者要對自己的行為負責，那他一定會有他的申訴機制，也有可能是有沒有民間團體的申訴機制，那現在 NCC 是單 e 窗口，可是警政署、總統府還是到處都有人在接受大家申訴的一個機制，所以是很多元的。

再來是內容分級的制度和檢討，就如同那天蕭老師說的，他講的概念也是一個多元的概念，他認為把系統建立起來，可是分級的工作是交由一些自制、自主的團體去做，例如回教團體他們去做他們的分級標籤，家長團體他們去做家長的標籤，所以他們不是把責任放在業者，而是把系統建立起來之後，讓有興趣的業者他們自己可以用這套系統來建立，如果是依照他的講法的話，那也是一個很多元的，所以我會覺得說如果今天 NCC 的想像是說我就是成立一個唯一的民間防護機構來做這七大項任務，我會覺得是比較不可能達到，所以我覺得對於這個法條 NCC 可以有多一點的想像，他可能不是唯一的一個防護機構，那剛葳威老師提到一個點我覺得不錯，就是一個溝通的平臺，它會不會是一個平臺的概念，這也是一個可以去想像的部分，那如果是 NCC 現在的想法，以一個單一的民間機構來做的話，對我們來說這

個機構就是一個公設民營的機構，那這樣就是一個百分之百政府出資，沒有道理要讓裡面承擔的單位還要出資百分之五十還是多少，我覺得以我現在對 NGO 的一個想法，應該不是要 NGO 再多出錢做這樣的事。

原則上我覺得這個法條並不是寫的這麼死，就是一個民間團體一個防護機構做單一的申訴機制或單一的教育宣導，其實他是非常多元的，其實當初在做這個法的時候，我們最期待的是行政院下面有一個跨部會的協調會報，現在全部的機制好像都在行政院的資安會報裡面的防護安全小組，那個小組其實都是政府單位的人，沒有民間團體也沒有業者沒有專家學者，我覺得 NCC 可以更勇敢一點讓 NGO 加入這個協調會報裡，像兒少權利委員會民間團體都蠻兇的，所以有些政府單位不做事的話，其實民間團體進去是可以帶動起來，所以其實當初我們的想像是在行政院底下的協調會報，然後要去完成這七大任務應該是一個幾年計畫的概念，譬如說像歐盟的三年計畫，那這個計畫是為了要做一個行為觀察的主軸單位是誰，我覺得這個部分應該是由教育部來做，那教育部就應該要提出一個報告要怎麼做，可以自己做，也可以委託民間團體去完成這七大任務，那政府要做的是一個政策的規劃、方向和目標的引導，我覺得這才是一個政府要扮演的角色，因為一定要寫出一個具體的做法，謝謝。

【葉奇鑫】謝謝，不知道長官有沒有要回應的？還是不知道大家就防護機構有沒有其他意見？中文的字面上沒辦法區分民間團體單複數，所以所謂的民間團體，不能確定是一個還是兩個，所以有可能是單數也有可能是複數，防護機構也是一樣很難，而且我自己覺得這個防護機構除了主導它的組成之外，還有它的經費也蠻沈重的，因為有多少錢能夠做多少事，這個錢要從哪裡來又更傷腦筋。我記得上次在某次會議，慶玲有講過如果要民間業者出錢，那這個防護機構就要來處罰民間業者，這不用講一定會有問題，所以既然要得到民間團體的支持，那顯然對

民間業者就不敢徹底去執行，所以包含經費的來源，還是這個民間團體的成立與否，像當時的網推就是一個新成立的團體，還是要從一個現有的民間團體來辦防護機構，那這個就是我們這次在這個委託研究案裡面面臨到一個很大的一個問題。如果說這個防護機構作的好，就會更有效率，不然可能就會像網推這樣，這是我們都不想看到的結果，所以這個團體的設立其實是非常重要的，那不知道還有什麼單位有什麼意見。

【黃韻璇】我可以補充一下一些意見，一個部分是我記得當初就是因為沒有辦法在 46 條達成共識，所以才採取這樣比較模糊的作法，不過我也支持重點是建立一個平臺，因為過往不是沒有過單一機構，但是事實上單一機構很難獨撐的狀況，因為這個狀況比較複雜，所以我也會比較建議是一個平臺，或是更高層的委員會加入會更好，就是有個平臺讓業者一起來做，這樣在運作上才會有個共同合作的機制。另外一個部分剛有講到經費，不知道之前是不是有討論過，譬如說網路安全人人有責這樣，因為剛不是說政府經費很困難，所以說這個部分可能在立法還是什麼，或是有其他更好的辦法，一方面不要造成政府的負擔，二方面確實業者自己出錢還要被罰，這確實有點弔詭，另外有個比較小的疑問，因為剛平臺業者有提到一般人寫的部落格我就沒有辦法去管他或者可能無法每個都觀察，因為目前我個人使用的時候並沒有一個就是這個內容是兒少不宜的一個可以鎖的功能，不一定是真的有裸露，可能是談論到一些議題是不適合的，但是就使用者他可能不是想要寫給小孩子看的，我們先避開小孩子一看到就會想打開，但是就是這些內容可能不適合孩子觀看，我覺得現在好像沒有辦法，我想給別人看但是不給孩子看，就是沒辦法貼一個限，我覺得這個部分也可以討論，因為我知道確實成人希望有更多的言論自由，因為有些寫部落格的人不一定真的是想給孩子看，不過那個好像只能選封鎖，不能有一個這樣的情形，所以這是我另一個疑問，謝謝。

【葉奇鑫】好，針對這個問題，不曉得有沒有要回應的。

【侯依吟】其實我最近也在思索這個問題，我也很想搞一個 18 禁專區，這是可行的，但是我們還是要做程式技術才能做這件事，可是基本上就一個平臺的技術來說這不是一件太難的東西，但問題是業者現在沒有時間做。

【葉奇鑫】好，我再說明一下，這個防護機構成立以後，他就一定要做，因為沒辦法不做事，但是有人就有薪水要發，所以我們曾經看過別的民間機構，他們要達到這個七大任務，一年的預算是兩千多萬，編制好像是二、三十個人，這是我曾經看過某個民間團體所做出來的預估，因為坦白講如果我們要做跟高層的對話，就是業者、學者、NGO 跟業者那個錢，頂多報他出席費，但是如果今天弄出一個防護機構，像網推基金會，他們就是要發薪水，就是發現這個問題，所以看看各位是不是有什麼意見。另外民間團體要選誰是個很大的問題，其實各個民間團體各有所長，也都沒有辦法一家包辦全部的事情。如果沒有其他意見的話，那我們今天的時間已經到了，謝謝大家的參與。

座談會照片





# 附錄三

## 訪談記錄

## 訪談簡目

編號	受訪時間	受訪者
1	101 年 10 月 2 日	台北市電腦公會 楊敏豐專案經理
2	101 年 10 月 8 日	勵馨基金會 紀惠容執行長
3	101 年 10 月 9 日	國家教育研究院資訊推動小組 劉金和執行秘書
4	101 年 10 月 16 日	臺灣少年權益與福利促進聯盟 葉大華執行長
5	101 年 10 月 30 日	雅虎資訊臺灣分公司 許慶玲副總、林煒鎔經理
6	101 年 10 月 30 日	內政部南區兒童之家 張銀旭主任
7	101 年 10 月 31 日	臺灣網站分級推廣基金會 胡貽圓執行長
8	101 年 11 月 5 日	白絲帶關懷協會 黃葳威執行長

編號	受訪時間	受訪者
9	101 年 11 月 12 日	台北地院 蔡坤湖法官
10	101 年 12 月 10 日	淡江大學資訊傳播學系 卓美玲副教授
11	101 年 12 月 20 日	交通大學教育研究所 周倩所長

## 訪談一

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施委託研究案

訪談記錄

時間：101 年 10 月 2 日

地點：台北市電腦公會

受訪人：台北市電腦公會 楊敏豐專案經理

訪問者：吳君婷律師、鄭瑜凡律師

記錄：吳君婷律師

訪談主題：「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

### 一、組織架構的建議？

防護機構要做二件事情，一是認定何謂有害內容，第二是何謂防護措施。但防護機構的成立，應問業者要如何才能有效的防護。之前幫工業局做的時候，他們希望就限制級的內容標準可以一致，目前出版品辦法廢除，網路內容有無害，不知道要怎樣認定，只剩線上遊戲有分級辦法。

現在兒少網路內容適當與否是由單 e 窗口處理，而單 e 窗口的成立是因為之前有人在拍賣網站上賣電車之狼（H GAME），各

機關都說非他們的管轄範圍，電腦公會當時有協助處理，通知奇摩及各大拍賣平臺通知業者下架，但因為部分網站未予下架，因此 NGO 組織才將此案件在媒體揭露，也因此才成立單 e 窗口。

台北市電腦公會在工業局的指導及協助下，成立數位遊戲分級自律委員會，就是一個民間自律的機構，若 NCC 要成立防護機構，可以參考數位遊戲分級自律推動委員會，該委員會有通路業者、有兒少團體，所以定義為自律組織。在這個架構中，違規的人，遭政府公權力介入前，會被通知下架或移除，運作之後，發現通路的部分最重要，而且這個自律組織跟四大超商有合作，如果遊戲有疑義，超商就被通知要下架，每年都會定期抽查，經費來源是用專案委託。

因此，建議 NCC 可考慮由各目的事業主管機關，自行成立防護機構，在考量經費、政府公權力委託及說服業者加入等問題，或許障礙可能會少一點。

## 二、資金來源的建議？

用會員繳交會費，或推行認證機制，從認證的規費中提撥一部分作為維運經費。

## 三、自律或他律方式？

數位遊戲防護機制，民間業者希望可以自律，且政府無法管這麼多事情。政府要做的事情很多，不可能只管單一面向，所以應該由業者自律後，若有自律無法處理的情況再由政府出面。

因為很多東西不是政府的專業，政府無法完全了解所有產業，應該是只有業者自己最清楚，所以由業者自律較為洽當。另外業者也會考慮，如果沒做好政府會裁罰，所以業者先做好自己

的第一層動作，且經濟活動政府少點較好，政府該管的應該是無法自律的部分。而就內容分級的專業，我們自己找專家學者，都會落差很大，所以要政府判斷更困難，政府應該要判斷違法的程度，若以分級舉例，例如猥褻的概念，大法官可能有解釋。像就遊戲的分類，工業局為讓業者更容易自我分級，目前已公告分級參照表。官員們要處理的事物太多，還是由專家和業者參與比較好。

因為不希望不肖業者影響整個產業的發展，也不希望政府管太多，所以希望可藉由自律淘汰不肖業者。而且像在日本，要有自律組織認證後才可以上架，我國出版法廢了之後，政府不會做事先審查，所以自律是業者自己管自己，法規也不會管，因為管了就不是自律。除了澳洲之外，澳洲是法規要求要自律，澳洲之前是各機關各自管，但不夠有效率，所以變成一個主管機關。

自律或他律的功能和經費不同，他律是由公權力來管，若要業者捐錢，又受公權力限制，業者可能難以接受，但若讓業者進入他律系統，則可能會形成球員兼裁判的狀況；至於業務收入部分，可以規劃認證和防護功能，可以有認證經費來源，但認證還是要交給專業機構來做。

#### 四、其他建議

政府要做的事情是民間無法做到的事，舉例而言，如果網路內容有不適當，是誰來判斷？判斷已經是公權力，政府將判斷的權利放給組織的可能性是未知數，且兒少法是一違法就由地方政府執行處罰，假設政府將判斷權力委託民間組織，若地方政府判斷和民間組織的判斷不同，也會產生爭議。

很多網路的問題涉及跨部會，依據兒少法，如果上一層 NCC 召集目的事業主管機關，取代民間團體，轉型成監督機關，下面

是各目的事業主管機關的防護機構，這樣才管得動，例如是經濟部管，經濟部也比較願意給經費，還有按照政府的分工，內政部也有次級團體支援，例如現在有些輿論事情，要回報資料，民間團體不知道資料要先給誰，可能要給 NCC，或例如工業局要馬上要到資料，要回報局長、部長、院長，各目的事業主管機關都認領完了，其餘事務的才轉向防護機構。兒童局之前有一個兒少實施方案，由兒童局統整各單位，目的事業主管機關，如何通報與 KPI。又例如校園罷凌，要編列預算做宣導，就由教育部自己編列預算自己做。

政府應該輔導業者做自律防護，然後由單 e 窗口接受申訴，再發給各目的事業主管機關，若沒有目的事業主管機關的情況，再由單 e 窗口自行處理。

## 訪談二

時間：101 年 10 月 8 日下午五點至六點

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施委託研究案

訪談記錄

地點：勵馨基金會

受訪人：勵馨基金會 紀惠容執行長

訪問者：吳君婷律師、鄭瑜凡律師

記錄：吳君婷律師

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

一、組織架構的建議？

建議這個民間團體，要具有獨立性，至於經費，這個民間團體應該要有募款能力，但官方一定要提供一定比例的預算。

而業者基於公民社會責任，可以透過公會做捐贈，但是不可以干涉組織的方向與業務。

## 二、資金來源的建議？

例如以衛星公會的方式，由衛星公會捐款給監督委員會，但公會不能干涉獨立機關或委員會的運作。

另捐款者也不能當民間團體董事會的董事，尤其是業者絕對不能進入董事會的。捐款模式建議由公會捐款，不要個別業者捐款，例如業者給由電視公會、衛星公會，再由電視公會、衛星公會捐款，這是組織對組織的款行為。

此一民間機構，董事可以有政府代表、民間代表，但是不能有媒體業者代表，可以跟業者講要用一定比例的營收或營業額當公益，例如國外的情形，國外有國會監督聯盟的組織，是一定必要組織，但國會撥一定款項後，卻不能干涉這個組織的運作。

這個民間機構要找一個適當的執行長，董事會組成非常重要，不可以商業或媒體代表為董事代表，官方代表加上 NGO 代表以及學者代表即可。

## 三、自律或他律方式？

民間團體的防護機構有關他律或自律，我想在初期應該他律與自律並行，最終以自律為主。

臺灣在現階段自律可能還做不到，所以他律是有必要的，要建立他律機制，如檢舉，持續的定期觀察，類似監督機制（他律方式），獨立機構兼著觀察監督及通報的任務，也要推動自律機制為最終目標，當自律還做不到時，只好他律，如果自律很好就無庸他律。這幾年的經驗中，如果沒有他律媒體可能很爛，例如媒體業者有關心收視，只看到價格就沒看到價值，會忽略很多東西，他律在現階段是很重要的。

部分業者漸入佳境，現在也有組成自律委員會，邀請專家委員加入，現在很多電視台也都有自律倫理委員會都有，例如壹傳媒、中天、年代、民視等，都有倫理自律委員會。

另外，防護機構要獨立，若是附設在某個民間團體裡面就很難持續長遠存在。

民間組織和防護機構是要分開的，現在看到最久的委託案民間組織的方案是三年的。政府可以給錢由民間團體去成立另一個獨立的防護機構，才能夠專心做。

可以由某一個民間團體成立一個獨立的防護機構，不是隸屬在現在的民間機構，否則這個防護機構很難持續，可以成立一個新的民間團體做防護機構，才能專心執行兒少法第 46 條的任務。

#### 四、民間團體及業者如何有效參與？

業者在商業機制操作下，完全是以利益為主，全部是牽涉收視與閱報率，兒少的防護，應該有其他的質的指標與觀察，也能夠鼓勵媒體，品質很好的媒體，也可以發給品質很好的標章。

業者或媒體捐錢是公民的責任，是企業責任，企業一般捐款也不會干涉組織架構，所以業者捐款給這個民間機構，不干涉這個民間團體及防護機構的組織架構是理所當然的。

#### 五、其他

民間團體應該是獨立的機構，政府可以每一年撥一定的預算做，這個獨立機構可以募款，可以發揮這樣的功能，目前政府推的網站分級制度是無效的。

另外若要再進一步討論這議題，建議可以邀請 NGO，例如臺少盟、黃葳威老師、展翅協會、婦女救援基金會、兒童福利聯盟，殘障聯盟秘書長王幼玲，靖娟基金會的執行長、白絲帶，張錦華老師、管中祥老師。

### 訪談三

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施委託研究案  
訪談記錄

時間：101 年 10 月 9 日 11:00~12:00

地點：國家教育研究院鐸聲館四樓

受訪人：國家教育研究院資訊推動小組 劉金和執行秘書

訪問者：葉奇鑫律師、鄭瑜凡律師

記錄：鄭瑜凡律師

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

一、 組織架構的建議？

對民間團體的成立有什麼好的提議？

民間團體和防護機構之間應該設計成容易移轉的制度，若拿港口和船當比喻時，民間團體就如港口，防護機構就很像船，船可以輕易停靠在任何港口，即防護機構可以置於任何民間團體之下，但民間團

體的選擇，就必須由主管機關（即國家通訊傳播委員會，下稱 NCC）設計，且 NCC 可用標案的方式讓現存的民間團體來投標，但標書規格應要求投標的民間團體設計適合的防護機構制度，以達成兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項要求的任務，也因為該防護機構是自己設計的，民間團體才能有效監督，若日後經營管理未達 NCC 考核標準，則應該將業務和現有的資源、記錄移轉給下個得標團體，故民間團體對移交制度的設計也應是得標的考量重點之一。

NCC 只要對得標的民間團體考核其績效即可，故考核制度的設計非常重要，標案的規格可以設計成一標最多三年，但三年是每年、每年續，續約的條件是該團體的經營管理需達 NCC 的考核標準。考核的內容除包含之前提到的整合制度還有移轉、交接的制度等，NCC 還可要求得標團體每個月回報工作內容等等作為評量指標。

財團法人臺灣網路資訊中心 (Taiwan Network Internet Center) 是否適合作為民間團體？其他團體例如電腦公會、電信技術中心 (下稱 TTC)、財團法人中華民國國家資訊基本建設產業發展協進會 (下稱 NII) 或兒福聯盟是否適合？

財團法人臺灣網路資訊中心 (Taiwan Network Information Center) 跟台北市電腦公會若作為兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項的民間團體，其經費部分較無問題，因為其本身有財源，但就現有人力分配，兒少保護這塊的專業可能需加強。除了電腦公會和財團法人臺灣網路資訊中心 (Taiwan Network Information Center)，NII 和 TTC 也可作為兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項的民間團體，因為人力和場地都可支援，但就內容分級的專業和經費則需要其他部門的協助。兒福聯盟的經費沒有問題，其有捐款來源，若防護機構需要經費，可由其撥款。

二、 資金來源的建議？

### 若投標的民間團體知道未來需要募款，還會競標嗎？

會。民間團體有其在社會上的角色，且募款對其而言並非難事，可以運用自己現有的經費，去結合社會上有關心公益的公司、業者，例如宏達電的公益預算，就會有款項。且民間團體的硬體設備、人力是不計入成本。

且就資金來源，除了政府補助款以外，還可向電信事業普及服務基金（補貼偏遠地區的電路普及，從第一類電信業者的營收提列一定的比例，用以補助普及服務提供者因提供服務產生之虧損）申請。也可從認證規費，或藉由提供有效的過濾機制（如中華電信的色情守門員）向業者收費等。

### 三、 自律或他律方式？

自律和他律並進才能發揮最好的效果，所以除了業者自律，還需要法規和公權力互相搭配才可以使兒少上網的防護措施達其保護的目的。

### 四、 其他建議？

家庭教育對兒少上網安全的觀念建立佔很重要的角色，因為學校網路已初步過濾不良的資訊，但學校無法管到小孩在家使用網路的部分，且就使用網路造成上癮的現象，都是已經成癮之後父母才會關心，但都為時已晚，故適當教導家長也很重要，或可以在載具的部分嵌入防護機制來防止。

#### 訪談四

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施委託研究案

訪談記錄

時間：101 年 10 月 16 日 13:00~14:00

地點：古拉爵羅斯福店

受訪人：臺灣少年權益與福利促進聯盟 葉大華執行長

訪問者：吳君婷律師、鄭瑜凡律師

記錄：吳君婷律師

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

一、組織架構的建議？

(一) 民間團體的角色是會管單位，並做政策研擬，因為現在的狀況是有規劃但沒有現況評估，像對兒少網路成癮行為的觀察與分析等。目前 NCC 有電視節目內容委員會，對於網路不當內容

的申訴與處理則交由 WIN 單 e 窗口負責。網路內容若要採低度管理就要優先採業者自律機制。兒少權益法上路後，若要依法施行，應該先針對辦理事項第一點、兒童及少年使用網際網路行為觀察，以及第六點、推動網際網路平臺提供者建立自律機制為優先處理事項。

- (二) 目前經濟部已經完成遊戲軟體分級辦法並增加了輔 15 級，如此一來，也須將網路內容分級做一致的處理，而不是只用在遊戲軟體上，且也要針對分級的內容，與業者進行具體溝通推動才能落實。
- (三) 有關於推動網際網路平臺提供者建立自律機制是很重要的，目前已經有平面及電子媒體的自律機制，如臺北市報業商業同業公會下設兒少自律委員會，以及蘋果日報自律委員會這三年以來透過公民團體不斷與其溝通形成案例才有該機制出現，而蘋果日報的自律綱要上個月才對外上網公告。因此未來網際網路平臺若要有共識，建議先定自律原則，然後就每個案例討論並微調，才能修正。
- (四) 條文中所指的民間團體，應該為會管單位性質，上路後重點為排出兒少權益法第 46 條的七項任務執行的優先順序。個人認為目前最缺乏的是第 1 項與第 6 項的任務，即兒少使用網路行為觀察和推動業者自律機制。
- (五) 會管單位的組織架構應該要有業者代表加入，及民間團體及官方各三分之一，要有業者代表是因為自律機制是由業者自律，若為平衡可以設計內部委員與外部委員代表的比例，而如要進行網路行為的觀察，也需要政府的公權力介入。
- (六) 至於會管單位與防護機構間的關係，可以參考網推（財團法人臺灣網站分級推廣基金會）的架構，現行機制與防護機構是一

條鞭制度，WIN 申訴案件可以直接回到 NCC 進行處理，雖然如此管道比較流暢，但未來設立會管單位後，相關之權利義務與角色分工需再度釐清。

- (七) 另一個問題，秘書長認為要直接把業者代表放在條文中民間團體（即會管單位）裡面，並將現行機制（指網推及 WIN 單 e 窗口）進行業務整合。
- (八) 依據兒少權益法第 45 條報業公會應成立自律規範及審議機制，目前已經設立完成自律機制，建議未來會管單位可參考該機制，除了業界有代表外，另聘有外部委員，參與申訴案件之審議決定。
- (九) 兒少權益法第 47 條網路業者應該建立自律機制，NCC 應該要推動 ISP 業者成立自律機制，其實是網推基金會原先應作的事，但現行網推不負責自律機制，所以依法應該讓會管單位盡早先上路，且要有能力推動自律機制，並對兒少上網安全問題做有系統的研究發表，並訂立申訴機制的流程。而有關申訴內容處理的方式，會管單位要訂清楚流程，包括與 WIN 窗口的合作分工關係。
- (十) 雜誌內容目前為中華民國出版倫理自律委員會處理，該委員會主要是針對出版品進行分級，若業者擔心分級上有問題可以送到這個地方，審議委員會針對內容出具審查意見，業者要交一點規費，但是由業者自行送件處理，所以成立後審查的案件並不多。

## 二、自律或他律方式？

- (一) 衛星公會、電子媒體到蘋果日報的報業自律委員會，電視頻道業者都會固定就報導內容開會，所以才會主推兒少權益法第 46

條。經費來源是同業自己繳納公會的會費，但現行的審議委員會只有處理申訴，任務較單純，但現行法 46 條要做很多事情，所以應該要用政府的預算。

### 三、資金來源的建議？

- (一) 應該由政府編列公務預算並提供全額資金，畢竟是依法須做的，且有公權力角色的問題。若要由民間團體自行籌資，募款可能有問題。
- (二) 網路業者的自律機制應優先推動，加上網路行為觀察，以及完善的申訴制度，和跨部會的合作，才能有效達到兒少權益法第 46 條的要求，因此政府應專管推動此一專責會管機構，當有專責機構出現後才能判斷何種行為有害兒少身心健康，不管是找專家學者或用其他方式，例如成立一個審理不當網路內容之審議委員會，如 NCC 的節目內容委員會，來判定有害兒少身心健康的具體內容，以利自律機制推動之後，有所依據處理民眾申訴哪些影響兒少身心之不當內容。
- (三) 過去做兒少權益宣導最難的是網路內容，地方政府不知道網路內容有問題要去跟誰申訴，誰會處理。當兒少權益法通過後地方政府的新聞單位才發現不當網路內容是他們的權責，有些縣市政府新聞單位名稱為觀光傳播局，有些叫做新聞局，這些相關的業務人員要進行教育訓練，但實際舉發還是要等各級政府公部門，所以目的事業主管機關要處理。

### 四、民間團體及業者如何有效參與？

- (一) 民間團體(即會管單位)成立後要成立審議網路內容的委員會，可參照現行報業公會自律機制，而最後審議結果出爐後由 NCC 依法裁罰。

- (二) 在兒少法舊法時代，針對媒體若有害兒少身心健康之情形，會先以報業所在的主管機關，通常是臺北市政府作為裁罰機關，然而會有行政濫權之疑慮，所以新法要求在依法他律之前應先有媒體自律機制，例如蘋果日報的自律委員會，即是公民團體和編輯檯一起就不當內容進行審議討論，且該委員會有自律綱要，該自律綱要的模型最早是來自自線電視頻道成立的衛星公會（STBA）。
- (三) 衛星公會的自律執行綱要，是公民參與媒體改造聯盟平臺最早的工作，主要是監看弱勢族群的報導，特別是婦女或兒童。衛星公會成立自律委員會後，自 2006 年始，公民團體與業者頻繁開會，一開始是在形塑自律綱要，透過每個案例討論溝通來了解相關報導會不會侵害當事人隱私，會不會對閱聽人產生不良影響，逐漸產生共識，並讓媒體業者知道即使不接受批評，將會制定更嚴格的法律。溝通最多的內容是關於兒虐、家暴、性侵、自殺、意外事故的新聞，透過頻繁的溝通後，蘋果日報收斂很多，壹電視更是。因此要經過很長期的溝通，且以要求業者自律為優先。
- (四) 國外的媒體自律有其自己的背景，臺灣媒體的自律機制也有各自的脈絡，像不論電子或平面媒體，過去不被放大的新聞被放大，因此形成亂象。若不要行政濫權就是由業者自己開始，從自律機制開始，最後才是他律，像日本很重視媒體的聲譽，所以很重視同業自律。臺灣因為都沒有裁罰，達不到好的效果，所以才要入法。

## 訪談五

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施委託研究案  
訪談記錄

時間：101 年 10 月 30 日 AM 10:30~11:30

地點：雅虎臺灣分公司

受訪人：雅虎資訊臺灣分公司 許慶玲副總、林煒鎔經理

訪問者：李明臻律師、鄭瑜凡律師

記錄：李明臻律師

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

一、組織架構的建議？

參考國外資料後，「公權力」介入的多是兒童色情或成人的違法色情（猥褻）。「機構」處理的不是違法內容而是不當內容，我國兒少法的矛盾之處在於其規範對象的「有害兒少身心」此一不確定法律概念，在國外並不構成違法，且都是由業者基於自己的專業自律。

澳洲由國家作分級的狀況，比較像是特例。一般來說，像單 e 窗口這種受到申訴的內容若要做分級，總是見仁見智，無法明確的分

類，常需要經過社會的辯論，才能形成共識，因此才會有自律的模式出現。

若要是由民間機構自行訂定分級制度，或由其來判斷如何分級，則可能有公權力委託和民間機構定位的問題。

民間團體和政府機構應該要二選一，若是將二者合一，職權上的區分會是需要處理的重點。若是民間機構，例如可以讓 20 間公司共同出錢成立基金會，跟政府對話，此時業者間會有共同的目標，例如保護兒童身心發展等等。現有的工協會與組織皆可扮演此類角色。

## 二、資金來源的建議？

願意捐獻給純民間機構，但若有政府介入，會有所顧慮。

## 三、自律或他律方式？

目前國內的主流業者，要達成共識不難，但對於境外或非主流的業者就會有一定的困難度，若違法就讓主管機關裁罰，未違法但不當就只能前往溝通，且若要让境外的業者可以遵守，可能要訂立國際都可以接受的規則，除此之外，父母親的教導也非常重要。

日後的媒體會漸漸結合和對話，而且現在的財團底下有多種不同的媒體，內部協調溝通也較為容易，所以自律的規範還是靠民間比較容易。

## 四、民間團體及業者如何有效參與？

國內網路界業者有共識不難。

## 五、如要辦研討會，有建議的形式嗎？

業者跟 NGO 對話不難，希望可以辦閉門會議，媒體不要進來才

可以暢所欲言。

## 六、其他

就兒少權益法第 46 條的 7 大任務，就兒童及少年行為觀察，還是由業者做觀察比較全面，像 Yahoo! 奇摩和展翹的網安計畫已行之有年，且因為業務模式不同，業者較了解行銷和宣導，如果防護機構需要做教育宣導，則更要由業者為之，因為業者比較知道怎麼賣東西。內容分級其實已經過時，如何教導小孩使用社交網站才是英美時興的議題，所以歐洲很多兒少保護團體對像臉書之類的社群網站有意見，會干涉業者關於社交網站頁面的設定，從這部分來看，會知道當民間的聲浪夠大的時候，業者就會屈服。

## 訪談六

### 我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施委託研究案

#### 訪談記錄

時間：101 年 10 月 30 日 15:00~16:00

地點：台北車站二樓翰林茶苑

受訪人：內政部南區兒童之家 張銀旭主任

訪問者：吳君婷律師、鄭瑜凡律師

記錄：吳君婷律師

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

#### 一、組織架構的建議？

- (一) 兒少福利與權益保障法第 46 條所設計的防護機構，依 NCC 的初步構想，是希望先由政府擬議推動各相關部會及民間共同成立防護機構，再透過委託方式委由民間團體來經營，由防護機構執行兒少福利與權益保障法第 46 條規定的七大任務。像是先建構一個殼，先有一個防護機構的框架存在，再找民間團體來經營運作。基本上這個防護機構不希望是個官方機構，因為官

方成立的組織必需要受到立法院監督，未來各方面運作上將有較少的彈性，因此，希望由民間來成立，政府的捐助將以低於百分之五十為原則。

- (二) 在日前網路高峰會時，原 NCC 已召請相關民間業者，希望籌組防護機構；但業者對於要自行出資建構一個管理自己的單位，未來還要受它拘束有點意見，因此尚未達到共識。
- (三) 當初討論的想法是防護機構成立後，由適當的民間機構來管理經營，經營三、五年後再評估績效，績效不彰再改委其他組織經營。但此做法必須先建構出「防護機構」這個框架來，民間業者有較大疑慮，推動的難度較高。個人以為，或可參考台北市報業公會執行兒少福利與權益保障法第 44 條的方法，先由網路業者、教育、社福團體及相關媒體等自發性籌組一個類似國外網路觀察基金會的組織，然後政府再委託此民間機構（暫稱為臺灣網路觀察基金會）執行兒少權益法第 46 條的七大任務。因為這個組織係由民間團體自發性籌組，自己可以訂定自律公約遵行，對於違反公約的會員亦可依其自律規範來處理，業者會較易接受。NCC 與該基金會間屬委託與補助的關係，若有爭議，該團體可自己成立審議委員會，根據自律規範處理。如此可以省去再去建構出「防護機構」這個框架的麻煩，民間也較易接受。也就是說，防護機構基本上只是個虛擬的概念，先不建構出實體來。
- (四) 未來若用舊有組織轉型成為防護機構（如現有的網站分級推廣基金會），由於可能會有包袱，推行上較不易，似乎較不可行，個人較不建議。其實可以由民間有力人士，成為新民間團體的發起人，在發起的過程中，還可以找業者，如微軟、奇摩或中華電信一同籌組一個新的組織（如前敘暫稱的臺灣網路觀察基金會）。之後才由通訊傳播主管機關用委託或補助該民間團體的方法，執行七大任務。

(五) 由於防護機構是個虛擬概念，因此不一定只有一個，可以有許多個民間團體共同來辦理，例如可以委託白絲帶協助繼續處理網路不當內容的申訴案件，委託臺灣網路觀察基金會辦理兒少網路行為觀察或相關制度的建立，亦可委託台北市電腦同業公會處理相關過濾軟體等事宜等，分開委託也可達成建置防護機構的目的。

## 二、自律或他律方式？

兒少權益法第 46 條的自律，可以是先自律再他律的模式。自律的方法，可以採用兒少權益法第 44 條台北市報業同業公會的執行方式，若民眾在閱報的時候對於閱報內容有認為不妥時，可以向同業公會所組成的審議委員會投訴，審議委員會是由公會自行成立，其中成員有 NGO、學者和業者。在每個案件中，業者有可能是案件當事人，他們可以在審查案件時為自己抗辯，或可以提供實務經驗，作為審議委員會審酌的依據。未來的防護機構內亦可設計有類似的審議委員會，處理各項違反自律規範案件。

至於自律規範，目前新聞報紙部分是由報業公會自行制定，再送至主管機關備查，而主管機關基本上不會更動，若有意見會建議公會，請其為適當的修正。目前報業同業公會對於民眾申訴的案件曾做類似警告、刊登道歉啟事等處分，迄今運作尚稱良好，未來防護機構亦可參考辦理。

## 三、其他？

兒童局在組織整併後，兒少福利與權益保障法第 46 條的相關業務會移轉到衛生福利部的保護服務司，關於兒少網路內容保護部分，編屬未成年處遇科處理。未來業務調整，相關承辦人員異動，業務各項細節應請再密切溝通處理。

## 訪談七

### 我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施委託研究案

#### 訪談記錄

時間：101 年 10 月 31 日 9:30~11:30

地點：財團法人臺灣網站分級推廣基金會

受訪人：臺灣網站分級推廣基金會 胡貽圓執行長

訪問者：吳君婷律師、鄭瑜凡律師

記錄：吳君婷律師

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

#### 一、組織架構的建議？

##### (一) 歷史

歐洲之 PEGI 組織成立後簽署共同約定，例如英國成立兒童性侵舉報熱線 Hotline 而管轄國內外之網站，涉及各國網路內容司法管轄

權通報合作。許多臺灣色情網站 IP 設置於國外規避臺灣的法規管理，是造成目前處理限制級網站最大之問題。

## (二) 民間團體和防護機構

目前處罰違反兒童及少年福利與權益保障法第四十六條及第四十九條的各目的事業主管機關，尚未明確訂定；民間團體之意願及能力尚待討論；另須思考防護機構應如何成立，在人力配置上需要如何整合目前跨部會所成立的任務編組工作，避免國家經費疊床架屋。網站推廣基金會是否可能轉型或另行成立一個新的機構，以目前人力及工作項目的延伸來執行兒少法第四十六條七大任務「民間防護機構」，或藉由縮減官方基金比例至 49% 是否就可符合「民間團體」的定義？

學童網路沉迷現象在臺灣各級學校發生比例很最高，難以單由家庭來防制。考慮可與大專社工系所及教育部合作，並透過學校行政組織線上通報輔導處理以達齊全。

目前轉換網址很快，處罰不肖業者對於民眾（家長）並非主要訴求，重點是不當網路內容能立刻移除或不當內容網站能被立即攔阻。因為目前透過通報檢警單位處理機制過於緩慢。

關於通報及防護機制之流程，應由兒童局或 NCC 訂立各縣市目的主管單位為何者，警察單位或社會局？目前各單位對於處理不當網站內容的法規狀況不十分明瞭。目前臺灣製作過濾軟體的技術不夠成熟，多使用國外廠商所製作之過濾軟體及黑名單資料庫；一旦與廠商合約不簽，我們數年的合約金僅只有合約有效期的使用權，其他什麼都沒留下。

## 二、資金來源的建議？

未來防護機構要有足夠的人力及經費才能有效運作。若政府跨部會將網安的預算撥入，有立法院監督並非問題，但需要具體有效的網安機制，以符合民眾期待。另外，若要能自行營運的經費來源可有會員費、捐款及固定收入。通常會員費以四大電信業者為主及其他小型電信業者、其他內容平臺（入口網站）業者要民間業者加入後收取會費運作上不太可行，因為大部份色情業者是找不到的。如上所述，應該要有政府的授權（empower）才可以加強電信業者配合國家建置的網路安全的意願。

由 ISP 和 ICP 組成的會員，可製作年度量表評分考核，給予這些業者特定具有公信力之標章，代表該企業對於兒少之貢獻。這樣的評分標準，如企業對社會盡心盡力，可吸引越來越多的企業加入該機制。

## 三、自律或他律方式？

應自律為主抑或他律？NCC 下屬申訴單位單 e 窗口 99 年 8 月至 101 年 7 月民眾申訴案件統計，我國國人常上的色情相關網站約有 70% 網址是設址在國外，這些不肖廠商是故意設置網址於國外是故意逃避我國司法審查權，故自律對於該種網站業者而言並無效用，而網路色情類中約有 50% 內容已經逾越限制級內容規範顯然違法。

### (一) 自律

因此有關自律，目前真正需要處理之業者大都設址於境外 IP（70%），雖為臺灣人經營的繁體中文網站，但難以找到業主。

國內 ICP 業者的自律較沒問題，以 PCHOME 為例，依其 notice-and-take-down 機制，在其服務條款上有註明，因此國內 ICP 業者皆極願意配合，因此真正有問題的是「找不到經營色情網站的不

肖業者」，要求其加入自律組織則相當於要求其主動「投案」。國內 ICP 業者只要被通知網站有不當內容，通常都會立即移除不當內容，例如內衣廣告及部落格中之煽情圖片，然有些外商因總公司設於國外，有時無法有效配合管制。

於自律上，PICS 過濾碼已被取消，所以該過濾機制已無效，因此應建立另一有效過濾分級機制。

目前廠商採用限制級標章有點類似於逃避法律責任造成申訴通報單位認定困擾。不像電影、電視之分級方式上，廠商在製作節目時已知悉，可做色情節目，但應分級，且不敢違反限制級規範以免被罰等等。

因此網路限制級標章使用，也應該由民間組織審核，且要求需設立會員機制，否則孩童皆得任意進入該網站。

網路內容分級當初草擬欲分成四級，實際制訂辦法時剩兩級。因舊版兒少法 27 條成立網路內容分級推廣基金會。當時制訂電腦內容分級辦法，於 101 年八月份取消，因此目前網路內容分級無適合辦法可依規。101 年 7 月工業局依當時之電腦內容分級辦法制訂遊戲管理辦法而分五級，比原電腦內容分級辦法更明確嚴格。

民眾上網有其隱私性，難以確認使用者身分，因此限制級網站自律規範要有效，會員機制的存在及管理有其必要性。孩童會上色情網站，很大比例都是無意間瀏覽到，因好奇而進入。

新兒少法 46 條規定若無有效防禦機制則恐遭罰款，有無有效防禦應該看兩點，第一、防護機制，即是該網站有不適合兒童的標示，第二、有告知標示但若有效，應實施會員制，這樣可攔阻 70% 之孩童。因有會員制需輸入資料認證，有點麻煩而放棄進入。業者若皆已具備該兩機制，卻無法阻擋孩童擷取，應認為廠商已善盡告知義務。

當然可能有孩童用假資料的可能性，但至少很多孩童怕麻煩，這樣就可以擋下大部份兒童碰觸到不當的內容機會。而且很多網站僅係用色情圖片或影片包裝木馬病毒，目的是要將木馬病毒放到電腦裡，因此學校可以宣導有這樣的陷阱存在。

## (二) 他律

於他律的方法可採用黑名單資料庫及過濾軟體。俄國黑名單機制內以色情為大宗。兒童時常因玩電腦遊戲而收受到色情訊息，例如與其他遊戲玩家交流，若孩童有興趣，將更進一步傳播出去。孩童吸收該等資訊後，對於教師而言難以教導。大型犯罪集團亦知網路是良好傳遞訊息之管道，會藉由這個方式來吸收會員行使詐騙，所以俄國之黑名單機制有預防該等情況發生之功能。預防該等手段必須結合教育部與各級學校的宣導，才會得到良好的效益。

過濾軟體及黑名單資料庫的運用，目前國內表現最佳為中華電信之色情守門員。

因為網路無國界，國內目前也只能規範伺服器所在地為臺灣之業者。故自律應以廠商自我標示限制級標章與採用會員制為主，他律應以黑名單資料庫與過濾軟體等並行以阻止不肖業者故意違法妄為。

## (三) 過濾機制

學校與教育部內之學術網路 (TALNET) 在各區網中心與縣市網中心已有防護機制。

目前網路內容防護：黑名單資料庫與過濾軟體伺服器主機放置有三種方式，(1) 過濾軟體伺服器主機放置在 ISP 機房內，可直接攔截上網，(2) 過濾軟體伺服器主機放在雲端者，如趨勢科技，(3) 過濾軟體下載安裝於個人電腦中，如教育部之守護天使。使用者先選

擇是否要過濾網路內容，然後再與檔案庫的內容進行比對，經評估後以（1）ISP 端過濾機制最為有效。

另有一種採用 PICS 標準過濾機制，是廠商自行將過濾碼放置於其網頁上，使用者之過濾軟體僅係確認有無過濾碼。

PICS 係目前最有效之方式，使用者應下載過濾軟體，廠商應安裝過濾碼，若廠商有內碼限定且使用者有下載過濾軟體，一旦媒合成功，便可達到過濾不當內容的效果，但目前較少廠商使用。若廠商未設置內碼，過濾軟體便無法攔截，因此這一過濾機制效益不彰。

#### 四、民間團體及業者如何有效參與？

業者應個案處理，因為類型及性質不同，且每行業需求不同，用同一機制處理無法發揮最大功效。

以 ICP（內容供應平臺）為例，如 Yahoo!，應分國內外，因為國人上傳資料會以繁體中文為主，其營運對象以臺灣人為主，因此 Yahoo! 應在臺灣有對應窗口及授權處理人員，以便即時處理國內民眾申訴案件。ICP 通常有會員使用條款，要求業者上傳之內容不可違法，但每日上傳者無數，須仰賴民眾檢舉否則難以管理。無名小站、愛情公寓、奇集集等網站都有很多這樣的問題。再來是色情網站業者，亦須分國內國外，最常有問題的是視訊聊天室。

#### 五、其他？

##### （一）網推沿革

10 年前，現任財團法人臺灣網路資訊中心（Taiwan Network Information Center）的曾董事長憲雄曾撰寫關於黑白名單之防護資料庫及防護機構的組織運作的報告，該報告設計之過濾機制，可承受兩

萬筆使用者同時上線之網址中是否有不當網站，測試結果整體上線者之延誤不大於一秒。

## (二) 網路安全各階段作法

目前網路內容安全應分為立法、宣導、如何處理申報、遇到問題時如何解決等階段。各階段都需要有專責單位處理。

### 1. 前階段預防

宣導目前主要為網路沉迷之宣導，校園宣導時會碰到學生認為宣導內容皆為「LKK」之概念，對於網路知識、文化，如何打動兒童且與其溝通極為重要。網推前陣子才在陽明山童軍活動中心舉辦兩天一夜的活動，給予孩童題目自行思考網路問題，使其自行發聲，而非由大人之口，孩童蒐集資料後發現許多網路問題，與其原先之想像不同，這種宣導雖然較花時間和金錢，但效益頗佳。

若至各校宣導，尚需配合所有學生集合時間、朝會時間等，且目前宣導的主題大部份是反毒、反霸凌，較少網路沉迷宣導，其實目前校園網路沉迷問題實際上更嚴重於毒品，因為學童連在電腦課上都在玩電腦遊戲，更何況是回家後的情形。

### 2. 中階段問題處理

由於部份學校教師並不熟悉使用電腦、網路，便難以教導孩童善用網路資源，也不知道如何輔導學童避免網路沉迷。因此首先應教育學校中較不常使用網路的教職員工，再慢慢由他們帶領並教導學生正確使用網路的觀念。

網路沉迷是慢性病，不會立即爆發，但如果能盡快處理才能杜絕。

### 3.後階段問題

後續醫療戒斷問題。目前國高中生網路沉迷約為 30%，成癮約為 5%，臺灣近日才開始處理成癮問題。應該成立網路沉迷勒戒、輔導中心等等。

## 訪談八

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施委託研究案

訪談記錄

時間：101 年 11 月 5 日

地點：佳音廣播電台

受訪人：白絲帶關懷協會 黃葳威執行長

訪問者：鄭瑜凡律師、張又丹

記錄：張又丹

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

一、組織架構的建議？

兒少法 46 條中的民間團體是一個民間團體平臺（很多團體），還是一個民間團體，且是不是可以成為這個議題的平臺，是討論的重點。

目前根據這個專案，我們缺一個橫向溝通的管道。我自己看到目前的跨部會溝通可以再頻繁一點，機制的建立真的要比較有公權力，

其實現在這樣也沒有甚麼不好，如果是平臺我覺得可以，但是如果是單一單位，我覺得是不是能夠成為一個專一的平臺這很重要，其他我都覺得很可以。

這個平臺可以有兩種思考方式：

假設有一個團體或是一個平臺，我覺得應該要穩定，如果已競標或是委託的方式會沒有一定的考核或是把關，但我覺得應該要有經驗的累積再傳承下去，要不然隔幾年就換，這樣相對的那個團體會很辛苦，會變成不知道是不是應該永續經營或是暫時性的。

假設全部任務都集中到一個單一團體，那這些人力派遣的人都幫忙這個專案，但是這些被派遣的人卻沒有應有的福利，很難讓人繼續留任。

## 二、 資金來源的建議？

理想上業者因為有社會責任所以會乖乖出錢，但是我覺得很難。中小企業這麼多，他會覺得我自己的基金會為甚麼不能做都要給你做，若他有參與政府的話，他也會希望他自己的基金會也做，這個部分需要去解決，臺灣的中小企業老闆比較多一點，這會是一個挑戰。另外，其實我覺得這筆錢的基金來源應該是要來自納稅人，業者出錢的部分應該是做宣導跟教育訓練。

## 三、 自律或他律方式？

推動自律應該是政府少介入，最大的公權力應該是建立申訴機構，所謂的公權力是指點出政府單位到底應該負責哪些部分，告訴他們不能推卸責任。

我覺得是申訴機制的建構跟執行，需要被賦予公權力，推動自律機制現在也有民間團體在推動，所以我覺得申訴的管道最難的部份是需要有公權力。

目前我們是使用不同的通報平臺，例如當 Facebook 發生問題時到底是要給警政署還是單 e 窗口？我們的做法是先跳過這些政府團體，直接跟 Facebook 告知，如果用到公權力還要動用到公文，所以我們才直接找核心單位。

其實很多人對於民間團體覺得不是公權力，但是我們是一個委外的單位，所以算是還是可以執行公權力，即使我們是民間團體的角色，還是可以約束。

像展翅現在做兒童色情佔大宗，如果以現狀而言，所有相關的事都丟給展翅，那這樣若有一個新的民間團體要出來，難道要展翅把這個部分丟出來嗎？我覺得應該是平臺有一個原本的應該做的事，但是他們都有相關，建立一個綿密的平臺。

#### 四、 民間團體及業者如何有效參與？

這個法條其實是大家一起彙整的，但是如果現在要有一個新的平臺來接下這些所有的事，但是錢又要業者出，卻又不要業者管事，我覺得很難。對我們來說，只要願意有人做就是好的，如果業者願意出錢讓這個方法執行就可行，但我還是覺得混合在一起會比較好，如果只有單一的機構就無法跳脫，我覺得混合之後才會有激盪。

#### 五、 其他

1999 年宣傳有新興的網路陷阱，他們其實都知道，可是還會有社會事件，是因為家庭支持系統不夠。

關於境外 IP 問題，我們現在是跟國際志工組織合作，當發現有來自境外的 IP，我們會轉給當地的民間團體，讓他們對當地的政府做申訴。或是我們直接對他們動之以情，直接寫英文信告訴他們，如果對方是業者那便會向他們表明該網站是有限制性的網站。

## 訪談九

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施委託研究案  
訪談記錄

時間：101 年 11 月 12 日

地點：台北地方法院

受訪人：台北地院 蔡坤湖法官

訪問者：鄭瑜凡律師、張又丹

記錄：張又丹

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

### 一、組織架構的建議？

如果要呼應 46 條，應該要成立一個基金會，運作勢必會去整合各團體或連繫各基金會，可能其中一項是作兒童網際網路，未來的運作看是要整合連繫和別的專門的機構一起。

我認為防護機構比較適合讓民間團體來主導，機構裡面應該以專

家學者會主，獨立在政府跟民間之外，要找這樣的學者應該不難，且比較有專業性，但是如果都由民間來發動、運作，這樣也有問題。我認為公權力應該部分介入，尤其需要公權力處分或處罰時。以目前的狀況，基金會的運作和公益團體的運作，臺灣應該能夠做，希望還是一個 NGO 的型態。

就使用端來看，其實青少年的自我保護力很低，而且如果僅以公權力來制約的話，那應該會不夠，這部分需要民間、家長或各種兒少團體自發，公權力作為最後一道保護網或強制力。所以，我認為應該要成立一個基金會來做兒少網路安全防護的工作。公部門可以出資成立基金會，但就使用端及供應端的防護部分，應該由民間機構或基金會來做。

## 二、 資金來源的建議？

初期，如果是要整合原本的民間機構蠻困難的，民間團體在募款上可能會有點問題。所以，一開始政府出部分資金，這樣可能比較可行。但是，如果政府出錢的話，介入的範圍可能就會多一點，例如在選董事或主委的部分。

以我的立場來說，就長期言，臺灣的 NGO 團體應該越多越好，我覺得政府介入越少越好。不要長期以政府捐錢為主，公務人員做事心態常較被動，民間機構較主動且有活力。政府應可出資。但對基金會之內部運作步要介入太多，政府最多就是一、兩席的董事就好，實際執行應該不需要公務人員的介入，除非已經到達公權力要介入的時候。

我覺得非營利組織應該是一個趨勢，越民間越好，像現在內政部部分的工作也是交由民間機構來辦，譬如由基金會來執行內政部一些計畫。

又例如法律扶助基金會，由司法院編經費，由該基金會來執行，但部分基金會董事則是由司法院指派。

### 三、 自律或他律方式？

我覺得應該採自律的方式，當自律到達沒有辦法管制的狀況才行使公權力，所以公權力是最後一道防線。

如果大家都同意這樣的方式，那政府認證後，可以發一個標章給網路業者，但如果你沒有同意這樣的方式，那政府機關就會讓大家知道你沒有這樣的一個標章，由使用者去選擇，由市場決定。當發生爭端時，政府機關就會介入。如有機商標認證（要符合某幾個規定或是標準，如果你哪天沒有做到我就撤銷你的標章；或使用假標章，公權力亦將介入）。

### 四、 民間團體及業者如何有效參與？

我們期待學校的老師或是父母也會自發的去做兒少網路安全的措施。但是，被害人或加害人為兒童及少年時，常發現他們的父母沒有防護的能力或知識。使用端為兒少，父母又無足夠的知識與能力，就會有很多問題產生，特別在經濟、社會地位較低落之家庭。所以，我們會希望在供應端這方面要有過濾的機制。另外，在教育方面，要有一定的時間去宣導。

### 五、 其他

分級是為了保護兒童或少年，所以一些限制或是後面的處罰，我覺得都是有依據的。

一個單純的色情內容如果有包含暴力，我們比較在意的是暴力的部分，譬如說男生會看 A 漫，我們覺得這是比較不嚴重，除非他去散佈，但如果這些圖片有暴力的描寫，對我們來說這些東西連看都不能

看，會扭曲他們對這些事不好的觀念，可能讓他們模仿這些情節，或是會有一些誤解，覺得這樣是對的。

通常業者和管制機關，會有一定的默契，紀錄的內容可能要保留一定的時間，當發生事情的時候，公權力要偵查，才能夠調出這些紀錄，或電信業者會有法務機構來做這樣的事。

## 訪談十

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防护措施委託研究案

訪談記錄

時間：101 年 12 月 10 日

地點：北安路丹堤咖啡

受訪人：淡江大學資訊傳播學系卓美玲副教授

訪問者：鄭瑜凡律師、張又丹

記錄：張又丹

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

一、組織架構的建議？

以澳洲為例，其法律改革委員會（Australian Law Reform Commission）是一最高機構，彙整所有不同單位之資訊，並有一段時間開放各單位發表意見，且其做出之決議就媒體匯流之更改具有建議性質且係重要之指標。

二、資金來源的建議？

政府先設立一套管理的原則，一開始可以挹注資金，政府不插手，讓業者自己做，但要有一定的盈餘，只是給業者一個自律的空間，讓業者可以自己形成保護兒童的平臺，政府不介入。如此之後，若運作順利，錢就進來了，例如荷蘭的法規。

### 三、 自律或他律方式？

以歐洲為例，歐盟要求所有歐盟國應根據其指令而訂定修改相關國內法規，故 18 歲以上，應以 ID 或以 password 或其他之方式做為限制，例如信用卡，證明其為 18 歲以上來接近使用限制內容。

另有一些檢核方式，如部分臺灣業者詢問使用者是否已滿 18 歲，選擇已滿 18 即可進入使用限制內容，類似的限制方式於其檢核中即非有效系統，他們有一套標準檢視業者是否達到 restrictive access system。過於容易 bypass 者會被認為無效。以英國為

，則是有自律團體，不同單位所做出之抉擇不同。檢核系統之 classification board 可做出限制。臺灣無類似之媒體分級委員會，較接近於各自為政。

澳洲以澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority）處理網路相關內容規範，管制非常嚴格。澳洲之 Media Convergent 即係欲以統一之方式分級各種媒體，如電影、遊戲、出版品，2012 年 3 月才定案。過去為 MA 15+，現為 teenagers 年齡做調整，使其更細緻化。就網路而言，MA 15+ 有特定限制，但在此條件下則不做限制。今年新提議之 national scheme 才會做出統一。新法僅係完成新法改革之「建議」，尚未完全頒布。部分遊戲已有法源，部分 final report 已出來但仍未有定案，目前執行的仍係目前之相關規範。

民間「共管」之部分。以臺灣管理方式為例，自律為業者之自律，係各自為政，管理情況不一致，無法達成較佳效用；「共管」係業者間形成集體方式，成立自律委員會，達成一致性之自律架構，甚至有來自官方授予之權限賦予委員會有相當之審酌權，故仍有一定官方色彩。目前臺灣係 NCC 處罰業者，然上述之委員會可自行處罰，亦可能包含家長組成之民間團體，眾人所形成之共識規範所有公司遵守。

#### 四、 民間團體及業者如何有效參與？

業者期許透過加入委員會而履行社會責任，並享有較佳商譽，且業者間有競爭協議，避免使用不當之手段而惡性競爭導致整體產業引起消費者反感，故彼此規範低於一定標準下之手段等皆不採用。此外亦有官方之壓力，以美國業者自律為例，若執行不佳官方恐直接接手，為避免官方接手故以自己之方式及標準訂定。

官方，以歐洲為例，若不加入業者間之自律協會，不加入之業者將會由官方接手，並訂定比協會嚴格之標準管理特定業者，且通常不願進入管理標準之業者通常係較有問題之企業，相當於較無問題之企業自行由業者管轄，官方即可針對特定有問題之業者管理，節省管理成本。

英國長久以來因歷史發展，自律委員會極為獨立，有一套完整機制，且不需官方介入操心。英國規定大於特定盈餘之業者應提撥特定金額，然此規範已行之有年，對於臺灣而言卻是開創性。以 Microsoft 為例，自行捐款，提升商譽與盡企業責任。應

設計一些機制使業者加入有好處，例如不加入將會被官方更嚴格管制。NCC 可認可特定協會管轄，澳洲則係應送審澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority），非備查之方式。

美國為備查但其自律有諸多問題，其關於兒童保護之管理委員會例如 ACRU，認為其他單位若有分級標準則可依其分級標準去執行，故分級標準不一致時無法管理，故備查機制較無法直接管理。美國電影分級，輔導級兒童不宜，但仍有可能有兒童來觀賞，因此可對兒童進行廣告，但因 ACRU 權限下放，對此問題束手無策。則電影之申訴案件會先進入 ACRU 但 ACRU 又送至電影協會等單位，故真正管制之電影協會使用較寬鬆之規定，最後淪於 ACRU 無任何管制力。

英國有關廣告內兒童不宜之管理，設有一自律組織內有職司管理電視廣告、網路廣告等，故有關官網之廣告不涉及營利，原先非定義之廣告，但嗣後將關網內之廣告納入自律範疇內。以臺灣之遊戲廣告為例，極為暴露且物化女性，一般而言官網之內容無人可置喙，但英國立即發現且修改。凡為營利目的所做之推銷推廣均係廣告範疇，此為自律組之訂定之規定，非國家法律。關於不理採此類自律規定之業者，該組織即可在網路上公布不願履行該條款之特定業者名單，利用大眾輿論之壓力使業者配合。

## 五、 其他

歐洲國家以言論自由為依歸，但是對於保護兒童，則可和言論自由抗衡。Non-linear（非限性）規範將過去傳統廣電媒體精神放至網路。相關規範，以澳洲為例，非 18+ 以上才規範，15+ 亦有相關規範，

於網路高峰會之會前會有人提到一精神，依兒少法規範，除了危害少年身心健康外，還有危害少年身心健康「之虞」。以澳洲為例，即係危害兒童身心健康發展「之虞」之概念，以 15+ 為例，未達 18+ 界線，然處置方式相同，如是否有 access 之限制系統，限制 18 歲以下者接近使用特定內容。

目前面臨數位匯流及產業發展，於放寬過程中如何對產業做出限制？若限制過嚴則不利於遊戲業發展，但若無管制則係未盡對消費者

之保護責任。可多關注於其拉扯之理由及未來之方向，可由法律改革委員會之 recommendation 中尋找。針對數位匯流狀況做出之考量非針對特定媒體，但仍有分不同介面。

## 訪談十一

我國兒童及少年網路使用情形及上網安全防護措施委託研究案

訪談記錄

時間：101 年 12 月 20 日

地點： 交大人社一館 2 樓

受訪人：交通大學教育研究所周倩所長

訪問者：鄭瑜凡律師、張又丹

記錄：張又丹

訪談主題：

「依據兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項：一、兒童及少年使用網際網路行為觀察。二、申訴機制之建立及執行。三、內容分級制度之推動及檢討。四、過濾軟體之建立及推動。五、兒童及少年上網安全教育宣導。六、推動網際網路平臺提供者建立自律機制。七、其他防護機制之建立及推動。」請問您對此一民間團體成立內容防護機構，有何建議？

一、 七大任務實施的建議？例如兒少網路行為觀察的方法論、如何進行上網安全教育宣導等。

兒童及少年上網安全教育宣導，其實教育部已經做很久了，至少 E-Teacher 計畫是從 2001 就開始，一直持續至今。目前臺灣、新加坡、

香港、澳洲是用政府的力量在做相關的教育宣導，歐盟、英國也在做相關的調查，例如 Byron Report, EU Kids Online。也有其他國家用 NGO 的力量（例如：美國的 CyberSmart!）在推行我們目前正在做的 E-Teacher，是屬於政府標案。大概一年一標，不是連續的計畫，但是持續了 12 年。

我們很高興去年（2012）夏天協助 NII（編註：National Information Infrastructure Enterprise Promotion Association 財團法人中華民國國家資訊基本建設產業發展協進會）進入教育部設立的數位機會中心（Digital Opportunity Center, DOC）（編註：偏鄉數位關懷推動計畫 The Project of Promoting Digital Care in Remote Area）去演講，民間團體多做推廣，這是他們擅長的部分，因為 E-Teacher 所在的教育研究所是學術單位，比較著重在師資培育與教材研發，我們推廣的對象多是中小學校長與教師。相對而言，民間團體比較朝向一般民眾做草根式的推廣。所以兒少上網安全應從制式教育（例如 K-12、大學）與非制式教育（例如針對民眾的社會教育）一起努力、相輔相成。

推廣宣導的教材的部份應該要找教育及媒體專業的人來做，而且要精緻的做，才會吸引網路族的注意與使用。我任職於交大師培中心與教育研究所，對這議題長期關注，教育所的學生許多是現職的老師來進修，所以我們一直保持對這些網路使用問題的敏感度，一旦發生甚麼案例，我們就可以立刻做成教案，可以做成像這樣的 flash 教材（E-Teacher 網站內）。所以我們的教材很切合老師在教學現場的需求，也符合學生的生活經驗。E-Teacher 網站中已經累積很多教材，面向很廣，水準整齊，都有研究證據支持，所附素材（教學指引、學習單、教學觀摩等）很齊全，基本上是 ready to use。E-Teacher 教材被老師用的很多，也一向都有很好的口碑。

我們比較了各國的相關網站，發現沒有其他國家用這樣的經費去呈現這麼多樣化的多媒體教材，而且是精緻、有趣、合用的，這應該是我國教育部最值得驕傲的地方。

## 二、資金來源的建議？

對民間團體來說，因為他們需要資金，所以哪個地方有資金他們就往哪裡走，但是我們比較像是教育部的長期智囊團。

## 三、自律或他律方式？

自律與他律應該相輔相成。在自律還沒有養成前，應該用他律的方式。我認為目前 NCC 比較能從法律方面來管，也就是建立他律。而教育應該以養成網路使用者自律為目標。

此外，教育跟媒體其實是要並行的，現在的新聞常會置入性行銷和廣告化，所以最重要應該是要教民眾如何識讀媒體。在兒少上網安全也是，也應該要教小朋友如何辨別網路資訊的真偽，以及如何在網路世界中保護自己、注意言行舉止，不要傷害別人，也不要讓自己受到傷害。

## 四、其他

EU Kids Online 是由英國倫敦政經學院的 Sonia Livingstone 教授帶領的研究，針對歐盟的二十多個國家進行兒童上網行為的調查，是繼 Byron Review 之後，最新的與兒童上網行為有關的報告。為學界參與的良好案例，以嚴謹的調查方法蒐集資料，寫成報告，供政府單位參考制定決策。

Safer Internet Forum 係由歐盟網路安全計畫舉辦的年度論壇，鼓吹建立安全上網環境。歐盟網路安全計畫，旨在建立青少年良好無害的網路環境，編列經費給前來申請的各國團體。2012 年的主題係為

兒童及年輕人建立良好的網路環境，讓產、官、學一起討論，同時也舉辦青少年網路安全高峰會，讓青少年成為會議的主角，為自己發聲。獲得經費資助的各歐盟國家團體都會在年度論壇上展示其過去一整年的推廣成果。可供國內未來推廣做參考。