

從多國網路內容管制政策 談台灣網路規範努力方向

范傑臣

元智大學資訊社會學研究所

E-mail: s897901@mail.yzu.edu.tw

摘要

網路傳散快速與跨距離的特性，使網路成為資訊流通的新興媒介，但近年來，網路刊載內容所衍生出來問題，逐漸影響到現實的秩序，因此網路內容的規範與管理已被各國政府與組織重視。目前世界各國對於網路內容的管理分為：強制性的立法介入與勸導性的自律規範。新加坡、德國、澳洲與中國是以獨立的法律來管制網路內容的刊載，為世界上少數以政府公權力直接介入網路內容的管制國家；有鑑於網路媒體的特性，許多國家仍不願意介入網路內容的管制，而採尊重網路使用者的分級制度與業者自律規範。本文綜合各國政府與團體組織之規範與政策，使台灣面對網路內容管理問題上，能夠兼顧網路發展特性、網路使用者素質與政府公權力，來促進網路內容管理的公平與正義。

關鍵詞：網路政策、內容管理、網路法規、網路分級

[收稿] 2001/12/10; [接受刊登]2002/1/1

一、緒論

世界各國網路使用者的人數逐年上升，網路上的各類資訊，也讓世人得以透過分享與創造，累積的更多的資訊。網路頻寬技術的改善，也將線上資訊由早期的文字介面，推向大量影像、聲音及動畫的多媒體互動介面。這新媒體的傳播方式，與傳統媒介有著幾項不同的特性：1.多媒體性（multimedia），呈現內容包含文字、聲音、圖片、動畫、影像等；2.超文本性（hypertext），透過鏈結（Link）方式編輯、瀏覽內容；3.封包切換（packet switching），網路之原設計在訊息傳出後即遺忘，使網路可以獨立作業，不需指令與控制中心。訊息單位可以從網路上找到自己的路徑，並且在網路上任何一點，重新組織其意義。4.同時性（synchronicity），網路傳播可分為同步或不同步，其在立即傳播的功能上，尤其強大。可以在同一時間，廣泛地對多個傳輸對象，傳輸大量訊息。5.互動性（interactivity），對於主動連結者，網站可自行接收、回應與反射等動作。（Newhagen、Rafaeli，1995）。

新聞局曾經針對網路媒介的特質，做以下幾點說明：1.網路的傳播模式為多重傳播訊號的型態，有別於傳統媒介的一對多、線性式、序列式播送型態，且網路使用者的主動性較強。2.網路上的FTP與電子郵件檔案傳輸等功能，旨在傳送訊號，為公共載具(Common Carrier)的電信概念。3.BBS或是News Group則是一個公共論壇，與傳統媒介的經營型態有所差異。4.網路的通路分散且跨國，資料源頭不易定義，傳統媒體則無此問題。基於上述新聞局的觀點，似乎嗅出對於網路媒體傾向於「不管制」的作法。

然而，目前各國政府對於網路上刊載內容所衍生的問題日益增加，有關網路內容的適法性，受到各國政府及相關網路組織密切注意。由於網路的跨國性與擷取無限制性，讓使用者得以透過搜尋引擎，取得任何使用者所需之相關資訊，而這些資訊或許含有不符合當地國家的法律規範，例如對於「性」與「暴力」、「殘忍」的資訊，就對未成年人有潛在的影響性。因此，近年來，世界許多國家已經著手研擬網路內容的相關政策與法律規範，期望能夠以保護未成年為出發

點，對網路內容有所規範。

另外一種聲音，出現在各個主張網路自由與權利的相關組織，這些組織主張網路發展的自由特性，強調網路之所以成為全球發展最快速的媒體，取決於資訊分享、跨區域與無限制的特質，而這些特質正是資訊得以快速流通並累積的主因，倘若網路透過政府的機制介入管制，則阻礙了科技發展與資訊流通，將會使網路的使用呈現衰退的狀態。

本文彙整各國對於網路內容的管理政策，並參照國際的網路組織的看法，為我國是否應對網路內容立法管理提供意見。

二、各國對網路內容規範的政策

根據本研究所蒐集的國家資料，對於網路內容所抱持的態度，可看成政府介入網路內容管制的程度，介入程度最深的為直接訂立管理網路之法律，針對使用者、網路服務提供者、網路內容做規範；其次為利用現行法律的延伸解釋，對網路的內容做管理；最後則是強調由業者自律的國家，以美國為最典型國家。

（一）訂立網路專法管制國家

新加坡

新加坡是主張政府必須強制介入網路內容管理的國家之一。由於新加坡政府一直以來非常強調政府運作與管理的功能，加上新加坡是全世界上網普及率最高的國家，更因為該國資訊基礎建設的完備，使網路媒體與電子商務發展日趨完善。有鑑於此，新加坡早在 1996 年 7 月 15 日通過了「網路管理辦法」，規定網路活動必須遵守該法所制定相關規定。更進一步根據廣播法頒佈了「網路行為準則」(Code of Practice) 與產業標準，由該國新成立機構資訊通訊發展局 (Infocom Development Authority: IDA) 所管理。新加坡對於網路業者的管理採取分級授權制度 (Class License)，網路業者依照其性質及提供內容分

為需要登記註冊 (register) 與無須登記註冊兩類，前者為：網路服務者 (ISP) 提供政治或宗教內容的網路內容提供者 (ICP)、企業網站 (企業內部 intranet 除外)，後者則有單純提供金融理財資訊或新聞服務的網路內容提供者、軟體發展業者。

除此之外，亦規定了「網路內容指導原則」(Internet Content Guidelines)，明訂網路活動必須依照該規定，若透過網路傳遞下列內容者，將對網路業者處以罰則：1.危害公共安全與國防(如危言聳聽、破壞政府威信、誤導公眾與反對政府言論)；2.破壞種族及宗教和諧(如引起種族仇恨、宗教狂熱等)；3.違反公共道德(如色情、猥褻、暴力、恐怖、裸體、性、同性戀等)

德國

德國是全球第一個制定網路成文法的國家，該政府於 1997 年提出「資訊與通訊服務法」(Information and Communication Services Act，又稱多元媒體法)，此法為綜合性的包裹法案，用來解決經由網路傳輸的違法內容，包含猥褻、色情、惡意言論、謠言、反猶太人等宣揚種族主義的言論，更嚴格規範了有關納粹的言論思想與圖片等相關資訊。

資訊與通訊服務法不以傳統媒體種類來區別管理方式，而是以電訊的服務類型來制定管制模式，如「內容服務者」(content provider) 的業務是以節目或廣告內容為主，就需要就其服務內容之合法性負責；而「服務提供者」(service provider) 的業務範圍則是提供網路空間，以供應獨立第三人傳送其內容之用，如一些入口網站、網路空間之業者。不過此類業者是否應該對於網路內容負責時有爭議，一般的認知為：服務提供者在明白告知內容不合法，且該業者可以以技術阻止其內容進入的情況下方需負責；至於「接取系統提供者」(access provider) 則是提供連結撥接服務的業者，其業務範圍與網路內容並無直接關係，無須對網路內容負責。

澳洲

澳洲對於網路內容的管理，是由地方政府開始推行的。1995年11月，西澳省通過了「檢查法案」，直接規定業者對透過網路傳輸的內容應該負責，引起業界極大的反彈。後經業者與地方政府協商，逾1996年修正並公布「1996檢查法案」(Censorship Act 1996)。該法規定若利用電腦服務從事下列事項，屬於犯罪行為：

1. 傳輸明知為禁止內容的文件；
2. 獲得明知為禁止內容的文件；
3. 展示明知為禁止內容的文件；
4. 廣告傳輸禁止內容給對方；
5. 要求傳輸明知為禁止內容的文件；
6. 傳輸明知為限制級內容的文件給未成年人；
7. 提供未成年人獲得限制級內容文件的管道。

澳洲國會則於1995年9月第一次針對網路上色情及不妥內容舉行研討會，並發表一份「電腦線上服務管制報告第一部份」(A Report on Regulation of Computer on-line Service Part1)；同年12月公布第二份報告，1997年6月根據在該年4、5月所做的公聽會討論內容中，整理出「腦線上服務管制報告第三部份」，對網路業者及線上行為提出十五項建議。

1997年7月通訊資訊技術暨藝術部(the Department of Communication Information technology and Art)公布「網際網路服務法律架構原則」(Principles For A Regulatory Framework Fork on-line Services)，除載明線上服務提供者(on-line service providers, OSP)的行為守則(codes of practices) 澳洲廣播管理局(Australian Broadcasting Authority, ABA)的職責外，並公開徵求各界對制定網路法規的意見。經過幾年反覆的召開公聽會與法規修正後，澳洲國會於1999年6月30日通過「傳播服務(網路服務)法案」(the Broadcasting Services Amendment <online services>Act 1999)，7月16日經總督(Governor - General)簽署，於2000年1月1日生效。

然而，雖然澳洲國內的許多ISP協會對於此法所做的強制規定不

滿，卻無法像「美國公民自由聯盟」(The American Civil Liberties Union, ACLU) 可以提出抗議與控訴違反侵害言論自由。因此，澳洲業者目前也只能遵循網路服務法案的規定來行使業務。

中國大陸

中國政府一向視媒體為「意識型態的國家機器」，從報紙、廣播到電視，都由國家嚴密監控管制，雖然網際網路有許多傳統媒介所不及的特性，然而，該政府依舊透過技術控管的方式，管制人民連外和外國連中國的訊息內容。在 1996 年 2 月與 4 月，分別發佈了「中華人民共和國計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定」與「計算機信息網絡國際聯網出入口通道管理辦法」其中除了個人、法人和其他組織（通稱用戶）使用國際網路之電腦或網路需至相關單位辦理申請登記¹外，各特別強調連結國際聯網之用戶，必須使用郵電部國家公用電信網所提供之國際出入口通道，任何單位或個人不得自行建立或使其他通道進行國際聯網²。

2000 年 10 月則進一步對於網路服務內容的法案「戶連網信息服務管理辦法」與「互連網電子公告服務管理辦法」其中明訂欲從事資訊服務，需向主管機關申請，核准後方能實行經營性資訊服務，而非經營性資訊服務則也需要備案後方能實行³。對於電子公告（BBS）部分亦規定：未經專項批准或專項備案手續，任何單位或個人不得擅自開展電子公告服務⁴。

2000 年 11 月 7 日更對網路新聞的管制發佈了「互連網站從事登載新聞業務暫行規定」，為全球第一個針對網路上登載新聞業務加以規範的國家法令。尤其以第五條規定：只有中央新聞單位、中央國家機關各部門新聞單位，以及省、自治區、直轄市，和省、自治區人民政府所在地的市，這些政府層級機關所隸屬新聞單位之依法建立的互

¹ 計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定，第十條。

² 同註 1 法規，第六條；計算機信息網絡國際聯網出入口管理辦法，第二條。

³ 互連網信息服務管理辦法，第四條。

⁴ 互連網電子公告服務管理規定，第七條、第八條。

連網站（稱新聞網站），才能經批准後從事登載新聞業務。低於上述層級的政府機構所隸屬之新聞單位，不得單獨經營新聞網站，只能在上述新聞網站中建立「新聞網頁」，不得登載自行採寫的新聞和其他來源的新聞。

（二）適用現行法律國家

英國

目前英國政府並未對網路內容做相關的法令規定，對於網路內容的規範，則是引用現有的法規，如刑法、猥褻物出版法（The Obscene Publication Act 1964）及公共秩序法（The Public Order Act 1986），將網路內容視為出版品的一種，凡在網路上散布違反相關規定訊息者，均需受到處罰。

英國網路觀察基金會（Internet Watch Foundation, IWF）為鼓勵業者自律，於 1996 年 9 月與網路提供者協會、倫敦網路協會兩大 ISP 協會共同發表一份「安全網路：分級、檢舉、責任」（R3 Safety-Net）文件，以此做為業者自律的基礎。之後由五十家 ISP 業者組成之協會（ISPA）聯合草擬一向業者行為守則（ISPA Code of Practice）做為業者自律的規範，其主要精神有：鼓勵新科技使用、幫助家長與教師認識新科技、ISP 有責任確保內容的合法性等。

加拿大

加拿大的網路內容政策，一方面主張對於現行法律的適用性（刑法、人權法），另一方面也朝向主管機關輔導業者自律的方式進行，該國網路提供者協會（Canadian Association of Internet Providers, CAIP）以預先訂立其業界的行為準則：（馮震宇，1999：47）

1. 要求成員主動與政府、國際組織、社會團體合作，以釐清往產業責任。
2. 遵守現有可適用於網路之法律，如在網路上散布宣揚仇恨的言論，依加拿大人權法即屬違法。

香港

香港政府與 HKISP 於 1997 年發佈「規管淫褻及不雅資訊業務指引」，其目的在防止使用者於網路上散布或傳輸淫穢不雅資訊。要求業者必須採取合理步驟，反只使用者在網上放置或傳送一些被現行法規評定為淫褻的資訊⁵；需提醒用戶，未滿十八歲者必須在年滿十八歲的監督下方可上網⁶；需提醒內容提供者將可能被現行法規評定為不雅資訊發佈或提供時，應先在內容出現前出現下列警語：「警告：本物品內容可能令人反感，不可將本物品派發、傳閱、出售、出租、交給或借予年齡未滿十八歲的人士或將本物品向該等人士出示、播放或放映」⁷。（轉錄何吉森，民 89 年）

香港政府在回歸中國大陸後，仍然保有一定的自主權利，對於網路政策亦然。根據筆者在研究過程中與香港當地網路使用者訪談的結果，目前中國境內實行的網路內容法律，並不適用於香港特區，換句話說，在中國境內搜尋不到的網路內容，在香港可以輕易的自搜尋引擎中找到，包括法輪功新聞、色情資訊等等。而有關淫褻不雅資訊，仍適用香港廣播電視法的管轄。

日本

日本政府如同英國一般，以現行的法律作為管理網路內容的主要規範，其中以刑法扮演主要的規範法令。而現行日本是透過業者自律與技術開發雙管齊下，期望能夠在保護兒童上做一努力目標。

通產省與 NEC 共同開發過濾系統，此系統能夠防堵有關犯罪、色情與暴力的網站，並研擬如同美國的 V-chips 的晶片，稱為「聰明晶片」(smart chips)開發，希望藉此加裝在電腦連外網路上，自動防堵青少年與兒童接觸不適宜內容。

郵政省主管媒體的機關，主動邀請 ISP 業者、開發產業及消費者代表組成自律性組織，並引進分級制度，帶組織成立並正常運作後，政府則退出該組織，完全由民間組織的力量，監督並自律。（轉錄何

⁵ 規管淫褻及不雅資訊業務指引，第五條。

⁶ 同註 5 規定，第六條。

⁷ 同註 5 規定，第八條。

吉森，民 89 年)

台灣

國內對於網路上的內容與行為，已經適用現行法令的規定，如刑法對猥褻物品的規定、散布不實言論與中傷他人的誹謗罪，有關兒童及少年性交易防治條例等規定，都是網路內容若涉及不法的管制規範。而國內對於網路法規的制定，曾經委託資策會科技法律中心對擬定之「網際網路管理辦法」做可行性評估，經研究結果，做出幾項建議：對於網路主管機關應輔導網路服務提供者以及內容提供者成立協會組織，並由業者以自律規範作為管理方向。而網路主管機關可能與交通部電信局、行政院新聞局相關，目前分散管理所可能造成的管理權責劃分不清，寄望在「電信資訊傳播委員會」(TIBC)成立後，能有一個單一的主管機關，在輔導網路自律上方能有一致的觀點。

我國第一個網路協會，於民國八十八年十一月五日成立，為「台灣網際網路協會」(Taiwan ISP Association, TWISPA)，主要工作在建立網路業者的自律規約，而目前則是接受中文網域名稱的申請與糾紛排解的機構。不過，對於 TWISPA 會員的稀少，以及與業者的相對弱勢，對於推動國內的業者自律，尚需要各業者的努力與配合，這兩年更由於寬頻線路的開放與競爭，許多網路服務提供者正努力的搶攻市場佔有率，對於台灣網路協會的非官方身份，除非與政府相關機構配合，否則實難落實規範權力。

根據學界以及政府委託的相關研究則建議國內對於「網際網路管理辦法」不適合以法令的方式，對網路業者做強制性的規範。大多研究報告均提出以「網路分級管理制度」的方式，來達到對於網路內容的管理，並透過業者自律與社會各界的監督，來避免讓未成年網路使用者，接受到有礙身心發展的訊息。

新聞局於 2001/2/9 委託曾憲雄、林世華、黃國禎等教授針對網路分級開始著手進行「推動網路分級研究計畫」，並於同年 5/11 召開「網路資訊分級與網際網路產業提升」座談會，希望能夠透過多次的討論，與學界、業界共同朝向為保護未成年而努力的網路資訊分級機

制，並從法律層面、制度層面、教育層面著手進行，期望以分級制度取代強制性的網路內容專法來管制網路。

(三) 主張業者自律國家

美國

針對美國網路普及所延伸的相關問題，柯林頓政府於 1996 年 2 月 1 日簽署通過「通訊內容端正法」(Communication Decency Act, CDA)，成為美國「電訊傳播法案」(Tele-communication Act of 1996)的一部份。其中規定，在未滿十八歲未成年者可以接觸到的電訊裝置或互動式的電腦服務上，製作、裝設、教唆、傳播或容許任何傳播具有猥褻 (obscene) 低俗不雅 (indecent) 的內容 (包含言論、詢問、建議、計畫、影像或其他通訊)，或展示任何「當代的社區標準」(contemporary community standards) 判斷下，明顯令人不悅 (patently offensive) 的方式描寫性交活動或器官者，將被視為犯罪。違者將得處兩萬五千美元以下罰金，二年以下徒刑，或兩者併罰⁸。

業者在遭受指控時，得以下列情形抗辯要求免責：

1. 已盡善良管理人之注意，防止未成年接近使用上述有猥褻或低俗不雅的線上內容；
2. 採取如果要求使用信用卡、帳號、密碼等措施過濾未成年人；
3. 業者依政府制定的尺度標示並分級提供給閱聽人。

然而，此法為了保護未成年而做法律規範，卻限制了傳送粗俗不雅或明顯感到不悅，但不具猥褻性的資訊或言論之行為。於是引起了言論自由與網路規範言論的爭議。「美國公民自由聯盟」(ACLU) 聯合相關組織向法院提出控告，最後上述至最高法院，仍舊被聯邦最高法院逾 1997 年 6 月以「違反成年人的言論自由基本權利」為由，判決宣告違憲。大法官 John Paul Stevens 於判決書中寫道：「不容否認地，我們已經一再表明在保護兒童免於受到有傷害作用資訊的影響，政府的確有正當利益可言。然而，此依政府利益卻不能作為正當化並

⁸ CDA section 223 (a)(d), 47 USC.223

以非必要的方式，廣泛地壓制傳播給成人資訊的作法。」「基於憲法傳統，在缺乏明顯證據下，我們假設這府對言論內容的管制可能侵犯，而非促進觀念的自由交換，在民主社會中，鼓勵表達自由的好處比任何理論尚未經證實的檢查利益來得重要。」

在 CDA 被宣告違憲後，柯林頓政府又修正了 CDA 的條文，於 1998 年 10 月通過「兒童線上保護法」(Child Online Protection Act, 又稱為 CDA)，該法要求商業成人網站經營者需透過信用卡付款及帳號密碼等方式，限制未滿 18 歲者瀏覽成人網站，並將規範限於商業色情網站，禁止內容為「缺乏嚴肅文學、藝術、政治、科學價值的裸體與性行為影像及文字」提供給未滿 18 歲之青少年（轉錄何吉森，2000；張雅雯，1998:3-15）98 年 10 月亦通過「網路免稅法案」(Internet Tax Freedom Act)，規定商業成人網站經營者若提供未滿 18 歲者瀏覽缺乏嚴肅文學、藝術、政治、科學價值的裸體與性行為影像及文字內容時，不得享有網路免稅之優惠。而此法立即受到 ACLU 以及電子隱私資訊中心 (Electronic Privacy Information Center, EPIC) 的反彈，而賓州地方法院於該法實施的同一天，便發出禁止令 (preliminary injunction) 裁定，禁止司法部依據該法執行並起訴。

美國聯邦傳播委員會 (The Federal Communication Committee, FCC) 於 1997 年 3 月 27 日公布「網路與電訊傳播政策」(Digital Tornado: The Internet and Telecommunication Policy) 報告，其中對於網路與傳統媒體的比較評估後，主張：

1. 政府政策應避免不必要的管制；
2. 傳統媒體管理規範不全然適用於網路管理。

柯林頓政府在企圖利用法律規範網路內容失敗後，宣告將來將以科技的方式來替代 CDA 的限制。而美國也由政府立法介入網路內容管制的國家，轉入了業者自律以及透過技術的方式，對網路內容的部分做勸導與管理，並呼籲家長、業者、學校與圖書館及政府相關部門多方合作，對於保護兒童不受具有影響兒童身心發展的資訊侵害，投入更多的心力。

表 1 各國家及組織對網路內容之規範

政府介入網路內容管制的程度	國家	網路內容規定 / 法令 / 技術研發
訂立網路專法管制	新加坡	1. 網路管理辦法 2. 網路行為準則
	德國 澳洲	資訊與通訊服務法 1. 1996 檢查法案 1. 傳播服務 (網路服務) 法案
	中國大陸	1. 中華人民共和國計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定 2. 計算機信息網絡國際聯網出入口通道管理辦法 3. 戶連網信息服務管理辦法 4. 互連網電子公告服務管理辦法 5. 互連網站從事登載新聞業務暫行規定
適用現行法律	英國	1. 現行法規：刑法、猥褻物出版法、公共秩序法 2. 安全網路：分級、檢舉、責任 (R3 Safety-Net)
	加拿大	1. 現行法律適用：人權法、刑法 2. 政府輔導業者自律，網路業界行為守則
	香港	規管淫褻及不雅資訊業務指引
	日本	1. 現行法規：以刑法為主。 2. 業者自律與開發過濾晶片
	台灣	1. 現行法律：刑法、民法、兒童及青少年性交易防治條例 2. 將採用分級制度對網路內容做規範
主張業者自律	美國	1. 通訊內容端正法 CDA (宣告違憲) 2. 兒童線上保護法 CDA 3. 網路免稅法案 (地方政府不符，抗告中) 4. 透過分級技術開發與業者自律

資料來源：本研究整理

國際組織及其趨勢

相較於各國政府對於網路內容所採取的管理與規範立場，國際上網路相關組織也希望能夠透過技術開發、協商的方式，讓政府管理與網路自由發展之間找出平衡點，一方面不會因為政府的強勢介入網路內容，而阻礙了網路當初發展的本質；另一面又可以防止過度自由而產生違反現實秩序的情況。

1. 波昂宣言

歐盟 (European Union) 在 1997 年 7 月於波昂召開的「全球資訊網路-實現潛能」(Global Information Network-Realizing the Potential) 會議中，所發表的波昂宣言 (Bonn Declaration) 針對網路內容規範方面，各國代表強調一般法律架構不論在線上或離線的世界都應該一體適用，雖然法律的不確定性會對網路造成相當影響，但是當管制新科技的發展所造成法律問題，應該依據問題的科技性質加以規範，以避免不必要的過度管制。(資策會科技法律中心，1998；23) 而宣言中也提及，希望能夠透過分級與過濾的技術，來達到保護未成年人的目的並非強制透過法律的途徑，以造成對新興科技的限制發展。

2. 國際性內容自我規範網路組織 (International Network of Experts on Content Shelf-Regulation)

該組織由德國的 Bertelsmann 基金會所倡導，基金會希望藉由該網路組織協助其他類似的國際性組織發展，以確保網路的責任及安全性，尤其是對於未成年使用者。而該協會也與歐洲網路內容分級組織 (INCORE) 合作，於 1999 年在德國慕尼黑召開國際性的網路內容高峰會議。其結果強調：網路內容自律、責任分擔、政府支持並協助自律、分級及過濾制度的推行、國際性的合作等。

3. 網路內容分級組織 (Internet Content Ration Association, ICRA)

網路內容分級組織於 1998 年十月成立，由聯合國國際網路觀察基金會 (Internet Watch Foundation)、美國的娛樂軟體顧問會議

(Recreational Software Advisory Council)、德國的 ECO 法庭，及國際兒童網路(Childnet International)簽訂協定成立。其組織主要在討論及研發一種可以被世界各國接受的分級制度，ICRA 也同意一些分級制度的規範應該是自願性及自我訂的分級標準。由於將適用於全世界，因此在該制度研發成功後，將免費提供所有網路使用者運用。

三、網路分級制度

網路分級制度的設立標準，以美國麻州理工學院 (Massachusetts Institute of Technology, MIT) 所屬的 W3C (World wide web Consortium) 推動的 PICS 技術標準協定 (PICS, Platform for Internet Content Selection)，完整定義了網路分級所採用的檢索方式，以及網路文件分級標籤的語法。此分級方式是透過累積不是當網路資訊的資料庫系統，作為篩選的標準。另外以 PICS 為發展核心且技術最為成熟的為美國娛樂軟體顧問會議 RSAC(1999 年與 AOL Europe 合併，成為 Internet Content Rating Association, ICRA)，所研發的 RSACi (RSAC on the Internet) 分級系統，主要是以網頁呈現內容中的性 (Sex)、暴力 (Violence)、不雅言論 (Language) 或裸體 (Nudity) 表現程度等四個項目作為依據進行分級，1996 年，微軟瀏覽器 Internet Explorer 3.0 當中，便設置 RSACi 的標準，而網景(Netscape)公司也於 1998 年在公司所生產的瀏覽器中加入此項分級標準。

由於 PCI 發展主要的理念是「使用的控制，而非檢查」，而 RSCAi 的控管也是希望能夠由師長的分級控制，將權力與責任交由師長、ISP 業者、ICP 業者各方面的協調與配合，使不至危害到網路的自由創作與言論自由，又得以保護未成年人免於受到影響身心發展資訊的侵害。

四、各種網路內容管理方式比較

本研究依照網路內容的管理方式分別陳列該方式的優點/功能、

缺點/限制與適用情況等，整理如下表所示。

表 2 各種網路內容管理一覽表

	優點 / 主要功能	缺點 / 主要限制	適用情況
制定網路專法	<ol style="list-style-type: none"> 1. 便於政府管理與控制 2. 政策規劃與推行的便利 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 限制網路使用行為 2. 網路發展緩慢 3. 增加社會成本 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強而有力的政府 2. 資訊政策規劃良好之國家或區域
適用現行法律	<ol style="list-style-type: none"> 1. 免除訂定網路專法的繁瑣立法過程 2. 政府將來對網路管理所採取的立場保有彈性 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於網路特殊行為，恐有現行法律無法規範的部分 2. 政府介入管理時機曖昧不明，權限化份不清 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現行法律得以解釋並規範網路內容 2. 需配合輔導業者自律方案，方能達到效果
強調業者自律	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保全網路發展以來的自由本質 2. 有利於網路迅速發展 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府管理不易 2. 網路糾紛的處理不易 3. 有侵害現實社會秩序之虞 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民間組織有很強的自主意識 2. 網路業者有效的規範與罰則 3. 對網路本質的認知與態度
網路分級制度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保護未成年使用者，避免接觸不當資訊 2. 便於政府、機關、家長等對網路內容做規範與管理 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在分級的標準制定上，依照各國習慣與法律規定有所不同 2. 是否為強制性的規定，仍待評估 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對網路內容欲管理，卻擔心太過的介入會阻礙網路發展 2. 需由政府、教育單位、家長、業者等多方配合實行

資料來源：本研究整理

五、結論與討論

許多國家在面對網路內容的規範時，往往會擔心兩件事情，其一

是目前已有不少網路行為違反現實生活中的規範甚至法律，站在政府的立場，本應維持社會秩序而對侵害權益的部分加以管制；然而當政府欲以公權力介入網路內容做規範的同時，便產生了「管制網路內容，會影響網路的發展」，政府擔心若網路發展不足以與世界接軌，將會逐漸喪失競爭力，最後在全球化的架構下被邊陲化。

有鑑於此，當前國內的管理機關（新聞局、教育部）的作法，對於網路內容，已經傾向於制定分級制度與教育輔導的方式雙管齊下，以落實分級配合提升網路素養，讓一般使用者對網路社會不要有錯誤的認知，並加強宣導分級制度的重要性。另一方面，對於網路服務提供者也計畫以法條方式制定管理條例，雖然目前尚無法評估對 ISP 業者制定管理辦法是否恰當，但主管機關仍希望以公權力介入網路內容的規範，以免將來若發生重大事件時，政府處於無法可管的窘境。

依照本研究綜合分析之後，本人認為我國政府在制定網路政策時應該考慮到幾點原則：

資訊素養的提升

許多國家著重於網路的基礎建設，然而，待基礎建設漸趨完善後，隨之而來的就是一連串的網路偏差行為與相關問題這些皆是網路研發者始料未及的。資訊素養的提升，是除了重視資訊技術外，當今更重要的課題。讓每位使用者暢遊在網路空間時，能夠保持現實生活的行為規範、禮儀，以宣導替代防堵。然而依照目前網路使用者的情況，對於網路空間仍然展現出許多有別於實體社會的脫序現象。從對網路的認知著手，讓使用者不再誤認網路僅僅是一個傳送與接收資訊的媒介工具，應該讓使用者也瞭解，網路空間也是現實社會的不同展現，並強調現實生活的規範適用於網路之中，避免網路使用者偏頗的認知而發生網路中的脫序情況。

制定合適的分級制度

依照世界各國對網路內容管理政策的趨勢，國際間主張以分級制度方式，對網路資訊的規範標準，國內亦可依照此種方式，在中文網頁中，以推行勸導方式，制定清楚且明顯的分級符號，使大眾在進入

該網頁時，得以做事先的預防與準備，目前國內相關主管單位也認同分級制度的實施，並已經著手進行規範條例與實行方案的計畫，可望在近期內找出適合台灣網路分級規範的模式。

讓使用者自行決定選擇何種網路內容

網路的特性，使得資訊快速累積，讓許多人願意提供各式的資訊與資料在網路上，也造就網路使用者可以輕易在網路中搜尋自己需要的資訊。換句話說，網路中的資料與資訊是由網路使用者參與網路所建構出來龐大資料庫，並非由官方或政府建構，因此，對於網路內容的適用與否，不應由政府機關或是其他單位來決定，而是否應將選擇內容的權利，交由網路使用者。讓使用者在網路上，依循網路自由創作資訊的本質，讓資訊得以有更多的創新與積累。

清楚而明確的法律規範

由於我國目前的法律以延伸解釋至網路內容的範圍上，但往往在實務案件中，會出現主管機關清楚，適用法條不明確的情形，此為適用現行法律等國家的一則通病。加上目前我國的網路主管機關分為教育部、交通部電信局、警政署等不同部門，權責劃分不清楚，發生問題時，無法迅速而有效的解決。因此雖不需訂立網路專法，但應考慮在現行法規當中，明確劃分權責與管理範圍，避免現行法律適用上流於形式的規範。

最後，站在使用者與網路發展歷史的角度，仍然期望這個最初由使用者建構出來的網路社會，能夠也由使用者來決定它的原本發展方向—自由、開放、尊重。

參考文獻

CDA 最高法院判決文，參閱網站

(<http://www.aclu.org/issues/cyber/trial/sctran.html>),2001/6/10

中國互連網服務管理辦法，

- (<http://www.mii.gov.cn/mii/hyzw/hygl/hlwxx.htm>),2001/6/20
中國互連網電子公告服務管理規定 ,
- (<http://www.mii.gov.cn/mii/zcfg/bl3.htm>),2001/6/20
中華人民共和國計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定 ,
- (<http://www.mii.gov.cn/mii/zcfg/xzfg/law20101.htm>),2001/6/20
計算機信息網絡國際聯網出入口通道管理辦法 ,
- (<http://www.mii.gov.cn/mii/zcfg/hy/law456.htm>),2001/6/20
卜正王民(1996) ,《網際網路內容管理政策之研究—綜論澳、新、馬、英、美各國及歐聯概況》, 行政院新聞局研究發展計畫。
- 中華人民共和國資訊產業部,(<http://www.mii.gov.cn/>),2001/5/19
何吉森 (2000) ,《網際網路內容管制機制—以台灣為實例之探討》, 銘傳大學傳播管理研究所碩士論文。
- 曾憲雄、江孟鋒(1998) 談網路內容管理機制之建立 ,《邁向二十一世紀國家資訊通訊暨傳播整合政策研討會論文集》, 頁 63-72。
- 新加坡廣播局 , (<http://www.sba.gov.sg/>),2001/6/10
資策會科法中心(1998) ,《我國網際網路管理辦法建議草案之訂定》, 交通部電信局委託研究報告 , 。
- EPIC 相關資料 , 參閱網站(<http://www.epic.org/cda/>),2001/6/19
ICRA 資料 , 參閱網站(<http://www.icra.org/timeline.html>)2001/6/19
Nash, Nathaniel C 1996, “Germans again bar Internet access, this time to neonalism,” *Wall Street Journal* p.D6, Jan. 29.
- Newhagen, J and Rafaeli, S, (1995) , “why communication researchers should study the Internet : a dialogue , ” *Journal of computer-mediated communication* , 1 (4)
- PICS , Platform for Internet Content Selection ,
(<http://www.w3.org/PICS>),2001/6/10
W3C , World Wide Web Consortium,(<http://www.w3.org>),2001/6/1

A Direction of the Internet Contents Regulation Policy for Taiwan: From Different Views of Other Countries

Jie-Chen Fan

Graduate School of Social Informatics, Yuan Ze University

ABSTRACT

Fast dissemination and distance annihilating are the characteristics of Internet, and they make the Internet became a new media for information circulation. In recent years, there have been many problems evolved from the Internet content and those problems have gradually influenced the real world. Therefore, many organizations and governments have already paid much attention to the Internet content. There are two kinds of rules for the Internet content: coercive censor and inductive self-regulation. Singapore, Germany, Australia and Mainland China are the rare countries which have special laws to directly censor Internet contents. Because of the characteristics of Internet media, there are still many countries unwilling to get involved in controlling Internet content and expecting a self-regulation of the users. In this article, we review internet policies from many governments and organizations and conclude by suggesting our government to consider the quality of users, freedom of speech, and fairness of internet content when managing Internet content.

Key word: Internet policy, Internet act, content regulation,

Internet ranking