

## 論網際網路言論活動之規範：法律經濟分析觀點

# On the Regulation of Speech in Cyberspace: An Economic Perspective

廖淑君

資策會 科技法律中心  
敦化南路二段 216 號 22 樓  
台北市 106 大安區  
[jolie\\_liao@ms90.url.com.tw](mailto:jolie_liao@ms90.url.com.tw)

### 摘要

目前我國政府對於網際網路言論市場的管理，大致上可以分為二個面向，第一個面向是從言論提供者著手，以電腦網路內容分級制度為主，第二個面向從言論接收者著手，以的台灣學術網路不當資訊防制計劃為主。本文嚐試以Richard Posner所提之成本效益分析方式，比較分析上述二種網際網路言論活動管制模式，發現阻礙言論接收者接收某些特定資訊是較好的，因為此種做法較不會產生以腳投票的現象或是減少資訊的提供。其次，針對澳洲、歐盟和美國的法制進行研究，發現該等法制，尤其是美國所採取的途徑，係如實地反映出阻礙言論接收者的接收某些特定資訊是較好的，因為此種模式對於網際網路言論供給的影響較小。我國雖有執行電腦網路內容分級制度，又或台灣學術網路不當資訊防制計劃，但是本文建議宜加強對民眾的宣導，使民眾注意到兒童安全上網的問題，並教導民眾藉由科技來防止兒童接取網路不當資訊。

**關鍵字：**電腦網路內容分級制度、台灣學術網路不當資訊防制計劃、言論自由、成本效益分析

### Abstract

There are two approaches on regulations of speech in cyberspace in Taiwan. One is regulation on the supply side, namely Internet Content Rating Mechanism; the other is regulation on the demand side, namely Preventing Improper Information from TANet Plan. With the costs and benefits analysis, it is found that preventing speech receivers from specific information is much better because it would not discourage the supply of speech. The approaches adopted in Australia, European Commission and America may support this argument. It is recommended that we shall make the public aware of the Internet safety issues, and encourage them to employ the technology (such as filters) to prevent children from accessing the improper information in cyberspace.

**Keywords:** Internet Content Rating Mechanism, Preventing Improper Information from TANet Plan, freedom of speech, costs and benefits analysis.

## 一、前言

政府對於網際網路言論市場的管理可以從二方面著手，第一個面向是從網路言論提供者著手，第二個面向則是從網路言論消費者著手。管理的方法可以採取強制性手法，立法規範言論提供者的發言方式或內容，或規範言論消費者的言論消費行為，又或是採取非強制性手法，鼓勵網路言論提供者自律其言論行為，或是鼓勵言論消費者自律其言論消費行為。

當政府採取強制性手法，介入網際網路言論市場時，除了必須接受嚴格的違憲審查之外，尚必須考量政府的執法成本以及民眾的配合成本。但是，不可否認地，非強制性手法因為倚賴的是網際網路言論市場參與者的自願性及自發性配合，因此有其侷限性存在，未必能夠達到政府所欲達成的目的。我國政府目前已採取法規強制介入的方式管理網際網路言論市場，同時針對言論提供者以及言論消費者進行規範，前者以電腦網路內容分級處理辦法為主，後者以台灣學術網路(Taiwan Academic Network，以下簡稱 TANet)不當資訊防制機制為主，本文乃嘗試以法律經濟分析的方法分析此二種規範模式，希望能夠依此提供另一種想法與意見，供大家參考。

下文於第0部分將就我國政府介入網際網路言論市場的正當性與其管理方式進行簡要之介紹，網際網路可以做為一種公共論壇或小眾論壇，扮演電子言論市場的角色，政府應越少干預越好，但基於保護兒童身心發展，政府將有介入網際網路言論市場的理由；於第0部分，本文試以 Richard Posner 所提的成本效益分析模式，對我國關於網際網路言論市場的二個管理模式進行比較與分析，發現二者都會有發生錯誤成本，但是對於言論提供者造成較大成本負擔者為網路內容分級制度，且網路內容分級制度易造成以腳投票的現象，最終是增加執法上的困難度，而二者的效益都有待商榷，皆有其侷限性，是以為達到保護兒童身心發展，避免兒童接觸到不宜其身心發展之資訊時，可能會回歸到由網路終端使用者自行於自有的電腦中裝設過濾器，又或是採取其他方法彌補之，換言之，從言論需求者著手或許是較有效率的；於第0部分，則針對美國、歐盟及澳洲政策進行研究，期藉由國外立法例之介紹，說明對於網際網路言論市場的管理，或許從言論需求者著手是較好的，而發現美國的作法係如實地反映出阻礙言論接收者的接收某些特定資訊是較好的，而不是加諸成本於言論提供者，因為此種做法較不會產生以腳投票的現象或是減少資訊的提供。其次，歐盟及澳洲乃強調國際合作、業者自律、政府與民間業者合作、以及雖有鼓勵或採取網站內容分級制度，但仍不會忽略喚起民眾對於網路安全議題的注意，或仍不忽略鼓勵各種過濾機制或封鎖技術的發展與使用。最後，則提出本文的結論與建議。

## 二、我國政府介入網際網路言論市場的正當性與其管理方式

### 1. 我國政府介入網際網路言論市場的基礎

網際網路是一種多媒體的呈現，可以像書籍一樣，以靜態的方式呈現，亦可以像電視媒體一樣，同時呈現視覺與聽覺。但網際網路卻不同於電視媒體或書籍，乃是一種去中心化的媒介，每一個網路使用者都可以近用網路，架設網站、部落格(blog)發表各種言論或訊息，或至各種言論討論區發表言論。某種程度來說，網際網路可以算是一種公共領域，而不具有私密性，意即網際網路是一種開放性的空間，任何人皆可以近用，就

如同一條大馬路一樣。換言之，網際網路確實具有哈伯瑪斯所說之公共領域的特質，<sup>1</sup>網路使用者只要於 BBS 站註冊，即得加入任一討論板發表言論，或者向網路域名管理機構申請域名，即可架設網站，發表各種言論，換言之，網路使用者可以在無任何條件限制下近用網路資源，就某一議題進行討論，形成公共論壇。但就某種程度來說，網際網路亦具有私密性，可以形塑為一個非開放空間，只有特定人士方能參與討論，最明顯的例子是採取會員制的網站，透過權限管理的方式，使具有一定資格者方能加入該網站，成為會員，讀取資訊和參與討論，形成小眾論壇。<sup>2</sup> 因此，網際網路兼具開放性與私密性，可以無條件地讓網路使用者參與討論，亦可以透過程式設計，進行權限管理，使具有某一特定資格條件者方得參與討論，得以做為一種公共論壇或小眾論壇。

網際網路既然可以做為一種公共論壇或小眾論壇，扮演電子言論市場的角色，那麼政府對於網際網路上的言論活動應越少干預越好，以維持一個活潑的意見市場，因為一個活潑的意見市場可以讓資訊充份揭露，有助於人民做出明智的決策與判斷。但是，不可否認地，每一個人都可以接近使用網路，包括兒童或青少年在內。色情網頁、暴力資訊...等會對於兒童或青少年造什麼樣的影響並沒有切確的報告。然而，兒童因為觀看某些內容而學習模仿，並產生負面效果之事件卻時有耳聞，<sup>3</sup>且兒童使用電腦之現象並非少見，有些兒童甚至是網際網路的重度使用者，報載有百分之七的兒童每週平均花費 30 小時的時間上網，每天平均上網 4 小時。<sup>4</sup>是以，如果政府要介入網際網路言論市場，那麼保護兒童身心發展，避免其接觸到不當資訊將是一個最主要的原因。

然而，政府要介入網際網路言論市場時，會涉及人民言論自由之議題。言論自由為我國憲法第 11 條所明文保障者，憲法對人民言論自由的保障可以分二個面向，第一是保障人民發表言論的自由，第二則是保障人民知的權利，即人民尋求資訊之自由。但是，言論自由並不是一個絕對的權利，依據憲法第 23 條之規定，為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者，得以法律限制人民之自由權利。兒童乃國家未來之棟樑，維持兒童良好的身心發展乃是有益於社會未來的發展，在兒童或青少年之身心發展未完全成熟，如何讓兒童或青少年避免接觸不當資訊，包括各種色情、暴力資訊，成為政府可以對於網際網路上的言論活動進行管制的正當性基礎，而這也包括了可以限制兒童近用有害其身心發展之資訊或是管制網路言論者的發言活動。

## 2. 我國目前關於網際網路言論市場的管理模式

我國政府目前已採取強制性手法，管理網際網路言論市場，同時從言論提供者以及言論消費者二者著手，前者以電腦網路內容分級處理辦法為主，後者以 TANet 不當資訊

---

<sup>1</sup> 公共領域(public sphere)的概念是由哈伯瑪斯所提出的，他認為公共領域是一種開放的空間，任何人皆得進入該領域參與討論，形成一種公共論壇空間，進而促進平等、民主的對話。參見 蘇彥豪，公共與私密的交疊：台灣學術網路空間結構的理論初探，發表於第一屆「資訊科技與社會轉型研討會」，中研院社會學研究所，1996 年 12 月 20 日，available at <http://140.109.196.10/pages/seminar/infotec1/space.htm> (visited Dec 8, 2004)。

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> 例如：「小二男生玩 3P？似假還真 涉竊盜 供出 模仿 A 片 與小二女生愛撫 警方半信半疑」，中國時報，2004 年 6 月 26 日，A10 版。

<sup>4</sup> 「網路打敗電視 網路兒童近 8 成 7%每天迷網逾 4 小時 電視兒童更早熟 愛看霹靂火、娛樂新聞」，聯合晚報，2003 年 9 月 8 日，9 版。

防制機制<sup>5</sup>為主，以下分別介紹之。

### A. 從言論供給者著手：電腦網路內容分級處理辦法

我國兒童及少年福利法(以下簡稱兒少法)第 27 條規定，電腦網路內容應予分級並授權目的事業主管機關訂定相關辦法。依此，新聞局於民國 93 年發布電腦網路內容分級處理辦法，主要是針對電腦網路上的內容進行內容管制，所謂的電腦網路乃是指「以連線方式擷取網站資訊之開放式應用網際網路」。依此，有幾個要件，第一是必須透過連線的方式擷取網站資訊，至於是透過無線網路或是有線網路進行連線則非所問，第二必須是一個開放式的應用網際網路。

內容管制的方式主要採取分級、標示的方式，<sup>6</sup>依據該辦法第 4 條之規定，網路內容可分為四級，分別是：

1. 普遍級，指一般網路使用者皆可以閱覽之網頁。
2. 保護級，指未滿 6 歲之網路使用者不宜閱覽之網頁。
3. 輔導級，指未滿 12 歲之網路使用者不宜閱覽，12 至 18 歲之網路使用者於閱覽時需由父母或師長輔導瀏覽之網頁。
4. 限制級，指未滿 18 歲之網路使用者不宜閱覽之網頁。

依據電腦網路內容分級處理辦法之規定，主要的標示措施有：

1. 網際網路內容提供者，即實際提供網際網路網頁資訊內容者，<sup>7</sup>對其網站內容進行分級並標示，<sup>8</sup>按規定網路內容主要分為四級，包括普遍級、保護級、輔導級以及限制級。<sup>9</sup>
2. 網際網路平台提供者，即提供網際網路資訊相關服務的業者，<sup>10</sup>未限制未滿 18 歲瀏覽者，必須提供分級的服務措施。<sup>11</sup>
3. 網際網路內容提供者及網際網路平台提供者於提供具有討論區、聊天室...等具有論壇功能者時，必須標示適合進入瀏覽者的年齡以及有無設置管理者。<sup>12</sup>

除此之外，我國政府於 2004 年撥款一千萬台幣，與產業成員、公益團體和學術單位，依新聞局所訂立的大眾傳播財團法人設立許可及監督要點捐助成立「台灣網站分級推廣基金會」，該基金會以產官學共同研討的方式，完成相關的網路內容分級制度，於 2005 年 10 月 25 日正式執行網路內容分級制度，勸導期為三個月。<sup>13</sup>

<sup>5</sup> 關於政府實施 TANet 不當資訊防制機制之正當性的探討，可以參閱 許育典，台灣學術網路的教育性及其不當資訊管制：兒童與少年人格開展的保護觀點，教育政策論壇第 7 卷 第 2 期，頁 205-28 (2004 年)。

<sup>6</sup> 電腦網路內容分級處理辦法§6。

<sup>7</sup> *Id.* §1.

<sup>8</sup> *Id.* §6.

<sup>9</sup> *Id.* §4.

<sup>10</sup> *Id.* §2.

<sup>11</sup> *Id.* §7.

<sup>12</sup> *Id.* §5.

<sup>13</sup> 「網路內容分級 明年 10 月上路」，CNET 新聞，2004 年 11 月 29 日，*at*

<http://taiwan.cnet.com/news/software/0,2000064574,20094552,00.htm> (visited on Oct. 3, 2005)；「網路分級制加強宣導 10 月 25 日實施後將開罰」，民生報，2005 年 8 月 19 日，C2 版；「快下載過濾軟體」，聯合報，2005 年 10 月 26 日，A12 版；「處罰規定 未按規定分級可處罰款、停業」，民生報，2005 年 10 月 22 日，A2 版；「25 日上路網路分級 過濾軟體把關 勸導期 3 個月 網路限制級內容 業者有責任標示 未滿 18 歲不得瀏覽 過濾軟體可免費下載」，民生報，2005 年 10 月 22 日，A2 版。

最後，依據兒少法第 30 條第 12 款之規定，任何人不得「違反媒體分級辦法，對兒童及少年提供或播送有害其身心發展之出版品、圖畫、錄影帶、影片、光碟、電子訊號、網際網路或其他物品」，如有違反此一規定，依據同法第 58 條的規定，主管機關得課予業者罰鍰(10 萬以上，50 萬以下)，並得勒令停業(一個月以上，一年以下)。是以，如果網路業者未遵守電腦網路內容分級處理辦法之規定，依據兒少法規定，將可能被處以罰鍰，重則遭到勒令停業之處份。

## B. 從言論消費者著手：台灣學術網路不當資訊防制計劃

為引導青少年建立正確的網路價值觀、法律常識及自我保護觀念，教育部電算中心乃制定「台灣學術網路不當資訊防制（色情、暴力、賭博、犯罪等等）」計畫，於 2003 年成立「台灣學術網路不當資訊防制小組」，2004 年啟動「臺灣學術網路拒絕存取資訊（色情、賭博、暴力、毒品與藥物濫用）之網站（頁）過濾系統」，<sup>14</sup>在各校、各縣市區域網路電腦的入口，建置具有過濾、監控功能的軟體，將不當資訊排除於 TANet 的連線之外。<sup>15</sup>

TANet 不當資訊過濾機制主要適用於與 TANet 連線的學校，包括大專院校級以及高中職以下所屬學校，以及其它單位。<sup>16</sup>關於不當資訊的防制機制，主要可以分為二個層次，首先，如果網路使用者是使用高中職以下所屬學校的校內網路與教育部所定義的不當資訊網站連線，那麼該連線將會被阻擋，網路使用者將無法讀取該網站。其次，如果使用大專院校級的校內網路，則該連線並不會被阻擋，而是採取「監視」與「警告」的方式，但會記錄網路使用者的資訊清單並列管追蹤。<sup>17</sup>

所稱的不當資訊，即過濾網站的標準，主要是將新聞局訂立的「網站內容分級制度草案」中的網站分級標準作適度的修正後，再納入 TANet 過濾機制中，作為過濾不當資訊網站的標準。<sup>18</sup>按教育部電算中心所訂立的「臺灣學術網路拒絕存取資訊之網站(頁)分類審議原則」，不當資訊包括：<sup>19</sup>

- i. 色情資訊，乃是指「包含裸露、煽情、媒介色情交易、色情圖片/影片/聲音/文字、色情文學、色情聊天室、兒童色情、販賣色情用品、性行為等」<sup>20</sup>內容之網站或是「網站標明『僅供成人瀏覽』，『需年滿 18 歲以上才可進入』，『必須到可以飲酒之年齡才可瀏覽』等，且其內容足以引起感官或性慾之刺激者」<sup>21</sup>的網站。
- ii. 賭博資訊，指以提供線上賭博、地下錢莊等服務為內容者，或以提供任何關於如何賭博或販售賭博工具為內容者。
- iii. 暴力資訊，乃是網站內容中有出現任何有關殘害身體、性虐待、強烈殘暴等行

<sup>14</sup> See 廣播電視事業處，網際網路管理權責之劃分及本局推動「電腦網路內容分級制度」說帖，2004 年 11 月 15 日，at <http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/52221459871.doc> (visited on March 17, 2005)。

<sup>15</sup> [http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/MOECC/EDU0688001/tanet/91Plan/plan1.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/MOECC/EDU0688001/tanet/91Plan/plan1.htm) (visited on March 17, 2005)。

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> 「鹹溼遍布 學術網路變色 疑似色情網頁傳輸高達三成 教職員電子信箱也淪陷 將建置過濾系統反制」，中國時報，2003 年 3 月 12 日，08 版。

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> <http://www.tcrc.edu.tw/mis/law.htm> (visited on March 17, 2005)。

<sup>21</sup> *Id.*

為之文字、圖片、影片或是車禍照片者。

- iv. 毒品與藥物濫用資訊，指網站內容有鼓勵使用毒品或教導如何吸毒、販賣毒品、提供相關非法藥品資訊者、或是有提供任何關於種植毒品及製作毒品者。
- v. 其他資訊，乃是指網站內容中有指導或鼓勵犯罪，例如偷竊、詐欺、自殺...等，或是網站內容中有指導製造、使用、改造或販賣槍砲或武器等諸如此類會違反 TANet 之使用目的者。

### 三、關於網際網路言論管制之經濟分析

法律經濟分析係運用經濟學之觀念分析法律規範，其係基於經濟效率是檢視法律規定或制度的有效概念，<sup>22</sup>而這樣的觀念最可以見 Ronald Coase 的文章—社會成本之問題 (The problem of Social Cost)，一般稱之 Coase 理論。而對於言論自由的經濟分析，最早可見於 Aaron Director 與 Coase 的文章。Aaron Director 與 Ronald Coase 認為應對言論市場與商品市場採取相同的管制態度，前者認為意見市場和商品市場具有極大的相似性，因為皆以自由市場為目標，<sup>23</sup>後者認為意見市場乃是知識分子的交易市場，對於意見市場和商品市場採取不同的管制態度主要是因為知識分子的傲慢與自我利益的緣故，<sup>24</sup>但這二種市場並無不同之處，每種市場的特性可能不完全相同，因此對於該市場的管理可能不太相同，但關於各市場之公共政策的決定應採取相同的途徑(approach)。<sup>25</sup>

或許就如同 Aaron Director 與 Ronald Coase 所言的，如同一般商品市場，社會存有一個意見市場，有供給者和消費者，只是這個市場所消費的是言論/意見。在商品市場中，只有當市場處於充分競爭的狀態時，市場才會達到最適效率。因此，就言論市場而言，只有當各種言論能夠多元呈現、相互競爭時，真理才會呈現，Oliver Wendell Holmes 即指出透過思想的自由交換，或是將言論置於自由競爭的言論市場時，讓眾人決定是否接受其為真理，乃是追求真理的較佳方式，而此一看法即為後人所熟知的意見市場理論 (marketplace of ideas theory)。<sup>26</sup>

稍後，Posner 亦指出言論是一種商品，所謂的事實或真理指的是多數人所接受的意見，保障言論自由的主要理由在於(1)政府介入管制言論市場會危及民主程序，可能會造成政府權力膨脹、無人監督的情況，以及(2)資訊市場的脆弱性，因為資訊具有外部性，單純的意見很難以創設財產權的方式保護之，資訊的生產很可能是不充份的，而政府管制言論市場可能會對言論的供給產生寒蟬效應，影響資訊的提供。<sup>27</sup>Posner 更以 Hand 法官於 *Dennies* 一案中的分析模式為邏輯，擴張為分析言論管制的成本效益分析模式。

Thomas Emerson 曾指出言論所造成的傷害/損害很難於事先或事後估計，因此常常會造成言論管制的範圍大於實際必要的範圍，另一方面，也常常造成言論的管制目的旨

<sup>22</sup> THOMAS MICELI, *ECONOMICS OF LAW* 3 (1997).

<sup>23</sup> Aaron Director, *The Parity of The Economic Market Place*, 7 *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS* 1, 3 (1964), in *III LAW AND ECONOMICS*, 459 (Richard A. Posner & Francesco Parisi eds., 1997)

<sup>24</sup> R.H. Coase, *The Market for Goods And The Market for Ideas*, 64(2) *AMERICAN ECONOMIC REVIEW* 384, 386 (1974), in *III LAW AND ECONOMICS*, 469 (Richard A. Posner & Francesco Parisi eds., 1997)

<sup>25</sup> *Id.* at 389.

<sup>26</sup> *Abram v. United States*, 250 U.S.616, 630 轉引自 林子儀，言論自由之基礎理論，頁 21，註 53 (收錄於 言論自由與新聞自由，台北：元照，頁 2-59) (1999)；JOHN E. NOWAK & RONALD D. ROTUNDA, *CONSTITUTION LAW* §16.6 (6<sup>th</sup> ed. 2000)；林子儀，言論自由之基礎理論，頁 20-21，(收錄於 言論自由與新聞自由，台北：元照，頁 2-59)(1999)。

<sup>27</sup> RICHARD POSNER, *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW* 665-66 (1992).

在消除或降低某一事件的發生機率，而不是在處罰言論所造成的效果。<sup>28</sup>確實如同 Emerson 所指的，言論所造的效益或損害是很難以估算的，而這也是對於言論自由進行經濟分析時的侷限性所在。但是，本文認為分析的目的不在於精確地計算出管制言論所耗的成本和將取得的效益，而是在提供一種分析途徑或方法，作為決策時的參考。爰此，本文仍嚐試以 Posner 所提的成本效益分析模式，針對網際網路言論市場的二個管理模式進行分析。

## 1. 成本效益分析模式

Posner 以 Hand 法官於 *Dennies* 一案中的分析模式為邏輯，擴張為分析言論管制的成本效益分析模式，認為當管制言論所造成的損失小於未管制某一言論時所造成的社會成本時，政府即得以介入言論市場，管制該言論。<sup>29</sup>

### A. 管制言論的成本

管制言論的成本有二，一為管制言論所造成的資訊流失問題，另一為法律錯誤的成本(cost of legal errors)。

就管制言論所造成的資訊流失而言，其流失量的多寡，主要取決於二項因素，第一項為被管制之言論本質和價值，就一般情況來說，當被管制之言論的價值越高時，資訊損失的量將越大，第二項為被管制之言論的量，而此通常視規範的手段、方法和範圍而定，以及視言論市場對於規範手段之反應而定。<sup>30</sup>

至於所謂的法律錯誤的成本，乃是辨別所欲規範之言論時，所需付出的成本，一般來說，決策者於決策時的公正性，司法人員以及行政官員之偏見、資歷、經驗等都會影響到此一成本的高低。<sup>31</sup>

### B. 管制言論的效益

管制言論的效益則是來自於成功地阻止某一言論所造成的損失，通常管制言論所產生之效益的高低取決於所欲規範之言論可能會造成損害的機率，以及該損害所造成之社會成本的高低。<sup>32</sup>通常來說，言論可能會造成損害的機率取決於時間、傳播媒介的特性、人民的教育程度、言論發言者的意圖、國家機構的穩定程度...等。<sup>33</sup>

## 2. 關於網際網路言論活動的二個規範模式的成本效益分析

本文以下嚐試以前列的成本效益分析模式比較、分析我國政府目前所採取的二種網際網路言論市場管理模式。

### A. 管制網際網路言論活動的成本

不論是電腦網路內容分級制度或是 TANet 不當資訊防制機制，於實施上政府都必須

---

<sup>28</sup> THOMAS I. EMERSON, TOWARD A GENERAL THEORY OF THE FIRST AMENDMENT 20 (1966)

<sup>29</sup> Richard Posner, *Free Speech in an Economic Perspective*, 20 SUFFOLK U.L. REV. 1, 8-9 (1986).

<sup>30</sup> *Id.* at 9.

<sup>31</sup> *Id.* at 24-27.

<sup>32</sup> *Id.* at 8.

<sup>33</sup> *Id.* at 32-33.

支出相當的執行成本，且有可能會對言論市場造成影響。

### (1) 電腦網路內容分級制度

就電腦網路內容分級制度而言，其乃是一種從言論提供者著手的網際網路言論市場管理模式，按我國目前電腦網路內容分級處理辦法之規定，所有的網路言論提供者都必須就其內容進行分級與標示，即是針對網路內容進行全面性的分級。我國所實施的網路內容分級制度，本質上是一種以處罰為後盾的強制性自我分級制度，因為如果網路言論提供者不實施分級，則會遭到主管機關的處分，輕為罰鍰，重則遭勒令停業，以致於不能於言論市場中提供言論或資訊。<sup>34</sup>這樣的網路內容分級制度，雖然不是由主管機關親自對內容為事前審查，係由網路言論提供者就其自行提供的言論內容為自我檢查與分級，但是，此種作法基本上係為一種介於時間、地點、方法(time, place, manner)管制手段和事前審查之間的規範手段，會產生與此二種管制手段極為類似的效果。

首先，時間、地點、方法管制手段具有和課稅一樣的效果，乃是加重網路言論提供者和網路閱聽人溝通的成本。<sup>35</sup>以處罰為後盾，要求業者必須進行自我分級及標示，某種程度來說，和時間、地點、方法管制手段相同，都會加重網路言論提供者的言論供給成本，進而會影響到言論供給者的供給意願，減少言論市場上的言論數量。雖然，不可否認地，有些言論的本質很像商品，言論的利益是由言論供給者所吸收，又或存有極大的市場需求，言論消費者的價格敏感度較低，可以將成本轉嫁至消費者身上，前者例如商業性言論即是，業者可以藉由產品的銷售回收成本，後者例如猥褻性言論即是，要求此等言論進行分級標示，並不會降低該等言論供給者的供給意願。<sup>36</sup>但是，網路世界與實體世界存有很大的不同點，就是網路世界很容易產生「以腳投票」的情況，因為網路無國界的特性，使網路言論提供者可以輕易地選擇網域以及所欲遵守的準據法，而且此種選擇及轉換所需的成本可能不高。是以，在追求成本極小化，利潤極大化的情況下，對於所有的網路言論提供者都加諸此種成本，可能會造成網路內容提供者選擇將其網站架設於對網路規範較少之國家的網域下，例如色情網站可以將其網站、主機及伺服器等置於對於猥褻性言論管制較寬鬆之國家的網域之下，進而增加了執法上的困難度。<sup>37</sup>另一方面，國內的民眾對於該種言論仍有需求，結果將是國內網路與國外網路互連的需求提高，國內網路服務提供者必須支付國外網路骨幹服務提供者更多的網路互連費用。

其次，對言論為事前審查會產生與對商品或服務為事前審查相同的結果，即會延遲言論進入市場的時間。<sup>38</sup>要求網路言論提供者必須為事前的自我分級和標示也有可能和產生延遲效果，只是這種效果通常不明顯，因為由網路言論提供者為自己所提供的言論

<sup>34</sup> 劉靜怡，「立法強制分級真的不要緊嗎？」，自由時報，2005年1月11日，at <http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/11/today-o6.htm> (visited Oct. 3, 2005)。

<sup>35</sup> See Richard Posner, *supra* note 29, at 16-17.

<sup>36</sup> *Id.* at 22-23; Daniel A. Farber, *Free Speech without Romance: Public Choice and the First Amendment*, 105 HARV. L. REV. 554, 565-66 (1991).

<sup>37</sup> 許多網路業者表示，很多色情網站業者將公司或網站設立在國外，網路內容分級辦法根本無法規範到這些業者。參見「網路色情無國界 台灣管不著保護小孩免受害 家長約束最重要」，星報，2004年11月30日，B1版；「樂觀其成之外 業者問『怎麼落實』Yahoo! 奇摩 有巡邏員攔截 境外色情網站 無法規範」，聯合報，2005年10月26日，A12版；「網站分級制只能約束守法業者 多數表達不贊成」，東森新聞報，2004年11月30日，<http://www.ettoday.com/2004/11/30/339-1720329.htm> (visited Oct. 5, 2005)。

<sup>38</sup> Richard Posner, *supra* note 29, at 14-15.



為事前分級和標示往往比由他人為之來得有效率。

第三，對言論為事前審查通常是為了禁止某一類言論，因為要決定那一種言論需被禁止，以及什麼樣的內容會落入被禁止的言論範圍內，故通常會涉及標準的設立，而標準本身的適用與否即決定了成本的支出與否，例如法律要求色情書刊必須加上膠膜，並於封面上加註未滿十八歲者不能購買，如果書商將書籍販售予未成年人將會受處罰，於此種情況下，膠膜本身即增加了出版商的出版成本，而封面上所標示的訊息則限制了書籍販售的市場空間，意即獲利的可能性，故於此際對於「色情」書刊的定義標準就變得很重要，因為涉及出版商的成本是否會增加。是以，在標準的設立過程中很容易會發生競租(rent seeking)行為，意即言論提供者可能會設法取得制定標準的權力，因而會造成一些非生產性的支出。相同地，網路內容分級制度的實行亦會產生相仿的競租行為，因為所謂的分級本身即涉及了言論的分類及其分類標準的制定。

第四，對言論為事前審查可能會產生前列所稱的法律錯誤成本，即主管機關在判斷言論是否為受管制之言論時，可能會發生判斷上的錯誤。不可否認地，由主管機關進行判斷，較不易產生言論提供者不清楚該如何適用法律的情況。但是，當主管機關發生判斷錯誤的情況時，可能會使原本不該被管制的言論受到管制，而使言論的供給減少，或使該受到管制的言論未受到管制，而未能達到預期的管制目的，反而促成該言論的流通，產生負面效應。雖然，我國的網路內容分級制度係採取由言論供給者自我分類及標示的作法，較不會發生與事前審查相同的法律錯誤成本，但是，可能會產生網路言論提供者不知道該如何適用法律的情況，而發生分類錯誤的情況。在電腦網路內容分級制度下，網站內容必須分類並進行標示，標示本身就隱含著一種資訊，意即那些網站內容是兒童和青少年可以瀏覽的，那些是不適宜兒童和青少年瀏覽的，當有分類及標示錯誤發生時，兒童和青少年可能會瀏覽到有害其身心發展之網路內容。

## (2) TANet 不當資訊防制機制

就 TANet 不當資訊防制機制而言，其乃是一種從言論閱聽人著手的網際網路言論活動規範模式，乃是加重特定網路閱聽人取得特定網路資訊內容的成本，而不是直接加諸成本於網路言論提供者，因此，較不會產生前述電腦網路內容分級制度會有的問題，例如不會有提高言論供給者生產成本的情況或有延遲言論進入言論市場的情況。

但是，TANet 不當資訊防制機制與電腦網路內容分級制度一樣都涉及言論分類的問題，故會產生和電腦網路內容分級制度很類似的問題，主要為分類錯誤所造成的問題，如果網站內容被錯誤地列為不當資訊，則網路閱聽人，包括國小、國中和高中生並無法透過 TANet 網路接取該網站，發生兒童和青少年接觸不到有益其身心發展的網站。相同地，也有可能發生兒童和青少年可能連結到不利於其身心發展的網站。然而，就因為分類標準的制定而產生的競租問題而言，雖然 TANet 不當資訊防制機制涉及分類標準，但分類標準不是直接約束言論供給者，故此一分類標準的制定並不會對言論供給者的成本產生直接影響，是以，言論供給者尋求競租的可能性並不高。

除此之外，由於我國主要是針對 TANet 進行過濾，因此某種程度來說政府必須支出相當的費用建置以及執行相關的過濾機制。

## B. 管制網際網路言論活動的效益

如何讓兒童或青少年避免接觸不當資訊，包括各種色情、暴力資訊，成為政府可以介入網際網路言論市場的正當性，因此，政府管制網際網路言論市場必須要能夠發揮維護兒童及青少年的身心發展的效益。

### (1) 電腦網路內容分級制度

就電腦網路內容分級制度而言，因為電腦網路內容分級制度是全面實施的，理論上，電腦網路內容分級制度應能阻擋兒童及青少年接觸不適宜其身心發展之資訊。但是，在實務的運作上，此一制度可能會因為一些因素而無法發揮應有的效益，例如網站經營者將網站主機設置於國外，使該網站不受我國法律所拘束，又或兒童自行(例如假冒身分)進入限制級網站等。<sup>39</sup>因此，電腦網路內容分級制度未必能夠發揮預期中的效益。

### (2) TANet 不當資訊防制機制

就 TANet 不當資訊防制機制而言，雖是切斷兒童及青少年透過 TANet 網路，接取內容含有不當資訊的網站。然而，以台灣國小、國中、高中排課時間如此密集來看，國、高中生是否有大量的時間得於校園內上網，亦或多數的未成年人乃是利用非 TANet 網路接取網際網路，例如利用家用網路或是網路咖啡店所提供之網路等，換言之，兒童及青少年否是大量透過 TANet 網路上網實有待確認。如果國、高中生多數時間不是透過 TANet 網路上網，那麼教育部花費大量時間與費用於 TANet 上裝設過濾機制，此舉是否能達到引導青少年建立正確的網路價值觀、法律常識及自我保護觀念之目標，實有待商榷。

## 3. 小結

我國政府已介入網際網路言論市場，主要採取的作法有二，一是從言論供給者著手，實施網路內容分級制度，一是從言論需求者著手，採取 TANet 不當資訊防制機制，不論是前者或是後者，都意味著政府必須支出相當的執法成本以及民眾必須負擔相當的配合成本，惟其不需倚賴網際網路言論市場參與者的配合意願。

本文試以 Posner 所提出之成本效益模式，分析與比較政府所採取的二種網際網路言論活動管制模式，就管制的成本來看，二者都會有發生錯誤成本，即分類錯誤的可能性，但是對於言論提供者造成較大成本負擔者為網路內容分級制度，且網路內容分級制度易造成以腳投票的現象，最終是增加執法上的困難度。

就管制的效益來看，TANet 不當資訊防制機制所能發揮的效益似乎有待商榷，因為未成年人未必都是透過台灣學術網路接取網際網路，而網路內容分級制度理論上雖能阻擋兒童及青少年接觸不適宜其身心發展之資訊，但在實務的運作上，其可能會因為一些因素而無法發揮應有的效益，例如兒童自行(例如假冒身分)進入限制級網站，網站經營者將主機置於國外等。

在此種兒童並未全然使用台灣學術網路接取網際網路，以及網路內容分級制度有其侷限性的情況之下，為達到保護兒童身心發展，避免兒童接觸到不宜其身心發展之資訊

---

<sup>39</sup> 例如刑事警察局偵九隊隊長李相臣指出「許多色情網站架設在國外，例如情趣商品在國外是合法的，如何查緝有困難，又如私密網站也無法查緝」，而台北市社會局科長陳漪錦則認為網路內容分級辦法推行後，仍然無法判斷進入限制網站的人是否真的已經成年了。「網路內容分級 10 月上路 但無法分辨進入成人網站者是否已成年 網路規範漏洞多 家長應設防」，民生報，2005 年 4 月 12 日，A1 版。

時，可能會回歸到由網路終端使用者自行於自有的電腦中裝設過濾器，意即從言論需求面著手，以彌補兒童未使用台灣學術網路接取網際網路，又或網站經營者將主機置於國外，無須配合網路內容分級制度時，所產生的缺失，而從目前實務的發展來看，似乎是如下此，<sup>40</sup>又或是採取其他方法彌補之。

#### 四、外國對網際網路言論活動的管制現況

##### 1. 澳洲

依據廣播電視服務法(Broadcasting Services Act 1992)表五的規範，澳洲通訊及媒體局(Australian Communications and Media Authority，以下簡稱 ACMA)有權管理網路上的言論活動，依法 ACMA 的職權如下：<sup>41</sup>

- i. 針對有關網路賭博和網路內容的投訴進行調查。
- ii. 鼓勵產業規範的發展，以及監督此一規範的執行情況。
- iii. 提供社會大眾有關網路安全議題(尤其是有關兒童使用網路的議題)的資訊及相關建議。
- iv. 針對網路使用情況及相關議題進行研究，並將相關報告提報予部長。
- v. 與海外相關機構合作。

對於網路的管理主要採取共同規範的機制(co-regulation scheme)，意即由政府、產業和社會民眾共同注意及管理網路安全議題，<sup>42</sup>喚起民眾對於網路上各種冒犯性以及不法內容的注意，以及提醒民眾注意兒童上網的議題，保護兒童免於接觸到不宜兒童觀賞的節目。<sup>43</sup>此一機制主要包括下列幾個部分：

##### A. 網路產業規範

澳洲網路產業協會(Internet Industry Association，以下簡稱 IIA)<sup>44</sup>訂有網路產業準則(Internet Industry Codes of Practice)<sup>45</sup>，且向 ACMA 報備(register)，此產業準則的目的在於提供內容經營者以及 ISP 綱要，以確保其能夠遵循法律規定，並促使內容經營者和 ISP 能夠對於網路內容採取適當的措施，其次，提升網路使用者對於網路的信賴與使用率，最後，提供一個有關網路內容投訴的透明機制，並確保投訴案件有被合理、公平地

---

<sup>40</sup> 例如：台灣網站分級推廣基金會執行長朱惠芬指出家長必須主動使用台灣網站分級推廣基金會的網站分級過濾軟體，並以輔導方式陪同孩子上網，才能真正達到保護兒童身心發展，避免兒童接觸不當資訊的目的。「網路分級 25 日開罰」，民生報 2006 年 1 月 18 日，<http://udn.com/NEWS/INFOTECH/INF3/3122546.shtml> (visited Jan. 24, 2006).

<sup>41</sup> See <http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65674:LANDING:831277805:pc=INTERNET.tlp=INTERNET> (visited Oct. 9, 2005).

<sup>42</sup> See [http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65674:STANDARD:831277805:pc=PC\\_90169#coreg](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65674:STANDARD:831277805:pc=PC_90169#coreg) (visited Oct. 9, 2005).

<sup>43</sup> See <http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65674:LANDING:831277805:pc=INTERNET.tlp=INTERNET> (visited Oct. 9, 2005).

<sup>44</sup> IIA 是一個全國性網路產業協會，會員包括電信業者、內容產制業者、網站經營者、電子商業業者、系統(軟體和硬體)業者、銀行、律師事務所、ISP、教育機構、研究單位以及其他單位。IIA 代表其成員向政府提供法規及政策上的建議。<http://www.iaa.net.au/about.html> (visited Oct. 9, 2005).

<sup>45</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 Act 1992), as Registered by the Australian Broadcasting Authority (May 2005), [http://www.iaa.net.au/ContentCodes10\\_4.doc](http://www.iaa.net.au/ContentCodes10_4.doc) (visited Oct. 9, 2005).

解決。<sup>46</sup>

## B. 投訴機制

澳洲居民、團體或任何組織得以就網路內容向 ACMA 進行投訴，但該等網路內容必須是：<sup>47</sup>

### 1. 網際網路上的內容

此種內容必須網際網路上的內容，包括呈現於 www 網頁的內容、貼在新聞討論區 (newsgroup) 和公告欄 (bulletin boards) 的內容、以及可以透過 P2P 軟體下載的檔案，但不包括電子郵件以及未事先儲存的即時傳輸，例如聊天服務、網路電話或是串流影音內容。

### 2. 被禁止的網路內容

此種內容必須是被禁止的網路內容，包括：

- (1) 被分級委員會 (Classification Board)<sup>48</sup> 分類或可能被分類為 RC 級的網路內容，包括含有詳細的犯罪、暴力或藥物使用步驟/程序的內容、兒童猥褻內容 (child pornography)、獸性 (bestiality) 內容、以及過度暴力或過度性暴力訊息的內容。
- (2) 被分級委員會列為或可能列為 X 級的內容，指真實呈現性行為的內容。
- (3) 在澳洲會被歸類為 R 級，且未列於受限制近用系統 (restricted access system)<sup>49</sup> 中的內容，所謂的 R 級內容是指不適於青少年視聽的內容，包括含有過度或強烈暴力或性暴力訊息的內容、含有性暗示或刺激性行為之訊息的內容、或含有需成人陪同觀看之議題或描述的內容。

ACMA 接受投訴後，會進行調查，如果網站經營者所提供的內容是被禁止的網路內容，則 ACMA 會要求網站經營者將該等內容自網站中移除；如果網站經營者的主機並不是設於澳洲，則會依據網路產業準則，將相關的網站內容知會澳洲的過濾軟體供應商；如果網站的內容涉及不法，則 ACMA 會將該案件移送相關執法機關。<sup>50</sup>

## C. 就網路安全議題，進行民眾教育

ACMA 乃就相關的網路安全議題，提供資訊於民眾，進行教育宣導，例如設有網站 CyberSmart Kids Online (<http://www.cybersmartkids.com.au/>)。另一方面，ACMA 意識到

<sup>46</sup> *Id.* §2.1.

<sup>47</sup> See [http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65674:STANDARD:831277805:pc=PC\\_90103](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65674:STANDARD:831277805:pc=PC_90103) (visited Oct. 9, 2005).

<sup>48</sup> 此機構全稱為電影及出版品分級室 (Office of Film and Literature Classification)，是澳洲的一個政府機構，負責全國所有電影、電腦遊戲以及在澳洲出版或流通的出版品的分級業務，而分級決定通常是由分級委員會作成的，其依據的法規是 1995 年分級 (出版品、電影及電腦遊戲) 法案《Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995》以及相關的分級綱要。See <http://www.oflc.gov.au/content.html> (visited Oct. 9, 2005)。相關的分級方式及內容可參見 OFFICE OF FILM AND LITERATURE CLASSIFICATION, GUIDELINES FOR THE CLASSIFICATION OF FILMS AND COMPUTER GAMES 2005 (2005)。<http://www.oflc.gov.au/resource.html?resource=62&filename=62.pdf> (visited Oct. 9, 2005)。

<sup>49</sup> 受限制近用系統是一種成人確認系統 (adult verification system)，此一系統只允許成 18 歲以上的成年人得以進入網站閱覽網頁內容，通常於進入網站前必須輸入密碼，如果密碼不合，將不得進入網站。其目的在避免兒童接觸到不宜其身心發展的資訊。Restricted Access Systems Declaration 1999 (No. 1)，[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65690:STANDARD:1881597530:pc=PC\\_90159](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65690:STANDARD:1881597530:pc=PC_90159) (visited Oct. 9, 2005)。

<sup>50</sup> *Supra* note 47.

過濾軟體是防止兒童接觸到不適宜其瀏覽之網頁的方式之一，故亦提供民眾該如何選擇過濾軟體的資訊，但是仍提醒父母親對於兒童上網的重視與注意才是最佳之道。<sup>51</sup>

#### D. 支援研究與國際合作等活動

ACMA 會針對網路使用情況及相關議題進行研究，並將相關報告提報予部長。其次，基於網路的全球性，ACMA 認為國際合作是個有效的方法，因此 ACMA 乃就此一議題和國外機構合作。

## 2. 歐盟

為了促使網路使用者，尤其是兒童，能夠安全地使用網路和新的線上科技，以及打擊不法或不請自來的網路內容，歐盟提出「安全網路+」計劃(Safer Internet plus Programme)，此計劃為期 4 年(2005 年至 2008 年)，預算總計達 450 萬歐元。<sup>52</sup>此一計劃的前身為同樣為期 4 年(1999 年至 2004 年)的網路安全計劃(Safer Internet Programme)，當時的網路安全計劃目的在打擊不法及有害的網路內容，主要的作法是鼓勵產業自律、支持過濾機制和分級制度的發展，以及喚起民眾對於網路安全議題的注意。<sup>53</sup>歐盟評估 1999 年至 2003 年間網路安全計劃的執行效果雖然不錯，但是由於網路科技日新月異之原故，因此認為於未來仍有必要採取適當的措施保確網路安全，於是採行「安全網路+」計劃。<sup>54</sup>

「安全網路+」計劃的策略目標有四，分別是(1)打擊不法內容，(2)追蹤不請自來與有害的內容，(3)促成一個更安全的網路使用環境，以及(4)提昇民眾對於網路安全議題的重視。<sup>55</sup>依此，有四個重要的措施，分別是：<sup>56</sup>

#### A. 建立熱線(hotlines)

建立熱線網路的目的在於打擊不法內容，其作法主要是建立一套民眾得就網路不法內容進行通報的機制，會將有關不法網站內容的通報轉告知相關單位，例如網路服務提供者、執法單位、國外的合作機構...等，希望可以藉此減少不法內容的流通並保護網路使用者。

#### B. 提升民眾認知(raising awareness)

歐盟認為提升民眾對於網路安全議題的注意與重視是很重要的，尤其是教師、父母親以及兒童本身對這些議題的了解與重視。因此，歐盟會把部分的資源用於網路安全議

---

<sup>51</sup> See [http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65690:STANDARD:1720600866:pc=PC\\_90167](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.65690:STANDARD:1720600866:pc=PC_90167) (visited Oct. 9, 2005).

<sup>52</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/sip/programme/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/activities/sip/programme/index_en.htm) (visited Oct. 9, 2005); DECISION No 854/2005/EC, §1, §6, 149 O.J. L 1, 2, 4 (2005).

<sup>53</sup> Proposal for a Decision of The European Parliament and of The Council on Establishing a Multiannual Community Programme on Promoting Safer Use of the Internet and New Online Technologies COM(2004) 91 final, p.2(2004), [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/sip/docs/pdf/si\\_plus/acte\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/activities/sip/docs/pdf/si_plus/acte_en.pdf) (visited Oct. 9, 2005).

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> DECISION No 854/2005/EC, §1, 149 O.J. L 1, 3 (2005).

<sup>56</sup> DG INFORMATION SOCIETY (EU), SAFER INTERNET PLUS PROGRAMME (11 April 2005) [http://europa.eu.int/information\\_society/doc/factsheets/018-saferinternetplus.pdf](http://europa.eu.int/information_society/doc/factsheets/018-saferinternetplus.pdf)(Oct. 10, 2005).

題的宣導，可能會透過各種組織、網際網路、大眾傳播媒體或平面文宣等宣傳此一議題。

### C. 鼓勵相關技術的發展以對抗不請自來與有害的內容

對於不請自來與有害的內容，歐盟認為可以透過科技的方式解決之，因此鼓勵過濾軟體的發展，發展內容分級，以及鼓勵發展得以保護未成年人的科技。

### D. 建置安全的網路使用環境

關於安全網路使用環境的建置，涉及到是否各國法規是否須調合，以及整合的程度為何。然而，歐盟主要採取自律(self-regulatory)的途徑，允許的不同的內容規範。但是，這些規範大致上有一些共同性，包括透明性、公平性...等。

## 3. 美國

美國國會於 2000 年通過兒童網路保護法(Children's Internet Protection Act，以下簡稱 CIPA)<sup>57</sup>，主要著重於兒童透過學校和圖書館接取網際網路，獲取資訊的問題。依 CIPA 之規定，中、小學校提供學生使用學校電腦網路及相關設備上網時，或圖書館提供讀者使用館內電腦網路及相關設備上網時，必須向主管機關提出證明，說明其已採取保護未成年上網的網路安全措施，包括監控未成年人的上網行為，並已採取科技保護措施，即可以封鎖未成年人或過濾未成年人得以瀏覽之網頁的特定科技，使未成年人(指 17 歲以下者)未能透過其所提供使用的電腦接取下列的網際網路內容，否則於購買網際網路服務時，將無法享受折扣，但當成年人使用該電腦網路設備時，必須中斷科技保護措施，使成年人得基於研究或其他合法目的，接取網際網路，瀏覽網頁，包括：<sup>58</sup>

- i. 內容猥褻(obscene)者。
- ii. 含有兒童猥褻內容者，即內容涉及兒童從事性行為者<sup>59</sup>。
- iii. 有害於兒童身心發展者，指(1)內容就整體觀之或以兒童的觀點來看，旨在引起個人裸體、性慾等情慾，(2)以兒童的觀點來看，對於真實或模擬的性行為、真實或模擬的不正常性行為、或是生理器官的呈現或描繪，明顯冒犯的(patently offensive)，以及(3)就整體來看，對兒童來說，該內容缺乏文學、藝術、政治或科學價值者。

其次，中、小學校或圖書館應要採取並執行強調下列要點的網際網路安全政策(Internet safety policy)：<sup>60</sup>

- i. 未成年人近用網際網路或 www 上的不當資訊之問題。
- ii. 未成人使用電子郵件服務、進入聊天室聊天或是使用其他直接的電子通訊服務時，可能會面臨的安全議題。
- iii. 未經授權而接近使用網站內容的問題，包括所謂的駭客行為、和其他不法的行

<sup>57</sup> Pub. L. 106-554, § 1(a)(4) [div. B, title XVII, § 1701], Dec. 21, 2000, 114 Stat. 2763, 2763A-335, provided that: "This title [enacting part F of subchapter III of this chapter, amending section 9134 of this title and section 254 of Title 47, Telegraphs, Telephones, and Radiotelegraphs, and enacting provisions set out as notes under sections 7001 and 9134 of this title and sections 254, 609, and 902 of Title 47] may be cited as the 'Children's Internet Protection Act'."

<sup>58</sup> 47 U.S.C. §254.

<sup>59</sup> 18 U.S.C. §2256.

<sup>60</sup> 47 U.S.C. §254.

爲。

- iv. 未成人之個人資料在未經授權的情況下，遭到揭露、使用和傳遞之問題。
- v. 限制未成年接取有害其身心發展之資訊的防制措施。

於國會通過 CIPA 後，有認爲 CIPA 違憲，故而向法院提起訴訟，於地方法院時，地院認爲 CIPA 因違反美國憲法言論自由的規定，故宣告該法違憲，但是，後來爲美國最高法院駁回。<sup>61</sup>

#### 4. 小結

從上列澳洲、歐盟和美國的經驗來看，可以發現對於兒童的保護，避免兒童接觸到不宜其身心發展之網路言論內容，是政府介入網際網路言論市場，管理網際網路上之言論活動的重要理由。

美國向來著重人民之言論自由，對於言論市場的管理採取由下而上的管理方式，強調市場機能的運作，避免妨礙言論的供給，而這也反映在其對於網際網路言論市場的管理，採取加重言論需求者接近言論的成本，要求中、小學以及圖書館提供網路使用者接取網際網路，獲取資訊時，應採取適當的保護措施，另一方面，這樣的作法所反映的是從需求面管理或許會較從供給面管理來得有效率，但是不可否認地，美國此種作法的效益也是很有限的。

相較於美國的歐盟或是澳洲，主要採取由上而下的管理方式，對於網路言論市場採取較積極的管理態度，但是這並不意味著其對於網路言論市場的管理完全採取限制言論供給的作法。觀察歐盟或澳洲的作法，發現：

- i. 對於網際網路的管理強調國際合作，與國外機構進行合作，這或許是反映出前列所提及的，網路無國界的特性，增加了執法的困難度，與其他國家合作有助於執法困難度的降低，且較具有效率。
- ii. 強調業者自律，或是政府與民間業者合作，有助於執法成本的降低，尤其是網際網路的隱密性大幅地增加了管理網際網路言論市場的成本，而且由業者自律，較不易引發侵害人民言論自由之爭議。
- iii. 雖然有鼓勵或採取網站內容分級制度，仍不會忽略喚起民眾對於網路安全議題的注意，或是仍不忽略鼓勵各種過濾機制或封鎖技術的發展與使用，這或許是發現網站內容分級制度並未能夠發揮百分之百的效益，例如兒童冒名登入成人網站，亦反映出提高民眾對於網路安全議題的重視，使終端用戶自行爲資訊過濾較不易引發侵害人民言論自由之爭議，減少執法成本，亦不易影響網際網路言論的供給，且較具有效率。

#### 五、結論與建議

在兒童或青少年之身心發展未完全成熟，如何讓兒童或青少年避免接觸不當資訊，包括各種色情、暴力資訊，是政府介入網際網路言論市場的重要基礎，而參考美國、歐盟、及澳洲等之經驗，亦是如此。

目前我國對網際網路言論活動的管制，可以分爲二種方式，第一種是以管制言論提

---

<sup>61</sup> 案件內容可參見 U.S. v. American Library Association, 539 U.S. 194 .

供者為主的網路內容分級制度，第二種是以管制言論接收者為主的 TANet 不當資訊防制機制，就管制的成本來看，二者都會發生錯誤成本，即分類錯誤的可能性，但是對於言論提供者造成較大成本負擔者為網路內容分級制度。就管制的效益來看，TANet 不當資訊防制機制所能發揮的效益似乎有待商榷，而理論上，網路分級制度雖能阻擋兒童及青少年接觸不適宜其身心發展之資訊，但在實務的運作上，此網路分級制度可能會因為一些因素而無法發揮應有的效益，例如兒童自行(例如假冒身分)進入限制級網站。

在此種兒童並未全然使用台灣學術網路接取網際網路，以及網路內容分級制度有其侷限性的情況之下，為達到保護兒童身心發展，避免兒童接觸到不宜其身心發展之資訊時，可能會回歸到由網路終端使用者自行於自有的電腦中裝設過濾器，意即從言論需求面著手，以彌補兒童未使用台灣學術網路接取網際網路，又或網站經營者將主機置於國外，無須配合網路內容分級制度時，所產生的缺失，又或是採取其他方法彌補之。

針對美國、歐盟及澳洲政策進行研究，發現美國的作法係如實地反映出阻礙言論接收者的接收某些特定資訊是較好的，而不是加諸成本於言論提供者，因為此種做法較不會產生以腳投票的現象或是減少資訊的提供。其次，歐盟及澳洲強調國際合作、業者自律、政府與民間業者合作、以及雖有鼓勵或採取網站內容分級制度，但仍不會忽略喚起民眾對於網路安全議題的注意，或仍不忽略鼓勵各種過濾機制或封鎖技術的發展與使用。

爰此，在此種兒童並未全然使用台灣學術網路接取網際網路，以及網路內容分級制度有其侷限性的情況之下，為達到保護兒童身心發展，避免兒童接觸到不宜其身心發展之資訊時，參酌國、歐盟及澳洲的作法，建議宜就相關議題進行國際合作、加強與民間業者的合作，並應持續對民眾進行宣導，使民眾注意到兒童安全上網的問題，並教導民眾藉由科技(例如過濾軟體)來防止兒童接取網路不當資訊。

### 參考文獻

- [1] 林子儀(1999)，言論自由之基礎理論，收錄於 言論自由與新聞自由，台北：元照，頁 2-59
- [2] 蘇彥豪(1996)，公共與私密的交疊：台灣學術網路空間結構的理論初探，發表於第一屆「資訊科技與社會轉型研討會」，中研院社會學研究所，*available at* <http://140.109.196.10/pages/seminar/infotec1/space.htm> (visited Dec 8, 2004)
- [3] 劉靜怡，立法強制分級真的不要緊嗎？，自由時報，2005 年 1 月 11 日，*at* <http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/11/today-o6.htm> (visited Oct. 3, 2005)。
- [4] 卓美玲 (2001)，中小學生網路學習之使用與滿足，*at* <http://teens.theweb.org.tw/iscenter/publish/showpaper.php?serial=74> (visited April 20, 2005)
- [5] Aaron Director, *The Parity of The Economic Market Place*, 7 JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS 1 (1964), in III LAW AND ECONOMICS, 459 (Richard A. Posner & Francesco Parisi eds., 1997)
- [6] R.H. Coase, *The Market for Goods And The Market for Ideas*, 64(2) AMERICAN ECONOMIC REVIEW 384 (1974), in III LAW AND ECONOMICS, 469 (Richard A. Posner & Francesco Parisi eds., 1997)



- [7] Richard Posner, *Free Speech in an Economic Perspective*, 20 SUFFOLK U.L. REV. 1 (1986)
- [8] Daniel A. Farber, *Free Speech without Romance: Public Choice and the First Amendment*, 105 HARV. L. REV. 554, 565-566 (1991).
- [9] RICHARD POSNER, *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW* (1992)
- [10] THOMAS I. EMERSON, *TOWARD A GENERAL THEORY OF THE FIRST AMENDMENT* (1966)
- [11] THOMAS MICELI, *ECONOMICS OF LAW* 3 (1997)
- [12] JOHN E. NOWAK & RONALD D. ROTUNDA, *CONSTITUTION LAW* (6<sup>th</sup> ed. 2000)
- [13] Proposal for a Decision of The European Parliament and of The Council on Establishing a Multiannual Community Programme on Promoting Safer Use of the Internet and New Online Technologies COM(2004) 91 final (2004),  
[http://europa.eu.int/information\\_society/activities/sip/docs/pdf/si\\_plus/acte\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/activities/sip/docs/pdf/si_plus/acte_en.pdf)  
(visited Oct. 9, 2005).
- [14] DG INFORMATION SOCIETY (EU), *SAFER INTERNET PLUS PROGRAMME* (11 April 2005)  
[http://europa.eu.int/information\\_society/doc/factsheets/018-saferinternetplus.pdf](http://europa.eu.int/information_society/doc/factsheets/018-saferinternetplus.pdf)(Oct. 10, 2005).

