

# 兒童電視節目法律規範之研究

## —以美國及澳洲為例

廖淑君\*

### 《摘要》

美國和澳洲皆對兒童電視節目有所規範，美國更設有國家兒童教育電視基金會。我國形式上並無針對兒童電視節目進行規範的專法，實質上亦未有針對兒童所收看之節目和廣告有特別規範。基於健全兒童身心發展，有必要訂立專法，要求業者於特定時段播放一定節目長度、具有娛樂性、知識性及教育性的兒童電視節目，唯於立法時，必須考量商業性有線電視台特有的頻道生態，避免對於業者造成不必要的困擾。其次，則是有必要考量仿效美國設立國家兒童教育電視基金會，以鼓勵我國兒童電視節目的產製。

關鍵字：兒童電視節目、兒童電視法

---

\* 世新大學法律研究所碩士。e-mail: jolie\_liao@ms90.url.com.tw。

## 壹、前言

在兒童社會化的過程中，兒童學習的管道相當多元化，例如家庭環境、學校等即是，電視只是其中一個管道而已。另一方面，就兒童學習的角度來說，電視應不只是兒童學習生活最主要的管道之一，反而是以學校此種正式的教育單位為主要的學習來源才是。但是，根據相關的調查，電視顯然已在兒童生活中扮演著相當重要的角色。根據兒童福利聯盟於 2002 年 3 月，針對國小三年級至六年級的兒童所作的一項「台灣兒童煩惱指數調查」顯示，當兒童有煩惱時，會以聽音樂、看電視為主要的排解方式（黃維德，2002）。2002 年 7 月時，傳立和澄豐經緯媒體公司研究部門亦於台北、台中、台南和高雄等大都會區針對 4 至 14 歲之兒童進行一項綜合生活型態與媒體偏好的調查，根據該調查顯示 4 至 14 歲之兒童週末最喜歡的活動是看電視，學齡越高，偏好比例越高（黃維德，2002）。

電視節目內容確實會影響兒童的身心發展，兒童的學習力相當強且心智發展未成熟，不良的電視節目內容會對於兒童的行為模式產生負面影響，Comstock 與 Paik 曾對 1933 年至 1963 年間所發表的 217 篇有關電視暴力對攻擊行為效果的研究報告進行歸納分析，証實電視暴力具有不良示範作用，與閱聽人（尤其是兒童）日常生活的攻擊行為脫離不了關係（Comstock & Paik；轉引自李秀美，1999）。然而，優良的電視節目內容則具有教育和娛樂的功能，提供兒童一個良好的情緒宣洩或娛樂管道，另一方面也可以讓兒童潛移默化，學習良好的生活態度以及增進兒童的理解和智慧。美國兒童電視工作室（Children's Television Workshop）就曾經製作一些兼具娛樂功能和增進兒童心智發展之節目，從播映後的研究效果評估來看，製作嚴謹、目標明確的電視節目確實能夠達到教育與娛樂的功能（吳知賢，1991；轉引自許怡佩，2002）。

然而，究竟電視於兒童社會化過程應扮演著何種角色？政府是否有必要及具有正當性可以介入市場、規範兒童電視節目？除了降低電視節目對於兒童可能造成的負面影響外，是否有必要要求電視台業者提供有助於兒童身心發展、適於兒童觀看的兒童電視節目？本文將透過比較法之方式，希望可以透過研究他國在商業電視台播放之兒童節目的規範經驗，提供我國在規範兒童電視節目時的一個政策參考。首先，本文將就政府介入市場、規範兒童電視節目之必要性及正當性進行討論；其次，以比較法之研究方法，介紹美國和澳洲有關兒童電視節目的法律規範；最後，

則針對我國目前有關於兒童電視節目的法律規範進行介紹與討論，並提出本文的建議。

## 貳、研究方法

本文的研究方法以比較法為主，比較法是一種研究各種社會、經濟、法律等問題、制度、機關…的方法，主要是針對他國的解決之道、制度設計做一整體、綜觀性的比較分析。以比較法做為研究方法的一個好處是國外政府解決問題的方法或模式可以作為本國解決問題的借鏡。本文擬比較之國家為美國和澳洲，主要原因為目前我國電視台多為商業電視台，公共電視台僅占少數，而美國和澳洲都是商業電視台相當發達的國家，且二國都有以商業電視台為規範對象的兒童電視節目規範，故在比較法的研究上，兩國的規範經驗是極具研究和參考價值的。至於，資料的蒐集將透過網路為之，例如至澳洲廣播電視管理機構之網站搜尋相關的法規資料，和其他管道方式蒐集次級資料。

## 參、兒童電視節目規範之正當性

電視節目對於兒童的影響，視其文本的內容而定。良好、優質的電視節目，有助於兒童的身心發展。除非兒童全然不接觸電視，否則在兒童社會化的過程中，電視節目扮演著相當重要的角色。然而，在什麼樣的情況下政府有必要介入、規範兒童電視節目？以及政府如欲規範兒童電視節目，其正當性何在？

### 一、規範兒童電視節目之必要性

媒體產業乃是一具有雙元市場的產業，第一種為節目市場，第二種為廣告市場，前者為廣播電視業者播送影、音節目供閱聽人收視或收聽，後者為廣播電視業者出售廣告時段予一般的媒體購買商或廣告主，當收視率越高時，廣告時段的售價就越高，意即廣播電視業者將閱聽人的時間賣給了媒體購買商或廣告主（Picard, 1989 / 馮建三譯，1994）。是以，當廣播電視業者為追求更高的收視率時，其必會致力於滿足閱聽人的需求，提供符合閱聽人期待的品質、品味等的電視節目。相對的，對於節目品質不佳或不符合其品味的電視節目，閱聽人會將目光移轉至其他的電視頻道上，此將會反映在節目收視率上，而廣播電視業者即會依此進行檢討與調整其所提供的節目。

然而，當閱聽人爲兒童時，上列所稱的情況並不會成功地運作，會有市場失靈的情況，因爲兒童並不具有辨別能力，無法辨別節目品質、內容惡劣與否，更不會因此而拒看該電視節目。另外，身爲兒童教養人的父母親是否可以爲兒童選擇及限制兒童所收看的電視節目是值得商榷的。我國多數的家庭爲雙薪家庭，多數的家長並未有時間陪伴兒童看電視，選擇適合子女觀看的電視節目。然而，即便父母親有時間，也未必有適合兒童觀看的節目，或有益於兒童心智發展的節目供其選擇。

是以，從上列的討論來看，政府介入、規範電視節目的必要性在於設法降低電視節目可能對兒童閱聽人造成的負面影響。甚至於如果市場中未有適合於兒童觀看的兒童節目，政府有必要要求業者播放有益於兒童身心發展的兒童節目。

## 二、規範兒童電視節目之正當性

我國憲法第 11 條規定，人民有言論、講學、著作及出版自由，釋字第 364 號亦明白表示以廣電及電視方式表達意見，屬於憲法第 11 條所保障之言論自由的範圍。政府透過立法要求電視台業者播出符合兒童身心健康的電視節目時，將可能會侵害到電視台業者以廣電及電視方式表達意見的言論自由，例如電視台的編輯自由將因此受到限制。

但是，憲法第 23 條亦規定，只要法律的目的係出於防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者，法律即得對於人民的自由權利加以限制。是以，電視台業者以廣電及電視方式表達意見的言論自由並非不能予以法律上的限制，或是不能對電視台業者課予某種程序之義務。然而，最主要的考量點應是政府立法要求電視業者播出符合兒童身心發展之電視節目時，必須符合憲法第 23 條之規定，否則政府的作爲將不具有正當性。兒童乃是國家未來的棟樑，維持兒童良好的身心發展，將是有益於社會未來的發展。所以，政府對電視台業者進行規範，要求業者播出利於兒童身心發展或是能夠增長兒童智能的電視節目時，將是有利於公共利益的增進。

雖然，依憲法第 23 條之規定，政府立法要求電視業者播出不傷害或有助於兒童身心健康之電視節目，目的上具有其正當性。但政府之規範方式亦應符合比例原則，對於業者的規範應以侵害其言論自由最小程度之手段爲之。

## 肆、美國及澳洲兒童電視法規之研究

本文乃以美國及澳洲法制對於兒童電視節目之規範為比較研究之對象。以下先就美國及澳洲有關於兒童電視節目之規範進行介紹。其次就其法律規範進行比較分析。

### 一、美國關於兒童電視節目之法律規範

電視發明以後，兒童電視節目一直是廣播電視界的一個很重要的議題，包括電視節目可能對兒童身心發展造成的傷害，如何降低該等傷害，以及如何使電視節目成為兒童成長過程中一個正面的學習工具（Kunkel, 1998）。目前美國對於兒童電視節目的規範主要見於 1990 年兒童電視法（Children's Television Act of 1990），以及依此一母法所訂立的兒童電視法案施行細則（Children's Television Rules）<sup>1</sup>。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 除了 1990 年兒童電視法案外，國會於 1996 年的電信法中亦有要求電視業者須發展一套暴力分級制度使父母可以使用附有晶片的機上盒為其子女（兒童）篩選電視節目。但在我國此種機上盒並不普及。再者，如欲導入此種機制，實踐上亦有其侷限性，主要原因是機上盒的成本以及產業的配合成本，因此本文只將焦點集中於 1990 年兒童電視法案及 1996 年的兒童電視規則。

<sup>2</sup> 美國雖對於兒童電視節目此一議題有所重視，但是立法規範兒童電視節目，則是 1990 年代的事情。早期，美國通訊傳播之主管機關--聯邦通訊委員會（Federal Communication Commission, 以下簡稱 FCC）雖期望廣播電視業者能夠播出符合兒童利益及需求的節目，於 1974 年宣布一項政策—“兒童電視報告和政策主張”（Children's Television Report and Policy Statement），要求廣播電視業者提高播放兒童電視節目的數量以及安排每天播放，同時亦建議該節目除了娛樂性之外，必須是以資訊性及教育性題材為內容（Crech, 2002）。但是，當時 FCC 主要採取業者自律的作法，由業者自行改善，以及提供符合兒童觀看的電視節目，而不是透過法律的強制方法要求業者提供兒童電視節目。但是一直不是很成功，因為提供兒童電視節目所能獲取的利潤並不高，故業者多半不願意提供適宜兒童觀賞的電視節目（Melody & William, 1973；轉引自 Kunkel, 1998）。真正以法律規範業者，給予 FCC 法源基礎規範電視業者，則是 1990 年代的事情了。唯 1980 年代晚期，美國國會即有對兒童電視節目進行立法之意。1988 年時美國國會通過有關於兒童電視節目的立法，但當時雷根總統對該法案行使否決權。後於 1991 年時，美國國會不顧布希總統可能會行使否決權的威脅，再次通過該法案，但實際上布希並未行使否決權，亦未簽署該法案，使得該法案成為沒有布希總統簽署的法律（Pember, 2001; Overbeck, 2003）。

### (一) 1990 年兒童電視法

按 1990 年兒童電視法之規定，有關於兒童電視節目之規定主要的適用對象為一般商業電視台業者，此亦包括有線電視台業者在內（47 U.S.C. §303a）。主要的規範內容為：

#### 1. 兒童電視節目播放之標準：

1990 年兒童電視法案授權美國通訊傳播委員會（Federal Communication Commission，以下簡稱 FCC）制定有關於商業電視台播出兒童電視節目之相關規則（47 U.S.C. §303a）。其次，於 FCC 對已施行之行政命令進行檢視，且依據公共利益修正相關的規則以前（於 1993 年 1 月 1 日以後，FCC 才可以開始進行檢視工作），商業電視台於週末的兒童節目播放時段所播出的廣告時間每小時不得超過 10.5 分鐘，於週一至週五的兒童節目播放時段所播出的廣告時間則每小時不得超過 12 分鐘（47 U.S.C. §303a）。

#### 2. 兒童電視節目與換照

按 1990 年兒童電視法案之規定，FCC 於更換執照時，應要考量商業電視台業者對於兒童電視節目規定的執行程度，以及商業電視台業者於整體節目的規劃上是否有考量兒童之教育性與知識性需求，以及是否有專為此需求而製作的節目（47 U.S.C. §303b）<sup>3</sup>。除此之外，FCC 於考量是否更新商業電視業者的執照時，亦可考量該商業電視業者是否有以其它特別方法（非透過播送的方式）增進兒童節目的教育和知識價值，或電視台是否有以其它特別方法製作符合兒童之教育性及知識性需求，又或援助和其屬於同一市場內的其他電視台業者播放符合兒童之教育性及知識性需求的節目（47 U.S.C. §303b）。

#### 3. 設立國家兒童教育電視基金會（National Endowment for Children's Educational Television）

1990 年兒童電視法亦要求須設立國家兒童教育電視基金會，該基金會之設立目的主要在於藉由電視節目的產製來提升兒童教育（47 U.S.C. §394）。依該法之授權，國家兒童教育電視基金會得與企業訂立關於製作教育性兒童電視節目的契約，或直接給予製作教育性兒童節目者補貼（47 U.S.C. §394）。所謂教育性兒童電視節

---

<sup>3</sup> 就實行的結果來說，如果電視台業者有符合 FCC 之規定，則 FCC 換照的速度會較快。（Pember, 2001）

目是指以 16 歲以下之兒童為目標閱聽人，且節目內容之設計主要是為了增進兒童之心智發展，而製作教育性兒童節目者可以是個人、合夥、信託、公司或政府機構等，但訂約製作或直接給予補貼之兒童電視節目，於製作完成後的二年內，只能於公共電視台及非商業電視台播放，若欲於商業電視台或有線電視播放，則必須支付費用予基金會，且於節目播放時間不能播放商業廣告（47 U.S.C. §394）。

除此之外，在符合 1990 年兒童電視法之目的與規定下，基金會得允許其他媒體使用者播放該兒童電視節目，且基金會如果發現沒有公共電視台或非商業性電視台可以播放該兒童電視節目時，基金會於訂約或給予補貼時，得免除該節目於製作後的二年內僅能於公共電視台及非商業電視台播放的要求（47 U.S.C. §394）。

## （二）1996 年兒童電視法案施行細則

1996 年時，FCC 為加強對 1990 年兒童電視法案的實行，依據一份有關於兒童電視節目政策與規則的報告，修正了 1991 年所制定施行細則（Federal Communication Commission, 1996）。按 1996 年兒童電視法案施行細則之規定，相關於兒童電視節目與廣告之規範如下：

### 1. 就兒童電視節目之規範而言

在 FCC 所訂立的施行細則下，廣播電視台業者（包括商業及非商業廣播電視台）必須事先將預定播出之核心節目（core programs）資訊提供予父母親或閱聽人，以及每週至少須播放三小時的核心教育性節目（core educational program），所謂核心節目是指以滿足 16 歲以下兒童之教育性和知識性需求為目的之教育性、知識性節目，為一常態播出的節目，播出時間在上午七點至晚上十點間，節目長度至少 30 分鐘以上（47 CFR §73.671）。

除此之外，FCC 之施行細則亦要求廣播電視業者須於核心節目播放開始時，先播放可以讓兒童辨認其正在觀看的是核心節目的標示，且電視台業者亦須於電視節目表上提供有關此類標示的意義，以及該類節目適合幾歲兒童觀看的資訊（47 CFR §73.673）。

### 2. 就廣告播放之規範而言

依據 FCC 所定立的施行細則，商業電視台業者<sup>4</sup>（包括有線電視業者）於兒童

---

<sup>4</sup> 僅適用於商業廣告電視台，因為非商業廣播電視台是不可以播廣告的。（上網日期：2003 年 12 月 18 日，取材自 FCC 網頁：<http://www.fcc.gov/parents/commercials.html>）

節目播放時段所播出之商業廣告的時間，於週末每小時不得超過 10.5 分，於週一至週五時每小時不得超過 12 分鐘。所謂的兒童節目則是以 12 歲以下為目標收視群的電視節目，而商業廣告是以售銷商品或服務為目的（47 CFR §73.670；47 CFR §76.225），且商業廣告不單指一般性的廣告，若在兒童電視節目中介紹或推銷產品，不論廣告內容與節目之本旨間有無任何的相關性，此種廣告節目化的兒童電視節目（program-length commercial）都算是一種商業廣告<sup>5</sup>。除此之外，FCC 亦禁止人物銷售（host-selling）廣告，即利用兒童電視節目中的人物進行產品推銷，此種廣告被禁止的原因在於其會使兒童對於電視節目和非電視節目產生混淆<sup>6</sup>。

### （三）執行效果

美國為維護兒童的身心發展，對於兒童電視節目多有規範，FCC 亦依此訂立了相關的施行細則。依據 FCC 發布的一份檢視報告（此報告係針對 1997 至 1999 年的兒童電視施行細則施行效果進行檢視），一般來說廣播電視台業者都有配合 1996 年兒童電視施行細則，且平均每週每家廣播電視台播出核心節目的時數是四小時，法規執行效果似有得到業者的配合與支持（Federal Communications Commission, 2001）。

但是，據研究顯示兒童傾向於收看非教育性節目甚於品質較好的節目，以美國的教育性節目為例，1999 年春季收視率最高的教育性節目是每週六上午播出的“Hang Time”，但其收視率僅有 2.8%（Federal Communications Commission, 2001），效果似乎不是很好。推測效果不佳的原因可能是因為美國的兒童電視節目規範過度侷限於知識性與教育性，忽略電視節目的娛樂性目的，因而未能引起兒童閱聽人的興趣（Freedman, 1997；轉引自 Fitzpatrick, 1999）。其次，或許是因為美國兒童電視節目規範的內容過於模糊，業者不易配合實行（Kiesewetter, 1997；轉引自 Fitzpatrick, 1999），換言之，過於簡化且概括性的立法使得業者在配合法規時，無法很清楚地判定哪些型態或具有何種特質的節目將會符合法規中所稱的「教育、知識性」（Fitzpatrick, 1999），依據 1999 年賓州大學（the University of Pennsylvania）安柏格公共政策中心（Annenberg Public Policy Center）所做的一份

---

<sup>5</sup> 見（<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/childtv.html>；<http://www.fcc.gov/parents/commercials.html>）

<sup>6</sup> 見（<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/childtv.html>；<http://www.fcc.gov/parents/commercials.html>）



報告指出，百分之二十的廣播電視台所播出之教育性節目的教育價值都很低，有的甚至於一點教育價值都沒有，而很多廣播電視台亦搞不清楚什麼樣的節目才可以稱得上是教育性節目（Pember, 2001）。

## 二、澳洲關於兒童電視節目之法律規範<sup>7</sup>

自電視問世以來，於商業電視台播出之兒童電視節目的品質在澳洲一直是一個受很大關注的議題<sup>8</sup>。目前於澳洲管理商業電視台所播放的兒童電視節目的主管單位

---

<sup>7</sup> 有關於澳洲的廣播電視服務的執照的發放約可以分為下列幾種型態，第一種為付費電視執照（subscription television broadcasting licences），此類執照的發放由 ACMA 依“1992 年廣播電視服務法”之規定辦理，其執照分為 A 類執照、B 類執照、C 類執照三種，取得 A 和 B 類執照各得播放四個節目頻道，該類執照的發放對象以商業目的為主的業者，發放方式以競標的方式為之，C 類執照得播放二個節目頻道，該類執照乃由通訊部長（Minister of Communication）發放予 ABC（Australian Broadcasting Corporation）的子公司（上網日期：2005 年 8 月 31 日，取材自 ACMA 網頁：

[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC\\_90046](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC_90046)）；

第二種為商業電視執照（Commercial radio broadcasting licences），依“1992 年廣播電視服務法”之規定，商業電視節目乃是（1）以一般大眾為播放對象且一般大眾得以一般的設備免費收看該節目，（2）以營利為目的或為營利事業之一部並以廣告為主要收益來源（上網日期：2005 年 8 月 31 日，取材自 ACMA 網頁：

[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC\\_90039](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC_90039)）；

第三種社區電視執照（community television broadcasting licences），該服務是社區為主要對象，不以營利為目的或為營利事業之一部份，且民眾可以使用一般的設備、免費地收看其所提供的節目（上網日期：2005 年 8 月 31 日，取材自 ACMA 網頁：

[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC\\_90042](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC_90042)）；

第四種為窄播執照（open narrowcasting licences），基於該服務所提供的節目具有特定訴求或為某種原因，該服務乃是以特定利益團體為服務對象並侷限於某特定區域及特定時段或為某一特定事件（上網日期：2005 年 8 月 31 日，取材自 ACMA 網頁：

[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC\\_90044](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC_90044)）。

各種電視服務皆受 1992 年廣播電視服務法之規範，但進一步之規範則依電視服務種類之不同而有所不同，由於比較研究之對象為澳洲政府對於商業電視台所播放之兒童電視節目的規範，故僅以澳洲政府對於商業電視播放之兒童電視節目的規範為主要研究範圍，包括 1992 年廣播電視服務法（Broadcasting Service Act 1992）、1999 年廣播電視服務（澳洲製節目的內容）標準（Broadcasting Services (Australian Content) Standard 1999）和以及兒童電視節目標準（Children's Television Standards）。

<sup>8</sup> 於 1979 年時，澳洲廣播電視委員會（Australian Broadcasting Tribunal）即針對澳洲商業電視台中所播放的兒童電視節目提出分級的要求，以確保商業電視台會播出一定時間的兒童電視節目，以及維持兒童節目的品質，但當時並未立法，而是以產業自律（Self

為澳洲通訊及媒體局 (Australian Communications and Media Authority, 以下簡稱 ACMA)<sup>9</sup>, 按 1992 年廣播電視服務法 (Broadcasting Service Act 1992) 第 122 條第 1 項規定 ACMA 必須以書面的方式訂立商業電視所播放的節目標準, 同條第 2 項規定必須設立標準的節目範圍包括 (1) 兒童電視節目和 (2) 有澳洲內容的電視節目。除了得對兒童電視節目進行事前審查外, 該法第 129 條規定 ACMA 不得定立任何規定, 要求於播放節目前, 必須取得 ACMA 或任何由 ACMA 指定之機構的認可, 意即 ACMA 不得對澳洲的電視節目進行事前審查, 但 ACMA 可以對兒童電視節目為事前審查。依此而訂立的法規主要為 1999 年廣播電視服務 (澳洲製節目內容) 標準 (Broadcasting Services (Australian Content) Standard 1999)<sup>10</sup>, 以及兒童電視節目標準 (Children's Television Standards, 以下稱 CTS)。在適用上, 如果 CTS 與 1999 年廣播電視服務 (澳洲製節目的內容) 標準有競合的情況時, 按兒童電視節目標準第 1 條之規定乃優先適用 CTS。

## (二) 1999 年廣播電視服務 (澳洲製節目內容) 標準

1999 年廣播電視服務 (澳洲製節目內容) 標準中關於兒童電視節目之規範, 主要見於該標準第 12 條至 15 條, 以下簡要說明其規定內容。

### 1. 兒童電視戲劇節目 (Australian Children's Drama) 的播出時間

澳洲製<sup>11</sup>的兒童戲劇節目依 1999 年廣播電視服務 (澳洲製節目內容) 標準第 6 條以及兒童電視節目標準第 11 條的規定, 乃是指 (一) 被 ACMA 認定為 C 級節目者, (二) 是一種故事性節目, 包括喜劇性短劇、卡通節目和改編的紀錄影片或節

---

Regulation) 的方式為之 (上網日期: 2005 年 8 月 31 日, 取材自 ACMA 網頁:

[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC\\_91816](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571:pc=PC_91816))。

<sup>9</sup> 自 2005 年 7 月後, 澳洲通訊傳播的立管機關為 ACMA, 取代原本的澳洲廣播電視局 (Australian Broadcasting Authority, 以下簡稱 ABA) 以及澳洲通訊局 (Australian Communications Authority, 以下簡稱 ACA), 負責管理電信、廣播以及網路 (上網日期: 2005 年 8 月 31 日, 取材自 ACMA 網頁:

[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:1914913171:pc=PC\\_6#Introduction](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:1914913171:pc=PC_6#Introduction))。但是法規並沒有類似英國一樣整併成一個法, 只是因為已整併為 ACMA, 所以法條中所稱的 ABA 或 ACA 為現在的 ACMA。

<sup>10</sup> 廣播電視服務 (澳洲製節目內容) 標準主要的目的是藉由提供社會大眾得以收看澳洲製的節目 (Australian Content), 以促進商業電視服務在發展和反映澳洲多元文化、特色等的角色 (Broadcasting Services (Australian Content) Standard 1999, §4)。

<sup>11</sup> 澳洲製節目 (Australian program) 指的是在澳洲人監製下所製作的節目及未有電視製作基

目等，（三）須符合 1999 年廣播電視服務（澳洲製節目的內容）標準中關於澳洲製節目的規定。其次，依 1999 年廣播電視服務（澳洲製節目內容）標準第 8 條之規定，電視台業者必須連續三年於 C 時段播放至少 96 小時的首播（first release）兒童電視戲劇節目，且每年必須於 C 時段播放至少 25 小時的首播兒童電視戲劇節目<sup>12</sup>，或是在製作完成後二年內取得且第一次於執照允許之區域內播出的電視影集（telemovie），又或是在製作完成後五年內取得並第一次於執照允許之區域內播出的故事片（feature film）。除此之外，按 1999 年廣播電視服務（澳洲製節目內容）標準第 13 條之規定，電視台業者必須每年於 C 時段重播至少八小時的澳洲兒童電視戲劇節目。

## 2. 澳洲製節目佔總播出之兒童電視節目的比例

依照 CTS 第 3 條之規定電視台每年必須播放至少 260 小時的 C 級節目和 130 小時的 P 級節目。依 1999 年廣播電視服務（澳洲製節目的內容）標準第 14 條之規定，播出的 C 級節目中首播澳洲製節目所佔的比例至少須佔 50%，又依 1999 年廣播電視服務（澳洲製節目的內容）標準第 15 條之規定，播出的 P 級節目必須全部是澳洲製節目。

### （二）兒童電視節目標準

依據 1992 年廣播電視服務法第 122 條之授權，ACMA 有權訂立管理電視兒童節目之法規，且有權監督無線商業電視台是否有確實實踐、遵守其所制定的 CTS<sup>13</sup>。CTS 的制定雖然旨在規範兒童電視節目，但 ACMA 於制定該標準時，會考

---

金的財務贊助（Broadcasting Services (Australian Content) Standard 1999, §7）。

<sup>12</sup> 播節目（first release programs）指在製作完成後二年取得且第一次在執照允許之區域內播出的節目（除電視影集外）（Broadcasting Services (Australian Content) Standard 1999, §12）。

<sup>13</sup> CTS 首於 1984 年被澳洲廣播電視委員會提出，且每二年會對 CTS 進行檢討，於 1987 年時對 CTS 進行了第一次的檢討，修正版的 CTS 於 1989 年時被提出並於 1990 年 1 月生效，最近一次修訂則是在 2002 年間完成；CTS 架構主要承襲自 1979 年時澳洲廣播電視委員會為確保商業電台會播出一定時間的兒童電視節目以及使兒童節目維持一定的品質所提出的兒童電視分級要求；1984 年的 CTS 設立了兒童電視節目分級的準則，包括澳洲製的兒童電視節目每年須佔兒童電視總比例的百分之五十，限制節目的重播、限制廣告於兒童電視節目播放時間的播放、要求每年須播放一定數量（12 小時）的新的澳洲兒童文學節目且要求每週必須至少播放 30 分鐘的學齡前兒童電視節目；1989 年修正的 CTS 將兒童的範圍擴增至較年長的兒童，意即包括了就讀於小學的兒童，此外亦確立要求每

量（一）因符合兒童特定的閱聽需求，所能夠達成的公共利益，（二）商業電視台以廣告為主要收入的需求，以及（三）兒童閱聽人缺乏賺取財富的能力或是購買力之問題等三項因素，並會試圖取得三者的均衡<sup>14</sup>。

CTS 主要是規範於商業電視台播放的兒童電視節目，所指的兒童包括學齡前兒童和小學生，而全國電視台 ABC、SBS 和付費電視則適用其他種類的規章。以下簡要介紹 CTS 之規範內容：

### 1. 適用範疇

按 CTS 第 1 條之規定，CTS 主要適用於所有在 C 時段（C band）<sup>15</sup> 播出的 P 級節目（P programs）和 C 級節目（C programs），以及節目播放前的第一個節目休息時段（break）、播放期間的節目休息時段和播放後的第一個節目休息時段。

### 2. 兒童電視節目之定義及種類

按 CTS 第 1 條至第 2 條之規定，兒童節目則是指（一）專為兒童或一群兒童所製作的節目，（二）具有娛樂性質，（三）使用足夠的資源確保廣播節目的腳本、編排、拍攝等產製要素的高品質，（四）能夠增進兒童的理解和經驗，以及適合澳洲兒童的節目，其可分為二類，第一種為 P 級節目，為以學齡前兒童為收視目標對象的節目，第二種為 C 級節目，為以 14 歲以下的兒童為收視目標對象（學齡前兒童除外）的節目，至於節目的分類則由 ACMA 為之。

### 3. 兒童電視節目播出時數

依 CTS 第 3 條之規定，電視台每年必須播放出至少 390 小時的兒童節目，其中須播出至少 130 小時的 P 級節目和 260 小時的 C 級節目。其次，CTS 亦設有兒童電視節目須於特定時段播出的時數限制，電視台須於每週一至週五上午 7 點至 8 點或下午 4 點至晚上 8 點半間，播放至少連續 30 分鐘以上的 C 級節目，且此一時段之總播放時數每年須達 130 小時以上。第三，須於 C 時段內的任何時間播放至少連續 30 分鐘以上的 C 級節目，該播放時數每年須達 130 小時以上，於每週一至週

---

年須播放之新的澳洲兒童節目的時數為 16 小時，且針對學齡兒童的兒童電視節目必須事前分級。（上網日期：2005 年 8 月 31 日，取材自 ACMA 網頁：

[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571;pc=PC\\_91816](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571;pc=PC_91816)）。

<sup>14</sup> 見（[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571;pc=PC\\_91816](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.2490560:STANDARD:413131571;pc=PC_91816)）

<sup>15</sup> C 時段是指每週一至週五上午 7 點至 8 點、每週一至週五下午 4 點至晚上 8 點半，以及週六、週日和學校放假日上午 7 點至晚上 8 點半的時段（Children's Television Standard §1）

五的上午 7 點至下午 4 點半間，播放至少連續 30 分鐘以上的 P 級節目。最後，尚須符合 1999 年廣播電視服務（澳洲製節目的內容）標準第 12 條至 13 條中關於兒童電視戲劇節目（Australian Children's Drama）播出之規定。

#### 4. 兒童電視節目產製之規定

依 CTS 第 3 條之規定，C 級節目和 P 級節目的播出必須符合 1999 年廣播電視服務（澳洲製節目的內容）標準的規定，首播澳洲製節目須佔總 C 級節目每年播出時數的百分之五十，而每年播出的 P 級節目須全部是澳洲製節目。

#### 5. 兒童電視節目的播出次數

依 CTS 第 3 條之規定，C 級節目和 P 級節目於五年內重播的次數不得超過三次，但關於澳洲製兒童戲劇節目則無重播次數的限制。

#### 6. 兒童電視節目內容之限制

依 CTS 第 9 條之規定，在 P 級節目中不得提供任摸彩或抽獎活動。有提供任摸彩或抽獎活動的 C 級節目，該節目主持人不得推薦或為作為獎品之產品或服務背書，也不可以鼓勵兒童購買該產品或服務，且在節目中亦不得提到獎品的價值或價格。另外，對於獎品的描述僅限於對獎品本質的闡釋。

#### 7. 關於廣告播放之規範

依 CTS 第 13 條之規定，在 P 級節目播出的時段不得播放任何廣告，於 C 級節目播出的時段則得播放廣告。但是，依 CTS 第 19 條之規定，廣告必須正確地呈現廣告商品或服務，且廣告訊息不得含糊不清，若有提及產品或服務的價格，則必須以能讓兒童瞭解的方式呈現。其次，依 CTS 第 15 條之規定，於 C 級節目播出時段所播放的廣告與贊助聲明，必須具有清楚之區隔，使兒童可以瞭解其間的不同。雖然於 C 級節目播出時段雖得播放廣告，但依 CTS 第 14 條之規定，廣告時間每 30 分鐘的節目不得超過 5 分鐘，而於澳洲製兒童戲劇節目播出時段得播放廣告的時間，則為每小時不得超過 13 分鐘。除此之外，同一廣告於 C 級節目播出時段播放時，依 CTS 第 16 條之規定，每 30 分鐘內得重播的次數不得超過 2 次。

### （三）執行效果

依據 ACMA、澳洲兒童電視基金會（Australian Children's Television Foundation）和澳洲影片財務公司（Australian Film Finance Corporation）針對 1979 年至 1999 年間的兒童電視節目共同進行的研究報告顯示，就整體來說，法規能有

效促進兒童電視節目的產製及其品質（Australian Broadcasting Authority & Australian Children's Television Foundation, Australian Film Finance Corporation, 2000）。澳洲兒童戲劇節目共獲 38 個國際獎章，97 個國內獎章。然而，自 1997 年以後榮獲國際獎章的數量開始下降（Australian Broadcasting Authority & Australian Children's Television Foundation, Australian Film Finance Corporation, 2000）。自 1993 年至 1998 年間，C 級節目的收視率一直在變動，C 級節目最高收視率曾達 21%（5-12 歲的閱聽人），最低則為 1%，而澳洲兒童戲劇節平均而言其節目收視率高於 C 級節目（Australian Broadcasting Authority & Australian Children's Television Foundation, Australian Film Finance Corporation, 2000）。

### 三、比較分析

就美國和澳洲在兒童電視節目（包括於兒童節目播放時段所播出的廣告）的規範經驗來看，可以發現：

#### （一）二國法制不僅設法降低媒體對於兒童身心發展所造成的傷害，亦強調電視媒體於兒童學習過程中所扮演的正向功能

電視節目對於兒童身心發展所產生的效果為正面或是負面，端視電視節目內容而定。從美國和澳洲的兒童電視法規來看，二國法制不單純尋求降低電視節目對兒童身心發展可能造成的傷害，更是以電視媒體對兒童具有學習上的正面效果為基本前提，要求電視業者必須提供符合兒童身心發展之知識性、教育性及娛樂性節目，且認為課予電視業者提供兒童電視節目的義務是具有公共利益的。就美國的 1999 年兒童電視法案來說，電視台必須提供具有教育性和知識性之節目，而澳洲廣播電視法及其相關子法則要求電視台必須提供符合 C 級和 P 級兒童電視節目以及澳洲兒童戲劇節目之要件的兒童電視節目。

#### （二）兒童電視節目的提供有賴於政府的介入

由二國有關兒童電視節目規範的發展歷程來看，可以發現兒童電視節目的提供有賴於政府的介入，不能完全倚賴市場機能的運作。大致上來說，政府介入的理由主要為業者因兒童電視節目之利潤不高，缺乏意願提供專門的兒童電視節目。

美國是一個強調市場自由經濟的國家，著重市場自律機制的調節，對於言論市場的管制是一種由下而上的管理模式，政府不輕易介入言論市場，除非市場機制未能正常運作。美國早期並未以強制性的法律要求業者必須提供適合兒童觀賞的電視

節目，而是以業者自律的方式為之，但效果並不彰，而後才有國會通過立法，課予業者必須提供兒童電視節目的義務（見本文註2之說明）。澳洲於 1979 年時，亦以產業自律的方法要求業者必須提供符合兒童身心發展之電視節目，但是 1980 年代即透過立法的方式要求業者必須提供適合兒童身心發展之電視節目（見本文註8之說明）。

### （三）對於兒童電視節目之規範，亦包括相關的廣告播放規範在內

對於兒童電視節目之規範，二國法制對兒童節目播放時段所播出的廣告，皆有播出時間和內容上的限制，且澳洲甚至有禁止播放廣告之規定。然而，對於兒童節目播放時段所播出之廣告有所限制，係主要考量兒童缺乏理性的判斷能力以及購買力之原故。

### （四）對於兒童電視節目的播放有時數、時段以及節目長度的限制

對於兒童電視節目之規範，二國法制皆有播放時數、時段以及節目長度的限制。美國 1996 年兒童電視法施行細則規定每週至少須播放三小時的核心節目，播出時段在上午七點至晚上十點間，且節目長度至少 30 分鐘以上。澳洲 CTS 規定電視台每年必須播放出至少 390 小時的兒童節目，C 級節目的播出時段為每週一至週五上午 7 點至 8 點或下午 4 點至晚上 8 點半，P 級節目則為每週一上午 7 點至下午 4 點半，二者的節目長度皆必須至少達 30 分鐘以上。

### （五）雖有兒童電視節目之規範，但是並未忽略父母親之參與，仍有提供節目資訊予父母親之作法。

美國和澳洲皆有針對兒童電視節目進行立法，但是並未忽略父母親的參與，仍有提供關於兒童電視節目之資訊予父母親，使其得選擇適合其子女觀看的節目。澳洲 ACMA 於網站中告知父母親得於地方報紙查詢 P 級及 C 級節目何時會播出<sup>16</sup>；美國 FCC 要求電視台必須事先將預定播出的核心節目之資訊提供予父母親或閱聽人，使其得透過網路查詢哪些節目是核心節目<sup>17</sup>。

雖然，美國與澳洲對於兒童電視節目皆有所規範。但是，二者的規範方式並不完全相同，例如澳洲兒童電視節目有本國製節目比例之規範，而美國並沒有此類之規定。大致上來說，美國與澳洲對於兒童電視節目的規範，有下列幾點差異：

---

<sup>16</sup> 見 (<http://www.aba.gov.au/tv/overview/FAQs/childrenTV.shtml#shown>)

<sup>17</sup> 見 (<http://svartifoss2.fcc.gov/prod/kidvid/prod/q5usmap.htm>)

### （一）對於兒童電視節目的定義不完全相同

對於兒童電視節目之定義，美國法制僅概括性地要求電視台業者必須提供以滿足 16 歲以下兒童之教育性和知識性需求為目的的教育、知識性節目，將兒童電視節目之定義侷限於（1）專為兒童製作的節目，以及（2）需具有教育性和知識性的內容。

相反地，澳洲兒童電視節目標準以及 1999 年廣播電視服務（澳洲製節目內容）標準對於兒童電視節目則有較為清楚之定義和規範，除了強調兒童電視節目必需是（1）專為兒童製作的節目，（2）以及能增長兒童的智能外，尚認為兒童電視節目必須是具有高品質及娛樂效果，且適合澳洲兒童收視者，規範上較美國法規來的嚴謹。除此之外，澳洲法制對於兒童電視節目的分類較為細緻，將其區分為適合學齡前兒童和 14 歲以下之兒童二種，不可否認地，此種作法原則上較能夠顧及不同年齡及學習區塊之兒童的身心發展以及學習上的需求。

最後，美國法制對兒童電視節目之定義可能因過份侷限於節目須具有教育、知識性的特點，而忽略到缺乏娛樂性的電視節目其實是不易引起兒童之閱聽。相反地，澳洲法規雖要求兒童電視應要能夠增進兒童的理解和經驗，但是並未將節目完全侷限於知識和教育性節目，仍認為兒童節目須具有娛樂性質，而這可能是為什麼澳洲的兒童電視節目仍有不錯的收視率的原因。

### （二）有關兒童電視節目的判定，美國採取由業者自行標示之方式，澳洲則由 ACMA 為事前審查及分類。

美國是一個相當重視言論自由的國家，對於言論市場的管制著重於資訊的揭露，例如有關於商品置入的規範，要求業者必須揭露節目有受到那些廣告主的贊助（47 U.S.C. §317），而對於兒童電視節目的規範，其亦強調資訊的揭露。依據 FCC 所訂立的施行細則，乃是由業者自行標示其節目是否為知識性及教育性兒童節目（意即核心節目），此種作法與 ACMA 的事前審查和分類方式並不相同。由業者標示那些節目是核心節目的作法最主要的目的在於資訊揭露，一方面可以讓父母親知道那些節目是具有知識和教育價值的兒童節目，一方面可以作為一種品質管制的機制，促使業者必須提供內容與標示一致的節目，而節目品質的監督者則為閱聽人（Kunkel, 1998）。

然而，澳洲採取和美國不同的作法，乃由 ACMA 為事前審查及分類。澳洲廣播電視服務法禁止 ACMA 對節目內容進行事前審查，唯獨兒童電視節目例外。依



此，ACMA 得對於兒童電視節目進行事前審查，決定業者所提供兒童電視節目為 P 級或 C 級節目，意即業者於播放兒童電視節目前，必須先向 ACMA 提出申請，由 ACMA 決定該節目之分類為 P 級節目或 C 級節目<sup>18</sup>。因此，澳洲的電視媒體業者較不易發生什麼樣的節目方算是兒童節目之困惑，也不會有出現僅以重新標示節目為兒童電視節目之方式，但節目內容並不是針對兒童設計之情況<sup>19</sup>。雖然，此種做法致使澳洲在執法上的效果較好，但言論為事前審查乃是對於言論自由的一種極大干預，在相當重視言論自由之美國，類似澳洲此種作法能否通過違憲審查，乃是有待商榷的。

### （三）美國法制尚重視業者以其它非直接播送兒童電視節目的方式來實行兒童電視法規的努力，澳洲則無。

按美國 1990 年兒童電視法之規定，FCC 於業者換照時，應考量業者對於兒童電視法的配合情況。不可否認地，如果業者有依法播出一定時數的兒童電視節目者，其換照申請的處理將較快（參見本文註3之說明）。但是，未有依法播出一定時數者，其換照者亦不會遭到立即的否決而不予通過。相反地，業者將有機會向 FCC 進行陳述，證明其有採取其它非播送兒童電視節目的方式來實行兒童電視法規，例如是否有出資贊助其他業者製作兒童電視節目者或是提升兒童電視節目的品質，如果業者可以證明其確實有透過其它非播送兒童電視節目的方式來實行兒童電視法時，則其換照申請亦不會受到拒絕（Federal Communications Commission, 1996）。

美國此種法規設計有一個好處，即可以考量到有線電視台的經營現況，美國兒童電視法的適用範圍包括有線電視台，如果有線電視台業者都必須播出一定時數的兒童節目將有可能會嚴重影響到有線電視台的經營模式，亦有可能會影響其競爭力，因為有些有線電視頻道的設計是以播放某一特定類型的電視節目為主，例如電影、音樂等，所以並不是每一個有線電視頻道都適合播出兒童電視節目的<sup>20</sup>。

相對於美國，澳洲並無此種制度的設計，究其原因可能是因為有關於 CTS 的適用僅及於（1）以一般大眾為播放對象且一般大眾得以一般的設備免費收看該節

---

<sup>18</sup> 見（[http://www.aba.gov.au/tv/content/requirements/children/assessing\\_children.shtml](http://www.aba.gov.au/tv/content/requirements/children/assessing_children.shtml)）

<sup>19</sup> 早期美國實施兒童電視法時，由於 FCC 太過於尊重產業之發展，致使施行細則之內容較概括、用語較為模糊，故發生業者僅重新標示其節目為兒童電視節目，但並未產製真正適合兒童觀賞之節目的情況（Kunkel, 1998）。

<sup>20</sup> 美國有線電視及衛星電視頻道有專門以提供特定型態節目者（Wiley & Secrest, 2005）。

目，且（2）該電視台以廣告為主要收益來源的商業電視服務，至於類似於美國此種必須付費的有線電視服務，則適用另一套電視節目規範（參見本文註之7說明），故並無必要和美國法制一樣做相同的考量。

#### （四）雖然對於兒童電視節目的播放皆有時段的限制，但澳洲兒童電視節目之播放時段較符合多數兒童可以觀看的时间

美國及澳洲法制對於兒童電視節目的播放皆有時段的限制，但是美國兒童電視節目的播放時段含蓋範圍較廣，為上午 7 點至晚上 10 點間，容易造成業者將獲利能力較低的兒童電視節目，置於非熱門的收視時間，甚至於是設置於多數兒童無法觀看的時間，例如兒童正處於學校的時段。相反地，澳洲 CTS 規定的兒童電視節目播放時段含蓋範圍雖較窄，C 級節目的播出時段為每週一至週五上午 7 點至 8 點或下午 4 點至晚上 8 點半，P 級節目則為每週一上午 7 點至下午 4 點半，較易使業者將節目置於多數兒童可以收看的時段。一般來說，C 級通常在下午 4 點至 4 點半間播出，而 P 級節目則是在上午 8 點半至 9 點半間播出，且會因為假日和兒童的假期進行調整<sup>21</sup>。

#### （五）美國設有補貼制度

有別於澳洲完全課予電視台業者義務必須提供符合兒童身心發展、得增進兒童智能的電視節目，美國法制尚有鼓勵兒童電視節目產製的設計，主要是成立國家兒童教育電視基金會，對於製作教育性兒童節目者給予補貼。但不可否認地，相較於直接立法要求業者提供教育及知識性節目，透過補貼的方式誘使業者產製適合兒童觀賞的電視節目，對於業者之言論自由的干預程度確實較小<sup>22</sup>。

## 伍、我國目前關於兒童電視節目之規範、討論與建議

### 一、我國目前關於兒童電視節目之規範

#### （一）我國目前關於兒童電視節目之規範

我國目前並無如同美國或澳洲一樣，對於兒童電視節目訂有特別法或行政規則

---

<sup>21</sup> 見 (<http://www.aba.gov.au/tv/overview/FAQs/childrenTV.shtml#shown>)

<sup>22</sup> 但是補貼製作兒童電視節目業者的行為是否會構成一種內容或觀點歧視（viewpoint discrimination），則是另一個有待討論的問題。

以予規範，相關的廣播電視法規亦無特別針對兒童電視節目進行定義與規範，僅對於電視節目內容有一概括性的規範，要求電視台業者所播送的電視不得有妨害或傷害兒童、少年身心健康之情形（有線電視法§40；衛星廣播電視法§17；廣播電視法§21）。但是，目前的廣播電視法規乃有要求新聞局應將電視節目予以分級（有線電視法§41；衛星廣播電視法§18；廣播電視法§26）。對於某些不適合兒童觀賞的特定等級節目，要求業者僅得於某些特定時段播出。以下僅就此分級制度做一簡要之說明。

### 1. 電視節目分級方式

依電視節目分級處理辦法第 3 條之規定，節目分為四級，分別是限制級、輔導級、保護級以及普遍級。限制級，指未滿十八歲者不宜觀賞且須鎖碼播送之節目，意即閱聽人必須經過特殊的解碼程序，才能夠收看該電視節目；輔導級，指未滿十二歲之兒童不宜收看，十二歲以上未滿十八歲之少年需有父母或師長時才能收看的電視節目；保護級，指未滿六歲之兒童不宜收看，六歲以上未滿十二歲之兒童需父母、師長或成年親友陪伴收看的節目；普遍級，指一般觀眾皆可收看的節目。

### 2. 節目播送時段

依電視節目分級處理辦法第 3 條規定，節目除依該辦法應予依分級外，亦應依該辦法所規定的時段播出節目，例如依規定，無線電視台於晚間 11 點以後至凌晨 6 點間，方得播放輔導級電視節目，於下午 4 點至晚上九點間，只得播放普遍級。

### 3. 電視節目標示

依電視節目分級處理辦法第 11 條規定，電視節目分級標識應於每段節目開始播送時，以疊印或插播卡方式，至少標示十秒鐘，其大小應與螢幕上電視事業之識別標識相當；未插播廣告之電視節目，應於節目開始播送時及每隔十分鐘標示分級標識一次，每次至少十秒鐘。其次，該辦法第 12 條規定，電視節目跨越不同分級時段播送時，不得變更級別，但其前後時段為不同單元，內容亦不連續時，得變更級別，但應以字幕或影像插播，且以口頭說明告知觀眾。第三，該法第 13 條規定，新聞報導節目得不標示級別，但其畫面應符合普遍級之規定，且第 14 條規定，如果電視事業之頻道所播送之節目均屬普遍級時，得向行政院新聞局申請免標示級別，經專案核准後，該電視頻道應適時揭示其所播出之節目均為普遍級。除此之外，電視節目分級處理辦法第 15 條亦規定電視事業須於頻道總表或提供平面媒體刊載之節目表上註明其所播出之節目的級別。

未遵循上列所稱的電視節目分級處理辦法，依母法規定，主管機關得予以警告。然而，值得一提的是按兒童及少年福利法第 30 條第 12 款之規定，任何人皆不得「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 條第 2 項之規定，主管機關得對其處以罰鍰（金額為新台幣 10 萬元以上，50 萬以下），且可以勒令停業（時間為一個月以上一年以下）。因此，電視業者如未遵循電視節目分級處理辦法，將節目予以分級，將有觸犯兒童及少年福利法之虞，輕則被課予罰鍰，重則被勒令停業。

## （二）與美國及澳洲兒童電視節目規範之比較分析

將我國與美國和澳洲兒童電視節目規範相互比較分析，可以發現：

### 1. 我國並無與美國和澳洲一樣對兒童電視節目有專法或特定的規範

我國相關的廣播電視法規雖有兒童電視節目之規範，但其並不算是真正的兒童電視節目規範，除了形式上無屬於規範兒童電視節目的專法外，從實質上而論，乃是針對節目及廣告所為的一般性、廣泛性規範，而非真正地針對「兒童電視節目」進行規範。

相較之下，美國與澳洲法制皆對於兒童電視節目有所規範，美國定有 1990 年兒童電視法以及依此所訂立的施行細則；澳洲之 1992 年廣播電視服務法內有要求 ACMA 必須訂立切合於兒童觀賞的兒童電視節目標準，以及依此而訂立的兒童電視節目標準。

### 2. 我國目前之規範僅能達到減少電視節目對兒童身心發展之負面影響的消極目的，未能促成電視媒體於兒童學習過程之正面效果的積極目的

媒體在兒童社會化的過程具有正向和負面功能，完全視其節目內容而定。我國目前雖有電視節目分級處理辦法之適用，但並不表示所播出的節目就因此有益於兒童心智之發展以及節目品質良好。但是，可以確定的是該分級辦法乃有助於降低電視節目對兒童身心發展之負面影響，這可以從該分級辦法將節目內容進行分類，並要求不適合於兒童觀賞的電視節目不得於一般時段播出看出。

因此，如果要促成電視媒體於兒童學習過程之正面效果的積極目的，專門為兒童閱聽人設計之節目仍有必要存在，僅倚賴我國目前電視節目分級制度的設計並無法完全確保電視媒體將於兒童學習過程扮演著正面的社會化功能。

除此之外，我國目前亦無設置國家兒童教育電視基金會，對於製作教育性兒童

節目者給予補貼。

## 二、對於我國目前關於兒童電視節目討論

以下本文將回歸到本文最初所提到的問題，即面對當下的電視節目環境，在具有管制規範的必要性和正當性的前提下，政府該如何介入管制規範兒童電視節目，除了降低電視節目對於兒童可能造成的負面影響外，是否有必要要求電視台業者提供有助於兒童身心發展、適於兒童觀看的兒童電視節目？意即是否有必要針對兒童電視節目訂立專法？如果欲針對兒童電視節目設立專法，其規範內容該採取何種方式？採取澳洲的作法，亦或採取美國的作法？或是其他方法？

### （一）我國有必要制訂專法管制兒童電視節目

從前的討論本文發現我國對於兒童電視節目之規範相當的零散，散見於廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法以及依此所訂立的子法中，但此並不算是真正的兒童電視節目規範，除了形式上無屬於規範兒童電視節目的專法外，就實質上來說，其乃是針對節目及廣告所為的一般性、廣泛性規範，而非真正針對兒童閱聽人所收看之節目和廣告進行規範。但是，不可否認地，我國目前的電視節目分級制度可以減少電視節目對於兒童身心發展的負面影響。然而，是否有必要如同美國和澳洲一樣，設立專法要求電視台業者提供有助於兒童身心發展、適於兒童觀看的兒童電視節目，以達到電視作為教育功能的積極目的？

針對兒童電視節目訂立特別法，雖然可以解決目前法規並無關於兒童電視節目之規範的問題，即可以解決我國目前並無真正針對兒童閱聽人所收看之節目和廣告進行規範的問題。因此，訂立特別法將可以就兒童電視節目本身進行定義與規範，例如何謂兒童電視節目及其認定方式、電視台的配合義務、兒童電視節目播放之時段規定及廣告規定等。其次，政府要求電視台業者播出符合兒童身心健康之電視節目，乃是一種對業者課予義務或是限制其言論自由的行為，應符合法律保留原則。然而，在政府對電視台業者進行規範要求其播出符合兒童身心健康之電視節目並無母法可依據時，或可依據之母法過於零散且不完備的情況下，訂立專法的方式是較能夠徹底解決問題的。然而，是否要針對兒童電視節目訂立特別法的真正問題卻不在此，而是在於當法規沒有課予業者義務的情況下，能否由業者自發性地提供有助於兒童身心發展、適於兒童觀看的兒童電視節目？

觀察美國和澳洲的立法經驗，其針對兒童電視節目訂立專法之原因，係主要因為透過產業自律的運作，呼籲業者必須提供符合兒童身心發展之電視節目的作法並

不是很成功，因兒童電視節目的利潤不高，致使業者提供以兒童為目標閱聽人的電視節目的意願並不高。然而，隨著電視節目市場的變化，兒童電視節目在早期或許不是個有利潤的市場，但是在當下是否仍為沒有利潤的市場乃是有待商榷的。在美國實行多年的兒童電視法後，即有討論是否要將兒童電視節目的產製與播出回歸市場機制，美國知名的有線電視網 *Necklodeon* 認為以兒童為主要目標閱聽人的節目乃是具有利潤空間的 (Oldenburg, 1996; 轉引自 Fitzpatrick, 1999)，播出以教育 9 歲兒童有關科學知識為主的神奇學校公車 (The Magic School Bus) 的福斯 (Fox) 電視網表示，從事兒童節目的製播乃是發現成功的教育性兒童節目的收視率和利潤並不會比卡通差 (李秀美, 2002; Federal Communications Commission, 2001)。

即便隨著電視節目市場的變化，兒童電視節目未必不是個有利潤的市場。但是本文仍認為宜針對兒童電視節目訂立特別法，主要是因為我國目前電視節目頻道，雖有提供以兒童為主要目標閱聽人的電視節目，但主要以娛樂性、劇情性 / 故事性的卡通節目為主，極少有以教育、知識性為主的電視節目。

有線電視頻道有專門以兒童閱聽人為主的頻道，例如東森幼幼台、卡通頻道、迪士尼頻道以及 ANIMAX 頻道，除了東森幼幼台有自製的真人節目外，多數為卡通節目或是自國外採購的真人節目。一般的有線電視頻道也有安排以兒童閱聽人為主的電視節目，例如衛視中文台於週一至週五下午 4 點至 7 點間播出節目長度為 30 分鐘的卡通節目，如「新七龍珠」、「航海王」等，MUCH-TV 於週一至週五下午 6 點至 7 點播出卡通「家有賤狗」以及「妙廚老爹」，中天綜合台於晚間 6 點播出卡通節目「櫻桃小丸子」。除了卡通節目外，有線電視頻道所提供的電視節目雖有以教育性、知識性或寓教於樂為目的的真人電視節目，例如中天娛樂台於每週一至週五晚上 7 點至 8 點播出「無敵遊戲王」，該節目主要為益智猜題遊戲，由國小五、六年級的學生現場參與遊戲，連續獲勝十次者有獎金可得<sup>23</sup> (林瑞婉, 2004)。但是實質而論，並不多見。

四家無線商業電視台<sup>24</sup>亦有安排以兒童為主要目標閱聽人的電視節目，播放時段多為下午 4 點半至 7 點間，例如華視於週一至週五 5 點半至 7 點間播放卡通「爆走兄弟」、「棋靈王」及「哆啦 A 夢」，台視於週一至週五 6 點至 7 點間播出卡通

---

<sup>23</sup> 見 ([http://app.atmovies.com.tw/tv/attv.cfm?action=Tdata&film\\_id=TVCH34050656&channel\\_id=CH34](http://app.atmovies.com.tw/tv/attv.cfm?action=Tdata&film_id=TVCH34050656&channel_id=CH34))

<sup>24</sup> 目前無線電視台共有五台，但本文在討論上未納入公共電視，因為公共電視與一般商業電視台之經營目的並不相同，亦有特別法「公共電視法」得以適用，故在討論上並未將其納入之。

「銀河鐵道物語」及「航海王」，中視於週一至週二 4 點半至 5 點半間播出卡通「七龍珠」及「網球王子」，民視於每週一至週五下午 5 點至 5 點半間播出卡通節目「嚕嚕米」以及「夢奇奇」。至於所謂的教育性、知識性或寓教於樂的真人兒童電視節目雖有，例如無線商業電視台—中視，於週一至週五會固定播出「大小同心 ABC」，該節目為英語教學節目，以親子共同收視該節目為主要目標，因此內容著重親子之間的實用生活會話，唯該節目長度僅三分鐘（播出時段為下午 5 點 57 分至 6 點）（林瑞婉，2004）。但是，實質而論，和有線電視節目生態一樣，並不多見。

總結來說，我國目前的無線商業電視頻道以及有線電視並不是沒有以兒童為主要目標閱聽人的電視節目。但是，我國目前電視節目頻道所提供以兒童為主要目標閱聽人的電視節目，以娛樂性、劇情性 / 故事性的卡通節目為主，較少有以教育、知識性為主的電視節目。因此，我國目前的兒童電視節目主要作為兒童休閒、娛樂的管道，至於在提供兒童學習或是增進兒童理解與智能方面，其功能性較低。其次，我國目前電視節目頻道提供以兒童為主要目標閱聽人之電視節目，主要以娛樂性、劇情性 / 故事性的卡通節目為主。推其原因，可能是比起一般的以真人為主的教育、知識性為主的電視節目，故事性的卡通節目較易吸引兒童的收視，相形之下，卡通節目可能創造較多的廣告收益。第三，卡通節目多為國外產製，少有本國自製節目，可能是因為外國卡通節目在全球行銷策略的運作下，造成其單位成本較本國自製卡通節目來得低<sup>25</sup>，致使電視台業者多採購國外製的卡通節目<sup>26</sup>。最後，也由於國外卡通節目在全球行銷策略的運作下，造成其單位成本較低，甚至有可能低於國內自行製作的真人節目，而業者在成本以及廣告收益的考量下，因而選擇了播放國外卡通。

## （二）兒童電視節目法規範之方向及內容

我國目前的無線商業電視頻道以及有線電視雖有以兒童為主要目標閱聽人的電

---

<sup>25</sup> 實質而論，台灣並不是沒有產製卡通的能力，因為台灣有很多動畫公司是美國和日本許多動畫公司的代工廠。但是，台灣動畫產業未能發展自己的卡通節目主要是因為文化差異、缺乏行銷通路、投資意願低、原創能力不足等（李誠偉，2003）。

<sup>26</sup> 雖然，電視事業採購國外卡通可以節省成本，但是長期來說，可能會造成台灣兒童被文化殖民，其次則是以本國文化為內容的卡通節目可能無法發展。然而，此涉及我國本國製節目的政策，值得深入討論。惟本文主要討論兒童電視節目規範之問題，故本文在此對此問題不做深入性的探討。

視節目，但以娛樂性、劇情性 / 故事性的卡通節目為主，極少有以教育、知識性為主的電視節目，故本文建議宜針對兒童電視節目訂立特別法。然而，其規範內容該如何為之？在參考美國、澳洲對於兒童電視法的定義以及我國的節目生態後，提出以下的建議與看法，其中有些想法可能未必完全成熟，需要更進一步的討論與分析，但希望可以達到拋磚引玉的目的，引起大家對於兒童電視節目的重視與討論。

首先，就兒童電視節目的定義而言，可以考量將其定義為（一）專門為兒童製作或是以兒童為目標閱聽人的電視節目，所稱的兒童則是指未滿 12 歲之人<sup>27</sup>，（二）具有娛樂性質之節目，（三）能增進兒童知識與理解之節目，以及（四）節目長度至少 30 分鐘以上且品質良好的電視節目。另外，宜仿效澳洲將兒童電視節目分為學齡前以及非學齡前兒童觀賞的兒童電視節目，因為二者的心智成熟度仍有所不同，將其分成二類較可以符合各自的學習需求和身心發展情境。但是，考量業者之言論自由，在分類上不宜由主管機關為事前審查及分類，宜採取和美國相仿之制度，由業者自行標示那些節目是適合學齡前或是非學齡前兒童觀賞的兒童電視節目，提供父母親申訴的機制，告知主管機關哪些電視節目雖標示為兒童電視節目，由主管機關為事後的懲罰，以避免業者只是將電視節目重新標示。

其次，就播出時段而言，本文認為宜將兒童電視節目時段置於下午 4 點 30 分至 7 點間，由業者自行選擇於該時段間播出至少 30 分鐘的兒童節目，選擇此時段一方面是考量該時段須是兒童最有可能收視的時段，以及避免電視台將兒童電視節目置於冷門、非兒童能收視之時段的緣故。另一方面則是因為此時段為多數業者播放以兒童為目標閱聽人之卡通節目的時段，如果選擇此時段，業者於節目時段表的安排上並不需要做很大的變動。

第三，是否可於兒童電視節目的播放期間或前後播放廣告，參考美國及澳洲目前的規範，發現仍可播放廣告，係考量商業電視台乃以廣告為主要收入之緣故，唯可以播放之廣告內容有所限制，例如不得在兒童節目內出現人物形象推銷產品。我國商業無線電視台乃以廣告為主要收入，有線電視亦多以廣告為主要收入。在兼顧兒童的身心發展以及電台的營運收入的情況下，建議仍可於兒童電視節目的播放期間或前後播放廣告，唯廣告的播放時間及內容必須有所限制，不得有害兒童身心之發展，例如煙、酒廣告不得於兒童電視節目播放期間播出，又或不得有引誘兒童進行消費的情況。

---

<sup>27</sup> 兒童及少年福利法第 2 條稱兒童為未滿十二歲之人。



第四，則是兒童電視節目規定的適用是否要全面適用於無線電視台和有線電視台？我國商業電視的生態包含了無線電視台和有線電視台，由於我國地小人稠，有線電視台的涵蓋率相當地廣泛，達百分八十五以上<sup>28</sup>，與無線電視台相抗衡。在規範上，無線電視台與有線電視台應受相同的內容管制，因為二者所提供的服務是相同的。但是，二者的頻道生態卻完全不同。現有四家無線電視台的服務型態，乃是一種以提供多元化節目型態為主的綜合頻道，而有線電視台的服務型態則不完全限於綜合頻道，尚包括了以提供特定節目類型為主的頻道，例如電影台、旅遊頻道、戲劇台等。如果全面地要求所有的無線電視台和有線電視台都必須在特定時段播出兒童電視節目，那麼將會對於很多業者造成困擾，且會造成兒童節目過多的情況。於此種情況之下，可採取的方式有二種，一種是仿效澳洲的作法，對於商業無線電視台以及有線電視台分設二套不同的兒童電視規範，另一種方式是仿效美國的作法，將兒童電視節目之規範適用於商業無線電視台以及有線電視台，但是必須有線電視台得以非播放兒童電視節目之方式來協助兒童電視節目的產製或品質提升的制度設計。二者方式得擇一為之，因為此二種方式皆可以兼顧有線電視特別的頻道生態。

最後，我國是否有必要如同美國 1990 年兒童電視法案之規範，設立國家兒童教育電視基金會，授權該基金會得和企業訂立有關於製作教育性兒童電視節目的契約或直接給予製作教育性兒童節目者補貼？對於企業製作教育性或知識性兒童電視節目者給予補貼，或許可以提供業者製作教育性兒童電視節目一個誘因。然而，本文認為最重要的問題乃在於目前我國電視節目多缺乏教育性或知識性兒童電視節目者的原因為何，是否為我國業者缺乏自行產製兒童電視節目的能力，或是缺乏資金的投入？觀察美國是一個影視工業發達的國家，一個產製環境相當成熟的環境，業者不願或無法製作教育性或知識性兒童電視節目，主要是出自於利益上的考量。在此種萬事皆備，只欠東風的情況下，適當的給予業者製作節目的誘因，確實可以有效鼓勵或促成業者製作教育性或知識性兒童電視節目。至於我國的情況為何？實質而論，我國並不是沒有產製能力，最主要的緣故乃在於缺乏資金的投入、行銷的通路…等，而此可以從我國為美、日卡通動畫的代工廠（參見本文註25之說明），以及東森幼幼台得以成功之背後的東森集團所扮演的角色看出。

在此種考量之下，仿照美國建立國家兒童教育電視基金會，給予從事兒童電視

---

<sup>28</sup> 見電信總局統計（<http://www.dgt.gov.tw/chinese/About-dgt/Publication/94/images/pic-jpg/13.JPG>）

節目之製作者補貼，是一項可行的作法，唯尚需考量設立國家兒童教育電視基金會所生的執行成本以及代理成本的問題，例如該筆補助是否只會淪為業者競租的對象、政府如何能確保該基金會能有效率地運作…等，以及兒童電視節目製作出來後的播送問題都必須詳加考量。

## 陸、結論

從相關的數據顯示，電視顯然已在兒童生活中扮演著相當重要的角色，美國及澳洲對於兒童電視節目皆有設立專法予以規範，在規範上不僅力求減少電視對於兒童身心發展之負面影響，尚強調電視節目在兒童社會化過程中所能發揮的正面效果。觀察我國目前的法規，並無針對兒童電視節目有特別的規範，目前的電視節目分級制度僅能達到減少電視節目對於兒童之傷害的目的，至於增進兒童之智能和理解之目的則不能。另一方面，我國目前的電視節目生態，雖有以兒童為主要目標閱聽人的電視節目，但是該等節目乃是以娛樂性、劇情性 / 故事性的卡通節目為主，少有能夠增進兒童知識及學習的教育、知識性電視節目。

建議我國宜針對兒童電視節目進行立法，要求商業性電視台於每日的下午 4 點半至 7 點間，必須播出節目長度至少 30 分鐘以上的兒童電視節目，而該兒童電視節目乃是以 12 歲以下之兒童為目標閱聽人，具有娛樂性且能夠增進兒童之學習與知識之電視節目。唯於立法時，必須考量商業性有線電視台特有的頻道生態，避免對於業者造成不必要的困擾。最後，考量我國並不是缺乏自行產製兒童電視節目的能力，而是缺乏資金的投入、行銷通路等問題，故建議考量仿照美國建立國家兒童教育電視基金會，給予從事兒童電視節目之製作者補貼，以鼓勵兒童電視節目的產製，唯設立此基金會所生的執行成本或代理成本，以及兒童電視節目製作出來後的播送問題都必須詳加考量。

## 參考書目

- 李秀美（2002）。〈教育初衷不變：兒童電視節目更開放更娛樂〉，《廣電人月刊》88：10-13。上網日期：2005年6月20日，取材自廣播電視事業發展基金網頁：<http://www.bdf.org.tw/infor/broadcaster/88/88-3/88-3.html>。
- 李秀美（1999）。〈兒童電視素養對暴力訊息解讀的影響——一個基模取向的研究〉，《教學科技與媒體》，45：3-14。

- 李誠偉 (2003 年 8 月 31 日)。〈不做卡通台積電 要成華人迪士尼〉，《中國時報》(台灣)，A5。
- 林瑞婉 (2004)。《「e4kids」於偏遠地區學童之學習成效研究報告》。  
「e4kids」製作小組與企劃部。附錄二。上網日期：2005 年 6 月 22 日，取材自公共電視網頁：  
<http://www.pts.org.tw/php/html/e4kids/pic/word9404D.doc>。
- 許怡佩 (2002)。〈電視對兒童及青少年的影響〉，《教育文粹》，31：44-48。
- 黃維德 (2002)。〈台灣兒童生活型態〉，《廣告雜誌》，136：72-74。
- 馮建三 (1994)。《媒介經濟學》。台北：遠流。(原書 Robert G. Picard [1989].  
Media Economics, Calif.: Sage Publications.)
- Australian Broadcasting Authority & Australian Children's Television Foundation,  
Australian Film Finance Corporation, (2000). *20 Years of C - Children's  
television programs and regulation 1979-1999*. Retrieved Nov. 29, 2003 from  
[http://www.aba.gov.au/tv/content/childtv/20years/C%20research\\_final.pdf](http://www.aba.gov.au/tv/content/childtv/20years/C%20research_final.pdf)
- Creech, Kenneth (2002). *Electronic Media Law and Regulation* (4th ed.). Boston: Focal  
Press.
- Federal Communications Commission. (2001). *Three Year Review of the Implementation  
of the Children's Television Rules and Guidelines 1997-1999*. Washington, DC :  
Federal Communications Commission. Retrieved June 20, 2005 from  
<http://www.fcc.gov/Speeches/Kennard/Statements/2001/CETVReport97-99.doc>.
- Federal Communications Commission. (1996). In the Matter of Policies and Rules  
Concerning Children's Television Programming Revision of Programming  
Policies for Television Broadcast Stations. (Report and Order, MM Docket No.  
93-48, FCC 96-335). Washington, DC : Federal Communications Commission.  
Retrieved June 18, 2005 from  
[http://www.fcc.gov/Bureaus/Mass\\_Media/Orders/1996/fcc96335.pdf](http://www.fcc.gov/Bureaus/Mass_Media/Orders/1996/fcc96335.pdf).
- Fitzpatrick, Robert E. (1999). Three Hour Mandate of Children's Television  
Programming: Is the FCC Teaching Your Children Well? *Suffolk University Law  
Review*, 32, 767-792.
- Kunkel, Dale. (1998). Children and Television: Policy Battles over Defining Children's  
Educational Television. *The Annals of The American Academy of Political and  
Social Science*, 557, 39-51.
- Overbeck, Wayne (2003). *Major Principles of Media Law* (2003 ed.). Toronto, Ont.:

Wadsworth.

Pember, Don R. (2001). *Mass Media Law* (2001-2002 ed.). Boston: McGraw-Hill.

Wiley, Richard E. & Secrest, Lawrence W. (2005). Recent Developments in Program Content Regulation. *Federal Communications Law Journal*, 57, 235-242.

# On the Regulation of Children's Television Programs: A Comparative Study

Shu Chun Liao\*

## 《Abstract》

In USA and Australia, there exist regulations of children's television programs. Otherwise, to promote the production and the quality of children's television programs, the National Endowment for Children's Educational Television is built according to Children's Television Act of 1990 in U.S.A. Compared to these two countries, there is no specified regulation of children's television programs in Taiwan. Taking the children's mental and intellectual development into consideration, it is necessary to make the children's television law. And, to promote the production of children's television programs, to establish the National Endowment for Children's Educational Television in Taiwan may be a good alternative.

**Keywords:** children's television programs, Children's Television Act

---

\* LLM, Shih Hsin University. E-mail: jolie\_liao@ms90.url.com.tw

· 廣播與電視 · 第二十四期 民94年1月