

# 國家管制與言論自由

## ——從衛星電視換照爭議談起

洪貞玲\*

### 《摘要》

本文回顧 2005 年衛星電視執照換發之審議風波，試圖釐清從新聞局處分、行政院訴願會決定，以至於新任主管機關國家通訊傳播委員會的重行處分之間的轉折及爭議所在。除了分析前後任主管機關之作為外，亦比較他國執照規範以及探究廣電管制原則之轉變。藉由對此個案之研究，本文最終目的在於省思國家管制、市場機制與言論自由之關聯，並提出對日後廣電政策應有之思考方向。本文主張，主管機關不應放棄以執照作為結構管制之重要工具，制度設計上應注意資訊公開、公民參與，以維護言論自由與公共利益。

關鍵字：公共利益、言論自由、新聞局、國家通訊傳播委員會、廣電管制、衛星電視執照

---

\* 作者為台大新聞所助理教授。e-mail: clhung@ntu.edu.tw。本文部份內容曾以口頭報告發表於 2006 年中華傳播學會年會。作者感謝本期刊二位匿名審查人之諸多寶貴意見，獲益良多，但文責由作者自負。

## 壹、前言

新聞局針對衛星電視執照不予換發，成為 2005 年台灣廣電管制上的爭議話題。該議題繼續延燒到行政院訴願會的決定以及新任主管機關國家通訊傳播委員會的處分。此議題的爭點，表象是政治控制與言論自由的衝突，但對廣電管制而言，核心問題在於廣電管制如何因應科技發展及市場現況進行調整，透過何種手段達成何種目的。本文並不否認政府管制可能帶有控制的危險，但不宜動輒以政治控制的帽子掩蔽管制的手段與目的之間的討論；本文亦不認為言論自由不應保護，因為此為民主國家憲法所保障，但言論自由不代表媒體自由，更不代表媒體不受管制的自由。因此，透過衛星電視執照爭議的個案，正可以釐清相關爭議，藉此探討新的通訊傳播主管機關如何確立未來傳播管制之方向。

## 貳、廣電管制原理與執照政策

在進入具體個案分析以前，有必要針對涉及衛星電視執照管制之重要概念，包括廣電管制基本價值、執照政策之原理及我國廣電執照政策之演變進行了解。

### 一、廣電管制的基本價值

廣電媒體本身具有經濟與文化的雙重特性。Horwitz（1989: 8）界定廣電媒體屬於特殊的基礎結構（*infrastructure*），具商業活動的屬性，又建構思想的及討論的公共空間，關乎言論自由，因此在廣電管制上，就必須調和傳播工具的私人經營權、自由且多樣的意見市場以及國家管制之間的衝突。

廣電資源為公共所有、廣電頻道稀有以及廣電媒體的巨大影響力，提供民主國家管制廣電媒體之正當理由，但是國家基於這些理由所型塑的廣電體制及實際採取的管制措施，卻也因為各國之政治社會條件之差異而不同。大體來說，美國以民營廣電體制為主，由廣電主管機關核發執照以進行管制，西歐各國多行公共廣電體制，國家介入的程度較高。另一方面，廣電管制亦受到科技、政治、意識形態之變遷而產生轉變，如 1980 年代以來的降低廣電管制風潮，使得各國的廣電管制面臨調整與重構。不論是國與國之間廣電管制的差異，或者是不同歷史環境下的廣電管制之演變，其背後主要有兩種管制理論相互辯難，影響國家在廣電管制上所扮演的

角色。

Entman 與 Wildman (1992: 5) 區別廣電政策研究的兩種主要派別為市場經濟論 (market economics school) 及社會價值論 (social value school)。市場經濟論者重視經濟效率及市場競爭。認為經濟效率將會促成經濟之外的可欲的目標，特別是能夠提昇多樣的意見市場，為人們的政治及社會生活帶來好處。促進意見市場的主要方法是確保競爭，確保競爭就能滿足消費者的需求，而不需要國家的介入。相反地，社會價值論者則認為經濟效率並不是人們主要關心的，競爭或許是達到更好的社會的一種方式，但它同時產生許多社會不可欲的不良效果。社會價值論者對於國家的介入持肯定的態度，認為國家的介入比之於市場競爭能帶來更大的福祉。

市場經濟論者支持市場競爭，不需要國家介入。雷根時期主掌 FCC 的 Fowler 質疑頻道稀有、巨大影響等理論，並不足以作為國家管制廣電媒體之理由，並且認為人們應該要確認廣電媒體是一種經濟活動 (business)，是市場中的競爭者，必須以滿足消費者之喜好為目的。他界定公共利益即為大眾感到興趣的事務，可藉由市場來調節 (Fowler and Brenner, 1982)。Brittan 批評廣電管制無異於檢查 (censorship)，實際上就是一種控制形式，他認為廣電政策的目的應該是要藉由市場運作，以增加消費者選擇的自由和節目製作者創作的機會，提供公眾更多種服務 (Brittan, 1987；轉引自 Negrine, 1994: 34)。Bush 政府任內的 FCC 主席 Michael Powell 也明言，想要服務公共利益，就讓市場盡情發揮其神奇力量，因此任內大力推動放鬆媒體所有權管制 (McChesney, 2004: 268-273)。

社會價值論者則支持國家管制廣電媒體，以維護公共利益。論者認為廣電媒體提供社會成員交易和論述的管道，屬於基層結構的一環，建構並維持基層結構的責任通常由國家來負擔，由國家透過補助或管制直接介入之 (Horwitz, 1989: 11-13)。但是國家的管制不只是一要維護廣電媒體，也同時要維護更廣泛的公共利益。依 Garnham (1986: 37) 的看法，社會價值論所致力的是型塑理性的公民而非市場的消費者。因此，大眾媒體對於民主社會的重要性在於它能開創開放的公共領域，因為公共領域是健全民主社會中一個通識的、積極主動的公民所不可或缺者 (Hoynes, 1994: 25)。

Napoli (2001) 回顧美國憲政史對於第一修正案中言論自由的詮釋，正與上述兩派別欲保護的價值與政策手段相呼應。言論自由的兩種詮釋為個人主義與集體主義，前者強調個人的自由、理性與自主，後者則強調社群、民主與公共事務。從個人主義的詮釋角度，認為言論自由是為保護個人自主權，憲法指出「國會不得立法

限制」，即是保護個人免於政府不義的侵害。但是，集體主義的詮釋角度則主張營造良好的言論環境以健全民主，認為集體公民的福祉優於個人自主，但當代媒體的商業本質與集中趨勢，反而是破壞言論自由的集體利益，因此政府應該採取措施，否則即是對保護言論自由的懈怠。

也就是說，言論自由並非個人自主，也不是媒體不受管制的自由，而有公共利益的考量。國家作為集體利益的代理人，實難在廣電管制中缺席。證諸各國歷史，自廣電媒體問世不久，國家便積極介入管制，影響廣電秩序之形成，即使是以民營廣電體制為主的美國，經 Carter 主政時期的 FCC 主席 C. Ferris 到 Reagan 主政時期的 M. Fowler、D. Patrick 力主自由市場競爭 (Ray, 1990: 170)，但是 FCC 仍維持主管廣電通訊之責，其地位並未因此受到動搖。另一方面，近年越來越多國家，尤其在歐洲，原本政府積極介入廣電管制的型態，逐漸注入市場自由運作的型態，獨尊公共電視的廣電環境，也形成公民營並行的雙軌制。民營廣電媒體盛行的美國，更為因應伴隨新科技而生的媒體整合的需要與利益，放寬對跨媒體壟斷、集中的限制措施。這些政策的調整形成降低管制 (deregulation) 的風潮。但是，降低管制並不表示國家的介入就此消失，或規範性機制就此撤離；相反的，隱含著企圖在市場經濟論與社會價值論中間尋求一個平衡點，以重定遊戲規則 (鄭瑞城，1993: 11-12)。

## 二、廣電執照政策

各國管制廣電媒體的方式雖有極大差異，但是在管制民營廣電媒體時，皆是以核發廣電執照為開端 (Head, 1985: 170)，以核發執照來控制廣電秩序，達到多樣化的目的 (Hoffmann-Riem, 1994: 116)。美國長期以民營廣電體制為主，因此累積出一套規則細密的廣電執照核發與換發的制度，而歐陸諸國近年來漸漸發展出公民營雙元體系，對於以核發執照來規範民營廣電媒體之需求益增。因此，不論從管制理論的討論或是各國管制經驗中，廣電執照政策的重要性實不容忽視。各國主管機關往往透過廣電執照之核發，分配廣電資源、型塑廣電環境、並在結構管理以外加諸廣電媒體在內容上之要求。也就是說，透過結構的直接管制達到間接導引內容的目的。

廣電執照所發揮的功能，源自於國家管制廣電媒體的基本理由，即廣電資源稀少且為公共所有、廣電媒體具重大影響力，因此，國家透過核發執照的方式，維持廣電秩序，並賦予取得執照者服務民主社會之責任。新興傳播科技推陳出新之際，

論者指出衛星、有線電視的媒介並未使用稀有資源，應受低度管制。但是否因此免除國家透過執照許可來規範媒體結構與表現？Franklin（2000）等人指出，管制的目的不只是電波頻率稀少，而有其他原因，包括電波頻道公有、媒體的高度滲透入家庭、傳播廣泛性、收視控制之困難、媒體具有強大影響性、非自願播放的可能性、報導迅速等。其中有多項條件仍適用於台灣的衛星廣電市場中（廖元豪，2005）。亦有學者認為，頻道稀有是比較便宜的說法，讓懶惰的政府找到干預廣電市場的理由。但事實是，廣電媒體的市場常常失靈，此時，政府應該介入（馮建三，2005）。

政府以執照作為管制私營廣電媒體的重要手段，在討論上可以將之區分為執照核發過程及執照核發標準兩個面向。廣電執照核發過程並沒有一定的模式，各國所採的執照核發過程不盡相同，其具體的決定方式必須依照客觀環境來斟酌。但是不管執照核發的過程為何，它們很少受到憲法上的限制，而是由正當程序（due process）及自然正義要求（natural justice requirement）促使執照核發機制公平地對待每個申請者（Barendt, 1993: 88）。為使執照核發的結果公正客觀，主管機關必須獨立自主。至於主管機關應依如何的程序執行法律，根據法治國家對於行政處分所規定之正當程序，主要有六項原則（羅傳賢，1993: 222-223）：公平無私（impartiality）、公開聽證（public hearings）、獲得資訊（access to information）、法律代理與協助（legal representation and legal aid）、理由說明（statement of reason）、教示救濟途徑（indication of remedies）。而廣電執照核發過程中主要考慮的是這個過程是否開放，在這個過程裡申請者如何被考慮在內、決定如何做（Barendt, 1993: 88）。

在正當程序的行使下，執照標準必須與管制的目的相契合。從廣電管制之目的來看，Hoynes（1994: 27-28）認為要滿足民主社會公民的需求，所需要的是真正自由的媒體，不受國家及私利所限的媒介。也就是，為建立媒體作為公共領域，媒體必須免於國家及市場之控制而能相對自主（Curran, 1991: 52）。Negrine（1994: 27）進一步提出，媒體政策之思考不只是一要免於（freedom from）國家及市場的干預，更重要的是要追求（freedom for）多樣、平等接近等有關媒體內容及傳播結構之型塑，也就是要建構使媒體更能服務公共利益的要素。

公共利益可視為言論自由的下位概念，在憲法第一修正案所揭櫫的原則下，美國1934年的傳播法以及1996年的電信法都將「公共利益、便利與需要」作為管制的衡量基準（Napoli, 2001）。但是公共利益是一個極為抽象的概念，各國廣電政

策的思考中對於公共利益之理解亦有所不同。Le Duc (1987: 45) 分析美國廣電政策中一直有重視多樣、地方性的要求，也因此，在執照政策上鼓勵地方所有權的取得以及多樣、平衡節目的展現。Shaughnessy 與 Cobe (1990: 23-26) 觀察歐洲各國雖面臨媒體商業化之趨勢，但是文化責任之賦予是各國對於廣電媒體之共識，因此文化與品質成爲廣電管制之重要標準。McQuail 與 Siune (1987: 10) 認爲歐洲的媒體政策乃爲維護媒體在民主社會中的角色，因此將焦點放在意見及資訊的多樣、防範道德及社會失序、維護文化遺產、促進社會整合。Blumler (1992: 30-39) 舉出除了品質、文化、多樣性、整合以外，還有免於商業勢力影響、維護兒童及青少年福利也是廣電管制上必須維護的價值。

### 三、我國廣電執照政策演變

不同的國家依據其統治哲學與媒體制度，對廣電媒體角色的賦予及管制程度皆有所差異。而在台灣，不同的政治環境下，媒體政策及執照措施亦有不同面貌。

我國解嚴之前，媒體管制長期受到扭曲。在威權統治時期國家嚴密地掌控廣電媒體，甚至透過黨政軍直接經營電視及廣播媒體，在經營與管理合一的情況下，國家可以自由地操控媒體之一言一行，因此廣電執照核發與換發喪失實質意義，成爲法條上的具文。廣播電視法於 1976 年制定通過，首見執照政策及相關規定，但法規和實際執行之間仍有落差，直到我國政治邁向民主化，廣電頻道重新開放之際，執照核發與換發終於受到主管機關之重視，才成爲廣電管制之重點。

1993 年以來的廣電頻道開放政策，標誌著臺灣廣電環境轉變的起點，然而開放過程中，新電臺核准設立的標準、審議委員的正當性及審議過程的公平性，曾受到外界質疑（陳美華，1995: 101），而學者也批評政府在頻道政策上只是消極地開放，卻不做任何結構上的良性設計（馮建三，1995 年 4 月 10 日），未經詳細而謹慎的規劃，一次悉數開放，然後任由業者自生自滅（何貽謀，1996: 10），使得頻道開放後，廣電資源未必能獲得合理之使用、廣電環境未必能夠健全發展。頻道開放過程中，主管機關在政策擬定及實際執行上的諸多缺失，加以對於頻道開放後是否能避免商業勢力之不當影響以確保公共利益，仍令人質疑（洪貞玲，1996）。所以，廣電頻道開放政策雖較過去威權體制嚴密控制媒體之情況爲之進步，但廣電媒體管理之合宜、廣電資源使用之民主，仍難以令人滿意。例如國家在有線電視分區以及所有權規範上，就無法有效規範業者垂直水平整合及惡性競爭，衛星電視的上架往往被系統業者掐著脖子，而結構管制上的問題同時反映在媒體內容的諸多違規

以及民眾的不滿<sup>1</sup>。

既有廣電管制的缺失，並未造成政策上的反省及改變，政府及業者在模糊的遊戲規則中各求生存。2005 年換發衛星電視執照，相關規定之漏洞原本存在，卻因為主管機關新聞局對幾家頻道做出不予換照的決定，引發風暴。所討論者不只是主管機關是否依法行政，執照政策本身的合理性、主管機關管制的正當性連帶受到質疑。影響所及，加速國家通訊傳播委員會的產生，也挑起市場論者與社會責任論者的爭辯。

## 參、我國衛星廣電執照換照

本文所討論的衛星電視換照風波，主要有三階段轉折。第一階段為多家業者申請換照，新聞局做出不予換照決定。業者不服新聞局決定，提出訴願，新聞局訴願會對部份業者駁回訴願，部份案例則要求主管機關重行處分。最後，新任廣電主管機關國家通訊傳播委員會同意東森新聞 S 台及龍祥電影台可獲得換照。本文以下將回顧並分析前後任主管機關的決定及其思惟。

### 一、新聞局不予換照

2005 年 7 月，新聞局針對國內自《衛星廣播電視法》（以下簡稱衛廣法）施行以來之首次換照進行審查<sup>2</sup>。換照程序係由新聞局聘請的第 6 屆「衛星廣播電視事業審查委員會」針對 70 件申請換照案進行審查，經過初審及複審，對於申請換

---

<sup>1</sup> 依照新聞局資料，自 2004 年 7 月至 2005 年 7 月一年間，衛星電視核處紀錄中，以節目廣告化為最多（238 件），廣告超秒次之（139 件），共核處 569 件、罰鍰金額 1 億 2 千餘萬元。民意反應部份，根據台大政治系教授胡佛 2003 年 12 月初公布民眾對媒體的觀感，發現超過半數（五成二）不信任報紙，相信的只有三成三，四成七四不信任電視，亦高於信任者的四成三二。同月底，《聯合報》發表民調，有五成八民眾抱怨媒體報導不公平，比前一年多了八個百分點；好評由三成降為二成一。

<sup>2</sup> 此次換照涉及電視台家數眾多，至 2005 年 7 月為止，1999 年以來首批衛星廣播電視事業執照屆滿者計有 83 個頻道，其中 70 個頻道（包含 32 個綜合頻道、8 個電影頻道、7 個新聞頻道、5 個財經頻道、體育、兒童、宗教及成人頻道各 3 個、音樂、資訊頻道各 2 個、民俗頻道及飛碟電台各 1 個）送件申請換照，未送件頻道有 13 個：TNT & Cartoon Network、櫻桃頻道、四季紅、蘋果頻道、中華企業、學者財經台、學者電影台、衛普財經台、中原衛星電視台、客家衛星電視台、真相政經新聞網、國寶衛視、華頌等，執照效期屆滿後自動失效。

照之頻道，增列以下附款方式換發執照：

(一) 複審通過換照之頻道應儘速修改營運計畫書如下：

1. 一般頻道業者面談時所作承諾事項之具體作法應列入營運計畫書（新聞頻道應於 94 年 9 月 2 日前成立自律組織、訂定自律公約、人才培育計畫。）
2. 新聞頻道應建立公共參與及公共監督制度，並予透明化（建立外部公評人制度、並於每週主要時段開闢 1 小時之節目。）

(二) 要求新聞局落實執行衛星廣播電視法第 37 條，並訂定停播處分之裁量基準。

審查結果有 7 家衛星電視頻道換照未獲通過，包括東森新聞 S 台、龍祥電影台、華爾街財經台、蓬萊仙山、歐棚、彩虹、CASA 等，不予換照理由從不符合營運計畫書、違法核處紀錄、不符申設內容、財務結構不健全、過去營運評鑑不佳且未見改善等（見表 1），也就是說，上述為審議委員會進行審查的標準事項。新聞局據此決定對外公佈結果。

表 1 各衛星電視頻道不予換照理由

衛星電視頻道	新聞局決定不予換照理由
東森新聞 S 台	(一)按東森新聞 S 台頻道營運計畫中明示該頻道係一專業新聞性節目頻道，供深度新聞資訊的服務，但查該頻道非新聞性節目比例高達 26.1%，而新聞報導來源又多出自東森新聞台頻道，與營運計畫之規劃不符。(二)未依最近兩次營運計畫執行情形評鑑結果—就違規核處事項切實改進，繼續違規且以違反「電視節目分級處理辦法」、「法律強制禁止」規定等情節較嚴重者居多。
龍祥電影台	(一)每年負債比率皆達 66.45% 以上，甚有高達 90% 以上者，財務結構及現金流量不健全。(二)資產總額從 90 年 6 億下降至 92 年 2 億元，自 91 年營收金額逐漸下降，經營能力明顯欠缺。
蓬萊仙山	(一)按營運計畫書所載頻道節目規劃類型係以講古、布袋戲、民間偏方及青草類、宗教、命理為主，以發揚本土文化及本土精神為營運理念，惟經常播出與其不符之類似清涼秀節目，無法落實營運計畫的執行。(二)節目廣告化、違反法律強制禁止規定、及公序良俗情形嚴重，難以落實營運計畫所載編審制度。
華爾街財經台	(一)新聞節目與東森新聞台共用，與營運計畫規劃之「以單主播方式由採訪記者，編譯所製作的國內外財經金融相關新聞」，

衛星電視頻道	新聞局決定不予換照理由
	「以全方位財經金融報導滿足收視觀眾需知」均不相符，無法落實營運計畫與執行。(二)將節目時段交由投顧公司經營比例高達 50% 以上，且節目表現內容多為節目與廣告未區分及「違反法律強制規定」，與營運計畫中所載「為維持本頻道及節目的整體品質，節目主持人及來賓絕不以報明牌方式進行，…」之規範不符，無法落實營運計畫的執行。
歐棚電視台	(一)查該頻道 88 年營運計畫，其頻道屬性為綜合娛樂台，節目製作方針明白揭示為真實展現台灣本土民情、多元的生活文化暨休閒娛樂效果等各種類型節目；但前所播出如「寰宇探索雜誌」、「蠻風再現」等節目，其宣播之商品不僅涉及療效且節目未與廣告區分。(二)是類違規節目占每週播出節目 6.25% 以上；另深夜時段播出如「美眉共和國」、「辣妹總動員」、「粉紅兵團」等清涼秀節目及情色付費電話廣告，占每週播出節目約 23% 以上，明顯與營運計畫規劃之節目製作方針不符，未依營運計畫執行。
彩虹頻道	(一)所檢送之財務報表未依委員會要求經會計師簽證，且每次所送財務報表皆不相符合。(二)未依最近 2 次營運計畫執行情形評鑑結果改善，無專責編審人員、內部未定編審制度、未訂內部自律規範、節目編審人員在職訓練不足。
CASA 房金衛視頻道	(一)上架率逐年下降，92 年度剩下 29%，查 93 年度僅為 15%，足證營運能力薄弱。(二)節目時段交由投顧公司經營，且比例高達 50% 以上，無法落實營運計畫書所載「…共同為台灣經濟紮根努力」的頻道規劃，亦與營運計畫書所載「本頻道是屬於專業產經頻道」不符。

資料來源：整理自新聞局衛星廣播電視事業換照報告書，新聞局，2005。

審議委員會及新聞局據以不與換照的法源《衛星廣播電視法》，其中關於執照核發及換發的規定並不完備。該法第 6 條第 1 項規定「申請衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審核許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第 2 項規定「前項執照有效期限為 6 年，期限屆滿前 6 個月，衛星廣播電視事業應向主管機關申請換照。」第 3 項規定「申請經營衛星廣播電視事業填具之申請書或營運計畫資料不全得補正者，主管機關應通知限期補正；逾期不補正或補正不全者，駁回其申請。申請換照時，亦同。」衛星廣播電視

法施行細則第 4 條則規定「主管機關於受理本法第 6 條第 2 項申請換照時，除審核其申請書及營運計畫外，並應審酌下列事項：（一）營運計畫執行情形之評鑑結果及改正情形。（二）違反本法之紀錄。（三）播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。（四）對於訂戶紛爭之處理。」

換照結果引發軒然大波，而面對外界的質疑，新聞局罕見地公布換照報告及相關記錄。從過去新聞局怠於行使職權管制媒體，以及其在審查過程中的表現，可見新聞局並非一開始有意採取高度管制手段，這也是新聞局做出不予換照處分之後遭致「不教而殺」的質疑，但在審議委員會決定的後盾下，新聞局將其決定定位為「尊重審議委員，亦屬依法行政，也回應了社會長期對提升媒體文化的善意期許」。誠如報告書所說：「衛星廣播電視事業為一特許業，不同於一般產業，經營者藉媒體對大眾傳播訊息，對社會之言論、文化與倫理規範等往往會產生一定影響力，因而傳播媒體之社會責任應與其特許性質相配合，不可能完全放任市場自由發展；政府應防範少數團體或個人對媒體之壟斷違規經營，並採取管制強度相當之有效管理」。

新聞局決定引發的正反批評，一方面是民間媒改團體的支持，一方面是媒體群起攻之。支持的一方認為，有線電視新聞頻道的數量過多<sup>3</sup>與品質低落，有著密切關係。因此，有必要進行有線電視新聞頻道減半的改革工程，由政府透過每兩年評鑑與每 6 年換照等法定程序，並且搭配主動舉辦的觀眾意見調查，部分表現惡劣的新聞頻道，自應給予撤照或是不予換照處分。新聞局行使行政裁量權，乃為公共利益。民間團體普遍認為，新聞局公佈換照結果後所引發的爭議，正是媒體、政府、及民間社會應該共同面對媒體改造的契機。近年來媒體報導對於婦女、兒少、以及同志人權的侵害，已經廣泛地顯示媒體其實無能自律。因此，媒體改造必須結合自律與他律，而自律不能只靠媒體，他律也不能只靠政府，兩者都需要民間社會與一般公民的參與<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> 淡江大學大眾傳播系助理教授魏均（2005）為文指出頻道減半之必要性。台灣有線電視頻道中，共有八個專門新聞頻道，加上無線電視台與綜合頻道的新聞報導節目，以相對的人口數和土地面積來觀察，台灣的電視新聞報導產量實在驚人。事實上，目前美國只有三個二十四小時的有線電視新聞頻道，即 CNN、梅鐸集團下的 Fox News Channel 以及 MSNBC；英國也只有公共電視台 BBC 的 24 小時新聞頻道和私營的 Sky News；日本則是一個也沒有。

<sup>4</sup> 民間團體介入監督媒體改革，由 2005 年 8 月 8 日成立的公民參與媒體改造聯盟進一步集

反對的一方則以「自由市場」與「政府屠場」作為對比，認為政府介入市場運作，即為干預言論自由<sup>5</sup>。反對者大多質疑新聞局作為國家發言人又管控媒體之角色衝突，同時質疑《衛星廣播電視法》沒列出換照的標準、審議委員的組成及權限，有違法律保留原則；依衛星廣播電視法相關規定，主管機關平時有通知限期改正，或處以罰鍰、停播或撤銷許可，但新聞局過去未見勒令停播，卻在換照時撤銷 7 個衛星頻道，執法過當，違反比例原則。因而主張，要改善媒體亂象，應該由市場自行調節，而非讓政府的手介入<sup>6</sup>。簡單來說，反對新聞局換照決定的意見，可以區分為幾個層次，極端的是標榜自由市場論，國家不應介入。但多數意見並非反對政府管制，而是質疑新聞局角色，或是舉出法令規範不明以及執法過程倉促、手段粗糙。由此看來，針對廣電媒體的市場秩序及不當表現，國家並非不能管，而即使主張市場機制優先者，卻也在相關評論中期待新的主管機關的出現，取代新聞局的功能<sup>7</sup>。

---

結六十多個民間社團。關於媒體的不當表現及公民參與的必要性，見聯盟網站 <http://blog.yam.com/citizenwatch/archives/403964.html>。

- <sup>5</sup> 聯合報於 2005 年 7 月 15 日的社論，標題即為「媒體生態是自由市場或政府屠場在決定？」。該文指出「當前部分新聞頻道的表現，的確不符專業水準…不過，對此一現象開鎚的權力，如果非由市場機制決定，卻完全落在政府行政部門的手中，…則除了「政治力干預媒體」之外，還可能作任何其他解釋嗎？新聞學上常說，媒體的生態由“意見自由市場”決定；卻不曾聽說，媒體的存亡應由“政府的屠場”決定。」同年 8 月 3 日的中國時報社論的標題則是「媒體亂象是該匡正 但由官方出手就是不對勁」，文中指陳：「民主開放社會之中，新聞媒體本是監督批評政府的制度利器，如果容許政府反過來利用執照機制干預市場、控制媒體的新聞內容，民主社會自毀長城，恐將噬臍莫及。」同年 8 月 5 日的中時晚報社評則指新聞局此舉敲響言論自由喪鐘，質疑民進黨政府干預言論自由「與當初國民黨威權統治有何差異，充滿著戒嚴時期的父權心態。」
- <sup>6</sup> 例如時任政大廣電系教授劉幼琍於 2005 年 8 月 2 日的聯合報投書指出「衛星頻道撤照過程粗糙 危及意見自由市場」。同日中國時報記者林淑玲指出新聞局的換照過程是「缺乏程序正義的審議」。2005 年 8 月 3 日中國時報的社論則點出「政府干預的法制不備，正當性不足，而且新聞局身分極有爭議」。
- <sup>7</sup> 例如前註提及中國時報同篇社論之結論呼籲：「…立法院，應該立即檢討相關法律制度發照換照的制度與程序，不可給予政府箝制電視媒體的空白支票，也應該立即通過相關法律，即時為國家通訊傳播委員會催生，終結新聞局的錯亂角色」。2005 年 8 月 2 日的中國時報小社論的標題為「盡速讓 NCC 上路」，文中呼籲「電視台應該建立公開透明、能夠接受公評的退場機制，否則再爛、再亂的電視台都無法被淘汰。不過，由新聞局執行電視台換照實在角色錯亂，立法院應該盡速讓 NCC 上路，電視台的退場機制才能令人信服」。同年 8 月 2 日的聯合晚報社論則說「換照風波，正好是促成國家通訊委員會的臨

## 二、NCC 通過龍祥、東森復照

新聞局對 7 家頻道業者不予換照，有多家業者據此提出行政訴願，龍祥電影台及東森 S 台訴願成功，歐棚、華爾街財經台、蓬萊仙山則訴願失敗維持原處分。依行政院訴願會決定看來，訴願會認可新聞局有依法不予換照之裁量權，惟對於新聞局在個案裁量上的決定結果有不同意見。

行政院訴願會據以判斷的法源為衛廣法第 6 條及同法施行細則第 4 條。針對歐棚、華爾街財經台、蓬萊仙山等訴願案，認為新聞局考量業者營運計畫執行情形之評鑑結果及改正情形、違法紀錄等整體經營情況，決議不予換照，並無違誤。龍祥電影台的訴願案，經查新聞局所引用之財務資料有誤，而原處分僅以財務結構問題，否准龍祥換照之申請，難謂合法妥當。對於東森新聞 S 台之訴願，訴願會有兩點不同意見，認為新聞局以該台新聞內容之比例不符合營運計畫書為由，於法無據；另外，新聞局指該台未依最近營運計畫執行情形評鑑結果之違規核處事項切實改進，卻未具體論明嚴重違規情事為何，有究明之必要，因此撤銷原處分，由主管機關於二個月內另為適法之處分。

被輿論視為管制萬靈丹的國家通訊傳播委員會（以下簡稱 NCC），其成立後依法繼受原新聞局主管之廣電管理業務，對龍祥電影台及東森 S 台另為處分。NCC 於今年 3 月 9 日同意「龍祥電影台」衛星廣播電視執照申請換照案，並對外發佈新聞指出，「就該業者所送相關資料，綜合考量各項換照項目，該台財務表現雖有不佳，但整體表現仍符合換發執照條件，故准予換照」。

NCC 在 4 月 11 日會議決議，未來事業執照之換發，將與平時之行爲管制分流。依據新聞稿內容，國家通訊傳播委員會討論廣電事業執照換發之原則有幾項重點：（一）委員會強調未來事業執照之換發，將與平時之行爲管制分流。（二）對於非利用稀有資源之媒體如衛星頻道，因其無總量管制，原則上均予換發；對於利用稀有資源之事業，原則上將要求其運作應符合設立宗旨，並善盡企業社會責任及考量消費者權益，必要時導入公民團體之參與，透過換照審查之程序，促使廣電事業提升績效。（三）至於事業平日之表現，應從行爲管制依法執行，如有重大違規情事，在尊重憲法言論自由保障之前提下，不排除依法撤銷執照。

根據上述管制原則，NCC 隔日即對東森新聞 S 台附負擔准予換照。除了強調

---

門一腳。…趕快立法讓超然於政治力量之外的國家通訊委員會誕生，或許是既可以實現媒體改革，又能維繫媒體監督政府功能的辦法」。

廣電事業執照之換發，與平時之行為分流管制外，NCC 進一步指出對於具有垂直整合優勢之集團性所屬衛星頻道，視同利用稀有資源之事業，於換照時將要求其運作確實符合設立宗旨，並善盡企業社會責任及考量消費者權益。「東森新聞 S 台」頻道為具有垂直整合優勢之集團性所屬衛星頻道，其營運計畫明示該頻道係一專業新聞性節目頻道，提供深度新聞資訊服務，惟該頻道過去非新聞性節目比例較高，而新聞報導來源又多出自東森新聞頻道，未來如何提昇為專業新聞性頻道，應於一個月內提出具體可行之配套計畫，否則即應依法提出營運計畫變更之申請。

然而，NCC 在決議此案前，另就廣播電視事業換照審議程序決議與平時之行為管制分流，此換照申請之內部作業規劃，並未具有外部法效力之一般性程序規範。NCC 捨衛星廣播電視法施行細則之審議標準，卻以內部作業規劃取而代之，是否適宜？誠如 NCC 委員石世豪就本案所提協同意見，指出 NCC 委員會決議時未延續當初新聞局考量之處。原新聞局審議衛星頻道換照之程序並非不周延，亦無程序違法問題，而審議標準亦採取過去表現及與其他頻道之比較。FCC 審議時，僅考量東森新聞 S 台單一頻道是否准予換照之相關事實及適用法規，未將本案與其他衛星頻道換照通盤比較，亦未重新調查事實或徵詢當事人意見。

NCC 重行處分之標準及程序，相較於新聞局所為更有疑義。然而，相對於民間團體媒體改造學社聲明質疑，NCC 的處分和說明有諸多矛盾和不當，媒體普遍小幅處理，似乎認為 NCC 尊重媒體經營的自由，即為言論自由，並未像之前對待新聞局決定的大聲撻伐。

### 三、主管機關決定之檢討

關於狹義的依法行政原則，主管機關在法律架構下行使裁量權，適當或不當，有多種不同解釋。新聞局報告中指出「衛星廣播電視事業為一特許業，不同於一般產業」，新聞局據此透過執照換發，要求傳播媒體之社會責任應與其特許性質相配合。行政院訴願會則在多份決定書中肯定主管機關有換照的裁量權限。NCC 在未修法之際，自行依照內規審酌換照，實違反依法行政之作為，而對於訴願會提示應一併考量該頻道過往製播節目整體情形、有必要究明頻道違規情節嚴重之具體理由，NCC 未加處理，因此形成與前任主管機關及訴願會要求難以一致之情形，是否形成行政懈怠，不無疑義。

新舊廣電主管機關對於核換發執照權限行使上的差異，不只是裁量權的問題，背後凸顯出對於廣電執照作為重要結構管制手段的不同態度。正如文前提及，我國

在頻道開放後開始正視廣電執照的重要性，然而主管機關在政策手段上傾向放任市場，對於媒體集團化以及表現庸俗化等問題，無力透過有效的政策作為予以改善。在衛星電視換照過程，新聞局展現於不同以往的管制態度，以積極作為回應民間期待，卻因為新聞局本身角色的衝突、輿論對政府的不信任，而導向政治控制與箝制言論自由，喪失重新檢討政府管制與媒體市場之間關係的好機會，甚為可惜。

NCC 作為承載國人期待的新任主管機關，有相較於新聞局更高的正當性進行廣電媒體管理，原應可以審酌媒體秩序與社會需求進行管制革新，但是 NCC 似乎有「自我限縮」其主管權責之傾向。NCC 的立場，在針對東森新聞 S 台附負擔准予換照的決議中可以窺見。NCC 決議表示，對於廣電事業執照之換發，決與平時之行爲分流管制。但 NCC 未對「分流管制」提出任何說明，從其決議上看來，未來不以執照作為約束媒體表現的管道，也就是結構引導內容的管制。

執照政策上，NCC 以科技理由弱化執照管制的強度，採取與新聞局截然不同之立場。雖然新舊主管機關都注意到媒體市場的因素，但新聞局依此主張政府執法以保護民眾利益，NCC 則肯認東森集團屬性，卻未採取強度管制。誠如媒體改造學社質疑：雖然 NCC 注意到東森集團在有線電視市場的優勢地位，但是對於這樣的優勢地位，到底該多承擔什麼樣的社會責任，以及在接受換照評估時，該有什麼樣的特別標準，卻語焉不詳，輕輕帶過。難道說，對這類企業的要求，僅只是「運作確實符合宗旨」（符合營運宗旨，原本即是任何電視事業營運之基本責任）？NCC 並未進一步探究。

回應到上一節探討的廣電管制基本原則，前後任主管機關在執照議題上做了社會價值與市場經濟兩種不同的取捨，以及偏重集體利益與媒體自主兩種不同的言論自由的詮釋。然而在比較兩任主管機關差異後，對於台灣當前通訊傳播環境而言，吾人更應關注的是 NCC 將提出何種管制作為，維護何種利益。在通訊傳播科技與市場匯流的現實下，NCC 以解除管制（文前所提及的降低管制）為政策原則<sup>8</sup>，在

---

<sup>8</sup> 依照 NCC 擬定的 95 年度施政計畫草稿，其施政目標如下：一、促進數位匯流與提升國家競爭力：解除管制、數位化、跨平台整合應用、資通安全、國際接軌。二、健全通訊傳播產業與有效監理制度：通訊傳播跨業經營、執照核換發標準與程序、網路電話互連、費率政策、取締非法廣播電臺、通訊傳播頻率規劃開放。三、維護國民與消費者權益：推動普及服務縮減數位落差、委託辦理建築物電信設備審查及審驗、防制濫發垃圾郵件、推動網路內容分級制度、全民監督不良通訊傳播內容、落實電信監理機制。四、提升多元文化與弱勢權益：維護多元文化與弱勢權益、促進媒介近用、落實公益頻道近

健全產業及有效監理下，則提出放寬跨業經營、簡化執照換發程序等措施。然而，降低管制作為當前西方國家發動的廣電管制趨勢，是否代表符合公共利益？是否意味台灣一定要循此途徑？是否代表過去強調的執照管制之重要性大大下降？為免於人云亦云的結論之前，有必要重思廣電管制的原理與變遷，並參照其他國家的衛星執照管制，戳破解除管制與執照政策的想當然爾。

## 肆、各國執照規範比較

為具體指出各國廣電執照措施，以及釐清新傳播科技是否不受高度管制之問題，本節以美國、澳洲、英國及韓國為例。美國與英國的執照政策，在我國此波換照爭議中較常被提及，此處對於其審查標準與程序進一步介紹。另外補充澳洲及韓國之規範，以例示不同國家執照政策的相關考量與多樣面貌。

美國無線廣播電視與有線電視都要申請執照，前者的執照是 8 年，後者各地不一，平均為 15 年。衛星頻道不需申請執照，但內容受到與有線電視一樣尺度的管制。美國對廣電媒體違反猥褻等內容規範時，處罰毫不手軟，近年來知名的例子諸如 CBS 轉播明星 Janet Jackson 在 2004 年超級盃演唱時露乳畫面、同年 12 月熱門影集 *Without a Trace* 內容涉及情色場所有多處裸露鏡頭，都遭 FCC 施以重罰<sup>9</sup>。過去，無線廣播電視媒體換照程序及標準有嚴格規範，業者若有不誠實、行為違法或是內容不當，則難以順利得到更新的執照<sup>10</sup>。FCC 亦透過比較聽證程序，決定既有

---

用、通訊傳播素養教育宣導、廣電媒體評鑑。在最後公開的施政計畫定稿中，方刪除解除管制的項目。

<sup>9</sup> 此兩案都是由 CBS 播出的節目內容涉及猥褻。FCC 對前者開罰 55 萬美金，後者則開出 360 萬美金的天價罰款 (Levingston, March 16, 2006)。

<sup>10</sup> FCC 因為考慮既有業者的換發期待，通常會給予業者較高的保護，因此歷史上業者換照不通過的案例不多，但是主管機關並未捨棄執照的把關功能。不予換照的理由可能與節目內容有關，但也可能是其他管理或誠信的問題。例如曾有廣播電台被民眾抱怨屢屢出現不雅內容，電台老闆表示不知情並解聘製作不當節目的員工，但是 FCC 調查發現，電台老闆早已知悉卻遲不處理，FCC 即因電台老闆在換照聽證中做不實陳述而拒予換照 (Robinson v. FCC, 334 F. 2d534, DC Cir., 1964)。賓州大學校園電台亦曾因為被檢舉有猥褻內容，校方人員疏於改善，因此遭 FCC 以管理不當為由，不予換發執照 (re Application of the Trustees of the University of Pennsylvania, 69 FCC 2d 1394, 1978) (Zelezny, 2004: 381-382)。有電台因為故意隱匿高層主管擁有 24% 電台股份之事實，經發現即無法得到更新執照 (FCC v. WOKO, Inc., 329 US 223, 1946)；誠信問題往往是

業者或新進業者較符合傳播法所要求的「公共利益、便利及需要」。1996年通過的電信法，在解除管制的傾向向下，簡化執照換發程序，並取消比較聽證程序。在新的規定下，業者只要符合下列要求即可順利換發執照：

- a. 業者已經善盡服務「公共利益、便利及需要」；
- b. 業者並沒有重大違反電信法以及主管機關相關法令之情事；
- c. 業者並沒有重大違反電信法以及主管機關相關法令，而造成濫權之情事。

新法滿足業者的「換照期待」(renewal expectancy)，意在鼓勵媒體永續經營服務觀眾。然而學者質疑這個新制度的效果，在高度換照期待下，業者是否有誘因而來服務公共利益？民眾或其他業者會有誘因而向 FCC 主張既有業者無法滿足公共利益嗎 (Carter, Franklin and Wright, 2001)？從業者不斷朝向集中壟斷、內容表現每每觸法而遭懲處的諸端跡象來看，解除管制給了業者更多言論自由，卻難以滿足公共利益，也難怪美國眾多公民團體對 FCC 的諸多解禁措施提出抗議 (McChesney, 2004；洪貞玲，2003)。

另一點值得注意的是，FCC 雖簡化換照程序，但在換照期間 FCC 視察員會隨機到電台進行訪查，了解電台是否符合技術標準以及備妥公開視察檔案 (public inspection file)。此公開檔案內容包括業者基本資料、申請執照及換發執照資料、遭人提出異議資料、年度所有權報告、與員工簽訂的管理合約、年度雇傭報告、每季節目報告、公民團體與電台之間的協定。上述資料應保留 7 年，可以放在網路上公開，以及放在電台供公眾查閱近用 (Crech, 2000: 99-100)。此規定意在要求業者資訊透明化，接受公開檢驗。

澳洲對不同類型廣電媒體的管制程度亦有不同，但並非以科技資源為區分標準，而是以閱聽人付費與否來決定。1997 年的電信法 (Telecommunication Act of 1997) 對於廣電媒體的管制，主要分為免費媒體與訂閱媒體兩類。免費媒體包括透過電波放送的電視、廣播等，閱聽人並不需要繳費即可收看或收聽；訂閱媒體則是閱聽人必須另行付費，例如有線電視、衛星電視等。業者是否擁有訂閱電視執照，主要考量是所有權及內容。由於澳洲的廣電政策極重視對本國業者及文化的保護，任何一個外國人的持股不得超過 20%，外國人總計持股不得超過 35%，否則不具備擁有執照的基本條件。內容方面，電視業者必須與主管機關協調，制定製播準則

---

FCC 不予換照的重要理由 (Continental Broadcasting, Inc. v. FCC, 439 F. 2d 580, 20 R. R. 2d 2126, DC Cir., certiorari denied 403, US 905, 1971. Carter, Franklin and Wright, 2001: 726-731)

(codes of practice)，製播準則中應該包括相關節目的議題，例如節目的分類、保護兒童免於受不良節目的傷害以及如何處理觀眾申訴。制定準則過程中，業者除了配合相關規定外，也要考量社區對於暴力、性、裸露、語言使用的評價，而且不可出現仇恨的內容，不可對少數族群造成歧視。針對專門提供戲劇節目的頻道，法規要求確保至少 10% 的年度節目費用要花在新製的澳洲戲劇節目。

英國將電視服務設計成公、私競爭體系，讓公共電視 BBC 獨佔強制性的收視費，進行最多樣性的公共服務；而播廣告的商業電視，同樣必須接受一定的頻道任務、節目規劃，和表現評鑑等等管制機制。商業衛星電視執照發放較為寬鬆，但也可以因為不符某些標準和評鑑，撤銷其執照。衛星電視屬於可獲許可的電視內容服務，由英國傳播局 (Office of Communications, Ofcom) 於 2006 年 4 月頒佈申請者指導原則予以規範。所謂可獲許可的電視內容服務 (television licensable content services, TLCS)，是指透過衛星播放或是電子傳播網絡 (例如有線電視) 傳遞數位或是類比形式的服務，服務類型依據內容的差別區分為編輯服務、電子購物服務及自我促銷服務。若有業者提出申請上述服務的執照，主管機關通常須在 20 天內作成核發與否的決定。申請者必須滿足法規上的多項要件，才算適格 (qualified) 的申請者，執照一經核發後並無期限，但是業者若表現不佳，主管機關隨時可以處罰，科以罰鍰或是吊銷執照。

在英國，地方政府、政黨或是廣告公司及其控股公司不能取得此類執照，宗教團體若要申請執照，須經嚴格審核。依據歐盟會員國的互惠原則，業者若在其他會員國取得執照，在英國播送節目時不須再另外取得英國執照。任何人申請執照時，都必須詳實提供正確資料，不得造假。

業者取得執照後，其節目及廣告都必須符合廣播法令、廣告傳送量限制及電視廣告標準法令等規範；取得執照業者必須提供主管機關所需資訊，包括公司結構、費用的計算、任何主管機關用以判斷業者是否合乎資格的文件等。業者營業上有任何變更，都需告知主管機關，包括股權變動、經理人變動及重要管理上的變動，或是業者觸犯法律等情形。Ofcom 重視確保公平競爭，因此要求業者不得有違反公平及有效競爭之情事，業者亦須遵守廣播法及傳播法所規範的所有權限制。除非主管機關同意，執照不能任意轉讓。根據歐盟電視無疆界指令的要求，電視節目播放時間中必須有 50% 源於歐洲產製，其中有 10% 必須來自歐洲獨立製片。以上的規定，限於 5 年內產製的節目。此外，業者必須提出主管機關能同意的處理申訴流程，以供觀眾對電視服務內容提出申訴，申訴的處理及回應的相關資料，必須保留

12 個月，隨時提供主管機關查閱。有 20 名員工以上的業者，必須提供適當的在職訓練，使員工有能力善盡其提供服務的責任。

任何業者違反上述持照條件，主管機關可以予以懲處，對不當行為施以罰鍰，甚至吊銷執照。根據可獲許可的電視內容服務制定申請者指導原則第 89 條規定，業者若有以下情事，主管機關可以予以吊銷執照：

- a. 持照業者已經終止提供服務；
- b. 持照業者提供錯誤資訊誤導主管機關；
- c. 持照業者不具備持有執照之資格；
- d. 任何變更影響了持照業者的本質、特性及控制狀況，使其喪失原有持照之條件；
- e. Ofcom 不認為持照業者適當且適合持有執照；
- f. 持照業者不能滿足傳播法對持有執照的相關要求；
- g. 持照業者所提供的服務已經不屬於可獲許可的電視內容服務之範圍。

基於上述理由，當主管機關決定予以吊銷執照時，必須通知業者，並給業者合理說明的機會。

由於英國衛星電視執照沒有期限，衛星電視台拿到執照後，除非 Ofcom 撤照，否則無異於「終身執照」。但是，主管機關對於衛星電視的執照管制頗為嚴格，雖然幾乎每個月都核准新的頻道申設，但也幾乎每個月都有頻道被撤照。Ofcom 在 2004 年共發出 162 張電視事業執照，但也撤銷了 24 張執照。例如購物頻道 Auctionworld 公司因為違反消費者服務及誤導鑽石的參考價格、未能妥善處理消費者的抱怨及違反廣告標準，而遭到吊銷執照的懲處。其他相關的申請案、審核進度、政策法規、會議紀錄等，Ofcom 均在網路公開相關資訊，藉由資訊透明化的過程，樹立政府威信與專業，以降低民眾對政府的質疑與不信任感（柯舜智，2005 年 7 月 15 日；何榮幸，2005 年 8 月 1 日）。證諸英國對私營媒體的管制，雖不如公營媒體來得嚴格，但是此公私營廣電體制，是讓雙方皆承擔一定程度的社會責任，良性競爭。透過結構性管制，達成讓英國公民能夠看到「有品質的內容」（quality content）的政策目標。

與我國鄰近的韓國，近年來在廣電影視產業的發展及表現上備受矚目。該國廣電政策並非採取自由放任，而是課予業者相當的社會責任。韓國廣電法開宗明義指出透過確保廣電業的獨立自由以及提升廣電業者的公共責任以促進廣電發展及公共福祉。廣電業依據其傳輸管道的不同，區分為地表電波業者、有線廣播、衛星廣播

三類。廣電業者依法必須取得執照。衛星電視業者（與地表電波業者相同）必須先取得韓國廣電委員會（Korea Broadcasting Commission）的推薦，然後從資訊傳播部（Minister of Information and Communication）領得執照。依據廣電法第 10 條，韓國廣電委員會考量推薦的標準如下：

- a. 實踐廣電公共責任、公正及公共利益本質的可能性；
- b. 廣電節目規劃及產製計畫的合宜性；
- c. 區域、社會及文化需求及適當性；
- d. 組織及人力運作的管理規劃的合宜性；
- e. 財務及技術能力；
- f. 改善廣電的支援計畫；
- g. 其他攸關經營廣電事業之事宜。

依據上述標準，廣電委員會還須公開聽取觀眾意見，並對於民意是否被採納要做公開說明。此外，為了體現廣電節目的特殊化及頻道的多元化，廣電委員會可以制定關於節目比率（例如特殊節目的領域及廣電節目的類型）的公開通告。廣電法對於取得執照的經營者的資格、外資投資比例、以及變更經營須取得政府同意等等有詳細規定。執照期間不超過 5 年，到期需要換照時，同樣須經過廣電委員會推薦、並由資訊傳播部換發執照。換照的標準如下：

- a. 由廣電委員會進行評估；
- b. 廣電委員會發出的糾正處分的頻率以及不遵從處分的情況；
- c. 廣電節目須由閱聽人委員會（Viewers Committee）評估；
- d. 對地方社區發展的貢獻程度；
- e. 廣電發展的支援計畫是否確實實施；
- f. 業者承諾的其他事項是否予以執行；

廣電業者若有違法情事，資訊傳播部及廣電委員會可以吊銷執照或是處以六個月以內停播的處分。違法情事包括：

- a. 業者以不實資訊或利用不誠實手段取得執照；
- b. 業者所有權違反廣電法第 8 條規定；（任何個人不得擁有廣電業 30% 以上股份；日報不得擁有廣電業股份；地面電波業者、有線電視業者及衛星電視業者彼此不能擁有股份；有線電視業者與節目供應者彼此不能擁有股份；政黨不能擁有廣電媒體股份）
- c. 業者是廣電法第 13 條所指的不適任者；（國家、地方政府或個人；執照被

吊銷 3 年以內者；非韓國人、無行為能力者、破產者、違反廣電法被處罰未滿 3 者、違反刑法而起訴者、外國公司代表等）

- d. 業者的資金來源違反廣電法第 14 條；（外國政府及組織、外國人、外國政府或外國人擁有超過 33% 股份的公司）
- e. 業者在取得執照兩年內並未開始營業；
- f. 業者違反廣電法及相關行政命令。

以上構成吊銷執照或停播的情事，而可能導致對觀眾嚴重的不方便或是危害公共利益，主管機關亦可對違法業者施以罰鍰，取代停播的處分。所取得的罰鍰，納入廣電發展基金，作為發展廣電媒體的用途。

從以上國家的管制政策觀察，所謂解除 / 降低管制，並非對媒體完全自由放任，也並非放棄以執照政策作為導引廣電秩序及內容的重要手段。各國的管制政策都強調公共利益與媒體的社會責任，並非只主張媒體不受管制的自由，即使如美國在 1996 年進一步解除管制，仍以「公共利益、便利及需要」為主要原則，除了杜絕色情、保護兒童等道德性的內容管制之外，澳洲、歐盟等地更將本地文化之維護視為重要標準，明確展現在所有權及節目製作的規範上。在具體執照核發及換發的程序，主管機關的管制程序都要求公開，亦尊重公民意見及參與管道。例如美國雖然取消比較聽證程序，但是明確要求業者要備齊公開視察檔案，以昭公信；英國主管機關要求業者提出處理觀眾申訴流程，觀眾對於節目的意見將成為是否吊銷執照的重要依據；韓國主管機關決定時必須公開聽取公眾意見，並設有閱聽人委員會針對廣電節目進行評估，讓公民意見正式進入決策機制中，以此作為換照的依據。

## 伍、結論

本文針對新舊主管機關的衛星執照換照決定進行回顧，意在了解主管機關所為處分背後的政策思惟，更重要者，在新任主管機關方上路之際，提出未來廣電政策應有之思考與參考方向。

我國在解嚴之後，歷經多次廣電媒體開放，雖然主管機關的部份措施遭到外界質疑為政治控制，然而整體看來，在政治開放與經濟自由化的進程中，廣電政策體現出新自由主義的管制趨勢，即放任市場自由運作，但市場運作多年以來，媒體所有權日益集中、媒體表現亦受民間非議。值此時刻，強調解除管制，是否是最有利於廣電產業發展以及公共利益者，實為一大疑問。

在新聞局對衛星電視頻道不予換照以及 TVBS 外資爭議中，主管機關動輒被戴上箝制言論自由、新聞自由的大帽子，此二例不見得代表主管機關一定有理，不代表管制手段與做為不需要被檢討，但是認為只要政府管制就是箝制言論的說法，不僅過度簡化，反而對民主的深化及公民權利是種危機。言論自由、新聞自由不是無限上綱，不管從美國憲法的詮釋，或是我國憲法第 11 條及第 23 條的規定，皆可判見。而媒體喜歡引述「寧要媒體，不要政府」的說法，也是以偏概全。Jefferson 當初說這段話的前提是人民要能接收而且解讀媒體，也就是人民有權聽到媒體傳達出來的多元意見，這樣的媒體存在才有意義。從集體主義的言論自由角度出發，如果媒體無法服務民主社會裡的公民需求，這樣的媒體其存在是必須被質疑的（McChesney, 2004）。新聞自由不是媒體毫無節制的自由，這點毋庸置疑。而國家管制與新聞自由、言論自由之間的平衡，就必須在涉及執照管理、所有權規範等法律中明定，以杜絕爭議。

廣電管制應該思考言論自由、公共利益，以及國家、市場與公民社會的關係。台灣媒體環境與國家關係的轉變脈絡下，NCC 的核心議題是針對一個合理的媒體市場進行評估和討論。這裡所謂的合理的媒體市場，意指考量科技匯流、公平競爭、公共利益、全球與在地等面向下，台灣的媒體環境允許何種程度地降低管制與市場集中，如何重新調整國家管制與市場的關係。NCC 應提出整體法制調整及政策方向，針對消極管制媒體之作為以及積極建構符合公益的媒體環境提出說明。

參酌其他國家的管制經驗及台灣媒體現狀，主管機關應該將執照政策作為有效的管制工具，考量管制目標、執照標準、程序公開以及公民參與。最後，本文要特別提及公民參與，公民參與不只是各國在執照政策中的重要過程，也是目前台灣主管機關 NCC 成立的重要合法性來源。NCC 的正當性雖然高過以往的主管機關，但是在國家與市場之間共謀卻又對立的拔河中，很難期待這兩股力量可以自發地形成一個維護公共利益的秩序，唯有公民力量的介入才有可能。台灣公民社會的發展可以從解嚴以來的社會運動中印證，而在媒體改革的議題上，從對抗國家控制的黨政軍三退議題，到近年來不滿於商業媒體表現與運作的團體日益增加<sup>11</sup>，可以反映媒體結構的變化與公民社會關切的焦點所在。但是公民力量仍然在體制外以獨立的地地位針對媒體問題針砭、或是提出改革訴求，尚未成為進入管制機制的代表，無法進

---

<sup>11</sup> 例如閱聽人監督媒體聯盟、媒體觀察教育基金會等關注媒體表現、媒體改造學社及公民參與媒體改造聯盟關注媒體體制的調整。

一步強化其對政府管制的影響力。公民社會的參與，在未來 NCC 相關決策以及執照核發及換發程序中，都應該被納為常態且合法的機制。

## 參考書目

- 中時晚報（2005年8月5日）。〈新聞自由喪鐘 是誰敲響？〉，第2版。
- 中國時報（2005年8月2日）。〈儘速讓 NCC 上路〉，第 A2 版。
- 中國時報（2005年8月3日）。〈媒體亂象是該匡正 但由官方出手就是不對勁〉，第 A2 版。
- 石世豪（2005）。〈頻道撤照爭議的法律分析—從行政組織、程序及實體關係三面向解構迷思〉，《台灣本土法學》，74: 59-62。
- 何貽謀（1996）。〈廣電媒體百家爭鳴後的省思〉，「第三屆廣電學術與實務研討會主題演說」。
- 何榮幸（2005年8月1日）。〈他山之石：英國撤照平常〉，《中國時報》，第 A4 版。
- 林淑玲（2005年8月2日）。〈缺乏程序正義的審議〉，《中國時報》，第 A4 版。
- 洪貞玲（2003）。〈52 萬民意不敵少數財團說客—美國 FCC 放寬廣電媒體所有權限制〉，《目擊者》，35: 47-49。
- 洪貞玲（1996）。〈從公民參與的角度觀察我國廣電執照之核發與換發〉，「一九九六年傳播學生論文研討會」，政治大學新聞研究所。
- 柯舜智（2005年7月15日）。〈頻道換照的共識與不解〉，《中國時報》。第 A19 版
- 陳美華（1995）。《臺灣地下電臺之研究—成因與問題探討》，政治大學新聞研究所碩士論文。
- 馮建三（2005）。〈政府若失靈，廣電市場註定失靈〉，《台灣本土法學》，74: 56-58。
- 馮建三（1995年4月10日）。〈第四台公聽會 意義有限〉，《自立早報》，第 7 版。
- 廖元豪（2005）。〈市場等同自由？政府即是公共？—從公共的言論自由評衛星頻道換照爭議〉，《台灣本土法學》，74: 68-74。

- 魏均 (2005)。(新聞頻道減半, 電視環境復活), 2005 年 6 月 26 日。取自媒體改造學社網頁 <http://www.twmedia.org>
- 劉幼琍 (2005 年 8 月 7 日)。<〈衛星頻道撤照過程粗糙 危及意見自由市場〉, 《聯合報》, 第 A19 版。
- 新聞局 (2005)。<新聞局衛星廣播電視事業換照報告書。取自 <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=26768&ctNode=1948&mp=27>。
- 鄭瑞城 (1993)。<〈頻率與頻道資源之管理與配用〉, 鄭瑞城編, 《解構廣電媒體》。頁 1-73。臺北: 澄社。
- 聯合報 (2005 年 7 月 15 日)。<〈媒體生態是自由市場或政府屠場在決定?〉, 第 A2 版。
- 聯合晚報 (2005 年 8 月 2 日)。<〈媒體, 不該在一旁偷笑!〉, 第 A2 版。
- 羅傳賢 (1993)。<《行政程序法基礎理論》, 台北: 五南。
- Barendt, E. (1993). *Broadcasting law: A comparative study*. Oxford: Clarendon Press.
- Blumler J. G. (ed.). (1992). *Television and the public interest: Vulnerable values in West European broadcasting*. London: Sage.
- Carter, T. B., Franklin, M. A., & Wright, J. B. (2001). *The first amendment and the fourth estate* (7th ed.). New York: Foundation Press.
- Creech, K. C. (2000). *Electronic media law and regulation* (3rd ed.). New Delhi: Focal Press.
- Curran, J. (1991). Rethinking the media as a public sphere. In P. Dahlgren and C. Sparks, *Communication and citizenship*. London: Routledge
- Entman, R. M., & Wildman, S. S. (1992). Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the "marketplace of ideas". *Journal of communication*. 42(1), 5-19.
- Fowler M. S., & Brenner D. L. (1982). A marketplace approach to broadcast regulation. *Texas Law Review*. 60(2), 207-257.
- Garnham, N. (1986). The media and the public sphere. In P. Gording, G. Murdock and P. Schlesinger (Eds.), *Communicating politics: Mass communication and the political process*. New York: Holmes & Meier.
- Head, S. W. (1985). *World broadcasting system*. Belmont: Wadsworth.
- Hoffmann-Riem, W. (1994). *Licensing and supervision of broadcasting: The experience of six countries*. Hamburg: Hans-Bredow Institute.
- Horwitz, R. B. (1989). *The irony of regulatory reform: The deregulation of American*

- telecommunications*. New York: Oxford University Press.
- Hoynes, W. (1994). *Public television for sale: Media, the market, and the public sphere*. San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Le Duc, D. R. (1987). *Beyond broadcasting: Patterns in policy and law*. New York : Longman Inc..
- Levingston, S. (2006.3.16). New fines for indecency: FCC hits 'Without a trace', 'Surreal Life,' PBS Broadcast. *Washington Post*, D01.
- Franklin, M. A., Anderson, D. A., & Cate, F. H. (2000). *Mass media law: Cases and materials* (6th ed.). Eagan, MN: West Group.
- McChesney, R. W. (2004). *The problem of the media: U.S. communication politics in the 21st century*. New York: Monthly Review Press.
- McQuail, D., & Siune K. (Eds.). (1987). *New media politics: Comparative perspectives in Western Europe*. London: Sage.
- Negrine, R. (1994). *Politics and the mass media in Britain* (2nd ed.). London: Routledge.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Ray, W. B. (1990). *FCC: The ups and downs of radio-TV regulation*. Ames: Iowa State University Press.
- Shaughnessy H., & Cobo, F. C. (1990). *The culture obligations of broadcasting*. Manchester: European Institute for the Media.
- Zelezny, J. D. (2004). *Communication law: Liberties, restraints, and modern media* (4th ed.). Belmont, CA: Wadsworth.

# State Regulation and the Freedom of Speech: A Review of the Renewal of Satellite TV License

Chen-Ling Hung\*

## ABSTRACT

This paper reviews the renewal of satellite TV license in 2005 to clarify the controversy of different decisions between the Government Information Office and the National Communications Commission. Besides, regulations of broadcasting license in other countries and the change of regulatory principles are introduced. Finally, through this case, this paper aims to reflect on the relationship on state regulation, market institution and the freedom of speech and then propose crucial concerns for broadcasting policy. This paper argues that the government should not disregard the importance of broadcasting licensing as a tool for structural regulation. The process of licensing should be open and including public participation and the goal is to ensure the freedom of speech and public interests.

**Keywords:** broadcasting regulation, freedom of speech, Government Information Office, National Communications Commission, public interests, renewal of satellite TV license

---

\* Chen-Ling Hung is Assistant Professor at the Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

• 廣播與電視 • 第二十六期 民95年1月