

教—九二—四

廣播電視之輔導及管理措施專案調查研究

監察院  
編印



中華民國九十三年四月

廣播電視之輔導及管理措施專案調查研究

監察委員：林秋山

古登美

黃武次

協查人員：余貴華

## 序言

廣播的發明帶來二十世紀的傳播革命，由於廣播電視具有無遠弗屆的魅力，政治愈民主、社會愈開放、經濟愈繁榮，社會對廣播電視的依賴也愈深，政府輔導廣播電視發展的責任益趨重大。近年來台灣的廣電產業發展快速，給大眾享受更多元豐富的傳播媒體服務，惟不可否認亦出現一些亂象，部分影視內容的煽色腥成分過重，部分民眾效法暴力的劇情，釀成不少災禍，引起社會不安，消費者對傳播媒體的服務品質進步緩慢輒有煩言，傳媒業者抱怨政府的管制措施繁瑣嚴苛，缺乏彈性……等。面對資訊的科技進步快速，科技匯流模糊產業界線，各種新興的跨業整合商業模式不斷出現，本院為瞭解我國現行以傳統產業別的管理制度及措施是否足以因應，爰由林委員秋山、古委員登美、黃委員武次等進行本調查研究專案。

本調查研究之過程，除蒐集廣播電視輔導與管理制度之相關文獻外，並函請行政院新聞局提供相關資料及說明本院所提各項問題、邀請學者專家舉行諮詢會議。本調查研究於九十二年十二月八日完成，除探討我國廣播電視輔導與管理制度發展歷程、業務推動現況及成效、問題及策進作為，及先進國家廣播電視輔導與管理制度發展趨勢外，並就組織、政策、法令、執行等方面提供建議，報告經本院教育及文化委員會第三屆第五十一次會議審議通過，決議抄研究專案報告研究發現與分析之建議事項函請行政院督導所屬檢討改進見復。

值此付梓之際，本專案小組謹向到院參與諮詢會議之學者、專家及參與調查之人員表達謝忱，並盼各界不吝指正。

廣播電視之輔導與管理專案調查研究專案小組：

林秋山

黃武次

古登美

中  
華  
民  
國  
九  
十  
三  
年  
一  
月

日

## 目 錄

壹、題 目：廣播電視之輔導與管理	一
貳、專案調查研究主旨	一
參、問題背景與現況分析	二
一、我國廣播電視輔導與管理制度發展歷程	二
二、廣播電視輔導與管理機關之組織架構與職掌	五
（一）新聞局之組織及職掌	五
（二）經費	六
三、廣播電視之輔導管理業務現況	七
（一）無線廣播	七
（二）無線電視	一四
（三）有線廣播電視／有線播送系統	二七
（四）衛星廣播電視	四九
（五）廣播電視節目供應事業	六一
（六）各委員會運作現況	六七
四、現階段廣播電視輔導與管理政策	七一
（一）廣播相關法令之整備	七一

(二)	籌設國家通訊傳播委員會	七一
(三)	推動廣播電視數位化	七二
(四)	執行數位娛樂計畫	七二
(五)	改善原住民部落及偏遠地區電視收視不良問題	七三
(六)	推動無線電視公共化	七三
(七)	推動網站內容分級制度	七四
(八)	執行「挑戰二〇〇八國發計畫」——創意影音計畫	七四
五、	先進國家廣播電視輔導與管理制度	七四
(一)	美國	七四
(二)	英國	八一
(三)	法國	八九
(四)	歐盟	九三
(五)	各國值得參考之處	九六
肆、	研究方法與過程	九七
一、	擬訂調查研究計畫及收集相關資料	九七
二、	調卷函詢	九七
三、	召開諮詢會議	九七
四、	資料綜整研析與報告撰擬	九八

伍、研究發現與分析	九八
一、我國廣播電視產業發展與現況	九八
(一) 無線廣播	九八
(二) 無線電視	九八
(三) 有線電視	九九
(四) 衛星電視	〇〇
(五) 各類廣播電視產業發展情形	〇一
二、我國廣播電視產業發展之困境	〇二
(一) 外在現實環境	〇二
(二) 內部市場擁擠	〇三
(三) 現實面——投資效益分析	〇六
三、我國廣播電視主管機關組織功能探討	〇八
(一) 現況	〇八
(二) 問題研析與探討	〇八
四、現階段廣播電視輔導與管理政策及法令問題探討	一一
(一) 廣電基本政策定位不明，開放政策漫無節制，造成整體資源的浪費	一一
(二) 政府長期以來缺少可長可久的傳播政策，影響產業的發展	一二
(三) 廣電法規遠落在產業發展之後，規範未盡周全且缺乏核心精神	一五

(四)	政府對廣電媒體資金採防堵、管理的政策，未盡合宜	一一六
(五)	政府增設電視台時允宜審慎考量政府之財力、專業性、公正性與合理性	一一六
(六)	新聞局介入置入性行銷是否妥適允宜審慎斟酌，以免引發無謂之爭議與質疑	一一六
五、	廣電三法之修正情形	一一七
(一)	修法之背景及過程	一一七
(二)	新聞局研擬之修法重點	一一九
(三)	廣電三法修正情形	一二〇
陸、	結論與建議	一三五
一、	組織方面	一三五
(一)	主管機關事權分散、權責不清，設置單一主管機關確有必要	一三五
(二)	傳播主管機關允宜設立專門研究機構，俾政策之研訂更周延及專業	一三六
(三)	整合現有之審議委員會以節省行政資源、提昇服務效率	一三六
二、	政策方面	一三七
(一)	廣電基本政策定位不明，漫無節制之開放政策，亟待調整	一三七
(二)	廣電產業面臨諸多問題，亟待政府速謀對策，帶動整體產業發展	一三七
(三)	政府應加強廣電媒體整合及匯流	一三八
(四)	鼓勵電視服務的多元發展	一三八
(五)	政府增設電視台時允宜審慎考量政府之財力、專業性、公正性與合理性	一三九



(六) 寬列公共電視經費，建高品質公共廣播電視集團	一三九
三、法令方面	一四〇
(一) 電信、傳播之法律與資源環環相扣，亟待整合	一四〇
(二) 現行廣播電視相關規定未盡合宜，有待檢討改善	一四一
四、執行方面	一四一
(一) 現行防治渲染報導和不良節目之措施懲度偏低，實施成效有待加強	一四一
(二) 廣播電台傳播內容仍應加強管理	一四二
(三) 新聞局介入置入性行銷是否妥適允宜審慎斟酌，以免引發無謂之爭議與質疑	一四二
五、本調查研究之結論及建議事項	一四三
柒、參考文獻	一四五
捌、附錄	一四五



# 監察院專案調查研究報告

壹、題 目：廣播電視之輔導與管理。

貳、專案調查研究主旨

廣播的發明帶來二十世紀的傳播革命，電視的問世，更為傳播的歷史樹立了新的里程碑，尤其是後者，已證明係影響人類思想觀念、行為模式之利器。由於廣播電視具有無遠弗屆的魅力，兼具新知傳佈、社會教化、文化傳承等功能，加上現代傳播科技突飛猛進的助長，廣播電視媒體已成為現代社會中資訊傳播的樞紐，尤其是政治愈民主、社會愈開放、經濟愈繁榮，社會對廣播電視的依賴也愈深，期待廣播電視發揮的社會責任亦日增，因此政府輔導廣播電視發展的責任益趨重大。因此，各國儘管政治思想不同，其利用廣播電視，以達成國家發展的目標則一，惟不同的政治思想產生不同的經營制度，不同的經營制度決定不同的廣播電視功能。

近年來台灣的廣電產業發展快速，給大眾享受更多元豐富的傳播媒體服務，惟不可否認亦出現一些亂象，部分影視內容的煽色腥成分過重，部分民眾效法暴力的劇情，釀成不少災禍，引起社會不安，消費者對傳播媒體的服務品質進步緩慢輒有煩言，傳媒業者抱怨政府的管制措施繁瑣嚴苛，缺乏彈性……等。此外，在全球化的浪潮下，傳媒事業已朝向科技匯流、集團化、數位化、去管制化等趨勢發展。傳媒產業的經營亦逐步打破傳統生產線的製造形式，而著眼於將無線及有線電視、廣播、電影、網路，乃至於報

紙、雜誌、錄影帶等產品，納於傳媒集團下統一製作，整合輸出。美國學者曾說：「資訊科技的進步，使得繼續維持產業別的管理方式，將導至管理的衝突、混亂及形成管理資源的浪費」。面對資訊的科技進步快速，科技匯流模糊產業界線，各種新興的跨業整合商業模式不斷出現，我國現行以傳統產業別的管理制度及措施是否足以因應，實有瞭解之必要。

本次調查研究將瞭解我國廣播電視輔導與管理制度發展歷程、業務推動現況及成效、問題及策進作為，及先進國家廣播電視輔導與管理制度發展趨勢、特色及值得我國參考之處，冀能提供建議，促請主管機關致力塑造媒體發展環境，以提升媒體業者營運競爭能力，及提供民眾更好之服務品質。

參、問題背景與現況分析

一、我國廣播電視輔導與管理制度發展歷程

我國廣播與電視事業的發展甚早，在廣播方面，從民國（下同）十一年美商奧斯本 (P. Osborne) 在上海經營的中國無線電公司架設第一座五十瓦小型廣播電台起，迄今已有八十餘年的歷史。電視事業自五十一年台灣電視公司成立，迄今亦有四十年之久。自歷史上看，我國對廣播電視之管理與輔導依其管理單位之變遷與制度之轉變，大致上可劃分為下列階段：

階段	時間 (民國)	主管機關 (構)	備註 (大事記)
一	十一年至十六年	北洋政府交通部與各行	

二	十七年至二十四年	國民政府交通部管理時期。	十七年：中央廣播電台設立。					
三	二十五年至三十八年	國民黨中央執行委員會「中央廣播事業指導委員會」主導時期。						
四	三十九年至四十年	國民政府遷台後中國國民黨中央改造委員會「廣播事業輔導會議時期」。	三十八年：政府播遷來台，中廣、中央、鳳鳴、空軍、軍中（漢聲）、民本、益世等多家電台亦播遷來台。					
五	四十一年至四十七年	廣播事業管理委員會時期。	四十一年：由教育部成立廣播事業管理委員會，取代廣播事業輔導會議之職掌。					
六	四十八年至五十六年	交通部全責管理時期。	四十七年：電信法公佈實施；立法院建議行政院將廣播事業改由交通部主管。					
七	五十一年至五十六年	行政院新聞局輔導廣播節目的「交通部與新聞局分開管理時期」。	五十一年：台視開播。					
八	五十六年至六十二年	教育部文化局管理廣播事業時期。	五十八年：中視開播。 六十年：華視開播。 六十一年：開放調頻電台。					
九	六十二年迄今	行政院新聞局主管廣播電視事業時期。	六十五年：「廣播電視法」公布施行。 七十一年：修訂「廣播電視法」，將錄影節目帶業納入管理。					

八十二年：公告開放廣播頻率。  
 八十二年八月十一日：「有線電視法」公布施行。  
 八十六年六月十一日：全民電視公司開播。  
 八十六年六月十八日：「公共電視法」公布施行。  
 八十七年六月十五日：第一家有線電視公司開播（基隆市吉隆有線電視公司）。  
 八十七年七月一日：公共電視台開播。  
 八十八年一月一日：實施「電視節目分級」制度。  
 八十八年二月三日：「衛星廣播電視法」公布施行、「有線廣播電視法」完成修正。  
 八十八年八月三日：核發一〇七家衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業執照。  
 八十八年十一月二十二日：太平洋衛星電視公司開播（直播衛星）。  
 九十年八月四日：有線廣播電視基金成立。  
 九十一年十二月三十日：公告固網業者，經營有線電視業務可提出申請。

由上表可知，我國廣播與電視事業自三十八年政府遷台以來主管機關幾經更迭，三十九年由中國國民黨中央改造委員會和交通部等，組成廣播事業輔導會議掌理廣播業務。四十一年由教育部成立廣播事業管理委員會，取代廣播事業輔導會議之職掌。四十七年，行政院接受立法院之建議，將廣播事業改由交通部主管。五十年至五十六

年，新聞局與交通部共同主管，惟交通部僅掌管技術行政事務（執照核發）。五十六年至六十二年，主管機關又移至教育部新成立之文化局。六十二年，文化局裁撤，又恢復由新聞局與交通部共同主管迄今。

## 二、廣播電視輔導與管理機關之組織架構與職掌

### （一）新聞局之組織及職掌

目前我國的廣電事業由行政院新聞局及交通部分別管理軟體與硬體。電台主要設備及工程技術之審核，電波監理，頻率、呼號及電功率之使用與變更，電台執照之核發與換發，由交通部定之。其餘事項則為行政院新聞局之職掌。

依據廣播電視法第三條的規定我國的廣播、電視及廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局。按「行政院新聞局組織條例」，行政院新聞局主管闡明國家政策、宣達政令、政績，輔導與管理大眾傳播事業及發布國內外新聞事項。該局置局長一人、副局長二人、主任秘書一人、下設國內新聞處、國際新聞處、出版事業處、電影事業處、廣播電視處、資料編譯處、視聽資料處、綜合計畫處、地方新聞處等九個業務處，及聯絡、總務、會計、人事、政風等五室，以及法規委員會、訴願審議委員會、光華畫報雜誌社等九處五室二會一社。另設有行政院公報編印小組、院長電子郵件信箱專案小組、國際網路文宣工作小組、資訊小組、及配合行政院各部會處理廣告作業，設有廣告聯合處理小組等五個任務編組單位。此外另有五個由該局督導業務之相關機構，包括國家電影資料館、廣播電視事業發展基金、中

央廣播電台、中央通訊社、公共電視文化事業基金會等財團法人。另省政府新聞處自八十八年七月一日起裁併，原改制為該局中部辦公室，九十年九月十六日起更名為地方新聞處。該局九十二年度計編列員額五四二人，包括職員四〇一人，工友技工六十六人，駐衛警四人、聘用五十人及約僱二十一人。

新聞局設廣播電視事業處負責廣播事業、無線電視事業、錄影節目帶業、衛星廣播電視事業以及有線廣播電視事業之輔導、管理、調查與統計，廣播電臺、電視臺、相關團體及節目供應事業之輔導與管理事項，該處設五科分掌上開業務。

此外，該局並依駐外新聞機構組織通則規定，設駐外單位，掌理對駐在國或鄰近地區闡揚我國政策、發布新聞，及蒐集、分析輿情、政情等事項。該局目前於有外交關係國家設十五個新聞參事處，於無外交關係國家及地區設四十四個新聞處，合計五十九個駐外新聞單位，現有職員一百四十六人，聘用四人、雇員九十六人，總計二四六人。

## (二) 經費

新聞局九十二年歲出預算數為新台幣(下同)四十億零二萬七千元，動支預備金及追加預算五億七千零六十三萬四千元，合計四十五億七千零六十六萬一千元。扣除對財團法人中央通訊社、中央廣播電台、公視基金會分別捐助經費六億四千八百九十三萬八千元、六億零三十五萬七千元、九億元，該局實際可支配預算數為二十四億二千一百三十六萬六千元。另編列在外交部主管駐外新聞單位預算計八億六



千九百一十一萬九千元，動支第二預備金二千六百三十五萬四千元，合計八億九千五百四十七萬三千元。另於SARS疫情期間編列嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算六千九百五十萬元。

### 三、廣播電視之輔導管理業務現況

#### (一) 無線廣播

##### 1、節目管理

「廣播電視法」及「廣播電視法施行細則」，對節目之管理均設有專章，廣播電台在製作節目時，除須要求節目之型態與內容能發揮傳播之社會功能外，其節目製作之基本原則、節目之類型及其播出比例等，亦須符合相關法令之規定。此外，新聞節目如有報導不實、評論不當，電台亦應負其責任。新聞局對無線廣播節目管理方式係採取抽樣監聽、聽眾檢舉與事後追懲等方式；對於違反規定之節目，情節重大者，依法予以警告、罰鍰等行政處分；情節輕微者，則去函、電話糾正或約談相關部門之主管。近年來各廣播電台違規節目違規之原因多以非法播音、節目廣告化、妨害善良風俗、違反公職人員選舉罷免法為主，新聞局之核處情形如下：

核處情形	警告	罰鍰	糾正
八五年	1	9	2
八六年	12	9	8

八七年	12	11	133
八八年	5	7	47
八九年	3	3	40
九十年	10	8	51
九一年	3	121	54

## 2、廣告管理

「廣播電視法」及「廣播電視法施行細則」對廣告管理設有專章，明定廣告與節目應明顯區隔，以及廣告播出時間比例之限制等。廣告內容如涉及藥品、食品、健康食品、化妝品、醫療器材、醫療技術及醫療業務等，除須送請衛生主管機關核准外，更須符合藥事法、食品衛生管理法、健康食品管理法、化妝品衛生管理條例、醫療法、醫師法等相關法令之規定。

依廣電法第三十四條規定藥品、食品、化妝品、醫療業務等廣告之播稿，應先取得衛生主管機關核定文件方可播送；對於違規廣告之處理，情節重大者，由新聞局依法予以警告、罰鍰；情節輕微者，該局以去函、電話糾正或洽電台相關部門之主管溝通等方式處理；如有違反衛生主管機關法令者，移送衛生單位核處。近年來廣播廣告違規案件原因以廣告時間超出規定、內容誇大不實、違反公序良俗、違反衛生主管機關法令或公職人員選舉罷免法為主，該局核處情形如下：

核處情形	警告	罰鍰	糾正	約談
八十五年	19	22	1	0

八十六年	12	9	26	1
八十七年	26	42	278	1
八十八年	11	23	131	0
八十九年	32	19	128	0
九十年	41	64	138	0
九十一年	10	30	110	0

### 3、輔導措施

#### (1) 舉辦廣播金鐘獎、優良廣播兒童節目評選活動

依廣播電視法第三十六、第三十七條有關獎勵輔導規定，新聞局定期舉辦金鐘獎及優良廣播兒童節目評選活動，公開表揚得獎節目、廣告、從業人員、節目供應事業及製作電台。鑑於各國廣播電視獎項或由民間機構主辦，或由官辦後轉民間接辦，該局爰自八十九年起將廣播電視金鐘獎活動移由財團法人廣播電視事業發展基金接辦。

#### (2) 舉辦廣播事業主管及從業人員研討(習)會

每年定期舉辦廣播事業主管人員研討會及從業人員研習會，邀集各廣播電台主管人員及節目內外製從業人員參與研討(習)。研討(習)時講授廣播電理論及實務課程外並舉行主管機關與業界座談會，以交流廣播經驗及意見。

#### (3) 影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅

依據八十七年六月十七日修正之海關進口稅則第八十五章增註六「經行政

院新聞局核准或許可設立之電影事業、廣播電視事業或廣播電視節目供應事業、輸入歸屬本章（第八五二三節及八五二四節所列貨品除外）、第三七〇七節、第八十四章或第九十章之影視媒體專用器材設備，暨歸屬第八七〇五九〇目之影視媒體專用特種車輛，經行政院新聞局證明屬實者免稅」規定，新聞局於八十七年六月十九日訂定「影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅證明書申請須知」，依上開規定，影視媒體專用器材設備或車輛進口，申請人應在貨物進口報關前，向新聞局提出申請，再向海關辦理免稅進口。迄九十一年十二月三十一日止，廣播事業免稅進口案申請獲准計五十二件。

#### （4）輔導廣播電台業者遷建發射機用地

新聞局於八十七年三月二十一日函頒「大眾傳播事業申請承租經濟部所屬國營事業土地或設定地上權審核作業處理要點」，以解決部分廣播電台發射站之強力電波干擾附近住戶之無線電話及電視等問題，至九十一年九月三十日止，經該局輔導遷建者計有財團法人中央廣播電台、中國廣播公司、勝利之聲廣播公司及曾文溪廣播電台股份有限公司等電台。

#### （5）訂頒聯合經營原則

自八十二年開放廣播頻率迄今，新聞局已開放十個梯次，共一五一家獲准籌設，加上舊有之電台，無線廣播市場面臨空前競爭的局面。業者除自發性的調整經營方向，以因應新的局勢外，部分電台或節目亦有策略聯盟的作法，如

部分無線電台採取聯播，以降低營運成本，並拉抬聲勢。

新聞局為因應無線廣播新生態，經與公平交易委員會研商，於八十六年五月二十一日公布「廣播電台聯合經營及聯播等事宜現階段之管理原則」，廣播電視法原則上並未禁止廣播聯合經營行為，惟聯合經營涉及公平交易法經營權之聯合，因此仍應依個案向行政院公平會依法申請許可，重點如下：

△1▽非屬新聞局依法指定之聯播行為進行聯播之電台，應由主播電台向新聞局報備；聯播行為涉及節目供應性質者，應依規定申請廣播電視節目供應事業許可證。

△2▽電台進行聯播不得違背其營運計畫；聯播時，仍應維持本台之台名、呼號及頻率。

△3▽大、中功率之獨立電台聯播比率不得高於五十%；小功率獨立電台不得高於七十%；設有分台之電臺，其分台聯播比率比照小功率電台標準。

#### (6) 辦理電台換照事宜

依廣播電視法第十二條規定，廣播或電視執照的效期為二年，期滿必須申請換發執照。依同法施行細則第十條規定，申請換照者應於原執照有效期間屆滿六個月前提出申請，並繳交申請書等指定文件，其未申請換發者，原領之執照期間屆滿，應即停播。此項規定目的在使主管機關藉由審查電台過去二年頻率運用績效及未來二年營運發展計畫等有關事項，督促電台積極改善體質，提

升節目、廣告之製播水準，進而保障聽眾權益。

#### 4、開放廣播頻率

四十八年交通部函示「政府整理頻道期間，不再開放民營電台」，凍結民營電台的開放；七十六年政治解嚴，報禁解除，開放電台的呼聲迭起。新聞局爰會同交通部將可供民間設立調頻或調幅廣播電台的頻率加以整理，自八十二年二月至九十一年止，分十個梯次開放廣播頻道供民間申設廣播電台，共有一五一家電台籌備處獲配頻道籌設廣播電台。獲配頻率者至九十一年九月止，已有一一八家完成籌設，獲得廣播執照。加上開放前已存在之舊有二十八家廣播電台（正聲廣播公司台北生活調頻台屬正聲廣播公司，舊有幼獅、復興崗二家已繳回廣播執照，另空軍與光華電台合併於漢聲電台），目前國內共有一四七家廣播電台領有廣播執照正式營運。

調頻廣播副載波之運用部分，申請者限領有新聞局廣播執照及交通部電台執照的廣播事業。公告開放申請後陸續有正聲廣播股份有限公司、全國廣播股份有限公司、漢聲廣播電台、花蓮廣播股份有限公司、內政部警政署警察廣播電台、台北國際社區廣播電台、大千廣播電台股份有限公司及大眾廣播股份有限公司等八家電台開播。

#### 5、推動數位廣播

數位廣播（Digital Audio Broadcasting, DAB），是運用數位壓縮技術及傳

輸技術將播音訊號傳輸出去的廣播系統。DAB是繼傳統AM、FM廣播之後的第三代廣播，除了可使收音品質提升至CD音響的水準，也可同時傳輸影像及數據，提供附加價值的服務。其優點包括：具備數位信號傳輸的優點，抗雜訊、抗干擾；數位廣播藉由壓縮技術，一個頻率可以同時傳送多套高品質、無干擾的節目；聲音品質可達到CD水準；可同時傳輸數據信號，未來可應用範圍如呼叫（paging）、廣告、天氣預報、節目報導、尋人尋物等。目前我國正進行數位廣播之試播實驗，試播系統為歐規 Eureka-147，共有十九家電台通過甄選組成十個實驗台取得試播許可，甄選名單包括：

△1▽全區二組系統，包括「中廣」，及由「中央」、「警廣」、「漢聲」、「教育」四家組成之實驗台。

△2▽北區三組系統，由「飛碟」加「正聲」、「台北之音」加「勁悅」、「亞洲」加「台北愛樂」等三組配對成立。

△3▽中區二組系統，由「真善美」加「台廣」，「全國」加「大苗栗」二組配對。

△4▽南區三組系統，由「南台灣之聲」加「正聲」加「台廣」，「港都」加「高屏」，「大眾」等三組設立。

## 6、未立案電台之取締

未立案電台既未經申准設立，擅自使用電波播送廣播節目，政府自應秉持「保障合法、取締非法」之原則嚴加取締，過去新聞局曾執行未立案電臺之取締，但

因法令依據薄弱而有爭議。自八十五年二月「電信法」修正通過後，已有依法申請搜索票執行非法使用電波之取締規定。依「交通部電信總局組織條例」第二條第七款之規定，電波之監理及違法無線電台之取締事項係電信局之職掌。另依行政院八十六年七月四日核定交通部之「取締違法使用電波頻率作業方案」，交通部及該部電信總局依電信法相關規定執行取締未立案電台任務，新聞局負責協助抽聽及側錄非法電台之播音事宜，並將相關資料移請有關單位參處，以保障合法電台之權益。

為加強執行未立案電台之取締，行政院於九十一年一月九日核定「取締非法廣播電台作業方案」，由交通部（含電信總局）、行政院衛生署，行政院農業委員會、行政院原住民族委員會、法務部（檢查司）、財政部（賦稅署及國有財產局）、內政部（警政署及營建署）及行政院新聞局等相關單位組成聯合取締小組，於同年二月七日組成聯合取締小組積極取締非法廣播電台，以杜絕非法廣播電台違法使用無線電波頻率，從事非法醫藥、食品、商品、命理、婚姻介紹、交友聯誼等廣告與製播廣播節目等不法行為，以維護無線電波秩序，確保合法者權益。聯合取締小組成立起至同年十一月三十日止，共查處二百二十八件，罰鍰折合新臺幣二百六十五萬六千元整。

## （二）無線電視

我國電視事業創始於五十一年二月教育電視實驗電臺的開播，當時電功率僅一



百瓦，電波涵蓋範圍約十公里，每天播出二小時教學節目。同年十月臺灣電視公司播出第一個電視訊號，自此，我國正式邁入電視時代；中國電視公司於五十八年成立，於五十九年十月開播；六十年教育電視臺擴大改組為中華電視臺。八十二年新聞局為因應社會大眾對電子媒體開放的需求，執行頻道開放政策，經過規劃、公告、受理申請及審議作業等過程，八十四年六月十六日民間全民電視股份有限公司籌備處取得第四家無線電視台的經營權，並於八十六年六月十一日開播；八十七年七月一日公共電視台開播，茲將台視、中視、華視、民視等四家無線電視台相關資料整理如次：

電視公司名稱	開播日 (民國)	原始 資本額	現有 資本額	主要股權持有人	持 股 率 (%)	備 註
臺灣電視事業股份有限公司	51.10.10	三千萬	二十六億	財政部所屬機構(台銀、土銀、合庫)日商(日本電氣、東芝、日立制作所、富士電視)及外國個人 政黨轉投資事業(中央日報、中廣公司、華夏投資公司) 私人企業(華銀、一銀、彰銀、台北國際商銀、台泥、台玉投資、士林電機) 個人股份	25.88 20.51 10.55	
中國電視事業股份有限公司	58.10.31	一億	三十二億	國民黨關係企業(華夏投資、中國廣播、中央日報、中央電影) 私人企業(台灣霸菱投資、正聲廣播、中聲廣播、大華建設、慶豐人壽、中央再保等)	42.01 12.45	

中華電 視股份 有限公 司	60.10.31	一、九 五億	二十億	個人股份 國防部 教育部 個人股份（財團法人占38.7%黎明文教基金會 25.18%、國軍同袍儲蓄基金會9.73%	45.54	
民間全 民股份 有限公 司	86.06.11	三十 億	六十億	民間投資股份有限公司 全民電通投資股份有限公司	74.55	
					25.45	

電視台灣的廣播電視事業的發展的前期，幾與經濟同步成長，不過規範廣播電視領域的「廣播電視法」至六十五年八月才公布實施。隨後「廣播電視法施行細則」、「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」，及「廣播電視節目規範」才陸續制定公布。換言之，台灣當時的廣播業在從事了二十餘年後，而台視在開播十四年之後才有法令的規範出現。

近幾年，因為有線電視蓬勃發展，中外衛星電視頻道激增，無線電視台的營運，面臨巨大的挑戰。生態環境的改變，無論在節目製作、廣告招攬及收視率競爭等方面，都對無線電視台帶來不小的衝擊。

### 1、節目管理

新聞局於七十九年八月遴聘專家、學者組「電視節目評鑑委員會」協助評鑑具爭議性的節目及廣告；八十七年八月改組為「第一屆廣播電視評鑑委員會」，九十年再改組為「廣播電視節目暨廣告諮詢會議」。近年來，新聞局已大幅放鬆

對無線電視台的管理，方式如下：

(1) 縮減事前審查範圍

無線電視節目審查，依據廣播電視法第二十五條「電台播送之節目，除新聞外，新聞局均得審查，其辦法由新聞局定之」。七十二年四月，新聞局曾執行「先審後播」制，對所有節目內容（除新聞外）均先行審查；其後以「輔導電視節目方案」替代，即新開闢的節目於播出前先送審二集，俾便瞭解其企劃、製作目的及節目型態；對連續劇及劇集、單元劇則分別審查前三集或二集，以瞭解其表現方式及是否依據核復通過之劇本大綱製播。七十六年七月一日起逐漸縮減對電視節目的事前審查範圍；八十九年元月一日起，依「無線電視節目審查辦法」規定，僅經許可進入臺灣地區之大陸地區電視節目，須先送經新聞局審查核准，始得播送。

(2) 事後審查

^1 節目內容的審查

對無線電視台播出之節目，新聞局除以側錄、抽看，以瞭解其節目、廣告播出情形外，並隨時受理觀眾的書面、電話檢舉或反映意見。對觀眾檢舉或新聞局查獲之不妥節目，處理原則處理：

- 電話糾正：內容游走於法規邊緣者，以電話提醒電視台相關人員注意。
- 書面改進通知：內容違反「電視節目製作規範」者。

• 行政處分：內容明顯違法者，視其情節予以警告、罰鍰等處分。

八十九年至九十一年核處紀錄分別為：八十九年警告六件，罰鍰七件；九十年，警告二件，罰鍰十八件；九十一年，警告二件，罰鍰十一件。

## 〈2〉節目內容比率的管理

世界先進國家均將無線電波視為公有財產，因此任何電視事業，其服務範圍都必須符合公共利益和需求。廣播電視法中有關新聞、教育文化及公共服務等類節目比率的立法旨意，即期許無線電視頻道能擔負起前述的責任。依據廣播電視法第十六條、第十七條、第十九條暨同法施行細則第二十二條至第二十七條的規定，無線電視台所播出各類節目內容有一定比率的限制。據此，電視台須將其每周播出的節目內容比率函送主管機關核備。鑑於現今電視節目的推陳出新，除新聞類節目尚可明顯界定外，公共服務和教育文化類節目則較難明確區分。是以八十六年七月修訂公布的廣播電視法施行細則已將第二十七條各類節目比率之規定刪除。

另一項有關節目比率的規定是本國自製節目不得少於百分之七十。是項規定目的在扶植、促進本土電視文化發展，防止外國文化的過度入侵，以保障本地電視製作者及演藝人員的工作權。而大陸製作的節目與非本國自製節目併同計算，亦即大陸及外國節目比率總計不得超過百分之三十。

## (3) 事前報備

依據廣播電視法第二十七條暨該法施行細則第三十條的規定，電視台須於播送十日前將節目時間表，送請新聞局核備；節目時間如有變更，則需事先依規定申請報備；若有特殊重大事件須臨時更動播出時間，亦須插播預告或即予說明，並於事後補報備。前述規定一在保障觀眾收視權益，因節目時間臨時變更，影響觀眾收視；其次乃希望電視台所播出的節目，係經過詳細周密的籌劃。然而，常態性節目因電視台業務部門出售節目時段獲利較高而臨時抽換節目，或收視較差的節目被調至冷門時段，甚或被腰斬的情形時有所聞。在三台營運仍以利益掛帥為前提之際，事前報備節目的規定可提供主管機關，事先瞭解電視台所播出節目的次序，有助於節目管理。

## 2、廣告管理

### (1)廣告審查

新聞局對無線電視的廣告審查作業除要求無線電視台、廣告主及廣告代理商自律外，亦透過審查廣告的方式，加強對電視台播放廣告的監督，以落實對消費大眾的保護。近三年來新聞局依據廣播電視法第三十三條之規定，審查電視廣告經核准發照者：八十九年三、〇七四件，九十年二、三一四件，九十一年二八三件。

### (2)法令修訂

^1^八十九年十月起停止適用「電視廣告製作規範」，以因應行政程序法施行。

△2▽九十年十一月修正廣告審查作業程序，以為鼓勵業者自律，加強無線電視公司的社會責任，僅保留公益類及電影類廣告影片須事先審查，餘皆由各電視公司自行審查。為落實業者自律精神，由廣電相關公會自行訂定製播規則，以為業者參考。

### 3、輔導措施

#### (1) 舉辦優良電視兒童節目獎評選活動

七十二年起新聞局每年舉辦「優良電視兒童節目評選」，就三家電視公司自製兒童節目的內容及表現型態加以評審，選出優等製作獎三名，頒給得獎節目製作公司獎金各五萬元及獎牌一面；最佳製作獎一名，頒給得獎的製作公司獎金二十萬元及獎牌一面，播出最佳獎之電視台則頒給獎牌一面。七十八年起開放財團法人廣播電視事業發展基金的兒童節目參與競賽；八十五年起將有線電視事業及有線電視節目播送系統製播之兒童節目納入競賽。

#### (2) 舉辦電視金鐘獎評選活動

新聞局於五十四年開辦金鐘獎，六十九年擴大舉行，除頒獎儀式比照「金馬獎」外，獲選名單也採取「金馬獎」的頒獎方式，於頒獎典禮現場依序公布，並大幅度增加個人獎，將獎勵的範圍從幕後工作人員擴大到幕前的表演者，以吸引大眾對金鐘獎的注意與關切。八十二年時，為因應獎項擴增、頒獎時間過長及專業分工等因素，乃將廣播、電視分開辦理。八十六年電視金鐘獎加入有

線電視頻道節目參加角逐。

### (3) 舉辦電視節目製作人員座談會

自八十四年起，新聞局每年舉辦「電視節目製作人員座談會」，邀請電視公司及節目供應事業推派從業人員與會，就傳播環境、法規管理、輔導措施等交換意見，以加強與電視事業從業人員溝通，提供業界相互觀摩、經驗交流及獲得諮詢機會，及並適時宣導相關輔導及管理措施。

### 4、改善電視收視不良問題

目前全省共有一百二十九座轉播站，分布於高山、偏遠地區，皆由各縣、市政府管理，編列預算維修。由於台灣地理環境特殊，五分之三為高山地形，不利電波信號之傳送，加上高樓林立，在都會地區亦可能產生收視死角，影響電視訊號的傳送與接收。各站常年固定維護費用、人員費用等，十分可觀，各級政府多表示財政困難，要求省府或中央政府補助。部分縣市政府或限於人力，對轉播站未能全力維護，加速器材耗損，致增加維修費用及縮短器材使用年限。

行政院基於使用者付費之原則，近年來對此類經費之編列亦趨嚴緊，又各級議會認為無線電頻率為國家資源，電視台係利用此資源營利，自應由其負擔改善收視不良之經費及維修工作。自八十七年七月精省後，有關轉播站之維修經費，除各地方政府自行編列之維修經費外，其餘則暫由廣電基金所編列「台澎金馬各縣市電視轉播站維修專案」項下支應，至日後所需之改善收視不良經費，可從各

電視台繳交之頻率使用費、廣電基金、專門為此目的募集之基金、政府編列預算、有線電視提撥之特種基金等五種來源考量可能之籌措方式。

由於轉播站的興建和完工後的管理維護經費龐大，據統計全年度轉播站維護費用總額即達一千五百萬元以上；且因無線電頻率屬國家稀有資源，不應漫無規劃的隨意使用，且有線電視網路的鋪設和發展日漸普及；再加上直播衛星科技發展的成熟等種種因素考量，使得未來在政策上應儘量減少興建大型的（VHF/UHF）轉播站，改採先進科技（DBS/DTH）和補貼偏遠地區居民裝置數位解碼盒（STB）、衛星接收天線（IRD）等方式，以解決偏遠地區居民電視收視不良問題。

#### （1）社區共同天線處理原則

社區共同天線之設立，旨在服務收視不良地區民眾，透過架設電視訊號接收設備及有線同軸電纜增力傳輸設備，使其得以正常收視無線電視台及教育電台之節目。現行對社區共同天線業之規範，主要係依據為「廣播電視法」第十一條，訂定「電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法」。

八十二年八月十一日「有線電視法」公布施行，同年十一月九日新聞局頒布「有線電視節目播送系統暫行管理辦法」，未依法定程序架設之有線播送系統，及依法設立之社區共同天線電視設備業兼設有線電視節目播送系統者，皆得以合法繼續經營多頻道之有線電視節目供應，造成對傳統社區共同天線業者之衝擊。在有線電視業之競爭下，原有社區共同天線業者多面臨停止經營、或遭有線



系統業者合併、或改成只經營有線系統而停止提供社區共同天線服務之情形。雖大部分原領有執照之社區共同天線業者每年仍依規定辦理換照，但實際是否仍繼續營業，則無法全面掌握其情況。新聞局已針對前述情況進行全面之瞭解。對申領有線電視播送系統登記證而目前仍持有效期內執照之社區共同天線業者，已協調核發執照機關交通部採取適當之處置措施。

## (2) 推動興建「廣播電視共同鐵塔」

興建「廣播電視共同鐵塔」旨在因應自八十二年政府開放無線廣播電視頻道政策，及無線電視地面數位化廣播等種種政策考量，可節省空間、集中管理、便於使用，除可維護社會大眾收視（聽）權益，更可解決以往舊塔遷建、新塔興建所需之土地問題，以及避免相關產業未來重複投資所造成資源之浪費外，尚可節省無線電頻率的使用和避免頻率的干擾，並可將此一資源作更有效率的指配，增進全民福祉。

新聞局於八十八年四月邀集相關部會和廣電相關業者及團體召開推動「廣播電視共同鐵塔」協調會，決議成立「廣播電視共同鐵塔籌建委員會」，下設「技術」、「財務」、「法律」三組，負責推動初期籌建事宜。目前中華民國電視學會已整合無線電視業者意見，將與廣播業者協商，尋覓合適地點，興建廣播與電視之共同轉播塔。

## 5、公共電視台

八十七年七月一日，財團法人公共電視基金會正式成立，並在同日開播，為全民提供以人為本、多元的高品質節目，履踐公共電視服務公眾的責任。公視自開播以來，即以製播豐富精緻的節目為首要目標。製播的節目注重婦女、兒童、原住民等的特殊需求，內容以教育、益智、環保、文化藝術等為主。未來公視將以更精緻的節目滿足觀眾的需求，以「社會大學」為圭臬，製播更好的節目，凝聚觀眾的目光，並發揮公視設台的宗旨。

## 6、推動數位電視

數位電視計畫原係於八十一年十月由經濟部設立任務編組「高畫質視訊工業發展推動小組」主導，初期以推動「高畫質電視」(HDTV)為目標，但由於高畫質電視與傳統電視於規格、架構及成本差異太大，考量市場因素，世界各國近年來改以發展市場接受度較高之數位電視(DTV)，並配合數位科技發展。由於數位電視科技發展近年來已臻成熟，英美等國亦皆已公布相關傳輸標準及應用規則，我國積極發展數位電視之環境已經形成。為配合國家資訊基礎設計畫(211)，因應資訊社會來臨，結合電視與資訊服務，提升國民生活品質，數位電視之推動為必然之趨勢。此外，數位電視之推動亦可促進我國電視產業升級，提高與各國電視工程技術及電視節目製作之競爭力，而數位電視壓縮技術發展，將增加原有頻道數，可使頻道資源作更多元化及更有效之利用。現階段推動數位電視工作，將以確立數位電視開播時程、辦理數位電視台實驗計畫、修訂相關法令配合數位

發展趨勢及研商相關補助業者發展數位化優惠措施為重點。

中華民國電視學會暨五家無線電視台為期數位電視能於既定時程內開播，協商規劃完成「數位電視地面廣播全區節目播映二年計畫」，自九十年一月至九十年十二月為期兩年實施，以現有北部實驗台為基礎，分二階段建設數位廣播發射站系統。第一階段於九十年先增設台中鳳鳴、苗栗三義、高雄旗山等三地數位廣播發射站，完成北中南部全區數位廣播網；第二階段於九十一年初再行檢討增設東部宜蘭、花蓮與台東三地數位廣播發射站。因考量五家無線電視台業者由現行類比電視全面數位化，於過渡適應期大量投資所承擔之風險，行政院已於九十年六月一日同意修正推動廣電數位化預定完成時間為「九十一年五月三十一日西部開播數位電視，九十二年四月底東部開播數位電視」。

電視學會於九十年初自行出資委託大同大學進行美規與歐規數位電視傳輸規格之實地工程測試，該項測試已於同年四月底完成；電視學會基於歐規具行動接收、抗多路徑干擾及易於改善收視不良等特點，於五月八日建請交通部變更「技術中立」立場，該部於同年六月二十二日同意電視學會建議，由電視學會自行決定傳輸規格。各無線電視台已依預定時程於九十年十二月二十七日由北部竹子山發射站播出數位訊號電視節目，九十一年五月三十一日完成西部地區開播計畫，於九十二年四月底前完成東部地區開播，以達到全區開播的目標。新聞局現階段配合推動數位電視具體做法：

(1) 修訂「廣播電視法」：為因應數位電視來臨，於「廣播電視法再修正草案」中，增修相關條文，其修訂方向為：

^1 增訂數位廣播電視之定義。

^2 容許頻道壓縮提供其它服務：數位化壓縮技術可使無線電視在原有的頻寬中傳送更多的訊號，而對於壓縮後多出來的頻寬，除了提供數位化節目外，尚可提供數位化的電信或資訊服務，此一跨業經營方式，須於現行廣播電視法中予以增修相關條文，以為電視事業從事電信、資訊服務之法源。

^3 主管機關部分：維持現況，未來若機構有變化再因應調整。

^4 獎勵措施：凡廣電事業參與數位化，成績卓著者，可予獎勵。

^5 訂定書面契約，以保障收視戶權益。

^6 內容規範方面：力求合理，具彈性，和有線、衛星立於同一立足點。

^7 延長執照期限，以穩定業者之經營並減少成本支出。

(2) 核發數位電視籌設許可：依據廣播電視法施行細則第四條規定，申請人應於獲得籌設許可六個月內向交通部提出電台架設許可證。電台架設許可證有效期間為一年，必要時申請人得申請展期，展期最長不得逾三個月，並以一次為限。新聞局已於八十八年一月函請五家無線電視台提送籌設申請，五家電視台相繼於八十八年二月間向新聞局提出數位電視台之籌設申請。新聞局於八十八年五月函准五家電視台自八十八年七月一日起六個月內提出電台架設許可申請書，

並接續辦理相關籌備事宜。

(三)有線廣播電視／有線播送系統

1、產業概況

自八十二年八月十一日總統公布有線電視法後，新聞局於八十三年一月公告全國共分五十個經營區，同年二月制定「有線電視系統申請須知」，開放有線電視設立之申請，共計受理申請案達二百二十九件，分六梯次進行審議後，計有一百五十六家獲得籌設許可。截至九十一年十二月底止，取得全區營運許可並已開播之系統經營者計六十四家（南投縣區中投有線電視系統係於九十一年十二月三十一日全區開播營運）。近六年有線廣播電視系統經營者家數之變化如下表：

年度	86	87	88	89	90	91
家數	0	11	32	61	63	64

註：1、自八十七年六月起才陸續有系統業者取得營運許可證後開始營運。

2、九十一年之資料係統計截至十二月底之數據。

有線廣播電視法施行細則第十八條規定：「系統經營者最低實收資本額為新臺幣二億元。」系統業者由於投資金額龐大，且將跨電信業經營，因此頗具企業規模。系統資本額及家數統計如下表：

資本額	2億至3億	3億以上至4億	4億以上至5億	5億以上至6億	6億以上
家數	29	17	9	4	5

註：資料係截至九十一年十二月底之數據。

各集團於有線廣播電視所占有家數及比率如下表：

集團屬性	太平洋	東森	卡萊爾	台基網	中嘉	獨立	總計
家數	9	12	5	7	12	19	64
占有率	14.1%	18.8%	7.8%	10.9%	18.8%	29.7%	100%

依內政部戶政司網站九十一年六月份公布之數據，全國總戶數為 6,859,762 戶。同年九月據各有線廣播電視（播送）系統向新聞局申報之訂戶數資料顯示：全國有線電視收視戶總戶為 3,888,409 戶，其普及率為 56.68%，有線廣播電視系統從業人數為 6,921 人。目前國內有線電視業者除提供節目供民眾收看外，隨著科技發展日新月異，媒體相互整合的結果，部分業者亦透過有線電視之傳輸網路，提供寬頻上網之服務。未來有線電視數位化後，可將大量之資訊透過壓縮傳送至客戶端，業者除提供節目及上網服務外，尚可利用頻寬提供網路影像電話、隨選視訊計次付費節目、互動電視及保全系統等加值服務，有線電視產業之未來發展潛力，不容忽視。

## 2、節目管理

### (1) 法令規範

有線廣播電視大部分節目經由衛星頻道傳送；過去因法制作業未臻周全，衛星頻道節目違規，均依廣播電視法核處。八十八年二月三日衛星廣播電視法於公布後，所有衛星廣播電視事業依規定應於公告後六個月內向新聞局申請許可，故自八十八年八月三日起衛星頻道業者發生違規情事，即依衛星廣播電視法相關規定處理。

有線廣播電視法第四十條明定節目內容不得有「違反法律強制或禁止規定」、「妨害兒童或少年身心健康」、「妨害公共秩序或善良風俗」情形。同法第四十一條並規定系統經營者必須依「節目分級處理辦法」來安排節目播出之時段及方式，對於節目內容有傷害兒童或少年身心健康之虞，屬於「限制級」尺度者，應以定址鎖碼方式播出，以避免影響兒童及青少年身心健康。

有線廣播電視屬地方性媒體，為使地方政府適度、有效地參與有線廣播電視之輔導與管理，以切合各地民眾需求，有線廣播電視法第六十三條規定，將「節目管理」授權直轄市或縣（市）政府辦理，系統業者所播送之節目如有違規，直轄市或縣（市）政府應依法予以核處。

### （2）採「事後追懲」制

依現行有線廣播電視法規定，主管機關對有線廣播電視系統（含有線播送系統）所播出之節目係採「事後追懲」。系統業者播出之節目事前不必送審。惟依現行有線廣播電視法第四十四條第一項規定：「主管機關認為有必要時，得於節目播送後十五日內向系統經營者索取該節目及相關資料。」故主管機關對系統業者所播之節目認有違規時，可依前述規定向系統業者調帶，或在節目播出後依具體事證追究業者責任。

### （3）大陸地區衛星電視節目之播送

為因應衛星電視傳播科技傳輸之進步，並加強兩岸文化之交流，新聞局於

八十五年二月七日修正「大陸地區出版品電影片錄影帶節目廣播電視節目進入台灣地區在成立台灣地區發行銷售製作播映展覽觀摩許可辦法」，規定有線電視系統經營者、有線電視節目播送系統經營者經向主管機關申請核可，得同步轉播大陸地區衛星節目。

然衛星廣播電視法於八十八年二月三日公布施行後，境內、境外衛星廣播電視事業依法均須向新聞局申請許可始得營運，年代影視事業股份有限公司即以大陸中央台節目代理商身分向新聞局申請許可。由於大陸電視台是否為境外衛星電視事業不無疑義，且該案涉及兩岸關係業務，新聞局為求慎重，特函請陸委會解釋；該會表示，依據「中華民國憲法」及「兩岸人民關係條例」之法制精神，大陸與「衛星廣播電視法」第二條第五款所稱之「外國」有所不同，故業者代理大陸衛星廣播電視頻道節目在我國境內播送之行為，應不在「衛星廣播電視法」規範之列；並建議維持「許可辦法」第十三條第三項之規定，由各線電視系統經營者、有線電視節目播送系統經營者向主管機關申請核可後，得同步轉播大陸地區衛星節目。新聞局對於大陸衛星廣播電視頻道節目在我國境內播送之行為，仍維持由有線廣播電視系統經營者、有線廣播電視節目播送系統經營者經向新聞局申請核定後，同步轉播大陸地區衛星節目之方式辦理。

### 3、廣告管理



## (1) 法令規範

電視媒體是最重要的廣告通道，廣告業投資於電視頻道的金額僅次於報紙。各種合法商品廣告均可經由電視媒體播出，惟無論是廣告或節目均應符合廣電媒體管理法規。有線廣播電視法第四十條明定節目內容不得有「違反法律強制或禁止規定」、「妨害兒童或少年身心健康」、「妨害公共秩序或善良風俗」情形。同法第五十一條規定第四十條之規定於廣告準用之，故有線廣播電視廣告內容不得有違反法律強制或禁止規定、妨害兒童或少年身心健康、妨害公共秩序或善良風俗等情形。同法第四十九條規定廣告內容涉及依法應經各該目的事業主管機關核准之業務者，應先取得核准證明文件，始得播送。至於廣告時間，依同法第四十五條規定，除廣告專用頻道外，如在一般節目中插播廣告，依規定不得超過每一節目播送總時間六分之一。單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字。計次付費節目或付費頻道不得播送廣告。但同頻道節目之預告不在此限。

## (2) 管理現況

### ^1^插播廣告之管理

按有線廣播電視法第四十二條第一項規定：「節目應維持完整性，並與廣告區分。」第四十五條第一項規定：「系統經營者應同時轉播頻道供應者之廣告，除經事前書面協議外不得變更其形式與內容。」有線電視系統業者

如於衛星頻道節目中插播廣告，應事前取得頻道供應者的書面同意，且不得影響節目之完整性。

同法第四十八條另規定：「系統經營者非有下列情形之一者，不得使用插播式字幕：一、天然災害、緊急事故訊息之播送。二、公共服務資訊之播送。三、頻道或節目異動之通知。四、與該播送節目相關，且非屬廣告性質之內容。五、依其他法令之規定。」準此，凡涉及商業性之字幕廣告（俗稱跑馬燈或貼字廣告）均不得任意插播。

為加強管理有線廣播電視系統業者恣意插播廣告及違規使用插播式字幕，新聞局除函告有線廣播電視（播送）系統業者應遵守相關規定外，也舉辦「地方縣市政府執行有線廣播電視法之權責及查處說明會綜合座談」，解說有線廣播電視法相關規定及權責，並函請直轄市或縣（市）政府依權責嚴加查處轄內各有線廣播電視（播送）系統，對於違反前述相關規定系統業者，依法處分。

函請全國各有線廣播電視（播送）系統、衛星廣播電視事業立即停播，並請地方政府新聞單位全力查辦。同時，為免消費者一再受騙，新聞局並將該等違規廣告登載於新聞局網站，供消費大眾查閱。該局續將聯合衛生機關加強取締，並將督促地方政府新聞單位對轄區有線廣播電視（播送）系統之購物頻道嚴格控管、查測，一旦發現有誇大不實之廣告，即蒐證移請衛生機關核處，以遏止誇大不實廣告之播送，維護國人身心健康。

### （3）產業秩序的建立

#### （1）節目買賣暨產銷秩序

有線廣播電視產業的主要業者，包括上游的有線電視頻道節目供應業者（含製作、代理銷售業者），及下游的有線廣播電視（播送）系統業者，主管機關除新聞局與交通部外，在節目買賣方面，主要是由行政院公平交易委員會管理。是以，業者的交易行為除應符合有線廣播電視法規定外，並應符合公平會訂定之公平交易法。

為促進有線廣播電視上、下游產業交易秩序、創造良好的競爭環境，公平會在現行有線廣播電視法令規範架構下，分析涉及公平交易法之行為態樣，特別是涉及限制競爭或不公平競爭而有違反公平交易法之虞之經營行為，例如「頻道節目聯賣」、「聯合製播」、「向下整合系統」、「系統區域整合」、「統購」、「聯合訂價或共同抵制」、「濫用市場力量」、「不

當利誘交易相對人」、「獨家區域代理」、「差別供應」及「隱匿重要交易資訊」等，於九十一年四月將原有之「事業涉及銷售有線廣播電視頻道節目交易資訊透明化案件審理原則」、「有線廣播電視頻道節目供應業者（包括製作業者及代理銷售業者）與有線廣播電視（播送）系統業者垂直結合申請案件審理原則」、「處理事業涉及共同購買有線電視頻道節目案件原則」、「有線電視頻道節目供應業者聯賣頻道節目行為案件審理原則」等多項審理原則，彙整修訂成「公平交易法對有線電視相關事業規範說明」，以利業者遵行，並為該會處理類似案件之參考。

## 〈2〉產業垂直與水平整合之限制

有線電視網路之建設與電信等公用事業相類似，需密集之資本方能投資興建，就其傳輸系統特性、纜線附掛、網路鋪設及道路挖掘之社會成本支出等而言，實具有「自然獨占」之產業特性，是以各經營區之系統業者為達一定之經濟規模多有整合情形，形成多系統經營(MSO)模式，使得國內有線電視市場轉向集團化經營。目前全國六十四家有線電視系統，即形成東森、中嘉、太平洋、台基網、卡萊爾等五大集團及其他由地方人士所經營之獨立系統。

為限制上述系統經營者之水平及垂直整合，避免多系統經營(MSO)之經營模式產生壟斷弊端。新聞局於八十八年修法時，特增訂各項限制條款：

- 於第二十一條第一項增訂限制水平整合條款，規定：「系統經營者與其關係

企業及直接、間接控制之系統經營者不得有下列情形：一、訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一；二、超過同一行政區域系統經營者總家數二分之一。但同一行政區域只有一系統經營者，不在此限；三、超過全國系統經營者總家數三分之一。」以遏止系統經營者與其關係企業間之合併經營，形成壟斷。另於同法三十三條第一項第四款規定：「該地區系統經營者係獨占、結合、聯合、違反第二十一條規定而有妨害或限制公平競爭之情事，中央主管機關為促進公平競爭，經附具理由，送請審議委員會決議，須重新受理申請。」

- 於第四十二條第三項規定：「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一。」以防範衛星頻道供應者與有線電視系統以垂直結合方式，利用其代理之頻道及所屬系統排擠其他相關業者，達成壟斷市場之目的。

- 另依公平會「公平交易法」及「公平交易法對有線電視相關事業規範說明」，有線電視事業之結合如有「因結合而使其市場占有率達三分之一者」或「參與結合之一事業，其市場占有率達四分之一者」，應依公平交易法第十一條第一項第一款或第二款規定，向公平交易委員會申報許可始得為之。

### 〈3〉建立有線電視系統與頻道業者之年度換約處理機制

有線電視系統業者與頻道業者之年度換約事宜，係屬兩造間之商業行為，行政機關基本上不宜介入，然為避免類此商業行為損及消費者權益，新

聞局自八十九年起，建立「危機處理機制」，於每年十一月就「有線電視年底換約」可能引發之爭議，邀請公平會及消保會召開「跨部會會議」。相較於過去政府機關處於被動查處之模式，此機制係採「預警模式」，主動就年底有線電視年度換約可能引發之糾紛，先行評估並研擬因應對策。此外，新聞局尚採取以下作為，以防範因換約導致停訊或其他爭議而影響收視戶權益情形。具體做法如下：

- 要求系統業者及頻道業者銷售資訊透明化：

- ◇ 要求系統經營者依有線廣播電視法第五十一條第四項規定，於每年一月、四月、七月及十月向新聞局申報前三個月訂戶數；且應符合公平交易法，不得有「統購」之行為。

- ◇ 要求頻道業者依照公平會訂定之「公平交易法對有線電視相關事業規範說明」，充分揭露其銷售辦法，不得有「聯賣」、「獨家區域代理」、「差別供應」、「搭售」及「隱匿重要交易資訊」等行為。

- ◇ 要求頻道業者依衛星廣播電視法第二十八條之規定，與系統業者訂立書面契約。契約內容應明確，並應載明頻道數、名稱、授權期間、各項收費標準及調整費用之限制、廣告播送權利義務等。

- 協調及督促有線電視系統業者與衛星頻道業者，提前展開授權協商，俾有更多時間化解歧見：除於每年九月中旬分別函請業者展開年度換約洽談事宜

外，並適時邀請公平會、消保會、地方政府、系統及頻道業者舉辦說明會，說明相關法令外並督促業者及早展開洽約事宜。

- 延長授權期限：籲請頻道業者對於契約期限屆滿仍未達成換約協定之系統業者，適時延長節目授權期限，以利雙方繼續協商，保障消費者權益。

- 導引業者循調處機制解決紛爭：有線廣播電視法第八條第四款賦予有線廣播電視審議委員會調處權，新聞局並於八十九年四月七日依法公告「有線廣播電視審議委員會處理系統業者頻道業者爭議調處原則」。系統業者及頻道業者皆可藉此調處機制，解決換約、節目使用費及其他爭議。

- 促請地方政府依法處理：督促地方政府密切注意轄區系統業者簽約情形及收視戶權益之保障。若有締約不成致播送之頻道節目減少，地方政府應督導系統業者提報替代方案（含對收視戶補償措施）並重新審訂其收視費用，且適時發布新聞，執行對收視戶權益之保障措施。

- 隨時召開「維護有線電視（播送）系統收視戶權益協調會報」，掌握系統業者與頻道業者換約情形，提報該會報處理。若有違反消費者保護法、公平交易法或有線廣播電視法情事，依權責歸屬之相關法規予以處理。

- 主動發布新聞：對系統與頻道業者年度換約可能發生之危機，新聞局將主動發布新聞告知該地區收視戶，並說明採取之預防措施及處理情形。

#### （4）訂戶收視權益保障

〔1〕成立「維護有線電視（播送）系統收視戶權益協調會報」

為維護有線電視（播送）系統收視戶權益，新聞局於八十六年七月十一日邀集行政院公平交易委員會、交通部、行政院消費者保護委員會、台北市政府新聞處及高雄市政府新聞處等單位成立「維護有線電視（播送）系統收視戶權益協調會報」（以下簡稱「協調會報」），每月定期召開一次會議，統合中央與地方各級機關協調處理有線電視市場相關事宜，以建立有線電視市場秩序，並維護收視戶權益。至九十一年十二月底，協調會報共計召開四十七次會議，達成之重要決議有：

- 推動「有線電視／有線播送系統定型化契約範本」及「有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項」案。
- 系統業者應按照與頻道商簽訂之合約播放節目，如採行併頻措施，應依法於事前告知收視戶，不得因併頻而損及訂戶之權益。
- 系統業者應於節目表專用頻道、節目單中播出或載明「頻道名稱」及「合約到期日」，讓收視戶於繳費裝接有線電視時得清楚瞭解收視權利所在，並讓消費者在與系統發生糾紛時可有賠償之依據。
- 系統業者應注意消費者權益，除有線廣播電視法第三十七條規定外，非重大原因不得任意變動頻道順序。違反者，致有損害訂戶權益情事或有損害之虞者，將依有線廣播電視法第六十條處理。另依有線廣播電視法第四十二條第



二項規定：「非經約定，不得擅自合併或停止播送頻道。」違反者，將依同法第六十四條核處。

- 系統業者如停播節目或斷訊，經查若有違反「消費者保護法」或「有線廣播電視法」情事，則依權責歸屬由相關機關處理。如八十七年初，因系統業者與頻道商未能於合約到期日前談妥續約，致引發系統大規模更動頻道事件，經本會報討論後決議：請地方政府調查是否有損及收視戶權益，對經判定有損及收視戶權益者，地方政府除通知新聞局外，並依消保法第三十六條規定，要求其限期改正或為必要之措施，不從者依消保法處罰鍰。新聞局則依有線廣播電視法相關規定分別處以警告或罰鍰。

- 對於部分系統業者拒絕以月繳及派員收費之方式收取訂戶之收視費，該會報決議請新聞局函告全國各系統業者不得拒絕收視戶採月繳之繳款方式，並必須依照「有線廣播電視系統經營者」有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項」第三條規定辦理訂戶繳費事宜，違反者已屬有損害訂戶權益情事，將依有線廣播電視法第六十條規定處理，且收視戶可逕向地方主管機關申訴。
- 系統業者如經營「付費頻道」，應先向新聞局辦理營運計畫變更後方可實施，營運計畫未申變更前，系統經營者不得逕行「付費頻道」之推廣營運，亦不可將非限制級之頻道節目以鎖碼方式播出；各系統業者於推廣「付費頻道」時，必須充分揭露消費資訊，並善盡告知訂戶之義務，以維護消費者權益。

## △2▽推動定型化契約

### • 新聞局推動定型化契約之緣由：

◇有線廣播電視系統業者與收視戶間糾紛頻傳，無法解決的最主要原因，在於雙方契約關係不夠明確。契約書之訂定，除說明訂約雙方之權利義務關係外，最大功能在於當雙方權利義務發生糾紛時，可提供確實有力，並具有決定性的證據。

◇依有線廣播電視法第五十五條第一項規定，系統經營者應與訂戶訂立書面契約。分析有線廣播電視系統之經營型態，其交易量大，不著重相對人的特性；就交易標的觀之，亦無須系統經營者與訂戶就契約內容一一磋商，故系統業者多以定型化契約。

◇防止系統業者恃其強大之「交涉能力」，而有忽略訂戶權益的保障之虞。

◇配合行政院消費者保護委員會消費者保護方案之推動。

### • 制定及推動情形：

新聞局自八十四年七月著手研擬有線電視節目播送系統／有線電視系統契約書範本，八十五年六月完成並經行政院消費者保護委員會第二十七次委員會議通過。八十五年九月份起展開為期二個月的宣導事宜。自八十六年一月起，將有線播送系統訂戶契約書之制定及簽訂，列入該局查察工作執行事項，八十六年九月訂定「簡版」定型化契約，並送請消保會備查。

△3▽研定「有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項」

依據消費者保護法第十七條規定，中央主管機關一旦選定特定行業，公告其定型化契約應記載及不得記載事項並經生效後，即具有絕對之效力；亦即企業經營者與消費者簽訂定型化契約時，即使該契約未約定公告生效之應記載事項，亦成為契約之內容，又若違反公告生效之不得記載事項，即使雙方當事人定型化契約中有約定，該事項亦不成為契約之一部分。新訂定之「有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項」已於八十八年五月十八日公告，並自同年十一月十八日起實施，進一步落實定型化契約平等互惠原則，保障收視戶應有的權益，該新增定「有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項」內容如附錄九。

△4▽執行電腦處理個人資料保護法

隨著電腦使用率之普及，有線電視（播送）系統業者利用電腦處理龐大收視戶資料之可能性隨之增加，為避免收視戶人格權遭受侵害，並促進系統業者合理利用個人資料，新聞局依據「電腦處理個人資料保護法」制定「大眾傳播業電腦處理個人資料管理辦法」，並於八十五年七月三十一日發布。自同年八月份起截至今日，新聞局共發出一百六十七張大眾傳播業電腦處理

個人資料登記證。

(5)有線廣播電視(播送)系統收費標準之訂定

有線廣播電視法第五十一條第一項規定，系統經營者應於每年八月一日起一個月內向直轄市、縣(市)政府申報收視費用，由直轄市、縣(市)政府依審議委員會所訂收費標準，核准後公告之。同法施行細則第三十三條第三項規定直轄市、縣(市)政府應於每年十一月底前公告收視費用，並副知中央主管機關。為建立合理付費觀賞高品質有線電視之觀念，健全有線電視之正常發展，新聞局依「有線廣播電視審議委員會」會議決議，檢討研修「八十九年有線廣播電視收費標準」；於彙整各相關單位建議修正意見後，決定將收費標準法條化，於八十九年八月發布「有線廣播電視系統經營者收費標準」，並於同年十一月修正發布第四條及第五條，修訂重點臚列如下：

^1^明訂該收費標準訂定之法源依據。

^2^系統經營者未採分級收費時之頻道收視費用上限價格，以每月每戶新臺幣六百元為上限。

^3^修正定址解碼器各種使用方式之定義，並增列「自備」一項，俾供消費者有更多選擇，並明訂各種使用方式之「收費上限」及其相關規定。

^4^修正地方政府核准收費標準所訂各縣市費用應參考之業者資料、考量因素及邀請說明之對象，並予以分列法條化，俾更明確。

〈5〉系統經營者對訂戶自備定址解碼器時，訂戶除得自費要求系統經營者為其裝置、設定外，增列「維護」一項，俾符合收費標準附表之相關附帶規定。

〈6〉囿於地方政府行政資源及人力之限制，個案核准同一行政區訂戶收視費用差價有其執行之困難，爰刪除個案核准之規定，並做文字修正。

〈7〉「有線廣播電視系統經營者收費標準」之檢討研修

新聞局於九十年三月即函詢各地方政府及有線電視相關協會就收費標準之修訂事表示意見，其中大多對於該標準收視費用上限規定是否包含基本頻道以外之付費頻道及計次付費節目收視費用問題，要求新聞局應予明定。為求周延，新聞局辦理事項如下：

◇開座談會討論付費頻道及計次付費節目費率管制事宜：新聞局於九十年六月二十二日邀集傳播與經濟學者、有線廣播電視相關協會及地方政府召開座談會，會中大多數與會人員均表示，付費頻道及計次付費節目費率不應由政府管制，而應由市場供需形成最適定價。

◇提請新聞局法規委員會討論：對於地方政府依據有線廣播電視法第五十一條規定核准系統經營者之收視費用，其核准權限是否包括基本頻道以外之付費頻道及計次付費節目等問題，經新聞局法規委員會會議決議：有線廣播電視法第五十一條第一項有關審議委員會所訂之收費標準，採限縮解釋得僅就基本頻道之收視費用加以規範。從而，地方政府應依有線廣播電視

法第五十一條第一項規定，就所轄系統經營者申報之基本頻道收視費用，依據上開標準個案核定之。

◇新聞局於九十年八月研擬「有線廣播電視系統經營者收費標準修正草案」，提報該局法規委員會會議討論後獲建議：將法規名稱修正為「有線廣播電視系統經營者基本頻道收費標準」，以杜爭議。

#### 〈8〉有線廣播電視會計制度之建立

依有線廣播電視法第五十一條第三項規定，系統經營者之會計制度及其標準程式由中央主管機關定之。揆其立法意旨乃期藉由明訂系統業者標準化之會計制度及透明化之財務資訊，以維護有線電視市場交易秩序。且為因應開放有線電視與電信事業互跨經營後，藉由此制之推行，將系統業者經營不同事業之成本攤提及營業收益認列標準化，並提供有效、正確的財務訊息，供新聞局及地方政府得以核定合理之有線廣播電視系統收費標準及收視費用。

#### • 建立會計制度之目的：

- ◇有線廣播電視業者統一之會計科目表。
- ◇維持有線廣播電視業者交易公平性。
- ◇將有線廣播電視業者經營成本之攤提制度標準化。
- ◇將業者可能以多系統型態經營而產生交叉補貼之不公平現象納入規範。

• 會計制度建立之進程

◇新聞局於八十八年十一月委託國立政治大學會計系進行「有線廣播電視系統經營者之會計制度及標準程式」之訂定研究。該研究草案於八十九年六月完成後，經徵詢專家學者、有線電視相關業者協會代表及證期會等之意見，擬定「有線廣播電視系統經營者會計制度制定準則草案」總說明、標準程式附表、會計科目設置規範、會計憑證設置及使用規範等草案；並經邀集各系統經營者財務主管、學者專家、機關代表等召開公聽會及透過網路公聽方式，廣徵各界意見。

◇經召開公聽會並彙整各界意見後，新聞局於九十年元月另邀集交通部電信總局、財政部證券暨期貨管理委員會、經濟部等單位召開諮詢會，就新聞局研擬之「有線廣播電視系統經營者會計制度及其標準程式」進行審查工作。並依諮詢會建議，擬定「有線廣播電視系統經營者會計制度及其標準程式準則草案」暨相關規範及要點後，依法制作業程序，分別召開公聽會及辦理網路公聽，於九十年十二月公告「有線廣播電視系統經營者會計制度及期標準程式準則」、相關規範及要點，並自九十一年元月一日起施行。

〈9〉費率委員會

有線廣播電視法第五十一條第一項及第二項規定，「系統經營者應於每年八月一日起一個月內向直轄市、縣（市）政府申報收視費用，由直轄市、

縣（市）政府依審議委員會所訂收費標準，核准後公告之。」又「直轄是及縣（市）政府得設置費率委員會，核准前項收視費用。直轄市及縣（市）政府」未設置費率委員會時，應由中央主管機關行使之。」

目前係由中央代行費率審核，九十年年度計辦理十個縣市、共二十六家有線廣播電視系統業者申報九十一年度收視費用費率審核；九十一年度計辦理八個縣市、共十四家有線廣播電視系統業者申報九十二年度收視費用費率審核。

#### （6）有線廣播電視系統之評鑑

國內各有線廣播電視系統經營者，經許可籌設，並自八十八年起網路陸續建置完成及領取執照開始營運。依有線廣播電視法第三十六條規定：「審議委員會應就系統經營者所提出之營運計畫執行情形，每三年評鑑一次。前項評鑑結果未達營運計畫且得改正者，中央主管機關應依審議委員會決議，通知限期改正；其無法改正，經審委員會決議撤銷營運許可者，中央主管機關應註銷營運許可證」。有線廣播電視法第八條規定：「中央主管機關設有線廣播電視審議委員會，審議下列事項：……三、執行營運計畫之評鑑」，同法施行細則第四條第一項：「有線廣播電視審議委員會審議依本法第八條第三款所定執行營運計畫之評鑑，得另聘專家、學者參與」，第四項：「第一項評鑑方式，由審議委員會定之」。



九十年經審議委員會依前述規定，訂定「有線廣播電視系統經營者營運計畫評鑑制度須知」，追蹤考核業者之營運情形，藉以瞭解業者之營運狀況，並提升有線廣播電視系統服務品質，有效維護收視戶之權益。評鑑工作依業者之營運計畫內容劃分為頻道、財務、客服、工程及組織等五個領域，由審議委員會依照各自專業領域，搭配學者、專家組成評鑑小組。另為尊重地方主管機關，評鑑時亦邀請地方政府派代表參與評鑑。審議委員會完成評鑑後，分別以「優良」、「合格」、「限期改正」及「撤銷執照」四個等評定。

目前全國共有六十四家有線廣播電視系統領照開播，依領取營運許可證之先後順序，於領期滿三年後接受評鑑。

#### (7) 有線廣播電視事業發展基金

有線廣播電視系統本質上為地方性或區域性媒體，最能反映各區域民眾不同的傳播需求，「有線廣播電視事業發展基金」係為落實產業回饋地方之政策，依據有線廣播電視法第五十三條第一項「系統經營者應每年提撥當年營業額百分之十之金額，提繳中央主管機關成立特種基金」之規定，於九十年設立之非營利性特種基金。其設立目的主要係為增進國民收視權益、促進有線廣播電視普及發展、改善收視不良情形、協助偏遠及離島地區之有線廣播電視系統建設，及落實有線廣播電視與地方之良性互動。

#### ^1^基金用途

依有線廣播電視法第五十三條第二項規定基金之用途如下：

- 百分之三十由中央主管機關統籌用於有線廣播電視之普及發展。
- 百分之四十撥付當地直轄市、縣（市）政府，從事與本法有關地方文化及公共建設使用。
- 百分之三十捐贈財團法人公共電視文化事業基金會。

## 〈2〉設立沿革

自第一家正式取得營運許可的有線廣播電視系統吉隆有線電視公司於八十七年六月正式開播後，各地區之有線廣播電視系統陸續開播，新聞局自九十年七月起開始依法向有線電視系統經營者徵收百分之一之營業額為有線廣播電視事業發展基金，為辦理基金之收支、保管及運用事宜，並奉行政院核定於九十年六月二十八日發布「有線廣播電視事業發展基金收支保管及運用辦法」，於同年八月四日成立「有線廣播電視事業發展基金」，同時設立基金管理委員會，執行基金收支、保管、運用、年度預算及決算之審議暨基金運用執行情形之考核等其他有關事項，以建立完善之基金運用制度。

## 〈3〉組織概況

- 基金之主管機關為行政院新聞局，為成立、運用及管理本基金，該局依有線廣播電視法第五十三條第三項規定，於九十年六月二十八日訂頒「有線廣播

電視事業發展基金收支保管及運用辦法」。並依同辦法第六條規定，設置「第一屆有線廣播電視事業發展基金管理委員會」，置主任委員一人，由新聞局局長兼任；其餘委員，由新聞局指派副局長及遴聘學者五人兼任之，委員任期二年，期滿得續聘之。委員均為無給職，局外委員得依規定支領交通費。

• 委員會任務如下：

◇ 本基金之收支、保管及運用之審議。

◇ 本基金年度預算、決算之審議。

◇ 本基金運用執行之考核事項。

◇ 本基金之其他有關事項。

• 至九十一年十二月止，有線廣播電視事業發展基金管理委員會，共召開六次管理委員會，完成建立基金運用制度及處理原則、公告「有線廣播電視系統經營者遭遇天然災害復建補助要點」、改善「原住民村落」必載頻道之收視不良情形、建立有線廣播電視收視戶稽核制度、辦理基金撥付直轄市、縣（市）政府及捐贈財團法人公共電視文化事業基金會之作業、辦理二梯次「有線廣播電視事業發展服務品質座談會」、派員出國考察等事項。

(四) 衛星廣播電視

1、產業概況

在電子科技進步、經濟快速成長及觀眾需求等因素的交互衝擊下，衛星電視

產業近年蓬勃發展，民眾透過衛星的傳送可以迅速且廣泛地欣賞來自世界各國的節目，不受國家疆界的限制與影響。不過，由於國內民眾對衛星碟形天線在接受度不高，故衛星電視節目主要依賴有線電視（播送）系統業者轉接傳送至收視戶，有線電視業者也仰賴其供應節目充實頻道內容。

因應衛星傳播科技的興起與有線電視媒體的快速發展，衛星廣播電視法於八十八年二月三日公布實施。依據衛星廣播電視法第六條第一項規定：「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。」自此，我國有線電視產業之上游，即衛星廣播電視頻道節目供應者（含境內外），正式有了規範與遵循之法律依據。新聞局於八十八年七月成立第一屆衛星廣播電視事業審查委員會，受理衛星廣播電視事業節目供應者與服務經營者之申設業務。自八十八年七月成立至九十一年十二月，已歷三屆。共計受理審查二百三十一件申設案，其中經審核許可者計一百九十件、自行撤銷或依法駁回申請者共計三十六件、刻正審查中的計有五件，未來並將持續受理申請；至九十一年十二月底止，經核准並營運之衛星廣播電視事業計有境內直播衛星四家、境外直播衛星三家，以及一百二十三個頻道在有線電視系統或直播衛星平台播送。

## 2、節目管理

### (1) 一般節目之管理

衛星電視頻道數目眾多，節目更是日趨多元，在收視率競爭及商業利益雙重壓力下，部分節目之製播競相走羶色腥路線，帶給社會相當大的負面影響。對於違規節目的查察，新聞局除由該局人員對各頻道節目進行監看外，為加強對違規電視節目的管理，並委託專業單位協助全程側錄衛星電視八十個頻道的節目，俾隨時抽調節目側錄帶，追究頻道業者相關責任。此外，也經由媒體宣導並以提供檢舉獎金方式，鼓勵民眾勇於檢舉不法節目，期藉由全民監督力量遏止不法節目的播送。

對於觀眾檢舉或新聞局查獲之不妥節目，新聞局經審酌其情節輕重與其所違反之法令條款，分別以電話行政指導、書面要求改正或予以警告、罰鍰等不同處分。對於有爭議之節目或廣告，則移請新聞局之「廣播電視節目暨廣告諮詢委員會」討論，再由新聞局參酌會議決議處理。對於社會大眾高度關心涉及色情、暴力等內容之節目，除可依據衛星廣播電視法加以核處外，如有違反「性侵害犯罪防治法」規定之情節者，亦可逕依該法予以處分。自八十八年八月迄九十年十二月月底止，新聞局依衛星廣播電視法、性侵害犯罪防治法、台灣地區或大陸地區人民關係條例等相關法規所作之行政處分，總計警告四十四件，罰款一一四件，罰款金額高達新台幣一五一四萬元。詳如下表：

警告	件數	罰款	金額

八十八年	42	119	新台幣 995 萬元
八十九年	57	338	新台幣 6144 萬元
九十年	8	160	新台幣 4781 萬元
九十一年	40	104	新台幣 1514 萬元

## (2) 大陸地區節目之管理

依據「台灣地區人民與大陸地區人民關係條例」（以下簡稱「兩岸人民關係條例」）第三十七條規定「大陸地區出版品電影片錄影節目廣播電視節目，非經主管機關許可，不得進入台灣地區發行製作或播映。前項許可辦法，由行政院新聞局擬訂，報請行政院核定後發布之」；新聞局爰訂定「大陸地區出版品電影片錄影節目廣播電視節目進入臺灣地區或在臺灣地區發行銷售製作播映展覽觀摩許可辦法」（以下簡稱「許可辦法」）。依許可辦法第十三條規定，大陸地區電影片、錄影節目、廣播電視節目，應經主管機關審查核准並改用正體字後，始得發行、映演、播映或播送。

屬電影片轉錄者，以經專案核准在台灣地區映演之大陸地區電影片為限；惟因部分業者一再反映，期盼新聞局開放電影片轉錄者可在台灣地區有線播送系統播映，新聞局於八十六年八月七日以（86）維綜二字第一一二一五號公告開放發行逾二年之大陸地區電影片，亦得在台灣地區有線播送系統中播送，每年以二十部為限，但須領有經營廣播電視節目發行業之廣播電視節目供應事業許可證者始得申請，並應於每年十二月一日至十二月五日檢附授權文件影本向

新聞局登記，再由新聞局依登記情形合理分配之。九十一年一月一日至十二月三十一日間，新聞局依據前述許可辦法及其相關規定，總計核發一一二張大陸地區電影錄影節目廣播電視節目在臺灣地區准播證明。凡未經許可播出大陸地區電視節目者，經該局查獲並各核處新臺幣四萬元罰鍰。

### 3、廣告管理

近年來民眾裝設有線電視普及率大幅提高，而有線電視系統所播放之節目大部分來自衛星廣播電視節目供應者，再加上開放直播衛星廣播電視服務經營者，因此，衛星廣播電視已為現今資訊傳播的重要管道，也是媒體廣告市場中最重要之託播媒體之一。除部分法規所禁止之商品廣告外，大部分商品均可透過衛星廣播電視播出廣告，達成促銷效果，然避免不法情事發生，保障社會大眾權益，廣告內容仍應符合現行廣電媒體管理法規。

#### (1) 法令規範

##### ^1^ 衛星廣播電視廣告內容之限制

依照衛廣法第十七條、第十九條、第二十條規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業播送之廣告內容，不得有下列情形之一：一、違反法律強制或禁止之規定。二、妨害兒童或少年身心健康。三、妨害公共秩序或善良風俗。」以及「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業應於播送之廣告畫面，標示其識別標識。」另同法第二十二條規定：「衛星廣播電視

事業播送之廣告內容依法應經目的事業主管機關核准者，應先取得目的事業主管機關核准之證明文件，始得播送。前項規定，於境外衛星廣播電視事業播送在國內流通之產品或服務廣告，準用之。」

### 〈2〉衛星廣播電視廣告時間之限制

依照衛廣法第二十三條規定：「廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字。」

### 〈3〉訂定衛星廣播電視廣告製播標準

衛星電視頻道廣告之管理，在衛星廣播電視法尚未立法通過之前，係依「廣播電視法」等現行相關規定管理。衛星廣播電視法公布實施後，為考量業者對新法令之適應及避免與現況差異過大，而造成實質管理的困難。新聞局除參考廣播電視法、有線電視法之相關廣告管理條文外，並依衛星電視頻道現況，於八十八年七月三十日頒行「衛星廣播電視廣告製播標準」，俾利業者遵循。該製播標準之內容包括衛星廣播電視廣告定義、內容限制、廣告與節目之區分、合法授權始得播送及製作廣告的標準等，並兼顧消費者權益及輔導業者自清自律。

## (2) 管理現況

依照「衛星廣播電視法」規定，衛星廣播電視之廣告係採事後追懲管理方



式，即廣告內容除依法應經目的事業主管機關核准者外，一般廣告毋需事先送請審查即可播送；但播出後，主管機關如認有違法情事，可根據具體事證依法核處。

#### 〈1〉一般廣告之管理

衛星電視廣告經新聞局主動查獲，或民眾檢舉之不妥廣告，如經查證屬實，即依衛星廣播電視法規定處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，一年內經處罰二次，再有違規廣告情事，則可處新台幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，逾期不改正者，得按次連續處罰。

另為加強廣告管理，新聞局除依法核處違規衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業外，並通知各地方政府依有線廣播電視法規定，核處播出違規廣告之地方有線電視系統，以嚇阻違規情事發生。九十一年度，新聞局依「衛星廣播電視法」處分違規廣告合計有十六件，罰鍰金額新台幣二百二十萬元。

#### 〈2〉醫藥、醫療、化妝品、食品廣告之管理

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業於播放健康食品、化妝品、藥品、醫療等廣告前，均須取得衛生機關之核准證明文件，並應依審核通過之內容播出，不得有誇大療效、欺罔大眾情形。為保護消費者權益，避免該類廣告影響民眾健康，新聞局除全力監看各衛星頻道廣告外，並與衛生機關

互相配合，凡經衛生機關認定違法之廣告，新聞局於接獲其行政處分書副本後，即依衛星廣播電視法規定處分衛星廣播電視事業，並發函告知各衛星廣播電視事業停止播送該違規廣告。

### 〈3〉菸、酒產品廣告之管理

依照「菸害防治法」規定，菸草產品廣告不得於衛星電視節目中播出，其延申性商品的廣告則仍可播出，但除非在外觀上能明顯確認該則廣告與菸品無關，否則仍應視為菸品廣告，違反者依「菸害防治法」相關規定處理。另為維護兒童暨青少年身心健康，有關酒類廣告，新聞局業依衛星廣播電視法第二十條第一項準用同法第十八條第二項規定，於八十八年七月十二日公告衛星廣播電視事業播放酒類廣告，應安排於夜間二十一時至翌日六時之時段播出。「衛星廣播電視廣告製播標準」第三條第二項第十四款、十五款、十六款、十七款並規定：「酒類廣告不得於兒童或青少年節目中播出」、「廣告內容以贈獎為促銷者，不得以菸、酒及藥品作為贈品」、「廣告內容不得描述喝酒為美好之經驗，或以飲酒能帶來好運氣、或成為受歡迎、有成就之人士，為其表現方式」，違反者，新聞局將依違反「妨害兒童或少年身心健康」規定處理。新聞局並於九十一年七月五日以新廣四字第〇九一〇六〇三六八九號函，飭令頻道業者播出酒類廣告需確實依菸酒管理法第三十七條規定：酒之廣告或促銷應明顯標示「飲酒過量，有礙健康」或其他之警語，違

反者，將移請財政部依菸酒管理法相關規定處理。

#### △4▽○二○四付費電話廣告之管理

由於部分不法業者濫用○二○四付費電話，導致○二○四情色電話問題嚴重氾濫，引起社會各界關切，希望政府有關單位正視並解決此一問題。新聞局於九十年八月十三日以（九○）正廣四字第一○七七二號令規定：「衛星廣播電視播出有關成人交友付費電話廣告或實際以交友為通話內容之付費電話廣告，應安排於鎖碼頻道或於晚間十二時至翌日五時時段播出」。為避免青少年撥打此類情色電話，維護社會善良風氣，凡○二○四付費電話廣告內容有違「衛星廣播電視法」相關規定者，新聞局均依法予以行政處分。截至九十一年十二月底為止，共核處「○二○四」違規廣告十五件（違反衛星廣播電視法計五件，罰鍰金額共六十萬，違反兒童及少年性交易防制條例計十件，罰鍰金額共一百九十五萬元），罰鍰總額新台幣二百五十五萬，移送中華電信一百八十六件（停播二十九件），檢送警政署二件。

#### （3）輔導措施

新聞局對衛星廣播電視事業之輔導重點有三：加強法規宣導與溝通、辦理獎勵活動，以及輔導並鼓勵業者自律，分述如下：

##### △1▽加強法規宣導與溝通。

##### △2▽消弭部分衛星電視節目脫法現象：針對衛星電視節目違規內容邀集業者座

談，加強溝通輔導；為增進衛星廣播電視業界從業人員對相關法規與政策之瞭解，新聞局除應業界邀請派員前往講解相關法令與違規案例外，並於八十九年至九十一年間總計舉辦二十一次相關之座談會、說明會或公聽會等活動，以輔導產業健全發展。

### 〈3〉辦理獎勵活動

衛星電視頻道製播之節目或廣告除可報名角逐電視金鐘獎或參加優良電視兒童節目獎選拔外，新聞局於八十九年與九十年間亦特別舉辦優良衛星電視頻道獎與優質廣告影片票選活動，以加強獎勵優良電視頻道和廣告。

#### • 優良衛星電視頻道獎：

為鼓勵衛星電視頻道業者投注心力製播更多品質優良之節目，提升國內收視環境，評選出兼具高品質且受歡迎之頻道，供民眾收視參考，新聞局特舉辦「優良衛星電視頻道」甄選活動，該獎項係以「有線電視業者服務品質及收視滿意度調查」研究結果為基礎，參考特定期間內頻道之受獎懲情形與參與公益活動等之表現，於八十九年首次甄選出TVBS、民視新聞台、大愛三個國內衛星電視頻道及Discovery、衛視中文台、國家地理頻道、中天新聞台等四個境外衛星電視頻道，並於是年十月十八日第一屆「優良衛星電視頻道獎」頒獎典禮頒發獎牌暨獎金新台幣十萬元。九十年計甄選出TVBS、三立台灣台、東森幼幼台、八大綜藝台、大愛、佛光衛視等六個境內頻道，以及

Discovery、國家地理、迪士尼等三個境外頻道獲獎，於同年十二月十四日舉辦第二屆「優良衛星電視頻道獎」頒獎典禮。

- 優質廣告影片票選活動

為獎勵製作展現台灣生命力及呈現積極向上為主題之優質廣告影片，新聞局舉辦「熱愛台灣生命力——優質廣告影片票選」活動，鼓勵創作者與廣告主踴躍報名參加。該活動計有九十六部作品參選，先經評審委員評選出入圍十部影片，於九十年十月廿二日至十一月十一日間辦理票選。讓民眾透過上網或經免費電話投票，選出心目中最能呈現「熱愛台灣生命力」的優質廣告影片。得票最高的三部廣告片分別為「台新銀行消貸形象\漫畫篇」、「中華汽車\兄弟情篇」暨「AB優酪乳\門諾醫院院長篇」。

#### 〈4〉輔導並鼓勵業者自律

媒體自律與提升節目品質為新聞局輔導廣電產業之二大目標，為了督促電視業者自律自重，履行社會責任，新聞局除結合民間團體共同監督媒體內容，敦促業界加強自律外，並鼓勵業者加強自律機制，具體作法包括：

- 簽署「衛星電視節目製播自律公約」

「中華民國有線電視頻道業者自律委員會」於八十九年十月三十一日召開第三屆第一次會員大會，通過「衛星電視節目製播自律公約」，由與會會員簽署遵行。

• 贊助媒體自律活動

由「中華民國有線電視頻道自律委員會」結合佛光衛星電視（現已更名為「人間衛視」）於九十一年九月一日記者節舉辦「媒體環保日，身心零污染」活動，由該局提供經費贊助該項業界自發性的活動。

〈5〉電視節目分類評鑑計畫

為提振國內製播優良節目的風氣，激勵媒體產業的發展，並給予閱聽大眾良好的收視環境，新聞局特擬定節目分類評鑑計畫，評鑑的對象包括所有無線及衛星電視頻道播出內容，先列出談話性、綜藝、財經、民俗、電影、付費電話廣告、社會寫實報導、卡通、娛樂新聞、鎖碼等十類節目或廣告為重點項目，並視情形辦理新聞頻道之評鑑。依各類內容屬性，分別擬訂評比重點。原則上擬每一至三個月辦理一類節目之評鑑，並依電視節目或廣告之類型與特性，以及各類節目預期評鑑目標之不同，將評鑑工作分為該局自辦與委外辦理兩種方式進行，前者將成立評鑑小組，必要時邀請相關單位或團體代表參與；後者則委託具公信力團體辦理，委託專業人士或單位進行深入評鑑，並提出建言，以供該局參考。該局並就評鑑結果召開記者會或發布新聞稿，並視情形辦理獎勵活動。

九十一年七月十二日該局依此計畫邀請行政院婦女權益促進委員會委員、台灣媒體觀察基金會、媽媽監督媒體基金會、學者專家及相關電視台節

目部主管等，舉辦「體檢電視節目異象」座談會，針對談話性節目中之「性」話題尺度及綜藝節目中之跟監偷拍等電視節目內容異常現象問題進行討論。同年八月二十三日舉辦「如何讓電視新聞適合闔家觀賞」座談會。

#### 〈6〉衛星廣播電視事業訪視計畫

鑑於衛星電視頻道製播之新聞與節目內容屢受社會大眾訾議，新聞局對於違規節目雖加以核處，亦一再邀集業界代表進行相關法規之說明宣導，惟因頻道眾多競爭十分激烈，致成效未如預期，復由於傳播科技迅速發展，傳統管理方式似有所不足，新聞局乃期藉走動式管理，加強與電視媒體業者之溝通與瞭解。於九十一年九月間擬定「衛星廣播電視事業訪視計畫」，自同年十月起，由衛星廣播電視審查委員、廣播電視暨廣告節目諮詢委員及新聞局同仁組成訪視團，不定期至各衛星電視公司訪視，加強溝通，瞭解業者營運狀況，提供必要協助，並鼓勵業者製作優質節目，發揮媒體自律精神，以減少違規情形；另蒐集衛星電視產業資訊及未來發展趨勢，作為新聞局制訂政策、修法之參考。迄九十一年十二月已訪視緯來、八大、東森、聯意、三立及香港商亞太星空傳媒等電視公司。

#### （五）廣播電視節目供應事業

根據「廣播電視節目供應事業管理規則」的規定，廣電節目供應事業分為廣播電視節目業、廣播電視廣告業及錄影節目帶業等三大類。其範圍小自獨立製作廣播

節目提供予電台播音，大至擁有類似電視公司的設備與設施，可製作或購買節目供應電視頻道播送，甚至發行錄影節目帶行銷國內、國外。八十八年二月三日衛星廣播電視法公布實施以前，衛星電視事業係以廣播電視節目供應事業之名義登記管理。本項行業等於是無線廣播、電視、有線電視及衛星廣播電視事業的衛星工業，其表現的形態，除屬於軟體方面的節目策劃、製作、加工、發行、買賣、廣告之託播及製作外，尚包含硬體方面的製作節目、廣告所需要之設備與場地之提供，詳如下表：

錄影節目帶業	錄影節目帶製作業 錄影節目帶發行業	廣播電視節目業		廣播電視節目製作業 廣播電視節目發行業	廣播電視節目供應事業範圍
		廣播電視廣告業			
錄影節目帶業	錄影節目帶製作業 錄影節目帶發行業	有線廣播電視 無線廣播電視 衛星廣播電視		有線廣播電視 無線廣播電視 衛星廣播電視	相關媒體 廣播 廣播
		有線電視 無線電視 衛星電視			
製作、轉錄、播映、 出租、買賣 託播廣告		製作		製作、代理節目 提供設備場地	經營形態 策劃

廣播電視法規定，廣播電視節目供應事業之設立應經新聞局許可。因錄影節目



帶業散處各縣市，故委由各縣市政府受理廣電節目供應事業許可證之設立登記。

節目供應事業發展的狀況就量方面來看，係呈緩慢成長的趨勢，由於設立節目供應事業的「標準」：資本額新台幣一百二十萬元及營業場所面積三十五平方公尺的要求並不高，市場進入障礙低，而且第四、五家無線電視台（民視、公視）陸續開播、有線電視播送系統的蓬勃發展，及八十八年初衛星廣播電視法三讀通過後，衛星廣播電視節目供應者及服務經營者都需要大量的節目供應，所以近來節目供應事業申請設立情形熱烈。但由於市場競爭激烈，每年亦有許多業者退出市場；尤其是有線電視的出現導致國人收視型態的改變，使錄影節目帶出租店與錄影節目帶播映業（MTV）之家數呈現大幅衰退的情形；惟近年來台灣地區電腦科技蓬勃發展，個人電腦普及率大為提高，對影音光碟（如VCD、DVD）的需求也跟著增加，因此，有不少傳統的錄影帶（VHS）出租店轉型為影音光碟出租店，而連鎖的影音光碟出租店也陸續投入市場。

### 1、節目管理

電視節目供應事業之管理，除行業之申請、登記項目之變更外，其為廣播電台、無線電視台所製作之節目，若有違反廣播電視法相關規定時，由播出的電台負法律責任（例外的情況為衛星廣播電視業，在八十八年二月三日衛星廣播電視法未施行前，係依據廣播電視法管理，故若其提供之節目與廣告違法時，由其負法律責任）。其餘之管理事項為該事業聘僱外國人許可及錄影節目帶之管理。

(1) 聘僱外國人之許可

依「就業服務法」授權訂定之「大眾傳播事業聘僱外國人許可及管理辦法」規定，廣播、電視事業、廣播電視節目供應事業及大眾傳播財團法人可聘僱外國人在我國從事專門性、技術性、演藝等工作及擔任主管。目前申請案件之性質，以廣播電視節目供應事業所聘僱之外籍廣告模特兒及演藝人員佔絕大多數，擔任節目策劃及編譯等專門性或技術性工作人員次之。八十九年至九十一年十二月申請聘僱外國人許可案核發件數，如下表：

業別	聘僱人士	八十九年	九十年	九十一年
廣播電視節目供應事業	演藝人員、及專門性及技術性人員(總經理、經理、主播、記者、策劃、製作、主持人)	185件	211件	176件

(2) 節目管理之重點

錄影節目帶之管理，包括錄影節目帶之審查、錄影節目帶標示制度與維護智慧財產權、健全產銷秩序、強力取締色情錄影帶等項。凡錄影節目製作業者擬發行錄影節目帶，除「科技類」等十三類免送審者（未含大陸節目）外，其餘類型之錄影節目帶必須檢附授權文件將節目帶送由新聞局審查核可後始可發行。近三年錄影節目帶審查（含審查及換證）件數如次：

年度	八十九年	九十年	九十一年
審查件數	2881件	2640件	3445件

## 2、輔導措施

為配合「亞太媒體營運中心」計畫，新聞局自八十七年六月起依相關規定實施投資減免優惠措施，以強化業者投資意願，改善媒體事業發展環境：

(1) 八十七年六月十九日依據八十七年六月十七日華總一義字第八七〇〇一一八七一〇號總統令修正公布之海關進口稅則第八十五章增註六之規定，訂定「影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅證明書申請須知」，申請業者計十五餘家，自八十八年七月始迄九十一年十二月止，共核發三百九十餘件。

(2) 為鼓勵民間業者積極參與影視事業投資，依「民營影視事業購置設備或技術適用投資抵減辦法」，新聞局於八十五年三月十四日訂定「民營影視事業購置設備或技術投資抵減證明申請須知」。應我國就加入世界貿易組織承諾，公司購買購買國內、外自動化設備之投資抵減率齊一標準，故修正上項辦法，於九十一年八月二十一日發布施行。業者依該辦法及須知可抵減投資公司當年度營利事業所得稅額之一項租稅優惠措施。自八十八年七月始迄九十一年十二月止，其申請案件共核發一百四十餘件。

## 3、影音光碟節目之管理

由於科技的進步，電腦多媒體不斷推出新興產品，在電腦光碟問世之初，受限於壓縮技術尚未成熟，內容均屬靜態畫面，以百科全書、辭典、雜誌等居多，即坊間所謂的電子書；其後因壓縮技術改進，光碟內容可以動態畫面呈現，錄影

節目均可壓縮成光碟型態，錄影節目帶業經營型態亦隨者市場分眾化的趨勢而改變，除了錄影帶類的大型連鎖店與傳統租售店已明顯區隔外，產品又出現 VCD 及 DVD。舊式影音光碟類——LD 雷射影碟因市場趨向漸漸萎縮，取而代之的是容量大、體積小、功能多的 VCD 及 DVD 影音光碟。

VCD 的正式名稱為 VIDEO CD，中譯名稱為影音光碟，屬於錄影節目帶的一種表現形式；DVD：係目前最新發展出來的一種大容量儲存片，其外觀看起來與一般 CD-ROM 一樣，但因壓製的方式不同，所以容量高達 2.9GB，可以儲存一部 133 分鐘的影片，且畫質非常清晰，亦可收錄播放八種語言，這類光碟片已經逐漸普遍。以上二種光碟片均依廣播電視法的規定管理，至一般電腦外之 CD-ROM 因為呈現的形式眾多，有遊戲光碟、電腦應用軟體程式、資料庫等等。依廣播電視法施行細則第三十八條，廣播電視法第二條第十款所稱錄影節目帶，不包括電腦程式產品，故光碟係以何種形式製成即應深究，如屬電腦程式即非新聞局之管理範圍。但若於查察中發現這類電腦光碟片的內容及封面有猥褻等圖像，則可依刑事訴訟法第二百四十一條規定，向警方盡告發之義務。

依據廣播電視節目供應事業管理規則第十條第二項規定，一、非以出租、買賣錄影節目帶為主要營業項目。二、該項目之營業場所淨面積在二十平方公尺以下者，免辦錄影節目帶發行業之許可。鑒於 VCD、DVD 的行銷通路已遍及書局、漫畫屋、遊戲光碟店、電腦專賣店、商場、綜合賣場、唱片行等，新聞局考量影視

產品與電腦科技結合之趨勢，及產品特性與廣電媒體管理係著重在利用電波傳送之媒體，兩者差異甚大，故正就管理「方向」及政策之周延處理審慎研議。

(六)各委員會運作現況

1、廣播電台審議委員會

八十二年新聞局為執行廣播頻率開放政策，依該局組織法第十九條規定，設置「行政院新聞局廣播電台審議委員會」，成員包括社會公正人士、專家學者、交通部暨新聞局代表共十五人，統籌廣播電台籌設許可之核發與撤銷、廣播執照之核發及其他由新聞局或交通部提請審議之事項。

為強化審議委員會之公平運作，該會設置要點明文規定，委員或其配偶、前配偶、訂有婚約者，為申請經營廣播電台者之發起人、董事、監察人、經理人或持股達該事業總股數百分之十以上之股東；或上述人員為五親等內之血親或三親等內之姻親，或曾有此親屬關係之委員應自行迴避審議，若未予迴避者，新聞局得自決議之日起一個月內撤銷其決議，且要求該會重新審議。審議之基本原則為：健全廣播事業、均衡區域發展、避免壟斷經營及符合地方發展。

廣播電台審議委員會由八十二年三月成立以來至今（截至九十一年十二月底止）已聘任十屆委員，召開一一七次會議，共審議核配十個梯次之廣播頻率開放案，計有一五一一家獲准籌設，其中調頻小功率有七十八家，調頻中功率有六十九家，調頻大功率一家，調幅有三家。

## 2、有線廣播電視審議委員會

新聞局為執行有線電視開放政策，依有線廣播電視法第八條規定，設置有線廣播電視審議委員會，由社會上公正客觀之學者專家十至十二人、主管機關交通部、行政院消費者保護委員會、新聞局各推派代表一人組成，統籌有線廣播電視籌設之許可或撤銷許可、營運之許可或撤銷許可、營運計畫之評鑑、系統經營者與頻道供應者間節目使用費用及其他爭議之調處、系統經營者間爭議之調處及審議其他依有線電視法規定或經中央主管機關提請審議之事項。審議基本原則為：健全有線電視事業、均衡區域發展、避免壟斷經營、符合地方發展。

為強化審議委員會之公平運作，確保審議委員會之公正客觀，有線廣播電視法第九條規定，「審議委員中，同一政黨者不得超過二分之一；其擔任委員期間不得參加政黨活動。」同法第十條規定，「審議委員會委員由行政院長遴選，並報請立法院備查，聘期三年，期滿得續聘之，但續聘以一次為限。聘期未滿之委員因辭職、死亡或因故無法執行職務時，應予解聘，並得另聘其他人選繼任，至原聘期任滿時為止。」

有線廣播電視審議委員會自八十三年十二月十四日成立至九十一年十二月止，已聘任三屆，共計召開九十三次會議，審議六個梯次之有線電視申設案共計二百二十九家，發出籌設許可證一百五十六張，至九十一年十二月止，取得全區營運許可並已開播者六十四家。

### 3、衛星廣播電視審查委員會

衛星廣播電視法於八十八年二月三日公布施行，新聞局自同年七月一日起受理衛星廣播電視事業申設，特依新聞局組織條例第十九條規定，設立「衛星廣播電視審查委員會」，審核衛星廣播電視事業之設立申請及營運，該會成員包括廣電、財務、科技、企管、社教、法律學者八至十二人，並由行政院消費者保護委員會、交通部、新聞局各推派一位代表組成。

為強化審查委員會之公平運作，「衛星廣播電視審查委員會審查規則」第四條規定：「本會委員應本公正客觀之立場行使職權，對於審查相關之事項，如涉及及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財、共居親屬之利益時，應行迴避」；同規則第六條規定：「審查案件經決議後，委員如發現有重要事證遺漏未審酌，得於會議紀錄送達後一個月內以書面附具理由，經過三分之一以上委員連署請求覆議，但覆議案以一次為限」。

「衛星廣播電視審查委員會」於八十八年七月十三日成立，至九十一年十二月二日止，業歷經三屆委員會，共召開四十六次審查大會，目前為第三屆審查委員會。共計審查二百三十一件衛星廣播電視事業申設案，通過審核許可者有一百九十件。

### 4、廣播電視節目及廣告諮詢會議

鑑於無線電視影響深遠，為廣納各界意見、擴展政策參與之內涵，自七十九

年開始，新聞局即聘請對電視節目有經驗的學者、專家，以及教育、法律等各界人士暨新聞局代表，共約十五至十九人，組成「電視節目評鑑委員會」，對不良或不妥的節目內容進行評議，評鑑委員亦可對播出的節目主動提案討論。

有線電視播送系統暨衛星電視興起後，其節目水準參差不齊，屢受社會大眾詬病，而無線電視台亦迭向新聞局要求放寬限制，俾與其他媒體享有公平的規範。自八十四年六月起，該委員會亦將受爭議的「有線電視節目播送系統」的節目納入評鑑。八十七年七月，新聞局將廣播、電視兩節目評鑑委員會合併成立「第一屆廣播電視評鑑委員會」。

「第一屆廣播電視評鑑委員會」在八十七年七月至八十八年六月任期間，共計召開十次評鑑會議、兩次與廣播電視業相關從業人員就節目製播方向進行面對面溝通。評鑑會議中除就節目個案所進行之評鑑作成決議外，並訂定「廣播電視節目涉及捐募、急難救助內容處理原則」及「廣播電視利用○二○四付費電話辦理贈獎活動處理原則」，作為新聞局輔導、管理廣播、電視節目之參酌依據。

由於電視頻道數量日增，節目類型日趨多元，在收視率的競爭下，迭有播出受爭議內容之情事發生，為掌握節目核處的時效性，有效管理有違法疑義節目或廣告案件，新聞局於九十年元月將「廣播電視評鑑委員會」改組為「廣播電視節目及廣告諮詢會議」，諮詢委員由學者專家及著有聲望之社會人士十五至十八人及新聞局代表二人組成，針對有疑義之節目及廣告提供諮詢意見。九十年年度共召



開二十三次諮詢會議。九十一年九月「廣播電視節目及廣告諮詢會議」再改組，並邀民間社團代表參與。

#### 四、現階段廣播電視輔導與管理政策

依據新聞局於九十二年十月二十三日提供予本院之巡迴監察書面及口頭報告資料，該局現階段有關廣播電視輔導與管理之重要政策計有如下各項：

##### (一)廣播相關法令之整備

新聞局為掌握廣電媒體發展之趨勢及脈動，解決現行廣播電視法遭遇之困境，如頻率核配方式、審議委員會之定位、電台籌設階段之規範、聯播聯營等問題，爰以媒體匯流、全球化及解除管制等精神為主軸，以科技匯流面、產業秩序面及社會規範面等三面向構思，合併修正廣播電視法、有線電視法及衛星廣播電視法，該修正草案已於九十二年五月三十日送立法院審議，同年六月五日立法院院會決議交付教育文化、科技及資訊兩委員會聯席審查，同年十二月九日三讀通過。

##### (二)籌設國家通訊傳播委員會

為因應科技匯流趨勢，資訊化社會之建立，我國亟需參照各國作法，成立單一且超然獨立之新管理機關，以統籌電信資訊傳播產業之政策訂定、內容管理及監理事項。目前已由「電信資訊傳播協調工作小組」著手規劃電信資訊傳播整合機關，新機關名稱擬定為「通訊傳播委員會」。通訊傳播委員會之組織法及相關作用法案，已於九十二年六月完成，同年七月由交通部及新聞局會銜呈報行政院，行政院

已於九十二年九月三日院會審查通過「通訊傳播基本法（草案）」與「通訊傳播委員會組織法（草案）」，同年九月八日函請立法院審議，案經立法院於同年月二十六日一讀付委審議。

經查「通訊傳播委員會籌備處」已於九十二年十月十三日成立，由行政院政務委員蔡清彥籌備處主任。

### （三）推動廣播電視數位化

#### 1、數位廣播

二十一世紀是知識經濟的新紀元，數位科技之發展攸關我國整體競爭力之增進，為以科技創新優質社會環境，促成我國建構數位台灣及經濟成長之契機，依「國家資訊通信發展方案」，我國推動數位廣播正式開播之預定時程為九十二年，目前新聞局正著手進行數位廣播頻率規劃及相關行政作業程序。

#### 2、數位電視

有關數位電視地面廣播傳輸標準，各無線電視台決定採用「歐規傳輸標準」，已於九十二年四月完成全區開播，使台灣各地區具有數位訊號接收設備的用戶都可收視數位無線電視節目。

### （四）執行數位娛樂計畫

數位影視是未來發展的趨勢，新聞局為促進產業升級，在「數位台灣計畫」下規劃「數位娛樂」子計畫，以推動影視數位化，從「建立影視數位化環境」、「提

升數位化節目品質」、「籌建廣電數位化傳輸平台」及「輔導與獎勵數位電影製作」等基本構想著手，結合產、官、學力量推動。九十二年度「數位娛樂計畫」籌建無線數位廣播電視傳輸平台，業由公共電視辦理中，新聞局已召開三次躊備督導會議，議定籌建計畫及設備規格。

#### (五)改善原住民部落及偏遠地區電視收視不良問題

新聞局自九十一年七月起開始在原住民部落進行電視收視狀況實地勘查，於九十二年九月中旬完成十八縣四十五鄉一百四十四村落之調查，已逐步推動原住民部落電視收視不良改善工作；另為徹底改善原住民部落電視收視不良情況，該局研擬「共星共碟」案，業經行政院核定，由原民會主政積極推動中，該局將配合辦理偏遠及原住民地區電視轉播站微波信號接收設備之汰換，預計於九十二年底前完成。

#### (六)推動無線電視公共化

九十一年十一月新聞局於立法院報告時提出一公一民方案，確認台視與華視兩家公股比例較高的電視台，至少有一家需完成「公共化」改造。目前該局已委託會計師完成「一公一民」執行方案的財務與政府經費需求分析，並將研訂「無線電視公共化執行條例（草案）」，以配合立法院議，俟廣電法部分條文修正案或廣電三法合併修正草案通過後六個月內提出該草案。

該局刻正進行「無線電視公共化執行條例暨修訂公共電視法」之委託研究，期完成規劃未來公共電視群的發展藍圖。至有關無線電視之發展、員工權益及政府財

政等俟將另提政策評估。

(七) 推動網站內容分級制度

新聞局已完成「推動網站內容分級制度計畫」，並經行政院核定。該局並整合民間及學術團體資源，於九十二年五月二十三日成立「財團法人網站分級基金會」，協助政府推動網站分級管理。另依據九十二年五月二十八日公布施行之「兒童及少年福利法」第二十七條第三項規定，草擬「電腦網路內容分級處理辦法（草案）」、俾利執行機關依法執行。

(八) 執行「挑戰二〇〇八國發計畫」——創意影音計畫

該計畫係行政院「挑戰二〇〇八國發計畫：國家發展重點計畫」中「文化創意產業」之子計畫，規劃之工作計分為輔導獎勵製作優質電視節目，與人才培育暨行銷推廣。輔導獎勵製作優質電視節目，與人才培育暨行銷推廣。輔導獎勵製作優質電視節目已完成申請，共有戲劇類五十九件及非戲劇類三十五件提出申請，將依時程進行審查、公告結果、簽訂合約。而人才培育暨行銷推廣則刻正規劃辦理研討會、課程開設、創意劇本與節目企劃徵選等。

五、先進國家廣播電視輔導與管理制度

(一) 美國

美國為三權分立之總統制國家，但為維護媒體第四權，將美國聯邦通信委員會（The Federal Communications Commission, FCC）架構在行政、立法、司法之間，

FCC 為委員會合議制之獨立政府機構，成立於一九三四年，採取合議制，共有五名委員，由總統提名並經由參議院同意，任期長達五年，同一政黨不可超過三人（美國主要政黨只有民主、共和兩黨），有員工近兩千名，半數以上屬於專業人士。職掌為規範州際及美國境內國際廣播、電視、電纜、衛星及有線播送系統等通訊，下轄五十州、海外領地、哥倫比亞特區及美國屬地。傳播內容以美國憲法第一修正案言論自由的範圍，但仍以不同的理由如保護未成年人、及社會風氣將低俗、不雅、賭博、猥褻，排除其範圍，進行不同程度之內容管理。所謂不雅內容之最終確定，係經法院審理判定。此外，美國仍資本主義盛行的國家，惟 FCC 以公共利益來限縮許多商業行為，使得資本主義的發展能兼顧社會主義的理想。

#### 1、傳播管理機關之組織

##### (1) 美國聯邦通信委員會 (FCC)

依據通訊法 (Communications Act of 1934) 設立，為獨立的聯邦部門，直接向國會負責，負責制訂電信相關政策，管理跨州或跨國間的無線電、電視、衛星、光纖通訊、及促進研發新的通訊科技等業務，管轄範圍涵蓋五十個州、哥倫比亞特區、及託管地。

##### ^1^ 美國聯邦通信委員會之權責

- 規劃非聯邦政府使用之電波頻譜 (Frequency Spectrum) 及核配電台、轉播站頻率及執照。

- 制定相關法規以管理電波頻率，以避免干擾；制定節目錄製、傳輸功率、聯播網等管理規則。
- 制訂法律、發放執照和執行法律；要求電台應遵守國際法規。
- 以罰鍰 (fine)、吊照 (suspending licenses)、臨時照 (temporary license)、及停播 (taking station off air) 等行政罰，核處違反電信法者。
- 除涉及猥褻 (obscenity)、賭博 (lotteries)、誇大不實廣告 (Deceptive Commercials) 及違反爭議性議題及公平播出原則之廣播內容外，基本上不管控傳播內容。

## 〈2〉美國聯邦通信委員會之組織編制

- FCC 設七個管理局 (Bureau) 及十一個辦公室 (Office)，員工 1,962 人，七個局分別負責七項工作領域。FCC 直接控制十八個單位，各單位職權如次：
- 大眾媒體局 (Mass Media Bureau)：提供 FCC 關於電視及 AM/FM 廣播方面的相關政策建議，並負責執行和大眾媒體相關的任務，包括發放執照、執行政策等，員工 209 人。
  - 公眾電信局 (Common Carrier Bureau)：負責管理透過固定網路提供大眾跨州通訊服務的電信公司（又稱為公眾通訊傳輸公司），提供聲音、數據、和其他多媒體資訊的傳送服務。並負責長途及地區公眾通訊傳輸業務相關政策及法規之研擬執行。員工 250 人。

- 有線電視服務局 (Cable Services Bureau)：一九九三年成立，負責處理關於有線電視產業及多頻道視訊節目提供者的事務，其成立之宗旨為促進大眾獲得有線電視服務，促進有線電視市場競爭，確保有線電視產業的成長與發展，該局其，員工 88 人。
- 消費者資訊局 (Consumer Information Bureau, CIB)：負責處理公眾詢問、消費者申訴陳情及提供消費者相關資訊，下設一部門 (Division)、一中心 (Center) 及三個幕僚室 (Staff offices)，員工 196 人。
- 國際局 (International Bureau)：負責國際衛星系統的發照政策、程序及標準；建議、管理國際通訊設備及服務的政策、標準、許可及法規，代表 FCC 在國際場合提出國際通訊方面之建議案，員工 138 人。
- 無線通訊局 (Wireless Telecommunications Bureau, WTB)：管理衛星及廣電以外之國內無線通訊業務，包含大哥大、傳真、個人通訊服務，並負責無線電波之拍賣，提供無線電視相關資訊包括申請程序、技術規定、拍賣方式等等，並負責監督無線電波之使用，除發照給營利的無線電服務業者外，也監督超過兩百五十萬個人無線電使用者，員工 317 人。
- 執行局 (Enforcement Bureau)：一九九九年十一月成立，為 FCC 主要執行通訊法規之單位，其職責為監管電信事業及廣電媒體，促其遵循消費者保護之相關法令，及維持良性競爭的市場，員工 286 人。

此外，FCC另設有執行長辦公室等十一個室，其中以執行長辦公室(Office of the Managing Director, OMD)員工最多(286人)，執行長係在委員會主席監督和指導下，FCC之最高行政管理及執行長官。負責監督指導各局和各辦公室，及提供相關處室行政方針。該辦公室具秘書室、總務、人事和部會會計等行政支援系統的功能。

## (2) 國家電信資訊管理局

國家電信資訊管理局(National Telecommunications and Information Administration, NTIA)為美國國家電信資訊執行機構，隸屬於美國商務部(Department of Commerce)，採首長制，負責美國國內及跨國間的電信資訊政策之擬定，並向總統提出相關建言。及統籌規劃全國頻率資源之運用，制定國家頻率分配表，並管理及核配政府用頻率。美國改採拍賣方式核發無線電頻段，係為NTIA於1991年建議，由總統於1993年公告後交FCC執行。

## 2、傳播之管理情形

美國政府對於傳播之管理，因制度關係其實是分散的，但於行政機關而言仍以FCC為主管機關。FCC主管廣電之換、發執照、工程技术監理、涉及廣電媒體之消費者相關權益及廣電媒體秩序之維持。對於媒體內容之管理，雖受美國憲法第一修正案之保護，在通訊法中明定，在通訊法中沒有任何情形是可被理解或被解釋為FCC擁有權限可以檢視媒體傳播訊息，FCC也不能制訂任何法規來干涉要媒體



的言論自由，惟 FCC 對於內容的管理其實是以不同的名目在進行，並且採社會主義的方法來互補商業媒體的沈淪，其主要做法如次：

- (1) 公平使用媒體機會 (EQUAL OPPORTUNITIES)：當電台播送某一合格候選人時，應給予其競爭者有同等機會。
- (2) 推動兒童教育節目：任何電台都應提供兒童教育節目或特別為兒童製播之教育節目，前者係指其節目播出之時段可能為低於十六歲以下之兒童觀看之教育性或知識性之節目，而後者指於早上七點及晚上十時專為兒童觀賞之節目。兒童節目不能有血腥暴力及裸露之鏡頭及不雅之對白。
- (3) 以公共利益限縮言論自由：最高法院判定政府機關可因該言論企圖引起或產生立即而明顯之危險行為，或可能達成這樣的結果而限縮該言論之自由。
- (4) 電台限制播放不雅淫亂之言詞，法院解釋不雅之言詞不為第一修正案言論自由保護之範圍。所謂不雅之言詞係指該言詞為一般人接收時產生淫亂，或是產生不適之感覺，且不具科學、文學藝術等之價值。
- (5) 電台被限禁播出猥褻之言詞及畫面：同樣猥褻之言詞及畫面不為第一修正案言論自由保護之範圍。如明顯與當代之社會標準不合之猥褻、褻瀆言詞或暴露性或排泄器官之畫面。
- (6) 為避免兒童受暴力節目之污染：一九九六年通訊法修正案中規定，十三吋以下之電視都應裝 V 晶片至二〇〇〇年一月已有半數電視機裝設。

(7) 要求電台其本身或廣告之競賽應防止播放不實、誤導、欺騙之內容：如果電台明知不實，或錯誤訊息引起大眾傷害，或可預測可將引起傷害仍予播放之電台皆違反 FCC 之規定。

(8) 聯邦法律禁止電台播放樂透或與其有關之訊息；其它尚有許多不同內容管理的態樣，無法一一舉例，FCC 怠以保護兒童、大眾利益或保護消費者等名目介入管理。以上相關內容管理在 FCC 皆定有罰則。從以上的陳述，許多有關 FCC 不介入內容管理的說法，其實並不真切，僅能說因美國三權分立，有些係由司法機關管轄，另為避免衝突言論自由的圖騰，FCC 引用不同的名目來進行較低度的內容管理。

### 3、頻譜管理 (Spectrum Management)

依一九九四年通訊法之規定，美國頻譜管理係由 NTIA 統籌規劃全國頻率資源之運用，制定國家頻率分配表，並管理及核配聯邦政府使用之頻率。由 FCC 管理及核配非聯邦政府使用之頻率。為協調整合政府各部門之意見，使頻譜資源最有效利用，聯邦政府成立了跨部會無線電諮詢委員會，由 NTIA 派員擔任主席，成員包括：國防部、商務部、財政部、農業部、內政部、法務部、FCC、NASA、州政府代表等二十多個單位。此跨部會無線電諮詢委員會之任務係建議 NTIA 全國頻率資源之分配規劃及發展頻譜核配之相關政策、程序與技術標準。

NTIA 在規劃全國頻率資源之運用時，係以國家安全與國防、急難救助、人身

及財產之保護、科技研究及國家利益等為考量之優先順序。

#### 4、美國傳播管理制度之優缺點分析

##### (1) 優點：

^1^ FCC 獨立性兼顧適當的監督、公開透明之法規制定程序，為值得效法的設計。

^2^ 委員會不比首長制，一般效率較差，但 FCC 之扁平化及專業化的幕僚組織，適可平衡與提升委員會之效能。

^3^ FCC 主席為整體政策之總推動者，需向國會負責，形成委員會之動力，使 FCC 能積極任事。

##### (2) 缺點：

^1^ 雖然美國的通訊管理機制中，FCC 應為一個獨立的管制機構，但其實 FCC 仍受各種勢力之影響，使其決策未必理性超然。

^2^ FCC 為一龐大的科層組織，因此亦存在許多階層化 (hierarchy)、保守 (conservatism)、及自我利益取向的問題。

^3^ FCC 係行政管理權、分配權及準司法權集於一個委員會架構下之管理機制，是否為最佳制度恐見仁見智，許多先進國家雖無類似 FCC 之組織，但並不影響其有效管理通訊產業之能力。

#### (二) 英國

歐洲先進國家在歷史發展過程中，大都經歷資本主義極度的發展，及其所帶來

社會貧富不均及因此所衍生之社會動盪的痛楚，因此在各國政經發展過程中，重私利的資本主義及重國家公利的社會主義之間常有進行拉拒的情形。這種現象在電信及廣播傳播的發展上尤為明顯。歐陸先進國家廣播媒體之發展，大都以國有為先，開放民營僅為近幾年的事情，且許多國家在開放的過程中仍堅持公共廣播媒體的重要，刻意維繫其生存空間。在傳播的理論發展上，深受社會主義影響，重批判主義、媒體的公平使用，要求維持本國文化的節目，主張廣播媒體應具維持優良文化傳統及提升整體社會文化的功能，因此多數國家將傳播放在文化部門中，不同於美國未正視傳播的文化意義。

英國傳播事業發展是由國營企業（BBC，一九二七年成立）起家，一九七三年民營獨立電台合法開播前，公營電台獨占局面維持近四十六年。一九九〇年廣播電視法公布，以更客觀立場，扶持英國各個民營獨立電台的發展，提供全國民眾更多元的收視選擇。開放民營電台之後，英國已成為國營及民營雙元傳播系統。

#### 1、傳播管理機關組織

##### (1) 文化媒體暨體育部

文化媒體暨體育部（Department for Culture, Media and Sport, DCMS）為英國傳播及內容管理決策機關，其成立的目標是希望透過文化、體育及創作事業的發展來提升英國民眾的生活品質。該部管轄範圍包括博物館、美術館、圖書館、藝術及體育活動及國家樂透活動。

(2)獨立電視委員會(Independent Television Commission, ITC)：ITC 主席、副主席及十位委員皆由文化媒體暨體育部部長任命，該委員會成立之主要目的在於核發商業電視台執照及制定相關法規並予執行，所謂電視包括無線、有線、衛星等電視媒體。

(3)廣播標準委員會(Broadcasting Standards Commission, BSC)：依一九九六廣播法成立，共有十三位全職委員，全部由文化媒體暨體育部部長任命，任期為五年，負責受理報導不公及違反傳播內容規劃之申訴案件。

(4)廣播局(The Radio Authority, RA)：該局係依一九九〇年及一九九六年廣播法所成立的委員會，委員由文化媒體暨體育部部長任命共有四十六位員工，成立之目的為核發有線、無線、衛星等商業廣播執照及管理該等事業，亦涵蓋類比及數位廣播及副載波等。

(5)其他特殊獨立法人：

〈1〉網際網路監管基金會(Internet Watch Foundation, IWF)：於一九九六年九月成立，主要工作為防制犯法的網頁內容，與約束瀏覽者接觸不當的、有害的網頁內容。目前董事會由十位業界人員以及八十位非業界人員組成。董事會的主席是以公開競爭、廣告的方式去委派。

〈2〉BBC 公司：該公司為一特殊的傳播機構，其管理委員會系依英皇憲章，由女皇任命，在某些範圍受文化媒體部之拘束，但整體而言，該公司為一獨立機

構，其設立目的就是要在獨立執行公共服務傳播任務，提升英國人民生活水準。

〈CC〉英國影帶分類機構 (British Board of Film Classification, BBFC)：該機構為一影帶獨立審議分類組織，負責影片及家用影帶及電腦遊戲軟體的分類，及核發影片發行執照。該組織被介定為代表地方政府執行該項權責，其董事長及副董事長係由英國內政部長任命，但英國政府並不介入其決策，並視其為民間組織，而非政府機構。

## 2、電信及無線電頻譜管理機關組織

(1) 貿工部 (Department of Trade and Industry, DTI)：負責電信政策及電信事業之核發，執行無線電頻譜規劃，設立之目的為增進及維持國家現代經濟產能及科技水準，以確保英國競爭力。

(2) 電信管理局 (Office of Telecommunication, OfTel)：為英國電信事業及有線電視、衛星電視涉及電信業務之監理機關，並向貿工部提許可發照及修正執照條件之建議。係依據 1984 年電信法成立，屬無部長管轄的獨立機關，是英國電信事業的監理機關，採首長制，首長由貿工部長任命，一般任期為五年，目前有員工 190 人，其預算雖受國會所監督，但其經費來源幾乎全由電信業者繳納的規費而來。OfTel 已將其組織改造為政策 (policy) 與執行 (enforcement) 兩大部門分離的架構，使其更符合電子通信快速變遷之環境。其下並設六個諮詢委員會。

(3)無線電管理局：無線電管理局(Radiocommunications Agency, RA)是貿工部的一個執行單位，其設立目的是在規劃非國防使用之無線電頻譜，涉及國際無線電頻譜事務之代表，及委託研究頻率核配及電波執照的核發，並監理無線電波的干擾問題，確保頻率使用的乾淨品質。

綜上，英國主管電信政策決定機關為貿工部，電信執行機關則為電信管理局，兩者之關係概由電信管理局為一般電信事務之監理，由貿工部為電信執照之核發，但電信管理局有建議權，而無線電管理局則為頻譜監理單位。在傳播的主管機關上政策決定由文化媒體體育部主管，其管理執行機關則分散於獨立電視委員會、廣播局及由廣播標準委員會。另在網際網路內容之管理上則由網際網路監管基金會負責，在公共傳播執行上則由BBC來獨立運作。整體而言，英國電信與傳播分野管理的情形類似我國，惟其傳播管理組織上偏向委員會型態則不若我國，雖我國亦以法定或行政命令成立許多委員會來解決傳播管理上的問題，但仍不像英國來的透徹。

### 3、英國對於電信傳播整合問題之因應

英國的電信傳播管理機關分散，在面對電信資訊傳播整合趨勢，尤其感受到政府機關整合為一的重要性。為因應整合趨勢，貿工部及文化部於二〇〇二年十二月共同提出通訊白皮書(Communications White Paper)，為政府設定三項前瞻性目標，並建議將目前非常分散的電信、傳播及資訊內容等之監理架構重整為

單一的新監管機構—通訊管理局 (Office of Communications; OFCOM)，以促進電信及傳播業之良性競爭與成長。

(1) 規劃步驟：

^1^ 將規劃草案提報立法單位，並加強溝通，以利即早完成立法。

^2^ 將規劃草案公布於大眾，並接受及評估各方建議及議論。

^3^ 成立規劃組織，由各相關單位組成，先行檢討現行整併相關問題，並著手進一步規劃工作。

^4^ 以漸進方式完成整併工作，預計於三年內完成新機構。

(2) 規劃時程：此方案已規劃二年多，英國通訊白皮書公開徵詢程序並已於二〇〇一年二月完成，英國政府預計於同年夏季完成通信草案提報國會，預計於三年內成立通信管理局 (OFCOM)。

(3) 未來新成立之通訊管理局 (OFCOM) 將由傳播標準委員會、獨立電視委員會、電信管理局、廣播局及無線電管理局 (Radiocommunications Agency; RA) 等五個監管單位整合而成。為因應科技快速發展及整合趨勢，設定 OFCOM 為促進電子通訊產業正常發展而應有之目標及功能，重新創造一全新之監管機構。其職權含頻譜及相關電波工程技術之規劃、傳播內容、網路資訊服務內容之管理及證照核發。OFCOM 原則上將為一合議制之獨立委員會，置三至五位委員，行使職權不受政府干預，以公平有效地管理電信、傳播及資訊整合後之電子通訊



(Electronic Communications) 產業。管理範圍包括經濟管理 (economic regulation) 及內容管理 (content regulation)。

(4) 二〇〇〇年十二月之通訊白皮書

從 DTI 及 DCMS 所發表之通訊白皮書已大略勾勒出英國面對電信資訊傳播整合的規劃方向，全書共分九章。第一章說明政府的目標與願景；二至八章則依第一章所描繪之目標分別規劃達成各個目標之原則，第九章則為完成整個計畫之程序。該白皮書重點如下：

^1<創建有活力之動態市場

- OFCOM 地位等同 OFT (Office of Fair Trading)，得向電信資訊傳播業界行使「競爭法」規定之權力，以形成之健全競爭環境：具市場主導力之公司將適用更具強制性之競爭規定。

- OFCOM 有權管制電信資訊傳播產業之特定業者，在促進競爭及保護消費者方面之權力亦適用於節目選台器 (electronic programme guides) 及其他類似之新系統，以為促進通信服務業之有效競爭，增進消費者的權益。

- 更新頻譜管理架構，將委派獨立單位審查頻譜之管理事宜，並評估廣播業者所用之頻率，及引進新機制使通信業者得進行頻譜交易。

^2<確保普及接收

- OFCOM 應有權力促使公共服務廣播頻道容易為一般民眾所接近使用，如要求

節目選台器的裝置上應有明顯的設計；維持公共服務廣播（BBC）的制度，並促使該制度不論是類比或是數位皆能普遍服務到全國人民，及確保有線及衛星電視載送公眾服務頻道之節目；除維持公共服務廣播的制度外，一般商業性電台的發展亦應能普遍為人民所使用。

- 因數位化的服務將促使社會全面建構資訊社會環境的基礎，因此在合理的補償下將促進傳播各種平台應儘速數位化；若因為要求普及服務而增加業者嚴重之淨成本，OFCOM 將創設一個普及服務基金，補償業者為達成普及服務義務所增加之成本，惟普及服務基金將研究評估後成立。

- 擴增寬頻公共投資、研究公眾支持協助研發新高速網路之必要性，並持續檢視是否需普及供應更高頻寬服務。

### 〈3〉維持多元化之市場

- 維持公共服務廣播獨立製作之權責，並考慮調整及協助促使他們有能力免受外力的干擾以達成其獨立製作之目標。

- 維護及強化地方性公共服務節目，並且促使該等節目能符合地方需求。保持並擴大公共服務廣播之區域範圍，以滿足不同社區及文化之需求。

- 透過廣播使用“Access Radio”過程，擴展不同廣播服務，使無線電業務多樣化。並做好頻譜規劃達成數位化，為地方電視服務提供長期的發展遠景。

## 4、英國制度之優缺點

英國的電信傳播體制相當分散，總體而言，英國傳播的生態發展上有許多與我國極為相似，如先有公營電台才有民營商業電台、傳播管理的內涵與我國較相近。在面對電信資訊傳播的整合趨勢，提出建構整合機關的主張，並接獲大眾支持，其整合的作法可作為我國規劃電信資訊傳播整合機關之參考。

#### (1) 優點：

∧1∨將傳播業務置於文化媒體體育部之下，顯示其視傳播為文化之一部分，且不遺餘力維護公共服務廣播的制度，重視媒體內容之提升。

∧2∨監管組織中大都設立相關之諮詢委員會，或本身即為委員會，提供政府重要決策之諮詢建議。

∧3∨為因應電信資訊傳播整合趨勢所提出之整合規劃係先公告通訊白皮書，並公告於網站給予大眾回應時間，廣納社會各方之建言，並成立籌備處，與相關單位密切聯繫妥慎相關規劃，步驟不徐不急，值得我國仿效。

#### (2) 缺點：

∧1∨現行電信資訊傳播之主管機關分散，且有許多機關之職權分工並不是很明確，應有集中事權之必要。

∧2∨現有電信及傳播之發照層級並不相同，如電信管理局僅有建議權，實質發照權是在貿工部長，但獨立電視委員會則可核發電台執照。

### (三) 法國

八〇年代期間，法國的視聽服務，無論在廣播界或電視界均歷經各式各樣的快速發展，為有效控制並整合新成立的廣播電台及電視頻道的無秩序狀態，當時各界都認為有必要成立一個具有干預權力，同時又能保障媒體獨立自主的公權力機構。「法國最高視聽委員會」(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)是一個管理組織，不是行政機構，成立的宗旨在保障傳播自由及維護一些不能妥協的基本原則。

#### 1、法國最高視聽委員會

由九名委員組成，分別由總統、參議院主席及國會議長提名任命，任期為六年，任職期間不得予以解職。委員會每兩年更換三分之一的委員。主席任期六年，由法國總統任命。委員成員包括法律界、學者、製片人、記者及電影從業人員等。該會是一個獨立而不隸屬於任何部會的組織，並不是一個真正的行政機構。其性質為與政治權力機關保持距離又不直接附屬於政府的公共組織。預算係根據該會組織工作的需要編列，並非經由部會所長所決定。這種在行政、編制及經濟上的獨立性即在使該會得以實踐公眾所賦予的最重要任務：保障傳播的自由。分設視聽媒體業者服務處、節目服務處、技術服務處、研究及傳播處、對外關係處、法規處六個不同管理部門，茲工作人員二百五十人，各業務單位職掌如次：

(1)視聽媒體業者服務處：該處負責觀察、管理視聽市場、研究傳播界的經濟狀況及變遷等業務，及「法國最高視聽委員會」與各核准的視聽服務業者間之相關協議，頻道空出時，通知有意申請的業者，並研究審查業者申請文件。

(2) 節目服務處：負責監督廣播及電視台所播放的節目是否遵守協議，並負責影片配額規定、影片來源、製片人的獨立性、傳播多元化、及競選期間給予不同候選人同等報導時間的公平性問題，及注意官方所播放有關選舉活動之播映內容。

(3) 技術服務處：負責頻道管理與監督，包括監督頻道是否遭到干擾，追查干擾源，斷絕干擾源及非法廣播；以使用的頻道是屬於公眾的資源。

(4) 研究及傳播處：負責籌辦各項主題研討會，及密切注意傳播科技、經濟及社會的變遷，如發現視聽市場出現問題或察覺傳播自由的條件因環境演變而受到限制時，必須及時向國會及政府部門反映提出建言等業務。

2、法國最高視聽委員會之權責：該會擁有人事任命、規範諮詢、執照許可、考核、懲處等權限，分述如下：

(1) 人事任命權：為確保公營傳播機構負責人之獨立性，有些法國公營視聽媒體機構主管係由該會任命，其用意乃希望任命的人選與政府系統人事分開。如該會任命「第二電視台」及「第三電視台」等兩家國營電視台的行政委員會的委員及兩電視台的共同總裁；任命法國公營電視委員會(FRANCE TELEVISION)理事長、法國廣播網(RADIO FRANCE)所屬各電台總經理：包括法國新聞網、地方台、文化台、音樂台、國內台、青年廣播電台、法國海外廣播電台等，並任命國際廣播電台董事長。及任命「法國視聽研究所」(INA)部分節目管理委員；教育電視台(La 5)一些節目導播委員、及影片分級委員會委員等。

(2) 規範及諮詢權：就有關傳播媒體之發行及廣電組織等問題的行政命令表示意見；選舉期安排視聽服務的多元論壇，訂定公平的視聽服務規則，並密切監督，以確保規則落實執行；亦就有關視聽法令的修訂提出意見，及對「公平競爭委員會」所處理有關視聽事業的糾紛案表示意見。為保護視聽市場新加入業者，也須根據市場對業者的容量等實際情形修訂相關法規。

(3) 執照許可權：頻道之規劃及分配，以及頻道開放申請，根據相關規定選擇及核准申請案件，並與核准營業之電台訂定協議書。已經核准一千五百家國廣播電台，此外也核准無限電視台、全國性電視台新聞節目的地方性時段、有線電視網、專業頻道及不定期開播的電視節目。

#### (4) 考核權：

^1^ 經濟層面的考核：注意視聽媒體動態，嚴守媒體市場反集中之規定。

^2^ 技術性的考核：監督電台發射的強度及可能帶來的干擾，扮演廣播頻道警察的角色。

^3^ 節目監督：監督方式包括以電話錄音的設備制度化地聽錄全國性電視台及一千五百個廣播電台的節目。其用意是維護該會與業者們所共同確立的原則，包括：訊息的多元化及正確性、保護兒童及青少年、維護人類的尊嚴、尊重個人的清白、提升法文的品質、遵守影藝及視聽播映製片的配額、遵守有關廣告及節目贊助的規定等。

#### (5) 懲處權：

此項職權使該會能在競爭激烈的傳播市場中實施有效的干預措施。懲處方式包括以經濟方式的罰款、要求違反的電台在其節目中自行宣讀該會判決公告、下令停止繼續播放犯罪系列專輯節目、縮短營運執照的時間、撤銷執照等。業者對該會懲處不服時，得向中央行政法院申訴。

該會之審查措施都是在節目播放以後進行，從未在節目播放前進行審查。這是將新聞審查與責任分開處理的最重要基本原則，「傳播的自由」是新聞管理機構所追求的基本原則，禁止使用新聞檢查制度來限制新聞自由，而是加強節目播映人及觀眾之間的責任感。管理權責機構主要用意是在提醒播映人所應負的責任，當業者的實際行為未符合所應履行之義務時，該會將採取懲處措施。即鼓勵視聽服務之自我管理，該會充分扮演業者與閱聽人之間的中介角色。

#### (四) 歐盟

歐盟 (EU) 主要由歐洲議會 (European Parliament)、理事會 (Council of the European Union) 及執委會 (European Commission) 所組成；歐洲議會議員係由歐盟公民直接選出，任期五年；理事會為歐盟的主要決策機構，由15個會員國的部長級官員組成，為會員國的體現；執委會為歐盟的核心機構暨執行部門，其功能包括：負責政策與法規的提議與草擬、確保歐盟的會員國暨其公民遵守歐盟的條約與法規、負責政策的執行與和會員國間之協調與合作。

執委會轄下有三十五個管理局及辦公室，其中與電信、資訊及傳播較有關係的管理局有資訊社會局及競爭局，曾於一九九七年公告“整合綠皮書”，要求各會員國加速因應電信、資訊及傳播整合所帶來的衝擊。至一九九八年止，歐盟已成功地完成了十年的整合目標。在通訊業上，歐洲因歷史因素大都為國營事業，近十年的目標即在於促進開放，增進市場自由的機制，打破國家公有電信的壟斷，達成歐盟公民營雙軌制的通訊市場。一九九〇年起開始執行網路開放政策（open network provision; ONP），促使網路市場的自由競爭。

在整個整合過程中，歐盟主要透過強化自由競爭市場機制、高層協商及籌組各種強而有力的各式整合委員會（如成立 ONP 及 NRAs; National Regulatory Authorities）來達成各項目標。一九九七年之後歐盟亦感受到電信傳播及資訊整合的趨勢，這種趨勢已衝擊整個通訊市場，也影響到政府的管理機制，有些管理機制可能會妨礙到這樣統合的發展。因此自一九九九年開始檢視不適的法規，檢視的目標在確定及簡化相關法規，使其更有彈性以因應整合之趨勢，惟這些改革方案在未通過歐洲議會前，可能將遲至二〇〇三年才能實施。

#### 1、歐盟對電信、資訊及傳播整合問題之因應：

歐盟已於一九九七年十二月公告整合綠皮書，要求其會員國加速因應電信、傳播及資訊整合所帶來的衝擊。在其整合綠皮書中並不強制其會員國應如何進行其監管系統之變革，僅指出因應原則，包括：由現有監管體制過渡至新體制時應



有清楚的優先順序 (clear preference)、內容 (Content) 管理及基礎網路 (Infrastructure) 管理之分離、對所有不同傳輸網路之監管應協調一致。

歐盟建議將通訊【(Communications)包括電信 (Telecommunications)、廣播 (Broadcasting) 及資訊內容 (Information)】產業分為以下三層：

(1) 在網路上提供之服務 (Services provided over networks)：排除在通訊管制範圍之外。

(2) 通訊服務 (Communications Services)：語音、數據、文字及影像之傳輸。

(3) 通訊網路與相關設施 (Communications networks and associated facilities)。

歐盟為促進及維持歐洲通訊市場之公平競爭，並在整合環境中強化歐洲內部市場之活力，嘉惠所有歐盟會員國之人民，乃於1999年進行通訊產業相關規定之總檢討。

## 2、歐盟對其會員國監管機構之組織重整提示

(1) 各會員國之監管機構應儘量簡單化，且有明確的目標及職責，這些職責得由不同機關完成，各會員國亦得自行決定其監管機構之組織。

(2) 各會員國監管機構符合獨立與公正、清楚的目標及職責、公開透明的決策過程、有爭議處理之能力、重視保密性等要求。

(3) 目前義大利已完成監管機構之重整，英國及荷蘭亦正積極進行相關整合計畫。

(4) 歐盟已完成邁向電子通訊基礎建設及相關服務新架構綠皮書 (Communication

on a New Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services)。

(五)各國值得參考之處

1、上開國家對電信 (Telecommunications)、資訊 (Information) 及傳播 (Broadcasting) 整合後之產業均有類似的重新命名，美國及歐盟均稱此一新整合後之產業為“通訊 (Communications)”產業，英國稱之為“電子通訊 (Electronic Communications)”。“共通的部份為“通訊 (Communications)”，可見得 Communication 在英文字意包含電信、資訊及傳播等意涵。因此，我國對電信 (Telecommunications)、資訊 (Information) 及傳播 (Broadcasting) 整合後之產業是否要重新命名，值得探討。

2、美國及英國在進行監管制度之改革及監理機關之重整時，均有一非常嚴謹的程序，使監管制度及監理機關能符合時代及科技之變遷與需求，此一作法值得我國之借鏡。

3、美國 FCC 之委員係由總統提名、國會同意後任命，為一獨立於其他部會之外的獨立委員會，其決策不受政府行政部門之影響，直接向國會負責。未來新管理機關係統合電信、資訊及傳播產業之監理，依現有我國政府單位職能來看，其位階不宜低於局。雖然可用法律設計其職權來達成所謂的獨立性，未必與其位階高低有關，但若要求該管理機關能統合監理三個產業，適當獨立、超然運作及受民意適

肆、研究方法與過程  
當監督，應以設置在行政院下或獨立於行政院外較為恰當。

一、擬訂調查研究計畫及收集相關資料。

二、調卷函詢

本院於九十二年三月二十四日以九一處台調伍字第九二〇八〇二九一七號函行政院新聞局說明，經該局於同年四月十一日以新廣一字第九二〇〇〇五六二七號函復到院。

三、召開諮詢會議

本院於九十二年十月十六日辦理專案諮詢會議，邀請國家政策研究發展基金會趙政策委員怡、台灣大學新聞所張所長錦華、政治大學廣電系關教授尚仁、台灣師範大學大眾傳播研究所陳教授炳宏、公共電視台吳董事長豐山、崑山科技大學商學院李院長天鐸、文化大學新聞學系鄭教授貞銘等七位學者專家，專案調查研究諮詢會議，討題綱如次，與會人員所提意見綜整摘要如附錄。

(一)我國廣播電視產業發展面臨之問題。

(二)現行廣播電視輔導管理制度及措施之檢討與改善建議。

(三)現行廣播電視輔導管理機關組織功能之檢討及改善建議。

(四)如何防止過度渲染之報導及不良節目，提昇廣電節目之品質。

(五)政府如何塑造媒體發展的環境，協助業者提升營運之競爭力。

(六)先進國家廣播電視輔導管理制度之特色及值得我國參考之處。

(七)其他有關建議。

#### 四、資料綜整研析與報告撰擬

除綜整行政院新聞局函復資料及相關法令外，並透過國家圖書館遠距圖書服務系統、本院圖書資訊系統及政府機關網站，搜尋本專案研究領域之期刊論文，綜整研析案情，撰擬調查研究報告。

#### 伍、研究發現與分析

經研閱行政院新聞局相關卷證資料，並參考本調查研究領域有關文獻，期刊中學者專家之論述與見解，茲就廣播電視輔導管理相關問題，綜析臚列如下：

##### 一、我國廣播電視產業發展與現況

###### (一)無線廣播

我國廣播與電視事業的發展甚早，廣播方面，自十一年美商奧斯本(P. Osborne)在上海經營的中國無線電公司架設第一座五十瓦小型廣播電台，三十八年國民政府撤退來台，與之撤退來台的廣播電台自三十九年起相繼成立或復台，至九十一年底止登記有案之廣播電台計有一七四家。

###### (二)無線電視

台灣無線電視之發展是由政府部門主導與推動，第一家電視公司——台視是由台灣省政府與日本的一些財團合資成立，台視於五十一年十月十日開播。當初政府因

資金短缺，爰由省府出面尋找日方投資，再加上省屬行庫出資而成。惟成立後前三年皆在虧損之中，至五十四年之後才轉虧為盈，並且急速成長，出現了極大的利潤引起各方之興趣。因此，中廣便集合了一些民間資金，於五十六年成立了中國電視公司，並於五十八年開播。六十年華視開播，係因國防部與教育部為提供軍中及社會上之教育而成立，但一直沒有相關法規存在。一直到六十五年後廣電法才公佈實施。三家無線電視台很特殊之處在於有很強之官方色彩，台視有省府之股份，中視由國民黨投資，華視則由國防部與教育部投資。

八十六年、八十七年民視、公視陸續開播。台灣電視事業發展前期，幾與經濟同步成長，近幾年，因有線電視蓬勃發展，中外衛星電視頻道激增，無線電視台的營運，面臨巨大的挑戰。

### (三)有線電視

由於台灣地區地形多山，無線電視在偏遠地區的收視極為不佳，許多偏遠地區便以架設共同天線改善收視情形，其後逐漸發展為所謂的「第四台」。第一家第四台是出現，據行政院「建立有線電視系統工作小組之研究報告」紀錄（1985），係六十五年出現於基隆地區，其後因第四台業者大量播放無版權之錄影帶，使美國影視業者受到損害，我國為因應美國政府不斷以三〇一法案施壓，及第四台業者極力要求合法化，於八十一年開始進行有線電視立法可行性之研究、成立有線電視系統工作小組，參考美國之情況與案例，研擬有線電視法，於八十二年八月十一日公布

有線電視法。自八十三年開放申請經六梯次審議，計有一五六家獲得籌設許可，至九十一年十二月底止，取得全區營運許可並已開播之系統經營者計六十四家。

以我國有線電視產業現況，在電視傳輸平台居於主導地位，且主要廠商在市場上有壟斷性力量。由於有線電視業者除可經營有線電視外，得跨電信業經營，業者透過有線電視之傳輸網路，提供寬頻上網之服務，有線電視數位化後，可將大量之資訊透過壓縮傳送至客戶端，業者除提供節目及上網服務外，尚可利用頻寬提供網路影像電話、隨選視訊計次付費節目、互動電視及保全系統等加值服務，其發展潛力，不容忽視。

#### (四) 衛星電視

衛星電視的發展開始於一九六〇年代的美國，最初僅用於改善偏遠地區收視問題，其後與有線電視結合運作，利用有線電視鋪設之電纜將訊號送至各訂戶，其後有線電視業者將節目上銜至衛星，由有線電視端接收再傳輸至各訂戶，借助衛星科技，使有線電視迅速發展，成為全國性甚至是跨國性之企業，如美國有線電視中之電影頻道 HBO 即是藉衛星科技之助，由地區性之有線電視頻道成為跨國性之大企業。最後發展階段為直播衛星，即使用高功率的衛星來發射訊號，電視收視戶只須於自家屋頂架設小型碟型天線即可收看，不須借助有線電視系統接收衛星訊號。

衛星電視頻道是利用同軸軌道上衛星的轉頻器來傳送訊號衛星，隨著衛星科技不斷進步，目前一個轉頻器可壓縮出八至十二個電視頻道，而每顆衛星上約有三十

個以上的轉頻器，因此，每顆衛星可承載上百個以上的電視頻道。現在台灣市場上的衛星電視的經營方式皆是以家族頻道來經營，如TVBS共有五個專業頻道，分別為綜合台、新聞台、體育台、娛樂台以及生活產經台，然後以家族頻道共同吸引廣告。台灣衛星電視市場有漸走向市場集中之現象，以廣告營收而言，前五大集團分別為TVBS集團擁有五個頻道，東森集團擁有七個頻道，三立集團擁有三個頻道，和信集團擁有六個頻道，及衛視集團之五個頻道，此五大集團一九九九年的廣告收入占台灣所有衛星電視廣告收入之八十%。

(五)各類廣播電視產業發展情形

自八十年至九十一年我國各類廣播電視事業設置情形如次：

業別	廣播 電台	無線 電視	直播衛星(含境內、境外)		衛星節目供應	有線電視系統	有線廣播送系統	電視節目製作	廣播電視廣告	廣播節目製作	錄影節目帶製作	錄影節目出租	錄影節目發售	錄影節目播映	廣播電視節目發行
			境內	境外											
八十	33	3	0	0	0	0	0	1263	1318	140	763	6433	147	4	
八一	33	3	0	0	0	0	0	1512	1555	161	993	7003	162	4	
八二	33	3	0	0	0	0	611	1779	1817	183	1224	7516	170	5	
八三	33	3	0	0	0	0	520	2046	2059	208	1469	7958	175	9	
八四	39	3	0	0	0	0	344	2288	2273	235	1718	8538	187	16	
八五	41	3	0	0	0	0	195	2387	2382	327	1802	8707	190	75	
八六	65	4	0	0	0	0	149	2757	2731	2827	2000	9667	308	223	
八七	89	5	0	0	0	0	135	2861	2835	2886	2082	9649	297	289	
八八	143	5	4	4	130	35	98	2889	2850	2863	2124	9669	267	421	

年度	業別		直播衛星(含境內、境外)	衛星節目供應	有線電視系統	有線播送系統	電視節目製作	廣播電視廣告	廣播節目製作	錄影節目帶製作	錄影節目發行   出租	錄影節目發行   播映	廣播電視節目發行
	廣播	無線											
八九	143	5	5	159	62	27	2852	2807	2757	2045	8749	187	587
九十	175	5	6	169	62	16	3046	3001	2893	2163	9096	187	740
九一	174	5	7	190	64	6	3195	3156	3041	2256	9326	191	855

由上表可知，近十年來廣播電視事業家數成長快速，其中除了有線播送系統與有線電視系統籌設之家數，在業者陸續整合有減少之趨勢外，其餘業別皆如雨後春筍般蓬勃發展。

## 二、我國廣播電視產業發展之困境

### (一)外在現實環境

台灣的市場規模僅有二千三百萬人口，自八十三年有線電視全面開放後，由原有三個頻道急速成長至一百多個頻道，爭奪原有的廣告市場及資源。國內媒體由於本土資金零星、狹小，且缺乏獨特內容產品，面臨跨國媒體集團大資本、大製作之競爭優勢，經營環境更加艱苦。而國內之有線電視環境生態，一方面新聞頻道氾濫；另一方面有線電視初期投入大量資金於系統的架設上，無充裕之資金得以自製高品質的節目，復因缺乏節目製作的經驗與實力，業者在成本考量下，爰大量購買並引入外來的頻道與節目。另由於政府對集團化經營戒慎恐懼，頻頻在跨業整合與市場規模設限，又大量開放國外媒體集團如迪士尼、Star TV、HBO等進駐，更進一步擠



壓國內電視產業之生存空間，導致我國相關產業的經濟規模比香港、新加坡還小。

(二) 內部市場擁擠

### 1、電影瀕臨滅絕之危機

台灣對於電影的需求高、消費能力亦強，近五年來上映片數每年平均維持在三百五十部左右，台北市票房高達新台幣二、三十億元，惟國片票房不及1%。

台灣電影事業在七〇年代曾風光一時，年產量達三百多部，排名世界第三，僅次於日本及印度。九〇年代由於政府不斷開放市場，致電影市場受好萊塢電影入侵之衝擊，復因國片缺乏創意，無法貼近市場需求，以致年產由二、三百部下降到現在的十五部，不及全年上映片量的5%，票房更不及全年總票房的1%。

廣電媒體產業的火車頭是電影業，電影產業的核心是製片，可創造明星與高獲利，當早期新聞局提出「打造媒體中心」時，韓國才開始行動，至今我們仍在高談闊論，而韓國已積極建構攝影棚，繼而因電影產業的發展，使韓戲、電玩事業抬頭。反觀我國的電影產業以映演業為發展的主軸，製作與發行極度匱乏，中影已無實質產製商業電影的能力，甚以經營本業以外的業務維生，足見台灣電影不但已失去本國市場的優勢，亦無國際競爭力，已瀕臨滅絕之危機。

### 2、無線電視競爭困難

台視、中視、華視等三家無線電視台在六十年至八十年寡占電視市場達二十年之久，嗣因衛星科技之發展及有線電視合法化，尤其後者，使台灣之電視市場

短期間擴張至一百多個頻道，收視戶並可經由有線電視收看亞太地區許多衛星頻道，致三台的收視率由於電視市場競爭加劇不斷下滑，廣告收入亦大幅縮減。八十六年民視開播、更進一步稀釋三台之廣告資源。根據聯廣的資料，三台平均收視率從一九八六年至一九九六年整整流失了10%。在廣告收入方面，如一九九三年前為100%，自有線電視合法化後，已為衛星電視所瓜分，據潤利公司之資料顯示，一九九六年衛星電視已奪得台灣電視廣告收入之20%，一九九七年為25%，一九九八年為50%，一九九九年為56.7%

此外，自有線電視普及後，各無線電視台變成一個頻道，有線電視台至少有七、八個頻道，而無線電視營收大部分來自廣告，有線電視業者除可向系統業者收取規費（每月約新台幣五百多元）外，每個頻道都可以收廣告，使無線電視之經營更是雪上加霜，競爭更加困難。其處境正如中視董事長鄭淑敏所言：「政府在整體傳播產業和媒體產業上，長期以來都不把媒體當作產業，從而面臨一個很嚴重的瓶頸，就是沒上游、中游、下游，整個產業的系統突然間都斷掉、失聯了，沒辦法產生競爭力。台灣的市場已經非常小，更何況政府沒有給予一個產業的概念，在各種方面加以輔導，使其在整個國際上沒有競爭力」，而現行有線電視法規定有線電視之廣告時間與無線電視相同，為世界少有之情形，顯不合理。

### 3、電視產業製作空洞化

自政府開放有線電視申請後，電視市場由三台壟斷，急速擴張到一百多個頻

道，惟在劇烈競爭下，造成節目質性高度重疊，經營規模促狹細碎，走向第三世界國家現代化後，媒體貫有的經營策略：以較低成本「買片放片」（映演），取代較高支出「拍片賣片」（製片與發行）。就連資金雄厚的集團和信與東森，其策略亦是如此。在這個策略下，第一個受害的是具備多重行銷價值的電影業，其次是具備多重發行價值的電視劇。九〇年代前台灣本是亞太地區主要節目「供應者」。當時瓊瑤、楊佩佩、周令剛、趙大深等人製作的劇集，不單在華人社區，甚至在南亞，都創下傲人的收視佳績。如今，台灣媒體在每年二百五十億台幣的市場，花費將近一百五十億的費用購買放映權，競逐每天差距細微收視率，這就是有線電視收視的主體，連資金龐大的無線三台也是參與競標的大戶。

我國的電視產業重映演，輕製片；節目來源多為購片、委製或外製外包，製片環節不是移往大陸，就是製作一些高度即時性的新聞資訊節目、談話性節目，部分業者以維持收支平衡為由，而有重播、偷工減料、摻水等，甚至安排付上架費之投顧、商業、靈異、色情等頻道等情形，使節目品質更形惡化，創作的生機遭到抹煞，無影視內容資產的累積，導致電視製作內容空洞化。不像 TVB 具有一年產製五千個小時節目的優勢，將內容發行配銷至其跨國的子公司與合作公司，這些節目內容成為可以不斷再生（recycle）的資源，傳輸至跨國與跨媒體的通路平台，創造了60%海外營收的佳績。

台灣的影視媒介有高達80%的普及率數字，已是現今國民休閒娛樂的主體，

亦是支配大眾工作餘閒心緒律動的心靈工業，但伴隨著閱聽眾成長的文化資產卻全是由外而內引進的外國頻道節目，台灣的內需市場狹小，而台灣的媒體產業有50%的收入是來自本島，如無法突破此一困境，將視野放大至華文區域競爭，將難以貼近閱聽人的真正需求，無法與華語區域市場接軌。

### (三) 現實面——投資效益分析

#### 1、新聞頻道過多，不符投資效益

台灣的電視節目以製作新聞、鄉土劇、流行音樂、資訊記實與扣應座談為主，然而，這些節目的價值卻是最底的。在電影片、卡通動畫、電視劇、綜藝娛樂與運動體育等高價值收益節目方面，卻呈現極為匱乏的狀態。據崑山科技大學商學院李院長天鐸分析新聞的成本最高，但所能創造的效益卻是最低。惟台灣新聞場域的經營從無線電視台燒到有線電視台，投入高度的人力與資金設備於新聞場域中，形成十多個新聞頻道的荒謬局面，巨額的投資與經濟效益不成正比。

#### 2、無線電視經營者缺乏產業經營眼光

為迎接數位化時代的來臨，富士電視台與TVB傾全力製作偶像劇與時裝劇等內容，以便支援跨國的平台與通路。我國無線電台設備最優、資產最大，所能創造的附加利益也最具潛力，惟無線電視台的經營重卻缺乏產業經營的眼光，未能正視華語影視市場的潛力商機，仍舊膠著於成本大、收益小的新聞節目的產製。

據麥肯錫顧問公司的研究報告指出，香港、大陸與台灣的華語影視市場高達

一百四十億元的商機，台灣若能掌控娛樂經濟的經營之道，建立「MIT」(Made in Taiwan)的品牌，創造「CIT」(Create in Taiwan)的娛樂內容，必可創造我國傳播事業的新境界。

### 3、電影、電視內容產製能力不足

傳播科技日新月異，媒介載具快速膨脹，無線電視數位化將會增加二十個頻道出來，高品質的內容才是致勝的關鍵。就長期國家競爭力而言，電影片、卡通動畫與電視劇產值均高，惟投資成本也最高，且我國的電影與電視缺乏「內容產製」的核心能力，且沒有足夠的市場規模、缺乏大媒體集團得以支撐巨額創意製作，難與華語區域市場接軌。

### 4、政府法令與行政支援不足

梭羅指出：在全球資訊技術的時代，台灣必須具備三個條件：一、具有創意及有經驗的技術人才；二、優良的基礎建設；三、龐大的研發投資。而龐大的研發投資須在集團化經營的條件下，才能創造台灣的國際品牌。部分學者認為由於政府缺乏產業經營的眼光，對於影視相關設備課以重稅，政府與金融體系的支援不足，以致中小型媒體產業在缺乏足夠的財力下，只能以節約成本為首要考量，難以製作高成本、品質精緻的電影、動畫、與電視劇，創造可資循環再生的娛樂經濟利益。

### 5、缺乏廣電媒體整合及匯流

西方各國廣電產業興盛的重要原因為媒體整合，媒體匯流的綜效，由於政府不能幫媒體業打造一個能夠產生綜效的媒體園區，再造廣電產業的火車頭（電影）的發展，任憑所有的廣電媒體生產事業，散落在公寓、一般住宅區中，任由幾千萬、幾億產值的產業像泡沫一樣散置各地，即使未來我國走向數位科技，但因缺乏匯流的力量，節目的品質仍無法提升。

### 三、我國廣播電視主管機關組織功能探討

#### （一）現況

我國的廣電事業由行政院新聞局及交通部分別管理軟體與硬體。依據廣播電視法第三條的規定，我國的廣播、電視及廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局。電台主要設備及工程技術之審核，電波監理，頻率、呼號及電功率之使用與變更，電台執照之核發與換發，由交通部定之，前項主要設備，由交通部定之。依據廣播電視法第三條的規定我國的廣播、電視及廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局，該局置廣播電視處負責廣播事業、無線電視事業、錄影節目帶業、衛星廣播電視事業以及有線廣播電視事業之輔導、管理、調查與統計，廣播電臺、電視臺、相關團體及節目供應事業之輔導與管理事項。

#### （二）問題研析與探討

##### 1、廣播電視業務管理機關事權分散、權責不清

依據廣播電視法第三條的規定我國的廣播、電視及廣播電視節目供應事業之

主管機關為行政院新聞局，該局置廣播電視處負責廣播事業、無線電視事業、錄影節目帶業、衛星廣播電視事業以及有線廣播電視事業之輔導、管理、調查與統計，廣播電臺、電視臺、相關團體及節目供應事業之輔導與管理事項。電台主要設備及工程技術之審核，電波監理，頻率、呼號及電功率之使用與變更，電台執照之核發與換發，由交通部定之，前項主要設備，由交通部定之。

現行之規範通訊傳播產業法規則是以載具屬性作縱向分類，分別依電信、無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視等不同之傳輸型態加以規範，並分屬不同機關管理。廣播電視輔導與管理，由行政院新聞局及交通部分別管理軟體與硬體，長期以來由於管理機關事權分散、權責不清，以致頻道之開放與市場無直接關係，係由交通部隨其能力及形勢而定，造成政府管制時管理過嚴，開放時又毫無章法，致產業秩序混亂。此外，易形成管理上的漏洞與規避責任，進而危害政府公信力與消費者權益。

## 2、對電信、網路與傳播匯流之趨勢，政府迄無完整之法律規範及統合管理機關：

科技進步突飛猛進使媒體服務打破許多傳統之藩籬，如電信服務不僅傳統電話網路能提供，衛星、微波通訊、有線電視網路及網際網路均可提供此項服務；網際網路除了數據通訊外，也能擁有廣播的服務性質；廣播、有線與無線電視的界線也隨著科技進步而日益模糊。面對電信、網路與傳播匯流之趨勢，政府迄無完整的法律規範，亦無負責統合管理的單位，現行多頭馬車之管理制度不利電信、

傳播與資訊制度之結合；相關法律如電信法、廣播電視法、有線電視法、衛星電視廣播法，乃至於未來可能出現的電波法及傳播基本法，彼此環環相扣，卻缺少一個整合法規和資源的單位。

### 3、缺乏專門研究機構，政策及法令之訂定欠缺周延及專業化

新聞局由於未設立研究機構，是以，每次因社會上出現問題決定新政策或研修法案，往往開會後即做成決策，惟出席委員並無充分之資料可以參考，其決策品質自難謂周延。以這一兩年來廣電三法的合併及推出廣電基本法為例，即經過一連串的开會，在一年的時間提出來，惟過程中很多問題尚未形成共識，該局僅綜合會議之意見，即推出相關法案，如此倉促之決策程序，自難求其周延。茲以澳洲為例，澳洲相關廣電管理機關設有研究機構，經常進行廣電節目的滿意度及民眾需求等調查，是以有相當豐富之研究資料及數據，該國經九年之研究所訂定之廣電法，富有對文化的尊重跟深刻的認識，是世界上公認為相當先進的法規，該國之做法值得參考。

目前新聞局係委託學術界做研究，惟學術界之研究係以學術目標為主，而政府和管理上有其考量媒體政治上的目標，二者有時不完全相同，有必要設立研究機構蒐集政府需要的資料，如國內生態廣電的變化、文化生態的演變、民眾的需求等，提供各種數據，做為決策之參考，擔任主導相關政策研究及結合民間學者的資源等角色。



#### 四、現階段廣播電視輔導與管理政策及法令問題探討

##### (一) 廣電基本政策定位不明，開放政策漫無節制，造成整體資源的浪費

從廣播電視白皮書內容顯示，所謂廣播電視業務自由化幾乎成了「發照競賽」，戒嚴時期，政府以沒有頻道為理由，全面禁止廣播電視的申設；解嚴後，政府採取全面開放政策，忽視資本主義的市場秩序，只問開放，不問結果，一發不可收拾。廣播電台連著開放十個梯次，至九十一年止，已釋出一五一一個頻道，其中一一八個已領照營運，加上開放前已存在之舊有二十八家廣播電台，則國內共有一四七家廣播電台領有廣播執照正式營運，另外調頻廣播副載波之運用開放申請。計有正聲、全國、漢聲、花蓮、大千、大眾、台北國際社區、警察廣播電台等八家電台開播，目前之廣播電台如含地下電台共有四百七十多家。無線電視自八十六年六月開始，在原有的三家電視台以外增加了民間全民電視，八十七年七月公視開播。有線電視自八十三年迄今，合計六梯次，共二百二十九申請案，一百五十六家獲得籌設許可，截至九十一年十二月底止，取得全區營運許可並已開播之系統經營者計六十四家。衛星廣播電視不對執照數設限。自八十八年七月至九十一年十二月，共二百三十一件申設案，經審核許可者計一百九十件、審查中者五，經核准並營運之衛星廣播電視事業計有境內直播衛星四家、境外直播衛星三家，以及一百二十三個頻道在有線電視系統或直播衛星平台播送。

解嚴後開放的結果市場流入多數的競爭者，但無公平的競爭規範，以致產生所

謂弱智媒體，節目品質低劣，違法、脫法甚至寡占等弊病；伴隨為發照而發照的另  
一嚴重副作用是，新聞局內設立一個又一個的審議委員會，且該局處理或解決方案  
除一再複製大同小異的法令來管理新媒體外，別無他策，廣播電視自由化的目標顯  
然已經完全失焦，也未讓消費者享受到開放的實質益處。漫無節制的開放政策，其  
結果在造成惡性競爭，破壞整個社會的人心，也浪費整體的資源。

(二) 政府長期以來缺少可長可久的傳播政策，影響產業的發展

台灣的傳播事業發展是一特殊的現象，長期以來落世界先進國家落後，但近二、  
三十年來發展突飛猛進，以電視為例，台灣自五十一年才有電視產業，九年之內成  
立三家商業電視台（五十一年台視，五十八年中視，六十年華視），獨領風騷二十  
年多，台灣的經濟完全支撐了電視這個新的產業，從黑白到彩色到全彩，比世界先  
進國家發展時間還快。自無線電視進入有線電視也是如此。美國有線電視發展二十  
幾年普及率才達百分之六十、七十，我國在未立法前，有線電視的普及率就已超過  
七十%，如有四百萬戶訂戶，每戶收取五百元，即有兩百億的產值，即民眾花費兩  
百億接受有線電視，而其整體品質及製播水準，並不比公共電視及無線電視台高。  
顯見解嚴後，社會大眾對資訊的擁抱及接受的態度。

台灣原為傳播事業的沃土，由大眾對新傳播媒體的接受度高，及對資訊的渴求  
而言，我國的傳播媒體的產業具深厚之發展潛力，惟政府長期以來缺少可長可久、  
而且能夠適應台灣本土環境，又能夠符合世界先進發展水準的傳播政策，影響傳

播產業的發展。政府對大眾傳播媒體的輔導並無相關的政策，只是虛應故事，如例來說：台灣經濟發展過程中，其他民營的企業大部分都有主管機關協助或輔導，不論電子或傳統產業，政府均提供補助、免稅、各種優惠，凡列入新興產業者，即可得到各種稅賦的利便，以利成長。惟媒體從未被當作是一種產業，政府在解嚴前對媒體產業長期採封閉保護的政策，解嚴後急遽轉入開放競爭的自由路線，造成媒體產業門戶大開局面，惟我國並無龐大之內需市場，開放政策對媒體產業結構改變甚鉅，無論在節目製作、廣告招攬及收視率競爭等方面，對無線電視台帶來不小的衝擊，惟政府卻仍只有管理未積極輔導，未在法規、基礎建設、教育與金融體系等方面提供業者相關支援及扶植，任令幾千萬甚至幾億的媒體產業像泡沫一樣散置各地，任其自生自滅，致我國廣電產業生產條件薄弱，電影產業亦然，無法建構有效的市場機制，不利在全球影視娛樂生態中發展與競爭。例如：

1、電影：台灣創意及製片的水準每下愈況，已無國際競爭力，瀕臨滅絕之危機。外國政府視電影為重要文化產業，刻意保護及採取限定外片進口數量或是輔導等保護政策，反觀我國開放外片進口、回歸市場機制、未採取有效保護措施，任國片逐漸瓦解。

2、電視：無線電視由原黨、政、軍半公半民型態轉變為民營後，政府並無明確之政策，只有管理不太輔導，亦不太管其盈虧，任其自生自滅。自有線電視普及後，無線電視台變成一個頻道，有線電視台則有七、八個頻道，無線電視台營收大部

分來自廣告，有線電視台除可向系統業者收取規費外，每個頻道都可收廣告，現行有線電視法規規定有線電視之廣告與無線電視一樣，為世界少有之情形，顯不合理，造成無線電視無法競爭問題。

### 3、有線電視：

(1) 目前我國頻道生態裡中（含有線電視、無線電視），外資高達百分之五十五，嚴重影響傳播產業的結構。有線電視由於未實施分級付費及政府對收費設限，業者或因購片成本提高，為維持收支平衡，有偷工減料、摻水、及安排付上架費之投顧、商業、靈異、色情等頻道，其結果僅維持保護消費者權益的假象，犧牲節目的品質，而真正的損失則是我國未來影音事業在全世界市場的競爭力。

(2) 主管機關對於產業與市場的問題不夠了解或誤解，導致市場競爭秩序無法建立，廣電法規修正內容仍有許多矛盾及不符合產業發展之處，如有線電視從四十七區調整為十八區，實際上仍無法防止大型集團操控市場競爭的可能，有線電視系統與衛星電視頻道市場已由少數集團所壟斷，許多政策制定過程過度強調或考量業者的經營權益，未充分考量消費者權益。

綜上，近年來，外國傳媒集團挾其龐大資本與製作優勢強力入侵台灣，本土影視業者在市場競爭激烈、傳播政策不明、修法腳步遲緩等諸多不利因素下，難以與之抗衡，更無法自力進軍國際以擴大經濟規模，改善經營條件，遂逐漸喪失競爭能力。短期內若政府未能推出類似性作為以強化影視業者的競爭優勢，則不但難以扶

植相關產業，帶動整體發展，也將無以培育優秀的專業人才以奠定優質產品的創製基礎。

(三) 廣電法規遠落在產業發展之後，規範未盡周全且缺乏核心精神

我國規範廣播電視領域的「廣播電視法」至六十五年八月才公布實施，隨後「廣播電視法施行細則」、「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」，及「廣播電視節目規範」等陸續制定公布。換言之，台灣當時的廣播業在從事了二十餘年後，而台視在開播十四年之後才有法令的規範出現。有線電視法亦在第四台盛行十餘年後，政府於八十二年八月十一日才公布，惟開放政策造使加入大量的新頻道，提供民眾更多元的內容及選擇，惟因市場競爭日趨激烈，增資、聯盟、購併及淘汰的情形十分普遍，原有之相關法規已不適用，主管機關修法工作始終緩不濟急。

目前相關之廣電法規計有「廣播電視法」、「有線電視法」、「公共電視法」、「衛星廣播電視法」等，均係採「零星立法」的方式，缺乏核心精神，且長期以來現行廣播電視相關法規均遠落在產業發展之後，面對科技快速發展，無線、有線、衛星等廣電媒體界線日趨模糊，未來電子媒介與電信網路相結合是不可阻擋之趨勢，以管理傳播環境之傳統法規早已捉襟見肘，不足以因應。

此外，依現行有線電視法規規定外資直接投資不得超過百分之二十，間接投資不得超過百分之六十，惟執行面卻有嚴重的漏洞，目前已經有大量的外資進入廣播電視的經營，在有線電視部份外資已佔台灣有線電視相當大之百分比，因為依國貿局

對外資的解釋，間接投資只能規範到子公司及其關係企業，如外資以多層次轉投資的方式，即可以輕易突破限制，及形成寡占，由於外資並無維護我國利益之義務，則國家利益即易遭宰制。

(四) 政府對廣電媒體資金採防堵、管理的政策，未盡合宜

廣電三法修法訴求黨政軍退出三台，不准財團、集團、外資、中資進入媒體，惟廣電媒體經營需要資金，現行防堵政策是否合宜，值宜得檢討，政府該規管的是節目產出而非資金的投入，並應提供產業競爭的環境，讓合理的資金可以進入。

(五) 政府增設電視台時允宜審慎考量政府之財力、專業性、公正性與合理性：

廣播電視具有無遠弗屆的魅力及影響力，在傳播科技突飛猛進的助長下，已成為現代社會中資訊傳播的樞紐，是以，為維護廣播電視專業自主空間，健全民主政治，世界各國對於廣播電視經營者多要求其必須具備特殊資格以為取捨，並致力維護廣播電視專業自主空間。為符媒體民主之需求，黨政軍退出媒體為政府之重要政策，惟目前政府依舊擁有台視與華視，國民黨仍然掌控中視與中廣，在三台黨政軍所有權結構問題仍未解決之情形下，政府增設公營電視台允宜審慎考量政府之財力、專業性、公正性、合理性等問題。

(六) 新聞局介入置入性行銷是否妥適，允宜審慎斟酌，以免引發無謂之爭議與質疑

依據廣播電視法第三十一條第二項規定：「有關新聞及政令宣導節目，播放之方式及內容，不得由委託播送廣告之廠商提供」，同法第三十三條規定：「電臺所

播送之廣告，應與節目明顯分開」，即節目和廣告必須明確區分，不應該混淆不清。如果節目有廣告化之嫌，新聞局可依同法第四十二條及第四十三條規定予以處分或罰鍰。有線廣播電視法第四十二條亦明定「節目應維持完整性，並與廣告區分」，合先敘明。

查近來行政院「國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體通路」耗資二億元之招標案以及「置入性行銷」政策，引發諸多爭議與質疑，新聞局表示「置入性行銷」只是行銷的一種方式，是將政府施政的理念，以一種更活潑、更貼近民眾的方式，融入民眾的生活情境之中，讓民眾能輕易的瞭解，提高政府預算使用的效益，使政府施政傳播效能達到事半功倍的效果。惟學者認為以媒體行銷手法集中購買，賣的卻是帶有政治性意味的政令宣導、施政表現，而且交易的一方是執行與媒體控管業務有關的新聞局，此種做法就新聞局的角色而言，實有球員兼裁判之嫌；就媒體而言，與政府主管機關「做生意」難保中立客觀，此種買賣方式，確易戕害媒體生態。綜上，為符法令規定，新聞局為宣揚政府施政理念介入置入性行銷是否妥適，允宜審慎斟酌，以避免引發無謂之爭議與質疑。

## 五、廣電三法之修正情形

### (一) 修法之背景及過程

由於原廣播電視法令（廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法）規範對象涵蓋無線、有線、衛星等類媒體，其立法體例係以個別法方式，分別針對不同

廣電事業予以規範，意旨雖然明確，然似不足以因應當前傳播科技匯流之趨勢；復因三法制定時期先後不同、管理規定寬嚴不一，而傳播科技發展一日千里，媒體生態日新月異，科技之整合，影響廣播電視產業型態甚鉅，現行廣播電視法令已不足以因應實際需要，致外界常有修法之提議。此外，自一九八〇年代以後，衛星傳播、光纖網路、寬頻壓縮技術與網際網路等新興傳播科技發展迅速，傳媒朝「匯流」(convergence)、「全球化」(globalization)，及「解除管制」(deregulation)等三大面向發展，為充分掌握廣電媒體發展的趨勢及脈動，切合時代需求，新聞局自九十一年五月開始進行廣電三法之修法工作，先成立修法小組，綜合考量實務面、結構面、法規面及執行面等相關議題，擬定四階段之修法時程：

- 1、第一階段：九十一年六月七日召開「廣播電視法」修法第一次會議，同年六月十七日委外研究，同年六月二十四日至二十八日召開十場學者專家諮詢會議，同年七月完成修正草案初稿。
- 2、第二階段：分別於九十一年七月十六日、八月八日召開第一次、第二次廣播電視法諮詢會議綜合座談會，同年八月二十六日、二十九日、九月五日召開第三次座談會。
- 3、第三階段：九十一年九月中旬至十月中旬密集召開會議研商整合修正條文，同年十月下旬至十一月上旬舉辦四場公聽會及網路公聽。
- 4、第四階段：九十一年十一月下旬至十二月修正草案定稿、九十二年上半年送行政



院審查。

## (二)新聞局研擬之修法重點

新聞局對廣播電視三法合併修正的方向，主要從科技匯流面及產業秩序面等面向構思，分別針對頻譜分配方式、許可制度、市場占有率、節目及廣告內容管理、業者自律規範，以及因應未來數位後，訂戶權利保護、收費機制、執照期限、必載義務、跨業經營、網站內容及新興媒體等問題進行研商，期營造公平競爭的媒體環境，擬訂符合消費者需求之法規，其修法重點如下：

1、因應科技匯流及媒體特性，調整立法體例：

(1)以「總則」章針對廣電媒體之共通部分予以規範。

(2)以「分則」章分別規範無線、有線、衛星、他類及頻道等媒體。

2、全盤檢討不合時宜之條文，並調和三法寬嚴不一之規定：

(1)刪除無線廣播、電視事業節目、廣告事前送審規定。

(2)廣電事業執照有效期間、廣告時間規定齊一，但計次付費節目廣告時間依事業與訂戶之契約約定。

(3)廣電事業應每年提繳部分營業額成立特種基金。

(4)處罰依據、罰鍰額度、記點、廢止許可或執照等規定依比例原則齊一。

3、維護新聞專業自主空間：

增訂政黨或政黨投資之事業不得投資或經營廣電事業，選任公職人員、政黨

重要黨務人員不得擔任廣電事業之發起人、股東、董事、監察人或經理人。

4、導引新興媒體納入規範：

增訂「他類廣播電視傳輸平臺服務業」規定。

5、增訂數位化規定：

(1) 無線平臺服務業壓縮無線電波頻率，提供多頻道服務時，應提供至少一個頻道之節目及廣告，供公眾免費視、聽；又該頻道之影音品質不得低於原類比頻道之影音品質。

(2) 有線平臺服務業應同時轉播無線電視平臺服務業至少一個免費且非屬廣告專用頻道之節目或廣告。

(3) 廣電事業應與訂戶訂立書面契約。

(4) 有線平臺服務業於其經營地區裝設數位解碼設備達一定比率後，應將其基本頻道分組供訂戶選擇。

6、管理規定審慎鬆綁，並增列廣電事業自律機制，以提昇媒體功能：

(1) 申請籌設廣電事業之營運計畫應載明自律規範、內部控管制度等。

(2) 廣電事業應設置公眾申訴免費專線電話。

7、修正現有廣電事業管理、輔導規定。

(三) 廣電三法修正情形

廣播電視法、有線電視法及衛星廣播電視法修正草案於九十二年五月三十日送

立法院審議，同年六月五日立法院院會決議交付教育文化、科技及資訊兩委員會聯席審查，同年十二月九日三讀通過，修正情形如下：

1、廣播電視法部分

修正條文	現行條文	說明
<p>第一條 為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，特制定本法。</p>	<p>第一條 為管理與輔導廣播及電視事業，以闡揚國策，宣導政令，報導新聞，評論時事，推廣社會教育，發揚中華文化，提供高尚娛樂，增進公共福利，特制定本法。</p>	<p>為因應時代潮流及科技發展，修正立法目的。</p>
<p>第三條 廣播、電視事業之主管機關為國家通訊傳播委員會，獨立超然行使職權。</p> <p>前項委員會組織，應於本法修正施行後一年內以法律定之。</p> <p>前項組織法律未施行前，廣播、電視事業及廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局。電臺主要設備及工程技術之審核、電波監理、頻率、呼號及電功率之使用與變更、電臺執照之核發與換發，由交通部主管；其主要設備，由交通部定之。</p>	<p>第三條 廣播、電視事業及廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局（以下簡稱新聞局）。</p> <p>電臺主要設備及工程技術之審核，電波監理，頻率、呼號及電功率之使用與變更，電臺執照之核發與換發，由交通部主管之。</p> <p>前項主要設備，由交通部定之。</p>	<p>為落實黨政勢力退出媒體之民主需求，因應科技匯流後主管機關之事權統一，將本法之主管機關修正為獨立運作之國家通訊傳播委員會，並訂定一年之日出條款；在該委員會組織法未施行前，則維持現行機制。</p>
<p>第四條 廣播、電視事業使用之電波頻率，為國家所有，由交通部會同主管機</p>	<p>第四條 廣播、電視事業使用之電波頻率，為國家所有，由交通部會同新聞局</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「</p>

<p>關規劃支配。</p> <p>前項電波頻率不得租賃、借貸或轉讓。</p> <p>第五條 政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立者，為民營廣播、電視事業。</p> <p>廣播、電視事業最低實收資本額及捐助財產總額，由主管機關定之。</p> <p>無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人。</p> <p>政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業。</p> <p>除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業。</p> <p>本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符合前二項所定情形之一者，應自本法修正施行之日起二年內改正。</p> <p>主管機關應自本法修正施行之日起六個月內，就不符第四項規定之政府、政府投資之事業、政府捐助成立之財團法人，制定其持有民營廣播、電視事業股份之處理方式，並送立法院審查通過後</p>	<p>規劃支配。</p> <p>前項電波頻率不得租賃、借貸或轉讓。</p> <p>第五條 政府機關所設立之電臺為公營電臺。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立之電臺為民營電臺。必要時各類電臺得聯合經營之。</p>	<p>主管機關」。</p> <p>一、第一項修正條文字。</p> <p>二、第二項明定最低實收資本額及捐助財產總額，由主管機關定之，以符行政程序法規定。</p> <p>三、第三項明定無中華民國國籍者不得投資或經營廣播、電視事業。</p> <p>四、第四項至第六項明定政府、政黨應退出媒體，及現有已投資、捐助廣播、電視事業者應限期改正。</p> <p>五、由於政府釋出民營廣播、電視事業之股份，涉及國家財產之處理及政府預算之編列，為求慎重，於第七項授權由主管機關另訂法律處理之。</p>
--	--	--

<p>施行。</p>	<p>第五條之一 政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資廣播、電視事業；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一廣播、電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。</p> <p>本法修正施行前，廣播、電視事業有不符合前項情形者，應自本法修正施行之日起二年內改正。</p> <p>政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任廣播、電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。</p> <p>本法修正施行前，廣播、電視事業有不符合前項情形者，應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、投資事業雖為人民之投資自由，惟政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員因其身份特殊，為落實黨政勢力退出媒體之精神，爰於第一項明訂該等人員不得投資廣播、電視事業，及其近親之投資限制；第三項明定不得擔任廣播、電視事業之發起人、董事、監察人及經理人；並分別於第二項及第四項明定不符規定者之改正期間。</p>
<p>第五條之二 前條所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。</p>	<p>第六條 廣播、電視事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同。</p>		<p>第六條 軍事機關設立軍用電臺，其所用發射方式、頻率及呼號，由國防部會同交通部處理。</p> <p>軍用電臺節目之管理，準用本法之規定</p>
<p>第六條 廣播、電視事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同。</p>	<p>第六條 軍事機關設立軍用電臺，其所用發射方式、頻率及呼號，由國防部會同交通部處理。</p> <p>軍用電臺節目之管理，準用本法之規定</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、授權主管機關於施行細則中明定政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍。</p> <p>為避免政府利用行政資源為候選人宣傳造勢，對於有候選人參加，或以候選人為題材之節目、短片或廣告，</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、投資事業雖為人民之投資自由，惟政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員因其身份特殊，為落實黨政勢力退出媒體之精神，爰於第一項明訂該等人員不得投資廣播、電視事業，及其近親之投資限制；第三項明定不得擔任廣播、電視事業之發起人、董事、監察人及經理人；並分別於第二項及第四項明定不符規定者之改正期間。</p>

<p>第八條 電臺應依電波頻率之分配，力求普遍均衡；其設立數目與地區分配，由主管機關會同交通部定之。</p>	<p>第九條 為闡揚國策，配合教育需求，提高文化水準，播放空中教學與辦理國際廣播需要，應保留適當之電波頻率；其頻率由主管機關與交通部會同有關機關定之。</p>	<p>第十條 電臺之設立，應填具申請書，送由主管機關轉送交通部核發電臺架設許可證，始得裝設。裝設完成，向交通部申請查驗合格，分別由交通部發給電臺執照，主管機關發給廣播或電視執照後始得正式播放。</p> <p>電臺設立分臺、轉播站，準用前項規定。</p> <p>廣播、電視電臺之設立程序、應附申請書格式及附件、營運計畫應載明事項等，由主管機關定之。</p>
<p>第八條 電臺應依電波頻率之分配，力求普遍均衡；其設立數目與地區分配，由新聞局會同交通部定之。</p>	<p>第九條 為闡揚國策，配合教育要求，提高文化水準，播放空中教學與辦理國際廣播需要，應保留適當之電波頻率；其頻率由新聞局與交通部會同有關機關定之。</p>	<p>第十條 電臺之設立，應填具申請書，送由新聞局轉送交通部核發電臺架設許可證，始得裝設。裝設完成，向交通部申請查驗合格，分別由交通部發給電臺執照，新聞局發給廣播或電視執照後，始得正式播放。</p> <p>電臺設立分臺、轉播站，準用前項規定。</p> <p>廣播、電視電臺之設立程序、應附申請書格式及附件、營運計畫應載明事項等，由主管機關定之。</p>
<p>且由政府出資或製作者，廣播、電視事業均不得播出。至於現行第六條之軍用電臺即屬政府機關設立之電臺，無須特別規定，爰予刪除。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>

<p>第十一條 電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法，由主管機關會同交通部定之。</p>	<p>第十一條 電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法，由新聞局會同交通部定之。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第十三條 廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合主管機關之規定。</p>	<p>第十三條 廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合新聞局之規定。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第十四條 廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。</p>	<p>第十四條 廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經新聞局許可。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>前項停播時間，除不可抗力外，逾三個月者，其電波頻率，由交通部收回。</p>	<p>前項停播時間，除不可抗力外，逾三個月者，其電波頻率，由交通部收回之。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第十七條 前條第一款至第三款節目之播放時間所占每週總時間，廣播電臺不得少於百分之四十五，電視電臺不得少於百分之五十。</p>	<p>第十七條 前條第一款至第三款節目之播放時間所占每週總時間，廣播電臺不得少於百分之四十五，電視電臺不得少於百分之五十。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>大眾娛樂節目，應以發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準。</p>	<p>大眾娛樂節目，應以發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>各類節目內容標準及時間分配，由主管機關定之。</p>	<p>各類節目內容標準及時間分配，由新聞局定之。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第十八條 電臺具有特種任務或為專業性者，其所播放節目之分配，由主管機關會同有關機關定之。</p>	<p>第十八條 電臺具有特種任務或為專業性者，其所播放節目之分配，由新聞局會同有關機關定之。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第十九條 廣播、電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之七十。</p>	<p>第十九條 廣播、電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之七十。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>

<p>外國語言節目，應加映中文字幕或加播國語說明，必要時主管機關得指定改配國語發音。</p>	<p>外國語言節目，應加映中文字幕或加播國語說明，必要時新聞局得指定改配國語發音。</p>	<p>主管機關」。</p>
<p>第二十五條 電臺播送之節目，除新聞外，主管機關均得審查；其辦法由主管機關定之。</p>	<p>第二十五條 電臺播送之節目，除新聞外，新聞局均得審查；其辦法由新聞局定之。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第二十六條 主管機關得指定各公、民營電臺，聯合或分別播送新聞及政令宣導節目。</p>	<p>第二十六條 新聞局得指定各公、民營電臺，聯合或分別播送新聞及政令宣導節目。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第二十七條 電臺應將其節目時間表，事前檢送主管機關核備；變更節目時亦同。</p>	<p>第二十七條 電臺應將其節目時間表，事前檢送新聞局核備；變更節目時亦同。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第二十八條 無論任何類型之節目，凡供電臺使用者，其輸入或輸出，均應經主管機關許可。</p>	<p>第二十八條 無論任何類型之節目，凡供電臺使用者，其輸入或輸出，均應經新聞局許可。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第二十九條 電臺利用國際電信轉播設備，播放國外節目，或將國內節目轉播國外者，應先經主管機關許可。</p>	<p>第二十九條 電臺利用國際電信轉播設備，播放國外節目，或將國內節目轉播國外者，應先經新聞局許可。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第二十九條之一 廣播電視節目供應事業之設立，應經主管機關許可，其節目內容及有關管理事項準用第二十一條、第二十五條、第二十八條及第三十四條之規定。</p>	<p>第二十九條之一 廣播電視節目供應事業之設立，應經新聞局許可，其節目內容及有關管理事項準用第二十一條、第二十五條、第二十八條及第三十四條之規定。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第三十條 民營電臺具有商業性質者，得播送廣告。其餘電臺，非經主管機</p>	<p>第三十條 民營電臺具有商業性質者，得播送廣告。其餘電臺，非經新聞局</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「</p>



<p>關許可，不得為之。</p> <p>第三十一條 電臺播送廣告，不得超過播送總時間百分之十五。</p> <p>有關新聞及政令宣導節目，播放之方式及內容，不得由委託播送廣告之廠商提供。</p> <p>廣告應於節目前後播出，不得於節目中間插播；但節目時間達半小時者，得插播一次或二次。</p> <p>廣告播送方式與每一時段中之數量分配，由主管機關定之。</p>	<p>許可，不得為之。</p> <p>第三十一條 電臺播送廣告，不得超過播送總時間百分之十五。</p> <p>有關新聞及政令宣導節目，播放之方式及內容，不得由委託播送廣告之廠商提供。</p> <p>廣告應於節目前後播出，不得於節目中間插播；但節目時間達半小時者，得插播一次或二次。</p> <p>廣告播送方式與每一時段中之數量分配，由新聞局定之。</p>	<p>主管機關」。</p> <p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第三十三條 電臺所播送之廣告，應與節目明顯分開；內容應依規定送請主管機關審查。經許可之廣告內容與聲音、畫面，不得變更。</p> <p>經許可之廣告，因客觀環境變遷者，主管機關得調回複審。</p> <p>廣告內容審查標準，由主管機關定之。</p>	<p>第三十三條 電臺所播送之廣告，應與節目明顯分開；內容應依規定送請新聞局審查。經許可之廣告內容與聲音、畫面，不得變更。</p> <p>經許可之廣告，因客觀環境變遷者，新聞局得調回複審。</p> <p>廣告內容審查標準，由新聞局定之。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第三十七條 前條之獎勵，除合於其他法律之規定者，依其規定辦理外，由主管機關核給獎牌、獎狀或獎金。</p>	<p>第三十七條 前條之獎勵，除合於其他法律之規定者，依其規定辦理外，由新聞局核給獎牌、獎狀或獎金。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第四十條 電臺電波發射機天線周圍地區，因應國家利益需要，得由主管機關會同內政部、交通部劃定範圍，報經行政院核定後，函請當地主管建築機關</p>	<p>第四十條 電臺電波發射機天線周圍地區，因應國家利益需要，得由新聞局會同內政部、交通部劃定範圍，報經行政院核定後，函請當地主管建築機關</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>

<p>，限制建築。</p> <p>第四十一條 廣播、電視事業違反本法規定者，視情節輕重，由主管機關予以左列處分：</p> <p>一、警告。</p> <p>二、罰鍰。</p> <p>三、停播。</p> <p>四、吊銷執照。</p>	<p>限制建築。</p> <p>第四十一條 廣播、電視事業違反本法規定者，視情節輕重，由新聞局予以左列處分：</p> <p>一、警告。</p> <p>二、罰鍰。</p> <p>三、停播。</p> <p>四、吊銷執照。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>第四十四條 廣播、電視事業有左列情形之一者，除處三萬元以上、四十萬元以下罰鍰外，並得予以三日以上、三個月以下之停播處分：</p> <p>一、一年內經處罰二次，再有前二條情形者。</p> <p>二、播送節目或廣告，其內容觸犯或煽惑他人觸犯妨害公務罪、妨害投票罪、妨害秩序罪、褻瀆祀典罪、妨害性自主罪或妨害風化罪，情節重大，經判決確定者。</p> <p>三、播送節目或廣告，違反第二十一條第一款或第二款規定者。</p> <p>四、播送節目或廣告，違反第二十一條第三款至第六款之一，情節重大者。</p> <p>五、違反第三十條規定，擅播廣告者。</p>	<p>第四十四條 廣播、電視事業有左列情形之一者，除處三萬元以上、四十萬元以下罰鍰外，並得予以三日以上、三個月以下之停播處分：</p> <p>一、一年內經處罰二次，再有前二條情形者。</p> <p>二、播送節目或廣告，其內容觸犯或煽惑他人觸犯妨害公務罪、妨害投票罪、妨害秩序罪、褻瀆祀典罪、妨害性自主罪或妨害風化罪，情節重大，經判決確定者。</p> <p>三、播送節目或廣告，違反第二十一條第一款或第二款規定者。</p> <p>四、播送節目或廣告，違反第二十一條第三款至第六款之一，情節重大者。</p> <p>五、違反第三十條規定，擅播廣告者。</p>	<p>配合第五條、第五條之一之增訂及第六條之修正，增訂相關罰責規定。</p>

<p>六、違反第三十五條規定者。 違反第五條、第五條之一第三項、第四項或第六條規定者，處廣播、電視事業十萬元以上、一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰。</p>	<p>六、違反第三十五條規定者。</p>	
<p>第五十條 本法施行細則、廣播電視節目供應事業管理規則及廣播電視事業負責人與從業人員管理規則，由主管機關定之。 廣播電視事業工程人員管理規則及電臺設備標準，由交通部定之。</p>	<p>第五十條 本法施行細則、廣播電視節目供應事業管理規則及廣播電視事業負責人與從業人員管理規則，由新聞局定之。 廣播電視事業工程人員管理規則及電臺設備標準，由交通部定之。</p>	<p>配合第三條主管機關之修正，將「新聞局」修正為「主管機關」。</p>
<p>2、有線廣播電視法部分</p>		
<p>修正條文 第十九條 系統經營者之組織，以股份有限公司為限。 外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之六十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。 系統經營者最低實收資本額，由中央主管機關定之。 政府、政黨、其捐助成立之財團法人及</p>	<p>現行條文 第十九條 系統經營者之組織，應為依公司法設立之股份有限公司。 外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之六十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。 系統經營者最低實收資本額，由中央主管機關定之。</p>	<p>說明 一、增訂第四項及第五項，明定政府、政黨應退出媒體，及現有投資、捐助系統經營者之改正期間。 二、為避免政府利用行政資源為候選人宣傳造勢，增訂第六項規定，對於有候選人參加，或以候選人為題材之節目、短片或廣告，且由政府出資或製作者，系統經營</p>

<p>其受託人不得直接、間接投資系統經營者。</p> <p>本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前項所定情形者，應自本法修正施行之日起二年內改正。</p> <p>系統經營者不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同。</p>	<p>第二十條 系統經營者具有中華民國國籍之董事，不得少於董事人數三分之二；監察人，亦同。</p> <p>董事長應具有中華民國國籍。</p> <p>政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資系統經營者；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一系統經營者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。本法修正施行前，系統經營者有不符規定者，應自本法修正施行之日起二年內改正。</p> <p>政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任系統經營者之發起人、董事、監察人或經理人。本法修正施行前已擔任者，系統經營者應自本法</p>
	<p>第二十條 系統經營者具有中華民國國籍之董事，不得少於董事人數三分之二；監察人，亦同。</p> <p>董事長應具有中華民國國籍。</p>
<p>者均不得播出。</p>	<p>一、投資事業雖為人民之投資自由，惟政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員因其身份特殊，為落實黨政勢力退出媒體之精神，爰增訂第三項明訂該等人員不得投資系統經營者，其近親之投資限制，及不符規定者之改正期間；第四項明定其不得擔任系統經營者之發起人、董事、監察人及經理人，及不符規定者之改正期間。</p> <p>二、第五項授權主管機關於施行細則中明定政黨黨務</p>

<p>修正施行之日起六個月內解除其職務。前二項所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。</p>	<p>第二十四條 申請籌設、營運有線廣播電視之案件有下列情形之一者，審議委員會應為不予許可之決議： 一、違反第十九條或第二十條規定者。 二、違反第二十一條規定者。 三、工程技術管理不符合交通部依第三條第三項所定之規則者。 四、申請人因違反本法規定經撤銷籌設或營運許可未逾二年者。 五、申請人之董事、監察人或經理人有公司法第三十條各款情事之一者。</p>	<p>第三十七條之一 為保障客家、原住民語言、文化，中央主管機關得視情形，指定系統經營者，免費提供固定頻道，播送客家語言、原住民語言之節目。</p>
<p>工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍。</p>	<p>第二十四條 申請籌設、營運有線廣播電視之案件有下列情形之一者，審議委員會應為不予許可之決議： 一、違反第十九條第二項、第三項或第二十一條規定者。 二、違反第二十一條規定者。 三、工程技術管理不符合交通部依第三條第三項所定之規則者。 四、申請人因違反本法規定經撤銷籌設或營運許可未逾二年者。 五、申請人之董事、監察人或經理人有公司法第三十條各款情事之一者。</p>	<p>第六十八條 經許可籌設有線廣播電視者或系統經營者，有下列情形之一時</p>
<p>配合第十九條第四項至第六項增訂，修正本條第一款規定。</p>	<p>一、本條新增。 二、為維護多元文化，保護弱勢族群文化及語言之傳承，明定中央主管機關得視情形，指定有線平臺服務業免費提供固定頻道，播送客語及原住民語之節目。</p>	<p>配合第三十七條之一之增訂，修正相關罰責規定。</p>

<p>，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰；情節重大者，得撤銷籌設許可或營運許可，並註銷籌設許可證或營運許可證：</p> <p>一、有第二十一條第一項各款情形之一者。</p> <p>二、有第二十四條第一款、第四款或第五款情形者。</p> <p>三、未依第二十六條第一項規定申准，擅自變更申請書內容或營運計畫者。</p> <p>四、未依第二十六條第二項或第三項規定，經中央主管機關許可變更，擅自辦理設立或變更登記者。</p> <p>五、未經中央主管機關依第三十一條第三項規定發給營運許可證，擅自營運者。</p> <p>六、違反第三十一條第四項規定者。</p> <p>七、未依第三十七條之一中央主管機關之指定提供頻道，播送節目者。</p> <p>八、違反第四十二條第三項規定者。</p> <p>九、違反第五十三條第一項規定者。</p> <p>十、於受停播處分期間，播送節目或廣告者。</p> <p>前項限期改正方式如下：</p>	<p>，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰；情節重大者，得撤銷籌設許可或營運許可，並註銷籌設許可證或營運許可證：</p> <p>一、有第二十一條第一項各款情形之一者。</p> <p>二、有第二十四條第一款、第四款或第五款情形者。</p> <p>三、未依第二十六條第一項規定申准，擅自變更申請書內容或營運計畫者。</p> <p>四、未依第二十六條第二項或第三項規定，經中央主管機關許可變更，擅自辦理設立或變更登記者。</p> <p>五、未經中央主管機關依第三十一條第三項規定發給營運許可證，擅自營運者。</p> <p>六、違反第三十一條第四項規定者。</p> <p>七、違反第四十二條第三項規定者。</p> <p>八、違反第五十三條第一項規定者。</p> <p>九、於受停播處分期間，播送節目或廣告者。</p> <p>前項限期改正方式如下：</p> <p>一、處分全部或部分股份。</p>	
---	--	--

<p>一、處分全部或部分股份。 二、轉讓全部或部分營業。 三、免除擔任職務。 四、其他必要方式。</p>	<p>二、轉讓全部或部分營業。 三、免除擔任職務。 四、其他必要方式。</p>	
--	---	--

### 3、衛星廣播電視法部分

修正條文	現行條文	說明
<p>第九條 衛星廣播電視事業之組織，以股份有限公司及財團法人為限。 衛星廣播電視事業最低實收資本額及捐助財產總額，由主管機關定之。 政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛星廣播電視事業。 除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立衛星廣播電視事業。 本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前二項所定情形之一者，應於本法修正施行之日起二年內改正。 政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資衛星廣播電視事業；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一衛星廣播電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百</p>	<p>第九條 衛星廣播電視事業之組織，應為依公司法設立之股份有限公司。 衛星廣播電視事業最低實收資本額，由主管機關定之。</p>	<p>一、考量非營利性質之公益及文化團體可藉由經營衛星廣播電視事業，作為渠等善盡社會責任、增進民眾福祉之依據，爰於第一項增訂財團法人之組織型態，並配合修正第二項規定。 二、增訂第三項至第五項，明定政府、政黨應退出媒體，及現有投資、捐助衛星廣播電視事業之改正期間。 三、投資事業雖為人民之投資自由，惟政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員因其身份特殊，為落實黨政勢力退出媒體之精神，爰增訂第六項明訂該等人員不得投資衛星廣播電視事</p>

分之一。本法修正施行前，衛星廣播電視事業有不符規定者，應自本法修正施行之日起二年內改正。

政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任衛星廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。本法修正施行前已擔任者，衛星廣播電視事業應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務。

前二項所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。

衛星廣播電視事業不得播送有候選人參加，且由政府出資或製作之節目、短片及廣告；政府出資或製作以候選人為題材之節目、短片及廣告，亦同。

業，其近親之投資限制，及不符規定者之改正期間；第七項明定其不得擔任衛星廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人，及不符規定者之改正期間。

四、第八項授權主管機關於施行細則中明定政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍。

五、為避免政府利用行政資源為候選人宣傳造勢，增訂第九項規定，對於有候選人參加，或以候選人為題材之節目、短片或廣告，且由政府出資或製作者，衛星廣播電視事業均不得播出。



## 陸、結論與建議

廣播的發明帶來二十世紀的傳播革命，由於廣播電視具有無遠弗屆的魅力，政治愈民主、社會愈開放、經濟愈繁榮，社會對廣播電視的依賴也愈深，政府輔導廣播電視發展的責任益趨重大。近年來，在全球化的浪潮下，傳媒事業已朝向科技匯流、集團化、數位化、去管制化等趨勢發展。面對資訊科技之進步快速，我國現行廣播電視之輔導管理允宜適度調整，以提升媒體業者營運競爭力，並提供民眾更好之服務品質，本調查研究擬就組織、政策、法令、執行等方面建議如次：

### 一、組織方面

(一) 主管機關事權分散、權責不清，設置單一主管機關確有必要

我國傳播廣播電視輔導與管理，由行政院新聞局及交通部分別管理軟體與硬體，從組織分工觀點而言，交通部郵電司與電信總局負責電信方面的決策與管理，有關廣播方面的技術事項，例如：電台設備及工程技術的審核、制訂技術規範、指配協調電波頻率、發射電台功率、指定發射方式與識別呼號、取締處分電波干擾與非法電台等，也由電信總局負責執行；新聞局廣播電處則主要職掌廣播電視非技術的部分，例如：審查與取締節目內容、廣電事業的許可及營運等事項。長期以來由於管理機關體制混亂、事權分散、權責不清，不但增加各單位之間的協調成本，造成無效率的管理，更容易形成管理上的漏洞與規避責任，而且在人力資源上也是一種浪費。為因應科技匯流的趨勢，參照先進國家之做法，成立單一且超然獨立之新管

理機關，統籌電信資訊傳播產業之政策訂定、內容管理及監理事項確有必要。

經查行政院已於九十二年十月十三日成立「通訊傳播委員會籌備處」，代表我國通訊傳播政策與產業發展邁開關鍵的第一步，在全球邁向資訊社會之際，如何針對我國電信、傳播產業的需求，調整不合時宜之政策、法令及管制架構，值得主管機關重視。

(二) 傳播主管機關允宜設立專門研究機構，俾政策之研訂更周延及專業

建構市場資訊、強化各種市場調查，為建構廣電市場競爭的機制之重要基礎，惟多年來主管機關未設立研究機構、不重視市場資訊，是以缺乏各種閱聽眾調查及頻率收視調查，決策品質自難求其周延及專業，為利主管機關確實掌握國內傳播資訊，部分學者專家建議參考澳洲政府之做法，於通訊傳播委員會下設研究機構，負責蒐集政府需要的資料，提供各種數據，擔任相關政策研究及結合民間學者的資源等角色，俾各項政策之研訂更具專業性，更能切合民眾的需求。

(三) 整合現有之審議委員會以節省行政資源、提昇服務效率

新聞局為執行各項廣播電視媒體之開放政策，分別設置廣播電台審議委員會、有線廣播電視審議委員會、衛星廣播電視審查委員會等委員會，負責審議籌設之許可或撤銷、營運之許可或撤銷、營運計劃之評鑑等業務，惟其核(換)照法源不足，審議作業時受外界質疑與挑戰。為因應數位媒體匯流發展，增加行政彈性，建議明定法源，設置單一審議委員會，將相關業務整合納入審議範圍，以節省行政資源、

提昇服務效率。

## 二、政策方面

### (一) 廣電基本政策定位不明，漫無節制之開放政策，亟待調整

從廣播電視白皮書內容顯示，所謂廣播電視業務自由化幾乎成了「發照競賽」，至九十一年十二月止，廣播電台連續開放十個梯次，全國已有一七四家電台；無線電視除台視、中視、華視外，增設民視與公視；有線電視開放六梯次，已開播之系統經營者計六十四家。衛星廣播電視審核許可一百九十件、直播衛星審核通過者計有境內直播衛星四家、境外直播衛星三家，在有線電視系統或直播衛星平台播送之頻道達一百二十三個。

檢視新聞局的開放政策，未訂定促進競爭的規範設計，處理或解決方案除一再複製大同小異的法令來管理新媒體外，別無他策，開放市場因缺乏公平的競爭規範，致未讓消費者享受到開放的實質益處，有線電視市場的激烈兼併引發惡意斷訊風波就是最明顯的例證。足見，廣播電視自由化的目標顯然已經完全失焦，漫無節制的開放政策，亟待檢討調整。

### (二) 廣電產業面臨諸多問題，亟待政府速謀對策，帶動整體產業發展

廣電媒體的開放政策，對媒體產業結構改變甚鉅，無論在節目製作、廣告招攬及收視率競爭等方面，對原有之廣電媒體帶來不小的衝擊。近年來，外國傳媒集團挾其龐大資本與製作優勢強力入侵台灣，使我國影視產業發展，更加困難。

我國的電影與電視均有重映演輕產製，缺乏「內容產製」的核心能力的問題，如電影產業以映演業為發展的主軸，國片發片量不及全年上映片量之50%，票房更不及全年總票房的1%，已瀕臨滅絕之危機。電視產業亦面臨自製節目能力空洞化的問題，自製節目偏好新聞、鄉土劇、談話性節目等節目。節目來源多為購片、委製或外製外包，據學者指出：「台灣媒體每年二百五十億台幣的市場，約花費將近一百五十億的費用購買放映權，有淪為外國媒體節目放映機的危險」。無線電視產業更因開放政策使整體營運趨於險峻，復因有線及衛星電視相關法規寬嚴不一，使其經營問題更是雪上加霜。

綜上，台灣影視產業發展面臨全球化競爭時代，在市場競爭激烈、傳播政策不明、修法腳步遲緩等諸多不利因素下，已產生許多發展的困境，亟待主管機關針對問題速謀對策，以輔導及帶動媒體產業發展。

### （三）政府應加強廣電媒體整合及匯流

學者指出西方各國廣電產業興盛的重要原因為媒體整合，媒體匯流的綜效，我國目前所有的廣電媒體生產事業，係散落在公寓、一般住宅區中，幾千萬甚至幾億產值的媒體產業像泡沫般地散置台灣各地，建議政府應為媒體產業打造一個能夠產生綜效的媒體園區，再造廣電產業的火車頭——電影業的發展，加強廣電媒體整合及匯流的力量，以提升節目的製作品質，及強化廣電媒體的國際競爭力。

### （四）鼓勵電視服務的多元發展

學者指出從消費者的角度看，目前整個市場秩序及遊戲規則是由寡占者所操弄，惟由於新傳播科技的發展，透過網路、衛星，使消費者即使在一區一家有線電視系統獨占之情形下，仍有多種電視服務之選擇權，是以建議政府不論在法規或政策上應積極鼓勵各種新傳播科技所發展出來的電視服務，如中華電信提出之 MOD (Multimedia ON Demand 寬頻互動式多媒體平台)，年代集團在九十一年世界盃足球賽轉播所使用之 IDTV (Interactive Digital TV)，或新聞局推動之「共星共碟」計畫等，均將有助於消費者獲得更多元的電視服務選擇。

(五) 政府增設電視台時允宜審慎考量政府之財力、專業性、公正性與合理性：

廣播電視具有無遠弗屆的魅力及影響力，在傳播科技突飛猛進的助長下，已成為現代社會中資訊傳播的樞紐，是以，世界各國對於廣播電視經營者多要求其必須具備特殊資格以為取捨，並致力維護廣播電視專業自主空間。為符媒體民主之需求，黨政軍退出媒體為政府之重要政策，惟目前政府依舊擁有台視與華視，國民黨仍然掌控中視與中廣，在三台黨政軍所有權結構問題仍未解決之情形下，政府增設公營電視台允宜審慎考量政府之財力、專業性、公正性、合理性等問題。

(六) 寬列公共電視經費，建高品質公共廣播電視集團

世界先進國家為提升社會文化，增進閱聽大眾服務品質，均相當重視公共電視的發展，如：英國的公共電視 BBC 目前有九個頻道，年度經費約新台幣（下同）一千九百七十八億元，日本的 NHK 有五個頻道，年度經費約為一千七百億元，韓國有

三個公共頻道，公共電視年度經費達三百四十三億；反觀我國公共電視起步較晚，且每年經費僅十三億元（其中政府撥付九億，公視自籌約四億），其經費與上述國家顯有落差，又僅有一個頻道，為提升我國社會文化，增進閱聽大眾服務品質，政府允宜參酌先進國家之情形，寬列公共電視必要之經費，建立高品質公共廣播電視集團，促其提昇節目創新與技術，發揮對我國廣電生態之良性影響。

此外，我國目前外籍新娘、外籍配偶、外傭等人數近廿萬人，其中外籍新娘肩负生育下一代公民之責，惟目前主管機關尚乏具體文化服務政策，學者建議政府可委託公共電視製作相關節目，提供其必要之公民教育及文化服務，以利其儘速融入我國的社會。

### 三、法令方面

#### （一）電信、傳播之法律與資源環環相扣，亟待整合

我國現行規範通訊傳播產業法規則是以載具屬性作縱向分類，分別依電信、無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視等不同之傳輸型態加以規範，目前相關法規計有電信法、廣播電視法、有線電視法、公共電視法、衛星電視廣播法等，各項法規之訂定遠落在產業發展之後，其立法體例係以個別法方式，分別針對不同廣電事業予以規範，意旨雖然明確，惟缺乏核心精神；復因法令制定時期先後不同、管理規定寬嚴不一，且傳播科技發展一日千里，媒體生態日新月異，科技之整合、影響廣播電視產業型態甚鉅，現行廣播電視法令已不足以因應實際需要，面對電信、

網路與傳播匯流之趨勢，現行相關法律乃至於未來可能出現的電波法及傳播基本法，彼此環環相扣亟待儘速進行整合。

(二)現行廣播電視相關規定未盡合宜，有待檢討改善

1、依現行有線電視法規定，外資直接投資不得超過百分之二十，間接投資不得超過百分之六十，惟執行面卻有嚴重的漏洞，因依國貿局對外資的解釋，間接投資只能規範到子公司及其關係企業，如外資以多層次轉投資的方式，即可以輕易突破限制，易形成寡占，是以已經有大量的外資進入廣播電視的經營，據研究指出目前我國頻道生態中（含有線電視、無線電視），外資高達百分之五十五，嚴重影響傳播產業的結構，並有影響國家利益之疑慮，值得主管機關正視。

2、自有線電視普及後，各無線電視台變成一個頻道，有線電視台至少有七、八個頻道，而無線電視營收大部分來自廣告，有線電視業者除可向系統業者收取規費（每月五百多元）外，每個頻道都可以收廣告，使無線電視之經營及競爭更加困難。現行有線電視法規定有線電視之廣告時間與無線電視相同，是否合宜允當，建議再行審酌。

#### 四、執行方面

(一)現行防治渲染報導和不良節目之措施懲度偏低，實施成效有待加強

政府現行防治渲染報導和不良節目方面的做法過於消極且懲度偏低，成效不彰。學者建議參考先進國家之做法，在消極面向上應提升罰款金額、實施記點制度

及彌補性懲罰等措施，以增加嚇阻作用及加強執行成效。其中記點制度係與換照制度配合；彌補性懲罰即對違規且造成社會傷害之節目或媒體，要求其邀請學者、專家、公益團體，就其違規犯法的問題用同等的時間辦理公聽轉播，以教育業者及社會大眾。在積極面向上，則應加強對業者自律的要求，政府除應在廣電法中明定各類節目之自律規範外，並應讓業者在社區和主管機關共同參與下自訂其自律規範。換照時由主管機關據業者提出之證據，檢驗其執行自律規範之成效。

### （二）廣播電台傳播內容仍應加強管理

據報載，目前甚多非法廣播電台違法從事藥物、健康食品販賣或播送歌唱命理及婚友介紹或節目，因非法廣播電台營運成查少，獲利回收佳，而法律罰則太輕，違法利得遠大於遭取締所受之損失，足以誘發不法廣播電台業者鋌而走險，牟取暴利之心態，故不易根絕；而有線播送系統播出的廣告內容亦有不少涉及誇大不實情事，主管機關對此類傳播內容仍應加強管理，以避免不肖業者濫用廣播自由為害公眾之健康。

### （三）新聞局介入置入性行銷是否妥適，允宜審慎斟酌，以免引發無謂之爭議與質疑

依據廣播電視法第三十一條第二項規定：「有關新聞及政令宣導節目，播送之方式及內容，不得由委託播送廣告之廠商提供」，同法第三十三條規定：「電臺所播送之廣告，應與節目明顯分開」，即節目和廣告必須明確區分，不應該混淆不清。如果節目有廣告化之嫌，主管機關可依同法第四十二條及第四十三條規定予以處分



或罰鍰。有線廣播電視法第四十二條亦明定「節目應維持完整性，並與廣告區分」，合先敘明。

查近來行政院「國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體通路」耗資新台幣二億元之招標案以及「置入性行銷」政策，引發諸多爭議與質疑，新聞局表示「置入性行銷」只是行銷的一種方式，是將政府施政的理念，以一種更活潑、更貼近民眾的方式，融入民眾的生活情境之中，讓民眾能輕易的瞭解，提高政府預算使用的效益，使政府施政傳播效能達到事半功倍的效果。惟學者認為以媒體行銷手法集中購買，賣的卻是帶有政治性意味的政令宣導、施政表現，而且交易的一方是執行與媒體控管業務有關的新聞局，此種做法就新聞局的角色而言，實有球員兼裁判之嫌；就媒體而言，與政府主管機關「做生意」難保中立客觀，此種買賣方式，確易戕害媒體生態。綜上，為符法令規定，新聞局為宣揚政府施政理念介入置入性行銷是否妥適，允宜審慎斟酌，以避免引發無謂之爭議與質疑。

##### 五、本調查研究之結論及建議事項

擬抄結論及建議事項送行政院督導所屬參處見復。

調查研究委員：林秋山

古登美

黃武次

中華民國九年十二月二日

柒、參考文獻

- 一、紀念教育部文化局成立三十週年專輯編輯委員會，「我們曾是文化園丁」，八十六年十一月十日。
- 二、行政院新聞局，「廣播電視白皮書」，九十二年二月。
- 三、行政院新聞局，中程施政計畫草案（九十一至九十二年度）。
- 四、行政院新聞局，「中國大陸大眾傳播事業及其管理概況」，九十年十二月。
- 五、行政院新聞局，「監察院九十二年中央機關巡迴監察組蒞局巡察工作簡報」，九十二年十月二十三日。
- 六、李天鐸，「華文影視媒體經營發展策略比較」，九十年。
- 七、李天鐸，「全球化風潮下台灣傳播集團發展策略與規模突創」，九十一年。
- 八、陳百齡、莊國榮、陳炳宏、劉靜怡、林麗雲「資訊社會之傳播政策分析」，九十一年六月。
- 九、李秀珠，「新傳播科技與媒體市場之經營管理」，九十一年十一月。
- 十、彭芸、關尚仁主編，「新世紀媒體經營管理」，九十二年三月。
- 十一、鄭瑞城、王振寰、林子儀、劉靜怡等合著，「解構廣電媒體」，八十二年二月。
- 十二、劉立行，「政令宣導與置入性行銷」中國時報時論廣場，九十二年四月九日
- 十三、行政院新聞局查復資料。

捌、附錄：諮詢會議紀錄

附錄：「廣播電視輔導與管理」諮詢會議紀錄

時間：中華民國九十二年十月十六日（星期四）下午二時至五時

地點：本院三樓第三會議室

出席委員：林委員秋山、古委員登美、黃委員武次

主席：林委員秋山

諮詢委員：李院長天鐸、吳董事長豐山、張所長錦華、陳教授炳宏、趙政策委員怡、鄭教授貞銘、關教授尚仁

速記：竇文暉

諮詢題綱：

一、我國廣播電視產業發展面臨之問題。

二、現行廣播電視輔導管理制度及措施之檢討與改善建議。

(一)「無線廣播」部分。

(二)「無線電視」部分。

(三)「有線廣播電視」部分。

(四)「有線播送系統」部分。

(五)「衛星廣播電視」部分。

(六)「廣播電視節目供應事業」部分。

- 三、現行廣播電視輔導管理機關組織功能之檢討及改善建議。
- 四、如何防止過度渲染之報導及不良節目，提昇廣電節目之品質。
- 五、政府如何塑造媒體發展的環境，協助業者提升營運之競爭力。
- 六、先進國家廣播電視輔導管理制度之特色及值得我國參考之處。
- 七、其他有關建議。

諮詢討論內容：

林委員秋山：

大家午安，今天非常高興能夠邀請各位，來對廣播電視的輔導與管理給我們提供諮詢的意見，希望能夠藉由各位學者專家的高見，提供政府施政的參考。

吳董事長豐山：

一、我國廣播電視產業的發展面臨的問題：

(一)開放政策漫無節制、惡性競爭的結果，造成整體資源的浪費：

個人認為政府從全面禁止擺盪到全面開放的政策是個錯誤，戒嚴時期，政府以沒有頻道為理由，全面禁止廣播電視的申設；解嚴後，政府採取全面開放政策，忽視資本主義的市場秩序，目前廣播電台地上加地下的共四百七十家，電視頻道超過一百，是世界上僅有的現象，產生包括所謂弱智媒體，節目品質低劣，違法、脫法甚至寡占等弊病，個人認為就是政策錯誤所造成的。小時候，我父親在台南縣鄉下

經營一家雜貨店，是整個村莊唯一有菸酒配銷牌照的店，這是一種市場秩序的維護；民國七十六年，政府開放加油站規定五百公尺以內不可以有第二家，也曉是基於這個道理。但解嚴後政府對航空公司、銀行、證券公司、廣播電台、電視的開放政策漫無節制，其結果在造成惡性競爭，破壞整個社會的人心，也浪費整體的資源。

(二) 政府法令遠遠在產業發展之後，無相關單位負起整合的責任，亂象叢生：

近幾年來，電信、網路與傳播匯流已成趨勢，可是政府迄今尚無一套完整的法律加以規範，也沒有一個單位負起統合管理的責任。個人公共電視服務五年多，列席立法院教育文化委員會備詢，印象最深刻的是有一些委員，特別是女性委員，為了網路色情內容氾濫質詢政府官員時，到底歸哪一個單位來管，幾乎被質詢的官員都說不出所以然來，不是沒有人管就是很多單位管。

(三) 通訊傳播委員會成立及相關法令的完成，「可望」解決廣播電視面臨之問題：

現在廣電三法已經有合併修正的草案，新增加的通訊傳播基本法，還有通訊傳播委員會組織法，都正在立法院審議當中，不過通訊傳播委員會已經在這個禮拜一掛牌，開始籌備，如果這個會期三個法案能夠通過三讀，在管理法律跟管理機構上可望從明年進入新的階段，所謂可望，就是說可以期望，但是不一定會有成果，要看通訊傳播委員會是不是能夠依法、超黨派運作，及超越財團的宰制運作，很多人對這點蠻悲觀的，我個人不希望那麼悲觀，不過很多國家在運作上成功，很多國家在運作上失敗。

## 二、對整頓我國廣播電視秩序之建議：

### (一) 傳播內容的管理：

民主國家強調傳播自由，但傳播自由絕不包括指鹿為馬、顛倒黑白、毀人名節、破壞公序良俗、危害人身安全。現在四百多家廣播電台，內部大概只有兩個會計人員，負責把每半小時或每一小時的時間賣給藥廠或賣給個人，承購者就可以在這半小時或一小時的時間裡胡說八道，賣的藥大部分是假藥、劣藥、強腎藥等，這種電台一個月可以賺一兩百萬，如果廣播電台，都是這樣運作，這些賣假藥、劣藥者有什麼權力可利用傳播自由任意危害人身安全、健康？因此對於廣播電視內容的管理為是應該的，這與傳播自由無關，通訊傳播委員會已加入有關傳播內容管理這一部分，包括事前的要求、製作前的審議、播出後的評鑑，我想還必須密切觀察，是否能夠認真很有效的運作。

### (二) 專業規範：

#### 1、傳播如是一種專業，何以從業人員不須經過考試：

廣播電視對人群生活及社會發展影響很大，因此從人員特別是記者、編輯、播報及節目的製作人，是不是夠資格，就成為關鍵。假定傳播是一種專業，那麼為什麼律師要考試，會計師要考試，醫生要考試，傳播人員不用考試？我的老師徐佳士先生反對我的看法，他認為考試很容易變成對於新聞自由的一種侵害，不過個人的疑問是：假如專業人員需要經過資格認定，又不能讓他變成公權力、政

府的權力對於傳播自由的侵害，難道就沒有辦法由政府以外的機構來從事專業資格的認定嗎？我覺得這個問題值得討論。

## 2、廣播電視「自律」、「他律」均應依據專業規範加以檢驗：

電視廣播是人類共同的事業，先進國家經過種種的考驗，對於傳播道德、傳播要領，匯整創造了很多值得我們學習的規範，目前我國的公共電視就是完全遵照這套規範運作，個人認為假如能夠灌輸傳播業者及從業人員專業規範，隨時檢討廣播媒體是否表現的合乎專業規範，是一非常重要的事。目前採「自律」，但自律是一個很空泛的名詞，落實的辦法就是媒體本身願意遵照專業規範來製作節目，我們講新聞評議、講他律，「他律」假使也能夠完全根據專業規範來加以檢驗的話，我想整個廣播事業的表現就會逐步的往好的方向發展。

## 3、國家利益的維護：

目前已經有大量的外資進入廣播電視的經營，尤其是在有線電視部份，外資已佔台灣有線電視一個很大的百分比的地盤。基本上外資並沒有義務來維護我國家利益。依現行有線電視法規定外資直接投資不得超過百分之二十，間接投資不得超過百分之六十，不過執行面卻是有嚴重的漏洞，因為依照國貿局對於外資的解釋，間接投資只能規範到子公司跟孫公司，如外資以多層次轉投資的方式，就可以輕易突破防線，如果外資超過限度再加上寡占，那麼我們國家利益遭受到宰制的可能性就必須正視而且防範。



#### 4、公共廣電集團的典範：

有人說：「台灣是一個沒有典範的社會」，事實上典範很重要，典範人物可以讓人民見賢思齊，典範機構可以讓同業起而效尤，所以典範的存在是整個社會整體向上提升的重要因素。英國的公共電視 BBC，有九個頻道，今年的經費是新台幣一千九百七十八億，日本的NHK有五個頻道，年度的經費這一兩年來可以維持在新台幣一千七百億左右。七十幾年來，BBC跟NHK的表現，不只影響他們自己的國家，也影響了世界。反觀我國的公共電視，政府每年撥款九億，公視自籌約四億，總共十三億元，比國民所得比我們少的韓國，其公共電視去年經費三百四十三億台幣，我國不及其零頭的三分之一。我這邊有一個世界幾個主要國家公共電視經費的比較表，可以給兩位委員參考。

個人很感慨我們個國家在一些地方不斷進步，但有一些地方卻是退步的，歡迎委員們有空到公共電視來參觀，公共電視規模很大，聽說開始籌備建台的時候，政府預計每年撥款六十億，所以建了三棟大樓，八大攝影棚，佔地五千坪，到五年半前開播時，立法院通過公共電視法，決定每年預算為十二億，並依據公共電視法第二條逐年遞減百分之十，遞減到六億為止。兩年前我們才向法院爭取修法維持九億元預算，不要再遞減下去。但九億加上自籌的四億，不到韓國零頭的三分之一。根據個人在公共電視服務的經驗，我認為假如我國如能有一個綜合頻道、一個終身學習頻道、一個多元文化頻道，一個公共事務頻道，再加上一個廣

播電台—台灣之音，就會形成一個完整的公共電視集團。我認為政府不需要撥款，只需要修改公共電視法，特許公共電視每一個月可向每一個電表徵收兩百元的收視費，扣掉貧戶、收看不到的、拒繳的，一年大概就可以有八十億新台幣，一定可以經營出一個可觀的局面，對整個廣電的生態會產生巨大的良性的影響，同時也會對我們國家的發展產生很大的推進作用。

我右手邊的關尚仁教授是公共電視的第一屆董事，在公共電視籌備期間花了很多心力，最近也在努力有關逐步推動公共廣電集團的事情，他估計只要二、三十億起碼就會比現在好，我完全同意。我們國家要不要文化，要不要了解文化對國家深層的的意義？假使要的話，十億、一百億不是一個什麼大數字。現在很多人看韓劇，韓劇哪來的？韓國公共電視製作的，他們有三百多億的預算，如果公共電視有一百億的預算，未來台劇可能賣到韓國、日本去，而不是只有我們看日劇、韓劇。當然不是只有一個戲劇的問題，還包含整個國家社會進步的所有因素在內。我猜測今天這個專案研究諮詢會議目的應該是，如何共同營造一個我國廣播電視的體制，我的結語只有一句話，能夠讓閱聽大眾得到優質的服務，讓廣播電視這種科技成為國家社會進步的推動力的廣電體制，才是好的體制，謝謝各位，請各位指教。

林委員秋山：

謝謝吳董事長，下面請趙政政策委員怡。

趙政策委員怡：

個人因為過去在實務工作時間很長，所以從實務方面表達意見：

一、台灣原為傳播事業的沃土，大眾對新傳播媒體的接受度高，惟政府長期以來缺少可長可久、而且能夠適應台灣本土環境，又能夠符合世界先進發展水準的傳播政策，影響傳播產業的發展：

台灣的傳播事業發展是一個很特殊的現象，很難拿世界先進社會的現象完全套用。在台灣的模式上，舉例言之，長期以來，我國的傳播事業其實是比较落後的，但晚近二、三十年發展突飛猛進的現象，但突飛猛進未必是好的，據個人了解，我們的報業，雖然不能是世界上的報業國家裏最早開放的，但是我們是最早進入彩色時期，中國時報比美國第一個全彩的報紙要早十幾年，這是一個很有趣的現象。

民國五十一年台灣開始有電視產業出現，成立台視時很多社會上的意見領袖期以為不可，認為我國經濟正開始發展和起步，怎能有電視這麼奢侈的東西，並認為台灣不足以支撐這個新時代的產物，但是台灣的電視連續在九年之內成立三家商業電視台（五十一年台視，五十八年中視，六十年華視），而且國庫充盈，每一個電視公司都有豐厚的年終獎金，獨領風騷差不多二十年，台灣的經濟完全支撐了電視這個新的產業，而且從黑白到彩色到全彩，時間比世界先進國家的電視還要快，可見台灣除了經濟在支撐以外，一般的資訊消費者對於媒體科技的演進，及新資訊的渴求，可能超過世界各國。

在無線電視進入有線電視的時候也是如此，美國有線電視發展二十幾年（數字不是很精確），大概由百分之六十、七十的漸進發展，台灣在沒有立法前，有線電視就已經超過百分之七十的普及率，惟消費者看到的是劣質低俗的內容。可見，我們的社會在解禁以後，大家對資訊懷著一種擁抱接受的態度，甚至於不惜代價，我們說所謂的百分之七十普及率是代表什麼，如果剛開始的時候第四台的收入兩、三百塊錢，到最後收入五百塊錢一個月，如果用五百塊錢來算的話，四百萬戶來講，一夜之間，台灣多出兩百億的產值，也就是說**台灣地區的人民花了兩百億接受一個新的現象，就是無線電視**，而其品質、一般的製播水準比過去的無線電視台其實是低的，更不論公共電視了，為什麼大家願意花錢，甚至於貢獻出時間來去接受品質比過去更粗糙的東西，理由很多，其中一個當然是資訊的爆炸，我提出這個現象的原因就是說，台灣本來是傳播事業的沃土，尤其是在過去二、三十年裏面，這個情況並沒有太多的改變，一般人對於新的型態的媒體的接受度以及對於資訊的渴求，對於傳播媒體的產業不算是一片荒蕪，相對的政府長期以來一直缺乏一種可長可久的，而且能夠適應台灣本土環境，又能夠符合世界先進發展水準的傳播政策。所謂傳播政策用比較窄化的眼光來看，對於大眾傳播媒體的輔導，其實政府並無相關的政策，只是虛應故事，舉例來說：

（一）電影：

台灣的電影大家都知道已經瀕臨滅絕，電影院也沒有在放台灣的電影，我們的創意、製片的水準都是在每下愈況，在世界上已沒有競爭力。電影比電視更是屬於

一種文化的資產，過去的國片還曾經陪伴我們走過的童年，後來香港電影不錯，但是國片還是有它的市場，但是現在台灣幾乎都在拍紀錄片、實驗電影，為什麼會這樣？因為沒有一個政策，如果我們的政策就是讓電影回歸市場的機制，也算是一個政策，當然是一個比較讓人失望的政策，就是開放進口，讓大家自由選擇，要看好萊塢或日本的電影，那麼國片既然打不贏人家，就任其逐漸瓦解，這也是一種政策。反觀有些國家認為電影很重要，它是反映社會的現實、紀錄社會成長的過去，所以要刻意保護它，於是形成一種保護的政策，具體做法包括限定外片進口的數量或是輔導，這也是一種傳播政策。這方面李天鐸教授是專家，可能可以提供更權威的說法，目前政府只是虛應故事的弄一點措施，但是事實上無法阻止我國電影事業的滅絕，這就是一個傳播政策的不清楚和不明確，表面上說要保護我們文化資產，事實上什麼也沒有做到。

## (二) 電視：

我國的無線電視政策是什麼呢？要走向公營？公有？還是民營？或是半公半民？我實在不知道政府有沒有一個可長可久的政策。過去個人曾經在三台工作過，那個時候電視台是一個半公半民的產物，那個時候我覺得半公半民的制度還不錯，有弊也有利，電視台總經理是官派的，採任期制，每到水災或弱勢族群問題時，廣播電視台會拿出盈餘辦一些公益活動，且在報導社會黑暗面的時候，有時候會有一種自我檢視、自我反省，因為自覺我們是公營的媒體，要做之君、做之師。可是電

視台變成民營企業後，不可避免的會因為規模不斷的擴大而淪為財團的附庸，所以政府要拿定主意，如要將它變成民營事業，它可以非常欣欣向榮，走向台灣經濟發展的一條路，這時候它就是一個企業，政府就要把它當成企業，不能管制它，但是你必須要匍匐吞掉它所帶來對社會的負面影響；如果將其變成公有，那就應採用公有管理政策。台灣的電視應該走向哪一條路，個人對此並無定見。由於目前許多人各執一辭，主張公有認為民營就是最後道德敗壞的現象，一個病態；走向民營的結果，投資當然要有收入，企業經營自然是以營利為目的，其結果易枉顧社會正、或文化產業，這是必然的結果。台灣目前政府傳播的政策其實是曖昧不清的，任由不同理論、不同的思考方式的社會論者發表一些互相矛盾、互相衝突但是解決不了問題的理論。

歸納言之，過去的媒體是黨政軍掌握的喉舌，其國家社會仍有一些貢獻的，但媒體黨政軍喉舌的角色被時代淘汰後，社會對它有一種期待，希望它也能扮演一種文化事業的角色，剛才吳董事長也提到過。但檢視現行的法令，幾乎都把媒體變成民營化，我國傳播政策也是走這條路，自然會遭遇到民營化以後帶來的很多問題，且問題將越來越嚴重。個人認為媒體產業的生態平衡發展，如同一個三隻腳的鼎，要讓三隻腳都能穩定的站立，這三個腳分別是（一）觀眾權益的部分，這屬於社會正義的一面，如內容是不是有色情，對於兒童身心有無妨礙，有無有過分暴力渲染，有無偏頗等。（二）是市場的秩序，是屬於公平交易這一方面，如公平交易委員會

常詬病媒體壟斷，究道是沿路被壟斷，或者在業務推展過程中有不合、或違反公平交易、或違反遊戲規則的現象。(三)產業的發展，媒體包括平面的、電子的，台灣的其他民營的企業在過去五十年的經濟發展過程中，大部分都有主管官署協助或輔導，如經濟部輔導的產業，不論電子產業或傳統產業，政府提供補助、免稅、各種優惠，列入新興產業者可得到各種稅賦的利便以利成長，交通部所屬產業亦然。惟媒體從未被當作是一種產業，新聞局的角色基本上是規管，只有管理不太輔導，亦太管其盈虧，因為過去大部分是黨政軍半公半民的角色，媒體進入民營企業的時候，政府亦任其自生自滅，並對其多所管理、嚴厲的要求，最後的結果不是媒體破產了、虧損了造成個別企業的損失外，消費者的權益亦受到傷害。很多政治人物常說其與消費者站在一起，但是台灣的消費者是很可憐的，當電視、電影這種行業變成民營企業，而其無利可圖時自然無法改良其設備，或吸收一流的人才，其品質一定低落，如勉強苟延殘喘的話，品質一定低落，最後消費者看到的是劣質的節目內容。

以有線電視來說，我們曾在無線電視台工作過的，到有線電視工作後，發現其發展遠景非常的寬廣，惟有線電視的產業發展江河日下，其沒有三十年的製作水準，過去七、八個人作一個節目，現在兩個人作一個節目，因為將本求利、無利可圖之故，且現有的管制太嚴苛。如在費用上，有線電視爭議最多的就是每個月收五百五十元，因為其目前沒有分級付費，所以五百五十元對少看有線電視看者而言，認為

收太多了，但是以業者的購片成本來說，收五百五十塊收是太少了，這是一體的兩面。在美國看一個體育節目，訂一個NBC的全年轉播可能要五十元美金以上，就只有一個頻道，在台灣看那麼多頻道才收五百五十元，其實是偏低的，可是為什麼造成這麼大的爭議呢？因為大家覺得我不要看那麼多電視，是業者同時給那麼多，所以嫌付五百五十塊太多，最後少看電視看的的人覺得收太多，常看電視看的人又覺得品質不夠好，所以變成一片喊打，沒有一個有力的力量來撥亂反正，解決這個問題。可是對有線電視的業者來說，更是苦不堪言，因為五百五十塊元行之有年從來沒有漲過，可是購片的成本卻不斷在上漲，如STAR TV、DISNEY頻道開進入台灣時，版權收得很少，等到大家看習慣以後，就逐年增加版權的要價，所以第一年所有的STAR TV幾個頻道只要一百萬美金，現在每一年從台灣拿走六億台幣，上漲十幾倍。美國電影頻道HBO，每一年從台灣的有線電視大概要拿走差不多六億到八億台幣，而且只會漲不會降。這種情況對有線電視業者來說，如仍是只收五百五十元，最後的結果，業者一定想辦法偷工減料、摻水，以保持收支平衡。如其能獲得多一點的盈餘可能會向全世界各地買更高品質的頻道進來，可是現在業者寧願讓一些付上架費的頻道，如此不但用付錢去買還能收費，所以就有投顧的、商業的、靈異的、怪力亂神的、算命的、色情的頻道，業者將並其放在邊陲地方的頻道，這樣做法的業者才能保持收支平衡，因其無法跟公權力對抗，如台北市政府就要求業者收費不能超過五百五十元，不管其能否收支平衡，這種傳播政策，維持消費者權益保持的假



象，就是維持水準也沒有漲價，但其實品質低落，最後打開電視看到的是比較劣質的節目，因為業者雖沒有違法，卻犧牲節目的品質，節目的品質只是冰山的一角，真正的損失是未來我國整個影音事業在全世界市場的競爭力。

對業者而言，收多一點的錢，就可以多付一些錢所有的新聞頻道、本地製作的公司、公視，以籌謝他們提供好節目，也可以請到更好的人才，給好的創意人才加薪，延攬國外的人才等，整個產業也就能水漲船高。現在不准業者調高收費，壓榨業者的結果，使整個供應面產生問題，進入一個惡性循環，每況愈下，最後尾端的消費者受害最大，這是一個很嚴重的問題，而且存在很多年，使整個有線產業不太進步，目前業者不但受好萊塢大規模的入侵的影響，連對岸大陸的都是用公預算製作大節目來侵蝕我們的市場，現在連韓國都抵擋不住，更不用說日本了。

## 二、對傳播政策的建議：

整個台灣的媒體事業，政府說花多少億要做兩兆雙星等名目、經建會提出很多計劃，其實都沒有深耕，也沒有在產業裡面激起一點漣漪。這一方面值得大家共同來探討，建議如下：

### (一) 管理從寬內容從嚴：管理法令鬆綁、內容方面嚴管、寬嚴並濟、輕重有致。

消費者的權益、市場的秩序、產業的發展要面面俱到的話，可能要分而治之，就是經營方面要鬆綁，要讓產業能夠發展，讓產業能夠賺錢，假如政策是走民營的方向的話，要讓品質不斷的提升，在經營方面就要讓所有管理的法令盡量鬆到最大

的極限；但另外一方面，在內容方面嚴管，即內容方面要嚴到合乎最高全民利益。美國對電視內容方面管理甚嚴，無線電視台連內衣廣告都不能上，更不要說菸酒的廣告。也就是說政府在內容方面雖然管得非常嚴，但要讓業者能賺錢，希望業者賺錢作好的節目，走正道靠作高品質的節目賺錢，而不是靠刺激性的新聞、靠聳動性的言論、靠色情暴力的東西來刺激收視率來賺錢。

個人從事新聞工作多年，非常的嚮往三三十七、八個製作人員為了拍熱帶雨林的鏡頭，跑到亞馬遜河住兩個月，去找熱帶小蟲的蟲卵成長過程，人家是這樣拍一個鏡頭製作一個專題節目，對我們而言，可能是終生不可圓的夢，因為我們根本不可能有這種環境。

總之目前規管的制度和原則讓產業和民營的事業根本喘不過氣來，造成這個現象政府應對社會負責，內容方面絕對可以嚴管，以罰款的方法應在其次。甚至政府可以規定業者所賺的錢中要有百分之多少充實設備、吸引人才、擴大規模、提升品質；，這都是政府可以做的事，所以寬嚴並濟、輕重有致，才能夠解決目前的問題，當然這只是一個很粗的原則，也許不一定能夠落實。

## （二）公共電視：要有分眾的、高品質的電視台存在。

剛剛吳董事長講的公共電視的問題，以傳播工作而言者，我們都樂觀其成，個人在兩年前曾在立法院幫一點小忙，希望在野的黨團也能夠支持這個案子，最主要原因就是說我們一定要有這種分眾的、高品質的電視台存在，這就是兩手或多手策

略，即不讓公視的成長去跟民營企業作抗爭，互相損耗，讓公視盡量去做符合保護文化資產的、提升整個社會的文化品質的節目，這部分跟比較大眾的、比較流俗的、比較商業的電視台是不同的，所以二者不會產生嚴重衝突，因此政府大力推動公視做好的節目，可以帶動民營電視台的風氣，但是在有線電視目前還是走民營企業的形態的時候，政府應該要大力輔導這個產業使其步上坦途，讓我國所謂影視事業，尤其是軟體的事業在世界上爭得一席之地。

林委員秋山：

謝謝趙委員，下面請關教授。

關教授尚仁：

今天諮詢的題目非常大，每一個題目都有點像寫碩士論文或博士論文，所以有些東西可能比較難面面俱到，只能把一些覺得比較焦點的想法提出來。

一、現行廣電輔導與管理政策之問題：

(一) 現行廣播電視政策法規殘缺不全，缺乏核心精神及產業概念：

廣播電視產業面臨發展的問題相當錯綜複雜，個人非常贊成趙怡兄剛剛講的，其實廣播電視始終沒有被當成一個產業來看，長期以來，政府只有管控其內容，沒有在任何政策、法規中輔導其發展方向，甚至於說政府想要輔導其發展著力的力量幾乎都是微乎其微的，所以我覺得我國廣電產業面臨的第一個發展問題，就是政策

法規長期來都是追在後面走，殘缺不齊，且一直缺乏核心精神，政府只著重枝節的管理，但是沒辦法建構有效的市場機制來促成公平競爭，再加上沒有產業的概念，所以我們這個產業到現在為止，其實很多時候，也許有幾個集團看起來比較像一個產業，其他實際上跟一般的泡沫事業恐怕差異也不大。

(二) 廣電管理機關多頭馬車，硬體科技與軟體的事業經營分裂管理：

長期以來我國廣電的產業的管理是多頭馬車制度，個人在參與基本法推動時，發現一個相當痛苦的問題，就是硬體科技跟軟體的事業經營管理是分裂的，也就是說我國的政策，新聞局管內容，交通部管硬體，所以頻道開放時，政府不是以市場機制來思維頻道開放問題，而是由交通部隨其能力所及的形勢來做，變成頻道開放與市場之間並沒有直接關係，也就是剛剛吳董事長講的，管的時候管的很嚴，開放的時候開放的令人無所適從，所以市場秩序一下整個就亂掉，產業本身就沒辦法形成一個比較有力的秩序。

(三) 現行法規是管制內容，市場問題來自產業結構的根本問題：

政府長期在法規方面是管制內容，並沒有一個市場結構的思維，只管單獨每件內容，事實上整個產業，整個市場問題是來自於產業結構，是一個根的問題，這個產業結構根本的問題不能解決的時候，因為其競爭是不公平、不合理的，所以就產生很多不公平、不合理的內容和表現。

(四) 消費者是弱勢，且未得到支持和認同：

長期來的消費者是弱勢的，而且不得到支持和認同，雖然後來有消基會，但事實上我們長期來有點像是吃慣了大碗的東西，現在要講求精緻的時候，市場有點沒辦法回收。換句話說，媒介的消費者——閱聽人，一則是缺乏公民素養，媒體素養的訓練，所以根本不知道、沒辦法以消費者的市場力量制衡這些媒體，只能完全依賴公權力，而公權力的力量又只是最低度的限制，個人認為市場裡有三股制衡力量：消費者、媒介、公權力，少了一大塊，就是媒介消費者的力量，這樣的問題發展令人擔憂，除了對內容擔憂，甚至於有些學者大聲喊出「媒介亡國論」，說這樣搞下去社會道德、社會價值，乃至整個社會的共識都不可能建立。

## 二、對防治渲染報導和不良節目之建議：

(一) 政府現行做法過於消極：消極方面可採取提升罰款金額、實施記點制度、彌補性的懲罰等措施。

有關防治渲染報導和不良節目方面，個人認為現在政府的做法都是消極面向，而且是消極面向中最低的。在消極面向措施，世界各國執行採用三種做法：

- 1、提升罰款金額：近年來尤其廣播電視的衝擊越來越大的時候，先進國家係採取提升罰款的金額，因為對商業制度來說，畢竟罰款還是有其嚇阻作用，業者對賺不到錢的事情是不會太願意去做，所以第一個在罰款部分，是不是要提升罰款金額。
- 2、實施記點制度：世界各國對於商業電視、商業廣播管控手腕，對於廣電最後的管理手腕在於執照的特許，如果不能實施記點制度，業者罰完錢後，下次照樣可能

再犯，所以換照制度配合記點制度實施，才能使得換照具有實際的管控力量。

3、實施彌補性的懲罰：政府現在只有懲罰性的罰款，沒有彌補性的懲罰，也就是說媒體業者如果對社會造成傷害，交錢就算了事，但依社會公正原則，對消費者的補償，應該辦理對違規犯法節目的公聽轉播，也就是用同等法則，媒體在哪個節目裡面違反什麼規定，政府要求其邀請學者、專家、公益團體，就其違規犯法的问题用同樣的時間來討論，來教育社會為什麼這是一個不當的行為，同時也讓業者了解，其必須有補償性的代價付出，不是只有罰款付款就可以。這是比照加拿大等國家所推動彌補性的懲罰，辦理違規節目的公聽轉播，這個對業者來講是個很沉重的壓力。

為什麼會提出這個想法，長期以來我們發現，以早期廣告超秒為例，業者算一算如果賺入的廣告收入比罰款還高，就會選擇把錢都準備受罰，反正又無後遺症；到換照的時候，由於政府無法落實換照，相關規定形同具文，所以個人認為在消極面上，如果能在換照的時候，推動記點制度，將能使換照更具實際力量。

(二)積極面向：對業者自律的要求不應放棄、培養市場制衡的力量。

1、應讓業者確定其自律規範：

在積極面，個人覺得政府對業者自律的要求不應放棄，這個構面本身是一個專業的知能及專業的道德，雖然現在相當亂，但政府絕不能放棄希望，所以在廣電法中明文規定各類節目的自律規範與政策，應該要讓業者確定其自律的規範，

且應明訂出不作哪些事情，絕對作哪些事情，哪一些同仁違犯了這些規範，將如何懲處等，以表現對其社會的誠意。這些制度我國過去推動以來不能落實的原因，在於大家都把將之四兩撥千金。

在西方國家，早期以澳洲為例，這些自律規範的訂定，有社區和主管機關共同參與。我們相信許多的業者有心去做自律的動作，但是基於組織內的官僚壓力，沒有辦法抗拒。如果有了這種自律規範，許多有心的專業同仁可以向老闆說：「請你看這條規範，你自己也講我們不能做這種節目，你如果要我做，請你寫下條子來，你願意負絕對的責任，而不是叫我一個小製作人要負所有的責任」。所以個人覺得自律規範在積極面上，政府要比過去更主動去推展，這個建議其實是呼應剛才趙怡執行長所說的。在這方面，應給業者足夠的空間，自行選擇其市場足以適應的區塊，如業者願意做兒童節目，就要知道兒童節目的規範，要符合節目分類之PG級，或者是G級的，絕對不應該有哪一些語言或內容，由業者自行明定。就像速食業者，如果要做漢其漢堡肉必須符合什麼品質，才能其確保企業的商譽及品質，這部分應該強制業者自行訂定，且要其證明有落實執行，這個是一個商業法則，這一部分不應該放棄。放棄業者自律單靠法規、單靠消費者是不足的，因為專業的特性不足以發揮。

## 2、培養市場制衡的力量：

培養市場中制衡的力量，也就是消費者的力量，就是要給予媒介素養的公民

教育，這部分必須與教育部的教育政策配合，政府無論如何，今天做不到，十年以後應該看的到這個成績。現在因為民眾不知道什麼叫好，什麼叫不好，只有一個公共電視台，很難定義什麼是好的及適合所有普羅大眾的，所以如果公民的力量能夠發揮，才會產生市場的制衡力量，政府機關才不會疲於奔命，像現在一樣，只管枝微末節。市場的唯一制衡力量就是形塑市場的消費者，所以從積極面來說，這是絕對不可以荒廢的作業。

三、政府如何塑造媒體發展環境，來協助業者提升營運的競爭力：

(一) 提倡「多元文化」政策，打造公、商均衡的力量——將現有之各個公共頻道集結起來，以集中力量及降低營業成本：

在民主國家，廣電媒介真正的責任是建構一個多元文化的社會環境，早期廣電政策精神是社會責任理論，根本沒辦法發揮所謂或推動多元文，中期開放市場以後，走向所謂市場競爭理論，但是市場也沒有建構。如果要提倡多元文化的政策精神，在廣電法中就要建構政府機關積極干預廣電頻道資源分配的精神。所謂「積極干預」最直接的說法就是要建構一個公、商均衡的市場力量，就是商業的頻道去做商業競爭，必須讓公共頻道形成足夠的力量跟商業頻道平衡，這個是從產業結構來解決問題。也就是說，要有足夠的公共頻道群來平衡商業頻道，否則廣電市場永遠沒辦法健全，目前我國只走單一商業制度，有必要走公商平衡，如剛剛吳董事長提到。

世界各國的公共頻道都是成為一種市場平衡的力量，沒有成為市場點綴，我國



的廣電法卻將公共頻道成為市場的点綴，甚至是把公共頻道劃出去，有點暗示其不是廣電產業的一份子，這個做法我覺得也許是愛之適足以害之。此外，我國公共頻道的力量過於分散，目前公共頻道包括公視、原住民頻道、客家頻道及其他教學頻道，每個頻道耗費的社會成本極高，可是丟在廣電頻道的大海裡面是看不到的，個人認為應該將其集結起來，既可集中力量，亦可降低營業成本，各節目間可互通和流用，成為產業裡的平衡力量。公共頻道是產業的一部分，所以不能把它畫出去，要在多元文化的政策之打造工商均衡，這個不只是另一種選擇，而是另外很多種合理的選擇，也就是說如果我國有五十個商業頻道，那麼至少應該有十個公共頻道存在，才會產生足夠的市場均衡，否則產業結構不改變，徒有商業競爭，並不是一個正確的做法。

## （二）建構市場的競爭法則，並於廣電法中明文規範：

在商業頻道的建構方面，很重要的就是市場的競爭機制及市場的競爭法則必須在廣電法中建構起來，我國目前的廣電三法其實只是在修補過去的漏洞，但是對於市場法則、市場競爭機制如何有效建構，在目前廣電三法裡面是非常薄弱的，只要看廣電三法裡面對於頻道分配的概念，頻道資源保留作有效運用的概念就知道。所以在這個法則之下，如何去公平競爭，如何去建構市場裡面的良性循環，是應建立專業特色，如果完全等到公平競爭法其實已經太慢，必須廣電法中產生這樣的一個動力，才足以建構這個產業。

(三) 建構市場秩序，公開市場資訊：

市場競爭的機制，市場建構的機制，是在於市場資訊，多年來所有的主管機關最不重視的就是市場資訊。有線電視法從建構開始，最重要的市場基礎資訊就是戶數及頻道之基本資料，業者之所以會淪為惡性競爭、漫天要價、就地還價都是因為沒有市場資訊，政府有義務建構市場資訊、強化各種市場調查，如各種閱聽眾調查，各種頻率收視調查，這些資訊必須建構且公開，作為市場交易的基本機制。建構這樣的機制還有一個好處，是讓社會大眾了解「公序良俗」的基準，目前政府管制節目內容時有一個最大的問題，就是公序良俗的標準在哪裡？可以找一群人出來說我們不要看這個節目，反過來，也可以找另一群人來說我們要看這個節目。究竟什麼是市場真正的公序良俗標準？西方先進國家是藉著大量的研究調查來建立基準，不是由官員或學者們單向認定，而且不斷的累積這些資訊作為基準。

(四) 強迫業者訂定自律規範，並要求其確實執行，在換照時予以審查：

必須強迫業者訂定自律規範，而且強制業者落實執行自律規範，在換照的時候，業者要提出所有可能的證據，來證明其已執行各種自律規範，且努力的在執行自律規範，這就是所謂的「善意原則」，也是專業上的專業知能表現，應該涵蓋在政府換照、發照的規範。

(五) 獨立的經費：

將來傳播委員會要能獨立運作，經費的獨立是一個問題，我國廣電因未被視為

產業，所以政府每次要支持廣電產業發展的時候，觀念很好，但不易落實，如新聞局提出「打造媒體中心」的概念時，世界各國幾乎都採用「使用者付費」的觀念，所謂的「使用者」有些國家採用公共體制，由媒介消費者出錢。我國將之視為業者謀生營利的工具，政府收取電波費，現在所收電波費一千多萬的叫做規費，向電視公司收取，其實不足以稱為電波頻率使用的費用，因為手機業者、無線電計程車業者也都在使用電波營利謀生，廣播電視業者使用電波營利謀生，取之於民應該用於民，所以這個電波費的收費是一個關鍵，如果電波費的收費是按照年營業額的收費繳交，那麼這項費用應用於廣播事業的發展，將來傳播委員會才會有積極的建樹，政府不應只是消極的管制。以澳洲為例，其廣播事業電波費有一定比例運用在公共頻道、新科技的發展、及媒介消費者市場的研究建構，只有這樣做才是「取之於產業，用之於產業」，產業才能夠發展。

#### (六) 電影、電視事業可能逐漸消失：

剛剛有學者專家提到電影事業已逐漸消失，其實，趙怡兄言下之意，我們電子事業也很可能會逐漸消失，好的節目製作越來越乏力，只剩下粗製濫造的節目，為什麼呢？因為我國廣電媒體產業的火車頭已經不見了，這個火車頭就是電影業。當新聞局在早期提出「打造媒體中心」時，我國先提出，韓國才開始發動，當我們仍在高談闊論的時，韓國卻積極在建構攝影棚。現在我們已經看到韓劇、電玩事業抬頭，都是因為韓國的火車頭（電影）產業動起來了，在此非常感謝各位委員讓我們

有再次一個機會談我國廣電產業面臨的問題。西方各國廣電產業能夠興隆發展，還有一個最重要原因就是媒體整合，媒體匯流的綜效，如果政府不能幫媒體業打造一個能夠產生綜效的媒體園區，再造產業的火車頭，如果仍任憑所有的媒介生產事業，散落在公寓、一般住宅區裡面，幾千萬、幾億的產業像泡沫一樣散置各地，我國產業的重造是比較艱苦的，此外，我國節目的改良也因為沒有匯流的力量，即使走向數位科技，可以預期還在做一些比較粗製濫造的節目。

林委員秋山：

謝謝關教授，下面請李院長。

李院長天鐸：

一、我國廣播電視產業的發展面臨的問題：

(一) 廣電市場被迫開放，傳播產業變成一個扭曲的結構：

我國的廣播電視面臨幾個不得不面對的現實狀況下的確有一些問題，媒體開放到現在的局勢，其實是自一九八九年從我國要進入WTO歷經十多次談判的結果，談判桌上主要的對手是美國人，其第二個順位的談判條件就是要求我國政府開放媒體市場，因為美國影音媒體的產值居其外匯的第二位，如將其軍火工業（數字無法估計）算上去的話則是第三位，僅次於航太工業。針對美國要求我國開放媒體市場，我國也曾評估過會有今天這樣的結果，就是假設新竹科學園區接到一個 CMAI 訂

單，要兩千台的電腦，這兩千台電腦能在一個禮拜內在美國上市，通關經過多少的關口，多少的運輸手續，這個就是談判的結果。我國為了高科技的發展，因其產值佔四十七%，就以開放媒體市場作交換，結果造成媒體門戶大開局面。所以談保護媒體是沒辦法做的，也沒有人敢違反WTO的規定，那麼結果就是開放。所以我國的傳播產業根本產業是一個扭曲的結構，對外是被迫是全面開放，這個事實不能改也不能動，除非是再去談判表達要修改這個部分的内容，或退出WTO，否則現實上就沒有辦法。

媒體開放後，我們看到好萊塢的來了，HBO、CINEMAX、DISCOVERY等頻道都進來了，在整個頻道生態裡面，在有線電視、無線電視的生態裡面，佔了高達百分之五十五節目的份量。在這個環境裡面，我們台灣怎麼辦。面臨這些問題，有的學者認為政府應以公共化的辦法處理，惟這是不是一個辦法令人質疑，就像八國聯軍已經兵臨城下的時候，慈禧太后還說找一些義和團的人來，用一些傳統武術、刀槍不入來對付他們，是這個辦法嗎？或自我們自己關了，這也不是個辦法。

個人認為我國媒體市場開放成這個局面，媒體產業化要去處理，我就舉一個例子。個人到日本訪問時候，問日本富士電視台的執行董事：「你們是台灣電視台的董事，今天台灣的電視環境變成這個局面，這麼紛亂，內部又有聲音要把台視公共化掉，你們的意見是什麼？」那位執行董事告訴我：「你只要清楚的告訴我，你希望無線電視在台灣，在整個傳播生態裡面扮演什麼角色，我們可以把台視的股權賣

回給你們或是全部買回，你只要清楚怎麼營運，經營任何一個產業目標、營運的模式一定要清楚，獲利的模式一定要穩定」。

(二) 現行規定有線、無線電視均可收廣告不盡合理，造成無線電視發展困難：

請各位看一下這個諮詢會議題綱的第二大點(六)，在座哪位能夠講清楚，無線、有線、廣播、放送加上衛星，在台灣的媒體生態裡中他們是扮演相互競爭又互補作用，比方說無線電視台扮演什麼角色，有線電視不可能跟無線電視硬碰硬去拼，在台灣這個狹小的市場上，外資已經進來了百分之五十五的時候，剩下百分之四十五要怎麼樣，要這幾個產業在裡面頭碰頭的競爭，還是要有系統的在市場上作良性競爭又有互補作用，這個問題。舉個例子，我們的有線電視法跟無線電視法，有線電視可以收廣告，一小時的節目可以收六分鐘的廣告，等於佔十分之一，無線電視台也是一模一樣，無線電視台的廣告時間和有線電視一樣的，全世界有沒有一個國家是這樣，怎麼競爭下去，現在無線電視台變成一個頻道，節目營運的來源大部分是靠廣告，這是其營運的主軸；有線電視大概都有七、八個頻道，可以向系統業者每一個月收五百多元，而且每個頻道都可以跟無線電視一樣的廣告，這是法定的，造成整個市場扭曲了，相關法令值得探討。這就是市場結構秩序的最大的問題，拼到無線電視產業目標、營運模式都扭曲了，而有線電視惡性用七、八個頻道，又盡辦法收廣告，也向系統業者收規費，這就是今天的秩序。我覺得法這樣定是不合理的，應該要檢討修法，這個法是不是能在這個環境適用確實是一個問題。所以很多

人常說電視節目黃、葷、色情、暴力，我覺得那些就像人感冒發燒，只看醫生回家多喝水、多休息、吃兩片退燒藥就好了，往往只是以表象去處理 symptom，處理徵兆，而不處理結構病因跟體質。我們整個傳播體系裡面的體質是百分之五十五外資，佔掉整個影視市場的一大部分，以電影來說，幾乎占百分之九十七，就是百分之九十七的市場是好萊塢的，很多人提議要抽稅，但政府敢去抽嗎？WTO 誰敢去抽！還有學者講要抽稅、輔導，從外片抽稅貼補什麼……，我覺得那些人都沒有唸書，那不是辦法。現在有線電視進來了，外資占百分之五十五的市場，本國人就只能開始爭剩下的這一點點的廣告市場，這個體制能不出問題嗎？要人為富而仁的話，一定要富了三代才懂吃穿，要一個三餐不濟的人盡到維護社會良美風俗的責任，不啻緣木求魚。

## 二、對現行廣電政策與法令之建議：

### (一) 主管機關應重新定位無線電視、有線電視、公共電視之角色：

如前所述，由於現行廣電法不良、不公的，有線電視有許多收益來源，根本不應跟無線電視一樣收一樣的廣告，無線電視發展了三十多年，資產大，庫房、廠房空間充裕，如要求其製作一些優良節目，只要條件環境可以，應該馬上可以運作上來；政府應重新定位無線電視、有線電視及公共電視應扮演角色，這個生態中相互之間不要再有硬碰硬的問題，而是能夠各自彌補社會文化中真正需要的。個人認為現在談節目公共化、公共頻道要多少個未觸及問題的核心，問題的重點應在現在的

媒體生態裡，對手都進來了，對手美國人，帶來最好的節目，蠶食我國的媒體市場，我國的媒體業應者如何經營。

另外，我們必須認清在台灣的環境裡，所謂真正群眾消費者認定的生活空間，現在從電影到電視，從好的歌劇到CD到VCD、DVD，什麼樣沒有？台灣可以說是一個全球資訊的超級市場，開放的程度非常透明，並不是由政府來決定說消費者要看什麼、不看什麼，而是由消費者自己決定，消費者的選擇很多，政府該決定是什麼公共空間，在政府主管的公共頻道另有一套規範，政府的角色是公共頻道只做什麼。不能再把公共兩個字掛到媒體生態運作。

## (二) 修訂廣電三法中不合理之規定：

個人建議務實的做法是：一、儘速處理無線電視與有線電視的節目廣告規定問題，二、解決媒體產業的資金問題：我國媒體產業生產面的問題應否解決，產業中最需要的就是資金。如開設一家工廠，其資金運作正常，且資金能正常的進到產業來，才有發展的可能。個人曾訪問過很多高科技產業經理人，據他們說有兩種產業是他們是絕對會不進去的，一是電影業，另一種是電視。以前還會有些電視呆雞拼命往裡面跳，現在，叫有個系統的大資金進去，是沒有人會的，因為我國的廣電市場秩序與獲利模式、經營模式都相當混亂。

最近廣電三法進行修法，訴求黨政軍退出三台、防止中資，個人覺得黨政軍是應該退出，但防止中資又不准財團進入，依照該法實施結果，東防西防，媒體經營



還有什麼資金可以找，去哪裡找錢？舉例來說，如果拍一個八點檔電視劇，用買的要八十萬，自己拍的話要一百四十萬，一檔四十集的電視劇就要幾千萬。一檔要幾千萬的戲，不希望黨政軍在媒體裡面，也不希望中資進來，如果連別的資金都不進來，那麼在這種個媒體生態下，拿什麼去創造節目、創造文化？問題就出在這裡，廣播電視之輔導管理第一問題就是其產業發展面臨的問題，這個就是最大的問題。

### （三）由民間團體監督媒體

節目的好、壞、色羶腥合不合宜，應該由消費者團體監督，前一陣子，一個消費者團體，媒體監督的聯盟，監督了吳宗憲的綜藝旗艦，公佈以後，該節目的八個廣告就撤下來了，今天該的節目馬上就在改，並打算要轉型。所以個人覺得有些節目的問題留給消費者，而且消費者團體應該自發自律。我國有一個媒體觀察團體，個人不知道在幹什麼，做的怎麼樣？而媒體監督的聯盟一組織起來，就做了這些，是不是很有效！美國早就這樣做了，婦女團體、教育團體、宗教團體，就在監督媒體，一有民間監督團體的壓力，廣告商便不敢再上該節目了。所以，色羶腥等不合宜的節目，應該鼓勵民間作媒體的監督。

### （四）政府應規管的部分為集團進入媒體的產出，而非資金的投入：

政府的機關對於產業結構的競爭，要解決其相關營運的互補地位，媒體籌措資金有其必要性，政府應提供一個環境。然以今日的廣電三法之規定下去，以後媒體只能湊一點錢進來，拍出來的節目自然品質無法提升。難怪我們的節目拼不過韓劇、

日劇、大陸劇、好萊塢的 CINEMAX。

在了解我國媒體的現況後，個人持較現實、悲觀的看法，面對 WTO 的衝擊，媒體生態已產生許多後遺症，個人覺得很難解決。必須了解國家談判上的問題，在這個邏輯上，我國是不是已將媒體產業化，或者應該說，在媒體產業化方面，現行規定有無不合理之處，個人覺得現行廣電三法問題很多，前面我已舉出一兩個例子。要解決這個問題，應該是對症下藥，而不是用一大堆的口號、模式去解決，那些口號解決不了實際上一媒面臨的體質改善問題，我們所面對的是一個新的媒介生態，媒介各自互補定位的 POSITION 在哪裡。

其次如何讓合理的資金可以進入媒體，不要怕財團化、集團化，個人認為政府防堵、管理的政策不合宜，該規管財團進入媒體以後的節目產出，現在政府不准財團、集團、外資、中資等進入，可是，從美國的華納，日本的富士 TBS、SONY，以及派拉蒙，哪一個不在台灣的頻道裡面？他們不都是國際財團？而我國政府所防的偏偏都是自己國內的人，王財團不行，李財團不行，張財團也不行，但是媒體經營總需要錢，資金問題怎麼解決？每個媒體都需要募集資金，對於資金募集方法的問題，個人認為可以公開論述，讓媒體有一個非常優良的環境。

當媒體環境清楚以後，就可清楚的定位公共電視，我國媒體的發展是先商業後有公共電視的，整個產業的重心也在此，所以不能談先公共電視再談商業，先釐清這些問題後，再探討公共電視應該扮演什優良的角色，如何發揮。

此外，我國兩千三百萬人口的市場，媒體有沒有多重競爭的空間，重疊且相互作競爭，是政府願意看到的嗎？我們要的應該是一個非常好的環境，結構上很清楚，有競爭的力量，個人覺得這是重要第一個怎麼營運，其次是資金怎麼籌措，第三個是提出 plan 來，包括怎樣獲利，如何回饋等。應先讓這個生態裡有這個環境，再談節目報導不良、提升廣電品質、政府應該罰款等問題。這些政府都已在做，但做了多少年也沒什麼成效，今天為什麼自發性的媒體監督聯盟，就能夠把一個節目給攆掉，或促其馬上轉型？這個方面社會上有辦法大家一起做。

總之，個人覺得應該開始看看產業發展是不是面臨結構的問題，至於是不是找先進國家電視輔導的方法，個人認為不論是英國的、美國的或日本的規定，未必適合我國，諸位看看日本的媒體結構生態，其互補性甚強，新加坡的新視、TVB 的、德國的都未必適合我國。現在重點是看看台灣的局面，台灣絕對不可能違反 WTO 的協定，或回到 WTO 之前的生態。我們應該走向一個讓市場競爭，讓市場更活絡的機制，市場次序要清楚，有線、無線、衛星電視、放送系統的角色要清楚，法規要規定清楚，但我國現在的廣電三法已修到不清不楚，真不明白政府在幹什麼，唯一清楚的是防堵、管理，及以政治的眼光看問題。防堵所有的資金進來，及黨政軍都退出，問題還是沒解決。所以談廣播電視輔導與管理的議題時，政府不可能再這麼大有為的處處的涉入、監管節目，應該要讓市場有一個非常理順的機制，使產業能夠達到產業化，然後文化產業化發展出來，創意的思維能在一個媒體產業產生出來，

林委員秋山：

謝謝李院長，下面請陳教授。

陳教授炳宏：

主席、大家好，對不起，因為我等一下四點十分有課所以就容許我先發言，監察院所提供的題綱，問題相當多也相當大，就像剛剛關總務長所提的，一個議題本身就是很大的題目，因為我長期比較關心結構的問題，所以以結構的議題作為發言的重點。

一、我國廣播電視產業發展面臨之問題：

(一)黨政軍所權結構問題尚未解決：

蔡同榮只是黨政軍長期管控媒體勢力的「小惡」，更嚴重者如政府依舊擁有台視與華視，國民黨仍然掌控中視與中廣，更有甚者，在陳總統所強調的黨政軍退出媒體的政策下，政府還是推出政府所擁有的客家電視台，在不遠的未來還會有原住

民電視台，這些根本就與是黨政軍退出媒體的政策相違背，目前政府正在作違反自己政策的事，應該阻止。

## (二) 電視市場缺乏競爭：

缺乏競爭的主因是少數有線電視集團壟斷市場，在垂直加水平整合的市場經營策略下，有線電視係統與衛星電視頻道市場，都無法以消費者權益為主要考量來正嘗運作。

## (三) 政策制定過度強調業者的經營權益，但卻無法兼顧消費者權益：

因此，任何政策應該以消費者權益為考量主軸，而不是過度考量經營者的權益。例如如果我們真培養出單一有線電視集團，真可以跨入國際，成為亞太地區數一數二的有線電視集團，但消費者權益卻遭漠視，那這樣的「台灣之光」又有何用？

## (四) 主管機關對於產業與市場的問題不夠了解或誤解，導致市場競爭秩序無法建立：

目前整個媒體產業結構在改變，主管機關其實對於產業跟整個市場的問題不夠了解，甚至有所誤解。我同意剛才李院長所提的，整個廣電法規的修正過程有很多矛盾及不符合整個產業發展的地方。有關主管機關對產業跟市場發展的誤解或不了解，我特別舉最近行政院前提過有線電視區域調整的問題為例，有些有線電視區從四十七個區調整為未來的十八個區之類，調整經營區不是解決之道，重點在如何防止有任何大型集團可以操控市場競爭，例如透過垂直整合與水平整合的限制，減低集團壟斷市場的可能。這個決策真可突顯主管機關對於產業的發展，特別是有線

電視產業的發展不夠了解或者是有所誤解。

對主管機關的期待可能可以討論新聞局或未來的NCC，但新機關成立後，對法規要怎麼修正，或者對於整個產業有更多的了解，期待新主管機關對整個產業的問題、特別是對產業資訊的蒐集要更多元。個人在九八年回到台灣，第一次開始進行國科會的研究，做有關有線電視集中度的研究，發現沒有任何的資料，這些應該是在產業發展是一個很公開的資訊，但主管機關對於整個產業資訊或是產業發展的觀點不夠充分掌握，所以在當時這個資訊都是不公開的，那我想這個對於整個產業的發展，不僅從主管機關的角度，或者是從業者的角度，都有很大的問題。

## 二、建議：

### (一) 儘速解決黨政軍所有權結構問題：

有關黨政軍所有權的問題，如果政府可以繼續透過各種不同的法規可以成立，或者是擁有像客家電視台，或者是原住民電視台，甚至是未來的兒童電視台或者是交通電視台，我覺得那是與黨政軍所有權的議題是相違反的，建議監察院了解這樣的一個議題。有待立法院儘速通過廣電法修正案，不過如果執政黨可以在未修正前迫使蔡同榮退出民視，執政黨也應立即退出台視與華視，然後再確實執法，讓國民黨退出中視與中廣，否則如何服眾。

### (二) 鼓勵電視服務的多元發展：

整個市場秩序包括所謂的市場遊戲規則是由寡占者所來操弄，這個議題其實我

覺得有更深的意涵在裡面，市場秩序從消費者的角度來看，現有每個有線電視區不是獨佔就是寡佔的現況下，建議政府不管在法規或政策上，應積極鼓勵各種因為新的傳播科技而發展出來的電視服務，如中華電信最近所提出的MOD，年代集團在去年的世界盃足球賽推過IDTV等，由於新傳播科技不斷的發展，透過網路、衛星，觀眾在有線電視系統分區的情況下，有更多的電視服務選擇，也就是說每一個區雖然是有線電視系統所獨佔，但是對於電視服務來講，消費者其實有多種選擇，他不一定非要只選擇有線電視，他可以選擇MOD、IDTV，甚至可以選擇新聞局在今年七月開始推動的「共星共碟」的計畫（共星共碟的計畫就是把所有的無線台放在同一顆衛星上，偏遠地區或原住民地區的家庭只要設一個小小的衛星接收器，就可以收到所有的無線電視台），我覺得共星共碟的計畫應該可以提供給全台灣地區的民眾，如果他不願接受任何的電視服務，只需要無線電視台，可由政府提供給他這個權利，其接收器可由政府所提供或者由其自己出資購買，總之鼓勵各種新傳播科技所帶來的新的電視服務，都會有助於消費者能有更多元的電視服務選擇。

### （三）積極推動公共電視集團：

我要呼應吳董事長所提的有關公共廣電集團的問題，剛剛李院長似乎對公共化有一點誤解，我覺得公共化是在同意未來台灣應該有公共廣電集團是一個值得推動的方向，公集團的好處我想剛剛吳董事長跟關總務長其實提了很多這方面的問題。或許可以不要把台視華視這些無線電台公共化，但是怎麼去成立一個公共廣電集

團，特別是台視、華視公共化。

少數族裔或者是不同族群媒體需求的被滿足，應該全部劃撥在整個公集團來推動，而不是政府去根據不同的婦女的需要、兒童的需要、原住民的需要、客家族群的需要，行政院部會下去成立由各種不同政府單位所擁有的電視台，我覺得這是不對的，因為收視無線電視節目是執政者的基本義務，也是所有國民的基本權利，因為無線電視台是用公共的頻率，在這樣的概念之下，一群人的需求沒有被商業電視台所滿足的時候，我不覺得政府在整個電視體制，或者是未來電視的政策上，不應該不去注意到他們的需求，所以個人認為推動公共廣播集團是應該要做的，少數民眾無線電視的需求，包括各種族群，如原住民、客家、兒童、婦女等，各方面的媒體，不同族群媒體服務的需求，由公集團來負責是最適合的。

個人在師大傳所服務，前一任所長林東泰老師是公視的董事，我常常開玩笑說，客家電視台成立了，那公視的客家節目是不是全部要停掉。明年原住民電視台要成立了，那公共電視原住民節目存在的意義又在哪裡？不管商業電視台未來的發展，政府如何去輔導、管理、經營、獎勵，但公集團不能被忽視。

總之，如果現有電視市場生態在短期內無法改善，則政府有責任在如何兼顧媒體消費者的權益下，積極改變電視產業的畸形發展，而最好的辦法就是成立公共電視集團，一方面積極改變電視產業的諸多問題，一方面具體保障電視消費者的收視權。公共電視不是只能跳芭蕾舞唱歌劇，是可以滿足不滿商業電視機制的國人的，也



可含納客家與原住民等不同族群的媒體服務。

### 三、結語：

我個人不是很關心媒體產製與內容的問題，因為我覺的如果無法解決電視產業與結構與市場問題，談如何改善內容都會有心無力，因為在商業機制與獲利考量掛帥的電視服務產業，是不可能改善內容的，因此改善台灣電視服務產業根本之道就是先解決其結構問題。

林委員秋山：

謝謝陳教授

李院長天鐸：

因為陳教授要先離開，所以我請他解釋寡占名詞一下，台灣今天的局面譬如說華納、派拉蒙，韓國、美國、日本各個集團都在台灣，台灣的有線電視生態環境也這樣，我想請解釋一下，這個還叫寡占嗎？據個人觀察台灣是一個過度氾濫多元，還有寡占的問題嗎？

陳教授炳宏：

謝謝李院長的提醒喔，我想我的發言可能比較 rough，我想「寡占」是指有線電視經營、有線電視系統，連衛星電視我覺得還是寡占，在座有很多是明眼人，雖然你可以用很多的理由，我也沒有證據，但是我想趙副總裁應該會知道說我認為的衛星電視市場

寡占的原因在哪裡，有線電視系統的寡占，大家應該是可以接受的，不過我同意在電視這樣一個概念之下，有些是寡占競爭，有些是寡占，這個議題我必須要收回我剛剛所說的，但是我覺得有某些的電視，如果我們把這六類分類的話，像廣播電視節目供應事業共一萬兩千多家，這絕對不是寡占。但是在有線播送系統的部分，在有線電視區裡面是寡占，即使我們以集團的壟斷，雖然依照公平法有四分之一的規範，雖然現在根據各個有線電視集團所提供的資料，都還在廿三、廿四，但真正的數字我也不便置喙，因為真正官方的數字是廿三或者是廿四，還達不到官方所規定的廿五，所以如果如果寡占是必須超過廿五的話，依照公平會的規定我想是沒有，但是如果我們有線電視是有四家或三家大的集團在經營的話，那不管他的所有權的結構或者是市場佔有率是在十二或廿三或廿四，這就是我對寡占所作的定義。

趙政策委員怡：

學術的討論對於大家都會有裨益，陳教授因為知道研究產業（我有從你的大作也看到），台灣的有線電視，一開始因為誤判市場實際操作情況，所以一開始好像有六百家之多，最後由百家爭鳴變成寡占，所謂寡占就是說主要有幾個大的兼併以後變成大家，變成集團式，這是實務操作上必然的趨勢，事實上，政府知道、學者也知道，這叫「自然寡占」，就等於說過去的有線電視如果有四百五十萬戶到五百萬戶，這五百萬戶分成六百多家經營，可想而知，沒有一家可以生存，因為業者培養經營團隊、鋪設電纜，要有一定的經濟規模。我們常把美國的規定拿到台灣來，美國沒有任何業者可以集結到三

分之一以上的市場，美國的三分之一大概有三千萬戶，以三千萬的經濟規模，業者絕對有足夠的收益，也有好的人才好及設備可以去投資，台灣的三分之一可能是一百萬戶到一百五十萬戶，事實上經營起來已經捉襟見肘，所以平均水準就容易降低，如果再分割成每一個公司只有五萬戶、八萬戶，像過去的局面，絕對不可能有的人才，也不可能買好的有品質的內容來播放，所以這就是在實際經營上所面臨的困窘。

為什麼我們的公共汽車一定是要寡占獨占或者是壟斷，我到美國去讀書訂電話時，發現不是叫做 Pacific Bell，或者是 Atlantic Bell 的時候我還會心慌，因為大公司才有保障，當然大公司也許很腐敗，小公司也許很有效率，但是在一種大的事業，像有線電視這種東西，要鋪寬頻網路光纖是要有些財力，不過，今天我們講的這些財團，憑良心說，其財力都岌岌可危，如果深入調查的話一定會知道，國內很少有這麼大的財團能夠來支持一個資本支出這麼龐大的一個事業，如果要確保未來消費者（尾端消費者）使用上所能得到好的品質，就一定要有大的投資。如中華電信是千億的投資，一般的財團有哪個是超過一兩百億的身價？所以，事實上，我還覺得這些財團不夠大，還不夠獨立。如果真的要討論到未來產業能夠興旺的話，個人一點也不贊成民營化，我當時認為由國家經營算了，可是政府的政策，據我的了解，多少年前，新聞局的局長曾要求這些財團趕快介入這些事業，當時沒有人投資。我舉一個很簡單的例子，目前我自服務的力霸集團，其投資東森集團，硬體兩百五十億，其自有的資金只有一百億，其餘一百五十億都是銀行貸款，銀行貸款一個風吹草動就動搖集團的根本，如該集團去年帳面上的損

失，有線電視部份賠廿五億，要先打掉赤字才勉強維持吸引資金來投資，而其內有各個縣市政府對於費率上的管制，外有外資投資的禁制，所以使其根本動彈不得，苦不堪言。業者寧願國家將產業收購算了，但是為什麼這些人會跑進來做有線電視事業，當初也是我國的政策使然，十幾年前政府鼓勵他們不要一天到晚賣東西賺錢，要投資國家的文化產業，所以這些人就投入其中。現在這些人變成過街老鼠，整個社會的焦點就是說他們箝制輿論、自然的寡占或者是壟斷的局面，所以個人覺得如果真的由國家經營的話，媒體如果有弊端，又變成國家政府的喉舌。現在進入民主的時代，又由政府成立客家電台，或什麼頻道，就像剛才陳教授所講，都政府掌控，誰得到政權誰掌控媒體，這是一個倒退的現象。所以我不覺得我們有一個萬全的辦法去解決當前的問題，但是大家在解決問題過程中如果能夠比較理性來看待，比較寬容的態度來接納不同的意見，可能比較容易共同找出一個解決方案，來共同提升電視產業的品質。

林委員秋山：

謝謝，請張所長。

張所長錦華：

主席，各位委員，各位先進，大家在產業面向提出非常多精湛的見解，個人對自己對產業並不了解，想對內容文化面提出一點意見。剛剛陳教授提到客家跟原住民電台的問題，基本的方向我是同意的，不過有一個小小的更正，因為憲法第九條、第十條修正

案規定：我國一個多元文化的國家。憲法維護國家的多元文化，原住民相關的法律通過後，其實是可以發展相關的傳播頻道，所以少數族群發展其傳播頻道，在相關的法律裡面是維護的，但是交通部去建立一個交通電台，這是不可能的，因為沒有法源依據。所以客家、原住民電台，有政府電台的問題，但這個問題應該是不會再擴張出去的。

#### 一、廣播電視媒體是強勢文化，不能將其只視為一個產業：

個人是覺得討論廣電產業的部分與管理，前輩們指出非常重要的就是，如果產業面的問題不解決的話，其實內容面是無法解決的，基本上我也相當同意，不過我們也不能把廣電產業只視為是一個產業，因為無論如何要管理這個產業，其實是有文化關懷的，否則的話就不用來管理這個產業了，或是說管理產業的基本邏輯就是自由競爭，一個合理競爭而已，但是事實上廣電事業顯然絕對不僅止於此，現在大家其實非常憂心的，整個內容混亂，價值錯亂，其實我們已經看到，不管是國家犯罪的問題，兒童教育的問題，都已經出現很大的危機，整個價值的崩潰，這個都跟我們媒體環境的關係是非常密切的，所以我想媒體，尤其是廣播電視媒體，絕對是我們的強勢文化，這個強勢文化塑造了一個國家的公民意識，塑造一個國家文化的觀點、價值觀，塑造一個國家兒童教育的價值觀，這個是我們必須其實要正視的一個面向，但是因為有這樣一個文化面向存在，所以在產業管理的同時，我們也不能忽略掉他在文化在內容上面的一些管理的措施，當然這個措施不是說我們要做一個威權時代的管理，或是作之君、作之師的管理方式，而是有更細緻的一種方式。

剛才講到憲法上其實已經強調我們是一個多元文化的國家，像歐洲國家在憲法規  
定其是一個多元化國家的同時，這個政策就必須落實在包括傳播、政治、經濟、法律  
等每個層面。那麼談傳播方面時，如果我們是一個多元文化的發展，那麼所謂所有權  
頻道，其內容上相應的就會有一個相關的管理措施。就是如果我們強調多元文化，所  
謂多元文化的概念必須呈現在結構面、產業面、內容面，各方面都是一個多元化的現  
象。而且要保障各種不同的群體，有機會能夠表達他們的聲音，如果只是強調自由主  
義傳統式的多元的話，結果可能就是優勝劣敗，結果可能就是財團，當然財團的財力  
能夠讓自己更具競爭力，但是在這個同時，我們不是只有看到產業競爭力的問題，也  
要看到剛剛講的文化層面，所以這個部分，剛剛講說第一個在結構上，如果讓不同結  
構出現，他的內容上自然就會多元化，因為他的服務宗旨目標不一樣，所以公共電視  
的集團，為什麼這麼重要，這個結構面不出現的話，我們的傳播產業絕對是單元化的  
經營，現在當然已經是全面的商業化，公共電視其實在吳董事長的領導下表現的非常  
傑出，但事實上在整個市場上是非常的邊緣，這個很荒謬的一個景象，但是其實很悲  
哀，很多人其實知道公共電視節目很好，但是很少看，因為整個傳播的生態，大家的  
胃口都已經被養成商業電視的胃口，不像國外，像歐洲國家，先有公共電視再有商業  
電視，所以品味上面，基本上不會被商業電視淪陷的這麼快。我舉一個小例子，很有  
趣，有一次在新聞局，我們討論跑馬燈，現在電視上都是跑馬燈，一邊看新聞，一邊  
看節目，旁邊一直告訴你哪裡發生大災禍、誹聞案，有一次我們就在討論說到底應不

應該跑馬燈，當場很多學者委員說，這很好，可以提供很多資訊，我說其實你看看，好的電視台，絕對不會有跑馬燈，觀眾也絕對不會允許一個好好的節目被這個跑馬燈跑的四分五裂，有點神經都要混亂了，可是我們的觀眾已經養成習慣了，他覺得看這個資訊他覺得很習慣，所以我們現在討論電視的環境有時候很悲哀是說，因為他整個循環邏輯已經是習慣商業電視的環境，想要把他變成別的環境，再呼籲要如何重視品質的時候，變成有點曲高和寡、孤掌難鳴，好像違反了大多數市場觀眾的喜好跟意願，所以目前討論這個問題真的比較困難，所以有時候可能要從短期或長期來看這個問題。

產業結構的部分，個人認為公共電視的結構絕對應該是要加強的，剛才談的多元族群的問題，有客家頻道、原住民頻道，監察院應該去調查一下，為什麼他們不納入公共電視的系統裡面，為什麼是由部會成立，由部會成立既沒有傳播的專業，又沒有辦法形成系統性的服務，我想這是非常嚴重的一個缺失，我覺得這實在是應該要監察院很必要對這個部分先作一點調查了解，否則我們電視整個的結構是越來越混亂。有電視後是不是還要弄廣播呢？廣播要怎麼弄呢？以一個部會來講，他有多少預算來做這件事情，其實在結構上是很不合理的。

## 二、外籍新娘的文化服務問題：

在世界上多元化發展好的國家，他們都是有一個非常好的公共電視系統，有一部分是專門服務這個多元族群的，我們今天說老實話，原住民族群十多萬人，佔全省人口百分之二，現在我們的外籍新娘、外籍配偶，這些外傭，他們人口數已經超過了

十幾萬，他們已經廿幾萬人口了，那麼這群人口在台灣又要產生下一代，他們這群人的文化服務，這群人將來如何成為我們的公民，這群人怎麼辦呢？所以事實上這個需求在台灣這樣一個移民越來越多的社會裡面，這個需求是非常重要的。

有關傳播政策方面，國家是需要一個傳播政策，這個傳播政策是要服務國家各種不同的族群，因為這些人都是我們的國民，我們沒有不辦法照顧這些人的權益，將來都是我們的隱憂，都是社會的不定時炸彈，這個社會不正義，對於某些族群的權益長期不維護，他們將來得不到一個正常健康的發展，他們就會為非作歹，雖然我是難聽了一點，不過事實上就是這樣，他們沒有辦法在這個社會裡面正常的發展，得到合法的權益的話，只好鋌而走險。政府對這個部迄今全沒有規劃，他們人口急速的成長，這個多元族群的部分，其實問題是非常嚴重的。這兩年來學術界已有非常多的外籍新娘等外籍人口移入的研究，學術界已經開始發現這個問題其實是很嚴重，在我們社會的整個結構產生變化，但是我們的傳播政策好像根本沒有反應這個問題，就是出在說政府沒有一個所謂公共電視傳播集團去思考這個議題，反而變成是各部會，如果我們今天沒有移民署的話，那就沒有人去思考移民的問題，所以我想這個是在結構上面非常重要的問題，我想也是特別的呼應前面幾位委員的發言。除了這個之外在內容上面，內容上如是多元文化的概念，及如何維護少數族群的文化權益等，對整個國家來講是很重要的，不能用威權的方式，要用細緻的方法來處理他。

### 三、政府如何支持民間的監督團體：



剛剛有委員提到民眾的監督媒體，如吳宗憲綜藝旗艦，或是些極為色情暴力的節目，消費者集團出來抗議，一下子間就有點效果，不過其實很無奈的講，這種所謂媒體觀察團體，他們基本上就是說民間的，所以是有時候是偶發的，也很難長期來做這件事，今天站出來呼籲一下，節目就稍微收斂一點，明天他們去管別的事情的時候，繼續這個節目又混亂起來，這幾年民間媒體監督跟廣播電視生態我們可以看到這樣一個消長的情形，那當大家覺得已經受不了的時候，已經忍無可忍的時候，媒體監督團體才站出來，這次站出來的背景其實也是因為剛好上兩個禮拜在新聞局開會，新聞局就蒐集了一些目前電視節目的片段給我們看，每個委員看了就覺得簡直是怎麼會爛到、無恥到、下流到這種程度，我們大概只用這幾個名詞來形容他，就是現在電視節目已經無恥下流到不堪入目的地步，前一陣子那個還嚴重，大家知道不能讓政府來做這種言論內容的管理，所以請新聞局趕快去找民間團體出來抗爭，所以下個禮拜就看到很快的就聯合一些團體出來抗爭，其中廣電基金扮演很重要的角色，這是政府某個有關係的單位，所以民間監督團體對於電視節目內容所能發揮的效果，目前來講其實是比较偶然的，那怎麼樣讓這股力量能夠更持續，我覺得政府怎麼樣去支持民間監督團體，這也是很重要的，因為畢竟我們還是不希望政府直接的介入，當然如果有政策的話，監督團體是一個比較短期的，剛剛關教授也是提到說媒體素養的教育，素養的教育怎麼樣盡快的推動，這個長期的工作我們一定要更有計畫來作，否則的話，再過幾年我看仍然是這樣的一個消長的循環，就是大家不管他又開始亂起來，當然他亂起

來的原因，剛才大家分析的也相當深入，就是結構上是一個不合理的結構，是一個惡性競爭的結構，所以才造成這種節目內容惡性的競爭，所以我想這個是對於內容這個部分，我們希望政府應該要有更清楚的政策。

#### 四、呼籲成立NCC，並應設立一個專門研究國內廣電生態的機構：

要怎麼樣讓政府政策更清楚呢，時代是不斷的在變遷，呼籲成立NCC，並應使其脫離原來像新聞局又是裁判又是球員的角色，使其能夠真正的中立，並應設立一個專門研究國內廣電生態變化的機構，蒐集國內各種數據，以及國內文化生態的演變，民眾的需求等等。幾年前，我曾參觀澳洲廣電管理相關機構，另人印象深刻的澳洲府設立的研究機構，該研究機構的研究做法蠻可以參考的，他們經常就進行廣電節目的滿意度、民眾的需求等調查。一般我們做研究是學術界做研究，但是學術界做研究有時候是以學術目標來做研究，政府管理上有其媒介政治上的目標，這兩個目標有時候完全不同，這個機構就可以擔任這樣的角色，主導這類的研究，並可以結合民間學者的資源，及扮演相當主導的角色，才能夠蒐集到政府需要的資料。這個資料有時候可能不是那麼學術性，但卻是民間價值觀的變遷、或是需求的重要的依據。因此這個研究機構其實蠻重要的，而新聞局完全沒有做這樣的研究，每次要做什麼政策的時候，啪一下就開會，開會的原因通常都是社會上出現什麼問題，政黨選舉的時候出現什麼問題，財團又怎麼樣了，啪一下就開始作決定，我們出席委員表達沒有資料，無法決定，該局人員表示來不及了，請大家趕快來作決策吧，每一次都是如此。

所以廣電既然是文化，就必須要拿出對文化的尊重跟深刻的認識來處理，像澳洲的廣電法是世界上認為非常先進的法規，他們是研究了九年，才訂出來的法規，反觀我們的新聞局這一兩年進行廣電三法的合併，或推出廣電基本法，做了多久呢？新聞局很認真，一直在開會，事實上就是一年的時間，很多問題其實都還沒辦法完全的討論出來，開會時其實就是大家提出意見，新聞局綜合一下就這樣推出去了，整個過程其實專業上是不足的。

五、新聞不應該廣告化，政府不應介入置入性行銷，腐蝕新聞專業：

談到政府的角色，我要另外談一個問題，個人認為監察院可能要去調查一下政府「置入性行銷」，我覺得置入性行銷帶給新聞生態一個潛在的危機，我們都知道，新聞不應該廣告化，可是政府的置入性行銷卻是把新聞當作商品，而且造成一個不正當的競爭方式，前兩天我才接到天下雜誌的電話，他們說在他們做專題時，是以媒體的角度去做，但是有一些民間或其他的機構，要求他們幫忙作一些專題，他們拒絕，那些機構說別的媒體都會接受企劃性的專題（事實上是購買型的企劃性專題），還說連政府都這樣做，你們為什麼不接受呢？結果像「天下」一個真正維護新聞專業的機構，至少他們很希望維持中立客觀的角色，卻在整個政府都介入破壞的情況下，他覺得說，他簡直是已經不曉得新聞專業是不是應該拒絕這種企劃性的行銷，我覺得新聞專業被腐蝕到這種程度的時候，以往是商業在腐蝕，現在發現說，連政府都介入來腐蝕的時候，我覺得實在是很悲哀的一件事情，所以我想，尤其是像新聞局，他本身又是管理

廣播電視的，一手在管理，一手在置入性行銷，這個角色上的混淆簡直是非常嚴重的一件事情，我想這個東西我覺得大院其實應該真的要去調查一下，這個到底是怎麼樣運作，到底是怎麼回事，到底合不合理，是不是一個公平的競爭，是不是維護了新聞的專業。

當然我們期待CCC成立之後，至少在管理上面，不會同時要管理及負責政府形象的行銷，不會同時扮演兩個角色，所以至少這個角色上不會那麼的混淆，我們可以期待他比較中立，比較真的來把廣電事業當成一個產業，他應該也是一個文化的事業來管理，我的報告很簡短，先說到這邊。謝謝大家。

林委員秋山：

謝謝張所長，下面請貞銘兄。

鄭教授貞銘：

一、解決廣電媒體引起社會不滿與質疑問題：

主席、各位委員、各位教授，剛才聽了各位的高見，使我對今天要討論的議題獲得很多的啟發，我今天只就聽講提出一點心得及報告。第一點就是說，不管廣播電視是一個產業還是其他的文化事業還是社會教育事業，但是廣播電視媒體這幾年表現出來的實際上的現象，引起社會相當多的不滿和質疑，這個現象我們怎麼辦，我們怎麼去解決？譬如說在消費者的立場來看，的確是廣播電視有很多不顧消費者的利益，只

顧自己經營者的利益，就我們對廣播電視所期盼的，最大的就是兩個東西，一個就是節目，一個就是新聞，新聞今天老實講，很多電視台上，很多都是垃圾新聞，浪費大家的時間，有些新聞一點沒有什麼意義，卻一天廿四小時不斷的播，最近我到韓國去了兩次，參觀了KBS並了解他們的運作情形，發現別的國家並沒這個樣子。還有我們對新聞媒體，特別是廣電媒體期盼很高的公共論壇的功能，也表現的很差，很多的政治人物、很多的新聞界人物，都在電視螢幕上出現，講了非常多武斷偏見的話，這對社會實在說，我常常想起我的老師曾須白教授奉命到國外去考察電視事業，然後做了一個報告說台灣究竟要不要辦電視，經過很多的爭辯，到最後決定要辦，為什麼要辦呢？因為我們希望辦新的電視媒體，希望達成什麼目標，但是今天這些目標都達成了嗎？不但沒有達成，我覺得很多地方都是跟那個目標剛好相反的。

(一) 明確定位廣播電視：

- 1、廣電不應只是一般的產業，亦是社會的公器，應有其理想性；
- 2、廣電是文化、社會教育的事業；無線頻道為全民共有的資產；

個人認為要解決這個問題，首先要很明確的把廣播電視這個媒體，國家究竟要把他定位在哪裡，我覺得定位問題可能是老生常談，我們一天到晚講「新聞媒體是社會的公器，要以公共利益為前提」，剛剛張錦華教授也講「新聞媒體是文化事業，是社會教育事業」，但是我們今天普遍的感覺到，大家只考慮到「產業」一個問題，當然他是個產業，而且非常重要，但是假定電視廣播這麼重要的一個

力量，站在國家發展的觀點來看，只是把他當成是一般的經濟產業，而完全放棄了當初我們為什麼要辦電視的理想，我覺得這是蠻悲哀的事情，所以我今天可能會講一些老生常談的話，我覺得廣播電視不僅僅是一般的經濟產業企業，也應該是社會的公器，應該以公共的利益為前提，不能把少數人或者團體的利益當作一個優先考慮的依據，同時他也是一個文化的、社會教育的事業。我們常常講，無線電視頻道是全民共有的資產，既然是共有的資產，所以當利益發生衝突的時候，對於公眾利益的考量，應該列入一個非常重要的因素，我不敢說第一因素，但至少應該放在非常重要的因素來考量，所以這是我今天第一個意見，就是關於廣播電視媒體要怎麼來定位他。

## (二) 法律問題：

### 1、美國廣電事業發展承繼法治精神：

第二個，我想提出來就是關於法律的問題，這麼大的一個產業，不管文化事業或者經濟產業，要運作的非常好的話，當然要有一個法律的規範，美國的經驗雖然他不是最理想，但是可提供我們一個非常好的參考的因素。我們看美國幾十年的廣播電視發展，可以感受到其發展是繼承美國法治的精神，就是一切照法、一切由法，這一方面表現在兩個方面，就是廣播電視發展初期，有一九二七年的廣播法，一九三四年的電信法，一九九六年的聯邦電信法，現在我國的NCC，基本上也是照FCC的一些理念再加以修改，但是我不太覺得NCC這個招牌經掛出來

後，就可以解決台灣所有廣播電視的問題，最主要的原因就是我們的NCC除了根據美國的FCC之外，其實美國當代的廣播電視能夠經營的比較合乎理想，是因為生活在更大的法律空間裡面，不只FCC而已，其中包括美國憲法第一修正案的的精神，以及最高法院在二十世紀所作的幾個重要的決定，譬如說五角大廈的文件案，紐約時報跟沙利文法案，紐約時報跟美國法案等等，這些法律一方面給廣播電視業一個基本的規範，另外一方面也保證了公民不受傳播媒體侵害的基本武器。當然我們能夠有NCC，其精神是依據FCC的，這是一個好事情，但是也不是完全可以百分之一百就可以達到那樣的理想。

## 2、如何制定合適的廣電法制：

我覺得美國的經驗提供我們另一個參考就是如何制定適合我國的廣電法制，現在廣電三法裡面，其實還有很多的問題，剛才很多學者也有提出來，如何制定？是值得我們思考的問題。

## 3、如何解除社會的質疑：

我常常聽到社會的質疑，當然部份是書生之見，但是這裡面，的確也要去解除這個社會對這些問題的疑惑跟質疑，譬如說在1996年美國修正的電信傳播法，解除了跨業經營產值的限令，放寬媒介所有權集中的限制，他的動機很簡單，就是希望達到市場規模，有效的刺激競爭，活絡市場，創造效果，降低成本，這個都是產業角度很正確的思考，不過事實上美國八年來發展的情況，有些地方跟這

個理想是背道而馳，我看到一個最新的資料，美國有線電視系統收視的市場，現在竟有百分之八十五是集中在九大業者的手中，台灣其實也同樣的狀況產生，包括財團壟斷市場、調漲費率、電視內容廣告化、收視品質日趨惡化等現象，其實也都是社會或者是消費者所質疑的，當然我們希望這些跨業經營的媒體，他們掌握了通路也掌握了內容，但是如何能夠解決消費者的疑慮或者質疑，我覺得這個是今天必須面對的問題，我們不能只想到一面的好，而把另外一面社會治安，其實是相當普遍的質疑，我們都完全的忽略了，另外一個也是有些學者也是蠻質疑的，就是關於跨國經營的思考問題，最新的一期商業週刊還報導了一篇，有一位叫薩班，跟梅鐸，他在德國之外，現在在英國也想買他們的「ITV」的頻道，現在也引起英國非常多疑慮，因為英方深怕買的人的目的不在經營而是在影響電視新聞的獨立性，這一方面，個人所了解，也有不少學者是質疑的，所以我們在思考這些問題的時候，社會上相當普遍的一些感覺，或者他們的感想，或者他們的質疑，我們怎麼樣去解決這個疑惑，或者去雙方都有所滿足。

#### 4、新聞專業性的問題：

最後一點我想提到的就是，剛才吳董事長跟張教授都提到的，新聞的專業性的問題，大家都知道新聞專業是維持新聞事業傳播精神最重要的倫理標竿，不知道各位教授平常的感覺怎麼樣，至少我個人的感覺，現在越來越忽略了這一方面專業的精神的培養，記得我有一次到銘傳，他們請我去參加座談，我去看了一下



他們所有的課程，當然現在有好幾個大學新聞傳播的專業教育機構，但是他們的課程完全就是產業經濟方面，新聞傳統的文化理想、社會責任倫理等，現在學生腦筋裡面也不太有這些東西了，受專業教育的人都還是這樣子的話，其他人更不用談了，我今天本來有一點意見，我剛才聽了幾位先進的意見之後，我覺得不夠成熟，要加以再思考，所以我今天就不提出來，如果有機會再用書面給監察院。僅作臨時聽到他們發言的一些感想報告。

林委員秋山

謝謝鄭教授，那麼下面我們委員有沒有意見？

古委員登美：

主席，在座的各位專家學者還有吳董事長，非常謝謝對於廣播電視輔導與管理的專案提供很多寶貴的意見，我是學法律的，黃武次委員也是學法律的，憑良心講，這方面比較外行，各位剛剛從學理上、實務上、現實面與理想面，都給我們一些意見，本院這個專案調查，主要是想對我們廣播電視將來的發展，以及目前所發生的問題如何去防止，如何把廣播電視產業導向有希望的將來，希望藉各位的意見，彙整作為對主管機關之建議，將來對廣播電視的輔導管理能夠提供一點的心力，也希望各位除了今天的發言之外，如果事後有更豐富的東西，也希望能夠寄給我們，謝謝各位。

林委員秋山：

謝謝古委員，吳董事長請。

吳董事長豐山：

聽古委員說大院要認真去做處理，個人再就相關議題發言，第一個剛才陳教授提到，現在政府成立之客家頻道、原住民頻道，張錦華教授也提到這個問題，客家頻道開始時曾希望委託公共電視經營，公共電視表示「可以，但是不可以作政令宣傳」，因為依照公共電視法，他是沒有政令宣傳，可是客委會堅持要有正面宣傳，所以我們就未接受，現在立法院決定原住民頻道應該交給公視經營，我們也講清楚，沒有政令宣傳，什麼叫政令宣傳，各位很清楚，國民黨的時候建核四，叫公視去說核四很好，民進黨執政的時候，說不建核四，叫公視播核四不好，公視一下子播核四好，一下子又播核四不好，誰相信公視？我剛才提到的，將來公共廣播集團應該要有一個多元文化頻道，現在這兩億、三億，不足以經營一個好的頻道，假定把這些錢合起來，包括剛才張錦華教授講的外籍新娘，新台灣人，很多這些不是講國語，或者不是國語文化可以呈現的，通通在這個多元文化頻道裡頭來服務，像澳洲就有一個 SBS，就是一個少數族群頻道，一併請委員參考。

第二個，毫無疑問的廣電是產業，既然廣播電視是一種產業，很多方面他當然受一般商業法則的宰制，這很清楚，所以他的產業面，怎麼去處理，怎麼去管理，當然是非常重要，可是廣播電視他同時是國家的文化建設一部份，是國家教育建設的一部份，還有牽涉到第四權的掌握跟行使，所以他就沒有辦法完全當作一個單純的產業來對待，我

們認為，現狀已經形成，管好管不好都很難，何況是加以改變，可是假如我們從外國發展公共電視的經驗，絕對可以相當程度的去緩和商業廣播電視所造成的文化上面壞的、衝擊的一面，所以我們強調公共廣電是這個意思。

趙政策委員怡：

有三個很簡單的論點，現在不講的話可能有時候會誤導，剛才幾位教授都講到文化事業的重要性，事實上身為新聞傳播的學生，不敢一日或忘，但是我一再強調的就是說，今天我們國家的傳播政策已經把電視台廣電事業變成民營化，我們實在不願意他變成民營化，一旦變成民營化以後，剛才少數教授講的東西，很可能就變成緣木求魚，因為很簡單，假如一個企業做曲高和寡的節目就沒有收入，所以他一定會做廣告或收視率較高的節目，一定會隨波逐流，這是必然的事情，當然有良心的企業不一定，他如果說賺大錢跟賺小錢，他選擇賺小錢可是能博得無形的形象，有可能，我們也鼓勵他這麼做，也有這種媒體經營者。但是如果說在目前艱困的媒體生存環境下，業者如果賠錢，我想我們很難要他賠錢去做損己利人的事，這種企業家比較少。過去為什麼沒有這個問題，因為過去是黨政軍在支持，我們都是從無線電視台來的，每年發廿四個月的薪水，因為我們是特許的，所以那時候受到社會清議的指責，說你們用國家資源拿來高薪。天空一開放，百家爭鳴，造成過猶不及的現象，要我們再回到黨政軍時期已不可能。回想台視中視華視時期，我們每天工作時間很短，全台灣收視率都是什麼三分之一，甚至有節目收視率達百分之二十幾，今天台灣最好的節目，收視率也不過百分之三、五，絕對不可

能有超過百分之十以上，時代過去了，公平競爭就是民主社會的本質，當然隨之而來的就是斤斤計較，因為只有百分之三、百分之二，當然要走最能帶來最大利益的節目，所以剛才張教授講到說文化事業那種東西其實是空話了，除非把整個制度結構全部改變，不然就是空話，要不然就是我們讓公共電視負擔這一部分，所以我說要分而治之，強化公共電視，由他來擔負所有的文化責任，其他的民營的事業就像路邊的餐館一樣，今天為什麼公共汽車跟自來水公司可以賠錢，因為他萬一賠錢，市政府會補助他，中華電信倒掉了，交通部會幫助他，可是電視台，我就經營過電視台倒掉的，股東現在變成仇人了。這就是民營事業，做不好蕩然無存，在這麼殘酷的現實之下，怎麼能苛求說業者每天去搞提升社會水平的事，提升社會水平普及教育不完全媒體的責任，今天我們政治人物、一般的士大夫到販夫走卒，我們基本的水平比西方國家要差，怎麼能獨獨苛求傳播從業人員要有非常崇高的人格，有很高的水準，更何況這些從業人員都是我們在座教授教出來的。

第二點就是說，從優勝劣敗的法則來說，因為現在收視率主義盛行，照理講民主社會消費者自己會作選擇，太差的節目為什麼收視率高呢？我們的新聞節目排起來，一定是TVBS第一名、東森第二名、中天第三名、民視第四名，為什麼民視會第四名，因為他稍微有一點政黨的傾向，他就落到後面去，他稍微客觀一點，就到前面來，如果今天把過去的中視、華視、台視那種幫國民黨的作風搞出來，他又排到後面去，所以他是很自然的，除非我們整個社會本身的文化水平提升，否則識別的能力就差，不然照理講，我

們把天空開放讓大家來互相比較，其實最大的精神就是讓消費者來作一個決定，自然淘汰掉劣質的節目，但是我們這個期望並沒有達成，我同意鄭老師的意見就是說，我們常在發思古之幽情，我們會覺得說舊的時代好像還比較好一點，同樣我相信在座的幾位委員，你們對於現在的民主政治，當你看到很多他的陰暗現象的時候，也會懷念當初老蔣總統的時代，社會更清明，作官的人都有官箴，但是也許這個東西不容我們再去懷著復古的心情，最後還要往前走，所以我提出這兩點，這是現實的情況，因為也許很多學者他沒有辦法接觸到，我從無線到有線到報紙，產官學各界我都涉獵過，才知道其中是真的有許多不足為外人道，做這兩點報告。

鄭教授貞銘：

剛剛幾位教授提到國民媒介素養的部分，建議大院可以多注意去年教育部發表的白皮書及其執行情形，如果執行的好一點，國民媒介素養的水準就會越來越高了。

李院長天鐸：

聽了諸位的意見，我是想呼籲一點，廣播電視每天只要一播出去，就是幾億的、幾百萬的資金，所以必然依附在資金的運轉上面，這個資金，我想政府在修法、立法、及觀念面，不要怕某些資金進入，而想去防堵、限制它，個人認為最後觀眾要防堵、政府要規管的是，觀眾接觸到的節目其品質是否優良。剛剛陳教授提到的「寡佔」問題，在新概念裡，其實不在乎有線電視屬於誰的，而在節目好不好，所以問題不在是否為「寡

占」，而在媒體資金需求的角色，其是否為高資金、高科技需要的產業，如果再用很多的觀念設限，會有個問題。此外，我也同意將民營電視與公共電視的集團分開，而節目內容不能夠不堪入目，是另一重要的環節，因此政府不但要規管內容方面的問題，也應重視產業結構的問題。

此弱，個人很贊成國家應有一個公共節目的機制，但要全盤釐清公共節目機制，我舉個例子，可以給大院作參考，目前電影有電影輔導金，文藝有文藝基金，電視有公共電視，各個環節，一個一個單向的給，建議應該將這些資源整合成一個整體，就是將來電影的輔導金等全部集中在一個公共利益或公共運作的組織下面，這些資源或組織集中起來運用以後，公共組織、公共利益就可以釐清。有些是商業體系做的就歸商業體系，公視不去跟他爭，但是屬於國家的、弱勢的、多元的，就會會過來做，這兩個定位、經營一定要清楚，並要有上下整合的機制，比方說國家文藝基金可以整合在一個。

此外，我同意剛才趙怡老師所講，台灣市場就這麼大，政府實在沒有能耐，為十多萬人原住民弄一個頻道；來了外籍新娘，就為外籍新娘搞一個頻道，政府還要照顧社會福利、教育機構等，還有少經費？所以個人認為應統一事權，應有一個公共集團來照顧多元族群及弱勢。

最後還有一句話，「政治」這兩個字是今天媒體最大的亂象，以前的舊政府是這樣，新政府也一樣，少了「新政府」、「舊政府」六個字，媒體早就好了一半。如果我們媒體發展不脫離「政治」兩個字，誰也沒有辦法，在座各位委員到最後也是空忙一場，

三、五年後我們相見，問題依舊存在。

古委員登美：

請教吳董事長公共電視的文化事業基金會，原始的資本額跟現有的資本額？

吳董事長豐山：

我們是民國八十七年七月一日成立的，政府籌備時候建的房子大概廿幾億跟一億現金，現在多了一點，我可以補充資料。

林委員秋山：

還有沒有其他疑問，現在剛好五點鐘，我想講的話古委員已經講了，不再重覆，非常謝謝各位，各位的高見我們經過內部的作業後，會把它整理出來建議新聞局採納，也很可能出版一個出版品，謝謝各位。

散會：下午五時。

國家圖書館出版品預行編目資料

廣播電視之輔導及管理措施專案調查研究／林  
秋山，古登美，黃武次調查。 - 初版。 -- 臺  
北市：監察院，民93  
面；公分  
參考書目：面  
ISBN 957-01-7067-0 (平裝)

1. 大眾傳播業 - 管理  
557.761

93006067

廣播電視之輔導及管理措施專案調查研究

發行人 錢復

調查委員 林秋山 古登美 黃武次

協查人員 余貴華

編印者 監察院教育及文化委員會

出版者 監察院

地址／台北市忠孝東路一段二號

電話／(〇二)二三四一三一八三

網址／www.cy.gov.tw

經銷處

國家書坊台視總店 台北市八德路三段一〇號 (〇二)二五七八一五一五

三民書局 台北市重慶南路一段六一號 (〇二)二三六一七五一

五南文化廣場 台中市中山路六號 (〇四)二二六〇三三〇

新進圖書廣場 彰化市中正路二段五號 (〇四)七二五二七九二

青年書局 高雄市青年一路一四一號 (〇七)三三二四九一〇

印刷者 匯均企業有限公司

地址／臺北縣中和市永和路四五八巷一弄十七號二樓

電話／(〇二)八二二一四〇〇二—四

中華民國九十三年四月初版  
定價：新臺幣三二〇元整

ISBN 957-01-7067-0  
GPN 1009301019



GPN : 1009301019

定 價：新臺幣 320 元