

民國 100 年委託研究報告

NCCK10007-0331

有效解決非法廣播電台問題之研究

期末報告

受委託單位

世新大學

計畫主持人

陳清河

協同主持人

賴祥蔚、莊克仁、蔡珮、楊曉雯

研究助理

朱予安、岳明熹、薛慶琪、劉瓊穗

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 101 年 1 月

(本報告部分資料因涉及個人隱私、言論及職業秘密，不予公開)

目 錄

第一章 研究目的與背景分析	1
第一節 研究目的.....	1
第二節 背景分析(部分涉及個人資料職業秘密不公開)	5
第二章 文獻探討.....	27
第一節 世界先進國家對於非法電臺處置方式以及解決方法	27
第二節 我國對於非法廣播電臺處置方式以及解決方法	41
第三節 以理論觀點檢視國內合法與非法電臺之發展	52
第三章 研究方法、步驟與執行(部分涉及個人資料職業秘密不公開)	60
第四章 研究發現.....	67
第一節 研究文獻資料分析	67
第二節 深度訪談資料分析(部分涉及個人資料職業秘密不公開)	76
第三節 焦點團體資料分析(部分涉及個人資料職業秘密不公開)	76
第四節 問卷調查資料分析	78
第五章 研究結論與建議	85
第一節 明確罰則嚴加取締	85
第二節 積極輔導非法業者轉型	87
第三節 開放頻道鼓勵非法業者申請合法	89
參考書目	94
(附錄一 深度訪談、附錄二 焦點團體座談)(涉及個人資料職業秘密不公開)	
100	
附錄三 問卷調查	100
非法電臺影響之研究	100

圖 目 錄

圖 3- 1	本研究之研究方向與流程.....	60
--------	------------------	----

表 目 錄

表 1- 1 國內非法電臺階段性流變列表(部分內容不公開)	9
表 1- 2 國外非法電臺節目類型整理	22
表 1- 3 我國非法電臺大事記	23
表 2- 1 英國無線電通訊局自 1991 年至 2002 年查處非法電臺之績效	34
表 2- 2 國外政府處理非法電臺之方法及國內適用情形	39
表 2- 3 2005 年之後國內探討非法電臺與本研究相關之論文	46
表 3- 1 深度訪談名單(不公開)	63
表 3- 2 第一場焦點團體座談合法廣播業者名(不公開)	65
表 3- 3 第二場及第三場焦點團體座談非法廣播業者名單(不公開)	66
表 3- 4 第四場焦點團體座談傳播學者名單(不公開)	66
表 4- 1 國外非法電臺節目類型整理	67
表 4- 2 國外政府處理非法電臺之方法	68
表 4- 3 政府對違規廣告之罰則	73

第一章 研究目的與背景分析

第一節 研究目的

1987 年解嚴之後，廣播媒體產業在政策對頻道開放與因應社會需求的激烈變化下，其衝擊之大應屬不難推論。尤其在戒嚴時代媒體通路，長年基於「非常時期的非常管理」之背景，其營運模式與行為管理都受到限制，民意與言論發聲的空間相對緊縮、既有媒體的內容過於都會化、中心化、同質化以及商業化的取向。由於地方事務經常不受主流媒體重視，在民眾知的權利無法充分獲得滿足的情境之下；加上 1988 年元月台灣報業三禁解除之後，廣播頻道解凍政策又遲至 1992 年三月才宣布解套的空窗期中，國內非法電臺的問題自然衍生。

1993 年政府開放電波頻率以來，國內廣播電臺數量急速增加，類型電臺以及中、小功率調頻聯播，甚至非法電臺都如雨後春筍般出現，同時也建構了多種廣播營運的模式，除了量的變化之外也產生了質的變化。廣播所扮演的角色從提供資訊到賦予休閒娛樂的功能，成為國內的社會資訊交流的管道（陳清河，2004a、b）。然而，長年以來非法電臺的問題卻一直讓台灣的廣播產業蒙上一層難以拂去的陰影。

其實，追溯國內非法電臺問題的淵源當有其脈絡可循，就如俗話所言「那是一樁看似複雜卻又不難推論的事；更是一樁看似簡單卻又需動搖國本才可徹底解決的事」。歸根論述，由於非法電臺的設立不需要龐大的固定成本，但是卻因為可以基於選舉議題的操弄，影響力甚為可觀。過去以來，基於非法電臺就等於是「有其選票」的潛在市場；因此，過往許多的非法電臺多為一些各級民意代表和政黨或地方人士所主導或支持；除此之外，有些從事過廣電媒體或平面媒體的專業人員或大專院校從事政治活動的老師，也都曾與一些政治人物及社會團體有著綿密的網絡關係，藉由這種關係和個人魄力及號召力，可募得款項成立非法電臺，進而在節目中吸引基礎選民，平時累積政治實力，一到選舉便可展現政治實力。林芳玫（1995）就形容，當年國內非法電臺的媒體社會運動，乃是「調動路見不平、拔刀相見的正義感、對民主政治的使命感、對公共事務的關懷、對傳道啟蒙的興趣、以及混合著被迫嚮往與道德優越感的熱情」。就實際之發展情況而論，非法電臺在地理分佈上，大致呈現人口越密集的地區則非法電臺越多。

在整體節目內容的呈現，非法電臺為符合其政治正確的概念，電臺的節目常專注於政治議題、發表政見、塑造形象、攻擊競選對手，有時甚至以訛傳訛，甚至假借超越黨派的政治高度，來攻擊施政內容，以達到鞏固自我的目的。有些非政治議題起家之非法電臺，則經常是以純粹的賣藥節目或廣告，以維持電臺的

生存；有些則等待選舉時才運作，因為具有強烈的政治與意識形態立場，因而引發聽眾的參與。一旦選舉結束，就將發射機等設備放進倉庫，等下次選舉時再移出使用。此種全依附或半依附於政治情境尋求形式化的保護，成為過往台灣非法電臺的慣用模式。

平心而論，屬於純政治性非法電臺初始在台灣社會的形成，確也有其歷史背景和社會因素，當年在戒嚴時期以政治手段對媒體管制的政策，則不容諱言的也是有可供檢討之處。追溯台灣廣電政策的最大特徵，應屬戒嚴時期中央政府徹底的集權管制，以致在廣電媒體發展上未有積極可取的規劃；由此可見，政府如何看待媒體，往往會影響媒體在社會中的角色扮演。無可諱言，我國在 1987 年解嚴以前，廣播頻譜的分配基於階段性的使命，而另具有「抑制匪波干擾或政策使命」需求的工具性用途。當年，廣播媒體的價值多為教化人心、政令宣導、服膺權威等「政治正確」的目標；到了解嚴以後，隨著電波大量開放，非法電臺的角色卻因社會影響力的需求，而淪為「政商分贓」的實體。

就本研究團隊的觀察，1992 年政府決定廣播頻道解禁的政策，促使我國廣播頻道開始分階段的大量開放，雖能走出「一言堂」的天空，但弱勢、異議、另類、多族群的聲音仍然是廣播中的異數；商業勢力的進入，反使新舊業者沈陷於商業競爭的迷思，盲目追逐收聽率以求滿足最多數人的節目安排成為常態。政府後來的廣電政策更讓市場形成整併潮，最後，反而出人意表的抑制了更多元意見的展現，使得廣播可冀望於對公共空間的形塑，成為遑論之想，也讓非法電臺可繼續藉由「異議」之名，在非法電波中發聲。雖然，這類聲音已漸受外界的詬病與挑戰，但是在台灣這個「充滿著族群切割且充斥著意識型態對立」的環境中，中道思維是很難尋求較妥適的歸屬。

1993 年之前，台灣非法電臺基於當時媒體較為封閉的情境，獲得大眾的認同與共鳴，曾經走過輝煌時期；時至今日，即使社會結構及傳播科技不斷改變，台灣的非法電臺卻仍然在「科技的必然與歷史的偶然」中茫然浮沈。然而，隨著政治與社會結構的變動，其中所引發的問題已更為複雜，但種種因素使得至今仍屬非法的地下電臺，縱使繼續以異議媒體、未立案媒體、非體制內媒體、地下媒體以及非主流媒體自稱，其間所獲得的認同度已經不如以往，這也是不可否認的事實。從歷年來政府對非法電臺的回應措施來看，主要是以抄台、沒收廣播器材等嚴加取締的手段及頻道大量開放兩個層面去思考。但是隨著幾家非法電臺的合法化，以及民眾對政治的參與逐漸成熟，非法電臺的熱潮在幾次大型的取締行動及選舉過後早已褪去不少（張錦華，1995）；然而，縱使已經無利可圖加上影響力又為其他媒體所替代，為何國內非法電臺仍有人願意經營？這一點常令人感到好奇。由此可見，此一議題確實有再加以探索之必要。

2003 年 12 月廣播電視法修正部分條文，通過「政府、政黨不得直接、間接投資民營廣播、電視事業」。為了要落實此一黨、政、軍退出媒體經營之修法理

念，如何推動公營廣播電臺朝提供公益、弱勢、特定族群服務，提高頻率使用效益，並朝向公共化營運邁進，亦為當前刻不容緩之課題。因此，在 2011 年 6 月 15 日我國立法院通過廣播電視法部分條文修正案，由於廣播頻率是稀有、排他性資源，廣電法小修版將廣播電視頻道釋照方式改為審議制、拍賣制及公開招標制，有助建立合理公平的無線廣播市場。身為廣電媒體日的事業主管機關的「國家通訊傳播委員會」（以下簡稱通傳會），便依據這項法源進行了第 11 梯次的廣播頻道開放計畫。從頻譜管理的慣性思維「頻譜配置的不變原則是，在互不相干擾的情況之下，必須讓頻譜提供最有效率的使用」。亦即，只要頻率空置，就會有人想要利用，而政府就有義務去思考，應該如何有效率的釋出。因此，長期以來非法電臺無法根絕且不勝取締的原因。基於上述的論點，通傳會責無旁貸需積極規劃，在廣電法完成修正後，必然要讓有志之士正派經營電臺，順勢是否可一併解決非法電臺的難題。

從 2011 年通傳會官方網站中顯示，國內現有 171 家合法電臺，非法電臺最高峰時期高達 193 家，使得合法和非法電臺同時存在最高時達 360 多家；而經過通傳會大力掃蕩，現在非法電臺只剩下個位數，一度達成「零」的績效，實屬一件不易達成的任務。因此，通傳會也擬將繼續開放廣播頻道，並可供公益團體、社區和學校機構申請。希望藉此能為廣播市場建立新秩序，健全傳播政策之發展，讓非法電臺無縫隙可再切入播音。為了提供釋照計畫有更週全的資訊，通傳會已經做出決策執行之參考；本研究依照委託方案，分就以下九大主題，採取深度訪談、焦點座談及文獻分析等研究方法，進行研究與分析：

- (一) 探討世界先進國家非法電臺設立情形與主要節目型態。
- (二) 探討世界先進國家之非法電臺期節目涉及不法行為或干擾問題時，其處理方案為何。
- (三) 探討世界先進國家在面對非法電臺問題時，其解決方案和實行政策為何。
- (四) 分析國內非法電臺節目節目型態，探討其二十年間對社會的價值為何，其又造成了何種危害。
- (五) 探討國內非法電臺問題存續二十年之癥結所在，並找出有效解決方案。
- (六) 探討應如何有效輔導非法電臺之從業人員，以期能對社會發揮正面積極之功能。
- (七) 探討現行「非法電臺聯合取締小組」之非法電臺取締過程有何缺失，應如何改進才能發揮其功效。
- (八) 探討國家通訊傳播委員會在取締非法電臺之實務面所面臨的安全問題及防護措施。

(九) 提供有效解決國內非法電臺之最佳方案

第二節 背景分析 (部分涉及個人資料職業秘密不公開)

壹、我國非法廣播電臺設立歷史與背景

探究過去非法電臺具有社會運動所建構的本質，這些電臺的成立原本是在爭取天空的多元發聲。但是解禁帶來政府力量的式微之餘，也提供了商業力量更無情的「進佔」；更貼切的形容應如評論者所言「廣播頻道的開放並未造就民主多元化的媒體環境，反而壓抑非法電臺業者的生存空間，成就廣播朝集團化發展」。黃葳威（1998）便提及，傳播媒介的開放雖代表媒介發聲場域不再受制某一強勢政治勢力，但相對的卻受制於新興經濟勢力的箝制。林芳玫（1995）也強調，如果重新審視媒介發展史裡面，政府、人民、以及資本主義之間錯綜複雜的關係，則開放頻道不見得會比遊走於法律邊緣，存在創造更多公共空間或帶來更美好的遠景。其立論是，商業勢力的收編促成同質化的廣播生態，反而缺乏競爭力的非法電臺轉為合法，受制於法規對內容的限制及廣告對內容的直、間接干擾，創立時的異議性與理想性已不再有其依存關係。

我國在 1959 年至 1992 年期間，基於動員戡亂時期的非常狀態，政府提出「廣播頻道凍結」的政策，此一政策的進程讓台灣走過壓抑的歷史，然而在這段漫長的時期中，讓民眾對於媒體改造的運動，總會與社會抗爭的意理劃上等號。解嚴之後的台灣，由於民間對於頻道「分配不均」「電子媒體壟斷」的批評不斷，而民眾自行架設電臺播音的方式就被稱之為「非法電臺」。

根據本研究分析，國內非法電臺的源起，主要為下列五項背景因素：

- (1) 早期政府為了國家安全與社會安定的目的，對廣電媒體的嚴加控制；但在開放報禁時未將開放廣播頻道開放也同步思考。
- (2) 早期之廣播頻率釋照，較少考量「媒體近用」與「進用媒體」之經營，以及申設電臺之多元審議模式。造成廣播頻率釋照過程，產生資源分配不公情事，有礙整體廣電產業的發展，非法電臺便乘虛而入。
- (3) 相關法規不夠明確，加上在年年有選舉的壓力之下，國內政商結構屬性較為特別，政府對非法電臺之執法力較難施展，甚至失其政策工具之正當性。
- (4) 取締非法電臺的過程，必須配合的跨部會與跨專業協調機制，諸如醫事、醫藥、著作權、違反民刑事規範等，絕非單一或僅為形式上之目的事業主管機關即可處理。
- (5) 整體廣播所使用之頻譜，礙於避免相互鄰頻或強波干擾因素，造成一些頻譜空檔與未能順利發照之大功率頻率（95.3MHz），成為非法電臺可使用之便。

特別是非法電臺常用的 call in 節目，提供了一個任何人都可以發表意見的公共空間，也成為弱勢團體集體意識的宣洩管道，突破了以往廣電媒體的傳播方式，大幅增加了聽眾即時參與的機會，因而廣受聽眾的歡迎；另外，在經營方面也比合法電臺有更好的優勢，例如無需遵守相關法規，節目時間和內容不限，因此節目製作成本更顯低廉，讓業者有更大的盈利空間，也讓投資者對經營非法電臺更趨之若鶩（賴祥蔚，2003）。

深入探討目前國內的非法電臺問題，以及難以達成多元化之原因，除了政治（選舉、政治人物的介入以及媒體管理政策等）與商業的複雜因素，應可包括以下幾種現象：首先是欠缺法規約束的叢林法則，以及因應頻道大量開放而造成失去政治議題炒作舞台的生存模式；除此之外，合法電臺廣域聯播大抵形成，也使得廣播聽眾的特質產生大幅改變；再加上多數非法電臺業者為尋求最大的商業利益，而逐漸走向打游擊的做法，造成非法電臺的市場生態與結構逐漸脫離為求政治理念之既有章法。此種現象，不但扭曲了過往經營非法電臺大多為爭取民主認同的本質所做努力，更使得非法電臺的「異議媒體」特質與美意逐漸消失。

從上述廣播歷史的流變可見，國內非法電臺風潮的興起除了前述媒體改造運動的推進之外，另一方面，還應歸結於以下幾個結構因素：首先是過往執政者為控制電波頻道的政策，已經被挑戰，成為缺乏正當性的立場；其次，歷年選舉活動的保護傘效果，亦即所謂的選舉假期，給予非法電臺更多動能；再者，國內社會人口老化結構存在藥品廣告市場的利基；其次則是，執法取締過程繁瑣製造業者有利空間；另一因素乃政府在傳播政策上對於整體廣播頻道管理政策有所調整；除此之外，業者常運用政治庇護手段尋求支持亦為重要原因。

1987 年解嚴之後，政府逐步解除媒體管制，積極辦理廣播電臺開放。許多公益性、政論屬性的電臺或節目充斥其間，除了廣播媒體的開放外，出版法的廢止、有線電視的普及開放與頻道多元、以及網際網路的暢通無阻，讓言論自由在台灣大大進展，小自電臺的叩應、報刊投書，大則出書發行、辦報、經營廣播電臺或是經營有線電視頻道與成為頻道供應者，爭取有線電視頻道等，均可以充分的發表個人言論。除此之外，亦有擅自設置廣播電臺、竊用全民所共有的無線電頻率，每經取締，動輒以爭取言論自由捍衛自我，要求政府暫緩取締，造成合法廣播電臺業者及目的事業主管機關的困擾。

如前所述，1993 年起政府啟動廣播頻道解凍政策，辦理十個梯次的廣播頻道開放，使頻道數量由開放前的 33 家，增加至 171 家，總計有合法廣播電臺 378 台（含分台），各縣市都有地方性廣播電臺。但是廣播頻道開放後，非法電臺問題並未因而獲得解決，光是在 2002 年，經由交通部電信總局依法取締後非法電臺均一再的復播，累計經取締移送法辦的電臺數計達 780 餘台，正常狀態下經常有 160 餘家非法電臺持續播音，顯然政府辦理廣播頻道開放，並未能有效解決非法電臺問題（溫俊瑜，2002）。

然而，國內廣播頻率的開放，亦有不少是由非法電臺成功轉型為合法廣播電臺者，小功率電臺的開放，原本就存在著提供非法電臺合法化經營的機會，但是，轉型為中功率廣播電臺者簡直是寥寥可數。另一方面，非法電臺業者近幾年來的抗爭訴求，也從過去劇烈的以言論自由為訴求，到現在轉為低調的爭取合法經營機會與生計餬口訴求，非法電臺的營運似乎已走到窮途末路。不過，在通傳會未成立之前，先前的主管機關行政院新聞局、電信總局與交通部皆在頻道開放的民意驅使下，逐漸達成共識再辦理頻道開放。但以將近 70 個廣播頻率，若要分配給當時的 160 幾家非法電臺，必然不夠分配，何況還有政治力及財團的覬覦，其釋照的結果存在諸多變數。

根據國家通訊傳播委員會 2011 年的資料統計，經過這幾年強力監理後，國內非法電臺只剩下夜間經營和間歇經營的少數業者，經營方式主要是利用搭配販賣低劣藥品為主以增加收入，藉此發展爭取言論的自由空間。然而，每次選舉的過程中，非法電臺的對話便充滿了以國族認同與種族區隔衝突為主的激烈對立論述。如早期「新思維電臺」明顯地成為政黨的一個次級團體，表明一切為選舉，以「後援會」的方式形成選戰幹部及群眾網絡，並將電臺定位為選戰的「電子文宣」工具（李世明，1996）；又如各政黨經常於選舉過程投入大量的經費資源，以便掌握非法電臺支持的言論。上述種種情況，在執政結構變動與廣播頻道大量釋出之後，非法電臺是否仍居其影響力，確實是令人質疑。

貳、 我國非法廣播電臺的發展與影響

經由本研究彙整國內非法電臺發展的過程，大致可分為七期：

- (1) 萌芽期（1991 之前）在報禁剛解除的初期，常以不固定、非定點以打游擊方式廣播的方式播音，此一時期僅有少數為選舉而設的非法電臺，但多半不成氣候。只是，當時的社會氣氛對非法電臺反而較多支持，因此，非法電臺可以仰賴募款維生。
- (2) 發展期（1991～1994 年間）在廣播頻道宣布釋照之後，「全民電臺」於開播後一年取得解嚴後第一張廣播執照，政府開始以較成熟的理念，期待導入合法規範。
- (3) 成熟期的階段（1994～1997）行政院新聞局結合電信總局以及各地警察機關同步查扣非法電臺；一些非法電臺延續過去帶起的 call-in（現場熱線）節目，在國內的媒體生態中引發一連串的連鎖效應，電臺動員的群眾運動成了街頭抗爭的新主角，當時非法電台的號召力常在選舉中表露無遺，甚至形成黨派間的衝突。雖然，行政院新聞局從 1994 年 12 月到 1995 年 1 月間採取一連串的取締行動，強力掃蕩非法電臺，使得部分的非法

電臺不得不暫時停播；但是，有幾家非法電台例如綠色和平、淡水河、TNT 寶島新聲電台皆陸續取得執照。

- (4) 衰退期（1998～2000）非法電臺的驚人號召力在該年選舉中表露無遺，甚至形成黨派間的衝突。然而，大選之後雖有電臺消音，但仍有不少的非法電臺調整策略正常播音。
- (5) 延伸期（2001～2003）的階段係經過強力抄台的政策之後，非法電臺業者改變經營策略，透過管道向政治人物靠攏，以尋求合法的正当性。2002 年 1 月 9 日行政院核定「取締非法電臺作業方案」，由交通部（含電信總局）、行政院衛生署、行政院農業委員會、行政院原住民委員會、法務部（檢察司）、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，積極取締非法電臺，以杜絕非法電臺違法使用無線電頻率，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。行政院新聞局所負責的業務，包括協助監聽及側錄非法電臺之播音事實，將相關資料移請有關單位參處（行政院新聞局，2004）。但非法電臺開始組成分區協會，透過管道影響立法與監察兩院，當時的電信總局在 2004 年 4 月 2 日更因為非法電臺業者透過立法院和監察院陳情，宣布除了非干擾飛安、通訊和合法電臺，否則不會立即取締（黎珍珍，2004.04.03.）。此一宣布，反而給了非法電臺業者帶來更多與政府談判的籌碼，且因正逢當時立委大選活動的陸續展開，後續的抄台進度自然受到影響。
- (6) 轉化期階段（2004～2006），到了 2004 年，由於正逢總統與立法大選，非法電臺成為候選人與政黨相互依賴的政治工具，各分區協會集結非法電臺經營者一面不斷發出合法化的需求，但「王祿仙式」的賣藥廣告大量充斥，所謂非法電臺的異議角色扮演幾乎已蕩然無存。當時的目的事業主管機關交通部與行政院新聞局按工程背景之學者所做研究結果，提出廣播頻道重整政策，並將非法電臺申請合法之低功率調頻廣播的思考也予以納入考量。在政策急於變動的過程，正巧於 319 總統、副總統被槍擊事件發生，在野陣營將敗選原因歸咎於中、南部非法電臺的散播不實言論，要求政府大刀闊斧地進行全面性取締非法電臺。然而，在國親陣營的壓力下，部分非法電臺的業者尋求協助，提出希望合法化的要求，非法電臺的問題再次浮出檯面，成為行政院新聞局首要解決之務（陳嘉彰，2004）；由此一過程，更可印證國內非法電臺與政治結構的關係確實頗為密切且複雜。交通部電信總局除了取締之外，也擬定非法電臺的就地合法策略，預定開放 181 個頻道；在此一時期，新聞局公布了廣播頻道重整政策，試圖提供非法電臺播送的可能區段。由於種種不穩定的元素加入，使得非法電臺的版圖產生了劇烈變化。

(7) 抑制期(2006~) 由於國家通訊傳播委員會的成立，對非法電臺處理的基礎已有所差異，在立法院和監察院的監督之下，通訊傳播委員會下達徹底執行非法電臺的掃蕩，使其數量銳減。另外，也因社會風氣的開放，在各家媒體的激烈競爭下，非法電臺已不如過去般具有影響力，而慢慢的自我縮減。而上一階段推行的開放政策在現今仍持續開展，雖然廣播頻道重整政策宣告廢止，但階段性的廣播頻道執照釋出仍持續進行，期待宣導非法電臺繼續朝合法之路邁進。於此同時，在加強取締的政策之下，非法電臺已經難以繼續生存。以上陳述，請參考表 1-1。

表 1-1 國內非法電臺階段性流變列表(部分內容不公開)

時 間		發 展 狀 態
1991 年以前	萌芽期	FM89.5~95.1 頻道以打游擊方式廣播－說書主題：廖添丁。
1991~1994 年間	發展期	非法電臺規模化。全民電臺、台灣之聲、南台灣之聲、寶島新聲【TNT 炸彈電臺】、綠色和平電臺。
1994~1997 年間	成熟期	1.突破媒體壟斷，發表政治言論，成為異議媒體。 2. 1994 年 7 月 31 日起，行政院新聞局結合電信總局以及各地警察機關同步查扣非法電臺。 3.1993~1996 年廣播頻道開放。
1998~2000 年間	衰退期	1.1996 年 2 月 5 日電信法修正第五十八條第一項擬定成立電信警察/行政院新聞局廣播電視法第四十五條第一項，不負責管理非法電臺。 2.成立電信警察。 3.1996~2000 年/電信法修正非法電臺違反刑責/成立淨空專案。
2001~2003 年	延伸期	1.2001 年交通部籌組非法廣播電台聯合取締小組。 2.非法電臺業者透過管道，使監察院與立法院皆對目的事業主管機關提出程序上的意見。
2004~2006 年	轉化期	1.2004 年 6 月交通部電信總局擬開放 181 個頻道使非法電臺合法化。 2.至 2004 年 6 月止，偵測仍存在之非法電臺約 160 家。 3.2004 年 8 月行政院新聞局提出如何使非法電臺以「限時限區

		播音」方式就地合法化的意見。 4.行政院新聞局公佈廣播頻道重整政策。
2006 年之後	抑制期	1.通傳會成立之後，屬獨立機關，對非法電臺的處理基礎已有所差異。 2.立法院及監察院督促通傳會應有效處理。 3.媒體開放，非法電臺的影響力已經減低許多。 4.政策面擬繼續開放，作法相當明確。

資料來源：本研究參考陳清河（2004）資料，並繼續加入相關資訊彙整

早期的非法電臺之所以會以政治訴求為主，乃體制內電臺無法滿足民間需要。其所持理由，乃是主管機關自 1959 年即停止民營台的申設，在廣播頻道凍結期間政府經營之公營電臺與當時執政之國民黨黨營者佔其多數。直至 1992 年開放頻道申請之前，廣播頻率並未充分而合理的指配，而且甚多頻段並未獲得使用，既有之頻道顯然遠不足以反應民間的發展與需求；尤其相對於執政的國民黨而言，在野黨派及其立場幾乎全然被封鎖及消音。以致解嚴之後，在社會政治勢力激烈角逐下，非法電臺都是以政治抗爭的另類電臺為主，幾乎無純粹的嗜好型或商業型電臺（張錦華，1995），一直到 1995 年新電臺頻道大量的成立後，非法電臺才開始有商業化的趨勢。

茲將各階段的國內非法電臺較具代表性者簡介如下：(部分涉及個人資料職業秘密不公開)

根據本研究的觀察，國內非法電臺能迎合市場的原因，首先是透過通俗語言將資訊分享化為行動；其次，藉由媒介操作將私有與共同空間解構；再則，採互動節目，保持隨時隨地動員狀態；此外，運用二元意識型態對立，製造社會區塊；最後乃不斷尋求政治議題與商業偏向的空間。回顧非法電臺在國內形成背景，因仍處於戒嚴時期，民眾對政府施政有頗多不滿，更重要的是，當年幾位參與者大多為社會運動人士，在氣氛使然之下，也引發學界的認同。除此之外，其主要面向可包括以下幾點受認同之處：

(1)較吸引人的節目內容和本土化的主持形式

非法電臺之所以能夠使用簡陋的設備以及非專業的經營與節目獲得共鳴，並能仰賴義工和捐款，除擁有具魅力的主持人外，其節目內容及型式會對聽眾具有吸引力是值得關注的。整體而論，非法電臺能反應基層民眾

的不滿情緒，加上非法電臺所設置的現場 call-in，毫無限制的讓底層民眾發抒意見，給與一般大眾直接參與節目的機會。在非法電臺主持人的帶動之下，成為後來廣電媒體節目製作的新潮流，使廣播再度回歸親近性的特質。

(2) 言論空間的喧染與擴展

過往合法之主流電臺在立場上為迎合需求，一向有較偏袒當時執政黨的言論。除此之外，以地區而言，多數主流電臺對於都會以外的新聞相當忽略，即使有報導，也多半是輕描淡寫或傾向負面形象的報導，以社會文化的多元性來說，更難聽到節目如何反映下層社會或邊緣文化的聲音。

(3) 促使主管機關加快媒體管制的改革

由於非法電臺的出現所突顯的相關法令的欠周延性，例如換照標準的確立與執法程序的效率以及頻道分配的公平性等諸多問題。非法電臺的聲音，經常帶給政府重修法令的壓力，並加速制訂開放頻道的措施，使國內電臺能朝向良性競爭的環境。就另一面向而言，傳統公營電臺因受制於黨政因素，其立場迭受批評；而民營電臺又形同房東，以賣時段與節目廣告化為主，導致節目品質低落、廣播功能不彰，聽眾不斷流失；其設備又比不上公營，且多操控在社會財團或有權勢者的手中，以營利為目的，罔顧社會公益。

另外，就我國早期非法電臺從抗爭形式的特性出發，還可舉出下列面向，其權利訴求表面上是以「言論自由、媒體自由」為主軸，而電臺運作本身也變成這個具有普遍性的權利訴求的行動宣傳（propaganda through action），但是整個現象的權利訴求內涵實不僅於此，因為其中包含從要求選戰中媒體資源公平分配的黨派權利，到各種社會運動理念傳播（環境、勞工、婦女等）的權利爭取與逕自行使，換句話說，非法電臺的抗爭是多元的權利訴求的整合與結盟。而在非法電臺的抗爭方式上，整體而言改變了抗爭幹部與支持者間的生活例常與組織關係：密集而持續的聽與說充塞於這個互動空間，而訴諸街頭抗爭的計程車司機則發展出車隊示威的抗爭形式。

九 0 年代初期的非法電臺現象，可以說是台灣社會抗爭史上全新的抗爭形式，甚至蔚為風潮，其中亦是透過相互模仿學習的過程。隨著鎮壓所造成的成本相較於其發揮的效果可以說是相對低廉，但後來政府開放頻道的政策卻造成合法申請、被納入管制的電臺對於非法電臺的排擠效果。

如今的廣播經營者不論合法或非法，尤其調幅電臺大多不願意甚或缺乏為少數族群或弱勢團體開闢節目的作法，使得調幅電臺仍有為各界形容為與賣藥電臺化成等號的現象。在大量頻道充斥之下，廣播媒體已然成為一項產業，在面臨市場上眾多的競爭時，各電臺如想成長，必有其一套對內的經營理念與對外的經

營策略，藉以推廣各電臺自身的產品及節目（賴祥蔚，2003）。過去因為廣播頻道未能開放，廣播電臺在國內是屬於寡占經營的模式，媒介環境卻是由媒體經營者來支配整個市場（林悅倫，2001）。正因如此，廣播媒體經營者並沒有良好的市場區隔意識，各電臺著重的也是單一節目的收聽率或汲汲營營於藥品廣播廣告的販售，這反而使得廣播已由賣方市場轉為買方市場（劉建順，2001），上游之節目供應全部掌握在外製單位。加上媒體通路多元，閱聽眾不再只是被動的接受媒體所安排的一切內容，而是具有相當的主控權來選擇媒體，這對於廣播電臺(無論非法或合法)的經營者而言，在必須爭取一塊屬於自我版圖的情況下，電臺經營策略的擬定上也勢必有所改變。

參、 我國非法電臺的節目型態 (部分涉及個人資料職業秘密不公開)

從媒體時代形貌的演化，可將非法電臺分為商業性、政治性、與個人嗜好電臺三種。商業性質的非法電臺以廣告收入維持，政治性的則多依靠捐獻及義工參與；而嗜好型之非法電臺的規模則較小，通常是極少數人的創意與特殊興趣。就電波公有理念與頻道管理的概念，非法電臺的演變過程因屬非法狀態，以致常存在於政治與商業間遊走。

我國第一個具規模的非法電臺，應屬在 1992 年所設立的全民電臺，其發展帶有政治反對者的秘密傳播的形式（李世明，1996）。全民電臺在 1992 年選後擴編過程，對後來台北縣非法電臺風潮的興起發生相當的影響。1993 年開播的台灣之聲廣播電臺則是第一個成功藉由「議題抗爭」塑造電臺風格的典型，該台及經常動員抗爭，也走出了過去非法電臺主要只作為選舉造勢手段的附屬性格。而成立於 1994 年 3、4 月的「寶島新聲」及「綠色和平」則分別以新聞專業和文化專業的訴求出發。其中「寶島新聲」更發展成為社運和弱勢團體的結盟型態，並以這些團體的議題與人員為節目構成的基礎，告別電臺僅僅作為選舉工具的經營模式，開始發展多樣化的節目內容，受到國內聽眾的廣泛報導和參與，甚至引起國際間的注意（李世明，1996）。

此後，非法電臺逐漸開拓市場空間，擴大節目的收聽族群，轉型進入另一階段。此一階段非法電臺的特色為開始具備本身的領導系統，多元分化的議題開始進入非法電臺：從命理、社區服務、保險、原住民、計程車司機（「台灣之聲」初期以「計程車第三責任險」、「票價調漲」、「軍購弊案」等議題的聲討與動員讓非法電臺開展非候選人的市場）等弱勢團體到「統獨爭辯」，各種議題紛紛出籠，公開廣播並接受聽眾大量「叩應」。

非法電臺在全民電臺的時代，因為設備的電波輸出功率有限，涵蓋面與放送範圍都受到限制，對於主流電臺的收聽率並不構成直接威脅。但到了台灣之聲時代，輸出功率加強，主持人大鳴大放的風格，完全不管制粗話與言論尺度，且

標榜「一塊（錢）當主人」，現場打電話給政府官員「請益」，達到現場的真實感與雙向交流的刺激感。技術改進加上主持的新風格，一時之間擴展了更廣大的收聽群。而草創期的非法電臺還有一個特色，就是沒有一家是在官方的政治或文化立場的，甚至多有在野黨民代參與其中（馮建三，1994；陳嘉彰，2004）。

不加篩選的電話直播，是非法電臺為求言論立即反應所採取的一種節目形式，也是當時的節目主流。甚至部分非法電臺的設立宗旨和節目的議題設定原本就有偏向動員的意圖，因其節目主持人往往意圖刻意營造偏向的參與，塑造出早期國內非法電臺崛起的異議性與草根性。然而，就國內之非法電臺形成模式的演變，根據陳清河的研究，訪談非法電臺業者（戴靜遠，2004.06.27）提出，國內的非法電臺模式應有三種，一種是政治性的非法電臺，此類電臺常把自己稱為民主台；另一種是賣藥電臺，就是所謂的商业性非法電臺；較特別者為公益性質的非法電臺，主要是發揚台灣本土文化或以思考稍偏激之青少年為訴求。

提及廣播電臺賣藥的現象，國內在無線廣播頻譜十梯次開放之後，各合法廣播電臺之間的競爭也比以往更加激烈。就一個電臺而言，一天二十四小時的時間之中，可以容納十多個不同的節目，在節目多為外製外包的情況下，各個節目除了要與其它電臺的節目競爭之外，亦需與電臺內部同性質節目、同性質廣告商品相互競爭。相對於聽眾而言，廣播節目是購賣產品的一個通道、平台，而外製節目單位也是利用無線廣播頻譜通路來進行商業交易，為求生存，廣播電臺便採取最有利潤的藥品廣告做為主要收入來源（蔡煌元，2004）。

如今，國內的非法電臺大多數已完全涉入法律邊緣的法則從事商業運作的機制，目前國內的非法電臺多半只能靠節目廣告化、賣藥或其他「副業」遊走法律邊緣，也經常受到目的事業主管機關的取締，其中來自於非法藥品廣告為主要項目，由於此類藥品廣告的利潤極高，非法電臺必然會以此為其謀生工具，這也是為何非法電臺在國內失去政治舞台之後，才得以苟延的原因。

肆、 世界先進國家非法電臺設立情形

一、 美國非法電臺設立情形

美國的廣播頻譜原是由 1927 年建立的 Federal Radio Commission（簡稱 FRC）所管制，到了 1934 年變成由 Federal Communication Commission（簡稱 FCC）接手管理。在 FRC 管理時期推出了「Radio Act」，主要是鼓勵範圍更廣、更有效率的廣播服務。除了催生了許多服務範圍更廣的高功率電臺，更讓許多本土化、地方化的低功率電臺興起。因此，「地方性」（localism）開始成為日後 FRC 和 FCC 研擬早期廣播政策的影響因素。

地方性是開發多元聲音或商機的重要元素，廣播電臺因而鼓勵開地方節目

以回應地方需求，例如教育、農業等，但此種主要由低功率電臺所發展出的地方電臺卻容易商業被壟斷，形成幾家商業電臺獨大。雖然後來 FCC 開放更多 AM 頻道成立，希望保護地方電臺，但依賴商業與政府的廣播頻道卻佔據市場，形成私人擁有和操控公眾意見的廣播系統。

也因此，1927 年開始有許多沒有合法執照的非法電臺興起，希望突破由 FRC 和 FCC 打造的廣播系統。這些非法電臺沒有固定頻率，是由少數團體、地方業主去成立和製作地方節目。在當時，沒有執照的電臺違反 1934 年制訂的傳播法第 301 條（Section 301 of the Communication Act），也因為其自由使用電臺會破壞原本的廣播體系，故許多有執照的電臺會主動向 FCC 檢舉非法電臺。

由於美國非法電臺常變動與目標導向，故無法確切得知到底有幾家。有的是為了特定音樂、娛樂、評論時事或政治理由而成立，但都反映當時既有電臺並無法滿足非法電臺成立者所希望擁有的自由、去中心化之傳播環境。其中較為人知的非法電臺是 1993 年由 Stephen Dunifer 成立的「Free Radio Berkeley」，有提供社區新聞、資訊討論、音樂等節目。該電臺曾在 1998 年被 FCC 和美國法院強制關閉，但至今已發展成 Free Radio Berkeley 104.1 FM 和 Free Radio Berkeley IRATE 兩個不同的體系，前者是由一百名自願者所成立，後者則主要是國際組織。

美國的廣播體系在 1996 年出現了大的轉變，這是因為當年的電信法案（the Telecommunications Act）希望能平衡廣播系統，故政府釋權不少。此舉也造成私人擁有電臺增加，原本在政府分配下還擁有的多元與地方擁有權不復存在，形成過於集權壟斷的局面。在這段期間，非法電臺仍十分活躍，而 FCC 也不停的強制終結非法電臺運行。在 1997 年九月到 1998 年十月之間，FCC 關閉了 320 家非法電臺（Jassem, 2004）。

二、中南美洲國家非法電臺設立情形

烏拉圭的社區電臺興起年代不明，但可能始於 1950 年代的勞工階級組織。1980 年代被視為秘密和無正式組織結構的社區電臺開始被注意。在 1996 到 1998 年間，社區電臺主要被歸類於兩個大型組織中：其一為 1996 年成立的 ECOS（the Coordinator of Uruguayan Community Radio），主要聚集和社會運動相關、較為激進的電臺，且較不贊成電臺合法化；其二為 AMARC（the World Association of Community Broadcasting），是聚集較不激進的電臺，主要致力於將社區電臺合法化與被承認。另外，第三個大型組織 the Association of Community Radios 也在 2002 年成立，希望幫助新的社區電臺得以發聲（Light, 2011: 54）。

薩爾瓦多於 1981 到 1992 年內戰期間，以反抗政府為旨所興起的秘密電臺，在為期 12 年的戰爭中組織成一股反抗力量，成為公民意見發聲的關鍵武器，其中最著名的兩個電臺為「Radio Venceremos」和「Radio Farabundo Marti」，尤其是前者更是勞工、農民和游擊隊的代表聲音，也打破了當時封閉的資訊交流，使

之得以流通 (Darling, 2007)。在薩爾瓦多由馬蒂民族解放陣線(FMLN)所設立的秘密非法電臺 Radio Venceremos 於 1981 年 1 月開始播送,1992 年 8 月取得合法執照。電臺創設時的最主要任務為宣傳 FMLN 的革命理念,擁有約 100 名游擊隊人員參與運作,編制以團隊方式運行,包括來自各界的媒體人員和評論家。薩爾瓦多內戰時,電臺不但成為民眾心中強力的自由象徵和精神指標, Radio Venceremos 還發展出一套自己的多媒體網絡(Venceremos System),創造新的傳播平台,其中包括信息網路、雜誌、報紙、各類出版組織,還製作了電影和紀錄片,涵蓋戰爭中的動員和屠殺等各種消息,甚至一度計畫成立電視台(TV Venceremos)。隨著內戰結束,1992 年 8 月 21 日 Radio Venceremos 獲取合法地位,結束革命游擊的階段性任務,改以建立和平社會和鼓吹民主為永續發展目標。Radio Venceremos 在薩爾瓦多內戰時扮演了六種角色:革命宣傳武器、不可或缺的消息來源、為人權發聲、鼓吹民眾參與政治、塑造新社會文化、自由精神象徵 (Benitez, 2004)。

「Radio Farabundo Marti」則是薩爾瓦多社會主義組織「Farabundo Marti」的發聲工具,該團體主要由勞工與農民所組成,興起於 1932 年的咖啡價格之爭。由於和政府之間溝通出問題,群眾不停抵抗當時軍事領導者 Hernandez Martinez,也爆發大型社會衝突。這種抗爭持續到 1970 年代,才終於成立第一個反抗團體「Farabundo Marti」,並在接下來的內戰中佔據重要位置。整體而言,薩爾瓦多的秘密電臺試圖透過建立想像的共同體,凝聚分散的群眾來抵抗政府,並以此彰顯與象徵出其反抗 (Darling, 2007)。

三、英國非法電臺設立情形

英國的非法電臺始於 1962 年,聽眾曾多達千萬人,到了 1965 年,據估計英國有 1/5 人口收聽非法電臺的節目 (Browne, 1971)。不只是英國,幾乎所有歐洲國家「海盜電臺」(pirate radio station)的興起,都是因為歐洲的公營電臺較僵化,民眾對美國的流行音樂產生興趣,尤其是年輕人的音樂。如早期英國及北歐等國的公營電臺,均為中央式的管理,雖然英國的 BBC 享有不與政黨聯繫、專業聲譽為世界肯定,但深夜及星期天由於宗教信仰因素,大部分時間不播節目,而且大多數的節目對年輕人並不具吸引力,娛樂節目較少,又缺乏類型與地方台之特色,常引為民怨。再加上英國受限於唱片工業的合約,限制歌曲播出的次數,完全無法滿足年輕人的訴求。其次,這些公營台對廣告播出限制甚嚴,加上過去英國、挪威、瑞典等國之廣播完全沒有廣告,使得廣告業務自由流向非法電臺,促使非法電臺因此而充滿商機。

Rudin (2007) 整理了幾種主要成立與支持英國非法電臺業者:(1) 企業家,希望在廣播市場中找尋利益;(2) 先驅與被壓迫的團體,不希望看到 BBC 獨大,主要提供另類地方資訊;(3) 理想主義者,期望展現另類觀點;(4) 惡作劇者,將成立非法電臺視為惡作劇或開玩笑,多半是短命電臺。

隨著非法電臺的蓬勃發展，英國政府在 1967 年八月中旬提出「Marine Broadcasting Act」，禁止非法電臺播放，也禁止英國市民去參與或投資諸類服務。當時只有 Radio Caroline North 和 Caroline South 抵抗此法案，持續運行到 1968 年才被強制關閉。然而，這段期間非法電臺的發展仍影響了之後英國廣播的節目型態，包含主持人不止主持也必須賣廣告這點。除此之外，這段期間也出現許多政策上的辯論與討論，包含工黨政府要求 BBC 設置流行音樂設備以取代非法電臺的出現等。非法電臺合法與否同時也伴隨著英國政黨間的鬥爭，沒有得到明確解決方案。

特別的是，2004 年 BBC 在非法電臺成立的 40 週年成立了「Pirate BBC ESSex」服務，邀請了以前非法電臺的 DJ，播放當時流行的音樂，重新營造出當年非法電臺的風貌。此舉即受許多中老年的聽眾大力迴響，也引發一種對非法電臺的「鄉愁感」(nostalgia)。BBC 也希望藉此理解現今電臺發展的問題 (Rudin, 2007)。

四、歐洲其他國家非法電臺設立情形

歐洲的非法電臺最早起源於北歐，是 1958 年在哥本哈根建立的「Radio Mercur」，出現在國際海域的老舊船艦中。面對當時的單一廣播環境，這些非法電臺主打的「流行音樂」節目獲得極大成功，並建立歐洲做節目的新型態。在非法電臺出現之前，歐洲的廣播公司都忽略了青少年這塊聽眾，故很少播放流行音樂，這成為非法電臺大受歡迎的原因。其中最有代表性的北歐非法電臺是 1961 年成立的「Radio Nord」，建立在斯德哥爾摩附近，吸引了許多瑞典的聽眾。該家電臺成立時自然碰到很多問題，包含和瑞典政府的摩擦，或是瑞典報業與媒體產業視其為競爭者等，但瑞典的廣告商和聽眾相當歡迎該家電臺成立 (Kemppainen, 2009)。

約在 1980 年代，當西班牙政府面臨新舊政府秩序交替以及政權移轉所產生的諸多反抗與衝突之時，為了因應這種社會政治需求，許多媒介與團體應運而生，訴求反軍事與社會改革，例如：搖滾音樂團體、獨立雜誌、非法電臺等。1985 年可說是巴斯克自治區 (Basque Country)「反對資訊」群聚的重要年代，非法電臺也由此興起。根據 El Pais 報紙在 1998 年的統計，1980 年代的非法電臺約有 50 家，1998 年剩下 18 家，到 2008 年又增加至 36 家。巴斯克自治區第一家非法電臺 Osina Irratia 建立於 1979 年，是反軍隊與經濟軍事化的團體。而 1979 年至 1988 年是巴斯克自治區非法電臺發展的精華時期。巴斯克自治區的另類媒體發展困境有：(1) 自願投入者減少，改革越趨困難；(2) 缺乏物質與經濟資源；(3) 節目品質不佳；(4) 傳送管道太貴（這點不影響非法電臺）；(5) 發行週期、播放時間不穩定；(6) 內部整合問題；(7) 轉向個人主義社會。縱然有上述問題，巴斯克自治區的另類媒體——尤其是非法電臺——到後期開始轉向網路，成立許多私人與社區電臺，藉由網路展現其影響力 (Ramirez de la Piscina, 2010)。

1980 年代，希臘非法電臺興起是源於對「自由之聲」和「音樂」的信念，希臘獨有的自由、民主和自主特性即反映到廣播電臺的發展上，當地的非法電臺希望和他們的聽眾共享相同的音樂、語言和行為。這點和英國、荷蘭、丹麥、瑞典的非法電臺興起類似，是為了滿足歐洲青少年對音樂的渴望。從 1983 年開始，市民團體要求政府開放對廣播電臺的權力，這也刺激了反政府壓迫的「自由電臺」（free radio）誕生，故 1980 年代希臘出現的非法電臺，也解釋了當時政府獨佔廣播頻道之現象。許多非法電臺即是由多元的公眾團體所設置，希望擁有自由發聲與建立另類媒體之權力（Theodosiadou, 2010）。

五、亞洲國家非法電臺設立情形

在南亞的巴基斯坦，自從巴基斯坦總統和美國聯合要攻擊恐怖份子之時，在其行政區 Federally Administered Tribal Areas（簡稱 FATA）就出現許多穆斯林成立的非法電臺，欲反西方和其跟隨者，以宣揚回教思想為主，至今仍有超過五十家非法電臺在運行。巴基斯坦非法電臺的興盛源於當權政府禁止讓異教徒和支持印度教者拿到電臺執照，故也出現了許多便宜可攜的廣播設備（Fatah, 2006）。

在西亞的以色列，該國的廣播體系始於 1936 年，一路發展以來皆和猶太復國主義行動（Zionist movement）息息相關。大約在 1940 年，這群猶太領導人便轉往地下行動，成立非法電臺，而以色列政府則從 1945 年開始管制廣播。1948 年，The Voice of Israel/Kol Yisrael 變成官方廣播站，它原本只是政府其中一個部門，直到 1965 年以色列政府推行廣播法，該電臺開始不停擴充，成為以色列重要的媒體。立基於這個背景，以色列的非法電臺發展也和宗教與種族有關。以色列非法電臺始於慈善家 Abie Nathan 的理念傳輸，例如 The Voice of Peace 這家電臺即是。從 1975 年到 1992 年，該電臺皆在地中海地區宣傳其理念。The Voice of Peace 的終結也是因為 Abie Nathan，他認為已不需要其作為發聲工具。以色列充斥許多極端宗教的非法電臺。尤其是從 1991 年的 Gulf War 後，就開始更走向充滿宗教、意識型態、政治意圖的方向（Moshe, 2007）。

六、非洲國家非法電臺設立情形

在辛巴威獨立之前，非洲從 1950 年代就有非法電臺，在 1960 年代冷戰爆發更是蓬勃發展，此時的非法電臺多為宣傳反殖民、反種族主義之信念。辛巴威在 1980 年獨立後，總統曾禁止非法電臺（或稱「秘密電臺」，clandestine radio），因為害怕其會散佈不實的宣傳。但到 2000 年，政治因素導致原本是合法電臺的 Capital Radio 被撤銷執照，沒收設備，變成非法電臺 Shortwave Radio Africa（簡稱 SWRA）。政府也順勢成立了新的管理電臺執照單位 the Broadcasting Authority of Zimbabwe（簡稱 BAZ），並藉此掌握與壟斷 BAZ 的分配權，BAZ 到 2009 年都未曾分發過一張執照，因而造成辛巴威非法電臺激增，加上當時政府對報業的迫害，導致大量新聞學者移居海外或在海外成立非法電臺（Moyo, 2010）。

南非的廣播歷史始於 1950 年代，隨著當時政治國際情勢的改變，在流放時期變成以政治說服為旨的自由抗爭。該背景起源於非洲國際協會（the African National Congress，簡稱 ANC）和南非共產黨（the South African Communist Party，簡稱 SACP）的成員在 1960 年初期正式成立的獨立軍隊 Umkhonto we Siswe（簡稱 MK）。在 MK 成立後的兩年間，於南非許多重要城市展開轟炸反抗行動，目的是為了讓 MK 得以從地下浮現，希望帶領大眾一起推翻政府。但此舉並未引起廣泛迴響，而是招來政府軍事鎮壓，故 ANC 決定轉向以廣播來說服宣傳。於是，ANC 在 1963 年成立秘密廣播電臺「Radio Freedom」，呼籲大家加入自由抗爭的行列。當時無法估計到底有多少人聽 Radio Freedom，因為 ANC 為了躲避警察追捕，完全沒有任何計畫與宣傳在運行廣播電臺。然而，成立後的兩星期，Radio Freedom 被查獲而停擺，政府並於 1964 年宣判七名參與反抗者。但 ANC 和 SACP 並未放棄用廣播宣傳的計畫。受到蘇聯列寧利用廣播來政治宣傳的影響，ANC 認為廣播可提供管道宣傳給民眾，讓民眾參與非正式國際論壇，也可讓國外聽眾瞭解社會主義革命。之後，Radio Freedom 在 1967 至 1969 年之間復播，確切時間眾說紛紜。但實際節目資料是從 1969 年開始紀錄，也是第一個節目「The Voice of Freedom」，成立於坦尚尼亞。節目一開始長度是十五分鐘，且不同於以前秘密的性質，這是合法節目。「The Voice of Freedom」主要仍宣揚自由抗爭的意識型態，希望吸引國外援助，同時也會提供戰事概況（Davis, 2009）。

到 1973 年晚期，ANC 和 SACP 再次改革 Radio Freedom，加入了桑比亞的外部廣播資源，開啟了新系列與節目。和「The Voice of Freedom」不同的地方在於，新 Radio Freedom 的節目播放長度增加，也可添加更多元的內容。這個革新也帶來 1974 年 ANC 的興盛時期，讓 ANC 說服安哥拉和莫三比克的政府允許游擊隊成立。ANC 推動的廣播電臺也帶動了索韋拖（Soweto）在 1976 年的學運，讓青年走上街頭抗議政府的暴行。這也成為流放時期的重要關鍵之一，ANC 想藉此強迫國際正視到南非的種族隔離，並讓民眾知道有此種政治參與形式，勇於挑戰極權。ANC 同時也在找尋東歐和北美的捐助，但受到冷戰影響，得到的迴響很少。但無論如何，廣播電臺確實成為 ANC 和西方之間的連接橋樑，是個非暴力的平衡點。雖然西方援助不多，但仍擴展了非洲「the Department of Information and Publicity」（簡稱 DIP）這個半獨立組織的發展，成為正式的捐助組織。這組織在路沙卡也幫助 Radio Freedom 擴建了不少廣播設備，並可發送節目至 Radio Zambia，形成聯播。在 1980 年，ANC 也在非洲五個國家設置類似的「可攜式廣播」（portable studios），包含桑比亞、坦尚尼亞、衣索比亞、安哥拉和馬達加斯加（Davis, 2009）。

總體而言，Radio Freedom 在後期變革後多以「戰爭宣傳」為主。1983 年中期更以此加速了大規模的人民戰爭，鼓吹與宣傳人民加入反抗集權政府。此舉也讓政府更加強監督南非各國，造成 1984 年的雙方衝突，讓 ANC 和 MK 有所傷亡。雖然 1984 年的衝突並未斷送 Radio Freedom 的生命，但其運作在這之後隨

著當時情勢產生轉變，例如租金高漲等。Radio Freedom 的抗爭與改革精神最終運作到 1991 年的民主選舉，轉變為普通電臺（Davis, 2009）。

伍、 世界先進國家非法電臺節目型態

一、 美國非法電臺節目型態

Glasser（1984）研究美國電臺節目類型即發現，以廣告利益為考量的商業電臺，並不考慮閱聽人多樣化的需求，美國雖然曾一度設有類型條款（Format Doctrine）消極的維護廣播類型的多樣化，避免在廣告利潤的壓力下，不同類型的電臺轉型，但 FCC 仍強調市場導向，不願執行該條款。換言之，美國的廣播結構仍是以地方經營為主，市場導向雖無法服務少數弱勢團體與族群，但卻可維持多元競爭的假象。

相較於商業電臺，美國的非非法電臺大多為個人興趣的電臺性質。根據 Jones 研究 1992 至 1994 年間的全美 184 個非法電臺，發現多數是搖滾樂，及各種另類音樂，如 New Age，黑人靈魂樂（Soul），Jazz，Classical 等。他們多使用非商業用途的電臺頻道，以避免合法業者抱怨。收聽者也非一般廣播台的聽眾，基本上，美國非法電臺是年輕人想擁有自己空間的作法。

二、 中南美洲國家非法電臺節目型態

烏拉圭的社區電臺因其成立背景與社會運動有關，多為反獨裁、反軍事的電臺，其節目多為討論反政府壓迫和經濟風暴兩大社會議題，例如：Alternativa FM、El Puente、Barriada FM 和 Emisora de la Villa（Light, 2011）。

薩爾瓦多的秘密非法電臺 Radio Venceremos 節目型態相當多元，目標聽眾為敵軍政府、內部組織和一般民眾，除了一般性的革命理念宣傳節目如：諷刺喜劇、炸彈事件和屠殺報導、武器製作教學等之外，也讓民眾上節目講出心聲或發表創意點子。這些都是 Radio Venceremos 向外對抗和鼓勵民眾參與革命行動，提升對內士氣的主要播送內容。音樂使用上，起初僅播送傳統的革命性質音樂，爾後受到流行音樂和其他國外音樂影響，開始有多元的音樂在節目中播送，形成一種混合式的新庶民文化（Benitez, 2004）。

薩爾瓦多的秘密電臺因為是以反抗和推翻政府為目的，故主要傳送的是戰爭場域的報導。透過這些報導，薩爾瓦多人可瞭解到目前抵抗的勝敗情況，也同時喚起和所愛之人的連結。這些秘密電臺在也代表了市民的反抗位置，對於當時政治競爭選舉有所影響。除了傳送戰爭場域的情況，也會製作一些廣播肥皂劇，或播放流行音樂作為反抗宣傳手法。除此之外，這些秘密電臺也創造了反抗政府與流行文化之間的橋樑，傳達出具有反抗性的音樂和諷刺漫畫等（Darling, 2007）。

三、英國非法電臺節目型態

獨立地方電臺的成立，使英國的廣播產業呈現兩股力量，其一為海盜行為（商業類型、秘密類型、國外類型）以及以公共近用需求為標的的電臺不斷的増加。國家的地方電臺通常被視為還是太科層化，其節目內容較乏吸引力，因此無法回應多元背景閱聽眾的需求。而獨立電臺為了追求市場的競爭力，通常是採商業取向、私有的模式，以便與國家控制系統內、外的電臺競爭。獨立地方電臺的成立通常是低功率電臺，用來服務都會地區。

Elliott（1982）指出，包括英國在內的西歐興趣性質海盜電臺，大多數都非常小、沒有規則性的節目排程，但卻能將最真誠、不做作的音樂呈現給聽眾，提供給聽眾非主流、非政府管控的另類節目選擇。許多西歐的興趣型海盜電臺追隨美國的特殊類型音樂形式，而這也很可能成為西歐運動電臺朝向地方性、獨立性或是商業性電臺的因素。

四、歐洲其他國家非法電臺節目型態

在 1950 年代晚期到 1960 年代初期，丹麥、荷蘭、比利時、瑞士和英國等歐洲北部國家都開始出現陸上的非法電臺，且以流行音樂為主的節目型態也引起騷動。此時的非法電臺可分兩種，一種是在有限範圍內服務少數社群，另一種是攜帶微小的廣播設備以四處廣播。這些國家出現非法電臺主要是因為國內節目無法滿足青少年需求、為了賺取利潤和為了反政府。在英國，有出現陸上與沿海地區的非法電臺，從 1964 年開始以流行音樂節目吸引大眾注意。在法國，則有訴求經濟議題的團體在 1977 年成立首個非法電臺，而 1982 年法國政府即以合法化來改變廣播結構。在德國，第一個非法電臺是 1977 年成立的 Radio Dreyecksland，著重在反核與政治議題為主。而在荷蘭，非法電臺則是電視收視率成長和私人廣告出現的結果，其中最成功的案例是從 1960 年開始播送的 Radio Veronica，以播放流行音樂為主，直到 1973 年政府推動「International Treaty of Strasbourg」法案才禁止非法電臺（Moshe, 2007）。

北歐瑞典的「Radio Nord」，是以提供許多流行音樂和相關音樂資訊取勝，並帶來一種混合播不同音樂類型的新節目型態。該電臺也有新聞節目，但電臺規定最多只能播報三分鐘，主要還是希望提供給聽眾盡情聽音樂的廣播環境。也因為「Radio Nord」大受歡迎，瑞典電臺也開始跟進此種節目型態，「Radio Nord」也同時影響了北歐各國、甚至整個歐洲的節目型態。整體而言，在北歐非法電臺的幫助下，1960 年代左右的廣播節目系統開始邁向資訊與娛樂平衡的階段，是從舊走向新的開始（Kemppainen, 2009）。

以西班牙巴斯克自治區現存第二老的非法電臺「Hala Bedi Irratia」為例，該台主要有四種節目類型：（1）音樂（一星期 75 小時）；（2）自創雜誌時事分享（一星期 49 小時）；（3）社會、政治、文化節目（一星期 39 小時）；（4）兒童節目（一

星期 5 小時) (Ramirez de la Piscina, 2010)。

希臘的非法電臺一開始成立目的在於對音樂的熱愛，以及和他人溝通之渴望，是為了興趣而非專業所成立。然而，從 1980 年代中期開始，許多非法電臺變成全天播送，成立動機也轉向「不讓人單獨反抗法律與政權」，許多節目開始轉向播送專業內容。從非法電臺的成立動機與訪談內容可發現兩種主要的節目型態：一為「徵友節目」，是青少年基於和他人溝通交流之渴望所設立；二為「音樂節目」，是立基於對音樂的熱愛，非法電臺會播放政府禁止或他國的多元音樂 (Theodosiadou, 2010)。

五、亞洲國家非法電臺節目型態

以巴基斯坦邊界的非法電臺兩大龍頭 Mufti Shakir 和 Pir Rahman 之節目為例，由於這兩個電臺是立基於宗教所開設的，故主要是以回教思想解說為主的問答節目，用以討論婚姻、社會責任等，常吸引婦女收聽 (Fatah, 2006)。

六、非洲國家非法電臺節目型態

辛巴威的非法電臺 SWRA 為例，該台每天從下午五點播送至下午七點，節目包含：新聞時事、社會議題、互動討論與辯論、娛樂、音樂、藝術、文化等。節目內容主要欲揭露辛巴威政府的人權濫用，以及挖掘政府欲掩蓋的真相 (Moyo, 2010)。

非洲的 Radio Freedom 主要有三個節目，第一個節目是「The Voice of Freedom」，除了戰爭宣傳，也會提供許多關於 ANC 的資訊，以吸引民眾加入；第二個節目是「A Call to Battle」，是討論關於人民的戰爭，也屬於戰爭宣傳，特別的是，這節目常會使用悲壯的軍事音樂、槍聲、爆炸聲等音效，搭配對話串成廣播劇，呼籲人民應參與自由抗爭；第三個節目是「Listeners' Corner」，主要是民眾可以寄信到電臺，主持人會在節目中將信件內容讀出與討論或回應的互動節目。由此也可看出 Radio Freedom 有努力在開發聽眾群 (Lekgoathi, 2010)。

小結

綜合以上國外非法電臺的情形，美國多數是因為資源集中壟斷於商業電臺，進而發展出為了建構自由、去中心化之傳播環境而成立的非商業化、具個人興趣與另類音樂的電臺。中南美洲的烏拉圭多是為了推動社會運動而設立，薩爾瓦多則是為了反抗政府、宣傳革命、為人民發聲、鼓吹民眾參與政治等自由精神而設立。英國、荷蘭、北歐的丹麥與瑞典以及南歐的希臘，這幾個國家的非法電臺成立有共同的理由：為滿足歐洲青少年對流行音樂的渴望，除此之外，西班牙的非法電臺則是因訴求反軍事與社會改革而生，截至 2008 年，該國仍有 36 家非法電臺。希臘的非法電臺成立理由，還包括了反政府壓迫及反政府獨占廣播頻道

的自由之聲，爭取人民的廣播媒體近用權。南亞與西亞的非法電臺多為宣揚宗教思想而設立，如：巴基斯坦的非法電臺除宣揚回教思想之外，還包括反西方與反制政府禁止異教徒和印度教者擁有電臺執照，至 2006 年仍有超過 50 家非法電臺在運行；以色列的非法電臺則多是和宗教與種族有關。非洲國家的非法電臺，多以反殖民、反種族主義、反抗集權政府等型態出現，揭露政府欲掩蓋之真相，甚至帶動學運，較國內的非法電臺發揮了更多的第四權功能。國外的非法電臺，除了有以傳統型式存在或是可攜式的廣播設備播放之外，也有為數不少的非法電臺走向網路電臺發展。

國外非法電臺的節目型態，較諸國內非法電臺來得多元，各國的非法電臺節目類型如表 1-2 所列。

表 1-2 國外非法電臺節目類型整理

國 家	節 目 類 型
美國	地方資訊提供、評論時事或政治、另類音樂、年輕人的個人興趣
英國	特殊類型音樂節目和青少年喜愛的流行音樂節目
烏拉圭	討論反政府壓迫與經濟風暴
薩爾瓦多	革命理念宣傳（如：諷刺喜劇、炸彈事件、屠殺報導、武器製作教學）、民眾上節目講心聲或發表創意點子、播放革命音樂及流行音樂、報導反抗軍戰況、肥皂劇
丹麥、荷蘭、比利時、瑞典	青少年喜愛的流行音樂節目（瑞典有穿插少量的新聞播報）
法國	經濟議題
德國	反核與政治議題
西班牙	音樂節目；自創雜誌時事分享；社會、政治、文化節目；兒童節目
希臘	徵友節目（青少年基於和他人交流之渴望）；音樂節目（播放政府禁止或他國的多元音樂）
巴基斯坦	回教思想解說為主的問答節目（討論婚姻、社會責任）
辛巴威	新聞時事、社會議題、互動討論與辯論、娛樂、音樂、藝術、文化等。節目內容主要欲揭露辛巴威政府的人權濫用，以及挖掘政府欲

	掩蓋的真相。
南非	戰爭宣傳、提供非洲國際協會資訊吸引民眾加入；使用悲壯的軍事音樂、槍聲、爆炸聲等音效，搭配對話製作廣播劇，呼籲人民參與自由抗爭；民眾寄信到電臺，主持人會在節目中將信件內容讀出與討論或回應的互動節目。

(資料來源：本研究整理)

表 1-3 我國非法電臺大事記

西元 2001 年	
6 月 30 日	監察院主動約談交通部部長及行政院新聞局局長。
11 月 30 日	監察院函請交通部提供有關取締非法電臺業務相關資料。
12 月 4 日	交通部函請電信總局代辦部稿方式辦理
12 月 14 日	電信總局檢陳有關非法電臺相關事項說明報告函報監察院。
西元 2002 年	
1 月 7 日	署名「全國非法電臺聯盟」之非法電臺業者 24 人至電信總局陳情抗議，要求暫緩取締，就地合法。
1 月 9 日	行政院核定「取締非法電臺作業方案」。
1 月 21 日	署名「全國非法電臺聯盟」之非法電臺業者約 70 人再度至新聞局陳情抗議，陳情內容包含暫緩取締、開放頻道就地合法及對合法電臺加大功率等違法行為依法予以取締等訴求。
1 月 30 日	行政院成立聯合取締小組（交通部電信總局/行政院新聞局/賦稅署/警政署/營建署）。
2 月 7 日	開始取締非法電臺，至 3 月 18 日止全省只剩 16 家非法電臺。
3 月 10 日	監察院約談交通部電信總局局長簡仁德及行政院新聞局局長葉國興。
3 月 22 日	國民黨立院黨團召開「非法電臺之輔導與管理座談會」，期望開放頻道以及暫緩（階段）處理非法電臺問題。

4 月 10 日	非法電臺大量復播，共計 140 家
4 月 13 日	交通部電信總局「研商調頻廣播頻道再開放規劃事宜」。
4 月 20 日	交通部電信總局「研商調頻廣播頻道再開放規劃事宜」。邀請行政院新聞局列席。
西元 2003 年	
5 月 29 日	通過廣電三法部分條文。
9 月 4 日	通過通訊傳播委員會之基本法。
西元 2004 年	
6 月 29 日	中廣廣播頻道換照時取得臨時執照。
4 月 27 日	行政院新聞局宣布開放數位廣播頻道。
8 月 6 日	行政院新聞局宣布再次開放廣播頻道。
西元 2005 年	
4 月 26 日	「台灣心聲」主持人煽動群眾滋事，引發中正機場流血事件。
5 月 3 日	台中市海洋之聲廣播電台執行長，被控未經核准經營非法廣播電台，因不願繳交罰金而被通緝。
西元 2006 年	
12 月 13 日	非法電台大量播放高雄市長選舉「走路工事件」，遭通傳會蒐證查處。
西元 2007 年	
4 月 3 日	非法電台「海洋之聲」台北台台長自焚。
4 月 19 日	非法電台在小金門架設天線等設備「中轉」，向大陸廈門沿海推銷膏藥、日用品等，金門檢警一舉破獲九家非法電台，抄出價值一千餘萬元的廣播設備。
11 月 11 日	通傳會抄台海洋之聲。

西元 2008 年	
7 月 15 日	通傳會通過「廣播電視法部分條文修正草案」，加重非法電台的罰責，除了將罰金由現行的 20 萬元，提高至 100 萬元以上、500 萬元以下，另課以 2 年以下的有期徒刑。
12 月 26 日	通傳會大力掃蕩非法電台，公布全台非法電台已從 193 台減為 100 台。
12 月 28 日	通傳會再度抄台海洋之聲。
西元 2009 年	
1 月 1 日	食品藥物管理局修法，加重違規廠商的刑責罰金。現行違規廣告罰金為 4 至 20 萬元，未來將提高一倍，變成 8 至 40 萬元，且可累積處罰。
2 月 10 日	高雄地檢署破獲南部地區最大的發射器材供應商，起出價值 2700 萬元器材。
3 月 18 日	第 11 梯次廣播電台開放作業宣告重啟。
3 月 25 日	行政院通過衛生署提出的「打擊不法藥物因應措施報告」。行政院長吳敦義責成政務委員張進福成立由衛生署、法務部、通傳會、警政署等單位，組成聯合查緝偽劣假藥專案小組，首要目標指向非法電台，網路、夜市、地攤及情趣商店。
4 月 9 日	「爭取未立案電台合法、生存、財產權」集會遊行活動。
4 月 16 日	通傳會公布至 4 月止，非法電台數量已減至 29 台。
8 月 21 日	「全國未立案廣播電台聯盟自救總會」成立，爭取合法生存權。
西元 2010 年	
1 月 5 日	通傳會與衛生署成立「處理違反衛生法令節目及廣告聯繫會議」機制，共同打擊非法電台偽藥市場。
2 月 9 日	通傳會公布至民國 99 年 12 月止，非法電台數量剩不到 10

	台。
10 月 16 日	通傳會公布至 9 月止，非法電台剩下 0 家(日間)及 5 家以內(夜間)非常態播出。

資料來源：本表參考陳清河(2004)與聯合新聞資料庫彙整

第二章 文獻探討

第一節 世界先進國家對於非法電臺處置方式以及解決方法

一、美國非法電臺干擾情形及政府處理方法

美國針對非法電臺合法化，制訂有低功率調頻電臺（Low Power FM, LPFM）法規。下文先將該法令設立的緣由與背景說明後，再詳述法規的執行成效。

Low Power FM 是指功率低於 100 瓦的調頻廣播，信號範圍為直徑 5 至 10 公里（註：和台灣的小功率電臺不同，台灣的小功率電臺為 750 瓦，涵蓋半徑為 10 公里，東台灣與澎湖為 15 公里），設立一個低功率調頻電臺的資金可低至 1 萬美元，很適合社區廣播使用，這種低功率調頻廣播在 1948 到 1978 年間曾是合法的，但是聯邦通信委員會在 1978 年取消了低功率調頻廣播執照的發放，認為這些業餘的低功率調頻廣播播出的質量和數量極不穩定，造成頻譜資源的浪費，而這些資源本可以通過高功率的公共廣播更好地服務於公共利益，此一規定反而造成 88~92MHz 的低功率調頻廣播成為非法廣播的區段。Jones (1994) 研究 1992 至 1994 年間全美的 184 個非法電臺，發現多數是播放搖滾音樂及各種另類音樂，多使用非商業用途的頻道，以避免合法業者抱怨，收聽者也非一般廣播台的聽眾，基本上，早期的美國非法電臺是年輕人想擁有自己空間的作法。1996 年電信法頒佈後，刪除了限制無線電臺所有權的絕大多數規定，使得廣播集中壟斷與內容同質化，地方的聲音與許多意見無從表達而引發抗議，於是一些媒介改革者自然想到了低成本的低功率調頻廣播（劉孔中，2010；劉學、向宗平，2008）。到 1998 年，這種作為社區媒介的低功率調頻廣播至少有數百個，FCC 聲稱它已關閉了超過 250 個。面對市民社會不合作的態度，FCC 禁止 LPFM 的規定實際上無法得到全面實施，更多 LPFM 相繼成立，僅僅 1998 年，FCC 就收到 2 萬份設立 LPFM 的請求，但是全美廣播者協會（National Association of Broadcasting）、公共廣播公司（Corporation for Public Broadcasting）反對重新合法化 LPFM（劉學、向宗平，2008）。

在非法電臺不停興起的狀況之下，頻譜資源的濫用，逐漸破壞原本的廣播體系運作，於是，FCC 在 2000 年創立了新的「low power FM」（簡稱 LPFM）法規，希望給更多非法電臺發聲與存活的机会（Karr, 2005）。在此之前，設立一家電臺需要花費好幾百萬美金，但科技的發展，使得小型、價廉（低於美金 2000 元）、社區導向的電臺得以播音，這些是被美國政府禁止超過二十年的海盜電臺（pirate radio）或小電臺（micro radio），終於在 2000 年 1 月 20 日，FCC 投票通過將 LPFM 合法化（McDonnell, Bill/Guild Notes, 2000）。

在推動政府立法的過程中，民主傳播委員會（Committee on Democratic Communication, CDC）為非法電臺辯護，並爭取應有的法律保障權益。CDC 的全名是「全國律師公會民主傳播委員會」（National Lawyers Guild Committee on Democratic Communications，簡稱為 NLG CDC 或 CDC），位於舊金山。CDC 是一個致力於保護全體人民傳播權的組織，工作重點是讓人民得以享有一個基於民主原則與文化與資訊自主原則運作的傳播媒體體系，並確保它不受商業利益主宰。CDC 是國家律師公會底下的一個委員會，是由律師、法務人員與法律系學生組成非營利性組織。自 1937 年起，公會成員便致力於維護社會正義與支持社會進步運動，它在全美國都有分會與委員會。¹

CDC 從 1988 年以來，就深入參與了聯邦通信委員會的「規則制訂」（劉學、向宗平，2008）。在 1988 年，CDC 接獲一通來自於南伊利諾大學 Sagamon state College 的教授的來電，說：「我的朋友被 FCC 找麻煩了，律師公會可以幫助他嗎？」一位失業、全盲的先生 Mbanna Kentako，以一個發射功率 1 瓦的廣播設備在他位於 Springfield 的社區（由公家出資營造供低收入家庭居住的住宅區）播音，這個全黑人口居住的住宅區完全沒有被現有的商業電臺服務到，而 Kentako 提供了社區民眾廣播上的滿足。結果，FCC 通知他非法廣播要罰款，於是，律師公會出面為他辯護，經過調查，CDC 發現 FCC 禁止低功率電臺違反了美國憲法第一修正案以及國際法中的傳播權，CDC 寫了 110 頁的聲名，為 Kentako 與 Springfield 辯護，最後，案子沒有進入法院，Kentako 成功抗拒 FCC（Franck, 2011）。CDC 是第一個提供微型廣播者（micro broadcaster）協助與辯護的組織，提供法律的辯護以及憲法第一修正案與國際法的原理闡述，使得聯邦法院體認到禁止低功率電臺的法令是違反憲法第一修正案所主張的權力的，聯邦法院也因此將推動立法運動中對那些非法電臺的名稱從「海盜電臺」（pirate radio）轉變為「小電臺」（micro radio），最後稱為 LPFM。當時非法電臺的高峰期曾多達 1000 多家（McDonnell, Bill/Guild Notes, 2000；Franck, 2011）。

在合法廣播業者的壓力下，FCC 開始掃蕩非法電臺，但關了這家馬上又有另一家設立，使得 FCC 投票要將這些小電臺合法化，在這過程中，如果不是 CDC 律師公會為這些小電臺辯護，促使 FCC 正視他們的要求，這些小電臺發起的立法運動便很難成功。在小電臺爭取合法化運動的過程中，CDC 與其所建立的小電臺賦權聯盟（Micro Radio Empowerment Coalition）共同合作，CDC 以代表律師公會、小廣播業者與關心此案的公民身份提出許多建議，建議 LPFM 應該全面非商業化、強調地方所有權、是草根性的媒體，後來大多為 FCC 所採用。LPFM 法案所開放的申請數量，以 100 瓦的電臺（訊號涵蓋範圍為直徑 5 到 15 英里）而言約有 1000 家；在主要的都會區，可能只有容納小於 10 瓦的電臺空間，訊號範圍約為直徑 3 英里，FCC 在第一階段將釋出 50 到 100 瓦的電臺申請，第二階

¹ 資料來源：<http://www.cdc-nlg.org/about.html>

段是 1 到 10 瓦的申請（McDonnell,Bill/Guild Notes,2000）。

不過，LPFM 法規雖然設立，CDC 仍覺得有三項威脅，並提出相對應作法（McDonnell,Bill/Guild Notes,2000）：

1. 在申請合法的流程中，需要更多律師的參與，CDC 因此需要廣為徵召有志之士。因為有強烈意願申請 LPFM 的單位包括許多學校與教會，這些單位較那些草根性的團體更有充足的資源可以在短期間準備好申請文件，或許只需要 30 天他們的申請就會被接受。雖然 CDC 有將新法規的摘要公布在他們的官網（www.nlgcdc.org）上，但仍要訓練及幫助在全國各地的律師和法律工作者，以協助地方團體申請 LPFM。
2. 預料全國廣播者協會（National Association of Broadcasters）將會在法院挑戰 LPFM 法令。CDC 會需要參與任何一場相關的訴訟，並且聽取律師的意見。
3. 國會中的共和黨員想要消滅 LPFM 法案。CDC 呼籲人民寫信給他們的國會議員，要求國會不要扼殺如此美好的創新法案，信件的內容希望也可以送一份影本給 CDC。

CDC 覺得他們為 LPFM 設立所贏得的勝利，意味著他們有更多挑戰與工作要做，因為，LPFM 所釋出的電臺數量仍然有限，CDC 要確保他們曾經幫忙辯護過的那些草根社區團體能夠公平地申請到合法電臺，FCC 雖然已經將 LPFM 申請過程較傳統電臺申請過程簡化，但那些草根性的社區團體然需要在申請過程中有人協助。CDC 將會對人民簡報，訓練人民並且將相關資訊公布在網頁上，也呼籲律師公會的成員能夠提供協助者趕快與 CDC 聯繫（McDonnell,Bill/Guild Notes,2000）。

LPFM 法規允許電臺可以非商業化，不受其他媒體產業控制，且可保留擁有權給地方電臺擁有者。此法規固然給許多地方電臺機會，但也形成了一些問題。例如有些電臺必須要讓自己變成「地方」電臺，否則就會失去經濟支援；或是對於「地方」和「國家」之間的定義模糊。但無論如何，這些 LPFM 合法化的地方電臺多半是非商業電臺，透過捐助或自願的方式運行。到 2005 年為止，LPFM 已合法化與增加將近六百家地方電臺（Karr, 2005）。

然而，非法電臺對 LPFM 的回應卻不一。根據「Free Radio Network」網站的統計來看，1400 篇回應中有 36%認為此法規不會有影響，27%認為會減少非法電臺，20%認為會增加，17%沒意見。其中由 Kevin Keyser 發表的〈Free Radio: A Documentary〉則指出許多非法電臺成立者並不喜歡「有執照」這回事，因為那可能代表政府隨時能管制你的電臺（Jassem, 2004）。多數商業電臺皆透過美國全國廣播者協會（National Association of Broadcasters, NAB）和 National Public Radio 向 FCC 表示 FM 的頻寬已過於狹擠，新電臺的成立會造成電波干擾。但其實開放頻道根本不會影響到其他電臺的電波，這只是因利益競爭上的商業壟斷手

法 (Karr, 2005)。

然而，FCC 在全美廣播者協會的遊說下，眾議院在 2000 年 10 月通過立法削減 LPFM 的數量，普羅米修士廣播組織於是要求國會開放更多 LPFM 電臺，應透過媒介改革者的努力，參議院商業委員會 (Senate Commerce Committee) 於 2004 年 7 月 22 日投票批准了一項重要法案 (Senate Bill #2505)，允許在全國範圍內設立數千家 LPFM 電臺，在大多數主要都會城市將會有 1 至 4 家 LPFM。普羅米修士廣播組織認為，這是全國基層民眾積極參與的勝利，目前已有 3200 多個組織向 FCC 提出申請，目前已有 800 多個電臺獲得批准。為了幫助公眾設立 LPFM，很多媒介改革組織都設有非常詳細的幫助社區組織申請和領取新的 LPFM 執照的指導說明，例如：普羅米修士廣播組織為社區和團體建立自己的電臺提供周密的幫助檔，全美社區廣播聯盟 (National Federation of Community Broadcasters) 提供了建立 LPFM 電臺所需的資料和完整手冊《創辦低功率調頻廣播電臺手冊》(Starting a LPFM Radio Station) (劉學、向宗平，2008)。

整體而言，美國對廣播體系的管制仍屬一種消極式管制，電信管理單位通常對非法電臺只要未干擾他台或構成合法電臺的損害，大多未採取嚴厲行動，即使節目內容被認為是具攻擊性的、猥褻的、不愛國的、沒品味的，也多以包容的態度處理 (張錦華，1995)。縱使非法電臺在廣播界造成很大的困擾，美國當局一開始並沒有花太多心力在掃蕩，若是接到投訴，一開始只會派人前往電臺致意，發布禁制令，若是非法電臺繼續造成干擾，則會發送存證信函，若此時非法電臺還繼續播送，FCC 才會動用警力來強制處理，然而實際被這樣處置的電臺並不多，甚至連收到警告函的電臺都寥寥可數。然而，FCC 這樣的作風在 1997 的 9 月開始出現了轉變。FCC 的佛羅里達部門在 1997 年 11 月 19 日帶領大批警力衝進非法電臺業者 Doug Brewer 家中，拿著武器迫使屈服，強制關閉兩家非法電臺，沒收器具並將兩人逮捕入獄。雖然當時官方聲稱在政策上並未有重大改變，但內幕人士則透露 FCC 實質受到美國全國廣播業者協會的施壓，某些協會要員背後還疑似有軍隊勢力撐腰，並牽涉台面下的毒品交易。許多非法電臺業者認為，NAB 這樣的做法是為了搭建保護罩，設下獲取執照的高市場門檻，減少競爭。而 FCC 則駁斥，取締非法電臺是因為其並未納入應急報警系統 (Emergency Alert System)，無法使聽眾即刻接受國安資訊 (Walker, 1998)。美國憲法鼓勵自由企業並崇尚通訊自由，業者也贊成如此所形成的商業化市場，因為它所提供的節目通常比其他國家的節目更為生動活潑，更受歡迎且更具專業水準。大體而言，凡過去或現在受美國影響的國家 (如菲律賓及許多拉丁美洲國家) 多採行以營利為目的消極管制制度。

美國開放 LPFM 之後，似乎並未完全解決非法電臺之問題，其中的因素包括：頻譜資源分配、頻寬限制、申請意願與門檻限制、來自商業電臺團體的抵制。截至 2001 年，在美國的全功率 (full-power) 電臺增至 11,000 個，只有極少數的新電臺能夠申請到都會區，在 2001 年，FCC 收到 30,000 個新電臺想設立在都會

區的申請，但只有 6 個獲准 (Mooney, 2006)。Wikle 與 Comer (2009) 調查發現，FCC 在 2000 年推出低功率電臺方案，當時 FCC 估計會有超過 100,000 個以社區為基礎的電臺遍佈全美，但自 2000 年 2 月至 2007 年 7 月，只有不到 1200 個 LPFM 廣播電臺申設，大多是宗教組織建立的，且只有極少數的低功率電臺在人口密集的都會區申請到執照。

LPFM 有兩種型態的執照：LP100（發射功率 100 瓦）與 LP10（發射功率 10 瓦），執照只發給非商業組織，像是學校、民權團體、非英語社區、公共安全協會與教會，設立一個 LPFM 僅需不到一萬美元的資金，而且為了確保這些低功率電臺的地方性，FCC 要求 LPFM 必須駐在社區中，一個組織只能擁有一個 LPFM 執照，每天必須提供至少八小時的自製節目，禁止以廣告為營利來源，因此，LPFM 仰賴志工與聽眾的捐款。但是，即便不以廣告收入為營收來源，許多商業電臺並不歡迎 LPFM，原因之一是競爭聽眾的利益問題，Hamilton (2004) 指出，NAB 等團體也出面批評低功率電臺的頻道干擾問題，因為 200 千赫的頻寬過窄，會干擾到全功率電臺。於是 NAB 遊說美國國會通過“Third channel adjacency”法案，如果 LPFM 附近有全功率電臺，低功率電臺必須相隔 600 千赫，如此使得原本可以容納 100 個低功率電臺的頻譜資源，只能減至 33 個，大大提高了低功率電臺在都會區的申請難度，在一個已經有超過 20 個全功率電臺的地區，只有 120 個低功率電臺能夠申請到執照。因為 NAB 等團體的杯葛，如今在美國五十個大城市中，只有一個低功率電臺 (Lee, 2011)。在 2003 年 MITRE 公布了一份報告指出，200 千赫的頻率間隔對於全功率電臺並無重大影響，FCC 於是在 2004 年建議國會取消“Third channel adjacency”的限制，但國會並未採納 FCC 的建議 (Wikle & Comer, 2009)。

在 2011 年 1 月 7 日，美國總統 Obama 終於簽署了社區廣播法案 (Local Community Radio Act, LCRA)，解除對於低功率電臺沒有必要的技術限制（將頻寬間隔縮減），並開放頻率給數百個新電臺，取消了在都會中使用低功率廣播的限制，背後的推手之一--民主傳播委員會 (Committee for Democratic Communication, CDC) 積極主動參與立法過程，CDC 的專家也提供 LPFM 申請者在申請過程中的協助 (Lee, 2011)。

二、中南美洲國家非法電臺干擾情形及政府處理方法

烏拉圭的社區電臺一直以來都被視為是非法電臺，常受到政府壓迫與入侵。2002 年，烏拉圭的通訊傳播管理單位 URSEC 欲推動社區電臺合法化，但一直受阻。後來在 2003 年推出「Decree 114/003」方案，作為國家管制頻譜和社區電臺的暫時法案，但並未推行。2004 至 2006 年，AMARC-ALC (the World Association of Community Broadcasters—Latin America and Caribbean) 國際市民組織出現，和其他團體、政黨一同鼓吹政府正視社區電臺合法化議題。AMARC-ALC 也曾在 2006 年召集 25 位學者共同學術研討，提供政府模式去合法化社區電臺。

最後在 AMARC-ALC 為首的協商與研擬之下，2007 年終於通過「the Community Broadcasting Law」，作為管理社區電臺的基本法條，並於 2008 年成立了「the Honorary Commission on Community Broadcasting」（簡稱 CHARC）這個政府相關單位，自此開始審核社區電臺執照。最終，2009 年共通過 313 家社區電臺執照（Light, 2011：54-56）。

綜合言之，烏拉圭政府對於非法電臺的處理方法分為兩個部分：一為法律：2007 年通過「the Community Broadcasting Law」，由烏拉圭的通訊管理單位 URSEC 和 2008 年成立的 CHARC 共同監督與執行；二為他律：國際民間組織「AMARC-ALC」和本土民間組織「AMARC- Uruguay」會監督社區電臺的節目內容，並催促政府儘速合法化與管制，擔任兩者之間的橋樑角色。

薩爾瓦多的秘密非法電臺 Radio Venceremos 是相對合法政府的革命性質電臺，曾有故意散播擾亂訊息誤導政府軍之情事與反抗行為。當局政府曾透過美國支援，逮捕電臺工作人員，企圖強行關閉電臺，但仍無法完全拔除 Radio Venceremos 勢力，計畫雖然失敗，但也造成電臺短暫停止運作十五天。薩爾瓦多政府也曾建立另一家電臺 Radio Orientacion，試圖削弱 Radio Venceremos 在民意上的影響力。最後，政府派出薩爾瓦多屠殺事件的指揮官，集中火力殲滅電臺，卻反被電臺人員帶入陷阱遭炸彈轟擊而死。Radio Venceremos 宣稱這次的勝利不只是軍事上的勝利，而是為屠殺事件中死去的人民報仇（Benitez, 2004）。

三、英國非法電臺干擾情形及政府處理方法

英國與其他歐陸國家不同的是，電波為國有且認為電波之使用，應立基於社會福利為基礎。英國無線電業務主管機關無線電通信監理局（Radio communication Agency）認為，凡未依 1949 年頒訂之無線電報法規定領有執照之廣播電臺，皆應列入取締。英國政府提出，這些非法電臺之危害行為可含括：干擾頻率接收，剝奪民眾選擇收聽廣播節目；竊用廣播無線通訊頻段頻率，並使用品質低劣發射設備，致使對合法電臺產生干擾；誘發犯罪危險、竊取頻率，增加當地居民社會負擔；未付營業稅、房屋稅、所得稅等，使稅捐收入減少，降低社會福利服務；干擾急難救助通訊，特別是飛航通信。英國政府為使所有聽眾不受干擾並保持無線電波聲音清晰的目的，有關無線電波管理所要求之必要條件為執行監理任務、研議避免干擾、電波監測、現場蒐證、密切與業者或民眾聯繫。

監理局為了能盡力維持廣播通訊品質，首先與業者或民眾研商，確定為了避免干擾一般使用，阻止非法電臺提出在大量需求傳達無線電訊的環境下生存是必要的理念。也因為如此，英國無線電通信監理局在預算審查時，被國會要求限期處理電波干擾問題，使得訂定執行之方案必須付諸實施。除此之外，英國政府認為協助或使用無線電臺設備，乃違反電報法規定而且應列為刑事犯罪。

英國監理局更以正式警告函對違反者提供改正機會，若警告後 5 年內有再

犯情形，將依法取締並移送法辦。基於這種強制性的規範，在各地監理局人員的積極取締行動中，大多數是以非法電臺使用不良設備引起對其他無線電臺干擾的起訴案例，並對其設備加以扣押。英國在 1984 年，一方面成立「廣播電臺調查服務」(Radio Investigation Service)，此一管理業務隸屬於貿易工業部，該部有權沒收非法電臺設備，可對其罰款之外，並開始對非法電臺連續抄台。然而，此舉引起數千人的抗議 (Boyd, 1986)。

英國輿論對非法電臺的不利回應是從 1964 年開始，其原因乃非法電臺長期竊用電波對合法業者產生威脅。但探討這些輿論所發出聲音的背景，是來自政黨、報紙、廣播與既得利益者的音樂工業為主，其批評的內容認為非法電臺使用不合法的電波；非法電臺對船運有潛在的危險，也是對基礎服務的阻礙；非法電臺對盜版的使用傷害了如唱片發行與音樂創作；非法電臺與對音樂作詞者的生計產生威脅；非法電臺對唱片的販售與報紙的廣告都造成威脅以及非法電臺不道德與不專業的廣播品質降低了媒體的標準 (Chapman, 1993)。

當 1964 年在英國國會，非法電臺的議題興起。保守黨當時的郵政局長 Reginald Bevins 承諾會盡快處理非法電臺的問題。其主要對非法電臺的反對聲浪來自對航運服務的阻礙，Robin Cooke 國會議員認為：「非法電臺最大的反彈在於未受到任何規範的管制以及對其行為的規範標準，無法預防其散佈共產主義或法西斯主義的宣傳，甚至是其他更危險的思想。此種現象對英國民眾有負面影響。」可以強烈感受許多人對非法電臺存在的辯論常帶出一種憤怒與道德恐慌的氣氛。而其他的保守黨人士也對非法電臺進行抨擊，抱怨非法電臺的品質不佳，但這種對非法電臺大力壓抑的情況對保守黨來說，卻影響到該黨後來也組建了非法電臺的聯盟。

這也是為何英國非法電臺興起大約在 1964 年。當時 BBC 獨佔廣播系統，故非法電臺的出現也是打破這片沈默，英國的代表性非法電臺「Radio Caroline」率先建立符合大眾口味的商業、流行音樂節目。因為 BBC 反對流行音樂節目成立，故英國非法電臺多是以流行音樂起家，且建立在沿海地區。英國工黨政府 (Labour Government) 和 BCC 提出非法電臺的四個干擾行為：(1) 會干擾與破壞合法、已註冊的廣播體系；(2) 干擾海上緊急求救訊號與溝通；(3) 未付費使用有著作權的東西；(4) 散佈與鼓勵犯罪或反政府訊息。當時英國政府限制廣播與電視播放商業資訊流行音樂的時間、內容、播放頻率等，而 1962 年成立的 Pilkington Committee 更是禁止廣播出現商業競爭的內容。但英國顯然低估當時收音機開始流行，且人民的收聽行為改變，公眾對流行音樂的渴望漸漸高漲，也讓非法電臺興起。當時成立與支持英國非法電臺者主要有四種背景：(1) 企業家，希望在廣播市場中找尋利益；(2) 先驅與被壓迫的團體，不希望看到 BBC 獨大，主要提供另類地方資訊；(3) 理想主義者，期望展現另類觀點；(4) 惡作劇者，將成立非法電臺視為惡作劇或開玩笑，多半是短命電臺。隨著非法電臺的蓬勃發展，英國政府在 1967 年八月中旬提出「Marine Broadcasting Act」，禁止非法電臺

播放，也禁止英國市民去參與或投資諸類服務。當時只有 Radio Caroline North 和 Caroline South 抵抗此法案，持續運行到 1968 年才被強制關閉。然而，這段期間非法電臺的發展仍影響了之後英國廣播的節目型態，包含主持人不只主持也必須賣廣告。除此之外，這段期間也出現許多政策上的辯論與討論，包含工黨政府要求 BBC 設置流行音樂設備以取代非法電臺的出現等。地下電臺合法與否同時也伴隨著英國政黨間的鬥爭，沒有得到明確解決方案。在 2004 年，BBC 在非法電臺成立的 40 週年成立了「Pirate BBC ESSex」服務，邀請了以前非法電臺的 DJ，播放當時流行的音樂，重新營造出當年非法電臺的風貌。此舉即受許多中老年的聽眾大力迴響，也引發一種對非法電臺的「鄉愁感」(nostalgia) (Rudin,2007)。

英國依 1949 年無線電報法規定，主管機關除科處違法者外，對於任何提供非法電臺架設使用及廣告者亦一併處罰，最高可處二年以下有期徒刑，併科無上限之罰金²。英國無線電通訊局自 1991 年至 2002 年查處非法電臺之績效如下表所列，除罰金之外亦沒收所有設備（吳糧竹，2011）：

表 2-1 英國無線電通訊局自 1991 年至 2002 年查處非法電臺之績效

年份	取締站台數	取締行動次數	定罪人數	平均罰金（英鎊）
1991	127	475	103	242
1992	113	520	70	99
1993	148	611	36	209
1994	164	570	61	503
1995	166	645	57	266
1996	171	842	28	87
1997	169	820	41	193
1998	177	928	53	452
1999	239	1414	47	229
2000	231	1494	41	377

² 資料來源：<http://www.ofcom.org.uk/static/archive/ra/rahome.htm>

2001	248	1438	20	397
2002	209	1046	49	417

(資料來源：本研究整理)

多年以來，英國通訊辦公室及其之前的主管機關均認知非法電臺造成的問題，並致力於取締，然而，取締並不能解決此項問題。目前估計在英國約有 150 個非法電臺，其中半數集中在倫敦 M25 區。英國通訊辦公室報告顯示，FM 聽眾 30% 有干擾問題，其中 14% 認為是肇因於非法電臺（上二項數據在倫敦上升為 40% 及 27%）。英國通訊辦公室在 2006 年取締非法電臺 1085 次以上。在大倫敦地區，10% 的成人收聽非法電臺，主要原因是其獨特的音樂內容；聽眾及非法電臺認為合法廣播未能充分滿足大眾中某些部分。雖然新的廣播平台來臨（例如數位廣播及網際網路），但非法電臺的聽眾在短中期不太可能減少。英國通訊辦公室有 70 名外勤員工負責取締非法電臺，原則上在接獲檢舉才發動取締，換言之，非法電臺只要不造成明顯的不便，就不太會被取締。英國通訊辦公室的取締方式取決於檢舉的性質，如果合法電臺檢舉其廣告收入因為非法電臺廣告而減少，則取締會針對非法電臺之廣告主（連同地下電臺）。此外，取締工作會針對電臺台址之所有人、廣告主、夜總會活動、器材或其他服務之提供者。Ofcom 取締非法電臺是否成功的經濟標準是綜合考量檢舉、取締作為加上「頻譜污染指數」（Spectrum Pollution Index，非法電臺數量越少，頻譜污染指數越低）（劉孔中，2010）。

Robinson (2011) 在評論《Death of a pirate: British radio and the making of the information age》時指出，英國的海盜電臺首先源自於一群逃稅的聽眾，他們為了免費聽廣播，而自己設立廣播電臺；其後慢慢成為非法廣播業者的脫逃戰術，遠離英國海岸設立電臺，長年對抗英國政府。英國海盜電臺出現的原因，為政府方面自以為是的提供他們認為聽眾應該聽的內容，而不是滿足聽眾想聽的內容，這樣的公共廣電政策造成了 Radio Atlanta 和 Shivering Sands 等非法電臺的興盛。該書將非法電臺的沒落與資訊時代的來臨做了巧妙的連結，認為網路時代的來臨造就一切資訊的開放，而廣播節目的近用和發言權等，更應該完全免費提供給聽眾，管制也應該更為開放，該書認為實體的海盜電臺沒落或許與此相關。

四、歐洲其他國家非法電臺干擾情形及政府處理方法

雖然瑞典非法電臺「Radio Nord」受到當地廣告商與聽眾的青睞，但瑞典政府與合法電臺漸漸無法忍受「Radio Nord」一直存在，故政府開始杯葛投資該電臺的廣告商，也對電臺展開威脅。甚至，瑞典電臺為了對抗「Radio Nord」而設計出另一種節目類型競爭。1962 年，瑞典政府提出反非法電臺法案「Lex Radio

Nord」，禁止非法電臺在公開海域播送，以防止他國電臺在北歐國家廣播。隨後，北歐各國都採用此法案，由瑞典政府帶頭提出反非法電臺法案「Lex Radio Nord」，讓其他北歐各國跟隨（此法案在丹麥叫做「Lex Mercur」，瑞典與芬蘭則叫「Lex Radio Nord」），「Radio Nord」也因而關閉。不過，非法電臺的抗爭也並未結束。在丹麥，「Radio Mercur」即對反非法電臺法案展開抗爭而繼續播音，雖然最後仍被政府強制關台，但該非法電臺之後仍持續在不同船艦上運行著，直到1966年才宣告終結（Kemppainen, 2009）。

瑞典的反非法電臺法案「Lex Radio Nord」為瑞典文，本研究蒐集到的相關英文資料僅能得知：該法案在1962年8月1日實施，將購買非法電臺Radio Nord廣告時段的行為也視為犯罪行為（Ingemar Lindqvist, 2011）。

成立於1983年的西班牙巴斯克自治區現存第二老的非法電臺「Hala Bedi Irratia」（簡稱HBI，法案內容為西班牙文），該台試圖為「失去聲音的社會大眾」發聲，也因此和政府之間有許多問題，曾被迫關台五次，現仍是非法，但已成為能被政府容忍的電臺。HBI在1995年就先轉向數位頻道，以網路作為媒介來整天播送資訊，也因此沒有搶頻譜的問題，他們希望可以保持其獨立性，而不被國家控制（Ramirez de la Piscina, 2010）。

歐盟理事會（The European Council）在1965年9月26日已簽署Strasbourg Treaty，全名為「European Agreement for the Prevention of Broadcasts Transmitted from Stations outside National Territories」。在1967年，大英國協、丹麥、比利時、瑞士等國也認可批准該協定，1970年德國也加入，荷蘭也在1974年9月27日實施（Ingemar Lindqvist, 2011）。Strasbourg Treaty的主旨為：考量國際電訊公約中的廣播法規規範，禁止設立與使用廣播電臺於國土以外的船隻與飛機等³。

五、亞洲國家非法電臺干擾情形及政府處理方法

在韓國，有一名為「希望回聲」的非法電臺，是由韓國中央情報局（KCIA）向北韓區域播送，為一心戰電臺，韓國放送公社（KBS）的工作人員也參與其中，從1977年6月開始播音，在此之前名為「統一之聲」電臺。電臺首先會播放韓國民俗音樂「阿里郎」，接著台聲是敲六下的耶米列鐘聲，接著播報台呼『Voice of Hope』，整點之後正式播音。據查實，該非法電臺的發射台在韓國的華城，但卻一直宣稱其電臺「從平壤廣播」。北韓對其干擾十分嚴重，在晚間十一點之前幾乎無法收聽。

韓國的非法電臺「救國之聲」，於1967年開播，原名叫「南朝鮮民族民主解放聯盟電臺」，1970年更名為「統一革命黨之聲」。1985年起改用「救國之聲」

³ 資料來源：<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/053.htm>（全部條文因歐盟之特殊性，主要係針對國土之外的非法電臺禁令，與歐盟各國的合作方式，並不完全適用於台灣，故不逐條詳述）

的名稱。雖然用的是標準韓語，並聲稱是「從蘇聯播送」，但實際上是由北韓勞動黨總部放送。中波輸出 1053kHz，最大輸出 1MW（1000kW），其溢波干擾到名古屋的中部日本放送（CBC ラジオ）。有時也會用英語播出，已於 2003 年 7 月停播。

韓國還有一非法電臺為「人民之聲」電臺，於 1986 年 6 月 25 日開始廣播，是南韓針對北韓的廣播電臺，2009 年 5 月 18 日開始延長夜間廣播時間，2010 年 5 月 26 日又增加了廣播頻率，以改善收聽效果。廣播開始播放節目會先播放軍歌，然後再播報新聞，電臺的發射台位於韓國京畿道，但北韓經常對該電臺進行干擾，因此在北韓及周邊國家收聽該電臺比較困難。

日本方面，「自由日本放送」非法電臺，調幅為 1230kHz 和 1190kHz，最大輸出 50kW。為日本共產黨所感派在北京設立的電臺，營運者是德田球一、野坂參三、伊藤律等赤色整肅（red purge）運動的主要幹部。其電臺於 1952 年 5 月 1 日開始播送。1955 年末因「任務已完成而停止播送」之理由停播。另一非法電臺為「潮風」，由日本的民間團體「特定失蹤者問題調查會」所營運管理。是對北共放送的其中一間電臺。在法律上不以「放送」為其廣播性質，而是以無線局的宣傳廣播方式來考量。對國際播送使用的雖是 KDDI 的發信機，但其識別信號（call sign）卻不是由原本發信機發射，而是給特別的「JSR」編譯。

另有一非法電臺「故鄉的風」（ふるさとの風），由日本政府的綁架問題對策本部向北韓進行短波廣播。於 2007 年 7 月 9 日開播，廣播語言有日語與韓語，主要廣播有關失蹤的日本人及失蹤者家屬的信息。「故鄉的風」在國內使用 100 千瓦和 250 千瓦的短波發射機，在帛琉則是使用 100 千瓦的短波發射機對韓國進行廣播。但由於目前北韓經常對這個電臺進行干擾，所以在韓國周邊國家很難清晰收到該電臺信號。

在柬埔寨由於政治派系林立，1993 年 5 月大選之前，柬埔寨全國有若干座廣播電臺，其中最主要的四大政治派別都建有廣播電臺作為自己的喉舌。第一為「柬埔寨人民之聲」廣播電臺，為人民黨金邊政權的國家廣播電臺，成立於 1978 年，每天用 6 種語言播送 45 小時。對國內廣播用高棉語，對國外廣播用英語、法語、老語、越語和泰語。「高棉人之聲」廣播電臺，由西哈努克派與宋雙領導的高棉人民民族解放陣線共同創建於 1984 年 1 月，每天用高棉語向柬埔寨西部地區廣播。「民主柬埔寨之聲」廣播電臺，是 1975～1978 年紅色高棉執政時期的國家廣播電臺。1979 年初紅色高棉被推翻以後，隨紅色高棉轉入西部叢林地帶繼續播音，直至 1993 年大選前夕從未中斷過。此外，由紅色高棉軍方控制的「民柬國民軍之聲」廣播電臺也在內地用柬、越兩種語言進行秘密播音。

1993 年 5 月大選時，柬埔寨王國聯合政府成立後，原由西哈努克派和宋雙派控制的「高棉人之聲」廣播電臺隨之自動取消，而紅色高棉的廣播電臺卻秘密存在下來，直至 1998 年底被柬政府軍徹底摧毀。原由人民黨金邊政權控制的「東

埔寨人民之聲」廣播電臺，則在新政府成立後演變為新的柬埔寨王國的國家廣播電臺。

巴基斯坦邊界的非法電臺兩大龍頭 Mufti Shakir 和 Pir Rahman，在當地引發不少競爭關係與宗教衝突，由於兩家電臺都是回教傳道者，Shakir 先在 FATA 成立非法電臺，吸引許多聽眾，而 Rahman 隨後於 2005 年跟進，這兩家電臺為了爭取聽眾和贊助來源，常互相攻擊對方不是穆斯林，透過廣播煽動宗教門派間的緊張，即便當地政府強制關掉其電臺也無用，此干擾行為仍持續存在（Fatah, 2006）。

以色列非法電臺的設立，主要違反了 1972 年設置的 The Wireless Telegraph Order、1990 年推行的 the Law of the Second Authority for Television and Radio，以及 1982 年的 the Bezeq Law。根據以色列傳播部門和警政部門的統計，1993 年到 2002 年共依法強制關閉 700 家的非法電臺（Moshe, 2007）。

六、非洲國家非法電臺干擾情形及政府處理方法

辛巴威政府對於該國的非法電臺採取三種處理措施：（1）政府以訊號干擾非法電臺播送；（2）政府去譴責、犯罪化和去合法化非法電臺；（3）威脅非法電臺和其聽眾（Moyo, 2010）。

Radio Freedom 在 1963 年以秘密電臺的形式成立，是作為 ANC 和游擊隊 MK 的秘密總部，以政治宣傳為己任。但同年在 ANC 和 SACP 的首領被抓時即停擺，後來 1967 年在路沙卡重生。重生後推出的第一個節目是坦尚尼亞播出的「The Voice of Freedom」，是合法節目，也是 1970 年代的重要代表之一。1970 年代中期，Radio Freedom 在非洲各國復活後開始散佈廣播，其中安哥拉的 Radio Luanda 還延伸其服務。1976 年因廣播而引發的青年反抗，更讓 ANC 成為南非最有代表性的反抗組織。Radio Freedom 因此扮演了在種族隔離時期的重要另類反抗聲音。在 1980 年代初期，南非的聽眾可透過 Radio Madagascar、Radio Lusaka、Radio Luanda 和 Radio Tanzania 這四家電臺來收聽 Radio Freedom。此時 Radio Freedom 還是以戰爭與政治宣傳為主，有不少聽眾聽完後加入 ANC 和 MK。當時無法估計有多少聽眾，因為是非法電臺。雖然當時政府規定收聽者被抓到要關八年，但 1970 到 1980 年代仍有特定族群收聽。Radio Freedom 停播於 1991 年，並轉變為非洲民主協商的電臺。無論如何，對多數聽眾來說，收聽 Radio Freedom 就像是參與 ANC 的自由抗爭行動（Lekgoathi, 2010）。

國外政府對於非法電臺的處理方法，因國情之不同，有些國內可以參酌採用，有些國內並不適用。各國政府處理方法整理如表 2-2。

表 2-2 國外政府處理非法電臺之方法及國內適用情形

國 家	政府處理方法	國內適用情形
美國	1. 消極管制：非法電臺只要未干擾他台或構成合法電臺的損害，大多未採取嚴厲行動。 2. 設立 LPFM 法規及後續更為完善的 LCRA 法案：輔導與開放社區電臺合法化。	消極管制作法並不可取。 LPFM 法規國內可參酌，但需考量合法電臺數量增加之後，該如何平衡現有廣播市場的供需，協助與輔導後續的生存問題。
英國	1. 提出「Marine Broadcasting Act」，禁止非法電臺播放，也禁止英國市民去參與或投資諸類服務，並視協助或使用無線電臺設備為刑事犯罪，強制抄台和沒收設備。 2. 取締工作會針對電臺台址之所有人、廣告主、夜總會活動、器材或其他服務之提供者。	國內可參酌訂定相關法令。 國內取締對象亦可參酌擴大之。
韓國	北韓政府對南韓的非法電臺採取干擾行動，讓收訊產生困難。	以訊號干擾非法電臺之方式可參考實施。
日本	以短波對北韓廣播的非法電臺，北韓經常對這類電臺進行干擾，使其聽眾收訊困難。	以訊號干擾非法電臺之方式可參考實施。
柬埔寨	柬埔寨政府軍以武力摧毀非法電臺。	太過暴力，不適合民主國家採用。
烏拉圭	1. 制定法律：2007 年通過「the Community Broadcasting Law」，由烏拉圭的通訊管理單位 URSEC 和 2008 年成立的 CHARC 共同監督與執行。2009 年共通過 313 家社區電臺執照。 2. 他 律：國 際 民 間 組 織「AMARC-ALC」和本土民間組織「AMARC-Uruguay」監督社區電臺的節目內容，並催促政府儘速合法	國內可參酌訂定相關法令及成立類似組織。

	化與管制，擔任兩者間的橋樑。	
薩爾瓦多	1. 透過美國支援，逮捕電臺工作人員，強行關閉電臺，但僅造成電臺短暫停止運作十五天。 2. 薩爾瓦多政府曾建立另一家電臺 Radio Orientacion，試圖削弱 Radio Venceremos 在民意上的影響力。 3. 政府派出屠殺事件指揮官，集中火力殲滅電臺，卻反被電臺人員帶入陷阱遭炸彈轟擊而死。	過於暴力，成效不彰，不建議參酌。
歐盟	聯合簽署「Strasbourg Treaty」法案禁止非法電臺。	因歐盟之特殊性（主要為禁止國土之外的海上與飛機上非法電臺廣播），國內主要是國土之內的非法電臺，故相關條文無法完全比照適用。
瑞典	1. 杯葛投資非法電臺的廣告商。 2. 制定反非法電臺法案「Lex Radio Nord」（其他北歐國家亦跟進制定）。	國內可參酌，將購買非法電臺廣告時段之廣告主一併列為處罰對象。相關條文細節為瑞典文，若需參酌建議聘任相關法律及瑞典文翻譯專才進行。
巴基斯坦	強制關閉，但成效不彰。	成效不彰，不建議參酌。
以色列	立法規範，如：The Wireless Telegraph Order、The Law of the Second Authority for Television and Radio、The Bezeq Law。1993~2002 年共依法強制關閉 700 家非法電臺。	國內可參酌訂定相關法令。
辛巴威	1. 政府以訊號干擾非法電臺播送。 2. 政府譴責、犯罪化和去合法化非法電臺，成立管理電臺執照單位 the Broadcasting Authority of Zimbabwe（BAZ），掌握與壟斷 BAZ 的分配權，BAZ 到 2009 年都未曾分發過一張執照，造成辛巴威	政府以訊號干擾非法電臺之方式可參考實施。 完全不發放合法執照之成效不彰，反而造成非法電臺激增，不建議參酌。

	非法電臺激增。 3. 威脅非法電臺和其聽眾。	
南非	1. 警察取締。 2. 收聽者被抓到要關八年。	不建議參酌懲罰聽眾。

(資料來源：本研究整理)

第二節 我國對於非法廣播電臺處置方式以及解決方法

我國政府主管機關對於廣播電臺的管理進程，應可分為以下幾段發展（姚秉忠，2004.10.13）：

一、戒嚴時期電臺之管理

(一) 動員時期電信監察實施辦法

動員戡亂時期為防止非法通信及收聽中共或敵對國家之廣播，以監察全國無線電通信是否遵守有關電信法令，於 1973 年 7 月 4 日依據「國家動員法」第七條第一項及第二十三條之規定，訂定發佈「動員時期電信監察實施辦法」以加強電臺管理。

1. 該辦法之第七條第一項規定：本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資之生產、販賣、使用、修理、儲藏、消費、遷移或轉讓，加以指導、管理、節制或禁止。
2. 該辦法之第二十三條規定：本法實施後，政府於必要時，得對人民之言論、出版、著作、通訊、集會、結社，加以限制。

(二) 動員時期電信（子）器材管制辦法

政府為維護國家安全及配合動員時期需要，特依「國家動員法」第七條第一項及第十八條之規定，訂定「動員時期電信（子）器材管制辦法」，並依據該辦法成立電信監察機構，加以執行。

(三) 動員時期電信（子）器材管制辦法實施規定

依據「動員時期電信（子）器材管制辦法」第十四條規定，訂定「動員時期電信（子）器材管制辦法實施規定」，成立台灣警備總司令部，其所轄有二個電信監察處及六個監察組，分佈於全省，分別執行台灣省各縣市、台北市及高雄市等地區電信（子）器材之管制。

(四) 動員時期各項管理辦法與「電信法」相輔為用

1. 「動員時期電信監察實施辦法」第五條電臺設立，各軍事機關、部隊、學校，應按其隸屬系統，申請核准，並請領軍用無線電臺執照；各公私機構，應向交通部申請核准，並請領無線電臺執照。
2. 「動員時期電信監察實施辦法」第六條，交通部核准專用電臺、廣播電視台、業餘學術試驗台及船舶車輛台等設立、換照時，同時通知警備總部加以登註。
3. 「動員時期電信（子）器材管制辦法」第十二條規定，凡憲警機關均應依照本辦法規定協同防止電信（子）器材之非法經營、裝修、持有情事，如有發現，除將其器材扣留外，並應立即移送（使用者）當地電信監察機構依法處理，違反第十三條第二條至第八條（從事電信器材經營、製造及修理有關規定者），視情輕重處以警告、定期收回特許證-期間不超過 30 日、吊銷特許證、嚴重者依妨害國家總動員懲罰暫行條例處罰。

(五) 管制效果與影響

1. 電波秩序良好。
2. 無線通訊科技及人才發展受到限制。

根據此兩條規定，政府得以對民眾使用電波行為有絕對之規範，由於在此一時期屬動員戡亂時期，諸多法律在違反懲處上皆有嚴格之罰則，尤其對民眾接收大陸電波亦有明確之規範，在此一時期必然沒有民眾竊用電波的行為。加上在此一時期所有電信器材皆屬嚴格管理，非法電臺的問題當然無此顧慮。但於 1992 年 3 月政府宣布頻道解凍之後，整體廣播環境已有了結構性的改變，尤其是動員時期結束，政府對電信器材的使用罰則，已顯然降低很多，這對於非法電臺的管理益加困難，目前對非法電臺業者有直接影響者，反而不是電信法或廣電相關法規，而是衛生署所制訂之醫藥與化妝品廣告管理規範諸如食品衛生管理法以及藥事法等。

二、解嚴後非法電臺進入氾濫期

- (一) 動員時期終止後，電信監察實施辦法等有關法令規定於 1992 年 7 月 1 日停止適用，而電信法及相關法令未能適時完成修正，致對違法使用電信管制射頻器材取締困難。

(二) 電信法未能及時完成修正原因

「電信法修正草案」於 1992 年送請立法院審議，由於該法涉及民眾權益及條文繁多，致審議費時，且因部分立法委員認為「無線電頻率」以無形狀態的存在於空中，任何人都可以自由取用，也有些認為違反使用「無線電頻率」規定，不似槍械可以傷人，反對訂定刑責處罰，加以交通部電信總局改制，將管理與經營權分開，其中改制為中華電信公司部分，一些員工為保障自身權益反對公司化而抗爭，造成該法審議困難。

(三) 電信法罰則輕及電信監理人員不足導致非法電臺快速成長

1. 由於電信法對無線電使用者違反指配頻率、呼號及核准電功率之情

事，依該法規定僅能處以 500 銀元罰鍰，折合新台幣為 1,500 元，經調高三倍為 4,500 元罰鍰，爾後行政院雖又提高至 45,000 元罰鍰，情節嚴重者並得吊銷執照，惟該處罰僅及於合法之電臺業者。

2. 但對擅自使用及持有電信管制射頻器材者則無法加以處罰，且對違法使用情事認定困難，而且交通部電信總局之電信監理人員又不足，該局未改制前係以經營電信事業為主，並以「球員兼裁判」之角色，執行電信管制射頻器材工程技術管理及證照核發事宜，其所轄監理處承辦人力，僅編制四個科及借調人員約 60 餘人，該局所轄台灣北、中、南區電信管理局各僅編制通信一科約 30 餘人，總計共約 150 人，故以此有限之人力及不週延之電信法執行取締違法行為，實在相當吃力且無顯著成效。
3. 因此擅自使用電信管制射頻器材者日益嚴重，據廠商透露，當時在國內銷售無線電機供其使用者，如非法之廣播電臺、業餘無線電臺（火腿族、香腸族、木瓜族）及運輸業（計程車業、貨運業）、救難協會及高速公路交通路況報導等，多達約 20 萬部。
4. 其中非法電臺於 1995 年時僅有 14 家，行政院曾指示加強取締，由行政院新聞局主導，交通部配合，並由法務部及警政署協助，全省大規模同步取締，使用直昇機拖吊非法電信射頻管制器材，事後該局吳中立副局長因違法取締而遭到監察院糾正，自此至 1996 年期間政府暫緩執行取締，故非法電臺急劇增加。

在實際執法上，於廣電三法未修訂之前皆適用現行「廣電法」第 45 條之一罰則處理。雖然此一法規之規定對非法設立的非法電臺可處罰鍰及沒入設備的處分，但基於其為刑事罰，過去行政院新聞局執行沒入設備時，一直因為檢察官不肯開搜索票而無法入屋執行，導致只能罰鍰而不能徹底執行，後行政院新聞局雖已與警方取得協調，可入屋搜查並不違法，但取締過程仍引發外界爭議（陳美華，1995）。根據研究者訪談相關官員，政府對於非法電臺的抄台方式，從 1994 年之前由行政院新聞局主導；1996 年交通部電信總局成立之後，非法電臺的取締工作移交電信總局專責管理。至 1997 年由行政院新聞局與交通部會同由行政院成立聯合取締小組（行政院新聞局/交通部電信總局 /賦稅署/警政署/營建署）執行。

經過多年非法電臺的取締經驗，為解決取締任務之法律依據及機關權責問題，行政院指示交通部修正「電信法」相關規定，並於 1996 年 2 月間經行政院修正通過「電信法」及「交通部電信總局組織條例」。依「電信法」及「交通部電信總局組織條例」第二條第七款規定，電波之監理及違法無線電臺之取締工作屬交通部電信總局之執掌。因此，交通部於 1998 年 1 月 19 日成立電信警察隊，執行非法電臺之取締工作，以公權力加強取締非法使用電信管制器材（行政院新聞局，2004）。

三、加強執行電信管制射頻器材管理輔助措施

由上述的取締權責交替，足以顯見政府對非法電臺的問題並非加以漠視，但因權責過於細分，在政府各部會的本位主義，難免使得取締過程徒生波折，尤其在 2001 年行政程序法實施之後，對於政府的行政執行有更多的監督，加上各

級法院對於非法電臺違法的相關事實，礙於言論自由與民眾財產之保護，其執法過程更加困難。在此種情境之下，政府對於非法電臺的取締工作，只有朝向軟性宣導及加強執行電信管制射頻器材管理措施著手。以下幾項則是相關輔助措施：

(一) 電視媒體宣導

由交通部電信總局錄製違法使用無線電頻率，造成對合法電臺危害之宣導短片錄影帶在電視台播放，但效果有限。可以預期的是，此種軟性宣導的方式對於一般民眾而言，必然無法切身感受政府的良善美意。

(二) 由海關協助防止電信管制射頻器材非法進口

交通部為加強管理電信管制射頻器材非法進口，特別函請財政部海關總署，對進口貨物中有關協檢以防止電信管制射頻器材非法進口，但因此類器材甚為容易與其他零件或機具混淆，因此效果不佳也可想見。

(三) 警方協助取締擅自使用電信管制器材

1. 交通部協調內政部警政署訂定「違法持用電信管制器材或違法使用無線頻率取締作業要點」，剛開始有些效果，後因該署部分單位反彈而不了了之。
2. 交通部協調公路監理單位及內政部警政署訂定「計程車無線電臺秩序整頓方案」，由於該方案之執行，1995 年期間有效防止全民計程車聚眾滋事。

(四) 建立電波偵測能量

1. 1979 年起電信總局所轄台灣北、中、南區電信管理局，分別在台北、台中及高雄地區各設監測站一處，對合法廣播、電視台之頻率、調變度、信號強度及混附發射等項目加以自動偵測紀錄，如發現有不符規定情形，即予以通知改正，非法電臺由軍方偵測。
2. 為因應動員時期終止後，電信管制射頻器材大量使用之下，以維持電波秩序需要，規劃建立全省偵測系統，在台灣北、中、南地區設置十八處固定偵測站。

四、「電信法修正草案」立法院通過後之管理

- (一) 1996 年 2 月 5 日「電信法」經立法院修正通過後，交通部電信總局於同年八月偵測非法電臺計 49 家，同年底共有 52 家經該部致函處分。
- (二) 交通部為有效執行非法電臺取締，經於 1996 年邀請行政院新聞局、法務部及內政部警政署等，共同訂定「取締違法使用電波頻率作為方案」，經報奉行政院核定實施，由電信總局執行。
- (三) 交通部電信總局於 1997 年 3 月至 2002 年 1 月，累計取締查扣電信管制射頻器材達 667 家，執行行政處分 528 件，非法電臺已多達 113 家，該局感於「取締違法使用電波頻率作業方案」，已無法因應販賣偽藥等多生態之非法電臺之取締，規劃將相關單位納入，將該方案研擬修正為「非法電臺

聯合取締小組」，經交通部報請行政院核定實施至今。

五、目前取締非法電臺作法

通傳會遵循行政院 2009 年 4 月 8 日核定的「取締非法廣播電臺作業方案」，每 3 個月邀集行政院新聞局、衛生署、農委會、原民會、法務部、內政部（營建署、地政司）、警政署、財政部賦稅署、國有財產局及經濟部等機關組成之「非法廣播電臺聯合取締小組」會議，研議非法廣播電臺違法情節輕重程度，提報建議取締對象，並定期彙整執行取締績效陳報行政院、立法院及監察院。通傳會自身也訂定「取締非法廣播電視電臺作業要點」，對非法廣播電臺進行例行監測、蒐證，並依干擾飛航通信、干擾合法通信、販賣非法藥品與食品或其他（含檢舉申告）等情節，由通傳會及相關機關循序執行取締。

截至 2011 年 3 月底止，累計取締 1632 件，處分 2557 次。更自 2010 年起，由所屬三區（北區、中區、南區）監理處配合檢調、各縣市警察局刑警大隊及內政部警政署電信警察隊等單位持續強力取締非法電臺。

另外，為健全電信管制射頻器材之管理，通傳會於 2010 年 5 月 26 日及 6 月 2 日委員會討論「電信管制射頻器材『販賣』之管理」，擬修正電信法第 49 條第 2 項為「電信管制射頻器材之製造、輸入經營許可、經營許可執照之核發、換發與補發、許可之廢止、製造、輸入、設置、販賣與持有之管理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」，將電信管制射頻器材之「販賣」納入管理，有效阻絕器材源頭。如業者私自將器材之型號、序號等資料磨去，造成追蹤上的困難，通傳會仍會依器材外觀、功能及涉案人陳述等資料，持續追查器材之銷售管道及提供者，強力杜絕非法電臺根源。

對於電臺播送違規醫療廣告，行政院衛生署則執行「醫療、藥物、化妝品及食品違規廣告監控計畫」，針對全國至少 180 家非法電臺及 200 家合法商業電臺，進行抽樣監測與蒐證及取締作業，監聽範圍包含：調幅（AM）廣播電臺自 531（千赫）至 1602（千赫），調頻（FM）廣播電臺自 88.1（兆赫）至 108.0（兆赫）。將涉及違規誇大之醫療廣告交各地方衛生局，並依所違反之衛生相關法規予以處分罰鍰。其同時配合通傳會「非法廣播電臺聯合取締小組」之政策，由通傳會負責非法電臺之偵測，將其所監錄到涉及違反衛生法規之相關資料，由該署移請有關機關依其權責查處。

六、第十一梯次廣播電臺釋照方案

通傳會對於非法廣播電臺採取「導禁兼施」原則，除持續依法取締外，並積極規劃頻道開放，讓有意申請廣播電臺者有機會近用廣播媒體，從輔導與管理兩方面著手，解決非法廣播電臺問題。

2009 年 4 月 27 日，通傳會為回應各界對於無線廣播媒體近用需求，函請行政院建議廢止或修正「頻譜重整計畫」，以利「第 11 梯次廣播電臺釋照」推行。

2009 年 9 月 17 日行政院新聞局與交通部公告廢止『頻譜重整計畫』，以利通訊傳播基本法第 1 條所揭櫫之精神，亦即於落實媒體近用、健全廣播產業發展、顧及公益服務及多元文化，「第 11 梯次廣播電臺釋照」隨即積極展開。

為了排除僅得以預算法 94 條唯一拍賣方式釋照，通傳會著手修正「廣播電視法」中有關頻道釋出方式，目前將朝「審議加拍賣」的方式執行，第一關先審查基本條件，第二關才是競標，但標金也不會無限制增加，會依照不同地區及性質，訂出標金合理上限，如果有一家以上達到相同最高標金，就會採用抽籤方式決定得標者，可避免財團壟斷情形。該修正草案已於 2011 年 6 月 14 日經立法院三讀通過，總統於 2011 年 6 月 29 日公布施行，預計開放 155 個小功率電臺（商業電臺 133 臺；公益電臺 22 臺）。另外，鑑於非法電臺經常干擾飛航通信或其他無線電波之合法使用，然因刑責較輕難以產生嚇阻效果，此次的廣電法修正草案也同時針對經營非法電臺者，明定併科罰金刑、提高其刑度及罰金額度，以達到遏止復播、維護電波秩序，伸張公權力之目的。

近十年來，國內廣播電臺聯播、聯營、策略聯盟、股權轉讓及併購等相關問題，經本研究深入探索廣播整體產業結構及業者營運生態之後發現，雖然新電臺申設之際，均於營運計畫書中載明設台宗旨及營運目標，在市場激烈競爭之下卻普遍面臨財務基礎鬆動、設台宗旨難以達成的困境，甚至進而採取各種「對策」因應政府開放「政策」。因此，幾個梯次電臺申設審議作業固然標舉「健全廣播事業」、「均衡區域發展，重視族群權益」、「避免壟斷經營」、「符合公共利益，促進頻率資源有效運用」及「考量特殊需要」等基本原則，在未來具體落實過程中，勢必遭受來自產業結構及市場生態的檢視。

以上內容為我國政府主管機關對於廣播電臺的管理進程。近年，國內也有少數關於非法電臺管理的學術研究，提出不少值得參考的研究發現與研究建議。本研究以「非法電臺」、「地下電臺」、「賣藥電臺」、「社區電臺」、「非法電臺」等關鍵字，蒐集關於非法電臺之經營、管理辦法或立法層面探討之論文，搜尋國內博碩士論文網及中文期刊論文資料庫，並從相關論文的參考文獻中再延伸尋找，總計找到 2005 年之後的相關論文共計六篇，如表 2-3 所列。

表 2-3 2005 年之後國內探討非法電臺與本研究相關之論文

作 者	出版年	論文名稱	文獻出處
吳糧竹	2011	用無線電波頻譜事前許可制之法律議題探討	國立清華大學科技法律研究所碩士論文
張素華	2009	從 TNT 寶島新聲電臺立案過程(1994-2004)探討台灣設立公共廣播的問題	國立臺灣師範大學美術學系在職進修碩士班碩士論文

陳瑞芸	2009	「空中藥房」-- 醫療消費文化之場域分析	國立政治大學新聞研究所博士論文
林睿康	2011	釋照能否解決非法電臺之爭議？以通傳會第 11 梯次廣播執照發放政策為例	輔仁大學大眾傳播學研究所碩士論文
劉芸妙	2009	「賣藥電臺」垂直整合之研究-以鬚友電臺經營為例-	國立臺灣藝術大學應用媒體藝術研究所碩士論文
陳婷玉、王舜偉	2006	〈愚昧無知或享受參與？---廣播賣藥節目的閱聽人分析〉。	《傳播與管理研究》，5(2)：1-36。

(資料來源：本研究整理)

林睿康（2011）探討通傳會第十一梯次廣播電臺執照發放政策，研究結果發現，這項政策可能產生六大問題，包括：「廣播的合理市場規模沒明確數字，成為反對再開放的主因」、「非法電臺業者財力可能不足，拍賣制恐怕造成財團壟斷」、「小功率電臺經營困難，再開放廣播頻道恐難生存」、「財團和政治人物恐介入關說」、「前十梯次剛拿照後轉賣情形嚴重，十一梯次恐承襲惡習」和「重罰非法電臺業者恐引發民怨」。針對以上問題可能的解決方法，包括：「明訂退場機制，並放寬廣播聯播限制」、「明定拍賣上限和申請人投標資格以防止財團壟斷和投機者轉賣」、「防止財團和政治人物關說，可採抽籤制」。除釋照把空閒頻道填滿外，徹底解決非法電臺問題的可能其他方式，像是：「持續取締、從器材管制和推動數位廣播」。

劉芸妙（2009）研究國內賣藥電臺指出，政府機關如可進行明確分工，對於取締流程較不易產生問題。茲分述如下：

- （一）國家通訊傳播委員會近年將監測錄製之節目帶完整轉交衛生署，雖為業者所難以接受，事實上，通傳會為考量主管權責，並無不智之處；正因國家通訊傳播委員會對藥品、食品等廣告意涵並不了解，轉交衛生署進行再審核是大眾可以接受的舉動；針對節目內容方面，也與電臺業者再三溝通，並不時舉辦法條說明會等，努力展示主管機關之責，但是卻忽略了「解讀」的意涵，電臺業者認為一般國家通訊傳播委員會的監測有三種，發射功率的監測、節目內容之中央的監測與分區的監測，後二者對節目內容才有解讀權，解讀者一般就是監測人員，這正是業者見縫插針之處，監測人員的專業素養為何？是廣電相關專才還是醫藥專才？這是媒體主管機關在權責區分與執行面上較為業者質疑之處。

- (二) 衛生署方面，監測人員不像國家通訊傳播委員會為業者詬病，原因是違規案件都可以洽談，從監測到涉及違規、由中央機關轉送地方衛生局到約談業者等等作業時間至少 1 個月，不僅處理時間冗長，再加上業者運用人際關係將案件轉移承辦之地方衛生局或合併案件處理等等，都是業者鑽法令漏洞之舉，這在懲處意涵之出發點上已經失去意義，當然對民眾的權利也沒有盡到保護的責任。
- (三) 在行銷產品之控管方面，「賣藥電臺」或「賣藥節目」之藥品或食品等上架都會與藥房配合，行銷方面也是，現行許多藥品之行銷已明顯違法，從行政院衛生署 2007 年 5 月 23 日衛署藥字第 0960020785 號函中可以知道「將藥品堆放於營業場所並標示特價，以一般商品行銷模式促銷」、「按藥即是毒，為避免民眾誤用及濫用，其藥品擺置應與一般商品有所區隔，且不得以價格促銷，並宜由藥事人員諮詢後使用」，就是藥品促銷、擺設等是受法令規範的，然而業者仍秉持「上有政策，下有對策」的心態經營，不僅未依相關規定區隔、為求銷售配套促銷等，最後更與地方稽查單位交好，藉此舉防範主管機關不定時稽查之作為，中央主管機關卻無預防之道，對民眾實無助益。

劉芸妙（2009）指出，無論是國家通訊傳播委員會或衛生署都汲汲營營地想為民眾做好節目內容、廣告產品的把關動作，因此不停地增加相關法條內容，使業者有明確地遵循規範，同時也透過法令修改加重相關罰鍰，然而在積極地背後卻因為執行不夠周延，而失去修法的立足點，讓業者繼續經營，最後損失的還是民眾的權益。現有法令與修改問題如下：

- (一) 《廣播電視法》方面，最後一次修法是修正第 12 條，將原本二年的換發廣播執照的時間延長為六年，改採二年評鑑一次的方式進行，並明文「前項評鑑結果未達營運計畫且得改正者，主管機關應通知限期改正；其無法改正，主管機關應註銷廣播、電視執照」。而事實上，評鑑結果產生的時間卻是延宕許久，這對業者而言，正面的思維是沒有協助到經營規劃，負面的思維就是讓業者又多了許多時間不適宜地經營，甚至損及民眾權益。
- (二) 衛生相關法令方面，於 2006 年 05 月 17 日增加《藥事法》第 66 條第 3 款：「傳播業者不得刊播未經中央或直轄市衛生主管機關核准、與核准事項不符、已廢止或經令立即停止刊播並限期改善而尚未改善之藥物廣告」、同條第 4 款「接受委託刊播之傳播業者，應自廣告之日起六個月，保存委託刊播廣告者之姓名（法人或團體名稱）、身分證或事業登記證字號、住居所（事務所或營業所）及電話等資料，且於主管機關要求提供時，不得規避、妨礙或拒絕」，加重第 95 條第 1 款：「傳播業者違反第六十六條第三項規定者，處新臺幣二十萬元以上五百萬元以下罰鍰，其經衛生主管機關通知限期停止而仍繼續刊播者，處新臺幣六十萬元以上二千五

百萬元以下罰鍰，並應按次連續處罰，至其停止刊播為止」。並增列同條第 2 款：「傳播業者違反第六十六條第四項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並應按次連續處罰」。以上種種法條看似對傳播業者加強規範，實際上自修法至今，根據公告之符合的違規案例至少十三例，不僅國家通訊傳播委員會採用《廣播電視法》第 34 條予以輕罰，衛生主管機關更視修改之法條為無物，這也是許多「賣藥電臺」業者不忌憚法令、對節目內容控管從寬之主要原因。

此外，少數賣藥電臺會有一些自律行動。蔡煌元（2004）研究「華聲電臺」指出，該台內部對違規節目有其管理方式，輕微者除了停播節目以示警惕，還有繳交罰款、參加電臺法規講習等，嚴重者則更換主持人或是停播節目。本研究以為，賣藥節目主持人並非完全都是違法亂紀者，陳婷玉、王舜偉（2006）即發現，對於長期聽賣藥節目的聽眾而言，很多是將主持人視為願意耐心傾聽他們心聲的老友，從經濟面來看，賣藥節目主持人在不違反醫師法的安全範圍下，提供對叩應聽眾身體疑難雜症的建議，有別於專科醫師為求病人數量而無法充分與病人互動，轉而收聽隨時傳達健康訊息的廣播賣藥節目，得到許多身體健康的方法。由此觀之，賣藥電臺填補了一般電臺所不能提供聽眾的心靈慰藉以及醫療諮詢，賣藥電臺的自律，在於不違反醫師法，以及不能以為了牟利而推廣販賣有害人體的藥品或健康食品，否則台內應對主持人祭以重罰。

張素華（2009）從 TNT 寶島新聲電臺合法化過程（1994-2004）的十年中，研究國內公共廣播媒體的問題發現，以公司、財團法人形式申設電臺的陷阱，是公司形式終將流為私人化，財團法人的高門檻基金，使電臺資金調度陷於困難，雖然取得合法終於有機會可以免於抄台關人的恐懼，但商業包裝、專業經營卻維持公益性，除去財團法人好不容易募得的五千萬基金跳過高資本額限制的門檻，卻不能動用只能靠孳息的困境。向來最被詬病的申設電臺資本的限制，已在 1994 年 5 月 24 日修正廣播電視法施行細則時被刪除，讓民營電臺在市場裡競爭，而 2006 年 6 月 14 日廣電法修正，雖然將黨政軍退出民營廣播電視經營，卻遲未處理公營廣播的部分。此外，對公益性、公共電臺的定義不清，沒有法律地位，破壞了同僚之間的倫理。由於立法的偏倚，立案的公共電臺付之闕如，儼然宣告著除非來自國家補助，否則不成公共，民營的公共電臺、公益電臺均無法律地位，也造成寶島新聲電臺從非法時期的公益走向合法私有化的過程，出現了同志變老闆，老闆卻是義工的窘境。不管在 1993 年廣播開放前後都看到政治操作的鑿痕，尤其 1993 年之後政府逐步加碼配合商業運作，不論就換照從二年改為六年，允許解放競業禁止的限制，辛苦得來的執照卻成為寫企畫時寫企畫，拿到了籌備許可再修改，經營的時候又是另外一套，雖有自製與外製節目的規定，卻不能保障優良的節目，廣播業者大剌剌將收聽率高的黃金時段外賣，自製節目留在晚間、深夜及週六日。該研究建議，政府若能區隔商業、公益電臺作不同要求，將頻道徹底整理釋出，以商業電臺的頻道租金補助民間公益電臺，讓公民社會的建立與

民主深化都有平台。

陳瑞芸（2009）分析合法電臺和非法電臺的利益競逐關係，以及民意代表介入非法電臺經營以獲取政治和經濟利益的問題，發現要管理這些非法電臺業者，首要工作必須抵擋民代干預行政機關執行控管工作的壓力。政府陸續開放新電臺成立後，的確激化了市場的競爭，許多一開始定位在國語台和年輕族群的新電臺業者，逐漸發現年輕族群的忠誠度太低，國語市場不如想像中大，加上藥品利潤顯著高於其他商品，所以又轉回到傳統的台語市場中搶市場，因此就演變成今日所見以提供醫藥性節目或廣告為主的「賣藥電臺」，比例居高不下的現象。「賣藥電臺」提供了一些其他媒介難以取代的服務，但是目前電臺節目的同質性太高，尤其是台語台幾乎都以醫藥節目內容或醫藥廣告為主，因此在政策上建議政府可利用開放新電臺成立及對舊電臺評鑑與換照職權，加強要求節目內容多元化。另針對合法、非法電臺都會出現之誇大療效、提供假見證，以及特別容易出現於非法電臺的銷售不法藥品問題，建議可考慮由政策上能盡量減少醫療資源分配不均所造成的醫療近用性障礙問題，其次在政策上可持續給予合法電臺「合理」的壓力，例如控管誇大療效、提供假見證問題，除此，盡量不將合法、非法電臺混為一談，全盤抹煞合法電臺的生存空間；最後，建議被強力取締的不應止於非法賣藥者，一向幽微不明的藥品來源和提供廠商，方為影響民眾用藥安全性甚鉅的問題癥結所在，主管機關可思考更深入進行追蹤和控管的途徑。關於電臺聽眾及電臺藥消費者，除了之前的健康教育宣導策略外，政府可思考解決一些使用教育宣導策略無法解決的問題點。例如聽眾其實無法有效分辨合法及非法電臺，因此嚴格控管非法電臺的不法藥品銷售就是政府維護聽眾用藥安全之可行途徑。

吳糧竹（2011：47-48）在檢討現行非法電臺管制成效時指出，國內主管機關取締非法電臺成效不彰之原因，主要歸咎於業者以人頭頂替、現行法定處罰刑度過輕，亦或法院多以刑度下限量刑，因此無法收遏阻效果。然而，主管機關一味主張提高非法電臺之處罰刑度，是否真能根本解決非法電臺問題，恐有疑問。因為自從 1996 年電信法上首次出現違反電波監理措施的刑事制裁規定之後，廣播電視法上所謂「抄台」條款從此退居幕後，改為較為中性的電波監理機制，取代以內容為導向的廣播電視法上特許經營管制。儘管以往廣播事業主管機關礙於欠缺搜索、扣押等強制處分權限的行政調查及取締障礙隨之排除，看似提高電波監理機制的執法成效，對於解決非法電臺似乎並無多大助益。尤其應注意的是，原本以行政罰作為非法電臺的管制框架，現改為以電信法第 58 條及第 60 條等特別刑法規定作為制裁手段，是否已逾越刑法之「最後手段性」暨比例原則，誠非無疑。

此外，電信法第 60 條並無賦予法官裁量權，根據該條規定，未經核准而使用無線電波傳播訊息的電信器材，所獲得的處罰效果，與刑法第 38 條第 1 項第 1 款之違禁物相同。然而違禁物在社會經驗中，危險性在各種情形均存在且危險性較高；反觀電信器材，其具有一般認為正常而不危險的功能，被利用於犯罪時，

才使它成為犯罪工具，而具有危害效果，故電信器材應屬刑法第 38 條第 1 項第 2 款的供犯罪所用之物。對於這種僅具有特定危險性之物，不分情節，一律當成違禁物沒收，是否符合比例原則，恐有疑義。而依據刑法第 11 條，對於供犯罪所用之物，電信法是可以不必限定屬於犯人所有方得沒收，然若該電信器材係犯罪行為人向合法第三人所租用，或甚至該器材是遭犯罪行為人盜用之情形，對於物之所有人，是否已構成不等者卻相同處罰之不公平待遇而違反平等原則，不無疑問。

至於非法電臺於其節目中販賣非法藥品與食品之問題，實際對照法院判決與食品藥物管理局非法藥物處處分書所載之非法電臺業者姓名與使用頻率，發現的確有業者一再販賣非法藥品與食品而連續被處分之情形。面對此問題，有判決將「播送之節目內容是否涉及商業營利」納入量刑依據之一，值得參考。此外，若主管機關為了加強取締偽劣假藥而進行修法，本文認為一味提高處罰刑度並不一定能奏效，反而應納入「反廣告作為」條款（即同一時段、同一篇幅刊播同次數更正廣告，其內容須表達歉意及載明足以排除錯誤之訊息），方能導正民眾觀念，使非法藥品與食品因市場消失而絕跡。

吳耀竹（2011）指出，長久以來，我國對於無線電波頻譜之使用行為，係採行事前許可制度，要求使用者須符合一定要件與技術規格，經主管機關核准其執照之申請後，方能使用特定之無線電波頻段。此種高度管制之正當性在於一般認為頻譜具有稀有性，如有兩個以上裝置利用同一頻段於同一時間、地點傳輸訊息，即會相互干擾而無法使用。然而在現行之頻譜管制架構下，我國之「非法電臺」問題恰可顯示出主管機關頻譜政策之無效率。司法院大法官會議於 2010 年 7 月，就非法電臺經營者所聲請，對於使用無線電波頻譜採行事前許可制是否牴觸憲法保障言論自由之意旨等疑義，作成釋字第 678 號解釋，使得是否須維持事前許可制之討論進入憲法層次。在各式頻譜共享技術已有長足發展的今日，前述因頻譜稀有性而須事前申請排他性之使用許可的論證邏輯，已逐漸遭受質疑，我國主管機關之頻譜政策似也面臨須檢討調整之時刻。反觀外國之頻譜政策，跳脫傳統「命令與管制」之頻譜管制模式，如美國 FCC 於 2008 年 11 月公布了「閒置頻譜」(white space) 共享政策，歐盟「無線電波頻譜政策小組」(Radio Spectrum Policy Group, RSPG) 亦於 2008 年 11 月發表了其對歐盟「頻譜共享」(Collective Use of Spectrum) 政策之意見書，頻譜共享技術之管制架構已逐漸成為未來趨勢。

我國主管機關應深切體認到，隨著頻譜共享技術日新月異之發展，傳統為促進頻譜有效利用而採取「事前許可制」之管制手段，反而可能成為人民近用無線電波頻譜與提升頻譜使用效率的最大阻礙。我國主管機關應有隨新興技術發展來檢討「使用無線電波頻譜之事前許可制」及相應裁罰手段等管制措施之義務，倘若將來頻譜共享技術臻於成熟，得以解決干擾問題時，主管機關應以盡量促進無線電波頻譜之自由化、改善頻譜之使用效率與提升人民近用無線電波頻譜之可能性，確保頻譜之利用能即時對社會產生最大整體價值為出發核心，來修正相關

法規，例如將使用無線電波頻譜採行事前許可制之法律依據，即電信法第48條第1項前段作為原則性之規範，惟容許不干擾合法電波使用之頻譜共享裝置得不經主管機關事前許可而使用。反之，若主管機關怠於開放無線電波頻譜之自由共享使用，對於不干擾既有合法使用之新興技術，一律強行維持「事前許可制」，則有違比例原則（吳糧竹，2011：97）。

第三節 以理論觀點檢視國內合法與非法電臺之發展

本節嘗試從現代化理論、國家發展理論、依賴理論、政治經濟學理論、世界體系理論等五種理論觀點來切入，試圖爬梳一個國內廣播電臺與非法電臺發展變化轉折的史觀樣貌。藉助上述五種理論的理論預設及其視角，在理論與理論彼此之間的相互對話中，試圖釐清非法電臺的歷史轉折，其背後的生成與轉化機制。同時也以國內非法電臺發展的獨特歷史，重新審視這些這五種理論派系，各自擁有的解釋力與輪廓邊界。

1950-60 年代，現代化理論為當時的學術主流，其理論的基本預設帶有一種樂觀的史觀視角。在現代化理論描繪下的社會〔或說社會史〕，是一線型「前進」的歷史與理論的預設，文明是不斷積累成長的「進步」。同時在社會不同區域或不同國家間，先進的文明或技術手段，可以藉由經濟的高度發展，從而「向下滴」至相對較低的階層，或擴散至不同的國家社會中。假以時日，後進國必能跟隨先進國的步子而發展。（瞿宛文，2003：11）

現代化理論解釋了文明科技的技術性運用如何由「先進」的場域中，向外擴散至「相對落後」的場域中。同樣地，在國內的廣播電臺歷史中，由於接收到科技技術的擴散，相對產生的影響便是電臺設立的技术性門檻變低了，有許多民眾有意願也有能力成立廣播電臺，試圖挑戰威權國家機器在這個媒介中過去獨霸的發言權力。在 1993 年，政府開放中小功率民營電臺申請後，仍有許多非法電臺申請多次未獲通過，現代化理論僅能提供的解答應該會是這樣說的：「技術的擴散或向下滴落尚未完備」。但這明顯凸顯出現代化理論在此處的解釋能力是存有缺陷的，我們必須尋求其他的理論觀點來做為替代與補充。

面對上述的理論解釋困境，在 1960 年代被提出的國家發展理論，正是對現代化理論的思考格局進行挑戰。所謂「發展型國家」是以經濟發展為取向，國家有效介入市場引導私部門，並以能幹的官員在免於社會壓力之下推行政策（鄭為元，1999：4）。國家發展理論原先被提出的時候，思考的問題是在一個國家的經濟社會發展進程中，國家機器應該扮演的角色為何？在面對現代化理論的視野中缺席的競爭關係（國家與國家、國家與人民等），國家發展理論並不無所謂的等

待雨露均霑的時機到來，相對地，國家發展理論要問的是：國家機器如何加速並扭轉這個經濟發展的落後狀態？

回顧 50 年代，國內的黨國體制時期，各種廣電技術擴散可能帶來的「益處」，卻是威權國家機器不可不防的「害處」。當時的國民黨政府遷台時期，對外，面對的是另一個國家/政權（中華人民共和國）的挑戰；對內，則是佔人口優勢的本省族群的反抗意識。因此，作為一個威權國家機器，要打造沒有人民反抗，致力於經濟發展、戰力鞏固的一個環境，廣播技術的草根發展運用就如同病毒，若任憑現代化理論中放任其「擴散」，威權國家體制將有可能因其致命。因此在那個戰力需求高於民生需求的威權國家機器年代，國家發展理論能夠更適時地說明，傳播技術的限制與國家戰略的運用，是高過且重要於廣播技術在民間發展成熟、商業運用、甚至連結成人民的潛在聯繫網絡，或是本省政治反抗意識的培育與誘發。

在這個時空背景下，國家發展理論解釋了現代化理論所不能回答的，一種廣電技術的可運用但卻「不可任憑其運用」的原因為何。引導私部門的運用，在發展性國家的格局中，我們可以看見在 50 年代的台灣，基本上屬於一個免於社會壓力來執行政策的強國家機器。但介入市場的角度不一定是引導私部門進行產業昇級或協助利益極大化，而是引領私部門轉向、限制朝向特定方向上發展，或甚是以一種民營即官營的潛規則。

政府於 1993 年開放廣播頻道申請以後，動員戡亂條款廢止，然而電信法卻未適時地修法完備，在新舊法條青黃不接之際，非法電臺有如雨後春筍地大量冒出，大量的抗爭議題與多元的政治評論在廣播空間中競爭，嚴重威脅官方廣播的威信，以及窄化了合法設立業者的營運生機。為了「撥亂反正」，行政院新聞局於 1994~1995 年強力取締非法電臺，非法的電臺經營業者為求生存，透過管道向政治人物靠攏，以媒體的傳播效應與輸誠、交換政治人物的庇護。

在這個威權國家機器控制力大量削弱的時期，敵對政治力量的興起與多元論述開展之際，我們可以暫且放下國家發展理論的觀看方式，替之以政治經濟學理論的視角，也許可以獲得更動態且活現的政治經濟交換關係。

經過政府強力抄台之後，2001~2003 年非法電臺業者改變經營策略，透過管道向政治人物靠攏，以尋求合法的正當性。電信總局在 2004 年 4 月 2 日更因為非法電臺業者透過立法院和監察院陳情，宣布除了非干擾飛安、通訊和合法電臺，否則不會立即取締（黎珍珍，2004.04.03.）。此一宣布使得後續的抄台進度受到影響。2004 年正逢總統與立法大選，非法電臺成為候選人與政黨相互依賴的政治工具，各分區協會集結非法電臺經營者不斷發出合法化的需求，但「王祿仙式」的賣藥廣告大量充斥，所謂非法電臺的異議角色扮演幾乎已蕩然無存。而 319 總統、副總統的槍擊事件，在野陣營將敗選原因歸咎於中、南部非法電臺散播不實言論，要求政府進行全面性取締非法電臺，在國親陣營的壓力下，部分非

法電臺的業者尋求協助，提出希望合法化的要求，非法電臺的問題再次浮出檯面，成為行政院新聞局首要解決之務（陳嘉彰，2004）；此一過程，更印證國內非法電臺與政治結構的關係確實頗為密切且複雜。如今，國內的非法電臺大多數已完全涉入法律邊緣的法則從事商業運作的機制，目前國內的非法電臺多半只能靠節目廣告化、賣藥或其他「副業」遊走法律邊緣，由於藥品廣告的利潤極高，這也是為何非法電臺在國內失去政治舞台之後，才得以苟延的原因。

政治經濟學(political economy)是分析政治和經濟間之相互關係，探討市場機能運作(market function)和政府機關(the state)之互動關係，也就是結合了政治學的「權力」(power)和經濟學的「利潤」(profits)觀念分析(宋鎮照，1995：4)。如果金錢是資本的一種，那麼政治籌碼也是資本的一種，對政治經濟學說而言，兩種籌碼間是可以相互的變換與交易的。非法電臺既然不合法，那麼又如何能在公權力取締下生存呢？透過這種政治傳聲筒的另一種角色，選舉期間這些非法電臺成為了候選人，或是某個政黨下的一個分支、一個次團體。它們成為了政治力的一個延伸，公權力無法取締這一非法經濟的商業行為，因為非法電臺在選舉期間本身就是政治的一部份，若它的發言位置與執政黨同一陣線，那麼它甚至可以說是公權力的一個非法性延伸。非法電臺沒有被取締，很明顯地就是在於公權力無法自相矛盾、自我對抗。當然與在野黨有夥伴關係的非法電臺，作為在野黨的發聲管道也會受到相同的政治保護，在朝野兩黨的政治質詢與攻防下，取締非法電臺變成一件進退兩難的棘手情事。政治經濟學可以讓我們理解，在非法的市場中，生存立基於兩種資本：直接性的經濟資本以及間接性、保護性的政治資本。非法電臺的營運行為，作為一種生存活動的開展與再續，支撐非法經濟行為的背後，是需要政治力量的支持與庇祐。廣播電臺之間相互的競爭關係，非純然地作為經濟行為放在市場上競逐，同時也是一種政治行為的角力場域。

相對地，如果非法電臺取得合法的立案機會，是否還會有「兼營」這種政治資本的需求與行為？是否可能迴避掉單一立場、封閉性的政治語言，避免黨派與群眾間激化的導火線？這是政治經濟學在處理非法地下電臺的課題時，一種透析與預見的提問及思考方式。對照於非法電臺迴避掉許多政策上的限制，以極為靈活的方式遊走作為一種生存上的戰略，其他申請通過、合法經營的中、小功率電臺，面對政策的合法性要求、市場的競爭性，這些合法電臺面對的又是一個什麼樣的經營環境，適合用什麼樣的理論視角去做切入觀察呢？

解決廣播秩序問題，必須了解廣播產業問題的根源。自解嚴以來，廣播政策遵循「市場放任」原則，缺乏整體規劃，迫使電臺間弱肉強食，必須依附大型電臺參加聯播，或者被地方政治和私人的經濟利益介入，成為低俗牟利的賣藥電臺，完全失去原中、小功率電臺做為地方及指定用途（族群）電臺之目的（媒體改造學社，2004）。⁴中、小功率的電臺區隔使用，原先的用意有作為特定族群，

⁴ 資料來源：<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-73793>

或特定地理區域的公眾服務用途。其本質上至少有一部分是屬於非商業化、非市場導向的公益性質，然而這層立意卻在未經熟慮的廣播政策下弔詭地被市場被排除了。

當廣播電臺走向市場機制的競爭淘汰下，中、小功率的地方電臺有如華勒斯坦的世界體系理論中的半邊陲、邊陲角色。在國內的廣播生態體系中，地方性電臺的生存考量自然優先於地方與族群特性的指定用途。在競爭的關係中，中小功率的電臺被迫依附在大型的全國性電臺(核心)之下，核心擁有關鍵性且相對精緻的製作能力、生產著全國適用的廣播產品，排除了最少的閱聽人特質，同時又具有最精美的節目吸引力。

中、小功率的電臺，必須依附聯播制度來提高收聽率，同時又減少節目的製作成本。在依附全國性電臺(核心)作為中小功率電臺(半邊陲及邊陲)的同時，中小功率電臺向全國性電臺輸送的不只是播映權利金的給付(半邊陲與邊陲向核心輸出資源)，更重要的是中小功率電臺放棄了提高自身的節目製作能力，在關鍵技術上的提升有限，這造成的結果便是半邊陲、邊陲這樣的角色更加被確定，無法產生與核心位置的交換，或向核心靠攏的可能。這正是 Cohen & Kennedy (2000)所指出的：從邊陲國家向核心國家的變動通常是非常困難的。因為一旦核心國家對其他國家的控制得到穩定，他們就能運用這種控制，以便使種種不平等的交易永久地存在下去。

雖然中小功率電臺在設計上，原本就帶有一種半邊陲或邊陲的空間屬性與服務，然而這種設計構想卻因為廣播政策對市場化的後果未妥善考量，造成的卻是地方性的真正色彩與用途無法展現，中小功率電臺與大型電臺在內容上的區隔變得曖昧不明。而資源輸送交換的結果下，半邊陲與邊陲的角色反倒日益確立下來，原先地理空間上的理念劃分，卻反而成為核心與邊陲關係間的固著化。我們可以看到核心所掌握的關鍵能力，節目的製作技術在中小功率電臺面對市場強大的競爭壓力，無法如同現代化理論中產生擴散或滴落現象，只能以縮減成本降低風險的方式生存。而這正是世界體系理論的主旨：透過市場機制的運行，邊陲受到核心的剝削。

雖然開放為數眾多中、小功率的電臺，然而卻難有一個是真正屬於地方理念自主發聲的電臺。中、小功率電臺事實上不再是地方性的電臺，而是全國性電臺的地方分支機構，它所傳達文化觀的教育意涵，也是全國性電臺的精神。而聯播比例 50%的限制規定，究竟產生了多少實質上的功效，事實上是值得審思的。透過華勒斯坦的世界體系理論觀照切入，我們可以得到這條線索的提問。

如果中、小功率電臺的發展，確實如同世界體系理論的描述而使其功能不彰，那麼依賴理論〔作為一種實踐性格的理論〕，或許可以成為解決此項困境的選擇之一。依賴學派主要依據拉丁美洲國家的失敗經驗，而認為後進國與先進國的關係正是問題之所在，後進國與先進國的經貿關係越密切，則受到傷害越大越

無法成長發展（瞿宛文，2003：11）。如果中、小功率的電臺因為聯播制度而運用，喪失了關鍵技術的磨鍊而喪失了提昇自身地位的契機，那麼按照依賴理論的觀點，半邊陲與邊陲應該中斷其與核心的連帶/交換關係，自主發展的能力才得以拒絕來自核心的持續剝削。放在國內的廣播電臺生態中，以依賴理論的觀點，聯播制度的存在與採用，將是造成中、小功率電臺無法發展核心技術，不能製作出吸引閱聽人的精美節目內容，當然更不用說中、小功率電臺自我窄化閱聽群眾的數量（與市場化背道而馳），發展深具區域特色或族群特色的節目。

去市場化的目標，以及依賴理論的實踐方針，本身就是一種政治經濟學的策略。廣播政策中的「市場放任」，必須替代以政府政策上的緊縮管制，限制電臺數量避免利潤被眾多品質不一的電臺過度稀釋，導致一些真正將資源(成本)致力於發展區域特色的電臺無法經營下去。當政府構想的中、小功率電臺，它們的目標應該是去市場化的同時，電臺的生存與淘汰也就不能再經由市場機制加以「自然地」汰選，政府必須採用一些獎勵與補助政策，來干預自由市場的淘汰機制，避免有地方特色但廣告收益有限的電臺無法持續經營下去。

合法的中、小功率電臺一方面因為世界體系理論所指出的核心與邊陲交換關係所牽制受阻，僅能維持一種低度的發展，或沒有發展的持平經營；另一方面，又面臨許多非法電臺以聳動的政治言論、雙向的 call-in 交流、以及販售非法藥品等不受法令拘束的優勢，親近與吸引閱聽人的手段來拉抬收聽率，同樣也壓迫了合法的中、小功率電臺其生存空間。

依賴理論過去針對拉丁美洲經濟發展的失敗所提出的反省，事實上是相當適合作為我們觀察國內合法與非法電臺歷史時，另一條不同的思考路徑。特別是當藉助現代化理論的觀點，透析聯播制度如何可能是一種中、小功率電臺受到剝削，又無法自主發展時的解決之道。中、小功率的電臺若妥善運用聯播制度也可能提升收聽率增加廣告收益，同時降低自製節目的成本與風險，如此一來也可能快速達成資本積累的效果。成功的資本積累不但是生存經營上的首要前提，提升電臺節目的製作能力也可能與資本積累有重要的連帶。關鍵在於資本積累的成果是否有意挹注於提昇節目製作的質感，或是用以支撐起區域性、族群性的節目發展。這除了電臺負責人的主事態度與理念外，也深賴政府適當的介入，提出有效的輔導與獎勵政策。就如同瞿宛文所說：「廣電媒體是具有壟斷性的產業，並且是社會公器，單單市場競爭不能帶來我們所要達到的、使其符合公益的目的（瞿宛文，2003：249）。」若更加寬鬆聯播比例的上限，來獎勵製作出深具地方特色與特定族群的優質節目，也是一個可以從調整政策執行的選項。

小結

綜合國內研究文獻，本章整理出相關解決非法電臺問題之建議如下：

- 一、加重刑責與罰金，成立專責單位（而非聯合小組）執行取締工作，徹底落實法令之取締與執行時效，防止業者與地方稽查單位交好，逃避中央機關查緝。

國內由於立法過慢、電信法罰則輕、電信監理人員不足、權責單位間之協調有問題，導致非法電臺發展迅速，而柔性宣導與海關協助防止電信管制射頻器材非法進口之方式已施行過，但效果不彰，較有成效之警方協助取締擅自使用電信管制器材，卻因部分警政單位反彈而不了了之。因此，未來若要有有效管理非法電臺，需採取此方法。所謂「專責單位」，其中專責人員可包括：相關地方政府單位人員、電信警察、檢察官（迅速取得搜索票）、台電人員（配合斷水斷電）、衛生署人員（專業解讀藥品與食品廣播內容是否違法）等，如此可避免臨時性的單位間協調所導致的效率不彰，並且要訓練取締人員專業法律知識與建立取締小組的標準作業流程與通報系統，專責單位應具備搜索與扣押等強制處分權限，提高執法成效。另吳糧竹（2011）建議在判決時將非法電臺「播送之節目內容是否涉及商業利益」納入量刑依據，亦值得參考。

- 二、通傳會節目監測人員要專業，尤其內容若是醫藥相關，應有醫藥專才解讀。

- 三、在開放第十一梯次電臺執照發放政策時，應有防弊措施：

- （一）訂定廣播電臺之合理市場規模（究竟市場還容納的下多少廣播電臺？），有不少學者均指出政府陸續開放電臺成立後，激化了市場競爭，小功率電臺經營困難，再開放頻道恐難生存。新電臺加入後對於現有廣播業者的衝擊，可能更需政府有效規劃與輔導，才不致使非法電臺投入合法廣播市場之後，為整個廣播市場帶來更嚴峻的生存壓力。政府不能只關照政策面的推動，而忽視開放新電臺成立後的市場問題，而衍生不樂見的弊端（如：節目同質化、拍賣電臺等）。

- （二）針對非法電臺業者可能因財力不足而拍賣電臺（前十梯次剛拿到照後轉賣情形嚴重），政府應明訂拍賣上限和申請人投標資格，以防財團壟斷和投機者轉賣；或考慮以商業電臺的頻道租金補助民間公益電臺。

- （三）防止財團和政治人物介入關說，可採抽籤制。

- （四）明確定義「公益電臺」、「公共電臺」，並訂定法源依據，讓此類型電臺的申請與營運有所依據。

- （五）有鑑於台語電臺幾乎都以醫藥節目或醫藥廣告為主，政府可利用開放新電臺成立與對舊電臺評鑑與換照職權，應加強要求節目內容多元化。

- （六）要求電臺業者訂定有效執行之自律規範。申請成為合法電臺之後，亦需定期審查其營運內容是否為當初提案時之內容，才不罔開放頻譜資

源之初衷與美意。

四、廣電法中換發執照時間應考慮縮短：目前廣電法延長換照時間為六年，是否會造成不適業者趁著兩年一次的評鑑結果過慢出爐，以致多了許多時間不適經營，讓有意申請者也沒有機會申請，損及民眾權益。

五、即便是非法業者也應嚴格自律，例如非法電臺業者也表明會成立相關組織公會，對於公會中的會員會建立自律制度，以確保電臺節目品質以及避免觸犯相關法條。。

電臺業者不應消極地自律，放縱播音員從事閃躲法律漏洞之舉，應規劃內部獎懲控管播音員違規之舉，積極協助播音員從違規中吸取教訓，才是真正的自律，也才能真正顧及聽眾權益。本研究建議自律的方法包括：對於違反藥事法、食品衛生管理法或醫師法的違規節目處以台內罰款；參加電臺法規講習；更換主持人或是停播節目等作法。

六、政府可針對賣藥電臺聽眾施以健康教育宣導，或是吳糧竹（2011）所建議之「反廣告作為」。

七、若國內之頻譜共享技術發展成熟，頻譜資源不再稀有，干擾問題也得以解決時，則可參酌吳糧竹（2011）建議：將電信法第 48 條第 1 項前段作為原則性規範，惟容許不干擾合法電波使用之頻譜共享裝置得不經主管機關事前許可而使用，才不違比例原則。

綜合國外研究文獻，本章整理出相關可參酌之作法。

一、美國方面：

（一）LPFM 的低功率調頻電臺，其功率（100 瓦以下）與訊號涵蓋範圍均較國內的小功率（750 瓦）電臺為低，且新法 LCRA 將電臺間隔減為 200 千赫，如此可在有限的頻譜範圍內容納更多的電臺，國內可依據實際廣播市場供需原則適度規劃，以免衍生頻率干擾問題。

（二）LPFM 與 LCRA 法案雖然帶給非法電臺存活與合法化之契機，然申請身份的限制以及不可以廣告為營收的限制，會否造成業者卻步，甚至在電臺合法化之後會面臨人力與經費來源的問題，是立法時需考量的。

（三）要驅除那些不願意申請成為合法電臺業者對於言論管制的疑慮。

（四）在法案推動過程中，介於 FCC 與非法電臺業者間的 CDC 組織所扮演的功能與角色，以及媒改團體也加入提供非法電臺申請合法化相關協助，頗值得國內參考，而且有這些組織擔任非法電臺與立法單位間的溝通橋樑，並且協助非法電臺提出申請案或法律諮詢與辯護，相信會減少許多非法電臺因為提案能力不足而卻步的憂慮。

二、英國方面：

- (一) 在禁止非法電臺法令中，也禁止市民參與或投資非法電臺，並將資助者或協助參與者一併納入取締範圍與負有刑事責任之條款，斷絕金援與外來支援，會比僅取締非法電臺業者更為全面有效。
- (二) 取締工作除針對電臺台址之所有人與器材，還包括：廣告主、夜總會活動或其他服務之提供者。
- (三) 加重罰金，且將購買非法電臺廣告時段之廣告主一併列為處罰對象。如：英國無線電報法中的罰金無上限。

三、歐洲國家方面：

因歐盟之特殊性（主要為禁止國土之外的海上與飛機上非法電臺廣播），故相關條文無法完全比照適用。不過，瑞典的反非法電臺法案「Lex Radio Nord」，也將購買非法電臺廣告時段之廣告主一併列為處罰對象，國內亦可參酌將非法電臺廣告主一併定罪，斷絕非法電臺金援。「Lex Radio Nord」相關條文細節為瑞典文，若需參酌，建議聘任相關法律及瑞典文翻譯專才進行。

四、其他國家：

烏拉圭的管制方式除了制訂法令之外，還包括他律民間組織監督電臺的節目內容，並擔任電臺與政府間之橋樑，催促政府儘速合法化與管制電臺。此舉值得國內參考，可成立由媒改團體或專業人士組成的民間組織，作為非法電臺與政府之間的溝通橋樑，促進雙方的溝通與瞭解，讓法律的制訂與有意申請合法化的非法電臺之間可能存在的理念差距，獲得有效之意見交流，使制訂出的法令更符合實際廣播產業生態所需。北韓及辛巴威政府以訊號干擾非法電臺播送，主動出擊之作法國內政府可以參酌實施，或許可有效抑制非法電臺之電波傳送與接收。

此外，國外有不少非法電臺已走向網路或數位電臺的方式生存，國內政府應積極建設數位廣播基礎建設，並思考是否需要及早規範數位及網路廣播之相關法令，英國的例子顯示的是海盜電臺的沒落與資訊時代的來臨有相關性，當網路時代來臨，資訊的開放與廣播節目的近用，管制更為開放時，實體海盜電臺自然就會沒落了。

第三章 研究方法、步驟與執行

(部分涉及個人資料職業秘密不公開)

本研究參考 Roger D. Wimmer、Joseph R. Dominick 對於科學方法所提出之八個步驟：選擇研究主題、回顧現存研究及理論、發展假設及研究問題、確定合適的研究方法、蒐集相關資料、分析及解釋研究結果、以適當形式呈現研究結果、對研究進行複證（黃振家等譯，2002）。

針對非法電臺現況與相關文獻探討後，擬訂出本研究之研究方向與流程，呈現如下圖：

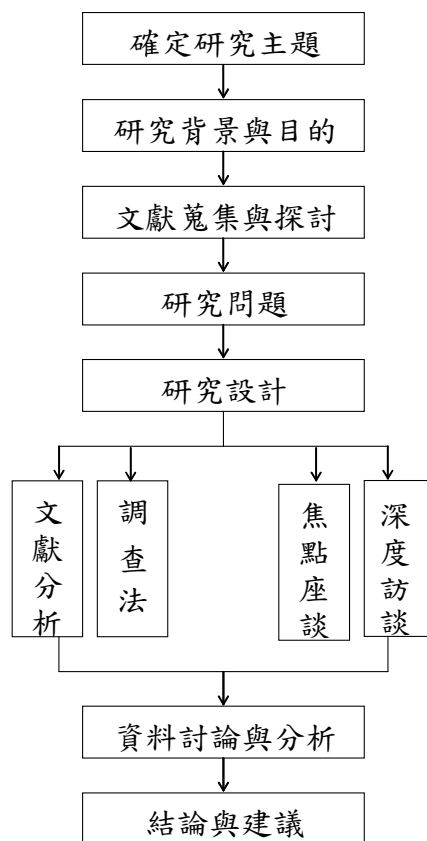


圖 3-1 本研究之研究方向與流程

基於本研究之目的，並考慮社會科學研究調查方法應有的科學性、嚴謹性要求。本研究擬兼採社會科學研究方法中之質性研究與量化研究，綜合運用文獻及文件資料分析、深度訪談、焦點座談以及問卷調查法幾種方法；對相關議題作深入討論以期獲取應有之深度與廣度。

壹、文獻回顧/次級資料分析

許多既有的文獻與文件與資料檔案，都有助於解答調查研究想要探討的問題。這些根據他人整理出的資料並且加以運用，稱之為「次級分析」或是「二手分析」(secondary analysis)（李美華等譯，1998）。次級資料分析的優點多而且明顯：比一手資料便宜、快速，而且次級資料有個特別目的：在社會研究的領域中，延續檢驗上述方式，有可能發展出一套充分的認識，進而回答社會中正建構中的問題。故本研究將蒐集國內關於非法電臺概況，以及國內、外媒體使用、媒介組織、市場運作與政府規管機制及相關法規等研究成果與實際進行的經驗，以便進一步確知，如何制定相關的媒體政策，以及顧及整體社會的對話性。

為使本研究在宏觀的探討不失其歷史文獻的相互印證，本研究擬就既有文獻與檔案資料進行爬梳，除此之外，亦將收集立法院之立法過程相關討論，將相關文件納入研究文獻之內容。

至於在文獻回顧中，本研究將分為理論探討、相關研究探索、國內外非法電臺發展的過程以及目前政府所推動廣播管理政策內容，分別加以分析，期望能夠在各項資料的彙整之後，得出較具體的結論。

貳、問卷調查法

調查法是透過嚴格的研究設計來詢問並記錄受訪者的反應，以探討社會現象諸變數之間的可能關係。透過一套標準刺激（如問卷），施予一群具代表性的填答者所得的反應（或答案），據以推估全體母群或是受訪者對於某特定問題的態度或行為反應。此種方法除了使用在學術研究，更被大量使用在民意調查、消費者意見蒐集、行銷調查等各種應用領域。

其調查種類包括：

1. 自填問卷／郵寄調查
2. 排程調查法
3. 個別訪談
4. 電話訪談
5. 電腦網路調查

本研究為了解非法電臺對合法電臺的影響，以及非法電臺的常見節目型態，將針對已加入廣播商業同業公會的會員為施測對象，調查其對於非法電臺的

想法和受到的困擾，以此試圖與文獻分析的結果進行驗證與對話，進而提供下述之深度訪談和焦點座談的綱要與方向。

由於本研究針對全國的廣播電臺業者進行問卷調查，考量到電臺業者分散各地，因此本研究採取郵寄調查的方式進行，並且商請中華民國廣播同業公會提供全國廣播業者中的已立案電臺名單為全體施測對象，此份名單一共包含了 171 家合法的廣播電臺。研究團隊規劃針對每一家電臺寄發一份完整問卷，並且透過中華郵政限時掛號的方式，郵寄發送紙本問卷到各電臺登記的聯絡地址，請求電臺相關從業人員填寫與回覆，調查其對於非法電臺相關想法與建議，而問卷回收方式主要包括請廣播業者在指定之時間內傳真回覆或是郵寄回覆。問卷回收完畢之後，研究團隊統計本次問卷一共發出 171 份，問卷回收為 51 份，回收率為 29.8%，其中有效問卷一共有 49 份，填答率為 96%。

參、深度訪談

深度訪談乃希望透過訪談發現一些重要的因素，這些因素不是用表面的觀察或普通的訪問可以獲得。本研究所採用的深度訪談，是屬於調查訪問法中的「無結構型訪問法」，即指事先不預定表格、問卷、或定向的標準程序，由訪員及受訪者就某些問題自由交談，受訪者可以隨便提出己見。由於有關非法電臺之議題，因事涉政治與經濟的龐雜利益，如受訪者有所要求，亦不排除採匿名方式處理。

「深度訪談法」除了是眾多資料蒐集法的一種之外，也是質化研究中常使用的資料蒐集方式，主要是紀錄訪談者與受訪者的一種雙方互動之過程，並希望透過訪談去創造一個研究的空間，同時利用口語的交談去達成意見的交換與建構（畢恆達，1996）；然而，基於法令對於合法或非法電臺的賣藥經營方式與節目內容有所規範；甚或非法電臺業者的經營模式時，當研究者訪談經營者與節目主持人未必會願意接受，故如何擴大受訪者面向並突破訪談對象之心防，成為本研究進行深訪時的議題；同時，對於這個主題而言，每一次的訪談都能得到一個與之相關的故事，為使這個故事不被問題所框架，研究者將以半結構式的訪談為基礎，讓訪談能循一個脈絡而進行，但受訪者的思緒卻也不完全受限於問題之上，目的是期望能得到超出本研究思考範疇與資料蒐集之外的意外發現。研究者再由訪談內容加以分析、詮釋，並配合現有文獻資料與各訪談者的對照，以獲得合理性的解釋。

在深度訪談的過程中，必須注意每一個訪談會同時包含了非口語和情感上的交流，研究者也會將透過訪談所得的資料加以分析，而分析的結果也可能對每個研究者產生不同的理解。故本研究對訪談情境以做了以下的考量，以免受訪者

遭受不必要之影響：

1. 採取「面對面」的方式，以確實掌握訪談雙方互動的過程。
2. 進行訪談的場所以受訪者方便且氣氛良好為考量。
3. 進行訪談的時間約為 1-2 小時，避免受訪者疲累而影響訪談的品質。
4. 訪談者在訪談中保持積極有禮的態度，並與受訪者建立良好的互動關係，使受訪者能暢所欲言。

此外，本研究主要是針對「非法電臺經營者」、「合法電臺經營者」、「相關專家與學者」與「政策管理者」等多方面進行訪談。就「非法電臺經營者」而言，目的是為了瞭解其電臺之經營理念、未來願景、內部管理方式、與外製單位之關係、對於政府法令管制之看法等面向；就「政策管理者」與「廣播專家」方面而言，則是欲瞭解電臺之依存關係、政府法令規範與政策執行之看法等；最後，除了合法電臺業界相關人員的訪談之外，研究者也將藉由訪談業界所得之資料，進一步徵詢學界之看法。為使本研究能夠得到更客觀的論述與對話，研究者也加入非法電臺業者的個別訪談與七大協會、廣播節目製作協會等對象，了解其核心思考。以期對於非法電臺之現況與未來，能有更深一層之觀察。

本研究完成面對面深度訪談共計 15 人，訪談名單、時間、地點與參與人員如表 3-1 所示：

表 3-1 深度訪談名單（不公開）

針對合法業者的訪談重點如下：

1. 寶島之聲的轉型經過。
2. 關於大陸非法電台的問題與數位廣播之發展。
3. 其他國家非法廣播電台情形。

針對非法廣播電台負責人訪談大綱如下：

1. 請問您在設立廣播電台之前的工作為何？與政黨有關嗎？還是一般性工作？
2. 請問您的廣播電台電波涵蓋範圍為何？設立多久？每天播幾小時？
3. 您為何想在現有電波涵蓋地區設立電台？目標聽眾是誰？
4. 您設立電台大約投資多少錢？有廣告收入嗎？平均一個月多少？預計多久可回本？
5. 您設立電台的目的是為了政治理想？社會正義？還是做生意？

6. 您請誰幫您做節目？過去有廣播實務經驗的嗎？有多少人？還是自己來？
7. 節目型態是放音樂歌曲為主？或以談話政論為主？還是講古順便介紹產品？
8. 您曾經遇到政府單位的取締嗎？結果如何？
9. 您贊不贊成政府依法取締？你會去尋求立案以便電台合法化嗎？
10. 若不想電台合法化，最主要的理由為何？
11. 對於國內未來的廣播事業有何看法？樂觀？還是悲觀？

針對專家學者訪談大綱如下：

1. 政府釋出電台頻率、開放申請多年，但國內非法廣播電台依舊存在，其產生的原因為何？
2. 請在電台競爭、法規、聽眾需求以及相關單位管理等面向，提供您看法。
3. 就您所知道的國內非法廣播電台節目節目類型大概有哪些？他們主要的營收由哪一類型的節目而來？
4. 您認為應如何有效輔導非法廣播電台之從業人員，以期能對社會發揮正面積極之功能。
5. 您認為現行「非法廣播電台聯合取締小組」之非法廣播電台取締過程有何缺失，應如何改進才能發揮功效？
6. 您認為有效解決國內非法廣播電台之最佳方案有哪些？從市場供需、法規、制度、管理單位等等，應該如何規範及執行？

肆、焦點座談

焦點團體座談是針對研究問題進行團體性探討，在座談的過程當中刺激參與者意見的形成。此種方法在共同討論的中，可觀察與蒐集參與者的實際經驗，更可以獲得參與者間的回饋。焦點座談亦即提供參與者一個討論的情境，參與者於其中進行面對面的互動、溝通與腦力激盪，過程中擷取不同背景成員的優點，在互動中創造更好的價值與意見。

使用這個方法的優點在於參與者具有相同的特質以便於在討論過程中分享

經驗及意見，主持人提出設定好的討論主題給參與者討論，研究者即可從過程中，觀察意見形成的過程並擷取團體互動的結果，然而座談中參與者在於分享他們的想法和觀念以強化結果，而不是達成共識或解決問題。

本研究完成四場焦點座談，四場地點均為世新大學傳播學院會議室，四場座談之討論題綱、主持人、舉辦時間及座談名單如下所列：

第一場 焦點團體座談（合法廣播業者）

討論題綱：

1. 政府釋出電臺頻率、開放申請多年，但國內非法電臺依舊存在，就各位的電臺經營經驗來觀察，會產生的原因為何？為何無法杜絕？請在電臺競爭、法規、聽眾需求以及相關單位管理等面向，提供您看法。
2. 就您所知道的國內非法電臺節目節目型態最受歡迎的是哪些？對聽眾有何影響？對立案電臺又有何影響？
3. 您認為應如何有效輔導非法電臺之從業人員，以期能對社會發揮正面積極之功能。
4. 您認為現行「非法電臺聯合取締小組」之非法電臺取締過程有何缺失，應如何改進才能發揮功效？
5. 您認為有效解決國內非法電臺之最佳方案有哪些？從市場供需、法規、制度、管理單位等等，應該如何規範及執行？

主持人：世新大學新聞傳播學院陳清河院長

時 間：8 月 11 日下午 3 點 30 分

與談者：合法廣播業者

表 3-2 第一場 焦點團體座談合法廣播業者名 （不公開）

第二場、第三場 焦點團體座談（非法廣播業者）

討論題綱

1. 至今的廣播生態下，非法電臺生存的原因為何？
2. 請介紹您的電臺中較受歡迎的節目，並說明節目類型及經營模式。並請說明其受歡迎的原因？
3. 您認為應如何有效輔導非法電臺之從業人員，以期能對社會發揮積極功能。

4. 您認為現行「非法電臺聯合取締小組」之取締過程有何缺失，應如何改進才能發揮功效？

5. 您認為有效解決國內非法電臺之最佳方案有哪些？

主持人：世新大學新聞傳播學院陳清河院長

時 間：10 月 17 日下午 3 點

與談者：非法廣播業者

表 3-3 第二場及第三場 焦點團體座談非法廣播業者名單（不公開）

第四場 焦點團體座談（專家學者）

討論題綱

1. 政府釋出電臺頻率、開放申請多年，但國內非法電臺依舊存在，其產生的原因為何？
2. 請在電臺競爭、法規、聽眾需求以及相關單位管理等面向，提供您看法。
3. 就您所知道的國內非法電臺節目節目類型大概有哪些？他們主要的營收由哪一類型的節目而來？
4. 您認為應如何有效輔導非法電臺之從業人員，以期能對社會發揮正面積極之功能。
5. 您認為現行「非法電臺聯合取締小組」之非法電臺取締過程有何缺失，應如何改進才能發揮功效？
6. 您認為有效解決國內非法電臺之最佳方案有哪些？從市場供需、法規、制度、管理單位等等，應該如何規範及執行？

主持人：世新大學新聞傳播學院陳清河院長

時 間：10 月 25 日上午 10 點

與談者：傳播學者

表 3-4 第四場 焦點團體座談傳播學者名單（不公開）

第四章 研究發現

第一節 研究文獻資料分析

綜合本研究之國外非法電臺文獻資料發現，美國多是因為資源集中壟斷於商業電臺，進而發展出非商業的個人興趣和另類音樂電臺；中南美洲的烏拉圭多是為了推動社會運動而設立，薩爾瓦多則是為了反抗政府、宣傳革命、為人民發聲、鼓吹民眾參與政治等自由精神而設立。英國、荷蘭、北歐的丹麥與瑞典以及南歐的希臘，這幾個國家的非法電臺成立有共同的理由：為滿足歐洲青少年對流行音樂的渴望，除此之外，西班牙的非法電臺則是因訴求反軍事與社會改革而生，截至 2008 年，該國仍有 36 家非法電臺。希臘的非法電臺成立理由還包括反政府壓迫及反政府獨占廣播頻道的自由之聲，爭取人民的廣播媒體近用權。南亞與西亞的非法電臺多為宣揚宗教思想而設立，如：巴基斯坦的非法電臺除宣揚回教思想之外，還包括反西方與反制政府禁止異教徒和印度教者擁有電臺執照，至 2006 年仍有超過 50 家非法電臺在運行；以色列的非法電臺則多是和宗教與種族有關。非洲國家的非法電臺，多以反殖民、反種族主義、反抗集權政府等型態出現，揭露政府欲掩蓋之真相，甚至帶動學運，較國內的非法電臺發揮了更多的第四權功能。國外的非法電臺，除了有以傳統型式存在或是可攜式的廣播設備播放之外，也有為數不少的非法電臺走向網路電臺發展。

而國外非法電臺的節目型態，較諸國內非法電臺來得多元，各國的非法電臺節目類型如下表所列。

表 4-1 國外非法電臺節目類型整理

國 家	節 目 類 型
美國	地方資訊提供、另類音樂、年輕人的個人興趣
英國	特殊類型音樂節目和青少年喜愛的流行音樂節目
烏拉圭	討論反政府壓迫與經濟風暴
薩爾瓦多	革命理念宣傳（如：諷刺喜劇、炸彈事件、屠殺報導、武器製作教學）、民眾上節目講心聲或發表創意點子、播放革命音樂及流行音樂、報導反抗軍戰況、肥皂劇

丹麥、荷蘭、比利時、瑞典	青少年喜愛的流行音樂節目（瑞典有穿插少量的新聞播報）
法國	經濟議題
德國	反核與政治議題
西班牙	音樂節目；自創雜誌時事分享；社會、政治、文化節目；兒童節目
希臘	徵友節目（青少年基於和他人交流之渴望）；音樂節目（播放政府禁止或他國的多元音樂）
巴基斯坦	回教思想解說為主的問答節目（討論婚姻、社會責任）
辛巴威	新聞時事、社會議題、互動討論與辯論、娛樂、音樂、藝術、文化等。節目內容主要欲揭露辛巴威政府的人權濫用，以及挖掘政府欲掩蓋的真相。
南非	戰爭宣傳、提供非洲國際協會資訊吸引民眾加入；使用悲壯的軍事音樂、槍聲、爆炸聲等音效，搭配對話製作廣播劇，呼籲人民參與自由抗爭；民眾寄信到電臺，主持人會在節目中將信件內容讀出與討論或回應的互動節目。

資料來源：本研究整理

國外政府對於非法電臺的處理方法，因國情之不同，策略也有很大的差異。各國政府處理方法整理如下表。

表 4-2 國外政府處理非法電臺之方法

國家	政府處理方法
美國	1. 消極管制：非法電臺只要未干擾他台或構成合法電臺的損害，大多未採取嚴厲行動。 2. 設立 LPFM 法規及後續更為完善的 LCRA 法案：輔導與開放社區電臺合法化。
英國	1. 提出「Marine Broadcasting Act」，禁止非法電臺播放，也禁止英國市民去參與或投資諸類服務，並視協助或使用無線電臺設備為

	刑事犯罪，強制抄台和沒收設備。 2. 取締工作會針對電臺台址之所有人、廣告主、夜總會活動、器材或其他服務之提供者。
韓國	北韓政府對南韓的非法電臺採取干擾行動，讓收訊產生困難。
日本	以短波對北韓廣播的非法電臺，北韓經常對這類電臺進行干擾，使其聽眾收訊困難。
柬埔寨	柬埔寨政府軍以武力摧毀非法電臺。
烏拉圭	1. 制定法律：2007 年通過「the Community Broadcasting Law」，由烏拉圭的通訊管理單位 URSEC 和 2008 年成立的 CHARC 共同監督與執行。2009 年共通過 313 家社區電臺執照。 2. 他律：國際民間組織「AMARC-ALC」和本土民間組織「AMARC-Uruguay」監督社區電臺的節目內容，並催促政府儘速合法化與管制，擔任兩者間的橋樑。
薩爾瓦多	1. 透過美國支援，逮捕電臺工作人員，強行關閉電臺，但僅造成電臺短暫停止運作十五天。 2. 薩爾瓦多政府曾建立另一家電臺 Radio Orientacion，試圖削弱 Radio Venceremos 在民意上的影響力。 3. 政府派出屠殺事件指揮官，集中火力殲滅電臺，卻反被電臺人員帶入陷阱遭炸彈轟擊而死。
歐盟	聯合簽署「Strasbourg Treaty」法案禁止非法電臺。
瑞典	1. 杯葛投資非法電臺的廣告商。 2. 制定反非法電臺法案「Lex Radio Nord」（其他北歐國家亦跟進制定）。
巴基斯坦	強制關閉，但成效不彰。
以色列	立法規範，如：The Wireless Telegraph Order、The Law of the Second Authority for Television and Radio、The Bezeq Law。1993~2002 年共依法強制關閉 700 家非法電臺。
辛巴威	1. 政府以訊號干擾非法電臺播送。 2. 政府譴責、犯罪化和去合法化非法電臺，成立管理電臺執照單位 the Broadcasting Authority of Zimbabwe (BAZ)，掌握與壟斷 BAZ

	的分配權，BAZ 到 2009 年都未曾分發過一張執照，造成辛巴威非法電臺激增。 3. 威脅非法電臺和其聽眾。
南非	1. 警察取締。 2. 收聽者被抓到要關八年。

(資料來源：本研究整理)

從文獻資料探討中，本研究發現，國內非法廣播電臺的分類大略上分成三種，包括政治性的民主台、商業性的賣藥電臺，以及公益電臺。目前國內的非法廣播電臺在法律部份的影響層面列述如下：

一、竊用電波

廣電法第四條第一項明定「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關規劃支配。前項電波頻率不得租賃、借貸或轉讓。」。此外廣電法第八條亦明定：「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。」。

且依電信法第四十六條第一項前段：「電臺須經交通部許可，始得設置，經審驗合格發給執照，始得使用。」電信法第四十八條第一項：「無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經交通部核准，不得使用或變更；無線電頻率之規劃分配、申請方式、指配原則、核准之廢止、使用管理、干擾處理及干擾認定標準等電波監理業務之辦法，由交通部定之。」

根據電信法及廣電法規定，交通部負責取締不按指配頻率使用或違法使用通訊器材者，即所謂的「硬體」；而新聞局對於未經核准的廣播電臺，具有取締的責任，即所謂的「軟體」，取締非法電臺的法律包括「廣播電視法」、「電信法」、「電信管制器材管理規則」等（陳美華，1995）。由於業務牽涉的部門包括新聞局、交通部、再加上不少的電波頻率是由國防部掌管，若涉及上、下游的開放釋出和管理規劃時，就顯得複雜，而在通傳會成立之後，「通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發」的工作也轉移到通傳會的管轄範圍內（陳嘉彰，2004）。

通傳會成立以來依法大力進行抄台，全台非法電臺已從 193 台減少到僅存兩台。2010 年三月，通傳會通過「廣播電視法」部分條文修正草案；2011 年六月立法院三讀通過修正廣播電視法第 10 條條文，明訂主管機關得考量各種層

面，「採評審制、拍賣制、公開招標制或其他適當方式為之」，意即不受預算法限制，釋照方式更多元；通過第 12 條修正條文，讓廣電執照有效期間，從現行六年延長至九年，藉提供較長經營時間讓業者充分投入事業營運；並將每兩年一次評鑑改為每三年一次，配合釋照方式的修正，以期提升產業的效能。同時新增第 45 條之 3 規定，取得廣播事業籌設許可者，若於取得執照前營運，將處 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並通知立即停止營運；未停止營運者，得按次處罰，或廢止其籌設許可，使非法電臺復播變得困難。另外，政府各單位包括衛生署、法務部、通傳會、警政署等也與通傳會進行跨部門整合，成立專案小組，運行共同機制，減低合作之門檻，加快掃蕩速度。

二、違法賣藥

提及廣播電臺賣藥的現象，國內在無線廣播頻譜十梯次開放之後，各合法廣播電臺之間的競爭也比以往更加激烈。就一個電臺而言，一天二十四小時的時間之中，可以容納十多個不同的節目，在節目多為外製外包的情況下，各個節目除了要與其它電臺的節目競爭之外，亦需與電臺內部同性質節目、同性質廣告商品相互競爭。相對於聽眾而言，廣播節目是購賣產品的一個通道、平台，而外製節目單位也是利用無線廣播頻譜通路來進行商業交易，為求生存，廣播電臺便採取最有利潤的藥品廣告做為主要收入來源（蔡煌元，2004）。

與幾年前相較違法醫藥與化妝品廣告出現在報章雜誌之頻率顯著日漸減少。但因為取締與蒐證技術之限制，電子媒體如有線電視、廣播電臺與網路出現違法醫藥與化妝品廣告之案例有上升的趨勢，其中以非法電臺與有線電視系統台之違規最為明顯。因此違法醫藥物品與化妝品廣告之取締，雖然是政府極為重視且持續的工作，但違法醫藥物品與化妝品廣告所造成之危害仍時有所聞。自 2002 年 9 月起衛生署委託進行醫藥相關廣告監測計畫，此計畫係以購買已經刊播之廣告資料進行分析與監測，發現疑似違規之廣告，即彙整該則廣告與刊播資料，如刊播時間、媒體與次數，函送衛生署處理。此一措施之優點是舉證較以往作法確實，可減少行政訴訟之可能性，且可連續處罰之目的，以達遏阻違規廣告刊播的目標。

廣播電臺的賣藥與節目外製單位本是處於一種相互依賴的關係。就電臺而言，它需要藉由外製節目（賣藥廠商）購買電臺時段的費用，來維持電臺內部營運所需（王舜偉，2002），因此，電臺在管理上必須給予外製單位在節目製作上的空間；另一方面，電臺又擔心外製節目的內容、廣告會違反政府相關法令，這除了使電臺在形象上受損之外，也會影響電臺經營執照的審核。再者，對於節目外製單位而言，其利用電臺的無線頻譜，進而播送節目、販售產品時，除了面臨支付電臺時段費用的壓力，也必需考量政府相關法令的限制與罰鍰（如表 4-3）自我利潤的獲取。

表 4-3 政府對違規廣告之罰則

產品屬性	處分對象	廠 商		媒 體			
	執行單位			地方衛生主管機關或直轄市、縣市政府指定處分機關		新聞局	
	處分依據 違反事實	違反法條	罰鍰	違反法條	罰鍰	違反法條	罰鍰
藥物 (包括西藥、中藥、醫療器材)	1.未經核准 2.與核准不符	藥事法66條第1、2項	3-15萬元	藥事法66條第3項 經衛生主管機關通知限期停止而仍繼續刊播者	1-5萬元 6-30萬元		
	1.假借他人名義為宣傳 2.利用書刊刊登保證其效能 3.藉採訪或報導為宣傳 4.以其他不正當方式為宣傳	藥事法68條	3-15萬元			無線廣播、電視事業： 廣播電事法32、21、44條 系統經營者或有線播送系統：有線廣播電事法50、40、66條 衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業：衛星廣播電視法20、17、36條	3-40萬元 5-50萬元 10-100萬元
	非藥商刊播藥物廣告	藥事法65條	6-30萬元				
	醫師處方藥於一般媒體刊播	藥事法67條	3-15萬元				
非藥物	宣稱醫療效能	藥事法69條	6-30萬元				
	宣稱誇大不實(豐胸、增高、減肥瘦身、壯陽)	公平交易法21條	5-2500萬元				
化粧品	1.宣稱猥褻、有傷風化或虛偽誇大 2.未經申請 3.與核准不符	化粧品衛生管理條例24條	5萬元以下				
食品	宣稱虛偽不實、誇張或易生誤解之情形	食品衛生管理法19條1項	3-15萬元	食品衛生管理法19條3項 傳播業者未依規定繼續刊播廣告者	3-15萬元 6-30萬元		
	宣稱醫療效能	食品衛生管理法19條2項	20-100萬元				
健康食品	宣稱虛偽不實、誇張及超過許可範圍之內容	健康食品管理法14條1項	6-30萬元	健康食品管理法15條	6-30萬元		
	宣稱醫療效能	健康食品管理法14條2項					
	未經許可而擅自廣告為健康食品者	健康食品管理法6條	三年以下有期徒刑，得併科新台幣100萬元以下罰金	違反健康食品管理法15條1項或違反第14條規定之廣告者	6-30萬元		

資料來源：財團法人藥害救濟基金會（2005.01.15）

再就政令法規的角度而言，調幅廣播的台語賣藥電臺，其節目確實存在著「不實廣告」、「廣告誇大」、「節目內容低俗」等相關問題；就學界過去研究的角度而言，節目品質確實有提昇的必要；就媒體報導的情況而言，賣藥節目的狀況層出不窮，負面報導遠多於中性、正面之評論；然而，業者方面卻認為，賣藥節目究竟是「低俗」，還是「通俗」，這有再作探討的空間。由於現有的廣播電臺為數眾多，行政院新聞局管理方式採取抽樣監聽、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，再依法予以警告、罰鍰等行政處分（行政院新聞局，2003），故政府的管制能力相當有限，反之，電臺本身應該需要負起相當大的責任。

三、政治煽動言論

每次選舉的過程中，非法電臺的對話便充滿了以國族認同與種族區隔衝突為主的激烈對立論述。如早期「新思維電臺」明顯地成為政黨的一個次級團體，表明一切為選舉，以「後援會」的方式形成選戰幹部及群眾網絡，並將電臺定位為選戰的「電子文宣」工具（李世明，1996）；又如各政黨經常於選舉過程投入大量的經費資源，以便掌握非法電臺支持的言論。

期間，各種唆使和煽動事件頻傳，主持人甚至散播謠言試圖影響選情，進而爆發如「走路工」、「刺馬事件」、「連宋聯共刺扁謠言」等政治混戰。在 2007 年選罷法修正之後，凡是媒體涉及選務相關的問題，都已明確劃歸中選會執掌，非法電臺散佈的謠言有沒有違反選罷法，或是否試圖不當宣傳或影響候選人當選，應該由中選會主動來認定，避免產生灰色模糊地帶。

另外，除了和選舉直接相關的選罷法之外，根據其言論所引發之「教唆殺人」、「妨害名譽」、「公然誹謗」等刑事罪責，也是非法電臺所牽涉之另一課題。在政治勢力作為非法電臺的保護傘之時，其糾葛之複雜關係往往使得非法電臺掃蕩出現阻礙，法律在其間的運作方式是重要元素，其為言論自由和政治煽動間之評判標準。

另外，本研究亦在文獻中發現國內的非法電臺的在這幾年因應政治經濟背景改變、主管機關管制、廣播市場變化，有如下的轉變：

（一）非法電臺的產生從政治訴求轉為因應廣告市場需求

非法電臺形成且能繼續生存、成長的因素甚多，首先，必須追溯到早期政黨威權時期，政府嚴格禁止異議廣播媒體發聲，因而產生許多欲突破廣電體制的民主台，來攻擊政府的施政與發洩心中的不快。

解嚴之後，非法電臺得以繼續生存下去，仍然跟政治人物脫不了干係，尤其選舉期間，每個民主台都有候選人贊助，雙方可謂相互依賴，有著千絲萬縷的關係。而在電臺財務方面，廣播電臺在重要的經濟來源大多來自於廣告。但是，由於合法電臺的廣告時段昂貴，以及大藥廠廣告早已滿檔的情況下，小藥廠只好向非法電臺尋求上廣告，一方面便宜，一方面銷售也不用受管制，可以說皆大歡喜。

（二）非法電臺形成自發性組織，結合政經力量影響主管機關

國內的非法電臺於 1995 年時僅有 14 家，行政院曾指示加強取締，由行政院新聞局主導，交通部配合，並由法務部及警政署協助，全省大規模同步取締，使用直昇機拖吊非法電信射頻管制器材，事後該局吳中立副局長因違法取締而遭到監察院糾正，自此至 1996 年期間政府暫緩執行取締，故非法電臺急劇增加。非法電臺為了凝聚力量、爭取利益，非法電臺雖然非法，團結起來所聚集的力量卻

也不能小覷。但根據研究者的觀察，這些所謂非法電臺的聯誼組織，充其量只是一種存有本位主義的利益結合，誠如購買保險或尋求保全的措施，一旦此一措施缺乏政治人物的僻護，甚或政治結構改變以及政府嚴厲執法之後，此類非法聯誼組織並不堪考驗。

（三）非法電臺無法根絕的原因：

非法電臺可能無法根絕的原因甚多，包括選舉的因素、商業利益的因素、可以免逃稅的因素、政治介入的因素等，以下乃本研究文獻資料整理後所得到的產官學界觀點：

政治性的電臺比較不願意申請：因為它們會認為這是一種被官方的收編，如此就不能擁有想罵誰就罵誰的「言論自由」。

抵抗取締：取締非法電臺的過程，越弄越複雜，因為他們被抓的多了，經驗值有所累積，知道主管機關取締的方式，會反偵測取締人員，並且強力且頑固抵抗。

立法委員的調停：因為嚴格的取締之下，造成非法電臺業者的聯合抵制、反彈，並向立法委員訴諸協助以求生存，立法院曾經有三次對行政機關希望能夠暫緩取締。

電波頻率開放在前幾梯次都用高標準，門檻過高，使有心申請合法者只能繼續非法。

海關查緝疏忽：非法電臺在國內最高峰時期，曾在國內創下銷售無線電器高達 20 萬部的記錄，這麼多非法的電臺器材進口，相關主管單位卻完全沒有警覺，顯示政府主管部門欠缺橫向聯繫，海關更難辭其咎。

針對非法電臺現有問題的管制方式有以下兩項：

（一）根絕非法電臺的方式

根據本研究整理之文獻資料得知，過去曾提出過根絕非法電臺的方式為取締非法製造與拼裝廣播器材的人。這群人數較少目標也較明顯，當然易於處理，其實業者皆相當清楚，電信法裡第 49 條第 2 項中『電信管制射頻器材之製造、輸入經營許可、經營許可執照之核發、換發與補發、許可之廢止、製造、輸入、設置與持有之管理及其他應遵行事項之辦法，由交通部定之。』也有相關規定。雖然上述條款目前未將「販賣」納入管理，但為因應控管電信管制射頻器材在自由市場交易流向所需，爰有修法提案。

（二）如何解決電臺偽藥廣告問題

根據本研究整理文獻資料可知，媒體本身有按照廣電法行事，理論上電臺

沒過失，只要合法的許可，而且可以驗證是真的由衛生署發出來的便可接受。但應建議任何保健食品藥品，衛生署一定要上網公告，讓大家可以查詢，亦即賣藥也不見得一定是壞事，只要藥品品質良好，諸如經過國家驗證，賣藥又何妨。但是，業者是否能夠自律，仍是頗受外界質疑。政府如希望電臺作社會服務，就在換照機制跟節目比例上下功夫嚴格把關，如此才能達到隨時監督電臺符合社會需要。然而對於非法電臺來說，根據非法電臺業者的說法，販賣偽藥是過去的名詞，現今在政府嚴格取締之下，非法電臺雖有販賣藥品，但不是偽藥。

第二節 深度訪談資料分析（部分涉及個人資料職業秘密不公開）

深度訪談乃希望透過訪談發現一些重要的因素，這些因素不是用表面的觀察或普通的訪問可以獲得。本研究所採用的深度訪談，是屬於調查訪問法中的「無結構型訪問法」，即指事先不預定表格、問卷、或定向的標準程序，由訪員及受訪者就某些問題自由交談，受訪者可以隨便提出己見。由於有關非法電臺之議題，因事涉政治與經濟的龐雜利益，如受訪者有所要求，亦不排除採匿名方式處理。

此外，本研究主要是針對「非法電臺經營者」、「合法電臺經營者」、「相關專家與學者」與「政策管理者」等多方面進行訪談。就「非法電臺經營者」而言，目的是為了瞭解其電臺之經營理念、未來願景、內部管理方式、與外製單位之關係、對於政府法令管制之看法等面向；就「政策管理者」與「廣播專家」方面而言，則是欲瞭解電臺之依存關係、政府法令規範與政策執行之看法等；最後，除了合法電臺業界相關人員的訪談之外，研究者也藉由訪談業界所得之資料，進一步徵詢學界之看法。

本研究的深度訪談對象分為非法電臺（含合法化成功）的業者、專家學者及合法電臺業者三大類。訪談的內容主要有：非法電臺的經營模式、尋求自救的作為、對於政府取締錯失、未來開放頻道的看法、對於賣偽藥的指控及廣播的未來。

第三節 焦點團體資料分析（部分涉及個人資料職業秘密不公開）

（一）非法電臺業者：訂定落日條款並進行專案輔導

由於通傳會對非法電臺的大力掃蕩明顯壓縮其生存空間，非法業者現今成立多個聯合自救會，提出自律互保條款，並以此為籌碼試圖向通傳會交涉，希望能暫緩取締、盡速復播。業者多認為，在新一波頻道開放之前，若能訂定落日條款，讓業者先有營運空間，之後才得以根據市場生態進行重整。唐登龍稱此落日條款的運作方式為「試播」制度，一方面讓全台依附在地下經濟的十萬人口不至於立即失業，二來也可以讓通傳會透過試播成效督察電臺運作情況和節目內容，進而

成為將來合法申請的考量依據。關介福也認為，非法電臺的合法進程和輔導策略或許可以參考有線電視的發展歷史，給予業者時間去自行編整，而非不留活口的全體消滅後再談全面開放。現階段業者的自行編整是採用私下協調的方式，並屏除以往以人頭代負責人的方式，並分區配額，落實實體的非法電臺整體編制，做好申請的準備。

另外，非法電臺在性質和販賣藥品問題上也出現了一些轉變。非法電臺業者普遍認為，現今多數電臺已不再多談政治，也並非完全以商業取向為主，反而出現許多社會關懷性質的電臺，對社會有正面影響。唐登龍也回應偽藥問題，他認為賣偽藥的主要大宗並非非法電臺，而更存在於許多合法電臺或是專業藥房中，非法電臺的問題並不是賣偽藥，而只是違反醫師用藥不得作為廣告宣傳目的之條款。但是，好的藥品並非不能賣，業者也提出訴求希望政府擬訂相關政策。最後，業者認為既然通傳會有心要輔導非法電臺，就應成立專案，如公益電臺，以確立保留名額，並在新階段的小功率電臺開放中至少保留 60% 以上給非法業者，防止財團空降。其中當務之急是非法業者的除罪化，還以業者重新申請電臺的權利。

（二）合法電臺業者：確立具體廣播政策才是當務之急

合法電臺業者普遍反對通傳會再開放 100 多家電臺搶食現有廣播市場。業者認為由於廣播產業不如電視產業有政府大力扶植，在數位化政策不明，產業發展遲滯的狀況之下，廣播門檻降低導致非法業者有機可趁。楊碧村認為，通傳會開放新執照應有完整的配套措施，而非胡亂開放，例如建立專業經理人和簽證制度，提高公益電臺名額。馬長生也提出另一種看法，如將新頻道以公有民營制度運作，或是直接將其公共化，減少產業衝擊，也免於非法電臺加入市場後失控。

業者更強烈要求政府在保障非法電臺同時，也應協助合法業者有足夠的競爭力量面對新的市場轉型，如聯播和財團整併等等。郭懿監提出放寬現有廣播電臺限制的看法，他認為廣電法已陳舊不適用，應放寬股東持股比例、聯名政策、節目廣告長度、並加入數位匯流思維，擴增現有電臺服務範圍，幫助業者營運。合法業者也對執法者感到失望，郭懿監認為合法電臺常常被當作非法電臺取締，嚴厲的處罰讓業者無所適從，更別提電臺從業人員的輔導政策。陳平也指出，政府掃蕩非法電臺只有炫耀業績，卻不公布實質的電臺名稱和負責人，並未貫徹取締決心。在目前沒有具體廣播政策下，對於媒體匯流、製播分離、三網合一等概念的缺少，業者認為廣播產業的定位之迫切性遠大於單純的非法電臺問題。

（三）專家學者：不宜再開放執照

專家學者的建議方面，多位學者皆指出，非法電臺為一自由發聲的管道，加上低成本高獲利的性質，以及確有陪伴老人的功能，實有其存在的必要性。不太可能完全根絕，研究報告並無法找出一治本的方法。目前的主管機關通傳會已將非法電臺對他人的危害降到最低，如洪瓊娟秘書長所提出「安寧療法」，即讓時

間解決非法電臺的現象，在年底的選舉期間可能會有復甦的現象，但是這時期會是所有媒體皆熱鬧，不要將過錯怪給廣播。此外她也建議，通傳會應將取締重點放在「販賣偽藥」的電臺上，而非「非法電臺」，才是真正盡到保護聽眾的出發點。而吳永乾院長也指出，商業性質的非法電臺光靠修電信法來規範是無法根絕的，需截斷獲利的源頭，如加強取締販賣偽藥的管道，藉此減少電臺獲利，並修法加重懲罰，另外還需衛生署和醫師法的配套措施，以徹底斷除獲利來源。

另外，劉幼琍、黃雅琴、趙靜涓、尤英夫、莊春發等多位專家學者皆表示，國內現今的類比電臺頻道數已經過多，不宜再開放一百多家執照，這樣不但小功率電臺無法生存，也會拖累現存有的合法電臺業者。主管單位應將輔導重心放置於努力經營電臺的合法業者身上，且輔導現存的五家非法電臺合法化，將比開放一百多家執照可行許多。如洪瓊娟秘書長提出，可行的建議為釋出 88~92 的低頻段，可將此段採登記使用制，有電臺業者登記就發予執照，不多加審查，但需設立一時間性的遊戲規則，而其他的移頻則作比較特區的寬大管理，包括偏鄉服務，但不要再設立傳統規定的資本額限定。另外她也指出，若通傳會在政策方面有意輔導非法電臺合法化，在規劃新電臺營運執照的開放事宜，宜考慮鼓勵業者整併，整合家數越多，可給予較高的評分。避免開放大量小規模的電臺，未來將造成主管機關和廣播業界的困擾。整併的重點在於調整結構面的頻道整理，即鼓勵整併後給予一個整併的紅利，要求電臺業者服務一偏鄉地區當作回饋，電臺的規模加大廣告力量也會增加，使業者減少，自然廣告營收也較大。

非法電臺合法化之後的輔導管理面也很重要，莊春發教授就指出，應作一全面性的廣播電臺消費者滿意度調查，真正了解聽眾的需求所在。且輔導非法電臺的從業人員申請新電臺後，應強制要求電臺人員參與經營電臺的課程訓練，以及委託傳播科系類大學為其人員上實務面向的課程，並對社會做政令宣傳，使社會大眾了解非法電臺的負面危害，使理性力量抬頭，真正拒絕非法電臺的滲入。另外黃雅教授也提出，政府單位應該真正授權給主管機關，以和政治力劃分界線，杜絕非法電臺背後支持的政治人物。

第四節 問卷調查資料分析

一、我國非法電臺節目型態及其影響

根據問卷第一部分調查發現，合法電臺認為「非法電臺」影響本台節目最多的類型節目，每個時段都以「藥品推銷」為主要節目類型，其次則為「政治評論」和「生活話題」的節目。

而根據第二部分問卷調查，有受訪者提到「非法電臺」的「藥品推銷」節目類型販賣違法藥品或食品時，部分閱聽人無法分辨資訊內容正確性，容易對國人

的健康產生極大影響，由於閱聽眾往往無法精確辨認收聽的電臺為立案電臺或是非法電臺，因此整體而言，非法電臺的某些行為難免會影響民眾對於廣播產業和相關從業人員產生負面的印象，更加使得閱聽人對廣播電臺產生經常在販賣藥品的錯誤印象，後續更產生對於電臺販賣的產品感到不信任感，影響電臺的閱聽與廣告收益。

再者，針對「政治評論」和「生活話題」節目類型，受訪者中有人認為由於「非法電臺」的主持人不受法律規範，個人的意識型態及偏激輿論在節目中將部分意見誇大並且藉由誘導言詞煽動民眾甚至成為動員群眾運動的工具，泛政治化的語言也很容易造成族群對立，也可能破壞社會秩序。但是其中也有受訪者提到，在早期戒嚴的時代，「非法電臺」是當時爭取言論自由的管道之一，節目多元化能使得社會更多不同的意見被聽到，是為民主社會應當所擁有的。雖在箝制言論及尚有黨禁及報禁時期提供社會異議言論的出處，但是在政權都已經政黨輪替了以及諸多箝制都已解除的情況下，現在應該要回歸正軌。

二、合法與非法電臺對開放廣播頻道之想法

根據問卷調查有受訪者表示開放廣播電臺只是個治標不治本的方法，問卷回答中提到合法頻率分配及取得有限，申請合法電臺限制多，雖民眾有知的需求渴望不同的內容，但非法電臺取得廣播器材與技術後有暴利可圖，故仍不惜違法成立。刑責或罰金不足恫嚇不法業者，有心經營者卻面臨合法頻道取得不易之限制，建議應從立法層面及電臺申請案來改進讓非法頻道消失才能保障合法電臺的權益。

經受訪者問卷回答中發現：對於政府處理非法電臺的意見，大部分認為政府公權力不彰，對於取締未嚴格執行而且罰則太輕，再加上國內特殊的政治與黑道文化，更導致政府介入與執法無法完全落實。「非法電臺」不僅平常不受法規的規範，也不必繳納相關稅金，更壓迫了合法電臺的生存空間。

解決的方法，綜合問卷第一部分與第二部分調查對於「非法電臺」此一議題，合法電臺的填答者對於政府的建議意見歸納如下：

1. 應該繼續加強取締的占 44%，並提到應簡化取締流程，並且經常取締才能使得非法電臺的投入成本無法回收，造成自然淘汰。填答者並且提到取締移送案件罰則太輕無嚇阻作用。部份填答者認為主管機關無法擺脫民意機構的影響，她們建議應該積極進入司法程序，而且還要修改相關法令解決，例如稅法與醫療相關法規，消除在「藥品推銷」節目中販賣違法藥品的情況，而非受到政治因素的影響。當然，直接取締易造成非法電臺的反彈與不滿，政府應謹慎評估了解廣播並與專家一起討論研究非法電臺如何才能有效取締以及建議轉業的方法與配套。填答者也建議政府適時鼓勵合法電臺的努力與貢獻。在政府機關人員組織上希望擴大主管機關執行工作之編制，有足夠的人

力才能全面執行相關法令，中央也要與地方政府互相配合。當然除了加強取締之外，政府也應教育民眾不要收聽非法電臺的節目。

2. 對非法電臺的另一建議為「勸說歇業」占 13%，而「輔導合法」占 12%，「自然淘汰」占 10%，「建議轉業」占 9%，其他占 12%。在其他的意見中有人表示建議政府可以輔導「非法電臺」參與合法電臺的製播，亦有人建議要輔導其正確的醫藥知識、全民監督，共同檢舉。受訪者更提到取締不代表再犯應該輔導步入合法，希望在制度合理且落實執行的考核法規下，對真正有心從事廣播業者給予輔導。

三、未填答率分析

此次問卷調查，許多電臺都竭力配合，甚至還有電臺董事長另外親筆寫了多頁的反映意見，足以看出合法電臺業者對於此一問題的重視。不過在此同時，也有一些電臺未回覆問卷，形成高度反差。因此在完成問卷分析之後，本研究團隊進一步針對未回覆之電臺進行填答意願的後續分析，經由電訪，詢問了包括台北廣播電臺、基隆廣播公司、北部調廣播公司、漢聲廣播、復興廣播、中華廣播等數十家未回覆問卷之電臺的相關從業人員，調查此次問卷回收率問題，以了解如何提高後續相關研究的問卷回覆意願，謹整理如下：

（一）電臺接獲問卷未回覆的原因：

由於問卷寄送名單主要是以中華民國廣播同業公會提供全台合法電臺的資料為依據，名單上的收件者皆是以此份資料裡各個電臺的負責人，郵寄問卷的信封封面一律皆已註明此為重要學術調查問卷，但是由於電臺長期都會收到大量信件，其中頗多為廣告信，當負責電臺信件收發的人員未特別注意信上所標示的內容時，寄送的問卷就容易被忽視當作廣告信未當成重要事項信件，而導致並未轉送給適合填寫的受訪者，或是收信者沒有積極去執行填寫問卷與回覆。經過電訪後電臺從業人員表示，一旦收發人員並未重視此信件，問卷就很難再轉到廣播從業主管的手中，如此也無法找到合適的填答者，造成問卷發放與受訪者中間的溝通落差。

（二）如何提高問卷填寫意願及回收率：

經由上述的後續訪查，電臺人員建議寄送問卷前後，除了打電話確認有無收到問卷之外，可以再密集聯繫各電臺以提醒及確認收件單位了解此一問卷的重要性，並且方便問卷後續追蹤，後續詢問也發現，電臺人員建議除了寄給負責人，也可以直接寄到新聞部與節目部，雙管齊下，讓收發人員工作時有心理準備及更重視此信件，才不會容易被誤為一般信件或是廣告信件，因此無法轉送到合適填寫的受訪者或是受到的重視程度不夠高。另外，原問卷設計最後請受訪者填寫姓名以及單位，有部分電臺人員回應如果不用署名以及填寫單位，的確可能增加受訪者填寫的意願，因為如果填答者不是電臺高階主管，不必署名讓他們認為可以

避免承擔此為個人意見或是被看成電臺立場，基於不想個人意見被公開引用所以不署名及填寫單位可能有助於增進他們積極執行此問卷填答的動力，但也有電臺人員表示因為本身樂意協助學術研究，因為電臺本來每年都會收到許多相關學術單位的問卷，認為填答問卷只是幫助學術研究，表達電臺意見未嘗不是一件有意義的好事，所以有沒有署名及單位並沒有多大的影響，只要知道了此一問卷的價值，就會非常樂意幫助學術研究。

小結

本章乃綜合前幾節有關研究文獻資料、深度訪談資料、焦點團體資料以及問卷調查資料等分析內容，整理出相關解決非法電臺問題之相關原則與結論如下：

一、文獻資料部分

目前國內的非法廣播電臺在法律部份的影響層面列述如下：

（一）竊用電波

根據電信法及廣電法規定，交通部負責取締不按指配頻率使用或違法使用通訊器材者，即所謂的「硬體」；而新聞局對於未經核准的廣播電臺，具有取締的責任，即所謂的「軟體」，取締非法電臺的法律包括「廣播電視法」、「電信法」、「電信管制器材管理規則」等。

（二）違法賣藥

就政令法規的角度而言，非法電台賣藥，其節目確實帶來「不實廣告」、「廣告誇大」、「節目內容低俗」等相關問題。

二、深度訪談分析部分

（一）經營模式

根據一家非法電臺轉形成為合法電台（寶島新聲）的個案，以及其他非法電臺訪談結果顯示，早期非法電臺是以政論為訴求，收入靠募款，一旦申設成功為合法電臺，有的仍是以募款為主，有的則轉為商業經營，但不以賣藥為主。至於未能申設成為合法電臺者，則多以賣藥、健康食品、化妝品等等為主，收聽對象還是鎖定在銀髮族。

（二）自救組織

非法電臺自救團體成立時間較早、成員較多，且較有組織的，中南部是「全國未立案聯盟自救總會總會」，在北部則是「中華多媒體廣播事業協會」。

（三）對政府取締的看法

非法電台業者推崇政府在取締上有卓越的成績，但學者對政府的取締卻有兩極化的看法。有的認為，電信警察的人力、物力有限，取締其實不必要。但也有認為，政府抄台一定要做，但也要設立獎勵金，鼓勵更優質的業者能夠繼續生存，另一方面，也要淘汰做不好的電臺，建立良善的退場機制，讓廣播產業維持良性競爭的狀態。

（四）對政府輔導電台的看法

非法電台認為政府應讓他們「就地合法」，但合法業者反對，唯可輔導他們轉業，而有學者建議，可比照政府過去輔導地下有線電視的方式，來輔導非法電臺業者。

（五）對政府是否繼續開放頻道的看法

對於政府繼續開放頻道的政策，非法業者認為，未來開放的頻道裡面，若部分規畫是公益電臺，而其他的頻道若不是針對非法電台「就地合法」的話，就沒意義了。學者也建議應有一定比例讓非法電台業者申請。

（六）對賣藥的指控

非法電台對賣偽藥的指控不以為然，而認為真正賣偽藥的，都是在路邊、夜市，沒有店面的；但專家學者卻對偽藥問題感到憂慮。

（七）廣播的未來

廣播的未來應是發展數位化廣播（DAB），但要有配套措施。

三、焦點團體資料部份

（一）非法電臺業者：訂定落日條款並進行專案輔導

非法電台業者大多認為，在新一波頻道開放之前，若能訂定落日條款，讓業者先有營運空間，之後才得以根據市場生態進行重整。

（二）確立具體廣播政策才是當務之急

合法電台業者舉例如下：對廣播產業定位、放寬現有廣播電臺限制、放寬股東持股比例、聯名政策、節目廣告長度、加入數位匯流，擴增現有電臺服務範圍以及輔導業者營運。

（三）專家學者：不宜再開放執照

專家學者大多認為，國內現今的類比電臺頻道數已經過多，不宜再開放執照，這樣不但小功率電臺無法生存，也會拖累現存有的合法電臺業者。

四、問卷調查資料部份

(一) 我國非法電臺節目型態及其影響

合法電台認為「非法電台」影響其節目最多的類型節目為，每個時段都以「藥品推銷」為主要節目類型，其次則為「政治評論」和「生活話題」的節目。前者不但誤導聽眾對藥物的認識，也連累聽眾對電台業者產生不良形象。

(二) 合法與非法電臺對開放廣播頻道之想法

合法電台表示開放廣播電台只是個治標不治本的方法，並期盼政府繼續取締非法電台，或勸導其歇業。

從前述得知，針對非法電台合法化問題，本研究運用各種研究途徑，了解社會各界，包括：非法電臺、合法電台以及學術界之綜合意見，包括對政府各部會取締作為、開放廣播頻道以及我國廣播未來發展之整體意見。

然而，非法電臺經政府強力取締後，自 97 年第 3 季的 190 臺遞減至 100 年 12 月的 5 臺(夜間播出)，在幾無經營利益的情況，其持續經營思維為何？又如何「鞏固成果、持續精進」以防止復播？根據本研究發現，非法電台業者面臨的困境約訴求包含以下幾項：

一、廣播現有頻道，遠不足以反應民間的發展與需求

正如本研究受訪學者指出，廣播本身是個人化的媒體，適合年紀長者收聽，而台灣中、南部廣大地區至今仍有不少年長、獨居的民眾，依賴廣播陪伴度過孤獨無依、體弱多病、獨居無人陪伴的日子，而非法電臺的出現，正好滿足他（她）們的需求。面對新媒體紛紛出現的國內社會，這些屬於社會邊緣人的弱勢聽眾群，他們唯一與外界聯繫的資訊來源就只剩下廣播了。

二、非法電臺頻遭政府取締，正面臨困境

過去國內每逢選舉正是非法電臺發揮其草根性、動員性及言論不受拘束的特性，之後，為了生存，節目專注到其生存支柱——廣告本身，故經濟因素已慢慢凌駕政治因素，但經過政府有關單位的通力取締非法電臺，慢慢產生效應，這些被抄台的業者，從上、中、下游，從第一線的送貨員，到節目主持人等，生計受到影響的人數，總共達到十或數十萬人之多，儼然已成為國內的社會問題，在經濟不景氣的這個時候，無疑是雪上加霜。由這些廣播弱勢業者，提供關懷並服務這群社會中下階層年老長或弱勢族群，也許是一種無奈或者是命運的巧合吧！？。

三、根據統計，非法電臺經強力取締後，自 97 年第 3 季的 190 臺遞減至 100 年 12 月的 5 臺(夜間播出)，然而，在幾無經營利益的情況，為何仍持續經營？主要原因，還是為自己的電臺聲音，不要被聽眾遺忘。由於白天已被政府操台，銷聲

匿跡，聽眾明顯流失一大半，從紛紛有聽眾打電話來探聽停播原因，可以得知，如今只剩下晚上偶爾播出，聽到的已是游離的聽眾，不要一個星期，最晚一個月，這些原來的聽眾，最後完全會跑光。至於要如何「鞏固成果、持續精進」以防止復播？對政府主管單位而言，仍然按照原訂計畫，繼續掃蕩非法電臺，以示沒有徇私，同時可鞏固成果，然後訂定下一波計畫，所謂「精益求精」，打擊方法力求精準，掃蕩對象力求精確，實施成果力求精進。求精準在於「點」，求精確在於「線」，求精進在於「面」，這種戰術與戰略，合擊並進，最後在「情」、「理」、「法」兼顧情況下，必得豐碩的成果。

四、非法電臺業者的就地合法請求，雖於法無據但其鳴也哀！

其實也有受訪者建議，不如趁政府取締如勢中天，一舉徹底消滅非法電臺的存在，看似理所當然，也符合政府政策，但若進一步深入探討，可以發現，所謂「野火燒不盡，春風吹又生」，因為非法電臺業者的訴求，雖不合法，也不合理，但情有可原。一者政府釋出頻道，永遠沒他們的份，但明明聽眾有需求，市場也容得他們，而且也已生存數十年了。政府不能袖手旁觀，視若無睹，總應想辦法解決這個燙手山芋。

五、最佳方案：政府政策宜恩威並重、雙管齊下

由於根據本研究分析，非法電臺業者的存在，已從政治訴求、經濟命脈，轉而成社會問題，因此，當政府在展開公權力，大力掃蕩非法電臺的同時，對於非法電臺業者，可考慮王道思想與作為，即以較低的門檻，較嚴謹的態度，專案輔導非法電臺業者，依一定比例，轉往公益電臺頻道發展，同時，將無法轉型成功的非法電臺業者，依其興趣及專長，偕同其他社福單位，予以輔導就業，以減少社會問題的產生，並達到「民眾的小事，就是政府的大事」此一政府施政的宗旨。

第五章 研究結論與建議

綜合本研究的分析與整理，我國非法電臺的存在乃基於幾點的因素：（1）政治性內容的非法電臺，由於擔心受到較大的管制，較不願意提出申請，成為合法電臺；（2）選舉期間，非法電臺的積極冒出，在於他們有規避取締的籌碼；（3）民意代表居中調停，和非法電臺相互依存，甚難將其利益切割；（4）電波頻率開放，合法電臺申請的門檻仍嫌過高；（5）海關查緝疏忽以及發射機的低階化，讓非法電臺不擔心被取締後的器材沒收問題；（6）藥物廣告所衍生的高報酬利益，讓非法電臺業者居於利之所趨的人性，違法從事非法電臺藥品販售的行為；（7）社會結構的切割，國內社會意識形態的對立，讓非法電臺有空間得以繼續存活；（8）國內社會中的資訊落差、意識形態的落差、利益的落差，再再讓非法電臺有機可乘，讓部分聽眾成為其死忠的收聽者。（9）數位化時代，非法電臺可將其內容移至網路平台，受到言論自由的保護。

基於上述幾項因素可以推論，非法電臺甚難完全根絕，即使頻道開放後，非法電臺還是會存在。既然非法電臺還是會存在，政府相關單位就必須要有方法進行管控；亦即，除了繼續嚴加規範與疏通之外，尚需進行輔導。本章將分為明確罰則嚴加取締、輔導轉型、開放頻道（鼓勵合法）等解決方式給予建議。

第一節 明確罰則嚴加取締

對於非法電臺的取締來說，近兩年來，主管機關已經把非法電臺的數量壓到最低，對於非法電臺的取締已經相當成功。只是選舉時，有些業者可能又會把器材拿出來，短暫式的利用非法電臺來發聲；當然，主管機關可以繼續以取締的方式來維持目前的績效。在本研究案的焦點團體座談中，專家學者也提到，由於藥品的販賣在合法電臺中，時間與內容都會被限制，但是到了非法電臺，時間則完全不受限制，且對非法電臺來說，經營電臺的成本也較合法電臺低了許多。綜而言之，對於非法電臺來說，就地合法不見得會引起非法電臺的興趣，由於一旦成為合法電臺，則其言論要受很大的限制；再來，就是非法電臺最大的利益來源，藥品或其他空中問診與空中法律等商品，這些商品轉至合法經營，馬上要受到政府相關單位的管制；所以，非法電臺進到合法的體系，對他們來說，會沒有很大的誘因。有效之道乃政府繼續執行嚴格取締的策略，擠壓非法電臺業者的生存空間，才能夠讓他們願意踏上合法的途徑。

一、加重藥品廣告播出以及非法干擾罰則

在重罰之下，非法電臺必不敢輕言觸法，故若主管機關加重罰則，應可得到一定的效果。非法電臺之所以存在，除了政治、社會因素之外，較大部分在於經濟因素，藥品販售的大規模利益以及無稅賦支出等雙重優勢；讓非法電臺願意冒險從事非法播出的行為，再加上低階的器材設備取得容易，價錢又是他們可以負擔的，即使被抄台沒收設備，繳付罰鍰，對他們來說損失不會太大。但若政府加重罰則，例如提高罰鍰，罰鍰兩百萬以上，五百萬以下，外加徒刑一年以上，三年以下，則可造成阻嚇的效果。因此，本研究建議政府主管機關除了加重罰則，不斷取締之外，更應該利用各種管道宣傳目前政府執行非法電臺取締的成效，以達到警告、阻嚇與政府取締的決心之宣導。

二、地方政府的配合

非法廣播電臺聯合取締小組在進行取締工作時，應該和地方政府配合，以利取締工作的進行，非法電臺從業人員常占用地方的國有土地、原住民保留地或者水資源保護區等等，非法廣播電臺聯合取締小組在進行取締時，若沒有地方政府的協助與配合，很難順利進行取締。在取締的過程中，如果只靠電信警察，則難以進行確實的取締，例如非法電臺業者多占用到國有土地，若取締工作小組中沒有搭配地方政府的相關人員，則非法電臺業者會以取締小組並非主管機關為由而不配合調查。水電的供給部分，若取締工作能夠有台電的配合，在斷水斷電之下，非法電臺也是無法正常播出，如此一來，取締工作才能夠有效率的執行。

三、取締小組專業知識和標準流程的建立

為維護取締人員的安全，除外在的保險與器具、跨單位的配合之外，取締人員專業知識的建立，更能減少主管機關再取締非法電臺時，可能遭遇的危險。政府主管機關應對取締非法電臺的人員進行多面向的教育訓練，除非法電臺取締相關的工程訓練之外，法律常識與取締相關法律條款的了解，人際接觸的溝通與技巧，都是順利完成取締工作不可或缺的基本訓練。

另外，主管機關可設立非法電臺取締小組的標準作業流程，亦即，讓非法電臺聯合取締小組人員有方法可遵循，並可藉該標準作業流程，建立通報系統，例如在收到民眾檢舉時，如何立刻通知在地檢察官，並獲得搜索票，在聯合電信警察共同進行取締工作。過去，在非法電臺的取締上最大的困難是非法電臺業者的打帶跑策略，採用躲、找掩護設障礙的方式，讓取締人員很難去接近，或是使用銅牆鐵壁，造成取締的困難。例如將機房設在山頭，採用掩護的方式，一方面便於監視，山頭髮射也容易，涵蓋的面也廣。但如此一來相對的取締困難，非法業者常會加設一些障礙，讓人看不出來，因此若有一套標準的作業流程，將過去取締時的經驗統整出來加以傳承，不但可以減少取締工作時的阻礙，更可以增加工作效率。

四、提供取締人員更多保障

過往主管機關在進行非法電臺的取締工作時，安全較沒有保障的，未免取締工作停滯，對於第一線處理非法電臺取締工作的同仁應該給予更多的保險保障，例如以專案險的方式，增加非法電臺取締小組成員的保障。本研究認為，取締工作的同仁關於額外加保的部分，不應因為已經投有公勞保為由，以致無法再投以其他保險輔助。這對於參與取締的同仁們來說，會造成負擔，取締工作原本就充滿危險與不確定性，若於取締過程中受傷又取締同仁們的保障不足夠，必然會影響取締的效益。

五、設立檢舉獎金

鼓勵讓民眾建立起頻道合法使用的觀念，設立非法電臺的檢舉獎金，讓民眾共同參與非法電臺的取締工作。以各類管道進行非法電臺檢舉獎金的宣傳，除了可以藉此宣導正確的頻道使用觀念，讓非法電臺聽眾了解非法電臺對社會以及自身健康的危害之外，更可以藉由獎金的提供，讓全民共同參與非法電臺的取締，更可對外宣告政府的決心。

第二節 積極輔導非法業者轉型

本研究認為目前存在的非法電臺對於社會服務的功能是有效果的，可以提供給年長者陪伴或者提供資訊的功能，或可將非法電臺導入公益團體的模式，成立小功率公益電臺，繼續執行其對社會服務的功能。另一方面，政府也可考慮成立聯合輔導小組，搭配社區大學的課程和人力培訓，輔導非法電臺轉型，並讓其特長人員得以覓得良好的發揮場域。

一、將非法電臺轉化為公益頻道

在本研究所做的調查與訪問中，發現非法電臺的主要聽眾為中年以上、老人或者臥病在床者，而節目的型態，除了藥品販售、政治議題之外，也有部分的内容以服務銀髮族之生活相關資訊為主，例如：養老院資訊、醫療保健...等）為主，甚至有電臺與銀髮族協會合作，提供所需的資訊。目前非法電臺的主要聽眾群多為年齡較長，退休的年長者，而這些目標群的需求，部分期待能有新聞資訊的提供，主要在於年紀較長，無法從其他媒體獲得資訊；另外，在於音樂的提供，當下的主流電臺大多無法符合他們的需求，例如播出不同年代的歌曲，歌曲語言不夠多元，台語、日語老歌等等的類型缺乏等等。非法電臺不同於合法電臺的在於，這群目標聽眾很喜歡跟主持人 call-in 聊天，更喜歡非法電臺提供給他們的一個討論空間。這也是本研究為何會建議，可將非法電臺轉化成服務年長者的社會服務公益頻道的原因；不但可解決非法電臺存在的問題，又不會讓部分非法電臺

存在時對社會的正向服務消失。

二、輔導相關製播人員轉業的準備

建議由政府可評估成立專案，並建置輔導非法電臺轉業的基金，協調勞委會等單位共同建立工作媒合的機會，讓因為主管機關取締而臨時無法覓得工作的非法電臺從業人員，得以繼續生活下去。另則，由於非法電臺業者中，可能不乏有不少的內容製作節目好手，他有能力去吸引一些族群接受並收聽節目，如果能夠將其節目播出管道進行轉型，順勢讓他浮上檯面，於合法電臺中播出，或者將其節目進行部分修正，再做更好的發揮。亦即，在人才培育部分可以輔導非法電臺業者轉型，轉變成另一類節目的製作方向，也能有助於國家未來文創產業的紮根與人才養成。

三、委請各區大學或專業單位開設媒體經營相關課程

主管機關應委託學校辦理非法電臺業者之廣播經營管理等相關課程，在輔導業者去申請合法電臺前，必須先讓他們有正確的電臺經營觀念。在本案進行的深度訪談中，受訪者也提到非法電臺業者常會抱怨在主管機關履次開放的頻道確無法申請；因為電臺經營企劃書是最主要的障礙，如果能讓主管機關委請學校長期協助辦理非法電臺業者的經營相關專業訓練，例如電臺架設的工程標準、節目標準、公開播出費用的概念，產品銷售的標準等等的課程，則業者從非法到合法的過程應會更為順暢，也讓他們會更有信心。

綜述，若政府可以委託相關單位協助非法電臺進行申請合法電臺的輔導，包含各方面的教育訓練，包含節目製播、工程規劃、宣傳行銷、電臺經營等等，進而輔導營運企劃書的撰寫策略，如此對於非法電臺業者來說，應會更具體感受到政府相關單位的善意，並且會消除他們對於屢次無法申請通過的疑慮。

四、落實聯合輔導小組機制

主管機關除了取締的任務之外，可組成跨部會的聯合輔導小組，共同進行非法電臺從業人員的輔導工作，例如如何結合勞保局共同輔導非法電臺從業人員的就業、轉業，與衛生署共同輔導非法電臺從業人員只賣合法藥品的道德觀念以及正確用藥的觀念，組成人力走入社區或於社區建立保健教室，或設置社區藥房諮詢藥劑師等等。一些具體作為，應考量如何推廣及落實實施之相關機制。

第三節 開放頻道鼓勵非法業者申請合法

政府若鼓勵非法電臺業者就地合法，必然會造成誤解，並徒增困擾，對現有經營者不公平、讓沒有心經營者可利用頻道使用權利租借謀暴利等。在本研究案的深度訪談中，受訪者也以野雞車的存在之於長途客運的開放，來比喻非法電臺的存在是無法避免的；另一位受訪者則以攤販來比喻非法電臺的存在，每次取締完，馬上有可以復播；亦即，不斷地強力取締下，攤販還是會存在。但受訪者皆認為主管機關在非法電臺的取締工作，已達到維護市場與乾淨電波的效果，確實應給予很大的肯定。較理想的作法，乃主管機關應積極鼓非法電臺在頻道開放時一起來申請，而此鼓勵非指就地合法，而是一折衷且配合無線電波的公有特性的發展方向。

無線電波屬公有財產，目前開放頻道仍是此階段解決非法電臺的必要方法。縱使經由訪談得知，多數學者專家不甚贊成大量開放頻道，憂慮其擠壓合法電臺和整個廣播產業的發展，但是，為能吸引更多有心以廣播服務社會的企業加入，政府並無理由拒絕其申請設立電臺的機會。因此，如何有限度的開放和配套措施的附帶仍為現階段應發展的政策重點。

一、鼓勵自行整合和自律

主管機關在規劃新電臺營運執照的發放事宜時，可考量鼓勵非法電臺業者整併，例如申請面試階段，讓整合家數愈多，給予較高的評分，另外也可鼓勵其訂定自律條款，根據後續運作成效進行換照時的評量項目，使非法電臺業者可先自我管理與整併。曾有非法電臺業者表示，目前非法電臺業者已自行整頓並成立許多相關的協會，非法電臺皆加入北中南區的各個協會。因此，若先由非法電臺業者先自行整併後，再申請為合法電臺，不但可藉由非法電臺相關協會進行會員間的自我監督與管理，也鼓勵共同為天空中的頻道維護而努力，應該也是一種解決非法電臺存在的方式。

二、開設專屬低功率保護段

開放低頻的部分，提供給非法電臺來申請使用。例如美國設立 LPFM 法規，輔導地方電臺合法化，讓社區中設些更小功率電臺進行社區的服務；政府相關單位或者採用 LPFM 登記制的方式來處理非法電臺的問題，亦即，結合廣播媒體對社區的服務，以及利用現今非法電臺在社區服務上的功能，設立電波保護段，輔導非法電臺申請或者登記該保護段的頻道，並以服務社區的目的來製播社區服務等相關節目。亦即，可將近用區頻譜規劃給非法電臺業者申請、經營，讓非法電臺業者一方面能夠生存，達到媒體近用的功能，並且可讓他們採用比較低的門檻，能夠容易接近使用，讓大家可盡情發揮媒體近用的權利，以較積極的態度服務社區。

三、明確建立退場機制

主管機關可在現有電臺換照時，嚴格檢視電臺當初申請時的承諾是否有達到。例如，主管機關在進行換照審核的時，應針對電臺節目的多元化，各類型節目的比例等等；當初，電臺申請時承諾的公益、社會服務、社區服務等規劃，是否有確實實踐，或者其執行時的用心程度等等，都必須嚴格檢驗。即使先前申請通過，但是後來經營不善的電臺，主管機關應建立其退場機制，而非讓這些電臺因經營不善，而淪為從事不合於法規的行為，或者改變經營者，或者販賣時段以賺取頻道費來經營電臺，完全沒有達到當初申請時所規劃的目的。

或者，主管機關也可設立電臺獎勵金，鼓勵更優質的業者能夠繼續堅持原先申請時的理想，製播聽眾所需的優質節目；亦即，政府主管機關需要不斷提昇業者中的優等生能夠繼續生存。另外一方面，也要有淘汰制度，讓做不好的，沒有達成當初申請時的規劃或承諾者，必須要退場，使廣播產業維持的一個良性競爭的狀態。進退場機制的用意在於維持市場交易的多元化，同時也在顧及消費者需求。因此，建立合理之廣播電臺進退場機制，是成為導正市場交易秩序之重要關鍵。

總結

從更大的廣播環境來看，對於有效解決非法電臺存在的問題上，若主管機關積極推動數位廣播的發展，則將會降低非法電臺的存在機會。亦即，將技術提升，則非法電臺從業人員將無從進入，應可消除非法電臺的存在。政府相關單位除了鼓勵業者往數位廣播發展之外，更可以要求現有業者以朝向廣播數位化發展，藉由製作器材的數位化、播出器材的數位化，讓聽眾對於聲音的品質，播出的效果養成一定的高品質習慣與要求。如此一來，想要從事非法廣播的業者，則必須提高其設備的等級，導致成本提高，一旦被取締，所耗資的成本以及再復播的成本加大，多少可以阻絕想要從事非法電臺廣播的業者。

另外，政府也可從民眾教育進行宣導，利用公營電臺的時段，長期教導民眾進行正確用藥與偽藥的辨識，並結合衛生署等相關主管機關的輔助，針對目標聽眾群特別加強藥品使用的相關知識。非法電臺的收聽眾，以收聽非法電臺為主，更堅信主持人所言，以至於買了假藥或者偽藥而不知，若政府相關單位能夠多管道，利用非法電臺的收聽眾會接觸到的各類媒體，進行長期的正確用藥宣導，再輔以人員的接觸輔導諮詢，建立民眾正確的觀念，則民眾對非法電臺藥物的信任度會降低，進而降低對於非法電臺主持人或者從業人員的信任感而不再收聽。

我國電臺之頻道供應型態，源於合法電臺與非法電臺經營者間之交易問題。合法電臺經營者透過出售節目時段，與非法電臺經營者進行電臺節目之交易。此種現象，雖係我國廣播電臺歷史背景發展所致；然而，面對未來，若廣播

電臺之進退場機制無法建立，將更不利電臺產業發展、推展服務與數位化之企圖。隨著日新月異的科技發展，廣播電臺在完成數位化後，可以舒緩目前電臺頻道混亂之問題，也可以解決非法電臺一直無法取締完成之困境。

目前廣播電臺並沒有成熟的進退場機制，頻道的維持與變更主要來自於主管機關對這方面的管制，之中雖可根據審議來做進退場，然而對內容之管制很容易產生對言論自由或內容控管的疑慮與討論。因此建立一套合理的頻道上線與退場機制，確實有其必要。縱使部分業者認為，自由市場中並不需要討論進退場機制，而且電臺頻道的進退場對消費者的權益影響不大，不如讓電臺經營者自然淘汰。但是，為了維持市場秩序而生的進退場機制，卻間接導致消費者選擇權的損失，由於目前只有進場，沒有退場，導致所有廣播電臺提供的內容無法形成差異化，也無法形成市場競爭。

長年以來，我國之非法電臺皆無法透過管制和取締加以根除，根據本研究觀察，非法電臺最終只可依賴相對政策來有效地解決，其中，需結合硬性和軟性的政策法規來嚴格執行。本研究團隊和專家學者座談後便提出如以下具體建議之總結，共有三項硬性的建議與四項軟性建議策略：

一、硬性建議分述如下：

（一）制訂法律，用法律授權，並尋求民間的媒改團體進行他律的管制：

此為烏拉圭國家的法規策略，即同時存在法律跟他律，除了制訂法令之外，還包括他律民間組織監督電臺的節目內容，並擔任電臺與政府間之橋樑，催促政府儘速合法化與管制電臺。國內可考慮成立由媒改團體或專業人士組成的民間組織，作為非法電臺與政府之間的溝通橋樑，促進雙方的溝通與瞭解，讓法律的制訂與有意申請合法化的非法電臺之間可能存在的理念差距，獲得有效之意見交流，使制訂出的法令更符合實際廣播產業生態所需。讓社會可感受到非法電臺是不需存在的必要，透過建立與營造一種社會氣氛以抵制非法電臺，這是身為主管機關在政策面上所需的高度與策略。

（二）推動數位廣播提高廣播營運成本：

數位廣播為一時代潮流，但廣播數位化與數位廣播仍有不同之處，對非法電臺而言數位廣播不知為何物，反而廣播數位化對非法電臺是可行之辦法，其間有成本預算上的考量。如台北市之鐵道地下化策略，開放電臺頻道並非長久之計，強迫廣播數位化可將節目品質提昇以及加強專業化品牌管理，提高成本之槓桿，讓有心成立非法電臺者能望之卻步。

（三）主管機關取締其非法電臺時，需放大且適度地對外說明：

使非法電臺了解其生存空間已消失。尤其不可能提出「就地合法」為政策。通傳會為一授權之主管機關，在法律正當性上有其考量，只能根據就地正法

制訂其作法，不可考慮非正當性之法規政策。同時，可效法英國之禁止非法電臺之政策，即政府在取締非法電臺時，也需取締市民參與或投資非法電臺，並將資助者或協助參與者一併納入取締範圍與負有刑事責任之條款，取締工作除針對電臺台址之所有人與器材，還包括：廣告主、夜總會活動或其他服務之提供者。斷絕金援與外來支援，會比僅取締非法電臺業者更為全面有效。

二、四項軟性建議策略：

（一）轉化非法電臺之社會服務功能：

非法電臺的確有其目標聽眾之存在，聽眾與非法電臺有不可切斷之情感關係及歸屬感存在，可藉由提升非法電臺之社會服務功能，將低功率電臺導入公益團體之宣傳，改善非法電臺對社會之善意，並可以增加目標聽眾之資訊近用。另外，政府並可同時對非法電臺之目標聽眾施以健康教育宣導，或是建議採「反廣告作為」，更可達到宣導民眾之效果。

（二）繼續取締非法電臺，並將取締結果對外說明：

透過對外說明使非法電臺了解生存之困難並回到正途。思考規劃一特種專區，只要非法電臺在其中稍有碰觸違反法律之部分即加以嚴厲管制。

（三）繼續開放廣播電臺頻道之配套應更齊備：

需先設想該如何設置門檻之標準，並先行評估電臺頻道開放對地區、對節目內容規劃、以及對聯播等之影響結果，才可繼續開放電臺頻道；除此之外，對於商營或公益電臺之釋照標準、區域廣播頻道密度與人口結構之關連、各地區經濟活絡程度、是否有特殊天災功能之因應需求等因素，皆需納入考量。

（四）學習國外的 LPFM 法規案例或規劃專區管理模式：

效法國外的 LPFM 法規案例與管理模式。如美國的新法 LCRA 將電臺間隔減為 200 千赫，如此可在有限的頻譜範圍內容納更多的電臺，國內可依據實際廣播市場供需原則適度規劃，以免衍生頻率干擾問題。除此之外，亦可規劃一特種專區，只要非法電臺在其中稍有碰觸違反法律之部分即加以嚴厲管制。但在管制之外，仍需非法業者的自我規範措施，即成立相關組織公會，對於公會中的會員會建立自律制度，以確保電臺節目品質以及避免觸犯相關法條。另本研究建議自律的方法包括：對於違反藥事法、食品衛生管理法或醫師法的違規節目處以台內罰款；必須參加電臺法規講習；立即更換主持人或是停播節目等作法。

總結而言，比起國外其他國家的人文與地理狀態，台灣的地形地物確實較為複雜，人口結構也較為多元，尤其在媒體使用情境落差較大，又須考量天災人

禍不時之需；因此，後續幾年之內，廣播產業在國內民眾生活情境中仍應保留其營運空間。雖然長年以來，國內非法電臺的問題一直挾持於政治的角力中拉拔，確實也頗讓主管機關感覺困擾。雖然，近兩年通傳會全力抄台政策，其績效已經是近二十年來的最佳狀態，足以顯見獨立機關扮演監理角色的確實具有優勢；但是，隨著接收訊息的路徑更多元化，民眾發聲管道將是無所不在，何謂『地下或非法』的定義，也可能因此受到挑戰。

從 1988 年報禁解除之後迄今，轉眼已過 23 年的時間，其實我國民眾對於民主的理念已漸趨成熟，加上多元資訊平台形成，非法電臺的角色自然無法再有更大的影響空間；但是，從媒體的政策高度觀之，政府對此一議題除了處理商業競爭不受非法干擾之外，也需顧及仍有多數偏遠及低社經地位的年長民眾對於廣播的需求。本研究認為，只要民意代表在選戰過程，不把廣播視為兵家必爭之地，配合當下通傳會的貫徹與決心，深信國內非法電臺的議題確實已經告一段落，後續，將會在網路平台或社群媒體中產生何種議題，就仍待觀察。這也是本研究一再提及，無論是非法電臺或是創新的傳播問題，只要政府的態度能堅持原則，如何「以積極導引合法替代消極取締非法」的對立狀態，讓國內傳播產業當然也含括廣播媒體的監理，皆能回歸整體社會的期待。

參考書目

一、中文參考書目

王舜偉（2002）。〈以結構性媒介系統依賴理論檢視廣播賣藥節目媒介環境〉，「淡江大學大眾傳播系 2002 年國際傳播學術研討會」論文。台北：淡水。

王舜偉（2002）。《廣播賣藥節目研究媒介系統依賴理論之觀點》。南華大學傳播管理研究所碩士論文。

行政院新聞局（2003）。《中華民國 92 年廣播電視白皮書》。

行政院新聞局（2004）。〈非法電臺干擾頻道及取締執行情形〉，《立法院交通委員會第五屆第五會期第十二次全體委員會會議》。台北：行政院新聞局。

行政院新聞局（2004 年 11 月 19 日）。《無線調頻廣播頻譜重整政策說帖》。台北。

吳糧竹（2011）。《使用無線電波頻譜事前許可制之法律議題探討》。國立清華大學科技法律研究所碩士論文。

李世明（1996）。《地下電臺的抗爭文化——扣應節目的框理分析》。東海大學社會學研究所碩士論文。

李美華等譯（1998）；Earl Babbie（著）。《社會科學研究方法》。台北：時英出版。

林芳玫（1995）。〈尋找臺灣社會的公共領域——地下電臺與頻道開放的陷阱〉，《聯合文學》，第 125 期，頁 140-3。

林悅倫（2001）。《台灣公共電視台文化性節目之規劃策略分析》。國立成功大學藝術研究所碩士論文。

林睿康（2011）。《釋照能否解決地下電臺之爭議？以 NCC 第 11 梯次廣播執照發放政策為例》。輔仁大學大眾傳播學研究所碩士論文。

張素華（2009）。《從 TNT 寶島新聲電臺立案過程(1994-2004)探討台灣設立公共廣播的問題》。國立臺灣師範大學美術學系在職進修碩士班碩士論文。

張紹勳（1998）。〈社會科學個案研究、調查研究及實驗研究法的比較〉，《民意研究季刊》，205 期，頁 1-14。

張錦華（1995）。〈從地下電臺的挑戰看廣播生態的多元化與地方化〉，《理論與政策》，第 9 卷，第 4 期，頁 84-104。

畢恆達（1996）。〈詮釋學與質性研究〉，胡幼慧（編）《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。台北：巨流。

- 陳清河 (2004a)。〈台灣地下電臺運動史流變的再論述〉，「2004 年世新大學廣播電視學系研討會」論文。台北：世新大學，3 月 4 日。
- 陳清河 (2004b)。〈還原媒體的時代形貌—台灣地下電臺運動史流變的再論述〉，《台灣民主季刊》，九月。台北。
- 陳瑞芸 (2009)。《「空中藥房」-- 醫療消費文化之場域分析》。國立政治大學新聞研究所博士論文。
- 陳嘉彰 (2004)。〈地下電臺管理政策研析〉。《國政研究報告》。財團法人國家政策研究基金會。
- (<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/093/EC-R-093-006.htm>)
- 馮建三 (1994)。〈強化地下電臺的論壇功能〉，中國時報 11 月 10 日 11 版。
- 黃振家譯 (2002)。《大眾媒體研究導論》。台北：學富文化發行；韋曼 (Wimmer, R. D.)、多明尼克 (Dominick, J. R.) (2001 著)。新加坡：亞洲湯姆生出版。
- 黃葳威 (1998)。《調頻中、小功率廣播頻道繼續開放申設電臺之可行性評估》。台北：行政院新聞局委託研究計畫成果報告。
- 溫俊瑜 (2002)。〈開放頻道解決地下電臺問題的迷思〉，「中華傳播學會 2002 年年會」論文。台北：世新大學，11 月 13 日。
- 劉孔中 (2010)。〈論頻譜資源管理之革新 (上)〉，《網路通訊國家型科技計畫簡訊》，19：29-35。
- 劉芸妙(2009)。《「賣藥電臺」垂直整合之研究-以鰲友電臺經營為例》。國立臺灣藝術大學應用媒體藝術研究所碩士論文。
- 劉建順 (2001)。《現代廣播學》。台北：五南。
- 劉學、向宗平 (2008)。〈美國公民媒介改革運動：1920s-2007〉，《新聞學研究》，97：179-229。
- 蔡煌元 (2004)。《『賣藥電臺』節目與廣告營運之研究—以「華聲電臺」為例》。世新大學傳播研究所碩士論文。
- 黎珍珍 (2004)。〈地下電臺國親要求三個月清光〉，中國時報 4 月 3 日政治新聞版。
- 賴祥蔚 (2003)。《廣播節目企劃與電台經營》。台北：揚智。
- 瞿宛文 (2003)。〈全球化與後進國之經濟發展〉，《台灣社會研究叢刊》，11：1-22。

瞿宛文 (2003)。〈國家與台灣資本主義的發展〉，《台灣社會研究叢刊》，11：231-258。

二、英文參考書目

- Benitez, J. L. (2004). Communication and revolution: The role of Radio Venceremos in El Salvador (1981-1992). Paper presented at the annual meeting of the International Communication Association, New Orleans Sheraton, New Orleans, LA.
- Boyd, D.A. (1986). Pirate radio in Britain: A programming alternative. *Journal of Communication*, Vol. 36, No. 2:83-94.
- Browne, D. R. (1971). The BBC and the pirates: a phase in the life of a prolonged monopoly. *Journalism Quarterly*, Vol. 48, No. 1:85-99.
- Chapman, R. (1993). *Selling the sixties: the pirates and pop music radio*. London: Routledge.
- Cohen, R.& Kennedy, P. (2000). *Global Sociology*. London: Macmillan Press.
- Darling, J. (2007). Radio and revolution in El Salvador: Building a community of listeners in the midst of Civil War 1981-1992. *American Journalism*, 24 (4), 67-93.
- Davis, S. R. (2009). The African National Congress, its radio, its allies and exile. *Journal of Southern African Studies*, 35 (2), 349-373.
- Elliott, K. A., Campbell, J. A., Hauser, G. and Marks, J. (1982). Unofficial broadcasting for politics. Profit and pleasure, *Gazette*, Vol. 30, No. 2:109-20.
- Fatah, S. (2006). FM MULLAHS. *Columbia Journalism Review*, 45 (2), 16-17.
- Franck, P.(2011). Civil disobedience, legal Defense, and the origin of LPFM. URL: http://www.cdc-nlg.org/about_CDC_LPFM.shtml [December 31, 2011]
- Glasser, T. L. (1984). Competition and diversity among radio formats: legal and structural issues. *Journal of Broadcasting*, Vol. 28:127-42.
- Hamilton, J. (2004). Rationalizing dissent? Challenging conditions of low-power FM radio. *Critical Studies in Media Communication*, 21(1), 44-63.
- Ingemar Lindqvist (2011). THE RADIO ARCHIVES. URL: <http://radiohistoria.jvnf.org/eng.htm>

- Jassem, Harvey C. (2004). American pirate radio—The new local radio?, *Free Speech Yearbook*, 41, 21-33.
- Jones, S.(1994). Unlicensed broadcasting: Content and conformity. *Journalism Quarterly*, 71,395-402.
- Karr, R. (2005). Prometheus unbound. *The Nation*, May 23: 22–27.
- Kemppainen, P. (2009). Pirates and the new public service radio paradigm. *Radio Journal: International Studies in Broadcast & Audio Media*, 7 (2), 123-134.
- Lee, M. (2011). Harvesting the collective power of low power radio. *Guild Notes*, 36(1) ,13.
- Lekgoathi, S. P. (2010). The African National Congress's Radio Freedom and its audiences in apartheid South Africa, 1963-1991. *Journal of African media Studies*, 2 (2), 139-153.
- Light, E. (2011). From pirates to partners: The legalization of community radio in Uruguay. *Canadian Journal of Communication*, 36(1), 51-67.
- McDonnell,Bill/Guild Notes (2000). NLG's Committee on Democratic Communications Scores Singular Victory.Spring 2000,24(1), 12.
- Mooney, C. T. (2006). The impacts of radio ownership regulation on advertisers and audience. Paper presented at the 4th Workshop on Media Economics, Washington DC.
- Moshe, M. (2007). Right-wing pirate radio broadcasting in Israel: The political discourse about Channel 7, 1993-2003. *Journal of Radio Studies*, 14(1), 67-83.
- Moyo, D. (2010). Reincarnating clandestine radio in post-independent Zimbabwe. *Radio Journal: International Studies in Broadcast & Audio Media*, 8 (1), 23-36.
- Ramirez de la Piscina, T. (2010). Basque country as alternative media laboratory. Compilation of the most interesting experiences for the last 30 years. *Revista Latina de Comunicación Social*, 65, 310-324.
- Robinson, R. C. (2011). Death of a pirate: British radio and the making of the information age (Book review). *American Journalism*, 28(1), 132-133.
- Rudin, R. (2007). REVISITING THE PIRATES, *Media History*, 13 (2/3), 235-255.
- Theodosiadou, S. (2010). Pirate radio in the 1980s: A case study of Thessaloniki's

pirate radio. Radio Journal: International Studies in Broadcast & Audio Media, 8 (1), 37-49.

Walker, J. (1998). Rebel radio. New Republic, 218(10), 10-11.

Wikle, T. A. & Comer, J. C. (2009). Barriers to establishing low-power FM radio in the United States. The Professional Geographer, 61(3), 366-381.

韓國：

希望回聲

<http://www.5bcl.com/Article/Print.asp?ArticleID=1401>

救國之聲

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%95%91%E5%9C%8B%E4%B9%8B%E8%81%B2%E5%BB%A3%E6%92%AD%E9%9B%BB%E5%8F%B0>

人民之聲

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BA%BA%E6%B0%91%E4%B9%8B%E5%A3%B0%E7%94%B5%E5%8F%B0>

日本：

自由日本放送

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%BE%B7%E7%94%B0%E7%90%83%E4%B8%80>

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%87%AA%E7%94%B1%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%94%BE%E9%80%81> （日文）

<http://radiofly.to/wiki/?%BC%AB%CD%B3%C6%FC%CB%DC%CA%FC%C1%F7> （日文）

潮風電臺

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%BD%AE%E9%A3%8E%E7%94%B5%E5%8F%B0>

[http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%81%97%E3%81%8A%E3%81%8B%E3%81%9C_\(%E6%94%BE%E9%80%81\)](http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%81%97%E3%81%8A%E3%81%8B%E3%81%9C_(%E6%94%BE%E9%80%81)) （日文）

故鄉的風

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%95%85%E4%B9%A1%E7%9A%84%E9%A3%8E>

柬埔寨：

民主柬埔寨之聲

http://yunnan.stis.cn/xnjw/dmkjjj/200411/t20041103_229196.htm

<http://2883752.blog.163.com/blog/static/3015747920078193431404/>

(附錄一 深度訪談、附錄二 焦點團體座談 不公開)

附錄三 問卷調查

非法電臺影響之研究

親愛的臺長您好：

這是國家通訊傳播委員會（NCC）委託世新大學，針對非法電臺的調查研究，目的在於了解非法電臺的影響。懇請您（或是負責的主管）撥冗填答，這將有助於未來研擬政策的參考。此份問卷不會公開個別填答資料，僅供整體的研究與分析。謝謝您的合作及配合，敬祝平安、快樂！

世新大學傳播學院研究團隊

計畫主持人 陳清河

協同主持人 莊克仁、賴祥蔚、蔡 珮、楊曉雯

問卷助理 翁韻涵、劉瓊穗

中華民國一〇〇年七月

第一部分、「非法電臺」（俗稱「地下電臺」）造成的影響

1. 請問您的電臺服務範圍內是否有「非法電臺」（俗稱「地下電臺」）？

☐1、有（請續答第2題），名稱是：_____，是☐AM 或是☐FM

☐2、無（請跳答第二部分）

☐3、不清楚（請跳答第二部分）

2. 請問這些「非法電臺」是否影響您所屬的電臺？

☐1、是（請續答第3題）

☐2、否（請跳答第二部分）

☐3、不清楚（請跳答第二部分）

3. 請問這些「非法電臺」對您的電臺造成什麼影響？(可複選)

- ☐1、干擾頻道電波 ☐2、造成聽眾對電臺產生混淆
☐3、影響電臺收聽率 ☐4、影響電臺廣告收益
☐5、其他：_____（請舉例）

4. 請問此非法電臺影響您的電臺的時段與節目類型為何？(可複選)

節目時段	節目類型
☐ 1、6-9am	☐ 1、政治評論節目 ☐ 2、藥品推銷 ☐ 3、點歌唱歌 ☐ 4、生活話題 ☐ 5、命理星座 ☐ 6、其他：_____
☐ 2、9-12am	☐ 1、政治評論節目 ☐ 2、藥品推銷 ☐ 3、點歌唱歌 ☐ 4、生活話題 ☐ 5、命理星座 ☐ 6、其他：_____
☐ 3、12-2pm	☐ 1、政治評論節目 ☐ 2、藥品推銷 ☐ 3、點歌唱歌 ☐ 4、生活話題 ☐ 5、命理星座 ☐ 6、其他：_____
☐ 4、2-7pm	☐ 1、政治評論節目 ☐ 2、藥品推銷 ☐ 3、點歌唱歌 ☐ 4、生活話題 ☐ 5、命理星座 ☐ 6、其他：_____
☐ 5、7-12pm	☐ 1、政治評論節目 ☐ 2、藥品推銷 ☐ 3、點歌唱歌 ☐ 4、生活話題 ☐ 5、命理星座 ☐ 6、其他：_____
☐ 6、0-6am	☐ 1、政治評論節目 ☐ 2、藥品推銷 ☐ 3、點歌唱歌 ☐ 4、生活話題 ☐ 5、命理星座 ☐ 6、其他：_____

第二部分、非法電臺的解決方法？

1. 請問就您認為，非法電臺的存在對社會有何正面價值？

2. 請問就您認為，非法電臺的存在對社會有何負面影響？

3. 請問就您認為，非法電臺存續多年的原因為何？

4. 請問您認為，政府對於非法電臺應該如何處理？（可複選）

☐1、輔導合法 ☐2、加強取締 ☐3、勸說歇業 ☐4、建議轉業

☐5、自然淘汰

☐6、其他：_____

5. 請問就您認為，現行取締非法電臺的方式有何缺失？可以如何改進？

第三部分、受訪者個人資料

1. 姓名：_____

2. 公司名稱（電臺名稱）：_____

3. 所屬單位／職稱：_____

4. 廣播產業資歷：_____年

5. 性別：☐1、男 ☐2、女

6. 年齡：

☐1、30 歲(含)以下 ☐2、31-40 歲 ☐3、41-50 歲

☐4、51-60 歲 ☐5、61 歲以上

問卷到此為止，感謝您的填答！

煩請將問卷傳真至 02-89653410

或是寄回 220 新北市板橋區大觀路一段 59 號賴祥蔚教授收，謝謝

