

「政府、政黨投資、控制廣播電視事業 議題」意見徵詢

中華民國 103 年 1 月

目 錄

壹、背景說明.....	2
貳、現行規定及修正草案.....	4
參、參考作法.....	6
肆、徵詢議題.....	7
伍、徵詢議題流程圖.....	9
陸、提出意見時程及方式.....	10

壹、背景說明

一、過去因國內政治與歷史因素，廣播電視電臺多由政府、政黨所掌控，政府、政黨退出廣播電視經營的呼聲由來已久，92年立法院通過政府、政黨退出民營廣播電視條款，除法律另有規定外，政府、政黨不得直接、間接投資民營廣播電視事業，並規定違反者應於2年內改正。另為處理政府、政府投資之事業及政府捐助設立之財團法人持有民營無線電視事業之股份，95年制訂「無線電視事業公股處理條例」，規定政府機關（構）、政府投資之事業及政府捐助設立之財團法人應依行政院核定之公股釋出計畫釋股，以維護媒體新聞專業自主。前揭條款的訂定，已漸促使政府、政黨退出廣播電視經營，漸次完備其階段性功能。

二、「政府、政黨退出廣播電視」目的係為維護廣播電視之中立性及資訊多元，在操作上，因節目內容中立性難以客觀判斷，故透過持股及董監事資格之結構管制方式以避免控制。按當初立法意旨，間接投資必須無限層往上各層清查，判斷有無違規；但這樣的規定，無論對於政黨、政府或被投資的廣電事業，都有客觀上的不可預期性。在實務執行上，本會於99年起，陸續裁處35家廣電事業違反政黨、政府退出廣播電視規定案，該35家業者中，僅3家業者未再爭訟而使原處分確定，另外32家業者則陸續於101年間提起行政訴訟，這些已判決的案件本會處分理由均未獲法院認可，主要理由為該條款所規範「不得直接間接投資」之規管方式，因股票於證券交易所上市買賣或多層次投資使受投資之廣播電視事業實無可預見之可能性，且「間接投資」所形成之多層次極微量持股情形，並無控制之可能性，以及有違反法規者係投

資者；惟受法規裁罰對象卻為無從預見他人投資情形之媒體事業等不合理情況。是以本規定在實務執行上有客觀上不可預期性及裁罰對象合理性之疑義，確有檢討之必要。

三、對於政府、政黨使用媒體之現有相關規範，除廣電三法外，另有預算法第62條之1、人民團體法第50條及政黨法(草案)第6條等規定。預算法係規範政府使用預算之規劃執行，其第62條之1則規範禁止政府置入性行銷，亦即排除政府藉由媒體不當影響之情形，媒體在民主社會中扮演監督政府的重要角色，不應被政府所影響控制；政黨法係以政黨為規管對象，另政黨應受公共資源使用及分配之公平對待，以建立政黨公平競爭之環境。而政府、政黨退出廣播電視條款，目的為管制政府、政黨以投資廣播電視之行為影響控制廣播電視，意即實際上限制行為對象應為政府、政黨，為有效達成政府、政黨退出廣播電視之立法目的，應回歸管制之本源，於預算法、政黨法中規範，如100年間預算法第62條之1之訂定，確為成功禁止政府置入性行銷之案例，且執行情形良好，未來俟預算法、政黨法修訂時本會亦將提出相關修正建議，將政府、政黨退出廣播電視納入規管，並以匯流法為配套之規範。

四、國內歷經2次政黨輪替，民主化已日趨成熟，媒體及資訊管道更加多元，廣播電視部分，目前國內計有無線廣播事業171家，無線電視事業5家，有線廣播電視系統(含播送系統)經營者59家，直播衛星廣播電視服務經營者7家，衛星廣播電視節目供應者108家(280個頻道)。無線電視數位化後，每家電視臺頻道數由1個增加至4個，未來第2梯次數位無線電視釋照後，可利用頻道數將增加許多；有線電視則多以播送衛星廣電節目供應者所提供之節目為主，為節目播送平台；類比時期有線電視

系統可利用頻道數約100多個，未來數位轉換後可利用頻道數倍增，將可供更多頻道節目上架播放。在匯流趨勢下，將陸續出現更多類似廣播電視特性的新型態的匯流服務，IPTV(如MOD)、VOD、OTT網路影音如(YouTube)、Web TV、網路智慧電視(如Yahoo! Smart TV)等。政府、政黨欲以控制節目內容來產生影響，已不太可能。

五、現今媒體、網路及新型態之傳播通訊匯流服務蓬勃發展，資訊管道不似過去僅限於傳統廣播電視，且節目及資訊內容不斷推陳出新，異動頻繁，尤以類似廣播電視特性的新型態通訊傳播匯流服務為甚；惟因此類服務亦具有多元開放及跨國境之特性，對於事業體非屬本國者，受限於各國管轄權，管制有其困難度，此外，其節目內容是否易受本國政府、政黨之影響，有無管制之必要性，均可再思考。

六、在數位匯流趨勢下，未來勢將產生他事業體(如電信事業)跨足經營現有廣電產業或其他新型態的匯流服務，由於現行電信事業不受政黨、政府不得投資之管制，如因受政黨、政府退出廣播電視條款限制，恐有部分業者無法跨業經營，不利於數位匯流之發展，且可能因此阻滯匯流下之產業自由競爭發展。有關政府、政黨退出廣播電視條款，在未來匯流環境中，是否仍應納入規範，如仍應納入規範，因各類媒體性質不同，其規範對象、範圍及可行方式為何，均有討論空間。

貳、現行規定及修正草案

一、廣播電視事業現行規定：

(一) 廣播電視法第5條第4項、有線廣播電視法第19條第4項、衛星廣播電視法第9條第3項規定，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播電視事業。

(二) 廣播電視法第5條之1第3項、有線廣播電視法第20條第4項、衛星廣播電視法第9條第7項規定，政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。

二、廣播電視法修正草案、有線廣播電視法修正草案、衛星廣播電視法修正草案：

(一) 按當初政府、政黨退出媒體條款之立法意旨，間接投資必須無限層往上各層清查，判斷有無違規，但這樣的禁止間接投資規範方式，無論對於政黨、政府機關（構）或被投資的廣電事業，都有客觀上的不可預期性，故將相關規定修正如下：1、規範及處罰對象改為政黨、政府機關（構）；2、直接投資及擔任廣電事業董事、監察人等，屬可預期範圍，仍予完全禁止；3、禁止間接投資改採「實質控制」理論；4、增訂禁止以其他方式控制廣電事業；5、強化違規的法律效果，如不得行使表決權或股東權利，讓其投資無法發揮影響力。

(二) 直接投資及擔任廣電事業董事、監察人、經理人，屬可預期範圍，仍予完全禁止，政黨、政府自不得直接持有任何廣電事業的股份。禁止間接投資因改採「實質控制」理論，為了實務上認定「實質控制」的需要，另增訂視為「實質控制」之擬制規定。間接持有廣電事業逾5%股份者，即視為「實質控制」而屬違規。至於間接持股未逾5%者，非謂即無「實質控制」，仍須綜合判斷有無佐以其他方式達成「實質控制」。間接持股未逾5%者，只有在無「實質控制」的前提下，始為合法。間接投資者並非直接持有廣電事業的股份，在無「實質控制」的前提下間接持有些微股份，實無可能操縱或影響廣電事業之言論。如果真有操縱或影響廣電事業之情事，仍將會被認定為「實質控制」。

本修正案尚由立法院審查中。

三、 現行電信相關法規無政黨、政府不得投資規定。

四、 預算法第62條之1規定，基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金50%以上成立之財團法人及政府轉投資資本50%以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。

五、 人民團體法第50條規定「政黨依法令有平等使用公共場地及公營大眾傳播媒體之權利。」

六、 政黨法(草案)第6條規定「政黨使用公共場地、大眾傳播媒體及其他公共給付，應受公平之對待，不得為無正當理由之差別待遇。」

參、參考作法

一、 英國允許地方政府因其政策宣導之目的，申請廣播電視執照，但對於政黨持有廣播電視執照則完全禁止，未來亦無鬆綁限制之趨勢。

二、 美國無禁止政黨、政府介入媒體相關規定，而部分州、地方政府擁有小規模的電信事業和有線電視事業。另「美國之音」是美國政府對外設立的國有宣傳機構；惟僅向美國以外國家的播送節目，禁止直接向美國國內廣播，以避免政府操控宣傳機器左右美國公眾輿論。

三、 日本於放送法中規定，節目應保持政治中立，另規定政黨黨務工作人員不得成為NHK經營委員會委員，對於一般商業廣播電視事業則未見類似規定。

四、 韓國放送法規定，政黨不得持有廣播電視事業之股份；政府不得為廣播電視事業，但持股比例於第8條訂有國家及地方自治團體持有廣播

電視事業者之股票及支分的情形不受 40%限制之除外規定；另政府、政黨不得為共同體無線電廣播事業者(空中線電力 10 瓦特以下，以公益目的進行無線電廣播者。)此外，節目應保持中立性，KBS 由政府出資，但政府、政黨成員不得擔任 KBS 董事。另韓國於 2009 年通過「報紙法」、「放送法」以及「網路電視法」等「傳媒三法」的修正案，新法廢除了原來嚴格禁止跨媒體經營的規定，開放報社和企業投資電視台。「傳媒三法」的修正案通過之後，企業和報社可持有無線電視台股份達 10%，有線電視綜合及新聞頻道股份達 30%，網絡電視(IPTV)綜合及新聞頻道達 49%，但是企業和報社並不能夠單獨擁有或經營任何一家廣播電視公司，此外，為了防止輿論壟斷，條文也規定閱報率超過 20%的報社不能參與廣播事業。但本修正案仍引起強烈的反彈，因韓國三大報紙「朝鮮日報」、「中央日報」及「東亞日報」閱報率均未超過 20%，外界預期將會進軍廣播電視市場，而此三大報都偏向特定的政治立場，修正案的通過，將會使財團與政治力控制媒體，導致新聞報導歪曲，但贊成修正案者則認為，在 IPTV、網路等多媒體資訊管道盛行的數位時代，財團與政治力控制節目與新聞內容的疑慮不可能發生。

肆、徵詢議題

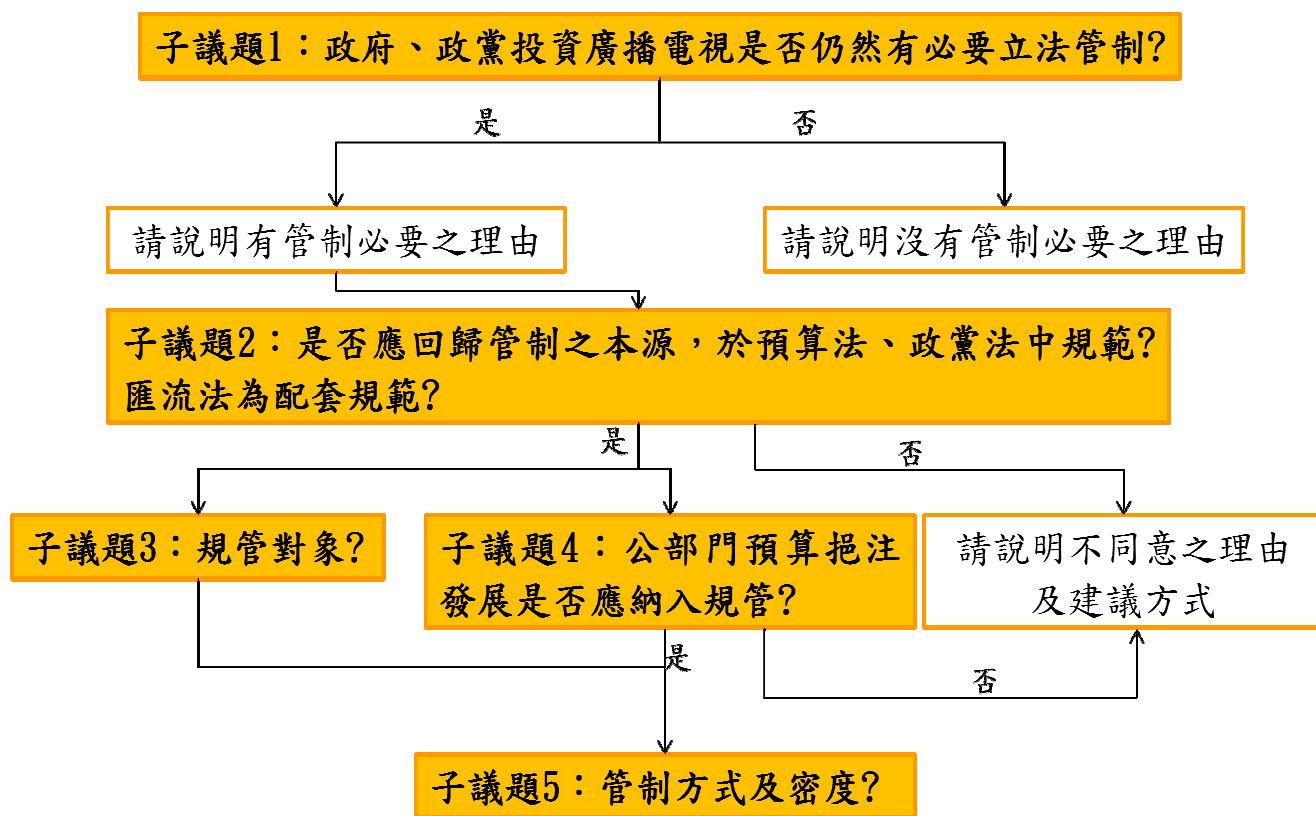
1. 在歷經政黨輪替及媒體多元開放之趨勢下，政府、政黨退出廣播電視經營已見成效，目前國內廣電媒體眾多，未來亦將陸續出現更多新型態的通訊傳播匯流服務，媒體及資訊管道更加多元蓬勃發展，政府、政黨欲以控制節目內容來產生影響更為不易，因此政府、政黨投資廣播電視是否仍有必要立法管制？（回答是者，

請說明理由並續答第 2 題；回答否者，請說明理由)

2. 若仍有管制必要，是否應回歸管制之本源，於預算法、政黨法中分別規範政府、政黨投資或控制廣播電視事業之行為？匯流法是否仍應為配套之規範？(回答是者，請續答第 3、4 題；回答否者，請說明理由及建議方式)
3. 因廣播電視具有言論通路、資訊來源等特性，過去受到「政府、政黨退出廣播電視」規定管制。未來如須在匯流法中配套規範，哪些對象具有言論通路、資訊來源等類似特性，仍須納入規管？傳統廣播電視事業，如無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視(含衛星廣播電視服務經營者、節目供應者及頻道代理商)是否仍應受到規管？哪些具有類似廣播電視特性的新型態匯流服務，IPTV(如 MOD)、VOD、OTT 網路影音(如 YouTube)、Web TV、網路智慧電視(如 Yahoo! Smart TV)須受到政府、政黨退出廣播電視規定之管制？(回答是者，請說明規管對象及理由並續答第 5 題；回答否者，請說明理由)
4. 另對於政府部門挹注之文化創意產業、廣播電視產業輔導獎勵、軟硬體及技術之開發研究等事項，是否應該納入規管？如須納入規管，如何規範較為適宜？(回答是者，請說明理由及建議方式並續答第 5 題；回答否者，請說明理由)
5. 對於上揭須受管制之對象，其配套之管制方式及管制密度應如何規定？(如完全禁止投資、允許投資但以未達控制程度為限、或允許投資但應揭露資訊…等)；通訊傳播事業互跨經營應如何處理？
6. 就本項議題，是否有不同於本次問題設計流程的回應或意見，歡

迎補充說明。

伍、徵詢議題流程圖



陸、提出意見時程及方式

本會於這次公開意見徵詢所列議題事項及其相關說明，並不代表本會對各該議題最終立場或決定。

對上述議題有意見或具體建議者，請於 103 年 1 月 24 日至 103 年 2 月 13 日期間，至本會網站「資訊櫥窗/重要議題/數位匯流－調和匯流管制環境/公開意見徵詢」(網址 <http://www.ncc.gov.tw/>)，或於快速服務區/通訊傳播匯流修法專區點選進入公開意見徵詢網頁登入系統提出意見。

本次徵詢機制採用「實名制」，即提供意見者須使用自然人憑證或工商憑證方得登入提供意見。所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。原則上本會對各界提供之意見資料將予公開，若所提供之資料需要保密，請予註明。本案連絡人：傳播營管處柯專員，電話：02-23433971，電子郵件信箱：yian@ncc.gov.tw。