

會議名稱：「政府、政黨投資、控制廣播電視事業議題」公開說明會

時 間：103 年 2 月 20 日(星期四)上午 9 時

地 點：本會濟南路辦公室 7 樓大禮堂

主 持 人：本會傳播營管處謝處長煥乾

◆ 主持人：

各位先生女士大家早，歡迎來參加本會今天舉辦的「政府、政黨投資、控制廣播電視事業議題

公開說明會，其實應該是公聽會，關於這個議題，現在在立法院等待二讀的三廣法修正草案裡面，其實我們之前也做過某種程度的修正，因為按照我們的修法架構是分為 2 階段，那本會又再啟動了第 2 階段的匯流修法工作，可是因為第 1 階段的修法到現在為止，交通委員會審查完畢以後，還在立法院將近 2 年還沒有通過，所以今天談這個議題其實看起來似乎某種程度是重頭談起，但是因為前面在立法院的議題已經過相當的溝通跟共識，應該有相當的參考性。我們這次修法跟過去稍微有些不同，就是會在法案提出以前陸續就重大議題舉辦公聽會、公開說明會，彙集各界的意見，最後再來做法律的訂定。我們在 4 年前處理剛剛提到的三廣法修正案，其實也跟這次類似，也是先就議題內容可能的修法方式先公開徵詢後才提出草案，最後在公開說明會形成共識後再提出去。我們也看到本議題上網公告後各界提出的意見非常踴躍，今天參加的人數看起來也不少，我相信今天應該可以聽到相當多元的意見，那接下來請承辦單位宣讀議事規則。

◆ 司儀：

<宣讀說明會程序與規則>

◆ 主持人：

謝謝，等一下的發言程序是由有登記者優先，發言完畢後再開放現場發言，依據舉手的先後順序發言。因為今天的時間較長，所以我想各位應該都可以暢所欲言，那接下來是不是先請承辦單位先做簡報。

◆ 本會傳播營管處：

主席、各位長官大家好，今天簡報的第 1 個部分是針對未來匯流法可能涉及的政府、政黨投資或者是控制廣播電視事業議題所設計的 5 個子議題來向大家報告。

子議題一：在經歷政黨輪替及媒體多元開放的趨勢下，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，未來也將陸續出現更多新型態的通訊傳播匯流服務，媒體及資訊管道將更加多元蓬勃發展，政府、政黨欲以控制節目來產生影響也將更為不易，因此政府政黨投資廣播電視是否仍有必要立法來加以管制？

子議題二：若仍有管制的必要，是否應該要回歸管制的本源，也就是在預算法、政黨法中來分別規範政府、政黨投資或者控制廣播電視事業的行為？那在上述法令中如果已經訂定相關規定的情形下，匯流法是否仍要做配套的規範？

子議題三：因為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」規定的管制，未來如果需要在匯流法中加以配套規範，哪些對象具有言論通路、資訊來源等類似特性，應該要納入規管？傳統的廣播電視事業如無線廣播電視、有線廣播電視以及衛星廣播電視，包括了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？而哪些具有類似廣電特性的新型態匯流服務，如 IPTV 如 MOD、VOD、OTT 網路影音如 YouTube、Web TV、網路智慧電視如 Yahoo! Smart TV 等，需受到政府、政黨退出廣播電視規定的管制？

子議題四：另外對於政府部門挹注之文化創意產業、廣播電視產業等輔導獎勵、軟硬體及技術之開發研究等事項，是否仍應納入規管？如果要納入規管，要如何規管較為事宜？

子議題五：對於以上認為應該受到管制的對象，其配套的管制方式及管制的密度應該如何規定？例如完全禁止投資、允許投資但是以未達到控制程度為限？或者是允許投資但是應該揭露資訊等等…方式；另外通訊傳播事業互跨經營應該要如何處理？以上是今天徵詢議題的五個子議題。

在第 2 部分是向各位報告相關背景，分為 6 點向大家說明。

第一，過去由於國內政治與歷史的因素，廣播電視電台多由政府、政黨所控制，因此政府、政黨退出廣播電視經營的呼聲由來已久，到了 92 年立法院通過政府、政黨退出民營廣播電視條款，除了法律另有規定外，政府、政黨不得直接、間接投資民營廣播電視事業，並且規定違反者應於 2 年內改正，另外為了處理政府、政府投資的事業以及政府捐助設立的財團法人持有民營無線電視事業的股份，在 95 年制定了「無線電視事業公股處理條例」，規定政府機關、政府投資之事業以及政府捐助成立的財團法人應該依照行政院核定的公股釋出計畫來釋股，以維護媒體新聞專業自主，這些條款的訂定已漸促使政府、政黨退出廣播電視的經營，完備了階段性的功能。

第二點，「政府、政黨退出廣播電視」目的是要維護廣播電視的中立性及資訊多元，在操作上因為節目內容中立性難以客觀判斷，所以透過持股以及董監事資格的結構管制方式來避免控制，按照當初的立法旨意，間接投資必須無限層往上各層清查，判斷有沒有違規，但是這樣的規定無論對於政府、政黨或者是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，本會在 99 年起陸續裁處 35 家廣播電視違反政府、政黨退出廣播電視事業規定的案件，這 35 家業者中，只有 3 家業者沒有再申訴而使原處分確定，那其他的 32 家業者則陸續在 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得法院的認可，主要理由是該條款所規範的「不得直接間接投資」的規管方式，因為股票在證券交易所上市買賣或多層次投資使受投資的廣播電視事業實在沒有可以預見的可能性，且「間接投資」所形成的多層次極微量的持股情形，並無控制的可能性，並有違反法規者係投資者，惟受裁罰的對象卻是無從遇見他人投資情形的媒體事業等不合理的情況，是以在實務執行上有客觀上不可預期性以及裁罰對象合理性的疑義，的確有加以檢討的必要。

第三點，對於政府、政黨使用媒體的相關規範，除了廣電三法以外，另外有預算法第 62 條之 1，人民團體法第 50 條以及政黨法草案第 6 條等規定，預算法規範政府使用預算的規劃執行，第 62 條之 1 規範禁止政府置入

性行銷，即排除政府藉由媒體不當影響的情形，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；政黨法是以政黨為規管對象，另政黨應受公共資源使用以及分配的公平對待，以建立政黨公平競爭的環境；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的行為影響控制廣播電視，意即實際上限制行為的對象應該是政府、政黨，為了有效達成政府、政黨退出廣播電視之立法目的，應該要回歸管制的本源，在預算法、政黨法中加以規範，如 100 年間預算法第 62 條之 1 的訂定，的確是成功禁止政府置入性行銷的案例，且執行情形良好，未來待預算法、政黨法修訂時，本會將會提出相關的修正建議，將政府、政黨退出廣播電視納入規管，並以匯流法為配套的規範。

第四點，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，包括 208 個頻道。無線電視數位化後每家電視台頻道數將由 1 個增加為 4 個，未來第二梯次數位無線電視釋照開放可利用的頻道數將增加更多，有線電視則多以播送衛星廣播節目供應者所提供之節目為主，為電視播送平台，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將倍增，可提供更多的頻道數來上架播放，在匯流趨勢下也將更陸續出現更多類似廣播電視特性的新型態匯流服務，如 IPTV、VOD、OTT 網路影音如 YouTube、Web TV、網路智慧電視如 Yahoo! Smart TV 等，政府、政黨想要控制節目內容來產生影響，似乎已經不太可能。

第五點，現今媒體、網路以及新型態的傳播通訊匯流服務蓬勃發展，資訊管道已經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，而此類服務亦具有多元開放及跨國的特性，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，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，均可再加以思考。

第六點，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匯流服務情形，由於現行電信事業不受政府、政黨不得投資的管制，如因受政府、政黨退出廣播電視條款限制，恐有部分業者無法跨業經營，不利於數位匯流的發展，且可能因此阻滯匯流下的產業自由競爭發展，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加以規範，如仍應加以規範，因各類媒體的性質不同，其規範的對象規範及可行方式為何，均有討論空間。以上是背景說明。

那為了節省各位寶貴的時間，有關於本報告第 3 部分的現行規定及修正草案，第 4 部分的他國相關作法等內容，請各位參看今天的會議資料，以上報告，謝謝。

◆ 主持人：

好，謝謝劉科長的報告，接下來開始意見表達，我現在看手上同仁遞給我的發言單，只有 3 個單位登記發言，先前在網路上提供的書面資料有十幾個單位，不曉得提供書面資料的單位是不是要另外發言？不過我們還是先照這個規則開始，首先就請台灣有線寬頻產業的秘書長彭小姐，謝謝。

◆ 台灣有線寬頻產業協會彭秘書長淑芬：

主席、各位長官、各位先進大家早，我是台灣有線寬頻產業協會彭淑芬。

針對今天的諮詢議題這邊有幾點意見表達，首先就諮詢的問題按照順序來說明一下。

就政黨投資部分，建議比照現行有線廣播電視法版本的部分，採比較嚴格的限制，就是不應直間接投資，那就政府投資的部分，我們建議採所謂實質控制理論，政府資金是在非控制性的、是非可預期性的情況下微幅地投資廣電媒體，這樣的作法是可行的。

然後第二個就管制對象的部分，什麼樣的型態受到管制？我們建議傳輸平台的部分就如同諮詢文件所講的，涉有言論通路跟意見市場資訊來源特性的內容或頻道來加以管制是比較恰當的，特別提出像節目供應者或頻道代理商的部分並沒有涉及到言論市場、資訊的提供、內容的產製等等，這個影響的程度比較小，那相信是不需要在這個管制的範圍內。那其他有關於在這個法的規管結構部分除了回歸到原主體，投資主體的相關法令，像預算法、政黨法等等本來就有相關規定之外，基於傳播媒體規管法的結構還是在匯流法的部分，還是可以適切做一些規定，那至於說有關這個處罰主體可能會有所不是那麼恰當的情況下，可以在立法的技術上來加以解決。

那最後談到政府的投資補助、研發等等是否也要納入規管的部分，因為我們覺得政府挹注一些資源跟資金來做文創產業的投資獎勵，在現行整個全球的競爭下是非常需要的，那當然不能因為我們做了輔導做了獎勵然後就去控制這樣的一個被獎勵的對象，所以比較不建議納入這塊的規管，只要回歸到就是說政府依照預算法，不要做置入性行銷，這樣輕度的規管就可以了，以上幾點報告，謝謝。

◆ 主持人：

好，謝謝，那接下來請登記第2位發言的是中華電信。

◆ 中華電信鍾科長國強：

主席、各位與會長官跟先進，中華電信鍾國強就這個議題表達中華電信的意見。

黨政軍退出媒體條款是民國92年制定的，那我們現在回想一下10年前整個臺灣的電視環境，當時整個有線電視收視習慣是沒有建立的，所以民眾收視最主要的來源就是臺視、中視、華視，而這3個電視台又分別為黨政軍所掌握，所以社會上才會有一股要求黨政軍退出媒體的聲浪，制定了黨政軍退出媒體條款。可是黨政軍退出媒體的條款其實是一個很嚴苛的法令，條文裡面有很多不合理的規定，所以我們視黨政軍退出媒體條款為一個特效藥，目的就是要促使黨政軍退出臺視、中視、華視，那這個目的達到之後，這個條文就應該要檢討，可是這個條文一直沒有檢討，延續到今天，黨政軍退出媒體條款已經造成我們整個數位匯流跟創意產業發展的障礙，怎麼說呢，黨政軍退出媒體條款是規定政府不能有任何一股直接間接的投資廣電事業，可是對一個上市公司來講，我的股票是在公開市場讓

大家去買賣，我怎麼可以限制誰來買我的股票，所以如果今天你嚴格去檢視現在國內的每一家電信公司、或是有線電視業者或是廣播媒體，你去追查到他的上層上層上層，一定會有政府的投資，所以每一家電信業者、廣電業者都違反黨政軍退出媒體條款，那當然通傳會也對一些違反黨政軍退出媒體條款的廣電業者處分，可是這處分又被駁回，為什麼？因為我是被人家投資的，我不是行為人，那你要處罰應該要處罰行為人而不是處罰我，所以這個法律的制定就是不合理的，這是第一點。

第二點，黨政軍退出媒體條款現在存在這裡，以中華電信來講，中華電信因為受到黨政軍退出媒體條款限制，我們沒有辦法參加數位匯流，而數位匯流是一個國家的政策，是鼓勵大家要進行一個發展的方向，可是數位匯流這個目標因為黨政軍退出媒體條款遭受了障礙。大家現在都在嚴厲批評說我們現在的電視節目品質非常低落，我們希望要有一個好的電視節目，我們也希望政府的資金能夠協助我們創意影視產業，可是黨政軍退出媒體條款放在那裡的時候，政府的資金是沒有辦法協助我們的創意影視產業的，我們今天看的電視節目都是什麼？都是韓劇、大陸劇，他們的背後都是政府資金的支持，我們在痛斥我們的媒體低落的時候，可是我們現在有一些法規又讓我們政府無力可施，管中閔昨天講了臺灣經濟發展的阻力是什麼？是因為管制太多，太多的管制讓我們無法動彈，所以要讓我們經濟起飛、要解決我們文化創意產業、要促進數位匯流，我是建議黨政軍退出媒體條款必須要刪除。若大家認為如果刪除之後政府會不會去掌控媒體，請大家放心，國內已經經過兩次政黨輪替了，政府受到民意嚴格的監督，如果有任何一個政府伸手到媒體，大家可以用選票做選擇，所以選票就是這樣的監督，我們何必要怕政府會去控制媒體，政府真的不能控制媒體嗎？其實是不盡然的，你看看中廣是不是政府的資金？教育電台是不是政府的資金？原住民電台、公視是不是政府的資金？有沒有因為政府的資金在裡面而有不當的行為？所以我們今天要規範媒體的公正不在於說誰的資金不能進去，而是在於這個媒體他的行為管制要有一套規則出來，所以我們建議不應該再用「結構管制」的方式限制哪些股分不能進入媒體，而是應該制定一個合理的行為管制規範，規範媒體要如何公正報導，這樣才能建立一個公平合理多元化的媒體環境，謝謝。

◆ 主持人：

謝謝，那登記發言的好像還有一位交通部的？

◆ 交通部鄭科長傑元：

主席、各位與會代表，還有各位先進、各位媒體朋友大家好，交通部科長鄭傑元發言。

有三點意見表達。第一，「黨政軍退出媒體條款」有其立法背景，其主要的目標是媒體去政治化的干擾，該條款僅為該目標之手段，該條款無形中卻阻礙了數位匯流的推動，造成部分電信業者無法順利跨業經營的不合理現象，如中華電信，按現今政治及社會的氛圍很難將政府持股完全釋出，也衍生該公司跨業受阻的窘境。

第二點，貴會諮詢文件及報告說明國內是政治民主化，媒體及資訊管道多元化的時代，政府想操控節目內容來產生影響已經不太可能了，那另

也有立法委員曾提案試圖解決中華電信跨業的問題，認為政府直接投資較易受監督並可匡正有線電視之經營環境，因此本部認為應可就中華電信部分做另外規定，另從預算法或匯流法中訂定行為管制措施以防範政治干擾媒體。

第三點，法令不應阻礙科技及產業發展，政府有責任排除數位匯流之市場進入障礙以加速數位匯流發展，讓全民儘速享受數位匯流的果實，在此請貴會在修法過程中能予以充分考量，以上摘要說明，謝謝。

◆ 主持人：

好，剛剛有登記發言者已全數發言完畢，接下來剛剛發言者之後還是可以發言，不過我們還是請讓還沒有發言的先發言，是不是今天與會的現場來賓要發言的請用舉手的方式好不好。請。

◆ 廣播事業協會廖理事長婉池：

大家早安，我代表廣播事業協會，我是廖婉池，第一次發言。

站在廣播事業協會立場，因為協會裡面有很多公營電台，我想我必須要對於一些問題做一些提醒，第一個，在我個人立場是支持黨政軍退出媒體，為什麼呢？因為它可以節省很多納稅人的錢，然後又可以空出頻率供數位廣播發展之用。我們現在臺灣 2,300 萬人已經達到 171 家電台，四川省有將近 1 億人口只有 20 家廣播電台，這是非常令人驚訝的數字，不過看來各位是不知道臺灣競爭壓力有多強，我支持的理由是因為廣播其實相對電視來講它是相對單純的，那因為第一個，它的獲利不如電視，第二個，它較無政治任務或者包袱，那但是在大多數公營電台裡面有多重任務，譬如說警廣負責通報系統或者八號分機任務，然後還有央廣是對外的一個廣播，然後漢聲電台是屬於軍方的電台，教育電台是屬於跟教育文化有關的，他們都有任務，但是請 NCC 在這邊思考一下，這些電台的身分任務裡面，我自己認為是警廣跟央廣本身的任務比較鮮明，而且比較符合現代社會結構的需求，因為現在網路發展，除了它的特殊任務的壓力比較大之外，其實在軍方或教育來講我覺得這個部分是它應該必須要被窄化，因為其實它在市場上是沒有受到市場的支持跟肯定，以收聽人來看它就是這個結果，所以我認為既然它沒有受到市場的支持的話，對這個頻寬來講是很浪費，開發出來為我們未來數位匯流做準備，這是我覺得它有個高度。

第二個，再加上這些電台裡面，在數位匯流的趨勢之下這些電台是否有能力跟財力去應變、因應這件事，我覺得是有困難的，所以它也會形成我們納稅人的負擔，所以我認為黨政軍退出媒體必須要落實在「廣播」這個部分，必須要很清楚認知到目前大功率電台就是所謂的公營電台有沒有這個必要性，跟它實際市場挑戰的部分，所以我認為是我們應該要考慮到這些退場機制，譬如說落日條款或怎麼樣等等，那在這邊做個提醒，謝謝。

◆ 主持人：

好，謝謝，那個剛剛我們簡報裡頭提到的部分，我們的資料可能有一點看起來不是那麼精準，剛剛有關理事長報告，我澄清一下，就是說以現行的規定，黨政軍條款在三廣法都有，衛廣跟有廣是全面的，不分對象，那無廣的部分是規範民營廣播電視，而公營不在內，公營排除，那公營做

排除的部分又分別處理，就是在電視的部分後來立法院有另訂一個所謂的公股處理條例，

三家電視台的處理方式，那廣播的部分就承認過去有一些任務型的電台，所以那個部分是沒有在這個黨政軍條款的涉程範圍內。這個我剛剛就先做個澄清，那剛剛理事長意思是針對不在涉程範圍內應該做適度處理，我理解意思沒有錯的話。那在接下來發言之前，我也順便看了一下、整理一下跟大家報告，提出書面的部分大致上幾個意見的分類，第一個是直接根本就應該完全廢除這套管制制度，那其中有一個講的就是說原來的規定都是玩假的，但我相信應該不是玩假的，至少原來的三台都已退出了，所以還是有一部分功能；那另外大部分的建議都是要調整修正規定，那所謂修正規定大家的意思是說這種黨政軍的精神要維持，只是管制的方式要怎麼來管，包含剛剛我們聽到的有線寬頻秘書長彭小姐還有中華電信他們都表示一種方法，那另外我們比較用另外一個角度來看，就是說他有兩個議題，中華電信是說叫做「行為管制」，可是什麼叫做「行為管制」？因為我們沒有弄出那套機制，所以行為管制要怎麼管，這個會變成新的 issue，那個行為管制在這個管制成本上，相較於現在會不會比較難管之類的，都沒有看到這樣的論述；那另外就是說認為這個管制體仍然需要，但是管制對象的部分，剛剛彭小姐提到說像節目供應事業是不需要的，那也有看到非常對立的意見，是說所謂我們講政府要退出媒體，其實是怕影響言論的取向，所以他們剛好跟彭小姐提的相反，他認為說真正要管制應該是 content 的部分，因為 content 才是真正會影響言論取向，平台的部分不會，中華好像是有持這個見解，但是這個問題其實在我們上一版修法，因為個人有幸處理，在立法院從頭做到尾，那包含中間的各方面意見彙集折衷跟凝聚共識，讓大家參考，我第一個感覺是根本上當初的情形就是一個政治性的議題，那這個政治性議題被政治團體的重視程度上有沒有改變，至少在我們上一版的修正是沒有改變的，他們只是同意對不合理之處做修正，兩個黨都有這樣的表態。

第二個就是說管制強度的問題，這個我覺得是可以討論的，但是從彙整的意見裡頭大部分就是針對對象，或者是行為管制，管制強度上也有提出一些看法，那以上這些整理供與會者參考，那等一下發言也可以針對這些問題來做討論。那接下來是不是請要發言的舉手。

◆ 理律法律事務所葉律師慶元：

主席、各位先進，理律法律事務所葉慶元律師第一次發言。

我想我們原則上非常肯定 NCC 這次的修法方向，其實在實務上的確就如同 NCC 這次修法說明裡面所說的，黨政軍條款本來應該是要禁止政黨投資，還有政府投資，可是實質上卻處罰廣電媒體，其實他根本不是行為人，這邊造成「規範主體」跟「處罰主體」這個錯誤的問題，所以在實務上這樣的裁罰其實都沒辦法達到效果，實際上也對廣電事業造成很大的困擾，因為尤其是公開發行的公司根本沒辦法控制誰去購買他的股票，所以在這樣的處罰上面，這樣的規制是沒辦法達到規範目的的。但是在交易秩序上，我想對廣電媒體也好或者是投資人也好，其實會希望的是「規範的明確性」，那我們看到這一次，我覺得相對來講其實已經比較清楚，這個修法方向非常好，只是說最後對於「禁止間接投資」的部分改採「實質控制理

論」，那實質控制理論裡面，有一個擬制的規定，比如說是5%，超過5%就視為實質控制，我想對於未來投資人會比較擔心的就是說那不到5%的部分，因為在修法理由也說得很清楚，不到5%不代表沒有實質控制，還是需要依據具體情況來判斷，我想對於一般的投資人也好，或者對於一般市場大眾也好，其實最怕的就是實質判斷、個案判斷這件事情，因為個案判斷的話可能就沒有基準，對於業者來說其實要的就是一個很清楚的遊戲規則，這樣業者就可以依循，那有沒有可能在這個方向，在這個部分所謂的實質控制，可能可以請NCC考慮不管是在事前在修法的理由裡面或者在事後用裁罰基準也好或者是解釋性行政規則也好，把所謂的「實質控制理論」做一個更清楚的說明，讓業者、投資人有一個依循的標準，這個部分給主管機關做參考，謝謝。

◆ 主持人：

謝謝，那還有其他的人要發言？好。

◆ 台灣大哥大楊副總經理楊煌：

主席以及在座各位先進大家早安，我是台灣大哥大我姓楊，我今天代表台灣大哥大跟台固媒體就這個議題發表幾個意見。

當初黨政軍退出媒體是有它的時空背景，那也有它的實質成效，這個我們不容否認，但是近幾年以產業來看，覺得最難過的就是法規不能與時俱進，造成了對產業發展的限制，而導致我們國內的媒體產業相對規模跟國際比起來都變得沒有競爭力，這個部分比如說現在開放系統台可以跨區經營，那我們台哥大就因為當初孫公司或者是祖公司這些牽扯在一起，就變成卡到有線廣播電視法第二十四條因違反第十九條的規定，我就沒辦法跨區經營，以現在今年開始新北市、新莊這些已經大力在競爭，那我是坐在原地挨打，因為我被五花大綁，那我是覺得這個東西今天NCC提出這樣的一個議題說明會，我們是站在一個非常興奮也是支持的立場。

那第二點要補充的就是，過去NCC即使有送到立法院，然後在裡面NCC也已經瞭解到有這麼一個問題，所以在有線廣播電視法裡面規範10%的間接持股容忍度，到了立法院一刀劃下去又變成5%，這個東西我要提醒大家一下，因為這裡面有很多剛剛也有幾位先進已經提到的，就是說可能是公開上市公司被買股份，他不是行為人，他是被投資人，大家要注意一下，萬一哪一天金融海嘯再來的時候，政府為了護盤，可能大量再去購買這些股份，也許包括中華電信或怎麼樣，可能碰一聲超過5%，那是不是又卡死住了，我個人是比較支持就是要不然你就跟我們跟立院溝通是支持原來NCC所提出的10%間接持股這個容忍度，或者是在這個現在修法的過程，公開上市公司的四大基金持股進來買賣的時候應該予以排除，這樣才能避免掉說好像又留了一個尾巴在裡面。

最後一點我補充的就是現在談數位匯流法的修法，那有關於電信事業跟有線電視系統，其實彼此競爭、跨業經營甚至於有所謂的新興媒體，那根據傳播基本法來說的話，相同的服務應該做相同的管理，所以我建議這個部分要一併納入考慮，就是做齊一式的管理，以上報告，謝謝。

◆ 主持人：

謝謝發言，那還有其他的部分嗎？好，請。

◆ 鍾律師秉勳：

主席、各位先進大家好，我是鍾秉勳律師。

在這個部分就是回到同樣的歷史架構，如果我們去看其他先進國家的狀況，黨政軍條款就是因為以前有威權或集權統治，我們拿兩個例子，一個是德國，德國有納粹，南韓之前有一些強人統治，那目前德國廣電條例政府是可以直接經營頻道業，只要沒有達到市占率的30%其實都是許可的，如果再對照南韓的話，南韓的公有電視台譬如KBS或MBC，實際上主要的是有線電視甚至是衛星頻道的內容提供者，甚至也是數位平台，譬如數位多媒體廣電，也有取得這樣的執照，在南韓政府努力支持下，這些公有電視也是主要的製造跟行銷韓國文化，也就是電視劇的主要提供者，所以如果從這個比較的觀點來說，同樣都曾經受過黨政軍這種威權統治陰影之下的這些國家，不但是內容層甚至連平台層都已經進行這樣開放的時候，那我們現在還在想5%或10%，而沒有辦法讓政府有資金去挹注我們相關的文創產業時，我們是不是把自己的格局做小了？這是我的意見，謝謝。

◆ 主持人：

謝謝，那還有其他的人要發言？好。

◆ 中華電信鍾科長國強：

主席、各位與會先進，中華電信第二次發言。

黨政軍退出媒體條款之所以擺在這邊，大家是基於一個「假設」，是說政府擁有媒體就會操控媒體，那麼這個假設是成立的話，請問如果政府不擁有媒體而是由財團、個人、公司擁有媒體，那他會不會操控媒體？如果我們不希望政府操控媒體，那我們也不希望財團、公司、個人操控媒體，所以今天要討論的不是黨政軍退出媒體，而是大家都要退出操控媒體這件事情，所以今天回來檢討的我們應該是說反壟斷法，你不應該操控媒體，要維護言論意見的多元，而不是說某一個政府一定要退出媒體，我想如果大家回來定位這個問題，這個問題就很清楚了，所以我建議今天不要再談政府不能實質控制媒體，我們剛剛已經談過很多，韓國就是靠政府的力量去做影視文化的輸出，造成臺灣的韓流，大陸劇不也是政府的力量，造成大陸劇現在席捲臺灣嗎？政府資金如果不進入影視創意產業，臺灣影視創意產業還有機會嗎？沒有機會，臺灣的管制太多了，這些管制如果再不拿開，臺灣經濟怎麼去起飛？所以我們不要用一個想像說政府應該退出媒體來綁住整個臺灣的經濟跟臺灣的數位匯流，我贊成所有的人都不應該控制媒體，所以我們應該回歸問題的本質，大家都不能控制媒體，那麼擁有媒體的人必須遵守一套行為規範，將擁有媒體的人會尊重媒體的專業，不會控制媒體，這是我們大家努力的方向，也是中華電信建議的，要有一套嚴準的行為準則，讓媒體的老闆不會操控媒體，這是我們的建議，謝謝。

◆ 主持人：

謝謝，還有在場哪位要發言嗎？這一位，還是請你報名一下。

◆ 台北科技大學智慧財產權研究所江助理教授雅綺：

各位先進大家好，我是北科大智財所的助理教授，我叫江雅綺。

那我想今天就在此分享一下我對這個議題的幾點想法。從法律面第1個我想從原先的立法目的來看說為什麼當初03年的時候，臺灣會修法禁止黨政軍去控制媒體這個部分，我自己覺得有2個目的，第1個當然是因為廣電的資源在那個時候的技術限制之下，是一個稀有性的公共資源，那第2個就是希望能夠維持新聞自主的中立，然後就是維持民主法治，那當然這兩個目的我個人也認同，但是我覺得就第一個目的來說，如果邁入數位匯流的時代，媒體資源的稀有性在技術架構之下和以前的結構已經不一樣，那第2點就維持新聞中立和自主的部分來看，其實NCC的資料裡面也有提到說，現在匯流法的修法到底要跟預算法或者是其他就是針對媒體做行為管制的部分一起來看，我個人會覺得現在在股權結構的部分，按照廣電法的規定一股都不能有，但是到了預算法那個部分第62條之1，在股權結構上的規定相對來講門檻變得很高，我的意思是說，放寬的門檻變得很高，那這樣子的話就變成，股權結構管制很嚴，但是到行為管制的部分變得很鬆，我覺得這是一個很奇怪的現象，如果說要管制的話，應該這兩個是不是要一起來看，甚至是行為管制的部分應該比結構管制更嚴，如果說要站在要放寬資金、鼓勵產業去發展的立場，所以首先我覺得說這部分有需要檢討。

那第2個從立法規制來看，我們如果要放寬這個限制的話，來修改這個法律，那從別國的立法例來看，我們看到幾個國家在發展數位匯流產業的時候，可能就是就政黨或者是政直接或間接投資的部分，第1個要不然他就是禁止，再來要不然他就是放寬，不會選一個實質控制的標準，那這個股權實質控制的標準我看到就是貴單位準備的資料裡面提到韓國說其實他之前曾經有一個就是禁止國家去投資的上限，從那邊我們去比較國外的立法例，我會發現你要不然就是全部禁止，要不然你就是全部放寬，那就臺灣的現象來講我覺得這也有必要去考慮，就是說如果你今天提的一個標準上限，然後讓市場上的競爭者產生不一樣的門檻，那這是不是會造成反效果？謝謝。

◆ 主持人：

謝謝江老師，常常在報紙上看到你的大作，第一次見到真面目，謝謝你的發言，接下來還有其他與會的要發言嗎？

我把我上一版在處理這個議題的一些經驗跟在座補充報告，基本上如果大家去看當初的立法形成，你可以知道它其實是往前推，其實從76年解嚴以後政治性的社會運動一直在推這件事情，推了很久，推了十幾年，在92年的時候，這個條文其實也不是當時的主管機關新聞局所提的，而是立法院，立法院各黨團的最後結論，當然主要推動這個法案的應該是目前最大在野黨，加上很多公民團體在推，所以從整個推的過程來看，他本質上就是一個政治性的議題。那今天大家發言很多認為說需要做調整，裡面很重要的一個論點，就是說這樣的條款會影響數位匯流的發展，所以看起來這件事情其實就是一個政治性議題跟經濟性議題的衝突，但沒有絕對說兩個是互斥的、誰對誰錯的問題，只是說怎麼把它擺到一個適當的規制方式下來處理，當然廢掉也是一種選項，可是氛圍的問題，至少我個人在處理現在在立法院廣電三法草案的時候，那時候氛圍讓我沒辦法這樣做，所以那時候的修正其實是比較集中在現行的，就是92年通過的條款裡頭一些在

實務運作所造成的不合理跟滯礙難行的部分，那我自己其實把 92 年版條文比擬為「貞操條款」，特別是在間接的部分，那沾一點邊都不行，所謂沾一點邊不是直接去持有廣電媒體的股份，是間接無論多少層，一定是要算到底層部分，來判斷這裡面有沒有政黨或政府去介入。那上次的修法版本其實我剛剛也報告過，把不合理還有滯礙難行的部分去除，那我相信如果那個版本過了，剛剛業界有提到一些問題也都大概都獲得解決，法院判決的問題也可獲得解決。可是相對我們今天在討論的範圍，他仍然是局部性的，其實差不多 4 年前我們在提出修正時，整個氛圍不管是當初推動的公民團體、現在最大在野黨都對這件事情發表強烈的立場，後來逼得執政黨也被迫站出來表達類似的立場，那個氛圍我不知道現在有沒有改變，其實我們今天也有邀請各大政黨，可是他們都沒有來，這個蠻可惜，也許他們覺得他的立場在立法院表達就可以了，那不管怎麼樣，我們上次的版本在立法院做折衷以後他也都接受，除了把上限 10% 變成 5% 外，他其實都接受，因為我們的說法是非常合理的，只是讓他變成相對來講合理、相對來講可操作。至於剛剛葉律師所提的那部分其實我們也顧及到了，所謂實質控制是我個人提出來的，因為過去我覺得可能因民族性的關係，國人的思維操作都比較喜歡很明確，就好像數學或者像電腦一樣，就是套進去就有結果出來，可是這樣子在很多問題的解決上其實會受一些扭曲，既然稱作控制，其實純粹以股權多少或當董監事來判斷我認為是不夠的，或許是判斷的因素之一，但是仍然是不夠的，所以如果要很機械式的用一些計算來做判斷，就會變成有所不足，可是我自己看很多外國立法例中，例如本人受託人關係等等，這些其實也涉及到責任問題，所以就會涉及所謂的到底怎麼去做區分誰該負責的問題，其實他們所用的理論都是用控制理論，那控制理論在他們國家其實歷史悠久，沒有什麼問題，控制其實是除了一些客觀的判準以外，其他實質就是要個案判斷，那在他們社會是容許給公務員做這樣的判斷，整個社會對這個不覺得有什麼問題，但是在我們這個社會其實就發生這種問題。同樣的情形我記得在民國 86、87 年，我們在電信法有關外資的規定，最早也是提出所謂控制的觀念，但是被認為這是不可操作的，可是所謂不可操作我覺得是國人的操作習慣，其實在西方社會，尤其像美國人的社會，用實質控制是蠻普遍的，如果大家有機會去研究各個領域的法律的話。所以我覺得這個跟民族性及文化有所關係，那到底是什麼樣的規制方式比較好，我覺得這個也是要討論，所以這也是我們今天舉行會議的一個目的，那是不是接下來？好，葉律師。

◆ 理律法律事務所葉律師慶元：

主席、各位先進，剛剛處長又點名，所以趕快澄清一下，其實控制理論本來的確是很常用的理論，這個沒有問題，我想其實對業者來說或是對我們律師業來說，很單純就是如果今天有外資或是有客戶想去投資廣電事業的時候，他可能跟我們說，那請問依據臺灣的法律我要注意什麼問題？那我們可能要告訴他，廣電法或是相關的法律有這樣的規範，好，但是還是要注意一件事，就是有一個不確定的法律概念叫做「實質控制」，實質控制目前根據我們所掌握的資料可能有哪些情況下會是實質控制，但是我們不太確定還有沒有別的，因為可能會有個案判斷的問題，這個其實就會造成一個法律的不確定性，我們也沒有說不可以，因為本來不確定的法律

概念就是一個會存在的現象，我剛剛第一次發言是希望說 NCC 不管在立法理由也好，或是在未來用解釋行政規則也好，能夠把實質控制理論說明的更清楚，或者有沒有哪一個狀況說這樣可能就不是，我覺得這樣可能會讓投資人相對來講比較明確知道風險在哪裡，遊戲規則相對比較明確，我想這個可能對臺灣的投資環境來講會比較精準。另外一個方面就是剛剛很多先進提到引進政府資金然後來壯大產業，其實我覺得臺灣一直都很好玩，我們一方面希望政府的資金介入產業，二方面在廣電產業又不希望政府去介入經營，可是另外的時候，我們又說我們不希望政府投資後在事業裡沒有董事，不然你就是拿政府的錢去給財團玩，會有一些相互抵觸的思潮，我覺得當然如果在廣電裡面大家不希望政府進入介入控制的話，有沒有可能譬如說像政府如果投資是用特別股的方式，無表決權特別股，用這樣的方式可以引進政府的資金，但是政府完全不介入營運，有沒有可能這樣的方式在法律裡面去做一些規範，然後也講清楚，說這樣的情況下他就不會被視為是實質控制或是違反黨政軍條款，這樣有沒有可能達到一個雙贏的目的？我覺得這其實也是 NCC 可以思考的方向，僅供各位先進參酌，謝謝。

◆ 主持人：

謝謝，那在場還有沒有其他要發言？謝謝。

◆ 太子星際數位匯流股份有限公司洪經理堯根：

主席、各位產業先進大家好，那我是太子星際數位匯流股份有限公司的管理部經理，敝姓洪，洪堯根，第一次發言。

對於政府提倡數位匯流，事實上這是一種科技產業，媒體也不過負載在上面的一個，我們稱媒體，一個廣播的介質，大家在立法的過程中有沒有根本地去思考到底是什麼讓它產生變化？是科技，大家也提到了，陸方還有韓劇，為什麼他們能侵略臺灣？因為臺灣把科技跟介質這兩個行業綁在一起，對輔導產業的時候，讓科技有一些先進或者有一些理想的年輕人不得發揮，所以在這整個限制的過程，大家有沒有思考過這個問題？這個是一個根本問題，剛剛律師也提到了，讓政府輔導然後又不去影響整個信念跟一個民族意識，很簡單，只要政府對於這樣的一個科技發展不應限制並且還要鼓勵，鼓勵是什麼，因為臺灣現在在數位匯流這樣科技裡面並沒有一個真正的研發團隊，大家提了很多國科會的報告，大家提了很多學術的論文，其實所用的全部在於理論，但是科技的本質卻是國外的，這是我一再強調的，臺灣的科技已經不是世界的領先，尤其在數位匯流這個區域，政府不斷管制，因為這個會產生一種白色的恐怖，那讓整個產業一直往下沒落，甚至追隨不到世界的潮流，所以我們在這個管制上面，子議題第四條，黨政軍對於軟體及技術的研發不應管制並且要加強開放、鼓勵，讓政府介入輔導這樣的一個臺灣本土產業，讓他去對這一些的廣播、電視、數位匯流產生一個助力，而且不會影響市場的影響力，謝謝。

◆ 主持人：

謝謝，現場還有沒有人要發言？沒有，讓大家想一下。

我提一點問題，在我們的議題三的部分，除了傳統電子媒體外，現在新興的特別是在網際網路上的 IPTV、MOD、VOD、OTT 等等，甚至將來行動

多媒體的部分，到底要不要管制，這個問題其實蠻有趣的，這個問題牽涉的層面又更多了，我們剛剛提到這是一個政治性跟經濟性議題的衝突，假設在談論這種在網際網路類似這樣的媒體，我個人看法基本上還要涉及到一個管制的可能性，就是管制客觀上的可能性，就是網際網路怎麼管法，就如同過去業界一直在提醒說，目前三廣法對無線電視、有線電視或系統經營者都有一些管制，他們認為網際網路上這些經營類似服務的也應該受到同樣管制，這我覺得理論上是通的，但是在管制實務上可能性如何？因為網際網路是開放性、無國界的，你管了那他移到國外去，那怎麼管？我覺得在這個領域談管制的時候，還要考慮到客觀上管制的可能性、客觀上管制的有效性，這個可能也要談論，當然我們也很希望各方對這個問題提出看法，剛剛我只是拋磚引玉，提出一些個人的思維，有沒有其他的要發言？現在是10點42分，我們今天開會開到現在差不多1個小時多一點，扣除剛剛簡報時間，其實今天大家發言的算踴躍但是不多，有沒有要再發言？請。

◆ 理律法律事務所葉律師慶元：

主席、各位先進，因為都沒有人要講話所以我再次發言。

其實我覺得另外可以思考就是在間接投資的部分，其實一個公司就算你持有30%的股份，但到子公司的時候就已經沒有控制權，因為實際上不管在母公司有多少，只要不是多數股東就沒有控制權，尤其是再往子公司下去到了分公司，不管在母公司或者子公司有多少的持分，只要你不是掌控子公司的股東，其實對於分公司的影響是非常有限的，我們對於這樣的一個間接投資到底還要限制到什麼程度？這樣會不會有一點點因噎廢食？我覺得這個是可以去思考的，其實檯面上有一些不管是中華電信或者是台哥大都有這樣的困擾，因為可能母公司有政府的投資，可是這個母公司裡面政府的股東，台哥大也好或是中華電信，其實根本就沒有掌控權，然後因為這樣接下來後面的整個投資都受到限制，對於這樣的電信事業某種程度上是相當不公平的，那是不是未來有可能從這個方向做思考，如果即使在母公司就算有一定程度的持分，但實際上對於這個公司是沒有掌控權的時候，到底要不要去限制後續投資情形，我想各位先進也好，NCC也好，其實都可以再思考，謝謝。

◆ 主持人：

謝謝，這個問題很好，大家如果要發言請隨時發言，因為沒有發言我就得填充一點時間，之前我在處理上次的修法，這個問題我們一直在斟酌，這個說法和剛剛葉律師的說法，其實兩個說法我覺得還有一點衝突，那這個衝突不是他的本意，就是說剛才最後提到間接，理律講的我也曉得，在某種情形下他是不會有控制權，所以回過頭來講根本上還是在談控制，有沒有控制權的問題，那當初我們提出間接10%，你要問我們說有什麼理論基礎，其實是沒有的，我們整個思維還是在實質控制，那只是拿了相關的經驗參考，只是說一般在思維上大概持股到多少會

一家公司有控制，因為在社會常態上透過間接來控制也蠻多的，像業界很多公司可能為了節稅或為了各種目的，為了控制一家公司成立了很多所謂的控股公司或投資公司，這種蠻常見的，所以到底這個股份到多少會產生我們所謂的實質控制，根據那些經驗我們去找到似乎合理的一個數字，

因為我們既然是採實質控制，訂多少比例只是為了一個認定方便，也就是超過這個數字我們就認定他是違規的，但是即便沒有超過這個數值，如果透過配套其他的方法來達成實質控制還是違規，所以當時我們的立場，那個數值我們不會那麼打死堅持說非到10%不可，其實不瞞各位，當時以我個人的見解，10%到20%我都可接受，因為我最終回歸到有沒有控制這種概念，那訂這個數字只是為了方便實務操作，也就是說超過這個數值我就認為這是控制。

第二個觀點也要講的是葉律師提到的，就是這個數值是指乘積下來的結果，就是直接持有廣電媒體多少股份很清楚，那間接是看你在第幾層，比方說A公司持有B公司多少，B公司持有C公司多少，C公司持有廣電媒體多少，就一層一層算，所以剛剛講的值是算下來最終結果，其實類似他的效果像直接控制那種成分，所以倒不是以個別上層哪一層的持股多少，而是經過乘積以後的數值，所以他的效果是相當於直接持股。我們用的是參考很多數值，就是歷史一些經驗值，發現很多大股東普遍只有10%，不需要到50%，50%是一定控制，可是通常我們實務上看很多大型公司，那個大股東真正在控股的，掌控公司經營權的人，一般講說50%才能控股對不對，因為如果沒有超過50%就可能50%給你否決，可是實質在社會上，經驗上來看並不是這樣子，所以這個設計當初以我個人看法，我覺得20%也可以，可是當初討論過程中，中華電信也有來，我們當時討論就認為在這個範圍內，其實還是可以做，因為當你有一個間接多少乘積以後，你可以跟別人合作來做這件事情，透過轉投資，那中華說這樣我就沒辦法控制，當他想要控制的時候他就會回歸到整個立論的基礎，我們就是不讓你控制，所以這個當然有觀點的衝突，但是我的意思是，從經營者或者投資者的角度來看，當然希望他能夠掌控狀態來處理，就像剛剛葉律師也講說立法委員有一些不同看法，他認為政府投入就是要展現投入資本的影響力，怎麼可能政府拿資金出去讓別人當老闆，這個思維其實是還蠻多的，所以當然我同意葉律師講的，這個其實是一個衝突的概念，不管怎麼樣，因為這個議題其實是一個妥協的結果，我只能這樣講，所以那一版其實沒有雄心壯志到像現在討論那麼大的範圍，甚至討論存廢問題，那一版是比較務實去修正當初所造成的一些不合理經營跟滯礙難行的部分，那個10%又變成5%其實是民進黨提的，你可以看出他們在態度上是很明顯，只是在滯礙不合理的部分被我們說服了，所以跟各位報告，這個問題其實當然都可以討論，我只是覺得說不是這麼單純，因為真的是有政治性議題在裡頭發生，謝謝。

◆ 廣播事業協會廖理事長婉池：

廣播事業協會第二次發言，我想大家在討論的時候好像都是從經營跟獲利的角度跟高度來看這件事，但我有不同看法，就是因為經營者跟員工的想法是不一樣的，解讀也不一樣，大家都忽略到基層員工的想法，因為在內部來講，所有員工擔心的是什麼呢？從華視的人事都可以看到，他們非常擔心的是空降的管理者，因為他的專業不足然後導致外行引導內行，這是被大家忽略的，因為只要是黨政，都有一些人事、或者是一些背景不符合專業的問題存在，所以我覺得這其實是所有員工擔心的部分，他們的權益被剝奪，這大家忽略了，我要在這邊再次提醒。

第二個來講就是投資多當然要面臨競爭我們理解，但是獲利時候怎麼辦？因為黨政的影響力很大，所以他搬錢去做間接投資的時候，其實這個獲利是沒辦法被管理的，為什麼沒辦法管理？因為在決策上他就會影響了員工福利，我覺得大家要想到一般的基層員工他辛苦做了半天，公司是賺錢的，可是因為不當投資而虧損，那這件事是因為政黨這件事是比較封閉的、比較權謀的這個部分，我覺得大家需要去考慮這個部分，員工的權益受損的這邊，我這邊再次呼籲，謝謝。

◆ 主持人：

好，謝謝，那現場還有沒有要在發言？好。

◆ 鍾律師秉勳：

鍾秉勳律師做第二次發言，處長您剛才說是一層一層算下來，那可是這個在實務上跟您剛剛說的，因為我們很多都是控制公司，所以如果只是設定10%的話其實這個很容易就被稀釋了，就是說這樣的管制我還是可以在紙上作業做很多公司，然後到時我乘下來其實最後還是一樣可以逃開，所以我在這個部分還是懇請NCC重新去考慮這個10%，雖然經驗上或許是這樣，可是因為我們現在很多紙上公司，這種乘下來其實有沒有辦法真的達到這個管制的目的，我個人還是請NCC再斟酌一下，謝謝。

◆ 主持人：

OK，不過我還是強調10%或者5%只是一個認定，認定說就是違規，就是構成所謂的控制的概念，但是不表示說低於10%或低於5%你就沒有違規，這個剛剛已經有一位發言者闡述我們在上一版新增的意見，就是說基本上還是採實質控制理論，只要有控制，那這個控制包括最常見的是透過持股，那另外還有透過其他方法，所以我們在裡頭也講說，擔任董事監察人，就認為是控制，或者是去控制人事、財務、業務，雖然可能透過精心設計躲在背後，但是整個業務都是你在操控或者整個財務是你在掌控，如果有證據那會被認定就是控制，所以剛剛我是覺得要整個 picture 來看，而不是只單看間接、規定多少，所以剛剛您提的這個問題我認為是沒有問題，也就是說的確確有可能，但那個時候就要佐以其他因素來判斷，假設有證據，也會被判斷是控制，那葉律師剛剛講說這樣會不會就變成在個案判斷上形成不確定性，其實還好，我記得我當初對外說明舉證責任是在指控者，所以他是要去負起這個責任，原則上沒有超過規定，大致上就會被推定是沒有控制，那要證明控制是要官方要有積極證據，所以相對而言還好。

如果沒有要發言的話我準備把會議結束了，當然除了今天發言者，提出書面意見也蠻多的，有十幾份，這裡頭當然有一些雷同，像比方說台灣大哥大相關企業提的意見大概都一樣，那我個人也都拜讀這些寶貴的意見，我們會把這些書面意見還有今天所有的發言都忠實記載，然後呈給委員會做參考，還有沒有要發言？沒有，好，那就感謝今天大家來參與我們這個會議，提供寶貴的意見，謝謝大家。