

國立臺灣大學法律學院法律學系



碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

臺灣電視產業結構管制：權力機關互動的脈絡分析

Structural Regulation of Television Industry in Taiwan:
Contextual Analysis on the Interactions of Power Organs

陳家慶

Chia-ching Chen

指導教授：張文貞 博士

Advisor: Wen-Chen Chang, J.S.D.

2015 年 8 月

August 2015



國立臺灣大學碩士學位論文

口試委員會審定書

臺灣電視產業結構管制：權力機關互動的脈絡分析
Structural Regulation of Television Industry in Taiwan:
Contextual Analysis on the Interactions of Power
Organs

本論文係陳家慶君（學號 R00A21023）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於西元 2015 年 7 月 28 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：張文貞

口試委員：

蔡俊峰

劉輝世

黃西儀

張文貞





謝辭

這篇論文能夠完成，首先由衷感謝指導老師張文貞教授。感謝老師對我憲法的啟蒙，以及在研究所時期的身教言教。此外也感謝擔任口試委員的葉俊榮老師、劉靜怡老師以及黃丞儀老師，除了在口試時給予我懇切同時直指要害的建議之外，其學術著作以及平時的指教，均讓我獲益良多。在此同時感謝中研院法律所以及臺大法律系的老師們，在過去九年的學習當中，不論是課程、讀書會、甚至只是研討會的小小交談，都讓我在這個學術的天地裡恣意徜徉。能夠將青春置於學術的汪洋之中，雖然常常迷失方向，但因為有諸位老師的指導，才能航向畢業的港灣。

感謝臺中一中說話藝術研習社第二十五屆以及學長姐學弟妹，我的青春以說研社開始，回顧過去年的這些時光，也請讓我在這個青春的尾巴向各位摯友們致上謝意。感謝臺中一中第一屆語文資優班的全體老師以及同學，三年的相處帶來永久的情誼，我絕不會忘記，同時也感謝在天堂的達叔，你的身影、教誨與歌聲將持續在我們的思念之河中豐沛的流動著。

Country road, take me home. To the place, I belong.

感謝臺大法律系法學組 B95 同屆，以及司法組、財法組的同屆，還有學長姐學弟妹。在不同的場合中，我們相識，如今我們也各奔東西。與各位一起讀書、一起嘴砲、一起努力的過程也都是不會抹滅的回憶。同時我也要感謝你，那些一起討論威瑪、X Japan、碩士論文還有中研院讀書會的時光，都會一直放在心裡面。你曾贈書予至友，但如今我僅能贈你予思念。一朝榮華一杯酒。

感謝臺大法律系碩士班公法組 R00 同屆，以及碩士班、博士班的同屆與學長姐學弟妹。或許我們只在一些課堂相遇，或許我們只是在電梯相見，又或者我們共享著在霖澤 1804 以及 1809 的些許時光。但正因為有各位，這本論文才可以在無數的討論與焦躁當中完成。

感謝臺大濁水溪社、臺大法律系學會、國際關係研究社、一一八法學會、臺大工會、臺大法律學院研究生學生會、臺大學生會學生法院、法律聲明小組團隊、臺大法律學生挺三一八團隊、臺大法言社、公民憲政推動聯盟、民主鬥陣與其他一起曾經奮鬥過的朋友。各方帶來的苦難與考驗，使我們成長。我們汲汲於吸收知識，也在許多的行動中實踐我們的價值。感謝各位讓我在課業當中未能忘記理想。

感謝 AIESEC 台大分會以及全國的伙伴們，尤其是 0809 PBOX 以及 0910 EB 的同仁們。我們一起推動了許多新的變革，而各位也讓我看到自己的不足，並且讓我努力成為一個更好的團隊伙伴。

感謝傑賽普國際模擬法庭辯論賽 2012 臺大代表隊，以及所有學長姐學弟妹，在因緣下與各位相識，度過撰寫訴狀以及準備口說的艱苦過程，願我們都能夠在這些淬煉之後，成為更好的法律人。特別感謝蓉蓉，沒有你的陪伴我無法完成這篇論文，過去幾年的迷失之中，也謝謝你讓我可以站穩腳跟重新向前。

最後，感謝我的母親與父親，感謝你們的養育與栽培，這般恩德我無以回報，只能堅定的讓自己成為更好的人，在人生的道路上穩健而自適的前進。





摘要

本文試圖藉由探討政經脈絡的歷史發展，以及規範形塑的過程，了解電視產業結構管制的運作規則，並且對於目前的問題作出初步的政策建議方案。

在歷史脈絡方面，本文將電視產業的發展分為威權時期、民主化時期與全球化時期。在威權時期，我國電視產業則由黨國掌握。在民主化時期，我國國會全面改選，這當中中央與地方的對抗、執政黨與在野黨的對抗，讓我國的電視產業逐漸蓬勃發展。在全球化時代，我國開放外國投資電視產業，系統業者的整合加速。近幾年來，國內更出現內國企業利用國際金融槓桿投資我國電視產業，取代了以外國為主的併購模式。之後出現的媒金結合、跨媒體結合也引發了相當劇烈的反媒體壟斷運動。

在規範形塑方面，面對上述的政經發展脈絡，威權時期的立法相對沈默，行政權的提案。到了國會全面改選後，新一屆的國會反對黨議員提出相當基進的改革方案，然而此時執政黨仍有相當實力。在全球化時期，除了跨國資本投入外，我國也發生了第一次的行政權政黨輪替，出現朝小野大的局勢。此時行政權的提案受到相當大的挑戰，在野黨在通傳會立法取得較大優勢。於此之後，我國的修法呈現停滯狀態。

綜合對於政經局勢以及規範形塑的觀察，本文認為規範形塑對於社會議題的回應由消極趨向積極，但是效能在提升之後卻又在近幾年進入衰退。筆者認為我國電視產業結構管制的變遷趨力來自於民主化與全球化雙重因素。而我國規範形塑的立法動能來源，主要來自於行政機關的管制需求、在野黨與社會運動等等反對者對於電視產業結構管制改革的呼聲，以及法院判決對於管制機關的不利判決。同時本文也發現國會的規範形塑往往遲於政經局勢的變動，社會上的修法呼聲往往需要經過許多年的努力才能反映到通過的立法。

就這些特色，本文提出以權力分散、動態制衡為基調的改革方案。也就是深化電視產業公司治理模式，改革有線電視系統業者的市場結構，以及將通傳會定位為監理機關，並就與其他機關之分工、具體決定之作成、法院審查之判准作出改革。

關鍵字：電視產業、管制、規範型塑、媒體壟斷、獨立機關、民主化、全球化





Abstract

Regarding to the political and economical context, and the framing of the regulation norms, this Thesis aims to propose an initial solution program for the present issues on the regulation of television industry in Taiwan.

On the political and economic context, this Thesis divided the period of television industry development into three eras: authoritarian era, democratization era, and globalization era. In the authoritarian era, the television industry is control by the party state led by the Chinese Nationalist Party (Kuomintang, KMT). In the democratization era, challenges from the opposition parties, and the local governments companied with the vigorous television industry. In the globalization era, foreign investors greatly got involved in the mergers of television industry. Financial leverage, multi-media concentration, and the merger of finance and media brought great concerns of media monopoly in the civil society in Taiwan.

On the framing of the regulation norms, this Thesis proposes an analysis considering the mentioned political and economic context. In the authoritarian era, the Parliament is relatively silent on the bills proposed by the executive branch of the government. In the democratization era, the Parliament was more vibrant on proposing comprehensive reform agenda, while the executive began compromising in certain legislations. In the globalization era, the vibrant trend of reform lasted for few years. The KMT-led Parliament strongly controlled the legislation against the executive led by the Democratic Progressive Party (DPP). However, in recent years, the reform on television industry regulation seemed stagnated.

This Thesis finds that the driving force of the structural regulation of television industry derives from democratization and globalization. For the framing of the regulation norms, it is pushed by the regulation demand of the executive organs, the opposition parties, and the impacts of judicial judgments. Therefore, the framing of regulations is usually lag to the trends of political and economic changes.

In conclusion, this Thesis proposed that the corporation governance and the market structure be reformed by new legislations. The National Communication Commission (NCC) shall also be regarded as a supervisory organ. Therefore, its functions, ways of decision-making, and the standards of court review should be adjusted.

Key words: television industry, regulation, framing of regulations, media monopoly, independent agencies, democratization, globalization





《簡目》

謝辭	i
摘要	iii
Abstract	v
《簡目》	vii
《詳目》	viii
《圖目錄》	xi
《表目錄》	xi
第一章 緒論	1
第一節 前言與問題意識	1
第二節 研究方法	4
第三節 研究範圍	10
第四節 研究架構	20
第二章 歷史脈絡：電視產業的結構變遷	21
第一節 威權時期（1949-1987）	21
第二節 民主化時期（1987-2000）	33
第三節 全球化時期（2000 迄今）	43
第四節 觀察：從國家壟斷到財團崛起	54
第三章 規範形塑：結構管制的型塑歷程	56
第一節 威權時期	58
第二節 民主化時期的大量立法	69
第三節 全球化前期的延續立法	96
第四節 全球化後期的遲滯立法	112
第五節 觀察：回應轉趨積極，效能由急而緩	126
第四章 策略分析：管制模式的制度變革	128
第一節 制度變遷趨力：民主化與全球化的雙重因素	128
第二節 立法動能來源：機關需求、反對者與法院判決	131
第三節 管制規範特色：追趕政經局勢的立法過程	135
第四節 提案：權力分散，動態制衡	137
第五章 結論	142
參考資料	144
附錄：相關權力機關人員任期對照表	162



《詳目》

謝辭	i
摘要	iii
Abstract	v
《簡目》	vii
《詳目》	viii
《圖目錄》	xi
《表目錄》	xi
第一章 緒論	1
第一節 前言與問題意識	1
第二節 研究方法	4
第一項 政經發展史的觀點	4
第二項 制度與政策的觀點	7
第三節 研究範圍	10
第一項 「電視」的研究範圍	10
第二項 「產業」與「結構管制」的研究範圍	12
壹、公共電視的營運非本文主要關懷重點	12
貳、電視的產業鏈與基本類型	13
一、電視作為資訊傳輸者：傳輸的平台	14
二、電視作為內容提供者：言論的發表平台	15
參、對「結構管制」進行探討	16
肆、觀察的管制機關：以新聞局與通傳會為主	17
第三項 研究限制	18
第四節 研究架構	20
第二章 歷史脈絡：電視產業的結構變遷	21
第一節 威權時期（1949-1987）	21
第一項 黨政軍經營的無線電視	22
第二項 政府打壓的有線電視	29
第三項 小結：壟斷與打壓	31
第二節 民主化時期（1987-2000）	33
第一項 產業的開放與權力的傾軋	34
壹、立法開放經營有線電視	35
貳、地方對抗中央	36
參、開放新的無線電視台	37
第二項 公共電視的成立	38
第三項 黨政軍退出媒體運動	40
第四項 小結：開放與公共化	41
第三節 全球化時期（2000 迄今）	43
第一項 集團化與國際資本進駐	44
壹、有線電視的獨占化與集團化	44
貳、電視產業自由化與外資入場	47
第二項 併購本土化	48
第三項：小結：財團壟斷與反制策略	52
第四節 觀察：從國家壟斷到財團崛起	54

第三章	規範形塑：結構管制的型塑歷程	56
第一節	威權時期	58
	第一項 管制機關雙元體制的締造	58
	第二項 1975 年廣播電視法與技術規範的法律化	61
	壹、立法背景	61
	貳、條文評析	62
	第三項 1982 年廣播電視法擴大政府控管	64
	壹、審議概述	64
	貳、條文評析	67
	第四項 小結	67
第二節	民主化時期的大量立法	69
	第一項 國會全面全面改選後初試啼聲	69
	壹、1993 年廣播電視法修法背景	70
	貳、草案簡介與審議過程	70
	參、整體簡評	74
	第二項 多重壓力：有線電視法的立法	75
	壹、各版本草案	75
	貳、審議過程	80
	參、整體簡評	83
	第三項 廣電三法的出現	83
	壹、行政院版的有線電視法修正草案與衛星廣播電視法草案	84
	貳、審議過程	88
	參、整體簡評	92
	第四項 公共電視法立法	93
	壹、概述	93
	貳、整體簡評	94
	第五項 小結：	94
第三節	全球化前期的延續立法	96
	第一項 黨政軍退出媒體	96
	壹、概述	96
	貳、整體簡評	97
	第二項 通訊傳播基本法	98
	壹、2003 年通訊傳播基本法草案	98
	貳、整體簡評	100
	第三項 通傳會的成立與跌宕	100
	壹、通傳會組織法立法背景	100
	貳、各版本草案	102
	參、審議過程	106
	肆、司法的回應：司法院大法官解釋釋字第 613 號	108
	伍、後續與簡評	110
	第四項 總結	111
第四節	全球化後期的遲滯立法	112
	第一項 整合失敗：通訊傳播管理法立法失敗	112
	第二項 退步言之：廣電三法推動修正	114

	壹、草案比較以及審議過程	114
	貳、整體簡評	120
	第三項 功敗垂成：反媒體壟斷法	120
	壹、各版本的比較	121
	貳、簡評	125
第五節	觀察：回應轉趨積極，效能由急而緩	126
第四章	策略分析：管制模式的制度變革	128
第一節	制度變遷趨力：民主化與全球化的雙重因素	128
第二節	立法動能來源：機關需求、反對者與法院判決	131
	第一項 機關需求	131
	第二項 反對者	132
	第三項 法院判決	133
第三節	管制規範特色：追趕政經局勢的立法過程	135
第四節	提案：權力分散，動態制衡	137
	第一項 自律或他律：公司治理深化	137
	第二項 平台與內容：產業結構改革	139
	第三項 監理或決策：管制機關拆解	139
第五章	結論	142
參考資料	144
	漢文文獻	144
	書籍	144
	期刊或專書論文	144
	學位論文	147
	研討會論文	147
	政府文件	148
	網頁資料	156
	英文文獻	160
附錄：相關權力機關人員任期對照表	162

《圖目錄》

圖 1	1986-1998 年立法院政黨席次比例變化 (作者製圖)	35
-----	-------------------------------	----



《表目錄》

表 1	台視歷任董事長列表	24
表 2	台視公司歷任總經理列表	25
表 3	中視歷任董事長列表	26
表 4	中視公司歷任總經理列表	26
表 5	華視公司歷任董事長列表	27
表 6	華視公司歷任總經理列表	28
表 7	民視歷任董事長列表	37
表 8	民視歷任董事長列表	37
表 9	公共電視歷任董事長列表	39
表 10	公共電視歷任總經理列表	39
表 11	各個主要電視產業管制立法的時間比較	57
表 12	歷來電視媒體管制機關變遷	59
表 13	廣播電視法在 1993 年修法的條文比較	74
表 14	有線電視法立法的條文比較	80
表 15	廣電三法在 1999 年修法的條文比較	88
表 16	通訊傳播基本法的立法過程	99
表 17	通傳會基本法的立法草案比較以及相關大事進程	106
表 18	廣播電視法在 2012 年修法的條文比較	116
表 19	有線廣播電視法在 2012 年修法的條文比較	118
表 20	衛星廣播電視法在 2012 年修法的條文比較	119
表 21	廣電三法在 2012 年修法的進程	119
表 22	反媒體壟斷法在 2012 年立法過程的條文比較	124





第一章 緒論

忽必烈是個下棋高手；他依循馬可波羅的移動，觀察出某些物品包含或排除了另一個物品的接近，而且依照一定的路線移動。倘若不顧這些物品的不同形狀，他可以掌握在馬嘉里卡陶瓷地板上，物品互相對應安排的系統。他想：「如果每座城市就像是一盤棋，等到我學會規則的那天，即使我絕對無法知悉帝國的每一座城市，我終究還是能夠擁有我的帝國。」

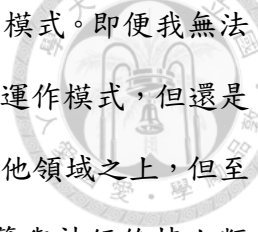
——依塔羅·卡爾維諾 (Italo Calvino) 《看不見的城市》

第一節 前言與問題意識

我絕對無法知悉政府對於物流、能源與資訊的每一種分配與管制機制。

那就像廣袤的帝國一樣，從互古的過去以來，人類在地球上發現了許多的資源，也以令人驚奇的創造力建立了許多物流機制，讓人與人之間的連結越來越緊密。從古羅馬的輸水系統到當代的網際網路，從商路的安排到石油運輸的管線，這些構築人類生活基礎的資源分配機制與建設，形成一個左右我們生活的巨大帝國。先行者們首先發現了嶄新的資源利用模式，而後越來越多人為了掌握資源的分配而產生了爭執，此時國家——或者更精確地以實際運作的機構：「政府」——便介入了資源的分配。

從新技術的發現到政府的介入，再到技術的衰老與淘汰，許多新舊技術的交織讓這個帝國的運作模式更為複雜。我們如何在第一通電話撥出的時候，判斷它終將取代電報？我們如何在 Netflix 等線上隨選視訊影音付費服務出現的時候，判斷電視終將斷送在這些更為方便的服務？我們無法在第一時間作出判定，而市場機制的運作或是失靈終將推動分配機制的變化，政府的管制，也將在順利運作與失靈之間變動。

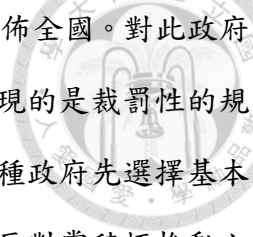


本文所希望探討的，就是其中一個資訊分配機制的政府管制模式。即便我無法知悉電力、天然氣、郵政物流、公路運輸等等每一個基礎設施的運作模式，但還是可以藉由一個主題，尋找其規則。這一套規則或許無法運用在其他領域之上，但至少可以讓我們窺見政府藉由哪些機制控制這個帝國。正如同血管與神經維持人類運作一般，這些基礎設施也在維持著社會的運作，形成一個廣袤而複雜的帝國。而我們也可以在這些機制當中，看見政府如何在內在與外在的趨力之下進行管制。也就是說，本文的關懷將在於「政府如何管制」以及「政府為何如此管制」。

我所選定的主題是電視產業的結構管制。2012 年的反媒體壟斷大遊行，讓社會出現了許多對於跨媒體結合以及電視產業結構運作的討論。這些討論多半質疑經營者適格與否、中國因素對我國電視產業與言論自由的影響，還有媒體跨業經營與集中化所造成的正反效應等等。而從企業、學界等等對於通傳會的期待與抨擊，以及從反媒體壟斷法的催生與擱置之中，我希望能夠探討更為全面的機制運作，也就是政府如何管制電視產業；而作為事後的觀察，進一步探討，政府為什麼選擇了這條管制途徑，而享受其成果以及承受其衝擊。

就「電視」、「產業」以及「結構管制」的範疇，本文會在第三節研究範圍進行介紹，而本文將運用哪些方法進行觀察，則會在第二節研究方法作一說明。於此本文將試圖提出具體的問題，以在後續章節進行觀察與分析，最後並提出自己的政策建議。

在我國，電視是一個在中國國民黨開始統治臺灣後，才引進的技術。這一項技術的特點是它可以單向提供影音資訊到各個電視網絡與電視機台架設完成的角落，隨著技術的進步，傳輸的途徑也從無線電波、實體的有線管道到衛星訊號傳遞。中國國民黨面對這項新技術，首先是成立政府、政黨、軍隊與部分人民合資的電視台，也就是俗稱的老三台。在老三台成立之後，廣播電視法才立法完成。這一個由中國國民黨政府一手主導引進的產業，其管制規範的法律化卻相當的晚。到了有線電視



技術引進時，政府還無法在第一時間先行控制，有線網絡已經遍佈全國。對此政府選擇先取締，再立法。在一開始還沒有法律規範的情況下，先出現的是裁罰性的規範，再來才是合法經營的規範機制。直到國會全面改選之後，這種政府先選擇基本立場，再進行立法補正的情況才有所轉變。在立法機關，開始有反對黨積極推動立法，有線電視法、公共電視法與黨政軍退出媒體條款也在一次又一次的政治折衝當中誕生。這個時期對於政府控制媒體的批判，以及推動公共電視、管制機關獨立機關化的浪潮，似乎展現些許轉型民主的特徵。在我國加入 WTO 之後，國際資本進入電視產業，許多跨國併購出現；近年也有許多本國產業利用跨國金融槓桿投入媒體併購。這些新趨勢，也推動了對於跨媒體結合、媒金分離、反媒體壟斷等議題的思考。反媒體壟斷法的擱置以及廣電三法修正的失敗，正是對於這波新議題的一種回應。

面對上述的態勢發展，本文希望能夠從這些初步觀察當中，抽繹出較為具體的問題，作為本文的研究基礎。首先，本文將探討「我國電視產業是在哪種政經脈絡下形塑而成的，該產業在這個發展脈絡當中呈現何種特色？」以此為基礎，本文希望將「政府如何管制」以及「政府為何如此管制」的發想更進一步具體化。本文選擇以規範的形塑為中心，藉由以立法過程為主，其他諸如行政與司法等權力機關的互動為輔的途徑，探討「在我國電視產業發展的脈絡當中，規範是如何被形塑出來的？他受到哪些內在與外在趨力的影響？」最後，本文將綜合政經發展的歷史脈絡與規範形塑的過程，思考「現行的管制模式出現了哪些瓶頸，而基於對於過往發展脈絡與規範形塑的過程的觀察，本文將提出哪些改革路徑方案？」在這個思考管制脈絡的過程當中，我們都是觀察者。我們試圖找到事理運作的規則，梳理規則不清楚的地方，然後嘗試利用這些規則提出自己的改革方案，希望能夠因應規則運作下出現的問題。



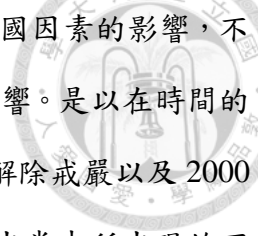
第二節 研究方法

為了回答上述問題，本文以臺灣的電視產業結構管制為研究對象，觀察政經發展脈絡以及規範形塑的過程，並對於其中出現的缺失提出初步的改革方案。就此，本文借重歷史的觀點，希望能夠從不同議題隨著時間的變化，看出其中的發展趨勢。同時，本文也希望藉著對於制度與政策層次的分析，從中抽繹出待改善的議題，並且提出政策方案。為了能耙梳該脈絡，本文將採用文獻分析法(archive studies)，將相關的新聞、政府文件、學界發表著作等等文獻進行整理、介紹與分析。就這些文獻，本文將以以下觀點進行分析：

第一項 政經發展史的觀點

為了能夠呈現耙梳文獻之後所得的觀察，本文將以時間先後為中心進行安排，希望藉由對於歷史演進的描繪，將產業發展與規範形塑的變遷具體呈現。當然我們無法像是製作年表一樣，單純的將各個時期的事件一路表列下來。本文仍將對於這些時間先後上發生的事情作出分期，藉此從連續的歷史事件中，找出不同時代下電視產業結構管制所出現的特色。而藉由不同時期各該特色之間的比較，也才能從連續的事件當中，藉由人為劃分的時期探討管制的變遷。分期方面，所使用的基準可以是產業的發展變遷，例如無線電視的引進、有線電視的引進、國際資本的進駐等等；也可以使用政治發展脈絡的演變，例如解嚴前後、政黨輪替前後等等。在電視產業結構管制的例子裡，也可以從管制機關的變遷時點作出切割，例如新聞局承接媒體業務前後、通傳會成立前後等等。

我們當然還可以想出其他無數種劃分方式，但就本文之觀點，如果要能夠回答本文先前所設定的問題，自不應完全遷就於產業本身的技術發展，而應該從政治發展脈絡入手。因為本文所探討的，並不只是單純的產業發展，而更是以政府的治理為中心。對於我國的憲政民主發展，學者葉俊榮及張文貞即指出民主轉型與跨國因



素是我國憲政主義發展的重要特徵。¹ 本文認為，民主轉型與跨國因素的影響，不只在憲政發展層面，對於我國的其他管制法制發展，也有相當影響。是以在時間的分期上，本文選擇以我國的政治發展作為標準，亦即，以 1987 年解除戒嚴以及 2000 年我國中央政府行政權第一次政黨輪替作為標準，同時試圖提出當中所出現的不同的政治經濟或者是產業發展上的脈絡，例如在全球化時代，雖然以 2000 年為分期，但筆者同樣認為 2002 年我國加入 WTO 也具相當指標性，而應在全球化時代特別予以強調。

綜上所述，本文將政經脈絡的發展切分為以下三個時期：

威權時期(1949-1987)。該時期以台澎宣布戒嚴的 1949 年開始到 1987 年宣布解嚴結束，共計 38 年。不過因為戒嚴開始時臺灣並沒有電視，所以論述的起始點是電視被引進臺灣，政府開始研擬設立電視公司的五零年代開始。在這個時期裡，政府一開始對於電視產業擁有相當全面地掌握，台視主要為臺灣省政府所有、中視主要受中國國民黨控制，而華視經營權則是軍方的禁臠。這些產業則是由「中國國民黨－中華民國政府」的二層統治，以及「行政院新聞局－交通部郵電司」的二元體制所控制。這樣相對穩定，且由中國國民黨政府掌握的控制態勢，之後受到有線電視技術的引進而有所動搖。本文對於威權時期的討論則是以三台的建立與廣播電視法制的締造為中心。

民主化時期(1987-2000)。該時期以政府宣布解嚴的 1987 年開始，至我國行政權出現政黨輪替的 2000 年結束。這當中臺灣經歷的有線電視民主化、公共電視的建立以及因應我國加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的調適等等

¹ Jiunn-rong Yeh & Wen-Chen Chang, *A Decade of Changing Constitutionalism in Taiwan: Transitional and Transnational Perspectives*, in Albert H. Y. Chen ed., *Constitutionalism in Asia in the Early Twenty-First Century* 160 (2014).

事件。本文對於民主化時期的探討主要集中在相關法制的締造，以及電視產業結構隨之出現的變化。



全球化時期(2000 迄今)。該時期以我國行政權出現政黨輪替的 2000 年開始，到本論文寫作的 2015 年上半年結束。我國以臺澎金馬關稅區的名義在 2002 年加入 WTO，然而在 1999 年有線廣播電視法放寬外國人投資限制後，就開始有外國的資金對於我國電視產業進行投資。經歷了許多次國際資本對於我國媒體的競逐，近年來也出現許多我國資本利用金融融資與跨國資金對媒體產業進行投資的事件。這些大宗的媒體併購以及跨媒體集中化事件，造成了社會上對於媒體壟斷的疑慮，也開啟了一次失敗的立法運動。這個時期除了國際資本投入明顯之外，我國也因應 WTO 對於管制機關獨立化的要求，而將管制機關統整為單一的通傳會。此外，民主化時期的大量立法，也外溢到這個時期，例如黨政軍退出媒體條款的通過等等。這個時期管制機關以及產業發展的變動都比以往兩個時期巨大，也因此本文對於該時期的著墨也會大於前兩個時期。

這三個時期的劃分對於本文論點的形塑的確有所幫助。然而，本文不能否認，對於這些時期的描繪也不全然符合本文對該時期的稱呼，毋寧只是用一個比較明顯的特徵對該等時期進行命名。例如威權時期的雙元體制與黨政軍掌握媒體，直到全球化時期才在黨政軍退出媒體條款的通過以及通傳會的成立予以終結。民主化時期的大量立法並非始自 1987 年的解嚴，而是自 1992 年國會全面改選之後在 1993 年就任的第二屆立委開始。這段大量立法的態勢也延續到 2000 年我國行政權政黨輪替之後。因此本文對於各個時期的劃分並不代表本文認為某一時期的特色並未在其他時期展現。這樣的劃分只是以政經發展為主要的依據，此外從產業發展、規範形塑在這些分期上可能出現的落差，本文或許也能從中發現一些電視產業結構管制的時代特色。



第二項 制度與政策的觀點

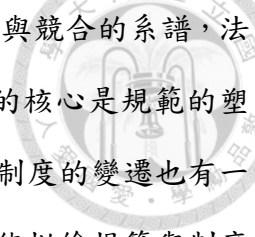
對於電視產業結構管制，在法律學上的切入點，可能是在法釋義論上，不同時期的法院或行政機關對於法律條文作出了哪些詮釋，進而形塑了管制形貌。也可能是從權利的觀點，給定某些憲法所賦予的權利，並且從中表示哪些管制措施構成對於基本權利的侵害，或哪種管制措施有助於基本權利的維護等等。在電視產業結構管制上，可能出現的就是言論自由、新聞自由與個人一般行為自由等等權利的實現與競合。

然而，筆者並不認為將法律規範與權利視為既有給定的事物。相反的，人類並非自東非大裂谷出走以來即有權利，實定法規範也不是什麼自然法所給定的產物。本文並不否認法規範解釋或者是權利保護的論述在解決實際法律爭議上的益處。本文毋寧是在肯認這些研究方法的優點之餘，而選擇以其他的分析層次進行討論。

我國對於行政法研究方法的探討，有提倡單一層次的權利與救濟者，也有提倡多層次分析者。多層次分析中的三層次分析方法，將法學問題的分析，拉升為三個層次，分別是第一層次的權利與救濟，第二層次的制度與程序，以及第三層次的政策與策略。² 本文將討論的重點置於第二層次與第三層次的分析之上。藉由對於第二層次的分析，我們可以更容易擘畫過往的制度設計以及本文所欲提出的改革方案。藉由對於第三層次的分析，我們可以去了解在制度設計上可能面臨的政治風險以及行為者之間策略考量的落差。

第一層次的權利與救濟，主要是從法院救濟的觀點對於法律議題進行觀察，所著重的不外乎訴訟要件與規範違反的態樣等等，也就是對於權利在系爭案件受到的侵害進行分析，從中得出當事人的請求權基礎以及其請求在法律上是否有理由。

² 葉俊榮（1999），行政法案例分析與研究方法，頁 42-43。



³ 本文並不試圖描繪出電視產業結構管制上，人民基本權利分佈與競合的系譜，法院對於相關法規範的論證也並非主要的討論核心。本文所探討的核心是規範的塑造以及制度的設計。第一層次的觀點固然非常重要，對於規範與制度的變遷也有一定程度影響，所以本文會在若干章節作出此層次的說明，以求更能描繪規範與制度在各個時期受到權利保障與法院解釋法規的影響。

第二層次的制度與程序，則是從制度整體的內涵與程序，探討議題發展過程中各種權力部門的互動，以及事件發生的背景原因，並分析其制度設計與程序理性。

⁴ 本文對於電視產業結構發展的各時期分析，即是對於管制制度的背景作一描繪，以此背景為基礎勾勒電視產業結構管制制度的規範形塑過程。本文接下來以國會對於規範形塑的影響為觀察重點，這涉及了立法者與其他權力機關的互動，而本文在此的觀察也不僅以立法史為滿足，我國司法院大法官與國會互動下所產生的相關解釋，以及管制機關、行政法院對於規範塑造所產生的影響也會一併提及。只是本文在對於制度規範的耙梳上仍以國會立法為主。此般對於管制規範塑造的描繪，則將進一步回饋至本文對於電視產業結構管制的觀點，有助於本文評析我國目前的制度設計，從而提供自己觀點下合宜的改革方案。

第三層次的政策與策略，則是超越當事人的權利與制度內的考量，從政治運作、制度對各個行為者的衝擊評估，以及規範塑造上各個行為者的策略考量進行分析。

⁵ 本文對於產業發展與規範形塑的描繪，還有改革政策的提出，多少會涉及不同行為者價值衝突的觀察。不過本文在這個層次上的觀察，主要還是會集中在對於本文改革方案的評估。例如如果施行某種改革方案，不同行為者可能接受的原因為何，

³ 葉俊榮，前揭註 2，頁 44-46。

⁴ 葉俊榮，同前註，頁 46。

⁵ 葉俊榮，同前註，頁 52-55。

可能遇到的阻礙與不可行之處為何等等。此外，在制度推行上需要建立如何的前提，或者另外發展如何的策略等等，亦是本文觀察重點

藉著對於歷史發展脈絡的耙梳以及多層次的分析架構，本文將可把蒐集到的文獻作出較有體系的安排，並且從中發展自己的觀察與觀點。下一節則是進一步的明確本文的研究範圍，說明將某些領域納入或排除討論範圍的理由。



第三節 研究範圍

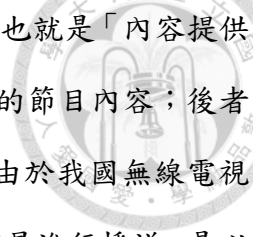
本文的研究範圍「電視產業的結構管制」，就研究所需自是無法包含其文義上的所有外延部分。為了使討論聚焦，勢必要界定主要探討的核心範圍，以下將就本文的研究範圍作一較為明確的界定，同時也藉此提出本文在研究上可能受到的限制。而本章第四節也將在本範圍與限制的基礎上開展。

第一項 「電視」的研究範圍

從技術面看，資訊的傳播起自於資料來源，其所製作的訊息透過傳送器而成為可以被傳播通道運送的「信號」。信號透過傳播通道抵達接收器並抵達目的地。值得注意的是，在傳播通道當中，可能會出現外力的噪音干擾。就電視產業而言，媒體人所製作的節目轉換為數位或類比訊號後，透過無線天線、有線電纜或是衛星等傳送通道發送訊號，抵達收視戶的電視機台。

傳統上電視的傳播通道有兩個性質，分別是「傳送頻譜有限制」以及「無法提供隨選服務」。前者指的是電視傳播通道無法容納無線多組的電視訊號，因此必須針對有限的頻譜資源加以分配。這種分配在無線電視取決於天線訊號，在有線電視取決於有線電纜的傳輸範圍，在衛星電視則取決於衛星訊號。因此，電視訊號是有限的，必須要建立使用的分配機制。這種分配機制，表現在接收器上就是「頻道」。每個頻道綁定一組訊號，播送電視節目。

後者指的是傳統意義上的電視僅能讓消費者在頻道間選擇收看的節目。單一頻道內只能在同一時間播放一個節目，此時消費者並無法選擇收看該頻道其他的節目。這也是傳統意義上的電視訊號與網路訊號不同之處。人們透過網路所取得的特定播送內容，是消費者可以自由選擇的，並沒有頻道播送時間表之類的限制。



基於這兩種意義，本文將電視產業定位為兩種基本的產業，也就是「內容提供者」以及「資訊傳輸者」。前者通常綁定特定頻道，提供該頻道的節目內容；後者則是透過有線電纜或衛星訊號傳送內容提供者所供給的訊號。由於我國無線電視天線多半為電視公司自行架設，電視訊號衛星又多為租用外國衛星進行播送，是以本文對於資訊傳輸者的分析，將集中在有線電視系統業者上。

從法律規定上觀察，我國廣播電視法對於電視的定義，自從 1975 年廣播電視立法以來就未曾改變過。該法第 2 條第 2 款對於電視作出的定義為：「以無線電或有線電傳播聲音、影像，藉供公眾直接之收視與收聽」。值得注意的是，該法一開始就對無線電視與有線電視作出界定。有線電視法第 2 條第 1 款的「有線廣播電視」則是指「以設置纜線方式傳播影像、聲音供公眾直接視、聽。」衛星廣播電視法第 2 條第 1 項的「衛星廣播電視」則是指「指利用衛星進行聲音或視訊信號之播送，以供公眾收聽或收視」。由這些實定法的定義來看，電視就是一種利用各種傳輸科技，無論是無線電或是纜線，又或者是衛星訊號，提供影像與聲音，讓公眾收視收聽的一種技術與載具。

我國廣電三法這種單方面的給予訊息的方式，自然與網路可以雙方互動的模式不相同。然而像是中華電信 MOD(Multimedia on Demand, 以下簡稱 MOD) 這種利用電信網路提供電視訊號的方式，是否也可以被歸類為電視的一種呢？雖然網路已經沒有「傳送頻譜有限制」而可能有無限多種頻道可選擇。此外，Netflix 在網路上「可以提供隨選視訊」的情形，讓觀眾可以不用受到電視般播出時間限制的網路電視，是否也屬於本文所想探討的電視呢？

本文認為，這些網路電視，在最寬廣的定義上仍然應該屬於電視，只是所使用的線路不被列在廣電三法當中，或者是提供的訊號不是按時播放，而是可以讓消費者隨機選取的隨選節目選單。這些技術對於既有的電視產業的確可能造成衝擊，對

於電視產業結構管制的規範形塑也可能持續產生影響。這當中的確也有 MOD 應該如何與電視一起管制等饒富興味的問題。



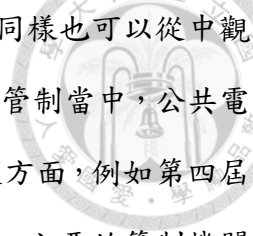
然而，本文仍舊希望現縮討論範圍在傳統意義下的電視，也就是以廣電三法所定義者為中心，集中處理從七零年代至今一路發展的傳統電視產業的結構管制。一方面雖然筆者不在此作出政策優劣的判斷，但目前的廣電三法體制仍舊是以傳統電視為中心，因此筆者限制研究範圍在藉由無線、有線、衛星等訊號傳遞的傳統電視。這樣的作法雖然可能有無法充分討論數位匯流以及其後發展，造成政策分析可能喪失部分解釋能力的缺點，但卻也能夠作出對當前廣電三法法制的聚焦。筆者固然認為電視產業結構管制的改革不可能忽略網路電視，但是先行處理目前廣電三法法制意義下的電視產業，對於當前的制度以及政策分析，仍然有一定程度的價值。正如同數位匯流大法尚未通過，先行修正廣電三法一樣，本文將先聚焦處理廣電三法意義下的電視，並提出對於既有法定範疇下電視產業結構的改革。

第二項 「產業」與「結構管制」的研究範圍

承上所述，本文研討的「電視」之範疇，限縮在廣電三法意義下的傳統電視。也因此廣電三法的主管機關通傳會，以及利用傳統電視訊號的公共電視，同樣也會是本文所希望涵蓋的範圍之一。然而，在產業的層次上，本文不可能探討所有電視相關產業。也因此本文限縮範圍如下：

壹、公共電視的營運非本文主要關懷重點

無線電視的經營者，例如台視、中視、華視、民視與公共電視，都在本文的討論範圍當中。其中公共電視有著自己獨特的運作機制以及背後所承載的價值。該電視台以及所屬的公廣集團並非一般的商業電視台，而是以公益為導向的電視台，其中公共電視並無廣告收入，同屬公廣集團的華視則可以收取廣告費。從技術層次上，公共電視的管制的確是傳統意義上的電視的結構管制。在華視的公共化上，的確也



與既有的電視產業結構產生互動。公共電視的立法過程與建立，同樣也可以從中觀察國會立法在民主化時期的特徵。然而，在整體的電視產業結構管制當中，公共電視目前屬於較為孤立的獨立運作個體，其主要的爭議集中在營運方面，例如第四屆董事會延任爭議等等，也與整體電視產業結構管制較無直接連動，主要的管制機關則為文化部。如果過於注重公共電視的討論，可能會讓討論失焦，因此本文對於公共電視的具體運作模式並不會特別闡述，所著重的是其公共性質對於既有商業模式的電視產業所產生的影響與互動。在本文的分析當中，屬於較為旁枝的討論。

貳、電視的產業鏈與基本類型

電視的產業鏈，以有線電視為例，可分為最上游的衛星傳遞業者與頻道業者，以及中游的系統經營商(multiple-system operator, MSO)，還有下游的系統台，最後則由有線電視、寬頻上網、數位機上盒等不同的服務模式將產品提供給消費者的不同分工組合。⁶ 因此在產業類別上，最簡單的分類方式，有線電視的市場結構中的經營者，至少可以分為二類，也就是包含自製與代理銷售節目的「頻道業者」以及「系統業者」。⁷

我國對電視產業的管制，乃是從技術面出發，以傳送通道的不同作為規範基礎，將電視產業（連同非本文探討對象的廣播）分為無線電視、有線電視與衛星電視。並分由三套法律規範此三種產業類別，也就是廣電三法。然而這種分類模式，忽略了在內容提供模式上，各種電視產業的製播模式並無太大差異，反而可能造成重複立法（例如對電視節目內容應鼓勵公共利益、企業所有權集中度的要求等等）的問題。是以本文仍將從「內容提供」以及「資訊傳輸」兩個基本產業類型出發，描繪

⁶ 趙怡（2005），〈有線電視產業發展之困境與未來〉，《數位時代的有線經營與管理》，頁 13。

⁷ 劉幼俐、陳清河、王國樑（2005），〈有線電視分組收費之策略〉，《數位時代的有線經營與管理》，頁 292。



電視產業的產業鏈以及主要行為者。以下針對這兩個產業類型分別介紹，隨後則是代理、合作等較為複雜的經營模式之介紹。

一、電視作為資訊傳輸者：傳輸的平台

由於訊號的特殊性，我國對於資訊傳輸者的管制主要集中在有線電視系統業者上，因此本文對於資訊傳輸者的討論，如同前文所述也將集中在有線電視系統業者，也可簡單稱之為經營電視內容傳送平台的「平台業者」。

有線電視系統業者，的確也可以區分為所有者、經營者與技術人員，但因為與內容相比，單純以有線電纜進行資訊傳播不若內容產業有較多影響言論自由的可能。因此本文並不會特別區分資訊傳輸業者中的不同行為者，仍將以「平台業者」單一行為者進行分析。於此意義下，以資訊傳輸為中心的產業鏈為「內容業者—平台業者—消費者」。由於有線電視訊號頻譜有限，無法容納所有的電視節目內容與頻道，因此頻道的分配厥為探討平台業者的核心議題。

在我國，無線電視的內容經營者往往在取得主管機關許可後，自行架設傳送天線或是租用其他業者的天線，屬於內容與平台合併的模式，而頻譜分配也完全掌握在政府手上。但有線電視可容納的頻道更多，在我國的經營模式多半為有線電視內容業者與平台業者分離經營（當然不排除垂直整合的發生），平台業者有較多的頻道上下架的權利，而非由政府直接進行頻道分配。

在平台產業的消費端上，由於我國對於有線電視平台業者的經營，採取分區獨占的方式，消費者的選擇空間不大，最多只能在兩個系統業者之間作出選擇，所產生的議題較內容產業單純。而有線電視系統業者也可以從「作為長期訂戶的消費者」身上取得長期穩定的現金流，因此其獲益結構較內容產業穩定許多。

此外，錄影帶作為一種傳輸訊號的模式，雖然也被廣播電視法列入管制範圍，⁸ 然而該技術目前已經式微，而被光碟等其他影音儲存工具所取代。此一傳送電視訊號的模式以非今日主要的傳輸方法，相關立法爭議也較少，近年來也少見法院判決，因此本文決定不將錄影帶列入討論的範疇當中。

二、電視作為內容提供者：言論的發表平台

承前所述，電視除了具資訊傳輸者的性質之外，同時也具備內容提供者的性質。電視所提供的商品與其他產業相較，最顯著的不同之處，在於其所提供的電視節目屬於言論自由的直接展現，同時也是直接促進言論自由的平台，除了單純呈現各種言論之外，不同觀點與價值觀的辯證往往也成為電視節目內容的一部份。也因此，對於電視產業內容提供的管制，基於維護言論自由的要求，該項權利的保護便成為特別重要的考量焦點。

而在不同的電視節目當中，又以新聞以及新聞評論等節目，對於言論自由的影響最為直接與深遠。雖然其他類型的節目也可能包含追求真理與維護公益等等性質，但對於言論市場的影響並不如直接報導、分析與評論社會事件的新聞以及新聞評論。是以有關電視新聞與新聞評論的製播產業鏈，在電視產業結構管制中，應特別加以討論。

「新聞」這種特殊的電視節目內容，最為核心的產製關鍵是直接對於社會事件進行剪裁，使之成為新聞內容的記者。而記者的新聞自由與媒體專業倫理，在我國實務以及各國的比較實踐上，對於維護健全的言論市場，均為相當核心之議題。因此本文特別將新聞記者列為被獨立探討的市場行為者。但由於此般討論皆為分析

⁸ 現行廣播電視法第 2 條第 10 款。

產業的結構管制所需，因此對於新聞自由與媒體專業倫理的討論，仍將以影響結構管制所需者為主要焦點。



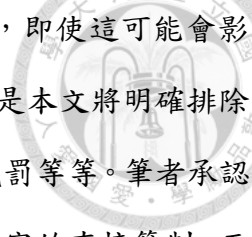
當我們從勞動的觀點檢視記者等勞動者，相對應的即是電視產業的所有者以及經營者。就資金面上，傳統意義上的電視產業，屬於雙源產品市場，獲益往往來自廣告或產品本身。電視內容業者多半無法直接透過消費者獲利，而必須透過廣告商的廣告；而廣告商對於廣告效益的認定又無法特定到個別消費者，因此廣告商與收視調查業者也成為電視內容產業上相當重要的行為者。電視產業結構外的大眾，則屬消費者甚至是內容的一部份（例如新聞素材）。然而限於討論篇幅，本文不擬就電視產業當中的勞動者、廣告業者與消費者特別進行探討。

參、對「結構管制」進行探討

本文在上一個部分初步勾勒了電視產業鏈，將之區分為內容提供者與平台傳輸者。這些業者構成了電視產業的「結構」，這些產業上的行為者彼此的互動模式，以及政府對其之執照控管與經營特許，經營限制，還有結合許可等等，都是本文希望探討的焦點。當然，本文並無法窮盡且詳細的探討各種結構管制的發展與規範形塑，因此仍將以國會立法過程當中較為關注的結構管制議題為主。

相對於結構管制，政府對於電視產業的另一種管制範疇是針對內容進行管制，即是就電視節目播送內容進行管制，例如是否違反藥事法規定、是否有進行電視節目分級制度等等。從本文的題目可知，筆者並無打算對於內容管制進行討論。

然而，筆者同樣不能否認內容管制與結構管制之間，彼此可能產生連動關係。例如在併購案要求電視台採獨立編審，就有可能改變該電視台的播送風格；或者是在審查換照申請的時候，將該電視頻道業者過往所受的內容管制紀錄列為核准或否准的依據等等。結構上的管制的確可能影響電視節目的內容，對於電視節目內容的管制也可能影響到產業的結構管制。在邊緣案例很難作出精準的切割。從而筆者



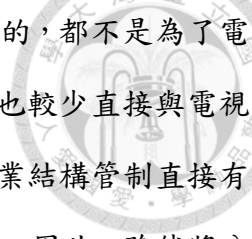
仍然試圖將對於電視產業經營結構的直接管制列入研究的範疇，即使這可能會影響電視節目的內容產出，例如對於公司治理模式的要求等等。但是本文將明確排除可能影響結構管制的內容管制，例如影響執照換發的節目內容裁罰等等。筆者承認內容管制與結構管制的連動，但仍希望排除政府對於電視節目內容的直接管制，而將本文的討論重心放在對於產業結構的管制上，不管是對企業內部公司治理的干預，或者是針對企業間併購進行的管制等等。

肆、觀察的管制機關：以新聞局與通傳會為主

結構管制往往相當的影響市場秩序。而在我國，市場秩序的維護主要是公平交易委員會的職責，而公平交易委員會的發展與改革歷程，似乎也與我國的民主化與全球化有著連動的關係。尤其是媒體之間的結合案件，由於也屬於公平交易法規範，因此也必須經過公平會審核。在此等觀點下，審查跨國併購的投審會，似乎也屬於電視產業結構管制的管制機關。而本文選擇對管制機關的觀察對象，將限縮在新聞局以及通傳會之上。理由申述如下：

在電視產業的結構管制之上，技術固然是很重要的一環，然而基於筆者的學習背景並非理工，無法針對交通部郵電司管制電視時期的技術規範作出較有意義的比較與分析。此外，從立法資料來看，交通部郵電司的技術管理規範，也較少對於電視產業結構管制的規範形塑產生如同行政院新聞局或者是通傳會般明顯的主導效果，從而在規範形塑過程的探討上，自也較不會出現交通部郵電司。

雖然在結構管制上，技術規範管制機關的影響較為間接，然而承前所述，公平會與投審會對於電視產業結構管制可謂有直接的影響，其核准或否准往往使得電視產業的結構維持或是出現轉變。從公平交易與投資審查的角度來看，電視產業結構管制的確是一項議題，然而從本章第一節所提出的設問，可以看出本文所希望探討的是電視產業本身的政經發展脈絡、規範形塑，以及從筆者的觀點從中提出的政



策建議。就組織面而言，公平交易委員會以及經濟部投審會的目的，都不是為了電視產業。就作用法而言，公平交易法以及我國的跨國投資規定，也較少直接與電視產業相關的項目。就組織法與作用法的意義上來看，對於電視產業結構管制直接有影響的，仍舊是行政院新聞局、通傳會的相關法制以及廣電三法。因此，雖然將公平會以及經濟部投審會對於電視產業的結合案，或是跨國投資案的決定與審查過程列入本文的討論，可能有著實質甚至顯著的貢獻，但本文限於篇幅仍將討論對於電視產業結構管制較為直接的管制機關以及管制規範。

綜上所述，本文所研究的範圍，在產業上主要是以廣電三法為中心的傳統電視，探討其產業鏈當中，發展脈絡與規範形塑的過程。不深入探討公共電視的治理模式，同時也不討論電視產業內的勞動者、廣告業者以及消費者。由於討論的主軸是偏向市場結構的結構管制，因此也不討論直接對於節目內容進行管控的內容管制議題。在管制機關上，則以與電視產業結構管制直接相關的行政院新聞局與通傳會為主，而未及於處理技術規範的交通部郵電司，審理結合案件的公平會以及許可跨國投資的經濟部投審會。

第三項 研究限制

基於上述對於研究議題、研究方法以及研究範圍的限定，本文的研究將有以下若干限制：無法解釋與預測網路電視與隨選視訊對於電視產業結構的影響、無法對於電視的企業內部結構作出更精確的說明而影響政策建議的有效度、分析層次屬制度與政策層次而未及關照權利的系譜與競和等論述。

首先，對於電視產業本身的限制，可能會無法有效的預測在數位匯流情況下，網路電視與隨選視訊對於電視產業產生相當衝擊後，對於產業管制造成的影響。而這個對於產業範疇的嚴格認定，可能會影響到本文對於產業發展的評估，進而影響所提出的策略的有效程度。正如同在報業蓬勃發展時，報業研究未能評估電子媒體

影響，而使其研究觀察在報業受到電子媒體打擊、瓜分市場後無法繼續產生妥適的解釋。



此外，在研究產業範疇上的限定，也可能會影響到政策建議的有效程度，例如未能對於新聞記者生態與電視產業內部勞動態樣作出觀察，可能會影響到本文在公司治理模式上面的建議。如果對於公司治理的建議僅止於董事、獨立董事、經理人等負責人，在具體制度設計上可能會忽略了這些勞動者對於產業以及體制的影響。單純的提出「勞工董事」或者是「記者董事」，而未能進一步的先探討工會以及新聞室在電視產業結構中的影響，可能也只是單純的政策宣示，在執行上將面臨到本文未及探討的事項。例如勞工董事的產生是否會削弱工會力量？因此本文承認在這些未能討論的範疇上，本文僅能初步的設計防免機制，而無法具體的指出該等機制在實際執行上有足夠的論證證明其較為有效。

在研究方法上，由於本文對於文獻的分析採用了制度層次與政策層次的觀察。因此對於法釋義學的分析，以及電視產業結構管制相關的權利系譜與競合，限於篇幅無法具體闡述。這在具體的法學議題操作上可能會出現問題。如果該問題單純的藉由法釋義學的操作即可迴避，那麼直接以立法層次作出政策改變可能是較不經濟的作法。對於權利系譜的忽略，而過度偏重制度與政策的施行，有可能影響各個利害關係人權利的變動，甚至產生權利損害，提升司法訴訟發生的可能性，甚至產生違憲的情形，而進入司法院大法官的審理程序。這種制度與政策層次的分析，在國會立法的規範形塑以及管制機關的行為控制上，的確較有辦法指出其中的問題所在，但仍要防免在具體權利競合上的競合可能產生的訴訟風險。



第四節 研究架構

本章在前三節對於研究議題提出了基本的設問，並且就研究方法、研究範圍以及其限制進行闡述。以下將對於本文的研究架構進行初步說明，提供章節安排以及簡略的介紹。

在第二章，本文將從威權時期、民主化時期以及全球化時期三個階段，對於電視產業的結構變遷進行觀察。藉由初步描繪這三個時期電視產業結構管制的政經脈絡以及政府對於電視的管制，勾勒第三章規範形塑與第四章政策建議的背景。本章將會在介紹每個時期的電視產業結構管制變遷後，初步提出筆者所認為的該時期之特色。當然，這些特色反映的事實，不完全侷限僅在各個時期發生，然而我們仍然能夠從這些事件中，進一步精準描繪各個時期的特色。

承接第二章的背景勾勒，本文第三章將從規範形塑的觀點，對於電視產業結構管制的規範作出說明，而此處的規範將以國會立法為中心，所研究的文獻也相當程度借重於我國的立法院會議紀錄。在本章中，本文仍會持續以威權時期、民主化時期、全球化時期作為歷史界分。然而會更注重國會政治態勢的轉變，以及立法過程中不同草案的比較，以及審議過程對於最終立法結果的影響。由於本章相當倚重已公開的立法資料，因此無法對於未公開的黨團協商等文件作出分析，這有可能會影響本文對於國會立法中不同行為者的分析。

經過第二章的政經發展背景以及第三章的規範形塑說明，本文試圖於此提供一個我國電視產業結構管制的初步形貌，在此之上，於第四章當中對前兩章的研究成果進行整理。本文第四章將先對於前兩章的研究提出所得的發現，提供在地規範形塑的趨力以及特色。並從這些彙整而出的觀察，提出我國電視產業結構管制目前所遭遇到的問題。最後則是基於臺灣的政經發展脈絡，提供筆者觀點下的政策改革提案。本文第五章則是總結各章，對於本研究的成果作出彙整報告。

第二章 歷史脈絡：電視產業的結構變遷



本章將電視產業結構的變遷歷史分為三個階段，也就是第一章所界分的威權時期 (1949-1987)、民主化時期 (1987-2000)，以及全球化時期 (2000-2015)。本章將藉著描繪該三時期當中，電視產業結構政府管制的政經脈絡，勾勒一個可供第三章規範形塑與第四章政策建議的背景。本章將會在介紹每個時期的電視產業結構管制變遷後，提出筆者所認為的該時期之特色。當然，這些特色反映的事實，不完全侷限僅在各個時期發生，然而我們仍然能夠從這些事件中，準確描繪各個時期的特色。

第一節 威權時期 (1949-1987)

與廣播、報紙、雜誌等媒體不同，臺灣在日本時代並沒有所謂的「電視媒體」。這個新媒介的引進，完全是在中國國民黨的戒嚴統治體制之下進行。無線電視的引進，一開始即是由政府與外國合作，例如黨營的中國廣播公司（以下簡稱中廣）利用美援資金，補助工程師赴美進行廣播與電視的研究考察，以及臺灣省政府與日商合作籌備電視公司。我國第一家無線商業電視公司即是臺日合資於 1962 年成立的臺灣電視公司，中廣則於 1968 年設立中國電視公司。1971 年設立的中華電視公司則是由教育部與國防部合資創設。因此我國一開始的電視發展，可說由黨政軍全面掌握。

有線電視的發展，則從改善無線電視收視品質的社區共同天線開始，並逐步發展成為眾多有線電視臺。對於這些所有權不屬於政府、內容無法被政府事先審查的新興媒體，政府一方面以緩慢姿態進行有線電視合法化的籌備，另一方面卻積極對民間的有線電視進行查緝。直到解嚴後《有線電視法》立法通過，有線電視的經營播送才被合法化。



第一項 黨政軍經營的無線電視

電視作為一個新的傳播媒介，引進我國之初即在政府嚴密之主導下。⁹ 行政院於 1950 年 9 月決定電視產業應由政府倡導推動，但原則上應採企業經營模式。¹⁰ 此一模式與廣播類似，由政府特許成立廣播電台，而非如同郵政總局、臺灣鐵路管理局一般，由政府機關直接經營。1953 年中廣副總經理曾虛白赴美考察電視，帶回美國無線電公司(RCA, Radio Corporation of America) 設計、聯合電器公司代擬的中國電視台創臺計畫。¹¹ 此時的電視產業似乎寄望於臺美兩國的合作，自 1956 年起至 1961 年間，便有多名中廣幹部在美援的資助下赴美考察研究廣播與電視技術。1958 年，旅美華僑梁一成與教育部洽商，希望邀請美國商人合作，來台投資興辦電視，但並未成功。¹² 1958 年，俞祖禎創設中國電視研習所，訓練電視人才，並且出版有關電視書籍，成舍我所創辦的世界新聞專科學校並於 1957 年增設廣播電視科。¹³ 然而經過幾年的交流，臺灣並沒有因此成功與美國達成電視產業合作協議，¹⁴ 反而是臺日兩國間的合作進展較快。其中原因可能是美國從 1960 年代逐漸減少美援，最終於 1965 年完全中止。

1959 年，中日合作策進會第四次會議商討臺日兩國合作發展電視產業的方案，並由何應欽等人組成電視研究小組。¹⁵ 該小組成員多半為中國國民黨要員或者是企業名人。¹⁶ 隔年劉啟光、魏景蒙、林忠等人前往日本，與東京芝浦電器初步洽談

⁹ 王振寰（1993），〈第二章：廣播電視媒體的控制權〉，收錄於鄭瑞城等合著，《解構廣電媒體》，頁 84。

¹⁰ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會（1984），《中華民國電視年鑑第三輯：民國六十七年至七十二年》，頁 90。

¹¹ 同前註，頁 90。

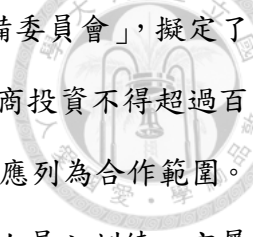
¹² 同前註，頁 2。

¹³ 同前註，頁 90。

¹⁴ 薛承雄（1988），《媒介支配：解讀台灣的電視新聞》，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文，頁 31。

¹⁵ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會（1978），《中華民國電視年鑑第二輯：民國六十五年至六十六年》，頁 7。

¹⁶ 王振寰，前揭註 9，頁 84。



合作事宜。¹⁷ 1960年3月，臺灣省政府成立「臺灣電視視業籌備委員會」，擬定了初期與國際合作發展大規模電視事業的五項原則，包括（一）外商投資不得超過百分之四十九，其餘由本國投資。（二）電視接收機配置廠之建立，應列為合作範圍。（三）節目政策由我方完全自主。（四）外商公司技術之提供及人員之訓練，亦屬合作的一部份。（五）公司性質為民營。¹⁸ 籌備委員會主任委員為時任中廣總經理的魏景蒙，並與日本的富士電視、東芝電氣、日立製作所、日本電氣四家公司談判，合作創設臺灣電視公司，雙方簽訂第一次合作草約。¹⁹ 當年五月，中廣與日本電氣（而不是與美國）合作在臺轉播總統就職大典。²⁰

1961年臺灣電視公司籌備處正式成立，籌備委員會委員周天翔被指派出任處長，繼續與日方談判，旋即簽訂第二次合作草約。²¹ 1962年臺灣電視事業股份有限公司正式成立，資本額三千萬元，臺灣省營金融單位代表臺灣省政府出資49%，另募民股百分之11%，日方四公司各占10%股份，另外依據台日雙方合作協議書，台視董事名額按照出資比率分配，初期播映設備以及電視接收機均向日本電器、東芝電氣、日曆製作所購買，而富士電視為台視駐日總代理，並派顧問來台提供為期一年的技術服務。²²

臺視主要由臺灣省政府金融事業單位出資，投資49%之股份；台泥、北區合會、中華開發、中國國民黨經營的中央日報等民營企業則佔11%。富士、東芝、日立、日本電氣則各佔10%投資額。臺灣第一家無線電視公司由省政府出資的原因，可能是因為當時我國資本較為短缺，因此由資金較為豐富的臺灣省屬行庫出資，再

¹⁷ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會，前揭註10，頁21。

¹⁸ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會，前揭註10，頁92。

¹⁹ 同前註，頁2。

²⁰ 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組（1989），《建構健全資訊社會之政策與法制研究》，頁52。

²¹ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會，前揭註10，頁22。

²² 同前註，頁92。

由省政府尋找民間出資共同經營。²³ 而原本佔有 40% 的日本投資，則在 1964、1967 兩次增資之後，被稀釋至 20%。這是因為台視剛開播前三年出現相當大的虧損，時任董事長的林柏壽邀請日本共同增資遭拒，才改邀請臺灣資本家參與增資。²⁴ 而台視解嚴以前歷來的董事長，也都是由與臺灣省府會關係良好的人士所擔任，林柏壽在擔任董事長前於省營的臺灣銀行任職；許金德與陳重光均是由省議會議員出身。下表則是台視歷任董事長與總經理的列表，可知在威權時期，該公司的省政府省議會色彩相對強烈。

時間	姓名	擔任董事長前任職
1962-1976	林柏壽	臺灣銀行 臺灣水泥
1976-1990	許金德	省議會 臺灣工礦
1990-1995	陳重光	省議會 養樂多公司
1995-1997	簡明景	臺灣省議會議長
1997-2000	鄭逢時	省議會議員、立法委員
2000-2007	賴國洲	國民黨青工會主任
2007	陳清河	世新大學教授
2007-	黃崧	非凡電視台

表 1 台視歷任董事長列表（來源，作者製表）

²³ 王振寰，前揭註 9，頁 85。

²⁴ 同前註，頁 85。



時間	姓名	擔任總經理前任職
1960-1974	周天翔	中廣董事長、台視籌備委員會委員
1974-1980	劉侃如	中央廣播電台主任
1980-1988	石永貴	國民黨文工會、中央廣播電台
1988-1993	王家驊	蔣經國侍從參謀
1993-1996	莊正彥	省政府副秘書長
1996-1998	李聖文	台視副總經理
1998-1999	李祖源	中央通訊社副社長
1999-2000	詹春柏	國民黨台北市黨部主委
2000-2002	胡元輝	自立晚報社長
2002-2006	鄭優	公平會副主委
2006-2007	賴國洲	董事長兼任
2007	陳清河	董事長兼任
2007-2012	黃崧	董事長兼任
2012-	周法勛	台視公共事務室主任

表 2 台視公司歷任總經理列表（來源：作者製表）

與台視有強烈的省政府省議會色彩相較，中視的設立則與國民黨營的中廣息息相關。1966年，中廣總經理在中國國民黨的中常會上報告「全面廣播作戰檢討」，建議中國國民黨授權中廣籌辦彩色電視，並獲得黨中央同意。隔年中廣與其他有意成立電視公司的 28 家民營廣播電台決定合資成立中國電視公司。1968 年中視成立，由中廣投資 50% 股份，其他民營廣播電台共同投資 28%，工商文化界人士投資 22%。²⁵ 與臺視相較，中視自稱是一家純商業性的電視公司，沒有任何公股，²⁶ 但由國民黨經營的中廣控有一半股份的事實觀之，以及解嚴以前歷來董事長任職背景（見表 2-3），中視實為國民黨的黨營企業。

²⁵ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會，前揭註 10，頁 92；行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 20，頁 52

²⁶ 同前註，頁 92。



時間	姓名	擔任總經理前任職
1968-1978	谷鳳翔	中國國民黨秘書長
1978-1980	李煥	中國國民黨組工會主任
1980-1987	楚崧秋	中央日報社長、中國國民黨文工會主任
1987-1990	馬樹禮	中國國民黨秘書長
1990-1993	高育仁	臺灣省議會議長
1993-1996	吳俊才	中央日報社長、中國國民黨文工會主任
1996-2004	鄭淑敏	文建會主委
2004-2005	黃大洲	臺北市長、中華職棒會長
2005-2008	余建新	中國時報集團董事長
2008-	林聖芬	中國時報發行人

表 3 中視歷任董事長列表（來源，作者製表）

時間	姓名	擔任總經理前任職
1968-1972	黎世芬	中廣總經理、中視籌備處主任
1972-1978	董彭年	中視副總經理
1978-1983	梅長齡	中影總經理
1983-1990	鍾湖濱	北美事務協調委員會駐舊金山辦事處處長
1990-1994	朱宗軻	中國國民黨文工會副主任
1994-1996	石永貴	台視總經理、中央日報社社長
1996-2005	江奉琪	國民黨中央秘書處主任
2005-2006	胡鴻仁	中國時報文化事業公司總管理處副總經理
2006-2007	周盛淵	中國時報總經理、中天電視台董事長
2007-2008	鄭家鍾	工商時報社社長、中時網路科技董事長
2008-2009	饒聖雄	中天電視總經理
2009-2011	吳戈卿	三立電視執行副總
2011-2013	李泰臨	華視節目部副理
2013-	郭人傑	中視副總經理

表 4 中視公司歷任總經理列表（來源：作者製表）

華視則是由教育部與國防部合作，由教育電視廣播電台改制而來。1956 年教育部長張其昀倡議設置教育電視實驗廣播電台，以促進教育之普及。1961 年，教育部長黃季陸呈准行政院，責成國立教育資料館設立教育電視實驗廣播電台，並由交通大學電子研究所與私立中國電視工程傳習所，分別負責工程與節目的籌備事

宜，並在 1962 年試行開播，²⁷ 1963 年改稱教育電視廣播電台。²⁸ 1968 年初，國防部總政治作戰部副主任王昇建議創設第三家無線電視台，國防部並與教育部洽談取得合作意願。²⁹ 同年 12 月，國防部長蔣經國與教育部長閻振興基於九年一貫之後辦理空中教育、社會教育，以及協助國軍辦理軍中教育與後備軍人、榮民輔導等需要，同意將教育電視廣播電台擴建為華視。³⁰ 1971 年，華視在國家經費的挹注下成立。³¹ 華視的董事，在解嚴前向來也多由軍方人士出任。(表 2-5，表 2-6)

時間	姓名	擔任董事長前任職
1971-1973	劉闊才	立法委員
1973-1979	藍蔭鼎	畫家
1979-1992	易勁秋	國防部人事行政局局長
1992-1995	武士嵩	台視總經理
1995-2000	周世彬	退輔會主任委員
2000-2002	李伯偉	聯勤總司令部副司令
2002-2006	周蓉生	華視總經理
2006-2007	陳春山	公共電視文化事業基金會董事長
2007-2010	鄭同僚	公共電視董事、政大教育學程中心主任
2010-2011	陳勝福	明華園總團長
2011-2013	趙雅麗	淡江大學教授
2013-	邵玉銘	中央日報社社長

表 5 華視公司歷任董事長列表 (來源：作者製表)

²⁷ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會，前揭註 10，頁 22。

²⁸ 同前註，頁 91。

²⁹ 中華電視公司 (1991)，《華視二十年》，頁 6

³⁰ 華視二十年，頁 6

³¹ 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 20，頁 52



時間	姓名	擔任總經理前任職
1971-1976	劉先雲	教育部常務次長、華視籌備處主任
1976-1978	謝又華	教育部社教司長
1978-1979	梁孝煌	政工幹部學校副校長
1979-1988	吳寶華	國防部總政部副主任
1988-1992	武士嵩	國防部總政戰部副主任執行官
1992-1998	張家驥	軍聞社社長（政戰學校新聞系畢業）
1998-2000	楊培基	聯勤總部政戰部主任
2000-2002	周蓉生	總政戰部副主任兼執行官
2002-2004	徐璐	台北之音電台創辦人
2004-2006	江霞	演員
2006-2008	平路	台視節目部經理
2008-2010	陳正然	蕃薯藤數位科技執行長
2010-2011	王麟祥	高點電視台董事長
2011-2012	周建輝	和信超媒體線上娛樂總經理
2012	趙雅麗	董事長兼任
2012-2014	關尚仁	世新大學副教授
2014-	王麟祥	（第二次擔任）

表 6 華視公司歷任總經理列表（來源：作者製表）

威權政府控制媒體運作，可以透過政策法令約束媒體的行為，也可能透過國有或者是由信任的私人資本所有的方式。³² 老三台在此時的股份組成均屬「官民合資的模式」。這種模式有助於中國國民黨政府的收編，因為一方面名義上民股佔多數而可避免立法院的監督，二方面黨國身為最大股東可實質控制電視台營運，三方面則是電視產業的資源可以分配給黨內親信或者是黨國的「民間友人」以換取支持。³³ 此時我國僅有無線電視台技術，有線電視技術尚未引進，因此全國的電視產業，可說均受到中國國民黨政府控制，僅是主導機關屬黨、政或軍而已。三家電視台除參加中華民國新聞評議會為會員，並組成中華民國電視學會，自訂自律公約，以為

³² 王振寰，前揭註 9，頁 79。

³³ 魏玟、林麗雲（2012）。〈三十年崎嶇路：我國公視的演進、困境與前進〉，收錄於媒改社、劉昌德主編《豐盛中的匱乏：傳播政策的反思與重構》，頁 3。

在節目與業務競爭中，共同遵守的準據。³⁴而 1958 年開始的衛星廣播技術，則在 1966 年隨著我國架設地面電台，開始接轉洲際廣播電視節目，³⁵ 三台之後也開始利用衛星訊號轉播國際賽事或政府首長在國外的重要訪問活動。³⁶臺視由臺灣省政府所掌控，中視由中國國民黨所掌握，華視則是教育部與軍方的勢力範圍。國民黨營的中視首任新聞部經理張繼高曾言「蔣經國心態上把電視看成政令宣傳工具和娛樂團隊」。³⁷

第二項 政府打壓的有線電視

社區共同天線的架設，可說是我國有線電視出現的濫觴。一開始由於地形因素，無線電視常有收訊不良的情形，因此電器行開始架設「社區共同天線」以改善收訊品質，³⁸ 1969 年花蓮縣豐濱鄉出現最早的共同天線。³⁹ 此一歷程與美國的發展相似，均是由改善收視品質開始，再發展成獨立的內容產出。⁴⁰而社區共同天線結合錄放影機之後，七零年代開始出現自行播放節目的初級有線電視系統，⁴¹ 目前可知第一個以此形式經營的第四台於 1976 年在基隆碼頭地區首次出現。⁴²

透過此種天線與錄放機的結合，中立的技術無法禁止反政府言論透過有線電視傳播，⁴³ 這種新的傳播形式除了被稱為第四台之外，也有被稱為「民主台」者，

³⁴ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會，前揭註 10，頁 23。

³⁵ 同前註，頁 115。

³⁶ 同前註，頁 118。

³⁷ 馮建三（2012），《傳媒公共性與市場》，頁 294

³⁸ 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 20，頁 65

³⁹ 戴伯芬（2007）。〈無法執法與有法放任：台灣有線電視產業的制度論分析(1983-2000)〉，《人文及社會科學集刊》，卷 19，期 2，頁 174。

⁴⁰ 趙怡，前揭註 6，頁 5

⁴¹ 馮建三，前揭註 37，頁 306

⁴² 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 20，頁 65；江耀國（2003），《有線電視市場與法律》，頁 177

⁴³ 馮建三，前揭註 37，頁 306

44 其始於尤清參選台北縣長時在競選總部開播電視服務。⁴⁵ 由於第四台的內容無法被事先審查，也無從領取執照，因此常被主管機關取締，⁴⁶ 七零年代末期有關取締有線電視的新聞在全國陸續出現，⁴⁷ 而政府則主張基於國家安全以及頻率分配不足，應持續對於有線電視進行取締。⁴⁸ 至八零年代時，第四台已被視為民眾對老三台不滿的另一種選擇，同時也成為黨外突破政治宣傳困境的推力。⁴⁹

雖然有線電視所散布的不受政府管制的言論，可能鬆動統治正當性，但有線技術也提供了電視產業升級的機會。⁵⁰ 行政院所設置的「有線電視系統工作小組」在 1983 年成立，由交通部次長擔任召集，顯示當初的研究重點在於系統以及服務的建立。⁵¹ 但在 1983 年，主張由政府領導規劃有線電視發展的行政院政務委員費驊於車禍中身亡，而支援該案的行政院長孫運璿也於 1984 年中風。隨著這些將有線電視科技視為新興產業而主張應由政府推動的要員的缺席，政府對於有線電視合法化的推動也隨之趨緩，反而將之視為政權威脅的態勢越見明顯，主張加強查緝有線電視的聲音也隨之昂揚。⁵² 1985 年，有線電視系統工作小組完成研究報告書，隨即將之呈報行政院，而小組也隨之奉示裁撤。⁵³ 隨後，對於節目的供應與管理感到悲觀的新聞局，也受行政院交辦研究有線電視合法化之可能。⁵⁴ 新聞局隨即

⁴⁴ 鍾瑞昌（2005），〈有線電視費率審議與分組收費對產業之影響〉，《數位時代的有線經營與管理》，頁 70。

⁴⁵ 戴伯芬，前揭註 39，頁 174

⁴⁶ 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 20，頁 65；鍾瑞昌，前揭註 44，頁 70。不過共同天線可以依據交通部與行政院新聞局於 1979 年共同發佈的《電視增力機、變頻機及社會共同天線設備設立辦法》申請經營執照。參見：戴伯芬，前揭註 39，頁 175；劉欣怡（2003）。《從廣播電視自由論電視產業集中化之管制政策與法規》，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文，頁 62。

⁴⁷ 馮建三，前揭註 37，頁 306

⁴⁸ 陳炳宏（2012），〈電視無線變有線，管理有限或無限？〉，收錄於媒改社、劉昌德主編《豐盛中的匱乏：傳播政策的反思與重構》，頁 91。

⁴⁹ 同前註，頁 90。


⁵⁰ 馮建三，前揭註 37，306

⁵¹ 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 20，頁 56

⁵² 馮建三，前揭註 37，頁 306

⁵³ 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 20，頁 67

⁵⁴ 同前註，頁 56



洽請學術機構研擬《建立有線電視系統可行性之研究》，該研究之報告於 1987 年年底才完成，⁵⁵ 其結論呼籲政府應儘快開放有線電視服務。⁵⁶ 1989 年行政院責成政務委員高玉樹成立「有線電視研究小組」就是否合法化有線電視系統進行會商，結果仍然是建議政府應儘速開放。⁵⁷ 這段期間交通部與新聞局對於有線電視合法化可行性的見解不同，拖延了有線電視合法化的立法進程，有論者認為可能是廣電事業的「兩層管制」現象，也就是中國國民黨中央廣播事業指導委員會在幕後控制廣電事業管制，但實際的政策交辦執行單位卻是交通部的情形。⁵⁸

這種黨國獨占無線電視、政府迫害有線電視的情形，直到解嚴後才逐步改善。1993 年《有線電視法》立法讓有線電視就地合法，1998 年民視與公共電視台開播打破老三台的獨占，而黨政軍退出媒體運動在解嚴後也如火如荼地展開。

第三項 小結：壟斷與打壓

此一時期，雖然民間屢有開設無線電視公司的聲音，但最終成立的無線電視台，仍舊處於中國國民黨政府的控制之下，只是所有權與經營權分別歸屬於臺灣省政府、中國國民黨經營的中廣，以及教育部與國防部。雖然政府強勢主導，但無線電視的法源依據卻遠晚於老三台的成立，使得一開始的無線電視管制以交通部的行政命令為主。有線電視技術的引進，成為突破無線電視壟斷的破口，政府內部也出現「依法管理」與「進行取締」兩種不同的管制重點爭議。然而在解嚴以前，由於推動有線電視合法化的權責單位多頭馬車，以及技術官僚往往人亡政息，因此有線電視法的立法近程相當緩慢，直到解嚴後才有具體成果。

⁵⁵ 同前註，頁 69-70

⁵⁶ 陳炳宏，前揭註 48，頁 90。

⁵⁷ 同前註，頁 90。

⁵⁸ 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 20，頁 56

綜觀該時期的政府管制特色，可以發現在政府的管制規範上，先行的多半是行政命令，法律的訂定往往相當緩慢，遠遠落後於技術面的發展。廣播電視法通過之時，老三台早已展開營運；有線電視草案送進立法院審議之時，有線電視台早已在地下蓬勃發展。





第二節 民主化時期（1987-2000）

本節主要討論解嚴之後，電視產業結構管制的發展，並將焦點放在政黨與民間於各種場域爭取開放電視產業的行動。在戒嚴時期，由於國會並未全面改選，政府對於民間的控制力較大，因此爭取電視產業進一步開放的途徑較少。解嚴之後，由於中國國民黨對於立法院以及地方的控制不如以往。「開放電波運動」主張電波為人民所有，而許多開放廣電資源的議題也透過立法活動以及地方中央之爭突顯出來。例如 1993 年《有線電視法》立法，讓原本地下經營的有線電視得以就地合法，隔年司法院大法官就立法委員之聲請，作成釋字第 364 號解釋，為廣電自由提供憲法上的基礎。地方政府也不斷對於中央政府的廣電管制權限進行挑戰，例如臺北市府質疑臺灣省政府對於臺視的獨占、縣市政府要求自行設置電台與爭取社區電台設置核可權等等。與此同時，公民社會也對於黨國獨占電視產業進行挑戰，除了民間集資成立第四家無線電視公司之外，也推動沉寂已久的公共電視立法，並進一步要求黨政軍退出媒體。

從主要行為者來看，這個時期對於中國國民黨政府進行挑戰的主要是在野黨以及公民社會，前者主要從選舉贏得的職位對於政府權限分配進行挑戰，後者則是藉由公民運動推動相關立法。而本節為了更能清楚描繪這個時期電視產業結構管制的變遷，將從「爭取開放」與「促進公共化」著眼。第一項「爭取開放」將焦點放在 1993 年的《有線電視法》立法、地方政府對於中央政府管制權限的挑戰，以及第四家無線電視台的設立。第二項「促進公共化」則集中在 1997 年《公共電視法》的立法。第三項黨政軍退出媒體運動，從其結果觀之，並非全然的邁向私營化或是公共化，因此本節將獨立探討此一運動。



第一項 產業的開放與權力的傾軋

1987 年解除戒嚴、1991 年廢除《動員戡亂時期臨時條款》、1992 年國會全面改選，讓萬年國會走入歷史，反對黨的席次也逐步增加。(參見圖一) 全面改選的立法院代表性大幅提高，過往縈繞的代表性危機解除，而新的立法委員相較之下較能反映民意。⁵⁹ 這似乎也讓解嚴前停滯的電視相關管制立法得以再次前進。

在國會全面改選前，執政在野各黨在政治合法性危機的背景下，不斷提升抗爭態勢。1990 年郝柏村就任行政院長，引發軍人干政的質疑，而行政院新聞局也特別訂定「違法播放系統取締工作要點」，聯合行政院新聞局、內政部警政署、國防部、臺灣警備總司令部等單位組成督導會報，大舉取締第四台與民主台。⁶⁰ 民主進步黨在 1990 年代推動「開放電波運動」，主張當時被中國國民黨政府壟斷的無線電波應該為人民所有，同時也架設地下電台攻擊政府主張電波有限的託詞。⁶¹ 在國會全面改選前的 1991 年，民主進步黨更公布「電視解禁計畫」，決定分階段以具體行動推動反國民黨媒體壟斷。⁶² 1993 年《有線電視法》、1997 年《公共電視法》立法、1999 年《有線廣播電視法》更名與修法與 2003 年《廣播電視法》黨政軍退出媒體條款立法等等，均在解嚴後漸次推出。由以上這些時點可以顯示，雖然政治解嚴已經開放，但是媒體的開放政策是階段性的落後於政制改革進程，是中國國民黨政府視內外主客觀發展再逐步修正的。⁶³

⁵⁹ 葉俊榮 (2010)，〈大量環境立法〉，收錄於葉俊榮著，《環境政策與法律》，頁 75。

⁶⁰ 戴伯芬，前揭註 39，頁 181。

⁶¹ 魏玟、林麗雲，前揭註 33，頁 7。

⁶² 這五個階段分別是：第一，推動有線電視民主台的成立；第二，籌設無線電視台；第三，發動群眾包圍電視台；第四，電波干擾；第五，以暴力摧毀現有的電視台。由此可知，在解嚴後國會全面改選前，媒體開放的腳步仍然十分緩慢，而反對黨也往往不排除以暴力手段推動訴求。參戴伯芬，前揭註 39，頁 179。

⁶³ 程宗明 (2012)，〈臺灣公共電視數位化與新媒體發展潮流之衝撞研析報告〉，收錄於媒改社、劉昌德主編《豐盛中的匱乏：傳播政策的反思與重構》，頁 86。

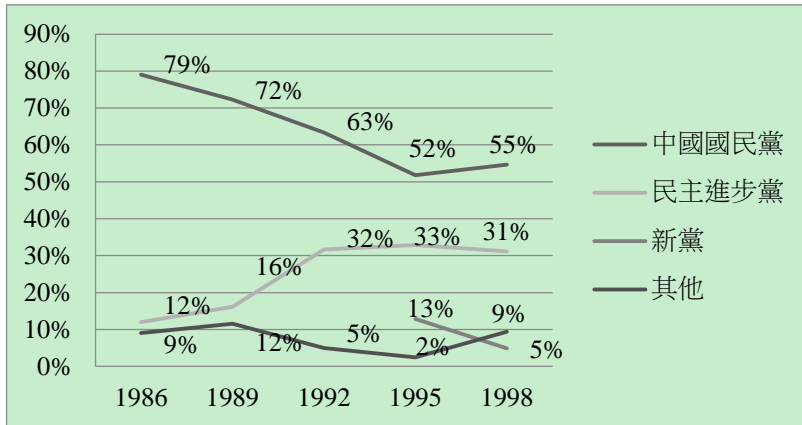


圖 1 1986-1998 年立法院政黨席次比例變化（作者製圖）

壹、立法開放經營有線電視

同時，美國以我國有線電視系統未付版權費即使用其內國廠商之節目，造成美商損失過大為由，不斷向我國施加壓力，透過名列美國三零一條款報復施壓，使我國簽署《智慧財產保護諒解備忘錄》，要求規範混亂的有線電視市場，儘快通過《有線電視法》，開始將有線電視業者合法化，以便管轄。⁶⁴

1993 年 11 月，行政院公布《有線電視節目播送系統暫行管理辦法》，將原本違法的有線電視播送系統就地合法。有線播送系統指涉的是所有依法登記申請合法經營執照中的有線電視服務。⁶⁵ 當時全國一共核發了 611 張有線播送系統執照。

⁶⁶ 第一張合法有線電視系統營運執照，則是由基隆的吉隆有線電視系統於 1998 年獲發。⁶⁷ 《有線電視法》同時規定，一地區之有線電視開播後，原有的有線播送系統應停止播送，有線播送系統執照失其效力。⁶⁸ 政府即以此「有線播送系統」到「有線電視」的過渡，開展有線電視的合法化。

⁶⁴ 趙怡，前揭註 6，頁 5；馮建三，前揭註 37，頁 307；戴伯芬，前揭註 39，頁 179。

⁶⁵ 陳炳宏，前揭註 48，頁，頁 89。

⁶⁶ 鍾瑞昌，前揭註 44，頁 70。

⁶⁷ 陳炳宏，前揭註 48，頁，頁 89。

⁶⁸ 鍾瑞昌，前揭註 44，頁 70。



貳、地方對抗中央

除了有線電視就地合法化之外，另一個爭取電視產業開放的策略就是透過地方政府。隨著反對黨在地方政府選舉贏得的縣市越多，中央與地方在電視管制上出現的權限爭議也逐漸浮現，以陳水扁時代的台北市政府最為明顯。

1995年2月，臺北市長陳水扁準備在省市協調會議中，要求臺灣省政府將所屬台視股權49%分割各15%給臺北市以及高雄市，理由是北高兩市在脫離臺灣省升格時，並未同時獲配部分臺灣省政府持有的臺視股權。⁶⁹ 由於臺視最重要的無線訊號發射站在陽明山竹子湖，該地為臺北市產，三年換約一次。臺視忌憚同屬民主進步黨執政的台北縣市也配合臺北市，拒絕架設臺視發射站，遂在新聞局長出面調停下，同意提高給付臺北市竹子湖發射站的月租金，⁷⁰ 而台北市政府與台視也協議開放竹子湖發射站鐵塔給各家無線電視台附掛天線。地方政府對於無線電視電波發射可能出現的中央地方權限衝突，以及直轄市對於臺視的股權之爭，也就此打住。

1997年，曾有民進黨籍臺北市議員要求台北市政府向中央爭取修法，取得更多對於有線電視的管理權限，甚至聲請大法官解釋。⁷¹ 然而，中央地方就電視管理權限上的衝突，在1998年之後則見消沉，其原因可能是因為台北市政府再度由中國國民黨執政，以及新聞局成立「有線電視節目播送系統收費標準審定小組」，制定收費標準，⁷² 隨後在1999年《有線廣播電視法》修法，自2000年起將有線

⁶⁹ 馮建三，前揭註37，頁291

⁷⁰ 同前註，頁291

⁷¹ 同前註，頁293

⁷² 鍾瑞昌，前揭註44，頁70-71



電視費率的審議下放於地方政府之費率委員會，⁷³ 這讓衝突焦點由「中央地方權限爭議」轉變為「業者與政府間爭議」。⁷⁴

參、開放新的無線電視台

對於應否開放新的無線電視台，中國國民黨政府起先堅持頻道已滿，因此並無開放之可能。⁷⁵ 1994 年，行政院新聞局宣布開放頻道供第四家無線電視業者使用，主要的競逐者有民進黨黨員為首發起的「民間傳播」與「全民電通」，以及高雄地方派系陳田錨家族的「亞太電視」與香港 TVB 集團的「豐年電視」。其中民間傳播由民進黨內福利國連線的蔡同榮等人成立，全民電通則由美麗島系的張俊宏、余陳月瑛等人成立。同年 6 月 26 日，民間傳播與全民電通合併為「民間全民聯合無線電視公司籌備處」，並於 30 日向新聞局提出申請。1995 年民視取得第四家無線電視頻道的經營權。1996 年 3 月民視正式成立，由蔡同榮擔任董事長，張俊宏擔任副董事長，執行董事為前華視主任秘書陳剛信，總經理為 TVBS 前副總經理李光輝。民視無線台並於 1997 年 5 月 5 日開播。

時間	董事長	擔任董事長前任職
1996-2003	蔡同榮	立法委員
2003-	田再庭	建國黨副主席

表 7 民視歷任董事長列表（製表：作者製表）

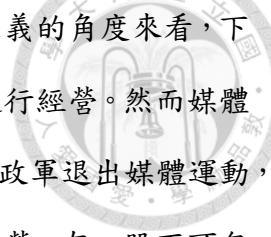
時間	總經理	擔任總經理前任職
1996-1998	李光輝	TVBS 副總經理
1998-	陳剛信	民視執行常務董事

表 8 民視歷任董事長列表（製表：作者製表）

⁷³ 同前註，頁 72

⁷⁴ 馮建三，前揭註 37，頁 293

⁷⁵ 陳炳宏，前揭註 48，頁 91-92。



此時無線電視的經營者已經不再由黨政軍壟斷，從新自由主義的角度來看，下一步應是推動無線電視的私有化，使黨政軍經營的媒體由私人進行經營。然而媒體是否應該全然自由化，已是長久以來各界爭論的議題，臺灣的黨政軍退出媒體運動，以及公共電視台成立的推動，更是顯示出我國對於電視媒體的經營，有一股不可忽視的公共化呼聲。

第二項 公共電視的成立

公共電視作為一種不同於主導性商業電視的非主流機制，其演進的面貌主要依賴國家在政策上的定錨與執行上的實踐。⁷⁶ 自 1970 年代後期開始，就有成立以服務公共利益為目的，不受政治與商業力量干預影響的電視台的呼聲。⁷⁷ 孫運璿於 1980 年提議成立公共電視，使其配合國家政策跟教育的需要，也就是一個取代商業化經營老三台，以應付社會輿論壓力的公共電視，彌補中國國民黨政府的道德領導正當性。⁷⁸ 行政院新聞局亦於 1982 年成立廣播電視未來發展研究委員會，研擬評估成立公共電視的可能性，然而該委員會所提出的草案並未被行政院新聞局所重視。⁷⁹ 在解嚴以前，公共電視的成立並未受到積極的討論，1984 年開播的公共電視節目，只是徵用無線電視的放送時間，由公共電視節目製播小組製作節目加以播放而已，並沒有一家獨立的公共電視台。⁸⁰

解嚴後，行政院於 1990 年成立公共電視籌備委員會，⁸¹ 1992 年後《公共電視法》行政院版草案送立法院審查。⁸² 然而長期立法未果導致民間的不滿，1993 年

⁷⁶ 魏玠、林麗雲，前揭註 33，頁 2。

⁷⁷ 同前註，頁 4-5。

⁷⁸ 同前註，頁 6。

⁷⁹ 同前註，頁 6。

⁸⁰ 同前註，頁 6。

⁸¹ 同前註，頁 7。

⁸² 同前註，頁 8。

「公共電視民間籌備委員會」成立，提出民間版的公共電視法主張。⁸³「公共媒體催生聯盟」於1996年成立，隔年更進一步推動「拯救公視運動」，向立法院施壓立法通過《公共電視法》。最終《公共電視法》於1997年三讀通過，隔年公共電視董事會成立，公共電視台開始以獨立的電視頻道播送節目。在2000第一次政黨輪替後，隨著黨政軍退出無線電視媒體，華視股權公共化，並在2006年與公共電視合組臺灣公共廣播電視集團（公廣集團），成為我國第一家公共傳播媒體集團。其後除了原住民族電視台於2014年開始由原住民委員會自行經營，退出公廣集團外，我國公共電視的製播結構大致底定。⁸⁴

時間	董事長	擔任董事長前任職
1998-2004	吳豐山	自立晚報社長
2004-2007	陳春山	律師
2007-2010	鄭同僚	公共電視董事、政大教育學程中心主任
2010-2011	陳勝福（代理）	明華園總團長
2011-2013	趙麗雅	淡江大學教授
2013-	邵玉銘	中央日報社社長

表 9 公共電視歷任董事長列表（來源：作者製表）

時間	總經理	擔任總經理前任職
1998-1999	廖蒼松	台視副總經理
1999-2004	李永得	自立晚報總編輯
2004-2005	孫青（代理）	公視執行副總經理
2005-2007	胡元輝	台視總經理、中央通訊社社長
2007-2010	馮賢賢	公共電視新聞部經理
2010	吳昌融（代理）	公視行政部經理
2010-2011	孫青（代理）	公視執行副總經理
2011-2015	曠湘霞	中央廣播電台董事長、中視新聞部經理
2015-	邱岳	世新大學廣播電視電影學系副教授

表 10 公共電視歷任總經理列表（來源：作者製表）

⁸³ 同前註，頁9。

⁸⁴ 公共電視基金會第四屆董事接任後，發生中國國民黨主導的國會凍結公共電視預算、董事會改組與延任爭議等等爭議。然而公共電視法以及其與公廣集團運作的相應修法卻仍然付諸缺如。



第三項 黨政軍退出媒體運動

與社運團體推動公共電視立法同期，澄社也在 1995 年開始推動黨政軍退出媒體，要求政府、政黨以及軍方不得經營媒體產業。此一推動立法的運動直至 2003 年才推動完成。在運動推動之初，台視的官股占總股本的 48.95%；日本外資佔 19.98%；民股佔 26.94%；個人持股佔 4.13%。⁸⁵ 中視方面，一些合資的民間業者因不堪虧損中途撤出，國民黨營事業占總股本提高。⁸⁶ 國民黨營的華夏投資公司佔中視總股本的 68.23%；其他民股則佔 31.77%。國防部則持有 29.76 的華視股份；教育部有 10.39%。具有濃厚軍方色彩的三家機構：國防部同胞儲蓄委員會、黎明文化公司和華視文教基金會分別有 10.26%、30.66%和 5.38%的股權。真正的民股僅有全數股份的 13.55%。⁸⁷

馮建三在政黨輪替之際，以黨政軍退出三台的議題為槓桿，從總統大選傳播政策切入，提出「無線電視民主化」，主張台視與華視公共化，並將此訴求放入民主進步黨邀請撰寫的《傳播政策白皮書》中。⁸⁸ 總統大選後，「無線電視民主化聯盟」（以下稱「無盟」）成立，決定以實際行動要求陳水扁政府落實媒體公共化的主張。⁸⁹ 無盟並在 2003 年擴大成立「媒體改造學社」。

2003 年黨政軍退出媒體條款在廣電三法等法律修正通過，要求兩年內黨政軍應全面退出廣電媒體。⁹⁰ 中國國民黨將中視出賣於中國時報的余建新，使得取得中天電視的中時集團成為跨越平面與電子媒體的綜合媒體集團。然而政府直接佔有相當股份的台視與華視應該如何處理？行政院新聞局於 2004 年宣示準備建立

⁸⁵ 王振寰，前揭註 9，頁 89

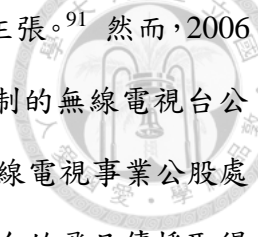
⁸⁶ 同前註，頁 94

⁸⁷ 同前註，頁 98

⁸⁸ 魏玟、林麗雲，前揭註 33，頁 12-13。

⁸⁹ 同前註，頁 13。

⁹⁰ 同前註，頁 14。



「具有民營活力的公共廣播電視集團」，呼應媒改團體公共化的主張。⁹¹ 然而，2006年所通過的無線電視事業公股處理條例並未完全將政府直接控制的無線電視台公共化，而是採取台視私有化，華視公共化的路線。⁹² 台視在《無線電視事業公股處理條例》通過之後，在一次次的全民釋股當中，由經營非凡電視台的飛凡傳播取得所有權。華視則是在教育部與軍方退出後，與公共電視於 2007 年合組公廣集團，完成公共化的進程。

黨政軍退出媒體運動雖然獲得成功，但也開啟另一個問題。也就是黨政軍退出後媒體的經營權究竟應如何歸屬？持媒體自由化見解的人士認為：應當藉由全民釋股讓民眾分享媒體的所有權；持媒體公共化見解的人士則認為：媒體作為社會公器不應由個人依股權多寡決定所有權，而是應該加以公共化，不偏向任何的政黨、政治機關或是商業團體。由台視與華視不同的走向當中，可以看出當年就黨政軍退出媒體配套立法上，自由化或公共化的論點並未完全主導，而是以一種妥協的姿態，由台視與華視分別進行私有化與公共化。而作為政治團體的中國國民黨，也未將中視全民釋股，而是藉由一般的公司併購模式將之賣出。

而此一自由化與公共化拉鋸的論爭，隨著電視媒體的集團化與大型併購越演越烈，似乎逐漸有自由化居於上風的跡象。此一發展，本文將留待下一節進行探討。

第四項 小結：開放與公共化

與解嚴前相較，此一時期電視媒體開始走向開放與公共化，而途徑並非由行政當局頒佈行政命令加以推動，而是透過立法單位的大量立法。《有線電視法》的立法讓地下化經營的業者得以就地合法，經過戒嚴時期的多年延宕，公共電視也在《公共電視法》立法成功後開播，與公共電視同樣在九零年代中期推動的黨政軍退

⁹¹ 同前註，頁 14。

⁹² 同前註，頁 15。

出媒體，則在 2003 完成修法。這些大量立法的活動，是戒嚴時期難以想像的，而體制內的立法活動與體制外的社會運動分進合擊，彼此拉抬，也是這個時期顯著的特色。



然而有關電視產業適合公共化或是自由化經營，在此時期仍然沒有定論，黨政軍退出媒體運動的結果，是自由化以及公共化並行的妥協。公共化的路線自公廣集團成立後，似乎並沒有太大的進展，鼓勵電視媒體私有競爭的自由化路線，則在我國加入 WTO 之後，隨著跨國資本的進入越演越烈，本土財團之後也以金融槓桿大舉進入，此一發展則屬下一節的討論重點。



第三節 全球化時期（2000 迄今）

1999 年，美國私募股權基金凱雷投資開始併購臺灣的有線系統業者，開啟二十一世紀初數場大型的媒體併購。這段期間臺灣建進入邁向管制型國家的過渡期，立法與司法對於行政權的制度性監督提升，政府也漸漸退出了對於經濟產業的主導。而為因應加入 WTO，臺灣擴大自由化進程，也讓臺灣的媒體產業面臨新自由主義之下的競爭。

中國國民黨於 2000 年政黨輪替前的態度，正可為一佐證。該黨於 2000 年 3 月提出廣播電視法修正草案。⁹³ 草案中所稱之修法目的為「配合國家邁向國際化與自由化發展，並為推動亞太媒體中心計畫，掌握無線廣播電視數位化科技脈動，以健全無線廣播電視事業之發展，增進公共安全與福祉」等語。⁹⁴ 該草案要求廣播電視事業壓縮使用無線電頻率提供多頻道服務時，應提出一個以上節目供公眾免費使用；廣電事業可以將設備交由託播廣告者直接使用；廣電事業也可經營收費頻道事業。⁹⁵ 時任行政院新聞局長的趙怡隨即在 3 月 22 日國家政策研究基金會發表〈新世紀傳播新主張 從媒體科技變革談國家傳播政策〉一文。⁹⁶ 文中認為國家應該完善基礎建設，促進良性競爭，合理分配資源等等。其中最值得注意的是，政府管制通訊傳播的最高原則應該是「結構管制從寬，內容管制從嚴」，以帶動產業成長以及保護社會善良風俗。⁹⁷ 綜合該修法草案以及行政院新聞局長之觀點，有論者指出中國國民黨此時對於數位匯流的想法，乃是主張給予事業經營上的充分自

⁹³ 行政院（2000），〈院總第 979 號政府提案第 6967 號關係文書〉，《立法院第四屆第三會期第二次會議議案關係文書》，頁 374-422。（以下簡稱 2000 年廣播電視法行政院版草案）

⁹⁴ 草案總說明，2000 年廣播電視法行政院版草案，頁 376。

⁹⁵ 同前註，頁 376。

⁹⁶ 趙怡（2000），〈新世紀傳播新主張 從媒體科技變革談國家傳播政策〉，《財團法人國家政策研究基金會國政研究報告》，參見 <http://www.npf.org.tw/post/2/1597>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

⁹⁷ 同前註。

由，同時對於技術的演進給予正面評價，使媒體事業經營的自由優於媒體市場公平交易的競爭秩序。⁹⁸



第一項 集團化與國際資本進駐

全球化時期之初，十分特殊的重點是在於開始出現許多外資前來我國投資媒體事業。然而在此之前，臺灣的有線電視產業就已經開始集中化，一區五家上限也逐漸形同虛設，該項限制終於在 1999 年有線電視法修法時刪除。至我國因應籌備加入 WTO 修法之時，我國的有線電視產業已經出現集團化現象，從而成為龐大的外資投資標的。

壹、有線電視的獨占化與集團化

1992 年行政院版草案，針對有線電視系統業者採分區獨佔制，理由為該產業的自然獨佔性質，每區最適經營規模為 15 萬戶。⁹⁹ 然而該草案遭到立法院的強烈反對，認為一區一家將造成財團與地方派系壟斷利益，從而訴諸市場競爭作為反對獨佔的理由。¹⁰⁰ 1993 年所通過的制度為「一區不超過五家」的競爭式管制模式，¹⁰¹ 而最多五家的分配結果可能是一般第四台、民主台、共同天線、中國國民黨營的博新育樂（博新多媒體）與財團。¹⁰² 由於各區不同派系與政黨、財團資本的鬥爭，中央政府已經失去統合地方政治勢力的能力，更無法整合各方的利益分配，因此系統合法化的審查權從中央主導轉而下放給地方政府以及學者，讓地方政府有參與地方媒體決策的空間。¹⁰³ 審查後，我國浮現三個主要的集團勢力，也就是本

⁹⁸ 程宗明，前揭註 63，頁 43。

⁹⁹ 戴伯芬，前揭註 39，頁 189。

¹⁰⁰ 同前註，頁 190。

¹⁰¹ 江耀國，前揭註 42，頁 177

¹⁰² 戴伯芬，前揭註 39，頁 190。

¹⁰³ 戴伯芬，前揭註 39，頁 191-192。



地財團和信與東森、舊有的獨立業者與民主台系統，以及與獨立業者結盟的太平洋與採用資本收購進行整合的凱雷。¹⁰⁴

1993 年的有線電視法立法，雖然讓百花齊放的有線電視業者就地合法，但隨後各業者間也展開了大規模的水平整合，因為行政審議過程與網絡鋪設成本相對高昂，惡性競爭與併購也相當明顯。¹⁰⁵ 系統播送業者從 1993 年的六百餘家，¹⁰⁶ 降為 1994 年的二百餘家，至 1998 年僅存一百家左右，逐漸形成一區一家的態勢。¹⁰⁷ 有論者認為有線電視產業在沒有法律體制的情形下強行執法掃蕩，但訂定法律後卻又不執法放任惡意併購，成為沒有制度支持造成市場運作失敗的例證。¹⁰⁸

有線電視市場，由於密度經濟、規模經濟的影響，以及其生產性質等緣故，較容易形成集中的情形。¹⁰⁹ 1999 年有線電視法更名為有線廣播電視法，同年衛星廣播電視法也立法通過。此時有線電視市場的整合趨於穩定，因應市場的自由化、國際化，國家的通訊傳播法令也開始鬆綁，解除了有線電視與電信業跨業經營限制之後，也開始放寬外資進入的限制。¹¹⁰

在此激烈的整合態勢下，有線電視系統業者在分區獨佔之外，集團化的經營模式也於焉展開。系統業者間的水平整合以及對於頻道業者的垂直整合，配合頻道授權的聯賣方式(tie-in sale)、成批定價與費率上限，增加業者的壟斷能力，並導致無效頻道數目過多等社會資源浪費。¹¹¹ 這種經營模式也使得獨立頻道的經營更加困

¹⁰⁴ 同前註，頁 193。

¹⁰⁵ 同前註，頁 193-194。

¹⁰⁶ 馮建三，前揭註 37，頁 307；鍾瑞昌，前揭註 44，頁 70。

¹⁰⁷ 江耀國，前揭註 42，頁 177

¹⁰⁸ 戴伯芬，前揭註 39，頁 197-198。

¹⁰⁹ 劉孔中、莊春發（2002），〈結合管制之個案研究——怡星有線電視公司結合案評析〉，收錄於《新世紀經濟法治之建構與挑戰：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁 1121。

¹¹⁰ 戴伯芬，前揭註 39，頁 176。

¹¹¹ 王國樑、張美玲，〈有線電視收視費、頻道授權費與市場運作〉，《數位時代的有線經營與管理》，頁 273。

難，使得頻道家族（例如中天、東森、三立、八大等等）得以順勢崛起。¹¹² 而在九零年代整合較為成功的兩大集團，則為和信集團與力霸東森集團。¹¹³ 東森媒體科技集團的前身「力霸友聯全線」成立於 1991 年，¹¹⁴ 一開始僅是一般的跑帶頻道商，但在 1995 年成立東森媒體科技公司之後進軍有線電視市場，開始經營衛星電視頻道。¹¹⁵ 2000 年後進行業務整合行銷等資源整合策略，轉而成為東森媒體集團。¹¹⁶ 由辜振甫家族所經營的和信集團，則在 1996 年成立緯來電視網，以綜合、電影等頻道的經營以及外國頻道的代理為主。隨著解嚴與民主化，有線電視的管理終於出現法律層面的管制規範，業者也就地合法。然而由於自然獨佔的傾向與線路升級的高成本，導致水平整合在有線電視合法化後大行其道，並形成東森與和信兩大集團。到 1999 年，兩大集團已經掌握 62 個有線電視系統，大約 292 萬收視戶，約佔全國總系統數 60%，收視戶總數 70%。¹¹⁷ 兩者自營與代理的頻道也幾乎佔全國頻道市場總數的 40%。¹¹⁸

此一集中化的趨勢，在 2000 年我國加入 WTO，配合開放電視市場後更加明顯。在我國加入 WTO 之後，跨國資本得以投入我國媒體經營。然而近年來，對於跨國資本投入我國電視產業的疑慮，並非 私募基金等外國資本是否會誠實經營我國媒體，而是可能違反結構管制的媒體併購，是否可能透過跨國金融機制，藉由多重間接持股規避結構管制。而我國對於中華人民共和國投資我國媒體，也設下強烈限制，國民對於中國掌握我國媒體也有相當疑慮，因此在結構管制資金面上，透過金融市場操作規避政府的結構管制手段，也成為相當重要的議題。

¹¹² 趙怡，前揭註 6，頁 5

¹¹³ 江耀國，前揭註 42，頁 177。

¹¹⁴ 趙怡，前揭註 6，頁 14。

¹¹⁵ 馮建三，前揭註 37，頁 315。

¹¹⁶ 趙怡，前揭註 6，頁 14。

¹¹⁷ 陳炳宏，前揭註 48，頁 93-94。

¹¹⁸ 同前註，頁 94。



貳、電視產業自由化與外資入場

我國電視產業的自由化，在這裡主要是指開放外資前來投資。1993 年有線電視法規定外國人不得投資我國有線電視。¹¹⁹ 然而我國後來面臨加入 WTO 後開放市場的壓力，¹²⁰ 該項禁止條款於 1999 被刪除。外國人投資本國有線電視公司股份之上限為直接持有不得超過 20%，間接持有不得超過 50%。¹²¹ 2002 年的修法又將外資的間接投資上限從 50% 提高至 60%。¹²²

1999 年美國私募基金凱雷(Carlyle Group)進軍臺灣有線電視業，持有第四大系統台臺灣寬頻(TBC)的股份，¹²³ 2005 年 12 月，澳洲麥格里媒體集團(Macquarie Media Group) 以及旗下麥格理銀行(Macquarie Bank) 宣布以新台幣近三百億向凱雷收購臺灣寬頻全部股權，並預計再併購一家以上同業，將臺灣寬頻市佔率推升到法定上限三分之一。¹²⁴ 2013 年，麥格里赴新加坡上市，將臺灣寬頻上層兩個基金合併為亞洲付費電視信託基金(APTT)，並經通傳會通過投資架構變動。¹²⁵ 凱雷出售臺灣寬頻後，在 2006 年 3 月宣佈收購由王令麟控制的東森媒體科技，¹²⁶ 並將之改名為凱擘。這一賣一買之間，被視為是身為私募基金的凱雷針對基金投資期限屆滿，出售持股清盤結帳的展現。¹²⁷

¹¹⁹ 1993 年有線電視法第 20 條第 1 項：「經營有線電視者，應具備本國公民身分，並以股份有限公司或財團法人為限，且外國人不得為有線電視系統之股東。」

¹²⁰ 陳炳宏，前揭註 48，頁 95。

¹²¹ 1999 年有線廣播電視法第 19 條第 3 項。

¹²² 2001 年有線廣播電視法第 19 條第 2 項。

¹²³ 張嘉伶、林郁芬、張勵德／綜合報導，東森系統台 300 億售美商，蘋果日報，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20060317/2473483/applesearch/東森系統台300億售美商>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

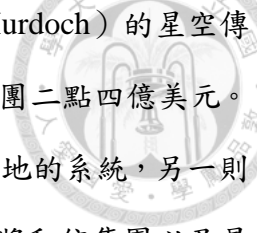
¹²⁴ 蘋果日報財經中心、蔡日雲連線報導，麥格理 294 億元購台灣寬頻，蘋果日報，2005 年 12 月 20 日。<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20051220/2279585/applesearch/麥格理294億元購台灣寬頻>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹²⁵ 徐毓莉報導，有線電視爆陸資 NCC：37 單位疑陸資，蘋果日報，2013 年 12 月 11 日。

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20131211/307239/applesearch/有線電視爆陸資NCC：37單位疑陸資>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹²⁶ 蘋果日報財經中心、蔡日雲，前揭註 124。

¹²⁷ 黃日燦 (202)，《黃日燦看併購：臺灣企業脫胎換骨的賽局》，頁 150



除了凱雷之外，另一個投資臺灣的外資則是梅鐸（James Murdoch）的星空傳媒(STAR Group Limited)。該集團在 2001 年 5 月宣布投資和信集團二點四億美元。衛視與和信合組兩家子公司。一為海外控股公司，以此來投資各地的系統，另一則為中嘉網路。¹²⁸ 2006 年，私募基金安博凱(MBK Partners, L.P.)將和信集團以及星空傳媒所持有的中嘉 60% 的股份，以新台幣 460 多億元買下。¹²⁹ 2008 年底安博凱取得八大電視 100% 持股，並經公平會決議不禁止其結合。¹³⁰ 至 2009 年時，外資已經控制我國前三大有線電視集團，包含了美國凱雷(凱擘)、韓國安博凱(中嘉)、澳大利亞麥格里(臺灣寬頻)，佔全國有線電視系統總數近四成五，佔全國總訂戶近六成市佔率。¹³¹

第二項 併購本土化

承前所述，1999 年到 2006 年出現了許多外資對於我國電視產業的投資，但後來則開始出現許多臺灣廠商出手針對電視產業進行大規模的投資。2005 年底，中國時報集團負責人設立榮麗公司，買下國民黨持有的中視等黨營事業，共計以 93 億新台幣出售。¹³² 2006 年通傳會雖然注意到余建新經營中國時報的背景，但認為該次跨媒體結合案並沒有違反廣電法令，而作成無附款之許可。¹³³ 但余建新在經營兩年之後，決定將之轉手。2008 年 11 月，旺旺控股董事長蔡衍明持私人投資名

¹²⁸ 江耀國，前揭註 42，頁 323

¹²⁹ 柯力心報導，市話網三合一 有線電視新戰場，自由時報，2006 年 11 月 28 日，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/104190>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹³⁰ 公平會(2008)，〈行政院公平交易委員會結合案件決定書〉，公結字第 097006 號，2008 年 12 月 18 日。(以下簡稱 2008 年安博凱八大案公平會決定)

¹³¹ 陳炳宏，前揭註 48，頁 97-98。

¹³² 蘋果日報綜合報導，中時 93 億購「五中」媒體，蘋果日報，2005 年 12 月 27 日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20051227/2295526/applesearch/中時93億購「五中」媒體>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹³³ 通傳會(2006)，〈討論事項第一案決議〉，《國家通訊傳播委員會第 21 次委員會議紀錄》，2006 年 3 月 28 日。(以下簡稱 2006 年三中案通傳會決定)
通傳會，討論事項第一案決議一。2006.3.28。

義，以新台幣 204 億元取得中時媒體集團經營權，¹³⁴ 成立旺旺中時集團。對於這一次中式的經營權移轉，通傳會以附附款的方式許可，包含中視與中天的董事與監察人不得兼任、中視應於一年內至少設置一名獨立董事、中視部門經理以上之人員不得兼任中天電視之職務，而且兩者廣告、業務與節目部門均須獨立，此外並要求中視成立倫理委員會以及設置獨立節目編審人員等等。¹³⁵ 旺旺中時集團不服處分而提起行政爭訟，歷經多年訴訟程序，台北高等行政法院在 2014 年判決認為通傳會有作出附款之裁量權，更何況旺旺中時已經履行附款全部內容，通傳會之後也繼續為其他換照處分，因此旺旺中時無權利保護必要。¹³⁶

除了屬傳統產業的蔡衍明投資中國時報外，金融業者也展開對於媒體的併購。富邦蔡家所有的台灣大哥大，透過旗下的台灣固網併購太平洋聯網，取得其手中約 45 萬戶的收視戶，並規劃在法定上限下持續收購。¹³⁷ 2009 年 9 月，台灣大哥大宣佈以 5.89 億庫藏股以及 4 億餘元現金併購凱雷旗下的凱擘，同時也承接其 240 億元債務，相當於以 568 億元代價獲得 110 萬有線電視系統用戶以及 10 個頻道的代理權（經營權當時仍屬凱雷）。¹³⁸ 同時凱雷也因此成為台灣大哥大的股東。然而由於台北市政府持有富邦金控股份，導致該項結合案可能違反廣電三法中黨政軍不得直接或間接投資媒體的條款，¹³⁹ 雖然公平會在當年年底有條件通過該結合案，

¹³⁴ 楊雅民、趙靜瑜報導，旺旺蔡衍明買走中時集團，自由時報，2008 年 11 月 5 日，
<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/255809>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

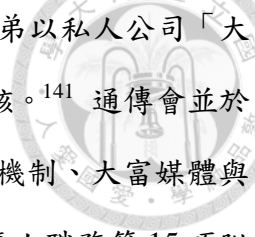
¹³⁵ 通傳會第 301 次委員會紀錄，討論事項第一案決議。2009 年 5 月 7 日。

¹³⁶ 臺北高等行政法院 102 年度訴更二字第 62 號判決，2014 年 9 月 25 日。

¹³⁷ 李宗莉、周靜紫報導，蔡明忠不排除辭富邦金董座，蘋果日報，2005 年 2 月 23 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20050223/1597927/applesearch/蔡明忠不排除辭富邦金董座>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

¹³⁸ 陳文蔚、陳佩嘉、張家豪報導，台灣大 568 億收購凱擘，蘋果日報，2009 年 9 月 17 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20090917/31947031/applesearch/台灣大568億收購凱擘>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

¹³⁹ 張家豪報導，蔡明興：台灣大併凱擘 下季過關，蘋果日報，2009 年 12 月 29 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20091229/32193646/applesearch/蔡明興：台灣大併凱擘下季過關>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

140 但考量到政黨軍退出媒體條款，富邦改由蔡明忠與蔡明興兄弟以私人公司「大富媒體」的名義收購凱擘股權，並在 2010 年 7 月通過投審會審核。¹⁴¹ 通傳會並於該年 11 月有條件通過該項併購案，並附加建立公平上下架管理機制、大富媒體與台灣大哥大各別的關係企業間不得互相指派代表兼任雙方之負責人職務等 15 項條款。¹⁴² 該項併購案也備受矚目，因為這是本土集團對於外資進軍我國有線電視產業的最大反撲，同時這次併購也將使富邦躍居當時我國最大的有線電視集團。¹⁴³

除了凱擘出脫其持股外，安博凱也於 2010 年決定撤出中嘉，在當年 10 月將其持股以 700 億新台幣出售予旺旺集團、國泰金控前副董事長蔡鎮宇、東森國際以及三家獨立系統台組成的團隊。¹⁴⁴ 該團隊透過新成立的旺旺寬頻媒體，間接持有中嘉股份，由蔡紹中擔任董事長，其中旺旺持股 51%。此時 隨著媒體集團越來越龐大，以及跨媒體綜效的經營策略，引發臺灣社會出現更多對於媒體集中化的疑慮，而旺旺中嘉案則將此等疑慮推向高峰。¹⁴⁵ 學界針對此項必購案，發動「媒體巨獸出沒請注意」連署活動，呼籲通傳會應該拒絕審查並且拒絕該案之申請，同時應該成立專案調查委員會，由社會各界代表全面分析該案，建立公開透明的審查機制。¹⁴⁶

¹⁴⁰ 朱正庭、徐毓莉報導，台灣大併凱擘 公平會有條件通過，蘋果日報，2009 年 12 月 3 日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20091203/32133467/applesearch/台灣大併凱擘 公平會有條件通過>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹⁴¹ 蘋果日報財經中心，砸 650 億 蔡明忠吃下凱擘，蘋果日報，2010 年 7 月 27 日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100727/32691729/applesearch/砸 650 億 蔡明忠吃下凱擘>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹⁴² 通傳會第 386 次委員會議紀錄，討論事項第四案。

¹⁴³ 陳炳宏，前揭註 48，頁 98。

¹⁴⁴ 張家豪、陳懋蔚、徐毓莉報導，旺旺 東森 蔡鎮宇 合資 700 億買中嘉，蘋果日報，2010 年 10 月 26 日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20101026/32912834/applesearch/旺旺 東森 蔡鎮宇 合資 700 億買中嘉>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹⁴⁵ 陳炳宏，前揭註 48，頁 98。

¹⁴⁶ 同前註，頁 99。

面對如此大的社會反彈，公平會於 2011 年 4 月有條件通過該項結合申請，並要求參與結合事業以及其從屬公司履行有益於整體經濟的若干事項。¹⁴⁷ 通傳會則在隔年 7 月作出決議，有條件通過該項結合，並附加旺旺中嘉應與中天新聞台完全切割、中視新聞台變更為非新聞台、中視完成設立獨立新聞編審制度等等附款。¹⁴⁸ 當年八月，新一任的通傳會委員上台，表示不會推翻原決議。¹⁴⁹ 2014 年 2 月，通傳會審議安博凱提出撤銷旺旺中嘉併購的申請，通傳會決議由於條件尚未成就因此交易尚未生效，沒有撤回問題。¹⁵⁰

旺旺中嘉結合案遭到擱置後，2014 年頂新有意併購中嘉，但在頂新與中嘉於 2014 年 8 月簽約後，¹⁵¹ 在 2015 年過優先購買期限後頂新並未出資而不了了之。¹⁵² 遠傳則於頂新抽手後傳出有意併購中嘉，¹⁵³ 但截至本文交稿為止態勢尚未明朗。

而以港資為主的 TVBS，其所有權也在近年來易手。1993 年 9 月，邱復生取得了香港邵逸夫資金的支援，以香港最大電視台香港電視廣播有限公司(TVB)為名，成立專門對臺灣發送訊號的 TVBS (TVB 衛星台)，由年代電視公司代理。TVBS

¹⁴⁷ 行政院公平交易委員會結合案件決定書公結字第 100003 號，2011 年 4 月 29 日。

¹⁴⁸ 通傳會第 496 次委員會議紀錄，2012 年 7 月 25 日。

¹⁴⁹ 蘋果日報綜合報導，旺中案 泛綠促 NCC 重審，蘋果日報，2012 年 8 月 31 日，
http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120831/34477175/applesearch/旺中案_泛綠促_NCC_重審。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹⁵⁰ 徐毓莉，中嘉撤回旺中案 NCC：沒完成交易不用撤回，蘋果日報，2014 年 2 月 12 日，
http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20140212/343130/applesearch/中嘉撤回旺中案_NCC：沒完成交易不用撤回。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹⁵¹ 徐毓莉，頂新買中嘉 NCC 證實以台灣之光出面購買，蘋果日報，2014 年 8 月 27 日，
http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20140827/459270/applesearch/頂新買中嘉_NCC_證實以台灣之光出面購買。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹⁵² 陳瑩欣、劉煥彥、林海，頂新併中嘉自然解約，蘋果日報，2015 年 2 月 25 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20150225/36403706/applesearch/頂新併中嘉自然解約>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

¹⁵³ 劉煥彥報導，遠傳未否認洽購中嘉 「等可公開時再說明」，蘋果日報，2015 年 7 月 7 日，
http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/finance/20150707/643354/applesearch/遠傳未否認洽購中嘉_等可公開時再說明。(最後瀏覽日：2015/7/30)

於 2002 年底與年代結束夥伴關係，終止由年代代理的合約，改為自行銷售。¹⁵⁴ 2011 年王雪紅與美國私募基金業者 Providence Equity Partners 共同以 90 億港幣（約新台幣 336 億元）收購 TVB，¹⁵⁵ 從此間接擁有臺灣的 TVBS 頻道家族。

年代集團董事長練台生擁有 18 個自有以及代理頻道，還有東部的東台、洄瀾與東亞等 3 家有線電視系統台，是臺灣唯一水平與垂直整合的媒體事業群，於 2013 年以 14 億新台幣收購壹電視。¹⁵⁶ 年代集團接手壹電視 19 天後，通傳會就通過中嘉等系統業者的營運計劃變更；壹電視上架，收視戶從原本的 55 萬戶上升至 304 萬戶。¹⁵⁷ 而一直是本土持股的臺灣數位科技，於 2014 年時的市佔率約 7%，成為第一個在臺灣登陸興櫃的業者。¹⁵⁸

第三項：小結：財團壟斷與反制策略

整體而言，在有線電視市場上，系統家數越來越少，資本越來越大，而且有線系統的利潤越來越可觀，平均約在二成五左右。¹⁵⁹ 值得注意的是，在 1999 年開放外資進駐後，在二十一世紀伊始，的確有許多國際資本進駐。但是在近幾年來，很明顯的可以發現電視產業的併購主力由國際的資本轉換為國內的大型財團，不管是運用自身的庫藏股、充足的現金或者是跨國財務槓桿，都可以看見這幾年來我國

¹⁵⁴ 江耀國，前揭註 42，頁 340-341

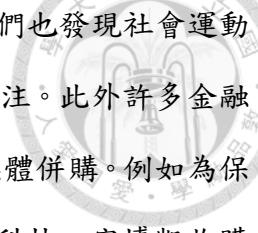
¹⁵⁵ 蘋果日報綜合報導，王雪紅入股香港 TVB，蘋果日報，2011 年 1 月 27 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110127/33144458/applesearch/王雪紅入股香港 TVB>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

¹⁵⁶ 娛樂中心，擁 18 頻道 屢傳賣壹電視，蘋果日報，2015 年 7 月 10 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150710/36657446/applesearch/擁 18 頻道 屢傳賣壹電視>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

¹⁵⁷ 徐毓莉，年代接手 19 天 304 萬戶可看壹電視新聞台，蘋果日報，2013 年 6 月 20 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130620/35096212/applesearch/年代接手 19 天 304 萬戶可看壹電視新聞台>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

¹⁵⁸ 高嘉菁，台數科周五登錄興櫃 擬併中嘉與台灣寬頻通訊，蘋果日報，2014 年 7 月 23 日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20140723/35974771/applesearch/台數科周五登錄興櫃擬併中嘉與台灣寬頻通訊>。（最後瀏覽日：2015/7/30）

¹⁵⁹ 馮建三（2012）。〈匯流年代的通傳會權責：廣電節目的傳輸、生產與使用（代結語）〉，收錄於媒改社、劉昌德主編《豐盛中的匱乏：傳播政策的反思與重構》，頁 260。



財團運用國際金融體系，逐步取得國內電視產業的經營權。而我們也發現社會運動的關注焦點，在黨政軍退出媒體之後，也轉向對於媒體壟斷的關注。此外許多金融工具也在媒體併購中運用，讓業者可以用更大的金融槓桿進行媒體併購。例如為保密而向銀行承作過渡性融資(bridge loan)，在凱雷併購東森媒體科技、安博凱收購中嘉的時候都曾經採用過這個方法。¹⁶⁰

綜上所述，本文發現在這個時期當中，電視產業所有權集中的現象越來越明顯，而所運用的方法也因為跨國資本的引入而越來越多元。政府對此開始出現許多「附款許可」的有條件通過方式，這種管制方式在過去兩個時期較為少見。與此同時，我們也發現社會對於電視產業結構管制的關注，也從黨政軍退出媒體與成立公共電視，轉向對於媒體集中化的關注，面對三中案、大富案的大型媒體併購後，終在旺旺中嘉案爆發了反媒體壟斷運動。

¹⁶⁰ 廖珮君報導，企業融資購併金額鬆綁，蘋果日報，2015年7月2日，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20150702/36641278/applesearch/企業融資購併金額鬆綁>。(最後瀏覽日：2015/7/30)

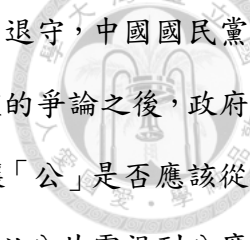


第四節 觀察：從國家壟斷到財團崛起

從本章前三節的觀察，可以發現，各個時期的電視產業結構發展都有不同的樣貌。在威權時期，中國國民黨政府引進電視之後，便對於無線電視進行相當之控制，藉由官民合股的形式保持著一定程度的民營色彩，但是卻又透過政府或是政黨過半的持股，對於其管理階層甚至節目內容進行控制。而對於新引進的有線電視技術，則是採取先行打壓的態度。而抓不勝抓的有線電視，也成為威權時代下，黨外反對勢力反抗中國國民黨政府的一種工具。

1987 年解除戒嚴之後，我國進入了民主化時期。然而電視產業的管制機制的改變並不是一解除戒嚴就直接出現本質上的巨變。有線電視的合法化直到 1993 年才立法通過。而隨著國會全面改選以及一次又一次的地方選舉，無線電視電波以及有線電視的管理權限，也成為中央與地方、執政黨與在野黨之間爭奪的戰場。民主化時期也出現了大量立法的情形，除了有線電視法之外，公共電視法也告通過，讓我國除了商業電視台之外，也增加了以公益為導向的公共的電視台，改變了以往電視產業純商業的產業結構。此外，廣電三法也在 1999 年全數立法完成，四年後更是進一步的在廣電三法中明文規定黨政軍退出媒體。這一連串具有社會運動催生的大量立法，顯示了我國在民主化之後立法量能推升的特色。然而，此時有線電視系統逐漸走向所有權集中，不停的整併也為 2000 年開始的全球化時期揭開序幕。

自從我國為了加入 WTO 修法容許外國投資有線電視系統後，凱雷、安博凱等外國資本便大幅介入我國有線電視系統市場，進一步的促進該市場的所有權整合。然而過了幾年，以外國資本為主的電視產業併購，卻轉換成以我國資本為主。不管是以傳統產業起家的旺旺蔡家，或者是由金融跨足電信的富邦蔡家，這些我國企業家紛紛將併購的注意力轉向電視產業，這一連串的併購風潮，也激發了社會上的反媒體壟斷運動。



隨著這三個階段的時代演進，政府的角色從全面介入到全面退守，中國國民黨對於國家政策的影響也從明顯逐漸走向隱約。在黨政軍退出媒體的爭論之後，政府的角色應該是純然的監理或者是擔任直接公共利益的守護者，讓「公」是否應該從國有的意義過渡到「公共」的意義出現不同層次的想像。這裏尤以公共電視到公廣集團的角色定位最為明顯。

電視產業的結構隨著政經脈絡的發展而變動。在解嚴之後去除國有化，擁抱私有化與公共化的論述大大影響了電視產業的所有權結構。我國加入 WTO 之後，國際資本的進駐以及金融槓桿操作的加大也成為了電視產業所有權變動的主要特徵。

國家在所有權上抽手之後，面對公共化的呼聲顯得有點左支右絀，但對於私營媒體卻又無法有效管制，以下將從電視產業結構管制的規範形塑入手，藉由介紹我國過去三十多年來的立法進程，描繪我國的管制規範是如何在與社會互動當中、在與其他權力機關的互動當中，逐步建構出來。

第三章 規範形塑：結構管制的型塑歷程

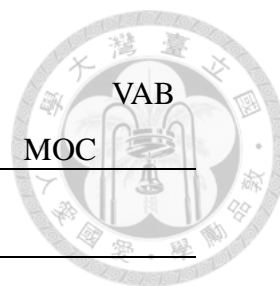


承接第二章的背景勾勒，本文第三章將從規範形塑的觀點，對於電視產業結構管制的規範作出說明，而此處的規範將以國會立法為中心，所研究的文獻也相當程度借重於我國的立法院會議紀錄。立法在理想上結合專業與民意，在事實理性的基礎上作出集體決定，但現實上立法往往是政治、經濟、社會及文化的靜態結構與動態發展綜合而成。¹⁶¹ 平面媒體與電子媒體，在法律體系中皆數偏向以內容為規範重點的大眾媒體。¹⁶² 這種偏重內容（例如電視分級、內容生產的獎項補助等等）顯示了對於政府而言，言論內容的控管比市場競爭秩序的維持更為重要。然而，經過第二章的政經發展背景以及第三章的規範形塑說明，本文仍試圖於此提供一個我國電視產業結構管制的初步形貌。

在進入個各時期的規範型塑介紹之前，本文將先行附上一個跨時期的電視產業結構管制修法列表（表 3-1）。標示圓圈處代表該年該法有經過修正。由這張表可以發現，我國對於電視產業結構管制的立法與修法，在 1997 年到 2007 年有一個大量修法與立法的時期，在此之後立法情形較少，僅有行政院政府組織改造下出現的零星相關立法。本文也將於此章進一步探討這些大量立法的審議過程。

¹⁶¹ 葉俊榮，前揭註 59，頁 75。

¹⁶² 石世豪（2003）。〈我國大眾傳播規範之法典化問題——試從制度建構與立法技術兩個層面解析〉，收錄於台灣行政法學會《行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟》，頁 280-281。



	BTA	CBTA	SBTA	PTA	DFA	PSS	CBA	NCA	MOT	VAB	MOC
Pre-1987	1975								1946		
	1982				1983				1982		
1993	修正	制定									
1994											
1995											
1996											
1997				制定							
1998											
1999	修正	修正	制定								
2000											
2001		修正		修正							
2002	修正	修正	修正								
2003	修正	修正	修正				制定				
2004				修正							
2005								制定			
2006	修正					制定					
2007		修正						修正	修正		
2008					廢止						
2009											
2010								修正			
2011	修正									制定	制定
2012											

表 11 各個主要電視產業管制立法的時間比較（作者製表）¹⁶³

¹⁶³ 代號說明：BTA 廣播電視法、CBTA 有線廣播電視法、SBTA 衛星廣播電視法、PTA 公共電視法、IDFA 廣播電視事業基金發展條例、PSS 無線電視公司公股處理條例、CBA 通訊傳播基本法、NCC 通訊傳播委員會基本法、MOT 交通部組織法、MOC 文化部組織法、VAIB 文化部流行影音產業局組織條例



第一節 威權時期

就國會通過之法律，以下將介紹與評析 1975 年廣播電視法，¹⁶⁴ 1982 年廣播電視法，¹⁶⁵ 以及 1983 年廣播電視事業基金發展條例。¹⁶⁶ 同時行政部門對於這些立法如何以行政命令因應，也會進一步論及。

第一項 管制機關雙元體制的締造

國府遷台後，中國國民黨中央改造委員會於 1951 年通過「中國國民黨黨政關係大綱」，確立了其以黨領政的治理方向，¹⁶⁷ 由組織指揮黨員，分別建立民意機關以及政府中的黨部、黨團或政治小組，使得國家的政治運作可以貫徹中國國民黨的主張。¹⁶⁸

以往技術標準與內容管制輔導分由交通部郵電司以及新聞局廣播電視事業處主導，這種事業技術分立的立法在戒嚴時期延緩了管制法制化的議程，而在 2006 年通傳會成立後，這種分立的情形隨著單一管制單位的成立而消失，但通傳會積極利用自身權限執法，以及立法的怠惰卻讓管制權力集中迭生爭議，通傳會獨立機關的屬性讓這種權力集中更為明顯。

¹⁶⁴ 立法院公報處（1975），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 64，期 104，號 858，頁 3-11。

¹⁶⁵ 立法院公報處（1982），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 71，期 42，號 1527，頁 5-7。

¹⁶⁶ 立法院公報處（1983），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 72，期 93，號 1682，頁 5-8。

¹⁶⁷ 陳維曾（2000）。《法律與經濟奇蹟的締造：戰後臺灣經濟發展與經貿法律體系互動之考察》，頁 53。

¹⁶⁸ 中國國民黨中央改造委員會（1951），《中國國民黨黨政關係大綱》，總則第二點。

年代	內容管理	事業營管	輔導獎勵	技術監理
1952-1958	教育部廣播事業管理委員會			交通部郵電司
1958-1961	交通部廣播會報			交通部郵電司
1961-1967	新聞局第一處			交通部郵電司
1967-1973	教育部文化局第三處			交通部郵電司
1973-2006	新聞局廣播電視事業處			交通部郵電司
2006-2012	通傳會傳播內容處	通傳會營運管理處	新聞局廣播電視事業處	通傳會資源管理處、技術管理處
2012-	通傳會內容事務處	通傳會傳播營管處	文化部影視及流行音樂產業局	通傳會資源技術處

表 12 歷來電視媒體管制機關變遷（來源：作者製表）

由於電視是一個在戰後由我國中央政府直接扶植的產業，因此在介紹管制部門的變遷時，本文以中華民國中央政府遷移至臺灣的 1949 年為起算時點。新聞局與電信總局的雙元管制結構，在電視產業出現在臺灣之前就已經於廣播產業管制上確立。在威權體制年代，中國國民黨對於政府管制部門的塑造有相當大的影響力。1949 年，中國國民黨中央改造委員會邀集交通部等機構，於 1950 年成立廣播事業輔導會議，管理廣播業務。¹⁶⁹ 1952 年，教育部成立廣播事業管理委員會，代替廣播事業輔導會議。¹⁷⁰ 1958 年，行政院接受立法院之建議，將廣播事業改由交通部主管。¹⁷¹ 1961 年，廣播管理移行至行政院新聞局，但有關廣播技術行政（例如電台設置或是執照核發）仍然交由交通部負責。¹⁷² 電視引入臺灣之後，也是在這一個內容與技術雙元管制的結構下由政府控管。1967 年，教育部文化局成立，原本由新聞局所主管的廣播電視業務改由該局所負責，¹⁷³ 而文化局的局長則由主張成立

¹⁶⁹ 鄭瑞城，〈第一章：頻率與頻道資源之管理與配用〉，收錄於鄭瑞城等合著，《解構廣電媒體》，頁 21。

¹⁷⁰ 同前註，頁 21。

¹⁷¹ 同前註，頁 21。

¹⁷² 同前註，頁 21-22。

¹⁷³ 同前註，頁 22。

國家廣播電視網的傳播學者王洪鈞擔任。¹⁷⁴ 1973 年行政院令撤銷文化局，廣播電視事業的管理再度劃歸行政院新聞局所轄，¹⁷⁵ 電視產業的宣傳角色更為明顯。¹⁷⁶ 有論者指出，相較較有文化取向的教育部，由行政院發言機構主導廣播電視媒體，同時主管政府宣傳以及媒體政策，彰顯了這段時期媒體的政治工具性。¹⁷⁷

1958 年因審議電信法之關係，將廣播事業之管理，由教育部成立的廣播事業管理委員會改隸交通部，1959 年交通部成立「交通部廣播會報」，邀請有關單位參加，其下所設置的技術組由交通部擔任，節目組則由行政院新聞局擔任。該會報因 1961 有關節目事項正式交由新聞局負責而結束。¹⁷⁸ 這種行政院新聞局與交通部電信總局形成的雙元體制，一方面與法律內容曖昧有關，另一方面則是因為政治局勢，使得相關部會的力量有強有弱。¹⁷⁹

此時期中國國民黨黨內也直接對於廣播電視產業進行干預，解嚴前中國國民黨或明或暗地進行廣播電視管理的工作。¹⁸⁰ 中國國民黨的新聞黨部於 1965 年成立，在電視台也設置有分部，將全國的新聞從業黨員納入組織。¹⁸¹ 文化工作會則是不定期舉辦新聞工作會談，與會人員包含新聞相關從業人員與學者專家，蔣介石也親自參與大部分工作會談的講話。¹⁸² 然而，中國國民黨政府仍舊無法完全僅憑法律外的機制對於電視產業進行控制，從而有了 1975 年的廣播電視法立法。

¹⁷⁴ 魏玠、林麗雲，前揭註 33，頁 3。

¹⁷⁵ 鄭瑞城，前揭註 169，頁 22。

¹⁷⁶ 魏玠、林麗雲，前揭註 33，頁 3。

¹⁷⁷ 鄭瑞城，前揭註 169，頁 58。

¹⁷⁸ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會，前揭註 10，頁 144。

¹⁷⁹ 鄭瑞城，前揭註 169，頁 52。

¹⁸⁰ 同前註，頁 57。

¹⁸¹ 王振寰，前揭註 9，頁 87。

¹⁸² 王振寰，同前註，頁 87。



第二項 1975 年廣播電視法與技術規範的法律化

雖然廣播電視法在 1975 年立法之時，行政權與立法權全都在中國國民黨的掌握之下，然而從該法的訂定當中，我們仍然可以窺見當時政府對於電視產業管制的基調。

壹、立法背景

1959 年，交通部發佈施行《電視廣播電台設置暫行規則》、《黑白電視廣播技術標準規範》、《電視廣播接收機登記規則》等有關電視之法規。¹⁸³ 新聞局並在 1963 年發佈施行《廣播及電視無線電台節目輔導準則》，規定播音語言應以國語為主，並且限制方言比率。¹⁸⁴ 交通部在廣播會報結束之後，仍然保有電波監理以及電台申設的管制權限，並將《電視廣播電台設置暫行規則》與《廣播無線電台設置及管理規則》合併修訂為《廣播及電視無線電台設置及管理規則》

教育部文化局成立後，在 1969 年完成《廣電法立法起草要點》，主張成立國家廣播電視網，但該構想遭到既有電視業者反對而遭刪除。¹⁸⁵ 而文化局於 1971 年送立法院審查的廣播法，於 1973 年行政院新聞局承接廣播電視業務後遭撤回，重新研擬新草案。¹⁸⁶ 為了避免誤會，以為新法只規範廣播，因此 1975 年新聞局所提之草案名為「廣播電視法」。¹⁸⁷ 立法院遲至 1975 年才通過廣播電視法，此時全國電視網早已鋪設完成。¹⁸⁸ 廣播電視法的立法由新聞局所主導，在 1959 年頒布電

¹⁸³ 中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會，前揭註 10，頁 144。

¹⁸⁴ 同前註。

¹⁸⁵ 魏玠、林麗雲，前揭註 33，頁 3。

¹⁸⁶ 主席張希哲委員發言，立法院公報處（1975），〈立法院教育、交通、內政三委員會第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 64，期 53，號 807，頁 1。

¹⁸⁷ 新聞局長錢復發言，立法院公報處（1975），〈立法院教育、交通、內政三委員會第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 64，期 53，號 807，頁 2。

¹⁸⁸ 對此有論者以為是廣播電視主管機關分交由行政院新聞局以及交通部執掌的「二元體制」有關。參鄭瑞城，前揭註 169，頁 58。有關本文對於二元體制的描繪，請參閱本章第二節第一



視台相關行政命令的交通部則僅於委員會審查時以相關部會身分出席，說明少數與技術監理相關之條文。¹⁸⁹

貳、條文評析

1975 年廣播電視法的威權時代特色相當明顯，立法目的即言明「闡揚國策，宣導政令……發揚中華文化……」。¹⁹⁰ 在主管機關方面，則是繼續維持了行政院新聞局與交通部的雙元體制。設備與工程技術由交通部主管，¹⁹¹ 廣播電視事業則由行政院新聞局主管。¹⁹² 而廣播電視事業（行政院新聞局主管）的電波頻率（交通部主管）的「分配」，則由交通部會同行政院新聞局規劃支配。¹⁹³

就結構管制與內容管制而言，此時政府仍然較偏重內容管制，並給予主管機關相當寬鬆之裁量權限。¹⁹⁴ 例如第 16 條以下洋洋灑灑規範了大眾娛樂節目「應以發揚中華文化、闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準」、¹⁹⁵ 「電台對國內廣播音語言應以國語為主，方言應逐年減少」、¹⁹⁶ 廣播電視節目內容不得損害國家利益或民族尊嚴、違背反共復國國策或政府法令，¹⁹⁷ 諸如此類將廣播電視事業形塑為黨國喉舌的規定。然而這些法律概念如何解釋、界限何在、如何避免行政院新聞局選擇性執法，該法都付諸闕如，主管機關裁量權限之寬鬆，可見一斑。

項。而也有論者以為這是政府一開始對於電視發展並沒有整體或是長遠的規劃和構想。參見魏均、林麗雲，前揭註 33，頁 3。

¹⁸⁹ 交通部長高玉樹發言，立法院公報處（1975），〈立法院教育、交通、內政三委員會第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 64，期 53，號 807，頁 2-3。

¹⁹⁰ 1975 年廣播電視法第一條。值得注意的是，這一條條文直到 2003 年才修改。

¹⁹¹ 1975 年廣播電視法第 3 條第 1, 2 項。

¹⁹² 1975 年廣播電視法第 3 條第 3 項。

¹⁹³ 1975 年廣播電視法第 4 條第 1 項。

¹⁹⁴ 鄭瑞城，前揭註 169，頁 58。

¹⁹⁵ 1975 年廣播電視法第 17 條第 2 項。

¹⁹⁶ 1975 年廣播電視法第 20 條前段。這個條文在 1993 年被刪除了，並在立法理由註明該項規定侵犯各電台使用播音語言之自由，並給予行政院新聞局過大的裁量權限。

¹⁹⁷ 1975 年廣播電視法第 21 條。值得注意的是，該條文自訂定之後從未經過修正，也就是說目前我國所有違反反共復國國策的節目內容都是違反廣播電視法的。而其法律效果依據從未修改過的 1975 年廣播電視法第 45 條，情節重大者吊銷其執照。

相較之下，該法對於結構管制的規定相當簡略，僅對於公營民營電視台作出定義，¹⁹⁸ 宣示電波頻率分配應力求普遍均衡，¹⁹⁹ 廣播電視電台申請設立程序、²⁰⁰ 廣播執照有效期限兩年並應於期滿申請換發等等。²⁰¹ 但此時該法對於主管機關可運用之政策工具、具體判斷標準並未多加著墨。²⁰² 第 11 條規定社區共同天線電視設備的設立辦法由行政院新聞局會同交通部訂定，而《電視增力機、變頻機及社會共同天線設備設立辦法》也在 1979 年頒布，使得社區共同天線可以申請經營執照合法經營，而不似有線電視申請無門。²⁰³

在廣播電視事業的組織方面，1975 年廣播電視法也對於公營電台與民營電台作出了定義。²⁰⁴ 第 5 條後段「必要時各類電台得聯合經營」正當化了老三台官民合資的電視體制，同時前段將「公營」之「公」解釋為「政府機關所設立」，而不是「公共的」，讓公私營的區別單純只是所有權的差異，而不是公共經營與商業經營之別。²⁰⁵ 由此可知，1975 年廣播電視法只是確立了既有老三台的經營模式以及

¹⁹⁸ 1975 年廣播電視法第 5 條。該條於 2003 年黨政軍退出條款修法通過後才經修正。

¹⁹⁹ 1975 年廣播電視法第 8 條。該條日後除了將「新聞局」改為「主管機關」外（2003 年廣播電視法），並未作出修正。

²⁰⁰ 1975 年廣播電視法第 10 條。該條在行政程序法通過後，才於 2002 年配合行政程序法之施行，增訂授權依據。參 2002 年廣播電視法第 10 條修正理由。

²⁰¹ 1975 年廣播電視法第 12 條。該條於 2002 年修法才將施行細則有關程序規定提升至法律位階。參 2002 年廣播電視法第 12 條修正理由。

²⁰² 1982 年與 1993 年修法均未對此作出修正，至行政程序法通過施行後，才配合修改第 10 條與第 12 條相關條文，增加法律授權依據。

²⁰³ 劉欣怡，前揭註 46，頁 62。

²⁰⁴ 1975 年廣播電視法第 5 條：「政府機關所設立之電台為公營電台。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立之電台為民營電台。必要時各類電台得聯合經營之。」至於此處之中華民國人民是否包含中華民國大陸地區之人民？這對於立法者來說似乎是個不太願意面對的問題。2003 年廣播電視法並未改變第 1 項「中華民國人民」之規定，而於該條增列第 3 項：「無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人。」，迴避了中華民國大陸地區人民之問題。但如果我國僑民於中國廈門開設電台專向金門傳送訊號，該電台是否為我國廣播電視法規範所及？囿於法統而迴避屬人性之議題，又忽略屬地性之規定，實有改進之必要。例如前立委黃煌雄即質疑八零年代的宜蘭南澳地區，有些地方無法收看本國節目，卻能夠收看日本節目。參立法院公報處（1981），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511，頁 68。

²⁰⁵ 魏环、林麗雲，前揭註 33，頁 3-4。

管制機關雙元體制而已，著重內容的控管，而沒有對於具體的執法授權與管制程序作出較為細緻的規定。



第三項 1982 年廣播電視法擴大政府控管

在戒嚴時期，我國的電視產業結構管制的修法甚少，僅有 1982 年的廣播電視法修法，公共電視法與有線電視法頂多處於討論階段，而尚未正式提上立法院進行立法審議。從本次廣播電視法的修法，也可看出政府對於電視產業結構管制施行之後，是如何在立法層次上面對執行上出現的新問題。

壹、審議概述

如本文第二章所述，八零年代是有線電視蓬勃發展的時期，而政府也已經展開取締，但對於未依法而架設電台等設備的罰則尚未經過法律明文化。於討論廣播電視法修法之時，行政當局還未制度性的討論有線電的合法化。有線電視系統工作小組也要到 1983 年才成立。

行政院於 1981 年提出廣播電視法的修正草案（以下稱 1981 年廣播電視法部分條文修正草案行政院版）。²⁰⁶ 從行政院草案的說明當中卻只有具體強調錄影帶節目普及流行，而未具體提及對於有線電視的掃蕩，²⁰⁷ 僅在草案第 45 條之 1 明訂未依法定程序架設的「其他播放系統」的罰則，²⁰⁸ 賦予了掃蕩有線電視的法源。行政院新聞局長宋楚瑜直到委員會審查時方明確指出「私設播放系統之取締是該次修法的重點」，並主張是針對不法商人不法設置播放系統取締，而不是針對收視

²⁰⁶ 草案條文參行政院（1981），〈院總第 979 號政府提案第 2044 號關係文書：行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」案〉，《立法院第 1 屆第 67 會期第 41 次會議議案關係文書》，頁 12-18。

²⁰⁷ 行政院（1981），〈院總第 979 號政府提案第 2044 號關係文書：行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」案〉，《立法院第 1 屆第 67 會期第 41 次會議議案關係文書》，頁 10。

²⁰⁸ 1981 年廣播電視法部分條文修正草案行政院版第 45 條之 1。



不佳地區自設天線進行取締。²⁰⁹ 而行政院於 1980 年宣示應行辦理的公共電視，也在本次草案提撥廣電基金的條文中出現。²¹⁰ 以下將分就立法院審議過程中對第四台取締之條文，以及有關公共電視之討論作初步介紹。

針對第四台的取締而言，除了支持警察執法的發言外，也有立委質疑先前警方執法的依據何在。²¹¹ 行政院新聞局表示過往取締私設播放系統是根據該局所頒布的處理要點執行的，根據在於這些私設頻道並沒有辦理工商登記，並稱該法通過後就可以依法從嚴取締。²¹² 該條文於委員會逐條審議時經無異議通過。²¹³

就公共電視廣電基金而言，有立委對於草案的「部分盈餘」如何訂定，以及提撥應如何進行等問題提出質疑，²¹⁴ 行政院新聞局則表示三台營業性質不同，每年盈餘也不同，因此無法硬性規定提撥比率。²¹⁵ 該問題在委員會審查中引起激烈討論，若干委員認為不應超越公司法要求電視台提撥盈餘，²¹⁶ 也有認為應該採取收取電波頻率使用費之方式以避免遭誤會強徵民營企業盈餘。²¹⁷ 新聞局一度讓步，

²⁰⁹ 立法院公報處（1981），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511，頁 70。

²¹⁰ 1981 年廣播電視法部分條文修正草案行政院版第 14 條之 1。

²¹¹ 黃天福委員發言，參立法院公報處（1981），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511，頁 68。

²¹² 立法院公報處（1981），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511，頁 71。也就是說行政院新聞局在此承認之前「並非依法進行取締」（或是因為非依法取締，所以不能從嚴）。

²¹³ 立法院公報處（1982），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第五次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 51，號 1536，頁 114。

²¹⁴ 趙文藝、黃天福、郭榮宗、王清波等委員發言，參立法院公報處（1981），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511，頁 68-70。

²¹⁵ 立法院公報處（1981），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511，頁 71。

²¹⁶ 楊寶琳委員發言，參立法院公報處（1981），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第二次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 27，號 1512，頁 101。

²¹⁷ 張希哲委員發言，參立法院公報處（1982），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第三次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 33，號 1518，頁 127。

願意改自廣告收入中徵收廣播電視電波頻率特許金。²¹⁸ 該方案於委員會時獲得多數委員同意，²¹⁹ 但於三家電視台負責人與聯席會議各召委以及程序委員會餐後，²²⁰ 下次之委員會審查由九人聯合提案，重新改為「提撥部分盈餘充作提高廣播電視事業水準及發展公共電視之基金」，並將具體運作方式言明另以法律定之。²²¹ 此案於委員會照該修正案通過，²²² 反對的楊寶琳保留院會發言權後，該條於院會經過激烈正反討論，例如楊寶琳認為這會影響投資意願，²²³ 而魏佩蘭與趙文藝則認為電視台並非純以營利為目的，²²⁴ 李志鵬則認為可由其他的法律加以控管。²²⁵ 最後該條仍然維持委員會的審查結論，仍以盈餘進行提撥。²²⁶ 而到廣電基金條例的修法時，爭論的重點多半在於提撥盈餘的範圍、廣電基金的用途等等，²²⁷ 同時也修改行政院草案，擴大廣電基金的來源，允許政府以及社會之捐助。²²⁸

此外，值得注意的是，此時已經有立委注意到公共電視與創台之初即強調其教育功能的華視如何分工。²²⁹ 然而行政院新聞局對此僅以公共電視不作商業廣告，純屬服務性質加以帶過。²³⁰ 華視與公視在角色上的定位衝突，在華視公共化加入公廣集團後，更形明顯。

²¹⁸ 同前註，頁 130。

²¹⁹ 立法院公報處（1982），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第四次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 46，號 1531，頁 108-116。

²²⁰ 同前註，頁 116。

²²¹ 立法院公報處（1982），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第五次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 51，號 1536，頁 111。

²²² 同前註，頁 112。

²²³ 楊寶琳、趙文藝發言，參立法院公報處（1982），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 71，期 39，號 1524，頁 29, 33。

²²⁴ 立法院公報處（1982），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 71，期 39，號 1524，頁 31。

²²⁵ 同前註。

²²⁶ 立法院公報處（1982），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 71，期 41，號 1526，頁 8。

²²⁷ 立法院公報處（1983），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 72，期 91，號 1680，頁 14。

²²⁸ 同前註，頁 13-14。

²²⁹ 譚鳴皋委員發言，參立法院公報處（1981），〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511，頁 69。

²³⁰ 同前註，頁 70。



貳、條文評析

該次修法主要是因應產業結構的變遷而作出的修法，針對廣告、節目供應、錄影帶作出相對應的修法，並且增列法源對付有線電視系統。從 1982 年廣播電視法可以窺見一些填補法律漏洞的立法技術。例如因為出現謊稱沒有收取廣告費因此不是廣告的情事，所以刪除廣告須收取報酬之規定；²³¹ 禁止電波頻率出租行為之後發現借貸也應該禁止，所以將借貸電波頻率也列入禁止之列，²³² 等等這些亡羊補牢之規定。然而令人注意的是，在 1980 年政府宣示應成立有線電視之後，1982 年廣播電視法規範了將盈餘提撥至發展公共電視基金之規定，²³³ 然而並沒有規定提撥之明確範圍，而是要求另外以法律定之，該法律就是 1983 年訂定的廣播電視事業基金發展條例。

1982 年廣播電視法修法另外一個值得注意之處，就是增加了對其他播送系統的處罰規定。1982 年廣播電視法禁止了非法的播送系統業者、²³⁴ 非法的接收訊號者，²³⁵ 同時也賦予警察沒入設備的權限。²³⁶ 這讓中國國民黨政府得以結合警察機關對於新興的有線電視直接進行掃蕩。

第四項 小結

整體而言，國會在未全面改選的情況下，一方面民眾透過定期選舉反應政策良窳的功能相當有限，另一方面行政部門提出的法案也幾乎是無往不利。²³⁷ 因此，

²³¹ 1982 年廣播電視法第 2 條修法理由。

²³² 1982 年廣播電視法第 4 條修法理由。

²³³ 1982 年廣播電視法第 14 條之 1。

²³⁴ 1982 年廣播電視法第 45 條之 1 第 1 項：「未依法定程序架設電台、轉播站或其他播放系統者，處三萬元以上、四十萬元以下罰鍰，並沒入其設備。」

²³⁵ 1982 年廣播電視法第 45 條之 1 第 2 項：「未依法定程序架設電視增力機、變頻機或社區共同天線電視設備者，沒入其設備。」

²³⁶ 1982 年廣播電視法第 45 條之 1 第 3 項：「前二項沒入處分，得請當地該管警察機關協助執行之。」

²³⁷ 參葉俊榮，前揭註 59，頁 101。

在這個時期當中，立法與行政兩個權力機關的互動並沒有辦法強烈的改變行政院版所提的草案，但從條文的分析以及審查的過程當中，我們可以看出政府當時對於有線電視以及公共電視的態度，這對於本文在有線電視法與公共電視法的觀察相當有幫助。



第二節 民主化時期的大量立法

就國會通過之法律，以下將介紹與評析 1993 年、²³⁸ 1999 年廣播電視法修法、²³⁹ 有線電視法 1993 年的立法，²⁴⁰ 以及 1999 年改名有線廣播電視法的修法、²⁴¹ 1999 年衛星廣播電視法，²⁴² 以及廣電三法在 2002 年因應行政程序法的修法。²⁴³ 公共電視法在 1997 年的立法，²⁴⁴ 也會是本節的討論重點。同時公共電視法的立法也導致了廣電基金條例的廢除。²⁴⁵ 行政部門對於這些立法如何以行政命令因應，也會進一步論及。值得注意的是，有關電視管制法令的大量立法，持續到我國加入 WTO 後，大約到通傳會組織法通過才退燒。本文認為，本世紀初的立法熱潮，是 1990 年代媒體改革運動的持續。而更進一步的管制法令改革，例如統合廣電三法，甚至是通訊傳播管理的法制，似乎必須要到 2006 年通傳會成立之後，野心極大的推動數位匯流法等法案較為明顯。因此雖然本文第三章將民主化時期的時間點切在 1987 年至 2000 年，但在立法上，民主化對於立法的影響相對較慢，而讓大量立法期延後至 1993 年至 2006 年，大約是前後各六年的遲延。

第一項 國會全面全面改選後初試啼聲

國會全面改選後上台的第二屆立委，推動了廣播電視法的修法，其中觸及了獨立機關的設置與黨政軍退出媒體等議題，這些在二十一世紀才獲得初步解決的問

²³⁸ 立法院公報處（1993），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 48，號 2647(上)，頁 90-92。

²³⁹ 立法院公報處（1999），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 88，期 13，號 3013(上)，頁 251-252。

²⁴⁰ 立法院公報處（1993），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 49，號 2648(上)，頁 52-59。

²⁴¹ 立法院公報處（1999），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 88，期 6，號 3006，冊 3，頁 1086。

²⁴² 同前註，頁 1187。

²⁴³ 廣播電視法修法：立法院公報處（2002），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 92，期 3，號 3277，冊 1，頁 110-114；有線廣播電視法修法：立法院公報處（2002），同本註，頁 114-115；衛星廣播電視法修法：同本註，頁 115-116。

²⁴⁴ 立法院公報處（1997），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 86，期 31，號 2923，冊(上)，頁 291-298。

²⁴⁵ 立法院公報處（2008），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 97，期 47，號 4658，頁 109-114。

題，在國會全面改選後即提出，顯示這些議題在民主化的過程當中屬於首要的問題，但面臨的反彈也相對較大。



壹、1993 年廣播電視法修法背景

雖然我國在 1987 年就解除戒嚴，但民主化實際影響立法進程，要到 1992 年國會全面改選之後才較為明顯。以電視產業結構管制為例，1982 年廣播電視法修法之後，國會改選前只有立委提案刪除廣播電視法規定播音語言應以國語為主的規定，²⁴⁶ 對於其他制度規範並無表示。

然而，1993 年由陳水扁與趙少康等人分別提出的廣播電視法修正草案，卻有許多電視產業結構管制上的積極觀點，實有一併介紹之必要。而這波有線電視的修法，也直接促成了司法院大法官作出釋字第 364 號解釋。

貳、草案簡介與審議過程

趙少康於 1993 年 3 月提案，主張電視為社會公器，電視頻道屬於全民共有的資產。²⁴⁷ 三台雖然名義上都是民營企業，但實際上都受到黨政機構的影響。因此氏提案修改廣播電視法，要求除法律另有規定外，政黨與政府不得捐助已設立的電視台，同時電視台的股權也應該分散，並對同一股東及其親屬持股作出限制。²⁴⁸ 這可以說是解嚴以來第一個主張黨政軍退出媒體的修法提案。

陳水扁則於同年 6 月提案，要求更大幅修改廣播電視法。²⁴⁹ 陳水扁之提案同樣認為電子媒體為全民公器，但更進一步要求刪除第一條所定之「闡揚國策、宣導

²⁴⁶ 由立法委員周荃於院會以臨時提案提出，經主席裁示交教育委員會審查。參立法院公報處（1991），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 80，期 50，號 2474，頁 32-34。此波修法與電視產業結構管制無涉，因此本文不予多加闡述。

²⁴⁷ 立法院公報處（1993），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 10，號 2609，頁 93。

²⁴⁸ 立法院公報處（1993），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 10，號 2609，頁 93。

²⁴⁹ 氏之提案刪除現行條文 27 條，增訂 34 條，修正 23 條。

政令」等目的。²⁵⁰ 在組織上，則要求成立獨立、公正、專業的廣播電視管理委員會為主管機關，下設的廣播電視管理委員會委員統籌管理一切有關廣播電視之事項，其委員之任命應經由立法院同意。²⁵¹ 同時規範廣播電視事業的設立程序、設立標準、股權結構以及行為之限制、審核執照、營運管理計畫變更之原則，以及董事會申報股權狀況義務、經營者限制、為避免壟斷而限制其結合與轉投資行為等等。²⁵² 該提案同時也禁止政黨為廣電事業之股東，以追求廣電事業的中立性以及資本大眾化。²⁵³ 在該提案之前，值得注意的是，陳水扁等 29 名立法委員，在提案前四天以「本院委員審查廣播電視法修正草案時，對憲法第十一條所賦予之表現自由是否蘊含廣電自由，並是否保障人民平等接近使用廣電媒體之機會，適用時滋生疑義」為由，向司法院大法官聲請解釋憲法。²⁵⁴ 大法官則在 1 年後公布釋字第 364 號解釋。

翁金珠則在 1994 年提出廣播電視法修正草案，大幅修改原內容，主張「以結構管制代替內容管制」，同時要求主管機關中立化，²⁵⁵ 同意比照美國成立獨立的電信傳播委員會。²⁵⁶ 行政院也在同年提出廣播電視法修正案，增列電台設立應提供營運計劃、安全維護，並增設審核申設電台案件的電台審議委員會。²⁵⁷ 為了「防止跨媒體經營及媒體所有權集中」，明定董事、監察人以及經理人的投資限制，還

²⁵⁰ 立法院公報處（1993），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 41，號 2640，頁 115-116。

²⁵¹ 同前註，頁 116。

²⁵² 同前註，頁 116。

²⁵³ 同前註，頁 116。

²⁵⁴ 同前註，頁 82-84。立法院隨後在 6 月 30 日提出聲請。參立法院聲請書，（82）臺院議字第 二二五四號聲請書。

²⁵⁵ 立法院公報處（1993），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 83，期 22，號 2696，冊(上)，頁 133-134。

²⁵⁶ 立法院公報處（1994），〈立法院第二屆第四會期教育、交通、內政及邊政、司法四委員會第一次會議〉，《立法院公報》，卷 83，期 76，號 2750，頁 24。

²⁵⁷ 行政院（1994），〈院總第 979 號政府提案第 4938 號關係文書：行政院函請審議「廣播電視法修正草案」案〉，《立法院第二屆第三會期第二十九次會議議案關係文書》，頁 135。

有電台資本額達公司法第 156 條規定者應公開發行股票等規定。²⁵⁸ 兩者的提案均擬將廣播電視法名稱修正為「無線廣播電視法」。



回顧我國於 2003 年才通過黨政軍退出媒體條款，2006 年才成立獨立機關管制廣播電視的歷史，趙少康、陳水扁、翁金珠等人於 1993 年第二屆國會開議之後即提出如此重視結構管制之改革方案，可見民主化對於立法進程之影響。然而，正如同前文所述，轉型民主往往面臨路徑依賴的困境，改革也不是一蹴可幾。兩人的提案在經過審議之後皆未獲得三讀通過。

該四案獲得併案審查，經過五次聯席會議的討論。第一次聯席會議適逢趙少康與陳水扁台北市長選戰期間，兩人未出席會議，現場對是否應擇期再開發生衝突。²⁵⁹ 在管制組織方面，新聞局起初不反對設置獨立機關，但其構想則是將該機關置於新聞局之內，主要處理廣播電視執照的發放以及廣播電視法的執行。²⁶⁰ 除非是將所有的電波管理都納入，否則新聞局並不考慮部會等級的行政機關。²⁶¹ 在後續的審理當中，因為是否要成立部會級的管制機關或者是新聞局的下轄機關，朝野意見不一，因此該條之審議遭到擱置。²⁶² 此外黨政軍退出媒體、三台的股權應該如何處理也都是歷次委員會審議的重點，例如時任行政院新聞局長的胡志強認為打破壟斷比所有權管制重要，應從所有權與經營權區分入手；蔡同榮委員則認為所有權與經營權不可能切分。²⁶³ 謝長廷與林濁水兩位委員更直接提議先行獨立審議黨

²⁵⁸ 同前註，頁 135。

²⁵⁹ 立法院公報處（1994），〈立法院第二屆第四會期教育、交通、內政及邊政、司法四委員會第一次會議〉，《立法院公報》，卷 83，期 76，號 2750，頁 25-29。

²⁶⁰ 新聞局長胡志強發言，參立法院公報處（1995），〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第二次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 18，號 2775，頁 280。

²⁶¹ 新聞局長胡志強發言，同前註，頁 280-281。

²⁶² 立法院公報處（1995），〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第五次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 38，號 2795，頁 282。

²⁶³ 立法院公報處（1995），〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第二次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 18，號 2775，頁 291。



政軍退出媒體條款，²⁶⁴ 但未獲得通過。²⁶⁵ 該條文於第五次審查會議時謝長廷提議停止討論並各版本逕付二讀，經表決通過。²⁶⁶ 不過這也是該次修法最後一次討論，任何一個版本都沒有被三讀通過。

時間	事件	結構管制部分修法概要與備註
1992.12.19	第二屆立法委員選舉	
1993.2.1	第二屆立法委員就職	政黨席次：中國國民黨 102 席、民主進步黨 51 席(新黨於 1993 年 8 月成立，共 6 席立委，其中 2 席原為中國國民黨籍立委)
1993.3.12	趙少康等 19 人版草案	政府與政黨退出媒體 公司負責人投資持股限制
1993.6.18	陳水扁等立委聲請釋憲	1994 年司法院釋字第 364 號解釋
1993.6.22	陳水扁等 18 人版草案 ²⁶⁷	設置中立的管制機關 規範廣電事業管制程序 公司負責人投資持股限制 禁止政黨為廣電事業股東
1994.4.1	翁金珠等 42 人版草案	以結構管制替代內容管制 設置獨立機關
1994.6.14	行政院版草案	規範廣電事業管制程序 公司負責人投資持股限制
1994.9.23	司法院釋字第 364 號解釋	
1994.11.14	第一次委員會審查	陳水扁趙少康未出席會議
1994.12.3	臺北市長選舉	陳水扁當選台北市長
1995.3.20	第二次委員會審查	
1995.5.22	第三次委員會審查	
1995.5.25	第四次委員會審查	獨立審查黨政軍條款提案未過

²⁶⁴ 該提議於第三次委員會審查時，因人數不足而經裁示他日定期表決。參立法院公報處(1995)，〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第三次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 33，號 2790，頁 292-293, 295-296。

²⁶⁵ 立法院公報處(1995)，〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第四次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 34，號 2791，頁 204

²⁶⁶ 立法院公報處(1995)，〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第五次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 38，號 2795，頁 286。就該次會議紀錄後續，有委員爭執程序不合法而有幾輪爭辯，最後主席裁示程序合法，表決人數經清楚算出，沒有問題。參立法院公報處(1995)，〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第五次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 38，號 2795，頁 292。

²⁶⁷ 1993 年 3 月至 7 月是有線電視法的委員會審查與二讀會期間。或許是因為這個因素，使得趙少康與陳水扁的提案並沒有如同有線電視法草案般提案後即經討論。而從該表也可看出，行政院直到 1994 年翁金珠提案後近兩個月才提出草案。此與其有線電視法之積極，有著相當差異。

1995.6.7	第五次委員會審查	獨立審查黨政軍條款逕付二讀268
----------	----------	------------------

表 13 廣播電視法在 1993 年修法的條文比較（來源：作者製表）



參、整體簡評

雖然這一次的廣播電視法修法未過，然而卻對之後的電視產業結構管制立法產生許多直接或是間接的影響。就憲法意義上而言，該次立法所觸動的司法院大法官釋字第 364 號解釋，不但給予了廣電自由憲法上的地位，讓政府對於頻譜分配的權限有了憲法上的基礎，同時也肯認了人民的媒體近用權。政府的基礎設施監理與人民的近用權也可在這層憲法意義上介入電視產業的結構，諸如有線系統的分配與社區公用頻道的給予等等。

就行政與立法的互動而言，這是電視產業結構管制上，第一次有立法委員主動提出改革方案，²⁶⁹ 無論是新黨或是民主進步黨的立委提案，都直接針對管制機關、無線電視的所有權結構與公司治理模式提出改革方案。而行政院的对案則相對保守，僅針對監理程序以及公司負責人持股有所著墨。該次修法的兩位提案者，趙少康與陳水扁因為參選台北市長，而在委員會討論當中缺席。之後的委員會討論，也在黨政軍退出媒體條款上爭論不休，是否應該切割獨立處理也成為最後幾次委員會的焦點。行政院新聞局也對於黨政軍退出媒體採取較為保守的態度。從這次的立法當中，可以看見國會全面改選之初，直接對於中國國民黨政府所掌握的管制機關與媒體所有權進行挑戰，仍然具有相當大的困難。

在這次立法當中，也看到國會與社會運動的互動。黨政軍退出媒體運動以及開放電波運動，都直指威權時代由黨國所控制的媒體結構。然而這次修法歷經兩年折

²⁶⁸ 立法院議事及發言整合系統、司法院大法官網站、中選會網站、立法院網站

²⁶⁹ 稍早也有立委針對播送語言應以國語為主提出修法，不過與電視產業結構管制無涉。

衝，即便立院衝突的升高（例如廖永來委員佔領主席台以及對於表決合法性的爭論），法案仍然卡在二讀階段，而未能於第二屆國會議期（1993-1996）內通過。



第二項 多重壓力：有線電視法的立法

1993 年，美國以我國有線電視系統未付版權費即使用其內國廠商之節目，造成美商損失過大為由，不斷向我國施加壓力，要求儘快通過《有線電視法》，開始將有線電視業者合法化，以便管轄。²⁷⁰

同年 11 月，行政院公布《有線電視節目播送系統暫行管理辦法》，將原本違法的有線電視播送系統就地合法，當時全國一共核發了 611 張有線播送系統執照。²⁷¹ 1994 年 2 月新聞局開始開放有線電視的設立申請。《有線電視法》同時規定，一地區之有線電視開播後，原有的有線播送系統應停止播送，有線播送系統執照失其效力。²⁷² 政府即以此「有線播送系統」到「有線電視」的過渡，開展有線電視的合法化。

壹、各版本草案

行政院在 1992 年提出有線電視法草案。²⁷³ 在主管機關上，仍然有相當強烈的二元體制色彩，一方面訂定本法的中央主管機關為行政院新聞局，二方面卻又規定有線電視系統工程技術管理的主管機關是交通部。²⁷⁴ 在審議有線電視申請的機

²⁷⁰ 趙怡，前揭註 6，頁 5；馮建三，前揭註 37，頁 307

²⁷¹ 鍾瑞昌，前揭註 44，頁 70

²⁷² 同前註，頁 70

²⁷³ 立法院議案關係文書，院總第 1562 號政府提案第 4237 號，立法院第一屆第 89 會期第 2 次會議議事日程，頁 202-237。

²⁷⁴ 1992 年有線電視法行政院版草案第 3 條。

制方面，草案在行政院新聞局下設置有線電視審議委員會，將有線電視的審議集中在中央政府階層，²⁷⁵ 同時也規範該委員會的組織，以確保審議公正性。²⁷⁶

在結構管制上，該版草案採取了全國分為若干經營區，一區僅能有一家業者的作法。²⁷⁷ 其認為「有線電視依其性質，一地區僅適合一家營運，故其系統經營權的授與與監督，必須非常慎重」。²⁷⁸ 即便必須非常慎重，該草案卻對於經營區的劃分標準，給予相當寬鬆的授權，主管機關僅須審酌行政區域、自然地理環境、人文分佈、經濟效益、有線電視發展及其他因素即可於會商交通部後劃定公告有線電視經營區之範圍。²⁷⁹ 至於應有如何之人口規模、有多大之經濟效益才恰當，則沒有給予相對明確的授權範圍。²⁸⁰

在所有人適格方面，該草案限制外國人投資我國有線電視公司不得超過實收資本額 20%，捐贈額不得超過總財產 20%。²⁸¹ 此外該草案也禁止新聞紙、無線電視或無線廣播事業或該事業的董事、監察人、經理人擔任有線電視的申請人、董事、監察人或是經理人。²⁸²

²⁷⁵ 1992 年有線電視法行政院版草案第 8 條。

²⁷⁶ 1992 年有線電視法行政院版草案第 3 章。依照該草案的設計，委員會委員由專家學者（4-5 人）、中央主管機關代表（6-7 人），社會公正人士 3 人組成（草案第 9 條）。然而，主管機關代表占委員總數將近一半之譜，而委員則是由行政院新聞局所遴聘。雖然草案第 15-16 條規範了迴避規定，並且要求委員必須本於公正客觀之立場行使職權，但在委員遴選與組成上，似乎難以確保該委員會一定會在政府與民間業者間秉持公正客觀之立場。行政院版草案審議時，也有立法委員主張應該讓審議委員會的組織類似美國 FCC 的架構。參見周荃委員發言，立法院公報處（1992），〈立法院教育、內政、交通、司法四委員會第四次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 1，號 2600，頁 362。而在第一屆國會審查時，行政院新聞局則讓步同意政府代表不得超過一半。參見胡志強局長發言，立法院公報處（1992），同本註，頁 374。

²⁷⁷ 1992 年有線電視法行政院版草案第 26 條第 1 項。

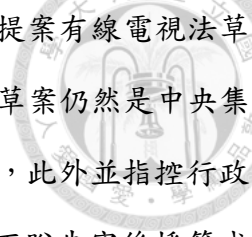
²⁷⁸ 立法院議案關係文書，院總第 1562 號政府提案第 4237 號，立法院第一屆第 89 會期第 2 次會議議事日程，頁 205。

²⁷⁹ 1992 年有線電視法行政院版草案第 26 條第 2 項。

²⁸⁰ 行政院新聞局則表示大約以十五萬人之規模為一個單位，例如當時的北投區與士林區合計，參見行政院新聞局副局長吳中立發言，立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 39，號 2638，頁 376-377。

²⁸¹ 1992 年有線電視法行政院版草案第 19 條第 1 項。

²⁸² 1992 年有線電視法行政院版草案第 19 條第 2 項。依據行政院版的立法理由，該條文是為了防止媒體所有權的集中，促進意見管道多元化，因此參照美國立法例禁止跨媒體經營。



民進黨的彭百顯等 54 人則在第二屆國會就任後，於三月中提案有線電視法案（本文以下簡稱彭版）。²⁸³ 彭版草案案由當中，認為行政院版草案仍然是中央集權、強勢管制，忽略了有線電視地域性、多元性、付費性的特質，此外並指控行政院版的經營者財力門檻明顯圖利大財團；並主張行政院版草案不脫先審後播等戒嚴心態。²⁸⁴ 彭版草案當中首先與行政院版不同之處，即是將有線電視系統幹線網路「由國家所有，由交通部設置之電信機構統籌鋪設後出租」改為「由國家所有，由交通部許可之電信機構統籌鋪設後出租」，²⁸⁵ 不過分配線網路仍由系統經營者自行設置。²⁸⁶ 彭版草案於此預留了電信事業民營化的法源，²⁸⁷ 也避免讓有線電視系統網路由當時的交通部電信總局壟斷。而彭版草案與行政院版草案其他較大的不同之處，則可在有線電視審議委員會、經營區的設計以及投資限制上看出。

有線電視審議委員會方面，彭版草案將之設置在省市以及縣市政府，²⁸⁸ 因認有線電視屬於地方性的傳播媒體，將審議權下放地方較為符合地方自治的精神。²⁸⁹ 在委員會的組成上，學者的人數從行政院版的四至五人上升到五至七人，而中央主管機關六到七人與社會公正人士三人則改為地方主管機關代表三人、民意代表五人，而同一政黨的委員不得超過二分之一。²⁹⁰ 該設計的原因是因為民主張「公正人士」因為定義不明常為黨部人員出任因此取消，而政黨比例二分之一限制則是為了避免黨派集中影響公正性。²⁹¹ 此外為了避免出現萬年委員，因此比照公平交易

²⁸³ 立法院議案關係文書，院總第 1562 號委員提案第 658 號，立法院第二屆第 1 會期第 7 次會議議事日程，頁 435-465。

²⁸⁴ 同前註，頁 435。

²⁸⁵ 1992 年有線電視法行政院版、1993 年有線電視法彭版草案第 4 條

²⁸⁶ 就有線電視系統之分配線路由系統經營者自行設置方面，三個草案並無不同。

²⁸⁷ 1993 年有線電視法彭版草案第 4 條修正理由。

²⁸⁸ 在委員會討論中，因考量省與縣市均設審議委員會可能造成的疊床架屋之情形，彭版後來修正改為院轄市與縣市設置有線電視審議委員會。參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第九次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 32，號 2631，冊(下)，頁 211-212。

²⁸⁹ 1993 年有線電視法彭版草案第 8 條及其立法理由。

²⁹⁰ 1993 年有線電視法彭版草案第 9 條。

²⁹¹ 1993 年有線電視法彭版草案第 9 條立法理由。

委員方式，地方主管機關遴聘之續聘以一次為限。²⁹² 在決議上並將出席門檻提升為四分之三以昭慎重、²⁹³ 審議委員之決議從行政院版的無記名改為記名投票以接受全民監督而非黑箱作業。²⁹⁴



經營區的設計方面，彭版草案廢除了一區一家的限制，認為有線電視屬於小眾傳播，應可開放多家良性競爭，而非如同公益事業之特許獨佔或法定獨佔讓財團壟斷，並認為有線電視的家數應該由市場供需自然形成。²⁹⁵ 配合此一反對大財團壟斷的出發點，該版草案規定系統經營者僅不得委託他人經營，而可以對於頭端及分配線網路出租、出借、設定擔保或轉讓；²⁹⁶ 但要求系統經營業者負責人股權變更移轉時應該報請地方主管機關核定，避免因為股權移轉而實際轉移經營權。²⁹⁷

在投資限制上，彭版草案首先限制經營者為公民，禁止外國人投資，並於其立法理由指此乃依美國與日本當時之立法例。²⁹⁸ 此外並進一步限制跨媒體的產業投資，不僅無線廣播電視事業之負責人不得經營有線電視，持有無線廣電事業 5% 以上股份之公司或法人也不得經營有線電視。²⁹⁹ 此外，彭版也刪除了行政院版對於節目管理與廣告管理的規定，其理由並未表明對於內容管制應否放鬆之見解，而是認為其他相關法律已經明訂，因此不必在有線電視法另外重複規定。³⁰⁰

新黨的周荃等 16 人在 6 月提出了有線廣播電視法草案。³⁰¹ 首先值得注意的是，其名稱除了改為有線廣播電視法外，對於有線廣播電視系統的定義從線纜擴及

²⁹² 1993 年有線電視法彭版草案第 10 條及其立法理由。

²⁹³ 1993 年有線電視法彭版草案第 13 條及其立法理由。

²⁹⁴ 1993 年有線電視法彭版草案第 14 條及其立法理由。

²⁹⁵ 1993 年有線電視法彭版草案第 26 條及其立法理由。

²⁹⁶ 1993 年有線電視法彭版草案第 27 條及其立法理由。

²⁹⁷ 1993 年有線電視法彭版草案第 29 條及其立法理由。

²⁹⁸ 1993 年有線電視法彭版草案第 19 條第 1 項及其立法理由。

²⁹⁹ 1993 年有線電視法彭版草案第 19 條第 2 項及其立法理由。

³⁰⁰ 1993 年有線電視法彭版草案第 34 條及其立法理由。

³⁰¹ 立法院議案關係文書，臨時提案，立法院第二屆第 1 會期第 38 次會議議事日程，頁 286-300。

微波、衛星等設備，以加速資訊傳輸之速度並擴大資訊接收之來源，以增加消費者付費收視的效益。³⁰² 該版草案除了刪除有線電視系統幹線為國有的規定外，³⁰³ 與彭版相似之處在於廢除了一區一家的限制，並也禁止外國人投資。³⁰⁴

值得注意的是，周版對於有線廣播電視審議委員會，雖然一樣設置於中央主管機關之下，但其制度設計則與行政院版有相當大的差異。周版的審議委員會組成有學者專家六至七人、社會公正人士四至六人，而中央主管機關的代表則減少至由交通部與行政院新聞局各推派一人並也有單一政黨委員不得超過二分之一以及委員不得參與政黨活動的規定，³⁰⁵ 以使審議委員會發揮專業與公正之功能，並且使其不被政黨利益左右。³⁰⁶ 在委員會遴聘方面，則仿照美國獨立機關的設置，審議委員由行政院長遴選經立法院同意聘任，³⁰⁷ 任期與立委相同都是三年，以便受到監督並能獨立行使審議職權。³⁰⁸ 整體而言，彭版草案與周版草案都對於行政院版中央集權的規範進行挑戰，兩者分從審議委員會「權力下放地方」或「獨立機關化」入手，此外也要求廢除一區一家規定，並對於外國人投資作出禁止。

³⁰² 1993 年有線電視法周版草案第 2 條及其立法理由。

³⁰³ 1993 年有線電視法周版草案第 4 條。

³⁰⁴ 1993 年有線電視法周版草案第 27 條、第 20 條。

³⁰⁵ 1993 年有線電視法周版草案第 9 條。

³⁰⁶ 1993 年有線電視法周版草案第 9 條立法理由。

³⁰⁷ 1993 年有線電視法周版草案第 10 條。

³⁰⁸ 1993 年有線電視法周版草案第 10 條立法理由。

時間	草案版本	結構管制部分修法概要
1992.2.25	行政院版	幹線網路國有，交通部設置機構鋪設 中央設置審議委員會，委員由新聞局遴聘 機關代表近半，續聘期數無限制 全國多區，一區一家 外國人投資不得超過 20%
1993.3.19	民主進步黨彭百顯等 54 人版草案 (彭版)	幹線網路國有，交通部許可機構鋪設 地方設置審議委員會，委員由地方遴聘 學者民代過半，規範同一政黨不得過半，續聘 以一任為限 廢除一區一家規定 禁止外國人投資 刪除節目管理與廣告管理規定
1993.6.15	新黨周荃等 16 人 版有線廣播電視 法草案(周版)	交通部許可之機構鋪設幹線網路 中央設置審議委員會，委員由行政院長遴選立 法院同意 政府代表 2 人，續聘以一任為限 廢除一區一家規定 禁止外國人投資
1993.7.16	通過條文	交通部設置或許可之機構鋪設幹線網路 中央設置審議委員會，委員由行政院長遴選立 法院同意 委員會學者專家 11-13 人，政府代表 2 人，審 議涉及之地方政府代表一人 全國多區，一區上限五家 禁止外國人投資

表 14 有線電視法立法的條文比較（來源：作者製表）

貳、審議過程

有線電視法在第一屆國會經過 4 次委員會審查，然而並沒有經審議通過，而是留在委員會討論階段。在審查當中，有立委強烈質疑行政院新聞局是在美國威脅動用三零一條款的情況下，而急著在會期結束前通過有線電視法；認為臺美著作權談判不應影響，甚至指導國會立法。³⁰⁹ 而行政院新聞局在 1993 年承認美國給了

³⁰⁹ 周荃委員發言。參見立法院公報處（1992），〈立法院教育、內政、交通、司法四委員會第四次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 1，號 2600，頁 356。時任行政院新聞局長的胡志

臺灣通過有線電視法的緩衝期。³¹⁰ 此時也有要求依照廣播電視法相關規定，直接由行政院新聞局以行政命令將有線電視納入管理辦法內。³¹¹ 對此行政院新聞局則強烈要求應該先通過有線電視法，並強調如果繼續拖延影響有線電視法通過，只好恢復取締工作。³¹²

國會重新改選後，第二屆立法院經歷 12 次委員會審查，於 1993 年 7 月 14 日到 15 日兩天連續四次二讀會廣泛討論後，在 1993 年 7 月 16 日三讀通過。第二屆立法院在開議後一個月，即繼續排審有線電視法。³¹³

就有線電視審議委員會而言，面對行政院版與彭版各將其定性為中央或地方主管，委員會審查時則有質疑在地方設置委員會可能導致專家不足或是疲於奔命之情形，而地方派系的競爭也可能對於委員會的設置造成紛擾。³¹⁴ 對此彭百顯表示如果中央設置之審查委員會可以保持公正超然的立場，或是保留部分席次給地方，則可接受行政院版草案。³¹⁵

就委員會之獨立性而言，行政院新聞局主張其只是設置並且協助提供幕僚行政，會議結果也不用呈報新聞局長，因此作業相當獨立。³¹⁶ 但遭質疑為了保持獨

強則表示這不一定和美國方面的壓力有關。其表示「這個法律，固然美國方面希望儘速通過，但新聞局亦同樣殷切盼望，而能讓我國早日擁有有線電視。」參同次會議紀錄，頁 356。

³¹⁰ 新聞局副局長吳中立發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 38，號 2637，頁 376。

³¹¹ 周荃委員發言，參見立法院公報處（1992），〈立法院教育、內政、交通、司法四委員會第四次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 1，號 2600，頁 360。例如廣播電視法第 2 條對於電視的定義並未排除有線電視，只要是「以無線電或有線電傳播聲音、影像，藉供公眾直接之收視與收聽」者都屬有線電視法對於電視的定義範圍內。

³¹² 胡志強局長發言，參見立法院公報處（1992），〈立法院教育、內政、交通、司法四委員會第四次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 1，號 2600，頁 360。

³¹³ 1993 年 3 月 8 日立法院教育、內政、交通、司法四委員會第二屆第一會期第五次聯席會議。

³¹⁴ 周荃委員發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第九次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 32，號 2631，冊(下)，頁 213。

³¹⁵ 彭百顯委員發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第九次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 32，號 2631，冊(下)，頁 214。

³¹⁶ 行政院新聞局副局長吳中立發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第九次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 32，號 2631，冊(下)，頁 217。

立性，應該由行政院長遴聘，經由立法院任命，使國會可以監督。³¹⁷ 而行政院版對於委員資格「社會公正人士」的認定標準，也出現標準過於主觀的質疑。³¹⁸ 經委員會休息協商後刪除公正人士作為委員之資格，³¹⁹ 並決定學者專家佔十至十二人，新聞局與交通部各推派一人，地方政府則於其所轄地區審議時推派一名代表；以及同一政黨之委員不得超過二分之一與委員不得參加政黨活動。³²⁰ 委員之任期經協商結果決定為三年一任，得續聘一次。³²¹

針對經營區的問題，行政院新聞局原先採取一區一家之看法，但在審查會中先是讓步為「不希望超過三家」，³²² 但之後表示即便一區三家以上，若干年後還是會變成一區一家，中間兼併的紛擾受害最大的是消費者。³²³ 對此有立委表示互相競爭之後剩下一家經營者的情形，是透過市場功能達成的，但如果法律規範一區一家，就是法定的獨佔，並不適當。³²⁴ 後來立委臨時提案，認為放任市場競爭可能會造成浮濫的現象並降低品質，從而不同意完全放寬家數限制，而設定五家為上限，基準為除了現有之民主台、第四台、一般共同天線業者之外，另給新人經營機會。³²⁵

³¹⁷ 趙少康、趙永清委員發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第九次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 32，號 2631，冊(下)，頁 217。

³¹⁸ 林壽山、林濁水、趙少康委員發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 38，號 2637，頁 371-372, 374。

³¹⁹ 立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 38，號 2637，頁 381。

³²⁰ 同前註，頁 384。

³²¹ 同前註，頁 384-385。

³²² 行政院新聞局副局長吳中立發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第八次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 24，號 2623，冊(下)，頁 278。

³²³ 行政院新聞局副局長吳中立發言，立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 39，號 2638，頁 376-377。

³²⁴ 彭百顯委員發言，立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 39，號 2638，頁 387。

³²⁵ 謝長廷委員等七人臨時動議，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 39，號 2638，頁 388。

而一區五家的上限也是 1993 年有線電視法最後通過的條文。在投資限制上，審查會通過以及最後立法通過的條文，則排除了外國人成為我國有線電視股東。



參、整體簡評

在這次的立法當中，我們看見民主化之後，行政與立法兩個權力機關的互動出現了相當的轉變，行政院所提出的草案不再被立法院大部分照單全收，委員會審查法案的過程中，立法委員更常針對行政院的版本提出挑戰，甚至敢於提出自己的立法版本。1993 年通過的有線電視法，除了可以明顯看到來自於美國的壓力（雖然行政院新聞局試圖否認），也可以看到當時朝野爭論的焦點在於有線電視審查委員會應該在中央或是在地方設置，以及經營區的劃分與家數上限問題。這兩個問題都直指有線電視系統資源分配的權力部署。當時中國國民黨牢牢掌握中央政權，而民主進步黨等在野政黨則逐步取得地方執政權。有線電視審查委員會的中央與地方之爭，其實某種程度上也反映了中國國民黨與民主進步黨之爭（新黨的周荃即不贊同在地方設置審查委員會）。最後在可行性等考量之下，審查委員會仍然設於中央，但卻也給予審查案件所述地方政府有參與的機會。經營區以及家數上限的問題，從討論中看來似乎是寡佔與自由競爭之別，但考量當時既存的有線電視系統是黨外的宣傳利器，而政府也掃蕩這些有線電視系統多時。也因此，保持開放態度的以在野黨立委為主，贊成分區獨佔或是設定家數上限的以執政黨為主，似乎也就不太令人意外了。

第三項 廣電三法的出現

1999 年，我國通過了有線電視法的修法以及衛星廣播電視法的立法，從此我國廣電三法的法制正式出現。此外因為 1999 年 3 月的廣播電視法修正僅是配合刑法修法，而改變罰則規定，與電視產業結構管制較無關係，因此不予介紹。



壹、行政院版的有線電視法修正草案與衛星廣播電視法草案

在 1993 年有線電視法立法通過以及 1995 年上半年廣播電視法修法失敗後，行政院新聞局分別於 1995 年 9 月提出衛星廣播電視法草案，³²⁶ 以及在 1998 年 2 月提出有線電視法修正草案。³²⁷ 以下將分別介紹該草案，並於下一部分闡述其審議過程。

1995 年的衛星廣播電視法草案，其目的在於當時無法依廣播電視法、有線電視法以及電信法加以規範，而且我國當時也非國際電信聯合會會員，無法在短期間內與鄰近各國協商有關衛星問題。³²⁸ 該草案在主管機關上仍然維持了二元體制，也就是原則上該法的主管機關是行政院新聞局，但是地面站與轉頻器設備的工程技術審核、電波監理及地面站執照的核發與換發等工程技術管理的主管機關為交通部。³²⁹ 由於衛星技術的傳播特性，節目供應來源可能來自於國外，因此該草案也規定境外節目供應者應該在我國設置分支機構或代理商，在報請主管機關備查後才可以在國內供應節目或廣告。³³⁰ 此外該法草案也針對執照核發的程序事項以及申請執照應載明事項作出規範。³³¹ 然而，該草案並未對於政府、政黨或是外國人投資作出任何限制。

在第三屆立委上任前，張俊宏等 21 人提出衛星廣播電視法草案。³³² 他們的提案限制直播衛星廣播電視系統外國人投資比例不得高於 20%，而經營衛星廣播

³²⁶ 1995 年衛星廣播電視法行政院版修正草案：院總第 1703 號政府提案第 5308 號，立法院第二屆第六會期第二次會議議案關係文書，頁 114-125。

³²⁷ 1998 年有線電視法行政院版修正草案：院總第 1562 號政府提案第 6091 號，立法院第三屆第五會期第二次會議議案關係文書，頁 172-229。

³²⁸ 1995 年衛星廣播電視法草案總說明，院總第 1703 號政府提案第 5308 號，立法院第二屆第六會期第二次會議議案關係文書，頁 115。

³²⁹ 1995 年衛星廣播電視法草案第 3 條。

³³⁰ 1995 年衛星廣播電視法草案第 4 條。

³³¹ 1995 年衛星廣播電視法草案第 6-14 條。

³³² 立法院議案關係文書院總第 1703 號委員提案第 1392 號，立法院第二屆第六會期第二十一次會議議案關係文書，頁 73-88。以下簡稱張版草案。

電視頻道外國人投資比例不得高於 50%。³³³ 同年 10 月第三屆立委上任後，柯建銘等 31 人也提出衛星廣播電視法草案。³³⁴ 該草案將外國人投資經營衛星廣播電視事業的比例限制在不得超過二分之一。³³⁵



值得注意的是，兩個在野黨所提出的草案都有黨政軍退出媒體條款。張版中，政府或政黨持股比例超過 30% 的事業不得投資或經營衛星廣播電視事業。³³⁶ 柯版草案當中也載明了類似黨政軍退出媒體條款的規定，要求公營事業與政黨不得經營衛星廣播電視事業。³³⁷

有線電視法自 1993 年通過後，1996 年就任的第三屆國會陸續有委員提出修正草案，諸如 1996 年的朱鳳芝，1997 年的柯建銘、謝聰敏、范巽綠，1998 年的謝錦川、朱惠良、洪秀柱、范巽綠等等。³³⁸ 但行政院直到 1998 年才提出修正草案，而立法院的委員會審查也直到 1998 年才開始，該法案並趕在 1999 年第三屆立法委員卸任前，與衛星廣播電視法一起於 1 月 15 日通過。由於立委草案數量眾多，因此有關於其他草案與行政院在審議過程當中對法律見解不同的論辯，將在審議過程中一併介紹，於此僅介紹 1998 年有線電視法行政院版草案。

1998 年行政院草案指出 1993 年有線電視法施行後已經出現窒礙難行之處，為了將有線廣播納入管理，也為了邁向亞太媒體中心與提升產業競爭力，塑造自由化與國際化的傳播環境；同時因應有線廣播的地方化與社區化，並擴大授權地方政府參與有線廣播電視事業的輔導管理，而提出修法草案。³³⁹ 在這些口號之下，我們

³³³ 張版草案第 9 條第 2 項及第 3 項。

³³⁴ 立法院議案關係文書院總第 1703 號委員提案第 1546 號，立法院第三屆第二會期第九次會議議案關係文書，頁 125-141。以下簡稱柯版草案。

³³⁵ 柯版草案第 9 條第 3 項。

³³⁶ 張版草案第 10 條。

³³⁷ 柯版草案第 9 條第 2 項。

³³⁸ 參見立法院議事及發言整合系統，法律提案及進度檢索頁面，關鍵字為有線電視法。

³³⁹ 1998 年有線電視法行政院版修正草案總說明，關係文書頁 173。



可以大致梳理出該草案當中行政院新聞局在本次修法中，於電視產業結構管制的主要修法方向：自由化、國際化與地方參與。

在自由化方面，1998 年行政院版草案解除了有線廣播電視事業與電信事業跨業經營限制，³⁴⁰ 刪除了「電信事業鋪設幹線網路後租予系統業者」的有線電視法第 4 條，而不區分幹線網路以及分配線網路，³⁴¹ 原本經營電信業務者不得申請經營有線電視的限制也遭刪除。³⁴² 對於有線電視系統業者的結合，該草案增訂了系統經營業者及其關係企業與直接、間接控制之系統經營者的多系統經營條件，³⁴³ 該等系統經營者的訂戶數不得超過全國總訂戶數的三分之一，在同一行政區域不只一家經營者的情形，不得超過該行政區域經營者總家數二分之一，同時也不得超過全國系統經營者總家數的三分之一。³⁴⁴ 該草案從全國總訂戶數、全國系統經營者總家數以及同一行政區域系統經營者總加入，對於水平整合進行管制，但並未對於頻道業者、系統業者之間的垂直整合作出限制。草案第 18 條進一步解除了無線廣播電視業者不得跨業經營的限制，僅限制報紙業跨業經營。該條立法理由認為，在媒體多元化、多樣化以及民眾自主性高的今日，對於同質性的媒體已經沒有為了防止壟斷而對其經營者設限的必要；而且無線以及有線媒體在經營上的共通性以及製作節目也互相交流，從而沒有限制必要。

在國際化方面，該次草案開放了外國人投資比例以及同性質媒體之跨業經營，³⁴⁵ 並增訂系統經營者的董事以及監察人具有我國國籍者不得少於三分之二，以及經理人應該具備我國國籍。³⁴⁶ 而對於外國人申請投資有線廣播電視案件的審核權

³⁴⁰ 1998 年有線電視法行政院版修正草案總說明，關係文書頁 173。

³⁴¹ 草案第 5 條。

³⁴² 草案第 23 條。

³⁴³ 1998 年有線電視法行政院版修正草案總說明，關係文書頁 173。

³⁴⁴ 草案第 20 條。該條限制外國法人直接持股應低於於 20%，直接與間接持股應低於 50%。

³⁴⁵ 草案第 18 條。

³⁴⁶ 草案第 19 條。

限則屬於中央主管機關。³⁴⁷ 就此次開放，行政院明示其乃因應我國加入 WTO 的入會談判，以及我國亞太營運中心的運作需要；³⁴⁸ 但另一方面也肯認有線廣播電視仍然具有新聞媒體屬性，文化特質甚高，對於國家影響深遠，因此仍然必須將外國人投資所造成的不利影響、產業衝擊降至最低。³⁴⁹

在增加地方參與方面，以基於市場開放，並且順應業界要求為由，刪除了一區五家的限制。³⁵⁰ 此外並在經營區的劃分方面，由行政院新聞局（中央主管機關）會商交通部改為由行政院新聞局會同當地直轄市或縣市政府進行審酌，承認有線廣播電視屬於地方性以及區域性的媒體，同時當時在實際劃分經營區時也有參酌地方政府的意見，因此作出此項修正。³⁵¹

³⁴⁷ 草案第 22 條。

³⁴⁸ 草案第 20 條第 3 項立法理由。

³⁴⁹ 草案第 22 條立法理由。

³⁵⁰ 草案第 31 條立法理由。

³⁵¹ 草案第 31 條立法理由。不過上次立法爭議不休的有線電視審議委員會仍然設置在中央。

時間	草案版本	結構管制部分修法概要
1995.9.29	1995 年衛星廣播電視法 行政院版草案	不對外資持股作出限制
1995.12.18	委員會開始審查衛星廣播電視法	
1996.1.11	1996 年衛星廣播電視法 張俊宏版草案	衛星廣播電視系統外國人投資上限為 20% 衛星廣播電視頻道外國人投資比例上限為 50% 政府或政黨持股比例超過 30% 之事業不得投資或經營衛星廣播電視事業
1996.2	第三屆立法委員就任	政黨席次：中國國民黨 85 席，民主進步黨 54 席，新黨 21 席
1996.10.18	1996 年衛星廣播電視法 柯建銘版草案	外國人投資上限為 50% 公營事業與政黨不得經營
1998.2.27	1998 年有線電視法行政 院版草案	
1998.3.12	委員會開始審查有線廣播電視法	
1999.1.15	1999 年衛星廣播電視法	
1999.1.15	1999 年有線廣播電視法	

表 15 廣電三法在 1999 年修法的條文比較（來源：作者製表）

貳、審議過程

雖然有線廣播電視法與衛星廣播電視法均在 1999 年同一天，經過立法院三讀通過修正或制定，然而兩者並沒有併案審查，而是各自進行。因此，本部分將從較早提出修正草案並且進入委員會討論的衛星廣播電視法開始介紹。

衛星廣播電視法立法審查時的主要爭議，主要是在外國人投資的限制上。行政院新聞局長胡志強於第一次審議報告即指出解除管制已經成了當時世界各國制定

電自媒體政策的指標，因此對於衛星廣播電視媒體也需要採取開放的原則。³⁵² 對此余玲雅質疑草案對外資在我國投資衛星電視沒有設任何限制，可能會抵觸當時的外國人投資條例 40%之上限；對此行政院新聞局表示已經與經濟部商業司協調對外國衛星電視申請放寬，而且因為衛星訊號可以跨國傳輸，如果不鼓勵投資使其轉地下化，對國內反而更不利，更何況衛星頻道在技術上可以有三千多個頻道，很難產生托拉斯之情形。³⁵³ 翁金珠質疑對衛星電視如果沒有較嚴格的限制，如果出現外國衛星電視業者投資收購有線電視，透過有線系統播放，可能無法受到廣電法制對於跨媒體系統的限制；對此新聞局仍表示應該藉由保障來吸引外資。³⁵⁴

第三屆立委上任之後，因為當時還沒有立法院職權行使法，所以屆期不連續原則並沒有被嚴格執行。一開始的委員會審查對於要不要由行政院新聞局長重新開始報告法案，又或者是繼續審查，有過爭執。³⁵⁵ 在審查過程中，除了外國人投資限制之外，跨媒體經營是否管制也成為審查當中，與結構管制有關的議題之一。³⁵⁶ 不過當時行政院新聞局認為許多國家已經對於跨媒體經營放寬限制，採用數量限制而非硬性規定平面媒體不得跨業經營電子媒體。³⁵⁷

就黨政軍退出媒體方面，行政院新聞局並未在衛星廣播電視法草案當中提出限制，而是認為應該在研擬中的廣電通則當中規定，以不影響任何組織、整個廣電

³⁵² 行政院新聞局長胡志強發言，參見立法院第二屆第六會期教育、交通、司法委員會第一次聯席會議紀錄，立法院公報處，立法院公報，卷 84，期 64，號 2821，頁 215。

³⁵³ 同前註，頁 218-220。不過若是中港澳資，新聞局則又認為應該歸由兩岸人民關係條例處理，因為他是特別法，衛星廣播電視法面對兩岸問題時不能超脫兩岸人民關係條例的規定。參見胡志強發言，立法院公報處，同本註，頁 227。

³⁵⁴ 同前註，頁 221。

³⁵⁵ 立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第二次聯席會議，參見立法院公報處，立法院公報，卷 85，期 18，號 2840，頁 179-184。

³⁵⁶ 參見郝龍斌委員發言，立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第三次聯席會議，參見立法院公報處，立法院公報，卷 85，期 39，號 2861，頁 30。

³⁵⁷ 新聞局副局長吳中立發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第三次聯席會議，卷 85，期 39，號 2861，頁 30。

事務為限制標準；並認為政黨是人民組織的團體，在自由化的體系當中不准政黨投資某些事業並沒有必要。³⁵⁸ 當時也有立委認為無庸限制公營事業與政黨經營衛星廣播事業，因為經營廣播事業與黨產多寡並沒有絕對關係，重點是民眾欣賞節目的意願。³⁵⁹ 此外，也有委員認為不應對外資投資設限，以鼓勵產業自由競爭。³⁶⁰

經過多次的審議，1999年通過的衛星廣播電視法並沒有黨政軍退出媒體條款。對於外國人則設有投資限制，比例為持有之股份不得超過已發行股份的50%，以適度予以外資設限，防止壟斷。³⁶¹ 對於跨媒體結合之管制，在該法中付諸闕如。

在有線電視法的審議方面，一開始主要的爭議在於當時出現的有線電視斷訊風波。藉由垂直整合與水平整合，頻道業者可以控制系統業者，如果系統業者不從，則頻道業者可以斷訊。³⁶² 新聞局當時並召開維護有線電視收視戶權益會報，與公平會、消保會共同處理該議題。³⁶³ 公平會也在當時針對垂直整合案件的審理當中採納行政院版有線電視法修正草案的限制條款，同時也對於聯賣、統購處理案件涉及聯合行為的情形進行管制。³⁶⁴

³⁵⁸ 新聞局副局長吳中立發言回應鄭寶清委員質詢，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第三次聯席會議卷85，期39，號2861，頁35-36。

³⁵⁹ 洪秀柱委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第五次聯席會議卷86，期53，號2945，頁28。

³⁶⁰ 參見高惠宇、陳永興委員發言，立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第五次聯席會議卷86，期53，號2945，頁28-29。

³⁶¹ 1999年衛星廣播電視法第10條條文與立法理由。

³⁶² 蔡中涵委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第一次聯席會議紀錄，卷87，期10，號2959(下)，頁46。

³⁶³ 新聞局副局長顏榮昌發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第四次聯席會議紀錄，卷87，期49，號2998，頁207。

³⁶⁴ 公平會委員施俊吉發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第四次聯席會議紀錄，卷87，期49，號2998，頁208-209。

針對媒體跨業經營，有委員認為開放平面媒體與電子媒體互跨經營，可以因為競爭而進步，也可以彼此牽制。³⁶⁵ 同時也有認為只禁止報紙跨業經營，卻不禁止電視產業跨業經營，構成對於報紙的不平等對待，因此應該也開放報紙與電視之間的跨業經營。³⁶⁶ 而最後通過的條文則是將行政院版限制報紙投資有線電視的草案予以刪除，從而並未觸及跨媒體結合之問題（1999 年有線廣播電視法第 19 條）。

在開放外國投資方面，有認為上市櫃公司股權分散，間接持股過半仍可能對公司產生實質控制，並抨擊經建會在 WTO 談判上承諾開放比例過高是過份的自由化。³⁶⁷ 最後則是通過了將外國人對於我國有線電視系統的直接投資限制在 20%，合併計算間接投資限制在 50%、系統經營者本國董事應佔至少三分之二的版本（1999 年有線廣播電視法第 19 條）。

在經營分區方面，有認為取消分區可以讓潛在的競爭者有出頭的機會，另一方面也可以避免消費者受到聯合壟斷剝削，有更多選擇。³⁶⁸ 也有認為當時有線電視法一區最多五家的上限並不妥當，但全國不分區也有困難存在，以縣市為單位進行分配可能比較妥適。³⁶⁹ 通過的條文則是基於市場機制，廢除一區五家之上限（1999 年有線廣播電視法第 31 條）。

³⁶⁵ 朱鳳芝委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第一次聯席會議紀錄，卷 87，期 10，號 2959(下)，頁 47。

³⁶⁶ 周荃委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第一次聯席會議紀錄，卷 87，期 10，號 2959(下)，頁 41-42。

³⁶⁷ 柯建銘委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第四次聯席會議紀錄，卷 87，期 49，號 2998，頁 225。

³⁶⁸ 黃國鐘委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第四次聯席會議紀錄，卷 87，期 49，號 2998，頁 238。

³⁶⁹ 洪秀柱委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第四次聯席會議紀錄，卷 87，期 49，號 2998，頁 238-239。



參、整體簡評

1999 年廣電三法的修法，似乎標示著我國電視產業結構轉向全球化的開端。從衛星廣播電視法的修法，可以看出中國國民黨政府對於衛星廣播電視相當開放的態度，幾乎與當年對於有線電視處心積慮的防免不同。而有線電視法則是因應加入 WTO 的承諾而逐步開放。這些引入跨國資本的制度設計，在當年以「亞太媒體中心」的名號堂堂登入修法的歷程。雖然我國到目前還沒有真的成為過亞太媒體中心，但這個口號並不妨礙我國加入 WTO 所造成的重大影響，也就是跨國資本的進駐，也就是全球化時期的展開。然而，此一時期仍然有一個指標性的立法必須予以介紹，那就是 1997 年通過的公共的電視法。在這股全球化的浪潮當中，我國仍然在社會力的推升之下，完成了公共電視法的立法，在純商業經營的電視產業之中，留下一個以公益為導向的非營利公共電視台。雖然該台在全球化時期，對於電視產業的結構影響甚小，但仍是我國思索國家退出媒體之時，將「公有」從「國有」轉向「公共」的重要概念轉折。

而對於經營區之修法，有論者提出「有線系統全台一區一家」的構想，在沒有修法的情況下鼓勵全國換股整合成立三家主要公司，並藉由股權換股予官股主導比例的公司，使其直接間接控制的訂戶不超過全國訂戶數或系統總數的三分之一；或者基於節省兼併成本與提高與衛星頻道議價能力的考量，直接修法由政治力引導完成全國一家，使原業者依比例選派相應董事外，也設置外部獨立董事、員工董事、消費者推派董事、政府董事強化組織營運。³⁷⁰ 其主張中華電信的 IPTV 力量逐漸增強，而且通傳會也可對此全國一家公司直接管制，並結合文化部創造有效的無線電視平台抗衡有線電視。³⁷¹

³⁷⁰ 馮建三，前揭註 159，頁 270。

³⁷¹ 同前註，頁 270-272。



第四項 公共電視法立法

解嚴後，行政院於 1990 年成立公共電視台籌備工作小組，三年後《公共電視法》行政院版草案送立法院審查。然而長期立法未果導致民間的不滿，因此「公共媒體催生聯盟」於 1996 年成立，隔年更進一步推動「拯救公視運動」，向立法院施壓立法通過《公共電視法》，最終《公共電視法》於 1997 年三讀通過。

壹、概述

1990 成立的公共電視籌備委員會下設的公共電視法立法七人小組，在 1991 年草擬完成公共電視法草案（以下稱學者版公共電視法）。³⁷² 該草案並未明定公共電視的主管機關，而公共電視董事會成員由行政院提名、立法院同意後經總統任命。同時公共電視之經費以行政院撥付經費捐贈為主，立法院審議預算時只可以加註意見而不得刪減。³⁷³ 從其組織預算層面來看，該版本下的公共電視可謂具備相當之獨立性。

學者版的草案送交行政院之後經過大幅的修改，其中明列行政院新聞局為主管機關，董事會成員改由行政院長直接聘任，而行政院新聞局對公共電視也有相當大的經費運用主導權力。³⁷⁴ 該版本送進立法院後，時任立委的謝長廷等人提出公共電視法草案的對案（以下稱謝版公共電視法），將主管機關改為文建會，同時大幅恢復其他學者版的條文。³⁷⁵

由民間人士組成的公共電視民間籌備委員會與民進黨立委合作提案，提出公共電視法修法主張（以下稱民版公共電視法），認為公共電視的主要經費來源應改

³⁷² 七人小組成員有楊日然、徐佳士、蔡明誠、許宗力、林子儀、許志雄與翁秀琪。參魏玠、林麗雲，前揭註 33，頁 7。

³⁷³ 同前註，頁 7-8。

³⁷⁴ 同前註，頁 8。

³⁷⁵ 同前註，頁 8。

為商業無線電視台每年捐贈營業額的 10%，以達公平分配廣電資源。³⁷⁶ 同時董事會成員的組成方式，也應先由行政院聘請公正人士組成提名審查委員會，民主公開地擬定董事長候選人名單後，提報立法院同意與總統任命。³⁷⁷ 該草案明顯與行政院版相衝突，而部分新黨立委也持續杯葛民版草案繼續通過二讀三讀。³⁷⁸ 1996 年部分考量民視經營的民主進步黨籍立委與中國國民黨聯手刪除商業電視台分攤公共電視經營的條文。³⁷⁹ 中國國民黨中央政策會則於隔年乾脆作出廢止公共電視台的政策決定，並交由行政院新聞局辦理。³⁸⁰

在各政黨角力以及社會運動（例如公共媒體催生行動聯盟與搶救公視運動）的推動之下，1997 年終於通過了充滿妥協色彩的公共電視法。

貳、整體簡評

雖然九零年代時我國已經邁向民主化，但在公共電視的立法當中，仍然可以看到強烈的國家控制色彩，從行政院對於學者版草案的推翻，到後來執政黨與在野黨的折衝，都顯示民主轉型不是一蹴可幾，規範形塑的歷程仍然受到過往機制的強烈影響。從而，最後生產出的國會立法往往充滿妥協的色彩。

第五項 小結：

行政院在解嚴前即提出了有線電視法與公共電視法草案，但在野黨（民進黨與新黨）則提出更為廣泛的改革要求，並與社會運動一起連動，例如開放電波運動、黨政軍退出媒體運動以及公共電視催生運動。而在野黨所提出的草案，也或多或少改變了原先行政院版草案的設計。這當中或許出現了相當多的妥協，但這也顯示了

³⁷⁶ 同前註，頁 9。

³⁷⁷ 同前註，頁 9。

³⁷⁸ 同前註，頁 9。

³⁷⁹ 同前註，頁 10。

³⁸⁰ 同前註，頁 10。

民主轉型過程中新勢力與舊勢力的折衝。舊勢力並沒有立刻失去所有權力，而新勢力也必須與蓬勃發展的社會運動相結合，分從體制內外對於既有的管制架構進行改革。





第三節 全球化前期的延續立法

2008 年以前，承接民主化時期的大量立法，陸續修改廣電三法，以及健全組織法。2008 後除了文化部等組織法跟著政府改造的步調通過之外，其他電視產業結構管制相關行為法則較少出現修正

就國會通過之法律，以下將介紹與評析 2003 年通訊傳播基本法、³⁸¹ 黨政軍退出媒體條款，以及通傳會組織法等修法。2002 年的廣電三法修法主要是為了因應行政程序法的施行，而於法律明文訂定授權依據，與電視產業結構管制較無太大關係，因此本文予以省略。

第一項 黨政軍退出媒體

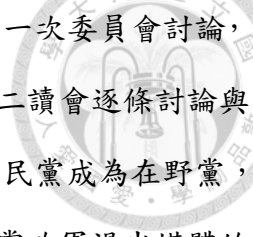
黨政軍退出媒體運動，自九零年代就有呼聲，也反映在 1993 年失敗的廣播電視法修法之上。在 2000 年我國行政權政黨輪替之後，又重新浮上檯面討論。然而從立法資料來看，本次的修法審查中的討論可謂相對較少，可能需要更多立法資料與新聞報導佐證這次修法的特色。

壹、概述

黨政軍退出媒體條款的修法，出現了相當多的修法版本。³⁸² 廣播電視法修法方面，有羅文嘉與洪秀柱的版本。在有線廣播電視法方面有余政道、郭正亮、羅文嘉、龐建國、彭添富等人的版本。在衛星廣播電視法方面，則有羅文嘉的提案。以下將從審議過程中對於黨政軍退出媒體條款的修法作出介紹。

³⁸¹ 立法院公報處（2003），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 93，期 2，號 3336，冊(上)，頁 74。

³⁸² 以下所列各提案人來自立法院異事及發言整合系統，法律提案及進度查詢，關鍵字分別為廣播電視法、有線廣播電視法與衛星廣播電視法。由於提案眾多，其關係文書字號不予一一引述。



對於黨政軍退出媒體的廣電三法修法集中於 2002 年 12 月的一次委員會討論，經過一年的院會討論與黨團協商，才在 2003 年 12 月 9 日完成二讀會逐條討論與三讀通過。首先值得注意的是，在 2000 年政黨輪替後，中國國民黨成為在野黨，民主進步黨成為執政黨。兩黨角色調換之後，其中立法委員對於黨政軍退出媒體的態度也有所轉變。曾經主張無庸限制公營事業與政黨經營衛星廣電事業，因為經營廣電事業與黨產多寡並沒有絕對關係的委員，³⁸³ 開始「本席非常堅持民選公職人員或政黨黨務人員不得擔任衛星廣播電視事業之發起人」以及「要退就退得乾乾淨淨」。³⁸⁴ 羅文嘉的提案，原本僅限制黨政持股 10% 以上的事業不得持有衛星廣播電視股份，後來則修正為一律禁止，並有三年的緩衝期。³⁸⁵ 該完全禁止黨政軍投資媒體的條款，也在隔年獲得通過。

由於黨政軍退出媒體牽動著無線電視台的民營化或是公共化之爭，審查黨政軍退出媒體條款時，同時也審查公共電視法的修法。當時也針對兩家國有的無線電視台評估「一公一民」的情形，³⁸⁶ 不過直到 2006 年初立法院才通過無線電視事業公股處理條例，設定「非公共化」與「公共化」無線電視事業公股釋出的程序。台視與華視也分別依照該法規定改變，前者私有化，後者加入公廣集團。

貳、整體簡評

這一次的修法，讓台視的國有股份釋放到民間，最終由非凡電視台的經營者掌握經營權，而華視則是公共化加入公廣集團。中視則是先後轉手給中時余家以及旺旺蔡家。這一次的立法過程相對單純，中國國民黨直接認同「要退就退乾淨」。然而這次的修法，也造成處罰被投資人而非投資人、可能影響公股沒有太大實際影響

³⁸³ 洪秀柱委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第五次聯席會議卷 86，期 53，號 2945，頁 28。

³⁸⁴ 洪秀柱委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，卷 92，期 3，號 3277(3)，頁 280。

³⁸⁵ 羅文嘉委員發言，參見立法院公報處，同前註，頁 280, 289。

³⁸⁶ 參見立法院公報處，同前註，頁 282-286。

力的民間企業投資廣播電視的能力。這一次的修法，也導致了 2012 年通傳會提出廣電三法的修正，要求放寬黨政軍退出媒體的限制。



第二項 通訊傳播基本法

壹、2003 年通訊傳播基本法草案

2003 年行政院本草案為因應數位匯流之趨勢，指出依照不同載具為縱向分類的當時通訊傳播法制，可能造成不同載具為相同內容與服務時，因為各個法律寬嚴不一而為不同管制之情形；此外當時以產業別區分管制機關的管制模式也難以因應科技匯流的趨勢。³⁸⁷ 是以行政院版草案將通訊傳播基本法定性為我國通訊傳播產業健全發展的共通性原則，同時也提供通訊傳播委員會的法源依據。³⁸⁸

該草案針對通訊傳播的基本原則作出定義，以及對於相關政策方針作出指引。就管制機關而言，2003 年行政院版草案明確指出通傳會辦理通訊傳播之管理事項，並應依法獨立行使職權，而國家通訊傳播整體資源之規劃、產業之輔導、獎勵由行政院所屬機關依法辦理之。³⁸⁹ 此時也可看出全球化對於我國通訊傳播管制的影響，行政院版草案第 3 條的立法理由即表明「為隨通訊傳播匯流趨勢，有效整合通訊傳播相關監理事權，國際組織 OECD 與 ITU 均預期整合通訊及傳播之監理機關，為未來發展之趨勢」，也指出「我國設立獨立之監理機關為我國加入 WTO 所承諾遵守六大監管原則之一」。此外從該條說明通傳會與行政院所屬機關分工，也可看出當時政府將通傳會定位為「監理」機關，而「產業政策與規劃」仍然保留給行政院所屬機關。³⁹⁰

³⁸⁷ 2003 通訊傳播基本法草案行政院版總說明，頁 568。

³⁸⁸ 2003 通訊傳播基本法草案行政院版總說明，頁 568。

³⁸⁹ 草案第三條。

³⁹⁰ 草案第三條第二項立法理由指出「通訊傳播之整體資源規劃，必須與行政院所屬機關相互協調，且產業之輔導、獎勵，係考量國家產業之發展方向，以掌握特定產業之商機」從而不認為該等業務應該由通傳會負責辦理。

另外，草案第 7 條規定政府應避免因為不同傳輸技術而為差別管理，第 10 條針對稀有資源的分配管理認應以便利、和諧、效率、公平及技術中立為原則。最後草案並於第 15 條規定政府應於通傳會成立後二年內依通訊傳播基本法之要求修正通訊傳播相關法規。³⁹¹

時間	草案版本	結構管制部分修法概要
2003.9.26	2003 通訊傳播基本法行政院版草案	要求設置通訊傳播委員會統一管理通傳會屬監理機關 技術中立，避免因為不同傳輸技術而為差別管理
2003.10.23	委員會審查	
2003.12.26	二讀會逐條討論	
2003.12.26	通過版本	未修正

表 16 通訊傳播基本法的立法過程（來源：作者製表）

在審議的過程中，有委員認為基本法的訂定過於空泛，可能無法處理媒體壟斷等問題，對此政府則是表示該草案有明文要求政府應於通訊傳播基本法通過二年內依該法所宣示之原則進行法律修正。³⁹² 在政府應避免因為不同傳輸技術而為差別管理方面，亦有委員提出 MOD 全國不限制經營範圍與有線電視全國區分 51 個經營區相較，就是一個需要改善的地方；對此政府認為在長遠的角度下，有線電視應該逐步調整為不用分區管理。³⁹³ 在十月經過委員會審查後，同年年底通訊傳播基本法通過，不過同樣送進立法院的通訊傳播委員會基本法，其審查過程就沒有那麼單純，直到 2005 年第六屆立委就任後，才獲得通過，先前的討論都因為屆期不連續而中斷。

³⁹¹ 立法理由並指明包含電信法與廣電三法等等。

³⁹² 王拓質詢，政務委員葉清彥回覆，參見立法院公報處，立法院第五屆第四會期科技及資訊、教育及文化、交通三委員會第一次聯席會議紀錄，立法院公報，卷 92，期 48，號 3322，冊(下)，頁 241-242。

³⁹³ 周雅淑質詢，政務委員葉清彥回覆，參見立法院公報處，同前註，頁 253。



貳、整體簡評

通訊傳播基本法的立法，可以說是 1993 年失敗的廣播電視法的延續，屬於一個全面的對於通訊傳播管制的改革。與客家基本法、原住民族基本法類似，通訊傳播基本法本身的規定，多半也是原則性的宣示，其中較為明確的「通傳會成立後兩年內應修改相關法律」的要求，在事後看來也隨著通訊傳播管理法以及廣電三法的立法或修法失敗而未能實現。然而，從要求設置獨立機關與技術中立等條文來看，這種具備原則性宣示的法律，對於後續的立法仍有指引作用。這股自民主化以來不斷持續的立法動能如果能夠持續，該法當中的原則將可望在更為具體的組織法與作用法中持續展現。

第三項 通傳會的成立與跌宕

與通訊傳播基本法相較，通傳會組織法的立法過程較為乖舛。早在民主化時期，即有倡議我國應成立管制通訊傳播業務的獨立機關。行政權政黨輪替之後，行政院也於 2003 年將通訊傳播基本法的草案與通傳會組織法草案一併送立法院審查。只是通傳會組織法未能在第五屆國會中取得共識，直到第六屆國會重新審查，才在 2005 年獲得通過。

壹、通傳會組織法立法背景

其實臺灣不乏因為各種因素設置特別委員會的經驗，例如由美援會改組的經建會或者是因應環境保護需求而成立的環保署等等。³⁹⁴ 但這些機關都不屬於獨立機關。獨立機關的設置，一般而言是為了提升管制的技術專業性、弭平政治紛擾或者是加強行政效能，而其設置則確保了該等事務不受政治的不當干預。³⁹⁵ 但在

³⁹⁴ Jiunn-rong Yeh, *Experimenting with Independent Commissions in a New Democracy with a Civil Law Tradition: the Case of Taiwan*, in Susan Rose-Ackerman & Peter L. Lindseth eds., *COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW* 248 (2010).

³⁹⁵ Yeh & Chang, *supra* note 1, at 160.

1995 年即有主張應仿倣美國聯邦通訊傳播委員會，在臺灣成立類似機構。³⁹⁶ 1998 年行政院第八次電子、資訊與電信策略會議建議，規劃成立電信資訊傳播整合監理機關，以達到事權統一、政策整合的綜效。³⁹⁷ 1999 年 10 月電信法部分條文修正通過時，立法院並作出附帶決議要求行政院應該在 1999 年底以前成立直屬於行政院的資訊、通訊傳播委員會。³⁹⁸ 2001 年交通部電信總局完成通傳會的組織藍圖與細部設計後，於 2002 年陳報行政院建議成立通訊傳播委員會，於隔年達成該機關應屬獨立機關之共識，並於 2003 年由時任政務委員的葉俊榮與蔡清彥擔任通訊傳播委員會籌設推動小組之共同召集人，辦理相關規劃事宜。³⁹⁹

與此同時，行政院也試圖定錨獨立機關的角色。2002 年行政院頒布獨立機關建制原則。⁴⁰⁰ 該原則將獨立機關界定為中立的裁決性管制機關，除為超然行使職權所為之政策規劃執行外，僅負責提供裁決性、管制性或調查性之公共任務，不宜肩負政策諮詢或政策協調統合之功能。⁴⁰¹ 值得注意的是，當時對二級獨立機關委員之產生，採取的是由一級機關首長提請總統任命的方式。⁴⁰² 這也影響了 2003 年通訊傳播委員會組織法行政院版草案。然而，2003 年行政院版草案，⁴⁰³ 因為屆期不連續，沒有在第五屆國會獲得通過。以下將先介紹各草案在結構管制上的不同之處後，再進一步探討其立法審議過程。

³⁹⁶ 陳炳宏，前揭註 48，頁 102。

³⁹⁷ 交通部次長蔡堆報告，參見立法院第五屆第四會期科技及資訊、教育及文化、交通三委員會第一次聯席會議紀錄，立法院公報，卷 92，期 48，號 3322，冊(下)，頁 236；亦參見陳炳宏，前揭註 48，頁 101。

³⁹⁸ 院會紀錄，立法院公報第 88 卷第 45 期第 3045 號上冊 90 頁。

³⁹⁹ 交通部次長蔡堆報告，參見立法院第五屆第四會期科技及資訊、教育及文化、交通三委員會第一次聯席會議紀錄，立法院公報，卷 92，期 48，號 3322，冊(下)，頁 236

⁴⁰⁰ 行政院 91.11.22 院臺規字第 0910091659 號書函。

⁴⁰¹ 2002 年獨立機關建制原則「獨立機關之設置條件」第(二)點。

⁴⁰² 2002 年獨立機關建制原則「獨立機關之組織」第(二)點。

⁴⁰³ 2003 年國家通訊傳播委員會組織法行政院版草案，參見立法院議案關係文書院總第 979 號政府提案第 9326 號，立法院第六屆第一會期第三次會議議案關係文書，頁 580-600。



貳、各版本草案

通訊傳播委員會組織法，在各個草案當中，最不同的就是委員以及正副首長產生的方式。2003 年行政院版草案規定通傳會置委員七人，其中一人為主任委員，另一人為副主任委員；任期與總統錯開為五年一任，同時為了傳承方便避免空窗，採交錯任期制。⁴⁰⁴ 主委、副主委以及委員產生方式則是參照獨立機關建制原則以及中央政府機關組織基準法草案規定，比照公平交易委員會以及金融監督管理委員會法例，由行政院長提請總統任命。⁴⁰⁵ 此外與後來的大法官不同，該草案也有對於委員出缺時的任期規定，填補出缺的委員任期至原任期屆滿之日為止，但出缺遺留任期不足一年的情形可以不用再提人選。⁴⁰⁶

此外值得注意的是，2003 年行政院版草案並規定對通傳會之行政處分不服者，應該直接提起行政訴訟，並在立法理由當中引述獨立機關建制原則當中獨立機關的決策不受其他行政機關適當性及適法性監督、對獨立機關所為決定不符者應直接提起行政訴訟之條文，認為如此可以減少行政干預，提升行政效能。⁴⁰⁷ 該項規定也為後來的 2005 年行政院版草案、中國國民黨團版草案以及親民黨團版草案所沿用。

行政院於提出草案後，隨即在該年 10 月成立通訊傳播委員會籌備處，⁴⁰⁸ 但該案遲遲未能三讀通過，因第五屆國會議程結束而胎死腹中。⁴⁰⁹ 第六屆國會開議

⁴⁰⁴ 2003 年通訊傳播委員會組織法行政院版草案第 4 條第 1 項條文以及立法理由。

⁴⁰⁵ 2003 年通訊傳播委員會組織法行政院版草案第 4 條第 2 項條文以及立法理由。

⁴⁰⁶ 2003 年通訊傳播委員會組織法行政院版草案第 4 條第 3 項。

⁴⁰⁷ 2003 年通訊傳播委員會組織法行政院版草案第 25 條條文以及立法理由。

⁴⁰⁸ 交通部次長周禮良說明立法要旨，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第六屆第一會期法制、科技及資訊、教育及文化、交通四委員會第一次聯席會議紀錄，卷 94，期 32，號 3414，頁 46。

⁴⁰⁹ 2005 年 1 月 21 日立法院第五屆第六會期第十六次會議決議該案另定期討論。參見立法院公報處，立法院公報，卷 94，期 7，號 3389(上)，頁 330-334。

後，中國國民黨黨團與親民黨團於 2005 年 3 月提出草案，⁴¹⁰ 行政院也隨即在 4 月提出行政院版草案。⁴¹¹ 首先值得注意的是，中央政府組織基準法已於 2004 年 6 月通過，第 21 條第 1 項規定相當二級機關的獨立機關委員，由一級機關首長提名經立法院同意後任命。這與行政院原先規劃的草案不同，也讓 2005 年的行政院版草案將委員產生方式改為由行政院長提請立法院同意後任命。⁴¹² 而行政院也在同年稍早因應中央行政機關組織基準法，修正獨立機關建制原則，⁴¹³ 但此時仍然是將獨立機關界定為裁決性管制機關。⁴¹⁴

中國國民黨團與親民黨團的版本，與行政院版的最大差別，就是委員會委員的組成與產生方式。⁴¹⁵ 兩黨黨團版本將委員人數由七人增加到十一人，任期與當時的立法委員相同均為三年。委員的產生方式，則是依各政黨、政團在立法院所占席次比例推薦，行政院長依推薦名單提名，並以其中一人為主任委員，二人為副主任委員（三人應分屬不同政黨），經立法院同意後任命。也就是說行政院長在該案中並沒有提名委員人選的權力，而是依照國會政黨推薦名單提名，再給同一個國會同意後任命。此外，兩黨團的版本還特別要求委員應自該法施行起三十日內任命，通傳會自同意任命後三日內成立。此外兩黨團草案也設計了旋轉門條款，要求委員在其離職後三年內不得擔任離職前五年內之職務直接相關的營利事業負責人、股東或顧問。⁴¹⁶ 在決策機制方面，兩黨黨團的草案與行政院版較大的不同之處，則是

⁴¹⁰ 2005 年國家通訊傳播委員會組織法國民黨團版草案，參見立法院議案關係文書院總第 979 號委員提案第 5824 號，立法院第五屆第四會期第三次會議議案關係文書，頁 45-52；2005 年國家通訊傳播委員會組織法親民黨團草案，參見立法院議案關係文書院總第 979 號委員提案第 5824 號，立法院第六屆第一會期第三次會議議案關係文書，頁 53-60。

⁴¹¹ 2005 年國家通訊傳播委員會組織法行政院版草案，參見立法院議案關係文書院總第 979 號政府提案第 10109 號，立法院第六屆第一會期第六次會議議案關係文書，頁 259-272。

⁴¹² 2005 年通訊傳播委員會組織法行政院版草案第 4 條第 1 項條文。

⁴¹³ 行政院 94.1.3 院臺規字第 0930092748 號書函。

⁴¹⁴ 2005 年獨立機關建制原則「獨立機關之設置條件」第（二）點並未修正。

⁴¹⁵ 2005 年國家通訊傳播委員會組織法中國國民黨團版與親民黨團版第 4 條。

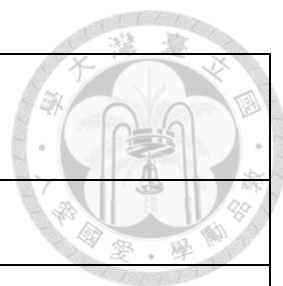
⁴¹⁶ 2005 年國家通訊傳播委員會組織法中國國民黨團版與親民黨團版第 7 條。

於第 9 條第 7 項均要求對於重大事項之審議，應該適用行政程序法聽證規定，至少召開五次公聽會。⁴¹⁷



⁴¹⁷ 立法理由對此並沒有多作說明，為何在聽證程序中一定要至少召開五次公聽會。

時間	草案版本	結構管制部分修法概要
2002.11.22	行政院頒布獨立機關建制原則	行政院長提請總統任命
2003.9.26	2003 年通訊傳播委員會組織法行政院版草案	委員由行政院長提名總統任命
2003.10.13	通訊傳播委員會籌備處成立	
2004.6.11	中央行政機關組織基準法通過	第 21 條第 1 項規定：「獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之。」
2005.1.3	行政院頒布修正獨立機關建制原則	主張獨立機關依中央行政機關組織基準法第 21 條第 1 項規定
2005.2.1	第六屆立法委員就任	政黨席次：民主進步黨 89 席，中國國民黨 79 席，親民黨 34 席，臺灣團結聯盟 12 席
2005.3.11	2005 年國家通訊傳播委員會組織法國民黨團版草案	委員 7 人由立法院政黨比例名單推薦 立法後儘速成立通傳會 通傳會委員旋轉門條款 重大事項之審議應聽證並至少召開五次公聽會
2005.3.11	2005 年國家通訊傳播委員會組織法親民黨團版草案	委員 11 人由立法院政黨比例名單推薦 立法後儘速成立通傳會 通傳會委員旋轉門條款 重大事項之審議應聽證並至少召開五次公聽會
2005.4.1	2005 年通訊傳播委員會組織法行政院版草案	委員 11 人由行政院長提名立法院同意
2005.10.25	2005 年國家通訊傳播委員會組織法三讀通過	委員 13 人由立法院政黨比例名單推薦
2006.1.20	行政院向大法官提出釋憲聲請案，並同時提出暫時處分聲請	
2006.2.10	大法官受理行政院解釋憲法之聲請	
2006.2.22	通傳會成立	



2006.3.2	行政院頒布獨立機關與行政院關係運作說明418	
2006.7.21	司法院頒布司法院大法官釋字第 613 號解釋	
2006.7.24	通傳會回應釋字第 613 號解釋	
2007.10.5	通傳會聲請釋憲	
2007.12.20	2007 年國家通訊傳播委員會組織法修法三讀通過	1. 委員由行政院長提名立法院同意
2008.4.18	大法官不受理通傳會聲請釋憲	
2009.8.10	獨立機關與行政院關係運作說明停止適用 419	

表 17 通傳會基本法的立法草案比較以及相關大事進程（來源：作者製表）

參、審議過程

2003 年行政院版草案在委員會審查後修正動議規定委員會組成以政黨比例產生。⁴²⁰ 院會二讀會時，中國國民黨團與親民黨團提出修正動議要求逐條表決，民主進步黨委員要求應該逐條討論，經黨團協商後開始進行大體討論。⁴²¹ 大體討論時，許多民主進步黨籍委員於登記發言內時間不發言表示抗議，中國國民黨籍議員則持續抗議，藍綠之間產生口角衝突。⁴²² 最後主席報告院會決議該案另外繼續討論，⁴²³ 但之後也未繼續在院會討論，因為議期不連續而隨第五屆立委卸任而結束。

⁴¹⁸ 95.10.31 行政院院授研綜字第 0950004004 號函

⁴¹⁹ 98.8.10 行政院院授研綜字第 0982261093 號函。

⁴²⁰ 林志隆委員發言，參見 2005 年 1 月 21 日立法院第五屆第六會期第十六次會議決議該案另定期討論。參見立法院公報處，立法院公報，卷 94，期 7，號 3389(上)，頁 333。

⁴²¹ 立法院公報處，同前註，頁 330。

⁴²² 立法院公報處，同前註，頁 331-333。

⁴²³ 立法院公報處，同前註，頁 334。

第六屆國會開議後，中國國民黨團與親民黨黨團隨即提案國家通訊傳播委員會組織法草案。在考量該法審議過程時，也應該把其他法律的程序因素一併考量進去。雖然通訊傳播基本法第 16 條僅要求配套立法應該在通傳會成立後二年內修正通訊傳播相關法規，對於通傳會設立的時點並沒有明文要求。但當時正逢 2005 年修憲，立法院幕僚可能會去支援任務型國民大會開會，因此很難延會，⁴²⁴ 這也讓已經在第五屆國會無法通過的通訊傳播委員會組織法，在第六屆國會審議時也同時受到時間的壓力。

在法案內容上，同前所述，兩黨黨團草案將通傳會委員產生方式改由依立法院政黨比例推薦名單決定。對此，行政院表示人數過多可能會對於議事、決策與行政效率有所影響，而國會若是完全剝奪行政權的人事任命權，則可能造成無法釐清政治責任，而有違權力分立，並且以政黨比例推薦方式產生委員可能造成政治力介入通傳會的會議運作。⁴²⁵ 就此，有委員提出以政黨比例推舉甄選委員會，再由該委員會推薦專業人士擔任委員，並認為如此間接推薦可以兼顧社會期待，但行政院表示當時各國並無這種政治性考量的設計。⁴²⁶ 在人數的爭論上，正反意見紛紛持不同國家類似機構的人數佐證，但並未對於人數對於管制的實質影響作深入論述。⁴²⁷ 而審議程序要求五次公聽會的部分，面對行政院提出超出行政程序法規範圍，影響組織效率的疑慮，國親兩黨也並不堅持。⁴²⁸

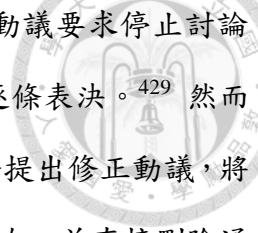
⁴²⁴ 管碧玲委員發言，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第六屆第一會期法制、科技及資訊、教育及文化、交通四委員會第一次聯席會議紀錄，卷 94，期 32，號 3414，頁 70。

⁴²⁵ 交通部次長周禮良說明立法要旨，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第六屆第一會期法制、科技及資訊、教育及文化、交通四委員會第一次聯席會議紀錄，卷 94，期 32，號 3414，頁 51。

⁴²⁶ 林岱樺委員質詢，新聞局副局長易榮宗回覆，參見立法院公報處，立法院公報，立法院第六屆第一會期法制、科技及資訊、教育及文化、交通四委員會第一次聯席會議紀錄，卷 94，期 32，號 3414，頁 54。

⁴²⁷ 例如伍錦霖委員舉新加坡與加拿大的例子（不過他也聲明自己並不堅持人數）；行政院參酌美國、法國的制度等等。參見立法院公報處，立法院公報，立法院第六屆第一會期法制、科技及資訊、教育及文化、交通四委員會第一次聯席會議紀錄，卷 94，期 32，號 3414，頁 62, 70。

⁴²⁸ 立法院公報處，立法院公報，立法院第六屆第一會期法制、科技及資訊、教育及文化、交通四委員會第一次聯席會議紀錄，卷 94，期 32，號 3414，頁 87。



在二讀會的討論當中，中國國民黨團與親民黨團同時提出動議要求停止討論以及記名表決，兩黨黨團在人數優勢下，該議案通過並且展開逐條表決。⁴²⁹ 然而就在通過逕付表決決議後，中國國民黨黨團與親民黨黨團對該法提出修正動議，將委員人數提升至 13 人，審議重大事項應召開公聽會數目降到三次，並直接刪除通傳會所作處分爭議直接向行政法院起訴之規定。⁴³⁰ 在經過黨團協商後，改為除了第 4 條進行表決外，其他條文均照協商結論通過，而這個協商後的條文與修正動議版本並無太大差異。⁴³¹ 而對於爭議最大的第 4 條，台聯黨團與民進黨黨團提議委員的產生改為依國會政黨團比例推薦學者專家組成 11 人之審查會，審查由各政黨團依席次比例還有行政院長所推薦的名單（台聯的版本是行政院長推薦 3 人，政黨比例推薦 15 人；民進黨版本則是行政院長推薦 3 人，政黨比例推薦 13 人），以公聽會公開程序記名表決，以五分之三的同意門檻決定票數最高的 13 名擔任委員。⁴³² 最後在 113 人贊成 98 人反對國親兩黨版本，98 人贊成 113 人反對民進黨與台聯版本的情況下，國親兩黨的版本獲得通過。⁴³³ 行政院也隨即對此向司法院大法官提出解釋憲法的聲請，大法官受理之後作出的解釋就是釋字第 613 號解釋。

肆、司法的回應：司法院大法官解釋釋字第 613 號

2006 年 7 月 21 日，司法院作出了大法官解釋釋字第 613 號，為紛爭多時的通訊傳播委員會獨立機關立法的爭議作出定紛止爭的裁判。該號解釋主要針對 NCC 委員產生方式以及新機關過渡期覆審規定作出解釋，但針對獨立機關之性質與定位也多有闡述。然而由於尚非提起解釋之主要爭點，因此並未對獨立機關作用領域

⁴²⁹ 參見立法院公報處，立法院公報，院會紀錄，卷 94，期 49，號 3427，頁 106-109。

⁴³⁰ 同前註，頁 110-119。

⁴³¹ 同前註，頁 111-117。

⁴³² 同前註，頁 118-119。

⁴³³ 同前註，頁 126-129。



的界定作出更多的說明，而僅確立行政一體與責任政治原則。在本號解釋中，大法官的說明如下：

行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。民主政治以責任政治為重要內涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。根據憲法增修條文第三條第二項規定，行政院應對立法院負責，此乃我國憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。⁴³⁴

在肯認行政一體以及責任政治之前提下，大法官承認獨立機關之合憲性，以此開展通訊傳播委員會組織法中 NCC 委員提名之合憲性。

就責任政治方面，許宗力大法官在其協同意見書中指出只要獨立機關行使的是行政權，就不可能沒有責任政治問題。如果行政院無須為獨立機關施政負責，而獨立機關直接對國會負責，形同職司立法之國會侵犯行政權。⁴³⁵ 許玉秀大法官認為建制獨立機關之民主正當性屬於「複式民意授權」，避免單一多數政黨的干預，更新第一次直接民意的概括授權（選舉），讓民意有更多次直接呈現的機會。⁴³⁶

綜上所述，不管是許玉秀大法官所謂的複式民意授權抑或是解釋問所提出的行政一體與責任政治要求。設置獨立機關首先必須注重者，乃該等行政權所屬之機

⁴³⁴ 司法院大法官解釋釋字第 613 號解釋理由書，第二段文字。

⁴³⁵ 司法院大法官解釋釋字第 613 號解釋許宗力大法官協同意見書。

⁴³⁶ 司法院大法官解釋釋字第 613 號解釋許玉秀大法官部分協同意見書。

關必須受以上二原則所限制，方無違憲之虞。而通傳會經過此次憲法爭議，也取得了其民主正當性。




伍、後續與簡評

從通傳會組織法的立法，可以發現到有關於電視產業結構管制的立法，向來常見的「行政—立法」互動模式，在此另外多出「司法」的互動模式。回顧上一次由司法介入電視產業的結構管制，剛好就是廣播電視法於1993年修法時所引發，只是當時所爭執者為廣電基本權，本次的爭點直指權力分立的核心。

本次的立法過程，可以看見政黨輪替後朝小野大的困境。民主化時期，由於執政黨與國會最大黨均為中國國民黨掌握，因此在野黨所提出的較為全面的改革方案，往往是以折衷的方式納入政府版的草案當中。在這次的通傳會組織法立法當中，可以看見國會在野黨一開始就以非常強硬的姿態要求委員的產生必須採國會政黨比例推薦名單，完全剝奪行政院對於人選的決定權。而行政院版草案在2003年原本要求委員產生採行政院長提請總統同意，到2005年轉向由行政院長提名後立法院同意。在經過國會在野黨的杯葛之後，在表決前民進黨國會黨團與台聯國會黨團甚至退讓至依國會政黨團比例推薦審查會，由審查會公開審查並投票決定由國會與行政院長所提名的人選。這種立法過程顯示了與以往相較非常不同的特色，國民黨與親民黨利用人數的優勢，站穩自己一開始設下的底線，而未與其他政黨妥協。這種較為強勢的立法，在本次通傳會組織法的爭議當中，由於涉及了權力分立當中心事決定權，也因此行政院在面臨立法挫敗後隨即聲請大法官解釋憲法，由司法權介入這一項爭議。而最後司法院大法官也依據權力分立的原理原則作出決定。

第四項 總結



在這一個階段，可以看出雖然在產業的發展以及管制規範上，我國已經進入了全球化的階段，但在規範形塑上仍然有相當強烈的民主化時期大量立法色彩。許多未能在行政權政黨輪替前通過的改革立法，也在這幾年獲得通過，例如黨政軍退出媒體、通訊傳播基本法的立法以及通傳會組織法等等。正如同民主化時期，較為基進的改革方案往往需要與較為保守的作法進行妥協，這個時期由於行政權與立法權分屬不同政黨，因此在國會立法中也出現了兩權衝突的情形。與過去修法的結果仍以行政院의 提案為主不同，在通傳會組織法的立法當中，可以看見國會多數黨相當強勢，而表決結果以及 2006 年初通傳會的成立，也顯示了這種強勢作為的可行性。如果該次修法沒有出現憲法上的權力分立爭議，或許國會多數黨可以繼續採用這種方式推行其所希望的管制法制。



第四節 全球化後期的遲滯立法

本文一開始所作的分期將 2000 年至 2015 年劃定為全球化時期。然而本文在此為了要凸顯通傳會組織法通過之後，立法權在電視產業結構管制上所出現的遲滯現象，因此在此將全球化時期區分為前期以及後期。前期保持著民主化時期大量立法的遺緒，仍然有通過許多改革的法案。但在後期卻出現立法與修法上遲滯的現象。通訊傳播基本法通過之後，相應的各個相關法令的修改並沒有在兩年內到位。以下將逐一介紹全球化後期各個失敗的電視產業結構管制相關立法，包含 2007 年通訊傳播管理法草案、廣電三法在 2012 年的修法，⁴³⁷ 以及 2013 年的反媒體壟斷法。

第一項 整合失敗：通訊傳播管理法立法失敗

現行就舊有傳播技術與產業狀況進行規範的管制工具，基本上可以顧及規範明確的法安定性需求，但如果沒有辦法緊扣技術與產業發展的趨勢隨時修法，可能就會造成規範與事實脫節而窒礙難行。⁴³⁸對此有論者以為，國家立法規範，以行政行為規範大眾傳播活動，不應該固執於固有的傳播型態而扼殺了科技拓展的意見表達空間。⁴³⁹

我國在 1993 年即有主張應該將所有的廣播電視規範整合為一套法律。⁴⁴⁰ 1995 年行政院新聞局即有統合廣電三法，而研擬廣播電視管理通則之構想，⁴⁴¹ 表示正

⁴³⁷ 廣播電視法修法：立法院公報處（2011），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 100，期 49，號 3901，冊 5，頁 2233。

⁴³⁸ 石世豪，前揭註 162，頁 286。

⁴³⁹ 同前註，頁 285-286。

⁴⁴⁰ 例如周荃委員發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第六次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 15，號 2614，頁 388。陳水扁委員發言，參見立法院公報處（1993），〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 38，號 2637，頁 377。

⁴⁴¹ 立法院公報處（1995），〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第五次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 38，號 2795，頁 280。

考慮研究制定廣播電視法基本法則，以其作為母體整理其他法律納入共同的規範，無法共同規範再由其他法律處理。⁴⁴² 2000年3月中華民國政府則在政黨輪替前提出了廣播電視法修正草案，希望統整既有的法制。⁴⁴³



在行政權政黨輪替後，面臨朝小野大的民進黨政府在政策層次上，試圖推展自己的改革議程方案。行政院新聞局在2004年底宣布有線電視頻道定頻之政策，重新調整有線電視頻譜的分配，將不同屬性的電視頻道加以分群，同時也為數位無線電視以及公共電視頻道預留空間。⁴⁴⁴ 2005年3月，行政院新聞局完成「數位無線電視發展條例草案」，將之報行政院審議。⁴⁴⁵ 2005年8月，首度於六年一次的衛星頻道審查中，讓六家業者換照未過，停止經營。⁴⁴⁶ 然而產業的輔導仍然屬於行政院的職權，過往行政院所推行的無線電視改革方案，在行政院對於通傳會組成失去主導權後，在無線電視政策方面皆未成定局。⁴⁴⁷ 在與通傳會齟齬的情況下，民進黨政府也在2007年開始擱置數位發展計畫。⁴⁴⁸

在通傳會成立之時，有許多新型的電視服務陸續出現或者是即將出現，因此如何將電視服務相關的法規加以修正增補，甚至是因應數位匯流趨勢而加以合併，已成為通傳會相當大的挑戰。⁴⁴⁹ 通傳會在2007年提出通訊傳播管理法草案，整合了廣電三法以及電信法，但該草案從未送立法院進行審議。2008年之後的幾次數

⁴⁴² 新聞局長胡志強發言，參見行政院新聞局長胡志強發言，參見立法院第二屆第六會期教育、交通、司法委員會第一次聯席會議紀錄，立法院公報處，立法院公報，卷84，期64，號2821，頁224。

⁴⁴³ 行政院（2000），〈院總第979號政府提案第6967號關係文書：行政院函請審議「廣播電視法修正草案」案〉，《立法院第四屆第三會期第二次會議議案關係文書》，頁374-422。

⁴⁴⁴ 趙怡，前揭註6，頁14-15。

⁴⁴⁵ 趙怡，同前註，頁15。

⁴⁴⁶ 趙怡，同前註，頁15。

⁴⁴⁷ 程宗明，前揭註63，頁33。

⁴⁴⁸ 同前註，頁39。

⁴⁴⁹ 陳炳宏，前揭註48，頁101。

位匯流立法努力也並未展現在實際的立法過程上。通傳會對於修法的目標也轉向修改廣電三法，並在近年來針對數位匯流法的立法進行籌備。⁴⁵⁰



第二項 退步言之：廣電三法推動修正

在通訊傳播管理法草案失敗之後，通傳會也持續在政策層次推動了改革方案，但在法律層次上的大幅度改革，則要等到 2012 年的廣電三法修正草案。該草案試圖對於廣電三法進行更為明確的分工，同時試圖放寬黨政軍退出媒體條款。

壹、草案比較以及審議過程

2006 年通傳會成立之後，僅在 2011 年針對執照申請、營運計劃、執照換發等進行更為明確的具體規定，而無其他的結構管制修法。2012 年第八屆立委產生之後，政府首先針對黨政軍退出媒體條款提出修法，除仍然完全禁止直接投資外，對於間接投資改採實質控制理論，容許一定範圍內的間接投資，並且增訂禁止以其他方式控制民營廣播、電視事業。⁴⁵¹ 值得注意的是，這次修法也是通傳會第一次援引兩公約，針對內容管制規範進行修正。⁴⁵²

除了行政院版草案之外，其他立法委員也提出各種版本，其中內容與結構管制較為相關的有葉宜津、管碧玲兩人提出的廣電三法修法草案，以及潘孟安、吳宜臻、尤美女、蔡其昌、林佳龍等人之有線廣播電視法修正草案（不包含臨時追加之提案版本）。本次修法中，黨政軍退出媒體條款的再檢討是一大重點，廣電三法均對此作出修正。依行政院之說法，現行之黨政軍退出媒體條款，一律禁止政黨與政府直

⁴⁵⁰ 張為竣報導，蘋果日報 2015.7.7，《數位匯流大法 石世豪：讓大家跌破眼鏡》，網址 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20150707/643020/applesearch/數位匯流大法>
石世豪：讓大家跌破眼鏡

⁴⁵¹ 行政院（2012），〈院總第 979 號政府提案第 13076 號關係文書：行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」案〉，《立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書》，頁 4。

⁴⁵² 同前註，頁 4。

接或間接投資廣電事業，不但對於以其他方式控制廣電事業的情形沒有規範，現行下間接投資常發生投資者與廣電事業不清楚間接投資的情形，此外也有違規者為黨政軍機構，但被處罰者為不知情的被投資廣電事業等不合理受罰的情形。⁴⁵³因此行政院版草案中，除了維持直接投資禁止之外，放寬政府間接持股 10% 以下，⁴⁵⁴ 違者除了取得的股份沒有表決權外，主管機關也可以令限期改善，否則予以裁罰，也就是依照行政法院之部分判決，避免發生不具有故意或過失之人遭受處罰之情形。⁴⁵⁵ 立委提案同樣也認為應該適度開放對黨政軍間接投資媒體的禁止，只是具體限制範圍各有主張，葉版與管版主張限制間接持股比例應為 5%，蔡其昌等人的修正動議更是將比例調降為 4%。⁴⁵⁶ 針對該部分的分歧，審查結果為保留送院會協商。以下則就黨政軍退出媒體條款以外的修法爭議進行介紹。

在廣播電視法部分，葉版注重對於收視率調查以及置入性行銷的問題。該草案禁止以任何形式發佈新聞節目的收視資料（第 16 條），⁴⁵⁷ 同時對於禁止政府置入性行銷、禁止新聞與兒童節目置入性行銷，同時增加運動賽事或藝文活動的贊助者訊息規定（第 34 條之 1 至第 34 條之 3）。⁴⁵⁸ 相較於葉版偏重內容管制，管版的内容則較為注重管制機關於結構管制時的法律授權。該版本對於廣電事業、報紙、通訊社等大眾傳播媒體業的結合，授權主管機關於准駁時考量各種因素，⁴⁵⁹ 同時也可對於結合案之許可附加條件或負擔（第 14 條之 2）。⁴⁶⁰

⁴⁵³ 「廣播電視法修正草案」審查報告，立法院公報 102 卷第 5 期 100-101。

⁴⁵⁴ 政黨仍然禁止間接投資廣電事業。

⁴⁵⁵ 「廣播電視法修正草案」審查報告，立法院公報 102 卷第 5 期 101。

⁴⁵⁶ 廣播電視法修正草案第 5 條之 1、有線電視法修正草案第 20 條、衛星廣播電視法修正草案第 5 條。

⁴⁵⁷ 該條未通過審查會

⁴⁵⁸ 該部分保留送院會協商。

⁴⁵⁹ 這些因素分別是：「是否行程支配意見力量」、「公眾進用管道之多樣性」、「資訊觀點呈現之多元性」、「消費者利益之維護」、「經營效率之提昇」、「對於媒體相關市場的影響」、「過去節目製播紀錄及違規情形」、「其他主管機關認為有助於公共利益目標者」其授權範圍可謂相當廣泛，尤其是最後一款對於管制機關賦予以「有助公共利益目標」作出考量之權力。

⁴⁶⁰ 該條審查會結果為保留送院會協商。

時間	草案版本	結構管制部分修法概要
2012.3.23	行政院版草案	調整黨政軍退出媒體條款 配合兩公約修改內容管制部分
2012.4.27	葉宜津等 28 人版草案 (葉版)	規範收視率調查、置入性行銷 調整黨政軍退出媒體條款
2012.5.4	管碧玲等 17 人版草案 (管版)	調整黨政軍退出媒體條款 實質審查廣電媒體事業結合，賦予主管機關附加條件負擔之法源

表 18 廣播電視法在 2012 年修法的條文比較 (來源：作者製表)

在有線廣播電視法修法的部分，則有較多的委員提出提案，以下分就其結構管制部分進行介紹。行政院版的修正內容以擴大經營區鼓勵新業者、鼓勵創新匯流服務、朝向平臺化發展三者為主軸。⁴⁶¹ 其中經營區與平臺化兩大主軸與電視產業結構管制較為相關。

在經營區改革方面，一方面擴大經營區，⁴⁶² 同時配套規範系統業者整合應申請核准的規定，⁴⁶³ 並刪除全國系統經營者總家數以及同一行政區域總家數的限制。⁴⁶⁴ 此外也調整了水平管制與垂直管制的相關規範，⁴⁶⁵ 對於頻道上下架也有了新規定。⁴⁶⁶ 對於該等修正，各個立委所提出的版本則對具體機制有著不同的設計。尤美女認為，為了維持媒體多元的目標，針對媒體產業結構以及所有權的下層結構進行管制，是最重要而且也是最有效的方法；氏認為只有將產權結構加以分化，才

⁴⁶¹ 行政院版草案總說明，關係文書 64-65

⁴⁶² 行政院版草案第 6 條。值得注意的是，該條以直轄市縣市為最小經營區域，除非是既有的系統經營業者，否則變更經營地區應該以縣市為單位。該條保留送院會協商。

⁴⁶³ 行政院版草案第 23 條。系統經營業者仍然不能委託他人經營，但是讓與或受讓營業、與其他系統業者合併、投資其他系統業者都需要向中央主管機關申請核准。該條文保留送院會協商。

⁴⁶⁴ 行政院版草案第 24 條。僅保留系統經營業者與其關係企業或是直接間接控制的系統經營業者訂戶數合計不得超過全國總訂戶數的三分之一。該修正條文照行政院提案通過。

⁴⁶⁵ 行政院版草案第 25 條。該條規範系統業者或是頻道供應事業以及其關係企業所提供的基礎頻道數目不可以超過基本頻道總數的十分之一，而且代理的頻道也計算在內。該條保留送院會協商。

⁴⁶⁶ 行政院版草案第 37 條。該條規範系統業者應該對於各種電視事業訂定公平、合理以及沒有差別待遇的上下架規章，並應將該規章報請中央主管機關備查。主管機關對於有妨礙公平競爭或消費者權益的規章可以限期令系統業者修正。該條照行政院提案通過。

能保障媒體多元的發展。⁴⁶⁷ 而尤版草案也是少數將全國新聞紙一起納入結構管制的版本。⁴⁶⁸ 蔡其昌以及管碧玲則都注意到了有線電視併購高度依賴融資的情形，因此對於自有資金比例、向金融機構設質的比例都予以限制。林佳龍則著眼擴大公眾參與內部監督的公司治理層面，要求增訂對系統經營業者股東人數的最低要求。

在平臺化改革方面，該草案將原本的垂直整合的系統業者執照，調整為單純的營運平台執照，有線電視頻道節目的管理則移列到衛星廣播電視法，屬於頻道供應事業而接受該法規範。⁴⁶⁹ 這使得衛星電視頻道與有線電視頻道所接受的管制不會因為傳輸技術不同而有所差異。

在此次修法當中，對於主管機關有許多授權條款，例如行政院版第 23 條草案就系統經營業者變更營運計劃的准駁標準「交由中央主管機關定之」。對此劉耀豪等立委提案附帶決議，認為未來主管機關在監理業務上，因為許多的空白授權條款，恐怕造成業者在經營上動輒得咎的不確定性，不利自由市場競爭，甚至可能有通傳會過度擴權之嫌；因此要求通傳會在訂定子法的時候，必須針對相關子法的訂定原則先到交通委員會作專案報告。⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ 審查報告，頁 325。

⁴⁶⁸ 尤版修正草案第 20 條之 1。審查報告，頁 325。

⁴⁶⁹ 行政院版草案第 38 條、第 42 條。前者規定系統經營者自行設置的購物頻道應該取得衛星廣播電視法的節目供應事業執照，後者規定地方頻道也應取得該等執照。該修正條文照行政院提案通過。

⁴⁷⁰ 審查報告第 333-334 頁，遭保留，並送院會朝野協商。

時間	草案版本	結構管制部分修法概要
2012.3.2	潘孟安等 19 人版草案	垂直整合管制 系統頻道跨業經營限制
2012.3.23	行政院版草案	擴大系統經營區，鼓勵新業者 系統頻道經營與垂直整合之限制 調整黨政軍退出媒體條款
2012.3.23	吳宜臻等 22 人版草案	各地收視費率應考量政經狀況
2012.4.27	葉宜津等 25 人版草案	擴大系統經營區，鼓勵新進者 平臺化立法 管制垂直整合與頻道上下架 結構管制的財務機制與申報義務 調整黨政軍退出媒體條款
2012.4.27	尤美女等 19 人版草案	管制紙媒跨業經營廣播電視 控制性股權受讓事先申請制
2012.4.27	蔡其昌等 21 人版草案	改善管制融資比例過高，明確經營者自有資金比例
2012.4.27	林佳龍等 22 人版草案	擴大公眾參與公司治理之內部監督
2012.4.27	林佳龍等 21 人版草案	強制必載與社區共同天線服務
2012.5.4	管碧玲等 17 人版草案	調整黨政軍退出媒體條款 實質審查廣電媒體事業結合，賦予主管機關附加條件負擔之法源

表 19 有線廣播電視法在 2012 年修法的條文比較（來源：作者製表）

衛星廣播電視法部分，不同於有線廣播電視法被定位於平台法，行政院版與葉版的衛星廣播電視法草案第 64 條，統一將頻道節目供應事業列入管理，藉由列入「他類頻道節目供應事業」將不同傳輸技術下的頻道節目一併納入，以免因為不同的傳輸技術而作出差別管理，違反通訊傳播基本法第 7 條「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」之規定。此外，行政院版與葉版也加強了申請執照、換照、營運計劃等規定。值得注意的是，草案第 7 至 8 條當中也加強了衛星廣播電視事業的自律以及內部問責機制，包含了內部控管機制以及節目編審制度。⁴⁷¹

⁴⁷¹ 有關提供設備的衛星電視服務事業內控問責機制之條文經審查會通過，但衛星頻道節目供應事業的內控問責機制條文則遭保留送院會協商。

就立法委員所提出草案的特色而言，如同廣播電視法修法草案，葉版同樣注重收視率調查的規範（葉版草案第 27 條）以及置入性行銷規定（葉版草案第 31 條至第 33 條）。⁴⁷² 管版同樣賦予主管機關實質審查衛星廣播電視事業結合的權限，同時也給予主管機關附加條件負擔的法源（管版草案第 11 條之 1）。⁴⁷³

時間	草案版本	結構管制部分修法概要
2012.3.23	行政院版草案	1. 有條件開放商業性置入性行銷 2. 調整黨政軍退出媒體條款 3. 增訂自律與內部問責機制 4. 齊一頻道節目供應事業管理
2012.4.27	葉宜津等 29 人版草案	1. 規範收視率調查、置入性行銷 2. 調整黨政軍退出媒體條款 3. 增訂自律與內部問責機制
2012.5.4	管碧玲等 21 人版草案	1. 調整黨政軍退出媒體條款 2. 實質審查廣電媒體事業結合，賦予主管機關附加條件負擔之法源

表 20 衛星廣播電視法在 2012 年修法的條文比較（來源：作者製表）

時間	事件	備註
2012.4.26	廣電三法修法公聽會	
2012.5.21	第一次委員會審查	
2012.5.24	第二次委員會審查	
2012.6.4	第三次委員會審查	
2012.6.6	第四次委員會審查	
2012.8.1	通傳會換屆	石世豪接任通傳會主委
2013.1.11	院會討論	決議：協商後處理
2013.1.14	院會討論	決議：協商後處理
2013.1.20	院會討論	決議：協商後處理 ⁴⁷⁴

表 21 廣電三法在 2012 年修法的進程（來源：作者製表）

雖然廣電三法修法草案在 2012 年中就已經完成委員會審查，但其中有非常多的條文並沒有在審查會中獲得共識，而是保留送院會協商。之後的院會討論皆是決

⁴⁷² 前者未予增訂，後者保留送院會協商。

⁴⁷³ 審查會審查結果為不予增訂。

⁴⁷⁴ 整理自立法院議事及發言整合系統

議協商後處理，⁴⁷⁵ 然而之後因為「尚待協商」，因此院會再次決議協商後再行處理。⁴⁷⁶ 至 2015 年 6 月時，廣電三法之修正案，仍然處於「協商有結論時，提出本會議處理」之狀態。⁴⁷⁷



貳、整體簡評

這一次的修法，可以說是對於 2006 年之後停滯修法的一次反攻，除了對於黨政軍退出媒體進行檢討之外，也積極對於既有的管制框架作出改變，例如有線廣播電視法「平台法」化、衛星廣播電視法「節目法」化等等。這部分可以看作是通訊傳播管立法失敗，數位匯流法未能獲得足夠共識的情況下，改為直接修改廣電三法的折衷方案。而要求企業內部的責問機制、放寬黨政軍退出媒體條款的限制，以及放寬有線廣播電視經營區管制，則是持續九零年代以來對於管制架構的持續改善。如果這次修法成功，那麼 2006 年之後立法的遲滯可望停止，而進一步的數位匯流改革等等法案，也可能藉由此次修法的經驗，掌握通傳會與國會之間的互動模式，進而追求數位匯流等等法律的通過。然而該此的修法終究是失敗了，後續的國會立法作用上會出現哪些新的成功模式，則有待觀察。

第三項 功敗垂成：反媒體壟斷法

九零年代即有論者主張應制定反媒體壟斷相關法律。⁴⁷⁸ 2012 年通傳會在新任委員上任之前，決定有條件通過旺旺中嘉併購案，引發了社會各界的抨擊與討論，引發 9 月的反媒體壟斷大遊行。修法的動能也隨之展開，首先有年底的民進黨團提出廣電三法修法，要求增加媒金分離條款與廣電事業應增設獨立董事。隔年通傳會、民主進步黨團、中國國民黨籍立委楊麗環、羅淑蕾，以及台聯黨團都提出反媒體壟

⁴⁷⁵ 立法院公報處（2013），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 102，期 5，號 4030，冊 1，頁 101。

⁴⁷⁶ 立法院公報處（2014），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 102，期 8，號 4117，冊 6，頁 382。

⁴⁷⁷ 立法院公報處（2015），〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 104，期 54，號 4253，冊 6，頁 209-210。

⁴⁷⁸ 鄭瑞城主張應制定反托拉斯基本法，或者媒體集中規範，減緩媒體集團的壟斷資源與言論市場。參見鄭瑞城，前揭註 169，頁 64。

斷法的草案。雖然法案名稱彼此之間有所差異，但都對於媒體的集中化在法律層面加強管制。民間也有臺大公共政策與法律研究中心提出草案推動修法。以下將分別介紹各版本，並解簡述其審議過程，最後則由筆者作出簡評。



壹、各版本的比較

面對社會的反媒體壟斷運動，在立法草案上並沒有專法提出，而是承接 2012 年的修法，進一步在廣電三法當中對媒體集中化作出規範。2012 年的修法已經就有線電視系統的垂直管制作出因應，無論是行政院版草案或者是立委版草案皆或多或少在公司治理層面或是管制工具層面提出規範。民進黨團於 2012 年底提出廣電三法修正草案，以維護新聞自主為由，增訂員工或工會推舉社會公正人士擔任外部獨立董事，以為監督；同時為了避免金融產業藉由資金優勢，對其他產業造成不公平競爭，因此嚴格禁止金融產業跨業經營媒體，建構嚴格的媒金分離限制。⁴⁷⁹ 對此，新任通傳會主委的石世豪則認為就媒金分離部分，因屬對於金融產業之規制，因此在金融法規中加以規範較為合適；就獨立董事部分，通傳會認為已依證券交易法發行股票之公司，得依章程規定設置獨立董事，而主管機關也得視公司規模等必要情形要求其設置獨立董事。⁴⁸⁰ 從而主管機關本來就可以依證券交易法規定要求廣電事業設置獨立董事。該草案最後交付朝野黨團協商，與其他反媒體壟斷法草案一樣無疾而終。

2013 年初，民進黨團提出反媒體壟斷法草案，將紙媒與電子媒體共同列為管制對象，將全國性日報、全國性廣播、新聞及財經頻道、系統業者與無線電視台一併列入管制範圍。⁴⁸¹ 同時禁止系統業者與其他四種產業結合或是無線電視之間的結合，其他媒體整合後的市佔率不得超過三分之一。⁴⁸² 而政府可以依照公共利益是

⁴⁷⁹ 公報 102 5 頁 611

⁴⁸⁰ 證券交易法第 14 條之 2 第 1 項。

⁴⁸¹ 反媒體壟斷法民進黨版第 4 條。

⁴⁸² 反媒體壟斷法民進黨版第 13 條。

否增進的原則為準駁的決定。⁴⁸³ 在判斷標準方面，採用以市場家數、訂戶數、發行業量或是營業額計算所得的市場佔有率。⁴⁸⁴ 此外對於獨立董事、獨立編審與新聞編輯室公約也要求設置，⁴⁸⁵ 同時對於媒體經營者的適格性也有所限制。⁴⁸⁶ 台聯黨團版的草案則與民進黨版類似。⁴⁸⁷

行政院於 2013 年 5 月所提出的廣播電視壟斷防制與多元維護法草案，同樣也將電子媒體與紙媒的跨頁合併列入管制範圍，但判斷的標準並非以市佔率為主，而是以收視率或閱讀率配合訂戶數為主，⁴⁸⁸ 為此也特別訂定調查收視率與閱讀率的機制。⁴⁸⁹ 通傳會平時不會依照收視率作出管制，只有在廣電事業與其他事業結合時才會利用收視率作為結合管制的判斷標準。⁴⁹⁰ 通傳會認為，如果使用新興媒體平台獲取資訊的人數越來越多，而造成廣電媒體的年均收視率或是年均閱讀率下降，代表社會上有了其他的管道可以提供不同聲音，此時對於傳統的廣電媒體就可以解除管制。⁴⁹¹ 此外該草案也對於獨立編審制度、編輯室公約作出規定。⁴⁹² 羅淑蕾版除了對於媒體結合之外，也針對媒體不公平競爭行為作出規範，⁴⁹³ 但該版本草案反對通傳會以收視率為主的判斷基準，而主張應以市佔率為判斷基準，認為通傳會所設置的標準難以操作，也不準確⁴⁹⁴

楊麗環等人所提出的跨媒體壟斷防制法草案，則相對較為保守，其僅就廣電三法未規範的跨媒體結合進行管制，同時採取抓大放小的方式，僅就未來可能出現的

⁴⁸³ 反媒體壟斷法民進黨版第 14 條。其中對於「公共利益」提出國家安全、言論自由、意見多元性、文化多元性、區域多元性等十二項判準。第十二項判準為「其他經主管機關認定之事項」。

⁴⁸⁴ 反媒體壟斷法民進黨版第 13 條立法理由。

⁴⁸⁵ 反媒體壟斷法民進黨版第 8-10 條。

⁴⁸⁶ 反媒體壟斷法民進黨版第 6 條。其要求經營者應該善盡媒體經營者之公共責任，並謹守利益衝突迴避原則，不得有濫用媒體公器及侵犯新聞專業自主之行為。

⁴⁸⁷ 參閱壟斷防制與多元維護法台聯版草案，立法院第八屆第三會期第十五次會議議案關係文書第五頁，委員提案第 15307 號。

⁴⁸⁸ 廣播電視壟斷防制與多元維護法行政院版第 2 條。

⁴⁸⁹ 廣播電視壟斷防制與多元維護法行政院版第 5-6 條。

⁴⁹⁰ 廣播電視壟斷防制與多元維護法行政院版總說明。

⁴⁹¹ 廣播電視壟斷防制與多元維護法行政院版總說明。

⁴⁹² 廣播電視壟斷防制與多元維護法行政院版第 28, 32 條。

⁴⁹³ 壟斷防制與多元維護法羅淑蕾版第 20 條。

⁴⁹⁴ 壟斷防制與多元維護法羅淑蕾版總說明。



超大型媒體集團進行管制。⁴⁹⁵ 該法集中於跨媒體事業的結合審查，同時也對於例外核准附款之目的作出規範。⁴⁹⁶

除了行政院與立委提案外，民間也有相關草案提出。臺灣大學公共政策與法律研究中心在 2013 年草擬傳播事業集中防制法（以下簡稱為傳播事業集中防制法政策法律中心版）。該法案的主要特色是特別設置一個行政院傳播事業集中防制委員會審議媒體併購案間，並由通傳會擔任主管機關。⁴⁹⁷ 該法案同樣也規範電子媒體與紙媒的跨業併購，對於水平整合以及垂直整合也有規範。與民進黨版以市佔率為主，行政院版以收視率為主的判斷基準相較，該案的管制也以市佔率為主（有關供應內容的頻道商仍然是以收視率為標準），並提出跨業經營者再結合後，如果控制的傳播市場佔有率已經達有線廣播、全國性日報、頻道經營代理三個市場當中任兩個市場的 20% 者，就推定具有意見市場影響支配力，應不允許結合。⁴⁹⁸

時間	大事、審議過程與草案版本	修法概要或備註
2012.7.25	旺旺中嘉案通傳會有條件通過	
2012.7.31	反媒體巨獸青年聯盟成立	
2012.8.1	通傳會換屆	石世豪接任通傳會主委
2012.9.1	反媒體壟斷大遊行	
2012.10.16	黎智英決定將臺灣傳媒事業出售	
2012.12.28	民進黨團版廣電三法部分條文修正案	媒金分離 設置獨立董事

⁴⁹⁵ 跨媒體壟斷防制法楊麗環版總說明。

⁴⁹⁶ 跨媒體壟斷防制法楊麗環版第 11 條指出主管機關為了維護公眾視聽權益維護、恭祝接近使用媒體之權益、維護媒體外部多元以及媒體產業環境之健全發展四個重大公共利益之必要得為附款。

⁴⁹⁷ 傳播事業集中防制法政策法律中心版，第 3 條。

⁴⁹⁸ 傳播事業集中防制法政策法律中心版，第 11 條。

2013.2.20	旺中案停止條件未成就 ⁴⁹⁹	
2013.3.22	民進黨團版反媒體壟斷法草案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 管制大型媒體傳輸平台，包含電子媒體與紙媒 2. 禁止系統與其他媒體之結合 3. 其他整合由主管機關依照公共利益是否增進決定 4. 以市佔率為判斷標準 5. 禁止媒體之不公平競爭行為
2013.4.19	台大公共政策與法律研究中心傳播事業集中防治法草案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 設置通傳會所轄的專責機關審查媒體結合案件 2. 以市佔率為判斷基準 3. 規範推定有言論市場影響支配力之情形
2013.5.3	行政院版廣播電視壟斷防制與多元維護法草案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 管制大型媒體傳輸平台，包含電子媒體與紙媒 2. 以收視率作為主要判斷標準 3. 明文規範新聞自主與獨立編審機制
2013.5.3	楊麗環版跨媒體壟斷防制法草案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 抓大放小 2. 僅針對跨媒體之結合作規範 3. 對附款之情形列舉四點標準
2013.5.16	第一次委員會討論(第八屆第三會期第十一次)	
2013.5.29	第二次委員會討論(第八屆第三會期第十三次)	
2013.5.30	第三次委員會討論(第八屆第三會期第十三次)	
2013.5.31	台聯媒體壟斷防止暨多元維護法草案	與民進黨版類似
2013.5.31	羅淑蕾版媒體壟斷防止暨多元維護法草案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 僅通過一讀 2. 以市佔率為判斷基準 3. 禁止媒體之不公平競爭行為
2013.6.1	練台生取得壹電視	
2013.9.24	劉建國版傳播事業集中防治法草案	僅通過一讀，即傳播事業集中防治法政策法律中心版
2014.1.14	院會二讀(廣泛討論)第8屆第4會期第18次會議	

表 22 反媒體壟斷法在 2012 年立法過程的條文比較 (來源：作者製表)

⁴⁹⁹ 資料來源：通傳會網站。參見：

http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=1&sn_f=27877

貳、簡評

這一次反媒體壟斷法的修法運動，緊接著通傳會對於旺旺中嘉案的許可，正好也處在通傳會剛換屆之後。從時間序列來看，先對於媒體壟斷作出反映的是公民社會，接下來才是各政黨在立法院當中連署草案，進行討論。

從草案的內容來看，這一次的修法在內容上承接 2012 年廣電三法條文的修正，更進一步注重廣電事業公司治理的設計，同時也對於媒體集中化以及反壟斷作出更為明確的因應，可以說是對於該次修法的補充。然而，反媒體壟斷法經過一個會期的密集討論，卻無法持續保留在國會的立法議程上。由於對於相關資訊的搜集不足，筆者無法判斷這是否是因為社會上推升反媒體壟斷法的熱潮已過的緣故。然而單就各個草案的比較而言，其中對於市佔率的估算、跨媒體結合的認定，以及公司治理模式的要求等等，該此立法對於之後的改革議程仍然具有相當的參考價值。



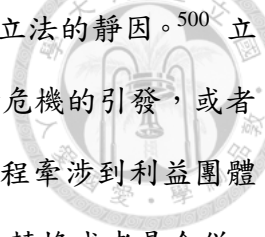
第五節 觀察：回應轉趨積極，效能由急而緩

綜觀我國近三十年來的國會立法，可以發現主要的行為者有行政權、國會多數黨、國會少數黨以及司法院大法官等等。這些行為者的互動模式，隨著時間以及產業管制的變遷而有所變化。從中我們也可以觀察到其展現的不同特色。

在威權時期，行政權與立法權同時歸屬中國國民黨，此時通過的立法多半為行政院所偏好的版本，立法院對於草案的質疑往往並未根本的批判當時的管制體制，而司法權也沒有較為明顯的作為。在民主化時期，國會反對黨的力量隨著國會全面改選而增加，在國會立法上，也出現許多由在野黨立委所提出的較為基進、全面的改革方案，司法院大法官也在國會在野黨的聲請下，對於廣電自由作出了釋字第 364 號解釋。行政院與國會多數黨，雖然仍然都同屬中國國民黨掌握，但面對如此積極的改革訴求，往往也會與對方尋求折衷的改革方案，但對於黨政軍退出媒體或者是成立獨立機關的呼聲，則未予以妥協。

到了全球化時期，同時也正逢行政權政黨輪替，國會多數黨與行政權執政黨首次出現分屬不同政黨的情形。在這個態勢下，可以發現改革議程仍然持續推進，黨政軍退出媒體以及通傳會也都陸續通過，尤其是通傳會組織法更是由中國國民黨與親民黨藉由議員的絕對多數，強行通過其版本。由此或許可以看出，在國會與行政權分屬不同政黨的情況下，國會與行政權之間的制衡更為明顯。然而，從通傳會的強行立法通過，其內容侵犯權力分立引發大法官宣告違憲來看，這種激烈對立的制衡模式，卻也透過司法加以緩解。這也顯示了權力分立制衡在這種朝小野大的情況下會更加複雜，而司法的角色也更加吃重與微妙。

但在通傳會組織法之後，國會並沒有出現較為明顯的改革立法，即便 2008 年以後行政權與立法權又歸屬於中國國民黨所掌握，但在電視產業結構管制方面，也沒有回復威權時期立法院聽命於行政院而順利通過法案的情形。這些立法動能的變動，或許可以藉由立法的動因與靜因加以解釋。



立法的促動因素可稱之為立法的動因，而阻礙因素則可稱為立法的靜因。⁵⁰⁰ 立法的動因，大致上有體系完整性的要求、外國制度的觸動、社會危機的引發，或者是政治人物的理想與表態等等。⁵⁰¹ 在立法的靜因方面，立法過程牽涉到利益團體的運作或者是政治人物的偏好，因此許多法律議題可能遭稀釋、轉換或者是合併，從而以另外一種形式建構。⁵⁰² 數位匯流法失敗後，通傳會轉而推動廣電三法的立法，可以說是這種立法靜因的體現。立法議題的稀釋、轉換或合併，往往是現實限制下的不得不然，但問題在於若是立法的倡導過於依賴熱門議題動員，熱度過後決策者往往失去關注誘因。⁵⁰³ 這種議題熱度過後，決策者失去誘因的態勢，在反媒體壟斷法的立法上相當明顯。

立法主要回應的對象是否有所轉變？可以看到國會立法的過程一直與社會運動相呼應。除此之外，在全球化前期以前，行政與立法的互動成為推動立法的主因，但在通傳會成立之後，行政法院對於立法的間接影響增加，通傳會在面臨多次訴訟失敗之後，希望藉由國會立法對於法院裁判作出回應。這種由法院間接推動立法的現象出現，有哪些可能的解釋？通傳會成為獨立機關後的擴權，導致向來消極的司法得以積極回應，指出法釋義學上違反規範之處。而國會成立通傳會之後，就沒有太多成功的立法，這是否也是導致司法的回應快於立法回應的可能？對此，本文礙於篇幅無法進一步的回答，但希望於下一章針對本文第二章與第三章的發現，先行試圖提供初步的改革方案。

⁵⁰⁰ 葉俊榮，前揭註 59，頁 103。

⁵⁰¹ 學者葉俊榮觀察我國的環境立法，對於立法的動因提出了以上觀察，這些動因也不必然互斥，法律的誕生往往是數個動因交疊的結果。然而這些觀察並不僅在環境法領域適用，在其他領域的立法推動上，仍然適用這些抽繹出來的動因。參見葉俊榮，同前註，頁 103-108。

⁵⁰² 葉俊榮，同前註，頁 108。

⁵⁰³ 葉俊榮，同前註，頁 109。



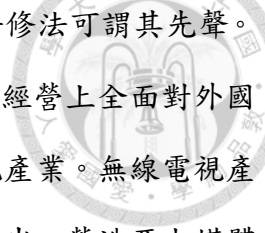
第四章 策略分析：管制模式的制度變革

綜合前兩章的研究，筆者發現我國電視產業結構管制規範的形塑有著以下的特色。本文發現在制度變遷上有著兩個趨力，第一個是民主化的因素，第二個則是全球化的因素，而這兩者又可能會彼此交織互相影響。第二個發現則是我國立法的動能主要有三項，主要是機關主動有修法的需求、法院對行政機關敗訴判決使得管制機關被動尋求修法，以及社會運動與在野黨等反對者的促動催生。第三個發現則是從政經局勢與立法過程比較而來，本文發現立法態樣的改變往往後於政經局勢的變動，形成一種追趕政經局勢的立法過程。

第一節 制度變遷趨力：民主化與全球化的雙重因素

本文指出，我國電視產業結構管制的變遷趨力，從臺灣政經發展脈絡以及國會立法過程的觀察，可以發現民主化以及全球化是兩個主要的趨力。這兩個先後出現的趨力，也在不同的立法過程上彼此交織與互相影響。

就民主化而言，我國在 1987 年解嚴之後，在政治上各方面逐漸民主化。一個相當主要的指標就是國會全面改選。1992 年國會全面改選所帶來的第二屆國會，其立法動能相較於第一屆明顯很多。不管是注意到黨政軍退出媒體與獨立機關設立需求的 1993 年廣播電視法修法倡議，1993 年有線電視法的修法，乃至於 1997 年公共電視法的修法，都凸顯了國會全面改選之後出現的積極立法與大量立法態勢。中國國民黨政府一方面力守主要議程，讓黨政軍退出媒體以及獨立機關等這些直接威脅到行政權利益與政黨政府收益的改革政策停留在討論的階段，另一方面再主動推出的有線電視法與公共電視法上，則試圖與反對黨達成一定程度的妥協。而反對黨也將社會運動的訴求藉由立法活動帶到國會審議法案的討論中。



在全球化方面，1999 年的衛星廣播電視法與有線廣播電視法修法可謂其先聲。中國國民黨政府一改過去保守的立法策略，轉而要求在衛星電視經營上全面對外國資本開放，同時也並有限度的開放外國資本投資本國的有線電視產業。無線電視產業則仍然保持由內國人民與法人團體持有。從政府的說詞可以看出，營造亞太媒體中心是個核心的口號，而另一方面也是因應 WTO 談判的要求。姑不論失敗的亞太營運中心以及相關的規劃，WTO 入會談判所導致的相關產業管制鬆綁，讓政府對於電視產業結構管制的態度有了相當大的轉變，而在野政黨也並未全力阻擋，而是藉由立法過程的折衝，透過成數的討價還價減緩全球化帶來的影響。

隨著時序進入二十一世紀，1999 年廣電三法修法帶來的影響直接展現在國內的有線電視系統併購上，國際投資基金紛紛選定國內的有線電視系統作為投資標的，並且進一步的促進有線電視系統的整合。內國的立法也逐步放寬外資投資我國有線電視系統的限制。然而近幾年來，併購的主體卻改為國內的企業透過國際資本與金融體系，對於國內的媒體進行併購，而三中案、大富案、旺旺中嘉案等跨媒體、跨媒體與金融的併購，更是引起了社會對於媒體壟斷可能性的關注。旺旺中嘉案更引發了有史以來最大的反媒體壟斷運動。這種一開始由外國行為者掌握，後來為內國資本家所習得的國際資本運用方式，大大地改變了我國的電視產業結構樣貌，也逼迫權力機關必須作出因應。

而民主化與全球化兩個因素，彼此也會出現交織。例如民主化之後，國會立法必須積極回應來自社會的需求，而對於程序透明公開的要求往往也成為關注的焦點。此時全球化下，由於資本快速流動，這些程序上的要求以及法律上的授權可能都被視為影響資本操作的效率。然而，民主化發展至今，國會立法似乎出現遲滯的現象，從而無法利用法律積極的面對此一態勢。從而通傳會必須積極面對全球資本操作，以減緩來自社會的不信任。這個現象展現在近年來通傳會對於大宗媒體併購案，無論是三中案、大富案或者是旺旺中嘉案，都出現了「附條件許可」的情形。通傳會藉由附款，一方面藉由許可回應全球化下資本自由流動的要求，另一方面則透過附

款的義務還有聽証與公聽會的過程，試圖減緩來自社會的不信任。然而，筆者認為這種透過法律沒有明確授權而且沒有明確範圍限制的附款，終究不是長久之計，仍然必須透過國會同時考量全球化與民主化的需求，積極透過立法建構管制秩序的框架。



第二節 立法動能來源：機關需求、反對者與法院判決

從立法的角度來看，若要積極的要求其建構管制秩序的框架，那麼我們必須找出在我國獨特政經脈絡下，立法的動能來源為何？本文經由前兩章的耙梳，認為我國電視產業結構管制的主要立法動能來源是行政機關基於管制的主動立法需求，行政機關面臨行政法院敗訴判決的被動立法需求，以及國會反對黨與社會對於當前法制的不滿，而透過國會機制發動修法的需求。這些來自各個行為者的不同需求，共同構成了立法動能的來源。


第一項 機關需求

機關對於法律的需求，從威權時代開始就已經展現。一開始是事後的要求以法律規範對既有管制狀態背書。例如 1975 年廣播電視法的立法就是在老三台已經完全建立之後才立法完成。1982 年對於廣播電視法的修法，則是為有線電視的取締提供法源，而在此次修法之前，政府早就已經展開對於有線電視的掃蕩。

在民主化時期，機關主動立法可以看出其對於立法議程仍然想保持相當的控制，例如主動提出研議已久的有線電視法以及公共電視法，但卻被動提出廣播電視法的修法，並且無視於黨政軍退出媒體的要求。在 1999 年的修法，則明顯看出政府為了接軌加入 WTO 的時代，改變其向來保守的管制觀外，轉而對於外資進行開放。

在 1999 年的廣電三法修法之後，我國於 2000 年經歷了第一次的行政權政黨輪替，形成民主進步黨控制行政權，中國國民黨與親民黨控制立法權的朝小野大局面。在此時，機關的修法需求持續存在，並展現在黨政軍退出媒體、通訊傳播基本法以及通傳會組織法的修法或立法之上。然而面對較為強勢的中國國民黨與親民黨的國會多數，行政權在此對於修法的需求較難滿足，這點在通傳會組織法的立法上特別明顯。

第二項 反對者

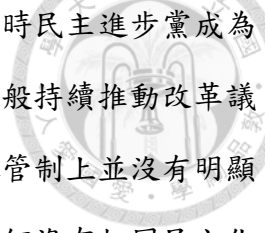


本文首先要對此處的反對者作出些許限定。這些反對者包含了國會裡面與行政權執政黨不同的反對黨，也包含了社會上的反對力量。前者諸如民主化時期的民主進步黨與新黨、2000 年到 2008 年的中國國民黨與親民黨，以及 2008 年以後的民進黨；後者則包含了長久以來不同的反對運動，例如開放電波運動、推動公共電視運動、黨政軍退出媒體運動，以及近年來的反媒體壟斷運動等等。個別時期的反對者組成都有所差異，其內部也不是鐵板一塊。本文限於篇幅，也無法非常明確的描繪社會運動與政治權力機關內行為者之間的互動模式。因此只能於此作出初步的觀察。

在威權時期，社會運動難以將訴求傳導到國會內部，進而影響規範形塑歷程。國會也多半為中國國民黨所掌握，反對意見在電視產業結構管制的立法上並不明顯。而行政院的提案也相當容易在國會獲得通過。

在民主化時期，隨著社會運動的蓬勃發展以及國會全面改選，新黨與民主進步黨等政黨以立法院作為對抗行政權執政黨的途徑，而社會各界的改革訴求也較能進到國會的討論內。在這個時期，我們可以看到反對黨對於執政黨提出的立法與修法議程的質疑，而讓執政黨必須與反對黨達成一定程度的妥協，無法像之前一樣較為輕鬆地通過立法。

在全球化時期，執政黨與在野黨之間的角色出現轉換，我國也第一次出現朝小野大的情形。這段時間反對黨對於執政黨的修法與立法議程有了更大的主導空間，在攸關權力與資源分配的通傳會組織法更是如此。中國國民黨與親民黨自始自終踩穩國會政黨比例推薦的立場，逼迫民主進步黨政府及其盟友不斷退讓其立場，從由行政院長提名委員經總統任命，到行政院長提名立法院同意，再到最後表決時所提出的依國會政黨比例決定審查會再由審查會審查行政院長與國會所推薦的人選。這一連串的讓步，顯示了反對黨在立法議程上的優勢，而在司法院大法官介入之前，中國國民黨與親民黨所採取的立場在表決上獲得了勝利。



然而，之後政黨再次輪替，中國國民黨重新成為執政黨，此時民主進步黨成為反對黨。從其提出的草案當中，也可以看見其與過去的在野黨一般持續推動改革議程，並且希望藉由立法節制行政權。然而近年來在電視產業結構管制上並沒有明顯的修法，執政黨為何沒有利用執政優勢強行通過法案，又或者為何沒有如同民主化時期通過較為折衷的立法，還需要更多的實證資料佐證。

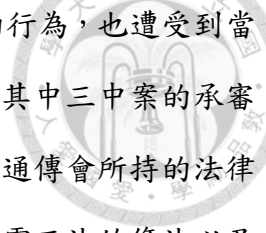
綜上所述，可以看出反對黨在不同的政府組成之下，展現出不同的議價能力，對於立法的成功與否以及規範內容的塑造，都有相當的影響。

第三項 法院判決

司法權從民主化時期開始，就出現過影響規範形塑的例子。國會全面改選後的第二屆國會開議伊始，反對黨即利用廣播電視法的修法審議，聲請司法院大法官解釋，要求司法院大法官表示廣電自由是否屬於憲法保障的一環，而司法院大法官也在 1994 年的釋字第 364 號解釋當中明確表示廣電自由受到憲法的保障，而政府為了分配稀有的廣電資源，也有權限對此進行管制。

這種透過解釋影響規範形塑的例子，在釋字第 613 號解釋上展現得更加明顯。司法院大法官透過對行政一體的詮釋，形塑了我國憲法上獨立機關應有的形貌，除了宣告政黨比例推薦侵奪了行政權的人事任命權而違憲之外，也讓行政院長提名立法院同意的模式得以享受更為明確的憲法上基礎。

除此之外，從 2012 年廣電三法修法理由當中，我們看到司法影響規範形塑的另一個例子。2003 年黨政軍退出媒體條款入法後，處罰受到黨政軍入股的業者。這些爭議進到行政法院之後，遭行政法院認定通傳會無理由，因為通傳會的裁罰並沒有考量到犯罪人的故意過失，而處罰的對象根本不是觸犯黨政軍退出媒體的投資人，反而是不一定了解投資者資本結構的被投資人。面對行政法院依照行政法觀點的解釋，通傳會認為其只能依照廣電三法的條文執法，無從另為解釋論上之開脫，因此推出廣電三法的修正案，希望能夠鬆綁黨政軍退出媒體條款的規定。



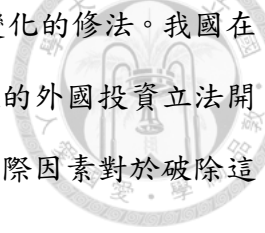
而近年來通傳會使用附款對於媒體結合案進行有條件許可的行為，也遭受到當事人的詬病，三中案、大富案與旺旺中嘉案紛紛出現司法訴訟。其中三中案的承審法院更指出通傳會有權對於此等結合案件為附款進行管制，雖然通傳會所持的法律授權依據是廣電三法第一條相當抽象的立法目的。從 2012 年廣電三法的修法以及 2013 年反媒體壟斷法的修法當中，我們也可以看見許多草案也明確賦予了通傳會附款的權力。

第三節 管制規範特色：追趕政經局勢的立法過程

在制度變遷的趨力以及立法動能的來源的驅動之下，我國電視產業結構管制規範也逐漸形塑。筆者在比較這一個規範形塑歷程與先前對於政經脈絡歷史分期的耙梳之後，發現到我國的規範形塑還有一項特色，那就是立法往往滯後於政經局勢的變化。

從政經脈絡的分期來看，筆者區分出威權時期、民主化時期與全球化時期。這三個不同的時期分別以重大的政經發展事件為切分點，以本文的觀點就是 1987 年的解除戒嚴以及 2000 年的行政權政黨輪替。這個以政治為主的視角當然在經濟領域上可能出現些許落差。例如我國在 1987 年解除戒嚴，但對於規範形塑有明顯影響的政治事件是 1992 年的國會全面改選，在更具體的立法上則是始於 1993 年的有線電視法；又如我國在 1999 年開放外資投資我國有線電視，但在 2002 年才以臺澎金馬關稅領域的名義加入 WTO。然而，使用解除戒嚴以及政黨輪替作為時期的切分，較能顯現我國政治局勢的發展，所以本文不再繼續就更為細緻的政治事件，對於分期作出另外的安排，僅在第三章針對全球化時期出現迥異的規範形塑模式，分為前後其進行說明。

這種追趕政經發展的立法過程，可從 1993 年有線電視法的立法看出。對於有線電視法與廣播電視法的反省，並不會再一解除戒嚴的當下就展現，往往需要一段時間的討論與折衝才會出現在政治議程上。更為明顯的因素則是國會在 1992 年才全面改選，之前中國國民黨可以利用它在第一屆國會的議席優勢蓋掩蓋國會外對於電視產業結構管制改革的呼聲。此一解除戒嚴與國會全面改選的落差，也造成了有線電視法與釋字第 364 號解釋遲至 1993 年與 1994 年才出現的結果。而民主化時期，中國國民黨在國會的優勢仍然相當明顯，過往威權時期研擬的法律，雖然遭遇野黨強烈的挑戰，但仍能夠在妥協修正之後獲得通過。



1999 年的廣電三法修法，則是少數先行立法迎接政經局勢變化的修法。我國在 2002 年加入 WTO，但在 1999 年就已經為有線電視與衛星電視的外國投資立法開放。與美國在 1993 年對於有線電視法修法的施壓，可以看出國際因素對於破除這種延遲修法的現象有著相當強烈的作用。

2000 年行政權政黨輪替後，可以看到仍然延續著許多民主化時期的改革立法，並沒有很快速的直接對於全球化對電視產業的影像作出直接的反應。2003 年的黨政軍退出媒體以及後來的通訊傳播基本法，都是民主化時期追求黨政軍退出媒體，或者是追求廣電三法統一立法的展現。

也因此，我們可以發現，雖然大型的媒體併購在新世紀伊始即已開始運作，但對於跨國資本的檢討，以及對於跨媒體結合可能帶來的媒體壟斷疑慮，直到 2012 年左右才比較明顯的提到立法議程上，而非只是單純的在立法理由寫上為避免媒體壟斷而已。2013 年反媒體壟斷法的修法，各種草案當中，可以發現對於公司治理以及政府管制模式的反省，此時距離我國加入 WTO 已經十一年了。



第四節 提案：權力分散，動態制衡

承接上三節的討論，本文的基本立場為「權力分散，動態制衡」，而所涉及的分析層次則有公司治理、產業結構以及管制機關三個層面。筆者之所以採取權力分散，動態制衡的策略，乃是基於對過往政經發展脈絡的觀察（參見本文第二章）。筆者認為，雖然過去的雙元體制，區分事業主管機關與技術主管機關的作法在實務上的確有所困難，但將與通訊傳播所有有關的業務，不管是電子商務的技術規範甚至是內容控管，一律交由通傳會辦理，很有可能會讓其失卻監理機關的初衷，也會增加其與其他部會之間的緊張關係。而產業權力的集中化，也可能造成經濟的不效率，同時也造成許多行為者的權益受損沒有辦法反映在制度整體產出上。因此，本文決定在公司、產業與管制機關等層面上將決策權力予以分散，並建構一個可以使持有權力的行為者間可以動態制衡的平台，以面這種權力分散構成難以解決的僵局，最終增加法院的負擔以及訴訟的成本；甚至如同通傳會組織法立法一般，對於權力分立產生危害。

第一項 自律或他律：公司治理深化

在公司治理層次方面，筆者認為可以從以下幾個層面進行權力分散與動態制衡的工程，也就是從經營者適格、投資者資金等方向入手。而這些思考方向，也是近年廣電三法修法以及反媒體壟斷立法的改革重點所在（參見本文第三章第四節）。

在經營者適格層面，以保障言論自由與新聞自由的觀點，對於其課與相當之忠誠義務（參見本文第三章第四節第三項）。同時並應要求其資金來源以及其他公司經營模式予以公開，讓公司經營者可以受到一定程度的公眾監督，而政府也可藉此避免公司經營者本身出現代理人問題，將自己在其他產業的成本轉嫁到電視產業上，或者利用生產的內容掩蓋其他產業上的生產成本。此外，就限制參與經營條件方面，

有論者以為依憲法解釋實務，在特定公益理由下，⁵⁰⁴ 必須在法律明確性並有法律明文授權的情況下，才能限制不具備特定資格者參與「與公共利益密切相關」的行業或者禁止其與特定人交易。⁵⁰⁵ 因此本文認為在課與經營者相當的義務同時，仍然必須確保符合法律明確性以及法律明文授權的要求。

而在投資者資金取得方面，通傳會對於金融業直接投資媒體，相對而言較為謹慎（參見本文第二章第三節）。本文贊成採取媒金分離的立場，同時並對於媒體併購的貸款成數作出限制。金融業者利用資金投資其他產業，除了可能造成存款戶本身存款的風險之外，即便金融業者使用自有資金進行投資，也可能在貸款上造成不公平的情形。在媒體的層面，金融業者掌握新聞媒體，也有可能會讓金融業者透過媒體的新聞報導扭曲市場資訊，進而獲取自己在金融操作上的利益。如果要避免這種情事，即便不禁止金融業者以自有資金投資電視產業，仍然應該就其投資成數以及排除其加入董事會等決策機制作出法律上的限制。金融業對於電視產業的影響，除了金融業者本身投資電視產業之外，金融業者也可透過融資促使其他市場上的行為者併購電視產業，其形式往往是利用銀行團聯貸的模式。這種金融槓桿的操作，容易讓大企業在現金流不足的情況，利用聯貸機制取得相當的資金，進而對於個別企業產生絕對的控制能力。在許多大規模的電視產業併購案件上，例如三中案或是旺旺中嘉案，更可能因為大筆的金融操作，取得足夠的資金，進行更大規模的媒體併購，從而增加媒體集中化以及媒體壟斷的疑慮。本文認為，此處應由金管會介入管制，透過對於連帶以及貸款公司自有資金成數的下限，使得大筆的併購案中，業者必須與其他業者共同投資才可能湊足足夠的資金投入結合案件。如此將能使得股權結構分散，不會有單獨的股東獲得壓倒性的影響力，進而對於企業內部的新聞從業人員或者是產業上下游造成不利的影響。

⁵⁰⁴ 依石世豪所舉之例子，如釋字第 510 號解釋所指之飛航安全、釋字第 514 號解釋所指之保護青少年或者是釋字第 547 號解釋所指之保障國民健康。參見石世豪，前揭註 162，頁 299。

⁵⁰⁵ 石世豪，前揭註 162，頁 299。



第二項 平台與內容：產業結構改革

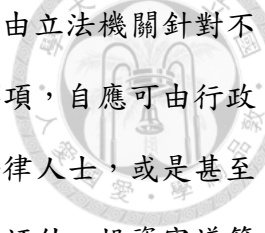
在產業結構的改革方面，筆者認為首要之務即是改革目前的有線電視系統商的经营架構。目前我國採取的是全國多區，一區無上限的制度（參見本文第三章第二節第三項）。但實際操作上，隨著多年來的併購以及水平整合，實際上已經幾乎成為全國一區，一區一家，各區出現集團化經營的態勢。這種相當於寡佔的市場，除了讓有線電視系統業者享有穩定的月租費收益外，也讓系統業者對於上下游與消費者有了更為優勢的議價空間，從而導致市場嚴重向系統商傾斜。

就此之改革方向而言，有論者指出應該將組織直接整並為全國一區一家（參見本文第三章第二節第三項）。本文贊同此一見解，認為與其分區寡佔，不如直接統合全國各家業者，在這種已經鋪設成熟的基礎設施產業之中，將之轉換成如同天然氣、電力一般的訊號提供平台，並在其公司治理方面，比照先前的政策建議，納入政府、員工與消費者等利害關係人，對於經營者進行制衡。而對於網路電視以及其他隨選視訊的提倡，可以對於有線電視業者施加壓力，增加其加入全國一區一家機制的誘因。

第三項 監理或決策：管制機關拆解

考量通傳會立法之後，在法院以及國會均面臨許多阻礙，例如直接依文意適用黨政軍退出媒體條款，而遭到行政法院判決敗訴，但要求修法卻又遲遲未獲得國會立法通過（參見本文第三章第四節）。本文認為通傳會首先應先建立制度化的決策機制，並且應就其組織作出相當之改革，以下就通傳會之功能界定、與其他行政機關之分工、具體決定之作成，以及法院對於通傳會決定的調適等方向進行政策建議。

第一，在通傳會的功能界定上，考量政府政策的正當性來源，應當可以了解政策的決定與責任仍須歸屬於機關首長，而總統與行政院長藉由任命傳遞民選總統過程中所產生的民主正當性來源。也因此，不論專家參與的範疇為何，在決策方面必然是機關首長決定，而且也由其負最後責任。



在政府決策當中，專家參與的形成、過程與決策模式，應當由立法機關針對不同的事物領域，行使其立法形成自由決定之。例如訴願等法律事項，自應可由行政機關內之法制人員、政府律師進行審理，毋庸外聘兼任之專業法律人士，或是甚至是直接要求通傳會之決定免經訴願直接進入行政訴訟。環境影響評估、投資審議等專業爭議，除了法律爭點外，同時也牽涉個別科學領域之決策範疇。除了應建立專家擔任官員的甄選機制，似乎也應考量不同立場的專家如何藉由正當法律程序的操作進入程序，以提升決策品質。至於決策品質與決策效率之取捨，基本上仍應屬於立法形成自由之範疇。

因此，就通傳會之功能界定而言，本文認為其應保持監理機關的定位，對於政策的影響應盡可能的減少，例如應當將內容管制的權限移轉至相關的管制機關，例如電視分級、兒童性交易防制與藥類廣告的查緝，應回歸社會福利部等等。

第二，就通傳會與其他行政機關分工而言，電視數位化、電子商務等等的獎勵政策，應該交由經濟部或是文化部流行影音產業局等政策機關辦理。通傳會與其他部會僅在技術開放與各種媒體的平台業務推動進程等事務上維持現有的與行政院各部會合作模式，使通傳會成為一個單純的技術與資源監理獨立機關，將獨立性對於行政一體的影響盡量減縮。而與公平會之間的關係，則維持現行保持資訊交流，對於同一案件確保彼此資訊對稱，並對於相同的結合案件儘量做出相同決定等等措施。

第三，在通傳會具體決定之作成上，考量其屢次添加附款所生之爭議（參見本文第二章第三節）本文認為通傳會至少應該採取聽證等準司法形式，確保具體的個案決定不會受到政治力的不當介入，同時也增加民眾對於通傳會決定之信賴。

第四，就法院對通傳會決定的調適而言，我國司法實務上對於通傳會決定的取向，除非是有凌駕立法而自行造法的情形，⁵⁰⁶ 似乎仍然屬於實體取向的法院。例如

⁵⁰⁶ 例如最高行政法院 97 年 12 月第 3 次庭長法官聯席會議決議認為「人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第 4 條第 7 款規定，由行政

在三中案的判決中，台北高等行政法院在 2014 年判決認為通傳會有作出附款之裁量權，更何況中時已經履行附款全部內容，通傳會之後也繼續為其他換照處分，因此旺旺中時無權利保護必要。⁵⁰⁷

本文認為，行政法院對於通傳會行政行為的司法審查，應該將重點放在程序，建構一個程序法院。之所以行政法院在此成為一個程序法院，則是基於對於獨立機關獨立性的尊重。而為了要維持行政法院在此作為程序法院的角色，在立法論上應該考量將通傳會的決定效力等同於事實審判決，行政法院對於通傳會行政決定的審查應僅限於法律審之程度。至於全球化取向的法院，則與本文建構程序法院的見解不相衝突，反而可以豐富我國法院論理的深化。

院管轄之。」從而通傳會不得自行設立訴願委員會審理對通傳會所為行政處分不服之訴願聲請。

⁵⁰⁷ 臺北高等行政法院 102 年度訴更二字第 62 號判決，2014 年 9 月 25 日。

第五章 結論

本文試圖藉由探討政經脈絡的歷史發展，以及規範形塑的過程，了解電視產業結構管制的運作規則，並且對於目前的問題作出初步的政策建議方案。即使我們無法在這個研究當中掌握所有的規則，但至少可以勾勒出一個粗略的規範形塑面貌以及對此的政策建議。

在歷史脈絡方面，本文將電視產業的發展分為威權時期、民主化時期與全球化時期。在威權時期，我國電視產業則由黨國掌握，老三台都被中國國民黨政府掌握，而民間私設的有線電視則受到政府的掃蕩。在民主化時期，我國國會全面改選，有線電視合法化、新的無線電視台成立以及公共電視台也漸次成立。這當中中央與地方的對抗、執政黨與在野黨的對抗，讓我國的電視產業逐漸蓬勃發展。在全球化時代，我國開放外國投資電視產業，引發了多次大規模的有線電視系統併購，讓系統業者的整合加速。近幾年來，國內更出現內國企業利用國際金融槓桿投資我國電視產業，取代了以外國為主的併購模式。之後出現的媒金結合、跨媒體結合也引發了相當劇烈的反媒體壟斷運動。

在規範形塑方面，面對上述的政經發展脈絡，威權時期的立法相對沈默，行政權的提案，諸如 1975 年的廣播電視法立法以及 1982 年的修法都有著強烈的行政院主導色彩。到了國會全面改選後，新一屆的國會反對黨議員提出相當基進的改革方案，然而此時執政黨仍有相當實力，因此通過的有線電視法、公共電視法往往都是折衷之後的妥協版本。在全球化時期，除了跨國資本投入外，我國也發生了第一次的行政權政黨輪替，出現朝小野大的局勢。此時行政權的提案受到相當大的挑戰，在野黨在通傳會立法取得了全面的勝利。但因為其中違反憲法權力分立，而使得其部分條文遭宣告違憲。於此之後，我國的修法呈現停滯狀態，即便是 2008 年以後中國國民黨重掌行政權與立法權的多數，數位匯流、廣電三法、反媒體壟斷法的立

法仍然是功敗垂成。這也使得全球化時期出現一個斷裂，前段是延續民主化時期的大量立法，後段則是在通傳會成立之後於立法上無所成的遲滯立法。

綜合對於政經局勢以及規範形塑的觀察，本文認為規範形塑對於社會議題的回應由消極趨向積極，但是效能在提升之後卻又在近幾年進入衰退。由此筆者進一步歸納出幾點發現：第一，我國電視產業結構管制的變遷趨力來自於民主化與全球化雙重因素。第二，我國規範形塑的立法動能來源，主要來自於行政機關的管制需求、在野黨與社會運動等等反對者對於電視產業結構管制改革的呼聲，以及法院判決對於管制機關的不利判決，逼使管制機關被動提出修法。第三，我國規範管制的特色，可以發現國會的規範形塑往往遲於政經局勢的變動，社會上的修法呼聲往往需要經過許多年的努力才能反映到通過的立法。

就這些特色，本文提出以權力分散、動態制衡為基調的改革方案：第一，深化公司治理，分散股權結構以及經營管理結構。第二，改革電視產業的結構管制，整合現今之有線電視系統業者，成為全國單一經營區、一家控股集團經營之模式（也就是全國一區一家），讓有線電視系統轉化成單純的訊號傳輸平台。第三，就通傳會而言，本文將之定性為監理機關，內容管制與產業獎勵應該回歸其他部會。通傳會之具體決定應經過聽證，此外法院對其決定之審查，應以程序的合法性為主，尊重其實體判斷。

綜合以上的討論，本文提供了一個基於特定背景，對於特定產業的發展脈絡與規範形塑提供了歷時性的介紹，並且從中梳理出特色、瓶頸以及政策方案。這樣的分析路徑或許難稱具體，但卻可以提供一個政府對產業管制的基本規範框架與政策建議。



參考資料

漢文文獻

書籍

中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會（1978）。《中華民國電視年鑑第二輯：民國六十五年至六十六年》。臺北：中華民國電視學會。

中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會（1984）。《中華民國電視年鑑第三輯：民國六十七年至七十二年》。臺北：中華民國電視學會。

中華電視公司（1991）。《華視二十年》。臺北：中華電視公司。

江耀國（2003）。《有線電視市場與法律》。臺北：元照。

行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組（1989）。《建構健全資訊社會之政策與法制研究》。臺北：行政院經濟建設委員會。

黃日燦（2012）。《黃日燦看併購：臺灣企業脫胎換骨的賽局》。臺北：經濟日報。

葉俊榮（1999）。《行政法案例分析與研究方法》。臺北：三民。

陳維曾（2000）。《法律與經濟奇蹟的締造：戰後臺灣經濟發展與經貿法律體系互動之考察》。臺北：元照。

期刊或專書論文

王振寰（1993）s。〈第二章：廣播電視媒體的控制權〉，收錄於鄭瑞城等合著，《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》。臺北：澄社。



- 王國樑、張美玲（2005）。〈有線電視收視費、頻道授權費與市場運作〉，《數位時代的有線經營與管理》。臺北：正中。
- 石世豪（2003）。〈我國大眾傳播規範之法典化問題——試從制度建構與立法技術兩個層面解析〉，收錄於台灣行政法學會《行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟》。臺北：元照。
- 林明鏘（2006）。〈正當性與相當性原則下之國家通訊傳播委員會組織法〉，《臺灣本土法學雜誌》，第 86 期。
- 張文貞（2008）。〈另類的憲改工程——擘建台灣的法治與政治信任〉，收錄於葉俊榮、張文貞主編，《新興民主的憲政改造》。臺北：元照。
- 張文貞（2013）。〈我國司法院大法官及行政法院的治理功能〉，收錄於黃昭元主編《法治的傳承與永續：第一屆翁岳生教授公法學研討會論文集》。臺北：新學林。
- 陳炳宏（2012）。〈電視無線變有線，管理有限或無限？〉，收錄於媒改社、劉昌德主編《豐盛中的匱乏：傳播政策的反思與重構》。臺北：巨流。
- 程宗明（2012）。〈臺灣公共電視數位化與新媒體發展潮流之衝撞研析報告〉，收錄於媒改社、劉昌德主編《豐盛中的匱乏：傳播政策的反思與重構》。臺北：巨流。
- 馮建三（2012）。〈匯流年代的通傳會權責：廣電節目的傳輸、生產與使用（代結語）〉，收錄於媒改社、劉昌德主編《豐盛中的匱乏：傳播政策的反思與重構》。臺北：巨流。
- 黃錦堂（2008）。〈德國獨立機關獨立性之研究〉，《中研院法學期刊》，第 3 期。



葉俊榮 (2003)。〈二元民主與行政程序——從全球化的脈絡論行政程序法的時代機能〉，收錄於台灣行政法學會《行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟》。

臺北：元照。

葉俊榮 (2009)。〈分裂社會，團結法院——論民主轉型脈絡中「首席」大法官的角色〉，收錄於葉俊榮主編《法治的開拓與傳承——翁岳生教授的公法世界》。

臺北：元照。

葉俊榮 (2010)。〈大量環境立法〉，收錄於葉俊榮著，《環境政策與法律》。

臺北：元照。

廖元豪 (2006)。〈釋字六一三後，獨立機關還剩多少空間？〉，《臺灣本土法學》，

第 87 期。

趙怡 (2005)。〈有線電視產業發展之困境與未來〉，《數位時代的有線經營與管

理》。臺北：正中。

劉孔中、莊春發 (2002)。〈結合管制之個案研究——怡星有線電視公司結合案評析〉，收錄於《新世紀經濟法治之建構與挑戰：廖義男教授六秩誕辰祝壽論

文集》。臺北：元照。

劉幼俐、陳清河、王國樑 (2005)。〈有線電視分組收費之策略〉，《數位時代的有

線經營與管理》。臺北：正中。

蕭文生 (2008)。〈金融監理機關財政獨立之法制研究〉，《政大法學評論》，第 101

期。

戴伯芬 (2007)。〈無法執法與有法放任：台灣有線電視產業的制度論分析(1983-

2000)〉，《人文及社會科學集刊》，第 19 卷，第 2 期。

鍾瑞昌（2005）。〈有線電視費率審議與分組收費對產業之影響〉，《數位時代的有線經營與管理》。臺北：正中。

魏玟、林麗雲（2012）。〈三十年崎嶇路：我國公視的演進、困境與前進〉，收錄於媒改社、劉昌德主編《豐盛中的匱乏：傳播政策的反思與重構》。臺北：巨流。

蘇永欽（2008）。〈我國憲政體制下的獨立行政機關（上）〉，《法令月刊》，第 59 卷第 1 期。

蘇永欽（2008）。〈獨立機關的憲政功能與危機—NCC 運作一年半的初體驗〉，《法令月刊》，第 58 卷第 8 期。

學位論文

劉欣怡（2003）。《從廣播電視自由論電視產業集中化之管制政策與法規》，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。

薛承雄（1988）。《媒介支配：解讀台灣的電視新聞》，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

研討會論文

張文貞（2013）。〈從中科四期系列判決省思我國行政法院發展的困局與轉機〉，東亞法院與法律繼受學術研討會（二）：從指標性判決看法院的角色與功能，2013.6.7，東亞法院與法律繼受研究計畫、臺大人文社會高等研究院、臺大法律學院共同主辦。臺北：國立臺灣大學法律學院霖澤館多媒體室

張文貞（2010）。〈程序取向的行政行為司法審查：以中科三期環評判決為例〉，第十屆行政法實務與理論學術研討會，2010.11.6，國立台灣大學法律學院公法研究中心、最高行政法院、臺北、臺中、高雄高等行政法院共同主辦。
臺北：國立臺灣大學法律學院霖澤館國際會議廳。

政府文件

行政院

行政院（2006）。《獨立機關與行政院關係運作說明》，院授研綜字第 0950004004 號書函，2006 年 10 月 31 日。簡稱 2006 年獨立機關與行政院關係運作說明。

行政院（2009）。《獨立機關與行政院關係運作說明》，院授研綜字第 0982261093 號書函，2009 年 8 月 10 日。簡稱 2009 年獨立機關與行政院關係運作說明。

行政院（2002）。《獨立機關建制原則》，院臺規字第 0910091659 號書函，2002 年 11 月 22 日。簡稱 2002 年獨立機關建制原則。

行政院（2005）。《獨立機關建制原則》，院臺規字第 0930092748 號書函，2002 年 1 月 3 日。簡稱 2005 年獨立機關建制原則。

獨立機關

公平會（2008）。《行政院公平交易委員會結合案件決定書》，公結字第 097006 號，2008 年 12 月 18 日。（簡稱 2008 安博凱八大案公平會決定）。

公平會（2011）。《行政院公平交易委員會結合案件決定書》，公結字第 100003 號，2011 年 4 月 29 日。（簡稱 2011 旺旺中嘉案公平會決定）

通傳會（2006）。〈討論事項第一案決議〉，《國家通訊傳播委員會第 21 次委員會議紀錄》，2006 年 3 月 28 日。（簡稱 2006 三中案通傳會決定）。

通傳會（2009）。〈討論事項第一案決議〉，《通傳會第 301 次委員會紀錄》，2009 年 5 月 27 日。（簡稱 2009 三中案通傳會決定）。

通傳會（2010）。〈討論事項第四案決議〉，《通傳會第 386 次委員會紀錄》，2010 年 11 月 17 日。（簡稱 2010 大富案通傳會決定）。

通傳會（2012）。〈討論事項第三案決議〉，《通傳會第 496 次委員會紀錄》，2012 年 7 月 25 日。（簡稱 2012 三中案通傳會決定）。

司法機關

司法院（1994）。《司法院大法官解釋釋字第 364 號解釋》，1994 年 9 月 23 日。

司法院（2006）。《司法院大法官解釋釋字第 613 號解釋》，1906 年 7 月 21 日。

最高行政法院（2008）。《最高行政法院 97 年 12 月第 3 次庭長法官聯席會議決議》，2008 年 12 月 26 日。

臺北高等行政法院 102 年度訴更二字第 62 號判決，2014 年 9 月 25 日。（簡稱 三中廣播案更二審判決）。

立法院院會紀錄

立法院公報處（1975）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 64，期 104，號 858。

立法院公報處（1982）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 71，期 39，號 1524。

立法院公報處（1982）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 71，期 41，號 1526。

立法院公報處（1982）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 71，期 42，號 1527。

立法院公報處（1983）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 72，期 91，號 1680。



立法院公報處 (1983)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 72，期 93，號 1682。

立法院公報處 (1991)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 80，期 50，號 2474。

立法院公報處 (1993)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 10，號 2609。

立法院公報處 (1993)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 41，號 2640。

立法院公報處 (1993)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 48，號

2647(上)。

立法院公報處 (1993)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 49，號

2648(上)。

立法院公報處 (1993)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 83，期 22，號

2696(上)。

立法院公報處 (1997)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 86，期 31，號 2923

(上)。

立法院公報處 (1999)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 88，期 13，號

3013(上)。

立法院公報處 (1999)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 88，期 45，號

3045(上)。

立法院公報處 (1999)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 88，期 6，號 3006(3)。

立法院公報處 (2002)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 92，期 3，號 3277(1)。

立法院公報處 (2003)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 93，期 2，號 3336(上)。

立法院公報處 (2005)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 94，期 49，號 3427。

立法院公報處 (2006)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 95，期 32，號 3493(1)。

立法院公報處（2007）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 96，期 13，號 3536(1)。

立法院公報處（2008）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 97，期 47，號 4658。

立法院公報處（2011）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 100，期 49，號
3901(5)。

立法院公報處（2013）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 102，期 5，號 4030(1)。

立法院公報處（2014）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 102，期 8，號 4117(6)。

立法院公報處（2015）。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，卷 104，期 54，號
4253(6)。

立法院委員會紀錄

立法院公報處（1975）。〈立法院教育、交通、內政三委員會第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 64，期 53，號 807。（簡稱 1975 廣電一次會）

立法院公報處（1981）。〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511。（簡稱 1981 廣電一次會）。

立法院公報處（1981）。〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案」第一次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 26，號 1511。（簡稱 1981 廣電一次會）。

立法院公報處（1982）。〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第二次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 27，號 1512。（簡稱 1982 廣電三次會）。



立法院公報處（1982）。〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第三次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 33，號 1518。（簡稱 1982 廣電三次會）。

立法院公報處（1982）。〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第五次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 51，號 1536。（簡稱 1982 廣電五次會）。

立法院公報處（1982）。〈立法院教育、交通、內政三委員會審查行政院函請審議「廣播電視法部分條文修正草案及再修正草案」第四次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 71，期 46，號 1531。（簡稱 1982 廣電四次會）。

立法院公報處（1992）。〈立法院教育、內政、交通、司法四委員會第四次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 1，號 2600。（簡稱 1992 廣電四次會）。

立法院公報處（1993）。〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第九次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 32，號 2631(下)。（簡稱 1993 有電九次會）。

立法院公報處（1993）。〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第八次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 24，號 2623(下)，號 2637。（簡稱 1993 有電八次會）

立法院公報處（1993）。〈立法院教育內政交通司法四委員會第二屆第一會期第十一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 82，期 39，號 2638。（簡稱 有電第 11 次會）。



立法院公報處（1994）。〈立法院第二屆第四會期教育、交通、內政及邊政、司法四委員會第一次會議〉，《立法院公報》，卷 83，期 76，號 2750。（簡稱 1994 廣電一次會）。

立法院公報處（1995）。〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第二次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 18，號 2775(下)。（簡稱 1995 廣電二次會）。

立法院公報處（1995）。〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第三次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 33，號 2790。（簡稱 1995）。（簡稱 1995 廣電三次會）。

立法院公報處（1995）。〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第五次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 38，號 2795。（簡稱 1995 廣電五次會）。

立法院公報處（1995）。〈立法院第二屆第五會期教育、交通、內政及邊政、司法、國防五委員會第四次會議〉，《立法院公報》，卷 84，期 34，號 2791。（簡稱 1995 廣電四次會）。

立法院公報處（1995）。〈立法院第二屆第六會期教育、交通、司法委員會第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 84，期 64，號 2821。（簡稱 1995 衛廣一次會）。

立法院公報處（1996）。〈立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第二次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 85，期 18，號 2840。（簡稱 1996 衛廣二次會）。

立法院公報處（1996）。〈立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第三次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 85，期 39，號 2861。（簡稱 1996 衛廣電三次會）。

立法院公報處（1997）。〈立法院第三屆第一會期教育、交通、司法三委員會審查院會交付併案審查「衛星廣播電視法草案」第五次聯席會議〉，《立法院公報》，卷 86，期 53，號 2945。（簡稱 1997 衛廣五次會）。

立法院公報處（1998）。〈立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 87，期 10，號 2959(下)。（簡稱 1998 有電一次會）。

立法院公報處（1998）。〈立法院第三屆第五會期教育、內政及邊政、交通、司法四委員會併案審查「有線電視法修正草案」第四次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 87，期 49，號 2998。（簡稱 1998 有電四次會）。

立法院公報處（2002）。〈立法院第五屆第二會期教育及文化委員會第十次會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 92，期 3，號 3277(3)。（簡稱 2002 廣電三會）。

立法院公報處（2003）。〈立法院第五屆第四會期科技及資訊、教育及文化、交通三委員會第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 92，號 48，期 3322(下)。（簡稱 2003 通傳基一次會）。

立法院公報處（2005）。〈立法院第六屆第一會期法制、科技及資訊、教育及文化、交通四委員會第一次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，卷 94，期 32，號 3414。（簡稱 2005 通傳會一次會）。



立法院議案關係文書

中國國民黨黨團（2005）·〈院總第 979 號委員提案第 5824 號〉，《立法院第五屆第四會期第三次會議議案關係文書》。（簡稱 2005 年通傳會組織法國民黨版草案）。

行政院（1981）·〈院總第 979 號政府提案第 2044 號關係文書〉，《立法院第 1 屆第 67 會期第 41 次會議議案關係文書》。（簡稱 1981 年廣播電視法行政院版草案）。

行政院（1992）·〈院總第 1562 號政府提案第 4237 號〉，《立法院第一屆第 89 會期第 2 次會議議案關係文書》。（簡稱 1992 年有線電視法行政院版草案）。

行政院（1994）·〈院總第 979 號政府提案第 4938 號〉，《立法院第二屆第三會期第二十九次會議議案關係文書》。（簡稱 廣播電視法 1994 年行政院版草案）。

行政院（1995）·〈院總第 1703 號政府提案第 5308 號〉，《立法院第二屆第六會期第二次會議議案關係文書》。（簡稱 1995 衛星廣播電視法行政院版草案）。

行政院（1998）·〈院總第 1562 號政府提案第 6091 號〉，《立法院第三屆第五會期第二次會議議案關係文書》。（簡稱 1998 年有線電視法行政院版草案）。

行政院（2000）·〈院總第 979 號政府提案第 6967 號關係文書〉，《立法院第四屆第三會期第二次會議議案關係文書》。（簡稱 廣播電視法 2000 年行政院版草案）。

行政院（2005）·〈院總第 979 號政府提案第 10109 號〉，《立法院第六屆第一會期第六次會議議案關係文書》。（簡稱 2005 年通傳會組織法行政院版草案）。

行政院（2005）·〈院總第 979 號政府提案第 9326 號〉，《立法院第五屆第四會期第三次會議議案關係文書》。（簡稱 2003 年通傳會組織法行政院版草案）。

行政院 (2012),〈院總第 979 號政府提案第 13076 號〉,《立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書》。(簡稱廣播電視法 2012 年行政院版草案)。

柯建銘等 31 人 (1996)。〈院總第 1703 號委員提案第 1546 號〉,《立法院第三屆第二會期第九次會議議案關係文書》。(簡稱1996 年衛星廣播電視法柯版草案)。

張俊宏等 21 人 (1996)。〈院總第 1703 號委員提案第 1392 號〉,《立法院第二屆第六會期第二十一一次會議議案關係文書》。(簡稱1996 年衛星廣播電視法張版草案)。

彭百顯等 54 人 (1993)。〈院總第 1562 號委員提案第 658 號〉,《立法院第二屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書》。(簡稱1993 年有線電視法彭版草案)。

網頁資料

朱正庭、徐毓莉報導,〈台灣大併凱擘 公平會有條件通過〉,《蘋果日報》,2009 年 12 月 3 日,

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20091203/32133467/applesearch/台灣大併凱擘 公平會有條件通過>

李宗莉、周靜紫報導,〈蔡明忠不排除辭富邦金董座〉,《蘋果日報》,2005 年 2 月 23 日,

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20050223/1597927/applesearch/蔡明忠不排除辭富邦金董座>。

柯力心報導,〈市話網三合一 有線電視新戰場〉,《自由時報》,2006 年 11 月 28 日, <http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/104190>



娛樂中心，〈擁 18 頻道 屢傳賣壹電視〉，《蘋果日報》，2015 年 7 月 10 日，
[http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150710/36657446/applesearch/擁 18 頻道 屢傳賣壹電視。](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150710/36657446/applesearch/擁18頻道屢傳賣壹電視)

徐毓莉，〈中嘉撤回旺中案 NCC：沒完成交易不用撤回〉，《蘋果日報》，2014 年 2 月 12 日，
[http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20140212/343130/applesearch/中嘉撤回旺中案 NCC：沒完成交易不用撤回](http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20140212/343130/applesearch/中嘉撤回旺中案NCC：沒完成交易不用撤回)

徐毓莉，〈年代接手 19 天 304 萬戶可看壹電視新聞台〉，《蘋果日報》，2013 年 6 月 20 日，
[http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130620/35096212/applesearch/年代接手 19 天 304 萬戶可看壹電視新聞台](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130620/35096212/applesearch/年代接手19天304萬戶可看壹電視新聞台)

徐毓莉，〈頂新買中嘉 NCC 證實以台灣之光出面購買〉，《蘋果日報》，2014 年 8 月 27 日，
[http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20140827/459270/applesearch/頂新買中嘉 NCC 證實以台灣之光出面購買](http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20140827/459270/applesearch/頂新買中嘉NCC證實以台灣之光出面購買)

徐毓莉報導，〈有線電視爆陸資 NCC：37 單位疑陸資〉，《蘋果日報》，2013 年 12 月 11 日。
[http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20131211/307239/applesearch/有線電視爆陸資 NCC：37 單位疑陸資](http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20131211/307239/applesearch/有線電視爆陸資NCC：37單位疑陸資)

高嘉菁，〈台數科周五登錄興櫃 擬併中嘉與台灣寬頻通訊〉，《蘋果日報》，2014 年 7 月 23 日，
[http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20140723/35974771/applesearch/台數科周五登錄興櫃擬併中嘉與台灣寬頻通訊。](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20140723/35974771/applesearch/台數科周五登錄興櫃擬併中嘉與台灣寬頻通訊)

張為竣報導，〈數位匯流大法 石世豪：讓大家跌破眼鏡〉，《蘋果日報》，2015年7月7日，

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/life/20150707/643020/applesearch/數位匯流大法 石世豪：讓大家跌破眼鏡>

張家豪、陳愨蔚、徐毓莉報導，〈旺旺 東森 蔡鎮宇 合資 700 億買中嘉〉，《蘋果日報》，2010年10月26日，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20101026/32912834/applesearch/旺旺 東森 蔡鎮宇 合資 700 億買中嘉>

張家豪報導，〈蔡明興：台灣大併凱擘 下季過關〉，《蘋果日報》，2009年12月29日，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20091229/32193646/applesearch/蔡明興：台灣大併凱擘 下季過關>。

張嘉伶、林郁芬、張勵德／綜合報導，〈東森系統台 300 億售美商〉，《蘋果日報》，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20060317/2473483/applesearch/東森系統台 300 億售美商>。

陳文蔚、陳佩嘉、張家豪報導，〈台灣大 568 億收購凱擘〉，《蘋果日報》，2009年9月17日，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20090917/31947031/applesearch/台灣大 568 億收購凱擘>。

陳瑩欣、劉煥彥、林海，〈頂新併中嘉自然解約〉，《蘋果日報》，2015年2月25日，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20150225/36403706/applesearch/頂新併中嘉自然解約>。



楊雅民、趙靜瑜報導，〈旺旺蔡衍明買走中時集團〉，《自由時報》，2008年11月5日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/255809>。

廖珮君報導，〈企業融資購併金額鬆綁〉，《蘋果日報》，2015年7月2日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20150702/36641278/applesearch/企業融資購併金額鬆綁>。

趙怡（2000），〈新世紀傳播新主張 從媒體科技變革談國家傳播政策〉，《財團法人國家政策研究基金會國政研究報告》，標題（伍），標題（四），參見<http://www.npf.org.tw/post/2/1597>。（最後瀏覽日：2015/7/4）。

劉煥彥報導，〈遠傳未否認洽購中嘉 「等可公開時再說明」〉，《蘋果日報》，2015年7月7日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/finance/20150707/643354/applesearch/遠傳未否認洽購中嘉 「等可公開時再說明」>。

蘋果日報財經中心，〈砸 650 億 蔡明忠吃下凱擘〉，《蘋果日報》，2010年7月27日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100727/32691729/applesearch/砸 650 億 蔡明忠吃下凱擘>

蘋果日報財經中心、蔡日雲連線報導，〈麥格理 294 億元購台灣寬頻〉，《蘋果日報》，2005年12月20日。<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20051220/2279585/applesearch/麥格理 294 億元購台灣寬頻>

蘋果日報綜合報導，〈中時 93 億購「五中」媒體〉，《蘋果日報》，2005年12月27日，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20051227/2295526/applesearch/中時93億購「五中」媒體>

蘋果日報綜合報導，〈王雪紅入股香港 TVB〉，《蘋果日報》，2011 年 1 月 27 日，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110127/33144458/applesearch/王雪紅入股香港 TVB>。

蘋果日報綜合報導，〈旺中案 泛綠促 NCC 重審〉，《蘋果日報》，2012 年 8 月 31 日，

[http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120831/34477175/applesearch/旺中案 泛綠促 NCC 重審](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120831/34477175/applesearch/旺中案泛綠促NCC重審)。

通傳會網站。參見：

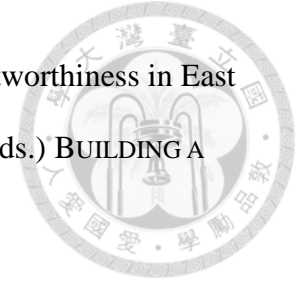
http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=1&sn_f=27877

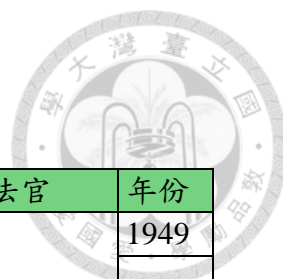
英文文獻

Jiunn-rong Yeh, *Experimenting with Independent Commissions in a New Democracy with a Civil Law Tradition: the Case of Taiwan*, in Susan Rose-Ackerman & Peter L. Lindseth eds., *COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW* 248 (2010).

Jiunn-rong Yeh & Wen-Chen Chang, *A Decade of Changing Constitutionalism in Taiwan: Transitional and Transnational Perspectives*, in Albert H. Y. Chen ed., (2014).

Sajó (2004), Neutral Institutions: Implications for Government Trustworthiness in East
European Democracies, in J. Kornai & S. Rose Ackerman (Eds.) BUILDING A
TRUSTWORTHY STATE IN POST-SOCIALIST TRANSITION





附錄：相關權力機關人員任期對照表

年份	總統	新聞局長	通傳會主委	立法院	大法官	年份		
1949	李宗仁 (代理)	(未設置)	(未設置)	第一屆 立法委員	第一屆 大法官	1949		
1950						1950.3.1 復行視事	1950	
1951	第一屆 蔣介石					1954.1	1951	
1952						1954.5.20	1952	
1953						吳南如	1953	
1954	第二屆 蔣介石	1956.2			第一屆 立法委員	第二屆 大法官	1954	
1955		沈錡					1955	
1956	第三屆 蔣介石	沈劍虹					1958.10	1956
1957							1961.7	1957
1958							第四屆 蔣介石	魏景蒙
1959			1966.5.20	1959				
1960			1966.11	1960				
1961	第四屆 蔣介石	魏景蒙	1967.10	1961				
1962			第三屆 大法官	1967				
1963				1968				
1964				1969				
1965				1970				
1966	1966.5.20	1966						
1967	第四屆 蔣介石	魏景蒙	第三屆 大法官	1967				
1968				1968				
1969				1969				
1970				1970				

年份	總統	新聞局長	通傳會主委	立法院	大法官	年份
1971	第四任 蔣介石	魏景蒙	(未設置)	第一屆 立法委員	第三屆 大法官	1971
1972	1972.5.20	錢復				1972
	第五任 蔣介石					1973
	1974					
1975	1975.4.6 繼任	丁懋時			1975	
1976	1975.5				1976	
1977	第五任 嚴家淦				1976.10	
1978	1978.5.20	宋楚瑜			第四屆 大法官	1978
1979	1979.1					1979
1980	第六任 蔣經國					1980
1981						1981
1982						1982
1983	1983					
1984	1984.5.20					1984
1985	第七任 蔣經國	1984.9			1985	
1986		張京育			1986	
1987		1987.4			1987	
1988	1988.1.13 繼任	邵玉銘			第五屆 大法官	1988
1989	第七屆 李登輝					1989
1990	1990.5.20					1990
1991	第八屆 李登輝	胡志強	1991			
	1991.9					
1992			1992			

年份	總統	新聞局長	通傳會主委	立法院	大法官	年份		
1993	第八屆 李登輝	胡志強		第一屆立委	第五屆 大法官	1993		
1994				1993.2.1		第二屆 立法委員	1994.10	1994
1995				1996.2.1				1995
1996	第九屆 李登輝	1996.5.20	(未設置)		第六屆 大法官	1996		
		1996.6.10						
1997		蘇起				第三屆 立法委員		1997
		1997.5.15						
1998		李大維						1998
		1998.2.5		程建人				
1999	第十屆 陳水扁	1999.11.30	(籌備處)	1999.2.1	司法院長 翁岳生	1999		
		趙怡						
2000		2000.5.20		2000.5.20		第四屆 立法委員		2000
		鍾琴		2000.10.6				
2001	第十一屆 陳水扁	蘇正平				2001		
2002		2002.2.1			2002.2.1		2002	
		葉國興						
2003		2003.7.1		黃輝珍	2003.10.12	第五屆 立法委員	2003.10	2003
		2004.5.20		2004.5.20				
2004	第十一屆 陳水扁	林佳龍	(籌備處)		司法院長 翁岳生	2004		
2005		2005.3.13				2005.2.1	2005	
		姚文智				第六屆 立法委員		
2006		2006.1.25	2006.2.22			2006		
		鄭文燦	蘇永欽					

年份	總統	新聞局長	通傳會主委	立法院	大法官	年份		
2007	第十一屆 陳水扁	2007.4.20 代理 易榮宗	蘇永欽	第六屆 立法委員	司法院長 翁岳生	2007		
		2007.6.11 謝志偉					2007.9	
2008	第十二屆 馬英九	2008.5.20 史亞平	2008.8.1 彭芸	2008.2.1	司法院長 賴英照	2008		
2009		2008.12.31 蘇俊賓					2009	
2010		2010.2.24 江啟臣	2010.8.1	第七屆 立法委員				2010
2011		2011.5.2 楊永明	蘇蘅					2011
2012	第十三屆 馬英九	(裁撤)	201.8.1 石世豪	2012.2.1	司法院長 賴浩敏	2012		
2013							2013	
2014								2014
2015						2015		