

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、 研究動機

大眾傳播媒介一直以來扮演的角色，不但是民眾和政府間的溝通橋樑，也帶有影響著個人在政治上的行為定向與模式和政治參與的功能，更是政治社會化不可或缺的一環。因此，政府與傳播媒介之間能否維持良好暢通的溝通管道，乃是順利達成政治傳播目的的要害之一。傳播媒介不但只為人民傳達政治消息、並且提供了公開表達意見的機會，同時也能將民意傳達反映給政府，做為政府制定決策的依據。

媒體若要能夠展現其溝通反應功能、促使人民參與政治的效能，前提是要在一個是實行民主體制的社會裡，才能讓媒體自由發展。談到民主化，以台灣來說，是從 1987 年戒嚴解除開始算起。而台灣的媒體體系在民主化的發展過程中，由於過去受到政府體制以及外力介入下，各個時期皆有所不同發展。從最早的 1949 年開始逾三十八年的戒嚴時期，傳播媒體所扮演的角色一直是國家意志的傳聲筒，國家利用黨國體系以及內部組織動員，媒體加以配合宣導以利政策的徹底落實，政府介入媒體、操控媒體，並對媒體內部的組織加以把關、剷除異議，甚至是需要被媒體說服安撫的民主意識或其他與政府理念悖離的思想。到 1987 年解嚴至 2000 年政黨輪替之前的時期，媒體角色雖不至於備受箝制，但仍

受到無形牽制，像是此時期國民黨對於無線電視台的所有權仍不願釋出。一直到了政黨輪替之後時期，由於部分禁令解除，媒體才較不受限於政治因素影響，才開始蓬勃發展。

只是，隨著戒嚴解除、開放報禁、甚至是國會全面改選，眾多禁令鬆綁，大眾傳播媒體事業的快速發展，卻逐漸演變搖著公開事情真相的旗幟、呼著新聞自由的口號，爭相報導任何爭議性話題、甚至加注正面或負面印象。除此之外，地下電台也紛紛成立。在此同時，台灣也順應了歐美之勢修改了電信資訊、傳播媒介的相關規範法規，從過去的新聞局一直到 2006 年正式成立的國家通訊傳播委員會，都是在民主政治以及自由媒體浪潮之下所生成的產物。只是在這一片民主聲浪中媒體的大幅成長，國家傳播委員會是否真的能順應眾人所盼有效改革？抑或只是順應這股「民主洪流」無法達到監督之目的？

然而，國家通訊傳播委員會的成立，是否能滿足長久以來社會大眾對於媒體改革之期望？其組織運作是否真能有效、公平？還是如國過去新聞局相同？仍避免不了身處政府機關部門而自然產生的力量介入？是為筆者之研究動機。

貳、 研究目的

雖然從政黨輪替後，台灣的民主化更是往前跨了一大步，鼓勵各政黨競相角逐政治市場，但這無形中也促使了媒體成為各政黨中權力鬥爭的重要工具。而政治市場也演變成遂以「民意」為依歸，所以不論是統治階層的執政黨或是社會上的在野黨，都在尋求其正當性，以及設法透過媒體來塑造「民意」。想要在開放

的政治市場中獲取權力，台灣也進入了「媒體政治」的時代。

此外，本文主要探討的「國家通訊傳播委員會」(National Communications Commission，以下簡稱 NCC)，其成立於 2006 年（即民國九十五年），是為因應全球性之數位匯流發展及監理革新趨勢，以及整合現行通訊及傳播分散之事權，遂成立之。我國之國家通訊傳播委員會是一獨立於行政部門之監理機關，其明訂工作職掌為：NCC 委員，應依通訊傳播基本法及國家通訊傳播委員會組織法之規定，掌理通訊傳播專業管制性業務，嚴守客觀、中立及專業立場，確保通訊傳播市場有效競爭、保障公眾利益、促進通訊傳播服務業發展。

只是，立法院三讀通過《國家通訊傳播委員會組織法》第四條修正案：國家通訊傳播委員會委員人數減為七人，任期仿照大法官，採取「交叉制」，由三年延長為四年，任期滿後可無限制連任；國家通訊傳播委員會委員由行政院長提名，經立法院同意後任命之；國家通訊傳播委員會委員任滿三個月前，行政院與立法院應依照程序任命新任委員。這可能表示：如果在立法院中執政黨與在野黨的席次相當時，則可能造成 NCC 在意識型態的對抗下運作，可能波及媒體發展，並在此對立氣氛下通過的組織法，未來還有陷入政黨鬥爭憂慮之可能；而另一種情況下，則是以目前立法院執政黨過半數的狀況下，行政院長未必需要提出執政黨與在野黨都認可的人選作為國家通訊傳播委員，再交付立法院通過。而這樣的組織法，是否還能如上述工作職掌中所提到的，秉持中立角度，來監督媒體？是為筆者之研究目的。

台灣媒體體系 (press system) 在民主化的發展中，受到許多外力影響而有所改變。有鑑於此，本文主要即在分析台灣民主化下與

媒體角色的轉變，並以國家通訊傳播委員會為例，有關的內容分述如下：

- 一、 台灣民主化歷程中媒體角色的轉變。
- 二、 NCC 的成立是否能有效中立超然監督媒體防止濫權，抑或順應民主洪流載浮載沉？
- 三、 假定 NCC 不能中立寢觀的監督職守，那麼對於 NCC 的實際運作上是否會造成阻礙？

第二節 研究方法

壹、 理論基礎

本文欲以英國社會學家 Anthony Giddens 提出的結構化理論作為主要理論基礎。Giddens 認為：社會秩序是由具有技能以及有知識的行為者之日常活動和記述（以語言記述），所建構而成的。而行動者(human agent)所能得到的資源是來自於社會，而社會結構卻並未平均分配資源或能力予行動者。也就是說，社會體系的規律或結構屬性控制了行動者。結構化理論聚焦於人經由行動，而產製或再製社會結構的方式。在 Giddens 的觀點中，人既是主動、有見識的行動者，同時也是被階級、性別和族群等社會結構所形塑，同時也複製了這些社會結構。換言之，社會生活是人所進行的一串連續活動與實踐。對 Giddens 而言，形成結構化理論最主要包含的因素，包含了行動(action)、行動者(human agent)、結構，

以及社會實踐。

行動是是種持續的流程，對行動者而言，行動往往是在未必完全確認狀況的情形下才開始行動。即使如此，行動者仍存有動機並將行動加以解釋、合理化，而且行動者隨時都會針對行動進行反思與檢討。

而反思性監控(reflexively monitor)是一種持續性行為，意指人們會不斷注意、計算與評估自己行動的結果。監控受到兩層意識的影響，一是推論意識(discursive consciousness)，也就是為自身與他人提供解釋或合理化的能力；另一則是儲藏知識的實踐意識(practical consciousness)，人們不知不覺運用於各種行動與對他人行動做解釋之時。¹

結構指的是使社會系統中，將時空結合在一起的那些結構化特性，也就是這些特性，使得千差萬別的時空跨度中存在著相當類似的社會實踐，並賦予他們系統性的形式，而社會總體中時空延伸程度最大的實踐活動，就是制度。²至於會把時間與空間放入結構的討論中，是因為紀登斯不認為結構是固定不變的事物，而是隨著行動者行動的變化，而擴張或萎縮的規則與資源。因為結構在雙重性的特性下，成為行動者展開行動的媒介，所以結構本身當然也就可以視為行動者行動中遵循與利用規則與資源。

所謂的社會實踐，就是在引用資源、遵守規則、依循習慣的脈絡，改變環境的行動。人類的活動都是社會實踐，之所以依循習慣的行徑，是為了使行動者的行動不至於背離常規，並同時獲

¹吳曲輝等譯，Jonathan H. Turner 著，1992，《社會學理論的結構》。台北：桂冠，頁 614。

²李康、李猛譯，Anthony Giddens 著，2002，《社會的構成》。台北：左岸，頁 17。

得行動的信心。社會實踐在時空的軌跡上反覆出現，其結果則是出現沈澱，進而形成制度。因此，社會實踐就成為了一種制度化的行為。

社會生活不僅僅只是遠處的「社會」，或者看作近處的「個人」的產物，社會生活應被視為人們所進行的一系列持續不斷的活動和實踐。³為者透過既有常規的社會實踐，運用結構的資源，改變結構。行動者和結構間的構成過程並非彼此獨立的二元論，而是體現著一種雙重性。而從結構雙重性的觀點來看，結構對於行動者的社會實踐而言，既是中介，也是結果。此意味著，行動者與結構之間是彼此依賴、相互影響，而介於行動與結構之間的行動者，同時受限並利用結構既有規則與資源的情況下，對結構進行改變。只是，由於行動的結果並非完全就是預期的結果，透過反思與檢討，不斷進行行動，以達成所欲的目標。

貳、 研究方法

本文的研究主題是探討台灣民主化與媒體自由化下，國家通訊傳播委員會之運作。因此，研究方法的選擇上則偏重於文獻分析法與歷史研究法，茲分析如下：

一、 文獻分析法：

文獻分析法(Documentary Analysis/Document Analysis)又稱內容分析法(Content Analysis)或資訊分析法(Informational Analysis)。文獻分析法主要是蒐集與研究主題相關資料的方

³尹宏毅譯，Anthony Giddens and Christopher Pierson 著，2002，《現代性-紀登斯訪談錄》。台北：聯經，頁 52。

式為主，按照著事件演進，藉由綜合整理，進行分析比較。並且從理論與實務構面進行分析探討。本文將引用民主化相關書籍、學術論文、期刊文章加以歸納整理，作為本文參考依據。

二、歷史研究法：

歷史研究法(historic approach)是研究某一事實的起源、演變與發展，對過去歷史已發生的事實進行有系統的描述與分析。本文是透過台灣政治民主化與媒體角色發展歷程的演進，以描述各個時期媒體在政治民主化的演變作為基礎，進而探討國家通訊傳播委員會，以整理探究民主化對媒體角色之影響。此外，歷史研究法也是基於目前 NCC 的發展狀況來做探討，畢竟不能單以其組織章程和體系就能徹頭徹尾的明白來龍去脈，也必須誠如上述所言，需要重回政治發展與社會脈絡的演進，才能體悟 NCC 與政治環境的互動和彼此關係的意義。

第三節 研究架構與章節安排

壹、 研究架構

本文是以台灣民主化與媒體自由化下的國家通訊傳播委員會做為研究主軸，是探討因民主化放寬媒體限制之後，是否還能藉由一個廣電事業機構來執行有效的監督、公正的運作？或是藉由民主之名仍任媒體權力擴大？並且探究 NCC 的成立是否有外力所影響。政治民主化和媒體自由化，都是目前台灣社會的環境，而

民意機關像是立法院，以及 NCC、行政院和新聞局等，都是環境中的政治結構，而社會結構中則包含了政治菁英、廣大閱聽人、以及利益團體。而媒體產業則是代表市場結構裡的行動者。而政府、市場、社會三個結構在民主化與媒體自由環境下運作，而此三個結構中的行動者也因為結構的運行狀況相互影響進而有所改變，誠如 NCC 的最初設立，是因為認為原有的新聞局是威權時代的產物，即行動者（立法委員）的觀念改變，而有的社會實踐。同時，結構和行動者間的影響是雙向的，就像環境影響了媒體產業，也使得 NCC 有所對應之道，而媒體產業的運行也因為 NCC 的行動而有所調整。如圖 1-1 所示：

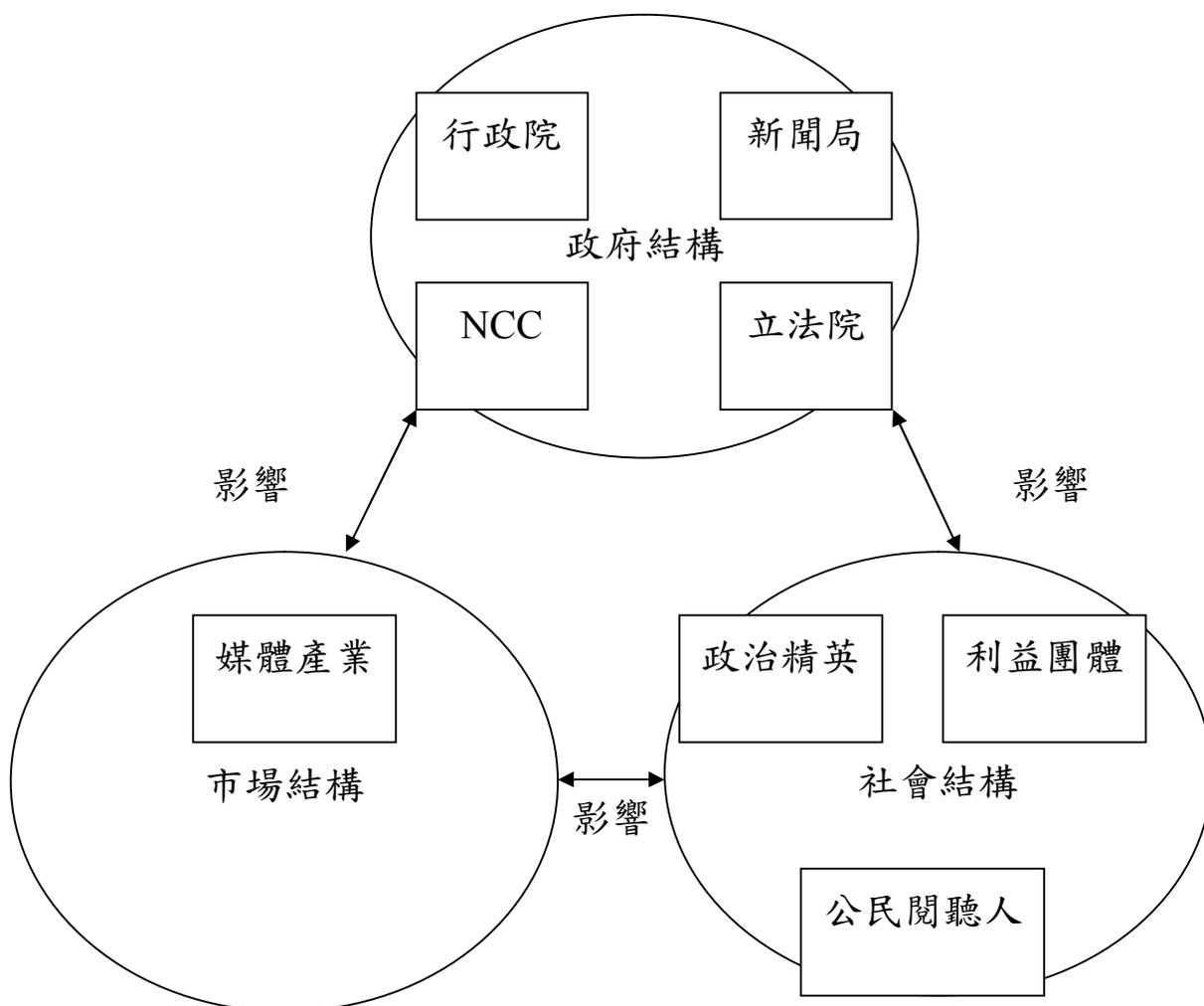


圖 1-1：研究架構

資料來源：筆者自行整理。

貳、 研究限制

一、 研究對象僅為國家傳播委員會：

媒體涵蓋層面廣泛，舉凡報章雜誌、電視廣播甚至是文宣廣告都包含其中。但本研究僅探討約束媒體行為及具有公信力的國家傳播委員會組織，並且未詳與美國通訊聯邦委員會(簡稱 FCC)加以比較，也未深入討論其他電視廣播或報章雜誌等的媒體。即便如此，NCC 是為台灣民主化歷程下極具代表性之里程碑，有其獨立研究價值，故排除其他媒體或相似性的委員組織作比較。

二、 討論項目僅限於政治立場相關角度之新聞節目：

傳播媒體所傳達的訊息種類包羅萬象，但在本文主要是探討台灣民主化下監督媒體之角色是否會受到政治力、或其他外力介入，而導致新聞或是相關政治節目富有黨派色彩，抑對於其電視台或節目加注壓力，進而對於視聽者無形中造成之影響。而對其他性質的新聞或節目則不詳加討論敘述。

三、 文獻上的限制：

從 NCC 成立的歷程來看，從最早開始凝聚共識的 1995 年，到對政府提出革新訴求，到立法院通過「國家通訊傳播委員會組織法」⁴，至今不到 15 年的時間，無法取得第一手所有決策以及立法過程之相關文獻，只能就政府公告、或是相關學術期刊論文，以及民主化與傳播媒體相關書籍研究，作為本文的資料分析，並且以現有研究關於 NCC 之資料，是作為本文研究之依據。

參、 章節安排

本文主要分成五章分別討論，其主要內容如下分別敘述：

第一章「緒論」，內容包含了研究動機、以及研究目的，以及在文中所使用的研究方法和支撐本文的研究架構，而在第二章中的文獻探討，欲藉由文獻中的理論回顧，觀察整理民主化中媒體角色演變之過程。由於本文主軸還是在於 NCC 於具有這些條件(民主化與媒體自由化)的大環境下運作，所以第二章裡，同時也是在釐清民主與民主化、媒體與媒體自由化，介紹國內外學者根據不同情勢所界定的概念。

第三章則是詳述了關於 NCC 的成立，以及目前的組織規定，以及民主化歷程中媒體所扮演的角色。筆者欲藉由了解國家通訊傳播委員會的背景，除了深思國家通訊傳播委員會是否能公正客觀的監督媒體體系的運作，進一步探討台灣民主化對此廣電機構的影響。

⁴ 1995 年，國立政治大學廣電系調查：有七成以上立委以及學者主張，台灣應成立類似於美國聯邦傳播委員會(FCC)之機構，為獨立公正的廣電事業主管機關。

概念界定和介紹 NCC 後，在第四章中，則主要敘述關於 NCC 的狀況，以及成立至今的個案討論。身為監督機關是否善盡職責，除了維護人民「知的權利」是否也有效制止媒體的氾濫報導，還是因為有其他政治力的介入，使得 NCC 的運作顯得投鼠忌器。

最後在第五章是文末總結，是將前四章作為一整體的回顧省思，將每章每節再作分析整理，並企圖找出可能的研究發現，以及提出 NCC 目前可能可行之實行方針，以及對未來之期許。

第二章 相關理論分析與文獻回顧

本文是以國家通訊傳播委員會(NCC)作為研究主體，並以民主化以及媒體自由化的環境作為研究背景。是探討因民主化放寬媒體限制之後，是否還能藉由一個廣電事業機構來執行有效的監督、公正的運作？或是藉由民主之名仍任媒體權力擴大？並且探究國家通訊傳播委員會(NCC)的成立是否有外力所影響。

為使相關概念釐清，本章將於此部分說明，先針對民主與民主化的定義，以及台灣目前環境的介紹、然後進一步釐清關於民主化和自由化的定義以及差異，最後介紹的是關於政治開放與媒體自由，以及媒體的解制與管制三個部分，本章將以文獻回顧之方式，先進行討論。

第一節 民主政治與民主化 (過程與問題)

壹、 民主

民主一詞，democracy 也譯為民主制度、民主政體、民主主義。從其字面上來看，是源自於希臘文；demos 代表的是 people (人民)，以及 kratia 則是指 rule (管理、規定) 的複合字，意指著由人民管理統治(rule by people)。⁵而最早應用這個解釋，則是出現在美國獨立以及法國大革命時期。只是在經過時空變遷之後，在現

⁵ Bogdanor, Vernon, 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford: University of Oxford, p.166.

代政治思潮中，「民主」意味著是什麼？我們是否應該按照通常的邏輯方式，將民主先做初步的界定？由於民主的實質性、結果性定義作為檢驗的標準仍然有所困難，⁶而且在各個社會中不同信仰、價值立場、以及傳統偏好的影響下，使得民主的概念走向多元，並且呈現廣泛。而在現代中關於「民主」的概念，其中最重要的規範，就是由經濟學家 Joseph Schumpeter 所提出的，認為民主的方法是為了達成政治決定所做的一種制度安排，在這種制度安排中，個人藉由激烈的競逐獲取人民手中的選票，而得到做決定的權力。⁷

另一方面，若是以 Samuel P. Huntington 所認為的，「民主」在二十世紀中期，在時間積累的眾多討論中，已經出現了三種常見的取徑，做為一種政體，民主一直是根據政府權威的來源、政府的目的，和組成政府的程序等三方面來界定的。以 Samuel P. Huntington 所使用的程序性定義來說，民主最重要的程序，是被統治的人民經由競爭性的選舉來挑選領袖。⁸由此延伸，在二十世紀以降用來判定是否民主的標準，一言蔽之，就是掌握最大權力的決策者，是否是由公平公正、公開的定期選舉產生，並且此活動是在候選人可以自由地競爭得到選票，而所有的公民都具有投票權的前提下舉行。這也進一步地表示，言論、出版、集會甚至是結社自由、公民自由以及政治自由的存在，無論對於選舉活動還是政治辯論都是不可或缺的。而根據國內學者彭懷恩的界定，民主政體的特徵還必須包含了：憲政主義、參與、和理性選擇。⁹並且認為民主政體必須包含一套共同接受的程序和規則，以便選舉

⁶游清鑫，1997，〈共識與爭議：一些民主化研究問題的探討〉，《問題與研究第三十六卷第九期》，頁 68。

⁷ Joseph Schumpeter, 1947, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper, p.269。

⁸ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南，頁 18。

⁹ 彭懷恩著，2001，《政治傳播學》。台北：風雲論壇，頁 17。

的進行和誰輸誰贏，以及反對者的合法活動皆有所遵循，此一規則的典型做法是採用憲法或全力清單的形式。也必須如同 Norberto Bobbio 所認為的，必須要有公民的實質參與。民主在早期的發展，是只有少數人享有的公民權，即擁有資產以及受過正規教育者，對當時主要的自由民主理論家 John Stuart Mill 來說，只有這樣才能確保民主政治所需要的理性選民，也才能確保民主政治的品質。¹⁰再者，在選擇的可能性來說，必須能讓選民能在不同條件、理念、甚至黨派或政策下選擇，並以公民具有理性選擇的能力作為前提，這似乎隱含著選民是受過教育的公民。但這樣也表示，民主的政治過程必須在公共領域（公開性地獲得資訊以及意見的流通）中進行。總之，民主政治的前提在於開放性，其中人們得以參與決策過程，得以接觸、使用媒體和其他資訊設備。

另一方面，就上述民主政治應具有的參與條件來看，理性的選民同時也確保了民主政治的品質，更點明了民主政治和經濟發展（即資產階級的興盛）間密不可分的關係。一個富足的社會裡，擁有資訊流通、教育普及興盛的環境，大多數的民眾才有可能運用智慧參與政治，並避免為不負責的言論煽動；另外，只有社會經濟的高度發展，才能造就一批對現存政權相對滿意 (relatively satisfied) 的中產階級，而中產階級為政治發展的基石。¹¹換句話說，中產階級以及精英份子的存在，是有助於民主政治的發展。

若談到民主政治的類型，其實根據不同的研究取向，有許多不同的分類方式，現今大部分學者普遍接受「選舉民主」以及「自由民主」兩項概念。選舉的民主在當今政治學界來說，是普遍最基本被認定的觀念；自由民主的概念，則是源自於 Robert A. Dahl

¹⁰ 轉引自彭懷恩，2001，《政治傳播學》。台北：風雲論壇，頁 17。

¹¹ 黃德福，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》。台北：時英，頁 13-14。

提出的「多元政治」觀點。自由民主的內涵不僅具有上述認同的廣泛的政治競爭與參與，也不能偏廢實質的自由（像是言論、出版自由）以及多元主義，讓人民能透過有意義的方式來形成與表達他們的政治偏好。¹²而 Giovanni Sartori 則是認為，自由民主是由兩項因素所組成的，其中的首要因素是先讓人民自由，也就是自由主義，或稱之人民防衛(demo-protection)，指的是防衛人民免於專制。再來才能談到授權予人民，就是所謂的民主，也才是人民權力(demo-power)，才能夠實現「民治」(popular rule)。¹³

而關於民主的定義，也分為了「程序性」(procedural)和「實質性」(substantive)兩種定義為界定標準。所謂程序性的民主定義，就如同上述的 Samuel P. Huntington 所提倡的；另外，Robert A. Dahl 對民主的看法，則是認為一個多元的民主政體，必須有下列八項制度的保障，其中包含了：自由結社與參與社團的自由、言論的自由、投票權、政治領袖互相競爭、有不同的消息來源、被選任公職的權利、自由與公平的選舉、政府政策取決於投票與其它偏好表示的方式。¹⁴

而相較於上述的程序性(procedural)定義，民主的實質性(substantive)定義則是意味著，將民主當作一個團體經由集體決策，以追求某些重要的價值或目標，例如個人的自主性、基本權利的保障、追求政治或社會的平等、選舉課責、公共利益，或是提升公民的素養等。不過，光要從實質性或是程序性上去定義做

¹² Robert A. Dahl, 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, p.1-32.

¹³ Sartori, 1995, "How Far Can Free Government Travel?" *Journal of Democracy*, Vol.6, No.3, pp.101-111

¹⁴ Robert A. Dahl, 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, p.3

為檢驗的標準的確是有些困難。¹⁵但在目前研究民主範疇的文獻中，大部分仍採用程序性的定義，來界定民主的概念，但同時也有許多學者認為，如果可以再加上實質性定義的考慮，這樣除了保有民主過程中的重要性，也更能符合民主最原始的精神。同時，這樣精簡的衡量標準，也能詮釋接下來要談論的民主化。

貳、 民主化

民主化(democratization)一詞，由於各學者的著眼點以及環境條件的不同，使得民主化定義眾說紛紜。但若綜合涉獵民主化研究學者們的說法，民主化就是國家政體由非民主型態，轉型到民主型態的過程，而通常非民主型態政體，都被認為是威權主義。¹⁶既然民主化是從非民主政體轉型至民主型態的過程，也就是人民的主權和理想在政治過程中逐步落實，那麼最終的目標就是要達成民主體制的建立運行。這種變遷除了是擴大政治參與的民主，¹⁷以及開放選舉與普及，同時也代表著媒體得以自由發展的過程。

談到民主化，則不能不提到 Samuel P. Huntington 在一九九一年出版的《第三波》中，將世界民主化發展過程分成三個階段，首先是十九世紀初到 1920 年代的第一次民主化長期波動，初始於美國獨立與法國大革命、第一波民主化逆流。以及第二波民主化的短期波動、第二波民主化逆流，接著談到的是第三波民主化。第三波(The Third Wave)民主化是二十世紀末期最特殊的政治現象

¹⁵ 游清鑫，1997，〈共識與爭議：一些民主化研究問題的探討〉，《問題與研究第三十六卷第九期》，頁59-73。

¹⁶ Andreas Schedler, 1998, "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, Vol.9, No.2, pp.91-107.

¹⁷ 田弘茂著，張京育主編，1992，《威權政黨國家的轉型—台灣的發展經驗》，中華民國民主化—過程、制度與影響，台北：國立政治大學國際關係研究中心。

之一，而第三波民主化自 1974 年葡萄牙始揭開序幕，至今已屆三十五年。¹⁸Huntington 的分析說明了一群特定國家在特定時間內轉型的情形，包含走向民主的原因、方式、進行與影響，進而了解這些轉型對世界各國民主的持久、前途、走向所具有的意義。¹⁹

第三波民主化的浪潮使得新興民主國家急遽增加，這也代表著民主政體成為當今主流的政治型態，民主化除了是全球性的趨勢，台灣同時也在此波民主化中，由威權政體走向民主。如果藉由 Samuel P. Huntington 的定義，台灣啟動政治民主化的時間點是由 1987 年蔣經國總統宣布戒嚴令解除開始算起。而 1991 年、1992 年的國會全面改選，以及 1996 年開放總統直選後，成功完成了民主轉型，並於同年被「自由之家」(Freedom House)列舉為既是「選舉的民主」國家，也是「自由的民主」國家之列。²⁰

其實綜觀國內外有關於在討論民主化的理論文獻中，較少在媒體與民主化的關係上多有著墨，但其實一個國家或地區，要由威權走向民主，媒體是一項重要的媒介工具。像在一個開放、資訊流通（傳媒發展）的社會，才能在民主化過程中發展其聯繫的間接功能。而對於民主政治的觀念宣揚來說，媒體同時也對大眾具有潛移默化的教育功能，而 Samuel P. Huntington 更提到了，媒體具有示範效應。²¹這邊所指的是社會領袖和社會團體示範了在結束威權體制方面與建立民主體制方面的能力，因而可能激發另一個社會領袖和團體仿效；其次，示範效應亦顯示其如何做到，讓

¹⁸ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南，頁 29-35。

¹⁹ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南，頁 5。

²⁰ Freedom House, 1996-1997, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Right and Civil Liberties*. New York: Freedom House, p.475-479.

²¹ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南，頁 102-107。

後進社會的人民學習並效法先進民主化國家使用過的技術和方法。媒體角色在第三波民主化中顯得尤其重要，一方面是因為通訊傳播的高度發展，威權政府想以封閉的社會型態來限制精英以及大眾接收訊息越顯困難；另一方面，由東歐及東亞的民主化進程，亦顯示示範效應使得民主化浪潮的肇因，隨著時間的推移在相對重要性發生了變化，較早發生民主化運動的國家需要長時間，在於累積有利民主的經濟及社會條件，而其他地區因受到激發，而迅速向民主推動，如波蘭的民主化歷程耗費了十年，而受影響的匈牙利僅需十個月。²²

除了 Huntington 對於民主化的解釋外，Robert A. Dahl 在更早之前便提出了，民主化至少是公開競爭與參與權這兩個層面所構成的。²³ 依照公開競爭與參與權的程度不同，也會有不同的民主化型態。並將這些情形以圖示之（見圖 2-1），若甲位置其公開競爭的程度高而參與度較低，而乙是參與程度較甲高但公開競爭程度較低。藉由此推論，若某國的落點在愈是接近圖中的右上角，那麼在 Dahl 的觀點下，則是認為較為民主的國家。

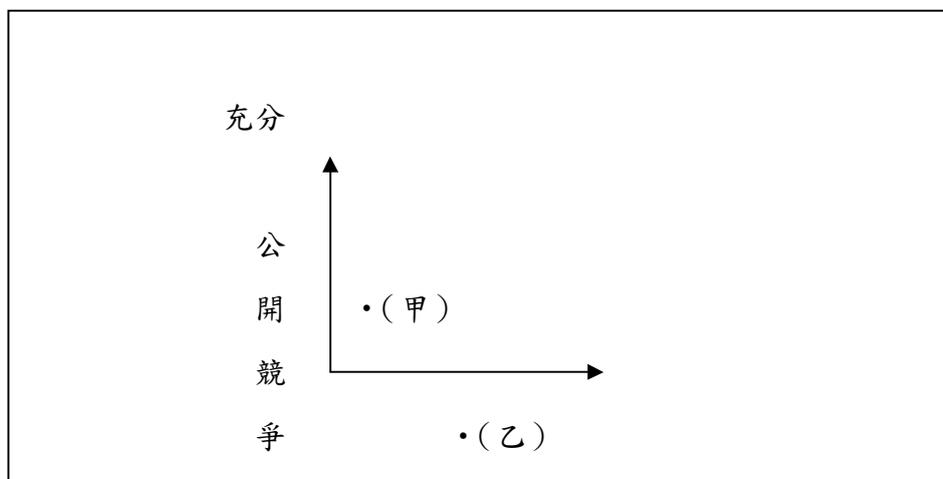


圖 2-1：Robert A. Dahl 認定的民主化在理論上的兩個層面

²² 同註 21。

²³ 張明貴譯，Robert A. Dahl 著，1989，《多元政治》。台北：唐山，頁 6。

資料來源：張明貴譯，Robert A. Dahl 著，1989，《多元政治》。台北：唐山，頁 6。

而國內學者吳國光也在 1997 年提出了對民主化的看法，他認為民主化是一個建設的過程，一個制度發育以及成長的過程。在不同階段把握不同的情勢，提出不同的對策，達成不同的目標，在人們享有能追求自身利益的自由、具有最起碼獨立性的前提之下，整個社會在政治機制上有推動新機制的可能。²⁴

其實，民主化就是達成民主國家體制理想的一個手段過程，而最終目的就是為了構築一個人民自由、安全、不受迫害的社會環境。而學者 Dankwart Rustow，早在 1970 年期刊中發表的著作中，更界定了民主化必須經過的四個階段，分別是：

（一）國家統一：國家統一這個階段，之所以重要的原因在於，民主政治採多數決制，所以必須先決定國家的人民包含了誰，而哪些人不在這些範圍內。

（二）準備階段：在界定了國家所屬的人民後，社會上將產生衝突、鬥爭、極化的現象，而許多的政治菁英，也將一一出現，而在這些過程中被壓抑的人民的意識想法也將逐漸甦醒。

（三）決定階段：這個階段意味著，開始由少數的政治菁英扮演著重要角色，在經由菁英的領導之下，審慎做出各種決策，並採行民主的方法來解決紛爭的方式。

（四）適應階段：政治菁英在達成協議之後，將決定權轉交給民眾，並且讓民眾適應民主政治的運作方式。²⁵

²⁴ 吳國光，1997，《自由化、制度化、民主化》。台北：風雲論壇，頁 190。

²⁵ Dankwart A. Rustow, 1970, "Transition to Democracy." *The Journal of Comparative Politics*. Vol.2, No.3, pp.337-366.

其實由這些過程我們也可以了解到，經由不同意見理念的流通協調，也是推動民主化的一項重要動力，而政治菁英所扮演的角色也也逐漸演變成並非像是單一方向的意見領袖，更是融合社會裡面不同的概念，彙集所有意見做折衷決定。而民主化是一種廣泛的政治現象，必須是以所處的社會環境以及其他相關的複雜狀況的現象來相互映襯解釋。若是單以普遍的情勢來做為解釋或全盤通論，則顯得不夠周嚴貼切；但若是使用過於深入或單一觀點去研究，則又突顯得不夠廣泛通順。其實在這些眾多研究和論述中，都考慮了很多許多各種環境因子不同的案例，但這些看法仍舊無法涵蓋所有有關民主化的現象，或是在解釋上能達到盡善盡美，都有其限制和需要深思的方向。

民主化簡言之就像上述所探討的，就是一個社會走向民主的過程。台灣在均富的經濟發展成就之後，政治的民主化才次第開展。²⁶臺灣在 1969 年之前是談不上有什麼民主，在 1969 年之後，才逐步加入一些民主的因子；1949 年，國民政府從大陸退守台灣的五十餘年期間，立法委員的選舉並不符合於經常、定期、參與、競爭等條件，到了 1969 年，政府辦理立法委員增補選，立法委員選舉才開始正式成為台灣地區民眾政治生活的一部份，民國 1972 年起，政府又賡續辦理了增額立法委員選舉，之後除了 1978 年因中美斷交而使選舉延後兩年外，其餘均依憲法規定每三年定期改選。²⁷在政治上逐步注入民主因子之後，台灣的民主化更在 1987 年解嚴之後確立發展，也逐漸蓬勃。這樣看來，選舉的開放的確是衡量民主化的一項指標，但是關於自由與民主間的定義，就由下述討論來作概念的釐清。

²⁶ 瞿文芳，2001，《台灣民主化與媒體的發展》，國家政策研究基金會智庫。台北：財團法人。

²⁷ 雷飛龍、華力進主編，1994，《海峽兩岸四十年》。台北：革命實踐研究院。頁 2-23。

參、 民主化與自由化

其實從上述無論是解釋民主的定義，或是其他討論民主化定義的各文獻以及學者們的論點中，我們不難發現，民主和民主化不外乎與人民享有的權利、以及選舉權的普及、社會的開放有絕對的關係外，同時也 and 自由化的理念關係緊密。只是，自由化和民主化的概念並非一致，甚至可以說，自由化可以在沒有民主化的情況下產生，而且通常出現早於民主化。²⁸其實學者們普遍地認為，應該將自由化和民主化的定義區分清楚。自由化的情形通常在威權體制中的轉型容易明顯看出，當統治者願意釋出部分權力，能夠立法保障人民或是社會團體的安全自由，就可以算是自由化的開始。若要更精準地說，自由化指的是對媒體檢查的鬆綁、准許組織自主性的勞動工會、以立法保障人身自由、釋放部分政治思想犯，縮短貧富差距等政策和社會變遷，以及最重要的是容忍政治反對立場的存在；雖然民主化和自由化是可以分開進行的過程，但民主化很容易就牽涉到自由化，只是民主化最重要的內涵，就是它必須包含政府機關裡的重要職位可以由人民選舉產生。²⁹其實自由化的定義，就是權利(right)的放寬，個人的權益受到保護，不受到國家、或其他第三者的壟斷與法的影響。再回過頭來看，我們發現自由化的主旨，目的就只是要保障個人和社會團體，使其免於受到國家的非法或違憲侵害的種種權利，得以發生實際效能的一段歷程。這些權利包括了：使傳播媒體免於檢查或減少查禁，使自主性的社會團體有更大的組織活動空間、使法律上保護個人的「人身保護令」(habeas corpus)以及相關的法令得

²⁸ O'donnell, Guillermo and Philippe Schmitter, 1986, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press, p.9.

²⁹ Juan Jose Linz and Alfred C. Stepan, eds., 1996, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No.2, pp.14-33.

以發揮其效能；確保隱私權、言論、通訊、請願與遷徙自由；法律之前人人平等以及公平審判的權利；釋放絕大多數的政治犯、以及容許海外政治放逐者回國；最重要的一點就是容許反對勢力的出現。³⁰根據學者們對於自由化的研究和定義我們可以發現，所謂的自由化並不是任何行動過程都是隨心所欲不受任何限制，而是要讓自己或是社會團體的安全人權得到保障。

法國學者 Tocqueville 在十九世紀出版的《民主在美國》中提到，歸結民主政治之所以在美國能如此順利運行，一方面除了是美國人居住那片領土的性質，祖先給予其平等和自由的愛好，並保持和平平等的手段。能持續民主更重要的另一方面，是因為他們擁有的政治自由是「所有高尚道德的泉源」，美國之所以能受到這麼多保障，是因為許多政治及社會因素交互作用的結果。政治因素如地方分權、權力制衡、司法獨立等。社會因素則如美國人的宗教、信念、風俗習慣、及民間社團的活躍與自主等。³¹其實不僅僅只限於美國，由此可知，自由開放的社會，可說是成就民主的基礎。

了解了自由化的定義，再繼續檢視民主化，除了要人民透過公開、自由的選舉來決定國家最高的統治者，更進一步的解釋，民主化顯示的不僅僅是社會的開放，也是公民權或公民地位的恢復。而這和自由化的不同在於，民主化不僅僅能使權利發生效能或擴增涵蓋對象，也包括了公開選舉和競爭，藉由自由、公正、公開的選舉，決定政權由誰來掌握。³²也應證了自由化未必有民主

³⁰ 周陽山著，1996，《制度化與民主化概念的省思》，台灣的民主化：回顧、檢討、展望。高雄：國立中山大學，頁4。

³¹ Alexis de Tocqueville 著，秦修明等譯，2005，《民主在美國》。台北：左岸文化，頁347-393。

³² 周陽山著，1996，《制度化與民主化概念的省思》，台灣的民主化：回顧、檢討、展望。高雄：國立中山大學，頁4-5。

化的存在、或是自由化便是要轉向完全的民主化。但若要能民主化，自由化則是必經之過程。

第二節 政治開放與媒體自由

壹、 媒體自由化

大眾傳播一詞，最早出現在 1930 年末期，由於大眾傳播的內涵過於廣大，因此很難為它定下眾所認同的定義。美國學者 Gerbner 在 1967 年對於傳播下的定義，為「經由訊息所進行社會的互動」(social interaction through messages)。然而，眾人對大眾傳播的「常識性」概念，已經可以滿足工作上的定義，並且也能表現出傳播的普遍特徵。³³而現在所提到大眾傳播媒體，其定義簡單來說，就是能將訊息廣佈為社會大眾接收行為的媒介。所以無論像是報章雜誌或是電信通訊，只要能達成傳遞訊息的動作，都包含在大眾傳播媒體的範圍之內。

另外，關於「媒體自由」一詞，並沒有研究相關領域的學者正式為此定義。最早出現的學說是關於新聞自由的論述。新聞自由的思想始祖被公認為是十七世紀的英國哲學家 John Milton，不過，其實 John Milton 所提出的，也並非是當時尚未發展的新聞自由，而是主張言論自由與印刷自由。他認為，必須允許各種思想、言論、價值觀在社會上自由流行，透過競爭與自我修正的過程，

³³ Denis McQuail 著，陳芸芸、劉慧雯譯，2001，《最新大眾傳播理論 上冊》。台北：韋伯文化，頁 16-17。

最終將在比較和鑒別中認識真理。³⁴此外，Milton 亦提倡出版自由、反對封建書刊檢查制度等，奠定了西方新聞自由發展的根基。

但若只著眼於新聞自由的討論，相較於媒體自由就顯得較為狹隘，畢竟無論是科技、或社會生活型態發展至今，新聞只是傳播媒體的一脈媒介支流。若要解釋媒體自由，簡單說來就如同新聞自由的真諦，是一種制度性的基本權利(Institutional Right)，而不是一種個人性的基本權利(Individual Right)。

關於媒體與媒體自由，其實不單單只是新聞學界才應該關心的議題，媒體和政府間的關係，同時也是台灣近二十年來從威權政體轉型為民主社會中未曾間斷的爭議性話題；除此之外，為了使民主的媒體能被有效運作，它應該是具有新聞價值以及正確、公平和責任規範的具體實踐。³⁵也就是媒體在自由發展過程中最應實現的真諦。

如果說政黨民主是民主化研究中的重要方向，那麼媒體自由同樣也是衡量民主化的重要指標之一。既然媒體自由也意味著民主政治的發展，是否也表示媒體應具有公信力以及監督自律的能力、甚或被檢視的義務。

貳、 媒體自由化所面臨之問題

在社會日漸開放、資訊暢通日益普及之下，傳播媒體的高度

³⁴ Milton, John, 2008, *Areopagitica: A Defense of Free Speech – Includes Reproduction of the First Page of the Original 1644 Edition*, London: Lightning Source Inc.

³⁵ Richard G. and Anthony M., 2000, eds., *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press.

自由發展並沒有像新自由主義提倡者 Friedman 所認為的，提供多樣意見市場、展開新聞專業、以及防止政治力量控制，讓閱聽眾有各多樣的選擇等的美好願景，³⁶反倒是衍生出了更多問題。以台灣的狀況來說，自從解除戒嚴以來，接著開放報禁、媒體逐漸發展，加上國家壓制力量解除後，媒體少了政府的規範，卻反過來壓抑財力較弱的新生聲音，嚴重背離民主理想，台灣的新自由主義國家機器與資本相互滲透，關係越形錯綜複雜。³⁷筆者就目前媒體與國家、社會、人民三方的相互關係產生面臨的問題，作一整理歸納如下：

一、媒體自由概念之界定

回歸基本面，先來討論關於如何認定所謂的「媒體自由」。以目前來說，較為現今社會提及的媒體、新聞自由，是由「國際新聞組織」(International Press Institute, 簡稱 IPI)提出的四項新聞自由衡量標準：包含了採訪自由 (free access of news)、傳遞自由 (free transmission of news)、出版自由 (free publication of newspaper)、以及表達自由 (free expression of views)。只是，雖然 IPI 羅列了新聞自由的衡量標準項目，卻未提出共同定義，只有學者 Robert L. Stevenson 闡明了對新聞自由的定義，他認為新聞自由是享有言論、廣播或刊印自由的權利，在行使這些權利時，事前既不受政府限制，亦無需經政府批准，且倘若做出的行為而違反法律，事後亦只需負上有限的法律責任。同時新聞自由亦可包含以下方面的法律保障：一、享有合理取閱關於政府、商業機構、人物資料的權利；二、享有獲得回覆或更正的權利；三、享有有限使用傳

³⁶ Friedman M. 1962, *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

³⁷ 李金銓，2004，《超越西方霸權：傳媒與文化中國的現代性》。香港：牛津大學出版社，頁 36。

媒的權利；四、新聞工作者可享有若干特別保障。³⁸可是，怎麼樣的取閱才是「合理」、「有限使用」的範疇又是如何劃分？「若干」特別保障又包含了哪些細項…上述的規範雖然簡單易懂，卻還是沒有明確的內涵定義。

新聞自由包含在媒體自由之內，由上述回歸基本的討論可窺知，即便是在西方社會內部，也無法在新聞自由、甚至是媒體自由中取得共識，或是討論出一針見血的定義。雖然媒體自由、新聞自由廣為民主社會所推崇嚮往，但這樣不夠完整的論述，使得尚在學習階段的台灣更模糊了對於媒體自由的真義：其實，媒體自由並不是無限上綱不受管制規範、或是打著公開事實真相的名號，實質上卻侵害了社會國家或是人民的自由。

二、媒體亂象或民主氾濫

在民主開放的社會下，傳播媒體無遠弗屆，但卻未能自律自省。近年來，傳播媒體亂象叢生，無論是電台藥品廣告、還是電視新聞為了收視的惺羶色風格，甚至唾手可得沒有年齡層限制都可購買的報紙，也充斥著暴露或是血腥的圖片。媒體頻率甚高的過度渲染，使得社會大眾得到的資訊，大多是誇張或加註過多的個人觀感評論，以及政治立場不夠中立客觀、甚至語多是帶著情緒或個人價值的批判，商業利益掛帥、甚至是侵犯人民權利，已然成為媒體亂象之一的「新聞公害」。³⁹媒體、新聞的自由只代表媒體資源的釋出以及媒體擁有者的發言權，卻不代表媒體善盡做

³⁸ Robert L. Stevenson, 1994, *Global Communication in the Twenty-first Century*, London: Palgrave Macmillan.

³⁹ 林元輝著，2006，《新聞公害的批判基礎：以涂醒哲舔耳冤案新聞為主例》。台北：巨流，頁 378。

為公共領域的責任，也未見公民的言論自由得到伸張。⁴⁰台灣民主制度下，媒體自由的體現嚴然只存媒體亂象，而「沒有媒體自由，就沒有民主」的理念，也只剩下民主氾濫的事實。

臺灣有線視訊寬頻網絡發展協進會理事長趙怡，以及東森電視事業股份有限公司信息編輯中心經理陳嘉彰，曾在二〇〇五年國際媒體與傳播研究學會上，分析歸納了八卦風潮有以下特色：一、版面編排上摻雜大量的廣告，甚至是頭版全版廣告。部分版面的廣告內容大於新聞內容。二、在新聞處理上經常小題大作，或運用大量誇張、聳動的報道方式。三、對於車禍、鬥毆、兇殺等意外新聞的處理手法顯得可議，清楚刊登，連血流滿面的照片也不做任何處理（如加上馬賽克）。四、對於犯罪新聞的過程描述過度詳細。五、辟有色情內容專版，內述文字露骨煽情。六、刊登色情廣告，清楚刊載從事色情服務小姐的花名、照片、價錢及聯絡辦法。七、由於「狗仔文化」盛行，跟拍、偷拍成風，喜好挖掘名人隱私公諸報端等。由上述的歸納我們可以發現，在台灣已衍生出一種特殊現象，即新聞以商業市場取向。雖然說在民主體制裡的確是該自由市場機制，可是像是媒體產業理的一些必須公平客觀報導項目，像是需要對普羅大眾負責的新聞，是否不該以譁眾取寵的花俏方式來報導、以「人民有權知道」而侵害部分人民的個人權利的口號是否也有商議空間。

再者，學者羅世宏認為的所謂「媒體亂象」與「新聞公害」其實都只是問題表象，而造成這樣的現象其實都是源自於台灣的媒體在威權侍從從歷史關係積澱下養成的政治與商業性格，受到新自由主義經濟與消費者政治的催化，造成長期結構性扭曲的國

⁴⁰ 洪貞玲著，2006，《誰的媒體？誰的言論自由？—解嚴後近用媒介權的發展》，台灣民主季刊第三卷第四期。台北：財團法人民主基金會，頁1-36。

家與媒體關係更形惡化，形成了極度扭曲的、異化的「自由報業」（free press，即所有的新聞媒體，包括報紙，無線廣播電視，以及有線電視的新聞頻道）。為了改造這種實質不自由的、不利於民主的自由報業，讓台灣民主與報業重新恢復生機，主張國家必須積極作為，引導而非放任商業市場運作機制，並且保障多樣性媒介發展的經濟基礎。⁴¹

三、第四權？特權？

台灣自解除報禁至今不過二十餘年，媒體開始較有明顯的動向也是近十餘年的狀況，比起西方民主國家近半世紀的穩定發展，台灣的發展狀況仍算是初起步時期。只是在這樣算是在萌芽的階段，卻已面臨了媒體仗著自詡為「第四權」，認為是超乎在行政、立法、司法三權之外的監督角色。在這些年來，「第四權」不斷膨脹的過程，同時解除出版法等規範，使得新聞界猶如脫韁野馬，其平日處理新聞，侵犯他人隱私，毀壞別人名譽，侮辱當事者人格，乃至於未審先判，違反偵查不公開法律規定的情事，幾乎隨處可見。⁴²不僅僅是新聞，其餘媒體也以「公開事實卻侵犯他人」為當然。

其實「第四權」的這個概念並非是台灣近幾年來才提出的觀點，最早是始於美國大法官 Potter Stewart 在 1975 年的演講中所發表的「第四階級理論」(the Forth estate theory)，申論「新聞自由是政府以外的另個監督機構」，希望讓新聞自由能夠取得憲法依據。

⁴¹ 羅世宏著，2008，《自由報業誰買單？新聞與民主的再思考》，新聞學研究第九十五期，頁 213-238。

⁴² 盧世祥著，2004，《第四權的絕對腐化》，司法改革雜誌第 050 期。台北：民間司法改革基金會，頁 51。

⁴³Potter Stewart 認為第四階級理論能夠作為新聞自由的理論，使得新聞自由與言論自由有所區別，此區別在於強調新聞媒體在現代民主社會中所扮演的角色，係作為一種政府三權（行政權、立法權與司法權）以外的第四權組織，用以監督政府、防止政府濫權，因此又稱為「監督功能理論」。而後台灣學界便據此稱之為「第四權理論」，並將新聞自由當成「結構性條款」(a structural provision) 或為「制度性權利」(an institutional right)，視其為新聞媒體專屬權益。⁴⁴

另外值得注意的是，上述提到的 Potter Stewart 在此篇演講中的原文是這麼說的：to create a fourth institution outside the government as an additional check on the three official branches（意指在政府外創立一個第四機構作為三權的另一制衡）。而不是說：to create a fourth institution within the government as an additional check on the other three official branches.（在政府內創立一個第四機構用以制衡其他三權）。此外，他在文中也一再強調：the rights and privileges, or the responsibilities, of the organized press。⁴⁵由此可知，他所認定的新聞自由的定義，是一種權利(right)，而非權力(power)。也非國內普羅誤以援引並立等於行政、立法、司法的「第四權」。

關於第四權的觀點，另外一位學者 O'neil 有過不同見解。他曾經表示，媒體和民主間是有著強烈的聯繫，因為一方面市民社會需要近用資訊以做出政治決定；另一方面，政治人物需要透過媒體來評估公眾氛圍、表達觀點，並與社會進行互動，也因此，

⁴³ Potter Stewart, 1975, "Or of the press," *The Hastings Law Journal*, 26, pp.631-367.

⁴⁴ 林子儀著，1999，《言論自由與新聞自由》。台北：元照，頁 82-83。

⁴⁵ 同註 43。

媒體成為政府和社會間聯繫的管道。此外，由於民主極易腐敗，需要受到監督，所以媒體在民主社會中，亦擔負監督者的角色，即所謂「第四權」(fourth estate)，或「看門狗」(watchdog)。⁴⁶ 其實 O'neil 的觀點解釋得並沒有大法官 Potter Stewart 那般嚴謹，像是尚未點出所謂第四權的明確定義，以及和政府公權上的區別以及差異，只指出了傳播媒體該負擔起所謂監督、替代人民的社會公眾責任。不過值得注意的是，無論是大法官 Potter Stewart 還是學者 O'neil，他們都認為不管是廣面的大眾傳播媒體或是單指新聞業者，都並不是只是為了闡述自身利益或部分團體的理念而存在的。

總體而言，新聞自由被認為是一種表達自由的形式，所以這也表示了它其實並非獨立於言論自由以外的基本權利。只是大眾傳播媒體事業的運作並非像個人發表言論行動那樣純粹單向，因為傳播媒體除了具有傳達訊息的效能以外，甚至還有教育、潛移默化的功用，所以容易受到政府行使公權力伴隨而來的壓力和干預，對於媒體事業所秉持的理想或行動自主性和獨立性上，或多或少皆會受到影響。但是根據上述第四權的定義來看，媒體自由並非只是形塑一個言論或意見自由的市場，也不是為了在國家與人民間作為溝通的主要管道，更遑論是形同特權的表達自我、甚至是將媒體自由與民主政治畫上等號的一項工具。而是要能達到監督政府、增進公共利益為主要理念。銜接以上美國大法官詮釋第四權的理論，我們發現所謂第四權是工具性的權利，而這權利並非是保障媒體自身的「利益」，而工具只是達成最終理想的手段過程。換句話說，如果媒體為了展現其自由卻違背了這樣的意志，或是辜負了社會寄予公益的使命，那麼目前提倡鼓吹的就不是第

⁴⁶ Patrick H. O'Neil, 1998, *Communicating Democracy: The media and political transitions*, Colorado: Lynne Rienner, p.1-20.

四權理論，而是唯恐天下不亂的特權概念。

第三節 媒體的解制與管制

壹、 媒體之解制

如果說台灣啟動政治民主化的時間點是由 1987 年蔣經國總統宣布戒嚴令解除開始算起，那麼媒體之解除管制，是從 1988 年台灣開放報禁確定算起，至今已二十餘年。報禁的解除不僅象徵著台灣文化開始注入多元思想以及媒體事業開始發展，更代表著民主政治的運行與社會發展是為新的轉捩點，而 1987 年解除戒嚴的意義，要到此時才得以彰顯，政治的民主必須經由人民可以自由議論、自由思考才得以落實，報禁的解除，因而也打開了台灣民主政治與文化傳播的新頁。⁴⁷

媒體的解制，之所以對台灣民主的意義深遠，除了是因為自由以及傳播媒體的開展，另一方面也是因為在解制前思想備受限制，除了文化和社會發展受到阻撓，也反映了也只有在不同理念（像是民主思想、自由主義等）受到控制壓抑的狀況、在這樣形式禁絕和內容壓制產生的寒蟬效應之下，威權體制才可能在「鴉雀無聲」的靜寂之中，毫無顧忌，橫行到底，威權強人的意志也才能不受任何抑制地貫徹。⁴⁸

⁴⁷ 向陽著，《自由與理性的必要——報禁解除二十年的省思之二》，印刻文學生活誌第 53 期。台北：印刻，頁 158-159。

⁴⁸ 同前註。

其實「解除管制」(deregulation)一詞，最早出現於 1980 年代，要先回歸其基本的定義來看，是撤銷、放鬆管制規定的意思。而這樣政策的執行，也是基於增進市場的競爭、促進效率，反對獨占市場(國營企業或是規定侷限民營企業團體)，但並非不贊成資本運作視為前提的解釋。只是這樣的詞彙，從媒體開放後就浮濫地被使用，並且左右著許多國家的傳播政策。而 McChesney 更認為，將政策選擇說成是政府管制與解除管制(自由市場)中兩者取一，是誤導的說法，因為任何媒體的制度性運作，皆明顯是政府政策介入、授權、管制或補貼的結果。再者，「市場」也非「自然」的存在，需要程度不等的管制做為其存在的必要條件。⁴⁹因此，真正有意義的分野不在於管制與自由市場，而在於這種不可一日無之的管制，只是這樣的管制究竟是一種以公共利益為依歸的管制，抑或是一種純粹為私人利益服務的管制，在現實面上依然是備受挑戰的。

關於「管制」一詞，無論是規範得多或現制得少，只要是政府以公權力介入市場運作，都能稱得上是管制。只是過去戒嚴時期以來的種種禁令，使得「管制」蒙上不白之冤，讓多數人認為似乎只有「解制」，才能解決目前所有的問題，而管制只會妨礙民主社會的發展和自由思想的進步。只是在沒有管制的狀況裡，讓市場自由運作，似乎也無法改善目前傳播媒體所處的困境。

管制範圍廣泛說來，而非侷限於傳播媒體的話，國家體系內其眾多政策命令法律規範都是管制的支脈。而人民的生活是不可能脫離管制而獨立其行的，所謂的「解除管制」，也並非是順應時代潮流的脈動。國內學者羅世宏也明確指出，管制的初衷，除了

⁴⁹ 羅世宏撰，2008，《傳播政策 ABC——說傳播管制》，NccWatch 媒體公民行動網，<http://nccwatch.org.tw/story/20080401/16041>

是規範傳播媒體市場的運作，但也同時保障了其享有的優惠和利益。如果媒體的相關規範就此解除，除了造成市場運作失去秩序，更有機會影響民主體系的運作與自由生活。

貳、 媒體管制之重要性

雖然我們在上述提到的媒體自由，自始至終都沒有具有代表性的共識，大多數的人民，或是以新聞媒體為立場的觀點都能明白，所謂的媒體自由就是不受到政府的干預。John Milton 在發表《出版自由請願書》中，主張「意見自由市場」，認為政府不能限制理性辯論的自由，對於意見市場更不應進行任何人為限制。這個論點後來成為自由報業的標竿，而為民主世界奉為圭臬。⁵⁰只是多數人忽略的是，最初提起這樣論點的背後，是 Milton 處在十七世紀的英國。當時的歐洲社會專制封閉，相較之下人民意志就顯得薄弱且無法伸張，Milton 主張的不應受政府壓制是在這樣的環境下催生的。

只是，時空來到二十一世紀，在已經完成政黨輪替民主化的台灣，自由市場機制發達，如果沒有一個具有公信力的機關來扮演一個制裁的角色，任由市場肉弱強食，那麼屆時就算媒體不再像過去威權時代是為國家的傳聲筒角色，也將會淪為各具有意識形態財團或其他政治外力的掌中戲偶。因為自由市場最明顯的特徵就是在於鼓勵私有企業的形成，以及消費者的選擇，主張的是採取市場作用以及利益最大化，並且強調民主的政府不該干預市場的運作，而該遵守經濟自由化、價格取決於市場等的原則。解

⁵⁰向陽著，《自由與理性的必要——報禁解除二十年的省思之二》，印刻文學生活誌第 53 期。台北：印刻，頁 158-159。

除管制融入自由市場之後，更突顯了傳播媒體是一種經濟活動的理念，不僅該除去內容管制以及經營上的限制，更該重視市場上的競爭。因為若視傳播媒體為經濟活動理念，則表示同意了因為經濟效益的關係，會促成更多樣的意見市場，除了讓閱聽人民能有更多更好的選擇，也能夠防止政治力量的介入。

但其實在媒體的解制後，自由市場的運行以及資訊開放的社會下，所產生的正面成果並不如預期來的樂觀，反倒是因為媒體的解制之後，削弱了更多弱勢聲音並且壓抑了更多元的想法。因為商業力量在無形中形成了新的壟斷勢力，單從經營的角度為主卻造成了以利潤多寡為最大理念目標，接收閱聽的人民不再只是單純獲得資訊或真相，而是成為傳播媒體眼中的消費者，為了刺激收益增加，更添增了除了事件本質的註解或未證實的消息，以博得人民的注意力，以及自身追求的商業利益。

「媒體自由」並不能只是一味的從大眾傳播媒體的角度去探討，抵制政府的管制或是規範，媒體自由絕對不是指不受國家的任何規範，否則 NCC 的成立就顯得沒有必要，另外，NCC 的成立也不表示民主或是媒體自由就是走回頭路，我們也同意國家不應隨意干預新聞，這些干預當然包括在野黨在內的各種政治力，然而企業經營者也不能以私心介入媒體。⁵¹ 比起媒體一再訴求的自由發展，廣大社會公眾的閱聽權利、以及資訊內容的客觀真實，更需要相關機關來明訂規範媒體，捍衛保障人民的自由權利。

我們相信，在以民主體制運行的社會環境裡，禁止杜絕或是大力規範媒體自由是荒謬的、也是不健康的，這同時也表示，這

⁵¹ 賴祥蔚著，2005.11.3，〈TVBS 股權與新聞自由〉，《自由時報》，自由廣場。

樣的民主體制發展未臻健全。雖然民主體制運作的前提，的確是在充分地相信人民有自己判斷是非以及選擇統治者的能力。而這種能力也的確只在民主實踐中形成和完善。只是，媒體自由就猶如雙面刃，我們享受了媒體自由帶來的公開觀點資訊流通等好處的同時，當然也抗拒不了自由背後所帶來的負面效應。當媒體不願意接受規範、卻又無法自律自省的狀況下，最終將走向的並不是幫助人民監督政府傳達訊息的媒介，而是批著公義糖衣的毒藥，對社會只是造成再次傷害。

其實傳播媒體的管制與否，除了是新聞學界長期以來著墨的問題，也是政治學界關注的焦點。國內學者馮建三也曾經提出，新聞自由應該是相對的、有條件的權利，也是必須受到節制的一種權力。做為一種權利，新聞自由有其相應的道德義務和社會責任；而做為一種權力，新聞媒體不能凌駕、甚至侵害人權和民權，包括人民的傳播權利。⁵²這也就是像學者陳世敏所說，平等近用傳播媒體，在公共領域自由發聲，接受正確報導與完整資訊的權利，同時也有拒絕傳播媒體的權利。⁵³

傳播媒體的存在，其主要功能的確是為了告訴人民真相，傳達給閱聽人正確的訊息，更是象徵社會的開放進步。過去所頒布的禁令以及資訊封閉的狀況之所以為人詬病，不單單只是扼殺了人民與生俱來的理性判斷及選擇權利被剝奪，還有一點，是因為「禁止」這個動作，表示了國家才有權利決定訊息的傳遞是否可行，而其他理念訴求被迫消音，以及杜絕訊息流通促成社會開放的可能，在這樣的狀況下，是沒有辦法達到民主體制的落實、更

⁵² 馮建三著，鄭南榕基金會編，2005，〈他們的新聞自由，我們的傳播權利：從媒體侵權到互相培力〉，收錄於《自由十講》。台北：玉山社，頁151-182。

⁵³ 陳世敏著，周典芳、陳國民編，2005，〈媒介的近用及其可能性之探討〉，收錄於《媒介素養概論》。台北：五南，頁421-436。

別說是能再植入根深蒂固的觀念了。

除了上述的觀點，也有許多專家學者將傳播媒體事業視為一種經濟活動的理念，其實是可以被理解的，因為若就自由市場的機制作為運作主體的觀點來看，利潤的確是推行企業經營（當然也包含媒體傳播事業）運作的基礎。只是更值得注意的一點是，傳播媒體本身就別於其他營利事業，因為傳播媒體事業本身是溝通的媒介之外，還具有潛移默化的功能，在無形中傳達觀念想法給予大眾，這樣的特徵是不該被忽略的，當然若是著重在追求利潤或是刺激銷售，也不應該是傳播媒體汲汲追求的重點。還有值得深思的是，管制的意義並不等於限制發展或禁止，而是協助傳播媒體發展更能健全，使得民主政治的運行能更穩固。如果因為放任不加以管制，使得媒體傳播日益「失真」，而傳播媒體卻又還無法自律自持的同時，則民主體制也無法運行得更完善更進步，也會衍生出更多對公眾以及社會上造成的影響。

如果說，媒體不應恣意而為，需要國家來監督，進而讓傳播媒體成為一器能夠保護社會替人民發聲的工具，這樣的假設是成立的，那麼國家應該要怎麼介入媒體市場，才能有效達到這樣的目標？畢竟在過去尚未開化資訊封閉的時代，國家的處處干涉和嚴令禁止，社稷人民對於具有正當性的政策存疑是可以想見的。過去歷史國家「控制」媒體的餘悸猶存，管制最後會不會淪為操控的另一個名目，但就算解制同樣卻也無法抗拒因為自由市場所帶來的影響。學者 Picard 也曾說過，媒體追逐自身最大的經濟利益時，不可能不損及公共服務的提供；而最適公共服務的提供，除非出於是媒體自我節制其經濟利益，或是由於政府管制要求而

不得不為。⁵⁴另外，國內學者羅世宏認為，若要期待新聞媒體在科技與商業條件變遷及台灣已然惡化的媒體生態下節制獲利，自動提供符合公共利益及民主社會需求的公共服務，是現實上不可能實現的。因此，符合民主社會與公共利益需求的國家介入與政府管制，不僅不會是自由報業的威脅，反而是自由報業亟需的運作基礎。⁵⁵

雖然台灣傳播媒體堪稱蓬勃發展至今，但卻不能真正稱得上是有具體的「自由」，原因不在於是或不是戒嚴解嚴，甚至是管制解制，而是因為眾多媒體產業打的是自由發展的口號，實際上卻是只為求得營利的機構。只有假裝自己自由的「自由報業」，實存的卻是「不自由報業」(unfree press)。⁵⁶總結來看，其實這一切並非全然因為報業（所有媒體）不想自由，而最終必須歸責於失職與無能的國家缺乏適當媒體政策所致。影響所及，主流報業表面上滿足消費者知的權利，但其實是服務政商勢力及廣告主的利益；反過來說，台灣的自由報業表面上是廣告（主）在買單，其實是所有的台灣人民在買單，買到了媒體亂象與新聞公害，而台灣社會最終則是付出了民主倒退的代價。⁵⁷

無論是學界的研究點明，或是在社會的經驗裡體認，就算是接受了傳播媒體終究是「free press is not free」的事實，但政府對於目前傳播媒體的發展狀況出現與國家衝突，以及和人民間也不應該視若無睹，也應該改善目前媒體看似為人民監督實為效力於財閥集團。總括而言，國家需要協助媒體轉型的政策（像是維持

⁵⁴ Picard, R.G., 2005, *Money, media, and the public interest*. Oxford: Oxford University Press. p.337-350.

⁵⁵ 羅世宏著，2008，《自由報業誰買單？新聞與民主的再思考》，新聞學研究第九十五期，頁 213-238。

⁵⁶ McChesney, R. W. & Scott, B., 2004, *Our unfree press: 100 years of radical media criticism*. New York: The New Press.

⁵⁷ 羅世宏著，2008，《自由報業誰買單？新聞與民主的再思考》，新聞學研究第 95 期，頁 213-238。

公共媒體的經營和擴大以及生存機會、規範商業性質媒體），公民閱聽者的判斷，不是受到傳播媒體所傳達出來所影響的，而是真正自主選擇、是出自於個人價值。

總而言之，管制與執行解制的該或不該，之所以為眾人爭論至今，是因為我們不確定目前所存的這些管制，是否能夠真正促進公共利益，又或者，當人民或社會的權利受到傳播媒體侵犯的時候，這些相關管制規範，是否能夠捍衛人民社會的權利，或是真正能有效降低受到媒體損害的可能性？而國家通訊傳播委員會的成立運作情形，正是我們接下來所要探討的，目前現存的管制機構，是否能真正給予民主體系的運作實質協助，抑或漠視社稷權利，任由傳播媒體恣意而為。

第三章 NCC 的創始、發展與功能

第一節 NCC 之起源

壹、新聞局的去留

NCC 成立於 2006 年，是為因應全球性之數位匯流發展，以及監理革新趨勢，以及整合現行通訊及傳播分散之事權，於是政府乃依 1998 年行政院在第八次電子、資訊與電信策略會議（SRB 會議）中建議，規劃成立電信資訊傳播整合監理機關，負責包含收視權的統一，以及政策整合之綜合成效。雖然 NCC 成立與新聞局同隸屬於行政院，但其工作職掌內容在自此而有所區別，新聞局負責的主要業務，是以掌管闡明國家政策、宣導政令績效，向國內外發布重要新聞，並加強新聞文化傳播的廣泛有效服務。而 NCC 的權責範圍則是擔任監督並且管制的角色，不像新聞局是較偏重於發布消息、以及傳播功能的單純官方行政體系。而攸關成立國家通訊傳播委員會之兩個法案---即通訊傳播基本法與國家通訊傳播委員會組織法，已分別於 2004 年 1 月 7 日及 94 年 11 月 9 日奉總統命令公布施行，並於 2006 年 2 月 22 日正式成立國家通訊傳播委員會，同時也因相關法案的通過，開啟了我國通訊傳播監理的歷史新頁。⁵⁸除此之外，NCC 的成立，也和國內政治環境以及傳播媒體的生態緊密相互影響著。

⁵⁸ 摘自國家通訊傳播委員會之官方網頁介紹，台北：國家通訊傳播委員會
http://www.ncc.gov.tw/chinese/content.aspx?site_content_sn=551&is_history=0

NCC 的設置，的確應該是朝野共識凝聚以及與政府共同的改造方向。其實在 NCC 的草創初期⁵⁹（即 1994-1995 年間），就有傳播學者提出建立統一統籌媒體管理機構之建議。⁶⁰只是 2003 年無黨籍立委陳文茜抨擊，政府針對電子媒體進行評鑑無疑是民主倒退。行政院長游錫堃則反駁，政府是依照廣電法相關規定針對電子媒體定期評鑑，是針對色情、暴力與血腥來進行。只是陳文茜也質疑，國民黨時代對於電子媒體只有罰款但並沒有記點數，而現在的政府在管理上卻顯得更嚴格。新聞局也解釋了有關記點部分，新聞局對總統府表示，依據現行廣電法，廣電處每兩年應該就廣電媒體進行評鑑，這與平面媒體無關，是依法行政，若不評鑑反而是違法失職。

另外，關於新聞局對媒體產業的調查受到質疑，新聞局的回應是認為媒體究竟掌握了多少發行量及閱聽眾的數據，應該是公開透明的資料，新聞局作為媒體主管機關，沒理由不讓包括廣告業主的外界了解其產業實況，新聞局認為這並非是該作為機密的資訊，並駁斥這些評鑑計畫是控制媒體的說法。⁶¹

只是當時的民進黨籍立委羅文嘉認為，新聞局是戒嚴時代的產物，一方面做政府發言人、一方面又是新聞主管單位，這種結構性的荒謬若不解決，無論那一黨執政，類似對政府不信任的情況只會層出不窮。也因此提出了包括廢止行政院新聞局組織條例、修正行政院及外交部組織法等三項提案，展開裁撤新聞局的行動。雖然在野黨對政府改造有意見，但當時國民黨主席連

⁵⁹ 國立政治大學廣電系在 1995 年的調查指出，七成以上的立委及學者主張，台灣應該成立類似美國聯邦傳播委員會(FCC)的機構，成為獨立公正的廣電事業主管機關。台北：國立政治大學。

⁶⁰ 劉幼琄，1994，〈傳播科技衝擊下的傳播法規與傳播管理機構〉。《國科會專題研究計畫成果報告》。台北：政治大學廣電系。

熊杰，1995，〈電子媒介基本法專題研究計劃報告〉。台北：行政院新聞局委託計畫。

行政院新聞局，1997，〈廣播電視白皮書〉，台北：新聞局。頁81。

⁶¹ 鄒景雯，2003.4.16，〈媒體評鑑風波。總統宣示：絕不箝制媒體〉，《自由時報》，今日要聞。

戰及國、親許多立委，都贊成設立 NCC。除此之外，羅文嘉建議朝野先修改行政院組織法廢除新聞局、增設政府發言人，並增設國家通訊傳播委員會。只是，當時的國民黨政策會執行長曾永權認為中央組織應全盤考量，不能因不喜歡新聞局就廢止新聞局。⁶²

另外一方面，立法院國民黨團認為政府再造有整套措施，法制委員會朝野立委早有共識，國民黨立委洪秀柱表示，國民黨智庫早就主張設立 NCC，反而是新聞局方面反對。關於廢除新聞局是政府改造委員會有關行政院組織調整的一部分，業務分別歸到文建會、外交部等相關單位，國內處業務畫歸院本部，而廣電部分在改造委員會提案中，建議行政院視需要成立獨立超然的 NCC。因此在行政院提送立法院的組織法修正案中，並未包括要設 NCC。洪秀柱表示，行政院說案子被立法院擋住，事實上行政院送到立法院的行政院組織法修正草案等法，完全沒有裁撤新聞局、設立 NCC 版本。⁶³

當時的國民黨籍立委廖風德也在對行政院的質詢中提出，行政院新聞局提出十一億置入性行銷，及建立新聞評鑑記點制度，訂定出版法等箝制新聞自由措施。在各方強力反對下，但總統陳水扁總統仍然表示，如果民進黨在立法院過半數，首先要「裁撤新聞局」。並且將新聞局裁撤之後，會將其定位轉為行政院的發言人，並且另外再建立公正中立、超出政黨政治運作的國家通訊傳播委員會，游錫堃院長隨即附和，並指此不是新的政策。2001 年行政院最早提出此一構想開始，到將此構想納入行政院組織法修正草案送立法院審議。⁶⁴

⁶² 郭瓊俐、劉時榮、林新輝，2003.4.18，〈民進黨團將提案廢新聞局—羅文嘉強調應解決結構性荒謬 國民黨質疑變來變去 親民黨認為是轉移焦點〉，《聯合報》，A4 版。

⁶³ 同上。

⁶⁴ 廖風德，2003.4.30，《立法院質詢稿—裁撤新聞局》，摘自立法院全球資訊網，

其實在民進黨執政時期，當時歷任局長都打破國民黨時期的傳統，新聞局長的職務也偏重在行政院化妝師的角色，但除了蘇正平曾任自立早報總編輯及台灣日報總主筆，黃輝珍曾任中國時報副總主筆，兩人有媒體背景，其他的新聞局長都缺少媒體工作經驗。此外，只有謝志偉曾在台視主持帶狀節目，而且是在擔任駐德代表之後。只是，由於當時立法院內在野的國親兩黨並不允許通過新聞局的裁撤，在立院內朝野投票未能達到門檻，因此新聞局並未受到裁撤。

貳、 NCC 的成立歷程

新聞局的留存，並沒有影響 NCC 的成立。NCC 一開始的雛型最初起於 1995 年，其實是參考美國現行體制，即美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communication Commission，簡稱 FCC）。而 NCC 的結構，也是由學界衡量國內社會情勢而順應設計的。隨後，新聞局著手研擬制定「廣播電視基本通則」，即規劃設置一類似 FCC 的視聽傳播媒體，專責管理機構（傳播委員會）。後來也歷經十了次「廣播電視基本通則」起草委員會議，以及兩次公聽會彙整學者專家及各界意見，才完成了「有關『設置獨立之傳播委員會』研析」案。

只是，在 1998 年初時因「設置獨立之傳播委員會」案涉及跨部會之執掌及隸屬問題，新聞局函請行政院做政策裁奪。不過，權衡先進國家資訊、電信及傳播產業的變化趨勢與台灣社會的期

http://www.ly.gov.tw/ly/01_introduce/0103_leg/leg_main/interrogate/interrogate_02.jsp?ItemNO=01030600&ly1500_number=2235&stage=5&lgn=00170。

待，當時的行政院長蕭萬長先生於第 2272 次的行政院院會中指示，成立跨部會專案小組統籌有線電視與電信事業的相關政策與規範。行政院並決定將此一委員會之組織事宜併入《行政院組織法》修定時一併考量。其後，因涉及跨部會之執掌及隸屬問題，行政院曾於 5 月底時函示此案將暫緩處理。但卻又在同年八月，「行政院組織法研修小組」決議精簡組織，裁併交通部與新聞局相關業務，另設「電信資訊傳播委員會」。並在 1999 年初在蕭院長的核可之下，整合後的傳播新監理機關定位為直屬於行政院之獨立委員會。8 月時，行政院研究發展考核委員會對於行政院幕僚機關業務功能整合研究中指出，為了擺脫廣電處可能引起的政治性干擾，廣電機關一定要超然中立、客觀，在作法上可以參考美國的「聯邦通訊委員會」，設置「廣播電視通訊委員會」，以確保通訊、新聞與言論自由，提昇我國國際形象。10 月份，《電信法部分條文修正案》在立法院三讀通過時，曾做成決議---應成立直屬行政院之「資訊、通信傳播委員會」，以因應資訊化社會發展，統籌資訊、通信及傳播之相關監理與管理權責。行政院乃責成交通部與行政院新聞局共同成立「電信資訊傳播協調工作小組」，統籌處理跨部會協調事宜，並進行整合管理機制之規劃。

並且，在 2000 年 1 月時，行政院新聞局《廣播電視白皮書》指出，廣電媒體的軟硬體分別由新聞局及交通部掌管，面對傳播與通訊業務整合之發展趨勢，學界等建議將交通部及新聞局管理媒體的權責及業務予以合併，以期建立一個類似美國 FCC 的專責機構，以統籌管理媒體事業。傳播學界者如徐佳士、熊杰、彭芸、劉幼琍、關尚仁、瞿海源等也曾發表意見，認為新聞局的定位應予調整。

然而在 2000 年 5 月 20 日總統大選後政權輪替。原由執政的

國民黨所主導之成立獨立傳播管理機制的政策面臨停擺的命運。因為該主張已形成社會共識，2000年時陳水扁總統競選《傳播政策白皮書》中也同樣主張：應成立獨立超然的傳播委員會，做為通訊傳播之管制機關。同年8月，行政院「第10次電子、資訊與電信策略會議」決議在行政院下設「電信資訊傳播委員會」。交通部與行政院新聞局主動將此電信資訊傳播整合機關之推動案納入政府全面推動之「知識經濟發展方案」中。隨後11月5日「全國知識經濟發展會議」之「建立跨業整合之規範機制」分組座談中，成立單一通訊傳播管理機關之建議備受各界關注。

然而，在2001年9月卻出現了不一樣的轉變。由於民進黨政府內部對於該政策出現不同的意見，行政院研究發展考核委員會主委林嘉誠提出政府再造案時，反對成立相關獨立機構，新聞局裁規劃撤僅保留發言人機制。並且隔年時的元月，在在行政院政務委員蔡清彥主導下，交通部與行政院新聞局完成初步規劃，並且將此整合機關之名稱暫定為「通訊傳播委員會（National Communications Commission, NCC）」，並撰寫說帖，陳報行政院送研考會併案辦理。10月16日及隔年1月29日，行政院政務委員蔡清彥與葉俊榮邀集相關單位，達成未來整合機關係屬「獨立機關」之共識。

直到2003年2月，行政院新聞局《2003廣播電視白皮書》指出：我國有必要儘速規劃類此獨立的通訊傳播統合機關，名稱暫定為『通訊傳播委員會』。3月17日，行政院政務委員蔡清彥在立法院科技及資訊委員會提出《通訊傳播委員會規劃報告》。一個月後，因立委羅文嘉建議以裁撤新聞局轉移新聞局長葉國興媒體評鑑政策引發的風暴，陳水扁總統公開主張裁撤新聞局。聞局長葉國興指新聞局是「威權時代的產物」。行政院發言人林佳龍

則表示，在確保所有新聞局員工權益的前提下，新聞局業務未來將分成四大類，分別移撥給外交部、政府組織再造後成立的文化部，以及 NCC；至於院本部將僅設新聞處及發言人室。同年五月，「行政院國家資訊通信發展推動小組」召開「通訊傳播基本法（草案）」公聽會，預定 2003 年 5 月 20 日完成「通訊傳播委員會」之相關基本法、組織法（草案定稿）即既有作用法、組織法之修廢草案，並呈報行政院審議。2003 年 6 月上旬將「通訊傳播委員會」之相關基本法及組織法（草案定稿）即既有作用法、組織法之修廢草案，送立法院審議。九月初，行政院為回應數位科技的發展與匯流，考量現行通訊傳播監理事務事權不一，決定提前成立「通訊傳播委員會」，在立法院通過後半年內開始掛牌運作。10 月中旬，行政院通訊傳播委員會籌備處正式掛牌。此一無法源基礎的籌備處，雖然遭到研考會反對，仍匆匆成立。

2003 年年底時，《廣電法》修法通過廣電事業主管機關將脫離新聞局，一年之後，待相關組織法修法通過，將由「國家通訊傳播委員會」獨立行使職權。到了隔年元月，立法院三讀通過的「通訊傳播基本法」之第 3 條規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」同年 6 月 23 日《中央行政機關組織基準法》公布，確立獨立機關之設立法源。事實上，主管機關新聞局同時亦已逐步進行任務移交的工作，例如公布《推動通訊傳播委員會成立紀要》（參見附錄二）但是，新聞局長林佳龍卻於 8 月初以解決地下電台問題為由，宣布無線頻譜重整政策及時間表。另外，NCC 籌備處法制組組長張天欽表示，在 NCC 未正式掛牌運作前，新聞局仍是廣電業務主管機關，但國家傳播通訊委員會基本法優於廣電法、電信法等相關法規，NCC 未來擬定政策或做資源分配、管理，如和原有法規發

生扞格，可依基本法精神，凍結不合時宜的廣電法規。⁶⁵再者，雖然8月12日國親黨團對「組織法草案」內容達成共識。但在事隔約一星期，朝野就《國家通訊傳播委員會（NCC）組織法草案》進行協商，卻因各有堅持而談判破裂。因此，原訂2004年10月成立的「國家通訊傳播委員會」難以如期成立。立法院並在2005年10月中旬再度審查NCC國家通訊傳播委員會組織法等法案，有鑑於927院會朝野發生嚴重肢體衝突，各黨團這次也發出甲級動員令，並於2005年10月25日，第六屆的立法院第2會期第7次會議通過《國家通訊傳播委員會組織法》。NCC才正式成立。

表 3-1：新聞局去留與國家通訊傳播委員會成立歷程之事紀

時間	政 策 內 容
1995 年底	國立政治大學廣電系調查指出，七成以上的立委及學者主張，台灣應該成立類似美國聯邦傳播委員會(FCC)的機構，成為獨立公正的廣電事業主管機關。
1996 年	新聞局著手研擬制定「廣播電視基本通則」，即規劃設置一類似美國「聯邦傳播委員會」(FCC)的視聽傳播媒體專責管理機構（傳播委員會）。
1998.01	因涉及跨部會之執掌及隸屬問題，新聞局函請行政院做政策裁奪。
1998.04.02	行政院第二二七二次院會中指示：成立跨部會專案小組統籌有線電視與電信事業的相關政策與規範。行政院並於五月底表示本案暫緩處理。
1998.08.25	《行政院組織法》研修小組決議精簡組織，裁併交通部與新聞局相關業務，另設「電信資訊傳播委員會」。
1999.01.22	經行政院院長核可，整合後之傳播新監理機關定位為直屬於行政院之獨立委員會。
1999.08	行政院研究發展考核委員會整合研究指出，廣電機關一定要超然中立、客觀，在作法上可以參考美國的「聯邦通訊委員會」，設置「廣播電視通訊委員會」。
1999.10	行政院責成交通部與行政院新聞局共同成立「電信資訊

⁶⁵ 黃國樑，2004.0804，〈林佳龍：地下電台非就地合法，被批末代新聞局。反問：改造前可以不做事嗎〉，《聯合晚報》，2版，話題新聞。

	傳播協調工作小組」，統籌處理跨部會協調事宜，並進行整合管理機制之規劃。
2000.01	行政院新聞局《廣播電視白皮書》指出，學界等建議將交通部及新聞局管理媒體的權責及業務予以合併，以期建立一個獨立的廣電業務主管機關。
2000.08.11	行政院「第十次電子、資訊與電信策略會議」決議在行政院下設「電信資訊傳播委員會」。
2000.11	交通部與行政院新聞局主動將此電信資訊傳播整合機關之推動案納入政府全面推動之「知識經濟發展方案」中。
2000.11.05	「全國知識經濟發展會議」分組座談提出成立單一通訊傳播管理機關之建議，備受各界關注。
2001.09.10	行政院研究考核委員會主委林嘉誠提出政府再造案，新聞局裁撤僅保留發言人機制。
2002.01.14	行政院政務委員蔡清彥將整合機關之名稱暫定為通訊傳播委員會(National Communications Commission, NCC)。
2002.10.16	行政院政務委員蔡清彥與葉俊榮邀集相關單位達成未來整合機關係屬「獨立機關」之共識。
2003.02	行政院新聞局《2003 廣播電視白皮書》指出：我國有必要儘速規劃類此獨立的通訊傳播統合機關，名稱暫定為「通訊傳播委員會」。
2003.03.17	行政院政務委員蔡清彥提出《通訊傳播委員會規劃報告》。NCC 將由電信總局合併新聞局廣播電視事業處組成。
2003.04.17	立委羅文嘉建議以裁撤新聞局，藉以轉移新聞局長葉國興媒體評鑑政策引發的風暴，於是陳水扁總統公開主張裁撤新聞局。
2003.04.18	行政院游揆指出，裁撤新聞局是既定的政策，新聞局長葉國興指新聞局是「威權時代的產物」。行政院發言人林佳龍表示，新聞局業務未來將分成四大類，分別移撥給外交部、政府組織再造後成立的文化部，以及國家通訊傳播委員會(NCC)；至於院本部將僅設新聞處及發言人室。
2003.05.06	行政院國家資訊通信發展推動小組預定 2003 年 5 月 20 日完成「通訊傳播委員會」之相關基本法、組織法及既有作用法草案並呈報行政院審議。預定 2003 年 6 月上旬送立法院審議。

2003.09.03	行政院為回應數位科技的發展與匯流，考量現行通訊傳播監理事務事權不一，決定提前成立「通訊傳播委員會」，整併現有交通部電信總局、郵電司及新聞局廣電處，約五百至七百人的員額編制，在立法院通過後半年內開始掛牌運作。
2003.12.09	《廣電法》修法通過廣電事業主管機關將脫離新聞局，一年之後，待相關組織法修法通過，由「國家通訊傳播委員會」獨立行使職權。
2004.01.07	立法院三讀通過「通訊傳播基本法」。第三條規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」
2004.06.23	《中央行政機關組織基準法》公布，確立獨立機關「國家通訊傳播委員會」設立之法源。
2004.08.08	新聞局長林佳龍公布無線頻譜重整政策及時間表，並藉以解決地下電台的問題。
2004.08.12	立法院就《國家通訊傳播委員會組織法草案》進行朝野協商，因執政黨及在野黨各有堅持而談判破裂。
2004.08.18	因《國家通訊傳播委員會組織法草案》將繼續協商，無法如期於2004年10月成立。
2005.10.25	第六屆立法院第二會期第7次會議通過《國家通訊傳播委員會組織法》，NCC正式成立。

資料來源：洪秀柱、陳嘉彰，2004，《政府傳播政策開放與成立「國家通訊傳播委員會」歷程研析》，〈國政研究報告〉。台北：財團法人國家政策研究基金會。

而在學界方面，其實 NCC 的組成的緣由，綜合國內學者說法以及順應政府的行政狀況，主要可以分成三個部分來討論：

一、解決「政媒不分」和「政企不分」的問題

行政院新聞局過去一方面身兼「政府發言人」，一方面又身兼監督職責的「媒體管理者」，致使國家政策宣傳和媒體管理角色混淆。過去的「黨政軍控制媒體」、以及「以政鉗媒」的弊害屢現，既不符民主社會之特徵，也對媒體發展有所影響；同樣地，行政院交通部過去擁有國營企業中華電信，其所屬電信總局則是

電信事業主管機關。換言之，交通部身兼服務提供者和管理者的雙重角色，就像是球員兼裁判。因此，在政治民主化、電信自由化的趨勢下，只有使通訊傳播監理機關獨立於行政指揮之外，才能解決「政媒不分」和「政企不分」的雙重問題，同時也才確保傳播媒體的表現自由，與通訊市場的公平競爭。⁶⁶

二、因應電信、資訊、傳播之匯流，主管機關宜統合整併

由於科技匯流，使得電信載具、網際網路、和廣電媒體間由於息息相關相互影響，界線分野日漸模糊。電信、資訊、傳播事業彼此互跨、併購，更加速了通訊傳播產業與市場的匯流。我國通訊傳播產業原屬不同主管機關，例如交通部的郵電司、電信總局、新聞局等。事權無法統一，部門間也欠缺協調，政策無法顧及全貌，管理缺乏效率，影響產業發展與國家競爭力甚鉅。各界因此有統合電信、資訊、傳播事業主管機關之議，同時參酌國外經驗，認為匯流後之管理模式，宜由「產業別」改為「功能別」以為因應。⁶⁷而過去以「電信(Telecommunication)」、「廣播」(Broadcasting)來稱呼傳統產業，匯流之後，就用「通訊傳播」(Communications)一詞來統攝之。整合後的單一主管機關組織位階則從三級機關變成二級，更有利於通訊傳播產業之發展與政策推行。⁶⁸

⁶⁶ 摘自國家通訊傳播委員會，2006，《NCC對於司法院六一三號解釋的聲明》，<http://www.ncc.gov.tw>，台北：國家通訊傳播委員會。

劉孔中，2006，〈怪哉！為鞏固行政權的六一三號釋憲〉，《月旦法學第一三六期》。台北：元照出版社，頁 28-32。

蘇永欽，2007，〈NCC對台灣的深刻意義——不只是結束的開始，同時也是嶄新未來的奠基〉，《NCC元年通訊傳播嘉年華數位論壇》。台北：國家圖書館。

⁶⁷ 劉幼琍，2004，〈電信、媒體與網路的整橫與匯流〉，《電訊傳播》，台北：雙葉書廊。頁 371-420。

何吉森，2004，〈因應數位科技匯流之我國廣播電視政策——廣播電視法合併修正案評析〉，《傳播管理學刊第五卷第一期》，頁 41-52。

⁶⁸ 陳彥龍、熊杰，2008，〈結束後的開始：NCC成立歷程與釋憲後的修法議題〉，《廣播與電視第二十八期》，頁 26-69。

三、配合我國政府改造工程與獨立機關之建制

為推動政府再造與行政革新，總統府於2001年十月設立了「政府改造委員會」。獨立行使職權的NCC，不僅是理想，也成為行政組織革新的實踐對象。根據「政府改造委員會」之說明，「獨立機關」(independent agency)是行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要「讓若干的行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行」。⁶⁹換言之，強調專業性、去政治化、和保障多元價值獨立機關三大建制理念，這樣的願景才能與國人對於NCC的期望相符。NCC也順利成為政府改造方案中第一個依據《中央行政機關組織基準法》（以下簡稱《基準法》）規定，相當於中央二級機關之獨立機關。⁷⁰

值得注意的是，廣義的獨立機關在概念上包括「憲法上的獨立機關」和「法律上的獨立機關」兩者。前者是例如我國考試院、監察院、司法院；NCC則屬後者，專指依《基準法》規定所設立之「獨立行政機關」。⁷¹依據行政院研考會的規劃，未來行政院組織之下，將有五個獨立機關，除NCC之外，尚包括中央銀行、中央選舉委員會、公平交易委員會、以及金融監督管理委員會。不過，這五個獨立機關均有自身的特殊性，需要獨立行使職權的實際理由也不盡相同。⁷²

⁶⁹ 政府改造委員會，2002，《獨立機關的建制與理念》，摘自
http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.html，台北：政府改造委員會。

⁷⁰ 行政院，2006，《獨立機關與行政院關係運作說明（2006年五月修正）》，
摘自 <http://reform.rdec.gov.tw/public/Data/655175102.doc>，台北：行政院。

⁷¹ 周志宏，2006，《釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來》，〈月旦法學第一三七期〉，頁5-24。
台北：元照出版社。

⁷² 陳彥龍、熊杰，2008，〈結束後的開始：NCC成立歷程與釋憲後的修法議題〉，《廣播與電視第二十八期》，頁26-69。

第二節 NCC 的組織

NCC 在 2006 年 2 月 22 日正式成立後，由於掌管了電信資訊傳播整合監理職責，不僅影響著台灣廣電媒體的發展，與監督整合之效也息息相關。但是 NCC 組織法中有關委員的產生與任命也發生了一些爭議，本節欲將探討 NCC 委員的遴選方式，以及組成結構與負責業務，試求梳理出 NCC 目前組織狀況與功能。

壹、 NCC 委員之遴選與立法過程

2003 年 9 月，行政院會通過「通訊傳播基本法」、「通訊傳播委員會組織法」兩項草案，一開始草案明定，此一委員會採行獨立行使職權的合議制，將設置專任委員 7 人，同黨籍不得超過半數，委員中有半數任期 5 年，其餘則是任期 3 年，隨後每 2 到 3 年更換半數委員。只是同年由於「中廣、中視換照」、「華視、台視公共化」、「飛碟電台聯播事件」、「廣播頻譜重整」及「華夏公司售股案」等風波不斷，讓國親兩黨認為綠營不符合程序正義。而國民黨中央政策會副執行長黃昭順、洪秀柱、立法院黨團書記長黃德福、親民黨立委李永萍及無黨籍立委陳文茜，在其緊急磋商草案中表示依照 2002 年通過的廣播電視法，其中規定國家通訊委員會組織，應於廣電法施行後一年內以法律訂之。

只是一直延宕到 2005 年 8 月，發生新聞局審查有線電視頻道（東森 S 台）換照風波，國親兩黨團砲轟陳水扁政府要「黨政軍退出媒體」，但新聞局卻利用換照審查箝制媒體，使媒體重回白色恐怖。國親兩黨團揚言，將在立院開議後強行通過國家通訊傳

播委員會組織條例，終結濫用公權力的新聞局。但民進黨團方面則是力挺新聞局，同時強調若既有的頻道有缺失，應該鼓勵各家新聞台自省革新，不要穿鑿附會將責任轉嫁他人。當時行政院長謝長廷則表示，NCC 的成立是必要的，但其首要目標是去政治化，如果委員依政黨比例產生，難免又陷入政治力介入的問題，因為政黨比例就是政治力的介入，而行政院也希望建立一個具有公信力的獨立機構。也因為朝野間雙方你來我往，使得 NCC 的組成方式受困於是否應採取政黨比例制而難產。

除此之外，在 NCC 草案中，爭議最大的就屬第 4 條有關委員的組成、人數及任期，國親堅持 NCC 委員會應依政黨比例推薦，經行政院提名，立法院同意，但民進黨方面認為侵犯了行政院長的提名權堅持不讓步。為整合兩黨意見，國親兩黨協商共識，NCC 委員會 11 名委員依政黨比例推薦，其中主任委員與副主任委員由 11 位委員互選產生，任期 2 年。另一方面，NCC 法案中的第 21 條中，國親要求 NCC 正式掛牌運作前，新聞局任何重大的廣電政策與作為，都須經 NCC 委員會追認才算生效。另外，針對日前遭新聞局撤照的有線媒體，國親增訂「追溯條款」，給予遭到新聞局撤照的媒體救濟機會。⁷³

由於當時立法院審議 NCC 草案並討論委員組成方式時不斷發生衝突，行政院院長謝長廷表示希望立法院能以協商方式解決問題外，獨立機關的人事是由行政院提名，經立法院同意才任命，因此，立法院對 NCC 委員會仍可主導、制衡。另外，謝長廷也指出行政院對 NCC 有兩項堅持，第一是堅持黨政軍退出媒體，第二是堅持依法行政；根據中央機關組織法第 21 條規定，獨立機關的

⁷³ 林新輝，2005.09.22，〈NCC 法下周闖關，國親將祭表決 堅持依政黨比例推薦委員，增訂「追溯條款」救濟日前遭撤照媒體〉，《聯合報》，A10 版，綜合新聞。

人事是由行政院提名，立法院同意任命，如同監察委員的人事，立法院可以主導、制衡。並再次強調，NCC 若是依政黨比例介入，可能是有人看現今政黨比例生態，但立法不應該以現況為主，而應把眼光放在建立可長可遠的制度。⁷⁴

NCC 草案在 2005 年 10 月為第三度叩關，國親黨團再次協商後的讓步則是願意接受民進黨提出以「兩階段表決門檻」產生 NCC 委員的折衷方案，只是要求 13 位 NCC 委員，必須至少過半數的 7 人是由 3/5 門檻產生。民進黨團提出這裡所謂的「兩階段表決門檻」方案，也就是 NCC 審議委員 11 人依政黨比例產生，NCC 委員人選，由朝野依政黨比例推出 15 人，行政院長可提出 3 人，審議委員會再從 18 人中挑選出 13 人，第一輪表決門檻為 3/5，未補足的部分，再以第二輪 1/2 門檻表決產生，但國親並未立即允諾。而在最後商討的會議折衝，針對 NCC 草案朝野爭議最大第 4 條，委員會成員要如何組成，民進黨立院黨團的決議，要求 NCC 委員 13 人，經國會依政黨比例推派的審查代表審查後，至少 7 名成員需經審查會五分之三多數通過，其餘則依國民黨所提門檻，以半數為通過門檻。根據民進黨團所提版本，民進黨主張 NCC 委員會名額為 13 人，國會依政黨比例推薦 15 人行政院推薦 3 人，經依國會政黨席次比例推薦的 11 位審查委員審查後，經兩輪投票產生，第一輪門檻為 3/5，如第一輪無法產生足額委員，第二輪門檻則降為 1/2，不過民進黨團要求，首輪五分之三門檻產生的 NCC 委員，至少需有 7 席，以彰顯至少有半數 NCC 成員能有超越黨派色彩。

75

⁷⁴ 林修全，2005.9.28，〈謝揆：不要創造出 NCC 怪獸 強調政院兩堅持：黨政軍退出媒體、依法行政，指立院仍可主導委員會〉，《聯合晚報》，11 版，綜合新聞。

⁷⁵ 陳志平、蔡惠萍，2005.10.25，〈NCC 再協商，恐爆表決大戰 王金平：若還要以杯葛、阻擋、打架阻礙表決 社會自有公論〉，《聯合報》，2 版，話題新聞。

經過多次協商，NCC 組織法最後於 2005 年 10 月 25 日在立院三讀通過，NCC 委員組成是採政黨比例組成，明文規定關於電信政策從制定、管理到監督將統整都隸屬於 NCC。電信總局和新聞局大部分業務將走入歷史，NCC 成為國內最大通訊傳播管理機構。而關於爭議不斷的 NCC 委員會組成方式，在經院會表決時是通過國親版本，13 席 NCC 委員產生方式，將先依立院政黨比例由各政黨提名 15 人、行政院長提名 3 人，再經依政黨比例組成的審查委員會投票產生，最後交由行政院長提名，經立法院同意後任命。

關於委員組成的詳細結果，主設委員共 13 人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表國家通訊傳播委員會；2 人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照簡任第十三職等。由立法院依政黨比例推薦 15 人、行政院長推薦 3 人，交立法院提名審查委員會（依政黨比例推薦 11 名學者、專家組成），以超過 3/5 為表決通過委員人選的門檻，依此組成委員會。行政院長必須依審查會通過同意的名單提名 NCC 委員，並送立法院同意後任命，委員任期 3 年，任滿得連任一次。依此條文，可以明白發現，行政院並沒有 NCC 委員的實質提名權，同意權則掌握在立法院手中；相對於行政權的干預，將大幅降低。

並且在 2005 年 11 月初，總統府正式公告 NCC 組織法，依法朝野政黨須在公佈後 15 日內完成委員人選推薦。並於 11 月 21 日提出 NCC 的 11 名審議委員名單，NCC 委員產生方式將採兩階段作業，首先由各政黨提出 11 位審議委員名單，並各政黨與行政院再共推 18 名委員人選，最後由審查委員投票表決選出 13 名 NCC 委員。

值得注意的是，通過的法條對這計 13 名委員的資格多所限制，臨時提出的修正條文中，限制委員在之前三年內，不能出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業的有給職務或顧問，也不能出任由政府機關或公營事業派任的有給職務或顧問。這些限制和規定也意味著，若要以個人濃厚黨派色彩挾持公共利益的機率也較為降低。

而首屆 NCC 委員在 2006 年 1 月 12 日交付立院投票大抵塵埃落定，立法院行使同意權的首屆 NCC 的 12 位委員名單如下：政治大學廣播電視學系教授劉幼琄、台灣大學經濟學系教授吳忠吉、台灣師範大學大眾傳播研究所教授林東泰、政治大學法律學系教授蘇永欽、交通大學研發長林一平、中央研究院法律學研究所籌備處研究員劉孔中、富洋媒體科技股份有限公司技術顧問謝進男、東華大學財經法律研究所所長石世豪、公共電視文化基金會董事翁秀琪、台大電機工程研究所長陳銘憲、前台灣電視公司總經理李祖源、政大法律系教授劉宗德共 12 人。總計立法院昨日同意的 NCC 委員，泛藍與泛綠比例為八比四。NCC 委員任期三年，任滿得連任一次。⁷⁶

依據 NCC 組織法規定，行政院提名 NCC 委員後，送交立法院同意後即任命；NCC 應於任命後三日內自行集會成立，並互選正、副主任委員，行政院長應於選出後 7 日內任命。而新聞局長姚文智進一步表示，廣電處相關業務、105 名工作人員、新台幣近億元預算將移撥到 NCC。他希望 NCC 不要成為台灣影視產業絆腳石，行政院近期也將就 NCC 委員產生方式等聲請釋憲，NCC 於 1 月 23 日可掛牌運作。首屆 NCC 主委可望由曾經擔任過行政

⁷⁶ 唐孝民、楊昇儒，2006.1.12，〈NCC 委員人選，立院投票 10 天後掛牌。13 委員人選立院行使同意權，8 藍營推薦人可望跨過門檻，5 綠衫軍能否出線取決親民黨態度，蘇永欽可望出任主委〉，《聯合晚報》，2 版，焦點話題。

院公平會副主委的政大法律系教授蘇永欽出任，兩位副主委則可望分別由親民黨提名的政大法律系教授劉宗德，和民進黨提名的政大新聞系教授翁秀琪擔任。

貳、 NCC 組織法之違憲爭議

只是，在確立了 NCC 成員之後，新聞局長姚文智卻表明行政院將以「嚴重侵犯行政權」為由，對 NCC 組織法中的委員產生方式，將向大法官會議聲請釋憲，由於聲請釋憲原因是侵犯行政權，因此將不是由民進黨立法院黨團提出，而是由行政院直接提出。姚文智指出，NCC 組織法規定的委員產生方式，造成了立法權與行政權的扞格，由政黨比例產生，已嚴重侵犯行政權，並認為經由政黨比例制決定委員會成員的作法是荒謬的，且處處充滿政黨介入的痕跡。

2006 年 2 月，NCC 委員爭議並沒有在接續的行政院長蘇貞昌上任後立即完成任命，一直到二月中旬，行政院司法院聲請，暫時停止適用 NCC 組織法，而司法院大法官的回應是決定駁回；行政院長蘇貞昌並在 2 月 21 日立法院開議前，依法任命 12 位 NCC 委員。大法官指出，暫時處分和釋憲結果是兩回事，但也不表示將來的釋憲結果是「不同意行政院的意見」；NCC 組織法是否違憲，要看接下來的說明會及大法官進一步的討論。並且大法官討論後認為，NCC 案主要涉及行政權與立法權的「權力分立」爭議，和按指紋領身分證案直接侵害人民基本權利不同；即使 NCC 委員會接手新聞局核照、發照的業務，相關當事人如權益受損，仍可循司法途徑請求救濟，沒有暫時處分必要。

只是，行政院遲遲不任命 NCC 委員，引發朝野關係緊張。一直到 2 月 17 日，「暫時處分」以及立法院開議的雙重壓力下，行政院長蘇貞昌衡酌朝野和諧及兩院的互動，終於正式任命十二位 NCC 委員。而根據國家通訊傳播委員會組織法第 4 條規定，完成人事任命後，以最後一位委員收到派令的隔天起 3 日內，委員需自行集會，並選出正、副主任委員，最慢 24 日 NCC 可掛牌成立。⁷⁷同時，往後只要新聞局凡涉 NCC 職權的業務，即日起即不再執行。由於在當時 NCC 遲遲未成立，使得 3 位準委員陳銘憲、林一平、翁秀琪先後表明辭意。不過，行政院依法仍得照立法院所同意的 12 位人選，全部任命，等 NCC 成立了，是否補提名再做處理。但當時行政院表示，NCC 只要有半數委員就可運作。

再者，歷經一波三折，NCC 委員會首次會議，極可能面臨陳銘憲等三名委員缺席、只有九名委員開會的局面，國民黨團副書記長雷倩質疑前後四名請辭委員中，綠營推薦者佔三名，綠營有蓄意杯葛 NCC 之嫌。親民黨政策中心主任張顯耀認為，這些請辭委員的背後「是政治力的介入」，綠營無非是希望讓 NCC 步上真調會的後塵，就算迫不得已讓 NCC 成立，也會在預算、經費、人事資源等方面抵制，讓 NCC 無法運作。⁷⁸

而風波不斷的 NCC 終於在 2 月 23 日舉行第一次委員集會並選出主任委員蘇永欽（國民黨提名）及副主任委員石世豪（民進黨提名）、劉宗德（親民黨提名）後正式成立。首任主委蘇永欽表示，NCC 運作大致要一到二年才會上軌道，而在目前缺四名委員的情況下，NCC 仍可運作，但委員都期待能依法律程序補提名，

⁷⁷ 蘇秀慧，2006.2.18，〈蘇揆任命委員，NCC 下周成立〉，《民生報》，A2 版，新聞前線。

⁷⁸ 陳志平、李順德，2006.2.20，〈NCC 委員，後天互選主委。國親立委：請辭委員背後，當然有政治力介入〉，《聯合報》，A2 版，焦點。

達到原本應有足額的 13 名委員。並預估在一個月之後正式作業。並於 2006 年 3 月 1 日正式掛牌成立。

不過，在原定 3 月 8 日登場的 NCC 組織法釋憲審查會，雖然有 13 位大法官將就 NCC 產生方式是否違憲等八項議題，聆聽行政院、立法院、NCC 代表及五位學者的意見，作為釋憲參考。並且行政院推出劉靜怡、周志宏兩位學者，立法院推派立委張顯耀、律師李念祖及學者陳春生，NCC 由正副主委蘇永欽、劉宗德、石世豪擔綱；五位受邀發表專業意見的學者為江耀國、徐正戎、黃維幸、黃錦堂和蔡秀卿。但是在當時爭議超過三個月的狀況下，卻仍無明確結果，使得原本帶著眾人期待的傳媒規管機制變革蒙上一層陰影，也讓多位各屆推崇，係博學碩彥，可謂「一時之選」的委員，猶如身處「黑機關」，前途未卜。⁷⁹

一直到 7 月 10 日，NCC 率先召開了記者會，強調 NCC 不受行政院施政次序的牽制，但仍然是行政院大家庭的成員。也特別強調 NCC 「非憲法規定的獨立機關」，而是依法律設置的「獨立機關」，故不僅其地位其地位相當於行政院下的二級機關，其獨立的範圍與保障，是「法律保留」而非「憲法保留」。似乎以此證明，NCC 的獨立性並非憲法規定，故不涉違憲與否問題的用意。備忘錄中強調，NCC 是隸屬於行政院的機關，當初冠上「國家」兩字就是要突顯 NCC 的決策去政黨化，另外，文件還指出 NCC 是不隨院長進退的機關。NCC 也不參加行政院會或總質詢，權限劃分也是法律保留，要依穩妥的法律解釋來認定。

⁷⁹ 褚瑞婷，2006，《「NCC 釋憲案」應儘快有個結果》，〈國政分析報告〉。台北：國家政策研究基金會。

參、 大法官釋憲與 NCC 之回應

只是，在 7 月 21 日司法院大法官會議作成釋字第 613 號解釋，宣告 NCC 委員依政黨比例方式產生，違反責任政治和權力分立的原則，實質上，幾近完全剝奪閣揆的人事決定權，宣告 NCC 組織法第 4 條條文違憲。但由於 NCC 首屆委員任期三年，大法官也明確訂出長達兩年半的落日條款，明訂 NCC 最遲於 2008 年 12 月 31 日失效。大法官在解釋文中強調，在失去效力之前，NCC 所作成的行為，並不會因部分條文被宣告違憲，而影響其適法性，有關 NCC 人員與業務的移撥，也不受影響。

其實，行政院是針對 NCC 組織法第 4 條與第 16 條部分提出釋憲，其中第 4 條規定委員會委員以政黨比例產生的方式，第 16 條是覆議制度，爭議最大的委員來源依政黨比例產生，美國的聯邦傳播委員會也是如此，當初立法意旨避免「一言堂」式的委員組成，確定遭宣告違憲後，未來，NCC 委員的公正、客觀性，將會一再遭到質疑，勢必會導致箝制媒體的情況發生。

另一方面，當時的新聞局長由於 NCC 被大法官判定違憲，一個違憲機關已失去正當性，如何再運作兩年，在實務運作上確實有問題，這期間 NCC 的裁定，是否仍有正當性，仍倍受爭議。因為在 NCC 組織法第 4 條的第 2、3 項規定中，行政院只能推薦十八位 NCC 委員候選人之中的三位，審查階段則對人事完全沒有置喙餘地，而且必須以各政黨團依政黨比例推薦組成的審查會，同意名單予以提名，在立法院同意後並有義務任命為 NCC 委員，其人事決定權已經完全遭剝奪，為憲法上責任政治所不許，也導致行政、立法兩權關係明顯失衡，牴觸權力分立原則。此外，在選

任過程中邀來政黨積極介入，把行政院的人事決定權，實質移轉由立法院各政黨團，和其依政黨比例推薦組成的審查會共同行使，已經逾越參與的界線，與其限制行政人事決定權的制衡功能有所扞格。至於第 16 條有關覆議制度的規定，政院也聲請釋憲，但大法官會議指出，該項規定屬特殊的救濟制度，非一般訴願，因此對立法者形成的自由給予最大的尊重，並未違憲。

其實，613 號釋憲中指出，NCC 組織法第四條規定的 NCC 委員產生方式，實質上幾近完全剝奪行政院長的人事權，違反責任政治、權力分立原則和憲法保障通訊自由的意旨，因此宣告違憲。解釋文同時指出，NCC 組織法第 16 條規定，該會可就原主管機關新聞局所作決定「覆審」，這是就特定事項所設計的特殊救濟制度，並未違憲。⁸⁰

大法官強調，行政院是國家最高行政機關，基於行政一體原則，由行政體制獨立出來的機關，仍應保留閣揆對其重要人事的決定權限；立法院雖可加以制衡，但有其界線，不能實質剝奪或逕行取代。大法官認為，立法權若要降低行政院對 NCC 組成的政治影響，可以規定 NCC 委員相同黨籍人數的上限、增加委員交錯任期的規定，或由立法院、多元人民團體參與行政院對委員的人事決定權。但現行條文規定，NCC 委員主要由立院依政黨比例推薦，產生人選後，送行政院長提名，再交立法院同意任命，已使行政院長只有名義上的提名及任命權，導致行政、立法兩權失衡，並抵觸權力分立原則，影響 NCC 的公正性。⁸¹

⁸⁰ 釋字第 613 號，2006.7.21，〈通傳會組織法第 4 條、第 16 條規定是否違憲？〉，台北：司法院大法官。

⁸¹ 王文玲，2006.7.22，〈大法官：NCC 委員產生方式違憲，認剝奪閣揆人事權，相關條文兩年半後失效。創落日條款最長紀錄，主委批政治干擾，政院籲知所進退〉，《聯合報》，A1 版，要聞。

面對大法官的釋憲結果，NCC 的回應則是質疑大法官所作的判決，大法官所認定的 NCC 組織法第四條違憲的理由，主要是剝奪行政院人事權，違反行政一體、責任政治，但公平會、金管會、央行總裁及理監事、檢察總長、有線電視審議委員會等十個機關，全部都有任期保障，如果沒有直接任命就不符責任政治，那這十個機關是否也違憲。另一方面，大法官認定違憲的另一個理由是 NCC 委員讓政黨推薦候選人，無法讓人民產生信任，蘇永欽批評這個論證除了不合邏輯，更令委員無法忍受。NCC 九位委員絕大多數都沒有參加政黨，到 NCC 任職後，也已停止參與政黨活動，並認為 NCC 作的處分並無偏頗之虞。蘇永欽更直言，依據大法官的邏輯，大法官既然由總統提名，那是不是可以推論大法官一定會受總統影響，因此不受人民信任？那麼像 2005 年總統彈劾案由人民決定，改由大法官審判，那是不是也可以說由被提名者審判提名人，是否就會產生問題。蘇永欽說，國外獨立機關的人選由政黨協商、推薦產生的例子很多，大法官指政黨推薦就會不受人民信任，根本不是去政黨化。並且，觀察現在行政院的人事任命，有哪一個能擺脫政黨利益的左右？大法官應認清，能不能被人民信任，靠的是實際的行為和表現。蘇永欽又進一步指出，成立 NCC 是政府政策，2002 年籌備處成立時陳水扁總統還親自揭牌，2005 年下半年 NCC 組織法通過後，行政院也依規定推薦委員人選，一直到結果不滿意才提出釋憲，並拖延發給委員聘書，待 NCC 運作後又要求重新劃分業務、員額及預算，處處掣肘。⁸²

大法官對於 NCC 的釋憲說明，不僅 NCC 委員有所回應，學者擔憂，兩年半的緩衝期將動搖 NCC 委員的決策地位，呼籲應在最短時間內完成修法。像是台大新聞所副教授彭文正指出，社會

⁸² 陳怡如，2006.7.22，〈蘇永欽：大法官先有答案，再找理由。NCC 全體去留後天公布。蘇指大法官論證，明顯重大錯誤，剝奪政院人事權？「十個機關也違憲」〉，《聯合報》，A3 版，焦點。

期待獨立自主的媒體管理機關，大法官釋憲把 NCC 從立法權推回行政權，沒有解決問題。雖然 2008 年底前 NCC 適法性不受影響，但彭文正認為，大眾在這兩年半的緩衝期內，會把 NCC 視為「黑機關」，質疑其所作所為。另一方面，媒體改造學社發言人魏玓表示，NCC 的存在是有必要的，傳播通訊產業仍需要獨立的管制機關，在大法官解釋出爐後，立法院應儘速修法，若朝野無法獲得共識，將重回去年立法惡鬥的局面；且行政院持續不願與 NCC 互動合作，將使 NCC 的運作窒礙難行，成為「跛腳鴨」。魏玓也認為大法官作出兩年半緩衝期決議，將不利於現任 NCC 委員的政策推動，建議應儘速重新提名。因現任委員是現行制度下最大受害者，且當初經嚴密審查程序產生，若重新提名，應保留九位委員作為當然候選人。世新大學助理教授管中祥則表示，目前委員產生方式引發政治爭議，再加上 NCC 組織運作未能完整規畫，導致 NCC 和交通部、新聞局職權不清，未來重新修法時，NCC 應在政府組織改造的通盤考量下重新釐清。而至於大法官提出在 2008 年底失效前，適法性不受影響，管中祥表示，只要大法官沒有宣告 NCC 違法或要求解散，現任委員仍具有法律賦予的權力，主管政策的地位不應受到挑戰。

但 NCC 的 9 位委員在 7 月 24 日決定留任到 2008 年 1 月 31 日，與提名機關行政院、同意機關立法院同時退職。比大法官給予的期限提前了一年多。其中 NCC 主委蘇永欽表示，委員留任到 2008 年 1 月，有兩個目的，第一是全力在兩年內完成通訊傳播相關法令修訂、推動市場自由競爭、加速通訊傳播匯流的重大政策；第二是給政治部門壓力，希望立院在期限內儘快修法，產生下一任委員。蘇永欽重申，委員留任，至少要做到兩點——「政企分離」和「政媒分離」。前者是指電信監理機關不持有電信事業股權，確保市場自由競爭，主要針對交通部和中華電信；後者指傳播監

理機關獨立於政治部門，維護媒體專業自主，目標直指新聞局。

另一方面，在大法官會議第 613 號釋憲文忠，由於認定 NCC 委員組成方式違憲，導致多位委員心生辭意，經過全體討論，得到「關鍵時刻，忍辱負重」的共識。蘇永欽指出，根據釋憲文，NCC 是合憲的獨立機關，其他機關無權「接管」NCC 業務，原屬交通部、新聞局和電總的業務既經移轉，再無被「接管」或「自動回復」的餘地。

第三節 NCC 組織法修正草案與其功能爭議

壹、 NCC 組織法修正草案之歷程

當時的行政院副院長蔡英文與立法院長王金平會晤，表示希望立法院能儘速配合大法官的解釋，再修訂 NCC 組織法，讓 NCC 能夠合憲。她並說行政院不反對以「日出條款」方式，讓現行的 NCC 繼續維持兩年的運作。大法官解釋 NCC 組織法部分條文違憲，但也解釋現行的 NCC 可維持兩年的運作；不過綠營日前要求 NCC 委員立即辭職，外界解讀為行政院迫不及待要向 NCC 奪權。另外一方面，王金平也表示許多綠營人士對於 NCC 抱持不滿的態度，給行政院有許多壓力，也希望要儘速修法。⁸³

一直到同年的 10 月 18 日，行政院院會通過 NCC 組織法第四條修正草案」與「中央行政機關組織基準法第 21 條修正草案」，將包括 NCC 在內的獨立機關的委員選任，取消立法院的同意權，

⁸³ 尚毅夫，2006.8.19，〈蔡英文會王金平，促修 NCC 法〉，《聯合報》，A4 版，要聞。

改由行政院長提名、總統任命。行政院長蘇貞昌強調，行政院是全國最高行政機關，基於行政一體，提出上述修正草案送立院審議，藉此具體、清晰彰顯行政院立場。這次通過的除了 NCC 修正草案之外，也包括公平會、金管會、中選會、中央銀行等獨立機關的委員選任，也都一併由政院掌控。

只是，行政院的修法動作，引發立法院藍軍立委的強烈反彈，痛批行政院剝奪立法院對獨立機關的同意權，行政院此舉無異是奪權、集權的獨裁行為，罔顧民主國家權力分立的基本原則。藍軍立委更表明，兩個修正草案送立院審議時「絕對不會通過」，強調一旦立法院無法對獨立機關行使同意權，行政權將如洪水怪獸專斷獨大。但是行政院長蘇貞昌指出，行政院是國家最高行政機關，獨立機關仍隸屬行政院，獨立機關並非獨立在行政院之外，而是應就個案審議的獨立，如檢察官與司法官辦案，就是對個案沒有干涉與介入，但整個還是屬於行政一體。

同時蘇貞昌又表示，先前中央行政機關組織基準法也是依行政一體立場送立院審議，但因為立法院朝小野大結果，法案內容及立場遭到修改，將「獨立機關之首長、副首長或合議制之成員，由一級機關首長提請總統任命」，改為「由行政院長提名經立法院同意後任命之」。之後立法院在審議 NCC 組織法時，更進一步逾越憲法權力分立原則，不但侵害行政權，更與 NCC 本就應超越政黨本旨明顯矛盾抵觸。⁸⁴

面對行政院對於 NCC 修正法草案的回應，以及立法院內的抨擊，NCC 主委蘇永欽再次表明立場，尊重大法官的釋憲結果，但

⁸⁴ 唐孝民、黃國樑，2006.10.18，〈政院通過 NCC 委員，改由閣揆提名總統任命〉，《聯合晚報》，1 版，要聞。

並不認為 NCC 依照政黨比例選任委員的生產方式，有違憲之虞。而國民黨立委雷倩、李永萍、洪秀柱不約而同表示，關於大法官的釋憲結果，認定 NCC 委員依政黨比例產生，侵害行政權，有違憲之虞，但大法官卻並未宣告「立法院同意權違憲」，因此行政院修正草案，剝奪國會的同意權，破壞行政、立法相互制衡原則，依目前國會政治生態，絕對不可能通過。而洪秀柱更批評，取消國會對獨立機關的同意權，不但造成行政權專斷獨大，黨政軍退出媒體的理想，更加遙不可及。

此外，國民黨籍立委李永萍更進一步表示，在大法官會議針對 NCC 組織法釋憲後，國親即積極研擬修正版本，修法基調將兼顧政黨參與與尊重行政權立場。行政院此次修法，一次取消立法院對獨立機關的同意權，並提出了「NCC 只是墊背，行政院意欲完全控制中選會，操縱重要公職選舉，才是政院修法的最終目的」的看法。而雷倩也強調，行政院藉著修法，剝奪國會同意權，想百分百掌控所有行政資源，並迴避監督，已完全違反獨立機關原始設計原則，那麼設立獨立機關的必要性是否該重新評估。

雖然各界抨擊聲浪不斷，但行政院會通過的「NCC 組織法」和「中央行政機關組織基準法」修正草案已是定局，行政院更欲研擬修法將 NCC 委員從現行 13 位委員減為 7 位，並由行政院長提名、總統任命，亦即更改 NCC 委員任命，須經立法院同意的規定。這意味著未來人事權完全由行政院長提名，總統任命，也不再政黨比例代表。草案中也增列主委、副主委、委員的免職條件，對操守不良，或足以影響機關信譽及個人執行職務正當性的失職行為，都可依法解職，也就是所謂的「退場機制」。未來類似過去曾擔任金管會主委龔照勝，因案不請辭也無法免其職的情況期望能獲得解決。

關於委員的甄拔方式以及權限，行政院於 2007 年 4 月間才全面檢討。其中包含五大獨立機關任免機制，在各機關組織法明訂清楚，徹底解決行政院對獨立機關人事任免的爭議。率先修法的，即是正在立法院待審的 NCC 組織法修正草案。由於 NCC 是第一個依照中央行政機關組織基準法而設立的機關，但因訂有立院行使同意權的規定，導致問題叢生。為了正本清源，行政院已經依據大法官 NCC 委員組成違憲的相關解釋，提出 NCC 組織法修正草案、中央行政機關組織基準法修正草案，獨立機關委員一律由行政院長提名、總統任命，立院沒有同意權。更因前金管會主委龔照勝受任期保障難以免職的先例，NCC 組織法修正草案納入「龔照勝條款」，對操守不佳的委員，行政院可逕予以停職。接下來也會一併檢討包括金管會等獨立機關組織法，納入任免機制。⁸⁵

而在 2007 年 5 月底，被大法官會議裁定違憲的 NCC 組織法第 4 條修正草案於立院復議再度未果，於是又進入朝野協商階段，NCC 表示，2008 年元月底當屆立委任期屆滿期限，屆時若仍未完成修法，NCC 委員將全體提前辭職。因為 NCC 組織法第四條修正源於 2006 年 7 月司法院大法官所做的第 613 號解釋，認定該條條文規定與憲法意旨未盡相符，而以 2008 年 12 月 31 日為最後修法期限，逾期即失效力。而 NCC 也發出新聞稿表示，對於修法進度遲緩，感到憂心，由於修法後尚須進行推薦、審查、提名、同意等程序，至少需時二月，下個會期又逢立法委員改選，審查法案時間屈指可數，若無法如期完成審查，是否還能在立委任期屆滿前通過修法，情況未必樂觀。⁸⁶

⁸⁵ 謝偉妹、余麗姿、林政忠，2007.4.11，〈獨立機關任免機制全面檢討：NCC 組織法率先修法，徹底解決人事爭議〉，《經濟日報》，A4 版，綜合新聞。

⁸⁶ 蔡惠萍，2007.5.26，〈NCC 修法受阻，恐將提前請辭〉，《聯合報》，A4 版，要聞。

一直到 2007 年 7 月，行政院再次聚焦於 NCC，自訂「獨立機關與行政院關係運作說明」，NCC 主委蘇永欽於 7 月 4 日表示，此行政規則並未送立法院審查，NCC 將聲請大法官違憲審查，同時聲請針對司法院大法官會議第 613 號解釋補充說明。同時主委蘇永欽指出，行政院甚至自訂「獨立機關與行政院關係運作說明」的行政規則，不僅未送立法院審查，更直接抵觸中央行政機關組織基準法第 3 條的規定，獨立機關依法獨立行使職權，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督。

另外，NCC 所提出的兩項釋憲申請，其詳細內容分別是針對行政院對個案干涉有無違反大法官第 613 號解釋文意旨，要求大法官會議補充解釋。另外針對行政院依據內規「獨立機關與行政院關係運作說明」，訴求政院對所屬機關（即含獨立機關）有監督權責，是否違反 613 號釋憲精神，NCC 同時提出釋憲聲請。因為在 NCC 提出補充釋憲的書面理由中，引述法界學者意見，強調 613 號釋憲文明示行政院不能將獨立機關視為層級機關對待，對獨立機關個案指揮，形同奪權。另外，針對行政院政務委員許志雄舉 613 號釋憲內容，批評 NCC 委員依政黨比例組成違憲，不能稱為獨立機關。同時強調行政院為最高行政機關，基於指揮監督之責，當然可以依法撤銷 NCC 所為違法處分。NCC 官員則反批許志雄的毒樹毒果理論，強調 613 號解釋文，已明示 NCC 委員依政黨比例組成雖然違憲，但委員會所作成之行為，並不因其委員組成違憲，而影響其適法性。

NCC 官員強調，613 號解釋文雖然限縮 NCC 職權，但大法官也畫下行政機關不得介入個案底限，維護獨立機關獨立運作的基本尊嚴。官員批評許志雄的毒樹毒果理論，明確抵觸大法官 613

號釋憲意旨。NCC 甚至表示，若 NCC 涉及通信傳播產業有關政策、獎勵、輔導等非 NCC 職權所屬處分，行政院當然可以行政監督，但有關上述產業的監理、監管業務，NCC 所做處分，其監督單位應屬司法體系，絕非行政體系。⁸⁷

一直到 2007 年年底 NCC 面臨空轉危機，身兼 NCC 發言人的副主委石世豪表示，各黨團對 NCC 組織法修正草案有共識，希望立法委員重視電信通訊產業發展，在會期結束前通過該修正案。攸關上兆元產業發展的 NCC 組織法修正草案通過與否，也備受外界及業者關切。在修正案的版本中，除了委員的人數從第 1 屆的 13 人減少為七人，委員任期也將採交錯制（即不同時就任及卸任），讓委員會的運作可以穩定，主委蘇永欽希望修正案通過後，NCC 這屆委員有人可以選擇留任，協助下屆新委員會的運作。

貳、 各界反應與 NCC 之回應

接續著另一方面，民進黨立院團總召柯建銘表示，NCC 組織法若不能完成修法，屆時由行政院接管 NCC，並無不可。NCC 主委蘇永欽回應強調，在未修法的情形下，依現行法律，行政院並無接管 NCC 的法源依據，在 2008 年 1 月 31 日 NCC 委員請辭後，通訊傳播業務陷入空轉停擺，行政院若強行接管，其執行相關業務的法律效力，將受到挑戰，並引發民怨。

蘇永欽的回應更明白指出，NCC 組織法中第 8 條明白規定，非經委員會議決，並不得授權的範圍包括通訊傳播監理政策、制

⁸⁷ 唐孝民，2007.7.5，〈政院奪權？NCC 將提 2 釋憲案反擊 徹底釐清政院有無權責介入 NCC 個案處分，強調 613 號釋憲文明示不能將獨立機關視為層級機關對待〉，《聯合晚報》，2 版，話題。

度、計畫、方案之訂定、審議，以及通訊傳播資源分配審議，與相關法令訂定、修正、廢止，通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案之審議，預決算之審核。如果行政院若以行政命令來接管 NCC 職權中負責的業務，那麼就是違法違憲的表現。

最後，立法院趕在年底休會前夕，處理 NCC 組織法修正草案。由於國民黨不堅持委員採政黨比例下、民進黨最後同意放行，結果三讀通過 NCC 委員設 7 人，其中 1 人為主任委員，NCC 委員由行政院提名，經立法院同意任命，委員任期為 4 年，任滿得連任，同時單一政黨委員，不得超過席次半數，同時，原任委員任期得延任至新任委員就職前一日止。

儘管國民黨放棄 NCC 委員由政黨比例組成，但是立法院民進黨團總召柯建銘仍一度堅持，NCC 委員由行政院提名，總統任命，徹底排除國會同意權，不過，最後民進黨團願意讓步。

NCC 組織法原條文為，NCC 委員 13 人，1 人為主委、2 人為副主委，委員任期為 3 年，由各政黨依照立法院比例共推薦 15 名、行政院推薦 3 名，再從中挑選 13 名，也就是依政黨比例組成，遭大法官判定違憲。而最終通過的修正條文為 NCC 委員縮減為 7 名，1 人為主委、1 人為副主委，委員任期為 4 年，任滿得連任，委員「由行政院提名，經立法院同意任命」，不過，單一政黨委員，不得超過席次半數（即最多只能 3 席，不能 4 席）。其中修正案中最大的變更則是 NCC 委員任滿 3 個月前，應依行政院提名、經立法院同意的方式，提名新任委員，若因立法院不同意或缺導致委員人數未達足額時，亦同，正副主委由委員互選任命之。

而行政院所提名之 NCC 委員人選，也可能遭到立院否決或請辭、產生缺額，修正案明定補提名程序也採行政院長提名、立院同意後任命的模式。而民進黨團總召柯建銘最後也表示，國民黨團既同意取消政黨比例制，再杯葛就沒正當性。⁸⁸

一直到 2007 年年底的立法委員改選後，行政院也緊鑼密鼓四處徵詢第二屆 NCC 委員的提名人選，綠營也趕在總統大選前拋出屬意名單，交由新立院行使同意權，此時行政院秘書長陳景峻也強調，行政院仍會依進度於 2008 年元月底前，由行政院長提名 NCC 委員名單，在二月 1 日國會開議後，送至第七屆新立法院行使同意權。由於在 2007 年年底三讀通過 NCC 組織法第四條修正案確認第二屆 NCC 委員將由現行的政黨比例代表制，改為行政院提名，但要經新改選的立法院同意。當時新聞局長謝志偉即直言，不支持「留任」原本宣稱要與本屆立委共進退的 NCC 委員，且在元月底完成新的提名作業，「不讓 NCC 空轉」。並且，此時行政院已透過交通部、經濟部、新聞局等相關單位作業，尋找符合 NCC 委員資格的親綠派自由學者、實務界人員，甚至打探參與過科資委員會、有電信背景的卸任立委，要提出七個名單送藍營占 3/4 強的立院「闖關」。

而關於 NCC 方面的狀況，主委蘇永欽也強調，首屆 NCC 委員擬集體留任至第 2 屆新委員產生後順利交接，無縫隙接軌，使委員會運作正常，而攸關兆元通訊傳播產業相關業務推動，不受影響。

到 2008 年總統大選過後，行政院院長劉兆玄才確立新委員人

⁸⁸ 李祖舜、尚毅夫、林河名，2007.12.21，〈立院三讀 NCC 取消政黨比例制：藍放棄總統選罷法「不得公投綁大選」條款，換得綠放行。委員減為七人，任期四年得連任〉，《聯合報》，A2 版，焦點。

事布局，七位委員中，女性有兩位，並且補足首屆 NCC 欠缺熟悉電信產業的委員，相信有助數位匯流發展，期待讓業界重建對 NCC 的信心。而第 2 屆 NCC 七位新進委員也在 2008 年 8 月 1 日正式報到，並互選出彭芸、陳正倉為正副主委，前 NCC 主委蘇永欽並接棒予彭芸。7 位新委員中，只有謝進男是首屆委員留任，其他委員分別是清大科技法律研究所副教授翁曉玲、台北大學經濟系教授劉崇堅、交大電信工程系教授李大嵩、世新大學新聞系教授鍾起惠。謝進男、劉崇堅及李大嵩任期 2 年，其餘 4 位委員任期 4 年，錯開卸任時間，以免新舊委員青黃不接。

雖然第一屆 NCC 委員在政黨惡鬥下產生、運作，隨著組織法委員產生方式修正後，NCC 運作終可邁向常軌，在制度更健全下，新提名的委員人選，專長涵蓋電信、資訊、傳播與法律，以及財經專才，符合 NCC 組織法的精神，且首屆委員有人續任第 2 屆，經驗傳承，有助未來 NCC 穩定發展。

參、 NCC 之組織職掌與其爭議

NCC 自 2006 年 2 月 22 日正式成立迄今已滿 3 年，主要負責的項目包含通訊傳播監理政策、證照核發、傳播內容管理，並且透過技術標準審議、費率制定及競爭爭議裁決等方式，維持競爭秩序及確保消費者權益。而 NCC 的組織條例則是在 2005 年 10 月立法院第六屆第二會期第七次會議通過，並在同年 11 月公佈，總內容一共有 17 條，⁸⁹並於 2007 年 12 月修正第四條條文，即委員會之組成及人數、以及職等任期等，並再於 2008 年元月公佈。而

⁸⁹ 參照附註一。

立法院院會三讀通過 NCC 組織法內容重點包括了：

一、NCC 成立日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及 NCC 執掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為 NCC。

二、NCC 職掌包括通訊傳播監理政策、法令擬訂、修正、廢止及執行、通訊傳播事業營運之監督管理、證照核發、系統及設備之審驗、事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理、境外事務與國際交流合作、相關基金之管理、通訊傳播業務之監督、調查及裁決、違法之取締與處分等。

三、NCC 委員設七人，其中 1 人為主任委員，NCC 委員由行政院提名，經立法院同意任命之。主任委員與副主任委員由委員互選產生後任命之。委員任期為 4 年，任滿得連任，同時單一政黨委員，不得超過席次半數，同時，原任委員任期得延任至新任委員就職前 1 日止。

四、NCC 委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗，委員中同一黨籍者不得超過委員總數 1/2。

五、NCC 委員於擔任職務前 3 年，需未曾出任政黨專任職務，參與公務選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職職務或顧問，亦須未曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職職務或顧問。但依 NCC 組織法任命之委員則不在此限。

六、NCC 委員任職期間不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營

事業的職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體的任何專任或兼任職務。

七、NCC 會議的決議，應以全體委員過半數同意行之。各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。委員會議開會時，得邀請學者、專家與會。必要時，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。

八、設置通訊傳播監督管理基金，以支應通訊傳播監理所需業務費用，基金來源包括由政府循預算程序之撥款、以及為依法收取監理相關規費的 5%至 15%，但不包括政府依公開拍賣或招標方式授與配額、頻率及其他限量或定額特許執照之所得。

首先，我們在上述第一項（即 NCC 組織法原文第 1 條）中了解，NCC 所涉及的通訊傳播相關法規，原本都是由交通部、行政院新聞局、交通部電信總局所負責管理。只是 NCC 最初所代表的意義，並非只是如同新聞局或像電信總局一般的行政業務，而是應該是為一規範機構，而非行政機構。如果只是將原本政府部份負責的業務交由 NCC 來管理，那麼 NCC 就只是政府意志的延伸，就失去了 NCC 成立的意義與價值；NCC 應該做的，不應只是負責從行政機關劃分出來的業務，而應該是以一個「監督者」的角色，來審理這些經由行政機關通過的業務或經由這些機關處理的項目是否中立或失當，進而輔佐這些大眾媒體、電信相關業務得以順利發展。如果仍舊只是靠著職權來劃分 NCC 和新聞局的差異，只會發生更多責任歸屬不明的情形發生，甚至連經費補助問題也隨之叢生。如果仍然依此法行進，那麼又產生了一個問題：這些通訊傳播監理政策、證照核發、傳播內容管理，以及技術標準審議、費率制定和競爭爭議裁決的相關法規，都是行政院新聞

局所訂定的規定。這也代表了，就算 NCC 與新聞局權能區分明確，但審核標準的法規都是由新聞局訂立的，那麼 NCC 所決定的標準仍舊是依照新聞局的舊有模式。這樣一來，就失去了 NCC 中立和審議的功能。

另外，在第三項（即 NCC 組織法原文第 4 條）中我們發現，NCC 組織法在經由釋憲修改過後，委員甄選方式已從原本的由國會內的政黨比例制，經提名審查委員會後交由立法院同意，更改為由行政院長提名，經立法院同意後任命，且委員任期為 4 年。因為原先的政黨比例制被批評為立院不僅推薦審查人選，也提名委員人選，是嚴重侵犯政院人事任用權。委員產生的程序違反權力分立與侵犯行政權，並且大法官在 613 號釋憲中也判定委員的甄選方式是為違憲。只是，委員的甄選方式改為由行政院長提名，而立法院同意後任命，是否也意味這，政府掌有 NCC 的人事任命權，和新聞局的人事任命上並無差異，也顯示出了 NCC 是政府組織的一部分，那麼 NCC 開宗明義的「獨立機關」也無法展現，更無法明顯區隔與新聞局之差異，除了將職能權力分配外，只是多了一個隸屬於國家體系的行政機關；再者，委員任期由 3 年一任得連任一次修訂為 4 年一任且不限屆次，雖然將第 1 屆的兩位留任委員任期定為兩年以錯開避免新舊委員青黃不接的情形發生，只是第 2 屆 NCC 委員之任命是在 2008 年執政黨輪替之際所接續，甫上任的行政院長劉兆玄才確立新委員的人事佈局。但是若到下一次總統大選過後，無論是否為新政府上任，那麼人事的主導權是否仍掌握在政府手中，仍舊無法落實「獨立機關」之理想目標。

再者，在上述的組織法要項中的第八項（即 NCC 組織法原文第 13 條）中，我們得知 NCC 的收入，除了源自於向業者酌收規費作為執行監理業務之經費，由通訊傳播委員會設置「通訊傳播

監督管理基金」，以支應通訊傳播監理所需業務費用，另一方面仍依法定程序編訂預算。編訂國家預算的確是能確保穩定收入來源，避免因監督管理基金之變動而造成人事費用之不足，但另一方面也表示，由於還仰賴國家編訂預算作為 NCC 支出之來源，就不能完全體現獨立機關的精神。畢竟預算審理仍是經由行政單位之手，若 NCC 的運行和行政機關之理念有所衝突，甚至是運作受限於行政機關，那麼 NCC 之裁決或其政策則難免有偏頗之虞。也有可能造成受到政府壓力而使其結構改變之影響。

第四章 NCC 的實際運作與爭議

在第三章中探討了 NCC 的創始歷程以及成立組織章程後，接下在本章中藉由個案討論，即討論 TVBS 自導自演黑道擁槍挑釁錄影帶之事件、以及三立新聞 228 走過一甲子報導爭議，分析關於 NCC 成立後在實際運作上，所面臨的狀況以及作出裁決之後以及衍生出的問題，並探究其可能之解決方法。

第一節 TVBS 自導自演黑道擁槍挑釁錄影帶

壹、 背景說明

2007 年 3 月 26 日，TVBS 新聞部播出「嫌犯周政保擁槍自拍影帶恐嚇劉某」新聞，TVBS 當日主新聞連副新聞一共四則，在各節新聞強力播送。而各家新聞台也繼之頻繁播放，歹徒公然挑戰公權力的行為，造成了民眾恐慌以及社會震撼。只是兩天後 TVBS 主動發出聲明，表示經台內主動調查發現該影帶為南投駐地記者史鎮康拍攝，並與特派員張裕坤向公司謊稱是不明人士寄放。而得知消息後，新聞局長鄭文燦即表示，要求監理機關 NCC 依照廣播電視法，並給予處分。而當時任內的行政院院長蘇貞昌指出，媒體應該有高標準自我要求、內部紀律，此事造成社會大眾惶恐不安，輿論喧騰多時，直到警方查出影帶拍攝地點後，無法隱瞞，TVBS 電視台記者和電視台才承認此事，證明其內部管控和紀律出問題，並對對此事件表示嚴厲譴責。

事情發生後，關於 NCC 方面的反應，並不接受 TVBS 提出「事先不知情的理由」，而當時的 NCC 發言人副主委石世豪表示，新聞播出第一天 NCC 就已側錄全部內容，並發函 TVBS 提出說明，NCC 會依衛星廣播電視法，對 TVBS 做出最嚴厲處分。依現行衛星廣播電視法規定，電視節目內容有妨害公序善俗，罰鍰可從新台幣 20 萬元至 2 百萬元，對頻道也可處 3 天以上 3 個月以下停播處分。⁹⁰

而在此事件爆發之後，TVBS 新聞部主管於 3 月 30 日前往 NCC，對於新聞內部控管流程疏失提出說明。NCC 表示，在核處紀錄上，TVBS 與 TVBS-N 在過去一年，並無違反衛廣法第 17 條與 18 條妨害公序良俗，以及電視分級規定，因此播出黑道挑釁影帶部分，NCC 只能依衛廣法第 36 條處以「最嚴厲處分」100 萬元，但不會作出停播處分。除此之外，TVBS 在普級時段重複播放不當畫面，違反衛廣法第 17 與 18 條外，還有記者涉及掌鏡自導自演與新聞造假問題。NCC 副主委石世豪指出，是否涉及犯罪將由檢警調查，但 NCC 將針對不當畫面取得、該台新聞內控是否失靈、處理新聞流程有無違背業者原始營運計畫等，將再個別調查。

此外，原先 NCC 指 TVBS 與 TVBS-N 過去一年各有兩次違反節目分級與公序良俗，依法「第三次再犯情節嚴重者」可處停播 3 天至 3 個月處分，但 NCC 出示的資料卻再度修正，指 TVBS 與 TVBS-N 過去一年內兩種違規都是「零紀錄」，因此不會有停播處分。且 TVBS 若因有違規紀錄被視為「累犯」，光碟案就另觸犯衛星廣播電視法第 37 條，得處最高兩百萬元罰款，但依 NCC 指 TVBS 台近一年來是「初犯」，只能以衛廣法 36 條處以「最嚴

⁹⁰ 李順德，2007.3.29，〈政院究責 TVBS 最重停播三天〉，《聯合報》，A2 版，焦點。

屬處分」一百萬元。但這次播出嗆聲畫面的 11 家電視台中，中視、中天、民視、三立與年代，因 1 年內違規已達法定上限，再犯一次就可能面臨停播處分。

而 NCC 最終的處分判決於 2007 年 3 月 30 日第 153 次委員會決議表示：依衛星廣播電視法第 36 條，對 TVBS-N 及 TVBS 分別核處新台幣 100 萬元；另外年代、中天、東森及三立新聞台各核處新台幣 21 萬元，華視核處新台幣 15 萬元。另外有關 TVBS-N 以及 TVBS 營運不當、內控失靈行政部分，NCC 委員會依衛星廣播電視法第 29 條第 2 項規定，要求聯意製作股份有限公司限期改正：該公司應確實落實新聞道德與採訪守則之規定。另外，該公司總經理或副總經理均在該公司所屬頻道擔任節目主持人，未能落實新聞督導之責，應立即改正。又由於此事件情節重大，顯示公司在營運上已近於系統失靈，依同條項規定 NCC 並要求該公司 7 日內更換總經理，以示負責。⁹¹

NCC 首次動用因內容不當，要求民營公司總經理下台。而 NCC 發言人、副主委石世豪表示，NCC 委員會強烈要求，在營運上出問題，責任絕對不是只有第一線記者，而是頻道營運有問題，公司管理階層須負起責任，因此要求在文到七日內撤換總經理。且由於 NCC 強調依法行政，所以對於 TVBS 事件只處於罰鍰並未勒令停播。而 NCC 以衛星廣播電視法第 29 條規定，當主管機關認為衛星廣播電視營運不當，有損收視戶權益時，可要求限期改善，或「為其他必要之措施」。NCC 引用這條文撤換李濤，且獲委員一致通過。

⁹¹ 國家通訊傳播委員會新聞稿，2007，《3 月 30 日，NCC 針對連利公司記者協助黑道份子拍攝恐嚇光碟處理說明》。台北：國家通訊傳播委員會。

綠營立委曾強硬表示，NCC 應該要嚴厲處分 TVBS，並要求 TVBS 總經理李濤下台。而 NCC 最終作出的處分則是要求 TVBS 撤換總經理李濤，同時李濤與 TVBS 副總經理李四端，不能同時任新聞主管兼任製播或主持節目；開罰 TVBS、TVBS-N 各 100 萬元。其他電視台因播出不當影帶內容，也受到處分，依過去累積違法紀錄，年代、中天、東森及三立各罰 40 萬元，民視新聞台罰 30 萬元，台視、中視各罰 21 萬元，華視 15 萬元。後續將持續清查非凡、八大等頻道播出情形，若有違法，也要開罰。

不過 NCC 最後作出的處分裁決，並未獲得各方院會的支持。當時任內的行政院院長蘇貞昌除了直斥處分過輕，甚至計畫研擬行政院要透過「凍結預算」或抵制其「修法」來反制 NCC。由於行政院並不能直接指揮指示 NCC 該如何處理，於是欲針對 NCC 的預算，使其未來運作受阻，這當中還有另一方較為激烈的作法，就是以大法官對 NCC 所做「組成方式違憲」為由，直接凍結 NCC 現行預算，並不再編預算。而行政院更於同年 4 月 1 日組成專案小組，對 NCC 羅列出十大違法失職罪狀。行政院長蘇貞昌表示：再次的要求 NCC，一定要做好，把自己違法失職的地方，要立刻矯正，否則行政院一定會處理。面對行政院的回應，NCC 所堅持的依法行政，獨立運作，還需要時間的考驗。

貳、 事件分析與論述

在這次事件中，雖然 NCC 明定為是一獨立於行政部門之監理機關，但是都由新聞局甚至是行政院首先發難，而 NCC 的判決定論之後，行政院卻又以處分裁決過輕為由，欲以藉由凍結預算之名來插手 NCC 之運作，無論 NCC 之處理是否得當，各方院會都

不該以預算之名義「提醒」NCC 該有怎麼樣的處置方式。

另一方面，TVBS 這次爆發的事件，更顯示了媒體在台灣社會中發展的一項重大特徵：之所以有此造假事件，是源起欲藉由獨家來提升收視率，並增進電視台運作之營收。因為自由市場競爭下，使得媒體從業人員為了「獨家」或是製造新聞賣點而罔顧了新聞專業，也徹底違背了媒體自由所應遵守的規範。媒體、新聞自由的初衷是為了不讓威權或國家干預媒體，藉由傳媒體系來控制人民，讓人民在能充分得到資訊以及高度流通的環境下，具有個人的價值觀感和意見想法。而 TVBS 這次事件不僅僅代表著電視公司內部管理失靈，更代表了自由市場環境下而衍生出的問題，新聞製作內部拿到這樣的影像素材，片中主角犯罪意圖明確，又展示違法槍枝，第一時間應該要同警方處理，根本不需要新聞專業判斷來指引。然而 TVBS 高層的反應，只能用「見獵心喜」來形容（此處先假設電視台高層事先確實完全不知記者涉入），因為他們放棄了查證，放棄了慎重，急切地運用「獨家新聞」的包裝方式，高調播出並促銷該則新聞，將專業和法律拋到九霄雲外。⁹²這樣的結果並非偶然，只是 NCC 雖作為懲處機關，但 NCC 所有的權限，是該重新思考這樣的電視台是否要繼續營運的必要性，以及關於電視頻道的牌照發放，而不是只是介入民營電視公司的人事管理權（即命 TVBS 撤換總經理），如此治標的處理。

在上述的討論中，無論是關於 NCC 的成立或是 TVBS 所爆發的事件，我們都可以發現，無論是在明定的組織架構，還是在實際上的運作，都仍產生諸多爭議之處。NCC 的處理方式，除了要著眼於目前的媒體生態，也要將重點放在結構性管制的原由上。

⁹² 魏玟，2007，〈回到新聞專業與問題根源：TVBS 黑道光碟事件的再思考〉，《目擊者雜誌第 58 期》，台北：台灣新聞記者協會，頁 8-11。

NCC 的成立，原本是為了讓民主社會裡的自由傳播媒體得以更有秩序、讓廣大閱聽人更能有效、便利地接收客觀訊息，卻因為規範層面和執行層面些許未考慮周詳而衍生出更多問題。有鑒於此，筆者將於最後部份探討可能的解決建議，使 NCC 未來在運行上能更順利無礙。

表 4-1：TVBS 自導自演黑道擁槍挑釁錄影帶之事紀

時間	發生內容
2007.3.26	TVBS 新聞節目播出「嫌犯周鄭寶擁槍自重自拍恐嚇影帶」新聞，在各個時段強力放送，此獨家新聞在隨後也有其他新聞台跟進播放。
2007.3.28	由於新聞內容明目張膽挑戰公權力並造成社會恐慌，內政部長李逸洋下令警政署徹查錄影帶之來源是否為台中市警局，若查屬實並將嚴懲。
2007.3.29	TVBS 發出聲明聲稱主動追查後發現錄影帶是南投駐地記者史鎮康拍攝，並與特派員張裕坤向公司荒稱是不明人士寄放，TVBS 向社會大眾致歉，並聲明並不知情此事。
2007.3.29	NCC 並不接受 TVBS 事先不知情的說法，並要求 TVBS 相關部門主管於 30 日至 NCC 說明。
2007.3.29	新聞局長鄭文燦公開向 NCC 喊話，要求 NCC 應對 TVBS 台做出最嚴厲處罰，但 NCC 發言人副主委石世豪不願回應 NCC 是否會對 TVBS 台祭出最重的停播處分，強調目前已舉行的委員會會議不會針對 TVBS 台事件，做出任何裁處。
2007.3.30	行政院院長蘇貞昌呼籲身為獨立機構的 NCC 能發揮其監理功能。
2007.3.30	NCC 於第 153 次委員會決議表示依照衛廣法第 36 條對 TVBS-N 以及 TVBS 分別核處新台幣 1 百萬元，以及電視台營運不當、內控失靈等行政部分要求聯意製作股份公司期限修正，並要求撤換總經理。

資料來源：筆者自行整理。

第二節 三立新聞 228 走過一甲子節目爭議

壹、 背景說明

2007 年三立電視台受新聞局委託製作「二二八走過一甲子」特別節目，並於 2007 年 3 月 3 日至 7 日播出，但是在節目中三立電視台卻將 1948 年國共內戰期間，國民黨軍隊在上海街頭處決共產黨的紀錄片，移花接木作為 1947 年 228 時期國軍殺害台灣人的影片，將其中上海槍決畫面使用為 228 事件畫面，並在影片中標示為「紀實內容」而非「模擬畫面」，雖然影片中有註明阮朝日紀念館提供，但因一般民眾仍無從辨別畫面中的歷史背景，故有混淆視聽誤導觀眾之虞，並且在其他的報導內容中與民間版的紀錄狀況並沒有太大差異，三立新聞接受新聞局的委託製作，卻以抄襲行為呈交作品，仍得以驗收通過。⁹³

三立新聞台在第一時間仍由主播陳雅琳強調，播出時畫面旁並未說明就是「228 事件」，所以只是襯底背景，絕無誤導觀眾之意。只是國民黨立委朱鳳芝認為新聞局與三立配合，聯手挑撥族群仇恨，TVBS 之前發生問題時，電視台內主管已負起責任，也對外界道歉，三立也應該公開向大眾道歉，電視台營運負責人和陳雅琳也應辭職以示負責。

另外，根據新聞局的資料顯示，三立涉及造假的電視專輯在

⁹³ 唐孝民、唐在揚、鄭任汶、王正寧，2007.5.8，〈三立新聞造假？NCC：未按正確流程處理 二二八走過一甲子歷史畫面 將送廣電諮詢會議處理 三立危機處理 國民黨將考慮訴諸法律〉，《聯合晚報》，4 版，焦點。

2007年2月9日以96萬元得標。立委江連福召開的記者會中指出，新聞局同樣以限制性招標方式，在4月26日以另外21萬元經費，委託影視公司將有造假爭議的電視特輯製作成2500片DVD，同時也質疑新聞局違反《政府採購法》，並涉及圖利三立，更可能是三立造假事件之幕後主導者。新聞局是否刻意要讓此不實內容流出造成台灣的族群對立，認為行政院長蘇貞昌應徹查嚴辦，NCC也應懲處。

不過對於立委質疑新聞局圖利三立，新聞局國內新聞處處長林進盛表示，新聞局是因為三立有「福爾摩沙事件簿」節目，對深度報導很有經驗，才會委託三立，但林進盛並沒有解釋，為何預算金額要分成兩筆。另外，在三立新聞方面否認造假也不願道歉，更揚言控告揭露造假消息的「聯合報」，一直到2007年5月9日，三立新聞才出面道歉，但對於造假一事絕口不提。儘管三立否認刻意錯置資料影帶，推稱「在不知情的情況下，誤植畫面」，且「該畫面主要是傳達意象，並非誤導」，但在媒體高度關注及社會輿論壓力之下，NCC依《衛星廣播電視法》對三立開罰。NCC對三立新聞台核處100萬元罰鍰，並要求三立應於兩個月內，聘請新聞傳播領域專家，進行至少上八小時的新聞倫理教育課程，上課的對象為所有部門主管。此舉也引發學界對於「新聞倫理」的討論。

三立新聞既受到政府委託製作歷史紀錄性新聞節目，本應秉持維護公共利益之精神，維持客觀公正的立場。值得注意的是，NCC認為三立「收受政府之對價製播新聞，違反新聞應迴避商業與政治利益的基本守則」。且NCC針對此案所做的附帶決議，聲明：「儘速研議修法，明文禁止政府、政黨或企業以金錢直接或間接購買或置入新聞；在修法之前，各新聞台之新聞節目如接受委

託、贊助或任何對價，應於報導同時明白標示或告知。」⁹⁴

最後，NCC 對此事件，作出三立新聞開罰一百萬元的懲處，也要求三立高階主管必須接受 8 小時的新聞倫理課程。除此之外，NCC 也認為三立新聞台營運不當，不該「收受政府之對價製播新聞，違反新聞應迴避商業與政治利益的基本守則」。同時，NCC 也希望能修法明文禁止政府或政黨直接或間接的購買或置入新聞，以維護新聞報導的獨立自主。

貳、 事件分析與論述

在這次三立新聞製播的「228 走過一甲子」事件中，NCC 要求新聞部門主管接受新聞倫理課程的結果可以發現：媒體的集體墮落，加速了社會的不信任感，也反差見證一個世代的憤怒與無力。當我們決心探討新聞倫理，應著重『具體情境的倫理課題』，而非『抽象層次的倫理學說』。⁹⁵這意味著，所謂的檢討不應該只是天馬行空的理想性論述，而是要設身處地、在身處的大環境中，從目前媒體的發展狀況、國家政策執行的方向、社會大眾閱聽人所需要的、還有目前生態裡所遇的困境，以及競爭激烈的市場環境下作評估：什麼該做，什麼不該做。

另一方面，從本次事件中也可發現「228 走過一甲子」節目是由新聞局委託民營電視台製播的，這也進一步表示政府編列的預算，卻用來購買媒體的報導內容以及時段，而 NCC 在最後的處分聲明中也明白表示：盡速研議修法，明文禁止政府、政黨或企業

⁹⁴ 褚瑞婷，2007，《三立 228 假新聞事件之評析》，〈國正分析報告〉。台北：國家政策研究基金會。

⁹⁵ 胡元輝，2007.5.29，〈教什麼樣的新聞倫理？〉，《中國時報》，A15 版。

以金錢直接或間接購買或置入新聞，也表示了目前的相關法令仍有缺失之處；再者，無論這次事件的歷史畫面是無心誤植或刻意剪接，都顯示了目前媒體在處理新聞或其他節目都不夠嚴謹專業，姑且不論政府委託媒體製作節目是否得當，電視台在處理相關素材卻不夠專業並過於輕率，若是有心姑息這樣的節目內容產出，那麼更表示了媒體喪失了該有的新聞專業，其他報導的真實性和在社會上的公信力更大幅降低。

此次事件中，新聞局明顯違反了採購法，交三立承製的「二二八事件特別報導」，除了顯示在立法層面上的疏失，也明顯表示了

表 4-2：三立新聞 228 走過一甲子節目爭議之事紀

時間	發生內容
2007.2.9	三立電視公司以九十六萬元標得由新聞局委託之「228 事件 60 週年紀念」—「228 走過一甲子」電視專輯節目，該專輯以十三個單元共分五集播出，於二月二十六日首播。
2007.4.22	外傳電視新聞台向綠營政治人物兜售新聞時段，NCC 表示主動進行行政調查，並行文電視台要求說明原委。
2007.5.8	三立電視台召開第一次記者會，新聞部總編輯陳雅琳強調，相關畫面來自「阮朝日二二八紀念館」，並得到合法授權，並非造假，並拒絕為疑似造假事件道歉。
2007.5.9	三立電視台再次召開記者會，新聞部總編輯陳雅琳公開道歉，但仍堅稱對於節目畫面內容並非二二八紀實不知情，也否認刻意剪接。
2007.5.10	國民黨團再度召開記者會，懷疑政府有獨厚三立嫌疑，讓三立電視台在三年之內以近乎與底標相同的價錢，連續標得七個節目，總金額達 3176 萬 6 千餘元。

2007.5.18	NCC 公佈「針對三立新聞台『二二八走過一甲子』特別報導之處理」新聞稿，並對三立新聞台懲處 100 萬元罰鍰，並要求三立新聞台應於兩個月內，聘請新聞傳播領域專家，以及電視台相關部門主管應參加至少八小時的新聞倫理教育課程。
-----------	--

資料來源：筆者自行整理。

第三節 NCC 運作至今之狀況

不過在另一方面，NCC 對於維護公民消費者的權益也不遺餘力。像是 NCC 在 2010 年 1 月 6 日第 336 次委員會議中，便針對了第一類電信事業價格調整上限調整係數訂定案進行討論，也優先考量廣大消費者的權利，並非業者的營收狀況。最後決議固網通信調整係數為 4.816%、行動通信調整係數為 5%，實施期間自 2010 年 4 月 1 日起至 102 年 3 月 31 日止，預估實施期間之受惠用戶可達 4,091 萬戶，受惠金額為 202.62 億元。⁹⁶

NCC 表示，本次調整係數是綜合多項不同考量因素、比較國際電信資費、考量國內相關產業發展，在兼顧國內消費者權益與電信產業發展的目標下，讓資費合理化、保障消費者權益，及讓電信產業有更合理的發展空間。另外，針對本次電信資費調整，NCC 發言人陳正倉副主委表示，主要基於以下六項理由：

一、回應民意代表、社會輿論與一般消費大眾咸認電信資費相對偏高的感受，調降資費符合庶民經濟的措施。

二、讓資費合理化，可隨物價變動調整，使電信業者有更大的發展空間。

⁹⁶ 國家通訊傳播委員會新聞稿，2010，《1 月 6 日，第一類電信事業價格調整係數將自民國 99 年 4 月 1 日起實施》。台北：國家通訊傳播委員會。

三、從消費者需求面來看，資費下降，可讓消費者更方便安心無虞的打電話，以充分發揮通訊無障礙的科技利益。

四、從產業供給面來看，電信產業需求是有彈性的，因此調降資費讓消費者需求增加，對產業有利，長期可以促進產業更蓬勃發展。

五、社會公義角度來看，通信業年產值約4千億，若與國內競爭產業相較，獲利相對較高，有調降空間。此外，業者亦應善盡社會責任，將利潤回饋給消費者。

六、可降低電信業者的營運成本(不必經常以促銷價促銷)，及降低消費者掌握價格資訊的成本，回歸正常的電信競爭秩序，符合國民利益。

同時，NCC也表示，電信資費管制政策將朝向批發價管制之世界趨勢發展，NCC在逐步完成批發價格管制的相關法令完備前，仍應調降零售價格，此除讓消費者可更無負擔享受通訊服務的同時，也回歸正常的產業市場競爭秩序的必要手段，更符合NCC通訊傳播基本法的精神。

由這次NCC的裁決可以看出，關於電信資費的把關並沒有受到電信業者甚至相關媒體產業的利益團體施壓便將廣大公民消費者的權益做出讓步，並且在此決議中雖然業者撻伐聲浪不斷，但NCC仍堅守為消費者把關之使命。

只是，再回過頭來我們發現，NCC運作至今，由於機構組織層面的發展尚未成熟，再加上法令制度層面從一開始就備受爭議，使得NCC上路之後在許多層面的執行力上仍顯得困難重重。由於本章在第一、第二節中分別討論了TVBS以及三立新聞的個案，也在上述發現，NCC實際作為上對於能保護社會大眾的重要

性及影響力。所以在接下來的第三節中則是要檢討 NCC 在後續發生的事件中所採行的處理方式，同時也藉由以下的個案，探究 NCC 未來可能的發展狀況。

壹、 NCC 的呼籲與媒體的責任

自從 NCC 在 2006 年正式成立之後，關於 NCC 的爭議聲浪便未曾間斷過，一方面是在以民主政治為主體的環境之下，主要與媒體互動的對象除了社會廣大的閱聽民眾之外，還需要一個扮演協助者的機關，來輔佐媒體的發展，但這並不是一個民主社會裡該有的現象，也不能視為常態。另一方面則是因為在 NCC 的成立初始，其組成方式就頗受爭議，而相關組織法案的通過也是一波三折。值得注意的是，在前兩節所討論較具代表性的個案發生後，相關的案例仍然偶有聽聞。無論是 NCC 籲請媒體加強自律，還是 NCC 一再強調媒體在處理新聞，尤其是審理中的案件，更要謹慎處理並且將正確訊息傳達給閱聽人的狀況。只是，各家媒體必須切實自律，遵守相關法令，製作新聞或新聞性節目時，應避免利用閱聽眾對新聞的信任度，置入廣告訊息引起閱聽眾的注意或收視。新聞內容如充斥商業行銷訊息，將妨礙新聞自主，有違社會責任和客觀公正的專業意理，業者應以新聞專業角度考量其新聞價值，提供客觀平衡與多面向之報導資訊，避免為單一消息來源作過度正面描述，並加強內部編審制度，以善盡媒體的社會責任。⁹⁷並非該由 NCC 起身呼籲，而是新聞媒體從業人員本有的責任。

其實關於媒體的責任——新聞自律，一開始並非是一種自發性

⁹⁷ 國家通訊傳播委員會新聞稿，2009，《10月21日，NCC 決議處分違規電視節目，並籲請媒體加強自律》。台北：國家通訊傳播委員會。

的過程，而是受到經濟、社會、政治等脈絡的型塑而產生的結果；而類似的自律建制，其功能也會受到不同社會環境的影響而有所調整。另一方面，在社會發展的不同時期，媒體也會因應社會上的期望或不滿，也逐漸發展出不同的自律建制方向，同時也出現了專業規範、新聞評議制度等。所以「新聞自律」主要是受到政治環境以及市場經濟等脈絡的影響，只是新聞自律的走向至今卻演變成所謂的「自律」往往「不由自主」。⁹⁸只是我們身處這樣的環境，並非是迫於無奈的偶然，而是歷史發展過程的必然。

另一方面需要深思的是，無論是 TVBS 事件還是三立新聞 228 事件發生時間，到 NCC 不時的再三提醒，時間點都已逾兩年。這是否也表示，在 NCC 成立後的這段時間內，媒體的發展趨勢雖是大量多樣，卻不表示走向成熟；而在 NCC 方面，雖明訂為一監理機關，但對於媒體產業的作為，也只能在審理時處於被動的「依法行政」，或是大聲疾呼，因為 NCC 只能藉由相關管制法規，若媒體有失當行為，予以告知提醒或作出懲處的決定。只是 NCC 對於大眾傳播媒體的再三籲請，暴露出了台灣媒體從業人員的專業性不足，以及民主體制在台灣運行的出現問題。

貳、 政黨政治與 NCC

台灣在 1987 年戒嚴解除之後，媒體才開始有了急速發展，戒嚴之後無論是報禁的解除，還是對於媒體的諸多禁令鬆綁，甚至是在 2000 年完成的政黨輪替，更是為台灣的民主化落下一重要里程碑。而 2000 年至 2008 年，正逢民進黨執政時期，其中 2001 年

⁹⁸ 劉昌德著，2007，〈民主參與式的共管自律—新聞自律機制之回顧與再思考〉，收錄於《台灣民主季刊第 4 第 1 期》。台北：台灣民主基金會，頁 109-139。

至 2006 年間更是 NCC 從籌備時期走向成立的關鍵時間點。NCC 成立的宗旨，目的就是為了媒體蓬勃發展下，不讓媒體生態趨於腐化，同時也是要避免過去在戒嚴時期，政黨政治介入並操控媒體的狀況所明定的一監理機關，只是，NCC 在一開始設立為了委員的遴選方式還有朝野間的認知差異，便鬧得不可開交，使得 2001 年就已提出設立 NCC 的組織草案，卻因為這些因素而延宕到 2006 年才正式成立。

原本是不該受到政治外力影響的 NCC，卻在成立的這段時間中，仍有黨政軍藉由持股而部分介入的情形發生。所以 NCC 在 2009 年 12 月時推動「黨政軍退出媒體條款」修法，NCC 表示，修法目的在於對「媒體控制」設立實質定義，並無針對個案修法。NCC 為此召開公聽會，針對 11 月推出「黨政軍退出媒體條款」甲、乙兩項修法版本，聽取產學界意見。兩項草案，分別對政黨直接或間接投資衛星電視的持股比例適度放寬，修改黨政軍持有媒體股份的規範。在台灣大哥大購併凱擘案中，台北市政府持有富邦金控的股權，而富邦金為台灣大哥大股東，就股權結構而言，此購併案已違反黨政軍不得直接或間接投資媒體條款。

多家業者在公聽會質疑 NCC 修法與購併案的關聯性。中華電信代表鍾國強表示，NCC 提出的甲乙修正草案完全無法解決中華電信的問題。並認為既然要修法，應對整體問題提出更完善修改。同時鍾國強又表示，2003 年就已經實施的「黨政軍退出媒體條款」是希望政府退出無線媒體，階段性目的已經達到，但是目前仍舊無法解決「藍媒」、「綠媒」的問題。

公聽會主持人、同時也是 NCC 委員翁曉玲指出，NCC 很早就認為「黨政軍退出媒體條款」該做合理化調整，絕非不是針對

某案修法；翁曉玲又進一步說明，NCC 堅持政黨不介入媒體的精神不變，修法主要目的是針對「政黨投資媒體」和「政黨控制媒體」做出實質定義，但持股比例可以再討論。另外，台灣大哥大代表吳中志說，台哥大不認為購併凱擘案與黨政軍退出媒體有關係，台北市政府持有股份的富邦金，在台哥大持股不超過 2%。吳中志又接著表示，台哥大贊同 NCC 恪守黨政軍不介入媒體的初衷，對兩項修法版本也樂見其成，但不能無限上綱，而不管對廣電事業所造成的限制。⁹⁹

NCC 方面雖然認為媒體是否受到黨政軍的干預，必須從媒體表現來看；如果未受干預，那麼資金的來源並不用太多干預，早期台灣媒體屬於國營，現在如果有合法、良好的公司經營，當然要上市上櫃。只是這樣解釋問題在於，NCC 所認知的干預，其程度應該要怎麼分級呢？畢竟媒體產業具有潛移默化的功能，若是以逐步滲透的方式來進入閱聽人的生活，那麼 NCC 方面是否還能「一本初衷」的回應；再者，NCC 最初就是因為認為「新聞局是威權時期所遺留下來的產物」，對於新聞局的管理有所擔憂才設立，若今天 NCC 仍帶有「只要是一個合法組織來介入運行並未不妥」的觀念，那麼 NCC 最初設立的理念能續行的可能性是否將會減少。

除此之外，NCC 更早在 11 月 9 日就已通過「衛星廣播電視法」修正草案，針對了「新聞報導」不得有置入性行銷所作規範，並於公布後獲外界諸多討論，而 NCC 對於「置入性行銷」的定義，是為為顧及目前廣電節目之實際運作情形，於修正草案第 2 條第 13 款明定置入性行銷定義，將其界定為須基於有償或對價關係，

⁹⁹ 蔡和穎，2009.12.14，〈NCC：黨政軍退出媒體修法，不針對個案〉，《中央社》。

於節目中呈現特定觀念、商品、商標或其相關資訊、特徵等之行為。NCC 表示，因應匯流時代來臨，考量閱聽者主動選擇性益高，致所需消費性資訊漸增；同時對廣電媒體管理有逐漸開放的趨勢，爰參酌英國通訊傳播委員會(Ofcom)及歐盟「影音媒體服務指令」對置入性行銷之作法，於衛星廣播電視法修正草案第 10 條第 8 項第 3 款明定，衛廣事業不得播送受政府委託為置入性行銷之節目。

另一方面，為避免收視聽眾及兒童受具有置入性行銷之新聞報導或節目影響，於第 23 條第 2 項規定，不得於新聞報導及兒童節目為置入性行銷；其他戲劇或體育節目雖得為商業性置入性行銷，惟於第 23 條第 3 項規定，不得刻意影響節目內容編輯、直接鼓勵購買物品、服務或誇大產品效果，並應依規定於節目播送前後明顯揭露置入者訊息。

至於外界認為因政府需舉證業者有有償和對價行為，始得處分違反規定者，未來將依相關認定原則，逐案認定，若無法舉證其屬違規之置入性行銷，但如其所呈現之內容明顯有節目廣告化者，NCC 將依第 23 條第 1 項規定，節目應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔之規定處理。最後，NCC 並強調，鑒於資訊型節目及電視新聞等商業置入性行銷情形日益增加，為使業界於製播相關內容有更明確的遊戲規則，以兼顧觀眾收視權益及相關產業之公平競爭，NCC 於 2009 年分別辦理「資訊型節目商業置入性行銷型態、認定與規範原則」、「電視新聞商業置入行銷型態、認定與規範原則」等研究案，近期將參酌該等結論，針對節目中為商業性置入性行銷擬定更具體的認定原則。¹⁰⁰

¹⁰⁰ 國家通訊傳播委員會新聞稿，2009，《11 月 11 日，NCC 說明衛星廣播電視法修正草案有關「置入性行銷」之規範》。台北：國家通訊傳播委員會。

當然，所謂的置入性行銷並非只限於一般銷售或是企業的行銷策略，政府也有可能藉由這樣的方式提倡其執政理念。只是這樣的廣告手法，在世界各國只能用在商業，不能用在政府政策宣傳上，是因為政府資訊原本就該公開透明，不可有欺騙人民之行為與意圖。但執政者經常拿出的藉口是，為讓政策宣傳達到效果，所以要在戲劇置入、節目置入、新聞置入，才能讓執政理念或是政策在潛移默化中深植人心。其實，無論是黨政軍介入或是由政府藉由至入性行銷來宣傳政府意志都該要嚴正杜絕，更何況，新聞置入性行銷，是一種嚴重違背新聞專業的欺騙作法，即將廣告穿上新聞外衣，利用民眾對新聞的信任，魚目混珠，推銷產品，在世界民主國家，均嚴禁新聞內容進行任何置入性行銷。

若檢視台灣，政府近期進行新聞置入性行銷內容發現，最具爭議的類型有三種類型，其中包括了部會首長個人秀、爭議政策與美化政府類型。部會首長個人秀內容多在吹捧首長政績才能，拉抬個人形象，例如「紅標米酒 50 元財長李述德幕後推手」、「工程會推動公共工程繳出一張漂亮成績單，主委范良鏘上任後秉持劉揆的施政主軸，扮演了重要角色」、「王如玄搶救失業大功臣」、「廖了以親上火線，當超級解說員」等新聞。¹⁰¹

綜觀上述所產生之問題，無論是傳播學界與新聞專業團體，甚至是閱聽人未能起身捍衛自身的權益，監督政府改善，那麼未來的傳播媒體產業將會面臨更大挑戰。除了要持續推動媒體自律外，在其他管制部份，目前世界先進國家對置入性行銷均有所限制，一方面是以傳播法規管制媒體，另一方面則是從預算使用上

¹⁰¹ 陳曉宜，2009，《9月11日，台灣記者協會發表聲明稿》。台北：卓越新聞獎基金會。

約束政府。再者，在傳播法規部份，根據美、歐、日等先進國家傳播法規，也都嚴禁新聞進行置入性行銷。而 NCC 所擬訂的「衛星廣播電視法修正草案」，就是要防止媒體播放政府出資的置入性行銷內容，更嚴禁在新聞與兒童節目中出現任何置入性行銷廣告，因此在未來廣播、電視台播送任何政府的置入性行銷廣告，尤其在新聞時段，均屬違法。

只是，NCC 方面雖身為監理機構，但管制對象是為媒體產業，這樣對於可能才是讓置入性行銷的始作俑者—政府無力喝止警惕，所以關於在約束政府部份，以美國來說，是以綜合撥款法規範，禁止政府採取隱性宣傳，也就是不能以置入性行銷方式作宣傳。但是由於關於這部份台灣還尚未有相關法令，而立法院預算中心也建議，應該要恢復制定「中央政府預算執行條例」，如果能夠藉由限制政府進行置入性行銷等不當作為，對於目前台灣的狀況，才能對政府各單位有實質約束作用。

從上述相關事件可以發現，目前台灣的狀況，即對於在政黨政治下媒體產業的運行，顯然相關法令規定仍未制定相當健全完整。NCC 若要能有力執行，除了機構本身的正當性獨立性可以給予支持，另一方面完整詳細的規範章程更是不可或缺的環節，畢竟要是在相關規定方面說明得模稜兩可曖昧不清，甚至是無從查證的規定，那麼 NCC 在遇到媒體產業發生狀況時所有的懲處決定，除了能減少對於判決的爭議，更能降低 NCC 本身受到威脅侵害的可能性。

第五章 結論

NCC 的成立，不僅是代表台灣媒體自由發展下的一座警惕，同時也表示管理了台灣的言論自由、媒體政策、通訊發展、數位產業以及表演藝術，甚至是一年數千億元市場的產業。成立既已是事實，就應該好好規劃，不管是機構空轉還是濫權，都要避免其發生的可能性。其實，無論是戒嚴時期、解嚴之後還是新聞局時期，台灣大眾傳播媒體跳脫舊的黨國體制之後，立刻面臨在具體傳播政策形成前的無政府狀態。¹⁰² 本文在經由討論民主化與媒體自由化的本義、以及因應台灣環境而生的 NCC，並加以個案輔佐探討，最後本文的結論主要分成兩部分，首先討論的是 NCC 在台灣民主化與媒體自由化下運作的研究發現，第二部分則是要提供建議以及未來的研究方向，以作為各界參考省思。

第一節 研究發現

既然 NCC 在台灣目前環境下成立，那麼無論面對產業秩序的積重難返，或是媒體內容日益誇張的煽腥媚俗，都有很大的努力空間。綜合了目前媒體現象以及現今 NCC 之發展狀況，歸結出以下幾點以供深入討論：

一、確立 NCC 之正當性：既然 NCC 是為台灣目前掌管大眾傳播媒體之監理機構，那麼無論是獎賞懲處之辦法，或是相關法律條文是否都該重新審理，而非只是沿用過去由新聞局頒布的廣播電

¹⁰² 邱家宜，2003，《從英美傳播管理趨勢看 NCC 未來的角色》。台北：公共電視研究發展部。

視法，否則所謂的「依法行事」就和過去新聞局時代並沒有明顯區別。另一方面，接下來無論是在修改法令或是另訂新法則時，都應要釐清這些規範「為了什麼而訂」、「為了什麼而管制」；管制所涉及層面的不僅僅只是合乎權力來源的合法，更包含了管理程序上的合理正當性。在立法設計上，立法者首要考量的是「管制是為了維護市場競爭」，還是「管制是為了促進公民以及廣大閱聽人的利益」。否則就像這次 TVBS 自導自演黑道擁槍挑釁錄影帶事件，不僅引起廣大民眾恐慌，並剝奪了閱聽人知道「真相」之權利，但是枉顧新聞自由真諦的傳播媒體並未受到符合其過失的處罰。另外，如果 NCC 無力捍衛公民、閱聽人的利益導致其受損，那麼是否也該明訂條例該由哪個行政機關來確保人民利益，同時也避免其他行政機關奪權或越權管理之情形發生。

二、機關之獨立性：由於 NCC 運作之基金來源不僅向業者酌收規費，有一部份更是來自於法定程序編訂的預算。如果由國家撥發經費的收取是無可避免，那麼是否仍該訂出明文規定辦法，像是從這次 TVBS 事件中，無論 NCC 最後的處理方式是否得當，其他院會都應給予尊重，而不是欲以「凍結預算」之行為來阻礙其運行，同時也維護了獨立機關運作的穩定性；另一方面，NCC 既然是作為捍衛閱聽者權利之機關，是否也應受到民意機關（即立法機關）一定程度之監督，在未來仍是需要深思的問題。

三、服務之普遍性：過去台灣的廣電管理機關依法都同時負有產業輔導責任，相較於特定產業的利益，民主國家對廣電產業的管制，理論上應是基於服務全體公民的立場。只是，若遇產業利益（及媒體傳播事業之利益或民營媒體投資財團之利益）與公民利益相衝突時，主管機關往往陷入兩難，即使面對利益團體還保有一定抗壓性，但選擇消極不作為的結果，也常讓監理機關未能完

全發揮效力。NCC 之處理方式，首要確定保障對象之優先順序，否則像是在文中的 TVBS 事件中，因為市場競爭導致閱聽者權利遭受犧牲時，卻忽略了公共利益該是首要維護的重責。若未能確立之普遍性以及固及大多數閱聽人觀感，那麼未來若再有市場失靈或是廣大人民與其他團體利益相衝突之時，NCC 將無所適從。

若是在目前台灣民主社會和媒體發展的狀況下，要建立一個良善的大眾傳播媒體機制，無論是政府、傳播媒體機構、以及社會公民的力量皆缺一不可，否則便失去了民主政治中最難能可貴的意義。政府、媒體產業、數位匯流、教育、經濟、社會、法律、與閱聽眾之間的關係錯綜複雜，彼此互相影響。也就是說，如果閱聽眾的力量弱了，或政府的參與度減少了，媒體受到約束的壓力便會減弱。媒體的自律還有其他對象、機構的約束力之所以重要，是因為大眾傳播媒體還有其深刻的影響性，像是具有社會責任，以及擔負文化教育的責任。

其實，不管是行政單位或是立法機關，都應該是要作為輔佐媒體之立場，但是這並非表示就是要干涉限制媒體的發展，或是禁止媒體經營之理念。在民主社會中，左右媒體意志的確是不智之舉，不過這也不表示媒體產業就可以任意妄為，只是其中最重要的一點就是傳播媒體需要自律自制。畢竟 NCC 所扮演的監督者角色，其任務並非是禁止或是打壓媒體，而是要以輔助者的姿態，幫助民主社會中的媒體運行，能夠發揮其正面效應，帶給更多閱聽人開放客觀的資訊，進而帶動社會發展，否則 NCC 的成立，不僅未能達到設立的初衷，更失去了它的價值。

第二節 研究建議

雖然 NCC 尚可稱為是一個年輕的機構，但為了有助於有效改善先前爆發之媒體產業事件，以及防止未來發生相關問題，提出下列建議與未來研究方向：

壹、 法令之制定

NCC 成立至今，許多問題的癥結點都是源自於相關法令制定的內容，無論是 NCC 組織法、電信法，以及廣播電視法、衛星廣播電視法等，都應該在仔細審核並重新編定修改內容，以更符合當今社會中傳播媒體產業之運作。以主要作為依據的廣電法來說，是於 1976 年 1 月 8 日總統令制定公布全文 51 條，雖然實行至 2009 年的 33 年中有過 6 次的異動條文，但對於傳播媒體發展日新月異的 21 世紀來說仍顯得不夠周全詳細。另一方面，除了對媒體方面的相關章程需要重新檢視，對於 NCC 組織的相關法源也需要更詳細加註，才不至於像在第四章所討論的個案，媒體產業一旦有突發狀況，或是對社會較重大影響的事件，無論是在責任歸屬或是懲處事宜方面都顯得無所適從，也無法作出最適切的危機處理，甚至行政單位或是立法機構意欲介入處理的情形發生。

另一方面，也由於長期以來政府缺乏一套具前瞻性的媒體政策，加以近年無論是政府之相關部會缺乏協調，以及政務官三日京兆更換頻仍，致使於暴露了修法等制度以及在執行力上的進展無法健全，當然也使得台灣傳播媒體產業就算希望有系統的進步發展也受到阻礙。因此 NCC 理應儘速就發展傳播媒體產業、並提升觀眾傳播權益，疾呼召開「媒體政策國是會議」，以建構一套具有前瞻性及延續性之媒體政策。並且應該審慎評估是否應該讓

NCC 對立法機關負責，定期報告以及接受質詢，畢竟 NCC 的成立，就是為了捍衛廣大閱聽人的權益，以及保護閱聽人接收正確以及公開的訊息，未來是否該在訂定有關法令，明定權限和責任歸屬，相當值得深思。

貳、 組織之責任歸屬

NCC設立的初衷就是為了要維護廣大公民閱聽人的權益，加上NCC的法制設計，對於匯流時代我國通訊傳播產業與公眾之深遠影響，所以關於建議NCC解決成立後所衍生問題，要從兩個面向來著手，第一是關於行政院與NCC 在層級節制行政體系下的從屬關係探討，這部分涉及了NCC的定位問題。另外一方面，則是行政院所屬部會與NCC 的平行協調關係，此面向涉及匯流時代我國通訊傳播法制革新，因此涉及通訊傳播事業主管機關的職掌權的關係。於科技匯流，使得電信載具、網際網路、和廣電媒體間的界線日漸模糊。由於電信、資訊、傳播事業彼此相互橫跨、甚至像是併購，都加速了通訊傳播產業與市場的結合。原本我國通訊傳播產業都屬於不同主管機關，如交通部郵電司、電信總局、新聞局等。如果事權無法統一，那麼部門間就容易有欠缺協調，或是政策無法顧及全貌，管理缺乏效率的狀況發生，一旦如此，則影響產業發展與國家競爭力甚鉅。各界因此有統合電信、資訊、傳播事業主管機關之議，同時參酌國外經驗，認為匯流後之管理模式，宜由「產業別」改為「功能別」以為因應，畢竟媒體產業整體而言過於龐大多元，若能以功能項分類管理（技術、傳播細項等），更能有效達成管理之責，面對權限也能更明確。

第三節 未來研究方向

本文所運用的主要研究理論是結構化理論，解釋 NCC 在台灣民主化以及媒體自由化下的運作情形。不過在以結構化理論所闡述的本文尚有許多缺失不足之地方，若未來研究者欲以詳細探究，可在結構化理論上多所著墨，使此研究方向能有更成熟之文獻；另一方面，由於 NCC 最初草創時期到成立的 15 年間，本文在個案方面遴選不足外，也尚未與行之有年的美國聯邦通訊傳播委員會(FCC)，以及英國廣播公司(BBC)相互比較，建議未來研究者可朝此方面發展，雖然台灣政治環境的發展較為特殊，或許無法建立出通則，但可為台灣環境之獨特性梳理出指標性之研究。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 尹宏毅譯，Anthony Giddens and Christopher Pierson 著，2002，《現代性-紀登斯訪談錄》。台北：聯經出版社。
- 吳國光，1997，《自由化、制度化、民主化》，台北：風雲論壇。
- 吳曲輝等譯，Jonathan H. Turner 著，1992，《社會學理論的結構》。台北：桂冠。
- 李金銓著，2004，《超越西方霸權:傳媒與文化中國的現代性》，香港：牛津大學。
- 李康、李猛譯，Anthony Giddens 著，2002，《社會的構成》。台北：左岸。
- 林子儀著，1999，《言論自由與新聞自由》，台北：元照。
- 林元輝著，2006，《新聞公害的批判基礎：以涂醒哲舔耳冤案新聞為主例》，台北：巨流。
- 秦修明等譯，Alexis de Tocqueville 著，2005，《民主在美國》，台北：左岸文化。
- 陳世敏著，周典芳、陳國明編，2005，《〈媒介的近用及其可能性之探討〉》，收錄於《媒介素養概論》，台北：五南。
- 陳芸芸、劉慧雯譯，Denis McQuail 著，2001，《最新大眾傳播理論》。台北：韋伯文化。
- 張明貴譯，Robert A. Dahl 著，1989，《多元政治》。台北：唐山。
- 黃德福著，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》。台北：時英。

- 馮建三著，鄭南榕基金會編，2005，〈他們的新聞自由，我們的傳播權利：從媒體侵權到互相培力〉，收錄於《自由十講》，台北：玉山社。
- 雷飛龍、華力進主編，1994，《海峽兩岸四十年》。台北：正中書局。
- 彭懷恩著，2001，《政治傳播學》。台北：風雲論壇。
- 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南。

二、雜誌期刊

- 田弘茂著，張京育主編，1992，〈威權政黨國家的轉型—台灣的發展經驗〉，收錄於《中華民國民主化—過程、制度與影響》。台北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 向陽著，《自由與理性的必要---報禁解除二十年的省思之二》，印刻文學生活誌第 53 期，台北：印刻。
- 邱家宜，2003，《從英美傳播管理趨勢看 NCC 未來的角色》。台北：公共電視研究發展部。
- 洪貞玲著，2006，《誰的媒體？誰的言論自由？—解嚴後近用媒介權的發展》，台灣民主季刊第 3 卷第 4 期，台北：台灣民主基金會。
- 周志宏，2006，《釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來》，〈月旦法學第一三七期〉，台北：元照出版社。
- 周陽山著，1996，〈制度化與民主化概念的省思〉，收錄於《台灣的民主化：回顧、檢討、展望》。高雄：國立中山大學。
- 游清鑫，1997，〈共識與爭議：一些民主化研究問題的探討〉，《問題與研究第三十六卷第九期》，台北：政治大學國際關係研究中心。
- 褚瑞婷，2006，《「NCC 釋憲案」應儘快有個結果》，〈國政分析報告〉。台北：國家政策研究基金會。

- 褚瑞婷，2007，《三立 228 假新聞事件之評析》，〈國正分析報告〉。
台北：國家政策研究基金會。
- 瞿文芳著，2001，〈台灣民主化與媒體的發展〉，收錄於《國家政策研究基金會智庫》。台北：財團法人。
- 陳彥龍、熊杰，2008，〈結束後的開始：NCC 成立歷程與釋憲後的修法議題〉，《廣播與電視第二十八期》，台北：政治大學廣電系。
- 熊杰，1995，《電子媒介基本法專題研究計劃報告》。台北：行政院新聞局委託計畫。
- 劉幼琄，1994，〈傳播科技衝擊下的傳播法規與傳播管理機構〉。
《國科會專題研究計畫成果報告，NSC 82-0301-H-004-051》。
台北：政治大學廣電系。
- 劉昌德著，2007，〈民主參與式的共管自律—新聞自律機制之回顧與再思考〉，收錄於《台灣民主季刊第 4 第 1 期》。台北：台灣民主基金會。
- 盧世祥著，2004，《第四權的絕對腐化》，司法改革雜誌第 050 期，台北：民間司法改革基金會。
- 魏玟，2007，〈回到新聞專業與問題根源：TVBS 黑道光碟事件的再思考〉，《目擊者雜誌第 58 期》，台北：台灣新聞記者協會。
- 羅世宏著，2008，《自由報業誰買單？新聞與民主的再思考》，新聞學研究第九十五期，台北：政治大學新聞系。

三、新聞稿、聲明稿

- 行政院新聞局，1997，《廣播電視白皮書》，台北：新聞局。
- 陳曉宜，2009，《9 月 11 日，台灣記者協會發表聲明稿》。台北：卓越新聞獎基金會。
- 國家通訊傳播委員會新聞稿，2007，《3 月 30 日，NCC 針對連利公司記者協助黑道份子拍攝恐嚇光碟處理說明》。台北：國家通訊傳播委員會。

- 國家通訊傳播委員會新聞稿，2009，《10月21日，NCC決議處分違規電視節目，並籲請媒體加強自律》。台北：國家通訊傳播委員會。
- 國家通訊傳播委員會新聞稿，2009，《11月11日，NCC說明衛星廣播電視法修正草案有關「置入性行銷」之規範》。台北：國家通訊傳播委員會。
- 國家通訊傳播委員會新聞稿，2010，《1月6日，第一類電信事業價格調整係數將自民國99年4月1日起實施》。台北：國家通訊傳播委員會。
- 釋字第613號，2006.7.21，《通傳會組織法第4條、第16條規定是否違憲？》，台北：司法院大法官。

四、報紙

- 賴祥蔚，2005.11.3，〈TVBS 股權與新聞自由〉，《自由時報》，自由廣場。
- 鄒景雯，2003.4.16，〈媒體評鑑風波 總統宣示：絕不箝制媒體〉，《自由時報》，今日要聞。
- 郭瓊俐、劉時榮、林新輝，2003.4.18，〈民進黨團將提案廢新聞局—羅文嘉強調應解決結構性荒謬。國民黨質疑變來變去，親民黨認為是轉移焦點〉，《聯合報》，A4版。
- 黃國樑，2004.08.04，〈林佳龍：地下電台非就地合法 被批末代新聞局，反問：改造前可以不做事嗎〉，《聯合晚報》，2版，話題新聞。
- 林新輝，2005.09.22，〈NCC法下周闖關，國親將祭表決，堅持依政黨比例推薦委員，增訂「追溯條款」救濟日前遭撤照媒體〉，《聯合報》，A10版，綜合新聞。
- 林修全，2005.9.28，〈謝揆：不要創造出NCC怪獸。強調政院兩

- 堅持：黨政軍退出媒體、依法行政，指立院仍可主導委員會〉，《聯合晚報》，11版，綜合新聞。
- 陳志平、蔡惠萍，2005.10.25，〈NCC再協商，恐爆表決大戰。王金平：若還要以杯葛、阻擋、打架阻礙表決 社會自有公論〉，《聯合報》，2版，話題新聞。
- 唐孝民、楊昇儒，2006.1.12，〈NCC委員人選，立院投票10天後掛牌 13委員人選立院行使同意權，8藍營推薦人可望跨過門檻，5綠衫軍能否出線取決親民黨態度，蘇永欽可望出任主委〉，《聯合晚報》，2版，焦點話題。
- 蘇秀慧，2006.2.18，〈蘇揆任命委員 NCC下周成立〉，《民生報》，A2版，新聞前線。
- 陳志平、李順德，2006.2.20，〈NCC委員，後天互選主委。國親立委：請辭委員背後 當然有政治力介入〉，《聯合報》，A2版，焦點。
- 王文玲，2006.7.22，〈大法官：NCC委員產生方式違憲，認剝奪閣揆人事權，相關條文兩年半後失效，創落日條款最長紀錄，主委批政治干擾，政院籲知所進退〉《聯合報》，A1，要聞。
- 陳怡如，2006.7.22，〈蘇永欽：大法官先有答案，再找理由，NCC全體去留後天公布。蘇指大法官論證，明顯重大錯誤，剝奪政院人事權？「十個機關也違憲」〉，《聯合報》，A3版，焦點。
- 尚毅夫，2006.8.19，〈蔡英文會王金平，促修NCC法〉，《聯合報》，A4版，要聞。
- 唐孝民、黃國樑，2006.10.18，〈政院通過NCC委員，改由閣揆提名總統任命〉，《聯合晚報》，1版，要聞。
- 謝偉妹、余麗姿、林政忠，2007.4.11，〈獨立機關任免機制全面檢討，NCC組織法率先修法，徹底解決人事爭議〉，《經濟日

報》，A4 版，綜合新聞。

蔡惠萍，2007.5.26，〈NCC 修法受阻 恐將提前請辭〉，《聯合報》，A4 版，要聞。

唐孝民，2007.7.5，〈政院奪權？NCC 將提 2 釋憲案反擊 徹底釐清政院有無權責介入 NCC 個案處分 強調 613 號釋憲文明示不能將獨立機關視為層級機關對待〉，《聯合晚報》，2 版，話題。

李祖舜、尚毅夫、林河名，2007.12.21，〈立院三讀 NCC 取消政黨比例制，藍放棄總統選罷法「不得公投綁大選」條款 換得綠放行，委員減為七人，任期四年得連任〉，《聯合報》，A2 版，焦點。

李順德，2007.3.29，〈政院究責 TVBS 最重停播三天〉，《聯合報》，A2 版，焦點。

唐孝民、唐在揚、鄭任汶、王正寧，2007.5.8，〈三立新聞造假？NCC：未按正確流程處理 二二八走過一甲子歷史畫面 將送廣電諮詢會議處理 三立危機處理 國民黨將考慮訴諸法律〉，《聯合晚報》，4 版，焦點。

胡元輝，2007.5.29，〈教什麼樣的新聞倫理？〉，《中國時報》，A15 版。

蔡和穎，2009.12.14，〈NCC：黨政軍退出媒體修法，不針對個案〉，《中央社》。

五、其他

行政院，2006，〈獨立機關與行政院關係運作說明（2006 年五月修正）〉 <http://reform.rdec.gov.tw/public/Data/655175102.doc>，台北：行政院。

立法委員廖風德質詢稿，2003，立法院全球資訊網

http://www.ly.gov.tw/ly/01_introduce/0103_leg/leg_main/interrogate/interrogate_02.jsp?ItemNO=01030600&ly1500_number=2235&stage=5&lgn=00170

羅世宏撰，2008，《傳播政策 ABC---說傳播管制》，NccWatch 媒體公民行動網，<http://nccwatch.org.tw/story/20080401/16041>

貳、西文部分

Bogdanor, Vernon, 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford: University of Oxford.

Dahl, Robert A., 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.

Freedom House, 1996-1997, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Right and Civil Liberties*. New York: Freedom House, pp.475-479.

Friedman, M., 1962, *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

Linz, Juan Jose, and Stepan, Alfred C., eds., 1996, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy*, Vol.7, No.2, pp.14-33.

Schumpeter, Joseph, 1947, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper.

Milton, John, 2008, *Areopagitica: A Defense of Free Speech – Includes Reproduction of the First Page of the Original 1644 Edition*, UK: Lightning Source Inc.

McChesney, R. W. & Scott, B., 2004, *Our unfree press: 100 years of radical media criticism*. New York: The New Press.

O'donnell, Guillermo and Philippe Schmitter, 1986, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about*

- Uncertain Democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press, pp.9.
- O'Neil, Patrick H., 1998, *Communicating Democracy: The media and political transitions*, Colorado: Lynne Rienner, pp.1-20.
- Picard, R.G., 2005, *Money, media, and the public interest*. Oxford: Oxford University Press.
- Richard, G. and Anthony, M., 2000, eds., *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rustow, Dankwart A., 1970, "Transition to Democracy." *The Journal of Comparative Politics*. Vol.2, No.3, pp.337-366.
- Stevenson, Robert L., 1994, *Global Communication in the Twenty-first Century*, London: Palgrave Macmillan.
- Sartori, 1995, "How Far Can Free Government Travel?" *Journal of Democracy*, Vol.6, No.3, pp.101-111.
- Schedler, Andreas, 1998, "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*. Vol. 9, No. 2, pp.91-107.
- Stewart, Potter, 1975, Or of the press. *The Hastings Law Journal*, 26, pp.631-367.

附錄

國家通訊傳播委員會組織法(01063)

中華民國 94 年 10 月 25 日 制定 17 條
中華民國 94 年 11 月 09 日 公布
中華民國 96 年 12 月 20 日 修正第 4 條
中華民國 97 年 01 月 09 日 公布

民國 96 年 12 月 20 日

第一條 (立法目的)

為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）

第二條 (過渡期間職權之調整)

自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。

第三條 (職掌)

本會掌理下列事項：

一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。

- 二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。
- 三、通訊傳播系統及設備之審驗。
- 四、通訊傳播工程技術規範之訂定。
- 五、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。
- 六、通訊傳播資源之管理。
- 七、通訊傳播競爭秩序之維護。
- 八、資通安全之技術規範及管制。
- 九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。
- 十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。
- 十一、通訊傳播事業相關基金之管理。
- 十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。
- 十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。
- 十四、其他通訊傳播事項之監理。

第四條 (委員會之組成及人數、職等任期等)

本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。

本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。

本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。

本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第三項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或缺致委員人數未達足額時，亦同。

本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期

得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。

第三項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。

第五條 (正、副主任委員出缺之代理方式及程序)

主任委員出缺或因故無法行使職權時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均出缺或因故無法行使職權時，由其他委員互推一人代理主任委員。

第六條 (委員任用資格)

本會委員於擔任職務前三年，須未曾出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職務或顧問，亦須未曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職務或顧問。但依本法任命之委員，不在此限。

第七條 (獨立行使職權)

本會依法獨立行使職權。

本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。

本會委員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。

本會委員於其離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

第八條 (應提委員會議決議事項)

本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。

下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：

- 一、通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議。
- 二、通訊傳播重要計畫及方案之審議、考核。
- 三、通訊傳播資源分配之審議。
- 四、通訊傳播相關法令之訂定、擬訂、修正及廢止之審議。
- 五、通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案之審議。
- 六、編制表、會議規則及處務規程之審議。
- 七、內部單位分層負責明細表之審議。
- 八、人事室、會計室及政風室以外單位主管遴報任免決定之審議。
- 九、預算及決算之審核。
- 十、其他依法應由委員會議決議之事項。

第九條 (委員會議、臨時會議之召開及決議)

本會每週舉行委員會議一次。必要時，得召開臨時會議。

委員會議，由主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均不能出席時，由其他委員互推一人為主席。

會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。

本會得經委員會議決議，召開分組委員會議。

本會委員應依委員會議決議，按其專長及本會職掌，專業分工督導本會相關會務。

委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關

機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。

委員會議審議第三條或第八條涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，召開聽證會。

第十條 (主任秘書之設置及其職等)

本會置主任秘書一人，職務列簡任第十二職等。