

## 反思衛星廣播電視換照之程序問題

曾國峰\*

### 《摘要》

2005年八月,69家衛星廣播電視事業第一次換照結束,結果有7家不予通過,支持者覺得這是應有的退場機制,反對者認為政府黑手介入媒體,正反意見各有不同觀點。本研究將先從衛星廣播電視執照管制的正當性談起,認為雖然沒有頻譜稀有性的問題,但目前的頻道產製與消費方式,造成市場失靈與負面外部性問題,因此仍然需要主管機關適當的介入。不過反思這次換照的過程,為避免過多人為干預疑慮,其間確實有許多可以改進的空間,包括:衛星廣播電視審查委員的聘任過程可以更透明,讓更多民間團體有機會參與,而不是完全來自新聞局長的權力;同時評分標準可以更具體,包括清楚的扣分換算比例,避免太多審查委員個人主觀認定;在處分的過程應循序警告、罰鍰、連續處罰、停播到最後的註銷執照許可,而非先前執法怠惰,換照時又嚴格審查;而所有罰則過程需更多元的公民代表參與公聽會討論,以形成具體個案,讓政府介入管制可能造成的寒蟬效應降到最低;最後,需要在平時即落實這些相關罰鍰與停播處份,才不會讓NCC的「撤換分離」政策流於形式,再度成為政府失靈的問題。

**關鍵字:** 寒蟬效應、換照、管制、廣電執照、衛星廣播電視

---

\*作者政治大學廣播電視學系助理教授。E-mail: tsengkf@nccu.edu.tw

投稿日期:2008年4月3日;通過日期:2008年7月。

## 壹、研究動機與目的

2005年7月31日，新聞局在經過4至6個月的資料審查與面談後，公佈69家衛星廣播電視頻道第一次6年執照到期的首次換照結果<sup>1</sup>，共有7家頻道業者沒有通過，必須自2005年8月2日起予以停播<sup>2</sup>。由於新聞局作業時程緊迫，從結果公佈至停播時間只有短短三天，其中還包括新聞頻道在內，因此引發政府黑手介入媒體的恐慌，並波及頻道勞工的工作權益等問題。

接下來幾個月中，正反不同意見在報紙、電視與網路上蜂擁而至，根據楊蟬華（2006）統計中國時報、聯合報與自由時報從2005年6月至8月間，總計共有超過131篇相關報導與投書，有理性的討論政府是否有權利審查衛星廣播電視事業執照，或是這次的審查程序是否有所疏失<sup>3</sup>；但也有陰謀論是因為要淘汰一家新聞台，以便挪出空間給日後富邦申請新聞頻道，或是又落入藍綠政治對抗思維，審查委員是政府黑手的人身攻擊等。

但另一方面，也有不同意見認為目前衛星廣播電視節目嚴重廣告化、多次違反相關法律強制與禁止規定後，政府終於介入管理有線電視節目亂象問題<sup>4</sup>，而在當時擔心政府黑手伸入媒體的社會氛圍下，根據中時電子報對1104位受訪者的調查中，有44.4%民眾贊成以換照建立衛星廣播電視事業之進退場機制，反對者約

---

<sup>1</sup> 1999年首批衛星廣播電視事業執照在2005年8月2日到期者共有83個頻道，其中69個頻道送件申請換照，一家遲交換照資料，未送件頻道有13個，執照有效期屆滿後自動失效，退出頻道市場。

<sup>2</sup> 包括東森新聞S台、龍祥電影台、CASA房金衛視、華爾街財經台、歐棚衛星電視台、蓬萊仙山、彩虹等七個頻道沒有通過換照，之後多家業者提起行政訴願，其中東森新聞S台與龍祥電影台訴願成功，得以復播。

<sup>3</sup> 林淑玲（2005年8月2日）。〈缺乏程序正義的審議〉，《中國時報》，第A4版。劉幼琍（2005年8月7日）。〈衛星頻道撤照過程粗糙、危及意見自由市場〉。《聯合報》，第A19版。

<sup>4</sup> （劉昌德，2005；魏均，2005）雖然都認為換照是建立退場的可能機制之一，但也同意審議過程確實有爭議的空間。

25.5%，可見民眾對目前頻道惡性競爭、節目品質不佳的影視環境，認為應該有相關的制度介入處理。

過去兩年有不少的學術期刊討論這次換照議題，例如 2005 年 9 月的《臺灣本土法學雜誌》，推出〈衛星電視換照相關爭議〉專輯，從政府失靈、行政程序與勞工權益等角度提出批評，2006 年 1 月的《廣播與電視》與 2006 年 12 月的《中華傳播學刊》，也出版專刊討論廣播電視執照與政府監理的問題，另外《目擊者》雜誌也有系列專文討論換照的正當性，以及自由與管制的尺度如何拿捏等。

不過，大部分論文主要集中在政府是否有權力介入廣電頻道管制，但對於審查過程與制度是否有所缺失，則比較沒有深入討論。因此，本研究將主要以 2005 年衛星廣播電視的換照程序為例，討論政府在過程中應該扮演的角色，整個換照程序可以改正的空間，最後討論 NCC 在實施「撤換分流」政策時，應該提出的相對配套措施，才不會造成政府與市場均失靈的後果。

## **貳、 衛星廣播電視執照管制基礎**

### **一、 相較於無線廣播電視，頻譜稀有性的壓力較小**

過去有很長一段時間，政府介入無線廣播電視媒體的結構與內容管制原因，是由於頻譜稀有論（鄭瑞城，1993；洪貞玲，2006；Fowler & Brenner, 1982；Hoffmann-Riem, 1994）。無線頻譜資源是有限的，一旦在一定功率與範圍內被佔用後，其他人如果要再使用，彼此間便會產生干擾，因此在特定頻寬與功率下，只能有固定數量的無線廣播與電視台，即使是目前數位化後，透過壓縮技術在同樣的頻寬下，可以提高 3-5 倍相同品質(Standard TV)的頻道數目，在目前可用的數位無線電視頻寬，可以有多達 30-50 個頻道，但只要經營廣播電視的需求比供給高，當無法滿足所有經營者時，還是必須要有一定的選擇程序。而由於無線頻譜的有限性，且屬於所有社會大眾所共有，因此如何選擇合適的經營者，製作有益於社

會公共利益的節目內容，便成為過去廣電政策主要討論的議題(Botein, 1998; Carter, Dee, Gaynes, Zuckman, 1994; Franklin, Anderson & Cate, 2000; Horwitz, 1989; Napoli, 2001; Zuckman, Corn-Revere, Frieden, & Kennedy, 1999)。

相較之下，衛星廣播電視頻道，也就是大家一般俗稱的「有線電視頻道」，前段從衛星將信號傳送至有線電視系統頭端的過程，既有數十GHz的頻寬足以容納數千個頻道，目前並沒有因為頻寬限制而需要規範頻道數目的問題；而後從系統傳送至收視戶家中的線纜頻寬，目前普遍為 750MHz，換算每個頻道 6MHz，大約最多可以容納 125 個類比頻道，數位壓縮後可以有超過 500 個以上的頻道<sup>5</sup>，不過如果想要播出的頻道數目大於能上架的空間，還是會有頻譜稀有的問題，不過可以透過升級更大頻寬的有線系統達成，相對的頻譜稀有壓力較小。

過去相關研究認為，如果要核撥給新申請執照的無線廣播電視台，是需要新的頻率存在，也就是如果沒有新增頻率，或是有既有業者換照不過，將無法開放新的申請，所以無線電視的執照申請可以視為「特許制」(Botein, 1998)。相對之下，申請衛星廣播電視事業執照，由於並不需要核撥無線頻譜給新的頻道，比較類似於「許可」制度，只要滿足申請經營頻道的基本要求，應該就可以申請獲得執照的經營許可。

但另一方面，《衛星廣播電視法》還是有明確的執照效期、未經准許者不得營運且附有罰則、營運後尚須定期評鑑，也有學者認為就其法律形式而言應屬於特許(石世豪，2005)。同時，目前各區一家或二家的有線電視系統，雖然都是商業

---

<sup>5</sup> 未來如果是在網路的 IPTV 架構下，每一個 IP 就可以是一個電視頻道，理論上甚至可以有無限多的頻道，目前頻寬也逐漸可以達到基本電視收視品質的要求，不過要滿足類似無線與有線電視同時可以有數十萬人收看，目前的技術與成本仍非常高(中華電信的 MOD 是以 intranet 而不是像 hichannel 的 Internet 播出)。一旦有線電視系統也是以 IPTV 播送影視內容，目前頻道順序、總量管制，與執照申請、換照等都將不再是問題，整個有線電視的規範將會類似於網路架構，政府介入管制將會愈來愈困難，不過這還需要一段時間才可能達成。

經營者，但系統執照還是特許制，不是任何人都可以經營的，雖然沒有佔用無線頻譜，但也仍使用道路、下水道等公用資源(rights of way)，在美國等國家還要繳交 5%執照費與提供數十個 PEG(Public, Education & Government)頻道，衛星廣播電視頻道，透過特許的有線系統播出，也不全然是私有財的消費，不可能完全不回應社會相關對公共利益的要求。

## 二、 市場機制失靈，無法滿足需求與外部性問題

如果沒有頻譜稀有的問題，理論上可以不斷核發新的衛星電視頻道家數，不需要有上限，讓市場自由競爭，美國的衛星電視頻道並不需要執照，目前有超過 600 個衛星頻道執照，而英國雖然需要執照，但是沒有執照年限問題，不過業者如果違反相關法令，還是會遭到罰鍰甚至撤照（柯舜智，2005）<sup>6</sup>。台灣衛星廣播電視頻道從 1999 年開放申請至今，已經核發超過 250 張執照，不過，其中由於無法面對市場競爭而退出市場的，也有超過 70 家以上，至 2008 年 2 月底止，衛星廣播電視的執照總數為 178 家，但真正能夠在有線電視系統上架播出的，只有不到 100 台。

頻道業者的總量雖然沒有上限，但有線電視產製與消費的機制並不是自由競爭，目前的類比頻道數最多只能容納約 100 台，但消費者不能透過偏好決定頻道的去留，每月雖然支付 600 元購買所有上架的 100 個頻道，但並沒有選擇頻道的權利，那些頻道會上架、放置在那個位置，都是由系統業者決定。而系統業者會如何選擇增加那些新的頻道類型呢？通常是那些新增的頻道可以吸引額外新的訂戶，增加總收視用戶數的，但由於目前台灣透過有線電視系統收視的消費者已經飽和，且由於系統付給所有頻道業者的購片成本，大約固定在 250 元左右，因此

---

<sup>6</sup> 英國 OFCOM 在 2004 年共發出了 162 張的電視事業執照，但也撤銷了 21 張執照，被撤銷的頻道與判決內容均可在 OFCOM 的官方網站上公開查詢，例如購物頻道 Auctionworld 因為違反消費者服務規範及誤導鑽石的參考價格、未能妥善處理消費者的抱怨及違反廣告標準，而遭到撤照的懲處。

系統業者幾乎不願意再增加新的頻道購置成本，所以這幾年台灣目前的有線電視的頻道並沒有太大的變化。

但相對的，目前比較屬於後面的財經、宗教、民俗頻道等，由於頻道業者需要支付上架費給系統業者才有播出機會，因此系統業者反而有誘引將更多的空間留給這些付費上架頻道，這些排在 75 頻道後的如果要生存，就必須有更多廣告、置入性行銷或是賣出時段。同時，即使是其他排在前面 75 的頻道，也由於整體有線電視廣告停滯在 330 億新台幣上下，系統支付頻道商的節目成本，每戶每月固定在 250 元，再加上頻道愈來愈多競爭，不管是新聞台的賣新聞、兒童台的置入性行銷，綜合台、日本台與電影台的部分時段賣出廣告等，或是後段的財經台、民俗台的 0204 廣告與賣藥等，也就不足為奇，過去衛星廣播電視事業一年超過 600 次的處分中，與廣告有關的罰則就超過一半以上（劉昌德，2006）。

如果好的頻道可以在競爭中留下，市場可以完全決定進退場機制，當然可以不需要政府介入管制，但是目前獨占的有線電視系統選擇頻道的方式並不是以閱聽人的需要為考量，消費者無法透過自己選擇的偏好來淘汰頻道業者，例如，如果有頻道業者播放過多的廣告節目，消費者並不能不購買這個頻道；新聞台太多重覆內容，也無法只買其中一、二台；很多沒有照分級製播的節目，或是消費名人與一般大眾的新聞內容，更是隨時會入侵家中有兒童的收視環境，自由市場產生了負面外部性問題，卻無法在既有的市場機制中解決(Baker, 2002; McChesney, 2004)。

因此，目前《衛星廣播電視法》還是對核發新執照有基本要求，例如第二章「經營管理」，制定系統標準、外資比與黨政軍不得經營，第三章「節目及廣告管理」，規定廣告時間、與保護兒童青少年的內容，第四章有關消費者的「權利保護」等。背後規範的原因，廖元豪（2005）引述 Mark A. Franklin 等人合編的媒體法，就認為電視對家庭的高度侵入性、傳播廣泛性、收視控制困難、暴力情色對青少

年影響等負面外部性，並無法完全透過自由市場解決，因此政府必須一定程度適時的介入管制頻道業者的結構與內容(Botein, 1990; Zuckman et al. 1999)，但問題是管那些、如何管，才不會過度介入，造成政府黑手伸入媒體的疑慮，則需要更多討論。

### 三、 政府介入新執照申請與換照的管制基礎

目前政府主要介入在核發新申請執照與換照的「結構」管制，以及平時針對頻道「內容」最低表現的罰則（楊英蘭，2007）。決定有那些頻道類型與總量的機制，一種是完全由市場決定，於是對新申執照與換照只要滿足基本條件，就可以獲得執照，然後透過市場上自由競爭，由消費者與廣告商選擇，這是目前 NCC「撤換分流」的想法。只是目前要達到不同類型的頻道，可以自由的在系統上播出，然後由市場決定的機制並不可行，因為一個頻道是否可以上架的權力是由獨占的有線電視系統決定，而目前系統業者沒有誘因數位化，並沒有多餘的空間可以容納新申請頻道，新增加的都是對系統有營業利潤的頻道，像是垂直整合、或是付費上架的頻道。

如果不是完全由市場競爭決定，是否可以藉由更前端的《衛星廣播電視事業審查委員會》，對頻道的新申請執照與換照建立進退場機制？過去在審查新申請執照算是相當寬鬆，主要是因為新申請時所提出的營運計劃書<sup>7</sup>，都是在畫未來的經營大餅，實在無法保證是否能夠做的到，但也無法因此拒發執照<sup>8</sup>，所以一般只要滿足《衛星廣播電視法》第八條的規定需要提供的衛星工程、節目規劃與收費標

---

<sup>7</sup>申請節目供應者之營運計畫應載明下列事項：一、預定供應之服務經營者、有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）或無線廣播電視電台之名稱。二、使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。三、開播時程。四、節目規畫。五、收費標準及計算方式。六、其他經主管機關指定之事項。

<sup>8</sup> 例如，很多頻道預估的廣告與收視率下的財務計劃，根本都是過度樂觀，未來營運實在無法能夠達成；或是當初承諾的節目內容，常常在播出後明顯不符，但這些在新申請的營運計劃書中卻無法評斷。

準等，再加上能提出美好想像的節目內容，通常都會獲得執照許可。

從表一可以了解，從第一屆至第六屆，新申請執照通過的比例從 88%至 43%，平均大約為 76%，大概是每五家申請有一家沒有通過，不過第一次沒有通過的，只要再繳一次申請費，就可以重新申請，目前很多上架頻道都是申請第二次後獲得營運許可的，事實上《衛星廣播電視事業審查委員會》能把關的其實非常有限，如果業者的營運計劃書寫得很完整，不太可能不核發新的執照。

表一、歷屆衛星廣播委員會新通過與駁回申請案件數

	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	NCC
成立時間	1999.7	2001.2	2002.3	2003.3	2004.4	2005.4	2006.1
申請	178	24	28	25	23	33	10
通過	157	11	22	14	10	22	10
通過比例	88%	46%	79%	56%	43%	67%	100%
駁回	17	12	5	11	13	10	0
撤件	4	1	1	0	0	1	0

註：第一至五屆統計自《2004 年廣播電視白皮書》，第六屆與 NCC 資料為本研究整理統計。

不過如果市場上已經有過多相同類型的頻道已經上架時，例如，如果已經有六家 24 小時的新聞頻道、八家財經股市頻道、或是十幾家成人頻道，是否還要同意類似的新申請頻道？或是屬於同一集團已經有較高的頻道佔有率時，是否繼續同意新設頻道？雖然新聞局的回應是沒有總量管制，沒有相同類型數量的上限，法律上也只有同一集團執照的上限為《有線廣播電視法》第四十二條第三款「節

目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一」，但或多或少會有一定程度的影響審查委員的決定<sup>9</sup>，只是同一屬性的頻道佔有多少才要控管，則一直沒有一個明確的定論。

從目前《衛星廣播電視法》審查的標準與程序來看，審查委員會其實沒有太大權力可以不給予新申請執照許可，對市場「結構」管制的影響有限，還不如實際決定上架的獨占有線電視系統。因此，如果無法對新申請案實質把關，那業者在實際營運後，由於有比較明確的節目播出表現，是否可以透過平時對電視節目「內容」的罰則與二年一次的評鑑，在六年一次的換照時，根據平時表現而決定是否繼續發給執照？這部分不同研究者有不同的解讀（郭又菁，2006）。

張嘉尹（2005）認為換照過程基本上是「形式審查」，政府不能透過任何實質審查而決定是否換照。因為新聞局之前實際駁回換照申請，是根據屬於行政命令性質的《衛星廣播電視法施行細則》第四條<sup>10</sup>，例如該台的運作未符合營運計畫書，或是違反相關法規的核處紀錄，而依據《衛星廣播電視法》第六條第三項「申請經營衛星廣播電視事業填具之申請書或營運計畫資料不全得補正者，主管機關應通知限期補正；逾期不補正或補正不全者，駁回其申請。申請換照時，亦同。」，因此，認為除了資料不全，未於限期內補正外，應直接同意換照，認為援用《衛星廣播電視法施行細則》會有違反法律保留原則而有違憲之虞。

---

<sup>9</sup> 審查新申請執照時，還是會有委員擔心過多類型相似的頻道是否會引起惡性競爭，即使是審查成人頻道等付費頻道，更多頻道並不影響既有廣告市場、收視費分配、甚至定頻等問題，同時，還是會有同一集團是否申請過多，尤其是與系統業者垂直整合的頻道，會有不公平競爭的疑慮。

<sup>10</sup> 《衛星廣播電視法施行細則》第四條：主管機關於受理本法第六條第二項申請換照時，除審核其申請書及營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運計畫執行情形之評鑑結果及改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。

此外，該文認為新聞局如果真得要頻道業者切實覆行所提出的營運計畫，毋須等到執照六年到期申請換照時，根據《衛星廣播電視法》第六條第三項「主管機關應就衛星廣播電視事業所提出之營運計畫執行情形，每二年評鑑一次」。同條第五項「前項評鑑結果未達營運計畫且得改正者，主管機關應通知限期改正；其無法改正，主管機關應撤銷衛星廣播電視許可，並註銷衛星廣播電視事業執照。」，但同時認為該項要件欠缺明確性，何謂未達營運計畫且無法改正者？何謂得改正經期限改正而無法改正？皆非明確並得以清楚判斷的條件，尤其是其所連結的法律效果對於廣電自由的侵害性極大--「撤銷執照」意味著一個廣播電事業體的消滅，因此必須通過比例原則的審查。

不過，廖元豪（2005）卻認為新聞局有無「實質審查權」，及其是否需要法律具體明確規定方可審查，都無法從《衛星廣播電視法》的明文規定求得解答。媒體並不是完全免於任何的政策管制，而由市場競爭與自律做為媒體環境的唯一規範。天下沒有先於法律的權利，即便沒有政府的管制，既有的言論「市場」其實依然是靠著一套「法制」在運作的，所謂「干預」，其實不過是用一套「新的制度」去取代或補充「既有法制」而已，我們可以具體討論並權衡「新法」（行政管制）與舊法（common law 保障的市場）的優劣，探究何者對言論自由較有保障。尤其是目前商業電視台的利潤導向，最終以廣告商為目的，製作節目吸引閱聽人，加上頻道是否能上架還是由有線電視系統決定的，因此完全市場論的結果，可能只是保障了媒體老闆、既得利益者與社會優勢族群的自由，而不能真正促進憲法第 11 條要保障言論市場的自由與多元（馮建三，2005）。

只是，把政府管制當成救星同樣不當，更多人會認為更可怕，因為「政府」憑什麼與如何代表「公共」。雖然新聞局宣稱換照程序是依照目前的現行法與行政命令行事，沒有違法問題，例如：《衛星廣播電視法》明定「換照」，同時施行細則明定了換照標準，其他行政規則確定《衛星廣播電視審議委員會》的組織與程序，所以新聞局請審議委員會依據行揭法令審查，何錯之有？但廖元豪(2005)

認為，在台灣這個藍綠分裂互不信賴，加上欠缺堅實市民社會、獨立可信媒體與憲政法治傳統的背景，市場固然有憾，但政府又何德能自命公共呢？最基本的底線，是政府要能建構一套透明、中立、民主、專業、去黨派化的審議機制，使公眾信賴其公共性。

## 參、目的衛星廣播電視換照作業流程與平分標準檢討

### 一、 審查委員會多元組成與透明獨立運作

雖然在組織上，依法有權決定新申請執照或是換照的仍然是行政院新聞局，在法律上，新聞局完全可以不理會審議委員會的決定<sup>11</sup>，不過，由於審查作業的評分是由審查委員決定，因此外界首先勢必關注如何產生具多元、透明、獨立與代表性的審查委員，才不會因而影響到審查結果的正當性<sup>12</sup>（徐玉蘭，1997；盛郁涵，2006）。例如，之前在核換發廣播電台執照時，也曾出現檢討相關審議制度，包括政治力介入、審查委員會的定位合法性、換發程序與規範標準不明、與缺乏民眾參與監督制度（林承宇、溫俊瑜，2005）。

行政院新聞局為審查衛星廣播電視事業設立申請案件，依行政院新聞局組織條例第十九條設置「衛星廣播電視事業審查委員會」，審查直播衛星服務、（境外）衛星廣播電視節目服務等<sup>13</sup>，委員會中設置委員十一人至十五人<sup>14</sup>，由新聞局

---

<sup>11</sup> 「行政院新聞局衛星廣播電視事業審查委員會設置要點」第七點明定「本會會議不公開，所作之決議，供本局行政處理之參考」。

<sup>12</sup> 事實上行政院下有各種審查委員會，而與新聞局有關的，例如：「有線廣播電視審議委員會」、「無線電視台審議委員會」、「廣播電台審議委員會」與「廣播電視節目及廣告諮詢會議」。

<sup>13</sup> 「行政院新聞局衛星廣播電視事業審查委員會設置要點」第二條：（一）直播衛星廣播電視服務經營者設立申請案。（二）衛星廣播電視節目供應者設立申請案。（三）境外衛星廣播電視事業營運許可申請案。（四）其他本局提請審查之事項。

<sup>14</sup> 第三條：（一）學者專家八人至十二人。（二）交通部代表一人。（三）行政院消費者保護委員會代表一人。（四）本局代表一人。第六屆衛星廣播電視事業審查委員會每次開

遴聘，任期一年，期滿得續聘之。審查委員會依設置要點，遴聘不同專業領域委員，除了第一、二屆具財務專業的審查委員比例較高外，且總人數達到 14 與 15 人外，從第三至第六屆中，每屆總人數都是 13 人，不同專業領域的比例也大致相同（表二）<sup>15</sup>。

表二、歷屆衛星廣播電視審查委員專業領域

專業領域	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆
成立時間	1999.7	2001.2	2002.3	2003.3	2004.4	2005.4
科技	1	2	2	2	2	1
財務	5	4	2	2	2	2
法律	1	1	3	2	2	3
傳播	4	5	3	4	4	4
政府代表	3	3	3	3	3	3
總計	14	15	13	13	13	13

註：資料來源：第一至五屆統計自《2004 年廣播電視白皮書》，第六屆由本研究搜集整理。

政府機構遴選審查委員的流程，雖然都號稱其幕僚會依據專長，收集相關專家學者單名於資料庫中，再從中挑選由首長決定，不過類似專長的學者何其多，如果再仔細比對幾個審查委員會名單，就會發現有些委員身兼不同審查會的委員。這是因為在實際遴選時，如果該首長已經任職一段時間，有自己的人脈關係，

會上，基本上每位委員的意見都能受到充受尊重，大部分影響新申請或換照時討論的議題，比較少是因為科技因素，只要衛星上鏈合約沒有問題，很少會有額外要求，另外，財務與法律的專業門檻較高，通常這部分通常只有少部分委員有能力提出問題與回答，而與傳播專業要回應的問題就比較廣泛，從營運計劃、節目編排、自律審查、到核處罰緩等，不過由於問題討論的門檻不高，通常幾乎所有的委員都會表示意見。

<sup>15</sup> 以第六屆來說，科技專業的比例略低於過去只有一人，財務專業有二人，不過其中一位開會不久，由於受聘於有線電視集團，所以中途退出，也沒有參加換照審查，法律專業有三人，其中一位在換照審查完成後，也因個人工作因素辭去委員職務，另，傳播專業有四人，政府代表三人，包括電信總局、行政院消費者保護委員會與廣電處各有一人，而後來所缺的財務與法律二位專業委員，約在 2005 年底補齊。

在眾多名單中，不太會隨機選取，一定會有特定委員偏好。如果是首長剛上任，或是對該領域還不熟悉，也會有其他幕僚或委員推薦新的委員，也不會單純從資料庫中任意挑選。

由於新聞局長握有決定衛星廣播電視事業審查委員的遴選權力<sup>16</sup>，因此外界勢必好奇局長是否會藉著選擇委員人選，將黑手伸入委員會，而過去政府又有多次被認為侵犯媒體言論自由的控訴，因此在這次的換照過程，審查委員會被批為黑手也就不足為奇。同樣的，一定也會有業者希望委員會能多多關照，也曾有委員提到被頻道業者接觸，希望在審查時能多多幫忙業者生存困難等，即使是增加其他的公民團體，最後如果是由新聞局決定那些委員，可能還是無法讓人信服，因此，審查作業流程的應更透明，增加更多元的公民參與公聽會，並讓審查理由能夠負責任的清楚說明，加入更多的「公共參與」的制度（管中祥、羅世宏，2005；洪貞玲、劉昌德，2006），以避免過多因「人」而異的決策。

## 二、 換照審查作業流程時間過短與缺乏答辯機會

第六屆衛星廣播電視審查委員會，除了例行審查新申請執照外，主要就是處理 1999 年正式核發執照後的第一次換照事宜。根據《衛星廣播電視法》第六條規定，「期限屆滿前六個月，衛星廣播電視事業應向主管機關申請換照」，由於最早第一屆通過的衛星廣播電視的執照是從 1999 年 8 月 3 日起，因此，第六屆的審查委員會最晚必須在 2005 年 2 月 2 日開始作業，8 月 2 日前完成審查。

不過，第六屆審查委員會 2005 年第一次開會時已經是四月中旬，根據《行政院新聞局衛星廣播電視事業審查委員會審查作業程序》，新聞局幕僚會先審核換照的資料是否齊全，如果不完整，會要求業者在一定時程內補齊，之後個別委員

<sup>16</sup> 不過第六屆衛星廣播電視審查委員，是在 2005 年 4 月由林佳龍局長決定後，不久就參選台中市長，而改由姚文智接任。因此，除了 2005 年兩位財務與法律空缺是由姚文智遴選外，其他委員是他就職前就確定的。

需要在一個多月內完成所有 69 家換照初審，初審結果分爲（1）同意換發（70 分以上）、（2）不同意換發（撤銷執照或許可）、（3）複審後再議（分數不到 70 分者進入複審）（如附錄一）。

通常如果沒有明顯過多核處紀錄、罰款未繳、過去二次的評鑑未改進，或其他評分項目有特別嚴重問題的，大部分的委員都會選擇直接「同意換發」，例如大愛台、CNN 等頻道。另外，也不會在初審後就「不同意換發」的，一定會讓業者有說明的機會，因此，如果需要衛星廣播電視經營者簡報備詢，提供進一步解釋的，就會勾選「複審後再議」。

這次換照會引起爭議，有一部分是因爲作業時程短促，造成業者認爲審查委員沒有充分時間了解實際的營運狀況，例如進入複審的 23 家業者，每家只有 20 分鐘左右答辯，也無法安排實地查訪。同時，由於一次換照家數過多，加上還遇到幾次颱風，最後審查時程直到 7 月 31 日才公佈結果，但沒有通過的 7 家由於六年執照只能經營至 8 月 2 日，因此只有不到三天就必須馬上停播，甚至沒有如勞基法中至少要一個月前通知，造成業者普遍無法接受，也被質疑侵害到媒介工作者的勞動權利（劉士豪，2005）。

### 三、換照評分標準應更明確與透明化

這次換照評分標準，主要是綜合《衛星廣播電視法施行細則》第四條<sup>17</sup>與《衛星廣播電視法》第八條<sup>18</sup>營運計劃書應載明項目，所整理的「衛星廣播電視事業

---

<sup>17</sup>主管機關於受理本法第六條第二項申請換照時，除審核其申請書及營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運計畫執行情形之評鑑結果及改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。

<sup>18</sup>申請節目供應者之營運計畫應載明下列事項：一、預定供應之服務經營者、有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）或無線廣播電視電台之名稱。二、使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。三、開播時程。四、節目規畫。五、收費標準及計算方式。六、其他經主管機關指定之事項。

執照或許可換發評分表」(附錄一),雖然評分表看起來有清楚的項目與配分比例,但每位審查委員根據資料所做的評分,卻仍容易落入個人主觀印象,分數標準、範圍會有不同差距。當然這是一般透過審查委員評分普遍的問題,因為無法對所有問題有清楚的配分,例如:廣告超秒與違反兒少法處分的扣分是否應該相同?如果有十次是要扣十分還是不同比例?新聞局幕僚確實無法窮盡各種可能,於是在模糊空間中,審查委員們就各自認為那些處分是嚴重的問題,違反頻率是否過高,自行決定給分的標準。

不過部分評分項目也不是完全那麼難評斷,在評分表中的「衛星資料」(5分)項目,經營者如果提供相關衛星上鏈的簽訂合約後,通常不會有什麼扣分,「股權結構與組織制度」(10分),如果沒有違反《衛星廣播電視法》第九條、第十條中,有關黨政軍比例與外國人持有在50%以下外,就看是否依勞基法辦理員工福利、擬具公司章程及人事法令、與員工獎懲與培訓制度等資料完整性。「其他」(10)項目,主要是有關未來數位化應因,境外頻道本國節目比例與台灣特色等,分數的差距也不會差別太多。

其次,「財務狀況」(20分)項目的配分比重甚高,包括財務結構、現金流量與經營能力,同時還要經會計師簽證,這部分的專業門檻高<sup>19</sup>,大部分委員沒有能力從其中找出問題,不過除了少數公司明顯的在借貸或財務報表資料不實等問題外,其他其實差異不大。如果財務結構與現金流量不佳,前提假設是財務狀況會影響內容產製,節目品質下滑,因而會有扣分,但到底要賠多少錢,相對的扣多少分數,總不能因為公司沒賺錢就不允許換照,例如「國家地理頻道」過去六年的財報其實年年虧錢,但還是在初審就過關,但相對的,「龍祥電影台」卻因為財務結構不佳而影響換照結果(林三欽,2006)<sup>20</sup>。

<sup>19</sup>大部分的委員是很難提出專業批論,因此具有財務背景的審查委員就會是主要的諮詢對象。

<sup>20</sup> 例如,林三欽(2006)在〈由國家賠償的角度檢視「龍祥電影台換照案」〉一文中提到

另外，「過去六年之經營是否符合營運計畫內容（含變更事項）」（10分），大部分只要節目內容與營運計畫不要太離譜的差異，這部分的分數差別也不大，不過，少數頻道有較高比例不是播送與原本規劃的節目內容，就會有比較多的扣分。其實只要依照《衛星廣播電視法》第13條「申請書及營運計畫內容於獲得許可後有變更時，衛星廣播電視事業應向主管機關為變更之申請。」業者其實可以隨時依實際需要改變經營內容，例如，「緯來綜藝台」是從「緯來西片台」改名而來，不過後面75頻道數的業者，由於1/3的營收是來自部分0204廣告、時段與藥品銷售，但又不易修改為純粹的「廣告頻道」，比較會有爭議空間。

最後各頻道會有明顯差異的是「過去二次之評鑑結果」（15分）是否有改進，核處次數有無逐年遞減，「核處紀錄」（20分）次數是否過高、罰款有無繳清、媒體自律與內容編審有無落實，以及「播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄」（10分），是否給予被評論者相當之答辦機會等。這部分各頻道就有比較明顯的差別，尤其是新聞類型頻道，基本上會有「播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄」的問題，普遍「核處紀錄」也都不佳，其他頻道則比較多是時段外賣廣告違反《衛廣法》、《兒少法》等，連很多節目內容不錯的日本台與電影台也都有不低的「核處紀錄」。

第一階段換照初審每位委員各別根據資料評分，以平均70分為及格，或平均雖達70分，但經全體委員二分之一出席及出席委員三分之二決議應複審者，需進行書面說明、面談或訪視之複審<sup>21</sup>，這次由於時間有限，並沒有安排二十多家進入實地訪察，只有每家公司有大約20分鐘上下的簡報與說明備詢。在完成複審

---

龍祥公司之實收資本於93年度由5千萬元增加到8千萬元，現金增資3千萬元，如此情形是否仍可評斷為「財務結構不佳」，可劃歸為對「事實解讀錯誤」。事實上在討論財務報表，尤其是資料的可靠性與其中不同數據間的關係與意義時，確實不是大部分委員有能力參與討論的。

<sup>21</sup> 例如民視由於在所有新聞頻道中的核處記錄是最低的，在加總平均後是高於70分，但還是被納入與其他新聞台進入複審。

後，根據《行政院新聞局衛星廣播電視事業查委員會設置要點》第六條，本會之決議應有全體委員過半數之出席，出席委員三分之二以上之同意行之。也就是不管是新申請案或是換照，需要 5 人（七人出席）至 9 人（13 人全部出席）同意才能通過，或是相對來說，只要有 3（七人出席）人至 5 人（13 人全部出席）不同意，就無法通過，算是不低的標準。

由上述討論，大部分如果沒有過多的核處記錄，或是已改進過去二次的評鑑結果的，應該都會在初審時就通過。不過由於是否進入複審是以平均 70 分為下限，這次雖然沒有出現過去台北市審查有線電視系統執照時的「零分」情況，但由於是「平均」，有時會因為某些委員的特別高分或低分，而導致平均分數是高於或低於 70 分。例如，就有某集團旗下兩家性質相近的頻道，核處記錄差不多，股權結構與財務狀況也接近，結果一家要複審，一家不用，使得頻道業者對審查標準的公正性產生質疑與爭議。

23 家頻道進入最後決審時，第六屆委員會 12 位委員出席全部出席，如果有 1/3 以上，也就是 5 位委員不同意，就無法成功換照，投票時是匿名投票，會出現一翻兩瞪眼的狀況，由於無法事先知道其他委員的想法<sup>22</sup>，所以每位委員只好根據既有的評分資料決定是否同意換照。不過，可能在該頻道換照上你投不同意，結果不足 5 票，仍然予以換照；或是你投同意票，結果仍有 5 位以上投不同意，結果是換照不過，而最後不同意的理由是在投票結束後由新聞局幕僚彙整討論過程，但其實可能只有其中 1/3 委員不同意換照，但缺乏其他多數同意的不協同意見的問題。

#### 四、應循序漸近「警告、罰鍰、停播、撤照」流程

不管是撤照或是換照不過，都是結束一家衛星廣播電視事業體經營權，影響

---

<sup>22</sup> 雖然在其間有過很快的「假投票」過程，但由於頻道數多，過程非常急促，幾分鐘的時間一下就過了，除非票數明顯差距，不然實在不記得假投票的結果。

的不只是言論市場，還有相關勞工的工作權利，因此除了處份應該具體明確外，也應該依違反的輕重比例，循序落實罰則，才不會由於過去執法的怠惰，等到真正依法行事時，反而形成執法不一致或從嚴的問題。目前根據《衛星廣播電視法》第五章第 33 至 42 條的「罰則」，依違法的輕重有警告、罰鍰、連續處罰、停播與撤照等不同程度的處分。

如圖一所示，如果違反《衛星廣播電視法》第 35 條情形者<sup>23</sup>，將先予以警告，其中包括，未申請營運計劃變更，就擅自改變節目內容、未依規定做節目分級與播分鎖碼內容與時段、節目廣告沒有區分、廣告時間超秒、未依規定插播字幕、沒有與用戶訂好契約、未給予因節目與廣告播送權利受損者答辯機會、與頻道對不同系統有差別待遇等，包含各種可能的違法問題，所以如果是初犯，基本上都會先予以警告。

---

<sup>23</sup> 《衛星廣播電視法》第 35 條：衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業有下列情形之一者，予以警告：一、違反依第三條第三項所定管理辦法者。二、違反第十四條或第十五條第三項準用第十四條規定者。三、違反第十八條第一項、第三項、第十九條或第二十二條第一項準用第十八條第三項、第十九條第二項規定者。四、違反第二十一條、第二十三條、第二十八條、第三十條、第三十一條或第三十二條規定者。



但如果違反第 35 條經警告後，仍不改正者，依《衛星廣播電視法》第 36 條<sup>24</sup>規定，將處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。此外，如果頻道終止前一個月未通知訂戶、未依規定申報費率、用戶數、頻道數與名稱等資料給主管機關、二年評鑑後應限期改正，逾期仍不改正者、或是依第 17 條：違反法律強制或禁止規定、妨害兒童或少年身心健康、妨害公共秩序或善良風俗等，將不必先經過警告，可以直接處以罰鍰。

而在處以十萬至一百萬罰鍰後，如果期限內仍不改正者，一年內處罰兩次並有第 35 與 36 條中各情形之一者，依《衛星廣播電視法》第 37 條規定<sup>25</sup>，將處新台幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰。此外，在第 37 條中，如果不配合主管機關調閱節目或廣告，與其他相關資料調查，或第 38 條<sup>26</sup>中違反黨政軍退出規定、外資比 50% 上限、擅自變更營

---

<sup>24</sup> 《衛星廣播電視法》第 36 條：衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業有下列情形之一者，處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正：一、經依前條規定警告後，仍不改正者。二、違反主管機關依第四條第一項、第二項所為指定或繼續播送之通知者。三、經主管機關依第六條第四項或第十五條第三項準用第六條第四項規定通知限期改正，逾期不改正者。四、違反第十六條、第二十二條或第二十五條規定者。五、違反第十七條或第二十條第一項準用第十七條規定者。六、未依第十八條第二項或第二十條第一項準用第十八條第二項指定之時段、方式播送者。七、未依第二十九條第一項規定申報資料者。八、未依第二十九條第二項規定改正或為其他必要措施者。

<sup>25</sup> 《衛星廣播電視法》第 37 條：衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業有下列情形之一者，處新台幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰：一、一年內經處罰二次，再有前二條各款情形之一者。二、拒絕依第二十六條規定提供資料或提供不實資料者。三、違反第四十二條第二項規定者。衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業有前項第一款情形者，並得對該頻道處以三日以上三個月以下之停播處分。

<sup>26</sup> 《衛星廣播電視法》第 38 條：衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業有下列情形之一者，處新台幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並通知限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰；情節重大者，得撤銷衛星廣播電視許可並註銷衛星廣播電視事業執照或撤銷境外衛星廣播電視事業分公司或代理商之許可：一、有第十一條各款情形之一者。二、未依第十三條第一項規定申准，擅自變更者。三、未依第十三條第二項規定，經主管機關許可變更，擅自辦理設立或變更登記者。四、違反第十五條第三項準用第十三條規定者。

運計劃內容、或是發起人有犯罪事實等，也同樣直接就處以新台幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，逾期不改正者，得按次連續處罰。

在經過警告、罰鍰、按次連續處罰後，如果仍逾期不改正者，根據《衛星廣播電視法》第 37 條，衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業，如果一年內處罰兩次，並有第 35 與 36 條中各情形之一者，並得對該頻道處以三日以上三個月以下之停播處分。但由於第 37 條是「得」而不是「應」停播處分，完全決定在主管機關的行政裁量權，過去新聞局幕僚曾多次抱怨，很多頻道不斷多次重覆違反相關罰則，例如，廣告超秒、節目廣告化、節目未分級或違反法律強制與禁止規定等，罰鍰甚至快上千萬，但過去歷屆的衛星廣播電視審查委員會，擔心會造成對言論市場的寒蟬效應下，從來沒有執行過任何一天的停播處分，也因此第六屆審查委員會一旦在 2005 年真得落實不予換照時，反而造成更大爭議。

由圖一可知，目前的罰則可以透過警告、罰鍰、連續處罰、停播、最後根據《衛星廣播電視法》第 38 條限期改正，逾期不改正者，得按次連續處罰；情節重大者，將撤銷許可與註銷執照；以及第 39 條<sup>27</sup>，包括以不法手段取得許可者，或一年內經受停播三次，再違反本法規定者，將撤銷衛星廣播電視許可，或是每二年的評鑑如果沒有依限期改正者，也可以依《衛星廣播電視法》第六條註銷執照許可<sup>28</sup>。但由於之前從來沒有對頻道有過「停播」處分，如何可能在一年內總計停播三次而能撤照？至於第 38 條中逾期不改正者，得按次連續處罰，「情節重大者」，「得」撤銷許可，同樣是主管機關的行政裁量權，如果連停播三天都做不到

---

五、於受停播處分期間，播送節目或廣告。

<sup>27</sup> 《衛星廣播電視法》第 39 條：衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業有下列情形之一者，撤銷衛星廣播電視許可並註銷衛星廣播電視事業執照或撤銷境外衛星廣播電視事業分公司或代理商之許可：一、以不法手段取得許可者。二、一年內經受停播處分三次，再違反本法規定者。三、設立登記經該管主管機關撤銷者。

<sup>28</sup> 主管機關應就衛星廣播電視事業所提出之營運計畫執行情形，每二年評鑑一次。前項評鑑結果未達營運計畫且得改正者，主管機關應通知限期改正；其無法改正，主管機關應撤銷衛星廣播電視許可，並註銷衛星廣播電視事業執照。

了，也就不會出現情節重大到需要撤銷許可了。

從上述的《衛星廣播電視法》的罰則標準來看，主管機關其實有很大的行政裁量空間，不過至少有清楚的列出違反那些項目、多久的時間內違法多少次後，會從警告、罰鍰、按次連續處罰、停播到最後被註銷許可執照。然而由於之前執法沒有落實，有多家頻道業者一年內被處罰數十次、上千萬的罰鍰，卻從來沒有一家遭遇過一天的停播，一但在換照時，審查委員根據過去六年的總體表現評分，就容易因為審查標準不一，與個人主觀意見影響評分公正性的問題。

因此過去的主管機關如果真得能夠確實依照《衛星廣播電視法》的罰則循序執行，業者們也就不會有僥倖心態，例如，當違反法律強制或禁止規定一次後，便會小心節目內容是否觸法，而不會不斷違反、甚至走到停播與註銷的地步。但這樣是否會造成政府對言論市場的「寒蟬效應」呢？由於很多罰則判決是會隨社會發展有不同結果的解讀，例如何謂「狼狽」，因此，應該在決定每次是否違法的過程中，有更多討論與公聽會以形成個案，而不僅是幾位委員個人認知決定，讓更多公民能夠參與，也讓業者清楚了解具體的底限。

## 五、 NCC「撤換分流」政策

由於之前的換照風波，2006年衛星廣播電視新的主管機關NCC決定，將採取「撤換分流」政策<sup>29</sup>，也就是說，新申請執照或換照時，如果沒有申請資料不全、罰金未繳清等屬於行政程序問題的，將自動給予申請執照或同意換照，以增加行政效率、減少業者經營上的不確定性，所以這一兩年所有新申請執照與換照的衛星廣播電視頻道，便是百分之百的通過；另外，希望透過平時則針對頻道業者從警告、罰鍰、連續處罰到停播，最重將會撤銷其執照等，來規範衛星廣播電視業者的行為。

---

<sup>29</sup> 同時在NCC的通訊傳播法草案中，有關衛星廣播電視新申請執照（第三十四條）與換照程序（第六十九條）也修正更為簡略，只要滿足基本營運條件，就同意執照申請與換發。

不過 NCC 在推出撤換分流政策後，雖然受到業者的贊同，但同時公民與媒改團體則擔心主管機關將全面從結構與內容管制棄守，這樣的擔憂並不是沒有道理的，在 2005 年八月換照事件後，各頻道突然警覺政府可能會確實執行相關罰則，因此相關違法情形明顯減少，但在風頭過後，很快的所有衛星廣播電視的問題又不斷重覆上演。

因為，主管機關過去的處分程序經常是曠日廢時、後知後覺，違規減肥廣告已經播了大半年了，賺了數億元了，才處以數十萬至百萬罰鍰；清涼秀的節目內容與營運計劃不合，只要三點不露就可以播出；新聞報導造假、違反隱私權等問題不斷重覆，幾萬元的罰金並沒有什麼效果。這是因為 NCC 還是停留在警告與罰鍰階段，連續處罰時都還替業者擔心罰金過重<sup>30</sup>，更不用說會有停播到最後撤照的可能，因為擔心被批評介入媒體黑手。

這是目前政府管制上最大的問題，由於過去行政流程上的不完備，形成程序問題與人為的不正義，結果是讓媒體產業成為政府管制的化外之地，好像所有規範都是黑手介入，NCC 應該檢討目前相關的法規與程序，避免因為表面上的程序問題，反而造成實質社會的不正義後果。

---

<sup>30</sup>部分衛星電視頻道播放「竹炭內衣」及「EGF 時空膠囊」商品宣傳節目，國家通訊傳播委員會委員會議認定違反衛星廣播電視法節目應與廣告區分的規定，對八個頻道分別處以新台幣一百二十萬元至四百萬元罰鍰，並命其改正，總金額達兩千五百二十萬元，創下節目廣告化最高罰款紀錄。NCC 指出，這些案件因涉數日連續播放違規節目的行為，考量這次裁處案為二月一日施行的「國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點」的首批案件，「為避免裁罰金額過高」，決定將單一頻道播出單一節目視為一行為，即單一頻道同時有兩節目違規，則視為兩行為（原本預估可能高達六千萬元）。

NCC 表示，每一行為並以衛星廣播電視法第三十七條規定，裁罰同時即命其改正，以免違規節目一再反覆播出；必要時，並得處以該條規定最高罰鍰金額兩百萬元。今後並將進行檢討，以確實落實衛星廣播電視法第三十七條處罰並命其改正的規定，再就後續違規節目連續處罰，以及時遏止違法行為。

## 肆、結論

先前衛星廣播電視換照的爭議，主要在於主管機關是否有權力根據過去節目內容的表現，決定是否給予換照，部分學者認為《衛星廣播電視法》第六條是以資料完備與否為許可條件，至於其他營運表現的審查標準，包括違反記錄、侵害他人權益、訂戶紛爭與評鑑改正等，是援引自《衛星廣播電視施行細則》第四條，有違反法律保留原則而有違憲之虞；但相對的，也有學者認為政府本來就應該將過去的營運表現，做為決定換照的重要考量，同時批評目前 NCC 的「撤換分離」政策，將使得市場失靈問題更加嚴重。

本論文認為，兩造學者的意見並不是沒有交集，雙方都同意政府是有權力介入衛星廣播電視執照的管理，只是在程序上確實還有不少可以改進的空間。包括，衛星廣播電視審查委員的聘任可以更獨立透明，民間團體有機會參與，而不僅是來自新聞局長的權力；評分標準可以更具體，清楚的扣分換算比例，避免太多審查委員個人主觀認定；處分的時程能根據警告、罰鍰、連續處罰、停播到最後的註銷執照許可，循序漸進，讓頻道經營者知所進退；而在所有罰則過程能讓更多元與公民的代表加入討論，形成具體個案。

如果在平常就已經落實原本應有的罰則，不會在六年執照期間過於放任，同時，頻道業者也隨時清楚知道是否已經累積了過多處份，再不改進節目內容，將有更能受到停播、甚至撤照的結果，則確實不需要在六年換照時再算總帳，因為如果在換照前統計相關罰鍰與違反記錄後，可以達到撤照標準時，就不需要再等到換照時再重新評鑑一次，甚至可以像英國一樣執照是沒有期限的，將可以讓政府介入管制所可能造成的寒蟬效應降到最低。不過最大的問題是，未來 NCC 是否有足夠的人力資源與決心，在平時就做好應有的處份，不然「撤換分離」政策將會落入無政府狀態，衛星廣播電視的負面外部性問題，將會嚴重衝擊台灣社會。

## 參考文獻

- 石世豪（2005）。〈頻道「撤照」爭議的法律分析--從行政組織、程序及實體關係三面向解構迷思〉，《臺灣本土法學雜誌》，74：59-62。
- 林三欽（2006）。〈由國家賠償的角度檢視「龍祥電影臺換照案」〉，《臺灣本土法學雜誌》，80：228-234。
- 林承宇、溫俊瑜（2005）。〈我國廣播電台執照核換發與審議制度之探討：從「中廣換照案」談起〉，《廣播與電視》，24：1-32。
- 林淑玲（2005年8月2日）。〈缺乏程序正義的審議〉，《中國時報》，A4版。
- 柯舜智（2005）。〈英國 Ofcom 的媒體政策 vs. 台灣的換照經驗〉，《目擊者雜誌》，48：56-59。
- 洪貞玲（2006）。〈國家管制與言論自由：從衛星電視換照爭議談起〉，《廣播與電視》，26：51-75。
- 洪貞玲、劉昌德（2006）。〈傳播權觀點的商營廣電管制〉，《中華傳播學刊》，10：27-53。
- 徐玉蘭（1997）。〈評有線電視審議委員會制度及委員產生程序之合憲性〉，《衛星與有線電視雜誌》，9(4)：58-64。
- 張嘉尹（2005）。〈失序媒體與鐵腕行政〉，《臺灣本土法學雜誌》，74：63-67。
- 盛郁涵（2006）。《我國衛星電視執照管制之研究－政策順服觀點》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 郭又菁（2006）。〈節目內容作為衛星廣播事業執照換發審查依據之適法性〉，《全國科技法律研討會論文集》，147-158。

馮建三(2005)。〈政府若失靈，廣電市場註定失靈〉，《臺灣本土法學雜誌》，74：56-58。

楊英蘭(2007)。《從國內首次衛星電視頻道換照探討台灣電視媒體之規範機制》。國立東華大學高階經營管理碩士在職專班碩士論文。

楊蟬華(2006)。《我國衛星廣播電視監理制度之缺失-從民國94年8月2日7家衛星頻道不予換照案談起》。國立臺灣大學新聞研究所碩士論文。

廖元豪(2005)。〈市場等同自由？政府即是公共？--從「公共的言論自由」評衛星頻道換照爭議〉，《臺灣本土法學雜誌》，74：68-74。

管中祥、羅世宏(2005)。〈盼引進歐美設新聞監察人制度為品質把關〉，《目擊者雜誌》，48：50-52。

劉士豪(2005)。〈換照風波，波及勞工〉，《臺灣本土法學雜誌》，74：75-77。

劉幼琍(2005年8月7日)。〈衛星頻道撤照過程粗糙、危及意見自由市場〉，《聯合報》，A19版。

劉昌德(2005)。〈頻道換照審查之誤解與正解〉，《目擊者雜誌》，48：53-55。

劉昌德(2006)。〈台灣商營電視節目內容管制的演變：結構去管制下的「內容再管制」〉，《廣播與電視》，26：77-116。

鄭瑞城(1993)。〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，收錄在鄭瑞城等編《解構廣電媒體—建立廣電新秩序》，1-73。台北：澄社。

魏均(2005)。〈關於衛星電視頻道換照風波的幾點思考〉，《目擊者雜誌》，48：53-55。

Baker, E. (2002). *Media, Market and Democracy*, New York: Oxford University Press.

- Botein, M. (1998). *Regulation of the electronic mass media: Law and policy for radio, television, cable and the new video technologies, 3<sup>rd</sup> edition*. St. Paul, MN: West Group.
- Carter, B., Dee, J., Gaynes, M., Zuckman, H. (1994). *Mass communication law*. St. Paul, MN: West Group.
- Fowler, M. & Brenner, D. (1982). *A marketplace approach to broadcast regulation*. *Texas Law Review*, 60(2), 207-257.
- Franklin, M., Anderson, D. & Cate, F. (2000). *Mass Media Law*. New York: Foundation Press.
- Hoffmann-Riem, W. (1994). *Licensing and supervision of broadcasting: The experience of six countries*. Hamburg: Hans-Bredow Institute.
- Horwitz, R. B. (1989). *The irony of regulatory reform: The deregulation of American telecommunications*. New York: Oxford University Press.
- McChesney, R. W. (2004). *The problem of the media: US communication politics in the 21<sup>st</sup> century*. New York: Monthly Review Press.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communication policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Zuckman, H., Corn-Revere, R., Frieden, R., Kennedy, C. (1999). *Modern communications law*. St. Paul, MN: West Group.

附錄一：衛星廣播電視事業執照或許可換發評分表

公司名稱：

編號：

頻道名稱：

過去六年之核處次數：

尚未繳納之罰款：

評分項目	參考指標	分數	委員意見
衛星資料 (5分)	*具衛星固定通信業務特許執照 *具衛星地球電臺執照 *經交通部衛星頻率核准同意 *交通部衛星轉頻器資料紀錄表 *與上鏈公司是否簽訂合約 (境外業者提供使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器等資料，及衛星轉頻器資料紀錄表)		
過去六年之經營 是否符合營運計畫 內容 (含變更事項) (10分)	*使用之衛星資料 *與客戶(有線電視或收視戶等)或觀眾之紛爭 處理情形 *節目規畫及頻道屬性 *收費標準及計算方式 *其他		
過去二次之評鑑 結果 (15分)	*是否依評鑑結果之意見改進 *違反衛星廣播電視法或其他主管機關法令核 處次數是否逐年遞減		
核處紀錄 (20分)	*核處次數 *罰款有無繳清 *媒體自律情形 *內容編審情形		
股權結構 與組織制度 (10分)	*是否符合衛星廣播電視法第九條、第十條規 定 *是否依勞基法辦理各項員工事項 *是否擬具公司章程及人事法令 *獎懲及員工培訓制度之建立		

<p>財務狀況 (20分)</p>	<p>*財務報表是否經會計師簽證 *財務結構 *現金流量 *經營能力 *其他</p>		
<p>播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄 (10分)</p>	<p>*播送之內容涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，是否給予被評論者相當之答辯機會。 *播送之內容涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，是否於相同節目相同播出時間提出更正或道歉。</p>		
<p>其他 (10分)</p>	<p>*如何因應未來數位化之發展及如何對於類比頻道如何再利用 *境外者播映之本國與非本國節目比例 *境外者是否製播或承諾製播具台灣特色、國家形象、本土優質之節目 *過去六年之績效檢討 *未來六年之具體計畫及其可行性</p>		
<p>總分</p>			
<p>總評</p>			
<p>是否換發執照或許可</p>	<p><input type="checkbox"/> 同意換發 <input type="checkbox"/> 不同意換發(撤銷執照或許可) <input type="checkbox"/> 複審後再議(70分以下者進入複審)</p>		

評審委員(請簽名)：

日期：

複審結果： 同意換發  不同意換發(撤銷執照或許可)

複審委員(請簽名)：

日期：

# Reflecting on the Process of the License Renewal of Satellite Broadcasting Television

Kuo-Feng Tseng

## 《Abstract》

There were 69 satellite broadcasting television company facing licenses renewal on August 2005 and as the result, seven of them did not pass. Some people think the institution had the right to regulate the structure of market; others disagree the government interfering with the freedom of media. Because of the market failure and negative externalities, this research considers that the government still needs to properly regulate the structure and content of the satellite television industry. However, in order to reduce the ‘chilling effect’ of the marketplace of ideas, independent evaluation committee, more citizen participation, concrete review standards and procedures were recommended in the process of terminating a license. Under those circumstances, the policy goal of NCC’s “displacement and renewal” could possibly succeed.

**Keywords:** Chilling Effect, License Renewal, Regulation, Satellite Television