



近年來，「假新聞」與「爭議訊息」的問題日趨嚴重，除了網路上的相關訊息難以規管之外，國內的廣電事業也屢屢傳出多次爭議事件，近期最著名的「大阪關西機場事件」，部分廣電媒體也成為報導主體而牽涉其中。適逢九合一選舉，廣電媒體的新聞內容爭議性也越來越高，引發熱議。

。

新聞媒體的「獨立」、「專業」、「中立」可以說是傳播學院中最基本的教條，但我國近年來的媒體環境日益惡化，各新聞媒體立場鮮明，對「獨立」、「專業」、「自主」的退守越來越不掩飾，不只新聞內容與篇幅有明顯的偏頗，更毫不避諱的為特定候選人、特定立場或是特定的價值宣傳。這樣的現象也

引起學者、媒改團體等疾聲呼籲媒體應該

要謹慎自重。NCC

作為我國廣電媒體的

主管機關，也因此屢屢被批評毫不作為。

這一切究竟是NCC

恪守線尊重新聞、言論自由的不介入，還是行政上消極？都必須先從廣電三法的內容開始談起。

本文著眼的重點，將是廣電三法的

現行條文與立法意旨，以及NCC

過往的行政決定等，雖然媒體監理實際上仍會牽涉到許多傳播學、法學等理論的問題，但囿於篇幅與筆者所學領域，本文較少引用相關理論的討論，而著重具體實際案例的討論。

## 一、廣播電視法與衛星廣播電視法的矛盾與管制不齊

(一)無線電視比起衛星電視，有更嚴格的規範與義務

廣電三法中，有線廣播電視法規範的是有線廣播電視系統的經營與營運，也就是俗稱的第四台線

路，比較偏向傳輸、纜線與設備的規管，與電視節目內容較不相關。廣播電視法則是規範「無線廣播電視台」，也就是俗稱的老三台，目前包括台視、中視、華視、民視、公視共五台及其附屬頻道。衛星廣播電視法則是規範以衛星傳輸訊號的電視台，除了前述無線電視台五台以外，多屬衛星廣播電視台。

傳統的規管上，多會因無線電視台獲配無線電波頻率，係屬使用國家公共資源，而認為應賦予較多義務，或課與較嚴格的規管強度，例如

廣播電視法第19

條關於播送本國自製節目的規範，比起衛星廣播電視法的規定更為明確且嚴格，主管機關針對相

15%(廣電法第31條第1項)

，也較衛星廣播電視法的六分之一嚴格(衛星廣播電視法第36條第1項)

；另外，廣播電視法第26條及26

條之一，主管機關更得指定廣播電視播送特定節目。在在都顯示立法者應有意對無線廣播電視課與較高程度之義務與規範。

此一原則的定義，雖然傳統，但應是一致公認的大方向與原則，不只是立法者有意差別立法，主管機關的法規命令與政策立場，也與此一原則相符。

(二)在內容監理上，兩法的規範模式充滿矛盾與不齊一管制

然而，有關於內容監理的規範，廣播電視法與衛星廣播電視法的規範模式，卻又充滿矛盾與不齊，也與前述提及廣播電視較嚴格的規範，不盡相符。

### 1. 衛星電視台自律，無線電視台不必自律？

先以衛星廣播電視法第22

條出發，本條規定衛星廣播電視製播新聞節目，應建立自律規範，並受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申

訴。並應將該自律規範報主管機關備查。

本條規定即是NCC

念茲在茲的新聞媒體「自律原則」，實務運作上，衛星廣播電視台多訂有新聞製播規範原則、自律規範等規範，同時設有新聞自律倫理委員會，由內部職員及外部專家學者共同組成。在新聞內容涉及重大爭議時，多由新聞自律倫理委員會開會自行檢討自律。

然而，此一自律機制的義務卻未見於廣播電視法中，在廣播電視法中，也未見明文要求新聞自律的內容，或是新聞

製播規範的要求等。雖然在電視事業

申請換發執照辦法中，NCC

得審查營運

計畫之執行情形及未來

的營運計畫，但若無線電視台未設置自律規範

等，NCC

依法也無法強制要求無線電視台設置。這樣的立法差異，導致無線電視台並無自律的法律上義務，也與前述無線電視比起衛星電視有更嚴格的規範與義務的原則相悖。到底是一個立法疏漏或者是立法者有意為之，從脈絡而言，前者可能性似乎較高。

## 2. 衛星電視台需注意事實查證及公平原則，無線電視台卻不必？

衛星廣播電視法第27條第1

項規定，節目

及廣告內容應尊重多元文化

、維護人性尊嚴及善盡社會責任。同條第2

項規定，製播新聞及評論，應注

意事實查證及公平原則。同條第3項第4

規定，製播新聞不得違反事實查證原則，致損害公共利益。

暫且不論衛星廣播電視法第27條第1、2

項並無相對應的罰則，僅具訓

示規定性質。但即便只是訓示規定，NCC

仍得依法將該條文內容列為申設評鑑換照的參酌依據，相關法規命令仍得參酌這些條文訂定具體

規範。但有關事實查證及公平原則的要求，仍只見於衛星廣播電視法，廣播電視法卻付之闕如。

再次顯示衛星廣播電視法與廣播電視法的矛盾與失衡。

(三) 行政機關與立法條文的執行落差—以廣播電視法第25條為例

## 1.行政機關監理實務未執行的節目審查規定

### 廣播電視法第25

條規定，電臺播送之節目，除新聞外，主管機關均得審查；其辦法由主管機關定之。本條概括式的授權，規範方式不夠明確，乍看之下一般人(甚至具一定程度知識背景之人)

尚難理解立法者授權予主管機關之審查方式、內容與標準，也難理解立法者所謂之「審查」是否僅是針對內容是否違反廣播電視法等「違法性」之審查，抑或不限於相關法律，而有「適當性」審查之

空間。形式上

恐難有被認定為屬對言論自

由「事前審查」之空間，與大法官釋字第414

號解釋意旨不竟相合。且主管機關對言論內容之審查，可能屬對基本權利之重大侵害，原則上亦受法律保留原則之限制，以無限制的「適當性」判準進行判斷，亦有不妥。

然而，廣播電

視法的相關規定，卻又可能

擴張本條審查之空間，例如廣播電視法第17條第2

項規定，大眾娛樂節目，應以發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準。同法第21

條也規定，廣播電視節目內容，不得妨害公共秩序或善良風俗等。這些規定依然屬於抽象的「不確定法律概念」，實際操作上

雖然有解釋的空間，但廣播電視法第25

條之規定，可能又得依廣播電視法第17、21

條等規定，將相關內容列入審查標準之中，擴大主管機關對節目內容之審查權限。也就是說，廣播電視法第25

條的規定，應非單純的「違法性

」審查，而得依據廣播電視法第17、21條的規定而進行「適當性」審查。

立法解釋而言，廣播電視法25條與17、21

條的規定，或許過於抽象空泛，可能引起違反法明確性原則的批評；實務操作而言，也因為內容過於抽象空泛，尚難界定明確標準與內容，而難具體落實相關規定。因而導致監理實務上難以依法進行內容監理。

從主管機關NCC的立場來說，依據廣播電視法第25

條規定，主管機關得訂定審查辦法。但NCC自105年修法迄今將屆3

年，迄今仍未依本條規定訂定審查辦法，尚不知本條執行上是否有困難，抑或有其他政策決定。

無論如何，NCC

監理實務上，並未依照本條訂定審查辦法，也未依本條規定對節目進行內容審查。這樣的結果究竟屬於NCC

職權範圍內的政策決定，抑或屬於行政怠惰，不只未在立法院被質詢或質疑過，各界也從未以此對NCC提出質疑。

## 2.廣播電視法明文排除新聞節目之內容審查

另外應注意的是，廣播電視法雖然明文規定主管機關得審查節目，卻也同時訂下一個嚴格的限制，也就是限制主管機關對新聞節目的審查。此應是立法者為保障新聞自由而設下的規定，禁止主管機關對新聞節目進行節目內容「適當性」之審查，以避免國家機關侵害新聞媒體自由，進而影響媒體第四權監督政府，妨害民主國家體制之發展。在這樣的規定下，針對爭議訊息或是假新聞的處置上，主關機關已經被立法者有意排除針對新聞內容進行審查，主管機關即難片面審查新聞節目內容之適當與否，也無法審查新聞內容是否不實成為假新聞。

「主管機關不介入新聞內容的審查」是NCC

主委屢次在立法院接受質詢的主張，雖然NCC

主委的說法並非引用廣播電視法第25

條規定相關，但本條的確是

限制了主管機關對新聞內容的審查，依法NCC

的確無法針對新聞節目進行內容審查。至於其他法令明文限制的情況下，例如兒童及少年性剝削防制條例第40

條規定，不得以廣播、電視散布兒童或少年性交易之訊息等，在處理廣播、電視是否違反法律規定時，各該法令之主管機關針對廣播、電視內容進行審查是否違反相關法令時，應屬「違法性」之審查，尚不受廣播電視法的25條之限制。

因此，除非法有明文規定，否則NCC

針對廣播電視之新聞節目內容，應無介入審查或判斷內容適當與否之空間。這個前提也可能進一步影響到，若法律明文的規定中，有過多「適當性」的構成要件時，該等法律可能與既有法律發生衝突。



#### (四)法律條文抽象，多不確定性法律概念，且多訓示規定

##### 1.不確定法律概念

以廣播電視法為例，有關

於內容監理的條文不多，主要是廣播電視法第21

條規定：「廣播、電視節目內容，不得有下列情形之一：一、違反法律強制或禁止規定。二、妨害兒童或少年身心健康。三、妨害公共秩序或善良風俗。」其中，妨害兒童或少年身心健康、妨害公共秩序或善良風俗，都是非常抽象的文字，也是不確定法律概念。

監理實務上，主管機關對於此類抽象、不確定法律概念的使用，往往非常謹慎，甚至引來不作為的批評。關於妨害

兒童或少年身心健康的規定，除了明

顯違反分級的規定外，NCC

也未曾認定，多交由衛生福利部適用兒童及少年相關法規；而妨害公共秩序或善良風俗的規定，自然也未曾認定過。

這樣的問題當然不能只苛責NCC

，立法機關的立法技術也有需要檢討改善之處。一般民刑法的不確定法律概念，不只學者文獻探討頻繁，司法機關眾多司法裁判也會形成一定的判準，藉此使不確定法律概念更加具體明確，以適用於未來相關個案。但有關行政管制的條文，實際上適用的機會並不多，尚難仰賴司法判決形成一定判準，行政機關較為謹慎保守的習慣，也是此類不確定法律概念容易形同具文。

類似的規定不只存在於廣播電視法第21條，廣播電視法第17條第2項，衛星廣播電視法第27條、第43條第2項等，都有類似的問題。

## 2.訓示規定

同時，此

類規定多無相對應

的罰則或法律效果，也容易淪為訓示

規定。以廣播電視法第17條第2

項為例：「大眾娛樂節目，應以發揚中華文化、闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準。」本條除前述不確定法律概念之問題外，同時並無相關法律效果，而淪為訓示規定。

監理實務上，NCC

雖然可能將此類訓示規定，轉化為營運計畫書或評鑑換照的要求，但回頭又面臨不確定法律概念的問題，而難以成為具體的要求，往往成為業者在營運計畫或評鑑換照以「作文比賽」的形式虛應故事。

最顯著的例子還包括衛星廣播電視法第27條第2

項：「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。」本條項無法律效果與罰則，只能在衛星廣播電視的營運計劃或是評鑑換照中要求注意本條項規定，但又因為事實查證及公平原則又屬於不確定法律概念，衛星廣播電視業者只要撰擬內容精美的文字，一般都可以在申設、評鑑換照中過關。而NCC

對本條不確定法律概念的解釋，也往往較為保守，使得相關規定對新聞媒體完全沒有產生拘束力。

## 二、衛星廣播電視法之內容監理與自律

### (一)衛星廣播電視法的節目及廣告內容管理之相關規定

衛星廣播電視法中，有關於節目及廣告管理的規定，甚少直接介入內容審查適當與否的規定，主要都是外觀與形式上的規定，例如衛星廣播電

視法28條有關於節目內容分級、第30條節目與廣告應明顯區隔、第31至33

條廣告及置入性行銷與贊助的規定、第34

條插播式字幕使用之限制、第36

條廣告時間限制等，均非直接對節目內容審查或限制的規定。廣播電視法的規定也類似於衛星廣播電視法。這也導致NCC

對衛星廣播電視或廣播電視的裁罰案件中，主要都是節目的置入性行銷、廣告與節目未區分、廣告時間超秒等類型。然而，除了前述的規定外，應討論者，另外還有2條較特別的規定。

#### 1.衛星廣播電視法第40條，被評論人要求給予答辯之機會

本條規定：「衛星廣播電視事業播送之節目評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相當答辯之機會，不得拒絕。」本條規定主要是針對被評論人之媒體近用權之保障，媒體作為社會公器，節目之內容可能會影響被評論人之權益，為保障被評論人有公平接近

使用媒體之權利，特制定本條規定，使被評論人得依本條規定使用媒體答辯。相同的規定也可見於廣播電視法第24條。

然而，本條之規定，僅保障平等使用媒體答辯之權利，而非強制要求衛星廣播電視台更正節目內容，仍未涉入內容審查。

【假設案例一】中天新聞台報導某立法委員邱議瑩在造勢晚會上，哭求群眾「不要離開」。若立法委員邱議瑩認為，他說的是「沒有離開」，而非不要離開，

立法委員邱議瑩得依照衛星廣播電視法第40條規定，要求中天新聞台給予相當之答辯機會。

若衛星廣播電視台未依衛星廣播電視法第40

條規定，給予被評論者答辯之機會，NCC得依衛星廣播電視法第52條第6款規定予以裁罰。

## 2. 衛星廣播電視法第44條，利害關係人要求更正

本條規定：「對於衛星廣播電視之節目或廣告，利害關係人認有錯誤，得於播送之日起，二十日內要求更正；衛星廣播電視事業應於接到要求後二十日內，在同一時間之節目或廣告中加以更正。衛星廣播電視事業認為節目或廣告無誤時，應附具理由書面答覆請求人。」類似的規定也可見於廣播電視法第23條第1項。

本條規定與前述衛星廣播電視法第40

條立法意旨頗有相似之處，旨在保障相關利害關係人之權益，但應予強調者有三：一、本條之權利主體為利害關係人

，對象為衛星廣播電視業者，均與主關機

關無關，因此NCC

並不會主動依

本條規定向衛星廣播電視業

者要求更正內容，利害關係人也無從要求NCC

強制衛星廣播電視業者更正內容。二、衛星廣播電視台接受請求後，並非必然需要更正節目內容

，若衛星廣播電視業者認為節目內容無誤，得不更正內容，但應付具理由書面答覆請求人。三、

本條對應之法律效果為衛星廣播電視法第52條第7

款，得對衛星廣播電視業者裁罰，但裁罰之行為僅限於衛星廣播電視業者未依照本條規定更正或

附具理由答覆請求人，若衛星廣播電視業者已附具理由書面答覆請求權人，縱使請求權人對答覆

內容不滿意，主管機關亦無法依本條開罰。

【實際案例A】中天新聞台報導某立法委員邱議瑩在造勢晚會上，哭求群眾「不要離開」。若立法委員邱議瑩認為，他說的是「沒有離開」，而非不要離開，

立法委員邱議瑩得依照衛星廣播電視法第44條規定，要求中天新聞台更正節目內容。

若衛星廣播電視業者未於20日內為適當處置，NCC即得依第52條第7

款予以裁罰，但若衛星廣播電視業者已為回覆，即便衛星廣播電視業者無視事實說謊或用語輕蔑

挑釁，利害關係人與NCC仍是束手無策。

由前述討論可知，衛星廣播電視法第44條要求更正的規定，NCC

亦未介入內容審查，內容之適當

與否，或者回覆內容適當與否，NCC均無判斷之空間，自然也沒有處分之空間。

## (二)衛星廣播電視業者之自律規定

### 1.無強制力的自律規定

無論是新聞媒體或是NCC

，念茲在茲的都是新聞媒體之自律，新聞媒體之自律就如金科玉律般存在。相關的規定即在衛星廣播電視法第27

條：「製播新聞或其他經主管機關指定之衛星頻道節目供應事業，應建立自律規範機制，獨立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴。並應定期向主管機關提出具體報告，並將其列為公開資訊。前項自律規範機制應報主管機關備查。」

但仔細觀察本條的規範模式，本條僅要求製播新聞等之衛星廣播電視業者，應建立自律規範，但對於自律規範的內容，本條僅規定衛星廣播電視業者應將自律機制報主管機關備查，而非許可或核准，因此NCC對該自律機制並無實質審議的空間，NCC

無法以此介入衛星廣播電視業者的自律規範，也無法要求衛星廣播電視業者修正自律規範。也就是說，本條規定僅要求衛星廣播電視業者要「做」，但卻沒有規定要「做好」，如果衛星廣播電視業者依法建立自律規範，但自

律規範漏洞百出完全無法運作，NCC依法並無要求更正或改進自律空間的可能。

但在實務監理上，會出現幾個情境：

## 第一、NCC

雖然無法直接介入自律規範機制，但在申設、評鑑、換照的時候，依然會對自律規範評價。評鑑

、換照時，NCC

可能會

針對自律規範

機制不佳，要求提出具體改

善方案，但大約僅止於行政指導的性質，NCC

對於

評鑑、換

照的寬容態度，也

未曾有過衛星廣播電視業者因為自律

機制不佳而蒙受不利益<sup>[1]</sup>

。但是在申設執照時就比較不同了，NCC

對於申設的標準較為嚴格，如果自律規範機制不佳，就無法順利取得執照，但這樣的要求也僅止

於撰寫良好的書面內容，往往被批評為作文比賽。一旦衛星廣播電視業者取得執照後，後續如何

變動自律規範機制，NCC大約都是束手無策。

第二、即便衛星廣播電視業者的自律規範撰寫的非常優秀，若衛星廣播電視業者的日常營運未依照該自

律規範運作，NCC

過往均未介入審查自律機制是否實際運作，至多僅要求業者召開倫理委員會自我審查是否違反自

律規範，當然也不會以「強制手段」要求業者應履行自律規範的內容。

第三、即便衛星廣播電視台業者的自律規範確實發揮作用，也明確指出衛星廣播電視業者特定行為違反自律規範，NCC

過去的行政先例也未曾給予衛星廣播電視業者任何不利益，僅是宣示性的表示會將該次違反自律規範的案例，作為評鑑換照的重要參考。但實際在評鑑換照時的寬鬆審查，也不會有評鑑不合格或不予換照的可能。

【實際案例B】民視新聞台於2017年5月時，因經營權爭奪事件，為公司派徵求委託書宣傳，並播送相關報導，指出中國紅色資金欲介入民視新聞台等。民視新聞台的相關報導為涉己事務，應依循其自律規範，節制相關報導並為資訊揭露，有違反自律規範之嫌。NCC於民視新聞台換照審查時要求民視新聞台將上開案件移送民視新聞台內部之自律委員會討論。最後自律委員會認定民視新聞台的相關報導的確違反自律規範，應妥善檢討改進。最後NCC未為任何處分或限制，仍准許民視新聞台換照。

【實際案例C】民視新聞台於2018年5月，與TBC有線電視系統因為授權費用爭議問題，最後TBC停播民視新聞台。民視新聞台播送相關報導，批評TBC違法以及受中國紅色資金控制等問題。相關報導仍有違反自律規範之涉己事務問題。NCC再次要求民視新聞台將本案件移送自律委員會檢討。自律委員會再次認定民視新聞台的相關報導的確違反自律規範，應妥善檢討改進。但NCC亦未為任何處分或限制。

由前述說明及案例可知，衛星廣播電視法第22



條要求自律規範機制的條文，以及NCC

現行的監理慣例，該等規定對衛星廣播電視業者幾乎沒有任何強制力，即便衛星廣播電視業者公然違反自律規範機制，也不會有任何不利益，自然也沒有落實此項自律規範機制的必要，使本條淪為宣示性的規定。

2.違反自律規範機制是否構成衛星廣播電視法第43條第2項之營運不當？

衛星廣播電視法第43條第2

項規定，或被稱為衛星廣播電視法之帝王條款，屬一抽象違法規定。本條之構成要件有二：一是營運不當、二是損害訂戶或是

聽眾權益之情事或有損害之虞。過去NCC

依本條為處分只有過一次案例，在2018年5月，民視新聞台與TBC

有線電視系統因為授權費用爭議而導致TBC停播民視新聞台時，NCC

同時認定民視新聞台與TBC

有線電視系統構成營運不當，對民視新聞台以未達成授權協議，屬營運不當，且損害收視聽觀眾權益，先以衛星廣播電視法第43條第2

項，命民視新聞台數日內改正，即命民視新聞

台與TBC

有線電視系統達成授權協議，之後民視新聞

台仍未與TBC有線電視系統達成授權協議，NCC再以衛星廣播電視法第61條第6

款裁罰民視新聞台。

以前案而言，授權協議之達成，並非一造單方得片面完成，尚須兩造之合意，因此授權協議未達成，是否屬於可苛責之營運不當，容有討

論之空間，但NCC

最後仍是「勇於任事」的認定並裁罰。但就違反自律規範機制一事，基於新聞媒體作為社會公器及監督政府之第四權，而應有較高的問責標準，在其自律規範機制運作承認自身的確有違反自律規範機制，且為明確、重大之情事時，NCC

雖然從未適用過本條項規定，但筆者認為應有適用本條項之空間。

若違反自律規範機制得認定構成衛星廣播電視

法第43條第2項之營運不當，或許NCC

就有明確的法源可以要求衛星廣播電視業者之自律規範機制，而得依此要求衛星廣播電視業者更

[2]。

本條項之規定屬抽象之違法規定，基於行政明確性原則，並保障新聞媒體自由，本條項之使用應謹慎、限縮、明確，就要求限期改正之處分內容，亦應符合比例原則。因此，針對本條項之適用，應有更明確的認定原則。但NCC

過往的行政慣例，均未以此條項之規定加諸衛星廣播電視業者，導致衛星廣播電視業者沒有遵守自律規範機制之必要，自然也沒有機會可以討論本條項適用之具體原則。

(三)衛星廣播電視法第27條：事實查證及公平原則、公共秩序與善良風俗。

1.衛星廣播電視法第27條第2項：事實查證及公平原則。

本條項雖然規定衛星廣播電視業者製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則，但本條項並無相對應之法律效果，因此僅為訓示規定。雖然在相關的事業計畫書、自律規範機制的建立中，可能參酌本條項之規定，但即便無本條項之規定，在事業計畫書或自律規範機制要求事實查證及公平原則，也是新聞製播的基本原則之一。因此，本條項僅為訓示規定，並無具體實益，也遑論不確定法律概念的問題了。

【實際案例D】中天新聞台在選舉前一個禮拜，被民眾向NCC檢舉，表示其新聞報導中，一個小時約有35分鐘都是高雄市長候選人韓國瑜的新聞，則數高達10幾則，而陳其邁與其他候選人的新聞僅有1至2則，時間也僅有3分鐘。

在憲法平等權的討論中，擇定區別標準是最重要的先決問題之一。區別標準的擇定，幾乎可以確定個案是否符合憲法上平等權的要求。在案例D

中，討論衛星廣播電視業者的報導是否違反公平原則，首先也會面臨區別標準的擇定等問題，也可能引起其他未被報導者主張違反公平原則的問題，因此尚須更多深入的討論。但無論個案上是否違反公平原則，本條項並無相對應的法律效

果，NCC尚難逕為認定與逕為處分，僅能移送中選會依選罷法相關規定處理。

但另外一個可能的路徑，是檢視衛星廣播電視業者的自律規範機制，自律規範機制中多有新聞製

播原則等規範，NCC

得要求衛星廣播電視業者之自律委員會討論此個案，由自律委員會先行討論該新聞節目編播是否有違反自律規範機制，並要求衛星廣播電視業者公布自律委員會之會議紀錄，供民眾審視衛星廣播電視業者自律判斷之結果與理由。雖然自律規範機制並非必然有效運作，也有前述討論無強制力的問題，但自律規範機制的運作，依然可以作為後續評鑑換照的重要參考，雖然評鑑換照仍有標準過於寬鬆的問題，但NCC對此類涉及衛星廣播電視業者內容的案件，處理上多消極。。

## 2.衛星廣播電視第27條第3項第3款：公共秩序或善良風俗

公共秩序或善良風俗雖然是法律條文常見的文字，但也因為不確定法律概念的問題，往往需要透過學術討論、司法判決或行政慣例型塑具體

的標準。NCC

對於本條項款的使用案例非常稀少，也非常謹慎，較著名的案件當屬「TVBS周政保事件」。

【實際案例E】2007年3月，TVBS播出黑道份子周政保亮槍並嗆聲的影片，事後發現該影片是由記者協助拍攝，自行捏造新聞。NCC以TVBS及TVBS-

N之新聞報導妨害公共秩序或善良風俗為由，分別核處100萬元，並命TVBS改派總經理[3]。

案例E

是由記者與黑道份子合力拍攝影片捏造新聞，

當時NCC

並厲聲指責衛星廣播電視業者為追求收視率而無視自律自控機制，屬於重大營運不當，並且以行

政處分之方式命TVBS

改派總經理、並要求落實內控與自律機制等[4]，是NCC

歷年最嚴厲之處分。後續TVBS持續懲處內部主管人員，包括新聞部主管等去職。

本案除核處200萬元外，值得令人關注之處在於，NCC

認為衛星廣播電

視法中「命改正」之處分，得以

命改派總經理之方式為之，意即NCC

認為內控、自律機制之落實，總經理或相關主管責無旁貸。此一見解與處分應可作為日後相關處分之重要參考。

### 3. 衛星廣播電視第27條第3項第4款：事實查證原則

衛星廣播電視法第27條第2

項明確

要求事實查證

及公平原則，雖然僅是訓示

規定，但有關於事實查證的要求，另在第27條第3項第4款有特別規定，並在第53條訂有罰則。

本條之管制模式，與大法官釋字第509

號之內容有密切關係。釋字第509

號有關刑法誹謗罪之解釋，大法官解釋之內容，認為誹謗罪之規定，並非要求言論內容絕對真實

，縱使無法證明其為真實，若有相當理由確信其為真實時，即不得以誹謗罪處罰之。

本條之規定並非要求製播新聞應確保內容完全真實正確，而是要求製播新聞應有一定的事實查證程序等，因此即便衛星廣播電視業者製播之新聞內容略有錯誤，若衛星廣播電視業者已盡相當之事實查證程序，即不違反本條項款之限制。

因此，近期假新聞爭議的案件，衛星廣播電視業者並非必然違反本條項款之規定。以關西機場案為例，即便日後證明中國並未派車進入關西機場，若衛星廣播電視業者在製播相關新聞前，已盡相當事實查證，例如向大阪辦事處採訪、向宣稱當事人的台灣籍旅客採訪等，應不致違反本條項款之規定。

實務監理上，尚且不論損害公共利益之構成要件，本條項款之適用非常困難，主要原因有三：事實查證並無具體標準、衛星

廣播電視業者之新聞製播規範非常抽象、NCC

過往行政慣例不願意介入事實查證的認定。從尊重新聞自由與言論自由的立場來說，在個案審查上採取較謹慎的方式，應值得肯定，但謹慎與放任仍有很大的差異，主管機關不應因認定困難即消極不介入認定，仍應提出具體明確的標準與態度。

【假設案例二】T新聞台報導日本燕子颱風時，關西機場封閉，但中國政府派車進入關西機場接中國旅客，台灣人只要自認是中國人即可上車。而台灣駐日單位對機場旅客不聞不問。

在本案例中，新聞台的製播規範中，有關於事實查證的規定，大約都是會「應注意事實查證原則

」、「應本於事實製播新聞」、「應採訪相關當事人或利害關係人」等抽象性的規範，而無具體操作標準，因此在正常情況下，縱使新聞製播過程略有疏漏，也不至於違反新聞台的製播規範以及本條項款之規定。為保護新聞自由，針對個案審查採取較謹慎寬鬆的標準，避免對衛星廣播電視業者過度苛責，應值肯定。

進一步來說，究竟採訪到何程度可以認定符合自律規範或事實查證義務，實務上非常難認定，只採訪到一個自稱當事人的旅客是否符合？或是要採訪到兩人以上才符合？主管機關在認定上非常困難，實務上也多採取寬鬆的認定標準。因此，如果衛星廣播電視業者已經採訪「自稱當事人」的旅客，而製播此新聞，不只其倫理委員會，NCC的相關諮詢學者也多會採取寬容的態度。

縱使在極端的狀況下，若衛星廣播電視業者並未採訪相關當事人，僅是照抄網路訊息，只要在日後面對NCC時，宣稱已經多方查證，NCC

甚至不會向衛星廣播電視業者宣稱已經採訪的對象確認或查證，就不再繼續深究，也就是說，往往連啟動討論是否違反事實查證的程序都沒有，就結束此案，自然也不會有認定違反事實查證的可能。這也是NCC

一貫處理此類內容監理的標準作業流程：發函請衛星廣播電視業者表示意見，然後就不對個案內容進行實質討論，便將衛星廣播電視業者的回函備查。

【實際案例F】TVBS新聞台，在2018年縣市長總統大選後，報導韓國瑜當選高雄市長後，數家大型企業將因此加碼投資高雄。部分觀眾認為，大型企業加碼投資高雄的新聞，在選舉前就已經確認，應與高雄市長選舉無關。因此向NCC提出申訴與檢舉。

針對此案，NCC尚未做出實際決定，但根據過往NCC

的行政慣

例，本案可能有兩

種處置：一是直接將民眾的申訴轉知

衛星廣播電視業者，由TVBS直接回覆檢舉民眾，但NCC

並不再針對個案審查或處理；二是請TVBS

召

開內

部倫理委

員會討論，該則新

聞之製播，是否違反自律規範機制，

將該會議紀錄公布並送NCC備查，NCC也不會再針對個案或是TVBS

之內控機制是否有效運作進行討

論或認定。無論處置方式為何，NCC都不會也不曾針對個案是否違反事實查證進行實質審議。

雖然，以前述案例二及案例F

，是否構成損害公共利益的要件尚有待討論。但NCC

針對本條項款之適用，非常

謹慎保守，甚至引來消極不作為的批評，NCC

不只未曾以本條項款對衛星廣播電視業者處分，也未曾對個案討論是否構成本條項款，對於本條

項款中不確定法律概念的問題，也未曾有過具體化的操作標準。導致本條項款雖然是極少數定有

罰則的規定，但實際效果仍同訓示規定。



而這也等於是NCC放棄衛星廣播電視法中少數具明確法律效果的監理工具，等同自廢武功。

#### (四)小結

衛星廣播電視法關於自律的要求，並無直接強制力，在衛星廣播電視業者確實違反自律規範時，現行法只可能以衛星廣播電視法第43條第2

款之

營運不當

處理，或是藉由評

鑑換照給予評價。然而在現行監理實

務下，此二路徑均不被NCC

所採，使衛星廣播電視業者完全無視NCC，也讓自律規範如同空中樓閣。

事實查證的規定，本質上無具體標準，也牽涉衛星廣播電視業者的自律規範問題，實務上認定非常困難。但另一方面也是NCC

的消極態度，使得事實查證的規定從來沒有發生過拘束力，甚至未在任何具體個案中被討論過。

導致NCC對衛星廣播電視業者的新聞製播亂象，越來越束手無策。

### 三、衛星廣播電視業者之「申設」、「評鑑」、「換照」

#### (一)「申設」規定與流程

衛星廣播電視業者之經營執照申設，

依照衛星廣播電視法第6條第4

項與「衛星廣播電視事業及

境外衛星廣播電視事業申設審查辦法」向NCC

提出申請。以新聞頻道申設為例，申請

人應依審查辦法第7條規定送件申請，NCC會先以外部專家學者及部分NCC

職員組成「

衛星廣播電視事業申設

換照諮詢會議」，由該諮詢委員會依照審查辦

法第13條進行初審。關於衛星廣播電視法第22

條規定之自律規範機制，即

屬於內部控管機制之一部分，占初審總分120分中之30

分。最後再將初審結果送至委員會議，由委員會議進行最終審議。

### 1. 初審很難不及格

依照審查辦法第13條第3項規定，初審結果低於60

分為不及格，應不予許可。審查項目共分五大項，包含「內部控管機制及內容編審制度」，衛星

廣播電視法第22

條要求之自律規範機制即在其中。但初審總分共120

分，更有其他加分項目，最高可能加分達40

分，因此審查標準並非嚴格，只要略作準備，要通過初審並非難事。實務上衛星廣播電視事業之

申設案件中，多數也都能通過初審。

1. 初審採「總和及格制」，但委員會議似採「個別項目及格制」
2. 申設審查採「總和及格制」，評鑑審查採「個別項目及格制」

初審之審查項目及評分基準，明定在審查辦法第12至14

條規定，如前所述，只要總分不低於60

分，即為合格，雖然初審委員仍有個別建議意見，但初審合格的案件，最終都會送到委員會議進行實質審議。

但根據過往NCC

的案件審查結果，委員會議在否准申設案件時，往往只以特定項目表現不佳為由，即否決申設案件。也就是說，初審採取「總和及格制」，就算有特定項目表現不佳，只要總和分數及格，最終仍會通過初審。但是在委員會議中，疑似採取「個別項目及格制」，不只是初審要通過之外，個別項目也要有一定水準，否則NCC

即會以該個別項目表現不佳為由，否准

該申設案。這就是NCC被認為針對申設案件採取嚴格標準的重要原因。

【實際案例G】2017年7月，八大電視台向NCC申請設立「八大新聞台」，NCC決議否准該申設案，理由略以：營運規畫與既有新聞台無明顯差異、八大既有電視台已有製播新聞節目、營運計畫未見具體可行性等。2018年8月，NCC再次以相同理由否准「八大新聞台」之申設案。

【實際案例H】2018年10月，NCC否准東森電視台申設「東森創作台」理由略以：節目規劃與其

既有家族頻道無明顯區隔。

前二案中，NCC

並未對外公布申設之初審總分與委員個別意見，尚難得知該申設案之初審總分與委員個別意見。

但對照審查辦法第13

條規定，委員會並非以審查總分不及格為由否准，而是以特定項目不佳為由否准本案，應可推斷

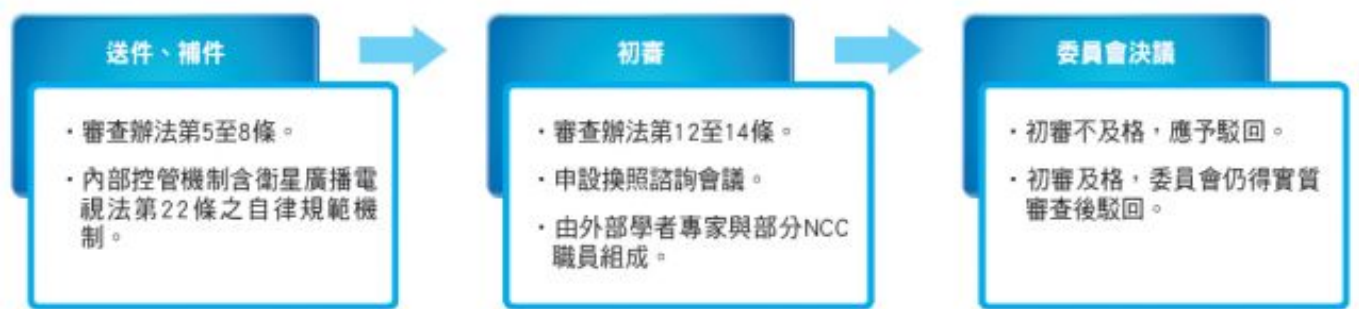
此二案在初審中應有達到60

分之及格標準，但委員會議最終否決理由，卻僅以特定項目不佳，疑似採取「個別項目及格制」

。

NCC

針對申設案件，採取較嚴格的審查標準，並且以個別項目不佳為由否准申設，乍看並無嚴重問題，但若與後述評鑑、換照綜合比較，其矛盾與不合理之處就會顯現。



## (二)「評鑑」規定與流程

衛星廣播電視業者之評鑑審查，依照衛星

## 廣播電視法第17條第4

項與「衛

星廣播電視事業及

境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法

」辦理。與申設相同，NCC

也會組成評鑑諮詢委員會進行初審，再將初審結果送至委員會討論，各衛星廣播電視頻道在取得

執照三年後應評鑑一次。但因為NCC

行政流程變更之故，評鑑案之審查似已不在經過委員會提案討論，因此外界也難得知各頻道評鑑

之結果。

依照申設審查辦法第13

條規定，審查「頻道定位與內容規畫

」等五大項目，總和共120分，未滿60

分為不

及格。但在評

鑑審查辦法中，五大項目之審查，則採個別項目評分，個別項目低於60分時，評鑑為不合格。

也就是說，在申設案件中，即使「內部控管機制及內容編審制度」表現不佳，若其他項目表現優

良，總分達到60(總分120以上)

，初審依然及格；但在評

鑑案件中，只要五大項目個別表現不佳，未達60分(未知總分)

，即屬不合格。因此，評鑑審查辦法之規定，較申設審查辦法嚴格。

## 1. 評鑑標準較申設嚴格，但少見評鑑不及格

評鑑審查辦法較申設審查辦法嚴格，但實際上評鑑不及格或應限期改正的案件，卻如鳳毛麟角般稀少。而且NCC

似因變更行政流程或議事規則，僅有線電視系統與廣播電視的評鑑案會進入委員會議討論並公布，但衛星廣播電視的評鑑

案已經不見於委員會，也未對外界公布。僅在2013年4

月有過中天新聞台之評鑑討論案後，其後再也未見衛星廣播電視頻道之評鑑討論案。

因此，即便評鑑審查辦法較嚴格，但評鑑審查的實務運似仍採寬鬆標準，幾乎所有的評鑑案都可以安全過關，也令人質疑評鑑是否有實質效果，應該也不至於對衛星廣播電視業者發生實質監理效果。

### (三)「換照」規定與流程

衛星廣播電視業者之執照期間六年，

執照期間屆滿前，應向NCC申請換照，依照衛星廣播電視法第18條第3

項及

「衛星廣

播電視事業及境外

衛星廣播電視事業換照審查辦法」辦

理。如同申設與評鑑，NCC

仍會以類似方式組成換照諮詢委員會進行初審，再將初審結果送至委員會討論，由委員會作成最

終決定。

### 1. 換照審查辦法之審查項目與評分標準更寬鬆

依照換照審查辦法第11條第1

項規定，換照之審查項目區分為兩大部分，第一部分為過去執照屆滿前三年之執行情形，其下又分為五大項目，與申設、評鑑審查之五

大項目相同，僅占40

分。第二部分則是未來六年營

運計畫，亦再區分五大項目審查，占60分。總分低於60分為不及格。

但由於審查項目眾多，也因此個別項目的比重極低，即便有個別項目表現不佳，例如過去自律規範機制運作狀況，最多也僅占約8

分，因此初審之結果，幾乎不可能不及格。監理實務上，似未見過衛星廣播電視事業在換照初審即不及格的先例。

### 1. 委員會議也採寬鬆審查標準

在申設審查中，雖然審查標準寬鬆，但委員會議實際上採取較嚴格的審查標準，經常以個別項目表現不佳為由即否准申設。但這樣的情況卻未曾在換照審查中出現。

從NCC

過往的主張：「換照視

同申設」，換照與申設的標準應有相接近之標

準。NCC

委

員會

經常以個

別項目表現不佳，

即否准初審合格的申設案件；但在換

照審查中，卻未曾見過NCC

委員會以個別項目表現不佳為由即不予換照。

可見NCC委員會在面對申設與換照兩類申請案之審查標準明顯不同。

也因為前述換照審查辦法的自我設限，導致換照審查幾乎不可能不及格，因此近年來，並沒有過衛星廣播電視業者申請換照遭否決的案例。

	申設	評鑑	換照
審查辦法之項目評分基準	寬鬆	嚴格	最寬鬆
初審審查結論	總和及格制	個別及格制	總和及格制
委員會最終決定	嚴格	寬鬆	寬鬆

#### (四)申設、評鑑與換照之矛盾與管制不齊

##### 1.審查標準不一與管制不齊



從前述的討論可知，NCC

訂定的審查辦法，對申設、評鑑與換照的標準不一，評鑑的標準較為嚴格，但申設與換照的標準都非常寬鬆，特別是換照，形式上幾乎不可能不及格。

## 2. 實務操作結果寬鬆

即便是評鑑的標準較為嚴格，但實際上也幾乎沒有評鑑不及格的案例，顯示實務操作的標準也屬寬鬆。

## 3. 委員會對申設、評鑑與換照之標準嚴重矛盾

初審委員會的審查結果對委員會雖然僅是建議與參考性質，而非實質拘束委員會之職權，但委員會針對三者的標準完全不同，甚至達到矛盾的程度。

在申設中，委員會幾乎不受限於初審之意見，而且經常以「個別項目」不佳而否准申設案。但在評鑑換照中，委員會卻高度尊重初審委員會的意見，未曾以「個別項目」不佳而否准，高度尊重「總和及格制」。

NCC

針對申設、評鑑與換照的不同態度，外界一眼即知，但很少人實際了解標準不同之處何在。而這個針對初審意見的不同標準，似無正

當化理由，僅能解釋為NCC

嚴格控管進入市場的申請者，但是一旦取得

執照後，NCC

即以接近放任的態度，近乎棄守評鑑與換照之機制。既然所有的評鑑、換照案件均可以順利通過，評鑑、換照程序似已喪失制度之功能，導致NCC淪為橡皮圖章，而無實質監理權限。

(五)自律規範機制不佳，不影響換照

NCC

經常對外主張，衛星廣播電視業者之自律規範機制、相關檢討報告、倫理委員會之運作等，都會作為評鑑換照的重要參考。但是在前述的討論下，即便自律規範機制再糟糕，都不至於影響換照。

因為評鑑審查辦法採取「個別及格制」，若自律規範機制不佳，可能評鑑為不及格，而應令限期改正，但實務操作標準寬鬆，要在評鑑中不及格很困難，只要衛星廣播電視業者能夠秉持「作文比賽」的精神，寫出良好的營運計畫

內容與自律規範機制，NCC

在審查上往往輕輕放下，不至於不及格。更甚者，在換照時採取的「總和及格制」，即便過去自律規範糟糕到0分，也不過占100分中的8

分，只要在其他項目繼續秉持「作文比賽」的精神，通過初審均非難事，自然不影響換照。

## 四、結論

近日對於廣電媒體的亂象，以及NCC

被批評為無所作為等，根據前述的內容，大約可以綜整成以下幾點結論。

第一、廣電三法之管制強度參差，輕重失衡。

第二、廣電三法多不確定法律概念，也多訓示規定，難明確執行。

第三、自律規範無強制力。

第四、NCC對「營運不當」之法律適用過於保守，也少以評鑑換照要求自律。

第五、事實查證之規定難適用，NCC也未曾討論個案之適用。

第六、申設評鑑換照標準不一，且評鑑換照標準過於寬鬆，喪失管制功能。

關於法律條文的問題，屬於先天體質不良，

尚難苛責NCC。但後天失調的部分，主因於NCC

主管之法規命令與行政規則失當

，以及行政作為的消極與怠惰，NCC

主委已上任兩年半，迄今仍

未有所做為，難辭其咎。但廣電三法以及NCC

之行政運作繁複，外人尚難窺知其問題所在，是以學者、立法委員之批評往往見樹不見林，無法

明確了解整體系統性的問題所在。然而，即便智庫、學者提出精闢的建議與內容，最後還是端看在位者是否有心任事。但觀察NCC近年來的行政作為，似無具體建樹，恐難抱以期待。

不如歸去。

[1]實際上，評鑑換照的程序對自律規範機制的要求也非常有限，後詳述。

[2]以撤換相關主管人員做為命改正之手段，NCC過往在「TVBS周政保案」中有過先例，詳見後述。

[3]舊法條文與現行條文略有出入，但本案當時處分之條文與現行法第27條第3項第3款接近。

[4]應釐清者，本案裁罰之依據，並非以現行衛星廣播電視法第22條或第43條之營運不當，而是以類似現行法第27條第3項第3款，直接認定該節目內容妨害公共秩序或善良風俗，因此NCC是逕對節目內容評價妨害公共秩序或善良風俗，而自律規範機制未落實僅是原因。是以，本案例中，NCC並未對衛星廣播電視業者之自律規範機制評價。

作者 詹祖璋 為政治工作者