

衛星廣播電視法修法建議及專論總輯

策劃單位： 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會

研究人員： 洪瓊娟助理教授

張錦華教授

鄭自隆教授

關尚仁副教授

法制顧問： 葉志良助理教授

中華民國 102 年 1 月

出版緣起

衛星廣播電視法於 88 年 2 月公布施行迄今，已歷 10 餘年，其間雖經兩次小幅修正，惟產業之變遷快速，數位匯流之發展已為趨勢，現有之法令規定實有必要進行檢討並加以調整，以更符合實務上之需要。

然綜觀 NCC 送行政院轉陳立法院審議之衛星廣播電視法修正草案內容，其立法說明雖明言「為達齊一不同傳輸方式之內容管制、保障言論自由、維護媒體之專業自主及強化媒體之近用，並回應社會民眾及公民團體提升節目品質之需求等目的，爰朝向通傳匯流頻道管理與強化傳播問責機制之方向，並引進公民團體意見，建立問責系統，希冀在數位匯流技術發展之同時，有效提升通訊傳播監理之效能，以強化公眾視聽權益保障，並適時解除不必要之管制」，惟法條之內容多將 NCC 已開始執行的行政作為賦予法律授權，在日漸開放的社會下，加重對媒體之管制措施，讓人有時空錯亂之感，並使產業之發展更趨受限，至於數位匯流與著作權保護等未來性議題反而付之闕如。

為避免衛星電視業者僅從本身角度出發，直接以反對或刪除的方式提出修法建議，未竟合宜；本會乃就本次修法中有關法制營運、節目、新聞、廣告及罰則等面相議題，分別委託相關領域之學者專家研究，就閱聽眾、主管機關、產業等不同觀點進行意見蒐集撰寫專論，並就專論研究結果提出平衡各方的修法建議。

由於本會之建議未能及時於上會期立法院交通委員會討論前提出，爰希望本會委託五位學者深入研究後所提出之修法建議版本，能在立法院朝野協商時予以考量。

目 錄

出版緣起

一、 專論總輯

專論 1：糖衣毒藥或良藥苦口？——衛星廣播電視法修正案之評析——1

專論 2：衛星頻道的文化十字架——評析衛星廣播電視法第 8 條修正——7

專論 3：衛星節目供應業進退場機制的探討——衛星廣播電視法第 20 條修正案之評析……13

專論 4：如何建立兼有集體自律和頻道自律之「雙軌自律」和「三律共管」機制？……18

專論 5：新聞及評論要求「事實查證」之相關規範是否合理？（22 條和 27 條）……23

專論 6：如何維護新聞媒體專業自主，保障新聞自由？……30

專論 7：如何強化「新聞質」的評量，提升我國新聞品質？……37

專論 8：從收視權益論重播與新播……42

專論 9：論內部控管機制與節目編審制度……54

專論 10：論節目分級、標示與播出時段安排……64

專論 11：論主管機關對節目內容管理之輔導策略……72

專論 12：商業置入應尊重創意……82

專論 13：政府置入不宜全面禁止……85

專論 14：商業置入禁止類型應更嚴格規範……88

專論 15：電視廣告時間可彈性運用……92

專論 16：為衛星頻道他律機制請命——探討衛廣法修正草案第 40 條之立法——95

專論 17：從電視違規行為談適宜之罰款額度……101

專論 18：對 NCC 裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點之看法……108

二、 行政院衛星廣播電視法修正草案再修正建議……111

三、 研究人員簡歷……130

糖衣毒藥或良藥苦口？ ——衛星廣播電視法修正案之評析——

洪瓊娟 兼任助理教授

世新大學廣播電視電影學系

國家通訊傳播委員會前提出包括衛星廣播電視法等廣電三法的修正案，經行政院第3286次院會通過後，於本年3月12日函送立法院審議，開啟修法作業。

回顧衛星廣播電視法（以下簡稱為衛廣法）自民國88年制定後，即使國內政治、經濟情勢丕變，媒體科技發展飛躍，媒體環境與市場結構已產生鉅大的量變與質變，其中除配合黨政軍退出媒體相關條文之修訂外，並未就衛廣法實質管理條文有所更動，於政府推動數位匯流政策喧囂塵上的時間點配合修法別具意義，故此次修法就主觀及客觀情勢而言重要性不言而喻。

從法律條文的增刪可看出主管機關管理思惟、期待藉由修法解決問題，以及看待衛星廣電事業的基調。本文擬自衛廣法修正草案總說明（以下簡稱總說明）、增刪條文之內涵等，評析此項修法的優點、缺點；此為個人管見，歡迎關心媒體發展之各界賢達指正。

法律是行政機關維持行業秩序的主要工具；面對產業的市場競爭、行業發展衍生的因素或技術變革帶來的種種挑戰，執事人員須經常檢視手上的法令工具是否足夠？能否以現行的法令工具來因應新興的情勢？那些陳年問題非透過修法手段不能獲得合宜解決？綜言之，修法想達成的目的：一為尋求新而有力的管制工具，以補原有法律的不足；二係透過修法解決若干新興或老舊的問題；三是對應修法當時的環境，提出主管機關推動產業發展與維持產業秩序的看法與處理之道。

此次衛廣法修正的幅度甚大，原有46條條文，現擴增至68條條文，新增22條；細看法條，維持內容不變者有5條，刪除10條，其餘各條文的修訂，主要是因應通傳會是主管機關的現實，其次為反映產業發展的趨勢，將他類頻道納入管理，再其次係將主管機關監理的重點與管理

方向，在新法案中鋪陳。

一、修法的特色與優點

從正面角度看，此次修法有以下特色：

- (一) 對於新聞頻道品質的重視，如草案 22 條及 27 條，要求新聞頻道及指定之頻道應成立自律規範機制，及應盡到查證之職責。
- (二) 引進他律機制，將公民團體既有參與通傳會諮詢的作為納入法制，擴大公共參與，如草案 20 條及 40 條，明定主管機關遴聘學者、專家、公民團體代表參與諮詢會議的作業規定、組成方式及議事規則。
- (三) 重視及強化本國節目的傳播，草案第 8 條增列。
有意申請經營衛星頻道節目供應事業者，在營運計畫中須提出傳播本國文化的實施方案，主管機關並應就自製節目之比例、類別、指定時段另作規定。
- (四) 強化頻道的自律及內部問責機制，包括內部控管機制及節目編審制度，如草案第 7 條及第 8 條。
- (五) 規範置入行銷，設定不能置入的內容，並在罰則中配合處分。
- (六) 增列他類頻道節目供應事業並予以管理，目的在因應滙流技術的發展，電信或移動產業可提供相同的多媒體服務，可採準用法條的方式作齊一的管制。
- (七) 詳列行政處分的項目及其罰鍰額度，草案 46 條至 63 條，重點在調整罰則的架構，可將部分違規情形納入個別節目停止播送的處分。

仔細閱讀通傳會提報的衛廣法修法總說明文書，區分為主文與修法重點之說明。主文述及為齊一管制規章，提升節目品質及保障公民視聽之權益及朝向滙流頻道管理而提出修正案，至於所列共有十三項修法重點，目的著重在釐清法律條文的適用對象（以利清楚課責），或增納限制規定（如營運計畫書增列節目編審制度／內控制度等）。綜觀整部法條的設計，有理念，有監理目標，但是管制方式是「綁、加綁再加綁」，行政處分方面賦予主管機關更大核處的空間。面對數位滙流的實體環境及未來可能的新興課題，修法作為只將重點置於他類頻道供應事業納入定義，並準用相關

條文管理，加重及方便罰則的援用，其他如引導、輔助等性質的法條完全闕如，如此一面倒的修法，對於數位產業的發展並無實益，用處分及監理的手段去因應新興的產業發展，恐怕會與期望背道而馳，讓人對數位產業的未來難有樂觀的想像及期盼！

二、88年制定衛廣法時之缺失

衛廣法制定之初，完全沿用廣播電視法的架構，筆者參與立法作業，深刻瞭解當時立法的邏輯及氛圍，造就了制定法律的基本面貌，也產生了不少問題如下述：

- （一） 管理尺度部分：衛星頻道節目供應事業具跨國性質，有本國自有頻道，亦有代理國外的頻道，或國外頻道來台設立分公司，為使三類型頻道在同一法律管理之下不致有太大的差異，管理尺度相對於有線電視法與無線廣電法為寬鬆。
- （二） 影響力的推估：當時無線廣播電視法已施行二十餘年，無線電視對於全民的影響力無以倫比。在此基礎上推估衛星事業係跨全區經營，影響力比照傳統三台，行政處分的罰鍰依照當時的物價，自十萬元起跳至二百萬元，並加上可以按次連續處分。
由傳統無線五台增加到今日超過百個頻道，影響力不能相提並論；特別是目前的媒體環境是多平台的市場，已針對分眾提供服務，由許許多多的分眾傳播拼湊成大眾傳播，其間的差距甚大。故業者對於行政處分繳交罰金一事多所比較，也累積很多不平之氣。衛星業者認為無線廣播電視法的罰鍰額度相對合理，主管機關的主張則是將無線電視台的罰鍰拉高與衛星事業齊頭，雙方的立場顯有不同。
- （三） 內容管理的相關條文取自無線廣電法，申請經營權及評鑑營運表現等事項則與有線廣電法做法一致。坦白說，當時立法過程漏未審酌的重點包括 1.有線電視系統剛正式進入市場，並未推動付費頻道制度，其維運方式未有定論； 2.多元頻道進入市場，搶食廣告大餅，稀釋了廣告收視率及影響力； 3.頻道經營完全依賴節目版權收入或純粹依靠播送廣告維持營運之差異； 4.集團類型的頻道與個別頻道影響力有所不同； 5.衛星事業與有線事業結合衍生

競爭議題；6.本國演藝人員權益保障事宜。

衛廣法施行十三年以來，亦呈現若干問題值得探討：

- 1.大多依附有線電視系統／MOD進入家戶，在類比系統載送頻道數量有限制的情況下，上架及普及率是營運績效的重要指標。
- 2.付費頻道或計次收費節目之制度未有效推廣，營運方式難以突破。
- 3.廣告來源與景氣息息相關，十餘年來企業出走或西進蔚為風潮，新興媒體如網路亦爭食廣告，主流媒體面對嚴峻的經濟情況，如何爭取廣告為首要面對的課題，業配或客製化的內容為廣告的變身，廣告定義、型態一再變動，置入行銷泛濫成災，其實它正反映產業營運的困境，如未來景氣反轉步調緩慢，廣告的餅難以做大，業者為求生存，將會持續挑戰法律尺度。故修法及執法角度要具備可斟酌調整的空間，否則台灣影視業的生存條件將更受壓抑。
- 4.行政處分按警告、罰鍰、加重罰鍰、停播節目、停播頻道至撤銷執照等階段設計，實際執行面集中在前三項，法律條文之設計僵化，執行結果未必合於比例原則，造成業者不服，對主管機關任事作為與形象不利。

三、修法帶來的疑慮

自衛廣法實施以來，客觀環境的變動包括主管機關由行政院新聞局移往通傳會、網路漸夯、分眾傳播成為主流、通訊／資訊／傳播滙流、虛擬店鋪流行；而民眾的收視習慣亦有大幅度的變化，傳播平台多元化，分眾收視變成常態，以上種種自然影響衛星產業的營運。在多平台的時代，衛星節目供應業掌握內容，可真正與觀眾的喜怒哀樂作互動，但被批評、抱怨的情形也最多。

本年8月28日在衛星廣電商業同業公會邀集的四場座談會上，與會的四十餘位節目供應業代表反映共同的心聲：通傳會身為執法單位，似視業者為仇寇，必罰之而後快；嚴管播送內容，尺度緊縮。有些內容違規尺度不明確，讓製作單位難以適從，且對從業人員不教而殺，更讓與會代表嘖有怨言。對於衛廣法的修訂，業者有相當的擔憂和疑慮，他們期待1.主管機關應當體察產業界完全競爭的情境，多鼓勵業者，讓從業人員在本行業中安身立命，好好製播優質節目；2.合理而明確的執法，而非嚴苛的挑毛病；3.面對其他國家如韓國對於影視產業的扶持，感觸特別深，認為

政府不能只監理，更重要的是讓環境更好，要有更多的獎勵及輔導措施帶領業者走出困境。4.罰則太重，內容尺度及標準不一致，對產業發展前景十分不利；5.換照作業繁雜，對於優質經營者應作簡化處理，避免成為經營的不確定因素。

四、衛廣法草案待調整之處

衛星頻道節目供應事業在有線電視系統或 MOD 上架，任一頻道之營運必需先經申請，提出營運計畫，經過主管機關的核准，並與載播的平台達成授權協議才能有機會問世；其中內容為衛星頻道的「牛肉」，供應那類內容、服務的主要對象為何、廣告來源相關議題均涉及市場因素，如何存活或有效競爭與業者息息相關，惟修正草案中對此未置一詞，換言之，市場競爭等相關議題屬業者自理的事項，主管機關基於職責，關切的議題集中在業者進入市場合法性、業者提供內容的合宜性、納入各界對節目導正意見及閱聽人對內容的評價。由此可看出，主管機關有主觀想法，業者也有產業的需求，但在修法上二造差距太大，對雙方而言都不是好事。

平心而論，業者希望法律的管制不要加大、加重為人之常情，主管機關期盼有足夠的行政工具讓業者俯首聽命亦可理解，二者的公約數在於能讓衛星事業有良性的發展，故產業秩序的維持，核心的處理法則當秉持善意：主管機關與業者站在同一條陣線，業者發展順遂，主管機關的監理績效才算良好，如業者發展越來越困難，主管機關執法的棒棍始終如一，法律可能成為扼殺或阻礙產業發展的刀刀。故此次修法更應有宏觀及高度，為影視產業的未來發展設想，除了秩序的建立外，也要有結合輔導機關資源，協助業者的設計，對業者而言，那才是良藥。

綜合以上的看法，衛廣法修法應再作若干的調整：

- （一）編審制度及問責機制的設計力求可行性，考量頻道業者不同的規模，作可切合各頻道運作的設計。
- （二）新聞報導當予查證的規定有助新聞的品質控管，惟查證如何與保護消息來源的新聞專業意理結合？合理作為為何需要明確界定，以利遵循。
- （三）對於業者申設、營運評鑑、更換執照如何調整，作到有效率、鼓勵優質營運？
- （四）主管機關制定播送本國文化節目的比例、類別及指定播送權可能引

發諸多爭議，其合宜性應當再酌。

（五）內容監理引進他律概念方向切合國際潮流；惟本案的重點不是為了播送內容的行政處分或是衛星節目供應業經營權的限制或中止，而是如何讓電視製播專業人員如何與各界有效對話，共同努力以營造具深度、廣度的製播環境。

（六）廣告是商業電視的命脈，置入行銷為必要之惡，合宜寬鬆限制，以擴增業界製播節目的活水更顯重要。

（七）行政處分的架構重新設計，重罰成為趨勢，對業者更形不利，如何讓業者願意朝向優質營運，罰則的設計宜促使業者勇於改正缺失。

五、結論

在騎三輪車的年代，難以想像高鐵奔馳在原野中的景像，當半夜起床到有電視的鄰居家中看越洋棒球比賽，難以想像可藉由手機近覽美國的職棒賽事。環境跟隨科技等腳步將電視產業推進，執法的眼光及方式怎可能一成不變？十三、四年以來，有線電視由 4 5 0 MHz 至 8 6 0 MHz，載播的衛星頻道由六、七十個擴充到一百多個頻道，頻道類型由綜合走向專類／主題頻道蔚為常態，多頻道環境已然成型，平台多，內容提供者未必然更得利；而傳播科技促使跨媒體滙流成形，新視訊服務更挑戰法律的適用性，主觀和客觀情境都讓衛廣法修正需求更形殷切。

通傳會侷限於監理本位，提出的衛廣法修正案有問責機制、強化新聞查證及三律共管等優點，但法律架構仍固著於管制與處分的思惟，實無助於產業遭遇的困境及其未來發展。所謂山不轉人轉，純監理的路不通，就該參酌國外成功的先例，結合相關機關及其資源，增添獎助與輔導，以積極的作為，提供衛星節目供應業肥沃的土壤。尤其本次修法目的宣稱在於因應數位滙流趨勢，但相關條文少，反而是擴大行政管制權的設計打蛇隨棍上，引起識者諸多的疑慮。故本文敬提出建言，希望在立法院進行修法作業程序之際，有機會再省視修正條文，衡量影視產業的結構與其未來，再一次將草案法條作合宜的調整，給予產業更多的良性發展空間。

衛星頻道的文化十字架

--評析衛星廣播電視法第8條修正案--

洪瓊娟 兼任助理教授

世新大學廣播電視電影學系

今年五月二十日文化部掛牌，流行音樂暨影視產業局正式運作，成為文化界的盛事。文化是國力的指標，升為部會格局，顯示執政當局對文化事務的重視。無獨有偶，通傳會提出廣電三法，其中衛星廣播電視法（以下簡稱衛廣法）第8條對文化傳播特別予以規定，呼應文化業務的核心地位。本文擬就衛廣法第8條修訂內容評析，特別對國內衛星節目供應業的影響予以說明。

一、第8條修正重點

衛廣法第8條條文制定及修訂的法益在於國內有意經營衛星節目供應事業必需提出營運計畫，內容包括多項重要資料，其中新增：

- 1 申請經營衛星頻道節目供應事業所提的營運計畫須新增載明傳播本國文化的實施方案（第一項第四款）。
- 2 內部控管機制及節目編審制度（第一項第五款）。
- 3 本國節目比率的限定（第三項）。
- 4 主管機關有認定本國節目、類別、指定播送時段等權限（第四項）。
- 5 通過修法一年後，既有衛星節目供應業者將比照辦理，須補送相關文件（第五項）。

以上修訂，對於新的或既有頻道業者都增加法定的義務，也會帶來營運面的變動，牽涉層面甚廣。特別是罰則配合修訂加大額度，更增加本條執行的強制力道。

二、本國文化的實施方案

（一）立法旨意

依據修正草案第8條的立法說明，敘及為幫助本國影視產品之流通和發展，並對自由市場選擇文化產業和文化服務作平衡與調整市場供應情形，修法的動機為避免文化霸權的入侵，也為保障本國文化節目的傳播。簡言之，希望透過法律的修訂，針對本國衛星節目供應業節目的編排，增

加本國影視作品流通及發展的機會。

本項立法動機良善，問題在於立法的方向及執行面可能產生後遺症，此以方式修法是否能達成預期的目標？有無更好的處理方案以避免新規定成為壓抑本國影視產業的禍源？相關疑問都須予深入討論。

首先應先就相關議題予以釐清：

（1）文化／本國文化節目之定義難以界定

關於文化的定義眾說紛紜，文化的定義有眾多觀點。英國人類學家EB 泰勒在《原始文化》一書中“說：“文化或文明，就其廣泛的民族學意義來講，是一複合整體，包括知識、信仰、藝術、道德、法律、習俗以及作為一個社會成員的人所習得的其他一切能力和習慣。”這個定義將文化解釋為社會發展過程中人類創造物的總稱，包括物質技術、社會規範和觀念精神。社會學家與人類學家對文化的共同定義是：文化是人類群體或社會的共用成果，這些共有產物不僅包括價值觀、語言、知識，而且包括物質對象。故舉凡技術、經濟、政治、法律、宗教等等都可以認為是屬於文化的領域（曾小華，人民網學習時報社）

依上述定義，所有節目內容可以廣泛稱屬於文化的範疇；當主管機關採行較為寬鬆的定義，不能達到保護的目的，反之採取較狹隘的定義範圍時，爭議自然產生，如何讓政策出有名，杜悠悠之口，避免成為畫虎不成反類犬的困境，是首要的挑戰。

（2）文化／本國文化節目之認定

文化本身包容性大，「本國」則事涉國家的認同，國內有藍、綠雙軌，文化認同則存在多元性，節目則事涉企畫創意、資金、人員參與、製播產地、版權等元素，故應探究本法條的立意為何？個人認為保障「斯土＋斯人＋斯節目」為主軸，所謂本國節目或本國文化節目的內涵為何？在實務面有許多利害因素必需考量，如大陸出資，創意及人員都為台灣人員擔綱，即可能挑戰當前的定義及傳統的認知，故應集合眾人的智慧，作最好且最有利於我方產業發展的定義及規範。

目前通傳會對於本國節目定義及範圍界定，係依據財政部「進口出版品電影片錄影帶及廣播電視節目原產地認定基準修正規定」辦理，著重國籍及主要角色人數的配比。實務面，國內影視人才跨海到對岸尋求新的舞

台已成趨勢，合資、合拍、合作的型式會更多元。為了產業的活路，自我設限並不利產業的發展，如果太浮濫放寬認定基準，恐招來負面的批評，此類節目認定有其難度與政治性。通傳會新增此項規定倒是很勇於任事。

（3）不利頻道特色的呈現

每一頻道有其經營定位與策略，在分眾傳播的今日，頻道經營者安排節目，或採購或製播，重點在於播送的節目須契合目標觀眾的胃口，加入本國文化節目的比率規範，能否與原先的頻道調性融合？能否符合分眾傳播的特性？是否對經營層面造成不利的影響？以上種種都挑戰傳播的專業概念。

（4）境內境外業者差別待遇

草案第8條第一項第四款新增營運計畫書須補述「傳播本國文化之實施方案」，賦予國內業者義務。對境外業者、代理商則放一馬，形成差別待遇。以國內衛星節目供應業營運的特質，服務對象是大眾或分眾，大都屬私人產業，背負著傳播本國文化的十字架，責任可謂沉重，而且最大的風險是佐以罰則侍候，如此對業者而言，自製節目困難多，改以購外片反而省事，本項規定豈不更不利於本國影視業的發展嗎？

（5）培植文化節目的重點

培植國內影視產業的工作重點在於演藝人員有定期演出的機會，以及新興的作品定期問世；以華視公司包青天連續劇播出五百多集為例，只厚了一組人馬，對其他藝人而言反而壓縮生存空間。包青天連續劇多次重播，相關藝人亦不能獲得相對好處。故本款條文的修訂如果未有配套措施將無法達到立法目的，反而構成國內業者營運障礙的新興因素。

本節核心問題在於如何營造良善的影視環境，讓演藝人員有舞台，節目品質及數量可逐漸提升，觀眾願支持本國的影視作品，業者有利可圖：廣告或版權的收入可支持節目的再投資；這一切很難用法律規範達成目的，反而需要較多的鼓勵與扶植，故通傳會當結合文化部等相關機關，整合行政資源與法令工具，為影視產業創造有利的環境。

三、本國文化製播比率等及指定播送時段之規定（第三項及第四項）

通傳會為了促成本國文化之傳播，新增節目製播比率及指定時段播送權的規定，此項修訂形同下猛藥，其合宜性為何值得斟酌。

製播比率以法律授權處理

我國加入世界貿易組織成為會員國後，入須遵守入會相關規章，不增加新的規定，造成貿易障礙，但基於文化例外原則，則另當別論。換言之，政府可以為了文化傳承的目的，提出保護、扶植的措施。

用法律作本國節目自製比率的下限規定，其性質屬於應盡的義務，多少比率合宜並無定論，原法條授權主管機關視情況訂定比率。對每一頻道業者而言，其製播能力亦不一致。對不同類型的節目來說，其製作難易度及投資成本亦不同，例如：談話類型節目，訂出主題、蒐集必要的資料、洽商合適人選參與製作，往往可以在很短的時間完成節目製播；紀錄類型的節目卻可以耗費時幾個月或幾年，二者差距不知有多少？但法律商訂的比率著重數量，無法針對性作細緻的要求。在商業電視制度下業者追求利潤本是商業法則，對業者而言，低成本、高收益的節目為上選，如製播投資大，回收不易，業者在商言商，仍會設法降低製播成本。本法條如施行，可預見的結果是：國內低成本節目更為風行，不利優質節目發展，談話類型節目會更多，另外活動紀實類的節目可望流行。理論上，戲劇是長效類型的節目，可以一播再播。亦具備傳達文化內涵的條件。國內業者的問題在於資金短缺，用低成本製作，難有優質的作品。所謂上有政策下有對策，因應本法條的設計，業者可以在形式上達成比率，但品質無法兼顧，更不要慮及深耕市場，傳播文化的立法想法。

（二）指定時定播送特定節目的權利

1. 過去指定播送節目的做法

無線廣播電視法及有線廣播電視法都有指定時段播送的條文規定；六、七十年代之際，「大時代的故事」「莒光日教學」「新聞橋」「路」、等節目在無線三台聯播，即係依法指定常態播送，而在國慶日、農曆除夕、金鐘獎等重要節目亦沿用指定或徵用時段方式播送主政者屬意的節目。公視籌備建台之初，由行政院新聞局徵用三台時段播送「公視節目」，其後各種批評的聲浪出現，民國八十八年制定衛廣法與修訂有線廣播電視法

時，類似限縮行政權的論點成為主調，故在指定播送節目權限的授與以天然災害救助為基調。

2.公平處理的議題

「本國文化傳播方案」既訂為各頻道業者的義務，文化的定義又包山包海，屆時主管機關如何公平指定那些時段播送那一個或那一類本國自製節目，才可杜悠悠之口，更何況文化主政機關為文化部，本項權限誰是主？誰是從？亦是個爭點。

3.分散收視的特性不利本案執行

再者，不是黃金或次級的時段收視人口較少，指定也達不到效果，需要指定的一定是較佳的時段，此係與市場特性相對抗，在各頻道多數節目收視率分散到一以下的情況下，指定時段播送達不到效果當屬必然，指定多頻道時段影響加鉅，反對與批評的聲音也必加大，容易衍生行政權擴增的不良印象，同時可能獨厚某一類節目，造成不公平等話題。

四、內部控管機制及節目編審制度（第一項第五款）

草案第8條第一項第五款增列營運書須提出「內部控管機制及節目編審制度」，立法的想法在於尊重媒體專業自主的精神，並為了強化自律與問責的機制，形成法律／自律／他律共管的架構，此一方向經過多年的摸索推動，在衛星業者公會共同參與施行，已有初步的成績展現，對於業者提高行業榮譽感有直接的助益，惟仍有若干問題待克服。例如：國內傳播相關科系的學者數量有限，各學者亦有本業在身，配合自律機制的推動，有些學者同時參與台視／中視／華視／民視的自律會議，未來如各頻道都要作此要求，學者們分身乏術的情形當可想見；此外家族頻道基於營運效率的思考，整合資源合併處理自律業務似為必要。

本年8月28日衛星節目供應商業同業公會召開四場座談會，與會業者代表對於通傳會提出共同的建議事項包括：

- 1.多鼓勵，多行政指導。
- 2.業者不能自律、不要他律時，法律作後盾。
- 3.自製節目有賴政府部門投入資源持續鼓勵才能茁壯。
- 4.文化節目的比率、認定方式與指定播送權等涉及不確定因素太多，且有行政權任意擴張的疑慮，應予刪除，如要立法，重點在獎勵，而非處分。

5.境內與境外業者的待遇應儘量一致。

五、本法條調整方向之建議

根據以上的分析及業者代表建議事項，建議本法條的制定再作調整

（1）本國文化節目的認定、類別規定，予以刪除。

（2）第三項：「為保障本國文化，衛星頻道節目供應事業製播節目應符合主管機關所定本國節目比率之限制」應予刪除。

（3）會同文化業務主管機關獎助實施傳播本國文化績優的衛星節目供應業。

內容為王，衛星節目供應業者為了爭取對觀眾的影響力及商業利益，卯足了全力，祈求觀眾的青睞；主管機關除了監理產業秩序外，也更應以同理心看待產業面臨結構上的難題，偕同相關單位用獎勵、扶植、補助、、、等作為，努力營造製播文化節目的有力環境，讓有志之士願意深耕國內的影視園地，讓台灣的影視作品有更大的發展空間，可以生長出美麗的花朵，成為傳播我國文化的利器。

衛星節目供應業進退場機制的探討 ——衛星廣播電視法第 20 條修正案之評析——

洪瓊娟 兼任助理教授

世新大學廣播電視電影學系

壹電視集團申請新聞等五個頻道營運執照引起社會矚目（2009 年 9 月）、年代綜合台營運執照失效（2010 年 12 月）、東森 S 新聞台停照又復播（2007 年 7 月）、龍祥電影台停照訴願成功申請國家賠償（2006 年 2 月）等以上各案例都涉及衛星頻道的進、退場，自衛星廣播電視法施行以來已歷十三年，此類事件動見觀瞻，陰謀論、行政濫權、箝制言論自由等批判聲浪不絕於耳，國際媒體引述國內政界領袖的談話，作負面的評論，包括指責機關威信喪失、國家限制言論自由、民主倒退等。前主管機關行政院新聞局與通傳會處理本項業務都承受相當的輿論壓力，故衛星廣播電視法有關頻道經營權的取得、廢止事項，事關人民的權益，遊戲規則應作清楚的、合宜的制定，以期減少日後可能的紛爭與困擾，如此對產業發展有所保障，對於主管機關的威信的建立與維持也有所助益。

衛廣法修正草案第 20 條為新增的法條，內容規定通傳會辦理衛星事業執照的申請、營運評鑑、執照更換時，必須成立諮詢委員會聽取諮詢的意見；本文擬就草案修正的重點撰文，評析其特色及執行面可能遭遇的情況。

一、 修法納入公民團體參與意見

（一）修訂的內容

申設、評鑑、換照作業對於有意經營或已經營衛星事業者而言是事業能否存續的關鍵，本法條的重要性可見一斑。衛廣法第 20 條修正草案，主要修正重點如下：

1. 設立諮詢會議，通傳會處理衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業之申設、評鑑及換照事項時，必需成立諮詢委員會聽取諮詢意見（第一項）。
2. 明定諮詢會議置委員組成、人數、任期及聘任方式（第二、三項），其特色是除了過去邀請學者、專家參與的慣例外，還納入公民團體代表及全國性衛星公會代表。公民團體代表他律的觀點，衛星公會則為產業發聲，讓行政處理能觀照多元觀點，更趨週延。

3.授權主管機關訂定諮詢會議委員之遴選方式及議事規則（第四項）。

法律條文的制定，對主管機關、業者、申請經營衛星事業的人士及參與的公民團體代表都有規範、拘束的作用。

通傳會成立之後即洽邀學者、專家與若干公民團體成員處理本項業務，其性質定位在行政程序中的一環，類似業界口中的「黑組織」，於今如納入修法化暗為明，其組成及議事規則等更須要有嚴謹的設計及規範，對通傳會及參與者而言，都有遵守法律命令的義務。

（二）立法旨意

主管機關將目前行之有年、已建立基本規制的作為擴大參與成員，修成新增法條，從積極面向看，將行政作為法制化，符合法治精神。依據修正草案第20條的說明，為客觀、公正辦理申設、評鑑及換照審查作業，參酌英國OFCOM下設內容諮詢委員會引進公民團體意見之審查機制，於第一項明定主管機關應設置衛星廣播電視事業申設、評鑑、換照諮詢會議。本條所稱「公民團體」，係指具有公民資格（Citizenship）者所組成之非營利組織、非政府組織（NGOs）、志願組織（Volunteer Organizations）、公民部門等團體，以代表社會多元的觀點。英國OFCOM的作為著重電視內容的共管；本法條則涉及經營權的存續或中止，對經營者的前程影響更直接。

本項立法旨意在於公平客觀執行相關作業，同時引進公民團體多元觀點共同監管媒體，將他律力量納入媒體監理，出發點在於擴大參與，兼顧社會多元的觀點，但值得顧慮的問題在於執行時有無外行領導內行的情況？那些公民團體能代表社會多元的觀點？通傳會是權責機關，須負起全責，面對社會，諮詢意見參採範圍為何？

二、 相關議題須待釐清

（一） 通傳會與諮詢委員會的關係

通傳會作為獨立機關，擁有相當的行政權，對於衛星節目供應業能否取得經營權、執照延續等具有決定權；而傳播業產製作品與言論自由、創作自由息息相關，處理上有許多細緻之處應仔細考量，故納入各界公民團體代表，組成諮詢委員會，聽取相關意見，目的當是彌補通傳會可能的不足，甚是協助媒體業調整營運方向，為社會謀取更大的公益。

由本法條的設計，諮詢會議的定位在於提供意見，主管機關就衛星事

業的申設、評鑑及換照事宜，衡量諮詢意見的可行性，照單全收、部分採納或全盤推翻，須負起全部的行政責任。換言之，諮詢意見可以天馬行空，可以完全理想性，不必顧慮現實因素，通傳會參採諮詢意見的決定則須面對業者的訴願、再訴願、行政訴願的程序，也要向社會大眾與輿論有所回應。

（二） 諮詢委員會由通傳會組成

草案第二十條第二項就諮詢會議委員的人數、組成方式有所說明；除了主管機關遴派二人參與會議外，業者代表一人，學者、專家及公民團體代表各有三人至四人，換言之，本項諮詢會議將會有較多的學界或公民團體的觀點，產業界的聲音相對微弱，稱得上聊備一格；前者的意見可能主導產業的營運方向，如其意見能掌握脈動、夠專業，可能協助產業界解決問題，若其意見非屬專業範疇或不夠專業，通傳會採納並據以要求業者遵照辦理，可能產生後遺症。

（三） 作業過程應昭公信

草案第20條第四項授權主管機關制訂議事規則，未來如何訂定尚不可知，但因申請衛星節目供應業的經營權、營運評鑑及換發執照與業者的權益直接相關，行政作業當然要力求週延與較高的透明度，避免黑箱作業，故作業過程中，宜考量行政程序法的精神，可邀請業者出席諮詢會議，到場陳述意見，以利溝通，並可維持其權益。

三、執行面運作相關事項

草案第20條涉及的是衛星節目供應業經營權的存續及經營方向的變動，其執行面有若干議題可提出來作進一步的探討：

（一） 公民團體參與的重點為何？所提供的諮詢意見在於反映社會公共利益及多元的觀點，並能擴大通傳會的視野，或補其不足。然而制度的設計，不僅在於參與，更要考量有無缺失？如同質性公民團體如何產生代表者？那一類公民團體應優先納入？由通傳會主動擇定參與團體或開放由公民團體報名？這些問題若不能週延設計，可能產生紛擾，壞了法條設計的美意。

（二） 依法條的設計，諮詢的範圍是全面性，是必備的行政程序，如何做到時效掌握也是項挑戰。現有境內及境外業者各有一百餘家，

二年評鑑一次、六年換照，且多數執照屆期時間接近，行政過程如太繁瑣，行政效能必不彰，故應回歸行政目的：諮詢的目的在於針對有問題的業者？對於業者平日的表現？或頻道營運的方向應作調整？

（三）申請新照、評鑑、換照是營運管理的三階段，基於行政目的，各考量的重點各不同，但應可相互呼應。

A.申請新照階段：

通傳會對於衛星節目供應業目前並未作總量管制，分類頻道也無數量的限制，但有意進入市場的人士會遭遇到否准申請的命運，理由為市場上該類型的頻道太多。業者抗辯的理由：尚未進入市場，尚未營運，主管機關怎知我經營不好？加上新興平台多，需要節目供應孔急，除新聞頻道考量因素較多外，遭遇阻礙問世的情況較少。

B.評鑑階段：

頻道業者平日表現已有紀錄，評鑑則為營運狀況的期中考評，如平日表現良好的業者，評鑑當可輕騎過關，故理論上評鑑作業亦應有輕重緩急的思考及作法。

C.換照階段：

經過評鑑，如表現優良者於申請換發時，能否有較簡化、便捷的方式處理，兼顧公平性與行政效率，及業者的合理負擔？

一般而言，換照影響層面大，除非有重大理由，否則很少有不予換照的決定；過去卻不乏不予換照的個案，主管機關的裁定也須面對訴願、再訴願、訴訟的挑戰。本項的爭點在於：能否鼓勵業者優質經營且永續發展？包括行政作業也對優質頻道提供簡便的換照程序以示肯定。

（四）避免不合理的管制措施

輿論報導過去遭到不予換照處分的個案，字裡行間提及政治力介入，如何避免政治力的操作正是通傳會成立的基本宗旨，捍衛獨立機關的尊嚴及權責也是全體委員的天職，然而獨立機關非獨裁單位，它需要更多的輔助與努力，作出更佳的判斷與行政裁定。對業者而言，

要永續經營，當然要去除不確定的因素，換照能否過關正代表著不確定的因素，所以管制單位有權力，權力的運用也當配合處置的策略與智慧，避免不當的管制，而招來怨對。

四、結論與建議

草案第20條的新增在將通傳會現有申照、評鑑、換照措施法制化。不入法有其彈性，入了法自然有強制性。以依法行政的觀點及擴大社會參與角度看有其積極意義。為了使本法條運作更順暢，建議作以下的調整：

1. 鼓勵優質營運者，消減營運不確定因素及觀感，評鑑及換照方式宜採較簡便的措施。
2. 依行政程序法的精神，處理申換執照的過程宜合理給予業者面陳述意見的機會。
3. 諮詢委員會的組成須兼顧專業性與代表性，對於產業發展現狀及其脈動須有一定程度的瞭解。
4. 應追求作業過程的嚴謹性，儘量做到公平、合理及透明，以昭公信。

如何建立兼有集體自律和頻道自律之「雙軌自律」和「三律共管」機制？

張錦華 教授

台灣大學新聞研究所

一、宗旨：

為維護言論自由及專業自主、鼓勵媒體積極擔負社會責任；同時，亦希望減少法律與政府直接介入新聞媒體之監理，落入「威權」式管理控制，本報告將提出符合三律共管精神之新聞媒體自律的法律建議。

本報告除了參考其他民主國家的各類自律和問責機制外，亦舉辦諮詢委員會，邀請各衛星電視新聞部主管及 NCC 內容處主管座談，針對現行《衛星廣播電視法》草案（201103 行政院版）中的自律機制是否合理？應如何改善？等問題，廣泛收集意見。最後，則經過衛星公會的修法小組多次密集討論，達成共識，擬出相關條文，提供立法先進參考。

二、我國背景說明

1、《衛星廣播電視法》草案（201103 行政院版）已將自律／申訴機制及罰責納入，要求頻道建立自律機制及罰責，但仍有以下問題：

1) 對於此一自律機制之組成、程序等，尚無明確規範；罰責的依據亦不明。草案中第 22 條規定各頻道要成立自律機制，第 58 條則是對此機制的罰責，內容如下：

第二十二條 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。

第五十八條 衛星頻道節目供應事業、境外衛星頻道事業之分公司、代理商或其他類頻道節目供應事業違反第二十二條或第六十四條第一項準用第二十二條規定，予以警告或處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。
前項自律規範機制應報主管機關備查

2) 該草案中是頻道自律機制，但並無集體自律機制。

事實上，目前衛星頻道業界已有集體自律機制。衛星電視公會已在 2006 年建立新聞自律委員會，制定自律規範，針對涉及所有頻道之新聞採訪事項（如重大事件）相當有效的協調各頻道遵守自律規範和發揮自律精神。同時，也建立

諮詢委員會（即外部之公民團體和學者專家組成），定期開會（每 2 個月），針對民眾申訴或抱怨事項，提供討論和諮詢。討論的記錄均公布於網站，但並無其他罰責。執行六年以來，已建立相當完整之自律規範守則和頻道間協商機制，民眾申訴數量已較 2006 年以前顯著減少，在保護兒少、免於性別歧視、避免不當自殺報導等事項，已有明顯改善。

2、諮詢會議針對是否加入集體自律機制，有兩種意見：

- 1) 單軌制：僅少數建議僅需有頻道自律即可，因為擔心雙軌制（兼有頻道和集體自律）會造成雙重負擔。
- 2) 雙軌自律：多數同意，亦即除了頻道自律外，應加入集體之自律機制（如目前衛星公會的自律機制），因後者實施的經驗證明，實有助於形成各頻道間的共識和信任，對落實和強化自律精神有重要功能和貢獻。

3、諮詢會議對於集體自律機制之調查懲處機制，則多持保留態度，因為調查權和懲處權均需法律授權和資源，可行性存疑。因此，與會者建議採取柔性規範即可，如將討論決議應公告上網，形成對各頻道的公開輿論壓力。

三、國際經驗參考：簡要比較以下各國的問責機制

以下討論主要是依據國家通訊委員會 100 年委託研究報告：王亞維、陳百齡《電視媒體製播新聞問責機制研究》。

1、英國：要求頻道自律，訂定詳細申訴／處理機制，但並未要求集體自律

英國由 OFCOM 訂定各臺內部申訴處理機制，但並未規範公會或集體自律。

- 1) OFCOM 提供申訴窗口；（OFCOM 訂定傳播守則及申訴流程，觀眾可針對公正及隱私來申訴；OFCOM 也調查違反廣電內容標準（公正和隱私之外之內容標準），及詳細裁罰程序，包括時程限制。
- 2) 觀眾申訴應先送各臺內部申訴機制（倫理／觀眾申訴委員會），若仍不滿意，可再投 OFCOM，然後，按程序調查、審議、裁罰，如公告、禁播節目、罰款，縮短執照，吊照等。
- 3) OFCOM 下設「內容委員會」，引入公眾參與，加以評議。

- 目前《衛廣法》草案較類似英國機制，亦即要求頻道自律，建立內容委員會，但未要求成立集體自律機制。

2、德國：認證及外包三律共管機制

- 1) 德國以保護未成年人為主，成立 KJM（媒體評量委員會），主要由兒少保護機關代表成立；KJM 再認證成立 FSF，其性質為處理申訴的三律共管機制，由業者、兒少專家、政府代表共同組成。KJM 認證其組織、程序、成員；效期 4 年；全德國各地有 70～100 個獨立專家，一年案件上萬件。由商業頻道共同參與設立。
- 2) 這是介於法律和訴願之間的中介者，具裁罰權，屬於政府、兒少團體和業者共同管理的獨立審議機制。但政府僅控管其程序和人員，並非內容。

3) 這是由德國政府「外包」的第三人機制，德國政府與業者和民間組織共同對特定內容（兒少保護）強勢管制，是典型共管機制，或可稱為「受政府管制」之自律。

- 我國現行之集體自律機制較為鬆散，並無法律授權之調查和裁罰權，但或可以參考德國政府之委託精神，在法律上明文規範業者集體組織成立自律機制，但應納入外部學者專家和公民代表，發揮柔性之三律共管精神。

3、韓國：政府強勢要求各頻道自律，設有多重機制

1) 法律規定各頻道要設立「公評人」（即申訴／調查／審議／懲處機制），需獨立自主；並對其職責組成有所規範；另有「觀眾委員會」（民間各代表參與），平時監督，提升多元要求和品質。例如，韓國公共電視 KBS 設有「觀眾委員會」，負責監督電視臺；「公評人」則負責接受觀眾投訴；

2) KCC（韓國監理單位）設立「放送評價委員會」及或「媒體仲裁委員會」，均為獨立委員會，來監督自律；政府委任 40- 90 位仲裁委員組成；每個仲裁處有 5 委員，由現任法官律師，或前資深媒體人組成；可要求公告道歉，或更正。

- 韓國政府力量龐大，甚至擁有媒體股權，與我國國情較不同。但韓國嚴格要求媒體自律之精神，仍值得我國借鏡。

4、日本：頻道自律和公會自律均其強大

由於日本公共媒體強大，自律已行之有年；另外，同業工會也很強大；公權力即無須介入。

- 我國並無強大之公共媒體，亦無強大之公會，但目前公會之集體自律已有初步之成效。

5、美國：法律未定自律規範，但其民主法治發展成熟，各媒體多有其自律機制，媒體之間之互相監督，維持相當程度之專業精神。例如，CNN 之內控機制即十分嚴謹；2005 年發生美國教育部出資邀請知名評論者推廣教育部法案，即遭到各媒體嚴厲檢討，之後即未聞有政府置入現象。

四、建議：雙軌自律、三律共管機制之基本原則

1、自律先行；避免政府直接干預新聞自由，並積極發揮媒體社會專業及責任

- 衛廣法應明確規範各頻道之內控機制中應加入自律機制，同時，作照英國之精神，可由政府提出自律機制之原則，如訂定自律規範、接受閱聽眾申訴機制，組織成員（如外部委員）、調查程序以及時程規範；若自律機制之適當性，可列入營運管理（換照及評鑑）項目監理；若民眾對自律結果仍有不滿時，除當事人可依

民法或刑法救濟外，再由 NCC 審議是否介入調查，以維護閱聽眾權益，並促進新聞媒體之專業自主。

- 建議一、由於自律並不僅是懲處機制，它同時也應是專業團體之間能夠建立互信和共識的協商、教育過程，因此，政府應鼓勵專業集體之自律機制，賦予其回應申訴之自主處理權限，而在其申訴處理仍有爭議時，政府再行介入。

2、建立集體自律：提升頻道間之專業共識及互信合作

1) 現有之集體新聞自律組織，已建立規範及協商和申訴機制，

衛星電視公會已於 2006 年成立自律委員會，並在自律委員會中成立諮詢委員會，前者負責平日之新聞採訪集體協商；後者每兩個月開會一次，討論閱聽眾申訴或抱怨。

成立六年來，已有效建立內容詳細完整之自律規範、逐步建立有效的集體採訪協商機制，在多項重大新聞事件上已有明顯成效。最近更成功完成林書豪來臺之新聞採訪資源共享及秩序維護，顯示集體自律有其必要和價值。

但是，此一集體自律組織僅處理「新聞」採訪議題，並不及於評論或其他節目，無法取代頻道內之自律和申訴機制。評論之製作流程與新聞完全不同，因此，不必然需要納入「新聞」之集體自律組織，但可在各頻道之自律／申訴機制（如倫理委員會）中加以處理。

2) 集體新聞自律和頻道自律之分工

集體新聞自律機制應與頻道自律區隔，前者主要負責涉及集體協商之新聞採訪事項，訂定集體新聞自律規範；並可接受閱聽眾申訴及處理機制（限定於集體自律事項，其他，如涉及已事務可不包含在內）。

而頻道自律負責該頻道內之各項觀眾申訴處理，應有其處理流程和機制。

3) 建議衛廣法納入集體自律機制

集體新聞自律機制以新聞為主，其法律效力應由衛廣法明訂，並可訂定集體自律團體之組成、申訴及調查規範標準等，如要求各頻道應參加集體自律，集體自律組織應包括：各頻道新聞部主管組成之「自律委員會」；以及接受外部申訴／抱怨之機制（如「評議委員會」），後者之組成應由外部委員（學者、專家、公民團體、具法律背景者等）共同組成，定期召開會議。評議委員會議之討論記錄和決議，應公告周知。自律及評議委員會之處置過程應向 NCC 報備。

申訴者對集體自律機制的決議不服時，再由 NCC 依法介入審議處理。當集體自律組織已經執行合理之處理程序後，NCC 依法審議若仍認為有損害視聽眾權益或公共利益之情事或有損害之虞者，而按法規定加以處罰時，應考量其已採取自律規範機制之情狀酌予減輕之，以鼓勵集體自律之功能和強化媒體專業自主之精神。

綜合言之，集體自律之機制應為：

- 制定共同採訪規範及協商共同新聞採訪事項，如選舉報導、重大事件之集體採訪行為；
- 但不處理個別頻道之涉己事務、或無涉集體規範之採訪行為之事件；
- 違反集體協商規範並遭到申訴時，應召開評議委員會議，作出報告，公告記錄，並送 NCC 備查；
- NCC 得訂定對集體自律組織之組成、人員、機制、及及自律規範準則等，提供組成依據。
- 集體自律組織處理民眾申訴，但無法解決爭端時，或處理有瑕疵時，再由 NCC 介入。
- 集體自律組織之規範及決議，均應公告。

3、頻道自律機制建議：

- 包含品質控管之內控機制（營運機制）和申訴機制（可稱為自律委員／倫理委員會／觀眾委員會，但不宜稱之為諮詢委員會），為營運計劃之一環。
- 做為評鑑和換照時的依據之一，應明定於衛廣法中。
- 同樣應規範自律先行，若仍遭申訴時，才由 NCC 審議，但其懲處應考量自律機制之運作是否合宜。

4、三律共管：

現有草案中，NCC 之「內容諮詢委員會」，公民團體已是必須成員之一。集體和頻道自律機制中，亦需納入外部委員（包括學者、專家或公民團體代表）之參與機制。

五、《衛廣法》具體修法建議：請參見〈衛星廣播電視法修正草案條文對照表〉。

參考書目

王亞維、陳百齡（2011）。《電視媒體製播新聞問責機制研究》。國家通訊委員會 100 年委託研究報告。

新聞及評論要求「事實查證」之相關規範是否合理？（22 條和 27 條）。

張錦華 教授

台灣大學新聞研究所

一、研究宗旨：

《衛星廣播電視法》草案（201103 行政院版）第 27 條要求「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。」對於新聞及評論要求「事實查證」是否合理？

二、背景說明

1、《衛星廣播電視法》草案（201103 行政院版本）27 條規定要求「事實查證」，第 41 條規定由內容諮詢委員會討論主管機關提送研議之事項，第 53 條則列有罰款，條文如下：

第二十七條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商製播之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。

製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內容，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。

四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商涉**有前項第四款情事者，應由該事業建置之自律規範機制調查後作成調查報告**，提送主管機關審議。

第四十條 主管機關為審議下列事項，應召開內容諮詢會議，提供諮詢意見：

- 一、廣播電視節目或廣告內容。
- 二、內容製播原則或規範。
- 三、**主管機關提請研議之事項。**

內容諮詢會議之諮詢委員由下列人員組成，其中任一性別代表不得少於三分之一：

- 一、主管機關代表。
- 二、公民團體或視聽眾代表。
- 三、專家學者。

四、全國性廣播電視事業商業同業公（協）會代表。

主管機關應建立內容諮詢委員資料庫，其諮詢委員由主管機關遴聘或遴派，任期二年，期滿得續聘或續派。

內容諮詢會議由主管機關自內容諮詢委員資料庫中召集十九位諮詢委員，至少需有二分之一以上委員出席，始得開會。

第三項內容諮詢委員資料庫之建立、諮詢委員之遴聘或遴派方式及前項內容諮詢會議審議之規則，由主管機關定之

第五十三條 衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或其他類頻道節目供應事業有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：

一、違反第二十四條規定。

二、違反第二十七條第三項第二款至第四款或第六十四條第一項準用第二十七條第三項第二款至第四款規定。

.....

- 說明 1：第 27 條第二項規定「新聞」和「評論」均「應注意事實查證」，這是宣示性原則。「評論」部份並沒有進一步其他規範或罰責。
- 說明 2：第 27 條第三項第四款進一步禁止「對於製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」；同時，第四項則規定，涉及違反「新聞查證原則」時，需先啟動自律規範機制進行調查。繼而在 53 條第規定，違反第 27 條第三項第四款（即違反事實查證原則，致損害公共利益）時，將處「處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施」。
- 說明 3：「內容諮詢會議」將研議主管機關送交之調查報告，依第四十條第二項規定，內容諮詢會議之成員，係由主管機關代表、公民團體或視聽眾代表、專家學者及全國性廣播電視事業商業同業公（協）會代表所組成，代表社會多元觀點。
- 說明 4：第 53 條罰責規範違反「事實查證原則」致損害公共利益時需罰款，但並未納入第 27 條第五款中要求啟動「自律」機制之角色。

2、有關自律機制的規範和罰責，第 22 條規範「頻道自律」、第 27 條規定何時需報主管機關審議，第 53 條規範罰責，條文如下：

第 22 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

第二十七條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商製播之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。

製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內容，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。
- 四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商涉有前項第四款情事者，應由該事業建置之自律規範機制調查後作成調查報告，提送主管機關審議。

第五十三條 衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或其他類頻道節目供應事業有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：

- 一、違反第二十四條規定。
- 二、違反第二十七條第三項第二款至第四款或第六十四條第一項準用第二十七條第三項第二款至第四款規定。

....

- 說明 1：第 22 條規定自律機制，需獨立受理視聽眾有關播送「內容正確、平衡、及品味」之申訴，並定期向主管機關報告。這是屬於頻道自律的要求，但本草案缺乏「集體自律」之規範。
- 說明 2：對「自律機制」的要求，第 27 條規定：製播新聞涉及違反事實查證原則時，應先啟動自律機制，並將「調查報告」提送主管機關審議。
- 說明 3：所謂主管機關審議，即是前面已說明的，依第四十條第二項規定，應將該調查報告提送「內容諮詢會議」認定。
- 說明 4：罰責第 53 條規定，「新聞」違反「事實查證」，致「損害公共利益」時，得處以罰鍰；但，該項處罰卻並未納入「自律機制」之考慮。

3、對「評論」之規範：《衛廣法》草案中，要求「事實查證」，但並未針對「評論」訂定罰款，僅需自律

- 說明 1：罰責第 53 條罰款之處罰，僅針對「製播新聞違反事實查證」，但並未提及「評論」，因此，評論沒有「罰款」之處罰；也沒有其他要求

將「評論」納入自律之條款。

- **說明 2：**「評論」是否負法律責任，則有刑法第三百十一條規定：「以善意發表言論，而有左列情形之一者，不罰：一、因自衛、自辯或保護合法之利益者。二、公務員因職務而報告者。三、對於可受公評之事，而為適當之評論者。四、對於中央及地方之會議或法院或公眾集會之記事，而為適當之載述者。」係法律就誹謗罪特設之阻卻違法事由，目的即在維護善意發表意見之自由，不生牴觸憲法問題。至各該事由是否相當乃認事用法問題，為審理相關案件法院之職責。
- **說明 3：**雖然對「可受公評之事」可為適當之評論，但若在評論節目中，涉及「誹謗」，即意圖散佈不實時，仍將適用於釋字第 509 號，也就是說，仍需盡到「事實查證」之責。

4、若報導事實之爭議並非涉及「損害公共利益」，而僅涉及當事人權益，則根據第 44 和 45 條規定，可自行向頻道業者要求更正等，若對頻道業者之處置不服，可自行依民事請求權利。

第四十四條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司或代理商播送之內容，其所涉之當事人或利害關係人認有錯誤或損害其權益者，得於播送之日起二十日內，請求停止播送、更正或答辯。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司或代理商應於接到前項請求之日起十五日內，分別為下列處置：

- 一、認請求有理由者，應停止播送該內容，並在同一時段之節目或廣告中更正或給予相當之答辯機會。
- 二、認請求無理由者，應以書面附具理由答覆請求人。

衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司或代理商拒絕第一項之請求或屆期不為前項之處置時，當事人或利害關係人得循民事訴訟程序，向法院聲請假處分或定暫時狀態之處分。

當事人或利害關係人依第一項規定請求時，不妨礙其依民事訴訟法得行使之權利

5、現行國內外新聞自律規範中，已明示報導「事實」及「查證」之必要
1、**衛星公會自律委員會之「新聞自律執行綱要」：**

貳、總則

一、新聞報導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。
- (四) 違反真實與平衡原則。

參、分則

六、揭發未經證實訊息之處理

對於檢舉、揭發或公開譴責私人、或機關團體之新聞，應與公共利益有關始得報導；且應查證，並在遵守平衡原則下進行採訪、報導。

2、國內相關自律規範

事實上，國內其他各類新聞媒體既有之自律規範，亦毫無例外的要求報導「事實」與「查證」等相關之原則或做法（如《中華民國報業道德規範》、《中華民國電視道德規範》、《中國新聞記者信條》、《公視節目製播準則》、《TVBS 新聞十誡》等等。

3、國際相關自律規範

國際上各新聞守則或規範，亦均將事實報導或追求事實真相列為新聞工作最重要的核心價值。例如：

美國專業新聞工作者協會（Society of Professional Journalism）所頒發的 The Sigma Delta Chi Awards，明列其評審標準（Judging Criteria）即包括「正確與完整性」（accuracy and completeness）；「美國報紙編輯人協會」（the American Society of Newspaper Editors）之《原則聲明》（Statement of Principles）（1975）將「事實與正確」列為主要原則之一；美國資深新聞工作者科維奇（Bill Kovach）與羅森斯蒂爾（Rosenstiel）於 2007 年發表的《新聞要素》（Element of Journalism）一書，首條要素即為「新聞工作首要義務是追求事實與真相」；美國社會學者伯嘉特（Leo Bogart），於 1977 年以郵寄問卷的方式，對美國報紙編輯人協會與美聯社總編輯協會（Associated Press Managing Editors）的 746 名主編進行調查，結果正確性居首位（胡元輝，2012：33~45）。

6、司法院釋字第五百零九號解釋函對「事實查證」之說明：即強調「雖不能證明言論內容為真實」，但需提出證據，或相當理由可確信為真實，即不刻以誹謗之刑責。即法律對媒體針對報導作為，主要是要求「查證」之行為，而非要求證實「事實」本身：

釋字第 509 號

解釋文

...

刑法第三百十條第一項及第二項誹謗罪即係保護個人法益而設，為防止妨礙他人之自由權利所必要，符合憲法第二十三條規定之意旨。至刑法同條第三項前段以對誹謗之事，能證明其為真實者不罰，係針對言論內容與事實相符者之保障，並藉以限定刑罰權之範圍，非謂指摘或傳述誹謗事項之行為人，必須自行證明其言論內容確屬真實，始能免於刑責。惟行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩，。。。。

【理由書】

刑法第三百十條第三項前段規定：「對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰」，係以指摘或傳述足以毀損他人名譽事項之行為人，其言論內容與事實相符者為不罰之條件，並非謂行為人必須自行證明其言論內容確屬真實，始能免於刑責。惟行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩，....。

7、95 年度台上字第 2365 號判決亦強調查證原則

在 95 年度台上字第 2365 號判決 (謝長廷訴邱毅)：「**真實惡意**」判準：「倘行為人所提證據資料，可認有相當理由確信其為真實，或對於行為人乃出於明知不實故意捏造或因重大過失、輕率、疏忽而不知其真偽等不利之情節 **未善盡舉證責任者**，均不得謂行為人為未盡注意義務而有過失。縱事後證明其言論內容與事實不符，亦不能令其負侵權行為之損害賠償責任。」

三、建議事項及說明

1、《衛廣法》草案中，規範新聞與評論節目「事實查證」，新聞報導應報導「事實」，這是所有新聞守則及規範中之基本要件。但這不是要求「事實」確認，而是依據憲法 509 號解釋案，強調「查證」之精神。同時，無論是國內外之現有新聞自律守則或規範，均明列報導「事實」之基本責任，以及「查證」之必要，因此，《衛廣法》草案之規定措辭應無疑義。

2、針對「評論」節目，草案中僅宣示要「注意事實查證」，並無罰責；顯示草案中提醒媒體之社會責任，而非隨意指摘，造成個人或社會權益受損，應屬合理要求。同時，「評論」之事實查證若引發爭議，並無罰責。而評論中「可受公評」之評論內容，為憲法保障之言論自由。但若事實明顯錯誤，損及個人權益，依據現行法規，當事人可提出法律救濟。

3、評論節目本身具有監督權力及表述自由之權利正當性，但為免於任意指摘及造成公共損害，在管制上應屬於頻道本身的內控及自律機制範

圍。本研究舉辦之諮詢會議中，新聞工作部門主管即建議，談話節目製作人和主持人應對節目內容有一定之管控訓練和應對措施，以免觸法，為保護電視臺工作者的基本措施。而新法草案中，未針對評論內容有任何罰責，應無欸義，本文僅建議明確要求其回歸自律內控機制即可。

四、具體修法建議

1、本法應正向鼓勵自律機制，因此涉及新聞報導「事實查證違反公共利」之爭議時，應先符合第 22 條第四項，即啟動自律機制，做成調查報告。因此，建議修正第 22 條，將是否啟動執行合理之自律機制納入處罰之考量。具體修法建議：請參見〈衛星廣播電視法修正草案條文對照表〉。

2、至於頻道自律機制是否合理，雖有第 22 條規定要求建立「自律機制」，但主管機關應對自律機制之組織、成員、規範、及調查程序及時程等，另行訂定標準。則第 58 條之處罰，才有依據，不致恣意為之。可參考本研究對「新聞自律機制」一文之說明。

3、因此，若報導錯誤，頻道已啟動自律機制，並已合理調查懲處失職者，或具體檢討改進其內部控管機制者，NCC 則不予處罰。例如，美國的新聞事實報導錯誤，其自律問責方式多以媒體本身的懲處機制為之，以向大眾昭公信，藉此提升媒體專業自主之負責形象。

參考書目：

胡元輝（2012）。〈數位時代得新聞品質觀－好新聞的定義、演進與價值〉，《好新聞大家踴躍共》。台北：巨流圖書公司

Bogart, L. (2004). Reflections on content quality in newspapers. *Newspaper Research Journal*, 25(1): 40-53

Kovach, B. & Rosentiel, T. (2007). *The elements of journalism: What newspeople should know and the public should expect*. New York: Three Rivers Press.

如何維護新聞媒體專業自主，保障新聞自由？

張錦華 教授

台灣大學新聞研究所

今年（2012）91 記者節，是繼十八年前為自立晚報記者爭取內部新聞自由、要求和資方簽訂「編輯室公約」，結果有上千人走上街頭之後，再度的有更大規模的學生、公民團體以及新聞媒體工作者（報載有近萬人）走上街頭，爭取新聞工作的專業自主權。當然 91 大遊行還有反媒體壟斷等其他訴求，但就爭取「專業自主」這個部份，我們必須進一步探討：新聞工作者做為媒體企業的工作者，為何應享有「自主權」？「新聞自主權」的內涵為何？從自立事件後，十八年來，臺灣新聞媒體的專業自主權是否已有所提升？「編輯自主公約」是否有可能以立法的方式加以規範和要求，以保障新聞專業人員編輯和採訪的獨立性，避免事業主的不當干預？

新聞自由的目的是維護公共利益

首先我們要先說明何謂「新聞自主權」。新聞自主的前提當然是維護新聞自由。新聞自由的法律保障首先明訂於我國憲法第十一條（表現自由）：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」其中，「出版」即被解釋為「以其著作印刷、或以攝影、錄音等方法，而傳佈於眾者」（林紀東，1982）；由於報章雜誌、新聞傳播媒體多藉由「印刷、攝影、錄音」的方式，將資訊或意見傳播於眾，因此憲法第十一條的保障涵蓋「新聞自由」（林子儀，1999）。

憲法第十一條保障的主體是「人民」，新聞媒體組織成員身為國家人民，自然是保障的主體之一，但是「新聞自由」卻顯然不僅是媒體工作者本身的言論自由；而是一種媒體「制度性」的出版或傳播自由。為何要保障「制度」的原因，憲法學者林子儀指出：言論自由保障「個人表達自我」的機會，而新聞組織因為擁有專業組織及人才，具備為公眾「追求利益」的能力，保持其新聞自由，正可以促進追求公共利益的「工具性」目的（林子儀，1999）。

林子儀並進一步指出，新聞自由所依據的公共利益是媒體「監督政府」的功能。新聞自由之所以能具有「監督政府」的功能，根據美國 Potter Stewart 大法官的觀點，是因為在民主社會中，新聞媒體具有自由「調查（investigative）」的能力，能不受政府控制的從人民的角度，採取和政府「對立（adversary）」的

立場，審慎監督政府之政策制定、施政成效、公帑使用、官員操守等，以維繫民主自由社會中政府權力的合法運作。因此，Stewart大法官認為媒體是三權分立部門之外的「第四權機構」，(The Fourth Estate Theory) (Stewart,1975，引自張晏蓉，2009) 這也是「第四權」一辭的由來。

也就是說，新聞媒體之所以能夠享有新聞自由的原因，是因為新聞具有監督政府，追求公共利益的重大職責。

因此，林子儀主張保障新聞自由和自主性，以發揮其功能。要保障新聞媒體發揮其應有的功能，新聞媒體就不僅需要外部自主性，即免於在政治權力干預；同時也需要「內部自主性」，也就是要求新聞專業人員免於新聞媒體事業主之不當干預 (林子儀，1992)。

新聞自主權定義及發展

由以上的討論，即可知所謂的新聞自主權，正如同尤英夫律師的簡要說明：「新聞記者能採訪自己想要採訪的、編輯他認為應該刊載的，而無需擔心新聞媒體所有者或其他外人之指示、干涉，該採訪或編輯什麼，不該採訪或編輯什麼。」 (尤英夫，1987)。

然而，干涉「新聞自由」的黑手從不停歇，而爭取新聞自由的努力也隨著時代波波接續。在戒嚴期間，很明顯的，所謂「黨政軍」的國家政治權力的干預，是「外部」干預和威脅新聞自由的主要來源。而解嚴後，終於透過修改廣電相關法規，禁止黨政軍以股權或人事經營等方式介入媒體。然而，嚴重干預新聞的，還有來自「報老闆的綿密政商人脈，與媒體本身的相關企業利益，甚至是廣告廠商的壓力，同樣讓新聞專業工作者的自主性大打折扣」。新聞自由的新難題因此是如何保障「內部新聞自主」？ (涂建豐，1995；王天濱，2005)

早在 1950 年代，二次戰後的德國憲法學界為了避免極權再度肆虐，即曾廣泛討論內容新聞從業人員在媒體內部的新聞自由問題 (翁秀琪，1988，翁秀琪和蔡明誠，1992；引自涂建豐，2004)。台灣社會首度面臨「內部新聞自由」的議題，即是前面所提到的自立報系易主時，員工擔心新資方改變並干預自立報系的特質，因而要求和資方訂立「自立報系編輯室公約」，希望能夠保障編輯室的自主，不受資方的單方面的強行干預¹。

¹之所以會提出這個概念，主要是因為時任自立早報副總編輯的蘇正平，曾到德國等地蒐集新聞自律與自主資料，故而即提出效仿德國新聞媒體，勞資雙方簽訂「編輯室規章」，在報社易主

不過，自立報系編輯室公約並未具體實現，主因在於媒體事業主與新聞專業人員在權力結構上的嚴重不對等，因此即使新聞專業人員設計出精良的內部公約，也無法硬性要求事業主遵從（王天濱，2005；引自張晏蓉，2009）。

不過，我們仍可分析其公約內容，了解當時自立的員工為爭取新聞自主，提出那些維護內部自主的設計。該公約的制度設計有兩層，分成：

1、「**編輯委員會議決定編輯政策**」：由媒體主管及編採人員代表共同組成的「編輯委員會」得議決編輯政策、討論編輯部所擬預算、仲裁編輯部人事案，其目的旨在避免事業主以調職、解僱方式侵犯新聞專業人員工作權。

2、「**總編輯決定編務**」：在實際編務方面，則由總編輯決策，其應「秉新聞專業理念，執行報社之編輯政策」之義務，且有人事提名權：「對所屬各單位主管或主編有提名供社方任命之權」等權利。

至於總編輯產生方式，則由「發行人提名、編輯人員行使否決權」、「每兩年重新任命一次」等方法（自立報系編輯室公約，1994），兼顧尊重事業主人事選任權，並給予新聞專業人員「否決權」之權利，實不失為一嚴謹的方法（張晏蓉，2009）。

自立報系的公約架構中，維護「自主」性的關鍵，不僅在於編務自主，同時，也在於總編輯的人選，編輯人員擁有「否決權」。不過，這個要求部份「人事權」的自主原則，其實並沒有出現在之後的其他公約之中。

時，還能維護新聞專業自主。

公視「新聞製播公約」

自立報系爭取專業自主之後，我國媒體訂定編輯室公約者並不多，主要較有具體實效的可能是公共電視臺，其在1998年公布了「新聞製播公約」，2004再次修訂至今，其主要特點是：

- 1、「製作人制」，由製作人負「內容全責」；
- 2、專業自主：要求「董事會、總經理、經理等主管,不得以任何有違新聞專業精神的理由干預新聞專業和自律空間。」；
- 3、將公約納入「勞動條件」；

與自立之新聞部公約比較來看，雖然，編輯人員並無人事任免上的任何權利，但是，公約明訂為「製作人制」，每個工作人員都需遵守專業，並將其納入勞動條件之保障，俾免於受到內部經營或管理者之不當干預，較能落實專業自主的精神。目前其他商業媒體實較罕見訂有具實質功能的編輯部公約。

政策與修法建議

近年來，台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、台灣新聞記者協會等組織不斷強調媒體應訂定編輯自主公約，他們認為「至少應該在媒體換照與評鑑時，將媒體內部勞動條件列為重要項目，例如要求頻道事業在換照時必須檢具勞動安全檢查紀錄、勞資爭議紀錄、新聞內部自主公約、教育訓練計劃等相關文件」(台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、台灣新聞記者協會，2007)。

從法規上來看，2007年即提出的《通訊傳播管理法草案》(尚未通過)，其中149條明訂要求電視頻道均應制定「新聞自主公約」，就是參考德國媒體的作法，由勞資雙方共同簽訂，俾尊重新聞專業精神，並維護新聞內部自主空間，使經營者無正當理由不得干預新聞部門之自主運作。不過，該草案尚未明確說明此一自主公約應有何種組成和程序等規範。

(新聞部門自主公約與公評人機制) 第一百四十九條 製播新聞之頻道事業，應尊重新聞專業精神，並維護新聞部門自主空間。 頻道事業之新聞部門基於前項規定所訂定之新聞部門自主公約，該事業負責人應與新聞部門協調該公約，無正當理由不得干預新聞部門之自主運作。 第一項事業應設置公評人制度，獨立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴及調查，並提出建議與回應，定期向該事業董事會及主管機關提出具體報告，該報告並應列為公開資訊。	一、參考德國新聞媒體，由勞資雙方簽訂「編輯室規章」，共同遵守新聞專業自主精神，以維護內部新聞自由之作法，爰訂定第一項及第二項規定。 二、新聞媒體自律組織乃媒體內部對組織成員的規範與要求，自律的具體呈現應邀聘社會公正人士對媒體表現進行監督，獨立行使職權，以規範個別媒體的行為，第三項即對此公評人機制加以規範。 三、近年設立公評人的廣電媒體包括加拿大國營的CBC (Canadian Broadcasting Corporation)，其公評人完全獨立於節目工作者與管理者之外，直接對CBC的執行長及董事會負責。二〇〇五年六月，ESPN任命有史以來第一位公評人George Solomon(華盛頓郵報體育版資深編輯及專欄撰稿人)。哥倫比亞廣播公司(Columbia Broadcasting System, CBS)也在二〇〇五年七月份在專屬網站上架設了一個具公評人機制的部落格Public Eye。美國國家公共廣播
--	---

	(National Public Radio) 也設有公評人。爰引進公評人制度，強化媒體自律功能。 四、公評人的功能是向閱聽眾負責，其主要工作應包含：(1) 對內定期評估媒體組織之同仁是否遵守專業精神及守則；(2) 對外受理閱聽眾的指責及意見；(3) 說明解釋媒體的作業方式及過程。
--	---

然而，新聞組織事業主及新聞專業人員之間的「雇傭關係」關係，並不平等，經營者為了自身利益屢屢侵害新聞專業自主的案例不勝枚舉，即使簽訂編輯公約，新聞自主是否仍難以真正落實呢？(台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、台灣新聞記者協會，2007)。不過，自從自立晚報爭取編輯自主之後十八年來，新聞專業自主的精神，一直不斷的引起大家關注，正是因為媒體的內部控制與追求新聞自由和自主的新聞工作者時有衝突；同時，由於新聞媒體在自由民主社會的角色，亦為廣大社會公民息息相關，因此，如何健全媒體內部尊重新聞自由的合理機制，也將見證我國提升自由和民主內涵的進步軌跡。

新聞專業自主的爭取，仍必須靠媒體工作者主動爭取。解嚴之後，傳播學者徐佳士 (1987)、李金銓 (1987) 等人即已撰文呼籲媒體所有者尊重新聞專業工作者的自主權，並倡議加強或成立新的記者工會組織，以保障其專業自主。台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、台灣新聞記者協會等更是不斷呼籲成立工會的重要性 (2007)，因此，成立記者工會仍然是打造新聞工作自主權意識的奠基工作。建議未來考慮修法納入維護專業自主、簽訂編輯室公約、成立記者工會與保障勞動條件等之相關規範。

參考書目

- 《中華民國公共電視臺新聞製播公約》，1998 年製定，2004 年修訂。下載日期：20120917：
http://info.pts.org.tw/open/data/prg/2004news_produce_rule.pdf
- 王天濱 (2005) ,《新聞自由—被打壓的台灣媒體第四權》，臺北：亞太圖書出版社。
- 林子儀 (1999) ,〈新聞自由的意義及其理論基礎〉,《言論自由與新聞自由》，台北：元照出版公司。
- 林子儀 (1992) :〈新聞自由的意義及其理論基礎〉,《臺大法學論叢》，經著者修正補充後，收錄於林子儀 (1993)《言論自由與新聞自由》。臺北：月旦，頁61～131。
- 涂建豐，1995。〈編輯室公約運動〉,《新聞學研究》，No. 52，頁 35-48。
- 涂建豐 (2004) ,〈內部新聞自由的理論與實踐—以自立報系編輯室公約運動為例〉, 下載日期：20120917，<http://www.atj.org.tw/old/tu.htm>。
- 管中祥、劉昌德，20120913 〈新聞自主不靠老闆〉, 蘋果日報，下載日期：20120917，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120913/34505126>
- 張晏蓉，2009。〈內部新聞自由的法理基礎及其可能性〉,《網路社會學通訊》，第 77 期，2009 年 03 月 15 日，下載日期：20120916，
<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/77/77-8.htm>
- 《中華民國公共電視臺新聞製播公約》，1998 年製定，2004 年修訂。下載日期：20120917：
http://info.pts.org.tw/open/data/prg/2004news_produce_rule.pdf
- 蘇正平 (1993) :〈新聞自由與自律—德國、東歐與日本經驗〉,《第二屆中華民國傑出新聞人員研究獎得獎人研習考察報告》。臺北：中華民國新聞評議會，頁51～89。

Stewart, P. (1975) , Or of the Press, 26 *HASTINGS L. J.* 631, 634

如何強化「新聞質」的評量，提升我國新聞品質？¹

張錦華 教授

台灣大學新聞研究所

一、宗旨

臺灣媒體的新聞品質一直受到許多批評，天下雜誌甚至曾在一項調查中顯示，民眾認為電視新聞是造成臺灣「弱智化」的元凶！其實，電視新聞走向八卦化、戲劇化、炒作臃色腥、缺乏嚴肅、深度的內容，更少見優質的國際新聞和地方新聞，不但是臺灣電視新聞面臨的嚴厲批評，也是許多其他國家媒體環境近年來面臨的沈重課題。

許多人認為目前我國電視產業僅有量化之「收視率」調查，是造成電視新聞競相炒作「吸睛」的臃色腥畫面的元凶。台灣廣電基金會曾指收視率被視為「媒體的魔戒」，因為它是決定台灣每年近一千億的廣告預算分配的幾乎唯一依據。

但是眾所周知的是，收視率高的節目，並不表示觀眾真正欣賞和滿意。但目前除了公視外，我國商業電視均未進行「收視質」的調查。過度炒作色情暴力的新聞，雖然引起觀眾注目好奇，但也有許多觀眾看完後十分不滿，然而，除了極少數觀眾會個別寫信到媒體抗議外，卻沒有例行的調查管道表達意見！

許多人認為，要求媒體自律，應可改善電視品質。但事實上，自律機制主要是消極的遵守新聞規範，以及自主的面對和處理閱聽眾申訴／抱怨的機制，但是它並非積極提升品質的機制。也就是說，自律可以維護媒體應有的標準、減少觀眾的抱怨，它並不是提升節目品質的靈丹。後者需要更多的良性競爭和產業生態機制。持平而論，衛星新聞臺六年來實踐自律的機制，確實相當成功的減少了負面的內容，但是台灣電視的整體品質並未大幅改善。

如果目前臺灣電視頻道競爭廣告收益的機制是依據「數字」，也就是「收視率」的高低，有無可能創造另一種「收視質」的數字評量，讓電視臺競爭「好品質」的收視數字和廣告業績呢？

¹本文主要取材及改寫自《電視新聞收視質指標建構及量測計畫》，九十八年度國家通訊傳播委員會委託研究計畫案。研究主持人：張錦華／臺大新聞研究所教授；共同主持人：陳清河／政治大學廣播電視學系教授，林維國／輔仁大學影像傳播學系系主任、台灣競爭力論壇文化傳播組召集人；協同主持人：林建甫／台灣大學經濟學系教授、台灣競爭力論壇總召集人；杜聖聰／玄奘大學大眾傳播學系助理教授。計畫執行單位：台灣競爭力論壇。

二、國內、外新聞質研究

事實上，包括美、英、日、加、澳、乃至於鄰近電視生態相仿之香港，均進行「收視質」指標調查多年。這也是一個量化的評鑑指標，每隔一週或一個月不等的時間，進行大規模的訪問調查。它們通常將「新聞品質」分為數個面向，主要包括：新聞專業品質（如正確性、獨立性、公正性、客觀中立性）、訊息深度及豐富度、多元性（多面向及弱勢族群的多樣呈現等）、記者或主播專業素質；視覺及技術品質、及是否發揮公共責任等等。同時，也有的將負面指標也納入評量，如腥膻色、八卦化、及新聞偏差（偏見）的程度等。

新聞品質的測量有什麼優點呢？相關研究中特別值得一提的是，美國《哥倫比亞新聞評》所發布的「新聞傑出計畫」分析報告曾指出，好的新聞品質包含：更多的社區／地方議題報導、更積極主動的採訪、更好的消息來源、更多超過 2 分鐘的長新聞、雇用更多的記者等。更重要的是，他們發現，新聞品質愈高，不但該節目收視率也愈高；同時，新聞品質較佳的節目，對後續的節目有牽引（收視率）的效果，所以廣告主也開始考慮加入牽引效果（即後續節目的收視率）來評估新聞節目的價值。此外，新聞品質的評鑑具有傳染性，對電視台的競爭會形成良性成長。

不過，在 NCC 委託的《建構與執行台灣電視新聞收視品質指標》研究案（張錦華等，2009）中，研究者曾訪問了數位電視臺的新聞主管，詢問他／她們認為建立臺灣新聞質的評量會有哪些優點，有人肯定，也有人懷疑。

反對者認為廣告商還是會根據「收視率」下廣告，因為臺灣的電視臺實在太多了，收視率是相對容易判斷廣告效果的機制。另外，受訪者也多提到台灣調查收視質及其效果所面臨的困難，最主要的有兩項：一是台灣觀眾的政治立場傾向明顯，可能這才是選擇媒體的因素，並不會因為新聞品質而改變！此外，台灣有線電視頻道過多，節目過多，如何在調查時找到所有頻道的受訪者，將會是一大困難。而受訪者也可能根本無法分辨清楚眾多節目中的特定節目（尤其是收視率較少的節目），或記憶錯誤，均會影響結果。

要真正提升新聞品質，亦應了解造成台灣新聞品質不佳的生態性結構，除了國際大環境下的商業競爭、收視率惡性競爭之外，國內頻道過多、廣告市場不足，全天 24 小時播放新聞造成的新聞需求過高、勞動條件（人力不足）及製作時間的緊迫、因此新聞深度和平衡難以兼顧等問題；而目前記者訓練不足，經營者專業失守，這些都不是收視質調查就能解決的問題。

肯定者則認為新聞品質的評量會有後續的良性循環的效果，並舉出實例說明廣告主確實可能睇睇具有品質的節目：

“其實「很多記者其實不想拿著麥克風問蠢問題或羶色腥的東西，但她沒有其他空間」”；“…〔也有〕收視率不高，廣告是滿檔，〔因為〕有口碑。因為他（廣告商）看的那個階層，收視族群，是十一點，那個地方看的人是高階層、高收入、教育程度。所以它的廣告基本上是 ok 的。”

此外，認為收視質佳的節目，可以影響忠誠度、觀眾較不會轉台、讓好記者有發揮空間、並可能帶動其他經營效益（如國外媒體的合作意願）。而且，他／她們認為收視質佳的節目應該會吸引公益廣告，也有廣告主為針對節目的收視評價來做選擇。

NGO 成員和學者專家多半期待收視質調查可促使電視台不會只追求收視率或者是追求煽情的內容；同時，收視質調查配合自律和他律，可能改善新聞品質。而好的收視調查也有可能幫助廣告創意發想。

前瞻性的來看，數位化對於收視調查會有相當的影響，受訪者多半指出數位化後，頻道更多，收視率數字更小，單一節目廣告量也可能下滑；據估計，無線電視可能容納 80~90 個無線數位頻道，那有線的部分可能有高達數百個頻道以上。屆時，經由電腦網路的調查則會很方便，網路上點選即可。在頻道過多，收視率數字更小的情況下，收視質相對而言，則可能更有意義。

三、建議

雖然必然面臨一些困難，但是，推動收視質的調查仍被認為是一種鼓勵優質節目良性循環的方法。在這項研究中，透過訪問和調查產、官、學、民等多方面意見，綜合提出了以下建議：

1、新聞收視質指標：該研究建構了「台灣電視新聞收視品質指標」架構，分為五大正向指標，包括：1.「信任」(Trust) 面向；2.「欣賞」(Appreciation)；3.「影響力」(Impact)；4. 深度 (In-depth)；5. 多元化

(Diversity)。另有三大負向指標，包括：1. 腥羶色 (Sensational)；2. 八卦化 (Gossip)；3. 新聞偏差 (News Bias)。每一面向並有其相應之測量項目。

2、收視質調查要發生效益，必然需要和業者達成共識，符合廣告主的需求。否則，廣告主多半會依據具體的量化資料下廣告。收視質的調查如何能夠做到高頻率、規律性的資料提供，讓業主重視其價值，成本亦很高，臺灣電視市場規模有限，能否長期維持收視質的調查，實需要謹慎評估。

3、政府的角色：在制度上，多數受訪者（業者代表除外）成員較希望政府應主導（如捐贈基金），業者和電視台共同參與。但仍需結合民間力量來建立制度性機制；評量時，要同時有民眾和專家評審（評審者要多元化），要建立公開的發布管道等。

4、應該要建立長期性機構，定期調查，並至少以星期為單位，才能與市場需要結合。

5、至於調查的結果是否可作為換照審查的依據，則有十分不同的意見，大致上來說，公民團體較傾向於贊成，而業者則較傾向於反對。

6、研究方法的測量技術則有以下建議：

- 1) 測量方式應更多元；例如，增加採取日誌法，以補足調查法不足。
- 2) 應設置常態調查機構，否則，調查結果會因為機構不同而有所差異，也就是所謂的機構效應。
- 3) 收視質調查最好和收視率調查結合起來分析。

7、具體而言，本研究建議業管機關 NCC 可採取三期計劃：

1) 首先建置「台灣電視新聞收視質指標」(TTNQI)，需納入產、官、學、民等各方代表意見；然後進行「全國新聞台全面性收視質指標量測計劃」，評量各無線、有線臺之新聞節目，並發布收視質指標各季報表，供各界作先期參考。

2) 第二期：待各界已對「台灣電視新聞收視質指標」成果較為熟稔，應成立「財團法人台灣電視品質評鑑基金會」，以「公正機構化」與「永續評鑑」方式運作。建議或可採行類似現行「全國大學評鑑」長期運作之概念，參考教育部與「高等教育評鑑中心」之模式，成立「財團法人台灣電視品質評鑑基金會」，並建卜廿產、官、學、民「共管」(Co-regulate)機制。

3) 第三期：收視質的調查不必限於新聞節目，一般節目也可以發展不同的收視質調查指標。若能建立固定及受到信任的收視質調查，將可能做為頻道評鑑或授權費等的參考，以帶動良性競爭的數位媒體生態。

書目

張錦華、陳清河和林維國等(2009)。《電視新聞收視質指標建構及量測計畫》。九十八年度國家通訊傳播委員會委託研究計畫案。

從收視權益論重播與新播

關尚仁 副教授

世新大學廣播電視電影學系

壹、公共利益與收視權益

修正中的衛星廣播電視法草案，開宗明義在第一條即指出「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，…」，即如廣播電視法第一條亦見「…保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，…。」，或如有線電視法第一條所指「…，保障公眾視聽之權益，增進社會福祉，…。」故知保障公眾視聽權益，乃是從事廣播電視服務，最重要的核心價值。

由於涵蓋的面向極廣，公眾視聽權益很難具體化，比較深刻的討論是美國在 1927 年廣播法案(Radio Act of 1927)將對廣播執照的社會服務效益概括為「公眾利益(public interest)、需求(necessity、便利(convenience)」三個面向。此核心價值成為 1934 年訂定整體的傳播法案(Communication Act of 1934)的思維導引，也就是聯邦通訊委員會(Federal Communication Commission)對媒體組織實施信託(public trusteeship) 授予執照，一切邏輯思維與行為規範的根本。即使在日後隨著科技演進而訂定 1996 年電訊法案(the Telecommunication Act)，此核心價值依然主導大多數相關條文的思維。在「公眾利益、需求、便利」的核心價值導引，延伸出電台多元定位(pluralism)、節目多樣化(program diversity)、優質收視(quality reception)等等的重要法律規定。故知，廣播電視無論其傳播或呈現之形式為何，關鍵重點在於其所製作或播出之內容，必須契合廟會大眾之利益、需求、與便利。今日即使面對多元之分眾市場，傳播從業人員亦應以「公眾利益」、「公眾需求」與「公眾便利」，做為一切內容製播之最高準則。

公共利益 (public interest) 一詞由於牽涉領域太廣、於不同年代亦有不同之觀點，因此尚未能有一個通盤性的定義或論述。若以時代遞擅來看，歷史上不同時期對於公共利益之觀點至少有以下三種，包括古典自由主義 (classical liberalism)、社群主義 (communitarianism)、以及理性自利觀點 (rational self-interest)。

「古典自由主義」，其基本假設在相信人會趨於良善，因此政府只要

提供一個自由競爭的環境，以確保個人在追求利益時不受到外力侵害，使個人能夠自由作出選擇，則個人必然會想辦法達成自身的利益。而當多數人的利益都能達成時，也就達成公共利益。進入十九世紀後的歐洲社會，由於追求自利的資本家與辛苦的勞動者產生嚴重社經落差，造成社會不平等，因此也就促成「社群主義」之公共利益觀點。其基本論點在於公共利益應叫其他利益（包括自身利益）具有優先性。藉由追求公共利益，私人利益便也可受到保障。而如欲追求個人利益，必須要先符合社群之（公共）利益，方有其正當性。且認為應該由強而有力的政府制訂公共利益政策以推行一切措施。至於「理性自利觀點」則是更晚近時期所興起之公共利益概念，認為個人的理性會限制對私立的追求無限擴大，也進而促進了公共利益。因此公共利益的擴大實際上有助於個人利益的維護。而若要追尋私人利益，也需要有理性地追求公共利益。兩者宛如一體之兩面。

此外，如上所述，當不同領域論及公共利益時亦會有不同之討論重點。例如以政治學角度觀之，公共利益可區分為整體利益（Organic interest）、社區利益（Community interest）、以及個人利益（Individual interest）等三個層次。而當以經濟學角度來看公共利益時，則等同於談論「公共財」，必須無排他使用性、且具備供給共同性、外溢效果、並且利益均霑。整體來說，凡為整體且不可切割之利益即稱為公共利益，其與個人利益實際上具有相互依存性。

當傳播領域論及公共利益主題時，美國早期的廣播電視法規針對公眾利益的探討比較多元，然而在西元 1934 年傳播法案確定以廣播電視事業為主體後，便較為狹義地聚焦在媒體近用上。例如西元 2001 年時，聯邦傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）發表界定「公共利益」標準的十一項原則，包括了：地方題材取向之節目、公共服務之插播、社區溝通互動、兒童培育、兒童保護、促進民主、播送災難與意外事件訊息、保護消費者隱私、重視多元、服務殘障人士、為公共利益而做技術更新發展。

法律上「公眾需求」主要是相對於「私人需求」的討論，關鍵在於涉及「公眾需求」者凌駕「私人需求」者，亦就是傳播事業所認知的大眾「知的權利」往往會超越個人的私權如名聲、肖像權、隱私權等；當然，一如

公共利益，由於傳播事業所製播節目對於公眾需求的認知定過度擴張或濫用，不當侵犯個人權利，必然引起爭議、法律訴頌或受到懲罰，這種新聞或節目內容自然就被認定為品質低劣，不能服膺公眾的收視權益。1960 年美國聯邦通訊傳播委員會頒佈「節目政策宣言」(1960 Program Policy Statement)，依號上述核心價值，要求廣電媒體對於服務地區之需求(local needs)要透過調查加以認定，「需求(needs)」因而產生較具體的意涵，內容製作對於狹義的「公眾需求」亦有較明確認知。在字義上「需求」包含「需要(needs)」與「想要(wants)」兩種意涵，研究者將「需要」界定為「對安身立命、生存發展有正面助益的」，而將「想要」界是為「能滿足心理慾求，卻未必有正面助益的」。具體而言，提供各種新聞報導、氣象資訊、科學新知等，讓社會大眾之生活有所改善、行動有所規劃、知識有所提昇，這些廣電內容就是在滿足社會的「需要」。而以刺激視聽感官達到娛樂效果的廣電內容，或滿足簡單的感官慾求，雖讓身心有所放鬆，卻對安身立命、生存發展未必有正面助益，這些廣電內容種是在滿足社會的「想要」。1990 年代後實境節目形成主流，原本強調臨場感、真實感的本質，由於要吸引大眾注意創造收視，而講究刺激視聽感官元素的包裝，在兼顧「需要」與「想要」時，進而兼顧資訊與娛樂功能，即是所謂「資訊娛樂(infotainment)」的形式或取向。許多原本乾澀枯燥的科學、醫療、歷史知識，經過生動活潑或戲劇化的包裝，在兼顧目標觀眾「需要」與「想要」的前提下，既提供了娛樂，更有效的傳播資訊，被認為是叫好又叫座的節目；這應當就是真正的優質節目，自然也就是服膺公眾收視權益的節目。

美國早期的廣播法規涵蓋到飛機與船隻的無線電通訊，「公眾便利」的討論亦較多元；在 1934 年傳播法案確定以廣播電視事業為主體後，自然就較狹義的聚焦在媒體近用(access)。有線電視系統開始發展後，公眾媒體近用(public access) 擴張至公眾能實際運用媒介通路去表達意見，而有了「政府、教育與公眾頻道(public, education, government; PEG)」的設置。即使如此，最單純根本的媒體近用就是指電波訊號收受與節目收視，亦必然就會涉及訊號品質與收視時間。前述基本思維延續發展至今，指的就是如何配合觀眾的生活作息來編排節目，提供觀眾收視的方便。從市場角度來看，編排節目的目地也就是要吸引觀眾，打造收視習慣或延續收視，達到觀眾累積，創造收視成績。

貳、透過節目編排服膺收視權益

在「公眾利益、需求、便利」的廣電服務核心價值下，衍生出諸多保障公眾收視權益的法律規定，但廣電事業要面對的更是為衣食父母的視聽大眾，以及高度競爭的廣告市場。故知，今日的節目編排已非單純編排節目，而是要有足夠的策略性思維作指導，才能排出兼顧市場競爭與提供目標受眾收視便利的節目表，也才能在創造收視率，與服膺公眾利益、需求與便利中，打造出服務社會與市場競爭的雙贏。

節目編排常會討論到的基本原則，包括「適宜原則(compatibility principle)」、「形成習慣(habit formation)」、「控制受眾流續(control of audience flow)」、「節目存檔(conservation of program resource)」、「廣泛訴求(breadth of appeal)」。

適宜原則、控制受眾流續與形成習慣，對於當代節目編排技巧的影響最為顯著。適宜原則即指，掌握節目內容、型態、呈現等主要元素，運用目標受眾或潛在受眾的作息時間或生活型態，安排節目播出的最適時間。因此節目編排人員要熟知目標受眾的生活脈動 (life pulse)與生活形態(life style)，依據這些特質，形構時段區塊(dayparting)，再發展節目技巧編排。衛星電視因頻道定位鮮明，必有一群特定的目標受眾，這些具明顯區隔的目標受眾自有其生活脈動與生活型態，各個頻道就必然可發展出各自的適宜原則。節目編排的目的在於創造目標受眾的流續，讓收視人口不斷的累積與擴大，因此節目編排人員總是竭盡所能，力圖讓受眾能一個節目接續一個節目的持續收看，想盡方法使他們不轉頻道，更積極的要吸引其他頻道的觀眾趁節目或廣告交替之際轉入收視，使整體受眾的累積人數增加。透過節目編排創造收視率，方法之一就是使目標受眾養成習慣性收視，就是在特定時間、選擇特定頻道、收視特定節目，因此產生所謂的區塊策略或帶狀節目。但在面對多元頻道造成的高度競爭，多樣又大量的節日常令觀眾眼花潦亂，祇有採取所謂的「頻道定位」策略來形構此項習慣，定位鮮明的頻道，在各個時段區塊內祇播出同質性的內容，讓目標受眾依據「頻道定位」認知，加上與生活脈動相連通的「時段區塊」來建立收視習慣，而不是依各別節目的喜好、或宣傳、或對時刻表的搜尋。

廣電內容製播成本市，廣泛訴求:由於受到觀眾區隔(Audience

Segmentation)理念影響，在大眾中尋找最可能的受眾，再進行節目訴求，是當前常用的策略。比較起來，一般電視與衛星電視多半走向較廣泛的受眾訴求，廣播和有線電視因為頻道比較多，比較傾向於特定分眾的訴求。

歷經六十多年經驗與試煉，在頻道多元、劇烈競爭的電視市場，如何透過節目編排，吸引觀眾、養成收視習慣、或延續收視，達到累積觀眾、創造收視成績，節目排檔技巧(programming tactics)仍是當前電視頻道最重要的課題之一，當然也是落實觀眾「收視便利」的具體服務。慣用的節目編排技巧有：(1)針鋒相對編排(head-to-head)，以相同或相近之節目內容訴求或取向與對手競爭，主要在爭取相同特性或口味的受眾，而採用的原因是市場空間足以容納另一個競爭者；競爭能力不足者，或後進市場者，應當避免這種策略。此一技巧宜搭配競爭促銷為之，較易帶出綜效。(2)反向編排(counter programming)，節目訴求方向與競爭對手背道而行，企圖以不同的品味，將競爭對象的受眾吸引過來。電視台在面對競爭對手是一個已佔有市場的成功節目時，就必須發揮創意能力，尋找完全不同的題材、內容或表現手法，給目標受眾耳目一新的感受，用以阻斷對手的受眾流續。而此時對目標受眾促銷就格外重要，不僅要以大量宣傳與廣告來吸引受眾，也要對廣告商進行促銷活動，形成所謂的「吸引促銷」(acquisition promotion)。(3)帶狀編排(strip programming)，亦稱水平策略(horizontal programming)，俗稱「常態性節目」，就將同一節目安排在每天或相隔數天的同一時間播出，主要在養成目標受眾的收受習慣(habit formation)。必須注意的是採用此技巧，由於播放密集，節目消耗量大，非有足夠的存檔量不宜嘗試。但如果節目不能吸引足夠的目標觀眾，可以說是天天都在失敗，就會受到非常重大的挫敗。(4)區塊編排(blocking)，俗稱垂直編排(vertical programming)，把性質相近或訴求目標對象近似的節目組合搭配，前後呼應，成為一個區塊，在確保目標受眾在頻道內的收受延續(to encourage audience flow)，規劃時段區塊(dayparts)，再依區塊定位進行節目編排，在區塊內的各個節目就行成模組(module)，可以來進行排列組合形構觀眾流續。此種策略在近年大行其道的原因，還包括利於觀眾促銷、有助觀眾記憶、便於收視習慣養成。(5)吊橋編排(hammocking)即是把一個趨於弱勢或受眾流失的節目排在兩個成功的強勢節目中，接收前面節目流續下來的受眾，造個中間節目在後段又可以吸引到若干欲收受下面節目而先轉入本頻

道的受眾，因此節目間的鏡面宣傳(on-screen promotion) 就非常重要。(6)帳篷編排(tent-poling)，以強勢節目為中間主軸，帶動前面先播及後面續播的節目，對於缺乏足量優勢節目者，此策略頗有可取處；此種編排技巧或吊橋編排技巧，最宜結合上述時段區塊運用。(7)阻擾編排(stunting)，主要是運用具特殊性的節目或持列節目來競爭市場，在短期內打亂穩定市場，使競爭對手的判斷偏差，或迫使對手放棄現行編排方式。這種作法有利於新進市場者或已趨於弱勢者，使用得當有利目標受眾的吸引，但使用過度則會不利於目標受眾的累積，主因在於其點狀爆發性的訴求，缺乏持久與恆常的力量，而且節目的推廣(促銷)必然所耗不貲。

面對目標受眾生活脈動改變，造成收視行為大幅變動的「落幕時間(curtain time)」，節目編排之受眾留續功能在面對此挑戰，發展出「導出編排(lead-out)」與「導入編排(lead-in)」，以及所謂的「橋樑編排(bridging)」。由於節目與節目交替之時，或是時段區塊的落幕時間，通常要面對觀眾轉台的挑戰，所以在前個節目或區塊結束前，要設計各種有創意導出作為，依然是將部分合宜的目標受眾導引去繼續收視下個節目；而在下個節目或區塊開始沒多久，要設計導入作為，使這些合宜的目標受眾的繼續收視得到支持。而依此思維而衍生之橋樑編排，即是運用能鼓勵持續收視的單一節目，橫跨過此類轉台危機時段，使目標觀眾得以留下來持續收視。

參、節目重播與收視權益

當學者專家指稱「有線電視是吃節目的怪獸」，就在提出警告，說明面對大量頻道的節目內容需求，市場供需必然失調，面對節目供不應求及成本效益的考量，節目重播成為必要之惡。但面有線電視消費者支付收視費，卻被迫不斷收看重播節目，導致消費者沒太多選擇，對消費者不盡公平之指責四起，主管機關因此將重播列為營運評鑑、換照的重要項目，如果行政指導力道不足，甚至要以立法方式，壓低節目重播、提高節目首播率；節目重播在我國廣電產業實成眾矢之的與萬惡之淵。

綜觀近年來節目重播的思維與功能，不外乎：(1)攤提節目製播或購入成本，(2)擴大收視觀眾或市場涵蓋，(3)在前兩項前提下，增加廣告業務營收，(4)滿足特定目標觀眾的喜好，(5)降低營運成本，(6)播爛市場口味，(7)填充時段空缺。

電視媒體產製節目或購買節目，都必須投入大量成本，節目成品更要對嚴峻的觀眾市場與廣告市場考驗，在頻道數量過多而造成微量收視的環境，不要侈談獲利能力，能達到收支平衡就已經不錯。因此，節目必須透過重播來攤提成本，進而擴大收視觀眾或市場涵蓋，達到增加廣告業務營收的最終目的，這是長久以來必然存在的一種營運模式。祇是在此模式下，從業人員要以影視經營專業角度來分析，何為最適重播次數與成本攤提？以何種編排技巧安排重播時間，方足以擴大收視觀眾或市場涵蓋？如何透過重播，增加廣告業務營收？否則面對我國台灣地區整體市場有限的電視環境，當然必須要透過重播來攤提；當然，此時重播的編排技巧就成為重要關鍵。一般國際購片多是授予二年六次的播映權，也就是在服膺此一運作模式，購片成本加上促銷等間接成本後，採比例攤提，透過合宜的重播，漸次涵蓋到不同收視觀眾人口，每次重播增加廣告業務營收雖然有限，但相對於所攤提的成本，卻顯示出相當的獲利能力。

優質節目一再重播，其實對某些觀眾而言，也是在積極服務其視聽權益。就拿學齡前及低年級兒童為例，「重覆(repetition)」是他們學習的主要方式，因此芝麻街對所欲教導的內容，竭盡所能的透過不同手法形成一種公式化結構，不論節目或其間的單元都能吸引兒童注意力而一再重覆，目標兒童受眾也在這些重覆收視後，有了知覺而產生學習與成就，研究更指出亦因此又增強對同一節目再次收視的意願，預估某些情節成為另一種學習成就。某些觀眾對某些題材的確存在尚度喜好，將一再重覆收視視為一種溫故而知新的享受，這種情結從許多影迷可以在短時間內一再花錢買票進電影院看同一部電影可以証明。而從收視率分析，也可以看到有不少的電視戲劇節目成影集，即使在同一年內在同一頻道或不同頻道，先後甚至同時不斷重播，依然能夠創造漂亮的成績。這種優質節目的重播，的確是在服膺公眾的視聽權益，卻因為社會對節目重播的一般化負面認知而有苦難言。

社會大眾及主管機關會對節目重播產生負面認知，研究者認為主要是源自電視台在面對嚴峻市場競爭或專業能力不足，形成一種保守策略，不敢投資製作節目或購買節目，以致淪入重播過度的惡性循環。令人喪氣的是，此種祇求填擋塘塞時間的作法，不僅不能擴大市場或增加營收，落得

罵名不說，更是完全無視其必然的後遺症，就是將電視台存在的價值抹煞掉。在電視產業對於節目重播，也曾存在一種更惡質的企圖，就是將某個節目再三大量重播，讓觀眾看到受不了而產生反感，如此可讓競爭對手放棄本節目的購買或播出。此舉最不可取者在於破壞觀眾市場的理性競爭，同時也讓觀眾對電視媒體產生負面認知，絕對是損人不利己的作法。

主管機關近年對於重播，不斷提出行政指導要求降低重播率，在評鑑與換照之際更不斷要求各台核算重播率，與過往比較而要求降低，但因重播一辭過於概念取向，不能依實際情境提有一個合理的計算基礎，各方祇好依自己的認知去發明數字，計較重播率因此變得毫無成效。再者從公眾利益、需求、便利的根本來思考，對於電視臺的社會服務、市場競爭、觀眾拓展，以致又於電視產業的發展，重點在於透過新製節目或購買新節目，來落實營運模式，導入良性循環。因此研究者早在兩年前，即對主管機關提出建言，應積極看待新播及首播之節目，而非困頓於重播率的計較。

肆、新播節目與首播節目

電視節目的首播與新播有極多層的意義與功能，英文” first run TV program”，指的是在市場第一次播出的影視節目，一般也通稱「首播」，亦是源自於電影的「首輪」一字；而英文的” second run TV program”，則泛指是在市場第一次播出以後再次播出的影視節目，亦是源自於電影的「二輪」一字，一般也可稱「二播」，當然也有重播(rerun)的意涵。我國主管機關目前將在「市場第一次播出」界定為「新播」，卻將「市場第一次播出以後之播出，但在本台首次播出」卻界定為「首播」，與世界各國制式用法不同，但意義與目的卻很明顯。

眾所周知要製播新節目，面對的投資、挑與風險，遠遠大於購買現成的節目，更不是重播舊節目能相提並論，因此電視台製播新節目必須要得到肯認與支持。更何況本次衛廣法修正草案之第八條第一款當中提及衛星頻道節目供應事業之營運計畫應載明「傳播本國文化之實施方案」；以及該條第二款當中論及「衛星頻道節目供應事業規畫節目時，應考慮內容多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化」；第三款更進一步指出「為保障本國文化，衛星頻道節目供應事業製播節目應符合主管機關所訂本國節目比率之限制」。此類條款表達我國對於衛廣媒體服務公眾利益、

需求與便利之思維與期許，以及積極維護觀眾閱聽權益之精神，故於衛廣媒體落實此類本國自製節目之際，就宜採行具積極性、鼓勵性的認定。故知在其新播後，在同一電視台的第二次播出或第三次播出，將其視同一般性重播，就難以彰顯積極性與鼓勵性。

但在此對本國自製節目採積極性與鼓勵性原則下，亦有諸多元素值得考慮，例如節目形式與投資成本，甚至服務對象，才能建構一個公平的核算法制。如盛行的談話性節目與戲劇性節目相較，其成本必然天差地別；而投市場所好之爆料性談話性節目相較於服務銀髮族的保健性談話性節目，在公共利益的服膺上與貢獻就鮮明不同；提供兒童教育與娛樂的節目與採育教於樂方式教導原住民母語教學節目，即使成本相同，但在公共利益的服膺上與貢獻仍是大不相同。

至於電台首播節目，雖屬同一市場重播，但僅次於他台第一次播出的第二次播出，甚至第三、四次、五次，由於成本都遠非一般重播可以比較，對於維護觀眾的視聽權益都有其正面積極的意義。

伍、重播率與新播率計算

依據通傳會「衛星廣播電視及境外衛星電視事業評鑑作業要點」，針對節目首播及重播所界定之定義，計算節目重播率，基本公式為「重播節目數／全部節目」，這個粗糙的、概念性的公式成為重播率計算的濫觴。此計算公式對於新播或首播，以及其後之重播，全未能反應其意義，不僅戕害媒體產業製播新節目的善意，更大幅的誤導社會大眾的觀感。也因為祇能依據這個粗糙的、概念性的公式來推算重播率，媒體產業也被逼的各顯神通、自我創造出重播率的算法，造成一片亂象。

為使重播率之計算公平合理，並積極鼓勵媒體產業製播新節目或購買新節目，建議考慮下列計算原則：

1. 以每年元月一月自十二月三十一日為統計範圍；或由衛星廣播電視頻道經者以十二個月之周期，自行訂定。
2. 以國際賣片二年五次或六次播出授權為基礎思維，計算新播及首播在服務收視權益、市場擴大及成本攤提之積極意義。
3. 因其缺乏市場意義及服務價值，除定位午夜頻道者，午夜一點至清晨五點之重播應不納入計算；因此每一頻道全年計算基礎為

8760 小時或 525600 分鐘。

4. 採行以分鐘為計算基礎，而非以節目數量為基礎。
5. 因重播之時，插播之廣告未必相同，宜扣除計算。因此每重播一小時節目，廣告時間依法為六分之一，故可以 50 分鐘採計之。
6. 為鼓勵國內自製新播節目，依節目類型之製作成本及其服務收視權益強度，分級加權計算，例如：戲劇及電視電影類型、兒少及紀錄片類型節目、文教及行腳類型、綜藝類型、以及其他類型；五個層級。
7. 國內自製新播節目在一年內五次播出，為合理之服務收視權益，與必要之市場擴張與成本攤提，均不應視為重播，更宜予以加權核計。
8. 首播宜與新播相對比較，如為市場新播後五次播出內之首播，應比照新播之第二至五次播出予以加權核計。

新播、首播加權說明表

本國自製	全台新播加權	本台首播加權
戲劇及電視電影類型	第一次播出：x6	為市場第二次播出：x4.2
	第二次播出：x4.2	為市場第三次播出：x3
	第三次播出：x3	為市場第四次播出：x2.1
	第四次播出：x2.1	為市場第五次播出：x1.4
	第五次播出：x1.4	為市場第六次以後播出：重播
兒少、紀錄片、科普類型節目	第一次播出：x5	為市場第二次播出：x3.5
	第二次播出：x3.5	為市場第三次播出：x2.5
	第三次播出：x2.5	為市場第四次播出：x1.8
	第四次播出：x1.8	為市場第五次播出：x1.2
	第五次播出：x1.2	為市場第六次播出：重播
文教及行腳類型	第一次播出：x4	為市場第二次播出：x2.8
	第二次播出：x2.8	為市場第三次播出：x2
	第三次播出：x2	為市場第四次播出：x1.4
	第四次播出：x1.4	為市場第五次播出：重播
	第五次播出：重播	為市場第六次播出：重播
綜藝類型	第一次播出：x3.2	為市場第二次播出：x2.2

	第二次播出：x2.2	為市場第三次播出：x1.5
	第三次播出：x1.5	為市場第四次播出：x1
	第四次播出：x1	為市場第五次播出：重播
	第五次播出：重播	為市場第六次播出：重播
其他類型	第一次播出：x2.6	為市場第二次播出：x1.8
	第二次播出：x1.8	為市場第三次播出：x1.3
	第三次播出：x1.3	為市場第四次播出：重播
	第四次播出：重播	為市場第五次播出：重播
	第五次播出：重播	為市場第六次播出：重播

因此試算如下：

某衛星電視台去除新播與首播，每天有 2 個節目重播，重播計 $2 \times 365(\text{天}) = 730$ 節目/次，以每小時 48 分鐘計， $48 \times 730 = 35040$ 分鐘； $35040 / 525600 = 66.67$ ；故重播率為 66.67%。

但其本國自製新播節目有 6 個，其中：2 部戲劇，分別為 13 集與 26 集，每集 1 小時，本年度重播四次；2 個兒少類型節目，各 26 集，每集半小時，本年度重播四次；1 個文教及行腳類型節目，52 集，每集 1 小時，本年度重播三次；1 個綜藝類型節目，52 集，每集 1 小時，本年度重播三次。

新播、首播加權試算表

	新播	第二次播出	第三次播出	第四次播出	小計
戲劇 A	60x26x6	60x26x4.2	60x26x3	60x26x2.1	23868
戲劇 B	60x13x6	60x13x4.2	60x13x3	60x13x2.1	11934
兒少節目 A	30x26x5	30x26x3.5	30x26x2.5	30x26x1.8	9984
兒少節目 B	30x26x5	30x26x3.5	30x26x2.5	30x26x1.8	9984
文教節目	60x52x4	60x52x2.8	60x52x2	無	27456
綜藝節目	60x52x3.2	60x52x2.2	60x52x1.5	無	21528
合計	40404	28158	19890	6318	104754

$104754 / 525600 = 19.93\%$ ；故新播與首播率為 19.93%。

陸、結語

不論政府或業者都有責任維護觀眾的收視權益，透過政府的角度來看，落實觀眾收視權益也就是在落實公共利益，所以能在大眾有需求時，能夠近用到媒體

的相關內容播出服務，就是一種收視權益的服膺。對於衛星廣播電視業者而言，節目的編排播出不祇是考慮目標受眾近用便利，更是一種競爭觀眾市場與廣告主的專業技巧。因此如何安排新進製播的節目，或此節目之重播編排，非有高深之思維則大不易。

由於衛星廣播電視頻道繁多，節目內容早已形成供不應求的現象，因此節目內容的重覆播出成為必要之惡。而政府基於維護觀眾的收視權益，希望透過規管手法來降低節目內容的重覆播出；善良用意卻因計算方法粗糙，不僅造成各級從業人員對重播率認知混亂，且認市場觀眾偏為認重播即是侵害收視權益。故而強調控制重播率來維護收視權益之消極規管手法，宜隨本次衛廣法修法調整為鼓勵本國自製節目之積極規管，以較細膩的手法來計算各頻道本國自製節目的新播與首播；肯認此類新播節目，除在服膺與服務大眾的收視權益，更需擴大觀眾市場涵蓋與創造營收利潤，故在短期內多次重播是必要的、合理的作法。當然，其在重播的編排上亦應有所巧思。

論內部控管機制與節目編審制度

關尚仁 副教授

世新大學 廣播電視電影學系

壹、前言

綜觀此次衛星廣播電視法修正，旨在幫助本國影視產品之流通發展與扶植國內節目製作，第八條即明確指出明訂各經營衛星頻道節目供應事業之營運計畫書應載明事項，包括「四、傳播本國文化之實施方案」，及第一款再次強調「衛星頻道節目供應事業規劃節目時，應考慮內容多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化」等原則，以及同條第二、第三款亦敘明本國節目之比率、認定、類別、指定播送時段、比率限制。足見在國際媒體市場開放與跨國媒體集團可進入我國市場之際，積極維持本土文化與提供在地服務之公共利益，消極避免文化霸權大舉入侵，實為此次修法之重要目的之一。

同時，藉由上述內容多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任、保障本國文化等主要方向原則之明訂，促使衛星頻道在製作端能有明確的製作方向依據，並作為未來節目是否達到服務公共利益之衡量基準。故知，唯有以系統性的製播意念，力求在節目內容創製過程落實服膺上述方向，並依其延伸出節目品質控管與編排播出之方針，方能在衛星廣電產業整體發展上，建立起全球在地化(globalization)的內容服務。

然而在訂出節目內容取向之最高指導原則之外，一個有系統性的法規制度，亦必需有其他配套措施，用以確保原立法意旨得以落實達成。因此，本次衛廣法修正草案之第八條中亦見新增條文，在最明訂各經營衛星頻道節目供應事業之營運計畫書應載明事項，包括「五、內部控管機制及節目編審制度…七、其他經主管機關指定之事項」等重點細項。而上述細項，除規定需載明於境內各經營衛星頻道節目供應事業之營運計畫書外；本次修正案之第八條亦規定衛星廣播電視事業之分公司或代理商，欲申請在中華民國經營衛星頻道節目供應事業者，其營運計畫書亦應載明之上述細項。由此足見此次衛廣法修正案中，對於建立各頻道之內控機制與節目編審制度之重視程度。

若將草案第二十七條中，對衛星頻道節目與廣告製播之「內容應尊重多元文

化、……」觀點，與同一條文當中之營運計畫書所應載明事項一併觀時，可以發現上述對衛星頻道節目之「多樣性、保障本國文化」等項目，不但出現規劃節目供應之考慮項目)同時更與內控機制與編審制度等新增項目一併明列於各衛星節目供應事業營運計畫書之必要載明事項。足見主管機關此次修訂衛廣法第八條之目的，乃為藉由建立內控機制及節目編審制度，以利達成衛星頻道節目供應之內容多樣性、保障本國文化等目標。故知主管機關視內控機制及節目編審制度為維護內容品質的根本，有此作為才能製播出具多樣性，或呈現多元文性，或傳播本國文化，或尊重人性尊嚴的影視新聞或節目內容。

貳、內控機制意義與目的

機制源自英文” mechanism”，其定義為「一組針對特定目標方向而設計出的完整配套措施，使實行該措施的單位能夠自動而完善地發揮其功能。」

如上述定義，衛廣法修正草案第八條中規定各境內外衛星電視節目供應業者之營運計畫書需包括「內部控管機制及建立編審制度」等措施，其目的便是為使衛星電視之節目內容製播，能循一套完善的機制實施，除服膺內容多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化的基本方向，更能依賴內部控管及編審制度等配套措施，來保障所製播的節目內容能具備品質與傳播效益。

參、節目內部控管機制

電視節目內容之創製到播出，經歷極為繁複之階段與程序，涉及元專業意理與知能、技術極多。因深知「節目即執照的守護神」、「節目即市場競爭的武器」，故廣電媒體為確保其節目內容生產效率與品質，從業人員與專家先後發展出各種不同的產製模式與配套的作業程序與重點管控方法。先進各國電視台的節目內控機制是由規範基準、品管流程、以及審查等三大部分組成；此三大部分環環相扣所組成的內控機制，讓廣電媒體組織在發揮其產製效率之餘，同時達成品質控管之功能。

一、訂定製播政策與規範

電視節目的創製與品質之良窳，實與電視台製播政策（program policy）息息相關，而製播政策旨在落實電視台的定位；製播政策為依機電視台定

位屬性而建立，用以指導製播各類節目內容最高準則，可以說是電視台製播節目的最高指導原則。

為電視新聞台者自然應有其新聞製播政策，舉新聞專業應秉持之公平、正確、客觀、與查證等重要原則，以及對於新聞處理的觀點與態度，甚或新聞播報人員如何扮演不同時段新聞定錨(anchor)的角色，都應當臚列於其製播政策中；故知，此新聞政策亦是反應該電視新聞台之新聞或新聞性節目的重要策略。如為綜合性電視頻道，仍應訂定其整體之節目政策，宣示其欲如何透過節目，提供或文化性、或資訊性、或教育性、或娛樂之服務性，或其對節目品質之重視與觀點，或其對目標觀眾收視權益之維護，或其對重點節目或招牌節目之製播取向導。從策略管理的脈絡而論，節目政策就是電視台策略定位具體落實的基石，導引著全台節目內容的製播。

為了貫徹與落實製播政策，就需要依此指導，具體訂定出更明確精細製播規範（code of practice & standard）。故知，電視台之節目規範即是以上位之節目政策為依歸，衍生發展出一切節目內容創作、生產與播出時應恪遵之準則。細察各先進國家電視台訂定節目規範時，「明確」、「具體」、「可行」、「合宜」是其共同的特性。例如：「處理財經新聞時不多加預測、不危言聳聽；只有專家可以針對報導議題作分析，記者經不可擅自添加任何預測性的文字」之規範，讓電視新聞記者或節目製作人員能夠明確掌握分寸，更能確保該台財經新聞的品質。因此不同訂位的電視台，就要依其節目政策，應針對所欲製播之不同類型節目訂定不同規範，作為製作或播出該類型節目時之規臬與控管，其目的在於確保節目內容在歷經複雜的產製流程後，仍維持其一定的品質水準。

放眼全球先進國家，無論衛星或地面電視台皆訂有其特有的政策與規範。例如身為澳洲的 ABC 電視台，因屬公共廣電的特性，又是全國性與領導性的媒介，理當重視媒介之社會功能，便依其特性與服務功能，特別訂定隱私政策（Private Policy）與媒介社會運用政策（Use of Social Policy），以這兩套政策為基準，再制訂出實際執行時需要遵行的具體規範，包含行為規範（Code of Conduct）、倫理規範（Code of Ethic）等。我國公共電視台之節目製播準則之中，其「獨立自主、公正、公平、正確、尊重、多元、創新、負責」等基本價值即為該台之製播政策，亦可說明最高指導原則；

故能針對所述基本價值，進一步制訂其節目製播實踐準則，形構成該台之節目規範。

電視台需要高度專業思維與知能，方能夠訂定專屬之節目政策與節目規範，因其主要功能亦在表明電視台對節目內容的立場與思維，更是界定其對所製播節目品質的重視與保證。因此，世界各周媒介管理專家均提出，節目政策與節目規範是彰顯專業、落實自律、保證品質的重要管理作為，電視台全體員工都應該清楚瞭解的自身的策略定位、節目政策，以及各類型節目之規範，甚至於各規範條文背後的思維與精神，落實執行時才能從心所從而不逾矩。我國電視產業長期受主管機關之管束極多，尤其在節目與廣告上已長期依賴主管機關公告，形同行政指導的規範，作為節目與廣告製播的基準。

二、訂定品質控管標準作業流程

早在 1980 年代之際，品質管理成為重要議題，全面品質管理(TQM)的意理與做法，已被各涉及產品與服務的產業或組織奉為圭臬。因此在確立製播政策與規範之後，應將品管流程與影視節目產製流程融合，以各項具體規範為標準，制訂出一套得以同時落實品質管理的製播標準作業流程，兼顧生產效率與確保產品品質；此即所謂之「不流淚的品管」。

吾人既知「品質就是符合要求的標準。」影視內容創製在開始時，就須要訂定品質標準。就科學影視內容創製之品質而論，最基本的「應有的品質」應是科學內容的正確性、主題選擇、內容素材安排，主題與內容之搭配性、契合性，以及目標對象之合宜性等。而「一元化的品質」則指影視內容應有重要屬性，敘事方式、呈現方式、訴求、結構、公式等，以及製作技術表如取景構圖、成音配音、美術、動畫等。至於「有魅力的品質」，從科學內容創製來看，則是指較高層的屬性，如創意、美感、張力、感動力等，能強化所創製之科學傳播成品收視效果或衝擊(impacts)。

在「產製導向定義」下，品質管理要著重生產之內部程序。一如專家所強調的品質在於產製品質的改進，要在生產時就要注意提昇產品標準度，降低重作或失敗比率，方能減少資本的投入，故此意理重點在於「品質是製造出來的，而不是檢驗出來的；而『預防錯誤』與『第一次就做對』是最經濟的品質成本。」要以「預防性」的原則，將節目產製作業導入「品

質規劃」、「品質管制」、與「品質改善」之循環。具體而言，就是要重視「企劃品質」、「設計品質」、「製作品質」與「播出後的服務品質」，或是將涉及節目內容產製人員之品質管理分為「作業員的品管」、「領班的品管」、「檢驗員的品管」、「統計的品管」，以及「全面品質管制」等五個階段。

就傳播影視節目內容製播來看，品管專家提出的「企劃品質」與「設計品質」，品質管理之基礎紮根於前製作業(pre-production)之創製企畫、編劇與場景、分鏡設計的作業流程。但亦如世界知名之影視節目產製專家 Herbert Zettl 所指，有品質與效益的創製應包括傳播模式的選用，要採用「果因模式(effect-to-cause model)」，或研究者稱之為「受眾導向(receiver-oriented model)」，將目標受眾之需求、喜好與特性納為傳播設計的基礎，藉以設計出傳播效果或創製目的，用以導引出合宜的訴求(appeal)、形式(genre)、內容(content)與結構(format)，以及具創意的呈現方法、表現手法或創製技術。編劇或腳本撰寫均應依此傳播效果或創製目的，及設計訴求、形式、內容、結構等，設計故事；導演或導播亦應依同樣基準進行音畫之設計。「企劃品質」與「設計品質」就是對影視內容創製之前製階段實施「前程品管」，以製作人為首，企劃、編劇、導演/導播、顧問均要負責，執行「檢驗員的品管」與「統計的品管」。而「製作品質」則是指影片或節目創製之製作階段(production) 與後製階段(post production)實施的各項品管作業，即是「製程品管」；在此，以導演/導播為首，涉及 Zettl 所指下線(below the line) 之創製工作團隊人員，執行「作業員的品管」與「領班的品管」。

影視內容創製有慣用的生產作業流程，將品管作業與此流程融合，即可形構品質的流程管理，而每項品管作為亦是落實所謂的形成性評量(formative evaluation)，其功能即在預防錯誤。在融合影視內容創製與品管作業流程之際，吾人亦要記得流程是品質改善的要項，但建構出一種更廣泛的「系統」觀念才是更值得重視。

當「產品導向定義」強調產品品質的差異會反應在若干可衡量屬性上，到「產製導向定義」強調品質即指能與要求的標準一致之程度，所以才會有「產品與設計或規格相同時，其不可信賴或劣品之產生機率會比較低」。就傳播影視內容創製而言，影片或節目在企劃之時應有其整體之品質標

準，製作人應將此標準轉化成可衡量之重要屬性，再將此重要屬性投射到品管流程對應的項目或步驟，以及確認應負責落實的人員。

故在修訂產製流程，整合品管作業時，宜針對特性節目內容產製，繪製其流程、分析其階段或步驟。包括：一、在現行產製流程之「規劃」階段，包含「企劃案撰擬」與「腳本編寫」等重要工作，其品質管控關鍵與作業重點何在？二、在現產製流程之「前置」階段，包含「腳本設計」、「動畫設計」與「製作會議」、「場景、道具」、「排練」等準備工作，其品質管控關鍵與作業重點何在？三、在現行產製流程之「製作」階段，主要係內、外景錄製、或現場攝錄、收音、燈光等工作，其品質管控關鍵與作業重點何在？四、在現行產製流程之「後製」階段，包含「剪輯」、「配音、配樂」、「字幕」、「動畫製作」等工作，其品質管控關鍵與作業重點何在？五、在現行產製流程「播出（發行）」階段，此亦包含「宣傳」作為，其品質管控關鍵與作業重點何在？六、在現行產製流程之「儲存」階段，如輸入資料庫，其品質管控關鍵與作業重點何在？

配合產製流程，訂定品質標準與作業準則之際，吾人應深思此類型節目內容之品質標準為何？何者為「魅力的品質」？何者為「一元化的品質」與「應有的品質」？不同階段之品質標準為何？一、如何依既定科學傳播節目之品質標準，配合各產製階段已辨視之管控關鍵（管控點）與作業重點，衍生不同產製階段與管控關鍵（管控點）之品質標準？二、在不同產製階段管控關鍵（管控點）之品管中，如何依整體節目政策或個別節目之品質標準，訂定「魅力的品質」、「一元化的品質」與「應有的品質」？三、各管控關鍵之品質標準應透過何種作業準則(SOP)落實執行？

再依據影視節目產製與品管流程辨視參與人員，律定品管工作角色與職責，組成「品管圈」之際，此類型節目如何實施品管控制？如何組成「品管圈」？如何落實各管控關鍵之作業重點與相關品質標準？一、「作業員的品管」之參與人員為誰？其應採用之品質標準為何？標準作業程序為何？品管績效如何評量？二、「領班的品管」之參與人員為誰？其應採用之品質標準為何？標準作業程序為何？品管績效如何評量？三、「檢驗員的品管」之參與人員為誰？其應採用之品質標準為何？其品管標準作業程序為何？其品管績效如何評量？四、「統計的品管」之參與人員為誰？

其工作內容為何？其標準作業程序為何？此項品管績效如何運用？又如何評量其績效？五、「全面品質管制」之參與人員為誰？其工作內容為何？標準作業程序如何建立？此「全面品質管制」績效如何評量？故本要項在指派品管作業人員及確認其職責，如以科普傳播節目品質管理控制為例，依「作業員的品管」、「領班的品管」、「檢驗員的品管」、「統計的品管」，以及「全面品質管制」分析。「作業員的品管」指的是導演、攝影、燈光、美術、成音等攝錄現場工作人員，其為科學與科技相關節目內容者，則為核心科學專家或身為科學專家之主持人、受訪者。「領班的品管」指的是導演及核心科學專家，而「檢驗員的品管」就是製作人與核心科學專家，其等在品管方面之意見或修正要求就是「統計的品管」。「作業員的品管」、「領班的品管」、「檢驗員的品管」如欲落實，應依節目整體之品質標準，在創製過程對應要項分別訂定品質標準。即如製作階段導演、攝影、燈光、美術、成音、動畫等，或後製階段之剪輯、音效、字幕等，均可訂定具體明確之品質標準與品管作業方式。

再以科學影視內容創製為例，在實務上上包含準備階段、前製階段、協調階段、製作階段與後製階段。要落實全面品質管理之「流程品管」作為，品管作業應融入科學影視內容創製此五個階段，以及其間之要項或關鍵行動；其中前三段階段之品管即為「前程品管」，後兩階段則分別為「製程品管」與「後程品管」。

科學影視內容創製品質管理流程要項一覽表

品管流程	創製流程	品管要項	品管人員
前程品管	準備階段	邀請核心科學專家 組成創製團隊	製作人
		選擇科學主題與內容重點	製作人、企劃、科學專家
		研擬傳播策略 敘事架構	製作人、企劃、科學專家
		擬訂傳播效果、目的與目標 訂定整體品質標準	製作人、企劃、科學專家
		設計支援次系統 與編列經費	製作人、企劃
	前製階段	撰擬、審查、修正、確認企劃書	製作團隊核心成員
		腳本大綱及科學內容討論	企劃、編劇、科學專家、導演
		撰擬、審查、修正、確認腳本	製作人、科學專家、編劇、導演
		設計場景與分鏡腳本	科學專家、編劇、導演
	協調階段	主要製作會議 確認各項準備 告知品質標準	製作團隊核心成員及產製人員

		訂定各要項品質標準	
製程品管	拍攝階段	錄製前檢查 科學內容相關事項（含動畫）	導演 科學專家
		彩排 科學內容事項	導演 科學專家
		攝錄現場檢視 科學內容相關事項 各要項品質標準	導演 科學專家
		確認拍攝紀錄表(Shooting Log)	導演
後程品管	後製階段	剪輯設計 (Editing Log)	導演
		毛片檢視 修正或補拍	製作人、導演、科學專家
		成品檢視成品修正	製作人、導演、科學專家
		目標受眾試片 傳播效果評量	製作人、導演、科學專家
		播出績效評量	製作人

三、培養專業編審人才

前述品管圈中所指「檢驗員的品管」，即是吾人通稱之「編審」人員，由於當代廣播電視產業鮮少執行全面品質管理，幾乎都定依賴編審這個角色來執行，上焉者採用流程管理，中焉者重視後程管理，下焉者祇形同虛設。在節目或新聞複雜的創製過程，品管機制的落實，除了政策、規範與作流程，依賴的就是執行或負責的人；故而此次修法，在重視節目品質為前提，自然會強調編審人員角色的重要性。

具體而言，編審人員即是節目或新聞產品最重要品管員，他/她以節目或新聞政策與規範為判斷的基準，按標準作業程序實施流程品管。如果說「節目是電台執照的守護者」，編審經對是節目的守護者，因為編審並不祇是在確保節目或新聞不觸法違規，更是確認在節目或新聞的品味、格調與風格。故從媒介專業自律而論，優秀的編審人員不是祇在追求最低度的自律，而是在推動節目或新聞產品的優質化，是以專業知能督促達成高度的專業自律。

就前述論點可知，電視台節目或新聞編審人員應具備高度專門性之觀念、知識、能力，及責任感與抗壓性，方足以成事；故此類人員必須具(一) 對產製、購買及播出作業過程充分瞭解，具實作經驗更佳。(二) 對於電台定位、專業自律、及相關政策、規範、準則之充分掌握與深入知曉；(三) 能恪遵標準作業流程，在各管控點落實流程品管。(四) 對審查所見之優缺利弊，能作出明確具體的專業判斷與分析說明。(五) 具備良好之溝通表達能力，能將所見之問題點，從全台利益的角度，提供具體修正意見。(六) 對

於規管法規條文之立法精神、修正原因，以及受處分案例之原因與援用條文之充分瞭解。而重視節目或新聞品質的電視臺，必會明訂編審人員之角色、職掌與權責，明文授權給予編審人員，尊重其專業判斷，使其能適度扮演品管守門人，從而反應電視台的專業自律。

瞭解自身存在的價值與意義，編審人員亦需有相當程度的自我要求，除了對電台定位、製播政策與規範、準則必須非常熟悉之外，本身亦應該與主管機關之官員有良好溝通，更要常參與主管機關辦理之研習作業，才能掌握所謂社會標準(community standard) 之變化，有效內化為自身之判準。

由於編審人員置身於品質管理、市場競爭與專業自律的拉扯之中，必然會面對種種壓力，其個人認知與態度更顯得影響重大。為電視台守護執照與品牌的責任感應是最高的信念，能抗拒不當壓力，言所當言，是最基本的行為準則；尤其不可自行任改變作業流程，或放寬認定標準，方能確保節目與新開內容產播過程當中，不僅不會偏離政策、違反規範，更能提昇風格與品味，突顯電視台的專業能力，成就電視台的市場與招牌。

肆、結論

建立內控機制原本就是任何產業組織在專業力與競爭力之高度體現，當然也是媒介組織自身應具有的核心能力；之擁有此核心能力，能使電視台在專業能力基礎上建長期競爭優勢，因為此一機制即代表著品質管理之專業能力，代表所播出的內容品質之保證；亦如同學者專家指稱「節目是電台執照的守護者」其背後的意涵一般，因為節目或新聞是電視台存在目的與成就之展現，故品質管理應視為電視台事業策略，是全台每位從業人員必須共同關心之目標。

此次衛廣法修正草案之第八條，目的實在於藉由法條中明訂包括內控機制與編審制度等各衛星電視頻道節目供應商營運計畫書之必載明項目，以期達到「內容多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化」等製播時最高指導原則，同時幫助各電視台、各節目供應商進行品質管理之工作，確保最終國內各衛星頻道電視節目品質之良莠與否。其修訂之秉持概念乃認為建立此一機制實為每一媒介自身專業表現。衛星電視作為諸多大眾傳媒之其中一環，實無須外界法規加諸之監督力量，而應在自

身組織中，自行訂定其製播政策與規範準則，並長期培育各類編審人員，從作業流程與控管標準具體落實，一則透過品質強化市場競爭力，同時彰顯電台組織之專業自律。

唯內部控管機制之落實必須依賴編審人員，而所謂編審制度即是依既有節目或新聞政策與規範準則為基準，融合內容產製作業而成之編審作業流程與準則。政本次衛廣法修正草案之第八條中亦見新增條文之「五、內部控管機制及節目編審制度」，或可修正為「五、包含編審制度之內部控管機制。」去除節目一辭，實因電視臺內新聞、廣告等各類製播之內容，均因有其必須之品質管理。

論節目分級、標示與播出時段安排

關尚仁 副教授

世新大學廣播電視電影學系

壹、修法背景

本次衛星廣播電視法修正草案中，第二十八條除明訂衛星廣播事業之節目應予以分級之外，與現行版本最大不同之處在於，條文中增列「為保護兒童身心健康及視聽權，主管機關得對以兒童為主要收視對象之頻道或節目所播送之廣告內容、時間予以限制」之內容，故同條文又增加「第一項之節目級別、限制觀賞之年齡，第二項之廣告內容、時間限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之」。顯見衛廣法對於兒少族群收視權益維護，已從節目擴張至廣告，更是從消極邁入積極。

我國電視節目分級處理辦法早於民國 88 年頒定施行至今，現行廣電三法中，論及節目分級之意理及條文，皆準處理辦法做為規管與裁罰之根本依據。立法院又於民國 92 年三讀通過「兒童及少年福利與權益保障法」，其中更針對暴力、猥褻、色情、及違反媒體分級辦法之各項出版品、影片、電子訊號等媒介內容制訂裁罰規定。因此，目前國內電視節目內容與廣告製播，可說同時受到此等律法之規管。

電視節目分級處理辦法雖行之有年，但其中因不夠細膩，各條條文在解釋上或有未盡完善之灰色地帶，致令電視媒介組織遵行不易，動輒得咎。如今衛廣法修正草案中再次強調電視節目分級一事，是故研究者將於下段起，彙整現行分級處理辦法之重點與未竟完善之處，盼能與本次衛廣法草案修正所提第二十八條一併討論。

貳、分級制度

我國現行電視節目分級處理辦法中，明確訂定電視分級制度、各級別之劃分定義，以及各級別相對應的播出時段與限制。節目如何分級，是該處理辦法之最根本思維與課題。

學者專家研究指出，當前全球各地之電視分級制度大致可分為四種主要模式，包括香港與馬來西亞等地區的「護限兩級制」、美加與澳洲等國的「普護輔限四級＋兒童節目」模式、荷蘭與韓國等地之「按各年齡數字

分級制」、以及我國施行的「普護輔限四級制」。各國採行何種模式，自有其哲理思維，但實施後各見其優缺利弊。

台灣之電視分級目前有個四級：(一)未滿十八歲者不宜觀賞之限制級；(二)未滿十二歲之兒童不宜觀賞，十二歲以上未滿十八歲之少年需父母或師長輔導觀賞之輔導級；(三)未滿六歲之兒童不宜觀賞，六歲以上未滿十二歲之兒童需父母、師長或成年親友陪伴觀賞之保護級；以及(四)一般觀眾皆可觀賞之普遍級。在此分級下，無論是學齡前幼兒只能全部被劃入「普遍級」；同樣的思維下，小學兒童只能全部被劃入「保護級」，13~15歲的國中學生與16~18歲的高中學生，雖認知能力與身心成熟大不相同，在我國也都僅能一併列於「輔導級」之下。主要是從節目內容作考量，並非從兒少觀眾的心智程度作考量，偏重在避免其接受不適宜之節目內容，而非強調其收視權益的落實。

僅以與我國分級制度思維與作法相近之美、加兩國為例，除了早期遵循電影分級而制訂出的「普」、「護」、「輔」、「限」四級，而漸次發展形構出：(一)等同於普通級，適合所有年齡層觀眾收的”TV-G”，(二)等同於保護級，14歲以下觀眾需父母陪同方能收看之”TV-PG”，(三)等同於輔導級，不適合14歲以下觀眾收視之”TV-14”，(四)意同限制級，不適合17歲以下觀眾收視之”TV-MA”等四級。美加兩國近年還另外增設專為兒童族群製播之兩種兒童節目分級類型，包括(一)適合2到6歲兒童收看之”TV-Y”級，(二)適合7歲以上兒童收看之”TV-Y7”，唯本級一旦含有虛構暴力劇情之時，即成為“TV-Y7-FV”級。為使級別區分更明確，將其間所包含之「暴力」、「不當語言」、「性愛內容」、「暗示性用語」、「幻想式暴力」等內容元素，以”V”、“L”、“S”、“D”與”FV”等字樣加註於分級標示（如下表）。

表：節目分級級別加註標示

內容級別	暴力內容 加註”V”	不當語言內容 加註”L”	性愛內容加 註”S”	暗示性用語 加註”D”	幻想式 暴力
TV-Y	不加註	不加註	不加註	不加註	不加註
TV-Y7	一旦包含則以 ”TV-Y7-FV” 標示之	不加註	不加註	不加註	加 註”FV”

TV-G	不加註	不加註	不加註	不加註	不加註
TV-PG	加註	加註	加註	加註	不加註
TV-14	加註	加註	加註	加註	不加註
TV-MA	加註	加註	加註	非正式要求	不加註

具體而言之，採行「普護輔限四級+兒少節目」模式來訂定分級，其基本思維在於「即使合於普遍級標準的節目，常不是專門為兒少所設計，更不是全都適合兒少族群收看」，所以要針對兒少觀眾再作更細膩的分級，提供父母在為兒童選擇節目時更多的資訊，方能更有效的保障兒童或青少族群的收視。

至於韓國、荷蘭等國家所施行的「依年齡分級」模式，就跳脫「普護輔限」不夠細緻的分級框架，直接以「適合觀影之年齡範圍」數字來標示級別，分別是 7 歲以上、12 歲以上、15 歲以上、19 歲以上，及不分齡皆可收看。而從這五種年齡層級的區分方法，亦可明顯看出是在針對兒少族群分齡作出節目分級。

因此，對照美加地區的「普護輔限四級+兒少節目」模式以及荷蘭等國的「依年齡分級」模式，再深思此次衛廣法草案第二十八條中「保護兒童身心健康及視聽權益」等內文，可發現以更細緻的分級制度來保護兒少收視權益，實為當代民主先進國家在分級設計之共識。

上述四種分級模式及對祉作法各有其優缺點，若以我國國情及社會文化觀之，研究者認為我國現行電視節目分級制度有待調整之處，首先在於現行之保護級與輔導級年齡級距是否有重新劃分之需求、其次則是普遍級節目分級之適切性，以及是否應加強對於如暴力等元素之加註與標示

一、級別重規劃

依照現行電視節目分級規定辦法第三條規定，普遍級的觀影年齡範圍定義為「一般觀眾皆可觀賞」；而提及普遍級分級定義的第七條當中，則僅以「電視節目無前三條所列情形，適合一般觀眾觀賞者，得列為『普』級」敘述之。但歷經長年的電視傳播服務，全球各先進國家均已深刻體會，「即使合於普遍級標準的節目，常不是專門為兒少族群所設計，更不是全都適合兒少族群收看」。此一概念已普及於各先進國宗之間，故而細查全

球目前的各種分級模式，均可見準此意理所發展出之具體作法，將級別重行規劃。對照此次衛廣法修法，既然已經於第二十八條當中明言「為保護兒童身心健康及視聽權益」，將對廣告內容做出控制；因此若真要以保護兒少為管制出發點，對於節目內容部分勢必也應比照辦理，針對兒少觀眾再做出更細膩的分級。亦因分級與分齡，實是一體兩面。因此一旦欲執行年齡級距的重規劃工作，勢必會牽涉到現行級別的重規劃。

但是，考量到國內分級制度施行至今，部分民眾對於各級別之定義與對應觀影年齡仍有不甚理解之處，因此研究者建議未來主管機關在級別重劃部分，應盡量採取於既有普護輔限等四級別之上擴增分級之方式較為可行。

二、收視年齡級距重規劃

節目分級制度之關鍵核心就是「分齡」，思維的依據則是不同年齡的認知能力。依我國現行電視節目分級辦法之第三條來看，目前國內的普護輔限四級制度，是以 6 歲、12 歲、18 歲此三個年齡做為區分四級的標準。事實上兒少族群的年齡範圍從 6 歲到 18 歲之間，其中橫跨了數個身心發展期，其中小學低年級與高年級之心智能力，或對媒體識讀能力，必然不盡相同；此外，國中生與高中生之心智成熟程度當然也有所差異；因此國內將 6 到 18 歲的年齡跨距，僅區分為保護級與輔導級二個層次之現行作法，明顯較其他各先進國家來得粗糙，確實有重新考慮年齡級距之必要。

若參照美加地區現行之分級模式來看，是以 2 歲、7 歲、14 歲、及 18 歲等年齡作為各級別之區別標準。尤其是”TV-Y”與”TV-Y7”此兩個級別，其年齡跨距清楚地點出了「2 到 6 歲的學齡前兒童」以及「7 到 14 歲之學齡兒童」這兩段跨距，正符合發展心理學依心智發展程度，將學齡前與小學學齡之兒童區分之意理。亦如完全以年齡數字做為級別名稱的韓國地區，亦是以 7 歲、12 歲、15 歲、及 19 歲等年齡作為區分的標準。在這兩種不同模式的分級模式，都無獨有偶地展現出將 6 歲前與 7 到 12 歲的兒童族群年齡範圍，切分出較細微的分齡階層，才能解決國內現行分級制度下，顯示出對兒童族群收視權益與身心健康保護的重視。同樣的思維下，13~15 歲的國中學生與 16~18 歲的高中學生，雖認知能力與身心成熟大不相同，在我國也都僅能一併列於輔導級之下。

吾人認為唯有如有增加分齡階層，才能具體落實本次衛廣法修正草案第二十八條中，「主管機關得對以兒童為主要收視對象之頻道或節目所播送之廣告內容、時間予以限制」之規管，以及期望推動針對兒少收視權益而製播專屬兒少節目之積極企圖。因此研究者認為，欲落實保護兒童與青少年身心健康及視聽權，勢必要重新針對現行分級制度的「分齡」作出修正，也就是將分級之級別重行規劃，強調「兒童節目就是多目標兒童觀眾所製作的節目」，徹底脫離「合於普遍級標準的節目，就是適合兒少族群收看」之盲點。

三、內容加註標示

目前施行中的電視節目分級規定辦法當中，針對節目內容之管制部分主要在於第四至第六條，管制部分包含血腥恐怖、裸露色情、不當言語動作以及靈異現象等部分。然而諸如菸、酒、毒品等其他爭議性內容，卻始終未能列入分級規定中。如此缺漏不僅突顯了分級制度的修正必要性，同時也帶出了內容加註標示的動作對於電視節目製播的重要性。

我國現行之「普遍級」分級定義，除了其他級別對違反公序良俗有明確訂者，節目內容不背離一般社會行為，即認定適合一般觀眾觀賞。然而，就現行黃金時段播出的八點檔連續劇來論，其內容時常會出現抽菸、喝酒，甚或情緒失控而動手摑打，或各式人物刻板印象等情節，以上雖皆是社會真實存在之現象，在節目製作上亦皆符合分級規定辦法之普遍級定義。然而此類的「普遍級」戲劇內容，是否真的適合所有年齡收看？尤其是否真的適合給兒少族群收看？值得吾人深思。因此，研究者認為應該要採取內容標示的做法，將其間所包含之「暴力」、「不當語言」、「性愛內容」、「暗示性用語」、「幻想式暴力」等內容元素，以”V”、“L”、“S”、“D”與”FV”等字樣加註於分級標示，使閱聽眾都能在接觸節目時，有更足夠的資訊去判別該節目是否適宜收看。

例如標示為普遍級之日本兒童動畫《航海王(One piece)》，常見諸多角色吸煙的畫面，後者不斷呈現反社會行為、性暗示與暴力意識，但由於現行節目分級規定並未提及任何有關菸、酒、藥物、暴力意識等內容限制與刊播作法，因此像是《航海王》此類情節，目前僅能依靠菸害防止法第 22 條規定來規範。標示為輔導級之加拿大青少年動畫《南方四賤客(South Park)》，更是充斥反社會行為或違反善良風俗之類問題，雖因其「不當之言語、動作」歸為十二歲以上至十歲由父

母或師長輔導觀賞，但對其過度扭曲社會價值的暴力意識與黑色幽默則無法可管。因此，研究者認為此時更應該要採取內容標示的做法，將其間所包含之「暴力」、「不當語言」、「性愛內容」、「暗示性用語」、「幻想式暴力」等內容元素，以”V”、“L”、“S”、“D”與”FV”等字樣加註於分級標示，使閱聽眾都能在接觸節目時，有更足夠的資訊去判別該節目是否適宜收看。

事實上，分級標示的真正目的在於尊重觀眾的收視權選擇權，也就一種收視權益的落實。除了作好分級制度，加註標示也就是讓觀眾更清楚掌握欲收視云節目，是否適合自己或孩童觀看的重要措施。正如同研究者在前項整理出之美國地區「節目分級級別加註標示表」所示，許多民主先進國家之電視分級模式中，除了既有的級別標示會固定在節目開始、以及破口處一再播放，該節目中若有暴力、不當言語等內容，皆會以「加註標誌」的形式，於節目開始播映前或破口處，伴隨著該節目的分級標誌顯示在螢幕上。雖然此次修法草案第二十八條，以及現行電視節目分級辦法並未要求加註標示，但研究者認為此點極值得列入往後主管機關的條文修正。

四、時段規範

此次衛廣法修法草案之第二十八條條文中增加了「為保護兒童身心健康及收視權益，主管機關得對於以兒童為主要收視對象之頻道或節目所播送之廣告內容、時間予以限制」。依照目前分級辦法規定，衛星電視每天的下午四到九點為普遍級時段，但電影頻道可於晚間七點過後至九點之間播放護級節目，一般頻道則要在晚上九點後才能播出保護級節目，輔導級節目限制在晚間十一點到清晨六點播出。可以看出這樣的分級時段規管，完全是配合兒童與青少年的作息時關訂定，保護其在近用電視媒介觀賞節目之時，不會接觸到不適宜之內容，

然而無論是國內現行之保護級與輔導級之級別，或是美加地區的”TV PG”，皆強調「家長陪同輔導收視」的重要性，因此在時段的分配上應該考慮當前社會實際情況之可行性。例如：保護級節目所涵蓋的6到12歲之年齡範圍當中，事實上有許多學童在放學後並沒有機會直接回家，而是先到安親班、補習班等機構後，等到晚上9點後才真正回到家中，然而此時段的電影頻道卻已經開始播送輔導級之電影節目。此外，根據研究調查指出，國內兒童的電視收視時段已有逐漸「深夜化」之趨勢，尤其在週末期

間，受調查之國小學童當中會收看电视到午夜 12 點的比例佔了兩成，更遑論年紀更長的 12 到 18 歲青少年的收視時段實際情形。由此足見國內現行之電視分級時段規定已有需要修正之空間。

分級時段規定不僅需要思考每日時段早晚的面向，更需要考量到兒少族群的生活脈動；例如歐洲電視台不但針對平日與周末假日會制訂不同分級時段，規定在寒暑假期間，考量到孩童因放假而增加看电视的機會，故會在時段管控的措施更為務實具體。

參、結論與建議

綜觀此次衛廣法修法草案第二十八條之修正內容，採行積極保護兒童身心健康及視聽權益云出發點，除重申境內外之衛星廣播電視節目製作皆必須遵照現行電視節目分級規定辦法，按照其內容、播送時間規定來製作、排播節目之外，更於第二款當中增列了「為保護兒童身心健康及收視權益，主管機關得以對以兒童為主要收視對象之頻道或節目所播送之廣告內容、時間予以限制」。總結全文，研究者認為無論是以保護兒少族群身心發展，或是以保障各年齡層之收視權益為出發點，主管機關皆宜以下列三個面向同時推行配套政策，方能收到加乘效果。

一、保護管制面

亦即上述所論述之級別重劃、年齡級距重劃、特殊內容標示、以及時段管制等實行細則，系統性的作出明確具體規範，方有利積極推動落實。準此，任何一個具備專業體質的電視媒介機構，原本就應當重視兒少收視權益，並保護其不接近不適當的節目內容，故而良善的電視媒介管理，並不是消極地去遵守法規條文，而是各媒介機構應積極地自身訂定製播政策，納入維護兒少收視權益與積極落實節目分級、加強標示的觀念，並且根據該等政策進一步制訂落實執行時之規範。衛星電視業者的專業自律，有賴主管機關訂定完善合宜且規範清楚的法規或準則。當然隨著數位科技的進步，若家庭之接收端能輔以硬體部分的技術防制，必能真正達到保護兒少與維護各類型閱聽眾收視權益之管理初衷。

二、節目產製面

調查指出，國內兒少族群最常收視之節目類型依舊以卡通節目佔最大

比例（約佔將近六成），次之為偶像劇與綜藝節目，而真正為該族群製播之兒少節目僅佔其收視習慣之一成三之比例。由此現象看來，從產製源頭開始建立獎勵機制、鼓勵製播兒少節目，擴增專門為該族群創製、且適合該族群收視之節目選擇，應為維護兒少收視權益之重要方針之一。

由於兒少節目涉及知識與學習，創製不易卻市場價值有限，主管機關應以教育下代主人翁之心、不吝投資，與衛星頻道業者及無線電視業者密切合作，建立有效機制，激勵針對分齡觀眾製作優質兒少電視節目。要維護兒少觀眾收視權益，在分級規管節目、時段與廣告之餘，應在法規條文中推動建立合理機制，積極獎勵創製優質兒少節目為長期目標才是。

三、媒體識讀面

各民主先進國家制定電視節目分級辦法之初衷，即在維護大眾之收視權益，作法均是將節目的收視選擇權還諸於消費者。故知，無論規管機制或法規條文如何具體完備，仍在管束節目內容供應端的電視媒介，維護收視權益的主體仍需回歸到收視觀眾，也祇有具備媒體素養的觀眾，才能採用積極的思辨知能(critical thinking) 看待電視媒介及其節目內容，把電視當成社會學習與表達意見的工具。

民主先進國家將媒介素養視為公民素養的一部分，即因其深刻體悟媒介對當代社會大眾之各種影響已不亞於正規教育，故在推動創製兒少節目之際，更期望其目的與取向均能包涵媒體識讀功能與元素。一如當代趨勢大師約翰·奈思比早在《高科技、高思維》一書早指出，由於社會大眾媒體素養不足，進入資訊時代的洪流後，對於多元多樣的大量資訊就缺乏篩選與自我管理的能力，不能以新的思維來面對問題與處理問題。社會大眾要積極維護自身及子女的收視權益，不能全部依賴法律規章，亦不能全部依靠電視媒介組織創製內容，必須要具備適度之媒介識讀能力，才足以形構成消費者的市場制衡力量，發揮他律的角色，與主管機關規管的法律角色，及電視媒介業者的自律角色，形成電視產業發展的「三律共治」。

論主管機關對節目內容管理之輔導策略

關尚仁 副教授

世新大學廣播電視電影學系

壹、節目品質管理

電視節目內容之創製涉及傳播科技之運用、從業人員之專業知能與創意、受眾之需求與喜好，更直接受到社會之文化與趨勢的影響，與政治的干預與經濟的衝擊。電視節目內容承載社會，卻也反應社會；電視節目內容需服務公共利益，卻也更重視市場價值；電視節目內容要掌握需求與喜好，也必須要兼顧呈現創意與美學藝術。由此可知，在面對社會變遷、市場競爭、廣告瓜分、觀眾多元、政治紊亂、經濟衰退的國內市場，加上對於維護本國文化、考量多元多樣、維護人性導嚴與善盡社會責任之要求，我國電視節目內容之製播實在大不易。

由於電視節目內容之創製，需要融合從業人員之專業知能與創意、傳播科技之運用、與大量之金錢投資，故吾人常云：電視是人才、器材與錢財打造的三才事業。又因節目內容品質有賴從業人員與媒介組織管理、社會與觀眾之規範、國家政策法律之規管，故吾人又云：電視是自律、他律與法律管三律共管事業。而長期的經驗與研究，已明顯可知，自律、他律與法律各有長短。法律為尊重言論自由，對於電視節目內容祇能依既有法律的條文規定及社會的公序良俗，作出最低度的規管，亦因其掌握媒介組織執照，此規管力量控制媒介組織之存廢。而社會大眾或各類民間團體，祇能依據社會公共利益為依歸，對於節目內容及媒介組織作出輿論或觀眾市場的制衡，此制衡力量在與法律力量結合後，方易彰顯。而身為節目內容之創製者，媒介組織對於自身產品所做出的品質管理，才是最直接有效又符合經濟原則的管控力量，自律才是最直接有力節目內容品質管理力量。

整理日本品管專家久米均品質觀念的要義，「商品品質是對顧客要求的滿意度有關的品質，是經由企劃的品質、設計的品質、製造的品質、與售後服務的品質等四項要素來構成；至於產品或服務的經濟性，則由工程品質所產生之效率來決定。」而品管大師 Juran 在說明「合適性」時，認為「包括設計的品質、一致的品質、可用性、安全性，以及現場使用五個

面性。」因此他將品質管理分成品質規劃、品質管制、與品質改善三部分，構成所謂的三部曲。再對照，品管大師 Crosby 從分析品質管理常見問題著手，發展出品管的四個定理，分別是「定理一：品質合乎標準」，「定理二：預防重於事後檢驗」，「定理三：零缺點」，「定理四：不符標準代價大」。這些觀念導引出 Gavin 發展出「產製導向定義」，指出「品質即指能與要求的標準一致之程度，若產品與設計或規格相同時，其不可信賴或劣品之產生機率會比較低。」在此意念下，品質管理要著重生產之內部程序，包括企劃品質、設計品質、製作品質與售出後的服務品質，並在執行這些程序前要先明確訂定標準，同時重視「前程品管」或「製程品管」之實施，要以「預防性」的原則，將產製作業導入「品質規劃、品質管制、與品質改善」之循環。

電視媒介組織節目策略管理包含了節目內容之品質管理，一般的節目品質管理中常區分成工程訊號品質、呈現與創意品質、主題與內容品質等面向。工程訊號品質較易掌握，指的就是節目畫質與音質等，用具體的量化數據可以辨識優劣。至於呈現與創意品質，指的是訴求方式、表現形式、節目類型等，必須具備足夠的專業知能與經驗，才足以辨別其優劣。至於主題與內容品質即指影視作品內容中的主題、素材，與包含的內容邏輯與結構等，包括正確性、適宜性、豐富性導，非具備主題內容的專業知能與經驗不足以辨別其優劣。從管理的角度來看，所製播之節目或影視內容即是媒體組織所生產之產品，確保影視作品的品質，也就等於是確保媒介組織之市場競爭力。如何將前述品質管理之觀念與作法，融入媒介組織之節目內容生產策略，訂定品質標準或規範準則，並與既有之產製與播出流程整合，是當代媒介組織節目內容品質管理的重要課題，更是媒介自律之基本課題。

貳、政策法規與社會標準

本次衛星廣播電視法修正草案第二十七條，明確揭示衛星廣播電視事業及組織製播節目及廣告的基本準則「應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。」同條文更要求製播新聞及評論「應注意事實查證及公平原則。」，並且禁制「節目或廣告內容，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。四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」同時在違反前述禁制行為時「應由該事業建置之自律規範機制調查後作成調查報告，提送主管機關審議。」

再者，本次衛星廣播電視法修正草案第二十八條，為保障兒童及青少年收視權益，避免其接觸不當內容，強調衛星廣播電視事業及組織「應就其播送之電視節目予以分級。」，以及「得對以兒童為主要收視對象之頻道或節目所播送之廣告內容、時間予以限制。」且強調「第一項之節目級別、限制觀賞之年齡，第二項之廣告內容、時間限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」唯我國電視節目分級處理辦法早於民國 88 年頒定施行至今，現行廣電法規中，論及節目分級之意理及條文，皆準此處理辦法做為規管與裁罰之根本依據。立法院又於民國 92 年三讀通過「兒童及少年福利與權益保障法」，其中更針對暴力、猥褻、色情、及違反媒體分級辦法之各項出版品、影片、電子訊號等媒介內容制訂裁罰規定。因此，目前國內電視節目內容與廣告製播，可說同時受到此等律法之規管。難說電視節目分級處理辦法雖行之有年，但其中因不夠細膩，各條條文在解釋上或有未盡完善之灰色地帶，致令電視媒介組織遵行不易，動輒得咎。

再者，本次衛星廣播電視法修正草案增列第四十條，「主管機關為審議下列事項，應召開內容諮詢會議，提供諮詢意見：一、廣播電視節目或廣告內容。二、內容製播原則或規範。三、主管機關提請研議之事項。」增列本條文實已充分說明，電視節目內容管理涉及面向繁多，其文本隨情境不同必然產生不同文意、解讀與影響，經非法規條文能夠充分涵蓋或文字得以具體敘說白明，更非主管機關以一己之見能夠反應社會一般見解或標準，故當以合乎民主精神之方法，廣邀各界賢達與代表共同參與、集思廣議，牟尋社會對節目內容品質或廣告品質之良窳的共識。換言之，即令主管機關能夠明文訂定出不同法規與條文，對不同媒介組織從事節目或廣告製播之從業成員，雖然共同存在於相同的社會與產業之中，但對於同一條文之認知、瞭解與詮釋，由於組織政策與組織文化的差異，必然都會各存已見，更遑論相對於社會各界或有既存立場的社群團體，以及掌握公權力的執法官員。

故知，前述社會對節目內容或廣告品質標準的共識，也就是電視媒介

組織製播影視內容應有的品質標準，必須依賴法律、他律與自律三者互動對話，才能凝聚共識，逐漸建立影視內容品質管理之效率與效益。在民主社會下影視內容品質標準的共識，絕不是、也不能單賴法令條文或執法處分足以成立，必須透過社會多元的對話、溝通與討論，將基本觀念、意理與理性的見解等，深植媒介從業人員之心，透過內化理解，從而轉化為具普同性品質標準，期能進而發展成媒介組織自律規範或行事標準。

參、他山之石

即令先進國家之廣電事業規管，在早期已建立之「公眾利益、需求、便利」的核心價值導引下，延伸出電台多元定位、節目多樣化、優質收視等等的重要法律規定，廣播電視節目無論其傳播或呈現之形式為何，關鍵重點仍在於其所製作或播出之內容，必須契合社會大眾之利益、需求、與便利。今日即使面對多元之分眾市場，廣電從業人員仍應以「公眾利益」、「公眾需求」與「公眾便利」，做為一切內容製播之最高準則。但「公眾利益」、「公眾需求」與「公眾便利」雖意令明確／均因牽涉領域太廣泛，在不同時代就有不同之觀點與論述，迄今仍未能有具通盤性、周延性、完整性與具體性的定義，故祇能依實際的情境作出彼時最佳的判準。而在民主社會，此判準往往還須經過法律上激烈辯論，多次往返上訴，甚或煩勞大法官釋法，才能有所定案。故而，最能節約社會資源又能解決多方畸見的最佳方案，依然是主管機關的法律、社會團體的他律、與媒介組織的自律，三者透過密集的對話溝通與討論而得到之共識。

此次衛廣法修正草案第四十條條文，相當程度地參酌英國通訊傳播署 Ofcom (Office of Communications) 設置內容委員會 (Content Board) 之作法。可知，在英國一切節目內容管制的面向，均是由此內容委員會主責，頁責通傳產業與政府機關有關內容諮詢指導。此內容委員會之管制原則是將公民利益置於消費者利益之上，其更側重於市場競爭中無法達成的公共利益面向。該委員會之存在價值亦等同於在主管機關 Ofcom 與實際進行媒介產製的各媒介組織之間搭起橋樑，使雙方對於媒介內容在產製與播出過程中，常遭遇的諸多無明確標準可循之面向達成共識，使得製播端能及早掌握社會容忍底限，主管機關亦能在面對各類不同媒體內容違規事件時，能有一致的裁量標準。而分析此內容委員會之組成，則是十三位委員當中，

三分之一成員來自於 Ofcom，其餘則邀聘英國國內相關領域之學者專家，稱為「非專任委員」，其中包括廣電媒體工作者、以及一般公民代表。可知如此之成員配置，分展現出傳媒內容管制必須與社會及媒介組織充分接軌融合，而非獨賴政府行政體系掌控。再者，儘管內容委員會在組織結構上隸屬於 Ofcom 之下，基本上該委員會仍維持著過去英國的獨立電視委員會之獨立運作特性。

肆、標準之溝通與輔導

法律、他律與自律的重點就在於協力規管電視節目內容品質；狹義來說就是要保障視聽權益，尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任；廣義的說就在落實「公眾利益」、「公眾需求」與「公眾便利」。但在這些社會理想與現實運作中，卻存在許多存於公序良俗卻又難以具體明文框定或表達的事務。故當問及為什麼主管機關要與媒介組織溝通？為什麼主管機關要對媒介組織輔導？一如英國 OfCom 設立內容委員會，就是為了要對此類在法規條文中，無法逐項明訂的公序良俗等認定差異，透過對話來建立共識，再逐漸發展出其普世性。

一、溝通

細讀第二十七、四十三、四十五等條文當中所規定之諸多廣電媒體內容事項，均落於所謂公序良俗範圍之內，亦是美國傳播產業慣稱之「社區標準(community standard)」。此所謂涉及公序良俗之事務，多常是法律條文未明訂或亦無法明訂者。諸如涉及媒介內容之語言暴力、妨礙風化、侵害視聽眾權益之判定，尤其牽涉到廣電內容製作時，必會更會有所謂「程度」上的判定存在，因此主管機關若欲管理此類涉及社區標準之傳播內容，必定需要不斷地與有效電波訊號涵蓋社區內之社群或團體，以及製播此內容之廣電媒介組織，聚焦對話與漂變討論，從不同的觀點去探究所謂「程度」上的差異，方能逐步達成共識，從而形構出當代製播媒介內容時的基本標準或底線。

所謂的「社區標準(community standard)」是會隨著社會文化環境而來，自然會隨環境而有所異變。例如，過往在保守的社會觀含被認定為粗話的詞彙，後來變成為可被接受的口頭禪或發語詞，當用於媒介節目內容時，就要考慮到節目觀眾對象、播出時段、演員角色、聲首者情等，更必須要

參照前後文的情境與情節，才能進去判定是低俗粗話、或是不當之口頭禪、或是勉可接受的發語詞。或以性暗示來看，就要論及「程度」上的差異，以及前後文本，究竟對誰是造成此性暗示？如此之思辨判斷，絕非社區內一般公民用一般化的思維均可展現，須要對議題內容有相當接觸與深思熟慮的社區公民，才能有效詮釋社區內一般公民所說的「可以接受」、或「勉強接受」或「不可以接受」。這些社區公民代表市場的他律，他們對節目內容議題焦點的詮釋或思辨判斷，就是廣電法規主管機關與媒介組織要共同參與溝通的重點。社區標準或公序良俗，會因此而更具體明確，媒介組織的自律規範也不致於失之空泛而淪為空談。更重要的是，一如早期美國傳播法規要求廣電媒介組織必須具體落實的「公眾需求規定(public ascertainment requirement)」，將社區對廣電媒介服務的期望與標準，得以充分融入廣電媒介組織的服務。

又如第二十八條電視節目分級制度，援引之我國電視節目分級處理辦法當中，論及暴力、血腥之內容分級規範時，雖於「電視節目特殊內容例示說明」之附件當中，針對普、護、輔、限等四個級別列出所相對應之暴力、血腥內容限制。但舉凡其中「限制級」定義當中的「嚴重違反人道精神者」、「過度描述暴力、血腥、恐怖情節，其表現方式為一般成年人無法接受的情況」等兩則敘述，在不同節目供應者之間產生不同之解讀。究竟何時是為「嚴重違反」？何時又是「過度描述」？何者又為「一般成年人」所無法接受之情況？此時，除要看前後文情境，更要將播出的時空環境與社會標準完全納併考量。假設主管機關針對媒介播出暴力內容，以「嚴重違反」「一般成年人」所能接受之情況做出裁罰時，雖然可能會有相近的判例可供參考比較，但此類判例亦必完全相同，就連每個單獨判例在做出裁決時的標準也很可能未必一致。

除第二十七條本於節目內容品質管理所定內文之外，第四十三條當中提及「有損害訂戶或視聽眾權益之情事或有損害之虞者」；或有第四十五條條所指「播送之內容，致姓名、名譽、隱私、信用、肖像或其他個人權益…有侵害之虞者，…得請求防止之」，此類條文皆屬原則性宣示，皆因涉及社會大眾的公序良俗標準，難以具體化，也少有明確指標可作為衡量判斷之原則，因此常必須等到實際案例出現時方能判斷與認定，建立較具

普世性之標準。

因此，主管機關若欲達到公平而妥善的管制，勢必需要與媒介組織進行充分溝通，達成共識，方能取得實際執行管理時的標準所在。在進行此類溝通時，絕對不是廣電法規主管機關與媒介組織單獨的觀點與解釋能夠成立，必然是要加上社區標準，自律、他律、法律三個面向、三股力量要共同參與、澈底溝通、合理共識，才能建構具普世性與當代感的節目內容規管標準。

二、輔導

節目內容品質的良窳與電視台之生存營運密切相連，要落實廣電節目之品質管理，廣電媒介組織首先便需要訂定其製播政策，並以該政策為最高指導原則，衍生制訂出新聞、節目與廣告規範或準則，如此之系統化機制，在媒介組織從業人員產生內容創意與企劃設計之時，便清晰的導引其思維與行動，在創製生產內容時更使其從心所欲卻不逾矩，在編審人員檢視其創作內容時，能有合理之思辨與判準。因此，節目品質系統化機制在確保影視作品品質之際，也就是確保媒介組織之競爭力。故如 Philip Crosby 所言之「品質是符合要求的標準」且「事前預防重於事後檢驗」的大原則，廣電節目之產製供應確實需要從一開始便確立清楚之政策與規範，並藉此為依據完成前程品質、製程品質、以及後程品質。唯有建立品質哲學與品質自律知能，媒介組織在市場上才會有絕對的競爭優勢。

但欲落實節目品質管理則絕對必須先明確訂定出品質標準，即是訂定出節目準則或規範；然如前述所論，明確具體又合宜的節目品質標準，並非媒介組織憑單方一己的想像就一蹴可成，要在服膺法律規定下，訂出不違法規之底限或最低標準，更要結合所涵蓋社區之傳播服務期許，訂出中度目標或標準，再融介媒介組織的專業自我期許，訂出高度目標或標準。準此，回顧品質巨擘 Crosby 所說「品質是符合要求的標準」與「不符標準代價大」，就更明白其用意之所在。主管機關規管媒行組織之行為重點在於所製播之內容，要使所製播不僅不要違法脫序，更要服務於公共利益、公共需求與公共便利，根本在於積極輔導廣電媒介組織，依其宗旨與定位，建立節目品質管理的自律機制。

此輔導性工作之主要依據，除見於修正草案之第八條中新增條文，包

括「五、內部控管機制及節目編審制度」之重點細項。而上述細項，除規定需載明於境內各經營衛星頻道節目供應事業之營運計畫書外；本次修正案之第八條亦規定衛星廣播電視事業之分公司或代理商，欲申請在中華民國經營衛星頻道節目供應事業者，其營運計畫書亦應載明之上述細項。主管機關要輔導衛星廣電媒介組織建立具實質功能性之內部控管自律機制，主要是透過對於編審人員積極輔導，而此一輔導則端賴新增出第四十條所指「內容諮詢會議」。即如前述，此內容諮詢會議的最主要目的與功能，一如英國 OfCom 之內容委員會，整合主管機關、社區與業者的觀點與見解，對於媒介內容在產製與播出過程中，常遭遇的諸多無明確標準可循之面向達成共識，使得製播端能及早掌握社會容忍底限，主管機關亦能在面對各類不同媒體內容違規事件時，能有一致的裁量標準。同時將此裁量標準背後的諸多見解與觀點，透過研討形式，詮釋與傳達給各廣電媒介組織之相關編審人員，使其得以內化或各該組織之品質標準。

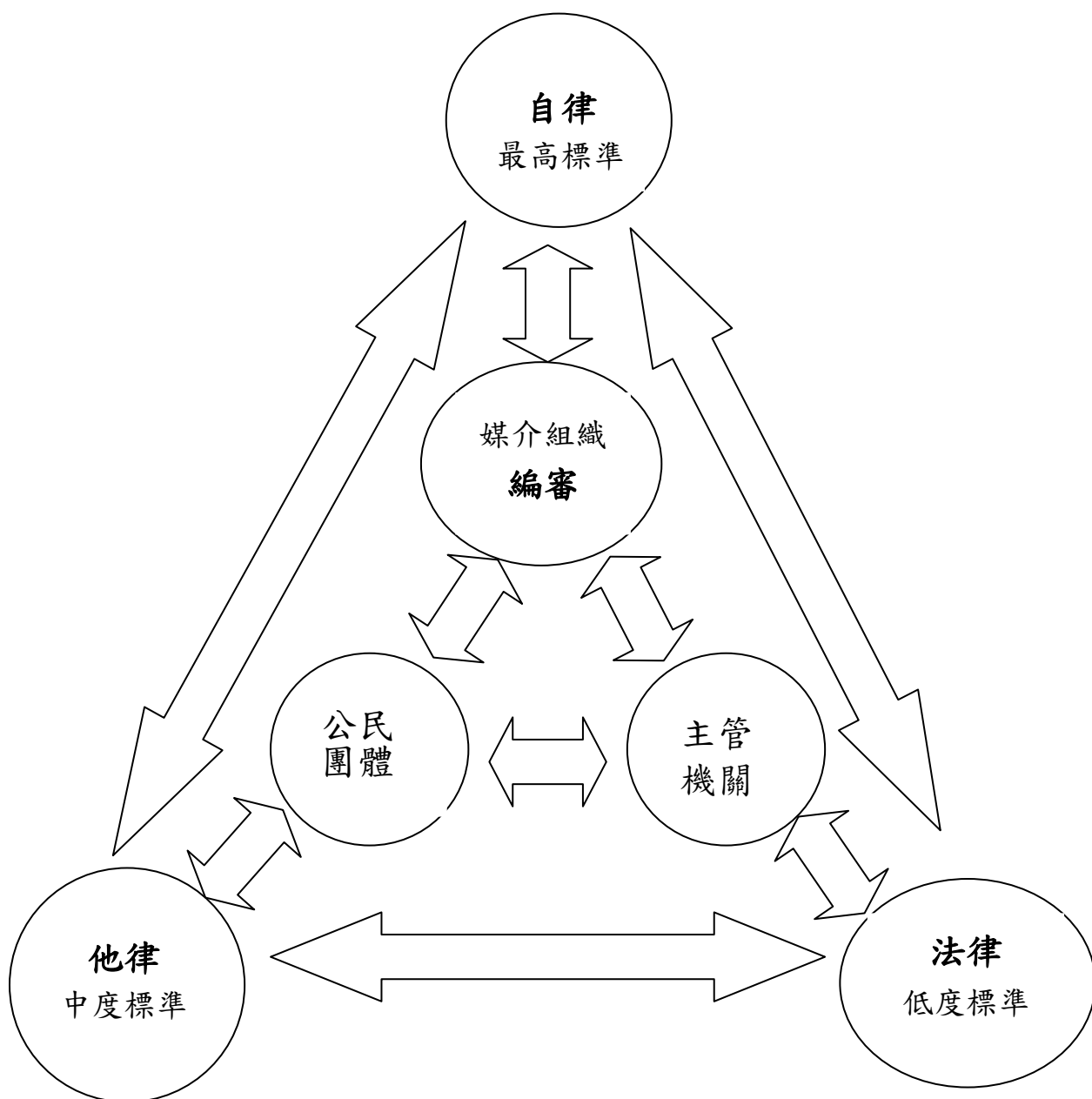
肆、結論

廣電媒介隨著科技的發展不斷演進，主要透過所創製播出的節目或廣告，對文化、政治、經濟、藝術等各個層面，以及社會普羅大眾的價值觀到生活，帶來各式各樣、或大或小的影響與衝擊，故而各先進國家均以特許事業規管之。此特許事業表面之管控在於電波頻率，而其深層之管控在於所傳播之節目內容，規管之目的應是期使廣電媒介能以服務公眾、創造公共利益；換言之，即是以「公眾利益」、「公眾需求」與「公眾便利」，做為廣電媒介內容製播之最高準則。

然超過半世紀來的廣電發展經驗可知，廣電節目內容與廣告之製播，關鍵除在於傳播科技之運用，加上從業人員之專業知能與創意，掌握受眾之需求與喜好，更會直接受到社會之文化與潮流趨勢的影響，以及難以脫離政治的干預與經濟的衝擊。故學者專家不斷提醒，「廣電節目內容承載社會，也反應社會」；「廣電節目內容承載文化、反應文化、創造文化」；「廣電節目內容需服務公共利益，卻也需重視市場價值；電視節目內容要掌握大眾需求與喜好，也必須要兼顧呈現創意與美學藝術」。由此可知，在面對社會變遷、市場競爭、廣告瓜分、觀眾多元、政策紊亂、經濟衰退的國內市場，本次衛廣法修法要求衛星廣播電視產業成員，透過節目內容

製播與內控機制，落實維護本國文化、呈現多元多樣、維護人性尊嚴與善盡社會責任之要求，除非透過法律、他律、與自律之全面合作與積極輔導，實在大不易。

本次衛廣法修法當中之第四十條新增條文，其重點在於藉由內容諮詢會議之設立，廣納代表社會他律之觀點與見解，使法律之主管機關與自律之媒介組織，對法律條文難以明確劃清界定之公序良俗等所謂社區標準，透過討論與溝通而形成共識。對主管機關而言，得以跳脫官僚主義，廣納社群團體多元觀點與見解，釐清模糊灰色地帶或強度層次差異，方能收到更良好之內容規管之效。而對各衛廣媒介組織或節目內容供應商而言，透過編審人員之培訓研習，針對內容諮詢會議對議題焦點之討論與共識，兼納溝通與融會之綜效，進而得以內化於其節目或廣告品質管理之準則或規範，達到落實節目品質管理之自律作為。主管機關要透過依法設立之內容諮詢會議，將議題焦點之討論與共識，與衛廣媒介組織及其專職編審或品管人負，透過常態研習方式，作完整周延之溝通討論，輔導其依電台定位與政策，將之融入節目製播準則或規範，為其自律機制建立完備基礎。此即主管機關透過法律規管低度標準，社會團體反應社會(區)標準形成他律，而媒介組織自訂高度標準落實自律，使節目品質在三律共管中，得以發揮「公眾利益」、「公眾需求」與「公眾便利」，達成傳播媒介應傳衍文化、教育社會、監視環境、提供娛樂之基本功能。



商業置入應尊重創意

鄭自隆 教授
政治大學廣告學系

國家通訊傳播委員會制訂的「電視節目從事商業置入性行銷暫行規範(草案)」，其中節目製播規範，一般原則(五)規定「置入商標、商品或商業服務之時間不得超過每一節目播送總時間百分之五、置入畫面不得超過螢幕四分之一」，問題是節目表現與商業置入應自然融入，「置入時間」與「置入畫面」的規定有意義嗎？能夠精確計算且無爭議？

用「尺」來量「置入時間」與「置入畫面」的比率是「想當然爾」的思考，並不可行，假設置入的是萬寶龍鋼筆，出現的畫面佔螢幕四分之一，那會多難看，有原則的導演大概也會拒絕這麼做；又如置入的是麗晶遊輪，只能出現螢幕四分之一，那顯得多小器，若是用 Pan 的方式，從船頭掃到船尾，又如何能合乎「螢幕四分之一」的規定？此外若汽車置入，用於警匪追逐，那置入時間若限縮在 3 分鐘內，啟不削足適履，影響節目流暢？

好的置入要置入於無形，置入的素材要融入節目之中，讓觀眾看不出是刻意置入的，如喜歡看 007 電影的觀眾，不會想到龐德帶的 Omega 手錶、開的 BMW 汽車是置入的，只會想是道具的一部分，同樣的喜歡看韓劇的觀眾，不會想到女主角用的手機、圍巾，男主角用的手錶、開的汽車，甚至男女主角約會的餐廳、女主角做頭髮的美容院……都是置入的。戲劇節目與綜藝節目的置入，講究的是平順的融入節目中，成為節目內容或道具的一部分，換言之置入不能鑿痕斑斑，必須讓觀眾不會發覺才是好的置入，這也是所有節目製作人與導演，甚至演員的共識。

2012 年 8 月衛星廣播電視公會舉辦二場「電視廣告」焦點團體座談會，邀請頻道業者、廣告代理商、媒體購買公司、廣告主等公協會代表座談，出席座談人士計 24 名；其中討論主題之一為「電視商業置入規範」議題，與會人士一致認為「電視商業置入應保握『尊重創作、自然呈現』原則，不宜使用量化規範」。

討論結果，彙整如下：

一、置入應尊重節目創意，只要「自然呈現」就應從寬認定，與會者

認為節目最大收入是「廣告」，「置入」只是額外收入，當過度或不當置入，以致破壞節目完整性或流暢度時，自然會反應在收視率上，直接影響到廣告收入，因此所有的節目製作人心中自有一把尺。

二、「置入時間」與「置入畫面」的測量應考慮商品的個別差異，置入可以有不同的型式，節目類型不同會採取不同的置入型式，戲劇節目會有議題討論、道具使用、場景呈現、角色置入、情節置入、LOGO 置入；談話性節目可以是議題討論、活動配合、專輯置入、道具使用、場景呈現、角色置入、LOGO 置入；綜藝節目會有議題討論、道具使用、場景呈現、角色置入、LOGO 置入等。

表.1：電視置入型式

置入型式	戲劇節目	談話性節目	綜藝節目
議題討論	V	V	V
活動配合		V	
專輯置入		V	
道具使用	V	V	V
場景呈現	V	V	V
角色置入	V	V	V
情節置入	V		V
LOGO 置入	V	V	V

電視節目的置入型式不會是單一類型，而會是多重型式的置入，如戲劇節目的置入除了道具使用外，可能也會有場景呈現或角色置入。因此「置入時間」與「置入畫面」根本無從量化，既然無法量化，不如開放，回歸市場，業者自會在母雞（節目）與雞蛋（置入）之間斟酌，不會因此殺雞取卵的。

三、所有與會者均同意，「置入」應適當揭露，如在片尾製作圖卡呈現。

四、針對「國家通訊傳播委員會電視節目從事商業置入性行銷暫行規範(草案)」，之節目製播規範，特定原則：

- (一) 商標、商品或商業服務呈現之素材、表現方式或內容，不得在主題或處理上，對人性尊嚴、性別、族群、宗教信仰、身心障礙、身體、年齡等，出現具貶抑、嘲弄、污蔑、歧視、誹謗、猥褻或有令人反感、攻訐之詞句或內容。

- (二) 商標、商品或商業服務呈現之素材、表現方式或內容，不得用嘲弄語言貶損競爭者或競爭商品。
- (三) 商標、商品或商業服務呈現之素材、表現方式或內容，不得對未滿十二歲者置入：
 - 1、影響其生理或心理健康。
 - 2、利用兒童易於輕信或比較心理，勸進購買商品或商業服務。
 - 3、促使兒童要求家長接受節目內容相關商品或商業服務之建議。
 - 4、利用兒童之信賴心理，透過節目參與者，對商品或商業服務作推廣宣傳。
 - 5、利用兒童無法辨識，於節目中呈現特定商品或商業服務影響兒童消費行為者。
- (四) 商標、商品或商業服務呈現與性有關之素材、表現方式或內容，不得有猥褻、色情、淫穢之言語、聲音或誇張之動作。
- (五) 商標、商品或商業服務呈現與暴力有關之素材、表現方式或內容，不得有血腥、恐怖、或令人反感、恐懼之表現。
- (六) 不得利用視聽眾對法律、醫藥及科技等專門性知識之信賴心理，進行特定商標、商品或商業服務之推廣。
- (七) 商標、商品或商業服務呈現之素材、表現方式或內容，不得鼓勵與健康、安全或環保等議題有關之偏見。

法令宜取簡捨繁，與會者均同意應有規範，不過此特定原則均已臚列在廣電四法與其相關規範中，不需在「商業置入性行銷暫行規範」特別規定，以免疊床架屋，甚或造成條文間彼此杆格，無所適從。

從電視業者角度而言，製作好節目、創造好收視、賣出好廣告，才是最根本的目的，至於「置入」只是可有可無的額外收入，業界介意的是以往動輒被「節目廣告化」的緊箍咒綁住手腳，而商業置入的鬆綁可讓業者鬆一口氣；對觀眾而言，根本不會分是「節目」還是「置入」，他們只要要求看好節目；因此商業置入只要講究自然呈現，「置入時間」與「置入畫面」的量化規定沒必要，似乎也行不通。

政府置入不宜全面禁止

鄭自隆 教授
政治大學廣告學系

衛星廣播電視法修正，配合 2011 年預算法的修訂，在草案第 31 條第 3 款明確規定，不得有「播送政府委託置入性行銷之節目」。但換個角度思考，非政治性政府訊息在電視節目置入，似可考慮開放。

置入是試圖在觀眾不經意、低涉入的情況下，建構下意識知覺（subliminal perception），由於觀眾對廣告有抗拒心理，而商品置入則融入劇情之中，因此效果反而比直接訴求的廣告好。因此非政治性政府訊息置入本就是一種具創意的表現方式，只要商品（政令訊息）中性，不干擾節目進行，很平順地融為節目內容的一部份，實在不必要以毒蛇猛獸視之。

更何況以知識差距（knowledge gap）理論來看，政府宣導本應特別照顧低社經地位民眾，試想防治高血壓、防止登革熱的宣導，30 秒廣告的效果，絕對不會比「夜市人生」節目置入方式來得有效，宣導訊息平順置入，應更可貼近低社經地位民眾的需求。

2012 年 8 月衛星廣播電視公會舉辦二場「電視廣告」焦點團體座談會，邀請頻道業者、廣告代理商、媒體購買公司、廣告主等公協會代表座談，出席座談人士計 24 名；其中討論主題之一為「政府置入」議題，與會人士一致認為「政府置入不宜全面禁止」，不過如何開放，有二種不同主張，一是主張以「正面表列」方式做局部性開放，另一種是全面開放、例外禁止的「負面表列」主張；除主張開放外，與會人士亦同意即使開放也應適當規範。

討論結果，彙整如下：

一、正面表列：主張下列類型之非政治性政府訊息應予開放 —

（1）政府政策：已確定或擬推動之無爭議政策，如限用塑膠袋、自備環保筷、節能減碳。

（2）公共服務訊息（PSA: Public Service Announcement）：如申報所得稅期限、酒後不開車、騎乘機車戴安全帽、防治腸病毒、防治登革熱……等與民眾生活攸關之訊息。

(3) 政府機構或公務人員形象：如電視劇演出，增進民眾對警察、軍人、醫護人員，或基層公務人員之好感，以激勵公務人員之士氣。

(4) 產業、地區或其相關之商品之介紹：推介我國產業或地方特色，及該產業或地區之商品，以促進產業與地區發展，如介紹花蓮石雕、屏東蓮霧、白河蓮花，或介紹具特色或政策獎勵之產業，唯應避免突顯特定品牌或企業。

(5) 藝文活動之推介：介紹政府機構（如故宮、台北美術館、各縣市文化單位）主辦之藝文活動。

(6) 弱勢族群形象修正：以置入方式報導或演出弱勢族群奮鬥歷程，以修正一般民眾對此族群之刻板印象，如原民會可主導修正原住民形象，內政部可主導修正外籍配偶形象、勞委會可主導修正外勞形象。

二、負面表列：原則同意開放，但例外禁止；開放政府置入，禁止項目建議如下 —

(1) 討論中之議案：政黨主導，尚未完成立法程序之政策說帖。

(2) 無共識之政策：雖已完成立法程序，但社會並無共識之政策，如開放含瘦肉精之牛肉進口。

(3) 政黨形象塑造：由政府出資，用以塑造政黨形象，形塑民眾對特定政黨好感之置入，應予禁止。

(4) 有關統獨之意識型態宣揚：台灣民眾對統獨意識型態並無共識，因此特定統獨意識型態之宣揚，不宜開放，更不宜由政府主導。

(5) 對特定政黨、人物之負面評論：政府不可使用置入方式攻擊、醜化特定政黨或政治人物。

(6) 為避免民意代表於置入節目中為政黨辯護、宣揚政黨理念而引起紛擾，因此民意代表不應出現於政府所置入節目中。

(7) 參與各級選舉之候選人於法定競選期間不得出現於政府置入節目中以符合公平原則(fair doctrine)。

三、規範

(1) 與會人士同意，若開放政府非政治性訊息置入，將遵照電視節目從事商業置入性行銷暫行規範草案節目製播規範所列「必須向觀眾清楚揭露置入事業、機關（構）、團體或個人之商標、商品或商業服務訊息」，

政府置入，應如同一般商業置入，應充分揭露，以告知民眾訊息來源。

(2) 與會人士亦同意，若開放政府非政治性訊息置入，將遵照電視節目從事商業置入性行銷暫行規範草案節目製播規範所列「**尊重節目編輯獨立與完整**」，不干擾節目流程，尊重媒體守門(gatekeeping)，並拒絕委託機構事先檢審內容(censorship)之要求。

上述開放非政治性政府訊息在電視節目置入的主張，係從公共利益 (public interest) 角度切入，置入內容應合乎民眾需要與便利，因此公共服務訊息、政府機構或公務人員形象、產業與地區及其相關商品介紹、藝文活動、弱勢族群形象修正均可置入，以確保政府資訊的流通，發揮政府公共服務功能。

置入式行銷的功能，係經由訊息的暗示而產生認知與態度的建立或行為改變，而政令宣導的置入更可以消除因知識差距所導致的低社經地位民眾的資訊落差。

傳統的 30 秒電視廣告受限於長度，因此訊息必須極為精簡，這種簡化甚至有些抽象的處理，對主打印象的商品並無不妥，但對公共服務訊息而言，由於需要來龍去脈的說明，因此只有 30 秒的呈現，恐怕無法交待清楚，若訊息處理過於簡化，低社經地位的民眾更不容易瞭解；以腸病毒為例，它並不是一般認知的吃壞肚子，而是來自病毒侵襲，為預防病毒侵襲就必須常洗手，對高社經地位的民眾來說，對腸病毒的瞭解，不會只來自疾管局電視廣告的宣導，而是來自報紙報導、電視新聞、網路知識，甚至辦公室同事的討論或醫師朋友的告知，換言之資訊來源是多元的；但對低社經地位民眾來說，唯一的資訊來源可能是 30 秒的衛生署疾管局的廣告宣導片，當 30 秒無法說清楚時，這些民眾就有資訊落差，甚至形成防疫漏洞，假如使用置入方式在戲劇節目中用演的方式，以較長的時間，模擬情境、演員對話，應該會有更好的效果。

政府公共服務資訊的告知應以低社經地位民眾為對象，透過電視戲劇或綜藝節目的置入，可以有效彌補因知識差距而形成低社經地位民眾的資訊落差，其功能應該被肯定。

商業置入禁止類型應更嚴格規範

鄭自隆 教授
政治大學廣告學系

國家通訊傳播委員會制訂之「電視節目從事商業置入性行銷暫行規範(草案)」臚列禁止之商標、商品或商業服務類型有二類 —

一、法令禁止為廣告或考量有影響視聽眾權益之商標、商品或商業服務禁止置入：

- (一) 菸品。
- (二) 酒類。
- (三) 跨國境婚姻媒合。
- (四) 兒少性交易。
- (五) 需處方籤之藥物等產品或其他衛生法令限制廣告之藥品、健康食品及化粧品。
- (六) 付費語音電話。
- (七) 非法交易之商品及服務。
- (八) 其他法令禁止為廣告者。

二、經目的事業主管機關認定不適合置入之商品、商標或商業服務(有礙身心健康之產品，如高鹽、高糖、高油脂之食品)。

法令以負面表列方式明確列舉商業置入禁止類型，為維護公序良俗、保障國民健康當然有其必要，不過電視產業相關業者認為上述禁止類別，似嫌寬鬆，部分行業亦應列入禁止範圍。

2012 年 8 月衛星廣播電視公會舉辦二場「電視廣告」焦點團體座談會，邀請頻道業者、廣告代理商、媒體購買公司、廣告主等公協會代表座談，出席座談人士計 24 名；其中討論主題之一為「電視商業置入禁止類型」議題，與會人士一致認為除草案中列舉之項目外，「賭具與賭博場地、性用品、情色場所與殯葬業務」亦應列入禁止置入；此外，與會人士同意「酒類」列入禁止項目，不過建議開放「品牌於節目冠名」，而健康食品及化粧品亦建議開放。

討論結果，彙整如下：

一、為維護公序良俗，履行媒體社會責任，與會業者認為下列之營業項目亦應禁止 —

(1) 賭具與賭博場地：賭博影響善良風俗甚巨，導致民眾一夜之間傾家蕩產更時有所聞，明確違反衛廣法草案第 27 條，播送之節目或廣告內容不得「妨害兒童或青少年身心健康」、「妨害公共秩序或善良風俗」之規定，既然節目與廣告均不得播送，遑論使用「置入」。

目前我國並無賭博專區，因此禁止「賭具與賭博場地」置入之規定，應列入此草案伍、不適用本規範之情形「二、商標、商品或商業服務是取自境外地區。」之例外規定，以防堵境外賭場來台招商。

(2) 性用品：同樣違反衛廣法草案第 27 條，播送之節目或廣告內容不得「妨害兒童或青少年身心健康」、「妨害公共秩序或善良風俗」之規定，應予禁止。

(3) 情色場所：應予禁止，理由同上。

(4) 殯葬業務：會使用殯葬服務者均是有親人去世，因此准許殯葬業務置入，是利用他人不幸謀取商業利益，違反廣告專業倫理。

(5) 原草案條文規定禁止「兒少性交易」，是否意味開放「性交易」置入？與會人士認為開放「性交易」置入極為不妥，除同樣違背節目或廣告內容不得「妨害兒童或青少年身心健康」、「妨害公共秩序或善良風俗」之規定外，我國目前並無任一縣市同意設立性交易專區，草率開放，似有鼓勵地下色情行業之嫌，明顯違法。

(6) 與會人士贊成禁止酒類置入，不過建議開放品牌於節目冠名，如「軒尼詩電影院」，於酒類廣告准許播映時間中做節目冠名贊助。

(7) 禁止置入項目之一為「需處方籤之藥物」，似乎開放非需處方籤之藥物置入，亦不適當，國人喜歡濫服成藥，以致導致每年數百億元健保洗腎支出，嚴重損害國人健康，因此「藥品」置入應列入禁止項目；但建議開放經衛生署核可之「健康食品」、「化粧品」置入，目前在許多女性節目中早就充斥化粧品置入，官署既無能力禁制，不如開放，以方便管理。

表 1：電視產業相關業者對禁止置入類型之建議

項目	草案規定	電視產業相關業者建議
1	菸品	同意
2	酒類	同意禁止置入，但建議開放品牌冠名贊助。
3	跨國境婚姻媒合	同意
4	兒少性交易	建議改為「性交易」
5	需處方籤之藥物等產品或其他衛生法令限制廣告之藥品、健康食品及化粧品	同意「藥品」列入禁止項目，但建議開放經衛生署核可之「健康食品」、「化粧品」
6	付費語音電話	同意
7	非法交易之商品及服務	同意
8	其他法令禁止為廣告者	同意
9	高鹽、高糖、高油脂之食品	同意
10		建議增列「賭具與賭博場地」
11		建議增列「性用品」
12		建議增列「情色場所」
13		建議增列「殯葬業務」

二、針對國家通訊傳播委員會制訂之「電視節目贊助暫行規範（草案）」，陸、冠名贊助之「一、冠名贊助指節目名稱冠有贊助者之事業、機關（構）、團體或其廠牌名稱，適用本規範前揭規定」。與「三、節目名稱得包含贊助者之事業、機關（構）、團體或其廠牌名稱，但不得包含贊助者相關之產品、型號及服務名稱」。與會人士認為有調整的必要。

此條文中事業、廠牌、產品糾纏不清，亦與行銷與廣告學界之學術用語不符，事實上行銷與廣告學界慣用「品牌」（brand）一詞涵蓋複雜的位階關係，品牌是階層（hierarchy）關係，越大或越老品牌階層越多，而個人工作室或強調設計師本人風格的，就可能以設計師本人名字為品牌，如國內很多服飾業，其品牌就是設計師本人名字，這種例子國外更多，凡賽斯（Versace）、香奈兒（Chanel）都是設計師本人的名字。

大型企業品牌階層則複雜許多，以統一企業為例，統一企業為一個綜合性的民生產業集團，商品種類繁多，其「品牌階層」可分為五層，分別為企業品牌、事業群品牌、商品家族品牌、品類品牌、與個別商品品牌，

但並非每一階層均做為廣告行銷主體。因此規定只有事業、機關（構）、團體或其廠牌名稱，可以「冠名贊助」，不但過度簡化品牌階層的複雜性，禁止「產品」贊助也違反專界的廣告行銷模式，亦不符合消費者的認知。

市場上熟悉的運動鞋品牌 Nike，有幾個人知道事業體名稱叫「藍帶體育用品公司」（Blue Ribbon Sports）；很多人熬夜習慣喝的韋恩咖啡，一般消費者那會知道事業體是「黑松企業」。當 30 秒廣告主體是「產品」，而節目冠名贊助卻規定是「事業名稱」，違反廣告訊息一致性的原則，恐怕廣告主亦不願意使用。

表 2：大型企業品牌階層

品牌階層	舉例	廣告主體	草案「冠名」規定
企業品牌	統一企業	是	可
事業群品牌	為五大事業群：食糧群、速食群、綜合食品群、保健群、乳飲群。事業群著重管理功能，不具「品牌」功能。	-	不可
商品家族品牌	茶飲料	-	不可
品類品牌	茶裏王	是	不可
商品品牌	英式紅茶、台灣綠茶、日式無糖綠茶、白毫烏龍茶、青心烏龍茶、阿里山烏龍茶以，及靜岡玉露等。	視市場需要，個別商品會進行廣告。	不可

公共利益是媒體共有基本倫理，當節目置入時，置入內容應符合民眾或社會對媒體「守望」、「決策」、「教育」、「娛樂」四大功能的期待，媒體在考量營收與廣告主利益之餘，亦應顧及公共利益與媒體品味。台灣電視產業相關業者主動建議將商業置入禁止類型做更嚴格規範，充分體認媒體社會責任，展現將公共利益置於商業收入之前的思考，應予肯定。

電視廣告時間應可彈性運用

鄭自隆 教授
政治大學廣告學系

衛廣法修正草案第 36 條規定，「廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一」。我國自 1976 年首次制訂《廣播電視法》以來，對廣告時間一直是硬性規定，但早期電視產業環境單純，電視台獲利豐厚，且民眾收視選擇固定三台，如今產業環境丕變，民眾選擇在數位化後亦暴增為數百台，電視廣告時間是不是可在總量不變的原則下彈性運用？

媒體的主要收入來自「廣告」與「發行」，報紙、雜誌「廣告」與「發行」收入均有，對電視產業而言，無線電視業者唯一的收入是「廣告」，衛星電視業者主要收入也是「廣告」，有線電視系統業者主要收入則為訂戶所繳交的月費（「發行」收入），「廣告」是無線電視業者與衛星電視業者的命脈。

表 1：媒體「廣告」與「發行」

媒體別	發行	廣告
報紙	V	V
雜誌	V	V
廣播		V
無線電視		V
衛星電視		V
有線系統	V	

平面媒體廣告銷售的是「版面」(space)，對電視、廣播而言，廣告銷售的是「時間」(time)；但同樣的，即使是不同媒體，廣告均為無庫存的商品，今天沒有賣出的版面或是廣告時間均不能累積至明天銷售，對電視產業更為殘酷，這個小時沒有賣出的廣告時間不能累積至下一小時銷售，電視廣告只有一小時的「保鮮期」。

台灣近年經濟成長停滯，因此廣告預算也無法成長，而電視數位化後，頻道暴增至數百台，但廣告大餅未見成長甚或萎縮，電視業者在數位化後將面臨嚴峻的挑戰。2012 年 8 月衛星廣播電視公會舉辦二場「電視廣告」焦點團體座談會，邀請頻道業者、廣告代理商、媒體購買公司、廣告

主等公協會代表座談，出席座談人士計 24 名；其中討論主題之一為「電視廣告時間規範」議題，與會人士一致認為「電視廣告時間應可彈性運用」。

討論結果，彙整如下：

一、衛廣法修正草案第 36 條規定，「廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一」。以「節目」做為計算基準，易引來爭議，現行一小時節目，真正「節目」播映時間是 45 至 47 分鐘，那廣告時間是以 60 分鐘或 45 分鐘為母數計算？此外電影、體育賽事、甚至八點檔連續劇，起訖時間不定，因此以「節目」做為計算基準徒增紛擾，宜具體改為「每小時廣告時間不得超過 10 分鐘」。

二、廣告時間總量不變，但黃金時段（prime time）廣告時間可酌增，酌增時間多少？與會人士有不同看法，有人建議每小時增加 30 秒，亦有與會者主張增加 20%廣告時間，即每小時增為 12 分鐘，較原先規定增加 2 分鐘，若每小時以 4 個廣告破口計，每個破口增加 30 秒，即 1 檔廣告，對觀眾而言並不會形成困擾。

黃金時段所增加之廣告時間，應由非黃金時段廣告時間等量扣減。至於何謂黃金時段，可考慮依業者現行使用習慣，為午間 12 至 14 時，晚間 18 至 23 時，計 7 個小時。

三、非黃金時段電視台廣告時段可否集中運用？如下午 2 至 5 時，每 1 小時原有 10 分鐘廣告，但電視台可集中在某時段連續播出 40 分鐘廣告，其餘時間則不播廣告；或某小時播 15 分鐘廣告，另一非黃金時段則只播 5 分鐘廣告。

廣告時間集中，主要是考量新型態的廣告表現方式，現在流行的「微電影」廣告，長度常超過 10 分鐘，因此只能在網路播出，觀眾群侷限年輕族群，「微電影」廣告型式若能在大眾媒體有展示空間，更能嘉惠老年與低社經地位族群；此外也替廣告創意表現開了一扇寬廣的窗，有助於創意揮灑。

四、衛廣法施行細則第 12 條規定，「所定廣告時間不包括同頻道節目之預告」。宜修正為「所定廣告時間不包括同家族頻道節目之預告」。

節目預告，對觀眾而言也是有用的「資訊」，因此在不減少節目時間（一小時為 45 至 47 分鐘）為原則下，適當協助同家族頻道節目宣傳，滿足民眾觀賞權益，似無不當。當然所謂「家族頻道」應有規範 —

- （1）同一衛星節目供應事業所經營之頻道，得視為「家族頻道」；
- （2）同一公司法人所經營之頻道，得視為「家族頻道」；
- （3）以策略聯盟方式所形成之頻道組合，不得視為「家族頻道」。

五、運動賽事現場轉播，為顧及觀眾收視權益，不中斷節目進行，廣告時間應彈性處理，如節目與廣告以子母畫面同步進行，由於廣告為較小之子畫面，且無聲音，因此每小時廣告就應延長，不宜只限制為 10 分鐘，以保障電視業者與廣告主之權益，此外亦可考慮開放其他之廣告型態，如跑馬燈，或廠商 LOGO 畫面置入。

早期西方平面媒體有「廣告」之構想，主要是由廣告主來分擔內容製作與營運成本，以避免完全轉嫁至閱聽人，造成更多的購買媒體負擔，因此形成「廣告」與「發行」的二元營運模式，若是沒有廣告，台灣的報紙一份不會只賣 10 元，恐怕要提昇至 70 元才敷成本，但一份報紙賣 70 元，很多人會抗拒購買，當銷售量下降，報費勢必還要提昇，形成惡性循環，最後導致媒體無法營運退出市場，當媒體消失，民眾也失去選擇多元「資訊」與「娛樂」管道，意見的自由市場也跟著消失。

有「發行」收入的平面媒體，都如此依賴廣告，何況沒有「發行」收入、單單依賴廣告的無線與衛星電視媒體，同是電視產業，有線電視系統業者，訂戶收入固定，無節目製作支出，成本固定，因此營收穩定；但無線與衛星電視業者有龐大內容製作費用，但觀眾喜好不定，收視起伏，誰也說不準這檔戲會賺會賠，營收充滿不確定性，因此制訂電視廣告規範時，必須同時考量「觀眾收視權益」與「業者營運壓力」。

台灣內需市場有限，廣告大餅固定，電視頻道亦乏總量管制，頻道無限擴充，當最後努力自製節目的頻道無法生存時，取而代之的將是「股票台」、「拜拜台」、「算命台」，以及「韓語台」、「大陸台」，受傷害的除電視產業與文創產業外，台灣觀眾將是最大輸家。

為衛星頻道他律機制請命

--探討衛廣法修正草案第40條之立法--

洪瓊娟 兼任助理教授

世新大學廣播電視電影學系

法律、自律與他律合稱為管理媒體業的三律。在民主國家法律權利基礎的取得，來自民意機關立法的授權。自律機制的運作則由業者為主體，自我省視內部作業程序及過程的嚴謹性。他律機制通常由關心媒體表現的壓力團體向主管機關或業者表達意見，要求媒體業者作若干的調整或改善。

本文擬就他律部分，探討衛星廣播電視法修正草案新增第40條設立內容諮詢委員會的規定，就組織、權責、執行內涵等相關事項予以探究。

一、構想來自過去的做法

衛星事業製播節目與廣告維持營運，播送的內容如有違法情形，主管機關如何公平、合宜處理，對業者、從業人員而言都是一等一的大事；更由於電視內容對於形塑社會文化具有深遠影響，主管機關對於內容的管理涉及言論自由、社會價值或道德標準的衡量等問題，歷來在監理過程中，都希望行政程序完備，故廣納學者、專家、公民團體提供諮詢意見，促使三方溝通，讓影視業界注意作品的呈現不致違背法規，進而可關照多元的觀點，滿足社會各界的要求。

（一） 行政院新聞局時代的做法

草案第40條有關內容諮詢委員會的設計來自前主管機關行政院新聞局管理電視節目的模式。各頻道時時刻刻持續播送節目、廣告，有關內容的管理屬常態業務。遠在無線電視興盛的七、八十年代，當時的主管機關行政院新聞局依據廣播電視法管理廣電事業播送的內容，如有違法情事，即主動查處。一般例行性或內容尺度明顯違法的個案由承辦人循公文程序處理，惟如遇上尺度混沌不明，或作品表現游走於法律邊緣時，為廣納各界意見，即洽邀教育、傳播、心理、法律等專業領域的學者五至七人參與節目或廣告個案的討論。此種處理方式隨著解嚴開放成為常規，發生

爭議個案即提交諮詢會議討論；會議進行當中，經常通知製作或經理人員到場說明，一則可了解其創作理念，二則給予業者陳述意見的機會，以維護其權益。該諮詢會議的定位在於提供諮詢意見，會議結論謹提供行政首長作最終的裁決。

有線及衛星事業興起後，頻道數量大增，播送內容觸法的情事增加，更需洽詢業者與專家意見，包括內容是否妥適，是否須核處等等事項。因他律概念漸夯，諮詢委員會的人數也漸成長至十至二十餘人。當然，民意代表時時關切主政機關執法的合宜性時，諮詢委員會堪稱可為多方接受的設計。

（二） 通傳會的做法

95年通傳會成立後，就監理作業制定詳細的規定，為避免不確定的法律概念及個人主觀判斷，延續先前的做法，亦訂定廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點，置諮詢委員39至51人，分由學者、專家、公民團體代表、製播實務界人士參與，每月定期集會，每次邀集19位委員出席，十一位委員出席即可議事。為掌握議事時間，通傳會提出的討論案約為6至8案，其性質為違反節目分級、妨害公序良俗、兒少身心健康及涉及多元價值判斷的案件。出席委員就當次議案提出書面審查意見，經多數決作成「應予核處」、「發函改進」或「不予處理」等建議，交由通傳會合議後作最終的決定。本項做法流程可以箭頭呈現：

初審階段————→複審階段————→決審階段

（通傳會承辦人員）（諮詢委員會）（通傳委員會）

諮詢委員會的設置既行之有年，此項輔助性的組織具有昭公信的作用，特別是業者尋求行政救濟時，訴願委員會成員都將諮詢委員會的決定納入重要的參酌意見，顯見此項組織有一定的角色及功能。

二、新增法條內容待斟酌處

通傳會將現有諮詢委員會的運作納入草案40條；如上所述，現有會外人士參與諮詢有其優點及功能，但不容諱言的，在結構面上有不少問題待釐清，維持現狀（不入法）在行政作為仍保有彈性及靈活度，如要立法，條文的設計應將現有的運作缺點予以去除，才能發揮更大的效能。

（一）第40條之立法旨意

通傳會參酌英國通訊傳播署 Ofcom (office of communications) 下設「內容委員會」(Content Board) 之模式，並參考美國及澳洲等先進國家對於媒體內容之監理，朝向共管 (co-regulation) 之趨勢，爰增訂第一項，明定主管機關應召開內容諮詢會議，針對廣電媒體之內容關事項加以監理。故其立法旨意在共管，既明定程序，又明定組織，相關配套包括委員組成、議案來源、議事方式等都應經嚴謹的程序處理，才能昭公信。目前的法條未涉及細節，還須在施行細則或相關辦法中訂定。

（二）現有運作方式的問題

1. 權責議題

目前通傳會的運作方式，會議要發動，權責在通傳會，案件性質集中在違反節目分級、妨害公序良俗、兒少身心健康及多元價值判斷等類型，係由通傳會提出，何時開會由通傳會決定，參與人員由通傳會洽聘，諮詢會議意見通傳會可充分尊重，亦可部分採納或不予接受，故此項組織具備了分擔責任的特性。諮詢性的組織不納入法條規範，在運作上具有彈性，一旦立法，對通傳會及參與者都有拘束力。依常理判斷，對於諮詢結論，通傳會當照單接受，否則，此項組織的運作形同虛設。

有業者認為通傳會係委員制，委員各有專業，委員會本身即代表多元觀點，亦可合議相關案件，不必另建構違章建築；惟基於引進社會多元力量參與媒體監管的考量，則是另一層次的議題。

2. 諮詢的主體內容

諮詢的主體內容設定為違反節目分級、妨害公序良俗、兒少身心健康及涉及多元價值判斷的節目及廣告，換言之，諮詢委員會與通傳會共管的内容只是部分業務，煞費週章新增條文，權責不相符，主體內容有所限制，難免有雞肋的況味。

實務面，通傳會為獨立機關，處理業務確需廣納各界意見，學者、專家、公民團體與產業的觀點都要收納兼顧，但有必要諮詢的內容不一定限於四類節目及廣告。

3. 運作效率

過去通傳會為了維持廣播電視節目廣告諮詢會議的運作，訂定多項作業要點，每月開會一次，每次自約有50人的總名單中邀集其中的19人與會，11人到場即可議事。每次提案約六至八案，由此可知主管機關廣納各界多元意見的用心。19人的會議規模不小，雖然不一定全員到齊，當然每回出席人員不一定重複，彼此的經驗與見解能否傳承或形成共識亦有其難度，重點在於委員會的運作正是提供一個平台，可以讓多種團體參與，發抒意見溝通交流；審議結果為何及公文流程等細節由通傳會作後續的處理。整體而言，通傳會累積過去的經驗，回應三律共管的呼聲，將諮詢委員會法制化，顯現相當的誠意值得肯定，但諮詢會議否能建立一致的處理標準？每月一次會議能否有效率地達到與業者溝通的目的？特別是節目及廣告是每日的作品，當內容違規，從提案、洽開會議、議事討論到最終定案需耗相當的時間，行政效率的掌握難度更高。

4. 代表性

目前通傳會就消費者保護、心理、社工、法律、兒少、身障、婦女等領域邀請公民團體參與諮詢，未來一旦法條經三讀公告實施，公民團體的代表性為何？其出線的方式當需要作嚴謹的規劃。

此外，公民團體指派代表參加會議，表達各團體的意見，可擴大製播節目者的視野，或避免播送內容不符合公共利益；惟各團體代表的發言純係個人意見或團體的主張，也要有所規範。

草案原設計加入視聽眾代表。在分眾傳播的年代，誰能代表普羅大眾發言？每個人的偏好、價值觀、收視取向大不相同，代表人選如何產生？依收視率選樣而言，幾百個樣本仍有難以代表台灣民眾的收視行為的疑慮，類此法條設計實橫生監理枝節，當予刪除。

5. 專業性

各公民團體出席代表對於影視作品的創作理念及製播過程未必了解，也不必然具備對影視產業導引發展的能耐，但因對每一案件可提出審查意見，也可決定否核處、發函改進或不予處理，對業界仍有影響及衝擊力道。

三、期待諮詢委員會的功能

通傳會的確需要廣納各界的意見，而非請諮詢委員代為判斷內容是否違法。通傳會可將諮詢會納入法條設計成一個溝通的平台，可蒐集、討論國內外電視法令，交流產業資訊、發表電視專案研究報告、辦理焦點座談、舉辦專題公聽會、、、等。通傳會將公民團體等他律機制納入體制，讓產業界正視社會的多元價值觀，自律、法律及他律串成鐵三角，讓媒體業可自治、可成長，也可回應社會的需求，這才是一個追尋行業尊嚴的起步。衛廣法草案第40條第一項規定：主管機關為審議下列事項，應召開內容諮詢會議，提供諮詢意見：一、廣播電視節目或廣告內容。二、內容製播原則或規範。三、主管機關提請研議之事項。

上一節已概略述及內容諮詢委員會與通傳會的關係，通傳會是主，諮詢委員會是客，客所作的決定都是諮詢性質，案件發動、會議召開、人員組成都由通傳會決定，諮詢委員會能發揮的功能相當有限。其實頻道節目及廣告內容監理事項面臨的問題何其多，各專類節目、廣告製播規範或準則需要訂定，並隨著客觀環境參酌作修正或更新，這項工作甚為重要，對通傳會而言，行政作為更有與時俱進的急迫需求，這也應是諮詢委員會貢獻智慧的重心。過去與當前的作為把工作重點置於節目、廣告的行政處分，感覺上由非權責人員代替權責單位下決定，有業者稱之為違建，正是這個道理。

四、建議與結論

諮詢委員會的設立基於三律共管的前提下，有其設立的功能與價值。為了使其功能發揮得更具體，且與通傳會的權責有所明確區分，法條的設計當酌予調整如下：

1.調整諮詢委員會的組成、人數。

2.委員會的主要任務：

——蒐集各類型節目、廣告個案，討論研訂製播規範，並定期檢討、更新。

——針對特定族群，如兒童、婦女、老人、身障、外配、外籍勞工、、、等制訂節目、廣告之製播規範，或製播方向的建言。

——定期觀測媒體表現，發表研究報告。

3.委員會的運作尚有發揮的空間，如結合學術研究團體，每年定期針對

各類型頻道內容予以檢視，作為基礎數據，持續辦理後就有利於比對，對產業發展趨勢有所掌握。當然研究事項須外部研究機構或人員的挹助。故本法條的設計應將重點酌予調整，設立一個定期、公開的平台，將公民共管的重點置於整體內容的表現、規範的建立、媒體的觀測。即使節目或內容等個案的探討，其目的也在建立或形成規範，而非為通傳會代勞，為每月五、六個案件是否需行政處分下判斷。

引進公民團體參與通訊與傳播業務的管理，符合共管的趨勢及潮流。期待草案第40條的設計更臻週全，擴大社會意見的交流，週全節目、廣告製播內容規範的製訂，同時將諮詢委員會的運作設計成定期公開的平台，以促成產、官、學及公民團體定期對話，讓諮詢委員會進入體制，能發揮更大的功能。

從電視違規行為談適宜之罰款額度

葉志良 助理教授

元智大學資訊社會學碩士學程

我國廣電法規制定背景係因不同傳播科技發展所致，最早之廣播電視法（下稱廣電法）於1976年制定；有線廣播電視法（下稱有廣法）於1993年制定（1999年法律名稱變更）；衛星廣播電視法（下稱衛廣法）則於1999年制定。這三法之管制內容，不外乎以執照控制市場參進、以結構管制調控市場競爭以及參與者之組成，而另有更多的篇幅著墨於節目內容的規管。長久以來，內容管制一直是電視管制的重點，也是違規行為遭到裁罰最多的型態，國家是否仍應持續秉持「監護主義」（parentalism）為電視觀眾把關，此議題向來徘徊在言論自由與公共利益之間。

現今傳播環境因數位與行動技術的快速發展更顯複雜，國家通訊傳播委員會（NCC）於近年密集修正上述廣電三法內容，期望將三法之管制規範拉齊，並未來將與通訊法制調和接軌。2012年3月間行政院函送立法院審議之衛廣法修正草案（下稱草案），內容除增加「他類頻道節目供應事業」作為新興媒體之管理外，**管制手段上也添增業者自律及並強化傳播問責機制，期望減低政府之手伸入媒體之機會**；同年8月新上任NCC石主委接受媒體專訪亦指出「**NCC不該也不會是人民的保母……不會主動插手干預節目內容**」[1]，已為將來的內容管制定下了管制基調，符合上述草案總說明所稱「適時解除不必要管制」之立法目的[2]。

長期以來廣電媒體一直被視為高度管制之產業，特別是內容（包括節目與廣告）部分，主管機關莫不自視為觀眾之守門員，對於違法或不當內容[3]、違反節目分級規範，甚至節目與廣告區分、插播式字幕以及廣告超秒等事項[4]，均採取相當嚴格的管控。2012年8月衛星電視公會舉辦二場「營運及節目」焦點團體座談，邀請頻道業者節目、編審、法務等主管進行座談，出席座談人士計16名。與會人士一致認為現行廣電法與衛廣法之罰則部分仍存有許多爭議之處，草案不僅未能釐清爭議，更將裁處態樣增加、處罰額度拉高，恐違背草案所稱「解除不必要管制」之精神。討論結果，彙整如下：

一、不平等處罰程度

無線電視與衛星電視（頻道）皆為節目內容提供者，但本質卻有不同特性：無線電視滲透性高、公用性強；衛星電視可得傳遞之平臺（如有線電視系統、直播衛星或新興平臺業者）較多、內容較多元，立法上明顯加以區隔。不過，無線電視藉由有廣法「無線必載」規定納入有線電視系統上之特定頻道，特別在有線電視高度普及的台灣而言，**絕大多數的觀眾收視無線電視與衛星電視的方式並無二致**，更何況無線電視更利用到無線頻譜之公共資源，其涵蓋率幾可達全台範圍；然而，由於上述歷史因素，立法在後之衛廣法，其裁罰程度明顯高於立法在前之廣電法（如下表1）。以相同違規行為來說，例如廣告超秒，於主管機關給予警告後，無線電視倘若不予改正或一年內再犯者，最高可處20萬元之罰鍰；但衛星電視於警告後，並未如無線電視享有一年之「矯正期間」，其若經查未予改正者，最高將可處100萬元之罰鍰。

表1 無線電視與衛星電視裁處金額比較

	無線電視*	衛星電視
節目**內容違規（廣21、衛17）	5000元~20萬元（廣43I②）	10萬元~100萬元（衛36⑤）
違反節目分級（廣26-1、衛18I）	先予警告（廣42③），經警告不予改正 <u>或一年內再犯</u> 處5千元~20萬元（廣43①）	先予警告（衛35③），經警告仍不改正處10萬元~100萬元罰鍰（衛35①）
違反節目與廣告區分（廣33I、衛19I）	先予警告（廣42②），經警告不予改正 <u>或一年內再犯</u> 處5千元~20萬元（廣43①）	先予警告（衛35③），經警告仍不改正處10萬元~100萬元（衛35①）
廣告超秒（廣31I、衛23I）	先予警告（廣42①），經警告不予改正 <u>或一年內再犯</u> 處5千元~20萬元（廣43①）	先予警告（衛35④），經警告仍不改正處10萬元~100萬元（衛35①）

* 廣播電視法之裁處金額以銀元為單位，應乘以三倍換算為新台幣。

** 本表處罰廣告部分之準用規定，依廣播電視法第32條準用節目部分第21條，罰則為第43條第1項第2款；依衛星廣播電視法第20條第1項準用節目部分第17條與第18條第2、3項，罰則為第36條第5、6款與第35條第3款。

二、處罰類型增加、罰則加重

此次草案為達齊一不同傳輸方式之內容管制、保障言論自由、維護媒體專業自主及強化媒體近用等修法目的，也希望引進公民團體之問責系統，以提升監理之效能、強化視聽權益保障，並適時解除不必要管制；但

草案非但未檢討現有不必要之管制，反而增加更多的違法態樣與罰則，並加重許多違規行為之裁罰額度（如下表2）。

表2 衛廣法修正前後之裁罰額度比較

	現行衛廣法	修正衛廣法	比較
持照經營（現5、修6I、修64III）	30萬元~300萬元，並得按次連續處罰（現40）	30萬~300萬元並令停止經營、按次連續處罰、強制拆除或沒入（修46、47）	持平
違法內容*（現17①、修27III①）	10萬元~100萬元（現36⑤）	40萬元~200萬元（修48I①）	提高
不當內容**（現17②③、修27III②③④）	10萬元~100萬元（現36⑤）	20萬元~200萬元（修53②）	提高
申請書及營運計畫內容之變動（現13、修15I、15II）	20萬元~200萬元（現38②③）	警告或10萬元~100萬元並令限期改正、按次處罰（修61①）	降低(?) ***
政府之選舉節目或廣告或置入性行銷節目（現9IX、修31I）	未有罰則	40萬元~200萬元（修48③）	新增
衛星廣播電視事業之經營資格、最低實收資本額與外人投資（現9I、9II、10、修4）	未有罰則	20萬元~200萬元並令限期改正、按次處罰、廢止許可（修49①②）	新增
指定時段或以鎖碼方式播送（現18II、修29）	警告（現35③），經警告仍不改正處10萬元~100萬元（現36①）	40萬元~200萬元，並得令停播、頻道停播、廢止許可（修48I②、48II）	提高
評鑑不合格命其改正	未有相關規定	令限期改正，屆期不改正處20萬元~200萬元、按次處罰、廢止許可（修51）	新增
本國節目播送時段及比率限制（修8IV）	未有相關規定	警告或處20萬元~200萬元並令限期改正、按次處罰（修52I）	新增
差別待遇（現32、修25I）	警告（現35④），經警告仍不改正處10萬元~100萬元（現36①）	警告或處20萬元~200萬元並令限期改正、按次處罰（修52II）	提高
購物頻道數目（修24）	未有相關規定	20萬~200萬並得令停止播送（修53①）	新增
節目分級與節目廣告區分（現18I、19I、修28III、30）	警告（現35③），經警告仍不改正處10萬元~100萬元（現36①）	20萬~200萬並得令停止播送（修53③④）	提高
廣告贊助（修32、33II）	未有相關規定	20萬元~200萬元（修54①②）	新增
廣告超秒、長廣告標示（現23、修36I）	警告（現35④），經警告仍不改正處10萬元	20萬元~200萬元（修54③）	提高

	~100萬元（現36①）		
媒體自律規範機制（修22）	未有相關規定	警告或處20萬元 ~100萬元並令限期 改正、按次處罰（修 58）	新增
插播式字幕（現21、修34、修37II）	警告（現35④），經警 告仍不改正處10萬元 ~100萬元（現36①）	警告或處20萬元 ~100萬元（修59②③ ⑤）	提高
內容調閱之行政配合（現26、修 39）	20萬元~200萬元並令 限期改正、按次連續 處罰（現37I②）	20萬元~200萬元並 令限期提供、按次處 罰（修57）	持平
委託經營、執照出租出借讓與擔 保（修12）	未有相關規定	10萬元~100萬元，並 得廢止許可（修60）	新增
執照內容變更（現14、修16）	警告（現35②），經警 告仍不改正處10萬元 ~100萬元（現36①）	警告或處10萬元 ~100萬元並令限期 改正、按次處罰（修 61②）	持平
暫停或終止經營（現16、修21）	10萬元~100萬元並限 期改正（現36④）	警告或處10萬元 ~100萬元並令限期 改正、按次處罰（修 61③）	持平
天災、緊急事故指定播送特定訊 息（現4、修26）	10萬元~100萬元並限 期改正（現36②）	警告或處10萬元 ~100萬元並令限期 改正、按次處罰（修 61④）	持平
將鎖碼方式報請核定（現18III、 修29II）	警告（現35③），經警 告仍不改正處10萬元 ~100萬元（現36①）	警告或處10萬元 ~100萬元並令限期 改正、按次處罰（修 61④）	持平
損害訂戶權益之改正（現29II、 修43II）	10萬元~100萬元並限 期改正（現36⑧）	警告或處10萬元 ~100萬元並令限期 改正、按次處罰（修 61⑤）	持平
與訂戶簽訂書面契約（修42I、 II、III、V、VI）	未有相關規定	警告或處6萬元~30 萬元並令限期改 正、按次處罰（修63 ①②③）	新增
申報營運資料（現29I、修43I）	10萬元~100萬元並限 期改正（現36⑦）	警告或處6萬元~30 萬元並令限期改 正、按次處罰（修63 ④）	降低
申訴處理、建檔、答覆（現28III、 修43III）	警告（現35④），經警 告仍不改正處10萬元 ~100萬元（現36①）	警告或處6萬元~30 萬元並令限期改 正、按次處罰（修63 ⑤）	降低

* 違法內容係指違反法律強制或禁止規定者。

** 不當內容係指妨害兒童或少年身心健康、妨害公共秩序或善良風俗，修正草案另新增「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」

*** 在特定案例下，按次處罰累計的結果可能較現行法要來的高。

以草案第8條與第22條為例，第8條第3項要求業者「保障本國文化」，並符合主管機關所定本國節目比率之限制，但令人困惑的是，**保障本國文化的手段卻是以強制、懲罰作為政策推動的方式，而非以扶植、獎助與人才培育的方式進行，此舉不僅添增業者抗拒心態，政策目標亦難以達成。**另外，草案第22條係強制新聞事業應建立「自律規範機制」，並受理視聽眾關於節目內容正確、平衡及品味之申訴，但更困惑的是，「**自律**」**本身必須起於業者的「自發」**，倘若必須靠法律、甚至發動裁罰來強制業者建立所謂的自律機制，即使這樣的自律規範被建立起來，對業者而言不過是徒增困擾，其自律制度本身不過是聊備一格、虛應故事罷了。

此外，草案罰則部分將許多違規行為的裁罰金額提高，特別是節目內容管制部分，更從原先的10萬~100萬元大幅提高至40萬~200萬之譜（修正草案第48條第1項第1款參照），大大增加內容管制的強度，恐有悖於草案所稱「解除不必要管制」之精神。

三、「警告」裁罰漸失立法本意

警告本質上得為行政罰法上之「裁罰性之不利處分」（行政罰法第2條參照），抑或不具裁罰性、僅為行政機關命業者除去違法狀態或停止違法行為之「觀念通知」或「事實行為」[5]，倘若為後者，行政機關為達成一定行政目的，得以「行政指導」（本質上即事實行為）方式，即以不具強制力之方法，促請特定人為一定做為或不作為之行為，一般而言，警告通常屬於此一類型。

衛廣法之「警告」見於第五章罰則第35條及第36條，且後者為前者「**經警告後仍不改正而逕處以一定金額罰鍰**」之連貫性處罰規定，藉以警告方式督促業者儘速改正其行為。然而，衛廣法第36條並未如廣電法罰則第43條第1項第1款另有「**或在一年以內再有前條情形者**」之規定，進言之，廣電法之規定使得業者若於一年以內不再犯有受警告之行為者（指第42條），其原違規行為當屬已完成改正，一年以後若再犯者，行政機關仍應先予警告督促業者改正，而非逕處以罰鍰。但由於衛廣法無此規定，縱使業者於十多年以前經主管機關警告，十多年後再犯第35條之行為，仍遭以第36條第1款規定被認定為「**因經前次警告後仍不改正者**」[6]，易言之，此立法設計造成所謂「一次警告、終身有效」之荒謬結果。

現行法第35條及第36條關於警告與罰鍰之間的設計，大多屬於輕度之違規行為，若業者觸犯該類行為後經主管機關警告、提醒，業者為考量日後評鑑與換照事宜，多會自行改正；倘若未能改正，行政機關再處以罰鍰亦屬合宜，也達到原本之行政目的。然而，草案罰則卻將目前「**警告先行**」制度打破，多項條文（如第52、58、59、61、63條）規定主管機關得自「警告」與「罰鍰」中二擇一，使主管機關擁有相當大的裁量空間在「觀念通知」與「裁罰性處分」之間游走，特別是倘若業者違反極具爭議之第8條「本國節目比率限制」以及第22條「新聞自律規範」，主管機關於一開始即採取罰鍰處置，恐將扼殺業者自發、主動配合的意願。

四、結論

電視在邁向數位化之際，頻道數量將會不斷增加、輔以新興媒體的蓬勃發展，電視選擇權將回到閱聽人之手，因此，各國政府幾無例外將管制手段逐漸採取輕度管制（**light-touch regulation**），並藉由業者透過自我管理以及對於不當行為的自我處罰，以形成正當、合於職業道德的執業秩序，以因應頻道的多元與互動性的發展。我國政府期望藉由業者自律的方式，在內容管制上僅扮演補充性角色，以達成解除不必要管制之目的。但從草案內容觀之，與會人士皆認為不論是違法態樣的增加或罰鍰額度的加重，此種要求業者自律卻又提高懲罰之方式，實屬罕見。

廣電法規所定之裁處規範，其目的不外乎**即時矯正**違法或不當之行為，特別是有關於節目或廣告之內容，若能給予業者改正機會，並輔以妥善之自律規範，再加上既有之評鑑與換照制度，由主管機關評估是否給予業者繼續經營之機會，以避免政府對於內容問題事事介入，徒增紛擾。畢竟降低管制程度或解除不必要管制將可能增加新進業者之誘因，而因市場競爭產生效率之同時，政府亦同樣地得以減少行政成本。

本文並非主張政府在內容管制上應採取全面退卻的立場，對於電視節目內容的管制，特別是商業型態之內容，政府基於正當公共利益而適時介入，反有助於產業競爭秩序之建立，特別是在搭配業者自律規範的前提下，行政機關對於裁罰權的行使實宜自我節制；倘若確定發動裁罰權，也應於裁罰前，適時給予業者陳述意見之機會，以踐行法律之正當程序。至於對電視違規行為的罰款額度，是否應提昇至目前草案所規劃之高額程

度，容或有再檢討之空間。

註釋

[1] 彭慧明，專訪石世豪：NCC 不該是觀眾保母，聯合新聞網，2012 年 8 月 27 日，

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/7316518.shtml> (瀏覽時間：2012 年 9 月 1 日)。

[2] 行政院，衛星廣播電視法修正草案總說明，載於立法院議案關係文書，院總第 1562 號，政府提案第 13077 號，2012 年 3 月 21 日印發。

[3] 違法或不當內容係指違反法律強制或禁止規定、妨害兒童或少年身心健康、或妨害公共秩序或善良風俗等謂（廣電法第 21 條第 2、4、5 款以及衛廣法第 17 條參照）。

[4] 此類違規事項，均由 NCC 每月紀錄並公告於「廣播電視內容裁處件數及金額統計」當中。

[5] 若警告規定僅係主管機關命業者除去違法狀態或停止違法行為，與行政罰之裁罰性不符，與行政罰法第 2 條所稱之「警告性處分」無關。參閱行政罰法第 2 條之立法說明三。另參見蔡震榮、鄭善印，行政罰法逐條釋義，頁 134（2008）。

[6] 參見國家通訊傳播委員會 100 年 7 月 4 日通傳播字第 10048027410 號裁處書，惟本案處分經訴願後已遭行政院撤銷。見行政院 100 年 10 月 20 日院臺訴字第 1000105410 號決定書。

對 NCC 裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點之看法

葉志良 助理教授

元智大學資訊社會學碩士學程

行政機關於評判個案之裁處時，為行使法律所授與裁量權，並顧及法律適用之一般性，在未逾越法律明定之裁罰上限內，大多會制訂行政裁量準則或裁罰標準，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能（司法院大法官會議釋字第 511 號解釋參照）。按上述原則，廣電法律授權主管機關對於裁罰權之行使，通傳會（NCC）於 2007 年 1 月 15 日首次公告「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」（下稱裁罰標準），並於同年 9 月 4 日以及 2010 年 4 月 16 日（下稱最新版）分別修正。其中，最具爭議者在於 2007 年所公告之裁罰標準第 3 點規定：

適用廣播電視法第 43 條第 1 項第 1 款……衛星廣播電視法第 36 條第 1 項第 1 款規定時，如經警告後未逾一年，再有具備相同違法構成要件之行為者，始得裁處罰鍰。如已逾一年再犯者，仍應予以警告。

而最新版裁罰標準第 3 條則將廣電法與衛廣法有關「經警告後未逾一年」之裁罰行為進行區分，修改如下：

適用廣播電視法第 43 條第 1 項第 1 款……衛星廣播電視法第 36 條第 1 項第 1 款規定時：

- （一）所稱警告後仍不改正或不予改正之情形，係指經警告後，再有同類型之違法構成要件之行為。
- （二）廣播電視法第 43 條第 1 項第 1 款後段所稱一年以內再有前條情形者，係指再有同類型之違法構成要件之行為。

易言之，最新版裁罰標準係根據母法原始文義將廣電法與衛廣法之裁罰規定予以區分，就法律一致性而言，該修正尚稱合理；但就**整體廣電法律對於同類型裁罰行為給予不同之裁罰評價而觀，似乎違背法律之平等原則**。特別在有線電視高度普及的台灣來說，絕大多數的觀眾收視無線電視與衛星電視的方式並無不同，何以相同之違規行為（例如廣告超秒）經主管機關警告後，無線電視若仍不改正或一年內再犯者，始得逕予裁處罰

緩；至於衛星電視經主管機關警告後，並未如無線電視享有一年之「矯正期間」，經查若仍不改正，則可逕予裁處罰鍰，甚至 NCC 曾以裁處違規行為發生於 2010 年 8 月 24 日，而以依衛廣法第 35 條予以警告之前次違規行為係發生於 1999 年 12 月 24 日，逕予認定係屬「具備相同違法構成要件之行為」而裁處罰鍰，如此裁罰不啻造成「一次警告、終身有效」之荒謬結果（國家通訊傳播委員會 100 年 7 月 4 日通傳播字第 10048027410 號裁處書）。幸而，受裁罰業者向行政院訴願，行政院認定該前次違規行為，按 2007 年 1 月 15 日訂定發布及同年 9 月 4 日修正發布之裁罰標準第 3 點之規定，其已完成改正，嗣如再犯，仍應先予警告，縱令受裁處之違規行為係於最新版裁罰標準修正後發生，然其時訴願人並不存在經警告後仍不改正或不予改正之情形，NCC 卻回溯持上開 1999 年間之警告處分而逕依衛廣法第 36 條第 1 款規定處以罰鍰，適用法令顯有違誤（行政院 100 年 10 月 20 日院臺訴字第 1000105410 號決定書）。

然而，上開訴願決定理由並非該裁罰標準最好之解釋結論，按最新版裁罰標準第 3 點之修正說明，其謂「為使廣電三法裁罰基準趨於一致，並回歸到法條文義……」姑不論最新版裁罰標準本身之適當性與否，但第 3 點卻僅依法條文義，置為使廣電三法裁罰基準趨於一致之目的而不顧，此修正方式似乎有欠妥當。不過，這種裁處結果落差仍須回歸母法（衛廣法）本身的立法缺漏，將廣電法與衛廣法對於違規行為裁處警告之型態進行不明原因的區別，縱令該缺漏係立法者有意之差別處置，亦應於法律中明示該差別待遇之正當理由何在，始為正當；否則，就應將無線電視與衛星電視節目之裁處規定，按最新版裁罰標準之修正說明，將廣電三法之裁罰基準齊一化。

衛廣法第 36 條第 1 款「經依前條規定警告後，仍不改正者」，按歷次裁罰標準之解釋，前兩次係指「經警告後……再有具備相同違法構成要件之行為」，或最新版所稱「經警告後再有同類型之違法構成要件之行為」，這樣的解釋似乎與法律之文義不符。蓋衛廣法所稱「經依前條規定警告後，仍不改正者」，應指「個案行為」經主管機關依據第 35 條規定給予警告仍不改正，重點應在「仍不改正」，若以邏輯論，該前後違規行為應屬同一行為，例如 A 案廣告超秒遭警告，仍不改正，A 案廣告超秒將遭處罰

鍰；而非裁罰標準所稱「相同違法構成要件之行為」或「同類型之違法構成要件之行為」，按裁罰標準之邏輯而論，該前違規行為可以不必然與後違規行為相同，例如前 A 廣告超秒而遭警告，而後 B 廣告再因超秒之「同類型違法構成要件之行為」而遭處罰鍰，倘若如此，衛廣法所稱之「**仍不改正**」的情況何在？進而言之，前次違規行為遭警告之目的何在？

另外，再從「警告」本身之目的談起。現行衛廣法第 35 條及第 36 條關於警告與罰鍰之處置設計，多屬輕度之違規行為，**業者經主管機關警告後多會自行改正，以避免後續再遭處以罰鍰，此警告措施即具有達成特定行政目的之處置，不宜任意偏廢**；再者，近來政府與學界均主張內容管制手段應增加業者自律並強化傳播問責機制，以減緩政府直接管制媒體言論之爭議，因此衛廣法第 35 條所處罰之違規行為部分涉及內容方面的管控，例如節目分級、節目與廣告區分等，實應繼續保持「**警告先行**」制度，促使業者主動配合加以更正其違規行為，亦合乎政府當前適時解除不必要管制之趨勢。不過，2012 年 3 月間行政院送請立法院審議之「衛星廣播電視法修正草案」，其罰則部分卻將「警告先行」制度打破，授權主管機關得自「警告」與「罰鍰」中二擇一處置，如此規範是否妥當，按上述分析，其理不言自明。

行政院衛星廣播電視法修正草案再修正建議

衛星廣播電視法於八十八年公布施行已歷經十餘載，其間遭逢網路產業興起、通訊傳播產業快速變遷，數位化影音視訊內容已成為消費者垂手可得之資訊，惟現有法律對於衛星廣播產業之監理規範並未相應配合調整，確有必要進行修法，以更符合目前政府管制上與產業實務上之需要。

一〇一年二月行政院函送立法院審議衛星廣播電視法修正草案（下稱院版草案），並於同年五月廿一日經立法院交通委員會討論決議，保留部分條文留待朝野協商，其餘條文通過。雖院版草案之提出係以數位匯流為基礎，然其中修法內容與數位匯流所涉不多，整部草案最主要之精神在於將主管機關通傳會已付諸執行之行政措施賦予法律授權，並將管制程度調整趨於嚴苛，而非政院草案總說明中所稱「適時解除不必要之管制」。由於院版草案於委員會討論時過於匆促，未能將業界之意見納入考量，其中若干條文對業者以及民眾影響甚大，倘若最後法案審議結果悉按院版草案條文通過三讀，新法將成為惡法，無助於產業發展，且使消費者權益保護受到嚴重阻礙。

本會鑒於過去業界對修法意見多僅考量自身立場，而未能通盤檢視整體制度之良窳，較缺乏相對應之修法配套與理論基礎，因此本會謹就業界較為關心之修法內容與議題，委請專家學者深入進行研析，藉以權衡消費者、政府與產業之間的利益，並提出兼顧各方面之修法版本，懇請委員於未來朝野協商時惠予考量。其建議之再修正條文重點如下：

- 一、 切合國際潮流引進自律措施：於內部控管機制定義中，明訂內部控管組織架構、人員編制、品質控管作業流程以及節目與廣告製播規範

外，尚須包括頻道自律和集體自律之機制，藉以配合第二十二條關於獨立受理視聽眾申訴之自律規範機制。(修正條文第二條)

二、 媒體自律之運作議題：媒體自律實應建立頻道自律與集體自律，並獨立受理視聽眾申訴事項。為保障新聞製播獨立不受干擾，並積極發揮媒體專業自主和社會責任，得由衛星頻道節目供應事業組成之團體成立集體自律規範團體，並辦理各項自律規範機制。(修正條文第二十二條、第五十八條)

三、 本國節目製播比率議題：院版草案第八條強制規定本國節目之製播比率並不妥當，且難以達成保障本國文化之目的，一體適用於所有類型之衛星頻道節目供應事業將滋生更大、更多疑義。為鼓勵業者製播優質之本國節目，實應以扶植、獎助與人才培育等方式加以推廣，其表現優良者，更應讓業者於評鑑與換照時列入正面審酌事項。(修正條文第八條)

四、 事業體營運諮詢委員會議題：主管機關為審議事業之申設、評鑑、換照事項，所召開之諮詢會議宜保留若干行政彈性，並應允許業者出席該會議並陳述意見。另外，為避免政府過度涉入業者之專業經營，諮詢會議成員應增加製播實務專家。(修正條文第二十條)

五、 置入性行銷議題：考量媒體生態、市場需求與公共利益，應適度開放除新聞及兒童節目外之置入性行銷與非政治性政府訊息，另課予衛星廣播電視事業應明顯揭露置入者訊息之義務。(修正條文第三十一條、第三十三條)

- 六、 插播式字幕議題：為加強服務收視大眾，建議增列同頻節目表及節目相關且非屬廣告內容之插播，另鑑於使用插播式字幕時機已臻明確，爰建議刪除第二項。(修正條文第三十四條)
- 七、 廣告時間計算議題：由於部分節目起訖時間不定，為使衛星電視有穩定發展，並考量視聽眾者之收視權益，在限制廣告整體時間之前提下，適度放寬主要廣告時段之時間，並得由其他非主要廣告時段之時間等量扣減之。另節目預告已成為視聽眾獲取節目資訊之重要來源，且該節目預告並無廣告收入，不應計入廣告時間。(修正條文第三十六條)
- 八、 內容諮詢委員會議題：主管機關為審議關於內容製播原則或規範等事項所召開之諮詢會議，其工作內容應僅限於通案性規範之制定或修正，而非具體個案之認定。其會議委員組成規範宜有一定彈性，以利會議召開。(修正條文第四十條)
- 九、 罰則架構設計與額度議題：原政院草案罰則部分對現行法進行大幅度修正，添增許多違法態樣與裁罰內容，並加重許多違規行為之裁罰額度，其中更將原有之警告制度與罰鍰裁處並列為二擇一之形式，顯已變更現行罰則之主要精神。針對原政院草案罰則部分，本會不擬提出具體之建議再修正條文，而係提出以下五點修正方向，謹供 委員加以考量：(一)回復原罰則架構；(二)合宜、合理降低罰鍰額度；(三)比照廣播電視法第四十三條「一年後歸零」精神納入本法罰則；(四)「同類型之違法構成要件之行為」爭議應回復警告先行原則。

衛星廣播電視修正草案條文對照表

中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會

本會建議再修正條文	行政院版草案條文	說 明
第二條 本法用詞，定義如下： 一、衛星廣播電視：指利用衛星進行聲音或視訊信號之播送，以供公眾收聽或收視。 二、衛星廣播電視事業：指直播衛星廣播電視服務事業及衛星頻道節目供應事業。 三、直播衛星廣播電視服務事業：指直接向訂戶收取費用，利用自有或他人設備，提供衛星廣播電視服務之事業。 四、衛星頻道節目供應事業：指自有或向衛星轉頻器經營者租賃轉頻器或頻道，將節目或廣告經由衛星傳送至供公眾收視聽之播送平臺之事業。 五、境外衛星廣播電視事業：指利用衛星播送節目或廣告至中華民國管轄區域內之外國衛星廣播電視事業。 六、衛星轉頻器(以下簡稱轉頻器)：指設置在衛星上之通信中繼	第二條 本法用詞，定義如下： 一、衛星廣播電視：指利用衛星進行聲音或視訊信號之播送，以供公眾收聽或收視。 二、衛星廣播電視事業：指直播衛星廣播電視服務事業及衛星頻道節目供應事業。 三、直播衛星廣播電視服務事業：指直接向訂戶收取費用，利用自有或他人設備，提供衛星廣播電視服務之事業。 四、衛星頻道節目供應事業：指自有或向衛星轉頻器經營者租賃轉頻器或頻道，將節目或廣告經由衛星傳送至供公眾收視聽之播送平臺之事業。 五、境外衛星廣播電視事業：指利用衛星播送節目或廣告至中華民國管轄區域內之外國衛星廣播電視事業。 六、衛星轉頻器(以下簡稱轉頻器)：指設置在衛星上之通信中繼	一、為尊重媒體專業自主精神，強化媒體自律與問責機制，爰增列第九款，明定「內部控管機制」，除了包含內部控管組織架構、人員編制、品質控管作業流程以及節目與廣告製播規範外，尚須包括頻道自律機制與規範以及參與集體自律之機制，以配合第二十二條關於獨立受理視聽眾申訴之自律規範機制。 二、媒體自律規範除了頻道本身對於其所提供內容採取自我控管並接受閱聽眾申訴之「頻道自律」外，目前以業者組成之公會(例如衛星電視公會與電視學會)也累積相當多的「集體自律」經驗，例如衛星電視公會對於協調各頻道之共同新聞採訪事項，如重大事件或災難現場之採訪秩序之建立，著有績效；又如近期林書豪回臺之新聞採訪分工與秩序建立，也充分發揮頻道間協商之功能。由於集體自律所處理範圍僅於「新聞」，而不及於評

設備，其功用為接收地面站發射之上鏈信號，再變換成下鏈頻率向地面發射。 七、他類頻道節目供應事業：指利用衛星以外之方式，以一定頻道名稱之節目或廣告傳送至供公眾收視聽之播送平臺之事業。 八、購物頻道：指專以促銷商品或服務為內容之廣告頻道。 九、內部控管機制：指含內部控管組織架構、人員編制、品質控管作業流程、節目與廣告製播規範、頻道自律機制和規範與參與集體自律機制等制度。 十、節目：指依排定次序及時間，由一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。 十一、廣告：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文字。 十二、贊助：指事業、機關（構）、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，在不影響	設備，其功用為接收地面站發射之上鏈信號，再變換成下鏈頻率向地面發射。 七、他類頻道節目供應事業：指利用衛星以外之方式，以一定頻道名稱之節目或廣告傳送至供公眾收視聽之播送平臺之事業。 八、購物頻道：指專以促銷商品或服務為內容之廣告頻道。 九、內部控管機制：指含內部控管組織架構、人員編制、品質控管作業流程及節目與廣告製播規範等控管制度。 十、節目：指依排定次序及時間，由一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。 十一、廣告：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文字。 十二、贊助：指事業、機關（構）、團體或個人為推廣特定名稱、商標、形象、活動或產品，在不影響節目編輯製作自主或內容呈現之完整	論及其他，後者仍可透過各頻道自律方式解決即可。另外，集體自律所處理者應限於多數業者自律、協商等事項，並不及於單一或個別頻道內部之事務。
---	--	--

節目編輯製作自主或內容呈現之完整情形下，而提供金錢或非金錢之給付。 十三、置入性行銷：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳，基於有償或對價關係，於節目中呈現特定觀念、商品、商標、服務或其相關資訊、特徵等之行為。	情形下，而提供金錢或非金錢之給付。 十三、置入性行銷：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳，基於有償或對價關係，於節目中呈現特定觀念、商品、商標、服務或其相關資訊、特徵等之行為。	
第八條 申請經營衛星頻道節目供應事業、<u>境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商</u>，申請在<u>中華民國經營衛星頻道節目供應事業</u>，其營運計畫應載明下列事項： 一、經營之頻道數目、頻道名稱、使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、信號傳輸方式及涵蓋範圍。 二、開播時程。 三、節目規畫。 四、<u>內部控管機制及節目編審制度</u>。 五、<u>收費基準及計算方式</u>。 六、<u>其他經主管機關指定之事項</u>。 衛星頻道節目供應事業規劃節目時，應考量內容<u>多元、均衡</u>，維護人性尊嚴及善盡社會責任。 本法中華民國○年○	第八條 申請經營衛星頻道節目供應事業，其營運計畫應載明下列事項： 一、經營之頻道數目、頻道名稱及信號傳輸方式。 二、開播時程。 三、節目規畫。 四、<u>傳播本國文化之實施方案</u>。 五、<u>內部控管機制及節目編審制度</u>。 六、<u>收費基準及計算方式</u>。 七、<u>其他經主管機關指定之事項</u>。 衛星頻道節目供應事業規劃節目時，應考量內容<u>多樣性、維護人性尊嚴、善盡社會責任及保障本國文化</u>。 <u>為保障本國文化，衛星頻道節目供應事業製播節目應符合主管機關所定本國節目比率之限制。</u>	一、原草案條文區分境內及境外業者二種管理待遇，且呈現內緊外鬆之不公平情形，未來極可能造成爭議，爰將二者之營運計畫應載明之事項統一規範。 二、原草案條文第一項第四款將傳播本國文化之實施方案納入營運計畫應載明之事項，並於第三項強制規定本國節目之製播比率。由於該規定未見其他例外之排除規定，而一體適用於所有類型之衛星頻道節目供應事業，未來恐滋生更多爭議，爰建議刪除原草案第一項第四款及第三項。 三、保障本國文化固然為國家重要之文化、傳播政策之一環，然而原草案卻欲以強制、懲罰等方式作為政策推行之手

月○日修正之條文施行前經營衛星頻道節目供應事業者，其營運計畫應於本法修正施行之日起一年內，依第一項第三款、第二項之規定，向主管機關為變更營運計畫之申請；並於本法修正施行屆滿一年之日起，其製播節目應符合第二項規定。 <u>衛星頻道節目供應事業於執行營運計畫，製作節目、廣告，經文化主管機關核定表現優良者，得於評鑑、換照審議時列入審酌事項。</u> <u>為推廣本國文化，主管機關應會同文化主管機關辦理節目扶植、獎助及人才培育事項。相關辦法，由主管機關定之。</u>	<u>前項本國節目之認定、類別、指定播送時段及比率限制之辦法，由主管機關定之。</u> 本法中華民國○年○月○日修正之條文施行前經營衛星頻道節目供應事業者，其營運計畫應於本法修正施行之日起一年內，依第一項第三款、第四款、第二項至前項之規定，向主管機關為變更營運計畫之申請；並於本法修正施行屆滿一年之日起，其製播節目應符合第二項至前項規定。 <u>境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商，申請在中華民國經營衛星頻道節目供應事業，其營運計畫應載明下列事項：</u> <u>一、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。</u> <u>二、開播時程。</u> <u>三、節目規畫。</u> <u>四、內部控管機制及節目編審制度。</u> <u>五、收費基準及計算方式。</u> <u>六、其他經主管機關指定之事項。</u>	段，不僅增添業者抗拒，其政策目標亦難以達成。草案第四項本國節目指定播送權大幅擴張行政權，直接影響衛星事業的自主營運，與分眾傳播的特性扞格，難以達成保障本國文化的目的，應予刪除。 四、為杜絕上述爭議，宜由主管機關會同文化主管機關以扶植、獎助與人才培育之方式，鼓勵業者製播優質之本國節目，以推廣本國文化，實為更適當之手段。爰增列第五項規定。 五、業者製播優質之本國節目，除可達成政府推動保障本國文化之目的，對業者亦有提升其企業形象、秉持永續經營精神之正面意義，值得鼓勵。爰建議新增第四項規定，業者於執行營運計畫而製播節目與廣告時，若經文化主管機關核定其表現優良者，得於業者進行評鑑與換照時，列入正面之審酌事項，以資鼓勵。
第二十條 主管機關為審議下列事項，應召開衛星廣播電視事業營運諮詢會議，提供有關申設、評鑑、	第二十條 主管機關為審議下列事項，應召開衛星廣播電視事業申設、評鑑、換照諮詢會議，提供諮詢	一、為與修正草案第四十條所稱內容諮詢會議之名稱有所區分，本條申設、評鑑、換照等屬營

<u>換照之諮詢意見：</u> 一、衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業之申設、評鑑及換照。 二、主管機關交付之事項。 前項諮詢會議置委員九人至十三人，<u>其中任一性別代表不得少於三分之一，其組成包括主管機關代表、學者、節目與廣告製播實務專家、公民團體代表等各二至三人、全國性衛星廣播電視商業同業公會代表一人。</u> <u>第一項諮詢會議之委員由主管機關遴聘或遴派，其任期、遴選方式及審議之規則，由主管機關定之。</u> <u>主管機關為審議第一項第一款之事項，於事業請求出席諮詢會議時，得同意其出席並陳述意見。</u>	意見： 一、衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業之申設、評鑑及換照。 二、主管機關交付之事項。 前項諮詢會議設置委員九人至十一人，<u>由下列人員組成，其中任一性別代表不得少於三分之一：</u> <u>一、主管機關代表二人。</u> <u>二、依頻道節目屬性分別遴聘公民團體代表三人至四人。</u> <u>三、專家學者三人至四人。</u> <u>四、全國性衛星廣播電視商業同業公會代表一人。</u> 第一項諮詢會議之委員由主管機關遴聘或遴派，<u>任期二年，期滿得續聘或續派。</u> <u>衛星廣播電視事業申設、評鑑、換照諮詢會議委員遴選方式及審議之規則，由主管機關定之。</u>	運事項，建議本條諮詢會議更名為營運諮詢會議。 二、原草案所規定之諮詢會議，其本質上係輔助主管機關推動業務之所需，宜保留若干行政彈性，故有關諮詢會議之委員組成、委員之性別代表比例、委員之任期、遴選方式及審議規則，應由主管機關審酌其業務之所需，並授權由主管機關訂定相關辦法。爰建議修正原草案第二項與第三項之規定，原第四項之規定併入第三項。 三、避免政府過度涉入業者之專業經營，爰建議諮詢委員之組成，應增加節目與廣告製播實務專家。 四、對於事業之申設、評鑑及換照等事項，關乎事業能否取得執照或繼續經營，宜允其參與上述事項之諮詢會議，並得出席陳述意見，供主管機關審酌。爰建議新增第四項之規定。
第二十二條 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	第二十二條 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<u>有關播送內容正確、平衡及品味之</u>申訴。並應定期向主管機關提出	一、媒體自律規範可區分為頻道自律與集體自律兩類。頻道自律方面，目前各新聞頻道皆設有「倫理委員會」之自律機制，亦接受觀眾所提出之各項申訴，行之有

訊。 <u>為保障新聞製播獨立不受干擾，並積極發揮媒體專業自主和社會責任，得由衛星頻道節目供應事業組成之團體成立集體自律規範團體，辦理以下自律規範機制事項：</u> 一、<u>建立及執行集體自律規範及協商機制。</u> 二、<u>建立及執行閱聽眾申訴處理機制。</u> 三、<u>爭端解決及其他自律機制之建立及推動。</u> <u>前兩項自律規範機制應包括組織成員、規範內容、申訴處理程序與時程等事項，並報主管機關備查。其中閱聽眾申訴處理機制組織成員應包括公民團體代表及學者專家，其數量不應少於自律委員。</u> <u>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如已按所建立之自律規範機制受理視聽眾之申訴並進行調查處置後，主管機關仍認為有損害視聽眾權益或公共利益之情事或有損害之虞者，而按本法規定加以處罰時，應考量其已採取自律規範機制之情狀酌予減輕之。</u>	具體報告，並將其列為公開資訊。 <u>前項自律規範機制應報主管機關備查。</u>	年且有相當成效，原草案明定新聞頻道或其他經主管機關指定之頻道事業應建立自律規範機制，並應定期向主管機關提出具體報告且將其列為公開資訊等措施，殊值肯定。惟關於獨立受理視聽眾申訴之情事，原草案尚規定申訴內容限於「有關播送內容正確、平衡及品味」等事項，由於視聽眾申訴內容涉及廣泛，如以上開事項加以限制，特別是有關品味方面之申訴，事業將可能流於主觀且恣意之判斷而忽視視聽眾之權益，且依據過去衛星公會自律委員會接受申訴的經驗，申訴內容與弱勢族群人權維護相關的議題甚多，並非僅是「正確、平衡與品味」等範疇。爰建議刪除申訴之列舉事項。 二、在集體自律方面，由於我國頻道業者並未採取「業必歸會」之強制措施，加上目前我國並無如德國對特定內容採取由政府與認證機關進行「共管機制」而賦予公會具備調查權和懲罰權。因此為使集體自律發揮功效，及強化政府尊重新聞專業自主，參
---	--	--

		考兒童及少年福利與權益保障法第四十六條規定關於內容防護機構的建立，爰建議於本條第二項新增「為保障新聞製播獨立不受干擾，並積極發揮媒體專業自主及社會責任，得由衛星頻道節目供應事業組成之團體成立集體自律規範團體」，辦理包括建立新聞自律規範、新聞採訪協商機制、新聞製播及申訴機制、推動個別新聞頻道自律機制之建立，以及爭端解決（例如個別新聞頻道違反集體協商可報請主管機關協調或依據自律規範逕予裁處）等事項。 三、原草案係要求頻道建立之自律規範機制，僅須報主管機關備查即可，至於其自律規範之內容，原草案並未給予任何指示方向。倘若該自律規範欠缺主要之自律精神，例如自律組織中有關外部評議委員成員的人數遠低於其內部成員，自律規範效率恐有不彰。爰建議於第三項自律規範機制之內容應包括「組織成員、規範內容、申訴處理程序與時程」等例舉事項，供製播新聞或其他經主管機關指定之衛星事業擬
--	--	---

		定自律規範機制時之參考。另組織成員中應包括公民團體代表及專家學者，藉以結合「他律」之功能，使自律組織更臻至完善。爰建議於第三項後段新增「閱聽眾申訴處理組織成員應包括公民團體及學者專家，其數量不應少於自律委員」等文字。 四、頻道自律機制運作成效實應併入綜合評判業者之後續程序（包括評鑑及換照）當中，藉此鼓勵業者訂定自律機制，爰刪除草案第五十八條罰則規定，並增列第四項對於已按本法自律機制受理視聽眾之申訴並進行調查處置者，主管機關得酌以減輕處罰。
第三十一條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商不得有下列各款行為： 一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作或贊助之節目或廣告。 二、播送由政府出資、製作或贊助以候選人或民意代表為題材之節目或廣告。 三、播送受政府委託為置入性行銷之節目，但非政治性政府訊息除外。	第三十一條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商不得有下列各款行為： 一、播送有候選人參加，且由政府出資、製作或贊助之節目或廣告。 二、播送由政府出資、製作或贊助以候選人為題材之節目或廣告。 三、播送受政府委託為置入性行銷之節目。 四、播送受政府委託，而未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息	一、第一項所規定者係衛星廣播電視事業之禁制事項，第二項關於新聞報導及兒童節目不得為置入性行銷亦屬禁制事項，為統一體例，爰建議將第二項整併於第一項第五款。 二、播送受政府委託為置入性行銷之節目，固有其法非難之處，惟倘若該訊息係非屬政治性訊息而由政府所發布者，應可適度放寬。所謂「政治性政府訊息」是指政令訊息中性，以照顧所

四、播送受政府委託，而未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目。 <u>五、於新聞報導及兒童節目為置入性行銷。</u> <u>前項第三款所稱之非政治性政府訊息，係指有下列情形之一者：</u> <u>一、公共服務訊息。</u> <u>二、政府機構或公務人員之整體形象。</u> <u>三、區域性整體產業之介紹。</u> <u>四、藝文資訊。</u> <u>五、提振弱勢族群形象。</u> <u>六、其他經主管機關認定之訊息。</u> 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送<u>第一項第三款但書之非政治性政府訊息，或於第五款以外之節目中為置入性行銷時</u>，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。	之節目。 <u>衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商不得於新聞報導及兒童節目為置入性行銷。</u> 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商於<u>前項以外之節目中為置入性行銷時</u>，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。	有民眾為目的，並可分為： (1) 政府政策：已確定或擬推動之無爭議政策，如限用塑膠袋、自備環保筷、節能減碳。 (2) 公共服務訊息：與民眾生活攸關之訊息，如申報所得稅期限、酒後不開車。 (3) 政府機構或公務人員形象：如利用電視劇增加人民對警察之正面印象。 (4) 產業、地區或其相關之商品之介紹：推介我國產業或地方特色，以促進產業與地區發展，如介紹花蓮石雕，惟應避免突顯特定品牌或企業。 (5) 藝文資訊：介紹政府機構主辦之藝文活動。 (6) 弱勢族群形象修正：以置入方式報導或演出弱勢族群奮鬥歷程。 綜合上述各項，建議以公共服務訊息、政府整體形象、區域性整體產業、藝文資訊、弱勢形象提振等訊息，納入「非政治性政府訊息」範圍，於本條第三項將該
---	--	--

		項訊息納入政府置入性行銷節目之例外情形，並增訂第二項，於前五款例舉說明該節目之類型，並於第六款授權主管機關認定之。 三、考量媒體生態、市場需求與公共利益，適度開放置入性行銷與非政治性政府訊息有其必要性，並明定除新聞及兒童節目外，其他如體育、綜藝、戲劇、資訊、談話等節目得為置入性行銷，惟課予衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商應明顯揭露置入者訊息之義務，以利視聽眾區別，爰增訂第三項。
第三十三條 依第三十一條及前條規定為置入性行銷、<u>置入非政治性政府訊息</u>及揭露贊助者之時間，不計入廣告時間。 新聞報導、兒童、運動賽事及藝文活動節目之認定、節目與其所插播廣告之明顯辨認與區隔、置入性行銷置入者與贊助者揭露訊息之方式、限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。	第三十三條 依第三十一條第三項及前條規定為置入性行銷及揭露贊助者之時間，不計入廣告時間。 新聞報導、兒童、運動賽事及藝文活動節目之認定、節目與其所插播廣告之明顯辨認與區隔、置入性行銷置入者與贊助者揭露訊息之方式、限制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。	按第三十一條新增開放非政治性政府訊息之置入，係為因應媒體生態、市場需求與公共利益等所為，應屬節目之一部分而與廣告有所區隔，明定為置入性行銷及揭露贊助者之時間，不列入廣告時間之計算，爰於第一項增加「置入非政治性政府訊息」等文字。
第三十四條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商除下列情形外，不得使用插	第三十四條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商除下列情形外，不得使用插	一、雖有線電視提供頻道節目總表供消費者查詢頻道播送位置及播送節目內容，然因頻道數量眾

播式字幕： 一、天然災害、緊急事故訊息之播送。 二、公共服務資訊之播送。 三、頻道或節目異動之通知。 四、<u>同頻道節目表、同頻道節目相關，且非屬廣告性質之內容。</u> 五、依其他法令之規定。	播式字幕： 一、天然災害、緊急事故訊息之播送。 二、公共服務資訊之播送。 三、頻道或節目異動之通知。 四、<u>與該播送節目相關，且非屬廣告性質之內容。</u> 五、依其他法令之規定。 <u>前項各款插播式字幕之具體使用基準、方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</u>	多，查詢節目耗時甚久，至為不便。建議運用插播式字幕播送當日節目表，以服務大眾。 二、鑒於插播式字幕之使用情形已於本條明定，如有違規情事，主管機關自得依相關規定予以行政處理，無須授權主管機關另行訂定插播式字幕之使用基準、方式及其他應遵行事項之辦法，爰建議刪除第二項之規定。
第三十六條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之廣告時間<u>每小時不得超過十分鐘。</u> <u>每日中午十二時至下午二時及下午六時至十一時之主要廣告時間，得酌增為每小時十二分鐘，但新增之廣告時間應自其他廣告時間等量扣減之。</u> 單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字。 <u>第一項所稱廣告時間，不包括同一衛星頻道節目供應事業所經營頻道節目之預告。</u> 運動賽事或藝文活動之轉播，<u>應在不妨礙節目進行之前提下選擇適當時間插播廣告。</u>	第三十六條 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之廣告時間<u>不得超過每一節目播送總時間六分之一。</u> 單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示廣告二字。 運動賽事或藝文活動之轉播，<u>應選擇適當時間插播廣告，不得任意中斷節目進行。</u> <u>節目起迄時間認定、廣告播送方式及每一時段之數量分配之辦法，由主管機關定之。</u>	一、由於電影、體育賽事等節目起訖時間不定，原草案規定以「每一節目播送總時間」作為母數恐造成紛擾，宜具體改為「每小時不得超過十分鐘」。爰建議修正第一項之文字。 二、衛星電視頻道數量眾多，廣告量並未因此增加，且經濟情況欠佳，造成廣告市場持續低迷，考量「觀眾收視權益」與「業者營運壓力」，建議放寬主要廣告時間至十二分鐘，以目前每小時四個廣告破口計，於每個破口增加一個廣告，對觀眾而言並不會形成困擾，亦可以增加業者收入，發展內容產業。爰建議於不增加整體廣告之前提下，

		新增第二項主要廣告時間之起迄時間，以及主要廣告時間之酌增以及應自其他廣告時段等量扣減之規定。 三、長久以來，消費者多仰賴報紙之節目表、頻道網站及頻道節目預告來了解頻道資訊，因報紙及網站無法將節目之內容生動、詳實呈現，致使頻道之節目預告越顯重要，成為閱聽眾獲取節目資訊之重要來源。據統計，頻道各類節目平均每小時長度約為四十七分鐘，再加上商業及公益廣告後，實際能播出節目預告之時間十分有限（僅約二至三分鐘），若能開放播送同一頻道家族之節目預告，不僅不會增加節目預告時間致影響節目品質，並有助於提供更多收視資訊服務消費者。爰建議於第四項新增廣告時間不包括同一衛星頻道節目供應事業所經營頻道節目之預告。 四、關於運動賽事或藝文活動之轉播，為確保視聽眾之視聽權益，其插播廣告應在不妨礙節目進行之前提下選擇適當時間為之，原第三項文字修正為「應在不妨礙節目進行之前提下選擇適
--	--	---

		當時間插播廣告」，並移列為第五項。 五、廣告播送時間已於建議修正條文第一項明確規定，實無需再授權主管機關另就廣告時間認定、播送方式及時段數量分配制訂相關辦法，爰建議刪除草案第四項規定。
第四十條 主管機關為審議下列事項，應召開內容諮詢會議，提供諮詢意見： <u>一、制定或修訂各類內容製播原則或規範。</u> <u>二、產業觀察報告或研究報告之建言。</u> 三、主管機關提請研議之事項。 <u>內容諮詢會議之諮詢委員任一性別代表不得少於三分之一，其組成包括機關代表、學者、節目與廣告製播實務專家、公民團體、全國性衛星廣播電視事業商業同業公（協）會代表等各二至三人。諮詢委員之遴聘或遴派方式及諮詢會議審議之規則，由主管機關定之。</u>	第四十條 主管機關為審議下列事項，應召開內容諮詢會議，提供諮詢意見： <u>一、廣播電視節目或廣告內容。</u> <u>二、內容製播原則或規範。</u> 三、主管機關提請研議之事項。 <u>內容諮詢會議之諮詢委員由下列人員組成，其中任一性別代表不得少於三分之一：</u> <u>一、主管機關代表。</u> <u>二、公民團體或視聽眾代表。</u> <u>三、專家學者。</u> <u>四、全國性廣播電視事業商業同業公（協）會代表。</u> <u>主管機關應建立內容諮詢委員資料庫，其諮詢委員由主管機關遴聘或遴派，任期二年，期滿得續聘或續派。</u> <u>內容諮詢會議由主管機關自內容諮詢委員資料庫中召集十九位諮詢委</u>	一、主管機關為審議特定事項，自得邀請機關代表、專家學者、公民團體或業者公協會等代表進行諮詢。 二、原草案所規範之諮詢會議，其主要工作應是制定或修改各類內容「通案性」之製播原則或規範，至於「個別」廣播電視節目或廣告內容之判定，事涉主管機關對於個案節目或廣告內容是否違反法規之認定，不宜由非行政機關以外之人參與認定，否則易使受處分之業者臆測行政機關係對個案認定結果推諉卸責，反而損害行政機關之公信力。爰刪除原草案第一項第一款之規定，並新增諮詢會議得就產業觀察報告或研究報告結論提供諮詢意見，供主管機關參考。 三、原草案第二項至第四項之規定對於諮詢委員的

	<u>員，至少需有二分之一以上委員出席，始得開會。</u> <u>第三項內容諮詢委員資料庫之建立、諮詢委員之遴聘或遴派方式及前項內容諮詢會議審議之規則，由主管機關定之。</u>	組成規範過於僵化，恐不利行政業務之推動，爰建議刪除之。為考量制訂或修改內容製播規範之工作，實務與專業意見不宜偏廢，爰建議增列第二項，其諮詢委員組成應包括機關代表、學者、節目與廣告製播實務專家、公民團體、業者公協會等類型之代表，每類人數宜有二至三人。原草案設有視聽眾代表，難具代表性，當予刪除。關於各類代表之範圍、委員之遴聘或遴派方式以及諮詢會議審議之規則，授權由主管機關訂定辦法。至於性別代表之均衡，宜以出席總人數計列，較具彈性，以利會議召開。
第五十八條（刪除）	第五十八條 衛星頻道節目供應事業、境外衛星頻道事業之分公司、代理商或其他類頻道節目供應事業違反第二十二條或第六十四條第一項準用第二十二條規定，予以警告或處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。	為鼓勵衛星頻道事業建立自律規範機制，主管機關若僅以其未制定之消極作為而加以處罰，藉以強迫頻道業者訂定自律規範，恐有悖於業者自律精神。爰建議刪除本條不作為處罰之規定。

關於第六章罰則部分

本次行政院版衛星廣播電視法修正草案總說明中揭槩「為達齊一不同傳輸方式之內容管制、保障言論自由、維護媒體之專業自主及強化媒體之近用，並回應社會民眾及公民團體提升節目品質之需求」等目的，期以引進公民團體意見建立問責系統，強化公眾視聽權益保障，並適時解除不必要之管制。然而，觀察本次修正條文之罰則部分，進行大幅度之架構調整，將原先十條條文擴充為十八條，且草案並未實現解除不必要管制之目標，反而增添更多違法態樣與罰則，並加重許多違規行為之裁罰額度。其中，更將原有的警告制度與罰鍰裁處並列為二擇一的形式，影響所及恐將忽視輕度違規預警功能之重要性。

針對此次罰則部分進行大幅度之修正，並更動原罰則既有之精神，鑒於無法逐條加以修正，本會建議應透過以下方式進行調整：

- 一、**回復原罰則架構：**現行衛星廣播電視法罰則係案情節輕重，可分為以下五個等級：
（一）輕度違規者予以警告（二）警告後不改正或中輕度違規處以十萬元以上一百萬元以下罰鍰、（三）一年內經罰二次再犯或違反行政檢查處以二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，限期未改正者得按次連續處罰、（四）中度違規者處以二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，限期未改正得按次連續處罰；情節重大者得予撤照、（五）重度違規者或無照經營逕予撤照或處以三十萬元以上三百萬元以下罰鍰。原先罰則架構等級清楚、易於遵循；而新罰則架構則以行為態樣作為區分主體，多數裁罰額度大幅提高或新增裁罰態樣。其中最為可議者為應以鼓勵方式敦促業者執行或配合政策目標者（例如本國節目播送時段及比率限制、新聞頻道自律規範機制等），反以處罰方式強制業者達成，顯與草案總說明中之修正目的有違。爰建議應回復原罰則架構，讓業者得以清楚裁罰層次與態樣以資遵循。
- 二、**罰鍰額度過高：**因應傳播型態發展而產生新的法律規範，從廣播電視法、有線廣播電視法乃至衛星廣播電視法，歷來罰則部分有倍增的趨勢，目前絕大多數觀眾收視無線電視與衛星電視之方式並無不同，但衛星電視違規裁罰金額卻高達四倍以上；本次草案提高裁罰額度及新增裁罰態樣，均與草案總說明「為達齊一不同傳輸方式之內容管制」有所違背。為更貼近草案所欲達成之目的，及為因應頻道多元性發展，政府期望藉由業者自律方式，達成解除不必要管制之目標，爰建議綜合參考廣播電視法以及有線廣播電視法之罰則額度，針對本法有關之裁罰額度採合理化、符合比例原則方式進行調整。
- 三、**比照廣播電視法第四十三條「一年後歸零」精神納入本法罰則：**現行法對於較輕微之違規行為，採取「警告先行」制度，督促業者儘速改正其違規行為；然而現行法第三十六條並未如廣播電視法第四十三條第一項第一款另有「一年以內再有

前條情形者」規定，亦即無線電視業者得於一年內不再犯有受警告之違規行為（廣播法第四十二條），無須再依第四十三條加以罰鍰，藉以敦促業者遵守法律。更進一步而言，無線電視業者若於一年內不再犯有受警告之違規行為，其原違規行為既已矯正，一年後再犯者則主管機關仍應先予警告，而非逕處以罰鍰。然由於衛星廣播電視法並無此規定，但曾發生主管機關以衛星頻道業者於十多年前遭警告（其間未曾犯有第三十五條之行為）為由，而對該業者逕以第三十六條第一款認定「因經前次警告後仍不改正者」處以罰鍰處分，造成所謂「一次警告、終身有效」之荒謬結果。民國九十九年修正「國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理原則」（下稱裁罰標準）對於上述法規漏洞並未給予衡平調整，使得衛星頻道業者仍蒙受上述因法規漏洞產生荒謬結果之遺毒。爰建議於調整本法罰則時，對於警告方面應就上述「一次警告、終身有效」之漏洞，改為與廣播電視法第四十三條當中「一年後歸零」之相同效果，始為正當。

- 四、「同類型之違法構成要件之行為」爭議：按 NCC 裁罰標準第三點，衛星廣播電視法第三十六條第一項第一款所稱「經依第三十五條規定警告後，仍不改正者」，係指「再有同類型之違法構成要件之行為」，惟此定義恐與實務不符。由於本規定係規範經警告後再犯之情形，頻道業者一旦受到主管機關之警告，將針對「被警告節目或廣告之內容」進行調整或更正，以符合政府要求達致公益目的之規範效果，至於「非被警告節目或廣告之內容」自非其所能考量之範圍。若按裁罰標準之定義，只要符合「同類型之違法構成要件之行為」，例如某 A 節目當中發現有廣告超秒情形，嗣後有某 B 節目亦發現有廣告超秒情形，則以後發生構成要件之行為再犯者處以罰鍰處分，似乎漠視警告制度係針對特定行為給予矯正之功能，對業者而言也未能允洽。為促成警告之效果，並減少主管機關發動裁罰之頻率，爰建議對於衛星廣播電視法第三十六條第一項第一款「經依前條規定警告後，仍不改正者」，應解釋為「同一節目或廣告經依第三十五條警告後仍不改正者，再有違法構成要件之行為」，始為允當。

洪瓊娟 簡歷

現 任

中華民國新聞評議會委員

世新大學兼任助理教授

學 歷

政治大學新聞系畢業

政治大學新聞研究所畢業

經 歷

行政院新聞局廣電處處長

行政院新聞局主任秘書

行政院新聞局副局長

著 作

廣播電視節目供應業，行政院勞工委員會職業訓練局 出版，民 84 年。

編印，八十六年廣播電視白皮書，行政院新聞局印行，民 86 年。

編印，八十九年廣播電視白皮書，行政院新聞局印行，民 89 年。

編印，2003 年廣播電視白皮書，行政院新聞局印行，民 92 年。

張錦華 簡歷

現 任

台大新聞研究所教授

Email : cchwa@ntu.edu.tw

學 歷

1982/08~1989/01 美國愛荷華大學大眾傳播博士

1980/01 政大新聞研究所畢

1977/06 台大外文系畢

經 歷

1992 臺灣大學新聞研究所教授（曾兼任四任所長）

2010/08 臺大人口與性別研究中心主任

2006 衛星電視公會自律委員會－諮詢委員會召集人

2012/02 TVBS、非凡電視臺新聞諮詢委員委員

2011/03 卓越新聞獎基金會董事

2010/08 中華傳播學會監事

2009/08~2012/08 原住民族文化基金會董事

2012/08 文化部性別平等專案小組委員

2010/01 吉星福張振芳伉儷文教基金會董事長

2009/04~2011/06 中華傳播學刊（TSSCI 期刊）主編

2005~2011/07 中央通訊社董事（Board member of Central News Agency）

2000~2010 現代婦女基金會理事（Member of Council, Modern Women's Foundation）

2008/09~2009/08 行政院人權保障推動小組第八屆委員

2004~2006 中華傳播學會理事長（Director, Chinese Communication Association）

專 長 領 域

大眾傳播理論（Theories of Mass Communication）

批判傳播理論（Critical Communication Theories）

質性傳播研究方法（Qualitative Communication Research Methods）

多元文化主義與族群傳播研究（Multiculturalism and Ethnic com. Studies）

女性主義媒體批評（Feminist Media Studies）

人權報導與中國新聞研究（Human Rights and Chinese News Research）

新聞自律、新聞品質等研究

著 作

張錦華（2010），《傳播批判理論－從解構到行動》。增修版，台北：黎明。

張錦華（主編），（2008），《認識廣電多元文化》。台北：國家通訊傳播委員會。

張錦華（2002），《女為悅己者「瘦」？媒介效果與主體研究》。台北：正中。

張錦華/黃浩榮（2001），《媒體監督 DIY》。台北：法蘭克福國際工作室。

張錦華（1997），《公共領域、多文化主義、與傳播研究》。台北：正中。

張錦華/柯永輝（1995），《媒體的女人》。碩人。

張錦華（1994），《媒介文化、意識形態與女性》。台北：正中。

張錦華（1994），《傳播批判理論》。台北：黎明。

其他學術論文、研究、時論、主編書籍等百篇以上。

鄭自隆 簡歷

現 任

國立政治大學廣告系 專任教授

Email : tlcheng@nccu.edu.tw

學 歷

國立政治大學新聞系畢業

國立政治大學新聞研究所碩士

國立政治大學傳播學博士

經 歷

國立政治大學廣告學系系主任

財團法人廣播電視事業發展基金（廣電基金）董事長

中華電視公司 董事

《中華民國廣告年鑑》總編輯

行政院大陸委員會中華發展基金委員

國家通訊傳播委員會電視節目暨廣告審議委員

行政院有線廣播電視審議委員會委員

中華民國電視學會 監事

著 作

《競選文宣策略》（1992，遠流）

《競選廣告：理論、策略、研究案例》（1995，正中）

《企業公共關係》（1997，國立空中大學，合著）

《廣告學》（1998，國立空中大學，合著）

《廣告管理》（2001，國立空中大學，合著）

《競選傳播與台灣社會》（2004，揚智）

《文化行銷》（2005，國立空中大學，合著）

《各國傳播媒體自律規範》（2006，行政院新聞局）

《打造「台灣」品牌》（2007，國立編譯館）

《電視置入：型式、效果與倫理》（2008，正中）

《廣告與台灣社會變遷》（2008，華泰）

《競選傳播：策略與管理》（2012，華泰）

關尚仁 簡歷

現 任

中華電視公司總經理

原任：世新大學廣播電視電影學系副教授

兼公共事務處副公共事務長

兼科學傳播研究發展中心主任

國科會台灣科普傳播事業發展計畫計畫辦公室主持人

學 歷

美國印地安那州州立波爾大學傳播學院訪問學者

美國東德州州立大學教育傳播博士

美國德州理工大學廣播電視碩士

國立中興大學西洋語文學系

經 歷

政治大學傳播學院廣播電視學系專任副教授、系所主任

政治大學傳播學院資訊及媒體整合實驗中心主任、專任副研究員

政治大學主任秘書、總務長

台灣大學、銘傳大學、政戰學校等兼任副教授

淡江大學大眾傳播系、教育資料科學系專任副教授

空中大學專任副教授兼教學節目處處長

國科會台灣科普傳播事業催生計畫統籌協調中心計畫主持人

台灣教育傳播暨科技學會理事兼雲端視聽策展專案主持人

原住民文化基金會顧問

工業局、資策會「數位電視與廣播創新應用服務輔導計畫」委員

通傳會 NCC 衛星電視執照審查小組委員

雲端電視策展 9x9.TV 顧問

專 長 領 域

數位媒介與廣電媒介等組織策略經營理論與實務

數位影音內容與廣電節目策略理論與實務

數位影音內容與廣電節目創製理論與實務

數位匯流與廣電媒介政策、法規擬定與研究

數位影音內容製播系統之設計與規劃

教學設計與教學科技之研究與實務

遠距教學、數位學習理論與實務

著 作

科學傳播源流，關尚仁編著

媒介管理過去、現在、未來，關尚仁著

新世紀媒體經營管理，彭芸、關尚仁主編

我國媒體人才供需研究，彭芸、關尚仁、吳翠珍合著

電視節目品質管理研究，關尚仁、吳翠珍合著

葉志良 簡歷

現 任

元智大學資訊社會學碩士學程專任助理教授

學 歷

美國印第安那大學布魯明頓校區法學院法學博士（S.J.D., 2010）

美國印第安那大學布魯明頓校區法學院法學碩士（LL.M., 2008）

台灣東吳大學法律學研究所法學碩士、法學士（1999、1996）

經 歷

法律事務所法律顧問（電信與傳播專業諮詢）

行動通信公司法規部門

國防部後備司令部少尉軍官

資策會科技法律研究所網域名稱爭議處理專家（2011 年迄今）

教育部留學獎學金（2008 年～2010 年）

美國印第安那大法學院法律學術寫作特優獎（2008 年）

公平交易委員會優秀論文獎助（1999 年）

專 長 領 域

通訊傳播匯流法律與政策

智慧財產權法

資訊科技與網路法律

電子商務法律

著 作

通訊科技與法律的對話（第三版，付梓中），與謝穎青律師合著

中華民國電子商務年鑑（2005、2006，法制篇作者）

多篇有關通訊傳播、著作權法方面之期刊論文與研討會論文