

# 媒體事業是否受高密度的審查與管制？

編目：行政法

### 【新聞案例】(註 1)

旺中併中嘉案，由於旺中不願履行 3 項停止條件，向通傳會 NCC 提出行政訴訟。台灣法學會、澄社與台灣守護民主平台今天舉行記者會指出，通傳會(NCC)主委石世豪近日若干發言，包括網路平台崛起，無須擔心媒體集中化問題，以及數位匯流趨勢，媒體整併才有競爭力，令人憂心 NCC 對訴訟消極以對，有放水之虞，因此集結學界力量，提出「法庭之友」意見書，針對旺中寬頻要求撤銷原處分的論證，一一提出辯駁，並要求 NCC 極力捍衛做成的 3 項停止條款與 25 項附款許可。

學者表示，社群網站雖是資訊管道，但傳遞公部門的消息來源仍是傳統媒體，換言之，傳統媒體角色並未式微。特別是，有些自網路崛起的意見領袖，也進入傳統媒體領域，更可證諸傳媒力量。旺中併購案已成指標性案件，如今又有具高度政經影響力的資本家收購壹傳媒，一再顯示媒體正淪為財團的私人工具，用來控制意見形成，對政府部門決策施加高度支配力，呼籲 NCC 秉持主管機關法律任務，積極捍衛原處分，絕不能以低密度的許可管制或法律規範原則抽象為由，任意放水。且媒體屬特許事業，且做為社會公器，媒體經營為社會公共託付，影響力審查不只產業經濟觀點，還包括政治經濟影響力，因此，NCC 不只該管，更有實權進行高密度的審查與管制。

### 【爭點提示】

- 一、作成行政處分添加附款之程序及實體合法要件？
- 二、媒體屬特許事業，是否受高密度的審查與管制？

### 【案例解析】

- 一、作成行政處分添加附款之程序及實體合法要件？

#### (一)相關法條

- 1.行政程序法第 93 條：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無



裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。

前項所稱之附款如下：

- 一、期限。
- 二、條件。
- 三、負擔。
- 四、保留行政處分之廢止權。
- 五、保留負擔之事後附加或變更。」

2.行政程序法第 94 條：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」

## (二)得設置附款之行政處分

學者認為探討附款之容許性時，應以行政處分之性質法律本身之規範目的等綜合具體考量後，予以判斷。除非附款本身之目的逾越行政處分所依據法律之目的範圍，否則即使法律無明文規定，亦得承認附款之容許性(註 2)。而依行政程序法第 93 條之規定，行政處分得為附款之前提有：「行政機關有裁量權」或「行政機關無裁量權但法律明文有規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容」，亦即係依行政處分為「裁量處分」或「羈束處分」而有不同之規定。而附款之設置目的在於增加行政處分之彈性，因此行政機關通常係就授益行政處分添加附款。

### 1.裁量之授益處分

行政程序法第 93 條第 1 項規定，行政機關作成行政處分有裁量權時，原則上有權決定是否為附款。但若法律明文規定禁止設置附款，或係依行政處分之性質或目的，不得設置附款時，行政機關自不得為之。

此外，學者認為，期限、條件與廢止保留並未額外增加人民之不利負擔，行政機關自得依裁量為之。惟負擔之附款，超出行政處分授益之限制，設定可強制執行之義務，因此如無法律之授權，行政機關自不得設置此類附款，否則即有違法律保留之虞(註 3)。

### 2.羈束之授益處分

#### (1)法律明文規定得設置附款

基於法律保留原則，行政機關必須有法律之授權始得限制人民之自由權利。

#### (2)為確保許可之法定要件而設置附款

在羈束授益處分，法律雖未明文授權行政機關得添加附款，惟行政機關



對於本質上合理，但尚未具備全部法律要件之案件，或對於不能證明已具備全部法律要件之案件，得為人民之利益，基於附款而作成終局的實體決定(註 4)。

### (三)附款之一般合法性要件

- 1.不得違背行政處分之目的
- 2.禁止不當聯結
- 3.符合比例原則
- 4.不得有裁量瑕疵

## 二、媒體屬特許事業，是否受高密度的審查與管制？

### (一)媒體所有權管制(註 5)？

#### 1.肯定見解

若一旦形成媒體產業集中寡占的生態，媒體濫用其地位，藉由刻意編排剪輯之特定資訊，影響輿論視聽，並仰仗其自身所掌握資訊管道之優勢，阻絕不同聲音進入所謂的觀念自由市場，將造成言論自由市場上的言論種類減少，喪失多樣性，此將使有意義的思辨減少，並威脅到民主程序的公正性。基此，可行之因應之道即是設法讓言論自由市場上有多樣異質性的媒體相互競爭，以達到意見多元化之效果。

此外，由於廣電媒體所依賴之頻譜，具有物理上之稀有性，本就受國家特別之管制。

#### 2.否定見解

藉由開放言論市場之競爭自然會帶給人民想要的視聽內容。政府介入管制只是家長主義式的象徵，且實質上仍是政府在試圖控制「誰可以說些什麼」，此作法等於直接剝奪了人民憲法上的言論和新聞自由。且現今網際網路之蓬勃發展，使得言論多言行不再是問題，更勝者，若政府放寬管制，給予媒體併購更大之彈性，對於面對嚴苛競爭之媒體無償是個救贖，對於日益萎縮的媒體，尤其是報業，更別具意義。且相較於多數但分散之媒體，少數集中但強大的媒體恐怕更能夠發揮監督政府之機能。

### (二)由誰管制？

有認為媒體市場的獨佔、壟斷或結合聯合等行爲，屬於公平交易委員會之職責，何以 NCC 得以侵奪公平交易委員會之權限？我國公平交易委員會所掌理的企業獨佔、結合等管制權限，並未有特別對應不同產業類別之設計，而只是一般性的競爭管制權限。反之，若 NCC 欲憑藉通訊傳播基本法以及廣電法等相關法規，本於通訊傳播產業之特性進行媒體結合之管制，解釋



上並沒有以公平交易委員會之一般性權限排除 NCC 特別權限之道理。因此，真正的爭議之處在於，NCC 發動媒體所有權管制之權限依據是否存在，即為本次 NCC 於旺中案作成處分之爭議所在(註 6)。

### (三)NCC 發動媒體所有權管制之法源依據？

學者認為，我國通訊傳播基本法第 1 條與廣播電視法第 1 條(註 7)之規定，並無法成為 NCC 進行媒體所有權管制之作用法之授權。現行法規中，真正涉及媒體所有權管制之條文，為廣播電視法施行細則第 18、19 條之規定。但是，以施行細則作為管制之法源，是否能通過法律保留原則之檢驗，不無疑問。依司法院釋字第 443 號解釋所確立之「層級化法律保留」因媒體所有權管制涉及人民憲法上營業自由之限制，依釋字第 443 號解釋意旨，必須有法律或法律明確授權之命令作為依據始可限制人民之權利。而關於委任立法授權明確性之審查，依多數見解，仍有再為分殊化之可能性。若涉及裁罰性事項，相較於其他一般自由權利之限制，授權明確之要求即較為嚴格。廣播電視法第 51 條第 1 項縱有授權主管機關訂定施行細則，但是否得成為 NCC 得進行媒體所有權管制之授權依據，仍有再深入討論之空間。



### 【注釋】

註 1：引自 2012-11-25 聯合晚報，第 A2 版／話題，記者盧沛樺／台北報導。

註 2：劉宗榮，〈通訊傳播行政處分附款之容許性及合法性論議〉，《月旦法學雜誌》，第 209 期，2012 年 10 月，頁 9。

註 3：陳敏，《行政法總論》，96 年 10 月第 5 版，頁 521。

註 4：陳敏，《行政法總論》，96 年 10 月第 5 版，頁 520。

註 5：以下整理自黃銘輝，〈法治行政、正當程序與媒體所有權管制－借鏡美國管制經驗析論 NCC 對「旺旺入主三中」案處分之合法性與正當性〉，《法學新論》，第 17 期，2009 年 12 月，頁 119-123。

註 6：黃銘輝，前揭註 5 引文，頁 125-126。

註 7：通訊傳播基本法第 1 條：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。」；廣播電視法第 1 條：「為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，特制定本法。」

