發佈：2017-08-11, 週五 12:18
點擊數：14445

客家委員會(下稱客委會)
籌設成立全國性客家廣播電台：講客廣播
電台，預計於6/23
正式開播。此一全國性客家廣播電台之籌設，從倡議至今將近十年，如今順利開播，對於少數族群之媒體近用權，以及保存客家文化等，有指標性的意義。

然而自講客廣播電台於2016年底向國家通訊傳播委員會(下稱NCC)
申請籌設以來，部分學者與某些在野黨就不斷質疑，客委會之籌設申請，違背「黨政軍退出媒體」之精神，政府將藉此控制媒體影響輿
論。雖然客委會與NCC
不斷重申一切符合現行法規。實際上，各界對於「黨政軍退出媒體」之想像不同，部分學者與在野黨可能對現行廣電三法之黨政軍條款有些誤解。本文即整理講客廣播電台之籌設與黨政軍條款之法律問題，並整理各界相關之質疑與倡議，供各界酌參。

壹、黨政軍條款之現行法規定

一、「公營[1]」與「民營」廣播電視事業之區分

黨政軍退出媒體運動，自1990年代發起，於2003
年起陸續完成立法，明文規定於廣電三法中。然
而，細繹廣電三法，可以發現廣電三法的規定還是略有不同。其中之一，廣播電視法之黨政軍條款區分「公營」與「民營」廣播電視的概念，更是衛星廣播電視法與有線廣播電視法所無。

廣播電視法第5-1條第一項規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業。」同條第二項規定：「除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業。」依前二條項之規定，廣播電視法中關於黨政軍退出媒體之規定，原則上僅限制於「民營」廣播電視事業，至於「公營」廣播電視事業，則非黨政軍條款之限制範圍。

廣播電
視法區分「民
營」與「公營」廣播電視事
業之管制方式，則未見於衛星廣播電視法[2]與有線廣播電視法[3]
。至於「公營」廣播電視事業之定義，依廣播電視法第5條第一項前段：「政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。」

也就是說，雖然廣電三法之黨政軍條款，立法精神都是「黨政軍退出媒體」，廣播電視法還是允許政府可以用政府名義成立「公營」廣播電視事業，但是並不准許政府設立「公營」衛星廣播電視事業，或是「公營」有線電視系統。

而廣播
電視法之黨政
軍條款排除「公營」廣播電
視事業之限制，也並不是近日才發生，從2003
年起之立法，就一直維持相同的立法體例，或許是在立法之時，既有存在許多公營電台仍負擔一定之公共行政任務，並且考量民營廣播事業大量釋照後，政府影響廣播言論市場之可能較小，而有意排除對「公營」廣播事業之限制。

Phoca PDF

因此，在未籌設講客廣播電台前，既有之「公營」廣播電台早已存之有年，這些「公營廣播電台多被賦與公共行政任務，而繼續經營，例如：警政署為治安與交通而經營之警察廣播電台、國防部為國防與服務軍眷而經營之漢聲廣播電台、教育部為教育而經營之教育廣播電台、台北市政府與高雄市政府為市政而經營之台北廣播電台與高雄廣播電台。

上述廣播電視法之規定，並未讓黨政軍「全面」退出媒體，時至今日雖然仍有學者持續反對，呼籲修法將公營廣播事業納入規範，但現存既有之公營廣播事業，經營上到也還算謹守分寸，鮮少被認為是政府控制言論之工具。

講客廣播
電台即是依廣播電
視法第5條之規定所成立之廣播電台，
並不違反廣播電視法第5-1條
第一、二項之規定，同時也並非行政體例之創新，只是循既存之先例而籌設成立之廣播電台。

二、特別法排除黨政軍條款之限制

除前述區分公營、民營廣播事業之規定
外，廣播電視法第5-1
條第二項規定：「除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業。」意即，法律另有規定時，政府即得捐助成立民營廣播、電視事業。類似之立法例，亦可見於衛星廣播電視法第5條第二項，而有線廣播電視法則無此規定。

原住民族委員會(下稱原民會)
近日亦在籌設成立全國性原
住民族廣播電台，即是依照廣播電視法第5-1
條第二項規定而成立。原住民族委員會依照原住民族基本法第12
條規定：「政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃
辦理
原住民族
專屬及使用族語之
傳播媒介與機構。」依法捐助成立原
住民族文化事業基金會(下稱原文會)
，並依原住民族文化事業基金會設置條例第4
條第一項第一款規定：「原住民族廣播、電視專屬頻道之規劃、製播、經營及普及服務。」原文會即依前開二法，向NCC申請成立原住民族廣播電台。

特別法排除
黨政軍條款之限制，也
非近日原民會所獨創，設立多時之原住民族電
視台[4]，就是由原文會依照前開原住民族基本法第12
條、原住民族文化事業基金會設置條例第4條第一項第一款所成立之衛星廣播電視台。

關於前二段黨政軍條款之排除規定，整理如下表所示。

	廣播電視法	衛星廣播電視法	有線廣播電視法

Phoca PDF

黨政軍條款	第5-1條以下	第5條以下	第10條以下
投資	僅禁止投資民營廣播電視，得投資公營廣播電視	一律禁止投資	一律禁止投資
設立公營廣播電視	可	禁止	禁止
捐助成立	另有法律規定時，得為之	另有法律規定時，得為之	禁止

三、講客廣播電台之規劃

講客廣播電台之成立，如前述，是依照廣播
電視法第5條設立之「公營」廣播電台。並未違反現行黨政軍條款之規定。

而2017年6月15
日，行政院會議審議通過客家基本法修正草案，未來將成立客家公共傳播基金會，負責客家電視台、講客廣播電台及相關客家出版物。也就是說，未來客家廣播電台將從公營廣播電台，轉型依法律得捐助成立之民營廣播電台，依照廣播電視法第5-1條第二項之規定，亦未違反黨政軍條款。

意即，無論是現行的規劃，或是未來之規劃，講客廣播電台之籌設，完全符合現行法之規定，不但未違反黨政軍條款之規定，也非獨創之行政先例。在野黨批評客委會此舉違反黨政軍條款，或為政府控制言論之舉，有失公允。至於學者或民間團體之質疑，則另涉及「公共媒體」之規劃問題。

	現在	未來
性質	公營廣播電台	民營廣播電台
法源	廣播電視法第5條	客家基本法、客家公共傳播基金會設置條例
公共媒體	非	非，但公共電視法修法後，可能併入公廣集團

貳、黨政軍條款與公共媒體之倡議

一、公共媒體

我國獨立性之公共媒體，始於公共電視，並經過多次整合後，已形成公廣集團，旗下擁有公視、華視、客家電視台等。依照公共電視法之規定，雖然政府每年應編列預算供公視作為經營經費，但公共
電視法對政府
經費來源之規定，係以政府
編列預算之「捐贈」，不但不受預算法第25
條第一項之限制，政府亦無法實質干預公視之經營。立法院亦僅得組成公視董事審查委員會，遴選同意由行政院提名之董監事人選，除此之外，無法介入公視之經營。也因此，近來有某立委對公視製作節目有意見，欲於立法院召開公聽會時，公視董事會即發表聲明，以公視並非政府機關，且無法源基礎，而拒絕召開公聽會。可見公視經營之獨立性。

前開公營廣播電視雖然符合廣播電視法之規定，未違反黨政軍條款，但現實上政府難免仍有影響、控制廣播電視經營之可能。學者之理想即認為，政府即便為特定行政目的而欲成立廣播電視事業，也不應該成立「公營」廣播電視事業，而應成立「獨立性」之「公共媒體」，以另有法律規定之民營廣播電視事業處理之。例如現行之客家電視台，即是依客家基本法成立之衛星廣播電視

Phoca PDF

事業，且納入公廣集團經營之公共媒體。

二、黨政軍退出媒體之理想與現行法之落差

學者倡議之黨政軍退出媒體，是黨政軍「全面」退出媒體，然而，現行廣電三法下的黨政軍條款，則是妥協下之規定。允許既有之公營廣播電視繼續存在，同時以「另有法律特別規定」例外排除適用黨政軍條款。此即是學者與行政機關最大之意見分歧。

學者之倡議，並非全然無理，只是若考量讓既有的公營廣播電台能繼續經營，並達成黨政軍「全面」退出媒體，必須仰賴兩個要件：第一、立法院修法，全面排除黨政軍經營媒體之可能；第二、公共電視法修法，將既有公營廣播電台納入公廣集團。然而，此二要件均仰賴立法院之配合，修法之日，遙遙無期。現實上也不可能期待講客廣播電台之籌設捨棄既有可行之法律途徑，而暫緩等待立法院之修法，不但會讓講客廣播電台之籌設繼續延宕，也涉及預定指配予講客廣播電台之頻率收回歸劃。

再者，或有論者認為，客委會籌設講客廣播電台，是政府為控制言論與操縱媒體之手段。然而，講
客廣
播電台之
籌設，並非法例上
之新設，既存之眾多公營廣播電台，
均係適用廣播電視法第5
條之規定而經營，卻少見論者批評既存之公營廣播電台為政府控指言論與操縱媒體之手段，卻獨論講客廣播電台為控制言論與操縱媒體。既然警廣、漢聲等眾公營廣播電台能持續存在經營，並且排除政府之不當干預，講客廣播電台尚未開播，即貿然以設立公營廣播電台有害言論自由而反對，對於客家族群之媒體近用權利，並不公允。

況且，公營廣播電台之成立，依照廣
播事業設立許可辦法第47-1
條規定，應有法律依據，即以立法權限制行政權任意成立公營廣播電台之可能；公營廣播電台之預算，亦須經立法院審議通過。即便未如公共電視之獨立，也非行政權得恣意操弄，尚受立法院與社會各界持續監督檢驗。應非政府得以控制言論或操縱媒體之工具。

三、講客廣播電台與公廣集團

黨政軍退出媒體，絕對是各界都接受且認同之價值，然而因為公共媒體之建置尚未完善，黨政軍條款有相當之妥協性，允許公營廣播電視之存在。學者或有倡議，講客廣播電台之成立，應納入公廣集團，參考客家電視台之營運。

然而，講客廣播電台納入公廣集團，現實上存在兩大問題，第一是公共電視法僅規範經營公共電視台，尚未納入廣播電台之經營。第二是公共電視法目前對族群傳播並未設有相關保障之規定，客委會擔心一旦納入公廣集團，人事、經費上均無自主性，對於族群傳播之保障不足。

因此，即便學者倡議講客廣播電台應由公廣集團籌設經營，現行法並不可行。因此講客廣播電台之籌設，客委會仍規劃以公營廣播電台之方式設立。納入公廣集團成為公共媒體之理念雖好，現實上不可行，若期待公共電視法修法後再以公共媒體之方式籌設講客廣播電台，未來時程難以預期，客家族群之媒體近用權利與文化傳承保存，可能會再被漠視。若未來公共電視法能順利修法

Phoca PDF

，應能樂見公營廣播電台納入公廣集團經營，成為真正之公共媒體。

參、結論

講客廣播電台之籌設，無論是現在以公營廣播電台設立，或是未來規劃以客家公共傳播基金會之方式轉型成民營廣播電台，均合於廣播電視法之規定，並未違反黨政軍條款之規定。

而在野黨或部份論者批評講客廣播電台為政府控制言論與操縱媒體所涉，則忽略既存已有眾多公營廣播電台，並未有政府控制言論或操縱媒體之事。同時也忽略客家族群之媒體近用權利，與客家文化推廣與保存之重要性。

黨政軍條款之規定，或許尚有修正之空間，但仍仰賴立法院之修法。公營廣播電台納入公廣集團，雖然能更確保經營之獨立性，並且成為公共媒體，但現行公共電視法並未納入廣播電台之經營，同時對於族群廣播之保障或有不足，也須仰賴立法院修正公共電視法，並與相關機關討論溝通。

講客廣播電台之成立，或許未全然符合學者之理念，卻也是參考既存公營廣播之經營，並依廣播電視法等相關現行法所應然之規劃。講客廣播電台之倡議至今，已經十年有餘，即便客家族群對於講客廣播電台有迫切的需要，過去威權政府之記憶，或許讓學者與民眾對於公營廣播存有相當之不信任。然而，若因公共電視法之不足與修法難以預期，繼續推延講客廣播電台之籌設時間，對於客家族群過於不公。既然講客廣播電台之籌設均合於現行法之規定，何妨與其他公營廣播電台平等視之，接受各界之監督與檢視。而公共電視法的不足，就交由立法院來檢討修法，就別讓講客廣播電台來背負原罪了。

---

[1]此「公營」之概念為廣播電視法第5條第一項明訂，與「公共性媒體」之定義不同，後將論及「公共性媒體」。

[2]衛星廣播電視法第5條第一項規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛星廣播電視事業。」同條第二項規定：「除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立衛星廣播電視事業。」

[3]有線廣播電視法第10條第一項前段規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資系統經營者。」

Phoca PDF

發佈：2017-08-11, 週五 12:18
點擊數：14445

[4]
原住民族電視台乃依衛星廣播電視法所成立之衛星廣播電視事業，僅係委託公共電視發射無線電波，故外界常誤認原住民族電視台為無線廣播電視事業。

作者 李祖韌 為國會助理

Phoca PDF