發佈：2023-03-20, 週一 15:49
點擊數：14595



一、前言

NCC

在近年，時常站上輿論之風頭浪尖，對於事務的處理也招致非議。除了2022年的數位通訊傳播法草案風波，NCC對於電信事業與廣電事業的監理作為，不僅違反法律的相關規定，也看出濫權與徇私的痕跡，以致於電信事業與廣電事業對NCC怨聲載道，也使電信事業與廣電事業喪失對NCC作為監理機關的尊重與信任。

Phoca PDF

發佈：2023-03-20, 週一 15:49
點擊數：14595

冰凍三尺，非一日之寒，NCC如何喪失獨立機關的專業性與獨立性，至少應該從2016年談起。

二、2016年以前

在2016年以前的NCC，雖有爭議案件，但是處理程序上大致無嚴重批評，至少均能在依法行政的原則下，本於事實與其行政裁量權而作成決定。社會縱有批評或討論，至多僅是在行政決定的裁量是否妥適，較少違反法律或破壞法治程序的作為。

舉例而言，在2016年以前，最具爭議性的案件莫過於「旺中集團併購中嘉有線電視系統」案，雖然社會上有激烈的討論與爭議，NCC部分委員迴避而不願參與審查等，但在審查程序中，與最後的行政決定，大致上均在適法適理的情況下圓滿解決。

在旺中集團併購中嘉有線電視系統未果後，TBC為避免NCC審查，而透過境外股權架構變更的方式，以新加坡的信託基金形式在境外轉讓所有權。雖然有少數NCC委員以不同意見書認為此種方式有規避法律審查之虞，應先回復原狀再行申請，但多數委員仍同意TBC變更董監事等申請。此案或許是TBC取巧的決定，也或許是該案委任律師特別的專業與背景，以致於NCC不得以只能默許此種取巧的交易模式，但NCC也了解此種模式可能架空其監理職權，要求TBC上層的信託基金未來若有變動，仍需向NCC申請許可，使日後有郭台銘、呂芳銘併購TBC，以及再轉讓給大豐有線電視的案件，均應向NCC申請許可。

2016

Phoca PDF

年以前，NCC之行政決定，較不被公眾批評，也多能被電信事業與廣電事業接受，或許與彼時的主任委員的智慧與能力有高度相關。姑不論蘇永欽主委，蘇衡主委、石世豪主委雖然均由馬英九政府推派，但其鮮少被認定為全然依馬英九政府之意志行事，也較難認定蘇衡主委或石世豪主委與特定政治派系較親近，蘇衡主委、石世豪主委調和鼎鼐的智慧，也能安內攘外；就算石世豪主委口才便給在在立法院舌戰群雄，其亦能謹守依法行政的原則，立法委員也鮮少能對石世豪主主委嚴厲批評。

三、2016年：NCC依法行政崩毀的濫觴

2015

年，遠傳電信宣布併購中嘉有線電視系統，同時向馬英九政府的公平會、投審會、NCC申請許可。從數位匯流的觀點，三大電信中除了遠傳電信，均持有有線電視系統或MOD，遠傳電信布局有線電視，在營運上再合理不過。本案的爭議在於遠傳電信為上市櫃公司，必然有政府基金的投資，其再轉投資廣電事業，即違反廣電三法黨政軍條款之規定；黨政軍條款或許有其不當之處，然而依照NCC過往的監理案例，大致上均能堅持黨政軍條款是用之一貫性，至少在「新申請」案件對於黨政軍條款均採取零容忍態度。遠傳電信的法務與律師團當然也清楚NCC對黨政軍條款的態度，因此遠傳電信並未直接投資中嘉有線電視，而是透過公司債的方式投資中嘉有線電視系統，依照黨政軍條款的文義解釋與NCC的監理案例，債權、公司債等均未違反黨政軍條款之規定。因此，NCC最終在2016年1月以附負擔的形式許可本案，只差投審會最後的許可。

彼時實已經過2016年總統大選，蔡英文勝選即將就任，馬英九政府的張善政內閣成為看守內閣，在部分在野黨的批評以及側翼的造勢下，張善政內閣宣布任內投審會不會許可本案，會由新政府

Phoca PDF

決定。新任NCC委員也在2016年8月1日上任。

依法而言，NCC既然已經做成決定，該決定應係合法生效之行政處分，若無撤銷或重啟行政程序之事由，NCC實無重新審查之法律依據與必要。然而，在投審會一紙公文請NCC再行斟酌後，NCC就重新啟動審查程序，包括重新舉辦公聽會、聽證會、學者專家諮詢會議等。特別的是，或許是NCC自知其於法不符之處，自始均未承認「重審」，而是以再行確認等用語，避免社會公眾批評。

然而，該案形式上並無直接違法之處，不僅市場集中度未變化，也沒有違反黨政軍條款等規定，NCC實際上要否准該案，於法難以處理，況且，該案已經經過NCC決議許可過一次，無論NCC採取何理由否准此案，對NCC終究是傷害。因此，NCC只能採取拖延策略，在2016年新任NCC委員上任後，時程上似有進度，實則牛步。最後在NCC的拖延下，遠傳電信與安博凱基金最終放棄，不與官鬥，在2017年宣布撤案，本案也成為NCC拖延程序的濫觴。

NCC

作為獨立機關，理應依法行政、獨立行使職權，投審會既無指揮NCC之權，NCC卻配合投審會重新審查，此是不當之一；縱使新任NCC委員有意重審，亦應循正當法律程序，於妥適時程內完成審查，NCC刻意拖延不為審查，此是不當之二；遠傳電信與政府高層有何恩怨，以至於此案受投審會與NCC之杯葛，外人難探，但NCC配合政府高層意志而不當拖延，全然喪失獨立機關之獨立性，此為不當之三。

對遠傳電信而言，其果斷選擇不與官鬥，事後論來看或許並非壞事，嗣後選擇不同的數位匯流布

Phoca PDF

局，其交易夥伴後來重整旗鼓也在之後取得中嘉有線電視，損失最大的或許只是安博凱基金，在2年不到的時間交易價格跌價200餘億。對外資而言，我國不穩定的政治局勢，以及變幻莫測的行政機關審查程序，成為外資投資的不安定因素，實不利於吸引外資。另外，NCC也示範了如何濫用行政機關的行政程序，以不當拖延的手段迫使企業退讓。

四、2020年：徇私、偏袒與拖延

2020年3月，陳耀祥主委徇私許可台數科變更頻道屬性為新聞頻道，引起重大討論後，時隔不到一週，就自行翻盤覆議，當中究竟有何幕後故事，外人雖難探知，但大致上仍可知道：陳耀祥主委徇私護航台數科，應該引起同業與高層不滿；陳耀祥主委自知不當，最後也翻盤收回決定。但是，蘇貞昌內閣在次月依然推派陳耀祥真除，注定了陳耀祥主委在民進黨政府內，將不斷的徇私與陽奉陰違給民進黨政府帶來困擾，無論這些案件是否受執政黨待見而默許，外界已不再認同NCC為獨立機關，所有的責難，終歸執政黨承擔。主要的案例包括：

(一) 52頻道上架申請案

在2020年中天新聞台不予換照後，52頻道的黃金頻位就是兵家必爭之地，依法而言，只要系統業者同意而提出申請，各新聞頻道都可以上架52頻道。然而，NCC僅在華視申請上架約一個月，就許可華視上架52頻道，其他申請的頻道，包括寰宇新聞台、台視新聞台等，NCC均刻意拖延不審，以台視新聞台申請為例，其申請迄今已經超過2年仍無結果，對比NCC快速同意華視上架，即可知NCC有意拖延。NCC此種無視法治的人治行為，各廣電事業了然心中，NCC作為監理機關的權

Phoca PDF

威與信任，便已蕩然無存。

(二) 駁回大豐併購TBC案

大豐有線電視宣布併購TBC，向NCC提出申請後，先是不意外的經過NCC拖延，經過NCC審查超過一年後，卻以「賣方經營時之負債比率與2017年時幾乎無差異」等理由，而駁回本案。實則原經營團隊之財務狀況，與同業間相較並無顯著差異，況且因為賣方表現不好，所以強迫賣方要繼續經營，邏輯上顯然矛盾。

各界傳言，駁回本案申請理由牽強，純粹僅是因為大豐與TBC不願意依NCC要求而申請讓華視上架52台，所以NCC在百般拖延後，最後以牽強理由駁回本案。迄今，大豐與TBC仍未申請任何頻道上架52台。

(三) 其他拖延案件

除此之外，各電信事業與廣電事業的申請案件，NCC也是竭盡所能的拖延，例如各廣電事業的董監事變更，TVBS遭拖延超過1年，其他電視台也持續拖延近1年。相較於金管會對於金融事業的董監事變更審查僅需1個月，更可見NCC的拖延與行政效率低落。

另外，對於廣播事業的聯播申請案，過往NCC僅需要形式審查，約在1個月內即可許可。但是NCC對部分廣播事業的節目主持人的政治言論立場不滿，即拖延其聯播申請案，最終在廣播事業循憲政手段與非憲政手段的多方努力下，始讓NCC放棄拖延。

Phoca PDF

發佈：2023-03-20, 週一 15:49
點擊數：14595

(四) 內容裁罰案

NCC

對政治言論之介入審查，日益嚴重，濫用所謂衛星廣播電視法之「事實查證規定」，對於其不認同的新聞或節目內容，均以違反事實查證為由開罰。NCC的訴訟案件也從個位數暴增至約50件以上。

NCC

對認事用法的錯誤，從裁罰民視政論節目中周玉蔻對張淑娟的評論亦可知，周玉蔻對張淑娟的評論縱有不當，仍應回歸二人間之私法關係，對民視而言，其對節目內容之控管是否不當，才是NCC監理的重點。然而，周玉蔻僅描述張淑娟的婚姻狀態，NCC即認定該描述違反個資法之規定，顯然誤解個資法之立法意旨，若然如此，但凡新聞節目未經同意而描述任何人的婚姻狀態，均可認定為違反個資法，足見其適用法律之荒謬。

NCC

更會為了針對部分電視事業，創造荒謬的裁罰先例，使其他相關的電視事業同遭牽連。例如：一般體育賽事轉播中，在畫面切換或重播時，往往會在切換畫面或短重播中置入圖卡，例如麥當勞或漢堡王的LOGO等，此轉場畫面大約在1至2秒間，也不會遮蓋到轉播賽事的畫面，但對於電視而言是另外的置入營收，也是國內外各電視對體育賽事轉播行之有年的常態。然而，NCC近年對東森電視頗有成見，企圖增加對東森電視的裁罰案件，於是在東森電視轉播高中籃球聯賽時，於111年底認定其轉場畫面置入廣告主的商標不當，而予以裁罰。但是，該轉場畫面的作法，均符

Phoca PDF

合衛星廣播電視法與電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法的相關規定，同時也是所有電視台持續使用的方式，一旦NCC認定此種作法不當，不僅於法不符，同時也要檢討其他轉播體育賽事的頻道，是否應併同處罰，結果就連帶影響了緯來電視、MOMO等轉播體育賽事的電視事業，始其他轉播體育賽事的電視頻道，或受NCC牽連裁罰，或受NCC要求改善，影響體育賽事轉播甚鉅。

(五) 違法擴權監理網路內容

依照衛星廣播電視法之規定，NCC僅得監理電視之內容，對於網路之內容，並非其監理範圍，因此，衛星廣播電視事業若同時經營網路內容，其亦非NCC得置喙；但是NCC為了限制網路內容，對於衛星廣播電視事業之申設、評鑑、換照處分中，均附加「網路內容視為電視內容之延伸」等附款，將網路內容納入監理，顯然逾越其職權。各衛星廣播電視事業亦對此提出訴訟，向法院聲明撤銷該等附款等。

五、不當之政治操作

除了前述各案件的不當審查與拖延，NCC在政治與媒體上的不當作為，亦是時有所聞，除了少部分內部人員與在野黨立法委員聯繫，將部分案件的資料提供給在野黨立法委員進行政治操作，也透過固定合作的媒體，攻訐執政黨與相關利害當事人，甚或攻訐監察委員與影射監察院院長等。理應自外於政治的獨立機關，卻成為最政治的行政機關，以政治攻訐的手段傷害執政黨達成其目的，最是諷刺。

Phoca PDF

發佈：2023-03-20, 週一 15:49
點擊數：14595

六、執政黨應重視NCC的問題

獨立機關僅是使獨立機關的委員受任期保障，在未違反相關法令時，行政院長不得逕解任NCC委員之職務。然而，獨立機關仍受我國憲法五權分立之制衡與監督，立法院或監察院對獨立機關之監督，也是憲政秩序下的必要。然而，NCC作為獨立機關，似自外於憲政體制，立法院的執政黨委員，似乎對於NCC均無監督問則之意，或許，執政黨應該要正視憲政體制，循正軌以憲政手段制衡NCC，例如透過立法委員的質詢與決議等。否則，對於陽奉陰違的NCC，非憲政手段的處理模式均有其政治風險，反而可能引發更多爭議。

若是執政當仍不願正視NCC的問題，社會公眾只會認為NCC的作為是執政黨的默許或意志，最後所有的責難仍歸執政黨，而使民眾與相關企業喪失對執政黨的信任，就好比數位通訊傳播法草案時的爭議，幾乎沒有人肯定該草案的規範，也沒有人信任NCC可以依該草案公正、獨立、專業的依法行政；又如同選舉時，媒體事業對執政黨的高標準或不友善，都是反嗜執政黨的表現。

另一方面而言，NCC是否仍有存在之必要，應重新檢討。廣電三法對於廣電事業之監理，受戒嚴時期新聞局之政策影響甚深，我國已經解嚴逾30年，況且新興媒體蓬勃發展，是否仍有必要以威權時代的管制手段，持續施加於廣電事業，並非無疑。再者，NCC對於廣電事業之監理，實已難稱專業，相較於歐盟專注於市場公平競爭、網路治理等議題，NCC仍然停留在對媒體的「監理」，連數位通訊傳播法草案均充斥「裁罰」、「下架」等內容，再加上NCC對既有廣電事業的監理，均流於NCC委員個人喜好，而恣意濫權；最後，NCC不僅無法自外於政治，在高度政治化的同時卻不受執政黨控制，NCC恣意濫權的政治副作用，以及數位通訊傳播法草案的濫權風險，仍均

Phoca PDF

發佈：2023-03-20, 週一 15:49
點擊數：14595

由執政黨承擔。沒有專業性、沒有監理必要性、無法堅持獨立性的高度政治性機關、對執政黨陽奉陰違的政治性機關，實應重新檢討其存在之必要。

作者 黃文哲 為智庫研究者

Phoca PDF