

台灣媒體觀察教育基金會 反媒體壟斷法會議記錄

時間：5月10日 14:00-18:10

地點：台大校友會館 3A 會議室（臺北市濟南路一段 2-1 號）

主持人及與談人（依姓名筆劃順序排列）：

第一場：

主持人：林福岳（媒觀公共事務長）

與談人：

何秀依（勞委會視察）

陳曉宜（台灣新聞記者協會會長）

黃文哲（通傳會專委）

黃琦雅（勞委會科長）

鍾瑞昌（衛星電視公會秘書長）

魏惠珍（民進黨團政策會代表）

第二場：

主持人：馮建三（媒觀執行董事）

與談人：

胡元輝（媒體改造學社代表）

黃文哲（通傳會專委）

魏惠珍（民進黨團政策會代表）

第一場：勞動權保障與媒體自律規範落實

媒觀公共事務長林福岳

媒體觀察教育基金會召開此次會議的目的，是希望能夠作為一個平台，建立公聽會或意見收集的機會，請各個政府與民間單位，讓大家一起來對四個反壟斷法版本中相通或不通的意見，彼此交換，試著找出大家最期待最妥適的討論方向，並且也希望這些意見得以反映到立法院的修法中，讓共識納入修法中參考。

民進黨團政策會代表魏惠珍

民進黨版反媒體壟斷法的精神，在於反壟斷而非管制媒體，它也不是一個媒體規範法，其重點在於權威性媒體造成言論集中的威脅時，必須採取的反制動作。因此民進黨版本反壟斷法並不會在媒體管制與媒體規範有太多技術性的著墨。

但是在民進黨版法案第 9 條也提出了獨立編審與自律機制，而當時會放入獨立編審與自律機制，即是基於維護言論多元，我們需要有一定的內控機制。此作為是呼應反媒體壟斷在法意上的保護，以確保言論多元。

因此，媒體勞動權的討論，並不會在民進黨版反媒體壟斷法中。此一議題應該回歸到廣電三法的範疇中去討論，因此民進黨版反壟斷法僅就維護多元言論的架構下，放入獨立編審與自律機制。若說要把媒體勞動權議題放入專法中，民進黨會考慮，但媒體壟斷法的本意在反壟斷，而不在媒體秩序的規範，無意管制媒體。

衛星電視公會秘書長鍾瑞昌

談到反壟斷法，目前總共有四個版本，其中 NCC 版將反壟斷的精神與媒體自律共同納入，特別把媒體自律、消費權益、獨立編審、成立工會等相近概念納入規範。

我們以為，既然反媒體壟斷議題是一個市場的概念，如何避免獨占或寡占造成壟斷，或者媒體的結合造成媒體的持有分配不平均，應從公平交易法著手。為什麼 NCC 要把多元維護這塊納入？是否有這個必要性？

事實上除反壟斷法外，立院正針對衛廣法、有廣法與廣電法進行修法，這三法所規範的行業中，如何進行自律措施，可在法中規範，為何要拉入反壟斷法中？我們並不那麼清楚。

為什麼要有這樣的急迫性？難道說反壟斷法通過後，其他法案就沒有急迫性？還是這只是 NCC 的立法策略？我們並不很解。將維護多元文化納入反壟斷法，我們並沒有特別看法，如果說各界認為要納入也是可以，只是對於為何要納入的做法比較不了解。

目前衛廣法雖尚未有新聞自律相關法條，但事實上已經在做，另外，已在立法院進行修法的衛廣法修法草案已將自律委員會納入修法版本中，本會對於此項修法也有一些建議。這個精神我們談的比較明確，除了各公司的自行自律與公會的集體兩層自律是有的。雖然目前沒有相關法律規範，但在廣電三法小修版的修法草案中，包括公會在內都有各自提出自律建議方案，僅是方法不同，精神相同。

只是 NCC 近年對新聞自律的要求比公會做的更多。去年底 NCC 訂定了一套將近 20 點的自律規範，訂定後並要求各頻道納入營運計畫書中，如果說沒有照 NCC 的意思，萬一新聞頻道若有違規事件，將可能會加重處罰。NCC 此種做法可以理解，但要如何做才能真正解決問題？要問的是，到底目標是什麼？而不是訂定一個辦法，叫我們照作，如此做法有點粗糙。因為 NCC 對我們有絕對影響力，新聞台間也不可能不去配合，在當前民主社會，這種做法有待討論。

新聞自律到什麼程度才足夠，可以討論，但由 NCC 主動提出並要求業者執行，這還叫自律？新聞自律各界都很關心，但新聞自律要到什麼程度？社會是對自律有意見，還是對新聞呈現有意見？可以用很多方式解決。

至於獨立編審與勞動權的部分，勞動權部分也有部分媒體也有組成工會，這點應該尊重各媒體的需求與磋商，當然勞動法規中已有所規定的勞動權益問題，我沒有很大的專業，但我仍認為應由媒體與員工自行磋商，如何讓員工雙方權益獲得保障，這應當尊重大家。

獨立編審近來則已經變成顯學，大家希望新聞應該獨立編審，讓經營者不能干預編審的自由，讓他為所當為，目前這點不管是從蘋果日報與壹電視的討論社討論很多，我們尊重。

如同像大聯盟，編審部門如同總教練，戰術怎麼打歸他負責，不過總教練

之外還有一個總經理，負責行政的運作、球員的聘請、續約。我認為獨立編審就像大聯盟中的總教練與總經理的運作，應該要互相尊重、各有所司，原則要尊重但也不可能完全切割。如果切割的太清楚，萬一公司被工會作垮了，反而影響全體員工的權益，所以要尊重獨立，但如何求取平衡？應在基於善意的前提下，沒有什麼不能談的事。

勞委會科長黃琦雅

今天討論勞動權的部分，媒體的勞動權益呈現在勞動契約、工作規則、與團體協約三個部分，權利義務都可呈現在三項上，而這三項內容都不能違反勞動相關法律。

媒體勞動權議題是較新的議題，媒體工作者的勞務提供涉及思想信念的自由。內部新聞自由這樣的勞務提供，與雇主的指揮監督間的關係，此項議題目前稱為編輯室公約，目前的確較無勞動權益的保護。

實務上，媒體工作者專業保障，從日前蘋果日報成立的編輯室公約來看，為了保障勞務提供的自由，呈現工作權的保障、工時與申訴制度等，都會呈現在實務上透過工作權的保障，當媒體工作者要實踐媒體專業時，雇主不能用其指揮監督的力量與雇傭關係權力去侵害專業自主。

但要透過個人力量與雇主進行相關勞權與編輯室公約的談判，常處於談判力不均的情況，勞委會認為編輯室公約的議題很難透過以契約自由的方式訂定在勞動契約中。因此勞委會才會相當重視集體勞動三權，鼓勵勞工組織工會，因為透過工會團結的力量，才有辦法彌補個人談判力不均等的問題，談保障新聞專業的編輯室公約。

勞委會在 100 年 5 月 1 日勞動三法修正以前，很多工會面臨即使工會集體訴求雇主也不願意談判，而新修正的法案中有強制協商的機制。而個別媒體編輯室同仁的權利，運用團結的力量去簽訂團體協約實踐編輯室內部的新聞自由。

NCC 的專法已有呈現編輯室公約的看法，這其中不論民進黨或 NCC 的版本都有從消極面不能阻止組織工會，到積極面鼓勵組織工會，這樣的呈現方式，都是為了要實踐最終個別編輯室同仁的新聞自由。

剛剛秘書長提到，勞動權要與經營權有所平衡，勞委會認為認為權力都不能濫用，勞工組織工會，其行使的權力只是要讓雇主痛不是要讓雇主掛。組織工

會的目的，是要讓雇主願意調整個人的權利去提升大家的權利，如此看法在勞資爭議處理法亦有規範，媒體的事業單位不用擔心勞工組織工會後，三不五時掐住脖子。因為無論經營權或勞動權，權力不能濫用放諸四海皆準。

勞委會視察何秀依

工作規則的規定訂定在勞動基準法，在勞動基準法中有規定滿 30 人以上的事業單位，應就勞動基準法 70 條所訂重要勞動條件與勞務權益的部分，訂定工作規則報請主管機關核備。

這次 NCC 的反壟斷法草案已將此概念引入，勞委會相信透過這樣的機制在一個尊重專業自主的精神下，可以保障新聞工作者的勞動權益。

台灣新聞記者協會會長陳曉宜

反壟斷法鼓勵媒體自律的部分，外界可能會認為是在管制內容，但這個法條並無處罰，其只是要把新聞自主的概念自法律位階進行明確釐清。現在媒體的現況與媒體業者對媒體自主權的概念極度的薄弱，他們並不認為新聞自主權是新聞工作者的必要條件，我們才會希望在法律的位階上做清楚的宣示作用。我們認為，這應是在鼓勵自律的範圍內。

目前媒體的勞工現狀非常糟，包括工作時數完全不定，新聞工作者的工時並無固定時數，亦無加班費；再者，勞工安全的部分，政府單位進行勞動檢查時，都在檢查媒體所在的大樓，但記者都在外面跑新聞，因此記者的勞工安全在哪？從來沒有討論記者在災難現場的勞安問題。以報社而言，大樓沒有半個記者，記者都在外面跑新聞。

媒體圈中更不平等的是薪資結構，媒體工作者薪資調整速度與幅度極低，以電視台新近記者與主播的薪資結構差最遠，如此是否合理？現狀確實有如此困難。

而為何媒體記者採訪社會運動替他人爭取權益，自己的權益卻無力爭取？問題在於台灣媒體環境不佳，記者能跳槽機會都不多，電子與平面媒體間沒有流動性。電視台新進記者更有低於 19000 的薪資，令人訝異。媒體圈的薪資結構並不透明。

記者另為面臨的問題是經常被告，幾乎所有媒體記者個人被告都要自力更生、單打獨鬥等法律上的威脅，這些都是記者再勞動權益上的特殊性。

剛剛勞委會所言，的確如此，但沒有工會什麼都免談。過去在討論此法時，我都力主要將工會議題放入，因為媒體工會組織有一定困難。由於同一報社內部的工作者不在同一場域工作，與工廠勞工或同一辦公室工作的勞工不同。記者在工作場域經常碰面的反而是其他同業，同一公司的人連見面都困難，遑論組工會，所以才會希望在法律上必須釐清其重要性。

再者，記協早在 NCC 立法初始就不斷呼籲編輯室公約入法，因為媒體工作者專業自主權就是記者的工作條件之一。入法後，問題就在於如何推動？記協希望勞委會應不斷呼籲資方，讓勞工組織成立工會。我們希望在資方勞動權益保障的概念薄弱之下，政府應鼓勵推動。

NCC 專委黃文哲

NCC 成立有兩項工作，一是促進數位匯流，再者為維護言論自由、確保新聞專業自主，為 NCC 的核心價值。目前有些學者提出報告認為，現在訂定反壟斷法並無迫切需要，並認為媒體產業仍不夠蓬勃發展，不應在此時附加產業過度束縛。因此，我想針對數位匯流與反壟斷、多元維護間有否必然關係提出說明。

NCC 在第一屆的通訊傳播管理法草案中，早已將成立工會與編輯室公約納入，只是當時的架構，並沒有現今草案完整。而此一反壟斷法並非在 901 反壟斷聯盟呼籲後才規劃。此一議題早在 2006 年第一屆 NCC 委員早已發酵。當時，黨政軍條款甫成立，媒體產業的併購逐漸展開，一直到旺中案成熟。

旺中案審議 18 個月，以多項附加停止條件同意整合，卻被外界罵翻了，原因就在於 NCC 並無法律工具明確指出紅線所在。目前的執法工具，包括系統訂戶數不得超過 1/3、股權與董事變更要報准變更才得以轉讓等，我們是很勉強地在審查這些案子。

NCC 花費 18 個月審議，做出附加停止條件的決議被罵翻，而 NCC 又毫無法律工具說明確指出不能跨越的紅線，如此勉強的審查與收集必要證據，未來還要繼續如此嗎？NCC 認為，併購案中是否為中國因素並非重點，而是匯流其實便是企業整併，雖然不是全部但仍有極大範圍會涉及到整併的問題，如果沒有這套法律，難道還要再花 18 個月嗎？

而就反壟斷這件事情，消極或許是反壟斷，但積極的來說，是在維護意見與資訊管道的多元，短期來看就是頂定紅線與黃線的法規，有助於企業體內部的發展；另一方面，內部多元，即為 NCC 版反壟斷法後面兩項內容，從倫理委員會、獨立編審與編輯室公約賦予它若干的強制力。NCC 並非要管制新聞內容，而是要維護新聞從業人員新聞專業的環境促使管道多元，最終目標讓公民可以自主管理媒體環境。

第二場：多元影音圖文文化基金入法可能性與媒觀修法建議

媒觀執行董事馮建三

媒體報導對反壟斷著墨較多，對多元維護討論甚少，四個版本中，只有 NCC 的版本從名稱上就明確點出反壟斷與維護多元價值之間的關係，雖然民進黨版與國民黨立委的版本條文也有提到多元，但都沒有 NCC 版來的明確與突顯，從名稱就可以清楚。或許，NCC 可以考慮將原本草案的名稱到過來，強調多元維護。

NCC 專委黃文哲

過去我們所做的合併案附加條款，多多少少都有接觸到維護多元的概念，廣電三法修正案中許多多元的概念也逐步的放入讓整個草案能更加完整。的確，將法案名稱到過來的建議蠻好的，也許在審查過程中，有立委接受這樣的建議把名稱，將反壟斷與多元維護顛倒過來也不錯。

在這個草案中，過去討論最多的是外部多元，剩下的就是，草案中有關內部多元的議題，而 NCC 受限於通訊傳播基本法第三條第二項與行政院間政策執掌與分工上的問題，NCC 儘量在授權範圍內定訂草案中的第四章。

當我在寫這部條文時與內部的長官請示過，NCC 在法案中規劃了獎勵補助，那到底我們的執掌如何？這是外部長期在質疑 NCC 有棒子沒有胡蘿蔔的問題。而我們寫了這麼多的獎勵補助，NCC 是否有足夠財力？執掌是否逾越？我的心中也有懷疑。但條文寫下來後，總是一個促進多元的開端。

民進黨團政策會代表魏惠珍

去年是很特殊的一年，從去年到今年台灣民間運動的蓬勃。過去大部分的運動都來自政黨操作，可是從去年的反媒體壟斷運動後，到今年的核四都可以看到運動內涵與文化已經開始有些轉型。也因為去年的反媒體壟斷運動，使得民進黨在面對此一議題時很明確。

去年因為企業整併使得台灣的多元言論市場受到威脅，此一結構上面臨的威脅促使啟動兩波反媒體壟斷立法。第一是就現有的廣電三法提出反壟斷法部分條文。

後來，針對反媒體壟斷部分民進黨提出專法，這個當中我們有很多討論，包括多元文化基金是否要納入的議題也曾經有所討論。最後我們決定，以最簡單的方式解決最迫切的問題。因為立法要解決迫切的問題而非預設可能想像的空間去做法律的規範而限縮媒體發展，所以民進黨版只在反壟斷而非管制媒體，所以其管制對象限縮在特定權威性媒體，依此對管制與申請條件，作一整套管制措施。

其中，多元文化基金沒有在民進黨版反壟斷法有所著墨，後來認為多元文化涉及預算來源與使用方式，若硬要放在當時的反媒體壟斷法中進行結構管制，感覺上並不配搭，因此我們認為多元文化基金應該在各相關法律中進行處理。

此一議題在廣電三法多少有些討論，例如有廣法與衛廣法修正版本都有提出相關條文，因此當時立法決策上仍認為回歸廣電三法處理。

今天看到媒觀的建議，該新增的條文看起來像主決議，因為看起來你們是希望能訂出一套多元影音圖文化基金條例，試圖在反媒體壟斷設定法源啟動，但從法技術上來說比較少用此種方式立法。因此，多元文化基金在民進黨許多委員間都頗有共識，應是有推動的空間。如果要推動，或許無論在廣電三法或者反媒體壟斷法，皆可以主決議方式處理，這是我在立法技術上的建議。

媒體改造學社代表胡元輝教授

今天代表媒改社提出有關於反壟斷法中多元文化基金的看法，首先立法策略技術的問題，不一定要放在一個法中有其技術考量，但台灣常常會面臨立法延宕的問題，而若立法技術可以克服，應是可以積極考量，讓多元文化基金有法源。

主決議的部分，台灣經常有行政部門不照立法部門意思走的問題，所在多有。立法技術可以有很多種方式，但無論如何，媒改社或許多學界的朋友很重視多元文化基金本身的意涵。

我記得無線電視公股處理條例，當時台視與華視是否要民營化或公共化的問題，透過立法處理，我印象非常深刻。法案名稱明明叫做無線電視公股處理條例，結果為了解決黨政軍退出媒體的問題，引出宏觀衛視節目製播問題，從法條來說根本無用武之地。

立法技術上，多元維護與影視發展其實是兩個層面，第一個要不要有這樣的基金？實際上文化部才剛由龍部長在立法院提出報告，此一報告中談到電影、

電視與音樂產業的發展，未來文化部執行政策時，電影非常清楚將考量成立電影基金專款專戶加以運用，以提升政府輔導產業的效能。

從某個角度而言，文化部在電影產業已有此種構思；在電視的部分未有此種考慮，過去有補助高畫質電視與協助參展與交易，在電視這一塊也有一些基金與經費運動還是要有一個多元文化發展基金的必要性。

我們要給文化部肯定，在電影產業已經給予一定的基金。我們現在已有國藝會，在有線廣電事業也有有線發展基金，更早前亦有廣電基金。我們認為，勢必要有基金的考慮，立法技術如何沒有意見，但台灣就怕拖延時日。

首先，若不是一個基金就無法有長遠的政策。今天最大的問題在，要高畫質電視就來個高畫質電視的預算，請問國家只有面對高畫質的問題嗎？若有基金的存在，就可以有長遠的政策思考，如果沒有，想到什麼就做什麼，並非好的方法。

其次，由行政機關主導的各項補助獎勵若無基金，反而會出現問題。政府的補助獎勵並不知道業界的需要，同時分配不均也會造成問題。由官方而非交由民間組織處理，很可能產生更多問題。若有個基金，較可貼近業者需求。

第三，現在的補助或經費都是純粹的補助，但卻無法對影視產業基礎性的需求進行研究，基金的存在可照顧此一需求。再者人才的培育，從韓國的例子可以觀之，有大型基金的存在可以做很多事情，例如機器設備的提供與人才的培訓等。這喔點並非政府現有補助與政策措施可以解決的，同時還包括各種市場的輔導跟規劃，這些都需要一個基金。

第四，完全沒有人對對新聞業有所考慮。政府主管機關現在經常說要尊重新聞自由，這某種程度上意謂著給予新聞業自生自滅。如果給予補助，政府會擔心如何補助的分配問題，也難免會有補助操控新聞自由的疑慮，但事實上政府怎麼沒有介入呢？即使號稱最自由的市場，例如美國過去對報紙雜誌的郵資補貼，沒有一個完全真空的政府存在，何況台灣的新聞業面臨著巨大的問題？新聞業是民主社會多元價值觀點的支撐，但政府都以尊重新聞自由袖手旁觀。然而，其他西方國家的政府卻也對新聞業作了很多努力。

即便美國媒體改造組織也認為，對新聞業完全袖手旁觀是錯的。如果有地方與草根媒體等獨立新聞業可獲得多元文化基金補助，可使台灣的新聞生態擁有更多元的視角進行監督。

然而，錢從何處而來？從我過去在業界的經驗，政府說沒有錢嗎？監察院報告隨手一翻，重大硬體建設重輒數百億，但最後變成蚊子館的不知幾凡，若此不如將經費用於基金發展產業。

再者，若說政府財源不足，仍可從業者中獲得。至少就有兩種業者是可對台灣影視產業作更多貢獻。除了現有的有線電視業者所提撥的有線基金，電信業者因跨足影視產業也應提撥其費用作為促進國家多元文化與影視發展之需。至少，電信業者跨入數位內容產業時應當有所貢獻；第二，資訊業者，例如與內容有關的軟體業者也應該有所付出。我的思考是，至少目前獲利率高的業者都應可拿出錢到多元文化來，是合理的。

最後，依目前來看到底要成立一個或兩個基金？以及基金與公共電視的關聯性為何？我個人沒有堅持。假設文化部認為一定要成立電影基金，電視或其他產業另立基金也無妨；而若大家認為假設電影、電視密切相關，因此成立綜合型基金也無妨，但就是別想到什麼做什麼。