

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：政府廣電政策及法令遠落在產業發展之後，定位不明、法令不足、執行不力，造成當前媒體亂象；長期無法提出有效之電影振興政策，坐視國片市場日益萎縮；復取消外片進口配額限制及放寬外片拷貝之數量限制，嚴重壓縮國片之映演管道，影響電影事業之發展；流行音樂原為全球華語音樂的創作中心，因盜版盜拷氾濫，已嚴重危害其生存與發展，主管機關迄未研訂有效之改善措施，核有諸多不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、我國媒體自黨政軍壟斷走向開放競爭的過程上，由於廣電政策及法令遠遠落在產業發展之後，且定位不明、法令不足又執行不力，乃造成當前媒體亂象，行政院實難辭其咎：

政府開放廣播電視頻率前，國內的廣播電視電臺由於屬特許行業，長期為黨政軍壟斷，處於管制保護並肩負政令宣導之責。廣播與電視事業之主管機關原為中國國民黨中央執行委員會「中央廣播產業指導委員會」、中國國民黨中央改造委員會「廣播產業輔導會議」、四十一年以後幾經更迭，現由行政院新聞局及交通部分別管理軟體與硬體。電臺主要設備及工程技術之審核，電波監理，頻率、呼號及電功率之使用與變更，電臺執照之核發與換發，由交通部定之。其餘事項則為行政院新聞局之職掌。

在廣電頻道開放前，為「加強抗俄宣傳」，廣播電臺肩負宣傳政令、遏制匪播之任務。民國四十八年交通部因頻率容易干擾，函示「政府整理頻道期間，不再開放民營電臺」，四十八年至八十二年間長期凍結民營電臺的開放。此段期間政府積極輔導軍用與政府電臺設立，包括漢聲電臺、警察電臺、教育電臺、臺北電臺、臺灣區漁業電臺等。政府電臺指由中央及地方政府所設立與經營的廣播電臺，其目的在於政令宣導、公共服務、配合遏制匪播等項目。此時公民營廣播電臺計三十三家，惟百分之九十五以上由黨政軍控制。無線電視之發展亦是由政府部門主導與推動，如臺視係由省政府出面尋找日方投資，再加上省屬行庫出資成立；華視則是由原有之「教育電視臺」擴大改組，公視是由政府捐助成立，並依法登記為財團法人，中視則是由當時的執政黨—中國國民黨關係企業（華夏投資、中國廣播、中央日報、中央電影）出資成立，電視媒體亦為黨政軍所壟斷，三臺並寡占電視市場二十餘年。

政治解嚴，報禁解除，開放廣電的呼聲迭起，政府自八十二年起的陸續開放廣播、電視頻率，並幾乎採取全面開放政策，如廣播電臺連著開放十個梯次，至九十一年止，已釋出一五一一個頻道，其中一一八個已領照營運，加上開放前已存在之舊有二十八家廣播電臺，則國內共有一四七家廣播電臺領有廣播執照正式營運，無線電視自八十六年六月開始，在原有的三家電視臺以外增加了民視，八十七年七月公視開播。有線電視自八十三年迄今，合計六梯次，共二百二十九申請案，一百五十六家獲得籌設許可，目前取得全區營運許可並已開播之系統經營者計六十四家。衛星廣播電視共二百三十

一件申設案，全國計有境內直播衛星四家、境外直播衛星三家，以及一百二十三個頻道在有線電視系統或直播衛星平臺播送。但在開放過程上，由於政策及法令遠遠落在產業發展之後，且定位不明、法令不足又執行不力，不僅造成政府的失職，業界的失控，更進一步導致當前媒體的亂象。

（一）政策落後與法令不足：

一般而言，媒體技術進步的幅度領先媒體政策的調整，雖然舉世皆然，但是，臺灣以技術後進國家，按照道理應該可以從先進國家經驗，汲取教訓，提早因應，惟行政院不但未能作此學習，反而落後更多。不但重要的媒體法規頒行遠遠落後於媒體的現實情況，其內容也流於簡易，未能善盡法律層次的匡導。

政府於民國三十八年遷臺後，就已有廣播事務，五十一年臺視成立，開始有電視業務；六十年中視成立、六十一年華視也成立，但我國第一部廣播電視法卻一直到六十五年才公布實施，亦即在廣播事業從事了二十餘年後，台視開播十四年之後才有法令的規範出現。同樣的我國在六十五年開始有「第四臺」（有線臺），但有線廣播電視法卻一直到八十二年才完成立法，其間落差亦達十餘年之久。

（二）定位不明：

早在威權時代，只把媒體當作文宣或教化牟利工具，到了後威權時代，雖然行政機關把媒體當作文宣或教化的認知及能力，都已經減少，但仍然沒有提出明確的主張，而只是放任媒體於既成的環境中自行運作，沒有從合理且積極的面向，將媒

體定位為同時必須滿足經濟、文化、資訊與娛樂需求的管道，並進而以政策加以導引。

以有線電視為例，七〇年代初期行政院原有藉助有線電視，推動我國資訊電子產業的構想，日後的演變結果，卻明顯放棄了將有線電視定位為重要產業政策的規劃方向，以致於有線電視與電信事業沒有能夠相輔相成，並且造成有線電視系統家數在八十二年合法化前已經高達六百餘家，是當今衛星電視頻道惡性競爭的根源。

再以廣播事業為例，由於在民國八十年代以前完全禁絕開放，同時聽任特定私人或團體壟斷電波作為文宣或牟利工具，沒有積極規劃並導引業者服務民眾的廣播需求，以致八十二年在社會壓力下，變成只是消極地「開放」電波而無積極引導，當前我國廣播服務的成績低落，又有地下電臺的干擾現象，肇因於此。

（三）執行不力：

依據我國現行有線廣播電視法規定，有線電視系統經營者提出執照申請時，均需提交完整的營運計畫書。惟主管機關每三年是否確實依該營運計畫，考核業者績效，以作為評鑑依據，仍很有疑問。例如營運計畫必然提到、而為業者所承諾的提供電子鎖碼器、具地方特色的自製節目等，至今仍然沒有全面實施；而頻道商聯賣搭售頻道等現象，亦為公平交易法所不容，卻仍無法有效執行，在在均顯示主管機關沒有能夠嚴格落實相關規定。再如地下電臺至今仍然氾濫，同樣是主管機關執行不力的明證。

由於以上三大病因，造成重商逐利的廣播電視頻道過度氾濫，業者陷入惡質競爭難以超脫：電視頻道多達一百餘個，導致節目高度同質化，經營規模狹小，購買現成節目金額甚大，投入製作金額稀少，於是自製的節目內容水準低俗，如新聞臺不乏八卦色情、暴力血腥、犯罪手法與怪力亂神等負面新聞，致使媒體竟有「社會亂源」之說，行政院實難辭其咎。

二、行政院長期無法提出有效之電影振興政策，坐視國片市場日益萎縮，已有不當；復取消外片進口配額限制及放寬外片拷貝之數量限制，嚴重壓縮國片之映演管道，影響電影事業之發展，核有違失：

電影是兼具娛樂、教育與藝術的文化媒體，並可反映、詮釋社會現象，激勵社會人心，是國家文化的縮影，先進國家視電影為重要文化產業，刻意採取保護政策及具體輔導措施，以促進其發展，如採取限定外片進口數量之保護政策。我國電影法第三十九條亦明定：「電影事業為文化事業，中央主管機關為促進其發展，應予以輔導」。新聞局自七十九年起，即編列「國片輔導金」預算，以輔導國片發展，其所編列之輔導金預算總額，亦由原本的三千萬元，逐年遞增，九十三年已增至三億四千萬元，亦反應政府對電影文化事業的重視。

經查，國人對於電影的需求高、消費能力亦強，近五年來上映片數每年平均維持在三百五十部左右，臺北市票房高達新臺幣二、三十億元，全年電影營收約為四十五億元上下，其中以美國電影為主之外片總票房即占百分之九十三，近年來我國電影雖

於國際間頻頻獲獎，在全世界享有極佳之聲譽，惟我國電影產業在好萊塢強勢衝擊下，國片票房不及全年總票房的一％。以九十年臺北市戲院為例，電影票房總額雖然高達二十二億二千八百萬元，但國產電影片總票房卻不到三百二十萬元（〇・一％）。

再查，我國電影事業在民國七十年至八十年間曾風光一時，年產量達三百多部。電影輔導金政策實施近十五年來，不但毫無起色，反而直線下滑，民國七十九年「國片輔導金」開辦時，國片年度產量尚有一〇一部，至八十五以後，每年生產的國片，僅有二十部上下（如表一至表三），九十二年全年更只有生產十四部電影。探究其原因，學者專家及業者認為我國電影產業先天體質孱弱，國家亦長期缺乏宏觀文化視野之電影政策，輔導金政策爭議不斷、成效不彰等原因所致。並認為，正當韓國影人走上街頭抗爭之時，我國為加入 GATT、WTO 於八十二年至八十六年間，與美國進行多次視聽產業諮商會議。我國原以「限定外片輸入拷貝及映演場所數」來保護本國影片，於 GATT 入會案時，政府於八十四年一月承諾將電影片進口拷貝數放寬至二十四個，WTO 入會案時，取消外片進口配額限制、將外片拷貝數放寬至五十八個，使我國電影市場門戶洞開，形同不設防。自加入 WTO 後，不到兩三年，整個臺灣電影市場已拱手讓予外國電影。

又查，民國八十七年，美商投資的華納威秀影城（擁有十八個放映廳）正式登陸臺北，幾乎囊括全臺北市一半票房收入，其後臺灣戲院電影已有九十％以上皆為好萊塢囊括，儼然成為全世界最開放、最自由的地方。並形成政府一方面花錢輔導國片製

作，發放數億元的電影輔導金，每部最高三千萬之高額輔導金，另一方面卻又大舉「外片配額，歡樂無限」之旗，因為這兩項政策自我矛盾、力量自我抵銷，故美其名為「輔導國產電影」、「保護本土電影」，卻無能發揮「保護」之實，而惹來「越輔越倒」之譏。

近年來，「保護本土電影」是美國之外所有亞、歐國家必須嚴肅面對之課題，先進國家視電影為重要文化產業，並保護及採取限定外片進口數量或是輔導等保護政策致力維護。如韓國政府規定國內戲院每年至少要映演一四六天的國片；法國則以「文化例外」的原則，拒絕將電影列入GATT全面開放的商品名單中。反觀我國長期無法提出有效之電影振興政策，坐視國片市場日益萎縮，已有不當；復取消外片進口限制及放寬外片拷貝的數量限制，嚴重壓縮國片的映演管道，影響電影事業之發展，核有違失。

表一、八十五年至九十三年臺北市首輪院線票房統計

單位：新臺幣（元）

| 年份 | 國產影片 | 香港影片 | 其他外國影片 |
|----|------------|-------------|---------------|
| | 票房／百分比 | 票房／百分比 | 票房／百分比 |
| 八五 | 41,235,690 | 198,829,460 | 2,616,030,880 |
| | 1.4% | 6.9% | 91.7% |
| 八六 | 24,135,840 | 131,202,840 | 2,892,768,960 |
| | 0.7% | 4.3% | 95% |
| 八七 | 13,335,540 | 77,975,200 | 3,116,963,430 |
| | 0.4% | 2.4% | 97.2% |

| | | | |
|----|------------|-------------|---------------|
| 八八 | 11,053,275 | 75,345,745 | 2,441,649,765 |
| | 0.4% | 3% | 96.6% |
| 八九 | 32,268,800 | 26,014,600 | 2,469,485,895 |
| | 1.3% | 1% | 97.7% |
| 九十 | 3,104,086 | 88,193,499 | 2,228,947,907 |
| | 0.1% | 3.8% | 96.1% |
| 九一 | 52,166,168 | 31,436,925 | 2,274,628,072 |
| | 2.21% | 1.33% | 96.46% |
| 九二 | 5,962,575 | 125,240,867 | 1,876,909,632 |
| | 1% | 6% | 93% |
| 九三 | 14,110,160 | 22,857,910 | 1,173,981,142 |
| | 1.17% | 1.89% | 96.95% |

資料來源：行政院新聞局電影事業處；統計至九十三年六月底；香港影片包含大陸影片。

表二、八十五年至九十三年國產影片、香港影片暨其他外片核准發行部數

| 年份 | 國產影片發行部數 | | 港、陸片在臺發行部數 | | 其他外片在臺發行部數 | |
|----|----------|-------|------------|--------|------------|--------|
| | 部數 | 百分比 | 部數 | 百分比 | 部數 | 百分比 |
| 八五 | 18 | 5% | 90 | 25% | 252 | 70% |
| 八六 | 29 | 8% | 84 | 23% | 249 | 69% |
| 八七 | 22 | 6% | 63 | 17% | 290 | 77% |
| 八八 | 16 | 4% | 129 | 27% | 327 | 69% |
| 八九 | 35 | 7.9% | 128 | 28.9% | 280 | 63.2% |
| 九十 | 17 | 4.94% | 105 | 30.52% | 222 | 64.54% |
| 九一 | 21 | 6.73% | 45 | 14.42% | 246 | 78.84% |
| 九二 | 14 | 4% | 48 | 16% | 222 | 80% |

| | | | | | | |
|----|----|-------|----|--------|-----|--------|
| 九三 | 10 | 6.75% | 29 | 19.59% | 109 | 73.66% |
|----|----|-------|----|--------|-----|--------|

資料來源：行政院新聞局電影事業處；統計至九十三年六月底；「核准發行部數」，係指新聞局於影片商業映演前，申請核發電影片准演執照之部數，與實際映演有時間落差。

表三、歷年政府電影輔導金總額及輔導片數統計：

| 年度 | 輔導金總額(㉑) | 應輔導片數 | 說明 |
|----|----------|-------|--|
| 七九 | 三千萬 | 10 | 每部三百萬元 |
| 八〇 | 三千萬 | 10 | 每部三百萬元 |
| 八一 | 四千萬 | 10 | 每部三百萬元，另採同步錄音之影片，加發器材租金補助一百萬元 |
| 八二 | 五千萬 | 8 | 5部四百萬元，3部一千萬元 |
| 八三 | 五千萬 | 8 | 5部四百萬元，3部一千萬元 |
| 八四 | 五千萬 | 8 | 5部四百萬元，3部一千萬元 |
| 八五 | 五千萬 | 8 | 5部四百萬元，3部一千萬元 |
| 八六 | 一億 | 17 | 14部500萬元，3部1000萬元 |
| 八七 | 一億 | 10 | 商業類與藝術類各5部，每部一千萬元 |
| 八八 | 一億兩千萬 | 9 | 9部一千萬元(㉒) |
| 八九 | 一億兩千萬 | 12 | 6部一千萬元，6部五百萬元(㉓) |
| 九〇 | 一億七千萬 | 11 | 5部一千萬元，6部五百萬元(㉔) |
| 九一 | 一億八千萬 | 10 | 採「先拍後審」制，一千萬元組與五百萬元組，初選七名正選、五名備選，正選可分獲兩百萬元、一百萬元拍片基金，影片完成後複選，各選出五名，再給予八百萬元、四百萬元。製片輔導金共八千一百萬元。 |
| 九二 | 二億六千萬 | | |
| 九三 | 三億四千萬 | | |

三、我國的流行音樂原為全球華語音樂的創作中心，近年來因盜版盜拷氾濫，已嚴重危害音樂產業之生存與發展，主管機關迄未研訂有效之改善措施，核有未當：

我國的流行音樂在一九九〇年代以創意、技術與代表性的藝人打進海外的華人社會，可說是華人流行音樂發展的重鎮與龍頭，全球八十％的中文音樂均為我國所創作，一九九七年我國唱片總銷售量達四、七六〇萬張，總銷售額達新臺幣一二三億元，為亞洲地區第二名（僅次於日本），世界排名第十三位。依據「財團法人國際唱片業交流基金會」(IFPI)的統計資料，自一九九〇年到一九九七年為止，我國流行音樂產銷量呈現穩定的成長，唱片總銷售量自一九九〇年至一九九七年成長率超過一〇〇％，總銷售額成長了四倍（詳表四）。

自一九九七年之後，我國流行音樂唱片市場開始逐年衰退，唱片總銷售額由一九九八年的一〇六億八千餘萬元，至二〇〇二年減為四九億七千七百萬元，負成長五七．三％，總銷售額減少了三分之二，已退居亞洲第四位、世界排名亦滑落至第二十二位。睽諸國內流行音樂產業發展環境，面臨之主要問題包括：盜版盜拷的氾濫、下游通路萎縮、缺乏音樂與數位通路產業群聚及商業模式、大陸的磁吸效應等項，其中盜版盜拷、網路上的非法分享與下載，以及個人燒錄氾濫，開始劇烈地侵蝕著音樂市場。據IFPI統計，一九九九年盜版率為三五％，二〇〇〇年突破四十％，二〇〇一年上升為四八％，二〇〇二年略降為四七％，二〇〇三年上半年再略降至四五％（詳表五），即幾乎已到二片（卷）音樂產品正版就有一片（卷）盜版品的嚴重地步。這些數字還不包括透過網際網路）Internet（與燒錄機所進行之非法下載與重製所產生的侵權產品。

網路興起後帶來新的侵權態樣，盜版更進入數位化，據業者表示目前MP3網路族

約有一百萬個，產生許多未經授權 MP3、P2P 網站如 eMule、EZ Peer 等，以 eMule 而言，據稱有五十萬個會員，網站業者一年有超過六億元的收入，會員一個月收九十九元，可免費下載五十萬首歌，使流行音樂產業面臨更大生存與發展的挑戰。目前流行音樂唱片市場已減少三分之二的總銷售額，這些數據背後，代表我國流行音樂產業減少每年七十億的銷售額、許多唱片業從業人員失業、以及為數不少的家庭受到衝擊，及我國流行音樂產業岌岌可危。

經查，政府為強化「智慧財產權」的保護，特設「經濟部智慧財產局」職掌全國專利、商標、著作權；及協助查禁仿冒等保護智慧財產權業務。為遏阻非法盜版，並於九十二年一月成立智慧財產權警察大隊（有二百二十名警力），九十二年修正光碟管理條例將賣盜版光碟及錄盜版光碟改成公訴罪，對於實體的盜版之防範確有助益，顯示政府打擊盜版的決心與努力。惟對網際網路之侵權行為，現行法令採告訴乃論，對於著作權造成非常大的衝擊。鑑於目前唱片盜版盜拷的嚴重，查緝工作仍有待加強，加以非法網路下載問題攸關音樂產業轉型發展，主管機關迄未能研訂有效之改善措施，加強因應作為，嚴重影響音樂產業之生存與發展，核有未當。

表四、我國版唱片市場銷售統計表及國際排名：

| 年度別 | 金額排名 | | 銷售量 | | 年成長率 | | 亞洲 排名 | 世界 排名 |
|-----|-------------|----------|------|------|------|--|----------|----------|
| | 銷售金額(新臺幣百萬) | 銷售數量(百萬) | 銷售金額 | 銷售數量 | | | | |
| | | | | | | | | |

| | | | | | | |
|------|----------|------|------|------|---|----|
| 1997 | 12,332.3 | 47.6 | 1% | 8% | 2 | 13 |
| 1998 | 10,688.0 | 39.6 | -17% | -13% | 2 | 16 |
| 1999 | 9,886.7 | 35.1 | -12% | -7% | 2 | 16 |
| 2000 | 7,493.7 | 26.8 | -24% | -24% | 3 | 18 |
| 2001 | 5,775.7 | 18.3 | -23% | -32% | 4 | 22 |
| 2002 | 4,977.7 | 17.0 | -14% | -7% | 4 | 22 |
| 2003 | 4,487.1 | 15.3 | | | 4 | 25 |

資料來源：財團法人國際唱片交流基金會秘書長李瑞斌「民國九十二年間片產業概況」

表五、我國唱片盜版比例：

| 年份 | 盜版比例 | 盜版銷售金額 | 盜版品數量(片/捲) |
|------|------|--------|------------|
| 1997 | 17% | 15,842 | 8.0 |
| 1998 | 25% | 15,807 | 7.3 |
| 1999 | 35% | 22,313 | 9.8 |
| 2000 | 40% | 30,395 | 20.8 |
| 2001 | 48% | 17,060 | 17.1 |
| 2002 | 47% | 14,162 | 15.7 |
| 2003 | 42% | 13,189 | 12.6 |

綜上所述，政府廣電政策及法令遠落在產業發展之後，定位不明、法令不足、執行不力，造成當前媒體亂象；長期無法提出有效之電影振興政策，坐視國片市場日益萎縮；復取消外片進口配額限制及放寬外片拷貝之數量限制，嚴重壓縮國片之映演管道，影響電影事業之發展；流行音樂原為全球華語音樂的創作中心，因盜版盜拷氾濫，已嚴重危害其生存與發展，主管機關迄未研訂有效之改善措施，核有諸多不當，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院督促所屬確實檢討改善見復。