

第二九九次會議

時間：90年12月27日下午3時0分

地點：台北市徐州路五號十樓會議室

出席委員：黃主任委員石城 賴委員浩敏（請假） 鄭委員勝助
黃委員崑虎 廖委員義男（請假）
吳委員豐山（請假） 王委員清峰
陳委員定南（請假） 紀委員鎮南
廖委員學興（請假） 許委員陽明 李委員逸洋
李委員祖源 許委員宗力（請假） 黃委員昭元
黃委員福田

列席人員：陳召集人敏卿 許顧問桂霖 林顧問中森（請假）
簡顧問太郎 蔡秘書長麗雪 鄧副秘書長天祐
劉副秘書長文仕（請假） 余組長明賢
賴組長錦琬 萬主任鎮歐（黃國俊代）
施主任異方 戴主任國亮（請假）
陳主任逸成（李玉惠代）
邱代主任振友（陳文玲代）
謝總幹事嘉梁（黃德旺代）
黃總幹事聰山 林總幹事正修（王西崇代）
王總幹事文正（黃清雄代）

主席：黃主任委員石城 紀錄：蔡 金 誥

甲、報告事項

一、宣讀第298次會議紀錄。

決定：紀錄確定。

二、第298次會議決定事項執行情形報告。

決定：准予備查。

三、各組室報告

人事室

案由：本會人事異動案，報請 公鑒。

說明：本會委員周陽山擬自90年11月9日請辭一案，業奉總統府秘書長90年12月19日華總一禮字09000254140號錄令通知已准辭職，應予免職。

決定：洽悉。

乙、討論事項

第一案：福建省選舉委員會函，為該會所屬金門縣、連江縣選舉委員會主任委員異動一案，提請 審議。

提案單位：人 事 室

說 明：一、依據福建省選舉委員會90年12月20日九十閩選人字第11582號函辦理。

二、前開人事異動案，分陳如下：

(一) 金門縣選舉委員會委員並為主任委員顏達仁，擬自90年12月20日起請辭主任委員職務，並建請派李炆烽為委員並指定為主任委員。

(二) 連江縣選舉委員會委員並為主任委員林金龍，擬自90年12月20日起請辭主任委員職務，並建請派陳雪生為委員並指定為主任委員。

三、上開各異動委員黨籍比例仍符合福建省各縣選舉委員會組織規程第3條有關委員其具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一之規定。

四、檢附上開金門縣、連江縣選舉委員會委員名冊及新任主任委員個人資料各一份。

決 議：通過，即由本會依法辦理派充事宜。

第二案：有關成立專案小組研訂設立自律委員會及自律規範一案

，提請 研議。

提案單位：人 事 室

說 明：一、依據本會第296次委員會議乙、討論事項「臺南縣選舉委員會函，為本會委員黃崑虎違反行政中立，公開為候選人站臺演講助選，並開具違法通知一案」決議二辦理。

二、專案小組建請推選本會委員五人至七人擔任委員，並指定一人為召集人，以利研議。

決 議：一、推選賴委員浩敏、鄭委員勝助、吳委員豐山、許委員陽明、黃委員福田、李委員祖源、黃委員昭元等七人擔任專案小組委員，並請賴委員浩敏擔任召集人。

二、由本會依程序核派。

第三案：擬具全國不分區選出之第四屆立法委員遞補當選人名單公告（稿）乙種，敬請 核議。

提案單位：第 一 組

說 明：一、立法院秘書長90年12月20日（九〇）台立人字第3874號函略以，立法院全國不分區新黨籍第四屆立法委員李炷烽於民國90年12月20日辭去立法委員，已註銷其立委名籍。

二、依據公職人員選舉罷免法第68條之1第1項第2款規定，全國不分區選出之立法委員，就職後因死亡、辭職或其他事由出缺時，其所遺缺額，由該政黨登記之候選人名單按順位依次遞補。另依同法施行細則第78條之1第4項規定，本法第68條之1第1項第2款所定全國不分區選出之立法委員之遞補，應自立法院註銷名籍公函送達之日起15日內，由中央選舉

委員會公告遞補。

三、查第四屆立法委員全國不分區選舉，新黨籍登記之候選人名單計有李炆烽等十三人，選舉結果計有李炆烽等三人黨選，今因李炆烽一人辭職，按順位應依序由鍾新財遞補。

四、謹擬具全國不分區選出之第四屆立法委員遞補當選人名單公告（稿）乙種，敬請 核議。

決 議：通過，依法於本（90）年12月27日由本會公告遞補當選人名單，並函知立法院、內政部，並陳報行政院備查。

第四案：謹擬具「政黨競選宣傳錄影帶審查小組設置要點部分條文修正草案」一種，敬請 核議。

提案單位：法 制 組

說 明：一、依據本會第296次委員會議決議：「政黨競選錄影帶審查成員，是否仍由本會委員擔任為宜，如聘任會外人士，宜降低傳播界人士名額。」惟查政黨競選宣傳錄影帶審查小組係依「政黨競選宣傳錄影帶審查小組設置要點」所組成，經依上開委員會決議通盤檢討擬作如下修正：

（一）查國民大會代表及立法委員選舉政黨使用電視從事競選宣傳辦法（以下簡稱本辦法）第5條規定政黨自製之錄影帶，不得違反本法第54條及廣播電視法第21條、第22條之規定，政黨錄影帶審查工作係本會之職責，審查小組成員應以本會委員為主，惟因涉及廣播電視法之適用，審查小組成員宜包括行政院新聞局代表，而最高法院檢察署之職責係刑事偵查，與本項工作性質不同，爰將該機關代表，予以刪除。另

學者、專家由四人修正為一人，以降低其所佔比例。

(二)本辦法第2條，原訂定時規定本會透過「中華民國電視學會」洽商三家無線電視台提供時段，現本辦法已修正為由本會直接洽商五家無線電視台提供時段，因此，審查小組之成員中之「中華民國電視學會代表」，建議予以刪除。

(三)工作小組成員中之最高法院檢察署代表，亦配合予以刪除。

(四)現行規定審查費就應以審查件數或出席會議次數為準，實務上適用時常發生爭議，爰修正為出席費，以資明確。

二、檢陳「政黨競選宣傳錄影帶審查小組設置要點部分條文修正草案對照表」。

決議：第三點「……其組成人員為本會七位常任巡迴監察員、……及行政院新聞局代表一人等十一人。……。」部分，修正為「……其組成人員為本會四位常任巡迴監察員、……及行政院新聞局代表一人等八人。……。」其餘審議通過，函知相關機關查照。

第五案：有關行政院新聞局及地方政府（新聞單位）送請本會審查是否違反公職人員選舉罷免法之側錄影（音）帶，應依何標準及何方式審查一案，敬請核議。

提案單位：法 制 組

說明：一、90年立法委員及縣市長選舉之競選活動期間，自本（90）年11月21日至同年月30日止，行政院新聞局及地方政府（新聞單位）於上開競選活動期間，對於廣播、電視進行側錄，如認涉有違反公職人員選

舉罷免法（下稱選罷法）第50條之1「（第2項）廣播電台、無線電視或有線電視台就候選人及其所屬政黨之相關新聞，應為公平、公正之處理。（第3項）除依第1項規定外，政黨、候選人或第三人不得自行於廣播、電視播送廣告，從事競選活動或為候選人宣傳。」規定者，即檢送本會審查，並依本會審查結果據以認定廣播、電視有無違反廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法規定及施予處分。

- 二、本會為審查上開案件，經援例簽奉主任委員核定組成專案小組，由賴委員浩敏擔任召集人，成員包括王委員清峰、廖委員學興、陳召集人敏卿、本會蔡秘書長、皇甫河旺教授、趙雅麗教授及行政院新聞局代表何副處長乃麒。第一次審查會議於本年11月30日召開，所送之錄影（音）帶，計審查錄影帶、錄音帶各四捲，除一捲屬新聞報導外，餘均屬競選廣告，與會委員尚無認定疑義，經審查結果，違反選罷法者三件、未違反者四件、新聞報導則請送審機關補送資料，違反者並經新聞局依上開認定，依廣電法規定予以裁罰在案；第二次審查會議則於12月19日召開，擬審查之錄影帶有二十九捲、錄音帶十六捲，其型態除廣告外，尚有為個別候選人宣傳、造勢活動、主持人為候選人專訪及候選人之施政績效紀錄片等型態之節目，審查委員對於競選或助選節目應否比照廣告予以審查？其審查標準如何？如訂定審查標準可否溯及既往？以及上開審查標準如未對外公布，媒體如未可得而知前，可否加以處

罰？均有疑義，部分委員且認為有線電視以往仍屬起步階段，目前已邁入蓬勃階段，以往之審查標準，與現實已有脫節，上開指摘已致審查難以進行，故決議請委員會再作檢討授權後，再行辦理。爰擬議如下，提請討論。

三、關於競選或助選「節目」應否為選罷法第50條之1之審查範圍問題：

- (一)公職人員選舉罷免法第50條之1第3項規定，除選舉機關舉辦之公辦政見發表會外，政黨、候選人或第三人不得自行於廣播、電視播送廣告，從事競選活動或為候選人宣傳。自其字面上之文義，選罷法之規制範圍，似指僅不得播送「廣告」，廣告以外之「節目」，應不在此限。復依廣播電視法第2條第8款及第9款之釋義，所稱「節目」，指廣播與電視臺播放有主題與系統之聲音或影像，內容不涉及廣告者。所稱「廣告」，指廣播、電視或播放錄影內容為推廣宣傳商品、觀念或服務者。選罷法所稱「廣告」，亦應與上開廣電法定義一致，若果，可獲選罷法不限制廣播、電視於競選活動期間為政黨或候選人播送競選或助選「節目」之結論。惟依廣電法第33條規定，廣播及電視電臺所播送之廣告，（於90年11月1日以前之廣告）內容均應先行送新聞局審查，經許可之內容、聲音等均不得變更，廣告與節目並應有明顯區分（即節目內容不得廣告化）；易言之，廣電法所稱「廣告」乃以事前送審認定為原則，

並以事後不得變更廣告內容及節目不得廣告化為要件，是以其於處理「節目」及「廣告」可以殊途而治，若欲以其對於「廣告」之界定，套用於選罷法中，則應全盤套用，亦即有競選內容之廣告應事前送審，有該內容者，應不予許可，節目有競選內容者，則為節目廣告化，應予裁罰，若果，則可推知選罷法限制廣播、電視於競選活動期間為政黨或候選人播送競選或助選「節目」之結論。但無論前後二說，何者為是，本會以往之審查均將失其所據，蓋無論套用何說，都應事前審查相關廣告，事後再以其違反審查規定，予以裁罰。是以若依上開二種說法，則本會於87年立法委員選舉時，對彼時之競選廣告為事後審查，其處理程序即可議。

(二)然本會基於選罷法為廣電法之特別法立場，自始即未受廣電法界定之拘束，向認「節目」亦應在選罷法審酌範圍之內；本會83年中選法字第54382號函釋調，電臺舉辦候選人之辯論會與新聞報導同，如屬公平、公正之處理，若未為特定政黨或候選人從事競選活動或宣傳，則在允許之列（第193次委員會議決議）。而觀諸選罷法第50條之1第3項之立法意旨（立法委員黃爾旋自行提案增列），乃在節約競選經費，使各政黨及候選人均得立於相同之經濟基礎下，公平競爭。若僅節約幾分鐘之競選廣告，而數小時之競選造勢節目不須限制，豈非本末

倒置，有違立法本意。因之，本會於競選期間前，即發布新聞稿，略謂：競選活動期間，廣播、電視播送之造勢活動亦屬選罷法限制之列。其理由除上開所述外，並指出適用或解釋法條，應就該項法律整體所表現之關聯性意義予以判斷，如果幾十秒或幾分鐘的競選廣告不可播送，長達幾個小時的造勢節目，反可播送而不違法，不僅與一般人的經驗認知有顯著差距，亦將造成有豐足財力購買「節目」時段者，始有利用媒體之機會，此與司法院大法官釋字第364號解釋所昭示，公平合理使用媒體近用權之意旨，有所牴觸。依「舉輕以明重」，適用法律應有其一致性之法理，所謂「不得於廣播、電視播送廣告，從事競選活動或為候人宣傳」，當然包括不得於廣播、電視播送「節目」，從事競選活動或為候選人宣傳。

(三)目前新聞局業依本會上開解釋，側錄相關影(音)帶，前來供本會審查，此際似不宜變更法律見解，以免進退失據。

四、關於審查標準問題：「競選、助選廣告或節目」，就字義而言，乃泛指旨在使候選人當選或不當選為目的，所製作之廣告及節目。為使各界便於遵循，本會經彙整往年審查會所訂審查原則及相關函釋，於競選活動期間開始前，即發布新聞稿向外界說明，競選、助選廣告或節目其認定標準如下：

(一)有明顯競選或助選內容者，例如：僅邀請特定候選人參加節目、出現候選人姓名、政黨名稱

、標語、旗幟、看板號次等相關之影像、聲音及文字，依通常一般人經驗，一看即知者，屬之。

(二)由第三者以代言或其他替代方式，表彰候選人個人才能或過去政績或為政見宣傳，而可達致競選或助選目的者。

(三)新聞報導非屬限制範圍，惟應依公職人員選舉罷免法第50條之1第2項：「廣播電台、無線電視或有線電視台就候選人及所屬政黨之相關新聞，應為公正、公平之處理。」之規定辦理。

(四)公平、公正為候選人舉辦辯論會，為允許範圍。

上開審查標準，究其法律性質，原屬機關內部為行使裁量權所為之解釋性裁量基準，非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。故本會於對外宣布上開標準時，於新聞稿中均加補充，選罷法第50條之1乃限制任何可在候選人當選或不當選為目的，所製作之廣告及節目，其態樣殊難以一一臚列，當事人主觀上有該意識，且客觀上有其行為，即屬該當，而其判斷乃以一般人社會通驗為準。

綜上，則本會之審查標準，並無對外之效力，僅生內部之拘束力，因而自不生所謂「訂定審查標準可否溯及既往」以及「上開審查標準如未對外公布，媒體如未可得而知前，可否加以處罰」等問題；易言之，如電臺既無主觀為人競選或助選之意，依一般人社會通驗，亦非競選或助選之節目或廣告，遑論本會之審查標準為何，均無違反選罷法第50

條之1之虞。

- 五、審查標準應否予以增刪變更問題：廣電法因將「廣告」及「節目」分別予以界定，故其訂有「廣播電視廣告內容審查標準」、「電視節目製播規範」及「節目廣告化或廣告節目化認定原則」等法規（前者為法規命令，後二者為行政規則），對廣告及節目二者似採質的區分。本會對廣告及節目並未採上開區分標準，應屬量的區分，亦即節目及廣告在實質上並無不同，競選或助選造勢節目，僅為長時段之競選或助選廣告，因之，不論競選或助選之廣告或節目態樣如何，不管是為個別候選人宣傳、造勢活動、主持人為候選人專訪及候選人之施政績效紀錄片等型態之節目，其審查標準應無不同。易言之，本會原訂之審查標準，尚無修刪必要。
- 六、關於審查標準是否已與社會脫節問題：查選罷法第50條之1係83年修正時，立法委員自行提案增列，已如前述，其立法意旨乃在於彼時之三家無線電視臺均受壟斷，著重於執政黨候選人之報導，在野黨候選人幾無聞問，開放電視廣告，復花費甚鉅，對財力不豐之在野黨而言，亦屬不利，故幾經協商自行增列本條規定，迄今並未修正。其此期間，廣電法僅於82年刪除第20條方言播音限制及於88年修改第44條相關罰則規定，與選罷法第50條之1之規定無關；有線廣播電視法及衛星廣播電視法則確於88年新制定，上開二法雖係選罷法第50條之1增列時所未慮及，然該二法並未開放有線或衛星廣播電視之競選廣告或節目，是以於選罷法未修正前，修正

審查原則，以放寬有線或衛星廣播、電視競選廣告或節目之禁制，似仍於法無據。

- 辦法：一、競選、助選廣告或節目之認定，係屬本會職責，對外代表本會，為期周妥及強化其代表性，故專案小組之成員宜包括政黨錄影帶審查小組成員中之本會五位委員（即加列許委員宗力、黃委員昭元）。
- 二、基於人力考量，爾後各類選舉之競選、助選廣告或節目之認定，如屬地方政府（新聞單位）裁罰者，似宜由當地直轄市、縣市選舉委員會審查為宜，惟事涉審查程序作業問題，當會商行政院新聞局及直轄市、縣市選舉委員會後，再行辦理。
- 三、上開認定標準如經審議通過，即作為專案小組審查競選、助選廣告、節目之準據。

決議：下次委員會議繼續討論。