



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 59 期 2017 年 10 月

- 安倍首相解散國會之觀察 _____ 2
- 打破「安倍一強」，日本各黨爾虞我詐 _____ 4
- 安倍「突破國難」的意涵與影響 _____ 6
- 總統、內閣與政黨表現 _____ 8
- 廣電三法黨政軍條款修法方向之探討 _____ 10

編者的話

2017 年是一個重要的標誌與里程碑，1937 年爆發決定東亞現代格局的中日戰爭，今年是 80 週年紀念，1947 年發生悲慘的 228 事件奠定了台灣主體意識，今年是 70 週年；空間上則是直接關係台灣安全生存的三大國家，美、日、中今年同時上演重大的政治戲碼，美國總統不無意外的由高度不確定性的川普當選，中國的中共 19 大可能確立一個更加集權更加強硬的領導核心，日本的突然改選可能為修憲與再武裝打開綠燈，韓國朴槿惠醜聞與文在寅勝選也深受國人矚目，朝鮮不顧國際壓力執意核子試爆與發射飛彈，東北亞地區的躁動牽引著區域乃至全球局勢的動向，台灣將面臨東亞區域環境的質變與結構性移動。

〈安倍首相解散國會之觀察〉認為安倍首相在此時宣布解散國會，他一定非常有自信，認為「自民黨一定會獲勝，才敢解散國會」，目前①自民黨在小選區與比例代表支持率非常高，有可能單獨過半（233 席），②希望黨無法獲得人民的認同，連東京小池百合子的地盤也陷入苦戰，③立憲民主黨在選前所預估的 15 席有可能增加 1 倍；自民黨的安倍首相估計應該會順利再次取得政權，安倍的神話將繼續下去。

〈打破「安倍一強」，日本各黨爾虞我詐〉，討論「安倍一強」成為上一世紀日本政治改革以來最大的贏家，安倍長期政權將進一步鞏固並深化既有的內政與外交路線。民進黨無疑是這一場選戰最大的輸家。只要安倍能順利領導自民黨拿下過半數席次，即使未達到三分之二的修憲門檻，安倍體制仍將繼續有效運作，這包括對內安倍經濟學將獲得延續，整體社會結構的變革將緩慢推動；而在對外關係上，日美安保可望進一步

深化、日本自衛隊的強化也將提高日本在西太平洋地區的發言地位。

〈安倍「突破國難」的意涵與影響〉，預期勝選後的安倍取得「突破國難」的正當性與支持，勢將更自信的積極推展日本「正常國家」的進程，在區域與全球秩序重新定位日本的戰略安全地位與影響力，並以任期最長（及最年輕）首相之姿營造自己的歷史地位；台灣做為日本唇齒相依的近鄰與親密夥伴，對釣魚台、南海、中國、朝鮮等問題都有重大利害與發言權。

〈總統、內閣與政黨表現〉是九月中所做民調結果的分析，相對於國際局勢的詭異多變，國內政局則穩中求變，閣揆林全終於以美麗的身影功成身退，台南市長賴清德也一如預期的北上接班；民調顯示賴揆不負所望的博得民意肯定，而蔡總統聲望也獲得顯著回升，政黨支持度則變化不大，執政黨的支持度下滑但尚維持穩定，國民黨支持度則低迷的在低檔盤整；除了時代力量獲得一定程度的支持，其他小黨的表现都不突出，反而不是政黨的一邊一國獲得一定的認可。

〈廣電三法黨政軍條款修法方向之探討〉，是智庫通訊傳播組專家圓桌論壇，提出修正黨政軍條款應該要採實質控制，股權比例的限制意義不大，讓資金的活水可以進來，政府或中華電信也可以投資，有機會跟東亞或外國競爭；台灣的業者要整合才有力量進軍國際，要鼓勵創新應用服務，實現寬頻網路、數位匯流的意義，使台灣趕上垂直整合的世界潮流；檢討黨政軍退出媒體時，民主制衡、民眾權益、媒體壟斷、資訊自由問題之外，應該將技術進步與數位匯流的價值，以及對產業的限制問題一併思考。

安倍首相解散國會之觀察

林彥宏

新台灣國策智庫研究部主任

2017 年 9 月 25 日，日本首相安倍晉三 (Shinzo Abe) 召開記者會，說到將在 9 月 28 日臨時國會中，宣布解散國會，預計在 2017 年 10 月 22 日進行選舉。於臨時國會首日即宣布解散，在日本政治史上有三次，①1966 年 12 月 27 日，當時首相，佐藤榮作、②1986 年 6 月 2 日，當時首相，中曾根康弘、③1996 年 9 月 27 日，當時首相，橋本龍太郎。這三次例子的結果都是自民黨大勝。

綜觀日本政治，在每次眾議院解散時，執政黨都有相當的理由，才會宣布解散。這次，距離這一屆眾議院議員的任期還有一年，若按照正常的時間，勢必將在明年內舉行大選。此時的安倍首相，在臨時國會會議中，動議解散眾議院與舉行大選，其目的不外乎進一步鞏固自民黨國會內的勢力。安倍首相的支持度因先前的森友及加計問題稍微下滑，但在 7 月內閣改組後，支持度有所回升。


民進黨與共產黨等其它的在野黨強烈批評，安倍首相在臨時國會中，不發表政策演說及接受質詢，在會期一開始就宣布解散國會，是非常草率的行為。在日本有媒體評論，安倍首相在此時宣布解散國會，他覺得安倍一定非常有自信，認為「自民黨一定會獲勝，才敢解散國會」，再加上，在野黨勢力非常薄弱，以及今年七月在東京都議會選舉時，自民黨雖然敗給東京都知事

小池百合子的派系，但該派系在國會的力量尚未組織完善下，此時機點正好給了自民黨最好的機會。當然，安倍首相很有自信，在接下來的選舉宣傳中，不外乎會在經濟方面，繼續執行安倍經濟學 (Abenomics)，另外針對北韓問題，安倍首相認為除了我以外，沒有人可以順利處理這棘手的問題。預計用這兩項政策來爭取選票。除此之外，在財政上，自民黨原本預計在 2019 年 10 月提高消費稅至 10%，把增加的稅收用來調整國家財政，但為了減輕國民負擔，預計把這些新增加的稅收用在幼兒教育及提供免費的高等教育。

目前，眾議院議員的總數共 475 席 (小選區：295 席、比例代表：180 席)。自民黨佔 288 席，與公明黨 35 席，組成的連立政權，共 323 席。超過憲法修正提案的 3 分之 2 以上 (317 席)。但在這次眾議院的選舉，根據 2016 年眾議院選舉區劃定審議會設置法及公職選舉法的部分內容修改，議員總數將會少 10 席，變成 465 席 (小選區：少 6 席，比例代表：少 4 席)。

10 月 8 日在日本記者俱樂部 (Japan National Press Club) 舉行各黨派代表的辯論會，共有八個政黨的主席輪流發言。(自由民主黨—安倍晉三，希望黨—小池百合子，公明黨—山口那津男，日本共產黨—志位和夫，日本維新會—松井一郎，立憲民主黨—枝野幸男，社會民主黨—吉田忠智，日本的心—中野正志)。安倍首相指出，在自民黨執政這幾年，GDP 逐漸擴大，失業率大

幅改善，這些都是安倍經濟學的大成果。政策的執行就像登山一樣，從 7 合日才是真正險峻的開始，目前日本國內最重要的問題在於，少子高齡化是日本最大的考驗。公明黨的山口那津男代表則表示，今後日本政策的課題在於「必須要把養育孩子與社會保障的基盤鞏固好」未來才會有好的發展性。可以看出山口代表的發言跟安倍首相所提的內容如出一轍。這次眾議院選舉我們可以清楚知道上述 8 黨派可分成，自民、公明所組成的連立執政黨，希望與日本維新、立憲民主與共產、社民兩黨，三強對抗的局勢。

根據日本報紙的民意調查結果，目前①自民黨在小選區與比例代表支持率非常高，有可能單獨過半（233 席），甚至超過、②希望黨無法獲得人民的認同，連在東京小池百合子的地盤也陷入苦戰、③立憲民主黨在選前所預估的 15 席也有可能增加 1 倍。距離選舉不到 10 天的時間，自民黨的安倍首相估計應該會順利再次取得政權，安倍的神話將繼續下去。

打破「安倍一強」，日本各黨爾虞我詐

蘇世岳

新台灣國策智庫研究部副主任

在日本眾議院議長宣布解散國會後，日本即將在本（十）月 22 日進行新一輪的國會改選。雖然最大的在野聯盟試圖將這次的大選定位為「政權選擇」的選舉，但一般預料，安倍長期政權將穩固延續，日本將不會出現 2012 年大選後的政黨輪替。「安倍一強」成為上一世紀日本政治改革以來最大的贏家，在野各黨迄今仍摸索不出共同的合作基礎，安倍長期政權將進一步鞏固並深化既有的內政與外交路線。

事實上，安倍政府這一次出乎預期的改選，對於執政聯盟來說時機點並非十分有利。依據 NHK 在國會解散後所做的最新民調顯示，安倍內閣的支持率是 37%，不支持率則高達 44%，這是 NHK 在第二次安倍內閣成立以來所做歷次民調中，第四次出現不支持率明顯高過於支持率，同時不支持率也是歷年來的第三高。簡單來說，安倍政府並不是選在一個民調聲望最高的時間點進行「突襲改選」，對於在野各黨來說這一場選舉也因此並非是一場完全「不公平的競賽」。即使如此，在野各黨的聲望依舊一蹶不振，同一份最新民調也顯示，雖然自民黨的支持率從上個月的 37.7%，大幅滑落近七個百分點到 30.8%，但所有在野政黨的支持率加總也只有自民黨支持率一半多一點（約 18.5%），其中被期待最有可能挑戰自民黨的，是由東京都知事小池百合子新創立的「希望黨」，但其支持率也僅有 5.4%。

面對「安倍一強」，在野各黨徒呼負負卻束手無策，原因在於在野各黨各懷鬼胎、爾虞我詐，並未認真提出有效與自民黨競爭的政黨綱領有關。

有分析認為，這一場選戰是「三強鼎立」的競爭，這完全不符合日本的政治現實。這裡的「三強」是指執政的「自民黨 - 公明黨」聯盟；以及在野的兩大陣營：一個是希望黨領軍結合關西地區區域性政黨「日本維新會」以及小澤一郎「自由黨」形成的偏右聯盟；另一個則是由前民進黨議員枝野幸男創立的「立憲民主黨」，結合日本共產黨和社會民主黨所形成的偏左聯盟，依照目前的政黨實力觀察，所謂的「三強」本質上是「一強兩弱」，這一次的大選中，在野兩大聯盟的最大敵人與其說是自民黨，還不如說是彼此為了生存所進行的保衛戰，而混亂的根源則來自於剛解體的最大的在野黨民進黨。

民進黨無疑是這一場選戰最大的輸家。剛接任民進黨代表（黨魁）的前原誠司是政治圈的老手，他深切認知到要在現行「單一選區兩票制」的選舉制度下，取代自民黨一黨獨大邁向兩大政黨體制，在野各黨只能整合出單一的候選人才有機會，因此在他接任代表後，就打破政治常識，積極與共產黨和社民黨接觸，由此埋下民進黨分裂的因子；而在希望黨挾著「小池旋風」成立後，前原再一次「琵琶別抱」，不惜放棄政黨候選人提名的權力，轉投希望黨的懷抱。前原的盤算有三：首先，民進黨是最大的在野黨，在眾議院擁

有 73 席（其中區域 38 席，不分區 35 席），每年可以從政府手中領取到約一百億日圓的政黨助成金，這對於新成立的希望黨來說，無疑解了燃眉之急；其次，民進黨擁有最大的勞動團體「連合」的支援，連合號稱有超過六百萬的會員，長期支持民進黨，希望黨合併民進黨，將承襲穩固的票倉；第三，希望黨作為一個新成立的政黨，現階段充其量只能算是以東京都為地盤的區域性政黨，尚未有全國選戰的經驗，民進黨的前身是民主黨，曾經在 2009-12 年執政，有全國性的組織與輔選經驗。因此，民進黨有人、有錢、有資源、有經驗，雖然作為末代黨魁並不光彩，但希望黨畢竟只是小池的「一人政黨」，民進黨與希望黨結合，民進黨仍有機會掌控在野黨的行進方向。因此，前原多次公開呼籲小池在這一次的選舉中參選，以小池作為候任總理之姿，打出「政黨輪替」的口號，期望整合在野勢力，逐步完成再執政的夢想。

但小池畢竟是務實的政治工作者，並不期待在這一次選戰中一舉成為「小池總理」。小池出身新聞媒體人，生涯中多次轉換政黨，早年在日本新黨細川護熙的支持下首度當選議員，之後多次轉換黨籍，也曾在自民黨執政時出任大臣等要職，2012 年自民黨總裁選舉時，小池並未支持安倍，在 2016 年東京都知事選舉時更不顧黨紀參選，勝選後的小池組織「都民第一會」也順利奪得東京都議會第一大黨的地位，希望黨的成立則是小池問鼎大位的「敲門磚」。然而，時機雖好，但小池羽翼未豐，民進黨頻送秋波，小池也擔心

大權旁落成為魁儡，因此對於是否全部接收提名前民進黨員以希望黨的名義參選，小池也提出了「排除條款」，將民進黨的主要實力者都排除在提名名單之外，由此進一步將民進黨一分為三：包括以前原為首的主流派（但前原將以無黨籍參選）；以枝野幸男為首的立憲民主黨；以及以岡田克也為首的無所屬鬆散聯盟。而對於以大阪地區為發展核心的日本維新會則達成「互不侵犯」協議；小澤的自由黨也只提名部分人選（小澤也將以無黨籍參選）。換句話說，小池堅持不在這一次的大選中參選，是著眼於鞏固既有的東京都地盤（目前已有兩位都民第一會的議員宣布脫離），而把總理目標設定在下一次的大選中。

由此觀察，「安倍一強」繼續主導日本政局應無太大的懸念。近日選舉宣傳中，安倍雖不斷釋出選後席次將萎縮的訊息，這或許只是一種以退為進的哀兵策略。即使如此，只要安倍能順利領導自民黨拿下過半數席次，即使未達到三分之二的修憲門檻，安倍體制仍將繼續有效運作，這包括對內安倍經濟學將獲得延續，整體社會結構的變革將緩慢推動；而在對外關係上，日美安保可望進一步深化、日本自衛隊的強化也將提高日本在西太平洋地區的發言地位，而台日間的親善關係則有機會更上一層樓，面對安倍政權將長期執政的現實，中國如何處理與日本政府間的關係，也將成為習近平主席在第二任任期中無法逃避的區域政治難題。BT

安倍「突破國難」的意涵與影響

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

日本國會議員大選投票日將近，預期安倍首相可穩健過關繼續執政，安倍總是讓人驚奇與讚嘆，最年輕的首相去職後再回任，參拜靖國神社又簽訂日中戰略互惠關係，經改先盛後衰而憲改昇火待發，領先會晤川普又毅然推動 TPP 等；安倍內閣 8 月 3 日進行大幅改組，一個月後就宣布 9 月 28 日解散眾議院，國會解散改選在日本是很平常的事，但錯愕的各黨派批判這是突兀的選舉權謀，極左的日本共產黨則抨擊安倍是「最大的國難」，否定安倍「突破國難」的國會解散訴求。

安倍呼籲「突破國難」究竟有什麼意義？「突破國難」對台灣及東亞局勢有何影響？「突破國難」並不是橫空出世的選舉政治語言，安倍 2012 年競選時就談到「國難當頭」，表示對釣魚台及國家領土安全問題憂心，此次 2017 年改選的「國難」指涉範疇猶甚於當年，主要包含內政的社會經濟與外交安全的朝鮮危機，內政領域指「全世代型」社會政策的翻轉，以及推動「育才革命」，試圖化解日本社會長期面臨的少子與高齡「國安問題」，計畫以稅制改革及資源投入扭轉人口結構與規模的頹勢，涉及消費稅及僱傭、移民、教育等相關政策的改革；這個再分配、服務性的社會福利議題，似乎與二度出任首相時實施「安倍經濟學」，這種投資性、生產性的經濟復甦政策背道而馳，實際上兩者的邏輯與目標是延續的，

都在於透過公共資源投入及引導，追求社會經濟的平衡、永續；安倍施政有清楚的理路與一致性，最核心的執政目標莫過於修憲，這是走上「正常國家」的必經之路，也是這次大選不能說，卻又要尋求選民默認、支持的「國難」議題。

朝鮮威脅是「突破國難」的直接、外在誘因，我們不妨就安全戰略面向來理解「國難」問題；日、朝的磨擦與歷史恩怨由來已久，在朝鮮核試與飛彈躍升為全球安全焦點，並對日本的生存構成災難性挑戰時，日本卻陷入舉步維艱無力應對的困境；二戰後日本長期遵行弔詭的「吉田路線」，依照慶應大學添谷芳秀的解釋，就是自由主義的日本和平憲法，與現實主義的美日安保條約綁在一起的特殊體制，這個體制以「專守防衛」限制日本的安全防衛行動能力，所以安倍執政以來極力推動「正常國家」，倡導並實踐「積極和平主義」，轉向為傳承自岸信介的「國家主義」修憲路線，安倍步步為營的化解國家安全困境，對內逐步推動修憲與體制改革，對外積極鞏固盟邦及拓展夥伴關係，國內改革措施包括以憲法第九條為核心的修憲提案，防衛廳升格為防衛省，建立國家安全委員會，實施特定秘密保護法，逐年提升國防預算至接近 1% 上限，調整並擴大自衛隊編制組成，解除「武器出口三原則」，乃至修改教育基本法等；國際面向的作為有解決韓國慰安婦問題，日韓簽訂軍事情報互換協定，單獨實施對朝鮮的人員、資金、船舶制裁，修改美日

防衛合作指令以及「集體自衛權」，確認安保條約適用於釣魚台，交流協會正名提升對台關係，參與聯合國維和行動，派艦參加維護亞丁灣航行安全，加入並持續 TPP 倡議，推動地球儀外交鞏固與各國雙邊關係，以「新思路」拉攏俄羅斯普京總統，還有媒體高度矚目的對歐巴馬及川普元首外交等。

安倍政府的上述內外行動，具體呈現出「國家戰略」目標及輪廓，這是安倍不諱言的政治抱負與使命；內在的延續右翼小泉路線，也呈現山口縣（長州藩）自山縣有朋、伊藤博文以迄安倍家族一脈相承的思想系譜，外在的首要力量顯然是美日同盟以及「重返亞洲」「亞太再平衡」戰略的支撐，以及面對中國政經力量崛起以及軍事挑釁的回應。日本有必須解決朝鮮問題的迫切感，以及面對中國挑釁擴張的危機感，安倍採取直面應對的態勢，除了歷史問題的化解之外，主要就朝核問題、釣魚台問題以及構築集體安全抗衡中國；首先是朝核問題，中國與日本（及美國）對於朝鮮問題有交集也有分歧，交集就是朝鮮半島的不戰與非核，但是在外交磋商、和平解決無望時，雙方的利益與底線卻全然不同，中國的選項將是「朝鮮方案」，也就是在條件有利時將承認朝鮮為正式核武國家，相反的，美日則考慮「手術式方案」，斷然遏止朝鮮擁核及進行政權更替；其次是釣魚台（尖閣群島）與領土問題始終受到安倍及其先輩的關注，多次海上衝突後釣魚台問題似已降溫，2012 年選舉安倍仍然高舉釣魚台及領海問題，美國雖公開確認釣魚台列入安保範圍，但中國劃定東海防空識別區，以及中國軍機密集巡航進出周遭海域，日機則經常緊急起飛監控驅離，空中對峙一觸即發的風險比海上對峙更難控管。

再次是建構集體安全合作應對中國崛起與霸權擴張，面對中國在西太平洋及南海的強硬姿態，安倍在既有雙邊、多邊聯盟基礎上，與美國合作擴大多邊以及集體安全合作，即美韓、美日同盟，以及美日印、日澳印、美日澳等合作為基礎，擴大整合成美國為首的「東方北約」或「小北約」準同盟組織，日本是這個民主國家軍事同盟的基石與軸心，在地緣政治上正面遏制中國的擴張與侵犯，另一方面日本對中南半島、印度次大陸、東協各國以及印俄兩強，面對中國的政經競爭也加強力度急起直追，力圖建構對中國周邊的包圍（或反包圍）圈。日本的戰略安全部署與作為，不是與中國短兵相接就是以中國為假想敵，日本的經濟與（常規）軍力規模雖然不及中國，但實力仍大可與中國匹敵，安倍的「正常國家」釋放、強化日本的政治軍事實力與存在，勢將限縮中國遠洋海軍與勢力範圍的活動空間，平衡東亞及東協國家「中國威脅」的地緣政治壓力。

勝選後的安倍取得「突破國難」的正當性與支持，勢將更自信的積極推展日本「正常國家」的進程，在區域與全球秩序重新定位日本的戰略安全地位與影響力，並以任期最長（及最年輕）首相之姿營造自己的歷史地位，在 Richard Haas 所說的世界秩序 2.0 留下一抹出色的印記；台灣做為日本唇齒相依的近鄰與親密夥伴，對釣魚台、南海、中國、朝鮮等問題都有重大利害與發言權，在安倍秩序的構築與上升過程中，台灣在國家主體尊嚴的維護，以及日本利益主張之間仍然可能面臨兩難，而長期以來如入無人之境的中國，其霸權擴張的圖謀必然面臨鉅大艱難。BT

總統、內閣與政黨表現

編輯部

新 台灣國策智庫於 2017 年 9 月 28 日召開「總統、內閣與政黨表現民調」記者會，這次記者會邀請趨勢民調公司總經理吳世昌、東華大學民族事務暨發展學系教授施正鋒、凱達格蘭基金會執行長陳致中進行與談，分析民調結果所呈現的民意趨勢、特徵與意義。本次民調內容包括蔡總統表現滿意度，對新任閣揆與內閣期待與評價以及政黨好感度等。

本次民調由趨勢民意調查公司執行，調查時間為 2017 年 9 月 14 日至 15 日，也就是新閣揆上任後，調查對象為戶籍設於台灣且年滿 20 歲民眾，採用電話調查，並採電腦輔助電話訪問系統（CATI）執行。完成樣本數為 1,076 份有效樣本，在 95% 信心水準下，抽樣誤差為正負 3.0 個百分點。


趨勢民調公司總經理吳世昌與東華大學施正鋒教授共同分析：一、總統表現滿意度：從調查結果來看，民眾對蔡總統的滿意度從六月的谷底雖有回升，但整體來看，只有在中南部地區有四成的滿意度，台中以北的支持度不高。事實上僅有小學程度與高齡民眾的滿意度偏高。二、新閣揆上任之期許：目前民眾有六成的信心，值得注意的是，這些抱持著期待的民眾是不分區域年齡教育程度皆支持。再來是民進黨支持者對賴揆的支持度高達九成，可以看出民進黨對蔡總統與賴揆的期待是有一定落差，另有高達四成無政黨傾向的人對賴院長具有信心。雖然短期內民眾都

很看好，但能否不辜負民眾的期待，關鍵是在於政策的落實。蔡總統交付的任務是「執行」的部分，蔡總統是否會放手讓賴院長去做，還有待觀察。三、政黨認同與 2018 議員選舉：在政黨表現評價的部分，民進黨的滿意度仍維持平盤三成左右，這表示民眾對民進黨仍有期待，但這樣的民調結果也是對當前執政黨的警惕，由於已經成為執政黨，不應該滿足於持平的評價。國民黨的支持度就是持續低迷。

值得注意的是有 22.8% 的民眾會支持陳水扁總統一邊一國連線推薦的候選人。除了兩大黨之外，第三勢力就屬時代力量為民眾有較高的期待，但是目前時代力量的支持度僅有一成左右。時代力量的整體表現低於兩大黨，大體而言，20 至 29 歲的選民認為其表現普通，顯示年輕人在好惡之間擺盪。其原因可能是時代力量的自我定位不夠清楚，且政黨認同不夠明確，才會造成時代力量僅獲得 5% 的支持，甚至比一邊一國還低，令人擔憂是否時力只有獲得都會區年輕人的青睞。民進黨則是有四成不滿意。明年地方選舉大致維持兩黨，民進黨對地方的選票會努力保持。新的政黨要的主力會是在不分區，在地方選舉是很難搶到一席之地。此外，國民黨會維持他的勢力，一邊一國雖不是政黨也有機會。

凱達格蘭基金會執行長陳致中表示，對新任賴院長的民眾支持度是很高的，61.5% 顯示出是相當有信心的，對於內閣滿意度則只有 37%，行政院長與行政團隊的滿意度是有很明顯的落

差。院長換人但團隊沒有大幅度改組，團隊的動力能不能趕上台灣人民對賴院長的高度期待，需要驗證。但值得注意的是，小英總統的 34.6%，相比在低點的時候則有顯著的有提升。但是，台灣現行憲政體制不清楚，這牽涉到蔡總統與閣揆工作上的協調，總統與內閣的協調到底會如何進行，以及總統是否有充份授權給賴院長，如果沒有，賴院長可能無法發揮。而我們可以從以下幾點來做深入觀察。一、一例一休：新內閣的腳步夠不夠加快，能否趕上民意的期待。二、公投法

修正：儘管民進黨有提公投法補正，但是一直沒有去實行，這是值得去關注的。三、民眾滿意度：以法務部長為例，邱部長的滿意度是最低的，六成的民意對司改是不滿意的，因此在賴揆的布局與思考，可以納入這個部分做一個通盤的思考。四、民眾的期待：台灣的民意對民進黨是有期待，整體還是優於其他政黨。我們站在智庫的立場，會透過長期的追蹤以及民調提供思考觀點。期待新內閣以及蔡政府可以更加積極去回應民眾的期待。（江文玉整理） 

廣電三法黨政軍條款修法方向之探討

編輯部

新 台灣國策智庫於 2017 年 9 月 28 日，召開通訊傳播研究組論壇會議，出席的學者專家之外並邀請主管機關派員列席，共同就廣電三法黨政軍條款問題做開放式的對話交流。首先由新台灣國策智庫執行委員，也是台灣數位匯流協會理事長吳世昌引言報告“廣電三法黨政軍條款修法與否”問題，說明過去的修法過程與問題，黨政軍條款是 2003 年修法通過的，當時主要是要解決無線三台三中的問題，規定黨政軍不得直接間接投資系統或媒體經營，不得投資無線或有線電視台，同時黨政人士不得擔任媒體董事、發行人、監察人等，因為規範嚴苛造成執行上的困難，業者因為投資併購限制只好成立“乾淨的”新事業，而主管機關的裁罰也多次被最高行政法院駁回。

目前黨政軍條款之為人所詬病，最大的問題是被某些人所濫用，違法時又裁罰業者而不是當事人，這情況顯然不合理，應該以行政作為來來避免法律被濫用，如果行政作為也無法遏止濫用的情況，就應該思考修改黨政軍條款的方向。多數學者都認為應可以全面開放，媒體並不會被壟斷，另外產業也需要政府資金投入，政府資金適度投入有利產業發展與增加競爭力；但是也有部分學者、業者反對開放，但是主要業者都認同全面開放，只是卻害怕中華電信的規模優勢；行政部門也有主張廣電三法的規定都拿掉，回歸政黨法來規定，由政黨法來加以限制，政府部分回歸預算法的規定。

林維國教授認為黨政軍條款實際上已經達到當初制定的目的，但是現在有受到濫用的情況，妨礙業者的經營發展；目前各國情況多規定不得實質控制，但是各國規定沒有像台灣這麼嚴格的；目前此條款已經被濫用成為圖騰，忽視了重點應該是在於如何活絡影視產業。人民多不贊成修改法條，因此要考量在理念上、民意上的交代，問題是在溝通，NCC 職權只管控媒體，但人民不知道 NCC 的功用，造成人民與 NCC 很大的隔閡，需要努力讓人民瞭解，NCC 在組織改造中有很無奈的困境，人民對黨政軍條款的認知要再努力，在修法時才會獲得更廣泛的支持；NCC 官員也擁有相當的權力，可以去看到底黨政軍是不是對媒體實質影響，因為媒體還有屆期與換照的機會，可以透過事後監理再來努力。

劉柏立所長談到黨政軍運用他的權威與權力來操控媒體，當時立法黨政軍條款有其時代意義，但如要制定反媒體壟斷法則又是另一個議題；應該考量的是數位匯流的角度，2003 年的修法列入黨政軍條款，結果此法規妨礙數位匯流發展；台灣對有線電視衛星電視管制強度太高，現在是多頻道時代不應管制，事實上加以開放是沒問題的，台灣的業者要整合才有力量進軍國際，要鼓勵創新應用服務，實現寬頻網路、網路、數位匯流的意義，使台灣趕上垂直整合的世界潮流。現在技術進步，以前會被壟斷會被操作，現在數位匯流時代已經很大改觀，檢討黨政軍退出媒體時，應該將技術進步與數位匯流的價值，以

及對產業的限制問題應一併思考。

羅世宏教授強調健全的民主社會，本來政黨就有責任也有需要媒體，要有能力去宣揚其政黨理念推銷其政策，對於政黨介入媒體我們需要重新去思考；媒改學者認為政府應該承擔更大的責任，在避免干涉新聞自由的情況下，我們也允許它對內容進行提供，更何況是網路媒體 **infrastructure** 內容的輔導或投資，只要能做到防火牆，不要涉及到新聞，或補助機制能有專業透明及監督機制設計，其實並不需要完全反對；我們認為一定要放寬間接持股，修黨政軍條款應該要採實質控制比較重要，實質控制其實就是對內容，股權比例的限制意義不大。我們是小國，影視產業或數位匯流目前都沒有優勢或者落後了，此時我們把產業綁住把政府的手綁住，應該把中華電信資產用做很好的牌；黨政軍條款應該開放，至於比例問題不應厚此薄彼，好像有點偏袒中華電信，但是政府手中也沒有太多工具可以幫助數位匯流，黨政軍條款的修正會是一個不錯的機會。

姚孟昌主張採訪自由非常重要，可是採訪自由會和媒體經營者的經營自由產生衝突，也會和不受媒體青睞的群體的利益產生衝突，國家從平等權保障媒體自由，要善用媒體頻道的分配權，讓言論的多元化能充分實踐，媒體經營者有一定的公共義務要履行；政府不應利用媒體作國家統治機器；台灣現在的問題是資本家控制媒體，媒體涉及頻道都是公共財問題，國家應該維持公共頻道的順暢多元還有使用權，其他的很多都是技術問題；黨政軍條款管的不是綜藝節目而是新聞，也就是涉及對老百姓的洗腦，國家要保障新聞自由媒體採訪自由，讓資源的公共化平台多元化，必須引進多種權力制衡方式，廣電三法應該要修，現在制度無法體現憲政原則，也無法順應技術潮流。主管機關權責卻要加強，國家要協助影視產業，不使用管制而是加強投資加強輔導。

莊伯仲教授談到多數傳播學者認為不需要

黨政軍條款規範，因為時空背景改變，當年黨政軍退出媒體的呼聲與轉型正義一樣，有其道德高度，當時媒體是稀有的公共資源，如果被黨政軍壟斷一般人就無法接近使用，黨政軍會利用媒體洗腦；再來總統直選後民智已開，現在已經不是資源有限，數位化後媒體不再是稀有財；數位匯流時代內容為王，有很多數位頻道 **NCC** 根本管不到，從數位匯流或是時空條件來看，當年的規範已經格格不入；台灣屬於媒體自由國家，被評為完全自由一級，只有企業部分被扣分，新聞自由沒有被扣分，企業對媒體比黨政軍危害更大，當然黨政軍還是不能無節制的經營媒體，但是規範不應在於身分或股份，而是新聞；目前規範只是在股份，實際上應該規範的不是身分股份而是他的行為，應該把規範放在行為上比較有意義，

江雅綺教授說應該要從資本市場遊戲規則來看，不可違背要有責任才有罰則的精神，從技術面觀察，黨政軍條款規範間接持股是技術面有問題的立法，在數位匯流的時代因為科技發展有些改變，媒體的監督責任部分可以把內容與新聞做切割；可以透過權力制衡與分配機制的設計，可以確保允許國家資金去鼓勵內容的發展，只要避免政府花錢洗人民的腦，可以透過制度設計來達成，黨政軍條款的解禁不代表國家介入媒體，可以制度設計來避免我們所擔心的情況，另外網路的發展應該有一些規範方式，網路雖然很難管制，還是有一些點可以先來規範，例如跨境電商之前無法規範，但是課稅的部分還是有可能去管的。

主管機關人員說明原來立法是 2003 年 12 月通過，包括黨政軍條款與併購的限制，法條在技術上有很多不合理與窒礙難行之處；2008 年啟動工作小組開始研議修法，2010 年提出版本開始徵詢各方意見，2012 年立院審查大部分問題法條都已解決；針對窒礙難行之處尋求解決，處罰案件都是政府基金，四大基金的間接投資案件，實際上是法律上的不可預期性情況；目前持股一兩股的問題需要解決，媒體要為其他人的行為負責，

這是不合理的，應規定黨政行為人為其行為負責，把責任歸屬到投資者而非被投資者，解決業者的不可預期性問題；另外，控制才是黨政軍條

款要解決的問題。法律技術所造成的窒礙要調整，要讓它在法律上合理化；網路媒體到底要不要納入媒體規範的範圍則要另行計議。BT



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：高志鵬

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳





財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

104 台北市中山區民權東路二段 42 號 3 樓

Tel: +886-2-2531-2203

Fax: +886-2-2564-2722

E-mail: info@braintrust.tw

<http://www.braintrust.tw>