

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 364 號

解釋日期：民國 83 年 09 月 23 日

資料來源：司法院公報 第 36 卷 11 期 15-18 頁

總統府公報 第 5939 號 5-8 頁

守護憲法 60 年 第 53-54 頁

司法院大法官解釋（六）（98 年 10 月版）第 381-385 頁

相關法條：中華民國憲法 第 11 條

解 釋 文： 以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配，對於人民「接近使用傳播媒體」之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。

理 由 書： 言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第十一條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。

廣播電視之電波頻率為有限性之公共資源，為免被壟斷與獨佔，國家應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會。

至學理上所謂「接近使用傳播媒體」之權利（the right of access to the media），乃指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其行使表達意見之權利而言，以促進媒體報導或評論之確實、公正。例如媒體之報導或評論有錯誤而侵害他人之權利者，受害人即可要求媒體允許其更正或答辯，以資補救。又如廣播電視舉辦公職候選人之政見辯論，於民主政治品質之提昇，有所裨益。

惟允許民眾「接近使用傳播媒體」，就媒體本身言，係對其取材及編輯之限制。如無條件強制傳播媒體接受民眾表達其反對意見之要求，無異



剝奪媒體之編輯自由，而造成傳播媒體在報導上瞻前顧後，畏縮妥協之結果，反足影響其確實、公正報導與評論之功能。是故民眾「接近使用傳播媒體」應在兼顧媒體編輯自由之原則，予以尊重。如何設定上述「接近使用傳播媒體」之條件，自亦應於法律內為明確之規定，期臻平等。

綜上所述，以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配，對於民平等「接近使用傳播媒體」之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。

抄立法院聲請書

中華民國八十二年六月三十日

(82)臺院議字第二二五四號

受文者：司法院

主 旨：為本院委員審查廣播電視法修正草案時，對憲法第十一條所賦予之表現自由是否蘊含廣電自由，並是否保障人民平等接近使用廣電媒體之機會，適用時滋生疑義，請查照惠予解釋見復。

說 明：一、本院委員陳水扁第二十九人就前開事項所提之提案，經提本院第二屆第一會期第三十九次會議討論決議：「函請司法院解釋」。

二、檢附前述議案關係文書乙份。

院 長 劉松藩

臨時提案：立法院議案關係文書 中華民國八十二年六月十一日印發案由：本院委員陳水扁等二十九人，為本院委員於審查廣播電視法修正草案，對憲法第十一條所賦予之表現自由是否蘊含廣電自由，並是否保障人民之平等接近使用廣電媒體之機會，適用時滋生疑義，特依「司法院大法官審理案件法」第五條第一項第三款之規定，聲請解釋，是否有當？請公決案。

說 明：壹、聲請解釋憲法之目的

憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」明文保障人民的表現自由。由於現代傳播科技的發達，廣播電視已成為人民表達思想與言論的重要媒介，影響力無遠弗屆，在言論市場上亦佔有極重要的地位。因此，為貫徹憲法第十一條保障表現自由之目的，即應保障廣電自由及人民之平等接近使用媒體的機會。

然就我國的廣電事業現況而言，電波頻率始終受到行政機關的嚴格管制，一般民眾無法自由申請使用，甚且主管機關長期放任頻道資源由少數既存利益者持續壟斷，一般國民則毫



無選擇或置喙的餘地，在此種情況下，憲法第十一條所明文保障的一般人民皆可享有的表現自由，無疑受到極大的戕害。故本院委員於審查廣播電視法修正草案時，對於憲法第十一條之規定，是否蘊涵廣電自由，及是否保障人民平等接近使用媒體的機會，期大法官會議能予以明確的解釋，以使行政機關於適法用法時，能依循不悖於憲法保障表現自由之精神。

## 貳、疑義性質及經過

立法院為行使職權適用憲法發生疑義之事項，爰說明如下：

- 一、本聲請之提出係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義」。
- 二、憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」立法院於行使憲法第六十三條所賦予之法案審查權時，對憲法第十一條所規範之表現自由是否蘊涵廣電自由，及是否保障人民之平等接近使用廣電媒體之機會，適用上滋生疑義，故聲請解釋。

## 參、聲請解釋的理由及對本案所持之見解

- 一、憲法第十一條明文保障人民之表現自由，使個人得透過言論、講學、著作、出版之方式抒發意見、表現自我；而隨著科技發展，廣播、無線電視、有線電視、直播衛星相繼出現，電子媒體乃繼之成為人民實現表現自由之新興管道與工具。蓋於今日社會中，唯有透過四通八達、深入各階層之媒體，方得滿足人民蒐集多元資訊之需要，亦唯有保障人民受知狀況之完整，方得使其自由累積自我知識，進而得以實現自我，使人民之表現自由得受完整而充分的保障。

鑑於媒體已成為人民吸收資訊而助於表現自我之主要工具，故為確保個人自主的表現，以發展自我、實現自我，並得追求真理、健全民主程序，進一步完整地實現憲法所保障之表現自由，則具現代意義之表現自由內涵實應包含廣電自由，方足以因應社會之演進而符合民主之潮流。

- 二、為確保國家之民主憲政體制，除引申表現自由之外延意義使人民之廣電自由不受干涉外，亦應賦予人民平等接近使用媒體之機會。首先，由健全言論自由市場之角度來看，賦予一般人民平等接近使用媒體之機會，必能增加言論自由市場中



意見之多樣性，而避免電子媒體因本質、結構及經濟因素致為少數壟斷對民主政治所造成之戕害。

其次，由平等的自由權觀點出發，凡經濟力、政治力或社會力處於劣勢之團體或個人，其意見、觀點可能不會被媒體所重視或顧及，故為防杜少數人操縱輿論之不公平現象，實應合理地賦予全民平等接近使用媒體之機會。

再者，因廣播、電視乃利用為全民所有而由政府管理分配之電波頻率，是以，應視為具有公共論壇之性質而開放與全民公平使用；此方可使每個個人都獲得同等尊重，使其意見表達均得享有同等機會以傳達於大眾，故適度賦予一般人民平等接近使用媒體之機會乃合理且必要。

公正而客觀之大眾媒體乃民主社會實施憲政所不可或缺，且為尊重每個個人表現意見之自由、健全多元化之言論市場、使公有資源為全民所共享，同時考量對傳播媒體新聞自由之尊重，則適度而合理地賦予全民平等接近使用媒體之機會方符合憲法之精神。

三、憲法保障言論自由的方式之一，即是透過維持言論市場的多元性與非限性，以使不同意場之意見得以合理充分的表達，而其具體落實之方法，乃使廣電事業得於市場上自由競爭、健全發展。然而我國目前的廣電事業，在政府的不當管制下，頻道資源為少數人長期壟斷，電子媒體亦幾無競爭對象，言論市場可謂毫無多元性可言，意見表達自由亦迭遭扼殺。日前國內三家電視臺被公平交易委員會宣告為獨佔事業即為顯例，而此種現象除已違反公平交易法之外，亦有悖憲法保障言論自由之精神。故政府應儘速消除此種媒體壟斷與獨佔的現象，使廣電事業得自由競爭及健全發展，以維持言論市場之多元性與非限性，俾達憲法保障廣電自由與人民之平等接近使用媒體機會之精神。

提案人：陳水扁

連署人：邱連輝 許國泰 蔡式淵 李慶雄

張俊雄 劉文慶 余政憲 林濁水

黃煌雄 許添財 趙 娃 侯海熊

施明德 張俊宏 戴振耀 葉菊蘭

洪奇昌 彭百顯 葉耀鵬 廖永來

呂秀蓮 沈富雄 陳婉真 邱垂貞

林光華 翁金珠 李顯榮 蔡同榮

參考法條：中華民國憲法 第 11 條 (36.01.01)