從言論自由與工作權保障論 NCC 換照審議之界限

柯貞竹¹

摘要

本文研究 NCC 換照事件。2020 年，NCC 否決中天新聞台的換照申請，引發政治爭論及對言論自由的辯論；探討言論自由與工作權之間的平衡，以及 NCC 在換照審議中的角色與影響，強調了保障言論自由對於民主社會的重要性。

本文從文獻討論香港政府對媒體的干預，引發社會運動，反映出言論自由的重要性，以及探討我國憲政體制的保障、中央法令規定、有線廣播電視法、工作權保障之法令。NCC 雖掌握經營者的換照權限，但不能濫用權力，影響言論自由，以及相關事業機構員工的工作權。

本論文深入討論行政法的法理，包括：正當法律程序、信賴保護原則、誠實信用原則、平等原則與比例原則。結論提出民主國家需確保言論自由的保障，防止行政權力的濫用；並建議：修法以增強 NCC 委員的多元性，避免政治干預。對於大眾傳播業的工作權進行專法保障。

關鍵字：言論自由、工作權保障、NCC、換照審議、中天電視

¹中國文化大學政治學系博士候選人。本論文經兩位雙向匿名審查通過。

收稿日：2025 年 4 月 11 日。 同意刊登日：2025 年 6 月 30 日。

壹、前言

言論自由的概念，可追溯至公元前 5~6 世紀的雅典(Raaflaub et al., 2007, p.65)。近代，世界對言論自由的保障，咸為普世價值及至高無上的道德規範。落實言論自由保障，更體現在相關國際宣言及公約當中，例如聯合國 1948 年通過的《世界人權宣言》中的第十九條：「人人有主張及發表自由之權」，此項權利包括保持主張而不受干涉之自由，及經由任何方法不分國界以尋求、接收並傳播消息意見之自由。《公民權利和政治權利國際公約》第十九條：「一、人人有保持意見不受干預之權利。二、人人有發表自由之權利」，此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。今天的言論自由受到了國際人權法的公認。這項權利在公民權利和政治權利國際公約的第 19 條、歐洲人權公約的第 10 條、美洲人權公約的第 13 條及非洲人權和民族權憲章的第 9 條中得到體現(Puddephatt, 2005, p.128)。

2020 年在台灣的媒體新聞界的大事，就是國家通訊傳播委員會(National Communications Commission, 簡稱 NCC)否決中天新聞台(52 頻道)換照的申請。回顧 2014 年換照後，中天新聞台的執照將於 2020 年 12 月 11 日到期，於 4 月向 NCC 申請變更，5 月 27 日首度排入委員會審查，8 月 19 日是 NCC 委員會改組之後第一次審議。而國家通訊傳播委員會今(18)日審查中天新聞台換照案，會中以 7 比 0 全數通過，7 名委員一致否決換照(鄭郁庭, 2020)。此一事件，不但為藍、綠政治鬥爭另闢戰場，也為朝、野對言論自由的保障展開一連串的辯論。除此之外，否決換照申請，涉及頻道經營權，因此，是否有違反憲法工作權保障，亦應予合併論述之。

貳、文獻探討

一、香港免費電視牌照爭議

香港在中共當局承諾 50 年不變的承諾之下，於 1997 年回歸中國。由於回歸之後，中共對香港的政治屢屢干預，造成一連串香港的民主運動，包括：1970 年代香港學生運動、七一遊行、五區公投、讓愛與和平佔領中環／雨傘革命、旺角騷亂、香港人權與民主法案、反對逃犯條例修訂草案運動等。其中，香港免費電視牌照爭議，更是激化香港社會運動的重要原因之一。起因為 2009 年年底，香港 3 間電訊商向廣播事務管理局申請免費電視牌照，其中一位申請者城市電訊主席王維基表現相對積極，於 2012 年成立香港電視網絡，大肆招兵買馬，並拍攝好十數齣電視劇，引起不少觀眾的關注及期待。至 2013 年 10 月 15 日，行政會議完成審批程序，原則上同意批發免費電視牌照予奇妙電視和香港電視娛樂，而大致完成準備的香港電視網絡則不獲接納。由於香港政府事前未聲明會有三選二的情況，且無拒絕批發免費電視牌照給予香港電視網絡；在香港的公眾及輿論壓力下，商務及經濟發展局局長蘇錦樑和香港行政長官梁振英先後表示，基於行政會議的保密原則，不能公開交代原因，僅表示該申請結果涉及「一籃子因素」。此事件激發香港社會強烈迴響，由於公眾對此解釋不接納，引發 12 萬人遊行及包圍香港政府總部。為

何香港政府拒絕批發免費電視牌照給予香港電視網絡？主要原因是，在 2008 年，王維基剛入主亞洲電視，計劃將亞視大改革成新媒體。他曾說：「如果亞視要變成大陸台，我沒有興趣。亞視是一個香港人的電視台。」、「即使有北面支持，我不會接受。」更坦言「親共的電視沒有人看，只有反共的電視才有人看」，這些言論都被認為得罪了中共。

雖然，香港的狀況與我國不同，但是對追求言論自由保障的精神是一樣的，剝奪人民的言論自由成為一言堂，只有在極權國家才會發生。S. G. Tallentyre 所著「伏爾泰的朋友們」一書提到伏爾泰的思想，「我不同意你的意見，但我以死捍衛你說話的權利」(Tallentyre, 2003, p. 332)，這句話就成為捍衛言論自由的名言。

二、我國憲政體制的保障

台灣光復後歷經軍政、訓政、憲政時期。1996 年李登輝先生當選中華民國首位公民直選的國家元首，奠基了民主發展基石，成為民主憲政體制的國家。英國學者蒲萊士 (James Bryce) 認為「憲法是國家的根本大法，確定政府成立的原則，規定主權之所在，指明行使此項權力的人物及方法。」、「憲法就是組織政治社會結構的法律，包括政體、人民與政府間相互的權利與義務關係。」蘭尼 (Austin Ranney) 認為「憲法是政府運作成文或不成文最根本的法規 (Fundamental Rules)。」國父孫中山先生則指出「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也」。綜上所言，憲法是確立政府主權，制定國家政體與人民的權利與義務關係，並保障人民的權利，不論成文或不成文的法規都具有法的高性。人民除現役軍人外，不受軍事審判。人民有居住及遷徙之自由。人民有言論、講學、著作及出版之自由。人民有秘密通訊之自由。人民有信仰宗教之自由。人民有集會及結社之自由。人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。(憲法第八條至第十五條) 除非涉及「妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外」(憲法第二十三條)。大法官釋字第 509 號解釋文中也提到，言論自由為人民之基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。爰上說明，憲法所臚列保障人民的權利，應是不受任何法律的侵犯。

三、中央法令規定探討

行政院組織法，於民國 36 年 3 月 31 日公布，於民國 37 年 5 月 25 日施行，並先後於民國 36 年 4 月 22 日、36 年 12 月 25 日、37 年 5 月 13 日、38 年 3 月 21 日、41 年 11 月 20 日、69 年 6 月 29 日、99 年 2 月 3 日等經過 7 次修正。本法於 36 年制定時設 14 部 3 會，38 年 3 月 21 日修正為 8 部 2 會 1 處，其基本架構雖沿用至今，但實際上為因應政務需要，已陸續增設二十餘個部會機關，99 年 2 月 3 日修正為 14 部 8 會 3 獨立機關 1 行 1 院及 2 個總處 (共 29 個機關)，於 101 年 1 月 1 日開始施行。國家通訊傳播委員會即是在民國 99 年 2 月 3 日總統令修正公布，並於 101 年 1 月 1 日開始施行。

國家通訊傳播委員會組織法第 1 條開宗明義指出，行政院為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）。因此，NCC 即成為國家最高的通訊傳播的主管機關，為落實憲法保障之言論自由而設，掌管國家通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法。另外，在組織編制依據「國家通訊傳播委員會組織法」第 4 條本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。換句話說，只要 4 人出席，3 人同意，即可駁回換照申請。然而，NCC 的委員的任命權是在掌握在執政者的手上，如此一來，執政者將可充分利用換發證照的權力對對手進行打壓，駁回換照申請，這無疑是對憲法所保障的言論自由構成一大傷害。

四、有線廣播電視法之探討

有線廣播電視法的設立旨在管理有線電視系統經營者的設立、營運、內容與責任，以及維護公共利益、防止媒體壟斷與不當干預。然依「有線廣播電視法」第 21 條規定，系統經營者之經營許可執照有效期間為九年。同 31 條規定，系統經營者於經營許可執照有效期間屆滿後，其欲繼續經營者，應於期間屆滿前一年起半年內，向中央主管機關申請換發。據此，NCC 取得系統經營者得否繼續經營之生殺大權，NCC 於系統經營者申請換發經營許可執照時，可依同條第二項第 5 款之規定「系統經營者之獎懲紀錄及其他影響營運之事項。」駁回申請。然該條款授予行政機關極大裁量權，而未明示客觀標準與保障機制，令人憂慮其可能作為政治干預媒體的工具，削弱媒體監督功能與新聞自由。

綜上，政府為落實言論自由保障，公布相關法令規範以及設置相關機關執行憲法保障人民的權利，本應立意良善；行政機關在管制媒體的裁量權上，本應抱持警惕，建立明確客觀的標準。惟在民粹治國之下，新聞媒體容易淪為執政者打擊對手的工具。如何才能還給新聞自由一個乾淨的空間，讓第四權發揮應有的功能，值得民主法治國家深思。

五、工作權保障之法令探討

民國 73 年（1984 年）7 月 30 日公布實施，現行修正版本 2018 年 1 月 10 日三讀通過「勞動基準法」（簡稱勞基法）是「規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展」而制定（勞基法第 1 章第 1 條）。依勞基法適用對象，依本法第 3 條第 1 項第 7 款規定包含「大眾傳播業」。依其法令規定，勞工權利受到法律的保障，雇主不得無故解聘，除非有同法第 11 條之規定²。大法官釋字第 510 號解釋文(略以)，

² 勞動基準法第 11 條 非有左列情事之一者，雇主不得預告勞工終止勞動契約：一、歇業或轉讓時。二、虧損或業務緊縮時。三、不可抗力暫停工作在一個月以上時。四、業務性質變更，有減少勞工之必要，又無適當工作可供安置時。五、勞工對於所擔任之工作確不能勝任時。

憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由。惟其工作與公共利益密切相關者，於符合憲法第二十三條比例原則之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律或視工作權限制之性質，以有法律明確授權之命令加以規範。政大新聞系教授彭芸 (2012, 頁 20)認為：

「大眾」的媒介，重視「言論市場」(marketplace of ideas)，強調因著公共利益塑造公共論壇，人們因獲得資訊而能夠判斷，就可提升個人福祉，進而具社會資本來提升社會福祉。更明白說明，公共利益的概念反映的是了解政策結果將造福「公眾」而非個人利益。

另外，「通訊傳播基本法」第 5 條規定，通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。更可以體現大眾傳播業與公共利益的密切相關。

綜上論述，中天換照被 NCC 駁回一案，對中天的員工之工作權受到損害，依大法官釋字第 510 號，符合憲法第二十三條比例原則之限度內。因此，NCC 在受理系統經營者換照申請時，應該更加審慎評估。

叁、行政法理討論

一、正當法律程序

美國聯邦憲法增修條文第 5 條規定，非經法律正當程序，不應受生命、自由或財產之剝奪。我國大法官釋字 396 號解釋文：「懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第八十二條及本院釋字第一六二號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障。」綜上說明，正當法律程序旨在保障憲法上人民的各項權利，應依法律的程序進行，否則將視為違法。

我國大法官釋字第 105 號解釋：出版法第四十條及第四十一條所定對於違法出版品定期停止發行或撤銷登記之處分，係依憲法第二十三條規定之必要情形，對於出版自由所設之限制，此點聲請解釋來文亦有相同之見解。而憲法對於違法出版品之處分方式並無限制，出版法為貫徹其限制之目的，採用行政處分方式，尚難調為違憲。且上開各條所規定之處分要件，甚為嚴格，行政機關僅能根據各該條所列舉之要件，予以處分，受處分人尚得提起訴願及向行政法院提起行政訴訟，請求救濟，亦足以資保障。上開解釋文「受處分人尚得提起訴願及向行政法院提起行政訴訟，請求救濟」已經隱含「正當程序」的理念。準此，中天電視在申請換照遭 NCC 駁回時，應向行政法院提起行政訴訟，請求救濟，以保障自身的權利。

二、信賴保護原則

信賴保護原則(Der Grundsatz des Vertrauensschutzes)為戰後在西德發展成功之原則，除

在德國公法學領域廣受重視，瑞士有關著作亦認為是極為重要的原則（吳庚、盛子龍，2021，頁 55-56）。信賴利益保護原則，指國家在行使公權力時，人民對國家先前的行為或承諾產生合理信賴，國家應保護人民因信賴該行為所為之安排或已發生的損失，避免其因國家後續行為的改變而遭受不合理的損害。司法院釋字第 525 號解釋理由書：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條等相關規定之所由設。」

2020 年 11 月 11 日 NCC 通過「衛星頻道換照審查評分表」，NCC 被批評這個表格是為中天量身定做，因為是在聽證會、面談結束之後才公布，等於是「考試交卷後才來更改考題配分」。但是 NCC 處長黃文哲則強調，公布此表是避免負責審議重責的委員在沒有具體標準下恣意做出最終評斷，讓審議過程透明化是負責任的做法，也可面對外界公評。前 NCC 委員翁曉玲表示，NCC 若真的認為評分表該明確化，早該提前作業，而不是在這個節骨眼突然公布；況且，基於《行政程序法》規定，行政行為要遵守誠實信賴保護原則，平等對待當事人，否則就有侵害合理的信賴保護之嫌，她指出，NCC 此次的作為，可從兩個層面討論。

首先，在中天換照的節骨眼突然公布新評分表，做法並不適當；因為，《衛廣法》2016 年全文修法迄今已過 4 年，換照審查評分細項早就應該盡早公布，NCC 一直沒做，卻在「相對敏感的案件」上做這樣的處理，確實不妥當。她進一步說，再從法律層面看，《行政程序法》第八條明訂「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」《中央法規標準法》的「從新從優」原則，明訂行政機關不能以新訂規則規範已存在事實。更有傳言 NCC 整齣大秀竟與 5 月間總統府外流密件的「劇本」吻合，令人不得不懷疑其獨立超然地位。政壇人士更直指，NCC 針對中天的運作脈絡，不但與行政院長蘇貞昌 2018 年新北市長選舉飲恨有關。對於外界質疑蘇貞昌介入 NCC 運作，當時的行政院發言人丁怡銘表示，NCC 為獨立機關，蘇揆從未介入，行政院尊重其獨立行使職權，嚴正駁斥毫無根據、未經查證的揣測(陳世昌，2020)。倘若傳言屬實，則執政者以政府機器透過 NCC 打擊持反對意見的媒體，則國家落實言論自由的保障將成為口號。其次，蔡英文政府後來還為華視大開綠燈硬上 52 台（前中天頻道），接著又發生華視總經理人事爭議，又有甫拿到執照的「鏡電視」，董事會以五分鐘突襲撤換董事長總經理，種種事證，顯示了國家通訊傳播委員會（NCC）的監管，愈管愈扭曲，完全無法導正益趨惡化、甚至「唯綠是從」的媒體生態。

三、平等原則與比例原則

1. 平等原則

憲法第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律

平等。」以及司法院釋字第 727 號解釋：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別待遇。」可見所謂的平等原則，追求的並非機械式的、絕對的形式平等，而是實質上的平等，必須從事物之本質為角度出發，平等要求「相同的事件就為相同的對待，不同的事件不同對待」（李惠宗，2024，頁 112），平等原則的核心並非在於禁止差別待遇之發生，而係禁止恣意的、違法的差別待遇。行政程序法第 6 條規定，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。即是，不論是立法、行政亦或司法對人民為不合理之差別待遇，因此，行政行為亦必須受到平等原則之拘束。

2. 比例原則

比例原則源於德國的警察法，旨在強調國家進行干預行政，不得為達目的而不擇手段（李惠宗，2024，頁 127）。依司法院裁判書用語辭典，比例原則又稱最小侵害原則或是禁止侵害過當原則，係指國家的權力行使若有侵害人民之必要時，應以最適當、最小侵害的方法為之。可知所謂比例原則，國家在實施公權力的作為，要求「方法與目的」之均衡，以保護人民的權利免於遭受國家的過度侵害，又稱「禁止過度原則」。比例原則係調和行政裁量權與人民權利之同時並存，故在干涉行政領域採最嚴格的審查基準。依程序法第 7 條規定，行政行為，應依下列原則為之：(1)適合性：採取之方法應有助於目的達成（目的正當）(2)必要性：有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最小者（手段必要）(3)狹義比例性：採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡（限制妥當），在實務應用應注意以下 2 點：(1)應選擇對人民權益損害最小係一比較性之概念，但是比較的基礎常忽略各方案之手段與目的間達成度性質不同，亦即各個手段目的價值判斷與權衡差異，如何決定何者為最小損害實屬不易。若手段與目的達成度均屬同一，行政機關的權限在損害最小原則拘束下，自無裁量的空間。(2)比例原則強調損害與目的間不得顯失均衡，惟生命、健康、文化及環境等價值，很難以經濟上價值強為換算，故本原則之適用具有高度的不穩定性。

國家通訊傳播委員會（NCC）以多次違規、內控機制失靈、經營階層干涉侵犯新聞製作等為由，以及 2014 年換照時提出的多項要求未被確實遵守，七位委員一致否決中天新聞台的換照申請，並於 12 月 12 日停止在有線電視播出。中天新聞及中國國民黨批評 NCC 侵犯言論自由、打壓意見不同的媒體因此，中天電視對於 NCC 駁回換照申請，應依正當程序提出行政訴訟，NCC 在面對訴訟須證明這個換照的行政處分，程序上是否符合正當法律程序的公正、公平原則，內容上是否符合衛星廣播電視法的明文規定，判斷上是否符平等原則與比例原則。

肆、結論

所謂「民主體制」的國家，林茲(Juan J. Linz)、司德班 (Alfred C. Stepan)給出這樣的

答案：第一，一個現代的政體，除非以現代的國家形態出現，否則便無法舉行自由的與具有權威性的選舉，而且選舉勝利者也不可能掌握國家的公權力；另一方面，公民的權利也不能有效地受到法治原則的保護。第二，除非在民主轉型完成後，否則不能被認為是民主鞏固。第三，除非統治者以民主的方式來治理國家，否則這個體制就不能被稱為民主的體制（田弘茂、朱雲漢，1997，頁 65-66）。簡言之，民主體制的國家可以定義為，現代的國家必須有自由的與具有權威性的選舉，確定民主的鞏固，並以民主的方式來治理國家。誠如以上所言，我國正是所謂的民主體制國家。

杭廷頓(Samuel P. Huntington)提出的第三波民主國家而言，其所面臨的問題不在於被推翻，而在於那些民選政治領袖對民主的間續地或逐漸地侵蝕和弱化。首先是「紅潮逆流」(red return)的威脅，亦即前中歐、東歐及蘇聯的共黨人士或共黨，透過選舉紛紛重掌政權。其次是具有明顯反民主之意識形態的政黨或政治運動贏得選舉。第三個更嚴重的威脅是行政部門的擅權，這涉及民選的行政首長將整個權力集中在他一人身上，並規避立法部門的監督制衡而以行政命令進行統治。（田弘茂、朱雲漢，1997，頁 56-58）但很不幸的是，我國現在正面臨的民主倒退的威脅，也是民主發展的困境，這正是杭廷頓所言，民主的間續地或逐漸地侵蝕和弱化的第三個：行政部門的擅權。當執政者贏得國會過半的選舉，執政者掌握完全執政後，就很容易發生這樣的狀況。

民主的社會都必須確保可靠新聞和訊息系統的存在。這需要將新聞業危機當作一個主要的社會問題，也因此是個公共政策問題。媒體系統轉變為民主力量，需要制定強有力的政策方案來規範或打破訊息壟斷，創造商業新聞媒體的公共替代方案，並賦予媒體工作者、消費者和社區參與和創設屬於自己的媒體的權力（皮卡德，2022，頁 199）。新媒體的興起正是打破既有媒體結構性的問題，透過公民參與及實際的操作，公民可投入自身相關重要的公共議題。雖然，網路媒體全球化的世代來臨，就算國家關掉法治的內的新聞媒體，仍關不了網路的小眾媒體，但法治內的媒體是憲法所保障言論的重要指標，民主國家用政府機器草率行事，不啻是開民主的倒車，也將來民主鞏固的災難。

當前，政治與媒體不免發生衝突，政府常以審查理由作為影響限制言論自由與媒體傳遞訊息公正性。政府與媒體衝突的性質往往觸及了言論與新聞自由的層次，媒體通常會上綱到「憲法保障」的高度，讓政治部門面臨「侵害言論自由」的指控，而一旦這種指控的輿論氛圍形成，就算在司法裁判上政治部門可能獲得勝利，但在論述爭辯的媒體平台上卻永遠討不到便宜（倪炎元，2009，頁 202）。筆者認為，落實憲法對言論自由的保障，首先應對「國家通訊傳播委員會組織法」第 4 條的規定進行修法。有關 7 名委員在行政院院長提名部分，應增列不同政黨比例。例如：美國最高法院大法官，依聯邦法規規定共有 9 名，由總統提名參議院投票通過即可任命，目前政黨比例為 5:4，其目的就是讓民主有不同的聲音；民主絕對是多元，一定要有制衡力量、包容不同聲音，換言之，民主信念就是要有不同競爭、不同聲音與包容的心，特別是不能排斥不同意見，儘管可

以不贊成、不接受，但不能因意見不同就要如何」，很不容易換來民主成果，不應該讓民主「倒退走」。

其次，在「大眾傳播業」的工作權保障，政府應該儘早設置專法予以保障，以維護工作與公共利益密切相關者及符合憲法第二十三條比例原則。

最後，網路資訊全球化的時代來臨，政府在著作權法、電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法等是否足以應付？建議應設置專業單位研製相關網路資訊法令，跨域治理，超前部屬，杜絕不實或為法的資訊傳遞，如此才能落實言論自由的保障。

參考文獻

- 田弘茂、朱雲漢 (編) (1997)。鞏固第三波民主。業強出版社。
- 李惠宗 (2024)。行政法要義。元照出版有限公司。
- 皮卡德 (Pickard, V.) (2021)。新聞崩壞，何以民主？：在不實訊息充斥與數位平台壟斷時代裡，再造為人民與公共利益服務的新聞業 (羅世宏譯)。五南。(原著出版於 2019)
- 林惟崧 (2019)。考試交卷後才更改考題配分？中天批 NCC 公布換照評分表格違法。ETtoday 新聞雲，11 月 12 日。網址 <https://www.ettoday.net/news/20201112/1852421.htm#ixzz6gOdYZ5Ts>。
- 吳 庚、盛子龍 (2021)。行政法之理論與實用。三民書局股份有限公司。
- 彭 芸 (2012)。NCC 與媒介政策。風雲論壇。
- 倪炎元 (2009)。公關政治學：當代媒體與政治操作的理論、實踐與批判。商周。
- 鄭郁庭 (2020)。4 個月攻防激戰 中天新聞台「換照爭議懶人包」大回顧。ETtoday 新聞雲，11 月 18 日。網址 <https://www.ettoday.net/news/20201118/1857306.htm>。
- Puddephatt, A. (2005). *Freedom of Expression: the Essentials of Human Rights*. Hodder Arnold.
- Raaflaub, K. A., Ober, J. & Wallace, R.W. (2007). *Origins of Democracy in Ancient Greece*. University of California Press.
- Smith, R. K. M. & Van Den Anker, C. (2005). *The Essentials of Human Rights*. Hodder Arnold.
- Tallentyre, S. G. (2003). *The Friends of Voltaire*. University Press of the Pacific.

On freedom of speech and protection of right to work: The boundary of the NCC replacement of licenses

Zhen-Zhu Ke¹¹

Abstract

This article discusses the NCC license renewal incident. In 2020, the NCC rejected the license renewal application of China Television News, which triggered political controversy and debate on freedom of speech; explored the balance between freedom of speech and the right to work, as well as the role and influence of the NCC in the review of the license renewal, and emphasized the importance of protecting freedom of speech in a democratic society.

The literature review includes the Hong Kong government's intervention in the media, which triggered social movements, reflecting the importance of freedom of speech, and explores the protection of our country's constitutional system, the central laws and regulations, Cable Broadcasting and Television Law, and laws protecting the right to work. Although the NCC holds the authority to renew the license of operators, it cannot abuse its power to affect freedom of speech and the right to work of employees of related institutions.

This paper discusses the legal theory of administrative law in depth, including due process of law, principle of trust protection, principle of good faith, principle of equality and principle of proportionality. The conclusion suggests that democratic countries need to ensure the protection of freedom of speech and prevent the abuse of administrative power; and it is recommended to amend the law to enhance the diversity of NCC members and avoid political interference. Special laws should be implemented to protect the working rights of the mass communication industry.

Keywords: Freedom of speech, protection of work rights, NCC, renewal of licenses, CTi News

¹¹ PhD candidate, Department of Political Science, Chinese Culture University.

This paper was published under two double-blind reviews.

Received: April 11, 2025. Accepted: June 30, 2025.