摘　要

Otto Mayer 曾在其著名之「德國行政法」一書中提及：「行政法可以視為一個政府與人民間之行政法律關係的平台。」其又清楚地說明，行政法之目標在於「取向於特有的法理念，將法之整體內容作體系性的展開與結合安排。」換言之，行政法是一個整合平台，其目的之一在可以減輕行政機關與法院決定實務上之負擔；亦即在行政機關與法院裁判實務上一再出現的大量類似問題時，可以藉由抽象形式的語句加以界定並提供典型的答案。換言之，探究行政法體系必須結合公共行政實務之觀察，透過新素材（即新的行政實踐或觀察）之不斷地注入，行政法相關理論才能得以不斷地充實，以之再回饋於公共行政之法治實務，行政法研究才能得以與時俱進；然此間，依據本文之觀察，應以行政法各論之研究最是率先與社會互動之法學領域。因此，本文將以行政法各論為討論主軸。

此外，慮及科技發展一日千里與資訊社會之快速變遷，行政法學之發展亦日趨複雜，行政法各論間之交錯關係，也相對地使行政機關在行使其行政權之時，更顯得手足無措。是故，本文引進「複合行政」觀念，一方面從行政學視角來探討行政權之實務運作的合理性，另一方面從行政法學之角度來審度行政法各論間之法律架構交錯的合目的性。事實上，「複合行政」者，原發想於公害之「複合」污染源，亦即於公害污染責任之負擔，若有「複合」污染源者，則難以令彼等共負連帶責任。相同地，本文之謂「複合行政」者，即著眼於兩個以上之行政法各論間法律架構交錯時，行政機關應所達成依法行政原則之考量與法制之重構。然於此等「複合行政」理念中最稱典範之一者，乃為新近於 2006 年 2 月 22 日甫成立之國家通訊傳播委員會。該組織之成立乃因數位科技之快速發展，通訊及傳播產業日趨匯流（convergence），產業服務型態更是日新月異，故特別需要一個具專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會多元價值等公共事務之組織，執行裁決性、管制性或調查性之事項，以統籌通訊、傳播相關監理事項，並促進我國通訊、傳播產業之健全發展。該機關主要業務涉及之行政特別法包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法等近 10 種法律、上百種法規命令與行政規則。

有鑑於通訊、傳播產業之本質乃是知識社會資訊流通的神經中樞，亦是其他事業發展之基礎產業；而通訊傳播法制規範的問題，則是當今世界各國均已面臨而亟待解決的問題，故各通訊傳播之先進國家亦紛紛修正其國內之通訊傳播法制以為因應，我國亦自難置身於事外。因此，本研究在討論「複合行政」概念之際，更具體地聚焦於通訊、傳播產業，並借鏡歐盟、美國、英國、澳洲及日本等通訊傳播先進國家新近修訂之行政法制，評析其特性，資以為本文之研究基礎；進而，提出適合我國通訊傳播行政之短期修法方向與長期法制重構等之具體建議，期以提供我主管機關於法制修正及行政實務運作時之參考。