

國立政治大學公共行政學系碩士論文

指導教授 莊國榮博士



通訊傳播主管機關之研究
--以美國、英國、馬來西亞與我國之比較

研究生：馬思剛

中華民國九十四年七月

謝 辭

筆者於大學初入政大公行系就讀時，對公共行政此一學科尚屬迷惘無知之時，若說日後竟能完成碩士學位，完成此一論文寫作，斷非剛入此一學門之時所能料想，如今回想時有不勝物換星移、時光稍縱即逝之感慨。然本篇之所以有成，其功絕對在於過去數年多位師長、同學之幫忙才有所成，而論文有所疏陋之處，也必歸責於本人。

首先要感謝指導老師莊國榮老師，本論文無論從題目之發想、分析內容之架構，乃至字斟句酌，皆仰賴莊老師不厭其煩細心指導，方使本篇論文之如期完稿。另外要感謝本論文兩位口試委員江耀國教授與王郁琦教授之細心審閱以及提供寶貴意見，使本篇論文得以更臻完善。本篇所以成就之知識基石，更仰賴多年來大學與研究所老師之醍醐灌頂，一步步累積而成，故在此亦感謝過去多年來張潤書老師、吳定老師、顏良恭老師、薄慶玖老師、蕭武桐老師、江明修老師、吳瓊恩老師、鄭興地老師、法治斌老師等諸位師長的提攜與照顧，感謝諸位師長給予學生的諄諄教誨。

另外感謝兩位前助教芳如、雅玲與現職怡瑩學姊在大學與研究所時期對本人的幫忙，我真的給學姊增添不少難題，因此特此一併致謝；同班同學佩玲、百卿、雨星、懷德、添富、明謙、敦彥、佑瑄、哲榮、維修等，容有許多同學因本人記憶不佳無法一一提及，但同窗之誼、教學相長，小弟都銘感於心。

感謝爸爸、媽媽與兩位兄長的照顧、或許你們並不清楚我這篇論文到底在寫什麼，然由於你們的關懷與支持、照顧，方能讓我無後顧之憂的專心致力於學業與理想的追尋，

最後本人要感謝一路下來在日常生活、甚至打工認識的好同事與長輩們對本人的關心與關懷，雖然無法將您們的大名一一臚列於此，然感謝之心未曾稍減一二，在此也祝福各位在各自的領域之內也有不同的成長與發展。

馬思剛謹誌

摘要

本文以比較美國、英國、馬來西亞與我國之通訊傳播主管機關為主軸，由於上述三國近來在通訊傳播主管機關的變革上，各自有不同之改革理念與設計，因此以其與我國研擬中之通訊傳播委員會作比較，一來了解上述三國與我國對於現行通訊傳播主管機關建置或變革考量之原因與設計情形，二來亦從各國比較中尋求值得我國借鏡之處。本文共分六章，第一章緒論首先介紹研究動機、目的與重要之文獻研究，同時對於通訊傳播名詞此一有別於以往之概念定義一並說明之，第二章則就通訊傳播重要之管制理論與實務，包括管制原因與管制機關獨立性、數位匯流等理論對通訊傳播主管機關建置之影響，乃至於國際潮流下通訊傳播主管機關改革之趨勢一並介紹之。第三章與第四章，則分從變革前之背景介紹、建置理念、建置情形等分別陳述四國通訊傳播主管機關變革過程以及建置概況。第五章筆者分別從建置方式與理念、法律依據與獨立性之保障、組織職掌與架構此四個層面比較各國通訊傳播主管機關之異同。第六章結論則針對比較之後提出發現與反思，並就目前我國通訊傳播委員會之建構提出一些建議，以供改進與補強之參考。

關鍵字 通訊、傳播、管制機關、獨立性、通訊傳播委員會

目 錄

第一章 緒論	01
第一節 研究動機與目的	03
壹 研究動機	03
貳 研究目的	03
第二節 與本論文題目相關論述之啟發	06
壹 論文部分	06
貳 期刊部分	09
參 小結	11
第三節 研究方法	12
第四節 名詞界定	14
壹 通訊傳播	14
貳 匯流	15
第二章 通訊傳播相關管制理論	16
第一節 管制原因與主管機關獨立性	16
壹 管制理念	16
貳 通訊傳播管制機關獨立性要求之原因	19
參 管制機關獨立性建構方法	23
第二節 數位匯流影響	28
壹 科技層面	28
貳 市場層面	30
參 法令層面	32
第三節 通訊傳播主管機關改革趨勢	37
壹 國際組織建議	37
貳 管制機關類型	42
參 小結	43
第三章 美國、英國、馬來西亞通訊傳播主管機關	45
第一節 美國聯邦通訊委員會	45
壹 主管機關改革前之背景介紹	45
貳 建置理念	46
參 建置情形	53
第二節 英國通訊傳播局	63
壹 主管機關改革前之背景介紹	63
貳 建置理念	64
參 建置情形	72
第三節 馬來西亞通訊暨多媒體委員會	83
壹 主管機關改革前之背景介紹	83

貳	建置理念	83
參	建置情形	84
第四章	我國籌設中之通訊傳播委員會	89
第一節	籌設前之背景介紹	89
第二節	籌設理念	90
壹	民國八十七年行政院組織再造方案	90
貳	民國九十一年政府再造方案	91
第三節	我國通訊傳播委員會之建構	103
壹	法律依據與獨立性保障方式	103
貳	職掌	111
參	組織架構	124
第五章	比較與檢討	127
第一節	建置方式與理念	127
壹	改革方式	127
貳	改革之價值基點	128
參	主管機關之建構	129
第二節	法律依據與獨立性之保障	131
壹	法律依據	131
貳	機關獨立性之保障	132
第三節	職掌	140
壹	職掌範圍	140
貳	職掌功能	142
參	地方管轄權	146
第四節	組織架構	147
壹	決策層級	147
貳	部門類型	150
第六章	結論	156
第一節	研究發現與反思	156
壹	組織定位	156
貳	組織獨立性之保障	156
參	組織職掌範圍	160
肆	組織職掌功能	161
伍	組織架構	162
陸	結論	163
第二節	研究限制與建議	165
壹	研究限制	165
貳	研究建議	165

參考文獻	167
附錄一 通訊傳播委員會組織法	177
附錄二 推薦名單、行政院提名名單及第一屆通訊傳播委員會名單	184
附錄三 通訊傳播基本法	185
附錄四 中央行政機關組織基準法	188
附錄五 中央政府機關總員額法草案	196
附錄六 濫發商業電子郵件管理條例草案	200



圖 表 目 錄

一、 圖目錄

圖 2-1：價值鍊上的匯流	30
圖 2-2：匯流所產生之市場界線變化	31
圖 2-3：垂直整合	32
圖 2-4：水平整合	32
圖 3-1：美國聯邦通訊委員會組織架構圖	62
圖 3-2：英國通訊局組織架構圖	82
圖 3-3：馬來西亞通訊暨多媒體委員會組織架構圖	88
圖 4-1：我國通訊傳播委員會組織架構圖	126

二、 表目錄

表 2-1：傳播媒體規範理論與原因之比較	19
表 2-2：四種媒介跨領域情形	28
表 2-3：由語音、視訊、數據看媒介、電訊與網路的匯流	29
表 2-4：四種媒介的法規管制模式	33
表 3-1：2003---2008 策略計畫影響因素表	51
表 3-2：英國通訊傳播主管機關組織架構設計方式與優劣比較表	66
表 4-1：通訊傳播委員會職掌之劃分	112
表 4-2：無線電頻譜之規劃與分配之職掌單位界定	114
表 4-3：資訊(網際網路)事務管理單位	116

第一章 緒論

自十九世紀中期開始，新傳播科技就陸續出現在世界的舞台上，尤其是電子傳播科技的不斷創新，不僅改變人們的生活型態，對整個人類社會更產生巨大的轉變，由於電子媒體無遠弗屆的特性及其對人類社會的廣大影響力，因此各國政府對於電子媒體也有不同的管理規範(李強生，民 92：1)。過去國內對電子媒體所採取的管制模式，區分為廣播者和公共載具。所謂廣播者，指使用無線電波(頻譜)傳送一般資訊及娛樂節目給大眾。而所謂公共載具，指任何人或團體從事提供大眾租賃傳播服務的項目。也由這兩種分類來區隔媒體的管理方式，加諸不同的管理要求，也因此產生不同的管理機關(李強生，民 92：2)。

隨著新傳播資訊科技的進步，可預見傳播媒體未來將朝向電信、資訊匯流的方向發展，由數位科技導致之匯流(convergence)並不只是科技整合，也是廣播電視、電信及資訊服務、終端設備、使用行為與媒體、電信、資訊產業之匯流。資訊的壓縮導致傳輸能力的增加，也發展出新的內容編制與行銷形式。數位化也造成傳輸方式和終端設備使用相容性，不但使得跨越不同網路間的鴻溝變成可能，也可以利用多功能的終端設備來近用多媒體網路。數位科技的進展使得電話線路、有線電視系統、無線電波、衛星等媒介均能毫無阻礙地傳送文字、語言、音樂、圖片、數據資訊。以往涇渭分明的媒體、電信及資訊產業，在數位科技進展與跨國併購風潮下進行匯流，而變得界線模糊，電子通訊網路、相關服務及廣播電視節目市場也日漸全球化，使得傳統依賴載具制定之法律與機關受到嚴厲的衝擊(夏志豪，民 88)。

面對此一衝擊，各國紛紛檢討、調整原有傳播、電信及網際網路的

政策及法規，其中亦有國家針對電信與傳播等主管機關重新檢討與調整，甚至成立單一組織以統整管理傳播、電信及資訊等匯流之後所產生新的服務。本文所欲研究之各國主管機關，包括美國聯邦通訊委員會(Federal Communication Commission, FCC)、英國通訊傳播局(Office of Communications, OFCOM)、馬來西亞通訊暨多媒體委員會(Communication and Multimedia Commission, CMC)以及我國通訊傳播委員會(National Communications Commission, NCC)等四個近來對於通訊傳播主管機關變革幅度較大的國家。如美國 FCC 在經過兩個五年策略計劃方案，以功能別重新規劃其組織。英國 OFCOM 也經過兩個不同時期的通訊傳播白皮書之後，歷時五年方整併成之主管機關。馬來西亞則及早因應數位匯流之通訊傳播環境，歷時兩年規劃，早於一九九八年就成立目前之主管機關。從上述三國之發展可知，目前這些國家都是歷時二至五年，並經過相關方案之規劃，始有如此大的通訊傳播主管機關變革。

而我國於民國八十七年第八次 SRB 會議內提出成立通訊傳播委員會的協議，並於隔年二月成立電信資訊傳播協調小組，統籌處理跨部會協調事宜，此為現行規劃通訊傳播委員會之初始。而後於民國九十一年，交通部與新聞局會銜建議行政院成立通訊傳播委員會。在籌設小組多次會議與公聽會之後，於九十二年六月底完成通訊傳播基本法草案與通訊傳播委員會組織法草案，經行政院決議，交由立法院審議(通訊傳播委員會籌備處，民 92：8-9)。經過多次行政院與立法院朝野版本之折衝協調，於民國九十二年十二月二十四日立法院通過通訊傳播基本法，通訊傳播委員會組織法也於民國九十四年十月二十五日通過，目前雖然針對若干條文行政院打算申請大法官釋憲，打算暫緩通訊傳播委員會成立時間，惟撇開違憲爭議條文不論，通訊傳播委員會未來勢將扮演整合國內通訊與傳播市場的監理角色。

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

筆者想從事各國通訊傳播主管機關之研究，其動機可大約分六點：

1. 通訊傳播主管機關對通訊傳播產業以及一般大眾之影響。
2. 通訊傳播主管機關因應數位匯流趨勢如何改革？
3. 英、美、馬來西亞等國通訊傳播主管機關探討與研究。
4. 我國通訊傳播委員會之探討與研究。
5. 各國通訊傳播主管機關之比較與檢討。
6. 可以作為我國通訊傳播委員會未來進一步評估與研究之依據。

基於上述六項動機而有對於我國即將成立的通訊傳播委員會研究之必要，同時透過檢視國外最近積極提出改革方案或已然改革完成的英、美、馬來西亞等國通訊傳播主管機關改革過程與現況，希望能整理出對我國通訊傳播委員會組織與職掌設計上可資參考資料，相信將有助於提昇我國通訊傳播委員會組織與職能之發展，不但能統整相關之管理機制，也能間接促使傳播通訊產業因為新的統理機制而有更好的產業發展機會，同時一般社會大眾與消費者也因為有此一管理機關之有效管理，進而獲得品質更高、價格更低廉的之服務而受惠。

貳、研究目的

本文以各國通訊傳播主管機關為題加以研究，將集中於下列數項問題為貫穿本文論述的核心焦點：

1. 探討與通訊傳播主管機關相關理論

通訊傳播主管機關之設立有其管制需求，尤其是在因應數位匯流之後，如何以及設立何種特色之主管機關，當是筆者在進行各國通訊傳播主

管機關比較之前有必要釐清的重點。此一問題是積極回應不少學者¹對於我國成立通訊傳播委員會之質疑與批評。蓋有學者質疑，我國成立通訊傳播委員會，只是一種抄襲自美國FCC之學者一廂情願的建議方式，被政府決策者加以採納，是否真正有必要成立匯流整合之管制機關以因應之。故筆者試圖從相關學術與實務等文獻檢閱之中，試圖尋找出目前各國通訊傳播主管機關之主要理念與改革之趨勢，相信經由相關文獻之探討對於各國通訊傳播主管機關為何逐步進行改革有一定的了解。

2. 各國通訊傳播主管機關變革過程之探討與啟發

本文從標題來看主要是探討通訊傳播主管機關該如何設計，以因應管制需求為主文。然筆者也了解到，除可從橫座標空間面來檢視各國主管機關之改革現況外，更有必要從縱座標時間面向來檢視各國通訊傳播主管機關變革過程中，是否曾經與現在設計有不同的變革取向、背後的價值觀念以及所遇到的批評與檢討等等問題，筆者相信透過時間點上檢視目前各國形塑的主管機關在變革過程中必須考量的因素，對於各國設立目前主管機關，當有更深入的理解，也比較能理解各國儘管有若干雷同之處，但也因為重點考量因素不同而有若干差異之處。

3. 各國通訊傳播主管機關相關設計之探討

從空間面向上，筆者主要是檢視各國通訊傳播主管機關之相關設計情形，包括法律依據、定位、組織獨立性之保障、職掌範圍、職掌功能、組織決策層級架構與執行部門架構等等面向上的設計情形。

4. 各國通訊傳播主管機關比較以及對我國通訊傳播委員會之檢討

本文副標題即是以各國通訊傳播主管機關之比較為主，因此不論是從時間或空間面向觀察，皆可以比較各國通訊傳播主管機關目前設計及後

¹如周韻采老師就質疑通訊傳播委員會之建立，只是因為參與該政府再造方案的學者，多數主張成立我國應採取類似美國 FCC 此一整合式獨立機關，而建議成立類似之組織。事實上，匯流管制從法規與政策面向上的匯整亦可呼應數位匯流等產生的管制需求至於不同機關是否有匯流的必要則令人質疑。

面考量重點之異同。同時回歸到我國即將成立之通訊傳播委員會，不但有比較之論述，也從比較之中找尋可資檢討與進一步改善或注意之處，本文類似一種預評估，可以作為未來組織成立與運作一段時間之後，進一步評估之依據，亦提出未來進一步論述研究之建議。



第二節 與本文題目相關論述之啟發

本文題目雖然是各國通訊傳播主管機關之比較，但重點仍在相對於我國即將成立之通訊傳播委員會比較與借鏡，同時可資作為未來評估或改進為主要研究宗旨。而在過去不論是直接或間接，與本論文宗旨有關之研究論述，包括期刊或論文，筆者大致整理如下：

壹、論文部分

黃金益(民 93)的研究首先從現有我國通訊傳播所面臨之問題談起，繼深入分析通訊傳播的本質及政府應行管制的理由，並分析各種問題形成的原因。我們從「民主化」、「全球化」及「數位科技匯流」等趨勢來解釋現有的通訊傳播的各項問題，並參酌各國之作法，研提解決策略，其中最重要之策略就是應行成立獨立的通訊傳播管制機關，從政府再造的觀點及獨立機關之意涵，研析通訊傳播組織整併之原則及注意事項；彙整前面各章之研析結果，及援引組織設計原則，就通訊傳播組織之名稱、願景、定位、定性及職權，規劃詳細之組織藍圖，並透過具體之法制作業，研提NCC組織法草案。研究者大膽提出應仿英、美通訊法規，將我國通訊傳播基本法、通訊傳播組織法及通訊傳播作用法，用包裹立法之技術，採半法典化立法原則，整併在一個綜合法之下，整併後之法規就稱為通訊傳播法。該研究總結各章之發現，並提出通訊傳播組織及作用法之務實整併作法，以為政府規劃及執行時參考。

陳朱強(民92)研究的目的主要探討國家通訊傳播委員會未來成立之後，其施政可能面臨的難題，並透過各國通訊傳播管制機關的發展經驗，分析我國國家通訊傳播委員會的籌設現況及各相關法律的關係，同時研究國家通訊傳播委員會的組織結構設計上，如何能夠因應科技匯流，導

引台灣的通訊傳播產業做良性競爭。該研究介紹世界主要國家通訊傳播管制機關的組織分析，共有美國、英國、法國、日本、中國等五個國家，分別從組織類型與位階、組織結構與職掌、人事安排、經費來源等項目探討其利害關係，最後並做一獨立綜合性的比較分析。說明台灣目前在通訊傳播管制機關的現況及問題，主要針對交通部電信總局及行政院新聞局進行分析，並強調我國通訊傳播管制機關調整之必要性。探討政府擬定「通訊傳播委員會組織法」草案，並研究未來可能面臨業務整合及發展的問題，同時思考解決之道。

李強生(民92)指出FCC成立已近七十年，作為一獨立管制機關，在某種程度上具備獨立性、專業性及統合性的管制功能。由於我國電信資訊傳播協調工作小組在推動「通訊傳播委員會」建制的草案中，不論是委託學界的相關研究計劃，或是內部多次會議研討，均以FCC為主要參考對象之一。而美國國情，包括政治體制、社會及文化背景等均與我國大不相同，是否宜將其制度整套移植，實有待仔細評量。該研究旨在探討 FCC 的組織運作及發展現況，希能藉由分析其成立背景、組織架構、功能職掌及運作機制，同時探討FCC的獨立性及管制性功能等問題，體察其中的利弊得失，並與我國相關主管機關比較，以期作為未來我國相關部門規劃「通訊傳播委員會」之參考。

張簡博文(民91)之研究是根據德菲調查所得之政策目標，建立層級分析法所需之層級結構，並依此一階層結構設計 AHP 之問卷，針對政策目標（評選準則）對對相比以計算其權重值，進而了解各目標在「成立通信、資訊暨傳播委員會最適組織型態」。該研究發現我國現行通信、資訊暨傳播管理組織架構存在許多不合理及無效性的諸多缺失，包括：

1. 現有電信暨傳播管理機關獨立、自主性不足。
2. 現有管理機關無法有效因應產業整合之趨勢。
3. 與傳播、電信相關之網際網路議題未明訂管理機關之職掌。

4. 現有管理機制，無法注意文化意涵。

依研究結果發現，新媒體管理機關以第二方案獨立公法人之委員會位階為最佳選擇，其次為第一案委員會獨立於部會之外，隸屬行政院為次佳，以行政機關之內部單位型態隸屬科技部或其他部會為最差。組織規劃以其政策目標能達到獨立自主性及公平、正義為原則，就我國目前通信、資訊暨傳播之監理業務分屬多機關管轄致使事權無法統一，管理與監督權責不明，政策制訂無法顧及全貌，增加機關協調成本，缺乏管理效率，亦無法因應時代產業匯流的發展，所以成立單一的管理機關為大勢所趨。如果組織的規劃採用第三案，即以行政機關之內部單位納入科技部或其他部會，其結果將重蹈目前組織的困局，因為通信、資訊、傳播橫跨三種產業，其產業內容並非單一部分業務屬性所能涵蓋，其中有屬於科技面的，有文化面的，有國家安全面的事務，管理型態勢必再造成另一次的割裂、分解，所以成立委員會單一媒體管理機關統籌通信、資訊、傳播政策之研訂及相關監理事項，促進我國通信、傳播產業的發展，應是較具前瞻性的作法。

李創明(民91)研究目的主要是就理論層次，研究管制機關以何種手段之設計達成其獨立性，探討各國電信管制機關獲致其獨立性之差異，分析現行我國電信事業相關管制機關獨立性之現況與問題及探求未來我國電信管制機關在組織結構之設計上，如何獲致其獨立性。說明管制之必要性與發展趨勢；管制機關的職權、其獨立性的原因；維繫管制機關獨立性之方式、其在憲法地位、機關權限與管制效率的問題；管制機關獨立性的權力關係與行政、立法、司法系統之間的制衡關係。介紹世界主要國家電信相關管制機關獨立性之分析，共有美、英、法、澳、日等五個國家，其架構分別以管制機關簡介、組織類型與位階、組織結構與職掌、人事安排、經費來源及獨立性之利害因素等項目之探討，並在最後作一綜合獨立性之比較分析。

貳、期刊部分

劉紹樑(民90)認為因應產業匯流之趨勢，以英國為首的歐盟國家，已在緊鑼密鼓的落實電信及傳產業監理機關之改造計劃，英國於二〇〇一年十月就整合OFCCOM 提出具體組織規劃及時程，美國FCC擬改以功能別規劃其內部組織之計劃。中國大陸擬於二〇〇三年前將目前管理電信業的信息產業部及與管理廣電事業的廣電總局合併，成立類似美國聯邦通訊管理委員會的機構，統一管理大陸通訊業營運。上述事實可印證以單一機關統籌管理電信及傳播服務將是未來的國際立法趨勢。

石世豪(民89)認為基於解構威權體制，擴大公民參與改造傳媒監督架構的陳水扁新中間傳播政策，一方面滌除舊政府多年不當操控媒體、無法有效回應資訊社會挑戰陳年積習；另一方面在法制架構上，具備永續發展的基礎，確保民間部門不至於遭受不正當措施所侵害，再以媒體公民補足傳統消費者地位的不足之處，正足以肆應傳播管理機制所面臨的時代挑戰，締造政府、企業與社會大眾三贏的發展空間。依據台灣整體傳播媒體政策的需要，重新配置政策制定與監督管理機制，廣泛比較美國、歐洲及日本等國經驗，台灣未來關於電信通訊機器的結構性管理任務，應設置獨立超然的行政管制委員會。為求確保行政管制委員會的超然獨立地位，委員任命、任期與職權行使等方面，必須將政治干預的可能性降至最低；行政經費的來源，則以傳播媒體事業收購無線電波、繳納特許費、證照費、特別公課等專款支應，免除行政或立法部門透過預算及決算程序加以干預的疑慮。

張雅雯(民88)指出一九九六年美國通訊法修正，FCC的法制功能包括電信事業管理、無線頻譜管理、有線電視管理、網際網路等。未來FCC希望朝功能整合方向發展，成立法律執行局、消費者資訊局及簡化發照程序，目前FCC擁有行政權、準司法權、準立法權。該研究建議我國電信資訊傳播委員會應採功能導向架構組織。設立該委員會應與外界密切合

作，廣納建言。同時應明確設立改革之效益及目標。

陳光禎等(民88)認為隨著科技的進步，有線電視已能提供電信服務，而網際網路亦有廣播服務，而目前關於廣播電視的監理分別由電信總局及新聞局廣電處負責，權責過度分散，因此廣播與電信由同一單位監理，較能達成整合的功能。值此之故，目前的電信監理組織關於廣播電視部分的職權，有必要與新聞局廣電處做一整合。

劉孔中(民87)指出電信總局層級偏低，且並不獨立，行政院新聞局角色混亂，能力不足，網際網路缺乏管制，宜成立資訊通訊暨傳播委員會，該委員會應採獨立、部會級委員會。

林宏彥(民87)認為研考會、交通部由郵電司、電信總局、新聞局廣電處建議設立直屬行政院類似美國FCC之機構。

鄭鳳生等(民87)指出未來電信相關政策應屬數位媒介中之一環，所以應先考量資訊政策的整體架構下進行電信相關法規的修訂，並應涵蓋傳統電信及媒體服務。此委員會未來對於資訊業界的管理，應依營業性質之不同，合宜將ISP、INTERNET，納入管理。委員會的組成亦應納入業者及消費者代表聲音。歷年來電信設備應明訂公平合理原則，開放供社會使用。

王元廷(民87)認為我國傳播政策應站在市場經濟和公共利益平衡點上，將目前的行為管理轉向結構管理模式，應設立資訊通訊暨傳播委員會，公平公正負責頻道之分類、使用及管理；在法規方面，應儘速研擬廣播電視基本通則或是媒介基本法；在媒體的資源分配方面，立法之時，應該加強保障特定弱勢族群使用電子媒介權益。

熊杰(民84)指出，合併行政院新聞局與交通部管理媒體之權責及業務，成立一個類似美國聯邦傳播委員會的專責機構，在單一的體制下負責媒體的研發、相關技術和科技管理。

參、小結

以上所列著述，就內文上都有主張我國應就通訊傳播主管機關成立類似美國 FCC 獨立委員會之機關，因此無怪乎有論者指出，我國通訊傳播委員會之建立，只是美國FCC之濫觴而已。我國通訊傳播委員會之成立，即是類似學者觀點之下所形成之組織。此種與本文類似，試圖從美國通訊傳播主管機關之設計情形以對於我國通訊傳播委員會之建置有所啟發。其它文章除對美國有所介紹之外，並透過其他如英國、馬來西亞、日本、法國等國家通訊傳播管制機關的發展經驗或成果，作為我國國家通訊傳播委員會的籌設參考依據。

本文固然從上述論述中獲取相關資料與論述依據，但仍有彌補上述論述不足空間。例如多數文章雖然都拿英國、美國、馬來西亞與我國通訊傳播主管機關多所著墨，然則多是介紹舊主管機關，本文撰文之時適逢英國通訊傳播局(OFCOM)建置完成，我國通訊傳播委員會的相關，規劃也比上述文章寫作之時更為明朗，因此能就英國與我國通訊傳播主管機關這一部份之新資料，當有所彌補之前論述之不足，在相關規劃或比較上也比較切合未來發展走向。另一方面，本文亦希望透過改革之變革過程來檢視，彌補過去相關比較論述上，單從空間點上而忽略背後改革所考量因素之論述缺失。

第三節 研究方法

壹、研究方法

一、文獻分析法

文獻分析法指的是擷取前人所做的研究，分析其結果與建議，除可以避免浪費無謂的心力，去重複別人所做的研究，並可將具有價值的建設性假設，以茲為研究的基礎，尋找可參考的資料。文獻探討的來源可分為三類(楊國樞等，民 78)：

- (一) 相關科學研究報告、定期刊物、學術文。
- (二) 類似的科學學說及理論。
- (三) 一般論著、民間通俗典故、具創造性或思考性的文章，對啟發研究都很有幫助。

本文研究將透過圖書館查詢、網際網路搜尋，政府機關與學術研究調閱研究報告等方式，蒐集有關研究通訊傳播理論及通訊傳播委員會之相關文獻，包括研究論文、學者論著、期刊、機關研究報告、研擬中之法案、政府政策文件等，希望藉由通訊傳播相關之理論，了解建立新的傳播通訊委員會之原因及其組織與職掌之建構情形。

二、比較分析法

比較研究法係將兩個以上的情境或事務加以對照比較，探討其相似或差異，及形成之原因，可從時間、空間、範圍、進度、過程、內容、形式、內部結構、外部關聯等角度進行比較研究。

目前世界先進國家為因應通訊傳播產業技術、產業與服務匯流，紛紛從事相關管制政策、法規與主管機關之建制著手，本文藉由整理各國通訊傳播主管機關組織與職掌之設計，進行比較分析，釐清異同，並對於進一步引用他國可資參考之處，提昇我國通訊傳播委員會之組織與職掌之設計。

三、歷史分析法

各國通訊傳播主管機關之建制並非一蹴可幾，觀察各國相關研究計劃與草案變革過程所呈現不同的價值考量以及相關規劃之更動，筆者從該些變革過程深入挖掘，相信對於各國通訊傳播主管機關之建置成目前的規模，得理解其背後考量因素。



第四節 名詞界定

壹、通訊傳播

通訊傳播在過去的定義通常都以產業別為區分，可歸類通訊、傳播兩類如下(陳朱強，民 92：17)：

一、通訊一詞泛指電信(telecommunication)，依照電信法中第二條對電信的定義，電信是指利用有線、無線，以光、電磁系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息。另依據電信法第十一條規定，電信事業可分為第一類電信事業與第二類電信事業。

(一)第一類電信事業 指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。電信機線設備指連接發信端與受信端之網路傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以及二者之附屬設備。

(二)第二類電信事業 指第一類電信事業以外之電信事業。

二、傳播

傳播泛指由廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法所定義，以無線電、衛星或線纜方式傳播聲音、影像，藉供公眾直接之收視與收聽，泛指傳播產業。

三、通訊傳播

過去分類為通訊、傳播，係呼應以產業別或傳輸媒介之方式加以定義，但在數位科技引發之媒介匯流下，通訊傳播不在分開使用，而係合併使用，因此應該有一新定義以符合新名詞特性，而新的通訊傳播定義如下：

所謂通訊傳播泛指以有線、無線、衛星或電子傳輸設施傳送影像、聲音、文字或數據者，此一定義有兩種涵義：

(一) 從功能角度打破現行以加以定義之規範方式。

(二) 藉科技匯流，各類型通訊傳播產業在技術上不再侷限於使用原有傳輸設施(載具)，提供現有通訊或傳播業務。例如通訊事業可以

提供數位廣播節目；反之，廣播事業亦得藉壓縮技術提供賸餘寬頻供電信、資訊服務。

換言之，此一新的定義將使得通訊傳播之界線日漸模糊。因此本文其後將以通訊傳播四各字連用之，而非以通訊或傳播個別分立之定義分析。當然若有單獨提到電信與廣播電視管制理念或要求時，筆者可以從此一新定義擴大對既有電信或傳播之認識，而非過去狹隘的通訊與傳播二元論之。

貳、匯流

早期文獻認為匯流是服務與網路的匯流。歐盟 Green Paper(EC, 1997) 定義匯流為同樣類似的服務由不同網路提供。Edward(1999)與 Sheldon(2001)則將匯流定義為單一網路提供多種服務(如語音、數據與廣播)的能力。Han(2002)及 Pool(1983)對匯流的看法則總其成，將匯流的形式歸納為不同媒體提供的服務，如今可由一個媒體提供；過去為一種媒體提供的服務，如今可由不同媒體提供。由上述定義可知，匯流形式涵蓋各層面，諸如網路的匯流、市場的匯流、產品/服務的匯流、企業的匯流以及科技的匯流等不同形式(劉幼琍，93：73)。

第二章 通訊傳播管制相關理論

本章分三節，第一節管制原因與主管機關獨立性，第二節數位匯流影響，第三節通訊傳播主管機關改革趨勢，本章試圖從上述理論與通訊傳播實務之發展趨勢等進行文獻檢視，對於通訊傳播主管機關之特性抑或是為何要進行改革之原因有更深入的理解與認識。

第一節 管制原因與主管機關獨立性

壹、管制理念

通訊傳播產業所以要進行管制，固然是基於電波公有論、電波稀有論、公共利益理論等觀點所引發，而管制背後考慮之因素，可從通訊與傳播兩方面說明之：

一、通訊業管制原因(李創明，民 91：18-19；簡維克，民 91：109)：

(一)、經濟因素

1. 自然獨占

在特定的電信市場規模和產業的生產特質相結合時，以致某產品的經濟規模大到相關市場只有單一廠商供給，方能符合經濟效益時，就會形成自然獨占。政府如不加以介入獨占市場，必然會產生許多弊病。

2. 破壞性競爭

管制規範的實施，有時為避免損害性的競爭發生。所謂的損害性競爭，乃是指在競爭的市場環境中，利用競爭手段，迫使對手退出市場與競爭，形成掠奪市場。為避免此類競爭結果導致競爭不存在的現象發生，有必要制定規範加以節制。

3. 稀少性資源

由於社會上資源的稀少性，無法滿足所有人的所有需求，但構成法律必須加以規範者，係指分配不均的原因所導致的稀少性，而有賴法律加以管制，以保護大眾。在電信事業中，無線電頻率是一種稀少的資源，必須加以適當的管制與分配，以提昇資源使用之效率。

4. 外部性

人類經濟活動多半具有外部性，及經濟活動的成本和利益並未完全反映在經濟活動的產品上，此即所謂的外部不經濟，如無法律加以干涉，則所導致的不經濟成本係由一般大眾所負擔，顯失公平，故必須加以規範。在電信事業中，無線電頻率若不加以節制與督導，以維護電波秩序，將會產生非法濫用頻率相互干擾的情形發生，對於飛航安全或其他傳播事業，可能造成重大傷害。

5. 垂直整合

電信市場非由單一產業構成，舉凡電話網路、資訊網路、無線通信、衛星通訊等，均為電信市場主要的構成部分。在某一電信產業中獨占的廠商，可能會因生產規模擴大產生規模經濟考量，介入其他電信產業的市場，達成垂直水平整合，以提昇其整體利益。

(二)非經濟因素

1. 社會政策的促進

政府欲達成特定的政策目的，如文化教育、社會福利等，透過法律的制定，對特定產業或特定類別的營業行為，所施加之限制或規範，包括防治網際網路色情污染、防止外國文化傳播入侵及不實廣告等所做的防堵管制。

2. 正義的達成

雖然經濟學者鼓吹自由追求利潤，能增進社會最大福利，但由於真實市場並非如此，政府為防範企業利潤之獲得往往藉由誤導或欺騙消費者及剝削勞工等手段，因此電信市場通常亦強調誠信、公平僱用價值及

通訊完全公開。

3. 普及服務

這是政府為顧及廣大民眾利益，增進全民基本通信權益，消除數位落差，用以推動資訊化社會所實施的管制政策。而電信事業普及性服務機制，其所發生的費用，由電信事業提繳一定比例金額，補助普及服務者因提供普及服務所產生的實際虧損。

二、傳播業管制的原因

過去由於產業界線使然，區分為廣電媒體及公用電信事業兩類。這兩類產業由於提供服務型態不同，也產生不同的管制模型。例如美國一九三四年傳播法（Communicaton Act of 1934）就將電子媒體管制權整合由聯邦通訊委員會（FCC）行使，該法基本上區分兩種不同管制模式（蔡明誠，民 89：80）：

（一）公用電信模式（common Carriage）

將電信管理四要明訂於法案中，即電信之準公用性質、內容與通道分離（業者無編輯權）原則、被要求應以合理費用傳送所有人訊息、無差別待遇原則等。

（二）廣電模式（Broadcasting）

廣電之管制特徵為因電波頻道有限、明定嚴格之證照程序、業者被要求應對其播出之內容負責。傳播媒體有管制的必要，部分理論與通訊業管制原因相同，如基於上述經濟因素，諸如自然獨占、資源稀少性與外部性等原因。而在非經濟因素之下，傳播媒體與通訊業最大不同是，通訊業由於內容與通道分離，業者無編輯權不需對傳送之內容負責，而傳播業者有傳輸內容之功能，且被要求對傳輸之內容負責。特別是以往針對無線廣電媒體作內容管制之理由，如普遍出現理論（強調廣電訊號無孔不入深入家庭，侵害隱私），特別影響理論（強調廣電節目或廣告對青少年及兒童產生不良之影響），而有線電視若不做好分級、鎖碼，則其危

害青少年之兒童程度將遠勝於無線廣播電視(蔡明誠, 民 89:81)。也因此傳播媒體管制更重要的是對內容之管制。電子媒體規範原因比較可參見表 2-1。

表 2-1 傳播媒體規範理論與原因之比較

管制對象 \ 管制原因	結構管制	內容管制
無線電廣播 電視媒體	頻率國有理論, 頻率稀有理論	普遍出現理論, 特別影響理論
有線廣播 電視媒體	經濟上稀少特性(自然獨占), 公共領域使用性質 線纜附掛空間有限性	特別影響理論, 技術區隔理論

資料來源：何吉森，民 88：13

雖然隨著科技發展, 使得過去頻率稀有理論或是經濟上稀少特性等管制因素在未來不再是重要的管制原因, 但是也因為通訊傳播之匯流, 使得通訊傳播所發揮的功能將比以往更為多元且強大, 使得普遍出現理論或是特別影響理論等管制因素突顯繼續管制之理論基礎與重要性。

貳、通訊傳播管制機關獨立性要求之原因

一、獨立機關存在原因

(一) 消極原因

獨立管制機關有存在的要求, 有消極與積極的意義, 從消極觀點言之, 無非是防止一般學者所謂俘虜理論對於管制機關行為之影響, 一般利益團體理論將影響管制機關行為之利益團體分成三類(Christina

Spyrelli, 2003:27-28) :

1. 政治利益團體：該論點強調決定管制機關行為的制度因素，諸如國會、總統、首相等都是最基本的因素。
2. 產業導向團體：該論點強調影響管制行為最深的就是受管制的產業，根據該理論管制者總是優先考量業者的利益勝於其他人。亦有更極端的論點指出，管制者之成立是應產業之要求，首先就是為了服務被管制者。
3. 組織性團體：該論點強調官僚機構本身的決策制定，首先強調本身職位利益遠勝於公共利益。在本質上，某些因素諸如資格較低與低薪之管制者以及職位難以升遷打擊有動力與資格員工之信心，更使得管制機關更加無效率。

(二)積極原因

獨立管制機關存在的積極原因論述如下(李創明，民 90：26-27)：

1. 管制中立之公平性

管制是政府應用的一種公權力，基於經濟或非經濟因素，為解決某一特定問題，制定相關的規範標準，以行政力量取代市場力量來干預企業行為，其最終的目的當然是在維繫公共利益，並促進人民之福祉。尤其在資源的稀有性上，政府機關必須作權威性的價值分配，所以必須賦予管制機關一定程度上的獨立性，使管制機關客觀中立超然，排除政黨或政治勢力所不當左右與競爭秩序干擾，避免成為利益團體的俘虜，如此才能發揮管制機關職能，使其獨立行使職權，不受外力干擾或介入。

2. 政策一貫性

管制政策除要適應實際之需要外，同時更需要保持相當的持續性，否則朝令夕改的管制政策使管制之企業有手足無措之感，獨立管制機關在制定政策時，經過之縝密的集體商討過程，較不易有遽進變更的政策出現。再者，機關高層決策人員的任期與任免，受高度保障，中途不受

行政或立法體系之任何因素干擾，由此可知獨立管制機關較易保持管制政策之一貫性。

3. 裁決公正

國會賦予獨立管制機關以極為重要之準司法的職責，此種準司法的職權必須要由獨立的公正人士來行使。由於獨立管制機關的組成要素，必須是由高度專業性、去政治化與準司法裁決，且又具超黨派色彩。對於受管制企業或對象之不當或違法行為，所做出明智、快速的審議與裁決，必然能夠帶給社會合理的交待與平息產業秩序紛爭。故比起一般受政黨直接任命的行政組織所做出的判決，較不易受到政治上的干預，可與司法審判相比擬。

4. 不當壓力的抗拒

由於管制機關在人事、財源上受到立法保護，中途不受外力干預，機關運作具有充分的獨立性與自主性，這類機關較能免於單一政黨的 control，且不因利益團體或私人的遊說關說，造成不當壓力左右機關的決策。如此，使得專業受到保護，做出正確的判斷，不受政治駕馭，所以機關組織較能抗拒外來的壓力及避免不當的行為。

5. 專業性的發揮

獨立管制機關所以被重視的原因之一，在於政府其他行政部門較無法達到管制專業化的目標，其較有能力針對特定業務性質制定適當的管理措施。由於管制過程複雜，必須具有高度的技術性、專門性、特殊性、重要性，欲熟悉管制過程、明瞭管制技術，似乎專業知識更形重要，管制機關獨立性的提昇，乃在高深的專精學問。因此，藉由國會以授權的方式，使其能在獨立超然的地位行使專業的管制業務，並提昇獨立機關的權威性。

二、通訊傳播主管機關獨立性之原因

通訊傳播管制機關有獨立性之要求，即使單從廣播電視面向觀察，

即可獲知。

首先，廣電自由為憲法所保障的言論自由之一環，公民大眾獲得資訊內容暢通之管道同時亦藉此管道抒發意見或監督政府，成為制衡政府之第四權(李念祖，民 80)；廣播電視獨立自主(不受到政府侵害)原則係廣播電視法的基本原則，因為廣播電視的主要功能之一是監督政府，避免政府濫用權力，因此維持廣播電視的獨立自主，使其不受國家支配及不當干預，乃是憲法保障廣播電視的重要目的之一。為了符合廣播獨立自主原則，廣播電視執照的發放及監督必須由獨立的機構負責(莊國榮，民 91：108)，此為未來主管廣播電視事務之主管機關應該具備獨立性原因之一。

基本權作為法秩序的最高客觀原則，也對組織法及程序法有影響。基本權即蘊含一定的組織及程序保障功能，因要求國家做成涉及人民基本權之決定前，有踐履一定組織及程序要求之義務，可以防止基本權的實害發生，或至少減低基本權的實害發生的風險。透過合理的組織及程序，更可以使基本權的保障發揮更大功效(莊國榮，民 91：109)，此為主管機關應該具備獨立性原則之二。

另外，在廣播電視領域內，實體法的要求不易明確規範，常需大量運用高度抽象的不確定法律概念，例如有關節目內容是否有暴力、色情等等之界定，或是有關市場水平或垂直結合在何種範圍之內才屬於市場壟斷而非正當之經濟競爭行為，以上實體法規範由於不易界定，因而容易侵犯到節目自由，也難以適當執行。此為彌補實體法上規範不明確可能造成的濫用權力的缺陷，應該經由組織與程序的規定，使廣電管制機關的決定更能符合基本權的要求(莊國榮，民 91：109-110)。再加上數位匯流時代造成三項通訊傳播產業新面貌，包括(蔡念中，民 92：60)：

a. 新通路：在傳播的通路方面，數位化使得所有的傳播服務，不管是平面圖文、或是語音、影音娛樂，均以一致的數位格式加以儲存、傳輸。

- 而且，最重要的是，由於寬頻網路的連結，以往原本不相往來的傳播通道、舉凡無線電波、有線電纜、電信網路都可以相互連結，互通有無
- b. 新服務：在傳播的服務內容與形式方面，數位所衍生的多媒體科技，使得媒體匯流特性，越形重要。由於多媒體服務表現的形式千變萬化，賣出產品後的售後服務、週邊利益、增值服務，更是經營者的創意與智慧的表現。
- c. 新模式：在通訊傳播產業的經營管理模式方面，由於數位寬頻技術的普遍運用，使得四通八達的傳播網路與資源，成為經營傳播產業的基本要件，如何兼顧企業專長，並擴大企業與其他類媒體的連結關係，則需要善加運用新的經營管理模式。因此，舉凡跨業經營、多角化經營、策略聯盟等管理模式，遂成為數位寬頻相關產業予以重視的經營策略。

以上問題都使實體法很難規定具體明確的多元化目標，因此採取組織與程序等結構性的引導方式，促成多元意見的實現(莊國榮，民 91：110)。總結言之，一個獨立性組織之建構，適足以補足實體法上規範，更能確保通訊傳播業者或公民與消費者等多元團體之利益，而不致產生偏頗。

參、管制機關獨立性建構方法

Christina Spyrelli(2003:22)指出，在最自由的管轄區域下，國家管制機關最普遍的制度類型可區分如下：

- (一)獨立自主、半司法性質的委員會，如美國聯邦通訊傳播委員會。
- (二)半自主的獨立管制機關或獨立於部會外的國家管制機關，如英國的電信署，通常由獨立的官員如電信署長主掌。
- (三)將國家管制機關由部會中分離，例如法國的管制與電信機關。
- (四)政府部門的首長同時為政策制定者，如日本的郵政暨電信省之首

長。

(五)無電信業的國家管制機關，如紐西蘭貿易委員會及法院可以代替電信管制者的角色。

上述美國與英國制度是比較明顯的獨立與半獨立管制機關，但法國與日本管制機關獨立公正性則容易令人質疑。因此，為增強國家管制機關的獨立性，已有許多指標被發展出來，例如許多國家已經採用與政府密切連結的管制機關型態，在結構上則採行與部會分離來增強其獨立性。從自主性的觀點而言，大部分的國家管制機關均有自行尋找資源之管道，且可自行雇用人員。就管制機關的結構課責性而言，機關首長通常是由政府首長（如總統或首相）指派，並經由立法機關同意。此外，近來的趨勢是揚棄單一產業的管制機關，而採用合議式組織（如委員會），其係由不同觀點之奇數委員組成，並有固定任期。英國的通訊傳播署（OFCOM）即為一例，甚至大多數的管制機關是向不具備政策制定任務之組織報告，且只有法院可以推翻其決定（Christina Spyrelli, 2003:22-26）。

上述管制機關獨立性之建構方法，總可見於許多報告之中，例如財團法人台灣網路資訊中心(民 90)：一般機關總是受限於法規、人事、會計及監督，故獨立機關之設計方法約略如下：

1. 法律授權獨立：在法律上授權即可形成一定之獨立性，有時未必層級要高，如有線電視法設計有線電視審議委員會有依法獨立決定之權限。
2. 人事獨立：一個機關的首長係由一定程序形成，任何人無法任意變更即可形成一定之獨立性。
3. 會計獨立：一個機關的預算來源免受太大的拘束，有一定之財源支柱，亦是成一定獨立程度之作法。
4. 監督獨立：一個機關僅少數或應經特殊程序才能予以監督，亦會給予

一定之獨立性。

5. 決策平衡獨立：一個機關之決策係可在自由意志下完成，如委員超然獨立行使職權並均衡兼顧各方意見，為獨立運作之實體需求。

OECD 認為理論上，管理機關之獨立性可經由下列方式加強之(劉紹樑，民90：2-79)：

1. 管理機關在行政架構上與負責政策制定的部會有所區隔。
2. 管理機關之委員可由總統及行政院提名，經立法院同意後任命。
3. 管理機關採合議制，並有任期保障。
4. 除依司法程序外，其他行政機關無權駁回管理機關所作成的決定。
5. 管理機關有人事任免之自主權。

以上各項報告似乎都只注重如何使管制機關免與其他政府機構的政治干預但管制機關要面對的不只是其他政府機關的干預，還要面對其他商業團體與一般社會大眾對其獨立性的關注。Irene Wu(2004)曾指出，機關獨立性之指標，主要是檢視管制機關與三個主要團體之間的關係，這三個團體主要是其他政府機關、產業團體與消費者團體。

(1)與其他政府機關

- a. 管制機關領導者如何被選擇與解職：其中包括管制機關領導者是否容易因為政治因素而解職、領導者是否有固定任期、任期長度。
- b. 管制機關職權範圍是否明確：其中有關執照發發放是由管制機關獨享、部會獨享、管制機關與部會共享抑或是並無執照發放，只要求電信業者告知。
- c. 基金：管制機關預算來源是由政府機關預算分配支應抑或是有獨立基金支應。

(2)與產業團體

- a. 私有化：政府提供通訊傳播服務是否已經私有化。
- b. 旋轉門條款：即政府與業者間職員變動之程度以及規範。

(3)與消費者團體

- a. 消費者保護單位：是否有專門為消費者關切議題設立專責單位。
- b. 普及服務之單位：是否有專門為通訊傳播普及議題設立之專責單位。

決策程序與倫理規定則涉及管制機關和上述三個利益團體之間的互動。前者屬於一種制度層級，也就是在正式的決策制定過程中，管制機關通常要經歷三個階段的程序，分別為法規變更的公告、給予各團體提出書面意見的機會、採用大眾的決定，該決定也包含管制機關的理由。後者屬於非正式的層級，也就是個人的互動行為。其規範了有關收送禮物、利益衝突和日後工作發展等事項，這些規定會使管制機關的職員去避免某些特定行為、公開某些行為，或在有明顯利益衝突時離職，或暫時迴避某些管制工作。

以上諸多管制機關獨立性建構方法，要特別強調的是「獨立性途徑」並非靜止的，它是一個動態的方法，需要不斷的努力，以獲得公眾及利害關係人肯定之合法性。缺少合法性，一個國家管制機關會失去其獨立性，最後失去其管制功效、可靠及公正的特性。獲得制度的合法性有數種方法，有些方法將焦點置於保障措施上，即國家管制機關的制度管理。在此情形下，結構課責性的概念可被保障，行政與立法部門都可參與國家管制機關首長的指派過程，或合議管制機關如委員的指派過程，設定指派的特殊的標準（如固定及交錯任期，以確保與政治隔離），並提供該機構明確的合法基礎，以避免部長的控制；開放司法審查及上訴程序，運用行政法的機制，使國家管制機關可以做政治上的回應，及允許外部稽查員與其他管制機關來監督其功效，提供國家管制機關可信賴的資金來源並認可其法定之人事雇用自主權（如不受文官薪資規則及禁止利益衝突等限制）等等。如此一來，可以提升管制之專業知識及技術，達到保證課責性及結構合法性的目標（Christina Spyrelli, 2003:31-33）。

然而，這些方法也會降低一個管制機關獨立性的程度與品質。結構課責性允許管制機關與政府間封閉式的合作，因此機關的個體性產生分裂；另一方面，管制的專業知識可以藉由產業的豐富經驗獲得。管制機關的運作與產業密切並且需與市場的發展同時並進，才易於在管制功能上獲得成功，並因此獲得大眾信賴。但是這種合作也可能會成為管制俘虜的另一種途徑，於是合法性的矛盾又產生了。國家管制機關的獨立性與結構課責性彷彿是天生相互矛盾(Christina Spyrelli, 2003:33)。

因此，我們必須找到能調和此兩種概念的方法，來確保兩者之併存及進而維持管制機關的合法性。這顯示合法性的第二面，並反映出管制機關所遵循的決策制定過程。一個機關的工作方法中之透明、無差別、一致性及公正等原則(Christina Spyrelli, 2003:33)，如 Rohan Samarajiva(2001:5)指出管制機關若沒有建立合法性，則該機關將喪失法規所賦予的獨立性及其有效執行核心功能的能力。而建立合法性之要素如下數點：專業、透明度、公共利益、效能、信任度、防止機關傲慢等。Irene Wu(2004)更具體指出透過決策程序公告制定決策、初步規畫方案、收集大眾資訊以及作出決策等階段；倫理指標，包括行為避免、行為揭露、剝奪或迴避職位產生之利益衝突，以確立管制機關合法性。

換言之，獨立性之獲得，尚需透過建立合法性加以輔助。因此機關建立之後，應當盡全部精力放在獲取公眾與一般利害關係者對機關本身正當性認同，強調透過正當性以建立機關之獨立性。機關正當性之獲得，應當是向一般大眾宣揚機關之專業性、透明性及對大眾之承諾。機關獨立性或許透過適當規範任命方式、與職權任期等方式來建構，但機關之獨立性就像電腦程式裡的防火牆一樣，是一天一天累積而成，而不是依靠法規或善意的首長來給予的(Rohan Samarajiva, 2001:10)。

第二節 數位匯流影響

數位匯流所帶給之轉變可分從科技、市場與法律的角度來觀察：

壹、科技層面

在過去，廣播電視節目及各種電信、資訊服務傳送的方式如下：(1) 有線電視節目有線電視系統業者——→收視戶(2)無線廣播電視節目——→無線廣播電視台——→閱聽大眾(3)語音——→傳真等電信服務——→電信局——→民眾(4)網際網路資源——→網路撥接服務提供者(Internet Service Provider, ISP)(HiNet、SeedNet、TaNet)——→民眾(上網族)。換言之，傳統上廣電媒體、共同載具、有線電視與網際網路各有角色與定位。數位科技的進展使得電話線路、有線電視系統、無線電波、衛星等媒介均能毫無阻礙地傳送文字、語言、音樂、圖片、視訊、數據資料，因而模糊了傳統上涇渭分明的廣播電視、電信及資訊領域(莊國榮，民 88：208-209)。

廣電媒體除可以網路方式提供隨選視訊，數位化後還可提供行動數據資訊服務；共同載具除傳統的電信服務，還可提供寬頻網路及視訊服務；有線電視今天亦可以提供寬頻服務及纜線電話；網際網路除ISP的角色，亦作為內容聚集者或提供網路電話(劉幼琍，民 93：378)。以上分類參見表 2-2。

表 2-2 四種媒介跨領域情形

廣電媒體	共同載具	有線電視	網際網路
廣播電視	電信服務	有線電視系統 (通路)	ISP

隨選視訊 (網路)	DSL (寬頻網路)	有線電視頻道 (內容)	網路廣播
數據資訊服務	ICP (手機)	Cable modem (寬頻服務)	內容聚集者
互動服務	視訊服務 (MOD)	線纜電話	網路電話

資料來源：劉幼琍，民 93：377

面對電信、傳播與網路的匯流，語音(audio)、視訊(video)與數據(data)的三個面向或許為另一種新的分類。首先來看語音，除無線、有線電信可提供，有線電視與網路亦可提供語音服務；在視訊方面除了電視可提供，網路與電信也都可提供視訊；在數據方面，除網路、電信可提供外，連數位與廣播電視都可提供(劉幼琍，民 93：378)。以上分類請參照表 2-3。

表 2-3 由語音、視訊、數據看媒介、電訊與網路的匯流

語音	視訊	數據
無線電話	有線電視	數位電視
線纜電話	直播衛星	有線電視
網路電話	網路電視	直播衛星
無線廣播	有線電信	網際網路
有線廣播	無線電信	有線電信
		無線電信
		數位廣播

資料來源：劉幼琍，民 93：378

然而科技匯流是否代表對現有內容、服務或生態帶來改變？就 Picard(2000；轉引自劉幼琍，民 93：381)認為科技的匯流，並不會為內

容帶來革命性的改變，只是會產生新的經濟規模，變得更快速、更有彈性、更回應消費者的需求。Chan-Olmsted 與 Kang(2003;轉引自劉幼琍,民 93:381)則預測，未來的寬頻市場還是會繼續提供電訊與視訊節目產品，並在兩種介面設計與傳送架構下存在，因此可保留其個別產品的獨特性。總之，持平而論，科技的匯流固然帶來新的服務，但是原來的服務仍然存在。

不過因為科技導致的價值鏈上的匯流，產生對科技匯流之下價值觀之改變，可見圖 2-1。

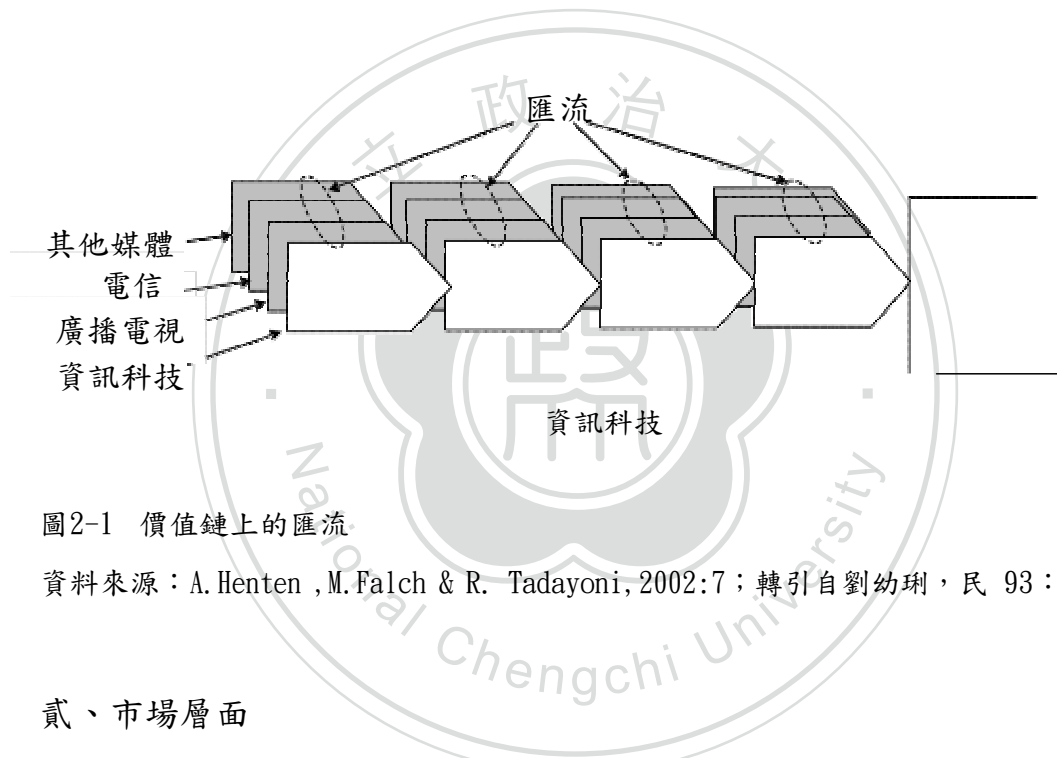


圖2-1 價值鏈上的匯流

資料來源：A. Henten ,M.Falch & R. Tadayoni, 2002:7；轉引自劉幼琍，民 93：401

貳、市場層面

廣播電視、電信及資訊產業間，因新技術的發展而產生產業間的跨業行為。現在提供影視節目之有線電視系統業者及無線廣播電視台、提供網路撥接服務的 ISP、提供語音服務的電信業者都可跨入對方的服務領域。此外，產業發展所生的網路（network）外部性或網路效應，使得範疇經濟（Economy of Scope）在電信產業，較諸過去更形重要。電信產業中範疇經濟運作的結果，使得電信業者營運範圍不再侷限於提供特定服務，擁有提供多種服務所需的共同基本設備之事業，逐漸打破原本產業間的藩籬，跨業經營，市場界線變得愈來愈模糊(莊國榮，民

88：212)。此種界線之轉變可從圖 2-2 發現。

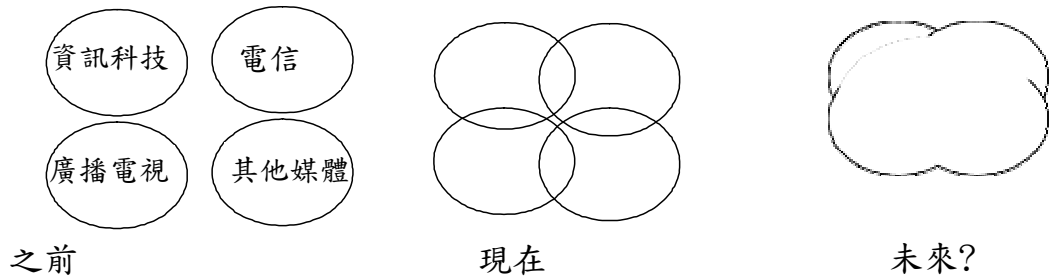


圖 2-2 匯流所產生之市場界線變化

資料來源：A. Henten, M. Falch & R. Tadayoni, 2002:21；轉引自劉幼琄，民 93：403

另一方面，數位化的多頻道環境需要大量的內容，於是廣播電視、電信及資訊產業的通路業者和內容業者為生存而彼此購併或合作，以便掌控市場。因此，廣播電視、電信及資訊產業業者因應數位科技匯流所做的佈局，除硬體電信建設方面，也同時著眼於內容的提供，並透過與國際性廠商的合作，取得技術和資金，以提高市場競爭力。業者以結合及結盟的方式在基礎建設上就技術、製作和內容等方面進行多角整合，藉以建構數位資訊產業的完整環節(莊國榮，民88：209)。

最近這一波廣播電視、電信、資訊業者結合及結盟的浪潮，主要原因之一是各家公司都急於利用廣播電視、電信及資訊產業匯流的機會，想要藉此控制生產、分配或映演的各個主要環節，以便在廣播電視、電信及資訊產業重新建構的過程中，扮演不可或缺的角色。科技的發展導致廣播電視、電信及資訊產業傳輸通路的整合，而這種整合又帶來不同產業業者間一連串的購併(莊國榮，民 88：210)。

總之不論是國外或台灣經驗都顯示出，不同產業間有漸漸結合形成集團企業，而且有朝向集團化經營方向發展的趨勢。產業整併不外乎圖 2-3垂直整合與 2-4 水平整合。

	資訊科技	電信	廣播電視	其他媒體
內容/服務	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓	↑ ↓
傳輸/軟體				
設備/硬體				

圖 2-3 垂直整合

資料來源：A. Henten, M. Falch & R. Tadayoni, 2002:15

	資訊科技	電信	廣播電視	其他媒體
內容/服務	←————→			
傳輸/軟體	←————→			
設備/硬體	←————→			

圖2-4 水平整合

資料來源：A. Henten, M. Falch & R. Tadayoni, 2002:16

參、法令層面

在科技匯流之前，媒體(媒介)因使用不同的科技，有不同的特色，而在法規上有不同的規範。如美國，無線廣播電視媒體因為使用稀有頻道、公用電波，所以引用公共信託模式(public trustee model)管理，尺度比較嚴格。共同載具的標準是先來後到，不可有歧視。有線電視因為使用公眾的馬路，所以必須提供公共、教育與政府頻道。網際網路限制最少，使用者必須遵循網域名稱與秩序。以上不同媒介的法規管制模式可以表 2-4 表示。

表 2-4 四種媒介的法規模式

	共同載具	廣播電視	有線電視	網際網路
基礎網路法	高度管理	高度管理	高度管理	無
內容法規	無	高度管理	中度管理	低度管理
傳輸(送)管	開放	封閉	封閉	開放
接收管道	封閉	開放	封閉	開放

資料來源：改編自 Latzer, 1998；轉引自劉幼琄，民 93：390

匯流之後，此種依產業垂直劃分為管制對象之法規模式引起挑戰。由於訊息流通透過有線、無線傳輸網路的相互串聯，全球化影響下的電信業者、網路服務業者、廣播電視網路業者、有線電視網路以及直播衛星等產業，已經整合成一個水平相關的產業(蔡念中，民 92：21)，取代過去以垂直產業為管轄對象此種以水平區分作為匯流之管制對象以取代過去垂直區分之對象，概念上來自於法規上有試圖以層級模式(layer model)來因應管理匯流後新的服務型態之趨勢。而不同論者針對層級模式曾提出不同之類型，大概可分述如下：

一、歐盟在一九九七年電訊與傳播整合匯流的綠皮書提出傳輸、服務與內容三層的概念。

二、FCC網際網路資深顧問 Cannon(2003)指出，面對通訊、傳播與資訊的匯流，法規可以層級模式思考。法規的層級可以分為四級：

- (一)實體網絡層(physical network layer)。
- (二)邏輯網絡層(logical network layer)。
- (三)應用與服務層(application and service layer)。
- (四)內容層(content layer)。

以層級的角度，法規可以群組分離一些議題，議題分屬於不同層次也許會有不同的解讀或對待方式。例如實體網絡層包含共同載具法規、

頻譜法規、有線電視特許狀等規定。邏輯網絡層包含開放接取、對等互連(peering)。內容涵蓋層涵蓋智慧財產權的保護、租稅、誹謗等議題。

三、Sicker(2002)將法規分為接取(access)、傳輸(transport)、應用與內容四層。他們的模式要提供法規一個架構，將網路與服務合理的區隔也確保法規的一致性。理論上，不同層級的管理方式應該不同。接取(access)與傳輸(transport)有網路互連、普及服務等義務，應用與服務則無以上的義務。不過內容層級並非毫無管制，仍然有版權、隱私權、數位版權管理的相關問題。

四、Taniwki(2003)建議日本的電信修法亦可考慮層級模式。他建議的四層由下而上包括終端層(terminal layer)、網絡層(network layer)、平台層(platform layer)、內容及應用層(content and application layer)；網絡層包括第一類與第二類電信事業。平台層包括認證、帳務、內容傳輸、版權管理等。

五、Gulienburg&Venhoest(1998)主張的五層級模式，主要是考量市場結構與市場行為。這五層如下：

(一)基盤層：由一些設備網路與建設組成，主要是傳輸與轉接。固網、有線電視行動電話、衛星都可藉此傳輸。

(二)載具層(carrier)：提供的服務如電話、數據傳輸與電視。

(三)應用層(application)：消費者或使用者使用的這一端，例如打電話、看電視、查語音或視訊等應用。

(四)使用者介面(user interface)：在載具與應用層級間輔助網路相通，例如機上盒、載具選擇功能與網路軟體。

(五)網路介面(network interface)：載具與基礎網路層級間輔助網路相通，例如訊號、記帳、傳輸路徑等管理與控制。

六、歐洲廣電聯盟 DVB 組織考慮科技匯流與多媒體的平台市場，將層級由下而上分為終端設備層(receivers&terminals)、網路與傳輸

層(networks&transport)、條件接取層(conditional access)、節目與服務層(program&services)、應用與內容層(application&content)等五層。

七、馬來西亞一九九八年通信與多媒體法打破傳統產業別分類方式，將其管制對象分為四類，包括網路設施提供者(Network Facilities Providers)；網路服務提供者(Network Services Providers)，例如提供基本接取服務；應用服務提供者(Applications Services Providers)，例如提供電子商務應用方案；以及內容應用服務提供者(Content Applications Services Providers)，例如提供線上購物，線上遊戲等(戴豪君，民 92a：179)。

八、我國現行草擬之廣播電視法第二條規定，未來管制對象將由現行廣播、電視電台、有線廣播電視系統與衛星播送系統依照功能之不同，簡化成「平台服務業」與「頻道經營者」兩類。「平台」概念指的是「無線、有線、衛星或其他載具之傳輸網路及包括電波、纜線、衛星地面發收等之系統及設備」此「平台服務業」將包括現行廣播電視法中之「廣播、電視事業」有線電視廣播法中之「(有線廣播電視)系統經營者」以及衛星傳播電視法中之「(直播衛星廣播電視)服務經營者」；「頻道經營者」指的是「以一定頻道名稱提供節目、廣告，經由平台播送，供公眾視、聽之事業」。是以「頻道經營者」將包括現行廣播電視法中之「廣播電視節目供應事業者」以及衛星廣播電視法中之「衛星廣播電視節目供應者」(江耀國，民 92：359-354)。

由以上不同學者與國家現行所提出的數位匯流下管制規範得知，不論是何種水平層級分類方式的管制型模，已然取代既有依產業類別為管制對象之管制型模。這種型模依據劉幼琍(民 93：398)指出，該模式的優缺點在於：

1. 優點

- (1)減少法規的不一致，同樣的服務，不因其科技不同而在法規規範有所不同。
- (2)對同一層級水平式的網路可有一般性的規範。
- (3)可減少管制及區隔不同層級的管理，例如應用與內容層的管制越少，基磐與網路接取層，不是看其網路如何，而是看其市場力量如何。
- (4)層級模式使網路與應用分開，可使應用層級的服務在每個市場更創新及更有效率。

2. 缺點

- (1)只能建立法規原則，不能解決實際問題。
- (2)在整合與匯流為具體實現時，尚不能對不同科技提供一樣的服務予以同樣的管理。科技匯流並不保證帶來競爭、多元或保存地方文化，面對科技與市場匯流的衝擊，政府有必要重新整頓法規、重新檢討所有權集中的規範(劉幼琄，民 93：412)。這些問題並不能由以往依產業垂直分類為管制對象之電信或傳播管制機關以協調之方式就能解決，因此數位科技造成管制對象之改變，也進一步影響未來通訊傳播管制機關部門之重新建置。

第三節 通訊傳播主管機關改革趨勢

壹、國際組織建議

通訊傳播主管機關變革方向，並不僅只是前述理論文獻上的濫觴，在實務發展上，隨著通訊傳播產業日漸科技化、國際化與全球化，早已跨越地理疆界，尤其在市場競爭之主導之下，各國通訊傳播主管機關該建置成何種特質，亦深深影響全球通訊傳播產業之發展，因此不論是OECD、歐盟、ITU 等國際組織紛紛主張或提倡未來各國通訊傳播主管機關應該朝向之改革方向，在此可以實務發展趨勢，印證前述理論上對通訊傳播主管機關之要求。

一、OECD（劉紹樑，民 90：2.78-2.82）

電信自由化之趨勢與發展，催化電信管理機制之變革，以下為OECD對未來主管機關之發展提出下述建議：

（一）、獨立管理機關

OECD於2001年五月所出版關於各國電信監理機關及其職責之分析報告顯示，大部分OECD會員國均已成立獨立之電信監理機關，非僅獨立於電信政策之提供者，亦與負責政策制定之部會有所區隔，以避免部會同時為該國主要電信業之大股東產生利益糾葛之弊端。

OECD並於報告中就管理機關獨立性之判斷列出數個指標：

1. 監理機關在制度上是否與負責政策制定的部會有所區隔？
2. 誰有權任命主管監理機關之人？
3. 主管官員有無任期保障？
4. 監理機關決策之機制又如何？
5. 監理機關應報告之對象？

6. 監理機關經費來源為何？
7. 除法院外，有無其他政府機關可駁回監理機關作成的決定？
8. 監理機關如何招募人員？其他政府機關可否要求調派其他機關之人員？

OECD 認為理論上，管理機關之獨立性可經由下列方式加強之：

1. 管理機關在行政架構上與負責政策制定的部會有所區隔。
2. 管理機關之委員可由總統及行政院提名，經立法院同意後任命。
3. 管理機關採合議制，並有任期保障。
4. 除依司法程序外，其他行政機關無權駁回管理機關所作成的決定。
5. 管理機關有人事任免之自主權。
6. 管理機關為政府部門之一部份，其作為仍應受監督，因此監督機關亦是不可或缺的。

(二) 管理機關與所屬部會間之職權劃分

一般而言，管理機關負責執行管理工作，其所屬部會負責政策形成。但實際上難以劃分清楚。以下是整理各國幾項工作權責分配實況而得出之原則：

1. 執照發放
 - (1) 已自由化之市場—由管理機關負責。
 - (2) 未完全自由化之市場—由有權責之部會負責。
2. 互連：由業者互相協商，有爭議時，由獨立管理機關負責爭議處理。
3. 頻譜分配：涉及稀有資源分配、屬政策性問題，多由部會決定。
4. 號碼分配：OECD 會員國多係由獨立管理機關處理。
5. 價格管理：有由獨立機關管理，有由一般競爭機關管理，亦有二機關共同管理。
6. 普及服務：通常電信法規已規定其範圍及架構，故多由獨立機關執行。
7. 服務品質調查：由獨立管理機關負責。

(三)機關整合

OECD 會員國中除美國、加拿大、日本、瑞士及義大利五個國家以外，電信及傳播產業均分屬不同之主管機關，多數會員國仍屬於建立新的電信管理架構過程中，OECD認為各國應該做前瞻性考量。考慮因應產業匯流之趨勢，整合各管理機關之職權，使其涵蓋所有通訊服務。分立片段的管理機制將不利產業發展，各國應至少確保不同管理機關間密切合作，以免因管理機制不同對市場形成扭曲效果。

二、歐盟(劉紹樑，民 90：2.83-2.84)

長久以來，各國之管理機關皆以通訊傳播技術為基礎來劃分各種服務的項目，進而從事管理。惟近十年來科技快速發展，使得傳統及新的通訊服務得經由數位科技化後許多不同的媒介提供給大眾，科技的匯流帶來的影響不僅衝擊產業之商業型態，社會大眾之使用習慣，亦衝擊管理機關之管理方式。歐盟為實踐共同市場內的經濟整合，近幾年著眼於電信產業整合工作，因而察覺各個國家之政府管理單位若不整合，勢必會影響歐盟電信產業之發展。因而歐盟於一九九七年出版綠皮書(Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Informatis Technology Sectors. And the Implications for Regulation Towards an Information Society Approach)希冀各會員國以綠皮書中之方針為主軸，配合通訊傳播產業將來之發展，而儘速改革其現行之管制架構。於綠皮書中，歐盟認為其會員國於進行監理機關之改制時，應有之因應原則，包括：

(一)由現有監理體制過渡至新體制，應有明確的優先順序(Clear Preference)。

(二)分離內容(content)及基礎網路(infrastructure)之管理。

(三)對所有不同傳輸網路之監管應協調一致。

此外，歐盟執委會更指出下列五個原則供各國參考以作為制定未來

管理政策之標竿：

1. 管理規則應限縮至為達成特定目標之絕對必要性

由於科技匯流造成發明的快速、無限可能性及強大力量，政府應避免過度管制，或單純以擴大現行體制對電信及傳播之管理規則適用方式，將該規則適用於現行許多尚未受管制之活動及領域。

2. 未來採行之管理應確實回應使用者需要

任一監理體制之首要之務，即為符合使用者需要，其中尤以提供多樣化服務，提昇服務品質及降低價格，以消費者權益及大眾利益相關之議題為要。上述趨勢恰與創造全民參與之資訊社會目標一致。

3. 管理機構決定應以明確及可預測性為方針。

管理機關應確保就商業投資有一個明確且可預測的架構，例如應澄清新的商業活動是否該管理、管理方式為何等不確定性之疑慮。換言之，新的架構介入，只是反映保持可變動性及反映變動性高之市場變化。

4. 確保於匯流環境中全民皆能參與

基於現行電信普及及傳播之公共服務概念下，公家機關應確保每一個人皆能參與社會化資訊。

5. 獨立及有效率之管理者將成為匯流環境之中心

雖然大趨勢傾向低度管理，但匯流帶來的高度競爭使得一個獨立且有效率的管理機關更形重要。

為協助各國之管理機關達成上述五項要點，歐盟執委會更提出下列架構建議以供各國參考：

- (1) 現行之垂直管理系統將保持不變，亦即電信、視訊及傳播仍適用不同之法規，惟於處理案件時，應依個案而有不同的適用以達到競爭市場之需求。採此機制可降低改變之需要，必可提供一可預測性之投資法規，避免造成國際不公平之關卡。缺點則是因個案處理導致不確定性而影響投資行為。

(2)建立一新分離之管理機構，於此機制之下，所有跨越傳統產業界線之活動將由新的機關管理。此機制之困難在於區分高度與低度管理之服務業項目，及新業務與傳統業務之差別。

三、ITU(劉紹樑，民90：2.89-2.90)

(一)管理機關特性

依據ITU 報告顯示，為因應產業匯流趨勢，各國管理機構也陸續進行改革，最主要之趨勢係成立專責電信監理業務之機關，獨立於既有業者，但是否獨立於負責決策之部會，則各國有所差異，但大多數國家均認為管理機關應具有自治地位及獨立性，以避免政治力之影響。

1. 根據各國最近成立新管理機關之組織型態，大多採委員制，委員人數介於五人至十一人不等，以合議方式為決策，新管理機關之經費來源，包括證照費、政府預算及頻譜使用費等，但以證照費用及頻譜費用為主要，輔以政府預算。
2. 架構應平衡、清楚、一致，且具可預測性、理解性及透明化。
3. 應對於基本上相同之服務，維持一致性管理。
4. 應確保技術及平台中立，避免差別待遇。
5. 應具有專業競爭力。
6. 應具有足夠之彈性，以因應新技術及新服務之發展，並反映來自業者與消費者間不同之需求。

(二)機關整合

為因應產業匯流發展趨勢，管理機關面臨相互整合之需求，依ITU報告顯示，各國因應整合之現況有下列四種：

1. 維持既有現狀。
2. 於現行架構上進行調整。
3. 成立新管理機關因應新業務需求，並與既有之電信、傳播管理機關並存。

4. 成立新機關以包括所有新產生服務型態之業務需求。

具體而論，按各國新近發展，機關整合方式有下列三種：

- (1) 將因應整合之業務需求委由電信機關掌理：如澳洲 ACA、加拿大 CRTC。
- (2) 成立新管理機關：如馬來西亞 CMA、英國 OFCOM。
- (3) 既有機關間之協調合作。

貳、管制機關類型

管制機關之類型，以管制機關之範圍來加以分類，可分成下列三種 (Christina Spyrelli, 2003:19-20)：

1. 特定產業型 (Industry-specific)：每個產業有一個獨立的主管機關，如電信業在多數的歐盟會員國 (例如：英國的電信署及瑞典的國家郵政暨電信署)。
2. 特定部門型 (sector-specific)：每個被較廣泛界定的部門有一個管制機關，例如美國的聯邦通訊傳播委員會。
3. 多元部門型 (multisector)：即一個管制機關負責所有或大多數相關領域的產業，例如美國的公用事業委員會 (PUCs) 及英國的通訊傳播署 (OFCOM) 多部門管制機關在一個競爭、解制及匯流的市場中，是否最理想仍有爭論。

多元部門管制機關 (MSRs) 有幾項潛在優勢如下 (Christina Spyrelli, 2003:20)：

- (1) 減少政治俘虜：因為此機關之建立必須對一個以上的部門負責，可以降低其對相關部會首長的依賴。再者，多部門管制機關所管制的範圍較廣，使其較能抗拒任何對單一部門的政治干預，因為此一決策而成為其他部門的先例。這些先例較為明確及可預測，最終因而可吸引更多的潛在投資者。此外，產業俘虜也可以被降至最低，因為多部門管

制機關可以避免法規命令制定過程中遊說的影響。

(2)專業服務：在運用專家(如為多元產業設立一組法律、經濟學家及產業分析師)及行政與支援服務等方面的規模經濟是很重要的，特別是缺乏管制專門技術及管制成本會影響基本服務的負擔時；尤其，多部門管制機關被視為處理匯流部門之有效方法，例如電信和廣播電視部門，對於提供一整套服務即所謂「一次購足(one stop shop)」，譬如同時提供電力及電信服務的公司更是如此。

(3)協調一致：可協調不同部門的需求、使法規命令及程序調和一致、避免在競爭市場中因適用不同法規所造成的市場扭曲處理尖峰負荷時期的彈性及獲得既深且廣的管制知識管理(know how)等。相反地，支持單一部門管制機關論者，提出採用此模式的潛在危險，多部門管制機關易於被多元產業的主要參與者操縱，且多部門管制機關的主要部會會增加政治俘虜的可能性。再者，一個部門的行政先例並不一定自動適合運用於其他部門；其可能不適用於特殊市場，且因此導致負面的財政結果。不過這可藉由建立一個隸屬於多部門管制機關的特定產業主管單位，來緩和此一問題；或者在多部門管制機關係經由現存於各產業的獨立管制機關合併而成時維持各產業的管制單位解決。然而，此種克服運用先例之障礙的方法，妨礙內部的一致性，此乃多部門管制機關的制度核心(Christina Spyrelli, 2003:20)。

目前世界上多數國家仍依照產業或部門類別作為管制機關驗建構依據。但在數位匯流之下，至少就目前為止，仍有爭議的是在現行競爭、解制、匯流之市場下，多元部門是否為最適當的管制類型機關。目前仍沒有管制機關該朝向哪一類型建構之最終結論，但也給予我們繼續討論的空間。

參、小結

由上述報告可知，僅OECD 要求各會員國對於電信與傳播事業之主管機關，應重新組成單一而獨立的通訊傳播管理機關以因應未來之挑戰。不過就現實層面可知，目前採取整合單一的獨立性機關仍是少數。而從歐盟與 ITU 之報告可知，針對主管機關該如何變革並未明確形成共識，僅提出多個改革意見供各國作為參考依據，而本文所欲比較之國家--美國、英國、馬來西亞以及我國，則對於 OECD、歐盟、ITU 之整合與獨立性，以及對於新的主管機關職掌之安排等建議採取比較積極的態度，以因應數位科技、產業匯流(科技化)、自由競爭市場(全球化)等等衝擊下，傳統電信傳播業者必須積極轉變其營運型態及目標，主管電信傳播等事項之行政機關理應順應此一潮流，機關本身管制理念與型模之需要，同時為方便管制之一致性、確定性與可預測性等等要求。不過，儘管改革方向有志一同，但在各國，由於改革過程之不同、改革價值觀不同、針對改革之批評論點不同，各國政治、經濟、文化等不同環境之下，所形塑之主管機關必然也不會完全相同，總是有不同的關注面向以及改革重點，這也是本文所以要針對以上四國通訊傳播主管機關進行比較與檢討之原因。

第三章 美國、英國、馬來西亞通訊傳播主管機關

本章共分三節，第一節美國聯邦通訊委員會，第二節英國通訊傳播局，第三節馬來西亞通訊暨多媒體委員會，本章各節分別從各國通訊傳播主管機關改革或建構前之背景介紹，進一步探討主管機關改革或建置前相關的改革計畫與理念以及隨後衍生之問題與結論，而後再介紹各國目前通訊傳播主管機關之建置情形，筆者以為藉由上述時間與空間的縱向與橫向分析，當能幫助我們更了解各國通訊傳播主管機關所以建置之原因與背後考量因素。

第一節 美國聯邦通訊委員會

壹、主管機關改革前之背景介紹

美國聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission, FCC)是獨立的聯邦部門，直接向國會負責，係依據一九三四年傳播法(Communication Act of 1934)設立。FCC負責制定電信管制政策，管理跨州和跨國間的無線電、電視、銅線、衛星和光纖通訊活動。FCC的管轄範圍包括五十個州、哥倫比亞特區、以及託管地。它也致力於促進研發新的通訊技術，以造福民眾和通訊業者。FCC負責管理美國州際間及跨國間有線無線之通訊商業行為，讓美國人民以合理價格享有快速、便捷、穩定的電信通訊服務。並希望透過有線及無線通訊的使用增進國家國防安全及提高人民財產之保障，藉由法律授權集中的通訊管理權責以及管理機關以提昇政策推行及管理的效率(石世豪、黃銘傑、劉靜宜，

民 88)。

但現行組織架構並非由 FCC精心設計的結果。如電信與廣播電視早於FCC成立之前就已經成立。如ICC早在1910年就負責電信事務管轄權；FRC則在1927年成立，負責雙向無線電傳播與廣電節目傳播之事務。而後FCC於1934年成立之後，ICC與FRC分別轉變成FCC內之公用電信局(Common Carrier Bureau)與私人無線傳播局(Private Radio Bureau)。之後又因應需要，逐漸有媒體局(Mass Media Bureau)、有線電視局(Cable Bureau)、無線電傳播局(wireless Bureau)又緊接著國際事務局(International Bureau)與工作場所多元辦公室(Office of Workplace Diversity)等部門而後創立，並成功地負責頻譜拍賣。故FCC在長期的變遷過程中，一直呈現建立新的組織單位，而維持舊有的組織形式(Garcia-Murillo A, M and MacInnes, 2001:433)。

換言之，由美國FCC組織架構與管制歷史來看，美國體系複雜的通訊傳播法律其實授權給FCC相當廣泛的權力。即使仍維持一個獨立整合之機關，但因應不同管制需求，其內部組織架構也逐步做調整。近來隨著科技之進步與電信、媒體與資訊科技整合，美國於一九九六年大幅修改原來傳播法案制定電訊傳播法(Telecommunications Act of 1996)。此一電訊傳播法放鬆聯邦對電子媒體的重重管制，目的是希望藉由放寬管制，導引美國電子媒體進入二十一世紀資訊高速公路的新領域，也希望能夠在世界的通訊市場上，繼續佔有領先地位。然而此一變化也對聯邦傳播委員會的管制定位有所質疑(李強生，民 92:6)。事實上，此一科技化與市場競爭之帶動下，產生一連串變革計劃。這些計劃，無可避免影響FCC之組織架構之改造。

貳、建置理念

一、二十一世紀的新聯邦通訊委員會(A New FCC for the 21st Century) 之五年策略計畫方案

由於網路科技的發展，已使傳播資訊、電信的界線益加模糊，預計五年內將會有很大的轉變。為因應此一趨勢，FCC於一九九九年八月向國會提出二十一世紀的新聯邦通訊委員會(A New FCC for the 21st Century)之五年策略計畫草案。藉由該計劃，聯邦通訊委員會設定四項前瞻目標，預計以五年的時間重整組織架構，並減少對產業的直接管制，而代以充滿自由競爭的市場機制，以反映變遷與整合之需要(劉紹樑，民 90：2.34)。

(一)重要因應理念(FCC, 1999)：

1. 在過渡時期(五年內)應朝向維持市場的競爭性著手，持續發展數位化技術，並確保消費者擁有多元之選擇。
2. 逐漸讓廣電市場成為完全競爭市場，為達此一目標，FCC 的角色調整為與聯邦、各州、產業界及消費者團體之協調聯結者，並訂有六個次目標，分別為；強化市場競爭、鬆綁不合時宜、有害市場競爭及不利公共利益的法規、保護消費者權益、使美國民眾普遍獲得科技所帶來的方便、不斷革新，讓高速網路可與美國國民聯結，持續發展數位技術及進一步推動全球通訊市場之競爭公平。
3. 調整 FCC之功能，支持及推動全面性服務及維護公眾利益、解決競爭市場之衝突，不只要求國內的競爭公平，亦要求國際市場的開放競爭。
4. 作為聯邦及州地方政府的協調者，協調地方政府能與聯邦政府一同來推動通訊市場之公平競爭。

FCC了解到以網際網路及新科技為基礎的通訊服務，將使傳統上針對不同的通訊相關產業而區分的監管系統瓦解，因此FCC在其五年內策略計畫草案中，設定四項前瞻性目標，以符合時需(FCC, 1999)。

(1)創造數位時代之監管規範

- a. 重新塑造一快速反映、扁平化及更具功能性的管理機關，並強化職員之專業知識及技能。
- b. 在現有的局室中進行強化法制規定及發照之測試，去除冗長之程序，以期能簡化監管程序及各項執照申請者提供單一窗口(one-stop shopping)。
- c. 在現有的各局室中測試性地增加競爭及整合問題，並檢驗所產生之效果，以作為未來各局室重組時之依據。
- d. 未來的目標為將現行以產業別為分類的各局室(industry-specific Bureau)重組為功能別(functional lines)的組織，即可能為執行、消費者資訊、發照、競爭、政策及國際通訊等單位。

(2)促進通訊市場公平競爭環境

- a. FCC自前年起，每兩年檢討現行的監管制度，排除不必要之管制以符合競爭環境的需要，尤其是在排除國內市場進入障礙及促進國際市場公平競爭方面等議題。
- b. FCC將簡化電話其他設施認證之技術規範。
- c. FCC將與各州合作促進偏遠地區先進服務。

(3)以通訊革新促進全美國人之機會

- a. 成立消費者諮詢委員會，針對消費者保護議題(包括對身體障礙者的網路接取權)FCC提出建言。
- b. FCC 將讓婦女、少數民族及小型企業等團體均有機會參與 FCC 的各項會議，並針對各項建議提供建言。
- c. 確保所有美國人均能接取現存及未來的通信服務，並促進其直接參與電信事業的機會。

(4)以公共利益為優先考量管理無線電頻率

- a. 開創更有效率的頻譜市場，增加可用的頻段以提供新服務。

- b. 發展以市場需求為導向的頻譜規劃原則。
- c. 開發創新的頻率指配機制，例如；頻帶管理者(band manager)、雙邊拍賣(two-sides auction)、及組合式投標(combinatorial bidding)等。
- d. 發展並鼓勵以市場需求為導向之方法清除不當使用之頻譜，以提高頻譜使用效率及減少干擾的產生。

(二)組織調整計劃(蔡清彥等，民 90)

1. 為因應統合趨勢及市場競爭時代，一九九八年十月主席凱納得提出組織調整計劃，成立執行局(Enforcement Bureau)，將先前分散於強制資訊局、大眾媒體局執行科、公眾電信局執行科及無線電執行局執行及資訊科的職權及人力統一在執行局之下。
2. 其次從消費者角度出發，為解決消費者諮詢、申請、要求提供資訊等問題，消費者通常無法理解複雜的政府分工，加上數位資訊服務的科技整合趨勢，將有更多的爭議範圍產生，消費者更要求政府能有單一窗口給予回應。FCC將過去分散在不同處室之消費者服務之工作，整合成消費者暨政府事務局(The Consumer & Government Affairs Bureau, CGB)，以利於宣揚FCC推動市場競爭之理念。執行局及消費者暨政府事務局二個單位皆以概括承受納編，因此總體之人數仍一樣。
3. 在 FCC未來二一世紀的規劃藍圖(A New for the 21st Century, Draft Strategic Plan)中，其主要規劃尚包括突破目前已產業別為主所區分之組織架構，首先FCC可能將裁撤包括有線電視服務局(Cable Services Bureau)、大眾媒體局(Mass Media Bureau)、公眾電信局(Common Carrier Bureau)及無線通訊局(Wireless Telecommunications Bureau)等單位，而從功能別就各局室之工作進行裁併整合的重建工程。
4. 除組織架構重整之外，FCC亦進行單一證照系統(The Universal Licensing System，簡稱 ULS計劃)，將各項執照申請核准程

序與頻譜拍賣程序整合成單一系統，而不再分散由各局處來處理。同時，進行簡化證照流程及發展全方位發照作業系統計劃，採線上作業，並將四十種證照型式簡化為四種，允許持照者在線上修改證照部分內容，而無須重複申請，這部分改革已有相當成效。

5. 預算及人力的衝擊，用溝通方式來宣導改革理念，必須向員工說明變革原因，取得其了解及配合，減少改革之阻力及衝擊。

二、2003至2008策略計劃(FCC, 2003)

繼之前的二十一世紀策略規劃之後，在最新的五年(2003-2008)策略計劃之中，FCC又設定六個總目標及其下十一個分支目標，未來 FCC將以此作為不斷改進的目標，可分述如下：

(一)寬頻

在全球體系與美國擴大寬頻科技之發展。

(二)競爭

1. 確保美國消費者在眾多可依賴及可接近使用之中擁有選擇性。
2. 確保美國消費者擁有無線及有線電話服務。
3. 為了擴大全球市場競爭性，建立與維持管理者之間的雙向對話。
4. 建立並維持雙向對話的管道使美國消費者能獲知他們在競爭傳播市場上本身所有的權利與責任。

(三)頻譜

1. 確保國家頻譜有效率的被使用。
2. 主張美國頻譜在國際領域內之利益。

(四)媒體

1. 發展媒體自律規則的分析基礎。
2. 發展對數位電視與數位廣播之轉移。

(五)國家安全

提昇通訊基礎設施之可靠性、安全性與存續性。

(六) 現代化之FCC

使FCC成為一個面對新媒體領域之下新科技與經濟機會之中,能快速反映、有效率及效能之管理機關。

該計劃並指出，FCC要實現上述六個目標，面臨科技、經濟、法律與組織因素的挑戰，上述六個目標也受不同因素的影響，可列表 3-1 如下：

表 3-1 2003-2008 策略計劃影響因素表

策略發展目標	影響因素
寬頻發展(broadband)	技術因素 經濟因素 法制因素 組織因素
競爭(competition)	經濟因素 法制因素 組織因素
頻率(spectrum)	技術因素 經濟因素 法制因素
媒體(media)	經濟因素 技術因素 法制因素
國家安全(Homeland security)	技術因素 經濟因素 法制因素
現代化的 FCC(Modernize the FCC)	技術因素 組織因素

資料來源：筆者整理自FCC，2003

由以上影響 FCC 未來目標之達成的因素彙整可知，其中組織因素都是影響的關鍵因素，就經濟因素與技術因素，主要是希望FCC在未來政策上，能夠以自由競爭、開放市場之角度，由各傳播資訊產業利用本身的資源與技術，提供消費者有價值之產品及服務以博取消費者的使用與支持，因此在有關技術與經濟因素方面，FCC是採取輔助與支持，但不主導的方式介入。

但就法制與組織因素方面，特別是組織因素而言，如果FCC本身無法隨著因科技發展而快速變動的傳播資訊市場的脚步作變動，不但在管制上無法有效管理相關產業，甚至妨礙開放市場、自由競爭的理念與政策，亦不利於相關經濟與技術因素之發展。由此可知，其他因素仍然受到組織因素的牽引，換言之，FCC本身如果無法現代化，亦促使影響其他因素之政策無法具體落實。

事實上，在該報告中也指出，FCC在面臨變遷時，除利用組織重組與資源進行僱用、訓練、配備更新以建立更專業工作場所外，FCC必須在下列方面增加專業能力(FCC, 2003)：

- a. 提昇寬頻服務與設施上競爭、創新與投資。
- b. 針對未成熟發展的傳播事業提供一個競爭架構以支持國家經濟。
- c. 鼓勵國際與國內頻率最高與最有效之使用。
- d. 修訂媒體管制規範，使得新技術能隨著多元性與地方性而成長繁榮。
- e. 在強化國家安全傳播設施提供領導地位。

以上這些FCC所要加強的專業能力部分，也正好與上述組織因素(現代化之FCC)對於其他因素之影響若合符節。而其中有關組織發展上，該計劃指出，未來FCC行動端賴於本身職員及職員藉以工作之工具上。遺憾的是，目前機關生產尚未走向專業化時期，此外，機關所使用之工具如電腦、相關科技設備或器具等系統都必須時時更新以面對快速轉變的科

技市場。進一步來說，FCC要隨時檢視本身組織架構以確保本身不會成為有效率市場發展之阻礙，而是一個能適當地執行其管制監督之責任之機關。

因此未來FCC本身要成為一個如計劃所提成為一個快速、有效率及效能之管制機關，必須達到下列三項分目標(FCC, 2003)

- a. 架構一個能使 FCC 彈性回應國會、消費者及傳播產業。
- b. 為維持多元及專業性之職員，有必要提供與維持任務及訓練與發展。
- c. 提供職員教育與升遷之機會。

參、建置情形

一、法律依據與獨立性之保障

(一)法律依據

美國聯邦傳播委員會依據一九三四年美國國會通過之傳播法(Communications Act of 1934)所成立，FCC 之職掌與司法管轄權除源於該法案授權以外，其整體系統尚待日後不斷修正，形成一套具備特殊定義、要求、詮釋之法律規章，為美國獨立政府機關之一。儘管該會隸屬於行政部門的一環，但實際上應為管制機關而非行政機關(陳朱強，民 92：41-42)。

(二)獨立性之保障方式

1. 決策層級為委員會(黃金益，民 92：51-52)

- (1)決策方式：決策方式以合議制，採投票多數決方式形成決議。
- (2)任命方式：委員會委員由總統提名，經參議院通過後任命之。
- (3)任期保障：委員之任期為五年。委員任期未屆滿前，總統依法不得任意更換；另特別將委員任期與總統任期不一致，面對不適任委員可在平衡獨立性需求之外為一定程度淘汰機制，避免萬年委員會之情形。

(4)資格限制：五位委員中同一政黨者不得超過三人，且任一委員不得和FCC之管轄事業有經濟上之利益關係。

2. 經費來源(劉紹樑，民 90：2.41-2.42)

(1)預算：傳播法第九條規定授權 FCC針對執行活動、使用者資訊活動及國際活動產生之費用，收取管理費(Regulatory fees)，國會決定每會計年度中FCC應收取及充抵預算之管理費數額。

(2)除直接來自國會之預算分配及管理費收入外，傳播法授權 FCC得拍賣頻譜發生之成本收取費用。

(3)規費(fees)：依據傳播法第八條規定，FCC有權收取申請費(application fees)，申請費為向FCC申請程序繳納之費用，FCC收取之申請費直接存入美國財政部，不得充作FCC之營運費用。

3. 爭訟方式(劉紹樑，民 90：2.42)

(1)FCC決定之審查：通常而言，若對 FCC 之決定不滿，最初可向FCC請求複審，但若非程序上之當事人或其依據之事實或法律問題FCC未曾有機會判斷者，須再向FCC訴願，請求其重新決定。若仍不服，再向聯邦上訴法院起訴。

(2)執行：任何人若主張業者違反FCC之法規而受到損害，可向FCC提出申訴，申訴之後可再就FCC之決定或命令之執行，向聯邦地方法院上訴。

二、職掌

(一)職掌範圍

依據傳播法之規定FCC監理權限限於跨州以及對國外以有線或無線方式通訊之管理。在此的通訊包括廣播、電視、有線通訊、衛星及線纜等，管理對象非常廣泛(劉紹樑，民90：2.40)。

(二)職掌功能

從電信、資訊及傳播職掌的主管部門來分析，在涉及資訊政策、總體頻譜規劃及政府所使用之頻率核配及管理即屬商業部下之單位-

國家電信資訊局 (National Telecommunication and Information Administration, NTIA) 管理，這個單位主要功能之一就是頻譜管理，負責美國聯邦政府頻率的分配。與 NITA 平行的單位，是大家熟悉的 FCC (Federal Communications Commission)，FCC 管理所有聯邦政府所用頻率外的其他頻率分配，包含民用、州政府以及其他的用途。國家電信資訊局是以國家最大利益為考慮的前提，幫助政府行政部門制訂頻率管理政策。FCC 主要的作用則是管制 (Regulatory)。從頻率管理的角度來看，FCC 在其中扮演的角色是制定並推動管理計劃、處理執照申請事項以及執行相關的法規。在研究的過程中，我們發現 FCC 與 NTIA，除頻率管理之外，其他相關管制也相當的多，3C 產業就是歸這兩個單位管理 (蔡清彥等，民 90；劉兆漢，民 92)。有人認為國家電信資訊局是電信廣播的政策單位，而 FCC 為執行單位，其實詳察其權責，此種認知是有誤的，該兩單位或許國家電信資訊局較屬上源之頻譜規劃，但並不能稱之為政策決定單位 (蔡清彥等，民 90)。FCC 之監理方式包括以下數項 (蔡清彥等，民 90)：

1. 規劃非聯邦政府使用之電波頻譜 (Frequency Spectrum) 及核配電台、轉播站頻率及執照。
2. 制定相關法規以管理電波頻率，以避免干擾。
3. 制定節目錄製、傳輸功率、聯播網等管理規則。
4. 制訂法律、發放執照和執行法律。
5. 要求電台應遵守國際法規。
6. 以罰鍰 (fine)、吊照 (Suspending Licenses)、臨時照 (Temporary License)、及停播 (Taking Station off Air) 等行政罰，核處違反傳播法者。
7. 除涉及猥褻 (obscenity) 賭博 (lotteries) 誇大不實廣告 (Deceptive Commercials) 及違反爭議性議題及公平播出原則之廣

播內容外，基本上不管控傳播內容。

關於市場競爭議題，有聯邦司法部所設立之反托拉斯局執行休曼法，聯邦交易委員會則執行聯邦交易委員會法，兩者並共同負責對於克萊登法之執行。至一九四八年此兩單位正式協議，形成所謂雙重共同執行。由於此兩單位各有特色，加上政治上之理由，事實上裁併之困難及國會之需要，此種雙重協同執行制度持續進行，並各自扮演協議分工之角色(賴源河，民89：125)。由此可見，在通訊傳播事務市場競爭議題處理上，FCC與上述兩個機關必須協調處理之。

至於消費者事務上，美國聯邦政府設有聯邦消費者事務局，此為美國最高之消費者保護專責機構，扮演把關人之角色，凡現行法規之修改或新法案不利消費者時，除在適當時間內向主管機關提出意見外，並得知會白宮與總統府(范建得，民88：267)。由此可見，關於消費者議題上，實際負責之單位仍為FCC，而消費者事務局多為監督單位。

(三)地域管轄權

FCC之地域管轄權，其管轄權及於五十州、哥倫比亞特區及其他美國屬地。然基於美國為聯邦體制之故，在地方政府方面，各州另有自己的通訊傳播管制機關(陳朱強，民92：41)。

三、組織架構

(一)決策層級

1. 委員會

FCC的決策層級是由總統提名，並經參議院同意後加以任命之五位委員組成，採合議制，以投票多數決方式形成決議。因此五位委員所形成之委員會即為FCC之決策核心，負責FCC之決策，為最高之意思決定機關，其形成之行政決策再轉交相關下屬部門執行(黃金益，民92：51)。

2. 諮詢委員會²

FCC 底下諮詢委員會共有八個，分述如下：

(1) 消費者諮詢委員會(Consumer Advisory Committee)

屬於消費者暨政府事務局之下的諮詢委員會主要提供予消費者議題有關之建議與諮詢。

(2) 多元聯邦諮詢委員會(Diversity Federal Advisory Committee)

負責提供少數族群與婦女獲得通訊傳播服務與參與通訊傳播事業的機會有關議題的諮詢與建議。

(3) 府際諮詢委員會(Intergovernmental Advisory Committee)

提供府際之間議題的諮詢與意見。

(4) 媒體安全與可靠性諮詢委員會(Media Security and Reliability Council)

就緊急事件中，可獲得的可依賴性、安全性、之通訊傳播服務之研究、報告與建議。

(5) 網路互聯與聯結委員會(Network Reliability and Interoperability Council (NRIC))

針對有線、無線電信、有線電視、衛星與公共資料網路互聯與連結機制議題提供政府與業者相關建議以確保傳輸可靠性。

(6) 北美號碼委員會(North American Numbering Council)

該諮詢委員會隸屬於有線電信競爭局，主要是針對北美地區號碼分配議題之諮詢與建議。

(7) 科技諮詢委員會(Technological Advisory Council)

該諮詢委員會隸屬於工程科技辦公室下，主要針對科技議題提出諮詢與建議。

² [http : //www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)

(8)世界無線電諮詢會議(WRC-07 Advisory Committee)

該諮詢會議設於國際局之下。由於下一屆世界無線電會議將在二〇〇七年舉辦，該會議對美國消費者與產業都有重要意義，因此為增進公眾參與，特設立此一諮詢會議。

以上諮詢委員會係依照美國聯邦諮詢會議法(Federal Advisory Committee Act)成立，同時相關諮詢委員會存續期間為兩年，必須以修改特許(Charter)的方式檢討其是否有存在的必要。

另一方面，上述諮詢委員會有隸屬於各局之下，亦有直接隸屬於委員會之下，但兩者都有直接向委員會主席或委員會就其專業議題提出相關諮詢與建議之權。

(二)部門層級

目前 FCC由六個局十個室組成。各局、室介紹如後(李強生，民92：43-47；陳朱強，民92：43-45；劉紹樑，民90：2.38-2.39)；

1. 消費者暨政府事務資訊局(Consumer & Governmental Affairs Bureau, CGAB)

負責教育與提供消費者相關電信傳播產品與服務資訊之單位，同時其亦提供有關建議給通訊委員會作為執行權責之輔助指南。在保障公眾利益上，該局就電信傳播政策事項努力與產業界、其他政府機關—聯邦、州與地方政府—進行協商。

2. 執行局(Enforcement Bureau)

執行局於一九九九年成立以加強 FCC 執行計劃之效能，該局乃結合各局之執行功能及人力，為負責執行傳播法規、委員會規則、命令及授權規定等之單位。主要在監管電信及傳播事業，確保為保護消費者之相關法規被確實執行，及維持良性競爭的市場。

3. 國際局(International Bureau)

主要任務是要促進革新的、有效率、價格合理的、隨處可得、可靠

的、即時的、高品質的國內及全球通訊服務。該局發展、建議、管理關於國際通訊設備及服務的政策、標準、許可及法規及國際衛星系統的發照政策、程序及標準。並代表 FCC 在國際場合提出國際通訊方面之建議案。

4. 媒體局(Media Bureau)

管理的主要是AM、FM 及電視等傳播媒體進行管制，凡是透過無線或有線、衛星、特定電視網路服務等傳送之媒體相關政策建議，並負責執行和媒體有關之任務，包括發放執照和執行政策。

5. 無線通訊局(Wireless Telecommunications Bureau, WTB)

管理除衛星及廣電之外的國內無線通訊業務，包含大哥大、傳真、個人通訊服務，並負責無線電拍賣。提供無線電之相關資訊，相關資訊包括申請程序、技術規定、拍賣方式等。同時負責監督無線電波之使用，以滿足商業、地方政府及州政府、大眾安全服務提供者、航空及船舶、以及個人無線通訊之需求。

6. 有線電信競爭局(Wireline Competition Bureau, WCB)

負責以有線傳輸設施為基礎，傳遞大眾有關跨州，及某種情況下州內的電信傳播服務的相關政策及法規之訂定及執行，確保大眾得享有合理費率使用快速、有效率之電信服務。

7. 行政法官辦公室(Office of Administrative Law Judges)

行政法官主持聽證會、並且發布初審判決。初審判決的覆議由整個委員會執行。

8. 通訊業務機會辦公室 (Office of Communications Business Opportunities, OCBD)

提供 FCC 有關少數、弱勢族群、或女性之有關傳播事業之政策建議案，在傳播領域執行美國進步法案(The Contract With American Advance Act)有關照顧弱勢族群權益。

9. 工程科技辦公室(Office of Engineering And Technology, OET)

負責管理非政府單位使用之無線電頻譜。OET負責向FCC 提出頻譜分配建議，同時也制定使用者應遵循的技術標準與規範，是FCC的技術顧問。

10. 法務長辦公室(Office of The General Counsel, OGC)

法務長擔任委員會和其他局、室的法律顧問。他在聯邦上訴法庭中代表FCC、向FCC提供關於訴訟事項的建議、協助FCC做出合法的決定、提供內部管理相關的法律諮詢、以及向FCC提出促進競爭和解除管制的建議。

11. 稽核長辦公室(Office of Inspector General, OIG)

係依據一九八八年調查一般修正案所成立，主司FCC各單位的計劃和營運的會計審核，提昇單位的經濟成效，防止錯誤和濫用，並提供委員會和國會相關會計資訊。稽核長提供如何促進FCC業務達到經濟有效的政策建議。並且預防及偵查委員會內部的弊端與詐欺。同時，稽核長也協助委員會主席及各委員與國會之間溝通管道暢通且公開，不隱瞞FCC 任何問題或缺失。民眾可利用免費電話直接向OIG報告FCC內部的浪費、舞弊、濫權或管理失當等事件。

12. 法制事務室(Office of Legislative Affairs, OLA)

負責FCC與國會之聯絡；包括通知國會有關FCC政策決定、呈送相關法律案、準備回應國會聽證會、及答覆其相關質詢。

13. 總管理辦公室(Office of The Managing Director, OMD)

在委員會主席的監督和指導下，係為委員會之行政運作中心，承委員會之命，提供 FCC 相關處室行政方針，協助行政任務之達成，提供行政管理相關建議，同時執行 FCC的行政管理系統。辦公室實質具備秘書室、總務、人事和部份會計等行政支援的功能。

14. 公眾事務辦公室(Office of Media Relations, OMR)

負責與媒體互動回應，包括向大眾及新聞界傳達FCC的行動、促進大眾參與FCC的決策過程、以及負責FCC的公眾資訊參考室和圖書館。OMR新聞稿、公告以及其他資料，出版年度報告和其他出版物，並且提供民眾來自電話或書面資訊要求。除此之外，OMR也負責更新FCC的網頁及監控 FCC各單位的網路資訊。

15. 策略計劃與政策分析辦公室(Office of Strategic Planning & Policy Analysis, OSPPA)

擔任FCC的主要經濟和科技政策建議者，與相關單位保持聯繫，負責分析重要的議題及發展長程政策。

16. 人力資源辦公室(Office of Work Place Diversity, OWD)

是FCC涉及有關工作場所改變、人員晉用及公平就業政策等之主要建議者，該處亦執行公平就業(EEO)及民法有關僱用、訓練不能涉及種族、性別歧視的政策。

美國聯邦通訊委員會組織架構圖如圖3-1。

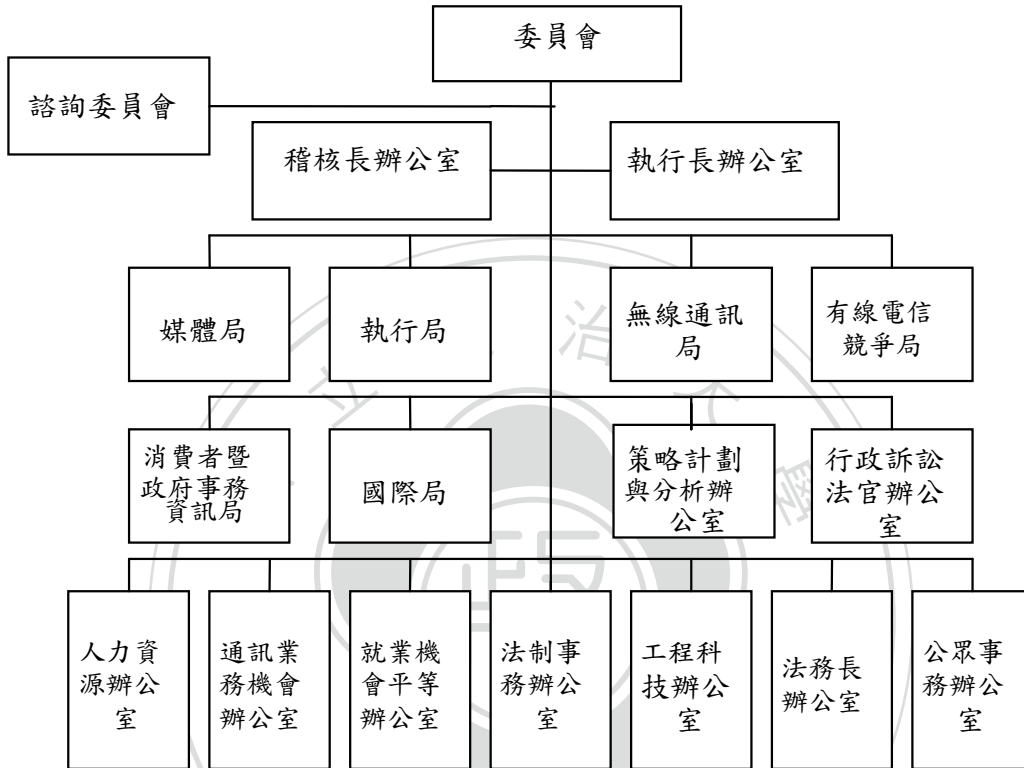


圖 3-1 美國聯邦通訊委員會組織架構圖

資料來源:整理自 <http://www.fcc.gov/fccorgchart.html>,上網日期:94.6.27

第二節 英國通訊傳播局

壹、主管機關改革前之背景介紹

英國在改制前對於有關通訊傳播之管制業務，其分工相當詳細，同時有諸多主管機關、分屬不同部門從事此等管制工作。一般而言，筆者可從電信通訊與傳播兩方面，檢視英國改革前通訊傳播管制業務之分工情況。

首先，有關通訊電信行政方面，一九八四年的電信法(Telecommunications Act of 1984)，不僅使得英國電信產業邁向民營化、自由化的發展，亦大幅的變更電信產業管制行政的版圖。大體而言，過去電信行政主要由貿易產業部(Department of Trade and Industry, DTI)及其由部長指派之電信署長(Direct General of Telecommunications, DGT)率領電信署(Office of Telecommunication)二者負責掌理、監督。DTI主要權限在市場進入管制之執照發放、國際協調事務及整體電信產業政策之擬定與決策；相對於此，OFTEL主要針對進入市場以後之電信業者之業務加以監督、費率管制電信業者間接續條件的裁定和接受消費者陳情之類似電信監察史(Ombudsman)的工作。此外，尚有電波監察署(Radiocommunication Agency, Rca)，專門負責管理有關電波頻率之分配、維護及相關之監督工作。

其次，在有關傳播管制方面，現行英國主要掌管此一業務之機關有三：(1)獨立電視委員會(Independent Television Commission, ITC)；(2)廣播局(Radio Authority, RA)；(3)英國國家廣播公司(British Broadcasting Corporation, BBC)。過去英國的廣電視業由BBC一家獨占，自一九五四年英國容許商業電視台之播出以來，BBC雖然不具有獨占性，但仍然實現於公共利益之目的前提下，繼續從事國內外傳播業務。ITC

主要業務針對 BBC 以外之有線、衛星電視，從事執照發放、管理與監督。RA 則負責執行有關 BBC 以外之廣播執照的發放、業界的監督與管理。此外，尚有文化、傳播、體育部 (Department of Culture、Media and Sport, DCMS) 負責廣電傳播政策、促進廣電事業之國際競爭力等業務 (石世豪、黃銘傑、劉靜怡，民88：26-27)。此種以過去的通訊傳播技術為基礎，而可以明確劃分各種電信、電視、廣播服務，從而進行管制之方式，最近因多媒體技術、網路技術的興起，而遭到嚴重的衝擊，英國也不例外。而且英國身為歐盟之一員，歐盟為完全實踐共同市場內的經濟整合，為促進歐盟層次的電信產業整合工作，其體認到，產業間的整合若未配合政府相關管制機關的整合，整體歐盟電信產業的發展，將受到相當程度的阻礙。因此歐盟出版一綠皮書，希望各國能配合通訊傳播產業近來的發展，而儘速革新其現行之管制架構。在此國內外情勢交相逼迫之下，英國遂有產生變革情景出現 (石世豪、黃銘傑、劉靜怡，民88：27)。

貳、建置理念

英國通訊傳播局 (Office of Communication, OFCOM) 的規劃雖然自二〇〇〇年英國政府推出通訊傳播白皮書後，方始定案，並逐步落實。在二〇〇二年通過之通訊傳播組織法及二〇〇三通過之通訊傳播基本法，將過去由五個通訊傳播主管機關，整合成現行單一之通訊傳播局統整通訊傳播相關管制機制與政策。然而筆者除檢視二〇〇〇年之通訊白皮書之外，亦應檢視一九九七年之綠皮書之規劃方案，除檢視不同之處外，更能藉此理解為何有必要進行機關之整併，同時檢視未來 OFCOM 組織與職掌架構背後所據以支持之理念，筆者可從時間先後加以介紹：

一、一九九八年七月整合綠皮書

英國為因應歐盟有關傳播與電信之政策，並配合產業數位化匯流之趨勢，DTI 及 DCMS 遂銜命於一九九八年提出整合綠皮書—通訊規範：邁向

整合之資訊時代(Regulating communications:Age),有鑑於數位化資訊時代產業匯流趨勢。英國政府乃於綠皮書中,針對數位化科技發展所產生之影響,就電信及傳播法律規範架構提出初步檢討意見。尤其,對於同一服務內容,因數位化科技發展而得以不同傳輸方式予以提供,於現行規範下,即可能同時屬於不同法律規範之管轄範疇,為避免重複管制,發生相互抵觸之情形,故有必要予以檢討,以免使規範成為資訊時代多元化服務發展之障礙(劉紹樑,民90:2.10-2.11)。

(一)規範整合

依綠皮書所示,於檢討現行法令規範架構時,應特別注重下列各點:

1. 保消費者之權益。
2. 持可合理負擔之費用,以促進服務之普及化。
3. 保整體產業進行有效率之競爭。
4. 昇服務品質、多元性、變化性及多重選擇。
5. 勵服務與設備之投資。

然而,綠皮書亦明白揭示,對於法規規範之整合,既不能堅守既有規範架構而不調整,但也不能率爾將既有架構規範予以全面推翻。而應採取逐次進化之方式。所以,現行相關規範之管理機關應相互合作,以確保規範之間無重複或相抵觸之情勢;如果問題無法於既有架構規範下由管理機關協調解決,則於全面大規模檢討修訂前,應以個案方式逐次修改法令以應需求。首要目標,應使整合數位化傳送媒體及匯流鍊結之相關經濟規範能趨於一致性,並且針對目前以傳送方式不同作為規範區分標準之現狀重新評估,使藉由不同傳送媒體所傳輸相同之服務內容,能獲得相同之規範(劉紹樑,民90:2.11)。綠皮書中建議採行之規範架構,分為兩大部分(劉紹樑,民90:2.12):

1. 經濟規範部分:以競爭法規為核心,以調整不同規範間之差距,尤其是關於瓶頸設施、網路互連及普及服務等方面。

2. 文化及相關規範部分：應以消費者之期待為依據，用以區分不同服務而為規範基準。但不需企圖就各種服務類型予以規範，蓋隨著數位化科技之發展，服務類型日趨多樣化，故應以業者自律為主要規範方式，政府規範應僅提供輔助之用。

(二) 組織架構整合

有鑒於數位化科技導致產業匯流之現象，電信、傳播及競爭法之各管理機關，包括 OFT、OFTEL及 ITC 等，於綠皮書發布時即宣示將共同合作處理整合之議題。然而，對於組織架構之調整方面，誠如綠皮書所示，當時認為尚無必要予以調整，並以強化各管理機關之合作為因應方式。但若現行組織架構下之政策決定，已無法因應整合之發展需求，則應予以調整(劉紹樑，民90：2.12)。依綠皮書所示，組織架構調整方式有四：

1. 設施部分之管理機關(regulator for infrastructure)及內容提供者之管理機關(regulator for content-providing industry)。
2. 為經濟競爭議題之管理機關及文化與內容議題之管理機關。
3. 持不同管理機關之現況，或搭配前述整合為不同機關之狀況，成立一居間協調單位，結合各領域之規範，以確保規範之一致性。
4. 全整合為單一之管理機關，而於其內部分工再為前述之業務區分。

針對上述四個因應未來數位科技時代之組織架構調整方式，其類別與相關優缺點可整理如下表 3-2。

表 3-2 英國通訊傳播主管機關組織架構設計方式與優劣比較表

調整方式	優點	缺點
區分為設施方面之管理機關與服務方面之管理機關	<ul style="list-style-type: none"> ■ 最接近現行OFTEL及ITC區分之架構 ■ 設施方面或服務方面產生之議題，往往不盡相同。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 很多議題很難區分為設施方面或服務方面。 ■ 很多議題產生自設施方面與服務方面之互動，例如垂直整合之議題，故此種區分方式之管理機關將比現行機關更難發揮規範效能。 ■ 仍然無法解決重複規範及規範不一致所生之風險。依如此區分方式，則內容面之管理將屬於服務面之管理機關管轄；然而，不當節目內容之管制等內容方面之管理，向來均係由播送系統之管理機關(屬於設施方面之管理機關)管轄範疇。

<p>區分為經濟社會領域之管理機關(包括設施通路及服務)與文化內容領域之管理機關(包括公共服務傳播及不當節目內容管制)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 能兼從設施方面及服務方面處理市場力調節之問題。 ■ 經濟領域議題與內容領域議題往往需以不同方式予以規範。 ■ 能得到來自不同領域之意見有助於決策過程之透明化 ■ 有水產業之前例可循,得區分為經濟領域之管理與水質之管理。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 所為內容領域與經濟領域，事實上很難劃分清楚。 ■ 內容領域之管理機關於決策時無法兼顧經濟方面之效應；反之，經濟領域之管理機關於決策時，亦無法顧及內容方面之管理，例如廣告時段之劃分及時間之限制。
<p>整合為單一管理機關含括所有規範領域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 能兼從設施及服務方面處理市場調節力之問題。 ■ 能做成兼顧經濟及內容領域之議題，以做最適當之決策。 ■ 可參考加拿大CRTC之模式 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 由於經濟議題與內容議題有相當之差異性，很容易導致僅由其中一個議題主導決策之情形。 ■ 無法因應經濟方面與內容方面之不同需求。 ■ 單一機關可能導致組織過於龐大，且易流於獨斷。

由綠皮書可知，在彼時英國政府尚未對是否有調整傳播主管機關之建置有任何明顯之看法。其仍強調在維持現有機關建置下，加強機關彼此聯繫之重要性。在未來新機關建置之走向，也明顯走向區分別建置兩個通訊傳播主管機關，分別掌管經濟議題(包括通訊傳播設施、通路等)—電子通訊委員會(Electronic Communication Commission)以及內容議題之主管機關—電子通訊標準局(Electronic Standard Authority)。另外並建議設置電子通訊消費者理事會(Electronic Communications Consumer Council)以代表消費者，於決策過程中參與意見之形成(劉紹樑，民90：2.14)。

現行OFCOM之建置雖然與綠皮書之建議方案有很大之差異，然而我們也可以從中發現一些仍然對於OFCOM之建置有所影響之理念：

1. 機關架構以功能別取代產業別：

英國舊有體制依電信與傳播之不同而採取以產業別為基礎之機關建置，將由功能別加以取代，如在綠皮書方案之中，已然有從經濟與內容方面，或是設施與服務方面等較以功能面之組織建置方式來因應未來數位科技之後，日漸模糊之產業服務型態之管制型態。

2. 以自由市場經濟為指導原則：

不論從願景、目標或是實際機關建置中，都隱含以自由市場經濟理念為指導原則，換言之，政府管制應該盡量越少越好，以促進市場競爭為原則。因此政府機關之建置減少過去因產業為類別之管制架構，造成雙重或三重管制(Mark Wheeler, 2001:33)，反倒阻礙業者進入市場或投資相關通訊傳播產業之意願。從綠皮書所提之方案以經濟議題為管制機關之管制標的，可見其管制理念在於促進市場競爭，以提供消費者更多高品質、價格與價值更合理之服務。

3. 建構消費者理事會代表消費者：

在強調以市場競爭為依據之管制理念下，仍然賦予公民更多表達

意見之機會與管道，希望能確實保障公民部會因強調市場競爭而使本身權利受到歧視或傷害。

二、二〇〇七年十二月通訊白皮書

英國通訊白皮書--通訊之新未來(White Paper-A new future for communication)，係由DTI及DCMS 於2000年12月共同發表，確立英國二十一世紀嶄新之通訊管理架構。在白皮書中，英國政府對嶄新之通訊環境予以回應，期使所有民眾均享有更多樣性之高品質通訊服務。因此，藉此機會將更注重於通訊服務多樣化品質之提昇。此外，將以確保消費者權益為重要目標，避免消費者支出過高成本，卻享受不當品質之服務，而將以提供最具安全性及值得信賴之新通訊服務為職志。再者，如何於言論自由與正當性及品質之基本要求間尋求平衡點，亦將為重要課題(劉紹樑，民90：2.14)。

為達成上述目標，於白皮書中明定二十一世紀通訊管理之新架構，除確保向來服務之持續提供外，更將促進網際網路及寬頻網路之接取，擴大英國廣播之區域規模，持續支持獨立之產品業者，並考量社區媒體服務之計劃，於此整合前提下，相關規則變革將注重於保護媒體之多元性，且將於諸多領域放寬管制，以確實維護公眾權益。英國將成立新管理機關OFCOM，因應整合通訊環境，並確立清楚之規範原則。OFCOM將促進電信及傳播產業之競爭，並以符合產業彈性需求及消費者期待之方式，管理電視及廣播，以維持高品質及多樣化。具體而言，白皮書所規劃之21世紀之通訊政策，其願景及目標包括下列二點(劉紹樑，民90：2.15)：

- (一)使確保服務具備高品質、多樣化選擇性及普及化。
- (二)確保民眾及消費者權益。

基於此，OFCOM 的管制架構在該草案的後續報告之中，顧問公司於二〇〇一年十月九日提出規劃報告予籌備審議委員會。依其規劃內容，

為滿足OFCOM之特殊目的，其組織架構應具備下列標準(劉紹樑，民90：2.22-2.23)；組織架構應確保能反映用戶之需求，增進對於所有用戶之服務品質，建立最有效率之管理實務。

1. 組織架構之設計應確保OFCOM所有功能均能有清楚且概括一切之策略體系。
2. 組織架構應能鼓勵引用多種高度專業技能之研究團隊進行研究計劃。
3. 組織架構應允許OFCOM管理之多樣化，並能保持最大之彈性及輔助以供OFCOM 進行決策及管理。
4. 組織架構應能積極給予OFCOM有關聯性之各機關、團體間，建構清楚之聯繫機制。
5. 組織架構應能確保OFCOM決策作成能具備透明化，以期使OFCOM能有效地完成各項任務。

以上之基礎架構，反映出OFCOM因應不同功能之需求，從頻譜規劃、政策制定與研究規劃、執照與內容之監理、聽眾與觀眾權益、頻譜相關服務等，作為未來架構之依據，即一種以功能別為區分之標準。

針對該份通機關白皮書問世之後，即引起社會的討論，英國的報業與廣電自由運動聯盟(Campaign for Press and Broadcasting Freedom, CPBF)全面檢視通機關政策白皮書的內容。CPBF認為管制機關不應由統一的通訊傳播局來擔任，因為基於多元主義，他們認為管制者應該在一致的架構之下，有不同的管制者。他們應該彼此分立，各具不同的哲學，形塑不同的媒體，才能符合民主精神。另外，在結構、市場行為及對消費者管制方面，CPBF主張政府不宜放鬆產業所有權的限制，必須維持較高的品質管制，並採取更積極的做法以保障公眾的近用權，特別是數位服務方面(陳百齡、陳炳宏，民91：55-56)。另外，亦有學者指出，英國現行政治經濟在許多面向，深受工黨第三條路之引導，是

以促進市場上自由競爭為核心綱領。因此有關匯流通訊傳播市場面向亦指出OFCOM背後價值過分依賴市場競爭為管制原則(Mark Wheeler, 2001:33)。也因此儘管OFCOM的成立已是不可避免的趨勢，但如何保障消費者權益似乎更是英國在設立OFCOM一個考量的重點。

參、建置情形

一、法律依據與獨立性之保障

(一)法律依據

OFCOM 建構與職權運作等相關法規見諸於通訊傳播 (Communications Act 2003)。該法規共包含六篇共四百一十一條法律條文，分別是OFCOM的職能(function of OFCOM)、網路、服務與無線頻譜 (Network, service and the radio spectrum)、電視廣播服務(Television and Radio Service)、電視收訊的授權(Licensing of TV reception)、競爭功能 (Competition functions)、其他事項 (Miscellaneous and Supplemental)；該法案並包括十九個時程表(Schedule)，載明 OFCOM 職權移轉、相關法案修定時程等事項，該通訊傳播法並非以單一法案全面取代現行電信、廣電、報紙等法規，而是基於法制修改相關法令，包括：一九九六年廣播法 (Broadcasting Act 1996)、一九九八年無線電報法 (Wireless telegraphy Act 1998)、一九八四年電信法 (Telecommunications Act 1984)，換言之，上述條文未被修正之部分仍是 OFCOM 必須遵循與執行之規範。

(二)獨立性之保障方式

1. 層級為委員會：

決策機關本身為合議制，由三位行政人員及六位相關部會指派之委員共同組成，相關事項均考量不同之利益，作成共識決，同時會議內容不對外公開，以集體負責為主(邱家宜，民92)。

2. 經費來源：

(1) 收取費用³

主要來自於收取費用的權力。收入，針對通訊傳播法中所規定 OFCOM 提供給一般人之服務收取預先設定的費用，或是由獲取服務之個人與 OFCOM 協議相關費用。當然如果服務是 OFCOM 提供予相關人士的義務或是相關法規中禁止收取費用之服務時，則沒有收取費用之權力。

(2) 借貸費用⁴

相關部會可作為 OFCOM 主要貸款、貸款利息費用或是與 OFCOM 貸款相關之其他支付等擔保之權力，擔保額度累積加總最多可至五百萬歐元；無論是擔保額度修改、擔保之內容以及因為擔保所必須支出的款項都必須由相關部會報至國會。OFCOM 必須在相關部會指定之方式清償相關部會所代付之費用與利息。

3. 訴訟程序

關於 OFCOM 行政決定，分兩種不同的申訴程序，包括：

(1) 針對 OFCOM 對通訊傳播管制之相關決定若有不服，可先上訴至競爭申訴仲裁所，但有關價格管制議題則由該仲裁所移請競爭委員會決定之，該委員會之決定對於競爭上訴仲裁所有拘束力⁵。

(2) 對於前述競爭申訴仲裁所之決定倘有不服者，可再向上訴法庭申訴之⁶。

二、職掌

(一) 職掌範圍

英國監理範圍來自於歐盟架構指令，並具體落實在通訊傳播法第二篇網路、服務與無線頻譜中第三十二條對於電子通信網路定義之規定，

³ Communications Act 2003, sec. 28

⁴ Communications Act 2003, sec. 29

⁵ Communications Act 2003, sec. 192-195

⁶ Communications Act 2003, sec. 196

大致可分類如下：

1. 電子傳輸網路(electronic communications network)：指傳輸系統，適用於利用電話線路、廣播、視訊及其他電子工具來傳送信息的交換或搜尋設備及其他資源，包含衛星網路、固定式（電路式與分封式交換，包括網際網路）與行動式地表網路、廣播與電視傳送網路及有線電視。
2. 電子傳輸服務(electronic communications service)：電子傳輸服務是指全部或主要由提供在電子傳輸網路上傳送及搜尋訊息所組成的服務，包含電信服務以及廣播電視網路的傳送服務。
3. 相關設施(associated facilities)：指那些與電子傳輸網路及/或電子傳輸服務有關的設施。
4. 內容服務(content service)：提供或編輯控制利用電子傳輸網路及服務傳送的内容⁷。

(二)職掌功能

OFCOM主要是掌理主要傳播事務，包括對各類媒體、媒體產業以及內容的規範(陳百齡、陳炳宏，民91：25)。

通訊傳播法第九條規定，相關部會對於OFCOM設定並執行相關功能之準據標準有不滿意之處，可以指針方式提出通知，而OFCOM收到相關指令三個月內未作符合滿意之決定時，相關部會在考量OFCOM或其他利益代表人之理由說明之後，可以指令方式修正原來OFCOM公告並加以執行功能之準據標準。例如在 Scheule 14規範內，相關部會對於廣電媒體所有權之規範，得以命令取消或禁止OFCOM之規定。

由上述論之，OFCOM為獨立管制機關，但在決策權上相關部會擁有最高決定權，OFCOM有建議之權，此外多負責管制功能之執行。OFCOM職掌

⁷ Directive of the European parliament and of the council on a common regulatory framework for electronic communications networks and service, 4 February 2002, p. 18

功能為先前五個管制機關與部會層級所轉移而來之功能，大致如下數項：

1. 設定廣電傳播領域內標準及公平性之任務。
2. 電信設備執照發放及管制，及確保電信普及服務，促進消費者利益，以及維持有效的市場競爭。
3. 所有電視服務之發照及管理(除 BBC外)，包括設定及維持節目標準、經濟管制、公眾服務義務、廣告與技術品質等層面。
4. 無線頻譜之管理、無線電節目及廣告之管理，以及無線電擁有權體系之監督。
5. 對於非軍用頻譜之分配、維護及監督等。
6. 對於市場競爭議題之處理，通訊傳播法第371條與372條之規定，OFCOM尚且必須與公平交易局共同執掌1998年反壟斷法與2002年企業法所規範賦予兩部門共同執行與通訊傳播事務有關之市場競爭議題。

(三)地域管轄權

針對英國各地之通訊傳播事務之監理，OFCOM分別在蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭等地區分設分支機構，並指派分支機關之執行長負責監督OFCOM兩項任務，一項是處理OFCOM廣播電視與內容、電信與產業關係及媒體關係。另外一項是負責區域性頻譜管理與遵守工作。而在英格蘭地區區域總部分成LONDON以及North這兩個地區分設中心掌理。

三、組織架構

(一)決策層級

1. 委員會

決策層級由執行委員(專職)與非執行委員(兼職)共同組成。其中非執行委員共三到六名、包括委員會之主席均由內政大臣任命之。執行委員則由實際運作 OFCOM 底下部門之三位首長來擔任，委員會成員之執行委員人數由內政大臣視需要決定之。比較特別的是，該決策委員會之

主席設計上不必然具執行委員之身分，因為其主要是從六位非執行委員之中挑選之(邱家宜，民92)。

2. 執行長

委員會之下，另設執行長一名，由委員會提名經相關部會同意後任用。該執行長主要承受相關委員會與主席之指示，進行OFCOM內部行政與管理之責，以統合協調內部各單位之運作。

比較特殊的是，由於該執行長亦為OFCOM最高決策委員會中三位執行委員之一，更可承接上啟下之責。一方面作為行政人員熟悉行政事務可提供委員會相關建議與提案，另一方面由於參與委員會之決議過程，更可使委員會之決議及具體內涵更為精確落實於部門工作中。

3. 詢委員會

(1) 內容委員會⁸

a. 職能

該委員會代表OFCOM執行職權，因此其相關功能由OFCOM授權或授與，而由內容委員會加以執行。其中，最主要的職權主要是就經由廣播電視或電子傳播網路所傳遞訊息之內容，或是提昇社會大眾對經由電子媒體所出版事務之理解與認識。該內容委員會就有關內容之決定以及針對英國不同地區利益不同利益與因素之考量所作成之決定應具有一定的影響性，都是OFCOM在進行相關職能時加以考量的。內容委員會作為OFCOM中主要的一個委員會，在廣泛的內容議題，尤其主要在於廣播電視內容議題上，有代表與建議之權責。它提供一個就廣播電視內容之品質與標準管制上，OFCOM主要的政策論壇之服務。內容委員會處理的內容議題主要分三個層次：

(a) 層次一：有關國內內容之管制，主要涵蓋面向包括有傷害性與暴力

⁸ <http://www.ofcom.org.uk/about.ofcom/boards.panels/brds.adv.bodies/ofcom.content.board/functions.role/?a=87101>,(上網日期:94.6.27).

性、真實性與虛假性、公平與隱私等內容議題。

(b)層次二：量化之議題，如自製電視節目、地區性節目及歐盟或英國節目之數量規定。

(c)層次三：涵蓋公共服務傳播者之管理。主要就ITV、第四頻道及第五頻道等公共傳媒之管理。內容委員會除電視節目，對於廣播也有格式化規範。內容委員會也就其他議題諸如媒體認知等事項給予OFCOM建議。內容委員會之成員也必須每一個月正式會面一次。相關會議記錄也應按規定公佈在OFCOM的網頁上。

b. 組成⁹

內容委員會由OFCOM所指定之主席及其他OFCOM認為合適而加以指派的委員所組成。同時該內容委員會之主席必須由委員會不擔任主席職務之非執行委員擔任。另外該委員會至少有一位資格屬於OFCOM之非執行委員者擔任，該非執行委員不得擔任決策委員會主席。另外，該內容委員會成員之組成，有四名成員應該要能兼顧英國不同地區-英格蘭地區、蘇格蘭、北愛爾蘭及威爾斯-四個地方人民之意見及利益，換言之，被指派之不同委員應能確保代表住在英國各地人民之意見與利益。而以上委員會選派程序不應受OFCOM失靈而受到影響，換言之，選派程序皆須依此一標準為之。該委員會之成員尚不能擔任由BBC、威爾斯管理局、C4C等獨立管理單位之成員或職員來兼任，換言之，應避免監督上雙重身分之干擾。另外，被指派之人員應該提供OFCOM本身資料以確定指派之人員不會因財物或其他利益上的因素而對擔任內容委員會之職權行使有所損害，方得以任命之。在委員成員資格上，限制一些因財物因素或利益因素而對擔任該職務之功能有所影響之人員，或是屏除已參與其他管理單位甚或是OFCOM職務之人員，乃至於能代表英國地方利益之人士擔任委員，皆可顯示其要求該內容委員會保持多元代表、專業、中立等特

⁹ Communications Act 2003,sec.12

性。

(2) 消費者委員會¹⁰(Consumer Panel)

a. 職掌¹¹

OFCOM有職責建立一個消費者委員會，其主要的功能，主要在於提供有關消費者在市場上所遇到相關電子傳播網路與電子傳播服務、聯結相關服務與設施之指南，並就OFCOM在市場上對於服務與設備所從事相關之管制功能等等議題，消費者委員會都有諮詢，以及對OFCOM與該消費委員會認為應被告知之人等提供有關之建言。換言之，消費者委員會主要是就消費者在國內、小規模經濟消費者在電子傳播網路、電子傳播服務以及相關設施、電子指南等與傳播服務有關之提供上，甚至免於隱私權被侵犯之事務亦是消費者委員會得提出建言之範圍。

事實上，消費者委員會除從事相關議題之建議之外，亦接受OFCOM委託從事有關OFCOM職權功能或是為本身功能所進行之研究，並就相關之研究或提出之建議以消費者委員會名義加以發表。

OFCOM 除委託相關研究，亦必須提供消費者委員會所要求之資訊，另外就消費者委員會所提出之建議，OFCOM對於部份或全部建議有不同意見之處，必須給予該委員會不滿意之理由，同時以適當的方式將該理由及意見公告給知悉消費者委員會建議之人有所了解。

b. 組成

消費者委員會的主席及其他成員皆由OFCOM加以指定，其指定相關人員主要衡量以下兩個面向：

(a) 英國不同地區之利益與意見

換言之，OFCOM在指定相關委員時，必須選擇來自不同地區之代表，抑或是對不同地區人民之利益與建議有所了解之代表被指派為該消費

¹⁰ Ofcom Consumer Panel, <http://www.ofcomconsumerpanel.org.uk/>(上網日期:94.6.27).

¹¹ Communications Act 2003,sec.16

者委員會之成員。

(b)城鄉人民、經濟產業與老人及弱勢族群之利益

OFCOM 在指派相關委員時，必須確保消費者委員會就城市、郊區、經濟產業、弱勢族群如低收入戶、智能障礙人士以及老年人等相關利益之表達，提出相關資訊建議，因此，所指派之人，必然要熟悉以上相關議題之人士擔任才行。

另外，以上指派之人士，皆不能由擔任OFCOM職務之人士擔任，相關指派必須依一定期限加以指派，並由相關部會加以同意才行，若有主席或相關委員被解職，也必須由OFCOM發出通告，並得到相關部會許可方產生效力。

(3)不同地區之諮詢委員會¹²

a. 職權

OFCOM必須依本法設立依各代表全英國各個地方之諮詢委員會，其主席與其他成員皆由OFCOM指派，而OFCOM也必須確保每個被指派之成員皆能代表英國各地方人民之利益與意見，同時該諮詢委員會應該就傳播事務方面提供OFCOM及其他由OFCOM所設立的其他委員會有關的建言。同時在OFCOM的同意之下，也得應消費者委員會(Consumer Panel)之要求提供相關資訊及建言。

b. 組成

OFCOM必須在每一個地區—蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭以及英格蘭地區就傳播權責設立一個分立的諮詢委員會。OFCOM 每一個地區所設立的諮詢委員會，必須有一位獨立之主席及其他成員，且必須經過公共公開程序加以選出。各地區成員皆應包括內容委員會與消費者委員會之成員，在蘇格蘭地區，尚且包括居爾特媒體服務之主席參與。而英格蘭地區

¹² <http://www.ofcom.org.uk/about/ofcom/boards.panels/brds.adv.bodies/adv.cmmt.nations/?a=87101>, (上網日期:94.6.27).

之諮詢委員會議更應該有廣泛成員反映英格蘭地區之利益。OFCOM 之決策委員會必須每年與諮詢委員會會面

(4)有關老人與殘障人士之諮詢委員會¹³

a. 職權

該一諮詢委員會設立的目的，主要是就有關老人與殘障人士方面的議題向OFCOM決策委員會、內容委員會及消費者諮詢會議提出適當的建議。而由以上熟悉老人與智能障礙人士所組成之諮詢委員會議，得就相關事務提供OFCOM及其他由OFCOM所設立之其他委員會提供相關建言，並在OFCOM之同意下，應消費者委員會之要求提供相關資訊及建言。

b. 組成¹⁴

OFCOM有職責建立有關老人與殘障人士之諮詢委員會議，該諮詢委員會組成方式與上一諮詢委員會之組成方式，由OFCOM指派主席及相關成員。不同之處在於，本諮詢委員會由於是就老人與智能障礙人士有關傳播事務面向之建議，OFCOM應確保指派之人員應熟悉老年人以及殘障人士就傳播事務之需求。

除上述通訊傳播法有規範職權與組成方式之諮詢委員會之外，決策委員會下另外設有管制評估委員會¹⁵ (Regulatory assessment committee)、稽核委員會¹⁶ (Ofcom Audit Committee)、財政委員會¹⁷，這些皆為決策委員會下之次級委員會，由決策委員會委員擔任主席或獨立指派之。

¹³ <http://www.ofcom.org.uk/about/ofcom/boards.panels/brds.adv.bodies/adv.cmmt.older.disabled/func.roll/?a=87101>,(上網日期:94.6.27).

¹⁴ Communications Act 2003,sec.21

¹⁵ <http://www.ofcom.org.uk/about/ofcom/boards.panels/brds.adv.bodies/reg.assessment.cmmt/?a=87101>, (上網日期:94.6.27).

¹⁶ http://www.ofcom.org.uk/about_ofcom/boards_panels/other_ofcom_cmmt/audit_cmmt/?a=87101, (上網日期:94.6.27).

¹⁷ http://www.ofcom.org.uk/about_ofcom/boards_panels/other_ofcom_cmmt/finance_cmmt/?a=87101, (上網日期:94.6.27).

(二)部門層級

OFCOM 底下單位共有九個職掌業務或是幕僚事務之部門所組成，其負擔之活動或任務可大略介紹如下：

1. 策略與市場發展處(Stratrgy and Market Development)

針對策略發展、市場研究、技術研發與首席經濟事務等面向分設單位處理之。

2. 競爭與市場處(Competition and Market)

負責資源策略、競爭政策與遵守議題分設單位處理之。

3. 內容與標準處(Content and Standard)

負責第一階段廣播電視管制活動、公共服務電視廣播格式與消費者政策議題分設單位處理之。

4. 執行處(Operations)

分別就 OFCOM 對外窗口、執照發放、技術執行以及執行發展與支援等議題分設單位掌理之。

5. 商業處(Commercial)

6. 人力資源處(Human Resoure)

負責 OFCOM 管理支援、專業發展、政策與人力資源執行等議題分設單位處理之。

7. 外部關係處(External Relations)

除在北愛爾蘭、蘇格蘭、威爾斯與英格蘭四個地區分設辦公室處理彼此關係之外，亦針對公共事務、產業關係以及國際關係設立一單位處理之。

8. 公關處(Communications)

負責媒體關係、內部傳播、出版事務及外部事件等議題分設單位處理之。

9. 執行長辦公室(Office of the Chief Executive)

確保主席與執行長能獲知並參與所有影響媒體、通訊傳播與OFCOM之重要產業與政府發展、針對公共政策面向、OFCOM 行動之處理與管制產業發展上給予主席與執行長建議、進行日常與內閣部長、DTI 與 DCMS 針對 OFCOM 共組之聯合單位以及資深政府官員、專業人士之關係管理、透過執行長辦公室對於有效行政運作進行監督。

英國通訊傳播局組織架構圖如圖 3-2

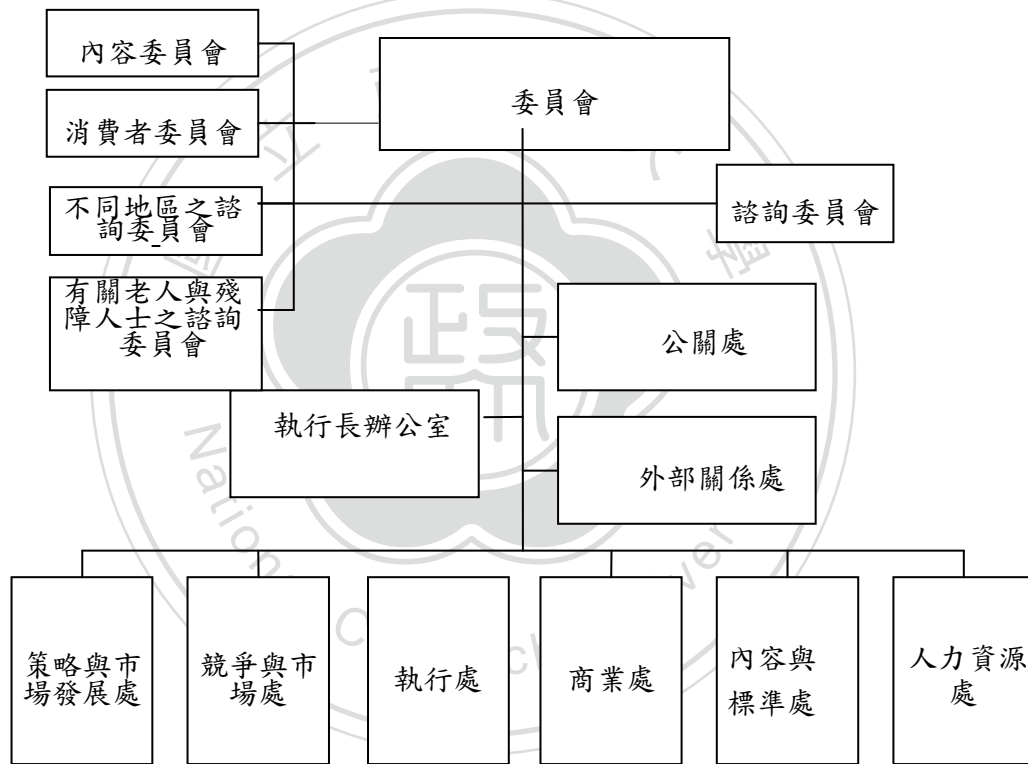


圖 3-2 英國通訊傳播局組織架構圖

資料來源：整理自 ofcom.org.uk/about/csg/ 上網日期:94. 6. 27

第三節 馬來西亞通訊暨多媒體委員會

壹、主管機關改革前之背景介紹

馬來西亞於一九九九年四月之前，主要是依據原有之一九五〇年電信法 (Telecommunications Act 1950) 成立之電信局，以及一九八八年廣播法 (Broadcasting Act 1988) 規範由資訊部 (Ministry of Information) 負責傳播業務(蔡清彥等，民90)。

貳、建置理念

馬國的通訊傳播業務係放在能源、通訊暨多媒體部 (Ministry of Energy Communication and Multimedia) 下，該部主要掌管能源、通訊、傳播及郵政。通訊傳播業務之主管在名義上仍為能源通訊暨多媒體部長，其下設通訊多媒體處協助部長決策，而執行機關及建議機關則為通訊暨多媒體委員會。整體而言，馬國通訊傳播由委員會建議、部長決行，又由委員會來執行(蔡清彥等，民90)。此一轉變，可從政策願景及管制目標釐清其組織架構所要處理之事務及其架構之安排。

馬來西亞所以成立該委員會，其主要願景如下¹⁸：

1. 建構馬來西亞成為全球通訊暨多媒體中心。
2. 推動資訊通信服務之普遍使用，以提升民眾工作及生活之品質。
3. 培養本土社會文化之表現，促使國家認同及多元融合。
4. 維護消費者長期之權益。
5. 確保傳輸網路之安全穩定，以提升民眾之使用信心。
6. 確保民眾可負擔之服務公平地由無所不在之國家傳輸網路來提供。
7. 提供消費者健康有活力之資訊使用環境。
8. 促進更有效的資源運用，如資金、勞工技術、知識及國家資源等。提升業者在整合產業中能力與技術之發展。

¹⁸ <http://www.ktm.gov.my/template01.asp?content/ID=34&Cat.Type/ID=21>, (上網日期:94.6.27).

9. 確保資訊傳輸的安全及完整穩定性。

參、建置情形

一、法律依據與獨立性之保障

(一)法律依據

馬來西亞採取單一法規作為管制架構，規範相關組織與職權。於一九九九年四月馬來西亞政府將電信法及傳播法整併為通訊暨多媒體法，並將原有電信局(Telecommunication Department)及資訊部(Ministry of Information 負責傳播)業務整合於通訊暨多媒體委員會(CMC-Communication and Multimedia Commission)，同時配合廢止原有之一九五〇年電信法(Telecommunications Act 1950)與一九八八年廣播法(Broadcasting Act 1988)(蔡清彥等，民90)。

近來依據二〇〇二年管理郵政產業與一九九七年數位簽章法之規定通訊暨多媒體委員會成為認證機構，增加有關網路資訊的管理¹⁹。

(二)獨立性之保障方式(蔡清彥等，民90)

1. 經費來源

委員會得設基金以執行法定之任務，基金來源有原電信基金轉移、國會同意之預算、執照規費、投資收入、處分動產不動產之收入、顧問及諮詢費及其它收入。每年預、決算報告應送委員會所選任之監察人員審查，並連同審查報告書向部長申報，由部長轉交國會二院審理。

2. 人事權

委員會以下之人事權由主席決定，但除法律另有規定外，委員會主席、委員、僱員於執行公權力時適用公共職權保護法。

二、組織職掌

(一)職掌範圍

¹⁹ <http://www.mcmc.gov.my/mcmc/about.us/roles.asp>, (上網日期:94.6.27).

馬來西亞監理對象在一九九八年通訊與多媒體法打破傳統產業別分類方式，將其管制對象分為四類，包括(蔡清彥等，民90)：

1. 網路設施提供者(Network facilities Providers)。
2. 網路服務提供者(Network Service Providers)：例如提供基本接取服務。
3. 應用服務提供者(Applications Service Providers)：例如提供電子商務應用方案
4. 內容應用服務提供者(Content Applications Service Providers)：例如提供線上購物、線上遊戲等。

(二)職掌功能

馬國的通訊傳播業務職掌係放在能源、通訊暨多媒體部 (Ministry of Energy Communication and Multimedia) 下，該部主要掌管能源、通訊、傳播及郵政。而通訊傳播的業務主要是放在通訊暨多媒體委員會，但在部內仍置有通訊多媒體處，大體上該處之功能應為協助部長決策，為部長之幕僚單位。若以我國的情況來看可能有點類似郵電司在交通部之地位。

通訊暨多媒體委員會雖然具法人資格，得簽處合約處分財產，但事實上該委員會並非獨立管制機關，僅為建議及諮詢機關，真正主管機關應為能源通訊暨多媒體部長，其下設通訊多媒體處 (CMD-Communication Multimedia Division)；其設立之功能係為協助部長制定通訊傳播相關管理法規、頻譜規劃、相關執照核發及通訊傳播相關之計畫擬定，而執行機關則為通訊暨多媒體委員會。整體而言，馬國通訊傳播由委員會建議、部長決行，又由委員會來執行(蔡清彥等，民90)。通訊暨多媒體委員會職掌功能大致可概略如下九點(蔡清彥等，民90)：

1. 針對國家通訊及多媒體政策，向能源通訊暨多媒體部長提出建言。
2. 完成及執行通訊暨多媒體法，並考量及建議該法之修正。
3. 管理未明定於通訊暨多媒體法內之通訊及多媒體相關事宜。

4. 負責管理及監督通訊及多媒體產業之活動。
5. 鼓勵及提升通訊及多媒體產業之發展，包括研發及訓練領域。
6. 推動通訊及多媒體產業之業者自律規約。
7. 確保通訊及多媒體服務業者之誠信與公平。
8. 協助並促進參與電信及多媒體相關活動之人員的合作與協調。
9. 完成及執行法定任務及執行部長交辦工作及部長決定之政策或是方針。

(三)、地域管轄權

馬來西亞亦因應地方環境之需要，分別在北、東、南與中央地區設置分區辦公室，在沙巴與沙勞越兩個地區也特別設置辦公室，可見其應各地區之需要設立地方辦公室就近處理地方通訊傳播事務²⁰。

三、組織架構

(一)決策層級(黃金益，民92：78-80)

1. 委員會

委員會之委員由能源通訊暨多媒體部長任命，期限從二年至五年不等，其總人數不得超過五人，其中一人為主席（亦由部長任命），一人為政府代表，其它委員二至三名，來自產業界。部長得隨時撤換委員，而不需提出任何理由。委員懸缺時得隨時補任。委員屆滿可連任，但以二屆為則。

2. 執行長

委員會之下雖設有執行長，但通常執行長由委員會主席兼任，但部長亦可於委員會各部門公務員中挑選合適人員擔任。執行長的權力來自委員會所授與，執行長負責委員會全面行政及事務之推行委員會下之人事晉用控制權及代表部長或委員會的指導權。

3. 諮詢委員會

²⁰ <http://www.mcmc.gov.my/mcmc/about.us/structure.asp>. (上網日期:94.6.27).

委員會得依傳播暨多媒體法設置各種次級委員會遂行法定功能，次級委員會由傳播暨多媒體委員會任命，並依其指示行動。

(二)部門層級²¹

從CMC之組織架構可知，與通訊傳播管制事項有直接關聯部門分別是：

1. 管制處(Regulatory)分設各處負責執照發放、設備審驗、各州協調中心以及普及服務之規範。
2. 監測與執行處(Monitoring and Enforcement)分設各處負責消費者保護、經濟管制、社會管制與各項管制之執行工作。
3. 產業發展處(Industry Development)分設各處負責產業管制初步政策與發展、管制政策檢視，並另有產業研究中心。
4. 技術處(Technical)分設各處負責頻譜管理、通訊傳播技術事宜以及電話號碼與電子位址事項。
5. 管理支援處(Management and Support Service)主要負責CMC之人事、財務與資訊等事務之處理，以支應CMC為管理通訊傳播事務之需要所需要之人力、財力以及資訊方面之需求。
6. 主任辦公室(Office of The Chairman)：處理主席工作業務
7. 公關室(Corporate and Communications)：通訊傳播可能牽涉到與其他公、民營機關協調事項。
8. 合作及國際事務處(Corporate and International Affairs)：處理跨國通訊傳播事務
9. 法律諮詢室(Legal Advisory)：法律之諮詢意見。

²¹ <http://www.mcmc.gov.my/mcmc/about.us/structure.asp>, (上網日期:94.6.27).

馬來西亞通訊暨多媒體委員會組織架構圖請參見圖 3-3。

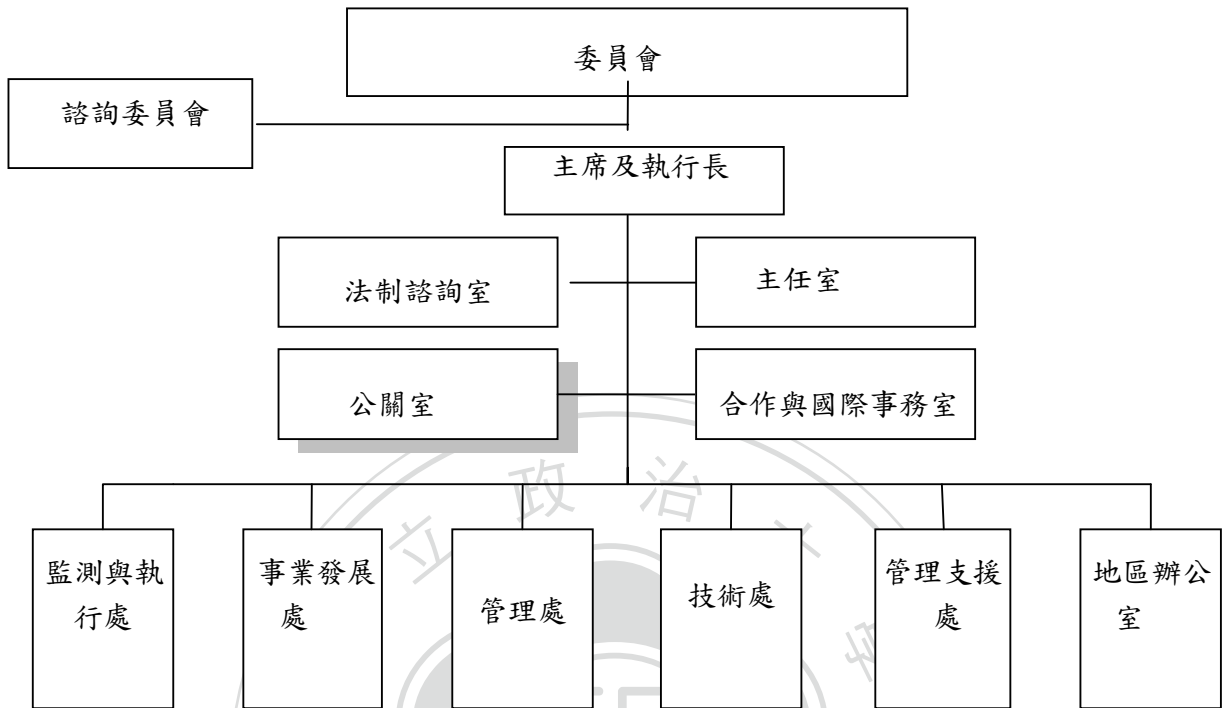


圖 3-3 馬來西亞通訊暨多媒體委員會組織架構圖

資料來源：整理自 cmc.gov.my/about_us/structure.asp 上網日期:94.6.27

第四章 我國籌設中之通訊傳播委員會

本章共分四節，第一節籌設前之背景介紹，第二節籌設理念，第三節建置情形，第四節則指出組織法中重要爭議點，上述四節分從時間面與空間面介紹我國籌設中之通訊傳播委員會之整體考量因素與建置情形。

第一節 籌設前之背景介紹

現行電信、傳播事項之主管單位來說，現有管理機關無法有效因應產業整合之趨勢。例如我國電信事業之主管機關為交通部，交通部內設郵電司，為交通部內部幕僚單位。交通部下設電信總局，負責電信監理業務，傳播事業之主管機關則為行政院新聞局，局內設有廣播電視事業處(以下簡稱廣電處)，負責管理輔導廣電事業，但有關技術的部分，包括廣電技術、電波監理等仍由交通部主管之。關於網際網路服務提供者，屬於第二類電信事業者，受電信法的管轄，其他與網際網路相關之法律則散見於不同的實體法規中，分別由相關機關管轄。大體而言，我國目前之管理體系，仍以產業別劃分管理對象、主管機關之設置與業務職掌之分配，明顯呈現多頭馬車之機關管制(劉紹樑，民90：3.1)

第二節 籌設理念

壹、民國八十七年行政院組織再造方案

通訊傳播委員會設立之計劃方案，最早可見於行政院組織法改造案之中，在彼時，行政院為推動政府再造，於八十七年四月成立行政院組織法研修小組，對各部會之職掌重新檢討，該研修小組自八十七年五月起，已經歷五次委員會密集討論，未來中央政府可望分成部、委員會、總署、獨立運作特殊委員會等四大不同類型。其中部是指負責制定政策、執行政策、編訂預算，採首長制，如外交、內政部等；委員會是負責專業性任務，由不同黨派代表參加，如國家發展委員會、陸委會等。總署則定位為幕僚機關，如人事行政局未來可能改制為人事行政總署，主計處可能改制為主計總署(馮建春，民88：163-164)。

上開方案中指出，與以往最不同的變革是，未來行政院之下將設置若干獨立運作的特殊委員會負責特定業務，如飛航安全的委員會，專門管理廣播、電視頻道委員會以及負責金融檢查委員會等。這些委員會之增設，主要考量政府業務對專業的需求越來越強，但許多人才都在民間，也不分黨派，未來政府有需要時，可以視時、勢情況邀請民間專業人士擔任特定委員會，為政府服務。平時，這類委員會只需維持很少的人員與開銷，有需要時才擴大運作(馮建春，民88：163-164)。

從以上的改造方案設計中，已然可見為因應特殊情況需要設置獨立委員會的規範，如上述提到管理廣播、電視頻道之獨立委員會，即是現行草擬中之通訊傳播委員會之前身。最大不同在於，第一，前述方案中指出，該類委員會平常只需維持很少的人員與開銷，有需要時才擴大運作此種組織概念，似乎與未來通訊傳播委員會所要負擔未來龐大通訊傳播匯流事務之管理工作不太相符；另一方面，此時設計之委員會似乎僅限於廣播、電視事項之管理，尚未注意到未來數位匯流之後，電信、傳播之科技、產業、服務匯流現況，因此前者所管轄範圍相較於現行草擬中通訊傳播委員會管轄範圍及於電信、傳播，甚至網際網路之層面，其管轄範圍侷限性不言可喻。然筆者以為，從八十

七年行政院組織再造方案中，已然浮現此種針對廣播電視事務另行設置獨立委員會之理念。

貳、九十一年政府再造方案

民國九十一年新的政府再造方案中，經十次分組會議與討論會之後，對於政府機關改造有全新的認識與理解。在該方案中對於政府機關所以要利用組織改造這項工具，主要係回應目前行政院組織架構下的機關五大缺失現況、以及該進行的組織變革目標與組織變革原則等等，都有詳細的規劃(參考自黃金益，民91：20-26)。筆者透過此一最新的政府再造方案描繪架構，對我國現正籌設中之通訊傳播委員會之建構方向有更多的理解。以下將可分從政府再造方案中，行政組織缺失、組織改造目標暨原則分別檢視現行通訊傳播主管機關之缺失以及改造方向，進一步對我國未來通訊傳播主管機關之建構有所啟發。

一、行政組織之缺失

依據再造方案中指出，我國現行行政院及其下組織之缺失可列出下列五點(政府改造委員會，民91)：水平政府組織太多、政策統合機制薄弱、組織未能適切對應政府核心職能的轉變、合議制組織過多、混淆部與會的分際功能、獨立機關的設計原理不彰。筆者以現行電信、傳播機關之現況與上述所提缺失加以對照，可用下列幾點說明：

(一)獨立機關設計原理不彰

獨立機關雖不是行政組織常態，但對某些特殊事務而言，卻是應該採取的組織模式。從第二章通訊傳播相關理論可知，通訊傳播主管機關極為注重獨立性之原則，基於社會管制與經濟管制理念，國家機關理應就通訊傳播事項有管轄權限。雖然有論者以為，在數位科技匯流時代，透過市場競爭以取代政府管制已成為主流，況且市場競爭所提供之多元化產品與服務，亦將使得公民或消費者獲得更多品質更高、價錢更合理的服務。然則，有論者亦指出，透過市場競爭提供更多元之服務，並不代表價格低廉或品質越好之服務。蓋在數位匯流時代，產業、技術、服務匯流，將使得跨業的水平與垂直兼併，使得通

訊傳播集團大者恆大，基於維持市場競爭及保障消費者權益起見，通訊傳播主管機關如何在利益團體包圍下，公正而客觀的制定相關管制政策與執行，當是我國所以成立通訊傳播主管機關應該具備獨立性。

通訊傳播主管機關之獨立性指的是，在相關通訊傳播領域內，能不受政黨政治或官僚政治或是企業利益團體之影響，能保持公正獨立而客觀之地位(石世豪，民91)，基於傳播專業之考量，制定相關決策同時進行有效而公平之監督，不會因不同利益團體、政黨背景或是行政壓力之外力干預而對不同個人或產業有差別待遇。OECD 鼓勵各國成立一獨立之通訊傳播主管機關，並列舉一獨立機關應通過之檢驗標準(劉紹樑，民90：2.79)：

1. 管理機關在制度上必須與負責政策制定的部會有所區隔。
2. 新的管理機關之委員由最高行政委首長任命，經國會同意。
3. 管理機關採合議制，並有任期保障，委員任期交錯。
4. 管理機關有獨立預算來源。
8. 除依司法程序外，其他行政機關無權駁回管理機關作成的決定。
9. 管理機關有人事任免之自主權。

從上述標準來檢視我國現行機關組織，不論是主管電信之交通部電信總局，或是廣播電視事務之新聞局，都不具備該有獨立性質，其理由可分述如下：

(1)電信事業主管機關(劉紹樑，民90：3.11-3.13)

- a. 目前電信事業管理機關為電信總局，隸屬於交通部。其業務執行受交通部長之監督，並對負責形成電信政策之交通部長報告之義務。然而，交通部又為中華電信之最大股東，存有潛在利益衝突，亦使外界質疑管理功能之獨立性及公平。電信總局採首長制，欠缺合議制的功能。局長由交通部長任命，而非行政院長或總統任命。機關首長之任命並無專業資格的限制、亦無任期之保障及利益迴避等配套措施，在制度上欠缺確管理機關首長專業性及超然行使職權之設計。
- b. 依據我國行政法體例，管理機關之決策權操控在行政機關首長，機

關首長得對於所屬下級單位進行指揮監督，機關之決策必須服膺該部會首長之指示或政策指揮，容易造成非專業領導專業，影響執法公正性。通訊傳播事業所涉商業利益龐大，為使機關之專業性與公正性昭大眾信乎，管理機關宜由具相關產業專業人士以合議方式形成決策，如此，機關決策不致因個人偏私而受影響，經合議討論之結果亦較具客觀性與周延性。

- c. 電信總局因係隸屬於交通部下，故預算編列於交通部下之科目，因無獨立之預算，其獨立性可能因受經費來源之限制而受不利影響。再者，政府預算需在每一年開始前編列，在變遷如此快速的產業，經常會發生有業務上之需要，卻無預算可供執行之情況。
- d. 業者對於電信總局所作成的決定，需循訴願、行政訴訟之救濟程序，在訴願階段，電信總局之決定可能因上級主管機關非專業理由之考量而遭致推翻。
- e. 電信總局人事任用限於公務員，且須受組織法中員額之限制。電信產業為快速發展之產業，在發生新興問題時，常有欠缺專業或人力去執行相關業務之情形，以致於法律規定與執行出現落差，甚至空有法令而執行成效不彰。故未來在機關人員配置上如何使其具有彈性，可因應產業發展及變革作必要的調整，實為一重要議題。

由上述分析可知，我國目前電信管理機關欠缺保障其獨立性之機制，因此管理機關所提出的政策方針是否具有公信力，執法上是否具有足夠的專業性，是否公平而未偏私，均可能受到質疑。而用人及預算上的欠缺彈性，亦使得管理機關延攬人才及執行專業新興問題上出現困難。雖然從外國案例可知，若干強調獨立管理功能的管理機構，如新加坡的IDA及法國的ART，其在組織架構上仍隸屬於某部會，在新加坡部長甚至有撤換IDA委員之權限，誠如OECD所指出，一個機關獨立性的落實，與各國政治、文化背景有密切的關聯，一個欠缺保障獨立性機制的機關，亦可能在中央政府的強勢領導下，在實際運作上展現其獨立性。然而此乃人治運作之結果，可能隨時因中央政府之改組或政策之改變而喪失其獨立性。反之，一個完善的管理架構可以增進

執法的安全性，而使業者願意將資金投入該市場。為加強機關獨立性，免於政治力及利益團體之不當干預，實有必要改變現行的組織架構，在機關設置上加入維持獨立性之機制。

(2) 廣播電視事業主管機關(劉紹樑，民90：3.14)

藉上述OECD報告中主管機關獨立性的幾個指標之中，據以檢視我國新聞局廣電處對於廣電事務之管理，是否具備機關設置上之獨立性，顯然結論是否定的，且與電信總局在機關設置欠缺獨立性的理由是類似的，廣電處甚至在組織體例上僅新聞局之內部單位，就維持廣電自由所需求之機關獨立性而言，亦非妥適。因此新聞局於民國八十九年所出版之廣電白皮書第九章中，建議廣播電視基本通則立法的理由之中，明確指出設立獨立管理機關之必要性，以避免政治力量之施壓與不當介入。依據行政院新聞局的資料顯示，成立統籌國內電信資訊與傳播事務之獨立監理機關，為我國入會所承諾遵守的六大監管原則之一。因此，成立統籌管理電信、資訊及傳播業務之整合機關，已是未來的國際潮流趨勢。我國於檢討相關管理機制之際，自應將此國際趨勢納入考量，現行電信與傳播事業之主管單位並不符合WTO入會之獨立性要求，也因此在最新政府在再造方案中對於獨立管制機關之重視，對獨立機關討論的篇幅遠大於八十七年時政府再造之討論。我國所以將通訊傳播主管機關設計成委員制而非首長制，當是基於獨立性此種考量下(劉其昌，民92)。

(二) 組織未能適切對應政府核心職能的轉變

政府的核心職能應該隨著國內和國外環境的發展而變遷，其組織建置應該適時的回應這種功能轉變而有所調整，可是目前行政院組織設計，並不能適應政府核心職能的轉變(黃金益，民91：22)。

過去，我國廣播電視、電信及資訊產業管制的法律體系，主要係根據媒體傳送訊息的(傳統)管道不同而分別立法，其中和電信事業相關的重要法律有電信法與電腦處理個人資料保護法等；和廣播電視相關的重要法律則包含廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法、公共電視法。廣播電視法規與電信法規同屬於高度管制市場活動

的法律規範；然而，其管制目的、管制模式與管制密度仍有所差異：電信法規上的管制措施集中於傳播管道，近似於公路、鐵路或大眾捷運等交通運輸方面的法律規範；廣播電視法規則主要管制節目（莊國榮，民91：211）。

而純就廣播電視事業與電信事業所提供的服務而言，前者比較側重於提供節目與廣告等「內容」而後者則以提供電信用戶電子通訊「管道」為主。舉例言之，有線電視系統業者在傳送視訊節目時，中央主管機關對其播送內容有較詳盡的限制，而電信法著重電信事業之經營、建設與管理，對於電信之內容則僅限制不得違反公共秩序與善良風俗（電信法第八條第二項）廣播電視法規與電信法規對於播送內容的管制並不相同（王元廷，民87：64）。

由上論之，過去的電信、資訊及傳播技術為基礎，依載具之不同而區分之規範個別產業的舊有主管機關，雖曾有過去存在條件及職能需求，然而在電信、傳播（包括有線廣播電視、無線廣播電視、衛星廣播電視）與網際網路產業匯流時，越來越難認定電信、資訊服務與廣播電視產業之界線，舊有的分類方式不足以應付此種新狀況的挑戰，現行的管制方式必須有所變革，以面對愈來愈快的電信、資訊及媒體產業之匯流。

針對產業匯流之趨勢，具有前瞻性的管理機關所必須具備特性而言，我國現行管理機關之權責劃分方式，顯然不具備有前瞻性，且無法提供有效率的管理機能，茲說明如下：

1. 通盤規劃管制政策之困難

在產業匯流趨勢之下，電信與傳播產業跨業經營之情形越見頻繁，電信產業與傳播產業重疊的範圍越廣泛，其受管制對象之差異性就越小。在完全開放競爭的市場上，理論上就相同性質的服務應對之採取相同的管理。例如，對於提供傳播服務的業者，不論其所使用之傳輸媒體係電信網路或傳播網路，在管理上並無給予差別待遇之理由。欲落實此一目標，管理者必須對於電信及傳播產業有通盤的了解，然而在分業分治的管理架構下，各主管機關受限於職掌範圍，難免仍

單從傳統電信或傳統傳播之角度來規劃管制政策與法規，而對性質相同之產業涉有寬嚴不一之規範之情形。如此，勢必形成業者跨業經營之障礙，跨業經營者輕則必須遵守最嚴格的規範，而與未跨業經營者處於不平等的地位，重則甚至因法律限制無法跨業經營，二者均將使市場受到扭曲。再者，在相關市場從獨占或寡占朝向開放競爭的過程，在處理公平競爭問題的同時，還必須考慮產業特有的歷史背景，例如，在開放市場的過程中，對於受區域經營限制的業者與不受區域經營限制業者間，以及對具有市場主導力之業者是否在過渡時期採不對稱管制的問題。上述因素使得管制政策問題更形複雜，欠缺通盤性的政策考量，將不利於產業發展與競爭秩序之建立(劉紹樑，民90：3.15-3.16)。

在此可引用中華電信推出MOD服務衍生之管制問題來加以分析管制問題(江耀國，民92：303-309)。中華電信公司推出的寬頻多媒體服務(MOD)，此一服務包括隨時點選、即時影音、熱門影片、線上學習、線上遊戲、電視上網、卡拉OK、金融證券等服務。此種服務一方面是以電話線路傳輸方式傳輸服務，屬於電信業務性質；但另一方面，該服務也提供影像、聲音供民眾直接視、聽，類似有線電視性質之服務。此種跨界性質之新服務若仍然依產業別為劃分管理之方式，便會出現下列爭議：

(1)法令的適用爭議

中華電信公司認為依據電信法第二條，將電信的定義為，利用有線、無線、以光、電磁系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息其所提供之服務為電信定義中所指的雙向服務；與有線電視法第二條，將有線電視定義為，以設置纜線方式傳播影像、聲音供公眾直接視聽。由於電信定義中有「發送」、「接受」等等動詞用語，而有線電視定義中僅有「傳播」之動詞用字，故中華電信將前者解釋為雙向服務，後者為單向服務。綜合言之，其認為MOD多媒體影音的互動服務，屬於現行電信法規下第一類電信業者得經營之服務項目內容，無須另行取得有線電視營運執

照，自然也不需接受有線電視法之約束；但主管的新聞局認為電信業者經營 MOD 業務，如符合以有線傳輸網路提供節目、廣告服務，即應受到有線電視法的規範。換言之該服務之提供，應先取得新聞局的營運許可證使得開始營業。此種因為跨業性質之新服務所引發的適用法令之爭議，是因為過去依不同載具分類之法規進行管制所形成之問題。

(2)現行機制的公平性

在跨業匯流的新科技發展下，有線電視纜線或是電信網路均可傳遞語音、視訊以及數據。因此，無論是有線電視或是電信傳輸網路已經成為一個中性的通道或載具，在這個通道上可以傳輸任何相容的信號、影像或聲音。因此筆者很難理解，MOD服務近似於有線電視之服務，為何卻不用如同有線電視系統業者或頻道業者一般接受有線電視法之規範。此種因載具分類而形成之管制公平性問題便令人質疑，如果此種不公平之規範繼續延續，不但無法解決更多新服務產生的法令爭議問題，甚至使得相關業者認為其所投資之產業受到比其他產業更不公平之對待，而降低投資之意願，如此一來將影響該產業之發展。

(3)主管機關的協調成本

關於中華電信MOD服務是否可營運之問題，交通部與新聞局曾以開會協調的方式，試圖以變通的方式讓MOD服務能推出，結論是有關電視頻道服務實驗性質方式，在管理辦法訂完後，才能開始提供服務。此種結論只是徒增機關間協調之成本，且讓更多新產品或服務無法即時進入市場，既無法提升通訊產業之多元服務競爭發展、亦使得一般大眾無法享受更多新服務之提供。

以上因為產業分類管制機關使得匯流產業之新服務不能順利營運，不但不能使通訊傳播產業有所發展，同時也阻礙公民獲得更多樣性、更多元服務等願景與目標之達成，這些都是分立的通訊傳播管制機關管制產生的問題。或許有學者有言，依產業而管制之政策或法令是可以利用行政協調的方式來加以解決，因此諸如MOD等因為跨業之新服務所產生的法令政策適用問題或是管制公平性問題都可以透過行

政協調加以解決，似乎無必要成立單一通訊傳播主管機關。然正如筆者所言，行政協調成本只會因為此種新服務越來越多而更為提高。針對通訊傳播數位匯流之管制願景與目標上，往往因為各分立機關持本位立場而無法有效擬定通盤解決方案，更不用提行政效率與效能之提昇。

2. 行政組織人力等資源分散之浪費

依照過去產業別之劃分方式，如新聞局廣電處管理自己廣電事業之執照發放、營運監督、消費者保護等議題；而有線電視衛星、電視或電信事業主管機關亦是此等管轄方式；然而在數位匯流之後，此種依照產業別做為管制部門之區分已毫無意義可言，都必須被功能管理部門加以取代。特別是在市場開放之後，產業競爭秩序將成為管理機關日後之核心領域，管理機關欲對市場競爭秩序為合理的管理監督，必須對市場秩序有充分的掌握，因產業匯流的結果，相關產業的市場範圍必定橫跨電信與傳播產業，如主管機關仍分屬於二機關，就範圍近似的市場重複進行調查，將造成行政資源的浪費(劉紹樑，民90：3.16)；同樣的，其他事務如營運管理、內容監理、技術擬定及頻譜資源分配等等議題，都隨著數位科技匯流而成為通訊傳播共同的管理課題。反之，如果繼續按照分立機關之管制方式，則各項管理議題如市場競爭、消費者保護、內容監督、營運管理明明可以由單一功能部門加以管理，卻因為產業區別而產生兩個或兩個以上之營運管理部門、內容監理部門或是消費者保護單位，此種分散可運用之人力與其他資源之組織設計方式，卻要處理匯流產業下既有通訊傳播事業與多元新興服務問題，當非分立之組織能力所能負荷與處理，更不是合理的組織人力與資源運用之方式。

二、獨立機關建置理念與原則

(一) 建置理念

獨立機關所以有成立之必要，其實在建置原則中對於獨立機關的建置條件說明獨立機關所以建置之理念，針對某些調查性或管制性事務所需之行政決策與執行盡可能專業化與去政治化者、特別需要顧及

政治與社會多元價值者都有成立獨立機關之必要。因為負責處理這些事務的行政機關，必須比一般行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。獨立機關之所以被稱為獨立機關，乃是因為相對於講求政治領導與控制的一般行政機關而言，他們必須超越個人或黨派利益的考量，依據專業與法律獨立行使職權(政府改造委員會，民91)。

獨立之監理機關為我國加入世界貿易組織(WTO)所承諾遵守的六大監管原則之一，而WTO所要求的獨立之監理機關，不僅應獨立於受監管事業體之外，更應獨立於擁有或部分擁有受監管事業體之部會，故參酌各國通訊傳播監理機制之設計，且兼顧承諾之履行，我國有必要設置通訊傳播委員會，以達到事權統一、確保通訊傳播產業監理之獨立性與提昇行政效率之要求(黃菁甯，民93：17)。

(二)建置原則。

獨立機關建置原則列舉獨立機關建置理由、立法模式、組織型態、職權行使以及監督機制等議題，皆有原則性之指導(政府改造委員會，民91)，除建置理由已在前述建置理念之中有所陳述之外，與獨立機關之設計有重大影響因素整理如下數點：

1. 獨立機關合議制設計

針對獨立機關的組織型態以往有首長置或合議制之爭論，在此獨立機關建置原則強調獨立機關基本上應採取合議制，其中委員人數、委員任命方式、任期以及專業資格與黨派取向上有必要的限制(政府改造委員會，民91)。

劉孔中(民87：75)指出傳統上以往首長上對下指揮之組織，在文官制度不健全、行政程序不周延的政治生態中，容易形成政治考慮高於專業派段之泛政治現象，若再加上龐大商業利益之誘惑，更可能成為政商不當掛勾級黑箱作業的溫床。因此在關乎通訊及傳播事業之營業許可或特許執照的審議上，以客觀、中立、專業、超黨派之委員會制取代往昔之行政首長決行制，是明顯的趨勢。其次，無論在資訊、通訊或傳播媒體產業均涉及多種尖端之專業知識以及對未來人類社會

發展趨勢之前瞻，顯然已超越傳統官僚體系之人事及組織結構所能勝任。相形之下，由具備各種專業能力及遠見的委員所形成的委員會就成為最好的替代選擇。

不過委員制到也不全然盡善盡美，例如蔡茂寅(民92:104)指出，採委員制由各委員獨立行使職權，與專業性之確保其實並無必然之關聯；而政治中立性與價值多元性，乍看之下似乎可以透過委員制達成，但是其實委員的多樣化至多僅能在議決過程中呈現多元意見，當唯一的行政決定必須做成時，不但在政治上已經有所取捨，而且價值在最後亦必然趨向一元化。因此獨立機關之功能仍不宜誇大，但持平而論，委員制相較於其他政治部門，其政治中立性與價值多元性較易獲得確保，應屬可以肯認。

2. 獨立機關組織結構與人事安排

建置原則指出，獨立機關並無層級之別，為各獨立機關之內部單位、員額規模與所屬人員職等之編制仍得依機關所附業務之繁簡程度，比照適用不同之標準。同時為確保獨立機關有充分而且適任的專業人才，相關的組織法規應進行人事鬆綁，使獨立機關所屬之專業人員具備一定的專業證照或經驗即可任職，並得支領合理之專業加給。相關之人事聘任及管理等事項，宜單獨立法或於擬議中之聘任人員人事條例設置準則性規範，以其建立能夠配合獨立機關之業與需要的人事制度(政府改造委員會，民91)。

以上原則其實與政府改造方案中強調組織彈性化之宗旨是相符合的，其原則不外是強調行政院及所屬各部會之內部單位與下級機關之設置與調整，應配合相關組織法制之修訂，賦予行政部門適度之自主組織權；又行政院及所屬各部會組織，應定期做業務與人力之檢討，不斷致力於組織之合理精簡。組織與人力定期之檢討，除來自於中央行政機關組織基準法之規範外，中央政府機關總員額法草案(94.04.23)，已訂定規範，有助於機關就人力之運作做適當之調整。總員額法第十條規定機關應依公務人員任用法第六條規定，就其職責程度、業務性質及機關層級，依職務列等表，妥適配置官等職等人員，

訂定編制表。通訊傳播事業本身就極具專業性與技術性，而且隨著科技變化日新月異，管制機關之組織型態與人力運用本來就需要高度彈性化，以符合未來組織得依據功能部門之需要，隨時作調整因應。

3. 獨立機關之適當監督

獨立機關建置原則儘管強調為確保獨立機關之自主決策空間，其所為決策不受行政院之適當性與適法性之監督；但除此之外，獨立機關仍受有限的監督，包括(政府改造委員會，民91)：

- (1)國會監督：立法院除得藉由立法規範控制獨立機關之權限與組成型態外，亦得透過預算審議對獨立機關為間接之監督。獨立機關於預算案交付審查時應提出業務報告，並在此範圍內接受立法委員就其業務績效所提出之質詢。為避免獨立機關所為處份決定受到不當之政治壓力干擾，其首長或主任委員應得拒絕回覆立法委員就所係屬於該機關行政程序之個別、具體事項所提出之質詢，立法院亦不得就獨立機關之內部評議資料行使文件調閱權。
- (2)司法監督：對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就繫屬案件中獨立機關所為之決策為適法性之監督。
- (3)監察監督：獨立機關或其構成員如有行政違失，監察院得對之行使糾正、糾舉權或彈劾權；獨立機關之預算執行情形，亦受監察院之審計監督。唯監察院就涉及獨立機關之案件所得行使之調查權限，仍應受必要之限制，以避免侵及獨立機關之自主決策空間。
- (4)大眾監督：各獨立機關應就其業務執行狀況，定期公佈工作報告，促進公眾與輿論之監督。

由此可見，獨立機關儘管強調獨立性之重要，但不代表無所監督與節制。畢竟獨立機關若僅有獨立之名，但卻無獨立之實，則其決策反到流於專斷、恣意，甚而有害於人民之權益，反違背獨立機關成立之本意，故適當而有限的監督事有必要的。

4. 獨立機關職權行使

獨立機關於負責專業管制性業務於制定法規命令或做成行政處份時，應踐行政程序法所訂之聽證程序；又各機關應依所負業務性質

為充分公開。

行政程序不只獨立機關該遵守，亦應當是所有行政機關所應遵守的，蓋行政程序法本就愈以行政程序規範行政機關之作為，以踐行程序正義的要求。故此一原則似乎是多此一舉之提議，但筆者認為，現行程序法對於聽證之規定，仍賦予行政機關對於聽證該否舉行有太大的裁量空間，例如依據行政程序法第一百零七條規定，行政機關在法規明訂應舉行聽證者或是行政機關認為有舉行聽證之必要者，遇有上述情形之一者舉行聽證。因此筆者以為，獨立機關不單只是從形式上各項獨立機制設計方式為滿足，如何在行政程序規範上保障獨立機關之獨立性，甚至訂定更嚴格於行政程序法之內部作業規範，當是獨立機關能名實相符之依據。



第三節 我國通訊傳播委員會之建構

壹、法律依據與獨立性保障方式

一、法律依據

(一)中央行政機關組織基準法

中央行政機關組織基準法（以下簡稱組織基準法）除對一般行政機關有通盤性的規劃，對於獨立機關建立精神與原則也有所規範，希望能一改過去獨立機關設計不彰之弊病，而這些針對獨立機關另外制定的規範，也使得獨立機關相對於其他行政機關有更獨立行使職權的空間。茲列出與通訊傳播委員會此一獨立機關之建制密切有相關的重要法條如下：

1. 法源依據

組織基準法第三十二條第一款規定，相當二級機關之獨立機關，總數以五個為限；同法條第二款規定，二級機關以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。換言之，除二級機關得成立獨立機關之外，三級與四級機關也有成立獨立機關之可能。籌設中之通訊傳播委員會屬於前述法律規定中，五個具二級機關地位之獨立機關之一，即來自於此一法源依據。

2. 決策機關組成形式

通訊傳播主管機關之為委員制形式，其實見諸於組織基準法多項規範中，包括：

(1)獨立機關定義

組織基準法第三條開宗明義定義，獨立機關為一個依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。由此可知主管通訊傳播事務之管制機關必然屬於委員會形式。

(2)機關名稱

組織基準法第六條規定委員會屬於二級機關或獨立機關所使用之機關名稱。而主管通訊傳播事務之主管機關，照目前規劃係屬二級機關兼獨立機關之性質，當然其機關名稱為委員會。

(3) 決策者任命方式與任期

組織基準法第二十一條第一項規定，獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名，經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之。同法條第二項規定，合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。上開規定具體規範委員會形成方式，任期與限制之範圍。

(4) 決策程序

組織基準法第七條第十款規定，機關如屬獨立機關，該機關組織法必須就合議之議事程序及決議方法加以訂定。

3. 組織架構

組織基準法第三十二條第一項規定，相當二級機關之獨立機關，下設業務單位以四處至六處為原則，又各處設三科至六科為原則。此賦予通訊傳播委員會在組織建構上，可視機關職務之需要彈性規劃運用空間。

(二) 通訊傳播基本法

通訊傳播基本法（以下簡稱基本法）採綱要式立法，明定共通性原則的基本方針或綱領，以促進通訊傳播產業健全發展並帶動通訊傳播領域相關法規之修正（黃菁甯，民93:15）。

1. 立法宗旨

基本法第一條開宗明義規定，立法宗旨為因應科技匯流、促進通訊傳播健全發展、維護國民權益，保障消費者利益，提倡多元文化，特制定本法。本法雖未將促進公平競爭明定為立法目的，惟仍可由促進通訊傳播健全發展中，延伸出公平競爭的意涵（黃菁甯，民93:15）。

2. 定義

基本法改變現行電信法、廣播電視法、有線廣播電視法與衛星廣播電視法以傳輸設施作為界定通訊傳播產業之定義，改以從功能面來定義通訊傳播產業，蓋在目前通訊傳播技術上，已突破原有通訊傳播設施或載具所提供之服務限制。故第二條採功能別定義方式，將通訊傳播定義為以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字或數據者。另通訊傳播業者則指經營通訊傳播業務者(黃菁甯，民93：15-16)。

3. 通訊傳播委員會設立之法源

基本法第三條第一項規定，為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。藉此使通訊傳播委員會之成立有法源基礎。同法條第二項規定，通訊傳播委員會應為獨立性的管制機關，亦即該機關以負責管制監理通訊傳播事務，但是有關通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之，亦明確劃分了政策與管制業務分離之精神。

4. 通訊傳播管理原則

依基本法規範可分為三項重要的管制原則與目標，包括：

(1) 通訊傳輸網路之管制原則與目標

a. 促進新技術及服務的發展(鼓勵新技術及服務提供之原則)

隨著通訊傳播技術的進步，通訊傳播業者得利用新技術提供新服務。只是在面對因數位匯流與創新衍生法規適用問題時，如何創造使新服務得以蓬勃發展的法規環境，即為主管機關應正視之問題。故基本法第六條規定，政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。通訊傳播相關法規之解釋及適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則。換言之，鼓勵通訊傳播事業利用新技術提供新服務，並使消費者能以合理價格共享創新服務。至於法規之解釋與適用，則應考量是否妨礙新技術及服務的提供，如認為與公共利益有不符之虞，管理機關應於審慎考量後，為開放或限制的原則。

b. 避免因不同技術而為差別待遇(平等管理原則)

我國現行通訊傳播之法規，係以載具屬性為縱向分類，分別依電信、無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視等不同的傳輸型態加以規範，導致因不同載具而產生管制歧異之情形。基本法依循歐盟揭示之平等管理原則，對於所有傳輸網路架構及相關服務為同質的處理，而不考慮其傳輸的服務種類。故基本法第七條規定，政府應避免因不同技術而為差別待遇。

c. 促進通訊傳播技術之互通應用(互通應用原則)

有關通訊傳播技術的發展與應用，雖應以市場導向為原則，鼓勵不同通訊傳播技術之研究發展，然對於技術規範之訂定及相關審驗，應考量不同技術得否互通應用。以增進使用者選擇不同通訊傳播技術的自由。故基本法第八條規定，通訊傳播技術規範之訂定及相關審驗工作，應以促進互通應用為原則。第十一條規定，政府應採必要措施，以促進通訊傳播基礎網路互連，此條與第八條精神相通，無非都是希望能促使消費者能獲得更多服務的選擇空間，當然也進一步促進市場公平競爭。

d. 通訊傳播稀有資源的分配

有關稀有資源之分配及管理，依基本法第十條規定，應以公平、效率、便利及技術中立為原則。此一規定與前述促進新技術與服務的原則、平等原則、互通應用原則其實都是相輔相成，息息相關的原則與概念。

(2) 追求特定公共利益之管制原則與目標

基本法第五條規定，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，惟就其內容，此應係指基於公益目的之追求，所研擬對於通訊傳播內容與服務的管制原則與目標。蓋通訊傳播傳輸網路本身，僅為中性的傳輸載具，無法達成所為維護人性尊嚴、促進多元文化發展等目標。筆者以為第一條已指明立法宗旨之際，尚且又於第五條補充說明，可見其乃考量通訊傳播之廣播電視媒體肩負宏揚文化之鉅任，與一般產業有別，將其所著重之原則特別規定，且在本

條立法說明中強調，對於通訊傳播內容之管理，應以低度管理為原則，並促進業者自律(黃菁甯，民93：17)。

- a. 基本法第七條第二項規定，稀有資源分配不在平等原則之限制之內，亦即考量其稀有性與公共性，必要時，仍得與其他載具為不同之管制規範。
- b. 基本法第九條明定保障消費者權益，要求通訊傳播事業對於消費之必要資訊應予公開並提供公平合理的服務。
- c. 通訊傳播委員會為獨立行使職權之管理機關，掌管專業管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系適當性及適法性之監督。而通訊傳播之整體資源規劃，必須與行政院所屬機關相互協調，且產業之輔導、獎勵，係考量國家產業之發展方向，以掌握特定產業之商機。因此，上述兩項業務不宜劃歸通訊傳播委員會處理，而應由行政院所屬機關宜其業務職掌負責辦理，爰於第三條第二項定明。
- d. 參酌大多數之外國立法例，如英國電信局 (Office of Telecommunications)、美國聯邦通訊委員會等，多允許管理機關以規費收入作為執行監理業務之經費來源，並參考環境基本法第三十一條規定，設置通訊傳播監督管理基金，以確保通訊傳播委員會於財務來源之獨立性，並支應通訊傳播委員會監理業務所需支出。
- e. 本法第五條通訊傳播促進多元文化均衡發展，第六條政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展。無正當理由，不得限制之；第九條通訊傳播應提供公平合理之服務，保障消費者權益，第十條通訊傳播稀有資源之分配及管理，應以便利、和諧、效率、公平及技術中立為原則等，雖說通訊傳播基本法為提供通訊傳播委員會設置之法源依據，並明定我國通訊傳播產業健全發展之共通性原則，以作為通訊傳播相關作用法規(電信法及廣播電視法等法規)未來之修正依據，然而事實上法律條文之內容似嫌空泛不夠具體。
- f. 第十一條規定政府應採必要措施，促進通訊傳播基礎網路互連。前

項網路互連，應符合透明化、合理化及無差別待遇之原則。本條文訂定旨在為尊重市場機能，原則上各事業體間之網路互連安排宜由各事業體自行協商之。惟為確保事業體間能夠透明、公平、迅速、且合理地完成基礎網路之互連，相關協議與安排應符合公平。參考文件中有關透明化、合理化與無差別待遇之原則，然而本法確未提及倘若違反或蓄意不配合時之處罰規定為何。

- g. 資訊社會中，取得及交換資訊之能力，已成為現代國民必備之基本要件，且善用資訊將提升個人及國家整體之競爭力，亦為國家之事經濟之發展關鍵。惟在自由競爭環境中，成本與利潤是業者最關心及重視之經營要件；因此，在投資效益與競爭能力考量下，業者恐不願提供造成虧損之通訊傳播服務，或拒絕對偏遠地區民眾提供服務。是以政府應採取必要措施，促進通訊傳播之接近使用及普及服務，使全體國民均能享有必要之通訊傳播服務，有效縮短數位落差。故本法中十二條規定，政府應採取必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。
- h. 本法第十三條規定，遇有天然災害或緊急事故或有發生之虞時，政府基於公共利益，得要求通訊傳播事業採取必要之應變措施。第十四條規定為提升通訊傳播之發展，故應積極參與國際之合作等規定，似乎係當然應為之施政作為與政策，似無須明定在通訊傳播基本法之中。
- i. 本法第十五條第二項規定，政府應於通訊傳播委員會成立兩年內，以本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。鑒於本法係明定我國未來通訊傳播政策之基本方針及綱領，屬於共通性原則，實質之規範應於相關作用法加以落實，故現行通訊傳播作用法為符合本法之基本精神者，均應配合修正、調整或整併。如廣電三法合併修正草案(92.05)即是將現行之廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，皆是依據此一基本原則加以修正相關法規，針對前述基本法規範，曾有是否條文過少或是條文內容過於空泛

乃至於某些條文本屬政府職能，尚無須一一列於其中等等批評，筆者以為基本法既然是規範通訊傳播管制事項的綱要式立法，本來就無須做詳盡規範，揭示若干重要原則即已足夠。

當然前面也有幾點值得日後不論通訊傳播委員會組織法或是相關通訊傳播作用法規範時，值得再注意之處，包括：

- a. 名詞定義上只有通訊傳播、通訊傳播事業兩個名詞，而未規範數位匯流之下其他用語名詞皆未加以定義，有不周延問題，此一問題不單出現於基本法之中，即使如目前正審議中之廣播三法草案，尚且無法對何謂廣播、電視、節目獲得明確之答案，以致對數位匯流所衍生的服務及網路相關影音內容之適用有所爭議(陳益智，93：20)。石世豪(92b:29)亦指出廣電三法合併修正草案(92.05)之中法律概念未盡明確或法條文字有不妥之處，反覆出現便利與需要等籠統性概念亦所在多有，此外目前僅就廣電三法有明顯修訂動作，而在電信法方面上無相關修訂動作，兩者是否在未來應走向一元立法、多元化，抑或維持二元化的架構，目前未見明顯共識(廖淑君，民 94：97)，如何因應數位匯流趨勢，訂定符合未來實務需要之名詞定義，以確定管制對象與範圍，當是值得關切的議題。
- b. 有關通訊傳播作用法之修訂，必須在通訊傳播委員會成立兩年之完成，此一法規當然只是限定通訊傳播委員會在一定充裕期限內完成相關法規之修訂，當然基於管制執行之便利，相關修正工作能越快進行修訂越好，以便利管制業務能順利步上正軌。

(三)通訊傳播委員會組織法

儘管行政院對於組織法若干條文認為有違憲之爭議，並將申請大法官解釋。然筆者仍以立法院通過之通訊傳播委員會組織法(以下簡稱組織法)為基礎加以介紹，若干有爭議的條文則在下一章節再加以討論與評述，在此不多做贅言。

二、獨立性之保障方式

通訊傳播委員會講求獨立性之特色可從以下規範可得知：

(一) 決策層級為委員會

通訊傳播委員會之委員為該機關重要之名器，故組織法對此有若干規範。

1. 資格保障

委員資格之規範有積極與消極資格兩種，前者依據組織法第四條第二項規定，委員必須具有電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗領域資格者，此當為任用之積極資格；消極資格則於第六條規定委員於擔任職務前三年，須未曾出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職職務或顧問，亦須未曾出任政府機關或公營事業所派任之有給職職務或顧問。

2. 任命方式

組織法第四條規定，委員名單由各政黨依比例推薦共十五人，另外行政院提名三人，總計十八人，後經立法院各政黨一比例組成十一名審查委員，以聽證會程序，並以公開投票為之。應選委員名額為十三人，須通過審查會委員總額五分之三為可否之同意，如名額未達十三人，則缺額以審查委員總額二分之一同意補足名額。行政院長必須以此名單提名，並經由立法院同意後任命之。

3. 決策方式

組織法第九條第三項規定決議方式應以全體委員過半數之同意行之，各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，並同會議決議一併公佈之；同法條第六項規定，委員會開會時，得邀請學者專家與會，必要時並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見；同法條第七項規定，委員會審議第三條或第八條涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第一章第十節行政程序之規定，召開聽證會。

4. 旋轉門條款

組織法第七條規定，委員依法獨立行使職權，任職期間謹守利益

迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關公營事業之有給職或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。此外委員在離職後三年內，不得擔任離職前五年與職務有直接相關之營利事業董事長、經理、監察人、執行業務之股東或顧問，亦不得從事為自己或他人利益，直接或間接與原機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

(二)經費獨立性

組織法第十三條第二項規定，應設置通訊傳播監督管理基金及基金來源，以確保通訊傳播委員會於財務來源之獨立性，此相對於一般行政機關皆需透過預算程序編訂機關財源而言，當然有一定的獨立空間，不需因財源之壓力而受到上級行政機關影響。

(三)人事運用之獨立

通訊傳播委員會之員額，依據組織法第十一條第一項規定，以現有交通部郵電司、交通部電信總局及行政院新聞局廣播電視事業處之現有人員，隨同業務移撥為原則。而根據此三移撥單位之現有人力約為六百二十四人(通訊傳播委員會籌備處，92：60)。未來通訊傳播委員會就員額上得視其需要加以增減，但仍不脫六至七百人範圍內；又組織法第十一條第二項規定，通訊傳播委員會各職稱之官等職等及員額另以編制表定之。相對於一般行政機關組織人員之職等及員額變動，皆需透過修正組織法做調整，修法時間曠日費時，不敷實際需要，通訊傳播委員會在人事方面彈性設計，不但確保獨立性，也兼顧與機關整體功能之健全。

貳、職掌

一、職掌範圍

過去相關部門皆依不同載具、系統而設置，然依基本法第六條規定，通訊傳播之平等管理原則，以遵守技術中立，不因不同載具技術而有差別待遇。基於以上精神，現行草擬之廣播電視法第二條規定，

未來管制對象將由現行廣播、電視電台、有線廣播電視系統與衛星播送系統依照功能之不同，簡化成「平台服務業」與「頻道經營者」兩類。「平台」概念指的是「無線、有線、衛星或其他載具之傳輸網路及包括電波、纜線、衛星地面發收等之系統及設備」，此「平台服務業」將包括現行廣播電視法中之「廣播、電視事業」，有線電視廣播法中之「(有線廣播電視)系統經營者」以及衛星傳播電視法中之「(直播衛星廣播電視)服務經營者」；「頻道經營者」指的是「以一定頻道名稱提供節目、廣告，經由平台播送，供公眾視、聽之事業」。是以「頻道經營者」將包括現行廣播電視法中之「廣播電視節目供應事業者」以及衛星廣播電視法中之「衛星廣播電視節目供應者」(江耀國，民 92：359-354)

二、職掌功能

我國通訊傳播委員會劃分依據，主要是執行通訊傳播監理政策、法令擬定與執行事項，其他涉及國家產業發展方向之通訊傳播產業輔導獎勵等事項，由行政院所屬機關其權責辦理。相關定位劃分可參見表 4-1。

表 4-1 通訊傳播委員會職掌之劃分

產業輔導與發展		管制監督	
政策制定	政策執行	政策制定	政策執行
經濟貿易部		經濟貿易部	通訊傳播委員會
通訊運輸部		通訊運輸部	
文化體育部		文化體育部	
		通訊傳播委員會	

資料來源：改編自通訊傳播委員會籌備處，民 92：79

從表 4-1 分析可知，位於表格左側之通訊傳播產業以及文化產業

等輔導及獎勵，係考量國家產業發展之方向，以掌握特定產業之商機。另外在管制監督決策方面，通訊傳播整體資源規劃如全國無線電頻率分配事涉行政院所屬機關間相互協調，通訊傳播主管機關為獨立行使職權之管理機關，掌理專業性管制事務必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系適當性及違法性監督。因此，上述兩項業務不宜由掌理監理事務之通訊傳播委員會處理，而應劃歸行政院所屬機關，如經濟貿易部、通訊運輸部、文化體育部等依權責辦理(通訊傳播委員會籌備處，92：79)。以上定位之劃分可由下列三項個案分析解釋。

(一)個案檢討一：公共電視主管機關界定

在全世界先進民主國家，除規範頻譜使用與公平競爭的管制組織如 FCC 之外，都在設立專屬文化發展的部會來協助電視產業，如加拿大的 Heritage、英國的 DCMS、法國的 CSA、澳大利亞的 ABA、以及北歐國家的文化部等(程宗明，90)。事實上，我國在過去公共電視主管機關之規範，論者曾認為新聞局為國家宣傳機構不適宜作法定機關，理應由文化建設委員會抑或是擬議中之文化部而非新聞局主管較為妥當(程宗明，民 92：123；馮建三，民 82：353)。但撇開政治干預不談，從文化產業發展角度而言，文化部亦是比較適合之主管機關。

從上述情況分析，我國通訊傳播委員會應僅負責監督管理事項，針對上述無線電數位化與公共化等攸關文化產業發展或輔導等事項，當非其主管之事務。而係依上表所列，由擬議中之文化體育部主管。另一方面，有關通訊傳播產業發展與輔導事項，亦由擬議中之通訊運輸部主管。總之，通訊傳播委員會職掌雖然移轉自交通部與新聞局，然而在定位上必須與交通部與新聞局有關產業發展與輔導等相關職權予以區別，方不致將通訊傳播委員會與一般部會之定位混淆。

(二)個案檢討二：無線電頻率分配、核配及管理上之職掌劃分

通訊傳播事務有關之決策與管理上，固然給予通訊傳播委員會有較大之權力，但不可否認的是，與通訊傳播事務有關之部會在某些事

項仍擁有一定之決策權。例如全國無線電頻率之分配由於涉及國家重要稀有資源之有效利用，並涉及政府相關部會(國防部、內政部及法務部等)之協調故其規劃與協調應該交由規劃中之通訊運輸部負責相關業務如下(通訊傳播委員會籌備處：民 92：47)：

1. 全國無線電頻率分配之規劃及協調。
2. 國際間無線電頻率使用之規劃及協調。
3. 關於無線電頻率核配之方式(拍賣或審查之決定)。

關於無線電頻率之管理，通訊傳播委員會負責下列事務：

1. 無線電頻率之核配。
2. 無線電頻率之管理電波之監測及干擾之取締。
3. 提供交通部無線電頻率分配及規劃之建議。

根據初步規劃，未來在頻譜管制政策之劃分可由表 4-2 表示之。

表 4-2 無線電頻譜之規劃與分配之職掌單位界定

業務項目	業務細分或例子	現行主管機關	未來決策或主管機關
無線電頻譜之規劃與分配	全國頻率(含政府國防商業公益及其他用途)分配之規劃及協調	交通部	通訊運輸部
	國際間無線電通信頻率之規劃及協調(包括衛星使用之頻率)	交通部	通訊運輸部
	商用頻段之開放政策(決定開放之頻段)	交通部	通訊運輸部

商用頻段之開放政策(決定開放之方式拍賣或審查)	交通部	通訊運輸部
商用頻段之開放政策(決定開放之時程)	交通部	通訊傳播委員會
商用頻段之開放政策(決定開放之家數)	交通部	通訊傳播委員會
提供通訊運輸部進行商用頻段開放規劃時之政策	-----	通訊傳播委員會
進行商用頻段開放作業與證照	交通部(電信總局)	通訊傳播委員會
無線電波之監測與干擾之取締	交通部	通訊傳播委員會

資料來源：通訊傳播委員會籌備處，民 92：47

(三)個案檢討三：資訊事務管轄之劃分

此處所稱之資訊，係指網際網路的發展而言，它提供另一個超連結互動兼具資訊運用管理之平台，同時可滿足通訊及傳播的需求，其在傳播與通訊之運用與影響，隨著網路的普及，其重要性已不容忽視。

資訊事務固然在本質屬於通訊傳播委員會管轄，但由於資訊事務繁雜，且牽涉到不同主管單位，因此在資訊事務管轄之認定並不全然都屬於通訊傳播委員會之管轄範圍。黃金益(民 93：127)就指出管理

資訊(網際網路)事務之單位可整理出如表 4-3。

表 4-3 資訊(網際網路)事務管理單位

資訊(網際網路)事務	負責單位
一、健全電子契約法制環境	經濟部
二、保護網路智慧財產權	經濟部
(一)網路有關著作權之保障	經濟部
(二)網路有關商標之保護	經濟部
(三)網路有關專利權之保護	經濟部
(四)網域名稱之保護	交通部
三、促進網路市場發展	公平會
(一)建立網路市場之公平競爭機制	公平會
(二)建立電子商務的租稅原則及制度	財政部
四、保障網路消費者之權益	法務部
(一)消費者進行交易實之權利保障	法務部
(二)規範定型化契約	消保會
五、建構網路金流相關規範	經建會
(一)建構網路資金移轉規範	財政部
(二)規範支票等支付工具與載貨證券等有價證券之 線上流通及交易之規範	財政部
六、落實電子化政府行政程序	研考會
七、規範網路犯罪及不當行為	法務部
(一)調整適用既有之刑罰規範	法務部
(二)檢討網路不當行為規範	法務部
八、教育網路建置與管理	教育部
九、教育內容(未有法定管理機關，但行政院協調由行 政院新聞局先暫管)	行政院新 聞局
十、個人資料保護	法務部
十一、網際網路無障礙	未定

十二、政府資訊公開	研考會
十三、資訊產品輔導獎勵	經濟部
十四、網址及網域名稱註冊管理	交通部
十五、網路基礎建設(交通電信總局，其中若屬有線電視部份由行政運新聞局負責)	交通部
十六、應用服務(ISP)	交通部
十七、網路安全(網路安全涉及資訊工安部分由法務部負責，工程部分由交通部負責)	交通部 法務部
十八、網路工程技術監理	交通部
十九、數位內容	希關部會
二十、數位匯流相關問題	相關部會

資料來源：黃金益，民 93：127

根據表 4-1 通訊傳播委員會之職掌劃分可知，屬於產業發展的部分如經濟部所管轄者，未來不屬於通訊傳播委員會之職掌範圍，而由過去交通部與新聞局所負責之網域名稱之保護、網址及網域名稱註冊管理網路基礎建設、應用服務、網路安全、網路工程技術監理、網路內容、數位內容，例如近來普受各國關注之垃圾郵件處理問題，我國現亦訂定濫發商業電子郵件管理條例規定主管機關通訊傳播委員會，可見在相關資訊事務之處理上，都可能納入通訊傳播委員會之職掌範圍。

交通部電信總局與通訊傳播委員會籌備處為有效打擊電子垃圾郵件，研擬濫發商業電子郵件管理條例草案（以下簡稱條例草案），對濫發商業電子郵件的行為訂定規範。如條例草案第三條規定，通訊傳播委員會為電子郵件管理條例之主管機關；條例草案第六條規定，主管機關得促使電子郵件服務提供者採行必要的措施，防止濫發商業電子郵件之行為；條例草案第十四條規定，主管機關為執行本條例所定事項，得與國際相關組織進行有關商業電子郵件來源、追蹤方式及

其他相關資訊之交流。

上開條例草案規定固然明訂管制濫發電子郵件之主管機關為通訊傳播委員會，然則政府單位是否有足夠人力等資源來管理複雜的資訊事務，二來資訊事務範圍過於龐雜，是否都屬於通訊傳播委員會尚有所爭議。以上兩個質疑從濫發商業電子郵件管理條例草案都可看出。如條例草案名稱雖以濫發商業電子郵件管理為立法的主要目的，但僅條例草案第六條與第十四條為初步之管理條文，其餘如條例草案第七條規範受損害收信人之民事損害賠償請求權及擬制損害賠償額，條例草案第八條至第十三條為團體訴訟程序之規範。又條例草案第六條立法說明亦載明，網際網路不當利用行為之規範，以低度管理為原則，至於其他諸如網路行銷業者間自律機制之建立，因考慮事務之性質，留待未來主管機關協調其他目的事業主管機關協力辦理。從上開條例草案規範可知，未來資訊事務管轄上，仍以人民或團體採民事訴訟或是業者自制為主，主管機關採取低度管制為原則，且管轄事務權責上，必須依事務性質決定是否予以管轄，或是與不同機關配合管轄。此一原則不僅適用於濫發商業電子郵件之管制，筆者相信在其他資訊議題，通訊傳播委員會亦將採取同樣的標準，以解決政府管制資源之不足及資訊事務過於龐雜等問題。

(四)以功能為區別之職掌劃分

通訊傳播委員會現行職掌之分配，基於上述平台的新定義，掌理相關事務，其重要的職掌可分述如下：

1. 營運監理²²

為因應匯流產業之發展，除各平台之執照發放與對平台業者繼行日常監理之外，由於該部門掌握較多現有通訊傳播產業之業界現況。因此平常市場競爭秩序維護、通訊傳播基金之規劃與管理亦由該營運管理部門主管。

²²通訊傳播委員會組織法草案第二條第二款：通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發；通訊傳播委員會組織法草案第二條第十一款：通訊傳播事業相關基金之管理。

2. 市場競爭議題²³

現行既有廣播電視、電信及資訊產業監，因新技術的發展而產生產業間的跨業行為。現在提供影市節目之有限電視系統業者及無線廣播電視台、提供網路撥接服務的 ISP、提供語音服務的電信業者都可跨入對方的服務領域。此外，產業發展所生的網路（network）外部性或網路效應，使得範圍經濟（Economy of Scope）在電信產業，較諸過去更形重要。電信產業中範圍經濟運作的結果，使得電信業者的營運範圍不再侷限於提供特定服務，握有提供多種服務所需的共同基本設備之事業，逐漸打破原本產業間的藩籬，跨業經營，市場界線變得愈來愈模糊。這些產業的跨業競爭行為主要有下述類型（莊國榮，民 90：7）

- (1) 第一類電信事業利用可以傳送寬頻資料的新網際網路技術或電信技術傳送影片，和有線電視系統業者競爭。
- (2) 有線電視系統業者利用網際網路電話(I-phone)技術和電信業者在語音傳送方面競爭。
- (3) 有線電視系統業者利用同軸光纖混合網路架構得以線纜數據機(cable modem)提供網路接取服務，和網路接取業者競爭。
- (4) 頻道供應商藉由直播衛星技術成為有線電視系統業者的競爭者。
- (5) 頻道供應商因熟悉衛星技術及擁有衛星頻寬購買力優勢，可利用衛星頻寬架設網路骨幹，和網路接取業者競爭。
- (6) 頻道供應商亦可提供衛星接取(Direct PC 及 VSAT)服務，和其他網路接取業者競爭。
- (7) 第一類電信事業可以藉由提供先進的寬頻接取技術，和純網路接取業者(第二類電信事業)競爭。網路接取業者可以藉由提供網際網路電話及網際網路傳真(I-fax)服務，在長途電話上和電信事業競爭。
- (8) 有線電視業者初期可藉由電路出租給其他電信業者的方式，跨足

²³ 通訊傳播委員會組織法第三條第七款：通訊傳播競爭秩序之維護。

電信業領域。

(9)現階段無線廣播電視業者可經營的電信服務以「副載波」資訊為主，利用傳送節目剩餘頻段傳送文字、圖像或聲音資訊，民眾可用副載波機接收氣象測報、火車時刻或衛星定位等。

未來通訊傳播委員會在維持市場競爭角色如何，應在規劃過程中與公平會保持密切聯繫，相關機制仍依公平交易法第九條共同協商辦理(林桓，民 92：191)

3. 內容議題²⁴

基於通訊傳播自由原則，政府對網際網路、廣播及電視之營運應加以尊重，但依據通訊傳播基本法第八條所揭示，通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢族群等立法精神，如通訊傳播內容有妨礙兒童身心健康、完反公共秩序或善良風俗及法律強制或禁止規定者(例如內容涉及色情、暴力或賭博)，仍應予適當規範未來內容議題之管理參照歐盟的觀點，確立內容與傳輸基礎網路管制分離的目標。對於性質相似的傳輸行為，不應以通信網路載具的不同而有所差異。在管制措施上，應遵守科技中立原則，不偏好特定科技或通信網路，避免不當管制、扭曲或限縮產業發展(林桓，民 92：190)。

4. 無線電頻率分配²⁵

通訊傳播資源至少包括無線電頻率、號碼、網際網路位址(IP Address)及網域名稱(Domain Name)。有關號碼、網際網路位址與網域名稱三部份，均歸由通訊傳播委員會管理(通訊傳播委員會籌備處，民 92：47)。未來該委員會因應數位匯流趨勢，就頻譜資源分配政策應重視頻率與經營項目之分離可行性、建立頻率交易機制、單依業者頻率上線之管制問題(林桓，民 92：194)。但就全國無線電頻率之分配(Allocation)涉及國家重要稀有資源之有效利用，並涉及政府相關部會之協調，故其分配規劃與協調應交由交通部負責，通訊傳播

²⁴通訊傳播委員會組織法第三條第五款：通訊傳播傳輸內容之規範。

²⁵通訊傳播委員會組織法第三條第六款：通訊傳播資源之管理之管理

委員會則負責無線電頻譜之核配(通訊傳播委員會籌備處，民 92：47)，因此有關無線電頻譜之應用，通訊傳播委員會有向交通部建議之權。

5. 技術層次²⁶

通訊傳播事務不論是屬於哪一種平台層次，最後都必須利用傳輸平台層次來發送視訊、音訊及數據資料；廣播電視法草案亦規定傳輸平臺之工程技術等層面，尚涉及電信法之規範。由此可見，基於各平台類型之安全與完善之運作，通訊傳播委員會就相關通訊傳播設備、通訊傳播工程技術規範之擬定、資通安全之工程技術，設立一技術處做統一之管理有其必要性。

6. 消費者保護²⁷

根據我國消費者保護法第六條規定，國家通訊傳播委員會將成為數位匯流產業之消費者保護主管機關²⁸，應積極投入各項執行工作，透過推動業者自律、制定行為準則、設立研究小組、爭端解決機制、定型化契約之規範、提供消費者單一窗口等。另一方面就網路技術規範、網路性能服務品質規範、電信管線設計規範等技術安全事宜，應儘速檢討，避免出現公共安全空窗期。使消費者真正享受數位革命之福祉(林桓，民 92：192)。

7. 法務事項²⁹

主要是調查及裁決通訊傳播事業間之重大爭議或是消費者間之

²⁶通訊傳播委員會組織法第三條第四款規定：通訊傳播工程技術規範之擬定；通訊傳播委員會組織法第三條第八款規定：資通安全之工程技術及管制。

²⁷通訊傳播委員會組織法第三條第九款規定：通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。

²⁸目前我國通訊傳播之消費者保護主管機關為法務處，但民國九十年劉幼珮教授於政大廣電系舉辦「NCC 組織之未來」座談會中所指出的，消費者保護事項並不僅止於訴訟爭議上，例如以美國 FCC 為例，底下所設的消費者資訊局提供了民眾更多資訊，使得一般社會大眾有管道關心關於自身通訊傳播服務事項之有關權利是否被合理制定與保護。

²⁹通訊傳播委員會組織法第三條第九款規定：通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事項之處理；通訊傳播委員會組織法第三條第十二款規定：通訊傳播業務之監督、調查及裁決；通訊傳播委員會組織法第三條第十三款規定：違反通訊傳播相關法令之取締及處分。

糾紛，另外給予其他處室法務方面之建議，同時亦代表通訊傳播委員會處理行政爭訟甚至國家賠償等法務事宜。

(五)職掌之競合

通訊傳播委員會設立之目的，不外乎促進通訊傳播之自由競爭與健全發展與保護消費者或公民權益此兩大範疇；不過此兩者除通訊傳播委員會有權管理之外，還與行政院底下另外兩個單位-公平交易委員會與消費者保護委員會-有不同的競合關係。可如下分述之：

1. 競合關係之一：市場競爭

根據通訊傳播委員會成立之宗旨，通訊傳播委員會最主要的任務就是在確保通訊傳播產業之公平市場競爭；且通訊傳播委員會基於管理通訊傳播此一專業性特質，當能對於產業結構及市場有充分的了解。因此該委員會是通訊傳播產業此一目的事業之競爭政策管轄機關自為理所當然。

不過依據公平交易法第一與第九條則明訂，為確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，中央主管所有產業之競爭政策主管機關為公平交易委員會。第九條第二款雖規定本法所規定事項，涉及其他部會職掌者，由行政院公平交易委員會商同各該部會辦理之，但萬一真的產生目的事業主管機關與公平交易委員會產生機關管轄權之爭議，則究竟主導權孰先孰後則尚無明確之定論。本文以為可分從不同面向分述之。

從現行競爭政策管制來區分，根據現行通訊傳播法規觀之，通訊傳播委員會對於市場競爭之管制，將以事前之結構管制為之，而公平交易委員會則多從事後之行為管制來進行競爭行為之處理，除事業結合之事前申報及聯合行為之例外許可等為事前管制。兩者在競爭議題處理上，由於通訊傳播委員會較公平交易委員會更注重於事前管制，兩者在這一管轄類型上衝突不大。

然而於事後管制上，公平交易法與通訊傳播法規如均適用同一事項，倘若兩者制定的法律效果彼此矛盾，勢必造成受規範主體在採

取特定措施之困擾。通訊傳播委員會所設定之經濟管制觀念，無論在法制運作基本邏輯或具體管制措施上，均與公平交易委員會做法有所扞格(參考自施俊吉、羅昌發、石世豪，民 88：91-92)。由於公平交易委員會與通訊傳播委員會基於不同之立場與時間點，對於競爭議題有不同管制決策與作為，兩機關之間必然有所爭執。而依據公平交易法第四十六條之規定，事業關於競爭行為，另有其他法律規定者，於不牴觸本法立法意旨之範圍內，優先適用其他法律之規定。筆者以為基於特別法優於普通法之規定，通訊傳播委員會目的本來是為促進通訊傳播市場有效競爭，且本身就是職掌通訊傳播產業之監理職權，對通訊傳播產業結構及市場概況應有充分之認識，有優先適用通訊傳播相關規範以處理競爭事務之主導權，而公平交易委員會則是輔助市場競爭之推動器，以輔助性質為主，不過此一論點的前提是必須依公平交易法第二十五條之規定，讓公平交易委員會有參與通訊傳播委員會就相關法制規範及決策過程之權力，使通訊傳播委員會之相關決策納入公平交易委員會基於競爭政策所提出的見解(施俊吉、羅昌發、石世豪，民 88：107)。

2. 競合關係之二：消費者保護政策

對照市場競爭問題之處理，依據公平交易法設置公平交易委員會作為主管機關行使其職權，目前消費者保護法並沒有就消費者保護事項另設獨立的主管行政機關，而只有在政院下設立消費者保護委員會，其職掌為協助行政院：

- (1) 研擬及審議消費者保護基本政策及措施。
- (2) 研擬、修訂消費者保護計劃，並檢討其執行成果。
- (3) 審議消費者保護方案及推動、聯繫、考核其執行。
- (4) 研究國內外消費者保護趨勢及其與經濟社會建設有關問題。
- (5) 教育宣導消費者保護、蒐集及提供消費者資訊。
- (6) 協調各部會局署關於消費者保護政策及措施。
- (7) 消費者保護主管機關及指揮消費者保護官行使其職權。

由此可見，消費者保護管理委員會是一個跨部會的任務編組，通常由行政院副院長及有關部會代表組成，在行政院各部會之間協調、諮商與及規劃消費者保護的政策及措施，而不負責具體消費者保護之落實與執行。消費者保護法第六條規定本法所稱之主管機關，在中央為目的事業主管機關(劉孔中，民 92：311)。換言之，通訊傳播事項之消費者保護職權當然由即將成立之通訊傳播委員會負責。相對於市場競爭議題，通訊傳播委員會與公平交易委員會之間為競爭與合作的關係，通訊傳播委員會在消費者保護議題上有完全管轄權，而消費者保護委員會基於諮詢、建議與督導性質，是立於輔助的角色，兩者只有合作而非競爭關係。

三、地域管轄權

通訊傳播事項主管機關在中央雖為通訊傳播委員會，但有線電視屬於地方性質，且現行廣播電視法規定，地方主管機關有管轄地方有線電視內容與廣告管理之職權。未來在相關法規未配合修正前之過渡時期，仍由地方主管機關辦理。即使未來相關法規未設定地方機關，基於尊重地方媒體特性之前提下，得以行政委託的方式由各級地方政府管理有線電視內容與廣告實務。

未來通訊傳播委員會下設地區監理站，將接手現行交通部下設之北、中、南區監理站，處理地方事務多為技術性行政事務，例如電波監理作業、違法與違規無線電台之偵測及電波干擾之查處、違規器材之查扣、日常證照之換發作業、各項規費之收取等區域性通訊傳播監理事項(交通部電信總局，民 92：71)。

參、組織架構

一、決策層級為委員會

組織法第四條規定，本會置委員十三人，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；二人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；以上主任委員與副主任委員由委員互選之，且主任委員與副主任委員

應分屬於不同政黨所推薦。其餘委員，職務比照簡任第十三職等。委員任期三年，任滿得連任一次。

二、部門層級

為能適時調整未來之機關組織，以因應科技匯流之快速發展，故擬建立得因應產業環境變更，而彈性調整組織與其職掌之機制。依據組織基準法第三十二條規定，相當二級機關之獨立機關其業務單位以四至六處為原則。組織基準法第八條規定，機關以法律定之者，其內部單位之分工、職掌，以處務規程定之。組織基準法第二十四條規定政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區區，得以地區命名之外，餘均依其職掌內容定之。依組織法第二條所規範之職掌觀之，通訊傳播委員會以功能區別所設之業務單位六處及地區監理單位，大致可規劃如下（通訊傳播委員會籌備處，民 92：58）：

- (一)政策規劃處：主要負責政策規劃、國際及兩岸事務等
- (二)營運管理處：負責特許執照核發、營運管理、市場競爭秩序之維護等。
- (三)資源管理處：負責無線電頻率、號碼、網際網路位址及網路名稱之管理。
- (四)技術處：負責工程技術與審驗、資通安全技術
- (五)法務處：法務、爭議處理、消費者保護等。
- (六)傳輸內容處：負責傳輸內容規範。
- (六)地區監理單位：通訊傳播委員會依行政區域及業務需要，於國內必要地區設置地區監理單位，依法辦理區域性通訊傳播監理事項，並得分科辦事。

我國通訊傳播委員會組織架構如圖 4-1。

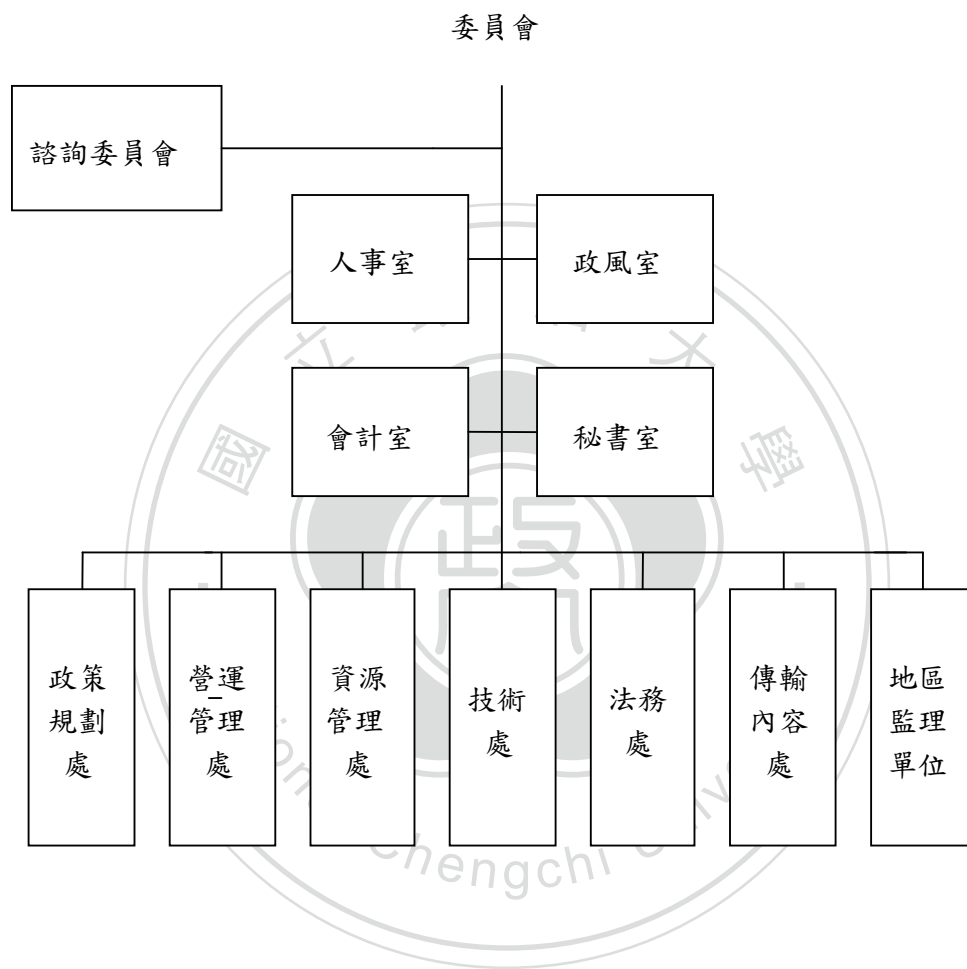


圖 4-1 我國通訊傳播委員會組織架構圖

資料來源：筆者自製

第五章 比較與檢討

第一節 改革方式與理念

綜觀美國、英國、馬來西亞與我國之變革歷程，筆者從變革過程中發現許多異同之處。相同的地方固然顯示出各國在面對數位匯流通傳播環境有著一致的看法與共識，顯示出各國在通訊傳播主管機關設計上，有許多相近或相似之處；某些不太相近或差異之處，也顯示各國基於不同政經或政策之需求下，有不同的設計方式，這也使得筆者在檢視與比較各國通訊傳播主管機關之建構時，更充分認識到不同之設計差異與考量觀點。

壹、改革方式

黃金益(民 92：150)指出英國與馬來西亞是屬於一次到位變革方式，即就科技匯流及相關整併問題，進行詳實周延之策略規劃，以確定機關之願景、新的管理策略機制，再依策略規劃結果，架構機關組織，而後一併將組織法及行政法規合法化，一次完成使能妥善解決現有問題並據前瞻性之新組織。反之，美國則屬於折衷制之改制方式，這種原本就是統一機關不必急於組織整併，或是認為科技匯流其實還不到立即需要整併相關機關及法規的程度，但也認為整併是將來必然之方向，故先定一個改革目標，而後再慢慢周延規劃並於適當時間去達成。

筆者以為，我國之變革方式可以說近似於英國與馬來西亞，這是因為我國與英國、馬來西亞一樣，原本同屬於電信與傳播分立管制之主管機關，而在因應通訊傳播數位匯流環境之下，一次到位的單一機

關整併方式，當然是成立未來新的通訊傳播主管機關最好的方式，不過我國與英國、馬來西亞最大的不同在於，當英國與馬來西亞將改革重心置於組織法與整併各項通訊傳播行政法規範時，我國則將重心集中於通訊傳播委員會組織法及其法源依據之上，對於相關通訊傳播法規範，除行政院會議通過之廣電三法合併修正草案(92.05)粗略規劃之外，尚未針對電信、傳播與資訊此三項數位匯流之後通訊傳播事務有更全盤之規劃，相對於英國與馬來西亞同時將組織法與相關行政法規同步完成規劃，此種設計一來方便新組織能立即有效執行相關管制作為，不致產生空有新機關，但處於新舊作用法之適用困擾，造成行政法規適用之爭議。更重要的是避免舊的行政法規與新機關本身定位與所掌職權有所不同之規範設計之。換言之，我國過於著墨於法源依據與組織法，反忽略組織法與相關通訊傳播行政法規之一致性問題，勢必須儘快縮短新組織成立之後法規適用之尷尬期與適用之困擾。

貳、改革之價值焦點

各國通訊傳播主管機關之變革願景，筆者以為或許可以英國之願景陳述作一個代表——即促進通訊傳播市場競爭力與活力，確保廣電傳播服務品質與多樣性及確保公民與消費者之權益。以上三個願景或許皆是各國通訊傳播主管機關成立之宗旨，但從各國變革過程所強調之重點可知，各國仍有不同之考量。

從美國變革可知，其比較強調促進市場競爭，減少政府不必要之管制為主要原則。從其過去變革方案可知，其著墨於電訊法規修正、各項證照流程作業之精簡等，無不強調市場機能之重要性。對於通訊傳播委員會機關之重組，自然以建立一個越扁平、行政效率、效能越高之新機關為重心。

反觀英國在其變革過程中，遭遇通訊傳播相關利益團體，特別是消費者聯盟針對新機關是否有益於消費者有所質疑，有論者甚至主張維持分立機關比較能保障消費者權益，雖然此等建議並不阻礙 OFCOM 之成立，筆者也發現英國通訊傳播主管機關為回應消費者團體之質疑，對於有關消費者保護之相關機制設立也略較美國、馬來西亞與我國更為重視。除此之外，英國與馬來西亞對於通訊傳播內容之監理，相對於美國對於內容管理並不太注重而言，其對於本國通訊傳播內容品質之注重可見一斑。

我國通訊傳播委員會在設計上，實質上並未突顯出本身該有之價值焦點，新機關之成立仍多半聚焦於獨立性之考量以及因應數位匯流所形塑之功能性管制機關為主軸，整體而言，依循美國、英國與馬來西亞之設計頗多，並未有明顯強調之價值重心。

參、主管機關之建構

美國、英國、馬來西亞與我國皆建立單一整合主管機關，除美國 FCC 本身原來就是單一機關，目前正積極將原本依產業別建構之部門單位轉型成功能別之部門單位之外，英國、馬來西亞與我國皆將過去電信與傳播分立之管制機關整合成單一、功能別之主管機關是最為相似之處。

我國固然在相關設計上仿照英國與馬來西亞甚多，但在獨立性機關之設計上，由於英國與馬來西亞對於獨立性之強調並不太多見，另一方面通訊傳播委員會最早之藍圖本來就是以美國 FCC 為仿效之對象，因此我國通訊傳播主管機關可以說是美國、英國與馬來西亞之綜合體。

儘管各國通訊傳播主管機關設計上有相近之處，我國在許多方面

也引用他國之制度，但從變革過程、價值與焦點而言，仍不如其他國家完整，只是單純為整合而整合而已，往往是先政策上先決定要建立一個通訊傳播委員會，而後再尋找成立的理由。因此組織成立後產生之功效與特色，其實與其他各國還是有很大的差異。



第二節 法律依據與獨立性之保障

壹、法律依據

從目前依據法條之不同得知，現行各國在立法規範即有其不同的立法技術有待克服。如美國改革採取先修改一九九六年電訊傳播法，允許產業跨業經營，但是並沒有提出通訊傳播匯流後整合的條文，在組織改造上 FCC 動作也比較緩慢，從一九九九年至最新的二〇〇三年策略計劃內，雖然都有提及因應數位匯流之需要，組織要調整成依功能取向取代過去產業別之管制架構，然則大幅度的組織變動目前尚未見成果。

馬來西亞則是通訊傳播主管機關改革效率最高的一國，其早在一九九八年就已整併相關法規，以統一的通訊暨多媒體法與通訊暨多媒體組織法取代舊有的電信法與廣播法，並成立通訊暨多媒體委員會附屬於能源通訊暨郵政部之下，僅需負責執行法規賦予之功能即可。

英國與我國則採取類遇的立法模式，如英國與我國皆訂定組織法成立通訊傳播主管機關。另一方面，我國與英國採取框架式的通訊傳播基本法規範，賦予通訊傳播主管機關主要職權行使方針或是依據然而兩者在立法寬嚴程度的不同造成極大的差異。如英國只是以通訊傳播組織法總共七條規範規定改革前管制機關如何輔助與移轉職權予 OFCOM，重心則擺在通訊傳播法，針對匯流後的通訊傳播四百一十一條法規，已然使 OFCOM 就通訊傳播事項有更具體的規範可資執行。相對而言，我國重心擺在通訊傳播委員會組織法之建構，通訊傳播基本法僅僅十六條，雖然同樣對於匯流之後的管制有指導方針之作用，例如第六條與第七條規範新技術之發展與提供原則，同時規定遵守技術中立，不因不同載具技術而為差別管理，另外基本法第十五條亦規

定，應於通訊傳播委員會成立之兩年內，依據基本法揭示之原則修改通訊傳播相關法規，同時在此過渡時期舊有法規與基本法之適用原則，而以上規範仍略顯模糊，與英國四百一十一條通訊傳播法比較則猶如小巫見大巫。

因此未來課題在於，我國未來如何儘速將廣電三法、電信三法加以調整以符合管制需求，或是另以其他匯整的統一法規，以作為通訊傳播委員會執行功能之法規依據，以減少管理灰色地帶，便是通訊傳播委員會成立之後最大的問題。

貳、機關獨立性之保障

撇開本來就不強調機關獨立性保障之馬來西亞通訊暨多媒體委員會之相關設計不談，我國通訊傳播委員會之形式本來就是仿照美國 FCC 之成立之獨立管制機關，但由於我國亦非全然的總統制，故也有若干差異。英國 OFCOM 為獨立之法人機關，其採取之保障方式亦為一般法人機關為保持與政府之一定距離而採取之保障方式。儘管英國、美國與我國在決策層級委員會形式與經費上採取徵收費用等基金形式支應預算有相同設計模式。不過我國窮盡一切規範確保獨立運作的組織法規定，因為政治衝突激烈，朝野惡鬥頻繁，這樣一種互不信任的情況所設計出來的獨立機關體制，不但迥異於他國之設計，更在於立法院認為足以確保機關獨立性的設計，在行政院認為有違憲之爭議，打算向大法官提出釋憲案。其爭議在過去通訊傳播委員會組織法草案(94.03.21)中行政院版與在野黨國親版之間差異處處可見，目前通過之通訊傳播委員會組織法亦只是妥協之後的折衷版本，因此影響未來通訊傳播委員會獨立性運作之爭點包括如下數點：

一、委員任命方式

目前最大爭議在於組織法第四條有關合議制之委員究竟該如何產生的問題？目前我國組織法第四條規定委員任命方式應該是世界上少有的複查設計方式，此一方法採取「二階段方式」，即初步委員名單由各政黨按立法院席次比例推薦(另外加上行政院推薦三人)，並經由政黨比例推薦之審查委員以聽證方式加以審核，最後將審核通過之名單交由行政院提名，立法院同意後由總統任命之。

以上版本乃由國親版草案主導，與行政院草案主張經由行政院提名並經由立法院同意權通過後加以認命之方式可謂大相逕庭，行政院認為，依此產生委員的方式開啟政黨干預獨立行政機關的惡例，嚴重破壞憲政秩序。再者，在政黨比例要求下，人民必須通過政黨勢力的推薦才可擔任委員，可說對人民的參政權或服公職基本權利的實質侵害，也限制憲法上保障人民是否參與結社的自由(蔡慧貞，民 95)。基於以上論點，行政院將就組織法第四條是否違憲向大法官申請釋憲之。

筆者以為後面關於限制人民參政權或服公職基本權利的論點並不存在，因為如若由行政院提名或其他提名方式同樣也會有此等問題，故應該不成立違憲論點之外，筆者贊同如廖元豪(民 89：33)所指出，人事權之任命乃是行政權的重要核心之一，除憲法明文限制之外，總統與行政首長應有廣泛裁量權，法律不得過度規範，構成對人事任命權的限制，立法院亦不得對行政人事任命權進行個案干涉，否則違背權力分立之下行政保留之憲法原則；尤英夫(民 94)更嚴格認為立法院僅有的人事同意權部份，限於司法院院長、副院長、大法官、監察院院長、副院長、監察委員、考試院院長、副院長、考試委員以及監察院審計長等人而已，且明定於憲法條文中。再參考立法院職權行使法之條文，有關同意權之行使，亦不及於行政院所屬各機關的主

管首長。所以通訊傳播委員會組織法的委員任用同意權，立法院應無插手之餘地。然廖元豪(民 89：33)亦退一步指出，所謂行政保留只是排除過度規範或不當干預，並不完全排除立法院的人事同意權，只要行政權的自主決定空間仍在，法律就基本框架為準則性規定多半是可允許的。換言之，法律若規定立法院對行政院就委員會之委員有同意權亦無不可，此亦兼顧立法權之監督與制衡。目前首先由政黨比例推薦再加上行政院提出三位委員之推薦名單，並經過政黨比例審查之方式，再由行政院提名之方式，其實已經超出前述立法院同意權之範圍，的確影響行政院提名權限。未來更使各政黨合縱連橫使政黨各自推薦之名單得以在立法院通過³⁰，且此一規範亦與組織法第五條委員獨立公正行使職權之規定互相矛盾。筆者以為，若為防杜行政權不當提名委員之弊端，不一定要依照政黨比例以及二階段提名審查機制作為解決方式。筆者建議可採取由行政院、立法院與包括民間通訊傳播監督團體共同推薦委員名單³¹，再將三者不同名單上就重複出現於名單上之若干人交由行政院提名，立法院同意通過，上述方式既可減少行政濫權之問題，又解決了目前產生立法院侵害行政權的違憲爭議問

³⁰彭文正(民 94)在法案通過的次日便評論指出，現行「二階段審查案」絲毫無足輕重，不管怎麼投票，到頭來，一定是審查委員中的六名藍營推薦的委員全票支持藍營的人選，五名綠營推薦的委員全票支持綠營的人選，最後結果必然是十三名國家通訊傳播委員會的委員呈現「藍八綠五」，藍軍可輕易過半。而首屆通訊傳播委員會委員名單也正如彭文正所指陳，若再加上民進黨籍推薦呂忠津於提名通過後拒絕接受提名，表達對通訊傳播委員會提名機制受政黨政治操縱之抗議外，另有國民黨提名之林一平與行政院提名之陳銘憲、翁秀琪，也於立法院同意權通過後請辭，預料以上四位缺額也將由原政黨或行政院補提名，故委員仍舊由「藍八綠五」政黨合縱連橫所產生。

³¹筆者構想來自於郭冠英(民 94)提出何不採取「文化推舉」辦法，此法曾是立法院討論公視董事會組成方式的版本之一。其立論即是台灣民主並不成熟，因此應由政府或政府與立院共組「提名提名人選委員會」，就NCC包含的各專業領域，各提名五人，再由這五人就其專業領域開列五十人名單，選重複最多的五十人，是為此領域的菁英，再由此五十人互選代表此領域的董事人選，組成董事會，互選董事長。

題。

二、委員與利益團體之分際

洪貞玲(民 94)指出，委員會之委員沒有黨籍限制，但要求於任職前三年不得出任政黨專職、公職或政府部門顧問。也就是說，法律上對委員的政治背景稍做限制，但對業界人士則廣開大門，只做事後旋轉門條款的限制。且筆者以為，目前委員名額共十三人，且只得連任一次，則未來排除在政府或相關機關工作的人無法擔任，未來只有學術或產業單位服務之人士有資格被提名情形下，兩者關係如何有所區分便極為重要。

筆者以為，依賴公務人員服務法、公職人員財產申報法等陽光法案之輔助，或許有助於確保該機關人員免於成為利益團體之俘虜。另一方面，通訊傳播委員會基於本身之獨立性質，在維持機關免於利益團體俘虜之前提下，如何訂定相關內部人員倫理規範作為行為約束或是在在現有行政程序法基礎之下，就執照發放、經濟糾紛之仲裁或是消費者保障等事項，訂定召開公聽會方式與次數等更嚴格之行政程序規範，也是一項確保通訊傳播委員會中立而客觀的處理業務之方法。因此除既有組織法之外，也必須依賴上述內部人員規範或程序規範輔助，才能使機關的管制政策與法規制定能超然獨立於利益團體之外。

三、行政程序之規定

組織法第九條規定委員會在審議第三條以及第八條委員會議決涉及民眾權益重大事項時，應該適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，此一規範是希望藉由比行政程序法更嚴格的程序規範來保障通訊傳播委員會之決策能更為公正、獨立而客觀，筆者此一立法精神應該是值得肯定的。

當然也有論者指出硬性規定委員會議需經過行政程序法中最嚴

格規範的第一章第十節聽證程序決議之，將造成決策時間過於冗長，耗費過多人力物力，不利產業及市場發展以及行政效率之提昇(參考自郭正亮，民 94)。筆者認為目前規範已經比過去國親版草案硬性規定必須經過五次公聽會的規範要有彈性³²，但筆者亦認為，所謂民眾權益重大事項的範圍該如何界定，或許是比較大的問題。筆者建議可在相關通訊傳播作用法中，針對不同重要事項程度訂定不同的程序標準。例如執照發放，權利影響不只限於當事人，可能影響到一般公眾權利，不但適用第一張第十節聽證程序規定，筆者認為更應在通訊傳播作用法中規定必須經過兩次以上聽證程序方才能有效決議，方符合應有的程序正義；至於其他事項，或經過聽證程序或是僅給予人民陳述意見方式即可，未必都要經過最嚴格的聽證要求。以上都是將來可改進之處。

四、覆審機制

組織法第十六條規定自通訊傳播基本法施行之日起至本會成立之日前，通訊傳播相關法規之原主管機關就下列各款所做之決定，權利受損之法人團體、個人，於本會成立起三個月內，得向本會提起覆審。但已提起行政救濟程序者，不在此限：

- a. 通訊傳播監理政策。
- b. 通訊傳播事業營運之監督管理、證照核發、換發及廣播、電視事業之停播、證照核發、換發或證照吊銷處分。
- c. 廣播電視事業組織及其負責人與經理人資格之審定。
- d. 通訊傳播系統及設備之審驗。

³²通訊傳播委員會組織法草案(國親版)(94.09.03)第九條規定，委員會議審議本法第三條、第八條第二項第一款至第六款掌理事項，以及其他重大事項，應適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，至少召開五次公聽會。

e. 廣播電視事業設立之許可與許可之廢止、電波發射功率之變更、停播或吊銷執照之處分、股權之轉讓、名稱或負責人變更之許可。

此條是立法院基於在於避免通訊傳播委員會未成立之前，原來的新聞局與廣電處擅自做出相關決定損害相關產業或人民的利益，因此規定通訊傳播委員會得就上述各款事項溯及既往予以覆審的條款。

上述規定亦是由國親版草案主導通過，但目前立法通過之條文相較於國親版草案最大不同點有二，其一是覆審主動性與被動性，前者主張被動式進行審查，與後者主張通訊傳播委員會得主動進行覆審已然有所限制；其二，前者僅限於權利受損且未提起行政救濟程序者，方得由通訊傳播委員會進行覆審，已然盡量減少先前機關相關處份或決定變動的幅度。

然行政院仍認為此一覆審規定不論原行政決定有無違法，一率推翻原決定的確定力，已經嚴重違反法治國原則。同時此項規定使得已放棄救濟權利的業者，重新獲得救濟的權利；而已積極行使救濟權利的業者，反而無法享受立法創設的救濟特權，毫無正當理由可言，也不符合憲法保障的平等原則（蔡慧貞，民 95）。

筆者以為組織法第十六條可能有利有弊，首先就行政院認為違憲觀點來說，第十六條的立法的確對於原來已做出之決定可因為覆審而有所變更，違反行政法的法安定性原則、信賴保護原則等等法治國原則的爭議，是否適當也是問題；但就公益觀點來論，通訊傳播匯流管制已然是從通訊傳播基本法草案乃至通訊傳播委員會草案制定時期之時已然確定的管制走向，若因為在通訊傳播委員會尚未成立時，原機關未就通訊傳播匯流事務做統一考量便倉卒決定，並不利通訊傳播之長遠發展與全民利益，況且本法只限定自基本法公佈施行至通訊傳播委員會成立前這段時間原機關所做相關決定對人民或團體所造成

的損害進行覆審，其意義也在於考量通訊傳播基本法成立之後，相關團體與人民對通訊傳播委員會成立之期待與原機關處分所造成的落差進行彌補，對於既有權益者造成影響應該可降低至最少。筆者固然不支持國親版草案主張，但就目前折衷通過的條文，筆者則認為是可以接受的部分。

五、訴願程序

關於當事人對於通訊傳播委員會之決議是否必須經過訴願，過去行政院版草案第十六條以及國親版草案第二十條都主張不經過行政院訴願程序，可以直接向行政法院提起行政訴訟，此一精神乃是獨立機關避免因為訴願程序而受到政治影響最基礎之設計方法，但卻在正式條文之中遭到刪除，此或許是有論者認為如不經過訴願程序而皆由訴訟程序解決之，是否徒增行政法院行政訴訟案件之累積以及訴訟程序冗長之拖累，不利通訊傳播事務爭議之解決與通訊傳播事務之發展，因此造成草案條文遭到刪除。

然若從獨立機關獨立性基本論點出發，仍舊以不經過訴願程序為適當。但筆者卻未見行政院或是在野黨對此有所爭議，相較於朝野間對於上述條文是否影響通訊傳播委員會獨立性與否爭議不休，卻對此一最基本之條文之刪除反到未見討論，值得令人玩味。

從上述條文觀之，筆者並不認同過去國親版草案的主張，況且撇開上述各條文正反論點不論，背後還是因為朝野政治上的不信任使然，與條文是否真與獨立性有其必要性並不是立法者關切的主要焦點，這從通訊傳播委員會決定是否必須經過訴願程序此一條文卻無人加以討論就可以得知。然就總體而言，目前的折衷的正式條文仍是可接受的。但筆者以為就第四條委員任命之方式以及不經過訴願而提起行政訴訟之條文或許在未來有必要加以修正或增加，以符合獨立性之

設計及行政與立法權之間的平衡。



第三節 職掌

壹、職掌範圍

職掌範圍上比較不同之處，在於我國與英國、馬來西亞皆採取歐洲管制規格，都主張內容與傳輸分離，也因此可以將管轄範圍從以往以媒體屬性作為分類架構之管理，調整為以功能性分類之橫向媒體產業結構，即傳輸平台、營運平台、頻道經營者等平台層級劃分管轄範圍。雖然我國與馬來西亞、英國對於平台之規劃略有不同，但也相差無幾。反之，美國一九九六年電信法雖然開放有線電視與電訊互跨，但並未採取傳輸與內容分離制(劉幼琍，民 93：401-407)，也尚未採取平台分類之範圍管制方式。

我國廣電三法合併修正草案雖然為因應數位匯流所作之規範，影響通訊傳播生態與業者最深遠的，莫過於傳輸與內容分離的概念，但由於主管傳播枝行政院新聞局於草擬法案時，尚未與主管電信之電信總局做充分溝通，因此雖然提到平台的概念，卻只將電信與網路跨業經營廣播電視的部分，視同為他類的廣播電視營運平台，嚴格說來仍缺乏對電信與網路等與廣電業務無關的應用與服務平台的整體管制規劃(劉幼琍，民 93：401)，故仍未能涵蓋未來通訊傳播委員會未來管轄之範疇。因此如何使其他非廣播電視事務之電信、資訊事項也能完整融入於管轄範圍，將是重要的研究重點。

儘管我國、英國、馬來西亞於職權範圍的界定上有新的數位匯流管制模式加以應用，但畢竟其概念仍屬模糊，況且要將過去既有產業別模式驟然轉換成新的管制模式也還未臻成熟階段。例如 OFCOM 監理對象雖然包括無線、有線廣播電視、衛星電視、電信等之不同產業為管轄範圍。然而卻在 BBC 以及 Internet 之上留下了部份管轄範圍之模糊空間。此些模糊空間是因為人為政治因素，無法用技術上立足點來解釋。例如

BBC 在遵守 OFCOM 所規範之廣播電視標準與指南之外，主要監督者是依據皇家特許狀成立之 BBC 監理委員會負責監理功能，除在公共頻道服務之部份接受 OFCOM 規範，其他 BBC 事務須經過與其他部會及 BBC 之監理委員會以協議之方式決定之。另外 Internet 事務分成兩部份，分別由商業暨貿易部負責經濟事項，以及針對犯罪事件之法律執行層面 (Stuart Weinstein 2003/2004; 2)。由此可知，即使從技術上 BBC 與 Internet 符合英國職權管轄界定領域內，仍不可避免受到人為因素界定而無法客觀劃分。

再論目前普遍應用的 Internet，則不可不提資訊管理歸屬問題。理論上，因應資訊電信傳播的整合趨勢，對於資訊之管理理應與電信及傳播整合成統合機關來管理，以避免機關間協調不一，或互相推責 (黃金益，民 91：118)。但是目前除資訊安全、網路資源管理、網站內容之監督等等比較明確由通訊傳播主管機關掌管之外，其他資訊事務部分是否在管轄範圍則無法明確釐清。這是因為資訊或網路問題又關之重要議題繁多，例如網址名稱的爭議、電子契約、著作權、商標權、網路廣告、隱私權、數位簽名、網路色情、租稅問題等 (參考自張台先、陳珮菁，民 87：1-5)。此等資訊事務議題，或許可以區分各目的事業主管機關加以管轄。例如租稅問題就由財政部主管；網路廣告、網路色情、網址名稱之爭議等則由通訊傳播委員會加以管轄；著作權、商標權則應由經濟部為主管機關；陳銘祥 (民 90：187) 則認為，網際網路的樣態眾多、性質各異，往往不屬於相同的領域，在立法技術上，不可能由單一部法律加以規範，如網路的連接使用、網站內容的問題、網路上隱私權的問題、網上交易準據法的問題等等，皆涉及不同的政府主管機關，因此網際網路不宜歸由單一主管機關管轄，而應分別針對問題的屬性，歸由原本具有管轄權的主管機關管轄。

未來，資訊事務除牽涉產業發展問題與監理功能之缺別而產生是否

由一般行政院下之部會或通訊傳播委員會管轄產生爭議外，還有如何釐清資訊事務管轄之灰色地帶範圍，尚待學者專家們進一步討論通訊傳播委員會就此等資訊事務所該扮演之角色。

貳、職掌功能

從各國通訊傳播主管機關之職掌功能規劃可知，由於英國、美國與我國都是屬於獨立的管制機關，因此僅負責監理功能之政策決定與執行，至於有關產業發展與輔導面向，另外由有關之部會處理。比較特殊的是馬來西亞由於通訊暨多媒體委員會僅為能源電訊多媒體部之下委員會型態，因此其不僅負責監理業務之外，尚必須承擔上級部會產業發展與輔導之工作，從其組織願景其可看出其負擔產業發展與輔導之責。另一方面，監理功能之政策與執行層面言之，馬來西亞由於僅負責監理執行之責可略而不提之外，英國、美國與我國通訊傳播主管機關皆具有監理政策決定與執行之地位。若再細分地位之高低，則我國與美國地位類似，除在頻譜問題上，美國 FCC 必須與平行單位 NTIA 協調之外，而我國在無線電頻率上事涉國家通訊傳播整體資源政策規劃必須由通訊運輸部決策之外，在其他管制事務上，無論是在政策決定或是執行皆為獨立自主之單位。英國 OFCOM 則保持相關部會有權以命令修改之方式修改 OFCOM 所遵循之準據標準，例如有關報紙與廣播電視所有權人之股份規範，相關部會就能以命令加以修正。然而儘管如此，相關部會仍必須諮詢 OFCOM 與其他利益關係代表者之意見，而做最後決定。OFCOM 在監理功能政策制定上，其權力略小於我國與美國。

我國為徹底釐清一般行政部會與獨立管制機關之差別，特別對產業發展與輔導政策以及監理功能加以區隔之規劃，此一方式或許更能釐清通訊傳播委員會之角色定位，但也有檢討之處：

一、產業發展與輔導主管單位並未成立

通訊傳播委員會基於獨立機關之設立，乃獨立於行政院組織之外，而相關無線電視數位化與公共化政策之發展，不論是通訊傳播產業發展或是內容節目產業發展之職掌依照目前上述職掌區分，將由通訊傳輸部、經濟部與文化部分別就有關之政策給予相關傳輸基盤產業與傳輸內容產業給予政策指導、輔助與獎勵。但該些產業主管機關由於行政院組織法修正案尚未三讀立法通過，況且文建會對於文化產業之職掌功能尚抱有疑慮，因此在相關職權轉移之時，如何儘速成立相關部門或釐清權責，當是通訊傳播委員會成立之後，相關行政單位積極推動之事項。

二、產業政策與監理規範之配合

產業政策之發展雖然可獨立於通訊傳播委員會之外，但不可否認的，監理標準之規範同樣影響產業發展之方向。例如無線電視傳輸產業之發展，往往有部分受限於通訊傳播委員會設定之傳輸標準而發生不同之影響。如美國 FCC 就介入全數位發展電視政策(程宗明，民 92：146-147)，我國傳輸技術由美規改制成歐規，也影響通訊傳播業者傳輸技術以及相關家電產品製造業之發展走向。通訊傳播委員會下之技術處由於負責制訂相關產業之傳輸技術之規範，勢必影響上游產業政策之發展；另外頻譜之分配固然是通訊傳播委員會資源管理處之職掌權限，但另一方面，基於公共電視產業政策之發展，公共電視相關頻道之規劃(參考自程宗明，民 92：201-231)有賴文化部與通訊傳播委員會統一協調。

三、相關作用法尚未釐清產業發展輔導與監理之間定位問題

從廣電三法合併修正草案第一條制定本法之宗旨可知，其強調為因應科技匯流，促進廣電視產業健全發展，維護多元文化，保障公眾視聽權益，以增進社會福祉，特制定本法。事實上純就文字運用而言，通訊傳播基本法第一條僅規範促進「通訊傳播健全發展」而不提「產業」(石世豪，民 92b：18)。相較於前者，後者更符合通訊傳播委員會之後的定位，即負責監理通訊傳播事項之政策與執行而已。事實上，石世豪(民

92 b:18)更指出，從條文整體而言，「促進廣播電視產業健全發展」，構成草案一百餘條規定的主要規範內容；其餘立法目標，或根本沒有相應規定、或籠統規定而欠缺執行機制，基本上已經淪為次要或點綴性質的宣示性條文。例如，廣電三法草案第九條亦規定，特種基金之運用用途為促進公共電視之發展與健全廣播電視節目內容之發展，此等規範等於變相補貼特定內容，事實上已然涉入產業發展與輔導層面，這些隱含在作用法的產業輔導與發展職掌與通訊傳播基本法所賦予通訊傳播委員會之定位是不相符合的。

不過在專業通訊傳播事務之外，由於牽涉到市場競爭與消費者權益保護等問題，可能就產生與其他主管事務機關管轄權競合問題，例如：

(一)市場競爭議題

除馬來西亞管市場競爭議題主管機關之外因為有關通訊傳播市場競爭事項也交由馬來西亞通訊暨多媒體委員會主管外，如英國有公平交易局與競爭委員會(MMC)、美國有聯邦交易委員會與司法部反托拉斯局，我國則由公平交易委員會主管經濟競爭議題之事務，因此關於經濟競爭議題事務上，通訊傳播主管機關經濟競爭議題之主管機關彼此間是處於既合作又競爭的關係，並沒有絕對的處理原則，而各國強調通訊傳播主管機關與經濟競爭議題主管機關得透過協調方式解決之。通訊傳播主管機關由於是通訊傳播產業之主管機關，比較了解該產業之結構與市場現況，在處理競爭問題時有其優勢之處；但若是過去機關以往未有競爭法管制的經驗，則會有人才及專門知識之不足之缺點(江耀國，民 92：67)。基於我國通訊傳播委員會為新成立之組織，且其合併原來之交通部電信總局與新聞局廣電處之人員過去極少處理市場競爭之議題，新機關對於此一方面缺乏專業人才與經驗是可以理解的；事實上，從現行相關通訊傳播法規(包括法律行政命令或行政規則)可知，有關市場競爭處理之規範不如公平交易委員會充分而詳盡。反之，公平交易委員會於民

九十一年二月發布之公平交易法對 4C 事業跨業經營之行為規範說明，不僅有效規範 4C 事業匯流之現象，據此於立法院多次政策之說明，有助於催生通訊傳播基本法之產生（李文秀，民 93：44）。由此看來公平交易委員會對通訊傳播產業市場競爭議題之處理，其具備之事務經驗與專業人才當然比新成立之通訊傳播委員會要豐富。

故筆者以為短期而言，新成立之通訊傳播委員會由於對市場競爭議題缺乏足夠之人才與經驗並無法解決所有相關問題，理應由公平交易委員會主導為適合；但就長期而言，俟通訊傳播委員會累積足夠之人力與經驗可解決本身產業市場競爭議題時，公平交易委員會應尊重通訊傳播委員會在通訊傳播主導權，公平交易委員會僅保留最後介入之空間。

（二）消費者保護議題

各國通傳播主管機關成立之宗旨皆強調對於消費者權益之保障，以我國與美國為例，即使另外擁有主管消費者事務主管單位，但也僅止於負責事後把關與監督之責，實際關乎消費者法規與政策還是通訊傳播主管機關負全權，相對於市場競爭議題管轄權之衝突性來說，關於消費者權益維護之管轄權則沒有這方面的爭議問題。消費者保護最高主管單位與通訊傳播主管機關兩者是合作勝於競爭關係。我國通訊傳播委員會本身成立宗旨一如其他國家之通訊傳播主管機關一般，在於保障消費者權益，但目前消費者保護議題由通訊傳播委員會之法務處主掌，只將其視為法務爭議與糾紛事項之一環。然而消費者議題並不僅止於爭議事件之處理，許多消費者議題需要一注重消費者事務之部門來統籌運作，綜觀英、美通訊傳播主管機關，即使其管制理念多強調以市場競爭取代政府管制，但從其部門多另外設置消費者保護部門，甚至消費者諮詢委員會，可見其重視消費者或公民權益之程度；反觀我國似乎已視市場競爭為前提，消費者議題只是在有爭議時方得派上用場，此種觀念未免顯得消極。未來如何督促通訊傳播委員會本身在消費者事務職權上功能之運

作，尚有賴消費者保護委員會積極督導、協調與合作，相信對於未被重視之消費者或公民之權益有更多之保障。

參、地方管轄權

美國由於是聯邦主義國家，中央與地方關於通訊傳播事務也採均權劃分，地方本身有自己的通訊傳播管制機關。而我國、英國、馬來西亞對於地方政府則賦予較狹隘的管轄權限，許多事項皆統一由中央之通訊傳播主管機關下之地方分支機關主掌。



第四節 組織架構

壹、決策層級

一、委員會

除馬來西亞之通訊暨多媒體委員會僅負責管制執行之功能，其最高決策單位為合議制之設計並不符合一般組織理論所言——決策要民主、執行要專制——原則來看，馬來西亞通訊暨多媒體委員會僅為執行機關，其最高機關設計方式與學理可說是背道而馳，因此可暫且不論。涉及重大利益及影響社會深遠之電訊傳播政策，為求周延應成立委員會來廣集各方意見，最後以獨立的多數決以避免政治力的介入，所以決策應為合議制為各界所期盼。當決策成立後，為求政策推行的效率，一般均由首長制的執行機關來貫徹達成目標，美國、英國與我國之通訊傳播主管機關都具獨立機關管制決策與執行之性質，因此在最高層級的決策組織設計上都採合議制而非首長制，一來避免首長制專斷，二來透過多元價值的委員合議之結果，更能突顯機關中立而專業決策判斷。我國組織法第九條尚且規定委員決議後得公布其不同意見書或協同意見書，使得委員必須為其重要決議負責或表達其立場。相對於此，美國對相關委員會議採取公開與不公開兩種形式，英國採取秘密會議之形式，更突顯出我國儘管對於委員決議採合議制，同時也要求其負應有之決議責任。

二、執行長

黃金益(民 91：138-139)指出，公共組織的委員會型態，依實權設計不同，容易形成主任委員制或執行長制，前者是主席負責執行委員會之決定，擁有行政實權，並常以其行政優勢，在委員會決策上獲得優勢主導權，因此儘管合議制規劃上，各委員在決策時應有同等地位，但實質上卻使得委員會成為首長制。後者是由執行長負責執行決策，擁有行政優勢，業務單位受其指揮監督，其雖非委員，但可以其行政實權與委

員平起平坐，地位甚至凌駕各委員之上。但為兼顧決策上獨立客觀之合議制需要，同時避免形成變相的首長制，同時又能使得行政管理上行政效率提高，多數國家都在決策委員會之外，另設執行長以分擔行政管理之職。英國與馬來西亞在決策委員會之下，另設執行長稟承委員會與主席之指示主管機關內部之行政管理工作，並協調內部單位之間的協調運作。所不同之處僅在於英國執行長為決策委員會委員之一，但其並非主席，突顯出避免執行長身兼主席可能產生實質首長制之爭議但又有助於委員會決策時能兼顧實務之考慮。反之，馬來西亞由委員會主席兼任執行長，綜理相關行政業務工作。筆者以為馬來西亞通訊暨多媒體委員會本身就強調執行之工作，合議制決策效果反到在於其次，主席身兼執行長或許更有助於執行管理之需要。以上兩國在這兩者的設計上都有其考量重點。

我國與美國同樣皆未設立執行長一職，然美國尚且因應行政效率之考量而增設執行局，以統籌行政執行成效，在在突顯出委員會制體系下行政執行之問題。我國通訊傳播委員會主任委員在法規上並未如同公平交易委員會組織條例賦予公平交易委員會主任委員綜理會務之職，而是按各委員專長及本會職掌，專業分工督導本會相關會務。此種專業分工方式雖使得委員會主任委員不致因為獨攬會務之職而變相將合議制轉變成首長制之弊端，但另一方面，是否也產生各委員專業之不同造成各處之間步調不一之問題，無法貫徹委員會議之決策。故筆者以為，如為避免主任委員兼任執行管理而有權力過大違背委員會合議制委員職權平等之嫌，但又要兼顧提昇行政執行能力，設立執行長有所必要。

三、諮詢委員會

諮詢委員會方面，英國通訊傳播法就委員會之設計上有重大突破，內容委員會、消費者諮詢委員會、地區性諮詢委員會、老人與殘障諮詢委員會等四個委員會不論在組織組成與職掌與皆由法律具體規範，與我

國或美國透過一般行政命令與特許(Charter)所成立之諮詢委員會相比擬，足見英國在這幾個議題上，除決策委員會能集思廣益之外，亦希望透過該類諮詢委員會容納更多元之意見，其重視程度與美國與我國相較就有所不同。而英國除該些委員會由法律具體規範之外，亦有一般性的諮詢委員會，由此可知，英國似有意從法律規範方式與否突顯此兩類諮詢委員會之差別。在諮詢權限上，英國通訊傳播法更賦予內容委員會與消費者委員會在該等議題之決策上有更大的決策空間，使得 OFCOM 之決策委員會在相關議題之決策上時，必須充分尊重該專業委員會之建議，除非就相關建議之駁回有合理之理由，否則必須尊重相關專業委員會之建議。相對於此，美、馬來西亞儘管也有設立各項諮詢委員會供諮詢之用，然單純就法律規範而言，其它兩國對諮詢委員會的重視程度並不如英國。目前我國在諮詢委員會方面之規定完全付之闕如³³，顯見我國通訊傳播委員會的重心與決策全由通訊傳播委員會之委員議決之，權限之運作絲毫並不假手於他人。

然筆者以為，至少就消費者保護與內容監理此兩項議題必須設置具有重大決策影響力之諮詢委員會，因為此兩項議題在通訊傳播委員會監管議題上皆是重要而專業之管制課題，特別是內容議題上，如何在維持言論自由與內容管制之平衡點上，如何有效對內容進行監理，又不會招致干涉言論自由之惡名，藉由超然獨立於決策委員會，並對內容管制議題有專門研究之委員組成之內容委員會之諮詢建議，或許更有助於決策委員會對內容管制決策依據。另一方面，有關消費者保費方面，由於受到以促進產業與市場競爭之管制理念之下，始終未受到更多的關注，筆

³³ 通訊傳播委員會組織法草案（行政院版）第十七條與（國親版）(94.09.03)第十三條都規定：本會為處理特定業務，得經委員會之決議，設立各種專業諮詢委員會，聘請有關機關代表、學者、專家為委員，均為無給職，以提供本會諮詢或審查意見；前項各種專業諮詢委員會所需工作人員，就本法所定員額內派充之；專業諮詢委員會之設置及委員之遴聘辦法，由本會定之。但是上述條文於院會中遭到刪除。

者以為藉由消費者委員會之建立，透過一群專門關注消費者事務之委員組成之委員會或許能夠彌補決策委員會在決策時不會因為過於強調市場競爭理念之管制原則而忽略消費者應有之權利；再者通訊傳播事務多而繁雜，通訊傳播委員會之委員不可能有足夠專注力於所有事件，有長期專注於上述事項的諮詢委員會對於決議品質其實有長遠幫助，值得未來加以補強。

貳、部門類型

在執行機關方面，美國仍然依照傳統產業別作為執行機關架構安排之依據。一九九九年組織改革與改革前最大的不同僅在於為保障消費者權益與提昇 FCC 整體行政機關執行效力分別設立消費者政府事務局與執行局之外，另一個最大的變革就是因應一九九六年電訊傳播法規範有線電視與電信產業跨業經營而將原來有線電視服務局與公眾電信局整併成有線電信競爭局；預計至二〇〇四年底才能將 FCC 現有機關轉型成依照功能劃分執行機關架構之形成。

相對於美國執行機關層級變革較為緩慢，馬來西亞、英國與我國由於對職權管轄對象皆採取歐盟體制傳輸與內容分離之管制型態，因此在執行機構上，能按照頻譜管理、執照發放、營運監督、市場競爭之管理、內容管制、消費者權益之保護等功能分設功能別機關管理之。

不過略有不同之處在於，馬來西亞由於體認到各項社會管制與經濟管制其實環環相扣的，不應該歸由不同部門掌理之，分散管理焦點，因此相關管制統一由監督與執行部門管理之。反觀我國與英國由於特別注重內容管制與市場競爭等管制議題，特別針對該項功能設立不同部門管理是與馬來西亞最大不同之處。

事實上，我國關於執行機關之安排，主要在內容管制議題、消費者保護議題以及法務議題這三個方面仍有待檢討之處：

一、消費者或公民權益保護功能

通訊傳播委員會未來兩大功能，不外乎強調市場競爭之管制方式，促進通訊傳播產業之發展；以及保護消費者與公民利益，使其獲得價錢更低廉、品質更好之服務。但是從全球傳播產業角度來看，在一九八〇年代發展至頂鋒之自由化(liberalization)潮流，包括解除管制、民營化、全球化等發展，驅使傳播媒體產業不斷藉由企業間的併購與整合與跨業經營而走向集團化趨勢；再加上數位化科技的創新與網際網路的盛行，更使得各種媒介間的界線日見模糊，使傳播媒體經營走向匯流，促成不同媒介類型之整合發展(陳炳宏，民 90：115)；根據陳炳宏(民 90：146-156)指出國內傳媒產業的發展也走向集團化與集中化，同時也符合媒體聚合化的發展。相對而言如何保障勢單力孤的消費者或公民權益遠比保護企業利益便即為重要。例如英國設立內容與標準局主管消費者議題之外，還另設消費者諮詢委員會(Consumer Panel)就消費者保護事項提出諮詢。另外美國 FCC 近年來策略方案儘管強調組織扁平化或組織重組之原則下，還是於一九九九成立消費者資訊局(Comsumer Information Bureaus)，而後更改編為消費者暨政府事務局(The Comsumer & Government Affirs Breau, CGB)處理相關消費者保護事項。至於我國，石世豪(民 92b：18)指出，相對於以促進通訊傳播產業發展之條文，與其針鋒相對，在憲法層次上更具保護價值的保障公眾視聽權益竟然位列其後，對照管制經濟學上引以為戒的「俘虜理論」，則廣電三法合併修正草案向產業傾斜的政策目標不免令人憂心。此一論點由通訊傳播委員會只將消費者保事務之爭訟委由法務處主掌，對於消費者之保護並未重視，可與學者之擔心相互呼應。事實上，消費議題之處理並不僅消極的消費者爭議之解決，而是在於平常積極對消費者事務與職掌之重視與訂定有關於消費者事務之政策與法令，因此有必要成立消費者保護之專屬部門，才是比較適當的做法。

二、內容管制議題—內容監理與消費者管理職能是否合併成單一部門？

我國在過去最早之建議中，曾經認為內容監理非通訊傳播委員會職掌功能(石世豪，民 89：15)。不過在實務上或是廣電三法合併修正草案中對於相關廣播電視節目與廣告之規範可知，實質上仍無法排除內容監理功能不顧，因此而有內容監理處此一設計。不過在部門設計上，英國是唯一以「監理內容」此一功能將執行機關加以命名。但該部門名稱為內容與標準部，換言之，該部門除負責內容監理之外，亦負擔保護消費者之職掌功能，或許是因為內容議題應該是消費者保護議題中最常碰到問題之一，將兩者合組於同一部門掌理應是可以理解的。因此筆者以為，以廣電三法合併修正草案對於內容規範有明顯縮小政府介入範圍，並且透過自律規範型態來約束之各國立法趨勢與審查內容疑義而言(石世豪，民 92b：27)，未來仍以有危害消費者權益之廣電節目或廣告內容，並由消費者申訴進行事後管制為要。因此筆者建議基於內容監理處與消費者保護兩者關連程度之高，可將兩者合併於單一單位掌理，這是行政組織權變上可加以慎重考慮之處。

三、法務處之設計

從英、美與馬來西亞通訊傳播主管機關之設計可知，雖然他們有法務諮詢之相關部門，不過位階頂多為提供法律諮詢之幕僚單位。我國通訊傳播主管機關既然將原先應設為幕僚部門破格成立為業務部門，其所負重任當不只是提供法務諮詢而已。

據黃金益(民 91：158)指出，未來法務處之設計朝向由其他各處負責相關事件之調查與初步決定，而最後之核處統一送至法務處裁定之設計走向。此種設計方式有類同於我國公平交易委員會之設計方式。但賴源河(90：159-160)也指出公平交易委員會弊病在於，其本質上是仿自美國行政委員會特質而來，應具備準司法權角色。但從其行使職權來看，一方面業務單位依職權主動進行調查，扮演主動積極追訴之角色，

而委員卻又時常介入指揮業務單位進行調查，俟有結果，卻有提請委員會審議，此種無異於審檢合一之角色，與美、日委員會僅任類似法官之角色不同所致。也因此有論者以為公平交易委員會集調查、追訴、審議於一身之糾問主義制度的委員會，僅能謂扮演監督角色之行政主管機關採用合議制之方式來處理公平交易法之事件，實難謂具有準司法權。

美國獨立管制機關所以能避免上述問題發生，在於委員會能任命行政法官，但不得隨意撤換之。有關行政法官之待遇或去留，操在文官委員會人事行政局之手上，這使行政法官部門更能獨立於美國聯邦傳播委員會之外進行裁決，然此點是否能同樣應用於我國通訊傳播委員會法務處人力之安排上，似乎毫無引用之可能。筆者以為即使不能引用美國之制度，但最基本也應該規範禁止決策委員會委員不得監督法務處之業務，確保法務處之職員得不受任何委員之影響獨立行使其業務，亦避免委員既監督法務處業務又擁有最終決策權之質疑。

可以確定的是，法務處之功能應當是介於法務諮詢與獨立裁決這兩光譜之間，負擔相關行政處份裁決、行政罰鍰之執行或是行政爭訟之代表。雖然組織法第八條第一項第五款規定，有關處分案必須經過委員會決議，不得授權與內部單位分層負責，然則實質上筆者相信法務處將分擔委員會法律事務之處理。畢竟面對未來通訊傳播數位匯流管制事務漸趨複雜，委員會不可能有能力與時間處理所有有關法律事務之審決。況且就我國實務而言，決策委員會組織成員不可能都具有法律之專業素養與能力，或許透過法務處之設計與功能分擔，相信將更能襄助通訊傳播委員會委員處理複雜法律方面的議題。

第六章 結論

林桓(民 92, 195)指出，要制定管制機關的組織法前，應先明訂未來規範產業的作用法，才可能確定機關業務職掌的範圍，再擬定組織機關的架構。換言之，唯有先確實了解未來機關該負擔哪些職掌與任務，而後才能完備的建構符合實際需求的通訊傳播主管機關。以此時間縱座標來檢視各國的變革過程可知，英國、美國與馬來西亞皆是先著重於未來機關所要執行之作用法著手，而後才具體改革通訊傳播主管機關。反之，我國由於有意仿照美國 FCC 成立類似之獨立組織，不但獨立於行政院組織法之外，另行依照行政院政府改造方案之獨立機關建置原則，直接就將機關組織加以定型，並設計我國通訊傳播委員會之組織為主要重心。因此儘管我國在組織設計上，已就他國可資參考之處納入，然而畢竟各國變革過程考量因素各有不同，我國在仿照之餘，反倒忽略與我國未來通訊管制工作與管制架構相關之相關通訊傳播作用法，而僅止於快速建立一個新的通訊傳播主管機關。也因此，我國目前報紙媒體所提之廣電三法，其實僅只在於朝野政黨所關心的黨政軍退出媒體等政治議題，對於真正影響數位匯流管制議題之廣電三法合併修正草案，自民國

九十二年六月經行政院會議通過，並送立法院審議，迄至目前為止未見重視，仍舊為等待審議狀態。這樣的變革方式也突顯出未來通訊傳播委員會成立之後問題之所在。本文就此提出一些研究總結、研究限制與後續研究建議。



第一節 研究發現與反思

壹、組織定位

我國通訊傳播委員會在定位上僅負責管制政策事務，不負責產業輔導與發展政策事務之工作。此種分法已然奠定獨立管制機關與其他部會不同之定位基調，對於過去從未有獨立管制機關之台灣而言，這無疑是明確的。然而，由於其他部會之調整，尚有待行政院組織法三讀通過後，再修改相關部會組織法加以調整，以確立其他部會與通訊傳播委員會間相關職掌與功能之協調溝通運作。目前只有單獨的通訊傳播委員會成立，如何將過去交通部與新聞局底下的業務與新成立之通訊傳播委員會作切割，不但關係通訊傳播委員會本身是否能確實職掌本身所該負擔的工作，亦關乎未來各部會與通訊傳播委員會之協調互動是否順暢。另外，過去通訊傳播相關作用法除規範管制工作職能之外，其實也有許多是以產業發展與輔導之觀點訂定的規範，未來必須進一步釐清相關作用法主管機關歸屬，方不致使通訊傳播委員會管制角色定位變調。

貳、組織獨立性之保障

我國通訊傳播委員會獨立性之保障，不論是在決策層級之建構、經費之維繫或是人事權之設定等等，皆以確保機關之獨立性維護為最適之安排，除決策層級委員之任免方式與英、美、馬來西亞有較大差異之外，其他保障之方式則並無不同，因此我國通訊傳播委員會在獨立性之保障並不遜於國外之設計。但實際上，吾國過去亦有公平交易委員會此一會級之獨立機關以獨立行使職權為宗旨，並設有類似通訊傳播委員會之法規保障。然則從相關文獻檢視可知，公平交易委員會之獨立性備受質疑。此說明法規的獨立保障並不足夠，在第二章文獻中，Irene Wu(2004)曾指出，機關獨立性之指標，主要是管制機關與三個主要團體之間的關係，這三個團體主要是其他政府機關、產業團體與消費者團體。

一、與其他政府機關

- (一)管制機關領導者如何被選擇與解職：其中包括管制機關領導者是否容易因為政治因素而解職、領導者是否有固定任期與長度。
- (二)管制機關職權是否明確：其中有關執照發放是由管制機關獨享、部會獨享、管制機關與部會共享；亦或是並無執照發放，只要求電信業者告知。
- (三)基金：管制機關預算來源是由政府機關預算分配支應亦或是有獨立基金支應。

二、與產業團體

- (一)私有化：政府提供通訊傳播服務是否已經私有化。
- (二)旋轉門條款：即政府與產業間職員變動之程度以及規範。

三、與消費者團體

- (一)消費者保護單位：是否有專門為消費者關切議題設立專責單位。
- (二)普及服務之單位：是否有專門為通訊傳播普及議題設立專責單位。

獨立管制機關獨立性之維持除在有形相關組織法規有所規範之外，無形的決策程序與倫理規定對於確保管制機關和上述三個利益團體之間互動時能確立機關之獨立自主性，而免於單受某一政府機關或商業團體所支配。決策程序屬於一種制度層級，也就是在正式的決策制定過程中，管制機關通常要經歷三個階段的程序，分別為法規變更的公告、給予各團體提出書面意見的機會、採用大眾的決定，而該決定也包含管制機關的理由。倫理規定則屬於非正式的層級，已就是個人或團體之間的互動行為，其規範有關收送禮物、利益衝突和日後工作發展等事項，這些規定會使管制機關的職員去避免某些特定行為、公開某些行為以及在有明顯利益衝突時離職，或暫時迴避某些管制工作。

我國通訊傳播委員會就上述各項指標之上，雖然制度設計上並不是每一項指標都達到最嚴格的標準，但總體而言，仍然符合獨立性機關所該要求的水準。不論是法規或是行政程序與倫理規範上都符合部分或

全部的要求，其中尤以我國與美國都強調管制機關的獨立性，似乎都因為獨立之名而有了最好的背書。然而這是否代表管制機關都能獨立、公正與客觀的行使職權呢？筆者以為單從我國通訊傳播委員會藍本之美國聯邦傳播委員會尚且被 Robert W. Mcchesney 與 John Nichols(2003)以及石世豪(民 92c)、郭力昕(民 92)直指其運作為人話病、黑幕重重，詳情是否真如批評或許見仁見智，但亦凸顯出獨立機關並不那麼名實相符。

與通訊傳播委員會有同等設計模式，且同樣位居二級機關地位之金融監督管理委員會，同樣有論者指出其獨立性之問題。吳元曜(民 93：124-125)曾指出金融監督管理委員會組織法第九條雖明文規定，金融監督管理委員會應依法獨立行使職權，且該會委員需超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，為此一類似口號之應然面期待，如何真正成為實然面落實，令人實感懷疑，其指出至少就有三項問題：首先，委員既可能隸屬於特定政黨，且各主要政黨皆有其各自之財經政策，如何期待各委員自外於此，在未強令其退黨之情況之下，如何監督其超出黨派以外？於查明其並未超出黨派以外時，如何予以有效制裁、制止？此類規定皆付之闕如；其次，委員實有可能為民間企業之重量人士，蓋此等人最具有相關金融或管理學識及經驗，如何使其撇下特殊之企業或產業背景及利益，或未來欲重回企業或產業界之動機，以獨立行使職權？如何確保不會上有金融監理政策，下有官商融洽對策？即使有上述迴避之規定，但其未必符合自行迴避之要件，且當事人未必能舉出足認其執行職務有偏頗之虞的具體事實，而難以申請其迴避；第三，金融監督管理委員會之首長及其委員仍應向立法院為政策及業務報告，更重要的是，其公務相關預算亦必須經立法院審議，故該會之運作仍受立法院之監督，唯相對於其他政府機關，金融監督管理委員會之組織規模與權力極為龐大，但針對前述委員因為政治及產業背景所發生之偏頗及弊病卻拿不出一套有效之監督及制衡。本來獨立行使職權並不等於可以不受有效

的監督，更何況此一獨立性可能只是個假象，若立法委員能適當行使監督權及預算審議權，則尚能減少該失衡所帶來的負面效應。然值得擔心的是，觀諸我國國會之生態，立法委員亦有可能限於專業能力不足或為利益共同體，而為不足之監督，或者基於自身利益或其他偏見，予不合理之施壓或箝制，以遂行私慾或達其政治目的，此時皆難謂為有效的監督。以上雖然陳述的是金融監督管理委員會之獨立性受到質疑之處，但以金融監督管理委員會與通訊傳播委員會同等之組織法規範，同等之獨立性機制，若將上述問題拿來質疑通訊傳播委員會之獨立性亦並不為過。

為打破獨立機關建制之迷思，有必要特別強調的是，「獨立性途徑」並非靜止的，它是一個動態的方法，需要不斷的努力獲得公眾及利害關係人所肯定之合法性。缺少合法性，一個國家管制機關會失去其獨立性，最後失去其管制功效、可靠及公正的特性。關於管制機關獨立性問題，除一般設計機制之外，更有學者 Rohan Samarajiva(2001:5)指出，管制機關若沒有建立正當性，則該機關將喪失法規所賦予的獨立性，以及其有效執行核心功能的能力。其強調的是一種透過正當性以建立機關之獨立性，建立正當性之要素如下數點(Rohan Samarajiva:6-10)：專業、透明度、公共利益、效能、信任度、防止機關傲慢等。類似觀點亦可見之於 Christina Spyrelli(2003:33-49)其認為透過某些原則，例如在機關流程中建立透明性、一致性、公平性、與非歧視性等強化機關的可信賴度，並維持機關的正當性。而這種正當性的維持是融入在機關的行政程序、執行程序與訴訟程序等等程序之中。

以我國行政程序為例，行政程序法第一百零七條規定行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證必要者。基於此一規定，通訊傳播委員會組織法第九條要求委員會議在涉及民眾權益重大事項之處理，必須依照行政程序法第一章第十節聽證程序之規範舉行聽證。由此可見，立法者也注

意到獨立機關的建立必須落實於日常程序正義之中方能完備。但行政程序法畢竟只是所有行政機關都必須遵守的最低程序規範，獨立機關當不應此一最低標準而感到滿足。通訊傳播委員會應該更制定嚴格的倫理規範與內部規則，並落實於各項行政作為之中，藉由不斷的監督與考核逐漸內化為人員共同行政慣例與準則，相信唯有落實程序正義之中，通訊傳播委員會獨立性才能獲得多數人肯認與認同而有所確保。

參、組織職掌範圍

數位匯流不代表主管機關對通訊傳播產業之全面解禁與解制，而是重新調整該管制的範圍與方法。尤其是在匯流之後，如何釐清哪些事務屬於通訊傳播主管機關管轄範圍之事項更是複雜。我國廣電三法合併修正草案或許在範圍界定上遵循英國、馬來西亞有關基磐與內容分離管制之原則來界定管制範圍，因此引進傳輸平台與營運平台來重新劃分職權範圍，減少因為管轄範圍爭議之不確定性，降低相關產業投資與相關服務提供之可能性，但目前廣電三法合併修正草案也只是著墨於廣播電視部分平台分類，對於電信與資訊部分範圍界定並不明確。另一方面，劉幼琍(民 93：406-408)也指出我國是否應該引用 Dowling(1998)等人 1+1=3 的概念，亦即讓新舊通訊傳播業並存。在管理上也容許有過渡期，在數位廣播與電視尚未正式推出之前，實不宜以平台服務業與頻道經營業的概念完全取代原來的經營方式。因此未來是否就電信三法與廣電三法之規範時，一併規劃平台管制分類方式，以容納過去分立之通訊傳播與資訊產業，抑或是另有其他設計，都必須釐清之。此外對於資訊部分則比較棘手，資訊事務雖然與通訊傳播產業息息相關已如前述，但其複雜性也使得通訊傳播委員會在資訊事務管制這塊有所遲疑。一來過去交通部電信總局多委託民間財團法人負責監督網路資訊事務時，本身資訊管制人才就有限；二來此等民間財團法人在肩負監督網路資訊事務時，本身也是產業發展或輔導者，如何避免球員兼裁判？以上問題都突顯

出，通訊傳播委員會對於資訊事務之處理，不在於該不該管，而在於是否有能力管，並拿捏管制外包之監督分際。因此，這一部分不僅是職掌範圍之問題，必須與專業人力與管制方法問題一併解決之。

肆、組織職掌功能

綜觀各國主管機關職掌功能而言，由於打破既有產業別管轄方式，因此在功能上，更能從數位匯流科技層面重新架構主管機關之職掌功能。因此不論是英國、馬來西亞、我國，乃至不久將來的美國，對於通訊傳播職掌功能詳細分成政策規劃、頻譜等資源分配、技術檢測與規範、執照發放、日常營運監督、市場競爭規範以及消費者保護等等都是通訊傳播專業上最主要的職掌功能規劃，這是各國是最無爭議之處。無可諱言的是，獨立機關，尤其位居第二級之行政機關者，一般享有法律領域的有關之所有權力，包括通案的法規法規命令之制頒、相關法律政策的修改研擬與推動、相關行政規則的制頒，此外也享有個案的執行權（含必要的行政調查與最後的裁決）。於此所產生的爭議，主要為其與主管部之權限劃分，我國財政部與金融監督委員會之間曾有發生此一問題（黃錦堂，民 94：219）。吳元曜（民 93：130）指出金融監督管理委員會與財政部及其他政府機關之間至少產生職權重疊與資訊取得費事這兩個問題。並據以質疑金融監督管理委員會是否有成立之必要。同理，通訊傳播委員會與主管通訊傳播事務之部會及其他政府機關之間，同樣也會發生上述所提的問題。

但通訊傳播委員會既然目前已成之在案，也沒有回頭的可能。則唯一的方法只好就通訊傳播委員會與相關機關就有效執行監督管理業務，確保市場有效之競爭，應建立有效的溝通聯繫機制，其相關聯繫作業規定應由通訊傳播委員會與相關機關規定之。這方面是可以參照現有政府機關之間的協調機制在進一步改良與嘗試的。

職掌劃分固然是重點，但是否有足夠的人力應付職務之需求或許也

是重要的考量因素。通訊傳播職掌功能除上述專業領域之外，由於牽涉市場公平競爭與消費者保護議題，如何協調通訊傳播委員會與公平交易委員會或是消費者保護委員會之合作，已收事半功倍之效。但是就我國而言，目前通訊傳播委員會乃將過去電信總局與廣電處之公務人員移轉至通訊傳播委員會工作，就這些公務人員而言，過去多處理通訊傳播技術事項、日常營運監督與執照發放或是消費者保護事務等職掌，對於市場競爭議題之處理由之專業法律與財經人才並不多。故未來通訊傳播委員會在市場競爭議題職掌運作時，透過聘任、或借調公平交易委員會之人才，方能迅速執行機關職掌而不會產生職掌空轉。

職掌之規劃並非沒有爭議，其可以透過不斷改進的協調機制來盡量縮減各政府機關之間的差異，但更重要的是在於如何培養足夠之人才以應付職掌需求，除透過上述提到的借調與聘任專業人才之外，其實亦可透過公務人員再訓練方式，由公平交易委員會與消費者保護委員會透過培訓通訊傳播委員會各部門公務人員有關市場競爭與消費者保護議題有關之處理經驗與認知。一來增加通訊傳播委員會與公平交易委員會和消費者保護委員會人員之間的互動機會；二來更能培養通訊傳播委員會在其通訊傳播專業領域之內，亦能對有關市場競爭議題或消費者保護有更深入的理解，這樣不論是對通訊傳播委員會就政策規劃、資源分配、營運監督、消費者保護或是市場競爭議題之處理有所幫助，對於各行政機關之間解決共同的問題也有一定的幫助。

伍、組織架構

一、決策層級

即使如馬來西亞通訊暨多媒體委員會僅為執行機關尚且訂定不符合學理之合議制設計，合議制希望能容納不同立場、專業意見等維持中立客觀的決策體系不言可喻。事實上我國尚且規範委員會之決議行使時，委員得於其後提出不同意見書與協同意見書，此種類似於我國司法

院大法官會議之制度規範，可見我國對於通訊傳播委員會決策層級之重視程度。不過我國通訊傳播委員會下，不似外國合議制下另設執行長，以貫徹委員會決策之執行效能。我國分別由各委員依專業監督會務之方式，這雖然使得各委員權責相當，不致使委員會主任委員獨攬決策與行政管理之責，但也造成各處室行政不協調，故筆者認為設置執行長是比較好的解決方式。

二、部門類型

目前部門之規劃，因為切合職掌功能之需求而有若干設計，然而在此也賦予通訊傳播委員會部門架構彈性設計，有彈性調整的空間。換言之，在組織法設定部門設置以六個處為範圍內，得因應功能之需求自由作調整。由於我國管制模式多仿照英國與馬來西亞，因此部門設計多參考英國與馬來西亞之設計，例如政策規劃處、技術處、資源管理處、傳輸內容處等都與英國與馬來西亞部門設置相近。此種部門設計方式也符合職掌功能之需求。但筆者以為我國通訊傳播職掌與內容議題、消費者事務以及法務處之部門設置上，我國與外國較有不同之設計考量，筆者以為相關部門之設計仍有待商議之處，以發揮通訊傳播委員會應有之職能，而非讓職能空轉，這也是通訊傳播委員會是否能貫徹組織願景的關鍵。

陸、結論

總結而論，我國與他國或許在許多層面的設計上皆有相似或雷同之處，然而由於我國過於將重心集中於組織法與基本法，成立通訊傳播委員會為首要宗旨，卻沒有如同上述三國將通訊傳播作用法一併納入考量，因此即使我國通訊傳播委員會兼採英、美、馬來西亞諸國之設計，但是否能如同其他國家如此運作順暢則令人質疑。尤其在筆者對照通訊傳播基本法、通訊傳播委員會組織法與廣電三法合併修正草案等亦發現，基本法、組織法二者與作用法間尚且有不相符之處，如何訂定未來

適切之通訊傳播作用法以符合通訊傳播委員會此一獨特部門之設計，在在如相關學者或業者所言，通訊傳播委員會成立並不足夠，尚且要看待其後通訊傳播委員會要做的是什麼？筆者認為，通訊傳播委員會成立僅只是我國通訊傳播業務管制的第一個新的里程碑，之後應儘速釐清上述作用法與基本法即組織法之差異與不足，才不致使通訊傳播委員會空有其願景與目標，卻無從落實之遺憾。



第二節 研究限制與建議

壹、研究限制

本文作為比較美國、英國、馬來西亞之通訊傳播主管機關有何異同，勢必要蒐集各國資料以求詳盡之比較，不過在資料蒐集過程有諸多問題導致所蒐集資料未必達到詳盡比較之目的。

第一，美國近五年來雖然在相關策略規劃上皆指名要對 FCC 組織架構作調整，以符合數位匯流環境之下通訊傳播主管機關改造之要求，但至目前為止，尚未有具體的改革成果，難免在比較之上無法獲得可資參考寶貴資料，卻是可惜之處。

第二，馬來西亞部分由於資料有限，始終侷限於少數幾本國內政府單位之研究計畫中使得一窺其大略建置情形，另外再補充網路上可搜尋之資料，無論是就組織定位、組織層級之架構、或是職掌之介紹，難免與英、美等國家之相關資料比較起來明顯不足，總有隔靴搔癢之感。

第三，本文除試圖從空間因素面向來比較現行各國通訊傳播主管機關之法律依據、定位、職掌與組織架構之異同等等之外，尚且希望從時間面向上切入，希望更能全面比較各國進行通訊傳播主管機關改造之原因、改造理念與價值及改革轉折的歷程。藉由上述空間與時間層面之交錯比較，能更為理解現下改革背後蘊含之意涵與概念。在英國與美國有諸多資料可資參考，但卻資料繁複，僅能挑重要陳述之。馬來西亞由於在一九九八年就已經成立，先前改革資料付之闕如，只能從相關理念願景與管制概念剖析其建置目標。以上皆有過與不及之處。

以上皆是本文在論述方面，由於資料蒐集未必完備，因此在比較之上可能會有所遺漏之處。

貳、研究建議

本文從各國通訊傳播主管機關之比較，希望有助於更多同儕或後進

者對於我國成立之通訊傳播機關有所認識，並就各國主管機關比較其異同，希冀對相關研究者有所啟發。然本文只是初步文章，仍有許多空間可資繼續專研下去，筆者提出幾個值得探究之處：

一、政策評估之參考

本文如同政策評估裡的預評估，所謂預評估，如吳定(民 92：372)指出，評估者對政策方案在規劃階段或再執行一段時間之後，進行某方面的評估。我國通訊傳播委員會一如之前成立之公平交易委員會一般，由於皆負有獨立機關之精神，難免受到更多期待與檢視，公平交易委員會過去亦有許多相關論文研究其運作之得失，而通訊傳播委員會由於負擔監理我國通訊傳播等相關議題之重責大任，不論對於我國通訊傳播產業之發展、通訊傳播服務普及與品質乃至廠商與消費者權益等皆有重大影響，相信在該機關成立之後，本文可作為檢視其運作上之評估依據，而後再進一步檢討其得失，相信未來在通訊傳播機關成立之後仍有繼續探討之空間。

二、通訊傳播委員會人事方面之研究

筆者特別指出通訊傳播委員會人事之重要性，是因為在本文研究過程中，發現儘管組織即使定位再明確，組織職掌與架構如何設計完善，甚至如何強調組織獨立性設計，但最終仍在於是否有專業人員負責通訊傳播監理政策與執行等事務，此並不僅要求相關決策委員會成員或是各局處首長等政務人員由相關熟悉法律、經濟、技術等知識之人才來擔任，尚需要專業的幕僚人員與事務人員執行日復一日的行政工作，也因為這些專業人事之合理安排，通訊傳播委員會或許才能確實專業而中立執行其職務。這些牽涉人事方面議題，一來相關人事安排資料並不容易蒐集，因此不能詳細比較；二來筆者亦不專精於針對此等專門處理專業事務之獨立委員會人事政策發展情形，因此筆者以為後進者若能從人事議題方面切入，或許更能找到不同的觀察點。

參考文獻

王元廷

- 民 87 從資訊通訊暨傳播委員會論廣電傳播政策，**立法院院聞**，第 26 卷第 12 期，頁 63-70。

尤英夫

- 民 94 **NCC 組織法第四條違憲**，自由時報自由廣場，94.11.03。

石世豪

- 民 92a **廣電三法如何迎接數位新時代**，台灣媒體觀察基金會，
(<http://mediawatch.org.tw/archives/0001119.html>)，上網日期：
94.6.27。
- 民 92b **廣播電視整併立法草案之評析**，立法院院聞，第 31 卷，第 9 期，頁 10-42。
- 民 92c **建立以 4C 產業為核心之競爭秩序**，收錄於范建得主編**電信法制新紀元—全國資訊通信法律研討會論文集**，台北：元照
- 民 91 **我國傳播媒體管制體系的通盤調整**，收錄於千禧傳播法制的回顧與前瞻—**傳播與法律系列研討會(八)論文彙編**，台北：政治大學傳播學院與
理律律師事務所，頁 139-182
- 民 89 **再造我國傳播管理機制**，發表於**媒體資訊與國家發展研討會**，台北：
國家展望文教基金會。

石世豪、黃銘傑、劉靜怡

- 民 88 **我國成立通訊資訊暨媒體單一主管機關之研究**，台北：經濟部技術觸
委託資策會科技法律中心執行科專轉委託報告。

江耀國

- 民 92 **論對寬頻多媒體(MOD)服務的法律管制**，收錄於江耀國著**有線電視市場與法律**，台北：元照，頁 301-318。

李文秀

- 民 93 **數位科技與公平交易法執行實務：關聯問題及適當平衡**，**萬國法律**，
第 134 期，頁 34-45。

李念組

- 民 80 「從憲法論電視之法律規範與自律的基本原則」，收錄於**邁向二十一世紀電視學術研討會論文集**，台北：華視文化公司，頁 165-179。

李強生

- 民 92 **從美國 FCC 探討我國成立通訊傳播委員會之研究**，世新大學傳播研究所碩士論文。

李創明

- 民 91 **我國電信管制機關獨立性之研究**，國立臺北大學公共行政暨政策研究所碩士論文。

吳定

- 民 92 **公共政策辭典**，台北：五南。

吳元曜

- 民 93 **對行政院監督管理委員會組織法之評析**，台北：台灣本土法學，第六十一期，頁 116-135。

何吉森

- 民 88 **有線電視廣播法釋義**。台北：龍暘。

邱家宜

- 民 92 **從英美傳播管理趨勢看 NCC 未來的角色**，公共電視研究發展部，(<http://www.pts.org.tw/~rnd/pl/2003/031223.htm>)，上網日期：94.6.27。

林宏彥

- 民 87 資訊通信及媒體之政府主管機關國內外現況概述，收錄於**邁向二十一世紀國家資訊通訊暨傳播整合政策研討會論文**(10月31日)，台北：立法院科學技術協進會。

林桓

- 民 92 電信、傳播及資訊媒介匯流下法制發展方向之芻議，收錄於范建得主編**電信法制新紀元—全國資訊通信法律研討會論文集**，台北：元照。

政府改造委員會

民 91 行政院組織改造方案--研議資料彙編(4月)

施俊吉、羅昌發、石世豪

民 88 網際網路發展與競爭法相關問題之研究，臺北市：行政院公平交易委員會。

洪貞玲

民 94 慎防財團左右 N C C，中國時報論壇，94.10.28。

夏志豪

民 87 「數位傳播服務劃分與管理機制之探討」，發表於 **TANET98 論文發表議程**，花蓮：東華大學
(http://tanet98.ndhu.edu.tw/TANET98/HOMEPAGE/paper/7c_2/7c_2.htm)，上網日期：94.6.27。

財團法人台灣網路資訊中心

民 90 電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告，台北：財團法人台灣網路資訊中心
電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告
(<http://www.twnic.net/download/intr/ml1.htm>)，上網日期：94.6.27。

通訊傳播委員會籌備處

民 92 通訊傳播基本法、通訊傳播委員會組織法相關議題與參考資料彙編，民國九十二年十二月。

郭力昕

民 92 迷信美國 FCC 幻想台灣 NCC，媒體觀察電子報第九十五期，台北，媒體觀察教育基金會。
(<http://enews.url.com.tw/archiveread.asp?scheid=22938>)，上網日期：94.6.27。

郭正亮

民 94 催生 NCC 暨通訊傳播法令整併問題座談會 94.04.12，台北市：立法院。

郭冠英

民 94 文化推舉 NCC，聯合報 民意論壇，94.10.25。

張台先、陳珮菁(Basile Andrew R. 原著)

民 87 **網路法律 軟體發行協會的網路商務法律指南**，臺北：儒林。

張雅雯

民 88 數位時代美國聯邦通信委員會(FCC)法制改革介紹—從二十一世紀新FCC
策略藍圖談我國電信資訊傳播委員會，**資訊法務透析**，十月號。

張簡博文

民 91 **我國通信資訊暨傳播委員會規劃之探討**，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

陳人傑

民 93 通訊傳播基本法之管制原則，**科技法律透析**，16：3. 頁 43-51。

陳光禎、趙啟超、劉孔中、劉紹樑

民 87 **資訊化社會電信管理機制之研究**，臺北：台灣大學慶齡工業發展基金會轉託研究報告。

陳朱強

民 92 **我國成立國家通訊傳播委員會未來業務整合及發展之研究**，世新大學傳播研究所碩士論文。

陳百齡、陳炳宏

民 91 **資訊社會之傳播政策分析**，臺北：行政院研究發展考核委員會。

陳春山

民 93 **金融改革及存保法制之研究**，臺北：元照。

陳銘祥

民 90 網際網路與法律之三：政府對網際網路的規範政策，**月旦法學雜誌**，第 76 期，頁 181-188。

許慶復、陳志華、黃錦堂

民 83 **行政委員會組織與功能之研究**，臺北市：行政院研究發展考核委員會。

莊國榮

民 92 **廣電三法合併草案之檢討**(92.11.06)。

民 91a 廣播電視的產業集中化及其管制，收錄於**千禧傳播法治的回顧與前**

- 瞻，台北：政治大學傳播學院研究暨發展中心、理律法律事務所。
- 民 91b **獨立機關的合憲性與建置原則**，收錄於政府再造—政府角色功能的重新定位，台北：新臺灣人文教基金會。
- 民 88 資訊社會的廣播電視管制改革，發表於**管制革新學術研討會**，台北：中央研究院。
- 彭文正
- 民 94 **藍八綠五 媒體如何獨立自主？**，自由時報自由廣場，94.11.03。
- 馮建春
- 民 88 **我國經濟組織重組之研究**，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃金益
- 民 93 **我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究**，臺灣大學政治學系研究所碩士論文。
- 民 91 我國電信資訊傳播統合機關最佳模式之研究，收錄於行政院新聞局編，**行政院新聞局九十一年度研究報告彙編**，頁 1-165，臺北：儒林。
- 黃菁甯
- 民 93 通訊傳播基本法之概述與未來展望，**律師雜誌**，296，頁 15-24。
- 黃錦堂
- 民 94 **行政組織法論**，台北：蘆翰。
- 程宗明
- 民 92 **批判台灣的電視政策，2000-2002：無線電視台公共化與數位化之思辯**，政治大學新聞學系博士論文。
- 楊國樞、文崇一、文聰賢、李亦園
- 民 78 **社會及行為科學研究法(上)**，台北：東華書局。
- 廖元豪
- 民 89 論我國憲法上之「行政保留」--以行政、立法兩權關係為中心，**東吳法律學報**，第 12 卷第 1 期，頁 1-45。
- 廖淑君
- 民 94 從匯流看我國電信與廣播電視產業之法律規範，科技法律透析，第 17 卷

第 3 期，頁 29-49。

蔡念中

民 92 **數位寬頻傳播產業研究**，台北：揚智文化。

蔡明誠

民 89 **迎接數位時代的資訊傳播基本法制之整合與建構**，台灣有線視訊寬頻發展協進會。

蔡清彥等

民 90 **電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告**，台北：財團法人台灣網路資訊中心電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告 (<http://www.twnic.net/download/intr/ml1.htm>)，上網日期：94.6.27。

蔡慧貞

民 95 **NCC 案 政院申請釋憲**，中國時報 A4 版，95.01.21。

熊杰

民 84 **電子媒介基本法專題研究計畫報告**，台北：行政院新聞局。

鄭鳳生、王郁琦、王小蕙、夏志豪

民 87 以前瞻性的眼光建構資訊通訊暨傳播委員會，收錄於**邁向二十一世紀國家資訊通訊暨傳播整合政策研討會論文**(10月31日)，台北：立法院科學技術促進會

劉孔中

民 90 **電信管制革新政策與法規之檢討**，收錄於**管制革新**，台北：中山社會科學研究院，頁 113-149。

民 87 **試論數位整合時代資訊、通訊及傳播之管理機制—為部會級資訊通訊暨傳播委員會催生**，**資訊法務透析**，十一月號，頁 67-80。

劉幼琍

民 93 「**電信、媒體與網路的整合匯流**」，收錄於劉幼琍主編，**電訊傳播**，頁 371-420，台北：雙葉。

劉兆漢

民 92 從頻譜管理看電訊整合與管理

(http://www.ncu.edu.tw/cnormal/admini/prin/prin_lecture1.html),

上網日期：94.6.27。

劉其昌

民 92 數位匯流下成立超然獨立管理機關，**通訊雜誌**，第 113 期 6 月號

(<http://www.cqinc.com.tw/grandsoft/cm/113/apr.htm>)，上網日期：

94.6.27。

劉紹樑主持

民 90 電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究，台北：交通部電信總局。

賴源河

民 89 公平交易法新論，臺北市，元照，初版。

范建得

民 92 電信法制新紀元：全國資訊通信法律研討會論文集，新竹市：元照，
初版。

戴豪君

民 92 因應數位匯流資訊通信法制革新之研究，收錄於范建得主編**電信法制新
紀元—全國資訊通信法律研討會論文集**，頁 149-193，台北：元照。

A. Henten, M. Falch & R. Tadayoni,

2002 *Some Implications for Regulation of ICT and Media Convergence, Discussion Paper 0202, World Dialogue on regulation for Network Economies*, 30 January 2002, regulateonline.org, 上網日期：94.6.27.

Abernathy Q, K

2002 My View from the Doorstep of FCC Change, *Federal Communications Law Journal*, Vol154.

Blackman, C. R.

2003 Convergence between Telecommunications and Other Media; How Should Regulation Adapt? *Telecommunications Policy*, 22(3), pp163-170.

Cannon, Robert

2003 The Legacy of the Federal Communications Commission' s Computer Inquires." *Federal communications Law Journal*. Vol. 55, pp167-205.

Chan-Olmsted, S. M. &Kang, J.

2003 "Theorizing the Strategic Architecture of a Broadband Television Industry." *Journal of Media Economics*, 16(1), pp3-21.

Dowling, Mm, Lechner, C. , &Thielmann, B

1988 Covergence: Innovation and Change of Market structures between Televisions and Online Service. *International Journal of Media management*, 8(4), pp31-35

EC

1997 *The Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Impkications for Regulations: Towards an Information Society Approach* (Brussels: EC, COM997)623, Dec. 3, 1997)(<http://www.ispo.cec.be/>), 上網日期：94. 6. 27.

FCC

2003 *StrategicPlan:FY2003-FY2008*(<http://www.FCC.gov/omd/strategicplan/strategicplan2003-2008.pdf>), 上網日期：94. 6. 27.

1999 *A New FCC for the 21st Draft Strategic Plan*. Garcia-Murillo, M. A. and Ian MacInnes

2001 FCC Organizational Structure and Regulatory Convergence, *Telecommunications Policy*, 25 , pp431-452.

Guilenburg, J. V. &Verhoest, P.

1998 Free and Equal Access:In Search of Policy Models for Converging Communication Systems. , *Telecommunications Policy*, Vol. 22, No3, pp171-181.

Han, s. p. , Ahn, J. H. , &Skudlark, a.

2002 ‘Convergence Phenomenon and Sservice-network Matrix. ’
104Yale , *Law Journal*.

Jerry Hausman

1997 Valuing the Effect of Regulation on New Services in
Telecommunications, *BROOKINGS PAPERS: MICROECONOMICS*, at
1-54(17).

Latzer, M.

1998 “European Mediamatics Policies: Coping with Convergence and
Globalization.” *Telecommunications
Policy*. Vol. 22, No. 6, 99. 457-466.

MCChesney, R. W. and John Nichols

2003 Media *Democracy’ s Moment*, *The Nation*, 2003. 2. 6.
(<http://www.thenation.com/doc.mhtml?i=20030224&s=mcchesney>),
上網日期：94. 6. 27.

OFCOM

2003 *Communications Act* (<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>), 上網日期 94. 6. 27.

Picard, G. R.

2000 “Changing Business Models of Online Content Service: Their
implications for Multimedia and Other Content Roducers.” *The
International Journal on Media Management*, 2(2), 60-68

Pool, I.

1983 *Technologies of freedom*. Cambridge: Belknap.

Samarajiva, R

2001 Regulating in an Imperfect world: Building Independence through
Legitimacy, *TelecomReform*, Vol. 1, No. 2, July, 2001([www.telecommuni
cationreform.net/PDF_files/1-2/policy.pdf](http://www.telecommunicationreform.net/PDF_files/1-2/policy.pdf)), 上網日期：94. 6. 27.

Shelanski, H. A. ,

- 1997 The Bending Line Between Conventional Broadcast and Wirelesscarriage. Symposium: *TelecommunicationsLaw*: Unscrambling the signals, unbledling the law The Columbia Law Review.
- Sicker C. D.
- 2002 “Further Defining a Layered Model for Telecommunications Policy.” 30thTPRC conference paper.
- Spyrelli, C
- 2003 Regulating the Regulators? An Assessment of Institutional Structures and Procedural Rules of Natuonal Regulatory Authorities, *Journal of Communications Law and Policy*, Issue 8, Winter, 2003/2004, ppl-65.
- Taniwaki, Y
- 2003 “Emerging Broadband Market and the Relevant Policy Agenda in Japan.” *Journal of Interactive Advertising*. Vol. 4, No. 1, Fall.
- Wu, Irene
- 2004 Traits of an Independent Communications Regulator: a Search for Indicators, Federal Communications Commission International Bureau, *International Bureau Working Paper Series*.
- Wheeler, M
- 2001 “Regulating Communications in the UK—A new Future” , *Convergence* , Vol 7, No3, , pp28-35

附錄一

國家通訊傳播委員會組織法

第一條

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）。

第二條

自本會成立之日起，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，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。

第三條

本會掌理下列事項：

- 一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。
- 二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。
- 三、通訊傳播系統及設備之審驗。
- 四、通訊傳播工程技術規範之訂定。
- 五、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。
- 六、通訊傳播資源之管理。
- 七、通訊傳播競爭秩序之維護。
- 八、資通安全之技術規範及管制。
- 九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。
- 十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。
- 十一、通訊傳播事業相關基金之管理。

十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。

十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。

十四、其他通訊傳播事項之監理。

第 四 條

本會置委員十三人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；二人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照簡任第十三職等。委員任期為三年，任滿得連任一次。

本會委員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦。

審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意。行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。

前二項之推薦，各政黨（團）未於期限內完成者，視為放棄。

本會應於任命後三日內自行集會成立，並互選正、副主任委員，行政院院長應於選出後七日內任命。主任委員、副主任委員應分屬不同政黨（團）推薦人選；行政院院長推薦之委員視同執政黨推薦人選。

委員任滿三個月前，應依第二項、第三項程序提名新任委員；委員出缺過半時，其缺額依第二項、第三項程序辦理，繼任委員任期至原任期屆滿為止。

首屆審查會所需人員及預算，由本會籌備處支應。第二屆審查會所需人員及預算，由本會支應。

第五條

主任委員出缺或因故無法行使職權時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均出缺或因故無法行使職權時，由其他委員互推一人代理主任委員。

第六條

本會委員於擔任職務前三年，須未曾出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職職務或顧問，亦須未曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職職務或顧問。但依本法任命之委員，不在此限。

第七條

本會依法獨立行使職權。

本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。

。

本會委員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。

本會委員於其離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

第八條

本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。

下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：

- 一、通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議。
- 二、通訊傳播重要計畫及方案之審議、考核。
- 三、通訊傳播資源分配之審議。

- 四、通訊傳播相關法令之訂定、擬訂、修正及廢止之審議。
- 五、通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案之審議。
- 六、編制表、會議規則及處務規程之審議。
- 七、內部單位分層負責明細表之審議。
- 八、人事室、會計室及政風室以外單位主管遴報任免決定之審議。
- 九、預算及決算之審核。
- 十、其他依法應由委員會議決議之事項。

第 九 條

本會每週舉行委員會議一次。必要時，得召開臨時會議。

委員會議，由主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均不能出席時，由其他委員互推一人為主席。

會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。

本會得經委員會議決議，召開分組委員會議。

本會委員應依委員會議決議，按其專長及本會職掌，專業分工督導本會相關會務。

委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。

委員會議審議第三條或第八條涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，召開聽證會。

第 十 條

本會置主任秘書一人，職務列簡任第十二職等。

第 十 一 條

本會相關人員應由交通部郵電司、交通部電信總局及行政院新聞局廣播電視事業處之現有人員，隨同業務移撥為原則。

本會各職稱之官等、職等及員額，另以編制表定之。

第十二條

本會得商請警政主管機關置專責警察，協助取締違反通訊傳播法令事項。

第十三條

本會所需之人事費用，應依法定預算程序編定。

本會依通訊傳播基本法第四條規定設置通訊傳播監督管理基金；基金來源如：

- 一、由政府循預算程序之撥款。
- 二、本會辦理通訊傳播監理業務，依法向受本會監督之事業收取之特許費、許可費、頻率使用費、電信號碼使用費、審查費、認證費、審驗費、證照費、登記費及其他規費之百分之五至十五。但不包括政府依公開拍賣或招標方式授與配額、頻率及其他限量或定額特許執照所得之收入。
- 三、基金之孳息。
- 四、其他收入。

通訊傳播監督管理基金之用途如下：

- 一、通訊傳播監理業務所需之支出。
- 二、通訊傳播產業相關制度之研究及發展。
- 三、委託辦理事務所需支出。
- 四、通訊傳播監理人員訓練。
- 五、推動國際交流合作。
- 六、其他支出。

通訊傳播監督管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

第二項第二款至第四款之基金額度無法支應通訊傳播監督管理基金之用途時，應由政府循公務預算程序撥款支應。

第十四條

本會於年度預算執行中成立，其因調配人力移撥員額及業務時，所需各項經費，得由移撥機關在原預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。

第十五條

本法施行前，交通部郵電司、交通部電信總局及行政院新聞局廣播電視事業處之現職人員隨業務移撥至本會時，其官等、職等、服務年資、待遇、退休、資遣、撫卹、其他福利及工作條件等，應予保障。

前項人員，不受公務人員考試法、公務人員任用法有關特考特用及轉調規定之限制。但再轉調時，以原請辦考試機關及所屬機關、本會之職務為限。

第一項人員原依交通事業人員任用條例第八條第一項規定轉任者，仍適用原轉任規定。但再改任其他非交通行政機關職務時，仍應依交通事業人員任用條例第八條第二項規定辦理。

第一項人員所任新職之待遇低於原任職務，其本（年功）俸依公務人員俸給法第十一條規定核敘之俸級支給，所支技術或專業加給較原支數額為低者，准予補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷。主管人員經調整為非主管人員者，不再支領主管職務加給。

第一項人員，原為中華民國八十五年七月一日電信總局改制之留任人員，及自中華民國八十五年七月一日起至中華民國八十七年六月三十日期間由中華電信股份有限公司商調至電信總局之視同留任人員，已擇領補足改制前後待遇差額且尚未併銷人員，仍得依補足改制前後待遇差額方式辦理。

本法施行前，原中華民國八十五年七月一日電信總局改制之留任人員，其自中華民國八十四年七月一日至中華民國八十五年六月三十日止，如未自行負擔補繳該段年資退撫基金費用本息，仍應准視同中華民國八十四年七月一日公務人員退休法修正施行前之任職年資予以採計。

第五項人員，曾具電信總局改制前依交通部核備之相關管理法規僱用之業務服務員、建技教員佐（實習員佐）、差工之勞工年資，其補償方式，仍依行政院規定辦理。

第十六條

自通訊傳播基本法施行之日起至本會成立之日前，通訊傳播相關法規之原主管機關就下列各款所做之決定，權利受損之法人團體、個人，於本會成立起三個月內，得向本會提起覆審。但已提起行政救濟程序者，不在此限

一、通訊傳播監理政策。

二、通訊傳播事業營運之監督管理、證照核發、換發及廣播、電視事業之停播、證照核發、換發或證照吊銷處分。

三、廣播電視事業組織及其負責人與經理人資格之審定。

四、通訊傳播系統及設備之審驗。

五、廣播電視事業設立之許可與許可之廢止、電波發射功率之變更、停播或吊銷執照之處分、股權之轉讓、名稱或負責人變更之許可。

覆審決定，應回復原狀時，政府應即回復原狀；如不能回復原狀者，應予補償。

第十七條

本法自公布日施行。

自本會成立後至各相關機關人員、財產完成移撥整併前，本會有關之業務應由本會統籌協調各機關為之。

附錄二

推薦名單、行政院提名名單及第一屆通訊傳播委員會名單

推薦政黨 或機關	推薦名單	行政院提名 名單	第一屆通訊傳播委員會委 員名單 [◎]
中國國民黨	劉幼琄、吳忠吉、林東泰、蘇永欽、林一平、劉孔中	劉幼琄、吳忠吉、林東泰、蘇永欽、林一平、劉孔中	劉幼琄、吳忠吉、林東泰、蘇永欽、(林一平)、劉孔中
親民黨	劉宗德、李祖源	劉宗德、李祖源	劉宗德、李祖源
民主進步黨	呂忠津、施俊吉、許松根、石世豪、許清琦、陳銘祥	呂忠津、石世豪	石世豪、(呂忠津)
台灣團結聯盟	謝進男	謝進男	謝進男
行政院	翁秀琪、張天欽、陳銘憲	陳銘憲、翁秀琪	(陳銘憲)、(翁秀琪)

[◎] 名單中括弧者，其中呂忠津在“立法院”同意前請辭，另三人在被“行政院”任命前請辭。

附錄三

通訊傳播基本法

第一條

為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。

第二條

本法用詞定義如下：

- 一、通訊傳播：指以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字或數據者。
- 二、通訊傳播事業：指經營通訊傳播業務者。

第三條

為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。

國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。

第四條

政府應設置通訊傳播監督管理基金，以支應通訊傳播監理業務所需各項支出。

第五條

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。

第六條

政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。

通訊傳播相關法規之解釋及適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則。

第七條

政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理。但稀有資源之分配，不在此限。

第八條

通訊傳播技術規範之訂定及相關審驗工作，應以促進互通應用為原則。

第九條

通訊傳播事業對於消費之必要資訊應予公開並提供公平合理之服務，以保障消費者權益。

第十條

通訊傳播稀有資源之分配及管理，應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則。

第十一條

政府應採必要措施，促進通訊傳播基礎網路互連。

前項網路互連，應符合透明化、合理化及無差別待遇之原則。

第十二條

政府應配合通訊傳播委員會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。

第十三條

通訊傳播委員會每年應就通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費者利益、提升多元文化、弱勢權益保護及服務之普及等事項，提出績效報告及改進建議。

改進建議涉及現行法律之修正者，通訊傳播委員會應說明修正方針及其理由。

前項績效報告、改進建議，應以適當方法主動公告之並送立法院備查。

第十四條

遇有天然災害或緊急事故或有發生之虞時，政府基於公共利益，得要求通訊傳播事業採取必要之應變措施。

第十五條

為提升通訊傳播之發展，政府應積極促進、參與國際合作，必要時，得依法委託民間團體辦理。

第十六條

政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。

前項法規修正施行前，其與本法規定抵觸者，通訊傳播委員會得依本法原則為法律之解釋及適用；其有競合者，亦同。

第十七條

本法自公布日施行。

附錄四

中央行政機關組織基準法

第一章 總則

第一條

為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。

第二條

本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織及檢察機關組織法律另有規定者，從其規定。

行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。

第三條

本法用詞定義如下：

- 一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。
- 二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。
- 三、附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關。
- 四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。

第四條

下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：

- 一、一級機關、二級機關及三級機關。
- 二、獨立機關。

前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

第二章 機關組織法規及名稱

第五條

機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法，但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。

機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。但業務相同而轄區不同或權限相同

而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。

本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。

第六條

行政機關名稱定名如下：

- 一、院：一級機關用之。
- 二、部：二級機關用之。
- 三、委員會：二級機關或獨立機關用之。
- 四、署、局：三級機關用之。
- 五、分署、分局：四級機關用之。

機關因性質特殊，得另定名稱。

第七條

機關組織法規，其內容應包括下列事項：

- 一、機關名稱。
- 二、機關設立依據或目的。
- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌有設置附屬機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、如屬獨立機關，其合議之議事程序及決議方法。

第八條

機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。

各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。

第三章 機關設立、調整及裁撤

第九條

有下列各款情形之一者，不得設立機關：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。
- 三、業務性質由民間辦理較適宜者。

第十條

機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。
- 三、管轄區域調整裁併者。
- 四、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。
- 六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

第十一條

機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：

- 一、一級機關：逕行提案送請立法院審議。
- 二、二級機關、三級機關、獨立機關，由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。

機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。

第十二條

機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：

- 一、機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。
- 二、機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。

第十三條

一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據。

第四章 機關權限、職掌及重要職務設置

第十四條

上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。

不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。

第十五條

二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。

第十六條

機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構。

前項附屬機構之組織，準用本法之規定。

第十七條

機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。

第十八條

首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。

一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。

機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。

第十九條

一級機關置副首長一人，列政務職務。

二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。

三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。

第二十條

一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。

一級機關得視需要置副幕僚長一人或二人，稱副秘書長；置二人者，其中一人得列政務職務。

第二十一條

獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之。

前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。

第五章 內部單位

第二十二條

機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。

第二十三條

機關內部單位分類如下：

- 一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。
- 二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。

第二十四條

政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。

第二十五條

機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

- 一、一級內部單位：
 - (一)處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。

(二) 司：二級機關部之業務單位用之。

(三) 組：三級機關業務單位用之。

(四) 課：四級機關業務單位用之。

(五) 處、室：各級機關輔助單位用之。

二、二級內部單位：科。

機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立，但四級機關內部單位以設立一級為限。

附屬機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。

第二十六條

輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併於同一單位辦理。

輔助單位工作與本機關職掌相同或兼具業務單位性質，報經該管一級機關核定者，不受前項規定限制，或得視同業務單位。

第二十七條

一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。

第二十八條

機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。

第六章 機關規模與建制標準

第二十九條

行政院依下列各款劃分各部主管事務：

一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。

二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任。

三、各部之政策功能及權限，應儘量維持平衡。

部之總數以十三個為限。

第三十條

各部組織規模建制標準如下：

一、業務單位設六司至八司為原則。

二、各司設四科至八科為原則。

前項司之總數以一百零四個為限。

第三十一條

行政院基於政策統合需要得設附屬機關委員會。

各委員會組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

第一項委員會之總數以四個為限。

第三十二條

相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

一、業務單位設四處至六處為原則。

二、各處設三科至六科為原則。

前項獨立機關總數以五個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。

第三十三條

各部為處理技術性或專門性業務需要得設附屬機關署、局。

各部附屬機關署、局之組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四組至六組為原則。

二、各組以三科至六科為原則。

相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬機關局，其組織規模建制標準比照前項規定。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以五十個為限。

第三十四條

行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。

第七章 附則

第三十五條

行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。

本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。

第三十六條

一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。

第三十七條

為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。

第三十八條

本法於行政院以外之中央政府機關準用之。

第三十九條

本法自公布日施行。

附錄五

中央政府機關總員額法草案

第一條

為管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，特制定本法。

第二條

本法適用於一級機關及所屬各級機關(以下簡稱機關)。

前項所稱一級機關如下：

- 一、行政院。
- 二、立法院。
- 三、司法院。
- 四、考試院。
- 五、監察院。

一級機關所屬之各級機關，依其層級，稱為二級機關、三級機關、四級機關。

第一項之規定，於國民大會、總統府及國家安全會議準用之。

第三條

本法所稱員額，分為下列六類：

- 一、第一類：機關為執行業務所置之政務人員，定有職稱、官等職等之文職人員，醫事人員及聘任人員。
- 二、第二類：機關依法令進用之聘僱人員、駐衛警及工友(含技工、駕駛)。
- 三、第三類：司法院及所屬各級機關人員。
- 四、第四類：法務部所屬檢察機關人員。
- 五、第五類：警察、消防及海岸巡防機關職(警)員。
- 六、第六類：國立高中(職)教職員。

機關員額總數最高限為二十萬人。

員額總數第一類人員員額最高為八萬五千人，第二類人員員額最高為四萬五千人，第三類人員員額最高為一萬一千五百人，第四類人員員額最高為六千人，第五

類人員員額最高為二萬六千人，第六類人員員額最高為二萬六千五百人。

本法施行一年後，機關定員高限調整為十九萬七千五百人；二年後調整為十九萬五千人；三年後調整為十九萬二千五百人；四年後調整為十九萬人；五年後調整為十八萬七千五百人；六年後調整為十八萬五千人。

本法施行後各國立高中（職）所分配之教師以外員額，以其現有員額總數為基準，不得增加。

中央機關須將業務移撥地方自治團體或地方自治團體須將業務移撥中央時，於其業務功能調整期間，得另訂增編或減編之編制表及員額數。

第五條

機關輔助單位職員佔機關職員總人數之比例高限，二級機關以百分之二十五為原則，三級機關局署以百分之二十為原則，其餘三級及四級機關以百分之十為原則。但機關業務性質特殊者得另行報請行政院訂定適當比例。

本法施行後，機關輔助單位職員比例超過前項比例者，應由有關主管機關限期實施專長轉換訓練並轉用為業務單位人力。

第六條

各一級機關及所屬各級機關配置員額之總數，由行政院在第四條所定各類員額需用數內，徵詢一級機關後，由行政院定之。

各二級機關及所屬各級機關配置員額之總數，由該管一級機關就前項分配之總數定之。

各三級以下機關配置之員額，由該管二級機關擬定，報請一級機關，就前項分配之總數定之。

各機關應將實際員額總數與人力類型，編入年度總預算案。年度中機關改隸、整併或調整之員額，應報請該管一級機關核定之。

各機關每年二月底前應將該年所屬各內部單位之配置員額與理由，函報行政院人事主管機關或單位核備。

行政院人事主管機關或單位每兩年應於總預算案中，就中央政府總員額狀況，向立法院提送檢討分析與因應對策報告。

第七條

本法公布施行後，各機關原以組織法規所定之員額，不再適用。

中央行政機關組織基準法規定，其組織應以法律訂定之機關，原有組織法律未修正前，其員額依第十條規定辦理。

其他中央機關之員額準用第十條規定辦理。

第八條

各機關應定期評鑑所屬人力之工作狀況，並依相關法令對於不適任人力採取考核淘汰、資遣、不續約、訓練、工作重新指派等管理措施。

機關新增業務時，應先就所掌理業務實際需要及消長情形，調整現有人力之配置；有下列情形之一者，其員額應予裁減或移撥其他機關：

- 一、機關或內部單位裁撤或簡併者。
- 二、業務及功能萎縮者。
- 三、現有業務由民間或地方辦理較有效率或便利者。
- 四、完成國家重大建設、專案業務或計畫等階段性任務者。
- 五、實施組織及員額評鑑所為裁減或調整移撥員額之決議者。
- 六、實施分層負責、逐級授權，或推動業務資訊化、委任、委託、外包及運用社會資源節餘之人力者。
- 七、其他因政策或業務需要須為裁減或調整移撥之情事者

一級機關每兩年應評鑑所屬二級機關員額總數之合理性；二級機關每兩年應評鑑所屬三級機關員額總數之合理性。員額合理性之檢討，應特別著重機關策略和業務狀況配合程度。評鑑結果可要求員額應予裁減或移撥其他機關，移撥員額時，現職人員不得拒絕，但得依相關規定辦理退休資遣。

前項員額評鑑，應本獨立專業原則，由一級機關或二級機關指派高級職員及遴聘學者專家，以任務編組方式為之。

移撥人員，應由受撥機關或有關主管機關實施專長轉換訓練。

裁減人員，必要時得由有關主管機關提供轉業訓練。

第九條

機關業務移撥其他行政機關或地方自治團體者，原機關公務人員應隨同業務移轉，不得拒絕，但得依相關規定辦理退休、資遣。

機關改制為法人型態、或原有業務採取委外時，原機關公務人員不願隨同移轉者，由主管機關協助安置，或於機關改制之日，依相關規定辦理退休、資遣。

機關民營化時，原機關公務人員之移轉，比照公營事業移轉民營條例規定辦理。

第一項及第二項應隨同業務移轉之人員，應依公務人員任用法、公務人員保障法及相關法規等處理原機關公務人員之權益問題。

依第一項至第三項規定應精簡之員額，得由行政院於精簡員額最高百分之二十範圍內，配合次年度預算審查核定分配予該管二級主管機關運用。

第十條

機關應依公務人員任用法第六條規定，就其職責程度、業務性質及機關層級，依職務列等表，妥適配置各官等職等之人員，訂定編制表。各機關組織以法律定之者亦同。

前項編制表，其有關考銓業務事項，不得牴觸考銓法規，並應函送考試院核備。

軍文併用機關，其軍職人員編制表，由各該管一級機關定之。

第十一條

適用本法之機關申請替代役者，應與本法所定員額管理規定密切配合。其各替代役類（役）別需求人數，應循第六條所定員額分配程序，送由行政院員額管理機關或單位初審分配。

第十二條

行政院應指定專責機關或單位，掌理各機關及附屬機關員額管理之規劃、監督及管制等業務；其員額管理辦法，由行政院定之。

第十三條

為增進人力精簡之效果，行政院得不定期採取具有時限性之人員優惠離職措施；其辦法，由行政院定之。人員優惠離職措施，應以自願申請方式進行。

第十四條

本法施行日期，由行政院會同考試院定之。

附錄六

濫發商業電子郵件管理條例草案

第一條

為維護網際網路使用之便利，避免濫發商業電子郵件之干擾，提升網路環境之安全及效率，特制定本條例。

第二條

本條例用詞，定義如下：

- 一、商業電子郵件：指發信人以行銷商品或商業服務為目的，透過網際網路傳送之電子郵件。但不包括基於既存交易關係提供相關資訊者。
- 二、電子郵件位址：指電子郵件使用者之電子郵件伺服器及其帳號之識別碼。
- 三、信首資訊：指附加於電子郵件之來源、路徑、目的地、發信日期等足資辨識發信人之資訊。
- 四、電子郵件服務提供者：指設置電子郵件伺服器提供他人發送、傳輸或接收電子郵件之服務者。
- 五、發信人：指發送商業電子郵件之團體或個人。
- 六、收信人：指使用電子郵件位址接收商業電子郵件之團體或個人。
- 七、濫發商業電子郵件：指發信人有違反第四條或第五條規定之行為。

前項第一款所稱基於既存交易關係提供相關資訊，指有下列各款情形之一：

- 一、締結經發信人、收信人雙方同意之契約所需聯繫者。
- 二、提供收信人所需商品或服務之保證、召回、回收或安全資訊者。
- 三、通知收信人交易期限、權利義務變更或繼續性契約關係之進行狀況等重要交易資訊者。
- 四、依據發信人、收信人雙方同意之交易條件，提供商品或服務，及其後續之更新者。

第三條

本條例之主管機關為通訊傳播委員會。

通訊傳播委員會成立前，本條例主管機關為交通部。

第四條第二款、第六條及第十四條所定主管機關權責事項，交通部得委任交通部電信總局辦理。

第四條

發信人發送商業電子郵件，應符合下列規定：

- 一、提供收信人得選擇不再接收來自同一發信人同類郵件之機制。
- 二、於郵件主旨欄加註「商業」、「廣告」、「ADV」或其他經主管機關公告足資辨識其為商業電子郵件之標示。但發信人事前已獲得收信人同意者，不在此限。
- 三、提供正確之信首資訊。
- 四、提供發信人之團體或個人名稱或姓名及其營業所或住居所之地址。

第五條

發信人不得有下列行為：

- 一、明知或可得而知收信人已為拒絕接收商業電子郵件之表示，仍為發送者。
- 二、明知或可得而知商業電子郵件之主旨有虛偽不實或引人錯誤之表示，仍為發送者。
- 三、明知或可得而知商業電子郵件轉寄前之信首資訊有虛偽不實，仍為發送者。

第六條

主管機關得促使電子郵件服務提供者採行必要措施，防止濫發商業電子郵件之行為。

第七條

發信人違反第四條或第五條規定，侵害收信人權益者，負損害賠償責任。

收信人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。

前二項損害賠償總額，以每人每封商業電子郵件新臺幣五百元以上二千元以下計算。但能證明其所受損害額高於該金額者，不在此限。

基於同一原因事實負損害賠償責任者，合計最高總額以新臺幣二千萬元為限。但因該原因事實所得利益超過新臺幣二千萬元者，以該所得利益為限。

廣告主或廣告代理商明知或可得而知發信人違反第四條或第五條規定發送商業電子郵件者，與發信人連帶負損害賠償責任。

第一項損害賠償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人時起，二年間不行使而消滅。自行為時起，逾五年者，亦同。

第八條

依第九條規定提起訴訟之財團法人或公益社團法人，應符合下列要件：

- 一、財團法人之登記財產總額達新臺幣一千萬元或社團法人之社員人數達一百人。
- 二、消費者保護事項於其章程所定目的範圍內。
- 三、設立許可三年以上。

依第九條規定提起訴訟之財團法人或公益社團法人，應委任律師代理訴訟。

第九條

財團法人或公益社團法人對於違反第四條或第五條規定造成損害之事件，得由二十人以上受有損害之當事人授與訴訟實施權後，以自己名義，提起損害賠償訴訟。當事人得於言詞辯論終結前撤回訴訟實施權之授與，並通知法院。

財團法人或公益社團法人依前項規定提起訴訟後，得由其他因同一原因事實受有損害之當事人授與訴訟實施權，於第一審言詞辯論終結前，擴張應受判決事項之聲明。

前二項訴訟實施權之授與，應以文書為之。

各當事人於第一項及第二項之損害賠償請求權，其時效應分別計算。

當事人依第一項規定撤回訴訟實施權之授與者，該部分訴訟程序當然停止，該當事人應即聲明承受訴訟，法院亦得依職權命該當事人承受訴訟。

財團法人或公益社團法人依本條規定起訴後，因部分當事人撤回訴訟實施權之授與，致其餘部分不足二十人者，仍得就其餘部分繼續進行訴訟。

依本條例規定提起訴訟之財團法人或公益社團法人，其標的金額超過新臺幣六十萬元者，超過部分暫免徵裁判費。

第十條

依前條規定進行訴訟時，法院得徵求該財團法人或公益社團法人之同意，公告曉示其他因同一原因事實受有損害之人，得於一定期間內以書狀表明其原因事實、證據及應受判決事項之聲明，併案請求。

其他因同一原因事實受有損害之人，亦得聲請法院依前項規定為公告曉示。

併案請求之書狀，應以繕本或影本送達於兩造。

公告期間之訂定及公告方式，準用民事訴訟法第四十四條之二第四項之規定。

第十一條

財團法人或公益社團法人就當事人授與訴訟實施權之事件，有為一切訴訟行為之權。但當事人得限制其為捨棄、撤回或和解。

前項當事人中一人所為之限制，其效力不及於其他當事人。

第一項之限制，應於第九條第三項之文書內表明，或以書狀提出於法院。

第十二條

當事人對於第九條第一項訴訟之判決不服者，得於財團法人或公益社團法人上訴期間屆滿前，撤回訴訟實施權之授與，依法提起上訴。

財團法人或公益社團法人於收受判決書正本後，應即將其結果通知當事人，並應於七日內將是否提起上訴之意旨以書面通知當事人。

第十三條

財團法人或公益社團法人應將第九條訴訟結果所得之賠償，扣除訴訟必要費用後，分別交付授與訴訟實施權之當事人。

提起第九條第一項訴訟之財團法人或公益社團法人，均不得向當事人請求報酬。

第十四條

主管機關為執行本條例所定事項，得與國際相關組織進行有關商業電子郵件來源、追蹤方式及其他相關資訊之交流。

第十五條

本條例自公布後三個月施行。

