

# 電信、資訊及傳播跨業整合 監管機構組織之研究

## 期末報告

理律法律事務所

中華民國九十年十一月二十三日

委託單位：交通部電信總局



研究主題：電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究

計劃主持人：劉紹樑律師

協同主持人：陳民強律師

顧問：吳青松教授

顧問：張仲儒教授

研究人員：郭明怡

林 瑤

曾 更 瑩

吳 志 光

謝 宜 芬

江 蘋

交通部電信總局委託研究

# 目 錄

<u>計畫摘要</u> .....	i
<u>第一章 導論</u> .....	1-1
<u>第一節 研究背景與目的</u> .....	1-1
<u>第二節 研究方法</u> .....	1-4
<u>第三節 研究課題與範圍</u> .....	1-6
<u>第四節 研究架構</u> .....	1-7
<u>第二章 比較立法</u> .....	2-1
<u>第一節 英國</u> .....	2-1
<u>第二節 法國</u> .....	2-26
<u>第三節 美國</u> .....	2-33
<u>第四節 加拿大</u> .....	2-43
<u>第五節 澳洲</u> .....	2-48
<u>第六節 日本</u> .....	2-55
<u>第七節 香港</u> .....	2-60
<u>第八節 新加坡</u> .....	2-70
<u>第九節 OECD</u> .....	2-76
<u>第十節 歐盟</u> .....	2-81
<u>第十一節 ITU</u> .....	2-87
<u>第十二節 小結</u> .....	2-91
<u>第三章 現行管理機制之檢討及機關整合之必要性</u> .....	3-1
<u>第一節 管理機關之現況</u> .....	3-1
<u>第二節 產業匯流對管理機關之衝擊</u> .....	3-8
<u>第三節 調整現有管理架構之必要性</u> .....	3-10
<u>第四章 管理機關之目標、功能及定位</u> .....	4-1
<u>第一節 管理機關之願景及目標</u> .....	4-1
<u>第二節 管理機關之功能</u> .....	4-4

<u>第三節 管理機關之定位</u> .....	4-5
<u>第四節 小結</u> .....	4-19
<u>第五章 管理機關之組織規劃</u> .....	5-1
<u>第一節 設計理念</u> .....	5-1
<u>第二節 組織規劃圖示及說明</u> .....	5-4
<u>第三節 各業務單位之職掌</u> .....	5-15
<u>第四節 委員會和所轄各處室之關係</u> .....	5-27
<u>第五節 人員配置與移撥</u> .....	5-30
<u>第六節 經費來源</u> .....	5-39
<u>第七節 業務委託及委辦</u> .....	5-45
<u>第八節 與其他機關之協調溝通機制</u> .....	5-48
<u>第九節 小結</u> .....	5-51
<u>第六章 組織法草案</u> .....	6-1
<u>第一節 行政院通訊傳播委員會組織法建議草案總說明</u> .....	6-1
<u>第二節 行政院通訊傳播委員會組織法草案建議條文</u> .....	6-7
<u>第三節 相關組織法之修正建議</u> .....	6-17
<u>第七章 因應產業匯流趨勢相關法規之調整</u> .....	7-1
<u>第一節 科技整合對於法規政策之挑戰</u> .....	7-1
<u>第二節 國際立法因應產業匯流的發展趨勢</u> .....	7-3
<u>第三節 國內法規因應產業匯流的修正建議</u> .....	7-10
<u>第八章 成立管理機關之行動方案</u> .....	8-1
<u>第一節 籌設過程行動方案</u> .....	8-1
<u>第二節 第一屆委員會行動方案</u> .....	8-7
<u>第九章 結論</u> .....	9-1
<u>附錄 A 第一屆委員會各處業務細部工作規劃</u> .....	A-1
<u>附錄 B 座談會會議記錄</u> .....	B-1
<u>附錄 C 公開說明會會議紀錄</u> .....	C-1
<u>附錄 D 業者意見彙整</u> .....	D-1
<u>附錄 E 行政院通訊傳播委員會組織法草案英譯文</u> .....	E-1
<u>附錄 F 重要有關文獻</u> .....	F-1

## 圖表目錄

【表 2-1】	英國現行通訊傳播產業之管理機關.....	2-2
【表 2-2】	DTI 之業務職掌.....	2-2
【表 2-3】	OFTEL 之業務職掌 .....	2-3
【表 2-4】	RA 之業務職掌.....	2-3
【表 2-5】	DCMS 之業務職掌 .....	2-4
【表 2-6】	ITC 之業務職掌.....	2-5
【表 2-7】	BSC 之業務職掌 .....	2-5
【表 2-8】	Radio Authority 之業務職掌.....	2-6
【表 2-9】	IWF 之業務職掌 .....	2-6
【表 2-10】	OFTEL、RA 之組織架構及人員配置.....	2-6
【表 2-11】	ITC、BSC、Radio Authority 之組織架構及人員配置 .....	2-7
【表 2-12】	IWF 之組織架構及人員配置 .....	2-8
【表 2-13】	OFTEL、RA 之經費來源 .....	2-8
【表 2-14】	ITC、BSC、Radio Authority 之經費來源.....	2-8
【表 2-15】	IWF 之經費來源 .....	2-9
【表 2-16】	組織架構調整方式及優劣分析 .....	2-13
【表 2-17】	英國白皮書重要規範內容.....	2-16
【表 2-18】	OFCOM 內部單位規劃職掌.....	2-23
【表 2-19】	電信部長與 ART 共享之權責 .....	2-29
【表 2-20】	ART 之獨立職權.....	2-30
【表 2-21】	FCC 未來五年之四大目標與其執行策略.....	2-34
【表 2-22】	FCC 之監理方式 .....	2-38
【表 2-23】	CRTC 執行監理任務之工具 .....	2-45

【表 2-24】	ACA 之工作職掌 .....	2-48
【表 2-25】	ABA 之業務職掌 .....	2-48
【表 2-26】	可向 AAT 或公眾利益監察人請求調查之事項 .....	2-52
【表 2-27】	IDA 之功能與職務 .....	2-72
【表 2-28】	SBA 之功能與職務 .....	2-72
【表 2-29】	獨立性之判斷指標 .....	2-75
【表 2-30】	ITU 報告中所示之管理機關任務 .....	2-87
【表 2-31】	ITU 報告所示未來管理機關應具備之要件 .....	2-88
【表 2-32】	開放市場所生競爭議題之規範工具 .....	2-88
【表 2-33】	管理機關未來所面臨之產業發展及規範課題 .....	2-89
【表 2-34】	各國機關位階比較表 .....	2-90
【表 2-35】	各國決策機關比較表 .....	2-91
【表 2-36】	各國管理機關預算來源比較表 .....	2-91
【表 2-37】	各國機關人員配置表 .....	2-92
【表 2-38】	各國發照及業務監理執掌之機關一覽表 .....	2-92
【表 2-39】	各國業務監理內容一覽表 .....	2-93
【表 3-1】	我國對電信及傳播產業之管理架構及其組織定位 .....	3-7
【表 4-1】	管理機關之目標及功能 .....	4-4
【表 4-2】	管理機關置於行政院下之獨立性研究 .....	4-13
【表 4-3】	電信產業規模與 GDP 比重表 .....	4-13
【表 4-4】	傳播產業規模與 GDP 比重表 .....	4-14
【表 5-1】	第一處之詳細業務職掌 .....	5-16
【表 5-2】	第二處之業務職掌 .....	5-18
【表 5-3】	第三處之業務職掌 .....	5-20
【表 5-4】	第四處之業務職掌 .....	5-22
【表 5-5】	第五處之業務職掌 .....	5-24

【表 5-6】	第六處之業務職掌 .....	5-25
【表 5-7】	地區監理局之業務職掌 .....	5-26
【表 5-8】	電信產業規模與管理機關員額之比較表 .....	5-34
【表 5-9】	人員移撥表 .....	5-36
【表 5-10】	電信總局與新聞局廣電處預算比較表 .....	5-44
【表 7-1】	我國電信、傳播營運執照許可內容比較 .....	7-10
【表 7-2】	我國電信、傳播跨業經營限制比較 .....	7-17
【表 7-3】	國際立法關於跨業經營限制規定之比較 .....	7-18
【表 7-4】	國際立法媒體交互持股限制之比較 .....	7-19
【表 7-5】	我國電信、傳播業者組織型態規定之比較 .....	7-22
【表 7-6】	我國對外資相關限制之規範 .....	7-22
【表 7-7】	國際立法對外資相關限制之規範 .....	7-23
【表 7-8】	我國電信、傳播法規結合管制之比較 .....	7-32
【表 7-9】	我國電信、傳播法規市場主導者規範之比較 .....	7-33
【表 7-10】	我國電信、傳播有關業者爭議處理機制之比較 .....	7-35
【表 7-11】	我國電信、傳播法規普及服務規定比較 .....	7-39
【表 7-12】	我國電信、傳播法規有關消費爭議處理機制之比較 .....	7-46
【表 7-13】	我國電信、傳播法規資訊透明化規範之比較 .....	7-47
【表 8-1】	政府相關機關協調事項建議表 .....	8-3
【表 8-2】	立法院協調單位及事項建議表 .....	8-4
【表 8-3】	相關工作時程表 .....	8-6
【圖 2-1】	OFCOM 組織架構圖 .....	2-25
【圖 2-2】	ART 組織圖 .....	2-28
【圖 2-3】	CSA 組織圖 .....	2-29
【圖 2-4】	FCC 組織圖 .....	2-35
【圖 2-5】	CRTC 主要單位之組織圖 .....	2-44

【圖 2-6】	ACA 之組織表 .....	2-49
【圖 2-7】	總合通信基盤局及情報通信政策局之組織表 .....	2-55
【圖 2-8】	資料局組織架構 .....	2-60
【圖 2-9】	電訊局組織架構 .....	2-61
【圖 2-10】	資料署組織架構 .....	2-61
【圖 2-11】	影視處組織架構 .....	2-62
【圖 2-12】	IDA 之組織圖 .....	2-70
【圖 2-13】	SBA 之組織圖 .....	2-71
【圖 3-1】	電信總局之組織圖 .....	3-3
【圖 3-2】	新聞局廣電處組織圖 .....	3-5
【圖 5-1】	組織架構圖 .....	5-5



# 計畫摘要

## 一、研究背景

由於科技之迅速發展，數位科技之匯流（convergence），使通訊傳播各產業之界線已逐漸消弭，例如有線電視網路與電信網路均可用以提供寬頻服務；網際網路亦可能用以提供通訊及傳播服務；第三代行動通信除傳統語音服務外，亦可進一步提供影像資訊傳輸服務等。隨著通訊傳播科技匯流之發展，以及網際網路普及化等趨勢，世界各國陸續推動相關管理機關組織架構之調整，並進行相關之立法改革，整合相關產業之監理機制，以因應產業發展之需。

我國現行通訊傳播之監理業務，分屬不同機關權責，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，且增加機關間協調成本、缺乏管理效率，實無法因應知識經濟時代產業匯流發展之需。值此政府再造之際，我國有必要重新檢討、調整資訊傳播產業之管理機制。

## 二、研究方法

本研究計畫首先蒐集、分析 ITU、OECD、歐盟、英國、美國、加拿大、法國、日本、新加坡、香港及澳洲等國際組織、先進國家或地區為因應電信及傳播產業整合趨勢所進行之組織與管理制度，以瞭解相關之國際發展趨勢。依據所得資料，分析檢討適合我國法律體系之機關設置，再與相關主管機關、專家學者及業者會談，以了解實務上可能發生之問題及業者需求，並確認本研究計畫規劃內容是否有執行上之困難。

## 三、研究發現

全球通訊傳播市場在自由化及國際化之發展趨勢下，殷切需求管理機關與國家持有多數股份之通訊傳播事業脫勾，具備獨立超然執法之地位，以維護健全的市場秩序。近年來，多數先進國家都已就機關獨立性進行檢討改造。

此外，以單一機關統籌管理電信及傳播業務，已是未來的國際立法趨勢。目前，歐盟已發布相關指令要求其會員國調整相關監理機制，以因應產業匯流之趨勢；英國亦宣布將成立 OFCOM，整合通訊傳播產業監督管理業務；美國 FCC 則擬改以功能別重新規劃其內部組織之計畫；中國大陸並將於 2003 年之前將目前管理電信業的信息產業部和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，統一管理大陸地區通訊傳播產業。

我國目前管理機制不論自獨立性或是因應產業匯流之趨勢而言，均有不足，而有進行機關改造，加入維持獨立性之機制並統一管理事權之必要。成立單一的管理機關，統籌通訊傳播之政策研訂及相關監理事項，促進我國通訊傳播產業之發展，使各該產業均得在公平競爭的基礎上從事經營活動，來提昇我國相關產業之國際競爭優勢，保障公眾及消費者之權益，應是具有前瞻性的作法。

#### 四、規劃建議

##### (一) 機關願景及目標

在進行組織再造的同時，我們必須先確認管理機關的願景及目標，我們認為未來我國通訊、傳播產業及其管理機關的願景，可歸納如下：

掌握國際通訊傳播科技之發展趨勢，促進通訊傳播產業之發展。

維持通訊傳播市場之秩序與公平競爭，使我國通訊傳播市場成為亞太地區最具活力與競爭力的市場之一。

提昇國內傳播內容之水準，並促使傳播產業尊重本土、弱勢族群之價值，使社會能更富涵人文關懷。

確保高品質、多樣化、普及化及價格合理之服務，保障公眾及消費者權益。

而在這樣的政策願景下，我們認為管理機關肩負的政策目標，應包括保障公眾及消費者權益，維持市場競爭機制，促進相關產業發展，建立資訊化社會，以及維持傳播內容的品質。

## (二) 機關定位

為落實這些政策目標，我們建議管理機關的定位，應是設於行政院下的獨立委員會。目前有關單位正在進行政府組織再造之規劃，另行設立部會級之機關，是否有悖於政府再造之政策方向，難免有所爭議。但我們認為二者不相牴觸，蓋成立整合性管理機關的目的，旨在整合通訊及傳播領域的管理業務，而委由單一主管機關整合予以決策及執行，不僅將整併現行電信總局、新聞局廣電處、交通部郵電司等之業務，其總員額亦將因規範與管理整合集中而達到精簡之目標，應符合政府再造計畫之規劃方向，也不致造成員額膨脹或組織擴大之效應。

從比較法文獻來分析，各國管理機關之獨立性與專業性，必然會受該國政治運作、法律體制及市場開放程度等因素的影響，然實證研究亦顯示管理機關愈不受政治力的介入，其規範的有效性愈能維持。準此，建立管理機關獨立與專業的文化，厥為第一屆委員會最重要的使命。就管理機關的獨立性而言，我們希望引進保障管理機關獨立性之機制，諸如委員會的決策架構、委員任期的保障、獨立於產業、黨派利益、一定程度之人事及經費自主等；而在管理機關專業能力養成方面，我們則希望透過委員資格的要求，遴選多元化的專業人士，提升決策之品質，並透過委辦方式，結合社會資源，強化執法效能。

## (三) 機關組織規劃

而在管理機關內部組織之規劃上，我們建議管理機關組織架構之設計，是以功能別為主，未來配合相關作用法之修訂，將以服務為規範對象，而非以事業為規範對象，但在過渡階段，仍有必要維持產業別發照之架構。但有鑑於通訊傳播產業之快速發展，管理機關之業務

職掌及其組織、員額等，應保留相當之彈性，以迅速且有效率地遂行監理業務。故於制度設計上，委員會之內部組織將採總員額之方式架構，於總員額固定之前提下，授權委員會得隨時因應監理業務之需求，經報請行政院核定後，彈性調整管理機關內部組織及其業務職掌，以因應產業及市場之變遷，落實管理機關之政策目標。

本研究計畫認為管理機關之定位以行政院下之委員會為宜，其組織圖如附表。

#### (四) 作用法規修訂

在進行機關整合之際，我們認為也必須同時檢討相關作用法規。諸如證照發放的標準及限制、主管機關裁決的權限、實施內容分級制度、建立消費者申訴管道等議題，均涉及管理機關未來職權之行使，必須配合調整或修訂相關法規，來維持市場競爭秩序，並確實保障公眾及消費者權益。

### 五、工作成果

依據前述組織架構的設計，本研究計畫完成下列事項：

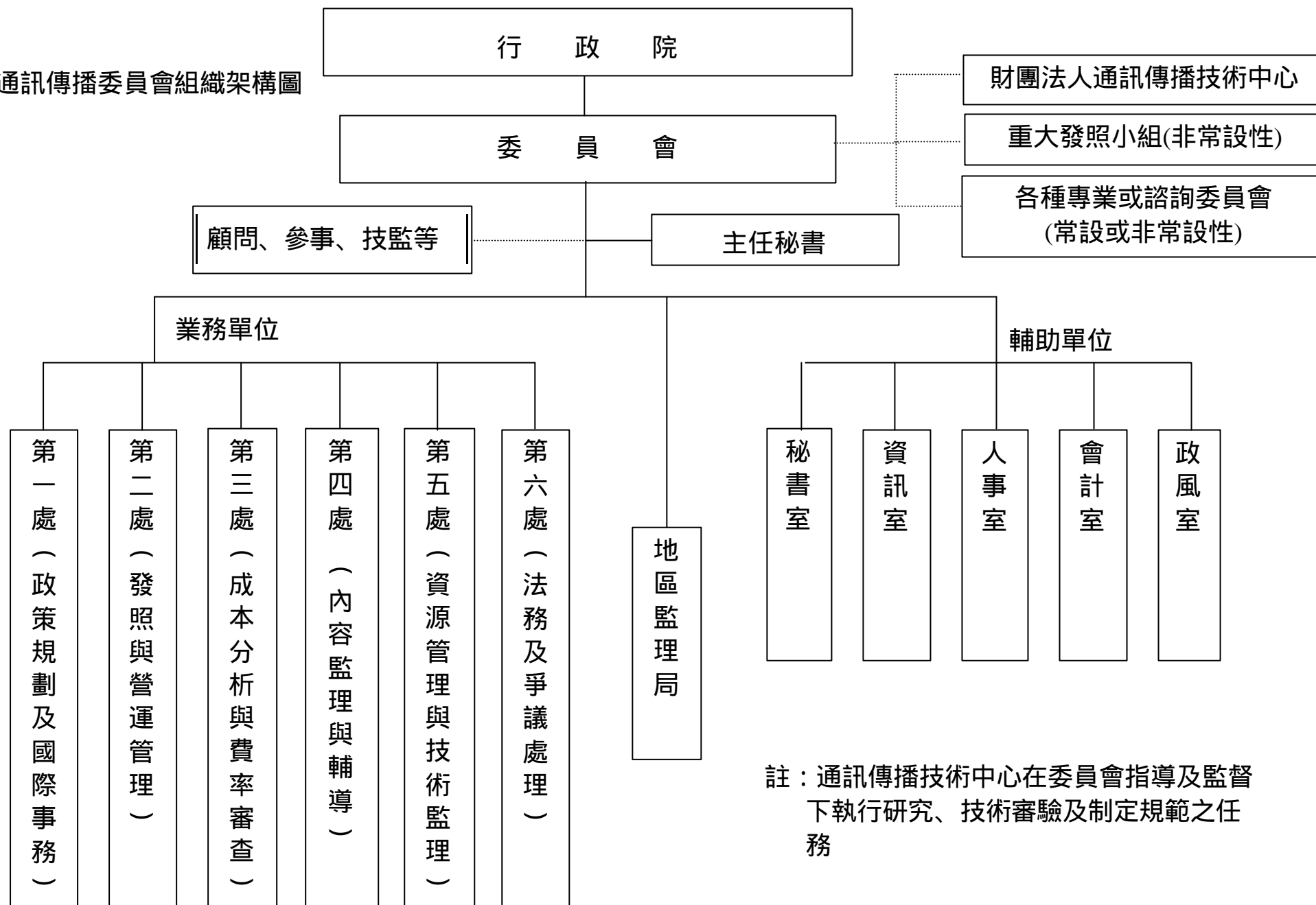
通訊傳播委員會組織條例草案；

籌設通訊傳播委員會行動方案；及

通訊傳播法規整合之建議事項。

我們希望本研究計畫工作成果，得以作為相關機關討論本議題之參考。

通訊傳播委員會組織架構圖



註：通訊傳播技術中心在委員會指導及監督下執行研究、技術審驗及制定規範之任務

# 第一章 導論

## 第一節 研究背景與目的

由於科技之急速發展，尤其是數位化科技之持續創新，使通訊傳播產業間之界線已逐漸消弭，而產生產業匯流之現象，例如有線電視網路與電信網路均可用以提供寬頻服務；網際網路亦可提供通信服務及廣播服務；第三代行動通信除傳統語音服務外，亦可進一步提供影像資訊傳輸服務；藉由網際網路亦可收聽廣播及收視節目等。有鑑於此，為因應電信自由化、資訊傳播科技發展及網際網路之普及化等趨勢潮流，相關監理機制亦應加以調整，以因應產業匯流發展之需。

就我國而言，現行通訊傳播業務之管理仍分屬不同機關權責，包括交通部郵電司、電信總局、新聞局廣電處，以及行政院國家資訊通信基本建設（NICI）小組、國防部通訊電子局等，導致事權不統一、管理與監督權責不明，政策制訂礙於體制亦無法顧及全貌，且增加機關間協調成本、缺乏管理效率，恐無法因應知識經濟時代產業之整合發展。為有效因應通訊傳播產業之匯流，故有必要成立新的單一管理機關，統籌通訊傳播之相關監理事項，以促進我國相關產業之發展，並保障各產業均得於公平競爭之基礎上從事經營活動，並進而提昇我國相關產業之國際競爭力。

由於建立獨立電信監理機構是世界貿易組織（WTO）「基本電信協定」之要求，亦是政府加速電信自由化進程之重要工作，因應通訊傳播產業匯流之發展趨勢，成立整合之權責機關統籌通訊傳播相關事宜，應是具有前瞻性的作法。就此，行政院於民國八十七年四月二日第二五七二次院會中，行政院蕭萬長院長即指示成立跨部會「電信監理專案小組」，由當時政務委員楊世緘擔任召集人，針對日後資訊、電信與多媒體管理單位之組織與定位，以及對未來資訊、電信與多媒體事業發展之規範策略等，要求專案小組進行研究。為進一步研究電信管理機制之相關問題，行政院科技顧問

組遂委託台灣大學陳光禎教授及本所劉紹樑律師等進行研究，並於民國八十七年九月三十日提出「資訊化社會電信管理機制之研究報告」。

政府為因應通訊傳播產業匯流之趨勢，並配合現階段政府組織再造計畫，遂加速規劃推動成立單一電信資訊傳播機關，且依據民國八十九年十二月十八日行政院國家資訊通信基本建設專案推動小組召開「研討『成立電信資訊傳播委員會』事宜」會議決議：「應在既有『電信資訊傳播協調工作小組』架構下，儘速成立規劃小組，專責規劃『電信資訊傳播整合機關』成立事宜。」嗣經行政院長核示，由交通部及行政院新聞局會同有關機關（單位）就規劃小組之組織架構進行研商，且其組織成員宜包括交通部、行政院新聞局、行政院國家資訊通信基本建設專案推動小組、經濟部工業技術研究院、資訊工業策進會及台灣網路資訊中心等單位，正式開始進行規劃之工作。

此外，八十九年十一月行政院新聞局及交通部並主動將此整合計畫納入國家知識經濟方案中之重要計畫之一。依據行政院「知識經濟發展方案」，未來政府將以普及資訊應用，並強化寬頻基礎網路建設為施政重點，全面發展知識經濟，主要媒介為通訊傳播相關產業之結合與應用，應以前瞻規劃其組織架構。全國知識經濟發展會議舉行之「建立跨業整合之規範機制」分組座談時，通訊傳播整合機關更成為備受各界關注之重點。

為協助政府研析符合我國國情之新管理機關組織，研究小組除廣泛分析世界各國監管機制之改革精神及經驗外，並依據研究小組實際長期參與四 C 產業研究之所見，參酌國內各方意見後，設計適合我國產業環境之具獨立性之新管理機關組織，以期發揮監管功能並建立有利於產業競爭環境之規範，進行有效率之管理，降低產業競爭之成本，避免產業發展效率因不當之管理組織而降低，以達促進產業發展提升競爭力之目的。

綜上所述，為使我國國民能與世界先進國家享受同等級之資訊化服務、建設台灣成為綠色矽島，發展台灣成為全球運籌管理中心奠下基礎，研究小組將藉由本研究計畫之提出，協助政府完成此一極具重要性之規劃

工作，以統合電信、資訊及傳播之相關監理事項。並期許能建立一個符合下列願景之獨立新管理機關：

- 掌握國際通訊傳播科技之發展趨勢，促進通訊傳播產業之發展。
- 維持通訊傳播市場之秩序與公平競爭，使我國通訊傳播市場成為亞太地區最具活力與競爭力的市場之一。
- 提昇國內傳播內容之水準，並促使傳播產業尊重本土、弱勢族群之價值，使社會能更富涵人文關懷。
- 確保高品質、多樣化、普及化及價格合理之服務，保障公眾及消費者權益。



## 第二節 研究方法

本研究計畫所採用之方法如下：

### 一、文獻資料蒐集法

蒐集現有國內外相關文獻資料，包括研究計畫、學者論述、機關內部研究報告、擬議中之法案、政府政策文件等，以瞭解各界對於本研究主題之意見，並掌握政府政策動向及趨勢。

### 二、規範內容歸納法

蒐集現有關於電信、傳播及資訊之相關規範，包括現行組織法及管理法、擬議中之相關法案、重要之行政命令及行政機關實務措施等，藉以掌握現行規範架構，俾能進一步分析並提出修正意見。

### 三、比較研究法

蒐集、分析 ITU、OECD、歐盟、英國、美國、加拿大、法國、日本、新加坡、香港及澳洲等先進國家或地區為因應電信、資訊及傳播整合趨勢所進行之組織與監管制度之改革資料，並整理及提出比較法分析。

### 四、實地及問卷訪談法

舉行一次業者座談會及一次公開說明會，並多次與相關機關舉行會談，聽取各相關機關、單位（包括行政院 NICI 小組、研究發展考核委員會、經濟建設委員會、交通部、新聞局、經濟部、資訊供應策進會及台灣網路資訊中心等）及產官學各界之意見。並藉由發放問卷之方式，徵詢相關產業公會及業者對於機關整合及規範整合之意見，俾收集思廣益之效。

### 五、法制建構法

針對現行電信資訊傳播之各該管理機關之組織架構及職掌予以分析檢討，從整合之觀點提出利弊評估及調整建議。並參考行政院電信資訊傳播

協調工作小組、電信資訊傳播整合機關規劃小組及國家資訊通信基本建設專案推動小組之建議，以及知識經濟發展方案及其陸續研討所提出之意見，參酌援引為修訂方向。

針對各種行政機關組織型態及相關組織法進行比較研究，並包括國家機關法人化之分析研究，以提出符合我國國情之組織架構，以充分發揮監理功能。進而就電信、資訊、傳播管理機關之定位、目標、功能及組織架構提出具體建議，並據以擬定組織條例草案，尤其著重獨立性之要件。另檢討現行各機關組織法及電信、資訊、傳播相關法規，提出具體整合及修訂建議。

### 第三節 研究課題與範圍

#### 一、研究課題

本研究計畫主要研究課題包括：

- 我國現有行政架構有何缺失？設置新管理機關時，為何需仿照其他國家將新管理機關設置成一委員會？
- 成立新管理機關後，各相關部會之組織應如何調整？
- 新管理機關之獨立地位如何？如何獨立？是類似監察院（監察委員）或公平交易委員會之獨立狀況？
- 新管理機關之經費應否自主？如需自主，是否符合我國之預算法規？新管理機關自主之經費來源為何？預估之收入與支出能否兩平？

#### 二、研究範圍

規劃管理機關之設置係為整合「電信」、「資訊」及「傳播」方面之規範權責，其中「電信」及「傳播」方面包括交通部郵電司及電信總局所掌理之「電信」方面職掌，以及新聞局廣電處所掌理之「傳播」方面職掌，至於「資訊」方面，依據委託單位政策建議及歷次座談會中與會業者所示意見，咸認「資訊」方面之管理範圍，應僅限於「網路安全」、「網域名稱」及「網路內容」三方面業務，至於其他資訊相關業務，則非屬管理機關之整合範圍。

故本研究計畫之研究範圍，配合政府政策指示著重於電信及傳播方面之整合，而將新管理機關於資訊方面之業務職掌限縮於「網路安全」、「網域名稱」及「網路內容」等事項，而不以資訊產業等廣義概念論述之。

## 第四節 研究架構

本研究計畫共分為九章：

第一章導論：敘明本研究計畫之研究背景及目的、研究方法及範圍，以及研究架構。

第二章比較立法之研究：整理及分析包括 ITU、OECD、歐盟、英國、美國、加拿大、法國、日本、新加坡、香港及澳洲等先進國家或地區，關於通訊傳播之管理機關架構及整合趨勢，以作為建構我國管理機關整合之參酌依據。

第三章管理機關之現制與整合之必要性：針對我國管理機關現制予以分析，參酌產業發展對管理機關之衝擊，據以提出調整現有管理機關架構之必要性，以及可能方案及利弊分析。

第四章管理機關之目標、功能及定位：從管理機關之願景為出發點，確立管理機關之目標，以及其因應各該目標所應具備之功能及政策工具，並據以作為研究管理機關定位之基本立論，針對可能之定位方式（包括特殊公法人之定位方式，以及定位於行政院下委員會之獨立委員會，分析其利弊。

第五章管理機關之組織規劃：參酌外國立法例及我國政經環境，確立管理機關組織之設計理念，進而提出管理機關組織之規劃，並逐次敘明管理機關之業務職掌、人力配置、移撥及經費來源，並依據產業發展之前瞻性，提出業務委託、委辦及與其他機關間之協調溝通機制等，賦予管理機關相當之運作彈性空間。

第六章組織法草案：依據管理機關之各項設計及組織架構規劃，參酌公平交易委員會之組織條例、擬議中之金融監督管理委員會之組織條例及其他委員會組織之組織條例等法例，擬訂管理機關組織條例草案，並提出

其他相關組織法修正建議。

第七章未來產業匯流之相關法規修正因應：針對科技整合對於通訊傳播領域之主要法規政策之挑戰予以分析，並分從國際立法及國內法規提出因應產業匯流之發展趨勢及修正建議。

第八章行動方案：為使本研究計畫之設計能確實具備可行性，針對整合計畫之內容提出行動方案之具體建議，並提出第一屆委員會工作重點，以利行政機關之推動與落實。

第九章結論：整理本研究計畫之重要內容作成結論，並提出具體建議。

## 第二章 比較立法

本章旨在分析世界各國之通訊傳播管理機關之機制及其為因應產業及科技匯流而就組織架構及其業務執掌所做之調整。惟通訊傳播產業為變動性極快之產業，因而本章中所蒐集彙整之資料限於各國已公布之資料。

### 第一節 英國

#### 一、現行制度

##### (一) 管理機關

英國現行關於通訊傳播領域產業之政策及管理，依其所涉業務內容，分屬於電信及傳播之決策、管理機構予以管轄，這些機關之設立依據主要即為 Telecommunications Act 1984 及 Broadcasting Act 1990, 1996，整體而言其規範架構極為分散。至於網際網路方面，則與我國制度相仿，並無專責政府機關予以管轄，而係委由網際網路監管基金會（Internet Watch Foundation，簡稱 IWF）此法人組織予以管理<sup>1</sup>。

##### (二) 業務職掌

##### 1. 電信方面

##### (1) DTI

DTI 為政府機關，旨在達成政府施政目標：提昇競爭力及科技水準，以於現代經濟環境下，創造更高層次之持續成長及創造力。其主要任務如下<sup>2</sup>：

---

<sup>1</sup> 資料彙整自法規資料 Telecommunications Act 1984, TELECOMMUNICATIONS LAW HANDBOOK, edited by John Angel and Ian Walden (1997)及 Broadcasting Act 1990, 1996，並參照各機關網站上之資料，以及電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書，九十年五月，頁 30-39；陳光禎等，資訊化社會電信管理機制研究報告，行政院科技顧問組委託研究，八十七年九月，頁 42-50。

<sup>2</sup> <http://www.dti.gov.uk/about/aimsobs05.htm>; <http://www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/report/chap15.html>

【表 2-1】英國現行通訊傳播產業之管理機關

	決策機關	管理機關
電信方面	貿易工業部 (Department of Trade and Industry, 簡稱 DTI), 負責電信政策、電信事業證照之核發及執行無線頻譜規劃。	分為電信市場監管業務之電信管理局 (Office of Telecommunications, 簡稱 OFTEL), 以及負責無線電頻率管理之無線電管理局 (Radiocommunications Agency, 簡稱 RA)。
傳播方面	文化媒體暨體育部 (Department of Culture, Media and Sport, 簡稱 DCMS), 旨在藉由文化、體育及創作事業之發展, 提昇英國民眾之生活品質, 管轄範圍包括博物館、美術館、圖書館、藝術及體育活動及國家彩券活動等。	分為負責電視與媒體監管之獨立電視委員會 (Independent Television Commission, 簡稱 ITC), 負責媒體節目內容監管之廣播標準委員會 (Broadcasting Standards Commission, 簡稱 BSC), 以及負責無線廣播監管之廣播局 (Radio Authority)。
資訊方面	網際網路監管基金會 (Internet Watch Foundation, 簡稱 IWF), 於一九九六年九月成立, 由 ISP 協會 (Internet Service Providers Association)、倫敦網際網路交換協會 (London Internet Exchange, 簡稱 LINX) 與網路安全基金會 (Safety Net Foundation) 所共同組成, 旨在防制違法之網頁內容, 並約束瀏覽者接觸不當或有害之網頁內容。	

【表 2-2】DTI 之業務職掌

<p>於新舊經濟交接之際, 縮小與美國、法國、德國及日本之創造力差距, 以提昇英國國家競爭力</p> <p>協助處於競爭弱勢之中小企業發揮潛能, 以提昇整體產業之創造力</p> <p>降低網際網路連結成本, 建構 B2B、B2C 交易之電子商務網路, 使英國全球成為電子商務最佳地區</p> <p>提昇各行政區域 GDP 數值, 改善各行政區域之整體經濟表現</p> <p>提昇產業品質及成本效益以達國際標準, 使英國科學及技術領域之全球排名得以竄升</p> <p>提高科技知識之開發層次, 以供具創新概念之事業能多加利用</p> <p>於 OECD 體制內創造最有效率之競爭環境, 並藉由使消費者獲知更多權利及資訊, 以提供消費者更具公平性之交易環境</p> <p>確保天然氣及電力價格之競爭力, 以兼顧供應之保證及社會、環保之目標</p> <p>改善環境保護及天然資源限制使用, 以減少溫室效應及二氧化碳之排放量</p> <p>提昇英國公司於海外貿易及投資之競爭力</p> <p>維持英國成為歐盟中最主要之外國直接投資地區</p>
---

## (2) OFTEL

OFTEL 作為英國電信事業之獨立管理機關, 其目標在提昇消費者權益, 監督並執行各類電信執照之條款, 以確保於英國所提供之電信服務符合合理之要求<sup>3</sup>。OFTEL 重要之業務職掌分述如下<sup>4</sup>:

<sup>3</sup> [Http://www.ofcom.gov.uk/press/20jun01.htm](http://www.ofcom.gov.uk/press/20jun01.htm)

【表 2-3】OFTEL 之業務職掌

電信設備之管理及電信號碼之配置及管理  
監督電信事業，要求電信事業行為應符合其執照上之規範  
於發生市場競爭議題時，可藉由與電信事業協商修改電信事業執照之規範，或請競爭主管機關依競爭法規予以處理  
建議 DTI 核發電信執照，並提供有關電信事業之建議  
蒐集及管理電信事業相關資訊，並發行出版品  
處理有關電信服務或設備方面之申訴或詢問  
確保電信事業提供之服務能符合合理之需求，包括緊急電話服務、公共電話服務、查詢服務及偏遠地區之服務等  
確保業者藉由提供服務維持財務健全  
提升電信消費者之權益  
落實競爭法有關電信事業之部分，以維持及提升電信事業有效之競爭  
確保電信事業能提供之有效率之服務  
提升電信方面之研究及發展  
鼓勵以外國消費者為主之電信事業，能於英國發展其事業  
促使英國本土之電信事業能於海外有效參與競爭

(3) RA

RA 係 DTI 之執行機關，主要業務職掌包括<sup>5</sup>：

【表 2-4】RA 之業務職掌

擬定無線電頻譜之規劃及管理之政策，並以創新及積極之方式管理頻譜，以提昇產業之創新及競爭力  
參與有關無線電頻譜使用之國際協商，並傳達英國之立場，俾使全球性及區域性頻譜管理能符合英國之利益  
以核發執照方式授權無線電頻譜之使用，並應善加利用各項政策工具，如訂定法規、頻率使用費率或拍賣制度等，以發揮無線電頻譜使用之最大經濟效益  
擬定無線電頻譜之技術上與操作上之標準  
執行有關無線電設備使用之法令  
調查無線電波干擾之問題，並經由強制執行方式、介面調查及處理、頻譜監控及市場監督等方式，確保頻譜使用之品質  
改善程序及操作方式，確保使用技術之品質以提昇服務品質，俾能提供消費者更佳之服務  
委託研究以提昇無線電頻譜利用之發展

<sup>4</sup> <http://www.oftel.gov.uk/about/oftguide/htm>

<sup>5</sup> <http://www.ofcom.gov.uk/press/20jun01.htm>;  
[http://www.radio.gov.uk/about/document/annual/00\\_01/contents.htm](http://www.radio.gov.uk/about/document/annual/00_01/contents.htm)



## 2. 傳播方面

### (1) DCMS

DCMS 於傳播方面之主要職責包括<sup>6</sup>：

【表 2-5】DCMS 之業務職掌

<p>促進電子媒體轉播運動普遍化，尤其應照顧殘障者之收視權益</p> <p>輔導管理商業性電台，增加消費者之權擇權，促進商業性電台創新及有效競爭</p> <p>依 Broadcasting Act 1990 設立 ITC 負責無線電視、有線電視及衛星電視之發照及監管業務，並設立 Radio Authority 負責無線廣播之發照及監管業務。依 Broadcasting Act 1996 之規定，ITC 及 Radio Authority 並負責有關數位電視及廣播業務執照之核發</p> <p>維持公共服務傳播持續運作及提昇其品質，使其符合社會大眾之需求，並協助公共廣播數位化</p> <p>促使數位化電視之發展，並確保其發展得以維護消費者之權益。積極促使電視及廣播之數位化，預計於二〇〇六年至二〇一〇年可完成全面之數位化</p> <p>透過 ITC 及 Radio Authority 制訂各種節目、廣告及贊助內容之規則，除予以監管外，並處理民眾有關廣電媒體不公平待遇、侵害隱私權之申訴。為保護未成年人之身心健康及維護社會道德，對於廣電傳播內容予以監管</p> <p>與 DTI 之 RA 聯繫有關廣電頻率核配事宜</p> <p>發展更佳之方式以實現歐洲廣電傳播無國界之理想，並期待歐盟各國能儘速修改各自不利國際傳播之規範障礙</p>
---

### (2) ITC

ITC 職司於英國或自英國發出之所有電視服務之發照及管理業務（除 BBC 及威爾斯之 S4C 外），主要目標係提昇並確保商業電視台收視者之權益，並促進產業之發展及創新。其主要職掌如下<sup>7</sup>：

### (3) BSC

BSC 係掌管傳播領域內標準及公平性之管理機關，同時也是英國傳播規範體系中唯一兼管電視及廣播（包括有線、無線及衛星傳輸）之機關，管轄範圍包括無線、有線及數位化服務。BSC 係依照 Broadcasting Act 1996 之規定，整併 Broadcasting Complaint Commission 及 Broadcasting Standards

<sup>6</sup> <http://www.culture.gov.uk/>；電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書，九十年五月，頁 34。

<sup>7</sup> Broadcasting Act 1990 and 1996; <http://www.ofcom.gov.uk/press/20jun01.htm>  
[http://www.itc.org.uk/about/what\\_we\\_do.htm](http://www.itc.org.uk/about/what_we_do.htm)

Council 二個機關所成立，其主要業務職掌如下<sup>8</sup>：

【表 2-6】ITC 之業務職掌

監督無線、有線、衛星等電視服務，並核發電視執照，並於執照定有節目及廣告播送之標準及條件  
監督節目、廣告及贊助內容及型態，並對違規者予以核處  
經由無線電視、廣播頻率所承載之電訊符號之管制  
確保英國各地能獲得廣播電視之服務  
建立廣播電視公平且有效率之競爭環境  
確保服務之高品質及多元化，並符合各種不同層級利益之節目內容  
調查並處理消費者之申訴，並發表處理結果  
允許有線電視業者經營電話語音服務，但應取得 DTI 之電信執照及 ITC 核發之有線電視特許經營執照  
因應特殊情況得撤銷所核發之執照

【表 2-7】BSC 之業務職掌

訂定廣電媒體標準及公平性之行為規範  
審議及處理有關標準及不公平待遇之申訴事件，並應據實記錄、允許旁聽及發表處置結果  
監督、研究及報告有關傳播事業之標準及公平性  
訂定避免不公平待遇及或侵犯隱私權之規範  
訂定傳播標準之一般性規範，並予以監督以確保廣電媒體符合標準  
研究有關廣電媒體節目內容標準之相關事宜  
於國際廣電事務上代表國家  
發行出版品及提出年報

#### (4) Radio Authority

Radio Authority 係依據 Broadcasting Act 1990 及 1996 專責獨立廣播電台之發照及管理業務，其負責頻率規劃、執照核發、節目及廣告之管理及積極參與政策之討論及制訂。Radio Authority 之主要業務職掌包括：

### 3. 資訊方面

IWF 於一九九六年九月成立，其目標在於提昇網際網路於傳遞訊息、教育、娛樂及商務方面之無限潛力，主要職掌包括<sup>9</sup>：

<sup>8</sup> Broadcasting Act 1996; <http://www.ofcom.gov.uk/press/20jun01.htm>; <http://www.bsc.org.uk/>

<sup>9</sup> [http://www.internetwatch.org.uk/about/main\\_about.htm](http://www.internetwatch.org.uk/about/main_about.htm)

【表 2-8】Radio Authority 之業務職掌

<p>獨立廣播服務之規制</p> <p>獨立廣播服務執照之核發</p> <p>監管並確保執照持有人符合執照上之要求，若有違反並得撤銷執照</p> <p>制訂並監督廣播節目內容之標準，並予以出版</p> <p>制訂並監督廣告內容之標準</p> <p>一般聽眾意見之研究</p> <p>非法提供獨立廣播服務之禁止及取締</p>
---

【表 2-9】IWF 之業務職掌

<p>禁止利用網路傳送違法資料，尤其是兒童色情資料</p> <p>鼓勵網路上合法資料進行分類，以利使用者能依其需要選取網路上之資訊</p> <p>依據網路內容予以分級、標誌及過濾</p>
---

### (三) 組織架構及人員配置

#### 1. 電信方面

【表 2-10】OFTEL、RA 之組織架構及人員配置

OFTEL	<p>為無部長管轄之獨立機關，採首長制，其首長為總執行長(Director General of Telecommunications)，由 DTI 部長任命。設副總執行長一人輔佐。任期通常一任為五年</p> <p>於總執行長下，直轄 Business Support Directorate 及執行長 (Director of Operation) 一人，下轄二個內部組織 Regulatory Police Directorate 及 Compliance Directorate，採政策與執行兩大部門分離之架構</p> <p>設有六個諮詢委員會 (ACTs)：包括殘障及老人電信諮詢委員會、商業電信諮詢委員會、英格蘭電信諮詢委員會、北愛爾蘭電信諮詢委員會、蘇格蘭電信諮詢委員會及威爾斯電信諮詢委員會，可供總執行長諮詢</p> <p>目前有編制人員有二百四十一位<sup>10</sup>。其人員一部份來自公務人員體系，其他則來自於代表消費者、商業界及產業界之專業人士<sup>11</sup></p>
RA	<p>RA 為 DTI 之執行機關，採首長制，首長為執行長 (Chief Executive)</p> <p>執行長下轄五個部門：Spectrum Policy Executive (下轄 7 Units)、Spectrum Services Executive (下轄 7 Units)、Customer Services Executive (下轄 6 Units)、Corporate Services and Facilities Executive (下轄 7 Units)及 Strategy Unit</p> <p>設有諮詢機構 Radio Spectrum International Consultancy 可供執行長諮詢</p> <p>RA 之職員為公務員，大多為工程及科技專家。目前編制人員總共有六百三十一人<sup>12</sup></p>

<sup>10</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>, p. 15.

<sup>11</sup> <http://www.oftel.gov.uk/about/oftguide.htm>; [http://www.oftel.gov.uk/about/org\\_chart.htm](http://www.oftel.gov.uk/about/org_chart.htm)

<sup>12</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>, p. 15.

## 2. 傳播方面

【表 2-11】ITC、BSC、Radio Authority 之組織架構及人員配置

ITC	<p>ITC 為類似法人組織之機構(a body corporate)，採委員制 主席一人、副主席一人、委員八至十人，以合議方式作成決策</p> <p>委員由 DCMS 部長任命，於任命時，應確認其與 BSC、BBC 及其他電視公司等單位無僱傭關係或其他利害關係存在，每屆任期不得超過五年</p> <p>委員會下設執行長一人，下轄七個部門：Directorate of Strategy, Economic &amp; Finance、Directorate of Advertising &amp; Sponsorship、Directorate of Policy、Directorate of Public Affairs, Nations &amp; Regions、Directorate of Development、Directorate of Programmes 及 Directorate of Technology</p> <p>ITC 得任命或籌組諮詢委員會，以就 ITC 職掌範圍內事務，提供諮詢意見，目前有：Central Religious Advisory Committee、Schools Advisory Committee、Advertising Advisory Committee 及 Medical Advisory Panel</p> <p>ITC 得自行聘用一位執行秘書及其他所需之人員，並得自行決定此等人員之退休金、薪津或獎金</p> <p>ITC 目前編制人員為一百七十二人<sup>13</sup>。</p>
BSC	<p>BSC 為類似法人組織之機構，採委員制，設主席一人、副主席一至二人、委員不得超過十五人，均由 DCMS 部長任命</p> <p>於任命時，應確認其與 BBC、ITC、Radio Authority 及其他電視公司等單位無僱傭關係或其他利害關係存在。每屆任期不得超過五年</p> <p>經 DCMS 部長同意，BSC 得聘用其所需之人員，且決定其薪資及其他服務條件，BSC 並得決定此等人員之退休金、薪津或獎金</p> <p>BSC 目前編制人員有二十人<sup>14</sup></p>
Radio Authority	<p>Radio Authority 為類似法人組織之機構，採委員制，主席一人、副主席一人、委員四至十人</p> <p>委員由 DCMS 部長任命，於任命時，應確認其與 BSC、BBC、Channel Four Television Corporation 等單位無僱傭關係或其他利害關係存在。每屆任期不得超過五年</p> <p>委員會下，設執行長一人，並設 Directorate of Development、Directorate of Legal Services、Directorate of Finance &amp; Personnel、Directorate of Programming &amp; Advertising Regulation 及 Directorate of Engineering 等部門</p> <p>Radio Authority 得任命或籌組諮詢委員會，以就 Radio Authority 職掌範圍內事務，提供諮詢意見</p> <p>Radio Authority 得自行聘用一位執行秘書及其他所需之人員，並得自行決定此等人員之退休金、薪津或獎金</p> <p>Radio Authority 目前編制人員有四十七人<sup>15</sup></p>

<sup>13</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>, p. 15.

<sup>14</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>, p. 15.

<sup>15</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>, p. 15.

### 3. 資訊方面

【表 2-12】IWF 之組織架構及人員配置

IWF	<p>IWF 係由產業界共同組成，於一九九九年九月完成新章程之修訂，建構以董事會為主之組織架構，並選舉新任董事長一人</p> <p>除董事會外，另設有財務理事會（Funding Council），由資金挹注者所組成</p> <p>董事會成員中，除具獨立地位之董事長一位外，其中八位成員代表非商業性之資金保管機構，另四位成員則由財務理事會任命。每位董事任期三年，至多僅能擔任二任</p> <p>董事會執行及監督 IWF 之策略、政策、營運、預算，並負責實際執行完成 IWF 目標之任務</p> <p>IWF 經常性事務，則設有執行長一人統籌處理。執行長係經董事會同意後，由董事長予以任命<sup>16</sup></p>
-----	---

#### (四) 經費來源

##### 1. 電信方面

【表 2-13】OFTEL、RA 之經費來源

OFTEL	OFTEL 之經費來自國會預算編列，並受國會監督。但絕大多數支出之費用則幾乎全由電信業者繳納之證照費用支應 <sup>17</sup> 。
RA	關於頻率之管理所需之費用，由國會編列預算交由 DTI 部長撥交予 RA 支應。

##### 2. 傳播方面

【表 2-14】ITC、BSC、Radio Authority 之經費來源

ITC	<p>依 Broadcasting Act 1990 之規定，於 ITC 創立階段，DCMS 部長得經財政部門同意，要求國會編定預算提供予 ITC 作為營業資本及流動資金，以支應資本支出之需求，但不得超過五百萬英鎊</p> <p>ITC 應儘早實現並維持其收入，最低程度應使其足以因應 ITC 執行法定職務之需求。其中，ITC 依法收取之各種執照費用不得充作收入，而應納入統一基金。目前，ITC 之經費來源，即均由業者繳納之規費所支應<sup>18</sup></p> <p>若 ITC 之收入於支應職務需求後尚有賸餘，DCMS 部長經財政部門同意後，得徵詢 ITC 後指定用途交由 ITC 予以運用</p> <p>ITC 應妥善保存帳冊及相關記錄，並得經 DCMS 部長同意後，由 ITC 任用稽核人員進行查核。每一會計年度結束，ITC 應編定年度財務報表呈送 DCMS 部長，並由其副知國會備查</p>
-----	---

<sup>16</sup> [Http://www.internetwatch.org.uk/about/main\\_cons.htm](http://www.internetwatch.org.uk/about/main_cons.htm)

<sup>17</sup> [Http://www.oftel.gov.uk/about/ofguide.htm](http://www.oftel.gov.uk/about/ofguide.htm)

<sup>18</sup> [Http://www.itc.org.uk/](http://www.itc.org.uk/)

BSC	<p>依 Broadcasting Act 1996 之規定，BSC 依法律規定所必須支出之費用，由國會編定預算交由 DCMS 部長撥付予 BSC</p> <p>DCMS 部長將會通知電視及廣播之各管理機關，要求各機關就義務職掌範圍內之收入，負擔一定比例之經費。各管理機關應將此負擔費用交予 DCMS 部長，以支應 BSC 之費用支出</p> <p>BSC 應妥善保存帳冊及相關記錄，並於每一會計年度結束，編定年度會計表冊呈送 DCMS 部長及控管稽核部門</p>
Radio Authority	<p>依 Broadcasting Act 1990 之規定，於 Radio Authority 創立階段，DCMS 部長得經財政部門同意，要求國會編定預算提供予 Radio Authority 作為營業資本及流動資金，以支應資本支出之需求，但不得超過三百萬英鎊</p> <p>Radio Authority 應儘早實現並維持其收入，最低程度應使其足以因應其執行法定職務之需求。惟 Radio Authority 依法收取之各種執照費用不得充作收入，而應納入統一基金；故業者所每年繳納之規費及申請費，即為目前 Radio Authority 之唯一收入來源，並用以支應所有監理所需支出之費用<sup>19</sup></p> <p>若 Radio Authority 之收入於支應職務需求後尚有賸餘，DCMS 部長經財政部門同意後，得徵詢 Radio Authority 後指定用途交由 Radio Authority 予以運用</p> <p>Radio Authority 應妥善保存帳冊及相關記錄，並得經 DCMS 部長同意後，由 Radio Authority 任用稽核人員進行查核。每一會計年度結束，Radio Authority 應編定年度財務報表呈送 DCMS 部長，並由其副知國會備查</p>

### 3. 資訊方面

【表 2-15】IWF 之經費來源

IWF	<p>IWF 之經費來源包括會員繳納之費用、提供服務之收益、歐盟之歐洲網路內容分級機制 (Internet Content Rating for Europe, 簡稱 INCORE) 所提供之經費、其他贊助費用及利息所得等，用以支應 IWF 之各項行政費用支出</p> <p>IWF 目前參加之會員有：London Internet Exchange (LINX)、BT、Thus、UUNet、AOL Europe、Cable &amp; Wireless、Internet Services Providers Association (ISPA UK)、LineOne NTL、Easynet、Yahoo! UK 等</p>
-----	--

## 二、整合計畫

### (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整合之政策，並符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: approaching

<sup>19</sup> <http://www.radioauthority.org.uk/about/whatwedo.htm>



convergence in the Information Age)<sup>20</sup>。

## 1. 背景說明

由於數位化科技快速應用於媒體資訊之重製、儲存與傳輸，故任何形式之內容，包括圖片、影像、聲音、數據、文字等，均能藉由任何傳輸媒介取得，跨越向來電信、傳播及資訊領域之劃分界線，例如經由數位化，藉由網際網路亦得收聽廣播及收看電視節目。有鑑於網際網路功能性日益增加，使用用途也更具有多元性，使藉此提供之電信、資訊及廣播服務之內容也與向來所提供者有顯著差異。消費者可輕易地透過不同傳輸媒介，獲得相當大範圍之訊息內容，並得藉此選取最便利之方式以獲取所需之服務，甚至可藉由雙向互動式之通訊方式，於線上立即訂購所需之訊息內容及服務。故此數位化之發展，對於消費者、相關產業及政府部門，均將造成顯著之影響。尤其對政府部門而言，隨著資訊時代之到來，除了應考量此項發展所可能帶來之龐大商業利益外，更應著重於將此項利益均分予全體社會。

有鑑於此數位化資訊時代產業匯流之趨勢，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，為避免重複規範及可能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。

## 2. 規範整合

依綠皮書所示，於檢討現行法令規範架構時，應特別著重下列各點：

- 確保消費者之權益。
- 維持可合理負擔之費用，以促進服務之普及化。

---

<sup>20</sup> 綠皮書公布於下列網站 <http://www.dti.gov.uk/conerg/>

- 確保整體產業進行有效率之競爭。
- 提昇服務之品質、多元性、變化性及多重選擇。
- 鼓勵服務與設備之投資。
- 對於稀有資源提供具經濟效益之經營方式。

然而，綠皮書亦明白揭示，對於法規範之整合，既不能堅守既有規範架構而不調整，但也不能率爾將既有規範架構予以全面推翻，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牴觸之情事；如果問題無法於既有規範架構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鏈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之相同或類似服務，能獲得相同之規範。

於綠皮書中建議採行之規範架構，分為二大部分：

- 於經濟規範部分：以競爭法規範為核心，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。
- 於文化及相關規範部分：應以消費者之期待為依據，用以區分不同服務種類而為規範基準。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，服務類型將日趨多樣化，故應以業者自律為主要規範方式，政府規範應僅供輔助之用。

### 3. 組織架構整合

有鑑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。

依綠皮書所示，組織架構調整方式有四：

- 區分為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）。
- 區分為經濟與競爭議題之管理機關及文化與內容議題之管理機關。
- 維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，統合各領域之規範，以確保規範之一致性。
- 完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。

值得注意的是，OFTEL 於回應此綠皮書之意見中，亦曾提出關於組織架構整合之分析<sup>21</sup>，頗具參考價值：

基於上述分析，OFTEL 之回應意見係贊成採取第二種方式，區分為文化內容領域之管理機關 電子通訊標準局（Electronic Communications Standards Authority）及經濟社會領域之管理機關 電子通訊委員會（Electronic Communication Commission）。前者主要負責建立內容管理標準以規範內容提供者，並藉由公共服務傳播，以及賦予消費者決定內容之權利，使消費者既可以得到其所需要之內容，又可以免於受到其不想要之內容所干擾。後者旨在確保消費者能獲致具競爭環境之電子通訊系統，並藉由寬廣

---

<sup>21</sup> OFTEL, Oftef's response to the UK Green Paper – Regulating Communications: approaching convergence in the information age (1999), <http://www.oftel.gov.uk/publications/1999/broadcasting/gpia0199.htm>

之通路提供最便利之服務，且確保服務之提供亦有充分競爭之環境。此外，並建議設立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。

【表 2-16】組織架構調整方式及優劣分析

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	最接近現行 OFTEL 及 ITC 區分之架構 設施方面或服務方面所產生之議題，往往不盡相同	很多議題很難予以區分為設施方面或服務方面 很多議題會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，則內容方面之管理將屬於服務方面之管理機關管轄；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）之管轄範疇
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）	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 能得到來自各領域不同之意見，有助於決策過程之透明化 有水產業之前例可循：區分為經濟領域之管理與水質之管理	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，向屬內容領域之議題，但卻會產生經濟方面之影響 所為內容領域與經濟領域，事實上很難清楚劃分
整合為單一管理機關涵括所有規範領域	能兼從設施及服務方面，處理市場力調節之問題 能兼顧經濟及內容領域之議題，以作成最適當之決策 免於定義與界定管轄範圍之困難 可參考加拿大 CRTC 之模式	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 單一管理機關可能導致組織過於龐大，且易流於獨斷

## (二) 二〇〇〇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 communications)<sup>22</sup>，係由 DTI 及 DCMS 於二〇〇〇年十二月共同發表，確立英國二十一世紀嶄新之通訊管理架構。

### 1. 背景說明

隨著世界快速變遷，通訊成為此變遷之核心，不僅數位媒體創新了資訊社會，且多頻道電視亦即將問世。越來越多民眾可藉由個人電腦、電視及行動電話等上網，而藉此可選取之服務項目更較以往具多樣性；高傳輸速率之電話線路，使一般家庭均可得到全新範圍之通訊服務及經驗；利用電視機民眾可以發送電子郵件、在家購物及設定個人觀賞節目時間表。由此可見，通訊革命業已展開。

在白皮書中，英國政府對嶄新之通訊環境予以回應，期使所有民眾均得享有更多樣化之高品質通訊服務。因此，藉此機會將更著重於通訊服務多樣化及品質之提昇。此外，將以確保消費者權益為重要目標，避免消費者支出高成本，卻享受不到等值之服務，而將以提供最具安全性及最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，亦將為重要之課題。

由於通訊產業已於英國經濟及區域經濟中占有重要地位，故英國政府於白皮書中自許成為全球最具活動力及競爭力之通訊市場，以於快速變遷之全球市場中，能取得相對優勢地位。

為達成上述目標，在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頻寬服務之接取，擴大英國廣播之區域規模，持續支持獨立之產品業

---

<sup>22</sup> [Http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/](http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/)

者，並考量社區媒體服務之計畫。於此整合前提下，相關規則之變革將著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通訊局（Office of Communications，簡稱 OFCOM），以因應通訊整合環境，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，白皮書所規劃之二十一世紀之通訊政策，其願景及目標包括下列三點：

- 使英國成為全球最具活力及競爭力之通訊及媒體市場。
- 確保服務具備高品質、多樣化選擇性及普及化。
- 確保民眾及消費者權益

## 2. 重要規劃內容

### (三) OFCOM 之組織架構設計

#### 1. 組織整合

英國將設立新的單一整合管理機關 OFCOM，以整合原本電信方面之 OFTEL、RA 及傳播方面之 ITC、BSC、Radio Authority 等五個現行單位，負責統合通訊業務之監理，藉以避免同一服務可能受到不同管理機關重複管轄致生矛盾之風險。此項整合計畫雖然大幅簡化其組織架構，但仍將維持現行之規範功能，以針對個別媒體採行不同種類及層次之規範。

【表 2-17】英國白皮書重要規範內容

建立有活力之市場	<p>OFCOM 得行使相當於 OFT (Office of Fair Trading)之競爭法上權力，以規範通訊產業為保障消費者權益，OFCOM 尚得有特定之權力，以促進通訊產業之有效競爭</p> <p>就大部分業者而言，OFCOM 之特定規範權力，僅針對重要之事項，例如消費者保護、接取及互連等。但對於具有顯著市場力之業者，則將採取更具強制力之特定規範權力</p> <p>OFCOM 關於促進競爭及保護消費者方面之權力，亦適用於電子節目導引 (electronic programme guides)及其他類似之新系統</p> <p>致力於頻譜管理架構之更新，並將有獨立審查頻譜管理之權責。將評估廣播業者所使用之頻譜，並引進新機制使通訊業者得以進行頻譜之交易</p> <p>持續確保健康議題能適當反映於規範架構中</p> <p>確保環保議題能適當反映於規範架構中，並確保對於國內所需之通訊基礎設施之建設無不必要之障礙存在</p>
確保接取之普及化	<p>不論自類比化電視轉換為數位化電視之前或之後，均應確保消費者能如同現在一樣，享有免費之公共服務電視頻道持續使公共服務頻道得以藉由線纜及衛星傳送</p> <p>賦予 OFCOM 權力，確使公共服務傳播頻道能於電子節目導引此類裝置之利用下日趨卓越，並使其接取更為容易</p> <p>繼續支持 BBC 廣播服務之普及接取及商業廣播頻道之廣泛接取</p> <p>對於現為大眾所使用，且於社會及經濟方面深具重要性之電話服務，應確保其得繼續以合理價格提供大眾使用</p> <p>預定於二〇〇五年左右，達到網際網路之普及接取目標</p> <p>促進更高頻寬服務之廣泛接取，並促使公私部門合力發展可行之寬頻計畫</p> <p>增加寬頻服務之公共投資，考量是否需以公共資源協助新高速網路之研究與發展，並持續檢視是否需普及供應更高頻寬之服務</p> <p>確使相關教育及訓練計畫能使每個人充分利用新通訊技術所提供之機會，以改善生活品質及增進事業前景</p>
維持多樣性及多元化	<p>保留公共服務傳播業者之獨立製作義務，並考慮適當調整以協助廣播業者履行義務之能力，不致受到外在不可控制之因素所影響</p> <p>保持並擴大公共服務傳播之區域範圍，並確保公告服務廣播能符合不同社區及文化之需求</p> <p>對於藉由「接取廣播」(Access Radio)使廣播業務多樣化乙節徵求意見，並研擬預計於數位化時實施之頻譜計畫，以為本土電視服務之長程願景提供明確之指引</p> <p>將建立新制度以取代總收視數比例百分之十五之限制規定，以確保電視服務之多元性，並將取消禁止同時擁有兩張倫敦 ITV 執照之規定</p> <p>將考慮制定較為簡易且公正之廣播電台所有權機制，以取代現行以累計點數限制之制度，或係完全廢除此制度</p> <p>徵求對跨媒體所有權制度變革之意見</p> <p>修正廣播執照之消極資格限制之規定，惟仍保留具必要性之規定</p> <p>將保留指定 ITV 新聞提供者之制度，惟允許政府得徵詢 OFCOM 之意見後取消此制度</p> <p>將考慮放寬指定新聞提供者所有權百分之二十之限制規定</p> <p>將考慮對報業合併採取較寬鬆之管制</p>

品質之確保	<p>公共服務傳播在未來數位化時代將繼續扮演比現在更為重要之角色，惟為因應經營環境之變化，公共服務傳播之規範及服務提供方式必須有所改變</p> <p>合理檢討傳播管理系統，使其對於所有業者之管理能更具一致性。計畫採用三階式之架構，第一階為適用於所有服務之標準，第二、三階則適用於公共服務傳播業者。在上述架構中，公共服務傳播之可量化及可量測之部份仍應持續受 OFCOM 之管理，但更多公共服務傳播品質化之部份將採業者自律之方式，惟仍輔以回阻力量以確保其法定義務之履行</p> <p>要求公共服務傳播業者提出詳細節目政策聲明及管制計畫，以確保上述新制度之有效推行</p> <p>BBC 及 S4C 目前角色定位及目標維持不變，惟將檢討第四頻道(Channel Four)之目標，使其更具正面意義，並使其未來得以繼續提供具特色及創新之服務</p> <p>ITV 公司無論在數位化之前或之後，均將是公共服務傳播之主要提供者，但將減少過於詳細之規範性管制</p> <p>由於數位化電視經接受後，與第五頻道所提供者相同之大眾化節目將日趨普遍，故應相應檢討第五頻道之公共服務義務</p> <p>獨立廣播之區域特性應予維持，但其所受之形式管制應予減少</p> <p>計畫保留獨立國家廣播電台之要求，以提供作為主要發言及不播放流行音樂之電台，但不受其他全國性之形式管制</p>
保障公眾權益	<p>在法律所定之基本保護要求基礎上，建立更高層次之原則及目標，以管制所有電子通訊之內容</p> <p>考量服務與公眾期許間之差異性，OFCOM 將負責維持電子媒體之內容標準</p> <p>OFCOM 將依法制定有關最普及之傳播服務之準則，並與產業界合作以產業共同規約或業者自律之方式，作為其他服務（如網際網路）所適於採行之保障措施</p> <p>為執行其任務，OFCOM 得委託進行獨立之研究，並成立單位以反映公眾對通訊服務內容之權益；且若服務提供業者未能及時解決有關內容之申訴案件，OFCOM 則將予以審理並裁決</p> <p>若合法取得執照之傳播服務中之不公平待遇及不當侵害隱私權之申訴案件，無法訴諸其他法定救濟途徑時，OFCOM 亦將予以審理</p> <p>準確性及中立性仍將為合法取得執照之廣播服務之核心，據以確保新聞報導之準確與中立及節目製作之政治中立性</p> <p>將維持對政治廣告之禁止</p> <p>OFCOM 將建立制度使公眾得明確選擇其與其子女所欲收視或收聽者，並將協同 OfE、產業界及教育界負起提升媒體語文使用能力之義務</p> <p>將賦予 OFCOM 管制傳播媒體廣告之基本責任</p> <p>將保持目前對宗教廣告及節目之管制</p> <p>OFCOM 應確保網際網路上非法內容之處理機制（如 IWF 主辦及贊助推行者）之持續有效。OFCOM 亦將鼓勵分級及過濾機制，以協助網際網路之使用者控制其與其子女所欲瀏覽之內容</p> <p>將考慮於規範架構中納入有關錄影帶、DVD 及電腦遊戲之預先分類制度</p> <p>將與資料保護委員共同制訂及推廣清楚可行之指導原則，俾供欲上網收集資料者，以及欲保護其個人資料並了解本身權益者，均能有所依循</p>
保	要求業者於立法之前，逕依有效之營業規章提供服務，並於未符合服務標準時

護 消 費 者 之 權 益	<p>以有效方式予以校正</p> <p>OFCOM 將負責保護消費者權益，且若業者未能提出有效之消費者保護機制，OFCOM 有權採行必要措施</p> <p>將成立消費者意見小組，以提供意見予管理機關。該小組將研究消費者對所提供服務之意見及關切事項，並轉達予 OFCOM 及其他有關單位，並發表其研究結果及結論</p> <p>OFC OM 須重視殘障人士對於改善其通訊服務接取之需求</p> <p>要求通訊業者制定及實行更有效之犯罪預防措施，並於業界傳佈最佳之實務經驗</p> <p>OFCOM 將鼓勵業者發展通訊設備之互連標準，但 OFCOM 必要時得制定標準強制業者遵循</p>
---------------------------------	--

## 2. 業務職掌

OFCOM 將整合電信方面之 OFTEL、RA 及傳播方面之 ITC、BSC、Radio Authority 等五個現行單位之相關業務職掌，並履行通訊白皮書所賦予之各項任務，同時 OFCOM 應與相關政策委員會、議會主管及各地區代表建立良好溝通網絡。

OFCOM 除將負責電子通訊網路及服務之管理，包括電信系統及其他現由 OFTEL 管理之其他活動外，亦將負責傳播服務之發照事項。OFCOM 將盡量減少通訊業者於規範面之負擔，而於可能之範圍內，以概括性授權方式取代個別發照方式。例如為使通訊網路建構及服務提供更趨自由化，向來關於使用電信系統應申請執照部分，將考慮予以廢止，代之以登記方式及要求符合保護消費者之規則。然而，由於無線電頻譜係屬有限資源，故仍將維持現行制度，以申請執照為必要，但業者得利用頻率提供多重通訊服務，惟仍需符合內容規範之要求。至於內容方面之執照，無線電視節目服務供應部分，初步規劃仍將維持現制，以維護消費者權益及公共服務政策，不過於數位化後，自應斟酌市場狀況予以彈性調整；而有線電視及衛星電視之頻道業者所需之個別內容執照，初步規劃亦仍將維持，以保護消費者及未成年人，並符合歐盟相關規則之要求，惟仍應盡可能簡化相關要件及程序。

OFCOM 將納入 RA 所負責之無線電頻譜管理事宜。蓋無線

電頻譜可謂係通訊服務最基本之原料，其管理決策將重大影響通訊產業之選擇性、創新能力及經濟效益，例如就第三代行動通信頻譜執照採拍賣方式釋出，對於產業競爭及消費者權益，均產生重大影響。原本由 RA 負責關於非軍用頻譜日常管理之業務，亦將由 OFCOM 接手管理。OFCOM 應考量整合之整體性，並以促使頻譜為更有效率之利用為目標進行管理。

為使 OFCOM 能有效執行其業務職掌，OFCOM 將具有如同 OFT 及 ITC 之規範及管理權力，於業者違反特定之規範時，有權課予業者罰鍰。

OFCOM 並將確保法規之有效性。為達成此目標，OFCOM 將與業者、及民眾、消費者之代表充分協商，於法定指導原則之架構下制定及維護必要之管理規則，並隨時因應市場變化、科技發展及公眾期待而予以調整。於訂定此類規範時，必須盡可能確保其可預測性，以使業者及民眾得以確信其權益業經納入考量。

OFCOM 應維持符合消費者權益及社會目的之最低度管理，並須持續檢討產業市場狀況，於必要時立即取消對增進競爭已無存在必要之監理措施。並且，應因應不同產業需求，給予適當之管理，若其較適於達成管理之目標，OFCOM 亦應鼓勵業者採行共同規則及自律方式予以管理。

整體而言，OFCOM 之主要管理目標如下：

- 藉由促進市場之開放競爭，保護消費者在選擇、價格、服務品質及金錢價值等方面之權益。
- 維持內容之高品質、節目之廣泛性及公共表達之多元性。
- 維持有關內容之既定標準，以維護公眾權益。
- 維持言論自由與防杜潛在犯罪或有害內容資料之平衡，並確保公平性及隱私權。



而在執行其任務時，OFCOM 應著重下列事項：

- 保護孩童及弱勢族群。
- 預防犯罪及違反公共秩序。
- 考量殘障人士、年老者、低收入者及偏遠地區居民之特別需求。
- 增進效率（包括有效利用頻譜及電話號碼）並鼓勵創新。

### 3. 組織架構及人員配置

OFCOM 為獨立於政府機關之類似法人組織之機構（a corporate body），行使職權不受政府干涉，但 OFCOM 仍將與 DTI、DCMS 及其他相關部門密切合作，合作範圍包括歐洲及其他國際協商事宜。

OFCOM 採行類似法人之組織，由一位主席、一位執行長、其他主管及非主管人員所共同組成，採行合議制而非首長制，故所有成員應共同負責。所有成員均應具有足夠之知識、專業能力及權能，以遂行管理機關之目標。OFCOM 應建構執行管理工作所需之組織架構，並依據公司治理之最佳原則進行運作。OFCOM 得配合整合計畫之需求，適時調整其內部組織架構。

OFCOM 應針對管理機關之不同目標相互間所產生之爭議，以清楚且透明之方式予以處理。而在內容議題之處理上，OFCOM 應將各方之不同利益（尤其是代表英國各地區之意見）列入考量，並以一致決方式作成決策。

正如同現行之管理機關，OFCOM 需要具有相當品質之人員，方能遂行之監理任務。因此，OFCOM 需要有足夠之管理上及財務上之彈性，以於具競爭性之就業市場中，延攬其所須之具有高度管理能力及專業能力之人員。

#### 4. 經費來源

關於管理經費來源，正如現行制度，將由業者負擔，但參照歐盟之規定，應符合透明化之要求並以符合比例之機制為之。OFCOM 除將針對頻譜之使用收取費用外，亦得就電話號碼之核配向業者收取費用，包括將有商業價值之號碼予以拍賣。

#### 5. 爭訟制度

於規範制訂之同時，應確保申訴程序之有效性與透明化。OFCOM 將以現行電信領域之申訴程序予以擴及適用於全部通訊領域，且參照歐盟指令，將明確律定法院有權審查事實部分、法律部分及決策過程有無疏失。但有關於內容方面處分之申訴，則應先向管理機關所設之申訴機構提出申訴，若仍不服始得向高等法院提出訴訟。

#### (四) 後續發展

白皮書於二〇〇〇年十二月公布後，即開始廣徵各界意見，至二〇〇一年二月十二日截止，來自各相關機構、組織及個人之意見回函，總計超過六千五百份，其表達對於白皮書之意見，業經彙整成摘要以供主管機關審酌<sup>23</sup>。

嗣於二〇〇一年六月二十日，OFTEL、RA、ITC、BSC 及 Radio Authority 等五個將共同組成 OFCOM 之現行機關，共同發表聲明表示，通訊法案（草案）將於國會本次會期公布。同時，五個機關首長共同指定 Towers Perrin（全球大型管理顧問公司之一），針對成立新管理機關之程序予以具體規劃。初步規劃工作為：

- 針對各現行管理機關之功能、程序、組織及資源，予以清楚且全面性之檢視；

---

<sup>23</sup> Responses to the Communications White Paper (Executive Summary) (March 2001), [http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/pdf/index\\_responses\\_a-c.html](http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/pdf/index_responses_a-c.html)

- 評估 OFCOM 於此四方面之選擇；
- 提出評估這些選擇之建議標準；
- 針對各項應完成之工作建立清楚之時程表，使 OFCOM 能於二〇〇三年正式運作。

顧問公司已於二〇〇一年十月九日提出規劃報告予籌備委員會（由五個機關及 DTI、DCMS 之機關首長共同組成）<sup>24</sup>。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七項標準<sup>25</sup>：

- 組織架構應確保能有效地、可信賴地且及時地作成公共政策之機制，處理 OFCOM 管轄範圍內之各項議題。
- 組織架構應確保能反應用戶端之需求，增進對所有用戶之服務品質，建立最有效率之管理實務。
- 組織架構之設計應確保 OFCOM 所有功能均能有清楚且統括一切之策略體系。
- 組織架構應能鼓勵引用具多種高度專業技能之研究團隊進行各項研究計畫。
- 組織架構應允許 OFCOM 管理行為之多樣化，並能保留最大之彈性及輔助，以供 OFCOM 進行決策及管理。
- 組織架構應能積極地於與 OFCOM 有關連性之各機關、團體間，建構清楚之聯繫機制。
- 組織架構應能確保 OFCOM 之決策作成能具備透明化，以期使 OFCOM 能有效地完成各項任務。

基於以上之標準，顧問公司將五個現行管理機關之重要任務功

---

<sup>24</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>

<sup>25</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>, pp. 21-22.

能，包括研究評估、策略規劃、政策擬定、外部聯繫、發照授權、適法性監理、異議處理等，予以重新規劃設計，將 OFCOM 之任務功能分為下列五個領域，作為組織內部單位之設計依據<sup>26</sup>：

除前述內部單位之規劃外，另規劃設置與前述單位垂直之廣播小組(Radio Group)，以橫跨前述五個單位業務而統籌廣播方式之事項。並設有媒體辦公室(Media Office)、一般服務部門及秘書室等單位，襄助 OFCOM 業務之執行。

值得注意的是，在人員配置方面，報告中明確指出，未來 OFCOM 之業務中，應有相當大之比例係採取委外辦理之方式。其細部規劃則係以現有人力為基礎（五個現行管理機關總共 1,111 人）予以分類，目前管理機關人員數按業務職掌分別為政策研訂（約 235 人）、發照及授權（約 232 人）、適法性監理（約 213 人）、申訴處理（約 102 人）及支援人員（依定義不同約 170-205 人），以作為日後 OFCOM 人員配置之基礎。

【表 2-18】OFCOM 內部單位規劃職掌

內部單位	規劃職掌
網路/服務及頻譜規劃	職司網路、服務及頻譜管理之政策，包括： 網路接取 服務規範 頻譜規劃、拍賣及交易 國際性事務 電信及傳播（電視、廣播）服務之頻譜釋出、發照 編碼規劃
網路/服務適法性監理	職司與網路及服務有關之適法性監理，包括： 經濟方面執行及競爭適法性 與網路/服務及頻譜規劃部門密切聯繫，監督網路及服務提供者是否符合經濟政策，並為必要之執行行為 研訂詳細之適法性監理政策 與其他競爭機關（如 OFT）定期溝通聯繫
通訊策略	職司與所有內部單位共同合作訂定通訊監理之一致性策略，並基於 OFCOM

<sup>26</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>, pp. 27-30.

及政策	<p>之目標，確保所有政策之制訂係充分整合各領域專家意見，包括：</p> <p>政策整合及協調</p> <p>研議策略議題</p> <p>協調及主導跨專業領域之重要競爭事項</p> <p>儘管大多數研究工作會委外辦理，但仍須統一市場分析資料</p> <p>保存具爭議性之研究結果</p> <p>設立 OFCOM 之研究總部</p> <p>與消費者小組（Consumer Panel）就研究及政策議題保持密切聯繫</p> <p>設立 OFCOM 單一窗口處理一般諮詢及簡易申訴事件</p>
聽眾／觀眾權益	<p>職司與電視業者發照、執行及處分有關之內容管理事項，包括：</p> <p>研訂內容管理政策</p> <p>電視業者之相關規範</p> <p>電視廣播節目及廣告規則訂定及監理</p> <p>訂頒規則、標準及處理公平性及隱私權申訴事件</p> <p>鼓勵藉由媒體提升大眾之閱讀書寫能力</p> <p>普及電視服務</p> <p>因電視發照與內容管理有密切關連，故同時負責電視執照之發放</p> <p>發照應同時反應競爭及頻譜規劃議題</p>
頻譜相關服務	<p>職司非電信業者及非傳播業者之頻譜釋出事宜，排除頻率干擾異議及與頻譜相關之執行事項，包括：</p> <p>RA 現行之處置</p> <p>國際頻譜協商</p> <p>進行頻譜規劃、拍賣及交易</p> <p>建立窗口代表 OFCOM 與非電信/非傳播業者之頻譜使用者聯繫，以反應其需求於 OFCOM</p>

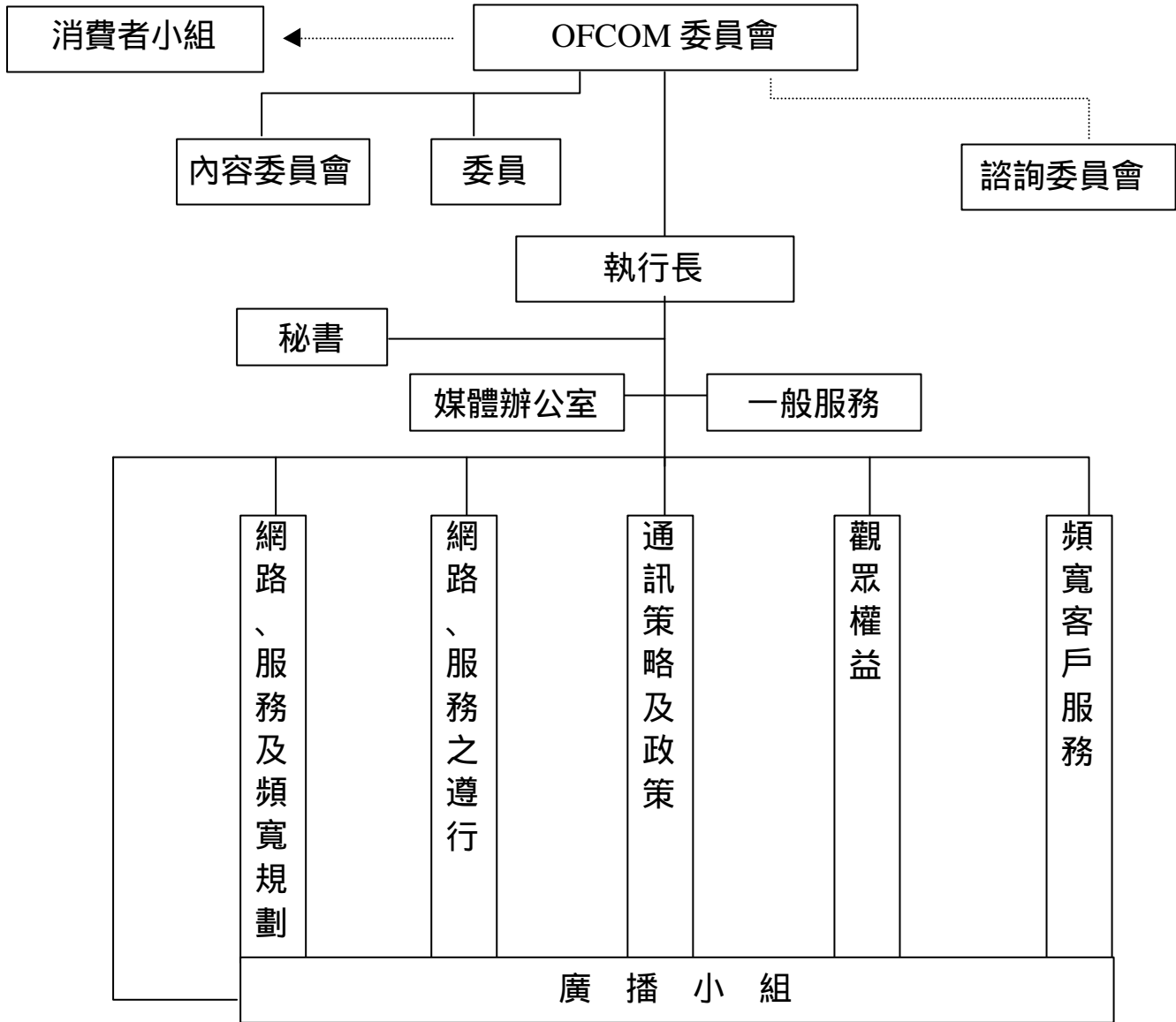
### 三、小結

英國通訊白皮書及嗣後完成之組織架構規劃，係將通訊傳播產業之管理業務整合為單一機關之最新且頗為完整之資料，對於我國之規劃自有相當之參考價值。OFCOM 係獨立於政府機關架構外之類似法人組織之機關，其獨立性可藉由機關定位獲得相當程序之確保，不論是經費來源或決策、執行之獨立性。然就我國而言，若以獨立於政府機關體制外之單位(即特殊公法人之型態)，職司如此重要之通訊傳播產業監理業務，不僅與現行行政組織架構不符，從我國國情及政治生態以觀，恐亦難達成預期規範目的。

再者，就 OFCOM 初步規劃之組織架構而言，固然有參考價值，但由於其設計上相當偏重於傳播內容及廣播事業之管理，故與我國組織架構之設計原則仍有所不同。

OFCOM 規劃組織架構圖如下

【圖 2-1】OFCOM 組織架構圖<sup>27</sup>



<sup>27</sup> Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>, p. 28.

## 第二節 法國

### 一、機關管理簡介

法國電信業之主管機關為電信部長（Telecommiunication Minister）及 Autorité de Régulation des Télécommunications (ART)。該國於一九九六年為因應歐盟電信市場自由化之政策，修訂法國郵政電信法，ART 並因此於一九九七年一月一日依郵政電信法正式成立。ART 為獨立的管理機關，分擔電信部長原所掌理之部分電信業務。此一改制係為強化主管機關之獨立性，因法國電信仍係國營事業，電信部長身為管理者，卻同時為法國電信之最大股東，其獨立性仍不免受到質疑<sup>28</sup>，ART 之設立，則在制度設計上加強其獨立性，以減低外界對電信主管機關執法獨立性之疑慮。ART 之設立目標主要在確保對電信產業管理之中立性與公平性；藉由使建立維持管理機關之安定性及其執法一致性，以鼓勵電信市場持續朝向有利使用者之方向發展；此外，藉由賦予一般行政機關通常欠缺之爭端解決、調解及裁罰之權限，以加強行政效率<sup>29</sup>。

傳播業之主管機關為 Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)，成立於一九八九年一月十七日。CSA 亦為獨立的管理機關，負責廣播電台電視執照之發放，節目內容之管理，其設立目標在確保及鼓勵傳播自由<sup>30</sup>。

### 二、組織架構

#### (一) ART

---

<sup>28</sup> Michael S. Carter, French Telecommunications Regulation after the 1996 Reforms, the International Lawyer Vol. 31, No. 4, Winter 1997, P980-P989.

<sup>29</sup> ART 組織相關資訊彙整自法國 Telecommunications Act of 1996，及 ART 網站資料 <http://www.art-telecom.fr>

<sup>30</sup> CSA 組織相關資訊，參考 CSA 網站 <http://www.csa.fr>

立法者為達上述 ART 之設立目標，在電信業管理機制之設計上採合議制及委員任期保障之設計，確保 ART 之獨立性。ART 設委員五名，委員會之決議，必須至少三位之委員出席。故五位委員並非單獨行使職權，而係採合議制。

ART 下設經濟及競爭部門、互連及新技術部門、產業與電信資源部門、國際部門、法務部門及行政人事資源部門，各部門工作由主席下所設之總執行長（Director General）負責協調管理事宜。ART 組織圖如下<sup>31</sup>：

## (二) CSA

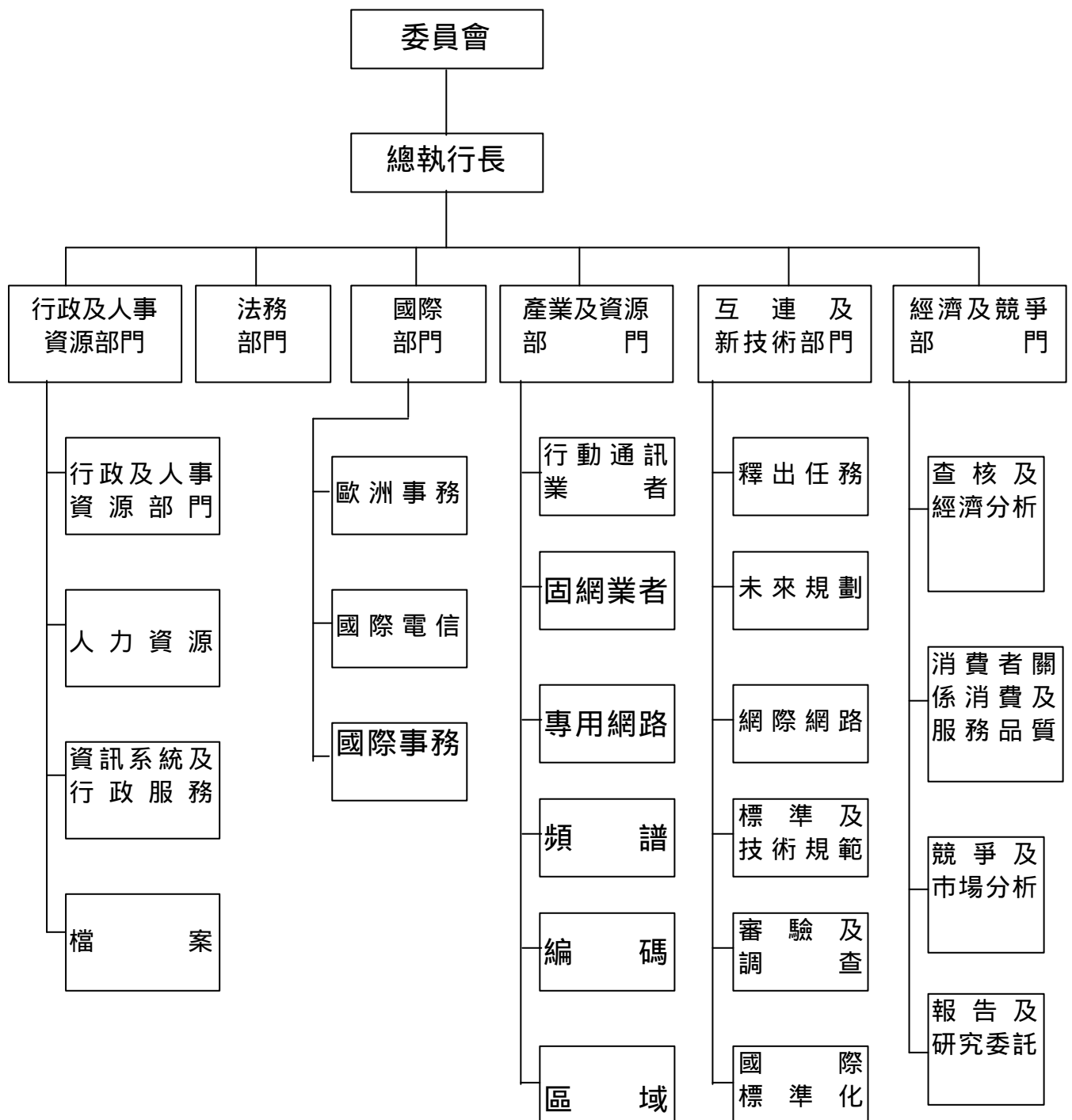
CSA 亦為獨立行政主管機關，由九位諮詢委員(Conseiller)所組成，其決策亦採合議制，事務人員在執行總長（Director General）之指揮監督下準備委員決議事項及其執行。CSA 下設有行政財政部門、傳播系統業部門、節目部門、技術及新通訊技術部門、法務部門通訊及研究部門，每位諮詢委員依其專長各負責一個或數個工作部門。各部門間之協調管理由執行總長（Director General）負責。

---

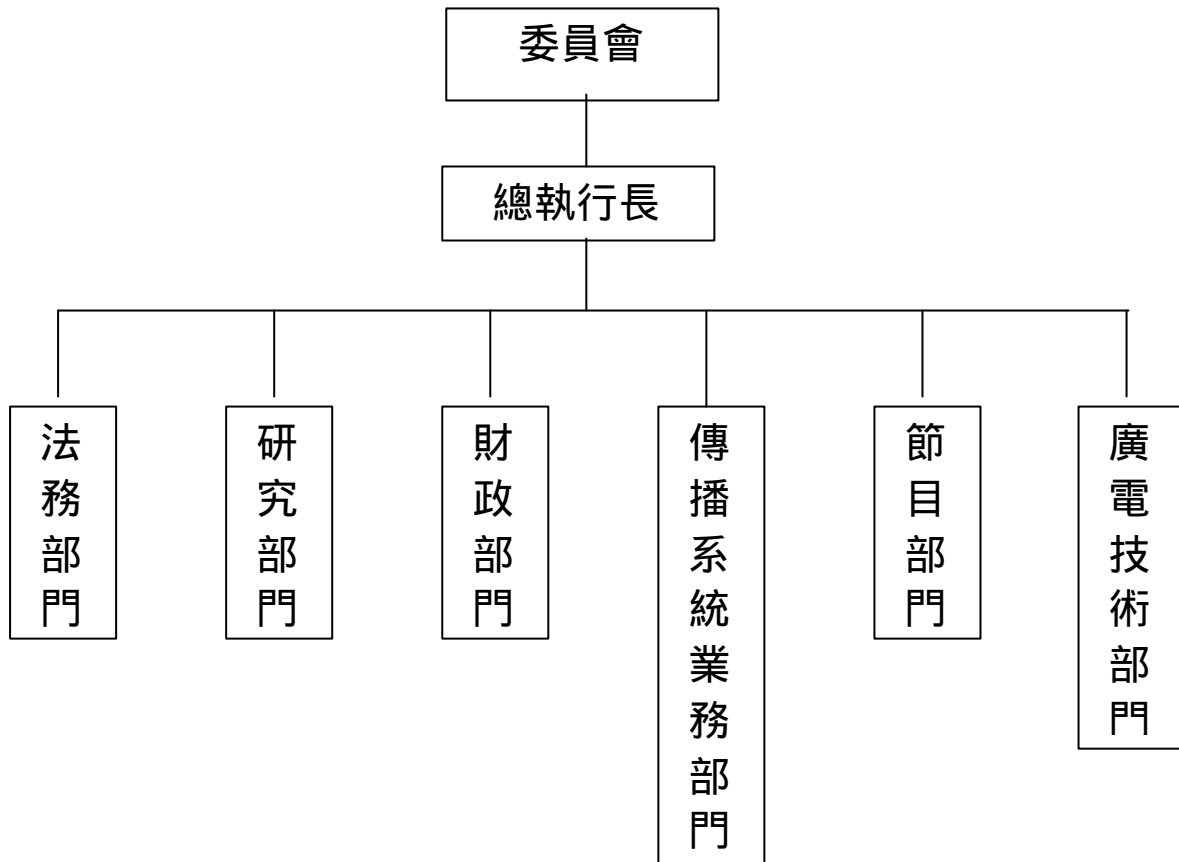
<sup>31</sup>依 ART 於 2001 年九月四日所公佈之組織圖繪製



【圖 2-2】ART 組織圖



【圖 2-3】CSA 組織圖



### 三、業務執掌

#### (一) 電信部長與 ART

電信部長與 ART 共同負責管理電信業，依郵政電信法區分其權責。

【表 2-19】電信部長與 ART 共享之權責

與電信相關立法行政命令草擬之諮詢，並負責該法規命令日後之執行。  
ART 得制訂具技術性之規範，但須得電信部之同意。  
代表電信部長處理開放公眾使用之網路建置、公用電話服務、使用無線頻率提供公眾服務之執照申請案件，申請案件經處理後需轉呈電信部長，發照仍屬電信部長之權限。  
評估普及服務網路淨成本及業者所應付回饋金，並提出議案送交電信部。  
提出公眾對普及服務資費及長期資費目標之意見。  
與國際相關之電信服務，確保業者應享有平等待遇法律規範之執行。ART

並得受電信部長之請求，參與歐盟及國際協議。

【表 2-20】ART 之獨立職權

私人網路營運執照之發放，私人網路指非開放公眾，而只供特定團體，如公司或行政機關等使用之網路。  
規劃管理號碼，並以客觀、透明、非歧視之條件分配頻率及號碼資源與業者及使用者。  
公告公共網路經營者市場佔有率達百分之二十五以上，並要求其公開標準網路互連條件。ART 需每年訂出上述經營者之名單，並審核其所提出標準互連條件。ART 並可要求二經營者修改其互連協議之條件，以維持市場公平競爭及互連服務之提供。  
終端電信設備規格之檢驗，並發給檢驗合格證書。  
擔任電信業者特定爭端之仲裁者或協調者之角色。  
對違法業者裁罰。

(二) CSA：CSA 之業務職掌包含：

- 無線電視及廣播頻率之分配及執照發放
- 衛星廣播電視頻率分配及執照發放
- 有線廣播電視執照之發放
- 廣播內容適當性之管理
- 對業者裁罰

#### 四、人員配置

(一) ART

##### 1. 委員

ART 由五位委員組成，依其法律、技術及經濟方面之專長指派，其中三名（包含主席）由總統指派，其餘二名分別由參議院主席及眾議院主席指派。委員任期六年，不得連任。但為使委員任期交錯，由總統指派之第一屆委員，其中主席任期六年，另二委員以抽籤方式決定，一任期四年，另一任其二年。由國會所指派第一屆之二位委員，以抽籤決定其中一位委員任期六年，另一

位任期四年。郵政電信法並明文規定，委員人數之三分之一，應每二年更新一次。

委員一經指派，即不得撤銷。如有委員因故辭任，新指派委員之任期至原委員任期屆滿為止。

委員除受不得連任之限制外，亦不得再被指派回任，但曾任第一屆委員而未超過二年者不在此限。

超過六十五歲之人不得被指派為委員。

委員辦公室不得從事其他任何專業活動、國家選舉、或對電信、傳播、資訊科技相關領域公司存在直接或間接之利益。委員並不得為郵政電信公共服務委員會之成員。

委員之薪資應相當於最高二等級之公務員薪資。

## 2. 事務人員之任用

ART 幕僚人員之任用為主席之權限。ART 得以同樣條件雇用現服務於電信部相關業務之公務員，並得聘用特約幕僚人員。原隸屬於電信部長下之人員如負責執行 ART 之業務事項，即轉任至 ART。

## (二) CSA

CSA 委員設九位委員，其中三名（包含主席）由總統指派，三名由參議院主席及三名由眾議院主席指派，任期六年。每二年應更新指派三位委員，以使任期交錯。

## 五、經費來源

ART 經費來源包含 ART 提供服務所得及符合預算法令規定之條件下得收取之稅收及規費。於編列年度預算時，ART 須向電信部長提出預算書，包含其所需經費及如何運用上述經費來源。ART 所需預算應編入

國家總預算。ART 之主席有權決定經費之運用，但主席應將財務帳冊交由財政法庭查核。

CSA 經費來自國家預算，CSA 主席有權決定經費之運用，但應將財務帳冊交由財政法庭查核。

## 六、爭訟方式

對於 ART 所做成決議或裁罰( 包含命為一定行為或不行為及罰款 )，當事人得上訴至巴黎上訴法院。但除有特殊情況外，上訴不停止該決定之效力及執行。

對於 CSA 裁罰之決定，包含暫停執照及罰鍰，得上訴至國家理事會(Council of the State)。對 CSA 所做成其他決議不服者，當事人得上訴至巴黎上訴法院。

## 七、小結

法國目前對電信資訊及傳播產業仍採分業分治之制度，電信事業管理機制在 ART 設立後，透過合議制及委員任期保障制度已加強其獨立性，惟其若干執掌仍從屬於另一主管機關電信部長，如公用電信執照之發給，電信部長代表國家仍是法國電信之最大股東，自管理架構而言，其獨立性仍有不足。傳播產業由 CSA 主管，亦屬獨立管理機關。目前管理機制尚未配合產業匯流之實況做修正，相關法規中亦無二機關如何配合互動之規範，然已有學者認為有整合此二機關管理機制之必要。

### 第三節 美國

#### 一、管理機關簡介：<sup>32</sup>

美國電信事業之監理機構為聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission, FCC)，該委員會係於一九三四年依據一九三四年通訊法(Communications Act of 1934)而成立。一九三四年通訊法之立法目的係使所有美國人民得以合理價格、利用適當之設施、使用迅速、有效率、全國性及國際性之有線及無線電通訊服務。通訊法分為六章，第一章即訂立 FCC 之架構及管轄範圍。

隨著科技之進步與電信、媒體與資訊科技整合，美國於一九九六年修改原通訊法制訂電信法(Telecommunications Act of 1996)。一九九六年之電信法，改變了自一九三四年以來之通訊法規，重新調整原有之電信及媒體管制架構。主要改革為解除各媒體間跨業經營之限制，以自由競爭及市場機制為原則，開放電信、資訊及傳播等業進入市場，以市場競爭取代過去諸多之管制規範<sup>33</sup>。FCC 目前之架構即係依據一九九六年電信法之規定而定。

FCC 為因應科技變遷與整合趨勢，於一九九九年公布之「二十一世紀新 FCC 策略計畫藍圖」(A New FCC for the 21<sup>st</sup> Century, Draft Strategic Plan)中<sup>34</sup>，規劃五年內使美國國內之電信市場達到完全競爭，僅保留極少之法規管制；FCC 未來之管理工作將僅限於就市場機制無法達成目的之部分進行管制；其並設定今後五年 FCC 之四大目標為創造數位年代之 FCC、提升電信市場競爭性、確保人民因通訊革命而受益與基於公益之目的管理頻

---

<sup>32</sup> 有關美國聯邦通訊委員會之相關資訊，參考 FCC 網站 <http://www.fcc.gov>

<sup>33</sup> PETER W. HUBER, MICHAEL K. KELLOGG, JOHN THORNE, THE TELECOMMUNICATIONS ACT OF 1996 SPECIAL REPORT, P.3-4

<sup>34</sup> A New FCC for the 21<sup>st</sup> Century, Draft Strategic Plan —[http://www.fcc.gov/21st\\_century](http://www.fcc.gov/21st_century)

譜。

【表 2-21】FCC 未來五年之四大目標與其執行策略

目標	執行策略
創造數位年代之 FCC—自動化、功能整合與人事重整	<p>重造快速反應及更具功能性之管理機關，並強化職員之專業知識與技能。消弭冗贅之程序，減少審核層級與簡化申請流程。FCC 內部程序全面自動化，透過網路創造無紙化、單一窗口之便利環境。</p> <p>提供人民充分之資訊及互動式之查詢管道。</p> <p>未來之目標為將現行以產業別(industry-specific)為分類之各局室重組為功能別(functional lines)之組織。期望於二 0 0 四年完成機關整體之重組。</p>
提升電信市場競爭性—消弭進入障礙、解除管制與公平競爭	<p>欲提升市場競爭性，必須消弭法律面及經濟面等市場進入障礙，讓新的競爭者可進入電信市場提供消費者新的選擇。隨著電信市場競爭性增加，便須漸次解除管制並廢止過時之法律規範，以市場競爭取代直接管制。為維護市場競爭，FCC 強力取締不守法之業者以確保公平競爭。除增加國內市場之競爭性，FCC 亦期提升國際電信市場之競爭度，策略上包括鼓勵發展國際標準、提供開發中國家技術協助、檢討海底電纜相關規則與政策、鼓勵其他國家電信市場自由化等<sup>35</sup>。並設定五年內至少與五十國協商以確保其執行 WTO 之承諾，並使十二個開發中國家採行競爭之電信市場模式，使國際電話平均費用降低 60%。</p> <p>FCC 自二 0 0 0 年起將每二年檢討現行之監管制度。</p> <p>FCC 將簡化電話及其他設施認證之技術規範。</p> <p>FCC 將與各州合作促進偏遠地區先進服務之發展。</p>
確保人民因通訊革命而受益—普及服務、參與機會及消費資訊	<p>不論是一九三四年之通訊法或一九九六年之電信法，均揭示應確保全國人民在合理且及時之基礎上使用電信服務，若單靠市場競爭無法達成該目的時，FCC 應採取行動達成普及服務等攸關公益之目的。</p> <p>關於普及服務之目的，FCC 努力使市場進入及競爭更有效率，持續推動市場競爭之政策，並使身心障礙者亦使用通訊科技。希冀五年後數位廣播電視建構率及學校與圖書館網路連接率均達 100%。</p> <p>FCC 提供參與機會，使婦女、少數民族及小企業亦有機會進入電信事業，以反映多元化觀點。</p> <p>FCC 透過消費者資訊局使消費者得透過單一窗口快速獲得資訊，同時透過該局鼓勵大眾積極參與 FCC 相關活動以適時反映意見。五年內之目標係使消費者之申訴量減少 50%。</p>
基於公益之目的管理頻譜—效率化運用及增加新服務機會	<p>開創更有效率之頻譜市場--頻譜為有限之公共資源，為使大眾享受最大之利益，必須在不干擾之情形下為最有效率之運用，並因應市場競爭及科技之變化加以調整。</p> <p>增加可用之頻譜以提供新服務--由於無線通訊業成長快速，有必要增加頻譜提供，給予新科技及新服務進入市場之機會。</p> <p>發展以市場需求為導向之頻譜規劃原則。</p> <p>開發創新之頻率指配機制。</p>

<sup>35</sup> FCC's Development Initiative-Connecting the Globe: <http://www.fcc.gov/connectgolbe>

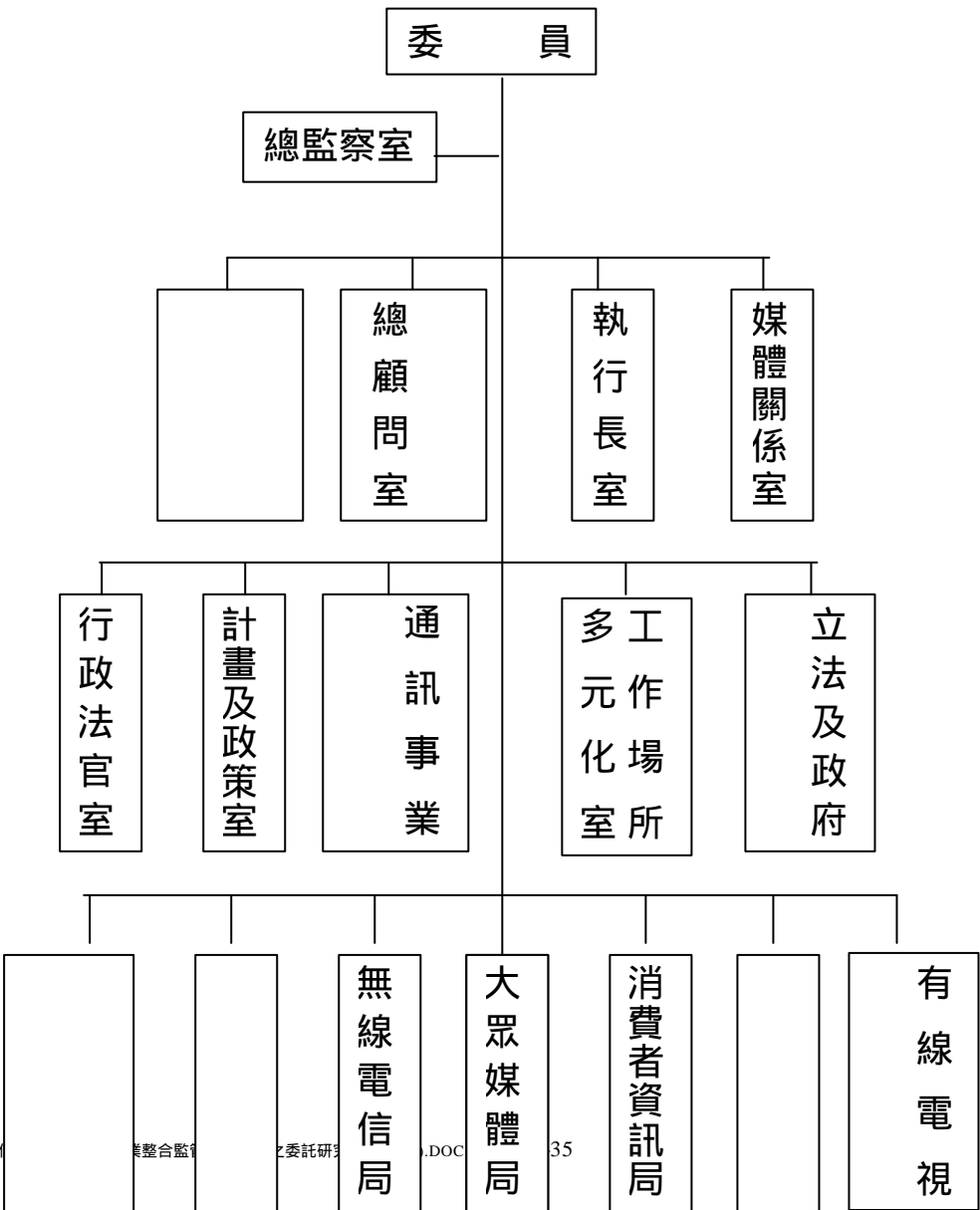
	發展並鼓勵以市場需求為導向之方法清除被不當使用的頻譜，以提高頻譜使用效率及減少干擾之發生。
--	---

## 二、組織架構：

(一) FCC 係採委員制，由五位委員組成委員會，其決策方式採合議制，以投票多數決方式形成決議。委員會為 FCC 之權力核心，為最高之決策機關，其形成之決策再轉交相關下屬行政部門執行。委員會並負責監督 FCC 所有活動，將職權轉授予其他相關之局、室或成員。委員會直接對國會負責。

委員會之特色為獨立超然、合議制，避免意見獨裁並兼顧多元性、適當監督制衡及穩定性。

【圖 2-4】FCC 組織圖







【說明】<sup>36</sup>

1. 五位委員所形成之委員會為 FCC 之權力核心，主席則將管理及行政之職權轉授予執行長(the Managing Director)。
2. FCC 依功能職掌分為七個局及十個室，其中消費者資訊局與執行局於一九九九年成立，以加強消費者保護及執行計畫之效能。七個局負責發展及實行管理計畫、受理執照及其他申請、處理消費者之申訴、從事調查及舉行公聽會等業務。以下分別簡述 FCC 各局之職掌：
  - (1) 電信事業局(Common Carrier Bureau):負責關於透過使用有線傳輸設備提供跨州及州內（在某些情況下）之電信服務予大眾之電信事業之法令及政策。
  - (2) 執行局(Enforcement Bureau):負責執行電信法及委員會發佈之規則及命令。
  - (3) 無線電信局(Wireless Telecommunications Bureau):負責監督手機、PCS 電話(PCS phones)、呼叫器及雙邊通話無限電(two-way radios)，亦負責管理無線電頻譜之使用。
  - (4) 大眾媒體局(Mass Media Bureau):管理 AM 及 FM 無線電廣播及電視廣播電台、多點播送(Multipoint Distribution)及教育電視固定服務(Instructional Television Fixed Services)。
  - (5) 消費者資訊局(Consumer Information Bureau):告知大眾有關 FCC 之政策、計畫及活動之訊息。
  - (6) 國際局(International Bureau):處理衛星及國際事務。
  - (7) 有線電視服務局(Cable Service Bureau):處理有線電視相關議

---

<sup>36</sup> 參考 <http://www.fcc.gov/cib/handbook.html#communications>

題。

3. 十個室之職掌：

- (1) 總監察室(Office of Inspector General):舉行及監督關於 FCC 管理之稽核及調查。
- (2) 工程暨技術室(Office of Engineering and Technology):分配非政府使用之頻譜及提供委員會關於技術問題之專業意見。
- (3) 法律總顧問室(Office of General Counsel):為 FCC 之各局、室之總法律顧問。
- (4) 執行長室(Office of the Managing Director):在 FCC 主席之命令及監督下,為 FCC 最高之行政管理及執行長官(chief operating official)。
- (5) 媒體關係室(Office of Media Relations):通知新聞媒體有關 FCC 之決定;為 FCC 與媒體之主要接觸單位。
- (6) 行政法官室(Office of Administrative Law Judges):主持聽證會及發布最初決定(Initial Decisions)。
- (7) 計畫及政策室(Office of Plans And Policy):為 FCC 之總經濟政策顧問。
- (8) 通訊事業機會室 (Office of Communications Business Opportunities):針對少數及弱勢族群及婦女之議題及政策向委員會提供建議。
- (9) 工作場所多元化室(Office of Work Place Diversity):關於工作場所多元化及就業機會平等之相關議題向委員會提供建議。
- (10) 立法及政府事務室(Office of Legislative And Intergovernmental Affairs):為 FCC 與國會及其他政府單位間之主要橋樑。

### 三、業務職掌：<sup>37</sup>

依據通訊法之規定，FCC 之權限限於跨州以及對國外以有線或無線方式通訊之管理，其管轄及於五十州、哥倫比亞特區及其他美國屬地。至於單純在一州境內之通訊則並不在 FCC 之管轄內。通訊包含廣播、電視、有線通訊(wire)、衛星及纜線(cable)，管理對象非常廣泛。由於通訊跨越地理界線之特質，此等以地理界線作為管轄權限區分之制度近來亦產生許多問題。

FCC 之監督權力及於電信服務提供者之收費、作業方式、分類方式。FCC 可決定哪些電信提供者以什麼方式提供服務與從事競爭。FCC 有相當大之權利審查費率，不僅可以調查現有之費率，亦可具體地提出修改費率或其他服務條件之建議。

【表 2-22】FCC 之監理方式

解釋及制訂相關電信法令及政策 分配及管理非國家使用之頻譜 相關事業之執照事項－執照之發放、合併、轉賣、主要股權移轉（經營權之移轉）及設施之重大改變皆受 FCC 管理 <sup>38</sup> 執行法律規範，包括確保競爭、裁處爭議紛爭及取締處罰違規及吊照等事宜 審查電信公司之合併及電信公司是否達到經營長途電話之標準 受理及解決申訴 調查及舉行聽證會
---

### 四、人員配置：

FCC 之委員共五名，任期五年，由總統提名，國會同意之；並由總統指定其中一人為主席。為確保 FCC 不受政治干預及委員之獨立性，電信法要求委員中同一政黨者不得超過三人，且任一委員不得和 FCC 管轄事業有經濟上之利益關係。

FCC 下設有委員會及依功能設置七局十室。委員會由五位委員組

---

<sup>37</sup> MICHAEL K. KELLOGG, JOHN THORNE, PETER W. HUBER, FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW, Chapter 2 (The Powers of the FCC), p.77, 83-91, 119-127

<sup>38</sup> About the FCC, p.16: <http://www.fcc.gov>

成。依據電信法之規定，目前 FCC 之七局十室聘僱工程師、律師、會計師與學者專家等專業人士，參與科技、法律與財務等複雜問題之處理。

FCC 目前約有二千名工作人員。電信事業局(Common Carrier Bureau)有 250 名員工，執行局(Enforcement Bureau)有 286 名員工，無線電信局(Wireless Telecommunications Bureau)有 317 名員工，大眾媒體局(Mass Media Bureau)有 209 名員工，消費者資訊局(Consumer Information Bureau)有 196 名員工，國際局(International Bureau)有 138 名員工，有線電視服務局(Cable Service Bureau)有 88 名員工。另外，總監察室(Office of Inspector General)有 8 名員工，工程暨技術室(Office of Engineering and Technology)有 90 名員工，法律總顧問室(Office of General Counsel)有 73 名員工，執行長室(Office of the Managing Director)有 221 名員工，媒體關係室(Office of Media Relations)有 13 名員工，行政法官室(Office of Administrative Law Judges)有 5 名員工，計畫及政策室(Office of Plans And Policy)有 14 名員工，通訊事業機會室(Office of Communications Business Opportunities)有 7 名員工，工作場所多元化室(Office of Work Place Diversity)有 7 名員工，立法及政府事務室(Office of Legislative And Intergovernmental Affairs)有 11 名員工。且由於 FCC 主席及委員工作之繁重，每位委員可有三名助理，主席另可增加一名特助，目前委員室有 29 名員工。<sup>39</sup>

## 五、經費來源：預算及規費：<sup>40</sup>

(一) 預算：每年國會通過 FCC 之預算，供 FCC 使用。

通訊法第九條規定授權 FCC 針對就執行活動、政策及法規之制訂、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 應收取及抵充預算之管理費數額。管理費之數額於近四年來大幅成長，一九九九會計年度，百分之九十

---

<sup>39</sup> 行政院電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書（九十年五月二十六日），p.8-14

<sup>40</sup> Connecting the Globe : A Regulator's Guide to Building a Global Information Community, p. -8, Appendix <http://www.fcc.gov/connectglobe/negguide.pdf>

之 FCC 預算來自管理費。

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

(三) 規費(fees)：

依據通訊法第八條規定，FCC 有權評估及收取申請費(application fees)，申請費係為向 FCC 進行申請程序繳交之費用。FCC 收取之申請費直接存入美國財政部(U.S. Treasury)，並不可抵充 FCC 之營運費用。

## 六、爭訟方式：<sup>41</sup>

(一) FCC 決定之審查：通常而言，若對 FCC 之決定不滿，必須向聯邦上訴法院起訴。

最初可向 FCC 請求複審(request for reconsideration)，但若非程序上之當事人或其所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(petition for reconsideration)。

(二) 執行：任何人主張業者違反 FCC 之法規因而致其受有損害時，可向 FCC 提出申訴(complaint)。申訴者之後可再就 FCC 之決定或 FCC 命令之執行，向聯邦地方法院上訴。

(三) 民事訴訟權：電信法第二百零六條至第二百零九條賦予當事人民事訴訟權以提供違反電信法之救濟。

## 七、小結：

FCC 之執掌功能同時兼具行政權、準立法權(制訂管理規則)與準司法

---

<sup>41</sup> MICHAEL K. KELLOGG, JOHN THORNE, PETER W. HUBER, FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW, p.132-135

權(裁決、命令及處分)之功能。

FCC 雖為獨立之管理規範機構，但美國在制度設計上另藉行政、立法及司法系統以制衡 FCC 之職權。首先，於行政方面，總統除對 FCC 之委員及主席有提名權外，對 FCC 之預算有提案權。其次，FCC 對國會直接負責，國會對總統提名之委員及主席有任命同意權，對 FCC 之預算有審議權，得行使質詢權與聽政權監督 FCC 之業務，且 FCC 須向國會提出報告；此外，國會並得行使立法權決定 FCC 之存廢與權限，並制訂程序法規範之。至於司法方面，當事人若對 FCC 之決定不服時，可上訴至法院，由法院審理相關法規爭議，並監督反托拉斯法及市場壟斷事件。

## 第四節 加拿大

### 一、管理機關簡介：<sup>42</sup>

加拿大廣播及電信事業之監理機構為加拿大廣播-電視及電信委員會 (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC)，該委員會係於一九六八年依據加拿大廣播-電視及電信委員會法 (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act)<sup>43</sup>設立。廣播法 (Broadcasting Act)<sup>44</sup>與電信法 (Telecommunications Act)<sup>45</sup>賦予 CRTC 監督及管理廣播電視及電信之職權。

CRTC 係由不同之委員會演進而來，以監理加拿大之廣播及電信。<sup>46</sup>就廣播方面而言，加拿大政府於一九二八年創設第一個皇家廣播委員會 (Royal Commission on Broadcasting)，希冀由其發展廣播政策以符合日新月異之廣播及電視科技。過去八十年以來，皇家委員會均恪遵相同之宗旨：加拿大之廣播系統係保護及推廣加拿大文化之工具及達成社會目標之關鍵。就電信而言，第一個電信監理機構可追溯至一九〇六年及一九〇八年，鐵路法 (Railway Act) 之修正賦予加拿大鐵路委員董事會 (the Board of Railway Commissioners for Canada) 監理聯邦管轄權所及之電話及電報公司之職權。

於一九六八年，加拿大政府創立加拿大廣播-電視委員會 (Canadian Radio-television Commission, CRTC)；於一九七六年成為加拿大廣播-電視及電信委員會 (Canadian Radio-television and Telecommunications

---

<sup>42</sup> 有關加拿大廣播-電視及電信委員會之相關資訊，可參考 CRTC 之網站：<http://www.crtc.gc.ca>

<sup>43</sup> 加拿大廣播-電視及電信委員會法：<http://www.crtc.gc.ca/ENG/LEGAL/CRTC.HTM>

<sup>44</sup> 廣播法：<http://www.crtc.gc.ca/ENG/LEGAL/BROAD.HTM>

<sup>45</sup> 電信法：<http://www.crtc.gc.ca/ENG/LEGAL/TELECOM.HTM>

<sup>46</sup> <http://www.crtc.gc.ca/ENG/BACKGRND/Brochures/B19903.htm>



Commission, CRTC), 時至今日, CRTC 為一獨立之政府組織, 負責管理及監督加拿大之廣播及電信, 以服務公眾之利益為目標。

國會於一九九一年修正廣播法, 並於一九九三年通過新的電信法。依據現行法律, CRTC 目前之政策為: A)解除管制: 自八〇年代起, CRTC 即開始就其管制鬆綁。B)競爭市場: 創造完全之競爭市場為其首要目標。C)整合: 廣播及電信服務之整合。

CRTC 之設立目標<sup>47</sup> 必須探求其法源依據: 廣播法之主要目標係確保所有之加拿大人有使用多樣化之高品質之加拿大廣播及電視之權利; 電信法之主要目標係確保加拿大人有以合理費率使用可靠之電話及其他電信服務之權利。CRTC 之主要使命係維持文化、社會及廣播及電信立法之經濟目標之平衡, 並確保加拿大之廣播系統反映出加拿大人之創造力、才能、雙語、多元文化、原住民文化及社會價值觀; 確保加拿大人有使用合理價格、高品質、多樣化、競爭及創新之國內及國際通訊服務之權利。

## 二、組織架構:

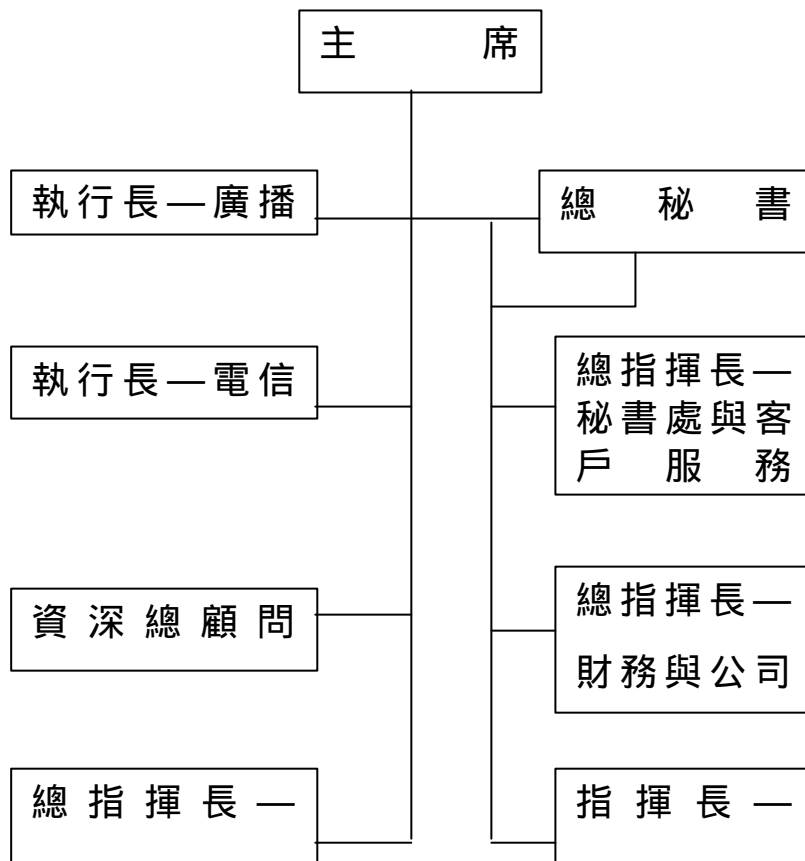
(一) CRTC 採委員制, 其決策方式採合議制。廣播之管理由全體委員參與決定, 但電信之管理只有全職之委員方可參與。委員負責聽取意見並作決定, 其他成員則負責分析及向委員提出建議。CRTC 之上級機關為總督(Governor in Council)及國會。CRTC 必須經由文化部長(the Minister of Canadian Heritage)向國會(Parliament)報告且必須遵守總督(Governor in Council)之命令; 且總督(Governor in Council)有權變更或廢止 CRTC 之決定或將之發回 CRTC 重為決定。

---

<sup>47</sup> <http://www.crtc.gc.ca/ENG/BACJGRND/Brochures/B29903.htm>

(二) CRTC 主要單位之組織圖<sup>48</sup>：

【圖 2-5】CRTC 主要單位之組織圖



三、業務執掌：

CRTC 負責監理加拿大之廣播及電信系統，包括財務、服務品質及技術等事項。CRTC 管理超過五千九百個播送者 (broadcasters)，包含電視、AM 及 FM 電台、直接到府 (Direct-to-Home) 之衛星系統、多點播送系統 (Multipoint Distribution Systems)、衛星電視播送 (Cable Distribution)、付費及專業電視 (Pay and Specialty Television)、訂閱電視 (Subscription Television) 及付費視聽 (Pay Audio)。CRTC 亦管理超過六十一個電信業者 (telecommunications carriers)，包含主要之加拿大電話公司。目前 CRTC 已將廣播及電信服務之監理整合。

<sup>48</sup> <http://www.crtc.gc.ca/ENG/about/whoweare.htm>

【表 2-23】CRTC 執行監理任務之工具

制訂電信或廣播相關法令
電信或廣播業者執照之核准、換發、變更或吊銷
發佈強制命令
經財政部(Treasury Board)之同意，制訂收取費用、費率及相關標準之法規
受理消費者之申訴
推動電信或廣播新科技之產生
電信及廣播設備之管理
廣播內容及廣告之監管
執行國會、工業部及文化部制訂之相關政策或法令及其決定

#### 四、人員配置：

CRTC 之委員由總督(Governor in Council)指定，任期五年。其中主席一人，副主席二人(一為電信副主席，一為廣播副主席)，委員有全職(full-time members，至多十三人)，亦有兼職(part-time members，至多六人)。委員必須為加拿大公民且有利益迴避之限制。全職委員在公務人員退休法(Public Service Superannuation Act)之目的下，視為公務人員。CRTC 目前約有四百名人員。

#### 五、經費來源：

規費。廣播法第十一條及電信法第六十八條規定，CRTC 經財政部之同意，有權制訂對領得執照者收取規費之法令。另電信法第二十二條規定，總督(Governor in Council)針對國際海纜執照(international submarine cable licences)亦可制訂收取規費之法令。

#### 六、爭訟方式：

- (一) 當事人若不服 CRTC 所為之決定，可訴願至總督(Governor in Council)，總督可廢止、發回或變更 CRTC 之決定(廣播法第二十八條及電信法第十二條)。
- (二) 若經法院許可，當事人亦可上訴至聯邦上訴法院(廣播法第三十一條及電信法第六十四條)。

## 七、小結：

就表面觀之，CRTC 需受總督（實際上係內閣）關於廣播及電信政策及命令之拘束，文化部及工業部部長(Minister of Industry)可建立廣播及電信之技術標準並要求 CRTC 執行之，且 CRTC 需透過文化部向國會報告；最重要者，除法院之外，總督(實際上係內閣)可以廢止、發回或改變 CRTC 之決定，故 CRTC 似非獨立之監理機構。惟就實際運作情形而言，CRTC 可說是獨立之準司法機關，因內閣原則上都會尊重 CRTC 之決定，文化部或工業部等決策機關亦多尊重 CRTC 之決定。

## 第五節 澳洲

### 一、管理機關簡介

澳洲之電信、廣播及資訊之政策制定皆由 Minister of the Communications, Information Technology and the Arts (「部長」) 負責，惟管理分屬下列不同機關主管：

- (一) Australian Communications Authority (ACA)：負責監理電信及無線電傳輸業務，包括促進企業自律及頻寬之管理。此外，傳播業之設備技術亦由 ACA 管理。

ACA 係依據 Australian Communications Authority Act 1997<sup>49</sup>設立，並於 1997 年 7 月 1 日起開始執掌監理電信、資訊及部分廣電之政府機關，其組織係合併前 Australian Telecommunications Authority 及前 Spectrum Management Agency 而成。ACA 依據 Telecommunications Act 1997 及 Radiocommunications Act 1992 及相關法令執行其業務。

ACA 之目標係為(a)鼓勵、協助產業及消費者利用現今及未來提供之科技優勢以取得多方互利之情形，同時並兼顧消費者之權益；(b)促進電信業務之終端使用者之遠期利益；及(c)促進澳大利亞電信產業之效率及國際競爭力。

- (二) Australian Broadcasting Authority (ABA)：負責監管廣電內容。

ABA 係依據 Broadcasting Services Act 1992<sup>50</sup>而設立，並於 1992 年 10 月 5 日開始執行業務。ABA 之業務執掌主要為傳播業之發照及內容監理，亦包含對網際網路之內容監理。ABA 之目標為創造節目多元化，監控產業所有權之變動，避免過度集中，避免外資對媒體的控制及支援媒體就保持澳洲特殊文化而需要之協助。

---

<sup>49</sup> Australian Communications Authority Act 1997, Consolidated as in force on 30 August 1999.

<sup>50</sup> General Information about the ABA. <http://www.aba.gov.au/about/index.htm>

【表 2-24】ACA 之工作職掌

經由無線電執照發放管理無線電頻寬之通路  
經由基本費率分配方式解決頻寬之不公平競爭  
調查及協助解決無線電干擾  
授權電信服務提供者，並確保授權條款、提供傳輸服務原則之遵守  
有關提供服務者於建設電信設備之權利及豁免權之行政裁量  
制定產業規則之強制標準及自願執行規範  
代表澳洲於國際性傳輸之利益  
保持並執行電信號碼計畫  
監控消費者權益及服務保證之符合與否  
初期普及服務之執行  
電信產業業務之報告  
提供產業界及消費者有關傳輸法規之資訊

【表 2-25】ABA 之業務職掌

提供 ACA 有關無線電之頻寬計畫及頻段區段計畫之建議  
提供 ACA 主要就傳播目的之指定無線電頻率為建議  
計畫可提供傳播服務波段之區段，主要以地區為劃分  
分配、更新、暫時停止及撤銷執照，並採取適當之強制行為  
執行有關社區電台及社區電視服務執照發放之調查及公聽會  
執行由部長依法規指示之調查  
收取執照規費  
執行或研究社區就節目及資料內容之態度  
監督業者業務行為之合法性  
發展澳洲廣播節目之標準，並監督其執行遵守與否  
監督並調查有關廣播服務及資訊服務之申訴  
向部長報告工作進行

## 二、組織架構

### (一) ACA

ACA 為一永久有效承繼以往規範單位法人資格之法人團體 (corporate body)，具有訴訟上當事人能力。ACA 係採合議制，依法規定委員會應由一位主席，一位副主席，一至三位其它委員組成。ACA 之委員須由聯邦總理 (Governor-General) 以書面任命。主席及副主席為專任委員，而其主要委員得為專任或兼任。此外，部長得視需要以書面指派副委員，副委員得為專任或兼任。副委員之指派令上須註明其專明負責之業務，非為一般概括業務性業務之職掌。現 ACA 委員會

內有一位主席、一位副主席、一位專任其它委員、一位兼任其它委員及二位副委員。此外另有六位副委員已被指派協助執行業者之權利及轄免權。

ACA 之一般日常業務另由執行小組處理，該小組成員包含主席，副主席，全職之其它委員，兩位資深執行主管，八位執行主管及一總顧問所組成。

ACA 委員會得不定期召開會議以決定重要議題，主席並得依部長或任二位委員之書面要求召開委員會。委員會之決議採多數決表決方式。ACA 需向部長報告其工作執行情形。

【圖 2-6】ACA 之組織表



## (二) ABA

ABA 亦採合議制，委員會由一位主席、一位副主委及不多於五位之委員組成。委員得為專任或兼任，惟專任需由聯邦總理指派，而兼任得由部長指派即可。另部長亦得視需要指派副委員。

## 三、業務執掌

### (一) ACA

於澳洲現制下，電信、資訊及廣播之技術設備皆已歸 ACA 管理。其主要業務執掌如下：

1. 頻寬之管理：ACA 經由頻寬計畫及發照來管理無線電頻寬之通路，並確保產業就釋出頻寬之使用符合釋出之條款。
2. 核發執照：無線電執照共有器材裝置執照，等級執照及頻寬執照三種。電信服務提供者必須持有電信執照方得提供服務。於現制下，行動電信業者與一般電信業者之執照是未區分的。
3. 規格與標準：ACA 必須與產業界共同合作以發展出可供產業自律之產業規格及標準。
4. 電信編碼：ACA 必須依據 Telecommunications Numbering Plan 1997 管理電信編碼之分配，使電信編碼足以提供現有及未來之服務使用。
5. 消費者保護：ACA 必須確保澳洲人民對於電信服務得以合理價格公平享有一定品質之必要電信服務之權利。
6. 國際通訊：ACA 需代表澳洲參與國際性組織以維護澳洲之權益，及協助發展澳洲區域之電信開發。

### (二) ABA

ABA 專門就廣播及資訊之內容為管理，另外廣播之發照亦由 ABA 執行。ABA 之執掌業務包括：



1. 提供專業建議：就國際性事物及國內事物提供建議，就頻寬規劃及數據規劃提供意見。
2. 核發執照：核發、更新商業性電視台執照、社區電台執照、暫時性社區電台執照及付費電視廣播執照。
3. 監理：監督及調查廣播業務之執行。
4. 內容規劃：制訂內容標準規範及本土文化性規範，調查播放內容及兒童節目內容之規劃。

#### 四、人員配置

##### (一) ACA

ACA 之委員由聯邦總理以書面文件任命。委員必須符合產業界、商業界、科技、消費事務、經濟學、法律、公共行政、都市計畫、自然或文化保留之任一專業知識或經驗，經任命機關認為符合資格者。

委員之任期不得超過五年，若有行為失當或未依法執行職務時，任命機關亦可終止其任命。ACA 現約有 430 位職員。

ACA 之職員應符合 Public Service Act 1999 為任命及聘僱。

##### (二) ABA

ABA 之主席及委員皆須由聯邦總理指派上任（除兼任委員外）。部長並得視情形指派副委員。委員之任期不得超過五年，但得續任。

ABA 之職員需符合 Public Service Act 1999 之規定而為任命及聘僱。

#### 五、經費來源

ACA 及 ABA 之經費來源皆為國家預算，由財政部長就二部門之經費為預算規劃，請求國會撥款。

#### 六、爭訟方式

就 ACA 之決定有異議時，利益當事人得請求 ACA 重新審理該案件

(reconsider)。倘就 ACA 再審理之決定仍有異議時，澳洲法制採雙軌並行制，容許利益當事人得向行政上訴法院 Administrative Appeals Tribunal (AAT) 或 公眾利益監察人 (Commonwealth Ombudsman) 請求重新審理。

行政上訴法院係一獨立之組織，其職責為審理特殊之行政決定，AAT 得贊同、變更、駁回或取代 ACA 所做之決定。公眾利益監察人係依據 Ombudsman Act 1976 設立之機構，其下設有一主席、一副主席及三位其它委員，各主席及委員由聯邦總理指派，並獨立行使職權之自然人，其就人民對政府之特定申訴展開調查，倘調查結果發現申訴有理，公眾利益監察人須將其調查結果及適當之處理建議報告給有權決定該事件之單位首長。倘該單位首長不採納報告結果及建議，則公眾利益監察人得將該事件始末呈報給政府當局。

【表 2-26】可向 AAT 或公眾利益監察人請求調查之事項

變更、暫時中止及取消頻寬執照 變更頻寬執照重新發行之核心要件 拒絕核發器材設備執照或於器材設備執照上加附加條件 取消、暫時中止及拒絕更新器材設備執照 拒絕核發許可、取消許可 拒絕核發、取消傳輸特許執照(carrier liense) 轄免延遲付款懲罰金之決定 拒絕發出推薦傳輸提供者之聲明，或撤回該聲明 有關服務供應商(Service Provider)之決定 給予、變更或拒絕撤回有關服務供應商之命令 否決服務供應商之原則 給予、變更或拒絕撤回有關產業業者不遵守既定之產業標準之命令 拒絕發給、取消互連許可 就互連許可附加任何條件或變更、撤回該條件 取消設備安裝許可
--

## 七、小結

澳洲現制下，ACA 整合管理電信、傳播及資訊產業之相關事宜，因事權集中，能有效率的解決不同產業間之問題。而其委員多具有專業背景，對於處理相關議題更能基於不同產業之特性及其長遠發展、綜合考量國家政策及消費者之權益而做更有前瞻性之決定。

惟依據 Australian Communications Authority Act , ACA 需每年呈交營運計畫給部長，對於部長有報告之義務，而部長更可以隨時指示 ACA 就特定事務之運作，部長對於 ACA 之經費亦有控制權，綜而觀之，ACA 之運作非全然獨立，其於執行運作時，時常受到上級機關之牽制。

## 第六節 日本

### 一、管理機關簡介

日本的電信、傳播以及資訊等產業原先乃係由郵電省主管，自民國九十年一月六日起，改由日本總務省下設之總合通信基盤局以及情報通信政策局分別主管。此外，另設有電波監理審議會負責相關之爭議處理以及提供諮詢意見。日本自民國八十五年開始進行中央政府之體制改革，於民國九十年一月六日正式實施新制。新的總務省由原先之總務廳、郵電省以及自治省合併而成，合併之目標在於簡化行政程序提高行政效率。日本為進行此項改革，於民國八十八年完成各機關法人之組織法修正<sup>51</sup>。

總務省下設之總合通信基盤局以及情報通信政策局，乃為機關整合後，負責原先郵電省下之電信通信局、通信政策局、放送行政局之業務之機關。

總合通信基盤局之設立目標為提昇電信事業之競爭環境、降低電信資費、促進電信服務多樣化、精緻化、提昇全國高速網際網路建置、確保無線電波公平有效之使用、改進無線電波使用環境、與其他國家以及電信國際組織之交流與合作<sup>52</sup>等。情報通信政策局之設立目標則為訂定提昇電信以及資訊業之政策、推動廣播數位化、發展電子化政府、建立電子商務基礎環境、擴展數位商機、以及建立網路安全系統<sup>53</sup>等。

### 二、組織架構

總合通信基盤局、情報通信政策局、乃為隸屬於日本中央機關總務省

---

<sup>51</sup> 參閱日本總務省網站，位址<<http://www.home.soumu.go.jp/soumu/keii.html>> (民國九十年八月二十九日閱覽)。

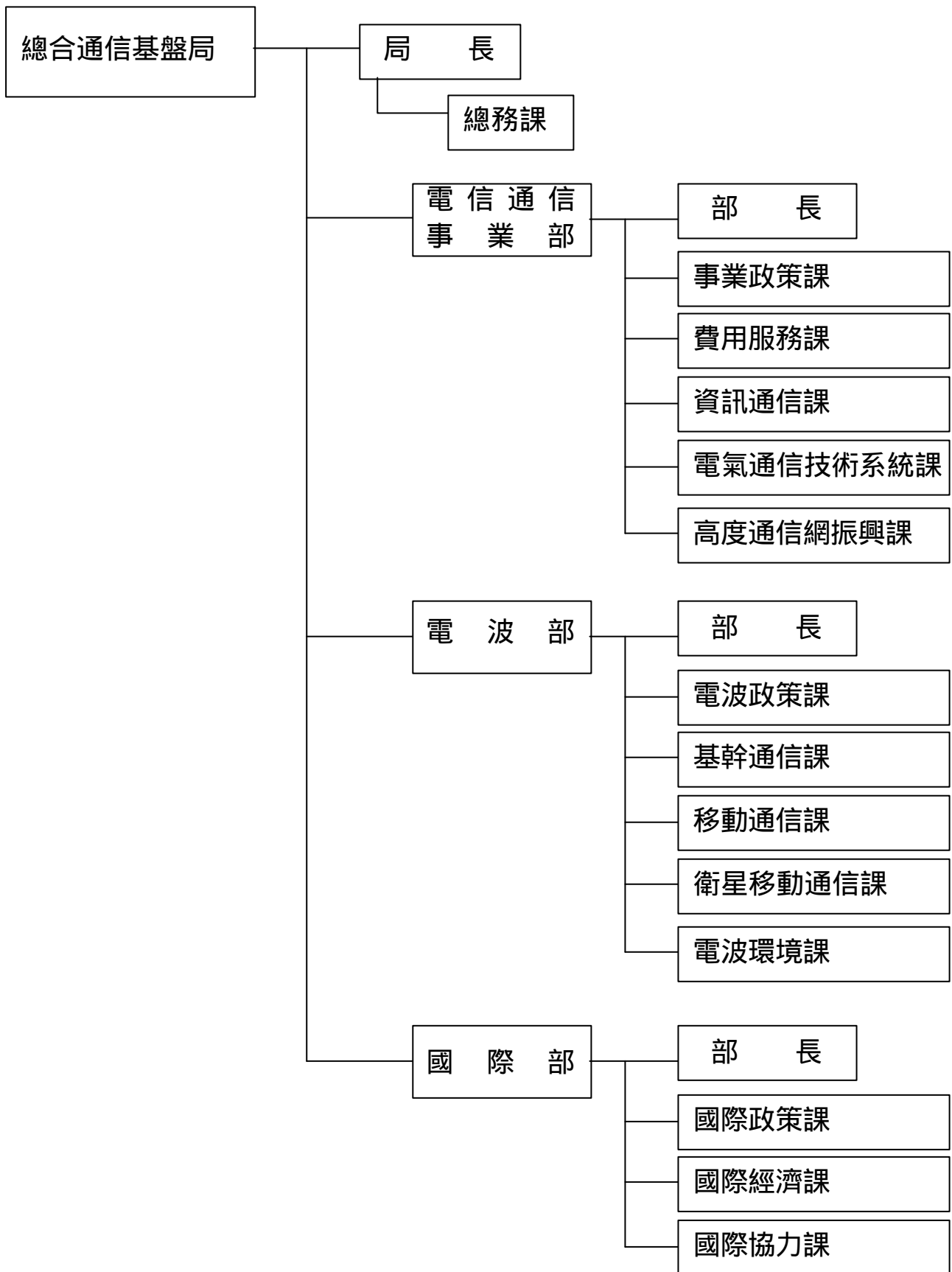
<sup>52</sup> 參閱日本總務省網站，Telecommunications Bureau 位址<<http://www.home.soumu.go.jp/english/jyouhoutusin/001.html>> (民國九十年八月二十九日閱覽)

<sup>53</sup> 參閱日本總務省網站，Information and Communication Policy Bureau 位址<<http://www.home.soumu.go.jp/english/jyouhoutusin/002.html>> (民國九十年八月二十九日閱覽)

下之二行政機關，其組織架構與一般日本中央機關無異，而為首長制，由局長對總務省大臣負責，而總務省大臣為內閣之一員，對首相及國會負責。

【圖 2-7】總合通信基盤局及情報通信政策局之組織表





至於電波監理審議會之決策機制，原則上日本之審議會之決策程序採合議制。

### 三、業務執掌

#### (一) 總合通信基盤局

總合通信基盤局負責管理有線電視以及廣播設施設備以及其使用，開發、改進電信事業、指配無線電頻率並主管發照及監理、以及與內政事務有關之資訊通信政策，以確保日本國內資訊電子化發展之基礎設施之建設及開發<sup>54</sup>。其主管業務主要涵蓋電信事業，包括固網、行動通訊、衛星通訊等、電信通訊技術、以及國際交流等。

#### (二) 情報通信政策局

情報通信政策局則負責主管原先郵電省下之通信政策局、放送行政局所負責之業務，其政策目標為確保及提倡內容以及資訊之電子化利用，實際主管業務則為促進資訊電子化之相關管理、廣播電視事業之管理及發展、資訊電子化以及無線電波運用之研發<sup>55</sup>。易言之，情報通信政策局所主管者為；電訊、資訊、傳播業之 content（內容）。

#### (三) 電波監理審議會

審議會在日本之行政體制下通常扮演對於行政官員提供諮詢意見之角色，電波監理審議會除提供諮詢意見外，則另具有處理人民對於主管機關就電信、電視廣播等事項所為決定之爭議之功能。

### 四、人員配置

日本有與我國類似之文官制度，政府官員必須具備公務員資格，於總合通信基盤局以及情報通信政策局任職之人員亦不例外，必須通

---

<sup>54</sup> 參閱日本總務省網站，位址<<http://www.home.soumu.go.jp/english/jyouhoutusin/index.html>> (民國九十年八月二十九日閱覽)

<sup>55</sup> 同前註。

過公務員考試取得任用資格。

## 五、經費來源

總合通信基盤局以及情報通信政策局之經費來源為中央政府之預算。

## 六、爭訟方式

依照總務省設置法第二十條之規定，凡是對於按電波法（電信法）、放送法（廣播電視法）、有線電視法、以及有線無線（Cable Radio）放送法等規定所為之決定有所爭議，均由電波監理審議會處理。

而按電波法第七章之規定，凡機關接獲有關電波法（電信法）、放送法（廣播電視法）、有線電視法、以及有線無線（Cable Radio）放送法之爭議，均應移交電波監理審議會處理。電波監理審議會於接獲異議聲明之三十日內應展開處理程序。電波監理審議會應指定審理官負責處理人民之異議，審理官得召開審理程序調查事實，當事人、利害關係人以及其等之律師得出席程序陳述理由，提出書證、物證並請求鑑定。電波監理審議會完成調查及審理後，由總務大臣作最後裁決，但須根據電波監理審議會之審理結果作決定。

## 七、小結

承前述，由於日本對於電信、資訊、傳播業等之管理仍係以傳統行政機關體制之方式為之，雖然於民國九十年初經機關改制後將多數機關納於同一部會級機關之下，但本質並未改變，無獨立性色彩，且有關整合各產業管理之程度亦待觀察。



## 第七節 香港

### 一、管理機關簡介

香港在一九九八年於財政司司長下增設資訊科技及廣播局（下稱「資科局」），負責掌管香港之電信、資訊科技、以及廣播電視等產業之相關政策<sup>56</sup>。資科局乃為資及廣播局局長之行政機關，其下掌管電訊管理局（下稱「電訊局」）、資訊科技署（下稱「資科署」）、影視及娛樂事務管理處（下稱「影視處」）、以及香港電台。此外，就廣播電視事務之管理，依照香港廣播事務管理局條例，於一九八七年九月另成立獨立之法人機構廣播事務管理局（下稱「廣管局」）<sup>57</sup>，並以影視處為廣管局之行政秘書機關。

此外，於二〇〇一年八月三十一日，香港新成立一電訊（競爭條文）上訴委員會，負責處理電信業競爭事宜之上訴問題，乃為就競爭法問題依電訊條例另行設立之爭議處理機關。

### 二、組織架構

#### （一）資科局

資科局在香港之政府組織架構中，屬於政策局之階層，隸屬於財政司之下<sup>58</sup>，而財政司司長直屬於香港最高行政首長——行政長官之下<sup>59</sup>。香港之政府組織在概念上以各機關首長個人為香港地區主管該機關之事務管轄之行政機關，而該主管機關本身則被視作輔佐機關首長

---

<sup>56</sup> 參見香港臨時立法會會議紀要，1998年2月27日，位於<<http://legco.gov.hk/yr97-98/chinese/panels/ip/minutes/ip270298.htm>>，民國九十年七月十三日閱覽。

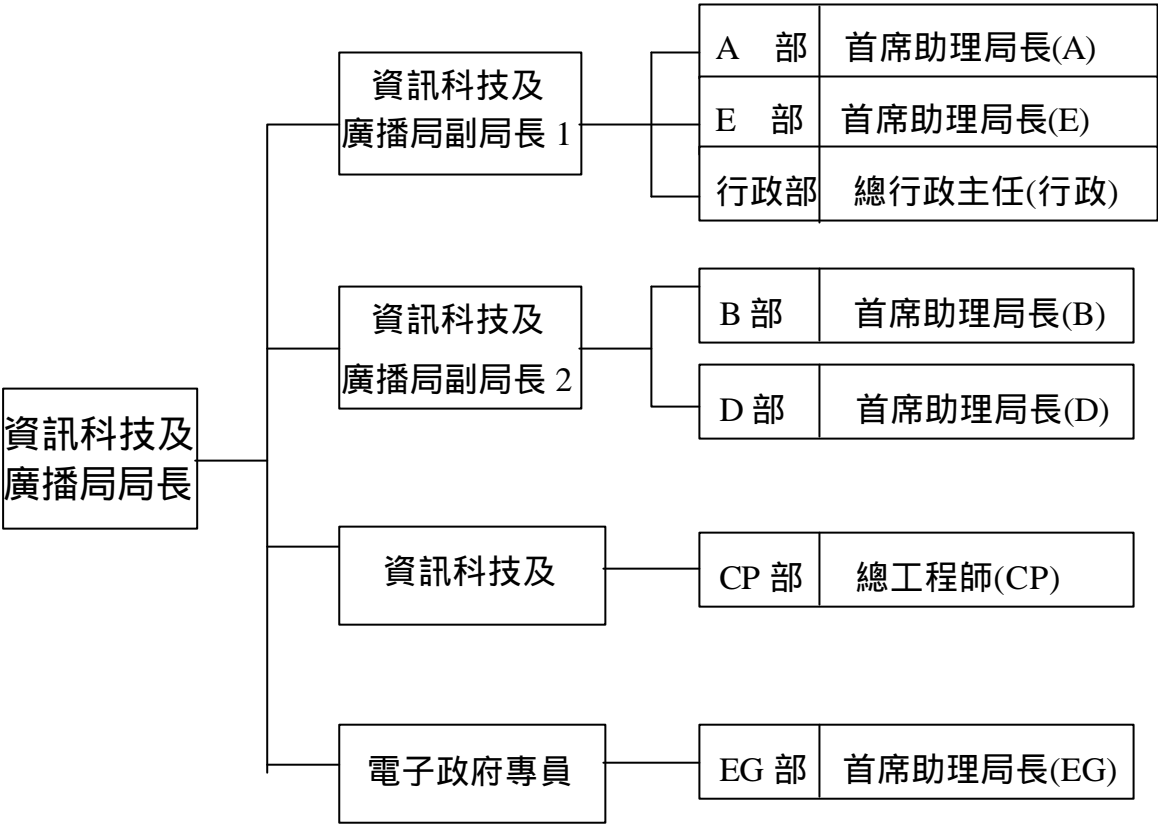
<sup>57</sup> 參閱廣管局網站，位址<[http://www.hkba.org.hk/chinese/reg\\_philosophy.html](http://www.hkba.org.hk/chinese/reg_philosophy.html)>，民國九十年八月十九日閱覽。

<sup>58</sup> 參見財政司司長之職責，位於香港特別行政區網站，位址<<http://www.info.gov.hk/fso/index.htm>>，民國九十年九月二日閱覽。

<sup>59</sup> 香港特別行政區架構組織，參見香港特別行政區網站，位址<[http://www.info.gov.hk/govcht\\_c.htm](http://www.info.gov.hk/govcht_c.htm)>，民國九十年九月二日閱覽。

之行政單位。資科局之局長即為香港地區主管電信、資訊科技、傳播之最高機關，享有決策權而對財政司司長負責。此外，就香港電台以及廣播事務，資科局長亦應對政務司司長負責<sup>60</sup>。

【圖 2-8】資料局組織架構如下：



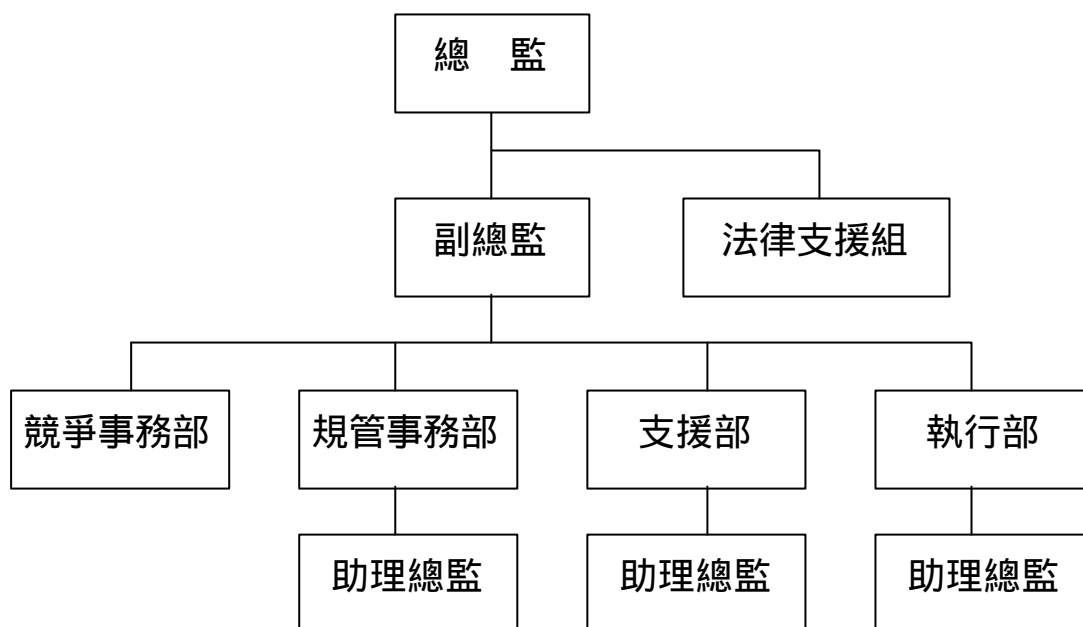
## (二) 電訊局

電訊局與資科局相同，亦為首長制之機關，電訊局局長乃為負責監管香港電訊市場之法定人士，而電訊局則為電訊局局長之行政機關。電訊局局長就電訊事務之監管具有相當大之權力，除就其主管事務發出命令、指示、作成裁決、發放執照等以外，尚有得對於違反電訊條例之犯罪行為行使逮捕、搜查、扣押、檢查、強行進入航空器、船舶等權力；此外，電訊局局長亦有權力決定網路互連條款及條件。電訊局局長亦可將其擁有之部分公權力授權給任何公職人員。電訊局局長之上級機關為資科局局長，依電訊條例，資科局局長可向電訊局

<sup>60</sup> 同前註。

局長發出書面政策指示，而電訊局局長須依據該等指示執行其職權<sup>61</sup>。

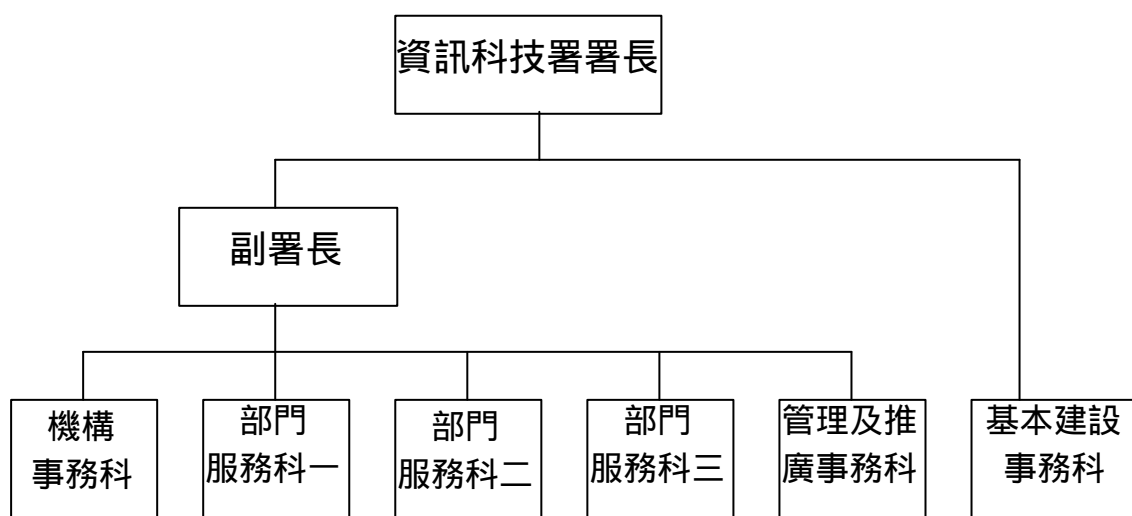
【圖 2-9】電訊局組織架構



### (三) 資料署

資料署之組織架構亦採首長制，由資料署署長負責決策，其上級機關為資料局局長。

【圖 2-10】資料署組織架構

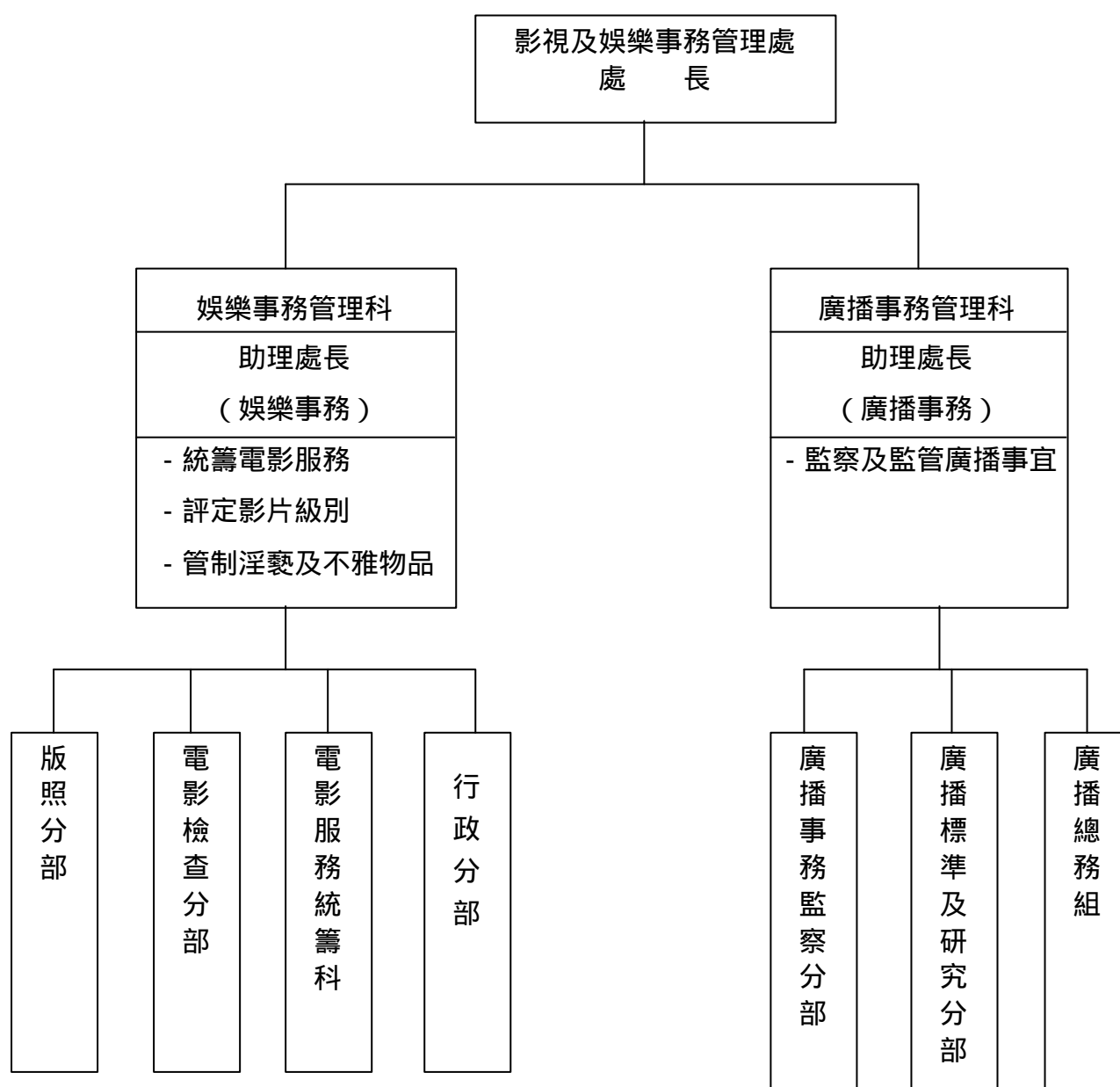


<sup>61</sup> 電訊條例，Cap 106 s 6A。

#### (四) 影視處

影視處之組織架構亦採首長制，由影視處處長負責決策，其上級機關為資科局局長。此外，影視處亦同時為廣管局之秘書處，由影視處之人員負責處理廣管局之行政事務。

【圖 2-11】影視處組織架構



## (五) 廣管局

廣管局為一獨立之法人機關，依照香港廣播事務管理局條例之規定，廣管局為一永久延續之法人團體，備有法團印章，並可以該名稱起訴或被訴<sup>62</sup>。廣管局目前共有十二名成員，採取委員制，在香港特別行政區之組織架構中，廣管局並不隸屬於任何決策局或行政機關之下。廣管局事務之決定以會議方式進行，原則上由廣管局主席擔任會議主席，於主席缺席時有副主席擔任主席，若副主席亦缺席則由出席委員指定主席，擔任主席之委員於表決時遇同票數時有決定權。委員們亦可以傳閱文件之方式議決事項，有任何廣管局委員過半數之書面批准及視為議案通過。

## (六) 電訊（競爭條文）上訴委員會

電訊（競爭條文）上訴委員會乃依電訊條例第 106 章第 32M 條所成立。電訊（競爭條文）上訴委員會設主席一人，副主席及備選委員若干，就上訴爭議之審理應按委員之多數決為裁定，但就法律問題則由主席或副主席決定，主席及副主席於票數相同時可投決定票<sup>63</sup>。

# 三、業務執掌

## (一) 資科局

香港立法局於設立資科局之時即慮及資訊科技之政策範疇不易區分發達，而設立資科局以統籌資訊科技政策，資科局同時亦掌管電訊政策以及廣播及電影服務政策，可謂一整合型之政策決定機關。資科局所負責者為各項政策之制定與推動，其負責制定廣播、管制淫褻不雅物品、電影檢查等政策、推動香港作為廣播和電影之製作中心、制定電子化公共服務、推動社會使用資訊科技等政策、訂定有關電信管理及科技之政策、以及推動香港成為數碼港(Cyberport)之計畫。資科

---

<sup>62</sup> 廣播事務管理局條例，Cap 391 s 3。

<sup>63</sup> 電訊條例，Cap 106 s 32O。

局同時負責電訊局、香港郵政、資科署、影視處等機關之內務管理工作。資科局於二零零一年八月底新增電子政府專員負責香港政府電子化之推動工作。

## (二) 電訊局

電訊局所負責之事務專以電信產業為主，負責監管和促進電信業之發展，包括經濟面以及技術面之管理、執行公平競爭條款、訂定技術規範、協調電信基礎建設、調查消費者以及業者之投訴、管理無線電頻譜、就電訊事宜向政府提供意見、以及代表香港參與國際電訊組織等。電訊局於二零零一年八月六月十一日成立競爭事務部，負責處理與競爭及經濟研究有關之工作，因應電訊市場之逐步開放集急速發展，保障公平競爭以及就業者間之爭議作成裁決及調解，以解決業者在網路互連、設施共用以及接駁等問題上所生之糾紛。

## (三) 資科署

資科署之業務主要分為三大項目：第一、資科署為政府部門有關資訊科技之顧問，為各局以及部門提供意見已推動以及促進政府內部資訊科技之使用；第二、負責協助資科局發展資訊科技之基礎建設以及訂定標準，致力於開發公營機構以及私營部門均能共通適用之標準；第三、協助資科局促進香港本地社會對於資訊科技之運用，提高社會對於資訊科技之認識、帶動社會對於資訊科技之創新。

## (四) 影視處

影視處負責監察和監管廣播事宜、為影片評級、統籌電影服務以及審核娛樂執照等職務。其目標在於確保電視和電台廣播之節目和廣告皆遵守既定標準，相關業者均遵行業務準則，上映之電影均符合電檢規定，與警方聯合管制娛樂場所和淫褻不雅物品，為香港報章註冊，以及協助推動香港電影業發展。

## (五) 廣管局

廣管局負責監管持有廣播電視執照之機構，致力提供一穩定而有規則可循之監管環境，使各廣電業者得以公平競爭。其工作包括申請及續發廣電執照、制定廣電機構之業務守則、技術標準、處理有關廣電業者之投訴、執行反競爭條文並處理相關投訴、對持有廣播電視執照之機構發出命令糾正其行為、監督有照業者之表現、就行政長官會同行政會議所轉介之事宜進行調查、處罰違規業者。

#### 四、人員配置

##### (一) 資料局

截至二零零一年三月三十一日為止，資料局之人手編制為 80 個常額職位及二個編外職位。

##### (二) 電訊局

目前電訊局共有 300 名人員。按電訊條例之規定，電訊局之局長係由香港行政長官所委任，且必須具有公職身分。

##### (三) 資料署

資料署於二〇〇一年至二〇〇二年預算編制有 17 名首長級職位、802 名非首長級人員<sup>64</sup>。非首長級人員中，大多數為資訊科技之工程人員。資料署署長下設有副署長，署長直轄基本建科，副署長之下則有設有三個部門服務科以及機構事務科和管理及推廣事務科，上述各科皆由助理署長主管。全香港政府部門全體列有 800 名系統分析以及程式編制之人員中，其中有百分之七十五隸屬於資料署<sup>65</sup>。此外，為應付大量資訊科技工作之需求，資料署採取「個體聘用契約」之形式，僱用大批合約人員，約有 580 名具備不同專業技能的合約人員以

---

<sup>64</sup> 參閱香港立法局對於資料署開支預算草案有關管制人員之答詢資料，可自  
<<http://www.info.gov.hk/itbb/chinese/estimates/index.htm>>連結，民國九十年九月二日閱覽。。

<sup>65</sup> 參閱資料署網站，關於本署--專業人員，位址<[http://www.info.gov.hk/itsd/chinese/about/cit\\_staff.htm](http://www.info.gov.hk/itsd/chinese/about/cit_staff.htm)>，民國九十年九月二日閱覽。

此種方式聘用，其中有三分之二屬於資科署之編制，其餘則為其他政府部門所聘用。資科署之人員若為外聘者即不須具備公務員身分。

#### (四) 影視處

影視處截至二〇〇一年三月三十一日止，編制有 194 個常額職位，預定於二〇〇一年至二〇〇二年開設 8 個非首長職位<sup>66</sup>。

#### (五) 廣管局

廣管局共有 12 名委員，全部皆由行政長官委任，其中九名（包括主席）為非公職人員，其餘三名為政府人員，目前廣管局之副主席由資科局之局長兼任。廣管局下設投訴委員會以及業務守則委員會，投訴委員會由五名廣管局委員以及四名非公職增選委員組成，業務守則委員會則由四名廣管局委員以及三名非公職增選委員組成<sup>67</sup>。

#### (六) 電訊（競爭條文）上訴委員會

電訊（競爭條文）上訴委員會之主席、副主席以及備選委員均由行政長官委任之<sup>68</sup>。目前有主席、副主席各一名，備選委員六名。

### 五、經費來源

資科局、資科署、影視處之經費來源均為政府預算而無獨立之經費來源，廣管局之資料並未顯示其經費來源，但廣管局之行政事務事實上係由影視處負責執行，影視處亦編列相當比例之預算以協助廣管局執行職務，故廣管局之經費事實上亦間接來自政府預算。而電訊局之經費則來自獨立之營運基金。電訊局之營運基金乃由立法局於一九九五年六月一日依營運基金管理條例<sup>69</sup>設置。於成立營運基金時，香港政府將之不動產（胡忠大廈第二十九樓以及部分二十五樓）、電訊局營運所需及保

---

<sup>66</sup> 參閱影視處二〇〇一年至二〇〇二年預算報告書，

<sup>67</sup> 同前引註 2。

<sup>68</sup> 電訊條例，Cap 106 s 32 M (2) (5)。

<sup>69</sup> 營運基金條例，Cap 430 s 3、4、6。



管之所有家具、固定附著物、設備、電腦、及車輛、以及資本化成立之費用撥歸營運基金，並要求港幣 212,400,000 須在資本投資基金中作為以及營運基金資本顯示。營運基金除為電訊局之經費來源之外，亦隸屬於資科局，受資科局之指示使用於一般電訊政策事項。

營運基金之主要業務包括：公共電訊服務之管理及執照發放、無線電頻譜之管理、向公營機構提供電訊事宜之諮詢和策劃服務、並向負責管理廣播服務之相關政府機構提供技術支援、專用電訊服務之發放執照、負責立法、技術標準、以及國際事宜等<sup>70</sup>。營運基金之收入主要來自電訊執照費，以公共電信服務所收取之執照費佔大多數，其餘之收入亦包括對相關人士提供服務、存款利息等。

## 六、爭訟方式

有關業者對於主管機關命令之爭議處理程序，目前電信業對於電訊局執行競爭法之命令或裁決有所異議時，可向新成立之電訊（競爭條文）上訴委員會（以下簡稱「上訴委員會」）提出上訴。上訴委員會審理上訴時可舉行聆訊（言詞審理程序）。任何一方均有自行或委任律師代表陳述之權利，上訴委員會並得考量任何形式之證據，及傳喚任何人於聆訊程序中陳述或提供證據。上訴委員會所舉行之聆訊程序原則上應公開進行，但上訴委員會有權視具體情況決定是否公開程序。繫徵案件之上訴人、局長以及任何被傳喚之人均有與在法庭上相同之拒絕陳述之權利。

上訴委員會可將上訴案件中所涉及之法律問題移送上訴法庭審理，上訴法庭得逕行審理判決或將部份或全部案件發回上訴委員會由上訴委員會依據上訴法庭之裁定重新裁定。凡符合前述程序之上訴委員會裁定以及對於上訴費用所發之命令均屬最終決定。

## 七、小結

---

<sup>70</sup> 參營運基金二〇〇〇年報告書，可自<[http://www.ofta.gov.hk/framest/abouts\\_index\\_chi.html](http://www.ofta.gov.hk/framest/abouts_index_chi.html)>閱覽，民國九十年九月二日閱覽。

香港對於電信、廣播、以及資訊業之主管機關架構十分複雜，有行政體系之主管機關（資科局、電訊局、資科署、影視處），亦有非公職人員為大多數之獨立法人機構（廣管局）。其中具獨立性之法人團體廣管局並無獨立之預算，而經費來源為與預算獨立之營運基金之電訊局不但於行政體系中隸屬於資科局，且資科局局長亦有權指示營運基金經費之運用。故獨立性並不顯著。

就機關整合而言，香港政府於政策制定之層面已肯認資訊、電信、傳播等產業未來將難以劃分，而將各項相關事務之政策制定交由資科局統籌主管，已有相當程度之整合。但各業實際之管理機關又各不相同，且各有制度，就管理機關之層次而言，整合性並不顯著。再就相關主管各業之法律而言，分散在香港法例之各章節中，亦無整合之情形。

## 第八節 新加坡

### 一、管理機關簡介

Info-communications Development Authority of Singapore (IDA)為新加坡電信管理機關，成立於一九九九年，其成立係依據 Info-communications Development Authority of Singapore Act 1999 (IDA 組織法)。IDA 係由 National Computer Board (NCB) 及 Telecommunication Authority of Singapore (TAS) 合併而來，隸屬於新加坡資訊通訊部。新加坡於一九九九年並同時修訂電信法，廢止 TAS 原執掌之電信管理業務，明訂 IDA 為電信業之主管機關，並授予發放 審核電信執照及管理電信業者之權限。IDA 將自己定位為電信產業政策之決定者、管理者、發展者及提倡者，其設立目標為：電信產業自由化；確保公平有效之競爭；提供電信產業健全發展之環境；確保消費者能以合理價格使用高品質之服務。同時，形成短中期之電信科技政策目標，以建立新加坡在國際市場中之重要地位並成為營運中心<sup>71</sup>。

新加坡之傳播及網際網路主管機關為 Singapore Broadcasting Authority (SBA)，於一九九四年依據新加坡廣播法及 Singapore Broadcasting Authority Act (SBA 組織法)而成立，隸屬於資訊暨藝術部。SBA 之設立目標係為管理傳播產業，以確保播送之品質及傳播內容之多樣性與適當性，以及鼓勵傳播產業之健全發展，建立新加坡為區域資訊傳播中心<sup>72</sup>。

### 二、組織架構

#### (一) IDA

---

<sup>71</sup>有關 IDA 組織資料係彙整自新加坡 Info-Communications Development Authority of Singapore Act 1999，及 IDA 網站資料，<http://www.ida.gov.sg>

<sup>72</sup>有關 SBA 組織資料係彙整自新加坡 Singapore Broadcasting Authority Act，及 SBA 網站資料，<http://www.sba.gov.sg>

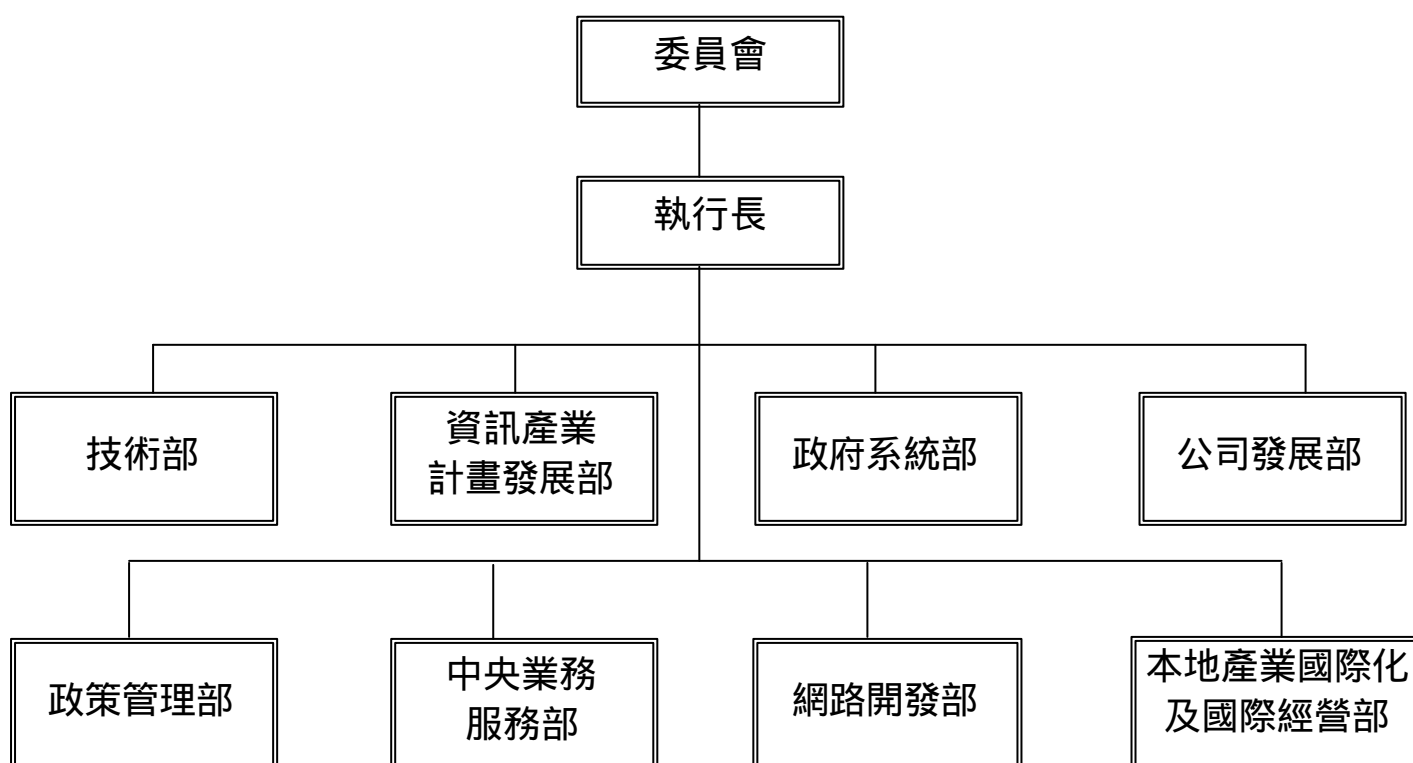
IDA 設主席一人，主席以外之委員二至十六人，前述委員人數由部長決定之。IDA 決策採合議制，其決議以二分之一以上委員出席，出席委員過半數同意行之。如遇贊成反對各半之情形，由主席做最後決定。

主席應定期召開委員會議，以分派職務。如有需要，亦可由委員四人以上以書面載明會議事項，共同請求主席召開會議。

委員下設執行長（Chief Executive）一名，由 IDA 經部長同意後指派。執行長亦遵照 IDA 所制訂之政策，負責 IDA 各部門功能、執掌之行政管理事宜。

IDA 組織法賦予 IDA 設置各部門及授權各部會或他人執行其職務之權限。經授權執行職務之各部門、主席或執行長，並得在授權範圍內，對外代表 IDA。IDA 並有依其業務需要雇用或聘用事務人員、顧問或代理人之權限。依據 IDA 於 2001 年 4 月所公布組織架構，其目前共設置八個部門。

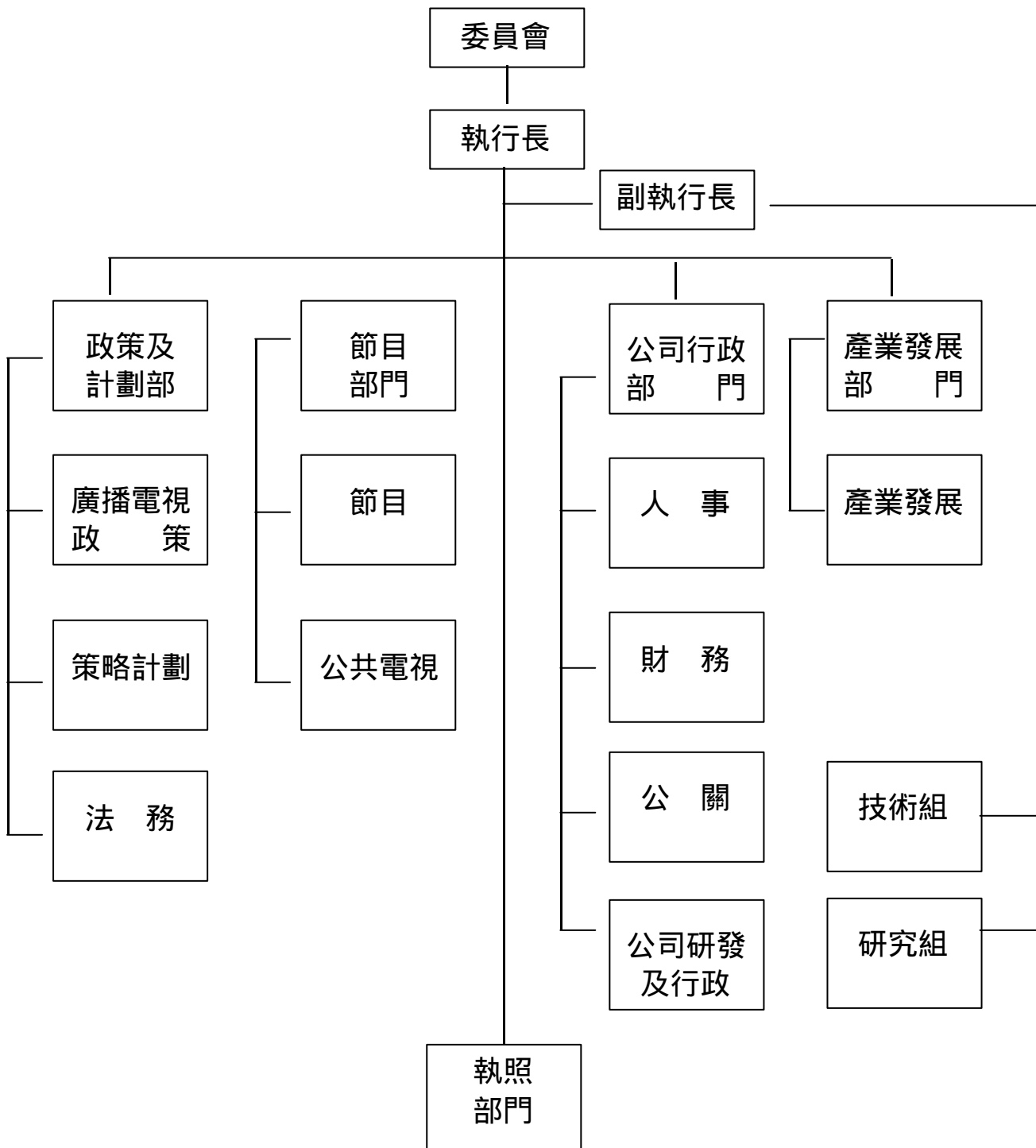
【圖 2-12】IDA 之組織圖



## (二) SBA

SBA 之組織架構，除委員人數為三至十人，其餘包含執行長及其下所屬部門之設置，均與 IDA 組織法規定雷同，茲不贅述。

【圖 2-13】SBA 之組織圖



### 三、業務執掌

【表 2-27】IDA 之功能與職務

提升新加坡資訊通訊產業之效率及國際競爭力
確保人民可合理取得電信服務，並符合新加坡社會經濟及產業之需求
提倡並維持電信市場之公平競爭
提倡新加坡與電信產業相關經營者有效參與國內及國際市場
對資訊通訊技術議題於國際上代表新加坡政府
告知政府電信產業國家需求及產業政策
增進產業技術及資訊通訊技術之研究
行使發放電信系統及服務執照及管理之權限，包括制訂相關電信設備及無線電傳輸系統之標準規範
行使衛星軌道及無線電頻率頻譜之分配，發放執照及管理之權限，包括建立標準規範
鼓勵、促進、提倡資訊通訊業者自律
行使發放海纜、衛星站之收訊傳輸及相關設備執照及管理之權限
管理審查電信相關服務之價格、資費
提升新加坡人民資訊通訊之知識技能
規劃提倡新加坡政府及各部門之通訊技術系統及服務
頒佈資訊通訊技術相關法規命令
提倡網際網路及電子商務之普及化，並建立管理架構
對資訊通訊技術提供諮詢及建議服務

【表 2-28】SBA 之功能與職務

傳播服務及傳播設備之執照發放及管理
ISP 及網際網路內容提供者執照發放、登記及管理
對傳播事項於國際上代表新加坡政府
鼓勵傳播產業之發展
對 IDA 所分配之頻譜及衛星軌道，再分配予傳播業者
管理節目及網際網路上之內容

### 四、人員配置

#### (一) IDA

##### 1. 委員

主席及其他委員均由部長指派，任用條件及任期由部長決定，任期不得超過三年，但得連任或回任。IDA 組織法明文規定，部長得指派 IDA 之執行長及/或 SBA 之執行長為委員。當部長認

為基於發揮 IDA 功能之理由或為公共利益有必要時，部長得撤換委員之全部或一部。如有委員懸缺之情形，新指派委員之任期至原委員任期屆滿為止。

IDA 組織法對委員資格設有消極限制，凡受破產之宣告、或因身體或心裡之疾病而不適任，或有其他不適任之情形者，不得擔任委員。

IDA 未禁止涉有產業利益者擔任委員，但要求委員於涉有個人利益時（包含親屬），應於討論相關事項前先揭露，由主席裁示是否應退席或迴避表決。

委員之薪資、費用、津貼由部長決定，並由 IDA 之收入支付。

## 2. 執行長

執行長由 IDA 經部長同意後任命，其任用條件及任期由 IDA 決定。未經部長之同意，IDA 不得於任期中撤換執行長。

## 3. 事務人員

IDA 為有效執行其職務，得雇用或約聘事務人員。任用資格及條件由 IDA 自行決定。但因 IDA 係由 NBC 及 TAS 合併而來，原辦理 NBC 及 TAS 移轉至 IDA 業務之事務人員自動移轉至 IDA，其受雇條件不得較原雇用條件不利。在 IDA 未完成職務規劃前，該等事務人員仍負責其原承辦業務。

組織法並賦予所有委員、執行長及事務人員刑法上公務員之地位。

## (二) SBA

SBA 主席、副主席及其他委員均由部長指派，任期由部長決定，但部長於任期中得不附理由撤換之。其他關於委員、執行長及事務人員之任用與 IDA 雷同，茲不贅述。

## (五) 經費來源

## 1. IDA

IDA 於成立時繼受 NBC 及 TAS 之一切動產、不動產及權利義務。IDA 之經費由其執行職務之收入支應，關於費用之支出，IDA 應受組織法中所規定使用項目之限制。如有剩餘，得充作一般準備金或部長核可之其他準備金，以及經向部長諮詢後，作為 IDA 所發行股票之股利。經費如有不足，得向政府借款，或經部長許可後向金融機關舉債。

IDA 之會計表冊應交由審計長(Auditor-General)查核，或每年由部長經與審計長諮商後所指定之檢查人查核。IDA 並應於每年會計年度終了向部長出具年報，部長並應提供該年報給國會。

## 2. SBA

SBA 經費自主，並可於法律允許之範圍對外募款，SBA 對其所有之金錢得在部長授權範圍內進行投資。其餘規定與 IDA 同，茲不贅述。

## 六、爭訟方式

IDA 對業者所為不利之決定或裁罰，業者得向部長提出上訴，部長就上訴案之決定為最終決定。上訴不停止該決定之效力及執行。

SBA 之爭訟方式與 IDA 雷同。

## 七、小結

新加坡目前對電信資訊及傳播產業仍採分業分治之制度，IDA 及 SBA 均兼負政策形成及管理之功能。在定位上，該二機關除管理者之角色外，亦扮演鼓勵產業發展之重要角色。

該二機關雖係採合議制，但其委員在任期保障及職務執行上均受其所屬部長之限制。自組織架構而言，其維持獨立性之機制顯有欠缺。

該二機關之組織法中對於機關內部行政部門之建立及人員之聘用均採概括授權之規定，機關得針對產業發展之現況隨時調整其組織架構，對因應發展快速之產業應有正面幫助。



## 第九節 OECD

電信自由化之趨勢與發展，催化了電信管理機制之變革，其中三項主要的變革為(1)獨立管理機構之建立；(2)管理機關對公平競爭之管理日趨重要；(3)各國開始討論管理機關之整合以因應電信傳播產業匯流之趨勢<sup>73</sup>。以下為 OECD 上述三項趨勢之所提出各國現況之整理及意見。

### 一、獨立管理機關

OECD 於 2001 年 5 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關，非僅獨立於電信服務之提供者，亦與負責政策制定之部會有所區隔，以避免該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<sup>74</sup>。

#### (一) 管理機關獨立性之判斷

各國電信監理機關之獨立性會受各該國家政治運作、法律體制及市場開放程度等因素之影響，OECD 報告中就管理機關獨立性之判斷列出數個指標。

【表 2-29】獨立性之判斷指標

監理機關在制度上是否與負責政策制定的部會有所區隔？ 誰有權任命主管監理機關之人？主管官員有無任期保障？監理機關形成決策之機制又如何？ 監理機關應報告之對象？ 監理機關經費來源為何？ 除法院外，有無其他政府機關可駁回監理機關作成的決定？ 監理機關如何招募其人員？其他政府機關可否要求調派監理機關之人員？
---

OECD 認為理論上，管理機構之獨立性可經由下列方式加強之：

- 管理機關在行政架構上與負責政策制定的部會有所區隔

<sup>73</sup> OECD, Telecommunications regulations: Institutional Structures and Responsibilities, p.6

<sup>74</sup>同前註，11.

- 管理機關之委員可由總統或行政院提名，經立法院同意後任命。
- 管理機關採合議制，並有任期保障。
- 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。
- 管理機關有人事任免之自主權。

管理機關為政府部門之一部分，其作為仍應受監督，因此監督機制亦是不可或缺的。

## (二) 各國實務

### 1. 報告義務

管理機關大多有報告之義務，例如奧地利、德國、英國之管理機關須向國會為報告。加拿大之管理機關係經由部長向國會報告。但有些國家並無報告之義務，而係以出版年報代之。

### 2. 經費來源

於多數情形，獨立監理機關之預算仍必須於國家預算確定前，送請立法機關之許可或核備。

依外國立法例，監理機關之經費來源有二：一為政府預算；另一為監理機關所收取之執照費用、頻率使用費、特許費等。資料顯示多數國家之監理機關，係以所收取之費用為其主要經費來源，部分國家（例如愛爾蘭、西班牙、盧森堡、瑞典等）係以向業者收取特別捐以作為經費，奧地利則同時以規費及特別捐作為經費來源。至於同時以政府預算及所收取之規費作為經費之國家，其政府預算僅於其所收取之費用不足時，始予以補貼。例如美國於 1999 會計年度之總經費為美金 192 百萬元，其中 172.5 百萬元係來自於所收取之規費，19.5 百萬元則來自於政府預算。此

外，僅有澳洲及法國監理機關之經費，係完全來自於政府預算。

### 3. 主管機關首長之指派

如主管機關首長係由不同行政部門分別指派委員，決策採合議制，則較具獨立性。如委員任期受保障，較不受政治力干預，可加強獨立性。反之，如為可隨時被撤換之公務員，則削弱其獨立性。

目前採單一首長制國家有比利時、丹麥、德國、匈牙利、冰島、愛爾蘭、盧森堡、挪威及英國。美國、法國、義大利、西班牙等則係採合議制。

### 4. 爭訟方式

大多數國家，獨立機關所做成之決定僅能受司法審查，不得由其他行政機關推翻之。少數國家，如加拿大、墨西哥、匈牙利賦予上級部會推翻管理機關決定之權限。

### 5. 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。以下是整理各國對幾項工作權責分配實況而得出之原則：

- 執照發放：

已自由化之市場—由管理機關負責

未完全自由化之市場—由有權責之部會負責

- 互連：由業者協商，有爭議時，由獨立管理機關負責爭議處理。
- 頻譜分配：涉及稀有資源分配，屬政策性問題，多由部會決定。

- 號碼分配：OECD 會員國多係由獨立管理機關處理。
- 價格管理：有由獨立管理機關管理，有由一般競爭管理機關管理，亦有二機關共管。
- 普及服務：通常電信法規已規定其範圍及架構，故多由獨立管理機關執行。
- 服務品質調查：由獨立管理機關負責。

## 二、競爭規範

隨電信市場之自由化，有效維護公平競爭秩序日趨重要。一般而言，電信業主管機關負責管理技術性事項（如頻譜分配、號碼分配、標準規範）及電信產業特殊的經濟社會管制事項發放執照、普及服務、價格管制、互連等，一般競爭規範則由另一主管機關跨產業管理不公平競爭及合併事項。美國、日本、韓國是少數同時賦予電信主管機關關於不公平競爭及合併事項之管理權限之國家。

在電信市場開放競爭後，二主管機關在政策及決定上發生不一致之可能性將增加。

為避免不一致之情形，原則上有三種管理模式：

- 由管理一般產業競爭秩序之主管機關全權處理  
缺點是可能因電信產業特有的使用必要設施問題，造成開放競爭之障礙
- 由電信事業主管機關負責一般公平競爭規範對電信事業之適用  
缺點是同一法規可能有不同的是適用結果
- 建立二機關間之協調機制

## 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。多數會員國均仍處於建立新的電信管理架構過程中，OECD 認為各國應做前瞻性考量，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之合作，以免因管理機制不同對市場形成扭曲效果。

## 第十節 歐盟

長久以來，各國家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，這個科技的匯流帶來的影響不僅衝擊了產業之商業型態，社會大眾之使用習慣，亦衝擊了管理機關之管理方式。歐盟為實踐其共同市場內的經濟整合，近幾年著力於電信產業整合工作，因而查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 1997 年出版綠皮書(Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Infomatis 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，歐盟指出其會員國於進行其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時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做為制定未來管理政策之標竿：

- 一、管理規則應限縮至為明確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，或單純的以擴大現今體制下對電信及傳播之管理規則適用之方式將該規則適用於現今許多尚未受管制之活動及領域。

- 二、未來採行之管理應確實回應使用者之需要

任一個監理體制之首要之務即為符合使用者之需要，其中尤以提供多樣化服務，提升服務品質及降低價格等與保障消費者權益及公共大眾的利益相關之議題為重。上述趨勢恰與創造資訊社會使全民參與之目標一致。

### 三、管理機構之決定應以明確及可預測為方針

管理機關應確保就商業投資有一個明確且可預測之架構，例如應釐清新的商業活動是否該管理、管理方式等具不確定性之疑慮。換言之，新的架構並非不介入，只是應保持可變動性以反應變動性高之市場變化。

### 四、確保於匯流環境中全民皆能參與

基於現今電信普及服務及傳播之公眾服務概念上，公開機關應確保每一個人皆能參與資訊化社會。

### 五、獨立及有效率之管理者將為匯流環境之中心

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具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組織架構建議以供各國參考：

#### 一、於現今架構上建立管理機制

此情況下，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，並可提供一可預測性之投資法規，避免造成國內市場不公平之關卡。缺點則是因個案處理導致之不確定性而影響投資行為。

#### 二、建立一新分離之管理機構掌管新的活動行為

於此機制下，所有跨越傳統產業界線之活動將由新的機關管理。

此機制之困難點在於區分高度與低度管理之服務業項目，即新業務及

傳統業務之區別。

### 三、積極的成立一新的管理機構以含括管理現行活動及未來新活動

此機制為將現行之管理機制做根本上之改革與重組。其優點為使機關更具適應性、消彌不一致，避免產業間及跨產業之歧視，並確保公眾利益之維持。採此機制須注意的是須將「通訊服務」之定義擴大，使其超越現行法制下對電信及視訊服務之定義，以達成有效管理之目的。

歐盟委員會於 2000 年 7 月及 2001 年 7 月 4 日公布之指令及其修改指令<sup>75</sup>中針對各會員國之管理機關應具備之功能及其業務執掌有詳細之規定，茲整理如下：

#### 一、管理機關之定位及功能

- (一) 管理機關應為一獨立機關，與所有提供電訊設備或服務之組織分離，於法律與功能上獨立。管理機關應確保期能自由的行使職權，不受其他團體或組織之授權或干預。
- (二) 管理機關於行使職權時，應確保程序之透明性及不得偏袒任一團體。
- (三) 管理機關應將其執行業務成果公布給大眾，倘若其執行業務涉及其他機關時，並應確保該跨部會之執行成果可經由簡易方式取得。關於公眾利益之議題，管理機關應將其與公平競爭及消費者保護之主管機關協商後之跨機關決議之諮詢程序及運作方式公布與大眾。管理機關應確保各相關機關之執掌無重疊之處。
- (四) 管理機關應與競爭法主管機關交換資訊。
- (五) 管理機關應有權要求受其管理之電訊網路或服務提供者提供其為執行管理任務之數據或資料，惟該資料只能應用在該特定之管理業務上，且管理機關應說明要求該資料之原因。

---

<sup>75</sup> Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, Brussels, 4.7.2001, COM(2001) 380 final, 2000/0184 (COD)



- (六) 管理機關應有權就拒絕提供或提供不完全資訊之業者施以懲罰，並就業者執行所有必要之檢查。
- (七) 當管理機關於制訂重大政策議題時，管理機關應公布其諮詢程序以確保所有利害關係人有機會陳訴意見，。

## 二、管理機關之執掌業務

於指令中，歐盟將管理機關之業務執掌區分為六大項，包括政策目標及管理準則、廣播頻寬之管理、編碼，命名及地址、路權、共站及設施共享及會計分離原則及財務報表以確保完整之市場發展及創造公平競爭之環境，詳述如下：

### (一) 政策目標及管理準則

1. 管理機關應藉由下列方式促進電訊網路、電訊服務及相關設施市場之開放及競爭：
  - 確保使用者（包括殘障使用者）就選擇性、價格、品質、及價值均能得到最佳利益；
  - 確保電訊產業無濫用或限制競爭之情事；
  - 鼓勵基礎建設之投資及導引市場提供新型及創新之服務；
  - 確保廣播頻寬之有效配置及分配。
2. 管理機關應藉由下列方式促進國民之利益：
  - 確保所有國民皆能以可負擔之價格享有普及服務；
  - 確保消費者與提供者為交易時有高度之保護；
  - 高度保護個人資料及隱私；
  - 要求資費透明化及使用公共電訊服務時之條件；
  - 提出特殊社會族群之需求，尤其是殘障使用者。

### (二) 廣播頻寬之管理

1. 管理機關於分配廣播頻寬時應以目標性、透明、無偏袒及平均分配為準則。
2. 管理機關應促使融合使用廣播頻寬，使其以有效及具效率為必須。
3. 管理機關得以拍賣或計算頻寬之價值以達成其目標及政策。
4. 管理機關應於廣播頻寬轉讓時通知所有利害關係人，並確保利害關係人有機會就該轉讓提出要約以取得轉讓權利，管理機關更應確保該轉讓不至破壞市場之競爭秩序。

### (三) 編碼，命名及地址

1. 管理機關應控制編碼資源之配置及分配，並就編碼計畫有管理權責。
2. 管理機關應確保編碼計畫及分配程序就所有可提供公眾電訊服務之提供者皆平等對待之。
3. 管理機關應確保編碼計畫及其後續之修訂皆對外公佈之，除非涉及國家安全。
4. 為確保全球服務整合之目標，與編碼、命名及地址相關之議題，管理機關應採取必要措施與國際組織及部會合作以達成所做之決議。

### (四) 路權

1. 關於於公有或私人土地上架設設備之路權，管理機關應確保於授與所有電訊網路提供者路權之程序應以平均分配、透明化及公開方式為基礎，且不得有歧視及拖延之情事。
2. 管理機關應確保所有與路權授與有利害關係之人皆得有機會就授與路權之決定提出異議。

### (五) 共置及設施共用

1. 管理機關應鼓勵有網路架設權利之電訊網路服務業者共用其於公有或私人土地上架設之設施。
2. 共置及設施共用基本上乃商業性協調事宜，惟管理機關於糾紛發生時得介入處理。
3. 管理機關得強制要求提供電訊網路服務之業者實施設備及土地共用，尤其是當為了保護環境、公眾衛生、公眾安全或國家之城鄉計畫而使得業者之其他選擇性被剝奪時。

#### (六) 會計分離原則及財務報表

1. 當一業者提供多於一種之電訊網路或電訊服務時，管理機關應強制要求該業者就不同業務設立分離之會計帳簿。
2. 管理機關要求時，業者應將其財務資料提供給管理機關，管理機關為促成市場開放及競爭，得公布該提供之資料，惟不得違反國家安全及商業機密。
3. 提供公眾傳播網路及電訊網路服務之業者應將其經過獨立稽核人查核之財務報表公布給大眾。

## 第十一節 ITU

### 一、產業匯流

全球產業匯流可以分四個層面予以觀察<sup>76</sup>：

#### (一) 技術層面

最重要之匯流現象，就是電腦與電信技術之匯流，創造出目前發展最為迅速之通訊網路，即網際網路。

#### (二) 通訊網路層面

傳統網路之建設係提供予個別通訊服務所使用，隨著技術之發展，在相同通訊網路上，已可提供多樣化之服務型態。

#### (三) 服務及內容層面

隨著技術之發展，例如線上服務、數位化及互動式服務等新型態之服務型態已日趨成熟，而電子商務所能提供之多元化服務，不僅對顛覆傳統國際貿易之概念，更使產業能透過網際網路達到更有效率之供需管理。

#### (四) 經濟及社會層面

由於產業匯流發展，降低相關產業參進市場之門檻，並加速產業全球化之進程，對於整體社會、勞資關係、經濟發展及文化等各方面，均造成極為顯著之影響。

### 二、管理機關之架構

依據 ITU 報告顯示，為因應產業匯流趨勢，各國管理機關也陸續進行

---

<sup>76</sup> Hisashi Kaneko, Global Convergence – Self-governance, Minimum Regulation & Global Coordination (1999), pp. 2-3.

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，則各國間頗有差異。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<sup>77</sup>。

根據各國新近成立新管理機關之組織型態，大多採取委員制，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，包括證照費用、政府預算及頻譜費用等，但以證照費用及頻譜費用為主要，輔以政府預算<sup>78</sup>。

### 三、管理機關之任務

【表 2-30】ITU 報告中所示之管理機關任務<sup>79</sup>

編碼計畫之擬訂
資費之審議
技術標準之研擬
互連費率之核算
爭議之調處
頻譜之配置
服務類別之審定
服務品質之監督
證照費用之核算及發照

### 四、機關整合

為因應產業匯流發展趨勢，管理機關亦面臨相互整合之需求，依據 ITU 報告顯示各國因應整合之現況有下列四種<sup>80</sup>：

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

<sup>77</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – Convergence and Regulation (1999), p. 6.

<sup>78</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – Convergence and Regulation (1999), p. 6.

<sup>79</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – Convergence and Regulation (1999), pp. 6-8.

<sup>80</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – Convergence and Regulation (1999), p. 9.

- 成立新管理機關以涵括所有既有及新產生服務型態之業務需求。

具體而論，依各國新近發展，機關整合方式有下列三種<sup>81</sup>：

- 將因應整合之業務需求委由電信管理機關掌理：如澳洲 ACA、加拿大 CRTC。
- 成立新整合管理機關：如馬來西亞 CMA。
- 藉由機關間相互密切合作：如現行英國 OFTEL 及 ITC 間之合作模式。

## 五、未來之管理機關

【表 2-31】ITU 報告所示未來管理機關應具備之要件<sup>82</sup>

架構應平衡、清楚、一致，且具可預測性、理解性及透明化 應對於基本上相同之服務，維持一致性之管理 應確保技術及平台中立，避免差別待遇 應具有專業競爭力 應具有足夠之彈性，以因應新技術及新服務之發展，以及反應來自業者與消費者不同之需求
---

## 六、競爭議題之處理

【表 2-32】開放市場所生競爭議題之規範工具<sup>83</sup>

互連 會計分離原則 企業購併 市場主導者之管理 價格控制 編碼及號碼可攜性 普及服務
--

## 七、未來重要規範內容

【表 2-33】管理機關未來所面臨之產業發展及規範課題

<sup>81</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – Convergence and Regulation (1999), pp. 10-13.

<sup>82</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – Convergence and Regulation (1999), p. 13.

<sup>83</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – Convergence and Regulation (1999), pp. 15-27.

開放市場及相關競爭議題  
產業民營化及企業購併議題  
自由化市場之發照議題  
數位整合下之普及服務議題  
網路互連議題  
數位網路之服務價格議題  
數位時代之編碼及網域名稱議題

## 第十二節 小結

茲就上述各個國家就監理機關之組織架構及執掌為比較分析如下：

### 一、機關位階

【表 2-34】各國機關位階比較表

國家	機關位階	備註
英國	OFTEL：特殊公法人 <sup>84</sup> RA：隸屬於貿易工業部（DTI） ITC、BSC 及 Radio Authority：特殊公法人 OFCOM：特殊公法人	ITC、BSC 及 Radio Authority：但委員均由文化媒體暨體育部（DCMS）部長任命 OFCOM：與 DTI 與 DCMS 保持密切合作關係
法國	ART：特殊公法人 CSA：特殊公法人	
美國	FCC：獨立委員會	FCC 之委員由總統提名，經參議院同意後任命，直接向國會負責
加拿大	CRTC：隸屬於文化部	
澳洲	ACA：特殊公法人 ABA：特殊公法人	ACA 及 ABA 之委員均由總理任命
日本	總合通信基盤局及情報通信政策局均隸屬於總務省下	
香港	資料科技及廣播局：隸屬於財政司司長下	
新加坡	IDA：特殊公法人 SBA：特殊公法人	IDA：主管機關為資訊通訊部 SBA：主管機關為資訊暨藝術部

由上述之分析中可看出每一國家之管理機關位階因各國之國情及政治文化不同而無一定之脈絡可循。為保障機關獨立性，大多數之大英國協國家選擇採用特殊公法人，但因與我國行政體例與國情不盡相符，故不宜參照該機制來規劃管理機關。

<sup>84</sup> 特殊公法人於英文中為 Statutory Board 或 Corporate Body，係大英國協行政體制下為確保機關獨立行使職權，不受外界政治力干預而發展出之獨立於行政體系外之機關。倘機關為特殊公法人即無位階之議題。



## 二、決策機關

【表 2-35】各國決策機關比較表

英國 (OFTEL)	首長制，總執行長任期為五年
法國 (ART)	委員制，五位委員，委員之任期為六年，但交錯任期，並不得連任及回任
美國 (FCC)	委員制，五位委員，委員之任期為五年
加拿大 (CRTC)	委員制，現有十八位委員（包含主席一位，副主席兩位及其他之專職及兼職委員，總員額不得超過二十二名），任期五年
澳洲 (ACA)	委員制，三至五位委員，委員之任期以五年為限，得連任回任
日本	首長制
香港	首長制
新加坡 (IDA)	委員制，主席一人，委員二至十六人，任期以三年為限，得連任回任

由以上之比較表可歸納出委員制已為世界各國就管理機關模式採取之趨勢。採首長制之英國於其發佈之白皮書中亦已明訂新設立之監理機關中將採委員制，由此可知，採委員制以保持監理機歸之獨立性已為全世界各個國家共有之共識。

就任期而言，為使委員得有充分時間以熟悉及處理電訊相關事務，各國之委員任期由三至六年不等，並有國家為避免全部委員同時卸任而產生職務交接之困難，因而採取交替任期之機制，不失為考量委員任期及交接方式之思考方向。

## 三、經費來源

【表 2-36】各國管理機關預算來源比較表

英國 (OFTEL)	國會預算編列
法國 (ART)	預算（由 ART 提供服務所得及符合預算法令規定下得收取

	之稅收及規費支付)
美國 (FCC)	國會編列預算，絕大多數來自 FCC 收取之管理費
加拿大 (CRTC)	向業者收取之規費
澳洲 (ACA)	國家編列預算
日本	國家編列預算
香港	除電訊局有專設營運基金，得以收取規費為營運之經費外，其他相關機關之經費均為國家編列預算支應之
新加坡 (IDA)	由其執行業務之收入支付，倘有不足，得向政府借貸

由上述之分析可看出，各個國家之監理機關之經費來源並無絕對之方式。除國家編列預算外，於法令允許下，亦可由規費、執照費之收取作為監理機關之經費來源，端視各國之立法體例及實際運作情形而定。

#### 四、人員配置

【表 2-37】各國機關人員配置表

英國 (OFTEL)	約一百九十位職員，職員得為公務員或非公務員
法國 (ART)	職員得為公務員或特約聘僱之非公務人員
美國 (FCC)	約兩千名職員
加拿大 (CRTC)	約四百名職員
澳洲 (ACA)	約四百三十名職員，職員需具備公務員任用資格
日本	職員需具備公務員任用資格
香港 (OFTA)	約有三百名職員，職員需具備公務員任用資格
新加坡 (IDA)	職員得為公務員或非公務員

由上述之分析看出，各個國家之監理機關依據其執掌業務之多寡及國家人口之規模而有差異。而職員之任用資格亦隨著各個國家是否有公務員制度而有差異。

#### 五、發照及業務監理執掌

【表 2-38】各國發照及業務監理執掌之機關一覽表

英國	電信: DTI 傳播: Department of Culture, Media and Sport
法國	電信: ART

	傳播: CSA
美國	電信: FCC 傳播: 各州政府
加拿大	電信: CRTC 傳播: CRTC
澳洲	電信: ACA 傳播: Australian Broadcasting Authority
日本	電信: 綜合監信基盤局 傳播: 綜合監信基盤局
香港	電信:電訊局 (OFTA) 傳播:廣管局
新加坡	電信: IDA 傳播: Singapore Broadcasting Authority

雖然匯流為全球之趨勢，惟由以上之比較圖表視之，各國就電信及傳播之業務監理執掌仍以分開管理為多數。蓋有因組織重整仍在規劃中而致，亦有因傳播與電信之業務型態本有先天上之差異而使得管理分開有其必要性所致。

## 六、業務監理內容

【表 2-39】各國業務監理內容一覽表

英國	OFTEL - 監督電信事業，包括發照及後續管理，執行和競爭法協調工作
法國	ART - 發放私人網路營運執照發放、規劃頻率分配、網路互連、業者爭端之調停者，惟技術性規範須於電信部協調。
美國	FCC - 廣播、電視、線路、衛星、纜線之管理及監督
加拿大	CRTC - 電信(除無線電通訊外)及廣播之監督與管理
澳洲	ACA - 電信廣播技術、硬體部份由該部門負責 ABA - 負責廣播發照及媒體內容監理部份業務
日本	情報通信政策局 - 主管電信、無線、衛星通訊、廣播電視及網路內容相關之事務 綜合通信基盤局 - 主管電信、衛星、行動通信之基礎設施
香港	資訊科技廣播局 - 政策制定

	OFTA - 所有電信事業、廣電事業之技術方面事務 影視處- 監察與監管廣播事宜，包含電影及娛樂執照之相關事宜 廣管局- 申請核發廣電執照及後續之監管職責
新加坡	IDA - 主管資訊通訊業務，包括管理發照及管理電信業、衛星軌道及頻譜之分配

由各個國家現有機關之組織架構及業務執掌事項觀之，除香港設有多個機關以管理相關業務外，各個國家皆趨向簡化組織，由一個或二個機關以統籌監理電訊產業之相關議題，藉著機關之簡化、保持其內部變動之彈性以因應未來因匯流而帶來之監理上之變動。

### 第三章 現行管理機制之檢討及機關整合之必要性

#### 第一節 管理機關之現況

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業者，屬於第二類電信事業，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，係以產業別劃分管理對象及主管機關之業務職掌，茲就我國現行與電信、傳播、網際網路服務等相關業務之管理機制簡介如下：

##### 一、交通部郵電司

###### (一) 簡介

民國三十二年，交通部組織法修正，將郵政司與電政司合併成立郵電司，主管郵政、電信行政事務。

###### (二) 組織架構

1. 採首長制。
2. 依據交通部組織法第四條而設立。
3. 為交通部之內部單位，分科處理郵電業務。

###### (三) 業務執掌

1. 郵電司目前實際負責之電信業務，主要係作為交通部之幕僚單位。

2. 依交通部組織法第六條規定，郵電司所掌理與電信產業相關事項為：

- 關於電話、電信及通信方式之核議事項。
- 關於廣播及電視電臺工程技術之核議、督導事項、工程人員之管理事項。
- 關於公有、民營及專用電信之監督事項。
- 關於電信事業經營及其聯繫之規劃、策進事項。
- 關於電信事業費率之核議事項。

3. 依交通部處務規程第七條，郵電司得分科辦事，掌左列事項：

- 郵電機構之規劃、設置、調整及督導事項。
- 電信重要工程之審核及督導事項。
- 電信資費之審議事項。
- 公營、民營專用電信及廣播電視工程之審核、給照及督導事項。
- 無線電頻率、呼號之指配及干擾之處理事項。
- 非法設置郵電機構及非法傳遞郵件電信之取締事項。
- 電信預算、決算及財務案件之會核事項。
- 電信機構支援軍事通信之規劃及督導事項。

#### (四) 人員配置

扣除辦理郵政業務之人員，目前約有十三人。

#### (五) 經費來源

政府預算。

## 二、電信總局

### (一) 簡介

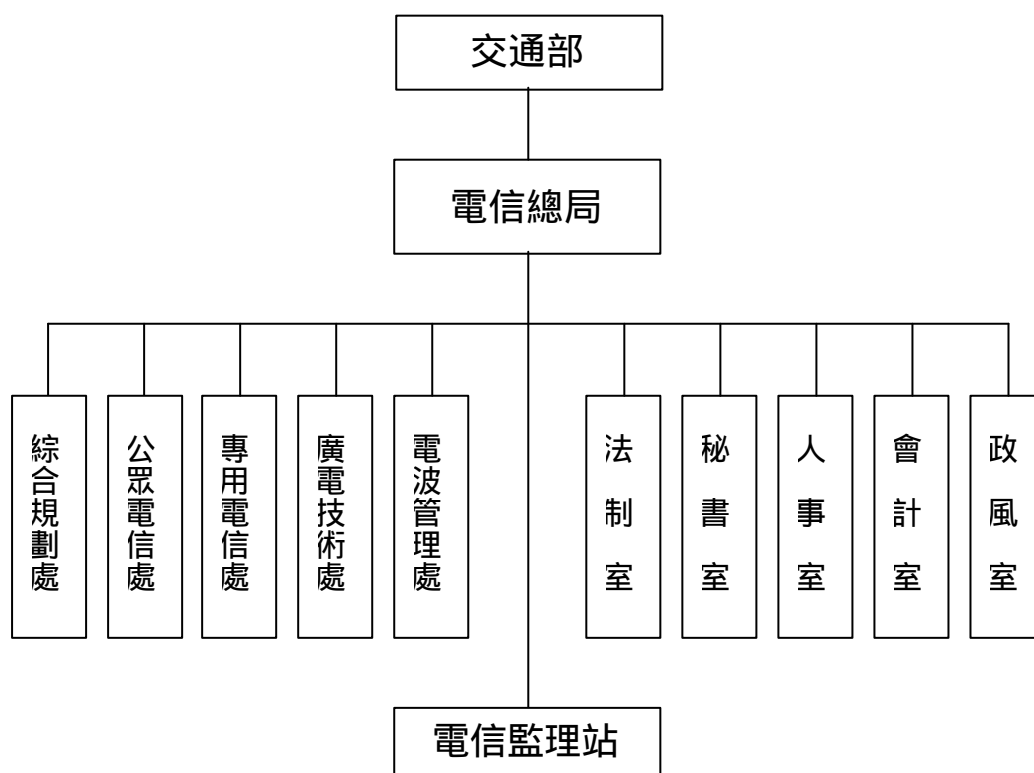
1. 民國三十二年修正交通部組織法時，於交通部轄下設電信總局，負責國家電信事業之管理並兼營電信服務之提供。
2. 民國八十五年修改相關電信法規，自民國八十五年七月一日起，原電信總局依法改制為電信總局及中華電信股份有限公司二獨立個體。
3. 政策目標：依電信法第三條規定，電信總局應訂定整體電信發展計畫，督導電信事業，促進資訊社會發展，以增進公共

福利。

## (二) 組織架構

1. 依交通部組織法第十二條及交通部電信總局組織條例而設立，為獨立的行政機關，得對外以自己名義行文<sup>85</sup>。
2. 採首長制。
3. 其下設有綜合規劃處、公眾電信處、專用電信處、廣電技術處、電波管理處等五處，秘書室、人事室、會計室、政風室、法制室等五室。
4. 為辦理電信監理業務，設立北區、中區及南區三個電信監理站。

【圖 3-1】電信總局之組織圖



<sup>85</sup> 此所謂獨立的行政機關，係指該機關有直接對外發文及提起爭訟之權利，與本章後述有關機關是否具獨立行使職權之地位為不同之概念。與「獨立的行政機關」相對應的概念是機關「內部單位」，內部單位為機關內的分支組織，僅分擔機關之一部分職掌，對外行文仍須以機關名義為之。參翁岳生編，行政法 2000 年，第 344 頁以下。

### (三) 業務執掌

依交通部電信總局組織條例第二條規定，交通部電信總局掌理下列事項：

- 電信政策之擬訂及督導實施事項。
- 國際電信行政及合作之督導事項。
- 電信事業營運之監督實施及第二類電信事業證照之核發事項。
- 第一類電信事業電信資費計算公式之擬訂及電信資費之審核事項。
- 專用電信之監理事項。
- 大眾傳播媒體之有線與無線電工程技術之監理事項。
- 電波之監理及違法無線電臺之取締事項。
- 電信事業各類工程人員、船舶及航空器之電信人員與業餘無線電人員之管理事項。
- 電信設備之審驗、督導及電信技術規範之訂定及審議事項。
- 電信事業與用戶終端設備業者間爭議之處理事項。
- 電信法規之研釋、擬議事項。

### (四) 人員配置

1. 目前約有四百七十名人員。
2. 電信總局置局長一人綜理局務，置副局長二人、主任秘書一人襄理局務。
3. 設有綜合規劃處、公眾電信處、專用電信處、廣電技術處、五處各置處長、副處長各一人。
4. 電信監理站各置站長一人。
5. 經費來源  
政府預算。

## 三、新聞局廣電處

### (一) 簡介

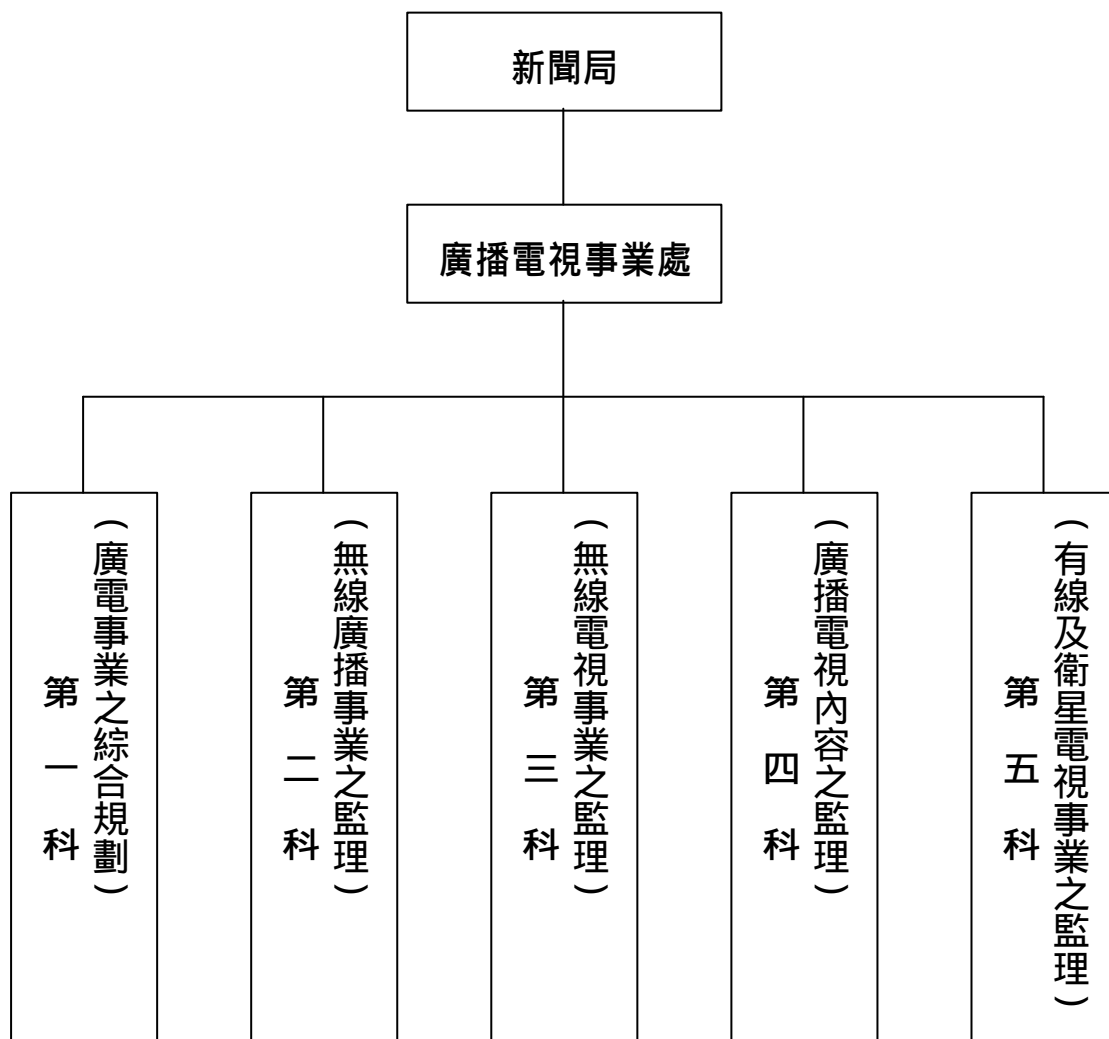
於民國六十二年，行政院將各行政機關之大眾傳播事業相關之輔導與管理業務劃歸新聞局主管，並設立廣播電視事業處。



## (二) 組織架構

1. 依據行政院新聞局組織條例第二條設立，為新聞局之內部單位。
2. 採首長制。
3. 廣電處分別設有五科處理業務，第一科主管廣播電視產業之綜合規劃業務；第二科主管無線廣播產業之監理業務；第三科主管無線電視之監理業務；第四科主管廣播、電視之內容監理及節目供應事業之管理業務；第五科主管有線及衛星電視產業之監理業務。

【圖 3-2】新聞局廣電處組織圖



### (三) 業務執掌

依行政院新聞局組織條例第七條規定，廣電處掌理下列事項：

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● 廣播電視事業、廣播電視從業人員、廣播電視節目供應事業與其團體之輔導、管理及獎助事項。</li><li>● 廣播電視節目及廣告之審查、取締事項。</li><li>● 有關錄影節目之審查、取締事項。</li><li>● 其他有關廣播電視行政事項。</li></ul> |
|---|

### (四) 人員配置

目前人員約有一百二十名，其中具公務員資格者有四十餘名，其餘為約聘人員。

### (五) 經費來源

來自於政府預算。

## 四、其他相關業務

網際網路的發展對於電信產業環境的變遷有重大影響，我國目前就網際網路服務部分之管理，除電信總局依據電信法及第二類電信事業管理規則，對於網路服務提供業者（ISP）為管理外，並未設有任何專責管理機關。此與網際網路服務所涉及產業廣泛，及網際網路在國際立法例上以市場機制取代政府管理之趨勢有關。為因應網際網路發展迅速及統籌推動網際網路資訊及服務之普及應用，行政院特成立行政院國家資訊通信發展推動小組(NICI)，負責與各相關部會署及諮詢單位協調，並制定、推動相關工作計畫，以促進資訊通信、電子商務及相關產業升級，提高政府機關行政效率與便民服務及網路普及應用。

與電信總局及新聞局廣電處業務相關的網際網路服務，包含網路安全技術問題、網際網路內容及網域名稱三個領域。網路安全涉及國家安全之

維護，其整體規劃協調事宜目前是由 NICI 統籌規劃<sup>86</sup>，電信總局目前負責其中有關網路安全技術的部分，並為財團法人台灣網路危機處理中心（TW-CERT）之主管單位。至於如發生任何特定網路安全事件時，則仍由各相關主管機關，如法務部或國防部，依相關法規為調查處理。

網域名稱之管理在各國均非由政府機關處理，而係委由民間單位執行，我國目前是由財團法人台灣網路資訊中心（TWNIC），處理網址名稱之註冊與發放及爭議處理事宜，主管機關為交通部。

網際網路內容，除其內容涉及犯罪，如賭博或違反著作權法等，由法務部及司法單位依法偵查起訴外，目前無明確主管機關管理網際網路內容的適當性及負責輔導業者自律之業務。

【表 3-1】我國對電信及傳播產業之管理架構及其組織定位

產業別		主管機關	決策機關	人員配置	預算
電信		交通部郵電司	交通部部長	13 人	隸屬於交通部
		交通部電信總局	電信總局局長	443 人（不含廣電技術處）	
傳播	營運	新聞局廣電處	新聞局局長	42 人	隸屬於新聞局
	技術	交通部電信總局（廣電技術處）	電信總局局長	32 人	隸屬於交通部電信總局

<sup>86</sup> 行政院，建立我國資訊通訊基礎建設安全機制計畫，90 年 4 月 25 日。

## 第二節 產業匯流對管理機關之衝擊

電信及傳播產業在過去是完全不相同之產業，電信係提供點對點雙向的通信服務，傳播係業者對大眾提供單向一對多的訊息播送服務。此二產業共通的特色是二者均涉及稀有資源之分配，傳播事業同時因負有配合國家文化政策之使命，多數國家係由行政機關直接經營或以國營事業方式經營此二產業。

近年來，隨著無線有線通訊技術的快速發展，全球通訊總體環境面臨急速變遷，全球電信市場正快速解構。在全球電信自由化的潮流下，全球電信基礎建設的規模快速成長，如何維持產業競爭秩序成為管理機關之核心業務。為確保執法之公平性，世界各國均陸續修法調整管理機關的組織架構，將管理功能自原所屬部會抽離，以強化管理機關之獨立性<sup>87</sup>。相較於國際立法趨勢，我國除為開放電信市場而將提供電信服務之業務自電信總局抽離，另設中華電信股份有限公司之外，我國電信主管機關之組織架構並未有任何重大變革。然而，面對電信自由化導致市場結構之改變，未來管理機關的業務重心可能將從發照審議，轉向維持產業公平競爭秩序與保障消費者。面對核心業務的轉化，我國電信管理機關目前的組織設置及相關的作用法規是否足以因應產業變遷作有效的管理，實有檢討之必要。

此外，在電信市場自由化的同時，相關的電信與通訊資訊設備產品已顯現出前所未有的變遷。傳統傳播產業亦因網際網路技術的快速發展，逐漸受到衝擊，有線電視跨業經營電信業務只是此一趨勢的開端而已，未來數位傳播技術可望逐漸普及為傳播產業再帶起另一波變革。我國近年來積極推動行動及固定網路業務的開放，努力發展 NII，甚至 GII 的建設，再加上資訊與通訊技術整合所帶動的「數位聚合」（Digital Convergence）以及網際網路的快速發展熱潮、數位廣播、多媒體傳播服務等驅動下，從

---

<sup>87</sup> 參見第二章第九節 OECD 報告簡介。

產業的發展趨勢來看，產業匯流已是無可抵擋的趨勢。在此急速變遷中，舊有管理架構是否足以因應產業現況之變更而衍生的問題，如何對通訊傳播產業作最有效率的管理，均是近來全球通訊傳播政策發展之重要議題。

有鑒於產業匯流的趨勢，工業先進國家紛紛檢討相關管理機制，歐盟、ITU 及 OECD 研究報告均認為分立片斷的管理機制，長期而言，不符產業發展之需，各國應作前瞻性考量，因應產業匯流之趨勢，整合各管理機關之職權，以涵蓋所有通訊傳播服務。歐盟更於二〇〇〇年七月發布指令明確要求其會員國檢討管理機關的定位及其業務職掌。

英國於二〇〇〇年十二月發布通訊白皮書，確立英國二十一世紀嶄新的通訊管理架構，並將成立新的管理機關 OFCOM，以因應產業匯流的趨勢。OFCOM 將確保電信、傳播產業的公平競爭，並以符合業者需求及消費者期待的方式，管理電信、傳播產業，以確保高品質、多樣化及普及化之服務。

美國電信、傳播產業原本即隸屬於 FCC 管轄，為因應科技變遷與整合趨勢，FCC 以五年為期訂定改造計畫，其中最重要的目標是將現行產業別(industry-specific)為分類的各局室，再造為以功能別(functional lines)之組織，並預定於二〇〇四年完成組織再造計畫。

經過彙整相關的文獻，我們可以明確地看出一個具前瞻性的管理機關必須具有下列特性：

管理機關必須能提出有效、具公信力的政策方針。

管理機關必須是功能別而非產業別的組織架構。

管理機關必須具備多元化的專業能力以執行政策。

管理機關必須保留足夠的彈性，以因應新技術及新服務的發展，並兼顧產業發展與保障消費權益不同的需求。

管理機關必須能有效維持市場秩序，促進公平競爭。

管理機關必須能確保公眾及消費者均能享受產業匯流所帶來的利益。

### 第三節 調整現有管理架構之必要性

我國對電信、傳播產業之管理組織架構行之有年，在產業快速變遷，各國均積極進行組織改造之際，我國當無故步自封之理，而有檢討現行管理架構合理性、有效性之必要。

#### 一、現有管理機關維持獨立性的機制不足

##### (一) 電信管理機關獨立性問題

國際立法趨勢中有關電信管理機關獨立性之需求，緣自於管理電信事業的部會，於電信事業民營化後仍維持一定持股比例，故主管電信業務的部會通常也是民營化後電信事業的主要股東。在市場逐步開放後，公平競爭秩序是業者最關心的議題，甚至為達到完全競爭的市場秩序，而有在過渡時期對具市場主導力量的電信事業採取不對稱管制之需求。然而在主管部會身兼電信事業主要股東的情形下，其執行管理任務之公正性，易受外界質疑。此外，電信市場開放以後所涉及龐大的商業利益，管理機關可能面臨各方利益團體之關說，易受外力之干預，各國乃有建立獨立管理機構之需求。截至一九九九年八月，計有八十四個國家成立了獨立電信管理機關<sup>88</sup>。

建立具獨立性之管理機構，已為各國國際組織，如 WTO、OECD 等之共識，並逐漸由各國以立法方式落實。但如何定位及設置管理機關以具體落實獨立性，可能因各國經濟文化及行政組織體系之不同，而有不同之設置安排，OECD 認為管理機關可由下列幾個機制加強其獨立性<sup>89</sup>：

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。

---

<sup>88</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999-Covergence and Regulation (1999), p6.

<sup>89</sup> OECD, Telecommunications regulations: Institutional Structures and Responsibilities, p7-8.

2. 新的管理機關之委員由最高行政首長任命，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。
5. 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。
6. 管理機關有人事任免之自主權。

以上述標準檢視我國管理架構，可知現行管理機關維持獨立性的機制，尚有不足，茲分述如下：

1. 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負報告之義務。然而，交通部又為中華電信公司之最大股東，其遂行管理任務之獨立性及公平性，易受外界質疑。
2. 電信總局採首長制，首長制與合議制各有其利弊，惟自獨立性之觀點而論，首長制較欠缺合議制制衡的功能。目前電信總局總局長是由交通部長任命，管理機關首長如能由行政院長或總統任命，並有專業資格之限制、任期之保障及利益迴避等配套措施，在制度上似較能確管理機關首長專業性及獨立行使職權。然而依據我國目前行政體例，電信總局是交通部轄下單位，交通部對於電信總局有指揮監督之權責。而此種監督包括適法性監督及專業監督，電信總局決策之獨立性自不免受到影響，故於機關組織法中賦予管理機關首長獨立行使職權之地位，亦為加強機關獨立性所不可或缺。現行管理組織架構欠缺上述配套措施，故有調整之必要。此外，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孚，管理機關宜由具相關產業專業之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。

3. 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掣肘而受影響。再者，政府預算須在一年度開始前編列，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。
4. 業者對於電信總局所作成決定，需循訴願、行政訴訟之救濟程序。在訴願階段，電信總局之決定須由上級主管機關交通部審核，交通部本身為中華電信之股東，其決定之獨立性及公平性，可能受到質疑。
5. 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，可能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做必要的調整，實為一重要議題。

由上述分析可知，我國目前電信管理機關維持獨立性之機制，尚有不足。因此管理機關所提出政策方針之公信力，執法之專業性與獨立性，均有向上提升的空間。而目前管理機關用人及預算上欠缺彈性，亦使得管理機關延攬專業人才及面對產業新興問題上可能出現困難。雖然從前章比較法的研究中可得知，若干強調獨立管理功能的新設機構，例如新加坡的 IDA 及法國的 ART，其在組織架構上仍隸屬於某部會，在新加坡，部長甚至有隨時撤換 IDA 委員之權限，然誠如 OECD 所指出，一個機關獨立性的落實，與該國政治、文化背景有密切的關連，一個欠缺保障獨立性機制的機關，亦可能在中央政府政策的強勢領導下，在實際運作上展現獨立性。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獨立性。反之，一個完善的管理架構可以增進執法的安定性，而使業者願意將資金投入該市場<sup>90</sup>。為加強管理機關獨立性，免於政治力及利益團體之干預，實有必要改變現行的組織架構，在機關設置上加入維持獨理性之機制。

## (二) 傳播事業管理機關獨立性問題

以新聞局作為傳播事業主管機關是否妥適，為產官學界檢討已久之議題。多數認為新聞局同時兼負政府發言人、國內外文宣業務及媒體之輔導、管理，有角色衝突之顧慮。<sup>91</sup>再者，為確保廣電自由，避免媒體營運遭各類外力介入，傳播事業主管機關應具有獨立行使職權之地位，亦為多數自由國家及廣電學理所承認。新聞局於民國八十九年所出版之廣電白皮書第九章，有關建議「廣播電視基本通則」立法的理由中，即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。

依據上述 OECD 報告中所指出判斷機關獨立性的幾個指標，來檢視以新聞局廣電處負責傳播事業管理業務，其獨立性亦嫌不足。此與電信總局在機關設置上欠缺獨立性的理由是類似的，且管理傳播事業並非新聞局之唯一職掌，廣電處在組織體例上僅為新聞局之內部單位，就維持廣電自由所需求之機關獨立性而言，亦非妥適。

## 二、現有管理機關無法有效因應產業整合之趨勢

我國目前對於通訊傳播產業的管理機關係以產業別作劃分，電信產業歸交通部電信總局管理，傳播產業之營運歸行政院新聞局管理，但廣電技術仍歸電信總局負責。媒體管理分屬二機關管理，前已有立法委員質疑其妥適性，而有整合之建議。<sup>92</sup>現在，產業技術的進步已逐漸打破電信、傳

---

<sup>90</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999, p1.

<sup>91</sup> 行政院新聞局，八十九年，廣播電視白皮書第九章第一頁及第十四章第一頁。

<sup>92</sup> 同前註，第十四章第一頁。

播產業的界線，例如傳統電信業者已有能力透過原有網路提供視訊服務及互動式服務，傳統廣電業者亦可透過衛星、有線電視光纖網路或無線電副載波提供通訊服務。傳統傳播網路（包括有線及無線）係一點對多點之單向影音傳輸與電信網路是點對點的雙向訊號傳輸工具之界線已趨模糊，故而對以產業別為區分標準的管制架構造成衝擊。然吾人亦必須承認即使在產業匯流之情形下，傳播服務之提供涉及國家文化政策，在傳播政策之擬定，與電信服務著重效能、技術之考量不同，因此以提供服務之內容決定管理之內涵及管制之程度，無疑是較適當之方法。ITU 及 OECD 均倡議不再區分資訊傳輸所使用載具作管制，而以其上所提供服務之性質及內容作為區分管制之標準，其理由即在於此。

針對產業匯流之趨勢，管理機關必須有前瞻性的規劃，我國現行管理機關之權責劃分方式，前瞻性不足，恐難以有效因應產業發展之需，茲說明如下：

#### （一）通盤規劃產業政策之困難

在產業匯流之趨勢下，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制。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瞭解，然而在分業分治的管理架構下，各主管機關受限於機關職掌難免仍單從傳統電信或傳統傳播的角度來規劃產業政策，如此極易造成產業政策不一致之情形，而對性質相同之業務設有寬嚴不一規範之情形。如此，勢必形成業者跨業經營的障礙，跨業經營者輕則必須遵守最嚴格的規範，而與未跨業經營的業者處於不平等的立足點，重則甚至因法令限制無法跨業經營，二者均將使市場機制受到扭曲。

再者，在相關市場從獨占或寡占朝向開放競爭的過程中，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採在過渡時期採取不對稱管制的問題。上述因素均使得產業政策問題更形複雜，如欠缺通盤性的政策考量，將不利於產業發展與公平競爭秩序之建立。

以目前的管理架構，欲達到上述目標，必須仰賴相關機關摒棄本位主義，通盤從相關產業的整體發展以及國家文化政策等議題，充分的作諮詢溝通及意見交換才有可能形成具周延的產業政策，否則難免發生此對相關產業之發展及市場機能將產生不利之影響。

## (二) 行政管理欠缺效率

跨業經營既已成為產業發展趨勢，相關產業即應視為單一產業，宜由同一機關管理，以提升管理效率。就現行管理架構而言，因權責重疊所帶來事務管轄的積極或消極衝突已難避免，蓋產業界線模糊後，新興業務之管轄及法規適用問題，均不免產生疑義，例如有線電視系統經營者如欲經營電信業務，應依電信法規定辦理，是以有線電視系統經營者如欲經營市內網路業務，即必須符合電信法有關申設門檻之規定，造成實質進入障礙，而電信業者如欲經營媒體電視（Multi-media On Demand），是否同受有線廣播電視法之管轄，亦不無疑問，如此造成同一業務可能同時分別由電信及傳播主管機關管轄可能產生的歧異等情形。

此外，在市場開放後，產業競爭秩序將成為管理機關日後之核心業務，管理機關為對市場競爭秩序為合理的管理監督，必須對市場狀態有充分掌握，因產業匯流的結果，相關市場的範圍勢必是橫跨電信、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。

另以美國 FCC 為例，FCC 雖然是整合管理電信、傳播事業之機

關，然其內部組織架構仍採用傳統產業別作為內部分工的基準，產業匯流的現象使其內部各局業務出現大幅重疊，除造成內部管理資源浪費外，甚至有政策或執法不一的情形，而造成業者得以選擇對其最有利的部門受管理（forum shopping）<sup>93</sup>。FCC 在一九九九年所公布的「二十一世紀新 FCC 策略計畫藍圖」中已指出未來將以功能別取代現有產業別劃分的管理架構。

### 三、與傳播、電信相關之網際網路議題宜明定為管理機關之職掌

如本章第一節所述，網際網路服務及應用涉及的產業極為廣泛，與許多部會的業務職掌相關。電信總局做為電信主管機關，有相當的資源可以蒐集國際網路安全技術標準及其他相關資訊，進而訂定網路安全技術標準，供政府各級機關遵守，並作為民間企業的參考，以及是否透過對 ISP 加強技術上之設置，俾能追蹤防範具敵意之網路攻擊行為，可考慮將此部分之業務納入電信管理機關的經常性業務中。

網域名稱目前由交通部主管的 TWNIC 管理，但電信相關法規中，並未列入相關業務職掌，鑑於與網域名稱相關之國際談判有時仍必須由政府機關出席，故有必要將此部分任務納入管理機關之業務職掌。

網際網路之內容傳送，與傳播事業將內容公開播送至公眾不同，其本質上係應使用者之要求被動性的提供內容，然而在網路技術進步及網路使用之普及率增加時，網路內容對社會文化風氣之影響有與日遽增之趨勢，故就網路內容之妥適性及管理政策應有專責機關管理，此一機關宜與傳播內容之主管機關相同，俾收統籌規劃文化政策之效，同時避免對性質相同的內容適用不同的管理標準。

### 四、改善現有管理架構的可能方案及其利弊分析

從上述分析可知，我國對電信、傳播產業現有管理架構欠缺維持獨立

---

<sup>93</sup> Martha A. Garcia-Murillo, Ian MacInnes, FCC Organizational Structure and Regulatory Convergence, Telecommunication Policy 25 (2001), p449.

性的機制，同時有無法有效因應產業匯流趨勢之缺失。關於欠缺獨立性的部分，可透過提升管理機關層級及強化機關內部組織等方式來改善。具體內容將於下一章作進一步的論述。

面對因產業匯流而對管理架構所造成衝擊，依據 ITU 的觀察，各國處理的方式有二，一是維持現有架構但加強機關間之溝通協調，二是成立新機關整合電信及傳播管理業務。此二種方式各有其利弊，茲分析如下：

#### (一)加強機關間之溝通協調

在維持現行管理架構下，相關主管機關透過建立有效的溝通協商機制，期能快速解決管轄問題，及執法不一致之問題，以減少法律執行的不確定性。因為此種解決方案不涉及機關組織的調整及變動，是較容易執行且較經濟的解決方式。目前未整合電信傳播二機關之國家，亦多採強化此二機關之溝通協調機制來因應產業匯流的問題。

加強溝通協調以解決產業匯流所生的問題，在執行面上可能困難重重，而無法達到預期的效果。因為各管理機關欠缺對相關產業的通盤瞭解，在產業問題日趨複雜之際，溝通協調上不免曠日廢時，遇到爭議性問題，如冀求共同的上級機關，即行政院長為整合指揮，似乎不切實際。從美國 FCC 的實例中，我們可以觀察到，管理各產業的部門，在受單一委員會的指揮監督下，仍不免出現管轄問題無法快速決定、重複管轄及執法結果不一的現象，更何況我國目前管理機關是分屬不同的行政機關。因此，寄望藉由協調溝通解決產業匯流所造成的管理困難，無異過於理想化。

從官僚體系的角度觀察，機關有日益擴大增長的趨勢，亦即，機關在碰到調整功能職掌的問題時，通常是朝擴增編制的方向發展<sup>94</sup>。如果我國亦選擇以此方式做為因應產業匯流之道，則未來二機關勢必

---

<sup>94</sup> 同前註。

擴增人力，以解決日益增加的業務重疊協調問題，長遠而言，並非有效的管理架構。

再者，即令二機關可以充分的溝通協調而解決管轄衝突的問題、產業政策一致性的問題，由於二機關所管制之對象在產業匯流後並無明顯之差別，則分別由不同機關管理之目的何在？對業者而言，其所營事業須同時受二主管機關之管制，亦將形成營運上額外之負擔與不便。在我國政府一在強調組織再造、事權統一、精簡人事之際，整合電信、傳播機關以提升管理效率，實為不可缺漏的議題。

## (二) 整合成立新機關

面對產業匯流的趨勢，打破電信、傳播產業傳統之藩籬，整合二主管機關之業務職掌，重新以功能性作為業務職掌區分之原則，應是最有效率的機關規劃原則。對於性質相同的產業整併由單一機關管理，可以避免政策及執法的不一致，同時減少行政資源因業務重疊所造成的浪費。

然而，我們也必須承認，整合不同管理機關牽涉政治因素，而媒體之特殊角色亦使問題更趨於複雜，在整合的過渡階段，難免有混亂無效率之問題，也會增加業者對未來新機關的管理風格、執法態度增加不確定感。然上述缺失，可藉由詳細的規劃及階段性的組織調整而減至最低。

目前將電信與傳播產業整合由單一機關管理者，除美國、加拿大、日本、瑞士、義大利及馬來西亞等少數國家外，目前在國際間則尚未有顯著的進展，多數國家仍係以不同的管理機關分別負責管理電信及傳播產業。在由單一機關管理電信、傳播產業的國家中，尚未有以功能性劃分機關內部職掌的先例，但英、美等國目前已在積極規劃中。

鑑於資訊與傳播產業匯流乃近來科技發展之產物，各國目前仍

處於在因應現況配合修法之過渡時期，自不宜單以某些國家目前採用電信傳播分業管理之制度，即認為我國亦應維持電信及傳播分業管理之傳統。據 OECD 觀察，因為目前網際網路的發展遠較新傳播服務類型發展快速，故整合電信及傳播管理機關之需求尚未迫切到形成國際立法趨勢。但 OECD 及 ITU 均預期整合電信及傳播產業之管理機關是未來的發展趨勢<sup>95</sup>，並明確呼籲各國重視此一產業匯流之趨勢，管理架構的設置可能影響相關法令政策反應產業匯流的程度，甚至更明確指出，分立片段的管理機制將不利產業發展<sup>96</sup>。

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播產業監理機關之改造計畫，英國並於九十年十月就整合 OFCOM 提出具體組織規畫及時程，美國 FCC 擬改以功能別重新規劃其內部組織之計畫，據悉中國大陸亦擬於 2003 年之前將目前管理電信業的信息產業部和及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預料將是未來的國際立法趨勢。我國正值檢討相關管理機制之時刻，自應將此產業發展趨勢納入考量，在管理機構之設計上賦予整合管理的機能及業務執掌，作符合前瞻性的機關設置，以確保我國通訊產業不會因管理架構設置上的缺失而降低在全球市場上的競爭力。

### (三) 小結

我國現行電信、傳播管理機制之行政組織及管轄事務，是以產業別為基礎的管理架構，此與產業發展趨勢不符，且主管機關的設置欠缺保障機關獨立性之機制，亦與國際立法趨勢不符，故有調整之必要。

我國為配合現階段政府組織再造計畫，「電信資訊傳播協調工

---

<sup>95</sup> 同註 2。

<sup>96</sup> 同註 1，第 37 頁。

作小組」乃依據八十七年四月二日行政院第二五七二次院會指示暨八十九年十二月十八日行政院國家資訊通信基本建設專案推動小組召開「研討『成立電信資訊傳播委員會（TIBC）』事宜」會議決議，由就成立單一之新管理機構事宜進行研商，並預計於民國九十年十二月底前完成電信資訊傳播整合機關之組織藍圖，藉以統籌政策研定與相關監理事項，並保障各事業體公平競爭，使我國相關產業維持國際競爭優勢。而於本年度（九十年）九月九日所舉行之「新世紀國家公共建設會議暨公共建設展」開幕儀式中，陳水扁總統更提出「政府組織再造計畫」，並宣示將親自主持「政府再造委員會」，於未來五年每年將增加一千億元投資於二十二項國家重大發展計畫，其中包括「資訊化社會電信建設計畫」，以「事權統一」、「資源整合」及「工程專業」為方向，就政府當前公共建設的管理與執行組織架構進行檢討及規劃，使科技產業得以維持其競爭優勢，完成「深耕台灣、佈局全球」的新世紀國家經濟發展願景。未來如何儘快在電信及傳播產業的管理架構下落實此一構想，加速機關整合的作業，將攸關我國相關產業未來發展方向及在國際上之競爭力。



## 第四章 管理機關之目標、功能及定位

### 第一節 管理機關之願景及目標

隨著通訊、傳播產業之匯流，管理機關的整合將是未來的發展趨勢。在進行組織再造的同時，我們必須先確認管理機關的願景及目標，彙整相關國家通訊、傳播產業政策之相關文獻，包括英國於其通訊白皮書所揭示之政策願景，並參酌國內相關產業之發展情況，我們認為未來我國通訊、傳播產業及其管理機關之願景可歸納如下：

掌握國際通訊傳播科技之發展趨勢，促進通訊傳播產業之發展。

維持通訊傳播市場之秩序與公平競爭，使我國通訊傳播市場成為亞太地區最具活力與競爭力的市場之一。

提昇國內傳播內容之水準，並促使傳播產業尊重本土、弱勢族群之價值，使社會能更富涵人文關懷。

確保高品質、多樣化、普及化及價格合理之服務，保障公眾及消費者權益。

在這樣的政策願景，我們認為管理機關肩負之政策目標，應包括下列事項：

#### 一、保障公眾及消費者權益

近年來我國通訊、傳播產業已由過去獨占、寡占之經營模式，漸次發展成開放競爭的格局，隨著市場開放及自由化之進程，以及新型態之通訊、傳播服務之引進，已形成百家爭鳴的市場景況，在市場開放競爭之同時，如何確保公眾及消費者之權益？再者，於科技匯流之趨勢下，未來相關服務之態樣，勢將層出不窮，管理機關應保有相當彈性，以因應未來產業發展，並藉由適當之政策工具，確保公眾及消費者之權益，期使公眾及消費

者得依其選擇，享有高品質、多樣化、普及化及價格合理之服務。

## 二、維持市場競爭機制

國內現行規範通訊、傳播產業之電信法、廣播電視法、衛星廣播電視法及有線廣播電視法等皆係以不同產業為背景，依據各產業之商業型態、商業內容及本質，以及其對國家總體利益及社會重要性而制定，故向來對於競爭市場之界定，亦以此產業別為據而趨於狹義之認定。然而，在產業匯流之趨勢下，產業間之界線業已逐漸消弭，且隨著科技之創新，產業間亦得以其現有網路設備提供更多元之服務，產生實質上跨業經營之情形。於此前提下，若仍依傳統市場界定，可能使提供相同服務之不同產業經營者，分別受到不同法律規範或重複規範，將使不同產業之經營者無法立於平等之地位為競爭，甚至進而損及消費者之利益。因此，如何確實實現產業匯流之趨勢，重新為競爭市場之界定，提供合理且公平之競爭環境，使提供相同服務之各產業經營者得立於平等地位進行有效競爭，維持市場秩序，應是管理機關的重要政策目標之一。

## 三、促進相關產業發展

管理機關另一重要目標，即係基於國家整體利益考量，以規劃通訊傳播產業之發展方向，提升產業之國際競爭力，使我國成為亞太地區最具活力與競爭力的市場之一。依據政府之規劃，我國將於二〇〇一年底前加入世界貿易組織，故於經濟發展全球化此不可避免之趨勢下，既然無法再藉由特殊機制建造防衛壁壘，限制外國業者進入本國市場以保護本國業者利益，惟有積極促進產業研究與發展，提升產業整體競爭力，方能於積極開放市場之同時，維護本國業者之發展權益，並確保於國內所提供之通訊、傳播服務之高品質，故如何從政策面積極鼓勵研發及創新，自為管理機關之要務。

## 四、建立資訊化社會

網際網路的發展已急遽地改變了人類之生活形態，近年來我國積極推

動網路基礎設施建設及網際網路應用之普及化，以為建立資訊化社會，奠定良好的基礎。網際網路之發明，使得所有人皆可以在網路上暢所欲言，亦使多元化資訊無需經事前審驗即可於網路上供大眾閱讀及瀏覽。由於部分違反公序良俗之內容未能予以過濾，也造成許多負面之社會效應，損及社會大眾權益。因此在建構資訊化社會同時，如何兼顧網路內容之管理及網路安全機制之建構，亦將成為管理機關的目標之一。

## 五、維護傳播內容之品質

傳播市場之開放為世界潮流之所趨，除了傳播網路之逐漸開放外，就傳播內容而言，各個國家則傾向於不違反社會公序良俗之前提下，給予傳播業者傳遞訊息之言論自由，以確保多樣性及多元化市場之成長及維持，因此如何折衷保障言論自由及防杜不法傳播內容之政策目的，並兼顧保存文化價值之需求，當為管理機關之重要目標。但隨著社會風氣逐漸開放，就內容之監督亦逐漸開放，管理機關對產業所採取之管理，亦應以創造一個可供業者自律之環境作為規劃方針。

## 第二節 管理機關之功能

根據這些政策目標，進一步分析管理機關必須具備之政策工具，即其達成目標所需具備之功能，以下謹逐項列表析之：

【表 4-1】管理機關之目標及功能

目標	達成目標所需之功能
保障公眾及消費者權益	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 加強交易資訊揭露</li><li>◆ 推動服務品質評比</li><li>◆ 確保普及服務之提供及落實</li><li>◆ 保護個人隱私權及人格權</li><li>◆ 定型化契約之監督</li><li>◆ 確保號碼可攜性之執行</li><li>◆ 建立消費者申訴處理機制</li><li>◆ Access to Media(接近權)</li></ul>
導入市場競爭機制	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 落實網路元件細分化</li><li>◆ 鼓勵設施共置及共用</li><li>◆ 有效管理與分配頻譜</li><li>◆ 執行會計分離</li><li>◆ 禁止交叉補貼</li><li>◆ 確保公平執法</li><li>◆ 檢討號碼規劃及分配</li><li>◆ 不對稱管制（針對市場主導者）</li><li>◆ 公平提供服務</li></ul>
促進相關產業發展	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 降低設立門檻</li><li>◆ 放寬營運限制</li><li>◆ 容許跨業經營</li><li>◆ 落實技術中立</li><li>◆ 鼓勵有關之研發</li></ul>
建立資訊化社會	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 推動網路基礎設施建設</li><li>◆ 網際網路應用之普及化</li><li>◆ 電子商務之標準化</li><li>◆ 推動電子化政府</li><li>◆ 建立電子簽章及電子認證機制</li><li>◆ 合理建構通訊監察制度</li></ul>
維護傳播內容之品質	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 頻道節目及廣告內容之管理</li><li>◆ 鼓勵本土、弱勢族群節目製作</li><li>◆ 實施內容分級制度</li><li>◆ 鼓勵業者建立自律機制</li><li>◆ 網際網路負面內容之規範</li></ul>

### 第三節 管理機關之定位

目前通訊、傳播產業之監理機制，對於因應產業匯流之趨勢，或有不足，已如前述，故有必要重新檢討並規劃我國通訊、傳播管理機關事權統一之獨立管理機關，以達成前述目標及功能。為此，行政院於八十七年四月二日即已成立跨部會「電信監理專案小組」，於九十年一月更有「電信、資訊及傳播委員會規劃小組」之成立，均係朝此方向所做之努力。

為符合國際潮流，我國在決定管理機關之定位、組織架構時，應在本國法律體系可能之範圍內，尋求最能達到保障獨立性之組織架構。針對獨立性地位之確保，或可選擇於國家機關體系外成立特殊公法人，或於國家機關體制內成立獨立機關為之。分述如下：

#### 一、特殊公法人模式 獨立於國家機關之外

為提升國家競爭力，行政院依據國家發展會議共識，於民國八十六年函頒「行政革新方案」，要求推動政府再造，精簡組織員額，且隨後又再函頒「行政組織再造方案」，藉以逐步具體落實。於行政組織再造方案中，包括一項非常重要之內容，即「研究規劃擴大開放或委託民間經營方式辦理」，亦即於政府組織再造過程中將「民營化」之模式及精神導入，以更有效為資源之配置及提昇效率。

「民營化」概念可分為二種類型<sup>97</sup>：

行為面之民營化：即維持國家機關之組織不變，但將國家任務委託私人辦理。依該私人執行國家任務之獨立性程度不同，又可分為「行政助手」與「行政委託」。

組織面之民營化：即新設或直接由既有國家機關組織改制成一新

---

<sup>97</sup> 許宗力（主持），國家機關組織法人化之研究——以港務局法人化為中心，行政院經濟建設委員會委託研究計畫，88年3月，頁1-2。

的獨立法人，再由該獨立法人執行國家任務，亦即所謂「國家機關之法人化」，而所成立之法人依其性質可稱之為「特殊公法人」。

由於特殊公法人係獨立於國家機關以外之權利主體，故於法律依據及效果上，有下列特點：

### （一）法源依據

國家執行國家任務，原則上應委由國家機關予以執行，故於國家機關外設立特殊公法人分攤國家任務之執行，應屬例外之情形。參照憲法增修條文第三條第二項及第三項及中央法規標準法第五條之規定，國家機關組織應受法律保留原則之限制，基於相當規範目的，於國家機關以外設立特殊公法人，更應以有明確法律依據為前提。

再者，設立特殊公法人執行國家任務，必然涉及公權力之行使，其任務之遂行自應有法律授權依據。且特殊公法人係獨立於國家機關組織之外，於法律上具有獨立法人格，而具有得與國家相抗衡之獨立地位，國家機關對於其監督權能亦將大受限制。因此，為避免特殊公法人制度之濫用，故應適用要求較高之國會保留原則，以制訂個別組織條例之方式予以規範，而不宜以概括性之授權規定為之<sup>98</sup>。

### （二）定性

依一般學說見解，法人依其設立之準據法為公法或私法，可分為公法人及私法人。公法人又可分为公法社團法人（公法人若為人的組合，亦即擁有構成員，不管構成員資格之取得係出於法律強制或自願，該公法人即屬社團法人）、公法財團法人（公法人若為財產的組合，為達成國家特定公共任務，而設立具有權利能力之財產，即屬財團法人）及公營造物法人（若公法人成立之目的，係結合一定之人與物公營造物，供公眾或特定資格之人使用，以達成特定公共目的，即屬

---

<sup>98</sup> 許宗力，國家機關的法人化——行政組織再造的另一選擇途徑，月旦法學，第五十七期，2000年2月，頁30-32。另外，關於國會保留與單純法律保留之解釋，詳請參閱許宗力，論法律保留原則，收錄於「法與國家權力」，頁117以下。

公營造物法人) 等不同性質,且融合不同法人類型為一之混合公法人,於法制上亦有其可能性,故於將國家機關法人化之同時,必須針對其性質予以明確定性,以明其權利義務關係。

### (三) 自治權限

特殊公法人係屬獨立之權利主體,其自治權限應取決於立法者之立法裁量,原則上主要任務包括自治事項之辦理及國家委辦事項之辦理。基本上,具有自治權限及自治任務,應為得以成為權利義務主體之特殊公法人之資格及前提<sup>99</sup>。

特殊公法人之自治權範圍尚非屬合憲性之問題,而係合目的性與否之問題,完全委由立法者予以裁量。惟其裁量並非毫無界限,例如憲法規定必須由中央立法並執行之事項,立法者即不得將此事項劃分為特殊公法人之自治權限。

### (四) 獨立性

#### 1. 人事權

由於特殊公法人為獨立於國家機關之權利主體,故其人事、財政等權限,均與國家機關有別。申言之,特殊公法人應享有人事自主權,得自訂人事規章並依其專業需要用人,而無須受公務員任用資格之限制,且決策階層之組成亦較具彈性。

不過,國家仍保有對特殊公法人之人事監督權,故立法者仍得對於特定職位者要求具備一定資格,如要求需具有一定職等之公務員資格或一定學經歷等。學者即主張基於自主性及專業性之要求,應將特殊公法人之人員組成分為決策階層及執行部門,並為不同之處理。前者著重於決策之釐定及重大行政事務之管理,基於專業性之考量,並求包容多種不同專業人才,以兼顧經營管理效率及政治性安排,宜採行多數成員共同決策及負責之構

---

<sup>99</sup> 參照司法院大法官會議解釋釋字第四六七號解釋所揭示之意旨。

成方式；且決策階層之人員，仍應具備相當之公務員資格，否則，若此種特殊公法人中之所有成員均跳脫公務員體系，則國家對於其人事監督，以及確保行政行為之品質上，將不易有著力點，且與其他公法組織之成員要求會有失衡之虞。反之，對於執行部門而言，著重於業務之執行及管理，故為發揮特殊公法人之經營管理效率，應使其有較大之用人權限及自主權，得基於功能性考量擇用最適當之人選，而無須以具備公務員資格為限制<sup>100</sup>。

由於特殊公法人之職員並不具有國家公務員資格，故無法調任國家機關，即令日後通過國家考試轉入國家公務員體系，其在特殊公法人之年資亦不得併計。不過，針對國家公務員轉任特殊公法人職員，日後又回任國家公務員者，立法者仍得基於合目的性考量許其併計年資<sup>101</sup>。

## 2. 財政權

特殊公法人作為與國家法人有別之權利主體，除非其另受國家經費補助，否則預算之編列不受預算法之限制，亦無須送立法院審查，完全委由其內部議事機關負責審議。其財務上之審計，也可排除審計法之拘束，而由特殊公法人自設之監察機關負責審計。不過，為防範特殊公法人制度之濫用或偏差，經由立法者之立法裁量，國家有權且有義務對特殊公法人作程度不等之財務監督，例如規定特殊公法人之預算經其議事機關審議後，尚須經負責監督之國家行政機關核定，並送立法院備查；審計方面則規定應受國家審計人員隨時抽查<sup>102</sup>。

## (五) 業務監督

---

<sup>100</sup> 許宗力（主持），國家機關組織法人化之研究——以港務局法人化為中心，行政院經濟建設委員會委託研究計畫，88年3月，頁138-143。

<sup>101</sup> 許宗力，國家機關的法人化——行政組織再造的另一選擇途徑，月旦法學，第五十七期，2000年2月，頁34。

<sup>102</sup> 許宗力，國家機關的法人化——行政組織再造的另一選擇途徑，月旦法學，第五十七期，2000年2月，頁34-35。



特殊公法人設置目的係著重於彈性及效率，基於特殊公法人之自治權限及自治任務，於行政監督方面，國家監督應僅限於「適法性之監督」，而不及於「適當性之監督」，否則將使特殊公法人之設置目的完全背離。

就國會監督而言，立法院得藉由制訂法律以約束特殊公法人之設置、任務與任務之履行。至於特殊公法人之負責人有無義務至立法院備詢乙節，則應採否定之見解，蓋依憲法增修條文第三條規定，有接受立法委員質詢之義務者，僅限於行政院長及行政院各部會首長，對於與國家法人分離之特殊公法人而言，應無法律上之義務至屬於國家機關之立法院備詢。故立法院僅能藉由對行政院各部會之監督，以及相關部會對特定法人之行政監督，而間接對特殊公法人予以監督。

然而，若立法院各委員會依據憲法第六十七條第二項規定，將特殊公法人負責人視為「社會上有關係人員」而邀請其到會備詢，特殊公法人負責人接受邀請到會備詢，體制上亦非不許。甚至在政府編列預算補助特殊公法人之情形，毋寧認為特殊公法人之負責人有到委員會接受質詢之事實上義務，以避免補助款被刪除此事實上不利益之風險<sup>103</sup>。

## (六) 爭訟制度

依行政程序法第二條第三項之定義，受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。故特殊公法人所行使之公權力，仍應屬受託行使之範疇，故若人民權利因其處分遭受侵害，自得依行政程序法及訴願法提出主張。反之，若特殊公法人係居於私法地位與人民發生糾紛，仍應循民事訴訟途徑解決。

國家機關之法人化，係考量特殊公法人具有獨立之法人格，不僅在人事、預算與財務上可以較具彈性，且亦具有效率、專業、較少政

---

<sup>103</sup> 許宗力（主持），國家機關組織法人化之研究——以港務局法人化為中心，行政院經濟建設委員會委託研究計畫，88年3月，頁115-116。

治力干預等優點，因此，以提供人民服務為主要職掌之事業型國家機構，或所掌業務對專業、除政治化有較強烈需求之國家機關，都適合考慮法人化。

就法制作業而言，高雄港務局改制之規劃案中，特殊公法人模式即為主要考量之方案之一。此外，擬議中之金融監督管理委員會，於組織條例草案之規劃過程中，財政部亦曾提出特殊公法人之規劃版本，惟未能為行政院會所採行。但由陳水扁總統親自擔任主委之「政府再造委員會」之初步規劃內容，仍將金融監督管理業務是否從財政部分出另設公法人乙節，列入待決事項之一<sup>104</sup>。

針對通訊及傳播整合管理機關而言，雖屬具專業性之機構，且對除政治化亦有強烈需求，然而其所執掌之業務絕大多數仍有賴公權力之行使以進行監督管理，與單純提供給付之事業型國家機構究屬有別，故是否適宜採行法人化之方式，仍有待進一步研究。具體而言，從目前政策規劃方向而論，基於下列理由特殊公法人模式可能不適用於通訊及傳播整合管理機關之組織定位：

雖然大英國協立法例上相當多委員會型式之管理機關係採類似法人組織之機構，然而各該國家政府體制與我國究有不同，且就我國現行體制而言，將類此重大之國家任務委由特殊公法人執行者，均仍屬擬議之階段，尚無具體實行之案例可供評估。

通訊及傳播之管理機關，與單純事業型國家機構不同，仍將負責相當份量之監理業務，涉及公權力之高度行使，於體制上較不適宜採行特殊公法人模式。

通訊及傳播整合管理機關目前規劃方面將同時兼掌此三個領域之政策決定及執行，與特殊公法人一般專責僅於執行面之

---

<sup>104</sup> 2001 年 9 月 10 日，中國時報第二版。

經營角色者，有相當程度之差異。

由於特殊公法人之成員，絕大多數將不具有公務員身份，對於現行機關人員之移撥及日後之回任、年資計算等，將產生相當大之問題。且不具公務員身份者，其任免、升遷等未受到公務員體系之保障，對於行使職權極度重視獨立性之管理機關而言，可能反而將成為成員無法勇於任事之負面限制。

## 二、於行政體系內成立機關：隸屬於行政院下之獨立委員會

### (一) 為何要隸屬於行政院下？<sup>105</sup>

#### 1. 管理機關之獨立性

建立獨立電信監理機制是 WTO「基本電信協定」之要求，而依據 OECD 之指導原則，電信產業之管理機關在組織架構上應獨立於其他部會之外，蓋如隸屬於某部會，其行使職權即須受上級主管機關之拘束。且獨立於各部會外之管理機關，其預算編列亦係獨立於部會之外，而非編列在某部會之下，資源運用較有餘裕，可減低外力對機關職權行使之干擾。

再者，依據 OECD 之報告，對於管理機關之獨立性，有若干判斷指標，試將這些指標與國內行政組織架構相對照，設立隸屬於行政院下之獨立委員會似較能確保其獨立性。

---

<sup>105</sup> 按我國憲法將監察權交由監察委員獨立行使職權，與行政權分立，監察院設監察委員二十九人，對監察權之行使採合議制，監察委員之資格、任命及任期保障均設有限制，以維護其獨立性。前開設置固與 OECD 關於機關獨立性之指導原則立意相符，且管理機關獨立於行政權之外，可避免行政權之不當干預，對於機關之獨立性能更進一步之確保。惟監察院係五權分立憲法架構下之國家最高監察機關，其獨立性係來自於憲法，立法機關無權賦予通訊及傳播產業之管理機構具憲法位階之獨立性，且若將之定位為院級機關而與五院平行，恐將破壞現有五權分立之憲政體制。再者，由於通訊及傳播之監理業務，性質上仍應屬行政權之範疇，管理機關向來亦位於行政權體系內，若將新管理機關定位於行政權體制外，不僅有為行政院為最高行政機關之憲法精神，且有礙行政權之完整行使。更何況通訊及傳播之監理業務，事實上必須與其他行政機關有相當之互動關係，例如競爭法之主管機關（即公平會）、文化發展之主管機關（即現行之文建會或擬議中之文化部）等，故若新管理機關定位於行政權之外，於互動關係上勢將因地位不對等而產生不利之影響。若僅就保障管理機關獨立性之功能面考量，類似監察委員資格、任期及合議制之決定形成方式，透過立法方式賦予該機關行使職權不受干擾之獨立地位及相關配套措施，縱將管理機關定位於行政權體制內，當亦能達到維護其獨立性之目的，故似無因機關獨立性之要求而考慮變更現有憲法體制之必要。

委員之任命權為決定獨立性與否之重要因素之一。委員之任命，宜由最高行政首長為之。管理機關之層級如隸屬於某一部會之下，於國內之機關文化下，該部會首長就委員之選任及指派將具有高度的影響力，恐無法確保管理機關之獨立性。觀之 OECD 之報告，此論理亦由各國之實證得到支持，包括美國、英國、加拿大、法國、德國在內之絕大多數國家皆由總統或總理來指派管理機關之委員或首長，以保持管理機關之獨立性。若將管理機關設於部會之下，雖得由總統或行政院長任命委員以保障其職務，但似與國內行政體例有所扞格，適法性易受到質疑。因此，宜參照公平交易委員會及擬議中金融監理委員會之模式，將管理機關置於行政院下，由行政院長提請總統任命委員，較能保障管理機關之獨立性。

OECD 於報告中亦歸納出為確保管理機關之獨立性，其上級報告單位應為最高行政首長，其經費並應有相當之自主性；此外，其所做決定應具有相當效力，除法院外，其他之政府機關不得否決其決定。以上述之獨立性判斷指標為前提，假設將管理機關設於部會之下，其報告單位應為該部會之首長，其預算之編列亦應屬於該部會下，恐難有完全之自主權。有論者主張得以機關設計來彌補不足之處，例如於組織法中明訂其直接上級報告單位為最高行政首長，惟此一規劃與國內之機關文化及行政體例尚有未合，執行上恐有窒礙難行之處。

故將管理機關定位為行政院體系下，從獨立性而言，以獨立於其他部會之行政機關，應屬較為可行之定位模式。

【表 4-2】管理機關置於行政院下獨立性之分析

獨立性指標	置於行政院下之獨立性
形成決策之機制	採委員制，兼顧決策之專業、周延及客觀。
任期保障	賦予任期保障，以確保委員獨立行使職權。
任命權	由行政院長提請總統任命之。
報告之對象	定期公告委員會之決議及業務執行情況。
經費來源	預算獨立編列，以規費支應監理費用。
做成決定之可駁回性	於行政程序法特殊條件成就下，除法院外，無其他政府機關可駁回管理機關作成的決定

## 2. 產業特性及產值規模

由於通訊及傳播係屬成長迅速之產業，且對於國家經濟有相當程度之指標性影響，以 OECD 為例，其會員國於 1999 年單是電信業之總產值即高達美金 7560 億元，倘加上傳播及資訊業之產值，其佔世界經濟之比重不容加以忽視（茲將主要國家電信及傳播產業產值及佔各國 GDP 比重列表說明如下）。台灣之電信傳播產業近十年來之發展乃有目共睹之事實，故從產業之質與量以觀，應以隸屬於行政院下相當於部會層級之機關為宜。蓋若將管理機關設於某部會之下，相對於該部會所規範之產業而言，必然會產生權責比重失衡之現象。為能有效規範通訊及傳播產業，盱衡相關產業之質與量，自應以隸屬於行政院下之部會級機關為宜。

【表 4-3】電信產業規模與 GDP 比重表<sup>106</sup>

國家	產業規模 (1999) (US Million)	產值比重
英國	50,806	3.52%
美國	301,648	3.27%
加拿大	18,499	2.91%
澳洲	16,994	4.18%
日本	130,075	2.99%
台灣	8,700	3.1%

<sup>106</sup> 資料來源：OECD, Communications Outlook 2001, pp 56, 57, 129, 130.

【表 4-4】傳播產業規模與 GDP 比重表<sup>107</sup>

國家	產業規模 (1999) ( US Million)	產值比重
英國	16,069	1.21%
美國	75,550	0.82%
加拿大	844	0.55%
澳洲	2,425	0.52%
日本	30,114	0.97%

再者，目前產業之環境，既有業者中不乏有以部會為大股東者，例如部分無線電視台及中華電信等，為使管理機關與既有業者相互區隔，並確實發揮監督管理之權責，自不宜設於部會之下，否則難以期待能發揮其監管效用。

### 3. 管理機關之位階性

緣管理機關之業務職掌涵蓋電信、傳播及資訊三大產業之業務，其管理業務許多涉及跨部會之業務，例如涉及產業發展的議題，或有必要與資訊相關部會作政策上之協調，涉及網路安全之議題，亦應協調相關部會建構國家網路安全體系，而競爭法之議題，更需與公平交易委員會隨時聯繫及協商。職是之故，管理機關之層級，自以部會級為宜，以強化其管理之功能，進而有效實現政策目標。

## (二) 為何要採行委員會？

由於通訊及傳播管理機關必須兼掌此三個領域之政策決定及監理業務，故應屬常設之業務組織，依法設立並屬經常性任務，而有固定之人員、預算及處所，以利其國家任務之遂行，不得以諮詢性委員會或其他幕僚組織之方式予以籌設<sup>108</sup>。

至於管理機關之決策權限究應屬首長制或合議制（或稱為委員制

<sup>107</sup> 資料來源：OECD, Communications Outlook 2001, pp 56, 57, 129, 130.

<sup>108</sup> 關於行政組織之分類及其定義內容，參見黃錦堂，行政組織法之基本問題，收錄於翁岳生主編，行政法二，翰蘆圖書（2000年），頁245-249。

或委員會制），有進一步檢討之必要。事實上，首長制與委員制係屬互補性之關係，各有其利弊，惟考量通訊及傳播產業之專業性及獨立性之考量，似仍宜以委員制為優先考量。綜合而言，委員制相較於首長制具有下列優點：

藉由多數委員之組成及合議制，較易有多元性之意見，能收集思廣益之效。

對委員資格之限制(包含利益迴避)及任期保障等配套措施，可加強委員會行使職權之獨立性。

藉由專業委員之加入，較易提升決策之專業性。

藉由合議制，將使政策決定之作成，更具客觀性及周延性。

然而，相對而言，委員制相對於首長制亦有不足之處，例如組織成本較高、決策較不具效率及機動性、決策責任不明等，且在意見多元之前提下，亦可能導致決策內容常係折衷、妥協之結果，而不必然是最正確之決定；且為了容納不同意見，委員會之決議內容有時變得很形式化，缺乏一定理念與哲思，而不若首長制之得作出一貫性之決策<sup>109</sup>。因此，如何在採取委員制之前提下，針對其於成本方面、決策效率方面及責任明確化方面，參採首長制之精神引入適當之機制，將是重要之課題。

或有認為賦予個別委員有單獨行使職權之權力（如監察委員），或許可稍微彌補效率上之欠缺。然而參酌外國多數立法例，於採行委員制之國家中均以合議作成決策為其特點，且透過合議制方能確保委員會決策之多元及避免專斷。故似不宜賦予個別委員有單獨行使職權，避免喪失委員會制度之本旨。但個別委員對於管理機關之業務，應有督導之權責，以借重個別委員之專長，提升決策之品質。

---

<sup>109</sup> 關於首長制與委員制之優劣比較，參見石世豪、黃銘傑、劉靜怡，我國成立通訊資訊暨媒體單一主管機關之研究，經濟部技術處委託資策會科技法律中心執行科轉委託報告，1999年7月，頁48-51。

據八十七年九月三十日由國立台灣大學嚴慶齡工業發展基金會合設工業研究中心所做「資訊化社會電信管理機制之研究報告」（由台灣大學陳光禎教授及本所劉紹樑律師等所共同主持），亦建議採獨立委員會做為電信管理機關<sup>110</sup>。

行政院國家資訊通信基本建設專案推動小組研究報告建議亦採此見解，而主張電信、資訊、傳播跨業整合監理機關應直屬行政院，且由五位專業全職委員組成，採接續任期制（五年）。委員會之幕僚及執行單位，則以交通部電信總局及行政院新聞局廣電處為主整編組成。

我國過去對於有維持獨立性必要之機關，亦多以設置委員會，採取合議制之方式為之，例如公平交易委員會、中央選舉委員會等。今年三月二十八日行政院提送立法院之「行政院金融監督管理委員會組織法」草案，係為整合目前金融檢查及行政管理業務而提出，以加強金融監理之功能，對於整合後機構亦有維持其獨立性之設置，包含行使職權獨立及預算獨立等。此與本研究案整合電信監理業務及維持監理機構獨立性之需求，有其共通性，該草案在草擬階段及日後在立法院審理階段，所已經或將面臨之問題及修正，對於獨立通訊及傳播管理機構之建置，均極具參考價值，而有密切觀察之必要。

### 三、於國家體制內成立機關：隸屬於部會級下之委員會

由國外立法例觀之，亦有將管理機關置於部會級下，有謂於精簡行政組織之目標下，似可參照國外立法將此整合之管理機關定位為隸屬於部會下之委員會，而非設隸屬於行政院下之部會級機關。此設計相較於前述設立於行政院下之獨立委員會，可能有下列值得商榷之處：

---

<sup>110</sup> 學者間亦多採以設於行政院下之委員會為建議方向，但組織內容規劃則或有不同，詳請參閱石世豪、黃銘傑、劉靜怡，我國成立通訊資訊暨媒體單一主管機關之研究，經濟部技術處委託資策會科技法律中心執行科轉委託報告，1999年7月；劉孔中，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，1998年11月。



政策定位：依目前國內政府組織架構，似無任何部會之政策定位，與通訊傳播產業有直接的關聯性，但又同時符合機關獨立性之要求，如將管理機關置於部會之下，未來機關間是否會產生定位上的衝突，有待商榷。

預算：設立於部會級下，意謂管理機關之預算來源，必須經由隸屬之部會統籌規劃，故若未能有獨立之經費來源，對於管理機關確保獨立性之基本要求恐難達成。

人事：基於我國政治文化現實，若設於部會下，管理機關之人事、經費及政策決定均將受限於該部會，是否尚能確保獨立行使職權之獨立性，免於政治力之不當干預，頗值進一步觀察。

位階差異：若設於部會下之委員會，於涉及須與其他部會間進行協調之事項，既非位於同等位階，恐將無法進行有效之協調工作。

專業人力：若係設立於部會下之委員會，受限於公務人員任用之官、職等，委員及各該人員之職等必然無法與設立於行政院下之委員會相提並論，故於此限制之下，恐將難以有效吸引具有專業能力之人才加入。

國際趨勢：機關整合是未來的發展趨勢，中國大陸目前亦正在進行類此之通訊傳播機關整合之工作，擬議中之信息委員會係直隸於國務院。相形之下，若我國採設立於部會下之定位方式，從國際性及前瞻性之觀點而言，恐有未臻盡適之處。

綜上所述，管理機關之定位固以設於行政院下之部會級為宜。惟若必須採設於部會下之委員會者，亦應特別著重下列各項設計，以確保管理機關能達成前述目標及功能：

依據多數外國立法例之要求，獨立於既有經營者，為管理機關獨立性之重要指標。故若設於部會級下，首應確保管理機關能獨立於既有通訊、傳播產業經營者。

設立特殊機制以保障管理機關於人員任用及經費來源方面，能有獨立之權能。

確保委員會能有獨立行使職權之地位，免於政治力之不當干預。

若設於部會級下，基於定位之考量，應調整管理機關之業務職掌，將非屬於該所屬部會管轄範圍內之業務（如傳播內容之管理），排除於管理機關業務之職掌，另由較適當之部會負管理之責。

## 第四節 小結

基於管理機關所應有之願景、目標，以及應具備之政策工具及功能，從機關定位予以思考，將現有通訊傳播管理機關整合為單一管理機關，並賦予其獨立之地位，應為首要之考量。準此，獨立於國家機關體制外之特殊公法人模式，固有相當之參考價值，然由於管理機關職司監理權責，審酌我國目前行政體例，仍以於行政體制內設立管理機關之方式，較為可採。

從管理機制獨立性之要求，管理事項跨越不同部會，以及產業規模等面向來分析，管理機關之定位，宜為行政院下之獨立委員會。本研究案之規劃，亦係本於此一定位進行之。然當在政府致力於精簡組織之際，有謂另行設立部會級之機關是否有悖於政府再造之政策方向？我們認為並無牴觸之處，蓋通訊及傳播管理機關，旨在整合通訊及傳播領域之業務，而委由單一主管機關整合予以決策及執行，不僅將整併現行電信總局、新聞局廣電處、交通部郵電司等業務，其總員額亦將因規範與管理整合集中而達到精簡之目標，應符合政府再造計畫之規劃方向，當不致造成員額膨脹或組織擴大之效應<sup>111</sup>。

---

<sup>111</sup> 學者亦有同此見解者，見劉孔中，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，1998 年 11 月，頁 74-75。

## 第五章 管理機關之組織規劃

### 第一節 設計理念

為使管理機關能因應產業匯流之需，管理機關之設計，必須具有第三章所提及之前瞻性。因此，在進行管理機關的組織規劃時，我們也希望能確實反映出這些具有前瞻性的設計理念，具體作法如下：

#### 一、以功能別為規劃之主軸，建構機關組織架構

傳統之管理機制係將電信及傳播視為兩個不同產業，而分別針對其產業特性給予不同程度的管理，但由於產業匯流的趨勢，跨業經營問題將層出不窮，原有管理機制是否仍足以有效、適當的管理新興商業行為，不能無疑。因而在組織架構方面，我們建議管理機關組織架構之設計，是以功能別為主，未來配合相關作用法之修訂，將以服務為規範對象，而非以事業為規範對象，但在過渡階段，仍有必要維持產業別發照之架構。歐盟於1997年公佈之電訊綠皮書中指出在產業匯流之趨勢下，相關產業的發展，已面臨多重管制之障礙，並建議各國應將管理機關之職掌劃分，由垂直管理改為垂直與水平管理並行，以解決眾多現存暨未來可能面對的產業發展障礙。

#### 二、透過委員資格之要求強化機關專業能力

通訊傳播產業與公眾利益有密切之關連性，政府必須建立公平競爭的機制，並保障消費者的權益，而管理機關的專業能力，與其是否能為有效、適當的管理，有密切的關係。在管理機關專業能力之養成方面，我們希望一方面透過政府委員資格的要求，遴選多元化的專業人士，提升決策的品質；一方面透過委辦方式，結合社會資源，強化執法效能。

#### 三、採機關總員額之設計，保留組織調整彈性

關於機關組織內部業務職掌的訂定，由於通訊傳播產業變遷快速，我

們希望能以機關總員額方式建構管理機關，至各處室人員配置及細部職掌，授權委員會可視產業發展及管理需求隨時調整之，以保留機關運作的彈性，以適時配合產業變化而做調整。

#### 四、強化管理機關之權責，促進有效競爭

通訊傳播之公平競爭議題，在市場漸趨飽和的台灣，將會是一個重要管理課題，例如資費管理、交叉補貼、網路互連、設施共用、號碼可攜等議題，均與維持競爭秩序息息相關。管理機關需要具備相當職權及能力，來執行上述維持公平競爭環境的事項。在維持市場秩序、促進公平競爭方面，我們建議大幅強化管理機關的權責，一方面透過作用法的修訂，來強化管理機關裁決的權限，一方面增加機關執法人員的配置，來維持公平競爭的秩序。

#### 五、建立透明化之決策機制，確保政策妥適性

由於通訊傳播產業政策與民生息息相關，故我們建議管理機關應建立透明化之決策機制，將重要議案以公聽會之方式或定期公告方式使民眾及業者均能明確知悉並得以參與意見之形成，以確保政策妥適性。

此外，在增進消費權益方面，我們認為普及服務之範圍應隨著科技發展而有所調整，而透過相關交易資訊之揭露，未來消費者可快速、便捷的獲取相關消費資訊。

#### 六、配合作用法之修訂，落實政策方針

過去電信及傳播是分屬不同領域的法律，其主管機關亦不相同，相關法令之制訂，均係配合各該產業的需求，其設計理念亦不盡相同，其間不免有扞格不入或不一致的規範，為因應產業匯流之趨勢，在進行機關整合之際，我們也認為必須同時檢討相關作用法規，包括電信法及廣播電視相關法規，作為未來管理機關執法的依據，以期落實相關政策方針。我們在第七章亦將對法規整合之相關議題，提出建議。

#### 七、建立定期檢討之慣例，因應產業發展之需

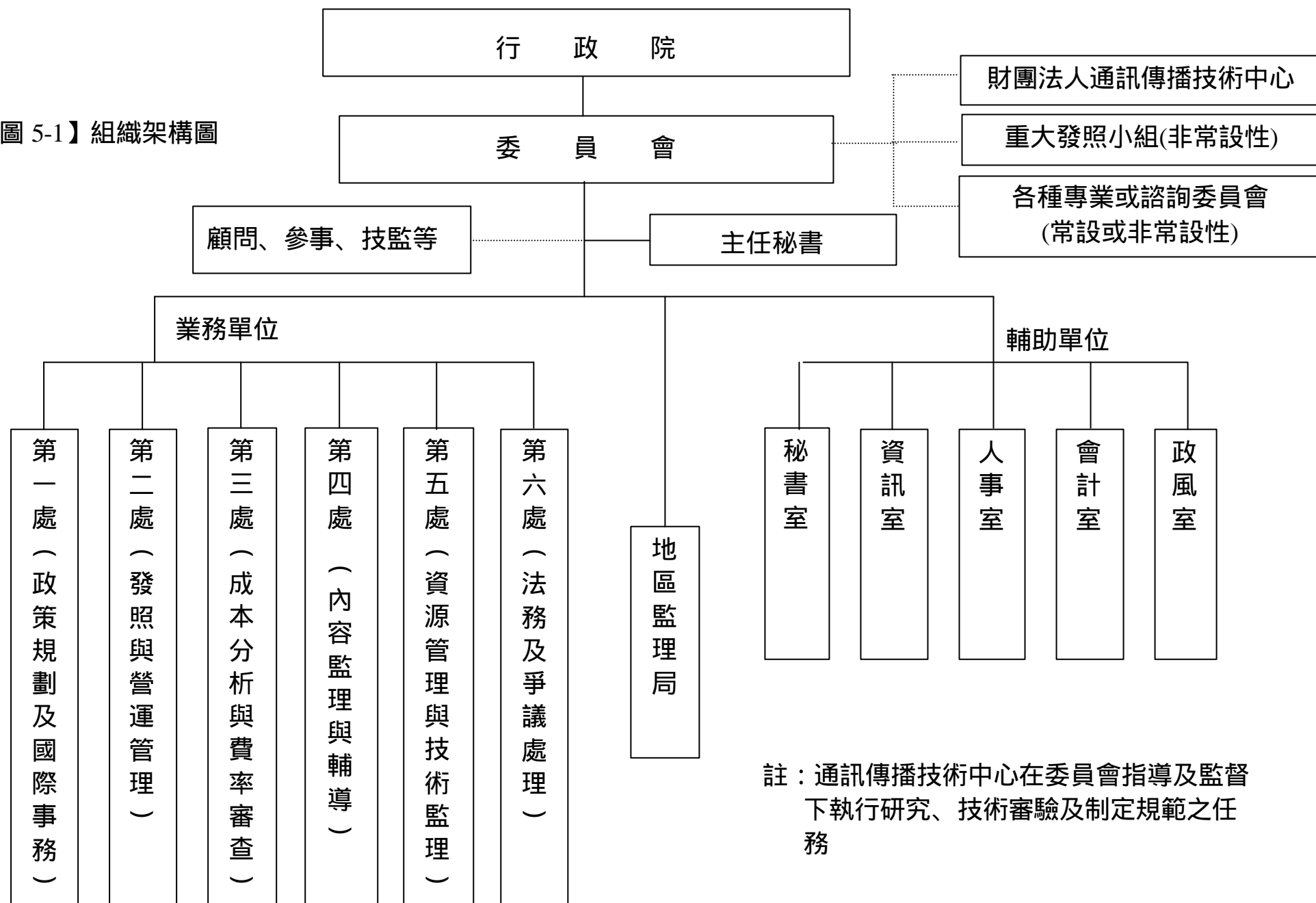
由於通訊傳播產業變動快速之特質，管理機關需隨時視產業發展趨勢

來修正其監督管理方法，相關管理作用法亦同。在管理機關為因應產業匯流而由垂直管理轉向水平管理的過渡期間，為確保管理機關能妥適且有效率的運作，我們建議管理機關應定期檢討組織內部之運作及相關作用法之適當性，期能創造一個具效率的管理機制。

## 第二節 組織規劃圖示及說明

基於上述之設計理念，並考量管理機關所必須具備的功能，我們試將管理機關的組織架構，作以下之規劃：

【圖 5-1】組織架構圖



註：通訊傳播技術中心在委員會指導及監督下執行研究、技術審驗及制定規範之任務



## 二、管理機關之組織說明

由於整合通訊傳播管理業務後，管理機關的業務量將非常龐大，管理機關勢必透過人員分層負責、事務分工處理之方式，使管理機關的核心業務，得以有效率的執行。如何作最有效率的劃分，作為管理機構人員配置及業務職掌劃分的基礎，將是管理機關持續的任務。

從事務分工的角度來看，上述業務職掌的性質，可概分為整體政策規劃、稀有資源分配規劃、及對業者之管理及輔導三大部分。第一及第二部分性質上屬於 OECD 報告中所謂決策事項，第三部分則性質上以管理及執行事項居多。決策性之業務職掌在職務分工上較為單純，管理及執行事項之分工，則因涉及產業整合的問題而較複雜，各國立法例均有不同的劃分方式，管理機關於規劃管理功能業務分工時，主要應考慮下列二個因素：一是相關機關整合初期的過渡性問題，另一是針對未來產業匯流發展之趨勢，依產業發展情況調整職務分工的可能性。茲說明如下：

### (一) 區分業務職掌之基準

長久以來，電信及傳播即被歸類為不同之事業，也因而受到不同程度的管制規範。電信被視為具有共同載具(common carrier)之功能，負有提供電信普及服務之義務，其負責傳輸之內容僅限於特定人間之流通，除非有特殊情形，否則不加以干預或監督。但於傳播業中，有線及無線電視業者所提供之服務，因涉及對不特定多數人播送一定之內容，其內容需受到監督以避免對社會大眾帶來負面的影響。因而於傳統範疇中，二業務係獨立不相干之業務，自應依照其性質而受不同程度之規範。惟於科技匯流及網際網路之發明後，二產業間之區隔日漸模糊，如 WEB-TV 之發明，消費者即可利用電話線之載具而於電腦上欣賞電視節目，而無須受內容之監督，因其乃屬電信產業下提供之服務，但相同的節目若由有線或無線電視經由線纜傳輸提供，內容則需受監督。如此一來，即可能影響產業間的競爭態勢。目前傳播業者跨業經營必須受電信法之規範，而電信

業者跨業經營是否受傳播法規之限制，法無明文，有待進一步的釐清。上述例證皆說明了傳統觀念中將電信與傳播視為二種不同產業而為管理之模式，將不足以處理因產業匯流而產生跨業競爭之態勢，故有必要重新思考業務職掌區分的基準。

## (二) 以服務內容為劃分基準之管理機制

為因應日新月異的數位科技發展所帶來的產業快速變動，進而影響服務提供之型態，新的管理機關必須摒棄以往以產業別為取向之分類法，而改採以功能取向，即服務種類為分類基準之監理方式，始能處理未來因科技演變而產生之各種無限可能性之跨媒介服務。

德國於一九九七年八月施行「聯邦資訊與電信服務架構性條件建構歸制法」中針對電信服務之利用提出下列三種樣態，並依據樣態之不同課以不同之法律責任，值得我國於規劃新監理機構之職掌及組織架構時為參考。

1. 內容提供者：即一般所謂之 Content Provider，此類業者需就提供內容之適法性負責。
2. 服務提供者：即一般所謂之 Service Provider，此類之業務係在提供一個空間供獨立第三人傳輸其所設計之內容，因而此類業者僅需於被明白告知該內容不合法，且技術上能合理地阻止其內容進入之情況下，須就該非法情事負責。
3. 系統接取提供者：即一般所謂之 Access Provider，此類業務僅係將使用者連接至服務提供者或網路提供者，因而此類業者無須就內容負責。<sup>112</sup>

上述之分類雖僅係依據內容為責任之分野標準，不足涵蓋通訊傳播產業之所有服務型態，但其以服務階段之分類方式不啻指引一個新思考方向，即是將各產業中之業務依據功能為劃分，並依據不

---

<sup>112</sup> 參閱葉志良，「電信與有線電視在媒介整合下相關管制規範之研究」，頁 105。

同服務態樣為高度或低度之管理，俾能符合瞬息萬變之數位科技發展。

規劃之管理機關組織—獨立部會級之委員會中，委員會為管理機關之最高決策機關，而其下管轄單位係依據前述說明之設計理念為規劃，亦即以歐盟中建議採垂直與水平管理並行之功能別為部門職掌區分標準。

基於上述觀念，我們試將管理機關中與產業密切之業務單位區分六處，分別掌管政策規劃及國際事務、發照與營運管理、成本分析及資費審定、通訊內容及網際網路、資源管理與技術監理、及法務暨競爭等事宜，另設立地區監理局以辦理執行及取締事項。另有人事室、會計室、政風室、秘書室及資訊室為輔助之行政單位。

### 三、各部門設立說明

#### (一) 委員會

委員會為新管理機關之最高決策單位，負責通訊傳播政策、制度之擬訂及審議；通訊傳播資源規劃、分配及執照核發之政策擬定及決策；通訊傳播行政計畫方案之審議；執行通訊傳播相關法令之公告案、許可案及處分案之審核；通訊傳播相關法令擬訂、廢止及修正之審議；委員會辦事細則與各處、室分層負責明細表及主管遴報任免決定之審議；預算及決算之審核；委員提案之審議；其他關於通訊傳播政策決定及重要措施之審議；其他依法應由委員會議決事項等。

惟於世界潮流下，委員會專屬職掌之事項應隨著市場變動而隨時更動以為最經濟及有效之管理。舉例而言，過去之發照業務也許屬於重大事項而須經委員會決議，而經過產業變革，日後之發照程序也許經過固定之模式即可進行，倘將委員會之業務職掌之細節詳訂於組織法中，於日後可能造成委員會之資源浪費，或需修改組織法以因應情

事之改變。因此建議委員會之職掌應參照世界潮流，於組織法中僅規定委員會整體業務職掌及應經委員會議決議之事項，至業務職掌之細部分工及授權處理權限則保留由委員會依實際需求為必要調整之彈性，以使委員會及各內部單位盡其最大效能。

## (二) 主任秘書

主任秘書為管理機關之幕僚長，負責委員會和管理機關間之聯繫及協調工作，由於委員會之召開有固定期間，而管理事務乃日常工作，為使委員會和管理機關會務間保持緊密連繫，主任秘書之工作更形重要。主任秘書應在委員會之監督及指示下，協調溝通委員會與本會所屬各單位之業務，並督導相關之行政事務。主任秘書之細部權責，參照一般行政機關之體例，則可包括文稿之綜核、機密及重要文件之處理及分配、籌畫及參加會議、各機關之聯繫及協調、行政業務之管制、分層負責權責範圍內事項之決定、委員會議決交辦之事項等。

## (三) 參事及顧問

為使委員會得以有效率且適切執行業務，參考行政院級下直屬機關之組織法，如公平交易委員會、司法院及監察院等，管理機關得設職等較高之參事及無給職顧問以協助委員執行會務。參事之執掌應為審核管理機關計畫及工作報告、調查事項、撰擬命令及審核行政法規等。顧問之執掌應為就特殊議題提供委員所需之意見。

由於管理機關採總員額法，故不擬將顧問及參事之職等明訂於組織法中，由委員會視其需要於總員額內自訂之。

## (四) 業務單位

委員會下設六處，是委員會之業務單位，各處詳細的業務職掌，請參閱第三節之論述。

1. 第一處之業務職掌，包括國際性通訊傳播事業之研究分析、規劃及合作事宜，通訊傳播產業之產業整體發展、政策研究、監督專案計畫實施、年度工作規劃，以及對外聯繫等相關事項。
2. 第二處之業務職掌，包括含證照管理、通訊傳播產業提供服務之相關事務，以及通訊傳播事業營運監督及輔導等相關事項。
3. 第三處之業務職掌，包括產業調查、成本分析及費率審議等相關事項。
4. 第四處之業務職掌，包括通訊傳播事業之內容管理、內容分級制度之建立、節目廣告之管理、傳播事業之獎勵事項、文化保留之執行、及網際網路內容之管理等相關事項。
5. 第五處之業務職掌，包括通訊傳播資源及技術之管理相關事宜，諸如電波管理、頻譜規劃及管理、電信編碼、技術訂定、設備審驗等相關事項。
6. 第六處之業務職掌，包括法規研釋，產業間及業者間爭議處理，就競爭法議題與公平交易委員會協商，訂定產業競爭規範，處理通訊傳播事業競爭議題等相關事項。

#### (五) 輔助單位

委員會下設秘書室、人事室、會計室、政風室、資訊室等輔助單位。

1. 秘書室負責辦理議事、文書、印信、出納、庶務、公共關係及不屬於各處、室之事項。
2. 人事室負責辦理與委員會相關之人事管理事項，包括職位分類、人事管理、綜合性人事規章、考試、分發、任免、考核、

福利等事宜。

3. 會計室負責辦理歲計及委員會會計事項，包括編制、分配及控制預算，編造會計報告、執行內部審核、辦理決算、統計資料之蒐集、整理及分析、營造工程及購置變賣財物之監辦等事項。
4. 政風室負責政風法令之擬定及宣導、預防及處理員工貪瀆不法事項、政風考核獎懲事項、公務機密維護事項及其他有關政風事項。
5. 資訊室負責資訊管理，並蒐集國內外與通訊傳播相關之資料，以供委員會及各處於執行業務時之用。

#### (六) 地區監理局

地區監理局為地方分支機構，其設立意旨乃為執行取締相關業務之事項而生，其職掌簡而言之涵蓋現今體制下之監理站之業務職掌。為使合法經營者之權益受到保障，避免非法使用者侵害國家資源，造成消費者之權益受損，取締業務亦為管理機關之重要業務職掌之一。因取締業務涉及地區人員調派之協調，故宜有常駐地方分支機構，以收管理之效。

地區監理局之業務應涵蓋下列事項：

##### 1. 設備審驗與發照

在現階段，設備審驗仍佔管理機關業務之一大部份，但就長遠規劃趨勢來看，應朝向制定標準規範，由業者自律，並由市場自然淘汰不符標準之業者。在過渡期間，設備審驗由於涉及不同地區的執行工作，應由地區監理局執行以達到時效及人力上的效率。而相關設備發照之事項，亦可由地區監理局來執行。

此外，參照英國 OFCOM 之初步規劃所示，關於頻率之使

用，除向來之電信及傳播事業外，尚有非電信/非傳播事業而使用頻率者，故於我國若有涉此範圍之管理需求時，亦應由地區監理局負責執行。

## 2. 取締違法

電波頻段之非法使用及干擾不僅損害合法使用者之權益，對消費者權益亦造成損害。取締違法需要熟悉環境，且具機動性駐當地人員來執行才能達成有效取締的效果，因而地區監理局之一重要核心業務即為取締非法使用頻段之行為。

### (七) 財團法人通訊傳播技術中心

#### 1. 成立目的

參照電信總局九十年一月規劃「財團法人電信技術中心」之方案，其設置之願景：現階段以協助電信主管機關進行前瞻性電信監理之規劃及建立具有公信力之國家級驗證中心為主要定位；未來建立世界級之電信研究中心，以提升電信總局電信政策及專業技術之研究發展水準，協助建立公平、合理、有效之電信事業競爭環境，改善電信事業經營效率，並加速寬頻網路之建設，增進社會公共福利。進而成為我國於跨入二十一世紀時順利邁入資訊化社會新紀元之推手<sup>113</sup>。

目前規劃「財團法人電信技術中心」之主要目標則包括：建立公平、合理、有效的電信事業競爭環境；構築國際電信技術合作體制；強化電信專業人才培訓之架構；促進電信、資訊與傳播之蓬勃發展；帶動整體經濟之蓬勃發展<sup>114</sup>。

有鑑於通訊傳播產業之匯流發展，以及整合設置單一管理機關之方向，故配合此整合管理機關之成立，規劃中之「財團法人

---

<sup>113</sup> 交通部電信總局，財團法人電信技術中心規劃方案（草案），九十年一月，頁 2。

<sup>114</sup> 交通部電信總局，財團法人電信技術中心規劃方案（草案），九十年一月，頁 2-3。

電信技術中心」自應於現有之基礎上，改為「財團法人通訊傳播技術中心」，將設立目標擴及於傳播領域，以符合通訊傳播整合規範之國際潮流，真正發揮技術中心之功能。

## 2. 優點

由於「財團法人通訊傳播技術中心」係獨立於政府機關體制外之單位，由其分攤負責部分通訊傳播領域之研究及規範事項，以襄助管理機關監理業務之遂行，具有下列優點：

- 係於政府機關體制外所設立之財團法人，具有獨立之法人格及經費來源，可避免不必要之政治力干預，確保其獨立性。
- 非屬政府機關體制，人員之任用無須受公務人員任用之限制，得有足夠之彈性聘請專業人才，以從事研究及發展之工作。
- 與管理機關保持一定關連性，但不具有隸屬關係，能更客觀、公正地研訂技術規範。
- 非屬政府機關，於財務、人事等各方面均較具彈性，得與時俱進因應通訊傳播技術之更易發展。

## 3. 業務範圍

參照「財團法人電信技術中心」規劃方案中之任務，並擴及於通訊傳播整合規範需求，「財團法人通訊傳播技術中心」應具有下列業務範圍：

- 通訊傳播政策中關於科技、經濟與產業互動之研究
- 通訊傳播監理政策及管理機制之研究
- 寬頻電信網路、無線電應用及廣播電視應用技術及發展策略研究



- 通訊傳播相關產品之驗證及相關檢測
- 通訊傳播技術標準規範之訂定
- 國際通訊傳播技術之合作與訓練

#### 4. 委外

由於政府即將成立前述「財團法人通訊傳播技術中心」以做為國家之中立通訊技術研究機構，協助國家通訊傳播發展，因此在本規劃案中，第一處及第五處之業務職掌將與「財團法人通訊傳播技術中心」有密切之聯繫。業務中之政策規劃、頻譜管理、編碼規劃、技術研究、審驗及標準制訂等事項，均可委外由該技術中心來處理，期能藉由專業技術機構之協助，以節省國家人力成本支出。

雖上述說明已詳細劃分各處室業務職掌，惟應值得一提的是，為因應未來產業匯流而產生變化莫測之變動，建議於組織法中不就各處室之業務職掌為明訂，僅概括說明委員會之業務職掌，如此一來，即能保持委員會調動其內部組織之業務職掌之最大彈性，以便隨時做內部組織權責之調動以因應產業之變動。

### 第三節 各業務單位之職掌

委員會下設六處，辦理相關會務，並設地區監理局，處理執行及取締事項，試將各處及地區監理局之業務職掌規劃如下：

#### 一、第一處

第一處於規劃中為掌管政策規劃及國際事務之單位，負責通訊傳播產業之整體政策規劃，並以落實促進相關產業發展及建立資訊化社會之目標為其業務之重心。第一處之核心業務應有下列各項：

##### (一) 通訊傳播政策之擬定

通訊傳播政策制定之適當與否將影響產業之發展、公眾權益及國家經濟、社會、文化之發展，例如對產業開放程度，對產業管理的程度及獎勵研究及創作之方案，均會影響消費者選擇性多寡及市場競爭之強弱。新管理機關須考量相關議題，擬定國家之整體通訊政策，使產業蓬勃發展，具國際競爭力。

##### (二) 國際事務協商及擬議

在科技匯流之趨勢下，通訊業務之設備、技術發展與國際之相關發展息息相關，包括衛星通訊，海纜鋪設，各項通訊系統、設備規格之標準等。為使我國產業規範符合國際標準，管理機關須收集相關資料，研究國際通訊傳播發展現況，並針對國內的產業特性及需求做出適當之建議，以供擬議國際相關事項之用。國際間有關通訊傳播事項之國際合作或協商事宜，亦將隨相關市場之全球化益見頻繁，故管理機關亦負有代表政府參與國際事務協商之任務。

##### (三) 定期檢討組織運作效率

由於通訊傳播產業係一變動十分快速之產業，相對的，管理該產

業之機關必須隨時因應變動而做適時的調整，而誠如本報告中一再提及機關之內部組織及所屬職權應保持彈性以為適當之變動，第一處應隨時監控組織內部之運作效率，定期呈報結果給委員會，以供委員會對內部之分工作適當的調整。

謹將第一處主要業務彙整如表 5-1:

【表 5-1】第一處之詳細業務職掌

(政策規劃及國際事務)

通訊傳播產業政策之規劃、擬定事項  
通訊傳播產業發照政策及產業匯流之政策規劃擬定事項  
促進公平競爭政策之規劃及協調事項  
協調院、部、會有關通訊傳播及網路安全業務之推動事項  
與國際及兩岸通訊傳播組織及機構之交涉及協商事項  
國際及兩岸通訊傳播之行政、合作、交流督導事項  
國際間通訊傳播相關資料之蒐集、研究調查事項  
定期檢討本會組織之規劃及調整  
就委員及各處政策提案提供委員會諮詢意見  
年度工作計畫、員額編制之規劃、調配及執行

## 二、第二處

誠如前文提及，依據 OECD、ITU 及歐盟之研究報告，為使管理機關能更具機動性因應產業變動，有效率的管理業務，管理機關應以功能別來區分其內部職掌。基於該建議下，第二處將專責與業者營運相關之事務，包括發照、營運管理及服務品質監督，此處應可視為管理機關與業者聯繫之窗口。

第二處設立之本旨在落實管理機關目標中之保障公眾及消費者權益，換言之，即為監督通訊傳播業者之日常營運管理，包含於通訊傳播相關法規中散見各種業者於營運時須報備之事項，例如股權變動、收費標準之核備、從業人員報備等皆屬於第二處之業務範圍內。本處之核心業務有下列各項：

### (一) 執照發放及更新及撤銷

通訊事業涉及國家有限資源使用之部分，對於誰可以握有該有限資源而為營業，管理機關必須為審核，以在設立階段過濾經營者之資格，藉以保障其所提供服務之品質，並保護國家及公共大眾的需要。對於利用通訊網路提供服務及內容之部分，則宜開放競爭，以增加消費者之選擇可能性及資訊之多元化。因而管理機關應須依據各時期國家政府不同之需求及一國際趨勢之變化研究適當之發照方式並訂定執照發放及更新之一般行政流程事務。

為因應低度管理之世界潮流趨勢，管理機關於發照程序中應遵循下列各方針：

- ． 發照之機關應為全然獨立之機關，不得與任一業者有關連；
- ． 發照過程應透明，不得有任何歧視行為；
- ． 與執照相關而收取之費用應依照各單位參與之程度為比例分配，並不得將該費用視為業者對執照有期待利益而為不當之扣抵；
- ． 發照決定應為可得異議<sup>115</sup>。

在本案規劃中，本處之發照業務應只限於繼續、常態性且屬於一般業務的營運證照發照業務，如果是重大發照事項，如 3G、固網發照事項，應由委員會決定是否成立特別小組來處理相關釋照事項。

## (二) 營運合法性之管理

監督管理所有提供相關通訊傳播服務之經營者之業務營運亦為管理機關之主要職掌之一。包括執行業務時是否遵循執照上所附加之條件，業者之股權變動是否依法報備及是否合乎規定，裝置設備是否合乎法令規定，審核事業所聘用之人員及後續之監管事項，及一切與營運相關之事宜。

---

<sup>115</sup> EU, Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications For Regulation, Toward an Information Society Approach. Page 22,23. 3 December 1997.

### (三) 調查及確保服務品質

服務品質不若服務價格，消費者可輕易得到相關之比較訊息，服務品質之數據需要公正單位詳為調查及分析方可得知。為保護消費者之權益，管理機關應負責傳播事業提供服務之品質不因低度管理而減損，並應負責調查傳播事業之訂戶數，並定期公佈該數據資料供民眾參考。於電信產業，管理機關應統計、調查各業者之機器設備之鋪設率及數量，並定期調查消費者對各業者提供服務之滿意度，並定期公布各該數據以供消費者參考。

謹將第二處主要業務彙整如表 5-2：

【表 5-2】第二處之業務職掌

(發照、營運管理與服務品質)

申請籌設通訊傳播事業之相關事項  
通訊傳播事業證照核、換、補發及註冊登記事項  
通訊傳播事業營運之監理事項  
通訊傳播事業之輔導及協調事項  
通訊傳播事業暫停或終止營業之核定、核備及通知  
通訊傳播相關從業人員之考試、認證及執照核、換、補發事項  
通訊傳播從業人員登記、調查、統計、管理及其他行政事務  
通訊傳播事業年度報告書之審查事項  
通訊傳播事業服務品質調查、評鑑及公告事項  
通信傳播事業營業規章之審查、核定及備查  
通訊傳播網路管線基礎設施之共置、共用及相關工程協調事項

### 三、第三處

第三處主掌成本分析與費率審議之相關事宜。在第三章檢討現制之缺失中，我們發現目前通訊傳播產業之管理機關，對於市場競爭秩序之維持，難以著力。主要的因素之一，是無法有效掌握相關業者提供服務之成本，舉凡資費管理、交叉補貼、網路互連、設施共用等議題，均涉及會計制度之建構及成本之查核，故我們將與產業成本分析相關事宜獨立出來，以顯示管理機關對促進公平競爭議題的重視。從歐、美先進國家的發展經驗，促進公平競爭，勢將成為管理機關的一大重任，由於成本分析與費率審議

衍生出之事務之繁多，因而設立第三處主管此等業務，落實促進公平競爭之目標。其核心業務應有下列：

#### (一) 產業規模之監控

經常性從事產業發展現況之調查，包括用戶數、市場占有率等指標，以監控產業規模，並掌握產業發展之趨勢。此外，應定期公告通訊傳播產業市場主導者，作為執法之依據。

#### (二) 產業成本之分析

研訂通訊傳播產業之會計制度及會計處理原則，以落實會計分離之原則。在這個基礎下，查核相關事業是否依規定建構其會計制度。通訊傳播事業各項細分化網路元件成本之認定、價格調整上限法之適用，均應列為經常性之監督管理事項。

#### (三) 相關費率之審議

審議、核定、備查、公告通訊傳播產業之相關費率。此不僅攸關公平競爭之議題，也影響公眾及消費者之權益，必須慎重其事。產業成本的分析是相關費率審議的基礎，配合成本分析定期檢討通訊傳播產業相關費率，作為審議、核定、備查相關費率之依據，以維持競爭秩序，並保障公眾及消費者權益。關於費率之審議，依相關法令應成立資費審議委員會者，第三處則應提供相關資訊作為審定資費之參考。

#### (四) 相關基金之管理

依法設置電信普及服務基金，並負責電信普及服務基金之規劃、管理及執行事宜，包括遴選提供電信普及服務之電信事業、檢討電信普及服務之範圍、指定應分攤普及服務基金之電信事業、核定提供電信普及服務之成本、監督電信普及服務之執行。此外，並負責其他通訊傳播相關基金，例如廣播電視基金之設置、規劃、管理及執行事宜。

謹將第三處主要業務彙整如表 5-3:

【表 5-3】第三處之業務職掌

(成本分析與費率審議)
通訊傳播產業市場現況之調查及公告
通訊傳播市場主導者之公告
通訊傳播事業會計制度及會計處理準則之研訂
會計分離之執行及查核
通訊傳播事業之成本與傳播通訊事業細分化網路元件之成本分析事項
通訊傳播資費管理辦法之擬定
通訊傳播事業資費之審議、核轉、核定、備查、公告事項
通訊傳播事業細分化網路元件成本之核定、備查事項
通訊傳播業務規費、使用費、業者提撥費用之核訂及收取事項
通訊傳播監督管理基金之設置、規劃、管理及執行事項
通訊傳播相關基金之設置、規劃、管理及執行事項

#### 四、第四處

第四處之設立主旨在落實管理機關目標中之維護傳播內容之品質，其核心業務應包含下列各項：

##### (一) 傳播及網際網路之內容管理

過去對內容之管理，著重於傳播內容之管理，但由於網際網路之特殊商業型態，不僅服務提供者（包含內容及硬體設施）有權限可將其欲傳播之資訊公布於網頁上，所有之使用者皆可將其持有之文章、圖檔公布於網路上，無須經過事先審驗，亦不論其是否有權公布該資訊。言論自由雖憲法保障之權利，但權利之行使並不得侵害他人之權利，亦不得損及公共利益，故有適度規範之必要。

##### (二) 鼓勵業者建立自律機制

為保護社會公眾之利益，並兼顧產業之發展，管理方式宜針對負面內容為之，避免過度之干預，在作法上可督促業者建立自律機制，例如內容分級制度，對其提供之內容負責。另就網際網路之內容管理，應促使軟體資訊提供者制定自我約束標準及自律公約，以達到平衡言

論自由及社會公眾利益之目的。

### (三) 促進電子商務標準化

新興的電子商務於現制上除電子簽章法外，政府並未訂定專法管理，管理機關似亦無積極介入之必要，以免阻礙產業之發展，我們認為切入點仍以防制網路犯罪為主旨，制定有效管理規範，以確保電子商務之安全及建立電子交易流程之標準化，並為後續之管理。基於電子商務之發展形成，其應規範重點應包含：

- ． 確立管轄之標準 – 由於網際網路流傳之無遠弗屆，其衍生之糾紛應屬何地管轄一直為學者及實務界討論之議題，為排除法律之不確定性，應就管轄之標準加以訂定。
- ． 電子契約 – 對於電子契約之效力應予以承認，惟需就電子契約之要件予以規範，例如配合電子簽章法就個人簽章之認證予以確定，以保障交易安全。

我國之電子簽章法已於今年十月之立法院院會中通過立法，其主管機關為經濟部，在草案版中曾將主管機關建議為將設立之通訊傳播委員會，惟因於時程上恐無法配合，故將該職掌交由經濟部。由於電子簽章與通訊傳播之傳送設備具較緊密關連，建議於委員會成立後將電子簽章法之主管機關改由委員會主管以收統一管理之效。

### (四) 保護個人隱私權及人格權

在網際網路之急速發展下，個人之資料因使用者於使用服務時將己身資料大量上傳，經業者彙整及儲存後，形成一個個人資料之資料庫，任一網路使用者皆可輕易的經由連上網路而取得他人之基本資料。雖後來發展成需經使用者之同意後方得將該資料建檔於公開資料庫，惟使用者往往因怕麻煩，或標示不清而忽略了拒絕授權之動作，使得個人資料得經由網路遭他人取得。為保護個人資料，管理機關應針對網際網路之特殊商業型態規範收集他人資料之標準，並就取得該



資料庫資料之情形設定基本原則以保護個人之隱私權。

#### (五) 確保文化多元性及本國文化之維持

在開放市場，允許多元化資訊進入之同時，管理機關應制訂政策以使各族群得有公平機會將其文化散佈給社會大眾，同時，又需確保本國文化不至因媒體開放而逐漸沒落，終至消失。

謹將第四處主要業務彙整如表 5-4:

【表 5-4】第四處之業務職掌

(內容監理與輔導)

通訊傳播內容供應事業執照之核、換、補發事項  
通訊傳播內容從業人員執照之核、換、補發事項  
通訊傳播（含網際網路）內容之管理  
通訊傳播內容管理標準或辦法之訂定  
網路服務提供業者就內容管理義務之查核  
提升通訊傳播內容品質之獎勵與輔導事項  
鼓勵本土、弱勢族群節目製作  
網際網路應用普及化之推廣[暫訂]

## 五、第五處

由於通訊傳播產業所提供之服務係利用國家之有限資源為之，管理機關需妥善規劃釋出有限資源，並確實監督執行之成效以保障國家資源及全民財產。第五處之設立即為處理與有限資源相關議題以落實導入市場競爭機制之目標。此外，在本所召開之數次研討會中，產官學界皆認為為使國內產業和世界發展並進，通訊傳播之技術規範實質上皆遵從外國獨立研究機構制定之標準，台灣基本上並無太多的空間去自行訂定技術規範，在未來可預見發展下，該形態業務會減少，因而將技術規範併入第五處以整合機關之資源。此外，與硬體設施設備相關之一切事務，包括網路、設備審驗及管理事項，亦屬於第五處督導之業務(可由地區監理站執行)。此外，配合財團法人通訊傳播技術中心(詳後述)之成立，未來並可將相關技術業務委由技術中心辦理。第五處之核心業務包含：

### (一) 科技技術發展及規劃

負責研究新式通訊傳播科技對通訊傳播系統可能產生之影響，提供有關國內及國際工程、技術及科學事務之諮詢，蒐集通訊傳播科技與設備領域之最新發展資訊，在技術中立之原則下，制定、選定使用者應遵循之技術標準與規範及提供委員會技術標準資訊。

### (二) 頻譜規劃、分配與管理

研究及規劃未來頻率之使用，核配頻率事務，與國際組織聯繫，以確定頻率之使用及干擾控制，研究改善頻率使用之效率，研究頻率長期使用規範，並負責管理釋出頻譜之使用適當與否。

### (三) 號碼規劃及分配

隨著市場開放自由競爭之趨勢，號碼之規劃關係到新進業者是否得到公平進入市場機會，因而新管理機關應參照國家之人口調查及未來成長之數據，適當的分析國家現需及未來成長可能需要之電信號碼，並就分析報告為電信號碼為規劃及編碼，並規劃電信號碼之釋出時程表，並依據產業需要及時程表於適當時間將電信號碼分配給公眾使用。

### (四) 網域名稱政策之協調

各國就網域名稱之事務皆交由民間組織代為處理，而網域名稱於現制下係由 TWNIC 負責，且於執行上並無窒礙難行之處，故不擬將該業務之職權收歸政府，惟網域名稱之政策協調宜由政府機關執行以達確實執行之效。

謹將第五處主要業務彙整如表 5-5:

【表 5-5】第五處之業務職掌

(資源管理與技術監理)

各類電波頻率分配之規劃、協調及其調整事項  
頻率分配表編修之擬議及頻率指配資料之管理事項  
頻譜拍賣事宜之規劃執行  
電波干擾調查、解決及其他管理事項  
電波監測相關作業之規劃及執行事項  
電波利用相關資料之蒐集及研究調查  
頻譜開發利用之研究調查及彙辦事項  
國家編碼計劃之規劃、擬定及公告事項  
各項電信服務編碼之擬定、指配及管理事項  
通訊傳播系統、網路之管理及審驗事項  
通訊傳播設備之管理及審驗事項  
通訊傳播技術研究發展之輔導、獎勵事項  
網域名稱政策協調事項  
網路安全之規劃、協調及執行事項  
網路安全技術標準之擬定[暫訂]  
對電子簽章認證機構之監督[暫訂]

## 六、第六處

我國通訊傳播市場開放以來，相關市場已從獨占逐漸演變成自由競爭百家爭鳴的狀態，自然衍生出與公平競爭有關之議題，其中包含傳統競爭法之議題，亦包括各該產業之特殊議題。例如電信產業之新進業者，面對既有業者之優勢市場地位，在競爭上備感吃力；又如有線電視頻道供應商與系統經營者之年度大戰，亦時有所聞。為使低度管理、業者自律之目標能如期如願達成，新管理機關應具備監督市場公平競爭之功能及執法之公權力。

第六處即為達上述之目標而規劃設立，其核心業務應包含：

### (一) 落實公平有效之競爭規範<sup>116</sup>

為使經濟秩序能有效維持，管理機關應負責在市場開放初期採取不對稱管制措施及就市場主導者為適當之規範，對網路互連、市內用

<sup>116</sup>電信監理機關可於成立後以行政規則規定其所為之行政處分，應踐行行政程序法第五十四條至第六十六條規定之聽證程序以避免電信監理機關所為之行政處分有遭上級行政機關推翻之可能，而影響電信監理機關獨立性之設計。

戶迴路細分化及釋出問題之管制與監督等。

## (二) 研擬法規及確定法規適當性

研擬相關通訊法規提供法規諮詢予委員會及業務監理部門並隨時就法規之有效性為審閱，適時針對產業變動為妥適之法規修正。此一業務職掌在新管理機關成立初期特別具重要性，蓋管理機關在事權統一之情形下，即可對現行相關法令作通盤性的檢討，並提出修法建議，使我國相關產業規範更具合理性。

## (三) 定型化契約之監督

促使業者提出有效之消費者保護機制，制定有效之營業規章提供服務，監督定型化契約之執行以負責保護消費者權益，就消費者於通訊傳播產業獨特之權益提供相關資訊消費者對通訊傳播市場之意見，蒐集消費者對通訊傳播產業之態度及關切事項。

## (四) 消費者申訴處理

負責處理消費者對業者營運及服務上之申訴以確保消費者之權益受到保護。

謹將第六處主要業務彙整如表 5-6:

【表 5-6】第六處之業務職掌<sup>117</sup>

(法務、爭議處理及消費者保護)
通訊傳播事業間爭議處理事項
傳播產業與消費者間權益爭議處理事項
電信、傳播及資訊法規適用疑義之研釋事項
電信傳播法令及本會處分之刊登公報、編輯及發行事項
定期檢討通訊傳播法規之適當性
電信傳播及資訊相關法規之擬訂、修正及廢止案之會核、研議、審查事項
各處、室承辦業務及處理訴訟、請願之會簽或會核事項
訴願及行政訴訟之協助處理事項
本會國家賠償案件之處理及研議事項
有關違反相關法規經罰鍰而逾期未繳納需移送法院強制執行案件之研辦事項
民刑訴訟案件及員工因公涉訟事件之研辦事項

<sup>117</sup> 第六處規劃之執掌需視是相關作用法規之修正方得予以執行。

與警政主管機關、電信警察單位間涉及法律事務之聯繫、協調、提供法律諮詢意見及配合辦理事項 通訊傳播事業與消費者定型化契約之審查 消費者申訴之協調及處理
--

## 七、地區監理局

地區監理局之主要業務職掌應包含通訊傳播事業設備之相關審驗發照、工程人員查核、違法事項查處等，屬於執行及取締單位。謹將地區監理局主要業務彙整如表 5-7:

【表 5-7】地區監理局之業務職掌

( 通訊傳播之地區監理 ) 通訊傳播設備及技術之審驗事項 通訊傳播設備證照之核換發 通訊傳播事業之工程人員之核備 電波監測作業的執行 違法使用頻段之查緝 使用違規器材之查扣 通訊傳播事業例行性證照核、換、補發及註冊登記事項
--

## 第四節 委員會和所轄各處室之關係

在機關定位及設置上，本計畫建議貫徹合議制，以維護機關獨立性，故委員會就執行業務執掌必須採行合議制。以現有電信及傳播主管機關之業務量觀之，將來委員會之業務量勢必相當龐大，如每一個案均要求透過委員會決議，效能勢必不彰，故委員會如何下放其權力至其轄下各單位，及下放之程度，委員會與其所轄各單位間之關係，攸關委員會運作之效能，而有進一步探討之必要。

### 一、外國立法例

大體而言，在採取委員會制的國家，委員會實際如何運作，業務執掌如何分配，係由委員會主席或委員會負責規劃指派其組織下需設置哪些單位，執行哪些功能。在委員會與其轄下單位間，通常設有執行長，在委員會/委員會主席之指揮監督下，負責各單位間之聯繫及行政事宜。至委員會下各單位於其職務範圍內得否逕以委員會名義執行職務，端視委員會授權範圍而定<sup>118</sup>。

茲以美國 FCC 為例，FCC 將委員會定位為 FCC 最高執行單位，其下設執行長，執行長係由委員會授權指派，在委員會指揮監督下負責行政及管理職務。為執行 FCC 之任務，委員會有權指派各單位之職責，並負責監督業務之執行<sup>119</sup>。依據 FCC 行政規則之規定，委員會得授權事項包括輕微、例行性或和解案件以及有立即採取行動必要之案件<sup>120</sup>。FCC 目前授權各局之情形，係以案件是否有委員會先例可循、案件是否具有爭議性以及所涉金額範圍，作為是否授權之標準。例如，相關執照之審核發放授權各局辦理，但如遇有新問題而生是否應發予執照之疑義時，不論是涉及事

---

<sup>118</sup> 參照本計畫第二章比較立法，關於美國、加拿大、新加坡、法國等組織架構之介紹。

<sup>119</sup> About the FCC, <http://www.fcc.gov>

<sup>120</sup> 47 CFR, Section 0.5 (c).

實上、法律上或政策上之問題，則需交回委員會討論決議。在授權範圍內相關公權力之行使，仍受委員會之指揮監督，委員會得主動要求或應下屬單位之請求，開會審議前已授權之事項<sup>121</sup>。至 FCC 下所設十個室，職務上大多屬政策規劃事項，包括頻譜分配之規劃 提供技術問題之專業意見、對弱勢族群及婦女議題及政策提出建議，故性質上屬於幕僚單位，原則上無代表 FCC 對外行使公權力的權限，各室所做成之建議，均須經委員會決議始能定案。

## 二、委員會組織設置之建議

依據我國目前中央政府組織設置體例，為執行所轄業務，行政機關得於其組織內設內部單位或隸屬於該行政機關之獨立官署。所謂內部單位乃行政機關基於分工原則，在機關內部劃分若干分之組織。內部單位並無獨立之組織體，無單獨法定定位，而係分擔機關一部份之執掌，一切對外行為原則上均應以機關名義為之，始生效力<sup>122</sup>。獨立行政機關則是獨立組織，依法律、法規命令、或其他組織規程而存在，有單獨預算編制，對外發文及提起爭訟之權利<sup>123</sup>。

委員會議之決議方式，係以全體委員過半數之同意為之，即視當時委員人數必須有三至四位以上委員同意。至於表決權行使之方式，則應由會議主席盱衡會議當時之狀況決定之，但應以公開記名方式為原則。各委員對於委員會作成之決議應負責任，惟委員得提出協同意見書或不同意見書，闡明自己之立場及意見。

本研究計畫建議於委員會下所設置之各處室，應定位為機關內部單位，而非獨立之行政機關。按合議制係加強機關獨立性之重要機制，如賦予委員會轄下若干單位獨立機關之地位，則該下屬機關所轄業務範圍將變成首長制，如此勢必削弱合議制之機制，與國際立法潮流不符。

---

<sup>121</sup> 同前註。

<sup>122</sup> 吳庚著，行政法之理論與實用，增訂七版，第 167 頁。

<sup>123</sup> 翁岳生編，行政法，2000 上冊，第 344 頁。

鑑於委員會負有第一線執行業務之任務，例如產業現況之調查及取締工作，如何讓內部各處室有效率的以委員會名義對外執行公權力，極為重要。參考美國 FCC 之成例，委員會應得基於執行業務執掌之必要，決定其授權範圍。蓋採行合議制並非表示委員會所掌管各事項有關之具體案件均須經委員會一一決議，委員會得以類似美國 FCC 之模式，決議訂定內部辦事規則及案件處理流程，對一定事項授權各處室依委員會決議執行。如此，委員會下各處即可在授權範圍內行使公權力。於此情形，委員會仍保有指揮監督之功能，監督該項授權是否被妥善執行，自不待言。

基於業務執掌分配，若干業務可能需要跨處室之配合，此時即需執行秘書在委員會之監督下，聯繫跨處室合作辦理事宜。

### 三、委員會授權對外行使公權力之範圍

如上所述，委員會得決議其內部單位對外代表委員會之權限範圍，在採行委員制之國家，亦多將此權限交由委員會或委員會主席行使。依據美國 FCC 目前之職務規劃及 OECD 有關決策與執行區分之標準<sup>124</sup>，與產業政策相關之事項，如頻譜分配、編碼計畫等，需由委員會決議通過。但取締事項，則可由委員會授權執行部門決行。惟須注意，決策與執行並無明確之界線，且可能隨產業環境的變遷而改變，例如執照發放，在未完全開放的市場，較屬於決策之範圍，但在已開放市場，則可能成為例行執行事項。委員會宜隨時依情況需要，調整其授權決行之範圍，以保留運作之彈性。

為避免委員會之設置因授權分工而流於形式，本研究計畫建議在組織法中明訂須經由委員會決議之事項，其餘未明訂之事項則由委員會依實際業務需要決定授權之範圍。

---

<sup>124</sup> OECD, Telecommunication Regulations: Institutional Structures and Responsibilities.



## 第五節 人員配置與移撥

委員會為管理機關之最高決策單位，其所轄各單位係為協助委員會執行其業務執掌而設分工機制，以下依我國行政法體例，就委員及委員會下屬單位之人事任用事項分述如下：

### 一、委員會

委員會由委員組成，為確保新機關之獨立性，委員之任用自應依該新管理機關之組織條例，依法定程序任命程序任用符合一定資格限制，且具有相關產業專業之專家學者擔任之。

#### (一) 委員資格

就委員之資格而言，參照行政院公平交易委員會組織條例及經行政院院會通過之行政院金融監督管理委員會組織法草案，於立法例上委員資格之限制大概可分為學識經驗上之要求及政黨比例限制等。以公平交易委員會委員之任用而言，應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗，且具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。而以金融監督管理委員會委員之進用而言，則應具有法律、經濟、金融、財稅或管理等相關學識及經驗，且具有同一黨籍之委員人數，同樣不得超過委員總額二分之一。

因此，就通訊傳播整合管理機關而言，參照現行立法例，亦應就此二方面予以限制委員之資格，要求委員應具備電信、資訊、傳播領域相關學門及法律、經濟、會計、管理等相關學識及經驗，且具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。且為確保委員之獨立性，亦應明確規定委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，亦不得擔任通訊傳播相關事業或團體之任何專、兼任職務，以依法獨立行使職權。

此外，法國 ART、美國 FCC 及加拿大 CRTC 之委員資格中設有利益迴避之消極限制，亦即要求委員不得與受管理機關管轄之事業有經濟上之利益關係。此項限制固然有助於確保委員之獨立性，不至於因利害衝突而影響管理機關決策之公平性。然而，產業匯流後，整合管理機關所管轄之事業範圍相當廣，何謂經濟上之利害關係於認定上很難預先界定，況且委員會內兼容具產業背景之委員，相當程度亦能使委員會所為之決策更接近產業需求，故是否應將此利益迴避作為委員之消極資格，尚有斟酌之空間。

另參照新加坡 IDA 之法例，其並未禁止涉有產業利益者擔任委員，但要求委員於涉有個人（包括其親屬）之個人利益時，應於討論相關事項前先行揭露，由主席裁示是否應退席或迴避表決。故參照我國關於司法人員迴避規定及行政院公平交易委員會會議規則、擬議中之金融監督管理委員會組織法草案等之法例，似以採個案迴避之方式，要求委員於其個人或一定範圍之親屬涉有利害關係之審議事件時，應行迴避以避免利害衝突即可。

## （二）委員任免程序

由於新管理機關係定位為隸屬於行政院相當於部會級之機關，依據憲法第五十六條規定，且參照屬於相同位階之公平交易委員會及擬議中之金融監督管理委員會之委員任用程序，各委員均應由行政院院長提請總統任命之。

於外國立法例上，有要求委員之任用應經國會同意者，以期更進一步確保委員之獨立性。惟參照我國憲政體制，除院級機關外，尚無任何行政機關人員之任命須經立法院同意者，故基於權力分立原則，委員之任命仍應由行政院院長提請總統任命為宜。

## （三）委員人數

委員人數之多寡，除涉及委員會組成之多元性及多元意見之代表

性外，更直接影響機關決策作成之效率。為避免行政效率受到影響，且兼顧決策之作成能確實考量多元意見，如何擇定適中之委員人數，實值審慎考量。

以外國採委員制管理機關之法例而言，美國 FCC 及法國 ART 委員人數均為五位、澳洲 ACA 為三至五位、新加坡 IDA 則為二至十六位、法國 CRTC 則分為全職至多十三人及兼職至多六人，委員人數多寡實與各國制度設計與組織架構有相當大之關係，並無共通規則可循。

至於我國法例而言，公平交易委員會與擬議中之金融監督管理委員會之委員人數均為九位。惟為避免委員人數過多影響決策之效率，考量目前現行機關運作情形，並考量各委員均有督導業務之權責，委員人數不宜過多，否則將不利委員會之運作及各委員與內部各單位之互動。因此，為使委員之組成能具備足夠專業性及多元性，避免決策之作成過於專斷，故委員人數亦不宜過少，爰參照外國多數立法例以暫定為五至七位。

#### (四) 委員任期

委員應採任期制，以保障委員行使職權之獨立性。

至於委員任期之長短，外國法例上係從三年至六年不等，例如法國 ART 之委員任期為六年；美國 FCC、加拿大 CRTC 及澳洲 ACA 委員任期為五年；新加坡委員任期則為三年。至於國內法例，公平交易委員會委員任期為三年，擬議中之金融監督管理委員會委員任期則為四年。

由於管理機關係屬行政機關，在我國政府體制上，委員任期與總統任期、立法委員任期均宜併為考量，現行總統任期為四年、立法委員任期為三年，故規劃上似以任期四年為宜。且為增強委員之獨立性，基本上委員之任期應該跨越總統任期，即委員任期之起始日與屆滿日應盡量與總統任期錯開，而不宜與總統同進退，以進一步避免政治力

之不當干預。

且為避免委員任期屆滿日相同，導致經驗無法傳承，並造成機關決策及業務執行產生空窗期，故應將委員任期採交錯之設計，將第一屆委員中二至三人之任期規定為二年，使委員人事更迭能更具制度性。

此外，關於委員任期屆滿是否得以連任及回任乙節，於外國立法例上法國 ART 係明文禁止委員之連任及回任，而於我國法例上公平交易委員會組織條例及擬議中之金融監督管理委員會組織法草案中，均允許委員任期屆滿得連任。實則，委員之連任與回任，從正面而言，對於管理機關決策及業務執行上之延續性及經驗傳承頗有助益；從負面而言，委員一再連任及回任，恐將導致決策之僵化及專斷，減損委員會能考量多元意見之本意。然而，由於我國管理機關委員之任命，係經行政院院長提名，由總統任命之，故應將委員是否連任及回任交由行政院院長於提名時判斷之，若委員之連任及回任恐將損及管理機關決策公平性及妥當性，自不宜再予提名；反之，若部分委員之連任及回任有助於委員會之運作，仍不妨再予提名之。故於組織法中似宜就此保留彈性，參酌向來國內法例，允許委員任期屆滿得連任及回任，以保留行政院院長提名人選空間。

## 二、委員會內部單位

### （一）人員配置 總員額

通訊傳播整合管理機關，既屬於中央政府所屬機關，依據公務人員任用法施行細則第二條第二項之定義，其人員之任用自應適用公務人員任用法之規定。申言之，必須依法考試及格、銓敘合格或考績升等始能取得公務人員任用資格（公務人員任用法第九條）。而在機關整併之規劃中，現職人員之調任則應符合公務人員任用法第十八條所規定之原則辦理。

惟為使管理機關之設計符合前瞻性之要求，得以因應產業發展而隨時彈性調整，於人員配置之規劃上，不採過去於組織法中明確規定各單位員額之體例，而參照擬議中之總員額法之精神，採取總員額之規範方式，使管理機關得在總員額之範圍內，彈性調整各單位人員配置，以符合實際監理業務之需求。

至於總員額應以多少為宜，則宜依據下列方向及參考數據定之：

#### 1. 現行機關員額

目前新聞局廣電處預算編制員額為四十八人，但實際人員為四十二人；交通部電信總局之預算編制員額為四百八十四人，實際人員則為四百七十人。故現行機關員額，可概估約為五百三十人。

#### 2. 業務職掌範圍及管制強度

管理機關之員額，與管理機關所掌理事項範圍之大小及其管制管制程度之高低，有絕對之關連性。故從管理機關業務職掌之規劃觀之，除因整合通訊傳播業務使掌理事項範圍擴大外，為能落實管理機關適法性監督之權責，更需增加專業人力負責適法性監督之業務，包括成本分析及資費審議、內容管理以及地區性監理業務等。故就成立初期而言，應以維持現行機關員額為原則，並依監理業務需求，配合借調部分人員及委外辦理之方式以為因應。但隨著產業之發展，適法性監理業務勢將日趨複雜及多元，縱使朝向低度管理之方向，仍應保持可視情況及需求增加員額之彈性，但管理機關亦將採行委外辦理之方式，以結合社會資源強化執法效能。

關於管理機關之總員額，參考目前之人員配，宜訂為五百人至七百人，以保留員額之彈性機制，使管理機關得因應監理業務需求予以調整，而不需修改組織法。再者，由於管理機關之組織

架構係採功能區分，而不採產業別之區分方式，且既然採取總員額制，傳統公務人員職系限制似可考慮放寬，使管理機關能因應監理業務及組織架構之需求，彈性調整單位人力配置。

應予說明者，隨著自由化之進程，管理機關勢將朝向低度管制，因此若員額超過監理業務之需求，管理機關應考慮運用優退政策或鼓勵轉任至技術中心等技術研發單位，俾使人盡其才而不致產生編制人員過多之弊。

## (二) 人員進用

基於前述公務人員任用、調任等之基本規定，並為使新管理機關於人員任用上能保有一定彈性，於新管理機關之人員任用方面，可分為下述幾種方式：

### 1. 現職人員之移撥

有鑑於政府再造計畫係以縮減機關規模為其主要內容之一，故原則上於新管理機關之整併規劃中，應以辦理相關機關現職人員之移撥為主要內容，亦即以交通部郵電司、電信總局及新聞局廣電處現有人員為核心。

於移撥過程中，則應特重公務人員調任之保障，尤其是公務人員任用法第十八條第一項第三款所揭示之原則性規定：「經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用；其在同官等內調任高職等職務而未具任用資格者，得予權理。」職是之故，由於電信、資訊及傳播業務之整合，雖然係以簡化行政程序、提昇行政效率為中心，但在組織架構之人員任用及配置規劃上，於新管理機關成立初始，仍應儘量減低官等職等之變動性，避免造成人員移撥之障礙。

此外應注意者，新聞局廣電處現有許多不具公務人任用資格

之聘僱人員，於機關人員移撥過程中如何處理，應予審慎考量。基本上，為維持業務之繼續運作，不致因人員移撥而產生空窗期，且為維護此等聘僱人員之合法工作權益，仍應以併案移撥至新管理機關為原則。然而，為確保新管理機關用人之彈性，此類聘僱人員應依原職留用至聘僱期間屆滿為止，於聘僱期間屆滿後即由新管理機關針對監理業務需求及機關員額配置予以檢討，以決定是否再依相關聘用、僱用法定程序予以聘用或僱用。

以下參照規劃之組織架構，依據交通部電信總局及新聞局廣電處之現有編制人員<sup>125</sup>，擬訂人員移撥表如下：

【表 5- 9】交通部電信總局及新聞局廣電處之現有人員移撥表

管理機關	現有機關之單位	暫訂預計員額 (人)
第一處（政策規劃及國際談判）	（廣）一科 + （電）綜合規劃處	45
第二處（發照與營運管理）	（廣）二、三、五科負責發照人員 + （電）公眾電信處 + 專用電信處	55
第三處（成本分析與費率審議）	（廣）二、三、四、五科相關人員 + （電）公眾電信處	30 <sup>126</sup>
第四處（內容監理與輔導）	（廣）第四科人員 + （電）公眾電信處	35
第五處（資源管理與技術監理）	（電）廣電技術處 + 電波管理處 + 專用電信處 + 總工程司	55
第六處（法務及爭議處理）	（廣）法制室 + （電）法制室 + 公眾電信處 + 綜合規劃處 + 廣電技術處 + 專用電信處 + 電波處	50
地區監理局	（電）地方監理站之人員	190
資料室 + 秘書室 + 人事室 + 會計室 + 政風室		70
合計		530

申言之，管理機關成立之始，主要人力即係自新聞局廣電處及交通部電信總局移撥而來，原則上先依各該人員於原機關所掌

<sup>125</sup> 交通部電信總局之法定編制員額為 595 人，但九十年度預算員額為 484 人，實際人數為 470 人，控留 5 人，缺額 9 人。新聞局廣電處預算編制員額（不含約聘僱人員）總共 48 人，目前正式職員共 42 人。

<sup>126</sup> 由於第三處之業務中將有許多事項規劃委外辦理，故該處之員額較少。

理之業務內容，移撥至掌理各該業務之單位。不過，由於管理機關所掌理之事項與現行機關有相當大的差異，故於完成初步移撥配置後，尚須依人員專長予以調整，並使各部門之人力配置趨於均衡。惟應予強調的是，管理機關部分業務將逐漸以委外辦理之方式進行，故隨著委外事務之增加，各單位人力配置亦應再予調整，以符合勞逸均衡、人盡其才之原則。

## 2. 其他機關人員之商調

於機關整併過渡期中，若有未納入專案移撥整併之他機關現職人員，於有支援業務之實際需要者，則得以借調方式為之。申言之，得依公務人員任用法第二十二條規定，於有特殊需要時，以指明商調其他機關現職人員之方式辦理。例如經濟部商業司職司電子商務業務之現職人員，於管理機關成立後，若未併案移撥，是否宜商調至管理機關任職，以統籌其事。但借調期間內，仍應寬許管理機關得依法定程序及原額進用人員，以逐次完成人員配置之作業，俾利人事業務之交接。至於借調人員於借調期間之考核、獎懲等人事管理及權益保障事項，則應由二機關間協商核定，以兼顧各方權益。

## 3. 辦理特種考試

除現職人員外，若管理機關尚有人員任用之需求，原則上應依任用需求藉由公務人員考試，以任用取得資格之人員。至於公務人員考試，除統一舉行之高等考試、普通考試及初等考試外，若管理機關確有急迫之任用需求，尚得考慮採行特種考試之方式辦理。

依照公務人員考試法第三條第二項之規定，為因應特殊性質機關之需要，得比照高等考試、普通考試及初等考試之等級，舉行一至五等之特種考試，錄取人員僅取得申請舉辦特種考試機關及其所屬機關有關職務任用資格，不得轉調其他機關。至於所謂



「特殊性質機關之需要」，依照公務人員考試法施行細則第四條之定義性規定，除列舉之各種機關需求外，尚包括第十一款「其他特殊性質機關」之概括性條款。

故於管理機關成立後，若確有實際任用需求，認為有舉行特種考試之必要者，則得提出舉辦之申請，經考選部就機關性質及其業務需要加以認定，若認定符合公務人員考試法第三條第二項舉辦特種考試之規定者，則報請考試院核定。

然應注意的是，由於特種考試畢竟非屬公務人員考試例外之常態，且經特種考試及格任用之人員，其於任用及職務調動上受到較多之限制，一旦人數過多對於新管理機關人事運用將形成相當程度之僵化，故對於以維持人員任用、配置之彈性為原則之新管理機關而言，除非確有急迫性之需求，否則仍以循一般公務人員考試之任用方式為之較妥。

#### 4. 專業人員之聘用

由於電信、資訊及傳播監理業務之遂行，需要有相當技術能力之人力始能勝任，故於公務人員體制下，新管理機關可能必須受限於公務人員任用資格之限制，而無法確實因應科技持續發展及實際業務需求。因此，為確保管理機關能有較為彈性之人事任用途徑，應寬許新管理機關得依聘用人員聘用條例之規定，聘用民間不具公務人員任用資格之專業研究人員，以襄助相關業務之進行。

但為避免聘用人員比例過高，破壞公務員任用體系，宜斟酌監理業務之實際需求，於組織法中明定聘用人員之總員額限制。目前廣電處所約聘僱之人員共七十二人，若考量管理機關日後地區性監理業務人員之需求，以及聘用各類專門人員之需求，爰將聘用人員之人數訂為七十人至一百人，以符合管理機關用人之彈性需求。

## 第六節 經費來源

### 一、外國立法例之分析

為確管理機關之獨立性，應具有獨立、充足且穩定之經費來源，以因應其監管業務之遂行。惟依據 OECD2000 年發表之研究報告，於多數會員國之情形，獨立管理機關之預算仍必須於國家預算確定前，送請立法機關之許可或核備<sup>127</sup>。故管理機關之預算應循國家預算體制，經立法機關審查，仍為各國立法例所採行之基本原則。

依外國立法例，管理機關之經費來源有二：一為政府預算；另一為管理機關向業者所收取規費，包括執照費用、頻率費用、號碼費用等。依 OECD 之報告顯示，多數會員國之管理機關，係以向業者收取之規費為其主要經費來源。ITU 之報告亦有相同之結論，即管理機關之經費來源雖可分為證照費用、政府預算及頻率費用，但主要仍係以證照費用、頻率費用等為主，而以政府預算為輔<sup>128</sup>。

部分 OECD 會員國（包括愛爾蘭、西班牙、盧森堡、瑞典等）則按業者營業額之一定比例向業者收取特別捐，以作為其經費來源。以西班牙為例，取得特許或執照以提供服務予第三者之業者，即必須按年支付營業額百分之零點一五之規費。而奧地利則係同時以規費及特別捐作為經費來源<sup>129</sup>。

至於同時以政府預算及所收取之規費作為經費之國家，依 OECD 之報告所示，則其政府預算僅於其所收取之費用不足時，始予以補貼，所以主要經費來源仍係來自所收取之規費。例如：丹麥管理機關之預算百分之九十五直接來自所收取之規費；美國 FCC 於 1999 會計年度（1998 年 10 月 1 日至 1999 年 9 月 30 日）之總預算為美金一億九千二百萬元，其中一億

---

<sup>127</sup> OECD, Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities (2000), p. 17.

<sup>128</sup> ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – convergence and regulation (1999), p. 6.

<sup>129</sup> OECD, Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities (2000), p. 17.

七千二百五十萬元（約百分之九十）係來自於向業者所收取之規費，其餘一千九百五十萬元始來自於政府預算<sup>130</sup>。

就 OECD 有獨立管理機關之會員國中，澳洲 ACA 及法國 ART 之經費來源，係直接來自於政府預算。申言之，澳洲 ACA 之規費收入完全繳回國庫，再經由國家預算制度編列機關預算，故其經費來源仍係直接來自政府預算<sup>131</sup>。

基於外國立法例之分析，為保障管理機關於財務上之獨立性，秉持使用者付費之精神，故原則上係以其向業者所收取之規費收入為主要經費來源，降低政府預算於其經費中之重要性，藉以減少因預算編列所可能產生之政治力干預。

至於所謂規費收入應包括哪些費用，參照 OECD 及 ITU 之報告，則包括證照費用、頻率費用、號碼費用、罰款收入及其他向業者及消費者收取之規費<sup>132</sup>。

## 二、我國法制建議

於管理機關經費來源之設計上，仍應以確保其獨立性為主要考量，故如何於組織條例中確保其經費來源及預算編列之充足性及獨立性，將是極為重要之點。而參酌外國立法例之分析，管理機關之預算制度，更可歸納為下列幾項原則：

（一）經費來源仍應經立法機關審查或核備。

（二）經費來源應以規費收入為主要來源，輔以政府預算。

---

<sup>130</sup> OECD, Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities (2000), p. 17.但依 ITU 研究報告附錄之各國資料所示，丹麥 NTA 之經費來源為政府預算，美國 FCC 之經費來源為證照費用，參見 ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – convergence and regulation (1999), p. 199, 206.

<sup>131</sup> OECD, Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities (2000), p. 17. 但依 ITU 研究報告附錄之各國資料所示，則認為 ACA 之經費來源為證照費用，參見 ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – convergence and regulation (1999), p. 197.

<sup>132</sup> OECD, Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities (2000), p. 17. 及 ITU 關於西班牙 CMT 經費來源之說明，ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999 – convergence and regulation (1999), p. 197.

(二) 規費收入則可以包括證照費用、頻率費用、號碼費用、罰款收入及其他向業者或消費者收取之規費等。

本於相同意旨，行政院國家資訊通信基本建設專案推動小組前曾提出之研究報告中，亦主張管理機關之半數預算應由相關業者所繳納之年度規費撥充之。申言之，即於國家預算體制下，以管理機關所收取之規費作為管理機關預算之主要來源。

由於管理機關係屬國家機關體系，經費來源原則上仍應以公務預算編列之方式受國會及預算法之監督，但在預算編列之方式上，基於確保機關財務獨立性之原則，參照現行預算法之規定及金融監督管理委員會組織法草案之體例，或有下列三種可考量之方式：

#### (一) 管理機關之預算獨立編列之方式

預算法第九十三條規定：「司法院得獨立編列司法概算。行政院就司法院所提之年度司法概算，得加註意見，編入中央政府總預算案，併送立法院審議。司法院院長認為必要時，得請求列席立法院全院各委員會聯席會議。」此規定旨在確保司法機關之獨立性，故若本於此確保獨立性之相同規範目的，對於管理機關而言，似亦可參酌以預算獨立編列之方式，達到確保財務獨立性之目標。

然而，司法院預算獨立係依據憲法增修條文第五條第五項：「司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。」故對於定位於行政院體系下之管理機關而言，雖然同樣有預算獨立性之政策需求，但相較於司法院獨立性係於憲法位階之保障，管理機關之預算編列是否能於法律位階獲致相同之獨立性待遇，從現行預算法整體規範以觀，恐尚有疑義。

#### (二) 自一般預算中劃出撥由管理機關專用

預算法第九十四條規定：「配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其

收入歸屬於國庫。」由本條規定意旨，係明確將頻率等有限資源之利用所得之收入予以獨立規範，故若本於相同體例，除使用頻率及定額執照之收入外，並非不可將管理機關所收取之行政規費收入亦一併予以獨立規範，而成為預算編列之獨立科目，將其全部或一定比例撥由管理機關專用，而達到專款專用之目的。

然而，此條規定雖然將頻率使用或發照收入獨立規範，但主要是規範應歸屬於國庫之意旨，即著重於國庫之收入面，故縱使將管理機關所收取之其他行政規費一併納入規範，充其量亦僅能確保此獨立規範之收入應歸於國庫而達成「專款」之目的。至於此專款之全部或一定比例能否撥由管理機關專用，於現行預算法規範制度下，仍有相當之困難。

### (三) 成立管理基金依法收支、保管及運用

依九十年三月二十二日行政院第二七二七次院會決議通過之金融監督管理委員會組織法草案，參照英、美等先進國家之立法例，規劃允許金融監督管理委員會基於使用者付費之原則，向業者收取監理費、檢查費等，併同行政規費等收入來源，專予設置管理基金，使機關有較充裕之經費，得以聘用足夠專業人力，進行法制與各項監理措施之研究、檢討與規劃更新，以更完善、專業之監理服務，直接提昇金融監理品質。

依據金融監督管理委員會組織法草案之設計，於機關成立初期之人員薪資費用，雖仍由一般公務預算支出，但為因應金融業商品種類、經營型態及資訊科技之快速更新，以及國際間種種金融發展趨勢之衝擊，避免因政府預算之限制，致使無法及時配合環境需要，進行各項監理模式與金融專業之研究、訓練，以致失去因應環境自我提昇之能力與機會，無法持續進行有效之金融監理，故草案乃以設置基金之方式，支應金融監理部分特別用途，而所設基金之收支、保管及運用，依預算、決算等相關法令規定，受行政院、立法院及審計部門之監督

管理。

由於通訊傳播整合管理機關之業務範圍內，亦有相當比重之監理業務，且通訊傳播產業之發展速度，較之金融產業更為迅速及多樣化，因此，本於規範目的，並考量我國目前預算、決算法制之限制，設立基金專款專用之方式，可確保管理機關經費來源之充足性及預算收支之獨立性，應為可行之方式。且參照預算法關於基金設置之規定，以及中央政府預算基金管理準則之規定，若明確將基金之收支、保管及運用辦法，配合管理機關之業務職掌予以訂定，則管理機關藉由基金之收支及運用，似可相當程度保障管理機關經費來源之獨立性。

再者，為充足基金收入來源，除於成立初始由政府依預算程序撥款，以及目前收取之行政規費（如特許費、頻率使用費、審查費、罰鍰收入等，但不包括配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，所依公開拍賣或招標方式所得之收入）外，於必要情形下，未來甚至可考慮允許管理機關得依法向受監督之機構按其營業收入之一定比例收取監理費用，藉以達成收支平衡之目的。此外，若管理機關必須向業者收取監理費用，為能確實獲致經費來源，管理機關自須加強與業者間之互動關係，故從正面意義而言，除可促進管理機關與業者間互動及政策決定之多元性外，更能增進行政程序之透明化。

綜上所述，考量我國預算、決算制度，新管理機關之經費來源，似可將之區分為人事及業務費用（包含一般行政費用）二大區塊。對於人事費用於預算編列上較具明確性之部分，仍可循公務預算之編列方式，由政府預算支應。至於業務費用部分，考量機關獨立性之確保及財務來源之充實，建議參照外國立法例，以向業者收取之規費收入為主要來源，並以成立管理基金之方式，達到專款專用之目的，且仍然受預算及決算法制之規範，對於現行法制及制度運作之衝擊最小。且絕大多數通訊傳播業者對於管理機關以設置基金之方式，達到專款專用之目的，均表示支持。

就實際規劃而言，從九十年度預算資料觀之，新聞局廣電處之人事費部分約為 43,405,000 元，業務費部分約為 129,414,000 元；交通部電信總局人事費部分約為 450,680,000，業務費部分約為 194,845,000 元。至於交通部電信總局之九十年度之歲入概算則約為 6,452,841,000 元，其中規費收入約為 6,434,574,000 元。

【表 5-10】電信總局與新聞局廣電處預算比較表

90 年預算	電信總局	新聞局廣電處
人事費	NT\$450,680,000	NT\$43,405,000 <sup>133</sup>
業務費	NT\$194,845,000	NT\$129,414,000
總額	NT\$645,525,000	NT\$172,819,000

若考量日後監理業務負擔之增加，以及委外辦理業務之各項支出，管理機關所需之業務費用與現行機關相較，應會增加相當之比例，故除成立初期約三億二千五百萬元（約佔規費收入之百分之五），可能會逐年提升。至於規費收入部分，因今年調高行動電話業者之特許費及未來陸續開放電信服務所收之規費，亦可能會提升歲入金額，但考量行動電話之高普及率，業者營收可能會隨著市場飽和及高度競爭而受限。因此就設置基金之經費來源而言，管理機關之業務費應至少達規費收入之百分之十，始能符合未來管理機關經費來源之獨立性及充足性，以因應監理業務之需求。

<sup>133</sup> 廣電處因人員編制約只有電信總局總人數之十分之一，故人事預算僅約電信總局人事預算之十分之一。

## 第七節 業務委託及委辦

### 一、委外辦理業務之需要

伴隨通訊傳播產業的蓬勃發展與市場的自由開放，傳播通訊管理業務之質量均將增加。在有效運用管理資源之前提下，將管理業務中有具高度技術性與例行性之業務委外辦理，除可減少行政部門增加員額之負擔，提高行政效率外，並可充分利用民間專業人員之能力，並創造就業機會，令私人參與政府事務，已成為我國之既定政策。英國 OFCOM 整合計畫書中，亦提及整合後的機關應可檢省行政支援上的開銷，但未來管理機關之業務預期會較現在增加，建議管理上藉由將部分業務委外辦理取代機關員額之增加<sup>134</sup>。

### 二、行政任務委託私人辦理之類型

行政機關將任務委託民間辦理，大致上可區分為下列二類型：「委託行使公權力」及「單純委託辦理行政事務」<sup>135</sup>：

(一) 所謂「委託行使公權力」之特徵，依學者見解有三：一是公權力，即該業務領域具有規制性目的；二是委託人係直接做成決定；三是其係私人且是以自己名義為行為<sup>136</sup>。依行政程序法第十六條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」即公權力之委託應有法律或法規命令之依據。

(二) 「單純委託辦理行政事務」，指受委託人僅係單純協助行政機關處理行政事務，並沒有獨立之判斷權限，亦不具「行政主體」之

---

<sup>134</sup> OFCOM Scoping Project, Towers Perrin, p2.

<sup>135</sup> 吳庚著，行政法之理論與實用，頁一七五以下。

<sup>136</sup> 翁岳生編，行政法 2000，上冊，第 299 頁。



地位。如行政事務之委託因不會直接對外發生行政處分的效力，學者認為只要法律未有禁止規定，行政機關本於職權，得自由委託私人辦理<sup>137</sup>。

### 三、委員會業務性質上得委託私人辦理之事項

#### (一) 委託行使公權力之部分

行政機關將業務委託於其捐資成立並且握有控制權之財團法人，為委託模式之一。目前管理網域名稱之 TWNIC 及規劃網路安全事項之 TW-CERT，均係由交通部捐資成立並主管。在新機關成立後，此二財團法人之業務範圍與新機關相關，故其主管單位應協調由交通部改為新機關。

另電信總局規劃中之財團法人技術中心，未來應可處理有關技術資料蒐集、通訊傳播設備審驗等程序性、技術性任務，俾新機關得將人力專注於產業秩序之維護與消費者保護等事項。

上開事項之委辦，依據行政程序法之規定需有法規授權，故日後修改相關作用法時，應一併就委託行使公權力事項明定於法規之中。

#### (二) 委託辦理行政事務

下列事項為通訊傳播管理機關為有效執行管理職務所必須取得之資訊，如仰賴機關內部人員處理，人力恐有不足，而有委外辦理之需求，由委外單位完成資訊蒐集之工作，再由委員會依據所得資料做成決策或決定。

1. 錄影節目、廣播電視節目及廣告之監看與錄影事項。
2. 通訊傳播市場產業及消費資訊調查及統計事項。
3. 通訊傳播事業會計帳冊查核事項。

---

<sup>137</sup> 吳庚，前揭註，第 175 頁。

#### 4. 其他研究計畫。

#### 四、委託處理之程序

管理機關將部分業務委外處理，乃為精簡人事提升行政效率之目的。何種業務性質及範圍適合委外辦理，除受上述行政程序法限制之事項外，委員會亦宜制訂委外事項處理辦法，以確保委外事項之適當性。

## 第八節 與其他機關之協調溝通機制

### 一、與公平交易委員會之互動

由上述分析可知，維持產業公平競爭秩序為未來管理機關核心業務之一。現今體制下管理公平競爭之機關為公平交易委員會，如何區分新管理機關與公平交易委員會之執掌，又如何融合兩機關之功能，使其達到保障消費者權益及創造一個公平競爭環境亦為值得探討之議題。觀諸世界立法例就此議題大略分為下列三種做法：

#### (一) 將競爭之議題完全交於專門管理不公平競爭之機關處理

在此機制下，電信管理機關專責監督管理與電信技術、日常營運有關之問題，將涉及任何市場競爭之問題交由專管市場公平競爭之機關處理，如紐西蘭即採此制。

此機制之優點在於可確保法規執行之一致性，缺點則在於當一事業由獨佔演變成自由化的過程中，本制度可能因對某些設備之限制而限縮自由化的進展及阻礙促進競爭的目的。

#### (二) 將有關電信之競爭議題交由電信管理機關處理

於此機制下，監督公平競爭機關保有其處理不公平競爭議題的權利，唯於電信法中明文規定與電信業務有關聯之某些特殊議題則交由電信管理機關全權處理。此機制之優點在於可就議題形態選擇最適當的權責機關。缺點則在於若於適用競爭法時缺少大原則指示，則可能導致二個機關對法規解釋歧見，進而導致不同的處理方式。

#### (三) 建立一協調機制

於此機制下，電信業務上有關競爭之議題可由二機關相互協調來處理，方式可採於電信管理機關決定前，賦予監督公平競爭機關發表意見之機會，亦或設立一機構專責處理此類議題。此機制之優點為可以最適當專業之角度來解決問題，缺點為設置一專職單位處理此項業

務恐有人力閒置之虞，亦或採提供意見之方式恐會造成處理時間上之延遲。

綜上所言，每一個機制皆有其優缺點，新管理機關應採何機制應視各國之實際運作情形及機關文化決定之。

以我國之情形而言，公平交易委員會掌管監督各行業之競爭法議題已行之有年，於執行上亦已見成效，為避免造成其專責電信業公平競爭規範之人員之閒置，似不宜將所有與電信相關之競爭法議題挪為新管理機關之職權。倘將所有與競爭法相關議題交由公平交易委員會處理，就某些特定議題，公平交易委員會似乎又缺乏如此專業之人力可為處理，例如網路互連及資費訂定等，故不宜將所有與電信相關之競爭議題交由公平交易委員會管理。又第三個提議之機制不符合政府精簡組織及人力之再造計畫，亦不宜採用。

經過上述之分析比較後，似以第二個提案較符合我國電訊產業所需。新管理機關應設有單位專責與公平交易委員會協商各項與電訊業有關之競爭法議題之處理方式並隨時交換意見，同時並應與公平交易委員會合作制訂電訊產業之競爭規範。

## 二、與消費者保護委員會之互動

消費者保護委員會（「消保會」）係於民國八十三年七月一日成立，為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施之機關。其業務執掌依據消費者保護法第四十一條之規定包括消費者保護基本政策之研擬及審議、消費者保護計畫之研擬、修訂及執行成果檢討、消費者保護方針之審議及其執行之推動、聯繫與考核、國內外消費者保護趨勢及其與經濟社會建設有關問題之研究、各部會局署關於消費者保護政策及措施之協調事項、監督消費者保護主管機關及指揮消費者保護官行使職權及消費者保護之執行結果及有關資料之定期公告事項。

消保會於行政系統中係直接隸屬於行政院下，其主任委員亦由行政院

副院長擔任，惟該會需將消費者保護之相關事宜交由目的事業主管機關辦理，因而該會於性質上屬於第二線之機關，不具執行力且不直接面對產業。在此架構下，管理機關與消保會之業務執掌並無衝突之處，消保會負責消費者保護之方針及政策擬定，管理機關負責隨時與消保會保持聯繫以獲得最及時之訊息，並相互交流通訊傳播產業特殊之消費者保護資訊，以期達到有效保護大眾權益之目的議題。此外，由於管理機關係傳播產業之目的事業主管機關，管理機關並負責執行相關業務。

### 三、與 NICI 之互動

由於網際網路服務所涉及產業廣泛，及網際網路在國際立法例上以市場機制取代政府管理之趨勢，行政院成立行政院國家資訊通信發展推動小組(NICI)，負責與各相關部會署及諮詢單位協調，並制定、推動相關工作計畫，以促進資訊通信、電子商務及相關產業升級，提高政府機關行政效率與便民服務及網路普及應用網際網路的發展。目前電信總局對網際網路之管理僅限於對網路服務提供業者（ISP）之管理。

新管理機關成立後，其與 NICI 應隨時就資訊產業之發展保持密切聯繫，針對可能產生之議題提早研擬因應對策。此外，管理機關並應提供有關網路安全所需之技術諮詢及協助，期能於網路資訊及服務之普及應用下創造一個使人民信賴的資訊社會。

## 第九節 小結

管理機關之組織規劃，係以最能有效率達成該機關之任務及職掌為目標。鑑於通訊傳播產業快速變遷之特性，在機關組織內部事務分工、人員配置及業務預算之運用均需維持一定之彈性，如此面對產業新興問題才能快速有效的回應。

新的管理機關採委員會制，為管理機關最高決策單位，並有在法律允許的範圍內，決定委員會權限授權之方式及範圍。主任秘書為管理機關幕僚長，負責委員會與內部單位間之聯繫協調工作。內部單位之設置，業務單位依目前產業現況並考量未來可能的發產趨勢，規劃行政院下委員會為六處、五室及地區管理局，同時說明各處暫訂規劃之業務職掌，日後可能因產業狀況之改變而予調整。

新機關在整合初期，人員係由電信總局及新聞局廣電處移撥，為維持人員配置上之彈性，機關組織法將採總員額方式訂定（詳參第六章）。新機關預算，規劃機關業務費用由規費收入之一定百分比支應，如此，可符合業者希望專款專用之期許，並維持運用上之彈性，以因應隨時可能發生的新興產業問題，以及未來以事務委外辦理代替員額增加，減少人事費用之負擔之趨勢。

## 第六章 組織法草案

### 第一節 行政院通訊傳播委員會組織法建議草案總說明

由於科技之迅速發展，數位科技之匯流（convergence），使通訊傳播各產業之界線已逐漸消弭，例如有線電視網路與電信網路均可用以提供寬頻服務；網際網路亦可能用以提供通訊及傳播服務；第三代行動通信除傳統語音服務外，亦可進一步提供影像資訊傳輸服務等。隨著通訊傳播科技匯流之發展，以及網際網路普及化等趨勢，世界各國陸續推動相關管理機關組織架構之調整，並進行相關之立法改革，整合相關產業之監理機制，以因應產業發展之需。

就我國而言，現行通訊傳播之監理業務，分屬不同機關權責，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，且增加機關間協調成本，缺乏管理效率，實無法因應知識經濟時代產業匯流發展之需。因此，為因應通訊傳播產業匯流發展，成立單一的管理機關，統籌通訊傳播之政策研訂及相關監理事項，以促進我國通訊傳播產業之發展，使各該產業均得在公平競爭的基礎上從事經營活動，提昇我國相關產業之國際競爭優勢，保障廣大消費群眾之權益，應是具有前瞻性的作法。

立法院八十八年十月間三讀通過電信法部分條文修正案時，曾作成決議應成立直屬行政院之「資訊、通信傳播委員會」，以因應資訊化社會發展，統籌資訊、通信及傳播之相關監理與管理權責。行政院亦責成交通部與新聞局共同成立「電信資訊傳播協調工作小組」統籌處理跨部會協調事宜，並進行整合管理機制之規劃。

依民國八十九年十二月十八日行政院國家資訊通信基本建設專案推動小組召開「研討『成立電信資訊傳播委員會』事宜」會議決議：「應在既有『電信資訊傳播協調工作小組』架構下，儘速成立規劃小組，專責規劃

『電信資訊傳播整合機關』成立事宜。」經行政院院長核示，由交通部及行政院新聞局會同有關機關（單位）就規劃小組之組織架構進行研商，其組織成員宜包括交通部、行政院新聞局、行政院國家資訊通信基本建設專案推動小組、經濟部、工業技術研究院、資訊工業策進會及台灣網路資訊中心等單位，積極推動整合規劃工作。

此外，民國八十九年十一月交通部與新聞局並主動將此整合機關案納入政府正全面推動之「知識經濟發展方案」中之重要計畫之一，將普及網際網路應用，強化寬頻基礎網路建設列為施政重點，而主要媒介即為通訊傳播產業之結合與應用，為配合產業發展之需，管理架構亦必須相應調整。全國知識經濟發展會議舉行之「建立跨業整合之規範機制」分組座談時，成立單一通訊傳播管理機關，更備受各界之關注。

有鑑於世界貿易組織(WTO)基本電信協定之要求，配合我國電信自由化之進程，爰參考歐、美先進國家之立法例，因應國內產業發展之需，規劃建立一個符合下列三項願景之通訊傳播管理機關：

- 掌握國際通訊傳播科技之發展趨勢，促進通訊傳播產業之發展。
- 維持通訊傳播市場之秩序與公平競爭，使我國通訊傳播市場成為亞太地區最具活力與競爭力的市場之一。
- 提昇國內傳播內容之水準，並促使傳播產業尊重本土、弱勢族群之價值，使社會能更富涵人文關懷。
- 確保高品質、多樣化、普及化及價格合理之服務，保障公眾及消費者權益

就此單一整合管理機關而言，於組織法之設計有下列幾項特點：

（一）確保組織定位之獨立性，並提昇管理層級

管理機關定位為行政院下之委員會，獨立於其他部會，能有效切



斷管理機關同時為既有業者股東之角色衝突問題，更能確保管理機關之獨立地位。且定位於行政院下之委員會，其層級高於現有交通部郵電司、電信總局及新聞局廣電處之層級，除可有效整合通訊傳播相關業務之決策及監理外，並藉由提昇監理層級，進一步達到有效管理之目的。

#### (二) 透過委員任期保障及資格要求，以強化機關之獨立性及專業能力

管理機關採委員制及任期制，透過合議制及任期保障，使政策形成更為周延，且委員行使職權能更具獨立性。委員除應具有專業知識及經驗外，同一黨籍之委員人數不得超過二分之一。委員應依法獨立行使職權，更應超出黨派之外，於任職期間不得參加政黨活動，亦不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務，以維護新管理機關之獨立性。且委員及相關協助辦理案件之人員，對於本人或一定親屬間涉有利害關係之案件，應採取迴避原則，以避免利益衝突。

#### (三) 建立透明化之決策機制，確保權益妥適性

通訊傳播產業與公眾利益有密切之關連性，故關於通訊傳播產業之相關決策及行政程序，自應符合透明化之要求，使一般社會大眾及相關產業業者均能有機會參與及理解政策形成之過程，增加政策之妥當性及合理性。因此，委員會之決議應作成記錄並定期予以公開，且於作成重大處分案前，應給予當事人表示意見之機會，且適時對外公布說明，以昭炯信。此外，委員會於審議攸關公眾權益之政策及法令時，更應進行公聽程序，俾收集思廣益之效。

#### (四) 建構業務職掌及組織、員額之彈性調整機制，以符前瞻性之要求

有鑑於通訊傳播產業之快速發展，管理機關之業務職掌及其組織、員額等，應保留相當彈性之前瞻性機制，以因應產業之變遷，迅速且有效率地遂行監理業務。故於制度設計上，委員會之內部組織將採總員額之方式架構，於總員額固定之前提下，允許委員會得隨時因

應監理業務之需求，經報請行政院核定後，彈性調整管理機關內部組織及其業務職掌，以因應產業及市場之變遷，落實管理機關之前瞻性目標。

#### (五) 確保經費來源之充足性及獨立性

管理機關經費來源之適足性及獨立性，係確保管理機關能獨立行使職權的重要內涵。管理機關之經費來源，除循政府預算撥付之方式外，參照多數外國立法例，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，故於制度設計上，管理機關之預算將分為人事費用及監理業務費用二大領域，前者仍採公務預算之方式，循預算編列方式支應；後者則以各項規費收入之一定比例設置通訊傳播監督管理基金，使管理機關有較充足之經費，得以聘用足夠之人員遂行監理業務，或將業務委託民間機構辦理，提昇行政效率，並確保管理機關監理業務經費專款專用之目標。

綜上說明，爰擬具「行政院通訊傳播委員會組織法」草案，計二十九條，其要點如次：

- 一、本會之設立目的。（草案第一條）
- 二、自本法施行日起，相關通訊傳播法令及其所設置之基金之主管機關或其職權均相應變更為本會。（草案第二條）
- 三、本會之業務職掌。（草案第三條）
- 四、本會所掌理業務，原則上由委員會決議行之，且委員應分工督導各單位業務。明訂委員會之組成及委員人數、任期、任命方式等。（草案第四條）
- 五、主任委員出缺或因故不能行使職權時，由副主任委員代理；主任委員及副主任委員皆出缺或因故不能行使職權時，由其他委員互推一人代理主任委員。（草案第五條）

- 六、本會委員之任用應具專業學識及經驗，且具同一黨籍者不得超過總額二分之一。（草案第六條）
- 七、本會依法獨立行使職權，且委員於任職期間不得參與政黨活動，亦不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。（草案第十三條）
- 八、委員會議之召開、主席及決議方式。各委員得提出協同意見書或不同意見書，併同決議一併公布之。委員會議得邀請學者、專家及其他機關、事業或團體派員列席。（草案第八條）
- 九、明訂應經委員會議決議或審核事項。（草案第九條）
- 十、本會委員及協助辦理案件人員之迴避規定。（草案第十條）
- 十一、委員會之決議除應予保密之事項外，應作成記錄定期予以公開，且於作成重大處分案前，應予當事人表示意見之機會，並適時對外公布說明。委員會審議攸關公眾權益之政策及法令時，應進行公聽程序。（草案第十一條）
- 十二、本會設置主任委員。（草案第十二條）
- 十三、本會設業務單位六處，並依需要分設地區監理局，掌理本會業務。（草案第十三條）
- 十四、本會設秘書室、資訊室、人事室、會計室及政風室等輔助單位，以及其掌理事項。（草案第十四條、第十五條、第十八條、第十九條、第二十條）
- 十五、本會編制員額及編制表之訂定及修訂程序。（草案第十六條）
- 十六、本會得因應產業環境之變更，將本會各單位及其業務職掌，予以增設、裁併及重組。（草案第十七條）
- 十七、本會為處理特定業務，得經委員會之決議，提請行政院同意設立無給職之專業諮詢委員會。（草案第二十一條）

十八、本會為加強國際合作，得派員駐國外辦事。（草案第二十二條）

十九、本會就主管事務得委託直轄市政府或縣（市）政府及民間團體或個人辦理，並有指示、監督之責。（草案第二十三條）

二十、本會應與相關機關應建立溝通聯繫機制。（草案第二十四條）

二十一、本會得聘用專業人員，並得遴聘顧問。（草案第二十五條）

二十二、本會得依警察法規定，商准警察機關設通訊警察機關。（草案第二十六條）

二十三、本會經費來源，人事費用由公務預算支應。另設置通訊監督管理基金，以支應監理業務費用，其收支、保管及運用辦法由行政院定之。（草案第二十七條）

二十四、本會會議規則及辦事細則之訂定。（草案第二十八條）

二十五、本法施行日期，由行政院以命令定之。（草案第二十九條）

## 第二節 行政院通訊傳播委員會組織法草案建議條文

條 文	說 明
<p>第一條（設立目的）</p> <p>為有效整合通訊傳播產業之政策及監督管理事權，保障公眾及消費者權益，維持市場競爭機制，促進相關產業發展，建立資訊化社會，維護傳播內容之品質，特設通訊傳播委員會（以下簡稱本會）。</p>	<p>一、鑑於通訊傳播產業科技之匯流發展，傳統產業劃分之界線已日趨模糊，故參考各國紛紛設立單一整合管理機關之趨勢，為能有效因應電信通訊傳播產業匯流之監理業務，有成立單一整合通訊傳播委員會之必要，俾整合相關產業之政策及監理事權，促進產業之發展，確保相關產業之國際競爭優勢。</p> <p>二、參考英國成立 OFCOM 之目標及願景：使英國成為全球最具活力及競爭力之通訊及媒體市場；確保服務具備高品質、多樣化選擇性及普及化；確保民眾及消費者權益。並參酌 OECD 及 ITU 報告中，對於管理機關未來於產業公平競爭中所扮演角色之重要性，爰列明本會設立之目的。</p>
<p>第二條（主管機關）</p> <p>自本法施行之日起，相關職權調整如下：</p> <p>一、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之主管機關或其職權原屬交通部、新聞局、交通部電信總局者，均變更為本會。</p> <p>二、有線廣播電視法涉及地方主管機關職權部分，於有線廣播電視法未修正前，仍由本會授權由有線廣播電視法所定之地方主管機關辦理，但本會對於其所辦理之事項，有指示及監督之責。</p> <p>三、其他法令涉及本會掌理事項者，其主管機關均變更為本會。</p> <p>四、原依通訊傳播相關法令所設置之基金，其設置目的屬於本會掌理事項範圍內者，其主管機關亦均變更為本會。</p>	<p>一、自本法施行日起，本會即正式運作，惟相關通訊傳播相關作用法，恐無法立即配合修正，故為使監理業務順利運作，爰參照行政院金融監督管理委員會組織法草案之法例，於第一項明定通訊傳播相關作用法之主管機關均變更為本會。包括：電信法第三條、廣播電視法第三條、有線廣播電視法第三條及衛星廣播電視法第三條。</p> <p>二、由於有線廣播電視法第三條尚訂有地方主管機關（即直轄市政府、縣（市）政府），且有部分業務權責係由地方主管機關辦理，此係為配合現行有線電視分區制度所致，故於有線廣播電視法未修正前，依產業特性仍適合由地方主管機關繼續辦理，以避免業務交接產生空窗期及規範與管理之扞格，爰訂第二款予以明文。嗣後若有線廣播電視法有所修正，調整有線電視產業之分區，致適合將地方主管機關權責收回由本會掌理者，自得配合相應調整，以符合產業規範需求。</p> <p>三、除電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法等作用法外，</p>

	<p>若有其他涉及本會業務職掌之相關法令，自應一併由本會行之，爰於第三款明定以概括整合之。例如電子簽章法目前主管機關為經濟部，於本會成立後，是否宜由本會擔任主管機關，應視本會業務職掌範圍之界定及產業政策方向，予以統籌規劃之。</p> <p>四、原依電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、廣播電視事業發展基金條例、有線廣播電視事業發展基金收支保管及運用辦法等法令所設置之基金，於本會職掌範圍內，自應一併變更其主管機關為本會，以統一事權，爰於第四款予以明文定之。</p>
<p><b>第三條（本會職掌）</b>  本會掌理下列通訊傳播事項：</p> <p>一、通訊傳播產業政策、法令擬定及執行。</p> <p>二、通訊傳播涉外事項之談判及國際合作督導。</p> <p>三、通訊傳播工程技術政策、規範擬定及監理。</p> <p>四、通訊傳播相關系統、設備之設置、審驗、監理及證照核發。</p> <p>五、通訊傳播服務提供及營運相關政策、法令擬定及監理。</p> <p>六、通訊傳播相關成本分析及費率審議、監理。</p> <p>七、通訊傳播及網際網路內容政策、法令擬定及監理。</p> <p>八、通訊傳播相關資源之政策規劃及管理事項。</p> <p>九、通訊傳播產業競爭秩序政策、法令擬定及監理。</p> <p>十、通訊傳播消費者爭議及通訊傳播業者間爭議之處理政策、法令擬定及執行。</p> <p>十一、違反通訊傳播相關法令之取締及處分。</p> <p>十二、與通訊傳播事業相關基金之管理事項。</p> <p>十三、其他涉及通訊傳播之管理及監督事項。</p>	<p>一、明定本會所掌理之事項。</p> <p>二、業務職掌係參考現行管理機關（包括交通部郵電司、電信總局及新聞局廣電處）之業務職掌，並配合組織架構之調整予以彙整而成，僅為本會職掌之大項，相關職掌內容之細目應於辦事細則中予以明文。</p> <p>三、本條所定之業務職掌，何者應經委員會議決議，何者得授權由內部單位分層負責決行，應由委員會決定之。</p>
<p><b>第四條（委員會）</b>  本會所掌理事務，除依法授權分層負責</p>	<p>一、為充分落實委員制之精神，本會原則上應以委員會議之合議作為決策方</p>

<p>者外，應由委員會議決議行之。</p> <p>本會委員應依本會職掌及委員專長，由委員會議之決議專業分工督導本會相關會務。</p> <p>本會置委員五至七人，任期四年，任滿得連任。其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員三至五人，職務比照簡任第十四職等，其中二至三人於本會成立時任期二年。委員均由行政院院長提請總統任命之。</p> <p>行政院院長應於委員任期屆滿前三個月依前項程序提名新委員。</p> <p>委員出缺時，行政院院長應於三個月內依第二項程序補提人選，其繼任人之任期至原任期屆滿之日為止。但出缺委員所遺任期不足一年者，得不再補提人選。</p>	<p>式，但為增進行政效率，部分業務應得經委員會決定授權內部單位分層負責決行之，爰於第一項予以明文以為準據。</p> <p>二、本會所有委員（包括主任委員及副主任委員）應居於平等之地位及相同職責，均應具有完整且充分之行政權力，爰明訂第二項經委員會議決議，由本會委員依專長分工督導相關會務，以賦予實權。但應係以功能別與特定業務及案件需求而為分工，而非由特定委員督導特定處室業務，以落實專業分工督導之精神。</p> <p>三、第三項明定委員會之組成及委員人數、任期、任命程序等事宜。</p> <p>四、委員人數方面，外國立法例採委員制之國家中，美國 FCC 及法國 ART 委員人數均為五位、澳洲 ACA 為三至五位、新加坡 IDA 則為二至十六位、加拿大 CRTC 則分為全職至多十三人及兼職至多六人，故委員人數多寡不一。至於我國法例而言，公平交易委員會與擬議中之金融監督管理委員會之委員人數均為九位。由於委員人數多寡與決策及行政效率有相當之關連性，故參酌外國立法例及我國法例，並考量本會委員職務之行使，每位委員均為具有督導業務之權責，與現行機關之委員會並不完全相同，故委員人數不宜過多，以五至七人為宜，保留委員人數調整之彈性。</p> <p>五、本會委員係採任期制以保障委員之獨立性。至於任期長短方面，於外國立法例上其長短不一，但考量我國總統任期為四年，以及擬議中之金融監督管理委員會委員之任期亦為四年，爰將本會委員任期定為四年。且為使新舊委員間能有經驗傳承及避免委員交接產生之空窗期，爰採交錯任期制，將第一屆委員其中二至三人之任期定為二年。</p> <p>六、委員之任用，參照公平交易委員會及擬議中之金融監督管理委員會之法例，明定由行政院院長提請總統任命</p>
--	--

	<p>之。至於外國立法例上雖有採應經立法院同意之法例，但由我國憲政體制觀之，除院級機關外，並無委員之任命須經立法院同意之例，故基於權力分立原則，似仍由行政院院長提請總統任命為宜。</p> <p>七、第四項明定行政院院長應於委員任期屆滿前三個月提名新委員，以避免因提名作業之遲誤，損及本會業務之正常運作。</p> <p>八、第五項規定委員出缺時，行政院院長亦應於三個月內補提人選，其繼任人之任期，以填補原任期為原則。但若出缺委員所遺任期過短，應無補提人選之實益，爰參照地方制度法第八十二條第三項但書之法例，增訂第五項但書明定所遺任期至少一年之限制。</p>
<p>第五條（主任委員）</p> <p>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、副主任委員皆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。</p>	<p>由於主任委員對外代表本會，對內為委員會主席，具有相當之重要性，爰於本條明定主任委員出缺或因故無法行使職權時之代理方式及順序。</p>
<p>第六條（委員資格限制）</p> <p>本會委員應為本國籍，其任用，應具有電信、資訊、傳播、法律、經濟、會計或管理等相關學識及經驗。</p> <p>本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。</p>	<p>一、第一項明定委員應具備我國國籍。此外，委員應具備專業背景，以符合委員會著重專業決策及管理之要求。</p> <p>二、第二項明定委員同一黨籍之比例限制，以避免委員會受到單一政黨不當政治力之影響。</p>
<p>第七條（獨立行使職權）</p> <p>本會依法獨立行使職權。</p> <p>本會委員須超出黨派之外，於任職期間不得參加政黨活動，亦不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。</p>	<p>一、通訊傳播產業之監理，以獨立性為首要條件，故第一項明定本會依法獨立行使職權，僅受行政權適法性之監督，而不及於適當性之監督。</p> <p>二、為保障委員獨立行使職權，避免受到政治力之不當干預，第二項明定委員應超出黨派之外，且於任職期間不得參加政黨活動。此外，為避免利益衝突，確保委員之獨立性，明文限制委員於任職期間不得擔任通訊傳播事業或團體（如同業公會或業者聯誼會等團體）之任何專任或兼任職務。</p>
<p>第八條（委員會會議）</p> <p>本會每週舉行委員會會議一次，必要時，得召開臨時會議。委員應親自出席會議，不得委由他人代理。</p>	<p>一、第一項明定委員組成為委員會會議，定期舉行會議，必要時並得召開臨時會議，且委員應親自出席。</p> <p>二、第二項明定委員會會議之主席原則上由</p>



<p>前項會議，以主任委員為主席；主任委員因故不能出席時，其主席人選依第五條規定定之。</p> <p>會議之決議，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，併同決議一併公布之。</p> <p>開會時，得邀請學者、專家與會，亦得依需要請其他有關機關、事業或團體派員列席說明，陳述事實或提供意見。</p>	<p>主任委員擔任之，並明定主任委員不能出席時之代理方式依第五條規定定之，即原則上由副主任委員擔任主席，但若副主任委員亦因故無法出席時，則由委員互推一人擔任主席。</p> <p>三、第三項明定委員會議之決議方式，係以全體委員過半數之同意為之，即視當時委員人數必須有三至四位以上委員同意。至於表決權行使之方式，則應由會議主席斟酌會議當時之狀況決定之，但應以公開記名方式為原則，蓋各委員對於委員會作成之決議應負責任。惟委員得提出協同意見書或不同意見書，闡明自己之立場及意見，爰參照司法院大法官審理案件法第十七條規定法例予以明文。</p> <p>四、為使委員會議能有充分之事實及資料作成決議，並能考量多元意見，第四項明定開會時得邀請學者、專家及相關機關、事業或團體派員列席提供意見，俾使委員會之決策更為周延。</p>
<p>第九條（委員會議決議事項）</p> <p>應提委員會議決議或審核事項如左：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、關於通訊傳播政策、制度之擬訂及審議。</li> <li>二、關於通訊傳播資源規劃、分配及執照核發之政策擬定及決策。</li> <li>三、關於通訊傳播行政計畫方案之審議、考核。</li> <li>四、關於執行通訊傳播相關法令之公告案、許可案及處分案之審核。</li> <li>五、關於通訊傳播相關法令擬訂、廢止及修正之審議。</li> <li>六、本會辦事細則與各處、室分層負責明細表及主管遴報任免決定之審議。</li> <li>七、預算及決算之審核。</li> <li>八、委員提案之審議。</li> <li>九、其他關於通訊傳播政策決定及重要措施之審議。</li> <li>十、其他依法應由委員會議決議事項。</li> </ol>	<p>本會採委員制，故具有相當重要性之事項原則上應經委員會議決議，爰參照行政院公平交易委員會組織條例第十四條及行政院金融監督管理委員會組織法草案第七條之法例，於本條明文訂定應經委員會議決議或審核之事項。</p>
<p>第十條（迴避）</p> <p>本會委員除應遵循行政程序法相關迴避規定外，對於本人或其配偶、三親等以內血親或二親等以內姻親具有利害關係之相</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、第一項明定委員之迴避原則，以避免因利益衝突影響決策之公正性。</li> <li>二、第二項明定迴避原則亦應適用於協辦案件之人員，使行政程序能更具公正</li> </ol>

<p>關機構或事業之提案及審議，應行迴避。 前項迴避規定，於本會協助辦理案件之人員準用之。</p>	<p>性及透明化，避免利益輸送之疑慮。</p>
<p>第十一條（透明化條款） 除經委員會決議應予保密之事項外，委員會審議之過程及結果應作成記錄定期公開。 有關執行通訊傳播相關法令之重大處分案，本會於作成決定前，應予當事人表示意見之機會，且於決定作成後，應於適當時間內對外公布說明；其施行辦法，由本會定之。 本會審議攸關公眾權益之政策及法令時，應進行公聽程序。本會舉行公聽會要點，由本會定之。</p>	<p>一、通訊傳播產業與公眾利益有密切之關連性，故關於通訊傳播產業之相關決策及行政程序，自應符合透明化之要求，使一般社會大眾及相關產業業者，均能有機會參與政策形成之過程，增加政策之妥當性及合理性，爰於第一項明定委員會之決議除應保密之部分外，應作成記錄定期予以公開。 二、委員會於作成重大處分案前，應予當事人表示意見之機會，且適時對外公布說明，以昭炯信，爰訂第二項予以明文。 三、委員會於審議攸關公眾權益之政策及法令時，更應進行公聽程序，俾收集思廣益之效</p>
<p>第十二條（主任秘書） 本會置主任秘書一人，協調溝通委員會與本會所屬各局、處、室之業務，並督導本會之行政事務。</p>	<p>一、本條明定主任秘書之設置及其職掌，更詳細之職掌則應於辦事細則中予以訂明。 二、襄助主任秘書辦理業務所需之工作人員，則應就本會法定員額中依實際需要派充之。</p>
<p>第十三條（內部單位） 本會設業務單位六處，分別掌理第三條所列事項，並得分科辦事。 本會得依行政區域及業務需要，報經行政院核定，於國內必要地區設置地區監理局，依法辦理區域性通訊傳播監理事項，得分科辦事。 前二項單位應掌理所屬業務事項，並執行委員會之相關決議，且得向委員會提案審議。</p>	<p>一、本條明定本會之內部單位，關於本會監理業務，採分層負責之方式，以協助本會行使職務。 二、本會內部業務單位配合組織規劃，應分為六處，並以最具有管理效率之職務劃分方式，於辦事細則中明訂各業務單位所掌理事項。 三、第二項參照交通部電信總局組織條例第十條之規定，明定地區監理局之設置及其職掌，更詳細之職掌應於辦事細則中予以訂明。 四、業務單位處除應負責其所屬業務事項外，更應隨時執行委員會之相關決議事項，且有主動提案權，以建立委員會與業務單位間之互動關係。 五、業務單位外之其他輔助單位，因與監理業務較無直接關連性，故與業務單位區別而於其他條文中個別予以規範。</p>
<p>第十四條（資訊室）</p>	<p>本條明定資訊室之設置及其職掌，更詳細</p>

本會設資訊室，依法辦理有關資訊業務之規劃、開發及管理事項。	之職掌應於辦事細則中予以訂明。
第十五條（秘書室） 本會設秘書室掌理議事、文書、印信、出納、庶務、公共關係及不屬其他各處、室事項，得分科辦事。	一、本條明定秘書室之設置及其職掌，更詳細之職掌應於辦事細則中予以訂明。 二、其中公共關係業務，參照行政院公平交易委員會組織條例及多數中央機關組織之法例，納為秘書室之業務範圍，而不另設公關室。
第十六條（人員編制及職等） 本會編制員額為五百人至七百人，就本會各單位之層級、業務性質及權責程度，依職務列等表及其職務所適用之職系，妥適配置各官等、職等之人員，訂定編制表。 前項編制表由本會擬訂，報請行政院核定。嗣後有修訂之必要者，亦同。	一、向來機關組織法均將各單位之員額及配置均予以明文，致使員額配置之任何變動均須經立法程序，而無法因應機關實際業務需要適時予以調整，或有過於僵化之弊。故本會為因應通訊產業之急速發展，自有必要為前瞻性之設計，保留人員配置之彈性機制，爰於第一項明定機關總員額，至於各單位員額配置，則由本會以訂定編制表之方式為之，而無須動輒經立法程序。 二、第二項明定編制表訂定及修訂程序。 三、本會於總員額編制下，得視實際需要設置參事、技監等職位，並於編制內編定即可，無須逐項列明於組織法中，以保留人員編制調整之彈性機制。
第十七條（彈性調整機制） 本會得因應產業環境之變更，適時檢討本會組織及業務職掌，經報請行政院核准後，將各單位及其業務職掌予以增設、裁併或重組。	由於通訊傳播產業匯流發展迅速，不斷有新服務型態及內容產生，若管理機關組織及其業務職掌無法適時調整，將嚴重影響監理業務之遂行。因此，於組織法中保留本會得因應產業環境變更，彈性調整組織及其職掌之機制，而無須再經過立法程序，自有助於機關前瞻性之設計。爰參照金融監督管理委員會組織法草案之體例訂定本條規定。
第十八條（人事室） 本會設人事室，依法辦理人事管理事項。	本條明定人事室之設置及其職掌，更詳細之職掌應於辦事細則中予以訂明。
第十九條（會計室） 本會設會計室，依法辦理歲計、會計並兼辦統計事項。	本條明定會計室之設置及其職掌，更詳細之職掌應於辦事細則中予以訂明。
第二十條（政風室） 本會設政風室，依法辦理政風事項。	本條明定政風室之設置及其職掌，更詳細之職掌應於辦事細則中予以訂明。
第二十一條（專業諮詢委員會） 本會為處理特定業務，得經委員會之決議提請行政院同意，設立各種專業諮詢委	鑑於通訊傳播產業所涉事項之專業性及多元性，為使委員會之決策能更加周延及符合專業需求，爰參照交通部電信總局組織

<p>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。</p> <p>前項各種專業諮詢委員會所需之工作人員，就本法所定員額內派充之。</p> <p>專業諮詢委員會之設置及委員遴聘辦法，由本會定之。</p>	<p>條例第十二條規定之法例，明定本會得設立各種專業諮詢委員會，遴聘無給職之學者、專家，以提供諮詢或審查意見。</p>
<p>第二十二條（國外人員派駐）</p> <p>本會為加強國際合作，得報請行政院核准後，派員駐國外辦事。</p>	<p>於我國加入世界貿易組織後，國際性事務必然大幅增加，故為便利國際相關事務之進行，於有必要時，本會應得派員駐國外辦事，爰訂本條規定。</p>
<p>第二十三條（事務委託及委辦）</p> <p>本會就主管事務，得依據行政程序法之規定，委託直轄市政府或縣（市）政府辦理，亦得委託民間團體或個人辦理；其施行辦法，由本會定之。</p> <p>前項委託事務所需之經費，由本會負擔之。</p> <p>本會對於第一項直轄市政府、縣（市）政府及民間團體或個人辦理本會主管事項，有指示及監督之責。</p>	<p>一、依據行政程序法第十五條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」故為增進本會辦理相關業務之效率，部分主管事務應以委託直轄市政府或縣（市）政府協助辦理或委託其辦理為宜，例如地方網路之建設、路權協調等，爰設第一項規定為其依據。至於委託費用之負擔，依據財政收支劃分法第三十八條之規定：「各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託單位負擔。」故仍應由本會支應。</p> <p>二、依行政程序法第十六條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」為提昇行政效率，減少管制成本，本會得將部分事務委託民間團體或個人辦理，例如網路設備審驗事項、統計事項（服務品質調查、產業數據分析等）及特殊會計計算事宜（會計分離之查核、資費核定、普及服務成本、費用攤計、網路互連、共構共置成本計算等），惟相關委託費用仍應由本會支應之，爰明定第二</p>

	<p>項以為依據。</p> <p>三、為避免因事務之委託及委辦致使權責不清，爰參照行政院公平交易委員會組織條例第二條之體例，明定第三項要求本會仍應負指示、監督之責。</p>
<p>第二十四條（聯繫機制）</p> <p>為有效執行監督管理業務，並維護市場公平競爭環境，本會與相關機關間應建立溝通聯繫機制；其作業規定，由本會會商相關機關定之。</p>	<p>一、由於通訊傳播事業之監理業務，可能涉及其他機關之掌理事項，為能有效進行管理，應與相關機關建立溝通聯繫機制，避免重複管制與處分牴觸之風險。</p> <p>二、依據 ITU、OECD、EU 之研究報告所示，維護市場之公平競爭環境，將是未來管理機關主要業務職掌之一，故如何與競爭法主管機關合作共同達成市場競爭秩序之維護，促進業者間之有效競爭，應建立相當機制以為因應。</p> <p>三、依據公平交易委員會現行運作實務，於涉及其他部會主管事務範圍之競爭法議題時，往往透過行政協調之方式處理，先後曾與經濟部、財政部、新聞局、農委會、衛生署、法務部、公共工程委員會等進行協調，並作成協調結論以為機關間處理各該議題之準則。</p> <p>四、為明確釐清本會與公平交易委員會等相關機關間關於電信、資訊及傳播產業所涉及議題之規範界限，爰明定本會應與相關機關建立溝通聯繫機制，並會商訂定作業規定以為準據。</p>
<p>第二十五條（人員聘用）</p> <p>本會因業務需要，得依聘用人員聘用條例之規定，聘用具有專業能力之人員七十人至一百人。</p> <p>本會得視業務需要，遴聘學者、專家為顧問，均為無給職；其遴聘辦法由本會定之。</p>	<p>一、為因應監理業務之變動性需求，爰於第一項明定本會得聘用不具公務員任用資格之專業人員，使人員進用管道更為開放及多元。</p> <p>二、第二項明定本會得遴聘顧問。</p>
<p>第二十六條（通訊傳播警察）</p> <p>本會得依警察法之規定，商准警察主管機關設通訊傳播警察機關。</p>	<p>參照交通部電信總局組織條例第十三條規定之體例，明訂本會請求警察主管機關設通訊傳播警察以支援本會執行業務之法源。</p>
<p>第二十七條（經費來源）</p> <p>本會所需之人事費用應依法定預算程序編定，由政府循預算程序撥款支應。</p> <p>本會設通訊傳播監督管理基金，以支應</p>	<p>一、本會人事費用較為明確之經費需求，仍應循公務預算程序由政府撥付預算支應，爰訂第一項。</p> <p>二、至於本會業務之經費需求，參酌大多</p>

<p>通訊傳播監理業務所需業務費用，其收入來源如下：</p> <p>一、由政府循預算程序之撥款。</p> <p>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、頻率使用費、檢查費、審查費、執照費、罰鍰收入及其他規費之百分之十。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。</p> <p>三、基金之孳息。</p> <p>四、本會其他有關收入。</p> <p>通訊傳播監督管理基金支出用途如下：</p> <p>一、本會辦理通訊傳播監理業務所需之費用。</p> <p>二、通訊傳播產業相關制度之研究與發展。</p> <p>三、本會委託其他機關或民間機構或個人辦理相關監理事務所需費用。</p> <p>四、推定通訊傳播監理人員訓練。</p> <p>五、推動國際交流合作。</p> <p>六、本會其他有關支出。</p> <p>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。</p>	<p>數之外國立法例，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。準此，爰於第二項明定採設置通訊傳播監督管理基金之方式，以規費收入之一定比例支應執行監理業務之需，以達專款專用之目的，並確保本會於財務來源方面之獨立性。至於一定比例則參照現行新聞局廣電處與交通部電信總局之業務費用與規費收入間之比例關係，斟酌本會未來之業務範圍擴大、委辦事務費用增加等需求，認以百分之十為當。</p> <p>三、依據預算法第九十四條規定：「配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫。」鑑於此項收入之特殊性及金額龐大，與一般經常性收取之規費有異，故將此項收入排除於通訊傳播監督管理基金之來源。</p> <p>四、第三項明定通訊傳播監督管理基金之支出用途，主要係以支應本會監理業務經費之需求。</p> <p>五、第四項規定通訊傳播監督管理基金之收支、保管及運用辦法授權由行政院定之。惟仍應受預算及決算相關法制之規範及監督。</p>
<p>第二十八條（會議規則、辦事細則）</p> <p>本會會議規則及辦事細則，由本會訂定，報請行政院備查。</p>	<p>明定本會會議規則及辦事細則之訂定。</p>
<p>第二十九條（施行日期）</p> <p>本法施行日期，由行政院以命令定之。</p>	<p>一、由於本法涉及組織變更、人員財產移撥等問題，其施行日期宜有緩衝期間，爰規定由行政院以命令定之。</p> <p>二、至於通訊傳播相關法令（作用法）如何配合修正，則應屬第一屆委員會之重要職掌。</p>

### 第三節 相關組織法之修正建議

#### 一、交通部電信總局組織條例

由於電信總局組織條例第二條所定之掌理事項，將全部整合由通訊傳播委員會行使，且相關人員及財產均應移撥予通訊傳播委員會，故電信總局組織條例應予廢止。

#### 二、行政院新聞局組織條例

由於新聞局廣電處掌理之業務，將整合由通訊傳播委員會行使，且相關人員及財產均應移撥予通訊傳播委員會，故行政院新聞局組織條例應相應予以修訂。

修正條文	原條文	修正說明
第二條 新聞局設左列各處、室，並得分科辦事： 一、國內新聞處。 二、國際新聞處。 三、出版事業處。 四、電影事業處。 五、資料編譯處。 六、視聽資料處。 七、綜合計畫處。 八、聯絡室。 九、總務室。	第二條 新聞局設左列各處、室，並得分科辦事： 一、國內新聞處。 二、國際新聞處。 三、出版事業處。 四、電影事業處。 <u>五、廣播電視事業處。</u> 六、資料編譯處。 七、視聽資料處。 八、綜合計畫處。 九、聯絡室。 十、總務室。	將廣播電視事業處刪除，並配合修訂款次。
第七條 (刪除)	第七條 廣播電視事業處掌理左列事項： 一、廣播電視事業、廣播電視從業人員、廣播電視節目供應事業與其團體之輔導、管理及獎助事項。	由於廣播電視事業處所掌理之事項，業已整合由通訊傳播委員會辦理，故本條規定應予刪除。

	<p>二、廣播電視節目及廣告之審查、取締事項。</p> <p>三、廣播電視事業之調查及統計事項。</p> <p>四、廣播電視事業之國際活動輔導事項。</p> <p>五、錄影節目製作、發行事業之輔導與管理事項。</p> <p>六、有關錄影帶節目之審查、取締事項。</p> <p>七、其他有關廣播電視行政事項。</p>	
<p>第十四條</p> <p>(視人員實際移撥情形調整之)</p>	<p>第十四條</p> <p>新聞局置參事五人，主任秘書一人，處長八人，職位均列第十至第十二職等；副處長八人，主任二人，專門委員十人至十二人，職位均列第九至第十一職等；秘書六人至八人，職等列第六至第九職等，其中三人得列第十或第十一職等；編譯六人至八人，技正二人或三人，職位均列第八至第十職等；編審十人至十四人，職位列第六至第九職等，其中四人得列第十或第十一職等；科長三十一人至三十九人，專員三十人至四十人，編輯十五人至二十三人，編導四人至六人，職位均列第六至第九職等；技士十五人至二十一人，職位列第三至第五職等，其中七人得列第六或第七職等；科員四十一人至五十七人，職位列第三至第五職等，其中十九人得列第六或第七職等；技佐十人至十四人，職位列第三至第五職等；辦事員三十人至三十八人，職位列第二至第五職等；書記三十一人至三十七人，職位列第一至第三職</p>	<p>配合廣播電視事業處現有編制人員之移撥，新聞局之編制員額應予相應調整。廣播電視事業處編制員額為：簡任 12-14 職等 1 人；簡任 10-11 職等 5 人；薦任 8-9 職等 29 人；薦任 6-7 職等 6 人；委任 3-5 職等 2 人；技工 3 人；工友 2 人等共計 48 人。</p>



	等。	
--	----	--

第十八條 新聞局為編譯各種外文書刊及製作視聽資料，所需專門人才，得報准行政院聘用之。	第十八條 新聞局為編譯各種外文書刊、製作視聽資料及輔導廣播電視業務，所需專門人才，得報准行政院聘用之。	由於輔導廣播電視業務已整合由通訊傳播委員會掌理，故相應予以刪除。
第二十二條 本條例自公布日施行。 本條例修正條文之施行日期，由行政院以命令定之。	第二十二條 本條例自公布日施行。	由於修正條文之施行，涉及通訊傳播委員會之成立及相關人員財產移撥等問題，其施行宜保留緩衝期間，由行政院以命令定之。

### 三、交通部組織法

由於交通部郵電司關於電信、廣播部分業務及電信總局之業務將整合由國家通訊委員會掌理，故交通部組織法應配合修訂。

修正條文	原條文	修正說明
第四條 交通部設左列各司、室： 一、路政司。 二、 <u>郵政司</u> 。 三、航政司。 四、總務司。 五、秘書室。	第四條 交通部設左列各司、室： 一、路政司。 二、 <u>郵電司</u> 。 三、航政司。 四、總務司。 五、秘書室。	由於郵電司關於電信、廣播方面業務應移由通訊傳播委員會掌理，故應配合業務項目調整更名為郵政司。
第六條 郵電司掌理左列事項： 一、關於郵政規劃之核議事項。 二、關於郵政儲金、匯兌及簡易人壽保險規劃之核議事項。 三、 <u>關於郵政事業經營及其聯繫之規劃、策進事項。</u> 四、 <u>關於郵政事業費率之核議事項。</u> 五、 <u>其他有關郵政事項。</u>	第六條 郵電司掌理左列事項： 一、關於郵政規劃之核議事項。 二、關於郵政儲金、匯兌及簡易人壽保險規劃之核議事項。 三、 <u>關於電報、電話及通信方式之核議事項。</u> 四、 <u>關於廣播及電視電臺工程技術之核議、督導事項。</u> 五、 <u>關於公有、民營及專用電信之監督事項。</u> 六、 <u>關於無線電頻率呼號之指配及干擾處理事</u>	為配合廣播、電信方面業務之移出，爰將相關掌理事項予以刪除及修訂，並相應調整款次。

	<p>項。</p> <p>七、關於公有、民營與專用電信主管技術人員及船舶、航空器電信人員執業證書之核發與廣播電視電臺工程人員之管理事項。</p> <p>八、關於郵政、電信事業經營及其聯繫之規劃、策進事項。</p> <p>九、關於郵政、電信事業費率之核議事項。</p> <p>十、其他有關郵電事項。</p>	
第十二條 (刪除)	第十二條 交通部設電信總局；其組織以法律定之。	由於電信總局業務職掌將完全移由通訊傳播委員會職司，故配合交通部電信總局組織條例之廢止，相應刪除本條規定。
第二十一條 (視人員實際移撥情形調整之)	第二十一條 交通部置主任秘書一人，參事五人至七人，技監一人或二人，司長四人，職務均列簡任第十二職等；副司長四人，職務列簡任第十一職等；專門委員十五人至十七人，職務列簡任第十職等至第十一職等；秘書九人至十一人，技正十六人至二十六人，職務均列薦任第八職等至第九職等，其中秘書六人、技正十人得列簡任第十職等至第十一職等；科長三十三人至三十七人，職務列薦任第九職等；視察五人至九人，職務列薦任第八職等至第九職等；專員四十三人至四十九人，編審十人至十二人，職務均列薦任第七職等至第九職等；科員五十一人至六十一人，技士四人至六人，職務均列委任第五職等，其中科員二十三人、技士三人得列薦任第六職等至第七職等；辦事員六人至八	若郵電司之部分員額編制因通訊、傳播業務之移出，而移撥至通訊傳播委員會，則本條規定應相應予以調整。

	人，職務列委任第三職等至第四職等；書記六人至八人，職務列委任第一職等至第三職等。	
第二十九條 本法自公布日施行。 本法修正條文之施行日期，由行政院以命令定之。	第二十九條 本法自公布日施行。	由於修正條文之施行，涉及通訊傳播委員會之成立及相關人員財產移撥等問題，其施行宜保留緩衝期間，由行政院以命令定之。

#### 四、行政院組織法

倘傳播通訊委員會定位於行政院下，行政院組織法均應相應增訂設置之法源依據。

修正條文	原條文	修正說明
第三條 (甲案) 行政院設左列各部及各委員會： 一、內政部。 二、外交部。 三、國防部。 四、財政部。 五、教育部。 六、法務部。 七、經濟部。 八、交通部。 九、蒙藏委員會。 十、僑務委員會。 十一、通訊傳播委員會。 各部及各委員會之組織，以法律定之。	第三條 行政院設左列各部及各委員會： 一、內政部。 二、外交部。 三、國防部。 四、財政部。 五、教育部。 六、法務部。 七、經濟部。 八、交通部。 九、蒙藏委員會。 十、僑務委員會。 各部及各委員會之組織，以法律定之。	明訂通訊傳播委員會之設置依據。
第十七條 本法施行日期以命令定之。 本法修正條文之施行日期，由行政院以命令定之。	第十七條 本法施行日期以命令定之。	由於修正條文之施行，涉及通訊傳播委員會之成立及相關人員財產移撥等問題，其施行宜保留緩衝期間，由行政院以命令定之。

## 第七章 因應產業匯流趨勢相關法規之調整

### 第一節 科技整合對於法規政策之挑戰

#### 一、科技整合現象與政策

因通訊、傳播等科技的進步，新興通訊服務以及傳播媒體不斷推陳出新，經營型態及行銷理念也與以往大為不同。不論是應用何種新科技加入服務，可預見的，未來通訊與媒體服務均將改採數位模式傳送，即使是傳送資訊的載具(carrier)可能有所不同，但在一切訊息數位化的傳送模式下，傳統上依提供服務載具或媒體種類區分並訂定相關管制法規的做法，將在數位化時代面臨嚴重的挑戰。

另外，檢視過去政府的產業政策，由於各類法令的立法精神不同，在面對不同產業時的管制心態與措施上自然也有極大的差異。以往政府在制定資訊相關政策時，多採取開放管制和鼓勵自由競爭的心態，而在面對電信及媒體的業者時，卻多是較為保守的管制政策，以維持國家的高度統治和保障國內相關廠商。如此不同的管制態度，促使長久以來通訊、傳播等產業的發展模式有極大的不同。

#### 二、因應產業匯流法律之修正

通訊、傳播等產業匯流之趨勢，使得現行法規所欲規範的現象與狀態將大幅改變，而使管理機關有整合為一的趨勢，相對的，也產生規範該各產業的實體法是否有整合需要或修正的疑問。通訊傳播產業匯流固然是未來的發展趨勢，但在檢視現行之法令規範，並參考國際立法後，研究單位初步認為因應產業匯流的趨勢，現行規範各產業的實體法或許並不當然需要整合為單一法典，但為因應產業匯流趨勢，各相關法規則確有配合調整或修正之必要。蓋相關產業雖有匯流發展的趨勢，但具體影響社會生活以及法令制度發展的速度不一，相關法令制度配合調整的時程亦不盡相同，

若將所有相關規定合併於單一法典之中，恐掛一漏萬，或因求內容周全而緩不濟急。

### 三、法規因應修正議題

產業匯流對於現行法令最明顯的影響首推證照發放的標準及限制。目前各國對於電信、傳播等業多採取特許制或類似的執照制度，且就各執照持有人的資格、營運管理等均設有各種規定。在通訊、傳播等業跨業整合之後，管理機關所面臨的第一要務，是業者利用非傳統載具或平台提供多樣服務或跨業服務時，管理機關是否應按照針對傳統通訊、傳播等業務載具特性所訂定的證照制度，要求業者在提供各項服務前取得各種執照。

延續證照制度變革後，管理機關所面臨的問題，則是原先證照制度下的營運管理規範，對於產業匯流後各項服務提供者，是否應一體適用。相關議題可分為促進相關產業發展，維持公平競爭秩序，保障公眾及消費者權益，維護傳播內容之品質及建立資訊化社會五大面向來討論，各個面向又分涉多項不同議題。在產業匯流趨勢已可預見，但匯流後業界使用的技術、經營模式、業者以及消費者互動所衍生的行為規範等細節尚未明朗的情況下，法律的制定或修正應秉持科技中立的原則，以維持一定的彈性。以下先就國際間針對產業匯流的趨勢所採取之因應之道加以論述。

## 第二節 國際立法因應產業匯流的發展趨勢

目前各國際組織以及產業先進國家為因應產業匯流現象的立法趨勢，大多停留在議題管理階段，除 EU 針對電子化通訊網路 (electronic communications networks) 提出針對若干個別議題訂定單獨指令之提案<sup>138</sup>外，並未見訂定單一法典的提議。歐盟在該等提案中針對提供通訊功能的電子化網路作出了原則性的規定，其立法方向為利用修正舊法概念下對於電信、傳播等產業之定義，以擴大舊法的適用範圍，以及增定新原則以因應新議題的發展，是接近形式上法規整合的立法建議。

EU 曾於一九九七年公布綠皮書 (Green Paper)，要求各會員國加速因應電信、資訊及傳播產業整合所帶來的衝擊。綠皮書中指出，為因應科技的革新與市場開放的趨勢，由現有監管體制過渡至新體制時，應有清楚的優先順序，並將內容管理及基礎網路管理分離。同時，為促進及維持歐洲通訊傳播市場的公平競爭，並在整合環境中強化歐洲內部市場的活力，促進 EU 會員國人民的福祉，EU 並指出以下問題及因應原則：

### 一、目前問題：

---

<sup>138</sup> 該等提案包括：

- (1) Directive of the European Parliament and of Council on a common regulatory framework for electronic communications networks (電子通訊網路規範綱領)；
- (2) Directive of the European Parliament and of Council on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (電子通訊網路之接續與互連)；
- (3) Directive of the European Parliament and of Council on regulatory framework of radio spectrum (無線電頻譜指配原則)；
- (4) Directive of the European Parliament and of Council concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communication sector (個人資料處理以及隱私權保護)；
- (5) Directive of the European Parliament and of Council on authorisation of electronic communications networks and services (電子化通訊網路之授權及服務)；
- (6) Directive of the European Parliament and of Council on unbundled access to the local loop (市內用戶迴路釋出)；
- (7) Directive of the European Parliament and of Council on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (電子化通訊網路之普及服務以及使用者權利)。

- (一) 各會員國的規範不夠協調一致；
- (二) 市場確定性不足；
- (三) 法規確定性不足；
- (四) 不同市場間存在不同程度競爭。

## 二、因應原則：

- (一) 建立各會員國間的協調機制；
- (二) 各會員國的監理系統應更具彈性；
- (三) 各會員國的監理系統應有嚴格的決策程序或法規制定程序；
- (四) 對不同市場管制的嚴鬆程度應與該市場的競爭程度相符。

此外，EU, ITU, OECD 均曾分別對下述議題作進一步的闡釋：

### (一) 法律規範的不確定性 (Regulatory Uncertainty)

隨著科技進步，相關產業產生匯流 (Convergence) 的趨勢，法律架構也必須隨之調整，否則法律規定與市場發展的不一致性，將造成法律的不穩定性，因而影響了投資的意願及科技發展。再者，各會員國對於新興傳播媒體及服務內容，由於規範內容的定義不同，會員國間對相同或相似的服務內容，可能歸屬於不同的管理機制。易言之，相同或相似的服務內容，可能會涉及一個以上的管理機制，經營者必須面對不同的管理機關，因而造成在會員國投資經營的障礙。而對於通訊、傳播業者進入市場所加諸的條件，是否公平合理，例如申請執照時所需時間、程序的透明度、執照的時效性、費用的多寡等，均會影響經營者的經營策略及競爭態勢。

### (二) 業者自律 (Self-regulation)

資訊業者如網際網路業者，大多不受發照制度的規範，而是受消費者保護法或競爭法等規範，來確保所提供資訊內容的妥適與合



法。不同於資訊業，在電信、傳播業中，執照仍扮演重要的角色。為促進市場競爭，業者自律（self-regulation）逐漸受到重視，降低發照門檻，而以消費者保護法或競爭法作為規範業者之行為，逐漸成為未來的規範趨勢。

### （三）發照制度（Licensing scheme）

EU、ITU、OECD 相關報告多主張執照發放應以一般許可方式為之，僅對於稀少性頻道的指配或為保障公平競爭及重大公眾利益時，才以特許執照方式發照。此外，監理機關應確保執照發給的程序具備透明性。OECD 報告指出，有關固網業者的發照問題，若市場競爭已達一定程度，則發照僅在確認經營者具有進入市場的基本資格與條件；但在行動通訊市場中，由於無線電波頻率是稀有資源，市場競爭者的數量，自然會受到限制，而頻率被視為屬於全民共享的資源，頻率指配較具有政策考慮的因素。

規費收取的合理性，也是具高度爭議性的課題，業者往往無從理解所收取規費與管理機關所生行政費用與成本間的關聯性，認為政府是將收取規費視為國家財源之一。EU 報告中指出，大多數會員國發照程序耗時複雜且費用昂貴，在市場競爭激烈、科技快速發展之下，新進業者往往失去先機或因資金不足而遇到困難。EU 認為申請執照的費用，應限於行政程序所需的成本與花費，除將稀有資源作最有效率的利用外，不應作為國家財政收入的來源之一。

ITU 的報告中亦指出各國發照程序的不同，反映其政策目標及市場結構的不同。一般而言，發照政策欲達成的目標可包括：

1. 控制市場競爭及進入市場的門檻；
2. 管制或鼓勵外資；
3. 鼓勵基礎建設(infrastructure)的投資；
4. 吸引跨國企業提供國內升級服務(advanced service)；

## 5. 確保大眾服務及公共利益。

EU、OECD、ITU 均強調，在全球化的潮流下，發照政策必須具有一貫性，愈複雜不一致的發照制度，愈將阻礙全球數位化服務的發展。

### (四) 網路互連 ( Interconnection )

ITU 報告顯示既有業者往往拖延網路互連(interconnection)的協商，來阻礙新進業者進行公平競爭，因此法律應規範一定的程序，使業者在進行網路互連協商時，能以有效率的方式去執行協商的內容。OECD 報告亦顯示應有專門機構負責處理爭議，尤其當事人一方具有顯著市場力(significant market power)，亦即有一定比例的市場占有率時，更為重要。

為促進網路互連，會員國應適時發佈網路互連條件的參考文件 ( reference interconnection offers ) ( RIO<sub>s</sub> )，加速協議時程，並確保網路互連的實現與執行。目前許多新進業者，在與既有業者進行網路互連協商時，仍遇到許多困難。主要問題之一，往往在於雙方有爭議時，管理機關無法發揮定紛息爭的功能，甚至其調處的結果不被遵守，影響業者間的公平競爭。

### (五) 普及服務(Universal Access)

為確保全民能在合理且及時的基礎上使用基本通訊傳播服務，會員國可以要求業者提供普及服務，完全基於商業考量或市場自由競爭，恐無法達到普及服務的目標，尤其是偏遠或不經濟地區的民眾，可能無法享有基本的通訊傳播服務。因此，於發給執照時，政府可要求申請執照者撥用部分資源履行普及服務之義務。

### (六) 消費者保護 ( Consumer protection )

有關業者與消費者間的爭議，有些 EU 會員國依賴其主管事業機關解決，有些則以主管消費者保護的機關解決。例如，對於帳單相關

爭議，EU 表示帳單應包括費用的明細，若是帳單所提供的內容，不包括每通電話的明細，而只有紀錄打電話次數的總數，消費者可以免費向業者索取每通電話的明細。

對於服務的品質，OECD 並指出理論上消費者會自己選擇最好的服務，然而實際上因資訊取得及市場佔有率等因素，消費者往往不能做出最好選擇，因此管理機關應負責確保服務的品質，並將相關服務資訊公開，以保障消費大眾權益。

### (七) 開放市場公平競爭

由法律規範轉換以競爭法維持市場秩序時，須特別注意在轉換的過渡時期中，既有業者以其強大的勢力阻礙其它業者進入市場從事競爭的行為。

EU 報告並指出既有業者仍是開放市場競爭的阻礙之一，在市場競爭成熟前，政府須以法規保護新進業者得以進入市場，以防止市場壟斷並促進市場的自由競爭。維持市場公平競爭時，會員國應考慮以下幾點：

1. 管理機關與市場參與者應各自獨立，尤其在國營事業的情形下，管理機關不應與業者有任何利害關係，以避免因利益衝突，導致偏頗不公。
2. 對於管理機關執法的效能，業者關切的事項包括：
  - (1) 處理爭議的能力，如業者間對網路互連有所爭執，管理機關是否能有效的介入並解決，其解決的程序是否有慣例可循，其處理過程是否透明化、具有公信力。
  - (2) 管理機關是否有充分的人力、物力及專業素養，瞭解產業發展趨勢，並維持市場競爭秩序。
  - (3) 管理機關與競爭法主管機關的權限是否清楚、明白，是否

會造成業者被二以上機關重複規範管理。

- (4) 對於管理機關的決定不服時，業者是否有上訴程序或其它救濟管道。

而 EU 綠皮書所達成的共識則包括：

- (一) 以訂定法規的方式管制仍有其必要性。競爭法可依不同案例、情況加以適用，法規可作為補充及市場競爭趨於成熟前的過渡措施。
- (二) 採水平方式規範網路基礎設施( Horizontal approach )的共識，法律對於網路基礎設施之規範，應儘量一致，不因服務性質的不同而有差別待遇，換言之，將通訊及傳播服務皆納入一致性的法規範，不再因其服務性質不同而作不同的規範。
- (三) 規範時應具有明確公共政策的目標，亦即制定法律時，應有清楚明白的法律目的。
- (四) 法律規範時，應體認到市場的不確定性，以及需要大量投資以進入市場的狀況。法律規範應具有彈性。
- (五) 法律應同時保障消費者的權益。

對未來法規發展，EU 亦肯認下列原則：

- (一) 採低度管理原則，除了必要的情形，例如為了保障重要公共利益，或市場機制失敗，並經過公共審議外，應盡量鼓勵業者自治並維持低度處理。
- (二) 法律必須有明確的政策目標，如促進經濟成長或促進就業，且此種目標無法僅由市場機制達成。
- (三) 法律必須同時具有彈性與穩定性，以符合不斷創新的科技，並且能夠維持投資意願。

- (四) 在產業整合的趨勢下，法律必須具科技中立性（ technology neutral ）。
- (五) 在全球化的時代裏，法律與所規範的行為需考量全球趨勢與相關商業利益，盡量使全球市場流通。並在會員國間建立一定機制及一定程序以利會員會合作。

### 第三節 國內法規因應產業匯流的修正建議

#### 一、促進相關產業發展

##### (一) 執照發放標準及限制之檢討

##### 1. 我國現行法律規定比較：

我國現行法對於電信以及傳播等產業之營運特許或許可執照發放方式以及分類，乃以傳統科技以及業務為區別標準；以下分就電信法以及傳播法規下所規定之各項營運執照許可營業範圍及許可年限等規定彙整如表 7-1：

【表 7-1】：我國電信、傳播營運執照許可內容比較

電 信 法	<p>1. 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。經交通部特許並發給執照（第十一條、十二條）</p> <p>(1)固定網路通信業務執照：</p> <p>(A)綜合網路業務：有效期限廿五年</p> <p>(B)市內網路業務：有效期限廿五年</p> <p>(C)長途網路業務：有效期限二十年</p> <p>(D)國際網路業務：有效期限二十年</p> <p>(E)電路出租業務：有效期限十五年</p> <p>(2)行動通信業務執照：</p> <p>(A)數位式低功率無線電話業務：有效期限十年 / 十五年</p> <p>(B)中繼式無線電話業務：有效期限十年</p> <p>(C)行動數據通信業務：有效期限十年</p> <p>(D)無線電叫人業務：有效期限十五年</p> <p>(E)行動電話業務：有效期限十五年</p> <p>(F)第三代行動通信業務：有效期限十五年</p> <p>(3)衛星通信網路業務：</p> <p>(A)衛星廣播電視節目中繼出租業務：有效期限九年</p> <p>(B)衛星行動通信業務：有效期限十年</p> <p>(C)衛星固定通信業務：有效期限十年</p> <p>2. 第二類電信事業：第一類電信事業以外之電信事業；須取得許可執照（第十二條、第十七條）</p> <p>(1)一般第二類電信事業</p> <p>(2)特殊第二類電信事業</p>
-------	--

有線廣播電視法	<p>1. 有線廣播電視系統經營者：依法核准經營有線廣播電視者（第二條、第十八條）</p> <p>(1) 籌設許可</p> <p>(2) 營運許可：有效期限九年（第三十五條）</p> <p>2. 頻道供應者：以節目及廣告為內容，將之以一定名稱授權予有線電視系統經營者播送之供應事業（第二條）。無執照要求。</p>
衛星廣播電視法	<p>1. 直播衛星廣播電視服務經營者：直接向訂戶收取費用，利用自有或他人設備，提供衛星廣播電視服務之事業（第二條）。</p> <p>須取得衛星廣播電視事業執照：有效期限六年（第五條、第六條）</p> <p>2. 衛星廣播電視節目供應者：自有或向衛星轉頻器經營者租賃轉頻器或頻道，將節目或廣告經由衛星傳送給服務經營者、有線廣播電視系統經營者或無線廣播電視電台者（第二條）。</p> <p>須取得衛星廣播電視事業執照：有效期限六年（第五條、第六條）</p> <p>3. 境外衛星廣播電視事業：利用衛星播送節目或廣告之中華民國管轄區域內之外國衛星廣播電視事業（第二條）。境外衛星廣播電視事業經營直播衛星廣播電視服務，應在中華民國設立分公司，申請主管機關許可（第十五條）。</p>
廣播電視法	<p>廣播電視電台：</p> <p>1. 交通部核發電台架設許可證</p> <p>2. 交通部核發電台執照</p> <p>3. 新聞局核發廣播或電視執照；有效期限二年（第二條、第十條、第十二條）</p>

## 2. 比較法分析：

### (1) 歐盟服務及發照指令提案<sup>139</sup>

歐盟服務及發照指令提案為歐盟國家電信自由化及普及服務，提供一執照發放制度設計的標準，其中重要的原則如下：

(A) 於絕大部分情形下，電信服務的提供應無需經特別授權，或僅需一般性的授權，會員國可要求業者辦

<sup>139</sup> Proposal of Directive of the European Parliament and the Council on the authorisation of electronic communications networks and services.

理登記即可。

- (B) 只有就提供公共電話服務、建設公共電信網路、或其他使用電台頻率之網路，或為下列目的，方需核發個別執照：
  - (a) 允許使用電台頻道；
  - (b) 就公共或私人土地提供使用權；
  - (c) 就公共電信服務課予普及服務、開放網路或相關義務；
  - (d) 具有顯著市場力。
- (C) 就執照發放附加的條件，必須符合歐盟的競爭規範，附加條件應符合比例原則，且僅得為下列目的：號碼之分配、電台頻率的有效使用及管理、特殊的環境及城鄉計劃需求、為確保頻率的有效使用設定最長期限、普及服務的提供義務、具顯著市場力的管制、就公共土地使用權的限制、確保公共服務繼續提供及租用線路的提供。
- (D) 關於一般授權的資訊應公告周知，一般授權的附加條件必須符合一定程序。
- (E) 個別發照除需遵照一定的程序外，尚須經由公開、非歧視且透明的程序為之。
- (F) 就個別發照張數限制，必須是對特別種類服務提供、電信設施建設，且僅為確保頻率有效使用，方得為之。
- (G) 執照費僅可就相關且符合比例的行政成本收取，然而為確保稀有資源之最大利用，可以收取其他非歧



視性的費用。

## (2) 國際電信聯盟 (ITU)

ITU 於其公布之一九九九年電信改革趨勢報告( Trends in Telecommunications Reform 1999 ) 中指出，於技術整合及資訊經濟快速發展的今日，清楚地區分各種服務、設施或經營者以決定執照的發放方式，將十分困難。一項服務可能同時具有電信、資訊、娛樂及商業的性質；管理機關將很難決定何種服務、何種業者應被規範，ITU 提供下列原則供各國制定發照規則時作為參考：

### (A) 提昇經由多媒體傳送聲音服務之普及性

目前區分電話語音服務與其他服務的不同，已愈來愈困難，且此等區分亦有礙於資訊技術的整合。資訊時代相關規範之第一要務，應是排除法規方面的障礙，促進產業的發展。

### (B) 促進網路建設利用率及互為使用的程度

界定個別的公共網路提供者將日益困難，因此管理機關應將發照的標準轉移至網路建設利用率及可與其他網路互為使用的程度，以確保公共服務的提供。

### (C) 提昇公開且有效率的頻率使用

有效的頻率使用未必須藉用個別發照的手段方可達成；就稀有的頻率仍然可以發照方式規範，但應以提昇新業者的進入及降低管制為原則。就非稀有頻率，其實可藉登記及設備核可制或類別執照制度規範。

### (D) 防止市場力量的濫用。

### (E) 澄清並藉定內容的責任。

(F) 保障消費者權益。

### (3) WTO

WTO 基本電信服務談判小組提出之報告，就執照發放標準亦提出以下基本原則：<sup>140</sup>

採發照制度時，下列資訊應公告周知：

(A) 所有發照標準及通常就申請作成決定所需的時間；

(B) 個別執照發放的條件。

拒絕發照的理由，於申請人提出請求時應予告知。

### (4) 新加坡電信法

新加坡資訊通訊發展局（The Info-communications Development Authority of Singapore; IDA）將電信執照區分為二類：一為設施提供者執照（Facilities-Based Operator (FBO) License），一為服務提供者執照（Service-Based Operator (SBO) License）。設施提供者係個別發照；服務提供者則有可能個別發照，或以類別發照（Class-Licensed）。IDA 並不事先決定執照之發放張數。<sup>141</sup>

設施提供者係指欲使用任何形式的電信網路、系統及設施以提供電信交換及／或傳輸容量及／或服務予有執照的電信提供者、事業或消費者。IDA 將評估申請者所承諾將發展及投資的電信建設，提供服務的能力及服務標準等條件以決定是否發放 FBO 執照。設施提供者如欲擴充其營業範圍，

---

<sup>140</sup> WTO Reference Paper on Regulatory Principles, Negotiation Group on Basic Telecommunications, 24 April 1996.

<sup>141</sup> 所謂類別發照，係指於發照標準及條件均事先公開的情況下，任何欲提供該等執照範圍內的服務者，視為已詳閱及同意該等執照之內容，且視為已取得執照。如其就該等執照服務之提供具有利益衝突，應先向 IDA 申報，參見 Licensing Framework for the Provision of Telecommunication Networks and Services in Singapore, available at IDA's web site at <<http://www.ida.gov.sg>>.

無須另行申請其他 FBO 或 SBO 執照，僅需事先取得 IDA 的許可，即可變更其營業範圍。IDA 將更新其執照範圍。

向 FBO 執照者租用電信網路設施以向第三人提供電信服務者，須申請 SBO 執照。一般而言，租用國際傳輸設備以提供服務者須申請個別執照；以公共交換電信網路或公共網路提供服務者，則以類別發照。服務提供者如欲擴充其營業範圍，則事先取得 IDA 的許可即可，IDA 將更新其執照範圍。

### 3. 未來法規修正方向建議

目前電信法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及廣播電視法下針對不同之產業別，設有不同的發照制度；此等制度設計係基於不同產業提供不同服務的前提，而以技術作為區別執照發放標準。然而在產業匯流、法律面臨整合的今日，此等標準顯有予以重新考量的必要。

交通部電信總局公布的「電信自由化暨廣電數位化」報告(電信自由化政策白皮書)中，對於執照發放之課題，曾提出下列方向

142：

- (1) 發照制度應符合市場開放競爭之原則，除因涉及無線電頻率及其他稀有資源運用而應限制經營業者家數外，其餘均不應限制經營業者之數目。
- (2) 簡化執照種類，並以每一事業持用一張執照為發照原則，不僅可有效管理，更可簡化業者申請與更正程序。
- (3) 簡化發照程序與流程，且儘可能以登記、報備，取代許可程序。

---

<sup>142</sup> 謝穎青主講，「執照發放與管理之理念檢討」，刊「電信自由化暨廣電數位化」，交通部電信總局，民國九十年六月。

- (4) 考量並配合科技與服務匯流趨勢。
- (5) 提升無線電頻率之有效利用。

參考前述各國際組織提出的建議、新加坡立法例及「電信自由化政策白皮書」的結論，研究單位建議我國就法律整合後的執照發放制度設計可採行下列方向：

- (1) 有關通訊網路建設及服務方面，可區分為網路建設（Network Infrastructure）及服務提供二大類；在網路建設方面，除涉及公共利益及稀有頻率資源分配等特殊因素外，建議採登記制即可，似無以許可制規範的必要；得藉由市場競爭調整供應量。在通訊服務提供方面，則以提供服務類型決定執照類別，但執照發放不應成為限制服務提供者進入市場的手段。除涉及公共利益或稀有頻率資源分配的服務，例如廣播電視播送服務、公共電話服務，宜採個別發照外，其他服務提供宜以類別發照。
- (2) 有關內容方面，研究單位認為可採取垂直管理的方式，也就是不論提供服務所利用的載具或網路為傳統的電話交換系統、無線電波、有線電視系統或網際網路，凡是所提供的服務具有大眾傳播(Broadcasting)之性質，業者即須另就所提供的內容申請服務執照。
- (3) 執照張數無庸事先設限，但可由管理機關視國家安全或稀有頻率的分配等需要而予以調整。
- (4) 服務提供者於變更其原服務範圍時，視變更服務的範圍，應事先報備或取得許可，惟其提供服務的行為，仍須受相關法律規定的規範。
- (5) 有關各項執照的年限是否應一併修正之問題，在證照制改採依服務型態發放後，證照是否仍應有效期的限制，

值得探討。理論上除屬於使用有限資源的執照外，例如無線電頻率執照，其他類別的執照發放似不應有年限之限制，惟此將與營業區域限制等其他對於執照所有人營業活動相關限制合併檢討之後再提建議。

## (二) 跨業經營限制之放寬

### 1. 我國現行法律規定比較：

我國電信法對於電信服務之定義相當廣泛，泛指所有利用電信設備提供之通信服務，而有關電信、傳播等業者在跨業經營時所受到之法令限制，原則上除對中華電信之限制外，並無自電信法規定之限制，相關規定彙整如表 7-2。

【表 7-2】：我國電信、傳播跨業經營限制比較

電 信 法	第一類電信事業得兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務（第十九條後段）。
中華電信股份有限公司條例	中華電信之業務以國內及國際之電信事業為目的，其轉投資事業之業務以經交通部核准者為限。
有 線 廣 播 電 視 法	系統經營者經營電信業務，應依電信法相關規定辦理（第四條）。
衛 星 廣 播 電 視 法	未設有限制。
廣 播 電 視 法	未設有限制。

### 2. 比較法之分析：

#### (1) 跨業經營限制

依 OECD 所作之研究報告，各該國家對於電信及傳播事業跨業經營，仍設有一定的限制，謹將國際立法關於跨業經營限制的規定，彙整如表 7-3<sup>143</sup>。

#### (2) 媒體間交互持股之限制

至於媒體間交互持股之限制，各國亦多設有一定的限

<sup>143</sup> OECD Outlook 2001, Chapter 6 Broadcasting Services, Table 6.23.

制，謹將相關規定彙整如附表 7-4<sup>144</sup>。

【表 7-3】：國際立法關於跨業經營限制規定之比較

國 別	限 制 內 容
澳 洲	商業電視廣播市場主導者或公共廣播業者不得控制資料傳輸者之執照。
奧 地 利	公共廣播業者 ORF 不得投資有線電視經營者。
比 利 時	有線電視經營者不得提供地區性電視服務，有線電視經營者不得持有任一私人電視公司或本地或社區電視台超過 24% 之股份，亦不得經營此等電視台或持有具經營權主體超過三分之一以上股份。 地區性電視台不得提供有線電視建設及服務。
加拿大 <sup>145</sup>	未設有限制
丹 麥	未設有限制
芬 蘭	未設有限制
法 國	具提供具四百萬以上人口地區服務執照之地區性電視公司不得提供有線電視建設。 具提供具六百萬以上人口地區有線電視建設執照之有線電視經營者不得提供區域性電視服務。
德 國	未設有限制
希 臘	持有提供付費電視或付費廣播服務執照之公司，不得持有提供免費廣播服務之執照。 一家公司僅能持有一張以相同傳輸類型提供服務之付費電視執照，及另一張不同傳輸類型之電視執照。
愛 爾 蘭	未設有限制
日 本	於特殊情形下，地區性電視公司可能被允許提供有線電視建設。
韓 國	地區性廣播業者及有線電視系統業者不得交叉持股。地區性廣播業者不得持有衛星業者 33% 以上之股份。衛星廣播業者不得持有有線電視系統業者 33% 以上之股份。 有線電視網路業者、有線電視系統業者及頻道供應者間不得交叉持股。
紐 西 蘭	未設有限制
英 國	BBC 不得持有提供有線電視服務之執照。 商業電視執照持有人不得持有有線電視服務執照。
美 國	有線電視系統業者不得為其擁有、經營或控制且與其服務

<sup>144</sup> 參見註 147，Table 6.25.

<sup>145</sup> 加拿大係依個案處理。此外一電視公司欲提供有線電視服務，必須以一獨立之主體為之，參見前註。

	區域重疊之電視廣播台傳送任何信號。
--	-------------------

【表 7-4】：國際立法媒體交互持股限制之比較

國 別	限 制 內 容
澳 洲	—主體不得於同一區域市場內就廣播電視、電台及報紙控制所有權。
奧 地 利	—報紙業者得就一有線電視業者或衛星業者持有不超過 26% 之股份。 —報紙業者得就一聯邦區域內之私人電台持有不超過 26% 之股份，及就其他二聯邦地區之私人電台持有每家不超過 10% 之股份。
法 國	數位傳輸服務提供者及服務傳送者不得由 CSA 核發執照使用頻寬，或持有比等執照。商業傳送者如有下列任二種以上之情形，其註冊將不被 CSA 承認： 1. 向至少 4 百萬人口之區域提供一項或多項數位電視服務； 2. 為至少 3 千萬人口地區之一家或多家之電台； 3. 為服務區域涵蓋至少 6 百萬人口之服務傳送者； 4. 為國家日報之出版者，該報具有政治及一般內容，且佔有國家日報總銷售率 20% 以上。
比 利 時	未設有限制
加 拿 大	未設有限制
丹 麥	未設有限制
芬 蘭	未設有限制
德 國	於電視及媒體相關市場活躍之廣播業者，不得於一電視市場就相當於 30% 之收視戶之意見產生影響力。於地區性市場具主導地位之報紙業者，不得持有廣播公司之股份。
希 臘	付費電視執照之持有者不得持有免費提供廣播服務之執照、付費電視執照之持有者不得為二家以上不同媒體之股東。
愛 爾 蘭	未設有限制
日 本	通訊法區分三不同之市場：地區性電視、電台、有線電視及衛星。任一市場之業者不得持有該市場 30% 以上之財源（financial resources）。一家公司得於二或三之市場經營，只要其於任一市場符合此 30% 之限制。
韓 國	報紙業者或主要工業團體不得擁有或經營一般或新聞頻道。報紙業者或主要工業團體不得持有有線電視或衛星業者 33% 以上之股份。
紐 西 蘭	未設有限制
英 國	全國性電台執照之持有人不得持有全國性或地區性之電視台執照，地區性電視台執照之持有人不得持有同一地點電台執照。

	具全國 20%以上占有率之報紙集團，不得持有一全國性或地區性之電視台/電台執照，或就此等執照持有 20%以上之股份，其他報業之申請將依公共利益標準而決定是否允許。
美國	任何人不得擁有、經營或控制一電台或電視台及於同一社區內發行之日報。

### 3. 未來法規修正方向建議

依有線廣播電視法第四條規定，系統經營者依電信法相關規定辦理，即可經營電信業務，故有線廣播電視業者經營電信業務，目前已有法律依據。值得討論的是，電信業者是否可以經營如有線電視業務之傳播業務？討論這個問題的前提，是必須先確定「傳播」業務如何定義。依有線廣播電視法第二條第一款規定，有線廣播電視指以設置纜線方式傳播影像、聲音供公眾直接視聽；依廣播電視法第二條第一款規定，廣播指以無線電或有線電傳播聲音，藉供公眾直接之收聽；依衛星廣播電視法第二條第一款規定，衛星廣播電視指利用衛星進行聲音或視訊信號之播送，以供公眾收聽或收視。故理論上如電信業者提供之服務符合上述法律下定義之傳播服務，似即應受上述法律的規範。例如電信業者透過 ADSL 向客戶提供影視服務，並向點選收視戶收取一定金額之收視費，且未來規劃影視節目可直接顯示電視機上<sup>146</sup>，此等業務是否符合有線廣播電視法下之有線廣播電視業務、電信業者提供此等業務是否應受到有線廣播電視法之規範，值得進一步研究。如果有線廣播電視業者經營電信業法須受到電信法的規範，自公平競爭的角度而言，電信業者經營有線電視等傳播業務，自亦應受相關傳播法規之規範。

隨著產業匯流的趨勢，跨業經營已不可避免，但目前不同產業證照發放的標準及限制不一，其間也可能造成不公平競爭的情事，例如允許電信業者進入有線電視市場，可能產生歧視性之互連(discriminatory interconnection)及掠奪性之交叉補貼(predatory

<sup>146</sup> 中華民國衛星及有線電視技術協會，中華電信推出互動式多媒體（Multimedia on Demand, MOD）介入有線電視市場相關問題之探討，九十年九月。



cross-subsidization)，對於有線電視業者的競爭地位，將造成衝擊<sup>147</sup>。但在技術匯流及快速發展的情況下，業者以相同的載具或技術提供多樣的服務，又為不可避免的趨勢，唯其如此方能達到最大的經濟效益。至於公平競爭的考量，或可交由維護公平競爭的機制去解決，原則上，管理機關的長期目標應定位於不再侷限於決定何種業者有資格可以進入市場，而將主力投入監督進入市場的條件以及市場的運作是否仍於公平競爭的情況下進行。

目前各國因應產業整合的修法趨勢之一，即為解除管制(deregulation)，而降低跨業限制、促進競爭亦為解除管制的一個面向。新的管理機制應朝最少管制的方向為之<sup>148</sup>。依此思考方向，我國未來於法規整合後，就跨業經營限制，除非係為維護國家安全或公共利益所必要，理論上應亦不宜為之。但在重新規劃有線電視系統營業區，對於各種服務的證照制度全面改革，以及減少各項發照要求前，我國似無完全開放跨業競爭的條件。在市場上既有業者仍享有相當優勢的狀態下，為因應產業匯流而驟然開放跨業經營的限制，反而可能阻礙新進業者進入市場。因此在完全開放跨業競爭之前，必須有過渡措施，例如以市場上某些服務的競爭已達相當開放程度作為開放跨業經營限制的條件。而在開放跨業經營之後，各該產業跨業經營時仍應受相關法律之規範，自不待言。

### (三) 業者組織型態限制：

#### 1. 現行法律組織比較：

我國現行法並未嚴格要求電信、傳播等業者之組織型態，謹將相關規定彙整如表 7-5。

#### 2. 未來法規修正方向建議

目前我國公司法所規定的公司型態包括無限公司、兩合公司、有限公司、股份有限公司等商業組織型態，另民法上亦訂有

---

<sup>147</sup> Thomas G. Krattenmaker, The Telecommunications Act of 1996, Federal Communications Law Journal, Vol. 49, Nov. 1996, No. 1, p.7

<sup>148</sup> Dr. Hisashi Kaneko, Global Convergence, Self-Governance, Minimum regulation & Global Coordination.

財團法人等相關規定。未來在產業匯流以及市場國際化之後，在稅負、帳務等問題得以適當解決的前提下，似無限定業者組織型態之必要。

【表 7-5】：我國電信、傳播業者組織型態規定之比較

電 信 法	1. 第一類電信事業：以依公司法設立之股份有限公司為限（第十二條）。 2. 第二類電信事業：須依法辦理公司或商業登記（第十七條）。
有 線 廣 播 電 視 法	1. 系統經營者：依公司法設立之股份有限公司（第十九條）。 2. 頻道供應者：無限制。
衛 星 廣 播 電 視 法	1. 衛星廣播電視事業（直播衛星廣播電視服務經營者及衛星廣播電視節目供應者）：依公司法設立之股份有限公司（第九條） 2. 境外衛星廣播電視事業：須於中華民國設立分公司（第十五條）。
廣 播 電 視 法	無限制。

#### (四) 業者董監事國籍及外資比例限制：

##### 1. 現行法律規定比較：

我國現行電信法以及傳播法規對於董、監事的國籍及外資比例多半均有設限，謹將相關規定彙整如表 7-6。

【表 7-6】我國對外資相關限制之規範

電 信 法	第一類電信事業： 1. 董事長及半數以上之董事、監察人應具有中華民國國籍。 2. 外資直接持股比例限制：20 % 直接及間接持股比例限制：60 %（第十二條） 第二類電信事業：無限制。
有 線 廣 播 電 視 法	系統經營者： 1. 具中華民國國籍之董事、不得少於董事人數 2/3；監察人亦同。 2. 外資直接持股比例限制：20 % 直接及間接持股比例限制：60 % 頻道供應者：無限制。

衛 星 廣 播 電 視 法	衛星廣播電視事業：外資直接持股比例限制為 50 % (第十條)。
廣 播 電 視 法	無線廣播業 無線電視業：禁止外資 (僑外投資負面表列)。

## 2. 比較法之分析<sup>149</sup>：

從比較法之分析，國際立法中大多數國家亦有類似之國籍或外資比例限制之規定，謹將相關規定彙整如表 7-7。

【表 7-7】國際立法對外資相關限制之規範

國 別	是 否 設 限	限 制 內 容
澳 洲	是	Telstra 一旦完成民營化，將受 35%之總外資比例限制及 13.5%之個人外資比例限制。法律要求 Telstra 之董事長及多數董事須為澳洲公民，且 Telstra 之主事務所、營業處所及總公司所在地須位於澳洲。
加 拿 大	是	設施業者(facilities-based carriers)之外資比例不得超過其具表決權股份之 20%，且至少 80%之董事須為加拿大公民。設施業者須由加拿大人控制。如此等業者之公司股東具表決權之股份 66%以上為加拿大人所持有，此等公司股東視為加拿大公司。不具表決權之股份則無限制。
法 國	是	就行動通訊業者設有 20%之直接外資比例限制。
日 本	是	NTT 有 20%之外資比例限制。
韓 國	是	就設施業者之外資比例限制為 33%(KT 為 20%)；個人外資持股比例為 10%(KT 為 15%)。
紐 西 蘭	是	單一外國主體對紐西蘭電信之持股不得超過 49%；超過 10%須得政府許可。政府持有股權所享有之特別表決權對外資持股形成另一種控制，且對股東間股權之移轉，亦有限制。對其他業者則未設限。
美 國	是	電台執照持有人股權之 20%可為外資持有，除 FCC 認為對公共利益不利外，此一比例可以提高。有線業者不受此等限制。

## 3. 未來法規修正方向建議

外資比例限制在 WTO 談判中是一項主要的議題，隨著電信市場的自由化，各國對外資比例逐漸放寬。某些國家對外資比例

<sup>149</sup> 參見註 147, Table 2.9.

仍設有限制之原因，係避免國內市場主導者由外國人所控制<sup>150</sup>。

外資設限主要是考量特定產業對國家安全及公共利益可能造成的影響，然而於今日通訊傳播產業跨業經營且技術創新一日千里之情況下，嚴格的外資管制，恐將對產業發展有不利之影響，而阻卻產業之發展<sup>151</sup>。目前行政院亦已同意將電信法的外資直接持股比例放寬至 49%，直接間接持股比例則維持 60%<sup>152</sup>。因此未來法律整合後外資管制之適度鬆綁，實有其必要性。至於外資中涉及陸資的部分，則應另依兩岸關係條例訂之，自不待言。

## 二、促進公平競爭

### (一) 設施共用、市內用戶迴路釋出、網路互連與接續

未來在產業匯流及市場開放的趨勢下，如何維護市場競爭秩序將為管理機關重要的任務。就我國目前電信業的發展狀況而言，如何開放市場並使新進業者有進入市場之可能與生存空間，乃為重要的議題。由於新進電信業者須建設網路，為免國家資源浪費以及促進市場競爭，適當輔助新進業者得與既有業者或其他業者共享設施，或要求既有業者釋出市內用戶迴路，對於促進市場開放以及競爭秩序的建立十分重要。而在產業匯流後，網路互連與接續的需求亦將更形顯著。

#### 1. 我國現行法律規定

##### (1) 設施共享 (Co-location and Facilities Sharing)

我國目前法規對於設施共享已有規定，例如電信法第三十一條規定第一類電信事業關於通信瓶頸所在設施之建設，得向既有業者請求有償共用，電信法第三十二條對於有關電信業者使用公用設施之管線、路權、架空或公有河川、堤防、

---

<sup>150</sup> 參見註 147, p.27.

<sup>151</sup> 「電信自由化政策白皮書」初稿，刊「電信自由化暨廣電數位化」，電信總局，民國九十年六月。

<sup>152</sup> 參見交通部九十年十一月二十日台 90 交字第 066894 號函電信法部份條文修正草案。

道路、公有林地等設置電信設施設有相關規定；固定通信業務管理規則第三十六條以下對於線路附掛、瓶頸設施共用等有相關細節設有規定。

## (2) 市內用戶迴路之釋出(Local Loop Unbundling)

所謂市內用戶迴路係指網路建置系統中，自離用戶最近之節點連結至用戶端之網路，有時亦稱 Last Mile。在市區地小人稠之國家，市內用戶迴路建置不易，而成為市場主導者在市場上競爭有力的資產之一。在跨業整合後，促進有效競爭，將是主管機關的要務之一，而台灣地狹人稠，過於頻繁的從事網路基礎設施建設，不僅將造成資源的浪費，亦增加社會成本。因此如何促成市場主導者將其所有之管線基礎設施（例如市內用戶迴路）釋出供新進業者利用；以及使既有業者與新進業者共用設施，將為促進資源有效利用的重要課題。從另一面向來看，由於市場主導者已享有各項競爭優勢，促成市內用戶迴路釋出以及設施共用，新進業者始有加入市場的空間，市場競爭始有可能達成。我國現行法在第一類電信事業網路互連管理辦法中提及市內用戶迴路為網路元件細分化之項目之一，但並未對於新進業者與市場主導者就市內用戶迴路之釋出之協商程序有特別規定。

## (3) 網路互連與接續 (Interconnection)

現行電信法第十六條提供網路互連與接續之法源，第二十六條之一更提供管理機關執法之依據。目前交通部電信總局訂有第一類電信事業網路互連管理辦法及行動通信網路接續管理辦法。此外，在行動通信業務管理規則以及第三代行動通信業務管理規則之中均對於網路互連有所規定。

## 2. 比較法分析：

### (1) 設施共享

歐盟在西元二〇〇〇年七月所提出之 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services<sup>153</sup> 第十一條中強調，各國應尊重業者間對於設施共享所為之商業考量及市場競爭，但應肯認新進業者因受限於自然環境、公共利益等因素，無法自由展開新網路的建設，而應使業者在設施共享的協商中有充分表達意見的機會，政府並應建立有效率的爭議解決與協調機制，以協助業者解決有關設施共享的爭議。

### (2) 市內用戶迴路的釋出

歐盟分別在西元二〇〇〇年五月及七月提出二份建議，倡議市場主導業者釋出市內用戶迴路<sup>154</sup>。歐盟認為市內用戶迴路之釋出為促進競爭相當重要的環節，而建議直接要求掌控市內用戶迴路的市場主導業者於限期內將市內用戶迴路釋出，並要求其成員國進行監控，並致力於爭議解決。但此一倡議尚未實際施行，其成效有待評估。此外，歐盟所定義的市內用戶迴路僅指傳統銅軸網路，而不包括光纖網路，歐盟認為在現行網路建設發展之下，光纖網路須與銅軸網路分別對待。

### (3) 網路互連與接續

國際上咸認網路互連與接續為促進市場有效競爭的重要

---

<sup>153</sup> COM(2000)393

<sup>154</sup> (1) 2000/417/EC: Commission Recommendation of 25 May 2000 on unbundled access to the local loop: enabling the competitive provision of a full range of electronic communications services including broadband multimedia and high-speed Internet (notified under document number C(2000) 1259) (Text with EEA relevance) *Official Journal L* 156, 29/06/2000 P. 0044-0050.

(2) Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on unbundled access to the local loop. Brussels, 12 July 2000, COM(2000) 394.

議題，歐盟委員會在西元二〇〇〇年針對網路互連已提出 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to and interconnection of electronic communications networks and associated facilities<sup>155</sup>。

### 3. 未來修法方向建議

#### (1) 設施共享

我國現行法對於設施共用雖有相關規定，提供新進業者法律管道請求與既有業者共用設施，但由於目前之規定限於瓶頸設施之共用，是否符合市場開放競爭以及國家資源共享之需求，仍有檢討之必要，或可考慮放寬對於瓶頸設施之定義，增加可共用之設施，而其具體實施與執行則有賴管理機關對於相關法令的解釋與適用。此外，由於網路建設涉及地方政府的權責，未來中央主管機關應協助業者與地方政府就網路建設所涉及管線開挖、基地台設置等問題協調與溝通，並考慮訂定全國統一的標準與制度。

#### (2) 市內用戶迴路之釋出

管理機關可考慮建立與設施共用或網路互連相類似的有償共用以及協商的機制，以協助新進業者與市場主導者協商市內用戶迴路之釋出或出租，但關鍵仍在執法的效能。

#### (3) 網路互連與接續

我國已訂有網路互連與接續的相關法規，但在執行層面上市場主導者仍可強勢主導協商之過程，問題的徵結並不在訂定新的法規，而在檢討如何有效執行現行法律規定。例如，電信業者有關網路互連與接續最大的爭議之一，在於互連與接續的費率如何計算，由於管理機關對於既有業者有關細分

---

<sup>155</sup> COM(2000)384

化網路元件成本的計算方式，以及實際成本數據資料無法有效掌控，亦缺乏查核既有業者是否已確實遵守會計分離原則之資源，管理機關於調處業者爭議時，勢將面臨無從判斷或資訊不足的窘況。因此，未來管理機關必須具備執法的專業素養，利用資訊透明化、外部稽核等方式，獲取調處所須的交易資訊。此點對於設施共享以及市內用戶迴路之釋出等議題亦應同等適用。

此外，於產業匯流之後，管理機關所需處理之互連問題可能不再限於第一類電信事業之間，第二類電信事業或有線電視業者亦有可能有網路互連或接續的需求，管理機關屆時亦可能必須針對各項不同之網路架構，建立類似現行電信法架構下的互連與接續機制。

## (二) 有效管理與分配頻譜

電信、傳播跨業整合的趨勢，將影響傳統對於無線電頻率的指配原則。科技進步使無線通訊的應用日趨廣泛，並且產生各種業務或服務均使用無線電的現象。例如，原先行動通訊與固定網路通訊最大的區隔在於固定網路通訊不使用無線電頻率傳遞訊息，然而，在無線電科技發達之今日，許多固定通信網路系統已開始使用地面無線電通訊完成網路系統建置以支援固定網路通信線路的不足。又如，近來行動商務(M-Commerce)繼電子商務(E-Commerce)之戰場開打後急起直追，為下一波行動通信市場掀起熱潮。然而，無線電頻率乃為有限之資源，並非任何人皆可無限制地利用，因此，為因應未來資訊科技發達以及跨業整合的浪潮，現行無線電頻率分配的方式亦應有所改變。

### 1. 我國現行法律規定比較

我國目前無線電頻率指配的法律依據為電信法以及電信總局所主管的電波監理業務管理辦法，依該辦法規定，所有無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務由交



通部統籌管理，非經核准不得使用或變更。就以單一機關統籌電信、資訊、傳播等事業電波監理業務的角度而言，電波監理業務管理辦法囊括對於電信業者以及傳播業者取得頻率之管理，已為一整合綜理性的法規，技術上除更改法規管理機關以外，似無修改法規實質內容的必要。

然而，根據現行制度，由於使用無線電波的業者就其業務多須另行取得特許或許可，例如行動通信或衛星通信業者必須在取得特許執照後，始得受無線電頻率的指配，因此我國無線電頻率之指配因受我國現制對於電信、傳播等業者的特許或許可執照發放要求的影響，而使無線電頻率的分配受到傳統對於電信、傳播等事業分類的限制。如此，未來各業跨業整合之後，可能造成無線電頻率分配不公或不符頻率最大利用效率等問題。

## 2. 比較法分析

根據英國 Radiocommunications Agency 委託美國 Nervewire Inc., 英國 Indepen Consulting 及 Intercal Mondiale 等機構針對產業匯流趨勢下的無線電頻率指配所作之研究<sup>156</sup>，現行針對使用無線電頻率所提供的業務種類，例如提供行動通訊服務、固定通訊服務、或廣播電視等不同業務，所制定之頻率分配標準，將阻礙科技創新以及跨業整合的進度，故應予廢除。該報告也強調，由於技術進步以及整合趨勢，使得各種使用相同頻率的的不同通訊服務間得以容忍比目前無線電科技可以容忍的電波干擾程度更強的干擾，而使管理機關在分配頻譜時，無須採取過去為防止干擾程度所為的各種措施或區隔。再者，由於對高頻率無線電頻率應用已有相當的進步，未來將有可能利用 4GHz 以上的頻率，而使可供分配的頻率增加。

---

<sup>156</sup> Mapping the Future of Convergence and Spectrum Management, A Scenario-Based Review of Spectrum Management Strategies in the Converged Era. May 2000, prepared for Radiocommunications Agency, London, UK, by NerveWire, Inc., Indepen Consulting, and Intercal Mondiale.

該報告指出，英國無線電頻率之分配主要依據 ITU 以及 EU 所制定之國際規範，英國管理機關僅對於少數頻率分配有主導權。該報告建議英國就無線電頻率之指配應朝下列方向為之：

- (1) 改採為一般目的之資訊或訊息傳輸分配頻率方式，而不再以所傳播訊息的內容作為分配頻率之依據，於分配頻率時，管理機關所考量的重點應為使用頻率的涵蓋範圍(Coverage)，承載量(Capacity)，電力(Power)，以及傳輸距離等因素，並促使同一無線電頻率得以有效共用於不同使用目的，並允許實驗性之新應用服務亦可取得無線電頻率使用，以促成科技創新。
- (2) 英國應促成 ITU 及 EU 改革現行分配無線電頻率的標準，以使同一頻率得以同時為多種用途使用，促進新科技對於無線電頻率的應用，並減少目前依服務種類分配頻率所劃分的服務類型，簡化分類標準。
- (3) 管理機關應促進沒有替代性的無線電頻率利用的發展，例如行動通訊的發展，其方式應透過價格政策，或利用對於特定無線電頻率指配之行政規則，將無線電頻率重新分配。
- (4) 管理機關應將特定無線電頻率分配給促進跨業整合的科技使用，以促進跨業整合。
- (5) 管理機關應將軍用無線電頻率轉而分配給民間用途。

此外，上述研究單位並建議管理機關應同時對於就使用無線電頻率業者所需之執照制度適度開放，以便利業者取得無線電頻率提供服務。

### 3. 未來法規修正方向建議

下列為研究單位建議我國可以採行之各種修正規範方式：

### (1) 配合證照制之修正變更現制

未來無線電頻率的指配，不應成為電信、傳播產業跨業整合之阻礙，其指配方式應配合證照制度之放寬而相應修正。配合發照方式的變革，無線電頻率的指配亦應跟進。

另一種可能之修正方向則為完全不以所提供的服務或業務種類作為指配無線電頻率的依據，而對所有業者一體適用同一指配標準，亦即將頻率之指配與從事各項業務之執照發放分離。未來可考慮將頻率之使用權當作類似財產權的概念，而使其可獨立於證照之外，並允許業者轉讓其所受指配之頻率，取得頻率之業者，則應另行申請所欲從事業務之證照，不再特別限制某一頻段或頻率之用途。然此涉及已取得頻率者之權利以及未來新取得頻率者與既有頻率取得者間之公平性，其間應有適當的過渡措施。

### (2) 採用拍賣制

管理機關亦可考慮採用拍賣的方式指配頻率，按照使用者付費之觀念，就不同的頻段加以拍賣，但實施此一方式須考慮下列因素：

- (A) 對於公益使用目的無線電頻段之保留。
- (B) 拍賣底價的訂定是否應按業者性質的不同而有所區隔，例如，對於 3G 業者的頻段拍賣是否與對於固網業者的頻段拍賣有不同底價，或者底價差異應另由各項業務的特許執照費來調整。
- (C) 頻段開放拍賣的時程必須足夠迅速以趕上新應用科技的誕生。

### (3) 頻率之可轉讓性

基於促進頻率有效利用的理念，未來應允許業者可將所受分配的頻率自由轉讓，以避免無效率的業者佔用頻率，此亦可促進市場競爭。因此，建議未來頻譜轉讓可限於在已取得或將取得相關服務執照的業者之間，以使已領有執照但經營較有效率的業者，可向經營效率不彰的業者購買所受分配的頻率，或使新進業者得以承接欲退出市場競爭的業者所受分配的頻率。

### (三) 結合管制之檢討

#### 1. 現行法律規定比較

我國結合行為之管制，主要是依公平交易法規定為之，但通訊傳播事業之結合，並受通訊傳播法規之規範，謹彙整相關規定如表 7-8。

【表 7-8】：我國電信、傳播法規結合管制之比較

結	合	管	制
電 信 法	1. 第一類電信事業有終止營業、讓與財產或相互合資投資時，為經交通部核准（第十五條）。 2. 第一類電信事業市場主導者，不得濫用市場地位進行不公平競爭行為，如以專有技術阻礙其它第一類電信事業提出網路互連要求（第二十六之一條）。		
有線廣播電視法	1. 水平、垂直合併之限制（第二十一條）。 2. 經營區劃分（第三十二條）。 3. 經營區（第三十三條）。		
衛星廣播電視法	水平、垂直合併之限制（修正草案第十之一條）。		
廣播電視法	1. 股權之轉讓應經新聞局許可（第十四條）。 2. 同一股東持有股份之限制（修正草案第二十二條）。		

#### 2. 未來法規修正方向建議

有線電視法第十九條股權分散規定經刪除的理由為，從有線電視的發展來看，是由非法經營進入合法經營，當時因無法可管才形成失序狀態。過去雖然有線電視法藉第十九條對於股權限制

以避免市場壟斷，但事實上，經營者多以人頭充數，並且行之有年，股權分散的規定似乎無助於改善目前壟斷的現狀。因此除以法律規定約束外，仍應由整體產業秩序之角度著手。

另外從管理機關的立場來看，建立產業基本資料也是責無旁貸的任務，例如，有線廣播電視法第二十一條規定同一集團訂戶數合計不得超過全國總訂戶數的三分之一，但若缺少查核實際訂戶數的具體策略，也沒有明確條文要求業者詳實提報訂戶數，對於管理或監督媒體產業發展，將有實際上的困難，亦使相關規定難以落實。<sup>157</sup>

#### (四) 市場主導者規範之檢討

##### 1. 現行法律規定比較：

通訊、傳播產業過去大都是獨占或寡占的事業，其經營規模及市場占有率都是長年累積的結果，在開放市場的同時，對於市場主導者的競爭行為，如沒有適當的規範，恐難以促進有效競爭。我國目前相關法令對於市場主導者之事業活動，沒有一定的限制，謹將相關規定彙整如表 7-9。

【表 7-9】：我國電信、傳播法規市場主導者規範之比較

電 信 法	電信法第二十六條之一規定，市場主導者不得有阻礙市場競爭或濫用市場地位之行為。
有 線 廣 播 電 視 法	系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者不得有下列情形之一： 1. 訂戶數合計超過全國總訂戶三分之一； 2. 超過同一行政區域系統經營者總家數二分之一，但同一行政區域只有一系統經營者，不在此限； 3 超過全國系統經營者總家數三分之一。 (第二十一條)
衛 星 廣 播 電 視 法	無

<sup>157</sup> 陳炳宏著，傳播產業研究頁 155，民國九十年三月。

廣 播 電 視 法	無
-----------	---

## 2. 未來法規修正方向建議：

鑑於通訊及傳播產業與公眾利益息息相關，而市場主導者因為掌握較有利之資源，很容易就可以對新進業者進入市場形成阻礙，單純適用一般競爭法規（如公平交易法）對一般產業之規範，來規範市場主導者的事業活動，恐怕仍難以達到保障新進業者進入市場及維護公平競爭的目的。故如電信法第二十六條之一設有市場主導者不得有阻礙市場競爭或濫用其市場地位行為之規定，是為著例。

有線廣播電視法為避免業者形成壟斷，於第二十一條設有系統經營者訂戶數及家數之限制，並將全台劃分為五十一個經營區發放系統經營者執照，規定單區不得超過五家系統，業者不得跨區經營。在此等規定下，具有壟斷市場地位的業者，似乎並無存在的空間。但市場發展與法律規範並不完全相符。

對於有線電視五十一區的分區，並且一區可經營多至五家，造成競爭激烈並發生整合現象，公平會曾表示業者如有涉及公平交易法結合行為時，須向公平會提出結合申請。對於五十一區經營區經營規模過小的問題，公平會表示規模經濟、跨區經營方面仍涉及有線廣播電視法等其他機關執掌，非公平會權限範圍，因此結合原則上是自由的，達到一定之門檻才受公平交易法規範。另外，公平會也建議新聞局，除了地域偏遠等現實因素，仍應儘可能維持一區兩家以上業者經營，避免造成區域內一家獨家經營之情況。並希望針對目前事實上已形成一區獨家經營，或僅有一家業者獲得許可的經營區域，而適度修正放寬有線電視法施行細則第十一條第二項，另行公告重新受理申請之要件，以消弭市場之進入障礙。

此外，未來開放電信業者進入有線電視產業後，電信業者如

需依規定向每一有線電視經營區申請籌設許可始能營運，恐亦有浪費人力、物力之虞。因此考慮改革之漸進性與可行性，在過渡階段的作法或許是檢討經營區的劃分<sup>158</sup>，例如劃分台灣為北、中、南三個經營區等方式，以擴大市場能量、解決規模經濟不足的問題。同時，亦應一併檢討放寬系統經營者跨業經營電信事業之問題。

#### (五) 業者間爭議處理機制

##### 1. 我國現行法律規定比較：

關於業者間爭議之處理，屬私權之糾紛，但由於通訊傳播產業涉及公共利益，必要時亦應賦予管理機關裁決之權限，以維持市場秩序，並保障公眾及消費者權益，謹將現行相關規定彙整如表 7-10。

【表 7-10】：我國電信、傳播有關業者爭議處理機制之比較

電 信 法	第一類電信事業間關於網路互連之爭議，由電信總局依申請或依職權裁決之。 不服電信總局之裁決處分者，得依行政爭訟程序請求救濟（第十六條）。
電信總局組織條例	為評議有關電信業者間之權益爭議、電信事業與客戶間之爭議、無線電頻率指配等爭議，電信總局下設電信評議委員會，由行政院自產、官、學代表遴選委員組成，委員均為無給職。（第十條）
有線廣播電視法	行政院新聞局設有線廣播電視審議委員會，審議： 1. 系統經營者與頻道供應者間節目使用費及其他爭議之調處。 2. 系統經營者間爭議之調處（第八條第四款、第五款；第四十六條）
衛星廣播電視法	無

<sup>158</sup> 柯伯昇，公平會第三屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，頁 191。

廣 播 電 視 法	無
-----------	---

## 2. 比較法分析：

爭議的類型可大別為三類：一為業者間產生的爭議，例如我國電信法下第一類電信事業關於網路互連的爭議，或第一類電信事業間關於共構之爭議等；二為業者與消費者間的爭議；三為業者與管理機關間的爭議，例如業者不服管理機關的處分時有何救濟途徑。就業者與消費者間爭議之處理，將於「保障公眾及消費者權益」議題下探討。以下謹就比較法下關於爭議處理機制的規定為一簡要介紹：

### (1) 美國<sup>159</sup>

- (A) 任何人主張業者違反 FCC 規定因而致其受有損害時，可向 FCC 提出申訴 ( complaint )。如不服 FCC 的決定或 FCC 命令的執行，需向聯邦上訴法院上訴。
- (B) 當事人如不服 FCC 的決定，可先向 FCC 請求複審 ( request for reconsideration )，但若非程序上的當事人或其所依據的事實或法律問題 FCC 未曾有機會判斷者，須再向 FCC 訴願，請求其重新決定 ( petition for reconsideration )。
- (C) 執行局 ( Enforcement Bureau ) 下設之市場爭議處理處 ( Market Dispute Resolution Division ) 受理業者間關於市場議題之爭議。
- (D) 電信法第二百零六條至第二百零九條賦予當事人民事訴訟權以提供違反電信法之救濟。

<sup>159</sup> Michael. K. Kellogg, John Thorne, Peter W. Huber, Federal Telecommunications Law, 1999 edition, p313.



## (2) 加拿大

(A) 當事人如不服 CRTC 之決定，可訴願至總理 (Governor in Council)，總理可廢止、發回或變更 CRTC 之決定，並交由 CRTC 執行。<sup>160</sup>

(B) 若經法院許可，當事人亦可以向聯邦上訴法院上訴<sup>161</sup>。

## (3) 香港<sup>162</sup>

電信業對於電訊局執行競爭法的命令或裁決有所異議時，可向新成立之電訊上訴委員會（簡稱「上訴委員會」）提出上訴。上訴委員會可將上訴案件中所涉及之法律問題移送上訴法庭審理，上訴法庭得逕行審理判決或將部份或全部案件發回上訴委員會由上訴委員會依據上訴法庭的裁定重新裁定。凡符合前述程序的上訴委員會裁定以及對於上訴費用所發的命令，均屬最終決定。

## (4) 日本

凡是對於按電波法（電信法）、放送法（廣播電視法）、有線電視法、以及有線無線（Cable Radio）放送法等規定所為的決定有所爭議，均由電波監理審議會處理<sup>163</sup>。

凡機關接獲有關電波法（電信法），放送法（廣播電視法）、有線電視法、以及有線無線（Cable Radio）放送法的爭議，均應移交電波監理審議會處理。電波監理審議會於接獲異議聲明之三十日內應展開處理程序。電波監理審議會應

---

<sup>160</sup> 加拿大廣播法第二十八條及電信法第十二條

<sup>161</sup> 加拿大廣播法第三十一條及電信法第六十四條

<sup>162</sup> 香港電訊條例第 106 章第 32 條相關條文

<sup>163</sup> 日本總務省設置法第二十條

指定審理官負責處理人民之異議，審理官得召開審理程序調查事實，當事人、利害關係人以及其等之律師得出席程序陳述理由，提出書證、物證並請求鑑定。電波監理審議會完作調查及審理後，由總務大臣作最後裁決，但須根據電波監理審議會之審理結果作決定<sup>164</sup>。

#### (5) 法國

對於 ART 所做成決議或裁罰（包含命為一定行為或不行為及罰款），當事人得上訴至巴黎上訴法院。但除有特殊情況外，上訴不停止決定的效力及執行。

對於 CSA 裁罰之決定，包含暫停執照及罰鍰，得上訴至國家理事會（Council of the State）。對 CSA 所做成其他決議不服者，當事人得上訴至巴黎上訴法院。

#### (6) 新加坡

IDA 對業者所為不利決定或裁罰，業者得向部長提出上訴，部長就上訴案所作決定為最終決定。上訴不停止該決定效力及執行。

### 3. 未來法規修正方向建議：

業者間因網路建設或提供服務發生爭議，往往涉及公益（如消費者權益）及業者間之競爭態勢，且此等爭議的解決又具有很高的時效性，如果管理機關沒有適時介入的權利，而需由業者循訴訟或其他途徑解決，實在緩不濟急。因此關於業者間的特定爭議，研究單位建議應參照目前第一類電信事業關於網路互連爭議得申請電信總局裁決之規定，設計由管理機關介入裁決業者間爭議的規範，管理機關就爭議的裁決應於一定時限內完成，於爭議尚未經管理機關完成裁決前，如有需要，管理機關應有權命業者

---

<sup>164</sup> 參閱日本電波法第七章之規定。

暫為或不為一定的行為（類似我國民事訴訟法下定暫時狀態之假處分），以確保業者服務之提供及消費者之權益不受任何影響。

此外，業者間的爭議亦有可能涉及公平交易法的問題，特別是就某些為維護市場競爭所訂定之特別電信或傳播法上之規範，如與網路互連、設施共享、市內用戶迴路釋出等相關爭議，也有可能涉及公平法之問題。就此，管理機關與公平會的權責如何劃分，兩會如何協調，亦為值得思考的議題之一。

至就業者與管理機關間的爭議，即業者不服管理機關的處分時如何處理，原則上應以司法審查為準。如明確界定管理機關所為處分之性質係屬行政處分，例如第一類電信事業網路互連管理辦法第三十條第三項第七款即明定電信總局之裁定為行政處分，則業者循現行行政爭訟機制尋求救濟即可，似無庸另行創設一救濟途徑。

### 三、保障公眾及消費者權益

#### （一）確保普及服務之提供及落實

##### 1. 我國現行法律規定比較：

我國現行電信法及傳播法規對於普及服務多已設有規定，只是在傳播法規並未使用普及服務此一名詞，謹將相關規定彙整如表 7-11。

【表 7-11】：我國電信、傳播法規普及服務規定比較

電 信 法	第一類電信事業應提供國民普及服務，並成立普及服務基金（第二十條）。
有 線 廣 播 電 視 法	1.中央主管機關應會同交通部協助解決偏遠地區幹線網路之設置（第五條）。 2.系統經營者提撥一定金額，由中央主管機關成立特種基金特種基金，用於有線電視之普及發展及地方文化、公共建設等（第五十三條）。 3.系統經營者無正當理由不得拒絕民眾請求付費視、聽有線廣播電視（第五十八條）。
衛 星 廣 播	未設有規定

電 視 法	
廣 播 電 視 法	對偏遠貧瘠地區經營廣播電視業，且成績卓越者，予以獎勵（第三十六條）。

普及服務(Universal Services)的原則一直是電信服務的基本概念，也是公共政策的一貫目標。我國電信法第廿條明文規定普及服務的要求，並規定成立「電信事業普及服務基金」，以補助電信事業提供基本電信服務普及化建設之費用。

現階段的普及服務範圍以利用公眾交換電話網路提供的服務為限，包括公用電話服務、社會公益電話服務及不經濟地區的基本電話服務。由於電信自由化，電信市場將逐漸成為競爭的局面，電信資費勢必漸趨合理化，當電信資費做合理調整時，若調幅過大將對社會經濟造成莫大的衝擊，故須輔以「電信普及服務制度」的設計，以照顧特定的弱勢族群。

## 2. 比較法分析：

不經濟地區或偏遠地區由於人口稀少或地形崎嶇，造成營收偏低或建設費用較高，業者在一般商業條件下多不願鋪設網路與經營，即便業者願意經營並鋪設網路，也會提高基本電信服務資費以彌補成本，如此必然影響該地區的用戶基本通訊權益並造成通訊建設落後。綜合而言，普及服務所關切的對象，主要是低收入者。一個社會中某些人負不起汽車或雷射音響並不會造成問題，可是若被剝奪使用生活必需的通訊服務，無法接觸到教育與重要的生存資訊，便會引起社會問題。由其是在資訊社會裏，富人與窮人、城市與鄉村的差距將因此而益漸加深。<sup>165</sup> 環顧國外，美、英、澳洲、香港、紐西蘭、歐聯等在電信服務中均有普及服務機制之設計。

其次，到底哪種電話功能應被普及化，也常引起許多爭議，

<sup>165</sup> 參閱大匯流( CONVERGENCE ) , Thomas F. Baldwin/ D. Stevens McVoy/ Charles Stenfield 等合著，頁 397，1997。

OECD 報告中指出，所謂的普及服務，已從過去單純通話服務線路，隨著技術創新而演變，包括立即自動交換、長途直撥觸鍵（按鈕）或服務，到公平使用所有長途電話公司。<sup>166</sup>

在歐盟部分，普及服務最初的架構規定於一九九五年十二月的「開放語音電話網路供應指令」，其中規劃了歐洲電信服務普及服務的範圍，包括可負擔的語音電話供應、數據傳輸與低速資料傳輸。該項措施結合了在開放網路供應網路互連指令所規定的普及服務成本與資助機制，以及對於實施完全競爭的執委會指令，均說明計算普及服務義務最大範圍的成本負擔，以及業者可提供的相關服務。

另外，在歐盟網路互連指令下（Directive 97/22/EC），會員國如認為要求某一機構提供普及服務構成不公平負擔，則可要求其他提供公眾電信網路或供公眾使用電信服務的機構，分擔普及服務的淨成本("net cost")，但分擔僅限於本指令附件一所稱的業者，且會員國制訂有關分擔規定時，必須尊重透明化、非歧視及比例性等基本原則。<sup>167</sup>一九九七年「網路互連指令」表示普及服務應配合科技的先進技術、市場的發展及使用者的需求，而所謂普及服務則定義為：不同地理區域的使用者都能用可負擔的價格享有特定品質服務的最低限度組合。<sup>168</sup>

一九九八年「語音電話及普及服務指令」的目的在統合針對固接式公眾電話服務的良好品質及普及服務義務，各會員國應確保領土內的各區域之使用者都能用可負擔的價格享受本指令所指之電信服務，資費尤應特別考慮偏遠地區的使用者、弱勢團體老人、殘障或有特殊需要者，並應遵循透明化、無差別待遇的原則，

---

<sup>166</sup> 參閱前註。

<sup>167</sup> 固定通信網路業務管理機制研究計劃期末報告，理律法律事務所，民國八十七年十一月，頁 16。

<sup>168</sup> See Council Directive 97/33/EC on Interconnection in Telecommunications with regard to Ensuring Universal Service and Interoperability through Application of the principles of ONP, Article 2.1(g).

各會員國得設立基金以分擔普及服務的財務；公共付費電話的普及率應符合實際需要，且應可免費撥接歐體的緊急電話「112」及各會員國的緊急電話；對於殘障或有特殊需要使用應特別注意其需求。<sup>169</sup>

二 年之「電子傳輸網路普及服務及使用者權利指令」提案<sup>170</sup>要求各國主管機關課以網路業者義務，以確保具有特定品質的最低限度服務，以一可以負擔之價格供給一切地區之所有人使用。為確保這些服務提供者，在一些價格不敷提供服務之組織淨成本，而造成額外之負擔，擬議中的指令仍繼續允許補償的機制。新規定並闡明普及服務範圍包括資料傳輸(如從固定位置經由公共電話網路的網際網路)的接取，地址的提供及費用控制。此一架構也包括重新檢討普及服務義務的程序，如費用計算的透明度及提供消費者帳單的明細。此一指令同時提供了更有效的方法被要求找出最有效率的確保普及服務義務的方法，包括給予所有的企業履行義務的機會，與利用適當的措施或拍賣方式作為分派部分或全部普及服務義務的機制。關於對提供普及服務業者的必要補償，由透過基金分攤成本，並由網路互連費用來補足基金，就如同由一般政府預算補償的方式已不再被允許。為了促進效率及避免干擾市場自由競爭，任何透過基金的成本補償必須儘可能的分攤。<sup>171</sup>

### 3. 未來法規修正方向建議：

普及服務一般而言多由國營電信單位所提供，或國家賦予地區獨占性電話公司獨占地位，要求其提供普及服務，或由國家指定原先市場優勢業者負責普及服務的提供。然而隨著市場的全面

---

<sup>169</sup> See Council Directive 98/10/EC of 26 February 1998 on the application of ONP to voice telephony and universal service for telecommunications in a competitive environment, OJ L 101/24, 1 April 1998.

<sup>170</sup> Proposal for a *Directive Of the European Parliament And Of The Council* on Universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, 12 July, COM (2000) 392

<sup>171</sup> 行政院公平交易委員會，四C產業整合發展之競爭規範研究，頁79，八十九年七月。

開放，提供普及服務的機制必須更為謹慎，同時維護人民的基本通信權益與市場公平競爭之機制。

另外，必須考慮到不用提供普及服務的業者，是否應提供普及服務基金，以避免普及服務提供者因必須提高他項服務收費以補貼普及服務，而減少其市場競爭力。我國電信法中已有成立電信事業普及基金的明文規定，並訂有電信普及服務管理辦法，但尚未就何者應負擔普及服務義務及何者應負擔普及服務基金作出明確規定。

我國目前係由中華電信股份有限公司提供普及服務，並於與行動通信業者所收取的接續費中，包含有「市話虧損費」用以補償其目前市內及長途業務虧損的費率結構。但隨著電信市場轉變為自由競爭的局面，加上固定通信業務的開放，為落實電信資費合理化、逐步消除交叉補貼的現象，有必要對於普及服務提供者為詳細規範。

## (二) 隱私權及個人資料之保護

### 1. 我國現行法之規定

#### (1) 民法對於隱私權以及個人資料之保護

我國民法刑法最新修正均對於隱私權的保護提供原則性規定，民法已將隱私權明定為得請求非財產上損害的客體之一；而刑法亦已針對非法盜錄、偷窺等行為加以規定。

#### (2) 電腦處理個人資料保護法

電腦處理個人資料保護法（以下簡稱「個資法」）為我國目前對於個人資料保護所訂定的特別法，其中所謂非公務機關的適用範圍僅及於個資法第三條所定義之「八大行業」，其中電信以及傳播業均已明文列於其中，但網際網路相關行業並未完全納入現行法規範。

### (3) 電信法與通訊保障及監察法

隱私權意涵中，對於個人通訊秘密之保護已於電信法第六條、第七條中有所規定，要求電信業者對於通訊內容嚴守秘密。通訊保障及監察法則，對於檢調機關進行監聽作業之授權要件以及程序有相當詳細的規範。

## 2. 國際立法對於隱私權以及個人資料保護之規範

### (1) OECD

OECD 係較早對於個人資料保護提出具體建議的組織，在西元一九八一年即提出 Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data<sup>172</sup>。

### (2) 歐盟

歐盟一九九五年之個人資料保護指令<sup>173</sup>，採取「他律」之規範原理，並規定若有第三國未對於個人資料採取「適當」保護措施時，歐盟成員國得防止個人資料被傳輸至該第三國。

其後歐盟於一九九七年十二月訂定在電訊部門之個人資料處理以及個人隱私保護之指令<sup>174</sup>，並於一九九九年以及二年提議訂定有關電子通訊部門個人資料處理以及個人隱私保護之指令<sup>175</sup>。

---

<sup>172</sup> OECD "Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data"，詳見：  
<http://www.oecd.org/dsti/sti/it/secure/prod/PRIV-EN.htm>

<sup>173</sup> Directive 95/46/ec of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. (Official Journal L 281, 23/11/1995 p.0031-0050, available at <[http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1995/en\\_395L0046.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1995/en_395L0046.html)>

<sup>174</sup> Directive 97/66/Ec of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector. (Official Journal L 24, 30.1.1998)

<sup>175</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communication sector, Brussels, 12 July 2000, COM (2000) 385.



### (3) 美國

美國著重於利用「業者自律(self-regulatory)」對於消費者隱私加以保護，此項政策引起美國與歐洲間對於隱私權保護的爭議，為此，美國商務部特別建構一套「國際安全港隱私保護原則」<sup>176</sup>，以澄清歐盟對於美國保護隱私權之疑慮。

美國並訂有電子通訊隱私法(Electronic Communications Privacy Act, "ECPA")<sup>177</sup>，禁止任何未經授權之通訊擷取，以及保護員工使用電子郵件的隱私。此外，美國並針對十三歲以下之兒童使用網路之隱私權保護，訂定特別法令。

### 3. 未來法規修正方向建議

對於隱私權以及個人資料的保護，不僅是人格權保護的內涵，也涉及基本人權的保障，因此不論是否涉及產業匯流，所適用的原則應該相同。但目前個資法的適用範圍在電信、資訊、通訊等業之間，僅適用於電信業、大眾傳播業，而純粹在網際網路上提供電子資訊內容服務或電子商務的業者則完全不受個資法的規範，乃為一規範失衡的現象。

解決之道，可由主管機關適時公告增加適用個資法之行業別範圍，以避免法令無法因應科技或經營模式進展的窘境，但同時應取消現行個資法繁複的證照制度與行政程序，而改以加強對於個人資料保護的執行為重點。

### (三) 消費爭議申訴制度之建立

#### 1. 我國現行法律規定比較：

保障公眾及消費者之權益，是管理機關所兼負的政策目標、

---

<sup>176</sup> 有關美國「國際安全港隱私保護原則」之各項文件，詳參美國商務部之「Safe Harbor」網站，網址位於：<http://www.export.gov/safeharbor>。

<sup>177</sup> Electronic Communications Privacy Act, 18 USC 2511 (2000), available at <http://www4.law.cornel.edu/uscode/18/ch119.html>.

現行通訊、傳播法規對此一議題已有相關的規定，謹彙整如表 7-12。

【表 7-12】我國電信、傳播法規有關消費爭議處理機制之比較

電 信 法	1. 第一類電信事業或公設專用電信人員為線路之勘測、施工或維護，關於通行田園、宅地與他人之爭議，由地方政府協調處理（第三十六條）。 2. 第一類電信事業或公設專用電信設置機關於實施線路之勘測、施工或維護時，關於砍伐、修剪或移植他人之植物與他人之爭議，由地方政府機關協調處理（第三十七條）。
電 信 總 局 組 織 條 例	為評議有關電信業者間之權益爭議、電信事業與客戶間之爭議、無線電頻率指配等爭議，電信總局下設電信評議委員會，由行政院自產、官、學代表遴選委員組成，委員均為無給職（第十條）。
有 線 廣 播 電 視 法	系統經營者與訂戶訂立之書面契約中，應載明訂戶申訴專線；系統經營者對訂戶申訴案件應即妥適處理，並建檔保存三個月；主管機關得要求系統經營者以書面或於相關節目答覆客戶（第五十五條）。
衛 星 廣 播 電 視 法	衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商應與訂戶訂立書面契約，載明訂戶申訴專線；對訂戶申訴案件應即處理，並建檔保存三個月；主管機關得要求彼等以書面或於相關節目答覆訂戶。
廣 播 電 視 法	無

## 2. 比較法分析：

除前已敘及之各國關於爭議處理機制之規定外，歐盟關於電子通訊網路及服務一般規範指令 (Directive on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services) 指出，各國的規範應確保一有效率的爭議處理機制；任何受管理機關處分影響的消費者或業者不服此等處分時，均應有權向一獨立於政府及管理機關的機構申訴。此一單位有權就程序及實體事項重新審理。然而於接受之申訴機構尚未作成決定前，管理機關的處分應暫予維持，除非接受申訴之機構認為因緊急需要，此等處分應予暫停執行。

接受申訴之機構應具有足夠且適當的專家以執行其功能<sup>178</sup>。

就業者間的爭議，管理機關應於兩個月內做成具拘束當事人效力的決定；於特殊且經當事人同意的情況下，決定的時間可延長兩個月。管理機關做成決定應詳細考量多項因素，且就其決定說明理由<sup>179</sup>。

### 3. 未來法規修正方向建議：

關於業者與消費者間的爭議，研究單位建議，應使消費者有權就業者違反相關法規的行為，向管理機關提出申訴；蓋此等爭議如須由消費者循民事訴訟的途徑解決，恐亦曠日費時，對消費者權益的保護實非有利。且管理機關認有必要時，亦應有定暫時狀態處分之權利。

## (四) 資費資訊透明化

### 1. 我國現行法律規定比較：

關於相關服務資訊透明化之規定，我國現行法令已有若干規範，謹彙整如表 7-13。

【表 7-13】我國電信、傳播法規資訊透明化規範之比較

電 信 法	1. 第一類電信事業之資費管制，採價格調整上限制。資費之訂定不得有妨礙公平競爭之交叉補貼。第二類電信事業之資費，由第二類電信事業訂定之(第廿六條)。 2. 訂定營業規章，提供消費者審閱。規章內容有損害消費者權益之情事時，電信總局得命其變更內容(第廿七、廿八條)。
有 線 廣 播 電 視 法	1. 系統者應申報收視費用(第五十一條)。 2. 與訂戶訂立之書面契約中應載明各項收費標準及調整費用之限制(第五十五條)。
衛 星 廣 播 電 視 法	1. 衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商與訂戶訂立之書面契約中，應載明各類收費標準及調整費用之限制(第二十八條)。

<sup>178</sup> 指令第四條規定

<sup>179</sup> 指令第十七條規定

	2. 上述業者應定期申報收費標準及調整費用之限制( 第二十九條 )。
廣 播 電 視 法	無

## 2. 未來法規修正方向建議

相關服務資訊透明化是消費者保護中重要的一環，要達到相關服務資訊透明化的目標，首先是課予業者充分且詳細揭露的義務。在台灣，電信資費依項目(市話、長話、國際電話、無線叫人、行動電話)、國家及使用時間的長短計算，再加上以各種名目收取的「基本費」、「月租費」、「設定費」與「保證金」，已複雜到消費者無法理解的程度。再者，在價格競爭下，業者提供各種服務與資費的組合套裝，並搭配種種贈品或優惠以吸引消費者，而且推出的期間不同，令消費者目不暇給，管理機關也無法逐一檢視、過濾，使得資費更趨於不透明。在數位網路產業整合後，資費的不透明，除了有損消費者利益也有礙於事業間之公平競爭，不容坐視。對於資費資訊透明化的規範可參考歐盟的規定。歐盟於七月十二日提出的「電子傳輸網路及服務的普及服務及使用者權利指令草案」<sup>180</sup>規定，定型化契約應明白陳述可取得最新費率與維修費資訊的方式。此外，業者應將電話服務的價格、資費、標準等資訊公諸於世，特別是讓所有使用者與消費者能獲得這些資訊。

## 四、維護傳播內容之品質 內容(Content)管理

### (一) 我國現行法律規定比較

目前我國法律針對不同行業有不同之內容管理規範。基本上，電信業者對於電信內容不負審查之義務，亦不對電信內容之效果負責。而傳播業者所播送之內容，特別是電視業者所播送之節目與廣告，則受到相當程度之管制，此等規範散見於廣播電視法、有線廣播電視法、

<sup>180</sup> Proposal for a Directive on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, 12 July, COM (2000) 392

衛星廣播電視法、公共電視法等傳播法規中。

在節目內容管理之部分，現行法主要在於要求大眾傳播媒體所播放之節目不得有違背公序良俗、損害國家利益或民族尊嚴、損害國家利益或民族尊嚴、煽惑他人犯罪或違背法令、或傷害兒童身心健康等內容，並對於節目分級、播放時間等均有相關規定。比較而言，對於廣播、無線電視、公共電視等之規範較為嚴謹，因為由於社會收視之習慣，無線電視被認為對於大眾有較大之影響力，應負擔較重之社會公益責任，提供社會多樣化之節目內容以及為媒體公器守護輿論；有線電視與衛星電視則並無此種公益性之規定。

就廣告內容管理之部分，公共電視不得播送商業廣告，而對於廣播、電視、有線電視、衛星電視等所播送之廣告之管理主要在於內容不得違反公序良俗、誇大不實，以及廣告播放間、時段之規定。

我國對於在網際網路上所提供資訊之內容，並未另訂原則性之法令規定，而是分別在個別法令中有所適用與規範。其中較受爭議之議題包括網路色情、網路賭博等，分別在刑法、兒童及青少年性交易防治條例、兒童福利法、性侵害犯罪防治法中有所著墨。

## (二) 比較法分析

### 1. 對於傳統傳播媒體之管理

比較法對於大眾傳播媒體上公開播送之內容，多半設有相當程度之限制或規範。以加拿大為例，有關傳播政策之制定由文化部門掌管<sup>181</sup>。而美國則利用對於傳播事業外資持股比例之限制，以確保在美國境內之廣播及電視節目事業之多數性與多樣性，並避免代表美國之言論為境外或外資所製播之節目所代表之言論所

---

<sup>181</sup> 參見"Convergence and Competition: Technological Change, Industry Concentration and Competition Policy in the Telecommunications Sector" 刊於 University of Toronto Faculty of Law Review, Spring 2000 version (58 U.T. Fac.L.Rev. 83)頁 17。

壓制<sup>182</sup>。

## 2. 對於網際網路資訊內容之管理

對於網際網路內容(Content)管理，鮮少國家以立法的方式加以管制。美國在一九九六年公佈電信法修正案，提倡網際網路上言論之正當性(decency)，但隨即因有妨礙言論自由之虞而遭宣告違憲。中國大陸為少數實施網際網路言論管理之國家，國家機關勒令網站除去其認為屬不當言論的消息時有耳聞。就依科技中立原則訂定內容管理規範的法制而言，澳洲拔得頭籌，在一九九九年訂定 Broadcasting Services Amendment(On-line Service) Bill 1999，對於非法以及具有具冒犯性的內容加以管制，且對於以各種不同科技發表的內容一體適用，其對於網際網路上散佈之內容或言論的影響，尚待觀察<sup>183</sup>。

## 3. 英國 Oftel 所宣示未來就內容管理之原則

英國 Oftel 為因應產業匯流的趨勢，宣示對於內容的管理將為未來通訊、傳播產業跨業整合之管制政策重點之一，並提出下列政策指導方向<sup>184</sup>（詳細內容參閱附錄 6-2）：

### (1) 維護大眾得以使用或接受「公共服務」("Public Service") 內容的權利

Oftel 認為不論科技如何進步發展，一般大眾均有一固有權得以使用及接受在自由競爭市場中所不一定會提供的公共服務內容。Oftel 建議以政府補貼的方式協助提供公共服務內容的業者在市場上生存。

---

<sup>182</sup> 同前註。

<sup>183</sup> 同前註。

<sup>184</sup> “Oftel response to the European Commission on the Green paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation (COM (97) 623), at <[http://www.oftel.gov.uk/publications/1995\\_98/broadcasting/eu398.htm](http://www.oftel.gov.uk/publications/1995_98/broadcasting/eu398.htm)>, visited 7/5/2001.

## (2) 負面內容原則("Negative Content Rules")

此一原則與傳統上對於言論自由限制的基本理論及原則無異，其著眼點在於力求對於內容之管理以及言論自由的保護兩者間取得一平衡點，以求在保障言論自由之際，也保護社會上其他族群，特別是社會上弱勢或易受侵害的族群，不受非法言論的傷害或影響。

實務上，Oftel 欲建立一替代控制體系，使消費者得以接收或使用一般大多數消費者所共同認同且接受的內容，並過濾且除去一般大多數消費者所不認同或無法接受之內容，同時並促使業者建立自律的內容分級及標示，建立國際間相容的分級制度。

就內容的過濾系統而言，Oftel 認為政府應協助民間採用適當的內容過濾軟體以便執行內容分級制度，並將之視為「普及服務」的內涵。

## (三) 未來法規修正方向建議

### 1. 傳播法規方面

從前述可看出傳統上對於內容的規範，對於大眾傳播之規定較為嚴格，因為大眾傳播對於社會的影響較大，帶有公益之色彩。因此，不論使用何種科技或技術平台，如果所提供之服務扮演大眾傳播之功能時，即應受到有關大眾傳播內容相關法令的規範。舉例言之，未來可以利用網際網路播放電視節目，或某一網站之運作模式使該網站即值得細加探究。具有與傳統電視媒體相同影響的輿論力量時，現行傳播法規的法理亦應對之加以援用。但何謂「大眾傳播」，其定義即值得細加探究。現行法均自技術面定義之，未來考量技術平台之多元性，可能將以功能面之定義代之。

現行傳播法規對於節目內容廣告時數、節目播出時程表等多

所管制，已不符合國際潮流，宜檢討是否適度放寬。

## 2. 因應市場競爭激烈，對公益內容之維護

產業匯流將導致頻道業者的激烈競爭，如同英國所指出，在未來各種技術媒介均有可能投入媒體戰的情況下，為免商業化節目充斥而使收視大眾喪失接觸某些並無市場競爭力的節目內容，對於無線電視以及公共電視的節目內容管理仍應持續，並有可能由管理機關或其他公益團體在網際網路上也建立負擔相同公益責任的頻道。

## 3. 網際網路資訊的內容管理

### (1) 負面內容原則

對於網際網路資訊的內容管理，由於建立網站的成本甚低，任何人均有可能將任何內容刊載於網站上，而使得法規制度無從透過規範對象以管理網際網路的資訊內容。自英、美等國的規定觀之，對於網際網路上資訊內容管理，主要在於防止某些有害、負面的言論或內容的散佈，但何謂有害、負面的言論或內容，則須視各國文化及民情而定。目前各國有共識的負面內容為以兒童為主題之色情內容。在我國，有關負面內容原則如傳播法規所示，主要包含在違反「公序良俗」概念之中，而以憲法言論自由之保障為平衡點。

### (2) 執行措施

網際網路資訊內容之管制，可另行建立執行措施，或維持現行由各相關規範行為之法規之管制方式，例如將之回歸刑法規範。就另行建立執行措施之管制方式而言，建立學者自律之分級制度或使用內容過濾系統為國際間曾提出之解決方案。

#### (A) 訂定分級系統輔導業者自律



推動業者自律的分級措施，為干預言論自由較低程度的做法；可參考目前電視節目分級制度訂定網際網路內容的分級標準，針對商業性的網站推行網站分級認證，以協助家長及老師輔導兒童及青少年使用網際網路，同時亦刺激業者為建立信譽而採取自律的行動。

新聞局業已委託台灣網路資訊中心，於民國九十年八月完成「推動網路分級實施策略計畫」之研究，其中對於各國以及國際間之網路內容分級制度，網路內容分級之實體判斷標準以及執行方式均有具體建議，可為未來管理機關之參考。

#### (B) 內容過濾系統採行之考量

使用內容過濾系統係因管理機關對於內容提供者本身無從規範時，轉而以科技控制接收內容之系統，並以電腦運算代替人腦智慧之判斷，直接禁止一切可疑的內容在網際網路上流傳。英國傳統上對於大眾傳播的管制較為嚴格，因此對於採取此項措施較能接受，並提出未來過濾系統應為「普及服務」內涵之政策。但在美國，過濾系統雖然已被學校等使用，但有認為過濾系統有可能對於言論自由產生不當干預的見解。而我國學者也有認為在現階段過濾系統的全面運用尚嫌過早，在許多議題尚未澄清之前，驟然將需要人類智慧判斷的事項交給科技執行，恐失之草率<sup>185</sup>。

目前若全面以法令要求於上網之設施加裝過濾設施，或強制 ISP 或 ICP 對於網路上言論或內容加以過濾，對於言論自由的影響較大，且違反網際網路開放原則。

---

<sup>185</sup> 參見，劉靜怡，「誰怕網路色情？言論自由、資訊科技與女性主義之三邊對話」，刊於台灣法學會，網路與法律研討會專輯。

比較可行之做法或為補助或要求兒童得以接觸或使用的網際網路設施加裝過濾設施，例如在小學、兒童閱覽室等處的網際網路設備應加裝過濾設施。

## 五、建立資訊化社會 網路安全與網域名稱管理

目前我國法律針對網路安全與網域名稱之管理並未明文規定主管機關，未來管理機關在整合電信總局、新聞局以及相關各單位主管業務後，亦應掌理本項業務，應無疑義。

網路安全目前係由行政院國家資訊通信發展推動小組負責，負責的項目包括國家網路安全協調與通報，網路安全資訊蒐集以及標準規範的訂定。由於產業匯流與科技發展迅速，以立法方式刻意建立網路安全機制未必可行，但未來可考慮於相關作用法中，例如在電信法中明定網路安全為管理機關之權責，授權管理機關就網路安全訂定政策並負責推廣與輔導，並賦予管理機關針對網路安全訂定技術規範或標準作業程序之法源依據。管理機關經授權後可自行訂定規範與制度，並自行決定是否將網路安全之標準與認證委由民間機構辦理。

就網域名稱的管理，全世界皆由民間所成立的 Internet Network Information Center (Inter NIC)以及 Internet Corporation for Assigned Names and Numbers 所建構之組織架構管理，我國主管機關則為財團法人台灣網路資訊中心（簡稱 TWNIC）。TWNIC 目前的主管機關為電信總局，而我國對外有關網域名稱議題對口單位亦為電信總局。由於目前 TWNIC 對於網域名稱管理運作並無障礙，似暫無另行立法管理的必要，未來僅須於作用法中明定管理機構為我國網域名稱的權責單位即可，目前立法院審議中之電信法修正草案第二十條之一即為相同目的之修法。

## 第八章 成立管理機關之行動方案

### 第一節 籌設過程行動方案

隨著通訊及傳播產業的快速發展及匯流趨勢，單一管理機關的成立，實有其時效的急迫性。因此，確立一具體可行的行動方案以逐步實踐建立管理機關的目標，厥為當務之急。

以下謹提出自本研究計畫結案至管理機關第一屆委員會成立前，就管理機關的設置，建議採行的具體行動方案：

#### 一、成立專案協調小組

鑒於管理機關的成立，涉及目前各該產業管理機關間之溝通、協調作業，以及向立法院之說明、協調等工作，勢須由一專責單位負責處理管理機關成立前的相關作業。行政院公平交易委員會成立前及規劃中之行政院研考會國家檔案局、財政部金融監督管理委員會，亦均設立一專責單位負責處理相關事宜。

行政院下刻已有「電信資訊傳播協調工作小組」之架構，配合我國加入 WTO 及政府再造行動方案推動之時程，似可考慮提升此一協調工作小組之功能，並借調相關人員辦事，自九十一年一月一日起，專職推動管理機關成立的相關事宜。至協調小組召集人，宜由行政院政務委員充任之，較能以宏觀的角度思考相關產業整合議題，並排除整合過程的阻力。又參考行政院公平交易委員會籌備處之工作期間，專案協調小組之工作期間，以不超過一年為原則，其階段性任務是完成籌設管理機關的法律依據。俟立法院通過組織法後，可正式成立籌備處，繼續推動相關工作。

#### 二、與相關政府機關進行溝通及協調

管理機關的成立，旨在整合目前通訊及傳播管理機關的業務，各該機

關的人員，勢將有所異動，自有必要與各該機關人員進行溝通及協調。此外，管理機關掌理的業務，亦涉及其他政府部門之職掌，故管理機關與其他政府部門間的互動，對管理機關日後業務的推動，亦有重要的影響。準此，專案協調小組必須積極與相關政府機關進行溝通與協調，且此等溝通與協調應係持續性的作業，即使於專案協調小組之工作由管理機關籌備處接手後，仍有持續進行的必要。謹將應協調的機關及相關協調事項彙整如表 8-1：

### 三、向行政院提出管理機關組織條例草案，並經行政院審查通過：

專案協調小組應備妥管理機關組織條例草案，向行政院提出，以溝通行政院內部意見，並尋求行政院之通過。行政院負責審核管理機關組織條例草案的單位，可能會包括秘書處、經建會及政務委員，另行政院三組為負責交通部業務之幕僚單位，亦有可能參與審核。行政院可能會就我國加入 WTO 之影響，以及政府再造行動方案規劃等面向，來審查管理機關組織條例草案。又專案協調小組亦得以舉辦協調會、說明會之方式，與各單位進行溝通、協調。

### 四、向立法院提出管理機關組織條例草案，並經立法院審查通過

於草案提出前，專案協調小組即應先與主要政黨立院黨團及黨鞭，及立法院內相關委員會如科技及資訊委員會、交通委員會、法制委員會等進行溝通及協調，說明組織條例草案之內容，尋求支持，並於組織條例草案一讀時，確認主審組織條例草案之委員會，持續進行溝通、協調。此外，在法案審查過程中，亦應隨時保持與個別立法委員溝通的管道，以排除法案通過的阻力。關於應協調溝通的單位及事項，謹彙整如表 8-2：

### 五、與產官學界及媒體進行溝通、協調

除與政府相關機關及立法院各單位進行溝通、協調外，協調小組亦應積極與產官學界及媒體進行溝通，說明管理機關成立之目的及其權責，並宣示其未來政策方向及理念，以尋求社會大眾之支持。

【表 8-1】政府相關機關協調事項建議表

建議協調機關	建議協調事項
新聞局廣電處	通訊傳播政策方向的檢討。 管理機制的規劃。 管理機關各處室業務職掌的細部規劃。 相關處室業務職掌的聯繫。 協調現職人員及財產的移撥。
交通部電信總局	通訊傳播政策方向的檢討。 管理機制的規劃。 管理機關各處室業務職掌的細部規劃。 相關處室業務職掌的聯繫。 協調現職人員及財產的移撥。
交通部郵電司	通訊傳播政策方向的檢討。 管理機關各處室業務職掌的細部規劃。 相關處室業務職掌的聯繫。 交通部郵電司相關業務的移交。
行政院公平交易委員會	協調如何促進及維護公平競爭環境。 協調競爭法議題的處理方式。 協調競爭規範的制定及執行。 協調管理機關與公平會間就維護市場公平競爭權責之劃分。
行政院消費者保護委員會	協調如何促進消費者保護（包括健全普及服務、提昇服務品質及建立消費者申訴管道）。 協調管理機關與消保會間就保障消費者權益權責之劃分。
行政院科技顧問小組	協調通訊傳播政策及監理方向。
行政院國家資訊通信發展推動小組（NICI 小組）	協調通訊傳播政策及監理方向。
行政院主計處	協調經費預算的來源。 確保經費來源的獨立性。
行政院研考會	協調組織法的架構。
行政院人事行政局	協調相關單位人員移撥事宜。
經濟部	與經濟部商業司溝通電子商務(包括電子簽章)的管理政策及分工。 與經濟部工業局溝通如何促進產業發展。

【表 8-2】立法院協調單位及事項建議表

建議溝通單位	建議溝通協調事項
主要政黨黨團	管理機關組織架構說帖。 管理機關組織條例草案簡要內容。
主要政黨黨鞭	管理機關組織架構說帖。 管理機關組織條例草案簡要內容。
科技及資訊委員會	管理機關組織架構說帖。 管理機關組織條例草案簡要內容。
交通委員會	管理機關組織架構說帖。 管理機關組織條例草案簡要內容。
法制委員會	管理機關組織架構說帖。 管理機關組織條例草案簡要內容。
預算及決算委員會	管理機關組織架構說帖。 管理機關組織條例草案簡要內容。

## 六、檢討現行法令整合及法規鬆綁問題

通訊、傳播產業之管理機關合而為一後，相關作用法的規定勢必須配合加以修正；且因應產業匯流的趨勢，傳統以產業別設計之法律規範，亦須配合調整及修正。諸如證照發放的標準及限制、主管機關裁決的權限、實施內容分級制度、建立消費者申訴管道等議題，均涉及未來管理機關職權的行使，必須予以調整。此外，未來規範方向，應採低度管制原則，將大部分管制事項交由市場機制運作解決，僅就市場機制運作無法解決，必需主管機關介入之問題，保留由法律規範。因此，管理機關籌備處宜儘早進行法令整合及修改之研究，使法規整合之時程得與機關整合之時程相契合。

## 七、成立管理機關籌備處

至於相關工作時程，如以一年為期完成籌設管理機關的法制作業，相關工作必須儘速展開，謹將相關工作時程彙整如附表 8-3：

成立專案協調小組 一個月。

與相關政府機關間進行溝通及協調 三個月。

向行政院提出管理機關組織條例草案(及相關法令修正草案)，並經行政院審核通過 三個月。

向立法院提出管理機關組織條例草案(及相關法令修正草案)，並經立法院審核通過 三個月。

正式成立管理機關籌備處處理相關籌設作業 二個月。

與產、官、學及媒體各界溝通及協調 持續進行。

檢討組織條例草案及相關法令修正事項—持續進行。

【表 8-3】相關工作時程表

相關工作	91 年 1 月	91 年 2 月	91 年 3 月	91 年 4 月	91 年 5 月	91 年 6 月	91 年 7 月	91 年 8 月	91 年 9 月	91 年 10 月	91 年 11 月	91 年 12 月
專案協調小組之成立												
與政府機關間之溝通與協調												
向行政院提出組織條例草案(及相關法令修正草案)並經審核												
向立法院提出組織條例草案(及相關法令修正草案)並經審核												
成立管理機關籌備處												
與產、官、學及媒體各界進行溝通協調												
組織條例草案及相關法令之檢討												



## 第二節 第一屆委員會行動方案

依相關比較法文獻之分析，各國管理機關之獨立性與專業性，必然會受該國政治運作、法律體制及市場開放程度等因素的影響，然而實證研究亦顯示管理機關愈不受政治力的介入，其規範的有效性愈能維持。因此，建立管理機關獨立與專業的文化，應是第一屆委員會最重要的使命。試就第一屆委員會之工作重點說明如下：

### 一、管理機關組織架構之健全穩固

#### (一) 確保管理機關之獨立性

管理機關應確保其行使職權的獨立性，尤其是避免政治力的干擾。首先，在委員之遴選方面，宜以專業人士為重，建立委員會之專業形象，避免政治任命，有關單位並應及早建立人才資料庫，以確保未來能選出最優秀的人才擔任委員。而在職權行使方面，委員會決策過程應公開透明，並定期對外公布委員會之決議，俾使委員會接受輿論的監督。

#### (二) 確立移撥人員及各處室之業務執掌

建議第一屆委員會儘速確立移撥人員的來源及數目，並依移撥人員專業素養與工作經驗確立其工作執掌，制訂各處室執行業務準則，使其儘速熟悉業務內容，確立單位及處室間分工及合作機制，以利委員會工作之執行與政令之推廣。委員會將依委員專長進行專業分工督導會務，借重委員之專業形象，提升決策品質。

#### (三) 建立人員輪調制度

建議第一屆委員會建立內部人員輪調制度，依據人員之專長及任職中接受之內部訓練定時輪調部門，以使人員能對管理機關各部門之業務皆有認知，並可利用隨時之調動而不斷充實本身知識，提升管理

機關之素質。

## 二、法規及人員訓練之建制

### (一) 訂定委員會組織相關規則及完成法規整合修訂作業

第一屆委員會應儘速依法律授權訂定其辦事細則，完成內部職務規劃及事務細部分工，例如參考行政院公平交易委員會制訂訂定法規命令作業要點、訂定行政規則作業要點、行政指導處理原則、舉行聽證應行注意事項等規則。尤其委員會採合議制，故建立委員會議事規則，確立委員會就業務之決定程序，亦有其時效性之需求。

### (二) 建立人員教育訓練制度

在科技發展快速的今天，通訊及傳播的決策需要以專業為考量，為提昇決策的專業性，建議第一屆委員會定期舉辦人員教育訓練的課程與講座，並提供進修機會，建立人員教育訓練制度，使委員及其他工作人員吸收科技發展的最新資訊及產業匯流的未來趨勢，並熟悉法律的現行規定與可能修正方向，使決策具有專業性，並能迎合市場與國際趨勢。

### (三) 藉由定期檢討維持組織運作效能及法規妥適性

第一屆委員會制訂的內部組織規則及分工，乃係依目前的組織分工所定，隨著相關產業之發展，相關分工規劃亦有隨時調整之必要。第一屆委員會將定期檢討委員會各業務單位之業務職掌，維持組織運作的效能。此外，第一屆委員並會應延續協調小組籌備處就法令整合及法規鬆綁的研究結果，完成法規整合及修訂作業。

## 三、與外界之協調作業

### (一) 加強部會間協調與共識，建立與其他機關間溝通聯繫機制。

為使委員會工作進展順利，建議第一屆委員會儘速與各部會達成政策上的共識，並建立溝通聯繫的機制。委員會並可多加強部會間的

協調與共識，例如與公平交易委員會間對市場競爭議題的協調與分工，與消費者保護委員會間對於保護消費者、提昇服務品質的協調與分工等。若遇有業務管理範圍不明確或重疊時，應儘速循溝通予以解決釐清，以排除多重管制的障礙，增進業者的投資意願。

因應產業的特性(例如有線電視產業)，部分監理管制的權力或較適合由地方主管機關行使。此時，委員會的權力雖授權地方主管機關行使，惟仍應與地方主管建立聯繫，以了解此等監理管制的執行現況有無修訂相關法規的必要。

## (二) 舉辦公聽會、說明會，宣導管理機關未來施政目標及執行理念

第一屆委員會可以舉辦公聽會、說明會及研討會等方式，宣導其未來施政方向及理念，並使業者與民眾有機會表述其立場及意見。建議委員會應多方徵詢專家業者，藉其專才專能，使決策內容更為完善。

## 四、發展通訊傳播政策白皮書

建議第一屆委員會儘速規劃擬定通訊傳播政策，訂定通訊傳播市場自由化計畫時程及目標，並依此政策方向，制訂我國通訊政策白皮書，使社會大眾明確了解未來通訊傳播政策之走向，市場競爭有規則可尋。

通訊政策白皮書之內容，或可參考美國 FCC 於一九九九年公布之「二十一世紀新 FCC 策略計畫藍圖」(A New FCC for the 21<sup>st</sup> Century, Draft Strategic Plan)中，所揭示之管理目標與執行策略，包括創造數位化的管理機關(強調自動化、功能整合與人數重整)，提升電信市場競爭性(消弭進入障礙、解除管制與公平競爭)，提升消費者保護，確保人民因通訊革命而受益，基於公益之目標管理頻譜等。

## 五、舉辦國際研討會

建議第一屆委員會舉辦國際研討會，除可使國際社會了解我國管理機關之定位、職掌，以及我國政府再造的成果外，亦可與其他國家管理機關、學者、專家就相關議題交換意見，使管理機關組織及職掌規劃，更臻完善。

## 第九章 結論

由於科技之迅速發展，數位科技之匯流（convergence），使通訊傳播各產業之界線已逐漸消弭，例如有線電視網路與電信網路均可用以提供寬頻服務；網際網路亦可能用以提供通訊及傳播服務；第三代行動通信除傳統語音服務外，亦可進一步提供影像資訊傳輸服務等。隨著通訊傳播科技匯流之發展，以及網際網路普及化等趨勢，世界各國陸續推動相關管理機關組織架構之調整，並進行相關之立法改革，整合相關產業之監理機制，以因應產業發展之需。

例如，歐盟已發布相關指令要求其會員國調整相關監理機制，以因應產業匯流之趨勢；英國亦宣布將成立 OFCOM，整合通訊傳播產業監督管理業務；美國 FCC 則擬改以功能別重新規劃其內部組織之計畫；中國大陸並將於 2003 年之前將目前管理電信業的信息產業部和及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，統一管理大陸地區通訊傳播產業。上述事實可印證以單一機關統籌管理電信及傳播業務，已是未來的國際立法趨勢。我國於檢討相關管理機制之際，自應將此國際立法趨勢納入考量，在管理機構之設計上，賦予整合管理的權責，以前瞻性的規劃，確保我國通訊傳播產業在國際市場上的競爭力。

我國現行通訊傳播之監理業務，分屬不同機關權責，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，且增加機關間協調成本、缺乏管理效率，實無法因應知識經濟時代產業匯流發展之需。因此，成立單一的管理機關，統籌通訊傳播之政策研訂及相關監理事項，促進我國通訊傳播產業之發展，使各該產業均得在公平競爭的基礎上從事經營活動，來提昇我國相關產業之國際競爭優勢，保障公眾及消費者之權益，應是具有前瞻性的作法。

而在進行組織再造的同時，我們必須先確認管理機關的願景及目標，

經彙整先進國家通訊、傳播產業政策的相關文獻，包括英國於其通訊白皮書所揭示的政策願景，並參酌國內相關產業之發展情況，我們認為未來我國通訊、傳播產業及其管理機關的願景，可歸納如下：

掌握國際通訊傳播科技之發展趨勢，促進通訊傳播產業之發展。

維持通訊傳播市場之秩序與公平競爭，使我國通訊傳播市場成為亞太地區最具活力與競爭力的市場之一。

提昇國內傳播內容之水準，並促使傳播產業尊重本土、弱勢族群之價值，使社會能更富涵人文關懷。

確保高品質、多樣化、普及化及價格合理之服務，保障公眾及消費者權益。

而在這樣的政策願景下，我們認為管理機關肩負的政策目標，應包括保障公眾及消費者權益，維持市場競爭機制，促進相關產業發展，建立資訊化社會，以及維傳播內容的品質。

為落實這些政策目標，我們建議管理機關的定位，應是設於行政院下的獨立委員會。目前有關單位正在進行政府組織再造之規劃，另行設立部會級之機關，是否有悖於政府再造之政策方向，難免有所爭議。但我們認為二者不相牴觸，蓋成立整合性管理機關的目的，旨在整合通訊及傳播領域的管理業務，而委由單一主管機關整合予以決策及執行，不僅將整併現行電信總局、新聞局廣電處、交通部郵電司等之業務，其總員額亦將因規範與管理整合集中而達到精簡之目標，應符合政府再造計畫之規劃方向，也不致造成員額膨脹或組織擴大之效應。

從比較法文獻來分析，各國管理機關之獨立性與專業性，必然會受該國政治運作、法律體制及市場開放程度等因素的影響，然實證研究亦顯示管理機關愈不受政治力的介入，其規範的有效性愈能維持。準此，建立管理機關獨立與專業的文化，厥為第一屆委員會最重要的使命。就管理機關的獨立性而言，我們希望引進保障管理機關獨立性之機制，諸如委員會的

決策架構、委員任期的保障、獨立於產業、黨派利益、一定程度之人事及經費自主等；而在管理機關專業能力養成方面，我們則希望透過委員資格的要求，遴選多元化的專業人士，提升決策之品質，並透過委辦方式，結合社會資源，強化執法效能。

而在管理機關內部組織之規劃上，我們建議管理機關組織架構之設計，是以功能別為主，未來配合相關作用法之修訂，將以服務為規範對象，而非以事業為規範對象，但在過渡階段，仍有必要維持產業別發照之架構。但有鑑於通訊傳播產業之快速發展，管理機關之業務職掌及其組織、員額等，應保留相當之彈性，以迅速且有效率地遂行監理業務。故於制度設計上，委員會之內部組織將採總員額之方式架構，於總員額固定之前提下，授權委員會得隨時因應監理業務之需求，經報請行政院核定後，彈性調整管理機關內部組織及其業務職掌，以因應產業及市場之變遷，落實管理機關之政策目標。

此外，在進行機關整合之際，我們認為也必須同時檢討相關作用法規。諸如證照發放的標準及限制、主管機關裁決的權限、實施內容分級制度、建立消費者申訴管道等議題，均涉及管理機關未來職權之行使，必須配合調整或修訂相關法規，來維持市場競爭秩序，並確實保障公眾及消費者權益。

至於具體的工作成果，我們已依據前述組織架構的設計，完成下列事項：

通訊傳播委員會組織條例草案；

籌設通訊傳播委員會行動方案；及

通訊傳播法規整合之建議事項。

上述文件僅是研究單位的工作成果，並不代表有關機關的政策立場，我們希望在這個基礎上，能提供相關研究意見，作為有關機關決策的參考，附此陳明。

## 附錄 A 第一屆委員會各處業務細部工作規劃

第一屆委員應本於管理機關成立之願景及目標，藉由初期之運作為管理機關樹立日後良好的典範。本章中各處業務之細部工作規劃，主要係參考目前電信總局及廣電處辦事細則所列之工作職掌，依研究單位關於組織架構之設計重組而成，僅供參考，具體工作職掌宜由專案協調小組視實際作業及相關作用法之修正調整之。

### 一、第一處 政策規劃及國際談判

第一處將負責處理政策規劃及國際談判等事項，其細部工作職掌可包括下列項目：

#### 1. 產業政策規劃事項

為達成資訊化社會之相關通訊傳播政策之擬定

通訊傳播產業發展之規劃

通訊傳播產業發展政策之擬定

通訊傳播事業競爭準則之研擬

資費政策之規劃事項

為配合產業規劃所需之法規修訂擬議

特殊性通訊傳播政策之規劃

#### 2. 國際事務

國際間通訊傳播相關資料之蒐集與研究

與國際通訊傳播組織機構為交涉與協商

協助政府與國際組織就通訊傳播事項之談判

國際通訊傳播之行政合作、交流、督導事項

國際通訊傳播會議案件之處理

研究國際通訊傳播發展對本國文化及經濟之影響

國際間頻率協調事項

國際間就通訊傳播技術之合作事項

### 3. 工作計畫

委員會年度工作計畫之擬定、執行

委員會年度員額編制之規劃、調配與執行

委員會與各部會協調合作推動業務之規劃

委員會年度委外事項之規劃

### 4. 重大事務管考

年度計畫執行之管制及考核

追蹤委員會決議之執行

監督管理機關內部運作之效率

委員會內部單位年度工作考成事項

委員會公文時效管制之規劃與執行

## 二、第二處 發照及營運管理

第二處將負責處理發照及營運管理等事項，其細部工作職掌可包括下列項目：

### 1. 證照發放

核發、換發、補發及撤銷第一類電信事業執照

核發、換發、補發及撤銷第二類電信事業執照



核發、換發、補發及撤銷有線電視執照

核發、換發、補發及撤銷廣播電視執照

核發、換發、補發及撤銷有線播送系統登記證

核發、換發、補發及撤銷衛星電視執照

## 2. 營運管理

通訊傳播事業之營運、管理、監督及輔導事項

通訊傳播事業停止營運之審核

通訊傳播事業之股權變動之核可、監督

通訊傳播事業之外資股權結構之查核

通訊傳播事業之年度報告書之審查事項

通訊傳播事業資料之整合及統計

通訊傳播事業營業規章之審查、核備及備查

## 3. 從業人員管理

監督通訊傳播從業人員考試、認證及執照核、換、補發事項

監督通訊傳播從事人員登記、調查、統計、管理及其他行政事務

電台廣播電視事業員工名冊之查核

負責人變更之審核

監督特殊通訊傳播從業人員考試、執照核發之策劃、督導事項

通訊傳播事業聘僱外國人許可之審核。

## 4. 服務品質評鑑

通訊傳播事業服務品質調查

通訊傳播事業服務品質評鑑

服務品質報告之公告

通訊傳播事業營運計畫評鑑

### 三、第三處 成本分析及費率審議

第三處將負責處理成本分析及費率審議等事項，其細部工作職掌可包括下列項目：

#### 1. 產業調查

通訊傳播事業用戶數之調查及公告

通訊傳播事業之市場佔有率調查及公告

通訊傳播事業發展現況之調查及公告

通訊傳播產業市場主導者之公告

#### 2. 成本分析

通訊傳播事業會計制度及處理準則之研訂

會計分離之執行與查核

通訊傳播事業間各項細分化網路元件成本分析

通訊傳播事業價格調整上限之分析

#### 3. 費率審議

通訊傳播事業資費管理辦法之擬定

通訊傳播事業執行資費管理辦法之監督

通訊傳播事業資費之審議、核定、備查及公告

## 通訊傳播事業規費收取標準之訂定

### 4. 相關基金管理

設置通訊傳播監督管理基金之規劃

通訊傳播監督管理基金運用之監督及管理

其他通訊傳播相關基金之設置、規劃、管理及執行事宜

## 四、第四處 內容監理及輔導

第四處將負責處理內容監理及輔導等事項，其細部工作職掌可包括下列項目：

### 1. 證照發放

頻道供應商執照之核發、換發、補發及撤銷

### 2. 內容管理

傳播事業播放內容負面標準之建立

傳播事業播放內容之管理

傳播事業播放廣告內容之管理

輔導資訊事業執行內容規範

資訊產業內容自律準則建立之協助

### 3. 從業人員管理

傳播內容從業人員執照之核、換、補發事項

傳播內容從業人員登記、調查、統計及管理事項

### 4. 產業輔導

節目分級制度之規劃

傳播事業之調查與統計

維持本土文化節目製作

獎勵優良傳播事業

## 5. 網際網路

網際網路普及化

## 五、第五處 資源管理及技術監理

第五處將負責處理資源管理及技術監理等事項，其細部工作職掌可包括下列項目：

### 1. 頻譜管理

全國頻譜分配之規劃、協調及其調整事項

頻率分配表編修之擬議及頻率指配資料之管理事項

電信廣播、電視業務使用頻率之指配、協調

廣播、電視電波頻率之分配

頻譜開發利用之研究調查及彙辦事項

### 2. 電波管理

無線、有線、衛星廣播電視新技術及電波利用等之研究調查

電波監測作業之執行事項

電波監測系統之規劃、建設及維運事項

電波監測作業之策劃、督導事項

其他有關電波管理事項。

### 3. 號碼管理

國內外電信編碼資料之蒐集及研析

國內電信編碼之規劃

各項電信服務編碼之指配及管理事項

#### 4. 技術監理

通訊傳播工程技術之執行及設備之審驗、管理事項

電信設備技術規範之訂定、修訂、認證、審驗事項

廣電工程技術之策劃、督導事項

通訊傳播工程技術監理事項、督導與執行

通訊傳播工程技術管理法規之訂定、修訂

#### 5. 設備審驗

用戶終端設備之審驗及督導事項

電信機線網路之管理及審驗事項

電臺之審驗及管理事項

通訊傳播設備之審驗及管理事項

管制射頻器材業者之管理及器材之審驗事項

相關設備證照之核、換、補發

#### 6. 網路安全協調

蒐集網路病毒資料以預防病毒癱瘓國家資料系統

發展網路安全機制

建立網路安全機制之跨部會合作事項

網路涉及國家安全時之部會協調工作

確保電子商務之安全

建立電子交易流程之標準化

電子簽章認證之監督

網域名稱之管理

## 六、第六處 法務及爭議處理

第六處將負責處理法務及爭議處理等事項，其細部工作職掌可包括下列項目：

### 1. 法規研訂

通訊傳播法規修訂、廢止計畫之擬定

通訊傳播相關法規制訂、修訂條文之擬訂

通訊傳播法規適用疑義之研釋事項

通訊傳播法規廢止案之會核、研議、審查事項

通訊傳播法規之刊登公報、編輯及發行事項

### 2. 爭議調處

第一類電信事業、第二類電信事業與用戶終端設備業者間爭議之處理事項

通訊傳播事業間權益之爭議

電信事業與電信設備業者間權益之爭議調處

各類電波頻率規定、分配及指配之爭議調處

網路互連協商調處

通訊傳播業者之設備共建、共站之協調

### 3. 消費者保護

通訊傳播事業與客戶間權益之爭議處理

消費者申訴之處理

通訊傳播事業與消費者定型化契約之審查

#### 4. 行政爭訟

訴願、再訴願及行政訴訟之協助處理事項

國家賠償案件之處理及研議事項

違反相關法規經罰鍰而逾期未繳納需移送法院強制執行案件之研辦事項

民刑訴訟案件及員工因公涉訟事件之研辦事項

#### 5. 法務諮詢

違反相關法規移送司法機關偵辦案件之處理

地區監理局執行勤務提供法律諮詢意見事項

各類契約案件之會核及研議事項

各處、室處理民、刑訴訟、請願等之會核與研議事項

聘請法律顧問及委託律師辦理案件之處理及協調、聯繫事項

與警政主管機關間涉及法律事務之聯繫、協調及配合辦理事項

## 附錄 B 座談會會議記錄

時間：民國九十年九月二十一日上午九點三十分

地點：理律法律事務所七樓會議室

主持人：劉紹樑律師

出席人員：參簽到簿

劉紹樑律師：

今天非常謝謝各位來參加座談會，我們主要是要聽聽各位的意見，我也希望這次的颱風對各位的影響不算太嚴重，我們這個計劃的背景，待會會請我們同事跟各位報告，今天各位受到我們的通知，是因為幾年前有舉辦一個電信資訊傳播委員會的一個研究，最早是我參與台大電機系陳光貞教授、蔡志宏教授的研究，以研擬是否設置一個類似美國 FCC 之獨立專業的監理委員會或是監理機構。之後行政院當時在楊世緘政務委員以及行政院科技顧問室之督導下，就請電信總局與新聞局來主持一個跨部會的工作小組，我們這次是進行於今年八月電信總局委託的研究案，希望我們針對電信資訊傳播跨業整合監管機關組織作一個研究，並且草擬組織條例，這是相對於以往的研究報告不同的地方，當然在經發會召開之後，總統也下令進行政府再造，政府再造就會牽涉到一些組織調整之議題，例如目前暫訂之電信資訊傳播委員會，即 TIBC，會不會是一個行政院下面部會級的單位或隸屬某一部會之下？我們目前不曉得，這個部分我們也希望待會兒聽到各位業者先進的意見。本研究報告除包括組織法之部分外，另針對法規整合，我們也被要求要提出一些分析，但是並沒有被要求寫法條，各位應該知道我們在國內傳統上立法之方式，當初是對不同的產業立不同之法，而現在都有 convergence 的趨勢，這也是我們研究內容中很重要的一個重點。



接下來我們來介紹我們這個主要的研究團隊，在這裡有我們事務所的四位同仁：陳民強律師，他也是我們事務所的合夥人、本計劃的協同主持人，林瑤律師，負責法規整合的部分，郭明怡律師，負責組織整合的部分，其他同仁部分，我就先不佔用各位的時間，請民強兄先做報告。

陳民強律師：

各位大家好，為了讓我們今天的討論比較有焦點，先將我們初步的研究方向跟各位作分享，因為這些研究方向目前還未成熟，我們今天並沒有把這些書面資料提供給各位，但希望各位能夠提供一些寶貴的意見讓我們作為研究的參考，首先我們分析、彙整國內外的一些資料，關於組織架構方面，以目前國內的情況來看，我們可以參考的是國內的公平交易委員會或是金融監理委員會來定位新的管理機關，從我們的看法來說，這一個單位將來應該直接隸屬於行政院之下，採取委員制而非首長制的方式，行使職權的方式是合議制而非由委員個別獨立行使職權，這幾個建議涉及到位階的問題。在比較法的研究過程中，要確保管理機關的獨立性，其中有一個重要的機制，就是要怎麼讓這些管理機構獨立於既有國營事業，如何避免利益衝突，這是一個重要的關鍵因素，因此位階上必須要做一個提升。其次，關於合議制的架構，在我們看到的研究資料中，最近三、五年來相關 Regulator 的改制，新成立的管理機制大部分採取合議制，用合議制來作管理機制的決策模式是近年來的潮流，也有許多統計數據作為支持。

另外，在行使決議的方式，在討論的過程中有許多專家給予意見，到底是要像公平交易委員會以合議的方式行使權利，還是像監察院各委員能夠獨立行使職權？由於管理機關並不是要查察不法，主要是管理的機能，必須要做政策的決定，因此用合議制的方式行使職權較為妥適，這是我們在組織架構方面初步的想法。

業務執掌方面，基本上涉及到主管機關管理的業務，包含電信業務、傳播業務、無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視等等業務，在資訊方面，這一塊的重心可能擺在與 Internet、E Commerce 資訊有關的部分，

而不是所有資訊的軟硬體，主要是 Internet related 之 Access 技術部分，Internet Content 的部分將來也可能納入管理。在資訊執掌範圍過去一直有爭議，到底 Internet Content 是否要納入委員會管理？還是只需要管理網路技術？就我們的了解，初步已有政策的決定，認為將來的委員會不只管理網路技術的部分也會管網路內容。整體而言國際上成立整合或主管機關並不多，除了美國、加拿大傳統上將電信、傳播一起管理之外，其他管理機關已經整合的並不多。未來可能成立之新成立的管理機關，只有英國將來成立的 Ofcom 會把電信傳播擺在一起作一個完整性的規範。最後我們還會談到整個法規整合未來的發展趨勢，現在可以看到的就是管理機關整合之後，法規是否也要做一個整合，關於法規整合，國際上的發展很緩慢，更沒有急切的需要，現在國際上還沒有國家將電信、傳播法律加以匯整立法。

人員配置的情況，後面會談到的幾個 Issue，包括組織架構、人員配置乃至於預算等議題，真正要確保的是如何能確保管理機關之獨立性及公正性，在我們看到的 OECD、歐盟的報告，在判斷是不是一個獨立的主管機關，幾個主要的指標包括：在組織架構上跟國營機構是否有所區隔？中間是不是有防火牆？委員的任命是不是有一定的獨立性？他是不是能夠獨立行使職權？人事是不是有一定的自主權？人事任命是不是有一定任期的保障？或者是否需要經過國會的同意？是否有獨立的預算等等，這些機制都是在保障這一個機關能夠獨立運作不受黨派運作的影響。以美國為例，FCC 的委員由總統提出之後要經國會任命，任期是交錯的，在任期保障下，可以非常獨立的行使職權，將來電信傳播產業可能真正遇到的問題，法規上面的障礙可能少一點，主要的問題可能都在 Law Enforcement 這一塊，主管機關能不能不受各方面利益團體的干預，獨立行使職權，這是將來研究之重心。現在的人員配置基本上會循公平交易委員會的模式，由行政院長提請總統任命，人數不會像公平交易委員會多到要九個人，相對於美國 FCC 有五個人，類似這樣的 Size 比較符合決策的效率，採任期保障的制度，如果任期太短會有 Continuity 的問題，太長的任期，以國內的生態來看，有許多人必須要從學術界借調，由學術界借調一般最長四年，超過四年必須

要做選擇，若任期短於四年，委員之選任可能有比較多的彈性，但在幕僚人員這一塊，依照公務員的任用體系，可能還要有公務員的資格，在這裡面我們曾研究過公法人的形式，是否能透過公法人以的架構行使監管的權利，初步來說，公法人的結構有比較多的運作彈性，但一般公法人營運的方式比較多，未來這一個公法人有許多公權力的行使，是屬於監理的形式，因此公法人的架構並不是十分適合。

經費的來源，最主要的涉及到是否能將規費中的一部份成為這個單位的固定收入，當然組織法規會參考過去的一些例子，但由於比較技術性所以就跳過不談。

最後談到這個機關的 Function 為何？很直覺的想，是否我們將不同的機關業務湊在一起就成為一個新的機關，這跟我們的理想、想法、規劃的方向有很大的出入，基本上機關的定位，在國際上關於管理機構的整合，整個電信傳播產業最重要的是競爭法的問題，怎樣去確保一個公平有效之市場秩序還有競爭秩序，將來核心的業務就在 Law Enforcement 這一塊，比如以電信產業來說，如何確定有一個公平互聯的機制，以台灣這樣的地窄人稠，我們怎樣確保設施共享(Co-location)，我們在法規上當然很容易設計一些機制，但事實上更重要的環節是在 Enforcement，在傳播產業也有很多類似的問題，包括將來的資費訂定、網路的使用，比如現在的有線電視系統，Network 已經在那邊了，是不是可以再加利用於其他用途？是不是可以做 Internet Access？需要怎樣的特許或執照？將來怎樣去塑造機關文化？首先要決定將來在有限的資源分布下如何 Deploy 這個機關的 Resources。

最後關於相關法規的整合，短期內我們必須要做的是將法規不一致的地方作一個整合，比如說外資比例的部分、經營區域的劃分等都是，我們必須先做一致性的檢討，中長期會涉及到是否要對法規作彙整，這些都是初步的修法或立法方向，隨後也希望各位能夠提供寶貴的意見，附帶提及一點，今天我們只有邀請業者，沒有政府機關的代表，所以希望大家比較沒有顧忌的暢所欲言，謝謝。

劉紹樑律師：

我這邊補充一點關於研究計劃的時程，我們這個計劃期中報告在十月初，期末報告的初稿在十一月底，交稿後才能過聖誕節，這是我們送給電信總局的聖誕禮物，所以各位可以看出這是非常短的期間。其次，剛剛做的簡報都是我們非常初步的想法，誠如陳律師所說，我們希望能有一前瞻性、開創性的思考，各位都是在國內頂尖的業者，知道許多法令的框框綁住業者，也綁住主管機關，不管是大小業者、新舊業者大家都有一肚子苦水，我們從電信總局得到的指示是我們儘量朝可能的做法試試看，之後他們的會演變成怎麼樣我們並不清楚，但我們希望預算有一部份獨立，如果各位在業界支持的話，是一個很重要的做法，因為預算法的基本概念就是不能有私房錢，以前收的作業基金等等在立法院都受到很大的詬病，國外的立法例，明顯地很多專業的監理機構，都有自留額，就是向業者收取的費用，取之於產業用之於產業，但是這跟預算制度是不符的，所以將來在行政部門主計單位一定會有不同的意見，到立法院聲音更響，業者支不支持這個想法也是很重要的關鍵，如果業者都不支持，這份報告就等於白寫了，這是很簡短的說明，接著就開放時間讓各位發言討論。

全球光網電訊 錢鋒 總經理

對於這個委員會很多地方的 Scope 是不是可以再說明一下，第一個是產業的 Scope，資訊產業的 Scope 是不是包含硬體軟體，邀請函寄發的對象似乎還是針對與網路有關的資訊業者，比如資策會的 Scope 非常大，可能要再定義清楚一點，另外就是任務的 Scope，字面上的監管涵蓋意義很廣，舉例來說，近來討論電信的園區的活動，要如何扶植、推動這樣的產業？這些任務是否也是在委員會之內？若不在委員會之內會在哪裡？在目前的政府架構之下我們都不是很清楚，新的委員會應該想辦法定清楚。

另外剛剛提到的資訊產業，提到資策會，前幾年我們還講到資策會與民爭利，這邊任務的 Scope 也很 Delicate，是不是要想辦法定明確一點。

劉紹樑律師

資訊要怎麼放進去，我們最早在跟陳教授做研究的時候，不是很明確，剛剛您所謂硬體的部分就跟製造業連在一起，比如說是經濟部工業局的執掌，包括電信園區，都跟經濟部工業局的規劃有些關係，所以這部份還是不太清楚，我的感覺是目前我們是以 Service 的 Provision 為主，如果牽涉到硬體的部分一定會有一些分工要談，電信園區這部分，如果是園區的規劃一定是跨部會，這個委員會將來在這部分的政策會慢慢有指導性，我們這樣講，以前關於 BOT 有公共工程督導會報，由行政院一個協調組織，慢慢成立公共工程委員會，就開始介入，但如果牽涉到土地規劃就會牽涉到營建署、工業局等等，因此不會是委員會說了就算數。

關於資策會的部分，我不知道今天在場是否有資策會的先進，我們會安排一些溝通，資策會的定位很特殊，有人說與民爭利，我想也是有貢獻，它是一個財團法人，理論上也不是政府的一部份，但卻接受了很多政府的捐助來舉研究，就這一個部分，因為他是財團法人在公共體系之外，所以並沒有公權力，如果委員會出來，可以管到 Information 他很可能就是資策會的上級單位，以往資策會有這樣的背景跟李國鼎資政生前推動科技，行政院科技顧問室一脈相傳都非常有關係。

有關監理的部分，因為這是委託我們研究，我們在想這個機關的名字時有很多想法，TIBC 會不會太冗長了？像美國的 Communication 又應該要怎麼翻譯？不知道哪一個最有代表性，關於要不要有監理兩個字，我們覺得將來有一些推動輔導，要怎麼將 Development 的部分凸顯出來，我們能夠答覆的就到這個地方，如果各位有其他意見也希望很不客氣的告訴我們，我們來作一些參考，不敢說一定會採納，但我們一定會仔細的作一些分析，謝謝。

中嘉網路 林清修 首席顧問

剛剛看了所提供的資料，很明顯的是參考 FCC 的架構，與政府部會非常不一樣，FCC 的定位是監管建立公平市場秩序，並不負責扶持產業或技術上的發展，拿 1996 年電信法的修法以及後面的發展趨勢來看，都是在

市場秩序的建立，過去主要是電信執照的核發，隨後的 Rolling 發生最大的一塊的就是在 Cable 跟 Telecom，提供 Service 跟營業行為的規範，所以 FCC 的架構中有很大的塊包括老的 Telecom，包括 Wire line，Wire Line 中 Cable 是佔大塊，所以簡報資料裡面說這是委託研究機關文化，我很擔心這樣的事情，因為 Cable 之所以會跟 Telecom 發生關係，是因為技術產生了 Cable 可以提供的 Telecom Service，跟現在傳統 Telecom 不完全一樣，因為這個 Project 是由電信總局委託，不是由新聞局委託，等於最近的一篇電信自由化的報告中提到不同業者提供同一個服務應受同一規範，這裡面也提到，電信服務有不同層次的電信服務，你不應該用同一個標準去做規範。舉例來說，現在電信總局的文化基本上跟中華電信的文化一樣，或許有很大密切的關聯，雖然 Cable 可以做電路出租查驗的標準，基本上是用同種電信，提供的技術是新的，所以 FCC 所規定的是考量技術的未來發展，基於建立公平的市場技術，他不是負責扶持產業，我想界定機關的定位是需要討論的。

期中報告出來之後是否可以提供給業者，今天的簡報中並沒有很具體的意見，如果其中報告有具體的結論出來，我們業者有意見可以提出。

### 劉紹樑律師

我先簡單的回答林顧問的意見，的確我們是參照國外的例子但也有很大的差別，FCC 在國外是獨立，連總統拿他沒辦法，但國內任何機關都必須在行政院下面，我也很坦白跟各位講，行政院公平交易委員會有多獨立？過去兩三年愈來愈不獨立，中間有一部份是因為政治文化的關係，也不可能短時間改，所以希望至少我們往前跨一下，如果照原來的架構動與不動中間有什麼差別，交通部已經太大了，而且現在的部長也願意將這部分劃分出去，我們知道財政部原先不願意讓金融監理委員會劃分出來。其次，中華電信目前是公營，手心也是肉手掌也是肉，所以如果放在別的部會下面可能好一點。第三個，應該是部還是會，我們考量如果放在部下面，首長可能會有同樣壓力，我服務過經建會、證期會，講是講會，但其實都是首長制，公平會還比較像委員制，如果要落實像美國獨立行使職權，大概

要有委員會的色彩。

要牽涉到怎樣的產業政策輔導，我認為如果可以把競爭秩序的維持當作重點會比較好，其他的交由市場去處理，所以在我們的規劃角度來看，有很多部分會是公平競爭，比如說設施共享、審驗的問題，希望能做到中立公平，也希望將來在組織上相關處室的功能能有這樣的發展，但是這個機關要不要有輔導的功能，我看國內的行政院下面的文化，一定會要求他做這樣的事情。

期中報告之提供要看電信總局，因為我們有簽訂保密協定，但我們在期中報告後還有一個公聽會，我們也絕對會邀請在座的各位業者。

台灣有線視訊寬頻網路發展協進會 鍾瑞昌 秘書長

剛剛報告人報告的結論基本上跟過去陳教授的研究內容差不多，至於採取什麼方式，我認為在中華民國的文化之下，不管設委員會也好，設部會也好，都差不多，對於架構方面我個人有一些看法，對於第一屆委員的任期是否可以錯開，比如說有一些二年、三年或五年，這樣才不會因為委員的交替讓新上任委員一下無法熟悉，感到很陌生。第二點，剛剛報告人提及第一階段先維持現狀，第二階段再整合，但事實上某些產業，已經有迫切性必須要做一些調整，比如說有線電視技術上有可能提供網路服務和電信服務，但有線電視被定位為傳播媒體，所以管理的起源是以廣電的角度來看問題，最近經發會有一個決議，未來有線電視的網路未來歸電信總局管理，我想第一階段就可以先把有關網路的部分，對有線電視的限制改過來，如果實在不能整合的部分等到第二階段再來整合。

未來有線電視的管理我有兩點看法，目前有線電視還受到很多的限制，比方以第二十一條市場規模來說，國內有線電視有效戶數大約三百六十萬戶，但中國大陸已經有九千九百萬戶，在美國已有六千八百萬戶，他們的三分之一大約二千萬戶，我們國內的限制還是維持三分之一，所以就是一百二十萬戶，未來是否能再作一些修正。另外針對外資比例的部分，外資比例直接間接不得超過 60%，是不是有必要劃分直接間接，間接對於

一個公司的控管能力也沒有差別，可以透過子公司運作所以未來能否不考慮直接間接的問題，另外，我們過去的產業只要政府一管就變得很麻煩，過去政府的觀念就是限制比輔導還要多，當然我們不需要政府的輔導，生意人成敗在於個人，是否能不要太多的限制。

#### 劉紹樑律師

整個政治文化都需要我們努力，至少將機關的定位能夠符合我們說得出來的道理，將來真的可以發揮一些功能，第二個關於委員設計我們有考慮是否要 Stable，我們有關任期考慮最長為四年，不會像美國五年那麼長，再者總統任期也為四年。經發會的決議我們會再了解，因為我們不知道決議形成的背景，如果是以網路有效使用的話，未來 Cable TV 跟網路的結合我想這是應該的，其他的外資也好、管制也好、有線電視法第二十一條中 Market Share 我個人感覺可以盡量放寬，這牽涉到規模經濟的問題，但是另一個角度來說，過去幾年有線電視在過去也有幾次斷訊的事件，那些事件也在消費者的想法中造成一些印象，行政院覺得每一年都要被將一次軍，也造成一些抗爭，因此在 Deregulate 的同時，市場競爭的秩序以及消費者保護我們將來也要一併作處理，換句話說，將來不是將營運區劃得很小，會有比較寬鬆的營運模式，但在行為的管理上，委員會將來針對該管的部分還是會發揮公權力，直接間接外資比率我個人認為的確可以考慮調整。

#### 遠傳電信 企劃營運部同業暨法規事務處專案經理 林敬堯

剛剛劉律師有提到交通部願意將電信這一塊區分出來，但有一點我一直不是很清楚的是，我們現在要建立的是一個像 Watch Dog 一樣的監理機關，還是有兼顧其他功能的一個部會？如果像劉律師剛剛講到的，交通部願意將有電信的這一個部分區分出來到一個新的單位的話，聽起來好像是我們要成立一個新的部會，它除了監管以外還有一些像扶植產業或制定政策的功能，但我們看到國外的立法例，有一些國家政策制定是由類似像我國交通部這樣的單位，另外有一個獨立的監理機構 Watch Dog，如果我們



現在要成立的單位是除了監管外還有扶植產業、制定政策的功能，那麼是不是就類似我們現在“部”這樣的單位？依照我們過去的了解，這樣的一個單位好像是以首長制比較合適，因為這個首長他可能要承受政策成敗的責任，如果這個政策失敗他可能就必須要下台；如果我們只是要成立一個監管的單位的話，好像以合議制比較合適，目的應該是什麼，我想一開始就應該要弄清楚，那麼才能選擇出一個合適的方式，否則的話問題就全部攪在一起了，不知道您剛剛所提到的交通部願意把電信方面的事務切出來到這個新的單位，意思是指監理的部分而已還是連現在郵電司所有的功能，包括交通部制定電信政策的功能也全部移交到這一個新的單位？

陳民強律師

先簡單回答您的問題，我們在之前的研究過程中也有過蠻多討論，我們看過一些文獻，確實有一些報告顯示政策跟監理似乎有一些區分，就現在的了解，第一個是從需求面來說，交通部希望把包括監理以及政策這一部份劃分出來，這是第一個想法。其次，政策與監理是不是一定要做分離，其實也未必如此，比如我們看 FCC，它中間的間隔並不是那麼明顯，FCC 照樣做立法、修法，因此這一塊並不是必然的結果，從事權統一的觀點來看，由同一個單位負責政策的擬定跟電信監理，以我們初步的研究，其實也沒有這麼大的困難，我們剛才提到這個產業政策可能是它其中的一個部份，但應該不是這一個管理機關核心的業務，基本上這個機關還是主要著重在市場競爭秩序的維持，輔導的這一塊應該屬於 Internet Related 這些政策推動，就網路這一塊可能比較需要公平競爭秩序的維持，至於在上面提供的 Service 這一個層次，這裡面可能有比較多的產業的政策，從業務的角度來看將來會有三個主要的區別，一個是關於內容的管理，內容部分的管理比較多廣電的 Contents，至於 Internet 的部分可能是一個非常低度管制的狀況，另外一個部分是涉及 Fixed network，它可能包含除了電信的網路之外也包含有線電視的網路還有頻譜的分配。

第三塊我們看到的是在這些網路上所能提供的服務，也就是這些通訊服務應該怎麼管，我們提到的後面這兩個部分將來是不是要去區別網路來

管網路的，服務來管服務的，還是將來我們只就服務來管而不去區分怎樣的一個網路技術提供通訊服務，我們會進一步釐清此點。現在在歐盟的管制可能比較傾向於從通訊服務的層次來切入，並不對網路的部分有所限制，除非是現在的網路涉及到頻譜資源的分配，現在的管制已經愈來愈少了，我們看到英國的白皮書，將來也沒有針對通訊網路的部分來做積極的管理及介入，這都是將來的趨勢，短期內我們可能會從功能去區隔這三個部分，然後做管理的切入，這是我們初步的看法。

新世紀資通股份有限公司 林志峰

電信傳播業的競爭問題到底應該由何機關管理？電信總局還是公平會？我們希望將來的監管機構它是獨立的，能適切的維持秩序，它到底算不算是一個司法機構，關於合議制與首長制我們也有一些想法，合議制以現在公平會為例，它在事件處理的速度上稍嫌緩慢，而我們現在將電信、網路、資訊三塊整合在一起，那麼以後單純屬於電信的部分是不是也要 Refer 到這個地方？

陳民強律師

這幾個問題也是這次研究中核心的問題之一，就競爭法的部分，我們也看到一些初步研究，對於電信傳播產業的競爭問題，到底是應該由電信傳播的主管機關管理還是由管競爭法的單位管理？這部份各國有許多討論，以一個大的趨勢來看，電信傳播的主管機關對於電信傳播所涉及的競爭問題都會有切入，我們看到 Ofcom 的白皮書，將來電信傳播的競爭事項由兩個機關管理，這涉及到機關間的協調以及機關間的禮讓，所以這部分在未來除了組織法訂定以外，也會涉及到在法律裡面做一些原則性的規範，但有的國家完全由電信主管機關來處理，有的則是完全由競爭法的機關處理，有些國家則兩機關都處理但彼此做協調，都有文獻可考，我們認為以電信傳播產業特殊的性質，可能有很大部分的權責將來會由 TIBC 作處理，這些權限的劃分我們將做進一步處理。舉例來說，網路互聯將涉及到競爭關係，其中網路互聯涉及到公平競爭問題的部分，但這一個部分由

純粹管競爭法的機關作處理則涉及到技術上的問題，還有對於產業了解的問題，會有扞隔的地方。

關於單位的劃分，假如照現在的規劃，將來交通部的業務會劃分出來，新聞局關於廣電的部分也會劃分出來，可能現在的一些科技顧問室、NCIC 小組有部分業務也會劃分出來，劃出來以後涉及到各機關的組織調整，將來的發展趨勢，很重要的觀念是同一個層次的服務，或者說我們看到將來的立法趨勢，現在很大的問題，特別是對於產業合流以後，同一個產業將面對不同的主管機關來處理不同事情，可能各個主管機關的意見還不一樣，在整合的過程中，我們希望找到一個主管機關一個 Interface 來處理所有的東西，這是一個設計上的理念，這需要有一段時間，以有線電視網路為例，將來若針對網路來發執照，就是針對網路發執照，至於要提供的服務不需要加以限制？只要你有能力來提供，這可能是一種思考的模式。

關於 Contents 的部分，資訊應該要怎麼管，剛剛劉律師也回應過好幾次，我們不可能用這一個單位來取代資訊的產業政策，沒有這麼大的野心，我個人的看法，可能資訊還是指跟網路有關的資訊，跟應跟硬體的發展比較沒有關聯，關於機關的獨立性，我剛剛在簡報中隱約的提到，機關獨立性的判斷指標有很多種，我們提到關於人事的任命、預算、權責的劃分跟機關的獨立性有很大的關係，我們看到許多文獻，機關的獨立性跟國家法律的傳統有關，與整個政治社會的環境有很大的關聯，新加坡的 IDA 根本就是一個委員會而已，但執法上、監管上的獨立性，去 Challenge 的人並不多，在台灣這樣可能無法 Work，與法律文化、傳統有很大的關係，但是以實務面來看，將來這一個機關業務的核心會在 Law Enforcement，意思是說，比如爭議的調處就必須要有可以定暫時狀態的性質，如網路互聯發生爭議，主管機關就必須要有權利介入來定暫時狀態執行管理規則，當然要去執行管理規則必須要有許多 Resources 配合，包括要能夠了解爭議，要能去計算定何種價格大家才能夠滿意，或者定一個能夠維持的價格，要能裁處電信的資費，或者對業者間 Content 的 Supply 來定一個不影響到公共利益的暫時狀態，並能夠主動的介入定暫時狀態，這除了在組織架構中

賦予這樣的職掌外，可能也涉及電信傳播法規等相關法令修改的配合，這都是必須在前端做整合才能設計機關將來能做什麼事情，這個是我初步的看法。

中華民國衛星暨有線電視技術協會 鍾芳程 總經理

現在的有線電視廣播法在民國八十二年以前叫做有線電視法，有線電視的需求來勢洶洶政府擋不住了才匆促立法，這樣的立法是很多利益團體糾葛下所產生的一個妥協的產品，所以才有經營區五十一區，一區五家的亂象發生，後來經過市場的運作才慢慢併購整合到現在的一區一家，只有少數地區還有競爭，因為這些問題的浮現，民國八十八年、八十九年修法，我們的法律是一直走在市場面與民間業者的腳步之後，所以在執行上有許多問題，如果以後電信、資訊、傳播要跨業立法，不管叫做何名稱，有沒有辦法有效的執行，法律夠不夠周延、前瞻，是一件很重要的事情。我認為法令貴在執行，我們很多的法令都在，但是都沒有執行，舉例來說，有線電視實際的經營面，所有節目的費率、廣告的管理在地方政府，法律有沒有將地方政府納入，否則地方政府可以不聽中央的那一套，現在我們經營上的困難的地方都是中央與地方不合，中央有政策，地方有對策，我們的網路管理不在中央也不在電信總局，而是在台北市政府，台北市政府所有‘局’的單位都可以管到有線電視，包括捷運和消防局，大家都想像不到，所以它動輒可以用公共危險最來處置，我們在台北市經營的有線電視付的成本最多，網路暫掛一公尺要十元，這個產業是夕陽工業，根本沒有辦法經營下去，管理單位太多了，有線電視法中有消保會、公平會、電信總局，到地方又有其他單位，我們不知道要去迎合哪一個，因此台北市政府要我們做何種配合我們只有照辦，因為我們吃不起罰單，所以他們要我們讓出一個公益頻道我們也只有照辦，成本也由我們系統吸收。我建議如果可能不要採合議制，因為合議制是假民主之實，事實上大家不負責任，當初廣電有線電視審議會也是合議制，我們的系統被打兩個零分，這兩個零分完全是政治考量，現在中央權限下放到地方，各地方政府成立費率委員會，也是合議制，出來的結果南轅北撤各地不一，如果採首長制，至少窗口是

單一的，我的溝通是單一的，現在我根本不知道溝通要去找誰。

還有提到預算自主，如果是政府單位根本就不可能，以廣電基金為例，當上游枯竭的時候，哪來的預算？說要從規費的收入，規費又有多少？如果要編預算勢必會受到立法院的牽制，我可以跟各位很明確的講，現在立法院跟有線電視有關的立委就有四十六位，各黨各派都有，你怎麼去整合？根本不可能，每一個人都有利益在其中，立法的結果一定是支離破碎慘不忍睹。這是我就實務面提出的看法，謝謝！

陳民強律師

我們一定會來斟酌考量這一個部分，我打一個比方，我們跟總局談的過程，委託的單位都有一些看法跟立場，但是最後討論出來的結論是主管機關還是希望我們從一個比較理想的狀態做一個規劃的方向，我們剛談到預算自主的問題，其實我們也了解有些基金的運作有實際上的困難，不過這邊的關鍵，第一個能不能立法通過，這是一個協調溝通，但是我們認為基本上我們希望能有一個專款專用的制度，取之於業者用之於業者，我沒計算這些規費的數目，將是可觀的，有一份能夠制度化的留在一個地方做監理，假如能夠通過立法授權，至少它有一部份的預算是可以獨立自主的，當然這一個理想的前提是必須要能經過立法院通過，劉律師剛也提到關於業者的意見，業者到底希不希望專款專用。我們看到國際的實例，美國去年有一億八千萬是從規費來的，它的預算是非常獨立的，因為它有一個非常獨立的預算制度，不需要經過國會。關於中央與地方分權的問題，為何會有這樣的一個 Tension，主要是因為現在劃分出五十一個營運區，每一個經營區都是在縣市，是不是要這麼支離破碎的劃分營運區，早期行動通訊的劃分也是北中南三區，我不可能一個行動電話分五十一區，那要怎麼打，每一個都要用互聯嗎？現在這一個區域的限制若能重新做一個檢討，地方是否還有這樣的問題？當然只要是網路的建設可能都逃不過一定會與地方政府有關，在建設的過程中，所有網路的附掛都會有同樣的問題，去建設的過程中要取得執照就必須經過地方政府，這在地方自治法中規定，從另一個層面來看，資費的訂定可能就並不當然有地方的色彩，我們剛剛

談到一個很重要的理念就是希望將來這些業務我們能夠找到比較明確的主管機關，這是我們規劃的主軸，

遠傳電信 林敬堯 企劃營運部同業暨法規事務處專案經理

我們贊成預算自主、專款專用的原則，過去在電信業遇到像是頻譜請領的問題，目前的主管機關常常跟我們說明他們沒有相關經費做這些事情，但我們每年繳納的特許費等等數額也是蠻龐大的，所以我們一直希望政府能將取之於產業的，至少一部份專款專用於產業，所以我們基本上同意剛剛提到的預算自主以及專款專用的原則。

回到剛討論的問題，FCC 雖然參與立法等活動，但基本上都是與監管有關的立法，而不是與電信政策有關，你剛剛提到新加坡 IDA 的情況，雖然說 IDA 是一個部會底下的機構，就像我們電信總局這樣的狀態，可是如果將監管的機構放在政策機構下面，這樣是可運作，可是獨立了一個監管的機構又將政策的功能拿到監管機構下面似乎就變得很奇怪，舉例來說，發照的問題，什麼時候發照，用什麼發照，發多少張，這些都是電信政策，必須要有人負責政策成敗，而且政策跟政府由誰在管有關，不可能有一個機構監管又負責政策功能，發照機關竟然又獨立有它發照的政策，這樣政府最上層就沒有職權管理，不是很奇怪嗎？電信政策不可能由獨立監管機構擬定，不知道您有何看法？

中嘉網路 林清修 顧問

我們業界最急迫的問題是我們不能等機關成立，組織成立前就應該要正視現在相關的問題。

陳民強律師

關於政策監理是否要做區分？很多國家都將政策監理區隔，但這中間的線在哪裡，真的很難明確劃分，就剛剛的發照例子來說，將來發照會有限制的都是跟頻譜有關，頻譜資源應該如何分配？你可以說是一個政策問

題也可以說是一個技術問題，就現在來看，電信政策跟電信監理的區隔在哪？實難界定。其次，誰應該為電信政策負責？現在行政院是最高行政機關，不管下面的監理機關有多大的獨立性，他還是一個行政機關，就初步的規劃還是朝向他是一個整合性的機關來做規劃，監理是我們初步研究的課題，將來在組織以及定位上大概不會有監理這兩個字，管的是以電信傳播產業為主。

剛剛提到的執法的問題，理論上來說政府應該持續的作執法的動作，我們會將意見做轉達，就有線電視來說，很多問題都是因為經營區劃分的太多，才会有法規跟執行層面沒有辦法配合的狀況，現在業者不主動積極執法反而是對業者比較多的彈性。

**蕃薯藤 陳維曾 律師**

剛剛我來參加座談會前收到一封律師函，內容是說透過蕃薯藤連結到一個侵害他人智慧財產權的網站，所以說蕃薯藤有幫助行為，這個情形就好像我們從台北市電話簿查到一個從事違法交易公司電話，而認為印製電話簿的公司有幫助行為的意思一樣。又日前龐建國市議員召開記者會說雅虎奇摩站是一個色情網站，因為許多網友能透過該站連結到許多色情網站，但這是一個社會現象，有百分之八十五的網友會透過網路搜尋與色情相關的內容，現有的法律無法解決現在的問題。

**劉紹樑律師**

就法規整合方面，您剛剛講的跟我們的方向差不多，傳統的法律無法解決現有的問題，這大家都有這樣共識，你剛剛講的義務的認定、是不是有侵害適用刑法、著作權法？意思是希望研究網路業者能有怎樣的免責，我們可以參考美國的立法例，我們原先講的管制面跟現在提到的有所不同，會後我們可以就這方面做討論並請教這一方面的資料，林瑤律師負責這一方面，謝謝。

**陳民強律師**

中華電信今天不知道有什麼看法？

## 中華電信

現在因為科技技術的發展最早只有電信，後來便有第一類、第二類網路、資訊方面的執照，Speed 增加漸漸地有許多視訊可以看，這是技術的演變，中華電信當然希望配合技術演變提供 Service，我們比較傾向怎樣讓大眾達到最大的福祉，得到最低的 Cost，也希望各業者能在這樣的環境生存下去，我們也不能違背技術的發展，不希望 Against 科技，也不要害怕技術的產生讓科技的發展繼續下去。

我要補充一點，以前有的技術已經發展，但是成本過高，現在 ADSL 的技術已有，但現在的成本比較低，所以很多人可以接受，就慢慢普及，有的技術現在已經有，但是可能要好幾萬的成本，自然用的人少。

## 劉紹樑律師

我想科技會整合，這是很明顯的趨勢，這大家都能接受，但對我們的衝擊是法規以及監理機關如何整合，剛剛提到的不管是何種技術，不知道在座的中華電信先進是否接受做什麼業務就接受什麼管制的概念？因為以前 I phone 中華電信認為是違法的，要總局來查，現在這些 Mod 是不是就是實質的有線電視？或者說中華電信認為電信法排除有線電視法，不知道貴公司的看法如何？將來廣電等法規要怎麼整合，整合的基礎就是不管你做什麼，通通用功能性來管，不管是公營民營，用怎樣的理由，怎樣的 Solution，針對這種看法請表示意見。

## 中華電信

以前因為市場用 Internet 來作電話的很少，用的還是普通電話機，以我個人的看法是，有線電視業者比較 Concern 技術的發展，因為會牽扯到他們的領域，但是現在透過畫面的 Scope 比較小，Speed 沒有那麼大，慢慢的高到一個程度，畫面就愈來愈清晰愈來愈大，大概的情形是這樣，而



法規牽涉的層面比較廣，因為我們是做技術出身的 .....

中華民國衛星暨有線電視技術協會 鍾芳程 總經理

我們期待有單一的法規作整合性的規範，我們的經濟規模與中華電信無法相比，中華電信的資產有那麼大，如果電信公司能夠作育樂的提供，那公平性在哪裡？我們所有的資金是自籌的，經濟規模也不大，如果沒有法令限制，那麼我們等於都不用做了。

中嘉網路 林清修 顧問

電線桿有路權，路權屬於政府，現在三家民營化的固網，掛桿也都是要透過中華電信，所有台北市的街道兩旁地下管線也都是中華電信的，ADSL 之所以這麼便宜是因為交叉補貼 ...

台灣有線視訊寬頻網路發展協進會 鍾瑞昌 秘書長

我想針對有線電視提出一些看法，有線電視法中針對有線電視的定義是透過纜線提供影像、聲音，以有線電視法第二條的定義，現在不管 Internet、影像、視訊都已經是有線電視法規範的範疇，電信在電信法也有規範，既然現在有線電視業者必須要符合電信法的規範作 ISP、電路輸出，未來電信產業要做這一部份，當然也要符合法規，現在有一些灰色地帶，透過 Internet 影像聲音應該要怎麼定位，是不是透過終端機在一定的速度之下應該定位為有線電視的範疇？我知道交通部和新聞局現在也在煩惱這樣的問題，如果今天誠如中華電信所說，技術發展無可限量，以後大家都用電腦，所有有線電視還是可以播放，所以應該是建立一個範疇在某種情形之下可以讓電信業者參予，但必須接受規範，這是我第一個看法。

新舊電信業者的不公平競爭，中華電信是國營的，百分之九十九點九，事實上他們帶頭降價，因為使用人數增加所以大哥大費率降價，但是固網，室內電話卻不降反昇，使用人數並未減少，所以這些並不是技術問題，這是競爭的問題，如果日後固網有其他業者加入，中華電信一定降價，這一

個研究計劃有談到競爭機制，電信與第一、二類電信應該要公平的競爭。

劉紹樑律師

今天各位都有發揮意見與給我們指教的機會，今天主要是要聽各位的意見，所以也沒有什麼結論，我們會忠實地的將各位的意見作整理，今天就到這邊為止，非常謝謝各位。

## 附錄 C 公開說明會會議紀錄

時 間：民國九十年十月十六日上午九時三十分

地 點：電信總局七樓會議室

主 持 人：劉紹樑律師

紀 錄：謝 宜 芬

出席人員：參簽到簿

劉紹樑律師：

歡迎各位撥空參加這次會議，首先由本所陳民強律師就 TIBC 作簡單的報告。

陳民強律師：簡介（略）

台大吳靜雄教授：

1. 網際網路的內容很難管理，保存文化價值的業務應由具文化背景的單位管理，不應由 TIBC 來管理。
2. 組織架構中所設管理 content 一處不妥，加拿大有一位博士回來即強烈反對將資訊納入管理中。
3. 第三處以服務為管理主軸，其中包含資訊業，何謂資訊業，microsoft 屬於資訊業嗎？
4. 第五處職掌中之技術標準制定似乎不需要，概因技術標準多由國際組織規範，國內機關似無能力去制定。

劉紹樑律師：

雖然本人亦認為資訊應採低度管理，由於委託案之名稱為 TIBC，故

須將資訊納入。

陳民強律師：

1. 如同劉律師所說，因本委託研究案為 TIBC，故將資訊業納入，本報告提及之資訊產業限於與網際網路相關之資訊產業，本所將再與委託單位溝通限定資訊業之定義。
2. 內容管理與否有許多爭議，但參照外國立法、英國 OFCOM 即包含了對內容之管理，且未來 OFCOM 之管制重點在內容管理上。內容可分為 Broadcast 及 Internet 二個種類，就 Broadcast 之內容管理較無爭議，但就 Internet content 之管理較有問題，例如 USA 就傾向對 Internet 之內容不做管理。但是有許多國家愈來愈擔心 Internet 的負面內容會對社會帶來不良衝擊，故仍需考量。國際趨勢傾向以分級制及業者自律來管理 Internet content。

在本報告中，內容管理為必要之議題，惟管理方式不會是過濾或積極的管理，應為負面內容之管理。

3. 法規整合之討論係為反應組織架構重整而為之。

東森媒體科技陳光胤：

1. 保存文化價值之目標中不應包含事務性如廣告之管理。
2. local loop 之開放應以公平競爭為前提，加入配套措施。
3. Internet 之內容為該產業之精華，不應管理。至於 MOD 之發展之管理應著重在其 deliver 之方式，即設施之管理，不是內容。
4. 工程技術規劃在台灣不太有必要，以外國之標準即已足夠。
5. 跨業經營之開放須考量配套措施。股權限制就不同產業之規範亦應一併考量。

劉紹樑律師：

Broadcast 之開放有其階段性方向，故現行之限制乃是因應階段性任務而來，未來可能會有所改變。

陳民強律師：

1. 促進有效競爭與消費者保護為未來管理機關之首要任務。
2. Broadcast 及 telecom 有其不同發展背景，在開放過程中會考量每一階段之發展而為不同規範。而 local loop unbundling 及 facilities sharing 二個議題因為台灣環境關係對節省社會成本有很重要的因素。將來應藉由有效的協商來達成該目標以節省社會成本。
3. 內容管理方面，傳播與 Internet 匯流後可能會產生二邊都管，或二邊皆管不著之情形，提出此議題純為討論，本所尚無定見。

中嘉網路林清修先生：

1. 傳播事業之內容獎勵亦予廢除，獎勵事項為過時之做法。
2. 以組織架構而言，業者須找太多的處室來辦理各項業務，並導致處室內部推拖。

劉紹樑律師：

1. 組織架構下處室多而導致溝通不易，時間之延遲，在現行政府機關世代不太可能發生。
2. 傳播之內容獎勵及管理乃由現行法規制定之功能中匯整延續而來，合乎時宜否，尚須討論之。傳播內容管理，最終將由憲法來決定。

劉紹樑律師：

補充說明一點，政府再造計劃下，TIBC 並未置於行政院下，而是置於科技部下之獨立行使職權之一機關，有可能亦為選項之一。

瑪凱電信彭德先：

1. 行使職權之公正性及透明性於現行體制之制定政策中已充足，如何在拉高層級後繼續維持？
2. 現行不對稱管制之輕度管制應加強。
3. 開放網路：在上下游合併時可能產生之公平競爭議題亦應一併考量。
4. 第五處有關工程技術制定之業務職掌可否考慮加入具獨立研究能力、提供相關技術顧問之職掌？
5. Low enforcement 所做之裁決是否具準司法權。
6. 決策單位委員會及其職員與利益團體利益劃清是否亦須規範？

劉紹樑律師：

1. 法規之公平性及透明性會保持。
2. 不對稱管制在執法上會加強。
3. 至於開放網路議題，有二方面 argument，一為財產權，一為公共利益。依現行之行政程序法規定，行政機關可為附負擔、負條件之許可，公平交易委員會於結合申請案時亦有此職權，故可行。
4. 技術諮詢亦為中立及透明化考量之一。
5. 司法權有無須視作用法中是否有規定來決定機關之處分是否有準司法權。
6. staff 操守由公職人員財產申報法一併管理，並應對所有政府機關

適用，本報告不另加著墨。

台北大學莊春發教授：

1. 新機關之整合及成立與否未定，故本報告應由現行制度上執行業務所產生之缺失及盲點來設計新機關之功能。
2. 獨立性：人事及經費須獨立才有獨立性可言，在報告中提及部份經費來源由向業者收取之規費而來，在此機制下，恐造成新機關受業者操控而喪失獨立性。
3. 稀有性資源管理及分配為新機關成立之主旨，但因三產業規模大小有別而使得機關處理事務時有先後排名之差別，而那一產業交的錢多可能致使政策偏頗，造成不公平。
4. 管制之 wording 應考慮以他字代替，以達成政府以教育代替管制之方向。由於這個市場變動性大規範應由市場來建立，並由市場競爭中自然而然導出管理規則。管理雖應限縮，但觀諸 cable TV 之發展，管理又有其必要性。

劉紹樑律師：

1. 本所將就現狀做較深入的研究。另外，電信、傳播、資訊皆因外力衝撞而開放，就規範之制定亦只有 2-3 年的遠景，故會就各規範之弊病加以討論。
2. 現設計中之新機關係綜合了三個產業之管理資源，首要之務為整合資源，第一屆之委員之重要任務即為此，可能在其前二年之任期中須穩住陣腳，避免內部之紛爭。
3. 機關之獨立性有上下限問題，上限只能達行政院下，因為憲法五院規定之限制，而下限太低則缺乏獨立性。收規費而可能產生影響獨立性為不可避免，但可採規費及預算並行，由國會來制衡以

避免該情形發生。例如人事費由預算編列，行政事務費則由業者收取規費而來。

4. 管制帶來之負面意思無法避免，只是政策上由 what 變成 how 來執行管理，以減少負面感覺。

Yahoo 許慶玲：

1. 現司法單位與警察機關考慮將 ICP 納入管理，但 ICP 業者對內容是否有責任端視平台系統機制及提供平台是否有刑事責任而定，這二個 issue 可由現行法規中規定，不須為了管理 ICP 而特別設立機關來管制。倘一定要管，只要行政罰即可，不須有刑罰。
2. 消費者保護議題現已由消保會負責，再由新成立機關負責，是否會與消保會之職責衝突？若要論未於現行體制下妥善保護消費者權益應為電子交易安全。個人資料保護法為法務部主管，不宜再另制定一法來處理電子商務相關議題，不妨就簽章、加密相關之職掌來規劃新機關應管理之事項。

劉紹樑律師：

1. 消保會在政府再造後之存在與否仍待查。
2. 法務部雖為個人資料處理法之起草機關，但實際上查察執行仍為各目的事業主管機關，故回到目的事業主管機關管理並無不妥。

遠傳電信林敬堯：

1. CONTENT 管理仍應由文化部管理較妥適。
2. 服務提供之稀有頻率資源為何意？
3. 消費者保護之普及服務是否含 Broadcasting？建議刪除



4. 第五處及第七處之職掌劃分不清，如何區分？

陳民強律師：

1. 未來規劃以服務為主，故網路執照為過渡時間之須要。
2. universal service 在 Broadcasting 為 free access，與電信之普及服務不同。

林瑤律師：

服務之發照採類別發照或個別發照係參照新加坡立法例，視其發照程序之透明度及資源之稀有性而有所不同。

東森寬頻周秀芳：

1. TIBC 之成立有其必要性，業者對其成立亦有相當高之期許。
2. Law Enforcement：委員是有任期保障，是否有續任規定，其對產業之專業性是否足夠，對政策延續性是否負責，是否能扮演客觀獨立的角色。建議納入政務官及事務官比例之機制，聘專家任委員。
3. 與 MOTC 之位階為何？
4. 第二處職掌中之路權協調取得可否加強其執行能力。
5. 在法規制定與執行屬不同單位時，往往需花時間及精神來教育執行單位以使其能適切的解釋法規造成時間上之延滯，可能不妥。
6. TWNIC 應置於 TIBC 下，以管轄 IP address。

劉紹樑律師：

1. 連任未限制，以國內制度而言一未見相似規定，本所會再研究。

2. 政、事務官於規範中有分別，簡任十三職等以上即為政務官、主任委員、副委員等皆是。
3. 路權為地方權利，但收回中央之妥適性尚待討論。
4. TWNIC 為財團法人，是否可併入 TIBC 有疑問。

陳民強律師：

路權涉及中央自治法，收回有困難，以後傾向為以 facilities sharing 及 co-location 來解決。

台灣有線視訊協會鐘先生

1. 對 貴所所做報告規劃之大方向，給予肯定。去年本協會亦委託數位授做同樣的研究案，其結論亦為以功能別區分管理機關之職權， 貴所之報告符合大方向。
2. 跨業經營之公平性及新舊業者公平競爭之機制應考量。
3. 新管理機關因為管理不同產業，就保存文化價值之必要性則因機關不同而有差異，就傳播業而言，保存文化價值為必要之功能職掌。
4. 雖然許多先進說 Content 不須管，但在傳播業應將內容納入管理，在電信及 Internet 則不需要。
5. 地區管理局之設立應避免地方政府之反彈。
6. 郵局司人員未納入人員移撥。

劉紹樑律師：

郵電司人員不會移轉。

新世紀資通郭明琪：

部會級跨業整合機關應考慮列國際性溝通(涉外事宜)之職權。

瑪凱電信李仲克先生：

1. 資訊應限於與國家有關之事宜。
2. 贊成規費以專收專支來處理，以促進產業發展。
3. 制定與執行交由不同單位來執行會有行使困難之處。
4. 由於本機關規劃至設立中間可能耗時多年，為使現架構至新架構中間之過度時期間機關權責能順利執行，應有人定時追    ，例如派一政務委員專門負責電信之發展。

劉紹樑律師：

謝謝各位與會，若有任何意見，歡迎以書面和本所溝通。

## 附錄 D 業者意見彙整

根據研究單位所寄發之書面問卷回函，以及業者說明會所蒐集之意見，整理業者對於成立跨業整合之主管機關之意見如下：

1. 大多數之業者均贊成成立單一、跨業、獨立之主管機關。
2. 大多數之業者均認為主管機關之組織型態應為合議制，其首長不應參與其他相關產業之經營或投資。
3. 大多數之業者均贊同未來所成立之單一主管機關預算應獨立，電信業者對於應將所收取之規費自用表示贊同，但傳播業者對此採較為保留之意見。
4. 電信業者對於目前電信法外資比例之限制較無意見；傳播業者多認為應完全開放以因應加入世界貿易組織之趨勢。
5. 傳播業者對於是否開放五十一區經營區之限制持保留之意見，亦有認為不應輕易開放之意見。
6. 對於現行電信資費之管理，多數業者認為應低度管制，交由市場競爭決定，且管制之方式應更明確化。
7. 傳播業者則認為有線電視之費率審議權與節目廣告核處權應由中央統籌管理以避免地方規定不一致，其中亦有認為目前主管機關對於費率之管制並未發生作用者。
8. 傳播業者對於目前有線電視法中關於股權分散之要求，以及對於垂直與水平關係企業之經營之限制，並無明顯之贊成或反對之趨向。

9. 傳播業者並無明顯反對平面媒體與電子媒體跨業經營之趨向。
10. 傳播業者對於目前新聞局對於衛星廣播電視之收費及費率管制，以及現行其他對於衛星廣播電視之管制措施並無明顯不滿。
11. 網際網路內容提供業者認為政府應立法訂定其等對於內容免責之規定，亦有業者認為對於網際網路內容業者應採輔導而非管制之態度。
12. 多數電信業者認為應維持不對稱管制，但亦有業者主張應取消之而對所有業者公平對待。

## **附錄 E 行政院通訊傳播委員會組織法草案英譯文**

### **Bill of Organizational Law of National Communications Commission, Executive Yuan**

#### **Article 1**

The National Communications Commission (the "Commission") is organized for the purpose of efficiently integrating the policies and the powers necessary to supervise and administer the communications industry, securing the rights and interests of the public and consumers, maintaining the mechanism for market competition, promoting the development of relevant industries, establishing an information society, and maintaining the quality of broadcasting contents.

#### **Article 2**

As of the implementation date of this Law, the functions of the competent authorities shall be adjusted as follows:

1. The Commission shall replace the Ministry of Transportation and Communications, the Government Information Office, the Directorate General of Telecommunications, MOTC as the authority having jurisdiction over applicable communications laws and regulations, such as the Telecommunications Law, the Broadcasting and Television Law, the Cable Broadcasting and Television Law and the Satellite Broadcasting and Television Law, or exercise the official functions thereof under such laws and regulations.
2. Before the Cable Broadcasting and Television Law is amended, the Commission shall continue authorizing the local authorities set forth in the Cable Broadcasting and Television Law to take charge of matters which fall under the jurisdiction of these local authorities according to the Cable Broadcasting and Television Law, provided that the Commission shall be responsible for instructing and supervising these local authorities in the matters they handle.
3. For other laws and regulations involving the Commission's functions, the competent authority thereof shall all be altered to become the Commission.
4. For those funds established pursuant to applicable communications laws and regulations and their founding purpose falling under the jurisdiction of the Commission, the respective authority in charge of such funds shall be altered to become the Commission.

### **Article 3**

The Commission shall be in charge of communications related matters as follows:

1. Formulating and implementing policies, laws and regulations for the communications industry.
2. Negotiating on communications related matters involving foreign elements, and supervising over international cooperation in these matters.
3. Drafting and managing policies and criteria governing communications engineering technologies.
4. Installing, inspecting, and regulating communications related systems and equipment, and issuing relevant licenses and certificates.
5. Drafting and enforcing policies, laws, and regulations governing the provision and operation of communications services.
6. Analyzing communications related costs, and examining and approving of communications tariffs and charges.
7. Drafting and enforcing policies, laws, and regulations governing the contents of communications and those via the Internet.
8. Planning policies and administering communications related resources.
9. Drafting and enforcing policies, laws, and regulations governing the competition order in the communications industry.
10. Drafting and enforcing policies, laws and regulations related to the disputes resolution with consumers of communications services and between communication enterprises.
11. Crackdown and disposing of violation of applicable communications laws and regulations.
12. Administering funds relating to communications enterprises.
13. Handling other matters involving the administration and supervision of communications.

## **Article 4**

Except for matters which are legally delegated to different levels by the Commission, matters under the jurisdiction of the Commission shall be carried out per resolution of the Commission.

The Commission shall, per resolution, assign its members based on the functions of the Commission and the expertise of its members to supervise the projects carried out by the Commission.

This Commission shall consist of five to seven members, who shall each serve a term of four years and be eligible for reappointment upon the expiration of his/her tenure. Among the commissioners, one shall be appointed as the chairman of the Commission, who shall have the rank of a special appointment official and represent the Commission; another one shall be appointed as the vice chairman, who shall have the rank equivalent to Grade 14 of selected approved officials; and each of the remaining three to five members shall have the rank equivalent to Grade 14 of selected approved officials, provided that two of these members serve a term for two years only at the time when the Commission is established. All the members shall be nominated by the Premier and appointed by the President.

The Premier shall, three months prior to the expiration of the tenure of Commission members, nominate new members according to the procedure under the preceding paragraph.

In the event of any vacancy in the Commission, the Premier shall, within three months, nominate a candidate for that vacancy according to the procedure under paragraph 3 of this Article, and the successor so appointed shall hold office till the expiration of the tenure of such original member, but no successor shall be appointed if the remaining tenure is less than one year.

## **Article 5**

In the event that the post of the chairman of the Commission is vacant or the chairman cannot exercise his/her duties for any reason, the vice-chairman shall become the acting chairman. In the event that both the posts of the chairman and the vice-chairman are vacant or neither of them can exercise their duties for any reason, an acting chairman shall be elected by the other members among themselves.

## **Article 6**

All of the Commission members shall have the nationality of the Republic of China, and only people with knowledge and experience in the fields of



telecommunication, information, broadcasting, law, economics, accounting or management shall be appointed as the Commission members.

The number of Commission members with in the same political party shall not exceed half of the total members.

## **Article 7**

The Commission shall independently exercise its authority in accordance with the law.

All Commission members shall go beyond their political party. During their tenure, they shall neither attend activities of any political parties nor take any full-time or part-time post in any communications enterprises or organizations.

## **Article 8**

The Commission members shall hold meetings once a week and if necessary, special meetings may be held. A Commission member shall personally attend the meetings and shall not appoint another person to act as his/her proxy.

The chairman of the Commission shall preside over the meetings under the preceding Paragraph. If the chairman is absent for any reason, the chairman of the meeting shall be determined in accordance with Article 5 hereof.

The resolution of the Commission meeting shall be adopted by a majority of the members. Any members may present their concurrent opinion or dissenting opinion on any resolution of the Commission in writing, which shall be made public together with the resolution.

Scholars and experts may be invited to the meetings of the Commission. If necessary, the authorities, enterprises or organizations concerned may be requested to designate representatives to attend the meetings to provide explanation, state facts or give opinions.

## **Article 9**

The following matters shall be submitted to the Commission meeting for resolution or review:

1. Drafting and reviewing policies and systems regarding communications.
2. Drafting and deciding on the planning and distribution of communications resources, and issuance of relevant licenses and certificates.
3. Reviewing and evaluating administrative plans regarding communications.

4. Reviewing proposals for publishing enforcement rules of communications laws and regulations and for issuing permits or imposing punishments under such rules.
5. Reviewing formulation of, repeal of or amendment to communications laws and regulations.
6. Reviewing the operational procedures of the Commission and the duties of each division and office under the Commission, and deciding on the selection, appointment and discharge of officers in charge of these division and offices.
7. Reviewing and approving estimated budgets and final statement of budgets.
8. Reviewing proposals put forward by the Commission members.
9. Deciding on other communications related policies and reviewing important measures regarding communications.
10. Handling other matters subject to the resolution of the Commission meeting pursuant to the law.

## **Article 10**

Besides abiding by provisions governing the withdrawal of the participating personnel in the Administrative Procedure Law, members of the Commission shall withdraw from participating in or reviewing any proposals in connection with institutions or enterprises in which such members or their spouses, blood relations within the third degree of relationship or relatives by marriage within the second degree of relationship are interested parties.

The provisions under the preceding Paragraph shall apply *mutates mutandis* to those staff members assisting in handling the cases of the Commission.

## **Article 11**

Except for matters to be kept confidential as resolved by the meeting of the Commission, the reviewing procedures of the Commission and the results thereof shall be recorded and periodically made public.

Before deciding material disposition concerning the enforcement of communications laws and regulations, the Commission shall offer the parties concerned opportunities to express their opinions. After the decisions are made, the Commission shall announce and explain its decisions within an appropriate period of time. The enforcement rules governing the above practice shall be otherwise established by the Commission.

The Commission shall hold public hearings to review policies, laws and regulations concerning the rights and interests of the public. Guidelines for holding public hearings by the Commission shall be otherwise established by the Commission.

## **Article 12**

The Commission shall have one secretary general taking charge of coordination and communication of the duties between the Commission and the bureaus, divisions and offices subordinate to the Commission, as well as to supervise the administration of the Commission.

## **Article 13**

The Commission shall have six divisions respectively performing the functions set forth in Article 3, and each of the divisions may set up subordinate sections to handle different affairs.

In consideration of the administrative districts and the operation needs of the Commission, the Commission may seek the approval of the Executive Yuan for establishment of monitoring bureaus in necessary domestic regions to monitor regional communications activities. These bureaus may set up subordinate sections to handle different affairs.

The divisions and bureaus under the preceding two paragraphs shall take charge of business falling under their functions and enforce relevant resolutions of the meeting of the Commission. They may put forward proposals to the meeting of the Commission for review.

## **Article 14**

The Commission shall have an information technology office taking charge of planning, development and management of information technology related business in accordance with the law.

## **Article 15**

The Commission shall have a secretariat taking charge of meeting procedures, documentation, official seals, revenue and expenditures, general affairs, public relations and matters not falling under the functions of the other departments or offices of the Commission. The secretariat may set up subordinate sections to handle different affairs.

## **Article 16**

The Commission shall be composed of 500 to 700 staff members. An

organizational chart showing the levels, business nature, powers and duties of the divisions of the Commission, and the ranks and positions the staff members are assigned to made in accordance with the table of levels of official duties and relevant duties applicable to such levels shall be prepared.

The organizational chart under the preceding paragraph and any amendments thereto shall be drafted by the Commission and filed with the Executive Yuan for approval.

## **Article 17**

In response to changes in the industrial environment, the Commission may, from time to time, review its organization, duties and functions. Upon obtaining the approval from the Executive Yuan, the Commission may add, dissolve, merge or restructure its divisions and their functions.

## **Article 18**

The Commission shall have a personnel office taking charge of personnel management in accordance with the law.

## **Article 19**

The Commission shall have an accounting office taking charge of annual accounts, accounting and statistic matters in accordance with the law.

## **Article 20**

The Commission shall have an office of discipline taking charge of discipline affairs in accordance with the law.

## **Article 21**

In order to carry out certain duties, the Commission may, per the resolution of its Commission, seek the approval of the Executive Yuan to set up various consulting committees and retain representatives from relevant institutions, scholars and experts to give advice or review opinions without pay.

The manpower needed by the various consulting committees under the preceding paragraph shall be designated from the staff of the Commission under this Law.

The Rules governing the establishment of the consulting committees and the appointment of the members shall be enacted by the Commission.

## **Article 22**

In order to enhance international cooperation, the Commission may, upon the approval of the Executive Yuan, have its staff members stationed overseas to handle relevant affairs.

### **Article 23**

The Commission may commission municipal governments or county/city governments to handle affairs under the charge of the Commission pursuant to the Administrative Procedure Law, or may entrust the same to non-government organizations or persons pursuant to rules to be established by the Commission.

Expenses needed for the commission of affairs under the preceding paragraph shall be borne by the Commission.

The Commission shall be responsible for instructing and supervising the municipal governments, county/city governments, non-government organizations and persons commissioned to handle affairs for the Commission under paragraph 1 of this Article.

### **Article 24**

In order to efficiently fulfill the functions of supervision and regulation, and maintain an environment ideal for fair competition in the market, the Commission shall establish a coordination mechanism with relevant authorities. The operational rules of that mechanism shall be established by the Commission after consulting with such authorities.

### **Article 25**

To meet the needs of its operation, the Commission may appoint 70 to 100 employees having professional abilities in accordance with the Statute for Personnel Appointment.

To meet the needs of its operation, the Commission may appoint scholars and experts as its counselors without pay in accordance with rules to be established by the Commission.

### **Article 26**

The Commission may, pursuant to the provisions of the Police Law, consult with the competent police authority to establish a communications police authority.

### **Article 27**

The Commission shall draw up budgets for its personnel expenses it needs

according to the statutory budgeting procedure, and apply to the government for appropriations according to the budgeting procedure.

The Commission shall establish a Communications Supervision and Management Fund to finance its expenditure for performing the supervision and regulation functions. The income of the Fund may come from the following sources:

1. Appropriations set by the government according to the budget procedure.
2. 10% of the concession fees, frequency occupation fees, examination fees, review fees, license fees, receipts from fines and any other service charges collected from enterprises under the supervision of the Commission regarding the administration of the communications affairs, but excluding the revenue from the granting of quotas, frequencies and other restricted or rationed licenses issued by the government via public auction or invitation to bid.
3. Proceeds accrued on the Fund.
4. Other relevant revenue of the Commission.

The Communications Supervision and Management Fund shall be used for the following purposes only:

1. Necessary expenses of the Commission for regulating the communications affairs.
2. Research and development on administrative systems relating to the communications industry.
3. Necessary expenses of the Commission for commissioning other authorities or non-governmental institutions or individuals to handle regulatory affairs.
4. Training of the personnel in charge of regulating communications.
5. Promotion of international exchange and cooperation.
6. Other relevant expenditures of the Commission.

The rules governing the revenue and expenditures, safekeeping and utilization of the Communications Supervision and Management Fund shall be established by the Executive Yuan.

## **Article 28**

Rules of meetings and operational procedures of the Commission shall be formulated by the Commission and submitted to the Executive Yuan for recordation.

## **Article 29**

The date of the implementation of this Law shall be determined pursuant to the order of the Executive Yuan.

## 附錄 F 重要有關文獻

1. A REVIEW OF MARKET OPENNESS AND TRADE IN TELECOMMUNICATIONS - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), DSTI/ICCP/TISP(99)5/FINAL Unclassified
2. About the Regulatory Authorities, A Plurality of Entities.  
<http://www.epra.org/content/English/authorities/about>
3. Australian Communications Authority (ACA), About the ACA 2001,  
<http://www.aca.gov.au>. (2001).
4. Australian Communications Authority (ACA), Customer Service Charter,  
<http://www.aca.gov.au>. (2001).
5. Australian Communications Authority (ACA), Overview – The Australian Telecommunications Regulatory Environment, <http://www.aca.gov.au>. (2001).
6. Australian Communications Authority (ACA), Regulator for the Communications Industry – the Australian Communications Authority, <http://www.aca.gov.au>. (2001).
7. Australian Communications Authority (ACA), The ACA, the Law and You,  
<http://www.aca.gov.au>. (2001).
8. Australian Communications Authority Act 1997.
9. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act (CRTC), Chapter C-22, [http://www.crtc.gc.ca/eng/LEGAL/CRTC\\_E.HTM](http://www.crtc.gc.ca/eng/LEGAL/CRTC_E.HTM) (2001-02-02).
10. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act (CRTC), Statutes of Canada Chapter 38,  
<http://www.crtc.gc.ca/ENG/LEGAL/TELECOME.HTM> (1998-03-01).
11. Communication in Japan, Expanding Frontiers IT in the 21<sup>st</sup> Century, White Paper 2000, Ministry of Posts and Telecommunications Japan, available at  
<<http://info2.mpt.jp/policyreports/English/papers/2000-index.html>>



12. Department of Trade and Industry (DTI), Communications White Paper, <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk>. (2000).
13. EU, Communication from the Commission to the Council, the Committee of the Regions, Six Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, COM (2001) 814, 200-12-07.
14. EU, Green Paper on the Regulatory Implications, Green Paper on the Convergence on the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation Towards an Information Society Approach, 1997-12-03.
15. EU, Results of the Public Consultation on the Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, (ip/99/164) 199-03-10.
16. EU, The Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation, Results of the Public Consultation on the Green Paper [COM (97) 623], 1999-3-10.
17. EU, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector, Brussels, 12, July 2000, COM(2000)385
18. EU, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of the authorization of electronic communications networks and services, Brussels, July 12, 2000, COM(2000)386
19. EU, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of access to, and interconnection of , electronic communications networks and associated facilities, Brussels, 12 July 2000, COM(2000)384
20. EU, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on universal service and users rights relating to electronic communications networks

and services, Brussels, 12 July, 2000, COM(2000)392

21. EU, Decision of the European Parliament and of the Council on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community, Brussels, 21, July 2000, COM(2000)407
22. EU, Regulation of the European Parliament and of the Council on unbundled access to the local loop, Brussels, 12 July, 2000, COM(2000)394
23. EU, Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, Brussels, 4.7.2001, COM(2001) 380 final, 2000/0184 (COD)
24. Federal Communications Commission - Washington DC, A Regulator's Guide to Building a Global Information Community, <http://www.fcc.gov/connectglobe>
25. Federal Communications Commission Biennial Regulatory Review 2000, Staff Report, September 18, 2000
26. Summary of Testimony of FCC Chairman Michael K. Powell Before the Subcommittee of Commerce, Justice, State and the Judiciary of the Senate Committee on Appropriations, June 28, 2001
27. Germany, Telecommunications Act. 1996-7-25.
28. INFO-COMMUNICATIONS DEVELOPMENT AUTHORITY OF SINGAPORE ACT 1999, <http://www.ida.gov.sg>
29. International Telecommunication Union (ITU), Trends in Telecommunication Reform 1999, <http://www.itu.int> (1999).
30. Michigan Telecommunication and Technology Law Review, Resale Issues in Telecommunications Regulation: An Economic Perspective, <http://www.lexis.com> (1996).
31. Michigan Telecommunication and Technology Law Review, The

- Telecommunications Act of 1996: 704 of the Act and Protections Afforded the Telecommunications Provider in the Facilities Siting Context, <http://www.lexis.com> (1997).
32. Oftel, Draft Management Plan 2001/02, consultative documents issued by the Director General of Telecommunications, <http://www.oftel.gov.uk>. (2000).
  33. Oftel, Oftel response to the European Commission on the Green paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation (COM(97)623), <http://www.oftel.gov.uk/publications/> (1998).
  34. Oftel, Oftel's response to the UK Green Paper – Regulating communications: approaching convergence in the information age, <http://www.oftel.gov.uk>. (1999).
  35. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities (2000).
  36. Regulation of Mergers and Acquisitions in the Telecommunications Market, A Consultation Paper Issued by the Office of the Telecommunications Authority dated April 17, 2001.
  37. SINGAPORE BROADCASTING AUTHORITY ACT, <http://www.sba.gov.sg>
  38. Telecommunications Act 1997, <http://www.austlii.edu.au>.
  39. TELECOMMUNICATIONS ACT 1999 (No. 43 of 1999) – <http://www.ida.gov.sg>.
  40. TELECOMMUNICATIONS ACT OF 1996 - REPUBLIC OF FRANCE, Ministry of Posts, Telecommunications and Space, NOR: MIPX9600022L.
  41. TELECOMMUNICATIONS REGULATIONS: INSTITUTIONAL STRUCTURES AND RESPONSIBILITIES - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), DSTI/ICCP/TISP(99)15/FINAL Unclassified.
  42. The French Telecommunications Regulatory Authority, <http://www.art-telecom.fr>

43. The New German Telecommunications Act, Axel Spies and Jan F. Wrede, Michigan Telecommunication and Technology Law Review, 1998
44. Who Controls the Media-European Union Media Policy, <http://education.ntu.ac.vk/resources/ict-resources>
45. William Mitchell Law Review, Other Rising Legal Issues: Principles for Telecommunications Regulatory Reform, <http://www.lexis.com> (2001)
46. William Mitchell Law Review, Telecommunications in the 21<sup>st</sup> Century: Liberating our Digital Future: How the 1996 Telecommunications Act Definitions are Hobbiling Change, <http://www.lexis.com> (2001).
47. William Mitchell Law Review, Telecommunications in the 21<sup>st</sup> Century: Controlling Access to Commercial Users by Telecommunications Providers – The FCC's Failure to Separate the Market, <http://www.lexis.com> (2001).
48. World Telecommunications Conference The Regulator in a Global Market, 1996-12.3
49. ITU, Trends in Telecommunication Reform 1999-Covergence and Regulation (1999)
50. OECD, Telecommunication regulations: Institutional Structures and Responsibilities
51. Martha A. Garcia-Murillo, Ian MacInnes, FCC Organizational Structure and Regulatory Convergence, Telecommunication Policy 25 (2001)
52. OECD Communication Outlook 2001
53. Michael S. Carter, French Telecommunication Regulation after the 1996 Reforms, the International Lawyer Vol. 31 No. 4, Winter 1997
54. Telecommunication Act of 1996 及 ART 網站資料
55. <http://www.csa.fr>
56. <http://www.ida.gov.sg>

57. Singapore Broadcasting Authority Act, <http://www.sba.gov.sg>
58. Towers Perrin, OFCOM SCOPING PROJECT, 2001, <http://www.ofcom.gov.uk>
59. ITU (Hisashi Kaneko), Global Convergence Self-Governance, Minimum Regulation & Global Coordination, 1999.
60. ITU, Trends in Telecommunication Reform – Convergence and Regulation, 1999.
61. FCC, <http://www.fcc.gov>
62. CFR, Section 0.5 ( c )
63. 中央選舉委員會組織規程。
64. 交通部電信總局，電信自由化暨廣電數位化，90 年 6 月。
65. 交通部電信總局電信自由化工作小組議題及結論, 2001-6
66. 全國知識經濟發展會議 TIBC 成立,業者期待學者憂慮 ,Pchome Online 網路家庭新聞，<http://news.pchome.com.tw>，2001 年。
67. 行政院公平交易委員會組織條例- 中華民國八十九年一月十二日總統 (89)華總一義字第八九 二二七號令修正公佈第 2 條條文。
68. 行政院金融監督管理委員會組織法草案。
69. 彼得潘，為台灣未來資訊化社會鋪路，通訊雜誌 88 年 10 月第 69 期。
70. 施俊吉、劉紹樑等，電信產業競爭規範之研究，行政院公平交易委員會委託研究，2000 年。
71. 高凱聲，美國電信監理及政策發展，通訊雜誌 88 年 6 月第 65 期。
72. 高凱聲，新加坡電信監理與政策發展，<http://www.grandsoft.com>，2001 年。
73. 高凱聲，電信整合趨勢與我國監理政策，通訊雜誌 89 年 4 月第 75 期。
74. 張雅雯，數位時代美國聯邦通信委員會(FCC)法制改革介紹-從 21 世紀新 FCC 策略規劃藍圖談我國電信資訊傳播委員會，資訊法務透析專論 1999-10。

75. 許宗力，國家機關的法人化 行政組織再造的另一選擇途徑，月旦法學第五七期，頁 26-39，2000 年。
76. 許宗力等，國立台灣大學法人化之研究，國立台灣大學委託研究，2000 年。
77. 許宗力等，國家機關組織法人化之研究 以港務局法人化為中心，行政院經濟建設委員會委託研究，1999 年。
78. 連耀南，電信自由化政策目標及管制原則之建議，  
<http://www.cs.nccu.edu.tw>
79. 陳光禎、趙啟超、劉孔中、劉紹樑等，資訊化社會電信管理機制之研究報告，國立台灣大學嚴慶齡工業發展基金會合社工業研究中心，1998 年。
80. 黃錦堂，行政組織法之基本問題，收錄於翁岳生編「行政法二」，2000 年。
81. 虞孝成，美國 NTIA 頻譜管理的功能與職掌。
82. 翁岳生，行政法 2000 年
83. 行政院，建立我國資訊通訊基礎建設安全機制計劃
84. 行政院新聞局，八十九年廣播電視白皮書
85. 經濟日報，2001 年 8 月 2 日第十一版
86. 吳庚，行政法之理論與實用
87. 交通部電信總局，財團法人電信技術中心規劃方案（草案），90 年 1 月。
88. 蔡文宜，電信自由化後公平競爭法制之研究 以網路互連機至為中心，公平交易季刊，第九卷第三期，90 年 7 月
89. 施俊吉，四 C 產業跨業結合審查準則之研究，第九屆競爭政策與公平交易法學術研討會，90 年 10 月 29 日
90. 「推動網路分級實施策略計畫」研究，期末報告，行政院新聞局委託

台灣網路資訊中心研究，中華民國九十年八月。

91. 「建立我國通資訊基礎建設安全機制計畫」，行政院，民國九十年四月二十五日。