

附件三

數位匯流政府職能創新趨勢研析

中華民國 107 年 12 月

目錄

壹、 研究緣起	3-6
貳、 國際通傳匯流治理架構、權責職掌與政策發展	3-7
一、 英國通傳匯流治理架構	3-7
二、 澳洲通傳匯流治理架構	3-10
三、 美國通傳匯流治理架構	3-12
四、 新加坡通傳匯流治理架構	3-14
五、 日本通傳匯流治理架構	3-15
六、 韓國通傳匯流治理架構	3-17
參、 國際通傳監理機關組織設計	3-21
一、 英國通訊辦公室（Ofcom）	3-21
二、 澳洲通訊與媒體管理局（ACMA）	3-29
三、 澳洲通傳監理機關職能再造與未來走向	3-36
四、 美國聯邦通訊委員會（FCC）	3-41
五、 新加坡資通訊與媒體管理局（IMDA）	3-50
六、 日本總務省（MIC）	3-55
七、 韓國科技資通訊部（MSIT）與韓國通訊傳播委員會 （KCC）	3-64
肆、 各國綜整與我國現況比較分析	3-75
一、 各國治理架構及監理組織設計綜整	3-75
二、 我國目前通訊傳播治理架構與法制	3-77
三、 我國與國際通傳匯流治理架構比較分析	3-81
伍、 結論與建議	3-84
一、 欠缺匯流政策制定機關以因應數位經濟之特性	3-84
二、 可思考以專業化方法強化科學化決策	3-86

三、.. 強化資深產業代表之參與以多方利害關係人模式邁向協力共 管.....	3-88
四、 宜配合整體政策規劃無線頻率之供應與管理單一窗口 ..	3-88
參考資料.....	3-90

圖目錄

圖 1：韓國通傳治理事權分割圖	3-70
-----------------------	------

表目錄

表 1：韓國通傳基本法法定機關執掌	3-65
表 2：韓國電信業法法定機關執掌	3-66
表 3：韓國放送法與 IPTV 法法定機關執掌.....	3-67
表 4：韓國電波法法定機關執掌	3-69
表 5：我國與各國治理結構比較表	3-81

壹、 研究緣起

由於數位科技與技術的快速發展，使得通訊傳播服務與產業生態環境在匯流發展下發生重大變革，許多先進國家除積極發展數位轉換政策，積極建構國家的數位基礎設施與民眾數位能力外；且刻正因應新興數位科技與技術對於既有通訊傳播法制規範環境所帶來的衝擊，持續進行法制革新，以建構良善的通訊傳播法制環境；並在通訊傳播的治理部門規劃設計上，進行因應數位轉換政策發展與管制的政府治理組織革新，以更適宜且更有效能的治理架構，強化政府政策推動與機關監理之效能。

基此，本研析針對英國、澳洲、美國、新加坡、日本及韓國等先進國家在匯流技術革新發展下，對於通訊傳播治理機關的設計架構以及通訊傳播監理機關治理組織及其機關內部組織的設計方式進行研究分析。

就此，首先將針對各國對於通訊傳播匯流治理組織架構、機關權責執掌，以及政策發展趨勢進行分析，以探討先進國家在匯流發展下的通訊傳播治理組織發展方向；再就各國通訊傳播監理機關組織治理架構，及其內部組織設計進行介析，並針對先進國家中，為因應機關治理效能與職能發展，而進行的組織調整與職能再造，為重要分析探討，以探討各國通訊傳播監理機關組織設計的發展後；並將各國研究分析結果進行綜整，同時針對我國通訊傳播治理現況進行比較分析後，再提出結論，作為提供我國通訊傳播治理部門未來可以發展的建議方向。

貳、 國際通傳匯流治理架構、權責職掌與政策發展

數位匯流之後，通訊與傳播業者相互跨入對方市場展開競爭，通傳產業間的界線越來越模糊，市場競爭的態樣也越來越多元；而近年來網際網路的崛起帶動了數位經濟的發展，通訊傳播產業做為各國最重要的資通訊數位國力基礎，以下將介紹各國的匯流治理機關架構。

一、 英國通傳匯流治理架構

英國通訊傳播治理架構，主要由二個層面的機關組成：由內閣部會的數位、文化、媒體與運動部（Department for Digital, Culture, Media & Sport，DCMS）擘劃通訊傳播的政策發展；由通訊傳播辦公室（Office of communication, Ofcom）掌理通訊傳播的管制。

DCMS 與 Ofcom 的權責執掌與近來政策發展分述如下：

（一）數位、文化、媒體與運動部（DCMS）

英國通訊傳播的政策發展，現由數位、文化、媒體與運動部（Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS）主責，DCMS 除通訊傳播政策發展外，亦負責推動國家體育發展、文化與藝術及其資產的保護與促進發展政策¹。近來 DCMS 的政策事權並擴及社會政策發展，英國政府將原隸屬於首相辦公室轄下的市民社會辦公室（The Office for Civil Society），後移轉至 DCMS 轄下，市民社會辦公室掌理兒少保護、志工與慈善事業、社會公益企業，以及公共服務互助組織之發展政策。

DCMS 現在的部會全稱，則是英國政府近來為強化數位政策發展，而在 2017 年 7 月 3 日將 DCMS 原來的內閣部會全稱：文化，媒體、與運動部

¹DCMS 主要政策領域為藝術文化、廣電、創意產業、文化資產、文化遺產與歷史環境；博奕事業與競賽、圖書館行政、博物館與藝廊、國家彩券、體育行政、以及旅遊行政。

(Department for Culture, Media & Sport)，增列數位 (Digital) 於該部之名稱內，成為數位、文化媒體與運動部 (Department for Digital, Culture, Media and Sport)，並將數位政策納入未來主要發展的重點，包括電信政策、資料保護、網路安全、數位能力、媒體與創意產業的政策發展，列入 DCMS 的職責範圍²。

近來 DCMS 的重要數位政策推動，除公布數位權利書 (Digital Charter) 政策強化對於線上有有害內容之防範、對不實內容的因應、網路安全之強化、促進資料經濟以活絡數位市場運作、發展人工智慧與數據的創新與倫理、規範線上平臺的法律責任，推動數位經濟發展；此外，在數位基礎建設政策，推動下世代網路基礎建設發展政策，除在固網建設推動全光纖網路政策，同時促進寬頻普及政策發展，以實踐並提升英國「2017 年數位經濟法」(Digital Economy Act 2017) 所規範寬頻普及服務義務的連網速率，以加速實踐且增進數位寬頻人權之保障；也正積極推展 5G 整備政策；在頻譜政策上，對於 700MHz 頻段進行整理，並協助業者移頻及補償政策。³

在媒體政策的推動方面，DCMS 近來除促進傳統報業新聞媒體的發展外，並為積極維護媒體市場的多元性，於 2017 年依照「2002 年企業法」(2002 Enterprise Act) 規定，要求同時要求 Ofcom 與英國競爭主管機關競爭與市場管理局 (Competition and Markets Authority, CMA) 依法調查及判斷 21st Century Fox 與 Sky 間的媒體結合案。⁴此外，近來 DCMS 也致力於兒童節目發展，計劃挹注資金促進公共廣電服務業者在兒童節目內容產製

² DCMS & The Rt Hon Karen Bradley MP, Change of name for DCMS, GOV. UK, 3 July 2017, available at <https://www.gov.uk/government/news/change-of-name-for-dcms> (last visited 2018/10/18).

³ DCMS, Department for Digital, Culture, Media and Sport single departmental plan, GOV. UK, Updated 23 May 2018, available at <https://www.gov.uk/government/publications/department-for-digital-culture-media-and-sport-single-departmental-plan/department-for-digital-culture-media-and-sport-single-departmental-plan-2018> (last visited 2018/10/18).

⁴ DCMS, Proposed merger between Twenty-First Century Fox, Inc. and Sky plc, GOV. UK, 3 March 2017, available at <https://www.gov.uk/government/collections/proposed-merger-between-twenty-first-century-fox-inc-and-sky-plc> (last visited 2018/10/18).

發展。⁵

（二）英國通訊辦公室（Ofcom）

英國的通訊傳播主管機關為英國通訊辦公室（Office of communication, Ofcom），Ofcom 依「2002 年英國通訊辦公室法」之規定而成立，依法掌理英國的通訊傳播管制，包括廣播電視、隨選視聽服務、電信、頻譜管理及英國廣播協會（British Broadcasting Corporation, BBC）的監理外，以及依法掌理英國郵政服務的管制。

Ofcom 的機關屬性為獨立於政府及產業之外，依法具有公權力的法人，僅對國會負責，英國立法賦予 Ofcom 在通訊傳播的法定職權，使 Ofcom 能獨立於政府與產業以外，在職責範圍內獨立自主判斷進行決定，以確保 Ofcom 不受其他政府部門與產業的影響。

其機關運作的財務資金來源，在「2017 數位經濟法」的規範下，已全部為產業監理的相關費用；而政府補助資金，目前則是僅有先前基於特定公共政策目的之用途所補助的資金，未來 Ofcom 機關運作的資金來源將不會來於政府所補助的資金。⁶

Ofcom 近來的施政發展除促進網路基礎建設的投資，計劃在英國打造全光纖化的網路基礎建設、持續發展普及服務義務之標準與規定、計劃透過頻譜執照發放時對於頻譜執照持有者所要求應達成的布建義務之規範，以改善偏遠地區的行動網路普及率、對於 700MHz 頻段進行整理以作為行動寬頻服務使用、兒少節目內容的分類標準再審查、促進電視與隨選視訊服務的接取。

⁵ DCMS & The Rt Hon Karen Bradley MP, £60 million boost to UK children's television, GOV. UK,30 December 2017, available at <https://www.gov.uk/government/news/60-million-boost-to-uk-childrens-television>(last visited 2018/10/18).

⁶ Ofcom, The Office of Communications Annual Report & Accounts For the period 1 April 2017 to 31 March 2018(2018),p.46, 93.

DCMS 部長依法對於 Ofcom 有部分政策指示權，在規範範圍內 Ofcom 應依照該政策指示執行法定職權；而在其它核心職責的法定執掌，Ofcom 則有獨立自主的判斷權。有關 DCMS 與 Ofcom 間的關係將於後章節詳述之。

二、 澳洲通傳匯流治理架構

澳洲的通訊傳播治理架構，主要由澳洲通訊與藝術部（Department of Communications and the Arts）主責通訊傳播政策發展，由通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority, ACMA）掌理澳洲通訊傳播管制。以下分就通訊與藝術部以及通訊與媒體管理局（ACMA）的機關性質與法定職掌分析如下：

（一）澳洲通訊與藝術部

澳洲通訊與藝術部（Department of Communications and the Arts），負責藝術文化和郵政的政策發展外，並主責廣播、電視、頻譜政策、電信與網際網路的通訊傳播政策擘劃。在電信政策近來重點在固網通訊與行動通訊政策發展，為讓通信服務的價格能更合理，品質能更穩定，且促進產業投資與市場競爭發展，透過包括國家寬頻網路（National Broadband Network, NBN），以及行動黑點基金計劃（Mobile Black Spot Program, MBF）⁷等計劃發展，並進行電信規範改革⁸，以強化網際網路服務品質，使全澳洲民眾尤其在偏遠地區的寬頻接取服務，能有更好的服務品質與更為合理的資費，並促進市場競爭。

而廣電媒體政策，近來主要推動廣電媒體及其內容改革，改善澳洲無線廣播電視的內容品質，促進高品質的澳洲節目內容，且保護兒少避免受到博

⁷ Department of Communications and the Arts, Mobile Black Spot Program, available at <https://www.communications.gov.au/what-we-do/phone/mobile-services-and-coverage/mobile-black-spot-program> (last visited 2018/10/18).

⁸ Department of Communications and the Arts, Telecommunication Reform Package, available at <https://www.communications.gov.au/what-we-do/internet/telecommunication-reform-package> (last visited 2018/10/18).

奕廣告傳播的影響⁹；在廣電服務價格，由於線上服務提供者所帶來的新興媒體服務的挑戰，通訊與藝術部近來就此推動廣電執照費用的改革¹⁰，並且在匯流時代的視聽媒體多平臺環境下推動促進澳洲與兒少節目內容產制的政策措施¹¹；且為維護地方新聞媒體的品質，發展政策與補助計劃提升促進地區與小型新聞媒體的就業與創新¹²。

（二）澳洲通訊與媒體管理局（ACMA）

澳洲通傳監理機關「通訊與媒體管理局（ACMA）」，作為澳洲通訊傳播的管制者，機關法律基礎為「澳洲通訊與媒體管理局法（Australian Communications and Media Authority Act 2005）」，其主要執掌包括「1992 年廣播電視服務法」掌理廣播與電視產業及其內容管制、「1997 年電信法」掌理電信業者執照發放及其內容服務之管制、依「1992 年無線通訊法」掌理無線通訊的管理、「2006 年請勿來電註冊法」(Do Not Call Register Act 2006)、「2003 年垃圾郵件法」(Spam Act 2003) 以及「1999 電信（消費者保護與服務標準）法」(Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999)。由上述可知 ACMA 基本主責澳洲廣播電視、電信、無線通訊以及線上產業的管制

近來 ACMA 的通訊傳播施政發展，除在電信規範上，為因應國家寬頻網路（NBN）計劃，針對電信規則進行相關規範訂定，以強化消費者的權益保護；在頻譜規劃發展方面，今（2018）年發布 5 年（2018 年至 2022 年）

⁹ Department of Communications and the Arts, Broadcast and Content Reform Package, available at <https://www.communications.gov.au/what-we-do/television/broadcast-and-content-reform-package> (last visited 2018/10/18).

¹⁰ Department of Communications and the Arts, Broadcasting—moving to more efficient broadcasting fees, available at <https://www.communications.gov.au/file/33041/download?token=M17dGiQt> (last visited 2018/10/18).

¹¹ Department of Communications and the Arts, Australian and Children's Screen Content Review, 13 Dec 2017, available at <https://www.communications.gov.au/documents/australian-and-childrens-screen-content-review> (last visited 2018/10/18).

¹² Department of Communications and the Arts, Regional and Small Publishers Jobs and Innovation Package, available at <https://www.communications.gov.au/what-we-do/television/regional-and-small-publishers-jobs-and-innovation-package> (last visited 2018/10/18).

頻譜發展計劃，作為未來頻譜配置與管理整備發展方向。其中在 5G 頻譜政策，將進行 3.6GHz 頻段拍賣程序，並正在研議 5G 網路服務於未來其他使用頻段¹³。

近來澳洲政府針對匯流快速發展下，對通訊傳播產業生態所帶來的改變與影響，現行監理機關之設計與功能是否有需要有所調整，正對 ACMA 之組織治理職能進行審查與建議，本研究於後章節就此將進一步綜整，分析探討澳洲政府對於通訊傳播匯流近期的治理組織趨勢發展。

三、 美國通傳匯流治理架構

美國在通訊傳播匯流治理上相當單純，基本上主要由聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）掌理美國聯邦通訊傳播的產業管制與政策發展；此外在頻譜政策的事權分配上，則由 NTIA 與 FCC 就聯邦與非聯邦使用頻率分工合作規劃頻譜配置與管理政策。

（一）聯邦通訊委員會（FCC）

美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC），依美國通訊法掌理聯邦通訊傳播的管制，包括有線與無線通訊、廣播、電視、商用無線通訊服務與衛星服務，以及私人、州、地方政府使用非聯邦政府使用頻譜之許可與管理，並管制通訊設備。FCC 為法定獨立機關，依法獨立行使法定職權，不受其他行政部門的影響，僅對國會負責。

近來 FCC 持續加強下世代寬頻網路基礎建設的佈建發展，包括固網、無線網路，以及行動網路的寬頻基礎建設發展，除持續執行普及服務政策措施，以及降低管制障礙，且將行政命令與行政措施的重點置於寬頻網路的加

¹³ ACMA, Five-year spectrum outlook 2018–22, 14 September 2018, available at <https://www.acma.gov.au/Industry/Spectrum/Spectrum-projects/5-Year-Spectrum-Outlook/five-year-spectrum-outlook> (last visited 2018/10/18).

速佈建，並成立寬頻佈建諮議委員會（Broadband Deployment Advisory Committee），提供於美國各地加速寬頻布建的專業具體意見，協助 FCC 政策推動，提升民眾的連網能力，以弭平數位落差¹⁴；5G 政策方面，透過頻譜的積極整備，並降低管制障礙，且促進無線基礎設施建設發展，致力於成為 5G 發展的領先者¹⁵；通過恢復網路自由命令，以低度管制促進寬頻投資，以及透明化機制規範，以保護消費者權益，使消費者能獲得速率、品質以及價格更好的連網服務¹⁶；致力於防範不法的自動騷擾電話（unlawful Robocalls）及假號碼詐欺（Spoofing）規範¹⁷；且持續加強促進通訊傳播的無障礙接取服務政策。

（二）國家電信與資訊管理局（NTIA）

美國的頻譜管理權責係由商務部（Department of Commerce, DoC）下之國家電信與資訊管理局（National Telecommunications and Information Administration, NTIA）及 FCC 就聯邦與非聯邦頻率使用事務，分工協調職掌的治理結構。

NTIA 隸屬於商務部，負責提供美國總統在電信與資訊相關議題政策發展建議的行政機關，NTIA 主責聯邦政府使用的頻譜配置與管理規劃職責，其設有頻譜管理辦公室（Office of Spectrum Management）負責聯邦政府使用的頻譜管理，並以跨部會無線電諮詢委員會（Interdepartment Radio Advisory Committee, IRAC）進行頻譜規劃的協調與建議¹⁸，且設有商業頻譜管理諮詢委員會（Commerce Spectrum Management Advisory Committee,

¹⁴ FCC, Bridging The Digital Divide For All Americans, available at <https://www.fcc.gov/about-fcc/fcc-initiatives/bridging-digital-divide-all-americans> (last visited 2018/10/18).

¹⁵ FCC, Leading the World Toward a 5G Future, available at <https://www.fcc.gov/5G> (last visited 2018/10/18).

¹⁶ FCC, Restoring Internet Freedom, available at <https://www.fcc.gov/restoring-internet-freedom> (last visited 2018/10/18).

¹⁷ FCC, The FCC's Push to Combat Robocalls & Spoofing, available at <https://www.fcc.gov/about-fcc/fcc-initiatives/fccs-push-combat-robocalls-spoofing> (last visited 2018/10/18).

¹⁸ NTIA, IRAC, available at <https://www.ntia.doc.gov/category/irac> (last visited 2018/10/18).

CSMAC)，針對無線寬頻接取服務的普及、公共安全頻譜管理、以及頻譜政策提供諮詢建議¹⁹；而非聯邦政府使用的頻段配置與管理，則由 FCC 進行掌理。而兩機關分工職掌聯邦使用與非聯邦政府使用的頻譜配置與管理，並訂有備忘錄相互協調合作，規劃發展頻譜政策。

四、新加坡通傳匯流治理架構

新加坡的通訊傳播治理架構，分由新加坡通訊與資訊部（Ministry for Communications and Information, MCI）主責資通訊與媒體政策發展；而資通訊與媒體政策執行與監理，則由資通訊媒體發展管理局（Infocommunications Media Development Authority, IMDA）掌理執行，兩機關分述如下：

（一）通訊傳播與資訊部（MCI）

掌理新加坡通訊傳播政策發展的通訊與資訊部（MCI）為新加坡資通訊政策發展的主責機關，其掌理政策事權包括網路安全、國家設計發展、資通訊媒體、個人資料保護、圖書行政（包括國家圖書館、公共圖書館以及國家檔案與紀錄管理）、公共傳播與數位閱讀的政策發展。

近來致力於推動數位轉換的新加坡，由新加坡通訊與資訊部主責產業轉型的發展，並負責推動新加坡的數位經濟政策，目前主要以「資通訊媒體 2025」計劃（Infocomm Media 2025）為政策基礎，強化該國人民的資通訊能力且強化該國的國際競爭力。近來並致力於發展數位經濟架構（Digital Economy Framework），並發布資通訊媒體產業轉型地圖（Infocomm Media Industry Transformation Map），並責成轄下的經濟發展董事會委員會（Economic Development Board）、新加坡企業發展局（Enterprise Singapore）及資通訊媒體發展管理局（Infocomm Media Development Authority, IMDA）

¹⁹ NTIA, CSMAC, available at <https://www.ntia.doc.gov/category/csmac> (last visited 2018/10/18).

成立數位產業辦公室（Digital Industry Office）促進資通訊產業與企業成長²⁰；在廣電與媒體政策，目前 MCI 積極推展電視數位化，並加強政府傳播，以推廣新加坡文化，並公布未來媒體發展計劃（Future of Media strategy）；而在數位技能政策，自 2016 年起即以數位技能加速計劃（TechSkills Accelerator programme, TeSA）發展新加坡民眾的數位技能，促進新加坡人民在數位經濟發展中資通訊相關就業發展機會²¹。

（二）資通訊媒體管理局（IMDA）

新加坡資通訊媒體管理局（IMDA）為該國通訊傳播管制的主管機關。而 IMDA 的成立，係為合併職掌新加坡資通訊管制與政策執行機關的資通訊發展管理局（Infocomm Development Authority, IDA）與掌理新加坡媒體管制與政策執行的媒體發展管理局（Media Development Authority, MDA）兩機關的事權，職掌包括資通訊與媒體領域。

IMDA 除「資通訊媒體管理局法」外，並依照廣播電視法（Broadcasting Act）、電子交易法（The Electronic Transactions Act）、電影法（Films Act）、新聞與報業法（Newspaper and Printing Presses Act）、郵政服務法（Postal Services Act）、大眾娛樂法（Public Entertainments and Meetings Act）、個人資料保護法（Personal Data Protection Act）、電信法（Telecommunications Act）、不受歡迎出版品法（Undesirable Publications Act）對於媒體產業及資通訊產業進行管制。其中個人資料保護由 IMDA 轄下的個人資料保護委員會（Personal Data Protection Commission）主責。

五、日本通傳匯流治理架構

日本主管匯流的行政部會相當一貫且穩定，無論是電信事業法（電氣通

²⁰ MCI, WORKPLAN SEMINAR 2018, available at <https://www.mci.gov.sg/budget-workplan/wps2018> (last visited 2018/10/18).

²¹ Id.

信事業法，下簡稱「電信業法」、電波法、抑或放送法之主管機關，皆為總務省（總務省）。

依「總務省設置法」（總務省設置法）第 3 條規定，總務省之任務，掌理包括：以基本行政制度之管理與運作確保整體行政之效率實施；實現地方自治本旨及確立民主政治基磐；形成自立之地方社會；中央與地方自治團體、以及地方自治團體相互間之聯繫協調；確保與增進電磁化資訊之正確與彈性流通；確保及增進無線頻率之公平與有效利用；確保郵政事業之適當且確實營運；迅速且適當解決公害爭議；礦業、採石業或砂石業與一般公用事業或各產業間之調整；以消防保障國民之生命、身體與財產；與非其他行政機關所掌理之行政事務與法律。也即，日本總務省屬於治理多項不同種類事務之部會，類型難以歸類、且相當繁雜。

就匯流相關事務，同法第 4 條具體條列之事項包括：以資訊之電磁化流通²²為目的之有線或無線設施設置及其使用之規管、以及促進該等設施之整備（第 57 款）；促進國際廣播及其他本國與外國間之資訊之電磁化流通（第 58 款）；其他資訊之電磁化流通之規管及振興（第 59 條）；電信業與廣播業（包含有線廣播）之發達、改善及調整（第 60 款）；日本放送協會（日本放送協會，NHK）事務（第 61 款）；確保緊急狀態之重要通訊（第 62 款）；無線電頻率之指配及無線頻率之監督管理（第 63 款）；無線頻率之監視及品質之導正、與探查不法開設之無線電臺及高頻利用設備（第 64 款）；防止或減輕無線頻率對無線設備或其他事物之影響所造成之損害（第 65 款）；促進無線頻率之利用（第 66 款）；無線電頻率標準值之設定、標準電波之發射及標準時間之通報（第 67 款）；有線電信及包括高頻利用設備之無線設備之技術標準（第 68 款）；研究、開發資訊之電磁化流通及使用無線頻率之

²² 所謂「資訊之電磁化流通」，依同條第 57 款之定義為：「以電磁之方式發訊、傳輸或接收符號、聲音、影像及其他資訊」。

技術（第 69 款）；資通訊尖端化之資訊電磁化流通（第 70 款）；大規模太空開發技術研發之資訊電磁化流通及無線頻率使用（第 71 條）；條約或法律所定範圍內，資訊電磁化流通及無線頻率使用之國際協定之協議及締結、與國際電聯（國際電氣通信連合，ITU）及其他機關之聯繫（第 72 款）。

此外，總務省於日本亦是網際網路位址（IP address）與網域名稱（Domain Name, DN）之主管機關。並且，依據「青少年網路環境整備法」（青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律），總務省與經濟產業省（下簡稱「經產省」）為共同主管機關，尤其，行動通信業者與網際網路接取服務業者（Internet Access Service Provider, IASP）皆有義務提供青少年有害資訊之過濾軟體等；總務省亦基於同法，積極進行青少年網路素養之調查與增進²³。另一方面，依據 2015 年修正的「於行政程序識別特定個人之號碼利用法」（行政手續における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律，下簡稱「個人編號法」（マイナンバー法）），總務省亦為類似身分證暨自然人憑證之「個人編號卡」（マイナンバーカード）的主管機關²⁴（總務省設置法（總務省設置法）第 4 條第 90 款參照）。

而總務省除持續支援 ICT 技術、與防災科技的開發與活用²⁵外，亦採用政策方式，以網路安全、以及 IoT 之資安為中心，強化資安網安等措施²⁶，並且持續編列預算，支援數位教育、數位醫療與使用 ICT 在地活化及地方創生等工作²⁷。

六、 韓國通傳匯流治理架構

²³ 總務省，平成 30 年版情報通信白書，頁 340-342（2018），
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/pdf/30honpen.pdf>。

²⁴ 同上註，頁 289。

²⁵ 同上註，頁 350-362、374-378。

²⁶ 同上註，頁 324-330。

²⁷ 同上註，頁 331-349。

韓國的匯流治理機關因不同的總統上台，幾經沿革，合先說明。於盧武鉉（노무현）總統政府時期（2003 年至 2008 年）為了將各部會關於 ICT 振興與管制之機能一元化，以收政策一貫之效，故成立「資訊通訊部」（정보통신부）。然而「資訊通訊部」的政策領域過於龐大，往往與其他部會之間產生管轄權之爭議，因此導致了諸多政策的延宕。李明博（이명박）總統上台後（2008 年至 2013 年），為了解決前揭問題，故將「資訊通訊部」拆解，將其部會職能併入獨立機關的韓國通訊傳播委員會（방송통신위원회, Korea Communications Commission, KCC）、行政安全部、知識經濟部、與文化運動觀光部（문화체육관광부, Ministry of Culture, Sports and Tourism, MCST）²⁸。

然而，李明博政權下的 ICT 組織策略，不僅沒有解決前開問題，反而製造了更多部會間的管轄權紛爭，並且有著欠缺 ICT 政策司令塔的弊病。尤其政界與學界對於獨立機關 KCC 體制有著以下的負面評價²⁹：

- (1) 欠缺 ICT 領域的政策司令塔；
- (2) 合議制委員會的政策決策速度緩慢；
- (3) 委員的政治色彩強烈，但專業性不足；
- (4) 機關職能分散，製造了更多部會間的管轄權紛爭；
- (5) 弱化產業振興機能
- (6) 未完成「網際網路多媒體放送事業法」（인터넷 멀티미디어 방송사업법, 下簡稱「IPTV 法」）與「放送法」（방송법）之整合。

²⁸ 三澤かおり，韓國の政權交代に伴う ICT ガバナンスの変遷と新政権の ICT 政策展望，ITU ジャーナル，43(3)，頁 58-59（2013）。

²⁹ 同上註。

基此，朴槿惠（박근혜）總統於 2013 年當選後，挾高民氣順勢通過立法，兌現其設立 ICT 專門機關之政見，也即「未來創造科學部」（미래창조과학부，Ministry of Science, ICT and Future Planning，MSIP，下簡稱「未來部」）。未來部是一個巨大的部會，編制員額超過 800 人。構想中，係主管創意力與想像力之「創意經濟」領域，整併了科技領域、ICT 振興、與國家 R&D 事業的政策等權限。具體而言，未來部自 KCC 接管了通訊傳播匯流與振興權限；自行政安全部接管了國家資訊化及資訊安全之權限；自 MCST 接管了數位內容與放送廣告之權限；自知識經濟部則接管了 ICT 產業振興、R&D 與軟體產業等權限；自教育科學技術部（교육과학기술부，Ministry of Education, Science and Technology，MEST）接管了科學技術等權限；更重要的，還自總統直轄的國家科學技術委員會（국가과학기술위원회，National Science & Technology Commission，NSTC）接管了科技預算的分配權限，意欲創造出強大的科技創新政策部會³⁰。

然而，2017 年 5 月文在寅（문재인）總統上台後，延續歷任總統慣例，亦進行中央部會組改，新修正「政府組織法」（정부조직법）自同年 7 月 26 日通過並施行。依據同法第 29 條第 1 項，未來部改制為「科技資通訊部」（과학기술정보통신부，Ministry of Science and ICT，MSIT），掌理科技政策之建立、統整、調整與檢視；科技之研發、合作與振興；科技人才之養成；原能之研發與生產利用；國家資訊化之規劃、資安與資訊文化（정보문화）；通訊傳播之匯流、振興及無線頻率管理；資通訊產業；郵務、郵政匯兌與轉帳之有關事務。要之，其職權並無大幅變更，僅將原未來部中有關科技創業

³⁰ 科学技術振興機構 研究開発戦略センター（JST/CRDS），科学技術・イノベーション動向報告 韓国編～2013 年度版～，頁 12-15、43-44（2014），網址：<http://www.jst.go.jp/crds/pdf/2013/OR/CRDS-FY2013-OR-03.pdf>。

的創造經濟振興職權，移入新成立的「中小新創企業部」(대한민국
중소벤처기업부，Ministry of SMEs and Startups，MSS)。

參、 國際通傳監理機關組織設計

一、 英國通訊辦公室（Ofcom）

（一）組織治理設計

英國通訊辦公室（Ofcom）的治理組織設計，以董事會為機關治理最高決策單位，掌理監理政策方針與以及行政的最終決定；在日常的行政運作則是由董事會授權由執行長所領導的行政部門執掌負責。

然為強化 Ofcom 的機關運作功能，董事會下設有各委員會協助機關的行政運作，在運作上設有檢視日常行政運作的政策與經營委員會，並設有董事會所屬委員會進行特定事務的權責掌理與建議，且有諮詢委員會提供特定事務的諮詢意見，以強化 Ofcom 職能的專業性與多元性，其中許多委員會為法律規定必須設立的法定委員會，這是英國通訊傳播法制設計上與其它國家較為不同之處。以下針對 Ofcom 的內部組織架構為進一步分析：

（二）組織內部架構

1. 董事會（Board）

董事會為 Ofcom 的最高行政單位，掌理 Ofcom 政策方針與最終行政決定，將日常行政運作授權責由執行長與執行董事所帶領的行政部門掌理，董事會則定期檢視 Ofcom 行政部門在經營運作上，是否確實有效執行董事會的決定與政策。此外，董事會並檢視 Ofcom 委員會在成立上、成員的構成上及其運作上是否妥適，以及監督 Ofcom 的資金運作的情形是否合宜。

Ofcom 董事會由董事長所領導，董事會成員分為（執行行政業務的）執行董事以及（不執行行政業務的）非執行董事。Ofcom 董事會成員的人事設計上，將董事長設計為非執行董事，並將董事長與非執行董事的人事決定權，

以法律規定由內閣大臣選任，原董事長與非執行董事的人事選任權，係由 BEIS 內閣大臣與 DCMS 內閣大臣共同選任，然隨著英國政府在將通訊傳播相關政策發展事權移由 DCMS 掌理後，現在的 OFCOM 人事的選任，已由 DCMS 內閣大臣選任³¹；另一方面，執掌為日常經營運作的執行長屬於執行董事，所有的執行董事之人事選任，係由所有非執行董事決定，其中執行長的任命須經由 DCMS 內閣大臣同意。³²

董事會的成員構成，係以執行董事與非執行董事的組成設計已如前所述，且董事會的成員多數以非執行董事成員的任命方式，並經由富有相關學識經驗的人士擔任非執行董事。將人事成員的構成方式為如此設計之目的，在於非執行業務董事的成員將使董事會的決定更能獨立於行政經營時所考慮的商業或其他主觀因素之外進行專業判斷。³³

2. 委員會

Ofcom 的日常行政運作由在董事會的授權下由行政部門執掌外，英國「2002 年通訊辦公室法」授權 Ofcom 得成立委員會，「2003 年通訊法」並對特定事項並規定 Ofcom 應成立特定委員會為特定事務之掌理和諮詢建議。行政部門係由執行長與執行董事在內的經營團隊所組成；而 Ofcom 所設立的委員會，在行政的運作執行上設有由執行長與各部門的主管組成的「政策經營委員會」定期自行檢視外，尚有基於特定行政目的、依法所設置、由董事會授權的「董事會所屬委員會」以及「諮詢委員會」在 Ofcom 授權下為特定職權範圍的執掌，及提供董事會在特定事務的諮詢建議意見。就此分述如下：

³¹ Ofcom, The Office of Communications Annual Report & Accounts For the period 1 April 2017 to 31 March 2018(2018),p.62

³² Id.

³³ Id.

(1) 政策經營委員會 (Policy and Management Board, PMB)

由執行長以及各行政部門單位主管在內的經營團隊所組成的政策經營委員會 (Policy and Management Board, PMB)，主要目的在於定期檢視 Ofcom 議題發展及其經營管理是否有效表現其職能，每兩周開會一次（8 月除外）。³⁴

PMB 的成員為執行長以及各行政部門的主管 (Group Director) 包括：包括消費者與對外關係部門 (Consumer and External Relations)、競爭部門 (Competition)、內容與媒體政策部門 (Content and Media Policy)、事務部門 (Corporate Services)、政策方針與研究部門 (Strategy and Research)、頻譜部門 (Spectrum Group)、法務長 (General Counsel) 及首席經濟學者 (Chief Economist)，為領導與檢視 Ofcom 日常行政運作最重要的委員會³⁵。

(2) 董事會所屬委員會

Ofcom 的董事會所屬委員會，包括內容委員會、社區廣播基金小組、選舉委員會、提名委員會、風險與審計委員會以及非董事提名委員會。分述如下：

● 內容委員會 (Ofcom Content Board)

內容委員會 (Ofcom Content Board) 係依照「2003 年通訊法」(Communications Act 2003) 第 12 條規定所設立，為 Ofcom 董事會所屬的主要委員會，職責為針對內容議題（尤其對於廣電媒體）提供董事會為行政決定時諮詢意見及建議保障民眾的視聽權益，為 Ofcom 在廣播與電視品質與服務標準管制之功能的主要委員會，本委員會非執行董事擔任主席，成員除 Ofcom 非執行董事、Ofcom 行政部門的主管外，主要選任自外部專業

³⁴ Ofcom, Policy and Management Board (PMB), 31 May 2017, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/pmb> (last visited 2018/10/18).

³⁵ Id.

人士作為兼任成員，以確保成員的構成能夠呈現多元性。³⁶

- 社區廣播基金小組（Community Radio Fund Panel）

社區廣播營運者基金，係依據「2003 年通訊法」第 359 條成立，該基金來源主要由 DCMS 提供，補助對象為持有社區廣播執照營運者，其由 Ofcom 掌理，而社區廣播基金小組即負責該基金對社區廣播執照營運者之補助的審核與發放之管理，小組成員目前共 3 位。³⁷

- 選舉委員會（Election Committee）

選舉委員會由董事會授權為 Ofcom 決定英國廣電業者以及政黨有關政黨廣播電視（包括政黨選舉廣播電視以及公民投票廣播電視）之間對於其播送之長度與次數頻率、分配時間及規劃之爭議決定，以及對於在選舉期間與公投期間廣電業者所播送節目之投訴，經 Ofcom 的內容、媒體與政策部門依 Ofcom 所建立的標準認為已引起實質爭議且可能在選舉前需要更正之情形下，對於該投訴進行決定。³⁸

本委員會的主席由董事會所選任，其它成員來自內容委員會以及／或 Ofcom 經營團隊成員，人數至少 3 人，其中 2 人應為內容委員會成員，最多 5 人，由本委員會主席依法定人數而定³⁹。

- 提名委員會（Nominations Committee）

提名委員會的功能為向董事長提名執行董事、向董事長提名執行長、向 DCMS 內閣大臣提名非執行董事及其再度任命時提供建議、提名行政部門主管、定期檢視董事會結構、規模及成員構成、至少每年檢視一次所有董事

³⁶ Ofcom, Ofcom Content Board, 16 March 2017, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/content-board> (last visited 2018/10/18).

³⁷ Ofcom, Community Radio Fund Panel, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/content-board> (last visited 2018/10/18).

³⁸ Ofcom, Election Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/election-committee> (last visited 2018/10/18).

³⁹ Id.

會成員的繼任計劃、檢視執行長以及行政部門主管的繼任計畫。提名委員會成員包括所有的非執行董事，由董事長擔任主席⁴⁰。

- 風險與審計委員會 (Risk and Audit Committee)

風險與審計委員會由董事會的非執行董事所掌理，確保審計查核程序的充分且適宜，且管理內部審計與外部審計計劃⁴¹。

- 薪資報酬委員會 (Remuneration Committee)

薪資報酬委員會負責審查所有 PMB 成員，包括執行長各部門主管的薪資報酬(remuneration)相關事項，以及負責審查 Ofcom 對其他所有 Ofcom 同仁以及委員會成員包括小組 (Panel) 成員的整體報酬方法與政策，但不包括非執行董事的薪資報酬 (其由非執行董事報酬委員會 (Non-Executive Remuneration Committee) 負責)，並其審查與決定有關所有 Ofcom 同仁、董事會以及其他委員會成員有關退休金安排事項，本委員會的成員包括所有的非執行董事。⁴²

- 非執行董事報酬委員會 (Non-Executive Remuneration Committee)

該委員會審查 Ofcom 非執行董事之費用及其所有其他報酬，並對於該報酬提供英國數位、文化、媒體與運動部 (DCMS) 適當建議。⁴³

(3) 諮詢委員會

在非董事會所屬的諮詢委員會，包括國家委員會、國家諮詢委員會 (包

⁴⁰ Ofcom, Nominations Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/nominations-committee> (last visited 2018/10/18).

⁴¹ Ofcom, Ofcom Risk and Audit Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/risk-and-audit-committee> (last visited 2018/10/18).

⁴² Ofcom, Remuneration Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/remuneration-committee> (last visited 2018/10/18).

⁴³ Ofcom, Non-Executive Remuneration Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/non-executive-member-remuneration-committee> (last visited 2018/10/18).

括英格蘭諮詢委員會、北愛爾蘭諮詢委員會、蘇格蘭諮詢委員會、威爾斯諮詢委員會，頻譜諮詢委員會)、老年以及身心障礙人士諮詢委員會以及通訊傳播消費者小組。各委員會功能角色分述如下：

- 國家委員會 (Nations Committee)

其主要功能為瞭解在大英國協內各國家的政治動態並提供 Ofcom 相關建議、對於各國家諮詢委員會的角色與方針為認可、協調各個國家諮詢委員會的未來議程規劃與優先政策、檢視大英國協內各國通訊傳播相關事件及 Ofcom 董事會對於各國相關投入與參與政策情形。本委員會成員由 Ofcom 董事會選任，成員包括各國家諮詢委員會的主席以及 Ofcom 的兩位非執行董事。⁴⁴

- 國家諮詢委員會(The Advisory Committees for the Nations)

「2003 年通訊傳播法」第 20 條規定 Ofcom 應建立大英國協內之各國諮詢委員會，包括：英格蘭諮詢委員會 (Advisory Committee for England)、北愛爾蘭諮詢委員會 (Advisory Committee for Northern Ireland)、蘇格蘭諮詢委員會 (Advisory Committee for Scotland)、威爾斯諮詢委員會 (Advisory Committee for Wales)，各委員會之功能在提供 Ofcom 通訊傳播事項及郵政事項，在各該委員會所屬地區居民的利益與意見。⁴⁵

- 頻譜諮詢委員會 (Ofcom Spectrum Advisory Board, OSAB)

提供 Ofcom 頻譜管理政策、新興通訊科技相關專業建議，委員會的成員來自產業、學者、Ofcom 行政部門與英國商業、企業與管制改革部之代

⁴⁴ Ofcom, Nations Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/nations-committee> (last visited 2018/10/18).

⁴⁵ Ofcom, The Office of Communications Annual Report & Accounts For the period 1 April 2017 to 31 March 2018(2018),p.121.

- 老年與身心障礙人士諮詢委員會（Advisory Committee for Older and Disabled People, ACOD）

老年與身心障礙人士諮詢委員會係依英國「2003 年通訊傳播法」第 21 條規定成立，功能為建議 Ofcom 攸關老年以及身心障礙人士之通訊傳播與郵政相關權益事項。由於本諮詢委員會與通訊傳播消費者諮詢小組在角色功能上有相互交疊之處，因此基於綜效且避免政策重複，兩委員會共同成員（cross-membership）之制度於 2012 年成立。

- 通訊傳播消費者小組（Communications Consumer Panel, CCP）

通訊傳播消費者小組（Communications Consumer Panel）依「2003 年通訊傳播法」第 16 條規定成立，其功能為協助 Ofcom 促進民眾的通訊傳播相關權益保護，除舉行研究調查，並提供專業與多元性的建議，為 Ofcom 的「批評之友」。小組成員共 8 位，均為專家人士，其中 4 位成員分別來自蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭以及英格蘭不同領域經驗之專家所組成，其成員由 Ofcom 選任，且應經由 DCMS 內閣大臣同意。本小組成員與 ACOD 間設有共同成員的制度已如前所述。

（三）與內閣部會的關係

DCMS 為主責通訊傳播相關政策發展的內閣部會，在頻譜管理及通訊網路涉及重要公益目的政策事項⁴⁶，依「2006 年無線電報法」（Wireless Telegraphy Act 2006）與「2003 年通訊法」，內閣大臣對於 Ofcom 有政策指示權，且 Ofcom 應依照該政策指示執行法定職權。而在媒體結合的法制規範上，依「2002 年企業法」（Enterprise Act 2002）規定，DCMS 的內閣大臣

⁴⁶ Ofcom, Ofcom Spectrum Advisory Board (OSAB), available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/ofcom-spectrum-advisory-board> (last visited 2018/10/18).

⁴⁷ 「2003 年通訊法」規定，包括國家安全、國家治理、國際義務遵循、公共安全與公共健康照護之目的。

有權基於公共利益的維護介入媒體結合案(包括新聞媒體)，要求 CMA 與 Ofcom 進行調查。在其它核心職責的法定執掌，Ofcom 具有獨立自主的判斷決定權限，並有充分行使法定職權之權力。

DCMS 在通訊傳播政策領域為責任內閣部會，在 Ofcom 的人事決定上，Ofcom 治理組織的重要人事選任決定權，包括董事長在內的非執行董事的選任權，以及對於選任執行長的人事同意權，現均為 DCMS 內閣大臣的權責。

在 Ofcom 的財務來源上，Ofcom 原來的的主要財務收入為產業監理的相關費用，並有基於特定行政目的而執行法定職掌，由政府所補助的資金。DCMS 原為 Ofcom 的資金贊助內閣部會，然在「2017 年數位經濟法」(Digital Economy Act 2017)修正後，DCMS 的財務來源全為產業監理的相關費用，目前除基於頻譜管理的法定職權，執行 DCMS 為整理 700MHz 頻段的頻譜政策措施而提供的政府資金外，Ofcom 的財務來源將不再包括因行使法定職權由政府所提供的資金收入。⁴⁸

(四) 小結

英國通訊傳播匯流治理架構，由內閣部會 DCMS 主責通訊傳播政策事權，並在通訊網路與頻譜管理涉及重大公益政策目的事項具有法定政策指示權，近來為因應數位匯流發展，擴大 DCMS 內閣部會的政策事權，並將 DCMS 的部會名稱調整為數位、文化、媒體與運動部 (Department for Digital, Culture, Media & Sport)，以反映英國政府在數位政策發展的重視以及增進 DCMS 的行政效能；另一方面，英國通訊傳播監理機關 Ofcom 獨立於政府與產業以外，除財務來源獨立自主外，並依照法定職責中立行使職權、自主

⁴⁸ Ofcom, The Office of Communications Annual Report & Accounts For the period 1 April 2017 to 31 March 2018(2018),p.93.

判斷作成行政執掌決定，不受政府各部門以及產業的影響。

Ofcom 組織治理，以董事會為法定行政職權決定的最終機制；而日常行政運作，則由董事會授權執行長與執行董事所組成的行政部門執掌，且董事會設計以非執行董事為多數成員，以確保在政策方針與行政的決定能夠不受日常行政運作上的商業相關因素影響，強化 Ofcom 的獨立性。

另一方面，Ofcom 行政部門設計，除著重於法定職責與政策目標的推動外，並設有專責經濟分析的部門人力配置，以及專責頻譜的行政部門設計。此外，Ofcom 以董事會所屬委員會，以及許多諮詢委員會的設置，以作為加強行政治理，和針對特定事務的多元性與專業性強化的機制，可作為重要的參考。

二、 澳洲通訊與媒體管理局（ACMA）

（一）組織治理設計：

澳洲通訊與媒體管理局（Australian Communications and Media Authority, ACMA）的治理設計上，類似委員會的治理運作機制，亦即以合議制成員為組織治理機制。ACMA 的合議制成員係以主席、副主席以及決策成員，共同組成如同委員會的合議決策組織，做為機關的最高行政單位，以法定的正式會議為機關監理與規範決定，並決定 ACMA 的政策方針；日常的行政運作則是由專任成員（包括主席與副主席）所領導的行政部門負責。

ACMA 治理組織成員構成的法制設計上，除主席與副主席外，至少應有一位以上專任成員或兼任成員，此外尚有準成員的設計。而機關治理組織的職權行使，依法應以正式會議的程序方式進行決定；然 ACMA 在實際的行政運作上，除了有影響重大公益與法定不得授權事項，而由 ACMA 決策組織保留最終的行政決定權外，ACMA 在多數職責執掌事務的決定，實際

上都授權由機關行政部門決定作成，以強化行政效能。⁴⁹

ACMA 日常行政事務運作，係由主席、副主席、專任成員及行政部門負責，ACMA 的主席依法為機關的責任首長，目的係為確保機關行政部門的運作與管理效能，能夠迅速有效且充分因應 ACMA 履踐法定功能與管制職責⁵⁰；

承上所述，領導行政部門運作的執行長原由主席兼任，然而如前章節曾提及，近年澳洲政府正對於 ACMA 之組織治理職能進行審查與建議，其中有意見認為，負責決定機關政策計劃發展的主席職務，與負責日常行政事務與運作管理的執行長，如分由不同之人執掌，對於各職務的職能表現將更為專注且更有效能，除可讓主席能更專注在機關長程計劃政策發展的功能角色，並可讓執行長更能專心致力於行政運作及績效展現⁵¹。

因此現任 ACMA 的執行長已依照審查建議，改由副主席兼任。主席、副主席與各經營部門的首長，組成行政經營委員會檢視行政運作與執行，並協助主席履行機關責任首長的法定職責。以下針對 ACMA 組織內部架構為進一步介紹。

（二）組織內部架構

1. 決策組織（Authority）

ACMA 治理組織屬於委員會治理機制的合議制機關，機關決策成員（authority members）所組成的決策組織（Authority），為 ACMA 最高的行政單位。決策組織的成員分為專任成員（Full-time Member）、兼任成員（Part-

⁴⁹ ACMA Australian Communications and Media Authority Submission Response to Department of Communications Review of the Australian Communications and Media Authority issues paper, p.6-7 (2015)

⁵⁰ Department of Communications and the Arts, Review of the Australian Communications and Media Authority Final Report / October 2016, p.64(2016)

⁵¹ Id.at 31.

time Member) 以及準成員 (Associate members)。

ACMA 決策成員組成人數，依法最少應有主席與副主席，以及至少 1 位以上 7 位以下的專任或兼任成員。目前經審查建議，ACMA 決策成員的實際組成，除主席與副主席外，至少應有 3 位以上專任成員。主席與副主席依法應為專任成員。ACMA 的主席依法為機關的責任首長，因此 ACMA 行政部門的執行長原由主席兼任，但經建議後，目前已由 ACMA 的副主席兼任執行長，已如前所述。

機關治理組織的職權行使，依法應以正式會議的程序方式進行決定；然 ACMA 在實際的行政運作上，除了有影響重大國家或公共利益之情形與不得或不宜授權事項(如內容監理)，應由治理組織為最終決定，因而由 ACMA 治理組織保留最終的行政決定權外，ACMA 在多數職責執掌事務的決定，實際上都授權由機關行政部門決定作成，以強化行政運作與執行之效能。⁵²

ACMA 成員的任用，採取專任成員與兼任成員的機制設計，係因為兼任成員可廣納在相關領域富有專業知識經驗的產業專家，使 ACMA 的合議決策組織中有來自於對於產業及市場現況具有深入瞭解的成員，讓 ACMA 在行政決策時帶來更為貼近市場環境現況的專業觀點，加強 ACMA 對產業運作的實際觀點與意見。除專任與兼任成員外，ACMA 尚有準成員 (Associate Member)，由澳洲通訊與藝術部部長所選任，依法執掌 ACMA 的法定職責中的特定事務⁵³ (準成員依法可任用為專任成員，亦可任用為兼任成員)，此為加強 ACMA 的專業治理職能，在治理成員任用上的特別設計制度。⁵⁴

⁵² ACMA Australian Communications and Media Authority Submission Response to Department of Communications Review of the Australian Communications and Media Authority issues paper, p.6-7 (2015)

⁵³ Australian Communications and Media Authority Act 2005, Sec. 24

⁵⁴ 目前 ACMA 的現任準成員為 Anita Jacoby，其原為兼任成員 (自 2013 年 8 月 5 日起)，後經通訊部長在 2018 年 8 月 5 日任命為準成員。目前 Anita Jacoby 所職掌的法定事項包括「1992 年廣播電視服務法」(Broadcasting Services Act 1992)、「2001 年互動博奕法」(Interactive Gambling Act 2001)、「1983 年澳洲廣播電視協會法」及「1991 年特別廣播電視服務法」(Australian Broadcasting Corporation Act 1983

而決策成員的人事選任方式，專任成員與兼任成員，依法由澳洲總督選任，準成員為澳洲通訊與藝術部部長選任。而 ACMA 在成員的選任方式上，由於未來為加強 ACMA 與競爭主管機關 ACCC 在通訊傳播經濟管制政策上協同合作，與強化機關專業治理職能，因此未來將會增加兩機關在人事的交互任用。

2. 行政部門

ACMA 的日常行政事務的運作由各行政部門執掌，原由 ACMA 主席兼任執行長的職務，然因組織審查建議後，目前執行長已由副主席兼任，並由主席、副主席以及行政部門主管所組成的行政管理委員會協助 ACMA 主席為機關法定職責運作與行使職權，已如先前所述⁵⁵。

現行 ACMA 行政部門共分為：通訊基礎設施部門（Communications Infrastructure Division）、內容、消費者及市民部門（Content, Consumer and Citizen Division）、事務及研究部門（Corporate and Research Division），及法務部門（Legal Services Division）等四部門，就其內部結構分述如下：

(1) 通訊基礎設施部門（Communications Infrastructure Division）

通訊基礎設施處掌理通訊基礎設施的營運、技術與服務事項，以及與頻譜政策規劃、執照發放與管理。該部門下設四個科分別為：1、營運、服務以及技術科（Operations, Services & Technologies Branch）。2、頻譜經營政策科（Spectrum Management Policy Branch）：掌理頻譜執照之監理政策與廣播電視頻譜之監理政策。3、頻譜規畫與工程科（Spectrum Planning &

and the Special Broadcasting Service Act 1991)。See ACMA, Authority members, 12 September 2018, available at <https://www.acma.gov.au/theACMA/About/Corporate/Authority/authority-members-acma> (last visited 2018/10/18).

⁵⁵ ACMA Australian Communications and Media Authority Submission Response to Department of Communications Review of the Australian Communications and Media Authority issues paper, p.9 (2015).

Engineering Branch)：掌理頻譜之相關技術、規劃、監測及國際間頻譜政策事務。4、頻譜審查實行科 (Spectrum Review Implementation Branch)：掌理頻譜審查、執照制度設計以及經濟諮詢。

(2) 內容、消費者與市民部門 (Content, Consumer & Citizen Division)

內容、消費者與市民部門掌理通訊安全與網路、內容安全、號碼管理以及不請自來 (未經請求) 通訊監理，其下設有 3 科包括：1、通訊安全與網路科 (Communications Safeguards & Networks Branch)。2、內容安全科 (Content Safeguards Branch)。3、不請自來 (未經請求) 之通訊與號碼科 (Unsolicited Communications & Numbering Branch)。

(3) 事務及研究部門 (Corporate and Research Branch)

事務與研究部門下設三科包括：1、民眾、財政與採購科 (People, Finance & Procurement Branch)；2、資訊與通訊技術科 (Information & Communications Technology)；3、研究、管制與通訊科 (Research, Regulation & Communication)。

(4) 法律事務部門 (Legal Services)

觀察 ACMA 自 2005 年成立起，至今在行政部門的設計，仍持續有進行改變與調整的情形，探究 ACMA 行政部門的組織調整與單位增減之原因，除與因應機關施政計畫重點 (而再行設計行政內部組織) 有關外，ACMA 歷年來的財務收入增減，也是重要的關連因素。

此外，ACMA 在通訊基礎設施部門的內部設計上，設置許多頻譜管理的內部單位，ACMA 將頻譜執照管理，和頻譜的規劃、技術、監測，以及頻譜的執照審查，都分由不同的子部門進行職掌運作，且在通訊基礎設施下的四科中，即有三科主責頻譜管理事務，可見 ACMA 投入相當的行政資源在頻譜政策與管理職責，重視頻譜政策的運作與發展。

（三）與內閣部會的關係

澳洲通訊與藝術部主管澳洲通訊與媒體政策事權，ACMA 為通訊與藝術部轄下的法定機關，⁵⁶在通訊與媒體政策上，澳洲通訊與藝術部除有政策發展擘劃事權，且有提出法案之權責。

在 ACMA 的法定職權事項，通訊與藝術部依法有相當程度的政策指示權，亦即依「2005 年澳洲通訊與媒體管理法」第 14 條規定，澳洲通訊與藝術部長可針對 ACMA 的職能與職權向 ACMA 為政策指示，並應公布於政府公報，ACMA 應依照部長的指示行使職權。

然另一方面，為確保 ACMA 職權行使的獨立性，針對 ACMA 在廣電、內容與數據通訊的所職掌的法定職權，通訊與藝術部長僅能作一般性的指示建議⁵⁷，尤其在涉及通傳內容相關職權決定上，保留 ACMA 自主判斷行使法定職權的空間，讓 ACMA 在職權行使上能有充分的獨立性，不受影響⁵⁸。在 ACMA 決策成員的人事任命上，準成員由通訊與藝術部部長認為有必要且適宜時依職權選任。

由上述可知，在通訊傳播政策上，通訊與藝術部有一定的指定權限；然基於保障機關的獨立性，在重要核心的法定職權，仍保留 ACMA 獨立行使管制職權的權限，以確保 ACMA 的職責運作的獨立性。

（四）電子安全委員辦公室（Office of the eSafety Commissioner）

在線上內容中涉及兒少保護、不法內容以及線上圖像暴力有關的主管職權，係由電子安全委員辦公室專責掌理。電子安全委員辦公室雖然功能上與 ACMA 分離，然人事與資源則是來自 ACMA，因此將在此一併介紹。

⁵⁶ ACMA & Office of the eSafety Commissioner, Australian Communications and Media Authority and the Office of the eSafety Commissioner annual reports 2016–17, p.21(2017).

⁵⁷ Australian Communications and Media Authority Act 2005, Sec. 14

⁵⁸ Australian Communications and Media Authority Submission Response to Department of Communications Review of the Australian Communications and Media Authority issues paper AUGUST 2015, p.57(2015).

澳洲的網路安全，目前為電子安全委員辦公室掌理，其依據 2015 年強化網路安全法（Enhancing Online Safety Act 2015）成立，最初成立該辦公室時全稱為兒童電子安全委員辦公室（Children's eSafety Commissioner）功能職責主要為強化澳洲兒少的線上安全保護，而後澳洲政府修法擴大其職能，除名稱改列為電子安全委員辦公室，並規定辦公室的職權為掌理澳洲民眾的線上安全。其主要職能為處理兒少網路霸凌問題（不包括對成人為網路霸凌、騷擾或恐嚇問題）、對於不法內容依職權進行認定與移除，以及針對線上圖像暴力問題進行處理。

電子安全委員辦公室組織架構，以一位委員為首長，在委員下設八個部門，分別為行銷與通訊、遵循措施與市民服務、資通訊與數位、法務與政策、研究與數據分析、兒少、教育與家長，電子安全委員辦公室機關內的人事均來自 ACMA 的機關人員，其在人事資源上由 ACMA 所支持；然在法律上與功能上與 ACMA 分立。⁵⁹

（五）小結

澳洲的通訊傳播匯流治理架構，現由澳洲通訊與藝術部主責通傳政策發展及立法提案的事權，澳洲通訊部部長並在通訊傳播領域依法對於監理機關具有廣泛的一般性政策指示權；另一方面，近來正進行重大革新的澳洲通傳監理機關 ACMA，其組織治理為合議制設計，以決策成員的會議體，作為決定機關政策發展計劃，以及機關法定職權最終決定的行政單位。

ACMA 的決策成員分為專任成員與兼任成員，並有準成員的任用方式，以增進組織治理的專業人才之任用上，更具多元性的彈性設計。ACMA 的主席與副主席依法均為專職成員，目前治理組織人事任用政策，係以專職成員為主的治理組織，以強化決策成員能更深入參與 ACMA 的機關行政決定，

⁵⁹ Office of the eSafety Commissioner, Role of the office, available at <https://www.esafety.gov.au/about-the-office/role-of-the-office> (last visited 2018/10/18).

並將與競爭主管機關 ACCC 間在進行共同成員的選任安排，強化兩機關在經濟管轄事務上的專業職能以及合作協調的效能。

ACMA 日常行政由執行長領導各行政部門運作，原來主席兼任執行長的治理方式，已改為主席與執行長的職務擔任人分立的治理模式；ACMA 行政部門在設計上也不斷持續進行調整，而部門的數量調整，除與財務資金有重要關聯外，主要發展政策亦為部門設計調整的重要因素，近來澳洲政府正針對通訊傳播領域治理上，所進行組織再造及法制與政策環境的重大調整，值得未來在通傳治理組織與功能發展方向上作為重要參考。

此外，ACMA 在通訊基礎設施部門的內部設計上，設置許多頻譜管理的內部單位，ACMA 將頻譜執照管理，和頻譜的規劃、技術、監測，以及頻譜的執照審查，都分由不同的子部門進行職掌運作，且在通訊基礎設施下的四科中，即有三科主責頻譜管理事務，可見 ACMA 投入相當的行政資源在頻譜政策與管理職責，重視頻譜政策的運作與發展。

三、 澳洲通傳監理機關職能再造與未來走向

由於通訊傳播的產業環境快速變革，澳洲通訊藝術部長自 2015 年起，提出對於 ACMA 的法定職能進行檢討，主要可分為機關職能表現以及管制法律架構兩大部分，前者包括組織目標、功能職責、治理與獨立性，以及職能表現與行政資源，後者則為檢討現行 ACMA 所職掌法律並檢視是否有修正法律架構之必要，以檢視 ACMA 的組織定位在現在與未來快速發展的匯流通訊傳播環境下的合宜性。

經由澳洲通訊與藝術部的公開諮詢，且 ACMA 所作的自我審查與回應程序後，澳洲及國際間專家學者所組成的專家小組所作的審查建議，由澳洲通訊與藝術部所公布的正式文件審查建議達 27 項，本研析將針對其中涉及組織治理與法定職權改革之重點，包括法定職權功能、職責範圍、治理組織、

專任與兼任成員設計，分析如下：

(一) 法定職權功能從垂直、產業別的穀倉式架構，改為水平取向的層級化架構

審查建議認為 ACMA 的立法功能，無論是現行法所規範的立法功能，抑或傳統上以產業別區分為電信產業、廣電產業及線上產業的功能架構，在匯流技術革新發展下，產業的運作模式以及商業模式生態均已有所改變，既有法律所建立的 ACMA 職權功能，已不足充分因應新興媒體、通訊科技與產業的發展。因此建議 ACMA 在通訊傳播市場結構重大改變下，在職權功能上應有變革，從既有以電信功能、頻譜管理功能、廣播電視功能、內容功能、以及數位廣播功能之垂直的、產業與技術別的穀倉式立法功能，改以水平取向的層級化 (Layer) 架構，且進一步建議將 ACMA 在通訊傳播領域的職責功能分為：基礎層 (Infrastructure)、設備層 (Devices)、傳輸層 (Transport)、應用／內容層 (Applications/Content) 之 4 層架構，就各層級的意義進一步分述如下：

1. 應用／內容層 (Applications/Content)

本層涵蓋通訊傳播內容以及通訊傳播應用，通訊傳播內容包括廣電服務 (付費電視、無線數位電視) 之內容以及 (網際網路電視) 應用內容服務，如 iView、Netflix、Presto 與 Stan 等視聽串流平臺應用服務；通訊傳播應用包括應用軟體與 (數位) 平臺所提供的 (附加) 應用功能，包括提供話務以及視訊服務的功能，未來將有越來越多的服務，如語音服務，在網際通訊協定網路中將被列入本層級之範圍。⁶⁰

2. 設備層 (Devices)

⁶⁰Department of Communications and the Arts, Review of the Australian Communications and Media Authority Final Report / October 2016, p.32(2016).

設備層涵蓋接取通訊傳播網路的設備，包括電視設備、廣播設備與行動裝置如行動電話與平板電腦。⁶¹

3. 傳輸層 (Transport)

本層提供透過網路傳輸之功能與應用的智能需求。網路 (Network) 與路由協定 (routing protocol) 能使串流傳輸無錯誤且提供服務品質 (Quality of Service, QoS)；技術標準也促進相容性與互通性 (interoperability) 發展且能讓任何點對點 (any-to-any) 在不同網路均能全面連結。⁶²

4. 基礎層 (Infrastructure layer)

本層涵蓋支持實體媒介傳輸位元的被動性基礎設施及電磁媒介⁶³。

就此，澳州通訊與藝術部已開始進行相關立法修正與政策推動，目前進程包括重新修正 1992 年無線通訊法 (Radiocommunications Act 1992)，並發布媒體改革政策。

(二) ACMA 機關職權範圍調整：

除前述法定職責外，對於其他可能涉及 ACMA 職責範圍調整進行以下建議：

在網路安全的管制職責，建議 ACMA 將網路安全計劃 (Australian Internet Security Initiative) 的職責功能，移交由澳洲司法部 (Attorney-General's Department) 管理，⁶⁴目前將網路安全計劃的職責已在 2017 年 7 月 1 日轉移至澳洲司法部的電腦緊急反應團隊 (Computer Emergency Response Team) 掌理。⁶⁵

⁶¹ Id. at 33

⁶² Id.

⁶³ Id.

⁶⁴ Id. at 36-38.

⁶⁵ ACMA, Review of the ACMA: November 2017, available at <https://www.acma.gov.au/theACMA/review-of-3-38>

為調和線上與線下的分級制度管理，國家分級計劃對於分級制度功能的某些職掌事項部分，轉移由 ACMA 掌理。⁶⁶

在強化 ACMA 的內容職責，將 2001 年互動博弈法的遵循監理及執行的職權職掌，從澳洲聯邦警政部之權責，轉移由 ACMA 掌理。⁶⁷

在涉及國際參與事務的頻譜管理功能，在現由 ACMA 負責國際參與的法定職權，審查建議由於國際事務的參與，由於涉及政策影響或可能條約安排的協商，由負責政策發展的部會主責，較為適宜，建議將頻譜事務涉及國際政策設定的組織或論壇事務參與，包括 ITU 以及世界無線通訊會議論壇等，由通訊與藝術部主責安排與決定。⁶⁸

而在 ACMA 已朝向減少不必要的產業管制的政策下，建議多透過產業自律 (self-regulation)，以促進市場發展與競爭的政策，審查建議鼓勵 ACMA 發展更多自律機制，目前建議在技術管制、整合公眾號碼資料庫、勿擾來電登記以及不請自來的通訊包括垃圾郵件等事項發展產業自律機制。⁶⁹

目前 ACMA 已就整合公眾號碼資料庫、勿擾來電登記以及不請自來通訊等事項進行諮詢；而就技術管制上，產業在技術標準已有實施自律管理，未來 ACMA 將針對頻譜管理革新上，審酌未來是否能有相關安排。⁷⁰

經濟管制職責上，通訊傳播的競爭管制架構主要為「2010 年澳洲競爭與消費者法」(Competition and Consumer Act 2010, CCA) 所規範，該法責由澳洲競爭與消費者委員會 (Australian Competition & Consumer Commission,

[the-acma-implementation-status](#) (last visited 2018/10/18).

⁶⁶ Department of Communications and the Arts, Review of the Australian Communications and Media Authority Final Report / October 2016, p.43-45(2016).

⁶⁷ Id. at 45-46.

⁶⁸ ACMA, Review of the ACMA: November 2017, available at <https://www.acma.gov.au/theACMA/review-of-the-acma-implementation-status> (last visited 2018/10/18).

⁶⁹ Department of Communications and the Arts, Review of the Australian Communications and Media Authority Final Report / October 2016, p.32(2016).

⁷⁰ ACMA, Review of the ACMA: November 2017, available at <https://www.acma.gov.au/theACMA/review-of-the-acma-implementation-status> (last visited 2018/10/18).

ACCC) 職掌維護電信事業通訊接取功能與價格功能的管制。

而澳洲通訊與藝術部在職能審查報告中認為有鑒於匯流發展下通訊傳播領域所涉事務日益龐雜與專門化，應由目的事業主管機關，深入探討市場參進者在未來的通訊傳播領域中，所可能追求的利益為何。因此 ACMA 在經濟管制所扮演的角色在未來應越來越重要，考慮是否調整兩機關現行的法定職權角色，在可能調整的方向上，其中即有是否加強 ACMA 在經濟管制之職責。⁷¹

然而，就此 ACMA 回應，ACMA 在「2010 年澳洲競爭與消費者法」的法定職責較著重於消費者權益保護的功能，而在現行 ACMA 機關依既有職權的所作機關安排下，若要擴大 ACMA 的在經濟管制上的職權，需考量將 ACCC 的機關相關人事調任至 ACMA，且在 ACMA 的決策成員的安排上也必須一併考慮，使得 ACMA 有充足的專業人才與決策成員，可掌理通訊接取功能以及價格功能管制的職能。在現行的機關設計安排下，要求 ACMA 在經濟管制上能夠迅速及充分的進行判斷有其困難。⁷²

基於以上的討論，審查意見目前維持不調整 ACCC 與 ACMA 之間在經濟管制上的法定職掌；然為加強兩機關在管制職責上涉及職權競合的情形時，可以協同合作管制，且加強 ACCC 以及 ACMA 的治理的專業職能，建議在決策成員的人事選任上，設計 ACCC 與 ACMA 兩機關間的共同成員安排。⁷³

(三) 治理組織、專任與兼任成員設計

關於 ACMA 治理組織，審查建議 ACMA 保持既有以委員制的合議制組織架構。再者，由於既有 ACMA 的治理模式為主席兼任執行長，審查建

⁷¹ Department of Communications and the Arts ,Review of the Australian Communications and Media Authority Final Report / October 2016,p.46-55(2016).

⁷² Id at 51.

⁷³ Id.at 52-55.

議將 ACMA 的主席與執行長的職位分由不同的人擔任，可讓主席專心致力機關長程與重大計劃的發展功能；並可讓執行長全心於行政運作與績效展現，已如前述。目前 ACMA 執行長已由副主席兼任。⁷⁴

在專任成員與兼任成員的組成設計上，審查建議既有的專任與兼任成員組成的方式，或可參考澳洲競爭與消費者保護委員會（ACCC），改為全部以專任成員作為組成基礎，以深入合議制的專業與決策職能。

然就此 ACMA 回應若決策成員組成均為專任成員的屬性，由於產業專家對於就任專任成員的意願較低，若採決策成員全部均為專任成員組成，將會減弱 ACMA 對商業實務及產業市場現況的專業判斷能力。

對此，審查建議仍然認為，全專任成員的模式，除讓更多的決策成員全心投入於日常事務的運作與行政決定，且專任成員的設計可以全心致力於機關的行政治理及決定，不會因兼任其它職務而造成決策判斷時受到影響。

此外，全專任成員的組織治理模式，更可強化機關即時快速且有效的因應緊急事務的效能；另一方面，基於 ACMA 考量，保留 ACMA 兼任成員的任用方式，以提供 ACMA 決策成員的選任彈性。因此，最終建議 ACMA 的決策成員組成，除主席與副主席以外，至少尚應有 3 位以上的專任成員⁷⁵。就此，目前 ACMA 決策成員，除主席與副主席外，共有 3 位專任成員以及 1 位準成員。

四、 美國聯邦通訊委員會（FCC）

（一）組織治理設計：

FCC 的治理組織為合議制的委員會，以委員會議的會議體制，為機關法定職掌的最終決定行政單位：委員會下設行政部門，分為局（Bureaus）

⁷⁴ Id.at 64-66.

⁷⁵ Id. at 62-64.

與辦公室（Offices），在委員會授權下為日常行政運作與行政職權的執行。各局與工程與技術辦公室（Office of Engineering and Technology）依功能職責掌理相關執照許可程序、處理消費者申訴問題、發展與執行管制計畫，及參與聽證程序；而各辦公室（除工程與技術辦公室外）原則上為專司特定事務協助的幕僚單位。

（二）組織內部架構：

1. 委員會

FCC 以委員會為機關的最高行政單位，以合議制為組織治理體制，委員人數的設計為 5 人，委員的人事選任，均由總統提名，經參議院同意任命，5 位委員中，同一政黨人數不得超過 3 人。其中 1 人為主任委員，由總統指名。

主任委員的法定職責為主持委員會議，代表委員會公布法令規則及立法報告、與其他政府首長部門或機關會談處理相關事務、以及協調與組織委員會之工作職掌。

委員會為會議體的合議治理體制，依法至少每月應舉行一次委員會會議，以多數決方式進行表決。委員會將日常行政的運作及法定職權的執掌，大多授權由行政部門直接對外行使職權，僅保留機關在行政程序與法定職權的最終決定權，如行政命令通過與否的最終決定權、聽證程序的最終裁定權、對於各行政部門所為職權決定聲明不服的再審查權，以及對於 FCC 委員會所為的決定，

請求重新再行考慮的決定權。

2. 辦公室（Office）

FCC 目前下設 9 個辦公室，各辦公室職掌簡述如下，並針對 FCC 為強

化專業治理職能，於未來將成立的經濟分析辦公室進行介紹。

(1) 行政法法官辦公室 (Office of Administrative Law Judges)

行政法法官辦公室由一位行政法法官 (Administrative Law Judge) 主持，該行政法法官係依行政程序法所任命，其主要職掌為主持委員會所發布的聽證程序，以及在聽證程序之主持審理後，發布初步決定 (Initial Decision)，當事人對於初步決定的不服聲明，由 FCC 掌理。⁷⁶

(2) 通訊商業機會辦公室 (Office of Communications Business Opportunities)

通訊商業機會辦公室，為 FCC 委員會在涉及小型企業、女性企業家與少數族裔(minority)企業經營者相關議題、法令及政策之決定時，作為委員會主要諮詢的幕僚辦公室，並代表 FCC 與美國小型企業局協調合作發展小型企業的法制與政策⁷⁷。

(3) 法務長辦公室 (Office of General Counsel)

法務長辦公室為委員會為 FCC 的法律事務幕僚單位，掌理 FCC 的相關法律事務，以及代表 FCC 進行訴訟⁷⁸。

(4) 監察長辦公室 (Office of the Inspector General)

對 FCC 計畫與運作進行審計與調查⁷⁹。

(5) 國會事務辦公室 (The Office of Legislative Affairs)

作為 FCC 與國會聯繫，以及就國會相關事務協助 FCC 的幕僚辦公室

⁷⁶ FCC, Administrative Law Judges, available at <https://www.fcc.gov/administrative-law-judges> (last visited 2018/10/18).

⁷⁷ FCC, Communications Business Opportunities, available at <https://www.fcc.gov/communications-business-opportunities> (last visited 2018/10/18).

⁷⁸ FCC, General Counsel, available at <https://www.fcc.gov/general-counsel> (last visited 2018/10/18).

⁷⁹ FCC, Inspector General, available at <https://www.fcc.gov/inspector-general> (last visited 2018/10/18).

(6) 營運長辦公室(The Office of the Managing Director)

營運長辦公室負責職掌 FCC 的日常的行政與經營管理，主要掌理 FCC 的預算與財務規劃，人力資源，契約與採購、通訊與電腦服務、實體空間、安全、FCC 委員會行程、以及 FCC 正式文件的發布⁸¹。

(7) 媒體關係辦公室(Office of Media Relations)

為 FCC 主要對外發布資訊與作為媒體連絡之辦公室⁸²。

(8) 策略計劃與政策辦公室(Office of Strategic Planning and Policy)

作為協助 FCC 發展政策方針，協助委員與各行政部門在行政運作與決定時提供經濟與技術專業諮詢的幕僚辦公室，本辦公室內主管成員的編制上包括技術長與首席經濟學者，技術長並在通訊技術議題上，與工程與技術辦公室一同擔任技術諮詢的幕僚角色。

(9) 工程與技術辦公室 (Office of Engineering and Technology)

工程與技術辦公室，為 FCC 在職掌頻譜配置與管理、通訊設備授權以及實驗許可的主責部門。本辦公室下設三處，包括政策與規範處 (Policy and Rules Division)：負責發展頻譜使用與分配、設備授權許可以及免執照授權許可的政策與規範，並代表 FCC 列席 NTIA 的跨政府無線建議委員會，協調聯邦使用與非聯邦使用頻段的指配⁸³；電磁相容性處 (Electromagnetic Compatibility Division)：負責強化頻譜效能的技術分析研究，無線頻率安全、廣電頻率的研析，並檢測 ISP 業者的寬頻連網速率，且負責管理實驗許可執

⁸⁰ FCC, Legislative Affairs, available at <https://www.fcc.gov/legislative-affairs> (last visited 2018/10/18).

⁸¹ FCC, Managing Director, available at <https://www.fcc.gov/managing-director> (last visited 2018/10/18).

⁸² FCC, Media Relations, available at <https://www.fcc.gov/media-relations> (last visited 2018/10/18).

⁸³ FCC, Policy and Rules Division, <https://www.fcc.gov/engineering-technology/general/policy-and-rules-division#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).

照計劃 (Experimental Licensing program)，以促進無線頻率技術服務的創新發展；實驗處 (Laboratory Division)：主要負責無線頻率設備的授權許可管理。⁸⁴

(10)秘書處 (Office of the Secretary)

負責維護整理委員會的官方資料與紀錄。⁸⁵

(11)工作多元性辦公室 (Workplace Diversity)

本辦公室職責在確保 FCC 提供多元與平等的就業機會與工作環境。⁸⁶

(12)經濟與分析辦公室 (Office of Economics and Analytics)

經濟與分析辦公室為 2018 年經委員會決議通過後，將於未來成立新設的行政部門單位。FCC 設立經濟與分析辦公室的目的，係為強化 FCC 行政運作上的經濟分析能力，具體而言，除為了能在政策決定時以更深入的經濟分析基礎進行更有效能的決定外；在商用頻譜政策方面，能更以專業的經濟分析發展更為完善的拍賣措施；在資料數據的政策方面，透過深入的經濟分析團隊，優化數據資料的使用與管理，促進資料經濟。

未來經濟分析辦公室成立後，主要職責為 (1) 在 FCC 為行政行為時提供經濟分析及成本效益分析；(2) 管理 FCC 的拍賣措施；(3) 優化 FCC 的數據資料庫的使用與管理；(4) 進行研究以改善 FCC 的行政運作與程序效能。

本辦公室下設有經濟分析科 (Economic Analysis Division)、產業分析科 (Industry Analysis Division)、拍賣科 (Auctions Division)、資料科 (Data Division)，成員為現有的 FCC 所屬人員，其中包括經濟專家、法律人員、

⁸⁴ FCC, Engineering & Technology, available at <https://www.fcc.gov/engineering-%26-technology> (last visited 2018/10/18).

⁸⁵ FCC, Secretary, available at <https://www.fcc.gov/secretary> (last visited 2018/10/18).

⁸⁶ FCC, Workplace Diversity, available at <https://www.fcc.gov/workplace-diversity> (last visited 2018/10/18).

以及資料分析專家。

3. 局 (Bureau)

(1) 國際局 (International Bureau)

國際局掌理 FCC 的國際電信以及衛星計劃與政策，包括管制與執照發放、負責 FCC 在國際頻譜活動的協調及發展。

該局下設三處，分別為：1、衛星處：下分工程科、系統分析科以及政策科

2、電信與分析處 3、全球策略與協商處：下分國際無線通訊科、跨境協商與條約遵循科以及多邊與地區事務科。⁸⁷

(2) 消費者與政府事務局 (Consumer and Governmental Affairs Bureau)

消費者與政府事務局為主責 FCC 消費者權益政策發展及執行的機關，並負責身心障礙者通訊傳播近用權益，且負責與州、地方及原住民政府共同協力發展重要議題，如緊急應變服務、新興通傳科技與技術在美國各地之發展。

該局下設有消費者政策處 (Consumer Policy Division)、消費者事務與拓展處 (Consumer Affairs and Outreach Division)、身心障礙權益辦公室 (Disability Rights Office)、原住民事務與政策辦公室 (Office of Native Affairs and Policy)、政府間事務辦公室 (Office of Intergovernmental Affairs)、參考資料中心 (Reference Information Center) 以及網站及平面發布處 (Web and Print Publishing Division)。⁸⁸

⁸⁷ FCC, International, available at <https://www.fcc.gov/international#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).

⁸⁸ FCC, Consumer and Governmental Affairs Bureau, available at <https://www.fcc.gov/general/consumer-and-governmental-affairs-bureau> (last visited 2018/10/18).

(3) 執行局 (Enforcement Bureau)

執行局負責執行 FCC 在通訊法的法定職權、執行 FCC 所發布的行政命令以及執照條件與約款等行政措施，對於潛在可能的不法行為迅速為調查及因應執行，以確保機關的實效性。該局下設有調查與聽證處 (Investigations & Hearings Division)、市場紛爭解決處 (Market Disputes Resolution Division)、頻譜執行處 (Spectrum Enforcement Division)、電信消費者處 (Telecommunications Consumers Division)、普及服務基金推動執行小組 (Universal Service Fund Strike Force)，並設有地區辦公室 (Regional and Field Offices) ⁸⁹。

(4) 媒體局 (Media Bureau)

媒體局掌理廣播、電視、有線電視及直播衛星電視服務等電子媒體 (electronic media) 的執照管理、行政事務運作與政策發展相關事項。該局下設有傳播與產業辦公室 (Office of Communications and Industry Information)、政策處 (Policy Division)、產業分析處 (Industry Analysis Division)、工程處 (Engineering Division)、音訊處 (Audio Division)、視訊處 (Video Division)。⁹⁰

(5) 公共安全與本土安全局 (Public Safety and Homeland Security Bureau)

公共安全與本土安全處職掌通訊傳播有關公共安全、本土安全、國內安全之事務，強化國家通訊傳播基礎設施與服務在緊急事件與重大災害的預防、管理以及協助因應的職能。

該局下設有網路安全與通訊可靠性處 (Cybersecurity and Communications Reliability Division)、政策與執照處 (Policy and Licensing

⁸⁹ FCC, Enforcement, available at <https://www.fcc.gov/enforcement> (last visited 2018/10/18).

⁹⁰ FCC, Media, available at <https://www.fcc.gov/media#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).

Division)、營運與緊急管理處(Operations and Emergency Management Division)。⁹¹

(6) 固網競爭局(Wireline Competition)

固網競爭局掌理有線電信設施與服務包括固網電話(telephone landlines)與固網寬頻(不包括行動寬頻)之政策與執照計畫的發展與建議。並負責普及服務基金(中固網寬頻)之行政運作檢視與政策發展,以確保所有美國人都能接取健全合理價格寬頻與語音服務,學校圖書館、醫療保健照護中心、偏鄉地區與低所得之通訊傳播服務。

該局下設競爭政策處(Competition Policy Division)、產業分析與技術處(Industry Analysis and Technology Division)、價格政策處(Pricing Policy Division)、電信接取政策處(Telecommunications Access Policy Division)。

⁹²

(7) 無線電信局(Wireless Telecommunications Bureau)

負責所有無線通訊服務政策之發展與執行,及其執照發放的管理,並負責執行頻譜拍賣。該局下設拍賣與頻譜接取處(The Auctions and Spectrum Access Division)、寬頻處(Broadband Division)、競爭與基礎設施政策處(Competition & Infrastructure Policy Division)行動通訊處(Mobility Division)、技術、系統與創新處(Technologies, Systems and Innovation Division)。⁹³

美國 FCC 各局設計結構,主要以技術為區分,進行垂直、產業別的穀倉式組織架構設計,並設置執行處以強化機關規制作用的實效性與迅速性,

⁹¹ FCC, Public Safety and Homeland Security, available at <https://www.fcc.gov/public-safety-and-homeland-security#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).

⁹² FCC, Wireline Competition, available at <https://www.fcc.gov/wireline-competition#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).

⁹³ FCC, Wireless Telecommunications, available at <https://www.fcc.gov/wireless-telecommunications#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).

且以技術與辦公室主責頻譜配置與管理計劃，未來將成立經濟與分析辦公室，作為專責經濟分析、頻譜拍賣與資料經濟管理的行政單位。

4. 諮詢委員會

FCC 為促進特定政策發展，設有許多諮詢委員會與任務小組，在特定事務上提供多元性、專業性意見建議，以協助促進委員會在特定政策的推動執行。

目前的諮詢委員會與任務小組包括寬頻建設諮詢委員會（Broadband Deployment Advisory Committee）、通訊傳播安全性、信賴性與互通性協會（Communications Security, Reliability and Interoperability Council）、消費者諮詢委員會（Consumer Advisory Committee）、身心障礙諮詢委員會（Disability Advisory Committee）、多元性與數位賦權諮詢委員會（Advisory Committee on Diversity and Digital Empowerment）、北美編碼協會（North American Numbering Council）、技術諮詢協會（Technological Advisory Council）、世界無線通訊大會（World Radiocommunication Conference）。

其中寬頻建設諮詢委員會，以及多元性與數位賦權諮詢委員會，為 2017 年新設立的諮詢委員會。前者係為加速 FCC 的寬頻普及以弭平數位落差政策發展成立的諮詢委員會，主要功能為提供 FCC 如何減少或移除管制障礙，以加速促進高速寬頻網路的布建措施之建議⁹⁴；而多元性與數位賦權諮詢委員會，則為促進弱勢社群的數位權益及數位機會，且協助小型企業、女性企業家以及少數族裔參進通訊傳播產業而成立的諮詢委員會，其就相關政策發展與議題，提供 FCC 諮詢建議⁹⁵。

⁹⁴ FCC, Broadband Deployment Advisory Committee, available at <https://www.fcc.gov/broadband-deployment-advisory-committee> (last visited 2018/10/18).

⁹⁵ FCC, Broadband Deployment Advisory Committee, available at <https://www.fcc.gov/broadband-deployment-advisory-committee> (last visited 2018/10/18).

（三）小結

美國由聯邦通訊委員會（FCC）掌理聯邦通訊傳播管制，FCC 依法獨立判斷行使法定職權，不受政府行政部門影響，僅對國會負責。FCC 係以合議制為組織治理模式，以委員會的會議體制，決議行政職權的最終決定；日常行政的運作及法定職權的執掌，大多授權由行政部門直接對外行使職權，僅保留機關在行政程序與法定職權的最終決定權。

FCC 行政部門由各局與辦公室組成，美國 FCC 各局設計結構，主要以技術為區分，進行垂直、產業別的穀倉式組織架構設計，並設置執行處以強化機關行政權力的實效性與迅速性，且以技術與辦公室主責頻譜配置與管理計劃，各局與工程與技術辦公室，依功能職責可直接對外行使職權；其他辦公室原則上專司特定事務協助，而 FCC 的主任委員領導行政部門的運作。

而為強化政策計劃推動，FCC 多以設立諮詢委員會的方式進行，如近來寬頻佈建諮詢委員會的成立，即是作為強化 FCC 數位落差弭平政策上，下世代網路基礎建設布建政策發展的諮詢委員會。

FCC 為加強機關成本效益分析的運作效能，將於未來成立經濟與分析辦公室，主要協助行政職權行使時提供經濟分析、管理 FCC 的頻譜拍賣、以及資料經濟的管理，強化機關經濟分析的職能，可作為重要參考。

五、 新加坡資通訊與媒體管理局（IMDA）

（一）組織治理設計

新加坡資通訊與媒體管理局（Info-communications Media Development Authority, IMDA）的治理組織設計，以董事會為機關治理的最高單位；日常行政的運作，則是由執行長及各行政部門職掌。依照目前 IMDA 的董事會成員組成資料，董事會成員中，除執行長為行政部門之成員外，其餘董事，包括主席與副主席在內，均未負責日常行政事務的執掌，且董事會成員中大

多兼具有其他行政機關、產業、專家及學者之現職身分。

由於 IMDA 係整合新加坡資通訊發展管理局與新加坡媒體發展管理局的事權而成立，職掌範圍包括資通訊與媒體，且由於 IMDA 刻正積極推動資通訊媒體數位轉換政策，因此 IMDA 行政部門的設計結構，除反映資通訊相關事權職掌外，並以執行數位轉換政策的行政單位為部門規劃重點。

（二）組織內部架構

1. 董事會（Board）

IMDA 董事會成員依法至少應有 6 位以上，20 位以下⁹⁶，其中 1 人為主席，1 人為副主席，執行長亦為董事會成員，但主席與副主席不得兼任執行長，主席負責召開及主持董事會議。IMDA 董事會成員，全由部長選任⁹⁷，董事會主導 IMDA 的政策方針，以法定的正式會議程序進行決議。

IMDA 的董事會成員的屬性，法律上除針對主席與副主席設有不得由執行長兼任，及其它法定消極資格之限制外，並未有特別進一步規定。而現行 IMDA 董事會的成員中，除 IMDA 的執行長以外，包括主席與副主席，均非 IMDA 執行團隊的成員，且絕大多數均為新加坡其他政府相關主管機關、關係企業、相關領域的產業專家及學者，均為兼任成員。由此可知，IMDA 董事會多為不執行業務的董事，將機關的治理方針的決定及機關行政運作分立。

2. 行政部門

IMDA 的日常行政運作由執行長及各行政部門所負責掌理，IMDA 目前的行政部門設置，相較於 2016 年成立時已有調整，目前 IMDA 行政部門分別為執行長辦公室（CEO's Office）、國際與行政事務部門（International and

⁹⁶ Info-communications Media Development Authority Act 2016, Sec. 10.

⁹⁷ Info-communications Media Development Authority Act 2016, Sec. 11.

Corporate)、政策、管制與競爭發展部門 (Policy, Regulation & Competition Development)、產業轉型部門 (Sectoral Transformation Group)、產業發展部門 (Industry Development Group)、資料創新與保護部門 (Data Innovation and Protection)、技術與基礎建設部門 (Technology and Infrastructure Group)、政策規劃部門。就各部門進一步分述如下⁹⁸：

(1) 執行長辦公室 (CEO's Office)

執行長辦公室除執行長外，尚包括通訊傳播與行銷單位、以及內部審計單位。

(2) 國際與行政事務部門 (International and Corporate)

本部門下設的行政單位包括法務處 (Group Legal)、國際處 (International)、數位閱讀 (Digital Readiness)：數位閱讀下分為數位素養暨數位參與 (Digital Literacy & Participation) 以及數位包容 (Digital Inclusion)。行政事務部門包括財務與採購 (Finance & Procurement)、部門資訊科技 (Group Information Technology)、人力資源 (Human Resource)、工作環境暨組織轉型 (Workplace & Organisation Transformation) 獎勵管理與治理 (Incentive Management and Governance) 與數位優先組織秘書處 (Digital First Organisation Secretariat)。

(3) 政策、管制與競爭發展部門 (Policy, Regulation & Competition Development)

本部門下設行政單位包括電信與郵政 (Telecoms & Post)；內容與分級標準 (Content & Standards)：內容與分級標準下分電影、電玩遊戲與藝術 (Films, Video Games & Arts)、廣播電視、網際網路與出版 (Broadcast,

⁹⁸ See IMDA, Senior Management, available at <https://www.imda.gov.sg/about/organisation-structure/senior-management> (last visited 2018/10/18).

Internet & Publications)；市場接取與競爭發展 (Market Access & Competition Development Cluster)、資通訊政策 (Infocomm Policy)、媒體政策 (Media Policy)、網路、技術與回復 (Networks, Technology & Resilience)、網路資源管理 (Internet Resource Management)、數位廣播電視部署辦公室 (Digital Broadcast Deployment Office)。

(4) 產業轉型部門 (Sectoral Transformation Group)

產業轉型部門下設行政單位包括產業環境建構 (Built Environment)、生活型態 (Lifestyle)、中小企業數位轉換 (SMEs Go Digital)、現代化服務處：包括現代化服務 (Modern Services) 及電子票券 (E-Invoice)、交易與連結力處 (Trade & Connectivity Cluster) 包括交易 (Trade)、海上與國內連結力 (Maritime & Domestic Connectivity)、電子商務和航空連結力 (E-commerce & Aviation Connectivity)。

(5) 產業發展部門 (Industry Development Group)

產業發展部門下設行政單位包括認證、開放創新平臺 (Open Innovation Platform)、新加坡榜鵝地區數位轉換計劃辦公室 (Punggol Digital District Programme Office)、新加坡電影委員會 (Singapore Film Commission)、數位產業辦公室 (Digital Industry Office)、平臺國際化與合作協力 (Internationalisation Platforms & Partnerships)、創新與職能發展 (Innovation and Capability Development)、媒體產業發展 (Media Industry Development)、公共媒體與評定 (Public Service Media & Assessment)、人力資本處 (Human Capital)：包括人力資本發展與新加坡科技技巧加速計劃辦公室 (TeSA Programme Office)。

(6) 資料創新與保護部門 (Data Innovation and Protection)

資料創新與保護部門下設資料創新計畫辦公室 (Data Innovation

Programme Office)、生態系統發展與促進(Ecosystem Development & Engagement)以及個人資料保護委員會(Personal Data Protection Commission)。

(7) 技術與基礎建設部門(Technology and Infrastructure Group)

技術與基礎建設部門下設數位服務研究處(Digital Services Lab Cluster):包括商業發展(Business Development);技術解決處(Technology Solutions)包括智慧運算研究實驗室(Intelligent Computing Labs)、綠能數據中心(Green Data Centre)與技術規劃(Technology Planning);下世代平臺(Next Generation Platforms)、智慧系統研究計畫辦公室(Smart Systems Research)以及國家資通訊基礎建設(National Infocomm Infrastructure)。

(8) 政策規劃部門(Planning)

政策規劃部門下包括策略與數位經濟(Strategy & Digital Economy)、機關計劃與研究(Corporate Planning & Research)。

在 IMDA 的部門設計結構上，可看出現行 IMDA 除執行資通訊與媒體法定職掌的部門外，以執行資通訊媒體數位轉換政策的行政單位為配置重點，反映出 IMDA 在資通訊與媒體事權的廣泛職掌，及致力數位轉換政策執行的推動規劃。

(三) 與 MCI 的關係

MCI 為資通訊政策的主責部會，IMDA 係隸屬於 MCI 轄下，為 MCI 所屬機關。在人事上，IMDA 董事會的所有成員，包括主席、副主席以及執行長，全由 MCI 部長決定⁹⁹；且部長同時掌有隨時可以不需任何理由直接解除董事會成員的權力¹⁰⁰。

⁹⁹ Info-communications Media Development Authority Act 2016, Sec. 13.

¹⁰⁰ Info-communications Media Development Authority Act 2016, Sec. 16.

在政策指示權方面，MCI 為 IMDA 的責任部會，可依法對 IMDA 的機關法定職權功能為政策指示，而 IMDA 應遵循 MCI 的政策指示行使職權；此外，在行政救濟機制的法制設計上，MCI 為 IMDA 的訴願管轄上級機關，亦即對於 IMDA 的行政決定如有不服，可向 MCI 部長提起訴願，由部長對於 IMDA 的行政決定進行訴願決定，且部長的決定為最終的決定¹⁰¹。

（四）小結

為有效集中推動數位發展政策的新加坡，將資通訊與傳播政策發展的事權由 MCI 掌理；而由其轄下的 IMDA 統一職掌資通訊與媒體管制及數位發展政策的執行，IMDA 以董事會為組織治理模式，由董事會的會議體制決定機關政策方針；機關行政運作與執行，則由執行長與行政部門負責掌理。

IMDA 的董事會除執行長外，目前所有董事會成員均為未執行行政職務的董事，且為其它現任政府機關成員、相關產業專家與學者；而 IMDA 的行政部門內部單位的設計結構上，除反映資通訊與媒體的法定職權外，也顯示 IMDA 相當著重執行數位轉換政策發展的部門配置。

而 IMDA 與 MCI 的關係上，MCI 為 IMDA 的責任部會，除人事上，董事會所有成員的人事決定權，由 MCI 部長同時掌有人事的選任權及解任權外；政策指示權方面，MCI 部長可依法對 IMDA，在其法定職責功能上，進行政策指示，且 IMDA 應遵循 MCI 的政策指示為職權行使。

六、日本總務省（MIC）

（一）組織治理設計

日本的政治體制屬於內閣制，因此總務省之長官總務大臣由國會多數黨之國會議員擔任。

關於總務省的實際職能，「總務省設置法」第 3 條訂有總務省之任務，

¹⁰¹ Info-communications Media Development Authority Act 2016, Sec. 68.

掌理包括：以基本行政制度之管理與運作確保整體行政之效率實施；實現地方自治本旨及確立民主政治基磐；形成自立之地方社會；中央與地方自治團體、以及地方自治團體相互間之聯繫協調；確保與增進電磁化資訊之正確與彈性流通；確保及增進無線頻率之公平與有效利用；確保郵政事業之適當且確實營運；迅速且適當解決公害爭議；礦業、採石業或砂石業與一般公用事業或各產業間之調整；以消防保障國民之生命、身體與財產；與非其他行政機關所掌理之行政事務與法律。也即，日本總務省屬於治理多項不同種類事務之部會，類型難以歸類、且相當繁雜。

然而，就匯流相關事務，同法第 4 條具體條列之事項包括：以資訊之電磁化流通¹⁰²為目的之有線或無線設施設置及其使用之規管、以及促進該等設施之整備（第 57 款）；促進國際廣播及其他本國與外國間之資訊之電磁化流通（第 58 款）；其他資訊之電磁化流通之規管及振興（第 59 條）；電信業與廣播業（包含有線廣播）之發達、改善及調整（第 60 款）；日本放送協會（日本放送協會，NHK）事務（第 61 款）；確保緊急狀態之重要通訊（第 62 款）；無線電頻率之指配及無線頻率之監督管理（第 63 款）；無線頻率之監視及品質之導正、與探查不法開設之無線電臺及高頻利用設備（第 64 款）；防止或減輕無線頻率對無線設備或其他事物之影響所造成之損害（第 65 款）；促進無線頻率之利用（第 66 款）；無線電頻率標準值之設定、標準電波之發射及標準時間之通報（第 67 款）；有線電信及包括高頻利用設備之無線設備之技術標準（第 68 款）；研究、開發資訊之電磁化流通及使用無線頻率之技術（第 69 款）；資通訊尖端化之資訊電磁化流通（第 70 款）；大規模太空開發技術研發之資訊電磁化流通及無線頻率使用（第 71 條）；條約或法律所定範圍內，資訊電磁化流通及無線頻率使用之國際協定之協議及締結、與

¹⁰² 所謂「資訊之電磁化流通」，依同條第 57 款之定義為：「以電磁之方式發訊、傳輸或接收符號、聲音、影像及其他資訊」。

國際電聯（國際電氣通信連合，ITU）及其他機關之聯繫（第 72 款）。

（二）組織內部架構

總務省在內部組織上，係由大臣官房、政策統括官、省內局、外局、地方支局與合議制委員會所構成。依總務省組織令（總務省組織令）第 2 條，總務省設置大臣官房、省內 9 局及相關政策統括官，是為核心的法定組織。而總務省屬於治理多項不同種類事務之部會，事務相當繁雜，因此以下僅針對有關匯流相關事項的部分加以說明。

1. 大臣官房

大臣官房為總務省內部治理的總舵手（總務省組織令第 3 條及第 20 條參照），其中包括企劃課和政策評價公關課等。

2. 政策統括官與網路安全統括官

總務省設有統計、銓敘年金相關之政策統括官一人（總務省組織令第 14 條參照），關於前者事項，負責總務省所管事務的統計規劃與設計等，例如日本的電信與放送發展實態統計調查等。此外，依據 2014 年「網路安全基本法」（サイバーセキュリティ基本法）第 2 條、與總務省組織令第 15 條，亦設置網路安全統括官一人，負責確保網路安全、總務省所管事務之個資保護等。

3. 省內局

依總務省組織令第 2 條第 1 項，法定的省內 9 局包括行政管理局、行政考核局（行政評価局）、自治行政局、自治財政局、自治稅務局、國際戰略局（國際戰略局）、資訊流通行政局（情報流通行政局）、綜合通訊基磐局（綜合通信基盤局）與統計局。而自治財政局與自治稅務局與匯流治理較無關係，以下略而不論。

行政管理局主責日本行政革新之相關事項，包括全國獨立行政法人之制度與管理、**電子化政府之推動**、總務省所轄事務之資訊公開與開放資料、總務省所轄事務之個資保護、促進行政行為之公正透明等。(總務省組織令第 5 條、第 36 條參照)

行政考核局則主責所有中央部會之自我政策考核制度之推動與實施，並負責向國會報告並向國民報告調查成果，此部分與我國之相關績效報告類似。(總務省組織令第 6 條、第 40 條參照)

自治行政局則主責地方自治團體的行政支援，包括地方自治制度與地方公務員制度之推動、提供財政與行政革新之支援、**地方電子化政府(電子自治體)之推動**、地方創生、選舉及政治獻金制度等。(總務省組織令第 7 條、第 45 條參照)

國際戰略局則主責與 ICT 相關的國際事務，包括資通訊技術之研究開發與標準化之推動，以及 ICT 海外開展工作、並與世界各國政府、與國際組織(如聯合國、APEC、東協、OECD、國際電聯 ITU、亞太電信共同體 APT 等)進行政策協調。(總務省組織令第 10 條、第 67 條參照)

資訊流通行政局則主責廣電相關事務、與先進 ICT 利活用之相關事務，前者包括廣電制度與政策(也即放送法之主管局)、廣電服務的先進化，如 4K、8K 與 NHK 之管理等、以及廣電內容的海外推廣等；而 ICT 活用則包括支援 IoT 服務、電傳勞動(テレワーク)之普及推廣、實現安全安心之網路環境、免費 Wi-Fi 之環境整備、醫療、教育與防災 ICT 之活用等。(總務省組織令第 11 條、第 75 條參照)

綜合通訊基磐局則主責寬頻網路及行動通訊之基磐整備、市場公平競爭、與無線頻率之效率利用等事務。包括電信制度與政策(也即電信事業法之主管局)、電信公平競爭環境整備、PSTN 過渡次世代網路政策、確保安

心安全之 ICT 服務（包括青少年網路環境整備）、提高電信網路安全性、無線頻率制度與政策（也即電波法之主管局）。（總務省組織令第 12 條、第 91 條參照）

至於統計局，則係配合政策統括官進行總務省所轄事務之統計調查，以利政府施政得以依據正確的資訊。（總務省組織令第 13 條、第 110 條參照）

4. 外局

總務省另設有諸多外部單位，其中與匯流較為相關者是「資通訊政策研究所」（情報通信政策研究所），其負責資通訊政策相關之調查研究、並為總務省公務人員的研習單位，其調查研究之功能，為總務省之施政提供很大的助益。（總務省組織令第 130 條參照）

5. 地方支部支局

總務省於各地區與都道府縣皆設有地方分局，協助處理各地方行政與監理事務，此與我國相關區處類似。（總務省組織令第 133 條、第 138 條參照）

6. 合議制委員會

依據「國家行政組織法」（国家行政組織法）第 8 條規定，內閣府下轄之省、委員會及廳，也即相當於我國「中央行政機關組織基準法」所定義之二級行政關，於法律所定掌理事務範圍內，應依法律或政令之規定，得設置掌理重要事項之調查審議、不服審查、或其他具有學識經驗者等合議處理為適當之事務之合議制機關。此學說上稱為「第 8 條委員會」（八条委員会），因屬主管省廳之內部組織，因此其人事與預算上之獨立性較低¹⁰³。就此，有

¹⁰³ 高嶋幹夫，實務 電氣通信事業法，NTT 出版，頁 707-708（2015）。

關匯流事務，總務省內部設有資通訊審議會（情報通信審議会）、資通訊行政暨郵政行政審議會（情報通信行政・郵政行政審議会）、電信紛爭處理委員會（電氣通信紛争処理委員会）、以及無線頻率監理審議會（電波監理審議会）四個相對重要的合議制委員會，以下謹介紹之。

（1）資通訊審議會、與資通訊行政暨郵政行政審議會

「資通訊審議會」之執掌，依「總務省組織令」第 124 條，包括就「資訊電磁化流通及使用無線頻率技術之『政策的重要事項』」，因應總務大臣之「諮問」，而為調查審議（第 1 項第 1 款）；以及向總務大臣陳述前開重要事項之意見（第 2 項）。所謂「諮問」，係行政機關首長以文書、且添附必要資料行之，向委員會尋求意見之謂；而委員會則以記載事實及理由的書面「答申」回應¹⁰⁴。基此，向資通訊審議會之諮問，係以有關一定事項之政策應有之取向為詢問形式；而資通訊審議會則經調查審議、及公眾意見諮詢程序後，經常就政策之方向性，提出較具篇幅、長文之答申¹⁰⁵。

與此相對，「資通訊行政暨郵政行政審議會」之執掌，依「總務省組織令」第 125 條之規定，則係處理電信業法等多部法典所規定之事務。以最具相關性之電信業法而言，即為第 169 條之規範，該條規定，總務大臣應於「認可、指定等行政行為」（第 1 款）、及「政令與省令之制定、修正或廢止」（第 2 款、第 3 款）前，就所列事項諮問「審議會」；但「審議會」認為該事項屬輕微者，不在此限。該「審議會」雖未於母法中指定，但依據「電信業法施行令」（電氣通信事業法施行令）第 12 條，該審議會即為資通訊行政暨郵政行政審議會。基此，向資通訊行政暨郵政行政審議會之諮問，則係具體之省令改正案或認可案等，其提問形式為實施內容之可否；也因此答申

¹⁰⁴ 金澤薰，放送法逐条解説，改訂版，情報通信振興会，頁 448（2012）。

¹⁰⁵ 高嶋，前掲 103 註，頁 709-710。

則為「適當與否」之簡短形式，與論文形式的「資通訊審議會」有所差異¹⁰⁶。

關於兩審議會之比較，「資通訊審議會」主責有關「政策」之重要事項，大者如整體數位匯流之法體系應有之取向等，包括未來制度設計等抽象政策審議；小者如該審議會轄下各分類分科委員會，就具體的如接續政策、普及服務政策等行政事項的具體立案，皆屬之。至於該政策之實施所需之施行法令，則由「資通訊行政暨郵政行政審議會」主責。基此，日本實務上，稱前者為「基本政策審議型」之委員會；後者則為「法施行審議型」之委員會¹⁰⁷。

兩審議會組織上之共通點為，皆為 30 人以內之委員會（「資通訊審議會令」（情報通信審議會令）第 1 條第 1 項；「資通訊行政暨郵政行政審議會令」（情報通信行政・郵政行政審議會令）第 1 條第 1 項）；且可另設置臨時委員與專門委員（資通訊審議會令第 1 條第 2 項、第 3 項；資通訊行政暨郵政行政審議會令第 1 條第 2 項、第 3 項）；而所有委員皆由總務大臣任命之（資通訊審議會令第 2 條；資通訊行政暨郵政行政審議會令第 2 條）¹⁰⁸。

(2) 電信紛爭處理委員會、與無線頻率監理審議會

「電信紛爭處理委員會」係電信業法於 2001 年修正時所新設，其立法目的為，有鑑於當時之電信市場已有眾多電信事業參進，而導致電信服務不斷尖端化與多樣化，進而引發電信設施接續、租用等爭端愈發增加且複雜，因此必須設置得以迅速且公正處理爭端之專門機關¹⁰⁹。其組織規範規定於電信業法，但卻同時也是電波法與放送法中有關事務之法定機關，因此可謂

¹⁰⁶ 同上註。

¹⁰⁷ 同上註。

¹⁰⁸ 同上註，頁 713。

¹⁰⁹ 同上註，頁 720-721。

相當重要。

其執掌，於電信業法中規定於第 4 章，分為四大類：電信事業間之各種紛爭行調處與仲裁（第 154 條至 159 條）；總務大臣為特定行政處分前之諮問（第 160 條），該行政處分皆係具有爭端解決性格、或其發動大多時候會引發電信事業間爭端者¹¹⁰；總務大臣為侵益性行政處分時之聽證程序實施（第 161 條）；以及就同法規定之權限範圍內，主動對總務大臣提出「勸告」，且總務大臣應公布該勸告（第 162 條）。於電波法之執掌，則專為電波法相關事業間之調處與仲裁（電波法第 27 條之 35；同法施行細則（電波法施行規則）第 20 條之 2、第 20 條之 3）。於放送法之執掌，則專為放送法相關事業間之調處與仲裁（放送法第 142 條）¹¹¹。由其性質可知，電信紛爭處理委員會之類型亦為「法施行審議型」之委員會¹¹²。

電信紛爭處理委員會為一 5 人制之合議委員會，委員中 2 人為常任，3 人為兼任（電信業法第 145 條）。誠如前述，由於電信紛爭處理委員會之組織肩負調處與仲裁之功能，因此特別強調中立性，以強化其公平適當之判斷，基此，其委員之任命自有必要加強其對總務省之獨立性，故同法第 147 條規定，委員之任命需經日本國會上下兩院之同意¹¹³。

「無線頻率監理審議會」之組織雖規範於電波法，但由於放送法中之無線電臺執照與電波法密不可分，且皆仰賴高度專業性之判斷，因此放送法中關該審議會所掌類同事務，亦有大量準用電波法之規定¹¹⁴。

其執掌亦分為四大類：總務大臣為特定行政行為前之諮問（電波法第 99 條之 11；放送法第 177 條）；總務大臣為侵益性行政處分時之聽證程序實施

¹¹⁰ 同上註，頁 726。

¹¹¹ 同上註，頁 720。

¹¹² 多賀谷一照、岡崎俊一、岡崎毅、豐嶋基暢、藤野克，電氣通信事業法逐條解說，財団法人電氣通信振興會，頁 525（2008）。

¹¹³ 同上註，頁 559-530。

¹¹⁴ 金澤，前揭註 104，頁 454。

(電波法第 99 條之 12；放送法第 178 條)；就同法規定之權限範圍內，主動對總務大臣提出勸告，且總務大臣應公布該勸告(電波法第 99 條之 13；放送法第 179 條)；審查總務大臣依電波法或放送法所為之行政處分(電波法第 83 條至第 99 條；放送法第 180 條)。關於「審查總務大臣依電波法或放送法所為之行政處分」乙項，由於總務大臣基於電波法與放送法之行政處分特別具有技術性與專門性，因此電波法規定，不服該處分而向總務省聲請異議者，總務大臣有將案件付無線頻率監理審議會審查之義務。由是電波法所設該審議會之組織與審查程序，為具有「準司法機關」之第一審之功能¹¹⁵，也即對該審議會之裁決不服者，原則上由東京高等法院專屬管轄(電波法第 97 條)。

組織之構成方面，無線頻率監理審議會亦為一 5 人制之合議委員會(電波法第 99 條之 2 之 2)。如同「電信紛爭處理委員會」，無線頻率監理審議會肩負準司法機關之第一審功能，因此特別強調中立性與獨立性，故委員之任命亦需經日本國會上下兩院之同意(電波法第 99 條之 3)¹¹⁶。

(三) 小結

日本之主管機關總務省雖為政策部會，但其特色為，內部尚有法定之「諮問」組織資通訊審議會、資通訊行政暨郵政行政審議會、電信紛爭處理委員會、以及無線頻率監理審議會。前兩者因委員係由總務大臣直接任命，故獨立性較低；但後兩者除法定諮問事項外，因尚主責業者間糾紛之調處與行政裁決、主持聽證程序、主動對總務大臣提出勸告、甚至具有「準司法機關」之第一審功能，故組織雖繫於總務省下，但所需之中立性與獨立性與前兩者絕不相當，此觀其委員需經國會同意後任命自明。基此，從日本的經驗中可得知，機關內部下設具有獨立性、專業性之審議、裁決機關，以助行政

¹¹⁵ 同上註。

¹¹⁶ 同上註，頁 448。

機關決策提升專業性，亦不失為一治理組織架構調整之參考標的。

另一方面關於總務省內局而言，可發現其將國際戰略與統計相關事務，皆安排在「局」的高度，足見日本政府對匯流等相關事務之國際連結與統計之重視，舉凡參與國際組織、跨國協調、標準化的參與制定與科學化管制之基礎等，都提升至局的層次加以因應，頗值我國參考。

七、 韓國科技資通訊部（MSIT）與韓國通訊傳播委員會（KCC）

（一）組織治理設計

在韓國 2013 年、2017 年之體制下，其並未廢除 KCC，而係 MSIT、KCC 與 MCST 三機關並立，前已述及。而韓國屬於總統制的國家，屬於一般部會之 MSIT 首長為總統任命。

KCC 則屬獨立委員會，依「通訊傳播委員會設置與職權法」（방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률）第 1 條之規定：「為主動因應廣電及通訊之匯流環境，提升廣電自由與公益性，確保通訊傳播委員會之獨立行使職權，以保障國民權益並增進公共利益，特制定本法。」申言之，所謂「獨立」，於 5 位 KCC 委員之產生方面，依同法第 5 條之規定，係指主委及 1 名委員由總統提名、經國會人事聽證後由總統任命，其餘三位委員則由國會自總統所屬政黨中推薦 1 人、自總統所屬政黨外推薦 2 人，經國會人事聽證後由總統任命。在委員任期與身分保障方面，依同法第 7 條，任期則是 3 年，得連任一次；復依同法第 8 條第 1 項及第 10 條，除因長時間身心障礙而無法執行職務、或其他法定消極事由外，不得免職。在委員職權行使方面，依同法第 8 條第 2 項規定，不得受外部之不當指示或干涉，應獨立行使職權；更具體的，同法第 3 條第 2 項規定，就同法第 12 條所定部分 KCC 之職權行使，排除國務總理（類似我國行政院長）之行政監督¹¹⁷。

¹¹⁷ 但該條並未排除「政府組織法」第 11 條的總統行政監督權。

而就 MSIT、KCC 與 MCST 三機關之內部事權劃分與互動關係，謹試以韓國匯流相關之主要法典，分別是具基本法地位的「通訊傳播發展基本法」（방송통신발전 기본법，下簡稱「通傳基本法」）與「電信基本法」（전기통신기본법），以及一般法律的「電信事業法」（전기통신사업법，下簡稱「電信業法」）、「放送法」、「IPTV 法」、與「電波法」（전파법），說明如次。

1. 通傳基本法

通傳基本法規範大抵可分為三種，即科技資通訊部與 KCC 共同管轄事項、未來部專屬事項、以及未指定特定機關辦理之事項。然而，所謂共同管轄事項，並非即告確定共同管轄，與未指定特定機關辦理事項相同，基本法只是框架，有待作用法進行更進一步的劃分。

表 1：韓國通傳基本法法定機關執掌

法定主管機關	主管事項
科技資通訊部與 KCC	通訊傳播管制 (§5) 與政策 (§7)；基本計畫 (§8)；專門機構之設立 (§9)；研究機構之支援 (§18) 與活動 (§19)；國際交流 (§22)；通訊傳播發展基金 (§24)；通訊傳播業者之抗 防救災 (§35)
科技資通訊部	通訊傳播利用之有線、無線網路之先進化 (§13)；通訊傳播基磐佈建 (§14)；通訊傳播技術開發 (§16)、採用標準 (§§16、17)、人材養成支援 (§21) 與制訂技術標準 (§28)
政府（未言明具體機關）	內容產製與流通之支援 (§12)

資料來源：本計畫整理

2. 電信基本法與電信業法

電信基本法第 3 條規定，電信相關事務除法律另有規定外，以科技資

通訊部為主管機關。而關於電信業法之機關權限劃分整理如下表，原則上參進管制與各電信政策規劃與監理皆由科技資通訊部主責，KCC 僅執掌部分的電信監理事務。

表 2：韓國電信業法法定機關執掌

法定主管機關	主管事項
科技資通訊部	(1) 通訊事業許可執照；共用、租用、互連、MVNO 等設施型分享規範等，原則上皆由未來部管轄。 (2) 另關於「特殊附加通信業務」(특수한 유형의 부가통신역무)，如 P2P 服務提供者等範疇，涉及著作權法(저작권법)之主管機關 MCST 認定權限。
KCC	消費者保護之評價 (§32)；網際網路不當內容之封鎖 (§32-7)；事業間紛爭 ¹¹⁸ 調處與裁決 (§45)、市場競爭規範 ¹¹⁹ 與處分 (§50)

資料來源：本計畫整理

3. 放送法與 IPTV 法

從放送法與 IPTV 法可以看出，KCC 於廣電領域與未來部分享較多的管制權限，除了 KCC、科技資通訊部和「文化運動觀光部」(MCST) 的專屬權能外，其共同管制分工特色則區分為無線電視、綜合與新聞衛星頻道之管制屬 KCC 之權限，以及直播衛星 (DBS)、有線電視 (MSO)、電信電視 (IPTV) 與其他衛星頻道之管制則屬科技資通訊部之權限，可簡稱為「(放送法) 第 14 條模式」；而參進執照模式大抵上也可如是理解，只是再加上些

¹¹⁸ 如中間投入要素價格、接續費等。

¹¹⁹ 如市場力濫用、不公平競爭規範等。

許變化而已。

值得注意的是，前開「通傳基本法」關於「內容產製與流通之支援」事項，並未指定特定部會辦理，但在放送法很明確的將之劃歸為文化運動觀光部之權責；科技資通訊部僅負責放「送技術與設備之振興」，而與「放送內容振興」有別。

表 3：韓國放送法與 IPTV 法法定機關執掌

法定主管機關	主管事項
參進執照 (§9) 模式	(1) 無線電視 ：KCC 許可制，但電臺之技術審 驗需經科技資通訊部審驗。 (2) DBS 與 MSO ：科技資通訊部許可制，但需 得 KCC 一致之同意。 (3) IPTV ：科技資通訊部許可制 (IPTV§4) (4) 衛星頻道與 IPTV 內容 (IPTV§18) ：科技 資通訊部登記制 a、 綜合與新聞頻道 ：另得 KCC 核准 b、 廣告專用頻道 ：另得科技資通訊部核准
無線電視、綜合與新 聞衛星頻道歸 KCC；DBS、 MSO、IPTV 與其他 衛星頻道歸科技資通 訊部 (第 14 條模 式)	媒體所有權管制 (§8)；技術匯流服務 ¹²⁰ 之核准 (§9-3)；控制性持股或最大股東變更之核准 (§15-2，頻道僅需向科技資通訊部申報)、放送內容之紀錄與保存 (§83)、業務改善命令與行政罰 (§99、IPTV§26)

¹²⁰ 指結合無線電視、直播衛星、有線電視、IPTV 等任二種以上技術方式提供服務者。

法定主管機關	主管事項
KCC	(1) 放送諸分科委員會：放送評價委員會 (§31)；閱聽人權益保護委員會 (§35)；放送紛爭處理委員會 (§35-3)；媒體多樣性委員會 (§35-4)；放送市場評價委員會 (§35-5)；視聽普及保障委員會 (§§76、76-2) 等 (2) 市場監理管制：收視率上限管制 (§69-2)；市場競爭規範 (§85-2) (3) 內容管制：本國節目自製率 (§71)；純外製節目率 (§72)；廣告管制 (§§73、73-2)；媒體自律¹²¹ (§§86、87) (4) 其他：韓國放送公社 KBS (§43)；國際合作 (§97，與其他政府部會合辦)；業者資料調取權 (§98；其他政府部會亦可)
科技資通訊部	(1) 放送管制：頻道分類與節目編排基準制訂 (§§11、69)；付費電視契約申報與費率核准 (§77)；必載 (§78)；有線電視之基磐技術基準與設置 (§79)；IPTV 之外資 (IPTV§9)、所有權 (IPTV§10)、交叉補貼

¹²¹ 包括自我檢視、自我審議與自我評價、設立閱聽人委員會，以及向 KCC 報告等。

法定主管機關	主管事項
	與市場競爭評價 (IPTV§12)、市占率 (IPTV§13)、契約與費率 (IPTV§§15、20) 管制及市場競爭規範 (IPTV§17) (2) 放送發展支援：放送<u>技術與設備</u>之開發、活用、海外輸出 (§§92、96)
MCST 或其他政府部門	(1) MCST：放送影像產業之振興 (§92)；<u>節目內容之產製</u>、流通、活用與輸出 (§96) (2) 政府未具體指定部會：放送人材養成 (§94)；節目產製園區 (§95)

參考資料：本計畫整理

4. 電波法

依電波法第 5 條至第 6 條之 3 之規定，可得知韓國無線頻率之主管機關以科技資通訊部為原則；惟關於放送用無線頻率，依同法第 6 條之 4 之規定，例外由 KCC 管理，此為 2013 年體制的安排，也因此關於放送用電臺之開設與使用許可、及放送用頻率使用費等，也依此界分，歸屬於 KCC 之權限。

表 4：韓國電波法法定機關執掌

法定主管機關	主管事項
科技資通訊部	無線頻率資源之確保 (包括新頻段之利用開發、提高利用效率、共同開發、國際登記、防干擾措施等)、回收與再配置、共用、分配與指配、拍賣、次級交易、中長期頻率供應計畫、公共用頻率供應計畫；

	無線電臺開設與使用許可(§19);頻率使用費(§67)
KCC	放送用頻率之管理 (§6-4)、共用 (§6-3, 需由未來部與 KCC 達成一致之決定);放送用電臺開設與使用許可 (§19; 惟無線電視放送電台之技術審驗由未來部為之§34);放送用頻率使用費 (§67)

資料來源：本計畫整理

綜上，謹以下方示意圖表示 MSIT、KCC 與 MCST 三個機關間之事權劃分與互動關係。

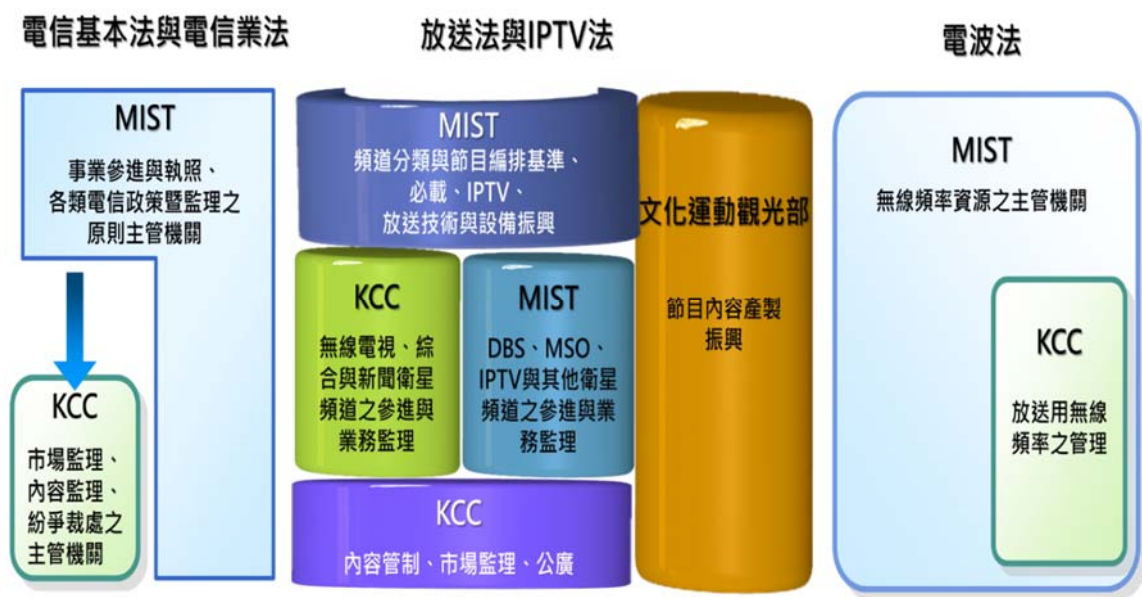


圖 1：韓國通傳治理事權分割圖

資料來源：本計畫整理

(二) 組織內部架構

1. MIST

MIST 為一龐大部會，誠如前述。集科技分配、資通訊政策於一身的 MIST，採取「三本柱」的內部治理劃分法。依「科技資通訊部及所屬機關組織令」(과학기술정보통신부와 그 소속기관 직제)第 4 條第 1 項，MIST 下設支援機關運作部門、研發政策室 (연구개발정책실)、未來人才政策局 (미래인재정책국)、資通訊政策室 (정보통신정책실)、放送振興政策局

(방송진흥정책국)、通訊政策局(통신정책국)、電波政策局(전파정책국)、以及科技創新本部(과학기술혁신본부)。而依同組織令第 5 條，支援機關運作部門的企劃協調室(기획조정실)、以及有關執行研發政策的研發政策室、與有關人才培育政策的未來人才政策局，由第一次長督導佐理；而與資通訊匯流相關的資通訊政策室、放送振興政策局、通訊政策局與電波政策局，則由第二次長督導佐理；至於負責科技戰略與預算分配及審議的科技創新本部，依同組織令第 17 條第 1 項，則設科技創新協調官一人。

以下，僅介紹前開各內部單位。

(1) 企劃協調室

企劃協調室負責項目繁雜，包括部內財會、法務、資訊化、資料保護、國際合作與安全事件應變規劃等工作。(同組織令第 9 條參照)

(2) 研發政策室

研發政策室負責基礎研究、生活科技、匯流技術等政策之規劃與執行；同時也負責大型公共政策如尖端科技的太空技術、原能技術、生物科技、奈米科技等；同時也負責產學合作與支援研究單位等工作。(同組織令第 11 條參照)

(3) 未來人才政策局

未來人才政策局負責科學人才的培育與養成政策規劃，以及研究安全環境整備之事項等。(同組織令第 12 條參照)

(4) 資通訊政策室

資通訊政策室是 MIST 最大的內部單位，負責網際網路匯流政策，包括網路基磐建設、資訊化、資通訊匯流產業振興與技術發展、網路治理制度等；同時也包括軟體產業政策，以及針對個資保護、網路攻擊、開放資料等資訊

政策。(同組織令第 13 條參照)

(5) 放送振興政策局

放送振興政策局負責關於廣電媒體的事務，也即放送法的政策主管單位，包括放送產業、新媒體政策、以及廣電數位化等。(同組織令第 14 條參照)

(6) 通訊政策局

通訊政策局則負責通訊產業，也即通訊事業相關法令的主管單位，包括電信政策的規劃、電信競爭政策之擬定、電信資源管理等工作。(同組織令第 15 條參照)

(7) 電波政策局

電波政策局負責電波政策之規劃、無線頻率之管理、無線頻率供應與基地台管理，也即電波法的主管單位。(同組織令第 16 條參照)

(8) 科技創新本部

依同法第 17 條規定，科技創新本部負責科技政策的國家整體戰略擬定、各研究投資的預算審議協調、以及成果考核；基此，同條第 2 項規定科技創新本部下設科技政策局 (과학기술정책국)、研發投資審議局 (연구개발투자심의국)、與成果考核政策局 (성과평가정책국)，分別負責上開工作。(同組織令第 18 條至第 20 條參照)

2. KCC

誠如前述，KCC 於 2013 年將大部分的政策職能移往未來部後，主要工作僅剩以無線廣電為主的政策功能、以及電信與廣電的監理事務，也因此 KCC 的內部治理結構相較 MIST 單純許多。依「通訊傳播委員會及所屬機關組織令」(방송통신위원회와 그 소속기관 직제) 第 4 條之規定，KCC

下設企劃協調室（기획조정관실）、放送政策局（방송정책국）、使用者政策局（이용자정책국）與放送基地台局（방송기반국）；此外，依據同組織令第 12 條，KCC 設有終端流通調查大隊（단말기유통조사단），亦將一併介紹。

（1）企劃協調室

企劃協調室負責主要業務的指引規劃、財會、法務、各分科委員會的行政事務、國際合作與公關等工作。（同組織令第 5 條參照）

（2）放送政策局

放送政策局主要為廣電事業相關法令及韓國公廣集團的主管單位，負責整體放送政策、無線電視政策之規劃、頻道事業之內容管制、以及地方性媒體之發展等工作。（同組織令第 6 條參照）

（3）使用者政策局

使用者政策局是整體消費者/閱聽人權益之主要負責單位，包括所轄事務的個資保護與侵害調查、通訊市場的調查、消保事務等工作。（同組織令第 7 條參照）

（4）放送基地台局

放送基地台局主要負責廣播電台的管理，包括各審議委員會之支援、廣電廣告審議、節目編審與內容審議、媒體多樣性政策、以及廣電市場之調查等工作。（同組織令第 8 條參照）

（5）終端流通調查大隊

依同組織令第 12 條，終端流通調查大隊主要係針對行動通訊事業於終端之交易、補貼上之不正行為而設，負責該領域的調查與查處工作。

（三）小結

關於部會間的分工，在韓國 2013 年與 2017 年的體制下，韓國並未廢除 KCC，MIST 與 KCC 係兩個平行之部會，兩者之分工，大方向而言，大體政策擬定事權已劃歸 MIST；KCC 僅在廣電與廣電用無線頻率部分，享有較大的權限，此部分有回歸 2003 年至 2008 年前總統盧武鉉時期「放送委員會」（即 KCC 之前身）權能的意涵。惟關於放送執照、所有權、股權及相關業務管制，限縮在無線電視及綜合與新聞衛星頻道，雖然內容管制權能仍不受影響；而在電信部分，MIST 則整併了所有的政策權能，部分純粹監理事務是 KCC 碩果僅存的權能。具體而言，KCC 的廣電事權僅保留有關廣電自由核心之部分，也即內容管制，以及無線電視與綜合及新聞衛星頻道的執照、所有權暨股權等相關監理權限、以及部分電信領域純粹監理事務之事權。

關於機關內部，KCC 因職能移轉，故整體組織已相對單純化。反倒是 MIST 整併了幾乎所有的科技預算與人才培育權能與資源，與整體數位經濟的內涵、以及匯流治理可說是相輔相成。要之，韓國將資源集中於政策領航部會的模式，殊值我國參考。

肆、 各國綜整與我國現況比較分析

一、 各國治理架構及監理組織設計綜整

由前各章節各國研析之結果整體觀之，發現各國監理機關組織的設計均有其特色，也當然反應該國的政治體制與文化，並往往奠基於過往嘗試錯誤的正負面經驗上，而進行矯正，因此這些特色不見得放諸四海皆準。但從另一面來說，該國過去已面臨的問題，也許會是我國治理組織在數位轉換的未來問題；而該國在加速與跨界的匯流及數位經濟下的需求，或許也是我國即將到來或現時點迫切的需求，因此各國的經驗具有相當的參考價值，以下分析之。

（一）各國治理組織設計特色

澳洲 ACMA 行政部門的內部組織設置調整，主要以施政主軸進行部門安排與調整，且在基礎設施部門的內部單位設計中，針對頻譜業務設有相當詳細的專責部門規劃。

英國 Ofcom 在行政部門設計上，以政策部門負責機關法定職責與政策目標，其中並設有頻譜部門專責頻譜規劃與管理運作，也設有專責經濟分析專業的內部單位。此外，Ofcom 依法設有諮詢委員會，針對特定事項提供專業性與多元性的諮詢意見。

新加坡 IMDA 掌理資通訊與媒體的產業監理與政策執行職責，其行政部門設計，除資通訊與媒體及內容的監理事務職責外，並以執行產業轉型及產業發展的數位政策為規劃設置。

美國 FCC 的行政部門設計上，各局以技術別、垂直產業別為主的穀倉式設計架構運作與執行法定職責為特色，並以工程與技術處，專責頻譜的規劃與配置之管理職責。在政策計劃的推動上，則是以設置諮詢委員會的方式強化，且為強化機關在成本效益分析的職能，於未來將進行內部組織調整，

設置經濟與分析辦公室專責 FCC 的經濟分析。

日本雖然沒有獨立行政委員會之設，但總務省內部的則有電信紛爭處理委員會與無線頻率監理審議會，是獨立諮問、裁決、甚至是準司法組織，可以給予總務大臣一定的制衡機制，對於匯流時代下複雜程度高的事業間紛爭，獨立的內部裁決組織也能提供更專業的決策。

韓國的監理機關 KCC 則因應職能的移撥，內部組織朝向單純化，獨立委員會的審議特徵主要在擔保以廣電監理為主、且政策功能限縮在無線電視、公廣集團與新聞自由嚴密剪裁（narrowly tailored）之事務。

（二）政策制定與政策執行相輔相成

目前國際上通訊傳播治理的組織架構設計，除日本總務省則為資通訊匯流的單一治理部會，對整體 ICT 發展的政策走向，具有絕對的政策權限；美國 FCC 為單一獨立機關，其他多數國家分設有主責通訊傳播相關政策發展事權的部會，以及職掌法律管制與政策執行的監理機關。各國主責通訊傳播政策發展職責的部會，除有綜理通訊傳播政策相關事權職掌的權限外，多有向監理機關，為政策指示的法定權限。

如澳洲係由通訊與藝術部主責通訊與媒體政策發展的事權，澳洲通訊部部長並在通訊傳播領域依法對於監理機關具有廣泛的一般性政策指示權；英國則由 DCMS 主責通訊傳播政策事權，在數位政策事務的發展上，DCMS 部長具有政策指示權；新加坡則由 MCI 統一主責資通訊與媒體的發展政策，且在對於監理機關具有政策指示權。至於韓國，雖然一般部會之 MIST 與直接隸屬於總統的監理機關 KCC 在組織上並不具隸屬關係，但關於數位經濟、資通訊匯流等科技預算、人才育成與法定政策的制定與規劃，皆已由巨大部會 MIST 所囊括，KCC 僅基於廣電自由，就極少數的廣電政策具有決定權。

（三）職能執掌橫跨通訊、媒體與文化

承前所述，在各國政策發展機關的職能上，則幾乎可說各國的治理機關執掌均橫跨了通訊、媒體與文化等領域，部分國家更是連資通訊網路領域也廣泛納入。例如英國 DCMS 主責英國數位政策的發展，於 2017 年將「數位 (digital)」納入部會名稱的意涵，使其成為數位、文化、媒體與運動部 (Digital, Culture, Media & Sport)；澳洲的主責機關為通訊與藝術部、新加坡 MCI 也為一整合資通訊與媒體發展政策之部會；日本總務省為單一部會、韓國 MIST 為資通訊媒體事權大幅集中之巨大部會。

(四) 廣納外界意見的管道

通訊傳播產業是各國重要基礎建設，因此如何能與產業緊密合作、納入更多外界意見，也反映在治理組織的設計思維上。如美國 FCC 與英國 Ofcom 均透過設立各式諮詢委員會，給予各子部門不同層面的政策建議；日本總務省亦透過審議會的方式進行諮詢；而新加坡 IMDA 更是於其董事會成員的組成上即納入各界人士。

二、我國目前通訊傳播治理架構與法制

我國現行的通訊與傳播治理組織，在法制設計上，依照「通訊傳播基本法」第 3 條第 2 項規定，將國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。就此目前係由交通部依法職掌通訊整體資源的規劃及通訊產業的輔導獎勵職責；由文化部及其所屬機關依法職掌媒體及其內容產業的輔導、獎勵及其推動職責。而通傳會依照「通訊傳播基本法」第 3 條第 1 項及「通訊傳播委員會組織法」第 3 條之規定，職掌通訊傳播監理。就此，進一步分述如下：

(1) 交通部：通訊整體資源與相關政策規劃、通訊產業輔導獎勵政策規劃

交通部依照「交通部組織法」第 4 條以及第 6 條之第 6 款到第 9 款之

規定，由交通部郵電司掌理「通訊整體資源及相關政策之規劃事項、通訊產業輔導、獎勵政策之規劃及策進事項關於通訊接近使用及普及服務之配合促進事項，以及關於郵政及通訊之國際合作交流事項。」是以，有關通訊整體資源相關政策及通訊產業的輔導獎勵政策之規劃權責，依法由交通部郵電司職掌。

目前交通部郵電司下設有三科，分為電信科、通訊資源科及產業輔導科。電信科主要負責中華電信民營化後的公股管理；通訊資源科負責通訊整體資源的規劃，就此主要為無線電頻率的規劃以及電信號碼編碼的規劃；產業輔導科掌理通訊整體產業的輔導、獎勵促進。

（2）文化部與文化部影視及流行音樂產業局：媒體及其內容產業的獎勵、輔導政策規劃及執行

而另一方面，文化部依照「文化部組織法」第 2 條第 5 款規定主要負責國內媒體產業，包括廣播、電視、電影及流行音樂產業及其（所衍生）內容產業的獎勵、輔導及推動規劃政策。就此主要由內部單位，即影視及流行音樂發展司負責媒體及其內容產業的政策規劃、法規之研擬與訂修¹²²；而政策執行上，由文化部下的附屬機關，即文化部影視以及流行音樂產業局，負責媒體及其內容產業輔導、獎勵政策的執行與管理¹²³。

（3）通傳會：通訊傳播監理

通傳會則依照「通訊傳播基本法」第 3 條第 1 項規定，負責通訊傳播

¹²² 參照「文化部處務規程」第 9 條規定

¹²³ 參照「文化部組織法」第 5 條第 2 款規定，以及「文化部影視及流行音樂產業局組織法」第 2 條規定。依照「文化部影視及流行音樂產業局組織法」第 2 條規定，文化部影視及流行音樂產業局所負責業務，尚包括媒體及其內容產業之調查、趨勢研究，與電影事業及廣播電視節目供應事業之管理，電影片及錄影節目之分級管理，以及大陸地區與香港、澳門地區的電影片、廣播電視節目、錄影節目、流行音樂有聲出版品進入臺灣地區之管理。

之管理。其所職掌事項，依照「通訊傳播委員會組織法」第 3 條規定，包括：「1、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。2、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。3、通訊傳播系統及設備之審驗。4、通訊傳播工程技術規範之訂定。5、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。6、通訊傳播資源之管理。7、通訊傳播競爭秩序之維護。8、資通安全之技術規範及管制。9、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。10、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。11、通訊傳播事業相關基金之管理。12、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。13、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。14、其他通訊傳播事項之監理。」綜觀通訊傳播基本法第 3 條及本條規定，通傳會主責通訊傳播的監理政策與通訊傳播法令訂定與執行。

（4）機關間法定職責分工

基於上述規定，現行交通部與通傳會目前在通訊領域的事權分工上，由交通部主責通訊整體資源的規劃，現主要業務為無線電頻率的規劃，以及電信號碼的規劃；而通傳會就此負責無線電頻率的（核配）指配與監理，以及電信號碼的核配及監理。

而文化部與通傳會目前在媒體及內容產業治理的事權分工上，文化部及其下級機關文化部掌理媒體及其內容產業輔導、獎勵政策之規劃與推動執行；通傳會負責廣電媒體及其內容產業的監理。

不過，由於整體數位經濟所涉之層面極為廣泛，在政府職能分工上亦涉及國家發展、經濟、財政、金融、內政、交通、通訊傳播、衛生福利、資通安全、科技、公平交易等部會。因此為排除數位經濟發展障礙，尤需行政院針對跨部會議題進行規劃與協調¹²⁴。職是，正於立法院審議之數位通訊傳播

¹²⁴ 數位通訊傳播法草案第 4 條立法理由參照。

法第 4 條規定，為有效辦理同草案第 3 條有關鼓勵基礎建設與技術創新應用及促進市場競爭、防止民生必須之公用數位通傳服務濫用市場地位、保障創作自由與流通、保障隱私與資料自決權、提升通傳素養與保障弱勢、促進多元文化均衡發展、進行多方利害關係人對話、發展技術及建立消費信賴環境、健全網際網路治理環境等事項，並促進數位經濟之發展，以排除其發展障礙，行政院應召集相關部會統籌規劃及辦理相關事項。

三、 我國與國際通傳匯流治理架構比較分析

表 5：我國與各國治理結構比較表

	英國	澳洲	美國	新加坡	日本	韓國	我國
憲政體制	內閣制	內閣制	總統制	內閣制	內閣制	總統制	半總統制
政策部會	數位、文化媒體與運動部 (DCMS)	通訊及藝術部(DCA)	聯邦通訊委員會 (FCC)	通訊與資訊部(MCI)	總務省 (MIC)	主要為科技資通訊部 (MSIT)	整體資通訊傳播匯流事權由通傳會、交通部與文化部共享
部會事權	統合通訊與媒體政策之事權	統合數位經濟與通訊傳播政策事權	統合通訊與傳播政策與監理事權、並負責非聯邦機構之頻率政策與監理	統合資通訊與媒體政策	統合電信、廣電之資通訊匯流政策與監理事務	● 統合數位經濟下的科技預算分配、人才培育與整體資通訊傳播產業的振興政策權 ● 為電信領域之原則監理機關；並負責部分之廣電監理事務	● 通傳會為電信與廣電政策之主管部會與目的事業主管機關 ● 交通部與通傳會共享無線頻率事權 ● 廣電技術與內容振興資源多歸屬文化部
監理機關（或次級單位）	通訊傳播辦公室 (Ofcom)	澳洲通訊與媒體管理局 (ACMA)	FCC 為統合政策及監理的獨立委員會	媒體政策執行與監理的資通訊媒體發展管理局 (IMDA)	資通訊審議會、資通訊行政暨郵政行政審議會、電信紛爭處理委員會、無線頻率監理審議會	韓國通訊傳播委員會 (KCC)	通訊傳播及無線頻率之監理，皆歸屬於通傳會
監理機關與	● 董事會成員由 DCMS 大臣選任；任命執行	● 成員實質上由總理及 DCA 部長選任 ● 就廣	FCC 為國會依法創設、監督與授權之獨立委員	MCI 透過人事選任與解任權，對監理機關有指	● 皆為總務省內部之委員會 ● 資通訊審議會、資	● KCC 直接隸屬於總統，與 MSIT 無相互隸屬關係	● 通傳會與交通部、文化部並不互相隸屬

	英國	澳洲	美國	新加坡	日本	韓國	我國
部會之關係及獨立程度	長需經DCMS大臣同意 ● 財務來源獨立自主，依法中立行使職權，不受政府各部門之影響	電、內容與數據通訊之事務依法獨立行使職權；其餘事務DCA則有政策指揮權	會	揮權限	通訊行政暨郵政行政審議會：總務大臣任命 ● 電信紛爭處理委員會、無線頻率監理審議會：強調經國會同意後任命	● 委員組成由總統、國會自執政黨及在野黨各自推薦任命 ● 就部分法定事項依法獨立行使職權，排除國務總理之行政監督	● 目前僅透過行政院科技會報、或部會間會報機制，相互溝通協調
監理機關（或次級單位）之特徵	● 設有專責經濟分析的內部單位 ● 設有頻譜部門專責處理頻譜職責的運作設計	● 針對頻譜業務設有相當詳細的部門職能規劃	● 內部各局以穀倉式、垂直產業別為主的設計架構 ● 以設置諮詢委員會的方式，進行政策計劃的推動建議 ● 為強化成本效益分析的科學畫管理，將設置經濟與分析辦公室，專責經濟分析	● 因應產業轉型及產業發展，為規劃整體數位經濟政策而設置內部單位 ● 董事會成員多為新加坡相關政府機關、關係企業、相關領域的產業專家及學者	● 資通訊審議會、資通訊行政暨郵政行政審議會：諮問委員會 ● 電信紛爭處理委員會、無線頻率監理審議會：諮問、調處與行政裁決、主持聽證、主動提出勸告之委員會	● 僅就無線廣電與新聞頻道之政策與監理有較大事權 ● 負責廣電監理事務 ● 僅負責少數電信監理事務	欠缺橫跨通訊傳播及產業的政策部會

資料來源：本研究整理

（1）國際上多由單一部會推動數位通傳政策事權

相較於我國分由不同部會負責通訊與傳播的政策發展；參看研析先進各國在通傳治理部門的設計安排，在數位匯流發展下，各國均將通訊傳播政策事權，交由單一部會機關主責發展，朝向集中政策推動事權之趨勢走向，加強通訊傳播領域的匯流政策發展與推動效能。

（2）電信資源由單一機關職掌規劃管理，並有專責頻譜配置與管理規劃的行政部門

再者，相較於國內在通訊政策上，將電信資源的規劃與管理分屬不同機關的事權職掌；各國通傳治理部門在執行電信政策發展的機關職權設計上，多將號碼與頻譜之電信資源規劃，交由單一主管機關專責職掌；美國僅是將聯邦政府使用與非聯邦政府使用的頻譜分由 NTIA 與 FCC 管理，非聯邦政府使用頻譜政策發展，則由 FCC 負責規劃配置與管理，近來由於無線與行動通信蓬勃發展，頻譜政策為各國通訊傳播政策的發展重點項目，且各國為加強頻譜政策規劃，在機關行政部門的設計上，對於頻譜規劃與管理多以專責化的部門設置為發展方向，值得作為未來發展參考。

（3）行政部門著重經濟分析專業單位與人力配置

由於經濟分析在通訊傳播的治理，無論是政策制定或產業監理都扮演著相當重要的功能，為加強機關經濟分析的職能，先進國家如美國 FCC 及英國 Ofcom 都設置經濟分析專責單位及經濟專業人才以強化機關經濟分析的專業職能，如 FCC 未來將重新調整機關內部組織單位，成立經濟分析辦公室專責機關經濟分析事務；Ofcom 行政部門的經濟團隊，除首席經濟學者，並有超過 50 位的經濟專業人才為產業與市場分析、頻譜管理以及消費者保護政策決定治理所需的經濟分析。可作為我國未來強化治理效能的重要參考。

伍、 結論與建議

一、 欠缺匯流政策制定機關以因應數位經濟之特性

全球先進國家隨數位基礎設施持續升級，包括固網連線速率的持續提升、行動網路技術的躍進與訊號涵蓋的加速推升，以及固行融合（fixed-mobile convergence, FMC）情境下民眾使用利用態樣的不斷變革，晚近全球催生出數位經濟（Digital Economy）之概念，冀希在網際網路的革命效應下，透過各類新興技術如物聯網（Internet of Things, IoT）、大數據（Big data）分析應用等，與拓展至全球的使用者相互依存，並形成相互拉抬、漸次提升的互動關係，將自國整體產業朝向跨產業、跨國境、跨領域等面向發展。同時，面對數位經濟下新舊產業生態系統（Ecosystem）的變遷與過渡、各類智慧媒體與技術的管制議題等，也逐漸成為各國政府亟需面對的新課題，各國皆努力尋找未來政策監理走向之定錨點。

數位經濟的內涵各家說法不一，但比較主流的說法係包括數位基礎設施（e-business infrastructure），包括電信與網際網路之軟硬體、人力資本等；運用網際網路進行數位活動的企業（e-business）；以及進行數位交易的電子商務（e-commerce）¹²⁵。而政府在數位經濟時代下的任務，也同樣不脫以上三個環節，即確保基礎環境、產業與服務的整備與發展。基此，以歐盟為例，其自 2015 年的「歐洲數位議程」（Digital Agenda for Europe）、到 2017 年「數位單一市場」（The Digital Single Market, DSM）的泛歐數位戰略，即是以重塑電信監管規則（以促進寬頻投資佈建¹²⁶）；創造消費者友善（consumer-friendly）的數位市場（如個資保障、防範網路攻擊¹²⁷、強化網路安全¹²⁸等）；

¹²⁵ See Thomas L. Mesenbourg, *Measuring the Digital Economy*, at 3-4 (2001), available at <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/working-papers/2001/econ/umdigital.pdf>.

¹²⁶ See EU, *Digital Agenda for Europe*, at 5 (2014), available at https://eige.europa.eu/resources/digital_agenda_en.pdf.

¹²⁷ *Id.*

¹²⁸ See EU, *The EU and The Digital Single Market*, at 3 (2017), available at <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8084b7f3-6777-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>.

設定技術與交易標準（如強化線上平臺的契約義務¹²⁹、提升線上內容的可攜性¹³⁰等）；及持續支援 ICT 研發四大主軸，作為統一的发展基調¹³¹。然而其中，管制法規的革新固然重要，但包括組織等面向的治理模式也必須適應快速變遷的數位環境¹³²。

而從本研究前開的耙梳中也可得知，面對數位匯流及數位經濟的蓬勃發展，許多國家為了強化數位治理的權能，紛紛在過去幾年調整匯流或數位政策主管機關的組織型態。以韓國為例，其將數位經濟下的科技預算分配、人才培育、與整體資通訊傳播產業政策、監理暨振興，幾乎全收歸 MSIT 管轄，以收全力發展 ICT 及其他重點產業之綜效，避免多頭馬車而欠缺政策司令塔的問題，也是該國歷經多年來嘗試錯誤（trial and error）的經驗與組改成果¹³³。

因此，有鑑於數位經濟環境屬於所謂的「後匯流時代」(post-convergence era)，ICT 科技正以飛快的速度改變服務的態樣與整體產業環境，對於行政機關監理與數位治理的目標，不能停留在傳統的「電信加廣電」，而必須內建網際網路治理之跨領域、跨行政部門、跨國境又跨產業的思維，亦步亦趨地隨產業實況調整。就此，我國行政部門的事權分散，如目的事業主管機關通傳會未有產業振興的資源等，迄今仍欠缺資通訊傳播與相關產業的政策制定機關。故本研究建議，關於數位經濟環境下數位匯流治理機關的調整，必須更貼近 ICT 技術將服務與產業「匯流」的特性，盡可能統合資源與資通訊傳播領域的政策權限，以面對數位經濟的本質與所帶來的挑戰。

¹²⁹ *Id.*

¹³⁰ *Id.* at 4.

¹³¹ See EU, *Digital Economy & Society* (2017), https://europa.eu/european-union/topics/digital-economy-society_en (last visited 2018/10/10).

¹³² See Dražen Lučić, *Regulatory Challenges Due to Implementation of Internet of Things Based on 5G Technology*, MIPRO 2018/CTI, at 369-370 (2018).

¹³³ JST/CRDS, 前揭註 30，頁 13。

二、可思考以專業化方法強化科學化決策

誠如前述，在 ICT 技術匯流引發市場匯流與服務匯流的過程中，因高速固網與行動寬頻網路漸趨普及，已使網路平臺躍升為主角的「平臺經濟」(Platform Economics)出現，也即，透過各種創新數位科技，結合跨域整合平臺與創新服務模式，被公認是匯流科技趨向成熟後，不可逆轉之趨勢。而高速寬頻網路不僅會創造出新的應用環境，更會創造出龐大的市場應用商機，進而改變人們的生活、娛樂、工作等，促成數位經濟的蓬勃發展。

尚且，消費者透過網際網路使用各類數位服務、甚至日益蓬勃發展的 IoT 服務，其使用數據在數位環境中都將容易被蒐集，並且被用於開發更好的服務及產品。因此，吾人也可以說，「資料經濟」(data economics)也是數位經濟下重要的概念之一，而資訊流或資料的治理、分析及利用，也成了各業者重視的領域。

另一方面，數據資料的蒐集與分析與利用，也被行政機關運用於電子化政府 (e-Government) 的發展上¹³⁴。以美國 2018 年的最新發展為例，FCC 內部單位將新設「經濟與分析辦公室」，成員有經濟專家、法律人員、以及資料分析專家等，職能則包括資料蒐集與保存、產業分析、經濟分析與拍賣推算等，目的除建立並最佳化 FCC 的數據資料庫的使用與管理、並在 FCC 為行政行為時提供本益分析等經濟分析外，也能有效管理 FCC 的拍賣措施，且進行研究以改善 FCC 的行政運作與程序效能，為 FCC 制定政策、進行監管、及拍賣設算與設定奠定「科學化管理」的基礎。

無獨有偶，其他國家也同樣重視資料的收集、統計與分析，如日本總務省內部專設統計局，負責資料蒐集與分析，並設有負責統計領域的政策統括

¹³⁴ See Konstantinos Vassakis, Emmanuel Petrakis & Ioannis Kopanakis, *Big Data Analytics: Applications, Prospects and Challenges*, in *MOBILE BIG DATA: A ROADMAP FROM MODELS TO TECHNOLOGIES* 11 (Skourletopoulos G., Mastorakis G., Mavromoustakis C., Dobre C. & Pallis E. eds., 2018).

官；韓國的 KCC 也將通訊與廣電之市場調查部門分散於內部各局中；英國的 Ofcom 更有首席經濟專家，設置有專責經濟分析的部門，此皆在力求數據資料蒐集與分析的完整性，以支援政策產出與監理之決定。

由是，本研究認為，鑑於在數位經濟環境下產業發展瞬息萬變，相關機關應持續強化市場與產業的數據資料調查及掌握，並配置產業與經濟分析專業人員，以掌握產業動態與市場發展。例如，我國於 2011 年三讀通過「公平交易委員會組織法」，並於 2012 年施行，完成公平交易委員會之組織改造；而依據公平會於 2012 年當時發布的舊「公平交易委員會處務規程」第 13 條，新設有「資訊及經濟分析室」：「資訊及經濟分析室掌理事項如下：一、本會資訊與經濟分析整合服務策略規劃及發展。二、本會資訊應用環境之規劃及管理。三、產業調查及經濟分析。」時任吳主委秀明則表示，資訊及經濟分析室不僅係專門針對經濟、法規等層面進行分析，也會建立資料庫以充分掌握國內外的實際市場，以期執法更佳公平¹³⁵；之後，因考量實務運作與辦理業務內容，於 2015 年修正同條也即現行文字為：「資訊及經濟分析室掌理事項如下：一、產業市場結構、經濟情況資料之調查、蒐集及研析。二、公平交易法經濟分析業務之諮詢、意見研擬及推動。三、本會資訊與產業資料整合服務策略之規劃及發展。四、本會資訊應用環境之規劃及管理。五、其他有關資訊、產業及經濟分析事項。」同時，公平會依據組織法所發布的「公平交易委員會編制表」(2017)，亦編制有薦任第七職等至第九職等之「分析師」6 員。

此外，本研究也建議，有關機關應與其他行政機關相互協同合作，跨部會分工蒐集相關數據資料與分析，使政府整體決策過程更為健康周全。

¹³⁵ 法源編輯室，資訊及經濟分析室專門分析經濟、法規等問題 公平會：可望於農曆年後掛牌，法律新聞，2012/1/11，網址：<https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=99009>（最後瀏覽日：2018/12/4）。

三、 強化資深產業代表之參與以多方利害關係人模式邁向協力共管

毫無疑問，數位匯流時代的逐步成熟引導著數位經濟正向發展，惟在資通訊傳播產業格局翻轉之當下，政府應有必要忖度時勢與趨勢，持續追蹤數位經濟的發展，並關切產業變革脈絡下，跨界業者間之競爭、以及服務商與消費者之間的互動變化，並進一步積極調整法制政策。而一如前述，數位經濟下的 ICT 技術變化快速，使得整體數位產業高速變動，因此主管機關之治理方式必不能脫離產業脈動，以免與市場現況脫節，治絲益棼。

以新加坡為例，IMDA 既係結合資通訊與媒體之監理而設，治理結構尤其強調多元性，也即，其董事會成員多為新加坡相關政府機關、關係企業、相關領域的產業專家及學者，由橫跨資通訊傳播的產官學研等背景組成，令 IMDA 紮實地成為不同領域治理人才對話、激發想像的場域。且 IMDA 在內部單位的規劃上令人驚艷，以發達產業為例，下設有「產業轉型部門」，其職能意欲協助產業環境建構、與中小企業轉型，並積極促使該國企業連結線上交易、海運及航空等多角化貿易手段；另外，也設有「產業發展部門」，積極促使產業部門的各類認證、與建構開放創新平臺，更重要的還搭配上人力資本的強化、創新技能發展、並加強產業平臺與國際的合作協力，可謂傾全力在打造數位環境下的強韌企業。

基此，本研究建議，政策制定與規管必須衡平數位產業發展，於政策制定過程中，宜強化資深產業代表之參與，適切納入產業意見，以多方利害關係人模式 (multi-stakeholder governance model¹³⁶) 為依歸，轉型為協力共管。

四、 宜配合整體政策規劃無線頻率之供應與管理單一窗口

¹³⁶ See Carlo Borzaga & Sara Depedri, *Multi-Stakeholder Governance in Civil Society Organizations: Models and Outcomes*, in *CIVIL SOCIETY, THE THIRD SECTOR AND SOCIAL ENTERPRISE: GOVERNANCE AND DEMOCRACY* 109-113 (Jean-Louis Laville, Dennis R. Young & Philippe Eynaud eds., 2015).

最後，數位經濟下的各類應用都將不脫無所不在的寬頻應用情境。由是，也不論是人對人、人對物、抑或物對物等情境，5G 與萬物聯網所建構者，將是承載教育、醫療、零售、能源、工業、農業與各種傳播媒體的創新平臺——其最重要的，也即所有智慧應用的根本，乃是足夠、適切的無線頻率供應。

基此，舉凡各類無線通訊技術的發展、參與國際標準化的制定、產業需求、以及無線頻率釋出的決策與後續監理，都需要密切配合國家整體數位經濟政策與資通訊傳播監理，不宜割裂決策機關而單打獨鬥。以本研究所研析的所有國家為例，其所有政策規劃部門皆兼掌有無線頻率政策，即是明證。

因此，本研究建議，我國一方面應朝整合整體數位通訊傳播政策的方向，配合行政院科技會報的國家數位經濟重大方針，盡可能以實質單一窗口加以擘畫無線頻率政策，強化我國頻譜資源監理政策，以完備全方位的數位經濟環境，加速產業的升級與數位轉換。

參考資料

英文部分

1. ACMA, Australian Communications and Media Authority Submission Response to Department of Communications Review of the Australian Communications and Media Authority issues paper (2015).
2. ACMA& Office of the eSafety Commissioner, Australian Communications and Media Authority and the Office of the eSafety Commissioner annual reports 2016–17 (2017).
3. ACMA, Authority members, 12 September 2018, available at <https://www.acma.gov.au/theACMA/About/Corporate/Authority/authority-members-acma>(last visited 2018/10/18).
4. ACMA, Five-year spectrum outlook 2018–22, 14 September 2018, available at <https://www.acma.gov.au/Industry/Spectrum/Spectrum-projects/5-Year-Spectrum-Outlook/five-year-spectrum-outlook> (last visited 2018/10/18).
5. ACMA, Organisational structure, July 2018, available at <https://www.acma.gov.au/theACMA/About/Corporate/Structure-and-contacts/organisational-structure-acma> (last visited 2018/11/8)
6. ACMA, Review of the ACMA: November 2017, available at <https://www.acma.gov.au/theACMA/review-of-the-acma-implementation-status> (last visited 2018/10/18).
7. Carlo Borzaga & Sara Depedri, Multi-Stakeholder Governance in Civil Society Organizations: Models and Outcomes, in CIVIL SOCIETY, THE THIRD SECTOR AND SOCIAL ENTERPRISE: GOVERNANCE AND DEMOCRACY (Jean-Louis Laville, Dennis R. Young & Philippe Eynaud eds., 2015).
8. DCMS &The Rt Hon Karen Bradley MP, Change of name for DCMS, GOV. UK, 3 July 2017, available at <https://www.gov.uk/government/news/change-of-name-for-dcms> (last visited 2018/10/18).

9. DCMS & The Rt Hon Karen Bradley MP, £60 million boost to UK children's television, GOV. UK, 30 December 2017, available at <https://www.gov.uk/government/news/60-million-boost-to-uk-childrens-television> (last visited 2018/10/18).
10. DCMS, Proposed merger between Twenty-First Century Fox, Inc. and Sky plc, GOV. UK, 3 March 2017, available at <https://www.gov.uk/government/collections/proposed-merger-between-twenty-first-century-fox-inc-and-sky-plc> (last visited 2018/10/18).
11. Department of Communications and the Arts, Review of the Australian Communications and Media Authority Final Report / October 2016 (2016)
12. Department of Communications and the Arts, Mobile Black Spot Program, available at <https://www.communications.gov.au/what-we-do/phone/mobile-services-and-coverage/mobile-black-spot-program> (last visited 2018/10/18).
13. Department of Communications and the Arts, Telecommunication Reform Package, available at <https://www.communications.gov.au/what-we-do/internet/telecommunication-reform-package> (last visited 2018/10/18).
14. Department of Communications and the Arts, Broadcast and Content Reform Package, available at <https://www.communications.gov.au/what-we-do/television/broadcast-and-content-reform-package> (last visited 2018/10/18).
15. Department of Communications and the Arts, Broadcasting—moving to more efficient broadcasting fees, available at <https://www.communications.gov.au/file/33041/download?token=Ml7dGiQt> (last visited 2018/10/18).
16. Department of Communications and the Arts, Australian and Children's Screen Content Review, 13 Dec 2017, available at <https://www.communications.gov.au/documents/australian-and-childrens-screen-content-review> (last visited 2018/10/18).
17. Department of Communications and the Arts, Regional and Small

- Publishers Jobs and Innovation Package ,available at <https://www.communications.gov.au/what-we-do/television/regional-and-small-publishers-jobs-and-innovation-package> (last visited 2018/10/18).
18. Dražen Lučić, Regulatory Challenges Due to Implementation of Internet of Things Based on 5G Technology, MIPRO 2018/CTI (2018).
 19. EU, Digital Agenda for Europe(2014), available at https://eige.europa.eu/resources/digital_agenda_en.pdf
 20. EU, The EU and The Digital Single Market (2017), available at <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8084b7f3-6777-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>
 21. EU, Digital Economy & Society (2017), https://europa.eu/european-union/topics/digital-economy-society_en (last visited 2018/10/10).
 22. FCC, Administrative Law Judges, available at <https://www.fcc.gov/administrative-law-judges> (last visited 2018/10/18).
 23. FCC, Bridging The Digital Divide For All Americans, available at <https://www.fcc.gov/about-fcc/fcc-initiatives/bridging-digital-divide-all-americans> (last visited 2018/10/18).
 24. FCC, Broadband Deployment Advisory Committee, available at <https://www.fcc.gov/broadband-deployment-advisory-committee>(last visited 2018/10/18).
 25. FCC, Communications Business Opportunities, available at <https://www.fcc.gov/communications-business-opportunities> (last visited 2018/10/18).
 26. FCC, Consumer and Governmental Affairs Bureau, available at <https://www.fcc.gov/general/consumer-and-governmental-affairs-bureau> (last visited 2018/10/18).
 27. FCC, Engineering & Technology, available at <https://www.fcc.gov/engineering-%26-technology> (last visited 2018/10/18).
 28. FCC, Enforcement, available at <https://www.fcc.gov/enforcement> (last

- visited 2018/10/18).
29. FCC, Secretary, available at <https://www.fcc.gov/secretary> (last visited 2018/10/18).
 30. FCC, General Counsel, available at <https://www.fcc.gov/general-counsel> (last visited 2018/10/18).
 31. FCC, Inspector General, available at <https://www.fcc.gov/inspector-general> (last visited 2018/10/18).
 32. FCC, International, available at <https://www.fcc.gov/international#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).
 33. FCC, Leading the World Toward a 5G Future, available at <https://www.fcc.gov/5G> (last visited 2018/10/18).
 34. FCC, Legislative Affairs, available at <https://www.fcc.gov/legislative-affairs> (last visited 2018/10/18).
 35. FCC, Managing Director , available at <https://www.fcc.gov/managing-director> (last visited 2018/10/18).
 36. FCC, Media, available at <https://www.fcc.gov/media#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).
 37. FCC, Media Relations, available at <https://www.fcc.gov/media-relations> (last visited 2018/10/18).
 38. FCC, Policy and Rules Division, <https://www.fcc.gov/engineering-technology/general/policy-and-rules-division#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).
 39. FCC, Public Safety and Homeland Security, available at <https://www.fcc.gov/public-safety-and-homeland-security#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).
 40. FCC, Restoring Internet Freedom, available at <https://www.fcc.gov/restoring-internet-freedom> (last visited 2018/10/18).
 41. FCC, The FCC's Push to Combat Robocalls & Spoofing, available at <https://www.fcc.gov/about-fcc/fcc-initiatives/fccs-push-combat-robocalls->

- [spoofing](#) (last visited 2018/10/18).
42. FCC, Wireline Competition, available at <https://www.fcc.gov/wireline-competition#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).
 43. FCC, Wireless Telecommunications, available at <https://www.fcc.gov/wireless-telecommunications#block-menu-block-4> (last visited 2018/10/18).
 44. FCC, Workplace Diversity, available at <https://www.fcc.gov/workplace-diversity> (last visited 2018/10/18).
 45. IMDA, Annual Report 2017/18 (2018), available at https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/about/resources/corporate-publications/annual-report/imda_ar.pdf (last visited 2018/11/8).
 46. IMDA , Consultation with Committees, 18 OCTOBER 2018, available at <https://www.imda.gov.sg/regulations-licensing-and-consultations/content-standards-and-classification/consultation-with-committees> (last visited 2018/11/8).
 47. IMDA, The Telecommunications Standards Advisory Committee, 05 DECEMBER 2017, <https://www.imda.gov.sg/regulations-licensing-and-consultations/ict-standards-and-quality-of-service/industry-committees-and-working-groups/the-telecommunications-standards-advisory-committee> (last visited 2018/11/8).
 48. IMDA, Senior Management, available at <https://www.imda.gov.sg/about/organisation-structure/senior-management> (last visited 2018/10/18).
 49. ITSC, ABOUT ITSC, available at <https://www.imda.gov.sg/itsc/about-itsc/about-itsc-mission> (last visited 2018/11/8).
 50. Konstantinos Vassakis, Emmanuel Petrakis & Ioannis Kopanakis, Big Data Analytics: Applications, Prospects and Challenges, in MOBILE BIG DATA: A ROADMAP FROM MODELS TO TECHNOLOGIES (Skourletopoulos G., Mastorakis G., Mavromoustakis C., Dobre C. & Pallis E. eds., 2018).

51. MCI, WORKPLAN SEMINAR 2018, available at <https://www.mci.gov.sg/budget-workplan/wps2018> (last visited 2018/10/18).
52. NTIA, IRAC, available at <https://www.ntia.doc.gov/category/irac> (last visited 2018/10/18).
53. NTIA, CSMAC, available at <https://www.ntia.doc.gov/category/csmac> (last visited 2018/10/18).
54. Ofcom, Community Radio Fund Panel, ,available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/content-board> (last visited 2018/10/18).
55. Ofcom, Election Committee, ,available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/election-committee>(last visited 2018/10/18).
56. Ofcom, Ofcom Content Board, 16 March 2017 ,available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/content-board> (last visited 2018/10/18).
57. Ofcom, Ofcom Risk and Audit Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/risk-and-audit-committee> (last visited 2018/10/18).
58. Ofcom, Ofcom Spectrum Advisory Board (OSAB), available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/ofcom-spectrum-advisory-board> (last visited 2018/10/18).
59. Ofcom, Nominations Committee, ,available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/nominations-committee> (last visited 2018/10/18).
60. Ofcom, Non-Executive Remuneration Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/non-executive-member-remuneration-committee> (last visited 2018/10/18).
61. Ofcom, Nations Committee, available at [3-95](https://www.ofcom.org.uk/about-</div><div data-bbox=)

- [ofcom/how-ofcom-is-run/committees/nations-committee](#) (last visited 2018/10/18).
62. Ofcom, Policy and Management Board (PMB), 31 May 2017, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/pmb> (last visited 2018/11/9).
63. Ofcom, Remuneration Committee, available at <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/remuneration-committee> (last visited 2018/10/18).
64. Ofcom, The Office of Communications Annual Report & Accounts For the period 1 April 2017 to 31 March 2018(2018).
65. Office of the eSafety Commissioner, Role of the office, available at <https://www.esafety.gov.au/about-the-office/role-of-the-office> (last visited 2018/11/8).
66. Thomas L. Mesenbourg, Measuring the Digital Economy, (2001), available at <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/working-papers/2001/econ/umdigital.pdf>.

日文部分

1. 三澤かおり， 韓国の政権交代に伴う ICT ガバナンスの変遷と新政権の ICT 政策展望，ITU ジャーナル，43(3)（2013）。
2. 多賀谷一照、岡崎俊一、岡崎毅、豊嶋基暢、藤野克，電気通信事業法逐条解説，財団法人電気通信振興会，（2008）。
3. 金澤薫，放送法逐条解説，改訂版，情報通信振興会（2012）。
4. 高嶋幹夫，実務 電気通信事業法，NTT 出版（2015）。
5. 科学技術振興機構 研究開発戦略センター（JST/CRDS），科学技術・イノベーション動向報告 韓国編～2013 年度版～（2014），網址：<http://www.jst.go.jp/crds/pdf/2013/OR/CRDS-FY2013-OR-03.pdf>。

総務省，平成 30 年版情報通信白書（2018），
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/pdf/30honpen.pdf>。