

一、緒論


1.1 研究背景

過去，我國將通訊、電信和傳播分別交由不同機關管理，分別適用不同的法規範。然而二十世紀後期，科技的進步開啓知識經濟的一頁，所趨動的數位匯流現象，讓三者的界線日益模糊。所謂的「數位匯流」通常是指電信、資訊和廣播電視的互相融合。像是近來，傳統的電信業者除原來服務的內容，從語音服務、資料服務，擴展到寬頻，更進一步開始投資內容服務的領域，像是 IPTV 方式傳輸電視節目技術上已經是可以經營的模式。電信業者致力開展新的商業模式，即從原來基於單點對單點的業務模式，已發展到接近於廣播電視的一點對多點的傳播模式。而在廣播電視的部分，現今的網路技術發展，使其能做到有線通訊的雙向傳輸。不論是以何種技術提供，共同的部分就是內容或是服務，亦即在數位匯流的發展下，同樣的內容可以在不同的載具上傳輸，如此一來，就打破了原先以產業別來進行不同規範的合理性。因此有必要建構一個更有效率的管理體制，以解決數位匯流下，產業結構和價值鍊的重組，新的競爭模式的需求，以及舊有制度所可能產生的扞格。

從 1987 年解除戒嚴及報禁以來，我國在 1993 年開放廣播電台的設立，隔年開放無線電視台及有線電視台，到 1997 年成立電信總局，開放電信業務，一連串的開放政策，帶來產業一片活潑。但是幾年的發展下來，以傳播而言，形成媒體的劣質傾向，過多的新聞台追逐臃腫的新聞，背離媒體所負有的社會責任。面對惡質化的媒體環境，政府和業者在管制的個案上，不斷爆發侵害言論自由的爭議，我國長期黨政軍介入媒體的歷史，使得以新聞局為管制機關的設計，在面對負有監督政府任務的對象時，所進行的管制行為總會給外界箝制言論自由的疑慮。通信的部分，則由於涉及資源的分配，以一個獨立於政府體制外的管制機關已經是各界所肯定，此外，我國在加入 WTO 時，亦有承諾成立

一獨立的電信管制機關。

近年來政府著手進行機關的重整和調組，除了傳統的八部二會外，也著手修法賦予公法人及獨立機關統一的法源。在「中央行政機關組織基準法」通過後，第一個依該法成立的獨立機關，就是國家通訊傳播委員會（National Communication Commission, NCC）。「通訊傳播基本法」與「國家通訊傳播委員會組織法」已分別於 93 年 1 月 7 日及 94 年 11 月 9 日奉 總統令公布施行，並於 95 年 2 月 22 日正式成立國家通訊傳播委員會。其成立的宗旨和目的「為因應全球性之數位匯流發展及監理革新趨勢，以及整合現行通訊及傳播分散之事權，政府乃依民國 87 年行政院第 8 次電子、資訊與電信策略會議建議，規劃成立電信資訊傳播整合監理機關，以收事權統一，政策整合之綜效。」NCC 的成立，解決了管理機關多頭馬車的問題，也為我國通訊傳播管理開始新的一頁。



同年七月，國家通訊傳播委員會組織法卻被大法官釋字六一三號宣告其組織法中部分設計違反憲法。在釋字六一三號明確指摘的共有二點：首先是檢討獨立機關的出現對於行政一體原則的衝擊，如何依憲法第五十三條維持行政院為國家之最高行政機關。另一個重點則是，在以政黨比例分配來推薦通傳會委員，是否侵蝕行政核心領域違反了我國憲法的權力分立制。獨立機關與原有權力分立機制間究竟應如何配套，有再討論之必要。研考會所提出的「獨立機關與行政院關係運作說明」指出，「獨立機關依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。惟此僅指其行使職權之獨立性而言，除此之外，並非任何事項皆不受約制，對於應受憲法或法律規範之事項仍不能排除不用。再者，其行使職權固不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督，然以獨立機關仍屬中央行政機關，舉凡中央行政機關在性質上應一致遵行之行政管理事項仍應遵守，否則行政院作為憲法規定全國

最高之行政機關，其完整之行政管理權限即難以維持。」為我國設置獨立機關的指導原則。

1.2 研究動機

在全球化的時代，數位匯流現象衝擊，造成傳統通訊、電信、傳播的產業結構與價值鏈重組，原來的管理組織型態顯的不合時宜，適用法規也有檢討之必要。通訊、電信及傳播的管理機關，由於牽涉到龐大的產業利益，卻又與人民的言論自由習習相關，依據歐盟所提出的建議，認為有必要設立一個與政策擬定部門切割的管理機關，並且與市場保持一定的距離。通訊傳播委員會做為我國因應數位匯流時代而成立的機關，其獨立性似乎在初始就被肯認，將以一個獨立的機關去整合我國過去通訊、電信及傳播分別管理的機制。過去的機制往往協調不易，溝通成本過高，政府的效率為人詬病，而在推動黨政軍退出媒體後，以政府部門來做為管理機關就變的失去正當性。在國際一股整合管理機關及法規的聲浪下，我國為提升競爭力，自然以設立單一的機關來執行為當，一方面維持市場競爭的公平，二方面也負有保障消費者利益的責任。

在「中央行政機關組織基準法」通過，通訊傳播委員會是第一個依其規定成立的機關，雖然通訊傳播委員會的任務明確，但是該單位卻自成立前便幾經波折，最後甚至動用到司法權來解決所引起行政與立法間的爭議。大法官會議做成六一三號解釋來宣告其組織法中部分條文違憲，其中針對第四條第二項「本會委員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦。」，第三項「審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公

開爲之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上爲可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上爲可否之同意。行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。」，及第四項「前二項之推薦，各政黨（團）未於期限內完成者，視爲放棄。」，以及第六項「委員任滿三個月前，應依第二項、第三項程序提名新任委員；委員出缺過半時，其缺額依第二項、第三項程序辦理，繼任委員任期至原任期屆滿爲止。」，認其實質上幾近完全剝奪行政院的人事權，逾越了立法和行政間的界限，有違責任政治暨權力分立原則。宣告其違憲，至遲在中華民國九十七年十二月三十一日失其效力。如此一來，不無使蓄勢待發的通訊傳播委員會受挫。

回頭檢視，從大法官釋字及研考會資料不難發現，我國對於獨立機關的認定尙有一定分歧。最爲人所熟知的獨立機關爲美國的聯邦通訊傳播委員會（Federal Communication Commission，FCC），FCC 的運作是許多國家在建置通訊傳播管制機關的參考，運作多年下來，雖然建立出一套可供參考的規範，但也不無在美國國內受到挑戰和反省，而在各國相繼設立一定程度的獨立管理機關，我們可以從其中發現，不同的憲政背景會產生出一連串權力平衡機制設計之不同。

在釋字六一三號出來後，宣告通訊傳播委員會的人事選任過程有瑕疵，也讓國內開始反省獨立機關在我國的定位，目前研議中，尙有中央銀行、行政院公平交易委員會、行政院金融監督委員會、中央選舉委員會等四個獨立機關，將待行政院組織法修正草案完成立法程序後配合修法。因此，獨立機關在我國憲政體制下，究竟應以何種面貌出現，有必要在其它機關修法前，爲一通盤探討。

1.3 研究目的

釋字第六一三號的解釋理由書中提及，「按作為國家最高行政機關之行政院固因基於行政一體，必須為包括通傳會在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，而擁有對通傳會委員之具體人事決定權，然為避免行政院恣意行使其中之人事任免權，致損及通傳會之獨立性，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權仍非不能施以一定限制，以為制衡。蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」

細究大法官的理由，權力分立的意義不僅在於將權力區分給適當單位行使，尚必須注意到權力的制衡。因此，在我國憲政下的獨立機關，應重行檢視其在五權憲法體制下的狀況。本研究一方面從數位匯流的角度，檢視通訊、電信及傳播的大環境變化，以及因應此一變化，在管理組織上的需求。二方面本研究透過整理數國不同中央體制下的獨立機關運作模式，分析其維持獨立所進行的制度設計，尋求在我國既有憲政體制下可能的模式，以及如何調整立法與行政間的關係，使獨立機關取得其保障以順利運作。在全盤啟動中央政府組織改組前，能重新檢視我國獨立機關之設計，以及思考該一任務之執行是否以這樣的組織是最適合，能發揮其最大的效力。

1.4 研究範圍

本研究藉由整理其它國家在資訊、通信及傳播的管制機關設計，來審視我國的規定。由於國際間國家數目眾多，依研究者的時間及能力亦無法一一加以收集，因此僅挑選部分國家為研究標的。除說明其發展的歷史背景以及因應數位匯流下的作為外，也將介紹組織架構及其功能，還有該機關之所以被認定為獨立機關或非獨立機關的原素。

本研究所選擇國家有美、英、韓、日四國。由於美國有著長久的獨立機關的文化，各國在研究獨立機關時，都會把美國的制度拿來參考，就連台灣在設計獨立機關之初，美國通訊傳播委員會（FCC）也一直是我們參考的範本。英國於 2003 年完成新的通訊傳播組織的設立，整合原有各機關，含 OFTEL、RA、ITC、BSC、Radio Authority 成立新的通訊局（OFCOM），以促進相關產業的良性競爭及成長，因此，亦值得我國參考。相較於前述國家的採取單一管理機關，韓國目前都還是將電信與傳播分開管理，各該機關如何運作及配合，值得我們來探究。另一個不同的案例則是日本，日本的通訊傳播管理機關，並非獨立機關，而是行政系統下的一支。

制度的設計，必然牽涉行政權與立法權的關係，內閣制國家或是總統制國家會有截然不同的思考方式。本研究所選擇的國家中，美國為典型三權分立之總統制國家，英國為內閣制國家的典範，日本為內閣制國家，韓國則是一個三權分立國家，總統擁有實權，總理為總統行政上的助手。本研究除整理各國的通訊傳播機關外，亦透過審視不同憲政制度下，維持權力分立的設計，如此會更有助於我國在思考通訊傳播委員會組織的設計，畢竟，組織並不是一個架空的機關，而是在符合各國國情下的設計。制度是一個國家的選擇，組織是為達施政目標的重要手段，我國在因應數位匯流的時代，面對發展快速的市場時，

究竟應如何調整目前通訊傳播委員會所面臨的困境。研究者希望藉由分析上述國家的設計，能有助於未來通訊傳播委員會的調整。

1.5 論文架構

本研究，第一章將說明研究背景、研究動機、研究目的以及本研究所涉及的範圍。第二章的部分，首先整理數位匯流現象，分析通信、資訊、傳播等產業在數位匯流下的新趨勢，接下來對管制機關的背景及研究做介紹，最後則探討管制的理念。第三章是本研究的架構、方法以及流程，還有本研究的限制為何。第四章，透過資料的整理分析下列四個國家：美國、英國、韓國、日本，從這些國家的發展中歸納出各國面對數位匯流下的作為，以及在管制機關設計上的特點。接下來探討我國現況，首先是我國在面對數位匯流現象，為因應全球性的競爭，通過的「通訊傳播基本法」內容及精神為何，第二節則介紹國家通訊傳播委員會的相關設計，第三、四節討論大法官釋字 613 號出來後，對我國通訊傳播委員會的衝擊。最後，從匯流現象、各國之模式，探討我國發展中的通訊傳播委員會應採取何種模式為好。第五章為結論與建議。

二、文獻回顧

2.1 數位匯流

在科技發展的推動下，開啓全面數位化的時代，使得電信、傳播和通訊的生態有很大的改變，它帶來產業價值鍊的重整，各種載具出現匯流的現象。數位化和過去類比最大的不同，就在於傳輸的量。數位化的傳播方式是將資料轉換成電腦可以判讀的 1 與 0 形式，以此形式來傳送聲音、影像或文字。而透過數位壓縮的方式，使原來提供一個頻道可以變成傳輸多數的頻道。寬頻就是一種高頻寬的媒介，傳輸的資料量變的比過去更大，技術上也更為穩定。更多頻寬的出現將使服務出現質變，像是在上網的同時，可以收看電視上的節目，或是用電視上網收信等，在在打破原來人們對於不同產業或載具的想像，而數位匯流則是在這種背景下自然產生的服務現象。

Greenstein〔17〕認為匯流是產品之間的競爭性替代現象，或者是產品之間一種因為互補關係而合併發展的一種形式。過去，網際網路的發展最是可以看見全方位服務的雛形，但是技術的發展，可以發現有線電視業者、電信業者也都朝著具備全方位服務的經營態勢。Baldwin〔18〕曾提到「寬頻通訊系統」

（Broadband Communication）已經形成，它將聲音、影像及資料整合起來，儲存龐大訊息供隨時選取（On demand），並集互動功能於一身。電話、有線電視、無線及電腦工業等產業匯流（convergence）成一個整合寬頻系統（integrated broadband system）。在廣播和電信服務的匯流（Convergence）、固網和行動服務的匯流，以及網際網路成為所有服務的平台，亦即所謂的「數位匯流」趨勢下，將語音、影像、數據、多媒體、傳播均將因網際網路的發展統合彙整在單一網路平台上。

匯流現象發生在三大塊的領域裏〔19〕：通信、傳播及資訊。在技術的發展下，此三者相互跨業匯流，而這股整合正在積極發生中。所謂通信，係指點對點的傳訊，為具私密性高的溝通，在憲法隱私權的保障範圍內。例如電話、電報等。通信的介面可分為無線電波傳送，以及有線網路傳送。政府通常會介入統一訂定核配的規則和標準。傳播則是指一點對多點的傳訊，目的向大眾傳送訊息。例如廣播、無線電視、有線電視等都是。將特定訊息，經過傳播媒介傳達到每個接收者，而接收者透過不斷吸收這些訊息而形成想法。傳播由於其單向性，具有強大的社會影響力，往往形塑大眾的文化，也形成一個公開的言論，傳播是公共領域，也是言論的平台。資訊則是傳統通信與傳播的分類外，在資訊時代的來臨，指運用網際網路來傳送資料。透過電腦的串流、交換、超連結等技術，讓文字、聲音和影像在網路上傳送，不論一點對一點或是一點對多點皆可以執行，且傳送的數量也日益龐大。技術的發展讓資訊的查尋和運用更為方便，所產生的經濟效益更是開啓了知識經濟時代。〔20〕網際網路的發展是匯流現象發生的重要關鍵，而其也大多依附於原有的通信（ADSL）或傳播網路(cable modem)去發展。近年數位匯流可大約歸納為幾種形式：一、廣播和電信服務的匯流；二、固網和行動服務的匯流；三、網際網路成為所有服務的基礎平台。另有學者〔21〕將數位匯流的型態區分為：一、傳輸工具的匯流，過去以單向或雙向來區分通信與傳播，如今則有混同的現象出現；二、終端設施的匯流，相同的內容可以透過數位的技術，出現在手機、電腦、電視等不同終端設備上；三、服務型態的匯流，報紙不再僅只是以紙張方式出現，電視也開始有互動的服務，過去在電視上出現的服務型態，也可能轉而在電腦上出現；四、產業型態的匯流，為取得市場上領先的地方，不論水平或是垂直的產業整合都會出現，改以不同的產業模式進入市場。

2.1.1 資訊社會的新現象

工業革命後，機械的生產方式帶動人類社會的進步，隨著電腦進入人類社

會，各項電腦相關技術進步快速，資訊的交流和傳播的消費已經成為人類生活中很重要的一部分。有報導指出台灣人每天平均約花近 2.85 小時在看電視，百分之 21.1 的人每週花一到五個小時上網，可見資訊時代裏，通訊傳播與我們的生活習習相關。後工業社會是一個資訊化的社會，不論從生產的方式到消費的態樣。資訊化的社會裏，人們是活在一個由科技所驅動的網際世界 (cyberspace)，只要科技有所突破就會促使社會發生變化，改變人們原來生活、娛樂、工作的態樣，資訊化社會科技所帶來的新現象值得我們關注有三：

1. 數位化(Digital)

早先，資訊傳播的模式是採用類比 (Analog) 的方式，這個方式是將發訊端所產生的聲音或是光能的起伏變化，以連續變化訊號的方式來傳送。數位化則是指將聲音、圖像等資訊轉換成為電腦可以判讀的形式，亦即一連串的 0 與 1 組合。數位化的技術，就是以固定間隔來對類比化電波做樣本檢測，再用數字合成方式的尺度來對每一個樣本測量，總共可以被分為 256 種不同的電壓程度，之後再將合成式的位元，以數位化訊號完成製碼的處理。二者相較，類比式的傳輸模式較為簡單，但是數位化的傳播模式卻有更多的優點，像是數位的訊號不容易受到電子干擾，傳送的品質比較好等。由於是以電腦來作業，資訊可以再進行擴增或是壓縮，因此在製碼處理時只要減少資料的位元數，就可以將傳播系統的容量擴大，同樣的管道內將可以放入更多的資訊。所以，數位化的技術將擴大公眾傳播的資源，提供更多的傳輸頻道。數位化下的一個現象就是多媒體的混合作業，電腦的世界有一座巴別塔，那裏只有 0 與 1 的組合，因此，在那個世界裏沒有溝通的問題，所有資訊都用共通的語言被輸入與交換。各種媒介間的界線被打破，不論無線電廣播、有線電視、電影等都被寫入一種新的高速率資料庫中，因此，資訊的本身就更容易被再處理或延伸利用，而可以在不同的載具間來去。這樣的發展將使過去不同的傳播媒介的獨立性消失不見，例如文字的閱讀，不再是以印刷的方式送到受眾手裏，而是在電視的螢幕上被操作閱讀。由於電腦的高度滲透到個

人工作及家庭空間裏，只要有一台電腦，個人也可以很容易去加工、製造資訊並加以傳播，所以傳播不再是一個線性的過程，其面貌會變的較過去更多元。

2. 網路 IP 化(IP-based Network)

在 2006 年五月新聞報導，中華電信公司正積極評估建置下世代網路(next generation network, NGN)，把現有的固網網路 IP 化，預計在 2013 年完成，總計將投入 1,200 億至 1,300 億元。同年九月另一則新聞報導提到，澳洲電信（Telstra）和阿爾卡特（Alcatel）共同宣佈將合作使澳洲電信固網轉型為次世代 IP 網路的新年度工程計劃，此案價值高達 2.7 億歐元，計劃在未來 5 年內完成網路 IP 化。顯見，固網網路 IP 化已經是一個全球性的趨勢。當資訊改以數位化的方式儲存及傳輸時，網際網路成為人們溝通及取得資訊的重要方式，「Everything will be over IP」，將來所有終端服務，都可能透過以 IP 為傳輸協定的網際網路來串聯。IP 技術的發展，將有線及無線電信網路、電腦網路、行動通信網路及有線電視網路整合成統一的網路，IP 協議使得各種以 IP 為基礎的業務都能在不同的網路上實現互通。網路全面 IP 化已是必然趨勢，隨著 3G 業者的寬頻無線數據服務與 WLAN 公眾服務的陸續推出，固網與 3G 網路都將面臨網路需要提供 IP Mobility 能力與數以百千萬個 IP 位址的需求。Internet 工程任務組(IETF)從 1995 年就開始著手研究開發下一代 IP 協議，包括 IPv5、IPv6、IPv9、IPv10 等提案，其中的 IPv6 已成為下一代的 IP 協定。IPv6（Internet Protocol Version 6）具有長達 128 位元的位址空間，可以徹底解決 IPv4 位址不足的問題。此外 IPv6 還採用了分級位址模式、傳輸速度、服務品質、主機位址自動配置、認證和加密等、廣播（Broadcast）與群播（Any cast）等許多技術，也讓網際網路可以回歸其原有的端點對端點的通訊能力和雙向通訊能力，將有助網際網路上多元應用的發展。未來不論行動或是固網，有線或是無線，多元的服務及資訊交流都將被整合在一組的 IP 下，每

個人擁有屬於自己的 IP，就像擁有自己的手機號碼一樣，只是在這組 IP 上可以傳輸音檔、影像、收取信件、觀看節目、完成銀行交易等等，將開啓一種單一個人入口的概念。

3. 寬頻化(Broadband)

資訊的傳送品質及速度，其中最重要的關鍵在於頻寬(Bandwidth)，頻寬越大，資料處理的速度也就會更快，頻寬可以說是資訊化社會裏重要的資源。以資源的觀點來講〔28〕，農業化社會的資源代表是土地，工業化社會代表資源是資本，而資訊化社會代表的資源則是頻寬。看頻寬的趨勢，以光纖代表的頻寬是無可限量的，只要布設就會有。寬頻是運用類比訊號來傳輸資料，傳輸時會將傳輸媒體分割成數個頻道，同一時間能傳輸文字、聲音、圖形、影像。寬頻化的重要哩程是光纖的利用，以前則是使用同軸電纜〔18〕，這是一種直徑在二分之一到一寸之間，訊號是經由其中的內導體傳輸，內導體包著一層塑膠的絕緣材料，再覆上一圈互相纏繞的外導體，而電纜的最外層則是塑膠膜。光纖則是以石英為原料製成，中間有一穗狀核心外層包上一層塑膠。將資料以光纖傳輸可以直接就傳送到幾哩外的地方，不必在中間進行訊號的放大，因為光纖的傳輸不會有訊號能量衰退的現象。光纖的頻寬容量非常大，是同軸電纜的好幾百倍，但是在鋪設上的費用也偏高。無線的部分，也一直有新的技術在出現，像是 WiMAX、3G 等。寬頻化的時代，使得頻寬有限的顧慮不再，一方面更多的頻寬被釋出到市場，挑戰過往政府對於媒體的管制立論，對於資源的管理方式也有再思考的必要。

2.1.2 數位匯流的實與虛

數位化讓資訊擁有共同的語言，網路 IP 整合了各種的傳輸方式，寬頻更是讓資訊的傳輸量沒有限制，這一切的發展開始了來勢洶洶的數位匯流時代。傳播、電信、資訊三個原本涇渭分明的產業產生融匯，各家大廠莫不希望在原有

的利基上，順利跨入另一個領域中，尋找獲利的藍海。未來的通訊服務將會呈現一個兩層結構構成的網路〔28〕，一個是下層實體的網路（physical networks 硬體的建設，包括骨幹網路、傳輸網路與區域性網路的建設），另一個是上層的虛擬網路（virtual services 包括語音、數據與多媒體的流動）；而這個通訊產業，實際上就是由電信、資訊與傳播網路所構成。因此，在看似五花八門的各種匯流的現象中，可以歸納為虛實四個階層（參圖 1）最下一層是實體的網路，以技術為主的平台，舉凡有線電視、無線電視廣播、固網或是無線上網等使用的技術都一一在其中整合，發展出全方面的傳輸技術。往上一層則是服務，提供消費者所需要的服務，再往上一層則是各項技術的應用，第四層是各式的內容產業。後三者都是根基於平台的技術走到哪裏而發展到哪裏，業者本身並不需要擁有實體的網路設備，是一個虛擬的網路服務。實體平台加上虛擬網路服務就形成今日匯流時代下的網際世界。



在數位匯流時代的虛實三角之外，整個大的背景就是國家的管制作為。由於技術、服務、應用、內容都是全球性的，產業必須在其中找到各自的定位，也就是競爭的利基所在，未來是數位競爭的時代，許多國家都將此列為重點發展產業。回歸最根本，系統的發展是不可能跳脫情境，虛實三角在每個國家究竟會呈現出如何的競爭力，仍究必須取決於各個國家如何管制、輔導、投資這一波的匯流。以韓國為例，政府常常是主要的整合投資角色，在前頭帶動產業發展，主動排除產業所面臨的困難。故全球代的虛實三角，會因每個國家最後框架的管制作為而有不同的形貌。

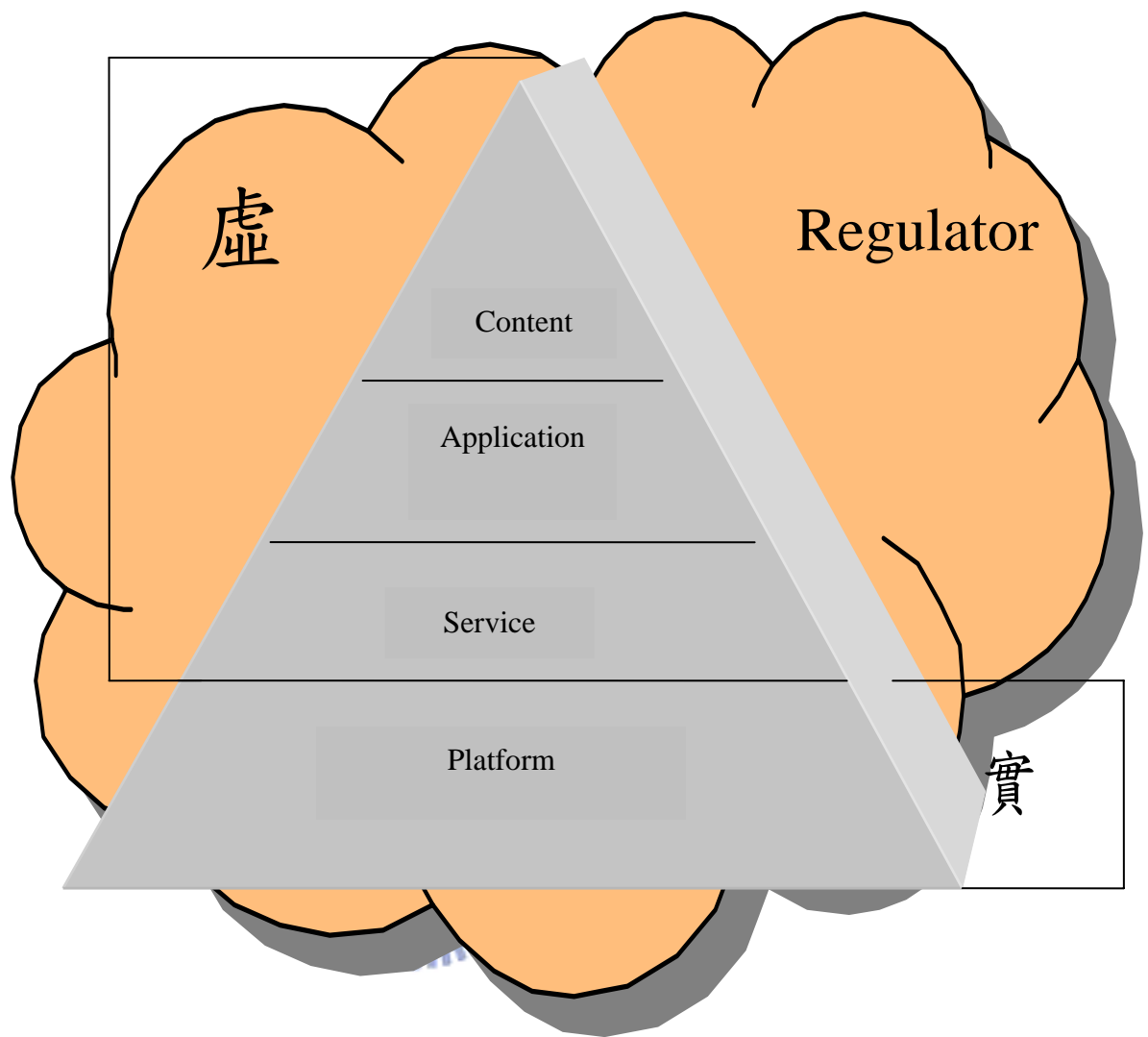


圖 1：匯流時代的虛實三角

資料來源：毛治國老師授課內容 研究者整理繪製

1、新平台（Platform）

由於上述的技術趨勢，資訊社會的技術匯流現象形成了一個新的平台。不論是骨幹網路、傳輸網路或是區域性的網路，不論是資訊、電信或是傳播的型態，都在技術的驅動下被整合在新平台裏。各式各樣的基礎建設，既競爭也合作，產業的界線在模糊，有線電視所多餘的頻寬可以用來輸送資料或進行網路下單，行動電話上也可以下載電影，二者可能都來自同一套

的技術。這個新的平台有幾個的特色：

(1) 技術與服務分開

新平台的產生，讓技術和服務可以分開經營，產業的合縱連橫型態也發生改變。由於電信產業向來被認為負有公共運送人的角色，所謂的公共運送人〔27〕乃是那些提供網路的電訊傳播公司，而他們所提供的網路，能夠使資訊服務的供應者得以將其服務傳送給最終的使用者來使用。對於那些提供電訊傳播的公司而言，這樣的任務基本上並不會消失，在美國，甚至政策性的規定不准他們涉入內容及服務的部分。至於經營內容或是服務的公司，則可以透過向那些電信公司租用或是購買設備來提供服務，如此產生另一種專以提供服務為主的產業出現。

(2) 開放空間

技術為基礎的平台，其趨勢是以一個完全開放的空間來發展，才能使各種的技術都加入競爭，加速找到整合各種技術的方法，沒有一種技術能夠以封閉自我的方式存在而壯大。新平台是一種用來溝通技術的地方，試圖克服各種技術間的介面問題，以便讓更多的型態的服務可以被生產出來。

(3) 外部性

由於技術的開發是可以與服務提供被截然切割開，且在平台上的技術都是開放的，因此，會產生外部性問題。所謂的外部性，是指在生產和消費過程中，對非當事人產生有害或有益的副作用。在一個開放平台的狀況下，反而會嘉惠那些提供服務或是開發服務的產業，他們不必自己去擁有設備，或是研發技術，而可以利用平台上的產業所開發出來的技術基礎去往前設計提供給消費者的產品。當越多的服務提供者使用，越多的技術產業加入平台上的技術開發，都有助於平台的價值越大。

(4) 高投資高獲利

技術平台上的產業，通常都必須投入很高的成本，像是光纖固網的鋪設動輒就要上億資金，相對於服務或是內容的提供者，要跨入平台的經營必須要擁有更雄厚的資本，也有一定的技術門檻。只要在技術平台上掌握規格的制定，或是擁有頻寬、IP 位址的分配權，就等於是取得高獲利的保障。因此，技術的經營者可以全心經營平台而獲利。

2、服務、應用、內容（Service& Application& Content）

在電腦技術普及後，不論聲音、文字或是影像，透過電腦的作業，都可以用數位的方式儲存，同樣的內容，可以輕易地就在不同的載具上播放，像是無線電視上的節目，可以被放到網路上供購買觀賞。而這樣的再生成本由於有共同的數位語言變的很低廉。此外，只要擁有一台電腦，個人就可以獨立完成一份刊物的編輯，或是完成一首歌曲的重新編曲，重製的成本變的非常低。在數位匯流的情況下，內容的經營者不再需要自己擁有大量的設備，只要透過向平台的經營者租用設備，內容的經營者就可以做生意。這也產生一種聯合經營（syndication）的經營模式。所謂的聯合經營，〔27〕乃指將媒介內容出租或授權給其它的媒體，對新聞、有特色的專欄、連載漫畫、電影、電視，以及音樂等的創作者及製作者而言，是維持其生存的一種非常重要的方式。在美國，就有很多獨立的電影製片公司，他們所製作的電影，會在戲院播放，然後會被有線電視所購入播放，最後會以錄影帶的形式，供那些沒有看過的人租借。

不論是語音通訊、電子下單、互動教學等等加值服務，在平台匯流之後，面臨的挑戰更高。消費者希望能有更全面性的服務，不論在家、在工作、在移動中，都能輕易取得所需要的資訊。因此，在匯流時代下經營服務必須重新思考，網路 IP 化下的技術發展，將形成一個個人入口網為主，沒有

傳播界限，一切以個人為服務對象的網際世界。這是一個在虛擬世界的競爭，只要掌握方向，資訊、電信、傳播各種產業都可以在這裏輕易跨入對方的領域重新界定適合匯流時代的服務方式，以獲取全面的利益。

3、電信現況

電信，依我國電信法的規定，係指利用有線、無線，以光、電磁系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息。依電信法第十一條規定，我國將電信事業分為二類，「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。前項電信機線設備指連接發信端與受信端之網路傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以及二者之附屬設備。第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業。」依電信所採用提供服務的方式，可分為固網、行動、無線。

(1) 固網

是指所謂的固定通信網路，乃是藉由固定的收發訊息的電話線路來發送傳輸和接收。最早的線路是以兩根絕緣的銅線交錯編成一條雙絞線，隨著傳輸技術的發展，後來發展出同軸電纜及光纖，都有助於提高傳輸品質以及頻寬的加大。我國在 2000 年開放固網民營，分別發放了三張許可，正式開啓電信自由化的一步，也是台灣進入一個寬頻網路社會的重要里程碑。2005 年進一步全面開放固網的單項執照，可說是達到完全的自由化。

目前，在資訊服務的部分，有由電信業者所佈建的 ADSL 以及由有線電視系統跨入電信事業所經營的 Cable Modem。ADSL 的全名是 Asymmetric Digital Subscriber Line，就是一種「非對稱的數位線路」。Cable Modem 是以有線電視原已佈建的纜線，透過一個裝置接到電腦上就可以上網了。根據財團法人台灣網路資訊中心(TWNIC)在 2007 年 1 月的調查報告，目前台灣地區可以上網的家庭已達 551 萬戶，普及率高達七成五（74.89%）。台灣地區家中連網方式主要為 ADSL（76.03%）、付費撥接（3.42%）、Cable Modem

(6.76%)、社區網路(3.08%)與免付費撥接 (1.52%)。調查報告中亦透露台灣地區約有六成七 (67.03%/493 萬戶) 的家戶已採用寬頻上網，其中使用 ADSL 的家庭為大宗。在透過 ADSL 連網的家庭中，高達八成三 (82.72%) 的比例選擇使用中華電信 (Hinet) 的服務。另外，使用當地有線電視業者附載的 Cable Modem 連網服務的家戶數比例(40.32%)，此比例超過使用亞太固網寬頻連結上網(37.19%)的連網家庭。顯見，雖然 Cable Modem 的速度較 ADSL 快，然而電信業者挾其固有的優勢，仍然在全面開放後掌握較高的市場佔有率。在通訊的部分，依交通部電信總局 2005 年 12 月底的統計資料，在市內通話服務的部分，中華電信幾近獨佔，民營固網業者只有不到百分之四的市佔率，而民營業者之所以無法和中華電信競爭的最主要原因，則在於最後一哩的建設有困難，2006 年 6 月的新聞報導，國家通訊傳播委員會將公告最後一哩為瓶頸設施，要求中華電信以成本價租給其它固網業者，以促進競爭。由於頻寬的擴大，目前出現新型態的服務模式，像是 VOIP、IPTV，對於既有的業者都是一種機會也是挑戰。

(2) 行動通訊

2G 是第一代行動通訊規格的簡稱，提供傳統的語音服務，只有聲音的類比通訊功能。2G 技術標準主要分為兩種，一種是源於歐洲的 GSM (Global System for Mobile Communications)，也是全球化規格，一種則是通行在美國的 CDMA。之後，進入 2.5G，也就是第二代的行動電話規格，具有網路下載的功能，包括 SMS、來電答鈴、P2P、P2MP 等下載服務。最常見的 2.5G 系統就是整體封包無線電服務技術 (General Packet Radio Service, GPRS)。當資訊、娛樂的需求被延伸到行動中也要能取得時，行動通訊就必須追求速度更快、品質更好、更大量的傳輸技術，第三代行動電話就是在這個趨勢下的產物，到 3G 時代就已經是屬於數位電視的時代，通訊、傳播、電信的匯流平台，將有線與無線結合成為一個新的雙向移動通信系統，滿足

移動中不論是對於資訊、娛樂、交易等的需求。3G 的規格是由國際電信聯盟所制定的 IMT-2000 規格為最終技術，但是目前全球還是存在三種標準：UMTS、CDMA2000、TD-SCDMA。

台灣在行動通信方面的發展，依交通部電信總局在 2006 年 7 月的統計資料(參表 1)，行動電話的戶數在台灣達到 1925 萬戶，而 3G 用戶則成長達到 236 萬戶，半年內成長達 90 萬戶。在市場的結構上，仍占有行動通信大宗的 2G 則有中華電信、台灣大哥大及遠傳三家，在 3G 開台並加入提供服務後，台灣的行動通訊市場已經是呈現高度競爭的狀態。



表 1：行動通信業務客戶統計數

資料截 止日期 (用戶 數量)	行動 電話	無線 電叫 人	行動 數據 通信	中繼 式無 線電 話	數位式低功率無線電 話		第三代 行動通 信
					CT2	PHS	
95.07.31	19,257 千戶	1,076 千戶	11,202 戶	1,886 戶	15,010 戶	1,251,453 戶	2,361,639 戶
95.06.30	19,370 千戶	1,080 千戶	11,198 戶	1,918 戶	15,010 戶	1,234,420 戶	2,193,827 戶
95.05.31	19,467 千戶	1,082 千戶	11,218 戶	1,916 戶	15,010 戶	1,217,884 戶	2,022,288 戶
95.04.30	19,539 千戶	1,084 千戶	11,222 戶	1,913 戶	15,010 戶	1,182,411 戶	1,872,668 戶
95.03.31	19,622 千戶	1,084 千戶	11,216 戶	1,904 戶	15,010 戶	1,149,178 戶	1,737,766 戶
95.02.28	19,743 千戶	1,089 千戶	11,212 戶	1,894 戶	15,010 戶	1,117,666 戶	1,583,252 戶
95.01.31	19,811 千戶	1,093 千戶	11,228 戶	1,902 戶	15,010 戶	1,042,666 戶	1,457,476 戶
94.12.31	19,876 千戶	1,095 千戶	11,232 戶	1,900 戶	977,676 戶		

資料來源：電信總局統計資料

(3) 無線上網

所謂無線，就是利用無線電波來作為資料的傳導，就應用層面來看，與有線網路的用途完全相似，兩者最大不同是在於傳輸資料的媒介不同。可分為 WPAN、WLAN、WMAN、WWAN。無線個人網（Wireless personal area network, WPAN）提供一種小範圍內無線通信的需要，主要是用在開發藍芽的技術，覆蓋的半徑約為十米。無線區域網(Wireless LAN,WLAN)是使用無線連接的區域網，無線區域網一般用來替代有線的區域網技術。使用無線電波作為數據傳送的媒介，傳送距離一般為幾十米。無線區域網的主幹網路通常使用電纜，用戶通過一個或更多的無線接入點接入無線區域網，WiFi 的技術就是屬於無線區域型的網路。都會型無線網路(Wireless Metropolitan Area Networks, WMAN)，像是全球互通的微波存取(Worldwide Interoperability for Microwave Access, WiMAX)就是屬於都會型無線網路，理論上傳輸距離號稱 50 公里，一個基地台就足以涵蓋一個台北市。從應用上來說， WiMAX 是一種寬頻連線技術，只是透過無線傳輸的方式，不像有線的寬頻環境必須挖路佈線，所以是「最後一哩」的無線化。WiMAX 技術可以與其他不同的通訊技術互相搭配，像 ISP 可以放棄用固網而改以 WiMAX 將頻寬從空中送出。行動通訊配合的部分，當行動裝置處於定點時，可透過 WiFi 或 WiMAX 取得頻寬，連上電腦網路下載資料，或進行 VoIP、多媒體存取等應用。無線廣域網路(Wireless Wide Area Network, WWAN)，只要系統服務有到的地方，WWAN 都不會受到區域限制，而且是直接連上 Internet，不需經過閘道，也不跟其他用戶分享頻寬。像是行動通訊所使用的 3G 或 GPRS(2.5G)，也都是屬於無線廣域網路。

4、傳播現況

傳播，是指由單點向多點傳輸資訊，電視廣播來看，可分為無線與有線二種。

(1) 無線的部分

過去由於頻譜資源有限，台灣只有台視、中視、華視三台，1993 年執行頻道開放政策，才在 1997 年成立民間全民電視台，打破三台的局面。為服務公眾以及照顧多元族群的需求，1998 年財團法人公共電視基金會成立，公視正式開播，成為無線第五台。近年來，數位化電視的技術成熟，不但擁有更好的畫質，也有雙向互動的功能，無線電視台若發展為數位電視，原有頻道經過訊號壓縮，可以擴增為五個頻道，將使頻譜的資源大增，可以發展更多元的服務。各國莫不視數位電視為未來具競爭力的產業，大力推廣並訂下回收類比電視的時間表。新聞局為使台灣的傳播順利往數位化轉型，在 2003 年起以五年時間委託公共電視，統合五家無線電視台數位傳輸能量之數位廣播電視共同傳輸平台，以改善台灣廣電媒體數位化環境，目前已經完成十個轉播站的數位化建設。廣播的部分，台灣的無線廣播早已邁向多元環境，至 94 年底，共有 172 家營運中的廣播電台。然而台灣仍然有 190 多家未經許可的電台存在，國家通訊傳播委員會認為空頻的存在是主要原因，如何保障合法業者不受非法業者電訊干擾，杜絕非法地下電台販賣不明藥物，已經成為無線廣播的一個主要課題。

(2) 有線電視的部分

主要是從社區共同天線發展而來，原先是為改善收視不良的情形，卻意外促成「第四台」的出現。早期第四台是非法的地下電視經營者，但是在台灣社會確有需求且已經形成一種文化難已杜絕。1993 年，「有線電視法」及「有線電視法施行細則」發布施行，新聞局依此法公告受理有線電視的申請及設立，共有 229 家提出申請，之後核准 156 家的籌設許可證。1994 年政府公告將全國畫分為五十一個有線電視經營區，目前全國共有 63 家系統經營業者。由於有線電視網路的建置是一個需要高資本的事業，因此形成自然獨占的現象，各區的系統經營者為達一定經濟規模，因此產生整合

的情形，而形成所謂的多系統經營模式（Multiple System Operators, MSO），目前台灣有東森、中嘉、太平洋、台基網、卡萊爾等五大集團。依國家通訊傳播委員會公布之資料，2006 年 12 月底，有線電視在台灣의收視有 4,807,437 戶，全國戶數有 7,394,758，普及率達到 65%。面對數位匯流時代，有線電視業者在取得過半的收視市場，也開始思考多元發展，數位化當然是其重要的一個部分。而 1999 年修正了「有線廣播電視法」，修正後解除了有電信與有線電視的互跨限制，有線電視業者可以經營電信業務，而電信業者除經營通路之外，也可經營內容。2000 年固網開放，外資可以藉由投資固網業者進入台灣，使得台灣產業競爭更為劇烈。2004 年中華電信獲得有線電視分區營運許可，開始提供隨選視訊的服務。有線電視系統業者，雖然可以跨業經營，但相較電信業者，卻受經營範圍、家數、持股數的法令限制。



2.2 管制機關

2.2.1 我國管制機關之沿革

針對我國管制機關的演變，〔1〕早期是國民黨一黨統治時代，並無言論自由可言，自 1950 年代後，廣播電視政策才逐漸出現。而這段期間，是用威權的方式控制，並沒有明顯的規範存在，以主管部門為中心，透過行政命令來規範電視傳播事業。而主管部門也呈現經常變動的狀態，在 1950 年，當時的主管機關為國民黨中央改造委員會，1952 年為教育部轄下的廣播事業管理委員會，而到 1958 年則改由交通部管理，1961 年時，新聞局也加入管理的行列，雖然在 1967 年一度又改教育部下的文化局和交通部管理。而廣電法在 1976 年通過，確認了交通部和新聞局二個主管機關的模式，前者負責頻道的使用、電台執照的核發；後者則以廣電執照核發和內容監理為主。

交通部和新聞局這二個正式的管制組織，雖為名義上的管制機關，但是卻

並沒有發揮管制的作用。〔2〕交通部與國防部在 1955 年曾制定「國防部、交通部通信聯合會報簡則」，聯合會報設有第一和第二小組。其中第二小組負責關於頻率的分配、監測和協調，還有關於電波的研究及頻率的預測，以及無線電通信干擾的處理。這個小組由交通部、電信總局、國際電信管理局、電信研究、電信訓練所、國防部通信電子局、統一通信指揮部，以及陸總、海總、空總通信墊子處與警備總部電堅處等機構推派人員組成。國防部依此行政命令，積極參與廣播電視的管制業務。〔3〕新聞局的前身為政府發言人辦公室，主要是為了政府發布新聞以及接待外國記者，可以說是政府形象的化妝師。而這樣的角色定位，也影響到新聞局在媒體管制上的態度。在傳播媒體的管理和政府業務的宣傳二個角色期待上，有著某種程度的衝突，使得媒體自由的空間是否足夠一直被檢討。這個時期廣播電視仍不脫國家的控制，當然同時也是由國家來扶植，第一家電視台是台視，而在蔣介石總統的指示下，創立了中視，另外，由國防部和教育部為特定使用目的而成立華視。這一段時期，台灣在通訊傳播的管制上，主要是藉由執政的國民黨以及軍方為主，政府的角色反而不是那麼明顯。

「廣電法」在 1976 年通過，依當年通過的廣電法規定，廣播電視的事業主管機關為行政院新聞局。而電台的主要設備及工程技術的審核，電波監理、頻率、呼號及電功率的使用與變更、電台執照的核發與換發，則是由交通部主管。隨後，也開始有其它子法的出現，可以說僅只是將之前的管制狀況法制化，管制的目的仍然是以對言論自由進行監控為主。於此同時，台灣的社會卻有比較大的變化，〔4〕台灣正處於一個民主轉型的時期。1987 年台灣宣布解除戒嚴、解除報禁，90 年代台灣的社會運動一波接著一波，國會全面改選。台灣社會對於言論自由的需求累積出一股衝擊管制機關其方式和精神的能量，最明顯的，就是這段期間地下電台以及黨外政論性雜誌的出現，地下媒體可說是如雨後春筍般紛紛出現。

造成地下電台流行的原因，研究探討認為是〔5〕：一、政治對廣電媒體的不當干預，多年未開放頻道，早已不符實際的需要；二、頻率資源的分配不公，有礙發展；三、相關法規不明，政府執行力的部分也太弱；四、既有的電台節目僵化，無法吸引聽眾。亦即，台灣的社會發展開始對於多元言論產生需求，也渴望有更多的媒體型態。由於主流的大眾傳播媒介的產權與結構，包括其所提供的節目內容無法符合大眾的需求，因此才有所謂地下媒體的出現。〔6〕顯見，在早期由政府高度掌控頻道資源，所提供的內容已無法滿足社會，才會有地下電台大量出現的機會，在社會有需求的情況下，取締便不是最好的策略。因此，隨著社會環境的開放，廣播頻率也持續的開放。在 1995 年就有一波的頻率釋出，協助地下電台取得執照合法播音。過去，根據「電信法」及「廣電法」規定〔5〕，交通部負責取締不按指配頻率使用或違法使用通訊器材者，即所謂的「硬體」；而新聞局對於未經核准的廣播電台，具有取締的責任，即所謂的「軟體」。兩造都認為，對方才應該是取締的主角。取締非法電台的法律包括「廣播電視法」、「電信法」、「電信管制器材管理規則」等。由於業務牽涉的部門包括新聞局、交通部、再加上不少的電波頻率是由國防部掌管，若涉及上、下游的開放釋出和管理規劃時，就顯得複雜。為解決地下電台干擾合法電台營運的問題，交通部修正電信法，並於 1998 成立電信警察隊執行取締工作。2002 年行政院相關單位更組成聯合取締小組積極取締非法電台。然而由於取締的機關呈現多頭馬車的狀態，使得取締多年來皆未見成效。主管機關權責的過度分工，彼此在執行協調上的不理想，使得單一管轄機關有所必要。

再加上地下電台與政治的牽連，更使取締工作的執行困難。地下電台的興起被認為與政治息息相關，從政黨競爭與發展的角度來看〔5〕，中國國民黨長期處於媒體優勢的地位，其建立的媒介王國一向有恃無恐，但在地下電台大行其道，抓住不少聽眾的心後，也曾一度想成立地下電台；對民進黨而言，地下

電台有不少是直接或間接有關的，該黨執政下的台北縣市首長在幾次的抄台行動中，態度亦有所轉變；新黨雖曾一度停播表示支持新聞局的開放政策，但畢竟其支持者多在大台北地區，影響不大。地下電台從出現，被取締到合法的過程，是政治勢力消長及黨派相互推擠的結果，地下電台確實也展現一股強大的動員力量，因此，在政治上取締的動作向來無法持續。由於地下電台的出現與政治一路有所關連，在取締或輔導合法化上亦宜交由獨立於政治勢力外之機關為妥。

我國在 1991 年成立有線電視法的起草小組，同年，公共電視的籌委會也提出公共電視法的草案，而新聞局也規劃將第四台就地合法。最後，在 1993 年「有線廣播電視法」通過，開放有線電視媒體，使得台灣的媒體環境進入另一個新型態。這一連串的開放，不應單純解為國家機械民主化的表徵，學者認為〔6〕，毋寧是政經勢力彼此推拉扭擠以後的結果。而來自地下媒體跟小眾媒體的壓力才是逼使國家機器快速因應的促因。開放的政策帶來媒體環境的多元，但也讓台灣社會面臨另一個的問題，亦即商業勢力的入侵。〔7〕1994 年新聞局受理有線電視籌設許可的申請，當時有六大公司進入有線電視系統業者的經營，分別是民主台聯合會、博新育樂公司、力霸集團、和信集團、台華公司以及荷蘭飛利浦公司。由於有線電視的業者，必須自備最低實收資本額二億元的實力，並且在其經營區域中，建設與鋪設線路，可說是資金需求很大的產業，因此在台灣的有線電視市場，最後以財團出身的和信和力霸逐漸取得優勢，有六成左右的系統被此二大集團控制。同時，頻道整合的情形，也顯著的集中在東森和和信手中。

商業的入侵有線電視，必須從國內一開始針對有線電視的政策來檢討。

〔8〕1985 年行政院成立的有線電視系統工作小組所提出的建議，就是將有線電視視為經濟升級的工作。提出的三點建議為：一、有線電視產業必須升級，否

則將為日本、韓國、新加坡所取代。二、衛星直播的時代來臨，若不發展有線系統，衛星的節目無法控制。三、必須發展有線電視以制衡目前的第四台。於是整個有線電視的發展從開始規劃就取決於市場機制。其中，影響較鉅的則是在一向被認定有監督政府、負擔公共議題的討論的新聞，市場機制的運作使得商業性言論充斥新聞節目。因此，如何阻止商業的力量吞食新聞媒體在監督政府和公共議題的角色，就成為管制的新目的。管制仍然是國家對於社會很重要且無可移轉的一個責任，但管制的力量若是直接來自於政府機關，則勢必產生另一個問題，亦即政治干預新聞自由的恐懼，因此管制的力量究竟從何而來，則必須重新思考。

過去我國政府對於廣電媒體的管理〔34〕，大致有幾項特點：一、黨政不分，以黨領政；二、文武不分，軍方干預行政，箝制民間言論生活，本身又佔領眾多報紙、雜誌、廣播電台、電視台、出版社和通訊社，國防部掌握大部分頻率和頻道資源，卻又有權無責；三、法律往往淪為政治的工具，立法粗糙，執法不公；四、政府的規範偏向內容管制，而非結構取向；五、黨（文工會）政（交通部、國防部）軍（國防部）三頭馬車的管理機制混亂。早年的特殊背景，長期戒嚴使台灣的傳播媒體環境較為特別，政府部門既是管制的單位，卻往往也是媒體最大的擁有者。在台灣社會往民主方向開放後，報禁的解放，帶來言論自由的契機，平面媒體雖然開放，但是對於廣電媒體仍然是高度掌控。因此，在台灣往民主化發展後，對於應屬於全民的稀有資源為政府所把持利用一事就開始有反思的聲音。

由中國比較法學會、四一〇教改聯盟、台北律師公會、台灣醫界聯盟、殘障聯盟、傳播學生鬥陣、澄社、環保聯盟、台灣教授協會等，在 1995 年 5 月 20 日提出「黨政軍退出三台運動宣言」，要求黨政軍釋股股權大眾化以及翻修廣電法成立監委會。經過近十年的努力，社會的能量累積到一定，終於在 2004 年

12 月將這個議題排入立法院議程，針對廣電三法的修正，明定政府、政黨不得投資民營廣播、電視事業，已有投資者，須在此法修正施行日起兩年內改正；此外，政府、政黨、黨務人員、選任公職人員也不得擔任廣電媒體董監事等職務，已擔任者，須在半年內辭去。主管機關也須在此法施行之日起六個月內，提出政府對廣電媒體持股的處理方式。亦即國民黨持有的中視、中廣股份，必須在兩年內出脫，政府持有的台視、華視，也須在六個月內提出處理方式，依據政府先前的規劃方向，台視、華視將走向一公(公共化)、一民(民營化)的處理方式。

廣播電視法第五條，「政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立者，為民營廣播、電視事業。」明白切割出公營的媒體與民營的媒體，在同條第四項，「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業。除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業。」因此，政府或是政黨除非法律另有規定否則不得直接投資民營的媒體。以避免政治的力量再介入媒體中。衛星廣播電視法以及有線廣播電視法中也有相同之規定。因此，在歷經多年努力，政治勢力與媒體劃清界限已經是一個社會的共識，在完成立法後，接下來落實法律保障得來不易的成績，則是在我國通訊傳播基本法規劃時的一大精神主軸。

表 2：我國通訊傳播管制機關之演變

	主管機關	法令	備註
1950	國民黨中央改造委員會 邀同交通部等行政機關 組成「廣播事業輔導會議」		主管部門為中心，透過 行政命令來規範電視傳 播事業
1952	教育部(廣播事業管理委 員會)		
1958	交通部	電信法公佈施行	
1961	交通部 新聞局		
1967	教育部(文化局) 交通部		
1976	交通部 新聞局	廣電法公佈施行	廣播電視的事業主管機 關為行政院新聞局。 而電台的主要設備及工 程技術的審核，電波監 理、頻率、呼號及電功 率的使用與變更，電台 執照的核發與換發，由 交通部主管。
1993		有線廣播電視法公 佈施行	
2005		國家通訊傳播委員 會組織法公佈施行	
2006	國家通訊傳播委員會		自本會成立之日起，通 訊傳播相關法規，包括 電信法、廣播電視法、 有線廣播電視法及衛星 廣播電視法，涉及本會 職掌，其職權原屬交通 部、行政院新聞局、交 通部電信總局者，主管 機關均變更為本會。其 他法規涉及本會職掌 者，亦同。

資料來源：研究者整理

相對於通訊傳播管理機關的變動頻頻，電信業務的管制機關相對的就較為單純，長久以來都是由交通部為主管機關，交通部下設郵電司為內部幕僚單位，另設電信總局來負責相關業務。電信總局從民國三十二年設立以來，就一直以行政官署型態同時扮演行政監督與電信事業經營之雙重角色。因此，多年來一直有球員兼裁判的批評聲浪不斷。八十年代初，政府為因應電信自由化潮流，進行電信法修法以調整電信體制，規範我國電信體制運作的電信法與交通部電信總局組織條例於八十五年元月十六日完成立法，二月七日由總統公布，行政院核定自同年七月一日起，原電信總局依法改製成為電信總局及中華電信股份有限公司，新的電信總局將只專注於國家電信政策之設計與電信市場之管理，為多年來的「球員兼裁判」劃上句點，使我國電信制度邁入了新的里程碑。

2.2.2 獨立管制機關

在重新思考我國通訊傳播的管制機關，許多的研究〔9〕〔10〕〔11〕都指出，我國採取電信傳播多機關管制的模式，致使事權無法統一，管理與監督的權責不明，政策的制定往往無法顧及全貌，多機關的狀況下，往往也增加機關間的協調成本。因此，多數的研究都強調我國通訊傳播機關整合的必要，發展單一管制機構已經是世界潮流的趨勢，建議仿美國的模式成立一個獨立的管制機關。

美國獨立管制機關〔12〕，它集行政權、準立法權、準司法權於一身，世稱之為「政府的第四部機構」。它具有獨立性，雖屬行政機關，但不受最高行政首長的總統的指揮監督，自己獨立行使職權。美國的獨立管制委員會機構很多，不同的業務職掌會讓獨立機關的獨立有所不同，在通訊傳播的管制部分，是由美國聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission ,FCC)負責。除了獨立的特性外，它也有專業性和統合性的管制功能。〔13〕由於科技發展與工商業發

達，與民眾生命財產安全及生活福祉產生相關，社會上的各種專業必須依賴有專業知識的機構來管理，才不至於外行領導內行，同時也較能維持該專業的獨特性，保障管理的持續性和一致性。

依據 WTO 對於獨立監理機關的定義，認為必須與電信經營者分離，且對其不負有經營責任，決策跟決策的過程對於所有業者都必須是公正的。經濟合作暨發展組織 OECD 也在 2001 年出版針對各國的電信監理機關及其職權分析報告，顯示出大部分的會員國都有獨立的電信監理機關。〔25〕報告裏也提到，所謂的獨立，並非指從政府的政策裏獨立，而是指能獨立執行政策和法規，而不會受到利益團體的干擾。獨立機關也有實力去執行法規而不需透過政府的介入。報告裏並提出幾個指標來衡量獨力的程度：一、管理機關在制度上是否與政府部會有所區隔？；二、誰有權任命管理機關的人？管理機關的委員任期是否有受到保障？管理機關形成決策的機制如何？三、管理機關要向誰報告？；四、管理機關的經費來源？；五、除法院外，有沒有政府的機關可以推翻管理機關所做的決定？；六、管理機關如何甄補人員？政府機關可不可以要求調派管理機關的人員？OECD 的報告裏也建議，管理機關的獨立性可以透過下列方式來加強：一、管理機關必須與部會區隔；二、管理機關的委員可由政府的首長（像是總統或是行政院）提名，經國會同意；三、管理機關最好不要採首長制，而應採合議制，並保障委員們的任期；四、管理機關的回報單位，最好不要要是政府部門裏的政策制定者；五、只有法院可以推翻管理機關的決定；六、管理機關應有人事任免權。

學者的研究〔9〕，歸納出獨立機關的獨立性表現在幾個方向，一、法律授權獨立；二、人事獨立；三、會計獨立；四、決策獨立；五、專業獨立；六、監督獨立。透過上述六個面向的作為，來保障獨立機關不受來自傳統立法和行

政二權的影響。此六者，也幾乎是各國在設計獨立機關時的參考。然而在學者 Krasnow 及 Longley〔14〕研究發現，有六個的主要參與者會在 FCC 的決策過程裏去影響到決策的結果，這六個參與者分別是委員會的本身、業界、國會、法院、白宮，以及市民團體。二位學者在研究獨立機關的決策產出過程中，發現參與決策的成員資源都是有限的，因而不能在過程中持續保持操控的地位。如果要提案成功，就必須從其他成員得到足夠的支持，因此，FCC 的決策通常是多數成員妥協下的產物。此外，在決策的過程中，法律和意識型態常扮演很主要的角色。像是公共利益、本土化、接近使用權就常被參與者提出來。Krasnow 指出，傳播政策的制定要把參與者的互動關係和環境變項納入考量，所以 FCC 的政策仍然是系統的產出物。

獨立機關不完全屬於原來三權分立體制下的權力分立結構，在運作上，往往容易產生與原有權力機關的扞格，引發各界的批評和反省〔15〕，主要的問題有：第一，由於不隸屬行政部門，以致造成行政系統的混亂與政策協的困難；在強化機關的獨立性及所掌事務具政策性時，有違反責任內閣的疑慮；第二，合議制的組織型態，在人事與責任上易生問題，成員人選如不得當，事實上有變成獨立機關專制的疑慮。第一項的疑慮亦正是我國通訊傳播委員會成立時產生爭議的部分，認為獨立機關的產生破壞了最高行政首長政策指導與政管理權的統一。

政府改造委員會在九十一年提出「獨立機關的建制理念與原則」，其中提出二十項獨立機關設置的條件(參表 3)。政府依此原則，著手進行草案的提出。九十二年時正式成立「通訊傳播委員的籌備處」。九十五年二月二十二日，我國通訊傳播委員會正式成立，但委員的產生方式，卻意外引發上行政事權統一上的爭議。有研究認為〔16〕打從一開始 NCC 組織法就充滿政治對抗、折衝與妥協，最後的立法結果，當然也無法擺脫政治化的命運。

大法官釋字六一三號解釋文指出，「基於權力分立原則，行使立法權之立法院有關通訊傳播委員會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以爲制衡，惟制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明文規定外，亦不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。」大法官的釋憲文效力具有解釋法律最後之效力，雖然爲我國通訊傳播委員會在人事權上的爭議暫息紛爭，但是究竟如何的設計才能充分落實獨立機關成立的目的，並保障其充分的獨立地位以行使其權力，則有待進一步討論。

表 3：我國獨立機關的建置原則

1	設置條件	只有決策與執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會之多元價值的公共事務方可交由獨立機關處理。
2		僅負責管制性或調查性的公共服務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。
3		設置獨立機關的組織法案時，應聽取行政部門意見。
4	立法模式	擬議中的「中央政府機關組織基準法」應增訂專章或專節，規範獨立機關的設置條件與組織準則。
5		本次「行政院組織法」之修正，不須增列規定現存或另擬增設的獨立機關。
6	組織型態	採取合議制，除有特殊需要外，委員人數以五至九人爲原則，並以專任爲宜。
7		委員由行政院長提名，總統任命，受有任期保障。委員間的任期宜採交錯方式，避免任命權集中行使的缺失。
8		成員的選任，應著重人選的專業性。組織立法時，得規範成員之專業資格。
9		成員的選任，應力求超越黨派取向的政治考量。
10		因所掌業務的質量有別，首長或主任委員毋需一律爲特任官，而委員職位所比照之職等亦得爲不同之設計。關於須經政治任命之獨立機關成員的職位類型、敘薪基準等課題，應於擬議中之「政務職位法」設置準則性規範。
11		獨立機關並無層級之別，惟各獨立機關之內部單位、員額

		規模與所屬人員職等之編制，仍得依機關所負業務之繁簡程度，比照適用不同之配置基準。
12		為確保獨立機關有充分而且適任的專業人力，相關的組織法制應進行人事鬆綁，使獨立機關所屬之專業人員具備一定之專業證照或經驗即可任職，並得支領合理之專業加給。
13		為謀行政資源之節約精簡，各獨立機關之會計、政風、人事等業務及一般性之庶務，宜設聯合辦公室統籌辦理。
14	職權行使	負責專業管制性業務之獨立機關於制定法規命令或作成行政處分時，應踐行行政程序法所定之聽證程序。
15		各獨立機關應依所負業務性質為充分之資訊公開。
16	監督機制	為確保獨立機關之自主決策空間，其所為決策不受行政院之適當性監督與適法性監督。
17		立法院除得藉由立法規範控制獨立機關之權限與組成型態（例如委員資格）外，亦得透過預算審議對獨立機關為間接之監督。獨立機關於預算案交付立法院審查時應提出業務報告，並在此範圍內接受立法委員就其業務績效所提出之質詢。惟為避免獨立機關所為處分決定受到不當之政治壓力的干擾，其首長或主任委員應得拒絕回覆立法委員就繫屬於該機關行政程序之個別、具體案件所提出之質詢，立法院亦不得就獨立機關之內部評議資料行使文件調閱權。
18		對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就繫屬案件中獨立機關所為決策為適法性之監督。
19		獨立機關或其構成員如有行政違失，監察院得對之行使糾正權、糾舉權或彈劾權；獨立機關之預算執行情形，亦受監察院之審計監督。
20		各獨立機關應就其業務執行狀況，定期（每季或每年）公佈「工作報告」，俾促進公眾與輿論之監督。

資料來源：政府改造委員會

2.3 管制理念

管制是指政府運用公權力的一種行為〔24〕。透過管制的政策來影響企業、干預行為以及取代市場的力量。管制要從國家與社會的關係去思考。在憲政國家裏，國家與社會中間有一條很明確的界線，國家不得隨意侵入社會的領

域裏，社會也無法完全排除國家的存在而獨立，二者雖然領域劃分清楚，但是卻又緊密相關。在國家憲法及法律的規範下，社會的活動受其規範，不論國家或是社會的行為都必須符合國家憲法的基本價值。因此，可以說管制方式的選擇，必定涉及國家與社會的關係。管制必定有其施政上的目的要達成。

政府的管制，大約可分為三種〔26〕：經濟管制、社會管制、政治管制。經濟管制的目的在於獲得一定的經濟表現，常主要的考量會是起因於市場失靈。而社會的管制通常是以社會正義為理由，像是要保護公眾的利益、保護環境、關懷弱勢，或是福利政策的落實等。政治管制則主要是為政治目的，會與整體政治、經濟、社會和文化有關。通訊傳播產業過去，由於頻譜的稀有性，以及傳播對於社會文化影響的重大，有經濟管制的部分，像是公平競爭環境的維護，也有因為要保護消費者利益而存在的社會管制目的。

通訊業管制的原因，從經濟因素來看，由於通訊市場有自然獨佔的傾向，且大者恆大，電信公司的經濟規模往往大到市場幾乎被單一家公司所掌握，如果政府不介入，則市場的競爭就很難出現。美國的貝爾公司早年使用破壞性競爭的手段，迫使對手退出市場的例子，也讓我們看見，如果政府無法規範這類情形，則市場上的壟斷現象會更嚴重。而頻譜的稀少性，必定無法滿足市場上所有的需求，使得政府必須用分配的手段去使用，透過管制促使資源利用有效率。從非經濟因素來看，政府為增進民眾利益，保障通信的權益，努力消除數位落差，因此，就有必要藉由管制手段來落實普及化服務的理想。

傳播業管制的原因，通常分為二大派〔2〕，市場經濟理論以及社會價值理論。市場經濟論的基本論述主要有二：一、將媒介視為經濟產物，應以謀取最大經濟效益為標的，而自由市場是達此標的最有效的途徑。同時媒介為謀取最大的經濟效益，將盡其所能提供大眾之所需，增加媒介的社會使用性，由此可

提升意見市場的多樣化，國家亦可因此而受益。二、擷取自由主義的言論自由觀點，認為唯有自由且開放的意見市場，市民才得以行使民主的權力，真理亦得以呈現。社會價值理論的觀點，則認為電信如同交通、能源與錢幣，是社會的下層結構，這些下層結構是交易與論述的通路，使得社區、社會與國家得以整合運作，因此下層結構的建構與維護通常是政府的責任。這是二種截然不同的思考，而現實上，各國的管制也擺盪在此二者間。像是對於無線電頻譜的配用，近年來開始採用拍賣的方式來分配，符合市場經濟論的想法，但是市場經濟論的觀點也受到不少質疑，要保護的言論自由究竟是誰的言論自由。此外，也有學者論為應該是從內容的管制以及結構的管制來二分，前者像是有無涉及隱私、誹謗等侵害，後者則是指國家要不要有公共電視制度，或是頻譜如何分配等。而內容的部分往往會高度涉及憲法對於言論自由的尺度，因此政府僅能做最低度的管制，後者則本是屬於行政權的範圍，因此是政府管制的重心所在。



2.4 小結

由於數位匯流的現象，各國開始檢討新的管理機關所需要的功能或特性，發現必須放棄以產業別的舊有架構，改以功能別為組織的架構。而管理機關也必須對於產業有足夠的認識和專業能力來執行既定政策。此外，未來的管理機關必須要能保留空間，以因應新的技術和新的服務，其中，除了產業發展的利益外，如何平衡對於消費者權益的保障也是管理機關的任務。面對匯流對管理組織的衝擊，維持既有的架構將會生法令本身不一致，或是執法上的寬嚴不一，雖然可以透過加強組織間的協調來設法統合，但是其中的溝通成本變的很高，而不同組織間，礙於資訊的落差，往往要花很高的時間成本才能設法達成一個小小共識。當然，既有的中央科層體制下，還有一個困難就是在多元人才的晉用上，會受限於公務人員任用的規定。而在匯流後，不同的組織間，更容易面臨到管制的對象重複，或是該管制的事務跨領域，造成行政資源的浪費，如此一來，分設不同管理機關的意義究竟何在，就值得深思。

我國在電信的事務上，由於面對市場的開放，國際間對於電信要求維持公平競爭秩序，將原有電信總局與中華電信股份有限公司分開，可以說已經達於一定程度的獨立。由於電信總局仍隸屬於交通部，受交通部的指揮監督，因此，在政策的獨立性上較為不足。人才任用也無法多元化，受限於組織法的規定，然而電信是發展快速的產業，當新興技術問世時，就會有欠缺專業人才去執行的情形。爲了避免因爲政府的改組或是政策的改變而影響產業的競爭力，再加上數位匯流的影響，電信管制機關的獨立性應再提升。而傳播的部分，以新聞局來做爲主管機關的爭議一直存在，多數的研究是肯認，做爲政府發言人的新聞局，在管制角色的扮演上，是會有角色衝突。現實狀況，傳播的管制單位分歧，有多頭馬車運作，且成效不彰的現象，因此，重行設立一個獨立的管制機關來管理自有其順勢整合相關業務的好處。而匯流的大背景，讓電信、傳播及資訊三者技術、應用服務或是市場上都有匯流的作爲產生，既然技術的進步已打破三者的界限，可以想見未來會有更多在三者間的模糊地帶產生。因此，統合三者的業務範圍成立一個單一的管制機關就成爲未來的選項。

舊有的模式在數位匯流的大環境下一直在改變，新的可能和機會不斷的在出現，同時也爲原來各自不同的領域帶出一些新的問題來。

1. 網路互連問題

匯流時代的產業界限在模糊中，而爲創造更大的進步，重點就在於虛實三角間，每一個平台介面的整合情形，必須去建立網路間互連的基礎，方能使應用及服務在不同的系統中可以被使用。電信事業的特徵之一〔33〕，是存在樞紐設施。既有業者基於獨占時代之特權，投資基礎設施而享有優越地位，對其他競爭者而言，如果不能和既有網路，尤其是用戶迴路接取互連，將造成業務發展的困難。網路互連的問題如果無法解決，亦將使虛實三角上層的應用無法開展，以行動通訊在我國發展應用服務上而言，很

大的問題就在於 A 公司提供給用戶的服務，無法和 B 公司的用戶相通，如此一來，就會造成使用者的不便，降低付費使用的意願。因應數位匯流，管制機關有必要對於網路互連義務如何落實做相關的規定，避免在基礎平台間形成發展的瓶頸。

2. 競爭問題

電信產業由於是資本密集的產業，因此過去會形成自然獨佔的現象，在匯流時代，成本結構改變後各國開始透過鼓勵競爭的方式來打破獨佔現象。然而，全球化的影響下，資金、資訊、人才都很容易在各國間移動，在匯流的現象下，帶動全球電信的自由化與寬頻網路的整合，產生大者越大的現象，也形成一種跨國整合的趨勢。例如來自澳洲的梅鐸新聞集團目前是世界最大的新聞集團，除了在英國併購報業，也跨進歐洲數位衛星的市場，在美國更同時經營有線電視系統、電信及頻道內容產業，也是美國最大的直播衛星業者。各國推動自由化的結果，使寬頻通訊產業成為二十一世紀的主流，而在打破國際電信市場的障礙後，更加速所有權的集中於跨國大公司，這使得在政策面上，必須開始思考，所有權的集中與有效競爭二者間的關係。此外，產業間，過度的水平整合或是垂直整合都會降低競爭的可能。水平整合的情形，像是有線電視的系統經營者(MSO)，過去就曾有大型的系統經營者挾其龐大的訂戶數，以相當低廉的費用提供服務，迫使競爭對手退出市場或是被併購。而垂直的整合，則是像有線電視的系統經營者同時擁有節目製作的公司，如此一來將形成獨佔。

3. 普及化問題

電信服務發展一百多年來，在各國都被認定是與交通一樣，是公共運輸服務的一環，具有公共載具的特性。所謂的公共載具〔18〕，是提供服務給一般大眾的事業，為了獲得服務提供權，業者必須要保證服務的品質，減

低服務的瑕疵，同時，只要客戶提出合理的要求，業者就必須以公平且一視同仁的價格為其服務。電信在數位匯流的背景下，投入資訊高速公路的競逐中，提供多元化的內容和互動式的服務，然而，這些新的服務，如何納入在原有普及化的想法中將形成挑戰。在鼓勵競爭的同時，業者完全以市場為導向，往往會忽略掉一些社會弱勢族群對於資訊取得的需要，從國家社會的角度來看，反而傷害了公眾的利益。在數位時代，對於原本就無能力支付資訊取得費用的人而言，數位落差的問題將會對他們的處境形成惡性循環。

4. 不平等管制

傳播向來被認定是單點對多點的單向傳送資訊，因此，往往會與言論自由、社會文化、政治環境的息息相關。對於傳播產業的規範常常較嚴格，不論在資本額以及申請資格上，相較下，電信產業受到的規範就比較少。在匯流時代，由於平台上技術的整合，使得電信產業有能力透過原來所佈建的網路去提供影視的服務，同樣地，傳播產業的經營者也有能力透過 Cable Modern 去提供消費者資訊傳輸的服務，就應用面而言，二者有很明顯的競爭關係。以中華電信提供大電視的服務而言，就是電信業者和有線電視系統業者的角力，對於中華電信大電視可以跨區經營，有線電視業者一直深表不滿。2006 年，國家通傳播委員會做成認定，中華電信公司 MOD 服務若能完全開放平台，即可認定為非屬有線廣播電視系統，亦非媒體，就不適用有線廣播電視法及 NCC 組織法第 1 條黨政軍退出媒體等規範。對於因為法規範不同而產生的不平等，國家通訊傳播委員會也表示，將用市場競爭來取代替管制，因此，將要開放有線電視系統的跨區經營，同時也允許數位電視平台和固網業者跨業經營有線電視。未來，不同產業的匯流型態會日益增多，如何讓法令的適用上平等，則是挑戰我國管制機關的行政效率。

數位匯流的大趨勢下，新型態的服務或產品不斷在出現，在在挑戰管制機關的能力。廿一世紀的管制理念，從嚴格的管制，分配稀少資源的權力，一轉變為趨動數位匯流下，國家競爭力的一股力量。數位化時代，使得資源不再有限，舊時代管制的角色成為一種新世紀，在市場競爭下的管理者。世界組織肯認以一個獨立於政策制定者的獨立機關來進行管理，各國也紛紛進行整合。我國在國家通訊委員會成立後，亦應加速趕上世界的腳步，並儘速找到台灣產業的發展定位。



三、研究設計

3.1 研究架構

本論文分爲二大區塊，第一個區塊爲數位匯流現況的整理，歸納出文獻上對於這個現實的探討及建議，亦實際檢驗國際組織對於推動數位匯流的作爲，透過這些結論，來觀察美、英、日、韓四國在數位匯流上的作爲，找出新的可能方向。另一個區塊則在於管制機關的調整，透過文獻探討歸納在廿一世紀的管制目的，以及相應於目的的合理作爲，並用以檢視美、英、日、韓四國現今的狀況，是否相符於學理上的研究，亦或有另一種不同的模式。最後回頭來檢討台灣在成立國家通訊傳播委員會後的情形，不論是在管制機關組織法上的爭議何解，或是在面對以快速變動中的匯流現況的作爲及困境。



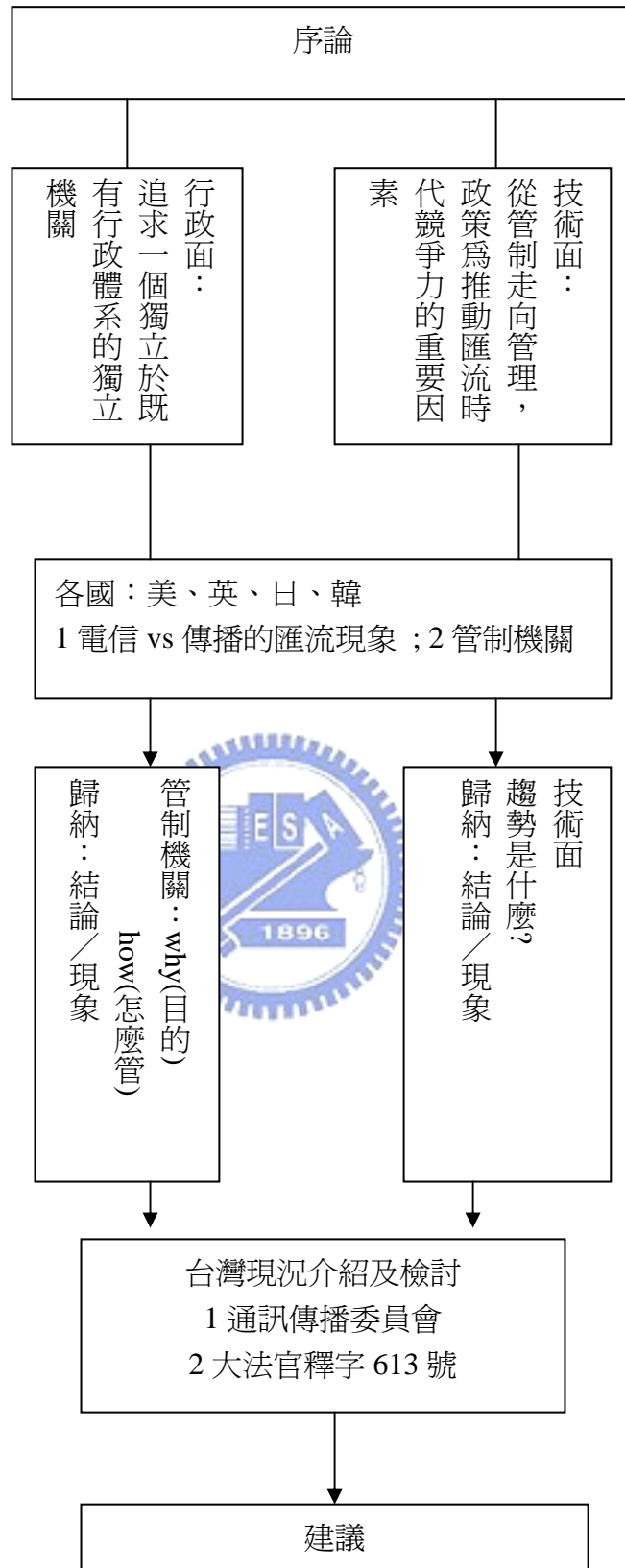


圖 2：本研究架構圖
資料來源：研究者繪製

3.2 研究方法

本論文以數位匯流及管制機關為二大主軸，數位匯流一直是發展中的趨勢，而我國在成立國家通訊傳播委員會後，旋即做出一個大法官解釋宣告其組織法若干條文有違憲法。因此，研究者採用的研究方法主要為資料蒐集與文獻分析。資料蒐集以次級資料為主，包括政府出版品、官方統計、期刊論文、書籍、報導等。

資料蒐集後，從國際組織的文件及各國的資料中，去歸納出數位匯流環境中本研究所擇定各國的因應作為，包含組織變革、法制的調整，以及產業發展方向。而在組織的部分，將集中觀察該國的管制機關，是否為獨立機關，透過何種制度設計保障其獨立性，功能職掌又為何。找出一個數位匯流的發展方向，以及因應此一大環境下，管制機關的調整模式，以作為檢討我國現況，提出建議的標準。



3.3 研究流程

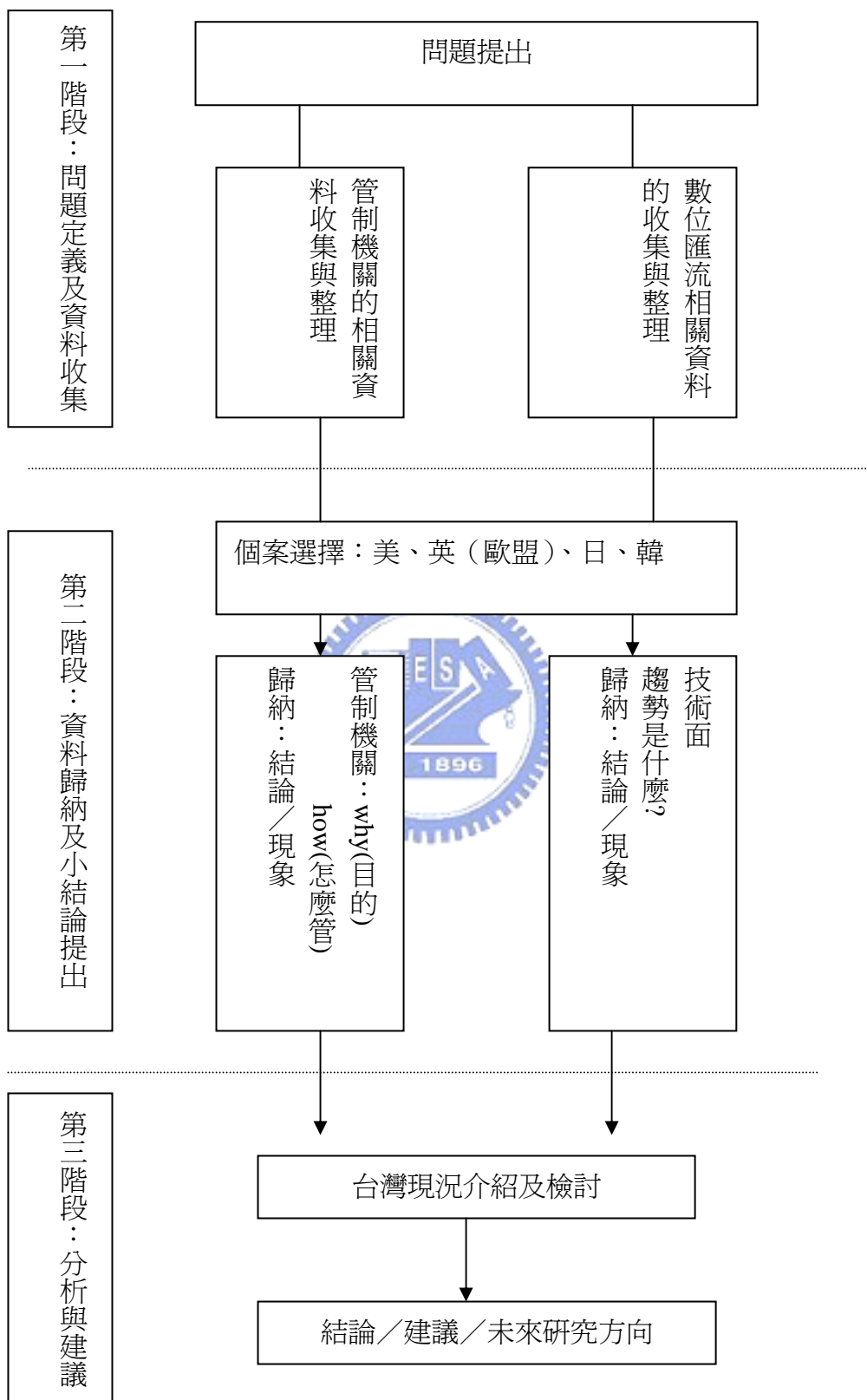


圖 3：本研究流程圖

資料來源：研究者繪製

3.4 研究限制

由於本研究採用次級資料的分析歸納，因此，對於所研究主題眾多已發表的研究及文獻中，難免會有無法窮盡的瓶頸。此外，各國的資料，礙於時間的因素，亦只能選擇四個，無法對於更多的國家加以研究。且各國的資料由於以英文的文獻為主，但在翻譯、整理上難免有完全妥適之慮。



四、各國的現況與我國現況分析

4.1 各國因應數位匯流的現況

4.1.1 歐盟

1. 面對數位匯流

廣義下的通訊傳播產業〔22〕，或為強化現有業務而進行各種水平結合或聯盟，或為多角化經營而不斷從事垂直整合或聯盟。此種前所未有的全面匯流，使得以載具不同而劃定之不同事業領域、管制模式及管制機關的界線日趨模糊，因而對決策者、管制機關、事業經營者及投資人均形成新的挑戰課題。全球通訊傳播的變遷，促使大部分國家之電信部門為因應此通訊環境之快速變，大多已進行組織變革，或是處於此變革改造程序之中。1997 年歐洲共同體體認到匯流已經是一個全球性課題，因此提出一份綠皮書（Green Paper on the Convergence of the Telecommunications ,Media and Informatics Technology Sectors, and the Implications for Regulation Towards an Information Society Approach）針對通訊傳播產業的整合提出問題以及方針，希望成員國能配合改善管理架構，加速因應電信、資訊及傳播產業整合所帶來的衝擊。

在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，保障 EU 會員國人民權益的前提下，EU 指出幾個問題〔23〕：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。而對於上述的問題，綠皮書中亦提出幾個建議：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。而在組織變革的部分，提出改制時應依的原則有三〔29〕：

- (1)、從現有的管理體制過渡到新體制時，要有明確的優先順序
- (2)、分離內容和基礎網路之管理
- (3)針對所有不同的傳輸網路之監管應協調一致

顯然，在各成員國在面對數位匯流時代的初始，不論在管制機關或是法制上都有很大的落差，歐洲共同體在綠皮書上的建議也充分體認到過渡時期會產生的法制空白及機關混亂，因此，以漸進的改革方式為主。配合上述的三個大方向，之後歐盟（EU）陸續提出許多的指令，統稱為「1998 年管制架構」(The 1998 Regulatory Package)加速電信的自由化。在歐盟主導下的電信自由化，約可分為三個階段〔33〕第一個階段包括 1998 年的終端設備自由化和 1990 年的加值服務自由化；第二個階段則是包括 1995 年有線電視和 1996 年行動電話的自由化。第三階段是 1998 年語音服務等所有的電信服務和基礎設施的完全自由化。

2003 年歐盟再度提出新的指令，內容包含競爭、許可、接取及互連、普及等，一般統稱為「歐盟 2003 年通訊法」。該法的精神主要在於因應媒體匯流，持續放寬管制的手段。在這份法案中，歐盟把過去常用的電信

（Telecommunications）改為電子通訊(Electronic Communications)，其所指的電子通訊，除了電信也包含廣播電視，以及利用這些網路提供的服務。在這個通訊法中，歐盟將傳輸網路及服務的管制和內容的管制加以分別，亦即分為網路、服務和內容，而去適用不同的管理。由於歐盟以促進競爭為其手段，因此在業者進入市場的障礙部分，採用一般許可制，亦即僅需提出報備就可以開始營業。電波頻率的使用權、電話號碼的使用權，則依業者在完成報備後提出申請而核發。整體而言，基於鼓勵競爭，歐盟改以事後管制的處理原則，除非是尚未出現有效競爭的領域，否則一律是在出現競爭問題時，才進行事後的市場認定。歐盟的電信環境採開放的發展，而體現這種環境的重要指令就是歐盟 2002 年到 2003 年管制框架指令，以及

所提出關於電子通信產品和服務相關市場的建議等。這些指令和建議精神，主要是要求各成員國進一步降低電子通信的市場進入門檻，實施公平、透明和無歧視的網路互聯，鼓勵發展新技術新業務。值得注意的，2006 年 6 月 29 日歐盟執委會公布了對電信管制的框架進行改革建議。建議的政策走向是朝向放鬆管理，像是減少與電信相關的批發市場和零售市場的管理數量，或是引進新的商業模式和技術。此一建議將在 2007 年進行具體討論，預定於 2009 年或者 2010 年實施。顯而易見的，未來歐盟面對數位匯流的趨勢，其大環境將越來越開放。

2. 管制機關

針對未來各國制定管理政策，歐盟提出供各國參考的建議中，除了明確提出匯流環境中要確保公眾參與外，1997 年綠皮書指出，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，如此，有助於減低過渡的衝擊成本，使管理行為能有被預見的可能，不致對業界產生突襲。另外，值得注意的就是提到獨立及有效率管理者將會是匯流時代重要的關鍵。雖然放寬管制是國際的趨勢，但是由於競爭的激烈，統整而有效率的機關變的重要。歐盟委員會在 2000 年時公布的指令及修改指令，提出對於會員國的管理機關所應具備的功能〔29〕：

- (1)、管理機關應為一獨立機關，與提供電信設備或服務的組織分開，在法律上和功能上獨立。確保管理機關能自由行使職權，不受干預。
- (2)、管理機關在行使職權時，應該要保證其程序的透明，不偏袒任何一方。
- (3)、管理機關要將執行結果公布於眾。有關於公眾的議題，管理機關要與公平競爭及消費者保護機關協調所得諮詢程序和運作的方式公布。
- (4)、管理機關應和競爭法主管機關交換資訊。
- (5)、管理機關有權要求受管理者提供其為執行管理任務所需的數據和資料，而該資料只能用於特定管理業務上。


(6)、管理機關應有權對拒絕提供資料或是提供不完全的資料之業者加以懲罰，也可對業者執行必要的檢查。

(7)、如有制訂重大政策時，管理機關當公布諮詢的程序以保障所有利害關係人。

4.1.2 美國

1. 面對數位匯流

美國在 1934 年立法通過「傳播法案」(Communications Act of 1934)，主要是為解決電波干擾嚴重，對於通訊採取嚴格的管制，而在 1996 年的「電信法」中，則以減少管制及促進競爭為要。這樣的轉變，乃是由於寬頻技術的進步，使頻寬從最早的稀有而變多，管制的理念隨之一變，如何使產業環境公平更具競爭力，變成為國家競爭力的一環。



1996 年的「電信傳播法」不但開放傳播通訊服務間的自由競爭，也助長了數位化、自由化的風潮，而數位化和自由化的市場，使發展快速的技術更加推快了數位匯流的腳步。若干重要的開放開啓跨界經營的交流(參表 4)。1996 年的「電信傳播法」推動了幾個重要的改革，在電信的部分：一、是打破過去電信市場壟斷現象，開放地方性電話市場，讓小的電話公司和長途電話公司互相進入對方市場，促使地區性電話公司提供既有的網路建設給競爭者。二、也順應匯流的法則，打破電信、資訊和傳播的界線，鼓勵通訊產業的融合。1999 年，有線電視費率的管制取消，讓有線電視可以進入電話的市場，進行跨平台的競爭。在廣播電視的部分，再度放寬多重擁有權的規定。為了發展數位產業，讓每一個無線電視台免費使用數位頻道。

表 4：1996 年「電信傳播法」重要內容

產業別	內容
無線廣電媒體	廣電執照效期延長為八年
	換照審查時，不得考慮其他申請人
	解除電台的全國總台數限制
	電視電台所有權的限制，改採不得超過全國收視戶百分之三十五為限
	同一地區，無線電視可同時擁有有線電視系統
	解除廣電媒體經營他業的限制
有線電視	有線電視可兼營無線管電媒體及電信
	逐步開放業者依市場型態自訂費率
電信事業	解除電信公司不得兼營視訊的限制
	解除電信公司長途短途話務分家的限制

資料來源：「匯流中的傳播媒介」蔡念中、張宏源編，2005 年

1960-1970 年代，美國政府強調媒體的公共服務，但是 1980 年代之後，廣播電視產業幾乎就被視為一般商業來對待，朝向放鬆管制。1996 年的「電信傳播法」之後，FCC 在廣播電視方面的規範調整有幾個重點：一、廣播電台數量的限制調整，使每一個企業在全國所擁有的總數量不受限制。二、在電視電台數量的限制上，規定同一企業擁有的電視電台，在全國的收視戶中佔有率不能超過百分之三十五。三、鼓勵跨媒體經營，整合資源以發揮更大的效用，廣播網和有線電視可以合併，地區性的電話公司可以擁有有線電視系統、長途電話及網際網路，四大無線廣播網路（CBS、NBC、ABC、FOX）間雖然不得互相合併，但是卻可以併購面臨經營危機的小型聯網。

2001 年 FCC 的主席 Powell 也宣示，委員會將從傳統的命令和控制式的頻譜管理轉向市場化的分配，使指配更加靈活並允許形成更多用途，使頻譜得到最大程度的使用。因此，執照的發放採市場機制取向的發照制度，頻率的使用權也改以標售的方式為之。以全球迅速發展中的數位電視來說，在數位化的部分，FCC 將原本應競標的頻道，無償核配給每個電視台，預計在全國有百分之八十五的收視戶安裝數位電視機時，就全面停播類比訊號，繳回的類比頻率將重新規劃利用。原本核定期限為 2006 年，但結果不如預期，因此重新調整期限為 2009 年。美國的發展，自 1996 年來，雖然以打破壟斷鼓勵競爭為政策，但是發展的結果，由於數位化成本過高，技術匯流下，使得產業透過整併來擴大市場以應付龐大的成本。強勢媒體的整併，使的強者越強，大者越大。



2. 管制機關：聯邦傳播委員會(Federal Communications Commission ,FCC)

(1)沿革

美國在廿世紀初，有很多的商業性廣播電台開始營運，相關的頻率申請係由商業部長管理，但由於當時的法令並未有管制申請人播出的頻率和功率，因此常常發生電台間電波干擾，卻又無法可管的現象。於是不論政府或是民間都認為有必要對此一現象加以處理，因此，1927 年國會成立聯邦廣播委員會（Federal Radio Commission, FRC）來管理，而 FRC 的職權僅能就廣播加以管理，並未及於電信。之後技術的進步快速，為因應電子傳播開始跨越州際及國際，及其展現之龐大商機，國會在 1934 年立法通過「傳播法案」(Communications Act of 1934)。依此一法案之授權，成立一具獨立性的管制機關來管理通訊科技，包含州際與國際，現在及未來新科技所可能產生的傳播媒介，幾乎是將通訊傳播的管理定於一尊。

FCC 成立後，致力於無線電譜此一稀有公共財能為全民所用，且避免市場上產生壟斷的現象，積極介入產業的發展。而數十年來，在通訊傳播的管理上，FCC 的管理態度始終在調整，其間經嚴格管理、重新管理 (re-regulation)、放寬管理(deregulation)、放任管理(un-regulation)等態度。1996 年國會制定「電信傳播法」(The Telecommunications Act of 1996) 以修訂 Communications Act of 1934，主要是為調整電信及媒體的管制架構，放寬對於電子媒體的管制。在管制功能上的改變包括像是解除電台的全國總台數限制、解除有線電視和電信間的經營限制等，改以鼓勵競爭來創造合理競爭環境，開啓傳播產業和電信產業間匯流的契機，助長通訊傳播產業更加數位化和自由化。在 1999 年，美國更提出二十一世紀新 FCC 策略規劃藍圖，希望在市場上保有領先的地位。

(2) FCC 的介紹

FCC 是獨立的聯邦部門，主要負責非屬聯邦政府使用的頻譜稀有資源的分配、執照核發、競爭的管理，在美國的設計為一獨立性及專業性為重的組織。其目的在於維護公眾的最大利益，使人民都能以合理價格去使用電訊服務。FCC 主要的權責，包括有：

- ①、規劃非聯邦政府使用的電波頻譜、核配電台頻率及執照。
- ②、制定法規以管理電波頻率。
- ③、制定節目錄製、傳輸功率、聯播網等管理規則。
- ④、對於違反電信法者，處以罰鍰、吊照、臨時照及停播等行政罰。
- ⑤、除特定情形，例如賭博、誇大不實廣告，原則上對於內容並無控制權。

FCC 是被認定為一典型的獨立機關，與一般行政機關最大的不同在於對所執掌的事務享有很高的獨立性。學者認，這樣的機關兼具有行政權、準司法權、準立法權的特色。美國亦有學者將這樣的機關認為是政府的第四部

門。FCC 透過下列的方式來展現其獨立〔9〕：

①、法律授權獨立：為使獨立機關擁有成立的法源，通常法律授權成立是最常用的方式，經由國會的立法授權成立，使其依法獨立運作。FCC 即是依 1934 年的傳播法所成立，依該法明定其任務及組織。

②、人事獨立：組織中成員的產生，可能經由選舉或是官派，任命過程、任期、成員的資格和身份保證等，都會牽動到獨立機關在運作時是否能達其目的。FCC 的委員是由官派的方式產生，經由總統提名經國會同意後任命。總統除了提名外，對於其無指揮監督考核等人事權限。FCC 的委員共有五位，任期五年，得連任，除有違法事宜外，不得隨意免職。為了避免政黨的操控，明文規定五位委員中，同一政黨者不得超過三位。

③、經費獨立：機關擁有獨立的經濟來源，才不會受制於它機關，充分發揮原來設計時的組織功能。因此，為充分保有機關的獨立性，應使其有獨立的經費來源。FCC 的預算，部分來自於政府部門的編列，即由總統提交國會審議。另外依傳播法的規定，授權 FCC 可以收取管理費（regulator fees），傳播法也授權其得就拍賣頻譜中收取費用。

④、決策獨立：係指機關的決策效力是否為最終效力。FCC 本身即擁有行政權和準立法以及準司法權，其所為的決定就行政權來看，即是最終決定，只能在司法爭訟時，透過司法的途徑推翻其決定。因此，FCC 的委員，本其專業和意志，依合議制的精神去做判斷，在決策上具有完全的獨立自主。

FCC 在 1999 年的「二十一世紀的新聯邦通訊委員會」五年計畫，以放鬆管制，尊重自由經濟市場為主軸，提出了下列目標：強化市場競爭、鬆綁不利市場競爭法律、保護消費者權益、普及新科技運用、高速網路普及、推動全球市場開放競爭、簡化證照程序。放棄以傳統通訊產業別為管理組織的對應模式，而以服務為導向，因此在組織上，將原有的七個局和十一個辦公室，調整為六個局及十個辦公室。（參圖 4）

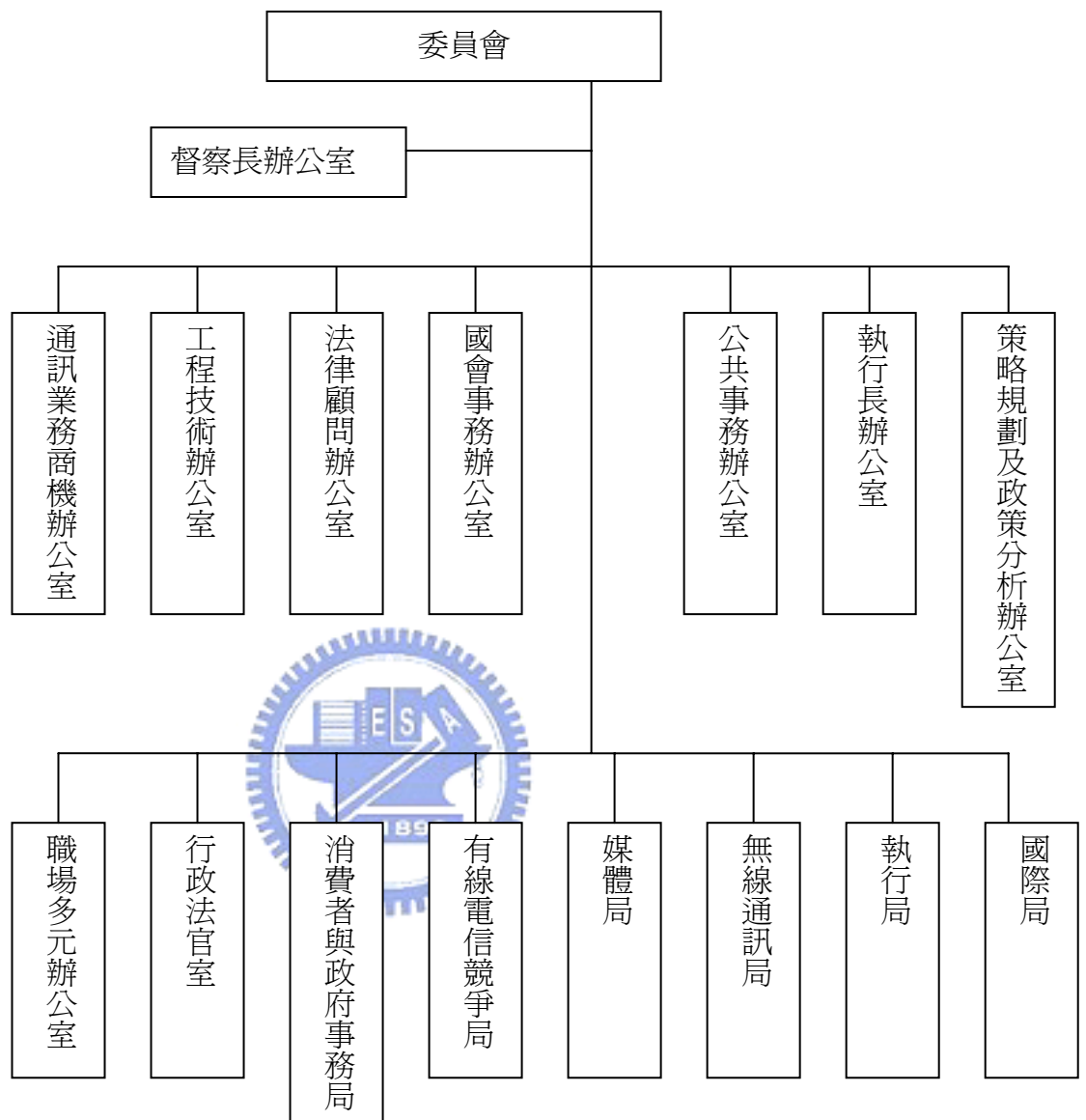


圖 4：FCC 組織架構圖

資料來源：www.fcc.gov

①、委員會議

FCC 的領導決策單位由五位委員所組成的聯邦委員會議，採合議制的模式。委員為總統提名經參議院同意後任命，任期五年，不得隨意撤換。委員的資格須具備通訊傳播的專業才能有效達成 FCC 的任務。

②、六局

執行部門，為政策的規劃、執行管理業務，由其接受民間的申請，並核發相關的執照，若有申訴案件亦有其處理並進行調查。另外，六個局也參與委員會的聽證，包括有：

- 執行局 (Enforcement bureau)：主要是在加強 FCC 的執行效率，為主要執行法規的單位。
- 消費者與政府事務局 (Consumer & Governmental Affairs Bureau)：處理公眾詢問以及消費者申訴，並提供相關資訊給消費大眾。
- 媒體局 (Media Bureau)：管理無線廣播電台及無線、有線電視台及衛星。業務含執照的申請與核發，全國電台與電視的政策規劃，電台與電視權利義務的規範。
- 無線通訊局(Wireless Telecommunications Bureau)：負責除衛星及廣電之外的國內無線電通訊業務，以及國內商用及個人的無線通訊，處理無線頻率公開拍賣，並監督無線電波使用。
- 國際局(International Bureau)：以國際事務為主，建議關於國際通訊服務的政策，發展相關的法規，並處理像是國際條約的簽訂、雙邊談判、國際電話的費率及衛星等事項。
- 有線電信競爭局 (Wire line Competition Bureau)：將原先的有線電視服務局及公眾電信局合併而成，主要在依電信法的要求，落實市場競爭原則與電信普及原則以及公眾利益原則三大原則。管理經營固定網路供大眾跨州通訊的公司，以及研擬並執行針對長途及地區的公眾通訊傳輸業務之政策。

③、十室

十個室為支援幕僚性單位，介紹如下：

- 執行長辦公室(Office of Managing Director)：此執行長為委員會的行政主管，通常被授權為行政管理事項，指揮監督各局室工作並提供行政

方針。執行長是由主席提名經委員會同意任命，通常深受主席所信任，接受主席的指揮推動各局室的業務，也向委員們提出管理方面的建議。

- 通訊業務商機辦公室（Office of Communications Business Opportunities）：針對女性所有、弱勢族群、小型企業的照顧和政策提供建議給委員。
- 工程技術辦公室（Office of Engineering and Technology）：負責工程設備、技術，管理非官方使用的無線電頻譜規範，也會向 FCC 提出頻譜分配建議，制訂相關的規範及技術標準。
- 法律顧問辦公室（Office of General Counsel）：主要處理法律解釋、訴訟建議、法案規劃，以及代表出庭訴訟。
- 國會事務辦公室(Office of Legislative Affairs)：為 FCC 與國會聯絡的單位，類似我國行政單位裏的國會聯絡人。
- 策略規劃及政策分析辦公室（Office of Strategic Planning & Policy Analysis）：以長期策略及政策的研究和規劃為主。
- 公共事務辦公室(Office of Media Relations)：為 FCC 的公關單位，負責與媒體互動，新聞發佈、民眾服務、提供 FCC 活動的資訊。每年會出版年度報告和其它的出版物，也會提供民眾所想要知道的資訊。
- 督察長辦公室（Office of the Inspector General）：督導各單位計劃的進度，進行年度的會計稽核，提供給國會及委員會。也負有防止內部行政弊端的產生。
- 職場多元化辦公室（Office of Workplace Diversity）：為 FCC 對內的單位，負責 FCC 的工作環境規劃、人員晉用，使其能符合平等就業的原則。
- 行政法官室(Office of Administrative Law Judges)：行政法官負責主持聽證會並發布初審的判決結果。

(3)與國家電信資訊管理局(National Telecommunications and Information Administration, NTIA)之關係

美國在聯邦的部分其將政策與管理兩功能分開，分別交由國家電信管訊管理局（NTIA）和 FCC 來執行。而各州的部分，則由各州自己另設監理的機關。國家電信管訊管理局（NTIA），為一隸屬於美國商業部下的行政單位，以國家的最大利益為考量，採首長制，主要負責電信及資訊的政策規劃以及統籌全國頻率資源的分配。而聯邦政府所使用的電波頻譜也是由其總責規劃。此外，NTIA 也負有提昇電信和廣播的設備與技術，以及通訊技術的發展。為了整合政府各部門的意見，聯邦另外還成立了一個跨部會無線電諮詢委員會(Interdepartmental Radio Advisory Committee, IRAC)，由 NTIA 派員任主席，成員則包括聯邦及州政府代表等二十多個單位。

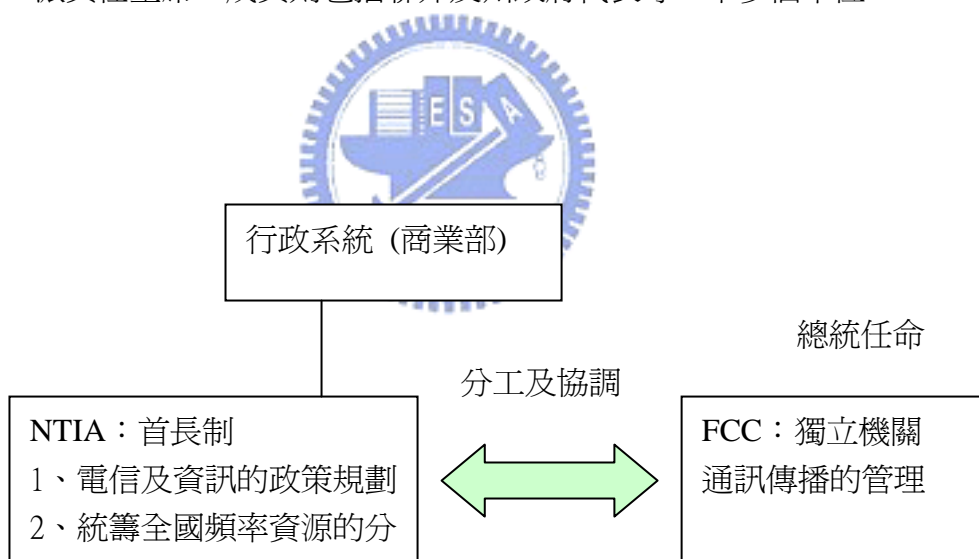


圖 5：FCC 與 NTIA 關係圖

資料來源：研究者繪製

4.1.3 英國

歐陸國家向來有社會主義的深厚歷史，在其電信及廣播的發展史上，不若美國完全以市場為導向，而是一直在社會主義與資本主義間拉距。1922 年 BBC

就成立，英國將 BBC 定位為公共服務，在 1927 年，更獲得皇家憲章的特許，取得公共且獨佔的地位。這種獨佔一直到 1954 年，獨立商業電視台 ITV(Independent TV)的出現才打破，之後陸陸續續開始有新的電視台設立。1996 年時傳播法案鬆綁跨媒體所有權的規定，並提出廣電媒體數位化的藍圖，正式面對匯流時代的來臨，而單一管制單位的成立，更是彰顯英國對於在二十一世紀數位時代保持領先地位的企圖。

1. 面對數位匯流

2000 年英國發表通訊白皮書「通訊的新未來」(White Paper—A new future for communications)，提出要使英國成為全球最具活力和競爭力的通訊媒體市場。歐盟於 2003 年發表新的管制架構，要求各國在 2003 年七月前完成立法並付諸實行。因此，英國以「通訊的新未來」白皮書為基礎，加上「歐盟 2003 年通訊法」的規定，而於 2003 年七月通過「英國通訊法」(Communications Act 2003)。

表 5：「英國通訊法」(Communications Act 2003)之內容

1	整合既有管制機關，成立單一管制機關 OFCOM
2	配合「歐盟 2003 年通訊法」的規定
3	頻譜買賣的頻譜有效利用期限的規定
4	確保 OFCOM 紛爭處理的權責
5	設置內容委員會
6	設置消費者審議委員會
7	在資訊通訊領域的企業行為，擴大 OFCOM 和 OFT(Office of Fair Trading)的共同管制範圍
8	對公共服務播送業者採取一致性的管制

9	廢除媒體執照持有人之資格限制
10	廢除禁止報社和其他媒體相關企業合併的限制

資料來源：「因應技術匯流發展,相關法規之修訂研究」,2004 年 12 月

(1)電信

英國通訊法的規定，在電信部分，主要有二：一、將既有執照制度的廢除，改為類似報備制的一般許可制。二、無線頻譜制度的改革，首先是為使頻譜資源的利用更為有效，英國也採用市場機制，引進電波頻譜的交易制度。在政府自用的頻譜部分，也採用付費制度，以促使電波的利用更有效率。

(2)廣播電視

廣播電視的部分，一方面採用一致的管制架構，在成立 OFCOM 之後，則統一由其負監管之責。另外，就內容的部分，將其畫分為三級，第一層級，為對所有的業者皆適用的基本架構，第二級是以特定領域為管理對象，像是節目的委製比率，第三級則針對公共服務的部分。除了來自監理機關的管制，也強化業者的自我管束。大幅放寬媒體所有權的管制，像是廢除外資的管制，亦可以複數擁有全國廣播電台，而不同媒體間也可以互相所有。

在數位電視的部分，英國很早就投入，並且由政府與 BBC 主導，投入相關技術的研發。其中，2002 年時，更由相關單位組成一個非營利機構 Freeview 無線電視的經營平台全力推動中，在 2005 年第一季的普及率就已經達到 60%，成績亮眼。英國也預計在 2012 年，收回類比訊號，全面轉換為數位的訊號。

表 6：數位電視發展時間表

時間	進度
1995 年	BBC 開始旗下五個廣播網的數位化工程
1996 年	傳播法案提出廣電媒體數位化的藍圖
1998 年	ITV 的無線數位電視服務問市 BskyB 的 Sky Digital 開播，開始數位衛星電視服務
2001 年	政府發表數位行動方案(Digital Action Plan)，由電信部與文化媒體體育部成立跨部會的委員會，結合電視業者、數位電視製造商、經銷商與消費者組織等，共同成立營運者組織，一起推動數位化政策。
2002 年	BBC、BskyB 與 Crown Castle 共同組成數位傳輸平台 Freeview 公司
2004 年	進行數位轉換(Switchover)的試驗
2005 年 Q1	數位化的普及率已接近 60%

資料來源：「英國廣播電視產業資訊採購案」，新聞局

英國對於有線電視的認定是比較特別的，不論是產官學都認為有線電視由於是透過電纜來傳送，訊息是連接特定的接收對象，與傳播是將訊息傳送到不特定的對象不同，且透過線纜的大頻寬，未來可能提供各式各樣的服務，像是電話、資料傳輸、購物等雙向互動的功能，因此不能單純視為電視公司來處理。故而英國政府給有線電視公司一個市場定位〔31〕，認為有線電視公司是物質的承載者(Carrier)，如同書店一樣，可以在一家書店內賣不同出版商各式各樣內容的書籍。因此，有線電視公司也必須承載 BBC

及 ITV 的頻道提供給基本收視戶。在 1996 年，英國開放跨媒體所有權的限制，整個廣電產業邁入多元，但是不久就產生所有權被壟斷的現象。電視產業中，無線電視雖然仍由英國掌握大部份所有權，但是在有線和衛星電視上幾乎被跨國媒體公司所擁有，失去主導之權。這是自由化後的必然趨勢，因此，英國政府致力於扶植無線電台的競爭力，以無線電視平台做為媒體政策的核心價值所在，來抗衡外來媒體對英國社會、文化可能有的衝擊。

(3)公共廣電服務的規範

英國的廣電制度裏，最特別的就是堅持公共廣電服務的精神，並將這個精神落實到所有的廣電媒體，除了 BBC 外，對於其它的商業電視台也課予其負擔公共服務的義務，以保障公眾收視的權益，也維持市場在自由化後高度競爭下的多元價值保障。在 2003 年的傳播法案中提出四個面向來檢視各電視台是否有達到公共廣電服務的精神，並要求 OFCOM 肩負起審查之責。〔31〕

①Range and balance 所提供的節目與各類型節目平衡的情形

②Quality 所提供的節目品質

③Diversity 是否提供不同的族群收視以達到多元性的目的

④Social Values 是否反映社會的價值

而 OFCOM 在 2004 年的報告裏〔31〕，肯認公共廣電服務的重要，並歸納出六項在這項精神下重要特質，高品質（High Quality）、原創（Original）、創新（Innovative）、具挑戰性（Challenging）、有吸引力（Engaging）、廣泛性（Widely Available）。其中，原創性的部分，強調是新的英國的本地題材，而不是仿效或是購買外國影片，以鼓勵與發展英國的文化。廣泛性的部分則將焦點放在，如果電視節目的經費是取自公眾，那就要讓公眾都看的到。OFCCOM 所提出的這些特質，是在全然的市場機制下無法提供的，也是沿

襲歐陸國家的社會主義思索脈絡而來，為歐陸國家所特有。

2. 管制機關：通訊局(Office of Communications ,OFCOM)

英國對於傳播媒體，以國有為初始，直到近年才有開放民營，面對市場的競爭，英國仍堅持公共廣電媒體存在的必要，而透過行政的力量維持公共廣電媒體的生存，以保障國人對於媒體近用的需求，對於本國文化性節目的需要。英國仍將無線電視頻道視為國家重要的公共資源，而不全然放任以競爭發展為主。

(1)沿革

過去，英國的通訊傳播管理向來分散，依 1984 年 Telecommunications Act 1984 及 Broadcasting Act 1990,1996 分開電信及傳播的管理機構，資訊的部分則無專責機關，而委由網際網路監管基金會(Internet Watch Foundation, IWF) 。在電信的部分，政府決策的機關為貿易工業部（Department of Trade and Industry, DTI）負責，其業務內容含政策、證照的核發及無線頻譜的規劃。另外，電信管理局(Office of Telecommunications , OFTEL)則負責電信市場的監督管理，無線電管理局(Radio-communications Agency, RA)則負責無線電頻率管理。傳播的部分，決策的負責機關為文化媒體及體育部(Department of Culture, Media and Sport, DCMS)，而管理的部分則分別交由負責電視與媒體管理的獨立電視委員會(Independent Television Commission, ITC)和負責內容監管的廣播標準委員會(Broadcasting Standards Commission , BSC)，以及負責無線廣播管理的廣播局（Radio Authority）

表 7：英國管制機關的演變

	主管機關 2003 年以前	主管機關 2003 年以後
無線(BBC)	皇家憲章審查	皇家憲章 部分管理納入 OFCOM
無線(商業電視台)	IBA(Independent Broadcasting Authority) 獨立廣播管理局 ITC(Independent Television Commission)獨立電視委員會	OFCOM
有線	CA(Cable Authority) 有線電視管理局 ITC(Independent Television Commission)獨立電視委員會	
廣播	Radio Authority 廣播管理局 BSC(Broadcasting Standards Commission)廣播標準委員會	
電信	OFTEL(Office of Telecommunication)電信管理局 RA(Radiocommunications Agency)無線電管理局	

資料來源：「英國廣播電視產業資訊採購案」，新聞局

爲因應數位匯流的現象，歐盟希望其會員國能將電信、傳播及資訊統合成立單一主管機關。因此英國在 1998 年提出整合綠皮書「通訊規範：邁向整合之資訊時代」(Regulating communications :approaching convergence in the Information Age)。針對原來分散管理的組織，改採取漸進調整的方式，先透過機關間的協調，就個案逐次修改法令因應現況，使不同的載具間相類似的服務能有相同的規範。2000 年英國發表通訊白皮書「通訊的新未來」(White Paper—A new future for communications)面對數位匯流加劇，各式各樣新科技不斷問世，傳播、通信和資訊間的界線越來越模糊，因此有必要提出一個英國在面對二十一世紀一個全新的管理架構。英國整合原有各機關，含 OFTEL、RA、ITC、BSC、Radio Authority 成立新的通訊局 OFCOM，以促進相關產業的良性競爭及成長。組織目標除了確保服務品質具多樣性及普及化，保障消費者權益、放寬管制使英國成爲具活力及競爭力的市場外，如何在競爭與言論自由間求取平衡也是一個挑戰。OFCOM 於 2003 年在英國通訊法案(The Communications Bill)授權下成立。

(2) OFCOM 的介紹

OFCOM 管轄廣播、電視及電信三部門，擁有核發與撤銷媒體執照的權力。包含頻譜及相關電波工程技術的規劃、傳播內容、網路資訊服務內容的管理。OFCOM 爲一獨立機關，採委員會制，委員分爲執行委員和非執行委員二種。執行委員包括 OFCOM 的執行長及其推舉的委員，由內政大臣視需要決定人數，並經其認可後任用，而後者則採政治任命，人數由文化媒體體育部及貿工部決定及提名任命，至多六人。任期三到五年不等。由執行委員們實際運作該組織，對包括由非執行委員組成的理事會負責。雖然其委員會的組成係採直接由內閣的部長們任命，不需再經國會同意，不過，由於英國是內閣制國家，其內閣本就由國會中多數組成，因此，OFCOM 的委員們仍取得民意的基礎。預算的部分，則透過政府的編列及向民間收

取相關規費為主。

任務依英國通訊法所定，OFCOM 的職責有為：

- ①保護公民與通訊相關之權益
- ②在適當的情況下鼓勵市場競爭，以推動消費者於相關市場之權益
- ③特別確保：
 - 電磁波譜之無線電報技術能發揮最大效益
 - 各式電子通訊服務於英國之可得性
 - 提供消費者各式高品質並可滿足其需求之電視與廣播服務
 - 市場上有足夠數量之電視及廣播電台服務業者
 - 電視與廣播服務商家所提供之內容不會冒犯甚或傷害社會大眾
 - 電視與廣播節目不鼓吹任何族群歧視等之不平等待遇，並且確保準備節目之過程中沒有侵犯個人隱私的行為



圖 6：OFCOM 組織圖

資料來源：www.ofcom.org.uk

OFCOM 的成立使英國從多元管理機關轉而變成爲一單一管理機關，以理事會爲中心，下設一個執行委會，另外包括九個委員會及四個諮詢性質委員會：

①、九個委員會其職掌分別介紹如下：

- 內容委員會(The Ofcom Content Board)：OFCOM 主要的委員會，爲一個重要的公開論壇，針對電視廣播的品質和標準的規範。
- 社區無線電基金小組(Community Radio Fund Panel: Functions and Role)：依 2003 的傳播法案所設立的，協助社區無線電業者經營，並加以管理已領得執照的經營者。
- 內容管制委員會(The Content Sanctions Committee)：針對廣播內容進行管理，使其符合法令要求。
- 廣播發照委員會(The Radio Licensing Committee)：負責發放廣播執照。
- 公平委員會(The Fairness Committee)：處理公平事項及私人抱怨。
- 選舉委員會(The Election Committee)：討論選舉的名額、時程以及期間。
- 稽核委員會(The Audit Committee)：針對 OFCOM 的內部進行帳目查核。
- 報酬委員會(The Remuneration Committee)：建議 OFCOM 每一個執行委員會的薪水及任期，管理 OFCOM 人員的工作情形。
- 非執行委員報酬委員會(The Non-Executive Member Remuneration Committee)：檢視非執行委員們的酬備和薪資，並報知貿易工業部和文化媒體及體育部。

②、四個諮詢性質委員會


- 消費者小組(The Consumer Panel)：提供 OFCOM 在消費者權益方面建議。
- 年長者與殘障委員會(Advisory Committee on Older and Disabled

People)：針對年長者與殘障朋友的權益保障提供意見。

- 地區委員會(Advisory Committees for the Nations)：針對國內不同地區的生態提供意見給 OFCOM。
- 頻譜建議委員會(Ofcom Spectrum Advisory Board)：提供 OFCOM 在頻譜管理上的建議。

(3)與文化、媒體暨體育部(DCMS)之關係

英國為因應數位匯流，將傳播、資訊與電信的主管機關合而為一成立 OFCOM，但是文化、媒體暨體育部(Department of Culture, Media and Sport, DCMS)仍然具有一定的權力。DCMS 是屬於中央政府設立的文化行政部門，主要負責全英國的文化政策。在傳播的部分，仍有下列的職責：〔31〕

- 
- ①促進電子媒體轉播運動普遍化，尤其應照顧到殘障同胞的收視權益
 - ②輔導管理商業性電台，增加閱聽人的收視選擇權，促進商業性電台創新及良性的競爭
 - ③維持公共服務廣播持續運作及支持與促進公共廣播的品質，並使其更廣泛地符合社會大眾的利益與需求，協助公共廣播數位化
 - ④促使數位化電視的發展，確定數位化電視的發展可維消費者的權益。積極促使有線、衛星與廣播的數位化，預計於 2006 到 2010 年完成全面數位化，在這之間每二年即針對數位化計劃進行檢討。
 - ⑤希望發展更佳的方法實現歐洲廣電傳播無國界的理想。

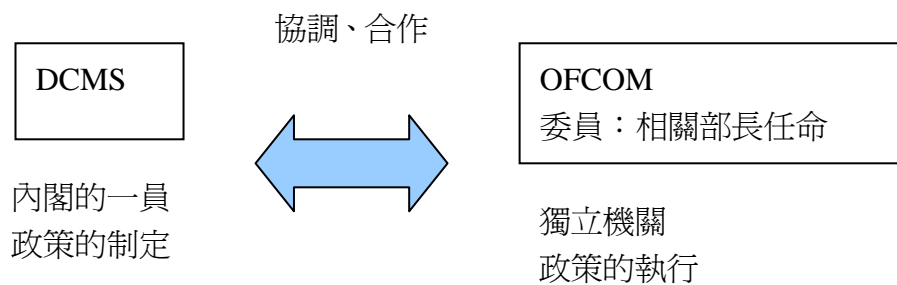


圖 7：OFCOM 與 DCMS 之關係
資料來源：研究者繪製

OFCOM 的成立是導因於過去管理機制過於分散，無法因應科技匯流後的新現況。和 DCMS 的分工上，DCMS 負責整體國家政策方向以及產業管制的大原則，而政策的執行則交由 OFCOM 去規劃。因此，OFCOM 雖然為一獨立於內閣的法人組織，在法律授於的範圍內獨立行使職權，但是仍然必須與 DCMS 充分合作。

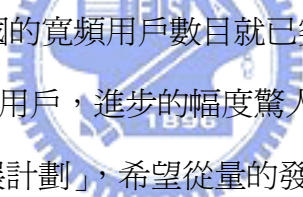
4.1.4 韓國

1. 面對數位匯流

面對數位匯流的時代，韓國積極地在資訊和通信產業尋求突破。情報通訊部將電訊和傳播整合提出一份管理方案，電訊服務擴大包括利用有線電視網路去連接網際網路的部分，而透過網際網路播送的節目則視為加值服務。在 2005 年，韓國的數位多媒體廣播服務(Digital Media Broadcasting，簡稱 DMB)，成為全球第一個將行動影像串流(mobile video streaming)商業化，消費者透過手機、PDA、攜帶式影音終端設備、車載機 (telematics)，

接收數位多媒體內容。

另一方面，韓國政府也著手整合傳播的服務法案，1992 年通過的「整合放送服務法案」(Broadcasting Bill) 整合原本各自規範無線電視產業和有線電視產業的法律，而將無線、有線、衛星以及數位傳播都涵蓋在內。就如其它國家一樣，韓國也走向放寬管理的路上。讓有線系統業者、有線網路業者與內容提供者可以互相交叉持股，有線系統業者可以自架構網路的系統，內容供應者也可以將節目提供給有線、無線或是衛星傳播者。爲了避免匯流時代，大者恆大的現象，韓國政府在「整合放送服務法案」中對於外資持股的比例有所規定，同意外資或是大型的媒體企業可以在有線和衛星這二個領域持股超過百分之三十三。



在 2002 年韓國全國的寬頻用戶數目就已突破一千萬〔32〕，相較於 1998 年只有五萬二千個用戶，進步的幅度驚人。同年，韓國政府提出一個「e-Korea 國家發展計劃」，希望從量的發展轉成爲質的發展。2006 年另一個工作重點，則爲解決數位電視管理的爭議。目前情報通信部主管電信業，韓國國家放送委員會則主管廣播電視，兩者皆表示網路電視應由該部會主管。甫成立的工作小組，即希望透過建立新的法規架構，釐清這個數位資訊匯流所帶來的灰色地帶。情報通信部原本建議從傳統的「電信服務」及「廣電服務」，改爲「網路」及「內容」做分野，但是國家放送委員會卻認爲，這是提高情報通信部主導數位資訊匯流的說法。電信與傳播的分別管理模式，各個單位各有權屬，然而在執行上往往會產生重覆或是爭執，此已引起韓國內部的檢討。

長久來，南韓政府的策略多以集中資源的方式，積極地輔導被選中的重點產業。在匯流時代下，內容產業可以說是競爭的重要核心，韓國將文化創

意產業列為重點計劃，韓國數位內容的成功，完全要歸功於政府的政策支持。然而螢幕配額制度，仍然使韓國飽受違反自由化的批評。

2. 管制機關：放送委員會 (Korean Broadcasting Commission, KBC)

韓國在電信及傳播還是處於分治的情況。在韓國的政府架構裏，有二個和影視產業相關的單位：情報通信部和文化觀光部。二者皆屬於行政系統裏的一級單位，情報通信部是通訊產業的主管部門，負責的範圍有電波管理、電信政策、郵政事務，情報通信部也是電信方面的主管部門，負責制訂與實行通信政策、為公眾提供電信的服務、監督電信事業的經營者。文化觀光部則以振興文化產業的主要任務。在此二機關下，又各自設立有一個與影視產業直接相關的下級單位。在情報通信部裏下，有一個依“通訊基本法”成立的韓國傳播通訊委員會(Korea Communications Commission, KCC)，這是 1992 年依韓國通信基本法而成立的，是一個隸屬在行政部門裏的獨立機關，主要負責維護電信產業間的公平競爭、保障消費者的權益，以及進行糾紛的仲裁。在文化觀光部下則成立一個文化內容振興協會(Korea Culture and Content Association, KOCCA。)

表 8：韓國現行通訊傳播之規範機構

	現行規範機構			
	規範政策		產業振興支援政策	
	機構名稱	主要功能	機構名稱	主要功能
媒體	放送委員會	整體管轄廣播政策 放送內容規範	文化觀光部	視訊產業振興支援
	情報通信部	放送電波頻譜分配 放送局許可權		
	放送委員會	經濟規範	放送委員會	文化觀光部長協議
通訊	情報通信部	整體管轄通訊政策	情報通信部	情報通訊產業振興支援
	情報通訊倫理委員會	通訊內容規範		
	通訊委員會	經濟規範		

資料來源：廣播電視產業國外資訊採購案(韓國)研究報告，新聞局

韓國議會在 2000 年，爲了有效管理媒體環境，將所有的傳播相關法規整合成「2000 傳播法」(Broadcasting Act 2000)， 依此法成立「韓國放送委員會」。主要的職責在廣電政策的研擬與執行、有線電視、無線電視、衛星電視等執照的發放與取消、公眾權益的保障，以及傳播調查研究等。韓國放送委員會 9 位委員，其中 3 名由總統直接提名任命，另 6 名分由國會名義推薦 3 名、國會的「文化觀光委員會」推薦 3 名，再經總統任命。委員們的任期爲三年，可以連任，委員人選係以專業、多樣及代表性爲考量，並無考慮政黨比例，超然獨立的行使職權。

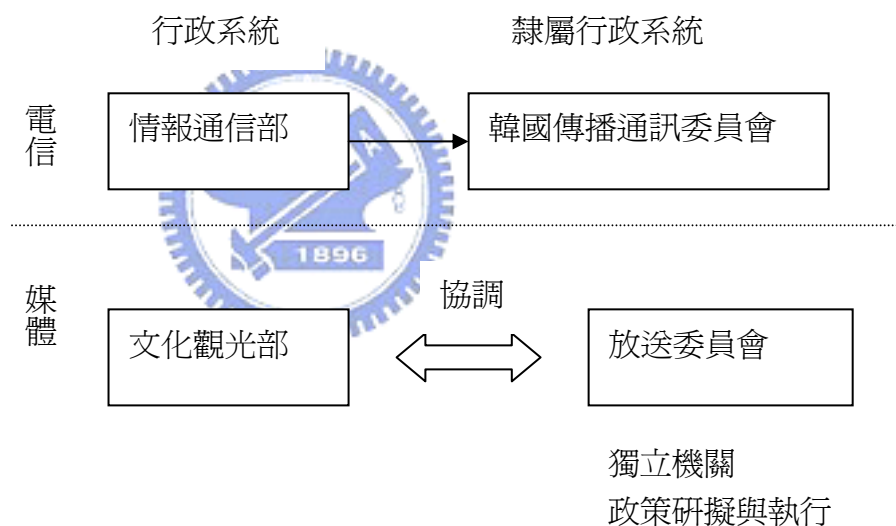


圖 8：KBC 與政府部門之關係

資料來源：研究者繪製

4.1.5 日本

1. 面對數位匯流

情報通信政策局在 2001 年，提出所謂的「e-Japan」戰略。整個 e-Japan 的計劃內容涵蓋了寬頻建設、人才培育、電子商務、電子政府和網路的安全

課題。這個計劃是日本正視由科技所驅動的匯流，將規劃資訊通信成為未來的主流產業，因此，致力於推動全國的寬頻化，以光纖網路的建置為重點。日本國會也陸續通過多部法律的修訂，健全相關的法律環境。在 2003 年 7 月通過「電氣通信事業法修正案」，法案的內容中，幾個重要的作為，像是廢除長久以來的第一類、第二類電信事業的分類、廢除特許制度，將執照制度改為登記制和報備制，都是以發展一個更自由的產業環境為目標。整體而言，日本的制度，電信與廣播電視仍然維持既有的體系各自規範市場，採取在法制的部分與時俱進的修改，像是跨層級的公平競爭、各層級的公平競爭環境等促進競爭的政策，以及加速市場自由化來因應數位匯流時代的來臨。

2004 年進一步提出 u-Japan 政策，主軸有三〔32〕：一、無所不在的寬頻環境；二、從 E 化轉變為課題的解決；三、環境整備的徹底加強。將目標放在 2010 年前，建立一個高速及超高速網路連網的社會，成為世界先進的資訊通訊科技國家。其具體的內容包括無所不在的寬頻環境和數位環境的徹底強化。

2. 管制機關：

日本的電信、傳播和資訊在 2001 年前是由郵電省主管，之後改由日本總務省下的總合通信基盤局和情報通信政策局分別主管。日本在 2001 年時，為提高行政的效率，經歷一次中央政府體制的改造，當時的總務省是合併原先總務廳、郵電省和自治省而成，而在改制後設立的總合基盤局和情報通信政策局，也是機關整合後的產物，將原先隸屬於電信通信局、通信政策局和放送行政局的業務合併。此外，另一個必須提及的單位是電波監理審議委員會，這是一個獨立於行政部門的審議委員會，主要在提供行政系統意見，並處理民眾對主管機關所為決定有爭議的事件。

日本係採取數機關管理的模式，總合通信基盤局的任務是要提高電信事業的競爭能力，改善競爭的環境，也使電信服務能多樣化。此外，有線電視、廣播設備、無線電波的發照及管理也屬於其業務之一，國際交流的部分，也由總合通信基盤局來負責。情報通信政策局則是主管電信、資訊、傳播的內容，進行資訊電子化的管理，使其能有效地數位化利用。也負責發展廣播電視數位化以及開拓相關商機。此二機關由於隸屬於行政體系內，與其它行政機關一樣，都是首長制，對其上級機關總務省負責。任職於此二單位的人都必須具備公務員的資格。由於是政府部門之一，其預算自然是依中央政府預算編列的模式進行。對於管理產生爭議的部分，舉凡電波法、放送法、有線電視法或無線電放送法，日本都是交由一個獨立的審議委員會去處理。



總合通信基盤局（Telecommunication Bureau），有局長一人，分設電信通信事業部、電波部及國際部。情報通信政策局（Information and Communication Policy Bureau），亦設有局長一人，分設十四個課。

電波審議委員會，共有委員五人，任期三年，由總務省提名，經參眾二院同意，總務大臣任命。下列人員不得擔任審議委員：

- 一、受監禁以上刑罰者。
- 二、受懲戒免職處分未滿2年之國家公務員。
- 三、依法設立之廣電事業、通信事業及無線設備機器製造業、販售業者。
- 四、上述事業之員工（含擔任委員前1年曾任職上述事業者）。

總體來說，日本在電信、資訊及傳播的管理，仍然採用文官體系的方式為之，並無獨立機關的色彩於其中。

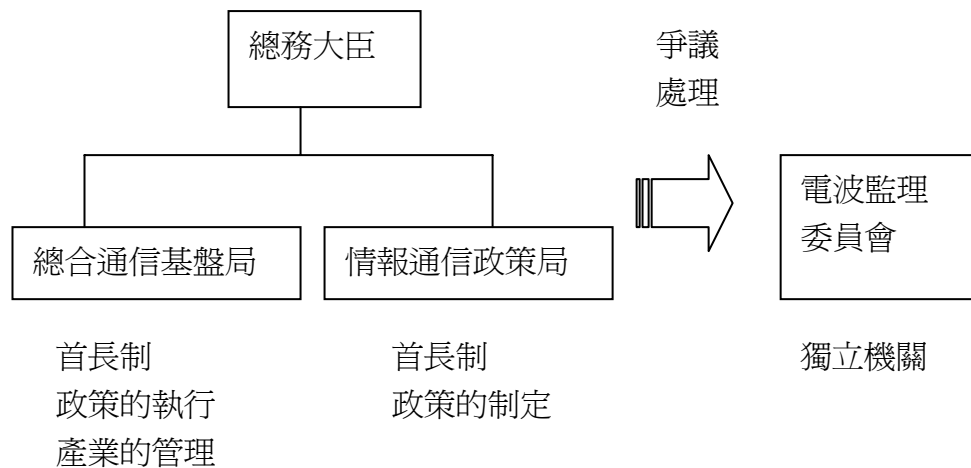


圖 9：日本的管制機關

資料來源：研究者繪製

4.1.6 小結

審視各國對於數位匯流時代下的通訊、傳播、電信政策，可以看出，對於匯流中的產業環境，各國政府莫不帶頭整備國內的產業競爭力，舉凡法律、管制機關、經費等。電信自由化已經發展一定時間，在未來自由化也會是匯流中重要的背景，不論美、英、日或是歐盟，都朝打破原來產業界線的方式修法，甚至鼓勵融合，使本國產業在面對未來更自由的國際環境時，有能力去做全球性的競爭。在檢視四國的發展後，幾個相同的趨勢：

- 1、放寬進入產業的門檻限制：由於技術形成的平台，重新定義匯流後產業的結構，加之頻寬不再有限，因此，不再以高度管制的方式來看待，各國政府莫不放寬民間加入這個產業的門檻。
- 2、技術中立，打破產業跨入異業的限制：現實環境下，科技已經驅動匯流的過程，其間，不同的產業由於落後的法令規章的限制，往往技術已成熟，卻仍然無法開發應用。因此各國政府著手修改法令以配合現況，其

中最重要的就是破除電信、通訊、傳播間的經營限制。

- 3、放寬所有權集中的限制，針對內容多元來管理：一旦傳播、電信、通訊脫離高度管制的思維，進入了商業的環境下，正如其它產業一般會產生大者越大的現象，擁有利基者或是先行者往往有先天的發展優勢。所有權集中的現象無可避免，但是為了保障社會多元文化，各國政府將管制的重點放在分散所播出的內容，限制單一內容來源完全獨佔市場，保障各國的文化獨立性。
- 4、數位化時間表：檢視各國資料，發現對於數位化的發展，各國都有一個明確的時間表，在可預見的五到十年內，將全面回收類比的電視，而全面改用數位電視，對於跨入數位環境後，所帶動的周邊產業發展，各國都很積極。



在管制機關的部分，由於歐盟及 OECD 等國際組織的倡議，單一機關已是主流。管制機關不但獨立於政府之外，也跟產業界保有一定距離，獨立機關的管制目的，與過去最大的不同在於管制的目的不再是為有限資源的分配，更大的目標在於促進競爭，輔導產業的能力，以及在資本社會中保障弱勢公民的權益。獨立機關的文化，在於各國的憲政經驗中並不相同，以本研究所挑選國家中，日、韓的行政文化，仍然是以中央統籌的方式為主。尤其是韓國，國家向來有扶植大型企業，共同打拚國際市場的習慣，因此，在數位產業這個競爭激烈的領域，國家更是全力支持。面對國際組織提出應以獨立於政府及產業的機關來進行管制時，韓國這個極具競爭力的國家選擇採取最底限度的獨立機關，僅在特定事務上賦權於獨立機關。至於日本，對於匯流中的通訊、傳播、電信的管制上，雖然經過一番的行政組織調整，仍然是由中央機關來行使管制權力，嚴格來講並無獨立機關的設立。美國自十九世紀初就已發展出獨立機關的文化，在運作上自然較容易，但對於政策的掌握上，仍是由行政權為之。不過美國 FCC 的管制作為及方式，始終在關係人間擺盪，不斷地在修正。為配合歐盟

所提出的要求，英國於 2003 年整合數管制於一，在運作上會有什麼樣的問題，仍然要再觀察一段時間，不過相同的，在政策的制定部分，仍然選擇由內閣中的部會來主導。在英美的制度設計上，我們可以看見在行政與獨立機關間的溝通機制的建立。



表 9：各國通訊傳播管理機構

名 稱	委 員 人 數	任 期	提 名 任 命 方 式	委 員 限 制	政 體	備 註
美國（聯邦傳播通訊委員會，簡稱「FCC」）	5 人	5 年 任期交錯	總統提名，經參議院同意後任命	委員中同一政黨者不得超過 3 人，且任一委員不得和 FCC 管轄事業有經濟上之利益關係	總統制	電信及傳播已整合完成之獨立管制委員會
英國（通訊局，簡稱「Ofcom」）	委員合部 9 人。委員分政治任命委員和執行委員兩種，政治任命委員之人數由相關部長決定，惟不得少於 3 人，不得多於 6 人。執行委員包括 Ofcom 執行長及其推舉之委員。	3 至 5 年	政治任命委員由文化媒體體育部、貿工部兩部長提名及任命。委員會主席由相關部會部長任命。	須遵守委員行為規範，不得參加政治活動。	內閣制	電信及傳播已整合完成之獨立管制委員會
韓國（放送委員會，簡稱「KBC」）	9 人	3 年，可連任 1 次	3 名由總統直接提名任命，3 人由國會議長與國會各政黨黨團代表協議後推薦，另 3 人則考量具有放送（廣播電）關聯之專業性與視聽者（觀眾）代表性等因素，由國會	下列之一者，不能擔任委員： 1、依「國家公務員法」第 2 條及「地方公務員法」第 2 條定義之公務員（教育公務員、法官及本法所定之政務職公務員除外。） 2、「政黨法」定義之黨員。 3、放送（廣	總統制	電信及傳播尚屬分治之委員會

			「文化觀光委員會」推薦。經大總統任命。	電)事業、中繼有線放送事業、音樂有線放送事業、電光板(LED)放送事業或傳送網(網路傳輸)事業之從業人員。		
日本 「情報通信政策局」及「總合通信基盤局」負責傳播與電信業務	隸屬中央部會之總務省				內閣制	電信及傳播分屬不同行政機關管理。

資料來源：新聞局，2005 年



4.2 我國現況分析

歷經黨政軍退出媒體的階段，我國已有共識希望政治勢力能退出媒體的經營，至於政治力對於媒體的管制，則始終沒有一定的定論。而 2005 年換照所引起的風波，政府對於媒體管制的問題再被提出來。我們可以看見，雖然社會一片反省批判媒體文化的惡質傾向，但對於政府的介入管理，卻也沒有給予支持。為了解決媒體管制的爭議，一個客觀中立的機構，似乎是一個值得考慮的解決方式。

4.2.1 通訊傳播基本法

我國媒體的發展向來受到較高的政治介入，在社會開放民主轉型後，對於傳播領域的放寬管制就成為必然的一個發展，加上技術的進步帶來平台的整合，各類通訊傳播產業在技術上已不再侷限於使用原有傳輸設施提供現有通訊或傳播服務，通訊產業可以提供數位之廣播節目，廣播產業亦可以藉壓縮技術

提供剩餘頻寬提供電信、資訊服務。因此，並無區分產業性質之必要。數位時代各國努力在平台上尋找利基，以帶動國內相關產業的起飛。台灣在通訊的發展上，過去有著很好的成績，在電腦設備的生產上，更是領先世界。面對數位匯流時代的來臨，傳播、通訊、電信都無法再以過去各自為政的方式發展，來自產業對於政府法令管制的檢討聲浪不斷，故而有「通訊傳播基本法」的立法。

通訊傳播基本法第一條，「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。」政府充分認知，數位科技之普遍應用，使相同數位內容或服務，得以在不同之載具上傳輸，而科技匯流之現象，進一步也造成通訊傳播相關產業之整併，以及通訊傳播服務及市場之整合。因此，基本法的制定就是要對這個數位匯流新趨勢加以規範。近年來科技匯流發展，傳統通訊傳播產業之界線日趨模糊，傳統以通訊傳播產業別分工方式已逐漸降低其在管制上之意義。配合通訊傳播匯流趨勢，有效整合通訊傳播相關監理權限，國際組織 OECD 與 ITU 也預期一個整合通訊及傳播的監理機關，是未來之發展趨勢。歐盟委員會在 2000 年時公布的指令及修改指令，提出對於會員國的管理機關所應具備的功能，認為管理機關應為一獨立機關，與提供電信設備或服務的組織分開，在法律上和功能上獨立確保管制機關能自由行使職權，不受干預。

而去政治化更是我國在傳播管制機關的設計上，一個重要的決定。前政務委員葉俊榮教授提到〔30〕，相關的資源如何配置，會深深地影響到我們社會各種價值與意見的發展，除了不應該偏向特定的產業之外，許多國家也都希望至少在個案配置上不要太政治化，希望就長遠的角度來思考，無論任何政黨主政都能夠維持公平及專業，這就是為什麼我們認為 NCC 應該是一個外於政務部門的獨立機關的原因。我國在基本法第三條，「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」在該條的立法理由裏，

亦提及要確保通訊傳播管理之公正性與獨立性，因此要有去政治力或政治干擾之設計使其得以獨立行使職權。設立獨立之監理機關也是我國加入「世界貿易組織」所承諾要遵守六大監管原則之一。在確認同樣源於行政權而來的國家通訊傳播委員會時，基本法所傳達出來的立場，認為「通訊傳播之整體資源規劃，必須與行政院所屬機關相互協調，在產業之輔導、獎勵等，需考量到國家產業之發展方向，以掌握特定產業之商機。因此，上述兩項業務不宜劃歸通訊傳播委員會處理，而應由行政院所屬機關依其業務職掌負責辦理。」因此，就產業的輔導與獎勵部分，選擇保留由行政院來辦理。

在費用的支出部分，第四條規定，「政府應設置通訊傳播監督管理基金，以支應通訊傳播監理業務所需各項支出。」為保障獨立機關的獨立性，參考外國的立法例，如英國電信局(Office of Telecommunications)、美國聯邦通訊委員會等，允許管理機關以規費收入作為執行監理業務之經費來源。第五條中，則談及管制的目的在於維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。由於通訊傳播對一個國家的文化和社會有其獨特的地位，因此無法將之視為一般的產業，縱使在自由化的道路上，亦無法全然開放。此觀法國、韓國對於國內影視產業的保護可見一斑。而從憲法對於言論自由上的保障來看，對於媒體往往高於其它產業受到保護，以保障多元意見被傳達。因此政府應以政策的制定與推動為主，對於內容的管理，應採最低度管制為限。

我國過去的通訊傳播法規，是以載具屬性來做縱向分類，分別依電信、無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視等不同之傳輸型態加以規範，導致在管制上可能產生因不同載具適應不用的法規範而產生不公平之情形。法規的設計，未來我國的管制機關，配合電信、資訊與傳播科技匯流之趨勢，改以技術中立原則，避免因不同傳輸技術而在管制上有差別待遇。此外，第十一條「政府應採必要措施，促進通訊傳播基礎網路互連。前項網路互連，應符合透明化、合理化及無差別待遇之原則。」亦與前述平台的形成趨勢相符，在自由市場中，

維持多家通訊傳播事業競爭之局面，政府的職責是在維持競爭環境的公平，解決發展過程產生的障礙。

數位化的時代裏，數位落差的問題一直為各國所擔心，資訊的社會裏，取得資訊的能力成為一種基本的能力，也是國民競爭力的所在。然而，自由化的市場競爭法則往往以利潤為考量，為了平衡二者的落差，故有必要於政府在規劃未來的產業藍圖時，就此部分課予對公眾負有責任。因此，第十二條「政府應配合通訊傳播委員會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。」規定了普及化的義務，預防可能發生的數位落差。在設立了事權統一的機關之後，重要的就是將國內通訊傳播相關法規，依通訊傳播基準法的精神去修正，解決法規適用上紛歧或是競合的問題。第十六條，「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。」



從該法的立法精神及規範方向，可以說本法是台灣在面對數位匯流時代重要的法令。通部法律可看出幾個重要方向：

- 1、獨立的管制機關，解決長期來政府管制媒體的緊張。單一的管制機關，由其統一事權適用法律，有助因應產業環境的快速變動。
- 2、改變過去產業別的管制模式，以技術中立的立場，不因相同內容放置於不同載具中而有所不同。
- 3、從管制到管理，雖然名為管制，但是從基本法的立法理由及其精神中，可以看出我國在通訊傳播的管制上是朝向自由化為目標，因應產業的快速變化，使相關產業在政府和民間的協力下，成為我國在數位時代中趨動國家競爭力的火車頭。
- 4、極大程度的放寬對於內容的管制，改為針對結構來進行管制。走過政治勢力高度控管的年代，走過爭取言論自由的年代，對於這一波的通訊傳

播組織重整，是一個全新的媒體管制時代，不同的思維，不同的機關，和不同的管制目的。

4.2.2 國家通訊傳播委員會

依九十三年通過的「通訊傳播基本法」與九十四年十一月九日通過的「國家通訊傳播委員會組織法」，國家通訊傳播委員會在九十五年二月二十二日正式成立，開啓我國在匯流時代，通訊與傳播管制上的新一頁。

1、任務

依國家通訊傳播委員會在網站上的介紹，國家通訊傳播委員會的成立任務係為因應全球性之數位匯流發展及監理革新趨勢，以及整合現行通訊及傳播分散之事權，而規劃成立電信資訊傳播整合監理機關，以收事權統一，政策整合之綜效。國家通訊傳播委員會組織法第一條「為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會。」

國家通訊傳播委員會的任務有如下：

(1) 統一事權，發揮政策整合的綜效：在管理的年代裏，政府的事務也像企業一樣，要追求綜效，以利全民。過去我國的電信、通訊和傳播分由不同機關主管主責，而在技術匯流之後，也產生不少三不管地帶或者是人人想管卻見解不同的問題，令民間無所適從。因此，單一的管制機關，是我國在規劃因應數位匯流時代的管制機關時的選擇。在國家通訊傳播委員會組織法的第二條中，也明文規定將包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及通傳會職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局，主管機關全部變更為通訊傳播委員會。

(2) 落實憲法保障的言論自由權：在傳播媒體的管制上，政府的管制角色向與言論自由的憲法保障有所緊張，因此，獨立的通訊傳播委員會成立後成為媒體的管制機關，對於憲法保障的言論自由自當全力維護，使新聞自由不致遭受寒蟬效應，也使人民的媒體近用權能受到保障。

(3) 謹守黨政軍退出媒體的精神：我國的傳播媒體的發展與政治發展息息相關，走過早年的特殊歷史背景，邁入自由民主國家後，推動黨政軍退出媒體的運動，把媒體的自主權還給媒體。獨立於行政體系之外的管制機關為的就是要排除政治力的干預，自有義務謹守此精神。

(4) 維護市場公平而有效的競爭：自由開放的市場及技術是匯流時代的特徵，因此維護市場上公平的競爭環境成為國家通訊傳播委員會的任務。透過競爭使產業發展，使公眾能從中得到利益。自由化帶來的所有權集中現象，在國外的發展屢見不鮮，如何維持自由化中的競爭，端有賴政策的制度設計。

(5) 保障消費者及尊重弱勢權益：前面談及，在未來，取得資訊的成本將會改變，如何在推動產業的進步同時，保障消費者的權利，並尊重弱勢族群權益，則是國家通訊傳播委員會要去加以平衡。

(6) 促進多元的發展：自由化的同時，資本主義大者越大的問題也會發生，因此，如何使媒體上的內容能有多元的發展，便是重要的課題。過於集中的觀點，對於言論的自由將會是一種傷害。而傳播與國家政治、文化、社會密切相關連，多元的觀點會有助社會的多元化。

為了達其任務，國家通訊傳播委員會一個重要的工作，就是將現行紛亂的法令加以統整。由於過去以產業別的方式來管理，形成適用法令上有落差，這種現象在技術平台產生後更是明顯，因此通訊傳播基準法第十六條就明定，「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。」

2、職掌與決策

(1) 職掌

國家通訊傳播委員會，依組織法第三條的規定，職掌如下：

- 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。
- 通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。
- 通訊傳播系統及設備之審驗。
- 通訊傳播工程技術規範之訂定。
- 通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。
- 通訊傳播資源之管理。
- 通訊傳播競爭秩序之維護。
- 資通安全之技術規範及管制。
- 通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。
- 通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。
- 通訊傳播事業相關基金之管理。
- 通訊傳播業務之監督、調查及裁決。
- 違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。
- 其他通訊傳播事項之監理。

國家通訊傳播委員會依上述之規定，對於主管的事務除了管制的執行面外，尚有政策制定及法令修改的權限。對於相關的基金亦有管理權。在準司法的部分則反應在具有調查權及裁決權上。因此，在通訊傳播委員會成立後，關於通訊傳播的相關事務就統一由其總理，此設計與美國 FCC 不同，FCC 擁有政策的執行權和建議權，但是在聯邦政策的擬定上，仍然是由國家電信資訊署 NTIA 為主責機關。英國的部分，在中央政策擬定上，文化、媒體暨體育部仍然具有一定的權力。故，我國的通訊傳播委員會在權責的統轄上較英美二國都廣泛。

(2) 決策

國家通訊傳播委員會，係以合議制為權力的行使方式，依國家通訊傳播委員會的會議規則第二條規定委員會議由全體委員組成。而委員會議之決議，以委員總額過半數之同意行之。委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。委員會議審議涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，就應該適用行政程序法聽證程序之規定，召開聽證會。而某些事項由於事涉資源分配問題，或是施政之重大方針，認為不宜任憑委員會議再授權他人，因此，在會議規則第五條就規定下列事項應提出委員會議議決行之：

- 通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議。
- 通訊傳播重要計畫及方案之審議、考核。
- 通訊傳播資源分配之審議。
- 通訊傳播相關法令之訂定、擬訂、修正及廢止之審議。
- 通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案之審議。
- 編制表、會議規則及處務規程之審議。
- 內部單位分層負責明細表之審議。
- 人事室、會計室及政風室以外單位主管遴報任免決定之審議。
- 預算及決算之審核。
- 委員提案之審議事項。
- 分組委員會議之召開及其議事之規範。
- 專業諮詢委員會之設置及其諮詢項目與審議程序之規範。
- 其他依法應由委員會議決議之事項。

3、人事任命

國家通訊傳播委員會的人事任命，依組織法第四條第二項的規定，「本會委

員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦。」，同條第三項「審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意。行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。」

由此可見，我國是採用二段的機制來審查委員的資格。亦即，不由立法委員直接就行政院長提名人選進行同意後任命，而將審查的權限交由一個以國會依政黨比例組成的審查會執行推薦委員的人事資格審查。在推薦人選的部分，行政院亦沒有全部的提名權，而是將法定十三個名額，分由立院推薦十五人，行政院推薦三人，送交審查。行政院及立法院只能靜待審查的結果，然後由行政院依審查結果送交立法院同意。

國家通訊傳播委員會依法共置委員十三人，皆為專任，其中一人為主任委員，對外代表本會，二人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等，其餘委員，職務比照簡任第十三職等。委員任期為三年，任滿得連任一次。在任命後三日內自行集會成立，並互選正、副主任委員。法條中並且明定，主任委員、副主任委員應分屬不同政黨（團）推薦人選，以兼顧政黨的平衡，行政院院長推薦之委員視同執政黨推薦人選。可見透過政黨推薦而來的人選，從遴選開始到任命後的運作，如何平衡政黨就成為一個重要的制度問題。組織法第七條第二項規定，「本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機

關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」以降低政黨在管制機關依法行使職權可能產生的政治影響力。

組織法第六條還規定，「本會委員於擔任職務前三年，須未曾出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職職務或顧問，亦須未曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職職務或顧問。但依本法任命之委員，不在此限。」本條之用意，在於避免政黨將推薦的名額拿來做為酬備特定政黨人士。此外，由於通訊傳播的管制涉及龐大的利益，為顧及利益迴避的問題，亦設計旋轉門條款於其中，規定委員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。離職後三年內，亦不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

4、預算

獨立機關依前所述，要保障其獨立性，其中一個重要的因素就是執行職務的預算來源必須有保障，避免其它機關藉由預算來影響其行使職權。依通訊傳播基本法第四條的設計，「政府應設置通訊傳播監督管理基金，以支應通訊傳播監理業務所需各項支出。」組織法的設計上，第十三條第二項「本會依通訊傳播基本法第四條規定設置通訊傳播監督管理基金；基金來源如下：一、由政府循預算程序之撥款。二、本會辦理通訊傳播監理業務，依法向受本會監督之事業收取之特許費、許可費、頻率使用費、電信號碼使用費、審查費、認證費、審驗費、證照費、登記費及其他規費之百分之五至十五。但不包括政府依公開拍賣或招標方式授與配額、頻率及其他限量或定額特許執照所得之收入。三、基金之孳息。四、其他收入。」由於是

專款，因此法條上亦規定相關費用僅得用於通訊傳播監理業務所需之支出、通訊傳播產業相關制度之研究及發展、委託辦理事務所需支出、通訊傳播監理人員訓練、推動國際交流合作等。

在組織法的規定中提及，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。且當法定的基金額度無法支應通訊傳播監督管理基金之用途時，應由政府循公務預算程序撥款支應。國家通訊傳播委員會「年度施政計畫編審管制及評核作業要點」中提到，凡是經委員會議審定之年度施政計畫，仍應配合行政院核定之預算額度調整後，由通訊傳播委員會送行政院併同中央政府總預算案送立法院。由此可見，國家通訊傳播管制委員會仍然是屬於行政權的一部分，在預算部分，雖然設立有專款執行職務，但在中央預算補助的動支上，必須透過行政權與立法權來互動。



5、監督

獨立機關依法獨立行使職權，雖不受行政院在適法性及適當性的監督，並非意味獨立機關不受國家憲政體制的拘束。依行政院 94 年所訂定的「獨立機關建制原則」，其中對於獨立機關的監督羅列有下五種模式：

- (1) 獨立機關所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督。
- (2) 對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就繫屬案件中獨立機關所為決定為適法性之監督。
- (3) 立法院得藉由立法規範及預算之審議，對獨立機關為監督。獨立機關之預算於交付立法院審查時應提出業務報告，並接受立法委員就其業務績效所提出之質詢。但其首長或主任委員得拒絕回覆立法委員就繫屬於該機關行政程序之個別、具體案件所提出之質詢。
- (4) 獨立機關或其成員如有行政違失，監察院得對之行使糾正權、糾舉權

或彈劾權；獨立機關之預算執行情形，亦受監察院之審計監督。但監察院就涉及獨立機關之案件所得行使之調查權限，應受必要之限制，以避免侵及獨立機關之自主決策空間。

(5) 各獨立機關應就其業務執行狀況，定期（每季或每年）公布「工作報告」，俾促進公眾與輿論之監督。

從上所列，顯然給予獨立機關相當大的行使權限空間，使其能達我國因特殊事務的需求而建置獨立機關之目的。

6、與行政院關係

在「中央行政機關組織基準法」通過後，國家通訊傳播委員會是第一個依該法成立的獨立機關，其它被認定為獨立機關的組織尚有中央銀行、行政院公平交易委員會、行政院金融監督管理委員會及中央選舉委員會，目前仍待行政院組織法修正草案完成立法後配合修正。因此，在整理國家行政組織的過程中，「中央行政機關組織基準法」是第一部明文規定獨立機關於我國行政體制的法律，對於獨立機關與行政權的分際究竟是畫在哪裏，具有重要影響。

「中央行政機關組織基準法」第三條定義獨立機關，指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。第四條明文規定獨立機關的組織必須以法律定之。通訊傳播委員會委員的任命，依同法第二十一條第一項，「獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之。」亦即基準法將獨立機關的人事任命選擇以行政院提名經立法院同意後任命的模式為之，此乃最普遍的人事任命方式，兼顧行政權與立法權的平衡。立法院以「中央行政機關組織基準法」確立獨立機關在我國的地位，並以

「通訊傳播基本法」賦予國家通訊傳播委員會成立的法源。國家通訊傳播委員會依法獨立行使職權，然而獨立機關的設置，仍係行政權運作模式之一種選擇可能，究竟依法獨立行使職權的範圍到哪裏，還是必須通盤考量行政權的運作，在獨立機關與既有行政權的運作上，最後還是必須由同屬行政權範圍的行政院與國家通訊傳播委員會彼此協調。

依行政院 95.3.2 院授研綜字第 0950004004 號函所釋，「獨立機關之建制目的乃對於特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會多元價值之公共事務，執行裁決性、管制性或調查性之事項，基準法第 3 條第 2 款爰規定，獨立機關依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。惟此僅指其行使職權之獨立性而言，除此之外，並非任何事項皆不受約制，對於應受憲法或法律規範之事項仍不能排除不用。再者，其行使職權固不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督，然以獨立機關仍屬中央行政機關，舉凡中央行政機關在性質上應一致遵行之行政管理事項仍應遵守，否則行政院作為憲法規定全國最高之行政機關，其完整之行政管理權限即難以維持。」在研考會該份文件中，認為我國獨立機關不受行政院適法性及適當性的監督，就其行使職權具有完全獨立性。通常行政一體的概念下，上級行政機關得就下級行政機關所做的行政行為是否合法、得當，可以為適法性及適當性的監督。由於獨立機關在事權上獨立性的要求，因此行政院自不能就其所為職權範圍內的決定為正當與否的判斷，而適法性的監督，由於獨立機關理論上具有準司法和準立法的色彩，因此我國讓行政權不做適法性的介入，一旦有適用法律所引起的爭議，則交由司法權來進行最後的裁決。

行政院與獨立機關間，依行政院所頒「獨立機關建制原則」規定，獨立機關之首長，非為內閣之閣員，因此不需參與內閣之政務運作及行政院院會。

在獨立機關與行政院所屬機關間權責業務之釐清與協調上，行政院 95.3.2 院授研綜字第 0950004004 號函，「就 NCC 而言，其係以監理業務為主，行政院所屬機關與 NCC 就政策規劃部分之業務劃分，宜由負責督導該機關政策推動之政務委員與 NCC 之委員會協調溝通。至於其他獨立機關與行政院所屬機關間之權責業務分工之協調機制，未來宜依其業務特性參酌辦理。」從上述文字，可以得知行政院仍透過政務委員與國家通訊傳播委員會就相關事務進行協調。從獨立機關建置原則中提到，「獨立機關除為超然行使職權所為之政策規劃執行外，僅負責提供裁決性、管制性或調查性之公共任務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。」故而，在政策協調統合部分，仍宜由行政院本部為之較妥適。在國家通訊傳播委員會年度施政計畫編審管制及評核作業要點第八點提及，「年度施政計畫分為行政院管制（以下簡稱院管制）及本會管制二級。」因此，通訊傳播委員會的施政計畫由於關乎整體施政的方向，因此也會有被列為院管制的情形出現。



在獨立機關所主管的法律有修訂時，95.3.2 院授研綜字第 0950004004 號函，「法律案應經行政院會議議決後函送立法院獨立機關作為中央行政機關之一，其職掌事務屬於行政權之範疇，且其地位依基準法規定至多相當於二級機關，並無自行提出法律案於立法院之權限，其主管之法律案依據憲法第 58 條第 2 項規定，應經行政院會議議決之。」從這點，更可見到，獨立機關在我國設立後並未打破行政與立法權間的制衡關係。國家通訊委員會仍然是行政權的一部分，要透過行政院來與立法院互動。

後來行政院 95.5.5 院授研綜字第 0950009098 號函修正，主要是針對作用法案部分。行政院如果認定政策方向或業務職能有涉及行政院及相關部會，行政院「自得於法案表示或加註意見，或就爭議條文採二案併送方式處理。」前函採取將法案的審議權交由立法機關來行使，行政院並不直接涉入審議

獨立機關的決策。95.5.5 院授研綜字第 0950009098 號函修正，「如確純屬與獨立機關行使職權有關之法案，可由獨立機關擬案，惟擬案過程應與行政院所屬機關充分協商取得共識，以免混淆彼此權責。行政院如認為該法案內容涉及或影響行政院或其所屬機關之政策方向或業務職能，自得於提報行政院會議議決前召開審查會議處理之。」使行政院取得對國家通訊傳播委員會部分法案的事前審查權，行政院已經有所涉入國家通訊傳播委員會的決策中，然行政院雖為通訊傳播委員會在行政權的組織上從屬，但是在作用法上，獨立機關仍應受到中央行政機關組織基準法的保障，該函實有違反保障其獨立行使職權之虞。

4.2.3 大法官釋字 613 號

就通訊傳播委員會委員產生方式，行政院最早所提草案，係以行政院長提請總統任命，後因「中央行政機關組織基準法」制定公布，行政院配合修正改採行政院院長提名經立法院同意後任命。然而，我國在審議通訊傳播委員會組織法草案時，正值廣播電視事業換照時期，引發各政黨角力。後立法院通過的版本，則採用政黨比例方式分配，由立法院各政黨依其在立法院所占席次比例共同推薦委員，也由各政黨依比例推薦學者專家組成提名審查委員會，行政院院長應依審查會通過之名單送立法院同意後任命。「國家通訊傳播委員會組織法」一通過，行政院即以組織法違反憲法權力分立原則，提起釋憲案。

95 年 7 月，司法院大法官會議做出釋字 613 號，宣告了組織法第四條第二、三、四、六項有關通訊傳播委員會選任的部分違反責任政治暨權力分立原則，最遲在 97 年 12 月 31 日失效。為避免修法的空窗期會使通訊傳播委員會業務停頓，釋字中亦明文，在相關規定失去效力前，通訊傳播委員會已作成的作為，不因組織法部分條文被宣告違憲而影響其適法性，相關人員與業務的移撥也不受影響。本號解釋的做成，為獨立機關在我國首度出現所引起立法行政二權的

緊張，在若干課題上有所討論，但也留下一些模糊的空間。

1、行政一體

釋字 613 號肯認通訊傳播委員會設計為獨立機關與憲法保障通訊傳播自由的意旨相符。憲法第十一條保障言論自由，保障的範圍包括通訊傳播自由，不論是經營或是使用媒體。大法官認為，「憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力的侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。」因此，從機關最適來看，立法者可以因為社會的需要去創設更適合落實憲法保障的組織。「立法者如將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。」因此，以獨立機關的方式，來設置通訊傳播機關有其正當性。

對於行政一體原則的解釋「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。」而行政一體所形成的責任政治運作，依憲法第五十三條，行政院為國家最高行政機關，透過民選總統的任命間接取得民意之基礎，經由其對立法院負責的設計向人民負責。依憲法增修條文第三條第二項的規定，我國的責任政治原理係透過行政院對立法院負責。

獨立機關在我國的地位上，依大法官的解釋僅係法律層級的獨立，與考試院、司法院等由憲法賦予獨立地位不同。既然為法律層級的問題，則在我國五權憲政體制下，獨立機關究竟應如何嵌入其中，以符合權立分立原則，則是此一制度能否在我國運作良好的重點。

國家的組織究竟應如何設立，獨立機關是一種行政的選項，大法官亦承認此種可能，「承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。」依大法官之見解，獨立機關存在的核心價值，應該在於其專業，獨立的設計僅是使其專業能發揮。從行政權運作的最高指導原則行政一體來看，獨立機關的出現不免對既有科層體制有所挑戰，「立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損。」在我國的憲政下，要成立獨立機關，在大法官的釋字中就提醒必須保留行政院長對於獨立機關重要人事的決定權限。理由書中提及，「行政院院長更迭時，獨立機關委員若因享有任期保障，而毋庸與行政院院長同進退，雖行政院院長因此無從重新任命獨立機關之委員，亦與責任政治無違。」可見是否能任命委員，並非保障行政一體的必要。「且根據公務員懲戒法第四條第二項規定，行政院院長於獨立機關委員有違法、失職情事，而情節重大，仍得依職權先行停止其職務，因行政院院長仍得行使此一最低限度人事監督權，是尚能維繫向立法院負責之關係。」顯見大法官係採取最低度的認定。

由於大法官認定獨立機關的出現會減損行政一體原則，因此，獨立機關的設置應為例外。獨立機關必須要有一定程度的民主正當性基礎，此基礎足以彌補行政一體及責任政治的減損，如此方不致違憲，「設置獨立機關之目的確係在

追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作。」由於數位匯流時代下，對傳播產業的變化，使得傳播的管制機關確有調整之必要及正當性，這一點，從各國近年的組織調整可得到支持。我國將通訊傳播之主管機關設置成為獨立機關，不但具有憲法保障通訊自由、言論自由之正當性，在趨勢上，亦與國際的發展同步。

2、行政與立法間的權力分立

在理由書內，大法官認為權力分立原則，「為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。」依此，權力分立乃是一個動態的平衡，只要不去牴觸憲法明文的規定，不要去侵犯各機關的權力核心領域。故而，立法院對於行政院在通訊傳播委員會的人事決定權，仍然可以有一定的限制，「然為避免行政院恣意行使其中之人事任免權，致損及通傳會之獨立性，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權仍非不能施以一定限制，以為制衡。」只要不侵犯行政權的核心領域。

「行政院院長僅能推薦十八位通傳會委員候選人中之三位，審查階段對人事則完全無置喙餘地，並且受各政黨（團）依政黨比例推薦組成之審查會審查通過之名單所拘束，有義務予以提名，送請立法院同意，對經立法院同意之人選並有義務任命為通傳會委員，足見行政院所擁有者事實上僅剩名義上之提名與任命權，以及在整體選任程序中實質意義極其有限之六分之一通傳會委員候選人之推薦權，其人事決定權實質上可謂業已幾近完全遭到剝奪。」由於大法

官認為人事權為施政的核心，因此，將行政院對於通訊傳播委員會的人事決定權實質上完全剝奪就違反憲法上權力分立使其能相互制衡的規定。另外，將行政院對於人事的決定權移到立法院，由各政黨行使，在大法官的認定中已經明顯違反參與的界限，已非為限制行政人事決定權的制衡，而是剝奪原屬於行政權核心的權力移往立院行使。

另一方面，獨立機關的設置係為降低政治力在通訊傳播領域的影響，然而組織法的設計卻使政黨介入。「立法者如何降低政治力對通傳會之影響，進而建立人民對通傳會得以公正執法之信賴，固有立法自由形成空間，惟其建制理應朝愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計。然上開規定卻反其道而行，邀來政黨之積極介入，賦予其依席次比例推薦及導致實質提名通傳會委員之特殊地位，影響人民對通傳會超越政治之公正性信賴。」大法官認為，這樣的設計有違通傳會設計為獨立機關的目的。



4.2.4 釋憲後之行政院與通訊傳播委員會之關係

雖然獨立機關在我國法制尚不完備，但是就保障獨立機關的獨立條件，立法的過程中已有充分的討論和共識。然而，由行政院做成的「獨立機關與行政院關係的說明」，在解釋文出來前後經過修改，行政院 95.10.31 院臺規字第 0950091326 號函修正更加限縮國家通訊傳播委員會做為一個獨立機關的獨立範圍。

7 月份大法官釋字出來之後，行政院在 10 月修正了「獨立機關與行政院關係運作說明」，開宗明義就提到，獨立機關組織之運作必須遵循二個重要原則。第一，獨立行使職權之意旨，依據司法院釋字第 613 號解釋，僅指在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。故僅限於具體

個案決定有所謂獨立行使職權可言，不包括政策決定領域。第二，獨立機關依據法律主管之業務應以裁決性、調查性或管制性為主，不負責施政政策、產業輔導或獎勵等業務，若裁決性、調查性或管制性之個案決定涉及施政政策領域時，仍應與行政院各主管部會協調溝通，並接受行政院之政策決定。再者，其行使職權之個案決定雖不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督，然以獨立機關仍屬中央行政機關，舉凡中央行政機關在性質上應一致遵行之行政管理事項仍應遵守，否則行政院作為憲法規定全國最高之行政機關，其完整之行政管理權限即難以維持。」本次修正的函，可以說是違反組織法中第三條所明文，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。剝奪掉獨立機關在政策上的權限，使通訊傳播委員會變成執行管制的機關，類似英美的管制機關。但究竟對應於通訊傳播相關事務的行政院部會為何，卻又不清楚，如此將會使事權再次分散，又重回原來多頭馬車的情形。

行政院 95.10.31 院臺規字第 0950091326 號函修正對於獨立機關的原來法律所設計的方式，也有所調整：

1、獨立機關之人事任命

依釋字第 613 號解釋，行政院為國家最高行政機關，基於行政一體，必須為包括獨立機關在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因獨立機關施政之良窳，與獨立機關首長、副首長及委員之人選有密切關係，故行政院原則上擁有對獨立機關首長、副首長及委員之具體人事決定權。立法者雖有一定之制衡權限，惟仍以不侵犯行政權之核心領域，或對行政院權力之行使造成實質妨礙為限。應本於釋字第 613 號解釋，須考量行政一體與責任政治之原理，並依獨立機關之任務性質個別設計，不受限於基準法第 21 條之規定。該函雖認為得不受限於基準法的規定，然而法的層級究竟高於行政機關的函釋，在基準法未經立院修正前，其規定仍認具法位階的效力。

2、獨立機關與行政院政務之關係

獨立機關行使裁決性、管制性及調查性之具體個案決定時，雖不受行政院指揮監督，惟若其執行業務有涉及施政政策或產業輔導等事項時，須先與主管部會機關充分溝通、協調後，或由負責督導相關業務之行政院政務委員主持協商，再報請行政院核定之；部會如遇有需協調事項時，亦應主動要求與獨立機關會商，並由行政院負最後政策決定之權責。行政院取回政策的決定之權。

此外，原有的函釋中，獨立機關之任務功能在超然獨立執行裁決性、管制性或調查性之個案決定事項，並不負有政策諮詢或政策協調統合功能，依行政院所頒獨立機關建制原則規定，獨立機關之首長，非為行政院之閣員，毋需參與行政院院會。但修正後的見解，則認為若因院會討論議程有實際需求時，仍應受行政院院長指示列席行政院院會。因此，行政院院長得指示列席。此外，依據司法院釋字第 613 號解釋所揭示之行政一體原則及精神，獨立機關仍有義務依行政院之要求，參與行政院必要之會議，包括行政院所設之各任務編組會議，就其法定職掌範圍，共同完成公共任務，並遵守會議結論。此亦為行政院依釋字第 613 號解釋擴大解釋的結果，使得國家通訊傳播委員會形同行政院之任務編組。

3、獨立機關主管法律之訂修

獨立機關為行政權之一部分，在我國定位為相當於二級之機關，本即無自行提出法律案於立法院的權限，依憲法 58 條第 2 項之規定，應經行政院會議議決。行政院 95.3.2 院授研綜字第 0950004004 號函，就組織法部分，明文認定其法案不需經行政院審查，只在考量獨立機關與中央行政機關間通案的衡平時，行政院得於獨立機關組織法案提報行政院會議議決前召開協調會。而作用法的部分，則採加註意見或二案併呈。行政院 95.10.31 院臺

規字第 0950091326 號函修正認為在獨立機關主管之法律案，包括組織法案與作用法案，其報院審查程序均與一般機關相同，並應經行政院會議議決後，函送立法院。行政院將獨立機關的權限限制於具體個案決定才有獨立行使職權言，不包括政策決定領域。法律案均涉及政策決定事項，故如法律將獨立機關定為該法主管機關時，僅表示獨立機關對此等法案有草擬之權限，嚴重限縮獨立機關在事務上的管轄範圍。

4、有關國家通訊傳播委員會（NCC）之過渡處理方式

該函中，對於國家通訊傳播委員會（NCC）組織法業有關委員產生方式因實質剝奪行政院之人事決定權，經司法院釋字第 613 號解釋認定違憲，應於最短時間內加以修正，在完成修法以前，為彌補其委員產生方式違反憲法權力分立、行政一體、責任政治原則及憲法保障通訊自由之意旨，包括對於其人事、預算，行政院得加以監督，並為適法之處理。涉及 NCC 職掌之法案，不分組織法或作用法，由 NCC 或相關機關研擬，並應報請行政院簽請政務委員審查。不服 NCC 作成之行政處分，其訴願應向行政院提起。至於 NCC 內部單位組織、員額之規劃，亦應報行政院核定或同意。此一見解，將形同瓦解我國第一個依法成立之獨立機關。司法院釋字第 613 號解釋大法官為避免修法前的空窗期，採用設立落日條款的方式，並於解釋文中明文，失去效力前，通訊傳播委員會所作成之行爲，並不因前開規定被宣告違憲而影響其適法性。因此，行政院在此忽視大法官的意旨，反而以行政函釋的方式既監督又審查地全面介入國家通訊傳播委員會業務的運作，可謂帶頭破壞獨立機關建置的機會，獨立機關在我國形同虛設。

在大法官釋字出爐後，行政院提出了對於中央行政機關組織基準法第二十一條的修正草案(參表 10)。在說明中表示，釋字第六一三號解釋確立行政院為國家最高行政機關之憲法架構下，賦予獨立機關依法律獨立行使職權之同時，

行政院院長對獨立機關重要人事應保有一定之決定權限，即包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治原則，此亦為中央行政機關組織基準法創設獨立機關組織型態之意旨。因此，行政院擬提案將人事的任命方式修正為為由行政院院長提請總統任命之，以符合憲法所揭示之責任政治與權力分立之原則。

表 10：中央行政機關組織基準法第二十一條修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提請總統任命之；其他機關由一級機關首長任命之。 前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。	獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之。 前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。	本法係於九十三年六月二十三日制定公布施行，司法院九十五年七月二十一日釋字第六一三號解釋確立行政院為國家最高行政機關之憲法架構下，賦予獨立機關依法律獨立行使職權之同時，行政院院長對獨立機關重要人事應保有一定之決定權限，即包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治原則，此亦為本法創設獨立機關組織型態之意旨。為符前揭解

		<p>釋，爰擬具中央行政機關組織基準法第二十一條修正草案，將該條第一項有關相當二級機關之首長由一級機關首長提名經立法院同意後任命之，修正為由行政院院長提請總統任命之，以更符合憲法所揭示之責任政治與權力分立原則。</p>
--	--	---

資料來源：行政院全球資訊網

「中央行政機關組織基準法」的修正固然有助從法律面調整現行以函釋來指揮建置獨立機關的怪現象，但追本溯源的問題仍是在釐清獨立機關於我國的層級為何。不論從法條上或是大法官釋字，獨立機關在我國的定位乃為法律上的獨立，並非憲法上的獨立，是故獨立機關的設計，就有賴於行政及立法二權的協調，體認到我國在通訊傳播領域對於政治介入的恐懼，以及匯流時代下，統一具專業的管制機關將有助於產業的發展。然而人事任命上的爭執，在大法官釋憲後，反而行政院挾此一釋字，做有利於己的解釋，而用函的方式去變更與獨立機關間的互動，使通訊傳播委員會形式上成為行政院監督下的單位。此一做法，對於我國建立獨立機關的文化不利，且對於面臨數位時代強大競爭的台灣也並不是很好的做法。

4.2.5 小結

政府組織的改造過程，對於獨立機關的設立，朝野皆有共識。而將通訊傳

播管制事宜交由獨立機關行使，大法官釋字亦肯認符合憲法的意旨。對保障其獨立性，回顧我國最初始的設計，已經具有基本的條件：

1、法律授權獨立：獨立機關在我國法規的規範上，早先總統府在推動組織改造過程所訂的「獨立機關建置原則」，之後有行政院函「獨立機關建置原則」，93年由立法院通過「中央行政機關組織基準法」賦予獨立機關成立的法源，接著在94年立法院通過「國家通訊傳播委員會組織法」，依法成立國家通訊傳播委員會。

2、人事獨立：國家通訊傳播委員會的建制過程中，最大的困難就在於人事上的獨立問題。人事的獨立，包括委員會成員的任命過程、任期、黨派組成比例、專職與否等，在在影響到委員會不受外力干擾得以獨立行使職權。在組織法中對於人事的部分都有詳細的規定，惟獨在提名、任命、同意的機制設計上，出現對於政黨介入的疑義。並為此遭大法官宣告組織法中部分條文違憲。

3、會計獨立：依國家通訊傳播委員會組織法第十三條規定，「本會所需之人事費用，應依法定預算程序編定。本會依通訊傳播基本法第四條規定設置通訊傳播監督管理基金；基金來源如下：一、由政府循預算程序之撥款。二、本會辦理通訊傳播監理業務，依法向受本會監督之事業收取之特許費、許可費、頻率使用費、電信號碼使用費、審查費、認證費、審驗費、證照費、登記費及其他規費之百分之五至十五。但不包括政府依公開拍賣或招標方式授與配額、頻率及其他限量或定額特許執照所得之收入。三、基金之孳息。四、其他收入。」使通訊傳播委員會擁有一定財源，保障其行使權力不因財政而受其它機關的干預。

4、決策獨立：乃指委員會得依其自由意志完成決策，不受其它機關的指揮。依行政院94年所訂定的獨立機關建制原則，提及獨立機關所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督。顯見就獨立機關的決策獨立上，我國明文加以保障。

5、專業獨立：在委員會委員的組成上，組織法明文，通訊傳播委員會委員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗為必要。體認獨立機關的存在係為執行專業性任務，因此以委員必須具有專門的知識為積極條件。

6、監督獨立：獨立機關雖不受行政權在適當性及適法性的監督，但並非獨立機關就逸脫在憲政體制之外。因此，對於獨立機關的監督模式，在我國憲政下，包括有法院的司法審查權、立法院在立法規範及預算的審議、監察院的審計監督權及糾正權、糾舉權或彈劾權，還有通訊傳播委員會的公布工作報告，而受到公眾及輿論的監督。

縱上述，顯見雖然獨立機關在我國尚處於發展中，但是就設計保障獨立機關的獨立條件，已有相當的考量。然而，由行政院做成的「獨立機關與行政院關係的說明」，後來又經二次的修改，分別在解釋文出來前後，更加限縮國家通訊傳播委員會做為一個獨立機關的獨立範圍。



4.3 我國發展中之管制模式

4.3.1 匯流的趨勢

在前面的虛實三角中，我們看到原本電信、資訊及傳播垂直整合型的產業鍊，在匯流時代下，紛紛打破形成橫向的平台整合(參圖 10)。在每一個橫向平台方框裏，都有新的產業在形成，因此，在匯流下的管制理念就必須隨之改變。

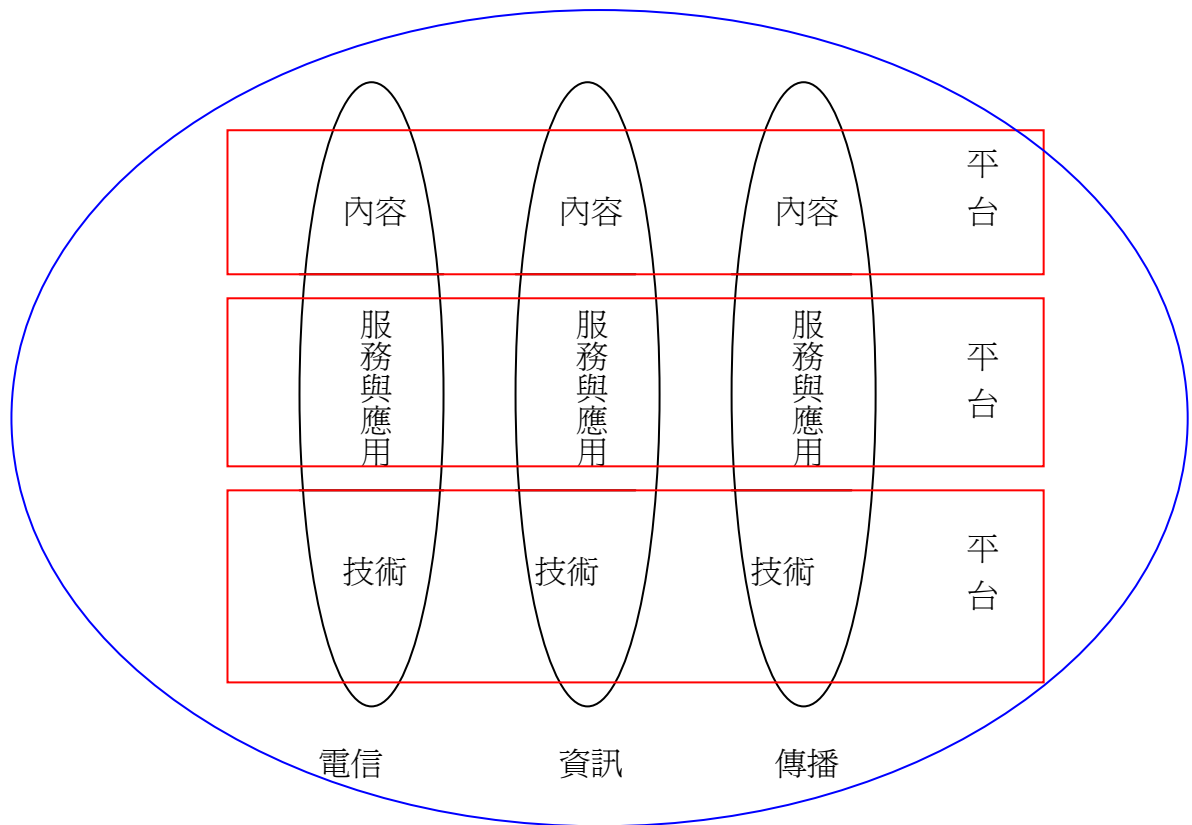


圖 10：匯流時代產業的整合

資料來源：研究者繪製



在面對匯流的大背景下，觀諸世界各國的作為，可以歸納出幾個供我國參考的方向：

- 1、管制架構方面：改以平台為管理單位，按實體網路、應用服務、內容等產業的特性去重新規劃管制的範圍及寬嚴。
- 2、鼓勵市場自治機制：自由化的潮流下，管制的作為傾向寬鬆，而為了維持市場上的公平競爭，應信任市場機制，鼓勵業者自行協商及自律。
- 3、降低進入市場的門檻：管制主要是促進及維持市場競爭，藉由市場力量的運作以提昇消費者利益。為促進市場競爭，應鼓勵更多的參與，主動排除市場參加的障礙與瓶頸。
- 4、競爭政策：採用不對稱性管制原則，亦即對於充分競爭的市場，原則上都採取事後的管制，至於競爭性不足的市場採取事前的介入，但必須確保手段確實符合其必要管制程度。

- 5、技術中立：管制措施應因應技術匯流趨勢所造成之不同平台間差異性日漸消失情形，放棄以技術為管制差異的合理，公平對待每一項技術的應用。
- 6、重視網路互連：網路就像道路，快速和便捷與否，取決於每一條路是否都能順利與其它道路接軌。為加速應用及服務層的發展，有必要要求實體平台的產業協力完成網路的互連。
- 7、普及化問題：在市場導向為主的發展下，對於無力支付資訊取得費用的國民，政府有義務加以保護。兼顧產業發展需求，以及原有公共運輸人角色義務。

我國過去的管理方式亦以垂直整合的產業別為之，在匯流的觀念下顯得不合時宜。此外，像針對電視頻道相關議題時，就必須摒棄頻道有限的觀念去思考，因為在未來數位匯流形成大 IP 網路後，頻道數將是無限的，所以必須要能夠有新的觀念與思維，以制訂有前瞻性的法令與政策。數位匯流使產業的界限模糊，管理機關自亦有重新檢討規範結構的必要。2006 年通訊傳播委員會提出「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案總說明，在前言「提到促進數位匯流效能競爭，健全通訊傳播監理制度，是國家通訊傳播委員會當前的首要施政目標，為有效達成上揭目標，有必要從匯流觀點，全面檢視修正現有的通訊傳播法令。」通訊傳播委員會的成立，是我國面對數位匯流時代重要的第一步，而為因應技術的快速發展，以及市場激烈的競爭，接下來便是儘速統合我國紛亂的法律，讓產業有所依循。此次在推動修法上，也將採取一次完成修法，亦即綜合立法的方式。國家通訊傳播委員會的做法是以在不變動現有的法令架構前提下，來進一步完備現有法令。

4.3.2 國際的模式

我國在黨政軍退出媒體成為全民共識後，對於如何避免政治力量進入媒體

及媒體的管制機關可說是極為重視。「國家通訊傳播委員會組織法」以政黨比例來形成委員人事任命的制度，確實並不多見，但亦非必然代表政黨的勢力可以操控特定機關。在通訊傳播管制機關的人員任命上（參表 11），約可歸納出三種模式。一種是以行政權為主的設計，完全由行政權自行完成提名任命。第二種則是以立法權為主，由立法機關來決定人選後任命。第三種則是兼顧行政立法二權的發言權，而在制度設計上，又可以分為二種，一種以行政權提名交由立法權審查同意後任命，一種則是分割提名的權力，部分的提名權由行政權行使，部分由立法權為之，不論是行政權或是立法權對於他方所提出的名單並不擁有否決的權力，以達成機關尊重。



表 11：通訊傳播管理機構委員任命方式一覽表

型態	名稱	提名方式	任命方式
以行政權為主	英國（OFCOM）	政治任命委員由文化媒體體育部、貿工部兩部長提名。	左列政治任命委員亦由前述二部部長任命。
	西班牙（電訊市場委員會）	由工商觀光部提名	由總理府任命
	加拿大（加拿大廣播通訊委員會，簡稱「CRTC」）	總理提名	專任及兼任委員皆由總督（內閣）任命
	荷蘭（媒體管理局）	由教育文化及科學部長推薦	由教育文化及科學部長任命
	丹麥（廣播電台暨電視台評議委員會）	無須經過提名過程	由丹麥文化部長任命
	澳大利亞（澳洲通訊及媒體總署，簡稱「ACMA」）	「傳播、資訊科技及藝術部」依據專業考量，由傳播、電訊及學界等領域中遴選合適人選呈請總理核可。	總理核可後，移請總督任命。
以立法權為主	德國（柏林·布蘭登堡媒體局）	3 人由柏林邦議會選出，3 人由布蘭登堡邦議會選出，1 人（即主席）須由 2 邦議會共同選出	經柏林及布蘭登堡邦議會 3 分之 2 多數通過後任命（並無明文規定應採政黨比例產生，而係經議會各黨協調溝通後，經 3 分之 2 多數通過後任命。除非某黨在議會本就擁有 3 分之 2 以上之席次，否則勢需先與其他黨協議，才能順利產生。議會考量人選時，會著重其社會名望及專業背景，並盡力排除立場偏激之人士出任媒體委員。）
兼及行政立法二權	美國（聯邦傳播通訊	總統提名	經參議院同意後任

採用提名任命模式	委員會，簡稱「FCC」)		命
兼及行政立法二權分割提名權	法國(最高視聽委員會，簡稱「CSA」)	總統、國民議會議長與參議院議長各提名3人	總統任命
	韓國(放送委員會，簡稱「KBC」)	其中6人由國會推薦(即「提名」，國會議長推薦3名、國會之「文化觀光委員會」委員長推薦3名);國會推薦之6人均與國會各政黨之黨團代表協商後提名，其推薦人選考量原則為具有(廣電領域)專業性、公正性及視聽者(觀眾)代表性	大統領任命

資料來源：研究者整理自 行政院新聞局資料 94.09.19

觀諸本研究所歸納的四國，美國係採用總統提名，經參議院同意後任命，兼顧立法及行政的意見表達需求。英國乃內閣制國家，閣員本身即為國會成員，因此，雖然是由內閣來提名任命，但同時也取得行政立法的認可。韓國則採取多元管道來任命，行政權的總統提名三名，三名委員的提名交由國會，由國會議長與國會各政黨黨團代表協議後推薦，另外三名委員則以專業取才為重，由國會文化觀光委員會來推薦，九名人選由總統任命。

反觀我國，組織法第四條的設計將審查的權限交由經國會組成的審查小組為之，一經審查小組通過，行政權即必須依通過名單送總統任命。而在人選的推薦上，又採類似韓國的制度，將推薦名額切割，委員人數為十三人，推薦名單卻達十八人，其中行政權僅佔三名，其餘名額由立法院依政黨比例代表制推薦。審查小組由於是由國會所推薦組成，某種程度，即承受國會的民意，經其授權審查獨立機關委員之資格，審查小組實行的就是立法機關的審查權限，與

美國的制度相仿，由總統提名經參院審查，兼顧及行政立法二權對於獨立機關的賦權。委員人選經過國會的實質審查，以保障其專業性。而我國既然在審查小組上，使立法權有表示意見之機會，則在人選的提名上，組織法上又賦予立法院推薦人選的權力，形成立法院自己提名自己審查的矛盾。韓國的做法乃將人選提名權分配於立法及行政二權，一旦擁有提名權機關決定人選，則總統將依其提名人選加以任命，表現出對於推薦單位的尊重，這樣的做法也有助於委員背景的多元化。我國如將制度設計成由立法、行政二權皆有提名之權，則應將審查小組的設計取消，避免有過於偏重立法權之問題。

由於我國為一偏向總統制的國家，行政與立法二權截然劃分，在權力分立的原則下彼此制衡。在此前提下，內閣制國家所採用，由內閣提名任命的模式，在我國將會形成忽視另一個憲政機關的問題。在我國政黨嚴重對立的情形下，反而有深化政治涉入的獨立機關的不安。因此，我國在獨立機關的設計上，基於行政立法二權互相尊重的考量下，為使權責清楚，建議可以朝向美國模式，由行政權提名經立法權審議通過任命。如此一來，獨立機關可透過行政立法的雙重賦權取得強力的正當性。行政機關及立法機關既然已經在提名任命的初期皆有表達意見的管道，則未來獨立機關依法行使職權，就不應再為任何政治上的干預。這樣的提名任命模式對於保障獨立機關的獨立更為有利。韓國的模式雖然也兼顧行政立法二權，使其各自擁有對人選的表達權，但在我國政治環境高度對立的情形下，只怕會完全以政治的考量來取才，有違政治退出通訊傳播管制的理想。且基於對他機關提名權的尊重，將會無法形成足以令人信服的審查及把關單位，等於是將政黨的對立直接帶入國家通訊傳播委員會，不但有礙委員會職權的行使，將來獨立機關亦無法避免掉政治的直接干預。

4.3.3 我國發展中的管制模式

從我國通訊、電信、傳播的背景來看，長期都有政治勢力的影子於其中，

使得在落實管制回歸市場時，困難重重。政策的管制如若不可預見，往往會變成產業發展的負擔。因此，就此三大產業在匯流後的管制作為，我國的確有另成立機關的必要，以統一事權。獨立機關的設計可以使政治的干預減到最低，使專業的考量置於首要，因此以獨立機關的原理來設計我國匯流時代的管制機關，可以說是適合的。

從我國憲政的角度出發，參考國外的經驗，針對我國尚在發展中的國家通訊傳播委員會提出一個參考模式（參圖 11）。

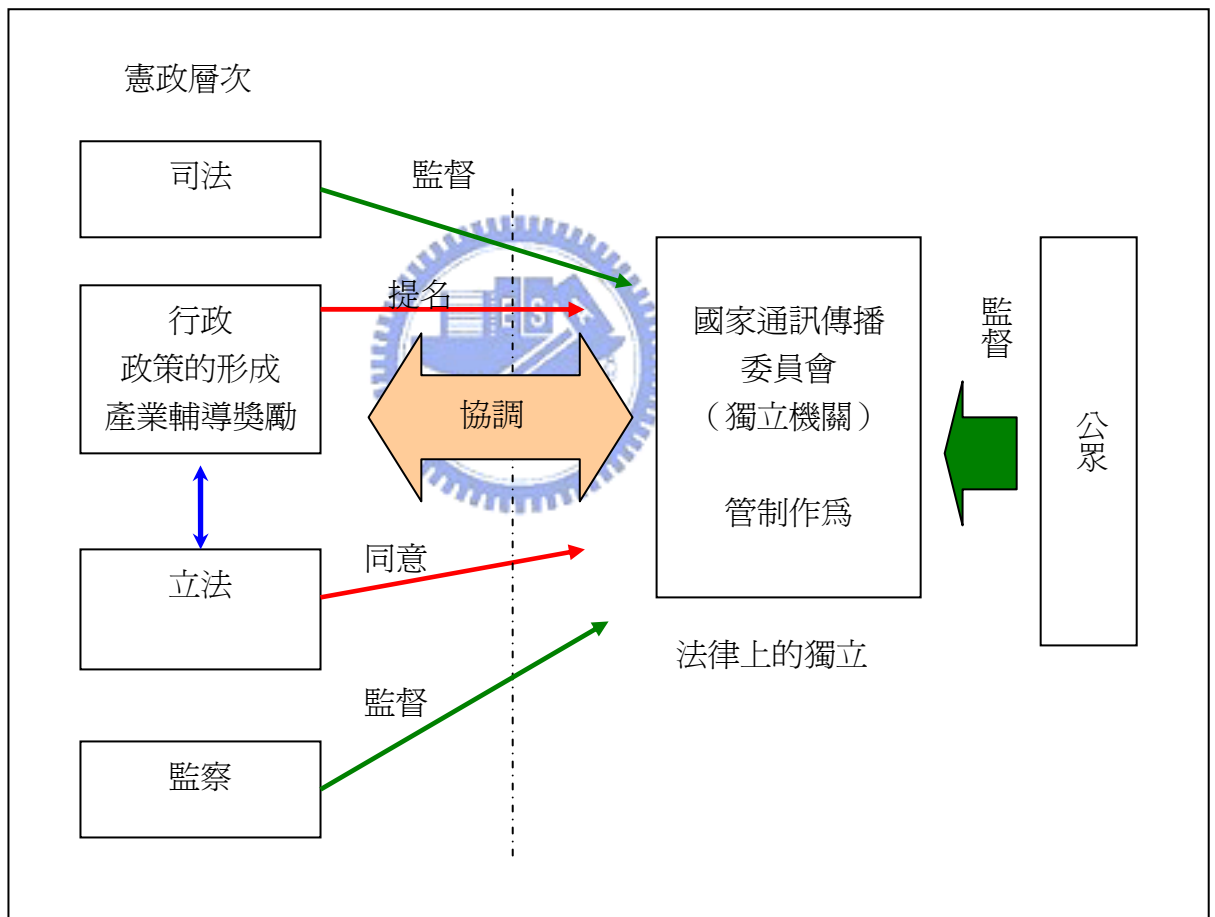


圖 11：我國發展中的管制模式建議

資料來源：研究者繪製

1、獨立機關在我國的定位為法律上之獨立，不論在行政院의 「獨立機關建

置原則」，或是立法院的「中央行政機關組織基準法」，到司法院的大法官釋字 613 號，都一再宣誓獨立機關的獨立僅係依法為之的獨立，與憲法上的獨立機關像是監察院、司法院不同。而在我國，憲法上的獨立機關地位的取得也只有透過修憲，由憲法賦予方符合憲政原理。因此，國家通訊傳播委員會仍然是在三權分立架構下，行政權的一環，只是因其任務的特殊，而採用獨立於既有行使行政權的行政機關之外，形成一個由法律授權其獨立的獨立機關。

- 2、獨立機關的人事，應採取由行政院提名經立法院同意而任命，主要是在三權分立，彼此制衡下，顧及行政立法二權對於獨立機關的意見表達權。由於國家通訊傳播委員會仍然是行使行政權力，因此，基於政策的一體性，由行政院來提名適當的人選，將落實行政院整體的大政策，應該是有助未來二機關的溝通和合作。而透過代表民意的立法院來對人選的適當與否，使未來任命的委員都能取得民意的認同，如此當然也有助於委員之後與立法機關的互動。至於行政院要如何提名，立法院要由院自己來行使同意權或是另組審議小組，原則上都尊重有權院會的決定。
- 3、為避免單一政黨對於獨立機關的控制，可參考美國的方式，限定採用合議制之委員，具有同一黨籍者不得超過半數，透過法律的直接規範，使行政提名及立法審查就是針對提名人選的資格條件適任與否，而不再進行結構上的爭執，將會有助於降低政治力干預的空間。中央行政機關組織基準法有這樣的規定，國家通訊傳播委員會組織法未來修正亦宜採取同樣的規定，以杜紛爭。
- 4、在人數的部分，目前國家通訊傳播委員會共有委員十三位，與中央政府機關組織基準法規定，以五人至七人為原則有所不同。然委員會的效率與人數成反比，審視國外的組成人數以五至九人間為多，故可在進行組織法的修改時，再為考量。另外，為保障政策執行的持續性及穩定，可以採用委員任期交錯的方式，使國家通訊傳播委員會不致因為委員任期

屆至改選就全面換新血，所有的管制方向又要重新思考造成動盪。

5、獨立機關雖然不受行政權的適法性和適當性的監督，但是在行政一體原則的尊重上，行政院與國家通訊傳播委員會間必須建立起一套協調機制。而這套協調機制必定是在充分認知到國家通訊傳播委員會為一獨立機關的前提下進行，而非行政權上對下的分工。目前文獻中有提到「執行業務有涉及施政政策或產業輔導等事項時，須先與主管部會機關充分溝通、協調後，或由負責督導相關業務之行政院政務委員主持協商，再報請行政院核定之；部會如遇有需協調事項時，亦應主動要求與獨立機關會商，並由行政院負最後政策決定之權責。」其中提及由負責督導相關業務之行政院政務委員主持協商，似乎可以從此發展成為未來二機關協調的機制。依我國目前的發展，似乎傾向將政策的形成仍然保留在行政院裏，國家通訊傳播委員會負責管制作為，這樣的分工與美國、英國等相仿。由於政策涉及到整體施政的大策略，因此，將政策形成保留由行政院整體規劃亦無不可，惟應注意二點，第一點，中央究竟由哪一個單位負責相關政策規劃必須清楚，否則會重蹈過去多頭馬車的狀況，造成委員會執行上的困難，使委員會的設立目的落空，第二點，國家通訊傳播委員會負責政策的執行，由於其與產業的對話管道更為直接，因此，行政院的政策形成過程，就應當透過協調機制發揮諮詢的作用。在英美，這樣的協調機制都是重要的，在我國獨立機關方甫建立之初，就這個部分更應該明確討論。

6、我國的憲政制度係偏向總統制的五權分立，立法和行政的權力分立明顯而清楚。行政權與立法權的互動，從憲法上來看，行政院為國家最高行政機關，舉凡預算或是法案都是經由行政機關向立法院提案。因此，就這個部分，國家通訊傳播委員既係行政權之一環，就必須遵守我國憲政原理，國家通訊傳播委員會循行政權與立法權互動，以落實責任政治。

7、獨立機關雖名為獨立，但並不代表就逸脫在憲政之外，仍然會受到其它

機關的監督。像司法院的司法審查、監察院審計監督，最重要，應要求國家通訊傳播委員會定期對外公布工作報告，促進公眾和輿論的監督。

獨立機關在我國而言，過去雖然有公平交易委員會、中央銀行、金融管理委員會等，惟並沒有一個統一的基準法為其所依，各機關本其各自的實際情況，依各該機關的組織法為之。在「中央行政機關組織基準法」通過後，授予獨立機關在我國明確地位，上述機關的組織法也將循「中央行政機關組織基準法」對獨立機關的相關規定去修正。然而，在國家通訊委員會從組織法草案審議到人事任命、成立近二年的時光，我們看到的是，政治力的高度介入，政黨的激烈對立，到最後只剩下獨立機關苟延殘喘地與行政權對抗。回頭審視我國在行政機關組織重整時，明定獨立機關時的良法美意，但法律終究難敵變動的政治。我國的政治文化中，可以說並沒有獨立機關這樣的行政文化，立法和行政二權對於獨立機關的了解不足，因此無法給予新制度在生根時必要的尊重；人民對於獨立機關的陌生，於是獨立機關得不到民意的背書。國家通訊傳播委員會註定從立法審議的初始到成立的過程都被政治任意的曲解。建議，對於獨立機關的功能與角色，有必要再對國民教育，提高人民對於獨立機關的信心。二方面，也應該對於行政系統的人員說明，使其了解獨立機關的建置目的，並進而尊重這樣一個特殊任務的組織存在，惟有如此，方能期許行政權與獨立機關在互動分工的過程中能充分互重且協調。全力為我國在匯流時代的競爭中扮演一稱職的領航角色。

五、結論與建議

5.1 研究總結

數位匯流的現象隨著科技的進步，發展的現象越來越快，從資料的研讀中，發現各國針對此一現象，或訂出時間表以因應，或從組織改造著手來接招。而國際組織全力支持的自由化，也使得匯流成為跨國界的全世界運動。在數位時代的發展，產業趨向大者恆大，為了因應台灣的通訊傳播產業對國際開放的挑戰，如何加速台灣內部產業的競爭力是很重要的課題。事權單一的獨立管制機關是世界的潮流，機關建置也只是第一步，如何保障其依專業執行業務，則仍舊會因為各國的狀況而不同。亦即匯流時代的虛實三角雖然是各國的統一現象，但是在其背後的管制架構，究竟會是如何的形貌，是與虛實三角一致，形成一個成長的動力，或是潰散不成體系而成為虛實三角發展的阻礙，在在牽動到政策、法規、資源、目標、願景等等，取決與各國情況的不同。

採用獨立機關的模式來因應數位匯流環境，在我國有很高的共識，長期的討論和研究後，於九十六年二月在眾人的引頸期盼下，國家通訊傳播委員會終於掛牌運作。然而，通傳會掛牌運作才算是開始獨立機關在我國本土化的工程，逐步修正調整讓獨立機關和協地在我國的政府體制中運作。獨立機關的出現在我國的憲政體制下，確會牽動到行政一體的原則。獨立機關在我國明確的被定位為行政權之一環，但是既名為“獨立機關”自亦承認這種型態的行政組織必有與傳統行政組織不同之處。歸納行政、立法、司法的意見，都可以發現，獨立機關的設立在我國的行政組織選項為例外，因此必須有足夠堅強的理由及正當，方選擇此種例外來建置行政組織。而在台灣政治與傳播特殊的歷史背景下，國家通訊傳播委員會的設立確實有助於我國在數位匯流時代裏，順利由管制者變身為管理者。數位匯流時代是一個管理的時代，國家通訊傳播委員會以獨立機關設置確有其必要。而行政機關、立法機關在選擇此一事權分配方式後，

就應尊重獨立機關的特性，不宜任意剝奪、限制獨立機關之所以存在的基礎。尤其重要的是，行政機關與獨立機關間，需要建立起一套協調機制，使彼此清楚明白權力與責任的所在，共同合協運作，以促進我國在通訊傳播時代的競爭力。

此次國家通訊傳播委員會與行政院之連番角力，係導因於人事的任命。人事的任命雖係行政院為體現權責相符的必要權力，但是依大法官的解釋，亦非不得由立法院就人事的任命上做一定的限制。而在審視外國的情形時也發現，在人事的任命過程，都會尊重立法權相關的表達意見權。政黨比例代表制是引發政治對立最大的衝突點，然而，制度的問題其實是出在於立法機關就人事的提名任命權力太大，形成自己提名，自己審查通過，反而對於行政機關就人事的發言權力保障不足。獨立機關畢竟是行政權之一環，未來與行政院的協調、互動緊密相關，因此就行政院的意見表達權，在制度設計上應予以保障。國家通訊傳播委員會在人事的任命方式，引起政治力介入的問題，與獨立機關之設置初衷不符，在大法官加以指摘後，未來誓必要做調整。本研究建議，不妨參酌外國的方式，由行政院提名，交立法機關來審查人選的資格是否符合期待，一旦通過立法權的審查，就由行政權來任命。如此，有助釐清二權在人事任命的角色，行政院提名人選時，得徵求專業及理念符合未來政策方向的人才主持獨立機關，立法院則擁有人選的審查權，也可以平衡行政權若專以政治為考量去取才。好的人事雖然是獨立機關能全力發揮功能的重要因素，但是良好的制度，卻是好的人才所以能出線，能發揮的重要依憑。因此，在為獨立機關尋找出好人才之前，行政立法應共同為獨立機關的存在，設置一套完善的制度。

針對制度的完善，本論文提供幾項建議：

- 1、獨立機關的人事任命，回歸「中央行政機關組織基準法」，由行政院提名經立法院同意而任命，可以顧及行政立法二權對於獨立機關的意見表

達權。

- 2、我國的制度設計，傾向將政策的形成仍然保留在行政院裏，國家通訊傳播委員會負責執行，由於政策涉及到整體施政的大策略，因此，將政策形成保留由行政院整體規劃亦無不可。在進行事權分配的時候，仍然要以事權統一為方向，以免重蹈過去多頭馬車的現象，使面臨匯流大背景的產業更加無所適從。
- 3、在行政一體原則的互相尊重上，行政院與國家通訊傳播委員會間必須建立起一套協調機制。此機制應有效保障獨立機關可以依其專業獨立行使職權，而不是行政院上對下的監督指揮機制。如此才不會使我國大費周章設立一個獨立機關的美意落空。
- 4、立法和行政二權對於獨立機關的了解不足，加上人民對於獨立機關的陌生，都使獨立機關在我國的其功效大打折扣。因此對於獨立機關的功能與角色進行宣傳，提高人民對於獨立機關的認知。另外，也要對於行政系統的人員說明，使其了解獨立機關的建置目的，尊重這樣一個特殊任務的組織存在並與其合作。

5.2 研究貢獻

本研究以數位匯流時代為大背景，檢視國際現行的作法，以及各國管制機關的建置，並實際對照我國甫成立國家通訊傳播委員會後的現況，提出數點建議。97 年 12 月底是大法官釋字 613 號所定的期限，但是第一任通訊傳播委員會的委員們已經有共識，不論後續的修法進度為何，將在 97 年 1 月去職，因此，在這之前，我國必須對於通訊傳播組織法的內容完成調整。本研究的結論，希望有助於行政立法及獨立機關三間關係的思考。尤其是在行政院與獨立機關間，應儘速建立起協調的機制，法制化的機制將有助政策執行上的順利，也會降低未知的風險。

5.3 研究限制

本研究以一個發展中的組織為研究標的，自始就有新的資料和法案版本不斷推出的問題，為使研究的取樣範圍穩定，必須在時間上做一定程度的切割，在研究所選定的時間點之後出現的資料，都必須排除在本研究的考慮範圍，否則將使研究的背景和範圍難以掌握。本研究所探討的是以大法官釋字第 613 號做出來後，對於通訊傳播委員會和行政院二個組織的衝擊，因此，就目前各黨所提出的修法版本，自然無法列入研究的討論範圍內。

此外，我國過去雖然有金管會、公平交易委員會、選委會和中央銀行的獨立機關存在，但是不是以作用法為設立基礎，就是組織編制上仍然是屬於行政院所轄機關，都不算是有明確法律保障其獨立機關地位。本研究所比較的法律基礎，其中最重要的就是在政府組織改造工程啟動後通過的「中央行政機關組織基準法」，明文將獨立機關寫入我國行政組織法制中。未來上述四個機關，亦將配合修法。因此，過去的四機關並不符合本研究的前提，無法與國家通訊傳播委員會放在同一個標準上來檢討，故而只能捨棄針對四機關中相當豐富的資料不談。

5.4 未來研究建議

本研究以發展中的國家通訊傳播委員會為研究對象，在大法官的釋字指示下，在九十七年底必須完成有違憲之虞條文的修正。而行政院和國家通訊傳播委員會彼此一連串角力，也開啓國內各界重新思索獨立機關的定位和功能。既然我國決定設置獨立機關，相信制度的健全是對獨立機關最好的保障，因此，本研究認為以下幾點是我們在重新定位時，應特別關注，也是未來可以探討的方向：

- 1、去政治化，提升專業的比重：獨立機關之所以在世界能為各國所採取，除了獨立於原有行政科層組織外，另一個重要的因素就是對於專業的充

分尊重和保障。由於通訊傳播是個高度專業的領域，又面臨一個快速發展，競爭激烈的時代，因此不宜以原來的行政科層系統來管理。未來我國在重新思考獨立機關的定位和功能時，宜多提升其專業的形象和能力。

2、制度的健全重於一切：除了國家通訊傳播委員會本身組織制度的健全外，最重要的就是行政院與國家通訊傳播委員會之間的協調和分工機制要建立出來。依現行的設計，行政院保有輔導與獎勵的職責，而政策制定及執行的部分則交由國家通訊傳播委員會。惟除了明文的輔導與獎勵外，行政院似乎傾向要保有政策的制定權，就此，宜儘早確認清楚。更進一步的，若由行政權保有政策的制定，則究竟是由中央何機關為之也有釐清之必要。

3、促使獨立機關的文化在我國早日落地根：在大法官釋字出來後，行政院以此釋字有利於行政院的部分擴大對於國家通訊傳播委員會的控制，如此一來，會傷及我國在行政機關組織改造的目標。既然，我國已經選擇獨立機關為部分行政事務的管制模式，則行政院應盡力去完成獨立機關在我國落地生根的大任，而非極力矮化、相互爭權。制度調整的過程中，除了行政院與國家通訊傳播委員會間，另一個重要的角色就是立法院。由於立法院負有立法之責，當前的紛亂，立法院無法完全擺脫責任。因此，未來，重新修法調整國家通訊傳播委員會的相關定位，立法院與行政院間應充分溝通，體認匯流的腳步之快速，儘速協助獨立管制機關上軌道。在完成組織修正的過渡期間，為避免政治上互鬥造成未來制度在法制化過程不必要的困難，牽涉其中的各方都應高度自制。

參考文獻

- 1、鄭瑞城，透視傳播媒介，天下，1988 年
- 2、鄭瑞城，「頻率與頻道資源之管理與配用」，收錄於馮建三等編解構廣電媒體，澄社，1993 年
- 3、顧玉珍，「新聞局與媒體」，當代，第 108 期，1995 年
- 4、葉俊榮，民主轉型與憲法變遷，元照，2003 年
- 5、陳美華，「台灣地下電台之研究—成因與問題探討」，政治大學，碩士論文，1995 年
- 6、翁秀琪，「台灣的地下媒體」，收錄於馮建三等編解構廣電媒體，澄社，1993 年
- 7、江耀國，「我國有線電視第二次管制革新」，收錄於有線電視市場與法律，元照，2003 年
- 8、鍾蔚文，「有線電視」，收錄於馮建三等編解構廣電媒體，澄社，1993 年
- 9、李強生，「從美國 FCC 探討我國成立通訊傳播委員會之研究」，世新大學，碩士論文，2002 年
- 10、陳朱強，「我國成立國家通訊傳播委員會未來業務整合及發展之研究」，世新大學，碩士論文，2002 年
- 11、張簡博文，「我國通信、資訊暨傳播委員會規劃之探討」，中山大學，碩士論文，2001 年
- 12、陳水亮，「美國三權架構對獨立委員會之影響」，美國月刊，54~60 頁，1991 年十二月
- 13、林亦堂，「中美電子媒介監理體系之比較」，邁向廿一世紀國家資訊通訊暨傳播研討會論文集，130 頁，1998 年
- 14、Krasnow . Longley .Terry , The Politics of Broadcast Regulation,1982

- 15、許慶復，行政委員會組織與功能之研究，行政院研究發展考核委員會，台北，1994 年。
- 16、孫德至，「論國家通訊傳播委員會之建置與設計」，台灣大學，碩士論文，2006 年
- 17、Shane Greenstein, “Contrasting opinions about convergence” , Micro Economics, Sept-Oct. 1997
- 18、Baldwin , McVoy , Steinfield 等著，大匯流--整合媒體、資訊與傳播，謝奇任等譯，亞太，台北，1997 年
- 19、黃金益，「我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究」，台灣大學，碩士論文，2004 年
- 20、「因應全面電信自由化相關機制之規劃」，交通部電信總局委託，太穎國際法律事務所研究，2001 年
- 21、N.Negroponte 著，數位革命，齊若蘭譯，天下，1995 年
- 22、施俊吉，四 C 產業整合發展競爭規範之研究，公平交易法論叢，行政院公平會，2000 年。
- 23、龔繼衛，「數位（科技）匯流之趨勢探討」，國政研究報告，民國九十三年
- 24、李建良，憲法理論與實踐二，學林文化，1999 年
- 25、OECD, Telecommunications regulations : Institutional Structures and Responsibilities,2000
- 26、陳櫻琴，「管制革新之法律基礎與政策調適」，收於管制革新，台北，2001 年
- 27、蔡念中、張宏源編，匯流中的傳播媒介—以美國與台灣為例，亞太圖書，台北市，2005 年
- 28、黃惠娟，「毛治國：固網開放，資訊化社會接踵而來」，收錄於台灣大哥大董事長孫道存與太電集團的典範轉移，遠見，台北，2000 年
- 29、劉紹樑，「電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究」，交通部電信

總局委託，2001 年

- 30、葉俊榮，從新聞局到通訊傳播委員會，Taiwan News 第八十期 2003 年
- 31、柯舜智，「英國廣播電視產業資訊採購案」，新聞局委託，2004 年
- 32、謝穎青，通訊科技與法律的對話，天下遠見，2005 年
- 33、劉柏立，「因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究」，交通部電信總局委託，2004 年 12 月
- 34、李金銓，「台灣的廣播電視藍圖」，收錄於馮建三等編解構廣電媒體，澄社，1993 年
- 35、簡維克，「數位匯流下法律架構的調整與重整：論互動電視服務管制原則」，國立清華大學，碩士論文，2003 年
- 36、行政院，蘇永欽，「國家通訊傳播委員會組織法釋憲案雙方意見說明」，台灣本土法學雜誌，82 期，2006 年 5 月
- 37、李惠宗，林明鏘，「NCC 違憲評論」，台灣本土法學雜誌，86 期，2006 年 9 月
- 38、劉幼琍編，數位時代的有線電視經營與管理，正中，台北，2005 年 12 月
- 39、彭芸，匯流時代的電視產業及觀眾，五南，台北，2004 年
- 40、Philip M.Napoli 著，傳播政策基本原理，邊明道譯，揚智，台北，2005 年
- 41、林子儀，權力分立與憲政發展，月旦出版，台北，1993 年
- 42、高安邦，「廣播電視產業國外資訊採購案：韓國」，新聞局委託，2005 年
- 43、陳嘉彰，「地下電台管理政策研析」，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，2004 年 8 月
- 44、陳耀祥，「論國家對於通訊傳播之管制—從德國之規範取向論我國通訊傳播基本法之基本議題」，銘傳大學法學論叢，第二期，2004 年

網路參考文獻

- 1、[Http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/](http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/)
- 2、<http://www.fcc.gov/aboutus.html>
- 3、<http://www.crtc.gc.ca/>
- 4、<http://www.kbc.go.kr/english/index.jsp>
- 5、http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/eng/index.html
- 6、<http://www.art-telecom.fr/index.php?id=1&L=1>
- 7、<http://europa.eu.int/ISPO/convergencegp/97623.html#Heading2>
- 8、<http://europa.eu/generalreport/en/rg2006en.pdf>
- 9、<http://reform.rdec.gov.tw/mp.asp?mp=1>
- 10、<http://www.twnic.net.tw/index4.php>
- 11、<http://www.ncc.gov.tw/>
- 12、<http://www.ofcom.org.uk>
- 13、「廣電三法部分條文修正草案」(第二版)，(檢索日期：96 年 3 月)
<http://www.ncc.gov.tw/newinfor/data/newinfor-960111-860-1.pdf>
- 14、「獨立機關與行政院關係運作說明」，(檢索日期：96 年 3 月)
<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/611215304371.doc>
- 15、李靜惠，「獨立之中央銀行在憲政體制中的地位：從美國獨立機關制度談起」，(檢索日期：96 年 3 月)
http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09404697&fileNo=001
- 16、「大法官釋字第 613 號」，(檢索日期：96 年 2 月)
http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613
- 17、黃秀，「無線廣播頻率規劃支配與廣電產業輔導管理政策研究」，(檢索日期：

2007 年 3 月)

http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09503043

18、「台灣電視產業概況」，(檢索日期：96 年 4 月)

<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=25327&ctNode=3686>

19、「數位科技匯流—台灣電視產業邁向數位化現況」，(檢索日期：96 年 4 月)

<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=25328&ctNode=3686>

20、「通訊傳播基本法」，(檢索日期：96 年 3 月)

<http://www.ncc.gov.tw/ncc/lawmain.asp>

21、「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案說明，(檢索日期：96 年 4 月)

<http://www.ncc.gov.tw/newinfor/data/newinfor-950919-334-1.pdf>

