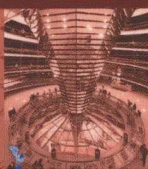


De the People

學術專論

NCC關鍵報告

一創會委員的協同與不同意見書



石世豪 著



元照出版

NCC 關鍵報告

—創會委員的協同與不同意見書

石世豪 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

NCC 關鍵報告：創會委員的協同與不同意見書 /

石世豪著. -- 初版. -- [花蓮縣壽豐鄉]:

石世豪出版；臺北市：元照總經銷，2009.01

面；公分

ISBN 978-957-41-5963-5 (平裝)

1.國家通訊傳播委員會 2.大眾傳播 3.公共行政

541.8306

97023021

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

NCC 關鍵報告

—創會委員的協同與不同意見書 5D160PA

2009 年 2 月 初版第 1 刷

作 者	石世豪
出版者	石世豪
總經銷	元照出版有限公司 100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 420 元
訂購專線	(02)2375-6688
訂購傳真	(02)2370-3286
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-41-5963-5

蘇序

我國的法制中，合議機關的成員可以就多數決定提出不同或協同意見的，首見於司法院大法官的解釋，然後是第一個獨立行政委員會公平交易委員會，民國八十七年訴願法翻修後，訴願會委員也可以提不同意見，但只能列入記錄。法官的意見公開制度最為坎坷，起初是只能記入評議簿，且必須嚴守秘密。民國七十八年改為裁判確定後三年內必須嚴守秘密，一直到民國九十年以後才改為現在的裁判確定前必須嚴守秘密，但仍然只是記入評議簿而已。公開不同意見的制度源於美國，引進我國以後大大增加了合議制機關的透明度，但不少當初大家擔心的缺點，也一一發酵。已經有好幾位大法官把他們的不同意見輯結出版，世豪這本書是獨立行政委員會的第一本，想要瞭解通傳會運作的人，或者對不同意見制度有興趣的，都非讀不可。

我和世豪都是第一屆國家通訊傳播委員會的委員，通訊傳播基本法和通傳會組織法其實只給了第一屆委員一個粗坯，怎樣把一個社會期待的機關完整的捏、描、烤、磨出來，我們只能小心翼翼、步步為營的去作。第一個月我們連辦公室都沒有，只好九個人窩在會議室裡，整天開會。自律公約和會議規則都是在三天內就討論通過，前者強調的是「關小門、開大門」，後者則要努力凸顯審議民主的精神，讓每位委員平起平坐，議案則必須經過充分的準備才提出，周延的討論後才做成決定，而且立刻上網。不同意見和協同意見的公布，則是讓一

個不受上級機關監督的行政機關，可以更坦然的面對社會大眾。對習慣於首長制運作的公務員，和各抒己見無需妥協的學者來說，這樣的決策模式都需要作相當大的調適。想想九個獨立的靈魂要在通常不太夠的時間內，相互說服和妥協，做出共同的決定，然後共同面對外界和它所獨立的政治部門，有多不容易。多數的時候，從公布的會議紀錄只能約略看到決定的理由，真正引起爭議的眉角未必都能清楚的呈現。行政機關要作的決策量畢竟不是大法官解釋可以相比，因此會議記錄即使想寫得和大法官解釋的理由書一樣完整，衡量各種因素還是只能作罷。這時委員個別提出的不同或協同意見，就有重大的意義，第一屆的委員幾乎都寫過不同意見——包括我在內，但世豪的41篇意見書，不只在件數上遙遙領先，而且在論證和資料的深廣度上都那麼卓越，特別是我和我一樣負擔吃重的行政工作，看公文以外還擔任對外的發言人，為了這些有時多達萬言的意見書，我真的不知道他花了多少時間，可是今天回頭再看這一篇篇擲地有聲的意見書，我覺得第一屆通傳會從無到有，從迷霧中摸索出方向的整個過程，好像都變得格外清晰。意見書制度的價值，至少對獨立行政委員會而言，已經無可置疑。

美國的Holmes大法官，因為他精簡而卻洞扎機微的不同意見，被時代雜誌頌揚為「偉大的異議者」(the Great Dissenter)，我們這裡，老師輩如姚瑞光、蘇俊雄和劉鐵錚大法官，一篇篇不同意見也相當的厚實，但好像就是少了一點審議民主強調的溝通，倒是讀世豪的意見書常常可以看到他，像一個從會議室走出來的發言人一樣，把裡面溝通的重心作比較清楚的交代，以及他同意和不同意的地方在哪裡。他在意見書裡關注的議題，從實體到程序，從法律到政策，足以讓所有想一窺NCC堂

奧的人，很容易就穿透新聞的泡沫，掌握決策的核心。因此我寧可說他是一位「傑出的審議者」(a brilliant Deliberater)，不管你同不同意他在裡面的許多看法，你不能不肯定他在審議民主的實踐上所做的努力。

第一屆的壞處是做好沒賞、打破要賠，好處是我們有最大的空間，決定要作什麼和怎麼作，而且所有人都興致勃勃。我從每一位委員那裡偷偷學到很多不同的東西，就這一點而言，所有在立法院挨罵受氣的不愉快，都已經值回票價。和世豪認識，早在他作研究生的時候，我是他碩士論文口試委員，從那篇論文得到的印象，到現在也沒有改變，很多人都認識到他的敏思和捷才，但在我看來，真正難得的其實是他的務實風格，先精確掌握事實，再談政策規劃，這本來應該是管制機關的基本原則，但在我們這裡，特別是法律人活躍的場域，真的已經變成了美德。我很高興他終於決定以書的形式，把意見書整理成冊，為這類新的文獻形式提供了一個範本。

蘇永欽

導 論

本書「NCC 關鍵報告」完整收錄了作者擔任國家通訊傳播委員會（NCC）首屆委員期間，針對多數意見所發表的所有不同、一部不同、協同及補充意見書。本書之所以命名為「關鍵報告」，主要是擷取英文 *minority report* 一詞裡，不輕言妥協的少數意見之意。另一方面，中文「關鍵報告」一詞也有它自己的衍伸意義：「報告」二字當然是向讀者——也就是多數意見和少數意見針鋒相對當時尚未參與爭論的第三人（借用日文裡的漢字來表達，就是「未來人」）——說明，為何看似「一意孤行」的台灣第一個獨立行政機關，做了這麼許多令外界費解的曲折決定，其中，又有哪些在現實條件限制下「折衷」掉的理想和堅持。至於「關鍵」二字，讀起來難免覺得作者托大；但回想舌戰之際或寫下各篇意見書時的心情起伏，至少就作者本身的主觀感受而言，並無誇張渲染之嫌。如果，讀者可以從本書 41 篇意見書裡，找到隻言片語足資印證歷史事實；或者，透過本書 41 篇意見書所涵蓋的議題面向、爭議焦點、決策理由或個案考量，觸發關於通訊傳播法制的一閃靈光。那麼，這本由作者自稱為「NCC 關鍵報告」的工具書，勉強也算是當之無愧了。

本書所收錄的 41 篇意見書，其實都曾在 NCC 網站上公布。作者仍然將它們整理後結集出版，目的並不僅止於記錄自己參與一個強調專業的管制機關留下什麼心得；以結集的新形式面對讀者，毋寧著眼於「整體大於所有部分的總合」，讓它們組成具有單純紀錄以外新功能的工具書。有鑑於此，在各篇意見書之前的這篇導論裡，有必要就這本工具書的使用方法略加說明：

一、目 錄

本書目錄依照 40 篇不同、一部不同、協同意見書提出的先後次序排列，在意見書的種類之前標明提出時的 NCC 委員會議，其後則註明意見書所針對的原提案名稱。至於「回顧既往 策勵將來」系列座談會補充意見，NCC 網站在 2008 年 5 月 15 日公布，雖然比第 243 次委員會議協同及一部不同意見書早；但並非針對例行委員會議多數意見提出，因此列在最後。

目錄的使用方法，除了向讀者提綱挈領展示全書內容之外，在本書還有一種以上的新功能。其一，讀者可以透過目錄所標示的委員會議次數及原提案名稱，查考、比對 NCC 網站（www.ncc.gov.tw）上所公布的歷次委員會議紀錄，完整掌握個別案件決議過程的來龍去脈，也可以發現少數意見和多數意見相互說服、彼此交融的「審議民主」內涵。其二，各篇不同、一部不同、協同意見書的本文首頁，也註明了該次委員會議舉行的日期，有興趣了解並重構當時事實背景的讀者，可以透過電子報網站或其他網路資源，檢索、搜尋相關的報導及評論資訊。其三，各篇不同、一部不同、協同及補充意見書都註記了縮寫標示，可以搭配索引使用，藉以找出相關的憲法條文及大法官解釋、法律及命令條文、關鍵詞出處所在的原文。

二、索 引

本書索引由三部分構成：憲法條文及大法官解釋、法律及命令條文、關鍵詞。雖然 NCC 是台灣第一個真正獨立的行政機關，無論再怎麼「超然」，也必須「依據法律」行使職權。因此，關於憲法條文及大法官解釋，本書作者固然有許多「協同及一部不同意見」已發表或待發表，畢竟任職於必須忠實執行法律的行政機關之中，各篇意見書大多單純援引，至多補充說明作者對憲法條文及大法官解釋的理解，不便妄加評論。對於現行有效的法律條文，基於上述的角色認知和自我節制立場，各篇意見書也只藉由行政機關研擬修正草案的機會

表示意見，盡可能不抬出學者的批判特權否定其效力。至於法規命令或行政規則相關規定，由於行政機關在所主管法律的授權範圍內，原本就被賦予命令制訂權限，身為合議制成員之一的作者，自當以其法學專業提出無保留的批判及修正建議。

關鍵詞的索引既是作者在事後摘選製作而成，重點因此也就以學術研究為主要考量，不再以「當時」仍為管制機關一員的角色畫地自限。關鍵詞的條目，除了傳統憲法、行政法釋義研究所側重的法律概念之外，通訊傳播領域管制行政在合目的性、效率、管制成本及其合理分配等議題方面的強調，也都納入關鍵詞的選擇標準之中。因此，透過關鍵詞索引找出各篇意見書中所涉及相關法律概念、管制行政議題，也就等於找到通訊傳播領域內的應用實例。無論據此「舉一反三」應用於其他領域管制行政，或援引為行政法學個案批判或釋義分析的實證標靶，都是讀者可以依各自興趣選用的「加值」功能。

所謂「往者已矣，來者可追」，有許多作者參與台灣第一個真正獨立行政機關籌備工作及其正式運作的心得，其實都已經在許多場合發表過。本書集結出版之際，作者也不想就此再多說什麼，只期盼前人所留下的建樹或教訓，不會「人亡政息」而隨那「美好的一仗」一同塵封在被遺忘的歷史故事裡。

首屆 NCC 委員在極不友善的政治氛圍中達成多項任務，前主任委員蘇永欽教授的貢獻，各界有目共睹。本書中所收納的各篇意見書，也是在他所堅持的「審議民主」理想下得見天日；如今更由他為本書「畫龍點睛」，作者感銘五內。此外，本書能夠順利完成出版，得力於研究助理廖祥丞先生協助整理、編排。而作者當初撰寫書中各篇意見書時，都經過時任副主任委員辦公室機要的謝葉毓麗小姐逐字校對；結集出版之前，她還協助校勘本書、提供很好的編輯調整建議，在此一併致謝。

石世豪

2008年11月7日凌晨寫於台灣旭日先照之處

目 錄

蘇 序

蘇永欽

導 論

1. 第21次委員會議一部不同意見及協同意見書（簡稱第21）
— 中廣、中視負責人變更案 1
2. 第30次委員會議協同意見書（簡稱第30）
— 東森新聞S台換照處理案 7
3. 第34次委員會議協同意見書（簡稱第34）
— 富洋集團等7家有線電視系統頻道規劃案 13
4. 第53次委員會議不同意見書（簡稱第53）
— 鼎天國際處分案 19
5. 第93次委員會議一部不同意見書（簡稱第93）
— 中視因全面改選董監事、選任常務董事及董事長，申
請變更負責人案 27
6. 第97次委員會議一部不同意見書（簡稱第97）
— 建立有線電視系統變更頻道原則，研擬中程管理草案
及召開諮詢座談會報告案 31
7. 第119次委員會議一部不同意見書（簡稱第119）
— 第二類電信事業批發轉售、語音單純轉售服務營業規
章指定應記載服務條件公告討論案 35

8. 第126次委員會議協同意見書（簡稱第126）	
—台灣大哥大公司所報「申請解除第一類電信事業行動 電話業務市場主導者」討論案	43
9. 第145次委員會議一部不同意見及協同意見書（簡稱第145）	
—中國廣播股份有限公司申請股權轉讓及負責人變更討 論案	57
10. 第150次委員會議不同意見書（簡稱第150）	
—馬來西亞商Goodwill Tower Sdn. Bhd.申請透過多層次 轉投資凱昌開發股份有限公司經營雙子星有線電視股 份有限公司續行討論案、「馬來西亞商Evergreen Jade Sdn. Bhd.」申請透過多層次轉投資經營吉隆、長德、 萬象、麗冠、家和、新視波、北健、三冠王、慶聯、 港都等10家有線電視股份有限公司續行討論案	75
11. 第152次委員會議不同意見書（簡稱第152）	
—飛碟廣播公司申請變更負責人及董事討論案	85
12. 第157次委員會議不同意見書（簡稱第157）	
—東森集團所屬陽明山等12家有線廣播電視系統經營者 申請變更董事及監察人續行討論案、投審會函詢「荷 蘭商TBC Holdings B.V.投資杰廣有限公司」及「荷蘭 商HARVEST Cable Holdings B.V.投資泰羅斯股份有 限公司」向該會申請備查股東結構等案之本會意見討 論案	91
13. 第160次委員會議不同意見書（簡稱第160a）	
—大豐有線電視公司、台灣數位寬頻有線電視公司申請 營運計畫數位服務規劃續行討論案	99

14. 第160次委員會議協同意見書（簡稱第160b）	
— 中華電信公司「調降綜合網路業務之非對稱數位用戶線（ADSL）電路出租業務部分速率電路月租費」報請核定討論案	103
15. 第161次委員會議不同意見書（簡稱第161）	
— 東森電視事業股份有限公司申請法人董事變更討論案	109
16. 第162次委員會議不同意見書（簡稱第162a）	
— 「荷蘭商PX CAPITAL PARTNERS B.V.申請增加轉投資陽明山等12家有線廣播電視系統經營者」討論案	113
17. 第162次委員會議協同意見書（簡稱第162b）	
— 第161次委員會議臨時動議「東森綜合台、超級電視台、東風衛視台、MUCH TV台、東森戲劇台、高點電視台、國興衛視台及JET TV台等8家衛星電視頻道涉嫌播出為『竹炭內衣』及『EGF時空膠囊』特定商品宣傳之節目核處案」經復議確立後重行討論案	119
18. 第167次委員會議不同意見書（簡稱第167）	
— 本會96年第3次「廣播電視節目暨廣告諮詢會議」違規節目案件討論建議及擬處方式討論案	125
19. 第170次委員會議不同意見書（簡稱第170）	
— 台灣電視事業股份有限公司申請總經理變更討論案	147
20. 第174次委員會議協同意見書（簡稱第174）	
— 中國廣播股份有限公司申請股權轉讓及負責人變更討論案	151
21. 第180次委員會議協同意見書（簡稱第180）	
— 無線寬頻接取業務受理申請案本會審查作業小組資格審查結果及無線寬頻接取業務管理規則第10條第1項所擇定執照適格申請人審查結果討論案	163

22. 第181次委員會議不同意見書（簡稱第181）	
— 「檢討現行市話撥打行動通信網路之通信費歸屬案」	
之公聽會結果研析及「市話撥打行動跨網通信費歸屬	
政策」草案討論案.....	169
23. 第184次委員會議不同意見書（簡稱第184）	
— 本會96年度有線廣播電視事業發展基金辦理95年「促	
進有線廣播電視普及發展」補助申請案之有線廣播電	
視業者建議名單及補助金額核定報告案.....	183
24. 第190次委員會議協同意見書（簡稱第190）	
— 民視「美國職棒看民視洋基VS紅襪」節目涉及違反	
廣告應與節目明顯分開規定討論案.....	201
25. 第193次委員會議一部不同意見書（簡稱第193）	
— 「通訊傳播管理法」草案討論案	207
26. 第202次委員會議一部不同意見書（簡稱第202）	
— 中華電信股份有限公司建請修改其外國人持股比例限	
制續行討論案	217
27. 第207次委員會議一部不同意見書（簡稱第207）	
— 通訊傳播管理法草案各界意見之原則性議題續行討	
論案.....	225
28. 第212次委員會議一部不同意見書（簡稱第212）	
— 台灣固網股份有限公司申請E.164用戶號碼網路電話	
服務經營者電信號碼核配討論案	239
29. 第213次委員會議不同意見書（簡稱第213）	
— 正聲廣播股份有限公司高雄廣播電臺「快樂逗陣行」	
節目廣告超秒討論案.....	247

30. 第214次委員會議協同意見書（簡稱第214）	
— 通訊傳播管理法草案之修正條文續行討論案	253
31. 第215次委員會議一部不同意見書（簡稱第215）	
— 通訊傳播管理法草案之修正條文續行討論案	267
32. 第222次委員會議不同意見書（簡稱第222）	
— 財團法人公共電視文化事業基金會申請微波鏈路傳送 5家數位電視訊號至馬祖站之頻率指配續行討論案.....	273
33. 第225次委員會議不同意見書（簡稱第225）	
— 為「開放行動電視服務業務執照」暨「利用既有通訊 傳播平臺提供行動電視服務」等政策規劃方案討論案.....	281
34. 第228次委員會議協同意見書（簡稱第228）	
— 中國廣播股份有限公司股權轉讓及負責人變更後續處 理討論案	295
35. 第230次委員會議一部不同意見書（簡稱第230）	
— 核定「中華電信股份有限公司固網接續費率」討論案.....	305
36. 第235次委員會議協同意見書（簡稱第235）	
— 內政部警政署警察廣播電臺申請核發臺東臺廣播執照 討論案	315
37. 第238次委員會議協同意見書（簡稱第238）	
— 中華電信股份有限公司申請E.164用戶號碼網路電話 服務經營者電信號碼核配討論案.....	325
38. 第243次委員會議協同及一部不同意見書（簡稱第243）	
— 電信號碼管理資訊系統規劃與研究報告案	331

39. 第244次委員會議協同及一部不同意見書（簡稱第244）	
— 中華電信股份有限公司、亞太電信股份有限公司及台灣固網股份有限公司「95年度數據通信接取普及服務補助金額」另為適法處分討論案.....	341
40. 第246次委員會議一部不同意見書（簡稱第246）	
— 有線廣播電視系統經營者頻道變更申請案審議程序討論案.....	351
41. 國家通訊傳播委員會「回顧既往 策勵未來」系列座談會補充意見（簡稱「回顧」）.....	359
索 引	373

會議時間：2006 年 3 月 28 日

會議次別：第 21 次

會議資料：

一、提案案由：中廣、中視負責人變更案。

二、提案說明：

本案前經本會 95 年 3 月 13 日第 10 次委員會議決議：「請就有線及無線廣播之低、中、高度管制哲學所波及之效應、產業結構、產業秩序及運作模式作通盤評估與整理外，並彙集相關條文之立法背景與以往類似案件之處理方式等資料，於本週五委員會議提請繼續討論。」本案因涉及政黨持股退出媒體、外資介入疑義、股權集中及跨媒體經營等問題，爰就整理完成之資料，再提案討論。

三、決議：

- 1、本案就黨政軍退出媒體經營、跨媒體經營、外資介入疑義及股權集中等四大議題充分討論後，通過中廣、中視負責人及董監事變更案，但就間接持有中廣及中視公司之榮麗投資股份有限公司，日後若查有外資介入情事，將依廣播電視法相關規定辦理。
- 2、李委員祖源及劉委員幼琍雖未構成法定迴避事由仍自行迴避，經本會決議，仍請二位委員在場，但不參與討論及表決。
- 3、至於跨媒體經營等方面，請天津街辦公室再補充國外相關立法先例。
- 4、本案涉及之跨媒體議題，多數委員認為本案在形式外觀上雖無違反現行廣電法令，但此議題深值委員會未來加以重視。石委員世豪將針對本案提出一部不同意見及協同意見書。

第21次委員會議 中廣、中視負責人變更案 一部不同意見及協同意見書

本會因採合議制，組織法特別明定重大案件應經委員會議決議，各委員並得對委員會議之決議提出協同意見書、不同意見書，併同會議決議一併公布。推其立法意旨，除彰顯合議制精神之外，亦有使各委員勇於表達少數意見，直接向公意與歷史負責之功能。此外，本會詳實紀錄各委員之協同意見與不同意見，如能針對多數意見所據以形成之理由有所增益補充，長期而言，亦有助於維繫委員會議審議工作中立及客觀性；在確保本會執法立場之一致性同時，亦保留少數轉為多數之審議民主空間。有鑑於協同意見書、不同意見書對於本會所具有之上述意義，本席謹對本會第二十一次委員會議第一案決議提出一部不同意見及協同意見書如下：

本案雖以變更無線廣播電視事業負責人之名義提出申請，實則為間接投資無線廣播電視事業（中視、中廣）之政黨（中國國民黨），為履行黨政軍退出廣播電視媒體之法定義務（廣播電視法第五條第四項），於期限屆滿前將其藉以持有無線廣播電視事業股份之控股法人（華夏投資公司）所有權售讓予他人（榮麗投資公司）。由於華夏投資公司持有中視、中廣股權分別達33.94%及96.95%，上述無線廣播電視事業控股法人之所有權轉讓效果，就廣播電視事業之經營而言，與主要股東之股權轉讓實無二致。否則，中視、中廣即有違背廣播電視法第五條第六項規定之虞。因此，本會委員會議多數意見以「負責人變更案」許可其申請，並未切中本案重點所在；