



通訊傳播 監管體制

我國傳播、通信及資訊機關
組織與作用法統合之研究

黃金益 著

中華政府與公共事務學會 鄭重推薦
台灣大學政治系 蕭全政 教授

NCC 應超脫政治力的糾葛，以更前瞻的思維，
擺脫舊時代黨政利益窠臼，發揮獨立機關的特性，
為民主穩定的公民社會立下鞏固的基石。

通訊傳播監管體制：我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究／黃金益著．--
初版．-- 臺北市：黎明文化，2006[民95]
面；公分．--（政府與公共事務叢書）
參考書目：面
ISBN 978-957-16-0748-1（平裝）

1.國家通訊傳播委員會 2.大眾傳播 - 管理
541.83 95013362

圖書目錄：570145(95-05)

通訊傳播監管體制

——我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究



作者◎ 黃金益
董事長◎ 林國棟
發行人◎ 黃穗生
總經理◎ 羅愛萍
副總編輯◎ 羅容格
編輯◎ 黃金益
校對◎ 黃金益
美術設計◎ 不倒翁視覺創意工作室

出版者◎ 黎明文化事業股份有限公司
臺北市重慶南路一段49號3樓
電話：(02) 2382-0613

發行組◎ 中和市中山路二段482巷19號
電話：(02) 2225-2240
郵政劃撥帳戶：0018061-5號

臺北分公司◎臺北市重慶南路一段49號
電話：(02) 2311-6829
郵政劃撥帳戶：1373264-3號

臺中分公司◎臺中市市府路39號
電話：(04) 2220-1736
郵政劃撥帳戶：0286500-1號

高雄分公司◎高雄市左營區南大路4號
電話：(07) 587-1322 · 587-1572
郵政劃撥帳戶：0044814-9號

公司網址◎ <http://www.limingco.com.tw>
印刷者◎ 雷射彩色印刷股份有限公司
出版日期◎ 2006年8月初版
定價◎ 新臺幣350元

版權所有·翻印必究◎如有缺頁、倒裝，請寄回換書

ISBN-13：978-957-16-0748-1

ISBN-10：957-16-0748-7

通訊傳播監管體制

——我國傳播、通信及資訊機關組織與
作用法統合之研究

黃金益◆著

政府與公共事務叢書

黎明文化公司 出版

〈推薦序〉

蕭金政

台灣大學政治學系教授

今年二月，國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）終於正式成立。在此之前，自去年十一月以來，NCC有關政黨推薦委員會委員名單的審議過程，曾引起不少的爭議；而這些爭議，加上新聞局的換照風波，直讓人以為NCC的主要業務，就是涉及有線與無線廣播、電視頻道的分配，以致於不同的政黨才會各有立場，吵成一團。

其實，NCC所主管的業務範圍，涉及資訊、通訊和傳播領域；其具體的內容非常複雜，包括涉及人身、商務、科技、社會、國家等之資訊，也包括這些資訊的流通、保存與通訊，更包括這些資訊之外的，有聲與無聲的文化、創作等之流通與傳播；當然，也包括爭議最大的，稀有傳播頻道的分配與管理。

就其所涉及業務的複雜與寬廣程度而言，NCC所主管業務的影響層面和範圍，將會是非常的普遍和廣泛，而其所涉及的利害得失，亦將是非常的全面而深入，故其目前由政黨推薦

委員而組成的方式，及其偏重管制卻淡化輔導的定位，其實是值得商榷的。

NCC的業務，除了部分稀有資源（如頻道）的分配外，很大一部份都涉及基本人權、文化發展、產業促進、國家競爭力，甚至犯罪防治，及全球化下與全世界的接軌；這些領域都強調專業性、公共性與國家性，顯然都是超越個人、超越政黨的。其次，在這些業務中所要求的，也不僅是分配的公平性或公平秩序的維持，而是在某些特殊領域，必須以公共之前提或國家之名，而進行積極輔導或保育，才能確保多元文化的發展，或弱勢者的生活，或特定產業的發展，或甚至只是為了理順全球化的衝擊，例如對於弱勢者的文化與創作，或如我國仍屬弱勢的某些文化領域，或如迎向全球化所需資訊、通訊與傳播之新技術、新規格之採用等，似乎都必須有些比管制更為積極的輔導與保護，但這似乎都不在目前NCC的職權範圍之內。總之，NCC是成立了，但是為了讓它適當的運作，故對

於其角色功能、職權範圍，甚至委員的組成方式等，都仍有其可改善的空間。

本書作者黃金益先生，長久任職於新聞局，主管相關業務多年，甚至曾為NCC的相關業務，多次出國考察。他在本書中，整合「民主化」、「全球化」和「數位科技匯流」三個角度，從國內外政治、經濟、社會、文化、法律與技術的整體和長期實存變遷架構脈絡中，徹底全面性定位台灣NCC的角色、職能與其委員會的組成，而且對於相關組織與作用法層次的合併與調整，都有完整的照顧與分析。本書顯然是非常值得關心NCC的國內各界，尤其是關心其未來之發展與調整者的參考。

本書是金益將其在台大政治系碩士專班的碩士論文修改而成。個人任教於台大政治系將滿二十二年；二十二年來，個人指導的博、碩士論文已近百篇，而看過的博、碩士論文，更是難以計算。然而，在此其中，像金益的論文一樣，能以簡單的架構而分析複雜的實體與變遷，並還能層次分明、首尾一貫

的，其實是鳳毛麟爪。唉！真正的簡單，其實是非常的複雜；而真正的複雜，其實也是非常的簡單！金益的論文，算是極少數中能真正貫穿簡單與複雜之邏輯者；在讚嘆之餘，個人亦樂於為之序，並向關心 NCC 的各界朋友，極力的推薦！

〈自序〉

黃金益

本書為台灣大學公共政策系列研究之一，其核心目的期能為我國傳播、通訊及資訊機關組織與作用法勾勒出一個務實可行的版本，在本研究完成後不久，我國國家通訊傳播委員會（NCC）組織法終在立法院朝野多次甲級動員的衝突下成立。而該組織法中有關政黨比例產生委員及允許NCC溯及既往覆審過去已確定之處分，被批判為有違憲之虞，且刻正由行政院送大法官釋憲之中。從NCC成立過程的艱難，更可印證本研究所提，傳播主管機關從行政體系獨立出來由代表多元價值的委員會主管，是為我國民主化必然的慘烈過程。

我國通過之NCC組織法與本研究所建議有相當之落差，其實很值得仔細觀察後再做比較研究，其中大者如：

委員形成：本研究建議應由行政院長提名（同一黨籍不得超過三分之一），經立院同意由總統任命；而目前版本，則由政黨比例形成。

委員任期：建議任期為五年；而目前版本任期為三年。

委員人數：建議人數應五至七人為宜；而目前版本則高達十三人。

委員職等：建議委員均為十四職等；而目前版本副主任委員以下則為十三職等。

委員之背景：本研究建議除學者專家外應保留一至二位由事務官升任委員；而目前版本則全為學者專家擔任。

人事、會計、總務之任命設計：本研究建議應尊重獨立機關，由NCC經監察院同意後任命；而目前版本則仍維持一條鞭由行政院任命。

NCC與立法院、行政院、考試院及監察院之關係：本研究建議應有明確之規範；而目前版本無明確規範。

整併時間：建議應有至少半年之整併期；而目前版本則無任何整併期。

其他尚有許多不同點，不再予詳述，吾人不敢斷言本研究版本絕對優於現有通過版本，且現有NCC才開始運作，一切比較亦言之過早，但本案或可為後續有興趣研究公共政策者一個很好的比較案例。至在通訊傳播作用法的整合部份，拙作亦提出大體的整併策略與架構系統，或亦可為主事者參酌。

通訊傳播監管體制

——我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合研究

目錄

CONTENTS

《推薦序》／蕭全政 002

《自序》／黃金益 006

第 1 章 ◆ 緒論 017

第一節 問題緣起 019

第二節 研究動機與研究目的 026

第三節 資料收集與文獻回顧 027

第四節 研究途徑與分析架構 031

第五節 章節設計 033

第 2 章 ◆ 傳播、通信、資訊所面臨問題及對策 037

第一節 傳播、通信、資訊的意涵及政府介入管制之理由 038

壹、傳播、通信、資訊的意涵 038

貳、傳播、通信、資訊政府介入管制之理由 042

第二節 我國傳播、通信、資訊的發展及管理事項 054

壹、傳播 054

貳、通信 060

	參、資訊	071
第三節	我國傳播、通信、資訊所面臨的問題	084
	壹、民主化	084
	貳、全球化	099
	參、數位匯流	105
第四節	各國作法	113
	壹、美國	113
	貳、英國	121
	參、綜合比較其他國家傳播、通信及資訊之管理機關	125
第五節	本章小結——解決策略	131

第3章 ◆ 如何設計傳播、通信、資訊整合機關 139

第一節	公共組織設計之理論	140
	壹、何謂組織	140
	貳、何謂公共組織	142
	參、公共組織設計原理	144
	肆、組織設計	145
第二節	組織變革	148

壹、一般組織變革理論	149
貳、政府組織改造理論	152
參、我國政府組織改造	164
肆、傳播、通信及資訊組織之改造情形	167
第三節 獨立機關之設立理念	170
壹、獨立性理論上意涵	170
貳、獨立行政機關理論概說	171
參、獨立機關的建制理念	175
肆、獨立管制機關之存在條件	176
伍、美國的獨立管制機關	177
陸、我國政府組織改造所宣示之獨立機關的建制原則	181
第四節 本章小結——傳播、通信、資訊整合機關設計原則	185
壹、新治理模式分析	186
貳、我國傳播、通信、資訊整合機關設計原則	187

第4章 ◆ 傳播、通信、資訊整合機關組織藍圖 191

第一節 設計傳播、通信、資訊整合機關幾個重要議題	192
壹、獨立性設計	192
貳、獨立性之一般實務設計面向	192
參、與獨立設計相關議題	193
肆、如何阻止傳播、通信、資訊整合機關	

	成為行政怪獸	196
第二節	傳播、通信、資訊整合機關設計要項	198
第三節	傳播、通信、資訊整合機關組織名稱及願景	200
	壹、名稱	200
	貳、NCC組織願景	202
第四節	NCC組織定位	204
	壹、組織位階	204
	貳、NCC組織定位與角色	207
第五節	NCC組織定性	208
	壹、NCC組織功能、特性	208
	貳、NCC組織的職權	211
	參、組織運作控制	
	（讓組織產生功能，含監督及管理之設計）	219
第六節	本章小結——NCC組織法草案、其他與組織相關議題	249
	壹、國家通訊委員會組織法草案條文	249
	貳、組織法草案之特色	260
	參、其他與組織相關之重要規定	261

第5章 ◆ 傳播、通信、資訊機關組織及作用法統合策略 263

第一節	NCC相關法規修併理論	264
	壹、一般立法理論	264

貳、包裹立法理論	269
參、通訊傳播法宜採半法典化綜合式立法策略	271
第二節 通訊傳播法之整併做法	273
壹、一般行政作用法的立法技術	273
貳、因應新衝擊的策略	274
參、產業匯流後之管理新象	282
第三節 架構新的管理機制	286
壹、現行管理架構比較	286
貳、數位匯流下的執照新管理機制	292
參、功能性執照新制	299
肆、其他民主化、全球化及數位科技匯流衝擊	
宜併入綜合立法考量議題	302
伍、其他立法應回應之相關議題	307
第四節 整併作法	308
壹、整併概念	308
貳、組織整併作法	309
參、務實的整併作法	310
第五節 本章小結——通訊傳播法之架構	313
壹、通訊傳播法之架構	313
貳、整併作法	318

第6章 ◆ 總結及建議 321

壹、總結 322

貳、建議 328

參考書目 335

附表：

表1 1999至2003傳播產業家數統計 057

表2 1996及2001年我國主要傳播業務營業收入概況 058

表3 近年來我國電信市場發展 067

表4 電信業1996年與2001年營業收入之比較 067

表5 近十年我國主要電信業務營業收入概況 068

表6 比較1996及2001年我國電信各項營業收入比率 069

表7 近年我國資訊產業概況 072

表8 比較民國90及94年

我國網際網路連網應用各項統計數值 074

表9 網際網路（資訊）相關措施一覽表 078

表10 家庭電腦及上網普及概況 081

表11 各國傳播、通信及資訊之管理機關體制比較表 127

表12 相關國家傳播、通信及資訊之管理機關經費來源比較表 129

表 13	相關國家傳播、通信及資訊之管理機關之 業務監理內容比較表	129
表 14	網際網路（資訊）相關措施一覽表	136
表 15	四個新治理模式特徵分析	159
表 16	從四大觀點推論傳播、通信及資訊組織及作用法之 改造議題	161
表 17	中央行政組織改革比較表	166
表 18	四個新治理模式分析	187
表 19	傳播、通信、資訊整合機關設計原則	188
表 20	NCC 名稱分析表	202
表 21	NCC 願景分析表	203
表 22	NCC 傳播、通信及資訊三領域之管理功能	210
表 23	NCC 之職權功能	214
表 24	與組織職權相關之其他重要議題研析表	216
表 25	NCC 組織的型態設計分析表	224
表 26	主任委員制之特徵、適合組織分析表	226
表 27	主任委員制之優、缺點研析表	227
表 28	主任委員制建議修正事項分析表	228
表 29	主席制之特徵、適合組織分析表	228
表 30	主席制之優、缺點研析表	229
表 31	主席制建議修正事項分析表	231
表 32	執行長制之特徵、合適組織分析表	231

表 33	執行長制之優、缺點研析表	232
表 34	執行長制建議修正事項分析表	233
表 35	與組織運作相關的其他重要議題分析表	234
表 36	改良式的主任委員制規劃型態分析表	236
表 37	NCC 委員會議職能、配置及運作分析表	240
表 38	NCC 委員會秘書單位職掌及配置分析表	240
表 39	NCC 委員會業務單位職掌及配置分析表	241
表 40	NCC 委員會內部支援單位職掌及配置分析表	244
表 41	NCC 諮詢委員會職能、形成及運作分析表	245
表 42	國家通訊傳播委員會組織法草案條文（初稿）	249
表 43	其他與組織相關之重要規定分析表	261
表 44	全球化對傳播、通信、資訊之衝擊及回應策略	276
表 45	民主化對傳播、通信、資訊之衝擊及回應策略	279
表 46	數位匯流對傳播、通信、資訊之衝擊及回應策略	282
表 47	電信法架構分析表	289
表 48	傳播法規架構分析表	290
表 49	通訊傳播產業執照及營業項目分析表	300
表 50	務實規劃整併作法分析表	311
表 51	通訊傳播法章節及規範項目規劃表	315

附圖：

圖 1	組織規劃概念圖	033
-----	---------	-----