

電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告

目 錄

壹、考察目的	1
貳、考察經過	2
參、心得	5
3.1 各國針對電信、資訊及傳播產業整合趨勢之因應作法	5
美國	5
英國	30
歐盟	50
馬來西亞	59
3.2 比較考察各國相關整合制度優缺點	73
一、美國、英國及馬來西亞監理制度之比較表	73
二、美國、英國及馬來西亞監理制度之優缺點比較表	74
三、美國制度之優缺點	75
四、英國制度之優缺點	76
五、馬來西亞制度之優缺點	77
六、各國值得效法之作法	78
七、網路之規範	80
肆、結論與建議	92

壹、考察目的

為因應電信資訊傳播整合趨勢，配合政府組織再造計畫，加速規劃成立單一電信資訊傳播機關之目標。八十八年行政院蕭院長裁示，有成立電信資訊傳播整合機關必要，惟在該機關未成立前由交通部與行政院新聞局先成立「電信資訊傳播協調工作小組」統籌處理跨部會協調事宜，並進行統合機關之規劃。八十九年十一月行政院新聞局與交通部並主動將本案納入國家知識經濟方案中的重要計畫之一。惟因涉重大組織再造，應考量國情不同，周延規劃，不宜躁進。

該跨部會專案小組由交通部及新聞局輪流主辦，已分別於八十八年七月十三日、九月十七日及八十九年二月十五日、七月二十四日、十一月三十一日及本（九十）年一月五日召開六次會議，討論研議有線電視與電信業互跨經營所涉問題及協商規劃統合機關事宜。其中，第五次會議已明確訂定推動本案之規劃時程，第六次會議則邀集相關單位擬定規劃小組設置要點。

近程規劃作業，仍續由「電信資訊傳播協調工作小組」繼續處理跨部會協調事宜。預定於本（九十）年二月前，在既有「電信資訊傳播協調工作小組」架構下，成立規劃小組，推動成立單一統合機關。成員涵蓋電信、資訊、傳播等三領域之專業人員，由交通部、新聞局、經濟部、工研院、資策會、TWNIC及行政院 NICI 小組等單位派員組成。因規劃小組涉及多個部會業務，乃於「電信資訊傳播協調工作會議」第六次會議中邀集相關單位研究訂定小組設置要點，俾利將來小組運作能順利正常。另中程作業規劃，預定於九十一年十二月底以前完成新機關的組織法草案，併同應配合修正之法規報院審查。惟規劃總時程將俟規劃小組運作及立法進度而定。

基此，電信資訊傳播協調工作小組於第五、六次會議規劃出國考察各國因應此整合趨勢之作法及經驗，蒐集相關資訊，為我國評估規劃統合機關時參考。經評估決定參訪美、英、比（歐盟所在地）及馬來西亞等四國。美國係因

F C C 的制度實施多年，為多國所仿效，但面對新的整合趨勢，據知己規劃因應計畫，值得再進一步瞭解；而英國則適逢該國亦甫成立 OFCOM 機關籌備處，該機關將為電信、資訊、傳播的整合機構，正值我國規劃之參考；比國則為歐洲議會的所在地，因歐盟的法規政策對其成員有極大之影響力，故特別前往瞭解其對於此整合趨勢之因應作法及相關計畫。至於馬來西亞，則因其電信多媒體委員會為亞洲第一個成立的整合機關，他山之石或可攻錯。

貳、考察經過

本次考察因涉及三個領域，為使考察更具體的結果，事先即請各相關單位研擬中、英文考察議題，請新聞局駐外單位協助安排參訪單位及對象。最後決定參訪：美國國家電信及資訊管理局(N T I A)及美國聯邦通信委員會(F C C)；英國則參訪貿工部(D T I)、文化體育部(D C M S)、電信管理局(O F T E L)、網際網路監管基金會(I W F)及參觀英國公共電視 B B C ；歐盟則參訪歐盟資訊社會總署；馬來西亞則安排參訪馬國電信暨多媒體委員會。

二月二十日拜會美國國家電信及資訊管理局(N T I A)

國家電信資訊管理局出席人員計有國際事務辦公室 Ms. Diane Steinour、頻譜管理辦公室 Mr. Frederick Matos 及 Mr. Derrick Owens 等人。N T I A 簡介該機構的功能及頻譜規劃的過程：其為美國國家電信資訊執行機構，是隸屬於美國商務部下的一個行政單位，負責國內及國際電信及資訊的議題，統籌規劃全國頻率資源之分配運用，是美國無線頻譜的規劃單位。設立目的在提升頻率資訊有的有效運用，促使美國電信及資訊業的競爭力，及使人民能方便使用電訊資訊。N T I A 並有權向美國總統提有關美國國內及國際電信及資訊政策的建議案。除了頻譜管理外，並負有提升國內大眾電信及公共廣播的設備與技術，以促進國家的發展及人民的接近使用，在通訊技術的研發上，則包含

internet 及數位傳播的推廣。

二月二十一日拜會美國聯邦通信委員會 (F C C)

聯邦通信委員會出席人員計有 FCC 委員 Susan Ness、國際局局長 Donald Abelson、國際局電信多邊及發展處處長 Jack Deasy、國際局政策及計劃處處長 Robert Pepper、國際局計劃及協調處處長 Richard Engelman 及工程技術辦公室政策及法規組副組長 Geraldine Matise 等人。該機構說明 F C C 二十一世紀的策略，由於網路科技的發展，已使電信、傳播資訊的界限益加模糊，預計五年內將會有很大的變化。並與 F C C 官員進行面談，以瞭解其組織架構及運作細節。其它還有討論第三代行動通信業務等問題。當日並與 F C C 的 Susan Ness 委員會面，討論一些政策面的問題。

二月二十三日拜會英國 D T I、 D C M 及 O F T E L

貿工部 (DTI) 出席人員為英國通信政策處處長 Dr. David Lumley，文化部 (DCM) 出席人員為傳播政策處處長 Mr. Chris Dawes，電信管理局 (OFTEL) 出席人員計有副局長 Mrs. Anne Lambert、發照及消費者政策處處長 Mr. Neil Buckley、傳播政策顧問 Mr. Ian Moss 及國際事務組 Mr. John Bean 等人。英國在二十一世紀電信傳播政策裏重要的規劃就是為成立 OFFCOM 機構，在拜會相關部會訪談及其簡報中，可知該機構已規劃二年多，並已將初步政策撰擬成白皮書，正在評估各界之反應，目前並成立一 八人的規劃單位，持續進行細部規劃，預計於三年內完成機構的整併，正式掛牌運作。

二月二十四日拜會 B B C :

英國廣播公司出席人員為學習發展組組長 Mr. George Auckland 及其同事等人，主要談論電視數位化等問題。歐規的數位廣播電視系統呈穩定的成長，數位化後可提供更多頻率及服務，如隨選視訊、記憶視訊、多層視窗、以電視上網及呈現更佳更穩定的畫質。英國數位電視普級率目前已達百分之十二，預計於二 一 年收回類比頻率 (收回類比頻率之條件詳見後文)，進入全面數

位化時代。

二月二十八日拜會歐盟資訊社會總署

歐盟由資訊社會總署電信政策組組長 Argyris 領隊，Mrs Troye 主講傳播政策、Mr. R. Bladh 主講電子商務政策及由 Mr. Bosco 及 Mr. Roger 主講研發計畫。二月二十八日中午，先與歐盟五位代表含專家及主管於午餐中交換相關意見，當日下午至歐盟拜會，聽取歐盟有關推動電子商務及相關業務的簡介，分就電子商務法規、電子簽章、電子商務稅制、給付規定、智慧財產權保護、隱私權的保護、電子商務爭訟處理、網路內容管理及網路犯罪處理等面向進行說明。

三月二日 拜會馬國多媒體委員會

馬來西亞通信暨多媒體委員會(MCMC)出席人員計有產業發展局局長 Mr. Datuk Harold Read、產業政策及管理資深經理 Mr. Mohamed Sharil Tarmizi 及國際事務經理 Ms. Nur Sulyna Abdullah 等人。三月二日拜會馬國通信暨多媒體委員會，馬國的通信暨多媒體法規於一九九八年通過立法，授權成立通信暨多媒體委員會，該委員會具法人資格，得簽處合約處分財產。在雙方交換意見時，發現其亦在逐步學習中，尚在調整及發展之過程，馬國通信暨多媒體委員會所面臨之許多問題及經驗，值得我們參考。

參、心得

3.1 各國針對電信、資訊及傳播產業整合趨勢之因應作法

本次考察的重心係在各國電信、資訊及傳播的管理型態，及針對這三個產業整合趨勢的因應作法，以下分就考察國家，分別陳述。因組織係屬大環境下的次系統，更進一步說，組織是因環境的需要而存在，為解決環境的問題而設立。因此要理解組織的概況，就不得不對該組織之環境背景有所瞭解，如此才能更清楚分析該組織的設計原由（相對於解決環境問題的策略）、功能（相對於環境的需求及內部的願景）、架構（亦應企合於大環境系統）、運作機制（解決環境問題的動能設計）。以下即就上述的邏輯概念，分項述說考察的心得，並總結各國制度之優缺點及可為我國規劃參酌之處。

美國

一、美國概說

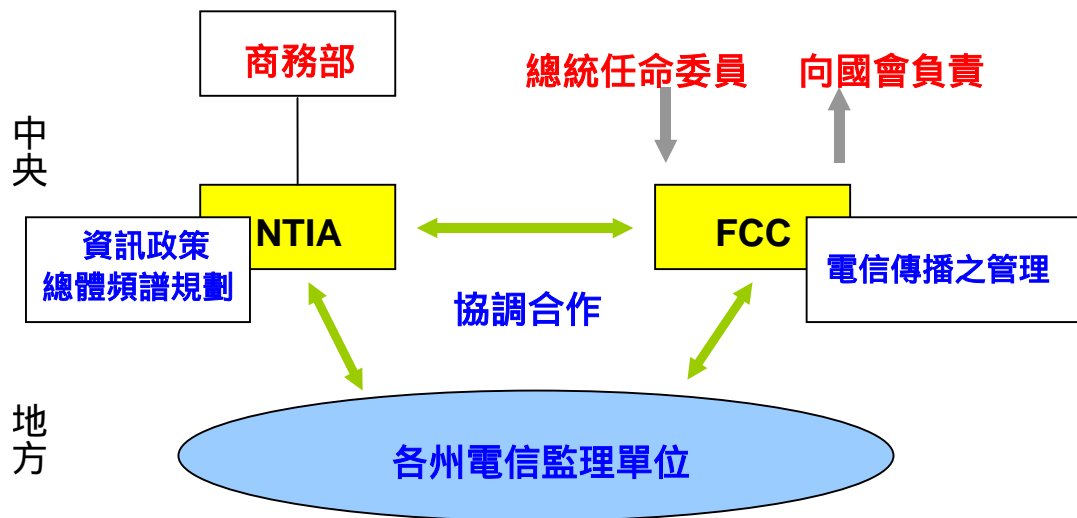
在政治上美國為聯邦總統制，採三權分立，國會分眾議院及參議院二院，參議員每州二人，任期五年，眾議員每州依人口比例決定人數，任期二年。主要政黨為共和黨及民主黨。在經濟上，國民所為 22,389 美元，為世界第一大輸出國，農、工、商業皆非常發達，主要經濟產品為電機、事務機器、工業原料、化學品、動力機械、飛機船舶，並為全球最大通信器材製造商及通信市場。美國為我國重要之關係國，我在美國華府設有代表處，並在全美多個重要都市設有各地辦事處。在體制上，美國屬三權分立總統制國家，但為維護媒體第四權，將 FCC 架構在行政、立法、司法之間，FCC 為委員會合議制之獨立政府機構，該委員會負有規範州際及美國境內國際廣播、電視、電纜、衛星及有線播送系統等通訊，下轄五十州、海外領地、哥倫比亞特區及美國屬地。其傳播內容被視為美國憲法第一修正案言論自由的

範圍，但仍以不同的理由如保護未成年人、及社會風氣將低俗、不雅、賭博、猥褻乘除在第一修正案的保護範圍，進行不同程度之內容管理。惟美國採三權分立，所謂不雅等內容之最終確定是經法院審理判定。另美國是資本主義盛行的國家，因此自由經濟大行其道，但是 F C C 則以公共利益來限縮許多商業行為，使得資本主義的發展能兼顧社會主義的理想。

二、組織分工

上揭已說明美國政體上的分工基本即是行政、立法、司法，因屬最高的權力系統，故除分工外，尚重視制衡關係。這樣的政治理念充斥在整個國家體制的運作，行政向立法負責，人民對行政處分不當即可向一般法院申告，法院的判例對行政產生拘束，司法及行政皆必需依立法機關所定之法律來處事。另美國屬聯邦體制國家，邦政府的權力相當大，而且各州的法令及措施皆不盡相同，聯邦政府的權限亦因此而限縮。

在整個政府的分工上，除分為上述三種系統外，另有一種所謂的獨立機構，即不隸屬於行政、立法、或司法系統之單位，這類的組織因各種理由而設，目前已有五十多個，F C C 即屬其中之一。另就電信、資訊及傳播的主管部門來分析，其實美國並無統一管理機關，在涉及資訊政策、總體頻譜規劃及政府所使用之頻率核配及管理即屬商業部下之國家電信資訊局(N T I A) 所主管，該機關並負責網路之發展。但政府使用外之頻率規劃及分配，及電信傳播之管理機關則為聯邦通信委員會(F C C)。另雖然 F C C 會基於公益規定傳播電台之聯營家數，但是之前有關強迫網路公司一分為二，阻止壟斷之裁定，則由聯邦貿易委員會來主政。另有人認為 N T I A 是電信廣播的政策單位，而 F C C 為執行單位，其實詳察渠權責，此種認知是有誤的，該兩單位或許 N T I A 較屬上源之頻譜規劃，但並不能稱之為政策決定單位。



NTIA : National Telecommunications and Information Administration

FCC : Federal Communications Commission

三、聯邦通訊委員會 (The Federal Communications Commission; FCC)

(一) 管理目標、理念願景：

聯邦通訊委員會(The Federal Communications Commission; FCC) 是獨立的聯邦部門，直接向國會負責。依據通訊法 (Communications Act of 1934) 設立。FCC 負責制訂電信相關政策，管理跨州或跨國間的無線電、電視、銅線、衛星、光纖通訊活動。它的管轄範圍涵蓋了五十個州、哥倫比亞特區、以及託管地。它也致力於促進研發新的通訊科技，以造福民眾和通訊業者。

FCC 負責管理美國州際間及跨國間有線無線之通信商業行為，讓美國人民以合理價格享有快速、便捷、穩定的電信通訊服務。並希望透過有線及無線通訊的使用增進國家國防安全及提高人民生命財產之保障，藉由法律授權集中的通訊管理權責及管理機關以提升政策推行及管理的效率。

(二) 管理權責 (功能) :

1. 規劃非聯邦政府使用之電波頻譜 (Frequency Spectrum) 及核配電台、轉播站頻率及執照。
2. 制定相關法規以管理電波頻率，以避免干擾。
3. 制定節目錄製、傳輸功率、聯播網等管理規則。
4. 制訂法律、發放執照和執行法律。
5. 要求電台應遵守國際法規。
6. 以罰鍰 (fine) 吊照 (Suspending Licenses) 臨時照 (Temporary License) 及停播 (Taking Station off Air) 等行政罰，核處違反電信法者。
7. 除了涉及猥褻(obscenity) 賭博(lotteries) 誇大不實廣告(Deceptive Commercials) 及違反爭議性議題及公平播出原則之廣播內容外，基本上不管控傳播內容。

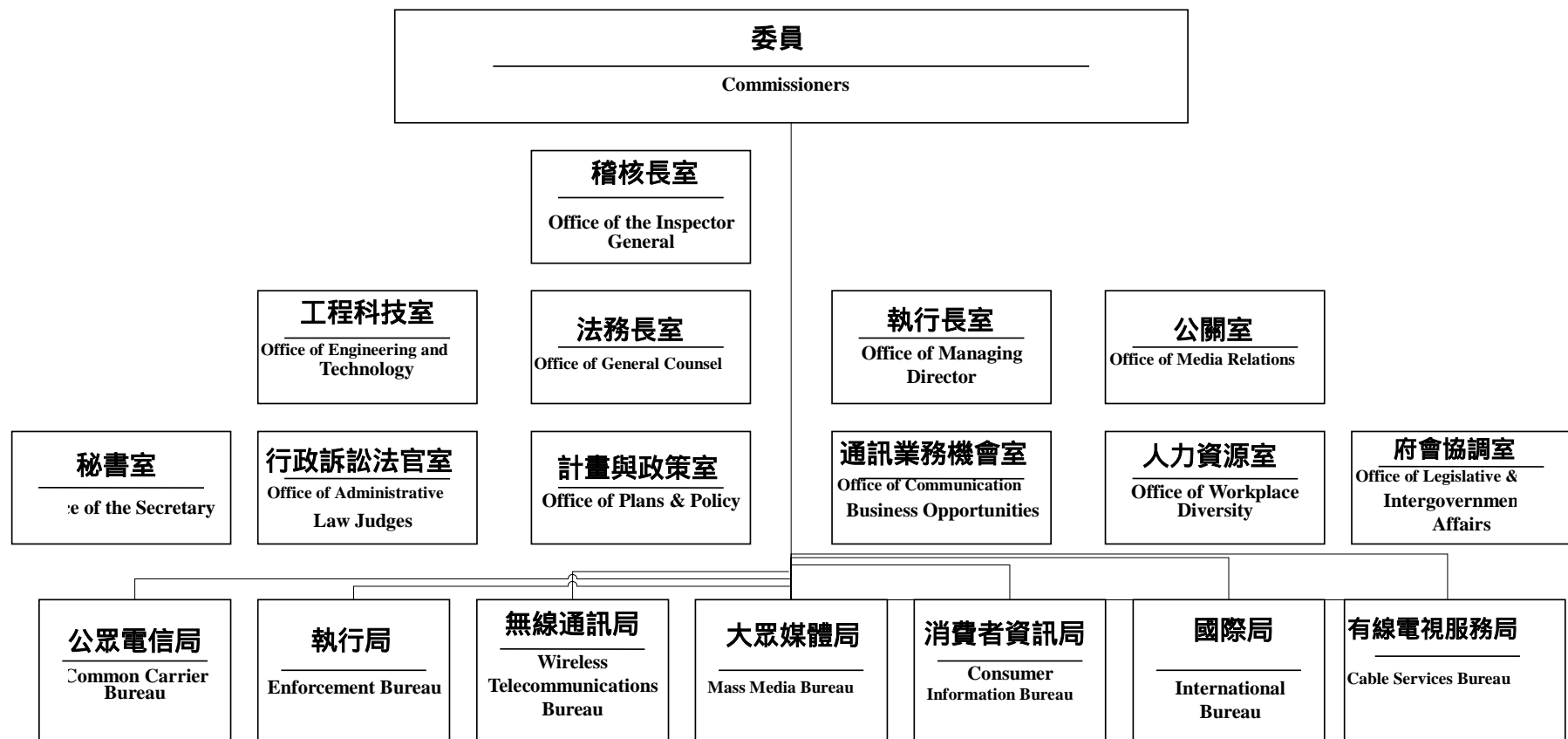
(三) 管理的策略 :

1. 基於美國憲法第一修正案保障言論自由及維護所謂媒體第四權的想法，將 F C C 架構在行政、立法、與司法之間，以落實尊重第四權。
2. 「公共利益」、「公平進用媒體」、「促進產業發展」、「有效運用頻率資源」及「消費者權益保護」一直是其審議案件之基本原則。一九九六年電信法 (1996 Telecommunications Act) 修正案，則特別強調「維持產業的公平良性競爭」的重要性。

(四) 組織架構 :

目前 FCC 共有七個局及十一個辦公室，七個局分別負責 FCC 的七項工作領域，包括：大眾媒體局、公眾電信局、有線電視服務局、無線通訊局、國際局、消費者資訊局及執行局。其中消費者資訊局及執行局係於一九九九年成立，以加強消費者保護及執行計畫之效能。

FCC 之組織架構如圖



FCC 主要由七個管理局(Bureau)及十一個辦公室(Office)組成，共有員工 1,962 人，各單位職權簡述如后：

- 七個管理局(Bureau)

1. 大眾媒體局 (Mass Media Bureau)：大眾媒體局提供 FCC 關於電視及 AM/FM 廣播方面的相關政策建議。並負責執行和大眾媒體相關的任務，包括發放執照、執行政策等。

在公共利益的要求下，該局確保消費者得接受廣播電視之服務，為達此目標，該局核發廣播電視執照予提供節目及廣告的地區性電台，並制定相關規則，以確保該電台之服務符合公共利益。電台執照每八年換照一次，大眾的參與是很重要的過程，每次換照前電台被要求應於廣播中通知大眾其換照期間，大眾可於換照程序中表達其意見。當有電台要拍賣時，應於平面媒體公告，社區大眾可申請購買，亦可反對某一購買案。F C C 鼓勵大眾關心其社區電台，扮演催促電台能符合其社區需求之重要角色。目前員工 209 人。

2. 公眾電信局 (Common Carrier Bureau)：FCC 的公眾電信局負責管理透過固定網路提供大眾跨州通訊服務的電信公司。這些公司，又稱為公眾通訊傳輸公司，提供聲音、數據、和其它多媒體資訊的傳送服務。該局負責長途及地區公眾通訊傳輸業務相關政策及法規之研擬執行，該局職責在確保大眾得以合理費率使用快速、有效率之電信服務。

目前員工 250 人。公眾電信局和國際局、無線通訊局以及有線電視服務局緊密合作，以協調解決相關問題。

3. 有線電視服務局 (Cable Services Bureau)：有線電視服務局建立於 1993 年，主要處理關於有線電視產業及多頻道視訊節目提供者的事務。此局之宗旨在促進大眾獲得有線電視服務，促進有線電視市場競爭，確保有線電視產業的成長與發展。目前員工 88 人。

4. 消費者資訊局(Consumer Information Bureau , CIB)：為保護消費者

權益，新的消費者資訊局為 FCC 負責處理公眾詢問、消費者申訴陳情及提供消費者相關資訊之單位。其下分一部門(division)、一中心(center)及三個幕僚室(staff offices)，目前員工 196 人。

5. 國際局 (International Bureau)：國際局的任務是要促進革新的、有效率的、價格合理的、隨處可得的、可靠的、即時的、高品質的國內及全球通訊服務。此局發展、建議、管理關於國際通訊設備及服務的政策、標準、許可及法規，以及國際衛星系統的發照政策、程序及標準。並代表 F C C 在國際場合提出國際通訊方面之建議案。目前員工 138 人。

6. 無線通訊局 (Wireless Telecommunications Bureau , WTB)：管理除了衛星及廣電之外的國內無線通訊業務，包含大哥大、傳真、個人通訊服務，並負責無線電波之拍賣。提供無線電視相關資訊包括申請程序、技術規定、拍賣方式等等。同時負責監督無線電波之使用，以滿足商業、地方政府及州政府、大眾安全服務提供者、航空及船泊、以及個人無線通訊之需求。除了發照給營利的無線電服務業者之外，它也監督超過兩百五十萬個人無線電使用者。目前員工 317 人。

7. 執行局(Enforcement Bureau)：該局於一九九九年十一月成立以加強 FCC 執行計畫之效能，執行局為 FCC 主要執行通訊法規之單位，並整合其他局之執行功能及人力。該局之職責在於監管電信事業及廣電媒體，確保為保護消費者之相關法令確實被遵循，及維持良性競爭的市場。目前員工 286 人。

● 十一個辦公室(Office)

1. 執行長辦公室 (Office of the Managing Director , OMD)：在委員會主席的監督和指導之下，執行長是 FCC 中最高行政管理及執行長官。執行長發揮管理領導能力；在管理和行政事務上監督指導各局和各辦公室，並提供相關處室行政方針。規劃執行所有 FCC 的管理政

策、計畫和命令；協助委員會主席執行行政管理責任；以及向委員會主席及其他委員們提出管理方面的建議。該辦公室實質具備秘書室、總務、人事和部分會計等行政支援系統的功能。目前員工 221 人。

2. 公眾事務辦公室 (Office of Media Relations , OMR) : 該辦公室負責與媒體互動回應，包括向大眾及新聞界傳達 FCC 的行動、促進大眾參與 FCC 的決策過程 以及負責 FCC 的公眾資訊參考室和圖書館 OPA 發佈每天的新聞稿、公告、以及其他資料，出版年度報告和其他出版物，並且提供民眾來自電話或書面的資訊要求。除此之外，OPA 也負責更新 FCC 的網頁及監控 FCC 各單位的網路資訊。目前員工 13 人。
3. 稽核長辦公室 (Office of the Inspector General , OIG) : 係依據 1988 年調查一般修正案所成立,主司 FCC 各單位的計畫和營運的會計稽核,提升單位的經濟成效,防止錯誤及爛用,並提供委員會及國會相關會計資訊。稽核長提供如何促進 FCC 業務達到經濟有效的政策建議，並且預防及偵查委員會內部的詐欺和弊端。同時，稽核長也協助委員會主席及各委員與國會間之溝通管道暢通且公開,不隱瞞 FCC 各部門中的任何問題或缺失。民眾可利用免費電話直接向 OIG 報告 FCC 內部的浪費、舞弊、濫權或管理失當等事件。目前員工 8 人。
4. 行政訴訟法官辦公室 (Office of Administrative Law Judges) : 行政訴訟法官主持聽證會並且發布初審判決。初審判決的複議由整個委員會執行。目前員工 5 人。
5. 法務長辦公室 (Office of General Counsel , OGC) : 法務長擔任委員會和其他局、室的法律顧問。他在聯邦上訴法庭中代表 FCC、向 FCC 提供關於訴訟事項的建議、協助 FCC 做出合法的決定、提供內部管理相關的法律諮詢、以及向 FCC 提出促進競爭和解除管制的建議。目前員工 73 人。
6. 人力資源辦公室 (Office of Workplace Diversity , OWD) : 是 FCC 涉

及有關工作場所改變、人員晉用及公平就業等政策之主要建議者,該處亦執行公平就業 (EEO) 及民法有關僱用、員工訓練不能涉及種族、性別歧視的政策。目前員工 7 人。

7. 通訊業務機會辦公室 (Office of Communications Business Opportunities , OCBO): 該處提供 F C C 有關少數、弱勢, 或女性所有之傳播事業政策之建議案, 在傳播領域執行美國進步法案 (The Contract With American Advance Act) 有關照顧弱勢族群權益。目前員工 7 人。
8. 計畫與政策辦公室(Office of Plans and Policy, OPP): OPP 擔任 FCC 的主要經濟和科技政策建議者, 與相關單位保持聯繫, 負責分析重要議題及發展長程政策。目前員工 14 人。
9. 府會協調辦公室 (Office of Legislative and Intergovernmental Affairs, OLIA): 負責 FCC 與國會之聯絡, 包括通知國會有關 FCC 相關政策決定、呈送相關法律案、準備回應國會聽證會、及答復其相關質詢。該處亦負責與其它單位及國內相關政府之聯繫工作。目前員工 11 人。
10. 工程科技辦公室(Office of Engineering and Technology , OET): OET 負責管理非政府單位使用之無線電頻譜。OET 負責向 FCC 提出頻譜分配建議, 同時也制訂使用者應遵循的技術標準與規範, 是 FCC 的工程技術顧問。目前員工 90 人。
11. 委員室(Office of Chairman/Commissioners) : 負責委員會之會議行政業務,承辦會議紀錄及保管工作。目前員工 29 人。

從上揭陳述可發現, F C C 的組織在委員會底下設十八個單位, 雖從其職權可發現有些應為支援或諮詢系統, 有些才為實際之業務單位, 但並未特別分化, 皆為同一層級, 這些下屬單位再依其業務性質進行垂直及水平分工。故整體來看 F C C 仍為一個龐大的官僚系統, 但在委員會之下直

接控制十八個單位，應屬扁平化的組織，這種設計可使委員會與其下屬單位互動性較為直接，但也顯示 F C C 主席及其執行長工作之繁重。所以依規定每位委員可有三位助理，主席另可增加一名特助，以協助委員遂行其任務是有其必要。另在電信法中更明定 F C C 應針不同之業務功能聘僱適任之法制、會計、工程及行政等專業人員以利業務之推動。

(五) F C C 權力核心之形成及設計特色：

1. 權力核心之形成：美國 F C C 之設立源自其通信法，置五名委員，由總統提名，經參議院通過，其中同黨派不得超過一半，且任一委員不得和 F C C 管轄業務有經濟上之利益關係。採合議制，以投票多數決方式形成決議。因此五位委員所形成之委員會即為 F C C 之權力核心，負責 F C C 之決策，為最高之意思決定機關，其形成之行政決策再轉交相關下屬行政部門執行。

2. 權力核心之設計特色：

- 獨立超然：為達成委員會獨立性之設計，除以法律位階明定委員會之權責及運作外，在委員會的組成上特別設計係由行政及立法兩系統協調出委員人選，避免委員傾向任一系統之可能性，避免任一系統即可決定；另特別將委員任期與總統任期不一致，且規定委員未任滿其任期，總統不得任意更換之，使得行政權（總統）以委員提名權影響委員會運作之機會大大降低；至於為使委員會不受利益團體或事業之影響，則規定委員不得有涉及 F C C 主管事業之經濟利益之情事。
- 避免意見獨裁：規定同一黨派不得超過半數一節，亦使委員會避免意見獨裁。

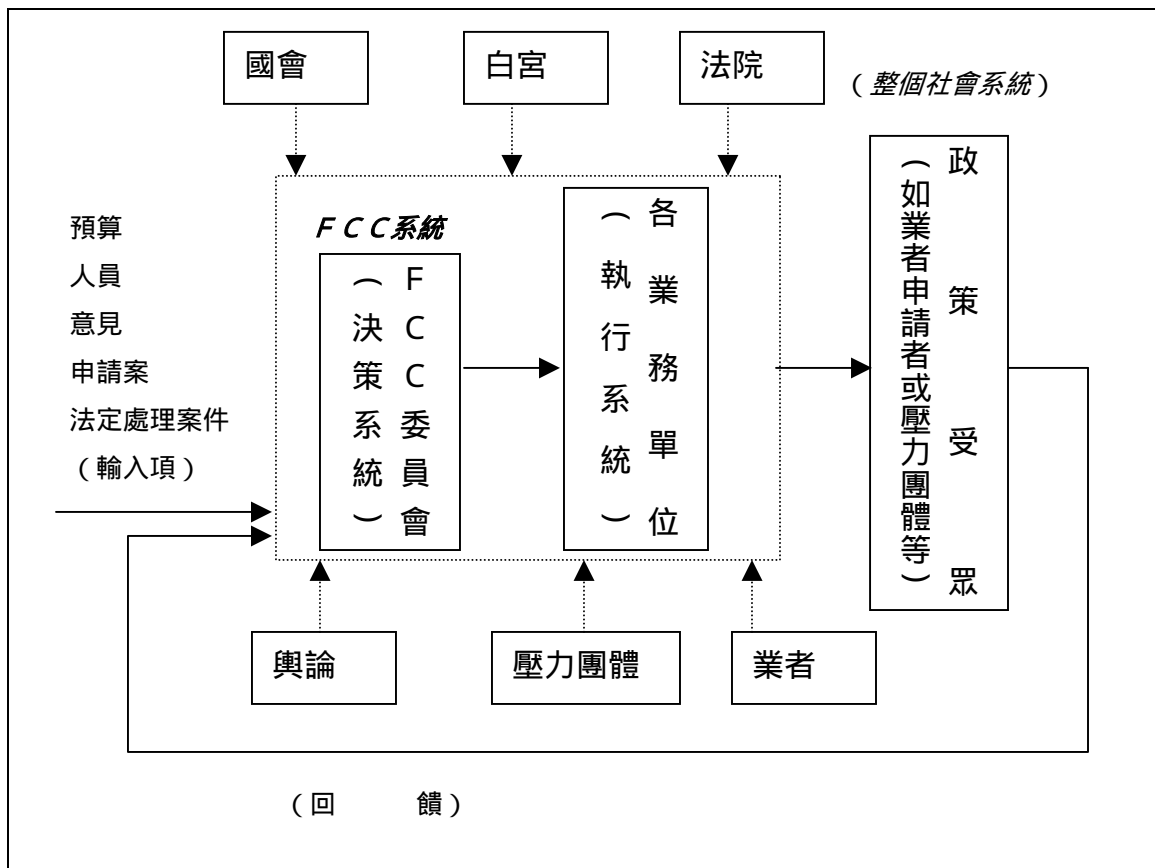
- 合議性兼顧各種聲音：
委員人數不多較具效率：理論上委員會之效率與委員會之人數成反比，F C C 委員共計五位，應可提升議事之效率。但是亦非絕對的，議事效率尚受議事規則是否明確有效率、議題複雜程度、委員個別因素所影響。另查美國 F C C 會採用五位委員尚受其環境所影響，美國為聯邦分權制，且為二黨制國家，其委員採五人，係因各邦分權且各邦大都有其類似之委員會，中央政府僅作重大決策，且其為二黨，五人委員會已能提供各黨的意見。
- 適當監督制衡：委員會主席由總統在委員中不需經國會即能任命，並付予主席主持會議及委員會決議行政推行及監督之責。委員會需向國會負責，一般由主席代表委員會向國會提年度計畫預決算等報告，並出席各種聽證會，國會亦可要求其他委員到會報告，形成必要之監督作用。另委員會之決議若經法院宣判違憲或違法時，委員會亦受其判例所拘束。且委員之任命雖依法總統不能任意撤換，但是仍因任期限制及主席隨總統進退之政治慣例，而對不適任之委員可在平衡獨立性需求外為一定程度之汰換機制，避免萬年委員會之情形。可見 F C C 雖稱獨立，但沒有任何一個組織可以全然獨立，其仍然受到適當之監督。另法規亦規定一般大眾、利益團體及輿論界等亦可藉提案申請、參與公聽會及透過參與政策評論等方式對 F C C 產生部分影響力。
- 穩定性：補任之委員僅任職至被補任之委員任期止，並規定委員的空缺不因此影響到委員會之法定權責及運作功能。

(六) 運作機制：組織是有血有肉的有機體，除了架構及硬體的設施外，組織要

動起來還要看其運作機制的設計，是否可以有效率地發揮功能，以下分就系統論及運作論的觀點來解析 F C C 的運作機制。系統論重在組織與內外環境的連結。而運作論重在顯示發動者、決策者與執行者的關係。

A. 從系統論看 F C C 組織

從系統論來分析美國 F C C 的運作機制如下圖示，我們可以把整個 F C C 這個系統當成是整個社會系統下的子系統，而 F C C 依其功能又可分為決策系統即委員會及政策執行系統即所屬各行政業務機關，另外還有支援系統如顧問室、法規會等，在下圖依其性質隱含在委員會或業務單位中，為便於分析不另分列。整個 F C C 系統的輸入項有資源的輸入如預算、人員及技術等，及業務資訊如申請案及依法應處理之案件，各種要求 F C C 處理之案件經 F C C 系統判別，分別進入系統內應處理之部門。其中有關重要之決策應送委員會處理者，即進入決策系統，該委員會採合議制以投票多數決方式議決。決定之政策則交由各業務單位執行之，整個 F C C 系統最終輸出之項目主要就是政策，這些政策經業務單位的執行，影響到關心政策的受眾，亦間接影響到整個社會系統。當政策受眾及社會系統對政策有不同意見時，就會形成回饋的意見又成為 F C C 的輸入項。在整個 F C C 的運作中，國會、白宮、法院、輿論、壓力團體及業者等，不時或於適當時機對 F C C 予以建議、監督或關心，其中 F C C 更是需要對國會負責，主動依法向國會提出報告。當然 F C C 亦在運作過程中無可避免要與其相關政府機關，如 N T I A 或聯邦貿易委員會等針對相關案件協調溝通。從系統論可以看出 F C C 的運作是不可能完全獨立，其必為美國社會系統下之子系統，要與其它系統保持和諧。

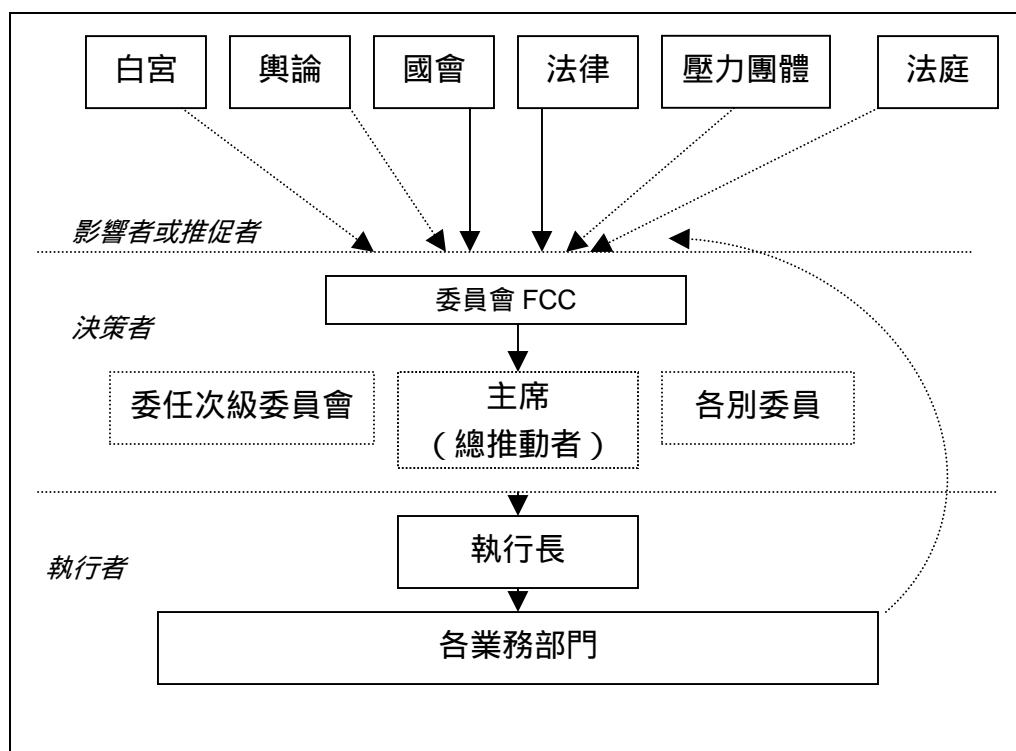


從系統論看 FCC 系統之圖示

B. 從運作論看 FCC 組織

組織要能確實發揮功能，生生不息無為而治，還要分析組織政策的發動、決策及執行的推動過程。就以下圖示說明，委員會為決策機關，依法定規定運作，有一定之職權，其審理之案件，來自各業務部門、壓力團業、一般大眾及事業體之申請案、法規案、準司法案及內部依法需送委員會審議之重要決策。依規定一般案件應於三個月內完成，至需召開聽證會之提案至遲應於六個月內完成審議。委員會原則上每月召開一次，任何法規及命令之決議採投票及多數決之方式為之。主席亦為法定執行委員會決議之負責人，另主席提名執行長（Managing Director）經委員會同意任命，執行長承主席之命並以主席名義執行任務，並受主席之監督。委員會決議

案再交由所屬各相關業務單位承辦。委員會向國會（Congress）負責，原則上由主席代表委員會向國會提出相關報告案。由下圖可知，F C C 在運作上主要受國會及法律所拘束，但也受來自白宮、壓力團體、輿論、甚至受到法院之判例所影響。這些壓力是促使委員會動起來的重要因素，另主席因需要向國會報告及執行委員會之決議，故主席成為委員會中負有重要政策之主導使命，而相關部會亦在其法定職務上扮演重要提案發動者，此皆為 F C C 運作生生不息重要之原動力。而在執行面上，從下圖亦發現主席、執行長及各業務單位形成緊密之貫徹決策的行政機器。



從運作論看 F C C 系統之圖示

總結來說，美國 F C C 的政策發動執行過程可分為：

- 政策推動或影響者：白宮、輿論、國會、壓力團體、法庭及 F C C 內部之建議等，他們提出各種建議、意見或申請案等要求 F C C 執行，若為法律規定之權責單位可執行者即立刻送至下屬該管單位處理。若為委員

會需決策者則由委員會發動提案審議。

- 決策者：委員會為主要之決策單位，但是亦有經委員會決議由其委任之次級委員會或個別委員代為處理者。惟在決策層級中，委員會之主席除參與決策之外，並負責決議案之推動，故應為 F C C 之政策總推動者。
- 執行者：交由下屬各業務單位執行外，主席並可授權執行長以主席名義負責監督各業務單位之執行。而各業務單位之首長，除法定之職權應分層負責推動外，對於所掌範圍內之業務亦可研擬興革之計畫提委員會決議。

(七) 法規之制定及公聽會之程序：

1. 通訊法為使 F C C 能彈性管理其事業，給予委員會極大之委任立法權，其一般之法規制定程序如下頗值得參考：提案（來自社會、法院、內部等建議） 由 F C C 相關局室評估 促使委員會行動（委員會評估接受與否） 進行大眾評論與回應評論 委員會考量各方評論做出決定修正與否的報告 決定是否給予再審。

以下簡單介紹 FCC 公開透明的管理規則制定程序（rulemaking procedure）：

- (1) 通常，建議修改或草擬 FCC 管理規則的案件可能來自二個不同的來源：
 - FCC 外部: 正式之陳情、立法機關或法院之決定或非正式之建議
 - FCC 內部: 內部各局室主動提出之建議
- (2) 收到建議案後，由相關局室針對建議案件進行評估，若該局室認為此建議案符合制定管理規則之準據，則由 FCC 的參考文件中心（Reference Center）編一文號，成為一正式文件後公告。每星期 FCC 會在其網站上列出最新的公告，並讓有興趣的公眾有三十天的

時間提出看法與評論。

- (3) 在公告上述建議案並收到各界的看法與評論後，委員會將可能發佈“徵詢公告”(Notice of Inquiry; NOI) “管理規則建議公告”(Notice of Proposed Rule Making; NPRM)或駁回該建議案之“命令”(Order)。當 NOI 或 NPRM 被發佈時，FCC 的文檔單位 (Docket) 將再為該文件編一文號，並公告在 FCC 的網站上，有興趣的公眾得在一定期限內提出看法與評論 (comments)，其他人亦可針對別人提出的上述看法與評論提出“再評論”(reply comments)。

- FCC 的主要文件包括：徵詢公告 (Notice of Inquiry; NOI) 管理規則建議公告 (Notice of Proposed Rule Making; NPRM) 報告及命令 (Report & Order; R&O) 與備忘錄命令及意見 (Memorandum Order & Opinion; MO&O)。
- 管理規則建議公告 (NPRM)：當 FCC 意欲發展或改變政策或建議修改管理規則時，FCC 將發佈一管理規則建議公告 (NPRM)。
- 徵詢公告 (NOI)：若 FCC 僅針對特定議題尋求意見或評論，而不是建議修改管理規則時，FCC 將發佈一徵詢公告 (NOI)。

- (4) FCC 在彙整評論與再評論等意見後或公眾意見或評論不足時，可再公告進一步的 NPRM，以便徵詢進一步的意見。FCC 亦可召開公聽會聽取各界之意見。

- (5) 在完成上述管理規則制定程序後，FCC 將公告一報告及命令(Report & Order; R&O) 以修改或不修改相關管理規則。

- (6) 在 FCC 公告上述報告及命令 (R&O) 後，公眾得於三十天內再提出陳情要求 FCC 重新考慮。在 FCC 重新考慮該案後，將公告備忘錄命令及意見 (Memorandum Order & Opinion; MO&O)，以修正 FCC 原先之決定或駁回要求重新考慮之陳情案。

2. 聽證程序：F C C 針對許多具爭議性之議題或案件，皆會舉行公聽會以聽取各方意見其程序為：委員會決定召開聽證會 委請次級委員會、委員會或下屬單位辦理聽證 主辦單位研擬草案 通知利益關係者、相關學者、團體與會 聽取各方意見 做為委員會決議之參考。

(八) FCC 對於整合趨勢之因應作法

由於網路科技的發展，已使電信、傳播資訊的界限益加模糊，預計五年內將會有很大的變化。為因應此一趨勢，FCC 於一九九九年八月向國會提出「二十一世紀的新聯邦通信委員會 (A New FCC for the 21st Century)」之五年策略計畫草案。藉由該計畫，聯邦通信委員會設定四項前瞻性目標，預計以五年的時間逐漸重整其組織結構，並逐步減少對產業的直接管制而代以充滿自由競爭的市場機制來快速反應科技變遷與整合之需要。

1. FCC 重要的因應理念為：

- ✓ 在過渡時期（五年內）應朝向維持市場的競爭性著手，持續發展數位化技術，並確保消費者擁有多元之選擇。
- ✓ 逐漸讓廣電市場成為完全競爭之市場，為達此一目標，FCC 的角色調整為與聯邦、各州、產業界及消費者團體之協調聯結者，並定有六個次目標，分別為：(1)強化市場競爭、(2)鬆綁不合時宜，有害市場競爭及不利公共利益的法規、(3)保護消費者權益、(4)使美國民眾普遍獲得科技所帶來的方便、(5)不斷革新，讓高速網路可與每個國民聯結，持續發展數位技術及(6)進一步推動全球通訊市場之公平競爭。
- ✓ 調整 F C C 之功能，支持及推動全面性服務及維護公眾利益、解決競爭市場之衝突，不只要求國內的公平競爭，亦要求國際市場的開放競爭。

✓ 做為聯邦及各州地方政府的協調者，協調地方政府能與聯邦政府一同來推動通訊市場之公平競爭。

2. FCC 瞭解到以網際網路及新技術為基礎的通訊服務將使傳統上針對不同的通訊相關產業而區分的監管系統瓦解，因此，FCC 在其五年策略計畫草案中，設定四項前瞻性目標，以符合時需：

(1) 創造符合數位時代之監管規範

- ✓ 重造一快速反應、扁平化及更具功能性的管理機關，並強化職員之專業知識與技能。
- ✓ 在現有的局室中進行強化法規制訂及發照之測試，去除冗贅的程序，以期能簡化監管程序及為各項執照申請者提供單一窗口 (one-stop shopping)
- ✓ 在現有的各局室中測試性地增加競爭及整合問題，並檢驗所產生之效果，以作為未來各局室重組時之依據。
- ✓ 未來的目標為將現行以產業別為分類的各局室 (industry-specific Bureaus) 重組為功能別 (functional lines) 的組織，既可能為執行、消費者資訊、發照、競爭、政策及國際通訊等單位。

(2) 促進通信市場公平競爭環境

- ✓ FCC 自 2000 年起將每二年檢討現行的監管制度，排除不必要之管制以符合競爭環境的需要，尤其是在排除國內市場進入障礙及促進國際市場公平競爭方面等議題。
- ✓ FCC 將簡化電話及其他設施認證之技術規範
- ✓ FCC 將與各州合作促進偏遠地區先進服務之發展

(3) 以通信革新促進全美國人之機會

- ✓ 成立消費者諮詢委員會，針對消費者保護議題（包括對身體障礙者的網路接取權）向 FCC 提出建言
- ✓ FCC 將讓婦女、少數民族及小型企業等團體均有機會參與 FCC 的各項會議，並針對各項議題提供建言
- ✓ 確保所有美國人均能接取現存及未來的通信服務，並促進其直接參與電信事業之機會

(4) 以公共利益為優先考量管理無線電頻率

- ✓ 開創更有效率的頻譜市場，增加可用的頻段以提供新服務
- ✓ 發展以市場需求為導向的頻譜規劃原則
- ✓ 開發創新的頻率指配機制，例如：頻帶管理者(band manager)、雙邊拍賣 (two-sided auction) 及組合式投標 (combinatorial bidding) 等
- ✓ 發展並鼓勵以市場需求為導向之方法清除被不當使用之頻譜，以提高頻譜使用效率及減少干擾之發生。

3. 為此，聯邦通信委員會於二〇〇一年分別成立四個委員會(Committees) 進行研究及規劃工作，期望能逐漸調整其組織與簡化其工作程序，儘早達成上述四項目標。惟因本次考察時機適值美國政權轉移，F C C 新的主席甫上任，有關新的計畫或政策皆正在調整規劃中，因此應持續注意其後續之發展。

(九) F C C 的組織調整計畫

1. 為因應統合趨勢及市場競爭時代，一九九八年十月 F C C 主席凱納德提出組織調整計畫，成立執行局 (Enforcement Bureau)，將先前分散於強制資訊局、大眾媒體局執行科、公眾電信局執行科及無線電信局執行

及資訊科的職權及人力統一在執行局之下。

2. 其次，從消費者角度出發，為解決消費者查詢、申請、要求提供資訊等問題，消費者通常無法理解複雜的政府分工，加上數位資訊服務的科技整合趨勢，將有更多的爭議範圍產生，消費者更要求政府能有單一窗口給予回應。FCC 將過去分散在不同處室之消費者服務之工作，整合成消費者資訊局(Consumer Information Bureau)，以利於宣揚 FCC 推動市場競爭之理念。執行局及消費者資訊局二個新單位皆以概括承受納編，因此總體之人數仍一樣。
3. 在 FCC 未來二十一世紀的規劃藍圖 (A New FCC for the 21st Century, Draft Strategic Plan)中，其主要規劃尚包括突破目前以產業別為主所區分之組織架構，首先 FCC 可能將裁撤包括有線電視服務局 (Cable Services Bureau)、大眾媒體局 (Mass Media Bureau)、公眾電信局 (Common Carrier Bureau)及無線通訊局(Wireless Telecommunications Bureau) 等單位，而從功能面就各局室之工作進行裁併整合的重建工程。
4. 除了組織架構之重整外，FCC 亦進行單一證照系統 (The Universal Licensing System, 簡稱 ULS) 計畫，將各項執照申請核准程序與頻譜拍賣程序整合成單一系統，而不再分散由各局處處理。同時，進行簡化證照流程及發展全方位發照作業系統計畫，採線上作業，並將四十種證照型式簡化為四種，允許持照者在線上修改證照部分內容，而無需重複申請，這部分改革已有相當成效。
5. 減緩預算及人力的衝擊，用溝通方式來宣導改革理念，並向員工說明變革之原因以取得其瞭解及配合，以減少改革之阻力及衝擊。

(十) 傳播之管理情形

美國政府對於傳播之管理，因其制度關係其實是分散的，但於行政機關而言仍以 F C C 為主管機關。F C C 主管廣電之換、發執照、工程技術監理、涉及廣電媒體之消費者相關權益及廣電媒體秩序之維持。對於媒體內容之管理，雖受美國憲法第一修正案之保護，在通訊法中明定，在通訊法中沒有任何情形是可被理解或被解釋為 F C C 擁有權限可以檢視媒體傳播訊息，F C C 也不能制訂任何法規來干涉要媒體的言論自由。但一如一九九四年「美國廣電協會廣電法規指引」一書編者序言「當電視抓住人們的耳目時，也同時正在擷獲人們的心，改變人們的想法及態度．．．這個特殊傳播產業並正在協力型塑美國的社會。」及 F C C 於相關網路上所提之批判，言論自由其實會與毀謗、人身攻擊、個人隱私、國家及社會安全、兒童保護、社會文明的發展形成衝突，其間應有平衡點。但是言論自由已被視為美國的立國神主牌，向為美國政府及人民視為不容侵犯的指標，因此我們可以發現 F C C 對於內容的管理其實是以不同的名目在進行，並且採社會主義的方法來互補商業媒體的沈淪。

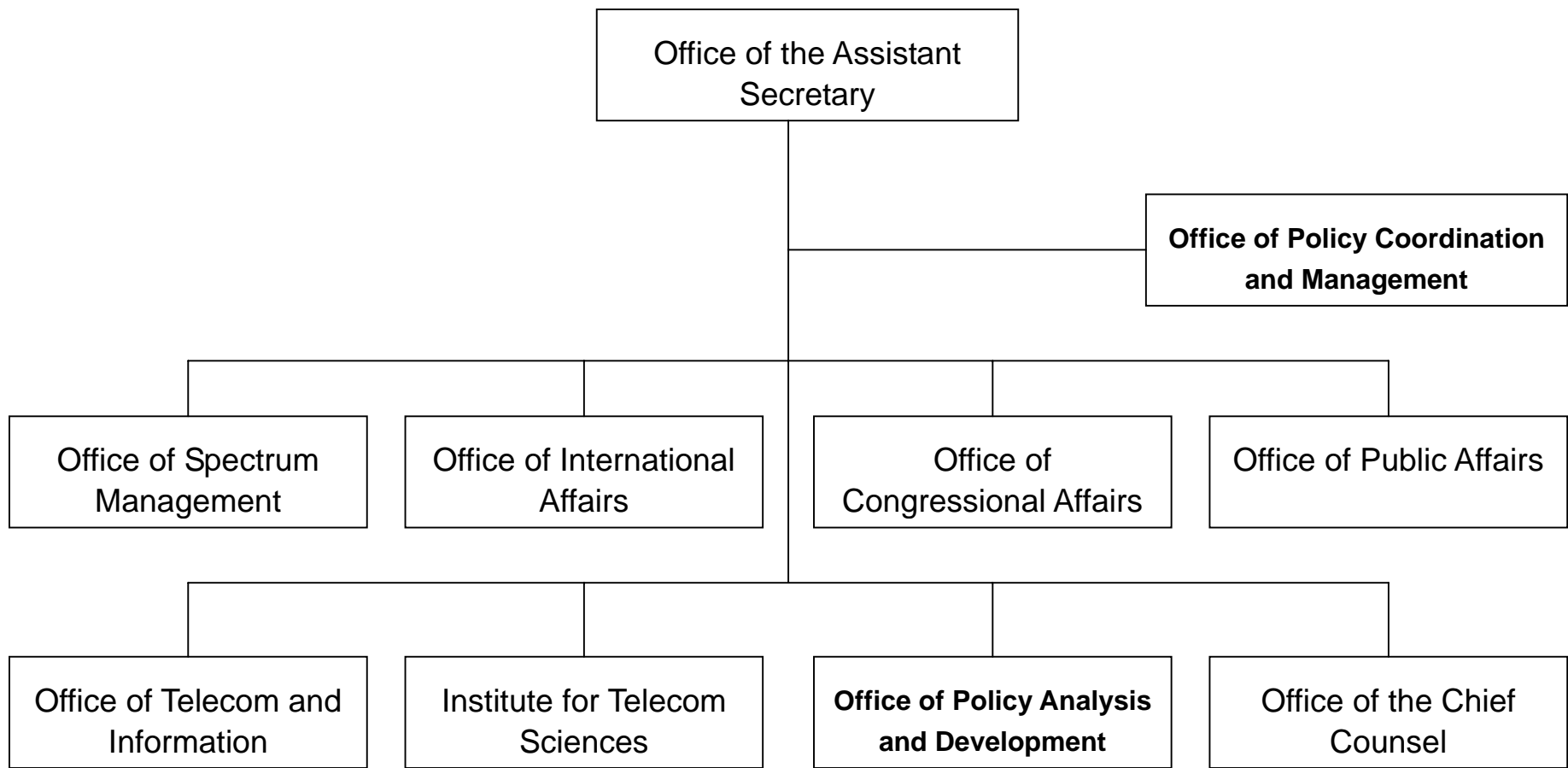
1. 公平使用媒體機會（EQUAL OPPORTUNITIES）當電台播送某一合格候選人時，應給予其競爭者有同等機會。
2. 推動兒童教育節目：任何電台都應提供兒童教育節目或特別為兒童製播之教育節目，前者係指其節目播出之時段可能為低於十六歲以下之兒童觀看之教育性或知識性之節目，而後者指於早上七點及晚上十時專為兒童觀賞之節目。兒童節目不能有血腥暴力及裸露之鏡頭及不雅之對白。
3. 以公共利益限縮言論自由：最高法院判定政府機關可因該言論企圖引起或產生立即而明顯之危險行為，或可能達成這樣的結果而限縮該言論之自由。
4. 電台限制播放不雅淫亂之言詞，法院解釋不雅之言詞不為第一修正案言論自由保護之範圍。所謂不雅之言詞係指，該言詞為一般人接收時產生淫亂，或是產生不適之感覺，且不具科學、文學藝術等之價值。

5. 電台被限禁播出猥褻之言詞及畫面：同樣猥褻之言詞及畫面不為第一修正案言論自由保護之範圍。如明顯與當代之社會標準不合之猥褻、褻瀆言詞或暴露性或排泄器官之畫面。
6. 為避免兒童受暴力節目之污染，於一九九六年通訊法修正案中規定，十三吋以下之電視都應裝 V 晶片至二 0 0 0 年一月已有半數電視機裝設。
7. 要求電台其本身或廣告之競賽應防止播放不實、誤導、欺騙之內容。如果電台明知不實，或錯誤訊息引起大眾傷害，或可預測可將引起傷害仍予播放之電台皆違反 F C C 之規定。
8. 聯邦法律禁止電台播放樂透或與其有關之訊息。
9. 其它尚有許多不同內容管理的態樣，無法一一舉例，F C C 怠以保護兒童、大眾利益或保護消費者等名目介入管理。以上相關內容管理在 F C C 皆定有罰則，當然有些態樣 F C C 仍主張應交由司法單位處理為當，如有關引起犯罪或立即明顯之傷害，F C C 即主張應由負責刑法之司法單位處理較為妥當。從以上的陳述，許多有關 F C C 不介入內容管理的說法，其實並不真切，僅能說因美國三權分立，有些係由司法機關管轄，另為避免衝突言論自由的圖騰，F C C 引用不同的名目來進行較低度的內容管理。

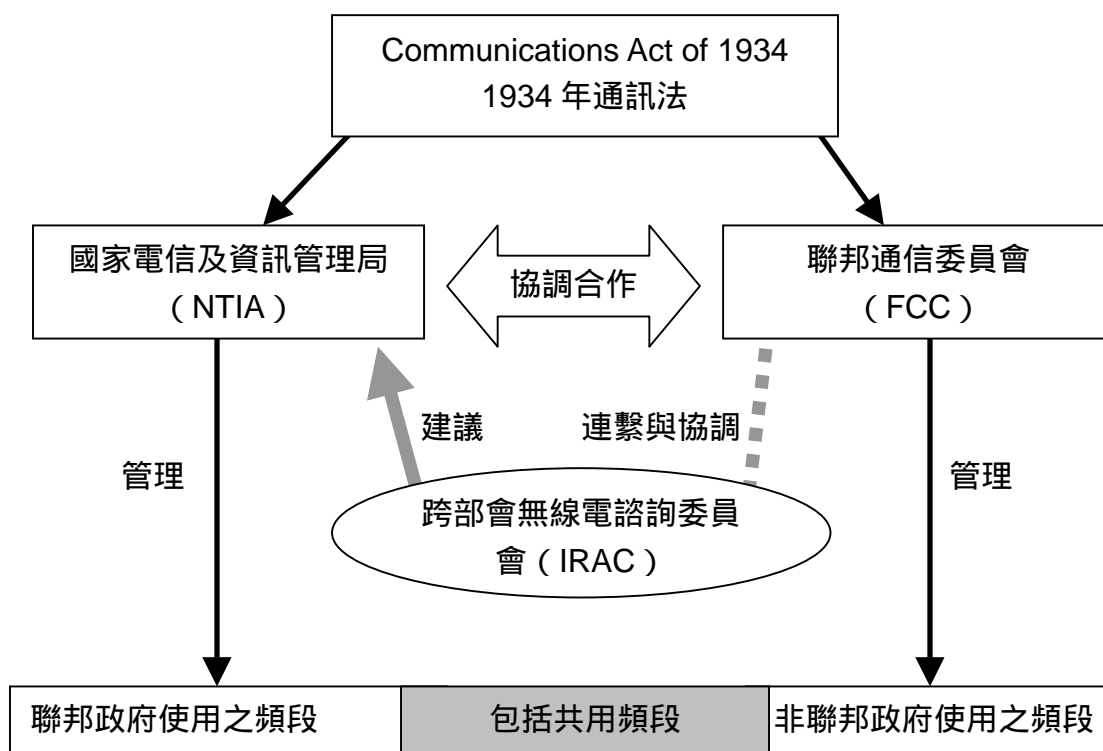
四、國家電信及資訊管理局 (NTIA ; National Telecommunications and Information Administration)

NTIA 隸屬於商務部(Department of Commerce)下，採首長制。負責美國國內及跨國間的電信資訊政策之擬定，並向總統提出相關建言。另統籌規劃全國頻率資源之運用，制定國家頻率分配表，並管理及核配政府用頻率。美國改採拍賣方式核發無線電頻段，係為 NTIA 於 1991 年建議，由總統於 1993 年公告後交 FCC 執行。

1. NTIA 之組織架構如圖



2. 頻譜管理 (Spectrum Management)



(1) 依 1934 年通訊法之規定，美國頻譜管理係由 NTIA 統籌規劃全國頻率資源之運用，制定國家頻率分配表，並管理及核配聯邦政府使用之頻率。由 FCC 管理及核配非聯邦政府使用之頻率。

(2) 為協調整合政府各部門之意見，使頻譜資源最有效利用，聯邦政府成立了跨部會無線電諮詢委員會，由 NTIA 派員擔任主席，成員包括：國防部、商務部、財政部、農業部、內政部、法務部、FCC、NASA、州政府代表等二十多個單位。此跨部會無線電諮詢委員會之任務係建議 NTIA 全國頻率資源之分配規劃及發展頻譜核配之相關政策、程序與技術標準。

(3) NTIA 在規劃全國頻率資源之運用時，係以下列為考量之優先順序：

- 國家安全與國防

- 急難救助
- 人身及財產之保護
- 科技研究及國家利益

英國

一、英國概說：

英國為西北歐島嶼國家，面積 244,820 平方公里，人口 5,882 萬。為君主立憲國家，無成文憲法，採責任內閣制，為三權分立內閣制國家。國會為兩院制，下院議員為人民選舉產生，任期五年，上議院由世襲及加封之貴族、教士及社會賢達組成。主要政黨有三個，工黨、保守黨及自民黨。英國曾有日不落國之稱，是歐洲重要的文化、經濟輸出國之一，為聯合國創始國，安理會常任理事國之一，現為歐盟會員。國民所得為 20,200 美元，各種工業產品發達，主要經濟產品為電動機械、家電產品、辦公室機器、資料處理設備、汽車、發電機、及各項工業產品。我國在該國設有英國貿易文化辦事處。

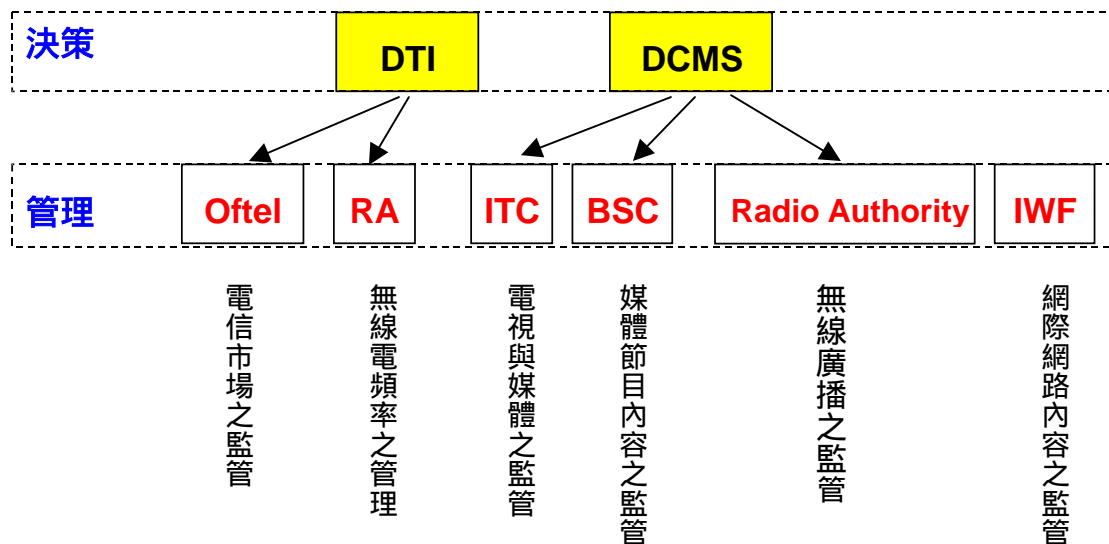
歐洲先進國家在歷史發展過程中，大都經歷資本主義極度的發展，及其所帶來社會貧富不均及因此所衍生之社會動盪的痛楚，因此其後在各國政經發展過程中，重私利的資本主義及重國家公利的社會主義之間常有進行拉拒的情形。此種現象在電信及廣電傳播的發展上猶為明顯，歐陸先進國家其廣電媒體發展，大都以國有為先，開放民營僅為近幾年的事情，且許多國家在開放的過程中仍堅持公共廣電媒體的重要，仍刻意維繫其生存空間。且其在傳播的理論的發展上，因深受社會主義影響，故重批判主義，重視媒體的公平使用、抗拒美國文化帝國主義，要求維持本國文化的節目，主張廣電媒體應具維持優良文化傳統及提升整體社會文化的功能，因此其國家大都將傳播放在文化部門中，而不同於美國未正視傳播的文化意義。

在傳播事業方面，英國是由國營企業（BBC 一九二七年成立）起家，於一九七三年民營獨立電台合法開播，公營電台獨佔局面維持進四十六年。一九九〇年公布廣播電視法，以更客觀立場，扶持英國各個民營獨立電台的發展，進而提供全國民眾更多元的收視選擇。開放民營電台之後，現在英國已為國營

及民營雙元傳播系統。在電信市場方面，英國是早期帶動電信自由化風潮的國家之一，英國政府於 1983 年引進第二家電信業者，打破長期由英國電訊公司 (British Telecom; BT) 獨占壟斷之局面。1985 年，英國政府開放行動電信業務，1989 年准許私有線路轉售，1991 年結束兩家公司寡占的局面，現今英國電信市場已是全球最開放競爭的市場之一。

二、組織分工：

英國的電信傳播業務在政府的管理分工上極為分散，其分工之原則大體上依軟硬體別及事業別，為求明晰整體架構，簡圖分析如下：



電信及無線電頻譜管理決策機關：

貿工部 (DTI-Department of Trade and Industry)：負責電信政策及電信事業之核發，及執行無線頻譜規劃。

電信及無線電頻譜管理執行機關：

電信管理局 (Office of Telecommunication)：為英國電信事業及有線電視、衛星電視涉及電信業務之監理機關，並向貿工部提許可發照及修正執照條件之建議。

無線電管理局 (RA-Radiocommunications Agency)：為頻譜監理單位，是

貿工部之執行機構，主要任務包括頻譜規劃、管理及解決頻率干擾問題。

傳播及內容管理決策機關：

文化媒體暨體育部 (DCMS-Department for Culture, Media and Sport)： 廣電媒體最高決策機關

傳播及內容管理執行機關：

獨立電視委員會 (ITC-Independent Television Commission) 負責商業電視含有線、無線、衛星，不論類比或數位之發照、換照及相關管理事項。

廣播標準委員會 (BSC-Broadcasting Standards Commission) 負責受理報導不公及違反傳播內容規劃之申訴案件。

廣播局 (R.Auth.-The Radio Authority)： 負責商業電台含有線、無線、衛星，不論類比或數位之發照、換照及相關管理事項。

其他特殊獨立法人：

網際網路監管基金會 (IWF- Internet Watch Foundation)： 於 1996 年 9 月成立，它是由 ISP 協會 (ISPA)、倫敦網際網路交換協會 (London Internet Exchange; LINX) 與網路安全基金會 (Safety Net Foundation) 所組成，主要工作為防制犯法的網頁內容、與約束瀏覽者接觸不當的、有害的網頁內容。

B B C 公司： B B C 是英國一個很特殊的傳播機構，其管理委員會係依英皇憲章，由女皇任命，在某些範圍受文化媒體體育部之拘束，但整體而言，B B C 是一個獨立機構，其設立目的就是在獨立執行公共服務傳播任務，提升英國人民生活水準。

英國影帶分類機構 (BBFC-British Board of Film Classification)： 該機構是一個影帶獨立審議分類組織，負責影片及家用影帶及電腦遊戲軟體的分類，及核發影片發行執照。該組織被介定為代表地方政府執行該項權責，但其董事長及副董事長係由英國內政部長任命，但是英國政府並不介入其決策，亦不視該組織為政府機構，仍視其為民間組織。

從上表可發現英國涉及電信及傳播之機關的概況，主管電信政策決定機關為貿工部，電信執行機關則為電信管理局，兩者之關係概由電信管理局為一般電信事務之監理，由貿工部為電信執照之核發，但電信管理局有建議權，而無線電管理局則為頻譜監理單位。在傳播的主管機關上政策決定由文化媒體體育部主管，其管理執行機關則分散於獨立電視委員會、廣播局及由廣播標準委員會。另在網際網路內容之管理上則由網際網路監管基金會負責，在公共傳播執行上則由 B B C 來獨立運作。整體而言，英國電信與傳播分野管理的情形類似我國，惟其傳播管理組織上偏向委員會型態則不若我國，雖我國亦以法定或行政命令成立許多委員會來解決傳播管理上的問題，但仍不像英國來的透徹。

以下分別簡述英國電信及傳播的不同管理機關：

一、貿工部（DTI）

貿工部設立之目的為增進及維持國家現代經濟產能及科技水準，以確保英國競爭力。其主要之業務方針為：

- （一） 輔導事業創新增進產能，鼓勵產業研究發展各種新技術及訓練，依各地區之不同特性，發展不同的知識經濟。
- （二） 促使英國佔有最好的科技地位。
- （三） 創造開放、強而有效率、且有競爭力的英國市場。
- （四） 發展公平有效率的商業法制架構，鬆綁不必要之規定，減輕產業的負擔，提供公平競爭環境、維護消費者權益及改善勞資的關係。
- （五） 在電信方面，負責電信政策及電信事業執照之核發。

二、文化媒體暨體育部（DCMS）

該部的成立目標是希望透過文化、體育及創作事業的發展來提升英國民眾

的生活品質。其管轄範圍包括博物館、美術館、圖書館、藝術及體育活動及國家樂透活動。在傳播上之主要職責為：

- (一) 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。
- (二) 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。
- (三) 依一九九〇及一九九六年廣播法設立獨立電視委員會，負責無線電視、有線電視、衛星電視之發照及監管業務。設立廣播局負責無線廣播之發照及監管業務。一九九六年廣播法並授予二機關有關數位執照之核發。
- (四) 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。
- (五) 促使數位化電視的發展，確定數位化電視的發展可維護消費者的權益，希望收回類比電視頻率後，英國人民可藉由數位化電視及電話線可與網路連線。並積極促使有線、衛星及廣播的數位化，預計於二〇〇六年至二〇一〇年可完成全面的數位化，在這之間每二年即針對數位化計畫進行檢討。
- (六) 透過獨立電視委員會及廣播局制定各種節目、廣告及贊助之內容規則，並進行監管外，亦處理民眾有關廣電媒體不公平對待、侵害隱私權之申訴。對於色情的尺度極為嚴格，另為保護未成年人之身心健康及社會道德之維護，對於廣電傳播內容進行監管。
- (七) 與貿工部廣電傳播局聯繫有關廣電頻率之核配事宜。
- (八) 希望發展更佳的方法實現歐洲廣電傳播無國界的理想，期盼歐盟其它盟邦能儘速修改各自不利國際廣播的規範。

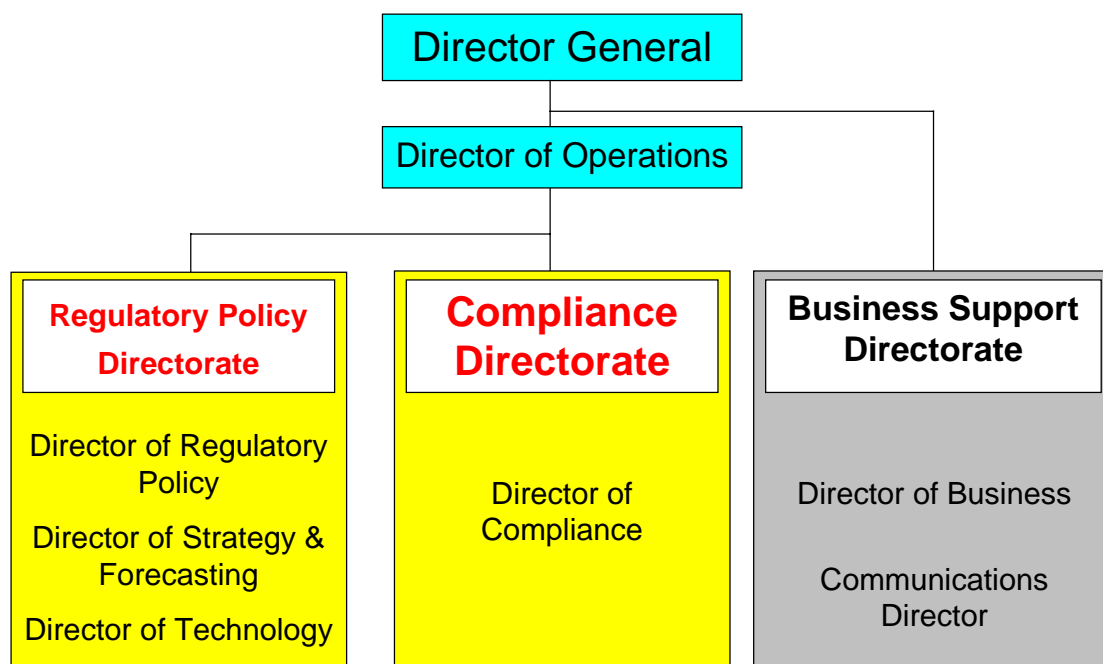
三、電信管理局 (OFTEL)

Oftel 係依據 1984 年電信法成立，屬無部長管轄的獨立機關，是英國電信事業的監理機關，採首長制 - 局長，首長由貿工部長任命，一般任期為五年，目前有一九 0 位員工，其預算雖受國會所監督，但其經費來源幾乎全由電信業者繳納的規費而來。Oftel 的主要目標為促進有效及持續的競爭，使消費者獲得最佳的服務品質、較多的選擇性及較高的價值。Oftel 已將其組織改造為政策(policy)與執行(enforcement)兩大部門分離的架構，使其更符合電子通信快速變遷之環境。其下並設六個諮詢委員會 (殘障及老人電信諮詢委員會、商業電信諮詢委員會、英格蘭電信諮詢委員會、北愛爾蘭電信諮詢委員會、蘇格蘭電信諮詢委員會、威爾斯電信諮詢委員會)，

(一) Oftel 之主要職權：

1. 監督電信事業，要求電信事業行為應符合其執照上之規範，並可提修改電信事業執照之規範。
2. 建議貿工部部長核發電信執照，及向其提供有關電信事務之建言。
3. 蒐集及管理電信事業有關資訊。關心及調查有關電信服務或器具方面之申訴。
4. 確保電信事業提供之服務能達到合理化的要求。
5. 提升電信消費者之權益。
6. 維持及提升有效率之競爭。
7. 電信設備之管理。
8. 電信號碼的排列及管理。

(二) Oftel 之組織架構：



四、無線電管理局 (RA)

該局是貿工部的一個執行單位，其設立目的是在規劃非國防使用之無線電頻譜，涉及國際無線電頻譜事務之代表，及委託研究頻率核配及電波執照的核發，並監理無線電波的干擾問題，確保頻率使用的乾淨品質。

五、獨立電視委員會 (ITC)

獨立電視委員會主席、副主席及十位委員皆由文化媒體暨體育部部長任命，該委員會成立之主要目的在於核發商業電視台執照及制定相關法規並予執行，所謂電視包括無線、有線、衛星等電視媒體。屬獨立委員會之經費均來自相關執照費。其主要職權如下：

1. 核發電視執照，允許電視公司在英國播放節目，不論為類比或是數位電視台，這些執照皆定要符合節目及廣告標準的條件。
2. 依據監控電台播出的情形來管理這些執照所有者是否違反獨立委員會的要求、節目、廣告及贊助內容的相關規定，並對違規者予以核處。

3. 有責任要確定電視的服務全面擴及全英國，且是提供多元、高品質具廣
擴趣味及品味的節目。
4. 維持廣電產業係公平有效率的競爭。
5. 調查及處理閱聽人之申訴，並且應發表處理之結果。
6. 允許有線電視業者經營電話語音服務，但需領取貿工部的電信執照及獨
立電視委員會的有線電視執照。
7. 惟對於 B B C 為維持其獨立性，該委員會並不予監管。且對於由其它國
家進入之衛星電視亦無法管理。

六、廣播標準委員會（BSC）

該委員會依一九九六廣播法成立，共有十三位委員，全部由文化媒體
暨體育部部長任命，任期為五年，屬全職委員。其主要之成立目的為處理
閱聽人對於媒體報導不公、侵犯隱私權及節目內容不符標準之申訴案件。
其接受申訴之媒體含有線、無線、衛星之廣播電視，亦不論類比或數位之
內容。他的經費來自政府預算及業者規費，其會計受政府主計處的監督審
查。其主要職權為：

1. 制定有關廣電媒體播報公平及內容標準規範。
2. 受理及裁量涉及播報不公及違反內容標準之申訴案件。
3. 監管、研究並報告（向國會及文化媒體體育部部長報告）有關廣電媒
體播報公平及內容標準事宜。

七、廣播局（R. Auth.）

該局係依一九九〇年及一九九六年廣播法所成立的委員會，委員由文化
媒體體育部部長任命共有四十六位員工，其成立之目的為核發有線、無線、
衛星等商業廣播執照及管理該等事業，亦涵蓋類比及數位廣播及副載波等。

該局全部經費來自證照費的收入。其主要職權為：

1. 規劃廣播頻率。
2. 透過審議面談，核發各類廣播執照，擴展聽眾之選擇。
3. 監管廣播節目及廣告。
4. 經過諮詢程序，制定相關附帶於執照之規範，這些規範包括，節目、廣告贊助行為及技術等亦含電台業者的規範。
5. 該局可以針對違反規定者予以核處。核處方式包括：要求業者道歉、更正、罰鍰、縮短執照效期或是吊照處分方式。
6. 該局業務不含對 B B C 的監管及核發執照。亦不包含管理非法電台。

八、網際網路監管基金會（IWF）

IWF 經過顧問 KPMG 及 Denton Hall 的研究，並在 1999 年提出諮詢報告。決定董事會的成員應涵蓋廣泛之領域，並由主席任命，目前董事會由 4 位業界人員以及 8 位非業界人員組成。董事會的主席是以公開競爭、廣告的方式去委派。Roger Darlington 在 2000 年 1 月 1 日受派擔任主席。

（一）IWF 之主要職責：

1. 提供英國民眾一個 hot-line 機制，讓民眾檢舉所有可疑之網站，民眾可直接向 IWF 檢舉，或向倫敦警察局檢舉，或向國家智慧型犯罪處理單位檢舉（National Criminal Intelligence Agency）。
2. 幫助其他機構實施標示（Labeling）與過濾（Filtering）機制，讓未成年人避免接觸到不良或非法之網路內容。
3. 解決 Internet 上內容使用之問題，例如設法解決兒童使用 Internet 所帶來之負面效益等。

（二）IWF 人員之主要工作：

1. 執行 “notice and take down (檢舉通知並紀錄)” 程序，主要針對非法的網頁內容。自從 1996 年以來，IWF 已調查了 8,000 多個來自各方人士的檢舉，並拿掉 23,000 個非法網站內容。
2. IWF 支援 ICRA 機制，網頁標籤 (labeling) 和網頁篩選 (filtering)，主要針對衝擊性、限制級的網頁內容。並積極對於不適合兒童閱讀的內容網站給予建議貼標籤。
3. 推動乾淨上網運動，使未成年人避免接觸不良內容，並支援促進網頁內容及網路資源的使用之教育與認知。

三、英國數位電視 (BBC Digital TV) 之發展

- (一) 至 1999 年底，英國數位電視普及率已達 12%，預計至今 (2001) 年底將達 42%，2008 年底至少達 75%。
- (二) 英國政府預計於 2008 年至 2012 年間回收目前的類比電視頻段，惟需達成下列三項條件：數位電視涵蓋率達 99.4% 以上 (與目前類比電視涵蓋率相同) 數位電視普及率達 95% 以上及數位電視終端設備價格下降至一般大眾均可負擔。

四、英國對於整合問題之因應

英國的電信傳播管理機關分散，在面對電信資訊傳播整合趨勢，尤其感受到政府機關整合為一的重要性。因此為因應整合趨勢，貿工部 (Department of Trade & Industry; DTI) 及文化部 (Department for Culture, Media & Sport; DCMS) 於 2000 年 12 月共同提出通訊白皮書 (Communications White Paper)，為政府設定三項前瞻性目標，並建議將目前非常分散的電信、傳播及資訊內容等之監理架構重整為單一的新監管機構：通訊管理局 (Office of Communications; OFCOM)，以促進電信及傳播業之良性競爭與成長。

(一) 規劃步驟：

1. 將規劃草案提報立法單位，並多與其溝通，聽取其意見，以利即早完成立法。
2. 將規劃草案公布於大眾，並接受及評估各方建議及議論。
3. 成立規劃組織，由各相關單位組成，先行檢討現行整併相關問題，並著手進一步規劃工作。
4. 以漸進方式完成整併工作，預計於三年內完成新機構。

(二) 規劃時程：此方案已規劃二年多，英國通訊白皮書公開徵詢程序並已於今(2001)年2月完成，英國政府預計於今年夏季完成通信草案提報國會，並期望國會能於2001/2002會期或2002/2003會期通過此通信法案，預計於三年內成立通信管理局(OFCOM)。

(三) 在英國通信白皮書中，設立了政府不同部門間之共同願景及目標如下：

- 使英國成為世上最具活力及競爭力之通信及媒體市場
- 確保服務具高品質、多樣化及普及化
- 保護民眾及消費者

(四) 未來新成立之通訊管理局(OFCOM) 將由傳播標準委員會 (Broadcasting Standards Commission; BSC) 獨立電視委員會(Independent Television Commission; ITC) 電信管理局(Office of Telecommunications; Oftel) 廣播局 (Radio Authority; R.Auth) 及無線電管理局 (Radiocommunications Agency; RA) 等五個監理單位整合而成。但不是將現存的各監理單位“合併”了事，而是在考量政府之願景下，為因應科技快速發展及整合趨勢，設定 OFCOM 為促進電子通訊產業正常發展而應有之目標及功能，重新創造一全新之監管機構。其職權應含頻譜及相關電波工程技術之規劃、傳播內容、網路資訊服務內容之管理及證照核發。

(五) 為達成以上的功能，因此 OFFCOM 籌備人員希望政府未來能充份授予其權力，這些權力除包含 Oftel 及 ITC 之權力外，亦應給予足夠的行政權，如罰鍰之執行權。

(六) OFFCOM 的組織架構目前尚未有詳細之規劃，原則上 OFCOM 將為一合議制之獨立委員會，置三至五位委員，行使職權不受政府干預，以公平有效地管理電信、傳播及資訊整合後之電子通訊 (Electronic Communications) 產業。管理範圍包括經濟管理 (Economic regulation) 及內容管理 (Content regulation)。

- OFCOM 經濟管理之範圍包括：

- ✓ 針對通訊產業特性而制訂之管理，其目標為促進公平有效之競爭及適當地保護消費者權益。

- ✓ OFCOM 得向通訊產業行使「競爭法 (Competition Act)」規定之權力，其地位等同英國公平交易管理局 OFT (Office of Fair Trading)。

- OFCOM 內容管理之目標為：

- ✓ 維持內容之高品質、節目之廣泛性及公共表達之多數性。

- ✓ 維持社區內傳播內容一定之水準。

- ✓ 保持個人表達之自由權與杜絕潛在性有害內容間之平衡。

- ✓ 確保公平及隱私，保護公眾之權益。

(七) 在經濟管理方面，針對大部分之業者而言，管制之法規僅涉及重要事項如消費者權益之保護及網路接取與互連等議題，而更具強制性之競爭規範將僅適用於具市場主導力之業者。在消費者保護方面，OFCOM 將以建立公平開放之競爭市場為手段來保護消費者之權益，並設置一全新之消費者委員會 (consumer panel) 從事研究工作並給予 OFCOM 適當之建言。

(八) 英國將不再重新定義傳播及電信，因為不論是以應用層或以網路層的觀點來看，現在都已經很難區分傳播及電信了。未來將只定義或規範何種內容提供者需申請執照，何種內容需接受管理。同時自明（2002）年起，英國電信公司（BT）將得提供內容服務。

四、2000 年 12 月之通訊白皮書

從 DTI 及 DCMS 所發表之通訊白皮書可發現，該書已大略勾勒出英國面對電信資訊傳播整合的規劃方向，全書共分九章。第一章說明政府的目標與願景；二至八章則依第一章所描繪之目標分別規劃達成各個目標之原則，第二章的重點是創建有活力之動態市場；第三章則是確保普及接取；第四章則為維持多元化之市場；第五章則為確保服務品質之原則；第六章說明如何確保公民利益尤其是在內容管理方面；第七章則為消費者權益保護之規劃；第八章則為新組織架構之初步規劃方向；最後第九章則為完成整個計畫之程序。大抵上各章之規劃邏輯皆為先呈現規劃目標，次說明環境變動之情形及因應之方向，再依該目標所相關之重要面向及次要議題進行規劃。該白皮書相關章節重點如下：

第一章 目標與願景

- 促使英國成為世界上最具活力及競爭力的電信資訊傳播市場。
- 確保民眾享有全面、多元及高品質的電信資訊傳播服務。
- 確保公民及消費者之權益。

第二章 創建有活力之動態市場

- OFCOM 地位等同 OFT (Office of Fair Trading)，得向電信資訊傳播業界行使「競爭法」規定之權力，藉由健全競爭環境之形成，相信依賴這種競爭環境結構所產生的市場力量，會勝過特別產業的相關法規。

- 為促進通信服務業之有效競爭，促進消費者的權益，OFCOM 亦有權管制電信資訊傳播產業之特定業者。
- 就大部分之服務業者而言，針對特定業者之特別法規僅涉及重要事項如消費者權益之保護、接取及互連等。更具強制性之競爭規定將適用於具市場主導力之公司。
- OFCOM 在促進競爭及保護消費者方面之權力亦適用於節目選台器 (electronic programme guides) 及其他類似之新系統。
- 盡力於更新頻譜管理架構，並將委派獨立單位審查頻譜之管理事宜。同時評估廣播業者所用之頻率，並引進新機制使通信業者得進行頻譜交易。
- 確保健康及環境議題適當反映於監管架構中，並確保無礙於英國所需通信基礎建設之建設。

第三章 確保普及接取

- 維持公共服務廣播 (BBC) 的制度，並促使該制度不論是類比或是數位皆能普遍服務到全國人民。
- 為保證長期公共服務廣播節目能服務到每個人，應確保有線及衛星電視載送公眾服務頻道之節目。
- 因數位化的服務將促使社會全面建構資訊社會環境的基礎，因此在合理的補償下將促進傳播各種平台應儘速數位化。
- OFCOM 應有權力促使公共服務廣播頻道容易為一般民眾所接近使用，如要求節目選台器的裝置上應有明顯的設計。
- 除了要維持公共服務廣播的制度，亦要使一般商業性電台的發展能普遍為人民所使用。

- 若因為要求普及服務而增加業者嚴重之淨成本，OFCOM 將創設一個普及服務基金，去補償業者為達成普及服務義務所增加之成本。惟普及服務基金將研究評估後成立，並未有立即成立之計畫。
- 繼續使社經生活所必需之電話服務得以合理價格提供大眾使用。
- 預定於 2005 年前達到 Internet 之普及接取。
- 促進更高頻寬服務之廣泛接取，及促使公私部門合力發展可行之寬頻計畫。
- 擴增寬頻公共投資、研究公眾支持協助研發新高速網路之必要性，並持續檢視是否需普及供應更高頻寬服務。
- 確使相關教育及訓練計畫能使每個人利用新通信技術以改善生活品質及增進事業前景。

第四章 維持多元化之市場

- 維持公共服務廣播獨立製作之權責，並考慮調整及協助促使他們有能力免受外力的干擾以達成其獨立製作之目標。
- 維護及強化地方性公共服務節目，並且促使該等節目能符合地方需求。保持並擴大公共服務廣播之區域範圍，以滿足不同社區及文化之需求。
- 透過廣播使用"Access Radio"過程，擴展不同廣播服務，使無線電業務多樣化。並做好頻譜規劃，有效達成數位化，為地方電視服務提供長期的發展遠景。
- 考慮制定一較簡易公正之無線電擁有權機制，以取代現有之無線電點(point)制度，或完全廢除無線電機制。
- 改善跨媒體所有權法規。

- 允許地方政府在電視、廣播上提供相關訊息，但禁止政治目的或是宣揚政黨之訊息。
- 廢除不符合資格擁有電台媒體的廣告代理業者，維持良性之競爭。
- 保留指定 ITV 新聞提供者之制度，惟加入一項條款，允許政府得依 OFCOM 之建議取消該制度。
- 研究放寬新聞供應事業百分之二十股權限制。
- 對於報業的合併案考慮採用更高的標準。

第五章 確保服務品質

- 公共服務廣播在未來數位時代將繼續扮演比現在更重要角色，未來數位廣播仍將持續維持公共服務廣播之營運，惟為反映新環境，公眾服務廣播之規管及服務提供方式須有所改變。
- 合理制定廣播監管制度，使其更具一貫性。
- 要求公共服務廣播發展更具體的政策及管理運作，以更有效率地推行新系統。
- BBC 及 S4C 目前角色定位及減免項目(remits)維持不變，但英國將檢討第四頻道(Channel Four)之減免項目，使該減免具正面意義，並使未來得以繼續提供具特色及創新之節目。
- ITV 公司(ITV companies)無論在數位化之前或之後，均將是提供公共服務廣播之主要提供者，但所受規範性之管制將減少。
- 由於數位電視被採納後，電視之大眾節目愈趨普及，英國將檢討第五頻道(Channel 5)之公共服務義務。
- 獨立廣播之區域特性應予維持，其所受之形式(format)管制應予放鬆。

- 滿足國家獨立電台維持一個特別的談話電台及無廣告音樂電台之要求。

第六章 確保公民利益

- 在法律規定之一般保護措施基礎上，建構一個高標準高目標，且可適用於不同事業的內容管理規範。
- 考量服務本身與民眾對服務之期望兩者間之落差，OFCOM 有責任維持電子媒體的內容管理，並依據法令制定規範傳播服務之準則，並與產業界合作以提升網路內容分級及自律之效率。
- 為執行其任務，OFCOM 得委託進行獨立研究。OFCOM 將成立專責單位確保公眾對通信服務內容之權益，倘服務業者未及時解決有關內容之投訴案件，OFCOM 將予以裁定之。
- OFCOM 將處理業者有違公平對待原則及不被允許之侵犯隱私權行為的申訴案件。
- 維持媒體報導之準確性及公平性，及節目製作之政治中立性。
- 持續不准播放政治廣告之規定。
- OFCOM 將發展有效系統協助兒童閱聽優良節目，且有責任協助促使教育性節目之供應。
- 將賦予 OFCOM 管制廣播媒體廣告之基本責任。
- 將維持目前對宗教廣告及節目之管制。
- OFCOM 應確保 Internet 上非法內容之處理機制（如 Internet 監視基金會(IWF)所贊助推行者）持續有效。OFCOM 亦將鼓勵分級及過濾機制以協助 Internet 使用者控制網上之內容之瀏覽。
- 將考慮在規管架構中加入有關錄影帶、DVD 及電腦遊戲之預先分類

制度。

- 將與資料保護委員共同指導欲上網收集資料之民眾，以及欲保護個人資料並了解本身權益之民眾，使其有所依循。

第七章 保護消費者權益

- OFCOM 將負責保護消費者權益，倘業者未提出有效之消費者保護機制，OFCOM 有權採行必要措施。
- 要求業者在立法之前，逕依有效之營業規章提供服務，並於未符合服務標準時以有效方式矯正之。
- 將成立一消費者協會，於 OFCOM 制定相關法規時提供相關諮詢，及發表相關研究報告。該消費者協會將研究消費者對服務之意見及關切事項，轉達予 OFCOM 及其他有關單位，並公佈研究結果及結論。
- OFCOM 須重視殘障人士以改善其對通訊服務接取之需求。
- 要求通訊業者，制定及實施更有效之犯罪預防方法，並在整個部門間傳布最佳實作經驗。
- OFCOM 將鼓勵產業界自行發展通訊設備之互運標準，但 OFCOM 必要時得制定標準強制業者遵循。

第八章 新組織架構之初步規劃方向

- OFCOM 將是新的通訊 (communications) 產業之單一監理機關，它是一個獨立的機構與政府保持一定距離，行使職權不受政府干涉，但將與 DTI 及 DCMS 及其它相關部門密切合作，包含歐盟相關組織。
- OFCOM 將納入無線電管理局(Radiocommunications Agency)所負責之無線電頻譜管理事宜。
- 建議 OFCOM 之主要監管目標如下：

- ✓ 藉由促進市場之開放競爭，保護消費者在選擇、價格、服務品質及金錢價值等方面之權益。
 - ✓ 維持內容之高品質、節目之廣泛性、及公共表達之多數性。
 - ✓ 維護符合社會標準之內容品質，及平衡言論自由與人身免於受侵害之需求；確保公平及隱私，藉以保護民眾之權益。
- OFCOM 制定規範時應注意之事項：
 - ✓ 保護兒童及社會上易受傷害之人民。
 - ✓ 避免社會犯罪及公共亂序。
 - ✓ 考量年老者、殘障人士、低收入戶及弱勢族群之特別需求。
 - ✓ 促使頻率、電信號碼及其它資源的有效運用。
 - OFCOM 為一統合體，由一位主席、一位執行長、及其他相關行政及非行政人員所組成。涉及內容管理議題，將考量不同面向之利益，達成良心之判斷，以解決相關之衝突。
 - 期待 OFCOM 與相關政策委員會、議會主管、以及地區代表建立良好溝通網絡。
 - OFCOM 將負責監管電子通訊網路及服務，包括電信系統及現由 OFTEL 監管之其他活動，亦將負責廣播服務之發照事項。OFCOM 將減低對通訊業者之監管負擔，代之以一般的授權而非個別發照。
 - 加強 OFCOM 之監管權力。
 - 為確保法規之有效性，OFCOM 將與業者、民眾、及消費者之代表充分協商，在法定指導原則之大架構中制定及維護必要的管理規則。並確保申訴程序之有效與透明化。
 - OFCOM 須持續檢討市場及相關部門，於必要時迅速撤回對增進競爭

已無存在必要之監管措施。OFCOM 將鼓勵共同規管及自律規約，若其能最佳地達成監管之目標。

第九章 完成程序

- 儘早完成法制作業，成立新組織。
- 將與目前之監管者合作，確保現有監管者轉移至新監管機制之過程順利。並將籌設一個籌備小組，成員包含相關單位不同層級人員，在現有的體制下合作規劃新的整合機關。
- 為了此轉移工作，期望部會及機關成員繼續加強協調及整合其運作，並履行職責以達成前述目標。
- 將相關觀念及方向發表在白皮書上，並將之公布於網路上以徵詢各界之意見。

歐盟

一、 歐盟之簡介

歐盟（EU）主要由歐洲議會（European Parliament）、理事會（Council of the European Union）及執委會（European Commission）所組成；歐洲議會議員係由歐盟公民直接選出，任期五年；理事會為歐盟的主要決策機構，由 15 個會員國的部長級官員組成，為會員國的體現；執委會為歐盟的核心機構暨執行部門，其功能包括：

- 1.負責政策與法規的提議與草擬。
- 2.確保歐盟的會員國暨其公民遵守歐盟的條約與法規。
- 3.負責政策的執行與和會員國間之協調與合作。

執委會轄下有 35 個管理局及辦公室，其中與電信、資訊及傳播較有關係的管理局有資訊社會局及競爭局。曾於 1997 年公告“整合綠皮書”，要求各會員國加速因應電信、資訊及傳播整合所帶來的衝擊。

至一九九八年止，歐盟已成功地完成了十年的整合目標。在通訊業上，歐洲因歷史因素大都為國營事業，因此近十年的目標即在於促進開放，增進市場自由的機制，打破國家公有電信的壟斷，達成歐盟公民營雙軌制的通訊市場。同時，一九九〇年起開始執行網路開放政策（open network provision; ONP），促使網路市場的自由競爭。在整個整合過程中，歐盟主要透過強化自由競爭市場機制、高層的協商及籌組各種強而有力的各式整合委員會（如成立 ONP 及 NRAs; National Regulatory Authorities）來達成各項目標。一九九七年之後歐盟亦感受到電信傳播及資訊整合的趨勢，這種趨勢已衝擊整個通訊市場，也影響到政府的管理機制，有些管理機制可能會妨礙到這樣統合的發展。因此一九九九年開始檢視不適的法規，檢視的目標在於確定及簡化相關法規，使其更

有彈性來因應整合之趨勢，惟這些改革方案在未通過歐洲議會前，可能將遲至二三年才能實施。

二、歐盟對於整合問題之因應

(一) 歐盟已於 1997 年 12 月公佈整合綠皮書，要求其會員國加速因應電信、傳播及資訊整合所帶來的衝擊。在其整合綠皮書中並不強制其會員國應如何進行其監管系統之變革，僅指出因應原則，包括：

- 由現有監管體制過渡至新體制時應有清楚的優先順序 (clear preference)
- 內容 (Content) 管理及基礎網路 (Infrastructure) 管理之分離
- 對所有不同傳輸網路之監管應協調一致

(二) 歐盟建議將通訊 (Communications) 產業分為三層：

- 在網路上提供之服務 (Services provided over networks) - 排除在通訊管制範圍之外
- 通訊服務 (Communications Services) - 語音、數據、文字及影像之傳輸
- 通訊網路與相關設施 (Communications networks and associated facilities)

註：歐盟及其會員國 (包括英國) 中，通訊 (Communications) 一詞係包括電信 (Telecommunications)、傳播 (Broadcasting) 及資訊內容 (Information)，而在歐盟的相關管理規則中並不對內容加以管制。

(三) 歐盟為促進及維持歐洲通訊市場之公平競爭，並在整合環境中強化歐洲內部市場之活力，嘉惠所有歐盟會員國之人民，乃於 1999 年進行通訊

產業相關規定之總檢討。於該總檢討中提出四項目前之問題及因應原則：

目前之問題	因應原則
各會員國間之規範不夠協調一致	建立各會員國間之協調機制
市場之不可預期性增高	各會員國之監管系統應更具彈性
法規之確定性不足	各會員國之監管機構應有嚴格之決策程序或法規制定程序
不同市場間存在不同程度之競爭	對不同市場管制之嚴鬆程度應與該市場之競爭程度相符

(四) 歐盟對其會員國監管機構之組織重整有以下之提示：

- 各會員國之監管機構應盡量簡單化，並且有明確的目標及職責，而這些職責得由不同機關完成，各會員國亦得自行決定其監管機構之組織。
- 各會員國監管機構符合下列要求：
 - ✓ 獨立與公正
 - ✓ 清楚的目標及職責
 - ✓ 公開透明的決策過程
 - ✓ 有爭議處理之能力
 - ✓ 重視保密性

(五) 目前義大利已完成監管機構之重整，而英國及荷蘭均正積極進行相關整合計畫。

(六) 歐盟邁向電子通訊基礎建設及相關服務新架構綠皮書(Communication on a New Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services)

在 1999 年歐盟發表之邁向電子通訊基礎建設及相關服務新架構綠皮書

中，對 1987 年到 1997 年歐洲通訊產業做了詳盡的回顧與展望。從電信市場上「終端設備」、「服務」及「基礎建設」等議題，逐步落實歐體電信自由化，目的在以革命性的方式打破獨占的電信市場，建立健全的競爭市場，並維護新進業者的權利。綠皮書從非對稱管制、開放網路服務、價格調整原則、對固定與行動業者的差別規定等新的政策架構出發，期使為數眾多之電信業者加入具流動性與不可預測性的電信市場。此外，為了符合服務、網路及科技的整合，新的規則必須以一致性的立場涵蓋所有電子通信基礎建設及相關服務。綠皮書希望澄清及簡化現有已成功的管制架構，並且創造一個可配合科技及市場進步，得快速回應、有彈性的法律體制。歐盟並根據此精神，於 2000 年間公布多項新的指令草案，例如電子通信網路與服務共同架構指令草案(Proposal for a directive on a common regulatory framework for electronic communications networks and service); 電子通信網路及服務之普及服務與使用者權利指令草案 (Proposal for a directive on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services); 電子通信網路個人資料處理與隱私保護指令草案 (Proposal for a directive concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector)

三、歐盟網際網路之管理

近年來網路蓬勃發展，由於 ICANN 掌有全球 IP 設定與分配、協定參數的配置、網路名稱系統的管理與根伺服器系統的管理功能之權力，也是全球網路資訊中心(NIC，如台灣之 TWNIC) 組織成立之基礎。透過此機制，使全球共通性網址資料格式得以建立，使資訊與各種應用可以在全球網路中暢通無阻。因此，1999 年歐盟極力爭取 Dot.EU Top Level Domain，並已於 2000 年 9 月

ICANN 董事會通過此項提案，決議將.EU 增列於 ISO3166 的國碼中。此外，歐盟更是積極參與 ICANN 相關活動，並且是 ICANN 在歐洲區的董事。

(一) 歐盟對電子商務法規及規範、電子簽章等相關議題非常重視。另也對網頁內容分級議題及防制網路犯罪，做過下列的討論：

(1) 1999 年 1 月 25 日：在 multi-annual Community 行動計畫中，決議對抗非法或有害的網頁內容，促進更安全的網路使用環境。建議採下列三種方式：

- 自我規範 - 由使用者自我約束
- 技術導向 - 安裝過濾軟體
- 業界自律 - 由網路資訊提供者訂定自律條約

(2) 2000 年 5 月 29 日：會議通過，決定對抗網路上兒童色情內容之描寫。

(3) 2000 年 12 月 21 日：通信及會議組織決議，對抗網路上人口的非法交易，以及兒童的性交易。

(二) 防制網路犯罪相關議題：

(1) 歐洲的議會中提出：針對國外的犯罪行為擬定國際協定草案。

(2) G8：1997 年 12 月：提出對抗高科技犯罪的行動計畫。

(3) EU：Communication of Commission：透過改善資訊通訊的基礎結構，以及打擊電腦相關的犯罪，來產生更安全的資訊環境。(2001 年 3 月 7 日公聽會)

(三) 電子簽章法指令

歐盟於西元 2000 年 1 月 19 日公佈電子簽章法指令(Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 Dec. 1999 on the a Community framework for electronic signatures)。這項

指令的通過，象徵歐盟設立一個嶄新的法律架構承認電子簽章法律效力 (EU-wide recognition)。歐盟將過去手寫簽名的效力擴及電子簽章，以確保線上交易的安全。本指令將自公佈日起生效，各會員國均須依據指令之規範，在 2001 年 7 月 19 日前完成會員國國內法律之調和。這項電子簽章法指令的重要規範如下：

1. 法律承認地位(Legal Recognition)：電子簽章不能僅因其以電子形式存在，而給予法律上歧視。若電子簽章之憑證、憑證機構與簽章產品符合一定規範，所產生的電子簽章推定與手寫簽名具有同等法律效力，並在法律程序中具有證據適格性。
2. 自由流傳(Free circulation)原則：有關電子簽章的產品與服務只要符合原產國(the country of origin)的法律規定，就得以自由流傳。各會員國對於電子簽章的服務提供者，不得採取強制許可(mandatory licensing)之規定。
3. 科技中立架構(A technology-neutral framework)：法律不能因科技的形式而予以歧視，而給予科技創新保留空間。對使用不同形式科技的電子簽章(例如非對稱性加密或生物特徵辨識)，給予法律上承認。
4. 適用範圍(Scope)：本指令規範對公眾提供服務的憑證供應者，基於當事人自治與契約自由原則，就根據私法契約所建立之系統，例如銀行體系(banking systems)與企業內部網路(Intranet)等，由於已經存在信賴關係(a relation of trust)，並無加以管制的必要。
5. 責任(Liability)：本指令規範憑證服務提供者必須就其憑證內容有效性應負之最低責任程度，確保憑證與憑證服務得以在內部市場自由流通；以建立消費者信心，促使業者發展安全系統，而電子簽章不受到限制或僵硬的管制。

6. 國際方面(International dimension)：為促進全球電子商務，本指令規範得經雙邊或多邊協議，與第三國合作進行相互承認憑證之機制。
7. 歐盟指令設置電子簽章委員會處理有關電子簽章產品標準，以及制訂各會員國指定適當機構決定保全簽章產生裝置是否符合指令要求之標準。

(四) 歐盟內部市場電子商務指令

歐盟於 2000 年 5 月 4 日宣佈正式通過歐盟內部市場電子商務資訊社會服務法律觀點指令(European Parliament and Council Directive on certain legal aspects of Information Society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market)，簡稱電子商務指令(Directive on electronic commerce)。這份指令目的是為撤除各會員國間因法令互異而形成之障礙，以利資訊社會服務流通與發展，並獲得共同體更大的社會及經濟利益。其適用範圍涵蓋所有資訊社會服務(Information Society Services)。本指令所適用具體型態相當廣泛，包括線上新聞、線上資料庫、線上金融服務、線上專業服務(例如律師、醫師、會計師等專業服務)、線上娛樂服務(如隨選視訊)、線上廣告以及其他使用網際網路提供服務之業者。

歐盟電子商務指令主要規範重點如下：

1. 設立與管理：本指令對於資訊服務業者的設立地(the place of establishment)作出定義，所謂設立地係指業者藉由固定設施(a fixed establishment)實際進行經濟活動之處所，而與網站設立地點與電子郵件信箱無關。此種定義將有助於排除法律不確定性，並防止業者逃避被監督，業者必須受設立地之會員國監督。指令也要求

資訊社會服務提供者，必須提供給消費者與權責單位，容易接取且存續的基本訊息(例如姓名、地址、電子郵件、註冊號碼、專門職業之許可、增值稅編號等)。

2. 線上契約(on-line contracts)：本指令要求各會員國排除使用電子契約之限制或禁令，此外在電子契約締結時，透過要求特定資訊以確保法律安全，尤其是幫助消費者避免科技錯誤。同時需符合歐盟電子簽章法指令(Directive 1999/93/EC on the a Community framework for electronic signatures)之規定。
3. 媒介業者責任(Liability of intermediaries)：本指令對媒介業者之責任，希望能排除法律的不確定性，並避免各會員國產生歧異。對單純扮演載具角色來傳送資訊之媒介業者，免除其法律責任。對提供諸如儲存資料服務之媒介業者，則限制其責任範圍。本指令致力求取不同利益間的平衡，以促進彼此合作，並降低網路上不法之活動。
4. 商業通信(Commercial communications)：本指令對商業通信作出定義，例如廣告、DM、網域名稱、電子郵件均包括在內。希望透過本指令要求業者達成一定透明度的資訊公開，確保消費者信心與公平交易。對於電子廣告郵件的規範，要求業者必須提供身份資訊。此外，對於受管制的專門職業(例如律師、會計師等)，指令提供經營線上服務的一般原則規定，同時各會員國關於廣告之規定，不得限制專門職業之業者經營網站。但是就專門職業公會所制訂職業道德之規約，必須加以尊重。
5. 指令之執行(Implementation)：本指令在尋求現存歐體法與各會員國法律有效執行之機制。這些機制包括鼓勵各貿易、專業之協會團體，完成共同體層次(Community level)之電子商務行為規範。尋求各會員國之行政合作，並建立有效的線上爭執處理機制(on-line dispute

settlement systems)。

6. 相互承認(Mutual recognition)與法律部分適用：本指令之基本原則為各會員國之法律必須相互承認，同時原產國之原則(the country of origin)必須適用於資訊社會服務。本指令不處理關於布魯塞爾公約(Brussels Convention)對於民刑事案件之管轄權、相互承認、強制執行之規定。同時也不涉及羅馬公約(Rome Convention)對於消費者合約適用法律責任與選擇準據法之自由。各會員國非基於公共利益(例如保護弱勢者、防止種族或宗教歧視等)理由不得禁止其他會員國之資訊社會服務；同時這些限制必須符合比例原則。除非在緊急情況(例如刑事偵查階段)下，對資訊社會服務業者之限制，必須在通知業者採取適當改善措施仍未改進，並通知執委會與業者之設立國後，方得進行限制行為。

馬來西亞

一、馬來西亞概說

馬來西亞為東南亞國家，面積 329,750 平方公里，人口 2,217 萬，華人約佔百分之二十八。為君主立憲國家，三權分立，採責任內閣制。國會為參眾兩院制，眾議員為人民選舉產生，任期五年，參議院由州議員代表組成，主要政黨有十二個。國民平均所得約為 6,000 美元，主要經濟產品為石油、橡膠、錫、木材及電子零件，近年來工業發達，各種家電產品及資訊產品亦極發達。馬國為聯邦制國家，一九五七年脫離英國獨立，但現仍為大英國協之一員，其政經體制曾受英國很大的影響。

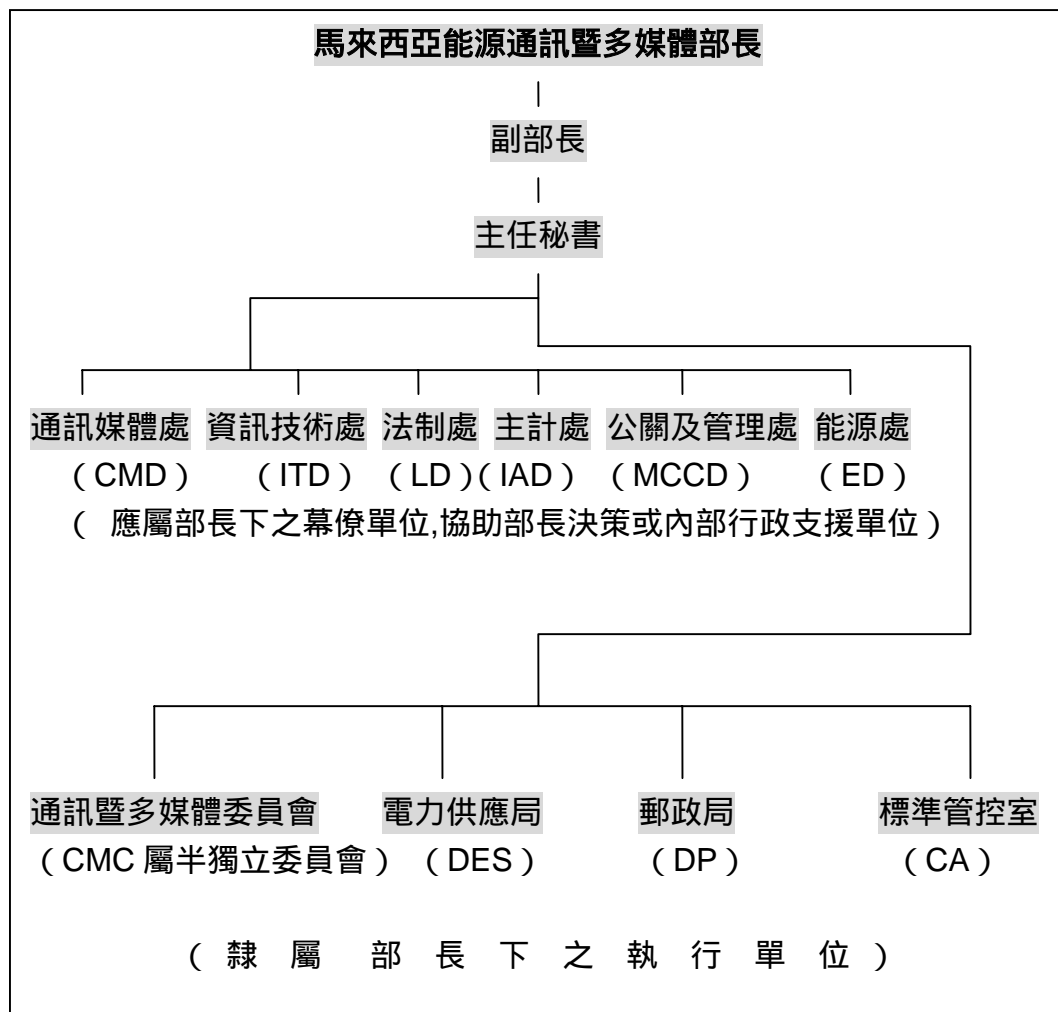
回教為馬國之國教，因此回教的教義深深影響到馬國的社會文化，如受回教戒律(戒酒、戒色、戒賭)影響，其傳播內容便被要求不能違反此等戒律。一如一般殖民地獨立的國家，馬國人民有較強烈的國家主義及維持本土文化之意識，馬國於傳播事業的管理上，有培養本土文化及強化國家認同的政策。新近為因應電信資訊傳播的整合趨勢，該國以極快速度成立整合機關，能否運作，頗值我國密切注意。

二、電信傳播相關組織分工

從馬國相關法規中亦可發現 Communication 一詞含有電信、資訊及傳播之內涵，故以下遇有該詞皆以「通訊」稱之。馬國的通訊傳播業務係放在能源、通訊暨多媒體部 (Ministry of Energy Communication and Multimedia) 下，該部主要掌管能源、通訊、傳播及郵政。從下面組織圖可發現其通訊傳播的業務主要是放在通訊暨多媒體委員會，但在部內仍置有通訊多媒體處，然大體上該處之功能應為協助部長決策，為部長之幕僚單位。若以我國的情況來看可能有點類似郵電司在交通部之地位。

從下圖可發現馬國涉及電信及傳播之機關概況，通訊傳播業務之主管在名義上仍為能源通訊暨多媒體部長，其下設通訊多媒體處協助部長決策，而執行機關及建議機關則為通訊暨多媒體委員會。整體而言，馬國通訊傳播由委員會建議、部長決行，又由委員會來執行。

馬來西亞能源電訊多媒體部組織圖



- (一) 通訊多媒體處 (CMD-Communication Multimedia Division) :其設立之功能係為協助部長制定通訊傳播相關管理法規、頻譜規劃、相關執照核發及通訊傳播相關之計畫擬定。
- (二) 通訊暨多媒體委員會 (CMC-Communication and Multimedia Commission) : 1999年4月馬來西亞政府將電信法及傳播法整併為

通訊暨多媒體法，並將電信及傳播管理機構整合為通訊暨多媒體委員會（MCMC），該委員會整合原有之電信局（Department of Telecommunication）及資訊部之業務。

三、馬來西亞對於統合問題之因應

馬來西亞面對電信資訊傳播整合趨勢，感受到政府機關整合為一重要的因應步驟，因此馬來西亞政府很早即決定檢討現有的法規及政府的分工是否應予整併或修正的問題，先期的工作在於規劃整合管理機關，約經二年多之規劃，終於一九九八年依通訊暨多媒體法及通訊暨多媒體法成立該委員會。該委員會功能、架構簡述如下：

(一) 組織情形：該委員會於一九九九年四月一日開始運作，同時配合廢止原有之電信法及廣電法，將原有電信局（Telecommunication Department）及資訊部（Ministry of Information 負責傳播）業務整合於通訊暨多媒體委員會之下，並增加有關網路資訊的管理。

(二) 願景：完成政府十大通訊傳播政策

1. 建構馬來西亞成為全球通訊暨多媒體中心。
2. 推動資訊通信服務之普遍使用，以提升民眾工作及生活之品質。
3. 培養本土社會文化之表現，促使國家認同及多元融合。
4. 維護消費者長期之權益。
5. 確保傳輸網路之安全穩定，以提升民眾之使用信心。
6. 確保民眾可負擔之服務公平地由無所不在之國家傳輸網路來提供。
7. 提供消費者健康有活力之資訊使用環境。
8. 促進更有效的資源運用，如資金、勞工技術、知識及國家資源等。

9. 提升業者在整合產業中能力與技術之發展。

10. 確保資訊傳輸的安全及完整穩定性。

(三) 功能：

1. 針對國家通訊及多媒體政策，向能源通訊暨多媒體部長提出建言。

2. 完成及執行通訊暨多媒體法，並考量及建議該法之修正。

3. 管理未明定於通訊暨多媒體法內之通訊及多媒體相關事宜。

4. 負責管理及監督通訊及多媒體產業之活動。

5. 鼓勵及提升通訊及多媒體產業之發展，包括研發及訓練領域。

6. 推動通訊及多媒體產業之業者自律規約。

7. 確保通訊及多媒體服務業者之誠信與公平。

8. 協助並促進參與電信及多媒體相關活動之人員的合作與協調。

9. 完成及執行法定任務及執行部長交辦工作及部長決定之政策或是方針。

(四) 委員會（Commission）組成：

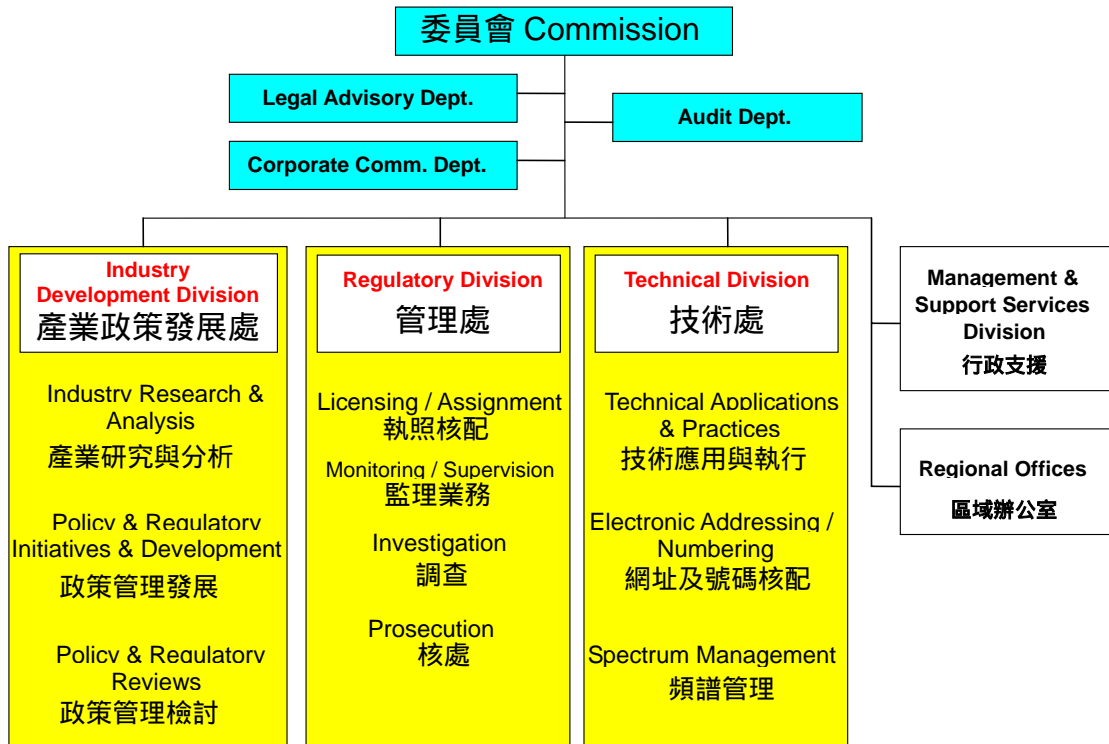
1. 委員由能源通訊暨多媒體部長任命，期限從二年至五年不等，其總人數不得超過五人，其中一人為主席（亦由部長任命），一人為政府代表，其它委員二至三名，來自產業界。

2. 部長得隨時撤換委員，而不需提出任何理由。委員懸缺時得隨時補任。委員屆滿可連任，但以二屆為則。

3. 委員會設執行長由主席兼任，負責行政推動，執行長依委員會決議指示行動。委員會得依通訊暨多媒體法設各種次級委員會（Committees）遂行法定功能，次級委員會由通訊暨多媒體委員會任命，並接受其指

示行動。

(五) 委員會的組織架構：委員會下設主計 (Audit Dept.)、法規 (Legal Advisory Dept.) 及公關 (Corporate Comm. Dept.) 等內部幕僚組織。除行政部門及區域辦公室外，委員會下之業務單位包括產業政策發展處 (Industry Development Division)、管理處 (Regulatory Division) 及技術處 (Technical Division) 等功能別部門，而非以產業別區分各部門 (例如：傳播、電信及資訊部門)。各業務單位視實際需要設下屬科層單位及人員。截至訪談日止，其組織架構尚在發展中。目前其組織架構如下圖



1. 委員會與部長關係：委員會向部長負責，部長除任命委員及主席外，並得指示委員會任務，委員會得向部長提政策建議，亦應依部長指示提供部長相關單位報告及相關資料。
2. 委員會其它規定：委員會得設基金以執行法定之任務，基金來源有原電信基金轉移、國會同意之預算、執照規費、投資收入、處分動產不

動產之收入、顧問及諮詢費及其它收入。每年預、決算報告應送委員會所選任之監察人員審查，並連同審查報告書向部長申報，由部長轉交國會二院審理。委員會以下之人事權由主席決定，但除法律另有規定外，委員會主席、委員、僱員於執行公權力時適用公共職權保護法。

3. 執行長：一般原則執行長由委員會主席兼任，但部長亦可於委員會各部門公務員中挑撰合適人員擔任。執行長的權力來自委員會所授與，另法定執行長負責委員會全面行政及事務之推行、委員會下之人事晉用控制權及代表部長或委員會的指導權。

(六) 通訊暨多媒體委員會希望藉由產業自律，達到雙贏的目標，因此促成四個民間論壇，包括：網路接取論壇、消費者論壇、內容論壇、技術論壇。由這些論壇研擬出自願性之產業規範，報通訊暨多媒體委員會後由所有業者遵循。

(七) 馬來西亞將其通訊暨多媒體產業分成四個層次，需申請不同的執照，接受不同之管制，此四層次分別為：

1. 網路設施 (Network Facilities)
2. 網路服務 (Network Services)
3. 應用服務 (Applications Services)
4. 內容服務 (Content Services)

換言之，其係將原以技術或業務分類的執照政策 (例如：廣播類、電信類、增值網路類及 ISP 等)，改為以技術服務中立。另其執照依不同之管制程度，分為個別執照 (Individual Licenses) 及類別執照 (Class Licenses) 二種。然後要求業者將原來依技術或業務類別分類之舊執照於期限內完成重新歸類及換發新照。

(八) 對於內容管理仍依法對於傳播內容進行監督管控，對違法之行為除予罰

緩外，最高尚有一年以下之徒刑規定。值得注意的是內容管理若依其法律來看是包括網路，但是本次考察該委員會官員表示對於網路之管理將以鼓勵分級及業者自律為原則。

(九) 通訊暨多媒體委員會認為委員會營運至今，最大之挑戰仍是整合趨勢造成的企業經營型態的重組影響監管之方向。其次是委員會適職優秀人才招聘不易。該委員會自成立以來之工作重點，從一開始即以成立管理組織架構為重點，雖然細部組織仍持續調適中，但委員會的重點已逐步以管理工作為主，而產業的輔導發展工作亦持續增加中。

(十) 通訊暨多媒體委員會的主要監管原則包括：公開透明、技術中立及以產業自律為主，監管範圍包括：

1. 經濟管理 (economic regulation) : 包括產業競爭秩序及執照之發放管理等。
2. 技術管理 (Technical regulation) : 涵蓋了頻譜指派 (frequency spectrum assignment) 以及電子地址 (electronic addressing , 包括網域名稱與 IP 位址) 的管理。
3. 消費者保護及社會公益 (Social regulation) , 除提供保護消費者之措施外，強調糾紛解決機制與自律規範。而內容之管理主要在於禁止令人反感之內容 (offensive content) 。

(十一) 經濟管制

1. 執照的發放與管理：馬來西亞通訊暨多媒體法最主要的經濟管制手段，是透過執照的發放與管理來達到管制的目的。該法案第一百二十六條第一項規定：若未取得執照(a individual licence or a class licence)則任何人皆不得從事下列行為：A、擁有或提供網路設備；B、提供網路服務；C、提供應用服務。

2. 經濟秩序之維持

馬來西亞通訊暨多媒體法分別於第一百三十三條至第一百四十三條明定維持經濟秩序之管制措施，特別值得一提的是，目前馬來西亞尚未設置競爭法主管機關（例如我國之公平交易委員會），故由通訊暨多媒體委員會主管通信市場之競爭法，其他關於經濟秩序之規定分述如下：

- (1) 擁有執照者不得從事本質上含有減輕通信市場競爭目的之經營行為。CMC 根據第一百三十四條第一項之規定得制定禁止妨礙公平競爭之指導方針。
- (2) 第一百三十五條：擁有執照者不得進行制訂費率、市場分享等經營行為的聯合行為。
- (3) 第一百三十六條規定：擁有執照者不得對消費者進行強迫性之搭售行為，或要求消費者不得向其他人購買服務或產品。
- (4) CMC 得根據第一百三十七條規定認定執照業者在通訊市場（Communications market）是否擁有主導或優勢地位。CMC 得依第一百三十九條規定指示在通訊市場具有主導地位的執照業者，停止其本身實質上任何降低通訊市場競爭效果的經營行為，以及實行補救方法。但 CMC 發佈該項指示前，必須確認該指示與通訊暨多媒體法之目的及與該法案相關手段一致。

(十二) 科技管制

通訊暨多媒體法最主要的科技管制手段為無線電頻譜之指配、電子位址之管理與網路及公共安全，分別規定於第一百五十七條到第一百八十六條，分述如下：

1. 無線電頻譜之指配

(1)若未被指派頻譜者不可以提供網路服務，根據第一百五十七條規定：將被處以五十萬元馬幣以下之罰鍰。或被科處五年以下之有期徒刑，或兩者併科處之。

(2)CMC 可以發佈一項附條件之頻譜指派，而該頻譜指派是授權給個人去使用一個或更多的特別頻率。但附條件之頻譜指派，必須由部長決定。

(3)第一百六十二條規定：頻譜擁有者，可以在符合部長依第一百六十三條制訂的規則的情況下，將頻譜移轉給第三人。

(4)第一百六十四條規定：CMC 得發佈裝置指派 (apparatus assignment)，而這項工具指派是在授權個人，得使用光譜去經營一項在特殊頻率下的特殊網路設備。若光譜使用已經發佈頻譜指派，根據第一百六十六條規定便不可再發佈裝置指派 (apparatus assignment)。

(5)第一百六十九條規定：CMC 可以發佈類別指派 (class assignment)，授權個人為特定的目的得使用某頻段 (any frequency band)。第一百七十一條規定若已為頻譜指派，便不可再為類別指派。

2. 電子位址

第一百八十條第一項規定：CMC 得針對網路服務及應用服務，發展一項關於電子位址的計畫。同條第二項並規定該計畫可以建立規則，如不同電子位址的使用和分配等。

3. 網路及公共安全

(1)第一百八十二條規定：若一個人利用科技設備或系統阻礙網路之順利運轉，則將被處以五十萬元馬幣以下之罰鍰。或被科處

五年以下之有期徒刑，或兩者併科處之。

(2)第一百八十三條規定：若一個人利用科技設備或系統危及公共安全將被處以五十萬元馬幣以下之罰鍰。或被科處五年以下之有期徒刑，或兩者併科處之。

(十三) 消費者保護

通訊暨多媒體法是藉由服務品質的要求、糾紛的解決及費率的管制來達到消費者保護的目的，分述如下：

1. 服務品質之要求

第一百八十七及第一百八十八條規定：一個領有執照的網路服務提供者、網路設備提供者或應用服務提供者，應合理的處理與消費者間之爭議，或適當的回應消費者的抱怨。部長並得根據第一百九十二條規定，決定什麼是必要的應用服務（a list of required applications services），例如緊急服務、對殘障者提供之服務等。

2. 糾紛之解決

第一百九十五條規定：CMC 得使用該法案中的一切權利，來解決消費者服務及消費者保護之爭議，或處理擁有執照者未遵循依據該法所擬之消費者行為準則（a consumer code），以及其他之消費問題。CMC 亦得依第一百九十六條規定建立程序或指導方針來做為消費糾紛的依據。

3. 費率的管制

(1)所有的服務提供者均需依第一百九十七條第二項之規定，向消費者公開其收費方式。而第一百九十八條規定費率的訂定需要公平合理，並不可含有損害其他業者得以競爭之折扣，以及注意其他馬來西亞參與國際組織之相關規定。

(2)部長得在公益的需求，或有正當理由並經由 CMC 的建議下，根據第一百九十九條規定介入費率的制訂。部長得在 CMC 的建議下，決定得適用特別的費率之人員或地區。部長得發佈關於費率等級之規定，並刊登在政府公報。

(十四) 社會管制

本法案的社會管制主要集中在執照的發放及禁止令人反感的內容，分述如下：

1. 執照的發放

(1)第二百零五條規定：若未取得執照而提供內容應用服務將被處以五十萬元馬幣以下之罰鍰。或被科處五年以下之有期徒刑，或兩者併科處之。另外若違法情況在確定違法判決前仍持續時，則每天科處一千元馬幣之罰鍰。

(2)第二百零九條規定：若個人提供限制的內容應用服務 (a limited content applications services)，則不需持有任何執照，且可免除社會管制相關規定之適用。而何謂限制的內容應用服務，部長可以決定指導方針。

(3)第二百一十條規定：個人得向 CMC 申請裁決其內容應用服務是否屬於限制的內容應用服務，或者該內容只是附屬的內容。而 CMC 應在接受申請案後三十天內裁決，該裁決對 CMC 及相關團體有三年拘束力，但若該服務已巨幅轉變則 CMC 得收回其裁決。

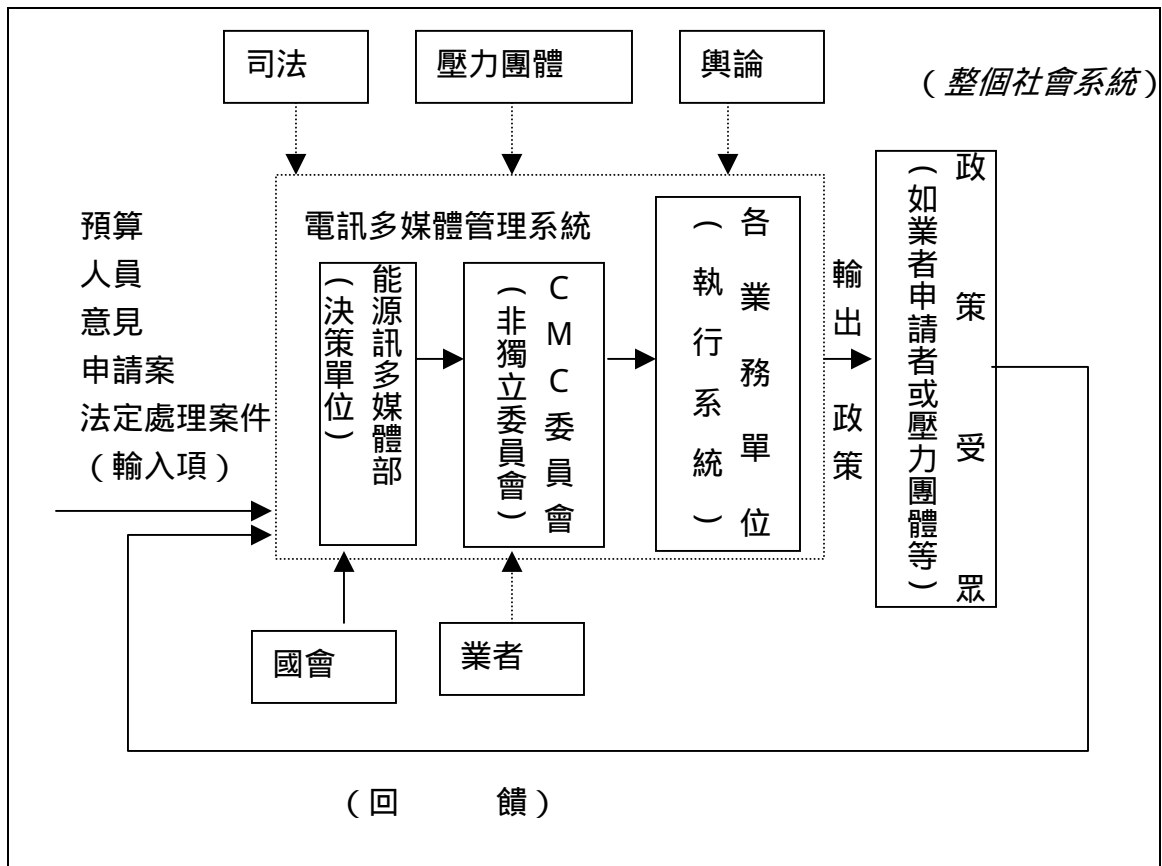
2. 禁止令人反感的內容

第二百一十一條規定：內容應用服務提供者及其他使用內容應用服務的人不能提供有傷風化的、猥褻的、不正確的、危險的內容，或

是具有攻擊性意圖造成使任何人困擾、咒罵、威脅或騷擾等。違反此規定的人將被處以五十萬元馬幣以下之罰鍰，或被科處五年以下之有期徒刑，或兩者併科處之。另外若違法情況在確定違法判決前仍持續時，則可每天科處一千元馬幣之罰鍰。

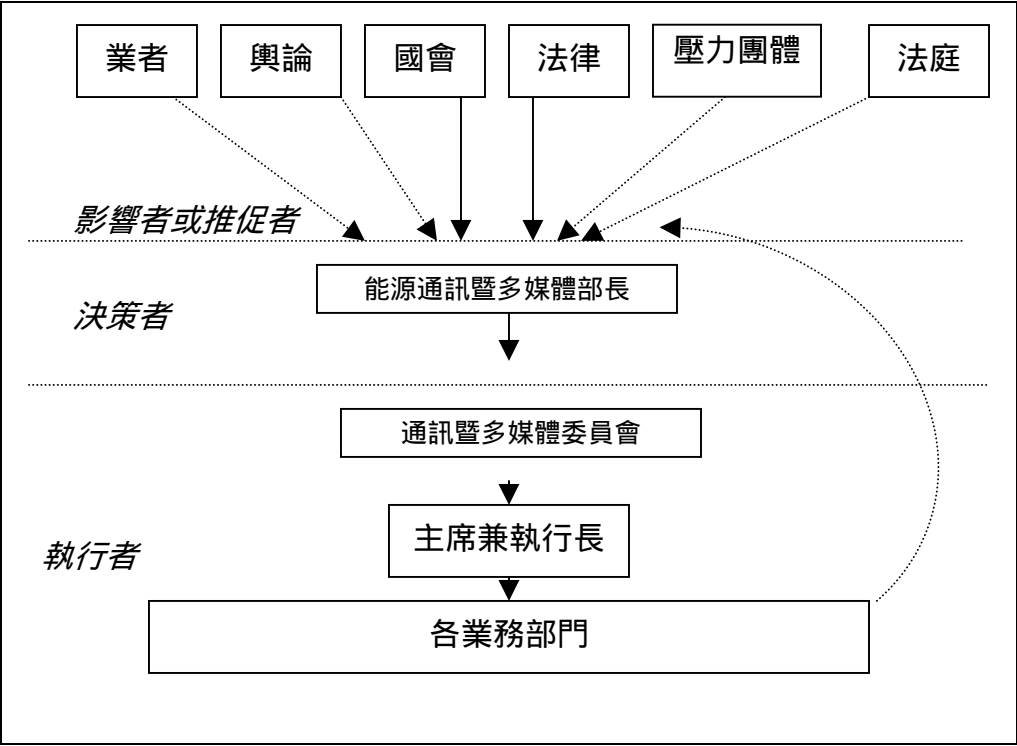
四、研析馬來西亞之整合組織

從訪談中得知馬來西亞從規劃至立法及成立委員會，約只進行二年多的規劃時間，這點讓我們不得不佩服其規劃及立法之效率。惟從上述的說明可知該委員會其實並不是一個獨立機關，實際上為建議諮詢及執行機關，真正通訊及多媒體的主管機關應為能源通訊多媒體部的部長，我們再以系統論來分析（如下圖），可發現在通訊系統上之決策機關為能源通訊多媒體部，通訊暨多媒體委員會僅為執行機關。依一般組織理論「決策要民主、執行要專制」的原則來看，涉及重大利益及影響社會深遠之通訊政策，為求週延應成立委員會來廣集各方意見，最後以獨立的多數決來避免政治力的介入，所以決策應為合議制為各界所期盼。當政策成立後，為求政策推行的效率，故一般交由首長制的執行機關來貫徹達成目標。馬來西亞之體制可發現其規劃是與這種理論背道而馳。其委員會係為貫徹部長之決策，從其法規中可發現其予部長的權限過大，給予委員會之法定職權大都受部長所左右，並不獨立，此種規劃與美國 F C C 的設計原理之大相逕庭。惟組織能否運作良好，往往根結於運作過程之文化慣例，因為馬國委員會成立至今僅一年多，許多的作為皆在適應階段，其後續發展值得我們繼續追蹤注意。



從系統論看馬來西亞通訊多媒體管理系統

再以下圖運作理論來分析，在通訊及多媒體的業務上，對政府機關產生壓力者，可能是國會、輿論、業者、司法機關的判例、壓力團體的活動等等。因為體制設計關係，真正承受壓力，急於解除這些壓力或預測可能壓力而事先提出有前瞻性政策的，並不是通訊暨多媒體委員會，而是能源部的部長。因此能源部部長是真正的決策者，委員會僅是提供建議及依法執行機關。當部長將政策交予委員會，委員會因部長擁有絕對的監督及人事的權力，因此委員會主席就以兼執行長的身份，積極分工推行，以達成目的。



從運作論看馬來西亞通訊多媒體管理系統

3.2 比較考察各國相關整合制度優缺點

一、美國、英國及馬來西亞監理制度之比較表

現 行 體 制			
	美 國	英 國	馬 來 西 亞
監管機構	聯邦通信委員會(FCC)委員由總統任命，直接向國會負責。	電信管理局 (Of tel) 位於貿工部 (DTI) 下，局長由貿工部部長任命。	馬來西亞通訊暨多媒體委員會(MCMC)位於能源、通訊暨多媒體部(MECM) 下，委員由部長任命。
決策機制	委員制	首長制	委員制
發放執照 (政策) 與監督管理	國家電信資訊管理局(NTIA) 負責資訊政策之擬定 FCC 負責發照與監管	DTI 負責政策與發照 Of tel 負責監管	MECM 負責政策與發照 MCMC 負責監管
頻譜管理	NTIA 負責整體頻譜之規劃及政府用頻譜之核配 FCC 負責商用頻譜之核配	無線通信管理局 (RA) 負責頻譜管理，而非由 Of tel 負責	MCMC 負責頻譜管理
電信、傳播及網際網路	FCC 僅監管電信及傳播業者，並要求其申請執照，對網際網路業者不加以管制。	Of tel 負責電信之監管 獨立電視委員會 (ITC) 負責電視與媒體之監管 傳播標準委員會 (BSC) 負責傳播標準之制定 無線電管理局 (R.Auth) 負責無線廣播之監理 網路監督基金會 (IWF) 負責網路內容之監管 電信及傳播網路業者需申請個別執照，網際網路接取業者需遵守 Class license 的規定	MCMC 負責監管電信及傳播業者 電信及傳播網路業者需申請個別執照，網際網路接取業者需遵守 Class license 的規定
主要法規	1996 電信法	1984 電信法 1996 傳播法	1998 通訊暨多媒體法
內容管理	產業自律	產業自律	產業自律

未 來 規 劃		
	美 國	英 國
計畫	FCC 於 1999 年 8 月提出之「二十一世紀的新聯邦通信委員會 (A New FCC for the 21 st Century)」五年策略計畫	貿工部 (DTI) 及文化部 (DCMS) 於 2000 年 12 月共同提出之「通訊白皮書」
目標	四項目標： 創造符合數位時代之監管典範 促進通信市場公平競爭環境 以通信革新促進全美國人之機會 以公共利益為優先考量管理無線電頻率	三項目標： 使英國成為世上最具活力及競爭力之通信及媒體市場 確保服務具高品質、多樣化及普及化 保護民眾及消費者
組織重整	重新創造一快速反應、扁平化及更具功能性的管理機關，並強化職員之專業知識與技能。 計畫將現行以產業別為分類的各局室 (industry-specific Bureaus) 重組為功能別 (functional lines) 的組織。	計畫將目前的傳播標準委員會 (BSC) 、獨立電視委員會 (ITC) 、電信管理局 (OfTel) 、無線電管理局 (R. Auth) 及無線通信管理局 (RA) 等五個監理單位整合成通訊管理局 (OfCOM)。

二、美國、英國及馬來西亞監理制度之優缺點比較表

目標	美國、英國及馬來西亞均訂有明確之目標，俾使監理機關能集中有限之人力及物力資源以達成預定之目標。
監理機關之層級	美國 FCC 之委員係由總統提名、國會同意後任命，為一獨立於其他部會之外的獨立委員會，其決策不受政府行政部門之影響，直接向國會負責。 英國 OfTel 及馬來西亞 MCMC 均位於政府“部級”單位之下，首長或委員均由部長任命，其決策易受政府行政部門之影響，亦即易受政黨之影響。
決策機制	美國 FCC 及馬來西亞 MCMC 之決策機制均為委員制 (合議制)，以多數決方式作決策，有集思廣益之效，故專業性及獨立性較能獲得保障，但卻有決策效率不彰之缺點。 英國 OfTel 之決策機制為首長制，係由機關首長一人單獨決策，故其決策及行政效率較佳，但卻有專業性較差之缺點。
組織架構	馬來西亞 MCMC 係於 1999 年才成立，故其之組織是以功能別區分為發展 (政策) 局、管理局及技術局等部門，較能符合科技進步及整合趨

	<p>勢之需求。</p> <p>現行美國 FCC 之組織係以產業別區分為各局室，包括：大眾媒體局、公眾電信局、有線電視服務局、無線通訊局、國際局、消費者資訊局及執行局等業務部門。而英國對於電信、傳播及資訊內容的監理架構非常分散，分別由不同管理機關管理不同產業。因為美國及英國之制度及組織架構已無法滿足科技進步及整合之需求，因此，此兩個國家均已提出相關計畫，未來亦將朝整合及功能別之組織架構進行改革。</p>
頻譜管理	<p>在美國，負責政府用頻譜之核配與負責商用頻譜之核配分屬於不同之機關，而此兩機關又互不隸屬，增加協調上之作業。</p> <p>在英國，Ofcom 負責電信市場之監管，RA 負責頻譜管理。兩機關亦需就市場對頻譜之需求與頻譜適當之管理機制等議題加以協調合作。</p> <p>在馬來西亞，對電信、傳播及資訊市場之監管與頻譜管理均為 MCMC 之責任，在管理上較易達成一致與協調之效果。</p>

三、美國制度之優缺點

(一) 優點：

1. FCC 的獨立性兼顧適當的監督是很值得效法的設計。
2. 委員會不比首長制，一般效率較差，但 FCC 之扁平化及專業化的幕僚組織，適可平衡與提升委員會之效能。
3. FCC 主席為整體政策之總推動者，需向國會負責，形成委員會之動力，使 FCC 能積極任事。
4. FCC 公開透明之法規制定程序值得效法。

(二) 缺點：

1. 雖然美國的通訊管理機制中，FCC 應為一個獨立的管制機構，但其實 FCC 仍受各種勢力之影響，使其決策未必理性超然。
2. FCC 為一龐大的科層組織，因此亦存在許多階層化 (hierarchy)、保守 (conservatism)、偽理性 (professed rationality) 及自我利益取向的機關問題。

3. FCC 係行政管理權、分配權及準司法權集中於一個委員會架構下之管理機制，是否為最佳制度恐見仁見智，仍有許多先進國家無類似 FCC 之組織，但並不影響其有效管理通訊產業之能力。

四、英國制度之優缺點

英國的電信傳播體制相當分散，在面對電信資訊傳播的整合趨勢，讓其重新思考因應之道時，有機會提出建構整合機關的主張，在其接獲大眾回應時亦發現大多數的回應者認為其方向是正確的，並支持這種規劃。惟英國具體整合組織的職權、單位、層級、人員數量及獨立機制之設計皆未明朗化，本次考察並無法獲得更具體整合資料。但是總體而言，英國於傳播的生態發展上有許多與我國極為相似，如先有公營電台才有民營商業電台，和傳播管理的內涵與我國較相近，不同於美國比較不重視內容管理，故可為我國效法之處仍多。尤其是其整合的作法正可為我國規劃電信資訊傳播整合機關之參考，以下臚列英國制度之優缺點：

(一) 優點：

1. 英國將傳播業務置於文化媒體體育部之下，顯示其將傳播視為文化之一部分，且其不遺餘力維護其公共服務廣播的制度，更重視媒體內容之提升。
2. 在監管組織中大都設立相關之諮詢委員會，或本身即為委員會，提供政府重要決策之諮詢建議。
3. 英國為因應電信資訊傳播整合趨勢所提出之整合規劃係先公告通訊白皮書，並公告於網站給予大眾回應時間，廣納社會各方之建言，並成立籌備處，與相關單位密切聯繫妥慎相關規劃，步驟不徐不急，值得我國仿效。

(二) 缺點：

1. 現行電信資訊傳播之主管機關分散，且有許多機關之職權分工並不是

很明確，應有集中事權之必要。

2. 現有電信及傳播之發照層級並不相同，如電信管理局僅有建議權，實質發照權是在貿工部長，但獨立電視委員會則可核發電台執照。
3. 英國通訊白皮書其實僅提大方向之願景，及針對幾個重要議題提出 OFCOM 之規劃方向，其實相當粗略。

五、馬來西亞制度之優缺點

馬來西亞以極有效率的方式成立統合管理機關，其所提供之相關整合經驗頗值得我們參考，尤其是對整合趨勢下執照的定義分類及整合法規之構想，這些實體的法規規範確有其創意。當然或因其快速的組合，或因其環境所需，在委員會之運作上似乎並不合一般規劃電信傳播統一機關之常態。另其法規能否真正落實，尚待觀察。以下臚列馬國制度之優缺點：

（一）優點：

1. 馬來西亞以二年多的時間規劃並設立委員會之效率值得我們效法。
2. 其相關法規提出許多整合之因應方案，如產業別的分類、執照及相關管理法規以整合為原則，並創見許多新定義可為我們參考。
3. 其委員會雖非獨立機關，係源於部長之授權，但因總人數僅五人且部長擁有絕對之監督權力，故減少一般委員會效能低落或不告不理之情況。
4. 通訊暨多媒體產業由能源通訊暨多媒體部長負責，受民意機關監督，應可確保其政策符合民意。

（二）缺點：

1. 現有通訊暨多媒體委員會僅為部長之執行機關，獨立性不足，故難免受政治力及其它外力之干涉其運作。
2. 委員會若為諮詢機構可以，若為執行機構，則不符決策民主、行政專制的組織原理，因為一般委員會採合議制其反應及決策皆不如首長制

來得快速，故馬國以委員會來做為執行機關是頗不合常規。

3. 其現有的法規，如部長可任命委員會其它公務員為執行長，部長可隨時撤換委員及新的執照規定相當模糊，似皆有研究調整之空間。

六、各國值得效法之作法

- (一) 各國對電信 (Telecommunications)、資訊 (Information) 及傳播 (Broadcasting) 整合後之產業均有類似的重新命名，美國及歐盟均稱此一新整合後之產業為“通訊 (Communications)”產業，英國稱之為“電子通訊 (Electronic Communications)”，馬來西亞稱之為“通訊暨多媒體 (Communications and Multimedia)”，日本及新加坡稱之為“資訊通信 (Info-communications)”。共通的部份為“通訊 (Communications)”，可見得 Communication 在英文字意包含電信、資訊及傳播等意涵。因此，我國對電信 (Telecommunications)、資訊 (Information) 及傳播 (Broadcasting) 整合後之產業是否要重新命名，值得探討。
- (二) 馬來西亞將其通訊暨多媒體市場分為四層次：網路設施 (Network Facilities)、網路服務 (Network Services)、應用服務 (Applications Services) 及內容服務 (Content Services)。歐盟則將通訊市場分為三層：在網路上提供之服務 (Services provided over networks)、通訊服務 (Communications Services) (語音、數據、文字、影像及視訊之傳輸) 及通訊網路與相關設施 (Communications networks and associated facilities) 因此，我國可參酌其作法將電信資訊傳播市場分成不同層次，接受不同程度之管制。
- (三) 美國及英國在進行監管制度之改革及監理機關之重整時，均有一非常嚴謹的程序，以使監管制度及監理機關能符合時代及科技之變遷與需求，此一作法值得我國之借鏡。
- (四) 美國 FCC 之委員係由總統提名、國會同意後任命，為一獨立於其他部會

之外的獨立委員會，其決策不受政府行政部門之影響，直接向國會負責。因未來新管理機關係統合電信、資訊及傳播產業之監理，依現有我國政府單位職能來看，其位階不宜低於局。雖然可用法律設計其職權來達成所謂的獨立性，未必與其位階高低有關，但若要求該管理機關能統合監理三個產業，適當獨立、超然運作及受民意適當監督，應以設置在行政院下或獨立於行政院外較為恰當。

(五) 先進國家獨立監理機關之設計原則：

1. 統一原則：美國、英國及馬來西亞均納編電信、資訊及傳播成立統一之管理機關。
2. 權責清楚原則：美國 F C C 以委員會管理通訊產業，裁決許多準司法案件如電台聯播原則、電台可聯合經營家數，此部分與我國公平會之職權相若，未來若我國成立獨立委員會，宜與公平會或其它相關單位之職權劃分清楚。
3. 獨立原則：政治力之干預可視為一種監督，社會系統不可能完全獨立，在此所謂獨立原則係指減少過度的政治力介入而言。至少委員會之決定，是在理性公平，且受安全保障下運作，另依上揭獨立設計理論予以巧妙之設計。
4. 超然原則：即獨立委員會之委員應與相關業者無利益關係，同一黨派之委員人數應有比例限制，
5. 避免獨裁原則：委員會應有任期制，委員會會議決議應是在每個委員自由的意思表示下，透過公平、合理之會議程序，任何委員不受亦不能去強迫任一委員之意思決定。
6. 適當監督原則：電信、資訊及傳播產業已被視為影響民生深遠的公用事業，為確保監管機關之效率，仍宜有適當之監督設計。
7. 公平裁決、效率行政原則：綜觀美國 FCC 職權可以發現其工作約可分為「政策裁決」及「管理行政」兩個層級。前者重在週延、合理、公平裁量，故宜由委員會來進行，而後者重在有效率推動，宜由首長

制行政體系來進行。

(六) FCC 有一公開透明的管理規則制定程序 (rulemaking procedure), 值得我國效法。

(七) 在許多議題上, 監管者應借重產業界之力量, 例如英國 OFCOM 為保護消費者, 擬設置一全新之消費者委員會 (consumer panel), 馬來西亞 MCMC 為達雙贏之目標, 亦促成四個民間論壇之成立, 包括: 網路接取論壇、消費者論壇、內容論壇及技術論壇。此一作法值得我國借鏡。

七、網路之規範

網路需要規範嗎? 這個問題經常被提出來質疑, 因為這牽扯到許多『自由』的問題, 而 Internet 自由的精神一直是大家所討論的議題, 但所謂的自由應該是建築在不危害他人安全的前提下, 才是真正的自由, 因此過份的自由將帶來各種危害, 也衍生出各種犯罪手法, 例如利用網路宣傳自殺手法或煽動自殺、販賣兒童色情圖片, 利用聊天室誘拐未成年男女等等, 均已經受到各國的重視, 顯示網路的確需要給予適度的規範, 而不能成為犯罪的天堂。

(一) 贊成網路應該規範的理由大多是:

1. 網路如同社會一般, 因此必須有如同社會般的機制來管理
2. 網路與一般其他電子媒體沒什麼兩樣, 應如同一般的規範
3. 網路內容可能是不正確甚至是挑戰道德的
4. 網路內容可能具有攻擊性或毀謗
5. 網路行為會牽扯到一般社會犯罪行為
6. 大多數的人均希望網路是一個有規範的環境, 而不是無止境的自由

(二) 不贊成網路應該規範的理由大多是:

1. 網路世界應享有自由的權力

2. 網路世界太廣大因此無法規範
3. 網路規範的尺度不易拿捏
4. 網路分級 (rating and filtering) 的技術不夠完美
5. 小孩應該由家長與老師保護與監督，而不是由網路本身來規範

而根據目前國內分級問卷調查顯示，絕大多數的民縱均贊成網路應當分級並予以規範。

為了解決網路內容脫序的行為，世界各國也都對此問題越來越重視，並實施相關措施，我們可以依法律的觀點將其分成兩大類，分別為立法管制及自律管理，其中主張以立法方式管制的代表國家主要有新加坡與中國大陸。新加坡於1996年7月15日通過了「網際網路管理辦法」，規定網路上活動必須遵守新加坡廣播局所頒發的「網路內容指導原則」(Internet Content Guidelines)。該指導原則除了禁止網路傳遞有害公共安全與國家安全的內容與有害種族與宗教和諧的內容外，還禁止網路宣揚傳遞與新加坡道德標準相違的內容，包括色情、性、裸露、暴力、恐怖與同性戀。凡是違反上述規定傳遞禁止內容的網路業者將被廣播局吊銷執照，網友也會受到嚴格的處分。

另一個以法律為手段管制網路內容的國家為大陸，其於去年二月一日公佈了「中華人民共和國計算機信息網路國際聯網管理暫行規定」。該法規定：「從事國際聯網業務的單位和個人，應當遵守國家法律..，不得制作、查閱、複製和傳播妨礙社會治安的信息和淫穢色情等信息。」，並授權「國務院經濟信息化領導小組」得對網路通訊內容進行檢查監督。

以法律管制網路內容為快速有效的方式，但若將此方法直接在國內實施，首先面對的即為各方反對的聲浪，並可能因此而降低大量網路人口使用網路的意願，網路文件的數量非常龐大且更新快速，為了執行相關法律而以人工審查內容的方式，不但耗費大量的人力與時間，更將對網際網路的開放特質有所影響。

除了以立法方式管制之外，歐美各國針對網路內容的脫序行為，主要以自律管理的觀念來維護，例如美國原先針對管制網路內容而在 1996 年 2 月提出的「通訊內容端正法」(Communication Decency Act)，已被美國聯邦最高法院在 1997 年 6 月認定侵害了美國人民的言論自由權而宣告違憲。歐洲方面以歐洲波昂宣言為主要代表。對網路色情、暴力等不良資訊的處理上，該宣言首先確立提供有害資訊者的法律責任：明定提供有害內容的行為人必須負法律責任；而網際網路連線服務提供者(ISP)除非明知，否則不必為此負責。歐美各國除了明確宣示保障網路內容的言論自由外，也同時鼓勵發展過濾與分級分類的科技，希望藉由科技能讓使用者自由過濾、選擇網路內容。英國將包含任何有關散播色情圖片或色情犯罪所必須負的刑責與罰鍰都包含在 European Convention on Human Rights 所制訂的條文裡，這些條文均視為法律的一部份。其中的法律顯示，在 off-line 所發生的任何色情犯罪行為（包括色情交易，販賣色情圖片等）跟在 on-line 上所發生的任何色情犯罪行為視為相同，且在美國中合法不代表在英國合法。而馬來西亞在網路內容管理方面主要的設計是以凝聚資訊提供者與使用者的共識，建立相關的管理規範，其立意良好，但執行上有極大的困難。

管理制度大致可歸納出五種分級策略如下表：

五種不同的分級策略

分級管理者 Regulator	分級約束力 Substantive Rules	分級制裁機制 Sanctions	分級機制 Mechanism
作者、網路內容提供者 The actor him/herself	個人道德倫理 Personal ethics	個人良心制裁 Self-sanction	作者自行分級 Self
由網路內容提供者所組成的組織或社群 Second party controllers (i.e., the person acted upon)	形成組織的共識 Contractual provisions	組織內的道德制裁或特定的仲裁機制 Various self-help mechanisms	PICS, ICRA 等等過濾機制 PICS, RSACi, filter software
尚未具備良好組織架構的社會團體 Nonhierarchically organized social forces.	社會輿論 Social norms	社會上的共同制裁 Social sanctions	利用社會上的公益力量 Code of Conduct
組織架構清楚、非官方的分級組織 Hierarchically organized nongovernmental organizations.	組織內的規章 Organization rules	組織內的制裁方式 Organization sanctions	業界自律力量 Industry self- regulation
政府單位 Governments	法律 Law	國家強制力 State enforcement, coercive sanctions	法律規範 Law

在此次參訪國家中，可知各國均非常重視網路安全及推動網路分級，且比較傾向網路安全採由上而下之規範，而網路分級採取業者自律或由使用者安裝過濾軟體來自我規範及政府低度介入的管理方式來防制網路犯罪。以下就網路安全制度之作法、網路分級之實施及政府所扮演的角色之作法，提供幾點作為參考：

(一)網路安全保護之範疇

在通資訊安全的保護議題可概分為下列七個項目：

1、安全管理政策。

- 2、物理實體安全。
- 3、人員管理安全。
- 4、安全規章法律。
- 5、硬體設備安全。
- 6、軟體系統安全。
- 7、網路通訊安全。

此外，安全的通資訊防護機制必須保護國家的利益與政府的正常運作，例如：金融體系、商務運作、政府服務、水、電、油、瓦斯等供給，緊急救援體系，交通、電信等的正常運作。在軍事方面則包括軍事的佈署能力、運作能力、動員能力以及持久的能力等。在民間方面則能保證不影響民眾的權利與日常生活。

所以在資訊戰進行時，我國至少必須能維持下面體系的正常運作：

- 1、政府的正常運作。
- 2、軍事力量的維持。
- 3、救援體系的正常運作。
- 4、人民日常生活必需品(電信、水、電、油、瓦斯、食物)的正常供給。
- 5、金融體系的正常運作。
- 6、商業的繼續進行。

當然，百分之百的通資訊安全目標是無法達成的。為確保通資訊基礎建設的安全性，防禦性通資訊系統已成為先進國家通資訊安全研究的重心之一，防禦性通資訊系統安全的目標在於：「從確保通資訊資源的合法存取，到在所有可能遭受通資訊攻擊的階段，提供完整(Complete)、未中斷的通資

訊系統運作。」，其功能性典範(Functional Paradigm)可經由「防護(Resistance)」、「識別(Recognition)」、「回復(Recovery)」這三個措施加以說明。

1、通資訊基礎建設安全的防護面：

通資訊基礎建設安全之防護以抵禦攻擊為主，並以通資訊系統生存為目標。而先進國家已推動近廿年的通資訊系統安全認證體系中之檢測技術已成為通資訊系統安全防護基礎之存活度(Survivability)檢驗之基礎。

2、通資訊基礎建設安全之識別面：

快速且正確的偵測與辨識出惡意的使用行為對通資訊系統的存活是相當重要的，無論防護措施多完善，在不斷地發展、改進與變化中之通資訊基礎建設，要修護所有的安全性脆弱點亦相當困難。既然無法做到全面的安全防護，就必須謹慎地注意可能出現危機癥兆的任何異常活動報告。

3、通資訊基礎建設安全之回復面：

在資訊入侵事件中，保護系統免於遭受攻擊是必要的工作，但也必須體認到不是所有的攻擊都可以在一開始便躲掉，有些攻擊是無可避免的，所以做好攻擊發生後的辨識並採取適當的回復是必要的準備。

(二)網路內容管理

網路上內容管理應遵循保障人民言論自由之原則，尊重市場機制運作，維持政府的低度管理。英國未來由 OFCOM 在處理網際網路上非法內容與民間之網際網路監視基金會 (IWF) 合作之模式，值得我們學習。同時英國政府表示將推動網路內容業者制訂自律規範，就網路內容進行分級標示，主管機關將成立單位來處理通信服務業者未能極集解決通信服務內容投訴案件

之問題。未來 TIBC 可考慮進行獨立研究自律規範內涵與分級標準，並接受民眾對於網路服務業者未能妥善處理內容申訴之爭議。另一方面，就立法管制網路內容之呼聲，雖然馬來西亞對於部分內容應用服務提供者採取執照管理方式，並於 1998 年通信與多媒體法對於猥褻的、不正確的、危險的內容，或是具有攻擊性意圖造成使任何人困擾、咒罵、威脅或騷擾等行為設有刑罰。此點由於就內容應用服務提供者採取執照管理，恐不符合我國國情，同時有礙內容產業發展，而對於網路內容之刑罰，一般都建議回歸刑法中有關色情、毀謗等規定處理，不宜另設特別法律之規定，因此對馬來西亞之網路內容管理模式，恐不適於未來 TIBC。

(三)網路個人隱私保護

網路興起後，個人資料保護問題可說是爭議不斷。英國白皮書中宣示，將訂立相關規範來保護網路使用者個人資料不至被不當使用；歐盟也公布電子通信網路個人資料處理與隱私保護指令草案。在我國根據電腦處理個人資料保護法第三條之規定，電信業（交通部）、大眾傳播業（新聞局）都是在規範範圍之內。同時過去在網際網路上引發的個人資料保護問題，曾出現管理上的死角，未來三合一 TIBC 成立後，就原有兩各主管行業外，對於網路隱私之保護工作，應扮演積極角色。

(四)對網路安全及網路分級制度之建議

建議以科技工具或方法代替法律來解決網路上不當內容的問題，整理現行可能使用的科技大致可分為兩類：一類為過濾軟體，另一種則是分級系統。

其中過濾軟體又分成兩種過濾的策略，分別為特定黑名單與特定名詞的過濾。另一種管理網路內容的技術是分級系統，目前在網路內容分級的領域上，由 W3C 組織所推動的 PICS（Platform for Content Selection）協定屬

於整合性較高、規格較為嚴謹的一支。PICS 中決定分級的方式，主要可分為兩個部分：一是由網路文件的作者自行對於該篇資料的內容加以分級或分類。另一種便是由某些特定的伺服器，根據客觀的判定方式對於網路上的文件資源分門別類後，再由此伺服器來提供查詢分級類別的服務。藉由以上所提各種標示分級的方法後，使用端可由使用者自行決定其欲瀏覽的分級（未成年人由其監護人代為決定），並對適合的內容加以瀏覽，達到使用者各取所需且適合其瀏覽的內容。

在兼顧言論自由及保障隱私權並維持目前網際網路蓬勃發展的前提下，建議監管機關採行以下管制原則：

1. 以科技手段代替立法管制。對於網路犯罪的問題，既有的法律已經提供了基本的防線，若對其他部份單純依賴法律管制來維持良好品質，會因監控困難而實質上有所不能；故以科技手段為主的配套措施將是較可行的方式。
2. 以輔導鼓勵代替強制執行。分級制度等科技手段之實施須大家配合，但以公權力強制的執行方式將抹煞網際網路不受限制的自由精神，所以輔導、鼓勵的方式將較容易被接受。
3. 以各取所需代替一視同仁。網路內容本身除牽涉到犯罪行為外，其所謂適當與否的問題，主要是針對觀看該內容的使用者而言。針對不同的需求，設計不同分級詞彙，讓不同的網路使用者各取所需，應是較好的作法。
4. 以正面宣導代替負面防堵。推動分級最基本的精神是在各取所需的原則下，讓使用者能容易的瀏覽到適當的資訊，如何正面宣導優良網站，更是值得優先思考。

(五)主管機關所扮演之角色

配合網路分級制度之實施，主管機關應從下列幾個方面著手推動相關的

措施，以健全並提升網際網路的服務。

1. 制定網路內容分級標準的原則
2. 為網頁決定級數並貼上標籤
3. 由政府輔導廠商推廣過濾軟體
4. 網頁分級後，推廣使用分級
5. 成立分級管理權責單位與管理方法
6. 建立連結警政單位（如網路警察等）之通報機制

(六)對網際網路的管理及網域名稱爭議處理機制之建議

1. 網際網路的管理應儘量與國際組織 ICANN 之規畫同步。

由於 ICANN 組織掌有全球 IP 設定與分配，協定參數的配置，網路名稱系統的管理與根伺服器系統的管理之功能，為了使全球共通性網址資料格式得以建立，以及資訊與各種應用可以在全球網路中暢通無阻。所以全球各地區申請網址之需要，皆採用 ISO3166 的國碼加以配置：如台灣為.tw 英國為.uk 等；1999 年歐盟也極力爭取 Dot.EU Top Level Domain，於 2000 年 9 月 ICANN 董事會通過此項提案，決議將.EU 增列於 ISO3166 的國碼中，由此窺見其重要性。因此目前全球網路資訊中心(NIC，如台灣之 TWNIC)皆依循 ICANN 所制定的標準建立網際網路管理機制之基礎。

2. 網域名稱爭議處理機制：參考 WIPO 最終報告及 ICANN UDRP，並思考如何凝聚公平會及智慧財產局等相關單位來參與及建立更完善的網域名稱爭議處理機制。

近年來，由於網域名稱爭議激增，再加上出現了許多惡意註冊他人商標為網域名稱的情事（稱之為 cybersquatting），導致相當大的爭議。因此為了解決網域名稱爭議的問題，世界智慧財產權組織（WIPO）在一九九九

年四月三十日首先提出「網路名稱與位址之管理：智慧財產權問題--WIPO 網域名稱諮商程序最終報告 (The Management of Internet Names and Address: Intellectual Property Issues, Final Report of the WIPO Internet Domain Name Process, 以下簡稱為 WIPO 最終報告)」, 以供 ICANN 參酌。

根據 WIPO 的建議與其他的討論, ICANN 於 1999 年 10 月通過了網域名稱爭端解決政策 (the Uniform Domain-Name Dispute-Resolution Policy, 簡稱為 UDRP)。此項政策也作為世界各國處理網域名稱爭議之基礎, 再配合各國國情加以調整制定該國處理辦法, 例如歐盟、日本和我國等。原則上, 所有 .com, .net 與 .org 等一般高階網域下的網路名稱申請登記機構 (registrars) 都應遵守該政策。而根據該政策, 所有與商標有關的網域名稱爭議, 都必須透過協商、司法程序與仲裁的方式獲致解決之後, 申請登記機構才會取消、凍結或將該網域名稱移轉。若爭議是因為濫用網域名稱登記 (abusive registrations of domain names, 例如 cybersquatting) 而生, 則商標專用權人可以向經過 ICANN 核准的爭端解決服務提供者 (approved dispute-resolution service provider) 提出適用加速行政程序的申請。

由於目前我國國內法院並未介入網域名稱爭議之處理, 以及無法依照 UDRP 組成行政小組處理的情況下, 最有效的解決方式就是以仲裁的方式進行。因此在經過專家學者等各界多次的討論後, 現階段是由 TWNIC 成立爭議處理機制研擬小組, 並透過嚴謹評審程序, 遴選出符合條件之非營利之法人機構資策會科法中心及台北律師公會之代表, 藉由他們專業、敬業的能力能使爭議快速解決。建議應參考國際上的作法, 如 WIPO 最終報告及 ICANN UDRP, 並思考如何凝聚公平會及智慧財產局等相關單位來參與及建立更完善的網域名稱爭議處理機制。

以上所述六項工作，未來電信資訊傳播委員會(TIBC)成立時，應納入其工作職掌。而現有分散於行政院科技顧問組之網路安全機制、新聞局之網路分級及交通部之網域管理等業務均應納歸該新整合機關主政。

註、概念說明

- (一) 委員制與首長制的差別：一般而言，委員制係指權限平等之成員以多數決方式作成決策，即所謂的合議多數決，用於需參酌各方意見，周延或顧及各方之建議時，其缺點為效率較差，反應較遲緩，因非單一責任而是集體責任，故常形成不告不理之現象。而委員制之優點在於專業性及獨立性較高，同時可收集思廣益之效，不會流於獨斷獨行。
- (二) 委員人數與效率之關係：一般而言，委員人數與議事效率成反比，與週延程度成正比，但人數太多則形成被重視感降低，參與度下降，最終形成所謂盲目的多數現象。惟議事效率有時可用議事規則及主持技術來提升。另人數少有利協調達成共識，人數多意見吵雜不易彙整意見。
- (三) 獨立的意涵：獨立是為維持機關決策及執行的效率及中立性，但組織不可能無限的獨立，否則反成為獨斷獨行的怪獸，因此仍應有適當的監督。一般機關總是受限於法規、人事、會計及監督，故獨立之設計方法約略如下：
 1. 法律授權獨立：在法律上授權即可形成一定之獨立性，有時未必層級要高，如有線電視法設計有線電視審議委員會有依法獨立決定之權限。
 2. 人事獨立：一個機關的首長係由一定程序形成，任何人無法任意變更即可形成一定之獨立性。
 3. 會計獨立：一個機關的預算來源免受太大的拘束，有一定之財源支柱，亦是另一達成一定獨立程度之作法。
 4. 監督獨立：一個機關僅少數或應經特殊程序才能予以監督，亦會給予一

定之獨立性。

5. 決策平衡獨立：一個機關之決策係可在自由意志下完成，如委員超然獨立行使職權並均衡兼顧各方意見，為獨立運作之實體需求。

肆、結論與建議

參酌國外因應數位匯流所進行之組織改造與法制革新趨勢，我國電信資訊傳播委員會的推動自應迎頭趕上。然而電信資訊傳播委員會的醞釀過程，也將面對多項的挑戰。由這次的考察可發現，各國有各國的國情，不同的環境背景，將產生不同的組織型態。我們不去論斷那一個組織或制度是絕對正確的。因此，我們僅參酌各國的作法與經驗後，提供下列幾項建議，俾利「電信資訊傳播整合機關規劃小組」能儘速依我國國情來設計一套完整、周延及適合我國的新管理機構。

- (一) 建議重新規劃電信資訊傳播整合後之產業結構，將市場分成不同層次，接受不同程度之管制。
- (二) 加速進行法制革新工作，檢視與修訂現行資訊相關法規、電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及公共電視法等相關法規，以建立彈性與有效管制之法律架構。
- (三) 目前我國電信資訊傳播之統合監管機關名稱暫訂為「電信資訊傳播委員會」(Telecommunications Information and Broadcasting Commission; TIBC)，似與世界各先進國家大都以「通訊 (Communications)」來稱呼整合後之產業趨勢不符，建議重新擬訂未來統合監管機關之名稱。
- (四) 建議參酌歐美各國機構之獨立性、超然性，並兼顧公平裁決及行政效率等因素，作為未來統合監管機關之設計原則。
- (五) 在成立新監理機關之推動策略方面，應效法先進國家廣納社會各界建言及循序漸進的規劃步驟，以期設計完成一套完整、周延及適合我國國情之統合監管機關。
- (六) 政府在訂定國家對電信資訊傳播產業之願景時，宜參酌歐美各國之作法，考量國家競爭力、服務品質及消費者保護等因素。同時應廣徵社會

各界之意見以擬定未來統合監管機關之目標及功能。

- (七) 建議未來統合監管機關之層級應直屬於行政院，以類似「公平交易委員會」之方式成立一獨立於其他部會之外的獨立委員會，俾使委員能獨立行使其職權。
- (八) 建議參酌歐美各國之改革制度，未來統合監管機關之各業務部門應按功能別（functional lines）設計，不應為以產業別分類的各局室（industry-specific Bureaus）。
- (九) 為借重各界之力量，建議未來統合監管機關得視實際需求邀集不同產業、政府機構、相關組織及專家學者組成各種永久性或暫時性的諮詢委員會（Advisory Committees）。
- (十) 我國預算法於民國八十七年十月修正時，增列第九十四條規定：「配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫」，未來能否依行政院規劃原則，將相關業者所繳納之年度部分規費撥交委員會仍有待進一步研析。
- (十一) 為廣納各界之建言，建議未來統合監管機構應有一公開透明的管理規則制定程序（rulemaking procedure）。
- (十二) 建議參考歐盟及英國之作法，未來統合監管機關進行市場管理時，可把握下列原則：
 1. 儘量以產業自律之方式管理
 2. 對內容（Content）之管理與對基礎網路（Infrastructure）之管理應分離。
 3. 就基礎網路之管理而言，不需再區分傳播網路與電信網路，對所有不同傳輸網路之監管應協調一致。

(十三) 在頻譜資源管理方面，為協調整合政府各部門之意見，及擴大決策之參與，建議參照美國”跨部會無線電諮詢委員會 (IRAC)”之作法，成立一跨部會無線電諮詢委員會，提供建議供新監理機構制訂無線電通訊政策之參考。

(十四) 建議現行分散於行政院國家資通安全會報之網路安全機制、新聞局之網路分級及交通部之網域管理等業務均應納歸未來統合監管機關主政。

藉由此次出國參訪，研析先進國家為因應電信資訊傳播整合而進行監管機制改革之精神與經驗，並提出初步建議以協助未來規劃小組相關工作之進行，希望能早日建立新的統合監管機關，以統籌電信、資訊及傳播之政策研訂與相關監理事項，期能保障各事業體得以公平競爭，並藉政策導引產業，使我國相關產業維持國際競爭優勢。