

## 世界先進國家電信相關管制機關 獨立性之研究

李創明\*

### 摘 要

本文主要係研究世界先進國家電信相關管制機關以何種手段之設計達成其獨立性，並說明管制機關獨立性的目的。其中包括美、英、法、澳、日等五個國家，並以組織類型與位階、組織結構與職掌、人事安排、經費來源及獨立性之利害因素等項目之架構分別探討，並在最後作一綜合獨立性之比較，以供作我國未來電信管制機關之設計借鏡，期使未來電信管制機關之建置，能達到低成本、少變動、高效率，並能維繫公平自由競爭之市場，充分發揮普及服務，落實公共利益的要求，以打造數位新時代。

關鍵詞：管制、管制機關、獨立性、第四部門、合議制、聯邦通訊委員會、特殊公法人。

---

\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士，現任交通部電信總局科員。

收稿日期：91年7月29日；第一次修正日期：91年11月1日；第二次修正日期：91年11月14日；接受刊登日期：91年11月14日

## 壹、前言

任何重商主義、崇尚自由經濟的國家，為使大企業接受徹底、完全的產業管制，以謀求公眾利益，希望採獨立性的管制機關（regulatory agency），以避免政治影響執行；並能基於專家知識與公正判斷，作合理的決策、立法與裁決。

世界各主要國家的電信相關管制機關之機制，由於科技突飛猛進，為因應產業及數位匯流，部分國家就其組織及業務職掌業已作了相當調整。茲因每一先進國家的國情和政治文化並不相同。而欲使電信管制機關走向獨立性的意圖，卻是日趨一致的。由此觀之，為了不故步自封、墨守成規，我國實有必要積極地改革電信組織結構，仿倣國外電信機關獨立性之機制，以達成政府組織再造的目標。

本文將說明管制機關獨立性之目的、方式等，並介紹美、英、法、澳、日等國電信相關管制機關作法及各國電信相關管制機關獨立性之比較分析。最後，再列表彙總提出管制機關類型在獨立性上優劣差異，以供作我國未來電信獨立管制機關之參考。

## 貳、維繫管制機關獨立性之目的

獨立性與自主性乃組織的一體兩面。所謂獨立性（independence）乃指組織為發揮行政權、準立法權、準司法權功能，運用高度專業特性，賦予組織獨立行使（立法、審查與裁決）職權，且具有去政治化之特性。獨立管制機關有一個共同的特點，即它們是一個重要且具有超然權勢的機關，設在行政部門之中，但不隸屬於其中。它們依法行使其職能，但相較於其他部門，它們與最高行政首長及國會間存在著特殊的關係，無論是正式或是非正式的，此與其他一般行政部門間具有相當程度的差異。正因此，人們把這類機構稱為「獨立管制機關」，也有人稱為「政府中的第四部門」（The Fourth Branch of Government）。獨立管制機關取得獨立地位之目的，在於保障其執行管制業務

時，不受政治力量之影響，並防杜管制機關成為被管制對象（黑金或其他私益團體）的「俘虜」（capture）（許南雄，2000：78），才能有更多之機會以維持政策的一致性。因之，吾人可對管制機關獨立性之目的原因，論述如下（陳永烜，1974：49-54；林子儀，1993：128-130）：

### 一、管制之中立公平：

管制（regulation）是政府所運用的一種公權力，基於經濟或非經濟等因素，為解決某一特定問題，制定相關的規範標準，以行政力量取代市場力量來干預企業行為，其最終目的當然是在維繫公共利益，並促進人民之福祉。尤其在資源的稀有性上，政府機關必須作權威性的價值分配。所以必須賦予管制機關一定程度以上之獨立性，使管制機關客觀中立超然，摒除政黨或政治勢力所不當左右與競爭秩序干擾，避免成為企業、利益團體的「俘虜」，如此才能發揮管制機關職能，使其充分獨立行使職權，不受外力干擾或介入。

### 二、政策一貫性：

管制政策除要能適應實際之需要外，同時更須要能保持相當的持續性。否則朝令夕改的管制政策將使受管制之企業，有手足無措之憾。獨立管制機關在制定政策時，經過慎密的集體商討過程，較不易有遽進變更的政策出現。再者，機關高層決策人員的任期與任免，感受高度的保障，中途不受行政或立法體系之任何因素干擾，期有變天之舉，談何容易。由此可悉，獨立管制機關是一獨立體，自然較易於保持管制政策的一貫性。

### 三、裁決公正：

國會賦與獨立管制機關以極為重要之準司法的職責。此種準司法的職權必須由獨立的公正人士來行使。由於獨立管制機關的組成要素，必須是具有高度專業性、去政治化與準司法裁決，且又具超黨派色彩。對於受管制企業或對象之不當或違法行為，所作出明智、快速的審議與裁決，必然能夠帶給社會合理的交代與平息產業秩序紛爭。故比起一般受政黨直接任命的行政組

織所作出的審決，較不易受到政治上的干預，可與司法審判相比擬。

#### 四、不當壓力的抗拒：

由於管制機關在人事、財源上受到立法保護，中途不受外力的不當干預，機關運作具有充分的獨立性與自主性。這類機關較能免於單一政黨的控制，且不因利益團體或私人的遊說關說，造成不當壓力左右機關的決策。如此，使得專業受到充分保護，作出正確判斷，不受政治駕馭。所以機關組織較能抗拒外來的壓力及避免不當的行為。

#### 五、專業性的發揮：

獨立管制機關所以被重視的原因之一，在於政府其他行政部門較無法達到管制專業化的目標，其較有能力針對特定業務性質制定適當的管理措施。由於管制過程複雜，必須具有高度的技術性、專門性、特殊性、重要性，欲熟悉管制過程、明瞭管制技術，似乎專業知識更形重要。管制機關獨立性地位的提升，乃在高深的專精學問。因此，藉由國會以授權的方式，使其能在獨立超然的地位上行使各種專業的管制業務，並提昇獨立管制機關的權威性。

由此可知，管制機關之所以要居於獨立地位的原因，不外乎是為了免於受政治壓力的影響、保持管制政策的一貫性、公正無私的執行管制任務，並使其易受社會大眾之信賴與支持。

### 參、維繫管制機關獨立性之方式

國會可以創造各式各樣行政機關之形式和結構，使得每一個都和國會及行政部門的關係有不同的牽連。因此，行政機關可呈現多元的樣貌，根據不同的區分標準，可能產生不同的分類。根據學者的整理，獨立管制機關有下列特色（陳鉅堂，1975：142-144）：一、組織職權：擁有廣泛制頒法規命令的權限。其所主管者，或係負責某一特定產業的全部管制事項，或係負責某一特定的業務或特殊的問題。二、組織結構：由多數成員組成之機關方式行

使職權。是具有高度專業性、去政治化、與準司法裁決的組織型態。三、人事安排：隸屬同一政黨的成員人數不得超過全體成員人數的一半。成員在職期間，除有法定事由者外，最高行政首長不得任意免除成員的職務。成員有一定的任期，但其任期不與最高行政首長或國會議員的任期一致。同時，成員的任期不會同時到期。四、經費來源：訂定部分或全部財源具獨立性與充分性之設計。五、爭訟制度：掌有司法裁決的正式聽證程序的權限。掌有調查權及向法院提起訴訟以強制貫徹其管制任務的權限。而大多數的管制機關本身即有初級的司法裁決權。

由前之敘述，可知獨立管制機關係一專業性，與集行政、準立法、及準司法三種權限於一身的特殊行政機關；其組織不會由某一政黨所獨控；而藉由成員的政黨屬性的要求、人事的特殊設計、行政首長免職權的限制及成員的身分保障等設計，使這類機關可以「獨立」於最高行政首長的監督之外（Fisher, 1998：152-3）。

從管制機關獨立性特色之分析，得瞭解管制機關之獨立方式，約可分為下列幾項（電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告，2001）：

#### 一、法律授權獨立：

法律授權是獨立性原則的設計方式中，應用面向最為廣泛的一項。但法律之授權與否，必然經過國會立法過程中之角力與對抗。在法律設計上，授權組織即可形成一定之獨立性，而有時機關組織未必層級要高。因為凡在傳統科層官僚體制之中，往往落入層級節制的窠臼，無法客觀超然、中立自主地行使職權，唯有在法律的設計上，「去政治化」，才能使機關獨立超然行使職權。

#### 二、人事獨立：

一個機關的人事運作係由一定程序形成，任何人無法任意變更即可形成一定之獨立性。如機關中成員的產生方式（官派或選舉）、委員的任命過程（由誰提名、任命、同意）、委員任期（同一任期或交錯任期『staggered term』）

與連任限制（得或非連任方式）、委員黨派的組成比例（目的在維持機關人員獨立行使職權之中立性）、委員專職（全職或兼職）與待遇、委員資格（積極與消極資格）、行為規範與身分保障（免職原因）等，皆關係其行事能否獨立、不中輟，亦即不受外力干擾。

### 三、會計獨立：

經費來源是機關之重要命脈。若無足夠的經費支撐，縱使機關有再好的人才與決策，亦無法充分發揮機關組織之職能。一個機關的預算來源免受太大的拘束，倘有一定之財源支柱，亦能達成一定獨立程度之作法。由於獨立管制機關，一般係負責敏感的決策領域，為強化其獨立性，應主張其有完全或部分獨立的經費來源（許慶復，1994：339），以確保機關行使職權不受行政上的不當干預或政治（國會）刪減預算的要脅。

### 四、決策獨立：

一個機關之決策係可在自由意志下完成，如組織成員超然獨立行使職權並均衡兼顧各方意見，期能符合集思廣益、分工審查合議討論及多數決的要求，為獨立運作之實體需求。亦即在意思決定上具有獨立性，其職務之遂行不受上級行政機關的指揮監督，能獨立公正的推動行政事務為精神。換言之，管制機關之其決策效力，上級機關是否可修改或為最終決定，皆影響其獨立性（陳櫻琴，1999：72）。

### 五、專業獨立：

管制機關所處的地位可說是被孤立於行政部門之外，但與其所管制之事業則具有密切的關係；為順應人類社會發展趨勢（例如，消費、技術、競爭之型態等），在管制領域內，將準立法、準司法權限，交由擁有高度專業知識、前瞻宏觀遠見、超越政黨勢力的一個組織機關，客觀公正地運作這些權限，俾更有效率地改善既存行政機關所無力解決的各種難題（許慶復，1994：153），並使行政作為更接近民間之現實與需求。所以一個負有專門尖端技術

性的機關，本身不但具有權威性，相對地也會提高其獨立性。

### 六、監督獨立：

監督方式有許多種，可分為監察監督、立法監督、司法監督、民眾監督等方式。一個機關僅少數方式或應經特殊程序才能予以監督，亦會給予一定之獨立性。管制機關在有限範圍裡行使其職權，並且應受到有效的監督。

獨立管制機關不是行政組織的常態，但對某些特殊的公共事務而言，卻是應該採取的組織模式。因之，本文對獨立性原則之探討，集中在行政管制機關的組織類型、組織結構、組織位階、人事及經費上之獨立可行性。可以確定的是，機關被賦予獨立性手段越多，機關之獨立性必會越高。

## 肆、權力關係之模式與論點

獨立管制機關在行政、立法、司法三個權力部門中定位為何，有學者提出兩種不同的模型（Strauss，1987：494-496）：

一種模型被形容是「強大的行政」（strong executive），認為所有授與獨立管制機關的自由選擇權（discretion）都是行政權，而這些行政權力都必須服從於最高行政首長的直接控制。另一種模型叫做「第四部門」（fourth branch），這是先進國家的傳統折衷辦法，它把一些獨立機關當成是完全在最高行政首長掌控之外，而認為其他的則是在其中。

在採取不同的模式，將會使我們對獨立管制機關被當成是不同的權力部門，就會影響它和其他部門的互動關係的觀察。在憲政體制上，觀察支配政府組織之理論，向來有形式論及功能論，說明以下（Garvey et al.，1999：360）（林子儀，1993：138）：

### 一、形式論

形式論認為權力分立就是把行政、立法、司法三權加以釐清，在設計政府組織時，除非憲法有明文規定者外，不允許三權的混合。對於權力的正確

方法是可以讓法院去認定該爭議政府行為本質上屬於行政、立法或司法，在決定其性質後，再以立法者才能做立法行為，行政官員才能做行政行為此一原則做出判斷。基此，形式論又稱為「權力分立方法」(a separation of powers approach)。

## 二、功能論

功能論強調三權間的制衡 (checks-and-balances)，政府組織設計只要不危及各權力的核心功能以及各權力間的制衡關係，應允許其可彈性的將各權力允以混合。功能論者主張的正確方法，不是去做這些概念的決定，而是能用該方法去贊同在各部門間重疊及共同之裁決，而且能用該方法去確定沒有任何一個部門被賦予獨斷的權力。功能論又稱為「制衡方法」(a checks and balances approach)。

形式論與功能論的最大差異在，後者從實用的觀點出發，認為為使政府能因應社會的變遷，應允許政府組織做彈性的設計，以維持有效率的政府體制。不論從制憲時之價值來觀察，功能主義的觀點都表現出平衡、負責與效能的要求。純粹的(pure)分權原則只是一個「浮濫的原則」與「無趣的格言」，真正重要的是「以野心抵制野心」(Fisher, 1997: 8)。況且，憲政權力的運作本來就不是憲法的羊皮紙所能全然控制的，形式論並不切實際。凡此種種，皆可看出功能論是解釋權力分立比較好的方法。

## 伍、各國電信相關管制機關介紹

此節介紹世界先進國家之電信相關管制組織架構，以供我國在思考未來電信管制組織獨立性上，應如何順應趨勢進行改造時的一個參考方向。以下分為兩小節，分別依序論述美國、英國及法國、澳洲、日本等五個國家之組織、人事、經費等面向之獨立性特質。

### 一、美、英電信相關管制機關介紹

### (一)美國

#### 1. 制機關簡介

美國於 1934 年依據通訊法 (Communications Act of 1934) 成立了聯邦通訊委員會 (Federal Communications Commission, FCC)。FCC 之職掌與司法管轄權除源於該法案授權範圍，其整體系統尚待日後不斷的修正，形成一套具備特殊定義、要求、詮釋之獨特法律規章，為美國獨立之政府機關之一 (宋永福, 1997: 2-7)。儘管該會隸屬於行政部門的一環，但本身實際上應為管制機關而非一般行政機關。

#### 2. 組織類型與位階

美國為聯邦體制，政府組織裡有許多委員會，以所處的位置而言，有的在部會底下，有的是獨立在部會之外。而 FCC 為公部門類型，是部會之外的獨立管制機關 (FCC 網頁)。

#### 3. 組織結構與職掌

- (1) FCC 的組織架構為扁平式之組織模式，上層領導決策單位為合議制 (joint consultation) 之聯邦委員會，由總統任命的五位委員組成，經參議院同意後任命，等同部長級位階，任期五年，任期固定受到保障，得以連任，委員中同一政黨者不得超過三人，若無重大過失不得任意撤換 (張雅雯, 1999: 12)，足以顯見其獨立性。
- (2) 五位委員負責監督 FCC 所有之活動，將職權轉授予其他相關之局、室或成員，同時也是 FCC 最終的決策單位。
- (3) FCC 在電信相關管制業務上，包括解釋及制訂相關電信及法令政策、確保競爭、裁處爭議紛爭等事項。

綜之，FCC 組織類型為一個部會外的政府機關。組織結構為合議制，採共識多數決。FCC 處理之案件繁多複雜且需具備專業知識，為高度專業且獨立性頗高的管制機關，是一般行政部門所無法勝任。

#### 4. 人事安排

FCC 可由其委員提名任用過程與高度專業化之方式，達到其人事安排獨立性 (FCC 網頁)。

(1) 委員由總統提名，參議院同意，並由總統指定其中一人為主席，任期五年，任期固定，受到保障，得連任，若無重大過失不得任意撤換。委員的提名須考慮該委員同時具備通訊傳播專業以及領導能力。委員中同一政黨者不得超過三人，且任一委員不得和 FCC 管轄之事業有經濟上的利害關係（電信資訊傳播協調工作小組出國報告書，2001：8-14）。

(2) FCC 之下依功能設置，其中有許多執行階層的人員，對於人員任用相當能突破進用限制，在市場聘僱專業人才，多遴選專家擔任，專業化程度高，不受公務員限制之影響。

由上可知，FCC 的決策階層人事安排上，委員高度專業，任期固定，無重大過失不得任意撤換，且有黨派的比例限制，超然中立，故其獨立性頗高。執行階層人事制度能超然的由人力市場中聘用專業性人才，故頗具獨立性、專業性。

#### 5. 經費來源

FCC 的經費來源，包括國會分配預算、管理費及規費等。其中以管理費為最大的經費來源，概述如下（摘自美國 FCC，網頁文章）：

(1) 預算及管理費：每年國會通過 FCC 之預算，供 FCC 使用。通訊法第九條規定授權 FCC 針對執行活動、政策及法規之制訂、使用者資訊活動及國際活動產生之費用，收取管理費（regulatory fees）。

(2) 規費（fees）：依據通訊法第八條規定，FCC 有權評估及收取申請費（application fees），申請費係為向 FCC 進行申請程序繳交之費用。FCC 收取之申請費直接存入美國財政部（U.S. Treasury），並不可抵充 FCC 之營運費用。

由上所述，FCC 的預算絕大部分來自管理費，在財政上仍具有其獨立性。

#### 6. CC 獨立性之利害因素

##### (1) 有利因素

所謂有利因素，即制度設計和實際運作有助於獨立性的達成。茲歸納如下：

A、FCC 係獨立管制委員會，不受來自其他行政體系之干預，故較能達到公平、妥當之監管目的。

B、FCC 為合議制及專業化的組織，可平衡與提升委員會之效能，避免單一首長決策介入個人利益或承受外界過多壓力，集思廣益、不易獨斷，較能符合公平獨立之精神。

C、規定同一政黨委員不得超過三名，黨派均衡以避免受單一政黨影響決策，委員任期錯開，避免同一總統同時提名可能造成之不當影響，使得人事相當獨立。另職員可聘僱學者專家。

D、由 FCC 的預算絕大部分來自管理費，卻亦須國家編列預算，雖須受國會監督，但可悉其機關運作經費來源仍有獨立性。

##### (2) 不利因素

所謂不利因素，即機制設計或實際運作上，不利獨立性的達成。茲歸納如下：

A、雖然美國的通訊管理機制中，FCC 應為一個獨立的管制機關，但其實 FCC 仍受各種勢力之影響，使其決策未必超然獨立。

B、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，對其之超然獨立，有負面的影響。

C、委員乃總統提名、國會任命，並非直接民選卻掌握攸關公眾利益之決策，該委員產生方式原為「專業」考量，然行之有年，多淪為政治酬庸（張雅雯，1999：15）。

D、實際運作模式下，FCC 並無法避免來自國會、白宮政治壓力與產業界之多方影響。

如何在不利因素上改善，使 FCC 更具獨立性，有待未來 FCC 更進一步努力。當然，吾人亦可由 FCC 之獨立性分析，得知任何機關均不可能獲致完全之獨立性。任何機關的獨立性均是相對的。

美國獨立機關的發展本身是社會發展需要的一種反映，也是美國政治傳統的產物，因為美國人對於龐大的政府始終有一種無法擺脫的反感，而如果

完全取消政府的管制，在現代社會的情況下，又不能促進經濟的協調發展，所以這是此種特殊的政府機關能在美國能夠大量產生和迅速發展的原因（唐士其，1998：169），也因此美國民眾極為重視管制機關的獨立性。

## (二)英國

### 1. 管制機關簡介

英國現行通訊傳播領域產業之政策及管制，依其所涉業務內容，分屬於電信及傳播之決策、管制機構予以管轄，這些機關之設立主要依據 Telecommunications Act 1984 及 Broadcasting Act 1990、1996 而來。整體而言，其架構極為分散。至於網際網路方面，則與我國制度相似，並無專責政府機關予以管制，而係委由網際網路監管基金會（Internet Watch Foundation，簡稱 IWF）予以管理。

### 2. 組織類型與位階

英國在電信方面，電信管理局（Office of Telecommunications，簡稱 OFTEL）為無部長管轄之首長制的特殊公法人，因首長均由貿易工業部（Department of Trade and Industry，簡稱 DTI）任命，但非隸屬於貿易工業部（DTI）管轄（OFTEL 及 DTI 網頁）；無線電管理局（Radiocommunications Agency，簡稱 RA）為一公部門之政府機關，隸屬於貿易工業部（摘自英國 OFTEL 網站）。傳播方面，文化媒體暨體育部（Department of Culture, Media and Sport，簡稱 DCMS），為部級之政府部門。獨立電視委員會（Independent Television Commission，簡稱 ITC）、廣播標準委員會（Broadcasting Standards Commission，簡稱 BSC）及廣播局（Radio Authority）皆為特殊公法人機構（ITC 及 Radio Authority 網頁）。特殊公法人（英文為 Statutory Board 或 Corporate Body），係大英國協行政體制下為確保機關獨立行使職權，不受外界政治力干預而發展出之獨立於行政體系外之機關，倘機關為特殊公法人即無位階之議題。至於網際網路監管基金會（Internet Watch Foundation，IWF）為一個法人機構。

### 3. 組織結構與職掌

以產業別分類有下列三種管制機關（英國 DTI 網站資料）：

#### (1) 電信

- A、貿易工業部（DTI），採首長制，其主要職掌為負責電信政策、電信事業證照之核發等。
- B、分為電信市場監管業務之電信管理局（OFTEL），以及負責無線電頻率管理之無線電管理局（RA），兩者皆為首長制。局長由貿工部部長任命。
- C、電信管理局的主要職掌為監督電信事業，要求電信事業行為應符合其執照上之規範，並可提出修改電信事業執照之規範。無線電管理局的主要職掌為頻譜規劃、管理、執照、解決頻率衝突等問題。

#### (2) 傳播

- A、文化媒體暨體育部（DCMS）為首長制，旨在藉由文化、體育及創作事業之發展，提昇英國民眾之生活品質。
- B、英國對於傳播產業的管制機關分為負責電視與媒體監管之獨立電視委員會、負責媒體節目內容監管之廣播標準委員會（BSC）、以及負責無線廣播監管之廣播局，三者皆為合議制之特殊公法人機構。
- C、獨立電視委員會之主要職掌為監督無線、有線、衛星等電視服務，並核發電視執照等。廣播標準委員會之主要職掌為訂定廣電媒體標準及公平性之行為規範等。廣播局之主要職掌為獨立廣播服務之規則；獨立廣播服務執照之核發等。

#### (3) 資訊

網際網路監管基金會（IWF），由 ISP 協會（Internet Service Providers Association）、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）所共同組成，為一合議制之民間法人組織。旨在防制違法之網頁內容，並約束瀏覽者接觸不當或有害之網頁內容。

綜之，在組織結構方面電信管理局（OFTEL）及無線電管理局（RA）皆

為首長制。獨立電視委員會 (ITC)、廣播標準委員會 (BSC) 及廣播局 (Radio Authority) 皆為合議制，另網際網路監管基金會 (IWF) 亦為合議制之法人組織。英國電信相關管制機關之架構極為分散，但管制機關除電信管理局 (OFTEL) 與無線電管理局 (RA) 組織為首長制外，其餘執行機關皆為合議制。另外大多數大英國協國家亦選擇採用此行政體例機制，設計管制機關。

#### 4. 人事安排

##### (1) 電信

###### A、電信管理局

(A) 為無部長管轄之獨立機關，採首長制，其首長為總執行長 (Director General of Telecommunications)，由貿易工業部部長任命。設副總執行長一人輔佐，任期一任為五年 (Perrin, 2001: 15)。

(B) 其執行階層人員一部份來自經由國家考試甄選之公務人員，其他則甄聘來自於代表消費者、商業界及產業界之專業人士。

###### B、無線電管理局

(A) 無線電管理局為貿易工業部之執行機關，採首長制，首長為執行長 (Chief Executive)。

(B) 無線電管理局之職員為公務員，大多 (將近二分之一) 為工程及科技專家，可說頗具專業性。

##### (2) 傳播

###### A、獨立電視委員會

(A) 獨立電視委員會為類似法人組織之機構 (a body corporate)，採委員制—主席一人、副主席一人、委員八至十人，以合議方式作成決策。

(B) 委員由文化媒體暨體育部部長任命，於任命時，應確認其與廣播標準委員會、英國廣播電視公司 (BBC) 及其他電視公司等單位無僱傭關係或其他利害關係存在，每屆任期不得超過五年，委員會下設執行長一人。

(C) 獨立電視委員會得自行聘用一位執行秘書及其他所需之人員，並得自行決定此等人員之退休金、薪津或獎金，由於人事可自行聘用，故其人員進用自主性頗高。

###### B、廣播標準委員會

(A) 為特殊公法人之機構，採委員制，設主席一人、副主席一至二人、委員不得超過十五人，均由文化媒體暨體育部部長任命。每屆任期不得超過五年。

(B) 經文化媒體暨體育部部長同意，廣播標準委員會得聘用其所需之人員，且決定其薪資及其他服務條件，廣播標準委員會並得決定此等人員之退休金、薪津或獎金，故其人事甄聘亦相當自主。

###### C、廣播局

(A) 廣播局為類似法人組織之機構，採委員制，主席一人、副主席一人、委員四至十人。每屆任期不得超過五年，委員會下，設執行長一人。

(B) 委員由文化媒體暨體育部部長任命，於任命時，應確認其與廣播標準委員會、英國廣播公司、Channel Four Television Corporation 等單位無僱傭關係或其他利害關係存在。

(C) 廣播局得自行聘用一位執行秘書及其他所需之人員，並得自行決定此等人員之退休金、薪津或獎金。

##### (3) 資訊

A、網際網路監管基金會係由產業界共同組成，董事會成員中，除具獨立地位之董事長一位外，其中八位成員代表非商業性之資金保管機構，另四位成員則由財務理事會任命。每位董事任期三年，至多僅能擔任二任。

綜之，電信管理局 (OFTEL) 及無線電管理局 (RA) 職員進用得為公務員或非公務員。獨立電視委員會 (ITC)、廣播標準委員會 (BSC)、廣播局 (Radio Authority) 及網際網路監管基金會 (IWF) 得自行決定職員之進用、退休金、



薪津或獎金，故人事安排方面非常具有彈性及自主性。

### 5. 經費來源

英國電信相關管制機關之經費來源可由下列幾點說明：

#### (1) 電信

##### A、電信管理局

經費須國會預算編列，並受國會監督。(但絕大多數支出之費用來源則幾乎全由電信業者繳納之證照費用支應)(英國 OFT 網頁)。

##### B、無線電管理局

關於頻率之管理所需之費用，由國會編列預算交由貿易工業部部長撥交予無線電管理局支應。

#### (2) 傳播

##### A、獨立電視委員會

獨立電視委員會依法收取之各種執照費用不得充作收入，而應納入統一基金。目前獨立電視委員會之經費來源，即均由業者繳納之規費所支應(ITC 網頁)。每一會計年度結束，獨立電視委員會應編定年度財務報表呈送文化媒體暨體育部部長，並由其副知國會備查。

##### B、廣播標準委員會

文化媒體暨體育部部長將會通知電視及廣播之各管制機關，要求各機關就義務職掌範圍內之收入，負擔一定比例之經費。廣播標準委員會應於每一會計年度結束，編定年度會計表冊送文化媒體暨體育部部長及控管稽核部門。

##### C、廣播局

廣播局依法收取之各種執照費用不得充作收入，而應納入統一基金；故業者所每年繳納之規費及申請費，即為目前廣播局之唯一收入來源，並用以支應所有管制所需支出之費用(Radio Authority 網頁)。每一會計年度結束，廣播局應編定年度財務報表呈送文化媒體暨體育部部長，並由其副知國會備查。

#### (3) 資訊

網際網路監管基金會之經費來源包括會員繳納之費用、提供服務之收

益、歐盟之歐洲網路內容分級機制(Internet Content Rating for Europe, 簡稱 INCORE)所提供之經費、其他贊助費用及利息所得等，用以支應網際網路監管基金會之各項行政費用支出。

依上而言，英國電信相關管制機關的經費除有國會預算編列外，而此預算大多數還是來自規費、申請費及其他費用等來支應，但皆必須先由決策機關同意才能撥付，另外還須經由國會形式監督，故其獨立性並非很高。僅網際網路監管基金會(IWF)的經費來源較具自主性。

### 6. 獨立性之利害因素

#### (1) 有利因素

A、由於為保障機關獨立性，機關幾乎採用特殊公法人形式，使得電信管制機關獨立性亦相對提高。

B、管制機關皆有引進專業人才，其層面涵括消費代表及工商產業領域，使其執行或制定政策能有較全面性的考量，具高度專業性並相對提高其獨立性。

C、各管制機關人事安排方面較具彈性，故其獨立性較高。

#### (2) 不利因素

A、現行電信資訊傳播之主管機關分散，勢單力薄，其管制機關獨立性相對降低，應有集中事權之必要。

B、電信管理局之總執行長由貿易工業部部長任命，層級似過低，實際處理事務可能會受貿易工業部左右，降低獨立性。

C、電信傳播管制機關的經費來源需受上級批准，故其獨立性受限制。

### 7. 英國 OFCOM 之未來規劃

2000年12月英國政府發表名為「通訊之新未來」(A New Future for Communications)之「通訊政策白皮書」(The White Communication Paper)，復於2002年5月推出新的「通訊法草案」(Draft Communications Bill 2002)，以整合原本分別獨立的各個與通訊傳播相關的部會，如電信方面之 OFTEL、RA 及傳播方面之 ITC、BSC、Radio Authority 等五個現行單位，並逐步將由

2002年通訊法草案中所提及的新通訊管制機關（Office of Communications，簡稱 OFCOM）所取代，為因應通訊匯流之環境，以發揮通訊傳播管制機關之綜效，期使英國所有民眾均得享有更多樣化之高品質之通訊服務。OFCOM 係為獨立於政府機關之類似法人組織之機構（a corporate body），行使職權不受政府干涉，由一位主席、一位執行長、其他主管及其他非主管人員所共同組成，採行合議制，由所有成員共同負責。

OFCOM 正如同現行之管制機關，需要具有相當品質之人員，方能執行管制任務。因此，需要有足夠之管理上及財務上之彈性，於具競爭性之就業市場中，延攬其所須具有高度專業管理能力之人員。值得注意的是，在人員配置方面，報告中明確指出，未來 OFCOM 之業務中，應有相當大之比例係採取委外辦理之方式。另有關管制經費來源，正如現行制度，將由業者負擔。除將針對頻譜之使用收取費用外，亦得就電話號碼之核配向業者收取費用。

OFCOM 係獨立於政府機關架構外之類似法人組織之機關，其獨立性可藉由機關定位獲得相當程序之確保，不論是經費來源或決策，皆具有相當之獨立性，係通訊傳播產業之管制業務整合為單一機關之最新且頗為完整之資料。

## 二、法、澳、日電信相關管制機關介紹

### （一）法國

#### 1. 管制機關簡介

法國電信之主管機關為電信部長（Telecommunication Minister）及電信管制局（Autorité de Régulation des Télécommunications, ART）。電信管制局於一九九七年一月一日依郵政電信法正式成立。電信管制局為獨立的管制機關，分擔電信部長原所掌理之部分電信業務。此一改制係為強化主管機關之獨立性，因法國電信仍係國營事業，電信部長身為管理者，卻同時為法國電信之最大股東，其獨立性仍不免受到質疑（Carter, 1997: 980-989），電信管制局之設立，則在制度設計上加強其獨立性，以減低外界對電信主管機關執法獨立性之疑慮。而傳播業之主管機關為視訊監督委員會（Conseil Supérieur

de l'audiovisuel, CSA)，成立於一九八九年一月十七日（ART 及 CSA 網頁）。

#### 2. 組織類型與位階

法國電信管制局（ART）與視訊監督委員會（CSA）皆為特殊公法人的獨立管制機關。

#### 3. 組織結構與職掌

##### （1）電信管制局（ART）

電信業務管制機制之設計上採合議制及委員任期保障之設計，確保電信管制局之獨立性。電信管制局設委員五名，委員會之決議，須至少三位之委員出席。故五位委員並非單獨行使職權，係採合議制（ART 網頁）。電信管制局的主要職掌包括私人網路營運執照之發放；規劃管理號碼；對違法業者裁罰等。

##### （2）視訊監督委員會（CSA）

視訊監督委員會亦為獨立行政主管機關，由九位諮詢委員（Conseiller）所組成，其決策亦採合議制。其主要職掌為無線電視及廣播頻率之分配及執照發放；衛星廣播電視頻率分配及執照發放等（CSA 網頁）。

由上可知，電信管制局與視訊監督委員會兩個管制機關組織類型皆為特殊公法人，其組織結構皆採合議制的管制機關。

#### 4. 人事安排

##### （1）電信管制局

##### A、決策階層

（A）電信管制局由五位委員組成，依其法律、技術及經濟方面之專長指派，其中三名（包含主席）由總統指派，其餘二名分別由參議院主席及眾議院主席指派。

（B）委員除受不得連任之限制外，亦不得再被指派回任。

##### B、執行階層之任用

電信管制局幕僚人員之任用為主席之權限。電信管制局得以同樣條件雇用現服務於電信部相關業務之公務員，並得聘用特約幕僚人員。

##### （2）視訊監督委員會

## A、決策階層

(A)視訊監督委員會亦為獨立行政主管機關，由九位諮詢委員 (Conseiller) 所組成，其決策亦採合議制。

(B)視訊監督委員會設九位委員，其中三名 (包括主席) 由總統指派，三名由參議院主席及三名由眾議院主席指派，任期六年。每二年應更新指派三位委員，以使任期交錯。

## B、執行階層之任用

視訊監督委員會得以雇用現服務於相關業務之公務員，並得聘用特約幕僚人員。

## 5. 經費來源

法國電信相關管制機關經費來源為在符合預算法令規定下得收取之稅收及規費支付，但須編入國家預算，且應將財務帳冊交由財政法庭查核。

## 6. 獨立性之利害因素

## (1) 有利因素

A、電信管制局與視訊監督委員會兩個管制機關組織位階皆為特殊公法人，其組織結構皆採合議制的管制機關，可集思廣益、促使決策公平，發揮民主精神，故其獨立性皆非常高。

B、委員雖皆由總統指派，但委員皆具高度專業、任期交錯、任期固定，所有委員之任免不受總統一人箝制，故獨立性頗高。且委員必須行政中立，超然客觀，必須迴避所有利益。事務人員進用得雇用公務人員或聘用特約幕僚人員，其進用彈性頗大，人事獨立性高。

C、管制機關經費來源為在符合預算法令規定下得收取之稅收及規費支付，但須編入國家預算，故仍具獨立性。

## (2) 不利因素

因法國電信仍係國營事業，電信部長身為管理者，卻同時為法國電信之最大股東，其獨立性不足，仍不免受到質疑。

法國目前對電信資訊及傳播產業仍採分業分治之制度，電信事業管制機

制在電信管制局設立後，透過合議制及委員任期保障制度已加強其獨立性，惟其若干職掌仍從屬於另一主管機關電信部長，如公用電信執照之發給，電信部長代表國家仍是法國電信之最大股東，自管制架構而言，其獨立性仍有不足。

## (二) 澳洲

## 1. 管制機關簡介

澳洲通信局 (Australian Communications Authority, ACA) 係依據 Australian Communications Authority Act 1997 設立 (ACA 網頁)。

澳洲廣播局 (Australian Broadcasting Authority, ABA) 係依據 Broadcasting Services Act 1992 而設立，並於 1992 年 10 月 5 日開始執行業務 (ABA 網頁)。

## 2. 組織類型與位階

澳洲通信局 (ACA) 與澳洲廣播局 (ABA) 為特殊公法人型式。

## 3. 組織結構與職掌

澳洲之電信、廣播及資訊之政策制定皆由 Minister of the Communications, Information Technology and the Arts (「部長」) 負責，惟管理分屬不同機關主管：

## (1) 澳洲通信局 (ACA)

A、澳洲通信局為一永久有效承繼以往規範單位法人資格之法人團體 (corporate body)，具有訴訟上當事人能力。澳洲通信局係採合議制，依法規定委員會應由一位主席，一位副主席，一至三位其他委員組成。

B、澳洲通信局主要職掌為經由無線電執照發放管理無線電頻寬之通路；以基本費率分配方式解決頻寬之不公平競爭等業務。

## (2) 澳洲廣播局 (ABA)

A、澳洲廣播局亦採合議制，委員會由一位主席、一位副主委及不多於五位之委員組成。

B、澳洲廣播局之主要職掌為提供澳洲通信局無線電之頻寬計畫及頻段區段計畫之建議等業務。

由上可知，澳洲通信局（ACA）與澳洲廣播局（ABA）組織類型皆為特殊公法人，組織結構採合議制，委員均由總理任命。

#### 4. 人事安排

##### (1) 澳洲通信局

A、現澳洲通信局委員會內有一位主席、一位副主席、一位專任其他委員、一位兼任其他委員及二位副委員。此外另有六位副委員已被指派協助執行業者之權利及豁免權。委員必須符合專業知識或經驗，經任命機關認為符合資格者。

B、澳洲通信局之職員應符合 Public Service Act 1999 之規定，人事安排在決策階層部分成員有其任命程序，聯邦總理有任免權，執行人員部分得為聘僱甄補。

##### (2) 澳洲廣播局

A、澳洲廣播局亦採合議制，委員會由一位主席、一位副主委及不多於五位之委員組成。

B、澳洲廣播局之主席及委員（除兼任委員外）皆須由聯邦總理指派任用。部長並得視情形指派副委員。委員之任期不得超過五年，但得續任。

C、澳洲廣播局之人事安排在決策階層部分成員有其任命程序，聯邦總理有任免權，執行人員部分得為聘僱甄補。

由上觀之，委員須具備高度專業性，均由總理依規定任命。任期不得超過五年，但得續任，若有行為失當或未依法執行職務時，則聯邦總理亦有免職權。執行人員得以聘僱甄補，人員進用彈性大。整體而言，決策階層人員之任期有保障，且高度專業，非情節失當不得免職。另外執行人員得約聘僱，不受國家考試拘限，故人事安排獨立性高。

#### 5. 經費來源

澳洲通信局及澳洲廣播局之經費來源皆為國家預算，由財政部長就二部門之經費為預算規劃，請求國會撥款。機關經費來源較無自主性。

#### 6. 獨立性之利害因素

#### A、有利因素

(A)澳洲通信局與澳洲廣播局組織類型皆為特殊公法人，組織結構決策階層採合議制，委員均由總理依規定程序任命，不得任意免職，受有保障，且決策客觀超然中立，故其決策階層獨立性皆相當的高。

(B)執行人員可由聘僱來甄補，人員進用彈性大，不侷限於國家考試規定，故執行階層獨立性亦高。

#### B、不利因素

經費來源由國會編列預算，因機關組織自主性不足，故其獨立性並不高。惟依據 Australian Communications Authority Act，澳洲通信局需每年呈交營運計畫給部長，對於部長有報告之義務，而部長更可以隨時指示澳洲通信局就特定事務之運作，部長對於澳洲通信局之經費亦以有控制權，導致其獨立性降低。綜合觀之，澳洲通信局之運作非全然獨立，其於執行運作時，時常受到上級機關之牽制。

### (三) 日本

#### 1. 管制機關簡介

日本自民國八十五年開始進行中央政府之體制改革，於民國九十年一月六日正式實施新制。新的總務省由原先之總務廳、郵電省以及自治省合併而成。總務省下設之總合通信基盤局以及情報通信政策局，乃為機關整合後，負責原先郵電省下之電信通信局、通信政策局、放送行政局之業務之機關（總務省網頁）。

#### 2. 組織類型與位階

總合通信基盤局與情報通信政策局均位於總務省下之一級機關之公務部門型態。

#### 3. 組織結構與職掌

總合通信基盤局、情報通信政策局乃為隸屬於日本中央機關總務省下之二行政機關，其組織架構為首長制，由局長對總務省大臣負責，而總務省大臣為內閣之一員，對首相及國會負責。

總合通信基盤局主要職掌負責管理有線電視以及廣播設施設備以及其使用，開發、改進電信事業、指配無線電頻率等。情報通信政策局主要職掌負責主管原先郵電省下通信政策局、放送行政局所負責之業務。所主管者為：電訊、資訊、傳播業之內容（content）。

由上可知，日本總合通信基盤局及情報通信政策局之組織結構皆為首長制，組織決策較為獨斷。

#### 4. 人事安排

日本有與我國類似之文官制度，政府官員必須具備公務員資格，於總合通信基盤局以及情報通信政策局任職之人員亦不例外，必須通過公務員考試取得任用資格，故進用不具彈性。

#### 5. 經費來源

總合通信基盤局以及情報通信政策局之經費來源為中央政府之預算。須受行政機關層層節制及國會的監督，導致機關經費來源自主性不足及獨立性的降低。

#### 6. 獨立性之利害因素

##### (1) 有利因素

日本電信相關管制機關改制一年多，在獨立性上看不出有任何獨立因素（劉紹樑，2001：2-58）。

##### (2) 不利因素

A、組織結構皆為首長制，固然可提高行政效率，但其決策較獨斷，故其獨立性並不高。

B、人員必須通過公務員考試，人事甄補進用無彈性，故人事安排獨立性低。

C、經費來源為中央政府之預算，自主性不充分，故其經費來源獨立性低。

綜之，日本對於電信、資訊、傳播業等之管理，仍係以傳統行政機關體制之方式為之。雖然於2001年初經行政革新機關改制後，將多數機關納於同一部會級機關之下，但本質並未改變，無獨立性色彩，且有關整合各產業管

理之程度亦待觀察。

## 陸、各國電信相關管制機關獨立性之比較分析

茲就上述美、英、法、澳洲及日本等國家就管制機關之組織類型與位階、組織結構、人事安排、經費來源之獨立性比較分析如下：

### 一、組織類型與位階之獨立性比較

表一：各國電信相關管制機關組織類型與位階比較表

國家	組織類型與位階
美國	聯邦通訊委員會（FCC）：為政府機關類型，部會外之獨立委員會
英國	電信管理局（OFTEL）：特殊公法人 無線電管理局（RA）：隸屬於貿易工業部（DTI）為公部門組織之政府機關 獨立電視委員會（ITC）、廣播標準委員會（BSC）及廣播局（Radio Authority）：特殊公法人
法國	電信管制局（ART）：特殊公法人 視訊監督委員會（CSA）：特殊公法人
澳洲	澳洲通信局（ACA）：特殊公法人 澳洲廣播局（ABA）：特殊公法人
日本	總合通信基盤局及情報通信政策局均隸屬於總務省下之一級行政機關

資料來源：本研究整理

由上述表一之分析中可看出每一國家之管制機關類型與位階因各國之國情及政治文化不同，並無一定之脈絡可循。為保障機關獨立性，大多數之大英國協國家選擇採用特殊公法人形式，其獨立性頗高，值得我國參考。

### 二、組織結構之獨立性比較

表二：各國電信相關管制機關組織結構比較表

美國	聯邦通訊委員會（FCC）為合議制，五位委員，委員之任期為五年。委員由總統提名，經參議院同意後任命，直接向國會負責
英國	電信管理局（OFTEL）為首長制，由貿易工業部（DTI）部長任命，總執行長任期為五年 無線電管理局（RA）採首長制，首長為執行長 獨立電視委員會（ITC）採合議制，委員由文化媒體暨體育部（DCMS）部長任命，主席一人，副主席一人，委員八至十人 廣播標準委員會（BSC）採合議制，委員由文化媒體暨體育部（DCMS）部長任命，設主席一人，副主席一至二人，委員不得超過十五人 廣播局（Radio Authority）採合議制，委員由文化媒體暨體育部（DCMS）部長任命，設主席一人，副主席一人，委員四至十人
法國	電信管制局（ART）為合議制，五位委員，委員之任期為六年，交錯任期，並不得連任及回任。（透過合議制及委員任期保障制度已加強其獨立性，惟其若干職掌仍從屬於另一主管機關電信部長，電信部長代表國家仍是法國電信之最大股東，自管制架構而言，其獨立性仍有不足。） 視訊監督委員會（CSA）亦為合議制，九位委員，任期六年，交錯任期
澳洲	澳洲通信局（ACA）合議制，委員由聯邦總理指派，三至五位委員，委員之任期以五年為限，得連任回任 澳洲廣播局（ABA）合議制，主席及委員由聯邦總理指派，任期以五年為限，得連任
日本	總合通信基盤局及情報通信政策局為首長制，由局長對總務省大臣負責，而總務省大臣為內閣之一員，對首相及國會負責

資料來源：本研究整理

由上述表二之比較可歸納出合議制已為世界各國管制機關模式採取之趨

勢。而英國於其發佈之白皮書中亦已明訂新設立之管制機關中將採合議制，由此可知，採合議制以保持管制機關之較高獨立性已為全世界各個國家所共有之共識。

就任期而言，為使委員得有充分時間以熟悉及處理電信相關事務，各國之委員任期由三至六年不等，並有國家為避免全部委員同時卸任而產生職務交接之困難、避免最高行政首長之箝制及提高管制機關之獨立性，因而採取交錯任期之機制，不失為考量委員任期及交接方式之思考方向。

### 三、人事安排之獨立性比較

表三：各國電信相關管制機關人事安排比較表

美國	聯邦通訊委員會（FCC）職員可聘僱學者專家，甄補進用彈性大
英國	電信管理局（OFTEL）職員得為公務員或非公務員，甄補進用彈性大 無線電管理局（RA）之職員為公務員，大多為工程及科技專家 獨立電視委員會（ITC）、廣播標準委員會（BSC）及廣播局（Radio Authority）可自行聘用所需人員及自行決定此等人員之退休金、薪金、獎金，在人事安排上，彈性更大
法國	電信管制局（ART）與視訊監督委員會（CSA）職員得為公務員或特約聘僱之非公務人員
澳洲	澳洲通信局（ACA）、澳洲廣播局（ABA）的職員需具備公務員任用資格，部分亦得聘僱
日本	總合通信基盤局及情報通信政策局之職員需具備公務員任用資格

資料來源：本研究整理

由上述表三之分析看出，各個國家之管制機關依據其執掌業務之多寡及國家人口之規模而有差異。而職員之任用資格亦隨著各個國家是否有公務員制度而有別。但可得知的是，機關人事安排甄補的彈性越大，其獨立性必然較高。

## 四、經費來源之獨立性比較

表四：各國電信相關管制機關經費來源比較表

美國	國會編列預算，絕大多數來自聯邦通訊委員會（FCC）收取之管理費。國會決定，每會計年度中，聯邦通訊委員會應收取及抵充預算之管理費數額
英國	電信管理局（OFTEL）之經費來源由國會預算編列，並受國會監督。其中絕大多數費用則幾乎全由規費、申請費、其他費用等來支應 無線電管理局（RA）關於頻率之管理所需之費用，由國會編列預算交由貿易工業部（DTI）部長撥交予無線電管理局（RA）支應 獨立電視委員會（ITC）、及廣播局（Radio Authority）創立階段由國會編定預算交由文化媒體暨體育部部長撥付。其依法收取之規費及申請費為主要收入來源，每年須將財務報表呈送文化媒體暨體育部部長，並由其副知國會備查 廣播標準委員會（BSC）所支出費用由國會編定預算交由文化媒體暨體育部部長撥付。文化媒體暨體育部部長將通知電視及廣播之各管制機關，要求各機關就義務職掌範圍內之收入，負擔一定比例之經費。並交予文化媒體暨體育部部長，以支應廣播標準委員會之費用支出，每年須將財務報表呈送文化媒體暨體育部部長及控管稽核部門
法國	電信管制局（ART）在符合預算法令規定下得收取之稅收及規費支付，但須編入年度預算。電信管制局須向電信部長提出預算書，包括所需經費及如何運用。主席有權決定經費運用，但應將財務帳冊交由財政法庭查核 視訊監督委員會（CSA）經費來自國家預算，主席有權決定經費運用，但應將財務帳冊交由財政法庭查核
澳洲	澳洲通信局與澳洲廣播局之經費由國家編列預算，由財政部長就二部門之經費為預算規劃，請求國會撥款
日本	總合通信基盤局及情報通信政策局之經費來源由國家編列預算

資料來源：本研究整理

由上述表四分析可看出，各個國家之管制機關之預算或經費來源並無絕對之方式。除國家編列預算外，於法令允許下，亦可由規費、執照費、使用費、罰鍰之收取作為管制機關之預算來源，端視各國之立法體例及實際運作情形而定。由上述可知，管制機關經費來源除可由規費、執照費、使用費、罰鍰、利息等其他費用之收取或可由機關自主或由監督機關備查，相對地機關獨立性亦提高。若由國家編列預算，須受行政節制及國會監督者，其獨立性低。

最後，綜合上述四項獨立性之比較，吾人可將各國歸納為三大分類，一為以英、法、澳的合議制特殊公法人類型，一為以美國公部門之獨立管制委員會類型，另一為以日本的公部門行政機關類型。雖然各國國情不同，造成獨立性變項互動消長，評比不易。但依吾人之見，得依類型獨立性之特質，另設計出各型管制機關組織優劣之比較，以供我國日後建置之參考，請見表五。

表五：各管制機關組織優劣之比較

	特殊公法人	獨立管制委員會	傳統行政機關
組織性質	非政府部門	政府部門	政府部門
組織位階	無位階	部會外	部會內
決策模式	合議制，效率較差	委員會合議制，效率較差	首長制，效率較高
決策獨立性	獨立性最高	獨立性高	獨立性低
人事權獨立	完全獨立，不須具公務員資格	須具公務員資格	須具公務員資格
經費	僅設立時政府編列	政府編列預算	政府編列預算
預算獨立程度	預算，自給自足，向受監理單位收費	預算不獨立	預算不獨立
立院監督質詢權	成立時受立院審核，之後每年至立院備查	受立院監督質詢	受立院監督質詢
方案優先性	最高	高	最低

資料來源：本研究整理

由上觀之，特殊公法人類型無論在決策、人事及經費的獨立性皆最高，其次為部會外的獨立管制委員會類型，最低為傳統行政機關類型。

## 柒、結論

由於長期以來，社會對政府的批評，包括：行政組織相對僵化而缺乏彈性、機關層級過多而權責不清、決策過程複雜而費時、對外在環境的改變反應遲鈍並缺乏效率，在在顯示出民眾對政府改造的殷切期盼。尤其，台灣在面對這一波全球化經濟的競爭壓力下，政府體制必須進行功能性與結構性的雙重調整，才能回應民眾與國際社會對政府施政的期許與挑戰。而政府改造是挑戰自我的工作，有球員兼裁判的角色衝突，也需面對既有利益與傳統習慣的束縛，而這也正是過去十多年來，政府改造工作一直未能有具體成效的主因。

我國政府改造委員會，所設計之獨立機關建制原則中，亦有強化管制機關獨立性作法。其建制精神在於使機關獨立、超然地行使職權，並確保決策上需要高度專業、去政治化及管制性的公共服務，能夠合理有效地推動執行，期使現代化的政府能順應世界潮流，並符合服務型與顧客導向的政府。

從上節各國電信相關管制機關獨立性的比較分析，各國電信管制機關獨立性之設計上雖各有千秋，但由於各國的政治生態、文化背景不盡相同，電信管制機關在獨立性的方式表現下，皆各具特色，許多案例皆可供我國借鏡參考。例如，在組織類型上，採取特殊公法人類型；在組織結構上，採取合議制的組織型態；在人事安排上，決策層委員人數以五至七人為原則，並以專任為宜。委員由最高行政首長提名或再經國會同意任命，委員受有任期之保障，但委員間之任期宜採交錯方式，以避免任命權集中行使之缺失，並確保經驗之傳承。成員之選任，應著重人選之專業性，人才甄補得約聘僱，以提高用人彈性；經費來源由機關所收取之規費、管理費等或一定之比例來支應機關業務之開支，並由監督機關作形式審查。

總之，管制機關之獨立性，是一種相對的獨立，而非絕對的獨立。是或

多或少的獨立，並不是完完全全的獨立。由於獨立變項之殊異性，更說明了每一變項皆為獨立性上的關鍵角色。而巧妙的制衡與監督的設計，將使管制機關在獨立性上具有合法性與正當性外，其最主要還是在避免外來不當的政治壓力。

本文藉由國外的電信管制機關獨立性之作法，期使我國未來電信獨立管制機關之建置能達到低成本、少變動、高效率，並能維繫公平自由競爭之市場，充分發揮普及服務，落實公共利益之要求。

## 參考書目

- 一、中文部分
- 交通部、新聞局聯手催生 NCC  
2002.01.08 工商時報，第六版。
- 宋永福 /譯，羅伯特·希利爾德(Robert L. Hilliard)著  
1997 美國聯邦通訊委員會，台北，財團法人廣播電視事業發展基金。  
李祖舜
- 2002 組織再造：政院規劃設立五到六個獨立機構，中時蕃薯藤電子報，  
<http://ctnews.yam.com.tw>。
- 林子儀  
1993 權力分立與憲政發展，國立臺灣大學法學叢書，台北，月旦出版。
- 唐士其/著、李炳南/主編  
1998 美國政府與政治，台北，揚智文化事業。
- 張雅雯  
1999 〈數位時代美國聯邦通信委員會（FCC）法制改革介紹——從 21 世紀新 FCC 策略規劃藍圖談我國電信資訊傳播委員會〉，資訊法務透析，頁 9-25。
- 許南雄  
2000 行政學術語，台北，商鼎文化。
- 許慶復  
1994 行政委員會組織與功能之研究，台北，行政院研究發展考核委員會。
- 陳水亮  
1991 〈美國三權架構對獨立委員會之影響〉，美國月刊，第六卷第十二期，頁 54-60。
- 陳水亮  
1992 〈美國聯邦交易委員會〉，美國月刊，第七卷第十期，頁 82-89。
- 陳永垣  
1974 美國獨立管制委員會體系的研究，政治大學公共行政研究所碩士論文。



- 陳鉅堂  
1975 美國獨立管制委員會之研究，台灣大學政治研究所碩士論文。
- 陳櫻琴  
1999 〈公平會獨立性之研究〉，公平交易季刊，第七卷第一期，頁 65-102。
- 黃達業  
2001 金融監督管理委員會之設立問題，<http://www.lccncf.org.tw/semminar/20010721/20010721-3.htm>。
- 電信總局局內資料  
2001 電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告。
- 劉孔中  
1998 〈試論數位整合時代資訊、通訊及傳播之管理機制——為部會級（資訊通訊暨傳播委員會）催生〉，資訊法務透析，頁 67-74。
- 劉孔中  
2001 電信管制革新與數位網路產業規範，台北，太穎投資顧問股份有限公司。
- 劉紹樑  
2001 電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究，台北，電信總局委託研究計畫。
- 二、英文部分
- Bernstein, Marver H.  
1977 *Regulating Business by Independent Commission*. Hardcover: Greenwood Publishing Group.
- Bryner, Gary C.  
1987 *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press.
- Carter, Michael S.  
1997 "French Telecommunications Regulation after the 1996 Reforms.". *the International Lawyer* . V31. No.4. pp980-989.
- Cary, William L.  
1967 *Politics and the Regulatory Agencies*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Clements, Bernard.  
1998 "The Impact of Convergence on regulatory policy in Europe.", *Telecommunications Policy*. 22(3). 197-205.
- Crcia-Murillo, Martha A.  
2001 "Ian MacInnes FCC Organizational Structure and Regulatory Convergence". *Telecommunication Policy*. 25(6). 431-452.
- Cushman, Robert E.  
1972 *The Independent Regulatory Commissions*. New York: Octagon Books.
- Eugene Cushman, Robert.  
1971 *The Independent Regulatory Commissions*. New York: Octagon Books.
- Fisher, Louis.  
1997 *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*. University Press of Kansas, 4th ed..

- Fisher, Louis.  
1998 *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*. Texas A&M University Press, 4th edition.
- Gavery, John H. & Aleinikoff Eds,  
1999 *T. Modern Constitutional Theory*. pp360, 4th ed,  
ITU(國際電信聯合會)網頁，<http://www.itu.int/>
- 1999 ITU. Trends in Telecommunication Reform 1999-Convergence and Regulation. <http://www.itu.int/itudoc/itu-d/trends99/index.html>
- Lindsay, Rogers.  
1937 "The Independent Regulatory Commission". *Political Science Quarterly*. V.7.. 3.
- OECD..  
2000 *Telecommunications regulations: Institutional Structures and Responsibilities*. Paris: OECD.  
OECD 網頁，<http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-41-nodirectorate-no-no-no-13,00.html>
- Perrin,  
2001 *Tower. Ofcom Scoping Project*. Burr Ridge, Ill. : Irwin Professional Pub. pp15.
- Perrin,  
2001 *Tower. Ofcom Scoping Project*. <http://www.ofcom.gov.uk>, pp27-30. .
- Strauss,  
1987 *Peter L. Formal and Functional Approaches to Separation of Powers Questions- A Foolish Inconsistency? . 72 Cornell L. Rev. pp494, pp496.,*
- 日本總務省網頁  
<http://www.home.soumu.go.jp/english/jyouhoutusin/001.htm>  
<http://www.home.soumu.go.jp/english/jyouhoutusin/002.htm>  
<http://www.home.soumu.go.jp/english/jyouhoutusin/index.html>  
<http://www.home.soumu.go.jp/soumu/keii.html>
- 法國網頁  
<http://www.art-telecom.fr>  
<http://www.csa.fr>
- 美國網頁  
<http://www.fcc.gov/>  
<http://www.fcc.gov/cib/handbook.html#communications>  
<http://www.fcc.gov/connectglobe/negguide.pdf>  
<http://www.mtia.doc.gov/>
- 英國網頁  
<http://www.dti.gov.uk/conerg/> (綠皮書)  
<http://www.dti.gov.uk/about/aimsobs05.htm>  
<http://www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/report/chap15.html>  
<http://www.oftel.gov.uk/>  
<http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>  
[http://www.internetwatch.org.uk/about/main\\_cons.htm](http://www.internetwatch.org.uk/about/main_cons.htm)

<http://www.itc.org.uk/>  
<http://www.ofcom.gov.uk>  
<http://www.ofcom.gov.uk/oftguide.htm>  
<http://www.ofcom.gov.uk/about/oftguide.htm>  
[http://www.ofcom.gov.uk/about/org\\_chart.htm](http://www.ofcom.gov.uk/about/org_chart.htm)  
<http://www.radioauthority.org.uk/about/whatwedo.htm>

澳洲網頁

<http://www.aba.gov.au/about/index.htm>  
<http://www.aca.gov.au/about/index.htm>

研考會網頁，[http://www.rdec.gov.tw/home/e\\_home.htm](http://www.rdec.gov.tw/home/e_home.htm)

總統府網頁，總統府政府改造委員會，獨立機關建制理念與原則，[http://www.president.gov.tw/2\\_special/index.html](http://www.president.gov.tw/2_special/index.html)

## A Research for the Independence of Telecommunications Regulatory Agencies for the Advanced Nations

Chuang-Ming Lee\*

### ABSTRACT

The goal of this research is to study the achievement means for Independence of Telecommunications Regulatory Agencies for the advanced nations, including United States, Great Britain, French, Australia, Japan, etc., and explain the purpose of Independence. The frames of organization types and levels, structures and functions, personnel arrangement, expenditure resource, as well as the independence interest factors were discussed. A conclusion of synthetic comparison of Independence can be used for the design of our national Telecommunications Regulatory Agency in the future. It is hope that the establishment of Telecommunications Regulatory Agency can be low-cost, more-stabile, high-efficiency, and maintain fair competition in the market, fulfill universal service, implement request of public interest, and build a new digital era.

**Key Words:** regulation, regulatory agency, independence, fourth branch, joint consultation, FCC, corporate body.

\* Master of Public Administration, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University; Section Staff of Directorate General of Telecommunications.