

# 通傳會「法規影響評估」的運作 與限制\*

曾國峰\*\*

## 摘要

通傳會治理傳播與通訊市場，所制定的法案對於民眾、產業與社會均造成各種面向的衝擊，但過去甚少有研究檢視其立法機制是否合理，制定的規範有無達成政策目標。雖然法規影響評估（RIA）已經普遍應用在 OECD 國家，國發會也要求中央部會納入法規制定作業程序，但研究發現，通傳會與行政部會類似，仍會受到外部行政立法機關介入與利益團體遊說，而內部政務官與事務官權力不對等的從屬科層，以及缺乏量化數據與質性資料對產業與內容的分析能量，都不利於執行完整的法規影響評估。

**關鍵詞：**立法品質、法規影響評估、官僚組織、通傳會、專業、獨立自主

\* 本論文係科技部研究計畫《通傳會「法規影響評估」機制困境：以「跨區經營與多元付費」加速頻道寒冬為例》（MOST 107-2410-H-004-173）之部分研究結果。

\*\* 曾國峰為國立政治大學傳播學院廣播電視學系副教授，Email: tsengkf@nccu.edu.tw。

投稿日期：2020/07/16；通過日期：2021/09/17

## 壹、前言：背景與動機

任何的法律條文、管制規範與行政命令等，都會對人民、產業與社會造成不同面向與程度的影響，特別是不合時宜法案所帶來的負面效應，反而限制了市場與社會的進步。因此 OECD（Organization for Economic Co-operation and Development）各國自 1970 年代起，就逐漸納入「法規影響評估」<sup>1</sup>（Regulatory Impact Assessment, 以下簡稱 RIA）機制，透過謹慎、透明與多元的評估，傾聽各方意見與方案比較，藉由不斷學習與操作的過程，希望能制定兼顧公共利益與各方團體需求的優質法案（林垣，2007；Jacobs, 2006）。

不過，Carroll（2010）研究發現，仍然有很多因素會影響法案制定流程與結果，光是執行 RIA 並不能保證得出更好品質的規範。例如：外部的行政、立法機關、法院與利益團體，是否透過人事任命、預算杯葛、判例與遊說方式等，影響機關的修法自主性（Hammond & Knott, 1996; Hertin, Jacob, Pesch, & Pacchi, 2009）；而內部組織是否有足夠資源，讓成員能以專業角度評估法案的制訂，或是在僵化的行政體系中，權威與政治仍將決定最後規範與政策（林垣，2007；Carroll, 2010）。Belfield, Bowden, & Rodriguez（2019）檢視自 2006 年以來 28 個美國聯邦政府教育規範法案，發現大部分 RIA 並沒有確實評估執行後的實質效益；而 Torriti（2016）討論歐盟部分國家能源法規的 RIA 時，也發現擁有量化數據的一方，通常能決定掌控最後成本效益分析的話語權。

相對之下，臺灣直到 2004 年才將影響評估融入法制作業程序，2013 年針對法律案要求檢附「法案及性別影響評估檢視表」，2014 年 1 月行政院政務會議，邀請「國家發展委員會」協助各部會強化辦理 RIA 作業，2016 年 8 月才提出「法規政策影響評估作業手冊」，以落實提昇法制作業品質（國家發展委員會，2017）。而國家通訊傳播委員會（簡稱通傳會）為臺灣通訊與傳播產業的主管機關，相關的立法與修正條文，例如《通訊傳播基本法》、《電信法》、《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》、《廣播電視法》等，均影響產業競爭與多元言論，因此早在 2006 年就制定《國家通訊傳播委員會法制作業要點》，也在第 122 次委員會中決議，針對通傳會的法律與規範命令等條文修正時，都需要進行不同程度的影響評估。

不過，雖然過去十多年來通傳會制定不少相關法規與修正案，但外界仍然不甚了解實際的 RIA 評估機制是如何運作。例如：從 2011 年就著手立法的《媒體多元維護與壟斷防制法草案》（《媒多法》），為何到了 2021 年仍無法完成立法程序，是原有的法案已經不適用於數位匯流時代？或是受到外部不同政治利益團體的遊說？還是內部評估後認為仍有爭議？本研究希望了解通傳會如何運用 RIA 機制於通訊與傳播法案，討論在執行規範評估時，遇到的困難與限制，並提出可能的解決方案，以提昇未來通傳法律政策的立法品質。

## 貳、文獻探討

### 一、美國與 OECD 各國「法規影響評估」的發展脈絡

各國政府經常以保障社會公共利益的目標，合理且正當的制定相關法規，但是實務經驗卻顯示，政府法規未必皆服膺公益，尤其是經濟管制更是經常被詬病為產業利益團體的「管制俘虜」（regulatory capture），形成限制對手進入市場、壟斷產品價格與牟取超額經濟利潤之工具。市場雖有不足而需政府管制，但政府本身卻也可能面臨失靈問題，且「政府失靈」（government failures）有時會比市場失靈的問題更加嚴重（張其祿，2008）。原本這些管制性法規的用意，是在增進社會福利與促進公共利益，但管制政策與法規一旦無法與時俱進「與變遷共舞」（dancing with change），則這些管制政策與法規反而成為發揮社會競爭力與促進民間活力的絆腳石，因此，現代化的政府應建立一套「檢視新法與定期維修既有規範」的制度（丘昌泰、廖元豪，2003）。

促成美國與 OECD 各國提升法規品質的動機，一方面是自 1970 年代開始，經濟成長開始遲緩且生產力低，1980 年代失業率攀升，逐要求法規得以促進經濟活動；其次在 WTO 全球化的衝擊下，各國法規制度彼此相互競爭，希望營造最適環境，以吸引國內外生產資產的進入；另一方面，1990 年代社會多元價值形成，很多過去不合時宜的法規，可能獨厚特定利益團體，需要透過民主化與公開透明方式修訂（林垣，2002；OECD, 2002）。而依照 OECD 組織定義的所謂「法規」，包括法律及命令，不分中央與地方，像是（1）干預市場機制之經濟法規；（2）保護健康安全、社會福祉或其他公共利益之社會

法規；（3）干預人民行為之管制法規等，而使用的評估方法從行政支出費用評估，到涉及環保、經濟、產業與國際貿易議題經常使用的成本效益分析（OECD, 2002）。

附錄一是 OECD 提出 RIA 運作時所需查核的原則：包括是否能清楚地陳述欲處理的問題，還有問題形成背景、現況事實的相關事證，以及法規若未制定所存在的風險等事項；其次是政府介入處理該問題理由是否足夠充分，管制是否有法律為基礎，管制是否為政府介入可採行的最佳工具；確認擬定法規時的成本與效益，直接或間接對政府行政與社會大眾可能影響的層面，包括量化或非量化的事項；最後是管制措施對不同團體所產生的效果分佈是否透明週知，各方是否皆有機會陳述其見解等。而後各國雖然 RIA 評估的內容略有不同，但基本上是包括這些基本的面向，希望能謹慎完整的評估法案影響（林垣，2002；施能傑，2012）。

美國則是從 1970 年代尼克森總統設立「Quality Of Life」的審查小組，檢視包括環保、健康、安全與消費者保護的相關管制措施，以確保政策協調與執行效率。之後真正落實 RIA 機制的是由雷根總統所頒佈的 12291 號行政命令，透過預算管理局（Office for Management Budget, 簡稱 OMB）推動，以有效監督每年聯邦規範高達 1.1 兆美元（約三十三兆新臺幣元）的產業，而根據美國環保總署（EPA）的經驗，1987 年總共作了 15 個 RIA 說明書，大概花費一千萬美元執行 RIA 計畫，但至少獲取一百億美元的效益，其益本比約為 1,000 比 1，認為 RIA 確實具有相當的助益（OECD, 2002）。不過這麼高的益本比，並沒有進一步討論是最初的規範過於粗糙，還是後續的評估太過樂觀。

鑒於行政管制措施對於社會影響之鉅大，大眾與學界期待決策者能說明「具體理由」，以「正當化」其採行的各類管制措施。雖然美國的行政程序法已要求行政機關在訂定法規命令時，作成「就其基礎與目的之一般性簡要說明」的規定；然而這只能確保命令訂定機關「回應」了公眾或利益團體所提出的質疑或評論，但不免零碎而片段，仍需其他機制要求行政機關「主動與全面性」地說明政策優劣得失，而「成本效益分析」（cost-benefit analysis）或「風險評估」（risk assessment）之類的分析工具，即擔任了此等「強化行政合理性」的功能，經由系統性的證據發現和分析過程，提供可能產生的具

體效益和成本之證據，以增加「決策民主化」的可能（丘昌泰、廖元豪，2003；孫克難，2015）。

因此美國要求聯邦政府各機關，必須針對所有不合理的管制性政策與法規，進行成本與效益分析，如果發現管制政策所產生的效益太小，而執行管制的成本太高，應設法研議其他可能替代方案，以取代替管制性法規的訂定；或是討論怎樣的市場失靈（外部性、不對稱資訊、壟斷力等）需要政治介入立法，以及評估同樣的立法目的，是否有其他規範的可能（*alternative*），而所需要的成本是否更低，對所處相關產業與人民產生更小衝擊等（丘昌泰、廖元豪，2003）。通常這類要求並不強制包括獨立機關，Brito & Ellig（2007）以美國制定網路中立性（*net neutrality*）規範為例，認為負責寬頻網路監管的兩個獨立機關，FCC（*Federal Communication Commission*）與 FTC（*Federal Trade Commission*），並不具有像其他聯邦政府在立法過程中，對所提的規範政策目的、釐清問題，以成本效益評估，並對不同方案進行完整的規範影響評估，也由於缺乏具體數據資料，造成在「網路中立性」規範上的論述服說力不足。

此外，從各國 RIA 品質控制的機制來看，幾乎都有獨立機關負責 RIA 品質控管與推動監督，例如美國預算管理局（OMB）組織下的 Office of Information and Regulatory Affairs（OIRA）就負責監管立法過程，確認各單位是否有做到完整的法規影響評估，所有聯邦管制行動皆需要經過該司兩次的審核才能實際採取管制措施：第一次的審核為管制機構發佈管制計劃之前的六十天內，向該司提出管制影響分析初稿，該司有權要求管制機構進行修改，甚至延遲公告時間；第二次則審核其管制影響分析定稿。雖然各管制機關無論就本身主管事務，或是管制影響評估事務，仍均屬第一線的執行者，但 OMB 及其所屬之 OIRA，則在管制影響評估上，擔任「訂定準則」以及「協調審查」之二線角色，具有最後把關的關鍵性功能，以確保能落實 RIA 的評估原則（丘昌泰、廖元豪，2003）。

## 二、影響 RIA 施行品質的外部因素

不過，Radaelli（2004）認為過去很多國家在學習所謂好的 RIA 個案（*best practice*），都忽略了「問題」在不同情境發展與去脈絡化



(de-contextualized) 下的差異。雖然具體操作流程、理性的比較標準可以有效的評估法規，但在實務上，政府組織與執行官員，仍然會因為政治力、威權或科層結構等原因，選擇某些較為安全，或是被交辦的評量標準，RIA 就變成只是滿足「程序」需求，而沒有辦法達成實際獨立衡量評估的目的。因此強調透過實地經驗學習 (lesson-drawing approach)，考量操作 RIA 機構的「可靠性與執行能力」，特別是獨立專業性，才能真正確保 RIA 評估的品質。

過去對官僚機關所謂「自主 (autonomy)」的定義過於含糊，是指能抗拒外在的政治壓力即可，還是也要能尊重內部不同層級文官的專業意見才算。例如：Kim (2007) 認為自主是能在國會與總統否決以外的均衡空間 (equilibrium space)，透過了解不同政治組織的理想政策底線，制訂較不易受到否決的法案，但這樣的自主其實也是經過自我審查的結果。同時，該文針對文官幕僚如果受到政治機關的實際壓力，因而改變政策制訂過程，可能因為大都是在檯面下的運作，所以缺乏具體與深入的資料討論。

事實上，在美國一個法案最後要能通過，需要經過眾議院、參議院與總統的同意，因此，管制機關的立法空間其實會受到不同政治組織權力介入的影響。Hammond & Knott (1996) 整理過去聯邦機關自主性的文獻發現，總統可以進行人事任命，國會具有預算審查與人事同意權，而法院則是透過行政法程序與判例，影響官僚機關決策的框架。此外，Furlong (1998) 認為由於美國憲政機制的制衡設計，除非是全面執政 (包括參眾議院與總統，但出現機率很低) 的同一政黨，國會與總統並沒有主宰的一方，反而是民間的不同利益團體 (interest groups) 可以直接與間接的遊說運作各方政治組織，此為不可忽略的力量。因此，Hertin et al. (2009) 也強調 RIA 絕對不只是客觀中立的成本效益經濟分析，而是需要檢視各方參與者之間的權力，以及如何產製所謂評估證據的話語權。

例如：Yesilkagit & van Thiel (2008) 就調查 219 個行政部門，並根據其與行政組織的直屬關係分類，發現若是直屬內閣之下的組織與基金會，則較容易受到行政指派與預算影響，而獨立機關雖然也有來自行政與立法部門的壓力，但從調查得出利益團體的影響最大。Yackee (2005) 問卷調查出 1,444 個利益團體對 40 個聯邦機關在過去的立法程序中，除了透過國會議員的間接遊說外，也會在公聽會的過

程中直接發聲，並進而直接改變法案內容，達到與其偏好一致的目的。

此外，之前的研究較集中在單一政治力，比較少討論不同團體之間的互動對官僚機關的影響。事實上，影響力不會是單一與絕對控制的，但到底是什麼行政機關、在什麼議題上、國會與總統是否為相同政黨，還有在不同權力的互動之下，官僚機關還能保有多少自主性等不同情境時，也缺乏系統性與理論架構的分析（Hammond & Knott, 1996）。McCubbins & Schwartz（1984）分析在不同情境下，立法機關會事前固定巡視（patrol）行政組織，或者是在特定利益團體的要求下施加壓力；同時，國會影響力也有很多細緻的操作空間，像是黨團代表與專業委員會就更容易影響行政機關的政策決定，而管制機關為了法案日後能夠順利通過，降低協調成本，也通常會事先與相關具否決權的政治組織協商，或是得到其默許（Kim, 2007）。

而在討論民選政治人物如何透過官僚組織實現其競選承諾，過去研究通常是以委託——代理（principals-agents）理論，透過事前的人事任命權落實，與事後的政治壓力或預算刪減等立法杯葛，來提高其政治目的，能被提名與通過任命的委員，通常也都與提名審核的政治人物偏好接近。不過，由於與代理人之間的訊息不對稱，或是政策目標不一致，彼此之間也可能產生衝突（Maggetti & Verhoest, 2014），造成獨立機關偏好的政策目標，可能與政治人物並不相同。此外，雖然獨立機關委員是政治任命，但其幕僚單位卻是專業文官體制，並不隨政黨輪替而更動，如何制訂與說服獨立機關內部幕僚與委員的意見一致性，過去並沒有太多的文獻分析，此部分也需要更進一步的討論（Thatcher, 2005）。

因此，為了避免這些幕後的政治運作，目前歐盟各國的 RIA，要求至少要做到程序與資訊上的「透明與對話」，提供平臺給予不同利害關係人表達意見的機會與空間，而政府、立法者與利益團體，也需要面對社會大眾的提問與交叉詰問（Radaelli, 2005）。由於 RIA 可以提升立法品質，建議管制機關應該納入立法過程，但由於官僚組織容易受到各方政治與利益團體的壓力，因此，缺乏適當的 RIA 操作的評估機制，並無法保證其獨立自主與專業性，即使是美國、英國與澳洲等國家控管 RIA 品質的機構，也仍然會受到政治壓力，無法完全發揮其實際功能（Harrison, 2009）。Posner（2001）就認為政治人物偏好

藉由冗長的法規影響評估，並不是真得要以理性與量化方式討論，而是為了可以有更多涉入與操控的空間。

不過，Woods（2018）的問卷調查發現，愈完整的法規在進行評估程序時，由於納入更多的專業與數據資料，獨立機關有更充分解釋資訊的能力，外部政治力量則比較不容易理解，可以增加彼此之間的訊息不對稱，減少被行政與立法部的政治人物干擾，提高獨立機關的自主性（Hammond & Knott, 1996）；Ringquist, Worsham, & Eisner（2003）也同樣發現如果是較複雜與專業的政策評估，則官僚機關比較容易保有其自主與獨立性，相反的，政治性強的法案則較容易被外在政治團體所主導。只是 RIA 評估應該如何操作，其中有多少空間是專業官僚可以發揮，或只是由上而下已經有既定政策目標，RIA 只是政治人物的空白支票，仍需要在特定的法案情境下，有脈絡的詳細討論分析。

### 三、影響 RIA 落實的內部因素

RIA 是否能有效執行，除了應避免過多的政治力與利益團體干擾外，法規影響評估需要跨部門進行協調溝通，而執行 RIA 的官僚應有專業的技術與訓練，對於不同量化與質性資料具備搜集分析的能力，並能釐清政策優先順序與評估標準。例如成本、效益的定義；如何進行成本效益分析；方法論必須是簡單、彈性的，且具有行政上的可行性。此外，應透過公眾諮詢的方式來檢視管制的假設（hypothesis），對於不同意見提供能對話的透明溝通平臺，不管是座談會、公聽會或是聽證會，都能做到事前公告通知與事後記錄揭露，才能讓最後的法案更加完善，提昇立法規範的品質（OECD, 2002）。

Radaelli（2004）認為 RIA 包括不同程度的操作方法與策略，從不講求特定方法論的一般影響性分析的簡單檢查表（checklists），到完整的成本與效益分析（Cost-Benefit Analysis, 簡稱 CBA）、財政分析、通貨膨脹影響分析、就業影響分析等，其中以運用成本效益分析的國家最多。這種評估方法，曾在雷根與布希總統任內大力推行，其包括四項步驟：（1）先將風險類別、政策方案及其可能的結果予以列出；（2）比較這些政策備選方案的成本與利益，儘可能運用數學、經濟與社會模式加以解釋；（3）以貨幣化的方式比較每一項決



策的可能風險、成本與利益；（4）將利益減去成本，正值愈大者，則該風險決策愈為可行（丘昌泰，2000）。

不過，單純以成本效益分析、社會折現率（social discount rate）或是無形效益轉化為貨幣化的表現形式等，運用在許多重大爭議性議題時，其分析方法與可行性仍存有許多爭辯。例如：如何測量無價產品（priceless goods），像是人命，或是很難評估受到環境危害的彌補合理性，若是完全以金錢計算也不盡一致性並且有違道德性，價值衝突與權力鬥爭問題所形成的反對聲浪甚大，部分利益團體及管制者反對以單一的制度評估（Radaelli, 2004）。因此，經濟學家建議可以加權與納入更多非貨幣單位的影響概念，以解決成本效益分析的缺點，不過更重要的是，即使不用 CBA 也並沒有讓決策變得容易，有關分配、公平與正義等問題仍然存在。

為了解決這些爭議，柯林頓總統提出不同於雷根總統時期的 RIA，首先在「效益」與「成本」的定義上，柯林頓更強調許多非量化、非經濟之價值，如「分配效果（distributive impacts）」、「公平（equity）」皆同樣必須納入考量。其次，在成本效益的權衡上，雷根時期要求管制行動之效益必須「大於（outweigh）」成本，但柯林頓在此命令則僅要求管制性法規之效益足以「正當化（justify）」其成本，一般認為這是要軟化原本太過僵硬之成本效益分析，讓某些難以量化比較的利益或政策考量，也能夠成為決策的依據（丘昌泰、廖元豪，2003）。

即使採用類似的 RIA 操作手冊與評量標準，但歐盟在不同官僚脈絡與政府能力下（bureaucratic context and government capacity），法規影響評量的結果也可能不盡相同。這是因為一個可信（credibility）的 RIA 是建立在獨立與專業的官僚體系，缺乏能信賴的專業基礎，RIA 反而將變成利益團體合法化阻礙競爭對手與壟斷市場的工具。

例如：Torriti（2016）在討論歐盟部分國家的能源法規的 RIA 時，就發現擁有量化數據的一方，在資訊不對稱的優勢下，通常能決定掌控最後成本效益分析的話語權。此外，程序上 RIA 的準備如果太遲，甚至在決策已經做成之後才出現，也將造成管制者經常需要執行決策的現實壓力，但一般 RIA 諮詢與分析過程卻是相當緩慢而冗長，如果欠缺對於 RIA 品質管控，將大大降低了實施 RIA 的利益（Radaelli, 2005）。

以美國為例，OMB 內部的 OIRA 要負責審查聯邦各大機關的各類重大法規，然而各部會在其領域均屬專家，人力與資源亦遠非 OMB 所能比擬，憑什麼 OIRA 能審查各部會的決定？以環保署為例，其有超過一萬名的公務人員，制定出來的法規草案，卻由 OIRA 的四名人員審核，OIRA 總共也不過四十名左右的分析員，如何負擔此等重任？因此，影響評估制度的設計就非常關鍵，通常仍然由管制者負責推動 RIA，但其 RIA 的品質管控，則由管制機構以外的獨立機構負責（OECD, 2002）。不過，基本上，OMB 所擁有的是「管制分析（regulatory analysis）」這個領域的專業，審查基本上也是形式審查，以求行政管制決策的「合理性」，至於實體決策、價值衡量，仍多屬各機關的專業與政治決定範疇。

雖然近期各國不斷投入 RIA 的評估工作，但 Jacobs（2006）也發現 OECD 各國的 RIA 品質呈現 U 形狀，剛開始由於數量不多，各國也都投入相當多的資源評估，因此相對的品質也較佳，但隨著愈來愈多的 RIA 需求，出現很多品質不佳的 RIA 報告，也就對法規沒有正面的政策建議，直到近期在更多人力與資源擴充後，各國的 RIA 的品質才再逐漸回升。

## 參、研究方法與問題

雖然臺灣自 2000 年開始倡議政府再造與行政革新，2004 年起就將法規影響評估 RIA 融入法制作業程序中（丘昌泰、郭介恆，2004；林垣，2015）。但直到 2013 年，才要求法律案需檢附「法案及性別影響評估檢視表」。2014 年 1 月的行政院政務會議，請「國家發展委員會」協助各部會強化辦理 RIA 作業，以熟悉 RIA 操作方式與流程，並在 5 月初邀請經濟合作暨發展組織（OECD）會員國及國內產官學各界，具有豐富實務操作經驗的各國參與者，分享相關 RIA 的內容與個案。國發會在 2016 年 8 月提出「法規政策影響評估作業手冊」，包括問題界定、政策目標、公眾諮詢、成本效益分析及評估結果等（附錄二），並要求各機關將法律草案陳報行政院時，須併附類似的檢視表（附錄三）。

不過，國發會並沒有像美國 OMB 之下的 OIRA 部門一樣，對法案品質具有控管的權力，因此，各部會的 RIA 影響評估是否有達成原

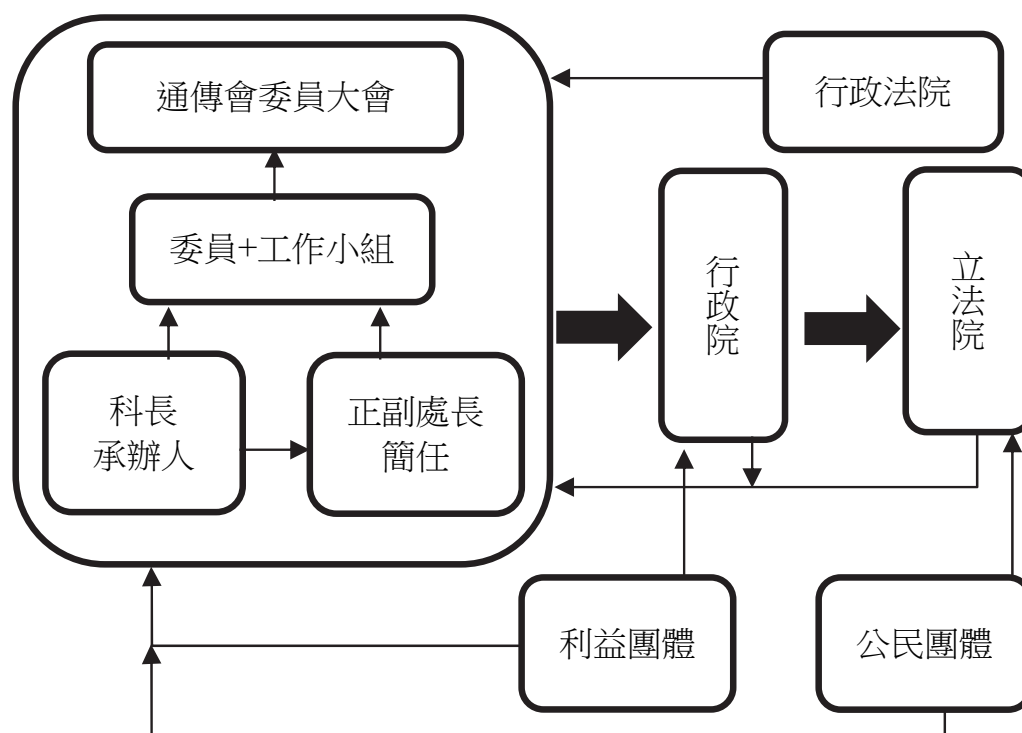
訂要求，是滿足了政治選票，還是經過文官體系獨立專業的評估，或只是走完應有的書面流程，便認為已經達成 RIA 影響評估，皆沒有進一步的討論。

過去外界並不了解通傳會是如何完成內部的 RIA 影響評估；量化數據與質性概念的標準為何；在廣泛召開公聽會或聽證會蒐集資訊後，內部組織是如何處理不同意見；篩選與分析蒐集的資料內容，是根據怎樣的成本效益分析，以決定 A 方案是比 B 方案較合適；而過程中也不清楚決策背後的權力運作邏輯；以及最後在撰寫影響評估報告時，委員會的長官偏好是否有形無形的存在科層結構中，或有意無意的影響資料選擇與判斷。因此，本研究將討論：

通傳會組織是如何執行 RIA，有哪些資源投入，包括人員的時間、專業能力、評估理論與工具、操作流程與檢視表格？公聽會與聽證會議紀錄資料是如何研析，文官幕僚是否能獨立自主的選擇不同方案，抽象的公共利益概念要如何與其他成本效益一起評估比較？外部政治團體是如何介入通傳會法案評估，在哪個組織層級，其相互影響的結果為何？組織內部的溝通是否雙向，高層政務官的主觀或政治性是否影響幕僚對法規評估的方向，不同階級與權力是否內化為文官體系的自我檢查？

通傳會的組織如附錄四，委員會議是最高的權力機制，綜合規劃處、平臺事業管理處、電臺與內容事務處則是與市場競爭、內容監管相關的處室，法律事務處協助立法與法規詮釋，其他則多為技術與安全規範單位。本研究將訪談通傳會的基層幕僚：承辦科員與科長，了解其 RIA 評估的執行過程；同時約訪高階主管：正副處長與簡任，比較不同文官層級的差異；並且訪談幾位歷屆與現任的通傳會委員，以討論政務官與事務官在法案制定與評估的角色與彼此的權力互動；再與幾位外部的業者代表、公民團體與立法院助理進行訪談，以做為不同資訊的交叉比對，檢視受訪內容的可靠性，以及外界對 RIA 評估操作的理解與期待（如圖 1）。

圖 1：受訪者與不同組織團體關係的架構圖



資料來源：研究者自行整理

訪談時間從 2019 年 7 月底至 10 月中旬，受訪者代號與職位如表 1，為避免辨識受訪者，僅提供不同層級與職掌，不列出完整個人資料，通傳會的訪談大綱如附錄五。而為了保障受訪者個人隱私權，各別約訪同仁，並不以滾雪球方式尋找受訪者，以降低受訪者知道彼此的可能。受邀對象儘量安排擔任不同工作層級，且在過去參與通傳會議時，較願意提供意見思辯的同仁。訪談不一定在通傳會的辦公空間，通常委員與高階主管會選在其辦公室受訪，而中階科長與科員則改為受訪者方便與沒有壓力的地點，以提高其受訪意願並較能暢所欲言。

不同層級間的受訪者會有相同的訪談大綱，並且同一層級至少有兩位以上的同仁，諸位受訪錄音檔將先由不知道受訪者身分的助理，協助聽打逐字稿，用以提供跨不同受訪者之間的資料比對，並確認受訪資訊的正確性。除了訪談通傳會同仁與外部團體外，本研究也將檢視評估過程所需填寫的表格與資料內容（格式如附錄六），了解 RIA 的資料處理流程與填寫時所面臨的問題，討論評估內容是否具體完整，以及未來可以修正的空間。



表 1：受訪者代號與職位資料

| 順序 | 受訪者代號 | 職位層級            |
|----|-------|-----------------|
| 1  | A-1   |                 |
| 2  | A-2   | 歷任與現任通傳會委員      |
| 3  | A-3   |                 |
| 4  | B-1   |                 |
| 5  | B-2   | 主管與高階幕僚：正副處長與簡任 |
| 6  | B-3   |                 |
| 7  | C-1   |                 |
| 8  | C-2   | 中階與基層幕僚：科長與承辦人  |
| 9  | C-3   |                 |
| 10 | C-4   |                 |
| 11 | D-1   | 業者代表與公協會        |
| 12 | D-2   |                 |
| 13 | E-1   | 公民團體代表          |
| 14 | F-1   | 立法院助理           |

## 肆、結果與討論

### 一、法規影響評估流程與檢視表

#### (一) 法案形成與 RIA 流程

Ringquist et al. (2003) 就曾發現，如果是公眾關心的法案，立法機關通常較願意制定對應的草案討論，但如果是立法技術較複雜的法案，則比較不會主動推出。類似的，通傳會開始會有立法或修法的需求，一般來說，如果是制定新法，大部分是因為選舉時的政治承諾，例如反媒體壟斷法或是代理人法案，則行政院或是立法院通常會緊盯這些案子的進度，之前各黨團與委員就曾推出五個版本以上的反媒體壟斷法草案；但經常會因為政黨輪替，或是通傳會委員更動的時空環境因素，導致法案的優先順序與條文內容也會跟著調整，甚至像反壟斷法在這幾年，雖然曾經進入行政院會，但卻在沒有充分討論下，又被退回通傳會，只因其已經不是執政者當初選舉考量時的優先法案。

有一些是法律授權必須要做的，譬如廣電三法修正後，有些法律授權很明確，就必須去啟動這個作業；有一種是國會要求，譬如多元付費方案；那反壟法這個部份，有當時那幾年下來的社會氛圍，包括可能是總統競選的媒體政策，甚至是每位委員在國會的承諾（A-3 受訪者）。

過去美國並沒有強制要求獨立機構執行 RIA，例如 FCC，就曾被批評由於在網路中立性相關法案的影響評估不完備，缺乏具體數據資料，結果造成論述說服力的不足（Brito & Ellig, 2007）。但根據國發會的要求，各機關提報法律案一定要填寫「法規影響評估」以及「性別影響評估」的檢視表，但若是通傳會內部可決議處理的法規、命令等，則不需要填寫這些評估表格，不過，通常在訂定或修正這些法規與命令時，承辦單位還是會提供對產業與相關利害人影響的說明。

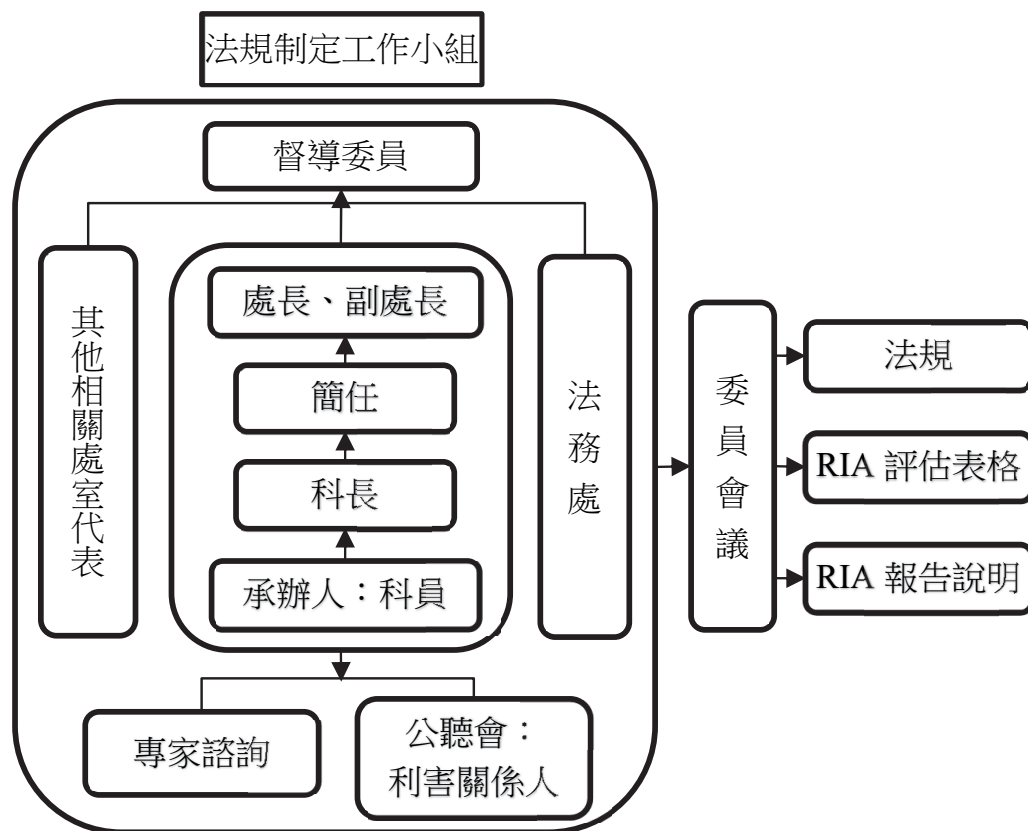
機關提法律案一定要報行政院，然後政委跨部會舉行審查後再報立法院，在報行政院的過程，就會要求進行法律影響評估，還有性別影響評估，通傳會的法律事務處就有表格需要填寫。不過，像是 5G 行動寬頻管理規則的修正草案，就沒有進行法規影響評估，或是分組付費這個新的多元付費方案，雖然也會有意見討論，但並沒有一個正式的評估報告（B-1 受訪者）。

如圖 2，法律案的影響評估若是跨處室，可能是由綜規處或法務處主導，不然就由單一處室處理，負責管理這個專案的主導單位，包括承辦科員、科長、簡任與正副處長，在處內先形成共識；若條文涉及別的處室，也會請各單位依照執掌再分配評估，個別完成後再往上彙整。特別是如果設立一個新法，通常會設立一個「工作小組」，由有興趣的個別委員協助督導，並在過程將會諮詢專家與召開公聽會，以搜集各方不同意見，最後再將不同方案提交「委員會議」討論確認。因此，工作小組中的督導委員有權力決定哪些資訊是否納入，相對於其他委員，也有資訊不對稱的優勢，在委員會討論時也比較會主導立法的方向。

如果是一個全新的立法，或是影響很大的法案，例如反

鑿法，就不是那麼簡單由業務單位自己規劃討論，而是會先有一個工作小組，根據不同委員的興趣、專業、或內部分工來參與督導。工作小組大概每兩個禮拜開一次會，業務單位提供相關資料與意見，討論後哪些東西再回去修正或是補充，在進入委員會前，也會決定這個案子是不是已經成熟到需要做外部諮詢，或者是舉辦公聽會以了解不同意見等（A-3 受訪者）。

圖 2：通傳會內部法規制定與 RIA 評估流程



資料來源：研究者自行整理

一般來說，法務單位都會全程參與，提醒要注意的相關條文，以及協助調整為法律條文語句，整個立法或修法過程會由工作小組統籌，然後再請各處室分工協助，包括產業資訊也都需要事先調查。基本上在委員會討論的時候，都會詢問法規可能衝擊的對象、效果與市場影響，以及對相關業者的利益或傷害等，因此，在撰寫 RIA 的過程，便需要對外舉辦諮詢委員會、公聽會或聽證會，以徵詢專家、業

者與公民團體的不同意見。

委員會議決議通過之後，業務單位如果 RIA 都做好的話，就是檢視相關草案與影響評估，最後發文給行政部門，流程其實就是承辦人或承辦科自己去把那個法規影響評估寫完，法務單位幫忙用字遣詞調和，行政院有一個制式表格與檢核項目，只要按著那個表格的檢核項目去做就可以了，有可能要附一些佐證資料（B-2 受訪者）。

## （二）公聽會資料蒐集與整理分析

通常法律案比較嚴謹，公聽會討論的次數會比較多，而為了獲得更多樣化的意見，通傳會對外徵詢時會邀請不同背景的參與者，至少形式上要能代表不同利害關係人，同時，也開放大眾登記參與的時間，或廣邀無法參與的個人團體可以提供書面意見，而所有內容都會做逐字稿。不過，Obar & Schejter（2010）就曾發現 FCC 在 2006 至 2007 年間的公聽會，透過不事先通知、時間不方便等技術性問題，阻礙公共參與發聲的機會，而讓股東代表與專者們的意見留在最後的報告之中。

臺灣參與通傳會公聽會的業者與公民團體代表，也認為公聽會流程過於形式化，大家只是陳述意見給承辦人蒐集資料，但缺乏對問題的辯證討論，除了建議重要法案的公聽會可以多辦幾場外，同時更應該給予不同觀點的代表交叉辯論的機會，而與會的通傳會同仁應該有一定層級，可以當下回應，而不只是帶回去討論。張月蓉（2011）曾以「中視、中天負責人變更案之審查」為例，發現通傳會雖然召開聽證會，最後的審查結果也有公布處理說明書，但缺乏明確的審查目標與標準、專長鑑定人的產生過程單一、管制成本與效益並未充分說明、欠缺系統化的管制影響評估機制、可能形成政治因素干擾專業評估等問題。

公聽會每位代表能發言的時間有限，建議可以多舉辦幾次，才能蒐集到完整的意見，同時，最重要的是會議中缺乏互動機制，比較像是在各抒己見，沒有實質根據問題討論（E-1 受訪者）。



在蒐集到各方不同意見後，承辦人會先寫初稿，再經過科長與上面長官審議，形成處裡面的共識後，提到工作小組與委員會討論，通常沒有爭議的部分大概就是照例通過，但有爭議的還是會研擬一些方案，不同方案需要進行優劣分析，並提供一些基本的決策背景，也需要不同處室的佐證資料，以論述是否恰當，但最後政策如何決定不是在幕僚單位，而是由委員會來定案。不過，根據研究者過去參與通傳會的修法或立法會議經驗，一般來說還是以解釋性的說明與比較為主，受限於通傳會的資源與專業，並無法對條文內容進行所謂的成本效益分析，也因此，缺乏數據資料比較不同方案的差別（丘昌泰，2000）。

怎麼評估也要看個案解釋，因為每一條的狀況都不一樣，好像也沒有一個很明確的 SOP，我們有辦專家諮詢，然後有辦公聽會。例如，整合紅線的這一點上面，外界給了正反意見，若有一些條文是外界多數反對意見的，最後在內部工作流程，就會去摘錄這些外界諮詢的看法（A-3 受訪者）。

幕僚就是多方提供訊息，有時候委員就算可能喜好某一個方案，但站在我們的專業立場，還是會適時的提供其他方案給委員討論，盡量做到資訊告知、充分揭露，然後選擇權在你身上。因為政策跟執行常常會有一些落差，我們是有實務經驗的人，所以會告知執行這件事情的困難性，但若政策已經決定要這樣做，也就只能往前衝了（C-4 受訪者）。

在國外的立法過程中，管制機關通常需要有一段時間的「notice and comment period」，以聽取大眾對草案是否有不同意見，相對於最初的提案內容，最後的草案版本可能會因為公聽會的建議，而有一些具體修改的機會（Golden, 1998）。Yackee（2005）認為管制機關會適度的在公聽會後回應利益團體，主要是因為利益團體通常會在此時帶來一些實務資訊與專業想法，而管制機關若能合理的接受草案修改，可以避免未來在法院攻防上的挑戰。

不過，由於通傳會的法案公佈時，大都只有針對法條的簡單說明，在立法過程的不同價值觀選擇、政治力如何介入、對利害團體的

影響，以及最後如何評估決定的標準，在詢問所有的業者代表與公民團體，大家對 RIA 的評估決策仍無從了解，也就無法再根據結果提出回應，整個法規影響評估的結果，將變成是單向諮詢，而不是彼此的對話溝通。

外面蒐集來的意見，一定會去做為什麼採納或不採納的研析，然後分析之後才會提到委員會去討論與決定，可是因為到最後法案的資料已經太多，沒辦法所有的細項都逐一列上，可能就是抓幾個大重點，通常委員會議不會公開這些討論過程，所以外面知道的就已經是最後出來的條文了（B-2 受訪者）。

### （三）例子：媒多法的「法案影響評估檢視表」

如果以 2019 年 5 月通傳會送行政院的《媒體多元維護與壟斷防制法》草案，所填寫的「法案及性別影響評估檢視表」為例（附錄六為空白表格），前三項是草案基本資料，包括壹、法案名稱；貳、主管機關；參、法案內容涉及領域。第肆項開始則為問題界定與修訂需求，其中第二款為修訂必要性，草案認為近期的跨媒體併購，形成市場過度集中，減損言論多元，既有的廣電三法主要仍是以監理為主，未有對整體市場結構性之修正，在參考立法院各黨團的相關版本後，通傳會提出目前的草案，其所要解決的問題方案，包括條文中的「禁止紅線、黃線公共利益之判斷、媒金分離、資訊揭露、媒體自律、保障弱勢與近用、以及獎勵措施等」；第三款則是公平會與陸委會等其他機關，需要配合相關調查程序。第伍項則是上述草案內容所要達成的政策目標，到此為止，大部分都是通傳會為何要制定草案的理由，也符合附錄三國發會建議的 RIA 審查建議表格內容。

第陸項的徵詢及協商程序，才是交待如何蒐集相關資料，以及是否採納的原因。第一款是主要影響的對象；第二款說明媒多法在什麼時候，開過幾場的專家諮詢委員會議、公聽會，以及參與那些學術研討會等資訊；第三款為是否與其他機關團體協調等。第陸項另外有詳細之附表，包括重要條文與內容、有無爭議、意見與來源（相關機構、團體與人員之主要意見），以及參採與否及其理由等。本檢視表主要處理包括：「股權結構呈現方式、關係人之親等界定、新聞臺禁

止整合五家上限、過渡條款、刪除媒金分離、調整獨立董事用詞、納入媒體識讀獎勵等」，其中不予採納意見雖然有附註數十筆的參考資料，但並沒有實質交叉對話，或是與國外例子比較，比較多是簡略的解釋性說明。

第柒項為成本效益，是指推動及落實法案必須付出之代價，及可能得到的效益，雖然檢視表原本是希望提供明確數字，但也允許使用難以量化資料說明其效益。因此，本檢視表僅提到審查個案的行政成本，和增加獎勵需動用「通訊傳播監督管理基金」，以及因為限制集團規模與範疇時，可以增加媒體市場多元效益，但檢視表並沒有進一步的量化數據，分析在全球化與跨產業競爭激烈的網路匯流時代，是否反而限制跨媒體可能打破原本獨占市場的壟斷機會，以及臺灣媒體市場只剩下不具規模經濟的小型公司，則可能無法承受較高的製作風險，而減緩創新投資，最終反而被境外平臺與內容業者，壟斷臺灣影視內容市場的問題，在檢視表中都沒有比較不同方案的成本效益差異。

整體來說，媒多法的法案影響評估檢視表，形式上是滿足國發會的基本要求，例如是否開了幾場的諮詢會議與公聽會、立法理由的說明和意見資料來源等，但由於臺灣並沒有類似美國預算管理局組織下的 OIRA，負責監管立法流程，缺乏實質比較不同意見、具體的成本效益分析，或是國外案例比較等，也就無法確認 RIA 是否達到應有的評估品質（丘昌泰、廖元豪，2003；OECD, 2002）。如同林垣（2014）提到，RIA 的重點並不只是評估表格的填寫，而是廣義的納入各方意見與各種評估數據，而這些說明都應該隨 RIA 表格公告，但在檢視反壟法的 RIA 表格時，內容其實相對簡略，只有最後的結果說明，但中間如何辨證與選擇不同方案，並沒有隨 RIA 公告大眾。

由於檢視表比較像是表格摘要，並沒有詳細說明討論過程，也就不清楚通傳會實際評估時，是哪些因素影響通傳會同仁的專業判斷，是有其他外部政治力介入、內部科層權力的限制，還是組織人力與資源的缺乏等問題（林垣，2014）。Radaelli（2005）認為可信的 RIA 是建立在獨立與專業的官僚體系，不然可能會變成是既得利益團體壟斷市場的工具，因此，需要再進一步的討論影響評估過程的外部力量與內部組織因素。

## 二、影響 RIA 施行的外部因素

### (一) 外在政治力影響

雖然 NCC 稱為獨立機關，但仍受到行政、立法與其他憲政機關的監督（蘇永欽，2007）。目前通傳會的正副主委與委員均是由執政黨提名，特別是主委必定會考量與行政院管制思維接近的人選，才可能相互溝通（Thatcher, 2005）。而在大法官 613 號解釋與正副主委產生方式改變後，通傳會已經愈趨於行政部會的運作模式，需要配合整個行政團隊的施政，監理的獨立性愈來愈弱（胡博硯，2009）。

不過，民選政治人物與官僚組織的委託與代理人關係仍可能失靈（Maggetti & Verhoest, 2014）。若沒有配合行政院政策，出現行動不一致時，也可能產生衝突，像之前便出現對假新聞處理方式的觀點不同，詹婷怡主委與蘇貞昌院長隔空交火，但最後也導致主委被請辭的爭議，成為首位沒有完成任期的主委。因此，在進行法案 RIA 的不同方案選擇時，通傳會需要了解行政院的立場，對法案內容的偏好，或是什麼時候應該完成立法，不然便會像在 2019 年 5 月通傳會送出至行政院的《媒體多元維護與壟斷防制法》草案，在沒有進行實質討論下又被退回通傳會。

而立法院對通傳會的影響，最常透過院會或是委員會諮詢時，點名主委回應法案與 RIA 進度，如果是在預算會期，主委的壓力更大，其他委員則認為較少受到壓力，歷屆不同主委處理立法委員交辦的程度不一，有時通傳會同仁如果感覺需要特別處理某些事宜，但又不了解其原因時，就有可能是來自外在因素的影響。雖然其他委員們提到沒有來自立法院的壓力，但由於最後法案還是要送至交通委員會與院會，因此在通傳會的委員大會討論 RIA 的不同方案選擇時，仍需要考量法案通過的可行性，像是《媒體多元維護與壟斷防制法》草案的五個參考版本，就都是來自立法委員的之前提案。

主委跟副主委需要去備詢，我們不需要，立法委員及長官的壓力並不會在我身上。至於外界的壓力覺得也不是壞事，因為本來就要聽各種不同的聲音，我們常常都會有一些陳情函，有時候是 email、比較多是書面，可以聽聽各種不同的意見（A-2 受訪者）。



像處長他們常常要去參加外面會議，消息來源與壓力都會比較多，而壓力是不會到承辦單位與承辦科身上，應該都是都在委員或處長那邊，如果說有外部意見，那長官認為說，這個外部意見比我們原來的草案條文好的話，就會再去調整草案文字（B-2 受訪者）。

雖然有些委員不認為受到行政院或立法院的直接壓力，但確實很多高度政治性的法案，基本上並不是通傳會說了就算，一個法案的通過與否，是受到很多不同政治機構的影響（Hammond & Knott, 1996）。例如通傳會早已擬定不同的黨政軍解決方案，也都有一些成熟的想法，搭配政黨法後，可以有一個合適的處理模式，但討論後卻都在行政院與立法院卡關。完全執政的立法委員反而希望在野黨提案，暗示執政時就是沒有辦法處理，若在野黨提案就會支持，可見不管藍綠兩黨，都害怕外界認為對黨政軍條例的修法，就是認同政黨可以介入媒體，因此多年來一直沒有具體進展，但也造成外界認為通傳會效率不佳，其實文官幕僚已經討論了各種的可行性，可見 RIA 不同法案的自主決定空間仍然有限（Kim, 2007）。

105 年那次本來要修正黨政軍現行規定，調整後讓裁罰對象合理，不過因為政治效應太大……有的時候會是委員，或者是主委帶著法務處的長官過去跟特定的立法委員說明，但說明歸說明，他們能不能接受就又是另外一回事（B-2 受訪者）。

相對於行政與立法機關直接影響通傳會的委員任命、預算或法案遊說，法院判例雖然也會「支持或限制」其管制規範行為，但對 RIA 通常是建立規範框架，提供未來法務部門在制定法案時所需考量（Hammond & Knott, 1996）。行政機關的裁量需要具合法性與明確性，並符合平等及比例原則，不然可以透過「行政訴訟」以保障人民權益，確保國家行政權之合法行使，而原本的規範裁罰就可能在上訴後被駁回。例如：中天與中視合併時的附款，雖然最高行政法院同意通傳會有權附款，同時也有權力要求董監事的高層組織人事變更，以維護媒體市場的多元性，但對於過度涉入企業內部管理與新聞產製流程，仍以通傳會裁罰與要求不夠明確，予以部分駁回（司法院公報，

2016)。

就講黨政軍好了，在行政訴願機制的情況下，就明顯的敗訴，有很多案子根本就被行政法院駁回，業者都勝訴……新進系統的頻道上下架也是，明明就沒有授權，你怎麼可以用行政程序去凌駕法律……那後來系統當然就被罰款，人家當然就是告到法院，法院判決書也支持業者（D-2 受訪者）。

## （二）利益團體與公民組織遊說

Furlong (1998) 認為相對於美國憲政的相互制衡設計，在沒有主宰的一方時，利益團體反而扮演重要的角色。Schlozman & Tierney (2006) 調查利益團體經常採用的遊說方式與機會，包括在聽證會提供證據、正式或私下接觸官員、協助條文草擬、透過媒體形成議題等。而臺灣媒體的公協會代表，雖然沒有國外利益團體的巨額遊說資源，但也積極與通傳會在各種會議上溝通，或試著直接與委員接觸。不過，不同業者彼此的遊說資源並不相同，但似乎都覺得其他競爭對手有更大的遊說能量與空間，能夠與通傳會的互動頻率較多，加上不透明的遊說機制，形成利益團體彼此間的不信任（韓意慈，2010）。

公協會跟 NCC 真的沒有什麼私下互動，近期是有一個公開行程，就是理事長、副理事長和理監事一起拜會 NCC 的委員，大概半年一次而已，就會有議題才去啦……立法部門遊說的話，大概也都是有出事才會去（D-1 受訪者）。

只是業者們認為通傳會雖然是依法行事，但就是流於形式，而且已經預設立場，即便蒐集外界的意見，包括專家學者，甚至是委託研究案本身的結論，如果與通傳會的預設立場不一致時，通常就不會改變它原來的想法。同時批評公聽會流於政策辯護，大概就是一些枝微末節，但真正的重心都沒有改善，就形式化走完流程，這樣的結論也同樣是不同的公民團體對過去聽證會的認知（張月蓉，2011）。業者代表普遍認為與立法委員溝通，相對比通傳會容易，例如近期立法院就通過著作權法修正，販售盜版機上盒的通路也將負有刑責，雖然獨立機關與民意機構的定位不同，但業者們似乎對通傳會的溝通協調結

果並不滿意。

業者會去陳情的事情，當然都是有挑戰性的，比方說有 10 條好了，可能就只有 0.5 條是勉強做得到的，9.5 條都是有點棘手的，但不棘手怎麼會來陳情呢……通常會說盡量看看有什麼空間，行個文來，但真的公文過去後，大部分都直接給你打回票，白皮書或未來修法時再來參考，就這樣都是遠期支票（D-2 受訪者）。

那些有挑戰性的問題，當然是要往上找，基層、甚至處長，根本沒有辦法解決，只能去訴求委員會，但是委員會的成功率也很低，只是你也沒其他方法了，然後再不行，就是再往立法院……立法院相對比較有溝通到，至少會回應說行就行，不行就是不行，是有在對話（D-2 受訪者）。

由於臺灣業者的遊說團體規模通常不大，公民組織也是如此，因此並沒有足夠的研究分析資料與數據的能力，大多依賴既有的通傳會研究報告或是學者的研究論文。但對承辦同仁來說，透過公聽會仍可以蒐集利益團體或是公民組織的不同意見，了解法案對不同利害關係人可能的影響，以方便在討論 RIA 選擇不同方案時，能夠有所依據，如果彼此價值或利益有所衝突時，能夠提供委員會充分資訊。由於真正討論不同法案選擇是在委員大會，因此不管是利益團體或是公民組織，都希望有能代為發聲的通傳會委員。同時，一個法案與政策選擇如果不能將餅做大，不同業者與消費者之間若只是零和賽局，任何一方的獲利是來自對方的損失，則將難制定出各方滿意的法案。

我們在做傳播政策，傳統上一定是考量公共利益、消費者權利，當然產業利益也絕對是重要的，只是如果說產業利益跟消費者權益間不是那麼平衡的時候，有時候會更重視的是公共利益這一塊。因為政治部門在運作裡面，公共利益這部分並沒有很明確的一些團體會去做遊說，可是業者他們遊說的力量是非常強（A-3 受訪者）。

有時會透過比較熟識的委員，在各種場合提出公民團體

對某些法案的不同想法，能夠為消費者與公民權益把關（E-1 受訪者）。

### 三、影響 RIA 運作的內部限制

#### （一）科層組織與權力的運作

通傳會的組織結構為承辦科員、科長、簡任、正副處長、主祕、委員與正副委員，這幾年多了特定委員督導工作小組與議案內容，委員大會是最後決定政策的會議，通常是採共識決，若仍無法說服，將會提不同意見書，但這樣的科層組織內部是否有足夠的溝通管道，不對等的權力階級是否能讓不同層級的聲音對話，從歐盟的經驗，即使是相似的 RIA 評估機制，但在不同國家的官僚體系與政府運作能力下，最後法規評估的品質結果也不盡相同（Radaelli, 2005），因此，維持一個獨立自主與專業的機關，是訂定優質 RIA 的基礎。

但王千文（2008）認為韋伯（Weber）眼中的官僚體制似乎僅是達成形式理性的工具，官僚體制的組成成員是絕對客觀，並以服從上級長官指示為其義務與榮譽之表現，然而，現代公民參與之精神與價值不斷席捲官僚體制，文官似乎不能再以遵守形式理性為己足，而應具有價值理性之判斷，因此，在服從紀律和自主創新的要求之下，勢必產生服從與自主的矛盾。

畢竟這是一個責任政策，做決定的就要負責任，所以基本上政務官要做什麼樣的決定，原則上都是尊重，但是文官職責的話就講兩個面向，違法的事情不做，另外自我要求盡量讓正反的意見能夠平衡的被呈現（C-1 受訪者）。

決策層的政務官與事務官幕僚之間的緊張關係，其實存續許久，一方面是因為事務官養成有一定的框架，從政務官來看卻變成保守，但是另一面，事務官認為考量都是在實務上有所依據，彼此之間的衝突也就在所難免。尤其是通傳會的業務範圍多樣化，很多要涉及傳播、經濟、科技與法律等不同專業，雖然大部分的委員熟悉其原本的專業，但要在短時間內了解不同領域知識，聽取不同影響評估，最後訂定負責任的公共政策，其實是需要與事務官有良好的溝通與分工才行，特別是如果法案有其特殊的專業性，在訊息不對稱的情況下，官



僚組織也會有較大的自主空間（Hammond & Knott, 1996; Woods, 2018）。

要視委員和同仁之間的溝通方式，每個人有其思考與解決方式，我覺得文官只要給他方向與建議，會比自己主動去提一些方案細節來的容易。例如分組付費已經有一個方案，再由委員跟他們討論一些比較具體可行的方案，單靠委員提方向，有時候容易偏離實務、不易落實，事務官對事情較了解，可是要讓他很有創意的提出一些全新的構想，比較不容易（A-2 受訪者）。

RIA 法案評估最後是在委員大會中由委員們討論決定，幕僚組織雖然仍會提出不同觀點，但鮮少會與長官強烈辯證，這是因為組織權力的不對等。此外，很多公務員認同常任文官就是為政務官制定政策，所以也就不會由下而上反駁交辦事務，也有些同仁擔心與長官意見不同時，會影響未來的升等，當被多交代幾次之後，便知道往後該如何處理事務。特別是在文官體系政治化的趨勢下，政策或改革理念比起政黨認同更為重要，選用人才的政治化，將使得文官不願意提供正直而坦白的政策建議（洪美仁，2020）。

頂多就是甲乙案上去，分析優劣點是什麼，最後決定權還是在委員會……其實就是看每個長官的態度，有的長官比較強勢，就有可能說只要甲案，那你就提一個案子上來就好了……有的長官雖然會說只要一個結果，但是中間可以寫兩個方式，不同的條文給他，只要都可以達到那個結果……那如果直接下令說就是要這種條文的話，通常都是有外部因素，可能外面意見已經知道了，所以就會直接下這種指令（B-2 受訪者）。

## （二）資源不足與時程限制

雖然通傳會的編制上有近五百人，但扣除技術與技工等後勤人員，真正負責監理的內容處、平臺處與綜規處，每個處大約有五至六個科，每個科的正式編制是科長加五個人，而內容處因為業務特質，以及當初是兩個處的合併，所以科員人數較多，各科應付日常事務還

算勉強，但若是要規劃較長期與深入的計劃與法律案，便顯得人力吃緊。另外，通傳會當初是由電信總局與新聞局合併而來，其中主要員額編制是電信總局，很多都是交通行政或是電信技術背景，而新聞局則是以新聞行政與一般行政為主，對於目前產業政策與監理所需要的知識與能力，大都不是當初高普考的考科，如果沒有足夠的人力與資源，Jacobs（2006）就認為這就很像不少 OECD 國家一樣，若沒有投入足夠的資源，RIA 的評估品質不佳，便只是形式上滿足程序而已。

但我們沒有太多經建行政職系，有在綜規那邊放一些經建行政人力，可是因為其他業務處就是直接與新聞、電子媒體相關的，如果說配了一個經建行政或統計的在裡面，其實日常還是在做一般的業務（B-2 受訪者）。

你有沒有發現國家這麼大，但法案就我跟另外一個同仁就弄完了……我們的工作量是屬於那種比較重大與動腦筋的，那有的同仁其實受不了，然後就是請調或離開（C-2 受訪者）。

法案影響評估 RIA 是需要充分時間，才可能蒐集足夠與多元的意見，並進行專業討論與評估，但通傳會政務官的任期長則四年、短則二年，若想要在任期內完成其當初到任的目標與理想，就會自我形成一個時間表，或者有些是行政院或立法院，要求一定要在什麼時候提出法案，也會出現時程管控。但通傳會法案的時程訂定，經常因為個人主觀與外在客觀因素，而讓作業時程過於緊迫，因此承辦人的首要任務，就是讓每一個意見都有得到回應，也就大部分是基本說明解釋，至於要進行比較複雜的成本效益評估，則很難有時間可以進行。

如果今天的時程都很短，就是一個月、三個月，甚至半年我都覺得不是很充足的情況，在做這麼多事的時候，就難免落入一個就是把事情做完的想法。你就會先有一個擬答，再看長官同意或者不同意，如果他們覺得，這個擬答不夠平衡的話，自然就會再去調整，但是這個空間常常是沒有的，因為其實等到政務官看到這個草案進入委員會的時候，也許離他們預計的時程都已經非常的接近了（C-1 受訪者）。

行政命令跟行政規則當然比較單純，比較是行政機關可以根據專業掌控的，但到了法律層次的時候，其實有很多都是政治性的考量，那就會需要較多的時間，但因為政見考量經常是要在三個月、一個月之內就要端的出來，如果沒有足夠的行政資源，甚至沒有足夠的時間，就只能做完而已（C-2 受訪者）。

### （三）專業分析與評估能力有限

雖然目前行政院各部會都會進行法律案的 RIA 評估，公聽會意見也都會納入考量，但因為國發會並沒有要求應對外公告討論過程與 RIA 內容，因此，承辦單位是如何研析這些資料，各級會議是根據什麼專業與邏輯，最後如何決定採納方案 A 而不是方案 B，詢問所有業者代表與公民團體，幾乎都是完全不了解。特別是通傳會有很多的立法價值較為抽象，如果要量化為成本效益評估，更需要內部有清楚的定義與轉換方式（Radaelli, 2004），不然承辦同仁就只能填上基本概念與簡要說明，也因此就容易流於一般的形式化的資料整理。

要求做量化或質性評估，事實上是有難度的，基本上不知道標準是什麼，也就無法進行嚴謹、邏輯與科學的評估，因為有時候訂定的法案是抽象價值概念，甚至其實是一個政治承諾的問題（C-2 受訪者）。

我覺得要看議題，有些議題是比較容易量化的，衡量衝擊到哪些事業，例如，媒金要不要回溯，有一些則是屬於比較偏向價值判斷，那就不容易評估，就像美國的網路中立性，就是一個意識形態的問題（A-2 受訪者）。

目前大部分通傳會的基層同仁，並不具備量化成本效益分析的能力，雖然已經在綜規處成立了一個產業調查科，有幾位同仁是具統計與經濟背景，但由於平常並不負責業務，對產業與監管政策並沒有內容處跟平臺處的同仁熟悉，當一般承辦人的產業經濟背景與研究統計分析能力仍有限，再加上人力與時間的限制，若只是提供基本的描述性統計數據，可能問題不大，但若是要做比較嚴謹、學術的法案影響

評估，以目前的專業其實是很難達到。

評估過程中會盡量考慮可能的衝擊和影響，但有時候衝擊是沒辦法那麼容易判斷，尤其是同仁也很忙，如果要具體評估對專業利潤之影響，基本上是不可能獲得嚴謹數據（A-2 受訪者）。

要執行到這麼細緻，其實要相當的研究能量跟行政成本，像FCC在做很多的政策評估，就是有很多專業的經濟團隊，聽說有些甚至是諾貝爾經濟學獎得主帶的小組執行，那我們就是某個大學經濟系畢業的同學，或是沒有太多學術背景的在處理，這個研究能量差人家真的很多（C-2 受訪者）。

臺灣中央各部會經常會將研究計畫案委託外面的大學或研究機構執行，每個案子少則近百萬多則上仟萬元，研究案理論上會做基本文獻的探討，訪問影響的企業團體，進行產業統計與評估，甚至是國外個案的比較與討論，但如果整理通傳會委託案的研究機構，其實已經變成少數幾家業者壟斷的市場，研究報告的品質，有時並不見得能達到委託目的，即使要將成本效益的研究案委託，也仍需要能夠理解傳播價值與統計模型的承辦人，而這些專業與能力，卻不是仍以之前的高普考科所能篩選的。

有一些模型的建構其實是需要專業能力的，行政機關常見的方法就是轉為委託研究案，再去引用委託研究案的資料，那你說自己去做的話，坦白講有些困難（C-1 受訪者）。

以學術的要求執行影響評估，是用一個比較嚴謹的模型研究，除非是透過委託計畫進行，其實同仁仍可提供一些統計分析供評估（A-2 受訪者）。

除了期待在立法過程能有完整的 RIA 評估之外，國外更多是希望了解這個法案在落實之後，是否真的如之前評估的結果，還是有哪些



因素沒有考慮到，如果回到當初立法時，是否還可以有檢討修正的空間（Harrison, 2009）。由於臺灣並沒有對 RIA 的執行效果和執行後續進行再評估（林垣，2002），或是再評估機構也同樣受到各方政治力的影響。因此 Harrison（2009）就認為即早將評估過程與相關資訊能透明化的揭露公開，至少可以讓大眾與利害關係人能夠有再次反應意見的機會，能夠在最後定案前得到充分討論，才能達到法案影響評估的意義。

比較有可能的應該是在委員換屆之後，才會比較可能去檢討之前的政策，不知道是不是會有那種人情，或是當時會通過，就表示這群人覺得這是最好的方法，若兩、三個月就開始檢討當時的錯誤，目前是沒有這樣的行政慣例與氣氛，通常是在委員換屆對之前的東西有些疑議，會請我們再去做一些處理（C-2 受訪者）。

## 伍、結論

通傳會治理通訊與傳播產業，所制定的法律與規範影響言論自由、資訊流通、多元文化與產業發展，立法過程應該多方考量與評估社會影響。雖然目前通傳會已遵循國發會要求，召開諮詢會議與公聽會蒐集各方意見，但對於如何分析這些資料、根據哪些成本效益與公共利益標準進行比較、最後委員會議選擇特定方案的理由為何等，由於在草案公佈時，並沒有同步對外說明 RIA 的評估資訊，過去這些決策歷程就像黑盒子，造成社會大眾對立法結果的不信任。

如同前面 RIA 文獻探討結果，各國在政策規劃與法案的制定過程，同樣都會受到行政、立法機關、法院與利益團體的影響，也因此，歐美國家盡量透過不斷修正的政治獻金法與遊說法（郭俊偉，2010）；公開透明不同利益與權力團體對特定法案的影響，避免過度因為政治力或是科層文化，選擇較為安全或是交辦的評估標準，變成只是滿足程序上的需求（Radaelli，2004）。

但從訪談研究發現，通傳會不同層級受訪者對 RIA 評估時的獨立性卻有不同解讀，委員或是部分高級文官認為組織內的成員都有其發言空間，但中階與基層員工則認為自主性有限，在組織的時間愈久，就愈容易接受隨長官交辦。但這應該不只是通傳會個別行政機關的爭

議，而是臺灣政府近年來文官體系政治化，以及能否有相對規範尊重文官專業的問題（洪美仁，2020）。

過去的文獻也發現，透過愈完整的 RIA 法規影響評估程序，納入更多的專業與數據資料，增加訊息的不對稱，可以減少被行政與立法院政治人物干擾，提高獨立機關的自主性（Ringquist et al., 2003; Woods, 2018）。因此，通傳會應積極建立組織內部 RIA 施行過程，所需的量化與質性影響評估資源，不管是成本效益分析所需的資料庫，或是納入更多非貨幣單位的社會價值指標（丘昌泰、廖元豪，2003；Radaelli, 2004），可以透過與智庫或學校研究中心，在平時就將相關資料與理論模型建立，定期主動提出對既有法案的修正建議，不然每到法案評估時的人力不足與時程緊湊，幾乎無法完整執行 RIA 的可能。

此外，成立像是美國預算管理局（OMB）組織下的 Office of Information and Regulatory Affairs（OIRA）負責監管立法過程，確認各單位是否做到完整的法規影響評估，協助提昇 RIA 的評估品質，也可以是國發會思考的方向。而通傳會也應該定期檢討過去 RIA 的評估結果與經驗，省思之前執行時的問題與改進策略，以確實能在未來的研析過程廣納更多元的意見，透明化選擇過程與揭露不同方案選擇的理由，促成通傳會與社會的對話與相互理解，以改善臺灣通訊傳播法制作業的立法品質。

本研究透過訪談各種層級的通傳會同仁與外部利害團體，輔以通傳會的 RIA 相關表格資料，透過文獻與不同受訪者的角度，建構通傳會 RIA 在施行時所可能遇到的限制，但這仍可能只是眾多觀點之一，建議後續研究可以透過單一法案的 RIA 個案研究，或是藉由其他不同研究與本研究進行比較，將更能釐清限制通傳會 RIA 施行的因素。

## 註釋

- 1 Regulatory Impact Assessment 如果譯名為「法規（政策）影響評估」或「法規管制影響評估」應該更為涵蓋原文意旨，但由於目前國發會與中文學術論文仍大多使用「法規影響評估」，為求讀者閱讀的一致性，故本文仍沿用「法規影響評估」。

## 參考書目

- 〈國家發展委員會法規政策影響評估〉（2017）。取自國家發展委員會網頁  
[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=0CF7EEAD9B7962E3](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0CF7EEAD9B7962E3)
- 〈國家通訊傳播委員會〉（2021年3月12日）。取自國家通訊傳播委員會網頁  
[https://www.ncc.gov.tw/chinese/content.aspx?site\\_content\\_sn=5238](https://www.ncc.gov.tw/chinese/content.aspx?site_content_sn=5238)
- 〈媒體多元維護與壟斷防制法草案〉（2019年10月11日）。取自國家通訊傳播委員會網頁  
[https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19060/3926\\_41499\\_190603\\_1.pdf](https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19060/3926_41499_190603_1.pdf)
- 王千文（2008）。〈官僚體制中「服從」與「自主」矛盾現象之探討——韋伯觀點的詮釋〉，《中國行政》，80：101-127。
- 丘昌泰（2000）。《公共政策：基礎篇》。臺北：巨流圖書。
- 丘昌泰、廖元豪（2003）。《建立管制性法規影響分析機制可行性研究》。（行政院經建會委託研究報告，（100）920.3929）。臺北市：行政院經濟建設委員會。
- 丘昌泰、郭介恆（2004）。《建立行政機關法規影響分析機制暨實證研究》。（行政院經建會委託研究報告，（100）930.5318）。臺北市：行政院經濟建設委員會。
- 司法院（2016）。〈最高行政法院裁判 105 年度第 313 號〉，《司法院公報》，58(8)：180-192。
- 林垣（2002）。〈我國建立「法規衝擊分析」機制之初論〉，《研考雙月刊》，26(5)：40-49。
- 林垣（2007）。〈為民服務，抑依法行政？——以法規影響評估機制為中心〉，《研考雙月刊》，31(4)：63-72。
- 林垣（2014）。〈法規影響評估作業之檢視與展望〉，《臺灣經濟論衡》，12(1)：44-50。
- 林垣（2015）。《103 年度行政機關辦理法規影響評估能量建構委託辦理案》。（國家發展委員會委託辦理，（104）006.0901）。臺北市：國發會。
- 胡博硯（2009）。〈論國家通訊傳播委員會作成之行政處分的訴願決定機關〉，《東海大學法學研究》，31：69-104。

- 施能傑（2012）。〈政府人事管理法令的管制品質分析〉，《行政暨政策學報》，55：1-30。
- 洪美仁（2020）。〈文官體系政治化的發展趨勢與衝擊：兼論英國經驗〉，《公共行政學報》，59：31-65。
- 郭俊偉（2010）。〈站在政治獻金背後「說話」的利益團體－省思美國多元化社會的自由與平等〉，《臺灣民主季刊》，7(2)：77-123。
- 孫克難（2015）。〈法規或政策影響評估（RIA）之成本效益分析〉，《財稅研究》，44(3)：1-34。
- 張其祿（2008）。〈法規（管制）影響評估理論與實務之初探〉，《研考雙月刊》，32(2)：50-58。
- 張月蓉（2011）。《管制影響評估應用於跨媒體經營管制之研究－以中視、中天負責人變更案之審查為例》。中正大學電訊傳播研究所碩士論文。
- 韓意慈（2010）。〈美國公益團體遊說的法規環境及影響〉，《非營利組織管理學刊》，9：72-86。
- 蘇永欽（2007）。〈獨立機關的憲政功能與危機－NCC 運作一年半的初體驗〉，《法令月刊》，58(8)：4-15。
- Brito, J., & Ellig, J. (2007). A tale of two commissions: Net neutrality and regulatory analysis. *CommLaw Conspectus*, 16, 1-51.
- Belfield, C. R., Bowden, A. B., & Rodriguez, V. (2019). Evaluating regulatory impact assessments in education policy. *American Journal of Evaluation*, 40(3), 335-353.
- Carroll, P. (2010). Does regulatory impact assessment lead to better policy? *Policy and Society*, 29(2), 113-122.
- Furlong, S. R. (1998). Political Influence on the bureaucracy: The bureaucracy speaks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 39-65.
- Golden, M. M. (1998). Interest groups in the rule-making process: Who participates? Whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 245-270.
- Hammond, T. H., & Knott, J. H. (1996). Who controls the bureaucracy?: Presidential power, congressional dominance, legal constraints and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 12(1), 119-166.



- Harrison, M. (2009). Assessing the impact of regulatory impact assessments. *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, 16(3), 41-49.
- Hertin, J., Jacob, K., Pesch, U., & Pacchi, C. (2009). The production and use of knowledge in regulatory impact assessment-An empirical analysis. *Forest Policy and Economics*, 11(5-6), 413-421.
- Jacobs, S. (2006). *Current trends in regulatory impact analysis: The challenges of mainstreaming RIA into policy-making*. Retrieved from Jacobs & Associates Web site [http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/11/Jacobs\\_Current\\_\\_Trends\\_and\\_Processes\\_in\\_RIA\\_May\\_2006.pdf](http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/11/Jacobs_Current__Trends_and_Processes_in_RIA_May_2006.pdf)
- Kim, D. R. (2007). Political control and bureaucratic autonomy revisited: A multi-institutional analysis of OSHA enforcement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(1), 33-55.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179.
- Maggetti, M., & Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: A state of the field and ways forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 239-256.
- OECD (2002). *OECD reviews of regulatory reform regulatory policies in OECD countries: From interventionism to regulatory*. Paris, FR: OECD Publishing.
- Obar, J. A., & Schejter, A. M. (2010). Inclusion or illusion? An analysis of the FCC's public hearings on media ownership 2006-2007. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 54(2), 212-227.
- Posner, E. A. (2001) Controlling agencies with cost-benefit analysis: A positive political theory perspective. *The University of Chicago Law Review*, 68(4), 1137-1199.
- Radaelli, C. M. (2004). The diffusion of regulatory impact analysis-Best practice or lesson-drawing? *European Journal of Political Research*, 43(5), 723-747.
- Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 924-943.
- Ringquist, E. J., Worsham, J., & Eisner, M. A. (2003). Salience, complexity, and the legislative direction of regulatory bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 141-164.

- Schlozman, K. L., & Tierney, J. T. (2006). More of the Same: Washington pressure group activity in a decade of change. In R. M. Alexander (Ed.), *The classics of interest group behavior* (pp. 201-224). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Thatcher, M. (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(3), 347-373.
- Torriti, J. (2016). Energy. In C. A. Dunlop, & C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of regulatory impact assessment* (pp. 209-227). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Woods, N. D. (2018). Regulatory analysis procedures and political influence on bureaucratic policymaking. *Regulatory & Governance*, 12(2), 299-313.
- Yackee, S. W. (2005). Sweet-talking the fourth branch: The influence of interest group comments on federal agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 103-124.
- Yesilkagit, K., & van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8, 137-153.

## 附錄

### 附錄一、OECD 所提「管制決策查核事項」原則

- 1、是否很清楚地陳述欲處理的問題？（有明顯證據指陳問題本質、影響程度和問題成因）
- 2、政府介入處理該問題是否理由夠充分？（考量過問題本質、介入可能產生的成本和效益、各種可用的介入作法）
- 3、管制是否為政府介入可採行的最佳工具？（比較各種管制性和非管制性政策工具的效果，包括效益、成本、分配效果和行政程序負擔等）
- 4、管制是否有法律為基礎？（需符合法治原則的設計，包括法律優位、明確性、比例原則、正當程序等）
- 5、哪個層級的政府適合負責該管制工作？（如涉及多個政府層級，應先設計有效的協調機制）
- 6、管制措施的效益是否高於成本？（應經過估算預期總效益和總成本的比較）
- 7、管制措施對不同團體所產生的效果分佈是否透明週知？
- 8、管制法令是否清晰、一致、完整和使用者週知？
- 9、管制措施相關各方是否皆有機會陳述其見解？（根據公開和透明方式設計表達機制，及時和有效地獲得受影響企業和工會、利益團體或其他層級政府等的意見）
- 10、如何達成管制的順服度？（設計有效的執行策略和誘因）

資料來源：施能傑（2012）。〈政府人事管理法令的管制品質分析〉

## 附錄二、國發會建議 RIA 之階段、目標、操作步驟與功能

| 二階段            | 目標           | 操作步驟             | 功能                             |
|----------------|--------------|------------------|--------------------------------|
| 第一階段<br>形成政策   | 一、政策分析<br>作業 | 1、描述政策背景         | 說明政府所欲處理的議題，並確實盤點現行法制規範        |
|                |              | 2、釐清政策問題         | 釐清現況與目標之落差，探究根本原因以對症下藥         |
|                |              | 3、設定政策目標         | 作為對策方案之指引及執行成效之評估標準            |
|                |              | 4、研擬對策方案         | 包括管制、維持現況、強化行政措施等選項            |
|                | 二、影響評估<br>作業 | 5、預評估對策方案        | 說明各方案之影響、主要利害關係，進行質化或量化之成本效益分析 |
|                |              | 6、諮商利害關係者        | 作成諮詢文件蒐集公眾意見                   |
|                |              | 7、選定最終執行方案       | 公布評估結果報告書，並統整回應公眾意見            |
|                |              | 8、執行成果評估規劃       | 設定績效指標評量結果                     |
| 第二階段<br>形成法規草案 | 三、草案揭露<br>作業 | 9、預告法規草案與 RIA 報告 | 公布 RIA 報告書及法規草案                |
|                |              | 10、踐行法規草案公眾諮詢程序  | 機關就管理方式有最終政策決定權，但應統整回應公眾意見     |

資料來源：國家發展委員會（2017）。《法規政策影響評估作業手冊》

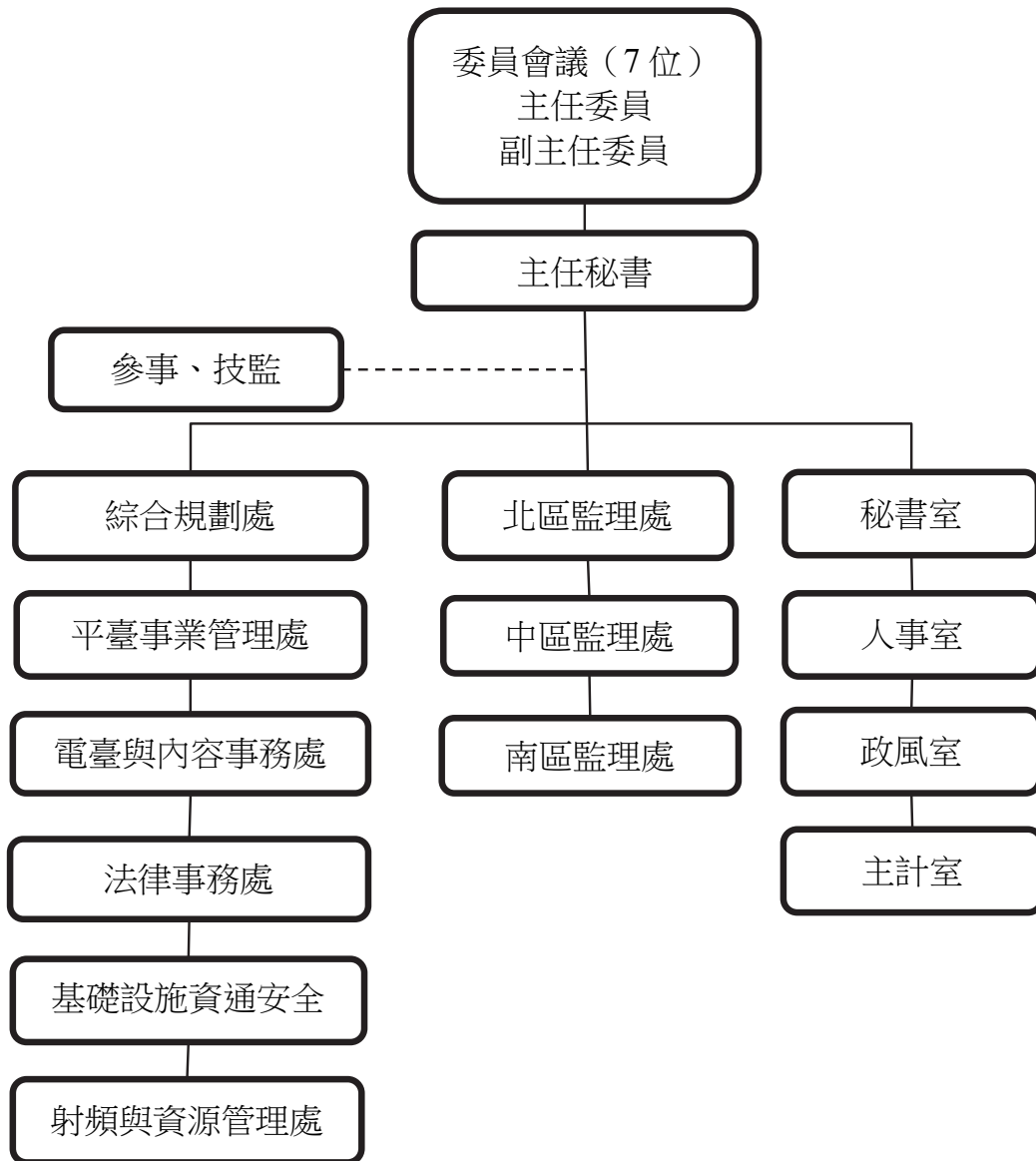


附錄三、國發會法規影響評估的審查清單初步建議表格

| 審查項目       | 審查問題  |
|------------|---|
| 一、法規必要性分析  | <input type="checkbox"/> 1.增修訂法規是必要嗎？何以需要增修訂本法規？<br><input type="checkbox"/> 2.法規所欲解決之問題為何？管制目標為何？  |
| 二、法規替代方案審視 | <input type="checkbox"/> 3.除管制方案外，是否有其他有效方案可替代？<br><input type="checkbox"/> 民間、 <input type="checkbox"/> 市場、 <input type="checkbox"/> 學校、 <input type="checkbox"/> 第三部門、 <input type="checkbox"/> 地方政府等或 <input type="checkbox"/> 其他方式是否可以替代？   |
| 三、法規影響對象評估 | <input type="checkbox"/> 4.一旦實施本法，受影響之對象為何？<br><input type="checkbox"/> 5.本法影響程度為何？<br><input type="checkbox"/> 6.正面或負面影響？<br>請從 <input type="checkbox"/> 民眾、 <input type="checkbox"/> 消費者、 <input type="checkbox"/> 市場、 <input type="checkbox"/> 國內外企業廠商、 <input type="checkbox"/> 中小企業、 <input type="checkbox"/> 第三部門、 <input type="checkbox"/> 民間社會、 <input type="checkbox"/> 社區等角度加以評析。 |
| 四、法規成本效益分析 | <input type="checkbox"/> 7.法規可能產生的成本與效益項目？<br><input type="checkbox"/> 8.可否轉化為貨幣加以表達？<br><input type="checkbox"/> 9.有無相關量化資料可以引證？<br><input type="checkbox"/> 10.成本效益分析的總體結果（淨效益）為何？  |
| 五、公開諮詢程序檢討 | <input type="checkbox"/> 11.是否曾經舉公聽會或說明會？<br><input type="checkbox"/> 12.那些利害關係團體受邀參加？<br><input type="checkbox"/> 13.其對於管制的意見為何？<br><input type="checkbox"/> 14.反映意見是否妥善處理？<br><input type="checkbox"/> 15.請提供受邀團體名單及聯絡電話？   |
| 六、總體影響評估結論 | <input type="checkbox"/> 16.綜合上述法規影響評估結果，提出增修訂本法之影響評估結論。  |

資料來源：《建立行政機關法規影響分析機制暨實證研究》，丘昌泰、郭介恆，2004，臺北市：行政院經濟建設。

## 附錄四、通傳會組織圖



以下為處室涵蓋科別：

- 綜合規劃處：綜合管考科、競爭政策科、匯流政策科、國際兩岸事務科、產業調查科。
- 平臺事業管理處：事業治理準則科、固定平臺業務科、有線電視業務科、消費爭議處理科、行動平臺業務科、網路互連科。
- 電臺與內容事務處：廣電綜理科、廣播監理科、電視營運科、電視內容科、匯流培運科、觀測流計科。
- 法律事務處：法制與綜合法務科、管制法律事務科、法理法律事務

科。

- 基礎設施資通安全處：網路管理科、網路技術科、基礎設施防護科、通傳設備安全科、資訊管理科。
- 射頻與資源管理處：射頻管制與認證科、和諧共用科、頻率管理科、號碼網址管理科。
- 北中南監理處：綜合業務科、通訊業務科、電波監測科、傳播業務科、射頻器材管制科。

資料來源：國家通訊傳播委員會網站，2021年3月12日，取自

[https://www.ncc.gov.tw/chinese/content.aspx?site\\_content\\_sn=5238](https://www.ncc.gov.tw/chinese/content.aspx?site_content_sn=5238)

## 附錄五、NCC 通傳會訪談大綱

### 1、NCC 通傳會與法規影響評估 (RIA)

- 甲、請問你目前在 NCC 主要的工作內容？
- 乙、對 RIA 的理解為何，目的、手段？
- 丙、目前通傳會 RIA 操作的行政流程為何？（若無，國發會例子）
- 丁、過去是否有經手有關 RIA 的評估，請舉例？所擔任的角色為何？
- 戊、是否有具體的表格與例子可以說明？（若無，國發會版本）

### 2、RIA 多樣的資料來源

- 甲、一開始法案的初稿的資訊來源為何？例如「反媒體壟斷法」基本上參考了各種立法院與學者的不同版本，再綜合而成，但如何選擇，標準為何？NCC 是否會從頭開始自己制訂法案？
- 乙、目前法規影響評估過程，所需要的資料來源，包括量化與質性？NCC 平常網站資料庫的數據是否足夠？
- 丙、召開公聽會時，如何決定不同利害關係人，請舉例？
- 丁、如何判斷公聽會收集到充分與完整的不同意見？
- 戊、專家學者的決定與多樣性，是否刻意挑選不同意見者？由誰來決定？

### 3、如何評估與比較不同 RIA 面向？

- 甲、如何整理與解讀所收集的各種資料？
- 乙、如何將公聽會的逐字稿，轉化為評估資訊？
- 丙、量化與質性要如何轉換？不同價值與影響要如何比較？
- 丁、NCC 組織內部是否有幕僚，具備量化變數與計算評估與能力？
- 戊、最後是如何決定方案 A 而不是方案 B？例如成本效益法，或是有其他模式？是如何評估，由誰來決定那一個方案？

### 4、如何保障 RIA 評估的專業與獨立性？

- 甲、RIA 評估作業通常是由下而上，或是由上而下，或是看法案

的特性？

乙、請問在執行影響評估時，是否能獨立自主作業？

丙、不同專業複雜度的法案內容，是否會影響 RIA 的獨立自主性？

丁、NCC 內部組織結構，是否會有不同權力的干涉？

戊、是否曾出現上級指示的經驗，請舉例？

5、NCC 通傳會內部不同部門之間的合作與衝突？

甲、法規處、或是橫向不同單位之間的競合？

乙、會議中誰通常具有主導權與否決權？

丙、NCC 內部最後把關單位（例如法務處，或 NCC 委員會）？或是外部其他單位會對 RIA 有再評估的權力？

6、來自行政院與立法委員的壓力？

甲、主委、委員與處長等級，是否會直接有來自行政與立法機關的壓力？

乙、在會議中，或是私下會抱怨這些的壓力？

丙、立法院除了預算審查與人事同意權外，是否還有其他施壓的方式？

丁、行政院除了人事任命權外，是否還有其他施壓的方式？

戊、這些大多是針對主委、委員與處長等級，而通傳會長官如何將這些壓力轉至內部文官幕僚？

7、委員之間的權力競合？

甲、正副主委或是不同委員之間，如果對 RIA 有不同意見時，通常會如何協調？共識決或投票表決，或是主委有議事主導權力，可以強行通過？是否有具體例子可以說明？

乙、不同專業背景（傳播、電信、法律、經濟、網路等）的委員，或是來到 NCC 年資，是否會影響不同委員對法案的尊重程度？

丙、當委員之間有不同意見時，文官幕僚的角色為何？是能獨立提供不同專業，還是會偏向主委或特定委員？是根據專業、權力或是人間關係？



8、請以不同個案為例說明

甲、過去是否會參與任何通傳會的立法與修正案？

乙、如果以近期的「媒體多元文化維護與壟斷防制法草案」（法案），從其他立法初稿修正？二進二出立法院與行政院，從2011年立法至今無法通過的原因？

丙、「多元選擇付費機制規劃」（規範）為例，分組付費談了非常多年，為何仍然停留在討論階段？

## 附錄六、通傳會「法案及性別影響評估檢視表」

|                               |                              |    |  |
|-------------------------------|------------------------------|----|--|
| 壹、法案名稱：                       |                              |    |  |
| 貳、主管機關：                       |                              |    |  |
| 參、法案內容涉及領域：                   |                              |    |  |
| 肆、問題界定與訂修需求                   |                              |    |  |
|                               | 項目                           | 說明 | 備註   |
| 4-1 問題<br>界定                  | 4-1-1 問題描<br>述               |    | 簡要說明所面臨問題之梗概   |
|                               | 4-1-2 執行現<br>況及問<br>題之分<br>析 |    | 1、業務推動執行時，遭遇問題之原因<br>分析。<br>2、說明現行法規是否不足，須否配合<br>現況或政策調整。  |
| 4-2 訂修<br>需求                  | 4-2-1 解決問<br>題可能<br>方案       |    | 請詳列解決問題之可能方案及其評估   |
|                               | 4-2-1 訂修必<br>要性              |    | 請說明最終必須訂修法案以解決問題之<br>理由；如有立委提案，並請納入研析。   |
| 4-3 配套措施及相關協<br>力事項           |                              |    | 配套措施諸如人力、經費需求或法制整<br>備等；相關機關協力項請予詳列。   |
| 伍、政策目標                        |                              |    | 簡要說明政策取向   |
| 陸、徵詢及協商程序                     |                              |    |  |
| 6-1 法案主要影響對象                  |                              |    | 請說明法案內容主要影響之機關<br>(構)、團體或人員。   |
| 6-2 對外意見徵詢                    |                              |    | 1、請說明對社會各界徵意見及與相關<br>機關(構)、地方自治團體協商之<br>人事時地。<br>2、徵詢或協商時，應敘明其重要事<br>項、有無爭議、相關條文、主要意<br>見、參採與否及其理由(含國際參<br>考案例)，並請填列於附表；如有<br>其他相關資料，亦請一併檢附。<br>3、對社會各界徵詢意見，應落實性別<br>參與。 |
| 6-3 與相關機關(構)<br>及地方自治團體協<br>商 |                              |    |  |

|  |                    |   |
|--|--------------------|---|
| 柒、成本效益分析及對人權之影響  |                    |   |
| 7-1 成本   |                    | 1、關於成本及效益、指政府及社會為推動及落實法案必須付出之代價及可能得到之效益。<br>2、得量化者應有明確數字，難以量化者亦應有詳細說明。    |
| 7-2 效益   |                    |   |
| 7-3 對人權之影響   | 7-3-1 憲法有關人民權利之規定  | 請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。   |
|  | 7-3-2 公民與政治權利國際公約  | 依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。 |
|  | 7-3-3 經濟社會文化權利國際公約 |   |
| 捌、性別議題相關性（省略）*   |                    |   |
| 玖、性別影響評估結果（省略）*  |                    |   |
| 拾、法制單位復核   |                    |   |
| 10-1 法案內容：<br>提經法規會討論通過，與會法制單位表示意見                           |                    |   |
| 10-2 徵詢及協商程序：<br>已徵詢及協商法案主要影響對象<br>已適當說明與回應徵詢及協商對象所提之主要意見    |                    |   |
| 10-3 對人權之影響：<br>已由法規會具人權專長委員、曾受人權教育訓練之參事、其他高階人員或委請之人權學者專家檢視。 |                    |   |
| 10-4 訂修程序：本檢視表已完整填列  |                    |   |

\*省略捌、玖有關「性別影響評估」部分的填寫項目。

附件：「陸、徵詢及協商程序」之附表：

| 重要事項 | 有無爭議   | 相關條文 | 相關機關（構）、團體或人員之主要意見 | 參採與否及其理由（含國際參考案例） |
|------|--------|------|--------------------|-------------------|
|      | 有<br>無 |      | 主要意見：<br>意見來源：     | 予以參採：<br>不予採納：    |

# Limitations on Regulatory Impact Assessments of the National Communications Commission

Kuo-Feng Tseng\*

## Abstract

The National Communications Commission (NCC) regulates telecommunications and media services in Taiwan, and most of its laws and policies affect citizens, industries, and society. Few studies have explored the functionality of the legislative process and whether the laws serve their purpose, although several ministries have applied regulatory impact assessment (RIA) to the legislative process. This study discovered lobbies outside organizations, such as political parties and interest groups, reduce staff members' professionalism and independence. In addition, bureaucratic culture and a lack of professionalism prevent RIA from being conducted in a timely manner. Therefore, the NCC should reorganize its staff, redistribute resources, and engage in dialogue with political appointees and ordinary civil servants to effectively regulate telecommunications and the media and produce high-quality laws and policies.

**Keywords:** bureaucracy, independence, NCC, professionalism, quality of legislation, regulatory impact assessment (RIA).

---

\* Kuo-Feng Tseng is Associate Professor at the College of Communication, National Chengchi University, Department of Radio and Television, Taipei, Taiwan, Email: tsengkf@nccu.edu.tw