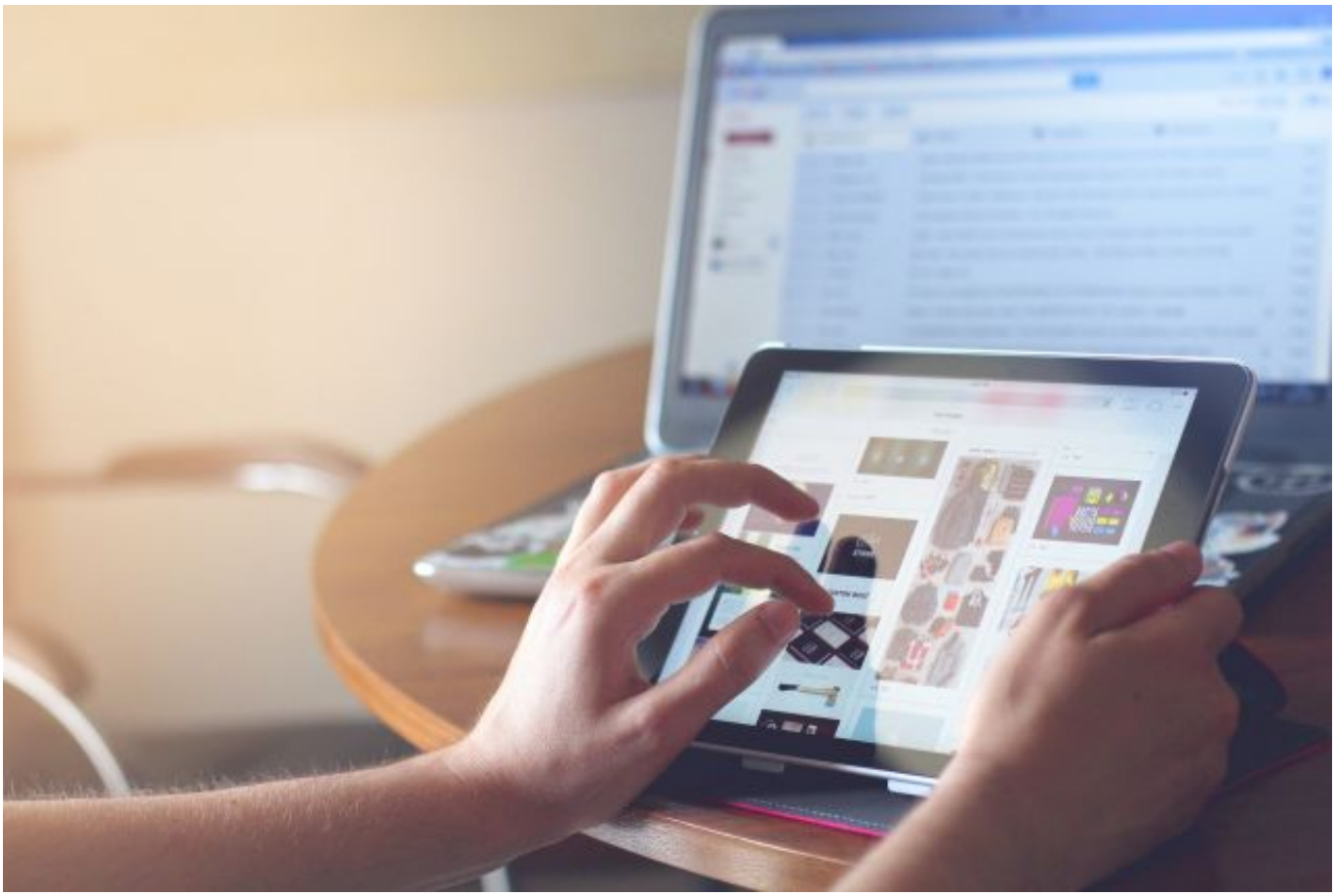
發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742



前言

網路的蓬勃發展，讓各界倡議

制定網路相關的專責法令，迄今已逾10

年。我國目前尚無網路相關的專責法令，主

要是期待NCC

制定「數位通訊傳播法」或「數位通訊傳

播服務法」。NCC終於在2021年12月29

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

日委員會

議中審議「數位通

訊傳播服務法」，然而迄今仍未見該

草案的具體條文，為何NCC

遲未公布？本

法的具體規範為何？是否涉及網路內容管制？具體的立法時程為何？NCC均未明確說明。

壹、NCC

取巧的「對外公布」數位通訊傳播服務法的「草案架構」，而不公布草案條文

一、NCC未對外公布數位通訊傳播服務法的草案內容（條文）：

NCC在2021年12月29號第996

次委員會議中，決議公布「數位通

訊傳播服務法」草案架構，NCC

的記者會中，僅有公布一

則新聞稿，以及在記者會說明使用的背板圖片12

張，至於詳細的草案條文內容，則付之

闕如；隔一週後，NCC公布第996次委員會議紀錄。因此，雖然NCC

宣稱已經對外公布數位通訊傳播服務法草案，但實際上，NCC對外公布的資訊只有三個：

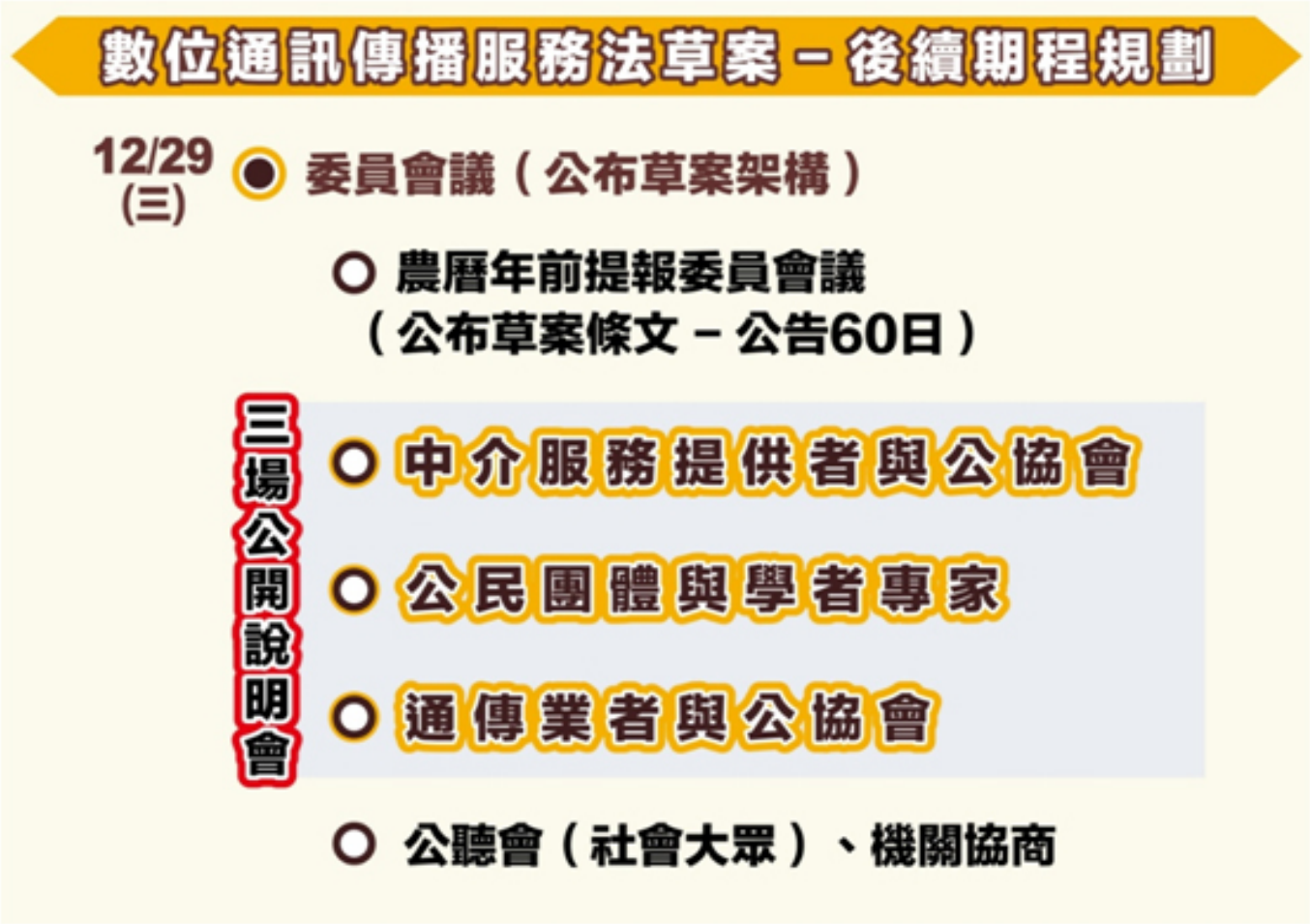
1. 2021/12/29新聞稿[1]。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

2. 2021/12/29記者會的9張背板圖片。

3. 2021/12/29委員會議紀錄[2]。



然而，最重要的草案條文，包括立法理由等，均未對外公布。縱使立法委員高度關心本草案內容，各辦公室向NCC

索取草案條文時，承辦的處室同仁也只能委婉拒絕，也是立法院各委員諸公，完全無法了解數位通訊傳播服務法草案究竟有哪些內容。

Phoca PDF

另外從2021/12/29記者會的第1張背板圖片中可知，NCC

後續期程規劃中，預定農曆年前再以一次委員會議公布草案條文，並在舉行三場「公開說明會」，另外也會舉行公聽會與機關協商。但在本

文完成於2022年2月底時，NCC

仍未以委員會議公布草案條文，也不知道NCC

是否舉行「公開說明會」，公聽會與機關協商也尚無訊息。

二、NCC僅公布「草案架構」，而不公布「草案條文」，是有意且取巧的決定：

自NCC第996次委員會議紀錄中，即可窺知為何NCC

不公布草案條文，而且NCC

是有意識、取巧的決議不公布「草案條文」。自該次委員會議的第二、三案紀錄文字比較，即可知其端倪。

第二案：「數位通訊傳播服務法」（草案）討論案。

決議：本案草案架構及對外公布版本修正通過，

草案內容請依委員意見修正後，續提委員會議討論。

第三案：「有線廣播電視事業發展基金撥付直轄市、縣（市）政府款項分配作業要點」（草案）討論案。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

決議：本案依委員會議意見修正通過，請賡續辦理向地方政府召開公開說明會事宜。

NCC第996

次委員會議中，恰巧的第二、三案均是法律或法規命令、行政規則的草案討論案，而第三案的決議文字：「本案依委員會議修正通過」，則是一般正常的決議文字。在經過委員會議的決議後，即依法制作業程序辦理預告或公開說明

會等事宜，例如第965次委員會議[3]第5案、第984次委員會議[4]第2

案等，也通過法律或法規命令、行政規則的草案，而辦理相關法制作業程序。

但回到第二案的決議文字，NCC

則是「取巧」的決議，僅公

告草案架構，但不公告草案內容。意即，NCC

遲未公布數位通訊傳播

服務法草案內容，並非作業程序不及等問題，

而是NCC

11章，包括基本權利維護、免責要件、營業義務等內容，但實際上規範為何，實難探知。

實際上，這也是NCC

第一次決議公布「草案架構」，而不公

布「草案內容」，NCC成立迄今逾15年，委員會議超過1000

Phoca PDF

次，從來沒有過只公布「草案架構」而不公布「草案內容」；況且，依照一般法制作業實務，殊難想像條文尚未確定，就向外公布草案各章節名稱，似無實益。

回到2021/12/29

記者會的背板

圖片，明確的說明草案條文

會在農曆年前以委員會議決議公布，益證NCC

確實僅決議公布草案架構，而不公布草案條文。記者會中明確表示農曆年前會公布草案條文，但迄今尚未公布。

三、NCC迄今不公布草案條文，意在遮掩其無能力制定數位通訊傳播服務法

網路相關專責法令，立法院與各界討論與

要求迄今已逾10年。近日更通過數位發展部組織法及NCC

組織法調整，確立未來網路內容或平臺事業，可能受相關法律輔導或監理。

因此，立法委員多次在立法院質詢陳主委，無論是從網路詐騙、網路賭博、網路假訊息、網路情色內容等，陳主委的回應

大約是：「既有法令由各主管機關負責」、「NCC

目前已經在草擬數位通訊傳播服務法」。而立法委員多次追問，數位通訊傳播服務法之立法時程時，陳主委均以2021年底可以「送出去」。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

陳主委

所謂的「送出

去」，依照一般立法院質詢

的慣例解釋，可能是指草案對外公告經過60

日的預告期間後，再彙整各界意見而調整定案，送至行政院；至不濟也至少是將確定的草案內容對外公告，開始計算60

日的預告期間，廣徵各界的意見。以上兩種解釋，外界至少都會看到完整的草案內容，而了解主管機關可能的政策或監理方向。

然而，或許是本草案的制定過程充滿艱難，也或許是本草案的內容震古鑠今，草案內容可能尚有問題而不

適合對外公布，但

是陳主委的「送出去」卻已經到了最

後通牒的時限。因此，NCC便獨創一格的，有意的在2021

年最後一次委員會議中，取巧的做成本次決議，將「草案架構」送出去，而草案內容不送出去。

未來，若立

法委員再次質詢陳主委

，為何未將草案內容公布，陳主委仍可大方回

應，NCC

已把「草案架構」送出來，已經達成過去在立法院質詢的承諾，立法委員縱使嘆息萬千，實難對抗陳主委的「智慧」。

Phoca PDF

試想，一般法制作業程序中，重要的其實是各具體條文內容，法案架構與章節，其實只是方便作業或協助理解，縱使對外公布，各界依然無法知悉具體條文內容，並無實益；再者，對機關而言，若條文內容尚未確定，公布草案架構並無實益，對立法進度並無幫助，也無助於立法過程的公開透明；另根據NCC

公布之會議紀錄可知，本草案是有具體的條文內容的，只是委員會議決議不對外公布條文內容而持續討論；主管機關在公布草案架構後，另邀請Facebook、Line

等業者進行座談會，可以預料的是，在僅有草案架構而無條文內容時，業者應該無法提出具體意見，進行座談會的實益甚微。

總結以上各點，NCC

決議僅公布草案架構，而不公布草案內容，是有意且取巧的決定，至於為何做成此不符一般法制作業程序的決定，或許只是立法進度不理想，以及條文內容問題繁多，但是又為了應付立法委員的質詢，進而作成此決定。迄今NCC

也未依記者會說明，再次決議公布草案內容，可以預見未來立法委員仍無法知悉草案內容。

貳、本屆立法委員任期內，通過數位通訊傳播服務法機會渺茫

一、草案送至立法院審議，最快約是2023年1月。

一般而言，

由行政機關推動立法時

，會先由行政機關對外公布草案條文，並對外

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

預告60

日，徵詢各界意見後，調

整草案條文；若有必要，可能會再次對外預告60

日，再次徵詢各界意見。經行政機關確定草案條文後，會送往行政院審議，經行政院院會決定後，會再送往立法院進行立法三讀程序。

以數位通訊傳播服務法為例，NCC目前尚未公布草案條文，意即NCC

尚在研議草案條文中，NCC

原先預估在農曆年前就可以對外公布草案條文，但目前進度似乎嚴重遲延，具體的時程待陳主委至立法院備詢時，可能會比較明瞭。但筆者

評估，在2021/12/29

委員會議中，決議依委員會議的意見調整草案條文，若非草案條文出現本質上的重大問題，應不至於至今仍無法公布草

案條文，在草案條文有本質上的重大問題前提

下，NCC若能在3個月內公布草案條文，已是萬幸[5]。

NCC未來在公布草案條文後，須對外預告60

日，徵詢各界意見，並辦理相關公開說明會、公聽會等，再對草案條文調整。以數位通訊傳播服務法的內容評估，若能在4個月內完成，非常困難。

在草案送至行政院後，依照行政院法制作業慣例，大約可以3個月內經行政院會決議。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

因此

，總整以

上說明，數位通訊

傳播法要送進立法院開始立法程序，

最樂觀的評估大約須經10個月，意即在2023年1

2023年1

月始能送進立法院；若再考量本草案

屬重大草案，以及本屆NCC委員的行政效率，本草案就算在2023年底才送進立法院，也不意外。

二、立法院在本屆內完成三讀立法，希望渺茫：

承前所述，本草案最快在2023

年送進立法院，因此，本屆立院僅有第7、8

兩個會期可以完成三讀立法。然而眾所周知，第8

會期是預算會期，而且接近總統及立委選舉，立法委員較忙碌，無暇處理重大立法案件，因此實

際上可能僅有第7會期可以處理修法。

姑不論網路內容管制此一重大爭議議題，即使是中介服務者的責任範疇與相關義務等，仍是重大

爭議議題，也難

想像立法院有辦法在一個會期內

Phoca PDF

即完成三讀程序。更何況，若是NCC

在制定本草案的時程持續遲延，只要錯過第7會期，實質上就已經不可能完成立法。

再者，基於屆期不連續原則，若本屆立法院任內無法完成立法，立法程序又將重頭來過。網路相關的立法程序，已經在NCC的遲延及屆期不連續下延宕10

年以上，可預期的是，相同的問題會再繼續發生一次。

參、對數位通訊傳播服務法草案架構的評論

一、數位通訊傳播服務法的定位不明

數位通訊傳播法，始於國民黨執政時期的石世豪主委時代，石主委版本的數位通訊傳播法，定性接近基本法性質而非作用

法，同時主要著眼於民事私法關係之介接。在2016

年民進黨執政後，詹婷怡主委版本的數位通訊傳播法，大致沿襲石主委版本的框架與內容，然而，2018

年時值民進黨政府地方選舉大敗，又受限於網路內容假訊息攻擊所苦，詹主委版本的基本法性質，不受民進黨政府肯定，而立法未果。

姑且不論石主委及詹主委版本的數位通訊傳播法內容是否符合執政黨的需求，該版本的定位明確，與現行法令並無扞格，最多僅是受批評「有立法跟沒有立法的效果相同」，然以基本法做為網路內容與平臺的第一部法令，牽引其他作用法立法，似無嚴重問題。

Phoca PDF

然而，從NCC

公布的草案架構中，規範業者的責任與規範，並訂有相關罰則，本法的定位似乎已經是作用法的性質，而非是基本法的性質。然而做為第一部網路內容的法律，其根本立法原則上尚未確定，未來就各管制議題，可能就會出現立法原則的衝突。

就以NCC

新聞稿揭示的「馬尼拉中介者原則」為例，我國是否肯認馬尼拉中介者原則，尚未定論，且馬尼拉中介者原則，雖其意涵廣泛[6]

，大致上多是在免除中介者的責任，以及要求政府對中介者的限制，應符合明確定義與司法機關參與等，似乎也與NCC已公布的草案架構規範業者的責任與規範不符。

另以最具爭議的網路內容管制為例，NCC

對網路內容管制的規範強度如何，尚無基本法的明確規範。相較於廣電三法，數位通訊傳播服務法草案對網路內容管制的強度，是否高於廣電三法，其理由為何，亦無定論。倘若此先決問題與定位均未處理，未來在細部規範中仍會產生爭議，本法得否要求網路內容業者或平台業者下架一定內容？若廣電三法中都無此規範了，何以數位通訊傳播法之管制強度要高於廣電三法，其理由何在？

以上的問題都是本質上的問題

，可能需要透過基本法定義。當然，NCC

僅有公布草案架構，具體規範如何，實難推測。然而網路相關的法令，既未有基本法定義立法原則，現實上即有立法定位不明的重大問題。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

二、數位通訊傳播服務的立法目標曖昧且衝突

然以NCC

目前公布的草案架構，記者會中的背板圖片第2

張，

明確揭示

其立法目標在於維

護網路言論自由、資訊流通、平台問

責，實際上，殊難想像NCC

的監理或管制能夠維護言論自由與促進資訊流通（除非是弱勢族群的網路進用權），因此，實際

上的立法目標，大概只會是平台問責。但是從NCC

的新

聞稿中，

卻只談維護網路言

論自由與促進資訊流通，隻字不見最

重要的「平台問責」，NCC的新聞稿巧妙的忽略不提「平台問責」，似乎是有意為之。

三個立法目標中，兩個

大概是假議題，最重要的平台問責之爭議性最

高，NCC

的新聞稿

又不願意提及，似

Phoca PDF

乎可以想像本法對平台問責的規範，

應該不會是輕輕放下。NCC

對本法的立法目標如此曖昧，各立法目標又似有衝突，也可以預見本法的管制強度與衝突性不低

。而一旦本法對平

台問責的規範甚強，甚至高於既有廣

電三法的規範，不只是NCC要提出明確的論述依據，勢必也會引來相關利害關係人的強烈反對。

三、單一法律不足以管制多元的網路行為

眾所周知，網路行為多元，以Facebook、Line、Youtube、Netflix

四業者為例，四

業者的營業行為不同，其面臨的

法律問題自然不同。歐盟在面對OTT的立法管制問題時，也將OTT

業者簡要區分為三大類，均是對不同網路行為制定不同管制規範。

自NCC

公告之草案架構可知，數位通訊傳播服務法著重於「中介者」管制，而中介者之定義與範圍，目前尚未可知，筆者推測或許與既有之「平台」定義部分接近。然而，各中介者之營業行為態樣不同，數位通訊傳播服務法欲涵蓋所有中介者的營業行為產生的法律問題，並非易事；若數位通訊傳播服務法未區分網路行為態樣而制定不同管制規範，管制效果可能不如預期。

另外，網路內容管制，必定是本法重要的議題，也絕對是各界對本法衝突最激烈的議題。從記者

Phoca PDF

會的背板圖片中可知，中介者的義務，包含認證舉報者、風險評估、推薦系統等，應有牽涉中介者對網路內容之管制或評價；若本法對網路內容確實制訂管制監理規範，僅以中介者為管制主體，是否能達到立法目的，抑或僅是讓中介者成為內容審查者，進而限制內容提供者之言論自由與營業自由，也會是重大議題。

四、對網路內容管制的公權力委託給專責機構，應有監督機制

在記者會背板圖片最後1

頁中，將創設「數位通訊傳播中介服務專責機構」，負責協助推動本法的相關工作。

筆者對此第一時間的想像是南韓的KCSC

，專責網路內容的審查機構，雖然以委員會的形式成立，然而本質上仍對網路內容有高度強制力，對言論自由的侵害疑

慮甚重。若草案架構中的專責機構，確實如南

韓的KCSC

定位，未來政府機關中可能有一部門負責審查網路言論，難謂無侵害言論自由，較難肯定。若是委託授權給民間機構，倘此機構仍有一定公權力，例如對網路內容的審查及下架、或是對中介者的處分或要求等，仍應以嚴格的標準檢視其是否通過憲法比例原則之審查。

無論網路內容管制的公權力的專責機構，由政府成立，或由民間成立，均應檢視其規範是否符合憲法的比例原則；其次，權力應伴隨監督與制衡，賦予該機構權力之虞，應檢視監督機制與制衡機制為何，否則僅是權力的擴張與濫用，實非法制國家之福。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

肆、結論

由於NCC

對數位通訊傳播服務法的草案內容，尚未公布，筆者僅能根據稀少的草案架構與新聞稿等資訊，

粗淺評論數位通訊傳播服務法的內容，一切仍

應以NCC

公布草案內

容後，才能就實際的草

案內容提出精確的評釋與建議。但可以預期的

是，NCC

對本法規範應非低度管制或不予管制，且本法的衝突性不低，未來應會有深入廣泛的討論，甚至

引來強烈批評，亦可預期。因此，建議NCC

在公布本草案內容前，宜審慎、嚴謹、保守評估立法衝擊與輿情效應，避免提出不具可行性又受

強烈批評的草案內容。

除條文內容外，就NCC

的立法時程與行政效率，筆者則持較

保守悲觀的態度，認為NCC或許在2023

年前均無法公布數位通訊傳播服務法草案，進而認為在本屆立法委員任期內，網路相關法令仍將

無進展。然而，姑不論網路內容管制此一爭議議題，就網路詐騙、消費者保護、平台公平競爭等

議題，世界各國亦均

Phoca PDF

有立法先例，也具立法必要性，但將立法

工作全然期待NCC

的作

為，恐怕

不太實際。建議執

政黨或行政院，宜妥適評估網路相關

的立法時程，不宜再由NCC

全權處理，或許可以考慮由其他機關協力，或以限縮議題範圍與立法範圍等方式，或許較容易有

立法進展。否則，在屆期不連續與NCC

的行政效率下，我國網路相關的立法時程，恐怕要再等待十年。

---

[1] https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=46983

[2] https://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=58372

[3] https://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=57331

[4] https://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=57998

[5]
NCC陳主委於2022/2/15接受記者採訪時表示，目標是在2022年6月30
前公布條文，亦即是約4
個月以上的時間公布條文。請參見：
https://www.ettoday.net/news/20220215/2189617.htm#ixzz7KwqRZkw7

[6]請參考台灣人權促進會整理的馬尼拉中介者原則譯文：https://www.tahr.org.tw/news/2361 。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:17
點擊數：11742

作者 黃文哲 為立法委員助理

Phoca PDF