

了這個食安風險評估委員會對老百姓生活的影響，還有馬上有感的地方在哪裡。當然，不可能今天成立了委員會，馬上就能夠解決問題，這是不可能的事情，但是我覺得有一件可以讓人民有感的事情，就是除了這個食安風險評估委員會之外，您提到針對動物用藥、農藥及添加物等等要交由獨立的委員會評估，但是對於這個評估，我希望院長能督促經濟部、農委會及衛福部加快速度完成相關的機制及整合。

整合很重要。請院長看一下我的 PowerPoint，對於臺灣現在在市面上、市場上的標章，一般老百姓不懂哪些是經濟部管的，哪些是農委會管的，哪些是哪些單位管的，大家都搞不清楚。一般的老百姓到市場看到政府背書的標章有很多種，包括 CAS、有機認證、產銷履歷等等。加上農委會本身也有很多的認證標章；在過去食安風暴發生的時候，大家也討論過經濟部之下有關食品公司所申請的認證標章；還有衛福部在做檢驗的時候，也有檢驗的標章。你們列了一張表給我，根據你們給我的報告，這些林林總總的標章多達三、四十種。

院長，我建議要建立人民對食安的信心，就看政府要不要把這些標章好好地整合、好好地建立它的公信力。這個標章一上去，就證明政府是有背書的，政府有把關、檢驗過，人民相信它，那才有作用。不然設了再多的食安風險評估委員會、加碼再多的食安經費，如果人民無感，如果人民對政府沒有信心，難怪食安在臺灣老百姓的心目中是崩盤的。

最後，可不可以請院長答應，這件事情從 102 年一直到現在，即自食安風暴以來，大家都在討論標章的問題，但是完全沒有看到整合的進度。

林院長全：謝謝。我想這個部分主要是農委會，請它特別來處理這件事情，好不好？

何委員欣純：院長，你只要答應會責成經濟部、農委會及衛福部相關部門做跨部會的整合及溝通協調，把這個制度建立起來，不要讓人民無所適從，可不可以？

林院長全：好，沒有問題。

何委員欣純：其他的再請各部會給我書面資料，謝謝。

林院長全：好，謝謝。

主席：請各部會給何委員資料。

余委員宛如的書面質詢，請行政院以書面答復，並列入紀錄、刊登公報。

余委員宛如書面質詢：

今天要請教院長的，是與我國資通訊國力相關的五個議題，分別是：

一、關於設立政府資訊長的議題；

二、關於撤回「通傳五法」，重新提案的議題；

三、關於我國發展「第五代行動通信技術」前，需先完成頻譜清理及固定通信管道整體規劃的議題；

四、關於回收第三代行動通信頻譜，影響消費者權益的議題；

五、關於國家通訊傳播委員會缺乏「執行元件細分化的實質權力（authority）」，將成為我國加入 TPP，或是與其他國家簽署 FTA 時談判障礙的議題。

一、建立我國政府資訊長制度

資通訊領域已經是目前國力競爭最主要的戰場，尤其我國為出口導向國家，資通訊產品又佔出口大宗。然而令人驚訝的是，我國竟然至今尚未建立政府資訊長，總責其事，其情形仿若將海洋防衛業務交付海巡署一樣不可思議。

本席參考國際經驗，認為政府資訊長的角色可以區分為二：

- 一、政府資訊業務的總領導人
- 二、國家資訊政策的總規劃人

這個角色的定位與其所擔負的任務有關，本席認為，政府資訊業務可以區分為：

- 一、政府內部利用的資訊業務
- 二、民間利用政府服務的資訊業務

而國家資訊政策可以分為：

- 一、我們希望有什麼樣的資訊社會？
- 二、我們能夠達成什麼樣的資訊社會？
- 三、國際資訊社會對台灣的期待和要求

詳細內容，請參閱下表：

政府資訊業務總領導 (類似審計長與部門審計人員之間關係)	國家資訊政策總規劃
1.如何建立各級政府單位資訊部門人員「分署辦公，統一指揮」體系？	1.資訊帶給國民什麼樣的福祉？
2.如何打破部門之間資訊單位的整合壁壘？	2.資訊社會下國民需負擔何種代價？
3.如何深入理解各級政府單位之對內對外資訊作業需求，並予以準確協助？	3.資訊如何協助國家目標之實踐？
4.如何建立並管理政府資料總庫？	4.國際社會資訊規範之遵循？
5.如何有效利用政府大數據？如何開放政府資訊供民間利用？	5.國際社會資訊競和狀態？
6.如何利用政府採購引導國內資訊工業發展？	6.如何消弭國內數位落差？
7.如何調度設計政府的資訊基礎設備，確保軟硬體都能運用到現代化技術，甚至能在開發前端進行創新。	7.虛擬社會法制總設計
8.如何能夠即時掌握人民對政府資訊服務的需求，打造出為民服務的應用？	
9.如何善用社群媒體分析等工具，協助各部門蒐集民意。	
10.如何審視外部服務的安全性，將其與內部系統整合，讓政府資訊服務更有競爭力。	
11.如何串聯傳統IT和現代化IT，採購有效的雲端服務，並讓這些服務能和內部設備無縫整合。	
12.資通安全之維護。	

面對這麼龐大的任務，本席認為，政府資訊長這個角色最好：

- 一、專任
- 二、具有資訊專業相關背景
- 三、有過產業經驗，知道民間資訊需求
- 四、有國際觀
- 五、對公共政策之形成及執行有基礎經驗

以專任為例，大多數國家皆已設專任政府資訊長，擁有人事、預算權，並且對於包含資訊內容之相關政策，擁有評估權或是主政權。請參考下圖：

	CIO成立時間	專任/兼任	自有人力	職責含加強政府內部電子化e-gov	職責含資訊相關政策之評估與研擬
台 灣	2012	兼任	x	v	
新加坡	—	專任	v	v	v
日 本	2012	專任	v	v	
南 韓	1999	兼任	v	v	v
香 港	2004	專任	v	v	v
美 國	2009	專任	v	v	v
加拿大	—	專任	—		v
英 國	2005	專任	v		v
澳 洲	2012	專任	v	CTO	CIO

我國呢？行政院在 2012 年 4 月 24 日發函修正「行政院國家資訊通信發展推動小組設置要點」，確認並正式推動兼任資訊長二級制。也就是說，由行政院國家資訊通信發展推動小組（NICI）總召集人，也就是督導科技政策的政務委員張善政兼任行政院資訊長一職。美其名為 CIO 可以政務委員的身分及高度，統籌協調各種資通訊建設的應用，以及相關發展政策。而第二級，是由各部門的行政副首長擔任，美其名為行政副首長熟悉部門之所有業務，在協調資訊化作業時，能準確傳達部會需求。

但是如果從 CIO 應該具備的條件來檢視，除張前院長符合四項條件（非專任），可是從他以後的政務委員，沒有一個人擁有一項以上條件。政府資訊長這個工作如此重要，兼職其事的人，卻沒有一人是完全符合資格的，甚至大部分根本不符合資格，豈非兒戲？

亡羊補牢，如果新政府的政府資訊長要專任，牽涉到幾個問題必須優先處理：

- 一、位階
- 二、政府資訊部門組織型態
- 三、獨立預算權及人事權
- 四、主政權及政策評估權
- 五、適度鬆綁公務人員法令，以便爭取到民間優秀人才

政府資訊長之位階有幾種可能的佈局：

- 一、直屬行政院長（下設專任辦公室，採任務編組，類似之前的NII）
- 二、由政務委員兼任
- 三、由科技部部長兼任
- 四、於科技部下設置
- 五、於國發會下設置
- 六、另外成立一獨立單位

從CIO應該具備的條件來檢視，：

- 一、方案一最為靈活，但是是黑機關，沒有獨立預算權、人事權、主政權及政策評估權。
- 二、方案二等於為資通訊專設一政委，對其他政事項目形成不公。
- 三、方案三亦然，且科技部長之職掌在國家科技發展，國家資訊政策只是其中一部份。科技部長與其他部會為平行單位，要行使國家資訊長職責時，也會發生位階不夠高的現象。
- 四、方案四及方案五之位階更低
- 五、方案六可以重新設計，成為直屬行政院長的單位，也最能夠設計出一個最能發揮 CIO 功能的機關，但是涉及組改，涉及預算調整及國家人力進用政策。

在還未清楚採用哪一個方案前，目前需要考慮：

- 一、國家資訊政策由哪一個公務部門、公務人員主政？且能發揮效率？
- 二、必須先做各部門目前資訊業務及人力編制的盤點。
- 三、亟待處理的資訊政策如國家大數據之建置、政府資料的開放、各部會資訊業務無縫接軌等業務，該如何進行？（目前連質詢都找不到對象）
- 四、如何強化落實公民數位參與（Digital Engagement）機制？

關於這些問題，絕非任何一位部會首長所能回答，也絕對是行政院長不能逃避的責任，本席要求院長給本席、給立法院、給全國民眾，一個清清楚楚、完完整整的政府資訊長功能規劃、藍圖與設置期程，因為這攸關國家競爭力的核心戰略，國民都在期待。

二、建請撤回「通傳五法」，重新提案

國家通訊傳播委員會（NCC）委員任期一任四年，擔任此工作者，必須要有前瞻未來四年，也就是公元 2020 年將會發生的通訊傳播現象的能力，才能在政策規劃上跟上時代。因此，NCC 委員必須是一個「探路燈」式的管制者，而不是「照後鏡」式的管制者。

通訊傳播技術及產業發展，自 NCC 成立以來，已經有了飛躍式的突破，NCC 所規管的產業，已經不再是一個「有邊界」、「有範圍」，甚至「有定義」的產業了，也難以再用傳統競爭法的所有權定義來區分市場力大小。

今天的通訊傳播產業，更像是資訊國力及新創國力的國防線，OTT 的教訓已經讓我們充分理解，收割的人並不在我的規管範圍內，我定義不到他的市場，他卻實實在在可以左右我的觀念思維，收我的錢，還徵不到稅。

NCC 雖為獨立監理機關，但是如果 NCC 委員還未具有全球性通傳生態弱肉強食的理解，進而在規管尺度上尋求將新的產業戰略納入思考，管的越多，可能只會讓我國的「通訊傳播力」流失的更快而已。對此，行政院作為 NCC 委員的提名人，責無旁貸必須與 NCC 委員充分溝通。

本次新提名之 NCC 委員，於立法院接受人事同意權審查時，皆表示不理解或不認同馬政府時代所提交立法院審查的「通傳五法」，若行政院不撤回重提，可預期的，將造成行政危機。建請行政院應該在新委員就任後，再次徵詢其對於「通傳五法」的態度，若依然如故，請行政院斷然撤回本案，重新研擬。本法事關國家通傳產業秩序甚鉅，本席要求院長明確宣示行政院立場。

三、我國發展「第五代行動通信技術」前，需先完成頻譜清理及固定通信管道整體規劃

1.這一屆 NCC 委員的任期到 2020 年，在 2020 年以前即將面對的第一個產業結構衝擊，是第五代行動通訊技術（5G）的建置。由於韓國及日本分別在 2018 年及 2020 年承辦部分冬季奧運賽事，兩國政府都已經表示將在這些賽事進行過程中展示 5G 技術，進而順水推舟，做商業化的部署。不僅如此，中國的華為早已經開始 5G 的全系統研發，預計部署時間與日韓兩國相仿。以過往 3G、4G 的發展經驗來看，我國總是緊跟韓日中的腳步，可以合理推斷，5G 在 2020 年底前一定要有一個眉目，反推前期作業量之繁複，本屆 NCC 委員逃不掉這一個大案子。

2.雖然直到目前為止還沒有任何國際標準訂定組織（像 3GPP、WiMAX 論壇及 ITU-R）已在官方文件中定義 5G，但是從下一代行動網路聯盟（Next Generation Mobile Networks Alliance）及日韓中的定義裡仍然可以看出一些端倪，5G 網路的傳輸速率至少在商轉的層次必須達到 4G 的 10 倍以上，即使網路擁塞，也必須達到 4G 的 4 倍的水準，而且網路的覆蓋品質必須高於 4G，網路時延性必須低於 4G，在同一時間內承載更多連線數目。

3.5G 的戰略意義在哪裡？為什麼需要這麼大的頻寬來支撐這個戰略？5G 的戰略意義是，它是為物聯網社會的到來，起碼是物聯網的雛形社會的到來，而做的基礎建設準備。5G 如果上不來，物聯網是奢談。

4.問題是，要支持這麼大的傳輸量，需要建置多少基地站？要增加多少小型基站（small cell）？目前移動設備商關於 5G 的試驗主要基於極高頻（EHF），將可能使用的頻譜是 28GHz 及 60GHz。採用極高頻頻譜的一大優點在於能提供很快的數據傳輸速度，而缺陷在於這樣的電磁波傳輸距離很短，並且容易被障礙物阻擋。這意味著在全國需要建設數百萬個小型基站。這樣的小型基站可能需要部署至每個路燈桿、每棟大樓，每個家庭，甚至每個房間裡。

5.如果 5G 發照又像 4G 發照一樣發出 5 張，每一家業者的基站都要接專屬光纖，每個基站還不只一條光纖，請問要不要挖馬路？全國幾萬個地方都同時挖馬路嗎？

6.目前各大都會區普遍設置的社區監視器線路都是附掛在電線杆上的，為何不下地？

a、第一個原因涉及開挖需要路權機關的同意，而我國人口密集區的六都中，起碼台北及桃園已經實施路平專案，根本難以取得大規模的路權核准。

b、第二個原因則是錢，這樣大規模的開挖，所費不貲。

c、第三則是住抗，將會沒完沒了。

7.未來 5G 的 small cell 如果也要掛在燈桿，最不影響路權、最節省社會成本、住抗最低的方式是開放目前屬於中華電信的既有管道空間，供其他業者承租；而開放管道空間一事，在 2012 年電信法修法時便已經遭到行政院的反對，要求 NCC 退回重擬，可見困難重重。若是比照電信法關於市內用戶迴路的規範，或是批發價格的規範，從實踐的結果可知，徒法不足以自行，NCC

根本沒有能力解析中華電信細分化元件的歷史成本，如何知道中華電信之釋出價格是否公允？對國家整體發展是利是弊？

8.2020 年距今僅剩 4 年，雖然國際電信聯盟 ITU 還無法在 2019 年以前完成 5G 標準的公告，但是 NCC 可以在標準公告前，先行將未來預定使用的極高頻頻譜先行清理乾淨（必須非常乾淨），以及克服基地台落地後的固定通信網路基礎建設的重重困難（協調地方政府、協調住抗），光這兩件事，NCC 可能都已經有些捉襟見肘了。

9.此案雖主要由 NCC 監理，卻涉及跨部會分工整合的政策，需要行政院統籌辦理。行政院應該站在國家資通訊發展的戰略高度，統一各部會及地方政府的施政步調，協助：

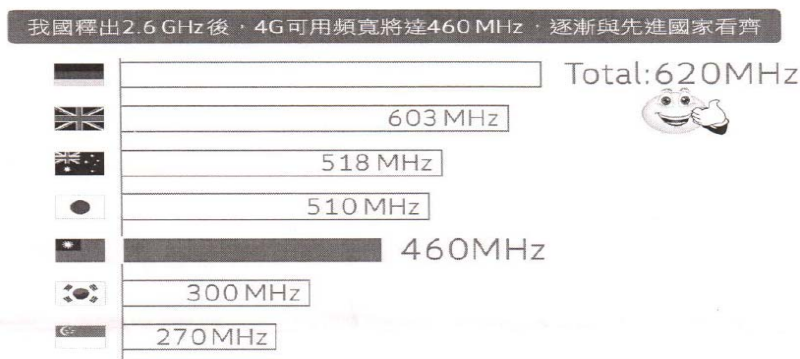
- a、清理頻譜
- b、克服固定網路基礎建設之路權障礙
- c、協調中華電信釋出多餘的管道空間供租用。

本席要求院長向國人明確宣示分工方式、統籌負責人員、及計畫完成期程。

四、回收第三代行動通信頻譜，不可影響消費者權益

1.NCC 於 2013 年首度辦理 4G 頻譜拍賣，2015 年再度辦理 4G 頻譜拍賣，最近又計畫於明年全數收回 3G 頻譜拍賣，將釋出合計 165MHz 頻寬，全數採拍賣競標。但是，和其他國家相比較，我國 4G 頻譜並不比較少，根據研究資料，台灣比韓國、新加坡還多（如下圖，上半部圖顯示 2015 年第二次拍賣頻譜後各國可用頻寬排序），所以我國沒有頻譜不夠的問題，問題都是拍賣出來的頻譜不乾淨，還有其他業者的用戶在上面繼續使用，並未點交乾淨。

先進國家4G可用頻寬比較



9

我國4G頻譜後續釋出規劃

後續可能規劃釋出頻譜資源（交通部徵詢意見中）

- » 800/850MHz: 2x15MHz
- » 1.8GHz : 2x15MHz
- » 1.9GHz : 15MHz (Band 39, 1895~1910MHz)
- » 2.1GHz : 2x60MHz
- » 2.3GHz : 40MHz (2350~2390MHz)

未來依序釋出後，4G可用總頻寬將可達 695MHz

2.NCC 預計於 2018 年底要收回 3G 再拍賣，以將頻譜供 4G 使用，截至今年 4 月底統計資料，3G 用戶尚有 1438 萬戶，比 4G 的 1403 萬戶還多，因為二者所能夠提供的服務相似，除非是重度視訊需求者，使用 3G 比使用 4G 划算。既然如此，為何還要堅持收回 3G 頻譜？則目前還在使用 3G 的消費者的權益如何獲得保障？

資料截止日期（用戶數量）	行動電話（2G）	第三代行動通信（3G）	行動寬頻（4G）
105.04.30	712 千戶	14,387,538 戶	14,038,929 戶

資料來源：NCC 官網

3.我國 2G 原本預定於 2012 年終止使用期限，但是因為仍有大量慣性使用者，故改採循序漸進，輔導升級的方式。本席對於這種尊重消費者的方法表示肯定，但是至今已過 3 年半，仍有 71 萬用戶未完成升級，表示這種作業有一定的難度。如今 3G 尚有 1438 萬用戶，要轉型更難。

4.NCC 預計 2018 年底要收回 3G 再拍賣，雖然說採「技術中立」原則，3G、4G 業者都可以競標，但是如果屆時 3G 用戶仍多，3G 業者為了維持用戶，仍會搶標，但是一定會發生二種情形，第一種是標到的頻譜不再是原先使用的頻譜；第二種是根本沒標到頻譜。若是第二種，則依照《第三代行動通信業務管理規則》第四十八條第一項的規定，執照屆滿就失其效力了。即使是第一種標到新的頻譜，業者若要再提供 3G 服務給原客戶，是用新的執照呢？還是要換照？因為依同法該 3G 執照已到期。而換照是否意謂消費者必須重新與業者簽約（若有糾紛才能合法行使民法及消保法權利）？還是可以延續原合約效力？從業者的角度，若是因遵法而與消費者解約，再起一約時一定會希望簽訂的是 4G 合約，以擴大其 ARPU（Average revenue per user），則豈非強制消費者補貼業者？

5.《第三代行動通信業務管理規則》第四十八條第二項留有一個不清不楚的伏筆「特許執照有效期間屆滿時之處理方式，由主管機關另定之」，這又是這一屆 NCC 委員必須完成的重任，對於我國頻譜的有效利用，及 3G 用戶權益之保障，本席要求行政院應協調交通部郵電司與 NCC，妥善解決。

五、國家通訊傳播委員會缺乏「執行元件細分化的實質權力（authority）」，將成為我國加入 TPP，或是與其他國家簽署 FTA 時談判障礙

跨太平洋夥伴關係協定（TPP）歷經數年談判，已於去年 10 月 5 日達成基本協議，小英總統也宣示加入 TPP 為國家最高經貿戰略，因此相應的修法配套必須展開；就電信領域而言，我國相關立法必須符合 TPP 電信專章。NCC 去年 12 月公布的《電信事業法》草案，雖然特別提到面對參與 TPP 的趨勢，「預為與國際電信監理制度接軌」，並且在第三章以十條規定，「從業務別轉向服務別認定市場主導者，並依據市場競爭狀態，施以不同特別管制措施，例如：資訊透明、無差別待遇、強制網路互連、資費管制、會計分離等，以期建立公平競爭環境之電信服務市場競爭管制規範」。然而這些規劃中的管制措施，乃至我國目前的電信管制架構，是否符合 TPP 電信章之規範，不能無疑。

為此，工商時報於今年 2 月 21 日社論，特別以「及早因應 TPP 對電信管制的規範」為題，提醒政府應該重視這個問題。

其實早在 2010 年 10 月，立法院便已經有委員針對類似情況做出質詢，當時是針對台新計畫於一年之內簽署 FTA，然新加坡政府在跟其他國家（當時已有美國及澳洲）簽訂 FTA 時，在電信專章中，都會特別要求該國政府必須對該國主要電信業者課以執行元件細分化等義務，且主管機關必須具備「執行元件細分化的實質權力（authority）」，並引證新澳雙方於 2003 年 7 月 28 日簽約以來，新加坡電信在澳洲所設立的子公司澳新通信（Optus）已成為澳洲電信以外，第二大的電信公司，經營業務範圍橫跨固定通信、行動通信、有線電視、寬頻上網、光纖上網及 ICT 服務。對照之下，新加坡電信於投資台灣新世紀資通公司數年後，因主管機關缺乏「執行元件細分化的實質權力」而黯然撤資，立法院善意提醒行政院，新加坡對於我國電信市場（特別是固定通信市場）缺乏實質競爭的現象知之甚詳，必會利用這一點提高談判籌碼，減損我國利益。

當時立法院的憂心並非毫無道理，因為在該年 5 月 31 日立法院交通委員會進行新任國家通訊傳播委員會委員候選人資格審查時，包括蘇主委在內的三位新進委員，對於攸關我國通訊傳播市場的競爭狀況，以及我國寬頻的國際競爭力等基礎戰略問題，應是身為通訊傳播最高主管官員所不可不知者，包括：我國固定通信網路寬頻普及率比 OECD 各國平均固定通信網路寬頻普及率（OECD average）高還是低、我國市內用戶迴路（最後一哩）的承租對數佔我國市內網路總用戶數的比例（百萬分之 1.95）與先進國家差距多大等，完全無知，完全不知道台灣已經在這些關鍵性指標上落後大多數先進國家的事實；且經過提醒後，仍未做任何改善。這樣的問題如果拿到六年後的今天詢問下一屆 NCC 委員候選人，相信得到的結果會是一樣的！

如今蔡總統宣示加入 TPP 是最優先戰略目標，而類似問題經過六年後仍然是絆腳石一塊，否則工商時報也不會善意提醒政府。且看工商時報如何說：「必須了解，我國電信法規、制度的解釋權，尤其在我國加入 TPP 前，將操之於 TPP 的發起國。電信法作為國內法律，原本我國有最高與最後的解釋權，但是為加入已經成立的區域自由貿易協定，此項主權就會受到限制，因為該等協定的成員國掌握同意我國加入的決定權，而其同意與否的標準，就在於其認為我國法規是否符合該項協定；基於此一現實，我國法規的解釋權就操之在 TPP 成員國，而不在我國。」而這一點，正反映出當時 NCC 對外推托之詞的錯誤：NCC 說「NCC 是獨立監理機關！」

先不論《電信事業法》草案是否能夠符合 TPP 電信專章的要求，在完成「通傳五法」修法前，電信法依然是目前通訊事業的管理專法，而我國電信法執行狀況如何呢？NCC 是否已然具備「執行元件細分化的實質權力（authority）」呢？答案顯然是不樂觀的。經濟部於今年 5 月 19 日指出，澳洲有意與台灣洽簽台澳 FTA，這正是我國加入 TPP 前一次最好的測試。如前所說，澳洲於新澳簽訂 FTA 後，其第二大電信業者為新加坡電信所取得，若澳洲電信商要求在台灣成為主流電信商，卻碰上當初新加坡電信在台投資失敗的情況，請問，我國準備在哪些談判條件上讓步，以換取這一方面的空白呢？

本席要求，院長應該指派施政委深入研究本議題，同步進行「通傳五法」的修改，及現行電信法應行未行事項之檢討改善，萬不可再因 NCC 之怠惰政事，使我國喪失 TPP 談判優勢。

主席：蔡委員培慧的書面質詢，請行政院以書面答復，並列入紀錄、刊登公報。