

行政院函

中華民國 95 年 1 月 20 日
院臺規字第 0950081063 號

受文者：司法院

主旨：為國家通訊傳播委員會組織法相關條文，本院因行使職權適用憲法第 53 條及第 56 條發生疑義，立法院是否有權立法實質剝奪本院院長提名權及總統之任命權，與立法院行使職權，及本院適用該法第 4 條及第 16 條發生適用憲法之疑義，爰請貴院解釋惠復。

說明：

- 一、依本院第 2971 次會議決議辦理。
- 二、檢送「解釋憲法聲請書」1 份。

院長謝長廷

解釋憲法聲請書

為「國家通訊傳播委員會組織法」(以下簡稱通傳會組織法)，已逾越憲法賦予立法院權限而侵犯行政院(以下簡稱本院)及其他機關憲法權限，違反憲法權力分立原理，破壞憲法對於廣播電視自由之制度性保障(institutionelle Garantie)，並侵害人民之平等權、言論自由、結社自由、參政權等基本權利，本院因行使職權適用憲法發生疑義，及與立法院之職權，發生適用憲法之爭議，並有適用通傳會組織法是否抵觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，聲請貴院解釋。

壹、聲請解釋憲法之目的

中華民國九十四年十一月九日總統公布施行之通

傳會組織法，有關國家通訊傳播委員會（以下稱「通傳會」）之組織、委員產生方式與覆審程序等之第四條及第十六條規定，有違憲法第五十三條、第五十六條、第七條、第十一條、第十四條、第十八條、第二十二等條規定意旨，破壞權力分立與制衡原理，侵害行政權之核心，完全剝奪本院院長之提名權及總統任命權，違反法律不溯及既往原則，破壞憲法對於廣播電視自由之制度性保障，並侵害人民之平等權、言論自由、結社自由、參政權等基本權利，敬請貴院宣告上述條文違憲並立即失效。在貴院作成終局解釋之前，並請貴院發布暫時處分，暫停通傳會組織法第四條及第十六條規定之適用，以避免憲政體制、廣電秩序及人民權益發生重大、不可回復之損害。

貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

一、疑義或爭議之性質與經過

本件聲請釋憲案，係因本院行使職權，適用憲法第五十三條及第五十六條規定，發生適用憲法之疑義，並就立法院是否有權立法，就本院所屬行政機關之人事任命，實質剝奪本院院長之提名權與總統之任命權，與立法院之職權發生適用憲法之爭議，並且於本院適用通傳會組織法第四條及第十六條發生有抵觸憲法第五十三條、第五十六條、第七條、第十一條、第十四條、第十八條、第二十二等條等規定意旨之疑義，故依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定，聲請解釋憲法。

本院於九十二年九月八日將「通訊傳播委員會組織法」草案（附件一），連同「通訊傳播基本法」草案，送請立法院審議，其中通傳會主任委員、副主任委員及委員之產生方式，係比照憲法第五十六條規定，「由行政院院長提請總統任命」，惟該草案因第五屆立法委員任期屆滿而不予繼續審議。

其後「中央行政機關組織基準法」於九十三年六月二十三日制定公布，為符「中央行政機關組織基準法」相關規定，本院爰修正上開「通訊傳播委員會組織法」草案部分內容（附件二），並於九十四年三月二十三日再次函請立法院審議。其中主任委員、副主任委員及委員之產生方式，配合中央行政機關組織基準法第二十一條第一項規定，將「由行政院院長提請總統任命」，配合該法修正為「由行政院院長提名經立法院同意後任命」。

「通訊傳播委員會組織法」草案於立法院審議期間，適逢相關廣播電視事業換領新證之高峰期，引發政黨角力，立法院國民黨黨團及親民黨黨團主張參考「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」之前例，依政黨比例方式分配之原則，推選通傳會之委員。其後立法院爰依政黨比例方式分配之基本精神，將本院所提上開通傳會委員之產生方式，修正為由本院及立法院各政黨（團）依其在立法院所占席次比例共同推薦委員，並由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦學者、專家組成之提名審查委員會

(以下簡稱審查會)審查；本院院長並應依該審查會同意之名單提名及送立法院同意後任命。此一委員產生之方式，雖非直接依立法院各政黨(團)在立法院所占席次比例分配委員人選，但卻藉由依政黨比例推薦組成之審查會，將政黨之手公然伸入獨立行政機關委員人選之產生過程中，實質掌控通傳會委員人選之決定權，並將作為國家最高行政機關之本院，貶低成為替政黨決定背書之角色，不僅與獨立行政機關應摒除政治干擾之建制精神大相逕庭，更嚴重破壞憲政體制。

此外，立法院亦嚴重違反法律不溯及既往原則與平等原則等憲法原則，於通傳會組織法第十六條第一項規定，自通訊傳播基本法施行之日起至通傳會成立之日前已決定之各項通訊傳播案件，該等業者得在通傳會成立起三個月內，向該會提起覆審，惟已提起行政救濟程序者，則不得再提起覆審。此一規定使得通傳會成為政黨鬥爭之政治工具，讓實質掌控通傳會委員人選決定權之政黨，得以藉由此一覆審規定，破壞法律秩序之安定性，不論原行政決定有無違法，一律推翻原決定之確定力，已經嚴重違反了法治國原則。

通傳會組織法於九十四年十一月九日公布後，通訊傳播委員會籌備處(以下稱籌備處)即於九十四年十一月十一日函請本院以秘書處函立法院秘書處轉請各政黨(團)辦理推薦事宜。本院基於通傳會組

織法既經公布，且尚未經貴院宣告違憲無效，故於九十四年十一月十七日以院函請立法院轉請該院各政黨（團）辦理委員人選之推薦及審查會成員之推薦相關工作，立法院於九十四年十一月十七日將行政院函「轉送本院各政黨（團）」辦理推薦作業。國民黨、親民黨、台聯黨於九十四年十一月十八日、民進黨則於九十四年十一月二十一日各依其在立法院所占席次比例，將審查委員之推薦名單函送本院，各黨推薦之審查委員即為審查會之成員（共十一名，民進黨四名，國民黨四名，親民黨二名，台灣團結聯盟一名）。其後各黨於九十四年十一月二十五日將委員候選人推薦名單函送本院（共十五名，民進黨六名，國民黨六名，親民黨二名，台灣團結聯盟一名），本院鑒於該法尚未經違憲宣告，亦依該法推薦三名委員人選。惟本院對於通傳會組織法向持違憲之見解，本院謝院長並於本院第二九七一次院會明確宣示本院將聲請釋憲之立場。

審查會於九十四年十二月九日至九十四年十二月十一日舉行三場公開聽證會，其後並進行三輪記名投票，審查通過通傳會十三位委員名單（國親兩黨推薦之八位人選全數通過），並於九十四年十二月十一日將同意名單送交本院院長提名轉請立法院同意。由審查會之組成與投票紀錄，可明確看出政黨操縱之方式，由於國民黨與親民黨推薦之審查委員合計六名已過半，且於第一輪投票時，除主席王鍾渝圈

選十位外，李桐豪、邵玉銘、殷乃平、薛香川及蔡勳雄等國親推薦之審查委員均僅圈選九位（其中均包括國親兩黨推薦之八位人選），而民進黨推薦之審查委員均圈選足額的十三位（附件三）。換言之，國親兩黨推薦審查委員藉黨派考量之技術操作方式，使第一輪投票時國民黨及親民黨推薦之八位候選人即全數上榜。其後，審查會同意名單中之呂忠津教授於九十四年十二月十三日傳真本院院長，表示「深深感受到對委員造成黨派陰影與被愚弄」，拒絕接受提名（附件四）。

嗣立法院於九十四年十二月二十八日進行朝野協商，並獲致以下結論：（一）行政院於九十四年十二月二十九日將國家通訊傳播委員會審查委員會通過之十三位NCC委員名單函請立法院行使同意權。

（二）立法院於接獲行政院提名函後，即行使同意權，於被提名人中半數以上通過時，立法院應即送行政院院長依法予以任命，NCC應立即依法成立運作。

（三）有關NCC委員名額，如行使同意權後產生缺額時，朝野同意各黨（團）依NCC組織法之規定，重新就缺額部分再予提名（須由原推薦政黨重提缺額之雙倍）送交NCC提名審查委員會再行審查通過後，循行政院院長提名程序，函送立法院進行第二次同意權之行使。（四）缺額之審查，由原審查委員會審查，如不克行使職權之委員，由原推薦政黨（團）再行推薦之。本院爰於九十四年十二月二十九日依通傳會

組織法第四條規定，將上開名單函請立法院同意，並將呂忠津教授表明拒絕接受提名之情形，請該院依法一併處理。立法院於九十五年一月十二日行使同意權。惟有關通傳會組織法第四條與第十六條之違憲爭議，本院仍持違憲之立場，特聲請貴院予以解釋。

二、涉及之憲法條文

首先，通傳會組織法第四條賦予立法院對於行政機關人事任命之事前同意權，係以「法律」增加憲法所未賦予立法院之權力，並侵害本院之人事權，侵犯本院院長人事提名權與總統之任命權，有違憲法第五十三條：「行政院為國家最高行政機關。」及第五十六條：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」之規定。

退一步言，即便容許以立法賦予立法院擁有對於行政機關人事任命之事前同意權，得由本院提名經立法院同意後任命，此等立法仍須符合權力分立制衡原理。通傳會組織法第四條第三項進一步規定本院院長必須依審查會通過同意之名單提名，別無其他選擇，使提名程序徒具形式，且本院對於審查會之組成亦毫無置喙之餘地，實質上已完全剝奪本院對於通傳會委員人選之決定權，侵害行政權之核心，嚴重破壞權力分立制衡原理。

更嚴重者，依通傳會組織法第四條第三項規定

成立之審查會，係由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成，性質上為立法權之延伸（參照貴院釋字第五八五號解釋，另參照九十四年十一月十一日通傳會籌備處致本院函引用立法委員曾永權之意見，表示應以本院秘書處及立法院秘書處為對應窗口，辦理通傳會委員人選及其審查會委員之推薦事宜（附件五），本院於九十四年十一月十七日以院函請立法院轉請該院各政黨（團）辦理委員人選之推薦及審查會成員之推薦相關工作（附件六），立法院並於九十四年十一月十七日將本院函轉送立法院各政黨（團）辦理（附件七）。立法院既得介入並實質掌握通傳會委員之推薦與提名作業，又得行使同意權，使得立法院得同時掌握通傳會委員推薦提名與同意兩種權力，造成權力集中，且無制衡，違反權力制衡原理。

再退萬步言，即便將依通傳會組織法第四條第三項組成之審查會，認定係隸屬於通傳會籌備處下之行政組織，此一「完全由私人組成之行政委員會」所作成之審查結果，卻具有強制拘束本院之效力，本院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，此種設計亦顯然違反民意政治與責任政治原則。

此外，依通傳會組織法第四條規定，審查會係依政黨比例組成，通傳會委員候選人亦依政黨比例推薦，投票程序設計與投票結果更反映了政黨力量之操縱，政黨之介入幾乎已到了滴水不漏之程度，導致

通傳會成為特定政黨介入控制與政黨代表支配之機關，不僅混淆了國家與政黨應有之界限，違反民主原則，也明顯破壞憲法第十一條或第二十二條所保障之廣播電視自由、憲法第十一條所保障之言論自由，以及憲法對於言論自由與廣播電視自由之制度性保障。另依通傳會組織法第四條規定政黨嚴密介入之設計，無政黨黨籍或無政黨支持之一般公民，幾乎不可能擔任通傳會之委員，也侵犯了憲法第七條所保障之平等權、第十四條所保障之結社自由（不參加政黨之自由）以及憲法第十八條所保障之服公職權。

最後，通傳會組織法第十六條溯及既往之覆審規定，對原已確定之行政處分，包括已放棄救濟權利之受處分者，不論是否違法，一律容許提起覆審，明顯抵觸法治國家之法安定性原則。而原已提起行政救濟者，卻反而無覆審機會，亦顯已違反憲法第七條之平等原則。

叁、聲請釋憲之理由及對本案所持之立場與見解

通傳會組織法有關通傳會組織、委員產生方式及覆審等之第四條、第十六條規定，有違憲法第五十三條、第五十六條、第七條、第十一條、第十四條、第十八條、第二十二條等規定意旨，侵害行政權之核心，違反權力分立與制衡原理，破壞民主政治與責任政治原理，並侵害人民之平等權、言論自由、廣播電視自由、結社自由、服公職權等基本權利。茲將違憲理由一一說明如下：

一、通傳會之屬性為「功能上獨立行使職權」，但「組

織上隸屬本院」之獨立行政機關

(一) 通傳會行使之職權屬於憲法賦予本院之「行政權」

通傳會組織法第三條規定通傳會之職掌共有十四項，包括：「一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。三、通訊傳播系統及設備之審驗。四、通訊傳播工程技術規範之訂定。五、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。六、通訊傳播資源之管理。七、通訊傳播競爭秩序之維護。八、資通安全之技術規範及管制。九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。十一、通訊傳播事業相關基金之管理。十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。十四、其他通訊傳播事項之監理。」該條除賦予通傳會有訂定政策及擬訂法令之權限外，並有廣泛的執行法令、核發證照、管理監督及調查處分等權限，皆屬行政權之範圍。可見通傳會顯係行使「行政權」之機關，斷非行使立法權或其他性質之國家權力的機關。

憲法第五十三條規定，本院為「國家最高

行政機關」。通傳會所行使之行政權原本均為「本院之職權」，此觀通傳會組織法第二條規定：「自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、本院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。」自可明瞭。又通傳會組織法第十一條第一項亦規定：「本會相關人員應由交通部郵電司、交通部電信總局及行政院新聞局廣播電視事業處之現有人員，隨同業務移撥為原則。」從通傳會人員也是由本院所屬之各該機關「隨同業務移撥」觀之，更可證明通傳會所行使者確原係本院之行政權。而通傳會委員亦屬行使行政權之官員，而非立法院所屬人員。

綜合上述，通傳會顯然是實質意義之行政機關。而從形式意義而言，通傳會屬於「中央行政機關組織基準法」第二十一條所稱之「相當二級機關之獨立機關」，亦即本院組織改造過程中，整併調整本院之部分部會及所屬機關之職權及人員，所產生的「形式上」之新行政機關。故通傳會組織法之憲法依據，也仍然是憲法第六十一條：「行政院之組織，以法律定之。」而通傳會所行使之職權，與憲

法第五十三條賦予本院之行政權在性質上並無不同，絕非憲法第六十二條立法權之範圍。因此，基於「屬人性權力分立」之要求，首先即可認定，通傳會主任委員、副主任委員及委員之人事任命權亦應屬行政權之範圍，倘若由立法院指派、推薦或決定人選，或實質上完全剝奪行政機關之決定空間，都明顯違反了權力分立原則。

(二) 通傳會屬依「法律」「獨立行使職權」之行政機關

通傳會之特性不在其職權的「性質」，而在於其行使職權受到「法律」規定「獨立行使」之保障。通傳會組織法第七條第一項規定：「本會依法獨立行使職權。」同條第二項前段規定：「本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。」均可看出通傳會之特殊地位。

上述規定所稱「獨立行使職權」之規範意涵，至少有三重獨立性之要求：一是相對於本院之獨立，亦即：通傳會就其法定職權事項所為之決定，在本院體系下具有最後性，不受本院之事前指揮或事後監督（合目的性與合法性監督）；二是相對於政黨之獨立（上述第二項規定要求委員「應超出黨派以外」獨立行使職權）；三是相對於立法院之獨立，此一方面源於憲法權力分立之要求，立法院

不可指揮操控通傳會行使職權，亦不可由立法院決定通傳會之人事任免；另一方面也源自於獨立行政機關強調專業性、「去政治化」之要求。前述三重獨立性，亦為獨立行政機關所常見之一般性要求，並非通傳會所獨然。本案之關鍵問題就是：為維護通傳會上述行使職權之三重獨立性，其在組織法上的基本建制原則與憲法界限為何？

一般而言，為維護獨立行政機關在職權行使上之獨立性，在組織法上，通常會採取資格條款、固定任期等制度以限制行政首長人事任命權，並透過法定去職原因限制行政首長之免職權等，以維護其相對於本院之獨立性。而為維護相對於政黨之職權上獨立，則常會限制同一黨籍之委員比例（註一）或要求必須有無黨籍人士參與（註二）。不論是在我國向來法制或外國法制上，均不曾見有立法強制委員只能（甚至必須）由政黨推薦產生，或讓政黨壟斷委員之產生過程者。

更重要的是，基於權力分立之要求，獨立行政機關行使者既屬行政權之範圍，立法院不得授權自己或其職員任命行使具有行政功能之政府官員。例如美國聯邦最高法院在1976年Buckley v. Valeo（註三）一案中，宣告1974年聯邦選舉法（Federal Election

Campaign Act of 1974) 有關聯邦選舉委員會 (Federal Election Commission) 六名委員其中四名任命方式 (聯邦參眾兩院議長得各自任命兩名聯邦選舉委員會委員) 之規定違憲，理由即在於認定該委員會擁有「執行法律」之權限 (行政權)，根據美國聯邦憲法第二條第二項第二款之「任命條款」 (Appointment clause)，此等官員之任命權屬於總統或各行政機關之首長，國會不得授權自己或其職員任命行使具有行政功能之政府官員。

就通傳會職權上獨立進一步言之，由於有關通傳會獨立行使職權之保障係由法律明定，也是由法律所創設，故通傳會乃是屬於法律層級之獨立行政機關，而尚非憲法層級之獨立行政機關 (例如考試院)。再者，通傳會之獨立性主要在於 (也限於) 有關其「行使職權」之部分，因此是一種「功能上」之獨立，而非如考試院般，除功能上獨立外，更兼具有憲法最高機關地位之「組織法上」獨立。因此在組織法上，就不能讓通傳會完全脫離本院而獨立，成為憲法無法辨識之漂流物。因此，就通傳會與其他憲法機關之互動而言，仍應透過本院。例如：通傳會應無向立法院提出法律案之獨立提案權；其單位預算之編

製、分配預算之編造與執行均仍應列入本院名下之科目，而非如考試院一般可單獨提法律案，在預算上亦享有獨立於本院外之地位（單獨編列概算或執行等）。

(三) 通傳會為「組織上隸屬本院」且屬「法律層級」之獨立行政機關

基於憲政主義有限政府之理念，立法所創設之機關，必然應該回溯到憲法上有所依據及歸屬。如前所述，立法設置通傳會之憲法依據，在於憲法第六十一條：「行政院之組織，以法律定之。」因此，通傳會在組織上仍隸屬於本院。通傳會之獨立性主要是指其行使職權之「功能上」獨立，而非組織法上之形式獨立，故其在組織法上仍非憲法層級的獨立、最高機關。換言之，通傳會雖依法獨立行使職權，但在組織上仍然隸屬於本院之下，而非憲法層級之獨立機關。例如：通傳會並無獨立之人事（指任免其所屬人員）、預算（概算之編制與執行）權限，也無獨立之法律提案權；本院院長依憲法增修條文第三條第二項第一款規定，向立法院提出的施政方針及施政報告，其範圍也都仍包括通傳會之職權業務。倘若本院對通傳會委員之人選完全無從決定，如何得向立法院負責？

與通傳會相比，考試院所行使之職權（如

考試、任用、銓敘等)，在性質上也是一種實質意義的行政權（人事行政），但因為憲法明定，而成為功能上及組織上均獨立於本院之外的「憲法層級之獨立行政機關」。這從考試院享有獨立於行政院之外的人事（任免）、預算（概算之編制與執行）、法律提案權等，即可看出其與通傳會之差異。

在本院下類似通傳會之獨立行政機關，如中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會等，其屬性也都是「組織上隸屬本院，但功能上獨立行使職權之獨立行政機關」。又如各級檢察機關也享有類似地位。至於在本院以外之其他憲政機關下，如各級法院其實也是「組織上隸屬司法院，但功能上獨立行使職權之獨立審判機關」，而審計部則是「組織上隸屬監察院，但功能上獨立行使職權之獨立監察機關」。縱令是依法獨立審判的各級法院法官之任免，在現制下也只是要求「依法律」為之，並有法定去職原因的身分保障（參憲法第八十一條），而非完全剝奪司法院在組織法上之人事任免權限（參司法院組織法第二十條），更遑論導入強制性的政黨比例推薦產生與審查方式！

正由於通傳會在組織法上仍隸屬於本院，其所行使的職權之性質也是行政權，因

此通傳會委員之人事任免權仍屬行政首長人事權之一環，此為本院基於憲法第五十三條所定國家最高行政機關之地位，就其職掌之行政權範圍內，所享有之固有、核心性質之人事任免權。立法院為保障通傳會行使職權上之獨立性，固得透過法律「合理限制」行政首長之人事任免權（例如規定一般性之資格條款、固定任期、法定去職原因等身分保障），但不能到達「完全或實質剝奪」之程度，甚至自行取而代之（例如本案情形）。反之，如果本院院長對於通傳會之人事任免權為法律所完全剝奪或實質架空，則將使通傳會喪失其與本院在組織法上之隸屬性，也等於是法律創設一個在組織法上不屬於本院或任何其他憲政機關之獨立機關，成為憲法上無從歸屬之漂流物，有違有限政府之憲法理念與權力分立原理，並違反貴院在多號解釋中所一再強調之責任政治原則（註四）。

（四）美國獨立機關經驗之借鏡

以比較法制之發展歷史做為對照觀察對象，對於釐清通傳會之功能和憲政定位，或有幫助。就美國法制而言，顧名思義，所謂「機關獨立性」(agency independence)，其原始目的是要促使該機關所作成之決定，不受外界不當干涉。然而，究竟是基於何種目

的，要求機關之「獨立性」，以及「獨立於何種勢力或影響」干涉之外，便成了關鍵所在。

關於獨立機關之性質，依照貴院林大法官子儀對於美國聯邦層級獨立行政管制委員會之研究，其共通特性在於（註五）：

1. 由多數委員組成委員會，並以合議制方式行使職權。
2. 委員之選任，相當重視政黨因素之限制，隸屬同一政黨之委員人數不得超過全體委員人數之一半。
3. 擁有廣泛制頒法規命令之權限。
4. 具有舉行司法裁決式的正式聽證程序之權限。
5. 掌有調查權及向法院提起訴訟，以強制貫徹其管制任務之權限。
6. 其所主管者，係負責某一特定產業的全部管制事項，或係負責某一特定業務或特殊問題。
7. 委員在職期間，除有法定事由者外，總統不得任意免除委員職務。
8. 委員有一定任期，其任期不與總統或國會議員一致，且委員任期不會同時到期。

換言之，獨立行政管制委員會係一專業性、合議制，不會由某一政黨所獨控，可以與總統相對保持獨立之特殊機關。

依美國憲法本文第二條（Article II）

規定身為行政首長的總統對於行政部門（executive departments）具有控制權力，然而，由於在當時制憲者心目中，並未預見獨立機關（independent agencies）建置出現之可能性，所以設置獨立機關之目的，是否可斷言即在於排除總統基於行政首長權之控制，並不明確（註六）。從美國獨立機關之歷史發展經驗來看，1887年當時，美國國會決定將美國歷史上第一個獨立管制委員會州際商業委員會（簡稱Interstate Commerce Commission，簡稱ICC）從內政部（the Department of the Interiors）獨立出來時，雖然有人認為其原因不外乎是出自於總統主導性過強的疑慮，但是，也有行政法學者認為這充其量只是臆測而已，到底ICC之獨立建置，是不是以獨立於行政權之外的「獨立性」做為主要考量，並無特別明顯的佐證可言（註七），相對地，不如說是希望藉此達到讓ICC的委員，都是能夠獨立「執行」當時ICC所管轄的作用法州際商業法（Interstate Commerce Act）的「專家」此一目的（註八），換言之，「專業性」似乎才是重點；同時，美國知名行政法學者亦指出，當職司反托拉斯法執行機關之聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission，簡稱FTC）在1914年成

立時，獨立機關應免於受到政治力影響（political influence）之觀念，或稱「去政治化」之念，已經確實深植在國會心中（註九）。

美國在一九三〇年代新政時期，因應大量行政管制之需求，成立了不少重要獨立機關。究竟何以某些行政機關會特別被設計成獨立機關之形式，與其他行政機關不同，其實並無簡而易見的答案可言。直到一九八〇年代，美國國會和行政權之間涉及權力分立之問題可謂層出不窮，而聯邦最高法院也處理了不少這類涉及權限爭議之案件（註十），美國公法學界對於此一議題進行探討和辯論之廣度和深度，也達於高峰（註十一），頗有參考比照之價值。

關於「去政治化」此一基本建置原則，大致上是透過限制同一政黨比例不得超過某一上限之方式，達成獨立機關之建置目的。我們從以美國聯邦傳播通訊委員會（Federal Communications Commission，以下簡稱FCC）建置方式當中，即可窺知此一特色。詳言之，美國FCC委員是由總統提名，由參議院同意後，總統任命而產生。委員共五人，任期五年，主任委員則由總統指定任命之，委員提名與任命權屬於行政權，而參議院則是只具

有被動之同意權，這是符合美國聯邦憲法第二條「任命條款」及權力分立制衡理念之常見設計。關於「去政治化」之原則，和美國其他相同類型之獨立機關一樣，FCC之設計乃是規定其委員之組成，必須受限於單一政黨比例不得超過二分之一上限（亦即FCC五名委員中屬於同一政黨者，不得多於二名）之形式，此一規定，無非是要在達到去政治力影響目的和維護FCC獨立性之餘，仍然遵守權責相符之責任政治原理，俾使以上同屬維繫現代憲政國家精神之兩個民主法治原則並行不悖。

至於有關「獨立性保障」之規定，從美國獨立機關之相關學理論述來看，主要是指國會透過立法手段，限制總統對於獨立行政管制委員會之委員「不得任意免職」，亦即透過限制行政權首長對於獨立管制委員會成員之免職權，做為維護這類委員會「獨立性」之手段（註十二），而非指獨立行政管制委員會應該在組織上完全「獨立」於行政權之外。詳言之，國會立法限制行政權首長對於獨立行政管制委員會委員任意免職之權力，只能在法律所規定之法定事由發生時，才能依法行使行政權首長之免職權（註十三）。從美國聯邦最高法院之判決內容來看，聯邦最高法院原本在Myers v. U.S.一案中，認定針對性質上

屬於「純行政官員」(purely executive officers)者，免職權乃是伴隨著任命權而來之權力，立法權不可限制行政權首長之免職權(註十四)，然而對於獨立行政管制委員會則不同，在Humphrey's Executor v. United States(註十五)一案中，認定立法限制總統在一定條件限制下，例如法定任期屆滿或有其他法定事由發生時，才能針對獨立行政管制委員會之成員行使免職權，是合憲之規定。由此可以推知美國聯邦最高法院認為「免職權」之法定限制，才是保障獨立行政管制委員會是否具有獨立性之關鍵要素，此一見解迄今未曾改變。而將獨立性界定為對於總統免職權之法定限制，則是要讓獨立行政管制委員會能夠「獨立」而「不孤立」，仍屬憲法權力分立架構下行政權之範疇，行政首長之人事權雖受到一定程度之限制，但非完全剝奪。而且，證諸相關立法和判決內容，美國國會和聯邦最高法院在考慮獨立行政管制委員會是否具有「獨立性」時，從未將「政黨比例分配」當做可能的選項，亦從未以剝奪行政權首長的「提名權」或「任命權」，做為衡量獨立行政管制委員會有無獨立性之因素。

(五) 日本之獨立行政委員會

就日本獨立行政委員會制度而言，日本

憲法第六十五條規定：「行政權屬於內閣。」故行政權必須由內閣或在內閣指揮監督下的行政各部來行使。然而實際上在欠缺憲法之明文根據下，亦存在獨立於內閣而行使行政權之機關，即所謂獨立行政委員會。依日本國家行政組織法之規定，內閣統轄下之行政機關組織，在「省」之下，有作為其「外局」的「委員會」及「庁」。「委員會」乃是在職權之行使上，獨立於內閣之指揮監督權而活動之合議體。在一九九九年國家行政組織法修正後，有內閣府下的「國家公安委員會」；總務省下的「公正取引委員會（公平交易委員會）」、「公害等調整委員會」；法務省下的「司法試驗委員會（司法考試委員會）」、「公安審査委員會」；厚生労働省的「中央労働委員會」；國土交通省的「船員労働委員會」（註十六）。其中設置之理由依據有基於確保政治中立性者（國家公安委員會）；有基於專門技術判斷之必要者（司法考試管理委員會、公正取引委員會）；有基於複數當事人之利害調整者（中央労働委員會、公害等調整委員會）；亦有為進行準司法程序（行政審判程序）之必要者（公正取引委員會、公安審査委員會）（註十七）。這些委員會享有職務上的獨立性，雖然是屬於主管大臣所管轄，但其行使

職權時不受主管大臣之指揮。例如：公正取引委員會便在法律上規定其「獨立行使職權」（獨占禁止法第二十八條）（註十八）。同時這些委員會之獨立性通常表現在包含身分保障規定之委員任免方法（獨占禁止法第二十九條以下）或關於其職權行使之獨立性之規定（公害等調整委員會設置法第五條等）。然而另一方面其不具有法律案之提出權（參照國家行政組織法第十一條），也不能對大藏省直接要求預算（參照財政法第二十條），就此而言對於府、省仍具有某種從屬性（註十九）。大臣作為內閣府與省之首長，仍為其上級行政官署，大臣雖不能直接指揮監督這些行政委員會，但仍擁有人事權及預算編成權，同時即使保障其職權行使之獨立性，也不必然排除大臣採取指導、建議等行政指導之手段（註二十）。

除此之外，作為內閣之輔助機關，依國家公務員法之規定設置的「人事院」亦可歸屬於獨立行政委員會之範圍（註二十一）。其雖屬內閣「所轄」機關，但卻是不適用國家行政組織法之特殊行政機關（註二十二）。人事院由人事官三人組成皆係由內閣經兩議院同意後任命（國家公務員法第五條）。

此外，日本的「會計檢查院」則是直接依

憲法第九十條第二項規定所設置之憲法機關，不屬於內閣所統轄，具有相對於內閣之獨立地位，由三位檢查官構成之檢查官會議與事務總局所構成（會計檢查院法第一條、第二條）（註二十三）。檢查官由內閣經兩議院同意後任命（會計檢查院法第四條第一項）。

日本的獨立行政委員會制度是在戰後民主化過程中，為了確保不受政黨壓力而中立、公正地行政之目的，從美國導入的制度。其任務中具有裁決、審決等準司法作用、規則制定等準立法作用，以及人事、警察與行政審判等行政作用在內。這些行政委員會雖然是在內閣或內閣總理大臣「所轄」(註二十四)之下，但由於實際上是獨立於內閣之外運作，因而產生國會之控制等相關問題，而曾有違憲與否之爭議。通說認為日本憲法第六十五條雖然有內閣對行政整體有統括權之意思，但並未要求所有的行政都要由其直接具有指揮監督權，就具有政治中立性要求之行政，例外地由獨立於內閣之指揮監督的機關來擔當，而最終仍能受到國會的監督的話，亦屬合憲。此外學說中亦有主張內閣因為仍具有人事權及預算權，所以不違反憲法第六十五條者。但亦有學者主張，應以委員之任命應

經過國會之同意等國會控制做為條件（註二十五）。

實際上這些獨立行政委員會之委員的任免，依其各自之法律規定，例如：

1. 公害等調整委員會：「委員會之委員長及委員，獨立行使職權。」（公害等調整委員會設置法第五條），委員長及委員均由內閣總理大臣經兩議院之同意後任命（公害等調整委員會設置法第七條）。
2. 公正取引委員會之委員長及委員獨立行使其職權（獨占禁止法第二十八條），委員長及委員由內閣總理大臣經兩議院同意後任命（獨占禁止法第二十九條第二項）。
3. 國家公安委員會之委員由內閣總理大臣經兩議院同意後任命（警察法第七條第一項）。
4. 公安審査委員會：公安審査委員會委員長及委員獨立行使職權（公安審査委員會設置法第三條）委員長及委員六人由內閣總理大臣經兩議院同意後任命（公安審査委員會設置法第五條）。
5. 中央勞働委員會：其中公益委員由內閣總理大臣經兩議院同意後任命（勞働組合法第十九條之三）。
6. 司法考試委員會：委員七人由法務大臣任命。（司法考試法第十三條第一項、第二項）。

7. 船員勞働委員會之公益委員由國土交通大臣任命(勞働組合法第十九條之十三)。

由上述日本獨立行政委員會之經驗可知，其重要制度目的之一就在於確保不受政黨壓力而中立、公正地行政，絕無以「政黨比例」產生委員人選之方式者。同時，獨立行政委員會並非完全脫離內閣獨立，而仍屬在內閣或內閣總理大臣「所轄」之下，亦即屬於行政權之範圍，絕非立法權之延伸，其人選亦非完全受國會所控制決定，內閣總理大臣或內閣大臣仍享有提名權，甚至完整的任命權。

(六) 由相關立法探求「依法獨立行使職權」之應有涵義

在進一步詳細分析通傳會組織法第四條各項違憲理由之前，再就我國現行相關立法，由體系解釋之觀點，探求「依法獨立行使職權」之應有涵義。

依九十三年一月七日制定公布之「通訊傳播基本法」第三條規定，立法者為能達成「有效辦理通訊傳播之管理事項」此一目的，規定「政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權」，此由基本法立法時所附之立法理由「為確保通訊傳播管理之公正性與獨立性，通訊傳播委員會應有去政治力或政治干擾之設計，使其得以獨立行使職權」，亦可間接推

知通傳會組織法立法初衷，重點應在於「去政治力或政治干擾之設計」，此與政黨比例之設計顯不相容。

其次，依據九十三年六月二十三日制定公布之「中陽行政機關組織基準法」第三條第二款之規定，將「獨立機關」定義為：「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」由此可見，通傳會所須具備之「獨立機關」建置條件，乃是著重於「獨立行使職權，自主運作」和「不受其他機關指揮監督」兩項特色。同時，參酌「中央行政機關組織基準法」第二十一條規定：「獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之（第一項）。前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任（第二項）」，亦可進一步明瞭，立法者認為不受「政治力」或其他不當勢力干涉的基本要求，乃是透過「具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任」之消極「限制同一黨籍比例」設計方式，做為達成目的之手段，而非透過立法積極規定「政

黨比例分配」之方式，引入政治力之干擾。

再者，以我國憲法和其他法律中出現類似「獨立行使職權」之規定內容為例，亦可推知所謂「獨立行使職權」之意涵，核心意義在於強調「超出黨派以外」此一層面意義的「去政治力」要求，而非以「政黨比例」或「黨派比例」做為考量。例如，憲法第八十八條規定：「考試委員須超出黨派之外，依據法律獨立行使職權」，憲法增修條文第七條第五項規定：「監察委員須超出黨派之外，依據法律獨立行使職權」，司法院組織法第五條第一項規定：「大法官須超出黨派以外，獨立行使職權，不受任何干涉」，衡諸上述各規定之內容，可得知其所要求之「獨立行使職權」，均以「超出黨派之外」為核心要求，希望藉由「超出黨派」此一制度設計模式，免除政治力之干擾，以達成讓職司憲法守護者的大法官、維護國家考試制度運作公平性之考試委員，以及負責糾正彈劾行政權運作缺失之監察委員等能夠「獨立行使職權」的目標，若各該機關依「政黨比例」組成，與「超出黨派」之獨立性要求顯不相容。倘若立法院未來以維護「獨立行使職權」為由，將大法官、考試委員、監察委員都依通傳會委員模式，透過立法改為由各政黨（團）依政黨比例推薦，並由政黨比

例組成之審查會進行審查，勢必造成憲政秩序之土崩瓦解。

因此，通傳會組織法第四條以「政黨比例推薦與審查」組成獨立行政管制委員會，與消極規定同一政黨不得超過一定比例之憲政先進國家常規及我國法制體例不符，與「去除政治力干擾」之初衷大相違背，更形成對通傳會組織法第一條所規定立法目的之一「謹守黨政軍退出媒體之精神」的最大反諷，甚至與立法者要求通傳會「獨立行使職權」所要達成的「獨立性」立法原意嚴重矛盾。

另就獨立行政管制機關出現的時代脈絡和社會需求而言，「專業化」亦是獨立機關設置的主要考量因素。平心而論，「專業」理想的達成，和獨立機關所重視之「行政效率」，彼此之間固然存有相當緊密的關係，然而，達成此一理想的手段，應係透過委員「專業」背景的立法要求，方屬確保之途，倘在「專業」背景的要求之外，另外引入「依政黨比例由政黨推薦」此一政黨背景因素，不但無助於「專業」理想的達成，反而徒增政治力干擾因素介入的疑慮，連帶也有削弱這類獨立機關行政效率之虞。

二、通傳會組織法第四條第三項、第五項規定以「法律」增加憲法所未賦予立法院之事前同意權，侵害

本院院長之人事權與總統之任命權，有違憲法第五十三條及第五十六條之意旨

通傳會組織法第四條第三項規定：「……行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。」同條第六項規定：「委員任滿三個月前，應依第二項、第三項程序提名新任委員；委員出缺過半時，其缺額依第二項、第三項程序辦理，繼任委員任期至原任期屆滿為止。」顯見通傳會組織法明文賦予立法院得就通傳會委員之任命（包括出缺時繼任委員之任命），行使事前同意權。

然而，按憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關。」第五十六條規定：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」又依目前立法院審議中的行政院組織法之最新協商版本，亦規定通傳會等五個獨立機關（附件八）。其所行使之職權，其性質仍屬憲法賦予本院之行政權。其組織定位則為中央行政機關組織基準法第二條、第三條及第三十二條規定所稱「相當二級機關之獨立機關」（註二十六）。因此，在組織法上，通傳會仍隸屬於本院，地位相當於二級機關之其他部會（註二十七）。因此，通傳會相當於憲法第五十六條所稱之「本院各部會」，而非完全獨立於本院外之其他憲法機關（如考試院）。

通傳會之地位既然相當於憲法第五十六條所稱之本院各部會，自應比照憲法第五十六條規定，通傳會「主任委員」（首長）應由本院院長提請總統任命之。至於其他委員之任命，依據憲法第五十三條規定，本院為國家最高行政機關，則本院院長對於所屬各機關之官員，除憲法有明文規定者外，本於行政首長之地位，亦應有其人事任免權。

各部會所屬官員或由各部會首長任命，或提請本院院長任命之，均無須先經立法院之同意。此固為行政一體與責任政治原則所要求者，亦有行政效率之重大考量。反之，立法院雖可透過法律給予某些行政官員（例如檢察官等性質上屬於獨立機關者）身分保障（例如固定任期、法定去職原因等），但仍不應完全或實質剝奪本院院長本於行政首長地位所享有之人事任免權。

以我國憲政實踐而言，本院所屬各部會之具有獨立行使職權地位，且為合議制之組織者，例如中央銀行、公平交易委員會（註二十八）、中央選舉委員會（註二十九）、金融監督管理委員會（註三十）等機關，其委員之任命也都比照憲法第五十六條規定，由本院院長提請總統任命之。如此之任命程序，顯然係以憲法第五十六條為其制度框架，也是尊重憲法明文規定與權力分立原則的制度設計。

若再論及實質層面，更可見立法院之事前同

意權，其實並非維護獨立機關之存續所不可或缺的制度設計（註三十一）。反之，在某些情形下，賦予立法院事前同意權，反而會成為政治力不當干預的淵藪。特別是職權範圍限於特定產業的獨立行政機關（例如本案系爭之通傳會），在金錢政治的影響下，更可能反而造就一個「表面上獨立於本院之外，但卻受制於民意代表、政黨立場及產業利益，且不受監督的獨斷但不獨立之機關」。故就我國有關獨立行政委員會之立法實踐而言，通傳會組織法之突然賦予立法院對委員之任命有事前同意權，不僅有牴觸憲法第五十六條規定之虞，亦有違立法間之體系正義。

憲法第五十六條明文將本院各部會首長之提名與任命權劃歸本院院長與總統分享行使，且沒有規定立法院得對之行使事前同意權。在沒有修憲變更憲法第五十六條規定之前，立法院是否能在無憲法依據下，逕以「法律」增加憲法所未賦予之事前同意權，大有疑義。通傳會「主任委員」既相當於部會首長之地位，其任命程序自應比照憲法第五十六條規定，方符合憲法解釋之一致性。通傳會組織法第四條第五項規定：「本會應於任命後三日內自行集會成立，並互選正、副主任委員，行政院院長應於選出後七日內任命……」顯與憲法第五十六條不相一致，不僅侵害本院院長依憲法第五十六條所規定之提名權，並且由於該條規定

正、副主任委員選出後係由本院院長「任命」，亦嚴重侵害憲法第五十六條規定總統之任命權，應屬違憲。

次按立法院所享有之人事同意權，在我國憲政史上，向來都是由憲法（包括增修條文）明定，而無僅以法律為依據者。憲法本文原僅賦予立法院得對本院院長及監察院審計長行使事前同意權（憲法第五十五條第一項、第一百零四條）。後憲法增修條文取消立法院對本院院長之事前同意權（增修條文第三條第一項），另賦予立法院得對司法院大法官（包括正、副院長）、考試院正、副院長及考試委員、監察院監察委員（包括正、副院長）行使事前同意權。但不論是取消或增加立法院之事前同意權，都是透過修憲程序為之，而非僅由立法院自行以法律決定之。故不論是依憲政歷史、制（修）憲者意旨或憲法體系解釋而言，應可合理認為：我國憲法對於立法院之人事同意權向採列舉原則，並均以明文規定為其依據。今立法院在無憲法明文依據或授權下，逕以法律增加自己之人事同意權，亦顯有違憲之嫌。

再按憲法第六十一條固然規定：「行政院之組織，以法律定之。」又依憲法增修條文第三條第三項規定，立法院對於本院所屬機關之設立程序得以法律為準則性規定，可見立法院對於本院之組織，確實享有一定之立法形成空間。但此項組織立

法權仍須受到上述憲法第五十六條與其他憲法規範（例如憲法增修條文第三條第一項等）之限制，而有其界限。例如憲法增修條文第三條第一項既已明定本院院長由總統任命之，並停止適用憲法第五十五條有關立法院事前同意權的規定，則立法院自無從於本院組織法中自行立法規定總統任命本院院長須經立法院之事前同意。同理，如立法院竟於行政院組織法中規定本院各部會首長及政務委員之任命（或某些部會首長之任命），應由本院院長提名，經立法院同意後始得任命之，如此法律規定，亦屬顯然違憲。如果認為立法院可以在立法層次，透過類似於通傳會組織法之各種組織法律，以獨立機關之名，蠶食憲法賦予本院院長與總統之人事權，將根本改變原本應由憲法層次規範之中央政府體制及組閣權歸屬問題，致使憲法根本喪失其規範功能，完全任由立法院內之一時政治力量透過法律決定之，憲政主義亦將危如累卵。

附帶一言者，美國參議院對於該國獨立行政委員會成員之任命確實享有事前同意權，但這是因為美國憲法第二條第二項已經明文規定總統在任命各部會首長等高級官員時，本就須向參議院提名，經參議院同意後任命。但我國憲法則明定本院各部會首長及政務委員應由本院院長提請總統任命之，並未明文規定須經立法院同意，兩國的規範架構與基礎完全不同，自無從當然類比。再者，

美國國會雖以法律創設許多獨立行政委員會，但有關委員會成員之任命，仍僅限於憲法明定之參議院才能行使同意權，眾議院至今仍無從行使同意權。換言之，美國國會縱令以法律創設各種獨立行政委員會，但仍不可任意以法律增加憲法所未賦予眾議院的人事同意權。此等憲政實踐，可供我國參考，併此陳明。

在憲法政策上，是否讓若干獨立行政機關首長之人事任命須先經立法院同意，確屬可以研究之事，惟由於我國憲法第五十六條之規定，如欲將此等相當於部會首長之二級獨立機關首長任命程序，排除在憲法第五十六條規定適用範圍之外，聲請人認為應循修憲程序為之，明確加以規定。由於何一部會性質上宜改制為獨立機關，難有明確標準可循，倘貴院透過憲法解釋，限縮憲法第五十六條之適用範圍將二級獨立機關首長排除於該條「部會首長」之外，恐開啟立法院逐步藉由獨立機關之立法，將部會任意改制為獨立機關，進而侵蝕本院院長與總統依憲法第五十六條所擁有之提名權與任命權，甚至嚴重衝擊憲法對於中央政府體制與組閣權之規範，不可不慎。同時，參考前述美國有關獨立管制行政委員會之經驗，藉由立法限制行政首長之免職權，方為保障獨立性之關鍵，此等限制免職權之立法，並不會違反憲法第五十六條之規定，因此透過憲法解釋，限縮憲法第五十六

條之適用範圍，將獨立機關首長排除於該條「部會首長」之外，對於獨立機關制度並無絕對必要性，反而有破壞憲法中央政府體制之危險。美國聯邦最高法院也是由免職權之限制著眼，透過解釋承認法定免職權限制之合憲性與應有界限，給予獨立機關存在之空間，值得貴院參考。

退一步言，倘貴院透過憲法解釋，容許相當於部會首長之二級獨立機關首長，得不依憲法第五十六條規定程序產生，為避免憲法有關中央政府體制之基本決定受到立法破壞，貴院應同時釐清立法權之界限，闡明哪些機關得屬於此類獨立行政機關，並明確舉出立法應遵循之基本原則，例如遵守權力分立，維護提名權與同意權之相互制衡，以及行政一體、民主政治與責任政治等基本原則，慎重為之。

三、通傳會組織法第四條規定之設計，完全剝奪本院對於通傳會委員人選之決定權，侵害行政權之核心，違反憲法第五十三條規定，嚴重破壞權力分立原理，應屬違憲

(一)通傳會行使之職權應屬行政權

如前所述，通傳會所行使之職權性質應屬行政權。「在權力分立的架構下，定性一個機關組織之為行政抑或立法，主要當是參酌所行使職權之內容以及職權行使所欲達成之目的判斷之，而不是以組織特徵為判斷依據，

因權力分立目的除在防止國家濫權，以保障人民自由權利外，亦在促使國家決定達到儘可能正確之境界，則機關組織設計本身明顯絕非目的，反而是為了最適實現國家任務之手段，質言之，並不是先設機關，再決定配置何種任務，而是先確定欲達成何種國家任務，再決定組織如何設計，以助成任務之達成。因此，組織法是否違反權力分立，應檢驗的應該是該國家任務是否配屬於適當之機關？該機關之組織設計是否適於達成該國家任務之目的？而不是根據組織特徵檢驗任務之賦予是否得當。」（註三十二）如前所述，通傳會所行使之權限係屬行政權之性質，此觀諸其組織法第二條及第三條規定之職掌，皆係由其他行政機關，例如：交通部、本院新聞局、交通部電信總局等移轉而來，並非屬本院以外各院或其他憲法機關之權限範圍即可明白。因此，基於「屬人性權力分立」之要求，首先即可認定，通傳會主任委員、副主任委員及委員之人事任命權亦應屬行政權之範圍，倘若由立法院指派、推薦或決定人選，或實質上完全剝奪行政機關之決定空間，都明顯違反了權力分立原則。

（二）通傳會組織法第四條規定之設計，完全剝奪本院對於通傳會委員人選之決定權，侵害行

政權之核心

憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關。」因此，本院院長對於所屬各機關之官員，除憲法有明文規定者外，本於行政首長之地位，基於民意政治與責任政治之原理，當然應享有人事任免權。「為明政治責任之歸屬，行政機關的人事權（包括任、免）本就屬行政權（無論是總統或本院院長）掌有，立法院基於對行政人事任命權的制衡，儘可以表現在經由立法，規定人事的一般資格與條件，至於具體的人事任、免，則屬行政人事權的核心領域，除非憲法明定，否則立法權原則上並無介入之餘地。」（註三十三）

即便貴院未採納前述「立法院欲對行政機關人事任命享有事前同意權必須修憲」之見解，認為法律得規定獨立機關首長與委員採由本院提名經立法院同意後任命之模式，此等立法仍須符合權力分立制衡原理之要求。

通傳會組織法第四條規定：「本會置委員十三人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；二人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照簡任第十三職等。委員任期為三年，任滿得連任一次。」（第一項）「本會委員依電信、資訊、

傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦。」（第二項）「審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意。行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。」（第三項）同條第五項更規定：「本會應於任命後三日內自行集會成立，並互選正、副主任委員，行政院院長應於選出後七日內任命。主任委員、副主任委員應分屬不同政黨（團）推薦人選；行政院院長推薦之委員視同執政黨推薦人選。」

依前述規定，本院院長雖可推薦三名通傳會委員候選人，交由審查會審查，但此乃聊勝於無，因本院院長必須依審查會通過同意

之名單提名，別無其他選擇（第三項後段），實質上連「提名權」也予以剝奪，只剩下一個空的形式。且審查會係經由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成，本院對於審查會之組成毫無置喙之餘地（第三項前段），反而須受到審查會決定完全拘束，此等規定，實質上已完全剝奪本院對於通傳會委員人選之決定權，侵害行政權之核心，違反「行政保留」原則，嚴重破壞權力分立原理。

根據我國憲法之規定，人事提名權包括有總統之人事提名權（憲法第一百零四條、憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項）、本院院長之人事提名權（憲法第五十六條、憲法增修條文第九條第一項第一款、第二款）。然而本院院長之人事權，除憲法有明文規定者外，尚有屬於行政權之固有核心領域者。憲法第五十六條各部會首長之提名權，即屬於憲法所明定者，至於行政機關其他人員之人事提名與任命，雖非憲法所明定，亦屬於行政權固有之核心領域，不容立法權所侵犯。上述通傳會組織法第四條之規定，本院院長應於七日內「依審查會通過同意之名單提名」，並送立法院同意後即任命之，致使本院院長只有空洞形式之提名權，實質

上根本不能決定提名之人選，已經完全剝奪了本院之人事決定權，明顯違憲。

(三)通傳會組織法完全欠缺對通傳會委員之免職規定，剝奪本院院長之免職權，亦屬違憲

為維護獨立行政委員會之職權上獨立，在立法上固宜給予固定任期之身分保障，並應以法律明定去職原因。但免職權仍為人事權之核心（參照貴院釋字第五八五號解釋），在制度上似不應完全剝奪行政首長之免職權（可以法定去職原因限制之，例如品德操守的重大瑕疵、刑事判決有罪確定或二審判決有罪等）。然而，通傳會組織法沒有任何免職事由之規定，完全剝奪行政院之免職權，既使通傳會成為無從監督之機關，也侵害了本院院長之人事權核心。反之，如貴院認通傳會組織法之未有明文規定通傳會委員之免職事由，並非意味通傳會委員完全無任何免職事由之適用。則亦請貴院以解釋明示行政院院長對於通傳會委員之法定免職事由為何，以釐清此一重大憲法疑義，並正體制。

四、通傳會組織法第四條規定之設計，使得立法院得同時掌握通傳會委員推薦提名與同意兩種權力，造成權力集中，且無制衡，違反權力制衡原理，應屬違憲

(一)審查會性質上可定位為立法權之延伸

依通傳會組織法第四條第二項規定成立之審查會，所行使之「審查」職權，性質為何，並不明確，惟由其各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成，反映立法院之政治代表性，應可視為立法權之延伸，協助立法院最終行使人事同意權，進行審查把關。（參照貴院釋字第五八五號解釋，肯認立法院調查權之行使，可依各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦人員組成委員會。）如將審查會定位為實質上係行使本院院長之提名權，其職權屬於行政權之性質，則通傳會組織法第四條第二項規定其由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成之方式，而本院卻完全無從決定審查會之委員人選，顯然違反權力分立原理（參見貴院釋字第五八五號解釋許宗力大法官部分不同意見書）。

另參照九十四年十一月十一日通傳會籌備處函（附件五），引用立法委員曾永權之意見，表示應以本院秘書處及立法院秘書處為對應窗口，辦理通傳會委員人選及其審查會委員之推薦事宜，本院並於九十四年十一月十七日以院函（附件六）請立法院轉請該院各政黨（團）辦理委員人選之推薦及審查會成員之推薦相關工作，立法院並於九十四年十一月十七日將本院函轉送立法院各政黨（團）辦

理（參見附件七），可見審查會之組成，係由立法院函請該院各政黨（團）辦理，立法院已提前介入並實質掌握通傳會委員之推薦與提名作業，本院並無主導性之角色。

（二）立法院同時掌握通傳會委員推薦提名與同意兩種權力，造成權力集中，違反權力制衡原理

如前所述，縱使承認法律得規定獨立機關首長與委員採由本院提名經立法院同意後任命之模式，此等立法仍須符合權力分立制衡原理之要求。惟依通傳會組織法第四條第二項及第三項之規定，立法院除享有同意權，立法院各黨團尚得藉由推薦審查會委員及通傳會委員候選人之規定，透過審查會作為立法權之延伸，介入並實質掌握通傳會委員之推薦與提名作業，使得立法院得同時實質掌握通傳會委員推薦提名與同意兩種權力，造成權力集中，且無制衡，違反權力制衡原理。

如前所述，縱在獨立行政委員會制度發達之美國，聯邦最高法院亦曾在Buckley v. Valeo一案中明確認為國會不得在法律中授權其自己或國會的職員任命官吏。美國聯邦最高法院宣告聯邦選舉法授權聯邦參眾兩院議長得各自任命兩名聯邦選舉委員會委員之規定違憲（另由總統任命兩名委員的規定則合憲），其所持主要理由正是：此種規定使本

來只能行使立法權的參眾兩院同時行使屬於行政權性質的人事任命權，也侵犯了總統的人事任命權。

通傳會委員為行使行政權之官員，其人事提名權本屬行政權性質，且為行政首長所固有之人事權，然而依通傳會組織法第四條規定，立法院各黨團卻得藉由依各政黨（團）在立法院所占席次比例推薦組成之審查會，實質上瓜分本院院長之提名權，立法院又得行使同意權，使得同一機關及同一人得同時行使行政與立法兩種不同的權力，本院院長之提名與任命皆只剩下空洞的形式遺骸，無一絲一毫之權力內涵，已形同Buckley v. Valeo一案中國會自行任命之情形，明顯違反權力分立制衡原理。不論是從形式論或功能論觀點來看，都是違反憲法權力分立與制衡原則的違憲設計。

五、完全由私人組成之審查會，其決議竟可拘束本院及立法院，違反民意政治與責任政治原則

如前所述，審查會是由立法院各政黨（團）透過政黨比例方式推薦組成，卻設置於國家通訊傳播委員會籌備處之下，性質曖昧不明，如其定位為行使行政權之行政組織，本院對於審查會委員人選卻毫無置喙餘地，已明顯違反權力分立原理。

若將審查會定位為行使行政權之委員會，審

查會係由十一名學者、專家組成之專家委員會，性質上屬於「私人參與組成之行政委員會」，且屬完全由私人組成者。但是，該審查會所作成之審查結果，卻具有強制拘束本院之效力，本院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。簡言之，此一「完全由私人組成之行政委員會」所作之決定，竟然具有拘束本院之決定，甚至實質上拘束立法院，此種設計顯然違反民主政治與責任政治原理，也抵觸憲法保障廣播電視自由之客觀功能。

設立私人參與組成之行政委員會之主要理由，在於兼顧行政之「民主化」與「專業化」之要求，藉著多元及專業參與，使行政機關得作成正確之決定，藉以保障人民基本權利之實現。然而，本案審查會係完全由政黨，而非由個人或各社會團體之推薦參與，實質上成為政黨之代表，除明顯不符多元及專業參與原則之外，也違反從廣播電視自由之客觀功能所導出的「免於國家及政黨干預」之要求。此由國親兩黨推薦之審查委員背景資歷，皆屬黨政人士，可以明顯看出政黨力量之介入與壟斷，完全不具多元性及專業性之要求。

再者，審查會本身在組織上，並非屬於不受層級指令之獨立機關，其設於籌備處之下，卻可以作成「行政決定(決定委員人選)」，拘束上級之本院，根本破壞憲法上行政權上下指揮監督之體系原

則。最後，此一委員會「完全」由私人組成，並無具須負政治責任之政務首長或民意代表參與，所作之決定卻非屬「諮詢性」或建議性質，而可拘束具有民主正當性及需負政治責任之行政機關（本院），甚至實質上拘束立法院，亦顯然違反民主政治與責任政治原則。故此種審查會之設計，無法通過憲法之檢驗，並損害廣播電視自由之制度性保障。

六、通傳會組織法第四條規定讓政黨操縱提名過程，明顯侵害廣播電視自由，違反民主原則

（一）廣播電視自由之客觀面向與制度性保障

關於廣播電視自由，現行憲法當中並無明文規定，究竟屬於憲法第十一條言論自由，或者屬於第二十二條自由權概括條款之保護範圍，即不無疑義。貴院釋字第三六四號解釋表示：「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配，對於人民『接近使用傳播媒體』之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。」其解釋理由書中並進一步闡明：「廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達

言論之自由，為憲法第十一條所保障之範圍」。依此解釋，廣播電視「媒體」與「言論」、「講學」、「著作」及「出版」等一樣，皆為「表達意見」的「方式」之一，受到憲法第十一條言論自由之保障。然而，此項基本權利所涉及之保護範圍不限於「作為意見表達途徑」之部分而已，此由解釋文中另外提及「媒體編輯自由」可見一斑。

廣播電視自由與其他基本權利一樣，具有主觀與客觀兩個不同面向。首先，廣播電視自由是一種主觀的防禦權，保障廣播電視經營者不受來自國家或其他社會團體的干預、引導與操縱（註三十四）。此項權利之主體，包括公共廣播電視台、民營廣播電視公司及與節目製作直接相關之工作人員，如記者及節目編輯等（註三十五）。而其保障內涵，從製作資料之蒐集到播送行為皆涵蓋在內（註三十六），換言之，並不限於「播送（Sendung）」行為，也涵蓋節目的「準備（Vorbereitung）」與其他相關的行為。其中，節目自由（Programmfreiheit）乃是廣播電視自由之核心，廣播電視經營者，得依此獨立自主且自我負責地決定節目之種類與內容等（註三十七），包括政治、社會、經濟、文化或教育等節目類型，也包含譁眾取寵的娛樂性節目。據

此，廣播電視自由主體得以對抗國家（包括立法者）、政黨、媒體強權（Medienmacht）及來自於其他社會團體或個人之直接或間接干預。故廣播電視自由之主觀面向具有「免於國家干預（Staatsfreiheit）」之功能。其次，廣播電視自由在客觀上也保障個人及輿論自由形成的功能，為自由民主基本秩序所不可或缺的一環，是一種「服務的自由（dienende Freiheit）」（註三十八）。易言之，廣播電視與報紙、雜誌等出版品一樣，是輿論形成的「媒介與要素（Medium und Faktor）」（註三十九），相較於其他自由權利，廣播電視自由不只是為了權利主體的個人發展或追求利益，更是制度性地保障自由的廣播電視得以「存在（Existenz）」並「發揮功能（Funktionsfähigkeit）」（註四十），蓋自由多元之廣播電視為民主國家憲法中不可或缺之「制度性保障（institutionelle Garantie）」。而且，廣播電視之影響範圍廣泛，節目具有現實性及啟發性，使其在大眾傳播媒體之中，具有特別重要的意義（註四十一）。為了發揮廣播電視的民主及社會功能，立法者因而負有創設「明確秩序（Positive Ordnung）」的義務，透過人事、技術、財務及程序等相關規定，以保障社會上不同的意見

得藉此表達出來，或由此獲得必要的資訊(註四十二)。

茲以德國制度為例加以說明。採內閣制度之德國政治體制，對於獨立機關之設置，本採取比較保守之態度，通說從政府向國會負責之角度出發，認為政府中各行政機關應遵守行政一體性原則，獨立機關應屬例外情形(註四十三)。而德國各邦職司民營廣播電視監督之「邦媒體署(Landesmedienanstalten)」即屬一種獨立機關。蓋因基本法第五條第一項第二句保障廣播電視「免於國家之干預(S taatsfreiheit)」及「與政黨保持距離(Par teienferne)」，故必須在組織上保障邦媒體署之獨立自主的法律地位。其中，政黨因為在憲法具有雙重功能「Die verfassungsrechtliche Doppelfunktion der Parteien」，一方面為人民結社，參與國民政治意思之形成，另一方面也支配國家政治意思之形成，故學說認為，基於「多元要求(Pluralitätsgebot)」及「禁止支配(Beherrschungsverbot)」等原則，廣播電視之監督應採「專家模式(Sachverständigen-Modell)」(註四十四)，由社會各種團體多元參與，降低或排除政黨之影響。

(二)通傳會成為政黨代表支配之機關

反觀我國通傳會之組成，因為在野政黨堅持該會委員應按政黨比例制產生，使得組織法一直難產而無法順利設立運作。最後朝野黨團協商結果，該法第四條規定形式上雖採專家參與，實質上透過政黨比例方式推薦「組成審查會」與提出「委員名單」，將政黨之影響力直接介入通傳會之組成，明顯損害上述廣播電視自由所保障之內涵，侵害人民之基本權利，導致特定政黨勢力支配監督機關，影響整體之通訊傳播秩序，控制國民政治意思之形成，破壞國家與政黨之界限，損害民主政治之基礎，侵蝕憲法上之民主原則。

政黨的黑手赤裸裸地伸入通傳會之組成，由本次審查會之審查過程，已昭然若揭。國親兩黨推薦之審查委員背景資歷，皆屬黨政人士。審查會中由國民黨及親民黨推薦之審查委員在第一輪投票時，係以技術操作之方式，確保該兩黨推薦之候選人人選出線：除主席王鍾渝外，李桐豪、邵玉銘、殷乃平、薛香川及蔡勳雄等國親推薦之審查委員均僅圈選九位人選（均包含國民黨及親民黨提名之八位候選人），而民進黨推薦之審查委員均圈選足額的十三位，因此，在第一輪投票國民黨及親民黨提名之八位候選人全數上榜，第二輪投票時始有民進黨及台聯黨推薦之人選上

榜（附件三）。顯見此一審查提名制度之設計與實際運作，已偏離獨立機關之獨立超然本質，未來運作時委員受到政黨的影響與干擾，殆屬必然。

由於此種政黨運作太過明顯，連台北美國商會（American Chamber of Commerce in Taipei）在其發行之刊物中都以「有致命缺失之NCC」（A Fatally Flawed NCC）作為社論標題（附件九），認為選出之委員具有鮮明的黨派色彩（Inevitably the voting to choose the 13 commissioners went chiefly according to party lines.）。如果貴院大法官於本案未能毅然阻止此種容許政黨力量介入操作人事任命之違憲立法，將來立法院若將獨立行使職權之大法官、考試委員、監察委員之提名任命，都透過立法改為同一模式，以致造成憲政秩序之傾頹，屆時再思予以匡正，恐為時晚矣！

七、通傳會組織法第四條規定之組成方式，所涉及之憲法基本權利侵害疑慮

獨立機關的設計重視其「專業性」和「價值多元性」，應無疑問。通傳會組織法第四條第二項規定「本會委員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨（團）接受各界舉薦」之規定，其中「依電信、資訊、傳播、

法律或財經等專業學識或實務經驗等領域」可解讀為係屬達成委員背景「專業性」之手段，此乃基本專業資格的要求，同時對於獨立行政管制機關組成份子的專業多元性亦屬有所增益，應無疑問，即使屬於可能和「工作權」與「參政權」有關的專業背景限制，但應可肯定其為達成上述「專業效率」和「價值多元性」之公益考量，與大法官歷來針對涉及憲法第十五條工作權保障之爭議所作成之解釋（註四十五）主要意旨互相對照之下，尚可謂符合比例原則的要求。惟通傳會組織法第四條有關「政黨比例」之提名程序設計，則顯有侵害人民參政權、言論自由及結社自由之疑慮，茲說明如下：

（一）對參政權之影響

參政權之保障範圍，除了人民為了選舉、罷免、創制和複決所需的投票權之外，從個人基本權利的憲法分析角度來看，參政權是每個人透過參與公共事務的方式，以實現自我的權利，亦即參政權乃是讓每個人能夠透過政治參與的管道，追求公共善（public good）實踐的必要基礎，不但是基本人權不可分割的一環，更是群己關係中「公益」和「私益」互相接軌的必要介面（註四十六）。憲法第十八條規定「人民有……服公職之權」，在此意義上亦屬「參政權」之範疇。

因此，參政權的保障不但可以推導出投票權保障的結論，根據當代著名哲學家John Rawls的詮釋，參政權還應該包括平等參與（equal participation）此一權利在內（註四十七）。詳言之，除了選舉、罷免、創制和複決權之外，參政權也涵蓋言論自由或表意自由、集會結社自由和服公職的權利（註四十八）。

在通傳會組織法所要求之「政黨比例」模式下，無論其專業背景為何，任何個人要成為委員，即便未必要加入任何特定政黨，成為黨員，但是至少仍須透過政黨勢力推薦之管道，才由可能在依政黨比例設計之審查提名程序中，擔任通傳會委員此一公職，此種限制應該可以歸類為對人民參政權或服公職基本權利之實質限制。首先，相對於其他具有政黨黨員或與政黨勢力關係良好之個人而言，不具備此種背景之個人，無異於被剝奪了上述參政權中「平等參與」之權利。再者，依政黨比例原則推薦審查產生之通傳會，對於該委員會獨立性之達成，不但毫無助益，反有減損之虞，同時，此一設計，與獨立行政管制委員會所追求之專業效率、政治中立性和價值中立性數者目標之間，亦無必然連結關係，甚至有嚴重之妨害，已如前述。因此，通傳會組織法

所規定之以政黨比例推薦審查產生通傳會委員之設計，均無法以上述數端做為追求目的，甚至可以說是除了彰顯「政治實力分布」和「政治分贓效果」之外，無從確定其所追求之正當目的為何，無從正當化對於平等參政權之限制。

(二)對言論自由與結社自由之影響

其次，在通傳會組織法所要求「政黨比例」推薦與審查模式下，也違背了國家立法不得強制人民表意或結社之言論自由保障意旨，應以嚴格審查標準審查其有無違憲。詳言之，在通傳會組織法之架構下，任何個人若有擔任委員之意願，即使法律上不須成為特定政黨之黨員，但是，仍需要透過「政黨勢力」管道運作，方得成為政黨推薦之委員人選，不免使人民（即潛在的委員人選）須自行和特定政黨形成一定程度關係，方得成為委員可能人選，或必須有意無意地在日常社會生活或委員推薦審查過程中，直接或間接表明其對各種政治勢力或相關議題之看法或立場，甚或因而被外界認為與特定政黨具有相當淵源或關連性，形成標籤化現象，此種後果對於人民之結社自由（不結社之自由）事實上已形成相當限制。換言之，此一組織法之立法對於人民結社自由（憲法第十四條）已形成實質上之

侵害效果，此種限制手段對於人民基本權利所形成的限制，應屬限制言論自由（憲法第十一條）之類型，而其所要達成的立法目的，實難謂明確或具有正當性，在嚴格審查基準之下，顯難通過比例原則之檢驗。本案與貴院釋字第五七七號解釋所揭示之「不表意自由」，本質上實無二致，均係涉及言論自由保障中「不表意自由」之核心問題，故而在違憲審查基準的選擇上，應該適用嚴格審查基準，或者「至少」應適用與釋字第五七七號解釋相同的審查基準，從而判斷為違背比例原則之違憲立法措施。

最後，依據通傳會組織法第四條規定，只有立法院內的各政黨所屬立法委員才有權力行使通傳會委員及審查委員之提名權，無黨籍委員則完全無從置喙。此項對於立法院內無黨籍委員之差別待遇，顯係以政黨為分類標準，應採嚴格審查標準審查之。就目的而言，強制政黨比例產生的系爭規定，反而破壞了通傳會委員應超出黨派之外的職權獨立性，自屬違憲目的。又以手段而言，立法者至少也應同時考量無黨籍委員之代表性，而賦予後者相當之權力，而根本不應有黨籍之差別待遇。故通傳會第四條規定亦顯然違反平等原則，而應宣告違憲。

八、依各政黨(團)在立法院所占席次比例推薦通傳會委員及審查會委員之規定，亦違反立法院「屆期不連續」原則，破壞民意政治原則

立法院內立法委員之政黨席次比例有其屆期限限制，一旦改選，立法委員之政黨席次比例隨之改變。故所謂立法院內立法委員之政黨席次比例僅於立法院之各該特定屆期內始有其政治與規範意義，超越每屆立法委員之任期，所謂政黨席次比例即失其意義，不能也不應成為任期屆滿後的制度基礎，此乃民意政治之要求。(參考貴院釋字第五八五號解釋理由書：「立法院調查權既應由立法院院會決議設立並由立法委員組成之調查委員會行使之，該調查委員會委員之任期至遲應於該屆立法委員任期屆滿時終止，以符民意政治原則。該屆期不連續原則自應適用於由該屆立法委員經院會決議委任非立法委員擔任調查委員會委員之情形。」)

查本屆立法委員的任期至二〇〇八年一月三十一日屆滿，而第一屆通傳會委員之任期，如自二〇〇六年一月起算，至少將會在二〇〇九年一月才會屆滿。換言之，依據本屆立法委員政黨席次比例所推薦產生通傳會委員之任期，將必然超過本屆立法委員之任期。也就是說：立法院當時推薦通傳會委員及審查委員所依據之立法委員政黨席次比例推薦，在二〇〇八年一月三十一日後即不復

存在。如果通傳會委員竟能繼續留任，顯然與通傳會組織法規定「依立法委員政黨席次比例推薦產生」之基本原則相牴觸，並牴觸立法院屆期不連續原則。

反之，如要貫徹「依立法委員政黨席次比例推薦」的原則，並符合立法院屆期不連續原則，則通傳會委員似乎應於每屆立法委員改選時即當然隨之任滿，並由新改選產生的立法院重新依據最新的政黨席次比例推薦產生委員。但如此解釋，必然破壞通傳會組織法所賦予通傳會委員的固定任期之身分保障，也會同時侵害其行使職權之獨立性。

可見通傳會組織法規定「依立法委員政黨席次比例推薦產生通傳會委員及審查委員」之設計，必然與「立法院屆期不連續原則」或「通傳會之獨立行使職權」二者之一有所牴觸。

九、通傳會組織法第十六條溯及既往之規定，違反平等原則及法安定性之原則

通傳會組織法第十六條規定：「自通訊傳播基本法施行之日起至本會成立之日前，通訊傳播相關法規之原主管機關就下列各款所做之決定，權利受損之法人團體、個人，於本會成立起三個月內，得向本會提起覆審。但已提起行政救濟程序者，不在此限：一、通訊傳播監理政策。二、通訊傳播事業營運之監督管理、證照核發、換發及廣播、電視事業之停播、證照核發、換發或證照吊銷

處分。三、廣播電視事業組織及其負責人與經理人資格之審定。四、通訊傳播系統及設備之審驗。五、廣播電視事業設立之許可與許可之廢止、電波發射功率之變更、停播或吊銷執照之處分、股權之轉讓、名稱或負責人變更之許可。」(第一項)「覆審決定，應回復原狀時，政府應即回復原狀；如不能回復原狀者，應予補償。」(第二項)此一規定使得自通訊傳播基本法施行之日起(九十三年一月九日)至通傳會成立之日前，所有原主管機關所作成之行政處分，只要受處分之相對人或利害關係人並未表示不服而提起行政救濟，均得在通傳會成立起三個月內，向通傳會提起覆審，造成已經確定之案件，不論有無足以推翻其確定力之重大違法事由，均得因該溯及既往之規定而一律得以提起覆審，推翻原處分之確定力，嚴重破壞法治國家之法安定性原則，影響廣電秩序至鉅。此種規定不但破壞已經確定將近二年以上之法律秩序，影響法治國家法安定性之基本要求，也影響行政機關政策之推動與行政之執行。

至於曾對原主管機關所作成之行政處分，表示不服之相對人或利害關係人，則因已提起行政救濟，卻反而不得依該法提起覆審。此不啻讓不積極行使訴願權、訴訟權而甘服行政處分之人可以獲得立法創設之救濟特權，而積極行使訴願權、訴訟權之不服行政處分者，反而不能享受立法創設

之救濟特權，造成不合理之差別待遇，違反憲法第七條平等原則之要求。

十、通傳會一旦成立，將立即造成憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，有為暫時處分之必要性

通傳會組織法既有上述各項明顯違憲情事，尤其是政黨黑手伸入通傳會委員之審查產生過程，已經嚴重動搖了政黨退出媒體之改革基礎。如今立法院已於九十五年一月十二日行使同意權，一旦通傳會成立並開始行使職權，不僅對於憲法權力分立制度造成嚴重傷害，更因政黨力量之介入，嚴重破壞憲法對於廣播電視自由之制度性保障，與人民基本權利之重大損害。尤其現由行政院新聞局及交通部電信總局處理中之核發證照、更換執照等未來屬通傳會職掌範圍內應即處理之案件數量繁多，涉及人民權益至鉅（參見附件十：新聞局廣電處有線電視科之近期相關業務及案件）其中許多重大案件均具有時效性，例如台視、中視、華視、公視四家無線電視台之執照將於九十五年六月三十日到期，該四家電視台已於九十四年十二月三十一日前向新聞局提出換照申請，依通傳會組織法應移撥由通傳會審議，倘若由此一以違憲方式組成之通傳會完成換照審議，未來貴院對於通傳會之組成方式及覆審程序宣告違憲失效時，對於此等決定如何善後處理，將成為難以解決之問題，另如廣播電台執照期滿申請換照之審核

(約五十家，參見附件十一：行政院新聞局九十五年一月至三月待處理重大業務)、電信執照之核發，也涉及廣播及電信產業之龐大利益與人民之重大公益，倘若貴院不先為暫時處分，暫時維持現狀，未來整體通訊傳播秩序勢將大亂，將造成人民權益及公共利益不可回復之重大損害。

又如通傳會組織法第十六條明顯違憲之覆審規定，一旦執行，亦涉及掌握通傳會之特定政黨是否介入圖利之危險，例如有關原屬中國國民黨黨營事業之中廣或中視，有多項已確定之不利行政處分，可藉此一規定提起覆審(如要求中廣無償繳回中廣音樂網及寶島網頻率之決定(原為執行所謂「對匪廣播政策」))，值此中廣或中視股權交易之敏感時刻，更有透過暫時處分保全現狀(以維持原處分之確定力)，避免公共利益受到重大損害之必要性。

另依通傳會組織法第二條規定：「自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、本院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。」同法第十一條第一項亦規定：「本會相關人員應由交通部郵電司、交通部電信總局及本院新聞局廣播電視事業處之現有人員，隨同業務移撥為原則。」因此，一旦通傳會成

立，相關部會、機關之職權便立刻移轉，甚至各機關現有人員也必須隨業務移撥至通傳會。其所涉及之機關裁撤、組織變更規模龐大，業務及人員移撥牽涉事務龐雜（例如：新聞局廣電處之業務移撥，參見附件十二）如未來貴院對於通傳會之組成方式宣告違憲失效時，通傳會必須重新成立，且立法院重新修法尚需一段時間，此等已移撥之業務將無任何法定機關可以執行，勢必將造成公共利益無可彌補之損害。

鑒於通傳會組織法第四條及第十六條確有明顯違憲之處，通傳會一旦成立運作，將造成憲政秩序與廣播電視秩序無可彌補之傷害，影響公共利益至為重大，確有暫時維持現狀之必要，故聲請貴院在未作成終局判斷前，為避免造成憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，懇請貴院採取保全憲法法益及公共利益之暫時處分，先行宣告通傳會組織法第四條及第十六條暫時停止適用。

參、關係文件之名稱及件數

附件一：本院於九十二年九月八日送請立法院審議之「通訊傳播委員會組織法」草案。

附件二：本院於九十四年三月二十三日再次函請立法院審議之「通訊傳播委員會組織法」草案。

附件三：提名審查委員會二輪投票結果一覽表。

附件四：呂忠津致本院院長「拒絕被提名為國家通訊傳播委員會委員聲明書」。

附件五：通傳會籌備處九十四年十一月十一日致本院函。

附件六：本院九十四年十一月十七日致立法院函。

附件七：立法院九十四年十一月十八日致行政院函。

附件八：目前立法院審議中的行政院組織法之最新協商版本。

附件九：台北美國商會發行之期刊 Taiwan Business Topics 社論「有致命缺失之 NCC」(A Fatally Flawed NCC) 一文影本 (Vol. 35 No. 12 December 2005)。

附件十：行政院新聞局廣電處有線電視科九十五年重要待辦業務。

附件十一：行政院新聞局九十五年一月至三月待處理重大業務。

附件十二：廣播電視業務之移撥說明。

註一：例如，行政院金融監督管理委員會組織條例第八條第四項：「本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一」。行政院公平交易委員會組織條例第十一條第三項：「本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。」

註二：例如，公職人員選舉罷免法第八條第五項：「各選舉委員會委員，應有無黨籍人士；其具有同一黨籍者，在中央選舉委員會不得超過委員總額五分之一，在省（市）、縣（市）選舉委員會不得超過各該選舉委員會委員總額二分之一。」

註三：424 U. S. 1(1976)

註四：貴院在釋字第五八五號解釋中，一方面肯定系爭真調會條例第四條規定「本會及本會委員須超出黨派以外，依法公正獨立行使職權」部分規定的合憲性，另一方面又同時強調系爭條例不能完全排除立法院對真調會委員之免職權。雖然上述解釋與本案情形未必相似，但可見職權上的獨立性未必當然可導出組織法上的獨立性；反之，組織法上的人事任免權如果設計妥當，也未必會損及職權上的獨立性。

註五：林子儀，「美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會」，收於氏著，『權力分立與憲政發展』，台北，月旦出版公司，1993年，頁127。

註六：See RICHARD J. PIERCE, JR., SIDNEY A. SHAPIRO & PAUL R. VERKUIL, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 87-88 (2nd ed., 1992).

註七：Id. at 89.

註八：See STEPHEN G. BREYER & RICHARD B. STEWART, ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY: PROBLEMS, TEXT, AND CASES 117 (3rd ed., 1992).

註九：Id.

註十：參見湯德宗，「美國權力分立的理論與實際：我國採行總統制可行性的初步考察」一文中的案例整理和介紹，收於氏著『權力分立新論』（2000年

增訂二版)。

註十一：See, e.g., Stephen G. Breyer & Richard B. Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy* 91- 137 (1992); Stephen Breyer, *Breaking the Vicious Circle; Toward Effective Risk Regulation* 80 (1993); Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law* 703- 17(3rd ed., 2000); Geoffrey P. Miller, *Independent Agencies*, 1986 *Sup. Ct. Rev.* 41; *Symposium: The Independence of Independent Agencies*, 1988 *Duke L.J.* 215; Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law* 701(3rd ed., 2000).

註十二：參見林子儀，前引文，頁 133-135。

註十三：See Paul R. Verkuil, *The Status of Independent Agencies After 182 Bowsher v. Synar*, 1986 *DUKE L. J.* 779, 781.

註十四：272 U.S. 52 (1926).

註十五：295 U.S. 602 (1935).

註十六：辻村みよ子著，『憲法』，(東京：日本評論社，2000)，456 頁。

註十七：塩野宏著，『行政法Ⅲ』，(東京：有斐閣，1997)，60 頁。

註十八：原田尚彦著，『行政法要論』，全訂第四版增補

版(東京：學陽書房，2000)，56 頁。

註十九：塩野宏著，『行政法Ⅲ』，(東京：有斐閣，1997)，
61 頁。

註二十：藤田宙靖著，『行政組織法』，新版(東京：良
書普及會，2001)，87 至 88 頁。

註二十一：辻村みよ子著，『憲法』，(東京：日本評論
社，2000)，456 頁。

註二十二：藤田宙靖著，『行政組織法』，新版(東京：
良書普及會，2001)，131 頁。

註二十三：辻村みよ子著，『憲法』，(東京：日本評論
社，2000)，533 頁。

註二十四：在日本，行政機關之上級與下級關係中，有
「管理」、「監督」及「所轄」三種類型，就
控制程度而言，「管理」最強，監督次之；「所
轄」則最弱，僅在內閣擁有人事權與預算權
之程度內具有關係。芦部信喜著，高橋和之
補訂，『憲法』第三版，(東京：岩波書店，
2002)，295 至 296 頁。

註二十五：辻村みよ子著，『憲法』，(東京：日本評論
社，2000)，456 頁。

註二十六：參見中央行政機關組織基準法第二條第一
項：「本法適用於行政院及其所屬各級機關
(以下簡稱機關)。但國防組織及檢察機關
組織法律另有規定者，從其規定。」第三條：
「本法用詞定義如下：一、機關：就法定事

務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。（下略）」。第三十二條第一項規定：「相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：（下略）」

註二十七：未來本院之下除傳統之部會外，將設五個獨立機關，包括中央銀行、中央選舉委員會、公平交易委員會、金融監督管理委員會、通訊傳播委員會。參本院組織法修正草案總說明。

註二十八：參見行政院公平交易委員會組織條例第十一條第一項：「本會置委員九人，任期三年，任滿得連任。其中一人為主任委員，特任，綜理會務；一人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，職務比照簡任第十四職等；其餘委員職務比照簡任第十三職等，均由行政院院長提請總統任命之。」

註二十九：參見公職人員選舉罷免法第八條第一項：「中央選舉委員會隸屬本院，置委員若干人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織另以法律定之。」

註三十：參見行政院金融監督管理委員會組織法第八

條第一項：「本會置委員九人，其中一人為主任委員，特任，綜理會務，執行委員會之決議，對外代表本會，任期四年，任滿得連任一次；二人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，一人職務比照簡任第十四職等，任期四年，任滿得連任一次，一人職務列簡任第十四職等，不受任期四年之限制；其餘委員六人，職務比照簡任第十三職等，其中三人任期四年，任滿得連任一次，另三人於本會成立時任期二年，續獲任命者，任期四年，任滿得再連任一次。委員均由行政院院長提請總統任命之。」

註三十一：基於憲法增修條文第三條第三項、第四項規定鬆綁國家機關組織立法密度的修憲意旨，立法院對於本院組織的立法權範圍，原則上應以規範其組織架構（例如部會數目及職權範圍）、編制、總員額等一般事項為主，而未必能及於個別官員之任命同意。如為維護某些機關之獨立行使職權，立法院仍可透過一般性的資格條款，對於相關官員之積極或消極資格予以規範（例如通傳會組織法第六條規定）；或採用較長任期（超過四年）、交互任期、個別起算等制度設計，如此反而更可防止同一任總統或本院院長得以任命某一獨立行政機關之全部委員，而影響其獨立性。

- 註三十二：參見貴院釋字第五八五號解釋許宗力大法官部分不同意見書。
- 註三十三：參見貴院釋字第五八五號解釋許宗力大法官部分不同意見書。
- 註三十四：參見德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 95, 220/234.
- 註三十五：參見德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 59, 231/261 f.
- 註三十六：參見德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 77, 65/74; 91, 125/135；Werner Frotscher, “Big Brother” und das deutsche Rundfunkrecht, München, 2000, S. 28.
- 註三十七：Frotscher, a. a. O., S. 28.
- 註三十八：參見德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 74, 297/323 f.；87, 181/197.
- 註三十九：參見德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 12, 205/260；73, 118/152.
- 註四十：參見德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 12, 205/261；31, 314/326；Frotscher, a. a. O., S. 29.
- 註四十一：參見德國聯邦憲法法院判決 BVerfGE 90, 60/87.
- 註四十二：Frank Fechner, Medienrecht, S. 192, Rn. 559.
- 註四十三：黃錦堂，「論機關之獨立化」，收於氏著，『行

政組織法論』，2005年，頁195/204。

註四十四：Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht
，1997, S. 316, Rn. 81.

註四十五：例如貴院釋字第四〇四號解釋指出：為增進
公共利益之必要，對於人民從事工作之方法
及應具備之資格或其他要件，得以法律為適
當之限制，此觀憲法第二十三條規定自明。

註四十六：參見朱敬一、李念祖合著，「什麼是參政權？」
收於『基本人權』，頁224（2003年7月，
時報出版）。

註四十七：JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE 194-
200 (1971, 1999 revised version).

註四十八：參見朱敬一、李念祖合著前揭文，頁224。
（本件聲請書其餘附件略）