

部分不同意見書

大法官 王和雄
謝在全

本號解釋認為：國家通訊傳播委員會組織法設計國家通訊傳播委員會（以下簡稱：通傳會）為獨立機關，符合憲法保障通訊傳播自由之意旨，且認同法第四條第三項後段規定通傳會委員由行政院長任命部分、第五項及第十六條之規定並未違憲，固為本席所贊同，應予支持。惟就同法第四條第二、三、四、六項規定有關通傳會委員選任之部分，認為實質剝奪行政院院長對通傳會委員之人事決定權，牴觸憲法規定之責任政治與權力分立原則，應屬違憲一節，本席難以贊同，爰提出部分不同意見書如下：

一、系爭規定之立法過程及審查本案應有之認知

多數意見鑑於本號解釋不僅涉及獨立機關之首次建制，更與具有本質重要性之權力分立及制衡等憲法基本原則密切攸關，若不宣告系爭通傳會組織法第四條第二、三、四、六項通傳會委員選任部分之規定（以下簡稱：系爭規定）違憲，不但將危及獨立機關之健全發展，且有使權力分立及制衡之憲法基本原則陷於崩解之重大危險，負有守護憲法義務之釋憲機關殊不得視若無睹，其憂心如焚，語重心長，本席亦非毫無體會，並深表敬佩。惟查系爭規定雖係經立法院表決通過，但執政之民主進步黨、在野之中國國民黨、親民黨與台灣團結聯盟於立法院黨團協商中所提系爭規定之草案，除立法院各政黨（團）總推薦人數及審查會表決方式有異外，其餘均同¹。可見通傳會委員係依電信、資訊、傳播、

¹ 通傳會組織法立法過程中，各政黨對於通傳會置委員十三人，以及行政院得推薦委員候選人三人等，均無歧見。惟關於立法院各政黨（團）總推薦人數，台灣團結聯盟所提甲案為十三名，民

法律或財經等專業學識或實務經驗領域，由各政黨（團）接受各界推薦，並依其在立法院所占席次比例共同推薦，行政院院長另推薦三名，交由立法院各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦之學者、專家組成之審查會審查，經一定之聽證會程序公開審查，通過同意之名單後，由行政院院長按上述名單提名，並送立法院同意後任命之（通傳會組織法第四條第二、三項參照），乃朝野政黨協商，代表民意之共同產物。行政院對系爭規定草案固未參與協商，然依國內黨政運作之實際情況，執政黨之立法院黨團若未得行政院之首肯，當無擅自提出協商草案之可能。徵諸系爭規定施行後，行政院院長亦按系爭規定推薦三名委員，足可推斷上述推薦及審查方式為行政院所接受。

面對上述政治部門經由民主程序所形成之一致決定，且系爭規定具有組織法性質，於違憲審查密度應依低度或中度審查基準，及立法院如何參與行政院對通傳會委員人事決定本有一定之自由形成空間（此為多數意見所肯認，見解釋理由書第四段第二小段）等憲政因素，就政治部門對系爭規定之決定自應予以最大尊重。況司法權於權力分立及制衡原則中固亦居於重要地位，然司法權與行政、立法權相較，卻最為弱勢，司法權之威信若深受敬重，釋憲機關對憲政爭議適時扮演積極建設性之角色，自能發揮將憲政運作導入正軌之功能；惟司法權之釋憲威信若深受各種主客觀等不同因素之影響，甚至常無端受到無辜之踐踏時，釋憲權之行使即應如臨深淵，如履薄冰，審慎為之，務使釋憲權之行使不喪失制

主進步黨所提乙案、中國國民黨與親民黨所提丙案均為十五名；關於審查會表決方式，甲案與乙案均以五分之三可否為同意，以得票最高前十三名為同意，丙案則規定，如同意者未達十三名時，其缺額即以二分之一為同意。詳見立法院公報，第九十四卷第五十五期，第一一一一頁以下。

衡力量，致司法權於權力分立及制衡原則中形同虛設，此尤於民主轉型階段之國家為最。是系爭規定唯於無合憲解釋之餘地時，始有違憲宣告之更高正當性及合法性。否則，釋憲機關徒以政治過程之結局與釋憲者之價值取向不一致，而強行介入宣告由多數人選出之政治部門所作之決定違憲，必然會陷入「對抗多數之困境」(counter-majoritarian difficulty)²、³。

二、組織法是否違憲之疑義應採低度審查基準，至多採中度審查基準，不應採嚴格審查基準

眾所週知，違憲審查在學說上向有寬嚴不一之基準，亦即應視受審查標的之不同而有差別之密度。通常涉及公權力侵害人民基本權利者，多採嚴格之審查基準，其餘事項則採中度或低度之審查基準。又依一般先進法治國家之通例，法律保留係指行為法（作用法）之保留，而未必及於組織法之保留，故國家機關之組織或職位，在若干歐洲國家甚且不必國會立法即可設置。我國憲法之一般法律保留條款，亦僅限於行為法（憲法第二十三條）而已。系爭規定純屬組織法之範疇，不僅與行為法無涉，抑且係藉組織法之特殊設計，以強化人民基本權利（憲法第十一條通訊傳播自由）之保障，自應採低度或中度之審查基準。就低度之審查基準言之，不論美國法上之合理關聯性基準或德國法上之明顯性審查基準⁴，皆以系爭法規若能證明其目的係在追求合法之利益，且

² 黃昭元，司法消極美德之積極實踐，收錄於：當代公法新論—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，上冊，二〇〇二年七月初版，第八八二頁；同氏著，抗多數困境與司法審查正當性一評—Bickel教授的司法審理理論，收錄於：台灣憲法之縱剖橫切，2002年12月，第301頁以下。

³ 研究美國違憲審查制度之學者 Monaghan 曾謂：司法權若是經常涉入政治過程，將會招致大眾的反動，聯邦最高法院也會因為民眾的覺醒而招致毀滅。Monaghan, "Constitutional Adjudication: The Who and When" 82 Yale L. J. 1363, 1366(1973)

⁴ 美國法上違憲審查之三重基準理論之詳細介紹，可參閱 United States v. Carolene Products Co., 304 U.S.144(1938); Bruce Ackerman, We The People: Foundations, 119-129(1991); 江橋崇，二重の

其所採取之手段與目的之達成具有一定之合理關聯性，則該項法規即可通過合憲之檢驗，僅有在系爭法律規範，一望而知或任何人均可辨認地或顯而易見地或明顯地、毫無疑問地違反憲法規範時，方會被宣告為違憲。準此以言，從通傳會組織法第一條規定：為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保護消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會而論，不僅係在追求合法之目的（此亦為多數意見所肯認，見解釋理由書第三段），且其所採取之手段—通傳會委員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗領域，由各政黨接受推薦，並依其在立法院所占比例共推薦十五名，行政院院長推薦三名，交由審查會審查通過後，再由行政院院長依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後任命之（通傳會組織法第四條第二、三項），掌理通傳會組織法第三條所規定之事項，其與目的之達成，自具有合理之關聯性。

縱採取美國法上之中度審查基準或德國法上之可支持性審查基準，只須證明其目的係在追求實質或重要之政府利益，而所採之手段與其所要達成之目的間，具有實質關聯

基準論，收錄於芦部信喜編、講座憲法訴訟第二卷，有斐閣，一九八七年五月三十日，初版一刷，第一三一頁以下；林子儀，言論自由的限制與雙軌理論，收錄於現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，一九九七年三月初版，第六四九頁以下；法治斌，憲法保障人民財產權與其他權利的標準，收錄於氏著人權保障與釋憲法制—憲法專論（一），一九九三年九月再版，第二三二頁以下；黃昭元，憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，台大法學論叢第三十三卷第三期，二〇〇四年五月，第四五頁以下；陳秀峰，「二重基準」論在美日之演變，收錄於現代國家與憲法，第五九一頁以下；王和雄，違憲審查制度與司法院大法官審理案件法，法學叢刊一八二期（四六卷二期），二〇〇一年四月，第九頁以下。德國法上之三重審查密度階層理論（三階理論），可參閱許宗力，憲法與政治，收錄於現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，一九九七年三月初版，第八八頁以下；蘇彥圖，立法者的形成餘地與違憲審查—審查密度理論的解析與檢討，台大法研所碩士論文，一九九八年六月，第七六頁以下；羅名威，違憲審查權控制立法權的界限，中興大學法研所碩士論文，一九九八年七月，第一二五頁以下；王和雄，前揭文，第一一頁以下。

性；或立法者所做之決定，係出於合乎事理且可以支持之判斷，亦即立法者依其所能接觸到之資訊所為之判斷，若能達到使職司違憲審查之司法院大法官具體理解而加以支持之合理性，即能通過違憲之審查。揆諸前述通傳會組織法第一條及第三條規定言之，制定通傳會組織法之目的，明顯地係在追求實質且重要之政府利益，而其所採之手段與其所要達成之目的間，亦具有實質關聯性，且就立法院各黨團所提出通傳會組織法草案以觀，關於通傳會組織法之立法目的及職掌，乃至於委員之產生，亦皆有相類似之規定（通傳會組織法第一條及第三條參照）以觀，其合理性亦可理解而予以支持。是以，系爭規定既屬組織法，且能通過低度甚至中度審查基準，即應為合憲之宣告。

三、通傳會組織法之系爭規定符合責任政治原則

民主政治以民意政治及責任政治為重要內涵（本院釋字第三八七號解釋參照）。按責任政治係有權必有責，權責必須相當，被賦予權力者，應對其行使權力所致之結果負政治責任⁵。國家之權力無論行政權或立法權，均應就其行為負擔政治責任。在民主憲政國家，因人民對於國家權力具有直接或間接之同意權，國家權力即應直接或間接對人民負責，是責任政治亦即對違反公意之行為負責。就行政機關而言，其行政權活動時，要求行政機關之行為必須合理，一方面監督下級機關之行政，使其能適合於施政方針，另一方面注意自己之施政方針能為公意所接受，是為行政機關之政治責任，民主國家之議會多以質詢、法案審查、預算議決、不信任投票、彈劾等制度，促使政府負起政治責任⁶。我國憲法關於行

⁵ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞著，憲法—權力分立，二〇〇三年初版，第一三九頁。

⁶ 薩孟武，政治學，一九九二年五版，第一五九頁以下。

政院對立法院提出施政方針及施政報告，立法委員有質詢行政院院長及部會首長之權（憲法增修條文第三條第二項第一款），立法院有審查法律案及預算案之權（憲法第六十三條），立法院得對行政院院長提出不信任案（憲法增修條文第三條第二項第三款）等規定，即係行政院負政治責任之明確規範。又本院釋字第四六三號解釋謂：憲法增修條文第十條第十項將教育、科學、文化經費之預算下限予以鬆綁，則有關該等預算之數額、所佔比例、編列方式、歸屬範圍等問題，自應由立法者本其政治責任而為決定。即係闡釋立法者藉國會之公開透明程序，對國民負責，國民復可由罷免或改選程序追究其政治責任（本院釋字第四九九號解釋參照）。又本院釋字第四六一號解釋謂：憲法增修條文第三條第二項第一款規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權，即係憲法基於民意政治及責任政治原理所為之制度性設計。該號解釋指出：行政院應向立法院負政治責任，其負責方式為立法委員有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。均為本院解釋闡明責任政治具體意義之著例。

於典型階層式之行政機關，上級機關因對於下級機關具有指揮與監督權，為實施指揮權與監督權，行政首長以對於下級機關人事之任免權，作為行政機關就其整體表現負政治責任之重要手段。惟立法者以立法方式將特定行政事務劃歸獨立機關負責，目的不只一端，或為維持該等行政事務之專業性，或為避免該等行政事務受政治過度干預，或為促進多元意見之表達，或為維持政策延續性等等，不一而足⁷。是以，

⁷ 林子儀，美國總統的行政首長權與獨立管制行政委員會，收錄於：氏著，權力分立與憲政發展，一九九三年十月初版，第一二七頁；蔡茂寅，獨立機關之研究—以中央行政機關組織基準法為檢

獨立機關之組織、職權、行使職權之程序等，亦因前開不同之目的設有各種不一之對應規範，諸如：行使職權採取合議制；機關組成採取一定任期制；獨立行使職權，自主運作，不受其他機關之指揮監督；機關組成之政黨比例與限制等。因之，上級機關為獨立機關擔負政治責任即非以保有人事決定權為其唯一方法。按上級機關與下級機關間之隸屬關係，依據機關設置之目的與功能之不同，可能設計有人事間之隸屬關係、財務監督與控制之隸屬關係或政策決定上之隸屬關係⁸，抑或併行使用多種監督與控制之方式。考量獨立機關之建制具有專業性或去政治化等不同目的，上級機關之監督與控制方式即應有不同設計⁹。而上級機關為彰顯責任政治，取得民主正當性，更係在諸多面向中反映，例如國會對行政機關人員之控管、對於行政機關之定位與相關制度之控管，以及對於相關組織設置與決策程序之控管等。從而，欲觀察獨立機關設置是否符合責任政治原則，應就組織、制度與程序等各個面向，為整體性、合併性與加總性之觀察¹⁰，更非專以是否保有人事決定權定之。

通傳會係為貫徹憲法保障通訊傳播之自由而設置之獨立機關。為達成此項目的，通傳會之組織設置、運作模式與

討對象，研考雙月刊二十八卷六期，第七七頁。

⁸ 陳淳文，通傳會委託鑑定意見書，第三頁以下。

⁹ 按獨立機關之概念最早來自美國之獨立行政管制委員會，原先係為維護專業性之管制目的，並賦予準立法權與準司法權而設。在數十年之實際運作過程中，學者發現獨立行政管制委員會雖然獨立行使職權，但是並不獨立於國會，亦不獨立於法院，且不獨立於政黨政治，僅不受單一政黨之控制，部分委員會則獨立於總統之政策決定權與協調權，可見美國之獨立行政管制委員會實際上只是獨立於總統，並不會較一般行政機關更獨立於國會與法院。是美國之例，總統對於獨立行政管制委員會之控制力幾近喪失，卻未見有指摘其違反責任政治原則，實因各獨立機關設置之目的與功能，於上級機關之指揮監督與獨立機關之獨立性間，可因為組織設置與決策程序等作不同程度之設計。參見林子儀，美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，收錄於：氏著，權力分立與憲政發展，一九九三年十月初版，第一二二頁以下；Martin Shapiro, The problem of independent agencies in the United States and the European Union, *Journal of European Public Policy* 4:2(1997), 276-291.

¹⁰ 黃錦堂，論機關之獨立化，收錄於：氏著，行政組織法論，二〇〇五年初版，第二〇四頁以下。

決策程序等，法律均有特別之設計，因此所設之系爭規定是否符合責任政治原則，自應就該會之組織與運作等規範，為整體性之觀察。按行政院對於通傳會委員不僅有任命權（詳見後述）及一定之提名權，且依通傳會組織法第十三條第一、四、五項規定，通傳會之人事費用，係由行政院依法定程序編定；通訊傳播監督管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院訂定；相關基金額度無法支應通訊傳播監督管理基金之用途時，由行政院循公務預算程序撥款支應；又依同法第八條第二項第八款規定，通傳會內之人事室、會計室及政風室主管，由行政院直接任免；委員會相關人員之職稱官等、職等及員額均應依法編制，相關之機關編制、預算員額與人員任免等，仍受行政院人事行政局之管制（行政院人事行政局組織條例第四條參照），該會處務規程亦應由行政院核定¹¹；且中央主計機關仍應就委員會之決算編成總決算書，一併呈行政院，提經行政院會議通過（決算法第二十一條參照）；通傳會並無自行提出法律案於立法院之權限，仍須經行政院會議議決，由行政院向立法院提出。又通傳會委員對該委員會之決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。通傳會委員會審議通傳會組織法第三條或第八條涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，召開聽證會（通傳會組織法第九條第三、七項參照），亦足符合多數意見認獨立機關之重要事項應以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督之要求

¹¹ 參見通傳會委員劉孔中於本院九十五年三月八日說明會提出之意見書，第三頁；通傳會於九十五年七月十日發表之「NCC—獨立而不孤立的行政機關」及「國家通訊傳播委員會定位備忘錄—隸屬行政院的獨立機關」。

¹²。此外，立法院對通傳會委員之提名有同意權，對該會之預算案有審議權，對通傳會之主任、副主任委員就該會之非個案事項並有質詢權¹³。綜上，以通傳會之獨立機關性質言，就通傳會之組織、制度與行使職權之程序等法律規範之各個面向，為整體性觀察，應認為行政院對於包括獨立機關通傳會在內之所屬行政機關整體施政表現，經由上述制度設計，負擔政治責任已有必要之手段；立法院對通傳會違反公意之行為亦有追究之方法，是應認通傳會組織法之系爭規定與責任政治原則尚屬無違。

更進而言之，責任政治係指政府各部門直接向代表民意之立法院負責，間接向全民負責，故如何之方式符合責任之要求，自應由接受負責之立法院決定，現立法院通過通傳會組織法，即可推知立法院肯認其組織及運作方式於對該院負責之要求無違。司法機關何能越俎代庖指其有違責任政治，且依憲法第六十三條規定，立法院有議決國家重要事項之權，除憲法機關係以憲法規定作為設置之依據外，其他機關只要負有掌理國家重要事項之功能者，立法院自得制定法律加以設置，至於機關內部組織方式、人員配置，既屬設置機關權限中之次要事項，衡諸「有為重要事項之權者，自得為次要事項（Cui licet quod majus non debet minus est non licere）」之拉丁法諺，何能指摘立法院通過系爭規定越權違憲。

¹² 經查通傳會組織網站，關於委員會會議之議程均事先公開，召開完畢之委員會會議紀錄、附件及委員之協同或不同意見書，亦得在網站上自由閱覽。

¹³ 行政院九十四年一月三日院台規字第0九三00九二七四八號書函，獨立機關建制原則五、（三）參照。至本院釋字第四六一號解釋僅認依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員等人員無受立法院委員會應邀備詢之義務。至類此獨立行使職權機關之主任委員、副主任委員，屬該機關之正副行政首長，負行政職務，就有關該會之預算案涉及事項等，是否有應邀備詢之義務，則未及之。

四、行政一體原則非我國憲法位階之原則

苟如多數意見所言之行政一體原則，則其適用之強弱將因國家政府體制之不同而有異。蓋在總統制國家，總統既為國家元首，亦為行政首長，統一指揮所有行政部門，掌握完全之行政權，並負完全之責任，乃行政一體原則之最強表現。然而，內閣制國家雖以閣揆為最高行政首長，但其與其他閣員之關係，毋寧以內閣一體稱之較為適切。蓋內閣係由國會多數黨所組成，內閣成員彼此關係緊密，休戚與共，全體共負連帶責任，內閣集體總辭尤屬常事。至於雙首長制之國家，是以雙元行政權結構為其特徵，身為國家元首之總統，具有部分之行政實權，向國會負責之內閣亦具有相當之行政實權；在總統與國會多數不屬同一黨，而總統必須任命不同黨籍之閣揆時，則造成分裂政府、左右共治，行政權之分裂狀態更是直接破壞行政一體¹⁴。是以，行政一體原則在純粹總統制國家運作，乃總統維繫其掌握最高行政權之重要原則，固毋庸置疑；惟於內閣制，尤其是雙首長制國家是否仍能一體適用，以憲法位階原則視之，實有待商榷。

姑不論我國憲法規定之政府體制究為內閣制、總統制抑或雙首長制，我國性質上屬行政權之國家權力（參照憲法增修條文第二條第四項、第六條第一項等），至少分別係由總統、行政院及考試院所掌理，是以行政權割裂情形，在我國殊為明顯。行政權割裂之國家，具有多元之行政權力結構，無法藉由行政一體原則之要求將最高行政權力歸屬於一人。從而，行政一體原則是否如多數意見所言，得由憲法第五十三條所導出，即有疑義¹⁵。按憲法第五十三條規定：「行

¹⁴ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞著，憲法一權力分立，二〇〇三年初版，第一三三頁。

¹⁵ 學者黃維幸認為，憲法第五十三條之規定並無排他的專屬觀念，美國憲法雖然明定行政權專

政院為國家最高行政機關。」此所謂「最高」，既非指行政院之外無更高之行政機關，亦非指全國之行政機關均受行政院之指揮監督之意¹⁶，此觀諸憲法關於總統及考試院之職權分配，即足證之。是以，如強將行政一體原則解為憲法基本原則，於總統、行政院、考試院均享有行政權限之我國，勢將成為「行政三體」，殊無維持行政權統一之功能。

若採多數意見，於憲法另有規定時排除行政一體原則之適用，亦即將行政一體原則限縮於憲法第五十三條，則行政一體原則之內涵只剩下上級機關對下級機關指揮監督之「層級節制」功能，無法如多數意見所言得以維持國家一體性之運作，行政一體原則充其量僅成為行政院內部之層級節制或行政機關間之協調倫理規範而已。又依多數意見，行政一體原則旨在使行政權最後仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能云云，亦即以最高行政首長之指揮監督作為行政一體原則之最後手段；但他方面則認為：通傳會屬獨立機關性質，依法獨立行使職權，其委員之任期亦有法律規定，毋須與行政院院長同進退，是將具有獨立機關性質之通傳會強納入行政一體原則已完全失其意義。抑有進者，行政院長既由總統任命，若總統與立法委員同屬於多數黨時，總統可能介入行政院行政權之強度，概可想見。不僅如此，依憲法增修條文第二條第四項規定，總統因有權決定國家安全有關大政方針，而此項規定甚為抽象，總統據此介入行政院行政權之事例屢見不鮮¹⁷。可見多數意見主張之

屬於總統，但所謂行政一體，僅為一種理論，即使有其優點，終非憲法要求，我國憲法亦不應望文生義，要有務實的運用。參照：黃維幸，本院委託鑑定意見書，第二十五頁。學者陳新民亦認為行政院院長難以從憲法第五十三條獲得完整與真實之人事任用權，氏著，試論 NCC 組織法的違憲性問題，台灣本土法學第八十三期，二〇〇六年六月，第十二頁以下。

¹⁶ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第二冊，第一八一頁以下。

¹⁷ 舉事例數端，以為參佐：1.總統於九十五年五月十八日主持國家安全會議，審查二〇〇六國家

行政一體原則，與憲法規定、憲政實情均有不符，要非我國憲法位階之原則。

多數意見又認為：為避免獨立機關對行政一體及責任政治上之減損，仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限，俾行政院院長得藉由對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託，就包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治等語。然查多數意見謂：「憲法第五十三條所揭示之行政一體，其意旨亦在使所有行政院掌理之行政事務，因接受行政院院長之指揮監督，而得經由行政院對立法院負責之途徑，落實對人民負責之憲法要求。」可見係以行政一體原則作為實現責任政治之唯一方法，惟實踐責任政治之設計非僅止一端，已如前述，是多數意見創設非憲法位階之行政一體原則，藉以指摘系爭規定違反責任政治，更是作繭自縛。次查行政院對獨立機關能否維持行政一體或盡其政治責任，非專以保有該機關之人事提名與任命權定之，已如前述。茲具體設例以明之：按行政院院長係由民選總統直接任命（憲法增修條文第三條第一項前段參照），則行政院院長於新任總統就職時，即須辭職（甚或本院釋字第四一九號解釋所稱之辭職）。是如子黨之甲總統所任命之乙行政院院長，享有提名與任命

安全報告，將該報告定位為行政院政策綱領，對行政院有法律拘束力，國安會秘書長強調，即使內閣改組也必須據以遵行。遂有總統擴權主導施政，成為太上內閣之批評（中國時報九十五年五月十九日 A 四版）。2.行政院院長蘇貞昌於九十五年四月二十五日宣布「小三通」三項新政策，即強調該政策係由總統主導，並指出：「兩岸政策是國家的重大政策，一向是總統主導、總統定調，行政院相關部會及國安會作業，良好的溝通及累積的經驗，再由行政院對外宣布。」（行政院新聞局九十五年四月二十五日新聞稿）3.中央研究院社會研究所研究員瞿海源痛陳：陳總統用人權過大，對內閣、國營事業、政府相關之財團（法人）等單位之人事任用權均干涉及之（天下雜誌，第三四六期，九十五年五月十日出版，第九四、一二四頁參照）。4.前財政部長林全指出：有關公股行庫之人事案，包括董事長及總經理，向來都要事先與府院協商（中國時報九十五年五月二十八日 A 二版）。5.前行政院院長謝長廷卸任前就台肥（總經理）人事案所批准之人是命令，硬是被擋下更換，其認為總統在處理人的問題上仍有改善的空間（中國時報九十五年七月五日 A 四版）。

通傳會委員之權力，當甲總統任期屆滿，總統大選之選舉結果係丑黨之丙某當選總統，乙行政院院長應提出總辭，但該院長所提名任命之通傳會委員，因有任期之保障，無須與該行政院院長一併辭職，則丙總統所任命之丁行政院院長，如何就前乙院長所提名任命之通傳會委員負政治責任，尤其是在多數意見建議委員應有交錯任期之設計下，發生此種情形殆屬必然，顯見行政院院長保有人事提名與任命權（或具體人事決定權）就有任期保障之獨立機關委員而言，與「民主法治國家行政權發揮功能所不可或缺之前提要件」，或責任政治、行政一體原則之實踐難認有何關聯。

再者，地方自治團體受憲法之制度性保障，在憲法與法律之規範下享有自治權（本院釋字第五二七號解釋參照）。惟我國係單一國家，地方自治團體並非「國中之國」，地方行政仍須維持國家之統一性。是地方自治團體辦理國家所委辦之事務，應遵守國家之全面性之指揮監督，縱其辦理地方自治事項，仍須受國家之適法性監督（本院釋字第四九八、五五三號解釋，地方制度法第七五、七六條參照）。換言之，國家對地方自治團體之自治事項，係藉由適法性監督及法律之其他設計（地方制度法第七五、七六條、第七八至八十條參照），以實現多數意見所稱之行政一體原則，維持國家統一於不墜，卻不見行政院院長或其他行政機關對地方自治團體行政首長擁有提名權與任命權（地方制度法第五五至五八條參照）¹⁸。從而，多數意見一方面認為獨立機關之設置是否合憲，須綜合各項因素整體以觀，但卻又對各該因素（見

¹⁸ 檢察官偵查刑事案件之檢察事務，依檢察一體原則，檢察總長及檢察長有法院組織法第六十三條及第六十四條所定檢察事務指令權，是檢察官依刑事訴訟法執行職務係受檢察總長及檢察長之指揮監督（本院釋字第五三〇號解釋參照），但對所屬檢察官卻無提名及任命權。可見有無人事提名及任命權，要非行使指揮監督權之唯一方法。

上開三第三段) 是否存在置諸不問, 卻全以擁有人事提名權與任命權 (或稱具體人事決定權) 是賴, 不但過度擴大人事提名權及任命權在責任政治及其所謂行政一體原則之功能, 致有失客觀, 徒留只見秋毫之末而不見輿薪之嘆。

五、人事決定權係行政權核心領域之商榷

多數意見指系爭規定使行政院人事決定權實質上可謂幾近完全遭到剝奪, 更非無疑。查本號解釋係使用「人事決定權」之上位概念, 而人事決定權至少應包括提名權、任命權、同意權及免職權等¹⁹, 惟本號解釋對人事決定權之內涵未作說明, 且以「提名與任命權、人事任免權、人事監督權、具體人事決定權」等混用, 致其具體內容渾沌不清。按通傳會係中央行政機關組織基準法所稱之獨立機關, 就免職權部分, 通傳會組織法並未規定, 中央行政機關組織基準法就此亦未設有規範, 是系爭規定不生行政院院長免職權被剝奪之問題²⁰。又於具體之人事應經提名、同意、任命等程序為決定者, 如中央行政機關組織基準法關於相當於二級獨立機關委員之產生, 係由行政院院長提名, 經立法院同意後任命之 (中央行政機關組織基準法第二十一條第一項參照), 與系

¹⁹ 美國總統對其下屬行政機關人員有「提名權」, 經參議院行使「同意權」後, 總統有「任命權」, 同時為履行美國憲法第二條第三項所規定之「注意使法律被忠實執行」之義務, 總統對其下屬之機關與人員尚有「指揮監督權」與「免職權」。參照: 林子儀, 美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會, 收錄於: 氏著, 權力分立與憲政發展, 一九九三年十月初版, 第一二三頁; 孫德至, 論國家通訊傳播委員會之建置與設計, 國立台灣大學法研所碩士論文, 二〇〇六年一月, 第九八頁註一八二。

²⁰ 設有任期保障之政府人員因非常任文官 (釋字第五五五號解釋參照), 不適用公務人員考績法關於免職之規定 (公務人員考績法第七條、第十二條), 該等人員於我國尚非少見, 如司法院大法官、考試委員、監察委員、監察院審計長、最高法院檢察署檢察總長、公平交易委員會委員、行政院金融監督管理委員會委員等, 並不因不適用免職權之規定, 而使總統或行政院院長之人事決定權受剝奪。惟此等人員如有違法、廢弛職務或其他失職行為者, 主管長官自得將之移送監察院彈劾, 再付公務員懲戒委員會予以撤職 (公務員懲戒法第九條、第十八條及第十九條參照), 從而對於上述成員, 主管長官非無使其解職、去職之機制 (另參照地方制度法第七八、七九條)。多數意見認為, 行政院院長依公務員懲戒法第四條第二項規定, 尚能維持向立法院負責之關係, 則有公務員懲戒法上開規定即足符合責任政治原則, 是堅持行政院院長之人事提名及任命權, 復有何意義?

爭規定由行政院院長依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命者，縱提名程序有別，然其關於任命權之歸屬則無二致。易言之，姑不論通傳會委員之提名權依系爭規定實質上究屬行政院抑或立法院，只要獲得提名之人選經立法院同意，行政院院長即得行使其任命權，既不能自行任命未提請立法院同意之人選，更不能任命業經立法院否決之人選²¹。從而，無論何人享有提名權，均不影響行政院院長任命權之行使，要難以提名權受影響，遽認行政院院長任命權亦遭剝奪。再者多數意見一方面肯認立法院得「參與」行政院對通傳會委員之人事決定（解釋理由書第四段第二小段參照），此項參與權是否包括同意權未再闡明，一方面又稱「通傳會組織法第四條第三項及第四項規定關於行政院院長應依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意之部分，實質剝奪行政院院長對通傳會委員之人事決定權，牴觸憲法所規定之責任政治與權力分立原則」（解釋理由書第八段第一小段參照），前後或有矛盾之嫌，或易誤解為系爭立法院對通傳會委員人選有同意權之規定部分係屬違憲。實則立法院上述之參與權應包括同意權在內，此不僅為確保獨立機關獨立性之最常見制衡方法，且行政院九十四年三月二十三日送請立法院審議之通傳會組織法草案第四條第二項²²亦作如是之規定，可見立法院對通傳會委員人選行使同意權，要生剝奪行政院人事決定權之違憲問題。至通傳會委員人選之推薦權，係為廣納各界舉

²¹ 多數意見雖謂行政院院長對經立法院同意之通傳會委員人選有任命之義務，但此與中央行政機關組織法第二一條第一項所規定，提名經立法院同意後任命之程序並無不同，亦不因通傳會組織法第四條第三項規定，並送立法院同意後即任命之，多一「即」字而有異。

²² 立法院九十四年三月三十日院總第九七九號政府提案第一〇一〇九號第六屆第一會期第六次會議議案關係文書。

薦，並不具關鍵性作用。綜上以觀，通傳會對於行政院院長之免職權未設規範，系爭規定復未剝奪行政院院長之任命權，就立法院之同意權應不生剝奪行政院人事決定權之問題，則系爭規定至多僅影響行政院院長之提名權，昭然若揭。多數意見卻謂行政院院長之人事決定權「實質上可謂業已幾近完全遭到剝奪」，無非言過其實，概念混淆所呈現之表象。

其次，多數意見一方面肯認「行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權仍非不能施以一定限制」，或「立法院或其他多元人民團體如何參與行政院對通傳會委員之人事決定，立法者雖有一定之自由形成空間」，他方面則認為：「惟權力之相互制衡仍有其界限，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙」，或「惟仍以不侵犯行政權之核心領域，或對行政院權力之行使造成實質妨礙為限」，而通傳會組織法之系爭規定使「行政院所擁有者事實上僅剩名義上之提名與任命權，以及在整體選任程序中實質意義極其有限之六分之一通傳會委員候選人之推薦權，其人事決定權實質上可謂業已幾近完全遭到剝奪」，據此「而抵觸權力分立原則」之理由有二：一是此種剝奪之結果，與責任政治、行政一體原則不符。本項理由不足取已如前述，不再贅述。其二是「行政掌法律之執行，執行則賴人事，無人即無行政，是行政權就具體人事，不分一般事務官或政治任命之政務人員，擁有決定權要屬當然，且是民主法治國家行政權發揮功能所不可或缺之前提要件。」然則，系爭規定所涉及者僅為通傳會委員十三人之任命權，該會之其他具體人事均不及之

²³，準此以言，系爭規定如何對行政機關權力之行使「造成實質之妨礙」，多數意見並未予以論證，則何以會有上述理由之適用，殊難索解。

或謂上開敘述係與前段結合，意謂人事決定權中之人事提名權與任命權為行政權之「核心領域」，立法院就此所為之制衡已侵犯行政權之核心領域，故為權力分立原則所不許。然查行政權是否有所謂核心領域、核心範圍之存在，始終無客觀一致之見解，縱使在核心理論之發源地德國，學者間之討論意見亦正反並存²⁴。本院釋字第五八五號解釋所稱之「國家權力之核心領域」係針對立法院調查權之行使而言，更未指明人事提名權與任命權係行政權之「核心領域」。且保有一機關之人事提名及任命權，乃在貫徹對該機關之指揮監督權²⁵，而通傳會及通傳會委員均係獨立行使職權（通傳法組織法第七條第一項、第二項），行政院對獨立機關之通傳會原則上自無指揮監督權（中央行政機關組織基準法第三條第二款參照），則將通傳會委員之提名及任命權劃入其核心領域，亦失依據。此觀不僅雙首長制之法國最高視聽委員會（CSA），該委員之產生皆分散由行政部門及國會遴選之（前者僅為三人，後者則為六人），即行政部門所能決定之人選，均少於全體委員之半數，該國憲法委員會亦未將之視

²³ 經向通傳會查詢，行政院於九十五年六月二十二日核定其編制員額五百四十人，目前實際任用五百零三人，其中委員九人，職員四百九十一人，行政院派任之人事、會計、政風人員共三人。除編制內員額外，目前尚有移撥自新聞局之非編制約聘人員六十四人。是縱認系爭規定影響行政院院長對十三位通傳會委員之人事決定權，比例上尚屬輕微，是否已導致對行政權之行使造成實質之妨礙，亦無論證。

²⁴ 吳庚，行政法之理論與實用，二〇〇五年八月，第一三六頁；陳新民，試論 NCC 組織法的違憲性問題，台灣本土法學第八十三期，二〇〇六年六月，第十三頁以下；立法院於本院九十五年三月八日說明會提出之意見書（代理人陳春生部分），第三頁以下。

²⁵ 薩孟武教授即指出：「高級機關要指揮監督其屬僚，非有任免權不可。因為對於屬僚有任免權，而後才得行使指揮權和監督權。」參見氏著，政治學，一九九二年三月五版，第三六〇頁以下。

為侵犯行政權之核心領域，而認為違背權力分立原則²⁶；甚至於總統制²⁷之南韓放送委員會（KBC），其委員人數為九人，國會推薦由總統任命者達六人之多²⁸，亦未見違憲之指摘。

再以總統制之美國為例，彼國憲法第二條第二項第二句明文規定，總統有「主要官員」(principal officers)之提名權，於被提名之主要官員經參議院同意後，總統有任命權；同條第三句則使國會得以法律將下級官員 (inferior officers) 之任命權賦予總統、法院或各部會首長，是美國憲法保留總統對主要官員之提名權，該提名權不得以法律變更，宛若總統行使行政首長提名權限之核心範圍。惟美國聯邦最高法院在 *Morrison v. Olson* 案²⁹中，就國會所制定之政府倫理法規定，在司法部部長認為有調查特定文官是否涉嫌犯罪之必要時，應請求哥倫比亞特區聯邦上訴法院之三名法官組成特別小組，選派獨立檢察官進行調查，是否有侵犯憲法所保障之總統提名權爭議問題時，美國聯邦最高法院仍將得獨立調查主要官員、行使職權不受司法部長指揮監督、地位超然之獨立檢察官，解釋為屬於「下級官員」，使法院得以依同條項

²⁶ 法國最高視聽委員會（CSA）九位委員，分別由總統、國民議會議長及參議院議長各自任命三名，任期六年。法國憲法委員會就此規定，認為並無違憲情形，蓋獨立委員會之設立宗旨應涵蓋中立、專業與多元性，國會自得修正不合時宜的法律，擬定委員任命方式，此屬立法裁量之範圍，並無違憲。參見：徐正戎，本院委託鑑定意見書，第十九頁以下。

²⁷ 依韓國憲法第六十六條之規定，大統領除為國家之元首外，行政權屬於以大統領為首之政府，大統領有公務員任免權（第七十八條），對國會通過之法律有覆議權（第五十三條），經國會之同意任命國務總理（第八十六條）。國務總理輔弼大統領，奉大統領之命統領政府各部（第八十六條），本身並無實權；國務總理雖得提請大統領任命國務委員，但國務委員之任務仍係輔助大統領（第八十七條），而非國務總理之「內閣」。

²⁸ 韓國放送委員會九位委員，其中三名由總統直接提名任命，另外由國會名義推薦三名、國會的「文化觀光委員會」推薦三名，再經總統任命。委員人選係以專業、多樣及代表性為考量，並無考慮政黨比例，超然獨立行使職權。該委員會成立於一九八一年，負責廣播電視媒體之管理。委員長由委員中互選，經總統任命，對外代表放送委員會，委員長並需出席國務會議。參照該委員會網站之介紹 http://www.kbc.go.kr/english/general/general_03.asp（二〇〇六年五月十七日造訪）。

²⁹ 487 U.S. 654(1988)

第三句之規定任命之，而不認為違憲。足見縱使在憲法已有明文規定之美國，聯邦最高法院仍透過「主要官員」與「下級官員」之解釋，使總統人事決定權之上述核心領域有相當彈性空間。美國憲法學者即指出聯邦最高法院上開判決強調獨立檢察官之設置，旨在調查及起訴行政機關特定文官之非法犯嫌，理想上自應獨立於總統，是以該判決自功能論言，其效益顯著並符合社會之期待³⁰。對上開判決力求確保獨立檢察官實現獨立於行政機關之外，獨立行使職權之功能，以副社會期待之用心良苦，憂國憂民之士豈能習焉不察，無動於衷？

縱認行政權在憲法上有其人事提名權與任命權之核心領域，亦應僅以憲法第五十六條之規定者為限。按憲法第五十六條規定：「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。」將行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，明定由行政院院長提請總統任命之，不容其他憲法機關介入或參與之可能，因此上開人事之提名權與任命權，方可解為行政權之核心領域。至於其他行政官員之提名與任命，憲法並未規定，立法者享有相當之形成空間。惟多數意見認為通傳會屬於獨立機關，依法獨立行使職權，無須與行政院院長同進退，性質有別於一般部會，而憲法第五十六條之規定，並不包括獨立機關在內。果爾，系爭規定涉及之通傳會委員提名及任命權，即得由立法者本於機關之性質及需求而為不同之設計，自無侵犯行政權依憲法第五十六條規定所享有之核心領域，更無違反權力分立原則之虞³¹。多數意見一方面鑑於獨立機關性質之

³⁰ Erwin Chemerlinsky, *Constitutional Law : principles and policies*, pp. 340, 345 (2 ed. 2002)。

³¹ 參見立法院於本院九十五年三月八日說明會提出之意見書（代理人李念祖部分），第二十一至

通傳會成立之必要性，而不將該會委員列入憲法第五十六條規定適用之範圍，使其有合憲性之空間，他方面又將通傳會委員之人事提名及任命權劃入行政權之核心領域，與美國聯邦最高法院之上述解釋方法比較，毋乃治絲益棼，令人扼腕。

依據憲法增修條文（憲法增修條文第二條、第三條第二項、第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項等參照），就總統、行政院與立法院之關係雖與憲法原規定已有不同調整，但行政院對立法院基本之負責關係仍然存在，本於行政院對立法院之負責關係，總統於任命行政院院長時，若能以立法院多數黨（聯盟）組成內閣，使掌握行政實權之行政院院長能獲得立法院多數支持³²，避免政府與國會對抗下形成政治僵局³³。果爾，通傳會組織法施行後，立法院各政黨依前開規定推薦委員候選人之人數分別為：中國國民黨六名、親民黨二名、民主進步黨六名、台灣團結聯盟一名，本於立法院與行政院之信任關係，並參酌通傳會組織法第四條第五項關於行政院院長推薦之委員視同執政黨推薦人選之意旨，執政之民主進步黨與行政院所推薦委員候選人可推薦者已達九名，為總推薦名額之半數，要難認行政院之提名權「幾近完全遭到剝奪」。設若總統屬少數黨者，則如能依憲法增修條文規定意旨運作及顧念國政推行之順利，任命立法院多數黨組閣，則應可掌握多數之推薦委員候選人³⁴，尤屬必然。

二十二頁。

³² 國會對於總理（或首相）之任命是否具有同意權，並不影響內閣之組成，重要之觀察點毋寧是立法對行政之信任關係，以及行政對立法之負責關係。參照：陳慈陽，憲法學，二〇〇五年二版，第六八九頁。

³³ 一般認為雙首長制最大之優點，就是容許行政權力在雙元行政首長間擺盪之彈性設計，避免總統制因總統與國會多數分屬不同政黨之「分裂多數（split majorities）」，使行政、立法兩權之互動陷入僵局。蓋在雙首長制之下，出現總統與國會分由不同政黨掌控時，總統即應任命國會多數所信任之總理，由總理取得行政主導權，並對國會負責，因而避免行政、立法間可能形成之僵局。參照：湯德宗，九七憲改後的憲法結構，收錄於：氏著，權力分立新論，卷一，二〇〇五年初版，第二十頁以下。

³⁴ 本於行政院對立法院之負責關係，行政院（內閣）若由立法院多數黨（聯盟）籌組，並由總

多數意見認行政院人事提名權實質上可謂幾近完全遭到剝奪，似未釐清事實，亦非可取。

按所有國家機關之施政本應考量國家整體利益、盱衡國家整體政策，作出最適當之決定，縱使獨立行使職權之獨立機關亦然。因之，所謂獨立機關獨立行使職權，並非獨斷獨行，實際運作上仍需與其他機關之政策相互尊重以及協調，形成國家整體性政策。獨立行使職權之憲法機關考試院，掌理公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項（憲法增修條文第六條第一項第三款），必然與行政院之人事行政權限需要互相協調，憲政運作實務上，考試院銓敘部部長向多由行政院人事行政局局長轉任、行政院人事行政局長於考試院院會中列席，使兩機關之人事行政政策維持整體性，即屬憲政實務運作上成功之適例。行政院所提「獨立機關與行政院關係運作說明」³⁵亦指出：「獨立機關行使職權雖不受行政院之指揮監督，惟權責業務與行政院所屬機關間既有分工問題，即可能於行使裁決性、管制性及調查性事項時，仍有若干政策規劃權限，須與行政院所屬機關充分溝通、協調，未來有關機關間權限之釐清，仍有待實務經驗之累積。行政院所屬機關與通傳會就政策規劃部分之業務劃分，宜由負責督導該機關政策推動之政務委員與通傳會協調溝通。至於其他獨立機關與行政院所屬機關間之權責業務分工之協調機制，未來宜依其業務特性參酌辦理。」綜上觀之，獨立

統任命，以現時立法院之政黨實力，並無任何一個政黨超過半數，必須由二個以上之政黨組成執政聯盟。從而，在正常之憲政秩序狀態下，行政院院長既為立法院多數黨（聯盟）所出任，則通傳會委員候選人之推薦，立法院多數黨（聯盟）推薦之名額超過立法院推薦總額十五名之半數，亦即七名以上，加上行政院院長推薦之三名，執政黨（聯盟）之推薦名額至少為十名以上，必定超過推薦總額十八名之半數，則能否指摘由執政黨（聯盟）掌握之行政院人事提名權實質上業已完全遭到剝奪，似值商榷。

³⁵ 行政院九十五年三月二日院授研綜字第0九五000四00四號函。通傳會於九十五年七月十日所發表之「NCC—獨立而不孤立的行政機關」與「國家通訊傳播委員會定位備忘錄—隸屬行政院的獨立機關」中，亦有相類之論述。

機關與其他機關間之溝通協調機制，以維持國家政策之整體性，除需由相關法律為必要之設計外，亦有賴行政機關發揮共同一體之行政機能，於其權限範圍內互相協助（行政程序法第十九條參照）。故獨立機關之施政如何與國家政策保持整體性，自須由相關法律為必要之設計³⁶與機關間溝通協調實務經驗之累積，而非求諸於具爭議性之行政一體原則。

六、通傳會委員選任方式並未違反權力分立原則

依上所述，本件多數意見認為系爭規定違憲之最主要理由，不外以通傳會委員由立法院主導產生，行政院院長只能依審查會通過之人員提名、任命之，實質上剝奪行政院院長之人事決定權。即人事決定權既屬行政權之核心領域，理應由行政院院長衡盱全盤情勢，考量適當之人選後，由其提名，交由立法機關同意後任命之，乃不此之圖，竟由立法院越俎代庖，決定人選，然後，由行政院院長依其決定之人員提名、任命之，因認該組織法此部分規定違反憲法權力分立原則。

第按所謂權力分立本無一定模式，且考諸歷史之發展，權力分立之學說從創立之初，發展到今日，已非當初之風貌。自縱的觀察，權力分立學說之歷史發展，其理論源之於古希臘，但真正成為近代有影響力之政治理論者，類多以洛克（John Locke，1632-1704）與孟德斯鳩（Baron de Montesquieu，1689-1755）是尚，特別是孟德斯鳩，彼創行政、立法、司法三權分立且制衡之說，惟孟德斯鳩三權分立之原

³⁶ 中央行政機關組織基準法第三條第二款規定：「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。」此所謂除法律另有規定外，即在不影響獨立機關獨立行使職權範圍內，許由法律為維持國家政策統一性及行政院如何得就所屬獨立機關之施政負其政治責任為特別設計，而非求諸於所謂「行政一體」及「人事決定權係行政權之核心領域」具有爭議性之概念。

始構想，司法權是指「有關市民法之執行權」，就法律之執行言，司法權與狹義之執行權無異，不同之處在於司法權是純粹之法律作用而非政治作用，因此，司法權在國家權力結構中，原是很弱的一環。嗣後，其所指之司法權乃是民、刑事訴訟之審判權，也就是「處罰犯罪或裁決私人爭訟」之權力；孟氏又主張司法獨立，認為司法權應超然獨立於政治鬥爭圈外，在政治關係上，是所謂「無」之權力。因此，在形式上司法權與立法權、行政權（執行權）雖立於對等之地位，所謂鼎足而立，但在實際之權力制衡之功能上，則無足輕重，甚至在某些情形下，幾乎等於不存在³⁷。換言之，孟德斯鳩之權力制衡論，主要之問題乃是集中在立法權與行政權之關係上，司法權並沒有辦法制衡立法權及行政權，因此，在三權分立初創之時，孟德斯鳩並未想到司法權可以制衡行政權及立法權，司法權之建立與作用，乃在不使行政權與立法權同時掌握司法權而使權力過於龐大，造成人民自由之侵害而已，故就制衡之點審之，司法權等於零³⁸。惟曾幾何時，立憲主義之民主國家，卻紛紛建立起違憲審查之制度，使此一在政治關係上幾乎不存在，在制衡之力量上等於零之司法權，竟能以反多數統治之法理而幡然變更以往之結構，堂而皇之地審查立法機關之立法行為與行政機關之行政行為是否違背或抵觸憲法之規定，並宣告其因違背或抵觸憲法之規定而無效。且國家政治權力運作，亦已由古典權力分立之階級對抗，轉變為國民主權或人民主權，更進而變成以政黨之運作為主軸，凡此皆為古典之權力分立理論所無法預測之結

³⁷ 翁岳生，司法權發展之趨勢，收錄於氏著法治國家之行政法與司法，月旦出版社，一九九四年六月初版，第三三六頁；許志雄，憲法之基礎理論，稻禾出版社，一九九三年十月初版二刷，第九七頁；王和雄，違憲審查制度與司法院大法官審理案件法，法學叢刊，第四十六卷第二期，二〇〇一年四月，第三頁以下。

³⁸ 翁岳生，同上註，第三三七頁；許志雄，同上註，第九一頁；王和雄，同上註，第四頁。

構性變化。

再者，現代民主憲政國家，政黨已成為新的政治勢力，帶動整個政治之運轉，影響所及，自然使立法機關與行政機關之關係，產生劇烈之變動，所謂權力分立，實際上反而變成執政黨與在野黨之對峙型態。復次，統治機關在政治理論上，雖得依立法機關與行政機關關係之不同而類型化為所謂總統制、內閣制、雙首長制等等，但統治機構於現實運作中，究竟產生何種效果，未必能單純從構造類型本身導出，反而必須從實際政治運作中，方能見之實際，甚且常因政治背景之關係，不同構造類型之統治機構，表現出相類似之功能，而相同構造類型之統治機構，其實際上之運作，反有天壤之別，最明顯之例莫如總統制之國家，在美國為民主共和制，在多數之拉丁美洲與亞洲國家，則曾出現一黨獨裁、軍事政權和寡頭支配，因此，類型論或形式論之理論，已不足以適應今日之社會，蓋現代國家普遍實行政黨政治，政黨之活動幾乎左右整個統治機構之運作，甚至可以說，政黨政治已經演變成為政府體制之支柱與基石，甚至是主導原則³⁹，蓋政黨不僅是民意之匯聚，政策之擬定，甚至是政府人事之泉源。凡此，皆係三權分立理論構造上之巨變，吾人於探討權力分立理論時，不能不察。

另從橫之關係即各國實施三權分立之實情言之，則更是錯綜複雜，從具體之事證言之，各國所採取之權力分立，其內涵幾無一完全相同。以英國為例言之，被當成三權分立發源地之英國，事實上從無一天真正實行過法學家所描繪之權力分立，蓋英國乃國會至上之國家，但國會既行使立法權，

³⁹ 參見通傳會主任委員蘇永欽於本院九十五年三月八日說明會提出之意見書，第二十頁。

其上議院卻同時亦是最高司法機關，根本無所謂三權分立；且國會多數黨黨魁任職首相，卻由於政黨政治之運作，行政反而控制國會，因此，亦無真正之權力分立。其他內閣制國家，由議會與內閣共享行政權之例，亦所在多有。美國憲法以三權分立為原則，但副總統卻兼任參議院議長，總統行使人事任命權及外交權則應經參議院同意。法國第五共和憲法一反過去之常態，創設限縮國會立法權之規定，該憲法第三十四條雖列舉一連串必須經由國會立法之事項。但其中很多事項，例如國防組織與教育等等事項，國會只能通過基本原則，而且，其第三十四條所列舉之權力之外，所有立法屬於行政，可逕由行政規範行事；縱使國會就第三十四條以外之事項制定法律，只需最高行政法院同意，行政得以命令變更該項法律之規定；若經國會同意，內閣亦得於一定期間，以命令推行通常必須以法律規範之事項⁴⁰，此其所以然者，乃在於權力分立之基本思想可以超越時代而存在，但權力分立原則之具體內涵則取決於一個國家當時之時代背景與社會結構而定，亦即權力分立之具體內涵應受一個國家當時權力表現形式與現實分配結構影響⁴¹。更進而言之，所有法律都是相對的，都受到其所從出文化之限制，因此，不同之文化，自然會產生不同之法律⁴²。

從以上權力分立發展之歷史軌跡及世界各國實際運作之事例以觀，權力分立制度之精髓或根本精神，並非全在「明確界定權限，以達平衡分配」，而寧係在「防止權力之不當

⁴⁰ 參見黃維幸，本院委託鑑定意見書，第十七頁。

⁴¹ Fritz Ossenbühl, Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, DÖV 1980, S. 546；參見羅名威，違憲審查權控制立法權的界限，中興大學法研所碩士論文，一九九八年七月，第一三至一四頁。

⁴² Kohler, "Rechtsphilosophie und Universalrechtsgeschichte" in Holtzendorff's Encyclopaedie d. Rechtswissenschaft ;Moderne Rechtsprobleme, 1907, 引自楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎰、陳適庸合譯，法理學（原名：Legal Theory W.Friedmann 著）司法週刊雜誌社印行，一九八四年六月初版，第二三七頁。）

集中」⁴³，乃至於在必要時，將權力作功能之組合與彈性之設計，以因應特殊之任務與需求，此在今日國家事務之多元性與複雜性為尤然。故單純以中央政府組織之類型架構，作為權力分立之根本依據，且毫無彈性或毫無例外之機械式操作，在今日已不能因應時代之需要。此在雙首長制之法國，最高視聽委員會（CSA）九位委員，分別由總統、國民議會議長及參議院議長各自任命三名，任期六年，即屬適例，而總統制之韓國，其放送委員會（KBC）九名委員，僅其中三名由總統任命，另外之六名則由國會名義推荐三名，國會之「文化觀光委員會」推荐三名，再由總統任命之，此均已如前述；美國向稱實施三權分立最為明顯之國家，且實施徹底之總統制，總統與國會各自獨立，均各有其民主正當性基礎，行政權不向立法權負責，而各自向人民負責，權力互相平等，互相制衡，可謂雙元民主機制之典型，行政權歸屬於總統，總統統一指揮所有行政部門，掌握所有權力並負全責，但聯邦最高法院卻肯認許多獨立於行政權之獨立行政管制委員會，同時擁有行政權、準司法權及準立法權，不僅未違憲，且屬合憲之機制⁴⁴，其故安在？蓋為因應多元複雜之社會變遷，必須容許權力作彈性之設計與功能之組合，且獨立行政管制委員會之設計，可以使行政管制不受到單一政黨之影響，亦可避免行政機關之徇私、獨斷與擅權，此種設計亦使得決策及施行係經過專業人士慎思熟慮，在政策決定及施行上也能因應環境之變遷並有持續性，至於其與行政機關之衝突或不協調，常只是理論上之可能而已，實際上並不嚴

⁴³ 水野豐志，委任立法の研究，有斐閣，昭和六十二年四月二十日，一刷，第二六〇頁。

⁴⁴ *Commodity Futures Trading Commission v. Schor*, 478 U.S.833(1986); *Morrison v. Olson*, 108 S. Ct. 2597(1988)

重⁴⁵。因此，美國聯邦最高法院認為「憲法上之權力分立原則，並不因為單純的特異或創新即有所違反」⁴⁶。

通傳會既為避免自戒嚴時期以還，新聞主管機關對言論自由包括新聞媒體表現自由及廣播電視之電波頻率等稀有公共資源之壟斷與控制之弊端，改以多元、民主、專業、公正之方法選任通傳會委員⁴⁷，俾能符合時代之需求及社會之期望，乃經朝野共同協商而同意以雙重政黨比例推薦及審查暨保留行政院院長一定比例之提名額度而制定通傳會組織法第四條規定，此一規定符合功能法之理論，基於機關組織之設計，在我國乃屬立法機關之職權（中央法規標準法第五條第三款參照），且基於憲法第六十三條之立法院有議決國家其他重要事項之權，更基於本院釋字第五二〇號解釋所闡釋之國會參與決策權。在行政院提出通傳會組織法法案於立法院審查過程中，就通傳會委員之選任要件及選任程序予以規定，雖未如傳統由行政院院長之提名與任命，惟此正顯現通傳會基於上述原因必須去行政權之干預、壟斷、控制，而不得不然之設計；且基於政黨政治之特性，經由朝野政黨之協商，在性質上正代表多數民意，至少比行政院院長在理論上僅係執政黨之代表，來得更具民主正當性⁴⁸。如前所述，行政院仍可透過依通傳會組織法第八條、第十三條第一、四、五項及決算法第二十一條等規定之機關員額組織、預算、政風、會計暨基金收支、保管、使用等手段，實質影響

⁴⁵ 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，一九九三年四月，第一二八至一三五頁。

⁴⁶ *Mistretta v. United States*, 109 S.Ct. 661(1989)；湯德宗，權力分立新論卷一，第四〇六頁。

⁴⁷ 通傳會劉副主任委員宗德更認為通傳會組織設計取向具有：1.專業取向 2.獨立取向 3.多元取向 4.合議取向 5.權力融合等特性，參見國家通訊傳播委員會副主任委員劉宗德於本院九十五年三月八日說明會提出之意見書，第三至四頁。

⁴⁸ 參見立法院於本院九十五年三月八日說明會提出之意見書（代理人李念祖部分），第三十四頁。

或監督通傳會。參以法國最高視聽委員會（CSA）、韓國放送委員會（KBC）及美國聯邦傳播通訊委員會（FCC）等獨立機關，不論是雙首長制或總統制，其成員產生之方式，均非依傳統權力分立原則在運作，卻未曾被宣告為違憲，其故安在？蓋在此種情形下，基於機關及職務之特性，不僅非藉彈性之設計及功能之組合，無法達成任務與目的，且必須為彈性之設計及功能之組合，方能顯現多數政黨之組合所代表之民主正當性基礎與避免行政獨斷、壟斷或迫害所不能不採取之組織功能。姑不論我國憲法之設計，原有偏修正內閣制之精神，即便憲法增修條文之規定，有謂已朝總統制之方向修正，但基於憲法第五十三條行政院為國家最高行政機關及憲法增修條文第三條第二項行政院對立法院負責之規定言之，我國現行憲法之基本架構非如美國之為雙元民主之體制，何可認為縱使像通傳會如此特殊與多元、專業、公正、超然之機關成員，仍然必須由行政院掌握全部與獨占人事提名權始為合憲，否則，縱使行政院院長擁有部分成員之提名權，均屬侵害與剝奪行政權之核心，違背權力分立之原則而違憲。如前所述，從憲法無法導出行政一體之原則以及通傳會委員之提名權與任命權，為行政權之核心領域，多數意見不免誤會權力分立原則及政黨政治之時代意義，亦罔顧國際社會在相同性質之機關在功能法上所以採取之突破權力分立之傳統意義而改採彈性設計及功能組合之精神所在，難怪乎有學者認為不應完全以總統制實踐下之權力分立理論來解釋我國憲法⁴⁹，更何況在完全實施總統制之國家，類似我國通傳會組織，早已經由不同憲法機關提名產生，以及權力

⁴⁹ 參見黃維幸，本院委託鑑定意見書，第二頁。

分立本身不是目的，維護自由和某種程度的政府分工才是關鍵，與其不假思索地引用抽象的權力分立理論，不如更應不能忘卻理論所要達成的效果，如果立法或設計未威脅權力分立所想要達成之目的，不應輕易以理論否定實際之需要⁵⁰。從而，權力分立原則之運用，不應刻版式或機械式的操作，否則，即失去權力分立原則作為憲政主義手段之根本意義。再者，權力分立原則固屬作為憲法存立基礎之基本原則之一（本院釋字第四九九號解釋參照），但並非唯一原則，在諸多基本原則之中，權力分立亦非具有高於其他基本原則之地位，從而，解釋憲法時不宜以權力分立原則作為無限上綱而不考慮其餘之憲法原則，況憲法上各種基本原則包括權力分立原則在內，皆屬達成立憲主義目的之手段性原則而已。憲法上任何原則之貫徹與人民基本權利相牴觸者，均不能認為具有優先性。多數意見亦指出：憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義亦在於權力制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民之權利，諒係本於相同旨趣。是憲法於其價值體系之決定上，人民基本權利之保障應優先於權力分立原則之機械式堅持。通傳會組織法既為執行通訊傳播基本法而制定，其成員之產生方式，又係針對戒嚴時期以迄最近公權力干預通訊傳播自由之實際經驗而設計，立法者在協商之政治過程中，認為非如此不足保障憲法第十一條之通訊傳播自由，此種設計有其特殊之憲法意義，豈可以違背權力分立而予以指摘。況憲法關於人民基本權利之規定，不僅係對個人主觀權利之確認，同時亦為客觀之價值體系之樹立。在價值體系中，位階越高之價值，

⁵⁰ 黃維幸，回歸基本：從真調會條例憲法解釋案論行政與立法關係和權力分立，法令月刊，第五十六卷第二期，第一三七頁。

國家應克盡職責以實踐其保障義務。就民主政治而言，言論及媒體之自由，實屬首要之地位，本院釋字第四四五號解釋開宗明義宣稱：憲法第十一條之言論、講學等表現自由為實施民主政治最重要之基本人權，其意義在此。立法機關基於過去之經驗，為貫徹此一高位階價值之保障，設計能反映多元社會、各種不同世界觀之通訊傳播主管機關，以避免新聞言論及傳播媒體遭受公權力之箝制，並保障其享有充分自由而不致淪為執政者之工具，此種基本權之保障，正是權力分立之手段所應達成之目的，豈能藉口系爭組織法規定與權力分立原則不符而否定其合憲性。

七、系爭規定並無政治力之不當介入

關於「各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦通傳會委員候選人，與依其在立法院所占席次比例推薦學者、專家組成審查委員審查通傳會委員候選人」之規定違憲，多數意見係基於兩項理由，其一是該規定已實質上剝奪行政院之人事決定權，此部分理由不可採，已如前述，不再贅敘；其二是認為「系爭規定卻反其道而行，邀來政黨之積極介入，賦予其依席次比例推薦及導致實質提名通傳會委員之特殊地位，影響人民對通傳會超越政治之公正性信賴。是系爭規定違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，亦與憲法所保障通訊傳播自由之意旨不符」。惟按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，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名」，可知通傳會委員候選人僅係由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例接受各界舉薦，此與各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦各該政黨（團）所屬黨員為候選人者迥然有異，

故不得以政黨比例代表制同視。抑有進者，系爭規定已明定通傳會委員候選人被推薦之資格，限於具有「電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域」之資格者，而非必為某政黨（團）之黨員，是於法定資格之限制與接受各界舉薦之程序後，通傳會委員候選人已難謂必具濃厚之政黨色彩。多數意見忽視上開資格限制及受各界薦舉之程序規定，而逕以系爭規定與政黨比例代表制等量齊觀，據以推論其違反通傳會建制之目的，自難昭信服。

次按民主政治即係政黨政治，而政黨具有傳達輿情，匯流民意之作用，提供社會各階層、各角落之人民得以表達意見之管道等重要功能⁵¹。又憲法第七條保障政黨之平等，憲法增修條文第四條規定全國不分區立法委員之選舉採政黨比例代表制，均屬憲法對於政黨政治之規範。本院釋字第三三一號解釋，就選舉採政黨比例代表制之全國不分區中央民意代表，其遺缺額之遞補，應由法律定之，以維政黨政治之正常運作；釋字第三四〇號解釋認為政黨推薦之候選人繳納較低之保證金，有助於政黨政治之健全發展；釋字第五二〇號解釋指出，總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。足見政黨於我國憲政體制上已具有一定之地位。

政黨參與國家獨立機關組成員之決定，是否當然構成政

⁵¹ 政黨凝聚關心政治的國民，從事政治活動，除了具有傳達輿情的作用外，亦提供社會各階層、各角落的人民發出政治聲音的管道；且政黨之存在，得以融合黨員之意見，以政黨之政策對外發表，於議會中亦有整合意見，促進議事效率之功能。參見：法治斌等著，憲法新論，二〇〇四年十月二版，第三十四頁以下；陳慈陽，憲法學，二〇〇五年二版，第二六七頁以下；薩孟武，政治學，一九九二年三月五版，第四九七頁以下。

治力之不當介入，亦屬未必。以獨立審判機關之德國聯邦憲法法院為例，其法官之產生係由聯邦眾議院與參議院各選出其中半數，先由聯邦眾議院各黨團、聯邦政府及各邦政府提名候選人，由於採取三分之二特別多數決之規定（德國聯邦憲法法院法第六條、第七條），迫使無法掌握超過三分之二席次之多數黨，必須就相關人事與少數黨達成妥協，亦即任何政黨均須經過他政黨之同意，始得順利選出自己之候選人。因此，德國在實務運作上即成為政黨輪流指定人選，一旦輪到某政黨提名聯邦憲法法院法官候選人，其他政黨多會一致接受，為了避免自己所提名之候選人被杯葛，各政黨對於否決他政黨所提名之候選人皆十分慎重，以致於國會行使同意權之過程，淪為完全由政黨所控制之程序。在實際運作上，各政黨多會提名在憲法問題上大致符合左右兩派均能接受之主流人選，避免提名立場過於偏激之候選人，是德國聯邦憲法法院法官之產生，實際上係由政黨輪派。在超過五十年之運作下，此制不但仍能為彼邦各界所接受，且德國聯邦憲法法院之獨立審判更夙著盛名，建立舉世欽慕之威信，少有政治力不當介入之批評⁵²。足見政黨參與國家獨立機關組成員之人選決定，與政治力之不當介入無法畫上等號。多數意見本於自己之價值取向，遽謂系爭規定邀來政黨之積極介入，影響人民對通傳會超越政治之公正性信賴云云，似有率斷之嫌⁵³。

⁵²吳志光，德國國會同意權行使之制度探討，憲政時代，第二十八卷第四期，第一五三頁以下。

⁵³通傳會委員雖由政黨推薦，惟其獨立行使職權，不受政黨干預（通傳會組織法第七條第二項參照），該會於九十五年三月十四日通過「國家通訊傳播委員會委員行為自律規範」，以最高之標準自我要求，以維護獨立超然之立場，有效執行法定職責，亦得到社會各界一致好評。另觀通傳會發現東森媒體科技股份有限公司之法人股東「中央投資股份有限公司」係中國國民黨百分之百投資成立之公司，目前尚持有該公司百分之五股份，因直接或間接持有部分衛星及有線電視系統股份，涉及違反黨政軍退出媒體條款之疑義，經通傳會考量整體產業現況、歷史因素及法規遵守，認為應一致處理類似案件，給予六個月改正期限；逾期未改正者，將視違規情節依法進行核處；

多數意見既肯認：立法院如何參與行政院對通傳會委員之人事決定，立法者有一定之自由形成空間，繼則謂：各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦通傳會委員候選人，與依其在立法院所占席次比例推薦學者、專家組成審查委員審查通傳會委員候選人之規定，是否違憲，端視該參與規定是否對行政院權力之行使造成實質妨礙而定（見解釋理由書第四段第二小段），亦即此項規定並非必然違憲，立法者仍有一定形成空間。按本院若認某法律規定或制度，立法者有自由形成之空間，則就其審查向採較為寬鬆之審查基準，僅須其所採取之手段與所欲實現之目的間具有實質或合理之關連，係合乎事理且可以支持之判斷，即應為合憲之宣告⁵⁴。違憲審查在此為某種程度之退讓，不僅是基於國家權力之互相制衡與尊重，實因政治部門之政策決定，立法者較諸司法者毋寧具有更寬廣之視野，更能全盤盱衡國家社會整體形勢，根據立法時所得之各項資料作成最適當之判斷。且

如違規情節重大者，不排除依法撤銷許可（通傳會九十五年五月十九日新聞稿參照）。可見本屆通傳會委員獨立行使職權，與外國情形相較，足可媲美。

⁵⁴ 本院大法官就立法裁量之審查，向來採取較為寬鬆之審查基準，例如：指摘法律規定違反平等原則者，釋字第二二八號（國家賠償法關於審判或追訴公務員責任之規定）、第二四六號（公務員請領退休金及保險養老給付之標準）、第三六九號（納稅義務與減免優惠）、第四七七號（戒嚴時期人民受損權利回復條例之適用範圍）、第四八五號（社會給付）、第四九〇號（兵役義務）等解釋，就該立法裁量之範圍均為合憲之宣告；涉及人民基本權利之限制者，無論是參政權（釋字第二九〇號及第四六八號解釋）、財產權（釋字第二〇四號、第三三六號、第三六九號、第三七〇號等解釋）、集會遊行權（釋字第四四五號解釋）、訴訟權或訴訟制度（釋字第一六〇號、第三〇二號、第三九三號、第三九五號、第三九六號、第四一六號、第四一八號、第四四二號、第五一二號、第五三三號、第五六九號、第五九一號等解釋）、公務員之權利（除前述之釋字第二四六號解釋外，尚有釋字第四三三號、第四三四號等解釋），甚或是人民之服兵役義務（釋字第四九〇號、第五一七號解釋）、納稅義務（釋字第二八六號、第五〇六號等解釋），均以中度甚至低度之審查基準，予以合憲宣告。此外，關於照顧勞工生活、提供勞工退休生活之保護以及勞工保險制度等，本院釋字第五九六號、第五七八號及第五六〇號解釋等，均採低度審查基準，作成合憲結論。釋字第五五〇號解釋就全民健康保險關於補助保險費之比例，認其「屬於立法裁量問題，除顯有不當外，不生抵觸憲法之問題」，明顯採取寬鬆審查基準。縱使科以刑罰之法律，釋字第五四四號解釋指明：「何種行為構成犯罪，應處以何種刑罰，刑罰是否為達成立法目的之適當且必要手段，以及判斷相關行為對個人或社會是否造成危害，乃立法者自由形成之範圍。」而就刑法通姦罪是否除罪化之問題，釋字第五五四號解釋即認「此乃立法者就婚姻、家庭制度之維護與性行為自由間所為價值判斷，並未逾越立法形成自由之空間」，而予合憲宣告。

因釋憲機關調查能力之侷限性⁵⁵，欲以司法解釋取代立法者之價值判斷，其正當性更有不足。是以在中度甚至低度之審查基準下，通傳會委員由政黨予以推薦，其立法目的在於促進多元意見之表達，落實憲法對通訊傳播自由之保障，目的應屬合憲。

理想之獨立機關組成唯有在諸多最有利條件配合下始有其可能，而各項最有利之條件卻常非單由法律所能成事。鑑於民主政治下政黨不僅具有提供社會各角落之人民得以表現意見管道之重要功能，且政黨在憲政體制上復有一定之地位，政黨為獲得選民之支持，其參與通傳會委員之產生勢必謹慎將事，此較諸其他人民團體之參與（多數意見亦以多元人民團體參與通傳會人事決定權，作為降低行政院對通傳會組成之政治影響例示方法之一），應更能確保多元意見之表達。蓋人民團體對人民不負任何責任，微論人民團體之發展於我國目前狀況是否已臻健全，如何由社會多元文化團體參與，其是否已建立有效之體制，均在渾沌狀態，致現實上有其困難⁵⁶。更參佐上述德國聯邦憲法法院成功運作之事例。就此等綜合以觀，立法者以政黨參與推薦通傳會委員候選人之方式，使能藉由多元政黨之參與，俾各類不同意見均得以表達，從而凝聚共識，應是貫徹憲法保障通訊傳播自由，促進通訊傳播健全發展可行方法，是以，系爭規定應足以達成通傳會之建制目的、保障通訊傳播自由。至系爭規定

⁵⁵ 許宗力大法官於本院釋字第五八四號解釋之協同意見書即剴切的指出：「遺憾的是，本院大法官調查能力也有其侷限，無法依一己之力調查統計該資料，是根據有限證據資料，認系爭終身限制手段尚屬達到目的之不得已手段，應該是合乎事理，可以支持的。」許大法官並認為：在嚴格審查基準下，主管機關負有舉證系爭法律「合憲」之義務，如非採嚴格審查基準，不能因主管機關提不出證明系爭法律「合憲」之資料，本院就當然有權作成違憲宣告之結論。足資參照。

⁵⁶ 有學者質疑，歐洲先進國家之社會多元團體有遠離政治之傳統，我國有無足以代表社會多元之團體可供選擇，仍有疑義。參見本院九十五年三月三日說明會速紀錄第九頁。

是否「最少」政黨介入，「最有利」建立人民信賴，乃系爭規定是否為最妥適之程度問題，應非釋憲機關所能干涉⁵⁷。

註解 [a1]:

八、通傳會組織法係特殊個案之立法，不得據為其他獨立機關組織之原則性或通則性之依據

我國歷經一黨專政、執政黨長期控制媒體時期，對民主政治發展傷害頗深，新聞局前段時日之不當舉措更喧騰國際⁵⁸，是各界對於通訊傳播自由之保障，期待殷切，通傳會組織法即是在歷史教訓之反省下，為朝野一致同意所制定。系爭規定就通傳會委員之產生方式，強調立法院之參與，減少行政院之人事決定權，凡此種種，或許不是手段上之最佳選擇，但也顯示在通訊傳播自由之保障上，立法者對於行政機關強烈不信任之歷史反思，此就本通傳會個案而言，已有寬容餘地。況司法者在從事違憲審查時，就審查密度應為適當之選擇，系爭規定立於組織法之地位，違憲審查應採低度至多中度審查基準；對於立法者就通傳會委員產生方式所選擇使用之手段，違憲審查僅能就是否明顯違反憲法規定予以指摘，縱使本件並非立法者得以選擇之最佳手段，司法者仍不能干預政治部門選擇手段之當否，而應自持自制。

再者，本意見書僅係針對本件通傳會組織法之規定而發，只就系爭組織法律規範之目的、委員會委員提名方式是否合憲，以及所應採取之審查態度暨審查基準加以考量，並得出通傳會組織法第四條合憲之結論，然絕非針對獨立機關

⁵⁷ 學者黃錦堂亦指出，制度絕對不是由零分到一百分，而常係在過往歷史與現今條件下的一個妥協性產品，尤其當系爭的制度牽涉到重大的政治角力時而主要行動者雙方互信基礎薄弱時，以立法當時甚至現今實存的藍綠對決情形，系爭規定之委員產生方式與其它整體條件，仍足以達成立法目的，而且一時也難有更好的方式。參見黃錦堂，本院委託鑑定意見書，第二十八頁以下。

⁵⁸ 美國國務院二〇〇五年度各國人權報告中，就台灣的言論與新聞自由部份，即多有批評。該報告全文請參見美國國務院網站（<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61606.htm>；二〇〇六年七月十日造訪）。

組織合憲性問題作出原則性、通則性之闡述，釋憲機關嗣後對於有關獨立機關之組織等是否合憲之審查，以及立法機關對於獨立機關之立法是否合憲，仍應就各機關設置之目的、特性等，分別判斷之，不能逕以本意見書作為判斷之依據，特此指明。