

解釋字號：司法院 95.07.21 釋字第 613 號

解釋日期：民國 95 年 07 月 21 日

解釋文：行政院為國家最高行政機關，憲法第五十三條定有明文，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，因而應擁有對通傳會委員之人事決定權。基於權力分立原則，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固非不能施以一定限制，以為制衡，惟制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明白規定外，亦不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。國家通訊傳播委員會組織法（以下簡稱通傳會組織法）第四條第二項通傳會委員「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」之規定、同條第三項「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」及同條第四項「前二項之推薦，各政黨（團）未於期限內完成者，視為放棄」關於委員選任程序部分之規定，及同條第六項「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」關於委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則。又上開規定等將剝奪自行政院之人事決定權，實質上移轉由立法院各政黨（團）與由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成之審查會共同行使，影響人民對通傳會應超越政治之公正性信賴，違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨亦有不符。是上開規定應自本解釋公布之日起，至遲於中華民國九十七年十二月三十一日失其效力。失去效力之前，通傳會所作成之行為，並不因前開規定經本院宣告違憲而影響其適法性，人員與業務之移撥，亦不受影響。

通傳會組織法第四條第三項後段規定通傳會委員由行政院院長任命之部分，及同條第五項「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」等規定，於憲法第五十六條並無牴觸。

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。」係立法者基於法律制度變革等政策考量，而就特定事項為特殊之救濟制度設計，尚難謂已逾越憲法所容許之範圍。而通傳會於受理覆審申請，應否撤銷違法之原處分，其具體標準通傳會組織法並未規定，仍應受行政程序法第一百十七條但書之規範。同條第二項規定：「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。」則屬立法者配合上開特殊救濟制度設計，衡酌法安定性之維護與信賴利益之保護所為之配套設計，亦尚未逾越憲法所容許之範圍。

又本件聲請人聲請於本案解釋作成前為暫時處分部分，因本案業經作成解釋，已無審酌之必要。

- 理由書：一、本件聲請人行政院行使職權，適用通傳會組織法第四條有關通傳會之組織及委員產生方式部分暨第十六條，發生有抵觸憲法之疑義；又因行使職權，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；復就立法院是否有權立法，就行政院所屬行政機關之人事決定權，實質剝奪行政院院長之提名權等，與立法院行使職權發生適用憲法之爭議，聲請解釋憲法，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定相符，應予受理，合先敘明。
- 二、行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終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，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。民主政治以責任政治為重要內涵，現代法

治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。根據憲法增修條文第三條第二項規定，行政院應對立法院負責，此乃我國憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。是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。

據此，立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損。惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。於我國以行政院作為國家最高行政機關之憲法架構下，賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，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。行政院院長更迭時，獨立機關委員若因享有任期保障，而毋庸與行政院院長同進退，雖行政院院長因此無從重新任命獨立機關之委員，亦與責任政治無違，且根據公務員懲戒法第四條第二項規定，行政院院長於獨立機關委員有違法、失職情事，而情節重大，仍得依職權先行停止其職務，因行政院院長仍得行使此一最低限度人事監督權，是尚能維繫向立法院負責之關係。然獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲。

三、憲法第十一條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表演論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等

所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。是立法者如將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。

四、按作為國家最高行政機關之行政院固因基於行政一體，必須為包括通傳會在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，而擁有對通傳會委員之具體人事決定權，然為避免行政院恣意行使其中之人事任免權，致損及通傳會之獨立性，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，以為制衡。蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明文規定外，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（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。

立法權對行政權所擁有關於獨立機關之人事決定權之制衡，一般表現在對用人資格之限制，以確保獨立機關之專業性，暨表現在任期保障與法定去職原因等條件之設定上，以維護獨立機關之獨立性，俾其構成員得免於外部干擾，獨立行使職權。然鑑於通傳會所監督之通訊傳播媒體有形成公共意見，以監督政府及政黨之功能，通訊傳播自由對

通傳會之超越政治考量與干擾因而有更強烈之要求，是立法權如欲進一步降低行政院對通傳會組成之政治影響，以提昇人民對通傳會公正執法之信賴，而規定通傳會委員同黨籍人數之上限，或增加通傳會委員交錯任期之規定，乃至由立法院或多元人民團體參與行政院對通傳會委員之人事決定等，只要該制衡設計確有助於降低、摒除政治力之影響，以提昇通傳會之獨立性，進而建立人民對通傳會能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴，自亦為憲法所保障之通訊傳播自由所許。至於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，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。

惟依通傳會組織法第四條第二、三項規定，通傳會委員竟由各政黨（團）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、專家組成之審查會以五分之三與二分之一兩輪多數決審查，審查完成後，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。由於行政院院長僅能推薦十八位通傳會委員候選人中之三位，審查階段對人事則完全無置喙餘地，並且受各政黨（團）依政黨比例推薦組成之審查會審查通過之名單所拘束，有義務予以提名，送請立法院同意，對經立法院同意之人選並有義務任命為通傳會委員，足見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。又行政掌法律之執行，執行則賴人事，無人即無行政，是行政權依法就具體之人事，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。據此，上開規定將國家最高行政機關之行政院就通傳會委員之具體人事決定權實質上幾近完全剝奪，除為憲法上責任政治原則所不許，並因導致行政、立法兩權關係明顯失衡，而抵觸權力分立原則。

五、至於各政黨（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、專家組成審查會審查通傳會委員候選人之規定，是否違憲，端視該參與之規定是否將行政院之人事決定權予以實質剝奪而定。茲上開規定只將剝奪自行政院之人事決定權，實質上移轉由立法院各政黨（團）與由各政黨（團）依政黨

比例推薦組成之審查會共同行使，明顯已逾越參與之界限，而與限制行政人事決定權之制衡功能有所扞格。況上開規定之目的既係本於通訊傳播自由之意旨，降低政治力對通傳會職權行使之影響，進而建立人民對通傳會得以公正執法之信賴，則其所採手段是否與上開目的相符，即不無疑義。按立法者如何降低政治力對通傳會之影響，進而建立人民對通傳會得以公正執法之信賴，固有立法自由形成空間，惟其建制理應朝愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計。然上開規定卻反其道而行，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。是上開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。

六、系爭通傳會組織法第四條第三項規定通傳會委員由行政院院長任命，以及同條第五項規定通傳會正、副主任委員由通傳會委員互選，並由行政院院長任命，涉及違反憲法第五十六條之疑義部分。按通傳會根據其組織編制，其層級固相當於部會等二級機關，惟通傳會既屬獨立機關性質，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，為強調專業性，委員並有資格限制，凡此均與層級指揮監督體系下之行政院所屬一般部會難以相提並論，故即使規定通傳會委員由行政院院長任命，正、副主任委員則由委員互選，再由行政院院長任命，雖與憲法第五十六條有關行政院各部會首長由行政院院長提請總統任命之規定有間，尚難逕執憲法第五十六條規定指摘之，蓋第五十六條之規範範圍並不及於獨立機關。且只要行政院對於通傳會委員之人事決定權未遭實質剝奪，即使正、副主任委員係由委員互選，亦不致有違反權力分立與責任政治之虞。又通傳會為獨立機關，性質既有別於一般部會，則憲法第五十六條關於行政院副院長、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規定，自不因允許立法院或其他多元人民團體參與通傳會委員之選任而受影響，自不待言。

七、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。」賦予受特定不利處分而未提起行政救濟程序者，得於通傳會成立起三個月內，向通傳會提起覆審。其係賦予已逾提起訴願期間之受特定不利處分者，仍有得提起訴願之權利，而屬一種特別救濟規定，雖對法安定性之維護有所不周，惟其尚未逾越憲法所可容許之範疇。蓋憲法第十六條保障人民有訴願之權，其具體內容與能否獲得適當之保障，均有賴立法者之積極形成與建制，立法者對訴願制度因此享有廣泛之形成自由。除立法者未積極建制人民行使訴願權之必備要件，或未提供人民最低程度之正當程序保障外，本院對於立法者之形成自由宜予最大之尊重。

按行政處分相對人未提起行政救濟，或提起訴願時，已逾法定期間，原處分機關或其上級機關本得衡酌公、私益等相關因素，依職權撤銷原處分；行政處分相對人亦非不得向行政機關申請撤銷、廢止或變更原處分，訴願法第八十條及行政程序法第一百七十七條、第一百二十八條即係本此意旨所為之相關規定。依行政程序法第一百二十八條之規定，行政處分之相對人必須符合下列條件，始得向行政機關申請撤銷、廢止或變更原處分：一、須（1）具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者；或（2）發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限；或（3）其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者等三種情形之一。二、必須非因重大過失而未能在行政程序或救濟程序主張上列事由（同條第一項規定參照）。三、該項申請必須自法定救濟期間經過後三個月內提出；如其事由發生在後或知悉在後者，則自發生或知悉時起算，但自法定救濟期間經過後已逾五年者，不得申請（同條第二項規定參照）。上開通傳會組織法第十六條第一項規定，與之相較並未設有類似之條件限制，而一律允許受特定不利處分且未提起行政救濟之人民，得於一定期間內向通傳會請求就同一事件重新作成決定；雖較其他受不利行政處分之一般人民享有較多之行政救濟機會，惟因係立法者基於法律制度變革等政策考量，而就特定事項為特殊之救濟制度設計，尚難謂已逾越憲法所容許之範圍。而通

傳會於受理覆審申請，要否撤銷原處分，其具體標準通傳會組織法並未規定，仍應受行政程序法第一百十七條但書之規範。至通傳會組織法第十六條第二項規定：「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。」屬立法者配合上開特殊救濟制度設計，衡酌法安定性之維護與信賴利益之保護所為之配套設計，亦尚未逾越憲法所容許之範圍。

- 八、綜上所述，通傳會組織法第四條第二項規定關於各政黨（團）依其在立法院席次比例推薦通傳會委員並交由提名審查會審查之部分，第三項及第四項規定關於審查會由各政黨（團）依其在立法院席次比例推薦學者專家組成與其審查通傳會委員候選人之程序，以及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，及第六項關於委員任滿或出缺應依上開第二、三項程序提名及補選之規定，實質剝奪行政院院長對通傳會委員之人事決定權，抵觸憲法所規定之責任政治與權力分立原則，惟鑑於修法尚須經歷一定時程，且該規定倘即時失效，勢必導致通傳會職權之行使陷於停頓，未必有利於憲法保障人民通訊傳播自由之行使，自須予以相當之期間俾資肆應。系爭通傳會組織法第四條第二、三、四、六項規定有關通傳會委員選任之部分，至遲應於九十七年十二月三十一日失其效力。失去效力之前，通傳會所作成之行為，並不因前開規定經本院宣告違憲而影響其適法性，人員與業務之移撥，亦不受影響。至通傳會組織法第四條第三、五項有關通傳會委員由行政院院長任命，正、副主任委員由委員互選，並由行政院院長任命之規定，並不違反憲法第五十六條規定。通傳會組織法第十六條係立法者所設之特別救濟規定，不受行政程序法第一百二十八條之限制，通傳會就申請覆審案件，亦僅能就原處分是否適法審查之，從而與憲法保障人民權利之意旨，尚無不符。
- 九、本件聲請人聲請於本案解釋作成前為暫時處分部分，因本案業經作成解釋，已無審酌之必要，併此指明。

大法官會議主席 大法官 翁岳生  
大法官 林永謀  
王和雄  
謝在全  
賴英照



余雪明  
曾有田  
廖義男  
徐璧湖  
林子儀  
許宗力  
許玉秀

協同意見書

大法官 許宗力

如果憲法業將所有的行政權賦予總統，我敢大膽地主張，立法權並無權力去削弱或變更其行政權限。——我認為如果有任何權力本質上即屬行政權者，那就是任命、監督及指揮執行法律者的權力（註一）。

James Madison

在權力分立國家，對於公務員之人事高權與實質選任權，乃從政府權之本質與功能所導出，更確切說，乃從政府權作為必須對國會與人民負責之最高行政首長之地位，以及作為行政行為之最高領導機關之功能所導出（註二）。

Werner Bockenforde

本件解釋認通傳會組織法第四條第二、三、四、六項有關通傳會委員選任程序之規定，違反責任政治、權力分立原則與通訊傳播自由，本席敬表同意，惟認理由構成仍有諸多不足，有待補充、澄清之處，爰提出協同意見書如下：

#### 一、系爭通傳會委員選任之規定違反責任政治原則

基於行政一體（註三）及責任政治，作為國家最高行政機關之行政院，除憲法別有規定外，對所有國家行政事務，均有透過科層體制作適法與適當指揮、監督之權，對行政人事，尤其是各部會首長等重要行政人事，則有選任與免職之權，行政院院長主要即藉由對事的指揮監督，與對人的任免這兩大權力之行使（註四），就行政整體表現對立法院負起最終之政治責任（註五）。這是憲法所規定行政一體與責任政治之常態，獨立機關的出現，不僅鬆動了最高行政首長對事之指揮監督的強度，也大幅限縮對人之任免權力的行使，而構成對此憲政常態的挑戰，是否以及在如何條件下始能認定合憲，自有獨立機關之建制以來，始終是歐美學界與實務界聚訟焦點。通傳會可說是我國第一個參考外國立法例設置的獨立機關，引發憲政爭議，當不足為奇。

獨立機關的組織形態，是立法者創設出來的，基本上不是憲法之要求，是其究竟有多獨立，主要是經由立法者的型塑，憲法並沒要求獨立機關必須具備何種

程度、何種內容的獨立性。當然，獨立性越低，與一般科層體制越近似，就越失去設置獨立機關的意義；反之，獨立性越高，越脫離最高行政首長的掌控，就越有違反行政一體、責任政治與民主原則的疑慮。獨立性低，導致降低設置獨立機關之本意，基本上不是憲法問題，可置之不論；獨立性高，高到何程度，將導致違反行政一體與責任政治，則涉及憲法問題，需要正視。

對事的指揮監督與對人的任免乃建構責任政治不可或缺的兩大支柱。為防責任政治因獨立機關的設置而遭掏空，因此無論事的方面，如何鬆動行政首長的指揮監督，人的方面，如何限縮行政首長任免權之行使，均應設有一定底線，碰觸此底線，即構成行政一體與責任政治的當然違反（per se illegal）：

事的方面，為使獨立機關之設置有其意義，一般均不許行政首長作全面性與概括性之事前指揮與適當性監督（註六），若越過此線，賦予獨立機關更多獨立性，例如連適法監督也一律免除，只保留概算與機關員額之核定等權，以間接影響獨立機關之決定，是否已碰觸行政一體與責任政治之底線，有待進一步審酌，惟因與本件無直接關係，本院尚無須就此表示意見（註七）；與本案有關，需要本院表示意見者，乃限縮行政院院長人事任免權之底線何在的問題。

人的方面，為維護獨立機關的專業性與獨立性，一般均從規定用人資格、任期保障等項限縮行政首長之人事任免權。本件涉及爭議則是，系爭規定限縮行政院院長對通傳會委員之選任權，使其選任權只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，簡言之，亦即使行政院院長的選任權「實質上幾近完全遭到剝奪」，是否碰觸底線，以致違反行政一體及責任政治的問題。多數意見指出，行政院既為國家最高行政機關，「賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，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。」是只要保留行政院對獨立機關重要人事「一定之決定權限」，即不致碰觸底線，而與行政一體及責任政治有違。何謂「一定之決定權限」，多數意見雖未進一步闡明，但至少可以確定一點，即決定權限必須是存在的，不能夠沒有，否則就不是「一定之決定權限」。因此，人事決定權限如被剝奪殆盡，其碰觸底線，自無疑義。由於系爭規定將行政院院長對通傳會委員之人事決定權「實質上幾近完全剝奪」，業已明顯碰觸底線，是多數意見縱使未詳細闡明「一定之決定權限」，即認定其違反責任政治，自仍可支持。蓋就本件而言，毋庸闡明「一定之決定權限」之意義，即可獲致答案，等未來有相關案件再行具化其內涵即可。

選任權於責任政治之維繫如果是必要的，獨立機關委員的任期保障制度即難免發生違憲疑義。蓋若行政院院長更迭，獨立機關委員因享有任期保障，而毋庸與行政院院長同進退，可能面臨新任行政院院長必須無條件接受前任行政院院長所選任的委員，卻仍須為獨立機關的施政表現負責的窘境。這也是美國有學者質疑任期制度可能侵及總統權的原因。惟本席不認為任期制度當然違憲，只要搭配交錯任期制度之設計，使新行政院院長至少仍保有選任部分委員的機會，再加上免職權的賦予——即使是一定條件限制下的免職權——，使行政院院長仍保有一定程度之人事監督，足以認定行政院與獨立機關之間仍存在著最起碼之實質的人事聯繫，即非無認定合憲之可能（註八）。由於本件爭議焦點僅在於通傳會委員之選任，系爭通傳會組織法因欠缺交錯任期與免職權之規定而涉及的憲法問題，並不在聲請範圍，故本院就此毋庸表示意見。現行公務員懲戒法第四條第二項賦予行政院院長對違法失職官員的停職權，是否亦因發揮一定程度之人事監督作用，而足以彌補欠缺免職權之不足，也同樣可毋庸表示意見。

須進一步說明者，鬆動事的指揮監督，或限縮人的任免，若碰觸底線，如前述，固隨即構成行政一體及責任政治之當然違反。惟即使未至碰觸底線，亦不表示當然為憲法所許，蓋鬆動對事的指揮監督，或限縮對人的任免，既然對行政一體及責任政治有所減損，若無其他搭配之補強設計，以彌補行政一體及責任政治之缺損，仍難為憲法所容。且即使獨立機關可能合憲，其設置當亦僅屬例外，若漫無標準，任由立法者設置獨立機關，行政院終有遭到澈底架空的一天。就此問題，多數意見指出，「唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不至於違憲。」乃對此問題之回應，雖仍使用若干抽象概念，但對疑義之廓清，仍不無助益。通傳會建制為獨立機關，是否合憲，自當依此標準判斷。本件聲請人僅就通傳會組織法第四條有關通傳會委員選任之規定是否合憲之問題聲請解釋，就通傳會建制為獨立機關是否合憲，並不爭執，是本院就此問題，尚無須作成判斷。惟多數意見提到，立法者將通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符云云，至少已肯定通傳會設置為獨立機關，符合「追求憲法上公共利益」此一要件。

以上乃根據獨立機關與行政一體及責任政治之關聯立論。是如果能以各種理由將獨立機關與責任政治脫鉤，則系爭規定即使全盤剝奪行政院院長對通傳會委

員之選任權，亦非無合憲之可能。例如論者主張獨立機關的正當性基礎來自任務本身，是只要任務本身之特殊性足以證立設置獨立機關之必要性，並進一步符合法律保留，預算經國會審議，再加上程序透明義務，促進公眾與輿論等外部監督，獨立本身就為憲法所許可。獨立既為憲法所許，就不能因行政院作為最高行政機關之最高性發生動搖，行政院不能為獨立機關負責，而指摘獨立機關之建制違反責任政治。倘一方面承認獨立機關之建制，另一方面卻又要求責任政治，則是悖論。且只要獨立本身沒有違憲之虞，獨立機關構成員產生的方式，就只有合不合目的，而沒有合不合憲的問題。亦有論者持相同看法，認為立法者如果有權設置獨立機關，自有權規定其人事選任方式；獨立本身這種重度行為都為憲法所允許了，更何況人事選任這種技術性的輕度行為。既然行政院無須為獨立機關負責，則剝奪其對獨立機關人事之選任權，使獨立機關能更獨立於行政院之控制與影響，就不能以違反責任政治指摘之。

惟這種論調並不足採，蓋只要獨立機關行使的是行政權，就不可能沒有政治責任問題，憲法增修條文第三條第二項根據責任政治原理所為之設計，很難想像會有例外。如果行政院無須為獨立機關施政負責，就表示獨立機關至少也應跳過行政院，由自己直接對立法院負責。惟倘使國會立法設置獨立機關，並讓獨立機關直接對國會負責，即意謂國會經由立法，將執行法律之權力，置於只向國會自己負責之獨立機關官員，其結果與國會執行法律無異，而職司立法之國會，竟兼掌法律之執行，其侵犯行政權，違反權力分立原則，至為顯然。是既然基於權力分立，通傳會「不能」跳過行政院，由自己直接對立法院負責，則如果還堅持行政院「無須」為通傳會負責，勢將使政治責任無所歸屬，而通傳會淪為責任政治化外之地，自難為憲法所容。

且如果人事組成真的只是合不合目的之技術性輕度問題，貫徹獨立才是要務，即表示為了賦予獨立機關最大程度之獨立性，將被獨立對象之行政院對獨立機關的人事選任權剝奪至零，亦不可能違憲；循此脈絡推論下去，為了賦予獨立機關最大程度之獨立性，將被獨立對象之行政院對獨立機關的各種各類指揮監督權剝奪殆盡，也無違憲問題。此說如果成立，即與賦予獨立機關憲法機關之地位無異。立法者是否有權創設憲法機關，答案為何，應是明顯不過了。此外須指出者，重要的人事任免從來是憲法問題，而不是無關於憲法的枝節性、技術性問題，否則憲法毋庸為憲法機關及部會首長的人事組成自為規範，朝野、行政與立法兩權之間也不會屢次為獨立機關的人事任命權歸屬激烈爭執，並掀起憲法爭訟，如真調會案（本院釋字第五八五號解釋）是，美國有多樁因獨立行政管制委員會委員之任免產生憲法爭訟，最高法院並在 *Buckley v. Valeo* 一案宣告國會任命選

舉委員會五位委員當中的三位委員，侵犯總統人事權而構成違憲（註九），亦為適例。要之，憲法增修條文第三條第二項課予行政院的政治責任沒有例外，任務本身的特殊性充其量只能證成設置獨立機關的必要性，但不能證成獨立機關得脫免於責任政治之要求，進而切斷與被獨立對象之行政院間之所有人事與事務監督的臍帶聯繫。將獨立奉為至高無上圭臬，企圖建構一個人事任免與職權行使都完全全獨立於被獨立對象之行政院之獨立機關，既不符憲法，也不切實際。

最後，論者有謂，為維護責任政治，行政院與獨立機關之間，無須人事與事務監督的臍帶聯繫同時存在，只要任何其中一項聯繫存在，再搭配程序透明公開等配套措施，即為已足。在本件脈絡，論者當然是指只要有對事的監督存在，縱使切斷由任免建構出來的人事聯繫，亦無違於責任政治。惟責任政治原本是建構在對人與對事這兩條最重要聯繫的基礎上，現因獨立機關之建制，兩條聯繫同時削弱，業已使責任政治面臨嚴酷考驗，則切斷其中一條，只留下一條，留下來的這條微弱聯繫也不因另一條遭切斷而增加強度，弱上加弱，豈不更難以扛起政治責任？兩條聯繫擇一存在的說法，如果可以支持的話，充其量也應該只有在大學或地方自治團體等憲法所保障，並具有社團性質之公法組織有其適用，因其主要是由社員（構成員）所組成，決策階層基本上是由社員依民主原則由下而上所選出，除非有違法事由（例如不具備法定資格），否則國家監督機關只能接受、尊重，至多僅是作形式上之任命。而獨立機關如通傳會者，沒有社員，不具相同條件，又何能妄言比附，也要求排除與上級機關的人事聯繫，並只接受有限度的對事監督？

## 二、系爭通傳會委員選任之規定違反權力分立原則

即使不談責任政治，單就權力分立原則立論，系爭規定實質上完全剝奪行政院院長對通傳會委員之選任權，亦已構成違憲。按行政掌法律之執行，執行則賴人事，無人即無行政，是如同多數意見所指出，行政權依法就行政機關具體之人事，無分一般事務官或政治任命之政務人員，擁有選任權要屬當然。要之，人事權屬行政之核心或本質，實乃憲法學基本常識，毋庸再多費筆墨推闡，立法權充其量只能制衡，但不可剝奪，或竟取而代之，否則導致立法權完全凌駕行政權，行政、立法兩權關係明顯失衡，絕無可能仍為權力分立原則所容許。系爭規定將行政院對通傳會委員之選任權剝奪殆盡，多數意見認定違反權力分立，自值得支持。

當行政院的人事選任權遭立法權剝奪，或落入立法權之手，竟還能謂符合權力分立，實難以想像。不過論者仍提出幾點理由為系爭規定未違反權力分立辯護，唯恐造成誤導，有必要作進一步辯駁：

1、首先，論者不承認人事權屬行政權的核心範圍，並認為如果有人事權核心的話，則充其量只在於常任文官，不包括政務人員。稱人事權不屬行政權核心，無異於表示行政權可以完全沒有人事權，國會即使全面剝奪行政的人事權，或甚至全面接管，除非憲法別有明文規定，否則亦無違憲可言。換言之，是否剝奪，是否接管，純粹只是國會要不要，敢不敢，有沒有能力的問題，完全與憲法無涉。然而，除非主張國會主權，國會優位，否則此說根據何在，令人不解。在沒詳細論證我國憲法是否真的預設國會主權或國會優位的價值判斷前，就逕行宣稱人事權不屬行政權核心，未免過於輕率。

本席不否認，剝奪最高行政首長之人事權，在內閣制國家是有此可能，並可能不構成違憲。丹麥中央銀行八位董事會成員皆由國會任命，瑞典中央銀行甚至是隸屬國會，而非隸屬政府的機關，七名董事會成員由國會任命，再由這七位董事任命第八位董事擔任董事會主席，就是著例（註十）。蓋在內閣制國家，國會是唯一民選之憲法機關，因而有濃厚國會主權思維，內閣總理基本上不是人民直選，而是由國會選出，立法相對於行政，傳統上認為擁有較強之民主正當性，同時也因內閣總理與閣員原則上俱由國會議員擔任，行政、立法兩權不僅未截然劃分與對立，甚至一定程度之融合，是一般而言，立法對行政機關的人事有較大影響力，不僅有訂定資格、任期等一般條件之消極監督功能，甚且還承認其擁有積極建構功能（Kreation），所謂積極建構，以德國為例，指國會除了可根據憲法規定選舉聯邦總理與憲法法院法官，對若干不具憲法機關性質之行政機關或公法人之人事，只要其認為重要者，亦可透過立法，規定由國會直接任命，乃至直接推派國會議員擔任其構成員（註十一）。是類似本件系爭規定，在內閣制國家確實不無解為合憲之可能。

然我國憲政體制與內閣制國家則迥然有別。根據現行憲法規定，總統係由人民直接選舉，但絕大部分行政事務均歸由其所任命之行政院院長以最高行政機關首長身分掌理，行政院雖然必須對立法院負責，但行政院院長之任命並無須立法院同意。這種憲政體制究屬雙首長制（註十二）（半總統制）或弱勢總統制，學者間有不同看法，本院也不曾對此學理問題表示意見，然由於總統與立法院俱由人民直接選舉，具雙元民主特性，行政院固須對立法院負責，行政院院長仍由總統直接任命，並無須立法院之同意，是行政權之民主正當性並非由立法權所從出，立法權亦不擁有比行政權更強之民主正當性，而獨攬所有國家重要事項，立法委員甚至被嚴格禁止兼任官吏（憲法第七十五條），凡此，在在顯示我國行政、立法兩權乃平等並嚴格區分與對立

，就此而言已與內閣制相去甚遠，是無論如何，至少可以確定的是，我國憲法並未建構一個國會至上或國會優位之憲政體制。既然不是國會至上或國會優位的憲政體制，自難援引內閣制國家之例為系爭規定之合憲性辯護。

- 2、或謂我國現行憲政體制固然不是內閣制，卻是法國式雙首長制，因此即使總統民選，只要國會多數與總統不屬同一政黨，整個體制就應換軌為內閣制，既然應換軌為內閣制，基於國會優位與國會至上，系爭規定即使完全剝奪行政對通傳會委員的人事權，自亦無違憲可言。姑且不論我國憲法沒有強迫換軌的規定，硬要套法國第五共和憲政體制，來解釋我國憲法，而無視於兩國憲法有關權力分配規定尚有極大不同，憲政文化亦迥然有別，政經社文背景也有甚大差異等客觀現實因素，也未免太一廂情願。且即使總統有任命國會多數黨所支持人選出任行政院院長之憲法義務，然雙元民主的基本體質沒變，國會畢竟不是唯一擁有直接民主正當性基礎的憲法機關，因此是否就真的該當於內閣制，國會一下子就變成可以主張國會至上、國會優位，而可以擁有以前沒有的人事權力，可以將行政院對獨立機關之人事權剝奪殆盡，或據為己有，亦非無可懷疑之處。最後一點，本院釋字第五二〇號解釋已傳達少數政府並不違憲之訊息，是否任命多數黨擔任行政院院長，政治部門間有很大政治形成空間。職是，乞靈於一個外國的憲政體制，以為系爭規定的憲法爭議解套，尚不具說服力。
- 3、論者復認為談權力分立，不能太過形式論，而一律禁止較新穎，也較合目的需要之制衡設計，如果根據功能論觀點，以寬容態度看系爭規定，仍非無合憲之可能。惟此論點實屬對功能論之極大誤解。蓋功能論再怎樣容許權與權間之犬牙交錯，無論如何仍要求一權不能以犧牲其他權為代價，而擴張自己之權力，或破壞之權力之平衡（註十三）。何況多數意見以系爭規定將行政院人事權實質剝奪殆盡，導致行政、立法兩權關係明顯失衡為由，而認定違反權力分立，反而正是適用功能論之結果。或者論者所理解的功能論是主張從功能最適觀點作權限之分配。然正是基於功能最適，歷來才會認為行政機關人事權應歸行政權所享有，立法權從其組成、決議方式、功能、專業等各方面觀點來看，都不宜也不應擁有行政之具體人事決定權。且就本件而論，將最需要去政治化的通傳會委員之人事，交由政黨依其在立法院所占席次比例實質決定，使通傳會委員之產生染上濃厚政治色彩，正恰好是功能最適之典範。對此，後文會有進一步說明。
- 4、為了要證明立法非不能決定具體之行政人事，論者另援引憲法第六十三條作為立論依據，以為根據憲法第六十三條規定，立法院有議決法律案、預算案

、戒嚴案等等以及「國家其他重要事項」之權，而通傳會委員之選任，屬條文所稱「國家其他重要事項」，則系爭規定剝奪行政院對通傳會委員之選任權，自非無據。論者並進一步以「行政之所在，立法之所在」的壯闊語藻為立法者的重要事項議決權添色。姑且不論論者在此將人事選任定性為「國家其他重要事項」，對照先前將人事權視為輕度行為的論調，已無法自圓其說。就憲法第六十三條之重要事項，須特別指出者，若配合與憲法第五十八條第二項有關行政院院長與各部會首長須將應行提出於立法院之法律案、預算法案、戒嚴案等等以及其他重要事項，提出於行政院會議議決之規定，一併作體系觀察，實不難得知憲法第六十三條所稱立法院所得議決之重要事項，乃限於行政院因憲法之規定應主動提出供立法院議決之重要事項，而本件通傳會委員之人事選任，憲法既無行政院應先行提交立法院議決之要求，自無援引憲法第六十三條替立法院強渡關山之道理。況在憲法未明文規定下，如允許立法院得援引憲法第六十三條之重要事項，自行經由立法，乃至單純決議決定何種行政人事屬國家其他重要事項，而逕將該人事權剝奪或據為己有，則國家憲政體制勢必嚴重往立法權傾斜，而使行政權淪為立法權之附庸，所謂「五權分治，平等相維」，也盡失意義。

在同一脈絡下，論者進一步援引本院釋字第五二〇號解釋充當系爭規定合憲之佐證。然釋字第五二〇號解釋的原因事實是不執行預算產生的憲法爭議，解釋文明白指出，「因施政方針或重要政策涉及法定預算之停止執行時，則應……尊重立法院對國家重要事項之參與決策權。」換言之，必須是重要事項涉及法定預算之停止執行，立法院才有參與決策之權。而本件所涉爭議既不是法定預算之停止執行，立法院所作所為也非僅止於參與決策，而是將人事權完全剝奪，根本就超越「參與」之範圍，是援引釋字第五二〇號解釋，並不足為訓。

- 5、論者另援引美、法、韓等雙元民主國家之例，謂就獨立機關之人事，美國固只允許國會行使同意權，法、韓卻允許國會分享通傳會委員之任命（註十四），足見權力分立沒有一定標準，不能作機械性操作，既然雙元民主國家的法國、韓國都允許國會分享部分通傳會委員之任命，則同為雙元民主國家的我國由立法院介入通傳會委員之選任，即使將行政之人事權完全剝奪，亦非自始不許，而必然違反權力分立。惟姑且不論法、韓只是部分委員由國會任命，與我國行政院之人事權完全被剝奪，已有所不同，在此須特別澄清者，法、韓通傳會之所以部分委員由國會任命，乃因其自身的憲法規定脈絡可循所致，蓋其各自憲法均有由國會與行政權分享憲法法院人事任命權之例（



註十五)，是立法者參酌此一精神，就與憲法法院有相類似獨立性需求之通傳會委員之人事任命，也規定可由國會與行政權分享，或還有所本，如果兩國憲法沒有立法、行政分享憲法法院法官任命權之規定，而立法者仍就不具憲法機關性質之通傳會委員規定由國會可以分享任命權，相信不可能不會產生憲法爭議。我國情形則當然與法、韓迥然有別，無論是大法官，或監察、考試委員，完全沒有與其相類，由立法權與行政權分享人事任命權之規定。故效顰法、韓之例，試圖一步步證立國會對獨立機關人事不是當然沒有任命權，乃至國會獨攬或完全剝奪行政對獨立機關之人事權並不違反權力分立，未免過於牽強。

### 三、系爭通傳會委員選任之規定違反通訊傳播自由意旨與民意政治

至於政黨介入通傳會組成部分，多數意見從憲法所保障之通訊傳播自由出發，認為通傳會所監督之通訊傳播媒體有形成公共意見，以監督政府及政黨之功能，因此通訊傳播自由對通傳會之應超越政治考量，免於政治干擾有更強烈要求，是立法者設計通傳會之組成，即有義務降低政治力之影響，進而建立人民對通傳會得以公正執法之信賴。據此，立法者之建制理應朝愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計。然系爭規定卻反其道而行，邀來政黨之積極介入，使政黨依席次比例共同主導通傳會委員之選任，影響人民對通傳會超越政治之公正性信賴，因此與通訊傳播自由之意旨不符。本席認同多數意見之見解，並提出幾點補充，以強化理由之構成：

- 1、政黨既以取得國家權力，影響國家權力運作為目的，若有機會推薦合議制機關之成員，為使自己的政治理念得以儘可能影響機關實際運作，原本就已經有推薦與自己意識型態接近者擔任委員之傾向，此乃政黨之本質使然，無可厚非。若進一步加上各政黨依政黨比例推薦之設計，基於政黨競爭，政黨勢必更有可能競相推薦與自己意識型態更加親近，或對自己意識型態有更堅定信仰者出任。不寧惟是，系爭規定還加上一道依政黨比例推薦組成之審查委員會審查之程序，該審查委員會委員因同樣由政黨依政黨比例推薦出任，根據相同理由，依據社會一般通念，實令人難以客觀期待其會超越政黨利益而為通傳會委員之選任（註十六）。是經此高度政黨介入並高度政黨利益考量之選任程序，而最後能脫穎出線之通傳會委員，難免被分別烙上不同之政黨印記，即使具高度專業能力，即使確實超出政黨利益之考量，依法獨立行使職權，碰到高度政治敏感爭議案件，亦不易令人民相信其執行職務沒有政黨意識之影響，而政治標籤化之作用既難揮別，所作成決定之信服度必然降低，此與通傳會之所以獨立乃是為了行使職權能獲得人民更多信賴之目的，明

顯係背道而馳。系爭規定既然無助，甚且反而有害於達成降低政治力對通傳會影響，並建立人民對通傳會得以公正執法之信賴之目的，自與憲法所保障通訊傳播自由要求通傳會應「去政治化」之意旨有所未符。

當然，本席不否認，即使回歸由行政院根據憲法所賦予之職權，行使對通傳會委員之人事決定權，由於依常理，行政院通常會任命與執政黨政治理念相近人士擔任通傳會委員，因此論者質疑通傳會同樣無法免除政黨之影響，確非無據。然這項質疑並不足為系爭規定之違憲性解套。蓋國內外立法例不乏降低執政黨影響力之因應與制衡之道，例如同一黨籍人數上限，乃至國會以普通多數或特別多數行使同意權等是，而該等制衡之道也都符合本件多數意見所提出「愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計」之要求。然系爭規定卻寧選擇政黨赤裸裸依席次比例直接介入之途徑，如前述，依席次比例就會有政黨「競爭」，政黨「競爭」之結果，人事選任的政治性與政黨色彩自然倍速增濃，這已經不是論者所稱「以毒攻毒」，而是以一帖更強烈、更足以致命之劇毒來攻原本可以治癒或緩和的病灶了。因此以攻擊行政院任命之可能缺失，試圖為政黨依席次比例之直接介入辯護，自難有說服力。

要之，在降低通傳會之政治性的各種方案中，系爭規定不僅無滅火之功，反倒是在火上添油，乃明顯不過之事實，輿論以「藍八綠五」，「綠色家庭，生出藍色小孩」等語描述通傳會（註十七），令人痛心，卻不令人意外。是即使以較不嚴格的審查標準審查，系爭規定亦難謂合於通訊傳播自由的去政治化要求。本席非常同意，涉及政治勢力之對抗，司法者應謙遜自制，只有在有可能對未來造成危險，需要對未來指出危險時才行介入。姑且不論本件不單單涉及政治力之對抗，還涉及基本權（通訊傳播自由）之保障，在此須特別指出者，本件多數意見之所以對政黨依席次比例主導通傳會人事之系爭規定宣告違憲，其實就是在指出危險，並消弭危險。今日不先阻絕危險，基於滑坡效應，未來所有需要去政治化，需要人民對其超越政治之公正性信賴的國家機關，無論是大法官、監察院、考試院，或是陸續即將建構成立的其他獨立機關，都有可能由政黨依席次比例決定其人事，然後國人會陸續看到綠色、藍色、橘色、棕色大法官、監委、考委等等。既然已預見到危險，實不容司法者坐視。

最後再補充一點。在沒有一絕對優勢政黨存在之情形，由各政黨依席次比例共同主導通傳會委員之選任，就已經不符合通訊傳播自由要求通傳會應「去政治化」之意旨，若未來那一天有某政黨擁有超過七、八成席次之絕對

優勢，則政黨之依席次比例介入，就極有可能造成通傳會完完全全由單一政黨控制之後果，只要有此可能性存在，系爭規定就很難脫免悖離「去政治化」之要求之指摘。

- 2、系爭規定除與通訊傳播自由意旨不符外，由於通傳會組織法第一條已明定政黨應退出媒體，卻又在監理媒體之通傳會的組成，邀來政黨積極介入，可謂無正當理由而造成法體系之破裂，就此而言，亦與憲法要求之體系正義明顯有違。
- 3、最後，根據系爭通傳會組織法第四條規定，各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成之審查委員會審查通過同意之名單，有拘束行政院之效力，換言之，行政院有義務依該名單提名，送請立法院同意。本席質疑者，該審查委員會之委員既非由人民選出，亦非由公權力機關選任，而是完完全全由政黨推薦所組成，這種民間團體之決定竟可以拘束行政院之提名權，無異於欠缺民主正當性而行使公權力，其與民意政治有違，亦至為明顯。

#### 四、立法院、政黨與其他人民團體在通傳會委員選任之參與

解釋理由書四、提到，立法院如欲進一步降低行政院對通傳會組成之政治影響，以提昇人民對通傳會公正執法之信賴，而規定由立法院或多元人民團體參與行政院對通傳會委員之人事決定，只要確有助於降低、摒除政治力之影響，以提昇通傳會之獨立性，進而建立人民對其能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴，亦為通訊傳播自由所許。究竟立法院與多元人民團體可如何「參與」獨立機關人事之組成，並不甚清楚，本席認為有進一步補充說明必要：

誠如多數意見所指出，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，只要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，立法者有自由形成空間。先談立法院參與之模式，依本席之見，有多種參與模式可供立法院選擇：低度的參與，例如立法要求行政院任命具體之通傳會委員之前，應先徵詢立法院意見，立法院不贊同之人選，行政院如堅持任命，應說明理由，藉此加重行政院的政治責任。比較高度的參與，則是由立法院行使同意權，至於要以二分之一之普通多數決，抑或三分之二之特別多數決行使同意權，本席認為立法院也可自由斟酌。公共電視法第十三條所規定的公視基金會模式也是可能的選項，例如由行政院院長提名通傳會委員候選人，立法院推舉社會公正人士組成審查委員會，以普通或特別多數行使同意權是。想像上當然還有其他參與模式，只要確有助於降低、摒除政治力之影響，以提昇通傳會之獨立性，進而建立人民對其能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴即可。但不包

括立法院分享若干席通傳會委員之任命權之法、韓模式。蓋參與之目的僅在於制衡行政院之任命權，而不是從行政院手上割掉幾席任命權，而據為己有。如規定立法院得分享若干席次之任命權，即使僅止於一席，仍與立法院行使行政權無異，而牴觸權力分立原則。

雖然本件解釋只提到立法院得「參與」獨立機關之人事組成，至於是否允許立法院行使同意權，則保持沈默。然本席個人則支持立法院得以行使同意權之方式，參與行政院對通傳會委員之人事決定。因通訊傳播自由對通傳會之應超越政治考量與干擾有更強烈之要求，而立法院行使同意權，應有助於降低行政院對通傳會組成之政治影響，並提昇人民對其公正性之信賴（註十八）。況承認立法院擁有同意權，只要不剝奪行政院之提名權，就不至於造成行政、立法兩權關係明顯失衡之狀況。然本席之所以支持立法院對通傳會委員得行使同意權，乃因有憲法所規定通訊傳播自由之依據。而其他獨立機關之組成，立法院是否也有行使同意權之餘地，則須依個案認定，就此問題，因不在聲請解釋範圍，本院因而無須，也不宜表示意見。

至於包括政黨在內之其他人民團體之參與，則例如基於為國舉材，向行政院推薦符合法定資格之通傳會委員候選人是。既然是推薦，應是對行政院沒有拘束力，並且也不可能具有法拘束力，否則與不具民主正當性之人民團體行使公權力無異。與前揭公視基金會模式雷同的參與模式，則例如立法院以決議接受各政黨（團）依所占席次比例推薦之社會公正人士名單，組成審查委員會，就行政院提出的候選人名單，以普通或特別多數行使同意權是。如同解釋理由書五、一開頭所述，政黨依席次比例推薦候選人，或依席次比例推薦學者專家組成審查委員會審查候選人，只要對行政院之人事決定權未予實質剝奪，即無違憲之虞。當然，想像上應該還是有更多其他參與模式。

## 五、結論

行政院基於國家最高行政機關，並須對行政總體施政表現向立法院負責之地位，若未能擁有對公務員之人事高權，即難以對立法院負責。又行政掌法律之執行，執行則賴人事，若未能擁有對公務員之人事高權，國家行政亦難以發揮功能。人事權可以被制衡，但不能被剝奪，應該是淺顯不過之道理。系爭規定將行政院對通傳會委員之人事選任權剝奪殆盡，抽掉責任政治人與事兩大支柱之一，並使行政、立法兩權關係明顯失衡，即使採寬鬆審查標準，亦難謂合乎憲法所規定之責任政治與權力分立原則。

通訊傳播自由對監理媒體之通傳會的去政治化，有高度、強烈要求，而人民對通傳會能超越政治之公正性之信賴，也是通傳會賴以生存的最重要養分。是通

傳會之建制，應朝越少政黨干預，越有利於建立人民對其公正性信賴之方向設計，才符合通訊傳播自由之意旨。系爭規定讓政黨依席次比例共同主導通傳會委員人事之組成，不僅未能降低通傳會之政治性，反而使其烙上濃厚政黨色彩，影響人民對其超越政治之公正性之信賴。即使以較不嚴格的審查標準審查，亦難謂合於通訊傳播自由的去政治化要求。

處於民主轉型陣痛未解，政黨復激烈對抗，社會也隱然跟著撕裂的現階段台灣社會，司法者處境尤其艱困。面臨高度政治敏感性案件，相對於行政、立法兩權與其他政治勢力，恆屬弱勢一方的司法，確有必要謹慎、自制，保持低度介入，留給政治部門較大政治形成空間。但當行政、立法兩權關係明顯失衡，政黨介入亦明顯抵觸去政治化要求如本件情形者，司法者若還瞻前顧後，畏懼政治報復，而選擇明哲保身，不能挺身捍衛憲政秩序，就未免有虧職守了。

註一：1 Annals of Cong. 463 (Gales & Seaton eds., 1789), cited from Calabresi and Prakash, The President's Power To Execute the Laws, 104 Yale L.J. 541 1994-1995 ("If the Constitution has invested all executive power in the President, I venture to assert that the Legislature has no right to diminish or modify his executive authority.....I conceive that if any power whatsoever is in its nature executive, it is the power of appointing, overseeing, and controlling those who execute the laws.")

註二：Bockenforde, Verfassungsfragen der Richterwahl, Berlin 1974, S.23 ("Personalhoheit und materielles Auswahlrecht hinsichtlich der Beamten (werden) aus Wesen und Funktion der Regierungsgewalt im gewaltenteilenden Staat hergeleitet, naherhin aus ihrer Stellung als Parlament und Volk verantwortliche Spitze der Exekutive und ihrer Funktion als oberstes Leitungsorgan der Exekutivetätigkeit.")

註三：「行政一體」(Einheit der Verwaltung, unitary executive) 本身具多義性，國家學、行政學與法釋義學都使用這個概念，含意未盡相同 (vgl. Michael Sachs, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, NJW 1987, S. 2338ff.)。就我國憲法第五十三條與憲法增修條文第三條第二項之規範關聯而言，「行政一體」指的既不是較高、抽象層次的「國家一體」，也不是最容易引發爭議，客觀上也的確並不存在的所謂「組織一體」，毋寧是「責任一體」(Einheit der Verwaltung als Verantwortlichkeitszusammenhang)，要求位居金字塔頂端之最高行政首長

能經由層級指揮監督，為所有施政負責（Vgl. dazu Martin Oldiges, Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, NVwZ 1987, S. 739）。若否定此意義下的「行政一體」具憲法位階效力，無異於否定民意政治與責任政治。

註四：當然，這並不表示行政院只能經由對事的指揮監督權與對人的人事權領導整個行政，機關員額、組織編制與概算等之核定，也是領導統御之手段。

註五：於對事的指揮監督權外，另強調以人事高權構築責任政治之根基者，可參見 Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 309; Thomas Gros, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen 1999, S. 185f.

註六：但不表示絕不能作適當監督，蓋基於合目的性之考慮，法律也可規定在特定事務之決定上，仍例外保留上級機關之適當監督權。

註七：如果讓獨立機關連預算與員額編制都獨立於行政院之外，賦予其相當於獨立審判之法院之地位，其違反責任政治之嫌疑當然更大。

註八：多數意見則似認為任期制根本不是問題，所以毋須多作說明。多數意見之所以認為新任行政院院長即使因獨立機關委員享有任期保障，而無從重新任命獨立機關委員，亦與責任政治無違，主要理由諒係在於，責任政治要求獨立機關成員應由行政院院長選任，強調的是行政院院長這個職位（Amt），而不是個別具體的職位擔當人（Amtswalter），因此，即使職位擔當人更換，只要獨立機關成員確實是由行政院院長這個職位所選任，就沒有違反責任政治之問題。若依此說，交錯任期就不是憲法要求。

註九：例如 Buckley v. Valeo, Humphrey's Executor v. United States, Wiener v. United States 等案，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，頁 131 以下。

註十：Robert C. Effros, International Monetary Fund Legal Dept, IMF Institute, Current Legal Issues Affecting Central Banks, Vol. 3, IMF, 1995, p. 228.

註十一：Vgl. Norbert Achterberg, Parlamentsrecht, Tübingen 1984, S. 511ff.

註十二：即使是雙首長制，是否就是法國式的雙首長制，學界也有不同看法。

註十三：廖元豪，「畫虎不成」加「歪打正著」——從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋，台灣本土法學，71 期，2005，頁 45。

註十四：根據韓國廣播法第 21 條，廣播委員會（Broadcasting Commission）由總統任命之專業或社會各界有代表性人士之九人所組成，其中三人由總統提名

，三人由國會議長經與國會各交涉團體之代表議員協議後提名，另三人由國會議長接受國會文化觀光委員會之推薦而提名。法國最高視聽委員會（CSA）同樣由九人組成，總統、參議院議長、國民議會議長各選任三名委員。

註十五：韓國憲法第 101 條規定，憲法裁判所由總統任命之九名裁判官所組成，其中三名由國會選出，三名由大法院院長指定。法國憲法第 56 條規定，憲法委員會設委員九名，總統、參議院議長、國民議會議長各任命三名委員。

註十六：觀察國家通訊傳播委員會提名委員審查會於 94 年 12 月 11 日所發布的新聞稿之國家通訊傳播委員會候選人選票第一至三輪結果統計（<http://www.dgt.gov.tw/chinese/ncc/news/ncc-news-941212.shtml>）可發現，無論是國民黨及親民黨或民進黨及台聯黨所推薦的審查委員，皆有圈選與自己意識型態相近政黨所推薦候選人的明顯傾向（只是程度有所不同而已），對他營政黨推薦的候選人多吝於給予贊助（國民黨及親民黨大多只投 1 名他方陣營候選人，至多 3 名，民進黨及台聯黨較為慷慨，給了他方 3 名到 5 名不等），對己方政黨推薦的委員則極少有遺珠之舉，顯然政黨顏色居重要影響地位。

註十七：「NCC 首屆委員出爐藍八綠五」2005-12-12 中國時報 A4 版；「獲提名 8：5 席 藍拿下 NCC 主導權」2005-12-12 自由時報 A4 版；「NCC 委員選出泛藍 8 席綠營 5 席」2005-12-12 中央日報 04 版；「NCC13 委員，泛藍 8 席握主導權」2005-12-12 經濟日報 A2 版；「NCC13 委員出爐，泛藍 8 人全上榜」2005-12-12 聯合報 A3 版；「NCC 委員選出，藍綠比 8：5」2005-12-12 民生報 A1 版；「綠家庭生藍小孩 注定不合」2006-7-11 經濟日報新聞分析，A10 版。

註十八：在當前朝野互不信任的氛圍下，由行政院行使對通傳會委員之人事決定權，即使有同黨籍人數上限之規定，相信仍無法為在野黨所信任。本席充分理解在野黨的顧慮，因此，若能由立法院行使同意權，相信獲得同意者應該都是朝野所能接受的人士，如果進一步以特別多數決行使同意權，能獲得同意者，更必定是獲得朝野雙方都高度認同之公正人士，則通傳會之公正性自更能獲得朝野與全民之信賴。

協同意見書

大法官 余雪明

本案多數意見認國家通訊傳播委員會組織法第四條有關通訊傳播委員會委員產生之方式，實質上幾近全部剝奪行政院之人事決定權，應於解釋公布之日起，至遲於九十七年十二月三十一日失其效力。同條有關該會正、副主任委員由委員互選產生之規

定合憲。同法第十六條第一項規定自通訊傳播基本法施行之日起至該會成立之日前，通訊傳播相關法規原主管機關所為若干決定，權利受損者於該會成立起三個月內得提起覆審之規定合憲等結論，本席敬表同意，謹就本件解釋之意義、理由，尤其是獨立機關之獨立性，提出補充意見如下。

#### 本件解釋之意義

多數意見自行政一體對立法院負責與權力分立立論，認依法成立之獨立機關應保留行政院院長對其重要人事之一定之決定權，立法機關雖對其人事有一定之參與與制衡之空間，但不得實質剝奪行政院之人事決定權，而本件行政院院長只保留對委員六分之一之推薦權，委員實質之人事決定權已轉移於立法院各黨團及由政黨比例推薦之審查會，行政院院長之提名與任命權已流於形式，故通傳會委員此種產生方式違憲。從另一角度觀察，只要未達實質剝奪行政院人事決定權之程度，依政黨比例推薦委員候選人或依政黨比例推薦學者專家組成審查會或其他立法院參與或制衡之方式（如行使同意權或由立法部門選出部分委員與行政部門以及其他方式產生之委員共同組成委員會，如韓國、法國或德國之立法例）本身並不當然違憲，只是立法權之影響力愈大，行政權之影響愈小，其違憲之風險亦增加（註一）。

就權力分立之理論而言，美國制憲期間之聯邦論（The Federalist Papers）即以當時英國及美國各州憲法上三權間之某種混合說明其並非絕對，孟德斯鳩的理論，只是說「當一個擁有某一部門全部權力的機關，同時行使其他一部門的全部權力，自由憲法的基本原理就被破壞了」（註二）。至於獨立機關（administrative agencies）本來就是行政、立法、司法三種權力的某種混合，學者有稱為第四權者（註三），其到底屬於國會或總統，在美國仍是各說各話（註四）。從此角度看，通傳會組織法第四條委員產生之規定，本非絕無合憲之空間，尤其是其架構本來自立法院各黨團之協商，得來不易，此所以本案召開說明會時約有半數學者支持合憲說之故（註五）。

在八十六年修憲前，我國憲法原於第五十五條規定行政院長由總統提名，經立法院同意任命，並依第五十七條向立法院負責，立法院得以決議移請行政院變更其重要政策，行政院如不同意可經總統之核可移請立法院覆議，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長即應接受該決議或辭職。反之，如行政院認立法院決議之法律案、預算案、條約案窒礙難行，得經總統之核可，移請立法院覆議，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長即應接受該決議或辭職，並無不信任案或解散立法院之規定。八十六年修憲採雙首長制，取消立法院對行政院院長之同意權，改為總統直接任命，並依憲法增修條文第三條第二項向立法院負責，除覆議改為全體立法委員二分之一以上決議外，並增加立法院得經全體立法委員二分之一以上連署對行政院



院長提出不信任案，經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應辭職並得同時呈請總統解散立法院。八十九年總統大選後總統依憲法增修條文第三條第一項前段任命之行政院院長均非立法院多數黨（除一極短期之以個人身分出任之多數黨員），而居立法院多數之在野黨為恐立法院改選縱獲多數，總統仍堅持任命少數黨組閣而不願發動倒閣權。由於該條運作之不順，造成六年之憲政僵局，亦為本案發生之根源。反觀八十六年修憲所參考之法國，則已發展出總統是多數黨時為總統制，否則即是內閣制之左右共治之憲政慣例。我國如能發展出類似之憲政慣例，由少數黨之總統任命多數黨黨魁組閣，則此由立法院多數黨產生之行政院院長，其依憲法增修條文第三條第二項向立法院負責之規定當更具實質意義，憲政僵局，亦可迎刃而解（註六）。

本解釋所以規定較通常為長之過渡期間，除為避免通傳會職權行使陷於停頓，亦是考量在當前政治部門之特殊生態下政黨協調不易，修法所需時程恐較通常為長之特殊安排。本席並認為亦可說是對通傳會現任委員表現之一種肯定。

#### 獨立機關獨立性之意義

多數意見已肯定獨立機關之合憲性，其相關之原則，依憲法增修條文第三條第三項及第四項規定制定之中央行政機關基準法第二十二條及第三十三條及行政院九十四年一月三日發布之獨立機關建制原則，已有相當之規定。國際上獨立機關之典範，可說是歐洲聯盟（European Union）依馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）建構之歐洲中央銀行（European Central Bank），其所建立之四個獨立性之原則為（註七）：

- 一、機構獨立（Institutional Independence）：於涉及職權行使時，政治部門（包括行政及立法機構）不得對中央銀行決策單位（理事會或其成員）發出指令，後者亦不得向前者要求指令。政治部門亦不得試圖對中央銀行決策單位之成員行使影響力。政治部門亦不得核准、暫停、廢止或延後中央銀行之決定。政治部門亦不得對中央銀行行使適法性監督，或派員參與其決策機構行使投票權，或明定其事前受諮詢之權。但資訊提供或交換意見如不構成中央銀行決策單位成員獨立性之干預，中央銀行之職權及負責性受到尊重，並遵守保密原則，則無不可。
- 二、人員獨立（Personal Independence）：中央銀行決策單位之成員（如總裁或理事）任期不得短於五年，更長之任期甚至不限任期（indefinite term of office，如過去之義大利央行總裁）則不在禁止之列。解職之理由則限於不再符合原先之任用資格或嚴重失職（serious misconduct）。此規定之意義為避免任命之政治部門將其任意解職。嚴重失職與否應由歐洲法院（Court of Justices of the European Committees）決定。各會員國有針對歐洲中央銀行體系（European System of Central Banks）內之國家中央銀行（National Central

Banks) 立法加以更具體之規定者如違反職業規範經法院判決違反涉及故意之刑事法規，或有與央行職能衝突之兼職等。

三、功能獨立 (Functional Independence)：此為中央銀行基於穩定價格之最高原則執行貨幣政策 (如兼具金融監理職責時亦同) 獨立於政治部門而作成有關價格穩定之定義，金融穩定之定義，達成目的所採之手段 (如提升或降低利率) 或有關貨幣之規範等。

四、財務獨立 (Financial Independence)：為使中央銀行有充分資源達成其使命，通常由中央銀行自主決定其預算及獲利之分配 (如歐洲央行及美國之聯邦儲備會)。如各國央行預算仍受政治部門限制時，則應有適當之保障規定，至於事後之財務審計則不影響財務獨立。

國際貨幣基金會在 1998 年提出之「中央銀行自主性及負責性之要素」(Elements of Central Bank Autonomy and Accountability) 提出之若干建議，與上述歐洲中央銀行獨立性之建構原則大致相同，但有若干補充，如中央銀行總裁之任期應較對其任命之政治部門 (如總統或國會) 之選舉週期為長，中央銀行應有充分之財務自主性以支持其政策自主性，但應有相應之財務負責性，如貨幣政策之表現之檢討文件應予公開，經外部審計之年度財務報告應公開。此外，政府與中央銀行衝突解決過程應有規定，如政府有權推翻中央銀行之決定時，其責任應在政府。表現不佳可以構成去職原因如其目標具體明確 (註八)。

以上述國外標準衡量，通傳會在人員獨立方面任期顯然過短，未達超過一個選舉週期 (四年) 或上述行政院獨立機關建制原則之五年，對其去職原因亦未明確規定，有待改進。至於涉及須立法或編預算仍受制於行政院或立法院，則未達國際獨立機關之高標準。不過獨立機關獨立性之程度本可視其任務之不同而有不同之規定，目前規定是否適當，有待觀察。

註一：美國獨立行政機關之委員由總統提名，參議院同意，通常五人中執政黨占三席 (含主席)，在野黨占二席，故可說是某種意義之政黨比例制，但美國獨立委員會成員之黨性不強，極少依黨派投票，反而最近有證券管理委員會 (Securities and Exchange Commission) 執政黨之主席與二名在野黨委員組成聯合陣線而通過有爭議性規則之例。韓國之廣播委員會成員九人，由總統提名三人，國會議長與國會各交涉團體代表議員協議後，提名三人，國會文化觀光委員會推薦三人。德國各邦之主管私營有線廣播電視台之邦媒體營造物法人多有邦議會黨團推派代表組成或由邦議會選任者。法國之視聽委員會則分由總統、國民議會議長、參議會議長各提名三人，由總統任命。參看美國 1934 年證券交易法第四條第一項，韓國廣播法第二十一條，以及九十五年三月八日立法

院代表李念祖教授說明會資料，pp. 12-14，以及三月三日小組說明會陳愛娥教授之說明等。

註二：謝淑斐譯，聯邦論（The Federalist Papers）第四十七章，pp. 337-343，左岸文化，2001。

註三：Robert C. Effros ed. Current Legal Issues Affecting Central Banks, Vol. 4, Introduction xii-xiv, IMF, 1997; Stone, Seidman, Sunstein, Tushnet, Karlan, Constitutional Law, 5th ed. Aspen, 2005, 429-433, 442-445（對涉及獨立機關與權力分立原則美國判例之討論）。

註四：Loss and Seligman, Securities Regulation, 3rd ed. Vol. 1, Rev. 1998, pp. 288-301（以 SEC 為例，說明獨立機關與國會及總統之關係「有如養子女與養父母之關係，後二者爭奪監護權，卻極少關愛」。國會透過常設委員會監督獨立機關之執法，總統則透過主席保持對委員會一般之接觸。一般而言，在總統之執政黨未能控制國會時，委員會獨立之空間較大。）

註五：一般參看本案九十五年三月八日說明會各方及學者所提供之書面意見及口頭報告。司法院大法官審理會台字第 7987 號行政院聲請案審查會議速記錄（95 年 3 月 8 日）。

註六：民國 86 年修憲之經過，參閱陳新民主撰，1990 年—2000 年台灣修憲記實，pp. 149-179（經過）、319-324（86 年修憲條文）。通稱為雙首長制或半總統制之法國第五共和憲法之運作分析；參看，鍾國允，論法國第五共和中央政府體制定位；見公法學與政治理論，吳庚大法官榮退論文集，元照，2004 年 10 月，pp. 423-450。

註七：中央銀行之獨立性參看 Effros ed. 註三前引，xiv-xxx；European Monetary Institute, Progress towards Convergence 1996, Nov. 1996, pp. 100-103; Liber Amicorum and Paolo Zamboni Garavelli eds., Legal Aspects of the European System of Central Banks, ECB, 2005（簡稱 ECB）esp. 271-336。

註八：ECB, pp. 278-281。

#### 部分協同意見書

大法官 許玉秀

裁判者，就是俗稱的公親。只要裁判結果不符合爭訟任何一方的願望，可能立刻公親變事主。在台灣這個還來不及澈底現代化，就已經匆忙地躍進後現代的社會，有各種各樣的理由，可以讓公親變事主的戲碼經常上演。被憲法要求獨立審判的大法官，作為憲法爭訟的裁判者，也不能因為害怕公親變事主而逃避職責。

本席原則上支持多數意見的解釋結論，但所持理由與多數意見未盡一致：其一，獨立機關的建制，在我國憲法上並無依據，必須以實質的民主原則，作為立法建制獨立機關阻卻違憲的理由，因為獨立機關的建制，是經由人民複式授權而取得民主正當性；其二，通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）組織法第 4 條第 2 項及第 3 項規定（以下簡稱系爭規定）依政黨（團）在立法院所占席次比例，進行通傳會委員及審查委員推薦程序，所依據的民意基礎，和立法院的民意基礎相同，不能排除獨立機關受單一政黨控制的風險，與建制獨立機關所依據的實質民主原則不符；其三，對違憲系爭規定所訂定的失效期日，使緩失效的期限長逾 2 年 6 個月，變更本院大法官解釋先例，必須提出更具體的理由。爰提出部分協同意見書補敘理由如后。

壹、獨立機關的建制原理：如何理解獨立機關

一、民主正當性：一次概括的民意授權

在現代民主國家，國家權力的運作，不管是內閣制、總統制或混合制，行政權都有民意基礎。在總統直接民選的制度，行政權的民意基礎很清楚；在內閣制，藉由國會多數組閣，所以行政權也有直接的民意基礎。換言之，行政權的產生及運作，在現代民主法治國家，必須符合民主原則，也就是所謂具備民主正當性。在三權分立的國家，以美國為例，行政權、立法權都必須具備民主正當性，代表司法權的最高機關，美國聯邦最高法院的組成，則是透過行政權的提名權加上立法權的同意權，而獲得民主正當性。這其中顯示的民主正當性，都是透過一次普遍選舉的民意概括授權而來，只是立法權和行政權的民意授權程序各別而已。所謂概括授權，就是經由一次投票授權處理所有公共領域事務。

在我國這個獨一無二的五權分立國家，就現狀而言，行政權與立法權也是各別透過一次的民意概括授權而來，司法院大法官象徵司法權的最高機關，透過行政權的提名權加上立法權的同意權，而獲得民主正當性。至於考試權和監察權（註一），則依據憲法增修條文第 6 條第 2 項及第 7 條第 2 項規定，也是透過行政權的提名權加上立法權的同意權，而獲得民主正當性。

也就是說，在傳統的憲法設計之下，憲法機關的民主正當性，都是來自一次直接概括的民意授權。

二、建制獨立機關：複式民意授權的需求

（一）複式民意授權

憲法上的獨立機關來自於一次直接概括的民意授權，因為他們屬於憲法上的權力機關，那麼依法律而建制的獨立機關呢？

如果從美國法制上獨立機關的建制與發展歷史來看，獨立機關的建制，並不是為了要限制總統的行政權，也不是要獨立於國會，更不能獨立於司法，而

是要使獨立機關免於受單一政黨的控制（註二）。這種建制獨立機關的目的，應該可以如此理解：不管是立法權或是行政權，都是由直接民選產生，既然是直接民選產生，在政黨政治的國家，就會有一個獲得多數民意支持的政黨存在，如果依循傳統的一次民意概括授權模式，經由行政提名權加上立法同意權所建制的獨立機關，就是由經過一次民意概括授權的多數黨所操控，而如果獨立機關的建制，在於避免受制於單一政黨，也就是避免單一政治力的干預，則必須創造一種非多數黨控制的可能機制。這種獨立機關可以是同時獨立於行政權、立法權以及其他機關的獨立機關（註三），也可以是單獨獨立於其中一權，特別是在機關的組織、決策過程以及人事任用上面獨立（註四）。在我國現制上，如果採取相同的理解，則通傳會組織法所要建制的獨立機關，可以是獨立於行政權，甚至也獨立於立法權的獨立機關。

總之，避免單一多數政黨的干預，就是要更新第一次直接民意的概括授權，讓民意能有更多次直接呈現的機會。本席所解讀的意義，在德國法制上，可以獲得印證。關於通訊傳播系統，德國有兩種獨立委員會的建制。一種是郵政及通訊委員會，它的決策機構理事會，由政府官員組成，監督機構監察人則由國會各黨團組成；一種是電視及廣播委員會，獨立於行政權，負責管理私人電視及電台，決策機構除了有政黨參與之外，還有教會、工會等其他社會團體（註五）。第一種委員會，顯然還在行政權的指揮監督之下運作，只是由立法權加以監督，在內閣制的國家，行政與立法之間的制衡意味較少，分工的意味較多。比較具有獨立性的是第二種委員會，這種委員會的民意基礎，不只是建立在透過普通選舉所產生的一次概括的民意授權，還給予第二次民意直接參與的機會，也就是社會上許多人民團體都有參與的機會，這種民意的直接更新參與，屬於一種審議式民主（deliberative democracy）。

## （二）複式民意授權可修正一次概括授權可能導致的反民主

民主的機制就是每個人可以作主的機制，每個人可以作主，不等於每個人敢於作主，如果自己作主的勇氣不足，民主機制不能真正運作，所以現實世界裡，民主機制的虛假，在於民主機制的運作往往不是多數決，而是少數強勢決。當人民一次概括授權之後，可能以為經過授權的公權力運作，都會是代表多數利益的多數決，但實際上可能變成是照顧少數利益的少數決，為了避免這種扭曲的多數決，有必要創設民意更新授權的機制。另一方面，就人權的觀點而言，特別是脆弱的少數，最容易成為人權保障的盲點、遭受人權的歧視。為了避免多數暴力，產生所謂非多數機制（non-majoritarian institution/nichtmehrheitliche Institution（簡稱 NMI）），這種非多數

機制，被稱為獨立機關的濫觴（註六），司法機關本身就是屬於這種非多數機制（註七）。曾有學說（註八）針對司法機關，提出抗多數困境（counter-majoritarian difficulties）的觀點，探討司法權的民主正當性。

其實，司法權可以在憲法上經由各別有一次民意概括授權的行政權加上立法權的授權，而取得民主正當性，本件聲請所涉及的獨立機關，則是由法律所創設的非多數機制，如果依舊援用一次概括的民意授權基礎，則不能防止一次概括民意授權所可能造成的多數暴力。

無論是基於落實真正的多數決民主機制，或保障少數免於多數的歧視與壓迫，兩種看起來相反角度的觀點，其實都有共同的人權觀照。即便是落實真正的民主，也是在於避免少數遭受歧視與壓迫，因為所謂真正的民主，就是顧全整體利益的一種決定，多數的利益固然因此被鞏固，少數的利益也只是獲得轉化，不致被犧牲。

在民意的一次普遍概括授權之後，就具體的政治領域（Politikfelder）（註九），例如不當競爭、消費者保護、對外貿易、金融證券及通訊傳播等等社會、經濟、財政領域，不由已經取得多數的政黨單獨掌握決策及執行權，而創造民意再次授權的機會，就是本意見書所稱的複式民意授權。在程序上的意義，就是落實實質的民主原則，表示人民不是經過一次選舉之後，就失去對於行政權與立法權的參與，對於整體公權力已經作成的授權，固然不能改變，必須等待下一次概括授權（選舉）的機會，但是就各別的公共事務領域，則仍然擁有各別授權的機會。透過對各別公共事務領域進行各別授權，在實體上的意義，則是能使基本權獲得更周密的保護。

### 三、組成通傳會的程序規定如何阻卻違憲？

據上論結，創設以實踐複式民意授權為目的的獨立機關，因為具備民主正當性，應屬合憲，則將通傳會設定為一個獨立機關的法律，能否阻卻違憲？

#### （一）通傳會組織不符合憲法明文的意旨

在一個制憲、修憲與護憲爭議激烈的國家，各種國家政策、政治施為，總難免在憲法現行規定的內外擺盪。根據通傳會組織法第 3 條及第 8 條規定，通傳會應該享有等同於行政院各部會的決策權，就其職掌而言，應該隸屬於行政院。如通傳會這種隸屬於行政權而有決策權的獨立機關，顯然不是一部誕生於 1947 年的憲法所能想像，更不可能被處於戒嚴時期、凍結常態憲法的憲政實踐所容許。縱使我國憲法至今歷經七次修正，依照民國 89 年 4 月 25 日第 3 次修正的憲法增修條文第 3 條第 3 項規定「國家機關的職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性的規定」，仍然看不出這種獨立機關，是民

國 94 年 6 月 10 日最近一次修正公布的憲法所特別許可的行政機關。因為現行憲法增修條文第 3 條第 3 項所稱的國家機關，在憲法第 56 條規定之下解讀，只能理解為現有行政院所屬八部二會的增減，則仍然只是受行政院指揮監督的部會組織，無從解讀為「與現有行政院所屬機關不同，因此不必配合行政院整體施政目標，而享有絕對獨立決策權限」的機關（註十）。縱使民國 93 年 6 月 23 日公布施行的中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款規定，將獨立機關定義為依據法律自主運作，不受其他機關指揮監督的合議制機關，卻並不必然表示擁有獨立決策權。因為所謂依據法律自主運作，可以只是行政執行層面的意義，例如獨立檢察官制度，獨立檢察官依法律自主運作，但是並沒有決策權。

在既有的憲法架構下，通傳會不可能享有不受行政院指揮監督的獨立性，則一個將通傳會規定成有決策權、不受行政院指揮監督的法律，與憲法規定不符。

## （二）通傳會的獨立性必須藉由實質民主原則阻卻違憲

與成文憲法不符的規範，並非不能依據實質憲法原則阻卻違憲。在規定獨立機關組織程序的規範中，如果所規定的程序符合民主正當性，規定這種程序的規範，就能阻卻違憲。立法機關以實現實質民主原則為目的，制定法律創設人民參與公共事務的機會，使公共事務不完全經由民意概括授權的機關掌理，並非憲法所不許。因為經由一次概括授權所成立的憲法機關，彼此之間的權力界限，憲法規定得很清楚。如果經由民意的複式授權組成新的機構，因為符合憲法的國民主權原則，則憲法不必攔阻。立法院以法律創設通傳會作為獨立機關，對憲法而言並無不可，只要通傳會的組成方式，合乎民意複式授權即可。此所以本席支持立法建制獨立機關並不違憲的結論，而認為獨立機關之建制，除了司法權的監督不可迴避之外，即便是獨立於司法機關以外的現有憲法機關，皆非憲法所不許。

## （三）政黨比例不能符合複式民意授權的民主原則

通傳會組織法第 4 條第 2 項及第 3 項規定所採取的政黨比例代表制，依各政黨（團）在立法院所占席次，與行政院分享提名權，使得通傳會組織的程序，取決於相同的一次民意概括授權。經由一次民意概括授權取得權力的機關，在憲法上所享有的權力和義務，已有明白規定。傳統的行政權和立法權在人事決定權（包括提名權、任命權與免職權）（註十一）及同意權上面，憲法條文皆有明白規定，非經修憲或制憲，立法機關不得創設法律加以變更。如果組成程序能排除現有權力機關的固有民意基礎，而容許民意進行複式的授權

，則創設通傳會組織的法律可以阻卻違憲。

就通傳會的組成模式及委員的資格設定而言，通傳會的屬性應該是一種專家委員會，比較接近德國的郵政及通訊委員會，則不可能享有完全不受行政院指揮監督的獨立地位，立法院如果意在設計一個不受行政院指揮監督、有完全獨立決策權限的獨立機關，則必須更新通傳會的授權基礎，使通傳會因為有直接民意授權，而能夠對抗已有民意概括授權的行政權（註十二）。

## 貳、選擇定期失效的宣告

### 一、定期失效制度的原理與界限

定期失效的違憲宣告制度，是奧地利聯邦憲法法院所採行的制度（註十三）。該制度的基本法理在於避免法律真空，藉由定緩失效期限將法秩序的變動延後，因為如果法律立即失效所造成的負面後果大於給予立法過渡期間，應該給立法者有制定新法取代舊法的時間。因此採取定失效期限的違憲宣告，所優先考慮的情形是，有必要在立法上採取修補舊法或立新法取代舊法，以及廢棄舊法可能造成非所樂見的法律真空，如果不會導致法律真空，通常沒有必要定失效期限。此外，另一個定失效期限的條件，是有可能制定出內容上和應廢棄的法律相當，而且符合憲法意旨的法律，如果並不可能制定出另一個符合立法目的以及憲法意旨的法律，自然沒有定緩失效期間的必要。是否作成定失效期限的違憲判決，是憲法法院的職權，而不是義務，也不需要經聲請人聲請。在奧地利釋憲實務上，法律應遭廢棄的違憲案件中，有過半數會定失效期限。根據奧地利聯邦憲法第 139 條第 5 項規定，所定期限不得超過 18 個月。期限則自判決公布時起算，而不是自判決作成時起算，萬一裁判作成之後，超過所定期限仍未公布，而期限不能起算，也是合法的。在期限屆滿前，除了原因案件及與原因案件同樣的事實或憲法法院所提到的事實以外，處於違憲狀態的應廢棄法律，包括憲法法院在內的所有法院以及所有行政機關仍應予以適用。

### 二、至今宣告系爭規範定期失效及定期檢討修正的本院大法官解釋

本院大法官自釋字第 224 號解釋開始，也兼採奧地利的定期失效宣告制度。歷來宣告系爭規範違憲而定期失效的解釋案件，總共有 30 件，應定期檢討修正的解釋案件，共有 6 件（見肆、附表一、二）。在定期失效的情形又有二種，一種是定有期限，另一種是定有期日。在定期限的情形，包括定期失效和檢討修正，從解釋公布日起算，至期限屆滿，最長期限為兩年，最短期限為 6 個月；在定期日的情形，從解釋公布日起算，至期日屆至，則約為 1 年 6 個月。至於違憲的系爭規範是法律或命令，則與期限的長短無關（註十四）。

採定期失效的違憲宣告，多半未附理由，少數附理由的解釋，無論是避免證



券市場失序（釋字第 586 號解釋），或因為改變制度、修正法令需要相當時間（釋字第 282 號、第 289 號、第 402 號、第 450 號、第 573 號解釋），都是避免法秩序陷於真空狀態的意思。至於定期限要求檢討修正的違憲宣告，則或許可以解釋為因為有可能制定出內容上和應廢棄的法律相當，而且符合憲法意旨的法律（本意見書貳、一、參照）。

### 三、定期失效的法律適用疑義

定期失效制度包含一個矛盾邏輯。既然規範違憲，不管是因為侵害基本權、破壞權力分立或違反其他憲法原則，只要它存在一天，都是正在破壞憲法價值，理當立即失效，才能排除對人權及憲法的傷害，如果各級法院及行政機關繼續適用違憲規範，豈不是繼續實施違憲行為，侵害人民基本權、破壞憲法所保障的價值？而且如果聲請解釋的個案可以請求特別救濟（註十五），不適用違憲規範，其他尚未確定的個案，卻必須適用違憲規範，也造成不公平的現象。這個矛盾邏輯確實是定期失效制度的根本缺陷，但是在某些規範，尤其是涉及平等爭議的福利措施，也就是涉及分配正義的規範，如果國家財政一時不能滿足平等的要求，自然必須給予一定期間，謀求符合憲法意旨的改進。換言之，就某些類型的規範而言，本席以為定期失效制度，可以作為一種具有補充性的例外裁判類型，但是不能當作一種常態裁判類型，而且在所定期限內，並非必然應該繼續有效適用，在某些只是為了讓立法者有立法時間的情形，也不妨於宣告系爭規範定期失效的同時，諭知各級法院不得適用違憲規範。

### 四、本件聲請定失效期日的理由

#### （一）避免通訊傳播失序不利保障人民通訊傳播自由

多數意見宣告系爭規定違憲部分，至遲於民國 97 年 12 月 31 日失去效力，所定緩失效期間超過 2 年 6 個月。多數意見訂定該失效期日的理由有二：其一，修法尚須經歷一定時程；其二，如果宣告立即失效，勢必導致通傳會停止運作，未必有利於憲法對人民通訊傳播自由的保障。其中第二點理由，等同於認為雖然通傳會委員的組成方式，不能保證通傳會免於政治力干預，而不能保證實現憲法保障人民通訊傳播自由的立法目的，但通傳會不能運作的法律真空狀態，可能使得通訊傳播失序，反而更不利於人民通訊傳播自由的保障。既然認為通傳會的組成方式，違背通傳會的建制目的，與憲法保障人民通訊傳播自由的意旨不符（解釋理由書第五點參照），表示通傳會的運作，會造成干預人民通訊傳播自由的負面效果，卻又認為通傳會繼續存在，比沒有通傳會的狀態可能較有利於保障人民通訊傳播自由，這種可能比較有利的推斷，在沒有提出具體的事證之下，不能不認為有些許矛盾牽強之處。只不過針對國內通

訊傳播生態種種特殊現象，多數意見採取保守的態度，進行最謹慎的評估，尚屬可以接受。在第二點理由的基礎之上，所謂修法需要一定時程這個第一點理由因而有存在的空間，但是訂定超過 2 年 6 個月的修法期間，究竟已經創下本院大法官的釋憲先例，實在有必要交代具體理由。

## (二) 應受責難的對象不具期待可能性

所謂修法需要一定時程，可能因為立法機關的能力，可能因為法案的複雜程度，而複雜程度與能力是相對的。就通訊傳播基本法制定公布到通傳會組織法制定公布，耗費約 1 年 10 個月的時間而言，需要修正的系爭規定縱使只有一條，因為正好是政治敏感性最高的一條，可以推論不是短時間可以辦到。但是從通傳會組織法在立法院於 94 年 4 月 27 日開始審查，到 94 年 10 月 25 日三讀通過，僅耗費約六個月的時間，以及從該法於 94 年 11 月 9 日公布施行，到通傳會於 95 年 3 月 1 日開始運作，只經過 4 個月的時間來看，修正違憲的系爭規定，需要超過 2 年 6 個月的時間，委實不易理解。縱使考慮今年年底即將來臨的北高市長選舉，考慮系爭規定涉及政治權力的敏感度，考慮立法院的議事生態，考慮國家目前所面臨的政治現實，以及考慮通訊傳播的專業性，1 年的修法時間應該足夠，縱使再寬容一些，訂定失效期日，也不應該超過 96 年 12 月 31 日，因為本院大法官既然認為立法機關制定違憲規範，應予責難，本席認為也就是意謂從憲法的角度來看，立法機關是觸犯憲法、做錯事的人，則應該讓犯錯的人改正自己的錯誤。現任立法委員最後一個改正自己違憲錯誤的可能性，就在任期中最後一個會期的最後一天，也就是 96 年 12 月 31 日，因此本院大法官理應宣告系爭規定最遲於 96 年 12 月 31 日失其效力。

那麼，多數意見給予立法機關的修法期限，竟然突破本院大法官至今容許的 2 年最長期限，而長達 2 年 6 個月有餘，是否毫無道理？如果考量目前國家所面臨的政治困境、立法機關的議事生態、立法機關對於許多延宕法案的選擇性處理態度，以及現任立法委員所面臨的連任壓力，則不要求現任立法委員至少於卸任前完成修法的唯一理由，本席認為顯然是現任立法委員欠缺完成修法的期待可能性（註十六）。如果現任立法委員果真不能於卸任前完成修法，則必須由下一任立法委員承繼修法任務。由於下一任立法委員尚未選出前，無從得知他們的期待可能性如何，如果新任委員較多，尚須一段適應新職期間，因此比較可以期待的修法期限，應該是第二會期的最後一天，也就是民國 97 年 12 月 31 日。

基於上述理由，本席勉強同意「放棄對犯錯之人自行改過的期待，也是對

於犯錯之人的一種責難」，而支持多數意見所訂定的失效期日。

### 參、結語：專心捍衛憲法

#### 一、唯一考量：維護憲政體制、促進憲政體制的完備

「無音村」（註十七）與法官之友（註十八）的公開關說，不是裁判者的兩難，而是裁判者的試煉。必須專注於平亭曲直的裁判者，一方面需要為自己建立一個無音村，一方面必須歡迎提供充分資訊的法官之友。在一個爭訟事件當中，兩造當事人和利害關係人，為求取勝訴，總是難免無所不用其極，希望裁判者聽見並認同他們的主張，因此就算是掌握公權力的當事人或利害關係人，也會仿效一般沒有權力的人民當事人，透過各種可能管道，向裁判者傳達各種訊息。這些訊息不管是示弱，或者是示強，可能是一種干擾、施壓的手段，也可能是幫助作正確裁決的能幹助手。人民對裁判者的期許，要求裁判者能通過這兩種試煉而不惑、不移、不屈。

大法官如何通過這樣的試煉，以回應人民的期待？本席以為，大法官的職責既然在於維護憲法，面對涉及權力分立的爭訟，大法官唯一應該專注的，是那一種決定有利於維護憲政體制，那一種決定能促進憲政體制的完備，以及深化憲法理論的論述。

#### 二、建立權力防火牆

獨立機關的建制，在世界各國，都是新穎的嘗試，無論是總統制、內閣制或混合制，都還在學習釐清獨立機關的必要性、闡明獨立機關的民主正當性。過度誇大獨立機關的偉大，並不必要；過度害怕獨立機關的不可掌控，也不必要；勉強以既有的憲法條文為獨立機關背書，更是危險。

期待權力本身謹守分際，具有本質上的困難，因為權力的根本意涵，就是行動自由。憲法上明文分配的權力分立，因此經常受到政治實力消長的挑戰（註十九），而正因為權力現實往往會扭曲憲法對國家權力機關的建制與權力規劃，憲法上對於不同權力機關之間所設置的防火牆，也就是制衡機制，應該嚴格遵守。本席所以認為獨立機關的建制，如果已經實質上具有類似於憲法權力機關的功能配備，已經抵觸憲法，必須依照憲法基本原則，作能否阻卻違憲的負面審查。由於權力分立在於實踐民主原則，因此建制憲法未明文規定的獨立機關是否違憲，應以民主原則作為阻卻違憲的實質審查事由。

本席上述支持多數意見的理由，是否符合維護憲政體制、促進憲政體制的完備，以及深化憲法理論的論述等基本立場，理應公開接受檢驗，是以提出部分協同意見書如上。

## 肆、附表

表一：定緩失效期間或失效期日之大法官解釋

助理彭文茂製作

所定期 間或期 日	解釋 字號	解釋公布 日	定期失效之系爭規範	理 由	解釋之執行
二年	224	77.04.22	法律：納稅申請復查需提供相當擔保不當限制人民之訴願與訴訟權並違反課稅公平原則（稅捐稽徵法第 35 條至第 39 條）	未附理由	79.01.24 修正公布
二年	289	80.12.27	命令：人民違反稅法遭法院裁定罰鍰之程序與救濟程序非以法律規定（司法院院解字第 3685 號、第 4006 號解釋及行政院於 61 年 10 月 11 日修正發布之財務案件處理辦法）	為顧及有關法律之制訂尚須相當時間	財務案件處理辦法於 83.01.14 行政院令廢止之
二年	313	82.02.12	命令：民用航空運輸業搭載無中華民國入境簽證或入境證之旅客來中華民國而遭科處罰鍰，違反授權明確性原則（民用航空運輸業管理規則第 29 條第 1 項、第 46 條）	未附理由	85.09.03 交通部交航發字第 8535 號令 修正
二年	365	83.09.23	法律：父母行使親權意思不一致，由父行使之，違反男女平等原則（民法第 1089	未附理由	85.09.25 修正公布

			條)		
二年	392	84.12.22	法律：檢察官之羈押被告權、撤銷羈押、停止羈押、再執行羈押、繼續羈押暨其他羈押被告各項處分權違反憲法第 8 條第 2 項（刑事訴訟法 101 條、第 102 條第 3 項準用第 71 條第 4 項及第 120 條等規定、第 105 條第 3 項、第 121 條第 1 項、第 259 條第 1 項）；以「非法逮捕拘禁」為聲請提審之要件，違反憲法第 8 條第 2 項（提審法第 1 條）	未附理由	86.12.19 修正公布
二年	436	86.10.03	法律：軍事審判機關對於軍人的專屬審判權違反憲法第 8 條、第 16 條與第 77 條（軍事審判法第 11 條、第 133 條第一項、同條第 3 項、第 158 條及其他不許被告逕向普通法院以判決違背法令為理由請求救濟部分）	未附理由	88.10.02 修正公布
二年	491	88.10.15	法律：公務員專案考績一次記二大過免職不當限制人民服公職之權利（公務人員考績法第 12 條第 2 項）	未附理由	90.06.20 修正公布
一年	300	81.07.17	法律：羈押破產人展期次數	未附理由	82.07.30

			之限制，違反憲法保障人民		修正公布
			身體自由之意旨（破產法第		
			71 條第二項）		
一年	366	83.09.30	法律：數罪併罰各個宣告刑	未附理由	94.02.02
			未逾六個月但所定執行刑超		修正公布
			過六個月，不得易科罰金，		
			違反比例原則（刑法第 41		
			條）		
一年	367	83.11.11	命令：變更申報納稅主體違	未附理由	84.11.01
			反租稅法定主義與比例原則		行政院（84
			（營業稅法施行細則第 47		）台財字第
			條；法院、海關及其他機關		38805 號令
			拍賣或變賣貨物課徵營業稅		修正發布；
			作業要點第 2 項）		財政部台財
					稅字第 841
					656997 號
					函修正發布
一年	373	84.02.24	法律：禁止教育事業技工、	未附理由	主管機關於
			工友組織工會侵害結社自由		行政作為上
			（工會法第 4 條）		已遵照本解
					釋之意旨辦
					理，有關工
					會法之修正
					草案目前仍
					在研擬中
一年	380	84.05.26	命令：大學共同必修科目不	未附理由	86.10.15
			當限制大學自治（大學法施		教育部（86
			行細則第 22 條第 1 項後		）台參字第
			段、第 3 項）		86119402

					號令修正
一年	390	84.11.10	命令：工廠不依規定申請設立登記或經營或違反其他工廠法令而遭停工或勒令歇業之處分，違反法律保留原則（工廠設立登記規則第 19 條第 1 項）	未附理由	86.04.30 經濟部（86）經工字第 86460598 號令修正發布 89.09.20 經濟部（89）經工字第 89316073 號令修正刪除
一年	402	85.05.10	命令：代理人、經紀人或公證人違反規定而遭警告、停止執行業務或撤銷其執業證書之處分，違反授權明確性原則（保險代理人經紀人公證人管理規則第 48 條第 1 項第 11 款）	審酌各該規定之必要性及修改法律所需時間	92.12.08 財政部台財保字第 0920752069 號令修正發布名稱「保險代理人規則」及全文 46 條並自發布日施行
一年	450	87.03.27	法律與命令：大學設置軍訓室侵害大學自治（大學法第 11 條第 1 項第 6 款與大學法施行細則第 9 條第 3 項）	涉及大學制度及組織之調整，有訂定過渡期間之必要	立法院於 94.12.13 修正； 93.02.27 教育部台參字 0930024208A 號令修正發布

一年	452	87.04.10	法律：夫妻住所之設定夫妻住所之設定違反男女平等原則（民法第 1002 條）	未附理由	87.06.17 修正公布
一年	454	87.05.22	命令：關於在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，違反授權明確性原則（83.04.20 行政院台內字第 13557 號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第 7 點第 1 項之相關規定）	未附理由	88.05.21 制定公布之 入出國及移 民法（第 8 條以下）， 並且停止適 用該作業要 點
一年	523	90.03.09	法律：不論裁定移送之人是 否有繼續破壞社會秩序之虞，或有逃亡、湮滅事證或對 檢舉人、被害人或證人造成 為些等足以妨礙後續審理之 虞，一律委由法院自行裁量 是否留置，就此顯逾必要程 度（檢肅流氓條例第 11 條 第 1 項）	未附理由	91.04.04 修正公布
一年	551	91.11.22	法律：「裁贓誣陷或捏造證 據誣告他人犯本條例之罪者 ，處以其所誣告之罪之刑」 未顧及行為人負擔刑事責任 應以其行為本身之惡害程度 予以非難評價之刑法原則，	未附理由	92.07.09 修正公布



			強調同害之原始報應刑思想，以所誣告罪名反坐，所措置與欲達成目的及所需程度有失均衡；其責任與刑罰不相對應，罪刑未臻相當，與憲法第 23 條所定比例原則未盡相符。（毒品危害防制條例第 16 條）		
一年	586	93.12.17	命令：擴張證券交易法規定取得公開發行公司已發行之申報義務，違反法律保留原則（證券交易法第 43 條之 1 第 1 項取得股份申報事項要點第 3 條第 2 款）	為避免證券市場失序	95.05.19 行政院金融 監督管理委 員會金管證 三字第 095 0002344 號 修正公布
一年	598	94.06.03	命令：土地登記更正後，登記機關毋庸報經上級機關核准而逕行登記，違反法律保留原則與法律優位原則（土地登記規則第 122 條第 2 項、第 3 項；第 29 條第 1 項第 1 款）	未附理由	95.06.19 內政部內授 中辦地字第 0950725073 號令修正發 布
六個月	218	76.08.14	命令：以固定不變之百分比推計所得稅納稅義務人之所得額，而不問各種不同因素之影響，違反租稅法定主義（財政部 67.04.07（67）臺財稅字第 32252 號函；69.05.02（69）臺財稅字第 33523 號函）	未附理由	77.05.30 行政院（77 ）台財字第 14001 號函 增訂所得稅 法施行細則 第 17-2 條 條文已符合

					本解釋意旨
六個月	423	86.03.21	命令：設定裁罰數額以到案時間及到案與否作為唯一準據違反授權明確性原則與法律保留原則（交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第 5 條）	未附理由	86.08.06 行政院環境 保護署（86 ）環署空字 第 46572 號、交通部 （86）交路 發字第 866 1 號令會銜 修正發布
六個月	443	86.12.26	命令：限制役男出境違反法律保留原則（役男出境處理辦法第 8 條）	未附理由	87.06.25 內政部台（ 87）內役字 第 876718 號令修正發 布
六個月	588	94.01.28	法律：1、聲請法院裁定管收之事由如「於調查執行標的物時，對於執行人員拒絕陳述者」、「經命其報告財產狀況，不為報告或為虛偽之報告者」、「經合法通知，無正當理由而不到場者」，違反比例原則（行政執行法第 17 條第 1 項第 4、5、6 款） 2、聲請拘提之各款事由如「顯有履行義務之可能，故不履行者」、「就應供強制	未附理由	94.06.22 修正公布

			執行之財產有隱匿或處分之 情事者」、「於調查執行標 的物時，對於執行人員拒絕 陳述者」、「經命其報告財 產狀況，不為報告或為虛偽 之報告者」規定，違反比例 原則（行政執行法第 17 條 第 1 項第 1、3、4、5 款）		
			3、法院對於管收之聲請應 於五日內為之與憲法保障人 參自由之意旨有違（行政執 行法第 17 條第 3 項）；		
			4、義務人逾前項限期仍不 履行，亦不提供擔保者，行 政執行處得聲請該管法院裁 定拘提管收之；法院為拘提 管收之裁定後，應將拘票及 管收票交由行政執行處派執 行員執行拘提並將被管收人 逕送管收所違反正當法律程 序（行政執行法第 17 條第 2 項、第 19 條第 1 項）		
80.07 .01	251	79.01.19	法律：警察官署裁決之拘留 與罰役，違反憲法第 8 條 第 1 項（違警罰法第 28 條）	未附理由	80.06.29 廢止違警罰 法並制定公 布社會秩序 維護法
80.12 .31	261	79.06.21	第一屆國民大會代表應停止 行使職權並進行改選以符民 意	未附理由	78.02.03 制定公布第 一屆資深中

					中央民意代表 自願退職條 例
81.01 .01	282	80.07.12	國民大會代表於集會行使職 權時所得受領之報酬應以法 律定之	有關法律 之制定或 修正尚需 相當時間	81.08.03 制定公布國 民大會代表 報酬及費用 支給條例， 並於 94.05 .27 公布廢 止
83.12 .31	324	82.07.16	命令：海關於一定期間停止 受理進儲業務之處分，違反 法律保留原則（海關管理貨 櫃辦法第 26 條前段）	未附理由	82.11.17 財政部（82 ）台財關字 第 8215570 62 號令修 正發布
85.12 .31	384	84.07.28	法律：逕行強制人民到案； 使受刑之宣告及執行者再受 感訓處分；警察機關認定為 流氓並予告誡之處分不得提 起訴願及行政訴訟，違反憲 法第 8 條第 1 項與第 23 條（檢肅流氓條例第 5 條、第 6 條、第 7 條、 第 12 條、第 21 條）	未附理由	85.12.30 修正公布

備註：一、大法官釋字第 261 號與釋字第 282 號解釋與上述其他解釋有所不  
同並非宣告特定法律或命令違憲。

二、大法官釋字第 599 號亦提及定期失效，惟係針對暫時處分而言，故

不列入。

表二：定檢討修正期間之大法官解釋

助理彭文茂製作

所定期間	解釋字號	解釋公布日	應檢討修正之系爭規範	理由	解釋之執行
二年	524	90.04.20	法律與命令：內容指涉廣泛有違法律明確性原則（全民健康保險法第 31 條）；複委任已逾母法之授權（全民健康保險醫療辦法第 31 條第 2 項）；對保險對象所發生不予給付之個別情形，既未明文規定又無保障保險對象之權益（全民健康保險法第 41 條第 3 款）；醫療費用支付標準與藥價標準不得作為不保險給付範圍之項目依據（全民健康保險法第 51 條、全民健康保險特殊診療項目及藥材事前審查作業要點、全民健康保險高科技診療項目及審查程序作業要點）	未附理由	行政院衛生署已於 95.05.03 完成全民健康保險法修正草案，經行政院院會通過並且送立法院審議中
二年	530	90.10.05	法律：最高司法審判機關與最高司法行政機關並不同一，違反憲法第 77 條（司法院組織法、法院組織法、行	未附理由	司法院研擬之司法院組織法修正草案，目前仍

			政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法相關規定)		在立法院審議中
二年	535	90.12.14	法律：混淆組織法與行為法而違反法律保留原則(警察勤務條例第 11 條第 3 款)	未附理由	立法院已於 92.06.05 通過警察職權行使法
二年	549	91.08.12	法律：被保險人之養子女領取保險給付與領取遺屬津貼之限制並未貫徹國家負生存照顧義務之憲法意旨(勞工保險條例第 27 條、第 63 條至第 65 條)	未附理由	行政院勞委會提出之勞工保險條例修正草案目前仍在立法院審議中
一年	455	87.06.05	命令：義務役軍人僅得於任公務員後服役使得併計公務員退休年資，其於任公務員前服義務役之年資則不予以採計，顯對義務役與志願役作不合理之對待，違反平等原則(行政院人事行政局 63.05.11(63)局肆字第 09646 號函釋)	未附理由(惟明確引用大法官審理案件法第 17 條第 2 項)	行政院人事行政局 87.07.14.臺 87 人政給字第 21075 9 號函：配合本解釋之意旨，有關公立學校教師、公營事業機構從業人員，國軍官兵及司機、技工、工友於司法院釋字第 455 號解釋之日(民國 87

					年 6 月 5 日) 以後退休 (伍、職) 者, 其在軍中服役年資均予採計為退休 (伍、職) 之年資。
六個月	457	87.06.12	命令：耕作國有農場土地與使用房舍之繼承權僅限於死亡場員之子，而不論結婚與否，於此違反男女平等原則（行政院國軍退除役官兵輔導委員會發布之「本會各農場有眷場員就醫就養或死亡開缺後房舍土地處理要點第 4 點第 3 項」）	未附理由	行政院國軍退除役官兵輔導委員會 87.12.16 (87) 輔肆字第 2508 號函發布之「本會各農場有眷場員亡故後，其遺眷申辦繼耕作業要點」第 3 點第 1 項已進行修正

註一：在我國憲法上，考試院和監察院，都是獨立機關。在有些國家，考試院通常屬於行政權，監察院則可能屬於行政權或立法權。就考試權掌理國家文官體制的建立與維護而言，負責維護國家公權力的肉體；就監察權掌理公務體系運作的正確、效率與廉潔而言，負責維護國家公權力的精神，都有成為獨立機關的必要，我國憲法將這兩個機關設計成憲法上的獨立機關，可以看成是先見之明。在三權分立的體制之下，考試權和監察權也應該具有獨立機關的地位，比較能建立免於政治干預的文官中立體制。

- 註二：Martin Shapiro, The problems of independent agencies in the United States and the European Union, *Journal of European Public Policy* 4:2, June 1997, pp. 276, 278-280.
- 註三：Stephan Brecht, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen. Vom funktionalen zum politikfeldbezogenen Demokratieprinzip, Kapitel I, A. I. 1. (預計將於 2006 年 9 月由 Mohr Siebeck 出版)
- 註四：Brecht, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, Kapitel I, A. I. 1.
- 註五：Brecht, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, Kapitel II, B. II.
- 註六：Giandomenico Majone, Regulatory Legitimacy, in: Giandomenico Majone ed., *Regulating Europe*, 1996, pp. 284, 285-287 .
- 註七：在美國，許多屬於非多數機制的獨立機關，例如中央銀行、管制委員會、不當競業禁止委員會等等，被稱為美國政府的第四部門，反對獨立機關的人就習慣稱之為「無首長的第四權」(kopflose vierte Gewalt/fourth branch of government) 見 Majone, *The European Community. an "independent fourth branch of government"?*, in: Gert Bruggemeier (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa* (Baden-Baden), 1994, S. 23 ff. ; Jürgen Becker, *Gewaltenteilung im Gruppenstaat: Ein Beitrag zum Verfassungsrecht des Parteien- und Verbandestaates*, 1986, S. 81; Fritz Ossenbühl, *Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung*, *DOV* 1980, S. 550.
- 註八：Alexander M. Bickel 在 *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, 1962, New Heaven, pp. 16-17. 針對司法權首先提出的抗多數困境 (counter-majoritarian difficulties) 觀點，有學說即用以解釋美國獨立機關建制的原理，見 Majone, in: Majone ed., *Regulating Europe*, 1996, pp. 286-287. 國內關於抗多數困境理論的相關介紹與評析，見黃昭元，*司法違憲審查的正當性爭議*，*臺大法學論叢* 30 卷 6 期，2003 年 11 月，頁 103、106 以下；黃舒芃，*從普通法背景檢討美國司法違憲審查正當性的問題*，*臺大法學論叢* 34 卷 2 期，2005 年 3 月，頁 63、65 以下。
- 註九：Brecht, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, A.



II, C. III.

註十：95 年 7 月 10 日通傳會決議通過之國家通訊傳播委員會定位備忘錄五、1 參照。

註十一：提名權必須與任命權結合，否則即成為任命義務。

註十二：本席曾經在今年 3 月 8 日專家與關係機關說明會中，調查立法院立法過程，對於立法院認為立法權的民意授權，可以限制並取代行政權的民意授權的理由，並未得到明確的答覆，因為政黨協商的過程沒有調查可能性。

註十三：資料來源：奧地利聯邦憲法法院副院長 Brigitte Bierlein 女士。

註十四：司法院於 95 年 1 月 2 日向立法院提出，仍於立法院等待審議的憲法訴訟法草案第 31 條第 1 項規定：憲法法庭判決諭知法律或命令與憲法抵觸者，該法令自判決生效時起立即失效。但主文另有諭知溯及失效或定期失效者，依其諭知；第 2 項規定：憲法法庭之判決諭知法律或命令定期失效者，其所定期間，法律不得逾二年，命令不得逾一年。

註十五：目前宣告定期失效的解釋，尚不准許聲請人尋求特別救濟，但於立法院審議中的憲法訴訟法草案第 33 條第 2 項則採用奧地利法制，見註 12。

註十六：如果本院大法官的心證是下一屆立法委員也欠缺期待可能性，則可能作成系爭規定立即失效的宣告。

註十七：「無音村」是一則廣為流傳的寓言故事。無音村是 20 個死刑犯的後代所居住的地方，他們的祖先，也就是當年的 20 個死刑犯，獲得赦免的條件，是在行走間不能讓頭上頂著的水滿溢出來，因為專注於讓水不在行走時滿溢出來，好符合赦免條件，所以完全聽不到故意放來干擾他們的音樂聲。20 個死刑犯活了下來，從此在聽不到四周嘈雜聲中，繁衍他們的後代，他們以及他們的後代，在生活中當然會製造各種聲音，也會遇見各種聲音，但是他們完全聽不見這些聲音，因為他們專心於活著。

註十八：黃東熊，審判機構民主化之一措施—美國「法院之友」(amicus curiae) 制度，收錄於氏著，刑事訴訟法研究(第二冊)，1999 年 4 月，頁 313 以下。

註十九：釋憲機關也因此總會有案子可以審理。

部分協同意見書

大法官 林子儀

本件聲請人行政院行使職權，適用民國九十四年十一月九日公布施行國家通訊傳播委員會組織法(以下簡稱通傳會組織法)第四條有關國家通訊傳播委員會(以下簡稱通傳會)之組織及委員產生方式之部分規定暨第十六條規定，發生有抵觸憲法之疑

義；又因行使職權，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；復就立法院是否有權立法，就行政院所屬行政機關之人事決定權，實質剝奪行政院院長之提名權等，與立法院行使職權發生適用憲法之爭議，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定向本院聲請解釋。

就上開通傳會組織法第四條有關通傳會委員產生方式之部分規定是否合憲之問題，本號解釋之多數意見認為通傳會組織法第四條第二項、第三項及第四項等關於通傳會委員選任程序及任命程序部分之規定，及同條第六項關於通傳會委員任滿提名及出缺提名之規定等，因違反行政一體原則、責任政治原則、權力分立原則，並與憲法所保障通訊傳播自由之意旨不符，而屬違憲之規定。本席贊同多數意見之上開結論，惟對於獲致該結論之理由，容有歧異，爰提部分協同意見書如下：

#### 一、本案應以權力分立制衡原則作為審查系爭規定是否合憲之基礎

聲請人聲請本院解釋憲法之理由之一，係認通傳會組織法之相關規定，已逾越立法院權限而侵犯聲請人（行政院）及其他機關憲法權限，違反權力分立原則，是處理本案所涉之問題，即涉及通傳會系爭規定是否違反權力分立制衡原則。

按權力分立制衡原則係民主憲政國家實施憲政的一項憲法基本原則。各民主憲政國家即基此原則，在憲法中將政府的權力予以垂直及水平地分配給不同政府部門行使，以避免權力集中於單一機關而易流於專擅與濫權。而權力除分由不同政府部門職掌外，並設計維持不同權力間的均衡，使彼此監督與牽制，進一步防止權力的集中與濫權。此種設計的積極面向則係將政府權力依其功能交由專門機關行使，亦得以提昇政府效能。

我國憲法，根據本院釋字第三號解釋，「依憲法第五十三條（行政）、第六十二條（立法）、第七十七條（司法）、第八十三條（考試）、第九十條（監察）等規定建置五院。本憲法原始賦與之職權，各於所掌範圍內，為國家最高機關，獨立行使職權，相互平等，初無軒輊」；釋字第一七五號解釋亦言我國為「基於五權分治，彼此相維的憲政體制」；釋字第四六一號解釋之解釋理由書，亦表示「憲法雖迭經增修，其本於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變」。其中用語雖有不同，但肯認我國憲法為基於權力分立原則之觀點則一。至釋字第四九九號解釋則更明確表示「憲法條文中，諸如第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質重要性，亦為憲法整體基本原則之所在」。其後於釋字第五二〇號解釋、第五三〇號解釋、第五七五號解釋、第五八五號解釋，亦均援引該原則作為解釋的基礎。惟權力分立制衡原則乃一抽象之原則，其要如何解釋以適用於具體個案，仍有討論的空間（註一

）。本院曾於釋字第五八五號解釋，以「不得侵犯其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙」，作為立法院符合權力分立制衡原則而行使國會調查權之界限範圍。本案多數意見則提出權力之相互制衡之界限，「除不能抵觸憲法明文規定外，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導致責任政治遭受破壞，或使機關彼此間權力關係失衡等」。均係於個案建立適用權力分立制衡原則的具體內涵（註二）。本席對多數意見之闡釋，除敬表贊同外，亦因本案涉及立法院與行政院兩院間的權限爭議，而認可將「禁止擴權原則」（the anti-aggrandizement principle）納入其範圍（註三）。而根據該原則，須檢視一權力機關是否以削弱其他憲法機關的權力作為擴張自身權力之代價，以判定其行為是否違反權力分立制衡原則。

二、立法院立法設置國家通訊傳播委員會為「獨立」行政機關是否合憲，無法作一般性之判斷。僅能就本案系爭規定之合憲性，為個案性的判斷

聲請人對於立法院立法設置通傳會為獨立行政機關是否合憲之問題未有所爭執，並非其聲請解釋之對象，本無須處理；惟因其與本案系爭問題具有實質關連性，多數意見之理由書亦將之作為審理系爭問題的基礎之一，而有所言及；本席與多數意見之見解並不完全相同，故略作說明。

多數意見認憲法第十一條所保障之言論自由包括「經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論」之通訊傳播自由。並主張憲法所以保障人民通訊傳播自由，其旨主要在於保障通訊傳播媒體能善盡「形成公共意見之媒介與平台」之功能，暨保障其能發揮「監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能」。多數意見鑑於通訊傳播媒體此項功能，而認為憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即「非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域」。故認「立法者將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成」，因與憲法保障通訊傳播自由之意旨相符，故其設置獨立機關之目的確係在追求憲法上之公共利益，而屬合憲之設計。惟本席以為，為保障通訊傳播自由，對於職司通訊傳播監理業務之通傳會，並非當然即須設計為依法獨立行使職權之獨立機關；而立

法院將通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，是否合憲之判斷，亦不僅在其組織與憲法保障通訊傳播自由之意旨是否相符而定。

本席以為有關國家機關之組織，根據憲法第六十一條、七十六條、八十二條、八十九條、一百零六條、憲法增修條文第九條等規定，立法者本具有較大的形成自由（註四），惟仍不能違反憲法規定及重要之憲法基本原則，如權力分立制衡原則、責任政治原則等。故立法院立法設置依法獨立行使職權之獨立機關，是否合憲，應視其立法具體之設計，是否違反憲法規定及重要之憲法基本原則而定。本案所涉之通傳會組織，一般咸認其為所謂之「獨立」行政機關，惟其獨立性究係何指，依通傳會組織法第七條第一項規定，通傳會「依法獨立行使職權」，同條第二項則規定通傳會委員「應超出黨派以外，獨立行使職權」，其他即無任何有關其如何獨立行使職權之規定，而於民國九十三年六月二十三日公布之中央行政機關組織基準法，亦僅在第三條第二款界定獨立機關為「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」，此外，亦無就獨立機關如何獨立行使職權有再進一步之規定（註五）。故在缺少法律具體規定通傳會與其他機關互動時如何維持其獨立性之情形下，有關立法設置依法獨立行使職權之通傳會是否合憲，實無法作一般性之判斷。僅能就本案系爭規定之合憲性，為個案性的判斷。

### 三、國家通訊傳播委員會委員之選任仍應適用憲法第五十六條之規定

依通傳會組織法第四條第二、三項規定，通傳會委員由各政黨（團）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、專家組成之審查委員會以五分之三與二分之一兩輪多數決審查，審查完成後，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。多數意見分別基於憲法第五十三條規定之行政一體原則、憲法增修條文第三條第二項規定行政院對立法院負責之責任政治原則、權力分立制衡原則、以及憲法保障通訊傳播自由之意旨，認上開通傳會組織法第四條第二、三項之相關規定將行政院之人事決定權予以實質剝奪，與責任政治抵觸，並導致行政與立法兩權關係明顯失衡，而違反權力分立制衡原則；且系爭規定邀來政黨之積極介入，與憲法保障通訊傳播自由之意旨不符等，而屬違憲之規定。

本席贊同多數意見對於權力分立制衡原則內涵之闡釋，亦認同行政一體原則及責任政治原則為民主及效能政府之基礎，並同意應以上開原則作為審查通傳會組織法第四條相關規定合憲性的基本原則。惟本席以為行政院院長對某一行政機關擁有一定程度之人事決定權，與行政院院長是否因此得對該行政機關之表現負

責，其間並無必然之因果關係。簡言之，行政院院長對某一行政機關擁有一定程度之人事決定權，該行政機關並不必然即因此貫徹行政院院長之意志，或因此即受其指揮監督；反之，行政院院長對某一行政機關無人事決定權，並不表示該行政機關即不受其指揮監督。行政院院長對一行政機關得否指揮監督，因而得就該機關施政表現負責，其中的決定因素應在行政院院長與該機關間是否存有一定程度之溝通協調與指揮監督之制度設計。

依據通傳會組織法第三條之規定，通傳會掌理事項甚廣，除個案性質的決定外，尚有相當廣泛之政策決定權。而其所作政策決定與其他部會職掌不免有重疊之處，其中亦有屬影響國家整體發展的政策決定，凡此情形，基於效能政府之考量，以及行政院院長應為整體施政總負其責之責任政治原則，應有制度設計讓通傳會得有與其他部會溝通協調之管道，並允許行政院院長對於通傳會之一般政策決定，有一定程度的控管機制，凡此均取決於通傳會組織法或其他相關法律之細緻性規定。就此而言，在缺乏其他相關法律規定情形下，目前通傳會組織法之規定實有未足，立法者宜儘速予以補充。

本席所以贊同多數意見之結論，而認為系爭通傳會組織法第四條第二項、第三項、第四項及第六項等有關通傳會委員選任方式之相關規定構成違憲的理由，主要在於有關行政院所屬機關的人事決定權，憲法第五十六條已定有明文，通傳會委員之選任應依該規定為之。依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。」（註六）而依通傳會組織法之設計，通傳會應屬行政院部會層級之機關，通傳會委員之選任方式，原應依該條方式為之。惟依通傳會組織法，通傳會委員之選任，係依該法第四條規定之方式選任之，並未適用憲法第五十六條規定。通傳會組織法所以不適用憲法第五十六條規定之主要理由，係恐行政院院長僅任命與其同一政黨之人擔任，通傳會因而為一政黨所壟斷，不僅不符通傳會超出黨派以外，獨立行使職權之要求，並將因而損及通傳會原來制度設計之目的，其考量確屬合理。惟憲法明文規定如能以法律變更，則憲法規定豈非形同具文。

或謂憲法第五十六條規定僅適用於傳統層級式行政體制及應受行政院院長指揮監督之部會首長之任命，而不及於依法獨立行使職權之獨立行政機關成員之任命。且制憲者制憲之際，恐未慮及日後政經社文發展，而有另創獨立行政機關之需要，故有關獨立行政機關成員之任命，自亦得由立法另行規定。誠然憲法規定無法鉅細靡遺，容有立法補充之需要。惟近年修憲頻頻，其中為政府改造機關重組之彈性需要，業於憲法增修條文第三條增修第三項及第四項規定，以資因應。其中，並未就獨立行政機關成員之任命方式規定排除憲法第五十六條之適用。況

立法補充憲法規定之不足，仍以維繫憲法原旨為主，否則即難免有以立法修改憲法之虞。而如果真認為憲法第五十六條規定並不及於依法獨立行使職權之行政機關，就如何判斷何種行政院所掌理之業務得以立法方式予以抽離而劃歸由依法獨立行政機關掌理，亦無法提出一項可供判斷且具說服力的標準，則行政院即有因其掌理之行政事務逐一掏空而有形骸化之虞，而憲政體制亦有傾毀之危險，此當亦非立法者所思或所願見。

惟如前述，通傳會組織法所以避開適用憲法第五十六條規定，確有顧慮行政院院長恐有濫用人事決定權，而損及通傳會之獨立性，方有如上開通傳會組織法第四條相關規定之設計。惟誠如多數意見所言，立法權欲降低行政院院長藉由人事決定權對通傳會組成之政治影響，厥有多途，初無必要以排除適用憲法第五十六條規定為其手段（註七）。

註一：有關在具體個案爭議，如涉及憲法機關之間權限爭議時，要如何解釋適用權力分立制衡原則？從比較憲法的觀點論之，美國法院實務及學說理論在這方面的法院判決及學理，相當地豐富，可資參考。惟迄今為止，權力分立制衡原則在適用於具體個案時，究應如何解釋，美國憲法學者大多認為從美國聯邦最高法院的歷來判決，尚無法歸納出一個一致性的規則或標準，學理也尚無共識。根據學理分析，自一九七〇年代始，二種相對立的解釋取向主宰了美國聯邦最高法院審理有關權力分立爭議案件所採取之解釋方法，也就是形式論取向（formalism approach）與功能論取向（functionalism approach）（或有稱形式論（formalism）與功能論（functionalism）者）等兩種不同的解釋取向。這兩種取向，並非美國聯邦最高法院於判決中所使用的名詞，而純係學者分析聯邦最高法院的判決，而將法院所使用的解釋方法予以歸納，整理出兩種取向，而使用形式論取向及功能論取向，來描述法院所使用的這兩種取向。不過，因為上述學理的分析歸納，已成為美國討論權力分立制衡理論的主流，下級法院也有在其判決中，明文採取這種分類者。（例如，美國聯邦上訴法院哥倫比亞特區巡迴法院在 *Hechinger v. Metropolitan Washington Airports Authority* 案，引用最高法院判決，而將之歸類為功能論取向，36 F.3d 97, 100 (D.C. Cir. 1994)。）

簡言之，形式論取向強調權力分立，認為在憲法無明文例外規定時，立法權即應由國會行使，行政權即應由總統及其所屬部會行使，司法權即應由聯邦法院行使。因此法院在審理具體案件時，其主要即在確定系爭的權力屬於立法權、行政權、司法權中的那一種權力，以及行使該權力的機關是屬於國會、總統或法院，再觀察其相互間的搭配是否符合基本前提。

而功能論取向則強調三權間的制衡，政府的組織設計只要不危及各權力的核心功能，以及不影響各權力間的制衡關係，應允許其可彈性地將各權力予以混合。功能論者與上述形式論者最大差異之處即在以實用的觀點闡釋權力分立制衡原則，認為為使政府能因應社會的變遷，應允許政府組織作彈性的設計，以維持有效率的政府體制。不過彈性設計亦應有其界限，以防止政府其中一個權力部門獨大。因此，功能論者認為憲法的權力分立制衡原則，是在維持立法、行政、及司法三個部門間權力的均衡。其認為三個權力部門均有憲法所賦予的核心功能，這些核心功能或權力是不能被其他權力所侵奪的。所以，要討論某一政府的組織設計是否違反權力分立制衡原則，主要的關鍵即在視這樣的設計是否侵奪了三個權力部門中任何一個部門的核心功能而定。

形式論取向與功能論取向，各有其優點與缺點，很難說那一種取向一定優於另一個取向。美國憲法學界論辯至今，仍難有共識。形式論取向的優點，是符合法治（rule of law）的好處，透明、可預測性、及安定性。而功能論取向的優點，則是具有務實的好處（pragmatic values），適應性、效率、及正義。（請參見例如 William N. Eskridge, Jr., Relationships Between Formalism and Functionalism in Separation of Powers Cases, 22 HARVARD JOURNAL OF LAW & PUBLIC POLICY 21, 22 (1998)。）批評形式論取向者，指出形式論取向適用到具體案件的困難及不可行。除了立法權、行政權、司法權難以具體劃分而難有明確定義外，而且，形式論對於憲法權力分立原則的政府結構的主張，無法符合現時緊急的需要。根據形式論取向的觀點，不僅獨立行政管制委員會不合憲，即使總統所屬之行政部門各部會都不應有準立法權或準司法權。如此一來，將使目前運作中的現代行政國家（administrative state）的政府體制，造成解體。而批評功能論取向者，則謂其對於憲法的政府體系結構以及制憲先賢者的原始意圖，欠缺前後一貫的觀點，以至於採取功能論作為解決權力分立憲法爭議時，其實就是一種依個案情形決定，甚至是基於政治考量，而與法治（rule of law）的要求不符。（請參見例如 JESSE H. CHOPER, RICHARD H. FALLON, JR., YALE KAMISAR, & STEVEN H. SHIFFRIN, CONSTITUTIONAL LAW 156 (West Group, 9th ed., 2001)。）同時，憲法組織政府所以要求權力明確分立，即在強調可以追究責任。採取功能論取向，權力分立成為彈性設計，將無法貫徹責任政治。（請參見例如 Timothy T. Hui, Note, A "Tier-ful" Revelation: A Principled Approach to Separation of Powers, 34 WILLIAM & MARY LAW REVIEW 1403, 1410-11 (1993)。）

就法院於具體個案解釋權力分立制衡原則，究應採取功能論取向或形式論取向，不僅在學說討論上，尚難有共識，即使從學界提出的標準分析美國聯邦最高法院相關判決，亦無法歸納出最高法院採取那種觀點或偏好那種觀點。最高法院曾在同一天宣判的兩個案件，Bowsher v. Synar (478 U.S. 714 (1986)) 與 Commodity Futures Trading Commission v. Schor (478 U.S. 833 (1986))，分別採取了學者所謂的形式論取向及功能論取向作為判決的基礎。這其中與最高法院大法官的政治理念屬自由派或保守派，並無關係。因為根據學者分析，堅持功能論取向者僅前大法官 Byron R. White，而堅持形式論取向者亦僅有大法官 Antonin Scalia，而兩位大法官均是被認為屬保守派陣營者。（請參見例如 Matthew James Tanielian, Comment, Separation of Powers and the Supreme Court: One Doctrine, Two Visions, 8 ADMINISTRATIVE LAW JOURNAL OF AMERICAN UNIVERSITY 961 (1995)。）而值得注意的是，Scalia 大法官在被認為採取形式論取向為判決基礎之 1998 年 Clinton v. City of New York 案 (524 U.S. 417 (1998)) 中，則持反對意見。除了這兩位大法官之外，其餘多數大法官，不分所謂的保守派或自由派，對權力分立制衡原則的解釋，並無特別鮮明的立場。有學者認為多數大法官基本上會視案件性質，考慮究竟應採功能論取向或形式論取向最為妥適，而作不同的選擇，而認為其所採取的是兼採功能論取向與形式論取向之一種兼容並蓄取向 (an eclectic approach)。（請參見例如 Keith Werhan, Toward an Eclectic Approach to Separation of Powers: Moririson v. Olson Examined, 16 HASTINGS CONSTITUTION LAW QUARTERLY 393, 434 (1989)；Matthew James Tanielian, Comment, Separation of Powers and the Supreme Court: One Doctrine, Two Visions, 8 ADMINISTRATIVE LAW JOURNAL OF AMERICAN UNIVERSITY 961, 994-1002 (1995)。）

註二：如參考比較前註所介紹之美國憲法學理就權力分立制衡原則的探討，所提出的形式論取向與功能論取向，本號解釋多數意見就本案所應適用權力分立制衡原則之具體內涵，實係採取功能論取向的一種解釋。

註三：該原則係美國聯邦最高法院處理權力分立制衡案件時，援用的基本原則之一；亦被學者歸為功能論取向的一種原則。

美國柯林頓總統主政時期，司法部下之法律諮詢室 (Office of Legal Counsel, Department of Justice)，於一九九七年五月七日曾提出一份「總統與國會間之憲法權力分立」(The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress) 研究報告 (Dellinger Memorandum)



(<http://www.usdoj.gov/olc/delly.htm>)，其後並由當時提出該報告的司法部助理部長 (Assistant Attorney General) Walter Dellinger 之名，於西元二〇〇〇年正式發表於法律期刊 (Walter Dellinger, The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress, 63 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS 514 (2000))。根據該報告的分析與歸納，美國聯邦最高法院處理有關權力分立制衡原則案件時，是依循以下順序審查系爭立法之合憲性：「第一，是否抵觸憲法明文之規定？特別是立法程序（兩院通過加上送呈總統簽署）與任命程序（任命條款）必須遵守。第二，是否抵觸所謂「禁止擴權原則」（the anti-aggrandizement principle）？亦即國會立法是否擴張自己的權力，而以削弱其他部門（行政或司法）之權力為代價？第三，是否破壞整體之權力平衡與控制？」（中文翻譯及介紹請參見廖元豪，〈「畫虎不成」加「歪打正著」——從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋〉，《台灣本土法學》第 71 期，2005 年 6 月，頁 45 以下。）其中第二個步驟，即是禁止擴權原則。又，國立政治大學法律學院助理教授廖元豪教授認為上述的第一個步驟偏向於形式論，而第二與第三個步驟則偏向於功能論。亦即當憲法有明文規定作依據時，最高法院傾向以文義或憲法原意設定之結構與程序作為解釋依據。但憲法規定並非如此明確時，則容許以較為彈性的功能權衡來處理。

註四：基於政府再造之彈性需要，依憲法增修條文第三條第四項規定，各機關之組織、編制及員額，得基於政策或業務需要彈性調整，惟仍應依立法院依據憲法增修條文第三條第三項規定對國家機關之職權、設立程序及總員額，所制定準則性之法律規定為之。

註五：中央行政機關組織基準法對獨立機關尚有其他關於獨立機關組織、規模及建制標準，如該法第四條、第十一條、第三十二條、第三十三條第三項規定；關於獨立機關成員之選任方式與程序，如第二十條規定。均非涉及獨立機關應如何獨立行使職權之準則性規定。

註六：根據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。其中涉及行政院院長之提名權與總統之任命權。而依憲法第三十七條規定，總統依行政院院長之提名而任命行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，仍須經行政院院長副署，憲法增修條文第二條第二項並未免除行政院院長對總統任命行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員之副署權限，因此就憲法規定而言，憲法第五十六條所賦予行政院院長之提名權應屬實權，而總統之任命權則屬虛權。至於總統得因依憲

法增修條文第三條第一項規定，藉由其握有行政院院長之任命權或因政黨黨魁身分而影響行政院院長對行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員之人事提名，應屬政治實際的可能運作。

再者，憲法第五十六條所以賦予行政院院長對行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員之人事決定權，應係基於責任政治原則之考量，所為之制度設計。惟多數意見認為憲法第五十六條規定賦予行政院院長之人事決定權，僅限於行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員等內閣成員，而不及於類如本案所涉依法獨立行使職權之通傳會委員。多數意見認為行政院院長對類如通傳會委員的人事決定權，係源於憲法第五十三條規定。惟本席認為憲法第五十六條所規定之「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員」，包括擔負行政執行及決策之重要首長或委員在內。通傳會委員與其他內閣成員不同之處，在於其有任期保障，行政院院長不得任意將之予以免職。如比較參考美國獨立管制委員會制度，獨立管制委員會所以能維持其獨立性，主要即在委員受到任期制的身分保障，行政首長不得任意予以免職。而在美國有關獨立管制委員會之設計是否合憲的重大爭議，主要也在這個議題。

註七：有關獨立管制機關的設計，主要源自於美國，其政府組織也存有相當多的獨立管制機關，依其實際運作，有關獨立管制機關成員的任命，仍依其憲法第二條規定之任命條款為之，並未因其為獨立管制機關而另立法規定任命程序，也未因此而影響獨立管制機關的運作。在美國憲政歷史，美國國會曾立法就任命聯邦選舉委員會之委員，有異於憲法第二條任命程序之設計，而賦予國會對六名委員其中之四名委員有任命權，惟該規定經美國聯邦最高法院在一九七六年的 *Buckley v. Valeo* 案 (424 U.S. 1 (1976))，認違反美國聯邦憲法第二條二項之任命條款而屬違憲。固然，美國聯邦憲法第二條第二項之任命條款的設計，總統就政府重要人員之任命應經聯邦參議院之咨議及同意，因此美國總統之重要人事任命權並非獨享，而須與參議院分享，可因此減少總統濫權的危險。我國憲法第五十六條的設計，並未有應經立法院同意之規定，雖系爭通傳會組織法第四條相關規定之設計，規定立法院對通傳會委員有同意權，惟該部分因非聲請釋憲的標的，該設計是否違反憲法第五十六條規定，在本號解釋中，並未予以審究。惟如參考美國經驗，除同意權之外，減少總統經由任命程序對獨立管制委員會委員成員之政治影響，尚其他的配套設計，例如委員屬同一政黨者不得超過半數、交錯任期制等。而交錯任期制，除可避免總統任命全體委員之外，亦有業務經驗傳承的制度優點。

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院長任命部分、第五項及第十六條之規定並未違憲，因為本席所贊同，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（註一）。可見通傳會委員係依電信、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（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）（註二）、（註三）。

## 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（註四），皆以系爭法規若能證明其目的係在追求合法之利益，且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（註五）。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（註六）。我國憲法關於行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（註七）。是以，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（註八），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（註九）。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（註十），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（註十一）；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（註十二）。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，對通傳會之主任委員、副主任委員就該會之非個案事項並有質詢權（註十三）。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。

#### 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（註十四）。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（註十五）。按憲法第五十三條規定：「行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（註十六），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（註十七）。可見多數意見主張之行政一體原則，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，地方制度法第七十五、七十六條參照）。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（地方制度法第七十五、七十六條、第七十八至八十條參照），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（地方制度法第五十五至五十八條參照）（註十八）。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（註十九），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（註二十）。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（註二十一）。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（註二十二）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，要不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，係為廣納各界舉薦，並不具關鍵性作用。綜上以觀，通傳會組織法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「而牴觸權力分立原則」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（註二十三），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（註二十四）。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（註二十五），而通傳會及通傳會委員均係獨立行使職權（通傳會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為侵犯行政權之核心領域，而認為違背權力分立原則（註二十六）；甚至於總統制（註二十七）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（註二十八），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（註二十九）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（註三十）。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（註三十一）。多數意見一方面鑑於獨立機關性質之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（註三十二），避免政府與國會對抗下形成政治僵局（註三十三）。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（註三十四），尤屬必然。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，實際運作上仍須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」（註三十五）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，除須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（註三十六）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（註三十七）。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（註三十八）。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（註三十九），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，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，只須最高行政法院同意，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（註四十），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（註四十一）。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（註四十二）。

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「防止權力之不當集中」（註四十三），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薦三名，國會之「文化觀光委員會」推薦三名，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，且實施澈底之總統制，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（註四十四），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，實際上並不嚴重（註四十五）。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」（註四十六）。

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（註四十七），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（註四十八）。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（註四十九），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（註五十）。從而，權力分立原則之運用，不應刻板式或機械式的操作，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抵觸者，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，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（註五十一）。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（註五十二）。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（註五十三）。

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（註五十四）。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。且因釋憲機關調查能力之侷限性（註五十五），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（註五十六）。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（註五十七）。

#### 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（註五十八），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。

- 註一：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，第一一一頁以下。
- 註二：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—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。
- 註三：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)
- 註四：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。

註五：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。

註六：薩孟武，政治學，一九九二年五版，第一五九頁以下。

註七：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討對象，研考雙月刊二十八卷六期，第七七頁。

註八：陳淳文，通傳會委託鑑定意見書，第三頁以下。

註九：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.

- 註十：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。
- 註十一：參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—隸屬行政院之獨立機關」。
- 註十二：經查通傳會之網站，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。
- 註十三：行政院九十四年一月三日院台規字第〇九三〇〇九二七四八號書函，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。
- 註十四：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，第一三三頁。
- 註十五：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。
- 註十六：林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第二冊，第一八一頁以下。
- 註十七：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）人事案所批准之人事命令，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）。

註十八：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。

註十九：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。

註二十：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七十八、七十九條）。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？

註二十一：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二十一條第一項所規定，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。

- 註二十二：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。
- 註二十三：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。
- 註二十四：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。
- 註二十五：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。
- 註二十六：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。
- 註二十七：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」。
- 註二十八：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，委員長並須出席國務會議。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)。

註二十九：487 U.S. 654(1988)

註三十：Erwin Chemerlinsky, Constitutional Law : principles and policies, pp . 340, 345 (2 ed. 2002)。

註三十一：參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），第二十一至二十二頁。

註三十二：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。

註三十三：一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。

註三十四：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，必定超過推薦總名額十八名之半數，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。

註三十五：行政院九十五年三月二日院授研綜字第〇九五〇〇〇四〇〇四號函。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。

註三十六：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。

註三十七：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。

註三十八：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。

註三十九：參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。

註四十：參見黃維幸，本院委託鑑定意見書，第十七頁。

註四十一：Fritz Ossenbuhl, Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, DOV 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。

註四十二：Kohler, "Rechtsphilosophie und Universalrechtsgeschichte" in Holtzendorff's Encyclopaedie d. Rechtswissenschaft; Moderne Rechtsprobleme, 1907, 引自楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎧、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。）

註四十三：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。

註四十四：Commodity Futures Trading Commission v. Schor, 478 U.S. 833 (1986); Morrison v. Olson, 108 S. Ct. 2597 (1988)

註四十五：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，一九九三年四月，第一二八至一三五頁。

註四十六：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。

註四十七：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。

註四十八：參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。

註四十九：參見黃維幸，本院委託鑑定意見書，第二頁。

註五十：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。

註五十一：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。

註五十二：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。

註五十三：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；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。

註五十四：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,釋字第五四四號解釋即認「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。

註五十五: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。

註五十六:有學者亦質疑,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記錄第九頁。

註五十七: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。

註五十八: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）。

抄行政院函

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牴觸憲法第五十三條、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。

### 參、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理委員會之研究，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，獨立行政管理委員會係一專業性、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」之觀念，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「廳」。「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）」、「公安審查委員會」；厚生勞動省的「中央勞動委員會」；國土交通省的「船員勞動委員會」（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（中央勞働委員會、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、公安審查委員會：公安審查委員會委員長及委員獨立行使職權（公安審查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（公安審查委員會設置法第五條）。
- 5、中央勞務委員會：其中公益委員由內閣總理大臣經兩議院同意後任命（勞務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、船員勞務委員會之公益委員由國土交通大臣任命（勞務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「中央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先同意權，不僅有抵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先同意權，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先同意權（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 (Staatsfreiheit)」及「與政黨保持距離 (Parteienferne)」，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」之基本原則相抵觸，並抵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」二者之一有所抵觸。

#### 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。

#### 肆、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二，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 *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)

參考法條：中華民國憲法 第 11、53、56 條 (36.01.01)

中華民國憲法增修條文 第 3 條 (94.06.10)

訴願法 第 80 條 (89.06.14)

行政程序法 第 117、128 條 (94.12.28)

公務員懲戒法 第 4 條 (74.05.03)

司法院大法官審理案件法 第 5 條 (82.02.03)

國家通訊傳播委員會組織法 第 4、16 條 (94.11.09)

資料來源：司法院公報第 48 卷 10 期 1-104 頁司法院大法官解釋續編 (十九) 第 150-283 頁總

統府公報第 6708 號 12-198 頁守護憲法 60 年第 202-204 頁