

我國獨立行政委員會組織建制 與相關憲政問題之研究

計畫主持人：周志宏（國立台北教育大學）

協同主持人：黃昭元（國立台灣大學）

劉靜怡（國立台灣大學）

陳耀祥（國立台北大學）

行政院法規委員會委託研究
中華民國九十五年九月六日

目 錄

壹、研究目的	4
貳、我國獨立行政委員會之建制狀況	6
一、獨立行政委員會之概念	6
二、現行法上獨立機關之概念：獨立機關建制原則	7
三、中央行政機關組織基準法之規定	13
四、現行各種獨立行政委員會或類似組織之分析	14
五、國家通訊傳播委員會組織法	17
六、國家通訊傳播委員會引發之各種違憲爭議與憲法問題	19
參、各國獨立行政委員會之概況	22
一、獨立行政委員會制度之起源	22
二、總統制——以美國為例	24
三、內閣制——以日本為例	31
四、內閣制——以德國為例	33
五、雙首長制（半總統制）——以法國為例	36
六、小結	37
肆、我國獨立行政委員會之相關憲政問題	38
一、獨立行政委員會是否屬於行政權	38
二、獨立行政委員會與行政院之關係	39
三、獨立行政委員會人事任免權仍應屬於總統或行政院長	41
四、立法院不得以法律自我賦予對行政機關人事同意權	43
五、獨立行政委員會與總統、行政院長之人事任免權	45
六、立法院對獨立行政機關人事之參與	52
七、小結	54
伍、司法院大法官釋字第 613 號解釋之影響	55
一、行政一體原則	55
二、責任政治原則	56
三、權力分立原則	56

四、獨立機關之設置目的與原則	58
五、行政院應享有獨立機關之人事決定權	59
六、立法院對通傳會組織法之立法方式違反權力分立	61
七、政黨比例方式產生通傳會委員有違憲法保障通訊傳播自由 之意旨	62
八、行政院長任命委員及自行集會選舉正副委員之規定不違憲	64
九、對大法官釋字第 613 號解釋之檢討	66
陸、未來我國獨立行政委員會與行政院關係之建構	69
一、法制面	69
二、運作面	73
柒、結論與建議	75

我國獨立行政委員會組織建制 與相關憲政問題之研究

壹、研究目的

獨立行政委員會係源自美國之行政機關組織型態，目前我國行政機關被認為近似獨立行政委員會之設計者，包括中央選舉委員會、行政院公平交易委員會、行政院飛航安全委員會、行政院金融監督及管理委員會、考試院公務人員保障暨培訓委員會，以及甫立法通過之「國家通訊傳播委員會」等。然而上述機關之組織規定有所不同，其組織設計及人員產生方式，是否符合我國憲法，其組織法所涉及之憲政相關問題，均值得深入加以探討。

此外，依據總統府「政府改造委員會」提出的「獨立機關的建制理念與原則」亦有所謂「獨立機關」之概念，而依據「獨立機關建制原則」，我國於93年6月23日公布之「中央行政機關組織基準法」第3條第1項第2款規定：「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。」此所謂「獨立機關」是否即為「獨立行政委員會」之性質，兩者有無差異，「獨立行政委員會」或「獨立機關」之組織應如何建制，方符合憲法上之要求。尤其新近通過之國家通訊傳播委員會組織法之組織設計，是否符合憲法之規定與精神，亦引起不少爭議，有必要從憲法觀點探討其合憲性之相關問題。另由於司法院大法官已於釋

字第 613 號解釋針對國家通訊傳播委員會組織法是否違憲問題作成解釋，亦有必要從此一解釋之檢討與分析中，對於獨立行政委員會之相關憲政問題加以探討，並尋繹出未來我國「獨立行政委員會」或「獨立機關」建制及運作之基本原則。

貳、我國獨立行政委員會之建制狀況

一、獨立行政委員會之概念

「獨立行政委員會」又稱「獨立行政管制委員會」¹、「行政委員會」²、「獨立行政機關」³或「獨立機關」⁴，此皆係學理上之概念，一般認為是從美國發展出來的制度。國內學者及日本學者也多以此類概念來探討行政部門中具有獨立性地位之合議制組織。然而，現行「中央行政機關組織基準法」已明文規定有稱為「獨立機關」之組織類型，使得「獨立機關」已成為法律上之概念。依該法第3條第一項第2款之規定：「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。」另依該法第6條規定獨立機關原則上用委員會之名稱，但機關因性質特殊，得另定名稱。而依該法第32條第2項規定相當二級機關之獨立機關以設立五個為限。目前預計納入的五個獨立機關包括：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、國家通訊傳播委員會。

從概念上而言，獨立機關既然是行政機關又是合議制機關，原則上也稱委員會，則「獨立行政委員會」應該就是「獨立機關」，但「獨立機關」未必就是「獨立行政委員會」，像中央銀行未來應是獨立機關，也採合議制，但因性質特殊不稱為委員會。但若從其組織採合

¹參見林子儀，〈美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會〉，收於《當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，（台北：元照，1993），113、125頁。

²塩野宏著，《行政法Ⅲ，第二版，行政組織法》，（東京：有斐閣，2001），62至66頁。

³藤田宙靖著，《行政組織法》，新版，（東京：良書普及會，2001），87至88頁。

⁴王元廷、高明秋、林燕華，〈國會對獨立機關監督之研究〉，《立法院院聞》，33卷8期，2005年8月，83-102頁。

議制（理事會制）之特性來看，實質上也是可說是獨立行政委員會。因此，在本研究中，獨立行政委員會與獨立機關係共通之概念，除非特別註明否則不加以區別。

二、現行法上獨立機關之概念：獨立機關建制原則

關於「獨立機關」在我國現行法制之出現，應是直接源自於總統府政府改造委員會 91 年 3 月 30 日委員會決議提出之「獨立機關的建制理念與原則」⁵，依據該原則「獨立機關作為行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要讓若干的行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行。」⁶因此，獨立機關應屬於行政機關之一種，不包括立法機關、司法機關或監察機關，至於考試機關一般均認為是本質上亦屬於行政權，因此似毋庸排除。

再者依據該原則，所謂「獨立機關」的建置目的在於「在當代的憲政民主國家中，行政權所轄的官僚層級組織，基本上是由具有直接或間接民主正當性基礎的行政首長與政務人員來負責領導與指揮，並十分重視行政決策的政治責任。但是有一些管制性或調查性之公共事務的決策與執行，卻特別需要專業化、去政治化或在決策時充分考慮到政治與社會的多元價值，才能夠確保公共利益的實現並獲得人民的信賴；負責處理這些事務的行政機關，因此必須比一般的行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。獨立機關這種特殊的行政組織型態，基本上便是為了因應這些特殊公共

⁵ <http://www.president.gov.tw/2-special/innovation/t6-5-1.html>

⁶ 總統府政府改造委員會，〈獨立機關的建制理念與原則〉，91 年 3 月 30 日，一、前言。

事務之處理需要所做的組織安排。」⁷因此，「獨立機關」應是掌理「管制性或調查性之公共事務的決策與執行」而「特別需要專業化、去政治化或在決策時充分考慮到政治與社會的多元價值」必須「比一般的行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。」⁸

因此，獨立機關「之所以被界稱為『獨立』機關，乃是因為相對於講求政治領導與控制的一般行政機關而言，它們必須超越個人或黨派利益的考量，依據專業以及法律『獨立』行使職權。」⁹就此而言，獨立機關應是「依法獨立行使職權」，致於是機關行使職權獨立或成員行使職權獨立，雖未加以明確說明，但機關成員若未能獨立行使職權如何能期待機關能獨立行使職權，因此，理想上應是指兩者均獨立行使職權。

再根據該原則，「不把獨立機關列計為行政院之所屬部會或是個別業務部會的下級機關，讓它們不受一般行政層級體系的指揮監督，得以自成一種獨特的行政體系。」¹⁰當然「其首長或主任委員就不會是內閣的閣員，毋需參與內閣之政務運作或參加行政院院會，從而得與政治保持一定的安全距離。」¹¹該委員會並提出獨立機關建置的二十項原則¹²：

（一）獨立機關的設置條件

⁷總統府政府改造委員會，〈獨立機關的建制理念與原則〉，91年3月30日，二、獨立機關的建制理念。

⁸總統府政府改造委員會，〈獨立機關的建制理念與原則〉，91年3月30日，二、獨立機關的建制理念。

⁹總統府政府改造委員會，〈獨立機關的建制理念與原則〉，91年3月30日，二、獨立機關的建制理念。

¹⁰總統府政府改造委員會，〈獨立機關的建制理念與原則〉，91年3月30日，三、獨立機關的建制原則。

¹¹總統府政府改造委員會，〈獨立機關的建制理念與原則〉，91年3月30日，三、獨立機關的建制原則。

¹²總統府政府改造委員會，〈獨立機關的建制理念與原則〉，91年3月30日，三、獨立機關的建制原則。

1. 獨立機關之業務職掌，應本於權力分立原則與責任政治原則，審慎規劃設計；只有決策與執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會之多元價值的公共事務，方可交由獨立機關處理。性質上宜由政治部門做政策決定並承擔政治責任的公共事務，不論其專業程度如何，均不應由獨立機關承擔、負責。

2. 獨立機關應僅負責提供管制性或調查性的公共服務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。

3. 立法者在審議設置獨立機關的組織法案時，應聽取行政部門的意見，並宜委請學者專家與社會公正人士提出分析與評估報告，以期對各該獨立機關之設置必要性問題做周延考慮。

(二) 獨立機關的立法模式

4. 擬議中之「中央政府機關組織基準法」，應增訂專章或專節，規範獨立機關的設置條件與組織準則。至於個別獨立機關的設置與否，則應由立法者於相關法律中，依公共利益需要性之考量為個別之決定。

5. 本次「行政院組織法」之修正，毋須增列規定現存或另擬增設的獨立機關。

(三) 獨立機關的組織型態

6. 獨立機關基本上應採取合議制；除有特殊需要外，委員人數以五至九人為原則，並以專任為宜。

7. 獨立機關之委員由行政院長提名、總統任命；委員受有任期之保障，但委員間之任期宜採交錯方式，以避免任命權集中行使之缺失，並確保經驗之傳承。

8. 獨立機關成員之選任，應著重人選之專業性；組織立法時得規範其成員之專業資格。

9. 獨立機關成員之選任，應力求超越黨派取向的政治考量。

10. 各獨立機關因所掌業務的質量有別，所以其首長或主任委員毋需一律列為特任官，而委員職位所比照之職等亦得為不同之設計。關於須經政治任命之獨立機關成員的職位類型、敘薪基準等課題，應於擬議中之「政務職位法」設置準則性規範。

11. 獨立機關並無層級之別，惟各獨立機關之內部單位、員額規模與所屬人員職等之編制，仍得依機關所負業務之繁簡程度，比照適用不同之配置基準。

12. 為確保獨立機關有充分而且適任的專業人力，相關的組織法制應進行人事鬆綁，使獨立機關所屬之專業人員具備一定之專業證照或經驗即可任職，並得支領合理之專業加給。相關之人事聘任及管理等事項，宜單獨立法或於擬議中之「聘任人員人事條例」設置準則性規範，以期建立能夠配合獨立機關之業務需要的人事制度。

13. 為謀行政資源之節約精簡，各獨立機關之會計、政風、人事等業務及一般性之庶務，宜設聯合辦公室統籌辦理。

(四) 獨立機關的職權行使

14. 負責專業管制性業務之獨立機關於制定法規命令或作成行政處分時，應踐行行政程序法所定之聽證程序。

15. 各獨立機關應依所負業務性質為充分之資訊公開。

(五) 對獨立機關的監督機制

16. 為確保獨立機關之自主決策空間，其所為決策不受行政院之適當性監督與適法性監督。

17. 國會監督：立法院除得藉由立法規範控制獨立機關之權限與組成型態（例如委員資格）外，亦得透過預算審議對獨立機關為間接之監督。獨立機關於預算案交付立法院審查時應提出業務報告，並在此範圍內接受立法委員就其業務績效所提出之質詢。惟為避免獨立機關所為處分決定受到不當之政治壓力的干擾，其首長或主任委員應得拒絕回覆立法委員就繫屬於該機關行政程序之個別、具體案件所提出之質詢，立法院亦不得就獨立機關之內部評議資料行使文件調閱權。

18. 司法監督：對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就繫屬案件中獨立機關所為決策為適法性之監督。

19. 監察監督：獨立機關或其構成員如有行政違失，監察院得對之行使糾正權、糾舉權或彈劾權；獨立機關之預算執行情形，亦受監察院之審計監督。惟監察院就涉及獨立機關之案件所得行使之調查權限，仍應受必要之限制，以避免侵及獨立機關之自主決策空間。

20. 大眾監督：各獨立機關應就其業務執行狀況，定期（每季或每年）公佈「工作報告」，俾促進公眾與輿論之監督。

上述獨立機關建置原則當中，比較會產生憲法及法律上問題者包括：

1. 獨立機關與行政院之關係：獨立機關「其首長或主任委員不是內閣的閣員，毋需參與內閣之政務運作或參加行政院院會」此涉行政院作為最高行政機關之地位及責任政治與行政依體之原則，也涉及憲法第 54 條：「行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。」。獨立機關是否為行政院各部會之問題。

2. 獨立機關之設立原則與職權特性：「1. 獨立機關之業務職掌，應本於權力分立原則與責任政治原則，審慎規劃設計；只有決策與執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會之多元價值的公共事務，方可交由獨立機關處理。性質上宜由政治部門做政策決定並承擔政治責任的公共事務，不論其專業程度如何，均不應由獨立機關承擔、負責。」「2. 獨立機關應僅負責提供管制性或調查性的公共服務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。」此涉及憲法上對於獨立機關設置之有無限制之問題。

3. 獨立機關的組織與人員：「6. 獨立機關基本上應採取合議制；除有特殊需要外，委員人數以五至九人為原則，並以專任為宜。」「7. 獨立機關之委員由行政院長提名、總統任命；委員受有任期之保障，但委員間之任期宜採交錯方式，以避免任命權集中行使之缺失，並確保經驗之傳承。」「9. 獨立機關成員之選任，應力求超越黨派取向的政治考量。」此涉及立法院對於獨立機關組織法之立法裁量有無界限之問題。

4. 獨立機關之監督：「16. 為確保獨立機關之自主決策空間，其所為決策不受行政院之適當性監督與適法性監督。」「17……其首長或主任委員應得拒絕回覆立法委員就繫屬於該機關行政程序之個別、具體案件所提出之質詢，立法院亦不得就獨立機關之內部評議資料行使文件調閱權。」「19……監察院就涉及獨立機關之案件所得行使之調查權限，仍應受必要之限制，以避免侵及獨立機關之自主決策空間。」

三、中央行政機關組織基準法之規定

在上述獨立機關建置原則的影響及立法院各政黨的角力之下，93年6月立法院制訂、總統公布實施之「中央行政機關組織基準法」第3條第2款將「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，「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21條之規定：「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）」之規定，亦可進一步推知，除立法院於立法過程中增加獨立機關「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」之規定，係以法律賦予立法院自身同意權之規定，與上述獨立機關建置原則不符外。基本上，立法者也認為：所謂「獨立行使職權，自主運作」和「

不受其他機關指揮監督」兩個獨立機關之特色要求，可與「由一級機關首長（即行政院院長）任命」之規定並存，不影響其獨立性，而且，其不受「政治力」或其他不當勢力干涉的基本要求，立法者乃是透過「具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任」的消極「限制同一黨籍比例」設計方式，做為達成目的的手段，而非透過立法積極「政黨比例」的方式，達成去政治力干擾的目的。

四、現行各種獨立行政委員會或類似組織之分析

其實廣義而言，凡組織上具有獨立性、行使職權不受上級機關之指揮監督，組織成員係依據法律獨立行使職權者，若均可稱之為「獨立機關」，則廣義的獨立機關似可包括憲法上的獨立機關與法律上的獨立機關。前者包括：考試院¹³、監察院¹⁴、司法院¹⁵，其組織並無上級機關，具有獨立性，行使職權不受上級機關之指揮監督，組織成員亦係依據法律獨立行使職權；後者則包括：各級法院¹⁶、三一九槍擊事件真相調查特別委員會¹⁷、國家通訊傳播委員會¹⁸、行政院金融監督管理委員會¹⁹、行政院公平交易委員會²⁰，這些機關在組織法上有獨立

¹³ 中華民國憲法第 88 條：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」

¹⁴ 中華民國憲法增修條文第 7 條第 5 項：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」

¹⁵ 中華民國憲法第 80 條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」司法院組織法第 5 條第一項：「大法官須超出黨派以外，獨立行使職權，不受任何干涉。」

¹⁶ 中華民國憲法第 80 條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」

¹⁷ 三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例第 4 條第 1 項：「本會及本會委員須超出黨派以外，依法公正獨立行使職權，對全國人民負責，不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉。」

¹⁸ 通訊傳播基本法第 3 條第 1 項：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」國家通訊傳播委員會組織法第 7 條第 1 項：「本會依法獨立行使職權。」第 2 項：「本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」

¹⁹ 行政院金融監督管理委員會組織法第 9 條第 1 項：「本會依法獨立行使職權。」第 2 項：「本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動。」

的地位，在職權行使上有獨立性，其成員係依據法律獨立行使職權，為典型的獨立機關。但現行中央行政機關組織基準法規定之獨立機關為行政機關之性質，因此自不包括各級法院在內。因此，該法上所稱之獨立機關，可稱之為「狹義的獨立機關」或「獨立行政機關」或「獨立行政委員會」。另外，行政院飛航安全委員會²¹、中央選舉委員會²²則係在法律上規定該機關應依法「依法獨立行使職權」或「依據法令公正行使職權」，但未有法律明文規定其成員依法獨立行使職權，可稱為不完全之獨立機關。至於公務人員保障暨培訓委員會²³則是僅規定其成員「依據法律獨立行使職權」而未規定機關獨立行使職權，此亦為不完全之獨立機關。

此外，現行法律或法規命令中尚有組織法上不具機關之地位，但規定其成員行使職權係「依法獨立行使職權」者，例如：公害糾紛調處委員會²⁴及消費者保護團體評定審議會²⁵，這些並非「獨立行使職權，自主運作」當然不是獨立「機關」。

²⁰ 公平交易法第 28 條：「公平交易委員會依法獨立行使職權，處理有關公平交易案件所為之處分，得以委員會名義行之。」行政院公平交易委員會組織條例第 13 條：「本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權。」

²¹ 飛航事故調查法第 3 條：「為公正調查飛航事故，改善飛航安全，政府應設飛航安全調查委員會（以下簡稱飛安會），依法獨立行使職權。」、第 5 條第 2 項：「飛安會獨立行使職權，有關機關本於其職權所為之調查及處理作業，不得妨礙飛安會之調查作業。」行政院飛航安全委員會組織規程第 3 條：「本會就主管事務，得請各級主管機關協助辦理或委託其辦理；本會依民用航空法規定獨立行使職權，司法機關對航空器失事或重大意外事件之刑事責任判定及後續相關處分，應於本會完成調查報告後配合辦理。」

²² 公職人員選舉罷免法第 8 條第 6 項：「各級選舉委員會，應依據法令公正行使職權。」

²³ 公務人員保障暨培訓委員會組織法第 9 條第 2 項：「本會委員於審議、決定有關公務人員再復審及再申訴案件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。」

²⁴ 公害糾紛處理法第 7 條：「調處委員會委員，依法獨立行使職權，於在職期間，非有左列各款情形之一，不得於任滿前予以解聘：一、受有期徒刑以上刑之判決確定者。二、受破產或禁治產之宣告者。三、任公務員而受撤職或休職之處分者。四、因身心障礙致不能執行職務者。」

²⁵ 消費者保護團體評定辦法第 8 條：「審議委員依法獨立行使職權，非有下列各款情形之一，行政院消費者保護委員會不得於任滿前予以解聘：一 受有期徒刑以上刑之判決確定者。二 受破產或禁治產宣告者。三 任公務員而受撤職或休職之懲戒處分者。四 因身心障礙致不能執行職務者。五 有第九條之自行迴避事由而不迴避者。六 有其他具體情事顯示其不適任者。」

表一：我國現行獨立機關或類似組織比較表

	法律地位 (設置之依據 為憲法、法律 或法規命令)	機關組織獨立 (無上級機關)	機關行使職權 獨立	機關成員行使 職權獨立
司法院	憲法	○	○	○
考試院	憲法	○	○	○
監察院	憲法	○	○	○
各級法院	法律	×	○	○
三一九槍擊事件真相調查特別委員會	法律	×	○	○
國家通訊傳播委員會	法律	×	○	○
行政院公平交易委員會	法律	×	○	○
行政院金融監督管理委員會	法律	×	○	○
行政院飛航安全委員會	法律	×	○	?
中央選舉委員會	法律	×	○	?
公務人員保障暨培訓委員會	法律	×	×	○
公害糾紛調處委員會	法律	×	×	○
消費者保護團體評定審議會	法規命令	×	×	○

五、國家通訊傳播委員會組織法

雖然有上述獨立機關建置原則及中央行政機關組織基準法對於獨立機關之原則性規定，然而立法院仍然在 94 年通過「國家通訊傳播委員會組織法」（以下簡稱通傳會組織法）並於同年 11 月 9 日由總統公布施行。

其中通傳會組織法第 4 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 1 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 2 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 3 項）

「前二項之推薦，各政黨（團）未於期限內完成者，視為放棄。」

」(第4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。」(第5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。」(第6項)

「首屆審查會所需人員及預算，由本會籌備處支應。第二屆審查會所需人員及預算，由本會支應。」(第7項)

此一規定不但有許多地方與前述「獨立機關建制原則」不同，也與立法院通過之「中央行政機關組織基準法」有關獨立機關之規定不符。因此也引發了立法院違反權力分立原則，其制定之「通傳會組織法第四、六、十六等條，有關國家通訊傳播委員會(以下稱「通傳會」)之組織、委員資格、覆審制度等相關規定，有違憲法第五十三、五十六、七、十一、十四、十八、二十二等條規定意旨，破壞權力分立與制衡、侵害行政院院長提名權及總統任命權、違反法律不溯及既往等原則，並侵害人民之平等保障、廣播電視自由、結社自由、參政權等基本權利」²⁶之違憲疑義，致行政院聲請不得不聲請司法院大法官解釋憲法。

行政院解釋憲法聲請書中有關通傳會作為獨立機關其建置與憲法有牴觸疑義部份之重點包括：

一、通傳會組織法第四條以「法律」增加憲法所未賦予立法院的事前同意權，侵害行政院院長之人事任免權、實質架空行政院院長之

²⁶ 行政院解釋憲法聲請書。

部會首長人事提名權（通稱組閣權）與侵害總統對於部會首長之任命權，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：「本院副院長，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。

二、依通傳會組織法第四條規定，立法委員既介入並行使提名權，又得行使事前同意權，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，造成權力集中，且無制衡，再者，依該法第四條組成之審查會係「私人參與組成之行政委員會」其所做成之審查結果，卻具有強制拘束本院之效力，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。此種設計顯然抵觸憲法權力分立與制衡之要求，嚴重破壞權力分立與制衡原則，違反民意政治與責任政治原則。

三、通傳會組織法第四條規定，以「政黨比例」方式推荐審查會委員及通傳會委員，導致政黨介入控制，成為政黨代表支配之機關，明顯侵害憲法第十一條或二十二條所保障之廣播電視自由、憲法第十一條所保障的言論自由、憲法第十四條所保障的結社自由，以及憲法第十八條所保障的服公職權。

六、國家通訊傳播委員會引發之各種違憲爭議與憲法問題

基於行政院上述解釋憲法聲請書之內容，司法院大法官也提出了八點通傳會組織法涉及到的違憲爭議與憲法問題，其中有以下七點

²⁷是與獨立機關組織建制有關之問題：

- 一、依國家通訊傳播委員會組織法(以下簡稱通傳會組織法)所賦予之職權，國家通訊傳播委員會(以下簡稱通傳會)是否隸屬於行政院之行政機關?若認非隸屬於行政院之行政機關，其憲法上之定位如何?
- 二、如通傳會是行使行政權之獨立機關，其行使擬定通訊傳播政策及個案執行等職權，除個案決定之適法性經由訴願審議程序受行政院審查外，並不受行政院指揮監督，在我國憲政體制下，是否違反憲法第五十三條(行政院為國家最高行政機關)與憲法增修條文第三條第二項(行政院對立法院負責)之責任政治原則?
- 三、獨立行政機關人事任免權之歸屬與分配，於內閣制、總統制或雙首長制是否有所不同?
- 四、立法院之人事同意權，是否以憲法明定者為限?立法院對憲法機關以外之其他機關人事同意權，得否以法律加以規定，其界限如何?
- 五、如通傳會是行使行政權之獨立機關，其委員之產生，行政院只能就立法院各黨團推薦組成之審查委員會審查通過之人選提名之，並須經立法院同意，於我國憲政體制，是否違反權力分立原則與憲法第五十六條之規定(行政院各部會首長由行政院長提請總統任命)?人事任免權是否為行政權之核心範圍?
- 六、通傳會委員依政黨比例推薦之人員產生者(通傳會組織法

²⁷ 其中第八點為：「通傳會組織法第十六條所規定之覆審制度，其立法目的為何?聲請覆審應否有一定之條件限制及程序規範?系爭覆審制度是否與法安定性原則有違並因此違憲?與信賴保護原則、平等原則及維護人民權利之關聯性如何?是否與憲法之意旨相符?」此點因與通傳會作為獨立機關之組織建置無關，因此本文中暫不討論。

第四條)，是否符合通傳會組織法之立法目的？是否違反憲法保障廣播電視自由與平等權之精神？

七、通傳會設計為獨立機關，如主要目的在於確保職權之行使不受任何干預(包括政治力之干預)，則委員依政黨比例推薦之人員產生者，是否與上開精神有違？於憲法上如何評價？

以上七點憲法問題，也是本研究所要探討之重點，以下便先從比較法之觀點，從獨立機關或獨立行政委員會之起源及各國之情形，來探討第三點問題，即：「獨立行政機關人事任免權之歸屬與分配，於內閣制、總統制或雙首長制是否有所不同？」。

參、各國獨立行政委員會之概況

一、獨立行政委員會制度之起源

以比較法制的發展歷史做為對照觀察的對象，對於釐清獨立行政委員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做成之決定，不受外界的不當干涉。換言之，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。

由於美國憲法本文第二條 (Article II) 規定身為行政權首長的總統對於行政部門 (executive departments) 具有控制權力，由於在當時的制憲者心目中，並未預見獨立機關 (independent agencies) 建置出現的可能性，所以在憲法意涵的解釋上，不應將上開憲法本文之規定，直接做為解釋所謂的「獨立性」，其意義便是在於排除行政權對於晚近成立的獨立機關行使控制或影響力的依據。²⁸

從美國獨立機關的歷史發展經驗來看，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行政權首長總統對於這個委員會主導性過強的疑慮，但是，也有行政法學者認為這充其量只是臆測而已，到底 ICC 的獨立建置，是不是以獨立於行政權之外的「獨立性」做為主要考量，並

²⁸ See RICHARD J. PIERCE, JR., SIDNEY A. SHAPIRO & PAUL R. VERKUIL, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 87-88 (2nd ed., 1992).

無特別明顯的佐證可言²⁹，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³⁰，而自從其成立之後，ICC 經常被視為「國會的延伸」(arm of Congress)，反而是值得注意的現象；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的聯邦貿易委員會 (Federal Trade Commission，簡稱 FTC) 在 1914 年成立時，免於獨立機關受到政治力影響 (political influence) 的觀念，卻是的確已經深植在國會心中。³¹

美國在一九三〇年代新政時期，因應大量的行政管制需求，成立了不少重要的獨立機關，此一現象被稱之為「無首長的第四部門」(headless fourth branch)。³² 究竟何以某些行政管制機關會特別被設計成獨立機關的形式，與其他行政管制機關不同，其實並無簡而易見的答案可言。根據美國國會參議院在 1989 年針對聯邦行政管制體系所做的一份研究，則是認定美國國會之所以會將某些行政管制機關設計成以獨立機關的形式建置，主要是基於兩個理由：一是要讓這種類型的行政管制機關能夠和行政權的控制有所隔絕，其二則是要讓這些「獨立機關」能夠更容易受到國會政治勢力的影響。³³ 然而，究竟這兩個理由彼此之間是否毫無矛盾之處？更重要的是，這兩個理由是否合乎憲政基本原理？都是相當值得進一步深入探討的議題。究諸實際，直到一九八〇年代，美國國會和行政權之間涉及權力分立的問題可謂層出不窮，而聯邦最高法院也處理了不少這類涉及權限爭議的案件

²⁹ *Id.* at 89.

³⁰ See STEPHEN G. BREYER & RICHARD B. STEWART, *ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY: PROBLEMS, TEXT, AND CASES* 117 (3rd ed., 1992).

³¹ *Id.*

³² See generally Report of the Committee with Studies of Administrative Management in the Federal Government (1937). See also President's Advisory Comm'n. on Executive Organization, Report on Selective Independent Regulatory Agencies 14-15(1971).

³³ See generally Report of the National Commission on Ethics Law Reform (1989). See also Paul R. Verkuil, *The Purposes and Limits of Independent Agencies*, 1988 DUKE L. J. 257.

³⁴，美國公法學界對於此一議題進行探討和辯論的廣度和深度，也達於高峰³⁵，頗有參考比照之價值。

二、總統制-以美國為例

就美國「獨立機關」的發展過程而言，不但充滿了國會針對行政權首長總統的提名任命權和免職權施加限制的痕跡，而且，由國會所發動的「去政治力影響」此一基本建置原則，大致上還透過限制同一政黨比例不得超過某一上限的方式，達成獨立行政管制機關的建置目的。

我們從以獨立行政管制委員會建置方式設立的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 委員是由行政權首長提名，由參議院同意後任命而產生。委員共五人，任期五年，主任委員則由行政權首長指定任命之，提名任命權屬於行政權，而國會則是只具有被動的同意與否的權力，這是權力分立制衡制度下的常見設計。和美國其他相同類型的獨立行政管制機關一樣，FCC 的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，不得超過三名）的形式，此一規定，無非是要在達到去政治力影響目的和維護 FCC 的獨立性之餘，仍然遵守權責相符的責任政治原理，俾使以上同屬維繫現

³⁴ 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）。

³⁵ 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).

代憲政國家精神的兩個民主法治原則並行不悖。

從美國聯邦最高法院的判決內容來看，聯邦最高法院在 *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的權力，立法權不可限制行政權首長的免職權，³⁶而在 *Humphrey's Executor v. United States*³⁷ 一案中，則認定立法權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的成員行使免職權，是屬於合憲的規定，可以推知美國聯邦最高法院乃是認為：「免職權」是決定獨立行政管制委員會是否具有獨立性的要素之一，此一見解迄今未曾改變。而此一針對總統免職權予以限制的設計，則是要讓獨立行政管制委員會能夠「獨立」而「不孤立」。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之獨立性有無的必要因素。但聯邦最高法院亦曾在 *Buckley v. Valeo* 一案中認為國會不得在法律中授權其自己或國會成員任命官吏。最高法院因此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：如此規定使本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。³⁸

(一) 美國獨立機關設計之建置原則

³⁶ 272 U.S. 52 (1926).

³⁷ 295 U.S. 602 (1935).

³⁸ 林子儀著，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)，132 頁。

美國關於獨立機關之設計，「去政治化」為一基本建置原則，其係以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。以美國聯邦傳播通訊委員會（Federal Communications Commission，以下簡稱 FCC）為例，FCC 之委員是由總統提名，參議院同意後，再由總統任命；主任委員則由總統指定任命。FCC 委員之提名權及任命權均屬於行政權，參議院則只具有被動之同意權。美國參議院對於該國獨立行政委員會成員之任命，雖享有事前同意權，然此乃因美國憲法第 2 條第 2 項明文規定總統在任命各部會首長等高級官員時，應向參議院提名，經參議院同意後任命，故其與權力分立制衡之理念並無不符。

關於「去政治化」之原則，FCC 之設計與美國其他同類型之獨立機關一樣，即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，此一設計，無非是要在達到去政治力影響目的及維護 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二個民主法治原則並行不悖。

至有關「獨立性保障」，主要是指國會透過立法手段，限制行政權首長對於獨立管制委員會成員之免職權，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，國會得透過立法，限制行政權首長對獨立行政管制委員會委員任意免職之權力，使行政權首長只能在法律所規定之法定事由發生時，才能依法行使免職權。美國聯邦最高法院亦認為「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。而將獨立性界定為對於總統免職權之法定限制，則在使獨立行政管制委員會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」當做選項之一，亦從未以剝奪行政權首長之「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。

（二）美國獨立機關與其他行政部門在政策上的協調

以美國法制而言，獨立委員會開始大量出現，和當時科技和產業快速發達所導致的管制需求此一時代背景有關，也與行政權和立法權的互動和制衡關係，有密切的連結可言：在確保某些特定領域的行政管制，具有獨立性之餘，行政權和立法權依然能夠在責任政治的前提下，互相制衡。正因為如此，美國的獨立行政管制委員會，幾乎都是設計成由行政權獨佔提名權，立法權行使同意權的模式。從美國比較法的經驗，不難發現：隨著時代的變遷，行政管制需求也難免有所改變，在此一脈絡下，雖然難以一一列出「行政權的核心領域」為何，但是美國法制卻至少告訴我們，「人事任命權不是核心領域」此一結論，幾乎無法推導出來。

美國法制運作在維護各個獨立委員會和行政部門的整體協調和效率時，還是以白宮此一行政權的中心為主軸，從白宮所轄的 Office of Management and Budget（簡稱 OMB）近年來所扮演的角色，或可推知一二。OMB 的設立宗旨，具有強化行政管制部門一體追求效率的作用，例如：要求所有機關，不分直接統屬於行政權的行政機關和具有獨立行政管制委員會的獨立行政管制機關，均須就其執法措施和施政計畫進行 cost-benefit analysis（成本效益分析），此一實例或

可說明除了適法性監督之外，美國法制下的行政權也會對獨立行政委員會行使某程度適當性監督。尤其，當獨立行政管制委員會與其他行政部門之間的職權行使，不免出現範圍重疊和交叉之處時，例如美國聯邦司法部（Department of Justice，簡稱 DOJ）、聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，簡稱 FCC）和聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission，簡稱 FTC）這幾個分別屬於行政部門和獨立委員會的行政機關，在審查、調查甚至起訴媒體、電信和傳播等產業的購併、結合和聯合行為這類反拖拉斯案件時，依其事務本質和個別作用法之規定，職權範圍重疊和必須互相協助與協調之處，均不在少數，以上所述的監督模式，便可顯現出其必要性。對照觀之，目前通傳會的職權，和行政院所轄的行政機關，無論是新聞局、交通部、公平交易委員會、經濟部、財政部甚至外交部等等之職權，重疊交叉且需互相協助和協調之處，從通傳會組織法第三條所規定的職權範圍，即可得知。

以柯林頓總統時代為例，柯林頓政府在 1993 年發布行政命令 12,866 號（Executive Order 12,866）取代雷根總統時期透過舊命令 Executive 12,291 Executive 12,498 兩者所建立的監督系統，但是同樣要求機關將重要的管制規則和措施交由 OMB 審查，並且仍然以成本效益分析作為主要的評估方式。唯一不同的是，在柯林頓時政府期，因為 OMB 所使用的審查標準較低，而且機關與總統兩者間對於管制政策的意見較為一致，所以使得 OMB 與機關之間衝突案例，的確較過去為少。

但是，值得注意的是，柯林頓總統時期的 OMB 在節制表象之下，卻隱含了當時的行政權總統對於行政領域更多的掌握和監督意義。首先，OMB 的成本效益分析要求，擴及於獨立行政機關，這和在雷根總

統時期完全排除對獨立行政機關的審查，有所不同：在柯林頓總統時期，雖不要求對獨立行政機關的個別管制規範和措施進行審查，但是要求獨立行政機關必須符合 OMB 的管制計劃程序（regulatory planning process），而且受副總統監督，該程序使得包括副總統在內的其它內部行政程序參與者，可以在獨立行政機關的管制計畫和其他機關或總統之規則有衝突的情事發生時，要求獨立行政機關重新慎重考量其管制規範和措施的合理性和適當性。而此一要求，往往則是基於行政權對於獨立機關和其他行政機關之間的職權重疊交叉，因而可能產生衝突，而這類衝突在行政權內部亟需一互相協調和折衷的考量而來的。³⁹

以通訊傳播領域的反拖拉斯實務為例，除了州政府也具有管制費率、服務品質和所有權移轉等權限之外，凡是涉及購併、結合和聯合行為等案件，幾乎均屬典型涉及多個聯邦管制機關的案件。

首先，根據 Clayton Act 之規定，美國聯邦司法部 DOJ 和獨立行政管制委員會 FTC 兩者都有權管轄並審查電信通訊領域的結合案件（telecommunications mergers），但是有關共同載具（common carriers）的結合案件，則是明文排除於 FTC 的管轄之外，因而 FTC 在 Clayton Act 中所行使的權力，絕大多數只集中在涉及有線電視和其他傳統大眾媒體的結合案件。其次，根據 Clayton Act 的 Section 7 和 Section 11 之規定，針對涉及傳統廣播執照或電信共同載具等之購併和結合案件，有可能實質降低市場競爭或形成市場獨佔力量者，FCC 亦和 FTC 與 DOJ 共同分享管轄權力。不過，值得注意的是，FCC 在此一部份的權力行使，事實上絕大部分是依照 Communications Act of 1934 所要達成的「公共利益」（public interest）此一廣

³⁹ See, e.g., Richard H. Pildes & Cass R. Sunstein, Reinventing the Regulatory State, 62 U. CHI. L. REV. 17 (1995).

泛授權為之，而非援引 Clayton Act。簡言之，FCC 所肩負之管制職責，其實比較偏向從整體角度考量個別結合案件對於通訊傳播政策之影響，而身為法律執行機關的 DOJ，則是側重於繫爭案件對於市場競爭所造成的影響，而此一對市場競爭的關切，又和 FTC 的管制目的重疊。從過去至今的實務運作經驗看來，美國聯邦政府在通訊傳播管制領域此一分工和競合關係，對於消費者和被管制者來說，是不確定性的重大根源之一，但也同時突顯出以上三個機關在管制政策方向與法律執行上，具有密不可分的協調關係此一事實。

根據美國法制，除非法律另有明文規定，聯邦政府的司法訴訟，概屬其檢察總長（Attorney General）統轄之權力。⁴⁰至於獨立行政機關，國會則是依據個別獨立行政機關的權力行使需求，授權某些獨立行政管制機關在某些情況下，可以以自己獨立之名義，就其行政管理職權範圍內之事務，在法院中進行訴訟，相對地，某些獨立行政機關，則不具有此一獨立進行訴訟的權力。⁴¹特別值得說明的是，尤其是涉及刑事訴追的案件，絕大部分均是由聯邦司法部主導。即使大部分的行政機關均具有調查權限，但是其一旦決定應該提起刑事訴訟，均須移轉給聯邦司法部，這是聯邦司法部在其本身獨立的刑事訴追權限之外，頗為重要的權限之一。至於 DOJ 本身即使在未經其他獨立管制委員會或行政機關移轉刑事案件時，亦得獨立行使檢察權，則是無庸贅言。⁴²

舉例而言，在 1993 年至 2003 年之間，DOJ 拒絕對 Securities & Exchange Commission（簡稱 SEC）此一獨立行政管制委員會所移送

⁴⁰ 28 U.S.C. §§ 516-519 (1994).

⁴¹ See generally Neal Devins, *Unitariness and Independence: Solicitor General Control over Independence Agency Litigation*, 82 CAL. L. REV. 255 (1994).

⁴² See generally Marshall J. Breger & Gary J. Edles, *Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agency*, 52 ADMIN. L. REV. 1111, 1236-94 (2000).

的刑事案件，提起訴訟的比例，幾乎達百分之六十，⁴³是 DOJ 主導獨立行政管制委員會訴訟權的明顯例證之一。同樣地，在 *FEC v. NRA Political Victory Fund*⁴⁴ 這個涉及聯邦選舉委員會（Federal Election Commission，簡稱 FEC）此一獨立委員會的訴訟中，美國聯邦最高法院即認定由於其組織法並未賦予 FEC 獨立的訴訟權能，因此 FEC 並無在聯邦最高法院中以自己之名義，獨立進行訴訟之權力可言。所以，在目前美國法制的運作實務中，舉凡涉及違法競選經費或者聯邦選舉法令等訴訟，均由美國聯邦司法部 DOJ 起訴和進行訴訟。

三、內閣制-以日本為例

日本之獨立行政委員會制度是在戰後民主化過程中，為確保不受政黨壓力，而得以中立、公正地行政之目的，從美國導入之制度。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。該等獨立行政委員會仍在內閣或內閣總理大臣「所轄」之下，然依日本憲法第 65 條規定，內閣雖對行政整體有統括權之意思，但並未要求所有之行政都由其直接指揮監督，因此，就具有政治中立性要求之行政，可例外由獨立於內閣指揮監督之機關擔當，且最終仍能受國會監督者，亦屬合憲。況內閣對該等委員會仍具有人事權及預算權，所以不違反憲法第 65 條。

日本獨立行政委員會委員之任免，依其各自之法律規定，如公害等調整委員會、公正取引委員會、公安審查委員會之委員長及委員，

⁴³ Walter Hamilton, *Corporate Scandals Bring Calls for Jail*, L.A. TIMES, July 9, 2002, at C1.

⁴⁴ 513 U.S. 88, 98-99 (1994).

均由內閣總理大臣經兩議院之同意後任命⁴⁵；國家公安委員會之委員及中央勞動委員會之公益委員，亦均由內閣總理大臣經兩議院同意後任命⁴⁶；另船員勞動委員會之公益委員及司法考試委員會之委員，分別由國土交通大臣及法務大臣任命⁴⁷。

日本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，甚至完整之任命權。

關於國會所以能僅依法律規定對獨立行政委員會之人事享有同意權，一方面可能是由於日本憲法對於國會是否享有人事同意權？對哪些行政機關之人事享有同意權？並未有明文規定；另一方面，可能是因為日本為內閣制國家，總理大臣是國會自國會議員中議決產生，且依日本憲法第 41 條規定：「國會為國權之最高機關，亦為國家唯一之立法機關。」因此在不侵害總理大臣對國務大臣任免權（日本憲法第 68 條）之情形下，以法律規定其人事同意權。

在日本何種行政事項適合於行政委員會制度並無單一之基準存在，戰後導入委員會制度之初，是基於強烈的行政民主化之意識，但現今比起行政民主化之要求，毋寧是基於職務遂行上政治中立性之確保、專門技術判斷之必要、複數當事人利害之調整、準司法程序之必要等各種面向作為其設置依據，上述各種理由也未必相互排斥。

行政委員會雖一方面受有獨立性之保障，但必須注意的是行政委員會並無法律案之提案權⁴⁸也不能向財務省直接要求預算⁴⁹，因此對於

⁴⁵公害等調整委員會設置法第 7 條、獨占禁止法第 29 條第 2 項、公安審查委員會設置法第 5 條。

⁴⁶警察法第 7 條第 1 項、勞動組合法第 19 條之 3。

⁴⁷勞動組合法第 19 條之 13、司法考試法第 13 條第 1 項、第 2 項。

⁴⁸內閣府法第 7 條第 2 項、國家行政組織法第 11 條。

⁴⁹財政法第二十條。

內閣及省仍有其從屬性。

行政委員會雖然在戰後改革過程中有許多被設立，但在以後的行政改革潮流中，則有許多被廢止，現僅存公正取引委員會等少數幾個行政委員會存在。其中雖有因其本身行政業務終了而廢止者，多數則改組為諮詢機關或審查機關性質之審查會，而被廢止。其原因為美國之行政裁決方式與日本之行政風格難以融合，反之，也可以說是在日本行政風格改變過程中將委員會制予以修正，以適合其國情。⁵⁰

四、內閣制-以德國為例

「德國法制下並無美國「獨立管制委員會」的制度。可以比較討論的相近（但實異）制度是所謂的「部會外行政」(ministerialfreie Verwaltung) 中的部會外獨立的管制機關 (unabhängige ministerialfreie Regulierungsbehörden)，但實質上與美國獨立管制委員會制度有相當大的不同。」⁵¹

德國聯邦政府採取內閣制，聯邦政府係由聯邦總理及各部部長組成（聯邦基本法第 62 條）⁵²。依照聯邦基本法第 20 條有關民主原則、國民主權原則及權力分立原則之規定，以及基本法第 65 條「部長負責原則 (Ressortprinzip)」等規定，聯邦政府必須向國會負責（行政權向立法權負責）。基於責任政治原則以及行政一體性的維護，德國對於獨立機關的設置向來是採取謹慎保守的態度，只有在「例外情形且具有正當理由時」，始得設置「不受部管轄」的獨立機關；換言之，基於任務「專業化」及「去政治化」的考量及維持機關地位的「

⁵⁰ 塩野 宏著，《行政法Ⅲ，第二版，行政組織法》，（東京：有斐閣，2001），62 至 66 頁。

⁵¹ 蔡宗珍，〈關於 NCC 釋憲案的幾點意見〉，未出版。

⁵² 德國基本法第 62 條明定：「聯邦政府由聯邦總理與聯邦部長組成之。」

客觀」與「中立」，方得例外地設置免於受到國會過度控制的獨立機關，例如，聯邦卡特爾署（Kartellbehörde）。因此，獨立機關之設置必須有法律依據，且其職權應於法律中明訂，其機關組成成員之提名與同意，原則上由聯邦政府提名，經國會同意後任命之⁵³。「德國行政組織權並非當然為法律保留的範圍，立法者也並非享有無限制的干預權。除非基本法明文規定應有法律為組織建構之依據，否則即使是重要性理論之下，亦僅能要求具有外部法性質且有基本權關聯之重要的組織法事項有法律保留之適用。另一方面，立法者於政府組織建構上的立法干預權（Zugriffsrecht）亦非無所限制，立法者原則上應僅得以法律對政府組織為粗略架構規定，尤其不能干預或侵奪聯邦總理由基本法第64條第1項⁵⁴所享有的部長任免高權而來的政府組織建構權之彈性。德國通說毫無爭議地認為基本法將聯邦政府之人事建構權授予聯邦總理，聯邦總理因而享有受憲法保障之人事任免權限（Personalkompetenz），此一基本法明定的權限不得以法律加以限縮或實質剝奪。⁵⁵因此德國學理上甚至有學者主張，如果法律明定部長總數及其專業管轄權，即已侵害了聯邦總理依基本法所享有的「政府核心領域」。⁵⁶政府的核心領域是不受立法限制的，因此也構成立法權於政府組織領域的立法界限。」⁵⁷

值得注意的是德國「聯邦電力、天然氣、電信、郵務及鐵路網路署」之組成，關於德國電信業務及廣播電視播送技術的一般性監督機關原來是「聯邦電信與郵政管制署」（Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post），主要的任務在於透過科技中立方式監

⁵³ 參考黃錦堂，〈論機關之獨立化〉，《行政組織法總論》，195至220頁。

⁵⁴ 基本法第64條第1項明定：「聯邦部長由聯邦總理提請聯邦總統任免之。」

⁵⁵ 蔡宗珍，〈關於NCC釋憲案的幾點意見〉，未出版。

⁵⁶ Schenke的見解，見G. Hermes, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Art. 64 Rn. 22.

⁵⁷ 蔡宗珍，〈關於NCC釋憲案的幾點意見〉，未出版。

督電信市場的競爭秩序，促進電信基礎設施的功能進步及保障適當充足的普及電信服務。此項管制署並非獨立的聯邦機關，而是在經濟及勞動業務範圍內，受主管部會的合法及專業監督，從事其法定任務。為保持監督關係的透明，並需將「部」的指示，刊登於聯邦公報上⁵⁸。在組織上，該管制署設署長（Präsident）一名及副署長兩名，由聯邦政府任命之。署長對內領導職務進行，對外代表該機關。不過，針對法定任務做成行政處分等決定的是各「決議庭（Beschlusskammern）」，各庭是仿造法庭形式組成，由一位主席及兩位陪席成員組成，職司電信費率的調整、電信網路的開放及頻道的分配等任務。除了五個專業決議庭之外，設有「大決議庭（Präsidialkammer）」，由署長及副署長組成，負責電信執照及電信普及服務的分配等事項。管制署之成員不像職業法官一樣受有身份保障，因為其做成的是行政決定，而非司法裁判。在原來管制署一樣，設有「內部委員會（Beirat）」，由聯邦眾議院及聯邦參議院各提出九位成員（共十八位），由聯邦政府任命之。內部委員會之職務規程皆須經聯邦經濟暨科技部許可。

從 2005 年 7 月 13 日起，監督電信業務及廣播電視播送技術機關重組，納入其他自由化及解除管制後之監督業務，改組為「聯邦電力、天然氣、電信、郵務及鐵路網路署」，故目前之電信業務及廣播電視播送技術是由網路署負責（鐵路業務自 2006 年 1 月 1 日納入）⁵⁹。其組織架構沿襲上述管制署模式，署長及副署長產生的方式相同，主要行政決定之做成也在於決議庭，目前有九個專庭。不過，決議庭可能由一位成員獨任或三位成員組成。這些成員必須具備高級文官資

⁵⁸ Raimund Schütz, *Kommunikationsrecht, Regulierung von Telekommunikation und elektronischen Medien*, C.H. Beck, 2005, S. 427-428.

⁵⁹ http://www.bundesnetzagentur.de/enid/a1fbe5bd55c7f0b45e9cd5bfe3f42841,0/Die_Bundesnetzagentur/Ueber_die_Agentur_sa.html

格，其中一員必須具備擔任法官資格（2004 年電信法第 132 條）。內部委員會制度還繼續存在。

五、雙首長制（半總統制）-以法國為例

法國之制度極為特殊，植基於法國憲政傳統與法國第五共和憲法之特殊規定，不能恣意比附援引。首先，由於歷史因素，法國人民對於法院十分不信任。在法國大革命之前，由於法官多為貴族階層，巴黎之最高司法機關 Parlements de Paris，屢屢運用登錄法令之特權，拒絕登錄有關改革之法令，成為保守勢力抗拒改革之工具，因此形成對法院不信任之傳統。1791 憲法甚至規定：「法院不得介入立法權之行使、修正或者廢止法律之施行，也不得詢問行政官署或傳喚執行公務之公務員。」

在此傳統下，自 1799 年由拿破崙所設立之「諮政院」(Conseil d'Etat，亦有譯為「中央行政法院」)，雖然自 1872 年起被賦予行政訴訟之裁判權，但始終隸屬於行政體系之範圍，迄今未變。其雖具有審判行政訴訟之職能，但因隸屬於行政體系，「諮政院」不論是審理訴訟或辦理非訟之法官，均由總統任命。而法律合憲性之事前審查則交由特殊性質之「憲法委員會」(Conseil constitutionnel，亦有譯為「憲法院」)處理，依據 1958 年憲法第 56 條第 1 項規定：「憲法委員會設委員九名，任期九年，不得連任。憲法委員會委員，每三年改任三分之一。憲法委員會委員，由共和國總統、國民議會議長及參議院議長各任命三人。」第 2 項則規定：「除前項九名委員外，凡任共和國總統者皆為憲法委員會之當然委員。」

在傳統法院（狹義司法）之外另有具廣義司法功能之「憲法委員會」(Conseil constitutionnel)與仍屬行政權體系之「諮政院」(

Conseil d' Etat), 不僅是法國特殊歷史形成之「異例」, 極具特色, 也影響了法國相當於我們所稱「獨立機關」之發展。依據 1989 年 1 月 17 日法律所設置之負責廣電監理裁決之 C. S. A (Conseil superieur de l' audiovisuel), 即模仿「憲法委員會」之任命方式, 設有委員 9 人, 任期 6 年, 由共和國總統、國民議會議長及參議院議長各任命 3 人 (其中主席由總統任命), 每三年改任三分之一。特別值得注意的是, C. S. A 也因此被歸類為具有司法屬性。例如, 法國廣被使用之權威教科書, 即將總統任命 C. S. A 主委與委員之權力, 歸類為「關於廣義司法秩序之特殊權力」(Les pouvoirs particuliers dans l' ordre juridique)。⁶⁰

因此, 法國 C. S. A 委員之任命方式, 係依據其特殊的憲政傳統, 歸類為廣義司法秩序之一環, 且憲法已有明文規定將「憲法委員會」委員之任命權交給國民議會議長及參議院議長之類似例子。我國並無類似「憲法委員會」或「諮政院」之特殊憲法傳統, 憲法亦從未賦予立法院院長任命其他機關人事之特殊權力 (我國司法院大法官與監察委員, 憲法均明文規定由總統提名, 經立法院同意後任命, 與法國 1958 年憲法第 56 條第 1 項規定明文賦予國民議會議長及參議院議長對於憲法委員會委員之任命權迥不相同) 兩國憲政架構不同, 自不能恣意比附援引。

六、小結

根據上述各國獨立行政委員會之分析, 可之獨立行政委員會雖源自於美國, 而逐漸影響到各國, 但在不同之政府體制下, 各國之發展

⁶⁰參見 Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 606-607, 14e edition. Jean Gicquel 是法國巴黎第一大學憲法教席資深權威教授。

並非完全一致，皆有其各自之憲政體制下所形成的特殊性，因此獨立行政委員會之設置是否合憲，仍應從本國憲法之規定來加以觀察，無法任意比附援引。

肆、我國獨立行政委員會之相關憲政問題

關於我國憲法中獨立行政委員會涉及之相關憲政問題，以下便逐一加以探討。

一、獨立行政委員會是否屬於行政權

獨立行政委員會不論是從名稱上或是依我國獨立機關建置原則或中央行政機關組織基準法之規定，均為行政機關。因此，我國依上述原則或基準法設置之獨立機關，應為行政機關且應屬於行政權應無疑義，但我國之行政權實質上分屬於總統、行政院、考試院。因此，中央行政機關組織基準法第 2 條前段雖規定：「本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。」但於同法第 32 條也規定：「本法於行政院以外之中央政府機關準用之。」似亦認為其他中央政府機關亦得設立獨立機關。因此，考試院之公務人員保障暨培訓委員會若定位為獨立機關來予以建置亦符合上開規定。至於「三一九槍擊事件真相調查特別委員會」由於應屬立法院設立行使立法調查權之組織，則應非屬於獨立行政委員會之性質。

至於引起爭議的通傳會，是否為隸屬於行政院之行政機關？依通傳會組織法第 3 條所定通傳會之職掌，除賦予該會有訂定通訊傳播監理政策及擬訂相關法令之權限外，並有廣泛執行法令、核發證照、管

理監督及調查處分等權限，皆屬行政權之範圍，故其應屬行使行政權之機關，而依通傳會組織法第 2 條「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。」可知該會所行使之行政權，原亦均為行政院所屬機關之職權。

另通傳會組織法第 11 條第 1 項規定，通傳會人員係是由行政院所屬之各該機關「隨同業務移撥」，更可證明通傳會所行使者，確原係行政院之行政權。因此，通傳會顯然是實質意義之行政機關。另從形式意義而言，通傳會為中央行政機關組織基準法第 21 條所稱「相當二級機關之獨立機關」，其為行政院組織改造過程中，整併調整行政院所屬機關之職權及人員所產生之新行政機關。故通傳會組織法之憲法依據，仍為憲法第 61 條規定：「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 53 條賦予行政院之行政權，在性質上並無不同，而絕非憲法第 62 條立法權之範圍。

二、獨立行政委員會與行政院之關係

獨立行政委員會或獨立機關之建置，雖然係基於「獨立機關作為行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要讓若干的行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行。」但其獨立行使職權之獨立性是否代表其應與行政院在組織上脫離隸屬關係呢？

（一）獨立行政委員會仍應隸屬於行政院或考試院

行政院基於憲法第 53 條所定國家最高行政機關之地位、考試院基於憲法增修條文第 6 條第 1 項所定國家最高考試機關之地位，其下依中央行政機關組織基準法之規定設置之獨立機關或依其他特別法所設置之獨立機關，基於行政一體之原則，當然應隸屬於各該院之下。獨立機關之獨立應屬於行使職權之獨立而非組織隸屬上之獨立，法律上所規定的獨立機關不能具有憲法上獨立機關那樣組織法上的獨立性，甚至獨立於五院或總統之外。

因此，以通傳會為例，通傳會與行政院之關係，依通傳會組織法第 7 條第 1 項規定：「本會依法獨立行使職權。」及第 2 項前段規定：「本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。」通傳會之獨立性，主要在於其行使職權，具有「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。故在組織法上，通傳會應不能完全脫離行政院而獨立。因此，就通傳會與其他憲法機關之互動而言，仍應透過行政院。如通傳會應無向立法院提出法律案之提案權；其單位預算之編製、分配預算之編造與執行，均仍應列入行政院名下之科目，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）。

再基於憲政主義有限政府之理念，依法律所創設之機關，必然應於憲法上有所依據及歸屬。如前所述，設置通傳會之憲法依據，係憲法第 61 條規定。因此，通傳會在組織上仍隸屬於行政院。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之獨立、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行政院，而非憲法層級之獨立機關。因此，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；行政院

院長依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，向立法院提出的施政方針及施政報告，其範圍亦包括通傳會之職權業務。

三、獨立行政委員會人事任免權仍應屬於總統或行政院長

憲法第 53 條規定：「行政院為國家最高行政機關。」第 56 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。」行政院既為國家最高行政機關，則行政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。因此，各部會所屬官員或由各部會首長任命，或提請行政院院長任命之，均無需先經立法院之同意。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。另立法院雖可透過法律給予某些行政官員（例如檢察官或公平會委員、金管會委員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行政院院長本於行政首長地位所享有之人事任免權。

在我國目前之憲政體制下，立法權與行政權在組織上與人員上均採取嚴格分立之設計，過去憲法規定行政院院長由總統提名經立法院同意任命，行政院長尚從立法院獲得部分民主正當性之賦予，然而在歷經多次修憲後，行政院長由人民直接選舉之總統任命（增修條文第三條），其民主正當性主要來自總統，行政院長組織內閣雖以集體方式對立法院負責，但並不因此改變行政權與立法權之嚴格分立。行政院所屬之獨立行政機關，縱使得由立法機關透過法律參與其組織之形成，而賦予該機關與其委員獨立行使職權之地位，然而其民主正當性

仍應來自於總統及行政院長之賦予，而非立法院。故至少應保留行政院長實質之提名權與總統之任命權，才能使獨立機關具有其來自行政權之民主正當性，並且行政院長之提名權亦寓有自願委任獨立機關成員依專業判斷行使行政權限及依法律不加干預之承諾，同時總統、行政院長就獨立機關成員之組成及行使職權之良窳也必須對人民負起政治責任。因此，基於責任政治之原則，若獨立機關之權限及民主正當性全來自於立法院，則其應隸屬立法院而非行政院，其行使之權限應限於立法權而非行政權，司法院大法官釋字第 585 號亦蘊涵此旨。

若以通傳會為例，由於通傳會在組織上仍隸屬於行政院，其所行使職權之性質亦為行政權，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，此為行政院基於憲法第 53 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），但不能完全或實質剝奪，甚至自行取而代之，否則即違反憲法第 53 條之規定。因此，若行政院院長對於通傳會委員之人事任免權，為法律所完全剝奪或實質架空者，則將使通傳會喪失其與行政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行政院或任何其他憲政機關之獨立機關，而有違有限政府之憲法理念及權力分立原理，並違反憲法增修條文第 3 條第 2 項之責任政治原則。

如通傳會等此種獨立行使職權之行政機關，在美國總統制與日本內閣制憲法之下，也都長期存在是否合憲之爭議。在美國主要涉及是否侵犯總統行政首長人事任免權之爭議，在日本則涉及是否違反責任內閣制原理之爭議。美國與日本之通說與實務見解，都依據各自憲法

有關中央政府體制之規定，在一定要件之限制下，才肯認獨立行政機關之合憲性，並非屬於立法政策問題，毫無保留承認獨立機關如何設計均屬合憲。因此，我國有關獨立行政機關之設計，亦須在符合憲法第 53 條行政院為國家最高行政機關與憲法增修條文第 3 條第 2 項行政院對立法院負責之責任政治原則之範圍內，始屬合憲。通傳會組織法有關通傳會委員產生方式之設計，已實質剝奪行政院院長對於通傳會委員之人事任免權，形同以法律創設一個在組織法上不屬於行政院或任何其他憲政機關之獨立機關，違反憲法第 53 條與憲法增修條文第 3 條第 2 項之規定。

四、立法院不得以法律自我賦予對行政機關人事同意權

依中央行政機關組織基準法第 21 條第 1 項之規定：「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。」再依通傳會組織法第四條第三項：「……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。」此係在法律上賦予立法院對獨立機關人事同意權之規定，此一規定是否違憲呢？

立法院所享有的人事同意權，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行政院院長及監察院審計長行使事前同意權（憲法第 55、104 條）。後憲法增修條文取消立法院對行政院院長之事前同意權（增修條文第三條第一項），另賦予立法院得對司法院大法官（包括正、副院長）、考試院正、副院長及考試委員、監察院監察委員（包

括正、副院長)行使事前同意權。但不論是取消或增加立法院之事前同意權，都是透過修憲程序為之，而非僅由立法院自行以法律決定之。故不論是依憲政歷史、制(修)憲者意旨或憲法體系解釋而言，應可合理認為：我國憲法對於立法院之人事同意權向採列舉原則，並均以明文規定為其依據。今立法院在無憲法明文依據或授權下，逕以法律增加自己的人事同意權，亦顯有違憲之嫌。

憲法第 56 條既然明文將行政院各部會首長的任命權劃歸行政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 56 條規定之前，立法院是否能在無憲法依據或亦無授權之下，逕以「法律」增加憲法所謂賦予的事前同意權，實不無疑義。

雖依憲法第 61 條規定：「行政院之組織，以法律定之。」及憲法增修條文第 3 條第 3 項規定，立法院對於行政院之組織，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憲法第 56 條及憲法增修條文第 3 條第 1 項規定之限制，而有其界限。如憲法增修條文第 3 條第 1 項已明定行政院院長由總統任命，並停止適用憲法第 55 條有關立法院事前同意權之規定，則立法院自無從於本院組織法中自行立法規定總統任命行政院院長須經立法院之事前同意。同理，如立法院於行政院組織法中規定行政院各部會首長及政務委員之任命，應由行政院院長提名，經立法院同意後始得任命之，亦應屬違憲。如認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，蠶食憲法賦予行政院院長及總統之人事權，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。

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。⁶¹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（例如係爭之通傳會），在金錢政治的影響下，更可能反而造就一個「表面上獨立於行政院之外，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，係爭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，不僅牴觸憲法第五十六條，亦有違立法間之體系正義。

美國國會對於該國獨立行政委員會成員之任命確實享有事先同意權，但這是因為美國憲法已經明文規定總統在任命各部會首長等高級官員時，本就需經國會同意。但我國憲法則明定行政院各部會首長及政務委員應由行政院院長提請總統任命之。兩國的規範架構與基礎完全不同，自無從當然類比。

五、獨立行政委員會與總統、行政院長之人事任免權

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、行政院院長之人事提名權，而行政院院長之人事提名權有憲法明文規定者，亦有屬於行政權之核心領域者。行政院各部會首長之提名權即屬於憲法所明定者，至於其他行政機關首長或人員之提名或任命，雖非

⁶¹ 基於憲法增修條文第三條第三、四項規定鬆綁國家機關組織立法密度的修憲意旨，立法院對於行政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行政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。

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。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。⁶²因此，有關獨立行政委員會之人事任免，與總統或行政院長之關係可以詳述如下：

（一）行政院長對於部會首長有提名權

「行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。」「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。」分別為憲法第五十四條、第五十六條所明定。「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（無論是總統或行政院長）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。」⁶³因此，行政院各部會首長之提名權應屬於行政院長，行政院長之提名權應屬行政院長之人事權，係屬行政權之核心領域，屬於「行政保留」之範疇，立法權不得干預。

（二）獨立行政委員會係行政院所屬部會

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，⁶⁴通傳會等五個獨立機關所行使之職權，其性質仍為行政院之行政權。其組織定位則為中央行政機關組織基準法（

⁶² 林子儀著，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），132頁。

⁶³ 釋字第五八五號許宗力大法官部分不同意見書。

⁶⁴ 行政院組織法修正草案協商版本。

2004年6月23日公布施行)第二、三條規定所稱之「相當二級機關之獨立機關」。⁶⁵在組織法上，獨立機關仍隸屬於行政院，地位相當於其他部會。⁶⁶故就憲法而言，獨立行政委員會之組織法上地位，仍然是憲法第五十六條所稱之「各部會」，而非完全獨立於行政院之外的機關。

獨立行政委員會既然是憲法第五十六條所稱行政院各部會之一，則依該條之明確規定，至少「主任委員」應由行政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，行政院為國家最高行政機關，則行政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，原則上亦應有其人事任免權。至於各部會所屬官員或由各部會首長任命或提請行政院院長任命之，均無需先經立法院之同意。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行政機關者）身份保障（例如固定任期、法定去職原因等），但仍不應完全或實質剝奪行政院院長本於行政首長地位所享有之人事任免權。

獨立機關所行使者若為行政權之性質，則其人員之任免自應屬於行政院長（或考試院長）之人事權。若以通傳會為例，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、行政院新聞局、交通部電信總局等，移轉而來，並非屬行政院以外各院或其他憲法機關之權限範圍即可明白。故其應屬行政院所屬相當於部會之機關之一，其首長

⁶⁵ 參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)」。

⁶⁶ 未來行政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。參行政院組織法修正草案總說明。

之提名自應屬行政院長之人事權。

(三) 獨立機關之首長亦應由行政院長提名

中央行政機關組織基準法第 21 條第 1 項規定：「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。」由此可知，縱屬獨立機關之首長，其提名權仍應屬於行政院院長，而不應由其他組織或人員代為行使或實質上代為決定，否則其無異僭行行政院長之人事提名權，侵害行政權之核心領域，也違反責任政治之原理，蓋行政院長於任命令發布時應副署表示負責，則人選既非其決定又如何副署以示負責。此亦為憲法增修條文第二條第二項規定：「總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。」之修正原由。

因此，行政院既為國家最高行政機關，則通傳會，其行使職權固有獨立性（該會組織法第七條參照），但就組織定位而言仍屬行政院所屬之下級機關，並非與行政院平行對等之機關，其機關首長、副首長及其合議制之成員，仍應由行政院院長提名。

(四) 國家通訊傳播委員會組織法第四條侵犯行政院長之提名權及總統之任命權

依我國憲法規定，人事提名權包括有總統之人事提名權（憲法第 104 條、憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項）、行政院院長之人事提名權（憲法第 56 條、憲法增修條文第 9 條第 1 項第 1 款、第 2 款）。然而行政院院長之人事權，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 56 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。

以我國憲政實踐而言，行政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，例如公平交易委員會、⁶⁷中央選舉委員會、⁶⁸金融監督管理委員會⁶⁹等機關，其委員之任命也都比照憲法第五十六條規定，由行政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立分立原則的制度設計。

若以通傳會為例，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

⁶⁷ 參行政院公平交易委員會組織條例第十一條：「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。」

⁶⁸ 參公職人員選舉罷免法第八條第一項：「中央選舉委員會隸屬行政院，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。」

⁶⁹ 參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。」

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)同條第四項更規定：「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。」

上述通傳會組織法第四條之規定，通傳會之委員並非由行政院長決定，而係交由各政黨依立法院席次比例推薦十五名人選，行政院長只能推薦三名人選，再經由各政黨(團)依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成之審查會，以記名投票表決方式，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。致使行政院長只有形式之提名權不能決定提名之人選，並且該會「並互選正、副主任委員，行政院院長應於選出後七日內任命」，此已嚴重侵害行政院長在憲法第五十六條所規定的部會首長提名權(通稱組閣權)，並且由於該條規定正、副主任委員選出後係由行政院長「任命」，亦有違反憲法第五十六條之規定，侵害總統對於部會首長之任命權之情形。

通傳會委員既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4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，實質瓜分行政院院長之提名權，同時立法院又得行使同意權，使同一機關及同一人得同時行使行政權及立法權兩種不同之權力，將使行政院院長之提名權及任命權不具任何實質上之意義。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及制衡原則之違憲設計。

若將由立法院依政黨比例主導成立之審查委員會勉強定位為行使行政權之委員會，審查委員會係由 11 名學者、專家組成之委員會，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，該審查委員會所做成之審查結果，卻具有強制拘束行政院之效力，行政院院長應於 7 日內依審查委員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，竟然具有拘束行政院之效力，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

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，使行政機關得做成正確之決定，藉以保障人民基本權利之實現。然而，依通傳會組織法第 4 條組成之審查委員會，完全是由政黨而非個人或各社會團體之推薦參與，實質上已成為政黨之代表，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之「免於國家及政黨干預」之要求。

審查委員會本身在組織上，並非屬於不受層級指令之獨立機關，其設於籌備處之下，卻可以做成「行政決定（決定委員人選）」，拘束上級之行政院，根本破壞憲法上行政權上下指揮監督之體系原則。且該委員會完全由私人組成，並無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（行政院），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。

依通傳會組織法第 4 條規定，行政院院長雖可推薦 3 名通傳會委

員候選人，交由審查委員會審查，但此乃聊勝於無，因行政院院長必須依審查委員會通過同意之名單提名，別無其他選擇，實質上連提名權也遭剝奪，只剩空泛之形式。且審查委員會係經由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦學者專家所組成，行政院卻對審查委員會之組成毫無置喙之餘地，反而須受到審查委員會決定完全拘束，此等規定，實質上已完全剝奪行政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。

通傳會組織法第4條規定，行政院院長應於7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，致使行政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，已經完全剝奪了行政院之人事決定權。

六、立法院對獨立行政機關人事之參與

「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。」⁷⁰以我國憲

⁷⁰釋字第五八五號許宗力大法官部分不同意見書。

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，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，而非直接以「政黨比例」或「黨派比例」做為其主要考量。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，均可得知其所要求之「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，免除政治力的干擾，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的考試委員，以及負責糾正彈劾行政權運作缺失的監察委員等能夠「獨立行使職權」的目標，均非以積極規定各該機關組成之「政黨比例」，做為達成上述憲法機關「獨立性」的手段。「積極政黨比例」的規定，與其說和「獨立性」具有手段和目的之間的因果關係，不如說是要達成以「政治均衡性」和「政治中立性」為名的政治力量分贓目的。

從獨立行政管制委員會的相關學理論述來看，所謂的「獨立性保障」，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的委員「不得任意免職」，亦即透過行政權首長對於獨立管制委員會成員的免職權限制，做為維護這類委員會「獨立性」的手段，⁷¹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之委員任意免職的權力，只能在法律所規定的法定事由發生時，才能依法行使

⁷¹ 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」，頁 113，頁 125，收於「當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集」，一九九三年版。

行政權首長的免職權。⁷²

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（參照司法院釋字第 585 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，若以通傳會組織法為例，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，也侵害了行政院院長之人事權核心。尤其目前在立法院遲遲未行使監察委員同意權之情形下，監察院無法行使監察權，通傳會委員如有任何違法失職情事，既無從藉由免職權進行行政監督，亦無從藉由彈劾權進行監察監督，將完全無法對通傳會委員之違法失職行為進行監督，通傳會儼然成為不受人事監督之太上機關。

七、小結

在憲法政策上，獨立行政委員會的設計確屬可以研究之事，也有其正面功能。但限於我國憲法第 53、56 條之明文規定，如欲將此等獨立行政委員會成員之任命程序排除在憲法第 56 條的適用範圍之外，或增加立法院對獨立行政委員會之人事同意權，應循修憲程序為之。但應同時釐清哪些機關得屬於此類獨立行政委員會、並應同時維護提名權與同意權之相互制衡，以及行政一體與責任政治等基本原則，慎重為之。

⁷² See Paul R. Verkuil, *The Status of Independent Agencies After Bowsher v. Synar*, 1986 DUKE L. J. 779, 781.

伍、 司法院大法官釋字第 613 號解釋之影響

根據司法院大法官依照行政院聲請所做成之釋字第 613 號解釋，對於行政一體原則、責任政治原則、權力分立原則、獨立機關之建置原則、行政院應享有人事決定權、立法院參與獨立機關人事權之界限等，有詳細之闡述，以下便加以分析檢討：

一、 行政一體原則

所謂「行政一體」大法官於解釋理由書中認為：「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。」

大法官從憲法第 53 條之規定確立「行政一體」之原則，強調所有國家之行政事務，「除憲法別有規定外」，例如憲法本文或增修條文有關總統或考試院所享有的實質行政權部份，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。因此，隸屬行政權之獨立機關要脫離此種金字塔式的層級行政體制，除非憲法別有規定，此所謂「除憲法別有規定」雖不必然是憲法另有明文規定，但至少應是具有其他憲法規定之依據。

二、責任政治原則

關於責任政治之原則，大法官亦於解釋理由書中表示：「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。」

大法官在此依據憲法增修條文第3條第2項規定確立行政院應對立法院負責，並且基於憲法第53條之行政一體，行政院係作為一個整體對立法院負責。惟大法官並未進一步說明，在憲法修條文第3條第1項，變更了憲法第55條第1項行政院長應經立法院同意後任命，改為由依憲法增修條文第2條直接民選之總統直接任命後，行政院或行政院長是否亦同時對總統負責，對立法院負責僅為責任政治之一部而非全部。憲法第56條之規定，在現行體制下，是否也隱含了某種行政院長對總統負責的意涵，而須重新加以理解。

三、權力分立原則

本號解釋中亦再次提及權力分立原則，解釋文中表示：「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。」由此可知大法官認為：立法院對行政院人事決定權之限制，

不能牴觸憲法明白規定，亦不能予以實質剝奪或逕行取代。

同時大法官在本號解釋理由書中亦進一步闡明了權力分立與制衡之原則：「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，除不能牴觸憲法明文規定外，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。」因此，基於權力分立原則立法權干預行政權或其他憲法機關之界限應為：

- （一）不能牴觸憲法明文規定；
- （二）不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域；
- （三）不能對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙；
- （四）不能導致責任政治遭受破壞；

大法官解釋在此認為人事決定權是屬於行政院職權之核心領域，受憲法之保障，立法權不能實質剝奪或逕行取代。

此外，在我國，權力分立之問題並非僅限於五權之間的區分與制衡，也包括總統此一憲法機關與其他憲法機關間權力的區分與制衡，大法官在此未特別提及，但憲法第 56 條之規定，在現行體制下，是否也構成立法權干預其他憲法機關（總統）權力之界限，應加以注意。

四、獨立機關之設置目的與原則

本號解釋中大法官基本上承認獨立機關之合憲性。大法官認為獨立機關之設置其目的在於「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。」則獨立機關所掌理職權中，其得獨立行使職權之部分，應限於具專業性、應去政治化之具體個案決定事項。並且獨立機關之建置既然會對行政一體及責任政治有所減損，應屬例外⁷³。因此，獨立機關之設置應綜合下列各項因素整體以觀，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⁷⁴：

- (一) 設置目的確係在追求憲法上公共利益；
- (二) 所職司任務具有特殊性；
- (三) 確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性；
- (四) 重要事項以聽證程序決定；
- (五) 任務執行績效能透明、公開方便公眾監督；
- (六) 立法院能經由立法與預算審議監督。

換言之，大法官認為獨立機關之設置應屬例外，既然是例外就應從嚴認定，需綜合各項因素整體判斷，其具有「一定程度之民主正當

⁷³ 釋字 613 號解釋理由書：「二、……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。」

⁷⁴ 釋字 613 號解釋理由書：「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。」

性」，足以彌補「行政一體及責任政治之缺損」者，始不致於違憲。此僅係獨立機關能合憲存立之前提，並且僅涉及獨立機關之目的、職權、獨立性之必要、職權行使方式公開、透明及可監督性。但具備上述條件之獨立機關未必當然合憲，由於獨立機關建制所可容忍其造成「行政一體及責任政治之缺損」但仍不能容任其完全無視行政一體及責任政治甚至完全加以破壞或顛覆。並且，仍須視立法權透過獨立機關組織型態及成員之產生方式之制衡行政權，是否有牴觸憲法明文規定、侵犯各該憲法機關之權力核心領域、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等違反權力分立之情事來加以判斷。因此，不能僅因有成立獨立機關之必要，便率爾認定該機關之組織或成員之任命即為合憲。

五、行政院應享有獨立機關之人事決定權

大法官在解釋理由書中認為：「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。」雖未直接認定人事權為行政權之核心，但也呼之欲出。

此外，為確保行政一體及責任政治的落實，大法官於理由書⁷⁵中認為「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

⁷⁵釋字 613 號解釋理由書：「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。」

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」。雖然由於獨立機關委員因享有任期保障，於行政院院長更迭時，而毋庸與行政院院長同進退，新任行政院院長也因此無從重新任命獨立機關之委員。但大法官認為只要行政院院長仍得行使「最低限度人事監督權」⁷⁶，則尚能維繫向立法院負責之關係，就與責任政治無違。

至於立法權對獨立機關人事權之限制大法官亦認為：「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。」

因此，立法者對於一般獨立機關組織之立法形成主要仍應以：

- (一) 用人資格之限制；
- (二) 任期保障；以及
- (三) 法定去職原因之設定等方式，來確保獨立機關之獨立性。

只有在通傳會這種「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」的獨立機關，立法權始得再加上：

- (四) 委員同黨籍人數之上限；
- (五) 委員交錯任期之規定；以及
- (六) 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

⁷⁶ 此處是指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。但行政院長之人事權僅剩停職權可以認為未被實質剝奪嗎？值得懷疑。

決定等組織法上的制衡設計，只要該制衡設計「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」且「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」，即為憲法所保障之通訊傳播自由所許。

換言之，基於特定憲法目的設置之獨立機關，可以依據該憲法目的為組織法上之設計，但應以能達成該憲法目的為限。這樣的憲法目的也才能彌補行政一體及責任政治的減損及行政院人事決定權的減縮。但仍不能造成行政一體及責任政治的淪喪及人事決定權的架空、移轉、取代或剝奪。

六、立法院對通傳會組織法之立法方式違反權力分立

關於立法院制定通傳會組織法是否符合上開各項原則或獨立機關之建置目的，大法官於釋字 613 號解釋中約有以下幾點判斷：

一、大法官於解釋文中提及：「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。」由此可知大法官認為：1. 通傳會為行政院所屬機關；2. 行政院應擁有通傳會委員之人事決定權。

二、解釋文中提及通傳會組織法第四條第二項、第三項、第四項及第六項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。其理由主要是：

(一) 權力相互制衡不能違反權力分立原則。⁷⁷

(二) 人事決定權是行政權發揮功能之前提要件⁷⁸。

(三) 立法權限制人事決定權其目的應有助於降低、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。⁷⁹

(四) 由於通傳會之特殊性⁸⁰，立法院或其他多元人民團體之參予人事決定，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。⁸¹

七、政黨比例方式產生通傳會委員有違憲法保障通訊傳播自由之意旨

此外，關於通傳會組織法以政黨比例方式產生獨立機關成員之方式，是否違反通訊傳播自由之精神，解釋文中也提出：「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）

⁷⁷釋字 613 號解釋理由書：「權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，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。」

⁷⁸釋字 613 號解釋理由書：「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。」

⁷⁹釋字 613 號解釋理由書：「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。」

⁸⁰釋字 613 號解釋理由書：「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……」

⁸¹釋字 613 號解釋理由書：「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。」

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。」大法官在理由書中提出兩點結論：

（一）基於通訊傳播自由之特殊性而設置獨立機關，應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。

大法官首先肯定基於通訊傳播自由設立獨立機關之必要，認為：「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，以取得資訊及發表言論之自由。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。」因此，「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。」

(二)通傳會組織之設計剝奪行政院之人事決定權，則明顯已逾越參與之界限，反而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。

對此大法官認為：「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。」

因此大法官基本上認為基於通訊傳播自由之特性，通傳會作為獨立機關符合憲法保障通訊傳播自由之意旨，但通傳會委員之政黨比例產生方式違反建制目的及通訊傳播自由、逾越立法權參與人事決定之界限。

八、行政院長任命委員及自行集會選舉正副委員之規定不違憲

雖然大法官強調人事權是行政權發揮功能不可或缺之前提要件，卻也認為：「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抵觸。」其理由為：「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。」

大法官似乎不認為獨立機關屬於憲法第 56 條之行政院各部會，也不認為立法院以通傳會組織法，剝奪憲法 56 條賦予總統之人事任命權，將之移轉給行政院長是「抵觸憲法明文規定」，違反權力分立原則。但大法官卻未能說明，為何憲法第 56 條之規範範圍並不及於

獨立機關？何以獨立機關性質有別於一般部會即可剝奪總統之人事任命權？

九、對大法官釋字第 613 號解釋之檢討

大法官釋字第 613 號解釋上述意旨，絕大多數均屬理由堅強、論理清晰之解釋，與本研究上述討論亦若合符節，值得支持。然而其中仍有少部分尚待斟酌檢討之處，綜合言之包括：

1. 大法官們迴避了不同政府體制下獨立機關建置之問題，並未就大法官自己提出的問題：「獨立行政機關人事任免權之歸屬與分配，於內閣制、總統制或雙首長制是否有所不同？」找出答案，也未就我國現行政府體制下，獨立機關建制是否具有與其他國家不同特殊性加以說明。

2. 大法官們也迴避了自己提出的另一個問題：「立法院之人事同意權，是否以憲法明定者為限？立法院對憲法機關以外之其他機關人事同意權，得否以法律加以規定，其界限如何？」對於立法院是否可以以法律自行賦予人事同意權，本號解釋文中未能作明確之解釋，甚至避免去提及此一問題，以至於通傳會組織法第 4 條第 3 項有關「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」雖被認定違憲，但同項後段規定「通傳會委員由行政院院長任命之部分」卻「於憲法第五十六條並無抵觸」但前後均未附理由提及立法院之通傳會委員同意權是否違憲，此將為未來另一次違憲爭

議埋下伏筆。

3. 本號解釋對於責任政治之思考也僅限於傳統內閣制之行政權對立法權負責之思考，對於歷次修憲以來國家體制之變動對責任政治之影響，似未能多加著墨。

4. 本號解釋中認為正、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，在說理上不夠清楚，究竟行政院長之人事決定權應保留至何種程度始不構成剝奪或實質架空，未能有明確之標準。作為獨立機關首長之主任委員人選，行政院長不能決定、總統不能任命，則行政一體及責任政治如何落實？

5. 本號解釋理由書中認為「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。」則所謂「行政院院長得藉由（按：人事決定權）對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託」是何意義？是否可將其理解為一種民主正當性的賦予？藉此符合行政一體及責任政治的要求。因此，行政院長的獨立機關人事決定權不能只是最簡單的「停職」這種人事監督權而已，尚必須包括任命或免職的權力（託付或撤回託付）？對此大法官亦未加以明示。

6. 本號解釋對於憲法第 56 條之總統人事任命權之剝奪未宣告違憲，亦未有清楚之說理，對於明確違反憲法明文規定之事項，如何證立其合憲性，大法官也未能清楚說明。

然而，整體而言，大法官們在本號解釋中瑕不掩瑜，對於行政一體、責任政治原則、權力分立原則、獨立機關之建置原則、行政院應

享有獨立機關之人事決定權、立法院參與獨立機關人事權之界限、通訊傳播自由對獨立機關組織之要求等事項或爭議，都做出了明確之解釋與判斷，基本上解決了獨立機關在憲法上的部分重要爭議問題。

陸、 未來我國獨立行政委員會與行政院關係之建構

未來依據大法官釋字第 613 號解釋，我國有關獨立機關之建制，必然應配合進行調整，以建構合理的行政院⁸²與獨立機關間之關係，以下將分別就法制面及運作面分別加以檢討與建議：

一、 法制面

(一) 獨立機關建置原則及獨立機關與行政院關係運作說明應予修正

關於獨立行政機關之建制，過去行政院頒有「獨立機關建制原則」及「獨立機關與行政院關係運作說明」，但都是在釋字 613 號解釋作成前所訂定。未來勢必要參照該號解釋之意旨加以調整內容。同時對於獨立機關組織與運作，在法制設計上似應遵循以下幾點重要原則：

1. 獨立行使職權之意旨，依據司法院釋字第 613 號解釋，僅指「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。故獨立機關僅限於具體個案決定有所謂獨立行使職權可言，不應包括政策決定領域，就政策之決定獨立機關固得本於職權，在行使職權之範圍內作相關之政策決定，但此種政策決定並非獨立行使職權之部分，其政策仍應與其他機關協調並由行政院做最後之統

⁸² 這些原則於行政院以外其他中央政府機關依中央行政機關組織基準法第 38 條規定準用該法而成立獨立機關時，亦有適用餘地。

合與政策決定。因此，獨立機關所獨立行使之職權，不應包括施政政策，若裁決性、調查性或管制性之具體個案決定之外，涉及政策領域時，仍應與行政院各主管部會相互協調溝通，最後並接受行政院之政策決定。

2. 獨立機關其行使職權之個案決定，其組織法若未明文排除行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督，則人民對於獨立機關作成之行政處分若有不服，仍應依現行訴願法之規定，向其上級機關行政院提起訴願。除非其依法在作成行政處分前曾舉行聽證，得依行政程序法第 109 條之規定免經訴願及其先行程序直接提起行政訴訟。

(二) 通傳會組織法應即刻修正且不應限於宣告違憲之條文

通傳會組織法除被宣告違憲之第 4 條第 2、3、4、6 項部分應立即修正外，同時第 3 條：「本會掌理下列事項：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。」及第 8 條：「本會所掌理事務，除經委員會議決授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：一、通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議。二、通訊傳播重要計

畫及方案之審議、考核。三、通訊傳播資源分配之審議。四、通訊傳播相關法令之訂定、擬訂、修正及廢止之審議。五、通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案之審議。六、編制表、會議規則及處務規程之審議。七、內部單位分層負責明細表之審議。八、人事室、會計室及政風室以外單位主管遴報任免決定之審議。九、預算及決算之審核。十、其他依法應由委員會議決議之事項。」部分內容可能違反大法官釋字第 613 號解釋有關「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。」之意旨，超越憲法例外允許獨立機關違反行政一體及責任政治原則而獨立行使職權之目的，此次行政院聲請解釋雖未就通傳會組織法第 3 條及第 8 條之規定聲請解釋其違憲。但修法時自應依上述解釋意旨，一併修正。

（三）獨立機關委員法定停職、免職事由及程序之明定

行政院對獨立機關委員之人事決定權，依大法官解釋意旨，立法權對行政院有關獨立機關人事決定權之制衡應以：

1. 對用人資格之限制；
2. 任期保障；
3. 法定去職原因之設定；
4. 規定委員同黨籍人數之上限；
5. 增加委員交錯任期之規定；
6. 立法院或多元人民團體參與行政院對委員之人事決定等方式為之。

因此，未來有關獨立機關之組織法中應增列委員之法定去職原因

，使行政院長雖未必有任命權，但至少當委員有法定去職原因時，行政院長得依法免職。

目前公務人員任用法第 28 條之公務人員消極資格規定依同法第 38 條雖對於政務人員亦適用。但畢竟那是對針對常任文官所設之消極資格規定，對於有任期保障，應獨立行使職權且必須具獨立性、專業性、去政治性及人民對其公正執法之信賴性的獨立機關成員而言，該條規定於任命時不易違反，該消極資格門檻太低，但在獨立機關成員違背獨立性、專業性、去政治性及失去人民對其公正執法之信賴時，卻未必會構成其去職之原因，此時該消極資格門檻又太高。因此有必要針對獨立機關有任期保障之成員另設任命及去職之積極及消極資格要件。但目前通傳會組織法未就委員如違反通訊傳播自由對通傳會之超越政治考量與干擾之更強烈要求、違反人民對通傳會能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴時之去職規定，予以明定，便是一大疏漏。

此外，雖然現行公務員懲戒法之規定對於違法或廢弛職務之公務員（包括政務人員）可以予以撤職之懲戒處分，在撤職前並得依同法第 3 條規定予以當然停職或依第 4 條第 2 項規定由主管長官依職權停職。但這些規定都是針對一般常任文官或無任期保障之政務人員所設之規定，並未考量對於獨立機關有任期保障政務人員之適用性，勉強適用不但會造成主管長官裁量停職無明確要件限制而濫用裁量權，影響獨立機關有任期保障人員之獨立性及身分保障，也會造成有任期保障人員須待撤職處分作成始能命其去職，常會因任期屆滿而失去撤職之意義及及時處置之效果，而僅以停職處分又會影響獨立機關之運作及人民對獨立機關委員之信賴。因此有必要針對獨立機關有任期保障人員，訂定更明確之停職要件及更高道德或法律標準之法定去職事由

，並經由一定之正當法律程序⁸³，始由行政院長予以免職，以兼顧對其獨立性之保障。

未來似應考慮在政務人員法草案中增列任期保障制政務人員（獨立機關之委員）之任命及去職之積極及消極資格要件與程序，一方面對有任期保障獨立行使職權之政務人員保障其獨立性，不受任意之免職，但也應對已欠缺適任性之有任期保障之政務人員能有強制其去職之法律途徑及明確之去職要件，以確保行政院長能行使起碼之人事決定權（免職權）以命其去職。

二、運作面

（一）獨立機關之人事決定權仍應歸屬行政院

依釋字第 613 號解釋，行政院原則上擁有對獨立機關首長、副首長及委員之具體人事決定權。立法者雖可以對行政院長之人事決定權施加一定之限制作為制衡，但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。在大法官未明確認定立法院可以以法律創設賦予自身對行政機關之人事同意權之前，不應依中央行政機關組織基準法之規定，將獨立機關成員交立法院行使同意權。至於其他獨立機關之常任文官部分，仍應依現有各部會之制度運作，獨立機關對其一級單位主管人選提出建議，行政院則有決定權。

⁸³ 例如：參考日本獨立行政委員會之立法例，經由其他委員一致或加重比例之決議後由行政院長免職。例如日本公安審査委員會設置法第 7 條規定：「委員長及委員除有該當於下列各款之事由或第 9 條之情形外，在任期中不得違反其意願加以免職：一、受破產程序開始之決定時。二、被處禁錮以上之刑時。三、委員會認為有身心障礙不能執行職務時，或有違反職務上義務及其他不適任委員長或委員之不當行為時。」同法第 8 條規定：「委員長或委員有前條各款之情形之一時，內閣總理大臣應將該委員長或委員予以免職。」同法第 11 條第 3 項規定：「委員會依第七條第三款規定為認定時，不依前項規定，必須有除本人以外全體委員之一致同意。」

(二) 獨立機關與行政院之關係

基於行政一體及責任政治之原則，獨立機關與行政院之關係應注意下列事項：

1. 獨立機關獨立行使職權作具體個案決定時，雖不受指揮監督，但涉及政策事項時，基於行政一體之原則，亦應先與主管部會充分溝通、協調，部會如遇有需協調事項時，亦應主動要求與獨立機關會商，並由行政院負最後政策決定之責。

2. 獨立機關之目的與功能在於獨立行使職權，作成具體個案決定，不負政策決定或協調統合功能，雖然依行政院所頒獨立機關建制原則規定，獨立機關之首長，非為行政院院會應出席之人員，毋需出席行政院院會，但行政院長認有實際需要時，仍得命其列席行政院院會。

3. 獨立機關仍有義務依行政院之要求，參與行政院必要之會議，包括行政院所設之各種任務編組會議，並配合執行會議結論。

4. 依現行憲法之規定，獨立機關並無法律案之提案權，不得自行提出法律案於立法院。由於法律案均涉及政策決定事項，如法律將獨立機關定為該法主管機關時，僅表示獨立機關對此等法案有草擬之權限，該法案之報院審查程序均與一般行政機關相同，其主管之法律案依據憲法第 58 條第 2 項規定，仍應經行政院會議議決後，函送立法院。

5. 獨立機關作為中央行政機關之一，仍屬行政權之範疇，性質上屬中央行政機關應共同遵守之通案事項，不涉及其獨立行使職權之部分，仍應經行政院核定或同意，例如：處務規程、員額管理、預決算處理、施政方針及施政報告、施政計畫、人事、會計、政風事項以

及其他行政管理事項，例如：刊登公報作業、出國報告管理作業、出版品管理作業、施政管考作業等。⁸⁴

柒、 結論與建議

學理上的「獨立行政委員會」在我國現行法制上稱為「獨立機關」，其最初雖發展於美國，但各國陸續仿倣之結果，卻有源自於不同政府體制與法制背景下之差異，因此，獨立機關之建制，應依據我國憲法之相關規定，依我國政府體制特殊性加以規劃設計。

獨立機關應屬於行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要讓行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行。應屬於行政機關之一種，不包括立法機關、司法機關或監察機關，至於考試機關一般均認為是本質上亦屬於行政權，因此似毋庸排除。

獨立機關必須比一般的行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。應僅負責提供管制性或調查性的公共服務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。獨立機關及其成員皆應「依法獨立行使職權」，不受行政院之適當性監督與適法性監督。

中央行政機關組織基準法」第3條第2款將「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」。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。

⁸⁴行政院，〈獨立機關與行政院關係運作說明〉（民國95年05月05日修正）。

我國現行行政機關當中，僅有國家通訊傳播委員會是依循獨立機關建制原則設立，其他都還在立法當中。但現行機關之中，行政院金融監督管理委員會、行政院公平交易委員會較符合獨立機關之獨立性要求，至於行政院飛航安全委員會、中央選舉委員會、公務人員保障暨培訓委員會則都是不完全之獨立機關。

國家通訊傳播委員會組織法之規定，經大法官釋字第 613 號解釋認定：1. 通傳會為行政院所屬機關；2. 行政院應擁有通傳會委員之人事決定權。3. 通傳會組織法第四條第二項、第三項、第四項及第六項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。4. 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。5. 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抵觸。

惟大法官從憲法第 53 條之規定確立「行政一體」之原則，強調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，並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。因此，隸屬行政權之獨立機關要脫離此種金字塔式的層級行政體制，除非憲法別有規定，此所謂「除憲法別有規定」雖不必然是憲法另有明文規定，但至少應是具有其他憲法規定之依據。

再者大法官在此依據憲法增修條文第3條第2項規定確立行政院應對立法院負責，並且基於憲法第53條之行政一體，行政院係作為一個整體對立法院負責。惟大法官並未進一步說明，在憲法修條文第3條第1項，變更了憲法第55條第1項行政院長應經立法院同意後任命，改為由依憲法增修條文第2條直接民選之總統直接任命後，行政院或行政院長是否亦同時對總統負責，對立法院負責僅為責任政治之一部而非全部。憲法第56條之規定，在現行體制下，是否也隱含了某種行政院長對總統負責的意涵，而須重新加以理解。

大法官基於權力分立原則認為立法權干預行政權或其他憲法機關之界限應為：

- (一) 不能抵觸憲法明文規定；
- (二) 不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域；
- (三) 不能對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙；
- (四) 不能導致責任政治遭受破壞；

但在我國，權力分立之問題並非僅限於五權之間的區分與制衡，也包括總統此一憲法機關與其他憲法機關間權力的區分與制衡，大法官在此未特別提及，但憲法第56條之規定，在現行體制下，是否也構成立法權干預其他憲法機關權力之界限，應加以注意。

本號解釋中大法官基本上承認獨立機關之合憲性。大法官認為獨立機關之設置其目的在於「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。」則獨立機關所掌理職權應限於具專業性、應去政治化之具體個案決定事項。並且獨立機關之建置既然會對行政一體及責任政治有所減損，應屬例外。獨立機關之設置應綜合下列各項因素整體以觀，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。然此僅係獨立機關能合憲存立之前提，並且僅涉及獨立機關之目的、職權、獨立性之必要、職權行使方式公開、透明及可監督性。但具備上述條件之獨立機關未必當然合憲，由於獨立機關建制所可容忍其造成「行政一體及責任政治之缺損」但仍不能容任其完全無視行政一體及責任政治甚至完全加以破壞或顛覆。並且，仍須視立法權透過獨立機關組織型態及成員之產生方式之制衡行政權，是否有牴觸憲法明文規定、侵犯各該憲法機關之權力核心領域、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等違反權力分立之情事來加以判斷。因此，不能僅因有成立獨立機關之必要，便率爾認定該機關之組織或成員之任命即為合憲。

雖然由於獨立機關委員因享有任期保障，於行政院院長更迭時，而毋庸與行政院院長同進退，新任行政院院長也因此無從重新任命獨立機關之委員。但大法官認為只要行政院院長仍得行使「最低限度人事監督權」，則尚能維繫向立法院負責之關係，就與責任政治無違。

至於立法權對獨立機關人事權之限制大法官似認為立法者對於一般獨立機關組織之立法形成主要仍應以：（一）用人資格之限制；（二）任期保障；以及（三）法定去職原因之設定等方式，來確保獨立機關之獨立性。惟像通傳會這種基於特定憲法目的（保障通訊傳播自由）設置之獨立機關，雖可以依據該憲法目的為組織法上之設計，但應以能達成該憲法目的為限。這樣的憲法目的也才能彌補行政一體及責任政治的減損及行政院人事決定權的減縮。但仍不能造成行政一體及責任政治的淪喪及人事決定權的架空、移轉、取代或剝奪。

然而大法官在釋字第 613 號解釋中也有下列值得檢討之處：1. 未就我國現行政府體制下，獨立機關建制是否具有與其他國家不同特

殊性加以說明。2. 對於立法院是否可以以法律自行賦予人事同意權，本號解釋文中未能作明確之解釋。3. 對於責任政治之思考也僅限於傳統內閣制之行政權對立法權負責之思考，對於歷次修憲以來國家體制之變動對責任政治之影響，似未能多加著墨。4. 解釋中認為正、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，在說理上不夠清楚，究竟行政院長之人事決定權應保留至何種程度始不構成剝奪或實質架空，未能有明確之標準。5. 所謂「行政院院長得藉由（按：人事決定權）對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託」是何意義？是否可將其理解為一種民主正當性的賦予？藉此符合行政一體及責任政治的要求，大法官未深入詳述。6. 對於憲法第56條之總統人事任命權之剝奪未宣告違憲，亦未有清楚之說理，對於明確違反憲法明文規定之事項，如何證立其合憲性，大法官也未能清楚說明。

然而，整體而言，大法官們在本號解釋中瑕不掩瑜，對於行政一體、責任政治原則、權力分立原則、獨立機關之建置原則、行政院應享有獨立機關之人事決定權、立法院參與獨立機關人事權之界限、通訊傳播自由對獨立機關組織之要求等事項或爭議，都做出了明確之解釋與判斷，基本上解決了獨立機關在憲法上的部分重要爭議問題。

最後本研究建議，在法制面應：

1. 應修正獨立機關建置原則及獨立機關與行政院關係運作說明；
2. 通傳會組織法應即刻修正且不應限於宣告違憲之條文；
3. 應明定獨立機關委員法定停職、免職事由及程序。

在運作面應：

1. 在大法官未明確認定立法院可以以法律創設賦予自身對行政

機關之人事同意權之前，不應依中央行政機關組織基準法之規定，將獨立機關成員交立法院行使同意權。

2. 雖然依行政院所頒獨立機關建制原則規定，獨立機關之首長，非為行政院院會應出席之人員，毋需出席行政院院會，但行政院長認有實際需要時，仍得命其列席行政院院會。

3. 依現行憲法之規定，獨立機關並無法律案之提案權，不得自行提出法律案於立法院。其主管之法律案依據憲法第 58 條第 2 項規定，仍應經行政院會議議決後，函送立法院。



附錄

附錄一：「獨立機關的建制理念與原則」

一、前言

獨立機關作為行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要讓若干的行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行。在我國現存的行政組織中，中央銀行、行政院公平交易委員會、中央選舉委員會與行政院飛航安全委員會等機關，均已具有一定程度的獨立性；對於金融監督管理委員會、國家通訊傳播委員會等擬議籌設的新機關，社會各界亦期盼它們能夠獨立、公正地行使職權。不過，由於我國對於獨立機關的建制理念與類型特性還沒有清楚而完整的理解，法制設計上並未能充分回應這些機關在組織型態與職權行使上的特殊需求，所以它們的獨立性與公正性還無法獲得適正的制度擔保。為了導正「設計原理不彰」的既存制度缺失，使獨立機關今後得以被適切地設置與運作，我們首先需要澄清、闡明其獨特的建制理念，然後進一步形塑、確立出具有可操作性的建制原則，最後再根據這些原則，規劃設計具體的組織調整方案。著眼於獨立機關的組織改造工程，從而不僅意在謀求業務與組織的合理調整，更特別具有觀念革新與制度重建的重大意義。

二、獨立機關的建制理念

在當代的憲政民主國家中，行政權所轄的官僚層級組織，基本上是由具有直接或間接民主正當性基礎的行政首長與政務人員來負責領導與指揮，並十分重視行政決策的政治責任。但是有一些管制性或調查性之公共事務的決策與執行，卻特別需要專業化、去政治化或在決策時充分考慮到政治與社會的多元價值，才能夠確保公共利益的實現並獲得人民的信賴；負責處理這些事務的行政機關，因此必須比一般的行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。獨立機關這種特殊的行政組織型態，基本上便是為了因應這些特殊公共事

務之處理需要所做的組織安排。這類的機關之所以被界稱為「獨立」機關，乃是因為相對於講求政治領導與控制的一般行政機關而言，它們必須超越個人或黨派利益的考量，依據專業以及法律「獨立」行使職權。如何在制度上擔保其擁有自主的專業決策空間但又受有適當的監督制衡，因此是這類組織法制設計的重要課題。

三、獨立機關的建制原則

基於上述的建制理念，獨立機關與行政院之業務機關及幕僚機關間，應該要有明確的區隔，而最有效的區隔方式，就是不把獨立機關列計為行政院的所屬部會或是個別業務部會的下級機關，讓它們不受一般行政層級體系的指揮監督，得以自成一種獨特的行政體系。如果獨立機關在組織定位上不是行政院的所屬部會，則其首長或主任委員就不會是內閣的閣員，毋需參與內閣之政務運作或參加行政院院會，從而得與政治保持一定的安全距離。如果獨立機關不是一般的行政組織，自然也無需將之削足適履般地嵌入一般行政組織的層級體系，從而能在組織規模、職位職等以及事務人員的任用資格上保留有更大的設計彈性。

為了落實這樣的想法，並且確保被界定為獨立機關的行政組織能夠被合理地設置、能夠公正地行使職權而且也受有適當的監督制衡，我們還必須進一步為獨立機關發展出一套有別於一般行政機關的建制原則，據以規範、引導個別獨立機關的組織設計。爰就獨立機關的設置條件、立法模式、組織型態、職權行使以及監督機制等課題，提出以下二十點建制原則。

【獨立機關的設置條件】

- 1.獨立機關之業務職掌，應本於權力分立原則與責任政治原則，審慎規劃設計；只有決策與執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會之多元價值的公共事務，方可交由獨立機關處理。性質上宜由政治部門做政策決定並承擔政治責任的公共事務，不論其專業程度如何，均不應由獨立機關承擔、負責。
- 2.獨立機關應僅負責提供管制性或調查性的公共服務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。

3.立法者在審議設置獨立機關的組織法案時，應聽取行政部門的意見，並宜委請學者專家與社會公正人士提出分析與評估報告，以期對各該獨立機關之設置必要性問題做周延考慮。

【獨立機關的立法模式】

4.擬議中之「中央政府機關組織基準法」，應增訂專章或專節，規範獨立機關的設置條件與組織準則。至於個別獨立機關的設置與否，則應由立法者於相關法律中，依公共利益需要性之考量為個別之決定。

5.本次「行政院組織法」之修正，毋須增列規定現存或另擬增設的獨立機關。

【獨立機關的組織型態】

6.獨立機關基本上應採取合議制；除有特殊需要外，委員人數以五至九人為原則，並以專任為宜。

7.獨立機關之委員由行政院長提名、總統任命；委員受有任期之保障，但委員間之任期宜採交錯方式，以避免任命權集中行使之缺失，並確保經驗之傳承。

8.獨立機關成員之選任，應著重人選之專業性；組織立法時得規範其成員之專業資格。

9.獨立機關成員之選任，應力求超越黨派取向的政治考量。

10.各獨立機關因所掌業務的質量有別，所以其首長或主任委員毋需一律列為特任官，而委員職位所比照之職等亦得為不同之設計。關於須經政治任命之獨立機關成員的職位類型、敘薪基準等課題，應於擬議中之「政務職位法」設置準則性規範。

11.獨立機關並無層級之別，惟各獨立機關之內部單位、員額規模與所屬人員職等之編制，仍得依機關所負業務之繁簡程度，比照適用不同之配置基準。

12.為確保獨立機關有充分而且適任的專業人力，相關的組織法制應進行人事鬆綁，使獨立機關所屬之專業人員具備一定之專業證照或經驗即可任職，並得支領合理之專業加給。相關之人事聘任及管理等事項，宜單獨立法或於擬議中之「聘任人員人事條例」設置準則性規範，以期建立能夠配合獨立機關之業務需要的人事制度。

13.為謀行政資源之節約精簡，各獨立機關之會計、政風、人事等業務及一般性之庶務，宜設聯合辦公室統籌辦理。

【獨立機關的職權行使】

14.負責專業管制性業務之獨立機關於制定法規命令或作成行政處分時，應踐行行政程序法所定之聽證程序。

15.各獨立機關應依所負業務性質為充分之資訊公開。

【對獨立機關的監督機制】

16.為確保獨立機關之自主決策空間，其所為決策不受行政院之適當性監督與適法性監督。

17.國會監督：立法院除得藉由立法規範控制獨立機關之權限與組成型態（例如委員資格）外，亦得透過預算審議對獨立機關為間接之監督。獨立機關於預算案交付立法院審查時應提出業務報告，並在此範圍內接受立法委員就其業務績效所提出之質詢。惟為避免獨立機關所為處分決定受到不當之政治壓力的干擾，其首長或主任委員應得拒絕回覆立法委員就繫屬於該機關行政程序之個別、具體案件所提出之質詢，立法院亦不得就獨立機關之內部評議資料行使文件調閱權。

18.司法監督：對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就繫屬案件中獨立機關所為決策為適法性之監督。

19.監察監督：獨立機關或其構成員如有行政違失，監察院得對之行使糾正權、糾舉權或彈劾權；獨立機關之預算執行情形，亦受監察院之審計監督。惟監察院

就涉及獨立機關之案件所得行使之調查權限，仍應受必要之限制，以避免侵及獨立機關之自主決策空間。

20.大眾監督：各獨立機關應就其業務執行狀況，定期（每季或每年）公佈「工作報告」，俾促進公眾與輿論之監督。

附錄二：中央行政機關組織基準法

第一章總則

第 1 條 為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。

第 2 條 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。

行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。

第 3 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。

三、附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關。

四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。

第 4 條 下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：

一、一級機關、二級機關及三級機關。

二、獨立機關。

前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

第二章機關組織法規及名稱

第 5 條

機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法，但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。

機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。

本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。

第 6 條 行政機關名稱定名如下：

一、院：一級機關用之。

- 二、部：二級機關用之。
 - 三、委員會：二級機關或獨立機關用之。
 - 四、署、局：三級機關用之。
 - 五、分署、分局：四級機關用之。
- 機關因性質特殊，得另定名稱。

第 7 條 機關組織法規，其內容應包括下列事項：

- 一、機關名稱。
- 二、機關設立依據或目的。
- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌有設置附屬機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、如屬獨立機關，其合議之議事程序及決議方法。

第 8 條 機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。

各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。

第三章機關設立、調整及裁撤

第 9 條 有下列各款情形之一者，不得設立機關：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。
- 三、業務性質由民間辦理較適宜者。

第 10 條 機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。
- 三、管轄區域調整裁併者。
- 四、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。
- 六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

第 11 條 機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：

- 一、一級機關：逕行提案送請立法院審議。
- 二、二級機關、三級機關、獨立機關，由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。

機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。

- 第 12 條 機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：
一、機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。
二、機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。
- 第 13 條 一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據。

第四章機關權限、職掌及重要職務設置

- 第 14 條 上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。
不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。
- 第 15 條 二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。
- 第 16 條 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構。
前項附屬機構之組織，準用本法之規定。
- 第 17 條 機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。
- 第 18 條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。
一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。
機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。
- 第 19 條 一級機關置副首長一人，列政務職務。
二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。
三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。
- 第 20 條 一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。
一級機關得視需要置副幕僚長一人或二人，稱副秘書長；置二人者，其中一人得列政務職務。
- 第 21 條 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。
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。

第五章內部單位

- 第 22 條 機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。
- 第 23 條 機關內部單位分類如下：
一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。
二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。
- 第 24 條 政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。
- 第 25 條 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：
一、一級內部單位：
（一）處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。
（二）司：二級機關部之業務單位用之。
（三）組：三級機關業務單位用之。
（四）課：四級機關業務單位用之。
（五）處、室：各級機關輔助單位用之。
二、二級內部單位：科。
機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立，但四級機關內部單位以設立一級為限。
附屬機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。
- 第 26 條 輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併於同一單位辦理。
輔助單位工作與本機關職掌相同或兼具業務單位性質，報經該管一級機關核定者，不受前項規定限制，或得視同業務單位。
- 第 27 條 一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。
- 第 28 條 機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。

第六章機關規模與建制標準

- 第 29 條 行政院依下列各款劃分各部主管事務：
一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。
二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任。
三、各部之政策功能及權限，應盡量維持平衡。
部之總數以十三個為限。

- 第 30 條 各部組織規模建制標準如下：
一、業務單位設六司至八司為原則。
二、各司設四科至八科為原則。
前項司之總數以一百零四個為限。
- 第 31 條 行政院基於政策統合需要得設附屬機關委員會。
各委員會組織規模建制標準如下：
一、業務單位以四處至六處為原則。
二、各處以三科至六科為原則。
第一項委員會之總數以四個為限。
- 第 32 條 相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：
一、業務單位設四處至六處為原則。
二、各處設三科至六科為原則。
前項獨立機關總數以五個為限。
第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。
- 第 33 條 各部為處理技術性或專門性業務需要得設附屬機關署、局。
各部附屬機關署、局之組織規模建制標準如下：
一、業務單位以四組至六組為原則。
二、各組以三科至六科為原則。
相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬機關局，其組織規模建制標準比照前項規定。
第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以五十個為限。
- 第 34 條 行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。
- 第七章附則
- 第 35 條 行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。
本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。
- 第 36 條 一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。
- 第 37 條 為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。

- 第 38 條 本法於行政院以外之中央政府機關準用之。
- 第 39 條 本法自公布日施行。

附錄三：獨立機關與行政院關係運作說明（民國 95 年 05 月 05 日修正）

國家通訊傳播委員會 (NCC) 組織法業於 94 年 11 月 9 日總統令制定公布，該會係第 1 個依照「中央行政機關組織基準法」(以下簡稱基準法) 規定設立相當中央二級機關之獨立機關。至於 NCC 以外之 4 個獨立機關，其中「中央選舉委員會組織法」草案業於同年 11 月 3 日函送立法院審議，相關條文均已按基準法之規定研擬；另中央銀行、行政院公平交易委員會、行政院金融監督管理委員會，則將俟「行政院組織法」修正草案完成立法程序後，配合修正各該機關之組織法，俾符合獨立機關之相關規定。

獨立機關之建制目的乃對於特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會多元價值之公共事務，執行裁決性、管制性或調查性之事項，基準法第 3 條第 2 款爰規定，獨立機關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。惟此僅指其行使職權之獨立性而言，除此之外，並非任何事項皆不受約制，對於應受憲法或法律規範之事項仍不能排除不用。再者，其行使職權固不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督，然以獨立機關仍屬中央行政機關，舉凡中央行政機關在性質上應一致遵行之行政管理事項仍應遵守，否則行政院作為憲法規定全國最高之行政機關，其完整之行政管理權限即難以維持。

為使獨立機關與行政院及其所屬機關間之關係明確釐清，確保獨立機關職權之順遂行使及行政院作為最高行政機關之行政權完整，茲就相關事項二者間之關係分述如下：

一、獨立機關首長與內閣政務之運作

獨立機關之任務功能在超然獨立執行裁決性、管制性或調查性之事項，並不負有政策諮詢或政策協調統合功能，依行政院所頒「獨立機關建制原則」規定，獨立機關之首長，非為內閣之閣員，毋需參與內閣之政務運作及行政院院會。

二、獨立機關與行政院所屬機關間權責業務之釐清與協調

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。就 NCC 而言，其係以監理業務為主，行政院所屬機關與 NCC 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 NCC 之委員會協調溝通。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。

三、獨立機關主管法律之訂修

(一) 法律案應經行政院會議議決後函送立法院獨立機關作為中央行政機關之一，其職掌事務屬於行政權之範疇，且其地位依基準法規定至多相當於二級

機關，並無自行提出法律案於立法院之權限，其主管之法律案依據憲法第 58 條第 2 項規定，應經行政院會議議決之。

(二) 組織法之處理

有關獨立機關之組織法部分，目前尚未符合基準法所規範之獨立機關意旨者，其獨立機關化組織法案仍應經行政院審查，一則決定賦予之獨立職能範圍，再者釐清與行政院所屬行政機關之權責關係。已符合者，其獨立機關化組織法如有修正需求，雖該獨立機關依法獨立行使職權時不受行政院指揮監督，惟權責業務既有分工問題，且委員會成員及幕僚長之員額、編制及職務列等等，亦需考量與中央行政機關間通案之衡平，行政院仍於其組織法案提報行政院會議議決前，本於尊重獨立機關之原則，召開審查會議，以確保其法案內容未涉及或影響行政院或其所屬機關之政策方向或業務職能，並與其他中央行政機關有關組織編制等相衡平。

(三) 作用法之處理 至於作用法案部分，如確純屬與獨立機關行使職權有關之法案，可由獨立機關擬案，惟擬案過程應與行政院所屬機關充分協商取得共識，以免混淆彼此權責。行政院如認為該法案內容涉及或影響行政院或其所屬機關之政策方向或業務職能，自得於提報行政院會議議決前召開審查會議處理之。

四、獨立機關應經行政院核定或同意之事項 獨立機關作為中央行政機關之一，仍屬行政權之範疇，下列事項性質上屬中央行政機關應共同遵守之通案事項，應經行政院核定或同意：

(一) 處務規程依據基準法第 8 條第 1 項規定：「機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之」。復依該條文之解釋適用事項說明：「以處務規程定之者，由一級機關核定」。又基準法第 32 條第 1 項及第 34 條對於獨立機關業務單位及輔助單位之建制乃有所規定，其處務規程有關內部單位建制規定不得與之相違背，且鑒於此等內部單位之建制涉及各種高階職務人員（如參事、技監等）及主管人員（如處長、科長等）之設置，亦與編制、員額及待遇有關，有各中央行政機關一體適用及衡平性問題，故其處務規程仍應經行政院核定後，再由獨立機關自行發布並函送立法院查照。

(二) 員額管理 中央政府機關總員額法草案已就中央政府之總員額高限有所規定，獨立機關作為中央行政機關之一，其員額乃須計入行政院獲配之員額。再者，獨立機關相關職稱及官等職等之配置，公務人員任用法、各機關職稱及官等職等員額配置準則仍有其適用。鑒於此一部分涉及員額編制及官制官規，獨立機關與其他中央行政機關並無不同，其編制表仍應報行政院核定，並送考試院核備。至於人事費之編列，亦仍依現行預算員額審查方式，與其他中央行政機關為相同之處理。

(三) 預決算處理依憲法第 58 條第 2 項及同法第 59 條規定，中央政府總預算案及其他預算案（如追加減預算、特別預算）之提案權屬於行政院，其基本理念在於指定預算籌編權責機關負起促成預算獲得審議通過之責，並維護預

算之完整性。獨立機關作為中央行政機關之一，應與其他中央行政機關為相同之處理，其預決算仍應納入中央政府總預算及總決算，由行政院提送立法院。

五、其他事項

(一) 法律規範事項獨立機關作為中央行政機關之一，如法律無特別排除規定，凡涉及人事、會計、政風一條鞭制度者，仍應依相關法制規定處理，與其他中央行政機關並無不同。此外，以行政機關為規範對象之法律，如政府資訊公開法第 5 條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」政府資訊宜採主動公開、適時公布之方式辦理，以保障人民知的權利，並增進人民對公共事務之瞭解及信賴。且依據獨立機關建制原則規定，各獨立機關應就其業務執行狀況，定期公布工作報告，俾促進公眾與輿論之監督，爰獨立機關宜利用行政院現有資訊公開平台及相關管理資源，依據政府資訊公開法辦理相關事項。

(二) 行政管理事項

1.刊登公報作業：行政院自 94 年 1 月起發行「行政院公報」，統一刊載行政院及各中央行政機關涉及人民權益之法令等重要事項。獨立機關依據「行政程序法」及「政府資訊公開法」訂定法規命令時，仍應送刊行政院公報，以維持中央行政機關公報之統一性。

2.出國報告管理作業：依據「政府資訊公開法」之規定，由政府機關編列預算派赴國外從事考察、進修、研究或實習所提出之出國報告，應主動公開。行政院研究發展考核委員會為便利機關內部管理出國報告並提供民眾便捷之查詢管道，已建立「公務出國報告資訊網」管理平台，掌握各機關出國計畫執行情形 (<http://open.nat.gov.tw/reportwork>)，獨立機關亦應依此機制辦理。

3.出版品管理作業：行政院研究發展考核委員會業已建立政府出版品管理制度，訂定「政府出版品管理辦法」及統一編號、基本形制、定價銷售等相關作業法規，供各行政機關遵循辦理。同時並自 86 年起，建置政府出版品網 (網址：<http://open.nat.gov.tw/gpnet>)，提供便利之工具以輔助承辦人員辦理政府出版品管理作業，並讓民眾得以迅速掌握所有機關完整之出版資訊，獨立機關亦應依上開規定辦理，並至政府出版品網登錄及維護書目資料。

4.施政管考作業：目前各行政機關所辦理之施政計畫、績效管理及評估等工作，行政院均訂有相關之規範，既不影響獨立機關行使職權之獨立性，且有助於其行政效率之提升，獨立機關亦應遵守。

附錄四：通訊傳播基本法（民國 93 年 01 月 07 日 公發布）

- 第 1 條 為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。
- 第 2 條 本法用詞定義如下：
- 一、通訊傳播：指以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字或數據者。
 - 二、通訊傳播事業：指經營通訊傳播業務者。
- 第 3 條 為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。
- 國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。
- 第 4 條 政府應設置通訊傳播監督管理基金，以支應通訊傳播監理業務所需各項支出。
- 第 5 條 通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。
- 第 6 條 政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。通訊傳播相關法規之解釋及適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則。
- 第 7 條 政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理。但稀有資源之分配，不在此限。
- 第 8 條 通訊傳播技術規範之訂定及相關審驗工作，應以促進互通應用為原則。
- 第 9 條 通訊傳播事業對於消費之必要資訊應予公開並提供公平合理之服務，以保障消費者權益。
- 第 10 條 通訊傳播稀有資源之分配及管理，應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則。

- 第 11 條 政府應採必要措施，促進通訊傳播基礎網路互連。
前項網路互連，應符合透明化、合理化及無差別待遇之原則。
- 第 12 條 政府應配合通訊傳播委員會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。
- 第 13 條 通訊傳播委員會每年應就通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費者利益、提升多元文化、弱勢權益保護及服務之普及等事項，提出績效報告及改進建議。
改進建議涉及現行法律之修正者，通訊傳播委員會應說明修正方針及其理由。
前項績效報告、改進建議，應以適當方法主動公告之並送立法院備查。
- 第 14 條 遇有天然災害或緊急事故或有發生之虞時，政府基於公共利益，得要求通訊傳播事業採取必要之應變措施。
- 第 15 條 為提升通訊傳播之發展，政府應積極促進、參與國際合作，必要時，得依法委託民間團體辦理。
- 第 16 條 政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。
前項法規修正施行前，其與本法規定牴觸者，通訊傳播委員會得依本法原則為法律之解釋及適用；其有競合者，亦同。
- 第 17 條 本法自公布日施行。

附錄五：國家通訊傳播委員會組織法

第 1 條 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，保障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（以下簡稱本會）。

第 2 條 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、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更爲本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。

第 3 條 本會掌理下列事項：

- 一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止執行。
- 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。

第 4 條 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。

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。

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。

前二項之推薦，各政黨（團）未於期限內完成者，視為放棄。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。

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。

首屆審查會所需人員及預算，由本會籌備處支應。第二屆審查會所需人員及預算，由本會支應。

第 5 條 主任委員出缺或因故無法行使職權時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均出缺或因故無法行使職權時，由其他委員互推一人代理主任委員。

第 6 條 本會委員於擔任職務前三年，須未曾出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職職務或顧問，亦須未曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職職務或顧問。但依本法任命之委員，不在此限。

第 7 條 本會依法獨立行使職權。本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。

本會委員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。

本會委員於其離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

第 8 條 本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。

下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：

- 一、通訊傳播監理政策、制度之訂定及審議。
- 二、通訊傳播重要計畫及方案之審議、考核。
- 三、通訊傳播資源分配之審議。
- 四、通訊傳播相關法令之訂定、擬訂、修正及廢止之審議。
- 五、通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案之審議。
- 六、編制表、會議規則及處務規程之審議。
- 七、內部單位分層負責明細表之審議。
- 八、人事室、會計室及政風室以外單位主管遴報任免決定之審議。
- 九、預算及決算之審核。
- 十、其他依法應由委員會議決議之事項。

第 9 條 本會每週舉行委員會議一次。必要時，得召開臨時會議。

委員會議，由主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均不能出席時，由其他委員互推一人為主席。

會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。各委員對該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。

本會得經委員會議決議，召開分組委員會議。

本會委員應依委員會議決議，按其專長及本會職掌，專業分工督導本會相關

會務。

委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。

委員會議審議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。

第 10 條 本會置主任秘書一人，職務列簡任第十二職等。

第 11 條 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。

本會各職稱之官等、職等及員額，另以編制表定之。

第 12 條 本會得商請警政主管機關置專責警察，協助取締違反通訊傳播法令事項。

第 13 條 本會所需之人事費用，應依法定預算程序編定。

本會依通訊傳播基本法第四條規定設置通訊傳播監督管理基金；基金來源如下：

一、由政府循預算程序之撥款。

二、本會辦理通訊傳播監理業務，依法向受本會監督之事業收取之特許費、許可費、頻率使用費、電信號碼使用費、審查費、認證費、審驗費、證照費、登記費及其他規費之百分之五至十五。但不包括政府依公開拍賣或招標方式授與配額、頻率及其他限量或定額特許執照所得之收入。

三、基金之孳息。

四、其他收入。

通訊傳播監督管理基金之用途如下：

一、通訊傳播監理業務所需之支出。

二、通訊傳播產業相關制度之研究及發展。

三、委託辦理事務所需支出。

四、通訊傳播監理人員訓練。

五、推動國際交流合作。

六、其他支出。

通訊傳播監督管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

第二項第二款至第四款之基金額度無法支應通訊傳播監督管理基金之用途時，應由政府循公務預算程序撥款支應。

第 14 條 本會於年度預算執行中成立，其因調配人力移撥員額及業務時，所需各項經費，得由移撥機關在原預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。

第 15 條 本法施行前，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職人員隨業務移撥至本會時，其官等、職等、服務年資、待遇、退休、資遣、撫卹、其他福利及工作條件等，應予保障。

前項人員，不受公務人員考試法、公務人員任用法有關特考特用及轉調規定之限制。但再轉調時，以原請辦考試機關及所屬機關、本會之職務為限。

第一項人員原依交通事業人員任用條例第八條第一項規定轉任者，仍適用原轉任規定。但再改任其他非交通行政機關職務時，仍應依交通事業人員任用條例第八條第二項規定辦理。

第一項人員所任新職之待遇低於原任職務，其本（年功）俸依公務人員俸給法第十一條規定核敘之俸級支給，所支技術或專業加給較原支數額為低者，准予補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷。主管人員經調整為非主管人員者，不再支領主管職務加給。

第一項人員，原為中華民國八十五年七月一日電信總局改制之留任人員，及自中華民國八十五年七月一日起至中華民國八十七年六月三十日期間由中華電信股份有限公司商調至電信總局之視同留任人員，已擇領補足改制前後待遇差額且尚未併銷人員，仍得依補足改制前後待遇差額方式辦理。

本法施行前，原中華民國八十五年七月一日電信總局改制之留任人員，其自中華民國八十四年七月一日至中華民國八十五年六月三十日止，如未自行負擔補繳該段年資退撫基金費用本息，仍應准視同中華民國八十四年七月一日公務人員退休法修正施行前之任職年資予以採計。

第五項人員，曾具電信總局改制前依交通部核備之相關管理法規僱用之業務服務員、建技教員佐（實習員佐）、差工之勞工年資，其補償方式，仍依行政院規定辦理。

第 16 條 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。

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 17 條 本法自公布日施行。

自本會成立後至各相關機關人員、財產完成移撥整併前，本會有關之業務應由本會統籌協調各機關為之。

附錄六：公職人員選舉罷免法（民國 95 年 05 月 30 日修正）

第 8 條（各級選舉委員會之組織）

中央選舉委員會隸屬行政院，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。

省（市）選舉委員會隸屬中央選舉委員會，各置委員若干人，由中央選舉委員會提請行政院院長派充之，並指定一人為主任委員。

縣（市）選舉委員會隸屬省選舉委員會，各置委員若干人，由省選舉委員會遴報中央選舉委員會派充之，並指定一人為主任委員。

省（市）、縣（市）選舉委員會組織規程，均由中央選舉委員會擬定，報請行政院核定。

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。

各級選舉委員會，應依據法令公正行使職權。

附錄七：中央選舉委員會組織規程（民國 89 年 07 月 17 日修正）

第 1 條 中央選舉委員會（以下簡稱本會）之職掌如下：

- 一 關於總統、副總統、國民大會代表、立法委員選舉、罷免事務之計畫、辦理及指揮、監督事項。
- 二 關於直轄市議員、直轄市長選舉、罷免事務之計畫、辦理及指揮、監督事項。
- 三 關於總統、副總統、國民大會代表、立法委員、直轄市議員、直轄市長選舉、罷免之監察事項。
- 四 關於縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村、里長選舉、罷免事務及監察之監督事項。
- 五 關於省（市）、縣（市）選舉委員會組織規程之擬定事項。
- 六 關於省（市）選舉委員會委員人選之提報及縣（市）選舉委員會委員之派充事項。
- 七 關於總統、副總統、國民大會代表、立法委員及直轄市議員、直轄市長選舉、罷免之公告事項。
- 八 關於總統、副總統、國民大會代表、立法委員及直轄市議員、直轄市長選舉候選人資格審定、選舉、罷免結果之審定及當選證書之製發事項。
- 九 關於選舉、罷免法令之訂定、修正及解釋事項。
 - 一〇 關於選舉、罷免事務進程序及有關書件表冊之訂定與核定事項。
 - 一一 關於選舉競選經費之查核與備查事項。
 - 一二 關於選舉候選人、政黨競選費用補貼事項。
 - 一三 關於選舉宣導之策劃事項。
 - 一四 關於政黨使用電視及其他大眾傳播工具從事競選宣傳活動事項。
 - 一五 關於總統、副總統、直轄市長選舉電視政見發表會之辦理事項。
 - 一六 關於選舉、罷免事務之研究發展及選舉資料之蒐集、運用事項。
 - 一七 關於開票統計作業規劃及資訊業務辦理事項。
 - 一八 其他有關選舉、罷免事項。

第 2 條 本會置委員十一人至十九人，任期三年，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員，執行委員會議決議，綜理會務，並指揮監督所屬職員。

本會委員除主任委員外，餘為無給職。

本會委員，應有無黨籍人士，其具有同一黨籍者，不得超過委員總額五分之二。

本會委員因職務關係派充者，得依其職務異動由行政院院長提請總統改派之。

第 3 條 本會委員會議，每月舉行一次，於辦理選舉、罷免期間每週舉行一次為原則，必要時得開臨時會議，均由主任委員召集之。開會時須有全體委員過半數之出席始得開議，議案之表決以出席委員過半數之同意為通過，可否同數時，取決於主席。

第 4 條 本會委員會議，由主任委員為主席，主任委員未能出席時，由出席委員互推一人擔任主席。

第 5 條 本會置巡迴監察員十五人至二十五人，均為無給職；其中五人至七人任期三年，餘在辦理選舉、罷免期間聘任。

巡迴監察員依執行選舉、罷免之監察事項，由本會就具有選舉權之公正人士報請行政院院長聘任之，並指定一人為召集人。召集人得列席本會委員會議。

第 6 條 本會置秘書長一人，承主任委員之命，處理本會事務，置副秘書長一人或二人襄助之。

第 7 條 本會視辦理選舉、罷免之種類及業務需要，設各組、室，分別掌理下列事項；並得分科辦事：

一 第一組：總統、副總統選舉、罷免，立法委員區域與原住民選舉、罷免，直轄市長選舉、罷免及縣(市)以下地方公職人員選舉、罷免之監督事項；選舉、罷免事務之綜合及研究發展與資料蒐集運用事項。

二 第二組：國民大會代表區域與原住民選舉、罷免及直轄市議員選舉、罷免事項。

三 第三組：總統、副總統選舉在國外之中華民國自由地區人民申請返國行使選舉權及國民大會代表、立法委員之全國不分區、僑居國外國民選舉事項。

四 第四組：選舉宣導、新聞發布、協調、聯繫、政黨使用電視及其他大眾傳播工具從事競選宣傳活動及電視政見發表會之辦理事項。

五 法制組：選舉、罷免法令之研擬與擬釋、選舉、罷免監察事務之處理及有關選舉、罷免訴訟事項。

六 資訊室：開票統計作業規劃及資訊業務辦理事項。

七 行政室：議事、文書、公文管制、印信典守、庶務、出納、公產公物之保管及其他行政管理事項。前項組、室於不辦理選舉、罷免期間，第二組、第三組業務由第一組兼辦，第四組、資訊室業

務由行政室兼辦。

- 第 8 條 本會置顧問、組長、室主任、副組長、秘書、視導、科長、專員、編審、科員、辦事員、書記。
- 第 9 條 本會設人事室，置主任，依法辦理人事管理事項。
- 第 10 條 本會設會計室，置會計主任，依法辦理歲計、會計及統計事項。
- 第 11 條 本會設政風室，置主任，依法辦理政風事項。
- 第 12 條 前三條規定之人事室、會計室、政風室，其主任職務均為兼任；其餘所需工作人員，就本規程所定員額內派充之。
- 第 13 條 本會委員出缺時，由行政院院長補提人選呈請總統派充之，巡迴監察員出缺時，由本會補提人選，報請行政院院長聘任之，其任期均至原任期屆滿為止。
- 第 14 條 本會於辦理選舉、罷免期間除依法調用政府職員外，必要時得在編制員額內聘僱之。
- 第 15 條 本規程所列各職稱之官等及員額，另以編制表定之。
各職稱之職等，依職務列等表之規定。
- 第 16 條 本規程修正施行前原依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員，未具公務人員任用資格者，得繼續留任原職稱原官等至離職時為止。
本規程修正施行前原依雇員管理規則僱用之現職雇員，未具公務人員任用資格者，得占用書記職缺繼續其僱用至離職時為止。
- 第 17 條 本會會議規則及辦事細則，由本會擬訂，報請行政院核定之。
- 第 18 條 本規程自發布日施行。

附錄八：行政院公平交易委員會組織條例（民國 91 年 06 月 12 日修正）

- 第 1 條 行政院為處理公平交易法所定事項，依公平交易法第二十九條規定制定本條例，設行政院公平交易委員會（以下簡稱本會）。
- 第 2 條 本會對直轄市、縣（市）主管機關執行公平交易法所定事項，有指示、監督之責。
- 第 3 條 本會就主管事務，得請地方主管機關協助辦理或委託其辦理之。
- 第 4 條 本會設左列各處、室：
一、第一處。
二、第二處。
三、第三處。
四、企劃處。
五、法務處。
六、秘書室。
- 第 5 條 第一處掌理左列事業關於獨占、結合及聯合行為之調查處理事項：
一、農、林、漁、牧、狩獵業。
二、商業。
三、運輸、倉儲及通信業。
四、金融、保險、不動產及工商服務業。
五、社會服務及個人服務業。
- 第 6 條 第二處掌理左列事業關於獨占、結合及聯合行為之調查處理事項：
一、礦業及土石採取業。
二、製造業。
三、水電燃氣業。
四、營造業。
五、其他相關或不能歸類之行業。
- 第 7 條 第三處掌理左列事項：
一、關於限制轉售價格行為之調查處理事項。
二、關於妨礙公平競爭行為之調查處理事項。
三、關於仿冒行為之調查處理事項。
四、關於虛偽不實或引人錯誤之表示、表徵及廣告行為之調查處理事項。
五、關於損害他人營業信譽行為之調查處理事項。
六、關於多層次傳銷行為之調查處理事項。
七、關於其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為之調查處理事項。

- 第 8 條 企劃處掌理左列事項：
- 一、關於公平交易政策之研擬事項。
 - 二、關於應依公平交易法公告事項。
 - 三、關於公平交易業務研究發展與管制考核事項。
 - 四、關於國內外公平交易資料之蒐集及經濟分析事項。
 - 五、其他有關公平交易企劃事項。
- 第 9 條 法務處掌理左列事項：
- 一、關於公平交易法規之研擬修訂事項。
 - 二、關於公平交易法令之諮詢事項。
 - 三、關於公平交易法制問題之研究事項。
 - 四、關於罰鍰之執行事項。
 - 五、關於刑事違法案件移送事項。
- 第 10 條 秘書室掌理議事、文書、印信、出納、庶務、公共關係及不屬於各處、室事項。
- 第 11 條 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。
- 委員出缺時，其繼任人之任期至原任期屆滿之日為止。
- 本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。
- 第 12 條 本會委員之任用，應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗。
- 第 13 條 本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權。
- 第 14 條 本會委員會職權如左：
- 一、關於公平交易政策之審議。
 - 二、關於公平交易行政計畫方案之審議、考核。
 - 三、關於執行公平交易法之公告案、許可案、處分案之審核。
 - 四、關於公平交易法規之審議。
 - 五、委員提案之審議。
 - 六、其他依法應由委員會決議事項。
- 第 15 條 本會每週舉行委員會會議一次，必要時，得召開臨時會議。
- 前項會議以主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理。主任委員、副主任委員均不能出席時，由委員互推一人為主席。
- 會議之決議，應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之。

開會時，得邀請學者、專家及與議決事項有關之其他行政機關或事業派員列席，陳述事實或提供意見。

第 15-1 條 委員會議對外不公開。但委員會議紀錄除應秘密之事項外，應予公開。

委員會議中所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否決議之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，不得洩漏。

前項會議可否決議之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，其保密之範圍、解密之條件與期間、對外公開或提供之程序及其他有關事項，由本會定之。

第 16 條 本會置主任秘書一人，參事三人，處長五人，職務均列簡任第十二職等；副處長五人，職務列簡任第十一職等；室主任一人，專門委員三人至五人，職務均列簡任第十職等至第十一職等；科長三十一人至三十三人，職務列薦任第九職等；秘書五人至七人，視察八人至十八人，職務均列薦任第八職等至第九職等，其中秘書三人，視察六人，職務得列簡任第十職等至第十一職等；專員二十人至三十人，分析師一人至三人，管理師一人至三人，職務均列薦任第七職等至第九職等；設計師三人至五人，職務列薦任第六職等至第八職等；科員五十一人至六十五人，職務列委任第五職等，其中三十三人職務得列薦任第六職等至第七職等；助理設計師二人至四人，管理員一人至三人，職務均列委任第三職等至第五職等；辦事員十二人至十八人，職務列委任第三職等至第四職等；書記九人至十一人，職務列委任第一職等至第三職等；雇員六人至十人。

第 17 條 本會設人事室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依辦理人事管理事項。

前項所需工作人員，應就本條例所定員額內派充之。

第 18 條 本會設會計室，置會計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理歲計、會計事項。

前項所需工作人員，應就本條例所定員額內派充之。

第 19 條 本會設統計室，置統計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理統計事項及本會資訊系統之建立與維護事項。

前項所需工作人員，應就本條例所定員額內派充之。

第 20 條 第十一條及第十六條至第十九條列有官等職等人員，其職務所適用之職系，依公務人員任用法第八條之規定，就有關職系選用之。

第 21 條 本條例施行前，經濟部物價督導會報原以臨時機關性質依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員，未具公務人員任用資格者，於經濟部物價督導會報歸併本會後，參加考試院所舉辦之公開競爭考試；未通過考試者，得繼續任原派相當官等職等之職務至離

職爲止。

第 22 條 本會得視業務需要，遴聘學者、專家爲顧問，均爲無給職；其遴聘辦法另訂之。

第 23 條 本會會議規則、辦事細則，由本會訂定，報請行政院備查。

第 24 條 本條例自公布日施行。

附錄九：公務人員保障暨培訓委員會組織法（民國 91 年
01 月 30 日修正）

- 第 1 條 本法依考試院組織法第六條規定制定之。
- 第 2 條 公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱本會）設下列各處、室：
- 一 保障處。
 - 二 地方公務人員保障處。
 - 三 培訓處。
 - 四 秘書室。
- 第 3 條 保障處掌理下列事項：
- 一 關於公務人員保障政策之研擬規劃事項。
 - 二 關於公務人員保障法規之研擬、解釋、宣導事項。
 - 三 關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益保障之擬議事項。
 - 四 關於公務人員再復審案件之審查及擬議事項。
 - 五 關於公務人員再申訴案件之審查、擬議及協調聯繫事項。
 - 六 關於各機關公務人員保障業務之協調、聯繫事項。
 - 七 其他有關公務人員保障事項。
- 第 3-1 條 地方公務人員保障處掌理下列事項：
- 一 關於台灣省各縣市公務人員再復審案件之審查及擬議事項。
 - 二 關於台灣省各縣市公務人員再申訴案件之審查、擬議及協調聯繫事項。
 - 三 關於台灣省各縣市公務人員保障業務之協調、聯繫事項。
 - 四 關於台灣省各縣市公務人員保障之宣導事項。
 - 五 其他有關台灣省各縣市公務人員保障事項。
- 第 4 條 培訓處掌理下列事項：
- 一 關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。
 - 二 關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項。
 - 三 關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、行政中或及其他有關訓練之研擬規劃、執行及委託事項。
 - 四 關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。
 - 五 關於公務人員培訓制度之研究事項。
- 第 5 條 秘書室掌理下列事項：
- 一 關於本會年度施政方針及計畫之研擬事項。
 - 二 關於文書之收發、繕校及保管事項。
 - 三 關於印信之典守事項。
 - 四 關於委員會議及業務會報之議事事項。

- 五 關於款項出納、公產、公務保管及事務管理事項。
- 六 關於公共關係及新聞發布事項。
- 七 不屬於其他各處之事項。
- 第 6 條 本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄助主任委員處理會務。
- 第 7 條 本會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任，職務比照簡任第十三職等，由考試院院長提請總統任命之；餘五人至七人兼任，由考試院院長聘兼之；任期均為三年，任滿得連任。但兼任委員為有關機關副首長者，其任期隨職務異動而更易。
前項專任委員具有同一黨籍者，不超過其總額二分之一。
- 第 8 條 本會委員，應就下列資格之一者選用之：
一 曾任簡任職六年以上，成績卓著，而有專門著作者。
二 曾任教育部審定合格之公私大學教授六年以上，對文官制度或法律學科著有研究者。
三 具有人事行政或法學之相關學識專長，聲譽卓著，而有專門著作者。
四 有關機關副首長。
- 第 9 條 本會委員會議每月舉行一次，由主任委員召集之；必要時得召開臨時會議。
有關公務人員再復審、再申訴案件及公務人員培訓政策、法規之審議決定事項，需經委員會議決定之。
本會委員於審議、決定有關公務人員再復審及再申訴案件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。
- 第 10 條 本會置主任秘書一人、處長三人，職務均列簡任第十二職等；副處長三人，職務列簡任第十一職等；室主任一人，專門委員三人，職務均列簡任第十職等至第十一職等；科長九人，職務列薦任第九職等；秘書四人，職務列薦任第八職等至第九職等，其中二人得列簡任第十職等至第十一職等；專員十四人，職務列薦任第七職等至第九職等；科員十四人至十六人，職務列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等；助理員四人，職務列委任第四職等至第五職等，其中二人得列薦任第六職等；書記二人，職務列委任第一職等至第三職等。
- 第 11 條 本會設人事室、會計室及政風室，依法分別辦理人事、歲計、會計、統計及政風事項。
人事室、會計室及政風室各置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，其餘所需工作人員應就本法所定員額內派充之。
- 第 12 條 第六條、第十條及第十一條列有官等職等人員，其職務所適用之職

系，依公務人員任用法第八條之規定，就有關職系選用之。

第 13 條 本會為應國家文官培訓需要，得設訓練機關，其組織另以法律定之。

第 14 條 本會得視業務需要，遴聘學者、專家為顧問，均為無給職，其遴聘辦法另定之。

第 15 條 本會會議規則、處務規程，由本會擬訂，報請考試院核定之。

第 16 條 本法自公布日施行。

本法修正條文施行日期，由考試院以命令定之。

附錄十：行政院飛航安全委員會組織規程（民國 90 年 05 月 23 日修正）

- 第 1 條 本規程依民用航空法第八十四條第一項規定訂定之。
- 第 2 條 行政院飛航安全委員會（以下簡稱本會）掌理下列事項：
- 一 國內外民用航空器失事與重大意外事件之認定、調查、鑑定及調查報告與改善建議之提出。
 - 二 依職權向相關機關、機構及人員取得與調查鑑定相關之資料及採取必要之調查行為。
 - 三 航空器失事及重大意外事件調查工作之研究及發展。
 - 四 與世界各國飛航安全組織之協調及聯繫。
 - 五 其他機關委託本會處理之非屬民用航空器失事及重大意外事件。
 - 六 重大影響飛航安全事件之專案研究。
- 本會設飛航安全組、失事調查組，辦理前項所列事項。
- 第 3 條 本會就主管事務，得請各級主管機關協助辦理或委託其辦理；本會依民用航空法規定獨立行使職權，司法機關對航空器失事或重大意外事件之刑事責任判定及後續相關處分，應於本會完成調查報告後配合辦理。
- 第 4 條 本會置委員五人至七人，任期三年，由行政院院長聘兼之，並指定委員一人為主任委員，執行本會決議、綜理本會事務及指揮監督所屬職員。前項委員出缺時，由行政院長補聘之，其任期至原任期屆滿為止。
- 第 5 條 本會委員會以每月舉行一次為原則，必要時得召開臨時會議，均由主任委員召集之。
- 會議之決議，應有全體委員過半數之出席及出席委員過半數之同意行之。可否同數時，取決於主席。
- 第 6 條 本會聘用飛航安全官及失事調查官八人至十人，副飛航安全官及副失事調查官五人，辦理第二條所列有關飛航安全及失事調查事項。
- 本會置組長、專門委員、技正、專員、技士、科員；飛航安全組及失事調查組組長，由主任委員指派適當人員兼任。
- 第 7 條 本會置執行長一人，由主任委員指派適當人員一人兼任，承主任委員之命，處理本會會務及有關國內外各機關之聯繫、協調事項。
- 第 8 條 本會於航空器失事及重大意外事件發生時，由執行長或主任委員指定之飛航安全官或失事調查官召集成立專案調查小組，辦理航空器失事及重大意外事件調查事項，並得聘請相關專家參與調查工作。
- 交通部民用航空局飛安相關人員應接受召集人指揮，配合專案調查小組作業，但不得參與失事及重大意外事件可能原因之推斷或確定。
- 專案調查小組完成調查報告草案，送陳本會委員會會議審議定案後，由召集

人依程序解散之。

第 9 條 本會置會計員、人事管理員，辦理會計、人事業務，由有關機關派員兼任。

第 10 條 本會因業務需要，得聘用研究人員及顧問若干人。

第 11 條 本規程所列各職稱之官等及員額，另以編制表定之。
各職稱之職等，依職務列等表之規定。

行政院飛航安全委員會編制表			
職 稱	官 等	員 額	備 註
主 任 委 員		(一)	
委 員		(四 - 六)	
執 行 長		(一)	由主任委員指派適當人員兼任。
組 長		(二)	由主任委員指派適當人員兼任。
飛航安全官 失事調查官	聘用	八 - 十	
副飛航安全官 副失事調查官	聘用	五	
專 門 委 員	簡任	一	
技 正	簡任	一	
技 正	薦任	三	
專 員	薦任	三	
技 士	委任或薦任	一	
科 員	委任或薦任	一	

會計員	(一)	由有關機關派員兼任。
人事管理員	(一)	由有關機關派員兼任。
總計	二十三 - 二十五 (十二)	
附註	本編制表各職稱之職等，應適用「甲、中央機關職務列等表之十一」之規定，該職務列等表修正時亦同。	

第 12 條 本會委員及兼任人員均為無給職。但得依規定支給兼職酬勞。

第 13 條 本會委員會議規則及分層負責明細表，由本會另定之。

第 14 條 本規程自發布日施行。

附錄十一：行政院金融監督管理委員會組織法（民國 92 年 07 月 23 日公布）

- 第 1 條 行政院為健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展，特設金融監督管理委員會（以下簡稱本會）。
- 第 2 條 本會主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。前項所稱金融市場包括銀行市場、票券市場、證券市場、期貨及金融衍生商品市場、保險市場及其清算系統等；所稱金融服務業包括金融控股公司、金融重建基金、中央存款保險公司、銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子金融交易業及其他金融服務業；但金融支付系統，由中央銀行主管。
- 前項所稱銀行業、證券業、期貨業及保險業範圍如下：
- 一 銀行業：指銀行機構、信用合作社、票券金融公司、信用卡公司、信託業、郵政機構之郵政儲金匯兌業務與其他銀行服務業之業務及機構。
 - 二 證券業：指證券交易所、證券櫃檯買賣中心、證券商、證券投資信託事業、證券金融事業、證券投資顧問事業、證券集中保管事業、都更新投資信託事業與其他證券服務業之業務及機構。
 - 三 期貨業：指期貨交易所、期貨商、槓桿交易商、期貨信託事業、期貨顧問事業與其他期貨服務業之業務及機構。
 - 四 保險業：指保險公司、保險合作社、保險代理人、保險經紀人、保公證人、郵政機構之簡易人壽保險業務與其他保險服務業之業務及機構。
- 農會信用部及漁會信用部之監督、管理及檢查，於農業金融法公布施行前，由本會辦理。
- 第 3 條 本會辦理金融監督、管理及檢查業務，有涉及中央銀行或其他部會業務事項，其作業規定，由本會定之。
- 本會對於直轄市、縣（市）政府執行本會主管事項，有指示、監督之責。
- 第 4 條 本會掌理下列事項：
- 一 金融制度及監理政策。
 - 二 金融法令之擬訂、修正及廢止。
 - 三 金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業、解散、業務範圍核定等監督及管理。
 - 四 金融市場之發展、監督及管理。
 - 五 金融機構之檢查。
 - 六 公開發行公司與證券市場相關事項之檢查。

七 金融涉外事項。

八 金融消費者保護。

九 違反金融相關法令之取締、處分及處理。

一〇 金融監督、管理及檢查相關統計資料之蒐集、彙整及分析。

一一 其他有關金融之監督、管理及檢查事項。

第 5 條 本會及所屬機關辦理金融檢查，於必要時，得要求金融機構及其關係人與公開發行公司提示有關帳簿、文件及電子資料檔等資料，或通知被檢查者到達指定辦公處所備詢。

被檢查者認為檢查人員之檢查為不適當者，得要求本會及所屬機關處理之。

被檢查者提供資料時，檢查者應掣給收據，除涉有金融犯罪嫌疑者外，應於資料提送完全之日起，十個工作日內發還之。

本會及所屬機關對涉有金融犯罪嫌疑之案件，得敘明事由，報請檢察官許可，向該管法院聲請核發搜索票後，會同司法警察，進入疑為藏置帳簿、文件、電子資料檔等資料或證物之處所，實施搜索；搜索時非上述人員不得參與。經搜索獲得有關資料或證物，統由參加搜索人員，會同攜回本會及所屬機關，依法處理。

本會及所屬機關為檢查金融犯罪指派之檢查人員依法執行公務時，應出示身分證明及有關執行職務之證明文件；其未出示者，被檢查者及其關係人得拒絕之。

第一項所稱關係人之範圍如下：

一 金融機構之負責人與職員。

二 金融機構之關係企業，其範圍適用公司法第三百六十九條之一至第三百六十九條之三、第三百六十九條之九及第三百六十九條之十一規定。

本會及所屬機關對妨礙、規避或拒絕第一項檢查、拒不提示有關帳簿、文件及電子資料檔等資料或無正當理由而拒不到達備詢者，除其他法律另有規定外，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰至接受檢查、到場備詢或提出有關帳簿、文件及電子資料檔等資料為止。

第 6 條 本會為辦理監督及管理業務，得向受監理之機構收取監理年費，其中保險機構依實質營業收入，其他機構依年度營業收入之萬分之三至萬分之八計收；監理年費之計繳標準，由本會定之。

本會為辦理金融檢查業務，得參照專門職業及技術人員之收費標準，向受檢機構收取檢查費；其計繳標準，由本會定之。

第 7 條 本會設金融監督管理基金，其收入來源如下：

一 由政府循預算程序之撥款。

二 辦理金融監督、管理及檢查業務，向受本會監督之機構及由本會

核發證照之專業人員收取之特許費、年費、檢查費、審查費、執照費、罰鍰收入及其他規費。

三 基金之孳息。

四 其他有關收入。

前項第二款費用收取辦法，由本會定之。

金融監督管理基金支出用途如下：

一 推動保護存款人、投資人及被保險人權益制度研究。

二 推動金融制度、新種金融商品之研究及發展。

三 推動金融資訊公開。

四 推動金融監理人員訓練。

五 推動國際金融交流。

六 行政院核定給與本會及所屬機關人員之特別津貼。

七 其他有關支應金融監理部門特別用途之支出。

前項第六款特別津貼之支付基準，由本會衡酌勞動市場之性質及金融機構薪資水準後擬訂，報請行政院核定。

金融監督管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

第 8 條 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。本會委員，應遴選具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理等相關學識及經驗者擔任。

本會委員出缺時，繼任委員之任期至原任委員任期屆滿之日為止。

本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一。

第 9 條 本會依法獨立行使職權。

本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動。

第 10 條 下列有關金融市場及金融服務業之事項，應經本會委員會議決議：

一 金融制度及監理政策之擬訂及審議。

二 金融法規制定、修正及廢止之擬議。

三 金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業及解散之審核。

四 違反金融相關法令重大處分及處理之審核。

五 委員提案之審議。

六 其他金融重要措施之審議。

七 其他依法應由委員會議決議事項。

前項第四款關於重大處分以外之事項，依本會分層負責規定，由本會

及所屬機關辦理。

有關違反金融法令之重大裁罰措施，本會於處分後，應於適當時間內對外公布說明；其辦法，由本會定之。

- 第 11 條 本會委員會議每週舉行一次，必要時得召開臨時會議。
前項會議，以主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由代理主任委員職務之副主任委員代理之；會議之決議，應有全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數之同意行之。
本會委員會議，得邀請學者、專家及與主要議題有關之其他機關或事業派員列席，提供諮詢、陳述事實或報告。
- 第 12 條 本會委員除應遵循行政程序法相關迴避規定外，對於本人、配偶或本人三親等以內血親或二親等以內姻親為負責人之相關機構或企業案件之提案及審議，亦應迴避。
前項迴避規定，於本會協助辦理該案件人員準用之。
- 第 13 條 本會設下列各處、室：
一 綜合規劃處。
二 國際業務處。
三 法律事務處。
四 資訊管理處。
五 秘書室。
- 第 14 條 綜合規劃處掌理下列事項：
一 金融制度及監理政策之研擬及建議。
二 金融業務之研究發展及改進。
三 國內金融動態之研究及分析。
四 國際金融動態之研究及分析。
五 大陸金融動態之研究及分析。
六 本會出版書刊之編輯、供給及交換。
七 其他有關金融規劃及研究分析事項。
- 第 15 條 國際業務處掌理下列事項：
一 國際金融組織之聯繫及協調。
二 國際金融組織參與之規劃及執行。
三 各國金融監理合作之聯繫及協調。
四 駐外金融工作人員之管理。
五 重大國際金融計畫專案研究及推動。
六 國際金融宣傳。
七 其他有關國際金融事項。
- 第 16 條 法律事務處掌理下列事項：
一 金融監理法令之整合、研擬及解釋。

- 二 金融監理法令之研究及諮詢。
 - 三 金融監理法令資料之蒐集、整理及編譯。
 - 四 其他有關本會之法務事項。
- 第 17 條 資訊管理處掌理下列事項：
- 一 資訊業務之規劃、開發及管理。
 - 二 金融監督、管理及檢查資料之彙整及分析。
- 第 18 條 秘書室掌理機要、研考、議事、文稿審核、文書、印信、出納、庶務、公共關係及其他不屬於各處、室事項。
- 第 19 條 本會置主任秘書一人，參事五人，處長四人，職務均列簡任第十二職等；副處長四人，職務列簡任第十一職等；主任一人，專門委員三人至七人，職務均列簡任第十職等至第十一職等；秘書六人至八人，技正十四人，職務均列薦任第八職等至第九職等，其中秘書三人，職務得列簡任第十職等至第十一職等；科長六人至十二人，職務列薦任第九職等；專員二十二人至三十八人，職務列薦任第七職等至第九職等；科員十七人至二十九人，技士三人，職務均列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等；辦事員二人至四人，職務列委任第三職等至第五職等；書記二人至四人，職務列委任第一職等至第三職等。
- 第 20 條 本會設人事室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理人事管理事項；其餘所需工作人員，就本法所定員額內派充之。
- 第 21 條 本會設會計室，置會計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理歲計、會計及統計事項；其餘所需工作人員，就本法所定員額內派充之。
- 第 22 條 本會設政風室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理政風事項；其餘所需工作人員，就本法所定員額內派充之。
- 第 23 條 第八條、第十九條至第二十二條所定各職稱列有官等、職等人員，其職務所適用之職系，依公務人員任用法第八條規定選用之。
- 第 24 條 本會為加強國際金融監理合作，得報請行政院核准，就本會所定員額內，派員駐國外辦事。
- 第 25 條 為維護金融市場交易秩序，本會得設金融交易監視系統；其管理辦法另定之。
- 第 26 條 本會設銀行局，掌理銀行市場、票券市場及銀行業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。
- 第 27 條 本會設證券期貨局，掌理證券、期貨市場及證券、期貨業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。
- 第 28 條 本會設保險局，掌理保險市場及保險業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。

- 第 29 條 本會設檢查局，掌理金融機構之監督、檢查及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。
檢查局為執行金融監督及檢查需要，得於國內必要地區設置辦事機構或人員，其人員於該局編制內人員派充之。
- 第 30 條 第二十六條至第二十九條之機關組織法律在未完成立法程序前，應經權責機關訂定暫行組織規程及編制表施行；其暫行員額總數，不得超過九百一十人，原機關之組織法律不再適用。
第二十六條至第二十九條之機關組織法律，應於本法施行之日起二年內完成立法程序。
- 第 31 條 中央銀行及中央存款保險股份有限公司現職金融檢查人員，得經行政院專案核准，轉任至本會及所屬機關。轉任人員具有公務人員任用資格者，其有關比照改任官、職等級及退撫事項，由考試院會同行政院另以辦法訂定。
前項專案轉任人員未具公務人員任用資格者，得繼續留任職務列等相當之職務至離職時為止。
依第一項訂定之辦法施行前，中央銀行及中央存款保險股份有限公司金融檢查人員，得先以借調方式支援本會及所屬機關之檢查業務；本會於借調期間內，得依本法之規定，編列預算員額進用人員。
前項借調人員於借調期間之考核及獎懲，由本會洽商被借調機關後核定。
- 第 32 條 本會及所屬機關於年度預算執行中成立，其因調配人力移撥員額及業務時，所需各項經費，得由移撥機關在原預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。
- 第 33 條 本會及所屬機關因業務需要，得依聘用人員聘用條例之規定，聘用對衍生性金融商品、資產證券化、投資銀行、融資性租賃、期貨、精算及資訊科技等有專門研究之資深人員六十人至一百人。
- 第 34 條 本法自民國九十三年七月一日起施行。

附錄十二：行政院公民投票審議委員會組織規程（民國 93 年 01 月 20 日發布）

- 第 1 條 本規程依公民投票法（以下簡稱本法）第三十五條第二項規定訂定之。
- 第 2 條 行政院公民投票審議委員會（以下簡稱本會）審議下列事項：
一、本法第二條第二項及第四項所定全國性公民投票事項之認定。
二、本法第三十三條所定公民投票提案是否為同一事項之認定。
三、本法第三十八條地方性公民投票事項疑義之認定。
- 第 3 條 本會置委員二十一人，均為無給職，其中一人為主任委員，由委員互選之。
前項委員任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交行政院提請總統任命之。
- 第 4 條 本會會議由主任委員召集並為主席，主任委員不能出席時，由出席委員互推一人擔任主席。
本會委員應親自出席會議，開會時應有全體委員過半數之出席始得開議；議案之表決，以出席委員過半數之同意為通過；可否同數時，取決於主席。
- 第 5 條 本會委員出缺時，得依第三條第二項規定程序補提人選，其任期至原任任期屆滿為止。
- 第 6 條 本會開會時，得邀請提案人之領銜人列席說明；必要時，並得邀請有關機關或專家學者列席。
- 第 7 條 本會置執行秘書一人，由中央選舉委員會秘書長兼任，承主任委員之命，處理本會事務；並置工作人員若干人，由行政院就相關機關人員調兼之。
- 第 8 條 本會所需經費，由中央選舉委員會編列預算支應。
- 第 9 條 本會決議事項，以行政院名義行之。
- 第 10 條 本規程自發布日施行。

附錄十三：內政部政黨審議委員會組織規程（900613 修正）

- 第 1 條 本規程依人民團體法第五十二條規定訂定之。
- 第 2 條 內政部政黨審議委員會（以下簡稱本會）審議政黨處分事件及其有關事項。
- 第 3 條 本會置委員九人至十五人，任期三年，由內政部部長提請行政院院長聘兼之，並指定一人為主任委員。
前項委員由社會公正人士組成，其具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。
- 第 4 條 本會委員會議以六個月舉行一次為原則。遇有政黨處分案件移送審議或經委員三分之二以上建議時，得開臨時會議，均由主任委員召集之。開會時須有全體委員過半數之出席始得開議；議案之表決，以出席委員過半數之同意為通過，可否同數時，取決於主席。但移送司法院大法官審理政黨違憲解散之表決，應以出席委員三分之二以上之同意行之。
- 第 5 條 本會委員會議，由主任委員為主席，主任委員未能出席時，由出席委員互推一人擔任主席。
- 第 6 條 主任委員執行委員會議決議、綜理會務，並指揮監督所屬職員。
- 第 7 條 本會設業務及行政二組，分別掌理左列事項：
一 業務組：關於政黨處分事件及其有關事項之研議；政黨資料之蒐集、研析；委員會議議程之編擬、會議資料之準備、紀錄等事項。
二 行政組：關於本會公文之收文、發文及其他有關文書處理及管制；本會公用物品之請購、登記、保管；本會委員研究費、交通費之支付、結報及其他有關出納事項。
- 第 8 條 本會置執行秘書一人、組長二人、專員四人、研究員三人至五人。執行秘書由民政司司長兼任，組長、專員由主任委員就內政部組織法所定員額調兼之，研究員得視需要報請行政院核准後聘用之。
- 第 9 條 執行秘書承主任委員之命，處理本會事務。
- 第 10 條 本會委員出缺時，由內政部部長補提人選提請行政院院長聘兼之，其任期至原任任期屆滿為止。
- 第 11 條 本會審議政黨處分事件時，得邀請有關機關及被審議處分政黨派員列席說明。
- 第 12 條 本會對外行文以內政部名義行之。查詢催辦之文件，得以本會名義行之。
- 第 13 條 本會委員均為無給職。但非屬本機關之委員，得依規定支給交通費或研究費。
- 第 14 條 本規程自發布日施行。

附錄第十四：中央銀行法（民國 91 年 06 月 05 日修正）

第一章總則

- 第 1 條 中央銀行（以下簡稱本行）為國家銀行，隸屬行政院。
- 第 2 條 本行經營之目標如左：
- 一 促進金融穩定。
 - 二 健全銀行業務。
 - 三 維護對內及對外幣值之穩定。
 - 四 於上列目標範圍內，協助經濟之發展。
- 第 3 條 本行設總行於中央政府所在地，並得於國內各地區設立分行。分行之設立及撤銷，須經理事會決議，報請行政院核准。
- 第 4 條 本行資本，由國庫撥給之。其資本全部為中央政府所有，不得轉讓。

第二章組織

- 第 5 條 本行設理事會，置理事十一人至十五人，由行政院報請總統派充之，並指定其中五人至七人為常務理事，組織常務理事會。前項理事，除本行總裁、財政部長及經濟部長為當然理事，並為常務理事外，應有實際經營農業、工商業及銀行業者至少各一人。除當然理事外，理事任期為五年，期滿得續派連任。
- 第 6 條 理事會之職權如左：
- 一 有關貨幣、信用及外匯政策事項之審議。
 - 二 本行資本額調整之審議。
 - 三 本行業務計畫之核定。
 - 四 本行預算、決算之審議。
 - 五 本行重要章則之審議及核定。
 - 六 本行各分行設立及撤銷之審議。
 - 七 本行各局、處、會正副主管及分行經理任免之核定。
 - 八 總裁提議事項之審議。
- 前項各款職權，理事會得以一部或全部授權常務理事會。常務理事會之決議，應報請理事會追認。理事會應訂定會議規則，並報請行政院備查。
- 第 7 條 本行設監事會，置監事五人至七人，由行政院報請總統派充之。行政院主計長為當然監事。除當然監事外，監事任期為三年，期滿得續派連任。監事會置主席一人，由監事互推之。
- 第 8 條 監事會之職權如左：
- 一 本行資產、負債之檢查。
 - 二 本行帳目之稽核。

- 三 本行貨幣發行準備之檢查。
 - 四 本行貨幣發行數額之查核。
 - 五 本行決算之審核。
 - 六 違反本法及本行章則情事之調查，並提請理事會予以糾正。
- 第 9 條 本行置總裁一人，特任；副總裁二人，簡任，任期均為五年，期滿得續加任命。
- 第 10 條 總裁綜理行務，執行理事會之決議，對外代表本行；副總裁輔佐總裁處理行務。
總裁為理事會及常務理事會之主席，總裁缺席時，由代理總裁職務之副總裁代理之。
- 第 11 條 本行總行為辦理各項業務，經理事會之決議，報請行政院核定，得設左列各局、處：
- 一 業務局。
 - 二 發行局。
 - 三 外匯局。
 - 四 國庫局。
 - 五 金融業務檢查處。
 - 六 經濟研究處。
 - 七 秘書處。
 - 八 會計處。
- 本行總行為處理特定事務，得設各種委員會。

第三章業務

- 第 12 條 本行業務，除法令另有規定外，其範圍如左：
- 一 政府機關。
 - 二 銀行及其他金融機構。
 - 三 國際及國外金融機構。
- 第 13 條 中華民國貨幣，由本行發行之。
本行發行之貨幣為國幣，對於中華民國境內之一切支付，具有法償效力。
貨幣之印製及鑄造，由本行設廠專營並管理之。
- 第 14 條 本行於必要時得分區委託公營銀行代理發行貨幣，視同國幣；其有關發行之資產與負債，均屬於本行。
- 第 15 條 國幣之基本單位為圓，輔幣為角、分，拾分為壹角，拾角為壹圓。
本行所發行之紙幣及硬幣之面額、成分、形式及圖案，由本行擬定，報請行政院核定之。
本行應將紙幣及硬幣之規格於發行前公告之。
- 第 16 條 本行發行及委託發行之貨幣，應以金銀、外匯、合格票據及有價證

- 券，折值十足準備。
硬幣免提發行準備。
- 第 17 條 本行發行及委託發行之貨幣數額及準備狀況，應定期公告之。
- 第 18 條 本行對污損或破損而不適流通之紙幣及硬幣，應按所定標準予以收兌，並依法銷燬之。
本行對已發行之貨幣，得公告予以收回。經公告收回之貨幣，依公告規定失其法償效力。但公告收回期間不得少於一年，期內持有人得向本行兌換等值之貨幣。
- 第 18-1 條 攜帶或寄送國幣出入境之限額，由本行定之。
攜帶或寄送國幣出入境超過本行依前項規定所定限額者，其超過部分，應予退運。
- 第 18-2 條 金融機構及經本行指定辦理外匯業務之其他事業經收之國幣或外國貨幣有偽造或變造者，除有犯罪嫌疑，應報請司法機關偵辦外，應予截留、作廢並銷燬；其處理辦法，由本行定之。
- 第 18-3 條 本行得發行金銀幣及紀念性券幣；其發行辦法，由本行定之。
前項券幣，得高於面額另定價格發售或轉售。
- 第 19 條 本行得對銀行辦理左列各項融通：
一 合格票據之重貼現，其期限：工商票據不得超過九十天；農業票據不得超過一百八十天。
二 短期融通，其期限不得超過十天。
三 擔保放款之再融通，其期限不得超過三百六十天。
本行對銀行之重貼現及其他融通，得分別訂定最高限額。
- 第 20 條 本行為協助經濟建設，得設立各種基金，運用金融機構轉存之儲蓄存款及其他專款，辦理對銀行中、長期放款之再融通。
- 第 21 條 本行之重貼現率及其他融通利率，由本行就金融及經濟狀況決定公告之。
但各地區分行得因所在地特殊金融狀況，酌定其重貼現率及其他融通利率，報經總行核定公告之。
- 第 22 條 本行得視金融及經濟狀況，隨時訂定銀行各種存款之最高利率，並核定銀行公會建議之各種放款利率之幅度。
- 第 23 條 本行收管應適用銀行法規定之金融機構存款及其他各種負債準備金，並得於左列最高比率範圍內隨時調整各種存款及其他負債準備金比率，其調整及查核辦法，由本行定之：
一 支票存款，百分之二十五。
二 活期存款，百分之二十五。
三 儲蓄存款，百分之十五。
四 定期存款，百分之十五。

五 其他各種負債，百分之二十五。

前項其他各種負債之範圍，由本行另定之。

本行於必要時對自一定期日起之支票存款、活期存款及其他各種負債增加額，得另訂額外準備金比率，不受前項所列最高比率之限制。本行對繳存準備金不足之金融機構，得就其不足部分按第十九條第一項第二款無擔保短期融通，依第二十一條所定之利率加收一倍以下之利息。

- 第 24 條 本行依法收管信託投資公司繳存之賠償準備。
- 第 25 條 本行經洽商財政部後，得隨時就銀行流動資產與各項負債之比率，規定其最低標準。
- 第 26 條 本行得視金融狀況，於公開市場買賣由政府發行或保證債券及由銀行發行之金融債券與承兌或保證之票據。
- 第 27 條 本行為調節金融，得發行定期存單、儲蓄券及短期債券，並得於公開市場買賣之。
- 第 28 條 本行於必要時，得就銀行辦理擔保放款之質物或抵押物，選擇若干種類，規定其最高貸放率。
- 第 29 條 本行於必要時，得就銀行辦理購建房屋及購置耐久消費品貸款之付現條件及信用期限，予以規定，並管理之。
- 第 30 條 本行就銀行辦理對證券商或證券金融公司之融通，訂定辦法管理之。
- 第 31 條 本行認為貨幣及信用情況有必要時，得對全體或任何一類金融機構，就其各類信用規定最高貸放限額。
- 第 32 條 本行得於總行及分行所在地設立票據交換所，辦理票據交換及各銀行間之劃撥結算。在未設分行地點，並得委託其他公營銀行辦理；票據交換及各銀行間劃撥結算業務管理之辦法，由本行定之。
- 第 33 條 本行持有國際貨幣準備，並統籌調度外匯。
- 第 34 條 本行得視對外收支情況，調節外匯供需，以維持有秩序之外匯市場。
- 第 35 條 本行辦理左列外匯業務：
- 一 外匯調度及收支計畫之擬訂。
 - 二 指定銀行及其他事業辦理外匯業務，並督導之。
 - 三 外匯之結購與結售。
 - 四 民間對外匯出、匯入款項之審核。
 - 五 民營事業國外借款經指定銀行之保證、管理及其清償、稽催之監督。
 - 六 外國貨幣、票據及有價證券之買賣。
 - 七 外匯收支之核算、統計、分析與報告。
 - 八 其他有關外匯業務事項。
- 銀行及其他事業申請辦理外匯業務應具備之條件、審查程序、核准

- 指定、業務範圍、廢止指定及其他應遵行事項之辦法，由本行定之。
- 第 36 條 本行經理國庫業務，經管國庫及中央政府各機關現金、票據、證券之出納、保管、移轉及財產契據之保管事務。
前項業務，在本行未設分支機構地點，必要時得委託其他金融機構辦理。
- 第 37 條 本行經理中央政府國內外公債與國庫券之發售及還本付息業務；必要時得委託其他金融機構辦理。
- 第 38 條 本行依本法賦與之職責，辦理全國金融機構業務之檢查。
前項檢查，得與財政部委託之檢查配合辦理。
信用合作社及農會信用部之檢查，本行得委託公營金融機構辦理。
- 第 39 條 本行為配合金融政策之訂定及其業務之執行，應經常蒐集資料，編製金融統計，辦理金融及經濟研究工作。

第四章 預算及決算

- 第 40 條 本行應於會計年度開始前，擬編預算，提經理事會議決後，依預算法規定辦理。
- 第 41 條 本行應於會計年度終了後，辦理決算，提經理事會議決，監事會審核，依決算法規定辦理。
- 第 42 條 本行每屆決算，於純益項下提百分之五十為法定盈餘公積。法定盈餘公積達當年度資本額時，經理事會議決，監事會同意，得將定率減低。但不得低於百分之二十。
- 第 43 條 本行以黃金、白銀、外幣及其他國際準備計算之資產或負債，如其價值因國幣平價之改變，或此類資產、負債對國幣之價值、平價或匯率改變而發生利得或損失，均不得列為本行年度損益。
前項變動所生之利得，應列入兌換準備帳戶；其損失應由兌換準備帳戶餘額抵沖。

第五章 附則

- 第 44 條 本法自公布日施行。
本法修正條文第二十三條施行日期，由行政院定之。

附錄十五：釋字第六一三號解釋

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抵觸。

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。

解釋理由書

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，發生有牴觸憲法之疑義；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，以取得資訊及發表言論之自由。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，除不能牴觸憲法明文規定外，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，尙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，亦尙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，牴觸憲法所規定之責任政治與權力分立原則，惟鑑於修法尙須經歷一定時程，且該規定尙即時失效，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，通傳會所作成之行爲，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，尙無不符。

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。

附（一）許大法官宗力提出之協同意見書。

（二）余大法官雪明提出之協同意見書。

- (三) 許大法官玉秀提出之部分協同意見書。
- (四) 林大法官子儀提出之部分協同意見書。
- (五) 王大法官和雄、謝大法官在全共同提出之部分不同意見書。
- (六) 本件行政院聲請案之事實摘要。

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。---我認爲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¹。

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，乃從政府權作爲必須對國會與人民負責之最高行政首長之地位，以及作爲行政行爲之最高領導機關之功能所導出²。

Werner Böckenförde

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³及責任政治，作爲國家最高行政機關之行政院，除憲法別有規

¹ 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.")

² Böckenförde, 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, näherhin aus ihrer Stellung als Parlament und Volk verantwortliche Spitze der Exekutive und ihrer Funktion als oberstes Leitungsorgan der Exekutivetätigkeit.,,)

³ 「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

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⁴，就行政整體表現對立法院負起最終之政治責任⁵。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，須要正視。

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淘空，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

Rechtsproblem, NJW 1987, S.2338ff.)。就我國憲法第五十三條與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。

⁴ 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，也是領導統禦之手段。

⁵ 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 Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen 1999, S.185f.

括性之事前指揮與適當性監督⁶，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⁷；與本案有關，須要本院表示意見者，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

⁶ 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。

⁷ 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。

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⁸。由於本件爭議焦點僅在於通傳會委員之選任，系爭通傳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，行政院終有遭到徹底架空的一天。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

⁸ 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。

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⁹，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？

⁹ 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

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¹⁰。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

¹⁰ Robert C. Effros, International Monetary Fund Legal Dept, IMF Institute, Current Legal Issues Affecting Central Banks, Vol.3, IMF, 1995, p.228.

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¹¹。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¹²（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

¹¹ Vgl. Norbert Achterberg, *Parlamentsrecht*, Tübingen 1984, S.511ff.

¹² 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。

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¹³。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，將最須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佔席次比例實質決定，使通傳會委員之產生染上濃厚政治色彩，正恰好是功能最不適之典範。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

¹³ 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。

長須將應行提出於立法院之法律案、預算案、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，必需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¹⁴，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，乃因有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¹⁵，是立法者參酌此一精神，就與憲法法院有

¹⁴ 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、國民會議議長各選任三名委員。

¹⁵ 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、國民會議議長各任命三名委員。

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。故效譽法、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¹⁶。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，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

¹⁶ 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。

孩」等語描述通傳會¹⁷，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，須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，未來所有須要去政治化，須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，根據系爭通傳法第四條規定，各政黨（團）依其在立法院所佔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。

¹⁷ 「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。

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¹⁸。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）依所佔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

¹⁸ 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。

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，政黨介入亦明顯牴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。

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，應於解釋公佈之日起，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。

19

¹⁹ 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

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」。²⁰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，²¹其到底屬於國會或總統，在美國仍是各說各話。²²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。²³

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長之同意權，改為總統直接任命，並依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長均非立法院多數黨(除一極短期之以個人身份出任之多數黨員)，而居立法院多數之在野黨為恐立法院改選縱

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。

²⁰ 謝淑斐譯，聯邦論(The Federalist Papers)第四十七章，pp. 337-343，左岸文化，2001。

²¹ Robert C. Effros ed. Current Legal Issues Affecting Central Banks, Vol. 4, Introduction - , 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)。

²² 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。)

²³ 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)。

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。²⁴

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，修法所須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佈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：²⁵

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。

²⁴ 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。

²⁵ 中央銀行之獨立性參看 Effros ed. 註三前引，- ; 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。

- 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。²⁶

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

²⁶ ECB, pp. 278-281。

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。

釋字第六一三號解釋部分協同意見書

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²⁷，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，並不是爲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²⁸。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

²⁷ 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，都有成爲獨立機關的必要，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。

²⁸ 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.

立機關²⁹，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³⁰。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³¹。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³²，司法機關本身就是屬於這種

²⁹ Stephan Brecht, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen. Vom funktionalen zum politikfeldbezogenen Demokratieprinzip, Kapitel I, A. I. 1. (預計將於 2006 年 8 月由 Mohr Siebeck 出版)

³⁰ Brecht, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, Kapitel I, A. I. 1.

³¹ Brecht, Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, Kapitel II, B. II.

³² Giandomenico Majone, Regulatory Legitimacy, in: Giandomenico Majone ed., Regulating Europe, 1996, pp. 284, 285-287.

非多數機制³³。曾有學說³⁴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)³⁵，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

³³ 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、不當競爭禁止委員會等等，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 Brüggemeier (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa* (Baden-Baden), 1994, S. 23 ff.; Jürgen Becker, *Gewaltenteilung im Gruppenstaat: Ein Beitrag zum Verfassungsrecht des Parteien- und Verbändestaates*, 1986, S. 81; Fritz Ossenbühl, *Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung*, DÖV 1980, S. 550.

³⁴ 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。

³⁵ Bredt, *Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen*, A. II, C. III.

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³⁶。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。

³⁶ 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。

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 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）³⁷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³⁸。

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³⁹。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，

³⁷ 提名權必須與任命權結合，否則即成為任命義務。

³⁸ 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，可以限制並取代理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。

³⁹ 資料來源：奧地利聯邦憲法法院副院長 Brigitte Bierlein 女士。

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^(見詳·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⁴⁰。

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)。

⁴⁰ 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牴觸者，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。

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⁴¹，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

⁴¹ 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。

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⁴²。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

⁴² 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。

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」⁴³與法官之友⁴⁴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，也會仿倣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，也可能是幫助作成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、內閣制或混和制，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

⁴³ 「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。

⁴⁴ 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。

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⁴⁵，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，已經牴觸憲法，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

⁴⁵ 釋憲機關也因此總會有案子可以審理。

二年	28 9	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	31 3	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	36 5	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 條）	未附理由	85.09.25 修正公布

二年	39 2	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	43 6	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	49 1	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	30 0	81.07.17	法律：羈押破產人展期次數之限制，違反憲法保障人民身體自由之意旨（破產法第 71 條第二項）	未附理由	82.07.30 修正公布

一年	36 6	83.09.30	法律：數罪併罰各個宣告刑未逾六個月但所定執行刑超過六個月，不得易科罰金，違反比例原則（刑法第41條）	未附理由	94.02.02 修正公布
一年	36 7	83.11.11	命令：變更申報納稅主體違反租稅法定主義與比例原則（營業稅法施行細則第47條；法院、海關及其他機關拍賣或變賣貨物課徵營業稅作業要點第2項）	未附理由	84.11.01 行政院(84)台財字第38805號令修正發布；財政部台財稅字第841656997號函修正發布
一年	37 3	84.02.24	法律：禁止教育事業技工、工友組織工會侵害結社自由（工會法第4條）	未附理由	主管機關於行政作為上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	38 0	84.05.26	命令：大學共同必修科目不當限制大學自治（大學法施行細則第22條第1項後段、第3項）	未附理由	86.10.15 教育部(86)台參字第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	45 4	87.05.22	命令：關於在台灣地區無戶籍人民申請在台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	52 3	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	55 1	91.11.22	法律：「栽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，強調同害之原始報應刑思想，以所誣告罪名反坐，所採措置與欲達成目的	未附理由	92.07.09 修正公布

			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	58 6	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股份之申報義務，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 0950002344 號修正公布
一年	59 8	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	21 8	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	42 3	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 8661 號令會銜修正發布
六個月	44 3	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	58 8	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	未附理由	94.06.22 修正公布

			<p>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）</p> <p>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）；</p> <p>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）</p>		
80.07.01	25 1	79.01.19	<p>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）</p>	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	26 1	79.06.21	<p>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</p>	未附理由	78.02.03 制定公布第一屆資深中央民意代表自願退職條例

81.01.01	28 2	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	32 4	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 821557062 號令修正發布
85.12.31	38 4	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
<p>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。</p> <p>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。</p>					

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、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法相關規定）	未附理由	司法院研擬之司法院組織法修正草案，目前仍在立法院審議中
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	45 5	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 210759 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	45 7	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
-----	---------	----------	---	------	--

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，發生有牴觸憲法之疑義；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。⁴⁶ 本院曾於釋字

⁴⁶ 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，可茲參考。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。因此在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

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，「除不能牴觸憲法明文規定外，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

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: Morrison 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)。)

等」。均係於個案建立適用權力分立制衡原則的具體內涵。⁴⁷ 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。⁴⁸ 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

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 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。

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，尙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，⁴⁹ 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」，同法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

⁴⁹ 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。

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。⁵⁰ 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

⁵⁰ 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。

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執掌不免有重疊之處，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，憲法第五十六條已訂有明文，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。」⁵¹ 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

⁵¹ 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。

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淘空而有形骸化之虞，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。⁵²

⁵² 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，尚有其他的配套設計，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。

部分不同意見書

大法官 王和雄

謝在全

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

一、系爭規定之立法過程及審查本案應有之認知

多數意見鑑於本號解釋不僅涉及獨立機關之首次建制，更與具有本質重要性之權力分立及制衡等憲法基本原則密切攸關，若不宣告系爭通傳會組織法第四條第二、三、四、六項通傳會委員選任部分之規定（以下簡稱：系爭規定）違憲，不但將危及獨立機關之健全發展，且有使權力分立及制衡之憲法基本原則陷於崩解之重大危險，負有守護憲法義務之釋憲機關殊不得視若無睹，其憂心如焚，語重心長，本席亦非毫無體會，並深表敬佩。惟查系爭規定雖係經立法院表決通過，但執政之民主進步黨、在野之中國國民黨、親民黨與台灣團結聯盟於立法院黨團協商中所提系爭規定之草案，除立法院各政黨（團）總推薦人數及審查會表決方式有異外，其餘均同⁵³。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

⁵³ 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。

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)⁵⁴、⁵⁵。

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

⁵⁴ 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 教授的司法審查理論，收錄於：台灣憲法之縱剖橫切，2002年12月，第301頁以下。

⁵⁵ 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)

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⁵⁶,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),且其所採取之手段一通傳會委員依電信、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

⁵⁶ 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,二重之基準論,收錄於芦部信喜編、講座憲法訴訟第二卷,有斐閣,一九八七年五月三十日,初版一刷,第一三一頁以下;林子儀,言論自由的限制與雙軌理論,收錄於現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集,一九九七年三月初版,第六四九頁以下;法治斌,憲法保障人民財產權與其他權利的標準,收錄於氏著人權保障與釋憲法制—憲法專論(一),一九九三年九月再版,第二三二頁以下;黃昭元,憲法權利限制的司法審查標準:美國類型化多元標準模式的比較分析,台大法學論叢第三十三卷第三期,二〇〇四年五月,第四五頁以下;陳秀峰,「二重基準」論在美日之演變,收錄於現代國家與憲法,第五九一頁以下;王和雄,違憲審查制度與司法院大法官審理案件法,法學叢刊一八二期(四六卷二期),二〇〇一年四月,第九頁以下。德國法上之三重審查密度階層理論(三階理論),可參閱許宗力,憲法與政治,收錄於現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集,一九九七年三月初版,第八八頁以下;蘇彥圖,立法者的形成餘地與違憲審查—審查密度理論的解析與檢討,台大法研所碩士論文,一九九八年六月,第七六頁以下;羅名威,違憲審查權控制立法權的界限,中興大學法研所碩士論文,一九九八年七月,第一二五頁以下;王和雄,前揭文,第一一頁以下。

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⁵⁷。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⁵⁸。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

⁵⁷ 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。

⁵⁸ 薩孟武，政治學，一九九二年五版，第一五九頁以下。

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⁵⁹。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⁶⁰，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⁶¹。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⁶²，更非專以是否保有人事決定權定之。

⁵⁹ 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。

⁶⁰ 陳淳文，通傳會委託鑑定意見書，第三頁以下。

⁶¹ 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.

⁶² 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。

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⁶³；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⁶⁴。此外，立法院對通傳會委員之提名有同意權，對該會之預算案有審議權，對通傳會之主任、副主任委員就該會之非個案事項並有質詢權⁶⁵。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；

⁶³ 參見通傳會委員劉孔中於本院九十五年三月八日說明會提出之意見書，第三頁；通傳會於九十五年七月十日發表之「NCC—獨立而不孤立的行政機關」及「國家通訊傳播委員會定位備忘錄—隸屬行政院的獨立機關」。

⁶⁴ 經查通傳會組織網站，關於委員會會議之議程均事先公開，召開完畢之委員會會議紀錄、附件及委員之協同或不同意見書，亦得在網站上自由閱覽。

⁶⁵ 行政院九十四年一月三日院台規字第0九三00九二七四八號書函，獨立機關建制原則五、（三）參照。至本院釋字第四六一號解釋僅認依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員等人員無受立法院委員會應邀備詢之義務。至類此獨立行使職權機關之主任委員、副主任委員，屬該機關之正副行政首長，負行政職務，就有關該會之預算案涉及事項等，是否有應邀備詢之義務，則未及之。

立法院對通傳會違反公意之行爲亦有追究之方法，是應認通傳會組織法之系爭規定與責任政治原則尙屬無違。

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「有爲重要事項之權者，自得爲次要事項（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，總統既爲國家元首，亦爲行政首長，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爲最高行政首長，但其與其他閣員之關係，毋寧以內閣一體稱之較爲適切。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爲其特徵，身爲國家元首之總統，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⁶⁶。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爲內閣制、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，在我國殊爲明顯。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

⁶⁶ 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。

由憲法第五十三條所導出，即有疑義⁶⁷。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⁶⁸，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，勢將成爲「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爲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爲行政一體原則之最後手段；但他方面則認爲：通傳會屬獨立機關性質，依法獨立行使職權，其委員之任期亦有法律規定，毋須與行政院院長同進退，是將具有獨立機關性質之通傳會強納入行政一體原則已完全失其意義。抑有進者，行政院長既由總統任命，若總統與立法委員同屬於多數黨時，總統可能介入行政院行政權之強度，概可想見。不僅如此，依憲法增修條文第二條第四項規定，總統因有權決定國家安全有關大政方針，而此項規定甚爲抽象，總統據此介入行政院行政權之事例屢見不鮮⁶⁹。可見多數意見主張之行政一體原則，與憲法規定、憲

⁶⁷ 學者黃維幸認爲，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，僅爲一種理論，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。學者陳新民亦認爲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。

⁶⁸ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第二冊，第一八一頁以下。

⁶⁹ 舉事例數端，以爲參佐：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，將該報告定位爲行政院政策綱領，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，成爲太上內閣之批評（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

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，地方制度法第七五、七六條參照）。換言之，國家對地方自治團體之自治事項，係藉由適法性監督及法律之其

案所批准之人是命令，硬是被擋下更換，其認為總統在處理人的問題上仍有改善的空間（中國時報九十五年七月五日 A 四版）。

他設計（地方制度法第七五、七六條、第七八至八十條參照），以實現多數意見所稱之行政一體原則，維持國家統一於不墜，卻不見行政院院長或其他行政機關對地方自治團體行政首長擁有提名權與任命權（地方制度法第五五至五八條參照）⁷⁰。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⁷¹，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⁷²。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

⁷⁰ 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。

⁷¹ 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。

⁷² 設有任期保障之政府人員因非常任文官（釋字第五五五號解釋參照），不適用公務人員考績法關於免職之規定（公務人員考績法第七條、第十二條），該等人員於我國尚非少見，如司法院大法官、考試委員、監察委員、監察院審計長、最高法院檢察署檢察總長、公平交易委員會委員、行政院金融監督管理委員會委員等，並不因不適用免職權之規定，而使總統或行政院院長之人事決定權受剝奪。惟此等人員如有違法、廢弛職務或其他失職行為者，主管長官自得將之移送監察院彈劾，再付公務員懲戒委員會予以撤職（公務員懲戒法第九條、第十八條及第十九條參照），從而對於上述成員，主管長官非無使其解職、去職之機制（另參照地方制度法第七八、七九條）。多數意見認為，行政院院長依公務員懲戒法第四條第二項規定，尚能維持向立法院負責之關係，則有公務員懲戒法上開規定即足符合責任政治原則，是堅持行政院院長之人事提名及任命權，復有何意義？

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⁷³。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，抵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⁷⁴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

⁷³ 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。

⁷⁴ 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。

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⁷⁵，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⁷⁶。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⁷⁷，而通傳會及通傳會委員均係獨立行使職權（通傳法組織法第七條第一項、第二項），行政院對獨立機關之通傳會原則上自無指揮監督權（中央行政機關組織基準法第三條第二款參照），則將通傳會委員之提名及任命權劃入其核心領域，亦失依據。此觀不

⁷⁵ 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。

⁷⁶ 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。

⁷⁷ 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。

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⁷⁸；甚至於總統制⁷⁹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⁸⁰，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⁸¹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

⁷⁸ 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。

⁷⁹ 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」。

⁸⁰ 韓國放送委員會九位委員，其中三名由總統直接提名任命，另外由國會名義推薦三名、國會的「文化觀光委員會」推薦三名，再經總統任命。委員人選係以專業、多樣及代表性為考量，並無考慮政黨比例，超然獨立行使職權。該委員會成立於一九八一年，負責廣播電視媒體之管理。委員長由委員中互選，經總統任命，對外代表放送委員會，委員長並需出席國務會議。參照該委員會網站之介紹 http://www.kbc.go.kr/english/general/general_03.asp（二〇〇六年五月十七日造訪）。

⁸¹ 487 U.S. 654(1988)

合社會之期待⁸²。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⁸³。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⁸⁴，避免政府與國會對抗下形成政治僵局⁸⁵。果爾，通傳會組織法施行後，立法院各政黨依前開

⁸² Erwin Chemerlinsky, *Constitutional Law: principles and policies*, pp. 340, 345 (2 ed. 2002)。

⁸³ 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。

⁸⁴ 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。

⁸⁵ 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

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⁸⁶，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，實際運作上仍需與其他機關之政策相互尊重以及協調，形成國家整體性政策。獨立行使職權之憲法機關考試院，掌理公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項（憲法增修條文第六條第一項第三款），必然與行政院之人事行政權限需要互相協調，憲政運作實務上，考試院銓敘部部長向多由行政院人事行政局局長轉任、行政院人事行政局長於考試院院會中列席，使兩機關之人事行政政策維持整體性，即屬憲政實務運作上成功之適例。行政院所提「獨立機關與行政院關係運作說明」⁸⁷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

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。

⁸⁶ 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。

⁸⁷ 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。

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，除需由相關法律為必要之設計外，亦有賴行政機關發揮共同一體之行政機能，於其權限範圍內互相協助（行政程序法第十九條參照）。故獨立機關之施政如何與國家政策保持整體性，自須由相關法律為必要之設計⁸⁸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，

⁸⁸ 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。

幾乎等於不存在⁸⁹。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，司法權等於零⁹⁰。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，蓋現代國家普遍實施政黨政治，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⁹¹，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

⁸⁹ 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。

⁹⁰ 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。

⁹¹ 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。

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，只需最高行政法院同意，行政得以命令變更該項法律之規定；若經國會同意，內閣亦得於一定期間，以命令推行通常必須以法律規範之事項⁹²，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⁹³。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⁹⁴。

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」⁹⁵，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

⁹² 參見黃維幸，本院委託鑑定意見書，第十七頁。

⁹³ Fritz Ossenbühl, Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, DÖV 1980, S. 546；參見羅名威，違憲審查權控制立法權的界限，中興大學法研所碩士論文，一九九八年七月，第一三至一四頁。

⁹⁴ 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。）

⁹⁵ 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。

命三名，任期六年，即屬適例，而總統制之韓國，其放送委員會（KBC）九名委員，僅其中三名由總統任命，另外之六名則由國會名義推荐三名，國會之「文化觀光委員會」推荐三名，再由總統任命之，此均已如前述；美國向稱實施三權分立最為明顯之國家，且實施徹底之總統制，總統與國會各自獨立，均各有其民主正當性基礎，行政權不向立法權負責，而各自向人民負責，權力互相平等，互相制衡，可謂雙元民主機制之典型，行政權歸屬於總統，總統統一指揮所有行政部門，掌握所有權力並負全責，但聯邦最高法院卻肯認許多獨立於行政權之獨立行政管制委員會，同時擁有行政權、準司法權及準立法權，不僅未違憲，且屬合憲之機制⁹⁶，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⁹⁷。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」⁹⁸。

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⁹⁹，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

⁹⁶ *Commodity Futures Trading Commission v. Schor*, 478 U.S. 833(1986); *Morrison v. Olson*, 108 S. Ct. 2597(1988)

⁹⁷ 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。

⁹⁸ *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。

⁹⁹ 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。

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¹⁰⁰。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¹⁰¹，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

¹⁰⁰ 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。

¹⁰¹ 參見黃維幸，本院委託鑑定意見書，第二頁。

論否定實際之需要¹⁰²。從而，權力分立原則之運用，不應刻版式或機械式的操作，否則，即失去權力分立原則作為憲政主義手段之根本意義。再者，權力分立原則固屬作為憲法存立基礎之基本原則之一（本院釋字第四九九號解釋參照），但並非唯一原則，在諸多基本原則之中，權力分立亦非具有高於其他基本原則之地位，從而，解釋憲法時不宜以權力分立原則作為無限上綱而不考慮其餘之憲法原則，況憲法上各種基本原則包括權力分立原則在內，皆屬達成立憲主義目的之手段性原則而已。憲法上任何原則之貫徹與人民基本權利相牴觸者，均不能認為具有優先性。多數意見亦指出：憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義要亦在於權力制衡，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

¹⁰² 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。

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¹⁰³。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

¹⁰³ 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。

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¹⁰⁴。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¹⁰⁵。

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

¹⁰⁴ 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。

¹⁰⁵ 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。

合憲之宣告¹⁰⁶。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¹⁰⁷，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，

¹⁰⁶ 本院大法官就立法裁量之審查，向來採取較為寬鬆之審查基準，例如：指摘法律規定違反平等原則者，釋字第二二八號（國家賠償法關於審判或追訴公務員責任之規定）、第二四六號（公務員請領退休金及保險養老給付之標準）、第三六九號（納稅義務與減免優惠）、第四七七號（戒嚴時期人民受損權利回復條例之適用範圍）、第四八五號（社會給付）、第四九〇號（兵役義務）等解釋，就該立法裁量之範圍均為合憲之宣告；涉及人民基本權利之限制者，無論是參政權（釋字第二九〇號及第四六八號解釋）、財產權（釋字第二〇四號、第三三六號、第三六九號、第三七〇號等解釋）、集會遊行權（釋字第四四五號解釋）、訴訟權或訴訟制度（釋字第一六〇號、第三〇二號、第三九三號、第三九五號、第三九六號、第四一六號、第四一八號、第四四二號、第五一二號、第五三三號、第五六九號、第五九一號等解釋）、公務員之權利（除前述之釋字第二四六號解釋外，尚有釋字第四三三號、第四三四號等解釋），甚或是人民之服兵役義務（釋字第四九〇號、第五一七號解釋）、納稅義務（釋字第二八六號、第五〇六號等解釋），均以中度甚至低度之審查基準，予以合憲宣告。此外，關於照顧勞工生活、提供勞工退休生活之保護以及勞工保險制度等，本院釋字第五九六號、第五七八號及第五六〇號解釋等，均採低度審查基準，作成合憲結論。釋字第五五〇號解釋就全民健康保險關於補助保險費之比例，認其「屬於立法裁量問題，除顯有不當外，不生抵觸憲法之問題」，明顯採取寬鬆審查基準。縱使科以刑罰之法律，釋字第五四四號解釋指明：「何種行為構成犯罪，應處以何種刑罰，刑罰是否為達成立法目的之適當且必要手段，以及判斷相關行為對個人或社會是否造成危害，乃立法者自由形成之範圍。」而就刑法通姦罪是否除罪化之問題，釋字第五五四號解釋即認「此乃立法者就婚姻、家庭制度之維護與性行為自由間所為價值判斷，並未逾越立法形成自由之空間」，而予合憲宣告。

¹⁰⁷ 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劃切的指出：「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。

致現實上有其困難¹⁰⁸。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¹⁰⁹。

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¹¹⁰，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

¹⁰⁸ 有學者質疑，歐洲先進國家之社會多元團體有遠離政治之傳統，我國有無足以代表社會多元之團體可供選擇，仍有疑義。參見本院九十五年三月三日說明會速紀錄第九頁。

¹⁰⁹ 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。

¹¹⁰ 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）。

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。