

協同意見書

大法官 余雪明

本案多數意見認國家通訊傳播委員會組織法第四條有關通訊傳播委員會委員產生之方式，實質上幾近全部剝奪行政院之人事決定權，應於解釋公佈之日起，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。¹

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

¹ 美國獨立行政機關之委員由總統提名，參議院同意，通常五人中執政黨占三席（含主席），在野黨占二席，故可說是某種意義之政黨比例制，但美國獨立委員會成員之黨性不強，極少依黨派投票，反而最近有證券管理委員會(Securities and Exchange Commission)執政黨之主席與二名在野黨委員組成聯合陣線而通過有爭議性規則之例。韓國之廣播委員會成員九人，由總統提名三人，國會議長與國會各交涉團體代表議員協議後，提名三人，國會文化觀光委員會推薦三人。德國各邦之主管私營有線廣播電視台之邦媒體營造物法人多有邦議會黨團推派代表組成或由邦議會選任者。法國之視聽委員會則分由總統、國民議會議長、參議會議長各提名三人，由總統任命。參看美國 1934 年證券交易法第四條第一項，韓國廣播法第二十一條，以及九十五年三月八日立法院代表李念祖教授說明會資料，pp. 12-14，以及三月三日小組說明會陳愛娥教授之說明等。

全部權力，自由憲法的基本原理就被破壞了」。²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，³其到底屬於國會或總統，在美國仍是各說各話。⁴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。⁵

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

² 謝淑斐譯，聯邦論(The Federalist Papers)第四十七章，pp. 337-343，左岸文化，2001。

³ Robert C. Effros ed. Current Legal Issues Affecting Central Banks, Vol. 4, Introduction xii-xiv, IMF, 1997; Stone, Seidman, Sunstein, Tushnet, Karlan, Constitutional Law, 5th ed. Aspen, 2005, 429-433, 442-445 (對涉及獨立機關與權力分立原則美國判例之討論)。

⁴ 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。)

⁵ 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)。

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。⁶

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：⁷

一、 機構獨立(Institutional Independence)：於涉及職

⁶ 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。

⁷ 中央銀行之獨立性參看 Effros ed. 註三前引，xiv-xix；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。

權行使時，政治部門（包括行政及立法機構）不得對中央銀行決策單位（理事會或其成員）發出指令，後者亦不得向前者要求指令。政治部門亦不得試圖對中央銀行決策單位之成員行使影響力。政治部門亦不得核准、暫停、廢止或延後中央銀行之決定。政治部門亦不得對中央銀行行使適法性監督，或派員參與其決策機構行使投票權，或明定其事前受諮詢之權。但資訊提供或交換意見如不構成中央銀行決策單位成員獨立性之干預，中央銀行之職權及負責性受到尊重，並遵守保密原則，則無不可。

二、 人員獨立(Personal Independence)：中央銀行決策單位之成員（如總裁或理事）任期不得短於五年，更長之任期甚至不限任期（indefinite term of office，如過去之義大利央行總裁）則不在禁止之列。解職之理由則限於不再符合原先之任用資格或嚴重失職(serious misconduct)。此規定之意義為避免任命之政治部門將其任意解職。嚴重失職與否應由歐洲法院(Court of Justices of the European Committees)決定。各會員國有針對歐洲中央銀行體系(European System of

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

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

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

國際貨幣基金會在 1998 年提出之「中央銀行自主性及負責性之要素」(Elements of Central Bank Autonomy and Accountability)提出之若干建議，與上述歐洲中央銀行獨立性之建構原則大致相同，但有若干補充，如中央銀行總裁之任期應較對其任命之政治部門（如總統或

國會)之選舉週期為長，中央銀行應有充分之財務自主性以支持其政策自主性，但應有相應之財務負責性，如貨幣政策之表現之檢討文件應予公開，經外部審計之年度財務報告應公開。此外，政府與中央銀行衝突解決過程應有規定，如政府有權推翻中央銀行之決定時，其責任應在政府。表現不佳可以構成去職原因如其目標具體明確。⁸

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

⁸ ECB, pp. 278-281.