

東海大學行政管理暨政策研究所

碩士論文

通訊傳播委員會獨立性與專業性之研究  
—以年代衛星綜合台案為例

A Case Study of Independence and Expertise  
of Ncc in the Era Tv Channel Dispute

指導教授：魯 俊 孟 博士

研 究 生：劉 衍 志

中 華 民 國 一 百 年 六 月



# 摘要

獨立機關是我國政府再造中的重要一環，獨立機關創立的原因在於傳統行政機關的功能在面對一些公共事務上有所侷限，如受行政一體上下指揮原則限制及首長制對政策有獨斷獨行的可能，為了解決這些干擾及決策專業性的需求所創設出來的組織體。但我國之獨立機關成立以來問題不斷，如原為獨立機關時的金管會主委涉及弊案仍拒絕請辭、通傳會組織法第一屆委員的任命方式引發的違憲爭議等，可看出我國獨立機關在組織與運作上的問題層出不窮。

2010 年底年代衛星綜合台因為節目與廣告未區分且情節嚴重，被通傳會決議予以停播，並發函通知給各系統台要求將年代衛星綜合台下架並退出有線電視頻譜，成為通傳會自 2006 年成立以來第一個被關台的頻道，此舉引發社會軒然大波，在國會殿堂上立委一致聲援年代衛星綜合台並要求行政院撤銷通傳會之處分。另外，2010 年通傳會組織法修正草案中將正副主委由委員互選的方式改為由行政院長提名後經立法院同意，對通傳會之行政處分不服者，免除訴願程序、直接提起行政訴訟。故本研究採質性研究方法選取通傳會為研究對象，試圖探討其人事權在大法官會議 613 號解釋後之變遷及該機關之訴願管轄爭議，並以通傳會監理處分下年代衛星綜合台之決策為個案，釐清決策過程面、行政救濟面與組織人事面之爭議，透過上述三個面向來檢驗通傳會之獨立性與專業性。

關鍵字：獨立機關、通訊傳播委員會、NCC、釋字 613、年代綜合台。

# 目錄

第一章 緒論 . . . . .	1
第一節 研究背景 . . . . .	1
第二節 研究動機 . . . . .	3
第三節 研究範圍、目的與研究問題 . . . . .	7
第四節 研究方法與流程 . . . . .	10
第五節 研究限制 . . . . .	13
第六節 重要名詞界定與概念分析 . . . . .	13
第二章 文獻回顧與理論基礎 . . . . .	15
第一節 獨立機關概說 . . . . .	15
第二節 我國行政革新與政府再造及獨立機關之發展 . . . . .	19
第三節 獨立機關所涉之憲法原則與大法官釋字 613 號 . . . . .	36
第四節 通傳會行政處分之訴願管轄 . . . . .	50
第三章 我國通訊傳播監理機關沿革與言論自由之保障 . . . . .	67
第一節 早期之通訊傳播監理機關 . . . . .	67
第二節 通訊傳播管理機關權責分散面臨之問題 . . . . .	69
第三節 媒體管制與言論自由 . . . . .	75
第四章 個案介紹、研究分析與討論 . . . . .	79
第一節 個案介紹 . . . . .	79
第二節 通傳會在處理年代衛星綜合台案之爭議方面 . . . . .	84
第三節 通傳會處理年代衛星綜合台案中之決策過程方面 . . . . .	87
第四節 通傳會之訴願管轄方面 . . . . .	99
第五節 通傳會之組織人事權方面 . . . . .	103
第五章 結論與建議 . . . . .	109
第一節 研究發現 . . . . .	109
第二節 研究建議 . . . . .	113
第三節 後續研究建議 . . . . .	116

參考文獻 . . . . .	118
附錄一：訪談大綱 . . . . .	125
附錄二：逐字稿 . . . . .	126
逐字稿(一) . . . . .	126
逐字稿(二) . . . . .	132
逐字稿(三) . . . . .	140
逐字稿(四) . . . . .	151
逐字稿(五) . . . . .	161
逐字稿(六) . . . . .	169
附錄三：國家通訊傳播委員會組織法修正草案 . . . . .	176

## 表目錄

表 1-1	二次政黨輪替前行政院與通傳會爭議事項 . . . . .	5
表 2-1	目前美國聯邦政府下之各獨立機關 . . . . .	16
表 3-1	通傳會首屆委員簡介 . . . . .	74
表 3-2	英、美與我國通訊及傳播決策機關委員產生方式 . . . . .	75
表 4-1	年代衛星綜合台事件簿 . . . . .	80

## 圖目錄

圖 1-1	本研究概念架構圖 . . . . .	10
圖 1-1	本研究流程圖 . . . . .	12
圖 2-1	行政院組織改造圖 . . . . .	29
圖 2-2	獨立管制委員會之準立法權、準司法權示意圖 . . . . .	35
圖 2-3	釋字 613 號沿革 . . . . .	43
圖 2-4	釋字 613 號提示之權力分立與制衡原理 . . . . .	46
圖 2-5	訴願法第 4 條訴願管轄示意圖 . . . . .	53
圖 3-1	廣播電視法時期之通訊傳播監理架構 . . . . .	68
圖 3-2	通傳會與所屬部會職掌區分 . . . . .	73
圖 4-1	訪談結果分析架構圖 . . . . .	83

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

近代由於全球化與國際化的來臨，政治、經濟、社會、科學、文化的變遷加劇，使得傳統的行政機關在某些公共問題上無法有效的解決方法，於是世界各國紛紛展開了行政革新與政府組織再造以提昇競爭力來因應全球化與國際化帶來的問題。簡言之，政府組織再造的目的主要是因為傳統的官僚組織在面對某些特定公共問題時，無法有效的解決，使得必須建構出新型態的公共組織來處理這些問題。

而在這波政府再造的浪潮中，我國亦對現行的政府結構與體制重新檢討，自 1996 年的國家發展會議之後，朝野各界提出諸多的共識結論在於調整政府角色職能、精簡政府的業務與組織，重新建構一個「小而能」的政府。2000 年首次政黨輪替後，更加速進行政府改造工程，提升國家整體競爭力，於 2001 年邀集政、學、企業界人士於總統府下設立「政府改造委員會」，根據「政府改造委員會決議」針對未來行政院的组织部門的編制分為四大類，分別為業務機關、行政管理機關、政策統合機關與獨立機關<sup>1</sup>。其中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(政府改造委員會，2002)。換言之，獨立機關乃是將公共事務中具有管制性質與調查性質者以特殊的機關型態設立；並且除了超然行使職權所為的政策規劃之外，僅負責提供裁決性、管制性、調查性的公共任務，不宜具備政策諮詢、政策協調統合的功能。

我國在 2004 年 6 月 23 號公布之中央行政機關組織基準法規定行政院以十三個部、四個委員會、五個獨立機關為限。當時五個獨立機關依照成立時間先後分別為中央銀行（1961 年）、中央選舉委員會（1980 年設立，以下簡稱為中選

---

<sup>1</sup>本文之獨立機關專指中央行政機關組織基準法之「獨立機關」。

會)<sup>2</sup>、公平交易委員會(1992 年設立，以下簡稱為公平會)、金融監督管理委員會(2004 年設立，以下簡稱為金管會)與國家通訊傳播委員會，(National Communications Commission 2006 年設立，以下簡稱通傳會)。行政院原計畫依據該法修正行政院組織架構，但因立法院未能即時修正行政院組織法而使該計畫因此停擺。二次政黨輪替後，行政院組織法修正案雖在大部份獲得民意基礎並具備基本共識，但在部分立法委員的議事杯葛下仍舊未進入實質審查階段，2010 年 1 月 12 日，執政黨挾其國會人數優勢下，在立法院會期休會前完成了政府改造四法<sup>3</sup>的修訂，其中與獨立機關設置有重大相關且是在野黨反對最為激烈的部份，便是將原本為獨立機關的中選會與金管會被排除在外，亦沒有增加其他的獨立機關，未來行政院下之組織為十四個部、八個委員會、一個中央銀行與三個獨立機關，而新版的行政院組織法也在不久的將來，即 2012 年 1 月 1 日開始實施。

2006 年成立的通傳會，在其組織法立法過程，因當時我國朝野處於分立政府<sup>4</sup>的狀態，執政的民進黨政府與掌握國會多數的國親聯盟雙方一開始便對通傳會組織法內容有所歧見，在野聯盟利用國會多數的優勢強行通過國親版本的通傳會組織法，而使行政院認為有其組織法有違憲之嫌，因而聲請司法院大法官會議解釋(大法官會議釋字 613 號解釋)，更有多次因為雙方多次對政策立場不同而發生多次爭議。

由以上爭議可看出獨立機關的組織與運作上的問題，獨立機關創設之原意乃是為了因應當代特定行政領域高度專業性與公正性的需求將其從一般科層體制的行政機關中獨立出來免除政治力的干擾，但也因此帶來了更多憲法上的爭議與獨立機關制度上的問題。

---

<sup>2</sup>中央選舉委員會是當初設置的五個獨立機關中唯一未通過組織法之機關，根據中央標準法第五條第三款關於國家各機關之組織者應以法律訂之，中央選舉委員會當時只有依公職人員選舉罷免法第八條第一項規定訂定組織規程(只是法規命令，而非法律)，其組織法遲至 2009 年 5 月 22 日才在立法院三讀通過。

<sup>3</sup>政府改造四法即《中央行政機關組織基準法》、《中央政府機關總員額法》、《行政院組織法》與《行政院功能業務與組織暫行條例》。

<sup>4</sup>本文所稱之「分立政府」(divided government)乃指行政權與立法權分屬不同政黨或政黨聯盟所掌握。

## 第二節 研究動機

我國通訊傳播監理管制機關通傳會成立之時是在行政權與立法權兩相拉鋸下所產生的，通傳會是當時的立法院對行政院不信任的情況下，藉由架空行政院的組織權、人事權與指揮權，使之獨立於行政院之外，而行政院因為立法院的「侵犯地盤」，必然採取防禦甚至反擊措施。也因此有大法官會議 613 號解釋的產生，釋字 613 號是我國大法官會議首次針對獨立行政機關的組成方式與運作為憲法基礎所作出的憲法解釋，大法官們認為：「國家通訊傳播委員會組織法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線，違反責任政治暨權力分立原則。」

雖然大法官對通傳會爭議多時的委員人事組成方式作了解釋，但此號解釋出爐以來，有關獨立機關之相關問題並未因此迎刃而解，甚至有人認為製造的問題比解決的問題還要多。涉及此解釋的行政院與通傳會相繼發表聲明或撰文對此號解釋文之內容表達各自的看法與意見，雙方甚至到了水火不容的交惡地步；學術界的反應也不盡相同，有表示贊同者，也有持反面意見者，也因各界對於解釋文之意旨仍有歧見，甚至於大法官們的角色、立場等仍被受質疑。

雖然大法官在這一號解釋主要對於人事權之歸屬及成員產生程序與方式表示看法，但是獨立機關值得吾人關注之處並非只有在人事權上而已，而應從整個憲法架構上去探討獨立機關制度、建置目的、職權與一般行政機關的差別與特殊性，才有助於對獨立機關有全面性的理解。獨立機關因獨立性之設計，非屬行政院下的所屬部會或個別業務單位的下級機關，不受其他行政機關的指揮監督，與傳統科層體制之行政一體有所不同，且獨立機關除了具有行政權（administrative）外，更因其獨立與專業的需求，而賦予其準立法權（quasi-legislative，如通訊傳播法令的制頒）與準司法權（quasi-judicial，如舉行司法裁決式的正式聽證程序之權限、掌有調查權及向法院提起訴訟，以強制貫徹其管制任務之權限或其他技術性、專門性之事項），影響力強大，與傳統憲法原則有所出入，而獨立機關的憲法正當性為何，為何能例外於傳統科層體制下之一般行政機關？

獨立機關創立的原因在於傳統行政機關的功能在面對一些公共事務上有所侷限，如受行政一體上下指揮原則限制及首長制對政策有獨斷獨行的可能，爲了解決這些干擾所創設出來的組織體。獨立機關的概念並非我國首創，有些國家在多年前早有類似的行政組織設計，然而各國的政治體制、文化背景及運作方式未盡相同，有句俗諺說：「橘逾淮爲枳」，如果只是把這個制度移植過來，而未對其建制精神乃至於與其他行政機關的運作關係到監督制度作通盤的檢討與考量，難免不會發生水土不服的現象。而實際上獨立機關制度在我國施行也沒有那麼一開始規劃那麼順遂，因此有必要對整個制度作一全面的審視與探討。

獨立機關存在與設立的原因何在？簡單來說，是因為對管制之事務有政治上獨立性的需要以及決策專業性的需求，而獨立性與專業性必須存在的理由乃是爲了守護公共利益，使政府的資源在獨立機關的制度運作下能夠作有效的分配、在產業發展上建立公平、健康的環境，資訊分享上能夠透明、公開，讓最終產出的政策能夠合乎公平與正義的原則，除利益能夠由最大多數人所共享外更能達到保障少數弱勢族群的權益。以我國目前最晚成立的獨立機關—通傳會而言，除了如背景所述它的成立一部份是因為全球化與國際化的來臨與因應數位匯流科技時代來臨的趨勢外，另外也是爲了實現我國加入世界貿易組織（WTO）時所承諾的「獨立之監理機關」<sup>5</sup>。過去我國歷經威權體制、政府干預到現在的言論自由與自由市場競爭；在過去 1980 年代解嚴前的威權統治時代，傳播管制機關只是黨國用來箝制媒體與作爲政治教育傳播的角色，而隨著近年來民主化的逐漸落實與社會的需求多元配合科技的快速發展，媒體之角色與生態已大幅的改變，各式各樣與不同立場的政論節目充斥、媒體也由過去少數幾家把持進入百家爭鳴的時代，因此使得傳播管制機關之角色也必須作調整來因應時代的變化，在這個情況下，通傳會順應時代的需求而生，作爲我國新一代傳播管制的獨立機關。但是，通傳會成立以來如前述之組織法人事問題引發憲法爭議外，在 2008 年二次政黨輪替前，更有多次因爲與上級的行政院因政策觀點或立場不同而發生多次爭議(如表一)

---

<sup>5</sup>通傳會組織法第 3 條立法理由說明：根據 WTO 「基本電信協定附加管理原則」：各會員國應設立業者外之獨立主管機關；監理機構須與所有基本電信業者分離且不對其負有經營責任，其決策及決策過程對所有業者須是公正。我國於 2002 年 1 月 1 日正式成爲 WTO 第 144 個會員，而建立「獨立之監理機關」亦成爲我國加入世界貿易組織（WTO）所承諾應遵守之六大監管原則之一。

表 1-1 二次政黨輪替前行政院與通傳會爭議事項

時間(民國 年、月)	事由	爭議事項	結果
95、3	TVBS 爆發 假新聞醜 聞，NCC 只 罰款 200 萬。	對於 NCC 之行政裁 罰，行政院認為 NCC 處置失措。	行政院認為處罰過輕；NCC 要求 TVBS 撤換總經理。
95、7	大法官解 釋，NCC 委 員組成方式 違憲。	行政院認為 NCC 組 織法中委員以政黨 比例方式產生侵犯 其人事權。	NCC 委員決定留任到 97 年 1 月 31 日。行政院：NCC 業務人事預算應服膺行政 院。
95、8	行政院治安 會報，NCC 未配合內政 部取締電話 詐騙等相關 政策。	行政院認為 NCC 為 其下屬機關，必須配 合執行改善治安工 作執行成效檢討會 議及本院強化治安 會報裁示事項，NCC 指出獨立機關毋須 參加行政院院會。	行政院與 NCC 雙方各說各 話。
96、2	NCC 與中廣 和解案。	NCC 因私下與中廣 和解，並取消行政院 新聞局先前訂定發 照給中廣的五項條 件。	行政院要撤銷其處分，並揚 言對 NCC 主委祭出行政處 分。
96、2	NCC 處理趙 少康入主中 廣一案。	行政院認為中廣資金 來源不清，NCC 堅持 此決定是依法行政。	行政院要求嚴格把關，否則 「依法介入」。
96、3	行政院長蘇 貞昌主動爆 料 NCC 委 員疑失職、 貪瀆。	行政院對 NCC 成立 以來「獨立」不理會 行政院政策不滿，指 示政務委員調查。	行政院專案小組調查，羅列 十大罪狀，4 月初公佈調查 結果。
96、3	NCC 要查 Wii 水貨； 蘇貞昌：擾 民，Wii 很	NCC 認為 Wii 無線射 頻功能未經認 證，有干擾合法通訊 之虞，未經 NCC「形	NCC 受行政院與輿論壓力 後讓步，NCC 派專員協助海 關辦理認證、課稅。

好玩。NCC 式認證」合格即是  
回敬：政治 違法。  
人物要親民  
有很多方  
式。

資料來源：筆者修改自今日新聞“NCC、行政院一本恩仇錄”，2010年12月30日，取自：<http://www.nownews.com/2007/04/02/10844-2075912.htm>。

在上述爭端中，可見通傳會雖然名義上為獨立機關，但實質上在與上級機關立場不同時仍受到相當程度的掣肘，尤以2007年3月行政院認為通傳會委員違反公務員懲戒法之規定，而使行政院藉此將通傳會委員違法失職要將委員移送法辦，甚至欲將某些委員停職、移送公務人員懲戒委員會或監察院調查<sup>6</sup>來迫使通傳會就範使雙方形同水火，也使兩個國家機關的對立達到最高點，依照公務員懲戒法停職相關規定，上級認為下級有重大違規可以停職，但爭議之處在於通傳會作為一個獨立機關究竟屬不屬於行政院的下屬機關？

另外，在二次政黨輪替後，我國政府運作呈現一致政府型態（unified government）<sup>7</sup>，雖然行政院與通傳會的爭權與爭執與過去相比已不復見，但通傳會近兩年來仍有許多遭受社會與外界質疑的負義，如「山頭林立」、「各自為政」、「七頭馬車」、「扛著獨立機關的光環，連行政院都不理，早已經失控」、「只看到管制，對產業毫無幫助」、「以學術的眼光、用道德的尺度看待產業，不僅沒幫助產業發展，還打壓產業不遺餘力」、「如果再這樣下去，整個產業都會死在他們手上」等批評<sup>8</sup>。由此可見，通傳會人事權除了是大法官會議613號解釋之標的外，亦是近來引發爭議最多的獨立機關，通傳會是第一個在中央行政組織基準法施行後所設置之獨立機關，也是第一個不依照憲法第56條<sup>9</sup>所規定之程序，而嘗試

<sup>6</sup>自由電子報2007/4/2：「行政院調查報告羅列NCC十項「違法失職」的重大事件包括：副主委劉宗德、委員吳忠吉、謝進男違法兼職；委員吳忠吉不顧親等迴避原則，任用兒子擔任司機；審理中視、中廣股權交易案時，委員李祖源、劉幼俐未利益迴避；廢止新聞局核發中廣執照的廢止保留附權；NCC自設訴願會違反政院要求與規定；未充分配合防詐騙政策；延宕未建置電信人頭戶資料庫；網路網域名稱註冊業務侵害交通部權責；執行無線頻譜重整計畫違反行政院政策；人員核撥未完成前已做出處分案等。」

<sup>7</sup>一致政府意指在政府體制中，行政部門與立法部門皆由同一政黨或政黨聯盟所掌控。

<sup>8</sup>中國時報2010年6月9日第二版社論。

<sup>9</sup>憲法第56條：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」

引入多元管道產生獨立機關成員之二級獨立行政機關（陳淑芳，2006：41）。

而晚近通傳會對中國廣播公司作成分割減資的申請及換照時添加附款，兩度向行政院訴願會提起訴願，結果中國廣播公司訴願勝訴率百分之百，使得外界對通傳會所作成之處分是否能貫徹執行產生疑慮；另外由大禾多媒體公司經營之年代衛星綜合台在 2010 年換照時遭通傳會決議不予換照，該台並自 2010 年 12 月 31 日凌晨零時起停播，成為首度被通傳會開鋤停播的電視台，引發社會兩極化反應與高度討論。

故本研究擬以通傳會為例，試圖探討目前獨立機關之人事權在大法官會議 613 號解釋後之變遷及未來國家通訊傳播委員會組織法修法之方向，並以近日通傳會監理處分下之年代衛星綜合台事件作為個案研究的對象。

### **第三節 研究範圍、目的與研究問題**

#### **壹、研究範圍、目的**

通傳會在我國為通訊傳播之主管機關，承接原本新聞局與電信總局之主管業務及管轄，在事實上，目前多數國家均將通訊與傳播視為兩個領域，而交由兩個機關管理，交由同一機關管轄者僅有英國以及奧地利。雖然在我國通訊與傳播主管機關的結合近乎為台灣內部的共識（石世豪，2006：80）。惟兩者雖有關聯<sup>10</sup>，但在本質上仍有所不同、似不可一概而論，本研究之範圍乃以傳播監理部份為主。

傳播媒體是現今資訊社會人民獲取資訊與訊息的最主要工具，自資訊科技的高度發展後，新的傳播媒介與頻道快速增加，影響力滲透到社會的各個層面，除了能傳播資訊與知識外，更能倡導議題與型塑意識型態及價值觀，因此政府對媒體之監管有其必要性。但，媒體亦是民主國家言論自由中的重要一環，更負有監督政府的責任，政府在監管媒體之際，如何能謂之合理適當？其分際的拿捏實屬

---

<sup>10</sup> 如通訊傳播基本法第 2 條規定：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。

監理單位所需面對的難題。

由背景與動機敘述可以得知獨立機關制度是 2000 年後政府組織再造之一環，於 2004 年「中央行政機關組織基準法」通過後已獲得機關法制化之基礎，大法官會議釋字 613 號亦揭櫫了行政、立法權力分立的界限與責任政治的原則，但爲了因應 2012 年政府組織改造工程，通傳會組織法配合修訂，其中關於正副主委是否由現行之委員互選改爲由行政院提名之修正案，除執政黨與在野黨有不同看法外，於現任通傳會委員間也有不同意見，甚至讓新舊委員間壁壘分明，毫無共識<sup>11</sup>，而被外界被稱爲茶壺裡的風暴。此修正草案後來以兩案並陳方式送交行政院後轉送立法院等待審議，修正草案內容與爭議之處是否會影響該機關之獨立性或是又引發朝野政黨對立與外界疑慮？爲本文研究目的之一。

獨立通訊傳播監理機關通傳會自 2006 年成立後至今約五年的時間，處理許多社會大眾所關注之准駁案，本研究將選取通傳會處分之重要個案，探究通傳會在個案處理上之決策模式及通傳會行政處分之訴願管轄權爭議點爲何？爲本文研究目的之二。

## 貳、研究問題

據上研究動機與研究背景所述，本研究欲探討之問題將分爲三個面向，分別爲通傳會之組織人事、決策過程模式及不服通傳會處分之行政救濟三面向：

### 一、主要研究問題

通傳會如何扮演以獨立性與專業性取向的獨立機關角色來確保公共利益的實現？

### 二、次要研究問題

---

<sup>11</sup> 支持由行政院提名者均爲 2010 年新上任之 4 名委員，反對者爲任期尚未屆滿之原有委員。

(一)決策過程模式面

- 1、通傳會在處理年代衛星綜合台違規之爭議為何？
- 2、承上，通傳會在選擇不同處分之決策過程為何？
- 3、通傳會在處理年代衛星綜合台事件是否合乎公開、透明原則？

(二)行政救濟面

- 1、通傳會行政處分訴願機關之爭議為何？
- 2、承上，訴願決定機關是否會影響通傳會之獨立性與專業性？

(三)組織人事面

- 1、釋字 613 號解釋的爭議點及後續發展為何？
- 2、通傳會組織法草案中正副主委產生方式是否會影響其獨立性？產生方式不同可能產生的影響為何？

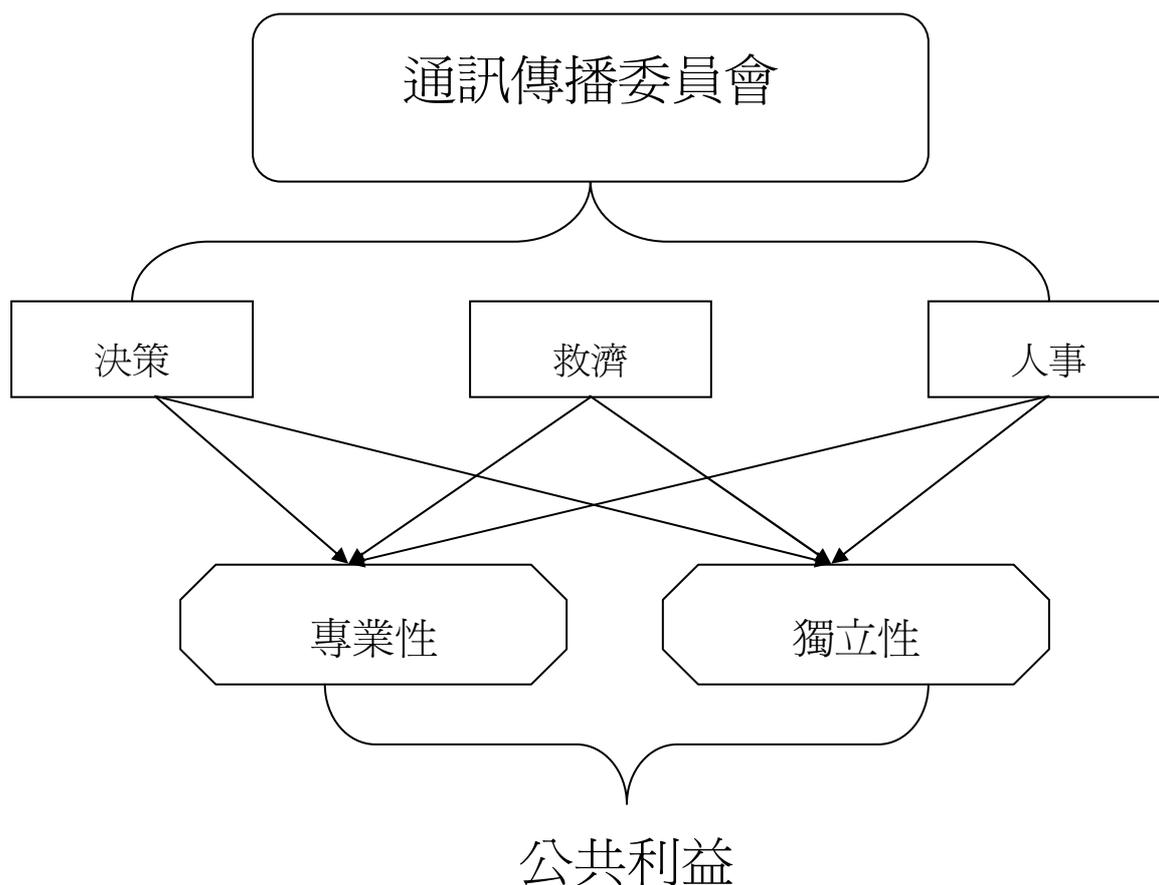


圖 1-1 本研究概念架構圖

資料來源: 筆者自行繪製

## 第四節 研究方法與流程

### 壹、 研究方法

研究，是指利用有計畫與有計畫與有系統的資料收集、分析和解釋的方法，獲得解決問題的過程。研究方法也是社會科學研究中的一個相當重要的環節，簡言之，研究方法是指為了獲取關於研究對象的知識和為了建立與發展科學理論應該遵循的程序以及採用的途徑、手段、工具方式等等。研究方法對研究的主體發展具有十分重要的意義。各種研究方法都有其優缺點，目前為止仍無一體適用的研究方法，因此研究者在選擇研究方法時應視其研究主題、目的與達成可能性，從眾多的研究方法中作出選擇適合題目的研究方法。本論文以獨立機關為主題，

以通傳會為研究對象，探討其組織法至及個案上運作如何確保公共利益，故在研究方法的選取上，採用質性研究方法，就本文所採取之研究方法分述如下：

### 一、文獻分析法

文獻分析法(Archival Research)是一種探索性的研究方法，主要是透過收集前人對於相關主題的研究資料，分析其研究所得之結果與建議，藉以檢視其是否可以作為現行研究之參考依據，並可避免產生過去研究者所遭遇之錯誤，以節省研究者所耗費之成本，文獻分析的範圍或來源主要可以分為三種：一為相關研究報告、定期刊物、學位論文，二為科學的學說以及理論，三為一般論著、民間通俗典故、具創造性或思考性的文章（楊國樞，1997：51）。本研究透過蒐集與研究主題相關之法規、期刊、研究報告、論文以及專書著作等文獻，經過檢閱與整理後，進一步對現有的研究成果作歸納與分析，並據此為依據作為研究問題與深度訪談之根據。

### 二、深度訪談法

「訪談」是一種研究性交談，是研究者透過口頭談話的方式從被研究者那裡搜集（或者說「建構」）第一手資料的一種研究方法；訪談所獲得的結果不是訪談者獨自從對方那裡「搜集」來的，而是交談雙方在訪談這一特定社會情境下相互建構出來的（陳向明，2005：221）。本研究在部份研究問題與個案上擬對該問題或領域有深入了解的學者或專家採深度訪談方式，並將訪談結果作成紀錄並加以分析。

### 三、個案研究法

個案分析法是質化研究中經常使用的一種方法，藉由使用大量資料，密集觀察標的對象其行為表現，盡可能的對事件進行分析與深入了解，再整合各方面分析所得之繁雜瑣碎的發現，形成綜合的了解，以便進行更嚴密的研究。個案分析法將研究注意力集中於單一環境中所可能發生之各種變化的研究策略，並藉由多重資料來源所重組的一段過去的歷史或正發生之事件，作為探索研究議題，檢視

理論，擴大或修正理論的解釋（林生傳，2003：89；張紹勳，2001：305）。

選擇個案分析為研究方法的理由，在於個案分析法能夠提供充分的背景資訊，對公共政策而言，經由個案分析可以對政策問題的發展過程，政策相關者的互動網絡，得到充分的了解和描述。

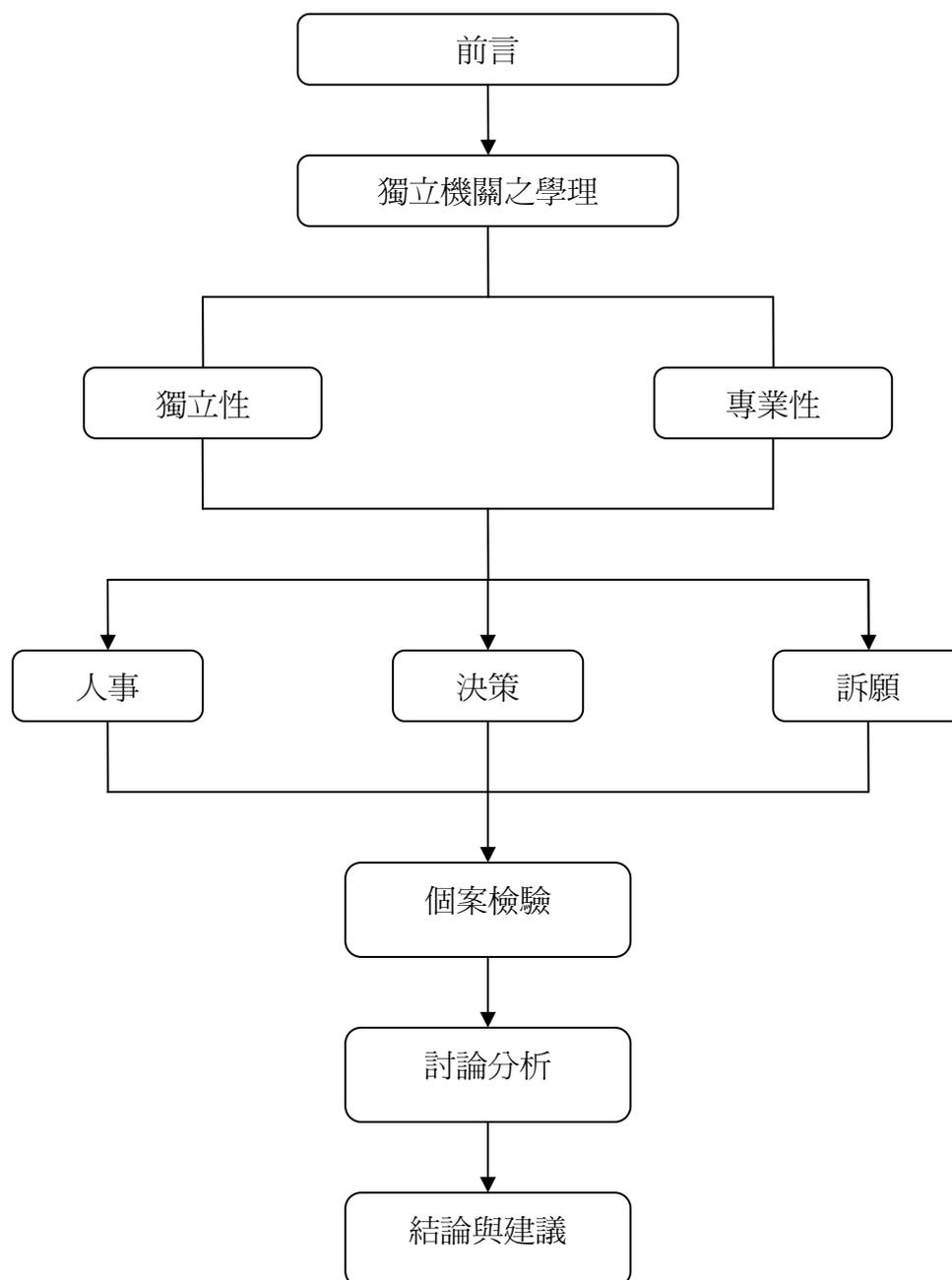


圖 1-2 本研究流程圖

資料來源: 筆者自行繪製

## 第五節、研究限制

本研究透過現有文獻及理論之分析來探討獨立機關制度，主要以通傳會於2006年成立後機關運作情形與如何透過獨立性與專業性來保護公共利益，並選取其中之重大個案，期望能對目前通傳會之人事制度、監理決策模式及行政救濟模式能夠有所了解，但因筆者能力與時間有限之因素，仍有以下列限制：

一、目前業已成立之三個獨立機關職掌與任務各有其特殊性，本文僅能就其獨立管制機關類似之處作分析，仍舊是以通傳會為探討主軸，其他因機關性質與任務之相異處可能無法一一論及，研究結果無法有一體適用之結論能夠推論到全部的獨立機關。

二、一個制度與公共政策評估，都需經過時間的驗證，而通傳會掛牌成立至今才五年多，雖然其決策經常引起相對人不滿或社會大眾質疑，但獨立機關本身就是為了處理社會多元價值所成立，所作出的決策或處分不一定能符合每個人的期待，只選取單一個案就斷然對其成敗斷然下定論，恐有失公正與客觀。

三、通傳會設置目的是為追求憲法上公共利益，即通訊傳播領域牽涉範圍甚廣，公共利益本身是一抽象概念，從不同主體價值觀之，會產生迥異的解讀與認知，難以精準的釐清，本文只能從符合社會性的公共利益這個面向來界定之。

## 第六節、重要名辭界定與概念分析

### 一、獨立機關（Independent Agency）

本身具有行政機關的地位，能決定並表示機關意思於外者，通常兼具行政權、準立法權及準司法權。而且，執行職務時也不受上級長官的指揮監督，由自身獨立向國會負責，又稱為管制性委員會（行政院研考會，1994：7）。

## 二、國家通訊傳播委員會（National Communications Commission）

國家通訊傳播委員會，是我國為因應全球性之數位匯流發展及監理革新趨勢，以及整合現行通訊及傳播分散之事權，政府乃依民國 87 年行政院第 8 次電子、資訊與電信策略會議（SRB 會議）建議，規劃成立電信資訊傳播整合監理機關，以收事權統一，政策整合之綜效。通訊傳播基本法與國家通訊傳播委員會組織法分別於 2004 年 1 月 7 日及 2005 年 11 月 9 日奉總統令公布施行，2006 年 2 月 22 日國家通訊傳播委員會正式成立，為我國通訊傳播監理之專屬機關。

## 三、公共利益（Public Interest）

公共利益指一個社區或國家的「集體善」（collective good）凌駕於個人的、狹窄的或特別利益群體的「善」。它主張利益應由某個政治體的大多數人所共享，其理念是，公共政策最後應促進每一個人的福利，而非只是少部份人的福利（吳定，2004：83）。

## 四、年代綜合台事件

通傳會於 2010 年 2 月以年代衛星電視綜合台過去六年的違規核處次數高達到 49 次，違規情形非常嚴重，除要求該台換照後一年內，不得有發生違反廣電法第 19 條節目與廣告未區分原則外，該台半年內節目首播率，也必須達 40% 以上。不過，年代衛星綜合台 2010 年 3 月與 6 月，又發生相關廣告化（置入性行銷）情形，通傳會於是命年代綜合台或停播於 2010 年 12 月底停播。

## 第二章 文獻回顧與理論基礎

文獻檢閱是研究過程中幫助研究者發現或回答研究問題的重要過程，社會科學因涉及不同的價值判斷無法如同自然科學般有標準答案，但研究者仍必須在過程中盡可能使研究符合社會科學方法與倫理，而理論即是這當中的重要角色；也可以說理論是研究的重要結構，如同骨骼之於人體、鋼樑之於房屋，除使研究者在研究過程中能夠在理論的指引下不至於迷失方向外，進一步指引研究者在建構問題、推論過程與結論上能夠符合邏輯。

因此本文欲探討獨立機關即其運作，應先正本清源對獨立機關之起源、在我國之發展以及目前之定位，即其相關學說理論作回顧，作為研究背景與動機的補充知識並回答部分研究問題。

### 第一節 獨立機關之概說

獨立行政機關制度出現在政府體制中，應溯及美國於 1887 年經由州際商務法(the Interstate Commerce Act of 1887)所成立的州際商務委員會(Interstate Commerce Commission, 簡稱 ICC)。起因是因為在當時美國各州政府為了對新興的鐵路運輸，所產生的不公平經濟事件無法作有效的管控，於是將管制權轉移至聯邦政府，國會用立法的方式通過「商務管制法」並成立「州際商務委員會」，它的出現代表聯邦政府系統中一項新的革新(Cushman, 1941: 19)。這種機關屬於行政機構，但其法律地位與聯邦行政各部不同。在組織系統上，它並不隸屬於總統，而是旁繞在總統行政體系之邊，完全獨立於正規之行政各部之外(Wholly outside any regular executive department)，不受總統之直接控制。因此，美國總統府所屬的行政管理委員會，曾將這種類型的機構稱為美國政府部門中之第四部門(fourth Branch)，以與美國憲法中所定之立法、行政、司法三個部門相區別(陳永烜, 1974: 66-67)。1934 年羅斯福政府將電話及電報業的管理權限自 ICC 移轉至聯邦無線電委員會(Federal Radio Commission; FRC)，FRC 為 FCC 之前身其主要權責為管理頻譜使用，背後政策目的則在於提供每一位政治候選人有平等使用頻

率宣傳的機會，以避免單一首長制所可能造成的政策干擾或壟斷性控制（劉孔中等，2009：13）。1950年代後，汽車、卡車與飛機時代來臨，鐵路運輸逐漸凋零，1980年後美國鐵路解除管制，ICC於是宣告廢除解散。

1970年，國會又創設另一種不受白宮指揮監督，採首長制，首長為政治任命之獨立行政機關，學者稱為 Independent Executive Agency，其中又以環境保護署 (Environmental Protection Agency；EPA) 為代表。依其建制，環境保護署職權具高度技術及專業之要求，其各項決定經常對產業及公眾生活品質有重大影響，故須避免政治干預，但要求高度透明化。獨立機關主要負責「管制性」之公共任務，在名稱的使用上有別於傳統的行政院或內閣部會，在比較憲法上還有所謂的或「獨立管制委員會」(Independent Regulatory Commissions) 或「獨立行政機關」(Independent Agencies) (林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，2003：321)，而進入二十世紀後，為了因應社會的變遷，美國漸漸進入行政國家(administrative state)，行政的職能擴張，仿效州際商務委員會的各類行政管制委員會也日漸增多，並在美國政府中佔有相當重要地位(林子儀，1993：124)。

表 2-1 目前美國聯邦政府下之各獨立機關<sup>12</sup>

機關名稱(原文)	機關名稱(譯名)
African Development Foundation	非洲發展基金會
Central Intelligence Agency (CIA)	中央情報局
Commission on Civil Right	公民權委員會
Commodity Futures Trading Commission	商品期貨交易委員會
Consumer Product Safety Commission (CPSC)	消費者產品安全委員會
Corporation for National and Community Service	國家社區服務法人
Court Services and Offender Supervision Agency for the District of Columbia	哥倫比亞特區更生保護及法庭服務處
Defense Nuclear Facilities Safety Board	防禦核設施安全委員會
Election Assistance Commission	選舉協助委員會
Environmental Protection Agency (EPA)	環境保護局
Equal Employment Opportunity	平等受雇機會委員會

<sup>12</sup>所列舉之美國獨立機關非全然為委員會設計，有些是以首長制的型態出現，雖如此，其本質仍為非受行政層級節制的獨立機關

Commission (EEOC)	
Export-Import Bank of the United States	美國進出口銀行
Farm Credit Administration	農場信用部
Federal Communications Commission (FCC)	聯邦通信傳播委員會
Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	聯邦存款保險公司
Federal Election Commission (FEC)	聯邦選舉委員會
Federal Housing Finance Board	聯邦住宅金融委員會
Federal Labor Relations Authority	聯邦勞工關係局
Federal Maritime Commission	聯邦航海委員會
Federal Mediation and Conciliation Service	聯邦調解仲裁局
Federal Mine Safety and Health Review Commission	聯邦礦業安全及健康監督委員會
Federal Reserve System	聯邦儲備系統
Federal Retirement Thrift Investment Board	聯邦退休金節約投資委員會
Federal Trade Commission (FTC)	聯邦交易委員會
General Services Administration (GSA)	總務管理局
Institute of Museum and Library Services	博物館暨圖書館委員會
Inter-American Foundation	美洲各國基金會
International Broadcasting Bureau (IBB)	國際廣播局
Merit Systems Protection Board	功績制度保護委員會
National Aeronautics and Space Administration (NASA)	美國航太總署
National Archives and Records Administration (NARA)	國家檔案局
National Capital Planning Commission	國家首都計畫委員會
National Council on Disability	國家殘疾人協會
National Credit Union Administration (NCUA)	美國信用合作社管理局
National Endowment for the Arts	美國藝術基金會
National Endowment for the Humanities	國家人文科學基金會
National Labor Relations Board (NLRB)	國家勞工關係局
National Mediation Board	國家調停委員會
National Railroad Passenger Corporation	國家鐵路客運公司

(AMTRAK)	
National Science Foundation (NSF)	國家科學基金會
National Transportation Safety Board	國家運輸安全委員會
Nuclear Regulatory Commission (NRC)	核子管制委員會
Occupational Safety and Health Review Commission	職業安全與健康管理局
Office of Compliance	遵紀守法局
Office of Government Ethics	政府倫理局
Office of Personnel Management	人事管理局
Office of Special Counsel	特別檢察官署
Office of the National Counterintelligence Executive	國家反間諜執行局
Overseas Private Investment Corporation	海外私人投資法人
Panama Canal Commission	巴拿馬運河委員會
Peace Corps	和平軍
Pension Benefit Guaranty Corporation	退休金福利保險公司
Postal Rate Commission	郵政費率委員會
Railroad Retirement Board	鐵路退休委員會
Securities and Exchange Commission (SEC)	證券及交易委員會
Selective Service System	徵兵委員會
Small Business Administration (SBA)	小型企業局
Social Security Administration (SSA)	社會安全局
Tennessee Valley Authority	田納西河谷管理局
U.S. Trade and Development Agency	美國貿易發展署
United States Agency for International Development	美國國際開發總署
United States International Trade Commission	美國國際貿易委員會
United States Postal Service (USPS)	美國郵政局

資料來源：筆者修改自 “Independent Agencies and Government Corporations” ，2011年1月15日，取自：<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml>。

上表所列乃是目前美國政府下之獨立機關，可以看出主管之業務相當多樣，有些是以首長制的型態設立，有些是以委員會制的型態設立，但本質均是獨立機關，若單純以委員會(commission)的型態設置約在三十個左右。

有學者認為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「獨立機關」應該就是「獨立行政委員會」，「獨立機關」學說上又稱「獨立行政管制委員會」、「獨立行政委員會」在日本也有稱為「行政委員會」或「獨立行政機關」者，此皆係學理上之概念（周志宏，2005：2-3）。但學理上「獨立機關」未必要採取合議制，亦可能採取首長制，若採取首長制就不稱作是「獨立行政委員會」，如表2-1所列之美國現有獨立機關很多是採取首長制的型態。

但在此值得探討的是若從目前我國相當於二級機關的三個獨立機關名稱來看，中央選舉委員會、公平交易委員會與國家通訊傳播委員會的組織均採合議制(理事會制)之特性來看，實質上也可說是等同學理上的「獨立行政委員會」。依中央行政機關組織基準法第 21 條第 1 項前段之規定：「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；……。」可說是以合議制為限，我國之中央銀行原本是獨立機關，其設有理事會，似乎也採合議制，但因性質特殊，故名稱不稱為委員會，而首長也不稱為主任委員而稱為總裁，使得原本名稱有可能違反中央行政機關組織基準法的規定，在晚近修法將中央銀行排除在獨立機關以外後，目前相當於二級機關的三個獨立機關均為合議制的委員會型態，雖然中央銀行是否應排除在獨立機關之外在國內仍有正反兩面不同意見，此非本研究之範圍故不加以深入探討，但筆者亦贊同此修法能使實務與法制得以一致。

## **第二節 我國行政革新與政府再造及獨立機關之發展**

### **壹、行政革新與政府再造及其相關文獻**

誠如研究背景所言，世界各國為了解決傳統官僚組織無法解決之公共問題而展開行政革新與政府組織再造，我國亦不例外。我國獨立機關之建制，最初係依據總統府「政府改造委員會」提出的「獨立機關的建制理念與原則」，其後並依據行政院所訂「獨立機關建制原則」，將其納入行政院擬具之「中央行政機關組織基準法」草案送立法院審議，其後經立法院三讀通過於 93 年 6 月 23 日公布，

使獨立機關成爲法律概念（周志宏，2005：2）。因此，欲瞭解我國獨立機關之發展有必要從我國行政革新之沿革作時間縱貫性的了解，尤其通傳會自成立以來剛好歷經兩個不同政黨執政。因此，欲瞭解我國通傳會之發展有必要從我國行政革新之沿革作時間縱貫性的了解。

行政革新與政府再造可說是密不可分，美國學者 Osborne & Gaebler（1992）所著的《新政府運動》（Reinventing Government）一書帶動西方國家的政府再造風潮，縱觀各國政府改造之共通原理即在於爲政府部門引進企業精神（entrepreneurship），企業精神運用於公部門組織再造上主要在於使公共資源的效用極大化，獲得較佳的效率。換言之，政府再造乃在於師法企業界，使組織能夠在迅速變化的環境中獲取生存與發展就必須調整不同的組織結構。本文認爲雖然獨立機關的創設與引進企業精神與追求效率不見得有必然關係，但通傳會以迥異不同傳統科層體制運作而在現今資訊快速流通與傳播的社會調和各種價值與利益並管制與輔導產業亦符合政府再造中得以迅速適應變遷的原理。

Michael Hammer（1993、1996）在 1993 年出版的《改造企業：企業革命宣言》（Reengineering the Corporation - A manifesto for Business Revolution）是首位將組織再造作有系統的介紹者，乃是因爲現代組織必須面對顧客（Customer）、環境變遷（Change）與競爭（Competition）的挑戰，而 1996 年又出版《超越再造》（Beyond Reengineering）一書，該書認爲組織再造的關鍵除了重新設計生產和經營的流程外，尚必須建立與之相適應的組織結構和規章制度。Hammer 的著作雖然是以企業爲中心的爲主，但其論點如重新設計管理及運作方式並改造原本的流程，使組織更能夠適應未來的生存發展，亦能廣泛運用於公部門組織中，因此在各類公私立組織中蔚爲一片風潮。

Kickert（1997）認爲從國際發展的過程來看，因爲全球化及科技、技術的改變使得西方國家的公部門著手實施變革，變革中最重要特色在於學習企業的創新思維，承現在「管理主義」(managerialism)或「新公共管理」(new public management)的典範上，在政府改造的特點上不外乎強調積極與創新，授予政府更多彈性與授能，企業精神爲新公共管理的內涵，企業精神與新公共管理的聯結是政府再造的核心。

翁興利（1998）指出隨著時代的變遷，政府在典範上有所移轉，新典範的政府職能，明顯轉移至較具公民性色彩的政府。在過往舊式的官僚性政府如同獨占市場缺乏競爭，因此各國政府莫不積極從事行政改革，以提昇其國家競爭力。如美國柯林頓總統於 1993 年發表了「國家績效評估報告」（The Report of National Performance Review, NPR）。英國的行政改革則更可追溯至 1978 年余契爾夫人的主政時期，當時英國行政改革包含三大層面，即效率稽核（Efficiency Scrutiny）、財務管理改革方案（Financial Management Initiative, FMI）及續階改革（Next Step），1991 年梅爾繼任首相後，更提出「公民憲章」（Citizen's Charter）的改革計畫。日本於 1983 年提出「新政改革大綱」，而加拿大則在 1990 年發表「政府服務革新白皮書」。而我國面臨組織再造必須面對運作僵化（僵硬且冗長的修定程序）與效率低落（業務牽扯、權責不清），翁興利認為政府組織再造是正確的方向，但成功與否必須有賴全民的共識、立法院的支持與考試院的配合。

柯愷音（2000）以企業組織的「流程再造」和「資訊科技」為核心概念，分析資訊科技的發展對政府再造的阻力與阻力，此研究係以台灣地區縣市政府及一般民眾為研究對象，分別就政府組織成員對於資訊科技運用、政府再造推行對組織績效之影響，以及一般民眾對於政府服務品質認知重要性及實際滿意度作探討。

黃啓川（2003）從體制改革與創新效能之需求為基礎，由組織變革之相關理論出發，藉由比較世界先進七個國家（美、英、加、日、紐、法、澳）的組織變革經驗對我國產生的政府再造啓示，最後從各國政府再造與我國政府再造之異同處提出建議，屬於以比較制度來探討政府再造的研究。

鄭錫鍇（2005）從新公共管理所引發的政府改造風潮來檢視我國的監察院在憲法的獨立性特色與憲政層次的定位，並從學理的角度提出監察院的功能，以歷年政黨生態的變遷與憲政改革的經驗，提出未來可能影響監察院組織變革的因素與變革的方向。

黃錦堂（2002a）以政府改造委員會所提的方案為對象，檢討憲法基本權利

與基本國策的制度保障，認為行政組織與程序之設計必須符合民主原則、權力分立原則，除中央行政機關外，並從地方分權的角度，就改革方案之合憲性作討論，提出政府再造的憲法原則與界限。

林鐘仁（2007）從傳統公共行政、新公共行政、新公共管理、新治理途徑及新公共服務等相關行政學理論對政府管理所持觀點的差異及演變過程，勾勒出政府管理上的注意事項；此外透過企業型政府的意涵及精神的探討，描繪出政府再造時應具有之精神。最後經由政府再造理論的建構及策略，參照國外相關經驗，具此作為我國政府再造參考依據。主要以行政學各年代理論的演進研究我國 94 年 2 月行政院函送立法院之修正草案為探討基準。

朱楠賢（2005）以新治理模式探討政府的組織設計，指出治理（governance）與政府（government）不同之處，治理為一制度安排，不僅有助於解決日趨複雜的社會問題，更可透過公私部門行動者密切互動，營造一個有利於治理活動的社會制度環境。而由我國政府再造活動可以看出，政府角色已由威權統治過渡到民主治理，政府公共服務產出模型亦由傳統官僚模式移轉至治理模式。

政府再造的核心價值在於「效率」，而評析以上的文獻可看出探討之方向可粗略分為三大類：一、政府再造的起源與價值，二、政府再造之評估、省思以及公部門革新，三、我國政府組織再造的策略與實際案例。

此外亦可看出也多是從增進行政上的效率為主，但是行政效率並非國家所追求的唯一價值，政府再造的理念用於獨立機關難免過於寬廣，雖然行政效率、政府效能的增進為政府再造的主要核心理念之一，但是政府應更注重的是公平、公道與公義，這是與傳統科學管理的效率至上有所區別；政府再造的過程中，必須通盤考量的因素很多，例如政治可行性與行政可行性，還有組織人員可能產生抗拒而致使變革受阻或影響預期成國等，在多數的政府再造文獻中並無提到此一重要的概念，黃錦堂教授認為政府再造應納入憲法價值，其指出獨立機關首長或主任委員並非內閣成員，不參與內閣內部運作，當然也不參加行政院會。除此之外，獨立機關的決策不受行政院的適當性監督與適法性監督，以確保其自主的決策空間。委員受有任期的保障；委員的選任應力求超越黨派取向的考量，從而不應以

政黨比例的方式分派，但可考慮限制同一政黨委員比例的上限。關於國會監督方面，立法院除得藉由立法規範獨立機關的權限與組織型態（例如委員資格），也可以透過預算審議作間接的監督；獨立機關在其預算案交付立法院審查時應提出業務報告，並在業務範圍內接受立委就其業務績效提出的質詢。獨立機關的首長或主任委員得拒絕回答立委就個別及具體案件所提出的質詢；立法院不得就獨立機關的內部評議資料行使文件調閱權。這些措施是爲了避免獨立機關的處分不受政治壓力干擾。未來之獨立機關非行政院所屬部會，不受一般行政體系指揮監督，除此之外，獨立機關或其成員的過失，監察院得行使有關的職權；監察院並得實施審計權；但監察院對獨立機關的調查權限也應受到不必要的限制，以免侵犯彼等自主決定空間。立法院得就獨立機關所爲決策爲適法性的監督；獨立機關應定期公佈工作報告，受大眾監督。我國之五權體制之運作與純然總統制純然內閣制仍有些許不同，黃錦堂教授的看法頗值得吾人參考。在我國政府再造工程中，獨立機關是其中重要的一環，如何在合憲的原則下，進行政府再造，以減少如大法官會議釋字 613 號出現的憲政上爭議。

另外，學者 Heeks 則認爲政府再造乃是因爲：1、聚焦於資訊時代的來臨（it focus on the information age），2、國際觀的影響（it takes an international perspective）3、植基於普遍性的真實面（it is rooted in pervasive reality）（Heeks，2001：2-3）。

近年來各國管制政策的趨勢從管制、解除管制、再管制，發展到如今著重於管制的革新與治理。各國對於政府管制活動所衍生的問題相當重視，因而設法追求更佳的管理品質（quality）與績效（performance），減少政府不當之干預、增進行政的效率與效能，並強化市場機制、提升產業的競爭能力與保障消費者權益，以達成一種「好的管制」（good regulation），此一概念正與治理中追求善治（good governance）的目標不謀而合，「管制治理」（regulatory governance）的觀點乃於焉而生。職此，許多先進國家藉由獨立管制機關委員會的設立，以增加政策的延續性，提高政策的穩定性、可信度及透明度，避免短期政治或商業利益等因素的干擾，進而避免管制偏離原來競爭、效率及公益保護的目標（周育仁、詹富堯，2007：1）。

而筆者從通傳會官方設計之標誌理念<sup>13</sup>分析，其與 Heeks 政府再造之三項重要原因可謂若合符節：

#### 一、 聚焦於資訊時代的來臨：

匯整電信、傳播及資訊三大領域之產業良性互動。「數位匯流」(convergence)為二十世紀末科技發展所致，因而在過往由多個行政機關所主管之事務，在過去可能互不相關或有關聯但不甚重要，但資訊匯流導致數機關權責難分或無法有效管制而需要設立新機關因應時代變遷。

#### 二、 國際觀的影響：

通傳會的全球化與未來性，進而提升多元文化。通訊傳播產業之趨勢除「數位匯流」外，「全球化」(globalization)也是其中之重要面向，科技的發展使得全球網絡進入互動與競爭狀態，也使問題進入了新的階段。以最受到重視的通訊、傳播技術為例，必須以新的視野面對新的全球化問題。

#### 三、 植基於普遍性的真實面：

展現公益、專業、發展的形象……，象徵名譽與忠誠的金色為標準，表徵金字招牌的公信力。通訊傳播監理從過往的消極「管制」演變到現今「管制」的目的在於找出用什麼方法來「解除管制」(deregulation)，放寬通訊傳播市場進入門檻，排除市場參加障礙，進一步開放通訊傳播媒體，保障言論自由。

---

<sup>13</sup> NCC 標誌理念：以國家通訊傳播委員會簡稱「NCC」為設計元素，運用電波數位匯流傳送的意象，不斷向前擴張，巧妙融合為地球造型，明確傳達 NCC 的全球化與未來性，進而提升多元文化，促進通訊傳播健全發展。通訊全球化，傳播 e 家親；整體造型簡潔圓融，匯整電信、傳播及資訊三大領域之產業良性互動，展現公益、專業、發展的形象，並意涵著 NCC 整合通訊與傳播監理機關的圓融角色。以象徵名譽與忠誠的金色為標準，表徵金字招牌的公信力；輔以棗紅底色，傳達出 NCC 服務熱忱與穩重格局。

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/content.aspx?site\\_content\\_sn=44&is\\_history=0](http://www.ncc.gov.tw/chinese/content.aspx?site_content_sn=44&is_history=0)，檢閱日期：2011/3/2。

雖然通傳會之標誌理念至目前為止是否有完全落實可能尚有討論空間，但其標誌理念與政府再造的精神不謀而合且符合世界先進國家通訊傳播監理的潮流，是可以肯定的。

政府再造的另一個重要面向乃是促進民主行政，政府再造使政府角色由傳統官僚模式移轉至治理模式時，資訊公開是當中最重要面向，因為民眾有知的權利，更應讓民眾了解公共事務的決策過程，事實面的資訊公開有助於行政決定的踐行，即便獨立機關亦復如是，尤以通傳會之管制監理對象乃涉及經濟價值龐大的通訊產業及言論自由表達的媒體產業，在監理過程中，若有完整的事實資訊公開將更有助於民眾進行溝通，作出集體性價值偏好的選擇，也會使民眾對通傳會獨立與專業的決定具有信服力。其次，通傳會應該要提供更多的管道，和不同利害關係者、議題關心者等互相交流，在過程中除廣納多元意見外，更應肩負起教育民眾的責任，提昇公民意識使每位關心公共事務的公民具有理性思考的能力，參與公共事務的討論。

## 貳、我國獨立機關之發展

我國獨立機關在政府再造中可溯及至 2000 年 8 月 24 日至 26 日所召開之「經濟發展諮詢委員會議」投資組共同意見，建議由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜，同年 10 月 25 日該委員會正式成立。然根據「政府改造委員會決議」，將未來部門組織型態分為四大類型：政策統合機關、業務機關、行政管理機關及獨立機關。其中所謂「獨立機關」的設置，強調單位的專業自主角色地位，排除於部會總數外，採取合議制，委員人數以五人至九人為原則，建置目的在於部分行政機關因其權限及職掌業務性質特殊，行使職權必須嚴守客觀、中立及專業立場，以確保決策的高度專業、去政治化或極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（魯俊孟、賈志豪，2004：2）。

回顧我國政府再造的過程，從 1996 年的國家發展會議之後開始，朝野各界

提出於諸多的共識結論在於調整政府角色職能、精簡政府的業務與組織，重新建構一個「小而能」的政府。

有論者認為較好的行政模式與管理模式在於服務政治目的（better management to serve the purpose of the political system）（Rosenbloom，1993），政府再造的方向必然會受到政治環境的影響。如同學者 Rosenbloom 的看法般，2000 年政黨輪替後，在陳水扁政府上台後，人民對於首次政黨輪替後新政府的殷切期盼下，希望政府大刀闊斧進行政府改造工作，於是利用當時的人民高度支持下的政治環境，提加速進行政府再造工程，於 2001 年邀集政、學、企業界人士於總統府下設立「政府改造委員會」，適時提供總統相關之諮詢與建議。行政院於 2002 年亦對應成立「行政院組織改造推動委員會」，繼續政府改造工作。而「政府改造委員會」在經過數次委員會議後提出「行政院組織改造方案」，認為我國當時的行政院組織架構及其運作確有問題存在，並提出五項缺失，以下將分別陳述五項缺失與其內容（葉俊榮，2002：6）：

#### 一、水平政府組織太多。

由於過度強調「結構組織—功能」論的組織設計觀點，相信成立新組織是解決公共問題的良藥，因此行政院所轄組織數量，一直不斷增長。整體而言，過量的水平組織，往往超過行政院長的有效控制幅度，而且還增加了組織間的協調成本，滋生過多的行政決策流程，並導致公務人力數量的不當成長。

#### 二、政策統合組織機制薄弱。

由於水平組織太多，再加上整合機制不足，所以行政院本身往往難以有效扮演政策統合和治理角色。在行政院長之宏觀政策理念難以推動的情況下，由常任文官主導的業務組織時常推行囿於本位觀點的政策，其結果亦使得民主政治的政策責任精神難以體現。

#### 三、組織未能適切對應政府核心職能的轉變。

中央政府的核心職能應該隨著國內和國際環境的發展而變遷，其組織建制亦應該適時地回應這種功能的轉變而有所調整。可是我們發現目前行政院組織設計，並未能適切對應中央政府核心職能的轉變。例如，面對台灣長期的外交困境以及日益深遠的全球化效應，我們並沒有建構有創意的、可以發揮領導整合功能的政策組織；又例如在影響全民日趨重大的社會安全政策領域中，我們也缺乏有力的專責政策組織，以至於無法有遠見地規劃、統籌相關的制度與政策。中央政府的核心職能與組織設計既未與時俱轉，地方政府或民間社會的活力當然難以施展，結果使得目前中央政府面臨到過度負荷的施政困境。

#### 四、合議制組織過多，混淆部與會的功能分際。

政府的政策主管組織應該重視領導效率，所以首長制是較佳的組織模式；至於合議制的模式則適合用於規劃與協調性質的工作，並不適於承擔太多執行性業務。行政院目前有許多的委員會，其中部分在一開始是希望透過合議制來集思廣益並做好政策協調，但實際運作上演變成負責執行業務的組織；也有部分本來就是被設計來執行業務，只不過是爲了符合法律的限制才設計成委員會，而這些情況都逐漸混淆了部與會的功能分際。

#### 五、獨立機關的設計原理不彰。

獨立機關不是行政組織的常態，但對某些特殊的公共事務而言，卻是應該採取的組織模式。不論基於何種理由設置，該等組織都必須獨立於行政權最高首長的指揮領導，所以並不是所謂內閣團隊的一環，也無所謂組織層級高低的問題。由於對獨立機關的設計原理缺乏深刻的理解，所以現行制度下的獨立機關仍與政治領導間存有不適當的連結與互動，並未能確實貫徹該類組織應有的專業性與去政治性。

五項缺失中與獨立機關較爲相關的是第五點，即獨立機關的設計原理不彰，依政府改造委員會行政組織研究之文獻（2002）來看，過去獨立機關的制度目標雖然在維持機關的專業性、政治中立性及價值多元性，或著重在其準司法功能，但與業務機關及政策統合機關之間仍有混淆之可能，就此，改革方案中提出的解

決之道為：嚴守權力分立原則與責任政治原則，除非符合以上的三個制度目標，否則應盡可能由政治部門作成決定並負起政治責任，因而係採審慎設立的原則；同時獨立機關僅負責提供管制性或調查性的公共服務，而不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。簡言之，依當時政府改造委員會的看法，獨立機關之職權僅限於具體個案決定有所謂獨立行使職權可言，不包括政策決定領域。

除了以上組織架構的修正外，也提出了五項改造目標來導正原有制度的缺失，促成行政院組織效能的全面升級，五項改造目標分別如下：

#### （一）規模精簡化

行政院的任務職掌，應該順應「分權」與「解除管制」的時代潮流而實施縮減，讓地方政府與民間社會能有更多施展活力的空間；行政院肥大的組織規模，也必須相應地進行大幅精簡，將機關總數控制在組織的最適規模，才能有效提升行政院施政的效能表現。

#### （二）建制合理化

行政院的組織建制，起碼必須具備一定的形式合理性，不可偏離、混淆組織建制的基本原理。中央二級機關（部會）的設置以及組織模式（部、委員會、獨立管制機關、特殊法人、幕僚機關等）的選擇，都應該要根據客觀合理的標準做通案決定，以避免個案決定的過度政治考量。

#### （三）強化政策的領導與統合

行政院本部的組織應在政策之規劃與協調上為行政院長提供充分的支援，讓行政院長可以有效貫徹、落實其施政理念，而不致受到部會本位主義的牽絆。

#### （四）落實業務與組織的合理劃分

組織與業務的編配劃分，必須在專業分工與事權整合間求取適當的平衡，否則就算沒有疊床架屋、推諉卸責的問題，也將耗費過多的行政成本在組織間的協調工作。行政院應該根據行政效能的考量，對所屬一級機關進行組織調整（亦即運用組織合併、裁撤等方式），力求業務與組織的合理劃分。

#### （五） 組織彈性化

行政院所屬一級機關的設置原則上固然應該由法律加以規定，但是組織法制仍應為特殊情事的組織需求預留彈性；有關行政院的內部組織更應完全授權行政院自行規劃設置，配合中央政府機關組織基準法草案之規劃，具體落實「組織鬆綁」之憲法增修條文的規範意旨。

這五項改造目標並非一對一的對應前述五項缺失，但可從這條列式的五項目標看出當時行政院對組織改造的方向。職是之故，當時針對行政院組織架構與編制，行政院組織法修正針對現行組織作了一定程度的修正，並以下圖示之：

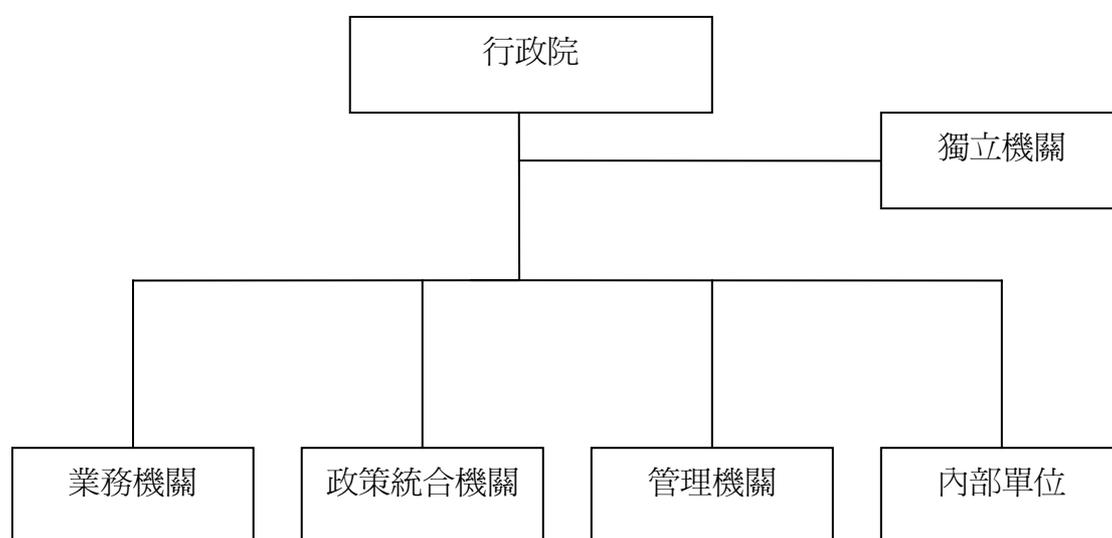


圖 2-1：行政院組織改造圖

資料來源：筆者自行繪製

2004 年 6 月 11 日立法院三讀通過「中央行政機關組織基準法」，並在 2010 年 1 月 12 日完成修正，該法為我國行政組織之基本規範，而獨立機關之位階與

其組織須法制化也自該法通過而確定，筆者將該法規範重點摘要整理如下：

1、僅適用於行政院及其所屬各級機關。國防組織、警察機關組織、檢察機關及調查機關組織不包括在內。

2、中央機關分爲四級：一級機關名稱爲「院」；二級機關名稱爲「部或會」；三級機關名稱爲「部或署」；四級機關名稱爲「分局或分署」。

3、一級機關、二級機關、三級機關與獨立機關組織以法律定之。

4、未來中央行政機關將由原本的三十九個機關歸併爲十四個部、八個委員會、三個獨立機關、兩總處與兩附屬機構。

5、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。

### **參、獨立機關的特色、優點與批評**

在獨立機關之位階確定及獲得法制化後，其與傳統行政機關之異同，不能僅具有獨立性、專業性一語帶過，因此有必要爲何對其具有獨立性與專業性的背景原因作根本的探討。

#### **一、獨立機關的特色**

「獨立機關」或「獨立管制委員會」<sup>14</sup>與傳統行政機關有何差別，我國學者林子儀教授曾將美國獨立管制委員會之組織設計之特色作有系統之分析(陳仲嶙、陳薇芸，2001：2-3)：

---

<sup>14</sup>「獨立機關」尙未明文化前，「獨立行政委員會」是最早被提出的相類似概念。

(一) 由多數委員組成委員會而以合議制方式行使職權。

(二) 在委員的資格方面，其選任相當重視政黨的因素。隸屬同一政黨的委員人數不得超過全體委員人數的一半。

以美國 FTC(Federal Trade Commission，聯邦交易委員會)、FCC (Federal Communications Commission，聯邦交易委員會) 等委員會為例，在任命委員時，都必須按照兩黨人數分配，即同一政黨的人數僅能比另一政黨多一人，超過比例即違反規定，此外，委員人數也以單數為限。

在專業資格條件方面，此種條件的規定則並不明確，例如總統於任命民用航空委員會之委員時，只認為被任命者對於聯邦航空法所賦予之權責，能勝任愉快即可。其次，那些和被管制事項有經濟利益的人士，是沒有資格的。而被任命為委員之人，必須放棄原來的職業，不得兼任他職，尤其是它所管制的企業。

(三) 擁有廣泛制頒法規命令的權限。

(四) 掌有舉行司法裁決式的正式聽證程序的權限。

(五) 掌有調查權及向法院提起訴訟以強制貫徹其管制任務的權限。而大多數的管制委員會本身即有初級的司法裁決權。

(六) 其所主管者，或係負責某依特定產業的全部管制事項，或係負責某一特定的業務或特殊的問題。

(七) 委員在職其間，除有法定事由者外，總統不得任意免除委員的職務<sup>15</sup>。

例如 FTC 委員可以被總統因無能 (inefficiency)、怠忽職守 (neglect of duty)、違法 (malfeasance in office) 而免職。

(八) 委員有一定的任期，但其任期不與總統或國會議員的任期一致。同時，委員的任期不會同時到期。例如 FCC 委員任期為五年。

除了以上以美國為例的特色外，Thatcher & Stone Sweet (Thatcher&Stone Sweet, 2002: 2) 亦曾指出西方民主國家獨立機關的特色在於：一、獨立於其他

---

<sup>15</sup> 林子儀教授此處是以美國總統制為例，是故總統不能免除委員職務，若以我國憲政體制而言，應為行政院院長除有法定事由，不得任意免除委員的職務。

政府機構，而被賦予擁有及使用特別的公共權威；二、其成員既非經人民直接選舉產生，也不由民選代表或民選首長直接管轄。

若從此上述特色來說，我國之獨立機關目前為止是否真正具備仍有疑慮。以通傳會來說，首先在廣泛制頒法規命令的權限來說，目前仍是以個案監理為主，其次，委員會本身雖具有初級的司法裁決權，但行政院仍可以撤銷其行政處分，且將來正副主委若依修正中的通傳會組織法草案改為行政院長提名後經立法院同意，在個案裁決上是否會受到行政院的影響或干擾而喪失其獨立性及專業性則仍有疑慮。

## 二、獨立機關的優點

林子儀教授從基於功能及行政經驗並以胡佛委員會（Hoover）為例去評估獨立行政管制委員會的優點，認為其優點有四（林子儀，1993：129）：

### （一）對壓力的抗拒

由於獨立行政管制委員會是合議制機關，而其委員之產生已排除一黨控制的可能，委員又有任期的身分保障，因此，這類委員會能免於單一政黨的控制，並較能抗拒外來的壓力及避免不當的行為。

### （二）合議制

由於採合議制，因此可以避免恣意及專擅的行為，而其決定也將能顧及不同的觀點及經驗。這種決議的程序在處理複雜問題，以及不同因素對政策決定的影響不是很清楚時或選擇的可能性相當廣泛時，有其便利。

### （三）專家及對業務的熟悉

交由行政管制委員會處理的業務均熟悉相當複雜及相當技術性的事項，其所要處理的問題都是需要不斷地研究及關注。此類委員會的設計是希望經由固定的

任期及連任的可能性，讓委員能專注並熟悉其所負責管制事項的技術層面及一般基本問題，而使委員能成為其所負責事務的專家並熟悉其所負責的業務。

#### （四）政策的持續性

由於獨立管制委員會的委員有固定任期，並不隨政權的更迭而去職，而且其委員的任期並不同時到期<sup>16</sup>，委員的更動並非全面性的，因此委員會的政策及其業務均能在因應社會變遷之際尚能保有持續連貫性。而這點對於被管制的私人業者而言是相當重要的，因其對政府的政策有預測的可能性而可預作規劃。

綜上所述，獨立行政管制委員會之特色可說是其具有優點之原因，因此筆者歸納以上特色與優點簡化為：「獨立機關為合議性組織，委員之選任重視政黨因素之限制，獨立行使職權且具準立法與準司法，委員有一定任期保障，並採交錯任期(Staggered term)以確保政策的持續性」。

### 三、對於獨立機關的批評

雖然獨立行政管制委員會具有以上正面的優點與特殊性，但在其淵源地美國也曾對獨立行政管制委員會產生批評與檢討，其中最大的批評為：「在某種意義上，已經違反了美國傳統的分權和制衡的立國原則。」獨立管制委員會集行政權、準立法權、和準司法權於一身，並執行廣泛的管制權尤受到美國法界人士的嚴厲批評。因其是依專業性及獨立管制權所擁有的制定規程和審判程序等權力，但被批評者所詬病，主要的理由包括下列幾點（陳暉淵，2007：108-110）：

一、各獨立管制委員會所發展出來的規章、聽取證言和審判程序，未遵守嚴格一致的方式。

二、獨立管制委員會常常作成毫無證據或證據薄弱的裁決。

---

<sup>16</sup>我國通傳會亦採取交錯任期制，通傳會委員為7人，任期4年，每2年更換委員3至4人（即交錯任期制）。

三、獨立管制委員會審判的準司法程序缺乏公共裁判的要義，此種行政裁決（administrative adjudication）為終局判決的制度受到嚴厲的批評。

基本上，美國憲法並無界定聯邦政府的行政組織，而完全由國會加以規範，國會有權力創造出各種不同的行政組織型態，進而呈現出多元差異的行政和立法互動關係。從三權分立的角度而言，獨立管制委員會的設計是一種特殊的行政組織型態和結構，其所擁有的準立法權和準司法權亦是權力分立與制衡的例外。然而，對某些特殊的公共事務而言，卻是應該採取的行政組織模式。不論基於何種理由設置，該等委員會都必須獨立於行政權最高首長的指揮領導，以確保其最重要的核心價值－「獨立性」。而美國獨立管制委員會的獨立性仍受到另一權（司法權）的支持，這已由 1935 年最高法院在「韓福瑞的執行官控告美國」（*Humphrey's Executor v. US*）<sup>17</sup>的案件中判決確定，藉由人事上獨立性之保障，彰顯業務專業性與政策持續性的要求。然而，獨立管制委員會的運作也不是完全毫無問題，美國的經驗已顯示，包含：外在相關利益團體的誘惑、薄弱的準司法性判決、以及廣被質疑的行政專制等情況，都讓獨立管制委員會的創設理想未必能百分百成真。

---

<sup>17</sup> 1933 年羅斯福為推行其新政，曾解除時任聯邦貿易委員會委員的韓福瑞職務，1935 年聯邦最高法院的判決，認為行使準立法權與準司法職務之獨立管制委員會之委員與一般行政官員不同，非具有法定原因不得免職，於美國司法史上確立了獨立管制之合議制行政組織成員具有非受政治任命及免職的原則。

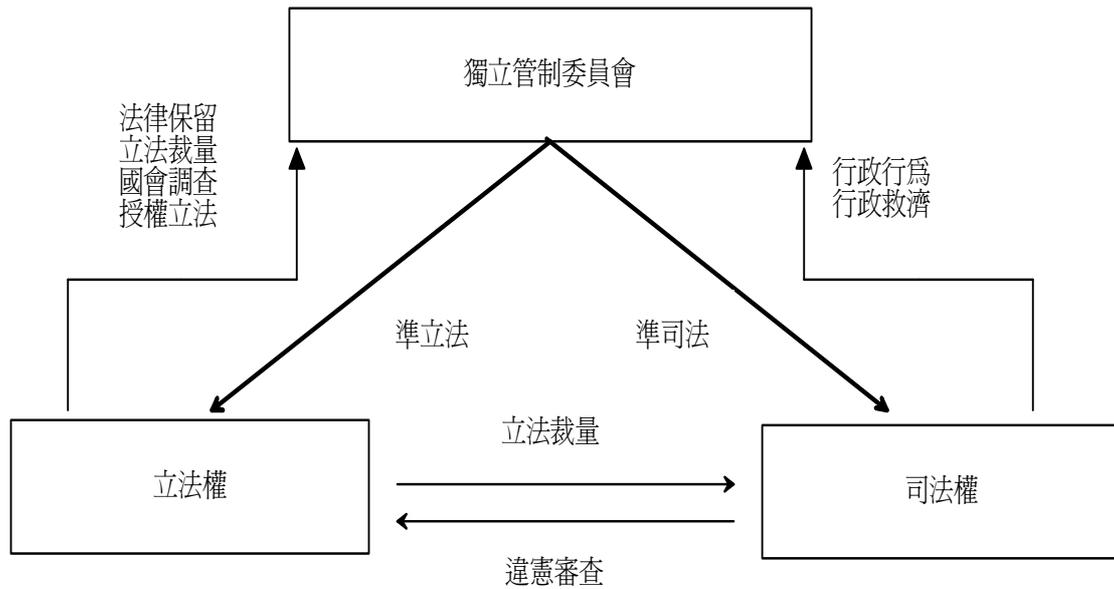


圖 2-2 獨立管制委員會之準立法權、準司法權示意圖

資料來源：筆者自行繪製

以我國通傳會來說，除獨立性的要求外另一個即是專業性的要求，在科技匯流產業的界限模糊下，將使各種管制監理工作的複雜性更為提高，也因此更需要專業性更高的管制機關。由這些專家組成的獨立機關，外界如何以民主政治中的正當性與課責加以相繩？獨立機關的成員有任期的保障，不必隨同內閣改組也毋須經由人民定期選舉的檢驗，這也是為了確保其超然於政治之外的設計。

獨立機關成員另一個被任命的原因，就學理上來說應該是因為其專業性，但是專業性是否能帶來公共利益？專家政治經常被批評的是容易見樹不見林，只就專業層面上作考量而經常忽略了政治、社會層面的影響，應該如何解決專家政治帶來的管制危機？普遍的看法是，應該藉由決策過程的程序面來著手。藉由程序理性的提昇，來補足實質理性的不足，應該引進更多的公眾參與帶來專家政治可能帶來的不民主結果（葉俊榮，1997；Dan Tarlock，2002），強調程序正義、公開、透明、利益調合的法律程序性機制，為專家政治所帶來的問題，找出了一條新的出路（孫德至，2006：109）。如此一來可避免依專業性及獨立管制所造成缺乏公共裁判的批評，廣泛的聽取證言和公開的審核程序也可以加強民主正當性。

雖然美國並未否定獨立行政管制委員會之合憲性，但在我國於通傳會肇立之初，卻因為其組織人事權而造成行政院與立法院爭執之所在，亦是大法官會議釋字 613 號解釋之標的，因此，下一節本文將對我國獨立機關的憲法基礎與大法官會議釋字 613 號之內容作探討。

### 第三節 獨立機關涉及之重要憲法原則與大法官釋字 613 號

獨立機關為我國政府再造議題之一，總統府政府改造委員會於 2002 年 3 月底頒布「獨立行政機關的建制理念與原則」後，在通訊傳播領域，立法者首先於民國 2003 年 12 月 26 日三讀通過通訊傳播基本法，並於隔年一月公布，該法第 3 條第 1 項規定：「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」，因此據此設置通傳會為一獨立機關，並於 2004 年 6 月 23 日公布「中央行政機關組織基準法」，當時的中央行政機關組織基準法 21 條針對獨立機關提出一定的人事要求，其中爭議最劇的即是通傳會委員的產生方式，原行政院草案版本為「主任委員、副主任委員及其他委員，由行政院院長提請總統任命之」，而為了配合前述中央行政機關組織基準法的通過公布行政院將其草案版本改為「主任委員、副主任委員及委員，由行政院院長提名經立法院同意後任命」，然而當時在佔國會多數的國親黨團提出的草案版本為「本會委員依各政黨（團）在立法院所占席次比例推薦，行政院院長依推薦名單提名，並以其中一人為主任委員、二人為副主任委員，經立法院同意後任命。」在歷經數次朝野協商未果後，最後投票表決通過國親黨團所提之草案。此舉引起當時之行政院不滿，認為立法院剝奪其人事任命權及訴願管轄權，進而引發行政院與通傳會兩國家機關之鬥爭不斷（如表 1-1），行政院認為通傳會組織法第 4 條<sup>18</sup>與第 16 條違憲而向

---

<sup>18</sup>國家通訊傳播委員會組織法第 4 條：（民國 94 年 11 月 09 日 公發布非現行）

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。

司法院大法官會議聲請解釋，大法官對此作出釋字 613 號解釋，有關通傳會組織法第 16 條部份，本文將於下一節探討，而先就通傳會組織法第 4 條，大法官會議認為通傳會委員依政黨比例產生方式，係立法權介入獨立行政機關人事提名違反權力分立和責任政治原則<sup>19</sup>，其中權力分立指的是「水平」的權力分立體制，權力分立原則是現代民主國家的重要憲政原則之一，各國的憲政體制從源於美國的總統制、源於英國的內閣制與源於法國的雙首長制雖然各具特色，但仍大致在傳統的三權分立架構下，故筆者以下就權力分立的觀念與相關文獻作彙整。

## 壹、權力分立原則

「權力分立原則」（Doctrine of Separation of Power）是現在民主法治國家憲法架構的主要原理，依此原則集其大成的孟德思鳩（C. L. de S. Montesquieu）之看法，國家的權力必須分為行政、立法、司法，並分屬不同機關掌理，英國鴻儒艾克頓（Lord John Acton）曾說過一句名言：「權力使人腐化、絕對的權力使人絕對的腐化」（Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely），而美國前總統詹姆士·麥迪遜（James Madison）在聯邦黨第 47 號文件（Federalist Papers No.47）中指出，「將所有立法權、行政權及司法權聚集在同一雙手中，不論其

---

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。<sup>19</sup>解釋理由書提到：「…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。…」

為世襲、自命或選任，正可被斷定為一不折不扣的獨裁者」。均說明了世人對權力過度集中的不信任。

因為權力若是過於集中將導致權力的濫用，故權力分立的主要目的是為了制衡，而非互相合作。現代各民主法治國家多奉此原則為圭臬，。除此之外，「權力分立原則」除了避免「權力的專擅」外，也有追求「效率」的目的，美國憲法將行政權（executive power）由國會分離出來，並集中授予總統，主要即為基於「效率」之考量。不容諱言地，「追求效率」與「避免專擅」兩目的間存有相當程度之衝突或緊張。理論上，分權設計愈複雜，權力間的摩擦機會增加，發生專權的危險愈低，但政府效率亦相對減低，發生政治僵局之機率則相對增加。實際上，不同的權力分立制度輒為對此二者所為不同比重的組合。英國內閣制（parliamentary system）與美國總統制（presidential system）同屬三權分立制，一般以為前者較注重「效率」，後者較強調「防止專權」<sup>20</sup>，而「權力分立原則」在形式上之內涵又可分為「垂直分立」與「水平分立」兩個面向上。垂直面向的權力分立為中央政府與地方政府間之權限劃分。水平面向的權力分立為中央政府內與地方政府內各部門間之權限劃分（湯德宗，2000：187-189）。本文為討論獨立機關在權力分立下之運作，故只討論水平面向之權力分立問題，垂直面向之權力劃分則不在本文研究範圍之內。

既然權力分立的主要目的是為了制衡，而非互相合作。何謂制衡？學者湯德宗教授曾以下列三點來說明「制衡」的概念（湯德宗，2000）：

一、「制衡」為一開放式概念，應追求權力間之「動態平衡」（dynamic balance）：

權力間所以需要相互「制衡」，既是「分權」無法徹底所使然，只要各權力部門彼此權能重疊之程序尚不至於百分之百，某權力部門不至於完全由另一權力部門所取代，各種制衡機制理論上皆有存在之空間。

二、權力間並應相互尊重：

---

<sup>20</sup>美國聯邦政府水平分權的思想，落實在美國憲法第一條、第二條及第三條的條文中。

由「權力相互制衡」概念猶可得出「權力相互尊重」的概念。質言之，權力分立之後既要相互制衡，則各權力部門間對於彼此之權限應有起碼之尊重。所謂「權力相互尊重」，一般係指各權力部門應避免不當干涉其他權力部門核心權力之行使，並尊重其決策。

### 三「制衡」概念之人性觀：

「權力分立原則」實際上系建立在對於人性，尤其是對統治者，極端不信任的假設前提上。因為深信統治者與被統治者利益分殊，所以析分國家權力，並使之相互制衡。

權力分立除上述的內涵外，也是憲政國家中任何政府機關所不能變更的若干原理原則，即使經由修憲程序亦然 (Alexander & Solum, 2005: 118)，學者 Bruce Ackerman 認為權力分立代表著三種意義：1、民主合法性(democratic legitimacy)2、功能分化(functional specialization)3、保障與增進基本權利(protection and enhancement of fundamental rights)。其中 Ackerman 認為後者是其中為重要的，否則容易轉變成為專制統治 (Ackerman, 2000: 113)。總的而言，消極的權力分立，是爲了防止政府專制，保障人民自由；而積極的權力分立，是爲了機關分工，促進效率。

本文所討論之「權力分立」乃是限於中央政府內的「水平分立」，「垂直分立」的模式並非本文所探討的範疇。簡言之，「權力分立原則」在「水平分立」的模式上至今已成為民主國家的基本原則之一，將國家的權力一分爲三，由不同的機關組織分別爲之，其主要目的除了消極的避免恣意與專制外，更積極的進一步使人民對國家之行為可以控制及預測。而我國政府雖然是五院體制（行政、立法、司法、考試、監察），但考試、監察兩院與其他三院而言，功能相對較弱<sup>21</sup>。故在國家權力的水平運作上，類似三權分立之民主國家。

---

<sup>21</sup>我國憲法增修條文對考試、監察兩權亦作了若干的修正，如憲法增修條文第六條第一項：「考試院爲國家最高考試機關。」乃是指考試院有別於國家其他屬於治權系統之最高機關而言。大法官釋字三二五號揭示了：「在憲法增修條文施行後，監察院已非中央民意機構，其地位職權亦有所變更。」

## 貳、權力分立相關研究與論文

邵宗海（2003）的研究從探討權力分立原則與司法審查制度之關係：司法審查制度與權力分立原則兩者具有一種互為約束、相生相剋之關係：一方面，設立司法審查制度在維護權力分立原則；另一方面，權力分立原則對於司法審查制度亦產生一定之制約。此部份首先探討權力分立思想之內涵及司法審查制度之作用，再進一步探討權力分立原則與司法審查之關係，並藉由比較我國與美國、德國司法審查面對政治界限之實務運作，試著建構出我國司法釋憲的政治界限。

齊光裕（2002）從「理論研究途徑」、「歷史研究途徑」，從憲法優位、權力分立、多數決原則等根本的政治哲學相關核心理論出發，探索相關問題。權力分立的制衡真正意涵為何與司法違憲審查是否有其界線？經過理論、實際運作上的分析，發現「政治問題」在釋憲上將產生：定義不明確、邏輯不周延、迴避憲法責任、解釋互有矛盾、遷就政治現實等缺失。故而政治實際面上雖存有政治問題的情形，本文綜合各層面研究結果，傾向司法違憲審查不宜以「政治問題」拒絕之。並提出司法違憲審查制度強化的作法：釋憲制度的改善、釋憲方法的重視、釋憲救濟的途徑。

韓聖光（2004）從八十六年第四次修憲後我國行政組織權的歸屬作為研究的標的，藉由憲法解釋先尋覓出符合憲法文本體制的行政組織權歸屬方式，來判斷行政院轄下的各部會（亦即所謂的二級機關）--脫離法律保留原則，這項規定是否合憲。再區分「二級機關法定化」與「二級機關去法定化」兩項方案，藉由統治成本判斷，以目前的憲政環境，究竟採取何種方案能夠達成修憲者所要求的政府效能。

管碧玲、陳鳳瑜（2006）從我國行政－立法的互動關係，評論我國數次修憲後立法院改革後立委席次的多寡與立法委員產生的方式，認為立法院議事制度易受政治與政黨操弄，違反正常的行政－立法互動。

經由權力分立相關文獻研究可發現權力分立原則是現代民主憲政國家是相當重要的原則，權力分立經常因政治問題或機關組織或權限問題引起，在民主憲政國家爭議的引起必需透過釋憲的程序來加以解決。權力分立經常因政治問題或機關組織或權限問題引起，在民主憲政國家爭議的引起必需透過釋憲的程序來加以解決。而權力分立是解釋憲法時的重要原則之一，「政治問題」在英國稱之為「國家行爲」、德國稱之為「高權行爲」與日本稱之為「統治行爲」，雖然在用語上有不同之處，但大體上均是來自美國的「政治問題不審查原則」。以我國為例，大法官在面對釋憲案時，若認定為重大之政治問題時，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋（釋字第 338 號「領土界定問題」為適例），而「政治問題」與「法律問題」的劃分極為困難。而筆者檢閱的文獻中並未探討當我國大法官行使違憲審查權運作時是否需與政治權力的運作嚴格的區隔？若無區隔，則大法官有做為代位的立法者之嫌，如此積極的立法作為，是有可能違反權力分立的最高原則與民主的價值。

## 參、釋字 613 號及其相關文獻整理

### 一、釋字 613 號重點整理

2006 年 7 月 21 日，司法院大法官會議針對通傳會組織法第 4 條關於委員選任方式作出違憲宣告，釋字 613 號解釋的內容可以扼要描述如下（李念祖，2006:84）：

（一）立法院立法設置獨立機關，若已保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限，可為憲法所允許。

（二）系爭法律設置通傳會為獨立機關，與憲法保障通訊傳播自由之意旨相符。

（三）通傳會委員的法定任命方式，實質剝奪行政院之人事決定權，違反了行政一體原則，逾越了立法院人事決定權之制衡界限，違反責任政治暨權力分立原則。

(四) 通傳會委員的法定任命方式，將行政院之人事決定權實質上移轉由立法院各政黨（團）依政黨（團）比例推薦組成之審查會共同行使，影響人民對通傳會超越政治公正性之信賴，不符憲法保障通訊傳播自由之意旨。

(五) 系爭法律違憲的部分，至遲應於 2008 年年底前失效，失效前通傳會既有的人員業務移撥及所作成之行爲不受影響。

(六) 通傳會正副主任委員由委員互選產生，並應分屬不同政黨（團）推薦人選之規定，於憲法第 56 條均無牴觸。

(七) 系爭立法第 16 條所設之特殊救濟制度並未逾越憲法容許之範圍；通傳會受理覆審申請應否撤銷違法之原處分，其具體標準應受行政程序法第 117 條但書<sup>22</sup>之規範。

---

<sup>22</sup> 行政程序法 117 條：違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：

一、撤銷對公益有重大危害者。

二、受益人無第 119 條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。

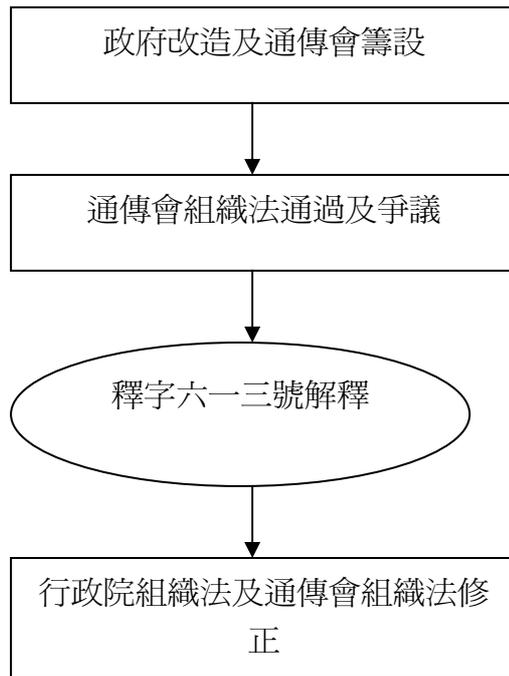


圖 2-3 釋字 613 號沿革  
資料來源: 筆者自行繪製

雖然大法官釋字 613 號解釋宣告通傳會委員的任命方式違憲，但在解釋理由書上大法官指出：

「惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層次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」

「唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊行，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」

由以上理由書之論述可見在宣告通傳會組織法違憲的似乎也肯認了通傳會與其他獨立機關組織的合法性。但在許宗力大法官之協同意見書卻又指出：「本件聲請人僅就通傳會組織法第4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」。林子儀部份協同意見書亦稱：「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」。大法官們似乎保持一貫的立場，只對現行法律爭點作審查，而不對有可能整個通傳會組織與其他獨立機關是否合法，聲請人行政院既不爭執，大法官們則就不主動表示意見。

對釋字613號解釋亦有提出反面意見者，如學者蘇永欽（2006）認為獨立行政機關的正當性基礎應來自於任務本身之特殊性，大法官只是擔心政黨的介入提名會降低人民對通傳會的信任，但只要足以證明獨立機關管制之重要性且符合法律保留，立法機關應有立法形成空間。而王和雄與謝在全兩位大法官在釋字613號解釋共同提出的部分不同意見書認為通傳會組織法第四條第三項後段規定通傳會委員任命部分並未違憲。兩位大法官對於系爭案例的主要論點<sup>23</sup>為：一、系爭規定之立法過程及審查本案應有之認知。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。三、通傳會組織法之系爭規定符合責任政治原則。四、行政一體原則非我國憲法位階之原則。五、人事決定權係行政權核心領域之商榷。六、通傳會委員選任方式並未違反權力分立原則。七、系爭規定並無政治力之不當介入。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。

關於通傳會委員任命方式行政院認為違反行政一體與責任政治部份，兩位提出部分不同意見書的大法官認為：

「行政一體原則充其量僅成為行政院內部之層級節制或行政機關間之協調倫理規範而已。……通傳會屬獨立機關性質，依法獨立行使職權，其委員之任期亦有法律規定，毋須與行政院院長同進退，是將具有獨立機關性質之通傳會強納入行政一體原則已完全失其意義。抑有進者，行政院院長既由總統任命，若總統與立法委員同屬於多數黨時，總統可能介入行政院行政權之強度，概可想見。不僅如此，依憲法增修條文第2條第4項規定，總統因有權決定國家安全有關大政方針，而此項規定甚為抽象，總統據此介入行政院行政權之事例屢見不鮮。可見多

---

<sup>23</sup> 釋字 613 號王和雄、謝在全部份不同意見書參照。

數意見主張之行政一體原則，與憲法規定、憲政實情均有不符，要非我國憲法位階之原則。」

「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 63 條規定，立法院有議決國家重要事項之權，除憲法機關係以憲法規定作為設置之依據外，其他機關只要負有掌理國家重要事項之功能者，立法院自得制定法律加以設置，至於機關內部組織方式、人員配置，既屬設置機關權限中之次要事項，衡諸「有為重要事項之權者，自得為次要事項（Cui licet quod majus non debet minus est non licere）之拉丁法諺，何能指摘立法院通過系爭規定越權違憲。」

若從上述這兩位大法官的觀點來看亦言之成理，既然如此那立法院創設獨立行政機關無違反行政一體與責任政治的問題，那剝奪行政院對通傳會委員之選任權這種行為，就不能以違反行政一體與責任政治指摘之，更何況對國家機關組織，立法院有立法形成自由。惟，司法的功能在於定紛止爭、安定秩序與防止行政權與立法權濫權，貫徹憲法意旨。憲法上爭議問題不能懸而未決，爭議仍需解決，只是反面意見的看法仍具有吾人參考的價值，其他有關乎貫徹憲政原則與民主正當性的問題則有賴後續學術及實務上加以補充了。

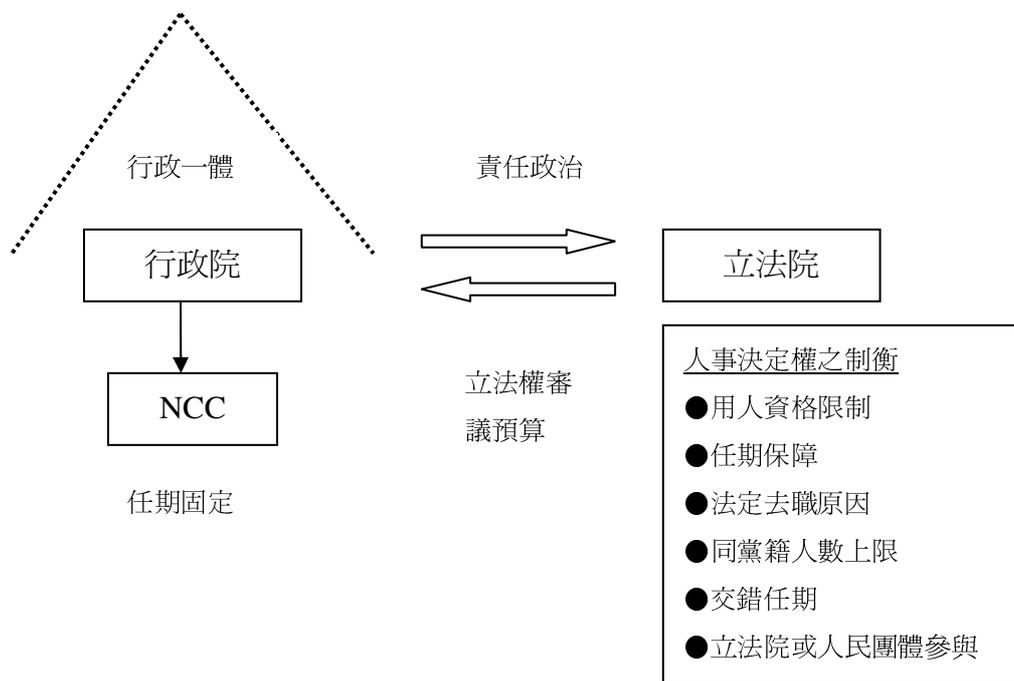


圖 2-4 釋字 613 號提示之權力分立與制衡原理

資料來源：“結束後的開始：NCC 成立歷程與釋憲後的修法議題”，陳彥龍、熊杰，2007，中華傳播學會 2007 年年會，19。

而在大法官會議釋字 613 號出爐後，有關權力分立與通傳會相關研究與論文如雨後春筍般冒出，對於吾人在憲法審查之標準與獨立機關之概念上釐清及後續研究有相當助益，以下為本文整理之相關論文及其論述：

潘明賜（2007）認為監督傳播媒介必須有效的監督管理，該研究以前瞻性的觀點並以公共利益為前提，分析傳播政策理想。此研究旨在針對我國的傳播政策，作前瞻性的研究。此外，以文獻分析法與個案分析法析論大法官會議釋字第 613 號解釋，該研究亦認為通傳會委員以政黨比例代表制產生違憲。此外該研究認為現階段的傳播政策，應採取「積極開放、有效管理」的立場，嚴防傳播媒介發生脫鉤失序亂象，並配合傳播新科技的發展來發展未來政策；可惜的是該文只單單指出「積極開放、有效管理」，並未就大方向的具體作法作出建議。

蔡文健（2009）針對通傳會的組織研究，從被管制的通訊傳播權出發探討獨立機關的新興型態組織是否符合權力分立與政治責任的功能，其認為通傳會並未

被賦予補助的權力，對於其行使職權上，是否將造成一定的影響，尚有疑慮。該文並認為通傳會組織法上的設計在補助權力上有所欠缺、在外在獨立性的維護與利益的防堵不夠確實，尚有檢討空間，提出透過賦予補助權力與限制委員黨籍上限及交錯任期制來彌補。

賴威廷（2009）從獨立機關需如何調合權力分立與責任政治原則，並從比較法的面向觀察，各國獨立機關的法理基礎及具體設計，涉及各國中央體制的法理基礎，其認為釋字 613 號對於獨立行政機關的建制原則以及組織規範，但該號解釋中尚有許多未盡說明之處。

蘇志昌（2009）由美國之司法審查制度的起源論及我國之大法官釋字 613 號，該研究認為司法違憲審查應先行區別人民基本權利或純粹機關爭議之類型，在保障人民基本權利案件，應積極介入，無司法自制原則之適用。司法違憲審查不應將政治問題原則作為權力分立的唯一界限，應累積案件類型，以發展區別之標準，避免涉入純粹機關權限爭議。「政治問題」與「法律問題」必須嚴格區分，也應該嚴格區分，但如同筆者於前文提及如何將「政治問題」與「法律問題」一分為二在司法審查實務上顯有相當困難。

蔡秀卿（2006）認為權力分立原則之內容與涵義，會隨著政治、經濟、社會背景的變化及國家角色之變化，歷經諸多變革，亦在不同民主內容及不同民主程度之國家或社會上，反映不同涵義，因此權力分立原則之涵義與內容，終究不是固定概念，而是流動概念，亦即應隨著政治、經濟、社會背景之變化及國家角色之變化，及在民主發展過程中，適時地作不同的詮釋，反映其符合背景的涵義。由於我國歷經非常時期之前近代時期，或許渴望強大的國家權力的功能，而期待強大積極的司法得以制衡立法權或行政權，但此種積極司法常在民主發展中過度積極評價，也常成為開發中國家之權力活動之特色，導致有威權司法之譏，也因此，此種積極司法更容易成為政治權力鬥爭的利器，其結果司法判斷則容易成為政治權力鬥爭之產物。

除了學理上之探討外，大法官會議釋字 613 號解釋出爐時，當時的政治局勢是標準的「朝小野大」，立法－行政－司法三角關係益加複雜，行政權與立法權

分屬不同政黨或聯盟所有時，相互爭權好使己方的權力極大化是天性使然且難以避免的<sup>24</sup>，在政黨政治的發展上不乏相關例子。以美國聯邦通訊傳播管理局(FCC)之委員產生方式來看，也必須由總統提名後經由國會同意，我國通傳會在處處學習美國 FCC 的情況下，唯獨在委員產生方式是以政黨名單比例代表制來決定委員人選，顯然是當時國會多數黨欲掌握通傳會委員人選的作法。雖然目前我國執政黨掌握行政權與國會多數，但將來「分立政府」(divided government)的情況是否再出現實在難以預料，若依獨立機關的學理來說，無論政治情勢如何變化，在組織人事及運作上都應該維持超然獨立的地位，但是，在我國無論是 2008 年前的分立政府及當今的一致政府，對於通傳會的組織人事各時期的執政黨或在野黨一直有意見，也因此其超然獨立於政治之外的地位一直被外界所質疑，因此通傳會如何在不同的政治氛圍下扮演獨立於政治之外的角色，以免因政治情勢的變化使其運作遭到敗，仍值得吾人持續關注。

## 二、我國獨立機關成員任命模式

釋字613號的爭點在於行政院認為其人事決定權完全遭到立法院剝奪而全然無從參與通傳會之人事決定，若從獨立機關其成員任命方式，依行政權與立法權之參與可區分為以下三種模式：

### (一) 行政權任命模式：

人事之提名與任命權均掌握在行政權手裡，依法憲法第五十六條後段的規定：「由行政院院長提請總統任命之。」如公平交易委員會<sup>25</sup>與 2009 年以前之中央選舉委員會<sup>26</sup>。此種方式雖無違憲之虞，但卻難保行政權濫用人事任命權而淪

<sup>24</sup>當時 NCC 組織法遭大法官會議宣告違憲，NCC 委員共同發表聲明決定忍辱負重留任至 2008 年 1 月底，但行政院則要求 NCC 委員在卸任前，僅能就個案裁決獨立行使職權，至於政策、人事和預算都須遵守政院指示，自我節制。立法院國民黨團表示不滿，揚言修法廢掉新聞局。

<sup>25</sup> 行政院公平交易委員會組織條例第 11 條第 1 項：「本會置委員九人，任期三年，任滿得連任。其中一人為主任委員，特任，綜理會務；一人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，職務比照簡任第十四職等；其餘委員職務比照簡任第十三職等，均由行政院院長提請總統任命之。」

<sup>26</sup> 中央選舉委員會組織規程第 3 條前段（已廢止）：「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」

為政治酬庸或者任命具有特殊政治傾向的人選，如此一來則難期決策能超然於黨派之外。

## （二）立法權任命模式：

如原本之通傳會組織法第 4 條第 2 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、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。」與第三項規定：「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。」上述規定將任命權完全的掌握立法權手中，而行政權毫無置喙的餘地，只能被動的接受審查會通過的名單，剝奪了行政權對人事任命的決定權，而使當時之行政院認為有違反權力分立之憲政原則而提起大法官釋憲。

## （三）行政權與立法權共同任命模式

行政權與立法權共同任命模式是以行政院提出人選後，該人選在立法院行使同意權表決時能獲得過半以上的支持。中央行政機關組織基準法第 21 條第 1 項前段規定：「獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之」即屬於此種類型；又如，2009 年公布之中央選舉委員會組織法第 3 條第 2 項亦規定：「主任委員、副主任委員及委員均由行政院院長提名經立法院同意後任命。」

目前行政院下之三個二級獨立機關，除公平交易委員會為純然行政權任命模式外，中選會與通傳會為行政權與立法權共同任命模式，而修正中的通傳會組織

法草案雖可能修正正副主委產生方式，但人員產生仍是行政權與立法權共同任命模式，在首屆通傳會委員產生方式被大法官會議宣告違憲後，有違反權力分立之虞的純立法權任命模式在我國已不復見。

## 第四節 通傳會行政處分之訴願管轄

### 壹、我國之訴願制度

憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」自此規定可知，訴願乃憲法賦予人民之基本權力，且與請願、訴訟等權利並列保障。所謂「訴願」者，乃人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致其權利或利益遭受損害時，向原處分機關之上級機關（或原處分機關），請求撤銷或變更原處分之救濟方法，或人民因中央或地方依法申請之案件，予以駁回，或於法定期間應作為而不作為，認為損害其權利或利益而請求作成一定處分之救濟方法<sup>27</sup>。在性質上，訴願係行政救濟制度之一環，同時亦屬一種行政程序（吳庚，1999：285）。

訴願制度之設立，旨在提供人民行政救濟之途徑，並給予行政機關自我省察及行政監督之機會，藉以確保依法行政原則的貫徹，並疏減行政法院之訟源，節省人民與國家之時間、勞力及金錢。簡要言之，訴願乃維護人民權益、確保國家行政權合法妥當行使之行政救濟制度（李建良等，2000：409）。訴願制度主要功能（臺北市政府訴願審議委員會，2009）在於：一、行政之自我審查：訴願制度為行政機關內部自我反省的救濟程序。一方面為原處分機關之自我反省，如認人民提起訴願為有理由，得自行撤銷或變更原處分；一方面為上級機關監督權之行使，即本於上級機關之立場，對下級機關違法或不當的行政處分予以糾正（撤銷或變更），以期落實行政機關「依法行政」原則。二、保障人民權利：訴願除得審查行政處分之合法性外，並得審查其正當性，此一功能相對於行政訴訟程序中行政法院基於權力分立原理，而僅得審查行政處分之合法性而言，對人民權益之保障實更趨周延。三、減輕行政法院負擔：訴願係進入行政訴訟前之救濟程序，

---

<sup>27</sup> 訴願法第 1 條、第 2 條參照。

若原處分機關或訴願機關，如認人民提起訴願為有理由，而自行撤銷或變更原處分，則訴願人受侵害之權利已獲得救濟，自無再提起行政訴訟之必要，故可減輕行政法院之負擔。我國目前普通法院為三級三審制，而行政法院則為二級二審，因此我國之訴願程序具有準司法化的性質。

我國現行訴願法，對於得提起訴願之事件，已有詳細之規定，關於訴願的標的可分為：一、違法處分：除行政處分明顯違反法律的規定外，或行政處分於裁量時有逾越權限或濫用權力之情事時，亦屬違法。二、不當處分：指行政處分雖未違反法律，但不合法律之目的，法律授權行政機關行使裁量而為決定時，雖未有逾越權限、濫用權力或其他違法情事，但所為之決定不符法律授權目的，即構成不當。

訴願法第 1 條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願」。準此，「訴願」乃請求原處分機關之上級機關（或原處分機關本身），就「原處分」的合法性及適當性，進行審查的救濟方法。「訴願」爭執的客體是原處分，固然是行政程序法 92 條第 1 項及訴願法第 3 條第 1 項所定義的「行政處分」；訴願審議結果—「訴願決定」，性質上也是一種「行政處分」。蓋其亦行政機關（「受理訴願機關」）就公法上具體事件所為之決定，而對外直接發生法律效果的單方行政行為！「原處分」可謂行政機關之「初次決定」；「訴願決定」則為受理訴願機關，就應否維持原處分，所為之「二次決定」。兩者性質上則同為「行政處分」。訴願決定之性質為行政處分，並可由行政訴訟法第 4 條第 1 項與第 5 條第 1 項之規定佐證。行政訴訟法第 5 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟」（湯德宗，2003：404-405）。

## **貳、受理訴願之機關**

我國訴願管轄規定於訴願法第 4 條至第 13 條，第 4 條<sup>28</sup>關於訴願機關之認定可區分為：一、依隸屬關係決定訴願管轄：不服行政機關之處分者，原則上應向該行政機關之「上級機關」提起訴願（訴願法第 4 條第 2、4、6、7 款），但不服中央各院之行政處分者，仍以原處分之院為受理行政機關。二、依監督關係決定訴願管轄：中央、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）皆為法人，各級政府間，非如同上下級機關之隸屬關係，而係自治監督關係。不服鄉（鎮、市）公所之行政處分，向縣（市）政府訴願（訴願法第 4 條第 1 款）；不服縣（市）政府之行政處分，向中央主管部會訴願（訴願法第 4 條第 3、5 款）。訴願管轄受理機關可用下圖之關係表示。

---

<sup>28</sup> 訴願法第 4 條：「訴願之管轄如左：

- 一、不服鄉（鎮、市）公所之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。
- 二、不服縣（市）政府所屬各級機關之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。
- 三、不服縣（市）政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。
- 四、不服直轄市政府所屬各級機關之行政處分者，向直轄市政府提起訴願。
- 五、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。
- 六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。
- 七、不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。
- 八、不服中央各院之行政處分者，向原院提起訴願。」

鄉鎮市公所	縣市政府 所屬機關	縣市政府	直轄市政府 所屬機關	直轄市政府	中央部會 所屬機關	中央部會	中央各院			
原處分	.....▶	訴願								
	原處分	.....▶	訴願							
		原處分	.....▶	訴願						
			原處分	.....▶	訴願					
				原處分	.....▶	訴願				
					原處分	.....▶	訴願			
						原處分	.....▶	訴願		
							原處分	.....▶	訴願	
								原處分	.....▶	訴願

圖 2-5 訴願法第 4 條訴願管轄示意圖

資料來源：行政法總論（1282 頁），陳敏，2004，台北：新學林。

### 參、釋字 613 號與訴願決定

大法官釋字 613 號解釋除了前述有關於通傳會委員產生方式外，通傳會組織法第 16 條<sup>29</sup>規定對於不論有無足以推翻其確定力之重大違法事由，均得因溯及既

<sup>29</sup> 國家通訊傳播委員會組織法第 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。」

往之規定而向通傳會提起覆審。該條文僅涉及通傳會成立之前尚未進入行政救濟的案件，但大法官以及立法者都未對此後通傳會所作成之行政處分，其訴願受理機關是否為行政院，或者是否有特別的救濟程序做出解釋或規範（陳新民，2006：6）。而根據我國訴願法第 4 條的規定，原則上為原處分機關之上級機關或上級監督機關，若照此規定則通傳會之訴願須經上級機關的行政院為審查。

當時行政院在大法官作出釋字 613 號解釋後，強烈表達欲掌控獨立機關的想法，並發布「獨立機關與行政院關係運作說明」<sup>30</sup>，該說明之重點強調：

一、獨立行使職權之意旨，依據司法院釋字 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，使獨立機關有更不受政治干擾，依專業自主決定之空間。故僅限於具體個案決定有所謂獨立行使職權可言，不包括政策決定領域。

二、獨立機關依據法律主管之業務應以裁決性、調查性、管制性為主，不負責施行政策、產業輔導或獎勵等業務，若裁決性、調查性或管制性之個案決定涉及施行政策領域時，仍應與行政院各主管部會協調溝通，並接受行政院之政策決定。再者，其行使職權之個案決定雖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。

在行政院對於行政權完整性的堅持下，行政院對於通傳會所作成之處分訴願案，其認定依據訴願法第 4 條第 7 項有審查之權，但另一方面，通傳會以該機關為獨立機關不受行政院監督為由，自設訴願審議委員會，受理民眾對於該會所作成之行政處分不服之案件。其理由為「鑑於原處分機關係中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款所定義之獨立機關，依據法律獨立行使職權，自主運作，基於職權行使時不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督。另訴願法就獨立機關所為行政處分之訴願管轄固無規定，惟考量訴願係機關自省之救濟機制，及原

---

<sup>30</sup> 獨立機關與行政院運作關係說明：<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/611215304371.pdf>，檢閱日期：2011/3/31。

處分機關之獨立性、專業性，爰參照訴願法第 4 條第 8 款及第 5 條第 1 項規定，以原處分機關為訴願管轄機關。原處分機關為審理訴願案件，依訴願法第 52 條第 1 項<sup>31</sup>規定設訴願審議委員會，其外聘之專家、學者已超過訴願委員總人數二分之一以上，由其參與審議原處分機關所為之處分，應可符合訴願法第 52 條第 2 項之規定及超然、客觀之原則」。而通傳會作成之訴願案件，通常均維持原處分，如此一來則顯然訴願救濟能否發揮功能頗受懷疑（胡博硯，2009：76）。因為訴願管轄機關如為原處分機關，若要其撤銷原處分，無異是要承認原處分有違法或不當，因此在實際情況中，若無重大違法事由，即便原處分機關不當，通常會維持原處分。

## 肆、實務上裁判：

### 一、臺北高等行政法院判決 96 年度訴字第 307 號

#### 1.事實概要：

緣原告經營之「東森娛樂台」頻道於不服新聞局認為節目未與廣告區分，以違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第 19 條第 1 項規定。又原告前因違反同一法條規定，經核處有案，茲再違規，乃依衛廣法第 37 條第 1 項第 1 款規定，及行政院新聞局處理違反衛星廣播電視法罰鍰案件裁量基準（下稱裁量基準）第 1 點第 2 款第 1 目規定，於 95 年 8 月 8 日以通傳字第 09505084050 號裁處書（下稱原處分），處新臺幣（下同）二十萬元罰鍰，並命立即改正，逾期未改正，將按次連續處罰。原告不服，提起訴願，被告自為駁回之訴願決定，原告遂提起本件行政訴訟。

#### 2.判決理由摘要：

---

<sup>31</sup> 訴願法第 52 條：「各機關辦理訴願事件，應設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長者為原則。

訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。

訴願審議委員會組織規程及審議規則，由主管院定之。」

(1) 按，訴願管轄有無錯誤，為行政法院依職權應調查之事項，法院如認定訴訟事件之訴願決定管轄錯誤，原告縱未指摘，法院亦得為撤銷訴願決定之判決，是本件雖原告未就訴願管轄錯誤為指摘，本院亦得就此部分為職權調查。

(2) 本件被告主張其設置訴願審議委員會受理人民不服其所為之行政處分之訴願，並無管轄錯誤之情形，無非以：A. 被告係中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款所定義之獨立機關，依據法律獨立行使職權，自主運作，其於職權行使時不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督。B. 訴願法就獨立機關所為行政處分之訴願管轄固無規定，惟考量訴願係機關自省之救濟機制，及原處分機關之獨立性、專業性，參照訴願法第四條第八款及第五條第一項規定，被告得為訴願管轄機關。C. 被告依訴願法第五十二條第一項規定設訴願審議委員會，外聘之專家、學者超過訴願委員總人數二分之一以上，由其參與審議被告所為之處分，應可符合訴願法第五十二條第二項之規定及超然、客觀之原則等為據。惟查：依國家通訊傳播委員會組織法第一條規定……等行政事項，故其屬行政機關。另中央行政機關組織基準法第二條明定「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。」，故該法規範適用對象為行政院及其所屬各級機關，被告主張其係依據法律獨立行使職權，為中央行政機關組織基準法第三條第二款所定義之獨立機關，卻又主張其非行政院所屬機關，顯然自相矛盾。被告主張其為獨立機關，依法獨立行使職權，自主運作，其於職權行使時不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督，固有所本。然，獨立機關之存在於行政體系上係屬例外情形，其主要目的僅賦予獨立機關對具體個案於法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾之空間，本於專業而自主決定；但並非因此即謂其得自外於行政體系……被告陳稱其人事及預算等事項亦由行政院統籌為之，從而，足堪認定被告位階屬中央之部會；又除國家通訊傳播委員會組織法第 16 條第 1 項，賦予已逾提起訴願期間之受特定不利處分者，有提起覆審之權利而由被告管轄外，法律未就被告之業務監督另為規定，亦未就被告所為行政處分另設救濟管道，因之，被告行政處分之救濟即無訴願法第 5 條第 2 項規定之適用，其既屬中央部會，則應依訴願法第 4 條第 7 款規定定其訴願管

轄即應由行政院受理。被告主張其位階等同訴願法第四條第八款規定之中央各院，故得就所爲之行政處分之救濟自爲訴願決定，核無足採。按「訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願。原行政處分機關對於前項訴願應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認訴願爲有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關。原行政處分機關不依訴願人之請求撤銷或變更原行政處分者，應儘速附具答辯書，並將必要之關係文件，送於訴願管轄機關。」爲訴願法第 58 條第 1 至 3 項所明定，此乃爲保障訴願程序公正性之本旨。本件原告不服被告 95 年 8 月 8 日所爲之通傳字第 09505084050 號之裁處書（即原處分）而向被告提起訴願，被告依上開規定應先爲重新自我審查，其既未依原告之請求撤銷或變更原行政處分，理應儘速附具答辯書，並將必要之關係文件，送於訴願管轄機關，竟未依上開規定爲之而自爲訴願決定，顯然牴觸訴願法第五十八條規定之本旨，故原訴願決定於程序上具有嚴重瑕疵，基於當事人之程序利益，自應由本院加以撤銷，由被告檢卷送請法定管轄訴願機關（即行政院）重行爲適法之審議。而原處分於訴願決定撤銷後，既尙待法定受理訴願機關重行審議，則原處分應否撤銷，本院目前即無從逕行判決，兩造其餘實體爭執，亦尙無論究之必要；至被告主張其他學者之主張，僅係學理上之探討，對於本院並無拘束力，均併此敘明。

### 3. 小評：

依台北高等行政法院的見解，原告未就訴願管轄錯誤爲指摘，但此部份行政法院仍得就依職權調查。另外，在判決理由亦強調獨立機關只是存在於行政體系上之例外情形，但並非因此即謂其得自外於行政體系，並引憲法第 53 條「行政院爲國家最高行政機關」之規定來證明，如果就個案見解外之業務亦不得監督，卻又需行政院本諸最高行政機關之地位對上訴人之行政向立法院負責，與行政一體之原則有違。因此，該審法院認爲，通傳會自設訴願委員會有違訴願管轄之規定，對與訴願法第 4 條第 8 項不符，故應向行政院訴願會提起訴願。雖然通傳會主張黃錦堂教授的看法：「從民主正當性角度觀之，基於專業性、不受政治力及經濟力入侵等考量，我國獨立機關具有高度獨立性，除政策宣示性事項外，上級機關之個案指令權因有害於獨立機關運作，應予排除。」但學者的學說對於行

政法院並無拘束力，法院仍不採此看法，但獨立機關行政處分之訴願是否應由獨立機關自設委員會審議，應有討論空間。

## 二、臺北高等行政法院判決 97 年度簡字第 762 號

### 1.事實概要：

原告經營之「衛視體育台」頻道於民國（下同）96 年 9 月 13 日 23 時 32 分許播送之「冰火香檳- 求婚篇」三十秒廣告，內容出現男女著高中制服並拿著冰火香檳暢飲，訴求對象明顯針對高中階段之少年族群，有損兒童或少年身心健康，已違反衛星廣播電視法第 20 條第 1 項準用第 17 第 2 款規定，被告依同法第 36 條第 5 款及國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點規定，處罰鍰新臺幣（下同）二十萬元，並應立即改正。原告不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

### 2.判決理由摘要：

（1）按「訴願之管轄如下：..七、不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。..」、「人民對於前條以外之中央或地方機關之行政處分提起訴願時，應按其管轄等級，比照前條規定為之（第 1 項）。訴願管轄，法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定（第 2 項）。」訴願法第四條第七款、第 5 條分別定有明文。次按「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、警察機關組織、檢察機關及調查機關組織法律另有規定者，從其規定。」、「本法用詞定義如下：..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。..」復為中央行政機關組織基準法第 2 條第 1 項、第 3 條第 2 款所分別明定。準此，中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款所規定之獨立機關，非指行政院，而係指除國防組織及檢察機關組織外之行政院所屬各級機關，合先敘明。

（2）查本件被告國家通訊傳播委員會屬於中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款所規定之獨立機關；但其既非國防組織，亦非檢察機關組織，則其自屬於同法

第 2 條第 1 項所指適用同法之行政院所屬各級機關。不服國家通訊傳播委員會之行政處分者，其他法律無特別規定時，依首揭訴願法第 4 條及第 5 條規定，應繕具訴願書經由原行政機關國家通訊傳播委員會向訴願管轄機關行政院提起訴願，始符法制。

(3) 查本件原告因其經營之「衛視體育台」頻道於 96 年 9 月 13 日 23 時 32 分許播送之「冰火香檳- 求婚篇」三十秒廣告，內容出現男女著高中制服並拿著冰火香檳暢飲，訴求對象明顯針對高中階段之少年族群，有損兒童或少年身心健康，已違反衛星廣播電視法第 20 條第 1 項準用第 17 條第 2 款規定，被告依同法第 36 條第 5 款及國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點規定，處罰鍰二十萬元，並應立即改正。原告不服，提起訴願，被告未將原告訴願送請行政院審議，而由其訴願審議委員會自為審議，且於 97 年 4 月 23 日做成通傳訴決字第 09600817150 號駁回訴願之訴願決定書，揆諸前揭規定及說明，其訴願程序自非合法。

(4) 綜合上訴，本件被告對於原告不服其 96 年 11 月 19 日通傳字第 0960517423 號裁處二十萬元行政處分不服，所提起之訴願，未送由管轄之行政院審議，即有不合，原告執此指摘，訴請撤銷，為有理由，應予准許。被告應依本院法律見解，將本件原告訴願書及相關資料，依首揭訴願法規定，送請行政院為訴願審議。至原告訴請撤銷原處分部分，尚待被告將訴願資料送請行政院審議，做出訴願決定，非本院現階段所得斟酌。另本件原告於本院準備程序中陳明僅對裁罰處分不服，爰改簡字案處理，併此敘明。

### 3. 小評：

在此判決中，原告「衛視體育台」勝訴：行政法院認為通傳會並未將原告之訴願轉送行政院審議，因此有訴願管轄錯誤之情形，依願法第 4 條及第 5 條規定，認為應繕具訴願書經由原行政機關國家通訊傳播委員會向訴願管轄機關行政院提起訴願，否定了不服通傳會行政處分時應向通傳會自設之訴願審議委員會提起訴願，與臺北高等行政法院判決 96 年度訴字第 307 號看法相同，此兩案臺北高等行政法院均認為通傳會之訴願管轄機關應為行政院，但也並非所有實務判決都

認為行政院應為通傳會之訴願管轄機關，仍有肯定通傳會得自設訴願委員會處理訴願案件者，如台北高等行政法院 95 年訴字 302 號判決與 97 年訴字 1392 號裁定等。

### 三、司法院大法官第 1333 次會議不受理決議

#### 1. 聲請事由：

因人民不服國家通訊傳播委員會之行政處分提起撤銷訴訟事件，就有關不服國家通訊傳播委員會行政處分之訴願管轄問題，依法行使統一法令見解之職權，而對釋字第 613 號解釋之適用範圍發生疑義，聲請補充解釋案。

#### 2. 決議：

(1) 按中央或地方機關，聲請解釋憲法，須於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之，司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款定有明文；又中央或地方機關職權上適用憲法、法律或命令，對於本院所為之解釋發生疑義聲請補充解釋時，本院得依上開規定再行解釋。

(2) 本件聲請人因人民不服國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）之行政處分提起撤銷訴訟事件，就有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題，依法行使統一法令見解之職權，而對釋字第 613 號解釋之適用範圍發生疑義，聲請補充解釋。惟查有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題，並不在本院釋字第 613 號解釋之解釋範圍內，自不生就此聲請補充解釋之問題，本件聲請應不受理

#### 3. 小評：

最高行政法院向大法官會議提起釋字 613 號之補充解釋在於針對通傳會行政處分之訴願管轄權究竟歸通傳會還是行政院所有，但大法官認為釋字第 613 號解釋的標的在於通傳會人事中之委員組成方式，而訴願管轄之歸屬並非此號

解釋範圍，所以決定不受理。李建良教授（李建良，2009：176）亦認為通傳會行政處分訴願管轄權之誰屬，涉及訴願法第 4 條規定之解釋與適用問題，也就是通傳會之作法是否違反訴願法第 4 條第 7 款之「違法」問題，尙未至牴觸憲法之違憲層次，最高法院因此也就責無旁貸的必須面對此爭議問題。因此最高法院於 97 年 12 月份另召開法官聯席會議來統一法律見解。

#### 四、最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議：

##### 1. 法律問題：

人民不服國家通訊傳播委員會之行政處分所提之訴願，應由行政院或由國家通訊傳播委員會管轄？亦即，國家通訊傳播委員會對於人民不服該會之行政處分所提起之訴願案件，未送由行政院受理訴願，有無牴觸訴願法所定訴願管轄之規定？

##### 2. 決議文：

司法院解釋有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨爲之，業經司法院釋字第 185 號、第 188 號解釋有案。本院就人民不服國家通訊傳播委員會(以下稱通傳會)之行政處分所提之訴願，應由行政院或由通傳會管轄？發生見解歧異，並於依法行使統一法令見解之職權時，就其是否涉及處理與釋字第 613 號解釋「有關事項」，發生適用釋字第 613 號解釋之疑義，爰依法聲請司法院大法官就釋字第 613 號解釋之適用範圍，爲補充解釋。案經司法院大法官 97 年 12 月 26 日大法官第 1333 次會議議決不受理案件第 12 案決議「有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題，並不在本院釋字第 613 號解釋之解釋範圍內，自不生就此聲請補充解釋之問題」，故不受理。是釋字第 613 號解釋理由第二段雖謂「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爲對具體個案決定之指揮與監督」等語，但並非有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題所爲之釋示。故本院就人民不服通傳會之行政處分所提訴願應如何定其管轄機關，依法行使統一法令見解之職權時，並非處

理與釋字第 613 號解釋「有關事項」，故不發生應依釋字第 613 號解釋意旨為之問題，合先敘明。

人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第 4 條第 7 款規定，由行政院管轄之。

### 3. 小評：

人民不服通傳會行政處分之訴願管轄機關究竟為何？系爭案例在於行政一體與獨立機關獨立性的維持，相關學說摘要如下：

#### (1) 甲說：

行政院訴願委員會審議通傳會作成之行政處分，僅能作合法性審查而不能作合目的性審查，以符通傳會組織法設置通傳會之立法目的。

#### (2) 乙說：

基於通傳會之獨立功能及目的，而認應由通傳會自行設立訴願委員會，受理訴願案件。

#### (3) 丙說：

不服通傳會之行政處分者，其他法律無特別規定時，依訴願法第四條及第五條之規定，應繕具訴願書經由原行政處分機關通傳會向訴願管轄機關行政院提起訴願。

#### (4) 丁說：

聲請大法官補充解釋，並視其結果再就甲、乙、丙說討論決議。

以上乙說之見解可由通傳會過去自行處理訴願案件理由書中得到驗證，如：一、獨立機關之運作具有高度獨立性，除政策宣示性事項外，上級機關之個案指令權因有害於獨立機關運作，應予排除。通傳會組織法第7條第1及2項規定之依法獨立行使職權。二、訴願法立法時，並未慮及獨立機關之管轄問題，且修正當時，我國法制上除憲法規定之獨立機關外，也無現今相當於之獨立行政機關，僅針對一般中央一級行政機關所屬各部、會、行、處、局、署行政處分之訴願管轄，並非針對獨立通訊傳播監理行政機關即國家通訊傳播委員會所為處分之救濟規定。三、獨立機關之行政處分具高度專業性與複雜性，因此自設訴願審議委員會處理訴願案件只要符合訴願法52條之規定則訴願管轄之合法性就無疑義。

決議所採之丙說，顯見最高法院是從訴願法的條文出發，明示訴願應由上級行政機關管轄的價值明確，因此結論以「因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定」、「通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關」，「故應依訴願法第4條第7款規定，由行政院管轄之」。這樣的論述，忠於訴願法的文義，也可見最高法院肯定由行政院受理通傳會行政處分之訴願案件。但，最高法院之決議論證是否合理，容有討論空間。

例如從司法院釋字613號解釋，亦明確指出立法者將通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，俾從層級式行政指揮監督體系獨立而出，擁有更多專業自主決定之空間，摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，就所司通訊傳播監理業務，發揮專業能力。是倘不服國家通訊傳播委員會之行政處分提起訴願係由行政院管轄，將導致行政院可就通傳會基於核心領域職權所為個案具體決定為適當性及適法性監督，而與上開解釋所示國家通訊傳播委員會所為具體個案決定不受行政院指揮與監督之意旨相違（97年高等行政法院法律座談會）。另外，行政院如可撤銷國家通訊傳播委員會之決定，將產生行政院實質介入獨立機關自主運作之結果，如此不啻由行政院對國家通訊傳播委員會直接進行指揮監督，不符合中央行政機關組織基準法「自主運作」之要求。國家通訊傳播委員會自設訴願審議委員會於「法理」有據，僅與訴願法文義不符，且此係中央行政機關組織基準法建制「獨立機關」後方發生之問題，乃屬嗣後隱藏法律漏洞，此時應限縮訴願法第4條第7款適用範圍（李惠宗，2007：192）。

但亦有學者贊同最高法院之決議，其理由如下（郭介恒，2009：240-243）：

- 一、獨立機關在我國憲法上並無類似之組織，在權力分立及責任政治之原則下，獨立機關之決策仍應向立法院負責，此亦為司法院釋字第 613 號解釋所肯認，於釋字第 613 號後，通傳會組織法亦修正委員之提名，須經立法院之同意任命。
- 二、本於行政一體原則，通傳會在政策決定及執行上，行政院仍須負其政治責任，既為釋字第 613 號所肯認，獨立機關之個案決定為政策決定之具體落實，由行政院為訴願管轄機關，於不影響通傳會所為專業判斷之原則下，尚非不得於事後為適切之監督。
- 三、獨立機關獨立行使職權固為釋字第 613 號所釋定，惟行使職權獨立之程度，則須由立法機關予以立法界定，論者雖有謂獨立行使職權，應不得由上級機關為事前或事後之監督，究其範圍為何迄無定論。立法院就有關通傳會之行政處分得否逕行提起行政訴訟，雖曾據委員提案，惟並未獲通過，僅以獨立機關之專業之不受政治干涉為由，排除現行訴願法制之適用，似不無斟酌之處。
- 四、由於訴願審議委員會之組成須符合訴願法第 52 條第 2 項規定，委員中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一，與通傳會委員所具專業不同，既得依法撤銷通傳會委員所為決定，與由行政院為訴願管轄似無重大差異。
- 五、各級行政機關之訴願審議委員會之組織本係以獨立行使職權而為設計，訴願法第 52 條第 2 項規定，訴願審議委員會之委員中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一，旨在加強訴願審議之客觀公正，提高訴願決定之公信力，上級機關訴願審議委員會審議下級機關行政處分訴願事件，本應為客觀獨立之判斷決定，與獨立機關之獨立行使職權，本質上並無扞格。
- 六、通傳會組織法第 4 條就委員應獨立行使職權設有明文，惟該條規定似係以約束委員行使職權應保持客觀獨立而為立法，在個案決定之程序及運作上，並未設有類同美國行政法官制度予以配合，在事務之處理上，除委員會議之討論外，仍為科層體制之設計，上開立法所定「獨立行使職權」是否兼及不受任何事前及事後之行政監督，於法無明文下，排除行政院做有限度之事後監督，似不無疑義。
- 七、通傳會雖為獨立機關，惟於具體個案之決定上，仍應適用行政程序法及行政罰法原則及程序規範，在個案決定上，通傳會仍屬行政程序之一方當事人，所為個案決定為行政處分，由通傳會為訴願管轄，似不無球員兼裁判之疑慮。
- 八、本於管轄法定原則，訴願管轄權係依訴願法規定決定，而非本於法理推論而得。亦即，在法律未明定通傳會所為行政處分之訴願管轄權歸屬之下，依訴願法規定定其管轄，乃屬當然。
- 九、通傳會

所為具體個案處分，部分為違反通訊傳播法或電信法之罰鍰；部分為補助款之爭議；部分為證照管理之爭議；其中有與通傳會獨立行使職權核心領域相關事件，部分則僅為依法執行之裁罰性事件，與其他各部會罰鍰事件無殊，不問事件本質為何，一律由通傳會為訴願管轄，似不無斟酌之處。十、上開決議僅係就通傳會訴願管轄為認定，並非就通傳會之處分得否經訴願程序始得提起訴願為認定，訴願管轄機關就行政處分所得為之訴願決定種類包括不受理、駁回、命為處分、撤銷另為處分等，對通傳會獨立行使職權尚無影響。至訴願管轄機關就行政處分逕為變更者，實務上本不多見，於通傳會所為處分事件，如慎予避免，訴願管轄機關為何，似未致影響通傳會之獨立性。

審酌以上郭教授的看法，認為通傳會之訴願應由行政院審理的原因，簡言之在於重申釋字 613 號所揭示之行政一體、責任政治與管轄法定原則，並指出訴願管轄機關就行政處分逕為變更者，實務上本不多見，但本文認為實務上不多見並不代表過去沒有發生或將來不會發生；惟，郭教授指出不問通傳會事件行政處分之本質為何，一律由通傳會為訴願管轄，似不無斟酌之處，此觀點很值得吾人參考。

「通傳會組織法」修正草案經通傳會民國 99 年 9 月 15 日第 376 次委員會議決議通過，並在民國 99 年 10 月 8 日通傳法字第 09946022500 號函送請行政院審議。「通傳會組織法」修正草案中與訴願相關者為第 15 條，通傳會所為處分不服者之行政救濟程序。修正條文第 15 條：「對本會之行政處分不服者，應直接提起行政訴訟。本法修正施行前，本會所為之行政處分，受處分人或利害關係人未提起訴願，於本法修正施行後，未逾提起訴願之法定期間者，得於本法修正施行後二個月內，提起行政訴訟。本法修正施行前，尚未終結之訴願案件，受理訴願機關應通知訴願人，逕依行政訴訟法之規定提起行政訴訟。」該修正案截至目前為止於民國 100 年 2 月 22 日經立法院第七屆第七會期院會決議交付司法及法制委員會審查。

現行訴願法制定時，並未詳加考量獨立行政機關的問題，從條文明確的規範，在解釋上最高行政法院以行政組織法的面向，決定訴願管轄機關，或許忠於文義，但無法回應獨立機關定位的問題（胡博彥，2009：31）。上級機關如果得

藉由訴願程序去更動獨立機關的決定，則顯然該機關之權限顯受侵害（陳新民，2006；蕭文生，2008；蘇永欽，2008）。除了獨立性的考量外，亦必須考量到行政院是否具有足夠之專業性去審查通傳會的行政處分，以通傳會的重大行政處分來說，必須先經由通傳會內部之成員、專家、學者或公民代表組成之諮詢委員會審議後交由通傳會委員會議決議，多為事涉高度專業性之判斷，而行政院內部組成之訴願審議委員會是否能有足夠的專業性去審查法律面以外的通訊傳播事務，而造成外行審查內行的情況？在通傳會修正法草案在免除訴願程序後，或許可解決目前訴願管轄權歸屬而可能引起通傳會之獨立性與專業性受減損的難題。

### 第三章 我國通訊傳播監理機關沿革與言論自由之保障

人類的傳播發展從最原始的面對面的傳播，隨著時代的演進進步到書寫媒介（報紙、書刊）與電子媒介（廣播、電視、網際網路），電子媒介的日益精進使得其在傳播媒介使用上扮演愈來愈重要的角色。今日，大眾傳播媒體在扮演吾人獲取資訊與溝通意見上的角色也愈來愈吃重。而在近十餘年間，傳播科技的由類比技術轉變至數位技術，傳統「通訊」與「傳播」的二分法已不再適用於現代社會，因此在政府再造的風潮下，也為通訊與傳播事業主管機關的整合提供了契機，歐美等先進國家已早一步陸續調整管制機關之組織及管制政策，以因應此一現象。本章即為針對我國通訊傳播監理機關之相關沿革、法制進行整理介紹及現行通傳會之執掌與重要任務。

#### 第一節 早期之通訊傳播監理機關

我國原本之通訊與傳播之主管機關分別由交通部電信總局與行政院新聞局執掌，早期通訊傳播科技並未有今日數位匯流的複雜問題，1958年電信法公布實施後，電信總局執司的是電信法中有關頻譜管制與通訊執照發放的相關事宜，至於傳播媒體的規範則複雜的多，我國的傳播媒體發展始於國民黨政府於大陸時期成立的廣播事業，早期對電子媒體的規範是以威權控制的方式進行的，毫無法制及明確的規範可言，因為沒有既定的規範存在，便以不斷改變的主管部門來監督電視廣播事業，在當時媒體只是黨政軍進行社會控制的工具。從1950年到1976年之間，主管廣播電視的單位從教育部廣播事業管理委員會、交通部、教育部文化局到新聞局，經常性的變動。其掌管的内容包括執照的發放，審核、稽查、對廣播内容和時間安排的管制等。相關權責在1973年後稍微明朗，原屬內政部、教育部及有關機關之核發廣電執照與內容監理歸新聞局主管，新聞局增設出版事業處、電影事業處、廣播電視事業處；至於頻道使用、規範以及電台執照核發的部分則歸交通部主管，形成了「雙頭馬車」的主管機關設計模式（孫德至，2006：22）。在1976年後，「廣播電視法」通過後，政府在通

訊傳播管制上面獲得了形式的合法化，當年廣播電視法第三條規定：「廣播、電視事業及廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局。電臺主要設備及工程技術之審核，電波監理，頻率、呼號及電功率之使用與變更，電臺執照之核發與換發，由交通部主管之。前項主要設備，由交通部定之。」當時的廣電法明白的指出，我國的媒體管制監理機關為新聞局與交通部。

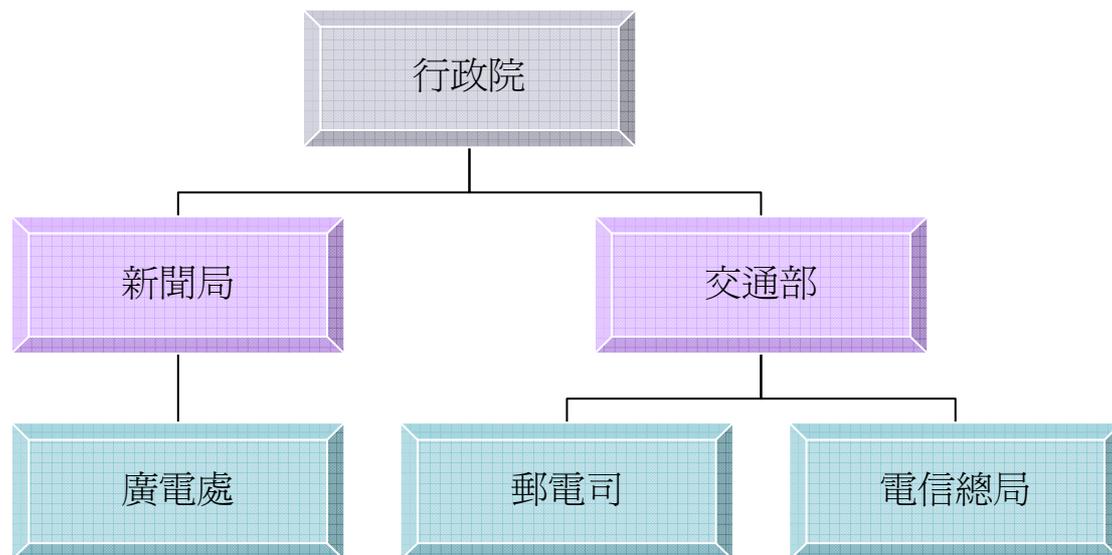


圖3-1 廣播電視法時期之通訊傳播監理架構

資料來源：筆者自行繪製

有關「媒體自由」一詞，並沒有研究相關領域的學者正式為此定義，最早出現的學說是關於「新聞自由」的論述。新聞自由的思想始祖被公認為是十七世紀的英國哲學家John Milton，不過，其實John Milton所提出的，也並非是當時尚未發展的新聞自由，而是主張言論自由與印刷自由。他認為，必須允許各種思想、言論、價值觀在社會上自由流行，透過競爭與自我修正的過程，最終將在比較和鑒別中認識真理（黃莉純，2010：24）。聯合國對媒體自由的定義，在於個人使用傳播權的概念，除是言論自由範疇外的亦可以平等的接近媒體與獲取使用權。因此，媒體自由與健全發展應該是免被政府宰制的，只是在早期威權管制下，雖有廣播電視法形式的合法化但仍欠缺明確的規範，媒體只是黨政軍進行社會控制的工具，只為傳達或強化執政者意識的工具而已，當時的媒體自由仍只是空談而未能實現。

直到 1987 年 7 月 14 日，前總統蔣經國宣告自翌日（同年 7 月 15 日）凌晨起台灣本島、澎湖與其它附屬島嶼實施的戒嚴令宣告解除（即解嚴），政府對媒體放寬管制，而相關主管機關之管制行為也必須以法律為依據，而非以往得僅以行政命令或行政裁量為之。也因為政府對於廣播、電視頻率採取全面開放的態度，廣播電台執照接連發放，1993 年後又開放頻道，廣播電視、有線播送系統等傳播媒體可自由加入市場，整個傳播媒體生態達到空前的活絡。1997 年 6 月，在原有的三家無線電視台（台視、中視、華視）以外又增加了民視，1998 年 7 月公視接著開播。至此之後，我國傳播媒體迅速發展正式進入百家爭鳴的時代。雖然一連串的民主開放雖然讓媒體自由化的理想實現，但卻出現惡性競爭、媒體商業化等惡質現象，例如電台藥品廣告、電視節目廣告化、電視新聞為了搶奪收視率以腥羶色的手法播報新聞，甚至製造新聞等等不勝枚舉。高度資本主義與商業利益掛帥的前提下，媒體自由卻也帶來了媒體亂象。過去威權時代人民冀求的媒體自由終於逐步獲得滿足，但媒體開放後帶來了混亂的媒體空間，使得社會大眾普遍對媒體的印象不佳且公信力低落，而此等不健全的媒體環境衍生出的公共問題則有賴主管機關以公權力介入解決。

在民主開放國家，傳播媒體也常被稱為行政、立法、司法三權以外的第四權，媒體的功能與其影響力，在與通訊科技結合的推波助瀾下使其更甚以往。媒體在言論自由與新聞自由的保障下可以監督政府、形塑民意與表達公共意見，但媒體的言論自由或商業行為並非完全不受政府監督，在現行的市場機制下造成市場失靈的問題時，握有公權力的相關主管機關仍應介入並導正媒體的經營環境，以各種政策工具改善媒體亂象，方能保障一般閱聽人民權利，在具有正當性的基礎下，干預行為非但是允許的，而且是必要的。因此，在民主國家，便形成了媒體監督政府，政府監理媒體市場的雙向監督現象。惟，值得吾人注意的是，政府介入媒體市場必須有其限制及界限。因為過度放任可能造成資本壟斷、惡性競爭；過度管制又可能有箝制言論自由、阻礙產業發展之虞，所以界限與限制為何？需管制到什麼程度？一直以來是世界各地民主國家的通訊傳播監理機關所須面對的難題。

## 第二節 通訊傳播管理機關權責分散面臨之問題

由於過往通訊傳播業務之管理分屬不同機關權責，除了交通部郵電司、電線總局、新聞局廣電處（尚有行政院國家資訊通訊基本建設(National Information and Communication Initiative，簡稱 NICI)小組、國防部通訊電子局），導致事權不統一，管理與監督權責不明，政策制訂礙於體制而無法顧及全貌，且增加機關間協調成本，因缺乏管理效率，恐難以因應知識經濟時代產業之整合發展（陳朱強，2007：6）。而傳統劃分法下難免造成法律適用的問題及主管機關意見齟齬的情況發生。因此，學術界之研究報告、產業界與民意均認為應成立一獨立監理機關來因應上述情形的發生。

我國行政體系在前面所述將通訊傳播管制權責分散於行政院下的多個單位確實存在若干問題，有待解決：

一、根據傳播學者研究，新聞局、行政院文化建設委員會及國家文藝基金、交通部電信總局、工業技術研究院等政府非管制部門，以及行政院的公平交易委員會等機構或單位，都有管制通訊與媒體的權力，可說是多頭馬車、事權分散（曹俊漢，2002）。例如，而每每到選舉時刻，無照的「地下電台」總是成為某些特定黨派或候選人的不當宣傳工具，造成社會動盪與選舉結果不公，當政府決定取締地下電台時，新聞局與交通部電信總局又互相推諉，責任難以釐清；又如中華電信改制民營化後，交通部仍為中華電信最大股東，中華電信的公司章程、董事會組織規程、調整資本額與發行股票、第一類電信事業的主要資費與營業規章等事項，都必須報請交通部核定，難免有球員兼裁判之嫌。而交通部與新聞局皆隸屬行政院，預算編列受到立法院審核監督，故兩個通訊傳播管制機關的預算常受到立法院干預或刪減，造成機關組織運用經費獨立性大減，不利於管制機關；其次，現有的媒體及通信資源分配，仍不公平，因數位科技匯流，媒體及通信機關不統一，徒增協調成本，管理分散無效率，尤其是科技匯流通訊傳播宜有統合機關，通訊傳播機關整合實較符合組織整併原則。衡諸解決之道，必須將相關傳播管理組織及功能的改造列為首務，且應考量幾項重點，包括如何防止政治干涉管理業務的中立性，使專責組織能專業執行管理工作並減少協調機制；另則，如何

強化公用事業提供普及服務但仍能避免獨佔性，且具行政與計畫功能保持決策一貫性的功能。為達此一目標，該組織設計，應具由國會授權對具體、複雜、專門、技術、特殊法規的準立法權，除此之外，應使其具有準司法權執行違法糾舉、調查、審判權力的公正性（倪再沁，2007），此部份屬於組織與功能面的缺失。

二、科技進步一日千里，使得傳統通訊與傳播的藩籬漸漸被打破，舉例而言以往電信服務必須經由傳統的電話網路，而在今日，衛星、微波通訊、有線電視網路及網際網路都可以提供電信服務而不再侷限於單一的方法。而網際網路除了數據通訊，也能擁有廣播的服務性質；廣播、有線與無線電視的界線也隨著數位電視科技的普及而日益模糊。政府對此趨勢下，首先最重要的是提出一套符合我國現況的管制監理方式，具體的方向與相關法規亦付之闕如，雖說科技發展永遠走在法律制度的前頭，但法律制度落後科技發展太多對於急迫性問題不能快速回應，依法行政是行政組織的準則，在缺乏完善法規的情況下，將使行政組織的監理管制機制產生問題，此部份屬於法律制度面的缺失。

三、通訊傳播監理是高度專業性、技術性的業務，而且在分配資源時，核配涉及龐大的利益，若放任市場機制難免發生市場失靈，雖然自由市場主義與公共利益經常有相悖之處，但是公共利益必須凌駕於自由市場主義已是現今為民主社會的普遍價值，因此藉由以獨立監理的方式，以公權力介入分配與管理，督促商業團體、廣電媒體發揮公共利益的責任。此外，在面對各企業與利益團體的遊說與壓力，也需要一個公平、民主、不受外力組織機制干擾分配的機制，而過去新聞局隸屬於行政院下，採首長制，在面對高度政治性議題時，難免會讓人有是否會有不當干預的聯想。也因此原本的這套制度仍不利於現今電信、傳播與資訊制度之結合，相當容易產生失序的亂象。

為了解決前述問題，行政院在游錫堃前院長的指示下，於 2003 年由蔡清彥政務委員及葉俊榮政務委員共同召集行政院科技顧問組、新聞局、交通部電信總局及資策會科技法律中心，組成「通訊傳播委員會小組」，積極從事法規之規劃與推動工作。於籌設推動小組進行工作期間，為儘速推動通訊傳播委員會早日成立，政策上決定將通訊傳播委員會之設立與政府組織再造之時程脫勾，並揭櫫我國因應科技匯流有關通訊傳播政策之願景，因此研擬「通訊傳播基本法」草案及

「通訊傳播委員會組織法」草案，經行政院院會通過後送立法院審議（陳人傑，2005：151）。

2004年1月公布之通訊傳播基本法<sup>32</sup>，其中第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。」為避免通訊與傳播業務分屬不同機關，致使事權未臻統一、效率不彰，影響監理效能，實需成立一合議制型態行使職權之獨立機關。但國家通訊傳播委員會組織法因為屆期不連續原則<sup>33</sup>，經過經立法委員改選的擱置，才在2005年11月9日公布，全文共17條，作為成立通傳會的法律依據，並在2006年2月22日通傳會正式掛牌運作後，通訊傳播的管理職權正式由過去的交通部、新聞局、交通部電信總局移轉至通傳會，而其執掌相關業務如圖3-3所示，通傳會至此成為我國具有監理、管制功能的獨立機關。

---

<sup>32</sup>通訊傳播基本法為 2003/12/26 立法院第五屆第六會期第 17 會次三讀通過之條文，2004/1/7 總統華總一義字第 09300000301 號令公布，此法自公布日施行。

<sup>33</sup> 立法院職權行使法第 13 條：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尙未議決之議案，下屆不予繼續審議。」

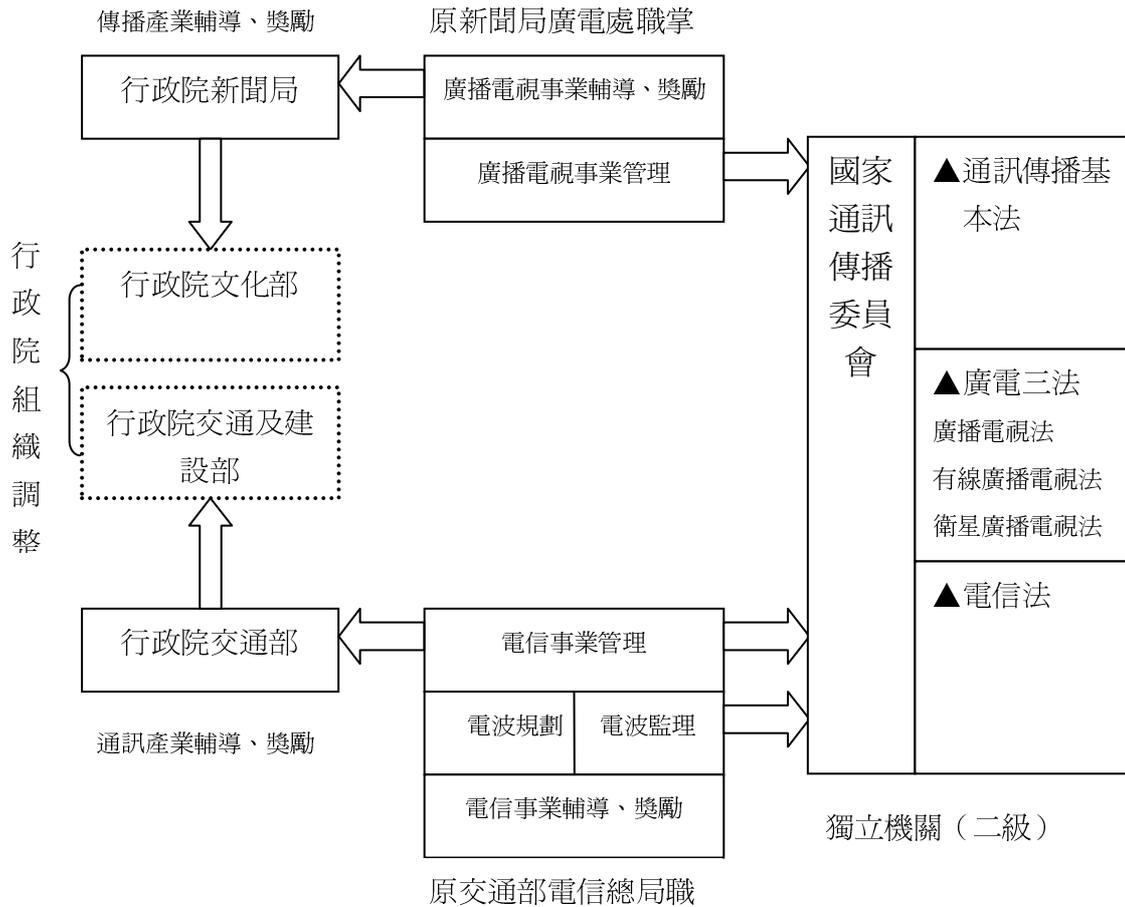


圖 3-2 通傳會與所屬部會職掌區分  
 資料來源：“結束後的開始：NCC 成立歷程與釋憲後的修法議題”，陳彥龍、熊杰，2007，中華傳播學會 2007 年年會，6。

通傳會於 2006 年 2 月 22 日成立，許多民眾對通傳會的印象，還停留在地下電台、基地台、垃圾郵件、取締色情節目，乃至電話詐騙等等。如果只是為了上述這些業務，原來的交通部電信總局和新聞局廣電處就可以處理的很好，通傳會的成立必然還有其他更重要的意義（蘇永欽，2007：1）。

因此，國家通訊傳播委員會組織法第 1 條即開宗明義的指出：「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」。此法條即提綱挈領的指出成立通傳會之目的及其使命。通傳會作為獨立監理機關統一我國通訊傳播之事權並擬定政策作為國家重要之施政

目標，對公眾影響深遠，其委員組成方式之重要性不待言喻。雖然通傳會之設立是朝野政黨高度共識下的政府改造方向，但在首屆通傳會組織法的立法過程中，立法院朝野黨團多次對決與衝突，到最後的委員名單出爐後仍是爭議不斷，行政院並認為通傳會組織法中第四條委員選任方式與第 16 條覆審之規定有違憲之虞聲請司法院大法官釋憲，大法官會議於 2006 年 7 月 21 日作出釋字 613 號解釋宣告通傳會組織法部份違憲，至遲於 2008 年 12 月 31 日失其效力，此部份已於第二章論及，在此不在贅述。從表 3-4 中可看出，我國通傳會委員產生方式較類似美國之 FCC 委員產生方式，而表 3-3 為通傳會首屆委員簡歷，由此表可以看出，首屆 9 位通傳會委員中，專長在法律及傳播領域為主者達到 6 位之多，產經及通訊領域各僅 1 名，另有 2 位委員是來自於產業界，即便後來繼任的委員更有這種傾向，產業界人士付之闕如，可能與通傳會組織法第 7 條<sup>34</sup>之旋轉門條款有關，雖說獨立機關有必要與業界劃清界線，但此種防弊方式會不會讓通傳會無法了解數位匯流後的複雜產業問題，而與社會或產業發展脫節，數位匯流時代通訊傳播事業的法展事關國家競爭力的優劣，因此可在未來組織法修法或委員遴選時作為思考的方向，讓通傳會的委員組成更多元更具代表性。

表 3-1 通傳會首屆委員簡介

姓名	學經歷	專長	推薦黨
蘇永欽 (主委)	德國慕尼黑大學法學博士 政治大學法律系教授	法律	國民黨
石世豪 (副主委)	德國漢堡大學法學博士 東華大學財經法律研究所教授	法律	民進黨
劉宗德 (副主委)	日本名古屋大學法學博士 政治大學法律系教授	法律	親民黨

<sup>34</sup> 國家通訊傳播委員會組織法第 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。

吳宗吉	台灣大學經濟系畢業 台灣大學經濟系教授	產業經濟	國民黨
李祖原	政治大學外交研究所碩士 中華民國廣播電視事業協會理事長	傳播	親民黨
林東泰	美國俄亥俄州大學博士 師範大學大眾傳播系教授	傳播	民進黨
劉孔中	德國慕尼黑大學法學博士 中央研究院研究員	法律	國民黨
劉幼俐	美國印地安那大學電訊傳播博士 政治大學廣播電視系教授	傳播	國民黨
謝進男	台灣科技大學博士班肄業 富洋媒體科技公司技術顧問	通訊技術	台聯黨

資料來源：筆者自行整理。

表 3-2 英、美與我國通訊及傳播決策機關委員產生方式

國別	美國	英國	我國
組成方式			
委員數	5 名	9 名（主委 1 名、非執行委員 5 名、執行委員 3 名）	7 名（主委 1 名、副主委 1 名）
產生方式	總統提名、國會同意	主委與非執行委員由兩位內閣部長提名，執行委員由主委及非執行委員提名。	行政院提名、立法院行使同意權。
政黨相關規定	同一政黨者不得超過 3 人	無相關規定	同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。

資料來源：筆者自行整理。

### 第三節 媒體管制與言論自由

從市場走向來觀察，先進國家的通訊傳播事業從 1980 年代末期即走向充分自由化，數位匯流時代更為媒體產業帶來了新的前景與契機，但是媒體企業經營

有集團化的發展趨勢，伴隨而來的是監理管制上的問題。通傳會成立之前台灣的媒體自從由黨國威權中逐漸鬆綁後，到目前為止，在商業媒體集團頭角崢嶸，不時發動利益遊說、主導議題的大環境下，基本上還未能形成一套足以分庭抗禮，同時代表納稅公民（citizen）及消費者（consumer）利益的傳播管理論述（邱家宜，2006：2）。傳播媒體在商業利益與收視率競爭下之品質與內容屢遭人詬病，又因缺乏一套明確的傳播政策使得使用者處於弱勢。通訊傳播政策的影響層次甚廣，舉凡政治、經濟、社會、科技、文化等，但是傳播政策最基本也是最主要的原則在於「公共利益」（Public interest），「公共利益」也是政府民主理論的核心。民眾與缺乏資源的公民團體在絕大部份的情況下無法與擁有廣大資源的集團化企業在立足點上取得平等，在立足點明顯失衡的情況下，通傳會必須扮演起一個居中仲裁協調的角色，在媒體發展的商業利益與弱勢權益與使用者權益保護的公共利益中取得最佳的平衡點。

一個國家的通訊傳播產業往往是國家競爭力指標中被拿來評估的一環，面對數位匯流時代的來臨，有必要對以往的法規、制度、市場規範作全面式的統一與整合，使政策更為具體化營造出一個健全的市場，進一步的提升國家競爭力。通傳會的設立並不意味傳播政策爭議的結束，而是另一波關於需要什麼樣的傳播管制機關，以及傳播政策何在、主管機關是否稱職等爭議的開始（羅世宏等，2006：58）。我國為民主政治發展中之國家，通傳會作為通訊傳播之管制機關其中主要任務之一在於促進媒體改革與維護公民權益，其政策走向對於民主政治發展有著莫大的影響，通傳會施政目標所定的諸多原則，涵納科技因素、產業發展、監理職能及公民權利等，顧及不同面向，然而這些目標如何具體反應在通訊傳播作用法當中，仍有待檢視。另一方面，各項原則之間或有衝突抵觸，遇此狀況時應如何處理，此即牽涉核心價值的優先順序（洪貞玲、劉昌德，2006：28）。國外的傳播管制經驗有以美國為代表認為應放任市場及技術發展者，亦有以英國為代表認為應以積極管理方式確保公民權益為優先者，通傳會在面對未來可能的監理挑戰時，應採取如何的態度與作為，一套符合時代潮流、適宜的管制模式應如何被建構才是有利於我國媒體發展及保障公民權益的最佳管制方式。

除了建構適宜的媒體管制政策外，通傳會另一個重要的任務就是保障言論自由，通傳播會組織法第1條第一句即說明「為落實憲法保障之言論自由，…特

設國家通訊傳播委員會」。學者認為自 1987 年解嚴至今，台灣言論自由的風貌翻了何止兩番。不只是因為言論的載具隨著科技的發展，而呈現多樣化，更重要是因為隨著政治自由化與民主化的腳步，言論自由不僅不再動輒賈禍，所獲保障程度更達華人世界有史以來的水平（許宗力，2002：242）。在民主國家，言論自由是個人表現自由之一，自應當給予保障，依我國過往經驗，言論自由的解放對於我國民主轉型貢獻良多，國家機關對於保障言論自由的堅持，無疑有利於國家的民主鞏固。一般認為商業性的言論亦屬於言論自由的範疇，但是曾有大法官認為商業性言論所以應受保障，實係商人為促銷商品之目的，提供消費者正確而充分的資訊，使其能獲得最大利益；之所以應加限制，則係保護消費者大眾，使其不致受誇大、虛偽廣告之蠱惑。此與言論自由係以保障個人自由表達意見而不受政府干涉為目的，實屬南轅北轍，不能相提並論<sup>35</sup>。商業性言論透過各種媒體載具的傳播，其影響力可謂無遠弗界，傳播學者曾經提出警語：「廣電資源的私有化開放，最多只能充當衝擊黨國的前鋒，但卻迎合資本主義的原則。」果不期然，電波資源開放以後媒體商業化腳步加速，於此同時，政府消極放任媒體集團日益坐大，媒體惡性競爭，成為臺灣亂源（洪貞玲，2006：10），因此過度的保障商業性言論自由將有可能會破壞集體的公共利益，也是通訊傳播主管機關在保障言論自由與媒體監管兩者間需要權衡與思考的面向。

---

<sup>35</sup> 大法官會議釋字 414 號孫森焱大法官不同意見書。



## 第四章 個案介紹、研究分析與討論

### 第一節 個案介紹

通傳會於 2010 年 12 月 22 日的第 392 次委員會議認為年代衛星綜合台因為節目與廣告未區分且情節嚴重，以違反衛星廣播電視法第 19 條的規定決議予以停播並將其撤照，並發函通知給各系統台要求將年代衛星綜合台下架並退出有線電視頻譜，成為自通傳會 2006 年成立以來第一個被關台的頻道。而通傳會此一舉動引發經營年代衛星綜合台的大禾多媒體公司極度不滿且造成社會上的反應兩極，有認為通傳會勇於任事者，但亦有認為政府如此作為將會箝制媒體發展妨礙言論自由。

大禾多媒體公司大動作召開記者會認為通傳會之處分是引用爭議法條，擅自擴張行政權，**侵害言論自由，會造成媒體寒蟬效應**，大禾並利用所經營的另一個新聞頻道年代新聞台於各時段播出此新聞並藉此批評通傳會。除了業者的大動作與反應外，在國會殿堂也引起廣泛討論，在野黨立委一面倒的支持年代衛星綜合台，除批評通傳會違法擴權外，更要連署要求行政院撤銷通傳會對於年代衛星綜合台的處分。獨立機關設立的目的，是因應專業化的事務，避免受到政治干預，在充分顧及社會多元價值下，執行相關業務。依中央行政機關組織基準法規定，獨立機關依據法律獨立行使職權，自主運作，不受其他機關指揮監督。儘管獨立機關行使職權，不受其他單位指揮，但獨立機關職掌的業務範圍，仍與行政院彼此分工，必須進行溝通、協調，行政院是憲法規定的最高行政單位，受立法院監督、制衡，立法院據此能影響獨立機關的範圍，可能必須累積更多經驗，才能有較明確的界限與範疇。通傳會決定對年代綜合台執照的處理方式，是根據衛星廣播電視法賦予的相關規定與裁量權，固然依法有據，但顧及社會多元價值，以及這項裁量是否能獲得社會的公評與支持<sup>36</sup>。除了在野黨立委不支持通傳會的決定外，執政黨立委也批評通傳會「黑幕重重」，執行黨立院黨團認為通傳會**處分標準不明確**，並聲援年代衛星綜合台依法提起行政救濟，形成了在我國少

---

<sup>36</sup> 2010/12/27 聯合晚報特稿。

見的執政黨與在野黨對同一事件有相同立場的情況。

面對外界諸多的批評聲浪，通傳會也由副主委陳正倉召開記者會強調並澄清通傳會是以獨立行使職權，以公平、公正、客觀之態度處理案件，所做之決議可受公評，絕無外傳**政治力介入干預**之情事，並發表以下聲明：

一、按衛星廣播電視法（以下簡稱衛廣法）對業者之監理分為平時監理及換照監理兩種。平時監理涉及處罰時，係依衛廣法第 35 條以下相關罰則規定，在裁處時，視情節輕重與否，分別處以警告、罰鍰、停播、撤照等行政處分；換照監理係依衛廣法第 6 條及施行細則第 4 條，審酌頻道營運計畫執行情形之評鑑結果及改正情形、違反衛廣法之紀錄，以及播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄等，視情節輕重分別予以准駁。

二、年代綜合台之違規紀錄非常嚴重，應不予許可換照。通傳會作成附解除條件之許可，乃欲給予業者改善機會，並非外界所稱「擴權、濫權」。

表 4-1 年代衛星綜合台事件簿

日期	事由
2004 年 2 月 27 日	東森娛樂台依《衛星廣播電視法》取得執照。
2008 年 7 月 31 日	更名爲年代綜合台。
2009 年 11 月	執照即將到期，提出換照申請。
2010 年 2 月 26 日	通傳會發給「附解除條件」執照許可函（有條件通過，若違規則執照失效）。主因爲該台違規紀錄嚴重，依「衛星廣播電視法施行細則」第四條，主管機關受理換照時，應斟酌違法紀錄等。
2010 年 3 月	遭通傳會裁處違反節目未與廣告區分。
2010 年 6 月	又有節目違反節目未與廣告區分。
2010 年 7 月 15 日	通傳會送達三月時的違規節目裁處書，已成就「解除條件」，告知執照失效。
2010 年 12 月 22 日	通傳會宣布將通知系統台、年代綜合台，頻道將下架，意即撤照。
2010 年 12 月 23 日	通傳會找系統業協調頻道遞補。
2010 年 12 月 24 日	通傳會針對年代案召開記者會並發表聲明。

資料來源：筆者自行整理。

但是，這樣的解釋還是無法完全消除外界的疑慮，批判的聲浪仍然未停止，照通傳會的說法於 2010 年 7 月 15 日就發函告知年代衛星綜合台執照失效，但年代方面則說是有收到一張罰單，但通傳會並無告知執照失效了。如果通傳會認定其執照失效，何以仍放任年代衛星綜合台繼續營運，讓一個電視台以無照經營的方式繼續播出，而事後再給予罰鍰 210 萬元，通傳會與年代衛星綜合台之間類似「換照協議」的方式是否可受公評？獨立機關與媒體業者之間的協議是否經得起檢驗？另外，此舉等同宣判一個電視台死刑，因為日後業者即使循司法救濟途徑取得勝訴仍會造成無可回復的損失，因為頻道已由其他電視台遞補，撇開是否有干涉言論自由不論，主管機關這樣的作法是否有合乎比例原則及適當性也有疑問。其實，這已是我國第二起電視台遭到主管機關關台，第一起是在 2005 年 7 月底時當時的主管機關是新聞局，當時有七個頻道被關台，其中東森新聞 S 台向行政院訴願後獲准換照並且復播，請求國家賠償的案件目前仍於行政法院爭訟中。時空轉移至今日，主管機關已由新聞局變成獨立機關的通傳會了，但仍是引發這麼大的風波與爭議，將來東森 S 台與新聞局間的司法爭訟可能又在年代衛星綜合台與通傳會間重演；而立法院企圖越俎代庖，要求行政院撤銷通傳會的決定，讓獨立機關的理念形同具文，尤其當行政院可以撤銷獨立機關的決定時，那獨立機關是否仍發揮原本設計之功效就有疑問了。

此外，通傳會設立的其中一個重要目的之一乃是為了維護言論自由，美國學者對於媒介近用權係由憲法保障言論自由的角度立論，Philip Napoli 回顧美國憲政史對於第一修正案中言論自由的詮釋，指出言論自由的兩種詮釋為個人主義與集體主義，前者強調個人的自由、理性與自主，後者則強調社群、民主與公共事務。從個人主義的詮釋角度，認為言論自由是為保護個人自主權，憲法指出「國會不得立法限制」，即是保護個人免於政府不義的侵害。但是，集體主義的詮釋角度則主張營造良好的言論環境以健全民主，認為集體公民的福祉優於個人自主，有鑑於當代媒體的商業本質與集中趨勢，反而是破壞言論自由的集體利益，因此政府應該採取措施，否則即是對保護言論自由的懈怠（洪貞玲，2006：3）。我國自解嚴後，政府對於媒體管制除採取自由開放的態度外，1994

年的大法官會議釋字364號對於憲法11條表現自由的意涵作出了解釋：「對於人民平等接近使用傳播媒體之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。」也是媒體近用權的具體展現。在此研究之個案中，電視台商業廣告氾濫造成節目與廣告無區分，從業者的論述與主張來看，顯然是從個人主義的言論自由出發，強調經營者的自由、理性與自主，以此為製播節目的依據滿足消費大眾並追求經濟利益；但從通傳會的主張來看，顯然是建立在集體主義的言論自由主張，認為業者節目廣告化之商業本質以明顯破壞集體的公共利益，言論自由的個人主義與集體主義是否有調和的可能？若無調和的可能則國家的管制應偏向天秤的哪一端？此部分，筆者將就此爭議訪談受訪者。

本研究是通傳會在以獨立機關型態成立後的獨立性與專業性是否能落實，除了探討此次組織法草案在人事及訴願程序對未來通傳會可能產生的影響，其次就是對於此次年代衛星綜合台事件中，通傳會的整個決策程序及產生影響作一檢視，因此在實證過程中，選取之訪談對象為了解通傳會運作與該個案之相關人士（包括學者專家、公民團體代表及通傳會內部之相關人員），為保障受訪者隱私僅將受訪者之單位或職銜作有限的公布，其中學者專家之編號以「S」開頭、公民團體代表編號以「G」開頭、通傳會官員以「O」開頭。受訪者包括前公民團體基金會執行長兼發言人（G-1）、現任公民團體基金會董事長（G-2）；處理該案業務之通傳會內部兩處之處長、副處長（O-1、O-2）；大學大眾傳播所所長（S-1）及大學電訊傳播所所長（S-2），其中代號 G-2 與 S-2 兩位受訪者曾經為 2005 年新聞局時期之衛星電視換照審議委員會之成員，訪談對象如下表所示，並依個案訪談結果如圖 4-1 之架構分析：

表 4-2 本研究受訪對象、代號以及選擇理由對應表

代號	受訪者單位	職稱	選擇理由
G-1	公民團體（媒體改革）	執行長(前)	熟悉媒體事務與曾參與媒體改革
G-2	公民團體（媒體改革）	董事長	長期從事社會運動，參與 2005 年換照審查
O-1	通傳會	處長	業務涉及媒體監管
O-2	通傳會	副處長	業務涉及媒體監管
S-1	大眾傳播所	所長	專家學者，具媒體專業知識
S-2	電訊傳播所	所長	專家學者，具媒體專業知識，參與 2005 年換照審查

資料來源：筆者自繪

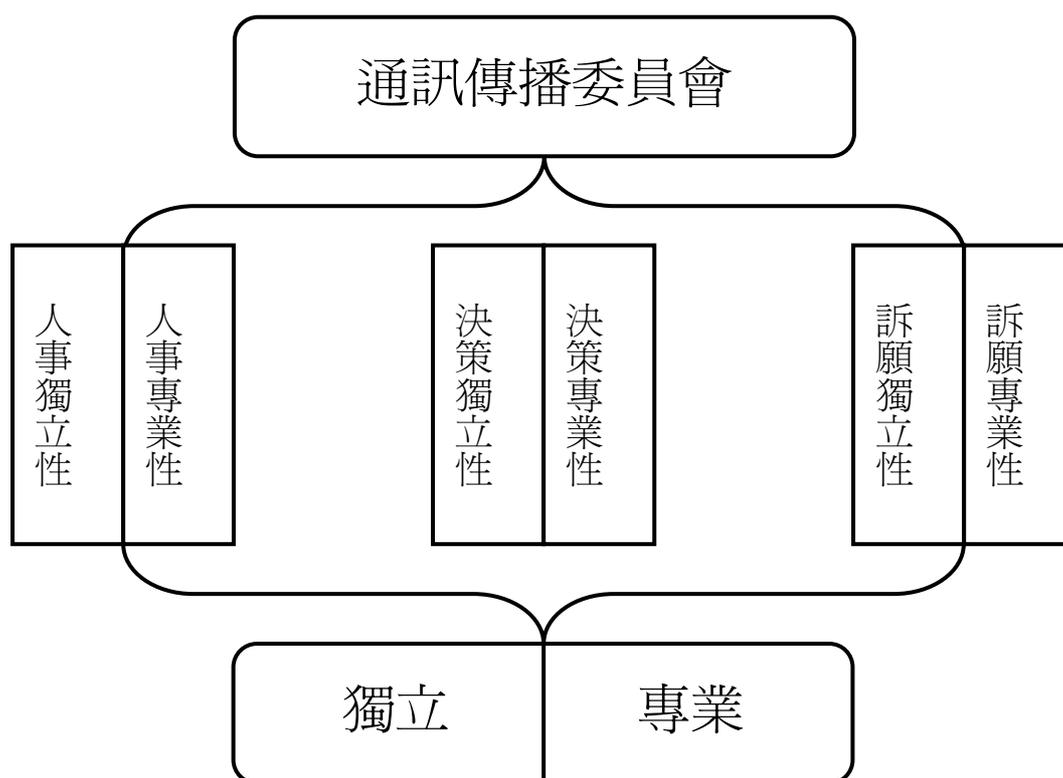


圖 4-1 訪談結果分析架構圖

資料來源：筆者自繪

## 第二節 通傳會在處理年代衛星綜合台案之爭議方面

在通傳會將年代衛星綜合台從系統業者下架以後，爭議最大的就是在於言論自由及是否引發其他媒體業者的寒蟬效應方面，因為一旦下架就馬上會被其他已取得執照的業者取代，而其他有線電視台支持年代衛星綜合台，是否因為將來也面臨到通傳會審照，或者其他電視台也有製播的節目也有「節目廣告化」的可能，因而產生媒體間相互聯合去對抗通傳會。其次，受訪者認為有決策過程不明確及缺乏公平、一致性的問題，因此，首先針對此一部分去檢驗外界對此個案的批評：

### 壹、 關於是否涉及侵害言論自由方面

我國自民主化後對媒體頻道採自由開放的態度，而通傳會除了維護媒體專業自主外，亦希望能有效監理通訊傳播管理事項，言論自由為我國憲法明文所保障並經多次大法官會議解釋確認<sup>37</sup>，如大法官會議解釋 364 號理由書：「言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啓迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第 11 條所保障之範圍。」不過，大法官也提到：「惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。」可見言論自由只有在合理的範圍內，國家才會加以保障，並且非不得以法律限制之。

在 2005 年的換照爭議中，業者也是批評新聞局侵害言論自由、影響市場自由發展，而此次年代衛星綜合台案中，雖然業者與立法委員均聲稱通傳會有侵害言論自由，但在訪談過程中，除了通傳會的官員認為這只是業者單方的說法外，公民團體代表與學者專家也一致認為這部分不涉及侵害言論自由。

---

<sup>37</sup> 大法官會議解釋 364 號、大法官解釋 509 號、大法官解釋 613 號參照。

「如果 NCC 裁罰他就「節目廣告化」這個部分我認為是 ok 的，並不會違反言論自由…。(G-1)」

「我覺得跟言論自由有關有點言重了，因為所有的內容管理特別是廣電媒體，那個是建構在廣電媒體應該有的所謂的公共服務、公共論壇的角色，當然在言論自由這個角度是應該被尊重，憲法也有保障但是並不是無限上綱的言論自由，譬如說他廣告與節目區隔這個是立法者同意的，今天如果說他因為批評馬英九、批評行政官員而被撤照那當然是所謂言論自由的領域，我不認為說節目與廣告區隔這樣子的概念，是屬於言論自由的範圍。…(S-1)」

「我們要強調的是所謂的言論自由……但是要了解所有的言論都不是不可被限制的，我們可以看到縱使是國際人權公約提到的政治論述那一塊的第十九條都說如果為了國民健康、為了衛生、為了一些弱勢族群的保護，對於一些傳播權還是可以作限制的嘛，……所以說從這樣子的一個言論從言論自由的角度來看，他絕對是一個 Low Value 的言論，不是一種高價值的政治言論，所以我們既然是一個猥褻、情色、暴力或者是一個有害人民健康的一種商業性言論，我們依法來處理，那都是一個依法的範圍之內，絕對沒有外界所謂說干涉言論自由。(O-1)」

「我想理解的的就干涉言論自由基本上是說你政府的手伸入到電視台的製播，你要製播這個不能製播那個等等有一些干涉或操控喔，那他現在是所謂違法的部分，就是不能再有衛廣法的這個部份因為過去違反太多了，基本上法律原本就禁止，原本就是違法的行為，那這個跟言論自由事實上是比較不同啦。(O-2)」

解除戒嚴後在言論自由這個大帽子下，政府主管機關對於媒體監理除非社會有共識，否則都是寧可少做少錯，而 2005 年與 2010 年的換照風波中，業者一致聲稱主管機關妨礙言論自由，並且經由各傳播媒體的報導後，有些民眾因而相信政府監理媒體是箝制言論，學者專家與公民代表的認為如果法律明確規範可以限制某些特定的言論，主管機關對特定的並非完全不可管制，何況訪談過程中，均認為年代衛星綜合台在違反節目廣告化這部份的事實是很明確的。因此，主管機關有必要對外界的批評加以回應，並藉此教育民眾，以免外界產生錯誤的認知或誤解。

## 貳、 關於是否會讓其他媒體業者產生寒蟬效應方面

寒蟬效應 (Chilling Effect)，是源自於美國的新聞學名詞，指的是媒體受到政府或是管制機關運用建制內形式(如：法律. . .)或是建制外的形式(如：執照換

發與否...)對媒體進行控制。根據維基百科的定義<sup>38</sup>，特別在討論言論自由、出版自由或集會自由時，指人民害怕因為言論遭到國家的刑罰，或是必須面對高額的賠償，不敢發表言論，如同蟬在寒冷天氣中噤聲一般。寒蟬效應的發生，將導致公共事務乏人關心，被視為過度壓制言論或集會自由的不好後果。此況在國家戒嚴時期特別顯現。而我國歷經威權統治，如本文第三章所提，過去寒蟬效應的確存在於政府管控媒體上，但在今日我國已歷經民主轉型與二次政黨輪替，寒蟬效應對身為主管機關的通傳會來說是相當強烈的指控，但經由訪談的過程中，有認為該名詞的意義是被扭曲了，如果就節目廣告化這件事情來說，在年代案後仍是有其他電視台發生，所以寒蟬效應也應該不存在於通傳會將年代衛星綜合台撤照後。

「如果年代綜合台真的因為 NCC 的撤照之後對其他的電視台有所影響的話，我在今年我還另外寫一篇文章給醫療品質基金會他們，因為我在今年二月二十八號還觀察到有非常多的電視台照樣在播什麼黃金牛蒡精之類的這種「節目廣告化」的這種東西，甚至在這禮拜我都還看到，所以說如果因為節目廣告化 NCC 的處罰有效，那其他的電視台也會產生寒蟬效應的話，這些情況應該是不存在的啊，他們應該不敢再播才對，可是事實上還是存在…(G-1)」

「所謂的寒蟬效應沒有那麼嚴重，我對這個專有名詞這個成語不是那麼的可以明確定義，但是那是指負面的嘛，如果他相對的而言，這樣的結果造成大家不要去作置入性行銷的問題，那反而是好的…(S-1)」

「這個部分我比較不擔心耶，我們還是看到很多節目廣告化跟新聞或商業置入，業者做這個收入大於可能的罰款，因為不是每一個都會被罰，所以針對節目廣告化或言論自由我一點都不擔心。像政論節目每一台都有他們的屬性跟市場區隔，不會因為說年代被關了就不去報導或是新聞的題材就會有一些自我審查的部分，不過每一次只要有業者去受到處罰他們就會講寒蟬效應，我是不知道在寒什麼…(S-2)」

「所謂寒蟬效應是大家都不敢作，那既然還有違規就表示事實上我們還是要按照一定的程序…(O-1)」

---

<sup>38</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%AF%92%E8%9F%AC%E6%95%88%E6%87%89>，檢閱日期 2011/5/13。

## 參、 通傳會處分的公平、一致性與政治性不當聯想方面

在訪談的過程中，有受訪者認為通傳會的監理在公平與一致性上有問題，只去處罰媒體業者而沒有能力處理對政府的置入性行銷，給人民有只許州官放火不許百姓點燈的觀感。其次，通傳會已經是獨立機關了，但民眾對於獨立機關的信任度仍不足，有受訪者認為在總統與立委大選前若有其他電視台有嚴重違規，通傳會不見得可以用一致的標準去裁罰違規的業者（G-1），但是通傳會官方受訪者認為，通傳會在去政治性方面一直都做的很不錯，並舉首屆委員堅持獨立運作極力排除行政院干擾為例（O-1），但官方的說法似乎與公民團體與學者專家的觀點有相當的落差，若要消除此落差，有賴逐步建立一致化的核處、裁罰標準如違規處分裁量基準表，撤、換照裁量基準表。

「NCC 裁罰的一致性一向都受到人家質疑的。從現實的政治面來講，我認為立委的選舉要到了，總統的大舉要到了，老實講 NCC 在這個時間點上不敢大刀闊斧的去做什麼事情…（G-1）」

「照獨立機關的學理來說，我覺得 NCC 內部的人員一定會跟你說不會，如果從我在學界的角度我只能說我不知道，因為我也沒有參與他們的決策，可是一般人會作這樣的聯想，你懂我的意思嗎？一般人這樣的聯想是再來不敢撤，你只能自由心證，但是官方一定會跟你說不會，所以這個也很難有答案…（S-1）」

「在政治性的這一塊我們是一直滿自豪的，一直以來獨立就是說，因為我們是獨立管制機關而且是二級，所以我們的包括委員、主委是有任期制的，縱使未來什麼政黨輪替怎麼樣我們都不會受影響，我們委員完全是不會受內閣改組的什麼完全就是照任期來，而且我們的委員現在都是學者，他們本身對於自己的獨立運作是很堅持的…（O-1）」

### 第三節 通傳會處理年代衛星綜合台案中之決策過程方面

我國目前對於衛星電視頻道之管理是規範在廣電三法中（廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法），其中關於換照審議規定於衛星廣播電視法第5條以下及衛星廣播電視法施行細則，衛星廣播電視的執照有效期限為六年，在執照屆滿前的六個月應向主管機關申請換照，換照時會先經由衛星廣播電視事業審

查委員所組成的衛星廣播電視事業審查委員會審查，除審核其申請書及營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運計畫執行情形之評鑑結果及改正情形，二、違反本法之紀錄，三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄，四、對於訂戶紛爭之處理。衛星廣播電視事業審查委員會本身為諮詢的性質，作出決議後向通傳會委員會議建議，由通傳會委員會決定是否給予換照。但此次的爭議點在於，通傳會認為年代衛星綜合台是處於換照觀察期，而年代衛星綜合台方面則認為通傳會已給予新照，所以通傳會的處分是撤照處分，也成為雙方最大的爭論點。

## 壹、衛星廣播電視事業審查委員之專業性方面

依受訪的官方人員表示，衛星廣播電視事業審查委員會大部分為外部學者專家與公民團體的代表，只有少部分是通傳會內部的人員，而內部人員組成以營運管理處及傳播內容處這兩個與評鑑及換照有關的人員為主，在專業性上大致沒有問題，而後續通傳會委員會根據審查委員會之決議作出行政處分，通傳會委員目前組成多為學有專精的學者專家，在專業判斷上應無疑問，但如筆者之前所述，審查委員會之委員組成是否足以代表社會多元意見，因為此次委員名單未對外公開，也會造成外界難以檢視。

「諮詢委員會我們還不是自己做，還有找一些外面的學者專家然後去按照一個專業作判斷，… (0-1)」

「諮詢委員會是由我們主委來選聘諮詢委員，名單可能會有三個部分，一個是學者專家、一個是公民團體、第三個就是主管機關的代表，主管機關的代表就只有兩位，由我們營運管理處跟傳播內容處大概會有跟評鑑跟換照有關的，那我們主委勾選後在組成審查委員會，那裡面大多數都是學者專家及公民團體，學者專家佔大多數，那公民團體也是有代表，大概是這樣子… (0-2)」

## 貳、衛星廣播電視事業審查委員之獨立性方面

一、學者專家與公民團體方面認為：

由於現行換照衛星廣播電視事業審查委員會的名單並不對外公開，除了審議委員能否代表多元意見外界難以得知外（S-2），其次就是不公開仍然有些利害關係人或者業者可以從旁得知，並可能在審議的過程中去影響審議委員（G-2），因此在獨立性方面可能會有疑慮。

「我想不管是有線電視審議委員會或者是 NCC 下設的叫做節目與廣告諮詢委員會找一些外部專家或公民團體的代表……針對不同個案的審議一定會有不同意見嘛，這個 deliberation 的過程也沒有公開，那就變成說可能會是一個白手套或者是沒有辦法被看到……有一些已經是好幾屆了，他的任期一年兩年就會換一些人這樣，我們私底下打聽是可以問出說委員會是大概哪些人，但是他這個名單 NCC 是不公開的，他的理由就是說公開怕會造成這些諮詢委員的不便…(S-2)。」

「像二〇〇五年我當審照委員的時候，那時名單還沒有公開就有業者來找我吃飯也主動跟我講說有研究案要給我做，那我當然不會去吃那個飯也不會去接那個研究案，所以公開也有風險他除了隱私不保外還有利誘、還有威脅…(G-2)。」

## 二、通傳會官方人員認為：

衛星廣播電視事業審查委員會僅為諮詢的性質且只為內部的程序決定，等通傳會委員會作出決定再公開即可，如此作法也符合法令規範，並且須考量到審查委員的個人隱私，另外業者也可以申請相關資料的閱卷，所以並不會有這方面的問題。

「按照政府資訊公開法其中不知道第幾條，因為這是我們內部作成決定的當然是不公開，就好像是法官在審議時三個加陪審團或者五個人的，他們內部都會作一個討論的意見嘛那個是不公開的，不過未來我們有在思考啦，我們將整體的名單公告，但是在個案審查是不公開的，因為第一個如果我公開有時候我們的這個社會滿不理性的，那他認為是對自己不利有時候會去用那種人身攻擊，我們這些專業的人會受到一些攻擊，但是他其實真的是很公平…(O-1)」

本文認為衛星廣播電視事業審查委員會的諮詢委員如果可以由主任委員去勾選遴聘，就某一個程度來說，選擇時就可能反應出主管機關的監理媒體態度（如市場走向或改革走向）；其次，公民的意見也難以在審議過程進入諮詢委員會讓

咨詢委員參考。不過，若名單公開的確也涉及到審查委員的隱私問題，官方人員表示未來的可能作法是全體名單公開，但在個案審理時挑選的審查委員則不公開；學者專家認為通傳會在聘請審查委員時候就可以先告知審查委員名單是會被公開的（S-2），不過這樣的作法是否有可能降低外界擔任審查委員的意願，主管機關可能還需思考如何才是兩全其美的作法。

## 參、通傳會在此個案中有無選擇其他處分的可能性方面

在此個案中，撤照或不予換照的處分將對一個電視台造成重大的損失，除了原本的營運受波及外，電視台員工的生計也會受到影響。一般來說，撤照或不予換照應該是媒體監理的最後手段，在該個案中通傳會是否能以其他處分代替可能，其他處分是否能促使違規的頻道業者達到改進的目的？

### 一、公民團體方面認為：

以台灣過去來說換照只是一種形式，很少有電視台發生過換照未通過的情形，且依過往的經驗來說，附附款的換照條件往往對於違規的電視台嚇阻成效不佳，違規的情形再次出現的比例還是很高（G-1），另一位受訪的公民團體代表則認為通傳會一開始以附帶附款的方式讓年代衛星綜合台換照是爲了避免直接不予換照的爭議，但沒想到帶來的爭議卻更大，因爲執照未到期前就應該就先前多次的重大違規先處以停播的處分，這次事件通傳會可能在適法性上不會有問題，但在政策工具的選擇上則有改進的空間。

「因為不予換照跟撤照我覺得是文字遊戲啦，……嗯，那因為過去台灣長期以來都認為換照幾乎都是有換必過，我們過去呢因為媒體的強大輿論壓力，過去不管是新聞局的時代或者是 NCC 的時代很少說換照沒有過的，頂多是有個附附款的條件，所以都會讓它過關，所以你剛剛說是不是附附款的條件以後他們就會有所改善，我從事實面上來推斷是作不到的…(G-1)」

「NCC 一開始也是想避免爭議嘛，所以 NCC 在時間到就應該去執行換照或是撤照的一個規定，因爲他沒有立刻作，所以他是希望透過人情的方式來促請業者改善，可是說實在就一個就法論法的角度來講這其實並不應該，因爲所有的警告、提示都應該在到期前就去做的，可是比較有趣的是

行政機關常常會有這種附帶決議或是附款的方式去給業者改善，這在某種程度來說也是想沖淡事件所帶來的衝擊……，如果按照行政程序上面來說你被罰個幾次可能就被停播個幾天，如果你那時候就去作這件事情那爭議就比較少（G-2）」

## 二、學者專家方面認為：

通傳會行政程序上的確有瑕疵，通傳會認為是換照不許可，但年代方面則認為這是已取得新照，因此有違規的情形應該有警告、罰鍰、停播等的程序後才是撤照，造成了主管機關與業者間就裁處部分沒有共識而各說各話的情形。受訪的學者專家認為在執照到期時，通傳會就應該從以前的評鑑及違規紀錄來決定是否要准予電視台換照，而不是在給予一個類似附解除條件的換照觀察期（S-1），另一位學者專家也認為既然該電視台先前的違規次數已經那麼多了，在未到換照期限前通傳會就可處以停播甚至直接撤照的處分，而非再給予觀察期，如此會讓外界認為標準不明確（S-2）。

「我的理解就是說我是換照不許可，你已經在換照了，你繼續給我違法我就直接撤照。所以 NCC 為什麼要咬住說這不是新照是換照不許可，可是換照不許可我的理解是 NCC 這部分在中間這部份有點問題是，他應該要換照，你應該要決定給或不給了，你為什麼要給他一個 grace period，所以你一段期間內未犯我就正式給你執照，那現在的爭議是說，那這段期間到底是算新照還是在換照過程中？那 NCC 的解釋是他在換照過程中隨時違反我就把你撤掉，如果照年代的說法是你已經給我新照了，只是新照這一年我不能作什麼，那如果這個是新照應該就要有處分啊什麼什麼的那些程序，所以這個是他們兩者間沒有辦法有共識的地方…(S-1)」

「國外的作法就是說，業者應該要有一個換照預期，他如果平日決策明確、法令完備就應該給予警告甚至就停播了，而不是到了換照時或是事後才任意性的給予觀察期，在這麼多節目廣告化的電視台裡面用殺一儆百、殺雞儆猴的方式來執行這個監理的作業…，除非是重大突發性的事件要不然他都應該這種裁罰的程序累積逐步的升級，他被警告跟罰鍰是有但是沒有使用停播的情況下，沒有在換照之前給予明確的改善要求讓業者了解到作不到就沒有新照的這種訊息，明顯的跳過停播處分的這一關…（S-2）」

## 三、通傳會官方人員認為：

在訪談過程中，官方人員有解釋因為在通傳會的認定中，屬於週期性的換照監理，在法律效果的選擇上只有准與不准。年代衛星電視台過去的違規情形非常嚴重且審查委員會也是建議不予換照，但是通傳會委員會因為考量到媒體產業的經營困難，所以才會讓年代衛星電視台給予附停止條件的換照。

「我們的監理有兩個，一個叫作日常監理一個叫作週期的監理，……所以有平常跟週期，有人刻意去把他模糊了，他把平常跟週期監理混在一起，今天這個案子是週期監理他是剛好六年執照期滿，那一天我們的內部評鑑諮詢委員會是建議不給他換照，他在六年來的違規四十九次被核處了一千六百多萬，那表示說他的違規已經非常嚴重了，……我們不是說六年才檢視一次這中間兩年都會評鑑就好像學校評鑑一樣，他在第二次的時候就都告訴他你違規太多，針對這種節目外賣要改善，結果兩年後他根本沒改善還是這麼多，所以在週期監理的時候我們作了一個決定認為不能再給他執照了……NCC 的委員會等於就好像說我已經仁至義盡了，最後我們就是說這個執照失效… (0-1)」

「年代這個基本上是進入期末的審查，期末審查的法律效果基本上是通過跟不通過，沒有其他的選擇就只有過跟不過，我們依照行政程序法第 105 條，作授益性的這種行政處分，得依我們的目的來作附款，委員會在做討論時候看他這一次送過來的營運計畫看起來是還 OK，但是過去的很有問題所以才附解除條件，整個是這樣的思維啦，因此沒有其他的可能性。諮詢委員會也是建議不讓他過，他們審理發現剛剛所講的就是很明確不給他過，那 NCC 的委員會議考慮到說頻道業者的經營取得執照來經營這樣的特許行業，不輕言就等於給他關台啦… (0-2)」

至於年代衛星綜合台在 2010 年在 7 月 15 日被通傳會告知其執照失效時，卻仍繼續播出至 2010 年底部分，官方人員的說法是因為 2010 年 6 月至 8 月 1 日期間適逢一半的新舊委員交替有行政程序上的問題，年代部分也因為向行政院提起訴願，所以才會有時間上的落差。

「你要知道他剛好在那個違規的期間，我們的委員換了一批人就好像法官在作審判一樣，因為我們是委員制嘛那後來有四個委員換走了，又再換四個委員進來，……那剛好作一個交替，我們剛好在這個期間啦，這是第一個原因。另外一個他原來的核處的不是說他不能再違規嗎？其他兩次他提起訴願嘛，那個訴願的決定是在剛好九月還是十月作出的決定嘛，那表示行政院都不認為

說他有理由都不受理嘛，等於是至少在訴願的時候告一段落了，那 OK 表示你在留校察看的違規證據確鑿，因為我們公務人員對他有沒有違規要有一個強力的證據，那現在行政院已經作成決定不受理，所以時間點剛好重疊，等於是我們在那段期間… (0-1)」

## 肆、通傳會在處理年代衛星綜合台案之公開、透明度方面

在此個案上媒體與立法委員批評通傳會最猛烈的是整個程序不夠透明公開，衛星電視公會執行長也上年代集團的新聞台節目痛批通傳會執法不公<sup>39</sup>，加上那段期間，各新聞台一再播放相關新聞說通傳會黑箱作業，使得輿論大多偏向年代方面。在訪談過程中，筆者就這部份訪問受訪者，卻有兩種不同的看法：

### 一、公開、透明方面符合正當程序即可

有認為只要通傳會找了外部專家及公民團體組成衛星電視審議諮詢委員會最後經由通傳會委員會決議，就算在形式上符合公開、透明的程序了，採這些看法的受訪者認為，通傳會在選擇審議委員及整個審議的過程如果所有的程序都對外界公開在施行上也會有困難，但是如果審議委員會作成的決定，通傳會委員會沒有作任何的意見表達就否決則可能有問題，在此個案上，諮詢委員會是建議不予換照而通傳會一開始是採附帶條款的方式換照，最後在年代衛星電視綜合台再次違規後才決議收回執照。

「如果有一個衛星電視審議委員會，有一個 NCC 委員會，那這應該已經作到了公開嘛，因為他所謂的公開透明並不是每一件事都要像全國民眾公布……，行政機關理論上他就已經要接受立法院的監督了，他也組成了一個專業的諮詢委員會叫衛星電視審議委員會，那我覺得這樣已經有作到了啦，因為你不可能每一個細節都跟誰講要公布在 NCC 的網站嘛，可是這個過程要不要公開除非他有違法…(S-1)」

「即使你找了外面的審議委員，你也不可能全民投票說誰當審議委員，或者是說審議委員還要經

---

<sup>39</sup> 自由電子報 (2010)。違規電視台多 衛星電視公會：執法不公，2011 年 4 月 15 日取自：<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=445802>。

過國會同意，那是不可能的而且沒有必要，那某種程度就要去信任行政機關…(G-2)」

## 二、除了形式符合公開、透明原則外審議過程也必須公開、透明

也有受訪者認為，通傳會在審核換照的過程中，應該多開公聽會並將與電視台業者的之前的互動事實公布以昭公信，審議的過程是否符合公共利益應該讓外界知悉。換言之，除了形式與程序的公開、透明外，在實質上也必須符合公開、透明的原則。如受訪者 S-2 表示，過去參與換照時評鑑時門檻為需三分之二委員同意換照才能通過，此標準為主管機關所訂，雖然這次的作法如何外界不得而知，所以審議過程有必要更為公開。但這部分又會涉及之前所說的，審議委員的名單是否公開及如何公開的問題，目前仍未有具體的作法。

「如果說委員都來自於學界的話，他們就應該廣納各界的一些看法，所以應該是要時時舉辦公聽會…(G-1)」

「涉及到重大的商業利益或是說可能是政治上的一些利益時，他所作出來的一些審議也許就沒有辦法符合公共利益或者是符合眾利性的這種要求，所以我覺得無論是他們對於跟業者之間的這種互動事實上都應該要作成一些公開的資料，比方說在換照之前他就已經公開行文或者是已經先跟業者協商具體改善的程度，否則會不換照……，未來的程序時間要更長而且初審複審的結果應該都要公開，而且還要徵求外界的一些意見，而且有讓業者有公開答辯或提出改善的作法，決審是對這些沒有通過的案件作逐案簡單討論、然後提各自想法，決議時不記名，不記名的投票又要三分之二通過，其實我也搞不清楚為什麼是三分之二，那些諮詢委員也都是諮詢性質，開個會就要走了投完票也不能再討論，或者有一些意見，然後就交給主管機關作最後的決定…(S-2)」

通傳會官方人員則認為因為是使用具最後手段性的不予換照，所以業者在批評黑箱作業只是單方的卸責之詞。不過，官方受訪者也承認通傳會在論述的過程必須再加強以減少外界的誤解，並指出未來將有撤換分流的新作法，衛星電視頻道兩年違規核處紀錄達一千萬，將處以停播三天到三個月，一年內如果停播達三次就執行撤照處分，而不是等到換照時在給予不換照，採這個作法或許可以回應學者專家與公民團體的要求外，但是能否可以減少週期監理時，降低業者對不利益處分的抗拒心態，則有待後續觀察 (O-1)。在法律適用上，通傳會據以監理管

制媒體的法律，大部分都是在通傳會成立以前就已經修訂完成，許多撤、換照的新作法無法落實乃是礙於法令規定，應就當今現實情況有提出相關法律修正案之必要。

「今天我們再怎麼樣的公聽公聽縱使是先經過聽證，但我今天用的是殺手鐮都會有人講話，我今天開了五六場公聽會最後還是要作決定啦，我這個決定當然論述過程要加強，……他馬上又來一堆理由啦，你們之前核處太多啦你們不要那麼多高密度的監理啊，我們對言論的標準不一致啊，但是不要忘了我們所有的法規都是不確定的法律概念……在這個案子的前一年去年的七月一號開始我們就訂了一個撤換分流，以後衛星頻道兩年違規核處紀錄達一千萬我們就可以請你停播三天到三個月，那一年內如果被停播三次我就可以把你的 license 撤掉，那這種就是在真正的懲治那一些勸告、指導完全不聽不斷違規的，那要讓他有一個一種退場機制(0-1)」

「廣電三法、電信法、還有基本法都是在 NCC 成立之前訂的法規啦，所以 NCC 一成立之後當然所有的換照也好、或者說日常監理、平時監理全部都是過去訂下來的法令跟規範啦，所以事實上很多的委員對於說評鑑換照都有想要改革的想法，但是這些都必須要透過修法，以現況 maybe 有 FCC 的、有 Ofcom 的相關值得來借鏡的，或者說來學習的很多都會 touch 到現有法規我們沒辦法完全比照，有一些是要看國情啦確實跟我們不大一樣，所以我僅能說事實上 NCC 成立之後大部份的法規都沒有真正變動，在依法行政的原則之下 NCC 只能就現行法律的規定來辦理這些撤換照的作業，如果讓我們有修法的可能性可能就會有不同的作法啦。(0-2)」

## 伍、英、美的通訊傳播管理機關在撤、換照監理方面

我國之通訊傳播管制機關體制大多是學習英、美兩個先進國家，但是這兩個國家在撤、換照上面卻鮮少發生像我國在 2005 年與 2010 年的爭議。就這部分，筆者詢問受訪者是否先進國家有具體受訪者可供通傳會參考後，歸納如下：

### 一、英國 Ofcom 部分

英國的 Ofcom 對媒體的七大管理原則第一項就是「Ofcom 依國家政策制定清楚敘明、可受公開檢驗的年度計畫，並依此執行」，其他還有包括介入管理時，

其過程和結果皆遵循「有明顯事實基礎」( evidence-based )、「適當性」( proportionate )、「一致性」( consistent )、「可計算性」( accountable )、及「透明性」( transparent )等原則，還有推出管制措施之前，廣泛徵詢相關利害關係人 ( stakeholders ) 等有關確保透明度的作法。七大管理原則並非只是用來宣示用的，也有相關作法明確公布於 Ofcom 的官方網站上<sup>40</sup>，並且設有使用者意見論壇<sup>41</sup>，各種意見與會議資料均清楚公開，受訪者認為通傳會的網站設計過於凌亂且各項核處資訊難以查詢 ( G-1 )，經筆者查閱通傳會的網站的確有此情形；另外，通傳會也缺乏像 Ofcom 的公民論壇設計，無法夠過網路的便捷方式去公開討論與作意見交流。

「英國的 Ofcom，就任何申請案的進度、政策方向與法令規章全部都透明的，你可以在網站上面，甚至於他們當時在推數位化的時候他們有非常多的點可以讓一般民眾方便去查詢，你有沒有去看過 NCC 的網站？那你覺得 NCC 的網站 user friendly 嗎？我光要找一個之前他們到底處罰了那些節目，我大概花了二十分鐘不得其門而入，後來我好不容易找到以後，因為我文章寫好了我交給人家，我用同樣的方式告訴人家，人家怎樣找也找不到我找的是什麼東西，所以 NCC 號稱是國內對於通訊、傳播的最高機關囉，那你們在做網站是這樣不 user friendly，讓人家沒有辦法去找到你是怎樣核處的、你核處的那一些節目，你還讓使用者覺得相當的不方便，所以我覺得他們在公開透明的部分是倍受批評的… ( G-1 )」

「我曾經去拜訪過英國 Ofcom，問他們說是不是也把民眾的意見涵納進來，他們說對，我說那是不是有公聽會，他告訴我說會盡量的去聽取民眾的意見 ( S-1 )」

「英國的 Ofcom 程序盡可能公開透明能夠盡可能讓開放廣義的公民參與，而不是少數的這個諮詢委員會這種而且是不公開的，如果已經有一些既定的程序而且有達到所謂的公開透明程度，不被換照的業者他可能有很多的那種狀況，那他就比較不會無線上網到這種政治打壓啊或是其他的一些狀況，能夠建立整個換照的機制，並逐步建立這個機制的公信力，讓少數真正沒有辦法換照的頻道也不會覺得很冤枉，如果說在徵求公眾意見的過程他對於公民團體提出來的各種改善要求拒絕回應，或者是說他拒絕改善那麼主管機關或是諮詢委員會這樣的一個機制就可以去作一個中立的仲裁… ( S-2 )」

<sup>40</sup> Ofcom 官網，[http://www.ofcom.org.uk/about/csg/ofcom\\_board/](http://www.ofcom.org.uk/about/csg/ofcom_board/)。

<sup>41</sup> <http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/committees/communications-consumer-panel/>，檢閱日期 2011/4/16。

## 二、美國 FCC 方面

相較於英國對媒體積極管理與著重公民參與，美國在媒體方面是採較為放任及尊重市場的態度，例如前 FCC 主席 Fowler 就認為頻道的稀有性與重大影響理論不能作為國家管制媒體的理由，人員應該認為廣電媒體是一種經濟活動以滿足消費者喜好為目的，大眾感到有興趣的市場會去調節公共利益（Fowler & Brenner, 1982），另一位曾任 FCC 主席的 Powell 亦嘗言，讓市場發揮力量就能服務公共利益（McChesney, 2004），過去數十年來的超過一萬次的換照中只有一百四十九個廣播電視電台未能成功獲得換照（羅世宏，2007），但這並不表示美 FCC 對於媒體完全放任，在八年的換照期限到了，會要求業者提出過往履踐公共利益的紀錄來換取換照，並且納入公民意見作為換照參考的重要因素。

「像換照或者併購案把一些資料及各方的意見都放在網站上，而且各方還可以相互回應特別是如果業者面對某些公民團體或者個別的公民提出來的一些質疑所舉出來的具體事證，他也可以作公開的回應及解釋甚至於說承諾改善的一些措施，那這樣其實主管機關是站在一個調和者的角色，而去讓這些 stakeholder 能夠達到溝通的目的，也不一定公民團體就一定會否定換照，而是變成定期的檢驗他的表現…（S-2）」

「美國 FCC 在換執照的時候他們其實會召開像聽眾會或公聽會，這個部分在台灣不能說沒有但是是比較少的…（G-2）」

「FCC 對於一些這些特定目的事業的執照往往在執照到了的時候會有一些開聽證這樣的程序，他認為要讓這樣的執照特許應該要有一些公共的辯論或者是公共聽證的程序來看說要不要給這張執照…（O-2）」

除英、美的公民參與與資訊公開方面，有受訪者提出在換照過程中引進審議式民主（G-1、S-1），但提出的受訪者認為在我國何謂公民團體與所謂的社會的公正人士立場經常會受到外界質疑，但主管機關必須想辦法克服也應該可以克服（S-1）。

「比如說審議式民主，審議式民主是應該被引進到台灣，審議式民主的所須的各種成本比較高，但可以提高監理的公信力…(G-1)」

「我一直都贊成啊……當然 NCC 內部有一些思考是說，那誰是公民團體？誰才是社會公正人士？在台灣這個永遠沒辦法解決，但是我覺得至少公聽或審議式民主這都是一個好的方向，至少他要去克服嘛…，你願意走審議式民主、公聽會那一定有一些困境就包括我剛剛講的代表性的問題。我今天敢去那邊受 NCC 邀請被說在幫 NCC 擦脂抹粉，我就要公開接受批評啊，作為學者也會被公開批判啊…(S-1)」

受訪者認為從英、美的過往的撤、換照經驗來看具有部分審議式民主的精神，審議式民主 (deliberative democracy) 乃是由公民藉由參與政策討論來實踐「實質民主」 (substantive democracy) 的呼聲驟起，一般認為，公民審議的過程，可以提升公民對於公共政策的相關資訊的認知，增加公民對於公共政策的關心與投注，進而相互改變原本各自的政策偏好，如此能夠造就以「社會建構真實」 (socially constructed reality) 的「強健民主」 (strong democracy) 然而，這種對審議式民主的期待，卻因為審議機制運作的高額成本，讓許多相關單位望之卻步，使審議民主的理念與實務產生落差，這也成為推動審議式民主，實務上一個不得不面對的課題 (陳敦源等，2008：51)。審議式民主的確在施行上有其困境存在，筆者認為由於我國的民主化時間相較於歐美先進民主國家為短，參與審議過程人員或團體的代表性可能會被社會上某部分群體所質疑，但是審議式民主的過程能使民眾更了解公共事務的本質，提升決策的品質，也可預防媒體或業者操作輿論，在權衡利害得失下，仍是一個值得嘗試的方法。另外，在公聽會的公告程序上也應該更完備使參與者有足夠的準備時間，除了受邀的團體外，也不應排斥有意參與的公民或團體 (G-2)，通傳會可主動提供公聽會議題的相關資料、資訊，讓公聽會真正發揮審議的功能。

「我自己被邀請或者參與 NCC 的公聽會時候會有一些不舒服的地方，第一個就是你剛提到的那些，他找的團體都是比較保守或立場較近的，第二個就是說他所謂公告或邀請的程序是非常短暫的，可能在四天前才發一個訊息給我或是給基金會說我們要開公聽會你們要不要派人參加，他們可能覺得我們閒閒沒事都在準備參加公聽會，所以我們有時候可能沒有太多時間去準備，那沒有準備我們就不參加，所以那個公告的程序以及參加的資格，NCC 當然可以主動找一些團體來可是他不可以去排斥想要參加的團體，而且這個程序應該主動去告知…(G-2)」

## 第四節 通傳會訴願管轄方面

本節探討的是通傳會行政處分之訴願管轄是否會影響通傳會之獨立性與專業性，有關通傳會之訴願管轄爭議本文已於第二章部份有詳細說明，雖然本案的大禾多媒體公司向行政院提起訴願後，已於 2011 年 3 月 16 日遭行政院訴願審議委員會駁回，目前在立法院審議之通傳會組織法草案第 15 條規定：「對本會之行政處分不服者，應直接提起行政訴訟。」免除了訴願程序。學說上對於行政院是否可為通傳會的訴願管轄機關支持與反對的意見都有，因此這部份乃是針對受訪者對於通傳會訴願管轄的看法作整理，並訪問通傳會官方人員在實務運作的情況。

### 壹、 通傳會之訴願管轄機關為行政院是否會影響其獨立性方面

#### 一、認為可由行政院管轄：

認為通傳會之訴願仍可由行政院管轄者認為，現行法律規定與決議如果是由行政院管轄，那照法律規範就無不可，而且訴願後仍可循司法途徑尋求救濟（G-1）。因為若由通傳會自設訴願委員會的話，可能有「球員兼裁判」的問題，那訴願的作用與公平能否發揮就不一定了，如本文第二章文獻探討關於通傳會自設訴願審議委員會部分，確有發現大部分的訴願決定都維持原處分。

「我覺得當然被裁罰應該有個訴願的管道，這個是應當有的，那不管是行政院的訴願委員會或是後續行政法院作出來的判決，法律是正義的最後一道防線……那今天，如果這些媒體曾經發生過「節目廣告化」這樣的問題存在，而我們的目前法律又明確規定這個是有些方法可以處理的話，那訴願出來的結果應該就照走不是嗎？…（G-1）」

「問題是有一個狀況就是獨立機關跟業主之間發生了爭議，在由獨立機關本身去作訴願，他本身就是當事人了會不會有這個問題，那他自設訴願委員會會是一個公正的第三者嗎？對不對？也就是爭議的兩造外的角色啦…（G-2）」

#### 二、認為應由通傳會自行審理人民訴願案件

認為通傳會之訴願管轄應由通傳會自行處理者認為，英、美兩國海洋法系的通訊傳播管制機關雖然沒有訴願的設計，但是人民或業者如果對主管機關的處分不服，可以申請 Reconsideration，Reconsideration 有點類似訴願程序。採這一種看法者認為如果行政院可以撤銷通傳會的決定，造成決定前還必須揣摩上級機關的決定，決定後上級機關又可以撤銷其決定，在個案的判斷上會綁手綁腳，也會使獨立機關的獨立性受到減損。另一方面，反對免除訴願程序的原因是，司法程序遠較行政程序擅長，也不是所有業者不服的案件都需要走到司法程序，某些影響較小的行政處分，可能經由訴願後相對人接受了，毋需進入司法爭訟也可以疏減訟源。

「我個人是覺得如果參照 Ofcom 或是 FCC 的話，業者本來在接到 NCC 的行政處分他們應該都有訴願的權利，但是在國外的操作他是申請 Reconsideration 請他重新考慮嘛，NCC 在重新考慮的過程中他可以設立自己的訴願委員會最後決定說是不是要維持原來的這個處分，那我覺得在我們獨立機關這個機制還沒有很穩定成熟發展之前，其實這麼快的就不讓他有訴願管轄權直接由上級行政機關可以撤銷他的行政處分的話，那其實在實質效果上面可能就會影響獨立機關專業的運作，比如說他要做一個處分之前還要去揣摩說行政院訴願委員會會不會撤銷他的決定…那事前的指導如果沒有那事後透過行政院的訴願委員會可以直接撤銷他的行政處分的話那等於也是一種事後的指導，那可能也會影響日後其他個案的審理……我覺得有訴願並留在 NCC 是好的，如果完全沒有訴願的途徑的話那法院會很忙。而且我們可能也缺乏這種通訊傳播專業的法庭，所以法院一方面他可能曠日廢時，另一方面所有的案子都到行政法院去處理未必是有利於業者或公共利益的，當然啦無論如何最後還有要以司法機關裁判為準啦，但是不是每一個案子不是每一個業者不服的案子都要走到司法機關（S-2）」

### 三、認為應免除訴願程序，直接提起行政訴訟

採這種看法的受訪者，以通傳會官方人員為主，認為應該免除訴願程序的理由除了獨立機關的獨立性會受到行政院的影響外，也舉例過去通傳會有一屆委員認為行政院不應該撤銷通傳會的行政處分而向行政院抗命，甚至差點引發政治風暴，故選擇最終與行政院妥協（O-1），而獨立機關的行政處分應該是最終的，應該參酌國外法制由司法機關來審查獨立機關的行政處分即可（O-2）。受訪者也認為最高法院作這樣的決議，除了依法條原意解釋外，一方面也是行政法院恐怕增加自身的訴訟案件。

在訪談中，通傳會受訪者也告知筆者，立法院審查後已刪除通傳會免除訴願程序的部分，受訪者表示並非立法院不支持通傳會自行審理訴願或免除訴願程序，而是因行政院法務部及研究發展考核委員會認為不適合在單一機關的組織法來規範訴願程序，而應該在行政程序法或訴願法中規範，因為我國目前除了通傳會外，尚有公平會與中選會兩個獨立機關，我國訴願法自 2000 年修正後已逾十年，確有諸多不符時宜之處，比較另人擔心的是我國立法院議事效率一向不彰，立法延宕的情況時常為外界所詬病，行政機關在依法行政的拘束下，在法律修改前仍是由行政院來審議獨立機關的訴願案件，是否會發生如同中廣案時，行政院一再變更通傳會的處分的情形，讓獨立機關的獨立性受到挑戰？

「免除訴願程序這個在我們的組織法已經放進去了，組織法已經在立法院開過第一次的審查會，最後這部分是沒有放進去，不過沒有放進去的理由不是表示立法院不支持我們獨立管制機關是由我們自己來訴願，或者是不要有訴願程序直接跟行政法院提起訴訟而是包括法務部跟研考會認為說因為組織法不宜去規定行政救濟的程序，他們認為說組織法只是規定組織的規定，他們認為說我們獨立管制機關 NCC，因為獨立管制機關包括 NCC、公平會跟中選會嘛他們也都會有這個問題，那將來這個問題是不是在訴願法、行政訴訟法去明白規定屬於獨立管制機關作成的處分是由他自己作成訴願決定，還是不提起訴願直接逕向行政法院提起訴訟，他們說這個問題不要在組織法去規定，應該放在…那時候討論行政救濟程序的時候再來通盤檢察，不過這個議題已經被拋出來，那當然未來這段期間我們委員會是希望能夠尊重我們獨立管制機關作的決定……為了這個我們之前一屆委員還跟行政院抗命啊，那時候就是說我們有民眾來訴願我們都不轉送到行政院去，後來因為就想說稍微妥協因為這樣一直鬧下去也不好，那行政院也說他理解但是這個還是要回到法的體制下來討論。最高法院的態度是說他希望行政救濟的程序來討論啦，那我們是希望這次就在組織法更改過來，因為行政法院也是怕案子直接到他們那邊會增加他的訟源啦。(0-1)」

「我覺得可能是會的，原因很簡單啦因為獨立機關應該是在行政的處分上就是最終的，如果說還有另一個行政機關可以來改變你，那基本上你的獨立性就會被打折，依現況來看假如說 NCC 的一些行政處分到了行政院之後，行政院可以給你撤銷然後做一個改變，獨立性就受影響沒錯，所以大部分各國在獨立機關的所謂訴願管轄的設計上，不是由獨立機關自己來設訴願委員會不然就是司法的訴訟案件循司法救濟啦，獨立機關就是最終的行政處分機關啦，一般設計應該是這樣子啦，但是我們國家在這部份可能還要在累積一些討論跟共識，不然常態不應該是這樣子，獨立性會受影響…(0-2)」

## 貳、 通傳會之訴願管轄機關為行政院是否會影響其專業性方面

採行政院訴願審議委員會可能會影響通傳會之專業性判斷的看法，均是認為通傳會之訴願應由通傳會自行審理或免除訴願程序的受訪者，其理由是行政院的訴願審議委員會在專業資訊取得與判斷上不如擁有眾多技術官僚與專業人員的通傳會（S-2、O-2）。其次，行政院的訴願審議委員會組成多為行政法學的專家、學者，受訪者認為現行由行政院審議人民向通傳會之訴願，應該只就適法性來審查為當，在修法前的這段期間在妥適性方面應多尊重通傳會的專業判斷（O-1）。據此而論，在願管轄的看法上，通傳會能否後續維持專業判斷必須架構在能否掌握訴願管轄權上。

「那行政訴願委員會可能沒有足夠的專業資訊去作這個個案的審查，……因為涉及到專業性跟政治還有龐大的商業利益……，我覺得有訴願並留在 NCC 是好的，如果完全沒有訴願的途徑的話那法院會很忙。而且我們可能也缺乏這種通訊傳播專業的法庭…（S-2）」

「當然未來這段期間我們委員會是希望能夠尊重我們獨立管制機關作的決定，因為我們是七個專業的委員作出來的決定了，那為什麼行政院還要再去從他的妥適性來表示意見，那如果違法性的話本來就可以到行政法院來處理了嘛，我們是堅持要這樣啦……，行政院也不見得有辦法去審查我們的專業判斷，這也就是為什麼到現在為止我們委員都希望……，行政院他裡面的訴願委員很多都是行政法學的專家啦，有一些我也都認識的學者，那他們會從行政法的一些程序啦不過我會覺得訴願他做的決定還包括妥當性跟違法性都可以來撤銷，我們只是希望行政院能不能多尊重一下 NCC，在目前這段期間頂多只就違法性來表達看法（O-1）」

「如果說 NCC 在通訊傳播的專業性在跟行政院的訴願委員會的專業性來看喔，當然 NCC 他代表獨立的行政組織不像一般司法獨立的組織，他畢竟還是行政機關，行政機關有一個特色喔就是有頭有身有手腳，所以他在處理事情的時候事實上是完整的行政組織，我們跟其他部會一樣在行政處分上可以做到非常的嚴密就是說我們人夠資源夠，像行政院這樣成立一個訴願委員會誰當他的秘書啊誰能提供他能夠作決策的一些資料跟資訊，可能都是一個 question，但是 NCC 不是，我們等於說委員會在作決策時可以透過我們非常多的事務官來蒐集讓他們能夠作出理性判斷決策的資訊與相關案情的分析，並且考量到各個面向並且非常完整，以這樣子來看待喔當然行政院的訴

願委員會的專業性要駕凌超過 NCC 幾乎不太可能，如果可以的話 NCC 不必存在了，那這樣代表這個機關是不夠專業還有一個比你更專業，那邏輯上就會變成這樣子的思維啦，所以在專業性上面我相信 NCC 會比一個所謂行政院架構的一個訴願審議委員會來處理相關案子專業性會更強… (0-2)」

## 第五節 通傳會組織人事權方面

### 壹、大法官會議釋字 613 號後的演變

有關大法官會議釋字 613 號的爭議內容，本文已於第二章文獻檢閱中探討論及，在此不在贅述，只就此號解釋後相關法條的修正作分析。在大法官們認為第一屆通傳會委員的產生方式違反權力分立與責任政治的原則後，通傳會委員的產生方式也從立法權任命模式改成行政權與立法權共同任命模式<sup>42</sup>，但在正、副主委的產生方式由委員互選並未違反憲法第 56 條的規定。由於首屆委員的編制多達十三人，相較於英國 Ofcom 的九人與美國 FCC 的五人，在我國人口數遠不如英、美兩國的情況下，自第二屆起已改成七人。違憲的組織法第 4 條部分，修正為：「由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。」修正條文將委員依政黨比例產生方式刪除、將立法院成立之審查委員會刪除、賦予行政院長提名權、維持正、副主委由委員互選，並自第一次修正後不分屆次。

通傳會組織法修正草案中，有關正、副主委的產生方式，現任委員間也有不同意見，委員蘇蘅、張時中、魏學文、劉崇堅主張由現行互選改為由行政院長直接提名後經立法院同意，委員陳正倉、鍾起惠、翁曉玲則主張維持原案，反對由行政院長直接提名正副主委的委員認為，由行政院長直接提名正副主委的前提是通傳會必須有政策決定權以及資源獎勵輔導權，否則依現況若只負責監理業務，由行政院長直接指名指派的做法並不恰當，認為應維持原案(即正、副主委由委員互選)，三位反對的委員因此提出不同意見書，最後，通

---

<sup>42</sup> 請參閱本文第二章第三節。

傳會最後以甲、乙<sup>43</sup>兩案並陳的方式送行政院定奪。執政黨的立法委員也提出了通傳會正副主委由行政院長提名，經立法院同意的修法草案，提案的立法委員認為如此修法後可避免通傳會委員間出現派系或分裂的現象，有助於行政效率的提升，但在野黨則不認同並強烈反對，因為如此一來，將使行政院的提名權更為明確。如此修正雖仍是維持行政權與立法權共同任命模式，因為人選還是需經由立法院同意後產生，故應不至於有第一屆通傳會委員產生的違憲問題。但是，一旦行政院掌握了通傳會的正、副主委提名權後，獨立機關是不是將會與政治產生不當的連結呢？以下，筆者將針對受訪者對於此部分的回答與意見做統整分析。

## 貳、 正副主委產生方式與獨立性之關係及可能產生的影響分析

### 一、 認為與獨立性無涉且無影響者

受訪者中僅有一名通傳會內部人員認為完全不會有所影響，因為還有其他的獨立性確保機制，第一、同一黨籍者不得超過委員總數二分之一，第二、委員會內部仍是合議制的型態，議事表決還是多數決，必須遵守議事規範，符合民主的精神，主委僅是通傳會的代表。第三，責任政治下，也必須為政策負起成敗的責任，因此由行政院長指定主委人選是符合責任政治的精神，受訪的官方人員向筆者表示可確定未來正副主委將改由行政院長提名後經立法院同意。

「這個已經確定了，獨立機關的獨立性完全不會受到影響啊，我想大家不會去質疑 FCC 的獨立性，別忘了 FCC 五個委員他要求其中同一個政黨不要超過一半，美國 FCC 的主委是經由總統直接提名經由國會通過，也就是說我們獨立管制機關內部是民主程序的，NCC 雖然是獨立管制機關但主委是一個機關的代表，而且還是在行政院的整個行政團隊裡面，只是說是獨立運作，行政院不對你作干涉，可是我 NCC 還是要跟衛生署、交通部、新聞局、勞委會作政策的溝通啊，我不可能

---

<sup>43</sup> 乙案之立法說明：鑒於本會所轄業務性質與中選會並不相同，且該會之委員多為兼任，兩會之組織法對於主委及副主委之產生方式是否須為一致性之規定，容有再行斟酌之餘地。復按本會之設立，其主要目的係為使政媒分離，以維護傳播事業之言論自由，如本會之主委及副主委係逕由行政院院長指定，而非由可展現民主精神極大化之委員互選方式產生，可能會予外界認為行政院將藉由指定主委、副主委之方式，進而影響委員會對於通訊傳播相關業務之決定（不論為政策或個案），從而導致獨立機關之獨立性遭受外界質疑，爰基於以上考量，故將維持現行規定列為乙案，案經委員會議充分討論後決定，一併陳報行政院審議，期能藉此彰顯攸關獨立機建構法制層面之核心議題。

完全自己蠻幹啊，那既然要溝通你這個主委難免就受到一點政治任命的這個，所謂的政治就是要協調溝通，你如果說這個主委是這些委員選出來不是行政院對你的信任，那未來行政院怎樣敢對你有一些期待，當然這個期待不是說指揮啦，像明年我們的這個數位轉換、數位進程對未來的國家的通訊傳播大的政策方向方針，除了跟交通部協調跟 NCI 協調跟經濟部協調以外，最後執行單位還是我們啊，所以說你還是整個團隊的一員嘛，所以說你這個首長頭腦這一個人當然還是用行政院長提名，因為我們委員都是要提名啊那行政院長就是說我提你們七個那其中哪一個我認為可以來當作 leader，提名完以後就交給國會啊，交國會通過那這樣國會的委員也可以預期嘛，那不然你們七個互選出來的首長跟國會的預期不一樣、落空，可是 NCC 還是要跟行政院跟國會都要互動的嘛，所以說這樣的方式並不影響獨立性，獨立性還是在內部的委員的作成決定的內部民主內部程序啦 (O-1)」

## 二、認為應維持原案且有影響者

除了上述受訪者外，其餘受訪人員均認為應維持原案：

### (一) 維持原案的理由

認為應維持原案者認為通傳會既然以合議制的型態設立，那麼正副主委的產生就應該由委員互選，如此才符合合議制的精神，認為執政黨的委員如此提案為過去威權時代的對新聞局控制的作法，違反獨立機關的建制精神 (G-1、G-2)，維持原案即便在實質上仍有可能受到政治性的不當干擾，但至少在形式上仍維持獨立機關的樣子 (S-1)。此外，維持委員互選外除了可有較大的獨立空性，也議事上各委員也較有可能提供其專業領域的看法，有助於多元意見的形成 (S-2、O-2)。

「這是一個合議制機關且是一個獨立機關，立法權或立法委員不應該存有過去那種時代的觀念要去控制它。如果 NCC 的委員能受到社會的信賴的話，委員間的互選是非常正當的，為什麼還要讓行政院長去作提名跟背書… (G-1)」

「我自己一直覺得 NCC 維持現在的互選，由行政院長提名立法院同意後委員互選多多少少還比較能維護 NCC 的獨立性，將來改成那個我不覺得他是一個獨立機關，even 就是說只有形式上是，台灣就是連形式都做不到嘛… (S-1)」

「如果我們讓委員可以互選的情況下可以讓 NCC 比較程度的來維持獨立性跟多元的空間，那至少他不會呈現出來是選主委的時候七票通過、選副主委的時候也是七票通過，如果選正副主委的時候可以有比較大的自主性、那在個案審理上面當然也可以就他的專業去判斷…(S-2)」

「主委是大家選出來的，他的權限跟所有的委員一樣大只是我來 handle 這個會議，這是比較能發揮票票等值跟多元性的設計啦，我們說多元價值的 balance 或者是說多元價值的討論…(O-2)」

「像青輔會他下面很多的委員嘛對不對，可是他主委是行政院長提名的，但他不是一個獨立機關啊。如果主委由行政院長提名他如何成為一個獨立機關？在一個委員會制的基礎上面這是一個很奇怪的東西啊，這是朱鳳芝提的嘛對不對？這可以說違反獨立機關的精神…(G-2)」

## (二) 可能產生的影響

受訪者表示通傳會不應該以甲、乙兩案併陳的方式讓行政院定奪，多數人都可預知行政院會選擇甲案(S-1)，獨立機關也不應該以行政效能為考量作為修法的藉口(G-1)。雖然主委在議案表決上只有一票，但主委有安排議程的權力，如果有政治力的不當介入就有可能影響國家整體通訊傳播政策的發展，正副主委非互選產生的另一個影響是委員間的權力、地位不對等關係造成大小委員之分，通訊傳播管制機關的應為民主鞏固為目的而設，受訪者以自身長期服務於通訊傳播管制機關的經驗來看，每位執政者都有掌控媒體的傾向(O-2)，如此修法是走回頭路的作法，從學者 Thatcher & Stone Sweet 分析獨立機關的特色來看：「其成員既非經人民直接選舉產生，也不由民選代表或民選首長直接管轄。」但修法後行政院長即有可能間接指揮通傳會的正副主委。

至於分立政府是否會造成正副主委在立法院行使同意權的時候刻意受國會多數黨杯葛，受訪者表示有這個可能，但是其指出更需擔心的是，在一致政府時，正副主委毋需經由互選下，可能會出現專業能力不足或領導能力不佳的人因為獲得行政院長的提名而擔任正副主委，而讓公眾對通訊傳播管制機關的公信力更為降低(S-2)。

「合議制本來效能就不是它的主要考量，……你要行政效能做什麼？所以我認為這只是藉口。陳正倉副主委提不同意見書我覺得是正確的，現在你要當上主委副主委你就要行政院長提名背書，未來他們一定會成為附庸… (G-1)」

「我記得我在報紙投書上就有寫啊，你如果是獨立機關你哪有叫行政院幫你決定的，你叫行政院幫你決定你就是自廢武功嘛，你怎樣可以提甲乙案？你自己決定就決定你為什麼要行政院決定呢？那個決定我也不贊成啊 (S-1)」

「主委在表決也是只有一票嘛，但是他可以決定什麼案子要不要排到這次的會議或者他可以不要把某個案子排進來，那副主委的話按照現在的慣例是扮演兼任發言人的角色，所以他也有相當大的影響力，…如果行政院跟立法院多數都是同黨的話，那可能行政院長直接指定人選，可能會變成很差的人通過立法院的審查，而且也就直接擔任了正副主委那對於獨立機關或通訊傳播政策的推動跟他本身的 SENSE 專業能力才是真正的問題 (S-2)」

「過去我在新聞局我很理解那種只要誰掌權誰就想要掌控媒體這非常的明顯，如果說沒有給獨立機關發揮獨立性那政治的黑手永遠驅之不去，這是在實務上的理解是這樣子啦，另外獨立機關一個重要的功能就是維繫這個國家的民主成果，也就是鞏固民主的概念，不然的話就會變成誰掌控了 NCC 誰就可以影響那個傳播的輿論跟媒體的動向，這樣很糟糕啦但現況看起來又有點要走向這樣的回頭路，有點那樣子… (O-2)」



## 第五章 結論與建議

本文是從通傳會組織法草案與處理年代案中的決策過程、行政救濟與組織人事三個面向來探討其獨立性與專業性之研究。在第一章部分，筆者首先說明本研究之背景、動機與研究目的，其次為研究方法與問題及限制，第二章為針對研究相關的重要理論與相關文獻進行檢閱，並檢索蒐集先前通傳會訴願之實務判例以釐清爭議點所在，第三章為介紹我國通訊傳播管制機關之演變與通訊傳播領域需要獨立機關的理由，第四章為本研究個案之介紹與實證分析，第五章為結論與建議。

在我國兩次換照衛星電視台的不予換照中，都在社會與大眾間引發軒然大波，獨立通訊傳播管制機關成立的目的就是為了處理這類高度敏感性的問題，然而，在通傳會以獨立機關的型態成立後，仍重蹈 2005 年新聞局時代換照爭議覆轍，究竟為何會出現這些問題導致獨立機關的公信力不彰，本章為針對實證中所得之結論，提出建議給予通傳會及後續研究者作為參考。

### 第一節 研究發現

#### 壹、決策過程方面

年代衛星電視綜合台在經過由學者、專家為主組成的衛星電視審議諮詢委員會審議後，對通傳會作出建議不予換照的處分，但通傳會仍給予添加附款的方式換照，而外界對於撤照與不予換照之間有何區別也無法分辨，而產生政府欲強制關閉電視台的印象。實證發現，受訪者雖然多認為通傳會決策過程有瑕疵，造成行政行為的任意性，但在引起的相關爭議方面，外界所指責的侵害「言論自由」與造成媒體「寒蟬效應」部分，除通傳會受訪者認為這是媒體與立法委員空泛指摘與錯誤報導外，公民團體與學者專家部分也一致認為與言論自由無關，有受訪的學者認為「寒蟬效應」名詞在台灣已遭到濫用，使得媒體經營者一旦遭到主管機關裁罰就說是寒蟬效應，通傳會沒有針對政治性的或批判政府的言論作出裁

罰，就沒有侵害言論自由與寒蟬效應的問題。

在不予換照的處分外，週期監理只有准予換照及不予換照，在依法行政的原則下，的確沒有其他處分的可能性，但是通傳會除了針對違規的情形處以罰鍰外並沒有依衛星電視廣播法處以停播的處分，在裁罰工具的選擇上沒有以循序漸進的方式逐步加重，決策過程選擇的裁罰方式是導致後續相關爭議的主要因素之一。筆者認為，通傳會在作法上的確有瑕疵，因為如同受訪者的意見，廣電三法中已經有授權主管機關對於違規情節嚴重的電視台處以停播的處分。雖然此次屬於週期監理，只有准予換照與不予換照的選擇，但年代衛星綜合台在六年間的違規已達 49 次之多、裁罰金額亦高達 1675 萬，通傳會在執照到期前多次給予行政指導與裁罰仍違規，應可考慮在期中監理時就給予停播或撤照，並向外界說明理由，如此應該可以減少通傳會只有換照監理而無平時監理的批評。

此外，因節目廣告化嚴重而受到通傳會核處的尚有其他電視台，只有執照到期面臨換照的電視台有遭受關台的危機，若其他電視台情節嚴重仍應依法撤照才符合一致性原則，不過通傳會只有對多次違規的電視台處以罰鍰的處分。在不予換照的處分上，有受訪者表示樂於見到媒體頻道有退場機制，只是整個決策過程需受到公眾檢驗；在公開、透明度上，雖然衛星電視審議諮詢委員會的名單與審議過程法律規定毋須對外公開，但是有無合乎公平、正義原則外界難以檢視，公民或公民團體的意見在換照個過程中也難以進到入審議諮詢委員會，也無怪乎外界批評通傳會「黑箱作業」了。

## 貳、行政救濟方面

通傳會的訴願管轄權關係到獨立性與專業性得否維繫，在實務上已發生行政法院在裁判上出現歧異的例子，本研究已於第二章有詳細整理，通傳會是否可以自行處理人民訴願案件，以正反面學說之理由觀之，似乎都言之有理、擲地有聲。但是就理論上來說，獨立機關應該排除其他行政機關的干擾或指導，在最高法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議的決議出爐後，通傳會之訴願仍是由行政院管轄，在本文寫作過程中，行政院訴願審議委員會對於本個案之處分相對人的

訴願作出駁回之決定<sup>44</sup>，受訪的通傳會人員認為行政院有尊重通傳會的專業判斷。雖然在此個案上，行政院訴願審議委員會支持通傳會的決定，但本文認為不應該只以此單一個案去作為判斷的標準，因為過去也發生過中國廣播公司不滿通傳會之行政處分，向行政院提起訴願後遭撤銷的情形<sup>45</sup>，因此應回到法律規範下作制度性的規定。

由實證分析中得知，對於通傳會之訴願管轄權的歸屬，受訪者的意見可分為三類，第一，認為訴願由行政院管轄者的論點在於遵從現行規範，在行政救濟終了後仍有司法救濟途徑；第二，認為應該由通傳會自行處理訴願案件的論點在於英、美兩國之通訊傳播管理機關雖無訴願制度，但有 Reconsideration 的設計，Reconsideration 類似我國之訴願，受行政處分之相對人向通訊傳播管制機關提出申請後，由通訊傳播管制機關再次審視先前的決定是否適當，若相對人滿意重行處分的結果則毋須進入司法程序，除可疏減行政法院訟源外也避免司法訴訟的曠日費時，因此宜由通傳會自設訴願審議委員會處理人民訴願案件；第三，認為應免除訴願程序者的論點，乃是因訴願法與行政程序法制訂及修正時並無考量到獨立機關之問題，若免除訴願程序直接進入司法程序，行政法院只會就違法性作審查，獨立機關的行政決定有時涉及價值判斷，由學者專家組成之通傳會比行政法院更能作成合乎事理的決定，在過去的司法實務中行政法院亦肯認獨立機關的判斷餘地有其正當性，但訴願若由行政院管轄，則受行政院的適當性監督與適法性監督，會壓縮自主決策的空間除獨立性受減損外，事涉高度專業的通訊傳播領域，行政院訴願審議委員無法與擁有眾多技術官僚與行政人員的通傳會相比，在專業問題上，可能無法作出理性判斷而造成外行審查內行的情形。

## 參、組織人事方面

有關大法官會議釋字 613 號的爭議本文及所揭示的內涵已於第二章第三節

---

<sup>44</sup> 行政院訴願審議委員會於 2011/3/16 對大禾多媒體股份有限公司因違反衛星廣播電視法事件作出駁回決定。

<sup>45</sup> 中廣因不服通傳會行政處分決定，兩度向行政院訴願會提起訴願，行政院訴願審議委員會繼 2010 年 5 月撤銷通傳會否准中廣分割減資案處分後，2010 年 12 月 30 日又撤銷通傳會要求中廣應辦理完成股票上市上櫃及中廣八紙執照所核配之頻率如經通傳會指配他人時即將該執照廢止的處分。

詳述，通傳會組織法第 4 條也因大法官的宣告違憲而於 2008 年進行二次修訂<sup>46</sup>，此次第 4 條修訂之重點在於：

- 一、賦予行政院長提名所有通傳會委員之權。
- 二、將通傳會委員依政黨比例制產生之規定刪除。
- 三、將立法院成立審查委員會之規定刪除。
- 四、正副主委產生方式仍由委員互選。

實證分析發現，除一名受訪者認為正副主委由行政院長提名無損獨立機關的獨立性外，其餘受訪者均反對修正法草案中由行政院長提名的方式，應維持委員互選較適宜，筆者認為修法後的作法將使通傳會變成僅為形式上的獨立機關，與獨立機關設置的理論依據明顯不同，修法後對於通傳會的獨立專業空間會有負面的作用，若將來正副主委由行政院長提名經立法院同意，後續通傳會所作的核處與裁決，即使沒有政治力介入或行政院的指導，也容易讓人有不當聯想，若事涉爭議事項更容易讓外界有批評、攻擊之處。過去通傳會在正副主委產生的方式上並無太大問題，維持互選不會有大小委員的區別且能發揮票票等值跟多元性值的討論。

---

<sup>46</sup> 國家通訊傳播委員會組織法第四條（2008/1/9 修訂）：「本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。

本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。

本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。

本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第三項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。

本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。

第三項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。」

在 2003 年的行政院所提的政院版通傳會組織法草案，通傳會正副主委與委員產生方式是由行政院長提請總統任命，而當時的在野黨認為通傳會於關乎通傳事業的廣大利益競逐，因此反對行政院版本，在 2004 年的中央行政機關組織基準法 21 條針對獨立機關提出一定的人事要求，後來更利用國會多數的優勢強行通過有違憲之虞的政黨比例產生方式。時光轉移，當初的在野黨變成執政黨，卻欲將正副主委的產生方式改為行政院長直接任命，如此主張與當除反對的理由相互矛盾，豈不昨非而今是？有關增進行政效能的論述顯然不是正當理由，通傳會委員意見不合云云的論述更是經不起考驗，通傳會委員網羅來自電信、資訊、傳播、法律或財經等各領域的人士，就是為了確保多元專業意見可以進入委員會，若僅是以行政效能與意見單一為考量，過去的新聞局就可以作到，立法院何必大費周章的多次朝野協商甚至大打出手去立法成立通傳會。

## 第二節 研究建議

### 壹、 撤照與換照之決策過程建議

#### 一、對於撤照與換照之建議

對於媒體監理方面，通傳會應建立公民共管機制，可考慮採用審議式民主之方式，在撤照前除依廣電三法之規定逐步給予警告、罰鍰、停播的處分，如違規情形仍嚴重，可召開公聽會公布違規情況讓公民、公民團體與業者相互交換意見，再有違規的情形才處以撤照的處分並詳載過去的裁罰紀錄、公聽會意見及決議撤照的理由，在逐步凝聚社會共識下所作出的處分，應可減少爭議。

#### 二、訂定適合我國現況之媒體管理原則

例如可參照英國 Ofcom 之七大管理原則，通傳會可在尋求民意支持及凝聚

社會共識後，訂立出符合我國現況的媒體管理原則，以這些管理原則因勾勒出未來我國通訊傳播政策之走向，並以這些原則作為根本，逐步建立公平、一致性的核處。

### 三、公開衛星電視審議諮詢委員會名單

筆者建議應公布審議諮詢委員之名單，由外界檢視諮詢審議委員的代表性、專業性是否足夠，在廣播電視執照到期前的一段期間應公告並使社會大眾廣為周知，讓關心傳播媒體發展的公民、團體可向諮詢委員表達意見達到集思廣益的效果，衛星電視審議諮詢委員會對於撤、換照之評量標準應該由通傳會與衛星電視審議諮詢委員會共同決定，讓不適合生存的媒體頻道有退場機制。

### 四、適時的與外界溝通、說明並為核處辯護

實證分析中得知，在本研究個案中公民團體與學者專家認為不構成外界所指稱之侵害言論自由與寒蟬效應，甚至有受訪者認為讓違規過多的電視台下架是通傳會勇於任事、符合公共利益的作法，因此除過程中加強公開、透明程序外，通傳會應適時的與外界溝通、說明，通傳會若認為核處正確，事後更應積極辯護，主動破除外界疑惑，也可避免受處罰的業者操縱輿論使社會大眾作出錯誤的認識。要增加公眾對通傳會的信心除有賴通傳會自身的努力外，公民之民主素養也應隨民主開放慢慢提升，並且應具備理性思考與獨立判斷的能力，媒體經營者也應體認到頻道具有稀有性、公共性與其他經濟事業的經營不同，這樣才能創造公民社會中理性討論之空間。

## 貳、通傳會行政救濟之建議

中央行政機關組織基準法第3條規定已經將獨立機關定義為，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；通傳會組織法第7條規定，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。據上規定，筆者認為不宜由行政院事後經由訴願程序去變更通傳

會的決定，首先對獨立性有影響外，以通傳會之人力配置、機關資源以及決議程序而論，作成之行政處分如無判斷餘地，將減低其專業功能，何況通傳會所作成之行政處分如果有違法濫權的情形，後續仍應受行政法院的審查。

若不宜由行政院審查，通傳會之行政處分是應該自組訴願審議委員會或免除訴願程序？此次通傳會組織法草案為免除訴願程序，因法務部、研究發展考核委員會與立法院認為不宜在個別機關的組織法作規定而刪除，洵屬正確。但未來是否將訴願法修成所有獨立機關之行政處分均免除訴願程序直接提起訴訟，筆者認為仍不妥，因訴願制度是機關自我反省之救濟機制，也可減輕行政法院的負擔。通傳會組織法第3條<sup>47</sup>規定通傳會掌理之事項，似乎不是每一項都與言論自由有關，通訊部分似乎就無此顯著特性。但若在監管傳播媒體涉及言論自由部分，考量通傳會之獨立性、專業性，筆者建議宜參照訴願法第4條第8款及第5條第1項規定，由通傳會審理訴願案件，法務部應儘速檢討提出訴願法修正草案，立法院應加速審議以完備獨立機關訴願之相關法律。

### 參、 通傳會組織人事之建議

通傳會組織法關係到正副主委及委員的選任方式，過去有立法權介入通傳會人事提名的爭議，現在又有行政權欲過度掌控通傳會人事權之爭議，先進民主國家無論是內閣制或總統制的國家，通訊傳播管制機關均不向行政部門負責，現行正副委員由委員互選產生下，正副委員與其他委員的位階是平等的，如此才能落實獨立機關之合議精神。

---

<sup>47</sup>國家通訊傳播委員會組織法第三條：「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。」

我國在2008年二次政黨輪替後，國民黨重新取得執政權及完全掌握國會多數，2010年政府才因對媒體置入性行銷引發學界大動作連署抗議，外界對於政府掌控媒體的疑慮始終存在。過往通傳會引發的爭議已經過多了，執政黨實在不應在通傳會人事組成上引發爭端，除降低通傳會的公信力外也侵蝕其獨立、專業捍衛公共利益的角色。放眼當今世界民主國家中，我國算是民主化較晚的國家，讓通傳會正副主委維持互選，除有理論基礎的支持外，也確保可以選出多數委員認同的人選，在目前現實政治情況的考量下如果行政院長提名專業能力、領導能力無法得到其他委員信服的人選擔任正副主委，那通傳會是否能有效運作就很令人擔憂了，更嚴重的話可能引起人民對民主的信任危機。可惜的是，通傳會受訪者表示「國家通訊傳播委員會組織法第4條條文修正草案」已通過司法及法制委員會審查，將來三讀通過的機率相當高，本文深切的建議，在三讀通過前請立法者再多加審慎思考，給予通傳會一個獨立自主的專業空間。

### **第三節 後續研究建議**

本研究是以通傳會重大監理個案及其組織法修正草案作為探討對象，探討通傳會的運作與影響，政府機關在不同的政治情勢、社會經濟脈絡下的任務也會有所不同，而我國目前的獨立機關並非僅有通傳會，三個獨立機關的設置理由與所掌管業務差異甚大，僅以通傳會的運作來推論其他獨立機關也恐怕未能探究獨立機關的全貌。因此，筆者提出下列幾點建議供後續研究者作為參考：

#### **壹、 針對我國獨立機關監督機制之研究**

民主政治中即是責任政治，監督與課責是民主政治的重要一環，獨立機關既要求與政治保持距離、免除其他行政機關的干擾，以通傳會來說，其角色可說是一個監督者，那誰來監督這個監督者，也是民主政治下無可迴避的問題。我國通傳會成立時參照最多的英、美兩國，一為內閣制國家一為總統制國家，這兩種憲政體制建立通訊傳播管制機關的原因及理由有其政府體制、社會文化等各種因素

考量，憲政體制與英、美兩國差異甚大的我國，獨立機關的課責方式肯定有所不同，獨立機關運作關係到我國近十年來的政府改造成敗，故建議將來對此議題有興趣的研究者可針對我國獨立機關如何被監督及監督密度為何作為後續研究的主題以強化獨立機關之民主正當性。

## **貳、 加入通傳會掌管相關法規之研究**

從通傳會組織法第 2 條規定中可得知，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。另外尚有通訊會據以成立的傳播基本法均與通傳會之業務習習相關，此種以媒體的屬性作縱向分類，採取個別立法體例而制定的方式，可能無法符合數位匯流的趨勢，通傳會曾在 2007 年年底，提出通訊傳播管理法草案，但因引起重大爭議且立法院無共識，至今仍未立法通過。有完整的法律才能化為具體政策實行，也關係到我國通訊傳播政策究竟是走向自由開放還是積極管理，故筆者建議後續研究者可從通傳會所掌管之相關法律作切入，從通訊、傳播理論的理論與原理探討現行法律規範的不足。

## **參、 可增加獨立機關與其他行政機關之互動模式之研究**

獨立機關雖然理論上不受傳統科層體制之指揮監督，但其預算、組織法及其掌管之相關法令仍需送至行政院統籌規劃，且與其他行政機關也必須作政策的協調、溝通，在與其他行政機關互動時如何維持自身的獨立性，建議後續研究者可從獨立機關與其他行政機關互動實務研究，發展出一套適宜的互動模式。

## 參考文獻

### 中文部份

#### 專書

行政院研究發展考核委員會（1994）。**行政委員會組織與功能之研究**。台北：行政院研究發展考核委員會。

吳定（2004）。**公共政策辭典**。台北：五南。

吳庚（1999）。**行政爭訟法論**。台北：三民。

李建良等（2000）。**行政法入門**。台北：元照。

林子儀（1993）。**權力分立與憲政發展**。台北：月旦出版社。

林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2003）。**憲法—權力分立**。台北：學林出版社。

林生傳（2003）。**教育研究法：全方位的統整與分析**。台北：心理。

張紹勳（2001）。**研究方法**。台中：滄海。

許宗力（2002）。談言論自由的幾個問題。**台灣憲法之綜剖橫切**。台北：元照。

陳向明（2005）。**社會科學質的研究**。台北：五南。

陳敏（2004）。**行政法總論**。台北：新學林。

湯德宗（2000）。**權力分立新論**。台北：元照。

湯德宗（2003）。**行政程序法論**。台北：元照。

楊國樞（1997）。**社會及行為科學研究法**。台北：東華。

葉俊榮（1997）。**環境行政的正當程序**。台北：三民。

## 期刊與研究報告

- 朱楠賢（2005）。新治理模式下的政府組織設計。**游於藝**，第 50 期，頁 3。
- 李念祖（2006）。司法院大法官釋字第六一三號解釋評論。**台灣本土法學**，第 87 期，頁 84-86。
- 李建良（2009）。不服 NCC 行政處分之訴願管轄問題。**台灣法學**，第 120 期，頁 173-174。
- 李惠宗（2007）。NCC 委員停職事件及其相關問題平議。**月旦法學雜誌**，第 148 期，頁 184-195。
- 邱家宜（2006）。從英美傳播管制經驗思考臺灣 NCC 的制度與使命。**廣播與電視**，第 26 卷，頁 1-28。
- 政府改造委員會（2002）。**行政院組織改造方案—研議資料彙編**。
- 洪貞玲、劉昌德（2006）。傳播權觀點的商營廣電管制。**中華傳播學刊**，第 10 期，頁 55-85。
- 洪貞玲（2006）。誰的媒體？誰的言論自由？—解嚴後近用媒介權的發展。**台灣民主季刊**，第 3 卷第 4 期，頁 1-36。
- 胡博硯（2009）。論國家通訊傳播委員會作成之行政處分的訴願決定機關。**東海大學法學研究**，第 31 期，頁 69-104。
- 郭介恒（2009）。獨立機關與訴願管轄—最高行政法院二〇〇八年十二月二十六日庭長法官聯席會決議評析。**月旦法學雜誌**，第 170 期，頁 236-247。
- 陳人傑（2005）。從 NCC 成立看我國因應通訊傳播科技匯流的法制革新。**資訊社會評論**，第 1 卷，頁 151-153。
- 陳淑芳（2006）。獨立機關之設置及其人事權。**月旦法學雜誌**，第 137 期，頁 41-64。
- 陳敦源、黃東益、李東彬、蕭乃沂、林子倫（2008）。資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析。**行政暨政策學報**，第 46 期，頁 49-106。
- 陳新民（2006）。試論 NCC 組織法的違法性問題。**台灣本土法學**，83 期，頁 1-30。

陳暉淵(2007)。美國聯邦政府獨立機關之分析。**競爭力評論**，第10期，頁96-113。

黃錦堂(2002a)。政府再造的憲法原則。**法學講座**，第7期，頁1-19。

葉俊榮(2002)。行政院組織改造的目標、原則及推動機制。**國家政策季刊**，第1卷第1期，頁1-22。

管碧玲、陳鳳瑜(2006)。當前「行政-立法」權力分立的困境。**研考雙月刊**，第30卷第6期，頁55-63。

劉孔中、王文字、彭心儀(2009)。美、英、德、新獨立機關之研究。

蔡秀卿(2006)。又是權力鬥爭的犧牲品—評論大法官釋字六一三號解釋。**月旦法學雜誌**，第137期，頁60-103。

鄭錫鎧(2006)。組織再造與憲政改革。**國家政策季刊**，第4卷第2期，頁173-195。

魯俊孟、賈志豪(2004)。我國中央銀行改制獨立機關之省思與建議。**政治大學公共行政學報**，第13期，頁1-26。

羅世宏等(2006)。監督傳播管制機關NCC：傳播政策公民監督與審議機制的能與不能。**中華傳播學刊**，第10期，頁55-85。

蘇永欽(2006)。沒有方法的解釋只是一個政治決定—簡評司法院六一三號解釋。**月旦法學雜誌**，第136期，頁7-20。

## 碩博士論文

林鐘仁(2007)。**政府再造之研究—以行政院組織架構調整為例**。國立師範大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。

邵宗海(2003)。**從權力分立原則論司法釋憲的政治界限**。國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文，未出版，台北。

柯愷音(2002)。**資訊科技與政府再造對組織績效之關聯性研究**。長榮管理學院經營管理研究所碩士論文，未出版，台南。

孫德至（2005）。**論國家通訊傳播委員會之建置與設計—期盼促進公共討論的NCC**。國立台灣大學法律學研究所碩士論文，未出版，台北。

陳永烜（1974）。**美國獨立管制委員會體系的研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。

陳朱強（2007）。**我國成立國家通訊傳播委員會未來業務整合及發展之研究**。世新大學傳播研究所論文，未出版，台北。

黃啓川（2002）。**近代各國政府組織再造之比較**。大葉大學事業經營研究所碩士論文，未出版，彰化。

黃莉純（2010）。**民主化與媒體自由化下國家通訊傳播委員會之運作**。東海大學政治學系碩士論文，未出版，台中。

齊光裕（2002）。**我國違憲審查中「政治問題」之研究**。國立臺灣師範大學三民主義研究所博士論文，未出版，台北。

潘明賜（2007）。**我國傳播政策發展與變遷之研究—兼論大法官釋字第613號解釋**。開南大學公共事務管理學系論文，未出版，桃園。

蔡文健（2009）。**從通訊傳播基本權檢討國家通訊傳播委員會的建構**。國立成功大學法律學研究所論文，未出版，台南。

賴廷威（2010）。**獨立行政機關之研究—以國家通訊傳播委員會為中心**。國立台灣大學國家發展所碩士論文，未出版，台北。

韓聖光（2004）。**我國行政組織權歸屬之探討**。國立政治大學法律學研究所碩士論文，未出版，台北。

蘇志昌（2009）。**司法違憲審查制度與權力分立原則之研究—從釋字第六一三號解釋談起**。國立中山大學政治學研究所碩士論文，未出版，高雄。

## 研討會論文

周志宏（2005年12月）。**我國獨立機關建制問題之研究**。第一屆公共行政與公法學術研討會暨吳英荃教授百歲誕辰紀念論文集，台北。

周育仁、詹富堯（2007年5月）。**從管制治理觀點探討獨立管制機關的設置與運作—以行政院金融監督管理委員會為例**。TASPAA 公共治理的理論與實踐學術研討會，台北。

翁興利（1998年9月）。**政府法制與政府再造之研究**。中央政府再造研討會，台北。

陳彥龍、熊杰（2007年7月）。**結束後的開始：NCC 成立歷程與釋憲後的修法議題**。中華傳播學會 2007年年會，台北。

蘇永欽（2007年1月）。**NCC 元年對台灣的深刻意義**。NCC 元年通訊傳播嘉年華數位匯流論壇，台北。

## 西文部份

Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, **633** (11), 655-658.

Alexander, L. & Solum L. B. (2005). Book Review: Popular? Constitutionalism? *Harvard Law Review*, **1594**, 118.

Cushman, R. E. (1941). *The Independent Regulatory Commissions*. New York: Oxford.

Fowler, M. S. & Brenner D. L. (1982). A marketplace approach to broadcast regulation. *Texas Law Review*, **60** (2), 207-257.

Hammer, M. (1993). *Reengineering the Corporation*. New York: Harper Business.

Hammer, M. (1996). *Beyond Reengineering*. New York: Harper Business.

Heeks, R. (2001). *Reinventing Government in the Information Age*. New York: Routledge.

Kickert,W. (1997) . **Public Management in the United States and Europe**. U.K.: Edward Elgar Publishing.

McChesney, R. W. (2004) .**The problem of the media: U.S. communication politics in the 21st century**. New York: Monthly Review Press.

Osborne,D &Gaebler,T.(1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. New York : Penguin Book.

Rosenbloom,D.H. (1993) . Have Administrative Rx? Don't Forget the Politics! **Public Administrative Review**, **53** (6) ,503-507.

Tarlock,D. A. (2002) . Who Owns Science? **Penn State Environmental Law Review** **135**,136-142.

Thatcher,M&Sweet,A.S. (2002) .Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions.**West European Politics**, **25**(1), 1-22.

## 網站資料

FCC

<http://www.fcc.gov/>

NCC

<http://www.ncc.gov.tw>

Ofcom

<http://www.ofcom.org.uk>

The U. S. Government' s Official Web Portal (2008) .Independent Agencies and Government Corporations , USA.gov , 2011 年 1 月 5 日,取自：  
<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml> 。

今日新聞(2007)。機關過招／NCC、行政院一本恩仇錄 鷸蚌相爭人民難得利，2010 年 12 月 30 日，取自：<http://www.nownews.com/2007/04/02/10844-2075912.htm> 。

政府改造委員會（2002）。獨立機關的建制理念與原則，2010年12月25日，取自：[http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/t6-5-1.html](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.html)。

倪再沁（2007）。遇見美麗 談公民美學運動，2011年4月4日，取自：<http://www7.www.gov.tw/todaytw/2006/TWtaiwan/ch10/2-10-2-0.html>。

曹俊漢（2002）。我國需要管理通訊、傳播的獨立機關，2010年2月24日，取自：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-198.htm>。

陳仲麟、陳薇芸（2001）。談美國「獨立」管制委員會的合憲性問題，2011年3月24日，取自：<http://www.is-law.com/old/OurDocuments/CT0004CL.pdf>。

臺北市政府訴願審議委員會（2000）。考察法、德、奧三國行政救濟制度報告書，2011年4月1日，取自：<http://www.appeal.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=63299&ctNode=6425&mp=120031>。

羅世宏（2007）。廣播電視換照，2011年4月24日，取自：<http://www.nccwatch.org.tw/story/20071112/5647>。

## 【附錄一】 訪談大綱

您好：

我是東海大學行政系的研究生，目前正在進行有關我國NCC對於媒體管制監理之研究。希望藉由本次的訪談瞭解您對於相關問題的看法。懇請您於百忙之中撥冗接受本次的訪談，有關本次訪談的大綱摘要如下：

指導教授：魯俊孟博士

研究生：劉衍志

NCC 在 2010 年年底認為年代衛星綜合台因「節目廣告化」，決議依衛星廣播電視法將其執照失其效力。

- 一、NCC 在處理年代衛星綜合台違規案件上，在您看來可能引發哪些爭議？
- 二、有些批評認為 NCC 有干預言論自由之虞或者讓其他媒體引發寒蟬效應，這方面您的看法為何？
- 三、NCC 在決定對年代衛星綜合台不予換照時，是否有選擇其他不同行政處分的可能？
- 四、NCC 在處理年代衛星綜合台案件時您認為是否符合公開與透明的原則？
- 五、政府部門進行「置入性行銷」是否也會會有「節目廣告化」的疑慮？NCC 如何處理這方面的問題？
- 六、NCC 的行政處分目前之訴願管轄機關是行政院，依您看來會不會影響到 NCC 之獨立性？行政院是否具有足夠之專業性去審查 NCC 之行政處分？
- 七、以英、美的 OFCOM 或 FCC 來說，在撤照與不換照處分的處理上，有值得我國 NCC 學習之處嗎？
- 八、NCC 組織法修正草案中正副主委產生方式將由委員互選改為行政院長提名後經立法院同意。在您看來，正副主委產生方式不同，可能產生的影響為何？

## 【附錄二】 逐字稿

### 訪談逐字稿(一)

受訪者編號：G-1

受訪者單位：公民團體執委、發言人（前）

受訪時間：2011/3/29

受訪地點：研究室

---

**(筆者問：年代衛星電視綜合台被 NCC 作成不予換照的處分，可能引發的爭議為何？是否會有干預言論自由或者讓其他媒體引發寒蟬效應？)**

答：我想分成兩個方面，年代綜合台它所發生的問題在於節目廣告化，那節目廣告化呢，因為它前身是東森原來的綜合台，NCC 是把它從前身一直到現在加總起來一起來裁罰，那它原來應該是在去年的二月事實上就已經被警告過了，那去年的二月被警告過以後呢，它應該是要在去年的六月要有所改善，那一直到去年的六月以後它還是繼續的在電視上面撥放這些節目廣告化的這種節目，所以它在去年的年底才會遭到裁罰，去年的十二月三十一以後，等於是被關台，所以我覺得 NCC 如果在這個部分就「節目廣告化」，因為「節目廣告化」其實上它最糟糕的地方是它沒有明示一般的觀眾說它這個是廣告，那在所有的一般閱聽大眾他們會被浸泡在這個訊息當中，他們就會認為說因為我看的愈多我可能會愈相信這個產品，所以我就會去購買，那因為這種依照廣電法或衛廣法一個鐘頭裡面要有六分之一的廣告時間，它又不遵照這樣的遊戲規則，所以如果 NCC 裁罰他就「節目廣告化」這個部分我認為是 ok 的，並不會違反言論自由。但是事實上是年代綜合台是不是唯一一個有「節目廣告化」的情形，我覺得其實不是，其他電視台違反「節目廣告化」這個在過去也都相當多，也被裁罰過相當多次，如果 NCC 認為年代綜合台不對的話，它其實也應該對其他電視台一併處理，所以我覺得這個部分呢，對年代綜合台有柿子挑軟的吃，你剛剛有提到說言論自由的問題，因為若是平面媒體的話，其實是不會的，因為 NCC 它是管電子的部分，平面的部分出版法早就在這個解嚴的時候已經廢除了，所以並不會有這方面的問題。

**(筆者問：年代衛星綜合台是第一個被 NCC 決定不予換照的電視台，NCC 在選擇**

### **不同行政處分時，是否有其他的選擇？)**

答：如果夠，因為「不予換照」跟「撤照」我覺得是文字遊戲啦，因為這個早在衛廣法中講的非常清楚，就是你剛才講的可以用警告啦、罰款啦、停播啦等等的甚至於最後才是撤照這個處分。嗯，那因為過去台灣長期以來都認為換照幾乎都是有換必過，我們過去呢因為媒體的強大輿論壓力，過去不管是新聞局的時代或者是 NCC 的時代很少說換照沒有過的，頂多是有個附附款的條件，所以都會讓它過關，所以你剛剛說是不是附附款的條件以後他們就會有所改善，我從事實面上來推斷是作不到的，因為如果年代綜合台真的因為 NCC 的撤照之後對其他的電視台有所影響的話，我在今年我還另外寫一篇文章給醫療品質基金會他們，因為我在今年二月二十八號還觀察到有非常多的電視台照樣在播什麼黃金牛蒡精之類的這種「節目廣告化」的這種東西，甚至在這禮拜我都還看到，所以說如果因為節目廣告化 NCC 的處罰有效，那其他的電視台也會產生寒蟬效應的話，這些情況應該是不存在的啊，他們應該不敢再播才對，可是事實上還是存在，所以應該是回到主管機關，NCC 到底有沒有去落實如果節目廣告化不應該的話，它有一視同仁的去處理嗎？還是就是柿子挑軟的吃？

### **(筆者問：NCC 的行政處分目前之訴願管轄機關是行政院，會不會影響到 NCC 之獨立性或者行政院是否具有專業性去審查 NCC 之判斷？)**

答：我覺得當然被裁罰應該有個訴願的管道，這個是應當有的，那不管是行政院的訴願委員會或是後續行政法院作出來的判決，法律是正義的最後一道防線，但是我們應該要回歸到事實的核心，那訴願這個問題發生後，後續法院據法以論去作後續的裁決，我認為不會有太大的問題，但是如果說這個事實是當時給它裁贓的、或者是沒有發生的事實，硬要說，比如說之前的東森有這樣的情形或是是龍祥有這樣的情形，那當然是不對的。台灣不應該回到是人治，還有另外一個，台灣經常被媒體還有政治人物的左右之後，變成是一個常常沒有辦法就事論事，會有兩套標準的社會，那今天，如果這些媒體曾經發生過「節目廣告化」這樣的問題存在，而我們的目前法律又明確規定這個是有些方法可以處理的話，那訴願出來的結果應該就照走不是嗎？

**(筆者問：有立法委員連署要求行政院撤銷年代衛星綜合台的不予換照處分，這樣獨立機關的獨立性是否會受減損?)**

答：我想今天立法委員選出來，每個至少都代表三五萬票的背後民意基礎，如果他是接受選民的委託作出這樣的要求的話，那倒是無可厚非。那立法機關的委員是不是應該對獨立機關指三畫四，老實說我覺得應該從獨立機關委員形成的方式，在一開始就是有疑義的，一開始是以政黨比例的方式，幾乎可以說是分贓的方式來成立，所以我覺得行政院或者立法權不應該對獨立機關有所頤指氣使，但是獨立機關本身是不是能得到學界或者民眾更多的信服，我覺得 NCC 目前是沒有作到的，如果 NCC 的處分能經得起考驗的話，那他們公正性就不會受到質疑了。你今天作出來的裁決的 conference 是有信心的，那當然訴願管轄為何，總是一個救濟的管道，但是因為民眾對 NCC 的普遍不信服而產生對裁決的不信任，所以才有後續一大堆的問題。其實我的看法是這樣的，如果 NCC 的處分是有所本的話，後續行政院的訴願處理也要能符合社會公評。但行政院與獨立機關是處於有點不對等的關係，因為自一開始以來，NCC 人員的產生就讓人有不獨立的感覺，所以我們也不確定說它會不會在訴願審議上受到行政權的影響。你有提到 NCC 委員組成目前是多以學者為主，產業界人士是不是因為旋轉門條款的任用限制而缺乏，可能有這方面的問題，是不是能找到真正的好人才，我想應該是未來以委員的專業來考量遴選的方向，或者學者不錯但是學者在實務性方面或有他們一些的限制。

**(筆者問：NCC 在處理年代衛星綜合台事件上您是否覺得合乎在公開、透明的原則?)**

答：就像剛剛說的如果說委員都來自於學界的話，他們就應該廣納各界的一些看法，所以應該是要時時舉辦公聽會，NCC 的公聽會呢事實上在今天這些公務人員的處理手法上面，他們往往是找一些他們比較親近的、言論立場比較不會悖離他們主要政策發展方向的人來參加公聽會給他們建言，我覺得這樣就完全失掉了這個公聽會的意義。

**(筆者問：以英、美的 Ofcom 或 FCC 來說，每年也作成不少的撤照或不換照處分，**

**但一般社會大眾對於該處分一般認為這些處分是具有公信的，這部分是否有值得我們學習之處？)**

答：英國的 Ofcom，就任何申請案的進度、政策方向與法令規章全部都透明的，你可以在網站上面，甚至於他們當時在推數位化的時候他們有非常多的點可以讓一般民眾方便去查詢，你有沒有去看過 NCC 的網站？

**筆者：有**

答：那你覺得 NCC 的網站 user friendly 嗎？我光要找一個之前他們到底處罰了那些節目，我大概花了二十分鐘不得其門而入，後來我好不容易找到以後，因為我文章寫好了我交給人家，我用同樣的方式告訴人家，人家怎樣找也找不到我找的是什麼東西，所以 NCC 號稱是國內對於通訊、傳播的最高機關囉，那你們在做網站是這樣不 user friendly，讓人家沒有辦法去找到你是怎樣核處的、你核處的那一些節目，你還讓使用者覺得相當的不方便，所以我覺得他們在公開透明的部分是倍受批評的，還有呢，我還是要再講到它的公聽會的部分，它的公聽會的舉行，邀請的對象往往就是他們內部公務人員拍板就定案就決定了，是不是真正跟事實貼近，或者有沒有廣納一般民眾的想法我覺得距離還很遠。

**(筆者問：接下來其他電視台也有可能遇到執照到期須換照的問題，有可能會有類似年代案件的問題嗎，或是您認為有哪些地方可以改進？)**

答：年代最受不了的是別人也罰很多，為什麼就只有他不換照，他比較倒楣的是剛好他換照的時間到了那別台還沒有遇到換照，所以我就覺得 NCC 給人家的感覺就是柿子挑軟的吃，我就先捅你一刀別人等到時候來了再說。為什麼換照一定要過，我覺得這個是沒道理的，但是 NCC 你如果要落實的話，平常你就必須把遊戲規則是跟業界已經作好了清楚的溝通，讓整個的輿論或者是整個的社會充分的了解，它是用諮詢委員會突然去決定這些媒體是不是要換照的決議，所以這當然會讓人覺得相當不服啦。台灣的媒體你看看有多少頻道開在那邊，就是專播舊節目，不然就是播韓劇、中國劇，完全都沒有文創方面的成果，NCC 的法令有時候這邊緊那邊鬆，對這台是這樣子對別台又是那樣子，那我覺得這是讓一般的民眾對它不信任的原因，NCC 裁罰的一致性一向都受到人家質疑的。從現實的政治面來講，我認為立委的選舉要到了，總統的大選要到了，老實講 NCC 在

這個時間點上不敢大刀闊斧的去做什麼事情，也不敢大張旗鼓的去做什麼事情，當然這對公平性或一致性來講會有所影響，因為我上禮拜五我還是有看到其他的電視台在做「節目廣告化」，你不能說不告不理，一定要民眾檢舉以後你才去作處理，因為我們目前看到的作法是這樣子，NCC 如果想要贏回大眾的信任的話，委員的遴選必須要更符合社會大眾的期待，執法的公平性、執法的透明性，還有你平時跟民眾、學者、焦點團體的溝通都不能把自己當成一個官僚一個衙門，那現在 NCC 是一個獨立機構，仍然擺脫不了過去官僚、衙門的心態這是 NCC 沒有辦法繼續跨前一步的原因。

**(筆者問：NCC 組織法草案中正副主委產生方式是否會影響其獨立性？產生方式不同可能產生的影響為何？)**

答：我覺得這是退步的，本來外界就對於這些委員會不會受到政治力的干擾就已經有強烈的質疑了，現在你要當上主委副主委你就要行政院長提名背書，未來他們一定會成為附庸，所以我覺得如果是這樣的話 NCC 乾脆廢了算了。

**(筆者問：關於此修正案，提案的委員認為 NCC 運作至今，傳出主委與委員、委員與委員會間意見不合，效能相抵等情事，您的看法是？)**

答：為什麼？為什麼他們會有不同的意見，這是一個合議制機關且是一個獨立機關，立法權或立法委員不應該存有過去那種時代的觀念要去控制它。如果 NCC 的委員能受到社會的信賴的話，委員間的互選是非常正當的，為什麼還要讓行政院長去作提名跟背書，我不認為這是一個進步的方法，合議制本來效能就不是它的主要考量，然後監管媒體並不要求強大的效能，監管媒體本來就事涉敏感，如果會有爭議的話，就應該要充分的溝通，讓整個過程公開透明，你要行政效能做什麼？所以我認為這只是藉口。陳正倉副主委提不同意見書我覺得是正確的。我認為合議性組織正副主委還是要維持原本的方式，由委員互選產生。就算這個被提名的人選再怎樣優秀，一旦提名權掌握在行政院長手中，就像女王的貞操一樣會受到質疑啊，如果被提名人對於自己的專業與對獨立機關的尊重的話，我不認為被提名人會接受這樣的條件。

**(筆者問：英、美先進國家的通訊傳播管理機關有值得我國學習之處嗎?)**

答：我們 NCC 喔你聽名字就知道是抄美國的 FCC 來的，而不是英國的 Ofcom，但是台灣不是總統制台灣也不是內閣制，台灣在政治制度上相較於這兩個國家來說是相當混亂的，所以我覺得要解決 NCC 的問題，當然 NCC 是一群傳播學者、法律學者，他們在歐洲或美國留完學後，當時因為老三台一個混亂的狀況，所以他們也希望有一個獨立的機關，但現在這個機關成立了，獨立還是找不到，那所以還是應該要回歸到問題的本質，我們希望的是一個獨立的機關，它能夠對於台灣混亂的這種媒體環境能夠作出一些爬梳的動作，而不是在這個機關成立後繼續製造更多的混亂。

**(筆者問：處理類此案件時，您覺得有什麼方式可降低兩極化反應?)**

答：比如說審議式民主，審議式民主是應該被引進到台灣，審議式民主的所須的各種成本比較高，但可以提高監理的公信力，就像我剛剛講的，它如果有更多的公聽會，公聽會還有所有的觸角能夠深入社會的各界的話，那當然作出來的決定能獲得社會的肯定，可是現在公務人員或者是便宜行事或者是不想要違逆長官的意志，所以找一些立場相同或相近的作為他們決定的參考，難免會與社會脫節愈來愈嚴重。

## 訪談逐字稿(二)

受訪者編號：S1

受訪者單位：傳播所所長。

受訪時間：2011/4/25

受訪地點：會議室

---

**(筆者問：年代衛星電視綜合台被 NCC 作成不予換照的處分，可能引發的爭議為何？是否會有干預言論自由或者讓其他媒體引發寒蟬效應？)**

答：我覺得跟言論自由有關有點言重了，因為所有的內容管理特別是廣電媒體，那個是建構在廣電媒體應該有的所謂的公共服務、公共論壇的角色，當然在言論自由這個角度是應該被尊重，憲法也有保障但是並不是無限上綱的言論自由，譬如說他廣告與節目區隔這個是立法者同意的，今天如果說他因為批評馬英九、批評行政官員而被撤照那當然是所謂言論自由的領域，我不認為說節目與廣告區隔這樣子的概念，是屬於言論自由的範圍，因為如果那屬於言論自由的範圍那我反推回來，立法院也不應該通過廣電法有節目與廣告區隔這一條啊，所以他今天違反的是這個部分，而不是我剛剛講的意識型態或者是政策的討論，所以我覺得說言論自由有一點太嚴重了啦。所謂的寒蟬效應沒有那麼嚴重，我對這個專有名詞這個成語不是那麼的可以解釋，但是那是指負面的嘛，如果他相對的而言，這樣的結果造成大家不要去作置入性行銷的問題，那反而是好的。譬如說我們現在用比較正面的去看待這方面的事情，未必說這是因為年代案引起的，但是至少上禮拜我跟 NCC 的官員碰面，他還在談現在已經作到所有的資訊性節目已經沒有了，什麼吃了會變大變硬變圓變小變瘦的那些東西都全部沒有了，那如果從這個角度講或是說不定年代案還對台灣這個社會有一點點貢獻，所以我覺得說干預言論自由是太言重了。

**(筆者問：在選擇不同處分的過程，是否有其他的選擇？)**

答：這部分 NCC 好像有解釋他們這是換照不許可並非撤照，撤照是你已經有照，違反就要照警告啊、罰鍰啊等等的一些程序再撤照嘛，如果一步就跳到撤照太嚴重了，但是 NCC 的說法是這樣，所以有時候我很難回答你，因為我講的，並不

了解 NCC 他們整個過程，但是我的理解就是說我是換照不許可，你已經在換照了，你繼續給我違法我就直接撤照。所以 NCC 爲什麼要咬住說這不是新照是換照不許可，可是換照不許可我的理解是 NCC 這部分在中間這部份有點問題是，他應該要換照，你應該要決定給或不給了，你爲什麼要給他一個 grace period，所以你一段期間內未犯我就正式給你執照，那現在的爭議是說那這段期間到底是算新照還是還在換照過程中？那 NCC 的解釋是他在換照過程中隨時違反我就把你撤掉，如果照年代的說法是你已經給我新照了，只是新照這一年我不能作什麼，那如果這個是新照應該就要有處分啊什麼什麼的那些程序，所以這個是他們兩者間沒有辦法有共識的地方，但因爲我不是念法律的人，我也沒有參與這個過程，所以我不曉得他叫換照不許可還是撤照，這可能要法律的專家或者是 NCC 內部他們去解釋才會精準。

**(筆者問：的確年代的執照已經到期，他有一段時間是沒有執照的方式經營的。)**

答：對，NCC 這樣作的確是有問題的，據我了解法規裡面沒有所謂的延長執照這件事，那 NCC 在決策上憑什麼又跟年代說我給你一段期間，你不能再犯我就給你執照，這個你恐怕要問 NCC，因爲這個決策是有一點點問題啦，我的了解是這樣的。

**(筆者問：NCC 在處理年代衛星綜合台案件時您認爲是否符合公開與透明的原則?)**

答：他們如果有一個衛星電視審議委員會，有一個 NCC 委員會，那這應該已經作到了公開嘛，因爲他所謂的公開透明並不是每一件事都要像全國民眾公布，比如說我們公共電視有要求每一個重要決策都要公開，甚至是在公共電視的網站上都要公布，可是行政機關理論上他就已經要接受立法院的監督了，他也組成了一個專業的諮詢委員會叫衛星電視審議委員會，那我覺得這樣已經有作到了啦，因爲你不可能每一個細節都跟誰講要公布在 NCC 的網站嘛，可是這個過程要不要公開除非他有違法，那我們其實有很多監督的機制嘛，媒體是一個監督機制、立法委員可以叫他去報告，但這個公開不應該是對社會大眾所有的細節都公開，這個我倒能站在 NCC 的角度去看待這方面的事情，因爲他是公家機關是受立法院

監督的，他們有一個專業的委員會也不是 NCC 內部委員會，而是一個審議委員會。如果說審議委員會作成決定，NCC 委員會沒有作任何的意見表達或直接把他否決掉那當然是有問題的。如果說都有遵行這個機制，那應該是沒有問題的，立委也可以直接調他所有的會議紀錄等公文書。在正當性方面，所有我的了解應該都是出在讓他延長的那段期間方面，可以嗎？

**(筆者問：那您覺得有什麼方法可以改善將來類似的問題？)**

答：我記得，這也不是我的主張，前政大廣電系現在在世新的關老師，很早以前就提過積點制，點扣完了就撤照了。我覺得第一屆的 NCC 委員認為一罪不兩罰，他們講一罪不兩罰，我是覺得這個論述是對的，即便林東泰老師都講一罪不兩罰、撤換分離，一罪不兩罰因為我不是念法律的，主要是說你犯這個錯已經罰你錢了，但我不能再把你累計點，比如說你犯了三次錯你三次都被罰了，但是你不能說三次到了就記點撤照。我覺得也不對啊，學校不是累計三個大過就退學嗎？我不是念法律的所以我不能理解為什麼不可以，假設十點撤照，你每一點你都會被罰嘛，可是你為什麼不能到第十點時我就把你照撤掉？他們就說不，這違反一罪不兩罰，這我不能理解。我認為可以用關老師提的積點制，這樣就沒問題嘛，你點數扣到了就再見，就不用說為什麼平常你都不警告我不要怎麼樣，然後你到了最後換照的時候才把我撤掉，NCC 可能執照給你六年，可是一年內你集滿一定的點數就再見了，我是覺得關老師這麼主張我想不出來有什麼不好。現在的問題是違規的不只是我，為什麼罰我？那 NCC 的說法是換照是一個程序，每家電視台到期的時間都不一樣，年代這個案件會讓 NCC 再思考說如果期限真的到了，你還可以再給他們一段時間的寬限期。我想在這個過程他真的要去思考，比如說闖紅燈被抓到，你辯稱說剛剛那個人也有闖你要把他抓回來，這樣說也通也不通啦，這個要看他們內部的作法，如果同樣延一段時間，NCC 沒撤其他家卻撤年代，他們當然會抗議。

**(筆者問：會不會是因為年代剛好執照到期，但是接下來就要大選了，NCC 能否不受政治考量對其他違規情節嚴重的電視台作撤照或不換照的處分呢？)**

答：照獨立機關的學理來說，我覺得 NCC 內部的人員一定會跟你說不會，如果

從我在學界的角度我只能說我不知道，因為我也沒有參與他們的決策，可是一般人會作這樣的聯想，你懂我的意思嗎？一般人這樣的聯想是再來不敢撤，你只能自由心證，但是官方一定會跟你說不會，所以這個也很難有答案。這次我們也不能說 NCC 撤照就是不慎重，說不定他不撤才是不慎重。這是一個很重大的決定說不定他們已經想很久了，所以我覺得 NCC 敢這樣做說不定我們還要給他一點鼓勵。我不單指年代這件事情上，他不好就是不好啊，作為一個獨立機關應該有所作為，所以說不定我應該更樂見更多的撤照或不換照，因為有的電視台真的是太爛啊，所以我並不願意說看到 NCC 因為年代的撤照引發的風波以後就不作為，從我的角度我才不願意看到這個，我更不願意看到的是如果年代這件事情有一些瑕疵，他應該去改進，這毫無疑問應該嘛，因為行政機關執法一定有人覺得不滿，但在一個維護消費者及閱聽群眾權益的前提下，去讓更多不適合在頻道市場生存的頻道消失，保障合法的業者能，讓更多好的業者出現在這個媒體市場多一個機會，所以我會從比較正面去看這個案子，當然如果過程有瑕疵、有爭議那是另當別論。現在頻道那麼多，很多真的太爛啊。

**(筆者問：那您看來社會為何會有兩極化的反應呢？)**

答：社會沒有共識是因為針對年代這件事情，我為什麼從來沒有公開去寫過年代這件事因為裡面有很多是我我不知道的思考過程，我要評論一件事情我不能在一個沒有被公開了解的前提下去評論，我從來不去評論我不了解的事情，但因為我剛剛講有那麼多的不知道，unknow 的部分可能要問 NCC 官方，那我才能去做評論。

**(筆者問：筆者先前訪談對象有提到審議式民主用於撤換照過程，你的看法是？)**

答：我一直都贊成啊，甚至包括我跟羅世宏、洪貞玲與劉昌德老師，我們做了一個有關於併購案的研究案，我們那時候就一再建議 NCC 所有影響這麼大的媒體的併購案就都應該召開公聽會，那我也其實一直在主張跟 NCC 建議像這種撤換照這麼重大的事情，如果他有重大的違規有重大的違失，你 NCC 在作決策之前雖然你是獨立機關，你是不是可以吸納更多的公民團體、一般消費者、學者專家甚至利害關係人來召開公聽會，講難聽一點啦我不希望用「公審」這個字來審這

個頻道，第一個就是說告訴他你過去有多罪大惡極，那如果社會大眾透過公聽會願意在給你一個機會，他們一定會對你未來有所期待，那這個期待就不會變成是行政機關給你的期待，那就不會又有說控制媒體啦、意識型態掌控的這些概念。那如果透過公聽會，讓公民團體、消費者代表、社會公正人士包括學者專家對你有所期許，那他們也覺得說再給你一次機會，那 NCC 如果能順勢根據公聽會的一個決議去作不是更好嗎？不是更不會被批判嗎？當然 NCC 內部有一些思考是說，那誰是公民團體？誰才是社會公正人士？在台灣這個永遠沒辦法解決，但是我覺得至少公聽或審議式民主這都是一個好的方向，至少他要去克服嘛，我曾經去拜訪過英國 Ofcom，問他們說是不是也把民眾的意見涵納進來，他們說對，我說那是不是有公聽會，他告訴我說會盡量的去聽取民眾的意見，可是他們有一點跟我們不一樣，我說那你們有沒有一個名單？所謂的公民團體的名單，Ofcom 說他們沒有，可是我也可以理解說在一個幾百年的民主制度的國家跟在一個我們只有幾十年的民主制度國家，什麼叫公民團體的定義上大概有不同的理解，說不定他們已經很清楚哪些是所謂的公民團體，可是我們有很多人偽裝成公民團體，我很同意 NCC 在這個事情上會比較難被接受，譬如說在 NCC 的觀念上媒改不是公民團體因為沒有立案，可是你說大家對媒改怎麼思考，藍綠什麼的不管，但是在我們台灣的這樣子制度下媒改不是合法立案的團體而是地下組織。另外一個像消基會，消基會幾乎不談媒體問題耶，那為什麼每次談到媒體就要叫消基會的代表來，消基會關心過媒體把媒體消費者當做消費者嗎？消基會從來不敢批評媒體，因為消基會要仰賴媒體幫他壯大打知名度，所以消基會從來不談媒體的議題，有的話搞不好是個別的人在談，他曾經敢開記者會說我們的有線電視太貴了、我們有爛頻道民眾受不了了，我幾乎沒有見過消基會關心過媒體消費者啊，那為什麼消基會就變成媒體公聽會的代表而媒改不能參加，這是我們這塊土地的問題，那 Ofcom 說他們沒有所謂的一個名單，可是我去問過 Ofcom 的一個官員說他們運作從來不會被這個困擾。

**(筆者問：在決策過程中加入公聽會制度是否會因此增加成本？且如您說的參與的公民團體較難定義？)**

答：理論上這些東西如果把他變成一個制度，那就接受公評嘛。至少他有公聽了嘛，那 NCC 如果只找一些接受他立場的人我可以批評啊。可是你至少我在裡面

的決策我可以看的到啊，我會樂見這麼做，我也不怕你辦公聽會給我挑言論偏頗的人，那就接受公眾批評嘛是不是會比關起門來在 NCC 裡面決策好一點？就是說我們是往盡量開放的路上，我也同意 NCC 用一個審議委員會用社會公正人士，但是如果我們再往更開放的角度走會是好事啊，因為你愈這樣子把決策公開化我們愈容易知道他在搞什麼對不對？這樣子公聽會的決議都要放在 NCC 網站因為是公聽嘛，那如果裡面都是偏頗的言論，那麼那些學者專家代表也要承擔被公開批判的壓力有什麼不好？那是往公開的方向走，那些過程都會發生問題，我常常在思考就是說假如這個方向是對的那你就去走，在從路的困難中再慢慢作修正，只要不要走反方向就好了，對我來說那都不是問題，你願意走審議式民主、公聽會那一定有一些困境就包括我剛剛講的代表性的問題。我今天敢去那邊受 NCC 邀請被說在幫 NCC 擦脂抹粉，我就要公開接受批評啊，作為學者也會被公開批判啊。

**(筆者問：NCC 的行政處分目前之訴願管轄機關是行政院，會不會影響到 NCC 之獨立性或者行政院是否具有專業性去審查 NCC 之判斷？)**

答：這是法律的問題老實講我是不懂啦，以獨立機關來講獨立機關的決議再讓行政院有一個最後的准駁其實是不太對的，可是獨立機關有沒有可以被監督，有人說是立法院，如果是照這樣講我覺得 fine，我只能就一般平民百姓街頭巷議的告訴你，NCC 是獨立機關他的決議就不應該是行政院可以駁回的嘛，可是 NCC 不是要有人監督嗎？那就受立法院監督，可是我代表的不是這方面的學者專家意見，因為這不是我的專長，因為我的想法可能就只是路人甲的水準而已啦，但是基本上就像我剛剛講的 NCC 的決策為什麼要給行政院作決定，可是組織法不是要修了嗎？主委副主委要行政院長提名，我對組織法以後這樣子修 NCC 到底是不是獨立機關就存有問號，如果他不是獨立機關行政院是他頂頭上司那送給行政院也沒有什麼不對，我覺得那是牽動在一起的。像 FCC 他上面就沒有了，如果你覺得他的裁決有問題那就走法院啊，我覺得走法院還比較合理，我願意走法院還比較不願意走行政院，那個才是獨立機關啦，可是如果將來正副主委由行政院長提名產生的話，那還是獨立機關嗎？像公平會模式也是這樣，我覺得以 NCC 目前這種方式是比較好的，我覺得台灣有個地方很糟糕就是什麼地方都要學歐美，可是歐美並不見得適合我們，如果是互選，我自己一直覺得 NCC 維持現在

的互選，由行政院長提名立法院同意後委員互選多多少少還比較能維護 NCC 的獨立性，將來改成那個我不覺得他是一個獨立機關，even 就是說只有形式上是，台灣就是連形式都做不到嘛。

**(筆者問：組織法修法委員就有內部有不同意見，後來以兩案併陳的方式送行政院轉交立法院審查。)**

答：我記得我在報紙投書上就有寫啊，你如果是獨立機關你哪有叫行政院幫你決定的，你叫行政院幫你決定你就是自廢武功嘛，你怎樣可以提甲乙案？你自己決定就決定你為什麼要行政院決定呢？那個決定我也不贊成啊，你問的有一些問題我的部落格可以找的到我的意見，但年代這個我沒有討論，因為這個我不太清楚，而是那是他的決策權，立委批評也有問題因為如果你針對他節目與廣告區隔那是你立法的你怎樣說他這個是寒蟬效應？那寒蟬效應的始作俑者就是你立法院囉，因為你授權給他這樣子的決策權啊。

**(筆者問：英、美的 Ofcom 與 FCC 撤換照的處分也不少，似乎沒有像我們引發這樣大的爭議，這點您認為有什麼值得學習的嗎？)**

答：我不是很了解他們 Ofcom 或 FCC 過去的一些作法，只能告訴你回到撤換照的那件事情上，當撤照換照是一件比較稀鬆平常的事，然後行政機關是我們可以信任的這本來就不是大事，我想一個媒體被關台，影響的層面不小，譬如說他一個公司一百人就影響到三四百人的家計，但如果他很重要那你看他如果播出一個爛節目或是一個錯誤的訊息那影響是幾千幾萬，甚至在台灣是幾百萬幾十萬，那到底是要在意你胡作非為還是在意那數百人的生計，我覺得行政機關本來就是要有所抉擇絕對不會沒有負面影響，可是你要任由他為非作歹去影響台灣整個社會還是要把這些人生計砍了，我沒有說哪個對我本來就認為 NCC 要有所決定啦，所以基本上我認為這個社會應該更平常去看撤換照這個事情，你做不好撤嘛。社會大眾有時候完全不曉得媒體有問題就潛移默化，我不願意去危言聳聽這個社會當然面臨的就是有時候大家又太抬高媒體的地位可是又太輕忽媒體的角色，媒體沒那麼高高在上，媒體的角色也不是只有於娛樂，我們台灣人都把媒體當娛樂工具沒有想到媒體在民主社會裡面更重要的角色，當他被撤換照他就高舉媒體職責跟民主國家裡面什麼監督啊、言論自由啊，可是當他在實際上營運時又把自己低

到只是提供娛樂訊息的工具而已，我覺得媒體自己也會精神錯亂。所以這件事情上，NCC 是不是獨立機關，如果 NCC 是獨立機關這些疑慮我覺得可以排除，當 NCC 不再是獨立機關，我其實未來我會比較不相信 NCC 所作的抉擇，即便他撤換照我都覺得他可能被政治利用，你懂嗎？所以政府如果要干預 NCC 獨立機關，那我將來會更挑戰 NCC 的獨立性甚至他的公平性。

### 訪談逐字稿(三)

受訪者編號：S-2

受訪者單位：電訊傳播所所長

受訪時間：2011/4/27

受訪地點：會議室

---

**(筆者問：年代衛星電視綜合台被 NCC 作成不予換照的處分，可能引發的爭議為何?)**

答：我有去了解一下 NCC 那邊的說法，NCC 表示說在他們的換照期間到期大概是在去年二、三月的時候就要到期了，那當時應該是有七家左右的電視台沒有順利的換照，而是給他附帶的決議就是讓他改善就是所謂的附款，到了當年的下半年，他們重新再檢視這個案子的時候，發現他並沒有改善所以才決定不給予換照這樣子，當時這是 NCC 那邊的說法，我個人會覺得說 NCC 不管用什麼樣的一個理由，他在處理這個案子的時候應該對於說他是不是有節目廣告化太過嚴重的情形，事實上他歷次已經有罰款了啦，如果說我不給予你換照，在程序上應該給予比較明確的改善要求，因為即便到下半年的時候也不是只有年代綜合台有節目廣告化的問題，可能他特別嚴重或者說他的改善情形特別不理想，但是他也不是唯一的，所以說如果他可以給予公開明確的一個改善要求，那社會大眾也會比較清楚說他為什麼沒有獲得換照而不是新聞一出來就是被撤照了，就會引起比較多的爭議。另外一個就是說 NCC 在政策工具上面其實除了警告罰鍰之外，事實上還可以有三到三十日的停播處分，所以如果這個案子來講的話我覺得在沒有經過停播的處分這個程序，然後就直接到最嚴重的這個所謂撤照或者他說不予換照，在實質效果上面等同一樣，我們目前並沒有一個臨時執照的政策工具的設計，所以我們也可以說 NCC 在決策這個案子上面是有一些些行政上的瑕疵，二三月的時候他沒有給他換照又沒有給予他臨時執照的情況下，那等同是 NCC 讓他在沒有獲得換照也沒有合法有效的執照之下繼續播出的狀況，所以 NCC 會陷入一個自相矛盾的情況。當時二三月沒有獲得換照的大概是有七家，有改善而獲得換照的可能就沒有被裁罰無照播出的部分，但是年代除了有被裁罰節目廣告化外還被裁罰無照播出，這可能也是年代在沒有獲得換照時反彈很大的關係，不過我覺得這個案子顯示出來法令不完備，不予換照的話應該要提前作業，也就是說他執照沒有到期之前應該公開要求他說執照到期前的一段期間就要觀察了，而不是給予觀

察期後他沒有改善，卻又以無照播出這個理由來罰他。這樣子會造成任意性很大，其他的頻道有改善就可以換照。

**(筆者問：這樣是否是說 NCC 平時的決策監理不夠明確，而造成業者認為換照時 NCC 對他們的突擊?)**

答：國外的作法就是說，業者應該要有一個換照預期，他如果平日決策明確、法令完備就應該給予警告甚至就停播了，而不是到了換照時或是事後才任意性的給予觀察期，在這麼多節目廣告化的電視台裡面用殺一儆百、殺雞儆猴的方式來執行這個監理的作業。

**(筆者問：在最近的這段期間，仍有一些電視台仍有節目廣告化的情形嗎?)**

答：節目廣告化就是資訊型節目，其實也就是資訊型廣告啦，而且還有包括置入性行銷也還是一直在發生，雖然預算法有修正之後，所以說年代綜合台他不是唯一違規的，所以處罰是不是只有處罰他？這是可以商榷的，第二個就是說處罰的程序應該是要在換照前給予必要的處罰像停播，給予改善的觀察期而不是在換照的執照到期後再任意的給予觀察期，再者業者應該可以有合理的換照預期，所以說如果他沒有辦法獲得換照在執照到期前他應該可以明確的得到警告、處罰或者要求改善的這個強制的一些要求，一旦他沒有辦法獲得換照的時候可能不會是一個感覺上被突襲或者是很意外的狀況，也許或有反彈但是不會反彈到這種程度，比如說他自己就知道他這次可能通不過了。

**(筆者問：不換照將導致電視台關台或停止經營影響很大，在這個案子上是否有選擇其他處分的可能性?)**

答：我覺得 NCC 對於每個個案，除非是重大突發性的事件要不然他都應該這種裁罰的程序累積逐步的升級，他被警告跟罰鍰是有但是沒有使用停播的情況下，沒有在換照之前給予明確的改善要求讓業者了解到作不到就沒有新照的這種訊息，明顯的跳過停播處分的這一關，事實上停播的處分可能會造成負面影響以及說主管機關裁罰就不會給人任意性說要怎麼樣就怎麼樣的負作用就比較小，而且停播是不是有效，還是要不予換照才能達到主管機關的要求？事實上停播應該已經能有效的嚇阻效果，也能達到處罰的目的。因為他有一個 range 嘛三天到三十天對於一個商業電視台來講會造成對營收有很大的影響，給他停播他的反彈也不

會那麼大，而且他也知道主管機關是玩真的，而且依他所犯的節目廣告化氾濫件數這些情形來說也會比較符合比例原則。

**(筆者問：您覺得決策面上，NCC 有什麼可以改善的空間?)**

答：我想不管是有線電視審議委員會或者是 NCC 下設的叫做節目與廣告諮詢委員會找一些外部專家或公民團體的代表，這部分公開透明度是非常不夠，那比方說節目與廣告諮詢委員會的成員有哪些人？這個也沒有公開。然後再來就是說他每次針對不同個案的審議一定會有不同意見嘛，這個 deliberation 的過程也沒有公開，那就會變成說可能會是一個白手套或者是沒有辦法被看到，那如果像是說國外的狀況像 Ofcom 的話，他們會定期的去發布公報，就會詳載他們的公民共管的機制對於個案討論的這個情形，以及爲什麼作出某一個決議、以及決議的理由，像目前我們的公開程度就只有在事後的是 NCC 委員會本身的決議，決議的記載有時候也都是非常的簡略，那他省略掉了比較詳細的審議過程，特別是在節目與廣告諮詢委員會的這個部分，認定是不是節目廣告化認定是不是有一些內容的問題，NCC 不敢自己來決定嘛所以他就設立了一個 Consultation 的一個機制，有一些已經是好幾屆了，他的任期一年兩年就會換一些人這樣，我們私底下打聽是可以問出說委員會是大概哪些人，但是他這個名單 NCC 是不公開的，他的理由就是說公開怕會造成這些諮詢委員的不便，最多只能領取出席費車馬費嘛，然後是一個無給職。可是國外的一些公民、學者參與共管的機制他們不僅是名單要公開，而且每一個人對於個案提出來的意見必須詳載說他們的理由，沒有道理說台灣不應該這樣做，所以我覺得 NCC 不應該以這個理由說作爲不公開的原因，事實上他在聘請這些諮詢委員的時候就必須讓這些諮詢委員知道說這個名單是會公開的，你來擔任的話就必須代表公民來參與討論，事實上大家應該可以來檢視說你代表性夠不夠，你的意見的描述是不是經得起考驗，比較不會讓外界質疑說找他立場接近的啦，或者是說找到的多樣性不夠，可能是清一色的某一特定立場的人，特別在可能涉及到重大的商業利益或是說可能是政治上的一些利益時，他所作出來的一些審議也許就沒有辦法符合公共利益或者是符合眾利性的這種要求，所以我覺得無論是他們對於跟業者之間的這種互動事實上都應該要作成一些公開的資料，比方說在換照之前他就已經公開行文或者是已經先跟業者協商具體改善的程度，否則會不換照。所以社會大眾關心這件事情的人，他甚至可以去

lobby、定期的公開說三個月後有哪些電視台要面臨換照，那公民就可以對某些電視台可能有所不滿那如果他有具體事證，那他就可以利用這個機會去把意見提供給主管機關，等於說 NCC 不只是七個委員在決定是不是換照也不是只有公民共管的諮詢委員的少數人在決定，而是對整個社會公開而且公民有管道，也許一般人不會去參與，但積極活躍關心這件事情的人有機會去表述說他們過去這些惡行或是有什麼意見可以提供參考。

**(筆者問：您剛剛提的審議方式會不會有成本過高或影響行政效率?)**

答：要作到什麼程序是可以討論的，像現在網路的成本其實是比較低那對於這種幾年才一次的換照，大概是只有兩三梯是比較多的，那他就可以有一個時程出來告訴社會大眾說哪些個頻道即將於什麼時候要換照去徵求社會大眾贊成的意見或者反對的意見，但是都要有一些具體的理由這樣就可以不謹是 NCC 的決策是公開的，各諮詢委員會的這些委員的審議過程的內容是公開的，而且有更多的公眾可以去參與可以比較不會有管制上的盲點。

**(筆者問：某些公民團體的中立性是否會受到其他人的質疑?)**

答：其實這也不是在台灣啦，每一個公民團體都有他們倡議的一些主張，不是說台灣的公民團體就會有一些特定立場，而且他們也是要看議題，像台灣有幾百個公民團體不見得說他們對媒體的議題是始終某一種立場，像兒少團體跟其他的人權團體對於特定的媒體議題看法主張也會有所不同，那不同也是沒有什麼不好因為就是要讓這些意見有多樣性的呈現，我剛剛提到說如果透過網路的方式去擴大參與的話，這些申請執照的業者也能夠有機會去回應這些意見，我不知道你熟不熟悉英國的 Ofcom 或者美國的 FCC，像換照或者併購案把一些資料及各方的意見都放在網站上，而且各方還可以相互回應特別是如果業者面對某些公民團體或者個別的公民提出來的一些質疑所舉出來的具體事證，他也可以作公開的回應及解釋甚至於說承諾改善的一些措施，那這樣其實主管機關是站在一個調和者的角色，而去讓這些 stakeholder 能夠達到溝通的目的，也不一定公民團體就一定否定換照，而是變成定期的檢驗他的表現，能夠連結電視業者跟公民的溝通，換照是一個工具而不是目的而是能讓電視台業者能夠重視使用者的意見而作一些必要的改善，如果說他的理由是無理性的像說就是要反對你換照或者沒有任何理由，或者是不具體的一些指控像說你是統派媒體啊、偏綠偏藍啊，我們本來就可

以有各種方法去看嘛，如果是違反節目製作的一些準則、侵害人權啦、錯誤報導不更正啦像這些才是檢視說在領有執照的情況下能否善盡媒體的公共責任做一個社會公器的角色。

**(筆者問：Ofcom 跟 FCC 在撤換照的決策過程中有可讓我國 NCC 參考的嗎?)**

答：英國的 Ofcom 程序盡可能公開透明能夠盡可能讓開放廣義的公民參與，而不是少數的這個諮詢委員會這種而且是不公開的，如果已經有一些既定的程序而且有達到所謂的公開透明程度，不被換照的業者他可能有很多的那種狀況，那他就比較不會無線上綱到這種政治打壓啊或是其他的一些狀況，能夠建立整個換照的機制，並逐步建立這個機制的公信力，讓少數真正沒有辦法換照的頻道也不會覺得很冤枉，如果說在徵求公眾意見的過程他對於公民團體提出來的各種改善要求拒絕回應，或者是說他拒絕改善那麼主管機關或是諮詢委員會這樣的一個機制就可以去作一個中立的仲裁。

**(筆者問：目前行政院是 NCC 的訴願管轄機關，是否會影響到獨立機關的獨立性以及是否有足夠專業性去審查獨立機關的行政處分?)**

答：在這一次的組織法修法中這一部分是還有爭議嘛，到底要不要給 NCC 訴願管轄權的問題，我個人是覺得如果參照 Ofcom 或是 FCC 的話，業者本來在接到 NCC 的行政處分他們應該都有訴願的權利，但是在國外的操作他是申請 Reconsideration 請他重新考慮嘛，NCC 在重新考慮的過程中他可以設立自己的訴願委員會最後決定說是不是要維持原來的這個處分，那我覺得在我們獨立機關這個機制還沒有很穩定成熟發展之前，其實這麼快的就不讓他有訴願管轄權直接由上級行政機關可以撤銷他的行政處分的話，那其實在實質效果上面可能就會影響獨立機關專業的運作，比如說他要做一個處分之前還要去揣摩說行政院訴願委員會會不會撤銷他的決定，那行政訴願委員會可能沒有足夠的專業資訊去作這個個案的審查，而且獨立機關有一個重要的原則是說上級機關不應該對於個案去作指導，那事前的指導如果沒有那事後透過行政院的訴願委員會可以直接撤銷他的行政處分的話那等於也是一種事後的指導，那可能也會影響日後其他個案的審理那我覺得是說其實獨立機關特別是通訊傳播這個業務，因為涉及到專業性跟政治性還有龐大的商業利益，我們應該要設法去呵護說好不容易成立把他的獨立性建立起來，特別是第一屆的 NCC 委員很堅持他們是獨立機關嘛，那當然這個不排

除他跟其他行政機關的合作，但是如果作出來的決議或決定上級機關可以直接撤銷，特別在我們過去沒有獨立機關傳統的這個體制下，那等於就是進一步的把好不容易呵護出來的獨立空間就把它扼殺掉了，那當然業者有正當的權利，如果說他的處分是失當不當或侵害權利那當然有一些司法救濟的管道，所以我覺得說如果他要要求重審或者是訴願的話是可以讓 NCC 自己來處理，而且他也不妨礙他司法救濟的手段譬如說行政訴訟，在國外的話法院也不見得都站在 FCC 這邊，有時候在司法的爭議當中他也會判 FCC 敗訴，司法應該是所有爭議的最後裁判的空間啦，如果業者被處分的一方他接受 NCC 的處分或者 NCC 重審的決定那他就不需要再走到司法途徑，那他如果說覺得不服還是有最後的空間去救濟，那再來就是說我們的這些媒體都是跟財團有直接或間接的關聯，那這些財團的老闆都影響力很大而且能夠通天，他可能覺得說 NCC 這七個委員他搞不定那他可能直接去找行政院長了，那行政院長可能就指示行政院的訴願委員會能夠真正有獨立性嗎？他不會因為總統或行政院長的指示就去撤銷他的處分是有可能的，而且甚至已經有發生過。像立委要求行政院撤銷 NCC 這個決議實際上都有一些政治利益的考量，這些人可能跟他們的關係也不錯那利用這個機會可以修理 NCC 又可以爭取曝光的機會，而且如果成功的話這些媒體、電視台將來也要對他投桃報李吧，而且立委就算不是立法院的連署或決議，少數幾個就可以去作這樣的要求跟施壓了，而且這個案子如果涉及到中時旺旺集團的話或者涉及到後台比較硬比較有錢的這些老闆的話，他們甚至都不需要經過立委了，可能直接能去影響總統或行政院長，那 NCC 作為獨立的專業審查機關這個設計等於就是多餘了。這會作成 NCC 在作決定時綁手綁腳，特別是現在正副主委又要改成行政院長指定，甚至可以因為其他的失職行為可以把他免職喔，在這個情況之下，難道正副主委不會去揣摩或是私下去請示行政院的意見，是有可能的啊。

**(筆者問：您認為草案中直接免除訴願程序進入司法訴訟是可行的嗎？)**

答：我是反對這樣子的作法，我是認為要有訴願程序啦，但是訴願管轄權應該要在 NCC，因為他可能有不滿或是意見溝通不清楚沒有完整的表述，NCC 可能倉促的作了一個決定，業者不一定要直接選擇司法的途徑就可以像 NCC 訴願，像 FCC 的 Reconsideration 申請，如果他維持原來的處分或者是說他要求 Reconsideration 改變了他的處分，他可能滿意了就不需要再到司法程序上去。

**(筆者問：所以您認為訴願應該有 NCC 自設訴願委員會管轄？)**

答：我覺得有訴願並留在 NCC 是好的，如果完全沒有訴願的途徑的話那法院會很忙。而且我們可能也缺乏這種通訊傳播專業的法庭，所以法院一方面他可能曠日廢時，另一方面所有的案子都到行政法院去處理未必是有利於業者或公共利益的，當然啦無論如何最後還有要以司法機關裁判為準啦，但是不是每一個案子不是每一個業者不服的案子都要走到司法機關。

**(筆者問：組織法修正草案中正副主委由委員互選改為行政院長提名，您的看法是？)**

答：我覺得其實如果以立法院的多數黨執政的情況下差別不是太大，比方像這次 NCC 所有的委員事實上都是由國民黨的行政院長提名，然後由國民黨掌握多數的立法院通過的，所以其實這七位委員都是他認同的人選，那彭芸跟陳正倉會當選正副主委雖然沒有公開的資料，但是我所了解的是這也是行政院支持的人選，所以都沒有意外，像這次組織法還沒有修正之前像這次換了三個新的委員嘛，主委的部分因為她提前離職所以補了蘇蘅，蘇蘅她的任期是兩年嘛，所以等於是有四位新任的，在提名的過程之中我想行政院都已經告知要支持蘇蘅了，所以蘇蘅跟這三位委員加起來是四位其實都是支持要修法嘛，但是就其實來說七位都是他認同的人，然後即便在互選的情況下還是有一定的影響力去決定正副主委，那當然也有人認為說那這樣子改不改就沒有差別了，我覺得就現在行政院來講改不改沒有太大的差別，但是改了之後可能對於 NCC 的這個獨立的專業空間還是會有負面的作用，就是說今天如果是互選那麼這個人如果不是行政院支持的人選，或者說這個人沒有足夠的威望跟調和鼎鼐的這種能力，其實他也很難當選如果我們讓委員可以互選的情況下可以讓 NCC 比較程度的來維持獨立性跟多元的空間，那至少他不會呈現出來是選主委的時候七票通過、選副主委的時候也是七票通過，如果選正副主委的時候可以有比較大的自主性、那在個案審理上面當然也可以就他的專業去判斷。另外就是說主委就是決定議程，主委在表決也是只有一票嘛，但是他可以決定什麼案子要不要排到這次的會議或者他可以不要把某個案子排進來，那副主委的話按照現在的慣例是扮演兼任發言人的角色，所以他也有相當大的影響力，過去第一屆跟第二屆在運作上我覺得並沒有太大的問題耶，類似像公視這樣子互選的方式問題不是太大，可是為什麼行政院急著要修很顯然的就是因為過去有幾個個案裡面有一些不聽話的委員，特別是那三個當然那三個只是

少數而已對於重大的個案還是可以通過，所以這一次也會彰顯出來說好舊的這幾個委員還是比較支持互選，那新的委員雖然他們也是互選的機制下面產生的但他們還是支持由行政院長直接去指定，所以這就很微妙了。

**(筆者問：如果是分立政府，執行者與國會多數不同黨籍的狀況下，這樣的產生方式會不會出問題呢?)**

答：這確實是需要考量進去，不過因為是交替任期嘛每兩年就要換一部分的人，如果不是主委出缺的情況下這一次是沒有互選的問題，彭芸她會繼續擔任主委因為她還有兩年的任期，那假設我們是以比較務實的方式來看，再來我們要選立委總統嘛，假設是由民進黨當選總統但是立委還是由國民黨佔多數的話，那明年事實上是要換四個，可能就是要由行政院長來提名至少是民進黨的行政院長可以接受的人選嘛，但是他要通過的話也必須要得到國會多數黨的認同，所以我覺得問題不再於主委選舉的部分他還是必須要通過立法院的審查，兩年後蘇蘅到任之後，鍾起惠、翁曉玲、陳正倉也到任了，除非他們繼續被提名，所以如果那時民進黨提的四個人都能通過立法院的審查的話，問題反而不大，但如果行政院跟立法院多數都是同黨的話，那可能行政院長直接指定人選，可能會變成很差的人通過立法院的審查，而且也就直接擔任了正副主委那對於獨立機關或通訊傳播政策的推動跟他本身的 SENSE 專業能力才是真正的問題，比如說你第一屆的時候能夠不選蘇永欽嗎？很難嘛，在場所有委員裡面就他最服威望跟專業而且可能他的溝通協調能力比較好，那第二屆之所以可能會出現問題是因為彭芸表現太差搞不定這些委員，那搞不定不代表說這三個委員不聽話而是說為什麼主委在合議制的機制中能夠以理服人，能夠以專業去領導能夠找出一些合議之後的共識這樣，所以我覺得行政院長除非他能夠找到一個適當正副主委的人選，不然說會造成裡頭的派系啊什麼的，我覺得這之間並沒有直接的關係。而且如果是互選產生的話，至少他產生是獲得多數委員認同他的能力、專業跟威望，那之後會不會像提案立委說的比較和諧還要看實際的運作嘛。在我們的政治文化裡面，他今天能當正副主委是院長給他當的嘛，那種上下位階會很明顯。而且我們又加大了說因為其他失職而可以把他免職的話，那行政院長當然會去找一個能聽他話或跟他心意相通的，可是會有一個問題萬一行政院長換人了怎麼辦？可是委員是有任期保障。

**(筆者問：這個案子來看有人說會有寒蟬效應，您認為呢？)**

答：這個部分我比較不擔心耶，我們還是看到很多節目廣告化跟新聞或商業置入，業者做這個收入大於可能的罰款，因為不是每一個都會被罰，所以針對節目廣告化或言論自由我一點都不擔心。像政論節目每一台都有他們的屬性跟市場區隔，不會因為說年代被關了就不去報導或是新聞的題材就會有一些自我審查的部分，不過每一次只要有業者去受到處罰他們就會講寒蟬效應，我是不知道在寒什麼。

**(筆者問：您之前參與過新聞局時代的換照諮詢，您認為這些決策程序有什麼問題嗎？)**

答：我想那時候一來台灣沒什麼經驗也沒有對國外的作法作一些研究，所以程序上並沒有很完整周延啦，雖然他有所謂的初審、複審還有針對業者的 interview 最後決審，總的來講就是三次的審查機會就公開透明度來講還有徵求公眾意見這部分我覺得作的很不好，而且主要就是有三十三個諮詢委員主要是由學者組成的，各個領域的學者，那還有一些會計或財務背景的學者或者是會計師這樣的人選來擔任，審查的過程當中學者當然就是要看大量的營運計畫書以及過去裁罰紀錄的這些資料，然後經過複審時的面談，包括說哪些承諾、過去表現不佳的部分提出一些解釋，通常業者都滿誠意的，大部分都會說先前作的不太好以後會怎麼樣改進這樣，那到決審其實時間很短大家針對所有的個案討論過後。我想一下，嗯，其實複審的時候大部分就通過了只有少部分還有疑慮還沒有通過，所以到決審的時候才要作所有的決定。我覺得時間很倉促，所以未來的程序時間要更長而且初審複審的結果應該都要公開，而且還要徵求外界的一些意見，而且有讓業者有公開答辯或提出改善的作法，決審是對這些沒有通過的案件作逐案簡單討論、然後提各自想法，決議時不記名，不記名的投票又要三分之二通過，其實我也搞不清楚為什麼是三分之二，那些諮詢委員也都是諮詢性質，開個會就要走了投完票也不能再討論，或者有一些意見，然後就交給主管機關作最後的決定，那他也問我們說諮詢委員的名字是不是願意公布，我們那時是說可以這樣子，應該是歷年來唯一有公布的名單。今天不在於說個案，每一家是不是該給他換照是可以商榷的，那這樣諮詢委員等於概括承受了，至少在我審的那一次我沒有每一家都投否決票，但是你也知道誰否決，只要有幾票否決就變成這種結果。另外就是說提前的改善什麼的。像我們這一次年代綜合台這個案子，我覺得應該作的更好因為那

一次是第一次，然後再者是說那一次的換照報告新聞局是有發布一個比較詳細的報告，包括投票的紀錄、包括委員發言的紀錄啊等等，其實是有公開的也有可能是因為爭議太大所以是有公開的，我不知道其他人的想法，但是我覺得主管機關應該負滿大的責任，包括說處理的經驗。其實年代案中聘諮詢委員的決議 NCC 不一定要接受，因為 NCC 合議制機關最後所有的決定都是由這七個人作最後的決定，之前新聞局是首長制那時候是姚文智，變成姚文智要去決定最後的這個決議，我覺得諮詢的過程那個過程程序跟時間都不是非常的充分，然後就是說我不知道現在諮詢委員會的門檻是多少，但我們那次三分之二是非常不合理的比例，為什麼說要通過一個電視台換照，要三分之二的人同意才可以那等於是說一個相當高門檻的，那就很容易有誤殺的情形。我們那次到後來大家都把焦點放在東森 S 台了，好像其他的頻道大家就比較沒有注意了。像歐朋、蓬萊仙山這個我都不覺得他們應該被不換照，雖然他們也是因為節目廣告化的情形，但是他們也是有一些比較草根鄉土民俗性的東西，也不是說沒有他的正面價值。後來 NCC 成立之後應該設法將比較好的換照機制建立起來，可是這一次年代綜合台看起來是沒有，因為他一樣是到了換照的時候才去給予觀察期。

**(筆者問：那英、美有所謂的觀察期嗎?)**

答：那個期間應該也不叫觀察期而是叫做換照前的資訊提供，讓各種意見可以進來這樣，不過在英國的話衛星電視頻道是不需要換照的，他們一發就是永久執照除非業者不做了。

**(筆者問：那違規太嚴重的話呢?)**

答：會被撤照。但被撤照數量也不多啦。有一些撤照是自己不經營了，業者申請到後沒播出那 Ofcom 就把他撤掉，因為他不需要了嘛。有一些是因為節目廣告化，類似像購物頻道誤導觀眾那 Ofcom 認為很嚴重，違反電視台的誠信所以被撤。所以我說換照的程序有很大的問題，還是要以公民的意見還有業者的回應及改善的資訊來判斷以及過去的裁罰紀錄，不過現在 NCC 是已經開始建立積分及罰款累積的制度，如果是撤照跟換照來講的話我覺得撤照更不應該輕易的使用，但是換照的機制弄的比較周延的話，比方說有至少半年的時間是公開審議的過程，到審議的中間 NCC 就必須作初步的決議就是說這些頻道的業者就公民或主管機關所提出來的意見作改善那個或許是可以叫作觀察期，但不應該是只在執照

到期之前讓他作最後的決策參考。當然紀錄跟金額可以當作一個客觀的指標的話，也許他在作決議的時候可以比較有公信力，除非跳過諮詢委員會，無論未來 NCC 的委員會或諮詢委員會的 voting 不應該採高門檻，另外就是說討論的機會，你也不知道誰投的，其實有線系統的換照一直都有，只是從來沒有說不換照的，變成是一個例行公式。二〇〇五年換照風波雖然催生了 NCC，但是對於 NCC 對於撤換的機制還是沒有弄的很好，他們之前有提到撤換分流喔，那個內涵也沒有很具體，那這次的年代撤照或者 NCC 說的不予換照，而且這個還是發生在非新聞台上面，我們的頻道設立其實是低門檻，但是會卡到一個排頻的問題因為僧多粥少嘛，好的頻道位置很少都在前面幾十個所以是兵家必爭，被關了之後別人就馬上卡進去了。NCC 那邊我第一個時間的反應是不滿也有投書，但是 NCC 給我的解釋是有給他們改善的機會，但這過程是還可以在思考一下，像其他電視台為什麼就沒有被撤換，當然 NCC 也要縮小打擊啦，他如果一次關太多家引起的爭議會更大。我們從旁了解是行政院已經先知道年代換不過了，所以行政院那邊的反應並沒有太大而是立委那邊的反彈比較大，但決策過程的確有問題才會引發那麼大反彈。

## 訪談逐字稿(四)

受訪者編號：O-1

受訪者單位：通傳會處長

受訪時間：2011/4/29

受訪地點：處長辦公室

---

**(筆者問：有些批評認為 NCC 在處理這件案子上有干預言論自由讓其他媒體產生寒蟬效應，面對這些批評您怎麼看呢?)**

答：因為剛好我們就是監理媒體的啦，所有的媒體都希望不要去被核處嘛，任何人不被核處，但是這一點就是說他們所有的一些回應都要在一個合理的評論上來理性討論啦。那我們要強調的是所謂的言論自由甚至於有人把這個案子跟新聞自由又扯上關係，不要忘了年代綜合台不是新聞頻道啊，怎樣會跟新聞自由有關，但是要了解所有的言論都不是不可被限制的，我們可以看到縱使是國際人權公約提到的政治論述那一塊的第十九條都說如果為了國民健康、為了衛生、為了一些弱勢族群的保護，對於一些傳播權還是可以作限制的嘛，那今天年代綜合台他剛好是在評鑑的時候是所有的被評鑑的劣行最多的，主要就是這個資訊型節目、節目廣告化，那這種節目廣告化第一個他將節目商業化，也就是說他根本不是在作節目根本就是簡單的說就是外賣時段，然後他根本節目就是在促銷藥品、商品、食品，那除了節目商業化讓人家誤以為是節目但事實上是在替一個特定商品推銷以外，第二個他裡面的食品、商品都有違背了所謂的健康衛生三法的規定，所以對國民健康有影響，所以說從這樣子的一個言論從言論自由的角度來看，他絕對是一個 Low Value 的言論，不是一種高價值的政治言論，所以我們既然是一個猥褻、情色、暴力或者是一個有害人民健康的一種商業性言論，我們依法來處理，那都是一個依法的範圍之內，絕對沒有外界所謂說干涉言論自由，否則就比如說最近壹電視來跟我們說不給他執照就侵害言論自由，那就非常好笑了，那意思是說所有的人來申請我都一定要給他執照，都不能表示說不予許可那不予許可就都說侵害言論自由，那這個論述就根本不要再說了嘛。所以我的意思是說我們依法核處的依據論述是什麼，這才是重點不要說大家用那麼廉價的口水，我只要對你處分、只要不給你申請我就侵害言論自由，這樣根本大家沒有交集，現在是說 NCC 的核處論述點是不是值得檢驗，是不是可以接受討論要回到這個論述點上面來。像其他家也是有被核處啊，因為我們核處有一個行政程序要

跑大概兩個多月，所以說其他案子跟年代沒有關係，只是處罰的時間點接近。所謂寒蟬效應是大家都不敢作，那既然還有違規就表示事實上我們還是要按照一定的程序。我們的說法是，第一個行政機關既然是一個獨立監理機關就是一個執法的單位，一個執法的單位當然就是你依法去執法，這個程序是不是公開的、透明的、一致的，如果這個東西都是對的那沒什麼好談的嘛，因為我是依法，那這個法是什麼法？是人民選出來的立法委員在國會三讀通過授權給行政機關依法執行嘛，那如果我不去執行那不是瀆職了，將大家共同的意志認為對產業的這種行為去限制，然後沒有去觀測落實嘛，那既然這個東西大家認為要去限制，比如說剛剛提到的節目商業化，你拿到一個 license 本來就要作好節目滿足消費者，結果你拿來時段外賣，外賣以後裡面牽涉到的內容還有害到人民健康，那我們行政機關能夠不核處嗎？你違規又達到四十九次幾乎等於每一個月違規兩次，那這個業者我等於對他無所期待了。

**(筆者問：諮詢委員會的決策過程及委員會的決策過程中，是否有選擇不同處分的可能？)**

答：這一點可能大家有時候聽到的聲音比較偏向業者啦，因為被我們核處的這個媒體他本身就擁有頻道了，所以你會看到很多的聲音、資訊都是來自於他的同一個集團的新聞頻道，他每天二十四小時都在播他的新聞，然後都是講他自己怎樣受委屈，這個我們先不說啦。從一個傳播的理論，我先談一下這個理論喔，這個本身他就違背了一個涉己事務啊，他對於這個涉己事務整個禮拜都在談他自己被核處，那他當然不去檢討說為什麼被核處完全避開不談只是說他被打壓，當然他從他的觀點可以有說話的理由，可是不要忘了難道那個禮拜難道全台灣全世界都只有他這一則新聞嗎？先談到這個啦，再來講到決策程序上，我們的監理有兩個，一個叫作日常監理一個叫作週期的監理，日常監理就好像是一個職業駕照的職業駕駛人你今天開車出去超速是不是要被核處，那如果你核處比較多可能會被警告、處罰那甚至於說去上課然後可能說停照幾天這個是平常的監理，不要忘了我們駕照還有一個週期的監理，比如說你可能說我們職業駕照可能經過五年十年要拿回來換照，或者要檢視一下你的違規情形怎麼樣、你的健康有沒有問題，突然你的眼睛發生色盲或者你的身體殘障了不行了，那我們還能給他執照嗎？你懂不懂我意思？所以有平常跟週期，有人刻意去把他模糊了，他把平常跟週期監理混在一起，今天這個案子是週期監理他是剛好六年執照期滿，那一天我們的內

部評鑑諮詢委員會是建議不給他換照，他在六年來的違規四十九次被核處了一千六百多萬，那表示說他的違規已經非常嚴重了，也就是說這一個人在拿這個執照的期間不斷的無違規，給他行政指導、要求，而且我們不是說六年才檢視一次這中間兩年都會評鑑就好像學校評鑑一樣，他在第二次的時候就都告訴他你違規太多，針對這種節目外賣要改善，結果兩年後他根本沒改善還是這麼多，所以在週期監理的時候我們作了一個決定認為不能再給他執照了，但是我們又認為說一下子兩大過開除所以說有一個留校察看說好我再給你一個最後的期限，在這個期限內你不能再違規了，所以作一個附附款的方式，等於是留校察看而在留校察看的期間他又違規了五次，所以說 NCC 的委員會等於就好像說我已經仁至義盡了，最後我們就是說這個執照失效。

**(筆者問：那外界質疑說既然他執照失效那到年底前不就是無照經營的狀態嗎?)**

答：因為那個喔，你要知道他剛好在那個違規的期間，我們的委員換了一批人就好像法官在作審判一樣，因為我們是委員制嘛那後來有四個委員換走了，又再換四個委員進來，就好像法官在審判的時候他有一個程序問題嘛，法官審判過程中那突然這個法官生病了或者高升到另外的法院去，那原來的這個法官已經在審理中了，變成新的法官新的委員作了一個決定那剛好作一個交替，我們剛好在這個期間啦，這是第一個原因。另外一個他原來的核處的不是說他不能再違規嗎？其他兩次他提起訴願嘛，那個訴願的決定是在剛好九月還是十月作出的決定嘛，那表示行政院都不認為說他有理由都不受理嘛，等於是至少在訴願的時候告一段落了，那 OK 表示你在留校察看的違規證據確鑿，因為我們公務人員對他有沒有違規要有一個強力的證據，那現在行政院已經作成決定不受理，所以時間點剛好重疊，等於是我們在那段期間。

**(筆者問：在決策的程序方面，很多人有批評。另外 NCC 是以行程法的附款而非衛廣法的規定去規範年代，這部份您的看法是?)**

答：行政程序法這部分喔，我們到底是說要僵硬機械性的行政，行政跟司法不一樣，司法是一種完全依法裁判這也是為什麼會有恐龍法官的情況，說對於什麼是性騷擾違反性自主，你說那個法官他違法嗎？他可能也不認為他違法，因為法律就在那裡。但是行政不一樣，行政機關本來就有你要追求的行政目的，所以行政機關在作一個決定的時候你要通盤的考量行政目的，所以為什麼這樣在行政程序

法有一個規定，如果在一個我可以作一個裁量的處分權一個業者他以前違規四十九次，我們毫不表示意見就給他執照就又六年，那一些合法業者說你政府在幹嘛？有人不斷的違規那我那麼認真的遵守法令一次都沒違規你也是一樣對待，違規的你講一句話都沒有要求說要改善、決定，那我們用行政程序法來規範有什麼不對嗎？因為本來規定我們可以不予換照嘛，那如果當初我們一開始就不予換照是不是就不會有問題，我們給他這個期間叫他不要再違規，他怎麼不去思考這一段呢？是不是要主管機關以後都不要彈性處理了？以後就符合規定就不給他換，所以重點要討論的應該回到落實的點，這個程序是沒問題的。現在已經失焦了，是不是已經惡性重大到不給他執照，但是你有沒有考慮到員工、民眾一些個內容沒辦法看到，是不是政府刻意去打壓這個對政府不利的內容？可是都不是啊，他今天也不是新聞頻道啊他今天的內容就是有問題的啊。而且我們給他行政指導過還是沒有改啊。

**(筆者問：那兩年前是依行政程序法跟他行政指導過了?)**

答：對，這個都是有紀錄的，結果呢因為他的營運不好啊，那為什麼後來很多人懂傳播的一些人上網來支持我們，年代總共有七八個頻道那他本來能力只能做四個，因為他要投入資金去製作節目或者進口節目，結果不是啊他四個節目以後他自己又設了增加三個，啊結果怎麼呢？其他的四個節目作完了再搬到這三個節目播在收廣告費，結果他的節目啊百分之七十幾都是重播的，所以後來首播率高是他們自己承諾的嘛，首播率我們的定義又很低啊，原則上我們只要是他第一次播的我們都叫首播，但百分之七十幾八十幾都不是他自己新製的節目，那這樣子的話從我們一個管制機關會覺得說你變成是占有一個頻道只是去收廣告費完全沒有新的節目，所以從一個監理政策的角度上我們認為為了站在替人民把關的角度，如果再給你執照並不能滿足人民、消費者的權力，還有人民每個月付六百塊結果看到的節目是不斷重播的。

**(筆者問：在決策的資訊公開方面，有什麼作法可以減少這些兩極化的批評讓社會大眾或者業者可以更了解整個過程?)**

答：我會覺得怎麼樣都是…，今天我們再怎麼樣的公聽公聽縱使是先經過聽證，但我今天用的是殺手鐮都會有人講話，我今天開了五六場公聽會最後還是要作決定啦，我這個決定當然論述過程要加強，這一場那個我們只是說我們的程序上，

我們以前的一屆委員曾經有那麼說過啦，他們那時候有提出一個所謂的撤換分離，那麼所謂的撤就是說平常違規達到一個嚴重情形我就撤，我不一定要等到六年後換到的時候我在來撤，但現在問題來了，如果今天我真的到第四年第五年你違規達到多少，我們現在已經有一個規定出來了啦，你如果違規紀錄兩年內達一千萬我就把你撤掉，而且現在是量化喔我在那個時間點把他撤照社會上以及業者都會一點聲音都沒有嗎？他馬上又來一堆理由啦，你們之前核處太多啦你們不要那麼多高密度的監理啊，我們對言論的標準不一致啊，但是不要忘了我們所有的法規都是不確定的法律概念，像你不能違反分級那什麼叫普遍級？你不能違反公共秩序善良風俗那什麼叫公共秩序善良風俗？這都是不確定的法律概念耶，最後都是要變成價值判斷嘛，當然我們是盡量是用公開的程序來處理啦，所以我會覺得說未來我們會慢慢轉化為所謂的平時監理，那也就是說不要讓他覺得說好像對未來拿照會有期望，真的六年到而且平常違規我們也都好像沒有真的依法，也不是說沒有依法就是說平常違規我就應該嚴格的警告，現在我們就是加強警告、指導、警示，事實上在這個案子的前一年去年的七月一號開始我們就訂了一個撤換分流，以後衛星頻道兩年違規核處紀錄達一千萬我們就可以請你停播三天到三個月，那一年內如果被停播三次我就可以把你的 license 撤掉，那這種就是在真正的懲治那一些勸告、指導完全不聽不斷違規的，那要讓他有一個一種退場機制，你不要忘了他們是在經營一個廣電媒體，那為什麼廣電媒體就好像是一個職業汽車駕駛人爲了要趕業績然後疲勞駕駛、然後超速，爲了說這一批趕完再趕快跑爲了多賺一點錢是很辛苦，但是會不會造成交通安全？那人民、行人的安全會受到傷害啊我不只顧你的業績啊，我還是要顧慮到整個社會的感覺就好像最近大家都一直認爲我們媒體的產製內容讓大家憂心，那一種的品質的低落、重播、出現一些節目商業化的問題、賣時段，大家都認爲 NCC 要管要管那現在我真的拿出來管了大家又馬上有那麼一堆意見，當然我們看到比較多的是來自於國會議員嘛，但是我們收到很多民眾支持，後來替到四十五頻道那一天也看到很多人都感謝我們說四十五頻道比以前好看多了啊，因爲以前都不斷重播啊。

**(筆者問：您有提到國會議員對 NCC 要求撤銷這件案子甚至有向行政院施壓，那會不會有政治性不當介入獨立機關的獨立性與專業性呢？)**

答：在政治性的這一塊我們是一直滿自豪的，一直以來獨立就是說，因爲我們是獨立管制機關而且是二級，所以我們的包括委員、主委是有任期制的，縱使未來

什麼政黨輪替怎麼樣我們都不會受影響，我們委員完全是不會受內閣改組的什麼完全就是照任期來，而且我們的委員現在都是學者，他們本身對於自己的獨立運作是很堅持的，那當然就是獨立性我們是很堅持的，再來就是這個專業性啦，這個專業性我也認為因為是學者本身沒有問題，現在就是說在一個作出來專業性以外就是妥適性啦，因為你可能要從專業、獨立追求理想這樣作也是一條路，稍微緩一下也是一條路啦，但是那個衝擊喔有時候可能我們獨立的一些委員為了堅持理想，而且法律面也授權我們這麼作也沒有問題，因為現在年代這個案子打訴願我們都贏啊都沒問題，現在就是說怎麼樣讓他的妥適性是不是符合比例原則、最小侵害的原則上啦，其他的利害關係人都能夠同時兼顧，兼顧到產業兼顧到我自己的一個法令的落實，那這一塊可能未來在一個對外溝通還有決策程序公開、還有更循序漸進讓業者對我們的動作是有所期待的，而不是說好像是一個突然的措施讓業者措手不及，這種突襲性應該是要避開的啦，那如果一開始我就跟他警告，事實上我剛就有講兩年前評鑑就告訴他了，又給你一年的留校察看所以說程序上並不是都沒有做只是說我們的業者太過於有恃無恐認為說你政府不敢這麼搞，因為過去換照幾乎都是有換就有，所以等到說我們的委員要來落實法令的時候，就變成跟以前的認知、習慣跟以前有落差，但是這個落差是錯誤的心理期待，從法的角度本來就不應該有這樣的期待，因為按照我們本來的不予換照本來就是有三個標準嘛，你被警告跟評鑑要求改善你沒改善，違規紀錄那麼多還有違背消費者的權益那他這三個都犯到啦。

**(筆者問：諮詢委員會的名單是不公開，會不會有給人在決策時有黑箱作業感覺?)**

答：按照政府資訊公開法其中不知道第幾條，因為這是我們內部作成決定的當然是不公開，就好像是法官在審議時三個加陪審團或者五個人的，他們內部都會作一個討論的意見嘛那個是不公開的，不過未來我們有在思考啦，我們將整體的名單公告，但是在個案審查是不公開的，因為第一個如果我公開有時候我們的這個社會滿不理性的，那他認為是對自己不利有時候會去用那種人身攻擊，我們這些專業的人會受到一些攻擊，但是他其實真的是很公平。雖然對社會沒有公開但是並不表示這一個東西是不公開的，但是像業者本身的律師對這個事件是可以去閱卷的，這個沒有問題。

**(筆者問：那相關的財團或是產業經營者可能從旁得知名單，反而是關心的公民無法獲得更多資訊，會不會有這樣的問題?)**

答：這個我想喔，這個意見是滿有趣，是有討論空間啦。但是我說一下美國的陪審團，在審判時他要被關在一個好像是圍場一樣任何人都不能來影響他，這個東西是有討論的空間啦，我們是希望這個人完全不受影響完全依照他的專業來作決定，還是他要去多聽意見？多聽意見是民主程序，可是我們現在做的是，因為法律就在那裡了，到底是要專業性好還是民主性好，這個有辯論的空間啦，尤其是我們是一個獨立的管制機關，我們既要求獨立也要求專業，當然這個程序公開是沒有問題。我們這些報告最後報到我們委員會作成決定嘛，委員會是要負起這個政治責任，但是這個諮詢委員會我們還不是自己做，還有找一些外面的學者專家然後去按照一個專業作判斷，事實上他評鑑換照有一個標準有一個表格嘛有一個要打分數的那個，最後像這次按照他們的評分標準他們是不及格的。

**(筆者問：那諮詢委員會的建議會不會到委員會被否決呢?)**

答：委員會都會尊重啦，因為尊重他們這邊的建議。因為我們諮詢委員會作成的決定到了行政法院，行政法院一向支持因為他會覺得我三個法官作的決定比你十幾個諮詢委員作出來的決定而且都是學者專家還有一些產業代表，你們作出來的決定當然比我法官更專業啦。這也是我們行政機關的裁量餘地，委員會跟法院都會尊重啦。

**(筆者問：目前我們 NCC 的訴願機關還是行政院，組織法草案將改成免除訴願程序，訴願管轄那這部份會否影響 NCC 的獨立性跟專業性?)**

答：免除訴願程序這個在我們的組織法已經放進去了，組織法已經在立法院開過第一次的審查會，最後這部分是沒有放進去，不過沒有放進去的理由不是表示立法院不支持我們獨立管制機關是由我們自己來訴願，或者是不要有訴願程序直接跟行政法院提起訴訟而是包括法務部跟研考會認為說因為組織法不宜去規定行政救濟的程序，他們認為說組織法只是規定組織的規定，他們認為說我們獨立管制機關 NCC，因為獨立管制機關包括 NCC、公平會跟中選會嘛他們也都會有這個問題，那將來這個問題是不是在訴願法、行政訴訟法去明白規定屬於獨立管制機關作成的處分是由他自己作成訴願決定，還是不提起訴願直接逕向行政法院提起訴訟，他們說這個問題不要在組織法去規定，應該放在…那時候討論行政救濟

程序的時候再來通盤檢討，不過這個議題已經被拋出來，那當然未來這段期間我們委員會是希望能夠尊重我們獨立管制機關作的決定，因為我們是七個專業的委員作出來的決定了，那為什麼行政院還要再去從他的妥適性來表示意見，那如果違法性的話本來就可以到行政法院來處理了嘛，我們是堅持要這樣啦，那這個東西還需要外界的支持。但是他們是希望是不是放在行政救濟程序的相關法案修法的時候再一併來處理這樣。

**(筆者問：最高法院的決議認為 NCC 的訴願管轄應該在行政院，訴訟管轄如果在行政院的話那 NCC 的獨立性是不是有所減損呢？且行政院是否有足夠專業性去審查通訊傳播領域的決定呢)**

答：對，這對獨立性可能就會有所影響，而且行政院也不見得有辦法去審查我們的專業判斷，這也就是為什麼到現在為止我們委員都希望…，爲了這個我們前一屆委員還跟行政院抗命啊，那時候就是說我們有民眾來訴願我們都不轉送到行政院去，後來因爲就想說稍微妥協因爲這樣一直鬧下去也不好，那行政院也說他理解但是這個還是要回到法的體制下來討論。最高法院的態度是說他希望行政救濟的程序來討論啦，那我們是希望這次就在組織法更改過來，因爲行政法院也是怕案子直接到他們那邊會增加他的訟源啦，一個案子的決定有時候需要很冗長程序。

**(筆者問：行政院如果就以一個訴願審議委員會，專業性部分是否足夠？)**

答：我會覺得行政院他裡面的訴願委員很多都是行政法學的專家啦，有一些我也都認識的學者，那他們會從行政法的一些程序啦不過我會覺得訴願他做的決定還包括妥當性跟違法性都可以來撤銷，我們只是希望行政院能不能多尊重一下 NCC，在目前這段期間頂多只就違法性來表達看法，不過這個違法性包括裁量擴張啦、裁量不當啦，那這一塊本來就都是有模糊的空間啦，所以我們就希望根本的作法是希望行政院還是爲了避免，尊重獨立管制機關嘛，你既然在行政體系底下允許成立一個獨立管制機關讓他獨立運作，爲什麼還要在爭訟的程序上作一個這樣的把關這樣的確會破壞他的獨立與專業性。

**(筆者問：Ofcom 跟 FCC 在此類事件處理上，在撤換監理上面有什麼可以參考的嗎？)**

答：Ofcom 跟 FCC 雖然網站有公民論壇啦，我會覺得這個過程就是一個學習啦，這個社會有時候，我是說這一次出來外界很多的意見就是一種學習，只是說我們有時候的一些意見我們去看好像沒有討論到癥結點上，大家都是流於口水有時候是完全不了解，像我剛剛說的日常監理跟週期性的監理，那還有就是說我們以前有一些討論的 Due Process 的過程喔大家沒有互相尊重啦，還有就是有一些人有一些錯誤的期待，因為 NCC 從第一屆委員一直很重視這個所謂的程序啦，不過我還是要說喔，我們有時候作成決定需要考量更多的面向點啦，你如果純粹從法的落實來看這個案子這樣處理我個人並認為並沒有什麼不對，只是說有時候你在作處分時，有時候是不是用最極端。你提到英國的 Ofcom 他在前一兩個月一下子撤了不知道五個還六個頻道，不過那個頻道都是情色的頻道，也是一下子撤了那麼多的頻道，也沒有看到外面他們有批判，那他們的公民可能就會理解說要經過許可拿 license，所以我覺得主管機關的論述是有必要去加強，如果你篤定是對的那你要去為自己的政策辯護啦，我會覺得有時候行政機關的人應該要好好對外溝通，趁這個機會去作機會教育去作一些政策的說明，也許就會了解說媒體沒有按照一定的規定來換照就不會過，沒有萬年執照的問題就好像銀行不一定都不會倒，要好好跟民眾說明有這個觀念啦。

**(筆者問：組織法草案中正副主委的產生方式將改成行政院長提名立法院同意，這部分會不會影響到獨立機關的獨立性?)**

答：這個已經確定了，獨立機關的獨立性完全不會受到影響啊，我想大家不會去質疑 FCC 的獨立性，別忘了 FCC 五個委員他要求其中同一個政黨不要超過一半，美國 FCC 的主委是經由總統直接提名經由國會通過，也就是說我們獨立管制機關內部是民主程序的，NCC 雖然是獨立管制機關但主委是一個機關的代表，而且還是在行政院的整個行政團隊裡面，只是說是獨立運作，行政院不對你作干涉，可是我 NCC 還是要跟衛生署、交通部、新聞局、勞委會作政策的溝通啊，我不可能完全自己蠻幹啊，那既然要溝通你這個主委難免就受到一點政治任命的這個，所謂的政治就是要協調溝通，你如果說這個主委是這些委員選出來不是行政院對你的信任，那未來行政院怎樣敢對你有一些期待，當然這個期待不是說指揮啦，像明年我們的這個數位轉換、數位進程對未來的國家的通訊傳播大的政策方向方針，除了跟交通部協調跟 NICTA 協調跟經濟部協調以外，最後執行單位還是我們啊，所以說你還是整個團隊的一員嘛，所以說你這個首長頭腦這一個人當

然還是用行政院長提名，因為我們委員都是要提名啊那行政院長就是說我提你們七個那其中哪一個我認為可以來當作 leader，提名完以後就交給國會啊，交國會通過那這樣國會的委員也可以預期嘛，那不然你們七個互選出來的首長跟國會的預期不一樣、落空，可是 NCC 還是要跟行政院跟國會都要互動的嘛，所以說這樣的方式並不影響獨立性，獨立性還是在內部的委員的作成決定的內部民主內部程序啦。

**(筆者問：主委有安排議程的權力，會不會造成與其他委員的位階大小之別?)**

答：對啦，主委是可以安排議程，但是委員可以表達他們的不同意見、協同意見，這個都會列入會議紀錄，會議紀錄都會公開的啊，主委如果說要去阻撓什麼議案啦，刻意的去聽從行政院指示啦，他還是沒辦法逃得過這整個的公開程序嘛，我覺得重點是資訊公開，資訊公開就能減緩這一種可能，有一個人因為這樣主導議程來讓某個政策或法案來過關或不過，而且主委排議案是還可以減低衝擊啦，如果他認為還沒有成熟或者爭議很大，或者不應該在這個時間點上出現，或者可能有政治的風暴，因為最後整個委員會的政策成敗都要他來承擔啊，那當然有這個權啊，除了這個外還有就是人事權啦，他可以任命主任秘書跟處長，他有這個任命權這樣。

**(筆者問：這幾屆委員幾乎都是法律跟傳播的學者，產業經濟方面或者是產業界的比較起來比例差很多，會不會造成決策失衡的問題?)**

答：對，這也就是說之前我們在任命上的一些條件過於狹隘了，所以未來推薦的這個方式，像我們第一屆 NCC 是十三個委員啦，那個時候就有產業的代表，那個時候有李祖原、謝進男委員，那後來就沒有嘛，但是事實上劉崇堅委員雖然是學界，但是他之前也當過電信公會的秘書長啦，他也有一些代表性啦。

## 訪談逐字稿(五)

受訪者編號：O-2

受訪者單位：通傳會副處長

受訪時間：2011/5/10

受訪地點：副處長辦公室

---

**(筆者問：NCC 去年底在處理年代綜合台換照案時引發不少爭議並且有一些批評，像干預言論自由、寒蟬效應等等，您的看法是?)**

答：在整個年代的這個案子喔，基本上本會的特色是一個委員會的型態啦，委員會是透過多數決來形成這個決策喔，就我了解的年代綜合台基本上是委員會整個在換照的過程裡頭基本上還是先給他播但是是附解除條件啦，年代在過去表現看起來違規的情節比較嚴重，既然要給他一個新照那委員會期待的是說他在違規的情況要有所改善，不能有衛廣法第三十七條還有十九條的規定，要求他一年以內不能有違反衛廣法的規定，那基本上那幾個都是情節比較嚴重的部份啦，在這個案子上在違規的部份是比較超過的，那這樣的一個附解除條件跟言論自由部份，我想理解的的就干涉言論自由基本上是說你政府的手伸入到電視台的製播，你要製播這個不能製播那個等等有一些干涉或操控喔，那他現在是所謂違法的部分，就是不能再有衛廣法的這個部份因為過去違反太多了，基本上法律原本就禁止，原本就是違法的行為，那這個跟言論自由事實上是比較不同啦，只是要求他不得有違法的情事。那是否其他媒體會引發寒蟬效應可能看起來整體在 NCC 作這個處置之後媒體他們的反應為何，我比較難去作猜測但我從公共政策的觀點在看待，過去你違反那麼多現在你面臨換照，主管機關期待這個產業秩序更好所以不得有違規行為，是不是因此有寒蟬效應坦白講要看業者，但是就我們的觀點來看這是一個良善的要求，確實在看法上有不同，或許認為在附解除條件或許過重了點，你應該先給他停播啊等等的在給他不予換照，有這樣的說法啦看法上確實是有不同。

**(筆者問：年代認為 NCC 不是用衛廣法而用行程法附款的規範，且年代的執照在去年七月失效，但仍繼續製播節目，程序上是否有瑕疵?)**

答：就我們營管這邊我們基本上是看待他有沒有構成解除條件，那中間有沒有構成解除條件要有一些判斷，他的解除條件就是不予換照啦，原來的換照許可失其

效力，就我們理解這個在法律效果來講是滿糟滿嚴重的一個結果，那我們認定的部份一直跟我們法務處這邊有一些溝通，爲了周延這個程序我們這中間有請學者專家再來就這樣的一個解除條件及後續的法律效果是否允許等等，我們有請學者會來作諮詢因此有一些延遲。理論上他應該早已失效，他應該要有這個認知但是他還是繼續播，就行政執行的部份我們還沒有給他一個通知啦，應該要停止應該要給他觀念通知啦，所以說有幾個月無照經營的狀況，在行政的處理上是有可能產生的，本會爲了讓他法律效果更明確、周延因此耗費一些時程啦。

**(筆者問：在先前的訪談得知諮詢委員會是建議不予換照，那委員會是否在不予換照前有選擇其他行政處分的可能?)**

答：這個整個會裡頭在處理上，我們是切割成三個概念啦，一個是平時監理你平時的行爲，你要是觸犯相關法規我們就給你一個法律效果，再來就是期中監理就是評鑑每兩年評鑑一次，評鑑的時候就會看你原來寫的營運計畫，營運計畫就相當於是業者跟政府主管機關間的一種契約啦，相當於這個樣子，也就是說你原來講的要怎麼做怎麼作是否有依原來講的規定來做，第三個就是期末換照的監理，我們基本上審查有兩個重大面向，第一個就是說你過去的表现怎麼樣，另外一個就是說換照就是給六年，你的營運計畫規劃的怎麼樣這是針對未來規劃。基本上是這樣的觀念，年代這個基本上是進入期末的審查，期末審查的法律效果基本上是通過跟不通過，沒有其他的選擇就只有過跟不過，我們依照行政程序法第一百零五條，作授益性的這種行政處分，得依我們的目的來作附款，委員會在做討論時候看他這一次送過來的營運計畫看起來是還 OK，但是過去的很有問題所以才附解除條件，整個是這樣的思維啦，因此沒有其他的可能性。諮詢委員會也是建議不讓他過，他們審理發現剛剛所講的就是很明確不給他過，那 NCC 的委員會議考慮到說頻道業者的經營取得執照來經營這樣的特許行業，不輕言就等於給他關台啦。

**(筆者問：那後續引發的爭議是不是因爲大眾對決策過程不了解所導致？未來的作法是否會因爲這個案件有所改變?)**

答：未來作法我不敢講啦，那但是法律的規定絕對不可能違反啦，法律現有的程序跟要求或要件那些都要具備啦，那相關的事實認定 maybe 每一家的情況多多少少會有所不同，因爲決策層不在我們事務官，將來決策層要作怎麼樣的處理我只

能說依法行政是一定要的，那受行政慣例拘束現在的標準也是這樣啦，我相信決策層是這樣的思維，但是我事務官沒有辦法代表決策層來回應。

**(筆者問：諮詢委員會的名單與組成方式呢?)**

答：現況喔，我們的諮詢委員會是由我們主委來選聘諮詢委員，名單可能會有三個部分，一個是學者專家、一個是公民團體、第三個就是主管機關的代表，主管機關的代表就只有兩位，由我們營運管理處跟傳播內容處大概會有跟評鑑跟換照有關的，那我們主委勾選後在組成審查委員會，那裡面大多數都是學者專家及公民團體，學者專家佔最多數，那公民團體也是有代表，大概是這樣子。

**(筆者問：如何選擇公民團體呢？像有人認為像媒改沒有立案他們可能就無法進入諮詢委員會)**

答：我剛剛講的是換照諮詢委員會基本上是由公民團體來相互推薦，他們會推薦最後是我們主委來做最後的聘選的動作。的確你講的這一塊也是我們國家就是說如果要進入公民社會，要進入一個成熟的公民社會我們在第三部門所謂公益性的這些法人應該要有一些規範跟制度，現在確實面臨這些問題，有一些可能運作的不錯但是他沒有登記甚至沒有一個法人的地位，我認為每個公民團體都應該要有正式的合法的立案，因為他的合法性才能具備所謂的完整的權利跟義務，否則權利義務附著在一個不確定的組織上就很奇怪，你講的是存在啦但是現在選聘的部份大部份都還算知名的這些公民團體啦，比如說消基會、兒福聯盟啦滿多啦我一下子想不起來那麼多但都是知名的第三部門啦。所以現況你講的那個問題是存在，那我們現在的處理應該都還能為各方所接受啦。

**(筆者問：目前訴願管轄機關仍是行政院，會否影響到 NCC 的獨立性與專業性呢?)**

答：我覺得可能是會的，原因很簡單啦因為獨立機關應該是在行政的處分上就是最終的，如果說還有另一個行政機關可以來改變你，那基本上你的獨立性就會被打折，依現況來看假如說 NCC 的一些行政處分到了行政院之後，行政院可以給你撤銷然後做一個改變，獨立性就受影響沒錯，所以大部分各國在獨立機關的所謂訴願管轄的設計上，不是由獨立機關自己來設訴願委員會不然就是司法的訴訟案件循司法救濟啦，獨立機關就是最終的行政處分機關啦，一般設計應該是這樣

子啦，但是我們國家在這部份可能還要在累積一些討論跟共識，不然常態不應該是這樣子，獨立性會受影響。

**(筆者問：行政院의 訴願委員會有足夠的專業性去審查 NCC 有關通訊傳播的行政處分嗎?)**

答：專業性的部份理論上都可以用擴大參與或延長時間的方式來補強，理論上是可以這樣子，但是如果說 NCC 在通訊傳播的專業性在跟行政院的訴願委員會的專業性來看喔，當然 NCC 他代表獨立的行政組織不像一般司法獨立的組織，他畢竟還是行政機關，行政機關有一個特色喔就是有頭有身有手腳，所以他在處理事情的時候事實上是完整的行政組織，我們跟其他部會一樣在行政處分上可以做到非常的嚴密就是說我們人夠資源夠，像行政院這樣成立一個訴願委員會誰當他的秘書啊誰能提供他能夠作決策的一些資料跟資訊，可能都是一個 question，但是 NCC 不是，我們等於說委員會在作決策時可以透過我們非常多的事務官來蒐集讓他們能夠作出理性判斷決策的資訊與相關案情的分析，並且考量到各個面向並且非常完整，以這樣子來看待喔當然行政院的訴願委員會的專業性要駕凌超過 NCC 幾乎不太可能，如果可以的話 NCC 不必存在了，那這樣代表這個機關是不夠專業還有一個比你更專業，那邏輯上就會變成這樣子的思維啦，所以在專業性上面我相信 NCC 會比一個所謂行政院架構的一個訴願審議委員會來處理相關案子專業性會更強，但是我講過了這在整個判定上有時候還有一些思維現在這個主要是兩個論述，一個是獨立性一個是專業性當然還可以考慮一個公平性的觀點，重新來檢討整個案子，像 NCC 你自己作的行政處分那你訴願又自己弄豈不是就是球員兼裁判這樣，那如果我們的訴願委員會跟委員會是不同批的人可能就沒有問題啦，但是從外觀上來看你應該丟給另一個機關來會更好，但是如果這時候這個論述的時候在訴願法有一條規定，訴願法基本上對下級機關不服的時候是跟他處分機關的上級機關來提起行政的訴願程序一般是這樣子，但是如果原處分機關是最高點的時候比如說院，對司法院、考試院、行政院出去的行政處分不滿的時候是直接跟院來那個訴願，如果以這樣邏輯來看待時，如果行政院還是立法當局認為你還是要給人民有行政救濟的機會而不是直接循司法救濟，如果是這樣子的話可以比照院的概念啦，就是說你已經是最高了如果還有上級機關最變成很奇怪啦。

**(筆者問：所以您認為九十七年十二月份的最高法院決議會影響 NCC 的獨立性？)**

答：我所知道的是支持跟反對的是一半一半啦，有一半的法官認為說是應該到行政院，有一半也認為由我們自行處理，那這個確實是爭論性的問題，那最後最高法院他們開一個這個聯席會議喔，把這樣的一個紛爭大概定下來最後還是要給行政院，但事實上在整個演變過程是各有一半。但因為我們的國家體制跟歐美不太一樣啦，那我們獨立行政機關基本上設計沒有說在一個高層還有一個上級機關，沒有這種設計啦，我們又要跟人家學獨立的行政機關又學的跟人家不一樣，與其這樣子應該還要重新思維，獨立機關在我們這個國家是不是有存在的必要，因為你沒辦法如國外那種，你知道獨立機關很多爲了什麼嗎？爲了一個國家的政治力影響，像美國早期白宮換了主人十幾萬的家庭是跟著遷移，所有的政府人員跟著大換，那這時候就變成政府的延續性就有問題了啦，所以美國開始思考說是不是像人體一樣，我的心臟怎樣跳動喔，是不需要大腦去給它下指令啦，我的胃要怎樣蠕動是要讓他獨立化，讓它自然控制而不是像手腳一樣，一定要大腦跟手講動一下才動所以才開始架構獨立機關出來，而且他慢慢就發展說一些要去政治化的，才不會有政治的黑手出來，就我所知道的美國現在有五十幾個包括說那個越戰老兵他們也需要獨立機關，爲什麼呢？因爲越戰在美國是一個高度的爭議性，反戰的人認為越戰很有問題，也有另一邊的人認為說越戰老兵是國家的英雄，有可能因爲不同的看法被認為是對國家有利，另外一邊又認為對國家不利，如果是行政機關的話那就變成是說不同主張的人來掌控就變成不同的作法，所以才會變成去政治化，不會因爲政治的思維而去影響到這些老兵的權益。所以他們大部份獨立機關都是這種思維，後來因爲整個數位的匯流關係也帶到了歐洲去。我記憶中是七種的特定目的事業應該要用獨立機關來設計，包括通訊啦傳播啦不應政權輪替應該一直穩定發展下去，像公用事業也應該用獨立機關來管制，所以我們大概也在這樣的思維下開始來架構我們的獨立機關嘛，但是因爲五權憲法的關係我認爲我們的獨立機關運作的非常不順暢，裡面有很多是跟我們的憲政體制有很多衝突性，事實上我們國家走到這邊可以思考是不是要獨立機關存在，日本在二次世界大戰後他們仿美國成立一個 FCC，結果兩年之後發現不符合他們的內閣體制就把他廢掉了，回歸到那個大藏省的管理，所以國家走到現在是可以重新思考有沒有必要，不然的話像行政院怕這個獨立機關有太多的獨立性又要掌控又要怎樣，這樣很四不像啦，乾脆就給他回復原來的啊，但是在民主化之後如果說在通訊跟傳播，我覺得通訊喔可以不必獨立機關來管制，傳播如果不用獨立機關來管

制，過去我在新聞局我很理解那種只要誰掌權誰就想要掌控媒體這非常的明顯，如果說沒有給獨立機關發揮獨立性那政治的黑手永遠驅之不去，這是在實務上的理解是這樣子啦，另外獨立機關一個重要的功能就是維繫這個國家的民主成果，也就是鞏固民主的概念，不然的話就會變成誰掌控了 NCC 誰就可以影響那個傳播的輿論跟媒體的動向，這樣很糟糕啦但現況看起來又有點要走向這樣的回頭路，有點那樣子。

**(筆者問：英、美的通訊傳播獨立機關在核處這類案件時，是否有值得我國 NCC 學習之處?)**

答：英國是 Ofcom 嘛美國是 FCC 嘛，那他們在撤換照部分有一些不太一樣，FCC 對於一些這些特定目的事業的執照往往在執照到了的時候會有一些開聽證這樣的程序，他認為要讓這樣的執照特許應該要有一些公共的辯論或者是公共聽證的程序來看說要不要給這張執照，Ofcom 的話其實在撤照也是有發生爭議他們也是有一些執照沒有給，甚至在 Ofcom 成立之後也曾經有比較大的動作在英國發生是不是箝制了言論自由這樣子的一個爭議，我記憶中好像是對一家媒體進行了行政檢查啦，這樣的一個過程他們也有很多的反彈，當然還是要看他一個當下的環境還有各國的法律制度，哪一種好哪一種壞坦白講還要回歸到你要解決的目的性是否達成，還有你在情境上的必須性。FCC 跟 Ofcom 都是當時架構 NCC 時兩個重要參考的體制，那我看起來我們都不是完全照抄裡面都有一些不一樣，有一塊是滿重要的就是說我們 NCC 成立的過程裡面，他真正改變唯一的法就是他的組織法，唯一啦。其他都是在 NCC 成立之前訂的，包括廣電三法、電信法、還有基本法都是在 NCC 成立之前訂的法規啦，所以 NCC 一成立之後當然所有的換照也好、或者說日常監理、平時監理全部都是過去訂下來的法令跟規範啦，所以事實上很多的委員對於說評鑑換照都有想要改革的想法，但是這些都必須要透過修法，以現況 maybe 有 FCC 的、有 Ofcom 的相關值得來借鏡的，或者說來學習的很多都會 touch 到現有法規我們沒辦法完全比照，有一些是要看國情啦確實跟我們不大一樣，所以我僅能說事實上 NCC 成立之後大部份的法規都沒有真正變動，在依法行政的原則之下 NCC 只能就現行法律的規定來辦理這些撤換照的作業，如果讓我們有修法的可能性可能就會有不同的作法啦。

**(筆者問：組織法草案中正副主委產生的方式改變，您認為有什麼影響?)**

答：會有影響喔，所以我一直覺得獨立性的設計在 FCC 有幾個鑿痕爲了讓他有獨立的设计，一個就是任期保障、另外一個就是任期錯開，第三個就是任期的不對等性，所謂任期的不對等性是說總統的任期四年，但是 FCC 的委員故意設計成五年，不是每個總統都有機會來提名，這是所謂一種確保的设计，但是你看我們就完全不一樣，我們的 NCC 的委員任期四年同總統，我們的行政院長相當於執行總統政策的行政首長，因爲我們現在行政院長完全不需要國會同意完成由總統什麼時候要一個新的就換一個新的，這樣看的時候你會發現說代表行政的一個權，對於 NCC 的任命相對於總統的四年，而且每次換一半一半所以至少有一半是我提名任命的，但美國不是他變成說可能總統連一個都沒有機會任命到，第一個设计不同，第二點人家是任期保障四年就四年，我們現在新修的又加進去了，變成說你 NCC 委員有怎麼樣的狀況時把你撤換掉，這是對獨立機關獨立性有很大的牽制，我們的公平會雖然不是首長制但是有點像準首長制，看起來好像有一個委員會議，但是主任委員跟其他的委員在任命時就給你大小之分，權限就不對等了，這樣子的結果就是其他委員會聽從主任委員的，看起來是委員會議但是主委的權限較大，另外就是主席制，主委是大家選出來的，他的權限跟所有的委員一樣大只是我來 handle 這個會議，這是比較能發揮票票等值跟多元性的设计啦，我們說多元價值的 balance 或者是說多元價值的討論，這樣子有些委員的意見可能會被壓抑，他可能摸個頭或是說某某委員下次改我們再來照這樣這次先讓他過好不好等等的，只要說 power 比較大的委員出來喊話那小的委員就不敢那個，往往大小委員會有這樣的結果，小的委員他代表的可能是電信的代表可能是某些專長，但他的權限可能沒辦法真正發揮，他會受到主委或副主委的箝制，所以 NCC 一開始设计的時候就弄了我剛剛講的主席制的概念，雖然是由行政院長提名但是提名的只是委員，主委副主委由你們自己來互選，互選之後各個委員會說你主委也是我選的啊，我在議事的時候我們都一樣大只是我要遵守議事主席的權限，但是你不能壓抑我的發言，現在整個看起來是已經改變了要朝著整個所謂大小委員之分，可能主委副主委在行政院的時候就可以決定了，你這個 group 有隊長有隊員就會形成這樣子啦，當一個組織階層化時就不可能票票等值就不可能所有的聲音完全多元的來討論，但是也有可能這個主任委員很尊重其他委員的聲音，但是那個可能就要期待有英明的領導產生啦，所以還是希望回到制度面的设计啦。所以從行政院的角度是說 NCC 要有效率，我要可掌控才能更有效率，現在看起來是這樣的主張比較強啦，目前是朝著這樣子在修嘛。以後主委副主委就在行政院

那邊搞定，將來主要的行政權力都給主委副主委嘛讓大小委員之分明確化啦，好處是有，好處是行政效率會比較高，讓合議制朝準首長制來發展但必須檢視說 NCC 的成立是爲了這樣子嗎？還是爲了更能夠包容多元的意見。

## 訪談逐字稿(六)

受訪者編號：G-2

受訪者單位：公民團體基金會董事長

受訪時間：2011/4/29

受訪地點：研究室

---

**(筆者問：年代衛星電視綜合台被 NCC 作成不予換照的處分可能引發一些爭議，您的看法是?)**

答：我覺得這個事情可能跟報章媒體講的什麼言論自由沒有什麼太大的關係啦，這個基本上來講是違反法令，他這個法令的本身是讓媒體回歸他的專業，那他這次是因為媒體產業跟廣告之間沒有作好分際，所以這件事情本身並不涉及到言論自由的問題，所以最主要是說在行政程序上面並不是立即的就予以停播，就我所知他是有一段期間啦，也有給他警告但是他仍然一直違反相關的法令，如果以法令來說是沒有重大的問題，但是更重要的是所有的業者當他拿到執照時應該是知道法律是怎樣規定的，像在衛廣法裡頭如果我沒有記錯是在三十七條，早就已經規定如果在一段時間之內觸犯相關的罰則的時候事實上是會被停播幾天的懲處嘛，之前我在二〇〇五年參與換照的時候，我就曾經要求當時的新聞局跟後來的 NCC 說既然這個法令都已經有的話就應該去執行或者去修那個法，那所有的業者在拿到執照時就應該要知道這個法令了。

**(筆者問：那 NCC 在整個處理的程序上是否有問題才會讓業者反彈呢?)**

答：所以 NCC 有某種程度的法外開恩嘛，NCC 一開始也是想避免爭議嘛，所以 NCC 在時間到就應該去執行換照或是撤照的一個規定，因為他沒有立刻作所以他是希望透過人情的方式來促請業者改善，可是說實在就一個就法論法的角度來講這其實並不應該，因為所有的警告、提示都應該在到期前就去做的，可是比較有趣的是行政機關常常會有這種附帶決議或是附款的方式去給要業者改善，這在某種程度來說也是想沖淡事件所帶來的衝擊。

**(筆者問：那民意代表或媒體所說的寒蟬效應呢?)**

答：是有哪些媒體從此不敢罵 NCC 了嗎？好像也沒有啊，對啊從一個現實當中你好像看不到寒蟬效應，他處分的是說你不可以節目廣告化如果說產生這樣的寒

蟬效應也不是什麼壞事嘛，如果說因此這樣就不敢再節目廣告化那不是這個法令本身想要達到的目的嗎？所以我覺得大家都去濫用那個寒蟬效應、言論自由或是知的權利，但是事實上知的權力或是言論自由或是新聞自由基本上那是一個歷史的過程，是在說國家對媒體產生限制然後呢媒體就作了一些回應，比如說美國在戰爭時候政府去限制媒體的採訪範圍，媒體說這樣不行，人民有知的權力，那知的權力其實是給人民的，所以媒體握有這些權力時應該是去人民服務、新聞自由也是如此而不是去跟廣告主服務。所以大家都把這些言論自由的一些概念誤解了或誤用了然後轉換成自己在經營上面的自由，他並不是去讓言論更多元或讓言論在監督政府上面的自由。

**(筆者問：不予換照外，NCC 官方的說法是只有換跟不換的選擇，在選擇處分上面，您過去參與換照審議的經驗有認為可以改進的嗎？)**

答：可是在不予換照之前不是就已經被罰了幾十次了嗎？我是認為他罰到第幾次的時候就可以停播了嘛對不對？所以如果按照行政程序上面來說你被罰個幾次可能就被停播個幾天，如果你那時候就去作這件事情那爭議就比較少，可是事實上我覺得就是一個很奇妙的就是感覺你一直在縱容他，最後在用力的砍他那業者當然會覺得是不服，縱使在法律上面 NCC 不見得是一個違法的問題，他只是一個政策選擇說我到底要用什麼政策工具去決定我的懲處，可是你一開始有其他的政策工具不用而去用這種當然會引起業者的反彈，我是覺得比較有趣的是這是去年的換照嘛，我們在二〇〇五年去參與換照的時候就引發過這種爭議了，那過去的新聞局也都不去作所謂的停播或相關的懲處只是罰錢，那我們當審議委員的時候就覺得很奇怪呀，他本身就已經違反法令那麼多次了然後又要換照，我們就按照專業的判斷跟相關的準則去撤掉東森 S 台的執照嘛，不是撤啦是不予換照，基本上來講如果說過去過程是有爭議的話，那 NCC 來講理當要記取這個教訓啊可是又沒有，在這個過程當中，我們在相關的會議中就已經提醒過說這個一開始就要處理不要到最後在一次的處理這一定會引起業者的反彈，而且事實上在所謂的程序上面可能會有一些瑕疵。

**(筆者問：以您之前參與換照審議的經驗來說，審議委員會是否能獨立依照專業去判斷？)**

答：審議委員會還是有一些機關代表啦控制可能也會有，應該是這麼說他決定誰

來當審議委員基本上來講就可能是一個控制的開始，我們二〇〇五在當審議委員的時候可能會覺得我們這些人是所謂媒改團體，或是說我們對媒體是會處在這種嚴格的態度去處理媒體的問題，所以他找我們這些人可以說是基於專業，但是你也可以說他是基於政策上面的反應，我講的控制不見得是要去掌握媒體或者是操控媒體這件事情，而是說你在選擇審議委員可能就反應出他的媒體政策是什麼，如果今天你找的是一群自由派的審議委員你不用去暗示他什麼，我相信過關的比例會很高對不對？如果你今天找的是市場派的審議委員，他也是有專業嘛那他也會過關的比例很高，那如果你找一些認為媒體需要管制、拘束或是比較強調公平、正義的、比較需要一些多元的，像我們這樣的，那過的機率一定是比較低的，所以我講的那個控制不盡然是一個政黨或藍綠控制，可是那個 intention 在他找誰當審議委員這件事情上面就已經開始產生了。

**(筆者問：那審議委員的選擇及決策過程的公開透明方式有什麼可以改進的方法嗎？)**

答：我覺得當時在審議的時候就有遇到發生過一些爭執了，我們參與的時候就比較想要嚴格把關，我們也擔心說這種嚴格把關是不是有一些問題，像外面就會批評說是不是民進黨的黑手啊或者是什麼之類的，那我當時就主張一件事但沒有通過審議委員的同意，我當時就是主張說審議委員的名字全部公開，敢做就敢當嘛所有的過程都全部紀錄，而且所有的過程都同步轉播，那同步轉播當然沒有人願意連名字公開都沒有人願意了，後來的結果是我們全程錄影錄音，當有全程錄影錄音的時候至少還保有某些證據、紀錄嘛，可是這個紀錄會不會被竄改或是被剪接其實沒有人知道，那我要講的這個意思是說即使你找了外面的審議委員，你也不可能全民投票說誰當審議委員，或者是說審議委員還要經過國會同意，那是不可能的而且沒有必要，那某種程度就要去信任行政機關，可是行政機關在找這些人的時候是不是公開透明是非常重要的，我們常常在談民主這件事情的時候，台灣其實還停留在所謂的政黨輪替跟監督與制衡這個上面透明政治是不足的。像二〇〇五年我當審照委員的時候，那時名單還沒有公開就有業者來找我吃飯也主動跟我講說有研究案要給我做，那我當然不會去吃那個飯也不會去接那個研究案，所以公開也有風險他除了隱私不保外可能還會有利誘、還會有威脅，不然你就不要做啊，你懂我的意思嗎？因為還是要為你的決定負責任。

**(筆者問：您是指公民參與的角度嗎?)**

答：對，所以說透明政治是一種公民參與嘛，所以 NCC 第一任委員在選的時候我們就主張了，第一屆委員的審查全部公開上網製播然後其實這是有作到的，然後我們當時又提出了重大的審查過程也應該要直播，像環評會議也是要直播給大家知道，人家看不看是一回事嘛，可是你就是要昭公信嘛。其實如果是官方做的，如果我覺得這個過程夠公開透明或者某種程度的公民參與這個是可以避免或相對降低外界的疑慮也比較能夠去負責任。另一個就是說公民有沒有可能去參與到整個審查的過程當中，這也是我們一直在談的公民參與的部分，過去我們也是有跟 NCC 談過一些的設計他們基本上來講也是有在做，比如說平常的節目與廣告的審查甚至是執照的審查都必須有公民代表在裡頭，那這個公民代表可能就不是一個純粹的專業者，可能是一個消費者或是公共事務參與者的這種概念。我過去有擔任新聞局跟 NCC 的節目與廣告的審查委員，後來去了幾次以後我就不出席了，不出席的原因有兩個，第一個就是我認為討論的東西太瑣碎了，就是一天到晚在管有沒有露點、有沒有違反善良風俗，我覺得那個有點無聊，因為媒體政策不應該把這個東西當作一個重點嘛，應該是一個結構性的或是產業政策的重要性，第二個就是說你在裡面是很不舒服的，你在作判斷的時候你會感覺到官方的代表有意無意的暗示，你會非常明顯的感受到，我們那次換照是沒有，可能是我們比較強悍，可是在那種節目暨廣告審查就有這種感受，別的審查委員有沒有我不知道，可是我就有這種感受說他在暗示我們，或者可能他會跟我講說這個東西於法無據啊，或者從法令的解釋上他可能還不至於要處罰等等。那這個東西你可以等我們作完決定之後再來判斷，因為我們只是一個諮詢機構嘛，你不能在過程中就告訴我們說法令是什麼，我們當然就是覺得有問題而站在一個專業的角度去看，可是法律可以從寬或從嚴的解釋啊對不對？我們在作判斷的時候就在旁邊碎碎念，那我就覺得很不舒服後來就不參加了，所以你說會不會控制或影響？我覺得這個東西是會的，所以在一般的狀況下，委員會通常也不敢或者不去尊重諮詢委員會的決定，但在審查過程中你可以感覺到官方審查這些東西的時候…，甚至有些諮詢委員他還會主動去問官方說那你的考量是什麼，都還會有這樣的一種情況出現。所以公開透明很重要，即使官方說我們是怎樣依照法令請學者專家等等，那他敢在一個實況轉播 live 的現場講這些話嗎？那他也夠帶種啊，哈哈。

**(筆者問：目前 NCC 的訴願管轄機關是行政院，未來可能改成直接向行政法院提起行政訴訟，您的看法是?)**

答：問題是有一個狀況就是獨立機關跟業主之間發生了爭議，在由獨立機關本身去作訴願，他本身就是當事人了會不會有這個問題，那他自設訴願委員會會是一個公正的第三者嗎？對不對？也就是爭議的兩造外的角色啦，這個我不是說很懂怎麼樣作是比較好，我覺得你這部分可以去問劉靜怡老師，台大國發所的劉靜怡老師，他是行政院的審議訴願委員會委員也幫人家打過訴願，也當過 NCC 的審查委員所以她對這部分很熟，你可以問她看看。

**(筆者問：Ofcom 跟 FCC 在撤換照的決策過程中有可讓我國 NCC 參考的嗎?)**

答：Ofcom 元智的柯舜智老師可能比較清楚，她是台灣少數研究 Ofcom 的，那我先講我自己的看法，就是說所謂的獨立性問題，台灣在體制跟政治信任上是一個奇怪的國家，我沒有記錯 Ofcom 是行政部門直接任命嘛，可是他們沒有那麼大的爭議是吧，那我們如果直接由行政院長任命我想一定是吵翻了，那到底什麼樣的獨立性才適合台灣，特別是公視爭議後我一直在想，什麼樣的獨立機關才是獨立機關？才有所謂的獨立跟專業，由行政院提名然後由國會同意就叫獨立機關嗎？好像也不是耶，當國會跟行政部門是同一個政黨的時候會是嗎，所謂的獨立機關他看起來好像獨立，但有個問題是他找不到負責的人，在我們的體制裡好像不是個責任政治的搞法，Ofcom 比較像一個責任政治嘛，今天出事了就是你工黨或是保守黨去負責，現在好像所有的責任都分攤在那幾個委員上面，像之前是政黨比例制時不就各個政黨要負責？所以我現在說是不是乾脆執政黨整個負責 NCC 的成敗好了，那我至少知道要打誰嘛。所以我說決策的透明是很重要的、所謂透明政治是很重要的，就是說今天不管怎麼樣的機構的產生或者委員產生的過程是什麼，那是要讓全民知道或者在審查過程作了什麼，這在目前為止是比較缺乏的部分，例如公共電視董事會的審查沒人知道發生什麼事情，所以我們發了好幾次聲音要他全程錄影公開，後來有作這件事情，至少我們知道說在審查過程是誰、做了什麼，那所以公開透明是很重要的，不管是成立或重要政策的行使。第二個就是美國 FCC 在換執照的時候他們其實會召開像聽眾會或公聽會，這個部分在台灣不能說沒有但是是比較少的。

**(筆者問：在之前訪談 NCC 的過程中，他們表示其實也是有找而且都是知名的公**

### **民團體像消基會、兒福聯盟?)**

答：就是所謂的保守派的團體嘛，我覺得公聽會並不是只有單純...，我自己被邀請或者參與 NCC 的公聽會時候會有一些不舒服的地方，第一個就是你剛提到的那些，他找的團體都是比較保守或立場較近的，第二個就是說他所謂公告或邀請的程序是非常短暫的，可能在四天前才發一個訊息給我或是給基金會說我們要開公聽會你們要不要派人參加，他們可能覺得我們閒閒沒事都在準備參加公聽會，所以我們有時候可能沒有太多時間去準備，那沒有準備我們就不參加，所以那個公告的程序以及參加的資格，NCC 當然可以主動找一些團體來可是他不可以去排斥想要參加的團體，而且這個程序應該主動去告知。我想這可以沖淡公聽會所謂的偏頗、一言性的問題，那在台灣你很難說一些公民團體有很明確的組織化嘛，因為這個問題我們也討論很久說誰是真正有代表性的公民團體，可是 NCC 當然可以去找一些來參與討論的人，因為他必須要公聽會進行，但是他也必須要開放相對的時間跟資訊去公告讓更多的人去知道跟參與。

### **(筆者問：組織法修正草案中正副主委由委員互選改為行政院長提名，您的看法是?)**

答：如果他是委員會制的话怎樣會有一個行政院長提名這件事情呢，如果他要改成首長制當然就可以啊，像青輔會他下面很多的委員嘛對不對，可是他主委是行政院長提名的，但他不是一個獨立機關啊。如果主委由行政院長提名他如何成爲一個獨立機關？在一個委員會制的基礎上面這是一個很奇怪的東西啊，這是朱鳳芝提的嘛對不對？這可以說違反獨立機關的精神，以台灣的政治文化來講一定會產生聽從行政院長的結果的嘛，以現在的委員會雖然都是藍營的，也不要講說藍營的啦就是都來自於行政部門，可是都是來自執政者不同的系統，你反而會看到裡面一些很都多的動態有趣的現象，他們可能有一些不同的意見你不會把他當成鐵板一塊，他裡面有一些比較自由派的有一些比較保守派的都在裡頭，但也是要去思考說當行政部門與立法部門都是同一個人的時候，主委副主委他自己來提名也沒有差嘛，那如果是少數政府會不會變成像公共電視產生不出來一樣呢？我現在也是一種混亂的狀態，我們太年輕了就是所謂的民主化太年輕了，很多我們在國外覺得好的東西可能又有問題了，假設二〇一二年又政黨輪替了，這樣的設計會不會又出問題，我不是說很能回答你什麼是比較好的，因為這樣的回答可能不負責任，這是一個不在現實基礎上面的回答，從一個常識或經驗上面

判斷我覺得行政部門本身會更容易去控制獨立機關，那如果說你要我說一個比較合適的價值的話，我還是會回到透明政治這件事情還是很重要，這樣監督者不再只是國會而是全民，這也許是一個我可以想的到的好的方法。

## 【附錄三】國家通訊傳播委員會組織法修正草案

### 國家通訊傳播委員會組織法修正草案總說明

國家通訊傳播委員會組織法第四條修正條文於九十七年元月九日經總統公布施行後，已解決司法院釋字第六一三號解釋關於國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）委員產生方式之憲法上爭議，惟本法自九十四年十一月九日制定公布施行迄今，經四年多來之機關組織實務運作，經檢討仍有部分規定未能契合獨立機關組織及業務發展需要，亟須檢討修正，以符合實際需求。

本會係依據中央行政機關組織基準法第三條第二款規定設置之獨立機關，依中央行政機關組織基準法第三條第二款規定，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，不受他機關之指揮監督。參酌司法院釋字第六一三號解釋理由書闡釋，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。準此，為維護本會所為具體個案決定不受行政院或其他上級機關之適當性監督，於本法中增訂不服本會所為行政處分之救濟途徑，並為維護本會之獨立性，對於本會所為之行政處分，亦應排除行政程序法第一百十七條上級機關得撤銷或變更之規定，始得以竟其功。

本次亦配合通訊傳播基本法（以下簡稱基本法）就通訊傳播產業之發展、輔導、獎勵等事項權責劃分修正部分，一併檢視修正。於釋字第六一三號解釋公布後，行政院召開之業務分工會議結論，開始將屬於基本法第三條第二項所定事項之主政機關，從稍早的「行政院所屬機關」修改為「行政院指定之機關」，繼而將調頻廣播電臺第十一梯次開放規劃、數位電視補隙站、無線電視數位轉換計畫之推動、有線電視數位化之政策規劃等政策事項，移由本會辦理。為使機關間就通訊傳播整體資源規劃、通訊傳播產業之發展、輔導、獎勵分工辦理更有效率，並符前揭釋字六一三號之意旨及實際權責劃分情形，爰本次修法將本會掌理、審議等相關事項，配合基本法第三條第二項之修

正，一併檢視修正。另本次修法一併檢討修正部分規定，爰擬具本法修正草案，其修正重點分述如次：

- 一、修正本會掌理事項範圍。(修正條文第三條)
- 二、修正本會主任委員、副主任委員及委員之任命方式。(修正條文第四條，採甲、乙兩案併陳)
- 三、修正得擔任本會委員之消極資格限制。(修正條文第六條)
- 四、修正應經委員會議審議之事項。(修正條文第八條)
- 五、增訂本會委員支領調查研究費規定，及基金撥入百分比特別處理規定。(修正條文第十三條)
- 六、增訂對本會所為處分不服者之行政救濟程序。(修正條文第十五條)
- 七、增訂本會所為之行政處分，不適用行政程序法第一百十七條之規定。(修正條文第十六條)
- 八、配合實務運作，將施行期間已屆滿而無存續必要之有關規定予以刪除。(現行條文第十四條及第十六條)

國家通訊傳播委員會組織法修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第一條 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）。</p>	<p>第一條 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）。</p>	<p>本條未修正。</p>
<p>第二條 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，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。</p>	<p>第二條 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，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。</p>	<p>本條未修正。</p>
<p>第三條 本會掌理下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、通訊傳播政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。</li> <li>二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。</li> <li>三、通訊傳播系統及設備之審驗。</li> <li>四、通訊傳播工程技術規範之訂定。</li> <li>五、通訊傳播傳輸內容分</li> </ol>	<p>第三條 本會掌理下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、通訊傳播<u>監理</u>政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。</li> <li>二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。</li> <li>三、通訊傳播系統及設備之審驗。</li> <li>四、通訊傳播工程技術規範之訂定。</li> <li>五、通訊傳播傳輸內容分</li> </ol>	<p>一、鑒於釋字第六一三號闡釋本會亦為行政院所屬機關之意旨，且本會亦擁有充實的通訊傳播專業人力資源與經驗，是以本會亦得辦理通訊傳播整體資源規劃、通訊傳播產業之發展、輔導、獎勵等事項。基此，本會現行掌理事項不限於監理部分，並配合通訊傳播基本法第三條第二項規定之修</p>

<p>級制度及其他法律規定事項之規範。</p> <p>六、通訊傳播資源之管理。</p> <p>七、通訊傳播競爭秩序之維護。</p> <p>八、資通安全之技術規範及管制。</p> <p>九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。</p> <p>十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。</p> <p>十一、通訊傳播事業相關基金之管理。</p> <p>十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。</p> <p>十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。</p> <p>十四、其他通訊傳播事項。</p>	<p>級制度及其他法律規定事項之規範。</p> <p>六、通訊傳播資源之管理。</p> <p>七、通訊傳播競爭秩序之維護。</p> <p>八、資通安全之技術規範及管制。</p> <p>九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。</p> <p>十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。</p> <p>十一、通訊傳播事業相關基金之管理。</p> <p>十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。</p> <p>十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。</p> <p>十四、其他通訊傳播事項之<u>監理</u>。</p>	<p>正，爰將第一款、第十四款規定酌作文字修正。</p> <p>二、其餘未修正。</p>
<p>第四條（甲案） 本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。</p> <p>本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者</p>	<p>第四條 本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。</p> <p>本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者</p>	<p>一、依中央行政機關組織基準法第二十一條第一項及第二項規定，「獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序，但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之」、「一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為</p>

<p>不得超過委員總數二分之一。</p> <p>本會<u>主任委員、副主任委員及委員</u>均由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。</p> <p>本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第三項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。</p> <p>本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。</p> <p>第三項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。</p>	<p>不得超過委員總數二分之一。</p> <p>本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。</p> <p>本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第三項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。</p> <p>本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。</p> <p>第三項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。</p>	<p>副首長」，並參酌中央選舉委員會組織法第三條第二項規定，修正第三項規定。</p> <p>二、其餘未修正。</p>
<p>第四條(乙案) 本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。</p> <p>本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務</p>	<p>第四條 本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。</p> <p>本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務</p>	<p>本條未修正。</p> <p>(備註：鑒於本會所轄業務性質與中選會並不相同，且該會之委員多為兼任，兩會之組織法對於主委及副主委之產生方式是否須為一致性之規定，容有再行斟酌之餘地。復按本會之設立，其主要目的係為使政媒分離，以維護傳播事業之言論自由，如本會之主委及副主委係逕由行政院院長指定，而非由可展現民主精神極大化之委</p>

<p>經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。</p> <p>本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。</p> <p>本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第三項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。</p> <p>本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。</p> <p>第三項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。</p>	<p>經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。</p> <p>本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。</p> <p>本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第三項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。</p> <p>本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。</p> <p>第三項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。</p>	<p>員互選方式產生，可能會予外界認為行政院將藉由指定主委、副主委之方式，進而影響委員會對於通訊傳播相關業務之決定（不論為政策或個案），從而導致獨立機關之獨立性遭受外界質疑，爰基於以上考量，故將維持現行規定列為乙案，案經委員會充分討論後決定，一併陳報行政院審議，期能藉此彰顯攸關獨立機建構法制層面之核心議題。）</p>
<p>第五條 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。</p>	<p>第五條 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。</p>	<p>本條未修正。</p>
<p>第六條 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務或顧問，亦須未</p>	<p>第六條 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務或顧問，亦須未</p>	<p>一、本會委員依本法第四條第二項須具有一定之專業學識或實務經驗，鑑於公務人員亦不乏對通訊傳播領域具有相當學識及嫻熟</p>

<p>曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職務或顧問。但依本法任命之委員、<u>依公務人員任用法或其他法律任用之公務人員</u>，不在此限。</p>	<p>曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職務或顧問。但依本法任命之委員，不在此限。</p>	<p>經驗者，為使該等人員得對通訊傳播業務之管理貢獻所長，亦宜納入，俾使本會委員之學經歷涵蓋面更為周全，爰修正本條但書規定，將具公務人員任用法任用資格之公務人員均予納入。</p> <p>二、本條但書規定所稱之其他法律係指公務人員任用法第三十二條及第三十三條明定列舉得另以法律規定其任用之司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、外交領事人員、警察人員、教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員等。</p>
<p>第七條 本會依法獨立行使職權。</p> <p>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。</p> <p>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</p>	<p>第七條 本會依法獨立行使職權。</p> <p>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。</p> <p>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</p>	<p>本條未修正。</p>

<p>業務之股東或顧問。</p> <p>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。</p>	<p>業務之股東或顧問。</p> <p>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。</p>	
<p>第八條 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。</p> <p>下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、通訊傳播政策、制度之訂定及審議。</li> <li>二、通訊傳播重要計畫及方案之審議、考核。</li> <li>三、通訊傳播資源分配之審議。</li> <li>四、通訊傳播相關法令之訂定、擬訂、修正及廢止之審議。</li> <li>五、通訊傳播業務之公告案、許可案與<u>涉及通訊傳播事業經營權取得、變更或消滅之處分案</u>之審議。</li> <li>六、編制表、會議規則及處務規程之審議。</li> <li>七、內部單位分層負責明細表之審議。</li> <li>八、人事室、<u>主計室</u>及政風室以外單位主管遴報任免決定之審</li> </ol>	<p>第八條 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。</p> <p>下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、通訊傳播<u>監理</u>政策、制度之訂定及審議。</li> <li>二、通訊傳播重要計畫及方案之審議、考核。</li> <li>三、通訊傳播資源分配之審議。</li> <li>四、通訊傳播相關法令之訂定、擬訂、修正及廢止之審議。</li> <li>五、通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案之審議。</li> <li>六、編制表、會議規則及處務規程之審議。</li> <li>七、內部單位分層負責明細表之審議。</li> <li>八、人事室、<u>會計室</u>及政風室以外單位主管遴報任免決定之審議。</li> <li>九、預算及決算之審核。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、第二項第一款規定配合第三條規定之修正，酌作文字修正。</li> <li>二、為提高一般例行性案件之行政效率，使業務運作順暢，非屬重大案件尚無提送委員會議審議之必要，爰修正第二項第五款規定。</li> <li>三、查本會九十六年度、九十七年度、九十八年度之公告案、許可案及處分案分別達46,682、38,333、32,345件。其中具時效性、技術性、例行性或臨櫃案件，可裁量空間及爭議性較少，如執照換補發、器材設備型式變更、器材型式認證、器材審驗合格標籤、器材進口免關稅證明或廣播電視節目時間表變更等，分別約占百分之八十六、百分之八十八、百分之八十七，各計40,241、33,909、28,302</li> </ol>

<p>議。</p> <p>九、預算及決算之審核。</p> <p>十、其他依法應由委員會 議決議之事項。</p>	<p>十、其他依法應由委員會 議決議之事項。</p>	<p>件。爰將第二項第五 款規範範圍修正為實 際須經委員會審議之 重大案件，即屬涉及 通訊或傳播事業經營 權得喪變更等之案 件。</p> <p>三、為配合行政院組織改 造通案更名，將會計 室更名為主計室，爰 修正第二項第八款規 定。</p> <p>四、其餘未修正。</p>
<p>第九條 本會每週舉行委 員會議一次。必要時，得 召開臨時會議。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>本會得經委員會議 決議，召開分組委員會 議。</p> <p>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。</p> <p>委員會開會時，得 邀請學者、專家與會，並</p>	<p>第九條 本會每週舉行委 員會議一次。必要時，得 召開臨時會議。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>本會得經委員會議 決議，召開分組委員會 議。</p> <p>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。</p> <p>委員會開會時，得 邀請學者、專家與會，並</p>	<p>本條未修正。</p>

<p>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。</p> <p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>	
<p>第十條 本會置主任秘書一人，職務列簡任第十二職等。</p>	<p>第十條 本會置主任秘書一人，職務列簡任第十二職等。</p>	<p>本條未修正。</p>
<p>第十一條 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。</p> <p>本會各職稱之官等、職等及員額，另以編制表定之。</p>	<p>第十一條 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。</p> <p>本會各職稱之官等、職等及員額，另以編制表定之。</p>	<p>本條未修正。</p>
<p>第十二條 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。</p>	<p>第十二條 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。</p>	<p>本條未修正。</p>
<p>第十三條 本會所需之人事費用，應依法定預算程序編定；<u>本會委員得支領經行政院核定之調查研究費。</u></p> <p>本會依通訊傳播基本法第四條規定設置通訊傳播管理基金；基金來源如下：</p> <p>一、由政府循預算程序之撥款。</p> <p>二、本會辦理通訊傳播業</p>	<p>第十三條 本會所需之人事費用，應依法定預算程序編定。</p> <p>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：</p> <p>一、由政府循預算程序之撥款。</p> <p>二、本會辦理通訊傳播<u>監理業務</u>，依法向受本會監督之事業收取</p>	<p>一、依基本法第十三條規定，本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，向行政院提出績效報告及改進建議，送立法院備查。</p> <p>二、依前揭職權規定，本會職掌涉及通訊傳播業務之調查、研究事</p>

<p>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。</p> <p>三、基金之孳息。</p> <p>四、其他收入。</p> <p><u>前項第二款所定百分之五至十五之限制，本會得因業務需要，報請行政院核定後變更之。</u></p> <p>通訊傳播管理基金之用途如下：</p> <p>一、通訊傳播業務所需之支出。</p> <p>二、通訊傳播產業相關制度之研究及發展。</p> <p>三、委託辦理事務所需支出。</p> <p>四、通訊傳播監理人員訓練。</p> <p>五、推動國際交流合作。</p> <p>六、其他支出。</p> <p>通訊傳播管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。</p> <p>第二項第二款至第四款之基金額度無法支應通訊傳播管理基金之用途時，應由政府循公務</p>	<p>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。</p> <p>三、基金之孳息。</p> <p>四、其他收入。</p> <p>通訊傳播<u>監督</u>管理基金之用途如下：</p> <p>一、通訊傳播<u>監理</u>業務所需之支出。</p> <p>二、通訊傳播產業相關制度之研究及發展。</p> <p>三、委託辦理事務所需支出。</p> <p>四、通訊傳播監理人員訓練。</p> <p>五、推動國際交流合作。</p> <p>六、其他支出。</p> <p>通訊傳播<u>監督</u>管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。</p> <p>第二項第二款至第四款之基金額度無法支應通訊傳播<u>監督</u>管理基金之用途時，應由政府循公務預算程序撥款支應。</p>	<p>項，工作性質除了事後被動、消極裁處外，更應主動、積極進行事前之政策規劃及建立完備之通訊傳播法制，並兼採鼓勵性質與懲罰性質之導引預防措施，以健全通訊傳播市場，增進公共利益之極大化；而本會委員依本會組織法第九條第四項規定，尚須召開分組委員會議，並按本會委員專長及本會職掌，專業分工督導本會相關會務，其職責繁重等同或更甚於簡任級主管人員。</p> <p>三、鑒於本會委員多由學校教授或產業界菁英轉任，委員均具有各領域高度專業學識與實務經驗，渠等轉任本會委員後，其工作具調查、研究、分析、裁決、管制等特殊性和責任重大，其薪俸與原服務學校或產業界職務不宜有大幅落差，以利優秀人才之羅致及留用，並有效辦理通訊傳播管理事項，爰修正第一項規定。</p> <p>四、為增益本會預算彈性，增加基金撥入百分比之特別處理規定，爰增訂第三項規定，其餘項次依序遞移。</p>
---	---	--

<p>預算程序撥款支應。</p>		<p>五、配合通訊傳播基本法第四條關於基金名稱之變更，爰將第二項、第四項、第五項、第六項規定酌作文字修正。</p> <p>六、第二項第二款、第四項第一款規定配合第三條規定之修正，酌作文字修正。</p>
	<p>第十四條 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。</p>	<p>一、本條刪除。</p> <p>二、按本條規定原係為使本會於年度中成立時經費不虞匱乏，惟本會已於九十五年二月二十二日成立，相關人員已完成移撥，於該成立年度所需經費均已由移撥機關調整支應，嗣後各年度預算，係由本會自行編列，爰刪除本條規定。</p>
<p>第十四條 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。</p> <p>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。</p> <p>第一項人員原依交</p>	<p>第十五條 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。</p> <p>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。</p> <p>第一項人員原依交</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、其餘未修正。</p>

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

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

<p>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。</p> <p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>	
	<p>第十六條 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：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、通訊傳播監理政策。</li> <li>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。</li> <li>三、廣播電視事業組織及其負責人與經理人資格之審定。</li> <li>四、通訊傳播系統及設備之審驗。</li> <li>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</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、<u>本條刪除。</u></li> <li>二、按本條規定之立法意旨係為使人民就本會所掌理事項，於本會成立初期有提起救濟之機會，然本會已於九十五年二月二十二日成立，現行條文所定之三個月之覆審期間已於九十五年五月二十一日屆滿，爰刪除本條規定。</li> </ol>

	<p>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。</p> <p>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。</p>	
<p>第十五條 對本會之行政處分不服者，應直接提起行政訴訟。</p> <p>本法修正施行前，本會所為之行政處分，受處分人或利害關係人未提起訴願，於本法修正施行後，未逾提起訴願之法定期間者，得於本法修正施行後二個月內，提起行政訴訟。</p> <p>本法修正施行前，尚未終結之訴願案件，受理訴願機關應通知訴願人，逕依行政訴訟法之規定提起行政訴訟。</p>		<p>一、<u>本條新增。</u></p> <p>二、參照總統府政府改造委員會所提出之「獨立機關的建制理念與原則」第十八點及行政院九十一年十一月二十二日院臺規字第0910091659號書函訂定之「獨立機關建制原則」五、(二)均明確規定，對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟。並參照司法院釋字第六一三號解釋意旨，顧及獨立機關之屬性，不宜由行政院透過訴願程序對於獨立機關所為具體個案之決定介入指揮監督，爰明定對本會之行政處分不服者，應許其直接提起行政訴訟。</p> <p>三、在本法修正施行前，本會行政處分之附記均記載如有不服應於處分送達後三十日內向行政院提起訴願，鑒於本法修正施行</p>

		<p>後，因不服本會處分之救濟方式業已變革，為避免本法修正施行前未逾訴願救濟期間之本會處分，其救濟方式產生疑義，爰增訂第二項規定。</p> <p>四、對於尚未終結之訴願案件，因制度變革而轉由高等行政法院審理，為使訴願人知曉該制度之變革，以因應後續事宜，爰增訂第三項規定，受理訴願機關應通知訴願人，依行政訴訟法之規定提起行政訴訟。</p> <p><b>備註：如對本會之行政處分不服部分，不採直接提起行政訴訟之方式，參照司法院釋字第六一三號解釋意旨，為顧及獨立機關之屬性，不宜由行政院透過訴願程序對於獨立機關所為具體個案之決定介入指揮監督，建議條文文字修正為「對本會之行政處分不服者，應向本會提起訴願。但對經聽證作成之行政處分不服者，應直接提起行政訴訟。」</b></p>
<p>第十六條 本會所為行政處分，不適用行政程序法第一百十七條上級機關得撤銷或變更之規定。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、參照司法院釋字第六一三號解釋意旨，顧及獨立機關之屬性，不宜由上級機關對於獨立機關所為具體個案之決定介入指揮監</p>

		督，爰增訂本條規定。
<p>第十七條 本法自公布日施行。</p> <p>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。</p>	<p>第十七條 本法自公布日施行。</p> <p>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。</p>	本條未修正。