

獨立機關之獨立性

——論國家通訊傳播委員會 設立之憲法爭議*

葉俊榮**

目次

- | | |
|----------------------------|-------------------------------|
| 壹、前言 | 想、衝突與爭議 |
| 貳、紛擾中誕生的首個獨立機關——國家通訊傳播委員會 | 四、面對憲政爭議——大法官釋字第613號解釋與後續爭議 |
| 一、因應全球競爭與民主深化：政府改造藍圖中的獨立機關 | 參、從獨立機關的獨立性探討國家通訊傳播委員會設立的憲法爭議 |
| 二、數位匯流的因應——通訊傳播委員會作為首個獨立機關 | 一、獨立機關的獨立性 |
| 三、國家通訊傳播委員會的特殊設計——政黨的利益設 | 二、國家通訊傳播委員會設立隱含的五大憲法爭議 |
| | 肆、結論 |

關鍵詞：獨立機關、國家通訊傳播委員會、數位匯流、行政一體、政府改造

* 論文發表於變遷中之行政組織法學術研討會，台灣行政法學會，2009年1月17日，台北。作者感謝蘇永欽、陳淳文教授的評論意見。

** 台大法律學院教授。jryeh@ntu.edu.tw。作者感謝台大法律學院研究生王筑萱協助蒐集並分析相關資料。

壹、前言

在現代管制國家的發展歷程中，政府組織的樣態經歷了許多演變與創新，尤其是1980年代以後，許多先進國家或面臨社會福利制度的調整（例如英國），或面臨市場經濟的轉型（例如中東歐國家）或面臨民主化的挑戰（例如韓國），尤其是全球化下所帶動的產業、資金、人才、資訊快速流動，造成部分管制領域（例如金融、通訊傳播或人才流動）或政府職能的大幅檢討創新。因此，過去三十年來，可以說是政府職能的檢討與政府組織改造的高峰，包括組織精簡、公營事業民營化、公私夥伴經營、行政法人、獨立機關、政府契約用人等等，都是通行的創新措施。¹台灣當然也無法逃脫此一浪潮。

台灣以高度的貿易依存度與國際社會作緊密的連結，對政府職能的檢討與政府組織的改造自然必須有所作為。相對於以往個別、片斷性的組織調整，2002年啟動的政府改造工程，為我國行政機關的組織運作重新做了一次通盤、徹底的體檢與規劃，其中一項重要的制度變革，便是獨立機關的設置。

在台灣所進行的政府改造的藍圖中，獨立機關的設置乃是全新的選項，雖然此一改造方案成功地在中央行政機關組織基準法中取得法律上的建制，也成功地催生出國家通訊傳播委員會此一立法後第一個獨立機關，但在建制的過程中引發相當的爭議。除了立法過程中造成朝野嚴重對立外，基於政黨利害設想而量身定做的一套以政黨比例產生委員等作法，甚至引起憲法上的疑義，並由司法院作出憲法解釋，宣告國家通訊傳播委員會組織法相關規定違憲。²值得探討的是，台灣何以會有建立獨立機關的需求？

¹ See Generally OECD, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies* (2002).

² 司法院釋字631號解釋（7/21/2006）。

又在建立第一個獨立機關的時候，何以引起如此激烈的爭議？究竟問題出在獨立機關的設置本身，或是出在通訊傳播委員會這個機關與通訊傳播管制事務上？

當前學理上所稱的獨立機關，肇始於美國於19世紀末期所設立，用來管理逐漸崛起鐵路事業的州際通商委員會（*Interstate Commerce Commission, ICC*）。但是，學理研究指向ICC設立初期，獨立機關的概念並未發展成熟，一直到大進步時期才獲得較清楚的認定。³此一制度設計後來在美國本土以及其他國家也都有各種類型的參採引用，但在80年代末期中東歐的市場經濟轉型國家或其他新興民主國家的變革中所採用的獨立機關設置，卻往往引發許多前所未見的爭議？這其中，轉型脈絡的差異，往往具體地反映在獨立機關的設置上。⁴台灣通訊傳播委員會設置的爭議，在一方面必須從全球化的脈絡中掌握，在另一方面也必須在台灣民主轉型脈絡中理解。

本文以通訊傳播委員會的設置為例，探討獨立機關設置，在民主轉型國家中進行政府改造脈絡下的憲法爭議。本文認為，台灣在獨立機關設置的爭議，有其國際上的脈絡可尋；但是，台灣動態的民主轉型過程，以及在此脈絡下進行政府改造，則促成了相當獨特而具有憲法重要意義的實踐經驗。正因為通訊傳播委員會此一獨立機關的背後肩負數位匯流的全球化內涵以及媒體管制，與民主轉型背後政治勢力的利害競逐高度關聯，因而激化了組織設計上的爭議。憲法法院對此所做的解釋，必須在此一社會脈絡中被理解。

³ Marc Eisner, *Regulation Politics in Transition* 48 (1993).

⁴ 有關匈牙利轉型到市場經濟脈絡中建立獨立機關的爭議，參閱Andras Sajo, *Neutral Institutions: Implications for Government Trustworthiness in East European Democracies*, in Janos Kornai and Susan Rose-Ackerman eds, *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, 29 (004).

貳、紛擾中誕生的首個獨立機關 ——國家通訊傳播委員會

一、因應全球競爭與民主深化：政府改造藍圖中的獨立機關

2002年政府改造委員會提出了「獨立機關的建制理念與原則」，就獨立機關之立法模式、組織型態、職權行使、監督機制等面向都作了準則性的規劃。⁵這些規劃立即影響到在立法院審議中的中央行政機關組織基本法，是否將獨立機關的建制納入，也成為立法過程中相當重要的考量。⁶

在制度設計上，立法院在審查中央行政機關組織基本法時，對於承認並明訂獨立機關，作為政府組織改造的一種機關類型，很快就達成共識。但是，對於獨立機關委員的任命，是否必須經過國會同意，則經過了一番協商與折衝。有鑑於獨立機關獨立性的賦予，朝野協商獨立機關委員的任命，除由行政院長提名，附加國會同意的程序。因此，2004年6月23日，立法院三讀通過的「中央行政機關組織基準法」，不僅承認獨立機關的法定地位，對其任命與設置相關事宜也有所規定，為政府改造理念的法律化跨出重要的一步。

⁵ 參照獨立機關的建制理念與原則，政府改造委員會專輯，2002年3月30日，電子全文詳參http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.html。

⁶ 政府改造過程中對獨立機關的理念構築，參考葉俊榮，獨立機關的制度重建，邁向小而能的政府：「彈性精簡的行政組織」相關決議暨政策報告集，政府改造委員會研究報告（2003）。

二、數位匯流的因應——通訊傳播委員會作為首個獨立機關

獨立機關的組織制度在法律上首度建立之後，加上原先預備的「獨立機關的建制理念與原則」，已經就獨立機關的設置鋪好軌道，問題是應將哪些政府管制業務以獨立機關的組織形式來推出。

在此一同時，通訊傳播科技與產業結構的變化，不斷逼迫各國政府必須在管制模式與行政組織上作出因應「數位匯流」（digital convergence）的發展。原本基於載具（例如廣播、有線電視、無線電視、網際網路、手機）所做政府管制與組織上的分工，在數位匯流的時代中已經落伍，必須在管制法律與組織上進行整合與改造。台灣在廣播電視與電信的管制上，分屬新聞局（廣電處）與交通部（電信總局）主政，有必要進行整併，這經整併後的整體業務，正好可以搭上行政院組織改造的列車。然而，一旦將兩個業務合併起來之後，應以什麼樣的組織型態來設計，則必須予以深究。⁷

行政院在組織改造的架構上，對此一個別業務的改變，必須指引方向且作出決策，而國際趨勢是其中非常重要的考量。無論是WTO協定⁸與OECD之報告書⁹，皆明白指出應設置一特殊的獨立管制機關來掌理通訊傳播管制。這裡所謂的「獨立」，並非表示該機關應獨立於政府政策之外，而係指該機關能獨立執行其管制規範與政策目標，不受利益團體、行政首長或其他政府部門的

⁷ 葉俊榮（2003），從新聞局到通訊傳播委員會，Taiwan News總合周刊，2003.05.08，頁96-99。

⁸ WTO Agreement on Basic Telecommunications Services (signed on Feb.15, 1997).

⁹ OECD, Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities pp. 4,7 (2000).