

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*

《摘要》

本文以 NCC 釋憲後的修法方向為題旨，提出 NCC 在成立之後，有兩個面向的法制關係亟待釐清。首先，是關於行政院與 NCC 在層級節制行政體系下的從屬關係探討；其次，則是行政院所屬部會與 NCC 的平行協調關係。透過立法史的建構，與匯流時代我國通訊傳播法制革新分析，本文指出，行政院所屬機關與 NCC，在「管理／監理」與「輔導／獎勵」職掌分流後，已衍生包括：組織法競合、公共廣電與公營廣播管理、通訊傳播內容管理等修法議題。透過釋字六一三解釋文之評釋，研究者評估「公視模式」，是朝野修法最應依循的合憲模式。

關鍵詞：大法官解釋第六一三號、國家通訊傳播委員會、國家通訊傳播委員會組織法、獨立機關

* 作者陳彥龍為長榮大學大眾傳播學系專任講師，e-mail: dragonc@mail.cjcu.edu.tw。
熊杰為世新大學傳播研究所專任教授，e-mail: jhhsiung@cc.shu.edu.tw。

壹、前言

2006年7月21日，司法院大法官做出釋字第六一三號解釋，宣告《國家通訊傳播委員會組織法》第4條關於「國家通訊傳播委員會」（National Communications Commission, NCC）（以下簡稱NCC，大法官解釋之引文則稱「通傳會」）委員選任方式違憲。「結束後的開始」這句話，就是9位NCC委員對於釋憲結果的謂嘆，卻也是新的期待（國家通訊傳播委員會，2006年7月24日），容為研究者藉以為名，作為本文之發端。

NCC之設置，原是朝野高度共識下的政府改造方向。釋字第六一三號則為我國大法官首度針對獨立機關所成的憲法解釋，應具有憲法史上里程碑的價值（劉靜怡，2006）。在《國家通訊傳播委員會組織法》（以下簡稱《NCC組織法》）的立法過程中，高度爭議性與輿論的焦點，幸運地讓NCC成為國內迄今獲得英文稱呼流行皆超過中文簡稱的唯一法律與政府機關（陳新民，2006）。不過在台灣藍綠政治對立的惡鬥當中，行政院與其所屬機關（交通部、新聞局）和獨立機關（NCC）也種下心結，彼此互不信任，難以協調。而釋憲前後，不斷出現的紛擾爭議，也突顯NCC作為我國獨立機關的法制地位，已是重要的憲政課題。

依題旨，本文要探究的是NCC於「釋憲後」的修法議題。此「釋憲後」之意，時間推衍即釋字第六一三號出爐之後，惟所探討的修法議題，卻非僅以違憲爭議條文的修法為限。研究者期以更廣闊的視野，綜納科技匯流與行政院組織重整之法制革新進程，來全面關照NCC邁入後釋憲時期，所可能衍生的重要修法議題。據此，研究者以法律與制度研究為定向，提出兩個主要研究問題，如下：

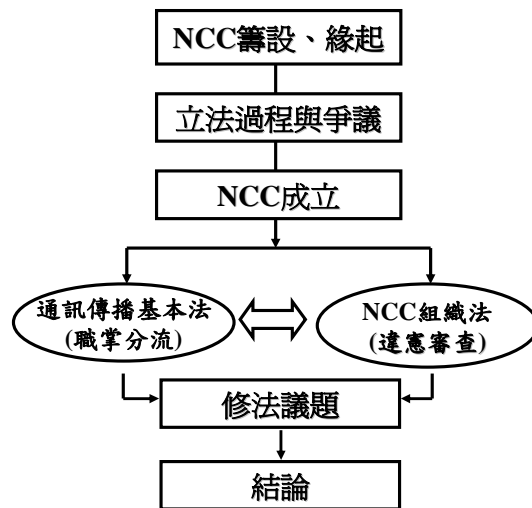
- 一、行政院與NCC在層級節制行政體系下的法制關係為何？
- 二、行政院所屬部會與NCC的職掌權分關係又為何？

本文研究目的，因此有二。一方面藉由違憲審查，釐清我國憲政體制對於「獨立機關」之組織定位。另一方面，也冀望透過NCC成立所根據法理，進一步推估行政院所屬機關與NCC在通傳事業的管理權責。

在研究途徑上，研究者兼採「歷史研究」與「法制研究」兩者。歷史研究乃基於NCC之發展困境，無法單以組織法制窮究其奧，必須重回本土政治與社會脈絡之中，才能理解NCC成立歷程與國內政治互動之意義；而法制研究，研究者則以NCC作為獨立機關之法源依據，如《中央行政機關組織基準法》、《通訊傳播基

本法》、《NCC 組織法》，以及釋字第六一三號解釋為範圍，做為分析之基礎。

據此，本文先回顧 NCC 成立之緣起與經過，說明政府改造與行政院組織重整規劃，以連結後文行政層級從屬關係與職掌分流之討論；其次，本文進入《NCC 組織法》之立法歷程，說明首屆 NCC 委員選任程序之條文爭議；接下來，本文分兩節提出 NCC 成立後所浮現之修法議題。首先說明《通訊傳播基本法》中 NCC 與行政院所屬機關之權責分流所引發的修法新議題；接下來一節，則透過釋字第六一三號之評釋，剖析行政院、獨立機關、國會的法制關係，評釋大法官提示的立法制衡原理及 NCC 組織法修法方向。



圖一：本文架構

在方法上，本文整理、蒐集國內對於 NCC 之輿情、國內外文獻、網站公開資料，以及法學專刊對於釋字第六一三號之評析，以分析、建構 NCC 所處之歷史情境、立法爭議、發展困境與修法建議。

貳、匯流時代的通訊傳播監理機關

一、NCC 成立之緣由

「國家通訊傳播委員會」(National Communications Commission, NCC)的設置，一直是朝野高度共識下的政府改造方向，也符合國際潮流與趨勢。¹ 早於 20 世紀末，即有傳播學者提出建立一統籌媒體管理機構之建議(劉幼琍，1994；熊杰，1995；行政院新聞局，1997: 81)。NCC 成立的緣由，主要可歸納成三個方面：

(一) 解決「政媒不分」和「政企不分」的問題

行政院新聞局過去一方面身兼「政府發言人」，一方面又是有監督政府之責的第四權的「媒體管理者」，致使國家政策宣傳和媒體管理角色混淆。「黨政軍控制媒體」、「以政鉗媒」的弊害屢現，既不符民主社會之特徵，也妨害媒體自主發展；同樣地，行政院交通部過去擁有國營企業中華電信，其所屬電信總局則是電信事業主管機關。換言之，交通部身兼服務提供者和管理者的雙重角色，則是球員兼裁判。因此，在政治民主化、電信自由化的趨勢下，惟有使通訊傳播監理機關獨立於行政指揮之外，才能解決「政媒不分」和「政企不分」的雙重問題，同時確保傳播媒體的表現自由與通訊市場的公平競爭(國家通訊傳播委員會，2006 年 8 月 2 日；劉孔中，2006；蘇永欽，2007)。

(二) 因應電信、資訊、傳播之匯流，主管機關宜統合整併

由於科技匯流，使得電信載具、網際網路、和廣電媒體間的界線日漸模糊。電信、資訊、傳播事業彼此互跨、併購，更加速了通訊傳播產業與市場的匯流。我國

¹ 在立法院和交通部所籌辦的公聽會中，無論產官學界，以及朝野立場，國內民意，多普遍支持成立獨立之通訊傳播委員會，類似美國於 1934 年即成立之聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission, FCC)。成立 NCC，也是我國加入世界貿易組織(WTO)所承諾遵守之六大監管原則之一(電信總局，2005)。事實上世界上許多國家為因應科技匯流，已有類似組織改造與法制革新之適例，例如；英國於 2003 年 12 月整合原有通訊與廣電之五大機構，而成為單一管制機關「通訊局」(Office of Communications, OFCOM)；鄰近國家則有馬來西亞於 1998 年 11 月成立的「通訊與多媒體委員會」(Communications and Multimedia Commission, CMC)。

通訊傳播產業原屬不同主管機關，如交通部郵電司、電信總局、新聞局等。事權無法統一，部門欠缺協調，政策無法顧及全貌，管理缺乏效率，影響產業發展與國家競爭力甚鉅。各界因此有統合電信、資訊、傳播事業主管機關之議，同時參酌國外經驗，認為匯流後之管理模式，宜由「產業別」改為「功能別」以爲因應。（理律法律事務所，2001；黃金益，2003；何吉森，2004；劉幼琍，2004；劉柏立，2004）若以用詞來解釋，過去以「電信」（Telecommunication）、「廣播」（Broadcasting）來稱呼傳統產業，匯流之後，就用「通訊傳播」（Communications）一詞來統攝之。整合後的單一主管機關組織位階則從三級機關變成二級，更有利於通訊傳播產業之發展與政策推行。

（三）配合我國政府改造工程與獨立機關之建制

爲推動政府再造與行政革新，總統府於 2001 年 10 月設立了「政府改造委員會」。獨立行使職權的 NCC，不僅是理想，也成爲行政組織革新的實踐對象。根據「政府改造委員會」（2002）之說明，「獨立機關」（independent agency）是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」。換言之，強調專業性、去政治化、和保障多元價值的獨立機關三大建制理念，正與國人對於 NCC 的期望相符。NCC 也順利成爲政府改造方案中，第一個依據《中央行政機關組織基準法》（以下簡稱《基準法》）規定，所設立相當中央二級機關之獨立機關（行政院，2006c）。²

值得注意的是，廣義的獨立機關在概念上包括「憲法上的獨立機關」和「法律上的獨立機關」兩者。前者是例如我國考試院、監察院、司法院；NCC 則屬後者，專指依《基準法》規定所設立之「獨立行政機關」（周志宏，2006）。依據行政院研考會的規劃，未來行政院組織之下，將有 5 個獨立機關，除 NCC 之外，尚包括中央銀行、中央選舉委員會、公平交易委員會、以及金融監督管理委員會。不過，這 5 個獨立機關均有自身的特殊性，需要獨立行使職權的實際理由也不盡相同。

² 《中央行政機關組織基準法》第 3 條即定義：「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」。爲獨立機關提供了設置法源。同法第 21 條第 1 項，則規定「獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之。」



圖二：行政院組織新架構

資料來源：行政院研考會，2004。

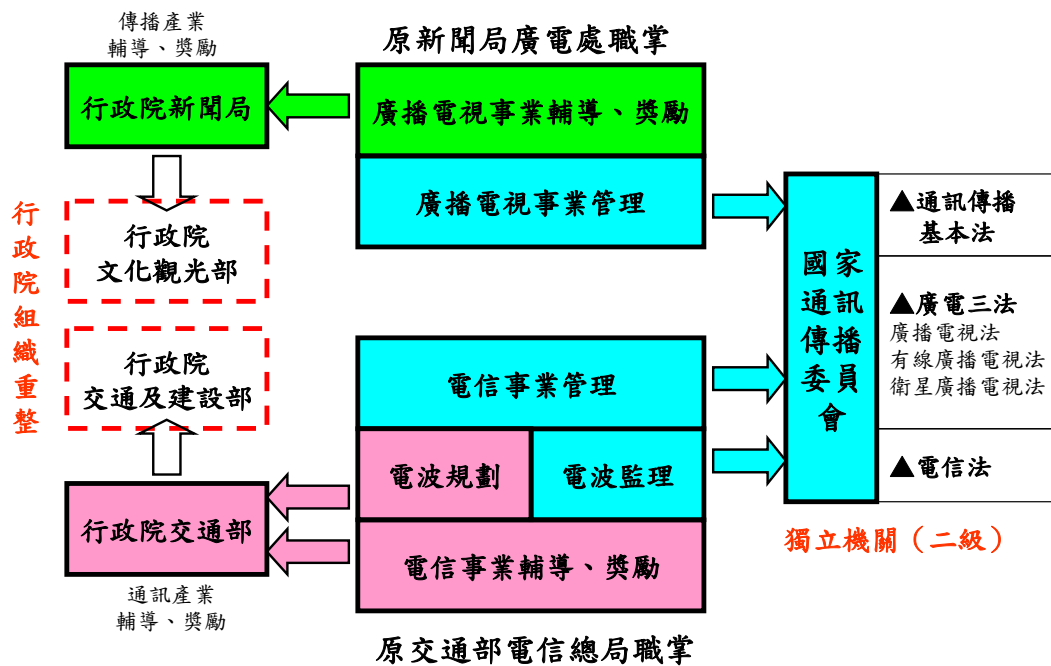
二、《通訊傳播基本法》與職掌分流

2004年1月7日，立法院三讀通過《通訊傳播基本法》（以下簡稱《通傳基本法》），確認我國通訊傳播法制之基本綱領。該法明定，NCC成立後，相關部會及NCC應即依該法所揭示之原則，於兩年內修正通訊傳播相關作用法規。《通傳基本法》也對整併後的單一通訊傳播主管機關做出新的職掌定位。依據該法第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」；同條第2項則規定，「國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之」。³ 標示著NCC成立之後，政府對

³ 通訊傳播業務職掌分流規定，即《通傳基本法》第3條，該條文立法理由說明：「…通訊傳播委員會為獨立行使職權之管理機關，掌理專業管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系適當性及適法性之監督。而通訊傳播之整體資源規劃，必須與行政院所屬機關相互協調，且產業之輔導、獎勵，係考量國家產業之發展方向，

於通訊傳播產業之「管理／監理」與「輔導／獎勵」職掌將重新分流，前者由獨立機關掌管，後者則歸屬既有行政體系（魏玓，2006a）。

NCC 與行政院所屬部會對於通訊傳播業務職掌的分流，研究者以圖三表示。原屬新聞局之業務，僅廣播電視之監理業務移撥至 NCC。至於原隸屬新聞局的出版事業、電影事業，以及廣電事業之輔導、獎勵業務，則隨行政院組織重整之規劃，未來將轉移至「文化觀光部」。因此，在「文化觀光部」成立前，新聞局仍有存續之必要；⁴ 另一方面，原交通部電信總局之電波監理、電信事業管理業務，則依規劃移撥給 NCC。至於電波資源整體規劃，通訊產業之輔導、獎勵業務，則繼續留在交通部，未來將移交給新改組的「交通及建設部」（行政院研考會，2004）。



圖三：NCC 與行政院所屬部會職掌區分

資料來源：本研究繪製。

以掌握特定產業之商機。因此，上述兩項業務不宜劃歸通訊傳播委員會處理，而應由行政院所屬機關依其業務職掌負責辦理……」。

⁴ 「文化觀光部」之規劃，係整併行政院所屬相關機關之文化業務，以統一事權，其中至少包括現有文建會與新聞局業務（行政院研考會，2004）。

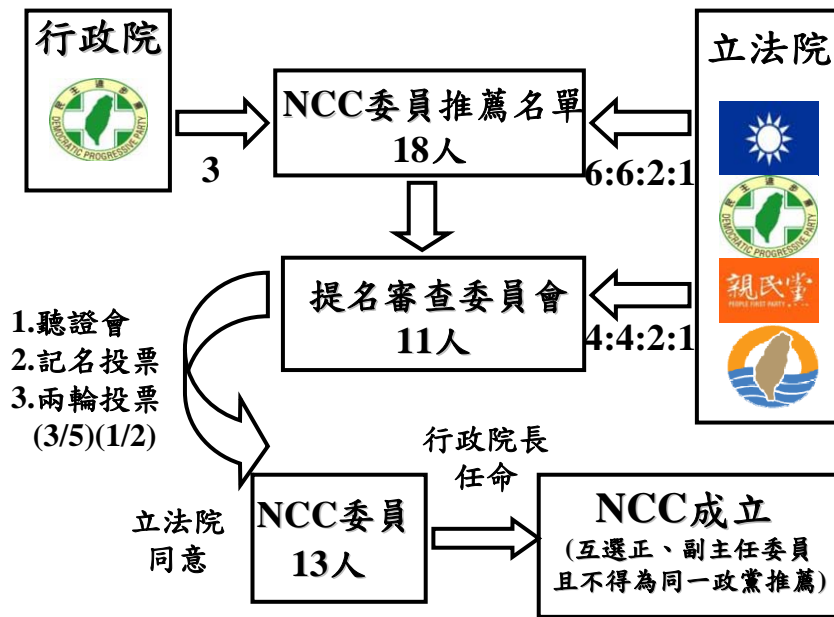
從 NCC、交通部、新聞局這 3 個同屬二級機關的職掌區分設計來看，通訊傳播監理機構雖然得以整併，職能卻面臨前所未有的新區分。這種同屬行政院之下的水平式權分可用「棍子與胡蘿蔔」來譬喻：廣電節目若是做得爛色腥，握有棍子的獨立機關（NCC）就該給予處罰；廣電節目若是做得夠優質，就由行政機關（新聞局）來頒發胡蘿蔔獎勵。如此一來，通訊傳播業務中的「管理 / 監理」與「輔導 / 獎勵」職掌分流後，這 3 個二級機關的組織法都必須依此調整、設計。

參、《NCC 組織法》立法歷程與違憲爭議

一、NCC 之組織立法與首屆委員選任

前文論及，民間與朝野對於 NCC 之設置均有共識，且其來有自。但《NCC 組織法》還是延宕至 2005 年 9 月，才端上立法院處理。到了法案審議的關鍵時刻，未料竟爆發朝野嚴重對立與流血衝突，主要爭議即在於 NCC 委員的選任方式。在 NCC 議題上，國民黨和親民黨採取策略合作，國親版本共同設計，主張參考「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」之前例，透過各政黨（團）在立法院所占席次比例之分配原則來選任 NCC 委員；至於行政院版草案之設計，則是行政院長對 NCC 委員人選握有實際人事決定權。在立院生態朝小野大，不斷衝突與協商之下，立法院最後通過國親版的《NCC 組織法》，全文共 17 條。⁵ 其中爭議最大的 NCC 委員選任方式（第 4 條），可以圖四表示。

⁵ 2005 年 9 月 27 日，新聞局花了新台幣 372 萬元刊登五家日報登整版廣告，點名「拜託馬主席懸崖勒馬！別把 NCC 搞得『賊』兮兮」，為行政院版《NCC 組織法》草案政策辯護，也正式點燃朝野戰火。在朝小野大的情勢下，綠營立委利用杯葛議事，要求藍營協商。同年 10 月 11 日，在野黨強勢闖關 NCC 法案，引爆立委嚴重流血衝突，當天院會以表決方式，二讀通過法案名稱及第 1 條條文收場。同年 10 月 25 日，國親再度利用人數優勢，強勢表決 NCC 法案成功。



圖四：《NCC 組織法》第 4 條之委員選任方式

資料來源：本研究繪製。

《NCC 組織法》第 4 條之重點為：（一）委員 13 人，1 人為主任委員，2 人為副主任委員，任期 3 年，任滿得連任一次。（二）委員由各政黨（團）接受各界舉薦，並依立法院所占席次比例共推薦 15 名（國民黨 6：民進黨 6：親民黨 2：親民黨 1）、行政院院長推薦 3 名，共 18 名，交由提名審查委員會審查。（三）提名審查委員會則是由各政黨（團）依其在立法院所佔席次比例推薦 11 名學者、專家所組成（國民黨 4：民進黨 4：親民黨 2：親民黨 1）。（四）審查以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。以審查會委員總額五分之三以上（至少 7 票）為可否之同意。如同意者未達 13 名，其缺額再以審查會委員總額二分之一以上（至少 6 票）為可否之同意。行政院院長應於選出後 7 日內任命。（五）NCC 委員於任命後互選正、副主任委員。主任委員、副主任委員應分屬不同政黨（團）推薦人選。

2005 年 11 月 21 日，11 位 NCC 委員提名審查委員會（簡稱「審查會」）名單定案，⁶ 擁有 NCC 委員決定權的審查會委員的資歷背景也被用放大鏡檢視。⁷ 朝野

⁶ 民進黨推薦 4 人：行政院飛航安全委員會主委吳靜雄、暨南大學校長張進福、新聞公害防治基金會執行長盧世祥、政治大學新聞系主任馮建三；國民黨推薦 4 人：國民黨智庫執

四黨與行政院隨後公布 18 位 NCC 委員提名名單。⁸ 提名審查會之形式與過程，強調公開、透明，甚至透過網路直播提供公眾收看。就其所雛具之公民審議形式，薦舉有別於行政首長直接指派的適格委員設計相較，立意值得肯定。

未料提名審查會的投票過程，最後竟蒙上政治性操作的陰影。根據第一輪記名投票統計（見表一），國親代表的審查委員均刻意未投足 13 票，至使第一輪投票結果，僅有 9 位推薦者過關，其中國民黨推薦的 6 位委員全數上榜。待第二輪投票，部份國親審查委員依舊未投足票數，李桐豪甚至僅投下 1 票給同黨推薦的李祖源（見表二），因此投票被迫延長進行到第三輪。最後一位 NCC 委員，方由台聯推薦的謝進男出線。從投票操作來看，審查會表面上聲稱尊重專業，但政治鑿痕十分明顯（林庭瑤，2005 年 12 月 12 日）。






























行長蔡勳雄、前中鋼董事長王鍾淪、前新聞局長邵玉銘、前國科會副主委薛香川。親民黨推薦 2 人：前立委李桐豪、殷乃平；台聯推薦 1 人：中研院近史所副研究員陳儀深。

⁷ 設置提名審查委員會來選任 NCC 委員，落入了一個弔詭的邏輯，即：第一流的人選，究竟應擔任審查委員，或是成爲 NCC 委員？若是前者，等於是第一流的人選，將選出第二流的 NCC 委員；若爲後者，則變成是第一流的 NCC 委員，將爲第二流的審查委員所選任。

⁸ 行政院提名 3 人：翁秀琪（政大新聞系教授）、陳銘憲（台大電信研究所所長）、張天欽（NCC 籌委會法制組長）。國民黨提名 6 人：劉幼琍（政大廣電系教授）、林東泰（師大大傳所教授）、林一平（交通大學研發長）、蘇永欽（政大法律系教授）、劉孔中（中研院法律研究所籌備處研究員）、吳忠吉（臺大經濟系教授）。民進黨：施俊吉（中研院社科所研究員）、許松根（淡江產經系教授）、陳銘祥（淡江公行系教授）、石世豪（東華財經法研究所所長）、呂忠津（清大電機系主任）、許清琦（資策會副執行長）。親民黨：劉宗德（政大法律系教授）、李祖源（前台視總經理、前中選會委員）。台聯 1 人：謝進男（富洋媒體科技公司技術顧問）。


結束後的開始：NCC成立歷程與釋憲後的修法議題

表一：NCC 委員候選人第一輪票數統計

審查委員	          											得票數	當選否			
	王鍾淪	吳靜雄	李桐豪	邵玉銘	張進福	殷乃平	陳儀深	馮建三	薛香川	蔡勳雄	盧世祥					
NCC委員候選人																
1	劉幼瑛	●	●	●	●	●		●	●	●				9票	V	
2	張天欽		●			●		●				●		4票		
3	呂忠津		●			●		●				●		5票		
4	施俊吉		●			●		●						4票		
5	許松根													棄選		
6	李祖源	●		●	●		●			●	●			6票		
7	謝進男	●						●	●	●		●		5票		
8	吳忠吉	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●		9票	V	
9	劉宗德	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		11票	V	
10	林東泰			●	●	●	●		●	●	●	●		8票	V	
11	石世豪	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●		8票	V	
12	蘇永欽	●		●	●		●		●	●	●			7票	V	
13	林一平	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		11票	V	
14	許清琦		●			●		●				●		5票		
15	劉孔中	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●		10票	V	
16	陳銘憲	●	●			●			●			●		5票		
17	翁秀琪		●		●	●	●	●				●		7票	V	
18	陳銘祥		●			●		●				●		4票		
	投票數	10票	13票	9票	9票	13票	9票	11票	13票	9票	9票	13票				

資料來源：NCC 籌備處網站。

表二：NCC 委員候選人第二輪票數統計

審查委員	          											得票數	當選否			
	王鍾淪	吳靜雄	李桐豪	邵玉銘	張進福	殷乃平	陳儀深	馮建三	薛香川	蔡勳雄	盧世祥					
NCC委員候選人																
2	張天欽		●			●		●				●		4票		
3	呂忠津	●	●		●	●	●	●				●		8票	V	
4	施俊吉					●			●					2票		
5	許松根													棄選		
6	李祖源	●		●	●		●			●	●			6票	V	
7	謝進男	●			●			●		●	●			5票		
14	許清琦		●						●			●		3票		
16	陳銘憲	●	●		●	●			●			●		6票	V	
18	陳銘祥							●				●		2票		
	投票數	4票	4票	1票	4票	4票	2票	4票	4票	2票	3票	4票				

資料來源：NCC 籌備處網站。

審查會同意名單中之清大電機系主任呂忠津，隨後以傳真告知行政院，表示「深深感受到對委員造成黨派陰影與被愚弄」而拒絕接受提名（行政院，2006b）。隨後並爆發 NCC 委員請辭潮，電信學者林一平、陳銘憲，以及傳播學者翁秀琪相繼於閣揆任命前請辭，第一屆 NCC 委員最後剩 9 人。分別是蘇永欽、石世豪、劉宗德、吳忠吉、李祖源、林東泰、劉孔中、劉幼琍、謝進男。

分析第一屆 NCC 委員之組成背景，多數不具政黨黨籍，國親推薦人選共有 7 人，民進黨推薦委員 1 人，台聯推薦委員 1 人，至於行政院所推薦的委員不是沒被選上，就是請辭走人。就任的 NCC 委員多數具備博士學歷與大學教授身份，然就比例而言，電信專長與實務背景之委員明顯不足。⁹ NCC 委員選舉結果出爐後，輿論與政治人物，刻意為 NCC 的政治立場染色，¹⁰ 加上部份審查委員投票過程中的政治操弄，大大減低人民對 NCC 的信賴感，也傷害了 NCC 委員的專業和中立形象。

第一屆 NCC 委員經行政院長任命後，9 位委員們首度自行集會，2006 年 2 月 22 日（NCC 正式成立日）推選出蘇永欽為主委，石世豪、劉宗德為副主委，隨即於 3 月 1 日正式揭牌，正式開啓 NCC 時代。但行政院認為，《NCC 組織法》第 4 條之設計與第 16 條之覆審規定有違憲之虞。¹¹ 因此於 NCC 掛牌一個月後，向司法法院正式提出釋憲，行政院羅列前述兩條文共計「侵犯七條憲法、構成違憲九大罪

⁹ 9 位 NCC 委員中僅蘇永欽（國民黨，擔任主委後已正式停權）、李祖源（親民黨）及謝進男（台聯）3 人有黨籍，其餘 6 人均無黨籍，因此沒有任何黨籍之委員超過半數的問題。（劉孔中，2006）NCC 委員爆發請辭潮之時，尚未擔任 NCC 主委的蘇永欽即表示，電信學者請辭將造成嚴重後果，因為 NCC 委員組成共有傳播、法律、電信及經濟四領域，如今「四條腿少了一條腿」，未來運作難保不夠周全。（韓青秀，2006 年 2 月 17 日）

¹⁰ 大法官許宗力於 NCC 釋憲案所提之協同意見書曾提及，輿論以「藍八綠五」、「綠色家庭，卻生出藍色小孩」等語描述 NCC，令人痛心，卻不令人意外。總統陳水扁身陷罷免風暴，於 2006 年 6 月 20 日上電視【向全國人民報告】談話時，亦稱：「NCC 變成 BCC，變成藍色的 CC」。

¹¹ 《NCC 組織法》第 16 條規定，自《通訊傳播法基本法》施行日起（2004 年 1 月 7 日），至 NCC 成立日前（2006 年 2 月 22 日），通訊傳播相關法規之原主管機關就規定各款所做之決定，權利受損之法人團體、個人，可於 NCC 成立起三個月內，向 NCC 提起覆審，但已提起行政救濟程序者，不在此限。此覆審規定被民進黨認定係針對新聞局的行政裁決而來，所溯及之新聞局長，包括林佳龍、姚文智，因此別稱「林佳龍條款」。

狀」（陳新民，2006），並聲請暫停兩條文之適用。¹² 自此，NCC 便在朝野政治對立、大法官進行違憲審查的詭譎氣氛中，正式起航。

肆、通訊傳播職掌分流後的修法議題

NCC 成爲眾所期盼，第一個依法獨立行使職權的獨立機關，具有歷史里程碑價值。而《NCC 組織法》第 1 條，即明白揭示「落實憲法保障之言論自由、促進通訊傳播健全發展、維護媒體專業自主、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」之立法宗旨。NCC 成立後，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 NCC 之職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更爲 NCC（第 2 條），現職人員則隨業務移撥。¹³

而《NCC 組織法》授權 NCC 掌理之 14 項業務，在法案中有明文規定（第 3 條）。¹⁴ 至於 NCC 所掌理事務，均需透過「委員會議」共同決議（第 8 條），並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（第 9 條），其立法意旨，除彰顯合議制之精神外，亦有使各委員勇於表達少數意見，直接向公義與歷史負責之功能（石世豪，2006a）。

前文提及，NCC 獨立監理機關之設計，並非全盤接收交通部與新聞局之通訊

¹² 《台灣本土法學》雜誌第 82 期（2006 年 5 月）即以【專題講座】：「國家通訊傳播委員會組織法釋憲案雙方意見說明」，刊登兩篇行政院釋憲聲請書與補充理由書，以及通傳會主委蘇永欽主筆之兩篇合憲性意見書。

¹³ NCC 內部單位規劃有主任秘書 1 人、6 處（綜合企劃處、營運管理處、資源管理處、技術管理處、傳播內容處、法律事務處）、4 室（秘書室、人事室、會計室、政風室）、以及北、中、南 3 個監理處。

¹⁴ 該條文明訂 NCC 所掌理事項有：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。

傳播業務，《通訊傳播基本法》雖訂定「管理／監理」與「輔導／獎勵」業務之分流原則，然「管理／監理」與「輔導／獎勵」兩組概念，原本就非彼此互斥，自無法一刀兩切，許多業務也尚待歸類，因此法律模糊空間甚大。茲是之故，NCC 成立後，所衍生的「誰來管制」問題，逐一浮上檯面，茲說明如下：

一、行政院所屬機關組織法和通訊傳播作用法的法律競合

NCC 依法成立後，《NCC 組織法》第 2 條關於 NCC 主管法律之主管機關變更規定，以及第 3 條明訂之 NCC 法定職掌，已與行政院所屬機關組織法產生競合，權分解釋需要進一步釐清。研究者認為，NCC 在「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案中雖已規劃若干修法，¹⁵ 然而在 NCC 成立後，已接連出現「頻譜資源規劃與管理」、「通訊傳播相關基金管理」、「廣播電視產業發展」等主導權爭議。

（一）頻譜資源規劃與管理

我國原有頻譜管理區分為軍用及公、民用兩類，分由國防部及交通部主管。實際之無線電臺管理，亦循軍用及公、民用兩大體系分別處理。其中軍用電臺的設置及管理因其特殊性與安全性，係由國防部負責（電信總局，2003），至於公、民用電臺的管理，以及相關電信監理業務，依電信法之規定，應移交 NCC。不過交通部認為，無線頻譜屬國家整體資源，應由交通部負責頻譜區塊劃分與釋照前的幕僚作業，至於指配、執照核發，才是 NCC 的業務（徐毓莉，2006 年 9 月 14 日）。因此在 NCC 成立之後，交通部研擬修改《交通部組織法》第 6 條郵電司職掌，敘明「無線電頻率、號碼、網際網路位址」權責歸屬該部，但隨即遭到 NCC 反對（國家通訊傳播委員會，2006b）。

雙方的職權之爭，也一度出現在交通部《無線電頻段規劃分配作業要點（草案）》和 NCC《無線電頻率分配及指配作業要點（草案）》之職權競合（國家通訊傳播委員會，2006c）。交通部為辦理通訊事業輔導、獎勵之業務，也向 NCC 要回部份人員編制。頻譜資源規劃、指配的權爭，亦接踵延燒至「無線寬頻接取業務

¹⁵ NCC 於 2006 年 8 月 31 日公告的「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案修法清單中，規劃以綜合立法方式，將「明確獨立機關之職掌」作為 15 項提案包裹之一，其中僅包括「有線電視審議委員會落日條款」、以及「NCC 主管法規中主管機關名稱修訂之全盤檢討」兩項修法計畫（國家通訊傳播委員會，2006a）。

（WBA）」、「第二梯次數位無線電視頻率」與「第十一梯次調頻廣播」之頻率開放。

（二）通訊傳播相關基金管理

NCC 成立之後，依《通訊傳播基本法》第 4 條規定設置「通訊傳播監督管理基金」。豈料原屬新聞局主管之「廣播電視事業發展基金」（以下簡稱廣電基金），與「有線廣播電視事業發展基金」（以下簡稱有線電視基金）竟爆發主導權歸屬之爭。廣電基金原成立目的是在提高廣播、電視事業水準及發展公共電視。至於有線電視基金，除了促進有線電視普及服務、地方文化及公共建設，也資助發展公共電視。¹⁶ 對此，NCC 在第一次包裹立法規劃中，擬變更《廣播電視事業發展基金條例》之主管機關為 NCC（國家通訊傳播委員會，2006a）。至於有線電視基金之管理歸屬，NCC 業經第 52 次、第 63 次委員會議決議，係認定屬該會職掌；然而，因兩基金的用途過去多用在輔導與獎勵，因此另造新聞局則主張，基金業務宜歸屬行政機關辦理（李祖舜，2005 年 10 月 29 日；行政院新聞局，2006b）。

雙方的基金分配之爭，經行政院居間協調方裁定，有線電視基金的徵收、撥付權暫交由新聞局，一般行政管理計畫及現況調查等交由 NCC 管轄，而 96 年度預算仍由新聞局編列。有關基金運用，其中 30% 用於有線電視普及發展部份，再由新聞局和 NCC 共同協商規劃（余麗姿，2006 年 11 月 6 日；國家通訊傳播委員會，2007a）。

（三）廣播電視事業發展政策

新聞局為辦理輔導獎勵業務，最後向行政院要回原移撥 NCC 之部分員額，以存續廣播電視處編制。研究者發現，新聞局「96 年度重要施政計畫」之廣電事業輔導業務中的「推動數位電視產業發展」，和 NCC「95 年度施政計畫」中的「推動數位平台發展」業務，兩者業務實有交疊難辨之處，最後還是透過行政院出面協調。數位無線電視轉播發射之共同傳輸系統、無線電視事業公股釋出作業、《數位

¹⁶ 《廣播電視事業發展基金條例》第 6 條規定廣電基金之用途為：一、優良公共廣播、公共電視節目之製作。二、廣播電視事業人才之培植。三、優良廣播電視從業人員之獎助。四、其他有關提高廣播電視事業水準必需設備之補助；至於《有線廣播電視法》第 53 條第 2 項規定有線電視基金之用途為：一、百分之三十由中央主管機關統籌用於有線廣播電視之普及發展。二、百分之四十撥付當地直轄市、縣（市）政府，從事與本法有關地方文化及公共建設使用。三、百分之三十捐贈財團法人公共電視文化事業基金會。

無線電視發展條例（草案）》之推動、高畫質電視傳輸系統籌備建置，暫由新聞局主責；NCC 則負責推動有線電視數位化，以及手持式電視（DVB-H）實驗性試播。然而 NCC 與新聞局兩造仍因業務權分屢起紛爭，甚至上演隔空互嗆的戲碼，行政院協調破功，加上個案裁處被政治解讀，彼此關係降到冰點。¹⁷

除前述 NCC 與現有行政院所屬部會職掌分流爭議外，未來的文化觀光部成立後職掌的競合，尚可能包括「通訊傳播國際交流合作」、「本國文化創意保護」等項目。因此 NCC 成立後，每遇行政院所屬機關和 NCC 職權有爭，兩造往往在《通傳基本法》第 3 條、《NCC 組織法》第 2 條與第 3 條、以及廣電三法解釋上，出現對立表述。縱使單位間已成立業務協調聯繫機制，來處裡機關間相關業務分工及推動，然卻因雙方見解分歧，權分常無共識，分工協商多仰賴行政院定奪。

二、公共廣電集團與公營廣播電臺的主管機關歸屬

其次浮現的問題是 NCC 成立後，以台灣公共廣電集團（Taiwan Broadcasting System, TBS，以下簡稱「公廣集團」）、公營廣播電臺為主體來看，主管機關歸屬將出現多頭馬車的局面。

（一）台灣公共廣電集團

先就無線電視而言，在政府落實黨政軍退出媒體及台視、華視「一民一公」的公共化政策之後，新聞局 2006 年起，即依《無線電視事業公股處理條例》規定，負責台視、華視公股釋出程序之執行工作。2006 年 7 月 1 日掛牌運作的公廣集團，即公共電視加上華視。就經費來源分析，前者採非營利模式，經費來源依《公共電視法》固定由新聞局逐年編列預算挹注；後者則採商營模式，遵循既有《廣播電視法》規範，並依《無線電視事業公股處理條例》規定，由新聞局每年附負擔捐

¹⁷ 2006 年起兩造的互嗆事件發端，先是新聞局長鄭文燦於 7 月 5 日參加某衛星電視的開播酒會中公開指摘：有線電視「亂象」頻仍，全是因為 NCC 的無能（陳世昌，2006 年 7 月 6 日）。隔日新聞局發布新聞稿續稱「NCC 是合議制，要形成共識，需要比較長的時間…期盼 NCC 未來在行政效率上有所加強」（行政院新聞局，2006c）；新聞局批判 NCC 行政效率不彰，引來 NCC 副主委石世豪 7 月 10 日以「只因 NCC 不聽話」（投稿中國時報）（石世豪，2006 年 7 月 10 日）、「合議制不是政府卸責擋箭牌」（投稿聯合報）兩篇專文回應。往後行政院新聞局與 NCC，即常因政治敏感度高的個案，如有線電視基金主導權、瀆職濫權爭論，透過媒體隔空互槓，或利用官方網站釋出新聞稿，你來我往互不相讓，蔚為奇觀。

贈一定的經費給華視（翁秀琪，2006）。因此 NCC 成立後，公視和華視變成有兩個婆婆，公共電視以提供經費的新聞局為明文主管機關，至於監理業務及節目內容管理則由 NCC 主管（國家通訊傳播委員會，2006d）。華視因為成為「負有公共服務義務的商業電視台」，問題變得複雜，如何輔導、管理公廣集團中的華視，已浮現《公共電視法》和《廣播電視法》的競合問題。

為一併解決行政機關經營電視媒體的問題，《無線電視事業公股處理條例》規定自 96 年度起，宏觀電視、客家電視、原住民電視應交由公視基金會辦理。¹⁸ 目前這 3 個頻道均以衛星方式提供頻道節目，監理業務和內容管理權都在 NCC，不過目前頻道運作的經費，仍分由僑委會、客委會、原民會編列業務費，主管機關維持多頭馬車現象。

表三：公共廣電集團與公營廣播電臺的主管機關歸屬

媒體	名稱	成立日期	法律依據	主管機關	監理機關
電視	公視 (財團法人)	1998.07.01	公共電視法	新聞局	NCC
	華視	1971.10.31	廣播電視法 無線電視事業公股處理 條例(附負擔捐贈)	NCC 新聞局	NCC
	宏觀電視衛視 (境外播送)	2000.03.01	衛星廣播電視法 無線電視事業公股處理 條例第十四條第三項	僑委會	NCC
	客家電視臺	2003.07.01	衛星廣播電視法 無線電視事業公股處理 條例第十四條第三項	客委會	NCC
	原住民電視臺	2005.07.01	衛星廣播電視法 無線電視事業公股處理 條例第十四條第三項	原民會	NCC
廣播	中央廣播電臺 (財團法人)	1998.01.01	中央廣播電臺設置條例	新聞局	NCC
	警察廣播電臺	1957.03.01	內政部警政署組織條例 第五條規定辦理	內政部 警政署	NCC

¹⁸ 該法第 14 條第 3 項規定：「政府編列預算招標採購或設置之客家電視、原住民電視、台灣宏觀電視等頻道節目之製播，應於本條例公布施行後之次年度起，交由公視基金會辦理」。

媒體	名稱	成立日期	法律依據	主管機關	監理機關
	教育廣播電臺	1960.03.29	國立教育廣播電臺組織條例	教育部	NCC
	復興廣播電臺	1957.08.01	廣播電視法	國防部 軍事情報局	NCC
	漢聲廣播電臺	1942.06.01	廣播電視法	國防部總政 治作戰局	NCC
	漁業廣播電臺	1983.01.15	廣播電視法	農委會 漁業署	NCC
	臺北廣播電臺	1961.07.31	廣播電視法	臺北市政府 新聞處	NCC
	高雄廣播電臺	1982.06.28	廣播電視法	高雄市政府 新聞處	NCC

資料來源：研究者整理自黃煌雄、黃勤鎮，2005。

(二) 公營廣播電臺

至於公營廣播電臺的問題，以目前黨政軍退出媒體規定未擴及公營廣播電臺之釋義下，¹⁹ 我國行政機關等於還可繼續經營公營廣播電臺。目前公營廣播電臺計有七家，包括警察廣播電臺、教育廣播電臺、漢聲廣播電臺、復興廣播電臺、漁業廣播電臺、臺北廣播電臺及高雄廣播電臺，如表三所示，主管機關即涵蓋內政部、教育部、國防部、農委會、台北市政府、高雄市政府。此外，尚有財團法人中央廣播電臺，每年由主管機關新聞局編列預算捐助（黃煌雄、黃勤鎮，2005）。

2004 年新聞局提出「公共廣播頻率重整計畫」，²⁰ 配合「無線廣播頻譜重整政策」，²¹ 試圖整合部分公營電臺頻率，同時繳回部份公、民營電臺調頻頻率，以規劃整併成公共廣播集團，不過合法廣播業者對於移頻反彈頗大（中華民國廣電協會，2004）。等到 NCC 成立，廣電監理業務轉移，公營廣播的主管機關產生爭議，沒有明確答案（國家通訊傳播委員會，2006d）。經第 35 次、第 51 次及第

¹⁹ 《廣播電視法》第 5 條第 1 項所稱公營廣播、電視，係指政府為特定目的，以政府名義所設立、經營，且由政府編列預算之電臺。新聞局認為廣播電視法第 5 條第 3 項：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業」，並不及於公營電台，因此沒有違反媒改規定（楊嘉慧，2005 年 12 月 27 日）。

²⁰ 參考新聞局網頁：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=18171&ctNode=920>。

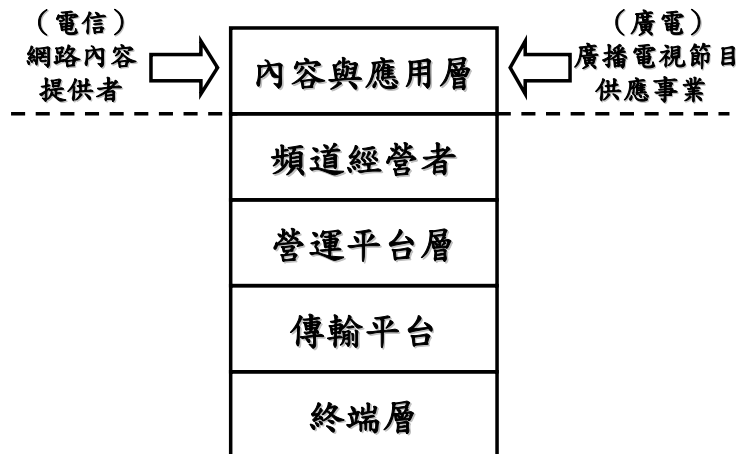
²¹ 參考新聞局網頁：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=18174&ctNode=1429>。

108 次委員會議討論，NCC 最後確定不採取執行新聞局的「無線調頻廣播頻譜重整計畫」（國家通訊傳播委員會，2006f）。NCC 強調回收當年「遏制匪波任務」之公、民營電臺頻率應一體適用，公營電臺之頻率收回規劃，則朝轉型公廣集團方向推動（國家通訊傳播委員會，2007 年 2 月 16 日）。

根據監察院的調查，我國公營廣播電臺各有其獨特的歷史背景及設立宗旨，功能任務特殊，缺乏分工及整合，總體績效不彰（黃煌雄、黃勤鎮，2005），但是即使要整併到公共廣電集團，提供數位廣播服務（公共電視基金會，2005），也不太可能涵蓋全部。總的來說，公營廣播將持續主管機關的多頭馬車景象，且主管機關多屬行政院所屬部會、地方政府。這對於強調政府不應經營廣電媒體的改革理念來說，實在是一件很奇怪的事情。

三、匯流時代通訊傳播內容之管理權責與標準

「匯流」（convergence）所引發的討論是，對於同樣的服務如果用不同的科技是否要用同樣的方式管制，也就是所謂的「平等管理原則」（regulatory parity）（劉幼琍，2004: 399）。長遠來看，電信與廣電逐步匯流之後，若確立製播分離原則，引進層級模式（layer model）管制架構，²² 將面臨「內容和應用層」（content）管制與否和職掌誰屬的問題，如圖五所示。



圖五：廣電和電信匯流後的理想層級模式

資料來源：參考自劉幼琍（2004），圖 9-15。

²² 「層級模式」（layer model）之討論，可參考劉幼琍（2004）。

從廣電來看，新聞局認定「廣播電視節目供應事業」係屬文化創意類型之「內容供應業」(content provider)，隸屬「內容和應用層」，與一般通訊傳播平台不同，不宜歸屬監理業務(行政院新聞局，2006d)。但依《廣播電視法》第 29 條之 1 規定，「廣播電視節目供應事業之設立，應經主管機關許可，其節目內容及有關管理事項準用第 21 條(節目內容之禁止規定)、第 25 條(節目之審查)、第 28 條(輸出輸入節目之許可)及第 34 條(廣告內容核准)規定」，以及《廣播電視法》第 45 條之 2 的罰責仍存在。NCC 成立後，自然還是「廣播電視節目供應事業」之主管機關(國家通訊傳播委員會，2006e)。

反觀電信方面，主管機關目前由電信總局轉為 NCC，過去網路內容提供者(Internet Content Provider, ICP)並不需營業執照許可，所提供的網路內容也採取業者自律分級的作法。相較於前者，「廣播電視節目供應事業」之規定顯嚴格許多。

為因應數位匯流，NCC 成立後通盤檢討電信法與廣電三法修正之規劃，研擬出三大方案，並依匯流程度區分為低度、中度和高度匯流三類。低度匯流是維持目前對不同業別進行垂直管制型式，像是公眾電信和廣播分開管制；高度匯流是採取水平切割管理，不分業別全部採用單一原則，對營運、傳輸平台以及內容面都採取相同管制措施，只有對不同行為進行規範；而中度匯流則融合兩者，保留現有對不同業別採取的垂直管制，但傳輸平台與內容都用同一規範管理，營運部份則廣電與電信業務分別管制(陳依秀，2006 年 12 月 20 日)。

NCC 並決議採取傳輸平台和營運平台分離的「網台分離」原則，以促成通訊傳播之互跨經營。「網台分離」後，領廣電執照的業者依舊接受廣播電視法規範，非廣電執照的平台則以電信法規範，換言之，未來廣電業者不一定要自建平台，可委託電信業者代為傳送節目。NCC 同時將中華電信 MOD 定位為開放平台，原有線廣電執照廢止，回歸電信法規範(馮昭，2006 年 12 月 19 日；國家通訊傳播委員會，2006f)。因此，中高度匯流之後，通訊傳播內容之管理權責與標準就需要再研議，電信與廣電內容管制標準不一與公共責任義務不均的現況必須有所調整，否則平台業者所提供的應用與服務，勢必朝管制較鬆的一端傾斜。研究者試整理本節所討論之行政院所屬機關與 NCC 職權劃分議題中，待釐清釋義之相關法律，如表四所示。

表四：行政院所屬機關與 NCC 之職權待釐清釋義之法律

修法議題	競合法律	通訊傳播作用法
組織法	行政院所屬機關組織法	《通訊傳播委員會組織法》 第 2 條（主管機關變更） 第 3 條（NCC 職掌）
電波政策與管理	《交通部組織法》 第 6 條（郵電司之職掌）	《電信法》 第 48 條（無線電業務之管理） 《廣播電視法》 第 4 條（電波頻率之規劃支配） 第 8 條（電臺之設立與分配）
廣電政策與管理	《行政院新聞局組織條例》 第 7 條（廣播電視事業處之職掌）	《廣播電視法》 第 3 條（主管機關） 第五章獎勵輔導 《有線廣播電視法》 第 3 條（主管機關） 第 53 條（有線電視發展基金） 《衛星廣播電視法》 第 3 條（主管機關）
公共廣電與公營廣播	《公共電視法》 第 3 條（主管機關） 第 4 條（創立基金及其來源） 第 6 條（電臺及技術之主管機關） 第 7 條（電臺電波頻率之使用及限制） 第 8 條（電臺設立之許可） 《中央廣播電臺設置條例》 第 3 條（主管機關） 第 6 條（經費來源） 《內政部警政署組織條例》 第 5 條（警察廣播電臺之設置） 《國立教育廣播電臺組織條例》	《廣播電視法》 第 3 條（主管機關） 第 5 條（公營廣播、政黨政府退出） 第 9 條（空中教學與國際廣播之播放） 第三章 節目管理 第四章 廣告管理
廣播電視節目供應事業管理	《行政院新聞局組織條例》 《文化觀光部組織法（草案）》	《廣播電視法》 第 29 條之 1（廣播電視節目供應事業之設置）

資料來源：研究者整理。

肆、違憲審查：大法官解釋六一三號

一、六一三號解釋文重點與各方回應

司法院於 2006 年 3 月 8 日起著手審查行政院所提請之《NCC 組織法》釋憲案，並於 7 月 21 日做成六一三號解釋。根據該解釋文，《NCC 組織法》係爭條文，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，踰越立法機關對行政院人事決定權制衡界限，違反責任政治暨權力分立原則，因此判定《NCC 組織法》第 4 條第 2、3、4、6 項規定違憲（以下簡稱「係爭條文」），最遲至 2008 年 12 月 31 日失去效力，落日條款長達兩年半；至於 NCC 組織法第 16 條第 1 項、第 2 項有關覆審的規定，大法官則認定並無違憲。²³

在獲知違憲結果後，NCC 公開評論此解釋在論證上有重大瑕疵，（國家通訊傳播委員會，2006 年 8 月 2 日）惟主委蘇永欽與全體委員權衡總辭，將實質中斷我國通訊傳播業務推展、影響與衝擊過大，因此決定「關鍵時刻，忍辱負重」，全體留任至 2008 年 1 月 31 日（國家通訊傳播委員會，2006 年 7 月 24 日）。朝野政黨對於釋憲結果都不盡滿意，國親兩黨表達違憲判決難以接受，民進黨和台聯黨則不服落日條款，同時多次逼迫其所推薦之委員辭職下台。對於釋憲案的不同法律見解，也延伸到公法學者間的論戰。²⁴

大法官所面對的 NCC 違憲審查，事實上需顧及三個特殊的台灣政治社會情境。首先，是憲政原理關於我國政府體制的僵局，既非總統制、也絕非內閣制的我國獨特雙首長制，應如何界定行政院、獨立機關、立法院的三角關係，是第一個挑

²³ 會議由司法院院長翁岳生擔任主席，大法官林永謀、王和雄、謝在全、賴英照、余雪明、曾有田、廖義男、徐璧湖、林子儀、許宗力、許玉秀出席，秘書長范光群列席（副院長城仲模已請辭，大法官薛鳳至迴避）。解釋文參考司法院網站，除多數意見外，大法官許宗力、余雪明分別提出協同意見書；林子儀、許玉秀分別提出部分協同意見書；大法官王和雄、謝在全則提出不同意見書。

²⁴ 釋憲之後，《台灣本土法學雜誌》第 86 期（2006 年 9 月）、第 87 期（2006 年 10 月），以連續兩期【專題講座】作出 NCC 違憲評論與釋憲解讀；其間行政院與通傳會兩造對釋憲結果之爭鋒相對，參見《月旦法學》雜誌第 136 期（2006 年 9 月）當月企劃之蘇永欽（2006）、石世豪（2006b）、劉孔中（2006）文，以及第 137 期（2006 年 10 月）當月企劃之周志宏（2006）、劉靜怡（2006）、汪平雲（2006）文。兩造行文間多有尖銳指摘與交鋒，本文不贅。

戰；其次，是 2004 年總統大選與三一九槍擊案後的台灣特殊政局，由於第六屆立委生態朝小野大，加上總統未任命立法院多數黨黨魁組閣，行政院和立法院陷入藍綠對立僵局，司法院又因「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」釋憲案，遭到國會減薪政治報復。此番行政院、立法院、司法院的三角習題再度上演，如何釋憲，是第二個難題；最後，則是兩任新聞局長林佳龍、姚文智任內相關頻譜重整政策、衛星頻道換照、TVBS 外資事件、中廣頻道收回等行政裁決最後演變為輿論高度關注的政治事件。市民社會對於以政鉗媒的改革殷求，即刻投射在朝野早有共識的 NCC 身上。NCC 既已建制，該不該判定其組織違憲，是大法官第三個難處。

如此複雜的情境，也讓釋字第六一三號解釋出爐之後，招致不同質疑甚至曲解。研究者試整理該解釋文重點，以「四不一沒有」分析說明如下：

（一）不是政黨比例推薦程序違憲，而是實質剝奪行政院人事決定權違憲

釋憲結果常被錯誤解讀成依「政黨比例推薦」的程序違憲，並予以曲解、誤用。解釋文其實是說：「行政院長僅能推薦十八位委員候選人中的三位，審查階段全無置喙餘地，而且受各政黨（團）推薦之審查會審查結果名單拘束，...僅剩名義上的提名與任命權，人事決定權實質上可謂業已幾近完全遭到剝奪，...除為憲法上責任政治所不許，並因導致行政、立法兩權關係明顯失衡，而牴觸權力分立原則。」²⁵

（二）不是反政黨政治，而是 NCC 之建制應盡可能降低政黨與政治干預

釋憲結果第二個常被誤解為大法官反政黨政治，或不尊重國會民意。論者也質疑，政黨比例的推薦程序若是「政治分贓」，行政一體難保不會變成「行政干預」。對此爭辯，解釋文實已敘明，NCC「其建制理應朝愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計。然上開規定卻反其道而行，邀來政黨之積極介入，賦予其依席次比例推薦及導致實質提名通傳會委員之特殊地位，...是上開規定違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，亦與憲法所保障通訊傳播自由之意旨不符。」²⁶

（三）不必將其他獨立機關選任委員方式，類推至 NCC

NCC 是我國第一個依《基準法》設立的獨立機關，釋憲結果是否應成為後續

²⁵ 釋字第六一三號解釋理由四。

²⁶ 釋字第六一三號解釋理由五。

合議制獨立機關委員選任之標準，備受矚目。事實上解釋文中已直接言明「憲法第 56 條之規範範圍並不及於獨立機關」。換言之，由行政院長提請總統任命之選任方式，並無需類推適用至 NCC 之委員選任。²⁷ 對此，大法官尚有提出不同意見者。換個角度來看，我國獨立行政機關之設立，本各有其特殊考量，因此研究者亦肯認，NCC 作為媒體第四權之監理機關，委員之選任理應有更特殊的去政治力設計。²⁸

（四）落日條款日截止前，NCC 不是違憲機關

大法官六一三號解釋雖判定《NCC 組織法》關於 NCC 委員組成之條文違憲，卻也賦予 NCC 修法過渡時期的適法性：「通傳會所作成之行爲，並不因前開規定經本院宣告違憲而影響其適法性，人員與業務之移撥，亦不受影響」。就多數意見具備的解釋效力而言，2008 年 12 月 31 日之前，NCC 非屬違憲機關。惟每逢政治敏感性的個案裁處發生爭議時，部份政治人物多以「違憲機關」稱呼 NCC，已誤導視聽。

（五）沒有說獨立機關之現有 NCC 組織設計合憲

解釋文是以原則性說明，作為獨立機關之設計，若能「使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符」。²⁹ 事實上多數意見僅就係爭條文判定其違憲，³⁰ 至於獨立機關之現有 NCC 組織設計是否合憲，解釋

²⁷ 中華民國憲法第 56 條規定：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之」。未來的獨立機關目前依此原則選任委員者，已有「行政院金融監督管理委員會」、「行政院公平交易委員會」、「行政院中央選舉委員會」、「中央銀行」（行政院，2006b）。

²⁸ 類似看法如王和雄、謝在全部分不同意見書稱：「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」。許宗力協同意見書也有同樣之看法：「本席之所以支持立法院對通傳會委員得行使同意權，乃因有憲法所規定通訊傳播自由之依據。而其他獨立機關之組成，立法院是否也有行使同意權之餘地，則須依個案認定」。林子儀部分協同意見書則認為 NCC 委員之選任仍應適用憲法第 56 條之規定。

²⁹ 釋字六一三號解釋理由三。

³⁰ 如許宗力協同意見書指出：「本件聲請人僅就通傳會組織法第四條有關通傳會委員選任之規定是否合憲之問題聲請解釋，就通傳會建制為獨立機關是否合憲，並不爭執，是本院就此問題，尚無須作成判斷」。林子儀部份協同意見書亦稱：「在缺少法律具體規定

文是言有所止，並沒有直接給答案。

綜合五點分析，此件作為我國民間社會冀望媒體改革下，影響最為深遠的司法裁判，不僅無助化解藍綠對峙的行政—立法僵局，對於釐清 NCC 作為我國獨特雙首長憲政體制下的獨立機關法定位，同樣是力有未逮。尤其在釋憲之後，行政權逐步伸入 NCC 之委員人事、個案裁處，動搖獨立機關建置基磐。³¹ 因此 NCC 於 2007 年 10 月再次提出釋憲聲請，針對行政院對個案干涉有無違反釋字第六一三號解釋意旨，要求大法官補充解釋（國家通訊傳播委員會，2007b），但司法院認定 NCC 未經上級機關行政院層轉，就逕行聲請解釋，與司法院大法官審理案件法第 9 條規定不合，最後決定不予受理。

獨立機關的出現，對憲政構成挑戰，在歐美爭訟已久，不足為奇。《NCC 組織法》主要爭點之一，其實就是「獨立機關」建制與「行政一體」概念的矛盾。因為「獨立性越低，與一般科層體制越近似，就越失去設置獨立機關的意義；反之，獨立性越高，越脫離最高行政首長的掌控，就越有違反行政一體、責任政治與民主原則的疑慮」。³² 有點像是拔河的拉鋸，也像是蹺蹺板的平衡遊戲。對此，釋字六一三號解釋也作出制衡概念之釐清，指引係爭條文的修法方向。

二、釋字六一三號提示之權力分立與制衡原理

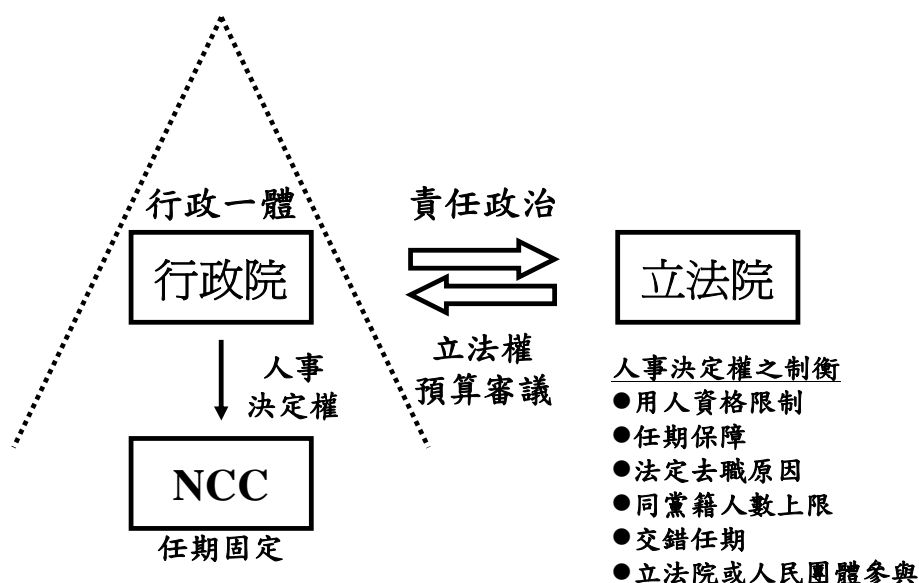
釋字六一三號是依據「行政一體」、「權力分立」之憲政原則，認為行政院乃屬金字塔層級行政體制之頂端，享有最高行政指揮監督權，因此行政院長應有 NCC 之人事決定權。至於立法院對該人事決定權之制衡，根據解釋文所提示，則可表現在立法權關於：（一）用人資格限制；（二）任期保障；（三）法定去職原因；（四）同黨籍人數上限；（五）交錯任期；（六）立法院或人民團體參與等六個面向。³³

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」。

³¹ 行政院於 2007 年 4 月公佈一份調查報告，指稱 NCC 委員劉孔中、吳忠吉任用姊夫、兒子當司機，違反利益迴避原則，援引「公務員懲戒法」將兩人停職，兩人最後因處境不堪，相繼辭職，第一屆委員剩下 7 人運作。行政院續於同年 7 月 4 日撤銷 NCC 對中國廣播公司股權轉讓及負責人變更申請案之原許可處分。

³² 括號文引自許宗力協同意見書。

³³ 參見釋字六一三號解釋理由四：「立法權對行政權所擁有關於獨立機關之人事決定權之制衡，一般表現在對用人資格之限制，以確保獨立機關之專業性，暨表現在任期保障



圖六：釋字六一三號提示之權力分立與制衡原理

資料來源：研究者自繪。

釋憲後的最重要影響，就是獨立機關與行政院關係的新定位。釋憲文曾提及行政院與獨立機關職權的從屬關係：「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」。據此，勝訴一方行政院隨即進行「獨立機關與行政院關係運作說明」之修定，鞏固行政主導權（行政院，2006a）。而該說明之中，行政院強調大法官解釋文中的「行政一體」原則，強調未來「獨立機關」（NCC）僅有個案的獨立裁量權。在業務、人事、預算、法案四範圍都應配合行政院施政做整體規畫，重點如下（行政院，2005, 2006b）：

（一）獨立機關僅限於具體個案決定有所謂獨立行使職權可言，不包括政策決定領

與法定去職原因等條件之設定上，以維護獨立機關之獨立性，俾其構成員得免於外部干擾，獨立行使職權。…立法權如欲進一步降低行政院對通傳會組成之政治影響，以提昇人民對通傳會公正執法之信賴，而規定通傳會委員同黨籍人數之上限，或增加通傳會委員交錯任期之規定，乃至由立法院或多元人民團體參與行政院對通傳會委員之人事決定等，只要該制衡設計確有助於降低、摒除政治力之影響，以提昇通傳會之獨立性，進而建立人民對通傳會能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴，自亦為憲法所保障之通訊傳播自由所許。」

域。亦不負有政策諮詢或政策協調統合功能。其業務應以裁決性、調查性或管制性為主，不負責施政政策、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政政策領域時，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。

(二) 獨立機關之首長，非為行政院之閣員，毋需參與行政院院會，惟若因院會討論議程有實際需求時，仍應受行政院院長指示列席行政院院會。此外，獨立機關仍有義務依行政院之要求，參與行政院必要之會議，包括行政院所設之各任務編組會議，就其法定職掌範圍，共同完成公共任務，並遵守會議結論。

(三) 「獨立機關」主管之法律案，包括組織法案與作用法案，其報院審查程序均與一般機關相同，並應經行政院會議議決後，函送立法院。屬中央行政機關應共同遵守之通案事項（處務規程、員額管理、預決算處理、施政方針及施政報告、施政計畫），應經行政院核定或同意。

研究者認為，釋字第六一三號作成獨立機關之「個案獨立裁量權」，不宜作狹隘之解釋。正如行政院於釋憲後修改兩造關係定位的行政命令：「獨立機關與行政院關係運作說明」，已對 NCC 於行政一體下的獨立機關定位，以及其與行政院所屬部會權分擴充延伸，因此出現包括對 NCC 職權進行個案之事前、事中指揮；違反法律保留原則；牴觸釋字第六一三號解釋意旨等憲政爭議（國家通訊傳播委員會，2007b）。研究者因此肯認林子儀大法官之言，「通傳會掌理事項甚廣，除個案性質的決定外，亦尚有相當廣泛之政策決定權。而其所作政策決定與其他部會執掌不免有重疊之處，其中亦有屬影響國家整體發展的政策決定」。³⁴ 因此實無須做過度狹隘之解釋，行政部門間的協調整合才能更具彈性。

陸、結論：修法議題與建議

NCC 的成立，原是國內高度共識，也是我國通訊傳播法制革新的重要里程碑。透過立法歷程之追溯，研究者發現 NCC 的成立過程，無可抽離台灣社會的政治脈絡之中。而現階段的 NCC 發展，除了當前政治現實，尚包括 NCC 處於「行政一體」原則中，又要獨立行使職權的法制矛盾。回歸研究者文初所提出的研究問

³⁴ 引文出自大法官林子儀部份協同意見書。

題：NCC 與行政院的关系，以及 NCC 與其他行政院部會（交通部、新聞局）的關係，這兩個法制問題如何解決，原端賴大法官於釋憲文中釐清。惟從前文探討已知，NCC 作為獨立機關之我國憲政定位，大法官給的答案不僅有限，也為後續其他獨立機關的設置，埋下政治紛爭引信。

總結本文之探討，《通訊傳播基本法》所衍生 NCC 與行政院所屬機關的執掌分流，已至少產生包括：組織法的職權競合、公共廣電與公營廣播管理、通訊傳播內容管理等三項修法議題。而本文脫稿時，第六屆朝野立委已在會期最後一天，即時完成違憲條文之修正，避免委員提前總辭造成的空窗危機。惟此新修正之條文內容，是否符合釋字六一三號合憲性意旨，研究者試於文末分別提出建議與評析。

一、修法解決 NCC 和交通部、新聞局之間的組織職掌競合

NCC 成立後，原交通部和新聞局的通訊傳播執掌，有所移撥，亦有所保留。值得注意的，第一，就是頻譜政策規劃與管理的權責區分，交通部與 NCC 關於頻譜的法定職權必須釐清。單靠行政院協調，難保不會因政權現實變化而再起紛爭，讓業者無所適從。其次，在《公共電視法》公布施行後，「廣電基金」與「有線電視基金」原本設定的發展公視功能已失去泰半，加上無線電視台的盈餘每下愈況，有線電視獲利大幅提高。研究者主張，通訊傳播相關基金的管理權爭議，「廣電基金」與「有線電視基金」的權責歸屬與存廢轉型，都應一併重新納入檢討。

由於行政院組織重整的工程浩大，並非短時間內可以完成。因此未來的立法者宜優先修訂《行政院新聞局組織條例》之廣電處職掌，添補現階段法律缺口，將原《廣播電視法》輔導獎勵相關條文一併移入，待「文化觀光部」成立之後，再將新聞局業務逕行移撥。³⁵

二、公共廣電集團與公營廣播電臺的管理歸屬

台灣公廣集團之發展，未來可能納入部份的商營模式（例如既有的華視的商業經營，或開放客原兩頻部分廣告收入），目前公廣集團頻道的主管機關雖然是多頭馬車，但未來數位頻道之監理，傳播內容之管理，仍是需要 NCC，在英國已有先例可循（Ofcom, 2004）。

³⁵ 對於未來業務之轉移，新聞局曾建議未來「文化觀光部」之下，宜成立位階屬三級機關之「國家影視局」，專責我國影視及影音事業整合工作，以提昇國際競爭力（行政院新聞局，2006a）。

在英國，所有無線電視，無論公、民營，均負有公共服務責任。³⁶ 英國每一公共服務頻道（public service channel），都由《2003 年通訊法》（Communications Act 2003）提交特定公共服務，商營電視台且有向 Ofcom 提出年度報告之義務。而 Ofcom 之「內容委員會」（Content Board），則專責廣電業者的內容管理，可分成三層來看（Hooper, 2004）：

- （一）第一層是針對所有無線電視台的「負面內容管制」（negative content regulation），因此也包括 BBC。即不得出現傷害和犯法之內容，並做到正確和公平、公正和隱私，管制目的在保護所有觀眾。
- （二）第二層管制是建立所有無線電視台的三項特定內容規定。即獨立製片額度、區域性製片額度、英國（歐盟）自製率額度。這三者管制目的，是為健全製片產業並強化地方內容，以確保內容創作的多樣性。
- （三）第三層管制是要求商營的無線電視台（ITV、C4、C5）需向 Ofcom 提交節目政策的年度報告。BBC 雖不必向 Ofcom 提交年度計畫，但仍需將 Ofcom 所有出版報告中，關於公共服務廣播業者的建言與指導原則納入考量。

依英國主管機關 Ofcom 的管制經驗，無論是非營利的公共頻道 BBC1、BBC2，或是商營的公共頻道 C4，Ofcom 都有實質的內容監理職責。因此 NCC 傳播內容管理權責，理應適用於數位時代的公共廣電內容監理。

針對公廣集團之主管機關歸屬，學界亦有不同的看法與探討。³⁷ 本文則認為，我國通訊傳播法制與公共廣電體系之雙軌發展，可朝內容管理一致性方向研議，未來亦不應排除將《公共電視法》納入《通訊傳播作用法》之中，使公共廣電之管理，成為匯流法規之專章研議。至於公營廣播的長遠改造，亦應與公共廣電體系同步規劃思考，並將黨政軍退出廣電媒體之改革理念，一體落實於公營廣播的轉型計畫之中。

³⁶ 英國的無線電視有 5 個類比頻道，英國廣播公司（British Broadcasting Company）之 BBC1、BBC2，屬國家非商業性「公共服務廣播頻道」（public service broadcast channels）；第一家民營商業電視台，則是獨立電視台（Independent Television, ITV）；比較特殊的，是第四頻道（Channel Four, C4），屬政府擁有的國家公共服務頻道，但以商業機制運作；至於第五頻道（Channel Five, C5）則是英國第二家民營商業無線電視（Goff, 2003）。

³⁷ 例如魏均（2006b）一文即認為，公共廣電集團需要行政機關以政策任務為之，投注必要的政治和財務資源，承擔起輔導和發展的責任。因此，比起監理職掌為主、沒有預算權的 NCC 而言，新聞局（或是未來的文化觀光部）應更為合適。

三、匯流時代通訊傳播內容之平等管理

廣電和電信中高度匯流之後，通訊傳播的「內容與應用層」已出現兩套管制標準，電信較鬆，而廣電較嚴，似有違《通訊傳播基本法》第7條「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」的平等管理精神。研究者認為，在寬頻傳輸科技已能提供多媒體服務，網路電視（IPTV）風行之際，現階段「廣播電視節目供應事業」無須移由新聞局管理，以免創造出內容管理的雙頭馬車與雙重標準。

研究者建議，中度匯流階段可維持現有由 NCC 管理之作法。未來電信和廣電高度匯流後，管制趨勢可採內容鬆綁、業者自律、公眾監督等方式為之。屆時通訊傳播「內容及應用層」即可朝向同一套內容管理標準，且由單一主管機關主責研議。

四、《NCC 組織法》第4條修正條文評析

NCC 組織立法的過程中，委員組成方式一直是朝野攻防焦點。部分論者曾援引與我國同屬雙元民主國家的法國、韓國，都允許國會分享部分通傳會員之任命之例，來證成係爭條文的合憲性。甚至是總統制的美國，也允許國會行使同意權。然我國憲法體制，與美、法、韓均有別，若以我國特殊雙行首長制的情況，有可能造成行政、立法權分立，朝野各據一方的現象（如第六屆立委）；當然，也有因為總統與立院改選，造成行政、立法權由單一政黨獨攬的可能。因此獨立機關委員的選任設計，應遠矚我國不同政權局勢的可能，兼備去政治性、專業與防弊之設計。

依據我國現有法律與憲法解釋基礎，研究者歸納出四種主要的 NCC 委員選任模式，並透過釋字六一三號解釋文意旨，推估修法的合憲性。第一個模式，是依《憲法》第56條之規定，由行政院院長提請總統任命。惟前文曾敘明，依釋字六一三號解釋文，憲法第56條之規範並不及於獨立機關；第二個模式，是國會依政黨比例推薦委員，行政院長再依推薦名單任命的方式。因我國非屬內閣制國家，此模式已逾越立法院權限，侵犯行政院人事決定權，顯無法跨越合憲性門檻。

第三個模式，是依照《基準法》第21條第1項後段之規定，由一級機關首長（行政院長）提名，經立法院同意後任命之。由於憲法僅明定立院對考試、監察與司法的人事同意權，這個模式會否觸及立法院自創「同意權」之合憲性爭議，目前尚未引爆（廖元豪，2006）。而第四個模式，是類似《公共電視法》第13條選任

公視董、監事之程序（以下簡稱「公視模式」）。³⁸ 即由立法院依政黨（團）比例推舉，組成一個 NCC 委員審查委員會，行政院長提名委員名單後，再提交給該審查會，以一定比例多數表決，表決結果再經立法院同意程序後，由行政院長任命。此公視模式之特色，即保留「審查委員會」設計之優點，同時由行政院長掌握完整的委員提名權。

表五：NCC 委員選任模式合憲性評估

	委員選任方式	合憲性評估
【憲法模式】 (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。	依第六一三號解釋文，憲法第 56 條之規範範圍並不及於獨立機關。
【政黨比例模式】	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，經立法院同意後任命。	我國非屬行政－立法權一體的內閣制，依釋字第六一三號意旨，此模式可能會侵害行政院人事決定權。
【基準法模式】 (21 條)	獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員…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。	立法院可否對人事行使「同意權」，尙有合憲性爭議，惟釋字第六一三號未處理此議題。
【公視模式】 (13 條)	由立法院依政黨（團）比例推舉，組成 NCC 委員審查委員會。再由行政院提名，提交審查會一定比例多數表決，經立法院同意後任命之。	行政院長擁有完整人事決定權，且能依釋字第六一三意旨，兼備「立法院或人民團體參與」之立法制衡設計。

資料來源：研究者整理。

³⁸ 「公視模式」於此是指《公共電視法》第 13 條規定，「公視基金會設董事會，由董事 11 至 15 人組織之，依下列程序產生之：一、由立法院推舉 11 至 13 名社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會（以下簡稱審查委員會）。二、由行政院提名董、監事候選人，提交審查委員會以四分之三以上之多數同意後，送請行政院院長聘任之。選任董事時應顧及性別及族群之代表性，並考量教育、藝文、學術、傳播及其他專業代表之均衡。董事中屬同一政黨之人數不得逾董事總額四分之一；董事於任期中不得參與政黨活動。」

在釋字六一三解釋，明確判定《NCC 組織法》第 4 條第 2、3、4、6 項之 NCC 委員選任方式違憲後，立法院已於 2007 年 12 月 10 日通過修正條文。主要修正內容為：

- (一) 委員人數自 13 人減為 7 人，副主委自 2 人減為 1 人。
- (二) 委員從固定任期 3 年，任滿得連任一次；改為任期 4 年，任滿得連任，且採「交錯任期」設計。
- (三) 委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一之「同黨籍人數上限」設計。
- (四) 委員出任方式，改由行政院院長提名經立法院同意後任命，行政院擁有完整人事決定權。
- (五) 委員任滿三個月前，應依相同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。
- (六) 為避免交接空窗，新增原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止之條文。
- (七) 行使第二屆 NCC 委員同意權之程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。

表六：《NCC 組織法》第 4 條條文修正對照表

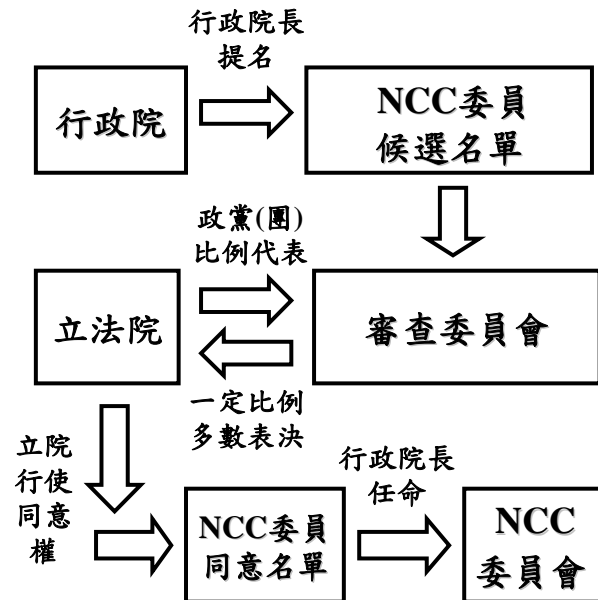
	原條文（2005年10月25日三讀）	修正條文（2007年12月10日三讀）
委員人數	委員 13 人，副主委 2 人	委員 7 人，副主委 1 人
委員任期	固定任期 3 年，任滿得連任一次。	任期 4 年，任滿得連任。本法第一次修正後之第一次任命之委員，其中 3 人任期為 2 年。（「交錯任期」設計）
同黨籍人數上限	主任委員、副主任委員應分屬不同政黨（團）推薦人選。	委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。
委員選任方式	國會依政黨（團）比例推薦委員，再由「提名審查委員會」表決，經立法院同意後，由行政院長任命。	行政院院長提名經立法院同意後任命。
委員出缺之提名	委員任滿三個月前，應依相同程序提名新任委員；委員出缺過半時，其缺額依相同程序辦理，繼任委員任期至原任期屆滿為止。	委員任滿三個月前，應依相同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。
避免交接空窗	X	原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止。
日出條款	X	行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。

資料來源：研究者整理。

分析修正後的第四條條文，直接援引《基準法》第 21 條第 1 項後段規定，將 NCC 委員的人事決定權，完整交還行政院長（第 4 條第 3 項），因此判定，可符合釋字六一三解釋之合憲性意旨。至於前述大法官提示之六項立法權制衡設計，研究者進一步對應後發現，在「用人資格限制」方面，《NCC 組織法》原已明文規定（第 6 條）；新修正的第 4 條條文中，則在「任期保障」（第 1 項）、「交錯任期」（第 1 項）、「同黨籍人數上限」（第 2 項）上完成了增修；而本次修法尚未有設計者，則有「法定去職原因」、「立法院或人民團體參與」兩者。研究者因此

主張，就龔照勝事件，³⁹ 以及 NCC 委員選任防弊與多元參與的立意來看，最後兩項制衡設計仍有其必要，未來應逕行法律增修。據此，研究者於文末提出理想且合憲的 NCC 委員選任原則，建議如下：

- (一) 以國會政黨（團）比例推薦審查會委員的機制，應可繼續保留。一方面可兼顧國會與民意之尊重，其公開透明的公民審議形式，即具備解釋文「立法院或人民團體參與」之立法制衡意旨。
- (二) 為使行政院人事決定權不至剝奪，委員名單可完全由行政院長提出，即使交由審查會委員審查，此程序實際上並不違背《基準法》由一級機關首長提名，經立法院同意後任命之原則。



圖七：本研究建議之 NCC 委員選任模式

資料來源：研究者自繪。

³⁹ 前金管會主委龔照勝在台糖董事長任內涉及三起弊案，行政院 2006 年 5 月 12 日對其作出停職處分，但龔照勝以任期保障為由，堅不辭職，且不服行政院的停職決定，而提出訴願。

因此研究者評估，公視模式更優於目前修法援引之《基準法》模式，是更理想的 NCC 委員模式。NCC 成立之前，朝野對於公視模式之討論，並不及於合憲性之討論。本文於釋憲後重提「公視模式」，乃基於大法官對於我國憲政原理下的獨立機關定位所作之六一三號解釋。公視模式的優點，即在我國行政－立法權分屬不同政黨時，立法權仍得藉審查會與同意權設計，對行政權進行民主制衡，此選任方式與流程，以圖七表示。

本文基於傳播研究之學術旨趣，認為應重回解決「政媒不分」、「政企不分」而整併新聞局廣電處與交通部電信總局作為改革起點，應許 NCC 實踐中立、專業作為之歷史情境，進而反思，無論在釋憲前的朝野惡鬥險境，或在政黨二度輪替後的一黨獨攬之局，NCC 均需擺脫政治泥沼，積極作為。正如 NCC 主委蘇永欽於 NCC 元年活動中所言：「不只是結束的開始，也是嶄新未來的奠基」。釋憲之後，當政者與立法者，實應本乎職責，於通訊傳播職掌分流、以及行政院與獨立機關的從屬關係中，儘速填補法律模糊空窗地帶。民主化後的台灣，政黨輪替有時，一旦朝野持續置 NCC 於政治權力的競逐邏輯當中，重蹈行政機關彼此協調無方之覆轍，實已違 NCC 設立初衷。尤其獨立機關的建置，本基於「去政治性」之法制設計，NCC 的發展險境，絕非通訊傳播產業所樂見，亦非全民之福，未來的立法者，對此自當有所反省與警惕。

參考書目

- 中華民國廣電協會（2004）。《台灣廣播產業危機與轉機》。台北：中華民國廣電協會。
- 公視基金會（2005）。《公共廣電與文化創意、數位電視發展兩年計畫》。取自 <http://www.pts.org.tw/~web02/newmedia/>
- 石世豪（2006a）。〈國家通訊傳播委員會第二十一次委員會議第一案決議 一部不同意見書及協同意見書〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2006 年 7 月 10 日）。〈只因 NCC 不聽話〉，《中國時報》。取自 <http://www.ttnn.com/cna/news.cfm/060710/176>
- （2006b）。〈趕不上歷史腳步的憲法釋義〉，《月旦法學》，136: 21-27。
- 行政院（2006a）。〈獨立機關與行政院關係運作說明（20060803 再修正草案）〉。取自 <http://reform.rdec.gov.tw/public/Data/6118105671.doc>

- (2006b) 。〈國家通訊傳播委員會組織法釋憲聲請書〉。取自 <http://www.ey.gov.tw/lp.asp?ctNode=389&CtUnit=278&BaseDSD=7>
- (2006c) 。〈獨立機關與行政院關係運作說明(20060505 修正)〉。取自 <http://reform.rdec.gov.tw/public/Data/655175102.doc>
- (2005) 。〈獨立機關建制原則〉。取自 <http://reform.rdec.gov.tw/public/Attachment/56101065571.doc>
- 行政院研考會(2004) 。〈行政院組織新架構〉。取自 <http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=589&CtNode=59>
- 行政院新聞局(2006a) 。〈未來「文化觀光部」之下建議成立次級機關「國家影視局」之理由論述〉。取自 <http://info.gio.gov.tw>
- (2006b) 。〈行政院新聞局與國家通訊傳播委員會依「輔導」與「監理」分立原則，各本權責釐清業務〉。取自 <http://info.gio.gov.tw>
- (2006c) 。〈鄭文燦：新聞局與通傳會應該各自分別在輔導及監理的立場，努力負責地共同維護有線電視的良好發展〉，取自 <http://info.gio.gov.tw>
- (2006d) 。〈回應經濟日報有關國家通訊傳播委員會稱行政院新聞局爭奪有線電視基金主導權之報導〉。取自 <http://info.gio.gov.tw>
- (1997) 。《廣播電視白皮書》，頁 81。台北：新聞局。
- 何吉森(2004) 。〈因應數位科技匯流之我國廣播電視政策—廣播電視法合併修正案評析〉，《傳播管理學刊》，5(1)。
- 汪平雲(2006) ，〈照妖鏡與魔戒傳奇—釋字第六一三號解釋的深度解讀〉。《月旦法學》，137: 75-87。
- 李祖舜(2005 月 10 月 29 日) 。〈廣電基金 新聞局：依法續存〉，《中時晚報》，第 2 版。
- 余麗姿(2006 年 11 月 6 日) 。〈有線電視基金 NCC 新聞局爭主導〉，《經濟日報》。取自 <http://udn.com/NEWS/main.html>
- 林庭瑤(2005 年 12 月 12 日) 。〈聲聲理性 投票還是政治角力〉，《中國時報》，第 A4 版。
- 周志宏(2006) 。〈釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來〉，《月旦法學》，137: 5-24。
- 政府改造委員會(2002) 。〈獨立機關的建制理念與原則〉。取自 http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.html

- 翁秀琪（2006）。〈公共廣電制度的活水源頭：經費設計〉，《傳媒透視》（2006年10月）。取自 <http://www.rthk.org.hk/mediadigest/200610.html>
- 徐毓莉（2006年9月14日）。〈無線電頻率執掌 NCC：交部應尊重權限劃分〉。取自 <http://www.epochtimes.com/b5/6/9/14/n1454234.htm>
- 黃金益（2003）。《我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究》。國立台灣大學政治研究所碩士論文。
- 黃煌雄、黃勤鎮（2005）。《我國影音媒體政策及其執行績效總體檢》。台北：監察院。
- 陳世昌（2006年7月6日）。〈有線電視亂象頻仍 新聞局長：全是 NCC 無能〉，《中國時報》。取自 <http://www.ttn.com/cna/news.cfm/060706/101>
- 陳依秀（2006年12月20日）。〈NCC 分階段研擬數位匯流法案〉，《工商時報》。取自 <http://blog.yam.com/nccwatch/article/7169649>
- 國家通訊傳播委員會（2007年2月16日）。〈NCC 要求中廣繳回寶島網、音樂網頻率，並符合媒體反壟斷等條件，方許可其股權轉讓及負責人變更案〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2007a）。〈95年通訊傳播績效報告〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2007b）。〈解釋憲法申請書〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2006年8月2日）。〈NCC 對於司法院第六一三號解釋的聲明〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2006年7月24日）。〈國家通訊傳播委員會全體委員決定關鍵時刻忍辱負重（含附件）〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2006a）。〈「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案修法清單及各包裹法規總說明、條文對照表〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2006b）。〈國家通訊傳播委員會第 83 次委員會議紀錄〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2006c）。〈國家通訊傳播委員會第 107 次委員會議紀錄〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2006d）。〈國家通訊傳播委員會第 12 次委員會議紀錄〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- （2006e）。〈國家通訊傳播委員會第 98 次委員會議紀錄〉。取自 <http://www.ncc.tw/>

- (2006f) 。〈國家通訊傳播委員會第 130 次委員會議紀錄〉。取自 <http://www.ncc.tw/>
- 陳新民(2006) 。〈試論 NCC 組織法的違憲性問題〉，《台灣本土法學》，82: 1-27。
- 馮 昭(2006 年 12 月 19 日) 。〈NCC：通訊傳播互跨經營 採網台分離政策〉，《中央社》，取自 <http://www.cna.com.tw/>
- 理律法律事務所(2001) 。《電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究》。台北：交通部電信總局委託計畫。
- 電信總局(2005) 。〈通訊傳播委員會之籌設緣由〉。取自 <http://www.dgt.gov.tw/chinese/ncc/cause/ncc-cause.shtml>
- (2003) 。〈中華民國無線電頻率分配表〉。取自 <http://www.dgt.gov.tw/chinese/Frequency-management/7.1/preface.shtml>
- 楊嘉慧(2005 年 12 月 27 日) 。〈新聞局：正聲漢聲復興電臺無黨政軍退出問題〉，《中央社》。取自 <http://www.cna.com.tw/>
- 劉孔中(2006) 。〈怪哉！以鞏固行政權為職志的六一三號解釋〉，《月旦法學》，136: 28-32。
- 劉幼琍(2004) 。〈電信、媒體與網路的整合與匯流〉，《電訊傳播》，頁 371-420。台北：雙葉書廊。
- (1994) 。《傳播科技衝擊下的傳播法規與傳播管理機構》。(國科會專題研究計畫成果報告，NSC 82-0301-H-004-051) 。台北：政治大學廣電系。
- 廖元豪(2006) 。〈釋字六一三後 獨立機關還剩多少空間〉，《台灣本土法學》，87: 87-92。
- 熊 杰(1995) 。《電子媒介基本法專題研究計劃報告》。台北：行政院新聞局委託計畫。
- 劉柏立(2004) ，《因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究》。交通部委託研究報告。
- 劉靜怡(2006) 。〈釋字第六一三號解釋後的獨立機關：NCC 傳奇簡評〉。《月旦法學》，137: 25-59。
- 魏 均(2006a) ，〈監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色〉，《廣播與電視》，26: 29-49。
- (2006b) ，〈公共廣電的管制問題：並試論我國公共廣電集團與 NCC 之

- (可能)關係》，《中華傳播學刊》，10: 3-25。
- 韓青秀(2006年2月17日)。〈電信學者全辭，「NCC成跛腳組織」〉，《聯合報》，第A9版。
- 蘇永欽(2007)。〈NCC元年對台灣的深刻意義--不只是結束的開始，同時也是嶄新未來的奠基〉。「NCC元年通訊傳播嘉年華數位匯流論壇」。台北，國家圖書館。
- (2006)。〈沒有方法的解釋只是一個政治決定〉，《月旦法學》，136: 6-20。
- Goff, David H. (2003). Regulatory change in the convergence era: the economic significance of the UK Communications Act 2003. Retrieved from <http://www.cmrrccrm.ca/english/cem-ulaval/goff.pdf>
- Hooper, R. (2004). Report from the Chairman of the Content Board, *Ofcom Annual Report 2003 - 04*. Retrieved from http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/reports_plans/annrep20034/chaircb/#content
- Ofcom (2004). Ofcom's regulatory relationship with the BBC. Retrieved from <http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/bbc/#conten>

A Historical Review and Legal Ramifications of National Communications Commission: The Beginning of the End

Yann-Long Chen, James C. Hsiung *

ABSTRACT

This paper discusses the legal ramifications after the Honorable Justices of the Judicial Yuan in Taiwan examined the National Communications Commission (NCC) Organic Act and decided the selection of the NCC Commissioners was unconstitutional (J.Y. Interpretation No. 613)** , and

* Yann-Long Chen is a lecturer in the Department of Mass Communication at Chang Jung Christian University. e-mail: dragonc@mail.cjcu.edu.tw. James C. Hsiung is a professor in the Department of RTF at Shih-Hsin University. e-mail: jhhsiung@cc.shu.edu.tw.

** Based on the Interpretation of No. 613, the Honorable Justices of the Judicial Yuan indicate that the provisions of NCC Organic Act

“ . . .practically deprive the Executive Yuan of substantially all of its power to decide on personnel affairs, which transgress(es) the limits on the checks and balances exercisable by the legislature on the Executive Yuan’s power to decide on personnel affairs, thus violating the principles of politics of accountability and separation of powers. In addition, the aforesaid provisions have, in essence, transferred the Executive Yuan’s power to decide on personnel affairs to the various political parties (groups) of the Legislative Yuan and the NRC, which is composed of members recommended by such political parties (groups) based on the percentages of the numbers of their seats in the Legislative Yuan, thus affecting the impartiality and reliability of the NCC in the eyes of the people who believe that it shall function above politics. As such, the purpose of establishing the NCC as an independent agency is defeated, and the constitutional intent of safeguarding the freedom of communications is not complied with. Therefore, the foregoing provisions shall become void no later than December 31, 2008. Prior to

focuses on the formulation of a new selection model which could be accepted politically and legally. It will begin with a historical review of the establishment of NCC and disputes between the ruling political party and the majority members of Legislative Yuan in how to regulate the media industry and issues surrounding the selection of NCC Commissioners, then, it will point out the obstacles to deal with old regulatory agencies which still have some uncharted authorities over the NCC jurisdiction. Additionally, there are many existing Acts such as Broadcasting, Cable, and Satellite Acts which all must be combined to face the era and challenges of media convergence. It concludes with a new model for dissolving the present legal concerns and expects that the future NCC is truly independent as it was originally designed.

Keywords: J. Y. Interpretation No. 613, National Communications Commission, National Communications Commission Organic Act, independent agency

the voidance of the aforesaid provisions due to their unconstitutionality as declared by this Court, the legality of any and all acts performed by the NCC will remain unaffected, as will the transfer of personnel and affairs.”

· 廣播與電視 · 第二十八期 民97年6月