

# NCC NEWS

第5卷第2期

# 6

月號

中華民國100年6月 出刊

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

## ■ 人物專訪

時勢所趨背後的權衡與選擇  
司法院副院長蘇永欽談獨立機關之  
法制定位

## ■ 頭條故事

獨立機關之法制定位及其功能特色  
獨立機關之組織法制變革及其運作機制  
獨立機關於行政爭訟中之地位  
析論獨立機關之行政及立法監督  
－兼論本會與行政院及立法院之運作關係

## ■ 專欄話題

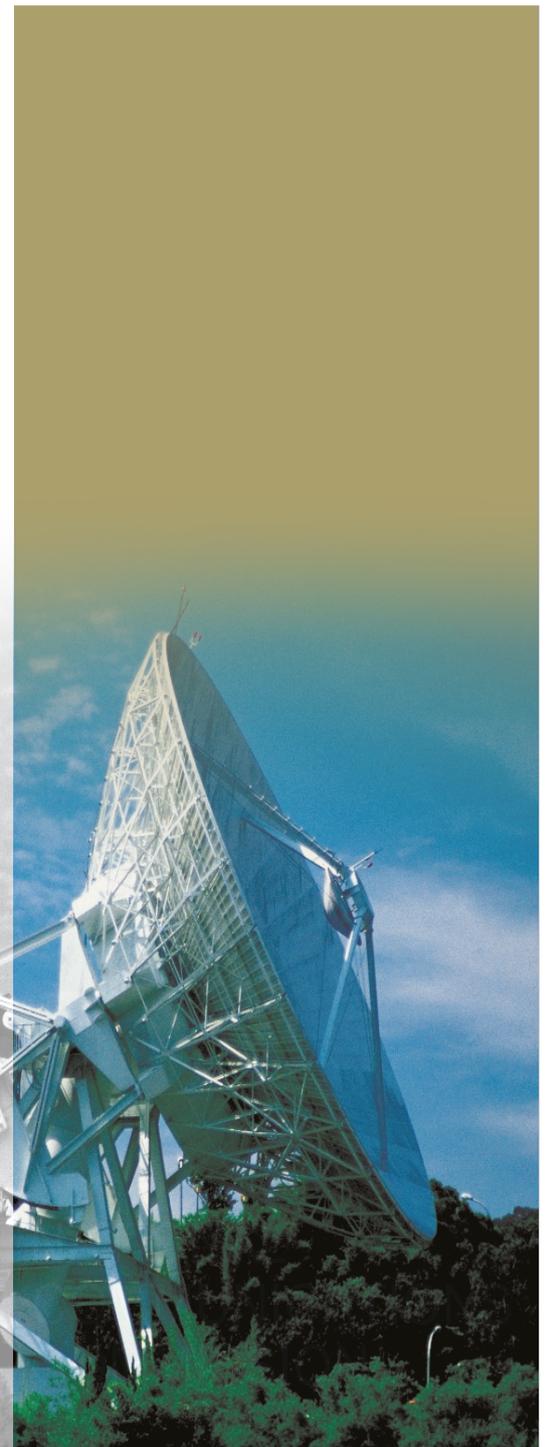
99年度傳播內容監理報告概述

## ■ 會務側寫

NCC廣續推動「部落(鄰)有寬頻」政策  
－99年度執行成果

單一功率放大器應用於多頻道數位電視  
發射測試實證

委員會重要決議



## 人物專訪 | Focus Interview

- 01 秉持超然立場 維護公共利益**  
時勢所趨背後的權衡與選擇  
司法院副院長蘇永欽談獨立機關之法制定位

## 頭條故事 | Headline News

- 04 專業監理 中立客觀**  
獨立機關之法制定位及其功能特色
- 08 依法自主運作 獨立行使職權**  
獨立機關之組織法制變革及其運作機制
- 13 訴願規則爭議 猶待立法釐定**  
獨立機關於行政爭訟中之地位
- 16 擺脫行政層級束縛 弘揚組織改造精神**  
析論獨立機關之行政及立法監督  
—兼論本會與行政院及立法院之運作關係

## 專欄話題 | Column Story

- 19 納進公民力量 建立共管機制**  
99年度傳播內容監理報告概述

## 會務側寫 | NCC Locomotion

- 24 協助偏鄉 e 化 縮減資訊落差**  
NCC 廣續推動「部落(鄰)有寬頻」政策  
—99年度執行成果
- 25 化繁為簡 小兵立功**  
單一功率放大器應用於多頻道數位電視發射  
測試實證
- 28 委員會重要決議**

出版機關 國家通訊傳播委員會  
發行人 蘇 蘅  
編輯委員 陳正倉、翁曉玲、張時中  
劉崇堅、鍾起惠、魏學文  
編輯顧問 蔡炳煌、何吉森  
總編輯 楊英蘭  
執行編輯 羅鍵中、劉秀惠、林淑娟  
電 話 886-2-33437377  
地 址 10052臺北市仁愛路一段50號  
網 址 <http://www.ncc.gov.tw/nccnews>  
美術編輯 集思創意顧問(股)公司  
電 話 886-2-87977333

### 展售處

國家書店-松江門市  
104臺北市中山區松江路209號1樓  
電話：(02) 25180207

五南文化廣場  
臺中市區綠川東街32號3樓  
電話：(04) 22210237

中華郵政臺北雜誌第1102號執照登記為雜誌交寄  
歡迎線上閱讀並下載本刊  
網址：<http://www.ncc.gov.tw/nccnews>

秉持超然立場 維護公共利益

# 時勢所趨背後的權衡與選擇

## 司法院副院長蘇永欽談獨立機關之法制定位

■法律事務處



國家通訊傳播委員會迄今成立已滿五年，在這段時間內，通傳會打破舊時通訊、傳播領域業務監管機關各自分立、各自管制之型態，成為國內電信通訊與傳播業務的共同掌舵者。透過獨立機關的設計，通傳會以契合現代產業模式的管理架構，期能建構優質的國內通訊傳播產業環境，保障消費者應有之權益。

五年的時間並不算短，然而相較於政府組織中法制化完備、執行運作長久的機關，通傳會以新型態獨立機關之角色，面對新議題、新環境的挑戰，的確遭遇相當的困難，如何調整仍待磨合的制度面，成為未來施政的關鍵。本文邀請通傳會第一任主委、現任司法院副院長蘇永欽先生，就獨立機關的法制定位發表意見，俾使各界更加瞭解獨立機關之特殊性，以及制度面調整時應具有的基礎概念。

### ❖ 專業獨立，追尋公共利益

現代政府運作，須時時面對國際、社會、經濟、專業等各類不同的挑戰，為能應對這些變化，既有的政府管制領域與管制機關，必須視環境的變遷，透過合法、合理、效率的改造與改革，以強化政府職能。其中，獨立機關即為因上述情勢而演變出的創新制度，通傳會則是第一個在「中央行政機關組織基準法」立法後成立的獨立機關。

根據司法院釋字第613號解釋理由書之敘述，設置獨立機關之目的在於追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督。

是故，通傳會必須依循上述解釋，依法行使業務。

經過五年的磨合與歷練後，目前通傳會已經逐漸步上軌道，然而做為組織基準法後的第一個獨立機關，諸多涉及制度面的議題，也在通傳會真正執行業務時漸次浮現。為能充分發揮獨立機關的特性與職能，通傳會正研擬修正組織法，透過組織調整與法制層面的確立，使未來運作能更符合現代國家對於通訊傳播領域管制的要求。

### ❖ 三大要素，成就獨立機關

司法院副院長蘇永欽為法學專才，曾任通傳會第一任主委，並於公平會等政府組織歷任要職，熟知各類獨立機關運作模式。論及獨立機關的需求與存在，蘇永欽認為實為時勢所趨，觀察先進國家的政府組織，某種程度上均有獨立機關的設計，顯見其定位與功能受到肯定；而在全世界興起獨立機關風潮的背後，可歸納為三個主要原因：

第一是基於專業性的考量。隨著時代演進與環境變革，政府管制機構必須具備有各項專業，然而這些專業卻非公務機關可以透過一般學習所累積。另一方面，這些專業項目亦時時處於變革之中，必須與即時的新資訊結合。對於現行公務員體制來說，補強這些專業確有困難之處，而以一般政務部門導入學者參與等設計，又有另外的限制，基於補強公務體制專業性的考量，成為獨立機關設立的第一項原因。

第二是獨立性的考量。在特定事務的決策時，必須具有獨立、不受干擾的設計，可以擺脫上下階層的限制，以確保公共利益。獨立機關常源自於不同的獨立需求，如政府現行之金管會、公平會、通

傳會、飛安會等，各自有不同的時空背景，獨立的理由各自不同，但相同的是，獨立機關的設計，均為打破利益糾結與衝突，有利於發現真實、維護公共利益。尤其在某些情況下，政府本身也會成為壟斷者，或是產生利益衝突，獨立機關的設計因而更為重要。

第三是匯流管理上的考量。外在環境的變動，常導致既有的管制機構不合時宜；當受管制項目產生變化，管制機構就要跟上腳步。以金管會、通傳會等獨立機關為例，所轄的範疇原本各自由不同主管機關負責，在不同的政策、不同的法規、不同的門檻之下，常會阻礙產業發展，故在產業匯流的情況之下，管制單位亦需有效對應，獨立機關在此扮演著統合相關管理項目、扁平化管理組織的角色。

### ❖ 確認目標，進行制度選擇

以上三者為獨立機關形成之背景因素。蘇永欽表示，某些獨立機關僅具備其中一項或兩項因素，然而亦有三大要素均齊備者，故在評定獨立機關之功能時，必須就支持其成立的因素為權衡之標的；同樣的，獨立機關欲進行組織調整時，亦應將這些要素納入核心，以免機關定位有所偏廢。

通傳會的成立，明確的匯聚專業、獨立、匯流等三項因素，經由多次的討論與設計，達成目前的體制。回顧與檢討這五年中任務執行之問題，則必須由法制層面，務實地著手解決。面對此情勢，蘇永欽認為應以前述三者為指標，評估成立當初至今日，是否在專業性上有所精進、獨立性的設計達到何種程度、管理是否真正完成匯流，以作為未來施政方向、組織調整設計的參考。

天下沒有一個完美的制度，同時也沒有某一個制度可以永久不變，所以組織必須面對的是制度選擇的問題。蘇永欽表示，觀察德國之公平交易、通傳領域，剛起步時均採用過渡性的機構先行處理議題，隨後才開始進入聯邦法制系統；期間多有隨著環境改變而產生的新需求，致使這些組織一直隨之變化。雖說外在變動、內部組織更迭不斷，但仍不脫以三項要素為檢證獨立機關功能之方式。

回到通傳會的情況，613號解釋理由書為國內獨立機關劃出法律界線，然而在這個界線之中，蘇永欽認為仍有很大的空間可以發揮，從功能最適的角度，選擇最佳的組織運作模式。通傳會應致力於為公部門導入專業，彌補公務員體制專業的盲點，同時以公正、客觀、超然的獨立性，維護公共利益，並透過匯流的管理介面，達成一致而更有效率的管理目標。

## ❖ 循序漸進，進行體制改革

在改變的過程中，總交雜著許多理性與非理性因素，其中許多因子是無法控制的。蘇永欽表示，當下我們對改變總是有許多期待，但是實際達成的

可能不如想像。然而，改變本應透過incrementally的方式，也就是在遵從體制的情況下，循序漸進的慢慢向前，此為公共政策的共同法則，亦為民主國家的基本特質。

今日通傳會所面對的問題，亦應秉持這樣的態度。就獨立機關的定位而言，在整個政府體制中並非通則、亦非常態，須視環境而有所調整，這也是此類組織的宿命。故通傳會對於組織法的修正、整體運作的機制，應在權衡基礎要素後進行制度選擇，並注意基本權責設計與一致性、遵循體系正義，並在此基礎之下，朝向符合公共利益方向持續前進。

通傳會在政府中的層級高，又屬扁平化的管理組織，有大量的行政處分送至行政院，這是一般部會少見的情況。面對訴願的問題，蘇永欽建議可透過國際組織的管道，瞭解各國之獨立機關如何在憲政架構下與其他機構互動、如何在不損及獨立性之下，滿足人民訴願、訴訟之權利，而以他山之石為鑑，建立自身共識，並以權責相符的設計，踏實的向前邁進。

### 蘇永欽小檔案

蘇永欽為德國慕尼黑大學法學博士，返國後在政治大學任教，並先後任職公平會副主任委員、通傳會主任委員，並曾擔任行政院法規會委員、國科會法律學門召集人、司法院定位推動小組委員、監察院諮詢委員、最高法院法官評鑑委員會委員等職，目前擔任司法院副院長。

專業監理 中立客觀

# 獨立機關之法制定位及其功能特色

■法律事務處

## ❖ 獨立機關之源起

獨立行政管制委員會 (independent regulatory commissions) 濫觴於十九世紀末期的美國，而極盛於新政時期，主政的羅斯福總統為對應經濟大恐慌而設立種種新政管制委員會 (The New Deal Regulatory Commissions)。例如設立於1887年的州際通商委員會 (ICC) 為各種獨立管制委員會之嚆矢，其後則有聯邦準備制度管理委員會 (1913 年)、聯邦交易委員會 (FTC, 1914 年)、證券交易委員會 (SEC, 1934 年)、國家勞工委員會 (NLRB, 1935 年)、聯邦通信委員會 (FCC, 1934 年) 等新的行政委員會之設立，並賦予此等機關獨立行使包括準立法 (quasi-legislative) 權、準司法 (quasi-judicial) 權在內的廣泛權限，因而引起了是否逾越權力分立分際的憲法爭議。此等爭議最終以聯邦最高法院的實質合憲判決告終，因而更引發了另一波獨立行政管制委員會的設立風潮，戰後此一制度亦傳到日本、我國等亞洲國家，而成為國人耳熟能詳的制度。

## ❖ 獨立機關之概念及類似組織分析

「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。然而，現行「中央行政機關組織基準法」已明文規定有稱為「獨立機關」之組織類型，使得「獨立機關」已成為法律上之概念。依該法第3條第2款之規定：「二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」另依該法第6條規定獨立機關原則上用委員會之名稱，但機關因性質特殊，得另定名稱。而依該法第32條第2項規定相當二級機關之獨立機關以設立3個為限。

而依「行政院組織法」9條規定3個獨立機關包括：中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會。

從概念上而言，獨立機關既然是行政機關又是合議制機關，原則上也稱委員會，則「獨立機關」應該就是「獨立行政委員會」。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」，但依目前「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。」似乎又以合議制為限，因此則在我國實定法上「獨立機關」幾乎等於「獨立行政委員會」。

其實廣義而言，凡組織上具有獨立性、行使職權不受上級機關之指揮監督，組織成員係依據法律獨立行使職權者，若均可稱之為「獨立機關」，則廣義的獨立機關似可包括憲法上的獨立機關與法律上的獨立機關。前者包括：考試院、監察院、司法院，其組織並無上級機關，具有獨立性，行使職權不受上級機關之指揮監督，組織成員亦係依據法律獨立行使職權；後者則包括：各級法院、三一九槍擊事件真相調查特別委員會、國家通訊傳播委員會、行政院公平交易委員會，這些機關在組織法上有獨立的地位，在職權行使上有獨立性，其成員係依據法律獨立行使職權，為典型的獨立機關。但現行「中央行政機關組織基準法」規定之獨立機

我國現行獨立機關或類似組織比較表<sup>1</sup>

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

1 周志宏，2006 〈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」，頁6。

關為行政機關之性質，因此自不包括各級法院在內。因此，該法上所稱之獨立機關，可稱之為「狹義的獨立機關」或「獨立行政機關」或「獨立行政委員會」。另外，行政院飛航安全委員會、行政院金融監督管理委員會則係在法律上規定該機關應依法「依法獨立行使職權」或「依據法令公正行使職權」，但未有法律明文規定其成員依法獨立行使職權，可稱為不完全之獨立機關。至於公務人員保障暨培訓委員會則是僅規定其成員「依據法律獨立行使職權」而未規定機關獨立行使職權，此亦為不完全之獨立機關。

此外，現行法律或法規命令中尚有組織法上不具機關之地位，但規定其成員行使職權係「依法獨立行使職權」者，例如：公害糾紛調處委員會及消費者保護團體評定審議會，這些並非「獨立行使職權，自主運作」當然不是獨立「機關」。至於公民投票法中規定之「公民投票審議委員會」則既非具有機關之地位、其委員會及委員均非獨立行使職權者，並非獨立機關，其組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關，而是在行政程序上執行特定職務之組織，屬「行政程序法」第一百十四條第一項第四款所稱「參與行政處分作成之委員會」（司法院大法官釋字第645號）。

## ❖ 獨立機關之功能特色

獨立機關的最主要特徵是在組織定位上不同於行政機關與官僚體系，而具有獨立性。此種獨立性是相對於立法者對於獨立機關的控制權力而言，例

如任命獨立機關首長及決策成員的權力；決定獨立機關預算及資源的權力；否決獨立機關決策的權力以及改變甚至重組獨立機關的權力等等（Thatcher, 2005：350）。具體而言，獨立機關的獨立性的程度可以由以下四項指標之中加以判定其程度（Gilardi, 2002; Thatcher, 2002）：<sup>2</sup>

### 一、獨立機關首長及決策成員的任命、任期與去職

若是獨立機關首長及決策成員的政黨任命程度愈高，則獨立機關首長及決策成員的獨立程度愈低，受立法者的控制程度愈高；若獨立機關首長及決策成員的任期愈長，則獨立機關首長及決策成員的獨立程度愈高；若獨立機關首長及決策成員在任期屆滿之前去職的機率愈低，則獨立機關首長及決策成員的獨立程度愈高。

### 二、獨立機關財政與組織的自主性

若是獨立機關的預算來自特別支出（而非來自其他行政機關的支出），則獨立機關的獨立程度較高；若是獨立機關預算是自行控制的（而非由其他行政機關控制），則獨立機關的獨立程度較高；若是獨立機關的內部決策與人事安排是自行決定的（而非由其他行政機關決定），則獨立機關的獨立程度較高。

### 三、獨立機關與其他機關的關係

若是獨立機關的獨立性具有明確的立法規範，則獨立機關的獨立程度較高；若是獨立機關對於行

2 國際上獨立機關之典範，可說是歐洲聯盟（European Union）依馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）建構之歐洲中央銀行（European Central Bank），其所建立之四個獨立性的原則為：機構獨立（institutional independence）、人員獨立（personal independence）、功能獨立（functional independence）以及財務獨立（financial independence），亦與以下四項指標相互對應，但本指標的操作性意義更高。

政機關與立法機關的正式義務明確，則獨立機關的獨立程度較低；除了法院判決之外，若是獨立機關的決策是否可被行政機關（或另有特別單位）否決的可能性愈高，則獨立機關的獨立程度愈低。

#### 四、獨立機關的獨占地位

在特定的政策領域之內，若獨立機關並沒有與其他政府機關（例如其他獨立機關、行政機關、立法機關等）共同行使公權力，則獨立機關的獨立程度較高。

而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。因此，獨立機關應屬於行政機關之一種，不包括立法機關、司法機關或監察機關，至於考試機關一般均認為是本質上亦屬於行政權，因此似毋庸排除。

再者，所謂「獨立機關」的建置目的在於「有一些管制性或調查性之公共事務的決策與執行，卻特別需要專業化、去政治化或在決策時充分考慮到政治與社會的多元價值，才能夠確保公共利益的實現並獲得人民的信賴；負責處理這些事務的行政機關，因此必須比一般的行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。因此，「獨立機關」應是掌理「管制性或調查性之公共事務的決策與執行」而「特別需要專業化、去政治化或在決策時充分考慮到政治與社會的多元價值」必須「比一般的行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。」

因此，獨立機關「之所以被界稱為『獨立』機關，乃是因為相對於講求政治領導與控制的一般

行政機關而言，它們必須超越個人或黨派利益的考量，依據專業以及法律『獨立』行使職權。」就此而言，獨立機關應是「依法獨立行使職權」，至於是機關行使職權獨立或成員行使職權獨立，雖未加以明確說明，但機關成員若未能獨立行使職權如何能期待機關能獨立行使職權，因此，理想上應是指兩者均獨立行使職權。

#### ◆ 結論

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

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

獨立機關必須比一般的行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。應僅負責提供管制性或調查性的公共服務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。獨立機關及其成員皆應「依法獨立行使職權」，不受上級機關事前之適當性監督與適法性監督。目前我國獨立機關之建制，依大法官釋字第613號解釋、中央行政機關組織基準法及行政院組織法等規定，已可獲得若干明確之原則，而其在我國法制及實務之運作詳情將在後面幾篇文章中一一介紹。

依法自主運作 獨立行使職權

# 獨立機關之組織法制變革 及其運作機制

■ 法律事務處

我國中央政府組織架構中，雖早有獨立機關的想法與實踐，如依據憲法（含憲法增修條文）運作之司法院、考試院及監察院，以及依據法律規定設置之行政院公平交易委員會（82年）、行政院金融監督管理委員會（93年），但「獨立行政機關」之法律用語直到民國93年6月23日總統令公布之「中央行政機關組織基準法」才出現，其規定為：「獨立機關係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。」一般咸認獨立機關之建制目的乃對於特別需要專業化、去政治化，或必須充分顧及政治與社會多元價值之公共事務，執行裁決性、管制性或調查性之事項。以下謹就獨立機關建制之源起、立法過程、機關成立暨其後所衍生之諸多法制與實務運作問題，簡要介紹如下：

## ◆ 我國獨立行政機關建制之沿革及其獨立性內涵

一、民國91年3月30日總統府政府改造委員會提出之「獨立機關的建制理念與原則」：

獨立機關在我國成為法定用語，主要係源自於民國91年3月30日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」，故為精確掌握我國獨立機關建制意義，實有必要就上述建制理念與原則之相關內容詳予說明，摘要於下：

（一）「二、獨立機關的建制理念」：「獨立機關這種特殊的行政組織型態，基本上便是為了因應這些特殊公共事務之處理需要所做的組織安排。這類的機關之所以被界稱為『獨立』機關，乃是因為相對於講求政治領導與控制的一般行政機關而言，它們必須超越個人或黨派利益的考量，依據專業以及法律獨立行使職權。」

- (二)「三、獨立機關的建制原則」：「基於上述的建制理念，獨立機關與行政院之業務機關及幕僚機關間，應該要有明確的區隔，而最有效的區隔方式，就是不把獨立機關列計為行政院所屬部會或個別業務部會的下級機關，讓它們不受一般行政層級體系的指揮監督，得以自成一種獨特的行政體系。」
- (三)「獨立機關的立法模式 4.」：「擬議中之中央政府機關組織基準法，應增訂專章或專節，規範獨立機關的設置條件與組織準則。」
- (四)「對獨立機關的監督機制 16.」：「為確保獨立機關之自主決策空間，其所為決策不受行政院之適當性監督與適法性監督。」
- (五)綜上所述，依總統府政府改造委員會對獨立機關之理解，認為獨立機關與行政院所屬一般部會應明確區隔，不受行政院之適當性與適法性監督。

## 二、民國93年6月23日公布中央行政機關組織基準法：

行政院及考試院依憲法增修條文第3條第3項及第4項授權，共同會銜函請立法院審議之組織基準法草案第3條原僅有機關、附屬機關及單位之定義，並無獨立機關立法定義之明文<sup>1</sup>，現行組織基準法第3條第2款有關獨立機關之立法定義：「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」實係受前開民國91年3月30日總統府政府改造委員會所提之「獨立機關的建制理念與原則」影響，而於立法院審議該法二讀會程序中，依照各黨團協商通過之首創性立法<sup>2</sup>。自此，獨立機關在我國已不再只是學理或外國組織制度之探討與介紹，而係正式邁入法制化之運作。是以，依憲法增修條文第3條第3項及第4項授權制定組織基準法所成立之獨立機關，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督，尤其是指不受最高行政機關之指揮監督<sup>3</sup>。

## 三、行政院民國91年11月22日院臺規字第0910091659號書函下達及民國94年1月3日院臺規字第0930092748號書函修正下達之「獨立機關建制原則」：

自總統府政府改造委員會於民國91年3月30日提出「獨立機關的建制理念與原則」及組織基準法於民國93年6月23日公布施行後，行政院為使獨立機關建制與運作有方，爰於民國91年11月22日及民國94年1月3日下達及修正下達上開獨立機關建制原則，其中該原則「對獨立機關之監督」規定：「（一）獨立機關所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督。（二）對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就繫屬案件中獨立機關所為決定為適法性

1 參閱立法院公報第93卷第28期院會紀錄p.68-69。

2 參閱立法院公報第93卷第34期院會紀錄p.236-237。

3 李惠宗 國家通訊傳播委員會組織法違憲性的探討－司法院大法官釋字第613號解釋評釋－台灣本土法學第86期 2006.9.p.72。

之監督。(三)立法院得藉由立法規範及預算之審議,對獨立機關為監督…」是以,依上開行政院所下達之函內容觀之,行政院亦自認獨立機關不受其適當性及適法性監督。

#### 四、民國95年2月22日國家通訊傳播委員會成立

「國家通訊傳播委員會組織法」於94年11月9日總統令制定公布,嗣於95年2月22日正式成立國家通訊傳播委員會(下稱通傳會),通傳會係我國第一個依據「中央行政機關組織基準法」(以下簡稱基準法)規定設立相當中央二級機關之獨立機關,也開啓了我國通訊傳播監理的歷史新頁。(然而,因通傳會組織法所定委員之提名及任命方式,經行政院認為實質上已幾近完全剝奪行政院之人事決定權,逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限,違反責任政治及權力分立原則,爰向司法院聲請解釋,嗣由司法院作成釋字第613號解釋。)

#### 五、行政院民國95年1月20日院臺規字第0950081063號函檢送之解釋憲法聲請書(嗣經司法院作成釋字第613號解釋):

查行政院該釋憲申請書「參、聲請釋憲之理由及對本案所持之立場與見解」、「一、通傳會之屬性為『功能上獨立行使職權』,但『組織上隸屬本院』之獨立行政機關」、「(二)通傳會屬依『法律』『獨立行使職權』之行政機關」之內容,已載明本會組織法第7條第1項規定,本會依法獨立行使職權,該獨立行使職權之規範意涵,至少有三重獨立性之要求:一是相對於行政院之獨立,亦即本會

就其法定職權事項所為之決定,在本院體系下具有最後性,不受本院之事前指揮或事後監督(合目的性與合法性監督);二是相對於政黨之獨立;三是相對於立法院之獨立。基此,即使連行政院於其上開釋憲聲請書內亦均肯認本會就法定職權事項所為之決定,在行政院體系性即具有最後性,不受行政院事前或事後之適法性及適當性監督。

#### 六、民國95年7月21日司法院大法官會議釋字第613號解釋:

「立法者如將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關,使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出,得以擁有更多依專業自主決定之空間,因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預,以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成,自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。」司法院釋字第613號解釋業已肯認本會為獨立機關之合憲地位。學者對於獨立機關獨立性內涵,亦有如下之理解:倘其非「組織法上之獨立(即非隸屬行政院之獨立機關)」,至少應係「作用法上之獨立(即職務行使不受行政院指揮監督)」<sup>4</sup>,否則獨立機關隸屬於行政院組織層級之下,其行使職權復受行政院指揮監督,此與隸屬於行政院下之一般部會即無差異,此將嚴重侵害憲法第11條言論自由所內含之通訊傳播自由之制度性保障功能,且將使依憲法增修條文第3條第3項及第4項授權,於民國93年6月23日公布組織基準法第3條第2款規定獨立機關之立法目的完全盡失。

4 相似見解請參閱劉靜怡 釋字第613號解釋後的獨立機關: NCC傳奇簡評 月旦法學雜誌 (No.137) 2006.10, p.30; 蔡秀卿 又是權力鬥爭的犧牲品—試評大法官釋字六一三號解釋 月旦法學雜誌 (No.137) 2006.10, p.66。

## ❖ 現行三獨立機關組織法之異同

(表格引自公平交易委員會施副主任委員惠芬整理)

比較事項	機關	國家通訊傳播委員會	中央選舉委員會	行政院公平交易委員會
委員人數		7人 專任	9人至11人 主委及副主委專任	7人 專任
委員專業		電信、資訊、傳播、法律或財經	法律、政治	法律、經濟、財稅、會計或管理
◎消極資格		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或派任政府機關或公營事業之有給職務或顧問	無	無
委員任命程序		行政院院長提名經立法院同意後任命	行政院院長提名經立法院同意後任命	行政院院長提名經立法院同意後任命
◎主委及副主委產生方式		由委員互選產生，行政院任命	行政院院長提名時指定	行政院院長提名時指定
政黨限制		同一黨籍者不得超過委員總數二分之一；委員於擔任職務前三年，須未曾出任政黨專任職務	委員中同一黨籍者，不得超過委員總數三分之一	委員中同一黨籍者，不得超過委員總數二分之一
任期		4年， 第1次3人任期2年	4年， 第1次5人任期2年	4年， 第1次3人任期2年
◎免職事由		現行未規定。	一、因罹病致無法執行職務。 二、違法、廢弛職務或其他失職行為。 三、因案受羈押或經起訴。	現行未規定修正案擬予增列。
旋轉門條款		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。	未明定 依公務員服務法第14條之1規定。與NCC規定同。	未明定 依公務員服務法第14條之1規定。與NCC規定同。

## ❖ 行政院暨所屬機關組織改造後

行政院組織改造法案於99年1月12日及13日完成立法程序，並經總統於同年2月3日公布，有關獨立機關之設置及人事任命方式有相當程度的變動：

- 一、原本一般認定的獨立機關有5個分別為中央選舉委員會、公平交易委員會、通訊傳播委員會、金融監督管理委員會、中央銀行。但依新修正「行政院組織法」第9條規定，行政院設中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會3個相當中央二級獨立機關。同法第15

條明定自101年1月1日開始施行，已明定我國獨立行政機關，至於中央銀行雖非明列於獨立行政機關中，但依現行中央銀行法等相關規定，於實際運作時仍具有高度獨立性，其理事會依「中央銀行法」第6條規定，具有貨幣、信用及外匯政策事項之決策權，另央行總裁、副總裁、理事及監事均有任期規定；央行總裁非內閣成員但列席行政院院會，且須定期至立法院財政委員會報告，接受國會監督，該行並受行政院主計處及監察院審計部之外部稽核。

另外金融監督管理委員會，其下轄證券期貨、保險、檢查及銀行業務，事涉金融產業發展政策，與各部會業務關係密切，職掌業務多元化，考量金管會兼負政策諮詢與政策協調統合功能，故維持為行政院所屬二級機關，受行政院指揮監督。

二、依新修正「中央行政機關組織基準法」（以下簡稱基準法）第21條規定，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；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之1人為首長，1人為副首長。合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以5人至11人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。第39條明定修正條文之施行日期由行政院定之，行政院已定自99年2月5日施行。關於獨立機關主任委員、副主任委員之產生，過去有由委員互選產生及行政院院長提名經立法院同意後任命兩種方式，組織改造後則完全採由行政院長於提名時即予以指定，並經立法院同意後任命之。

三、行政院所設獨立機關日後組織調整規劃如下：

- (一) 公平交易委員會組織定位為相當中央二級獨立機關（名稱不再冠行政院），委員及正副主任委員應依基準法規定修正為由行政院院長提名並經立法院行使同意權後任命，委員人數限制視需要檢討調整。
- (二) 中央選舉委員會組織定位依 98 年 7 月 1 日施行之「中央選舉委員會組織法」已改制為相當中央二級獨立機關，其委員任命、正副主任委

員指派、停免職規定等，均已依基準法相關規定辦理完成。

- (三) 國家通訊傳播委員會組織定位為相當中央二級獨立機關，其正副主任委員應改由行政院院長指定產生，委員人數限制得視需要檢討調整。
- (四) 飛航安全委員會組織定位優先朝相當中央三級獨立機關改制，並依基準法規定由行政院院長任命其成員。

四、配合「行政院組織法」自101年1月1日開始施行，行政院規劃最遲應於99年11月底將上開獨立機關組織法案函送立法院審議。

## ❖ 獨立機關之未來

行政院組織法定位的3個獨立機關，配合行政院組織改造的作業仍未完成，但目前均以委員會合議制之方式在運作。以3個機關成立的時間先後分別為中央選舉委員會（69.6）、公平交易委員會（81）及國家通訊傳播委員會（95.2），而組織法制化的時間先後則為公平交易委員會（81）、國家通訊傳播委員會（94.11）、中央選舉委員會（98.7）。其中國家通訊傳播委員會則是第1個符合「中央行政機關組織基準法」界定的獨立機關。組織改造後，新修正之「中央行政機關組織基準法」，對於獨立機關最重大的改變是關於獨立機關主任、副主任委員之產生，完全採由行政院長於提名時即予以指定，並經立法院同意後任命之，且依據現行規劃，未來獨立機關將不再僅負責產業之監理，尚可能享有政策制訂權及監理整體資源規劃及產業輔導、獎勵之工作，勢將面臨負起行政一體政策成敗責任之要求，此與獨立機關設置之原始目的即獨立性之堅持，兩者如何平衡，走出獨立機關的新氣象，將是政府組織改造後獨立機關最大的課題。

訴願規則爭議 猶待立法釐定

# 獨立機關於行政爭訟中之地位

■ 法律事務處

## ◆ 獨立機關的憲法意義

獨立機關係指針對特定具有專業性事務領域，成立不受行政科層管制之機關，此種機關通常強調其組成的多元，故往往以合議制的委員會組成，就該特定事務領域而言（例如金融管制、媒體管理），可能是集立法權、司法權與行政權於一身的機關，主要在強調免於最高行政機關的指揮及不受政治勢力的影響，以期發揮專業化能力，特別是要求不受政黨勢力的影響，但此種機構的設置，對權力分立原則是一項挑戰<sup>1</sup>。所以必須在憲法上找到更優越的憲法價值，始能予以合憲化。就此，釋字第613號解釋稱：「通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。是立法者如將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。」

從行政權本質係為全體人民服務的角度來看，部分行政權的運作應擺脫政黨勢力的操控，使其完全取向於客觀法規範意旨，亦屬國家獲取人民信賴的最基本的要件。本號解釋認為，設置通傳會這個獨立機關，目標在使言論自由的表達平台更趨多元，特別是透過媒體的運用，可發揮制衡權力的作用，故此一「從層級式行政指揮監督體系獨立而出」的機關之設置，具有正當化的理由。

然而獨立機關只是強調其機關所作成決定具有獨立性，「不宜」由上級機關以政策方向逕行行政指導，機關的獨立性，不代表其不會作錯或作成不適當的決定，也無從擔保其不會濫用權力，故對獨立機關的政策方向及個案決定亦應有監督的途徑，特別是「外律監督」，故獨立機關仍應受立法、司法及監察機關的監督，以下先就獨立機關如何受司法監督做簡單介紹。

<sup>1</sup> 參邱昌泰，論行政委員會與權力分立論法理爭議的解決，憲政時代，11卷1期，1985年7月，頁83-91；林子儀，美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，權力分立與憲政發展，1993年4月，頁121、135以下。

## ❖ 對於中央獨立機關決定不服的司法救濟

若人民對於獨立機關所為之行政處分不服而提起訴願時，究應由何者作為受理訴願機關，有不同見解。有學者認為，獨立機關因其獨立性，不受其他(上級)機關一般性之指揮、監督，若對於獨立機關所為之處分不服而提起訴願，應類推「訴願法」第4條第8款之規定，由為處分之獨立機關自行受理。否則，因訴願提起之移審效力，其他(上級)機關將可藉訴願制度干涉獨立機關對個案之處置，如此，獨立機關即無獨立可言<sup>2</sup>。另有學者認為，獨立機關與法官有異，並無類似「審判獨立」之保障，本於行政一體，不能免除「上級機關」之監督，因此，屬於行政權一環之各種獨立機關，亦須接受行政院監督，因此，人民對獨立機關所為之行政處分不服而提起訴願時，仍應由行政院作為受理訴願機關，審查獨立機關所為行政處分之適法、妥當性<sup>3</sup>。亦有學者認為，縱使認為應依「訴願法」第4條之規定，由行政院作為受理訴願機關，惟於此情形，行政院訴願審議委員會認為訴願有理由時，不應取代獨立機關而自行作出具體內容之訴願決定(亦即自為決定)，而應發回原處分機關，由其另行作出新處分，以尊重獨立機關之權限<sup>4</sup>。拙見認為，本問題之重點應在於，有監督權之上級機關平常即得對被監督機關下指令(Weisung)，若由獨立機關應獨立執行職務，不受其他(上級)機關指令拘束之觀點，是否能認為獨立機關作出之處分應由行政院以受理訴願機關之地位，就具體個案進行內部管制、監督，實有疑義<sup>5</sup>。

有關中央獨立行政機關所作成之行政處分，其

訴願審議機關為何，最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議(一)認為：「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。」

但爭議仍未平息，仍有不少學說認為，既然獨立機關是作用法上的獨立，在個案決定上應該獨立於上級機關，則對於中央獨立機關決定不服的救濟途徑，應不是直接向行政院訴願審議委員會提出之。因為由行政院訴願會審議獨立機關的決定，可能會有「撤銷」的案件，既然可以撤銷，就是個案上直接就個案的適當性及合法性有所監督。「理論上」，既然獨立機關，即可自行設立訴願會，但基於「任何人不得為自己事件的裁判者」的法理，所有訴願委員皆不得為獨立機關的成員。因此有學者提出，或許較佳的模式是，直接由立法規定。而立法規定的模式，應有二種模式可以採用：

1. 略過訴願決定程序，直接可向高等行政法院提起訴訟。
2. 由獨立機關自行設立訴願會，但規定所有訴願委員皆不得為獨立機關的成員。

配合政府組織改造的腳步，本會目前正在推動組織法及通訊傳播基本法之修正，於通訊傳播基本法的草案中即採取上述學說建議的第1種方式，本會所為之行政處分，當事人直接可向高等行政法院提起訴訟，惟後續結果如何，仍有待相關機關協商，並經立法院三讀通過，始能確定。

2 參照國家通訊傳播委員會之訴願決定書。

3 例如行政院訴願審議委員會對行政院公平交易委員會等獨立機關所為之行政處分，皆主張有訴願受理權限，並作出訴願決定。

4 吳庚，行政爭訟法論，第四二八頁、第四二九頁參照。

5 吳庚教授認為，「自治事務之特徵即除有違法情形外，不受國家或上級政府機關之監督，...，既不受監督故亦不受其指示之拘束，所謂不受指示拘束性乃成為判別是否屬於自治事務之準則。」參見吳庚，行政爭訟法論，第四二零頁。拙見認為此段敘述在判斷行政機關是否享有獨立性時可供為判斷標準。

## ❖ 獨立機關之司法審查密度

目前當事人對獨立機關所為之決定不服者，須先提起訴願，如仍不符訴願決定，方得再向行政法院提起行政訴訟請求救濟，法院此時得就繫屬案件中獨立機關所為決定為「適法性」之監督。因「行政受法之羈束」為法治國家之基本要求，且為行政權具備全面民主合法性之基礎，但因行政權具有主動、積極的性格，負有形成公共事務及實現公共利益之職責，是以，行政機關不應只是單純的「執法機關」，行政權的運作往往帶有某種程度的創造性與形成性，且社會事實千差萬殊、公共事務多元複雜，基於合目的性考量，行政權自然必須享有某種程度的權宜性及自由空間，始能符合個案正義的要求，故在行政法規範上，立法者在「法律構成要件」中使用「不確定法律概念」，而在法律效果部分，藉由「得為」規定，使法律效果的發生與否及行政手段的選取，繫於行政機關的「裁量」。

一般認為因裁量是法律許可行政機關行使職權時，得為自主判斷的空間，所以行政法院原則上不得審查，只有當裁量出現瑕疵時，行政法院方得審查之；至於法律構成要件層次，法院職司法律的解釋與適用，對於行政機關對於法律的解釋與適用，本來就有職責加以審查，故在法律構成要件層次上，行政機關對於不確定法律概念的解釋及適用，有賴法院做事後的詮釋與審查，以符合法律保留原則的要求，並貫徹憲法保障人民訴訟權的意旨，故原則上行政法院對於不確定法律概念是具有審查權限的，只有在例外情形下，方可不受法院的審查。

### ★ 行政裁量與不確定法律概念之區別

（表格引自 吳庚《行政法之理論與實用》自版，2010年9月增訂11版，第134頁）

	適用之法規	存在之層次	自由判斷之可能性	法院之審查
行政裁量	僅存在於公法法規	係對產生法律效果的選擇	裁量之各種選擇皆屬合法（僅發生適當與否問題）	法院以不審查為原則，瑕疵裁量則屬應受審查之例外情形
不確定法律概念	常出現於公法及私法法規	存在於構成要件事實（法律要件）之中	雖有多種解釋或判斷之可能，但只有一種係屬正確	法院以審查為原則，但屬於行政機關判斷餘地者，則尊重其判斷

目前司法實務上已承認獨立機關適用不確定法律概念時，享有一定程度之「判斷餘地」，但其判斷有恣意濫用或其他違法情事者，司法機關尚非不得撤銷或變更之。換言之，司法機關仍得審查獨立機關之決定，是否已發生「判斷瑕疵」，以維護人民之權利。此時司法機關之「審查密度」，揆諸學理，有下列各點可資參酌（司法院大法官釋字第553號解釋理由書）：

1. 事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。
2. 原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。
3. 有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？
4. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？
5. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。
6. 是否尚有其他重要事項漏未斟酌。

故行政法院對於獨立機關之個案決定，如係具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如計畫性政策之決定、公務員能力之評價、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，由於法院審查能力有限，必須尊重獨立機關就此等事項之決定，而使獨立機關有「判斷餘地」。

## 擺脫行政層級束縛 弘揚組織改造精神

# 析論獨立機關之行政及立法監督

## ——兼論本會與行政院及立法院之運作關係

■ 法律事務處

### ❖ 獨立機關的「獨立」意涵

中央行政機關組織基準法所稱的「獨立機關」，指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。此之所謂「獨立機關」的「獨立」係指「不受其他機關指揮監督」的「作用法上的獨立」，而非「組織法上的獨立」，但其屬行政機關的本質並無改變，而所謂的「其他機關」係指本身以外的機關，特別是指獨立於「最高行政機關」而言，但獨立並非免於制衡，故所謂獨立並不獨立於立法機關之外，而是個案的運作不受干預而已，故經由預算上予以控制或人事上予以制衡，尚非不可。

獨立機關相當於第二級中央行政機關「部」的地位，其成員之任命，依「中央行政機關組織基準法」第21條規定：「經立法院同意後任命之」，此種規定具有賦予其「民主合法性」的意義，相對於「行政院對立法院負責」係屬「事中制衡」的方式，此種人事同意權是立法院對行政院的一種「事前制衡」，但此種產生方式與將來該委員會是否獨立行使職權應屬二事。因為經由立法院同意的程序或逕由立法院任命，與該機關是否能夠獨立運作並無邏輯上的關聯性。因機關或人員在作用法上的運作是否獨立，是委員會成員內心世界的問題，很難透過任命方式獲得擔保，制度上只能解除可能影響獨立的因素而已。事前經由民意機關的同意，只是在緩和獨立機關必須對抗民意機關時所可能產生「抗多數」的困境而已<sup>1</sup>。例如，普通法院法官雖未經立法院同意而任命，但不妨害其獨立，相反的，原憲法規定行政院院長須經立法院同意任命，但制度上並不要求獨立。故要求行政院所屬獨立機關之成員要求必須經由立法院同意，只有「權力制衡」的意義，並非獨立執行職務的必要要件。

然獨立機關所謂的「獨立」是「作用法上的獨立」，不是「組織法上的獨立」。此種獨立，對該機關而言，既是權利，也是義務。從權利的角度來看，立法機關有義務透過制度的建置，排除不必要的干預，特別是免於政黨的干預<sup>2</sup>。從機關義務的角度來看，該機關成員應避免陷入為特定政黨服務的漩渦或牟取個人利益，故通傳會組織法第六條與政黨職務有關的消極任用資格及第七條任職期間及離職後的限制性規定，乃具有高度正當性。

1 參黃昭元，抗多數困境與司法審查正當性－評Bickel教授的司法審查理論，李鴻禧等合編，台灣憲法之縱剖橫切，2002年12月，頁301以下。

2 余雪明大法官協同意見書中，強調所謂的獨立，應包括機構獨立、人員獨立、功能獨立、財務獨立四個指標。

## ❖ 獨立機關與上級隸屬機關的政策責任關係

憲法增修條文雖有明定，行政院應對立法院負責，例如本會屬「獨立機關」，僅有「作用法上的獨立」，在「組織法上」雖仍隸屬於行政院，但行政院應不必就通傳會「特定政策」及「個案決定」負政治責任。司法院釋字第613號解釋號解釋似認為，本會在組織上仍屬於行政院，故行政院必須就本會的政策及決定向立法院負政治責任，從而應對其成員有任命權，此種邏輯推行似有商榷餘地。其實人員任命權與責任政治非有必然的邏輯關係，例如總統經立法院同意任命大法官，但總統不必就大法官的決定負責。行政院是否須就某單位決策負責，應以該單位是否有組織的隸屬及是否能夠指揮監督為斷，既然本會作用法上已屬獨立，行政院應不必就之對立法院負責。但本會之獨立並非能免於立法院之制衡，亦非能免於政治責任。因為責任政治較為核心的問題是，如何在作用法的過程中，保持動態的制衡以防止權力的可能濫用，單單是人員的任命，還未至於有政治責任的問題。就此而言，王和雄與謝在全大法官認為：「以通傳會之獨立機關性質言，……負擔政治責任已有必要之手段；立法院對通傳會違反公意之行為亦有追究之方法，是應認通傳會組織法之系爭規定與責任政治原則尚屬無違」，似更值得贊同。以下謹就獨立機關之行政及立法監督做具體說明。

## ❖ 對獨立機關之行政監督

大致分為下述面向：

### 一、任命權

最高行政首長享有對獨立機關委員之任免權，然此一任免權受到獨立機關獨立性要求之影響，因此最高行政首長在行使任免權上受有諸多限制，如固定任期加上交錯任期制、同政黨人數上限之限制等。雖最高行政首長之任免權受限，但於委員任期屆滿出缺時，如提出同黨派人士或政策觀點相同之學者專家為委員人選，並對意見相左之委員，於其固定任期屆滿時不予以提名，藉此種方式最高行政首長亦可保持對獨立機關享有一定程度之影響力。

### 二、免職權

除任命權外，免職權亦為行政首長影響獨立機關重要工具之一，但同樣地，行政首長對獨立機關委員之免職權亦受限制，如美國最高行政首長對獨立機關委員僅能以「無能」、「不稱職」、「違法失職」等理由方能行使免職權。

### 三、概算權

最高行政首長享有編列預算之概算權，藉由概算權取得對獨立機關活動之主導權，無形中給予最高行政首長控制獨立機關之機會。獨立機關經費之來源各國不同，故最高行政首長對獨立機關概算權掌控之程度有所不同。以我國通傳會為例，行政院通訊傳播監督管理基金，其由政府循預算程序之撥款部分，即讓行政首長有發揮其影響力之空間。

### 四、爭訟權

三權制之國家中，最高行政首長直接控制法務部門，因此可直接控制獨立機關之爭訟策略，法務部門可在未獲獨立機關同意之情況下，決定對哪些案件繼續進行爭訟，以及命獨立機關提出與最高行政首長政策觀點一致之答辯。

### 五、行政管理權

最高行政首長雖未有直接指揮監督權，但可以透過行政權間接影響獨立機關之政策。如，最高行政首長可要求獨立機關調查某一違反電信法規之經營行為，並進一步就此成立「特別調查小組」，對獨立機關之業務進行調查或研究，以便向國會提出新管制法案。

### 六、非正式溝通權

獨立機關對政策或決定雖具有獨立性而不受行政指令之干涉，但行政首長仍有許多機會與獨立機關作非正式溝通，如獨立機關與相關部會協調時，即有機會被迫進行此種非正式之溝通。

綜上所述，相較於一般傳統行政組織，行政首長對獨立機關之控制力相對薄弱；然行政首長對於獨立機關仍有重要影響力，尤其藉由任免、預算、爭訟、管理等程序或非正式溝通管道，迫使獨立機

關接受其行政監督，再次突顯獨立機關之「獨立性」並非絕對。

## ❖ 對獨立機關之立法監督

大致分為下述面向：

### 一、人事同意權

立法院透過人事同意程序以監督獨立機關，獨立機關之成員選任係經由行政首長與立法院之共同參與所決定，藉由二者相互制衡以確保委員中立性與獨立性，同時使獨立機關在權力分立體制下獲得合憲性基礎。以美國FCC為例，其委員乃由行政首長提名，參議院同意任命而產生。

### 二、組織權

立法院依據憲法所賦予之立法權對獨立機關之組織形式加以規劃與設計，藉由組織法之形成權間接對獨立機關發揮其影響力。如我國國家通訊傳播委員會之設立亦係依立法院所特別制定之「通訊傳播基本法」與「國家通訊傳播委員會組織法」所設立。

### 三、立法權

由於立法權本為立法院所獨占行使，基於依法行政原理，國會當然享有對行政權之立法控制，且為防免獨立機關之專斷，必須直接針對該特定事務以法律加以規範，此種「立法者制度形成自由」即造成獨立機關判斷空間受到壓縮。

### 四、預算權

立法院對於獨立機關之各種監督手段中，預算控制乃最重要之工具，如未獲立法院對預算之全力支持，獨立機關業務之推動將停滯不前。

### 五、調查權

獨立機關雖為集三權於一身之特殊機關，惟其所行使之權限本質上泰半仍屬行政權性質。國會為防止獨立機關之腐敗，得設特別調查委員會，專門

調查獨立機關之業務，及時舉發、糾舉、或移送法辦。

## 六、其他立法設計

立法院對獨立機關發揮影響力之方法，除上述外，在不違憲範圍內，仍可藉由法律其他可能設計，如快速立法、同意或否決法案等提案，對獨立機關加以立法監督。

## ❖ 結論

隨著漸漸習慣獨立機關之存在，政府應與獨立機關建立水平互動關係，尤其於政策面，應以協調代替下命與逕行取代。而面對多元監督體系，獨立機關應透過公開透明、說理與說服，來證立其獨立性。

基於作用法上之獨立，獨立機關的確可以排除上級機關對其職權範圍內所為決策之全面性監督，且上級機關亦不得透過組織法上之監督權對其職務權限，予以糾正。然獨立機關作用法上之獨立，並不排除對其組織事項所進行之組織法監督。如獨立機關之成員確有違反組織法之事由，其上級機關並非不得進行組織法上之監督，如包括停職或撤職等監督措施。

縱然理論上行政體制之上級機關有對獨立機關為行政監督之可能性，但在我國現行運作上，對獨立機關之上級監督機關行政院而言，雖握有此一組織法上之監督權，然法令不甚完備甚至充滿不確定法律概念之情況下，如何運用其監督權且又不至於影響或侵害獨立機關之獨立性，是執政當局者在運用此一權力時，所必須慎重考量之因素。未來如果可以制定專屬於有任期保障之政務人員組織法規（如政務人員法等），並明確規範身分保障之積極與消極規定，方能真正解決有關行政院與獨立機關間涉及行政監督之問題，在實務運作上避免現今處理上之各種難題以及過重之政治色彩影響，以致於使獨立機關之建制喪失原本政府組織改造所欲追求之精神與目標。

## 納進公民力量 建立共管機制

# 99年度傳播內容監理報告概述

■ 尤筱瑩

### ◆ 前言

本會為廣電媒體之獨立監理機關，傳播內容之監理為施政重點。本報告是以登載民衆申訴之資料分析，以及本會核處違反廣電法規之事業紀錄，期能讓各界瞭解本會傳播內容監理近期之作為。本報告僅反映民衆申訴廣電內容之統計情形，不代表遭申訴之案件或廣電事業必有違反前揭相關法令之實。

民衆申訴制度為建構完整監理政策之重要一環，而為引進公民觀點與力量，以提升廣電內容品質、保障公眾權益，本會自98年1月建置「傳播內容申訴網」，每季及年度均定期公布傳播內容監理報告<sup>1</sup>，建立全民參與傳播內容之共管機制。

### ◆ 98、99年度申訴與核處比較

本會99年度民衆對電視、廣播及網路內容申訴之資料共4,614件，較98年度2,716件增加1,898件，成長幅度近70%。

在申訴媒體類別方面，從表一可以發現，99年度申訴電視件數3,840件，較98年度2,210件增加1,630件。近兩年度，電視皆占媒體類型八成以上，係民衆申訴之主要對象。

表一、民衆申訴媒體類別年度比較

年度 媒體類別	99年		98年	
	件數	百分比	件數	百分比
電視	3,840	83.2%	2,210	81.4%
網路	629	13.6%	299	11.0%
廣播	119	2.6%	207	7.6%
其他	26	0.6%	0	0.0%
總計	4,614件	100%	2,716件	100%

<sup>1</sup> 完整報告請見：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site\\_content\\_sn=1458&is\\_history=0](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=1458&is_history=0)。

在民衆申訴不妥內容項目方面，99年度前5大宗依序為「內容不實/不公、節目與廣告未區分、妨害兒少身心、妨害公序良俗、節目分級不妥」，占總件數47.4%；相較於98年度，前4大項目均相同，惟「節目與廣告未區分」排名從98年第4位攀升至99年度第2位（見表二）。

從核處電視金額來看，表三顯示99年度遭本會核處之違規事實以「節目未與廣告區分/節目廣告化」8,214萬5,000元最高，較98年度增加113.8%，192件核處案占總核處件數58.7%。究其主因，係為加強消費資訊專輯節目之管理，本會於99年訂定「消費資訊專輯節目製播原則」積極查處違規案件。

## ❖ 99年度視聽眾申訴

在申訴媒體類別方面，99年度民衆申訴廣電媒體意見，以「電視」83.2%最多，餘為「網路」13.6%、「廣播」2.6%、「其他<sup>2</sup>」0.6%。

在不妥內容類型方面，以「內容不實、不公」958件（20.8%）最多，為居次之「節目與廣告未區分」456件（9.9%）的2倍之多；進一步分析，在「內容不實、不公」項目中，民衆於99年第4季申訴JET頻道之節目「命運好好玩」同一集數即高達488件，應為該項不妥類型攀高之因。99年度民衆認為廣電媒體不妥內容之前5大項除前開2項，其他依序為「妨害兒少身心」429件（9.3%）、「妨害公序

表二、民衆申訴不妥內容項目5大類型：依年度分

99年度			98年度		
項目	件數	百分比	項目	件數	百分比
內容不實、不公	958	20.8%	內容不實、不公	646	23.8%
節目與廣告未區分	456	9.9%	妨害兒少身心	406	14.9%
妨害兒少身心	429	9.3%	妨害公序良俗	343	12.6%
妨害公序良俗	341	7.4%	節目與廣告未區分	325	12.0%
節目分級不妥	336	7.3%	針對特定頻道/節目/廣告/網頁表達個人想法（見表註）	208	7.6%
總計	2,520件	54.7%	總計	1,928件	70.9%

註：「針對特定頻道/節目/廣告/網頁之內容、語言用字或時間表達個人想法」包括重播率過高、配音或用字不當、抄襲創意、播出時段、節目停播、主持人不適任、特定內容影響個人等。

表三、電視違規核處前3大類型：依年度分

99年度			98年度		
違規事實	核處件數	核處金額	違規事實	核處件數	核處金額
節目未與廣告區分/節目廣告化	192件	82,145,000元	節目未與廣告區分/節目廣告化	108件	38,430,000元
廣告超秒	19件	5,700,000元	違反電視節目分級處理辦法	30件	6,000,000元
違反電視節目分級處理辦法	36件	5,560,000元	廣告內容未經主管機關核准即宣播	54件	5,230,000元
總計	247件	93,405,000元	總計	192件	49,660,000元

2 指申訴案件非關廣電媒體內容而涉他機關權責之案件類型，例如新聞紙、電影、展演活動等。

良俗」341件（7.4%）、「節目分級不妥」336件（7.3%）；總計前5大項占總件數約五成五。

## 一、電視

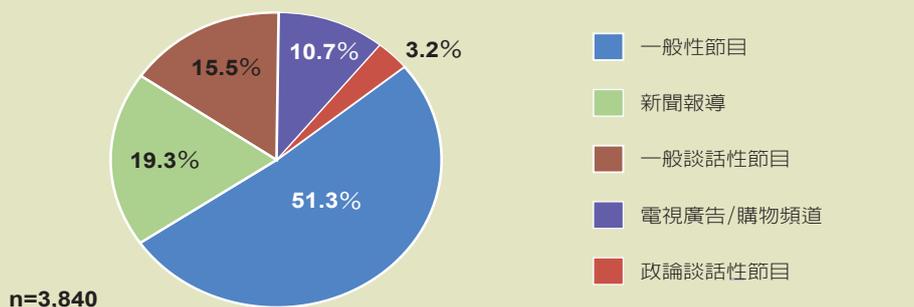
在民衆申訴電視節目類別方面，由圖一可以得知：在3,840件申訴電視節目之中，以影劇類、綜藝娛樂類、消費資訊、非指涉特定類型等節目之「一般性節目<sup>3</sup>」最多，達51.3%，其次為「新聞報導」19.3%，再者為「一般談話性節目」15.5%、「電視廣告/購物頻道」10.7%及「政論談話性節目」3.2%。

民衆申訴一般性節目之不妥內容項目則以「節

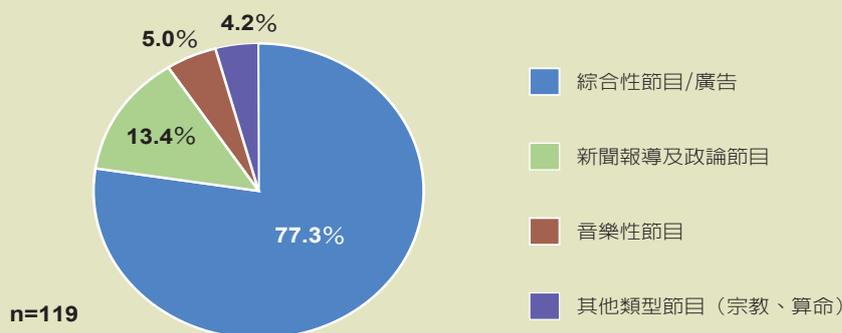
目分級不妥」最多，達307件（15.6%），再者依序為「節目與廣告未區分」304件（15.4%）、「妨害兒少身心」217件（11.0%）、「針對特定頻道/節目之內容、語言用字或時間表達個人想法」共170件（8.6%）、「妨害公序良俗」168件（8.5%）；以上5項不妥內容項目為民衆申訴一般性節目之主要類型，約占59.1%。

## 二、廣播

在申訴廣播節目類型方面，由圖二可以得知：99年度民衆申訴廣播節目共119件，其中以「綜合性節目<sup>4</sup>/廣告」最多，達77.3%，其次為「新聞報導及政論節目」



圖一、99年度民衆針對電視之申訴意見：依節目類別分



圖二、99年度民衆針對廣播之申訴意見：依節目類型分

3 指「新聞報導」、「談話性節目」及「電視購物/廣告」以外之節目（包含非指涉特定類型節目及影劇類、綜藝娛樂類、兒童類、體育類、消費資訊節目等）。

4 綜合性節目係指節目內容多元，或民衆並未針對特定節目進行申訴。

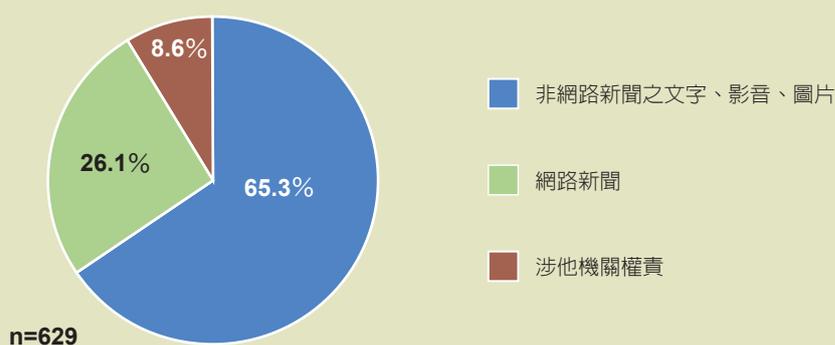
及政論節目」13.4%、「音樂性節目」5.0%及「其他類型節目（宗教、算命）」4.2%。

進一步分析民衆申訴廣播節目/廣告之不妥內容類型，以「妨害公序良俗」和「內容不實、不公」各18件（各15.1%）為最多，其次為「廣告內容或排播不妥」14件（11.8%）。在廣播節目/廣告不妥內容類型中，「廣播電台行銷偽劣藥、宗教索費服務爭議」及「節目與廣告未明顯區分」亦列為大宗，各有13件（各10.9%）。

### 三、網路

在99年民衆申訴網路內容類型<sup>5</sup>方面，由圖三中可以得知：總件629件中，以「非網路新聞之文字、影音、圖片」為數最多，達65.3%，「網路新聞」占26.1%，「涉他機關權責」則有8.6%。

網路內容包羅萬象，其所涉各項問題與實體社會一樣，係由各目的事業主管機關依權責處理，目前雖無統合性的網際網路主管機關，但本會已於99



圖三、99年度民衆針對網路之申訴意見：依類別分

表四、99年度電視頻道違規核處情形：違規達10件以上之事業或頻道

無線電視事業			衛星電視頻道		
頻道名稱	核處金額	核處件數	頻道名稱	核處金額	核處件數
民視 <sup>6</sup>	5,625,000元	19件（含警告2件）	中天綜合台	9,100,000元	18件
臺視 <sup>7</sup>	4,845,000元	17件（含警告1件）	東森綜合台	7,400,000元	14件
華視 <sup>8</sup>	2,535,000元	15件（含警告1件）	JET TV	7,200,000元	12件
中視 <sup>9</sup>	3,135,000元	13件	衛視中文台	6,200,000元	12件
			東風衛視台	7,100,000元	11件（含警告1件）
			超視	5,100,000元	10件（含警告1件）

5 本報告之申訴網路案指透過本會之傳播內容申訴網、電話、民意信箱（電子郵件）及其他機關函轉本會等案件，未列入經由「網路贏家 單e窗口」申訴之案件。

6 包含其數位頻道「台灣交通電視台」3件。

7 包含其數位頻道「台視綜合台」5件。

8 包含其數位頻道「健康休閒頻道」5件。

9 包含其數位頻道「中視娛樂綜藝台」5件。

年8月2日委託民間團體設置民衆申訴及通報網路內容問題單一窗口：「網路贏家 單e窗口」（<https://www.win.org.tw>），整合現有各公部門、網路平臺服務提供者、各非營利事業機構組織申訴機制，標準化處理申訴流程。

## ❖ 廣電事業違規核處紀錄

### 一、電視

99年度核處電視事業共327件，核處金額共計新臺幣1億423萬元。以核處金額來看，違規事實為「節目未與廣告區分/節目廣告化」達8,214萬5,000元最高，「廣告超秒」達570萬元居次，「違反電視節目分級處理辦法」達556萬元列第3大宗。99年度「節目未與廣告區分/節目廣告化」在核處總件數之占比為58.7%，核處金額較98年度大幅增加113.8%，主要係為加強消費資訊專輯節目之管理，本會於99年訂定「消費資訊專輯節目製播原則」積極查處違規案件；並自99年9月起以行政指導方式要求業者配合降低播送時間，本會將持續與業者加強溝通並行政指導，期能有效遏止違法節目之播出。

從表四可得知，99年度違規達10件以上之電

視（無線電視以事業計算，衛星電視事業以頻道計算）依序為民視19件、中天綜合台18件、臺視17件、華視15件、東森綜合台14件、中視13件、JET頻道12件、衛視中文台12件、東風衛視台11件、超視10件。

### 二、廣播

99年度核處廣播電臺共132件，核處金額共計568萬5,000元。以核處金額來看，違規事實為「妨害公共秩序或善良風俗」達210萬元最高，其次則為「節目與廣告未明顯分開」165萬3,000元（見表五）。

99年度傳播內容監理報告統計期間為99年1-12月，主要包含視聽眾申訴及違規傳播內容核處2大部分，申訴案件分別來自本會傳播內容申訴網、民意信箱、及其他機關函轉等。民衆申訴意見為建構完整監理政策之重要一環，藉引進公民觀點與力量，落實共管機制，以提升傳播內容之品質、保障公眾視聽權益。本會並定期發布「傳播內容監理報告」，呈現民衆申訴廣電內容之情形，及核處違反廣電法規之事業紀錄，以期各界瞭解本會傳播內容監理現況，作為施政參考。

（作者為傳播內容處辦事員）

表五、99年度廣播違規之核處件數與核處金額

違規事實	核處情形（單位：件）			核處金額
	警告	罰鍰	合計	
妨害公共秩序或善良風俗	0	9	9	2,100,000元
節目與廣告未明顯分開	11	54	65	1,653,000元
違背政府法令	0	11	11	1,170,000元
廣告超秒	7	22	29	513,000元
廣告未經衛生主管機關核准	0	18	18	249,000元
總計	18件	114件	132件	5,685,000元

## 協助偏鄉e化 縮減資訊落差

# NCC廣續推動「部落(鄰)有寬頻」政策 ——99年度執行成果

■營運管理處

為積極縮減城鄉數據寬頻接取差距，以保障偏遠地區民衆之基本權益，本會自95年12月起先後修正電信普及服務管理辦法，除將不經濟地區數據通信接取普及服務納入普及服務範圍外，亦增訂96至98年度得依不經濟地區之需求，於當年度6月1日前指定第一類電信事業於特定村里提供數據通信接取普及服務，並須於當年底前完成建設，以因應數位時代之演變，促進弱勢權益保護並加速推動數據通信接取服務之普及近用。

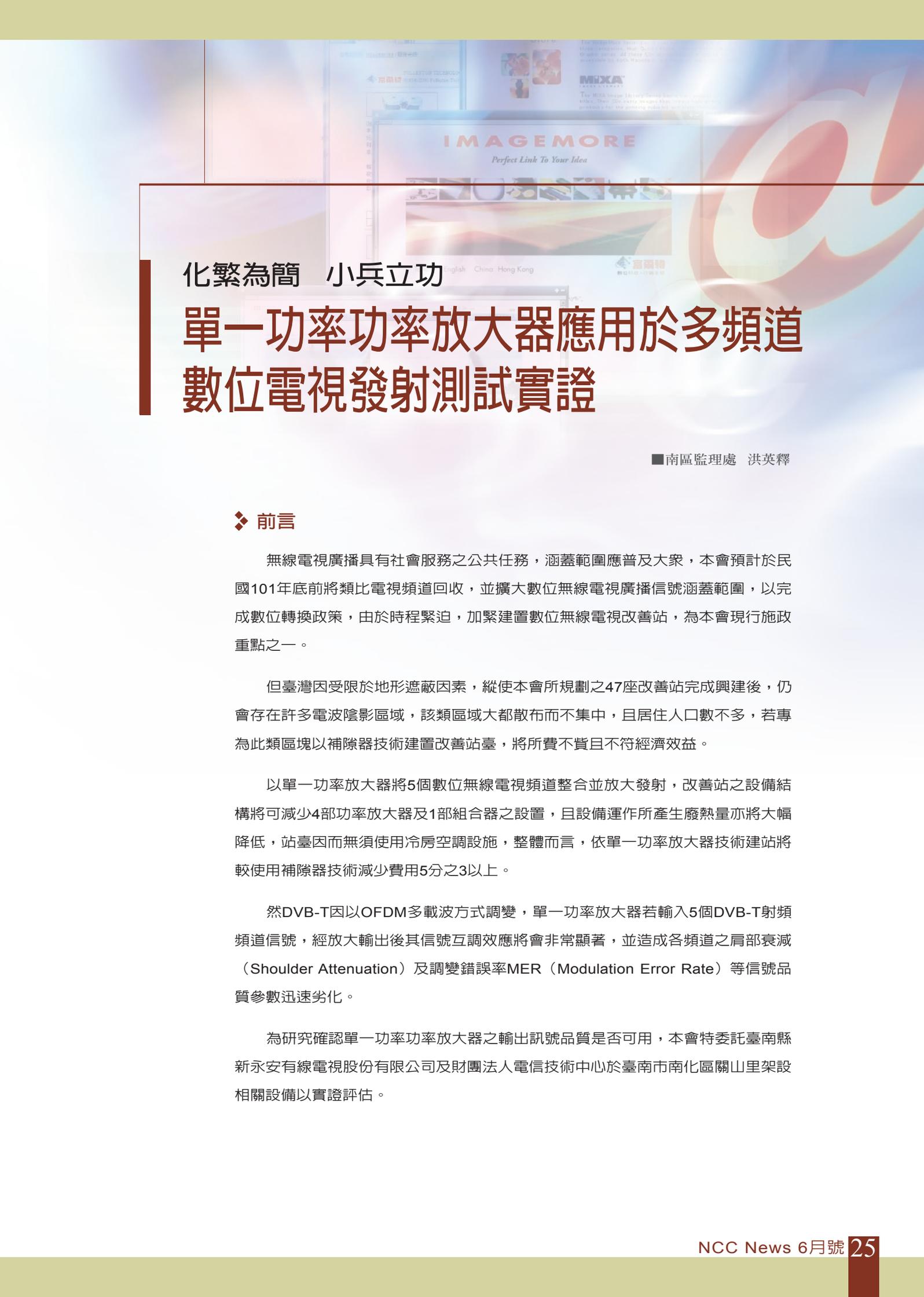
透過電信事業普及服務基金，由本會公告指定之電信事業依各公司年度營業額按比例分攤普及服務提供者因提供該服務所生虧損之機制運作，本會自96年推動村村有寬頻計畫(指電信業者於該村只要有1條ADSL線路到達並提供速率2Mbps寬頻上網服務，即算該村已有寬頻涵蓋)，復於97年起更進一步將寬頻網路基礎建設延伸至更偏遠的部落，分年推動「部落(鄰)有寬頻」(指電信業者於該部落或鄰，只要有1條ADSL線路到達並提供速率2Mbps寬頻上網服務，即該部落鄰已有寬頻涵蓋)政策，以強化偏遠地區數據寬頻網路之普及佈建與寬頻上網的應用。

在政府和民營電信事業之共同努力之下，96年至98年本會業於偏遠地區指定建設147個寬頻建設點，大面積之寬頻需求建設大致皆已完成，惟為能

以更綿密之基礎網路以帶動偏鄉更多寬頻應用服務之普及，使當地居民享有與都會區相同的寬頻服務品質，本會廣續執行「部落(鄰)有寬頻」政策，於99年2月23日指定中華電信公司於新竹縣、苗栗縣、花蓮縣、嘉義縣、台東縣等5個縣境內、5鄉、7村(里)、10個部落(鄰)之10個建設點，台灣固網公司於新竹縣尖石鄉義興村2鄰之1個建設點提供99年度不經濟地區數據通信接取普及服務，該二公司並皆於99年底前完成建設。

另為提供偏遠地區更完善之醫療通信服務品質，協助打造優質e化健康照護環境，本會就衛生署所轄之偏遠地區巡迴醫療點網路連線速率品質不佳、訊務擁塞之巡迴醫療點，協助瞭解問題並責成中華電信改善衛生醫療體系網路通訊品質，以充分發揮醫療體系服務效能，提升偏遠地區民衆就醫環境。

本會仍將持續視偏遠不經濟地區民衆之寬頻需求，作為本會指定各年度普及服務提供者建設寬頻網路基礎設施之參據，以協助解決偏鄉民衆及原住民部落無寬頻網路可用的問題，希望藉由本會本項政策之推動，使村民能透過寬頻網路協助偏遠地區進行E化、發展觀光旅遊、在地文化及促進農業發展，以增加村民就業機會，縮減都會區與偏遠地區資訊教育的落差。



化繁為簡 小兵立功

# 單一功率放大器應用於多頻道 數位電視發射測試實證

■南區監理處 洪英釋

## ❖ 前言

無線電視廣播具有社會服務之公共任務，涵蓋範圍應普及大眾，本會預計於民國101年底前將類比電視頻道回收，並擴大數位無線電視廣播信號涵蓋範圍，以完成數位轉換政策，由於時程緊迫，加緊建置數位無線電視改善站，為本會現行施政重點之一。

但臺灣因受限於地形遮蔽因素，縱使本會所規劃之47座改善站完成興建後，仍會存在許多電波陰影區域，該類區域大都散布而不集中，且居住人口數不多，若專為此類區塊以補隙器技術建置改善站臺，將所費不貲且不符經濟效益。

以單一功率放大器將5個數位無線電視頻道整合並放大發射，改善站之設備結構將可減少4部功率放大器及1部組合器之設置，且設備運作所產生廢熱量亦將大幅降低，站臺因而無須使用冷房空調設施，整體而言，依單一功率放大器技術建站將較使用補隙器技術減少費用5分之3以上。

然DVB-T因以OFDM多載波方式調變，單一功率放大器若輸入5個DVB-T射頻頻道信號，經放大輸出後其信號互調效應將會非常顯著，並造成各頻道之肩部衰減（Shoulder Attenuation）及調變錯誤率MER（Modulation Error Rate）等信號品質參數迅速劣化。

為研究確認單一功率放大器之輸出訊號品質是否可用，本會特委託臺南縣新永安有線電視股份有限公司及財團法人電信技術中心於臺南市南化區關山里架設相關設備以實證評估。



圖一、PBI DMM-1000



圖二、數位發射天線

## ❖ 測試方法

### 一、使用理想數位訊號源進行測試：

以PBI DMM-1000 DVB-T數位頭端系統（如圖一），模擬5頻道DVB-T訊號源，並加入功率放大器後進行效能測試。

### 二、使用空中接收訊號源並加入功率放大器，進行戶外測試：

由新永安有線電視光纖網路，接收遠端數位電視廣播訊號源後，將訊號加入功率放大器，由發射天線廣播發射。

### 三、數位電視訊號肩部衰減影響鄰頻接收量測

若要以單一功率放大器建置改善站，需要在發射涵蓋、訊號品質與建置成本之間取得平衡，當放大器輸出數位電視訊號肩部衰減值（Shoulder

Attenuation）小於 36dB 時，需驗證對鄰頻接收影響進行評估驗測。

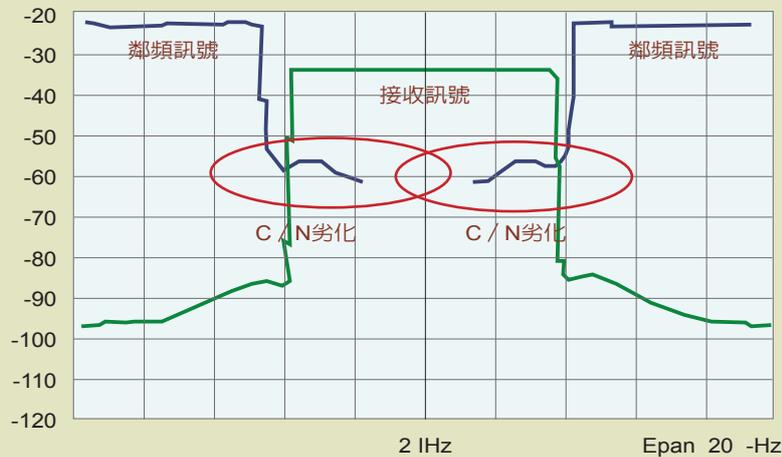
## ❖ 測試結果

### 一、使用理想數位訊號源進行測試

當5個頻道調至輸出功率在1.2W至1.5W時，頻道間位準平坦度為1 dB，調變錯誤率MER在32.7至33.2dB之間，肩部衰減最差在36.2至38.7dB之間。

### 二、戶外測試結果

- （一）架設指向增益約 7dBi 之發射天線，如圖二，並將功率放大器輸出接至天線輸入端。
- （二）CH24 頻道輸出功率設定在 1.3W，放大器輸入信號 MER 為 34.2dB，經放大輸出後 MER 為 34dB。
- （三）CH24 經空中傳輸後，距發射點 0.85km 處測



圖三、肩部衰減影響鄰頻接收

得 MER 為 29.2dB，距發射點 1.65km 處測得 MER 為 19.3dB。

### 三、肩部衰減影響鄰頻接收量測結果：

- (一) 在「地面數位電視接收機技術規範」中，規範數位電視接收機內含的每一個接收頻道，與其鄰接頻道之保護比需在 27dB~29 dB 以上，否則將造成接收受干擾，如圖三。
- (二) 經測試後，肩部衰減值 47dB 時，發射信號強度不可高於鄰頻信號 26.3dB；肩部衰減值 36dB 時，發射信號強度不可高於鄰頻信號 20.8dB；肩部衰減值 17dB 時，發射信號強度不可高於鄰頻信號 11dB。

### ❖ 測試結論

- (一) 本文將單一功率放大器應用在多頻道數位電視發射進行可行性驗證，結果顯示影響放大器輸

出信號劣化之關鍵因素為信號來源品質及放大器之輸出功率，若適當控制信號來源及功率，將可讓放大後之發射信號合乎接收需求。

- (二) 經以 30W 額定功率之單一功率放大器進行測試，在輸入信號之肩部衰減大於 40dB、MER 大於 26dB 等參數條件下，每頻道之可輸出 2W 之發射功率，其發射涵蓋範圍於 2 公里內以定點方式接收均可順利解調接收。
- (三) 本文針對無法收視之小型地區，若用單一功率放大器建置「簡易型改善站」，並將站臺若設置於前揭電波陰影地區之中心位置，將可完全改善收視涵蓋問題，並節省可觀之建置費用，提升改善站之建置效益。

參考資料：單一功率放大器計畫應用在多頻道數位電視發射實驗研究結案報告

(財團法人電信技術中心，新永安有線電視股份有限公司)

## 委員會議重要決議

■秘書室議事科

日期	事項
100年5月2日	審議通過「電臺免設置許可之項目」第5項及第7項修正草案之預告，以因應未來通訊傳播業務之快速發展。
	許可大苗栗廣播股份有限公司、高屏廣播股份有限公司、蓮花廣播電台股份有限公司、大地之聲廣播股份有限公司、財團法人太魯閣之音廣播事業基金會及漢聲廣播電臺等6家廣播事業屆期換發廣播執照。
100年5月11日	審議通過中華財經台、LS TIME電影台、優視親子台（MOMO兒童台）、SMART知識、World Fashion Channel、Channel News Asia、Bloomberg Television、The Filipino Channel、直播衛星英屬蓋曼群島艾科思達亞洲多媒體股份有限公司台灣分公司、亞洲院線及星光偶像、松視二台、寰宇新聞頻道、星穎頻道、靖天日本台、靖天卡通台、靖天資訊台、靖天戲劇台、冠軍電視台、Hello Kitty頻道、中影電影、Nice TV、靖天育樂台、寶寶世界頻道、梅迪奇藝術頻道、博斯足球台、博斯無限台、博斯運動網、博斯網球台、博斯魅力網、經典電影、黃金院線、時代戲劇等33個頻道之評鑑結果為「合格」。
	審議通過「行動通信業務管理規則部分條文修正草案」之預告，以利後續屆期換照作業之執行。
	核定財團法人電信技術中心「99年度業務報告書」及「99年度決算書」。
	審議通過「低功率電波輻射性電機管理辦法」第9條及「第一類電信事業微波電臺設置使用管理辦法」第7條、第12條修正草案之預告，以保障消費者權利，維護通信品質。
	審議通過延長公視高畫質電視實驗性試播執照至101年5月15日。
100年5月18日	許可西瀛之聲廣播電台股份有限公司、新客家廣播事業股份有限公司、人人廣播股份有限公司、山城廣播電台股份有限公司及台北流行音樂廣播股份有限公司等5家廣播事業屆期換發廣播執照。
	審議通過金禧廣播事業股份有限公司、財團法人蘭嶼廣播電臺、財團法人健康傳播事業基金會、竹塹廣播股份有限公司、南都廣播電臺股份有限公司、雲嘉廣播股份有限公司、東臺灣廣播股份有限公司、新雲林之聲廣播電臺股份有限公司、新農廣播股份有限公司、紫色姊妹廣播電臺股份有限公司、草嶺之聲廣播電臺股份有限公司、台灣聲音廣播興業股份有限公司、財團法人北宜產業廣播事業基金會等13家無線廣播事業評鑑結果為「合格」。

日期	事項
100年5月25日	<p>一、100年1月25日台視無線台播出之「台視晚間新聞」、中視無線台播出之「中視新聞全球報導」、年代新聞台播出之「年代晚報」及東森新聞台播出之「東森晚間新聞」，其內容足資識別被害人，依性侵害犯罪防治法及相關規定各裁處罰鍰，並應立即改正。</p> <p>二、中天新聞台100年1月30日播出之「新聞八點通」，其內容違反節目分級規定，依衛星廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰，並應立即改正。</p> <p>三、中天娛樂台100年2月13日播出之「閩台旺旺遊」，其內容違反節目分級規定，依衛星廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰，並應立即改正。</p> <p>四、民視新聞台100年2月18日播出之「民視大現場」，其內容違反節目應與廣告區分規定，依衛星廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰，並應立即改正。</p> <p>五、民視無線台100年2月21日及22日播出之「夜市人生」，其內容違反節目分級規定，依廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰。</p> <p>六、民視無線台100年3月2日播出之「夜市人生」，其內容違反節目分級規定，依廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰。</p> <p>核定中華電信股份有限公司提報之行動電話業務（GSM）「大家講資費調整方案」，並溯至本年4月1日實施。</p> <p>許可麗冠有線電視股份有限公司申請變更公司章程。</p> <p>許可人間衛視、好消息衛星電視台、佛衛電視慈悲台、法界弘法衛星電視台、HOT頻道、玩家頻道、LOOK TV、台灣戲劇台、TCM、Cartoon Network、CNN International、衛視合家歡台、彩虹Movie台及迪士尼頻道等14個頻道換發衛星廣播電視節目供應者執照。</p>
100年5月30日	<p>核定本（100）年度「促進有線廣播電視普及發展」補助申請案之受補助系統經營者建議名單及補助金額，並請營運管理處再行辦理100年度第2次公告受理有線廣播電視系統經營者申請「促進有線廣播電視普及發展」補助計畫相關事項。</p> <p>審議通過本會101年度施政計畫草案。</p> <p>核定台灣大哥大股份有限公司所報行動電話業務「月租費贈送通話分鐘數資費調整方案」，並溯至本年4月1日起實施。</p> <p>核定遠傳電信股份有限公司所報行動電話業務「月租費贈送通話分鐘數資費調整方案」，並溯至本年4月1日起實施。</p> <p>核定中華電信股份有限公司所報ADSL電路批發價格。</p>



地址 10052臺北市仁愛路一段50號  
電話 886-2-33437377  
網址 <http://www.ncc.gov.tw/nccnews>

為地球盡一份心力，本書採用環保紙印製。

ISSN 1994-9766



GPN : 2009600628

定價：新臺幣100元