

從「媒體撤照事件」論獨立機關管制言論自由

—附論行政法層面問題



編目：憲法與行政法

主講人：朱台大

壹、問題之提出

近來壹電視之執照無法獲國家通訊傳播委員會（NCC）同意發給，以及年代綜合台之執照受 NCC 撤銷，此間引發之爭議在於：媒體被喻為「第四權」之地位，透過形成輿論之壓力，有監督國家各機關之功能存在。故而我國大法官及學說均認為媒體之地位必須被保障，作為人民言論自由暢通實現之管道。故而，民主國家對於媒體之管制，無不採取相當謹慎之態度。司法院釋字第 613 號解釋認為透過獨立機關 NCC 之設立可以達到廣電自由之實現，而 NCC 作為媒體政策之決策機關、監督管理機關，其能夠決定之範圍，管制之手段為何？而管制是否有其界線存在？本文將針對此言論自由法制上重要問題做一討論。除此之外，將兼及行政實體法及行政救濟法上與獨立機關相關之法制問題為綜合性之介紹。

貳、言論自由之基礎理論

言論自由自其表現形式大致上可以區別並確定其保障之態樣，惟論其實質，究竟何種內容之言論方需保障，必須進一步深究。

大法官於司法院釋字第 509 號解釋中說明：「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。」

蘇俊雄大法官於同號解釋中所發表之協同意見書進一步分析：「多數意見通過的解釋文，認言論自由有個人實現自我、促進民主政治、實現多元意見等多重功能；對此項憲法保障言論自由之基礎理論說明，本席亦表贊同。惟解釋文中另強調之促進「監督」政治、社會公意的功能，此對媒體來說，固不無促進新聞公正報導的作用，但是就人民意見表現之自由而言，恐引起誤導，尚有予以澄清的必要。蓋言論自由既攸關人性尊嚴此項憲法核心價值的實現，在多元社會的法秩序理解下，國家原則上理應儘量確保人民能在開放的規範環境中，發表言論，不得對其內容設置所謂「正統」的價值標準而加以監督。從而針對言論本身對人類社會所造成的好、壞、善、惡的評價，應儘量讓言論市場自行節制，俾維持社會價值層出不窮的活力；至如有濫用言論自由，侵害到他人之自由或國家社會安全法益而必須以公權力干預時，乃是對言論自由限制的立法考量問題，非謂此等言論自始不受憲法之保障。故若過份強調其監督政治、社會活動的工具性功能，恐將讓人誤以為憲法已對言論內容之價值做有評價，甚至縮限了對於言論自由的理解範圍。準此，吾人固不否定言論自由確實具有促進政治社會發展之功能，但是應注意並強調憲法保障言論自由之意旨，並不受此項工具性思考所侷限，更不應為其所誤導。」



故自上述吾人可知，大法官對於言論自由之保障目的與基礎，並非僅採取單一之見解，而係多元之目的以判斷。而深入分析其內容，可以發現大法官之見解與下述美國法上所發展出之概念相當相似：(註 1)

一、追求真理說（言論自由市場說）

追求真理說認為言論自由須受保障之理由在於，言論自由得以幫助吾人發現真理、增長知識；透過言論自由之自由開放，自真理與謬論邪說中之競爭，得以發現真理。而此說法於 1919 年由美國聯邦最高法院 Holmes 大法官於 *Abrams* 案中之不同意見書引入美國，(註 2) 提出言論思想自由自由交換 (free trade of ideas) 之概念，後來形成「言論思想之自由市場理論 (marketplace of idea theory)」。其意義在於，欲追求真理，必須經由思想之自由交換，將其置於自由競爭之市場上，讓大眾決定是否接受其為真理。

二、健全民主程序說

此說之主張在於，言論自由之價值在健全民主政治程序之運作。保障言論自由得以提供社會大眾依民主政治程序參與政治決定時之資訊，資訊越豐富，大眾所作之政治決定即越正確，民主政治運作即更健全。此說最早可追溯至美國制憲先賢 Madison 之主張。而 Meiklejohn 教授正式提出此理論，其將言論自由與民主之討論 (democracy deliberation) 互相連結，其認為：美國立憲之精神在於建立「人民自治 (self-government)」之民主政治，作為統治者之政府，必須由人民同意而成，否則其權力非合法正當。而人民自治之方式必須透過選舉而為之，人民欲行使其權利時必須有充分之資訊為判斷；而此必須透過言論自由而達成之。而後此一主張受美國聯邦最高法院多數判決所確認，例如於 *New York Times v. Sullivan* 案(註 3) 中，Brennan 大法官認為「有關公共問題的討論，應係無限制、強而有力、及完全開放 (uninhibited, robust, and wide-open)，乃為[美國]立國所承認之一項基本原則。」(註 4)

三、表現自我說

表現自我說之見解認為，言論自由之基本價值在於保障個人發展自我、實現自我、完成自我，保障個人自主及自由之自我表現。其立論之基礎在於個人之存在並非他人完成某種目的之工具，個人自身即是目的。言論自由對於表意者之價值在於保障表意人獨立自主或自由地自我表現。其不同於前述二說僅將言論自由當作工具之性質，強調以表意人之利益為基礎，言論自由之存在即是為表意人本身之目的。

參、通訊傳播媒體之特殊性：廣電自由、通訊傳播自由之保障

一、廣電自由之意義

廣電自由者，乃指承載資訊之管道有自由流通不受防阻之狀態。其目的在於，如能使資訊管道暢通，即得使人民之資訊自由獲得保障；如此一來，人民方可能自未受阻礙之管道取得資訊。故而，廣電自由實亦為言論自由之衍生。在此意義下，如國家未有合憲之法律依據，不得禁止書籍流傳，不得進行新聞檢查，或使資訊流通之方式受到阻礙。

二、廣電自由之管制

對於廣電自由，學者認為有可能必須管制。蓋若廣播電視之傳達內容並非民主、自由，則可能使其報導內容偏頗。故學者主張(註 5)：

(一)廣播電視組織必須民主化，排除國家、政府、政黨之成員，使其具有「社會性」。



- (二)廣播電視媒體應避免政府補貼或企業資助，而喪失公共性。
- (三)廣播電視節目應保持中立性。
- (四)廣播電視節目有社會公器之功能，故應禁止新聞、節目之廣告化，力求發現真實及弱勢族群之重視。

三、廣電自由之保障

司法院釋字第 364 號解釋理由書

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，為憲法第十一條所保障之範圍。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。

廣播電視之電波頻率為有限性之公共資源，為免被壟斷與獨佔，國家應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會。

至學理上所謂「接近使用傳播媒體」之權利 (the right of access to the media)，乃指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其行使表達意見之權利而言，以促進媒體報導或評論之確實、公正。例如媒體之報導或評論有錯誤而侵害他人之權利者，受害人即可要求媒體允許其更正或答辯，以資補救。又如廣播電視舉辦公職候選人之政見辯論，於民主政治品質之提昇，有所裨益。

惟允許民眾「接近使用傳播媒體」，就媒體本身言，係對其取材及編輯之限制。如無條件強制傳播媒體接受民眾表達其反對意見之要求，無異剝奪媒體之編輯自由，而造成傳播媒體在報導上瞻前顧後，畏縮妥協之結果，反足影響其確實、公正報導與評論之功能。是故民眾「接近使用傳播媒體」應在兼顧媒體編輯自由之原則下，予以尊重。如何設定上述「接近使用傳播媒體」之條件，自亦應於法律內為明確之規定，期臻平等。

綜上所述，以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配，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。

四、通訊傳播自由之意義

所謂之通訊傳播自由，乃是人民經營使用通訊傳播媒體及其他通訊傳播網路之自由。相較於廣電自由，其包含之範圍較廣：傳統之廣播電視，必須透過無線電波之頻道而發表，但無線電波頻道乃屬有限，故而該頻道應屬全民共享，對於廣播電視之自由要求較高。如同本文前述，對於使用無線頻道之廣播電視，要求其內部組織民主化，方能使多元之聲音發出。

而近來透過網際網路之發展，透過網際網路乘載之資訊量概屬無限，故而人民可以自由在網路上發展各種媒體，並進行報導及發表意見。此時，因頻率不受限制，只要人民願意，就可以在網路上發表各式之意見。故而並不強烈要求網路媒體之內部民主，蓋民主之程序透過多元意見之產生，即可達成。

司法院釋字第 613 號解釋理由書 (節錄)



憲法第十一條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。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，尙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，自尙可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。

五、通訊傳播自由之管制目的

(一)司法院釋字第 364 號解釋：電波有限、重大影響

(二)司法院釋字第 613 號解釋：多元意見之流通

(三)司法院釋字第 678 號解釋：避免電波相互干擾

司法院釋字第 678 號解釋理由書

憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障（本院釋字第五〇九號解釋參照）。前開規定所保障之言論自由，其內容尙包括通訊傳播自由之保障，亦即人民得使用無線電廣播、電視或其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由（本院釋字第六一三號解釋參照）。惟憲法對言論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，國家尙非不得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，制定法律為適當之限制（本院釋字第六一七號解釋參照）。電信法第四十八條第一項前段規定：「無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經交通部核准，不得使用或變更」…。電信法第五十八條第二項規定：「違反第四十八條第一項規定，未經核准擅自使用或變更無線電頻率者，處拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。」同法第六十條復規定，犯第五十八條第二項之罪者，其電信器材，不問屬於犯人與否，沒收之。準此，人民使用無線電頻率，依電信法第四十八條第一項前段規定，應先經主管機關核准，如有違反，即依同法第五十八條第二項及第六十條規定科處拘役、罰金，併沒收其電信器材。無線電波頻率屬於全體國民之公共資源，為避免無線電波頻率之使用互相干擾、確保頻率和諧使用之效率，以維護使用電波之秩序及公共資源，增進重要之公共利益，政府自應妥慎管理。立法機關衡酌上情，乃於電信法第四十八條第一項前段規定，人民使用無線電波頻率，採行事前許可制，其立法目的尙屬正當。上開規定固限制人民使用無線電波頻率之通訊傳播自由，惟為保障合法使用者之權益，防範發生妨害性干擾，並維護無線電波使用秩序及無線電通信安全…。兩相權衡，該條項規定之限制手段自有必要，且有助於上開目的之達成，與比例原則尙無牴觸，並無違憲法第十一條保障人民言論自由之意旨。



為貫徹電信法第四十八條第一項前段採行事前許可制，對未經核准而擅自使用無線電波頻率者，依同法第五十八條第二項規定處拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金，係立法者衡酌未經核准擅自使用無線電頻率之行為，違反證照制度，為維護無線電波使用秩序，俾澈底有效取締非法使用電波行為…，認為採取行政罰之手段，不足以達成立法目的，乃規定以刑罰為管制手段，與憲法第二十三條之比例原則尚無抵觸。至電信法第六十條規定，對於犯同法第五十八條第二項之罪者，其使用之電信器材，不問屬於犯人與否沒收之，旨在防範取締之後，再以相同工具易地反覆非法使用，具有預防再犯之作用，且無線電臺發射電波頻率所使用之無線電發射機等電信管制射頻器材，係屬管制物品，不得任意持有、使用（同法第四十九條第一項、第六十七條第三項、第四項參照）。是上開第六十條有關違反第五十八條第二項之沒收規定，尚未逾越必要之程度，與憲法第二十三條之比例原則、第十五條人民財產權之保障，均無違背。

為保障憲法第十一條規定之言論自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配。鑒於無線電波通訊技術之研發進步迅速，主管機關並應依科技發展之情況，適時檢討相關管理規範，併此指明。

肆、廣播電視媒體之管制問題

一、理論基礎

二、管制方法

三、NCC 對於廣播電視媒體管制措施之檢討

伍、附論：獨立機關與行政救濟問題

最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議

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，有無抵觸訴願法所定訴願管轄之規定？

甲說：訴願管轄權係行政機關之管轄權限，屬於法律保留範圍。行政機關就訴願事件有無訴願管轄權，應依其組織法規或其他行政法規規定之（行政程序法第 11 條第 1 項規定參照）。訴願法第一章第二節「管轄」（第 4 條至第 13 條）係關於訴願事件管轄權之一般性規定，如無其他法律或法規之特別規定，應依該等規定決定訴願事件管轄權之歸屬。人民不服國家通訊傳播委員會（以下稱通傳會）作成之行政處分提起訴願時，國家通訊傳播委員會組織法（以下稱通傳會組織法）及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，因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，依訴願法第 4 條第 7 款規定，應由行政院管轄之。通傳會雖屬獨立機關，依中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款規定，其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。關於其作成之行政處分之訴願事件，依上開訴願法之規定受行政院之訴願管轄監督，此訴願法之規定，即為中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款所稱之「法律另有規定」。

鑒於通傳會以獨立機關方式設立，係為避免監督通訊傳播媒體之行政權之行使，受到政治影響，以落實憲法保障之言論自由（通傳會組織法第 1 條參照），而且通傳會係由具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗之委員組成（通傳會組織法第 4 條第 2 項參照），為獨立行使職權之專業委員會，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。



乙說：為貫徹司法院釋字第 613 號解釋中，有關通傳會在行政一體原則下，仍有獨立機關地位之意旨。並從通傳會獨立機關之設置工能或目的著眼，應認現行訴願法對通傳會獨立機關之訴願案件管轄漏未規定，存在法律漏洞，並基於通傳會之獨立工能及目的，而認應由通傳會自行設立訴願委員會，受理訴願案件。

丙說：中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款規定獨立機關，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。而同法第 2 條第 1 項規定除國防組織及檢察機關組織法律另有規定者，從其規定外，同法適用於行政院及其所屬各級機關。故同法第 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；國家通訊傳播委員會屬於同法第 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。不服通傳會之行政處分者，其他法律無特別規定時，依訴願法第 4 條及第 5 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。

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。

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，應依解釋意旨為之，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，為補充解釋。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 2 第 2 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為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為之釋示。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。

【97 政大 二】

甲媒體股份有限公司因違反衛星廣播電視法遭國家通訊傳播委員會作成「撤銷執照」裁處書，甲公司不服，向國家通訊傳播委員會訴願委員會提起訴願，遭駁回。甲公司旋向臺灣臺北高等行政法院（按：應為臺北高等行政法院）提起行政訴訟，案經審理後，臺灣臺北高等行政法院作成「訴願決定撤銷」，其撤銷主要理由係「…本件原告（即甲媒體股份有限公司）不服被告（即國家通訊傳播委員會）所為之撤銷執照之處分，而向被告提起訴願，被告依上開規定（即訴願法第 58 條）應重新審查，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，竟未依上開規定而為之，而自為訴願決定，顯然抵觸訴願法第 58 條規定之本旨，故原訴願決定於程序上具有嚴重瑕疵，基於當事人程序利益，自應由本院加以撤銷，由被告檢卷送請法定訴願管轄機關（即行政院）重新為適法之審議。……」試問：

(一)何謂行政機關？國家通訊傳播委員會是否為行政機關？其與一般行政機關有何不同？

(二)不服國家通訊傳播委員會所作成之處分，訴願管轄機關為何？臺灣臺北高等行政法院對本案判決是否合法？請敘明己見。

(三)「撤銷許可」裁處處分與不利益處分有何區別？

【解題綱要】

(一)1.行政機關之意義

行政程序法第 2 條第 2 項：

「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」

中央行政機關組織基準法第 3 條第 1 款：

「機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。」

2.獨立機關之意義

中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款：

「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。」

3.區別：獨立自主性之不同

(二)對 NCC 之行政處分不服，管轄機關？

1.學說

不應受行政院訴願會審查，理由：

(1)與獨立機關本質不符

(2)獨立機關之專業判斷，上級機關無能力審查

→結論：應參照訴願 79III，對地方自治團體 VA 僅為合法性判斷，對於獨立機關之 VA 亦僅為合法性審查。

2.NCC 作法

自設訴願會，向 NCC 提起訴願，再打行政訴訟。

3.法院實務見解

最高行 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議：認為 NCC 與其他部會相同，均屬二級機關，法律別無規定時，應依訴願法 4 決定訴願管轄機關為行政院。

4.小結

(三)裁處處分與單純不利處分之區別

1.目的不同

裁罰性或單純除去違法。



2.依據法律不同
行政罰法或行政程序法。
3.程序不同
裁罰程序或行政程序。

【注釋】

註 1：以下分析，請參見：林子儀，〈言論自由之理論基礎〉，收錄於：氏著，《言論自由與新聞自由》，元照初版，1999年，頁3-59。

註 2：*Abrams v. United States*, 250 U.S. 616, 624 (1919) (Holmes, J., dissenting).

註 3：*New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

註 4：376 U.S. at 271.

註 5：李惠宗，《憲法要義》，第五版，2009年9月，頁203-204

