

釋字第六一三號解釋部分協同意見書

林子儀大法官

本件聲請人行政院行使職權，適用民國九十四年十一月九日公布施行國家通訊傳播委員會組織法（以下簡稱通傳會組織法）第四條有關國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）之組織及委員產生方式之部分規定暨第十六條規定，發生有牴觸憲法之疑義；又因行使職權，適用憲法第五十三條及第五十六條規定，發生適用憲法之疑義；復就立法院是否有權立法，就行政院所屬行政機關之人事決定權，實質剝奪行政院院長之提名權等，與立法院行使職權發生適用憲法之爭議，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定向本院聲請解釋。

就上開通傳會組織法第四條有關通傳會委員產生方式之部分規定是否合憲之問題，本號解釋之多數意見認為通傳會組織法第四條第二項、第三項及第四項等關於通傳會委員選任程序及任命程序部分之規定，及同條第六項關於通傳會委員任滿提名及出缺提名之規定等，因違反行政一體原則、責任政治原則、權力分立原則，並與憲法所保障通訊傳播自由之意旨不符，而屬違憲之規定。本席贊同多數意見之上開結論，惟對於獲致該結論之理由，容有歧異，爰提部分協同意見書如下：

一、本案應以權力分立制衡原則作為審查系爭規定是否合憲之基礎。

聲請人聲請本院解釋憲法之理由之一，係認通傳會組織法之相關規定，已逾越立法院權限而侵犯聲請人（行政院）及其他機關憲法權限，違反權力分立原則，是處理本案所涉之問題，即涉及通傳會系爭規定是否違反權力分立制衡原則。

按權力分立制衡原則係民主憲政國家實施憲政的一項憲法基本原則。各民主憲政國家即基此原則，在憲法中將政府的權力予以垂直及水平地分配給不同政府部門行使，以避免權力集中於單一機關而易流於專擅與濫權。而權力除分由不同政府部門職掌外，並設計維持不同權力間的均衡，使彼此監督與牽制，進一步防止權力的集中與濫權。此種設計的積極面向則係將政府權力依其功能交由專門機關行使，亦得以提昇政府效能。

我國憲法，根據本院釋字第三號解釋，「依憲法第五十三條（行政）第六十二條（立法）第七十七條（司法）第八十三條（考試）第九十條（監察）等規定建置五院，本憲法原始賦與之職權，各於所掌範圍內，為國家最高機關，獨立行使職權，相互平等，初無軒輊」；釋字第一七五號解釋亦言我國為「基於五權分治，彼此相維的憲政體制」；釋字第四六一號解釋之解釋理由書，亦表示「憲法雖迭經增修，其本

於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變」。其中用語雖有不同，但肯認我國憲法為基於權力分立原則之觀點則一。至釋字第四九九號解釋則更明確表示「憲法條文中，諸如第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質重要性，亦為憲法整體基本原則之所在」。其後於釋字第五二號解釋、第五三號解釋、第五七五號解釋、第五八五號解釋，亦均援引該原則作為解釋的基礎。惟權力分立制衡原則乃一抽象之原則，其要如何解釋以適用於具體個案，仍有討論的空間。¹ 本院曾於釋字第五八五號解釋，以「不得侵

¹ 有關在具體個案爭議，如涉及憲法機關之間權限爭議時，要如何解釋適用權力分立制衡原則？從比較憲法的觀點論之，美國法院實務及學說理論在這方面的法院判決及學理，相當地豐富，可茲參考。惟迄今為止，權力分立制衡原則在適用於具體個案時，究應如何解釋，美國憲法學者大多認為從美國聯邦最高法院的歷來判決，尚無法歸納出一個一致性的規則或標準，學理也尚無共識。根據學理分析，自一九七〇年代始，二種相對立的解釋取向主宰了美國聯邦最高法院審理有關權力分立爭議案件所採取之解釋方法，也就是形式論取向(formalism approach)與功能論取向(functionalism approach)（或有稱形式論(formalism)與功能論(functionalism)者）等兩種不同的解釋取向。這兩種取向，並非美國聯邦最高法院於判決中所使用的名詞，而純係學者分析聯邦最高法院的判決，而將法院所使用的解釋方法予以歸納，整理出兩種取向，而使用形式論取向及功能論取向，來描述法院所使用的這兩種取向。不過，因為上述學理的分析歸納，已成為美國討論權力分立制衡理論的主流，下級法院也有在其判決中，明文採取這種分類者。（例如，美國聯邦上訴法院哥倫比亞特區巡迴法院在 *Hechinger v. Metropolitan Washington Airports Authority* 案，引用最高法院判決，而將之歸類為功能論取向，36 F.3d 97, 100 (D.C. Cir. 1994)。）

簡言之，形式論取向強調權力分立，認為在憲法無明文例外規定時，立法權即應由國會行使，行政權即應由總統及其所屬部會行使，司法權即應由聯邦法院行使。因此在法院在審理具體案件時，其主要即在確定系爭的權力屬於立法權、行政權、司法權中的那一種權力，以及行使該權力的機關是屬於國會、總統或法院，再觀察其相互間的搭配是否符合基本前提。

而功能論取向則強調三權間的制衡，政府的組織設計只要不危及各權力的

核心功能，以及不影響各權力間的制衡關係，應允許其可彈性地將各權力予以混合。功能論者與上述形式論者最大差異之處即在以實用的觀點闡釋權力分立制衡原則，認為為使政府能因應社會的變遷，應允許政府組織作彈性的設計，以維持有效率的政府體制。不過彈性設計亦應有其界限，以防止政府其中一個權力部門獨大。因此，功能論者認為憲法的權力分立制衡原則，是在維持立法、行政、及司法三個部門間權力的均衡。其認為三個權力部門均有憲法所賦予的核心功能，這些核心功能或權力是不能被其他權力所侵奪的。所以，要討論某一政府的組織設計是否違反權力分立制衡原則，主要的關鍵即在視這樣的設計是否侵奪了三個權力部門中任何一個部門的核心功能而定。

形式論取向與功能論取向，各有其優點與缺點，很難說那一種取向一定優於另一個取向。美國憲法學界論辯至今，仍難有共識。形式論取向的優點，是符合法治(rule of law)的好處，透明、可預測性、及安定性。而功能論取向的優點，則是具有務實的好處(pragmatic values)，適應性 效率 及正義（請參見例如 William N. Eskridge, Jr., *Relationships Between Formalism and Functionalism in Separation of Powers Cases*, 22 HARVARD JOURNAL OF LAW & PUBLIC POLICY 21, 22 (1998)。）批評形式論取向者，指出形式論取向適用到具體案件的困難及不可行。除了立法權、行政權、司法權難以具體劃分而難有明確定義外，而且，形式論對於憲法權力分立原則的政府結構的主張，無法符合現時緊急的需要。根據形式論取向的觀點，不僅獨立行政管制委員會不合憲，即使總統所屬之行政部門各部會都不應有準立法權或準司法權。如此一來，將使目前運作中的現代行政國家(administrative state)的政府體制，造成解體。而批評功能論取向者，則謂其對於憲法的政府體系結構以及制憲先賢者的原始意圖，欠缺前後一貫的觀點，以至於採取功能論作為解決權力分立憲法爭議時，其實就是一種依個案情形決定，甚至是基於政治考量，而與法治(rule of law)的要求不符。（請參見例如 JESSE H. CHOPER, RICHARD H. FALLON, JR., YALE KAMISAR, & STEVEN H. SHIFFRIN, *CONSTITUTIONAL LAW* 156 (West Group, 9th ed., 2001)。）同時，憲法組織政府所以要求權力明確分立，即在強調可以追究責任。採取功能論取向，權力分立成為彈性設計，將無法貫徹責任政治。（請參見例如 Timothy T. Hui, Note, *A “Tier-ful” Revelation: A Principled Approach to Separation of Powers*, 34 WILLIAM & MARY LAW REVIEW 1403, 1410-11 (1993)。）

就法院於具體個案解釋權力分立制衡原則，究應採取功能論取向或形式論取向，不僅在學說討論上，尚難有共識，即使從學界提出的標準分析美國聯邦最高法院相關判決，亦無法歸納出最高法院採取那種觀點或偏好那種觀點。最高法院曾在同一天宣判的兩個案件，*Bowsher v. Synar* (478 U.S. 714 (1986)) 與 *Commodity Futures Trading Commission v. Schor* (478 U.S. 833 (1986))，分別採取了學者所謂的形式論取向及功能論取向作為判決的基礎。這其中與最高法院大法官的政治理念屬自由派或保守派，並無關係。因為根據學者分析，堅持功能論取向者僅前大法官 Byron R. White，而堅持形式論取向者亦僅有大法官 Antonin Scalia，而兩位大法官均是被認為屬保守派陣營者。（請參見例如 Matthew James Tanielian, Comment, *Separation of Powers and the Supreme Court: One Doctrine, Two Visions*, 8 ADMINISTRATIVE LAW JOURNAL OF AMERICAN UNIVERSITY 961 (1995)。）而值得注意的是，Scalia 大法官在被認為採取形式論取向為判決基礎之 1998 年 *Clinton v. City of New York* 案(524 U.S. 417 (1998))中，則持反對意見。

犯其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙」，作為立法院符合權力分立制衡原則而行使國會調查權之界限範圍。本案多數意見則提出權力之相互制衡之界限，「除不能抵觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞，或使機關彼此間權力關係失衡等」。均係於個案建立適用權力分立制衡原則的具體內涵。² 本席對多數意見之闡釋，除敬表贊同外，亦因本案涉及立法院與行政院兩院間的權限爭議，而認可將「禁止擴權原則」(the anti-aggrandizement principle) 納入其範圍。³ 而根據該原則，須檢視一權力機關是否以削弱其他

除了這兩位大法官之外，其餘多數大法官，不分所謂的保守派或自由派，對權力分立制衡原則的解釋，並無特別鮮明的立場。有學者認為多數大法官基本上會視案件性質，考慮究竟應採功能論取向或形式論取向最為妥適，而作不同的選擇，而認為其所採取的是兼採功能論取向與形式論取向之一種兼容並蓄取向(an eclectic approach)。(請參見例如 Keith Werhan, *Toward an Eclectic Approach to Separation of Powers: Morrison v. Olson Examined*, 16 HASTINGS CONSTITUTION LAW QUARTERLY 393, 434 (1989); Matthew James Tanielian, Comment, *Separation of Powers and the Supreme Court: One Doctrine, Two Visions*, 8 ADMINISTRATIVE LAW JOURNAL OF AMERICAN UNIVERSITY 961, 994-1002 (1995)。)

² 如參考比較前註所介紹之美國憲法學理就權力分立制衡原則的探討，所提出的形式論取向與功能論取向，本號解釋多數意見就本案所應適用權力分立制衡原則之具體內涵，實係採取功能論取向的一種解釋。

³ 該原則係美國聯邦最高法院處理權力分立制衡案件時，援用的基本原則之一；亦被學者歸為功能論取向的一種原則。

美國柯林頓總統主政時期，司法部下之法律諮詢室(Office of Legal Counsel, Department of Justice)，於一九九七年五月七日曾提出一份「總統與國會間之憲法權力分立」(The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress)研究報告(Dellinger Memorandum) (<http://www.usdoj.gov/olc/delly.htm>)，其後並由當時提出該報告的司法部助理部長(Assistant Attorney General)Walter Dellinger 之名，於西元二〇〇〇年正式發表於法律期刊 (Walter Dellinger, *The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress*, 63 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS 514 (2000))。根據該報告的分析與歸納，美國聯邦

憲法機關的權力作為擴張自身權力之代價，以判定其行為是否違反權力分立制衡原則。

二、立法院立法設置國家通訊傳播委員會為「獨立」行政機關是否合憲，無法作一般性之判斷。僅能就本案系爭規定之合憲性，為個案性的判斷。

聲請人對於立法院立法設置通傳會為獨立行政機關是否合憲之問題未有所爭執，並非其聲請解釋之對象，本無須處理；惟因其與本案系爭問題具有實質關連性，多數意見之理由書亦將之作為審理系爭問題的基礎之一，而有所言及；本席與多數意見之見解並不完全相同，故略作說明。

多數意見認憲法第十一條所保障之言論自由包括「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」之通訊傳播自由。並主張憲法所以保障人民通訊傳播自由，其旨主要在於保障通訊傳播媒體能善盡「形成公共意見之媒介與平台」之功能，暨保障其能發揮「監督包

最高法院處理有關權力分立制衡原則案件時，是依循以下順序審查系爭立法之合憲性：「第一，是否抵觸憲法明文之規定？特別是立法程序（兩院通過加上送呈總統簽署）與任命程序（任命條款）必須遵守。第二，是否抵觸所謂「禁止擴權原則」（the anti-aggrandizement principle）？亦即國會立法是否擴張自己的權力，而以削弱其他部門（行政或司法）之權力為代價？第三，是否破壞整體之權力平衡與控制？」（中文翻譯及介紹請參見廖元豪，「畫虎不成」加「歪打正著」從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋，《台灣本土法學》第 71 期，2005 年 6 月，頁 45 以下。）其中第二個步驟，即是禁止擴權原則。又，國立政治大學法律學院助理教授廖元豪教授認為上述的第一個步驟偏向於形式論，而第二與第三個步驟則偏向於功能論。亦即當憲法有明文規定作依據時，最高法院傾向以文義或憲法原意設定之結構與程序作為解釋依據。但憲法規定並非如此明確時，則容許以較為彈性的功能權衡來處理。

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」。多數意見鑑於通訊傳播媒體此項功能，而認為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」。故認「立法者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」，因與憲法保障通訊傳播自由之意旨相符，故其設置獨立機關之目的確係在追求憲法上之公共利益，而屬合憲之設計。惟本席以為，為保障通訊傳播自由，對於職司通訊傳播監理業務之通傳會，並非當然即須設計為依法獨立行使職權之獨立機關；而立法院將通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，是否合憲之判斷，亦不僅在其組織與憲法保障通訊傳播自由之意旨是否相符而定。

本席以為有關國家機關之組織，根據憲法第六十一條、七十六條、八十二條、八十九條、一百零六條、憲法增修條

文第九條等規定，立法者本具有較大的形成自由，⁴ 惟仍不能違反憲法規定及重要之憲法基本原則，如權力分立制衡原則、責任政治原則等。故立法院立法設置依法獨立行使職權之獨立機關，是否合憲，應視其立法具體之設計，是否違反憲法規定及重要之憲法基本原則而定。本案所涉之通傳會組織，一般咸認其為所謂之「獨立」行政機關，惟其獨立性究係何指，依通傳會組織法第七條第一項規定，通傳會「依法獨立行使職權」，同法第二項則規定通傳會委員「應超出黨派以外，獨立行使職權」，其他即無任何有關其如何獨立行使職權之規定，而於民國九十三年六月二十三日公布之中央行政機關組織基準法，亦僅在第三條第二款界定獨立機關為「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」，此外，亦無就獨立機關如何獨立行使職權有再進一步之規定。⁵ 故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。僅能就本案系爭規定之合憲

⁴ 基於政府再造之彈性需要，依憲法增修條文第三條第四項規定，各機關之組織、編制及員額，得基於政策或業務需要彈性調整，惟仍應依立法院依據憲法增修條文第三條第三項規定對國家機關之職權、設立程序及總員額，所制定準則性之法律規定為之。

⁵ 中央行政機關組織基準法對獨立機關尚有其他關於獨立機關組織、規模及建制標準，如該法第四條、第十一條、第三十二條、第三十三條第三項規定；關於獨立機關成員之選任方式與程序，如第二十條規定。均非涉及獨立機關應如何獨立行使職權之準則性規定。

性，為個案性的判斷。

三、國家通訊傳播委員會委員之選任仍應適用憲法第五十六條之規定。

依通傳會組織法第四條第二、三項規定，通傳會委員由各政黨（團）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、專家組成之審查委員會以五分之三與二分之一兩輪多數決審查，審查完成後，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。多數意見分別基於憲法第五十三條規定之行政一體原則、憲法增修條文第三條第二項規定行政院對立法院負責之責任政治原則、權力分立制衡原則、以及憲法保障通訊傳播自由之意旨，認上開通傳會組織法第四條第二、三項之相關規定將行政院之人事決定權予以實質剝奪，與責任政治牴觸，並導致行政與立法兩權關係明顯失衡，而違反權力分立制衡原則；且系爭規定邀來政黨之積極介入，與憲法保障通訊傳播自由之意旨不符等，而屬違憲之規定。

本席贊同多數意見對於權力分立制衡原則內涵之闡釋，亦認同行政一體原則及責任政治原則為民主及效能政府之基礎，並同意應以上開原則作為審查通傳會組織法第四條相關規定合憲性的基本原則。惟本席以為行政院院長對某一

行政機關擁有一定程度之人事決定權，與行政院院長是否因此得對該行政機關之表現負責，其間並無必然之因果關係。簡言之，行政院院長對某一行政機關擁有一定程度之人事決定權，該行政機關並不必然即因此貫徹行政院院長之意志，或因此即受其指揮監督；反之，行政院院長對某一行政機關無人事決定權，並不表示該行政機關即不受其指揮監督。行政院院長對一行政機關得否指揮監督，因而得就該機關施政表現負責，其中的決定因素應在行政院院長與該機關間是否存有一定程度之溝通協調與指揮監督之制度設計。

依據通傳會組織法第三條之規定，通傳會掌理事項甚廣，除個案性質的決定外，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，凡此情形，基於效能政府之考量，以及行政院院長應為整體施政總負其責之責任政治原則，應有制度設計讓通傳會得有與其他部會溝通協調之管道，並允許行政院院長對於通傳會之一般政策決定，有一定程度的控管機制，凡此均取決於通傳會組織法或其他相關法律之細緻性規定。就此而言，在缺乏其他相關法律規定情形下，目前通傳會組織法之規定實有未足，立法者宜儘速予以補充。

本席所以贊同多數意見之結論，而認為系爭通傳會組織法第四條第二項、第三項、第四項及第六項等有關通傳會委

員選任方式之相關規定構成違憲的理由，主要在於有關行政院所屬機關的人事決定權，憲法第五十六條已訂有明文，通傳會委員之選任應依該規定為之。依憲法第五十六條規定：「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。」⁶ 而依通傳會組織法之設計，通傳會應屬行政院部會層級之機關，通傳會委員之選任方式，原應依該條方式為之。惟依通傳會組織法，通傳會委員之選任，係依該法第四條規定之方式選任之，並未適用憲法第五十六條規定。通傳會組織法所以不適用憲法第五十六條規定之主要理由，係恐行政院院長僅任命與其同一政黨之人擔任，通傳會因而為一政黨所壟斷，不僅不符通傳會超出黨

⁶ 根據憲法第五十六條規定，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。其中涉及行政院院長之提名權與總統之任命權。而依憲法第三十七條規定，總統依行政院院長之提名而任命行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，仍須經行政院院長副署，憲法增修條文第二條第二項並未免除行政院院長對總統任命行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員之副署權限，因此就憲法規定而言，憲法第五十六條所賦予行政院院長之提名權應屬實權，而總統之任命權則屬虛權。至於總統得因依憲法增修條文第三條第一項規定，藉由其握有行政院院長之任命權或因政黨黨魁身分而影響行政院院長對行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員之人事提名，應屬政治實際的可能運作。

再者，憲法第五十六條所以賦予行政院院長對行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員之人事決定權，應係基於責任政治原則之考量，所為之制度設計。惟多數意見認為憲法第五十六條規定賦予行政院院長之人事決定權，僅限於行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員等內閣成員，而不及於類如本案所涉依法獨立行使職權之通傳會委員。多數意見認為行政院院長對類如通傳會委員的人事決定權，係源於憲法第五十三條規定。惟本席認為憲法第五十六條所規定之「行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員」，包括擔負行政執行及決策之重要首長或委員在內。通傳會委員與其他內閣成員不同之處，在於其有任期保障，行政院院長不得任意將之予以免職。如比較參考美國獨立管制委員會制度，獨立管制委員會所以能維持其獨立性，主要即在委員受到任期制的身分保障，行政首長不得任意予以免職。而在美國有關獨立管制委員會之設計是否合憲的重大爭議，主要也在這個議題。

派以外，獨立行使職權之要求，並將因而損及通傳會原來制度設計之目的，其考量確屬合理。惟憲法明文規定如能以法律變更，則憲法規定豈非形同具文。

或謂憲法第五十六條規定僅適用於傳統層級式行政體制及應受行政院院長指揮監督之部會首長之任命，而不及於依法獨立行使職權之獨立行政機關成員之任命。且制憲者制憲之際，恐未慮及日後政經社文發展，而有另創獨立行政機關之需要，故有關獨立行政機關成員之任命，自亦得由立法另行規定。誠然憲法規定無法鉅細靡遺，容有立法補充之需要。惟近年修憲頻頻，其中為政府改造機關重組之彈性需要，業於憲法增修條文第三條增修第三項及第四項規定，以資因應。其中，並未就獨立行政機關成員之任命方式規定排除憲法第五十六條之適用。況立法補充憲法規定之不足，仍以維繫憲法原旨為主，否則即難免有以立法修改憲法之虞。而如果真認為憲法第五十六條規定並不及於依法獨立行使職權之行政機關，就如何判斷何種行政院所掌理之業務得以立法方式予以抽離而劃歸由依法獨立行政機關掌理，亦無法提出一項可供判斷且具說服力的標準，則行政院即有因其掌理之行政事務逐一淘空而有形骸化之虞，而憲政體制亦有傾毀之危險，此當亦非立法者所思或所願見。

惟如前述，通傳會組織法所以避開適用憲法第五十六條規定，確有顧慮行政院院長恐有濫用人事決定權，而損及通

傳會之獨立性，方有如上開通傳會組織法第四條相關規定之設計。惟誠如多數意見所言，立法權欲降低行政院院長藉由人事決定權對通傳會組成之政治影響，厥有多途，初無必要以排除適用憲法第五十六條規定為其手段。⁷

⁷ 有關獨立管制機關的設計，主要源自於美國，其政府組織也存有相當多的獨立管制機關，依其實際運作，有關獨立管制機關成員的任命，仍依其憲法第二條規定之任命條款為之，並未因其為獨立管制機關而另立法規定任命程序，也未因此而影響獨立管制機關的運作。在美國憲政歷史，美國國會曾立法就任命聯邦選舉委員會之委員，有異於憲法第二條任命程序之設計，而賦予國會對六名委員其中之四名委員有任命權，惟該規定經美國聯邦最高法院在一九七六年的 *Buckley v. Valeo* 案(424 U.S. 1 (1976))，認違反美國聯邦憲法第二條二項之任命條款而屬違憲。固然，美國聯邦憲法第二條第二項之任命條款的設計，總統就政府重要人員之任命應經聯邦參議院之咨議及同意，因此美國總統之重要人事任命權並非獨享，而須與參議院分享，可因此減少總統濫權的危險。我國憲法第五十六條的設計，並未有應經立法院同意之規定，雖系爭通傳會組織法第四條相關規定之設計，規立法院對通傳會委員有同意權，惟該部分因非聲請釋憲的標的，該設計是否違反憲法第五十六條規定，在本號解釋中，並未予以審究。惟如參考美國經驗，除同意權之外，減少總統經由任命程序對獨立管制委員會委員成員之政治影響，尚其他的配套設計，例如委員屬同一政黨者不得超過半數、交錯任期制等。而交錯任期制，除可避免總統任命全體委員之外，亦有業務經驗傳承的制度優點。