

# 我國獨立機關建制之商榷

蔡茂寅\*

## 目次

- 壹、前言—獨立機關之緣起與合憲性問題
- 貳、中央行政機關組織基準法之規定
  - 一、名稱及組織方式
  - 二、組織法定原則
  - 三、層級及總量管制
  - 四、建置目的
  - 五、組織及成員之產生方式
- 參、我國獨立機關建制之商榷
  - 一、獨立機關設置理由之商榷
  - 二、獨立機關與行政監督
  - 三、對獨立機關之訴願監督問題
  - 四、行使職權時獨立性與公正性之確保
  - 五、人員獨立性之保障

## 壹、前言—獨立機關之緣起與合憲性問題

獨立機關之濫觴於世，起源於 19 世紀末期美國的獨立管制委員會（independent regulatory commissions），而極盛於 20 世紀初期的新政時期，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)。以下將美國之主要行政委員會羅列於後供參：

- 一、際通商委員會<sup>1</sup>（Interstate Commerce Commission，簡稱 ICC，下同），1887 年設立，委員 11 人。
- 二、聯邦準備制度管理委員會（Board of Government of the Federal Reserve System），1913 年設立，委員 7 人。
- 三、聯邦交易委員會（Federal Trade Commission，FTC，），1914 年成立，委員 5 人。
- 四、證券交易委員會(Securities and Exchange Commission，SEC)，1934 年成立，委員 5 人。
- 五、國家勞動關係委員會（National Labor Relations Board，NLRB），1935 年成立、委員 5 人。
- 六、聯邦通信委員會（Federal Communications Commission，FCC），1934 年成立，委員 7 人。

上述行政委員會具有：（1）由數名委員組成之合議制機關、（2）行使職權時具備獨立性、以及（3）通常被賦予準立法(quasi-legislative)權、準司法(quasi-judicial)權在內的廣泛權限等特徵。尤其就最後者而言，更因而引起是否逾越權力分立分際的憲法爭議。

\* 台灣大學法律學院教授。

<sup>1</sup> 1883 年美國已有「合眾國人事委員會」(U.S. Civil Service Commission)之設，惟此一委員會雖屬獨立委員會，但非管制委員會性質。

此等爭議最終以聯邦最高法院的實質合憲判決告終<sup>2</sup>，因而更引發了另一波獨立管制委員會的設立風潮<sup>3</sup>，戰後此一制度亦傳到日本<sup>4</sup>、我國等亞洲國家，而成為國人耳熟能詳的制度。

按行政機關在組織方式上，通常採取層級化（或稱科層化）的組織模式，縱向存在有上、下級機關間之關係，以確保上命下服，並由政治任命之機關首長負起最終之政治責任。因此，就行政機關行使職權之方式而言，係以接受上級機關的指揮監督為常態，惟此種方式雖然得據以確保責任政治的完遂，但是上級機關之指揮監督則通常無法確保行政權的行使係在專業性、公正性與中立性的考量下完成，於此乃得到獨立機關設立的契機。質言之，行政一體性與一貫性之確保，固為行政機關建制之目的與行政權行使的指導原則，然而，當行政目的之達成特別要求須在專業與政治中立的情況下為之時，獨立行使職權而不受干涉的獨立機關（Independent Establishments）即成為重要的選項。

獨立機關曾因如下之理由而被認為有違憲之虞，但此等疑慮在今日已大部分祛除。第一，同時擁有準司法權與準立法權，因而違反權力分立原則。但此種違憲論在大陸法系國家，由於行政機關擁有行政命令訂定權及行政處罰權為向來之傳統，因而無足輕重。第二，獨立機關之成員仍屬行政官員，而其任免因須經過議會同意，有認為此屬對行政權之侵害，從而違反權力分立原則者。惟行政官員之人事權，如由議會分享一部份同意權，其實不應過份渲染其嚴重性，因行政首長仍享有提名之主動權（與最終之任命權），因此只要議會之人事同意權仍在可忍受範圍內，其違憲性應可大幅降低或消除。第三，獨立機關之成員不受行政最高首長之指揮監督，亦不向議會負責，有違責任政治之原理。此點乃獨立機關理論上最大之弱點，但同時亦為其優點（因可確保獨立性），雖然此一理論盲點較難克服，但各國似亦未受到太大影響，而使獨立機關制度漸次普及於世<sup>5</sup>。以下以中央行政機關組織基準法（以下稱基準法）為主要對象，檢討我國獨立機關建制之相關問題<sup>6</sup>。

## 貳、中央行政機關組織基準法之規定

依據法律，獨立行使職權之行政機關，尤其採委員會之合議組織型態者，在我國目前亦已有之，例如行政院公平交易委員會<sup>7</sup>、行政院金融監督管理委員會<sup>8</sup>即是，但過去

<sup>2</sup> See *Humphrey's Executor v. United State*, 295 U.S. 602, 631 (1935)。但是「行政委員會乃是三權以外、沒有首長的「第四政府部門」，無非是不負責任行政機關與不具整合性權限的堆積物，其獨立(independence)毋寧是不負責任(irresponsible)」的批評仍令人印象深刻。參照和田英夫，『行政委員會と行政争訟制度』，弘文堂（1985年），7頁以下。

<sup>3</sup> 美國現制下的獨立機關超過40個，即為明證。參照總務廳行政管理局監修，主要國行政機構 handbook，1993年，頁74以下。

<sup>4</sup> 日本戰後在佔領軍的主導下，設立為數眾多的行政委員會，其要者例如人事院、公平交易委員會、證券交易委員會、選舉管理委員會（下分三級）、公安委員會、教育委員會勞動委員會等，但時至今日，此種動向已趨沈靜。

<sup>5</sup> 有關美國獨立機關理論之簡單介紹，可參照丁靜儀譯「獨立機關之理論基礎」，憲政思潮第80期（1987），127頁以下。

<sup>6</sup> 獨立機關固然以行政機關居多，但並不以此為限，例如司法機關均應為獨立機關；又例如監察院審計部亦可劃歸為獨立機關。

<sup>7</sup> 例如行政院公平交易委員會組織條例第13條規定：「本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權。」

<sup>8</sup> 例如行政院金融監督管理委員會組織法第9條第1項規定：「本會依法獨立行使職權。」

法制上並未承認其為獨立機關，有者，乃由基準法首次明文規定。目前依基準法規定成立之獨立委員會僅國家通訊傳播委員會<sup>9</sup>，但由於其委員產生方式充滿黨派色彩，故其合憲性遭到質疑<sup>10</sup>。以下先列出基準法有關獨立機關之規定，以為評論之準據<sup>11</sup>。

※基準法第 3 條：

「本法用詞定義如下：…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。」

※同法第四條：

「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：

一、一級機關、二級機關及三級機關。二、獨立機關。」

※同法第 6 條：

「行政機關名稱定名如下：…三、委員會：二級機關或獨立機關用之。

…機關因性質特殊，得另定名稱。」

※同法第 7 條：

「機關組織法規，其內容應包括下列事項：…十、如屬獨立機關，其合議之議事程序及決議方法。」

※同法第 11 條：

「機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：

一、…

二、二級機關、三級機關、獨立機關，由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。」

※同法第 21 條：

「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。

前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。」

※同法第 32 條：

「相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

一、業務單位設四處至六處為原則。

<sup>9</sup> 國家通訊傳播委員會組織法第 7 條規定：「本會依法獨立行使職權。」（第 1 項）；「本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」（第 2 項）。

<sup>10</sup> 司法院大法官於釋字第 613 號解釋明言：「國家通訊傳播委員會組織法第四條第二項……之規定、同條第三項……及同條第四項……關於委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上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，違反責任政治暨權力分立原則。又上開規定等將剝奪自行政院之人事決定權，實質上移轉由立法院各政黨（團）與由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成之審查會共同行使，影響人民對通傳會應超越政治之公正性信賴，違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨亦有不符。」一方面承認其為獨立機關，另一方面則直指其違憲性。

<sup>11</sup> 有關獨立機關之初步研究，可參照拙著，「獨立機關之研究：以中央行政機關組織基準法為檢討對象」，研考雙月刊第 244 期（2004），頁 71~80。本文亦增刪、修正自此一論文。另參照黃錦堂，「論機關之獨立化」，收錄氏著『行政組織法論』，翰蘆圖書公司（2005），195 頁以下。

二、各處設三科至六科為原則。  
前項獨立機關總數以五個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。」

※同法第 33 條：

「相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬機關局，其組織規模建制標準比照前項規定（第三項）。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以五十個為限。」

如上揭條文所示，獨立機關之建置有如下特色，以下試為介紹並評述之：

## 一、名稱及組織方式

除因性質特殊，得另定名稱者外，統以委員會定名（第 6 條參照）<sup>12</sup>。因此我國之獨立機關，光從名稱上判斷，應屬獨立委員會(Independent Commissions; Independent Boards)，而非獨立行政機關 (Independent Agencies)，特其法律上屬性為「機關」，因而乃以獨立機關為名。如再參酌基準法第 21 條之規定，直言「合議制之成員」；第 7 條第 10 款亦規定獨立機關「合議之議事程序及決議方法」，更可證明我國將來之獨立機關係採合議制。然而，獨立機關在組織方式上是否有採合議制之必然性？其實仍可討論。例如美國的環境保護署（EPA）在性質上屬獨立機關，但並非合議制機關；又例如日本的「外局」亦屬獨立機關，但其組織則有合議制之「委員會」及採首長制的「廳」之分<sup>13</sup>；再例如中央銀行為我國規劃中的獨立機關，現制下亦設有理事會，但似採首長制（稱總裁），將來似亦無採用合議制的必然理由。

<sup>12</sup> 依基準法第 6 條之規定，二級機關或獨立機關均得以委員會命名，但此處之二級機關應係指行政院本部之四個委員會。參照基準法第 31 條第 1 項之規定。

<sup>13</sup> 日本之國家行政組織法第 3 條第 3 項規定：「省は、内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関として置かれるものとし、委員会及び庁は、省に、その外局として置かれるものとする」。直接以委員會及廳為省之外局；同法第 6 條規定，「委員會之長為委員長，廳之長為長官」。又依同法別表第一所示，省及外局之設置情形如下：

省	委員会	庁
総務省	公害等調整委員会	消防庁
法務省	公安審査委員会	公安調査庁
外務省		
財務省		国税庁
文部科学省		文化庁
厚生労働省	中央労働委員会	社会保険庁
農林水産省		林野庁 水産庁
経済産業省		資源エネルギー庁 特許庁 中小企業庁
国土交通省	船員労働委員会	気象庁 海上保安庁 海難審判庁
環境省		

按獨立機關之獨立性應係表現在機關依據法律獨立行使職權，不受任何干涉上，而與其組織型態究採首長制抑或合議制無關。例如法院之審判即有合議制及獨任制之分，兩者均著重其獨立性及公正性，而與組織方式無關。基準法採合議制設計之成因，主要當係基於專業性與政治均衡性之考量，以及合議制有助於集思廣益，內部分權，可避免權限集中於首長一人手中，造成機關內獨裁之結果所致。既然如此，則除如中選會等特重政治均衡性之機關有採合議制之必然性外，如僅著重機關之專業性，則因首長制與專業性並不相悖，實無必然採取合議制之理由。附帶一提者，機關行使職權時如特重多元代表性，例如各族群、各階級之代表，此時亦往往有將其設計為合議制機關之必要，但因多元代表性並非獨立機關之建制理由，故與本主題未必相關。

## 二、組織法定原則

中央法規標準法第 5 條規定，關於國家各機關之組織者，以法律定之（第 3 款），謂之組織法定原則。由於此一原則太過嚴格，並且過份向形式法治主義傾斜，每有空礙難行之處，造成「黑機關」充斥<sup>14</sup>，乃有必要予以鬆綁。因此憲法增修條文第 3 條第 3 項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定」，將法律保留原則限縮在國家機關之職權、設立程序及總員額事項，並且僅需為準則性之規定即可，而毋庸鉅細靡遺予以規範，當可有效節省立法成本，中央行政機關組織基準法即係為回應上揭條文而制定。增修條文第 3 條第 4 項又規定：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之」，進一步將機關之組織、編制及員額委諸行政裁量決定，具有大幅緩和組織法定原則的重大意義<sup>15</sup>。

然而，上揭基準法第 4 條卻又重做嚴格的規定，將組織法定原則擴張及於三級機關，此種規定是否違反前揭憲法增修條文第 3 條第 3 項、第 4 項之意旨？是否過當？似可再予商榷。另外就四級機關（見下述）、附屬機關<sup>16</sup>及地方分支機關（基準法第 15 條參照），依基準法第 4 條規定，其組織亦須以命令定之，雖說已將設立之主導權移給行政機關，但依同條第 2 項規定，此等命令仍須送立法院審查，則組織鬆綁云云，其實仍未落實。就獨立機關而言，由於基準法第 4 條就之一律採組織法定原則，因此不論相當於二級機關之獨立機關或其他獨立機關，均須以法律定其組織。惟如出現相當於四級機關之其他獨立機關時，其組織是否仍須以法律定之？抑或僅以命令規定為已足？應可再商榷<sup>17</sup>。吾人以為，某種程度之組織法規鬆綁殆屬必要，且其他獨立機關之層級可推知畢竟不高，因此似無以法律定其組織法規之必要，而僅以命令為已足。

就機關之組織法規所應規定之事項，基準法第 7 條各款定有明文，除同條第 1 款至第 9 款所列組織法規共同規定事項外，獨立機關之組織法規，並應特別規定其「合議之議事程序及決議方法」（同條第 10 款參照）。

## 三、層級及總量管制

行政機關間有上、下級機關之隸屬關係者，即所謂之層級機關，並藉此確立指揮監

<sup>14</sup> 例如中央選舉委員會即只有組織規程，屬法規命令性質，而無組織法律。

<sup>15</sup> 惟此等緩和規定仍引起學者之批判。參照李震山，「中央行政機關組織規制緩和之理論與實務」，台灣本土法學雜誌，67 期（2005），171 頁以下。

<sup>16</sup> 規定依基準法第 3 條第 3 款規定，附屬機關係指「為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關」。

<sup>17</sup> 有以為其他獨立機關並無比照三級機關或四級機關之必要與可能者，但此時其組織編制及員額究應如何設計？是否專依其組織法規之規定？（從而係採必然的組織法定原則）可再確認。

督體系。依基準法第 2 條第 2 項規定，「行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。」此等層級機關間，依同法第 14 條第 1 項之規定，「上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權」，此時上級機關對下級機關得行使一般、概括的指揮監督權。惟上揭「依法規」之規定，是否因之使得此等指揮監督權之行使須有法規依據？若與下述同條第 2 項「不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限」之規定對照以觀，整合解釋，則上、下級機關間之指揮監督恐怕不應受法律保留原則之拘束。換言之，上揭第 1 項之「法規」應非「授權法」（法律保留原則），而係「限制法」（法律優先原則）之性質。惟縱令如此，上級機關為何須依法規所定之程序及實體規定行使指揮監督權？若果如此，則層級機關之設立又有何意義？思之令人費解。

按依基準法之設計，獨立機關並不在層級之中，因此須「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」（基準法第 3 條第 2 款），此種行使職權之獨立性，亦可自上揭基準法第 14 條第 2 項規定推導得出。獨立機關既不在層級中，自不隸屬於其他機關之下，因此僅能稱之為「相當」於幾級機關，但並不妨礙其有所屬之下級機關。基準法第 4 條第 1 項將獨立機關與一級機關、二級機關及三級機關並列，尤可證明其並無隸屬之上級機關；同法第 6 條、第 11 條等亦有相同之立法例，此時仍應做相同解釋。而同法第 11 條、第 25 條、第 32 條等均規定「相當二級機關之獨立機關」，可見獨立機關不屬層級機關之類型。惟基準法第 11 條第 1 項第 2 款卻言及獨立機關之上還有「上級機關」，想係立法疏漏所致。

惟行使職權上之獨立性，是否即等於組織隸屬上之獨立性，其實仍有可議之處，例如 92 年制定施行之行政院金融監督管理委員會組織法第 1 條即規定，「行政院…設金融監督管理委員會」，由法文觀之，該會性質上雖屬獨立機關，但與行政院間仍有組織上之隸屬關係<sup>18</sup>。再者，性質上為獨立機關之中央選舉委員會，目前係隸屬於行政院（公職人員選舉罷免法第 8 條第 1 項參照），其所屬機關則有省（市）選舉委員會（同條第 2 項參照），而省（市）選委會在行使職權時亦具有相當之獨立性，因而不免形成獨立機關有所屬獨立機關之現象，雖說是基準法施行前之立法例，但當時做此規定自有其理由，將來如何設計修正，以符合基準法之規定，耐人尋味。又例如日本的公平交易委員會為獨立機關，然依其獨佔禁止法（昭和 22 年法律第 54 号）第 27 條第 2 項規定，「公平交易委員會屬內閣總理大臣管轄」，而其獨立性並未受懷疑，可見組織上之獨立性與行使職權時之獨立性應屬兩事，不應混為一談。

依基準法第 32 條第 2 項規定：相當二級機關之獨立機關，其總數以五個為限，並且其內部單位及附屬機關局依同條第 1 項規定亦受總量管制；但其他獨立機關，不論其比照之層級為何，依基準法規定，則未受有總量管制。在組織精簡的要求下，二、三級機關數受到嚴格管控，固有其必要，但由於相當三、四級機關之獨立機關數並未受到基準法管控，因而在實際上有必要時，並非不可能突破總量管制而設立。

#### 四、建置目的

建置獨立機關之目的在於使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，因此仍以行使職權之獨立性為最大特徵。「獨立機關建制原則」（以下簡稱「建制原則」）一之（二）並言及：「獨立機關除為超然行使職權所為之政策規劃執行外，僅負責提供裁決性、管制性或調查性之公共任務，不宜兼負政策諮詢

<sup>18</sup> 惟該組織法乃是基準法制定前之產物，未來量將依基準法之規定做適度之修正。

或政策協調統合之功能」。另究竟此種獨立性及於何種範圍與程度？仍屬一具有流動性之課題，將於以下述之。

## 五、組織及成員之產生方式

依基準法規定，獨立機關應採委員會之組織，而為合議制機關，合議制機關之成員均為專任，除有特殊需要外，其人數以五至七人為原則，同一黨籍者並不得超過一定比例；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，其他獨立機關成原則由一級機關首長任命之（第 21 條參照）。

然而，上述規定其實仍有商榷之餘地。蓋首先，獨立機關之事務繁簡不一，其委員是否均須專任？即應就實況個別考量，否則不免膠柱鼓瑟之譏，例如中央選舉委員會之委員即無專任之必要，否則徒然浪費公帑，並且亦容易產生排斥社會賢達、學者專家之作用，設計上不可不慎。其次，相當二級機關之獨立機關成員由行政院長提名經立法院同意後任命之，此等規定對行政機關之人事權似乎限制過甚，而有檢討之必要；縱令肯認此一規定有強化對獨立機關民主統制的意義，然現行獨立機關之成員除正副首長外，職等均僅為比照簡任第 13 職等，對照其任命程序之繁瑣，應有提昇其職等至比照簡任第 14 職等或特任之必要，否則即屬不相當。

第三，上揭條文規定，合議制成員具有同一黨籍者不得超過一定比例，乃屬防止政治專化的必要（但非充分）手段，但如下所述，獨立機關之建置目的並非僅在求「政治上之中立性」，因此作為基準法之上揭規定，顯然仍屬不夠周全，而有必要再予擴充至「具備一定身份或資格者，不得超過一定比例」，甚至「應有一定比例之成員，具備一定身份或資格」，方具有積極意義。第四，就合議制之成員而言，究竟總數上限為 7 人或 9 人，仍有爭議。蓋如將首長及副首長算入基準法第 21 條第 2 項之合議制成員內，則總數為 5 至 7 人；如將機關首長及副首長除外，則合議制成員總數可擴充至 7 至 9 人<sup>19</sup>，解釋上兩者均有可能。而獨立機關成員以 5 至 7 人為原則，雖說具有一定之合理性，但應避免設計時過份僵化。例如中選會委員由於需顧慮到政治均衡及學者專家、社會公正人士之參與，故其委員人數不宜過少；而例如 NCC 等，其合議制成員又不宜過多，凡此均應妥為設計，而不宜執於一偏。

## 參、我國獨立機關建制之商榷

茲就上述之基準法就獨立機關之相關規定以及實務運作之情況，檢討我國於建制獨立機關時若干值得商榷之處。

### 一、獨立機關設置理由之商榷

基準法就獨立機關設置之理由及條件，並未有明文規範，僅於「建制原則」一之（一），就獨立機關之設置，言及：「獨立機關之業務職掌，應兼顧權力分立及責任政治原則…，僅有決策及執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及社會多元價值之公共事務，始得交由其處理」。上述設置理由乃是擇一性者（但可有多選之情形），因此相互間偶有矛盾之現象，例如專業化往往即與價值多元化相互排斥，可為適例，以下就此

<sup>19</sup> 由於基準法第 21 條第 1 項言及「首長、副首長及其合議制之成員」，將三者並列，而同條第 2 項又僅言及「合議制成員」，對照觀察之下，亦可得出第 2 項之合議制成員並不包括首長及副首長在內。

逐一檢討。

### （一）權力分立及責任政治之例外

獨立機關在美國由於得以行使準立法權與準司法權，在採行嚴格三權分立制度的國家，被視為構成權立分立制度的例外；但在大陸法系國家，行政機關行使法規命令訂定權及裁決權乃屬常態，因此並無牴觸權力分立原則之問題。反之，行政機關由於服從其首長概括的指揮監督權，因此應由行政權首長向立法機關負責，此乃責任政治之常軌。惟獨立機關既不受一級機關首長之指揮監督，因此自不宜由行政院長代表其向立法院負責；而獨立機關受立法院監督者，亦僅限於接受立法院的立法與預算審議而已，雖然立法院就合議制成員尚擁有人事同意權，但仍不免因此構成責任政治之異例。上揭「建制原則」雖言及「應兼顧責任政治原則」，但無論如何，其已構成責任政治之例外，因此其設置應謹慎為之。

行政院於 95 年 10 月 31 日修正的「獨立機關與行政院關係運作說明」(以下簡稱「運作說明」)，開宗明義即直指：「依據司法院釋字第 613 號解釋理由書，獨立機關之存在對於行政一體與責任政治原則有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在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，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲」。與上揭立場正相一致。

### （二）專業化之要求

專業化原來為獨立機關設置時主要的考量因素，但細究之則可發現，專業化其實並不等於獨立機關化，蓋一般行政機關之專業性亦屬必要，特在獨立機關時可保障其專業決定得在不受干涉之情況下做成而已。職是之故，此處之專業性應係指做決定時之專業考量應優先於其他價值而言，例如核能發電是否安全？應交由專業機關判斷，此時，興建或不建之政策決定不得凌駕於專業性之上。「建制原則」二之（五）言及：「委員之選任，應著重其專業性，並得規範其應具備之專業資格」，即係希冀從人員素質上確保獨立機關之專業性。

### （三）政治中立化之要求

所謂去政治化者，並非指決定時毫無政治考量，而係指不偏向某一特定政治立場而言，因此與一般所謂之政治中立化同義。惟就合議制成員之政黨背景而言，至多僅能如同基準法第 21 條第 2 項所要求同一黨籍者不得超過一定比例，而求其均衡化一般，似不可能要求成員完全無政黨背景。既然如此，則在獨立機關做決定之過程中，各種政黨之立場或可望均有人代言，但其決定由於採多數決，因此結果上仍可能偏向某一政治立場。職是之故，政治中立化也者，充其量僅是政治均衡化的同義詞而已，其最大之功能在避免落入執政黨之政治專化，而與獨立性仍有差異。

獨立機關之決定是否能去政治化？其實並非全然取決於其人員有無政黨背景或有無特定之政治傾向，主要仍係依其所決定事項之政治性高低而定。政治性高之事項，例如選區劃分，中選會委員往往欲求中立而不可得，無論如何做成決定，至少將被政治歸類，因而此時最佳方法反而係追求合議制成員之政治均衡性，並且要求選舉期間不得從事競選相關活動；政治性低之事項，例如公平會之處理一般違反公平法案件，除就個案



要求委員不應有政治考量（通常此時在性質亦不會有政治考量），就合議制成員之產生，應該一開始即著重其專業性，摒除其政治性，如進用具有政黨背景之委員，則應要求其任職期間不應從事政黨或政治活動，以維持政治中立性。質言之，機關能否去政治化，其關鍵取決於成員能否獨立於政治立場之外，如就政治性高之事項，則應要求合議制成員之政治均衡性，以及符合其職務要求之去政治性；如就政治性低之事項，則應盡可能要求合議制成員無政治性，以及任職期間之去政治性。

#### （四）社會多元價值之要求

顧及社會多元價值，乃是合議制獨立機關設置的一大目標，但此一方面涉及成員之產生、背景是否真能代表社會多元價值；另一方面也涉及獨立機關之決議方法能否反映少數者之意見，因此仍應妥為設計，否則成員背景及決議方法之多元性如僅有其一，結果之多元性仍屬徒託空言。可惜基準法就此並未規定，仍須仰賴各獨立機關之組織法規自為規範<sup>20</sup>，因而仍有相當之變數存在。所謂價值多元化者，取決於其前提上有無價值對立而定，例如公平會之行使職權，牽涉到企業與消費者，此時多元價值應如何維持？應再思考。又例如勞委會之行使職權牽涉到勞工與雇主之對立，而勞工與雇主各自間又有內部矛盾存在（例如藍領與白領勞工間、本勞與外勞間；大雇主與小雇主間、商業雇主與工業雇主間等），因此如何在合議制成員之產生上兼顧多元性，已屬不易；如若考量其決議時之多元化呈現，其困難度當更高。惟不論決定過程或人員背景上如何體現價值多元化，獨立機關之決定一旦做成，在結果上往往僅能趨向價值一元！因此多元價值云云者，正如同政治中立化的要求一般，其體現似乎過程重於結果、程序重於實體。

#### （五）大法官釋字第 603 號解釋之見解

就獨立機關之設立，大法官在釋字第 603 號解釋雖然肯定其合憲性，但亦明言其設置既然會對行政一體及責任政治有所減損，應屬例外。就其設置理由，同號解釋理由書謂：「唯有設置獨立機關之目的確係在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」，並輔以設置時之若干條件，方得設置。

## 二、獨立機關與行政監督<sup>21</sup>

獨立機關之核心概念在於行使職權時之獨立性，不受其他機關之指揮監督，惟此種指揮監督應係指事前之概括性監督而言，因此不應將其設計成層級機關<sup>22</sup>；但就事後監督而言，則不但必要，而且不可或缺，以免造成藉獨立為名，行濫權之實的弊端。換言之，由於獨立機關在概念上並未隸屬於任何上級機關，因此事前的指揮監督既屬妨礙其行使職權之獨立性，除法規有明文規定者外，應不之許<sup>23</sup>（基準法第 14 條第 2 項參照）；

<sup>20</sup> 就獨立機關之組織法規應規定之事項，基準法第 7 條第 10 款僅特別規範「合議之議事程序及決議方法」，不但成員之任命程序、任職期限未為規範（第 21 條第 1 項參照），就成員之黨政背景等（同條第 2 項）亦均未強制規範，應屬立法上之疏漏。

<sup>21</sup> 對獨立機關除行政監督外，另有立法監督，本文限於篇幅，不予討論。就該課題，可參照王元廷、高明秋、林燕華，「國會對獨立機關監督之研究」，立法院院聞，第 33 卷第 8 期（2005），83 頁以下。

<sup>22</sup> 例如「建制原則」二之（三）即明言：相當二級機關之獨立機關，其「主任委員非為內閣閣員，毋須參與內閣之政務運作及行政院院會」。即寓有保障其獨立性，不使其居於層級機關內接受事前指揮監督之意。另大法官在釋字第 603 號解釋理由書言及：「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，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間」，亦同此意。

<sup>23</sup> 惟獨立機關之設置目的雖在使其獨立行使職權，但並非謂其任何行使法令賦予之職權之行為均受獨立性之保障。例如中選會為選務之主管機關，辦理選舉時，「應依據法令公正行使職權」（選罷法第 8 條第 6

就事後監督而論，由於獨立機關行使職權時之獨立性並不因之而受影響，從而與獨立機關之設置目的亦不牴觸，因此並無排斥之理。惟事後監督手段中如純屬行政監督之機制者，例如就獨立機關之決定，由行政機關事後加以撤銷、廢止、變更、停止執行甚或命令作為等，則考慮此等手段之重大介入性質，原則上應無允許之理；但如僅為事後備查之類，且確有必要者，自可許認之。

上揭「運作說明」就此有詳細論述，茲引述如下：「獨立機關組織之運作必須遵循以下重要原則。1、獨立行使職權之意旨，依據司法院釋字第 613 號解釋，僅指在法律規定範圍內，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。故僅限於具體個案決定有所謂獨立行使職權可言，不包括政策決定領域。2、獨立機關依據法律主管之業務應以裁決性、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。再者，其行使職權之個案決定雖不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督，然以獨立機關仍屬中央行政機關，舉凡中央行政機關在性質上應一致遵行之行政管理事項仍應遵守，否則行政院作為憲法規定全國最高之行政機關，其完整之行政管理權限即難以維持。」

據此，獨立機關行使職權之獨立性，不及於：(1) 政策決定領域，及 (2) 行政管理事項，而非全然不受行政院之節制。就細項而言，「運作說明」提及：

### (一) 人事任命

「就獨立機關內部文官任用部分，仍應依現有各部會之制度運作，即如同各部會一般，獨立機關對其一級主管人選提出建議，行政院則有決定權」。

### (二) 與行政院政務之關係

「獨立機關行使裁決性、管制性及調查性之具體個案決定時，雖不受行政院指揮監督，惟若其執行業務有涉及施政政策或產業輔導等事項時，須先與主管部會機關充分溝通、協調後，或由負責督導相關業務之行政院政務委員主持協商，再報請行政院核定之；部會如遇有需協調事項時，亦應主動要求與獨立機關會商，並由行政院負最後政策決定之權責」。另「依據司法院釋字第 613 號解釋所揭示之行政一體原則及精神，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) 主管法律之修訂

「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」，「獨立機關並無自行提出法律案於立法院之權限」。

### (四) 應經行政院同意或核定之事項

「獨立機關作為中央行政機關之一，仍屬行政權之範疇，性質上屬中央行政機關應共同遵守之通案事項，應經行政院核定或同意，例如：

---

項參照)，故不受任何機關事前之指揮監督；但就全國性公民投票之辦理而言，由於公民投票法之主管機關為行政院（第 3 條參照），因此就政策性事項而言，行政院之決定有拘束中選會之效力，但就事務性之事項而言，中選會之獨立性仍屬不可干涉。

## 1. 處務規程

……有各中央行政機關一體適用及衡平性問題，故其處務規程仍應經行政院核定後，再由獨立機關自行發布並函送立法院查照。

## 2. 員額管理

……涉及員額編制及官制官規，獨立機關與其他中央行政機關並無不同，其編制表仍應報行政院核定，並送考試院核備。至於人事費之編列，亦仍依現行預算員額審查方式，與其他中央行政機關為相同之處理。

## 3. 預決算處理

……獨立機關作為中央行政機關之一，應與其他中央行政機關為相同之處理，其預決算仍應納入中央政府總預算及總決算，由行政院提送立法院。

## 4. 施政方針及施政報告

……獨立機關既為中央行政機關之一，亦須就其法定職權業務提出施政方針及報告，送行政院核定後，納入行政院年度施政方針及施政報告彙編，併送立法院。

## 5. 施政計畫

獨立機關既為行政權之一環，自亦須就其法定職權業務，與行政院部會同步提出施政計畫，俟送行政院核定後，納入年度施政計畫彙編，併送立法院。行政院部會對於獨立機關所提施政計畫內容，如認有涉及其政策性職掌時，自得要求與獨立機關會商及進行必要之調整」。

（五）其他行政管理事項，包括人事、會計、政風等均與一般行政機關相同

### 三、對獨立機關之訴願監督問題

對獨立機關行使職權時之一般、概括的指揮監督雖不能允許，但如上揭「運作說明」所述，仍然存在有若干不違背其本質之干涉、介入。而原則上對獨立機關之事前監督雖然應該排除，但事後監督手段則不在此限。事後監督手段中最重要者當數具有行政救濟功能之行政爭訟，行政爭訟中之行政訴訟由於屬司法審查性質，其作為對獨立機關決定之事後監督手段之合法性及合目的性當無疑義；但就屬行政審查性質之訴願救濟，即有探討其作為監督手段之合法性及適當性之必要。惟訴願雖屬行政內部之救濟程序，近年來在我國法制上及實務上已漸稱完備，且又有準司法程序之稱，如能加強其獨立性，在組織及決定（程序上與實體上）之品質上亦可信賴，因此對獨立機關做成之處分進行訴願救濟，似不違背獨立機關之設置目的，然仍有持否定見解者<sup>24</sup>。

行政院於上述「建制原則」四，明言：「（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監督。」即將訴願監督排除在外，惟上揭「建制原則」並無法律效力，而此一見解又不為「運作說明」所承續，因而行政院目前見解如何？尚有待進一步確認。以目前法制觀之，由於訴願法並未明文排除對獨

<sup>24</sup> 例如 NCC 目前即由其本身受理、並做成訴願決定。

立機關之訴願監督，因而其合法性尚無疑義<sup>25</sup>；惟純就立法論上言之，如獨立機關之事前程序已夠周備，則於此時配合行政程序法第 109 條之立法精神，考量事後訴願監督之存廢才有合理性。

訴願監督雖然屬行政內部之監督，因而不免有認其影響獨立機關之獨立性者，然而訴願制度亦屬對人民權益保障之重要機制，其提供迅速、有效救濟的優點遠非行政訴訟制度所能及，從而如何在機關獨立性與人民救濟性之間取得均衡，應是考量之重點。吾人以為，以下數點方向可供思考。第一，訴願審議委員會之獨立機關化應優先考量<sup>26</sup>。此時以一獨立機關監督另一獨立機關，正如同訴訟之審級監督一般，適法性即無疑義。第二，可考慮導入訴願選擇制度。鑑於訴願對人民權益保護之重要性，可由人民決定是否提起訴願？或放棄此一權利，逕行提起行政訴訟。目前強制訴願之方式，反而將訴願之權利性轉化為義務性，亦引起上級機關強力介入之疑慮，至少就獨立機關而言，可考慮訴願選擇制。第三，限縮訴願審查範圍。可仿效訴願法第 79 條第 3 項之規定，僅對獨立機關所為行政處分之合法性進行訴願審查，不及於合目的性審查，以縮小對獨立機關事後監督之範疇。

#### 四、行使職權時獨立性與公正性之確保

獨立機關之獨立也者，非謂組織上完全獨立，而係行使職權時之獨立，但仍受法律之拘束。獨立者，於理想狀態下，必須獨立於一切外部勢力，諸如政黨、媒體、壓力團體、乃至行政權以外之其他權力機構的干涉；對內而言，亦須獨立於行政權、機關首長、同僚，乃至己身偏見的影響。惟獨立機關既採合議制，終究與法院不同（法院亦有合議庭），其成員又有時具有政黨背景，因此此時之獨立，其實乃獨立於行政層級之指揮監督而已，而非理想狀態下之獨立，故仍須妥為設計監督機制，以免其違法濫權，不受節制。換言之，由於獨立並不保證公正，因此事前決定程序的周全設計，亦不可免，基準法規定獨立機關之組織法規應規定其議事程序及決議方法，雖然必要，但顯然仍屬不足，而須以完備之議事規則甚或作用法妥為規範，方能不負獨立機關之名。如維持現今所謂獨立機關之議事方式，直言之，僅係多經開會程序決定而已，其決議之品質並無必然之保證，其合法性雖可透過司法審查加以檢驗；但其公益適合性與政策妥當性則因缺乏有效保障機制，可能有所欠缺，而其決定之公正性更有必要設計事前程序，以資確保。質言之，在保障獨立機關之獨立性的同時，應該思考如何確保其公正性，以免反而對國民之權益造成重大不利之影響。

#### 五、人員獨立性之保障

欲維持合議制機關行使職權之獨立性，就其成員之產生方式預為設計，為通常可行之作法。基準法規定：獨立機關之正、副首長及其合議制之成員，均應明訂其任職期限及任命程序；相當二級機關之獨立機關成員之產生方式，由行政院長提名經立法院同意後任命之（第 21 條參照），其他獨立機關合議制成員則由行政院長任命之。此種規定乃是在行政與立法兩權間，就合議制成員之任命權求得均衡，而與獨立性之保障關連不大。就相當二級機關之獨立機關成員之任命方式，由於 NCC 組織法第 4 條更進一步做

<sup>25</sup> 黃錦堂，「獨立機關訴願案件管轄機關之探討」，2006/10/9 行政院訴願業務研討會報告論文，亦同此觀點。由於訴願法並未就獨立機關及其行政處分設有排除規定，因此其適用該法並無問題，而同法第 4 條之訴願管轄，亦僅規定「不服中央各部、會…之行政處分者，向主管院提起訴願」，意謂有特例規定。

<sup>26</sup> 惟訴願會僅屬法定參與機關，為內部單位性質，並非行政程序法第 2 條第 1 項所定之行政機關，併予指明。

了政黨獨占式的設計，不但無益於其合議制成員的專業性，甚至在此不應政治考量之場域，最起碼的政治均衡性亦被破壞，因而引起大法官在釋字第 603 號解釋的違憲判斷<sup>27</sup>。

蓋欲求人員行使職權時之獨立性，除程序機制與實體要件規定外，最佳之道為使該等人員「無所欲」或「無所懼」。前者例如規定任期若干年，任期中除法律明文規定外，不得使其去職，非依法律亦不得對之進行懲處、懲戒，而提供完全之身分保障，但任期僅限於一任，不得連任，此時任期上既毫無可欲，即可使其不致因戀棧權位而奔走提名權人、同意權人乃至任命權人之門下而喪失其獨立性，目前司法院大法官僅限一任之規定（憲法增修條文第 5 條第 2 項參照），即為此種思考下之產物。後者例如規定一經任命即為終身制或準終身制（任期至屆齡退休為止），此時身分保障上毫無所懼，自較可能獨立行使職權，憲法規定法官為終身職（第 81 條），當係本於此意。可惜基準法就此並未妥為考量設計，而僅規定同一政黨者不得超過一定比例，顯係僅在保障合議制成員政治屬性之「均衡性」（甚至非「中立性」），而不及於獨立性。

---

<sup>27</sup> 相關問題之深入探討，可參照周志宏主持，『我國獨立行政委員會組織建制與相關憲政問題之研究』，行政院法規會委託研究（2006）。