

出處：葉俊榮，2003，獨立機關的制度重建，收於邁向「小而能」的政府：「彈性精簡的行政組織」相關決議暨政策報告集，頁191-220

獨立機關的制度重建

葉俊榮

1. 前言

在當代的憲政民主國家中，強調政務領導、垂直統合的部會行政組織（ministries or departments），可以說是行政權的基本組織模式：其一方面配置了專業的公務人力與科層式的組織體系，使行政部門得以承擔並履行繁重的公共行政任務；另一方面，由政治機制來負責領導統御以及政策決定的制度設計，則使行政權能夠滿足民主政治與責任政治的規範要求。不過，由於公共事務與行政職能角色的複雜多端，行政組織型態的分殊發展，毋寧已是現代社會的歷史必然。講求政務領導、垂直統合的傳統部會行政組織，儘管仍然穩固地掌控著大多數的行政權力，但是人們已逐漸意識到，在若干特定的公共事務領域中，這樣的組織模式可能有害於公共利益的實現，也可能會使行政決策無法獲得人民的信賴。在「強化行政決策的專業性」、「避免不當的政治干預」、「維持穩定的長期政策」、「確保法律被忠實執行」以至於「使行政決策之作成能夠充分考慮政治與社會的多元價值」等多種論點的考量作用下，一種在組織定位、組成型態以及運作方式上均有別於傳統部會行政組織的行政機關，於是應運而生，獲選成為負責處理某些性質上較為特殊之公共事務的組織模式。相較於內閣部會及其所統轄的一般行政機關，這類的行政組織藉由各種特殊的制度安排，取得了更為高度的自主性，其職權之行使在相當程度上可以不受最高行政首長的指揮與控制。由於它

們在某種意義上已經脫離了一般行政權的政治責任體系，自成一個獨特的行政系統，所以這類的行政機關在學理上有一個相當眩目搶眼的稱謂：「獨立機關」（independent agencies）。

如果從1887年美國的州際商務委員會（Interstate Commerce Commission, ICC）成立時起算，獨立機關這項建制迄今已有一百多年的歷史；設置與運作獨立機關的豐富實務經驗，向來也被認為是美國憲政制度的一大特色。不過，獨立機關既不是美國憲政制度的獨家專利，也絕非了無新意的組織模式。基於各種功能性的考量而讓某些行政機關具有較高度的自主性或獨立性，其實是比較行政制度上相當普遍的一種作法；負責貨幣政策的中央銀行，便是普遍存在於世界各國的典型獨立機關。自1990年代以降，在政府再造運動的推波助瀾下，許多國家更先後在能源、通訊與競爭法等新興的公共事務領域中，設置獨立的管制機關，使得這項組織模式蔚為一股新的全球性風潮。整體而言，針對若干特殊公共事務的處理，採用獨立機關的組織模式，似乎比較容易產出透明、專業、有效率乃至於較為中立的行政決策；可是，獨立機關的設置與運作，卻也為行政權帶來了政治責任與政策統合的難題。如何在制度設計上調和這樣的兩難爭議，確保獨立機關被合理地設置，並且使其在保有自主決策空間的同時，也能夠受到適當的監督與制衡——這在公法學與公共行政學上，迄今仍然是相當熱門的重要課題；OECD的公共行政委員會（PUMA）在2001年時，就特別針對獨立機關等「廣義公部門」（“the wider state sector”）的治理問題，進行了熱烈的討論，為此等議題的重要性提供了顯著的例證（OECD, 2001a）。

在「公共治理分權化」的全球性發展趨勢下，台灣當然也無法置身事外，必須對於獨立機關的建制問題有所回應；可是，或許是因為歷史發展及理論視野的侷限，台灣既存的政府體制，就此做出了相當弔軌的制度安排。一方面，由於「五權分立」的制憲理念，我們擁有考試院這個世所罕見的「超級獨立機關」。另一方面，儘管行政院系統下的中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會與

飛航安全委員會等機關，已經具備了一定程度的獨立性；但是如果要將它們全部都界定為是「獨立機關」，似乎也會讓許多論者覺得有些言過其實——因為我們的法制還沒有充分回應這些機關在組織型態與職權行使上的特殊需求，為它們的獨立性與公正性提供適正的制度擔保。「過與不及」的制度現況，其實也正表徵著「設計原理不彰」、「全局理念匱乏」的制度發展困境。如果要想讓個別的獨立機關今後能夠被合理的設置與運作，我們就應該正視問題的根源，並努力導正既存的制度缺失。

相對於以往個別性、片斷性的組織調整，2002年年初再次啟動的行政院組織改造工程，讓我們又有了一次通盤體檢本土獨立機關制度的改革契機。為了落實「建制合理化」的組織改造目標，我們首先應該對獨立機關的建制理念進行深刻的反省與澄清，然後進一步形塑出具有可操作性的基本建制原則，最後再根據這些原則去規劃、設計具體的組織調整方案。我們認為，惟有經過這種通盤性、根本性的制度改革，今後我國的獨立機關制度才有可能健康地發展；一套健全、合理的獨立機關制度，更可以為廢除考試院的憲政改革，提供合理可行的替代方案。針對獨立機關的組織改造工程，因此不僅意在謀求業務與組織的合理調整，更特別具有觀念革新與制度重建的重大意義。

2. 對現狀之評述

不論是要發動變革還是要維持現狀，我們都需要對現行制度的利弊得失，確立基本的理解與認識；而在實證研究還相當匱乏的情況下，理論與實務間的比較觀察，則是我們在檢討制度現況時的主要分析工具。以下，我們首先嘗試建構「獨立機關」的理念類型，並且對這項組織模式的建制原理，進行必要的澄清與說明。其次，我們將根據理念類型上的判準，分析我國現行的相關組織設計，然後標定出它們在現實上面臨到的困境與危機。在本節最後，我們也將試著對制

度問題的癥結與成因，提出診斷意見。我們認為，「建制原理不彰」與「全局理念匱乏」，應是導致本土建制設計不良、運作失當的主要原因。

2.1.含糊費解的理論

作為一種行政組織的類屬概念，「獨立機關」這個名詞其實還沒有共認的精確定義可言。以這項組織模式的發源地——美國為例，「獨立機關」在一般的討論脈絡中，就經常廣義地指涉所有「不隸屬於特定部會管轄的行政機關」；根據這樣的標準，美國的聯邦政府大概就有六十幾個「獨立機關」。不過，在美國行政法學的討論脈絡中，「獨立機關」則多半被當成是「獨立行政管制委員會」（independent regulatory commissions, IRCs）的同義詞，狹義地指涉「不受總統直接指揮監督的行政機關」；依照這樣的看法，美國的聯邦政府中大概就只有十四個左右的「獨立機關」。就算採取狹義的概念界定方式，「獨立機關」在美國，還是很難被精確的界定與計數——因為一個行政機關之所以能夠獨立自主，政治變數往往是比組織形式更為關鍵的因素（Neal Devins, 1993）。當我們將觀察與討論的範圍擴及到其他國家的時候，概念的多義與含糊，似乎更是難以避免的問題；在不同的憲政制度與政治、經濟、社會、文化的不同發展脈絡下，世界各國對於「獨立機關」的認知與想法存有差異，或許根本就不足為奇（OECD, 2001b）。

儘管語義上的模糊與分歧時常導致誤會與混淆，「獨立機關」基本上仍是一個有意義的類型概念；透過求同存異的比較分析，我們還是可以從不同脈絡的實踐經驗中，歸結出制度與觀念的共同交集，進而形構出「獨立機關」的理念類型。在澄清誤會、重整理論思維之後，我們也才能對相關的本土建制，進行更為週延的觀察與反省。

2.1.1. 類型特徵與組織定位

如果要用一句話來說明「獨立機關」的類型定義，則我們或許可以這麼說：「獨立機關是行政權針對少數特定公共事務之處理所發展出來的一種機關組織型式，由於這類機關具有若干特殊的結構形式，所以它能夠獨立於一般行政權的責任體系（accountability framework）之外，在相當限度內保有不受最高行政首長指揮監督、依法行使職權的自主決策空間。」換句話說，獨立機關與傳統部會行政機關的最大差別，就在於決策責任體系的不同（OECD, 2001a）；傳統的部會行政機關相當重視垂直統合性的政治領導（亦即政治領導行政），而獨立機關的行政決策則得以不受最高行政首長的政治意志左右（亦即行政不受政治領導）。爲了讓這個抽象的定義具有可操作性，我們還需要對於獨立機關的類型特徵以及組織定位，提出以下四點補充說明：

1. 雖然政治性的因素（特別是國會與最高行政首長的態度）往往會對獨立機關的實際表現產生重大的影響，但是結構形式上的特殊制度安排，仍然是成就獨立機關的必要條件。爲了讓一個獨立機關具備起碼的自主決策空間，各國法制基本上都會賦予該機關首長或委員會成員一定的任期保障，並且使最高行政首長不得任意予以免職（Geoffrey Miller, 1988:216）；至於合議制的組織結構、對委員會成員之專業資格與黨派屬性的限制、對機關職掌予以明確特定的法律授權、獨立訴訟權能（independent litigating authority）之授與以及在公務人力與預算法制上的特殊安排，也都是有助於獨立機關阻擋政治干預的制度設計（林子儀，1993：127；許慶復，1994：151-153；OECD, 2001b）。除此之外，不論一個獨立機關是設於部會行政組織體系的內部或外部，它所做的行政決策都應該是行政權的終局決定。這項經常爲人所忽視的「隱性」結構條件，應該也是獨立機關在結構形式上的必要特質；畢竟，如果一個機關所做的決定可以被上級機關審查與廢棄，法制上就算賦與其再高的自主性，也將是沒有意義的。

2. 在美國法的影響下，許多論者也嘗試從權限功能的觀點，界定獨立機關的制度特性，從而認為獨立機關（或是）是集行政權、準立法權與準司法權於一身的特殊行政機關（林子儀，1993：125；許慶復，1994：57-60）。誠然，立法者基於專業性的考量，通常會授權讓獨立機關在其所負責的事務領域內，擁有制定法規命令的廣泛權限（亦即所謂的「準立法權」）；而為了在程序上強化其獨立決策的正當性，獨立機關在作成行政裁決／行政處分的時候，通常也被強制要遵循較為嚴格的行政程序（由於此等程序的設計主要是仿效司法程序，所以經由此等程序所作成的決定乃被認為帶有「準司法」的色彩）。但是，所謂的「準立法權」與「準司法權」，早已不是獨立機關所獨有的特殊權限，而是普遍內化於當代行政權力的部分特性。所以嚴格而言，獨立機關與一般行政機關在權限功能面向上，至多只有程度的差異，並沒有本質的不同。
3. 由於脫離了一般行政權的政治責任體系，獨立機關在當代的行政國家中，終究還是一種行政組織的例外建制；為了合理劃定它的權限分際，獨立機關的職掌／事務管轄範圍，基本上會比傳統的部會行政組織更為特定、明確。整體而言，由獨立機關負責處理的，可能是某項特定產業的全部管制事項，也可能是某項跨領域性的特定公共事務（Geoffrey Miller, 1988:216; 林子儀，1993：127）。這些事務之所以被劃歸由獨立機關來處理，通常是因為它們特別需要「高度專業」、「去政治化」或者「充分顧及政治與社會之多元價值」的行政決策，不過這些理由未必就是立法者設置獨立機關的實際動機。
4. 在美國，獨立機關的建制時常被論者形容為是「沒有首腦的政府第四權」（a “headless fourth branch of government”）或者「國會的打手」（“arms of the Congress”）。這類的形容詞雖然生動地反映了獨立機關在現實政治上的特殊處境，但也往往讓人對其組織定位產生誤會。嚴格而言，在權力分立的憲政架構下，獨立機關所行使的仍是不折不扣的行政權力。「依法獨立行使職權

」的制度特性，雖然使得獨立機關被高度期待要去貫徹、執行立法者的法律意志，可是獨立機關終究不是「隸屬」於國會的行政機關。至於獨立機關與一般行政體系的分立程度，則是一項制度選擇問題，並沒有先驗性的理論必然；完全分立於一般行政權之外的獨立機關，在現實經驗中毋寧還是相當少見的。

2.1.2. 愛憎交織的設置爭議

獨立機關是一項令人又愛又憎的組織建制。一方面，擔保機關獨立性的特殊設計，使得獨立機關較能抗拒政治的干預，從而可對管制事務進行較為長遠的規劃，並且維持穩定、持續的政策與執行；合議制的組織模式，也可以讓獨立機關在決策時有更為週延的專業考量，或者充分顧慮到政治與社會的多元意見（林子儀，1993：129-130）。但是在另一方面，獨立機關的設置基本上也意謂著最高行政首長的權限遭到弱化，從而似乎將不利於政策的統合、機關間的協調合作乃至於總體行政資源的配置運用；對許多人來說，脫逸於一般行政權之政治責任體系外的獨立機關，更是專家獨裁的溫床，並不符合民主政治、責任政治的基本憲政理念（許慶復，1994：69-73）。究竟應不應該設置獨立機關？獨立機關又應該被設計成什麼樣子？不論是在學術上或者現實政治上，這些問題一直都備受爭議。

從歷史的觀點來說，獨立機關這項組織建制的應用與存續，似乎已是不可逆轉的發展趨向；但是，如果要順利通過合憲性與政策合理性的驗證，這項建制模式還是需要被謹慎的設計與應用。在此，有兩種學術與比較經驗上的發展趨勢，值得我們加以重視。首先，為了釐清獨立機關所扮演的角色，許多論者不僅試圖劃定出適合獨立機關作用的事務領域，也嘗試對其任務與功能做進一步的限定；讓獨立機關只負責「政策執行」（policy implementation）而不涉足「政策制定」（policy making）的政策建議，便獲得了許多的共鳴（Paul R. Verkuil, 1988; OECD, 2001c）。其次，如何使獨立機關具備明確的責任機制（accountability mechanisms

），也成爲越來越受重視的法制課題；程序的嚴謹性與充分的資訊公開，則是許多國家回應這項課題的解決方案。環繞在獨立機關的愛憎爭議，短期之內或許還無法塵埃落定；不過上述的嘗試與建議，或許已爲這項兩難困局的調和解決，標示出了基本的方向。

2.2. 過與不及的本土建制

當我們將觀察的視焦拉回到台灣的時候，我們將會發現，台灣現行的政府體制，就此做出了相當弔詭的制度安排。一方面，我們擁有考試院這個世所罕見的「超級獨立機關」；另一方面，行政院系統下雖然也有一些行政機關具備了相當程度的獨立性，可是要將它們界定成是「獨立機關」的話，卻又會讓人備感沉重與遲疑。「過」與「不及」，基本上就是我們在初步觀察本土建制後所得到的整體印象。

2.2.1. 考試院作為「超級獨立機關」

如果對比於獨立機關的建制理念以及類型特徵，我國特有的考試院當然也是一種獨立機關；可是如果只是將考試院界定爲「獨立機關」，顯然還不足以充分彰顯出考試院的制度特色。考試院的建制之所以特殊，倒不是因爲其龐大的組織規模，而是基於其獨特的組織定位。按考試院所行使的各種職權，雖然是不折不扣的行政權力，但是在所謂「五權分立」的憲政結構下，這些權限硬是被制憲者分離出來，交由一個與行政院完全對等、平行的憲法機關掌控；在這樣的組織定位下，考試院除了無法單獨提出預算案之外，其權限、功能乃至於組織規格，俱與掌控國家主要行政權力的行政院並駕齊驅。如此極致的制度設計，當然不是一般的獨立機關所能相提並論的，所以將考試院界定爲「超級獨立機關」，或許才是比較恰當的歸類。

「超級獨立機關」的制度設計，雖然爲考試權提供了充分完整的獨立性保障，卻也付出了割裂行政權的慘痛代價；如何界定考試院與行政院在人事行政上的

權限分際，就一直是備受爭議的憲政難題。如果台灣社會能夠掙脫出「五權憲法」的圖騰禁忌，嚴格檢證、反省這項建制的效能與合理性，針對考試院制度的憲政改革應是指日可期的。

2.2.2. 行政院下的獨立與「類獨立」機關

如果根據理念類型下獨立機關所具有的結構形式特徵，對我國的行政組織進行檢索，則行政院系統下的中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會與飛航安全委員會等四個機關，基本上也具備了相當程度的獨立性：這些機關的首長或委員會成員，至少都受有固定的任期保障；三個委員會的組織規範，更明白要求它們要依法獨立或公正地行使職權。然而，除了中央銀行與飛航安全委員會作為獨立機關的類型定位比較沒有爭議外，要將公平會與中選會界定為獨立機關，恐怕會讓人覺得有些言過其實；將之界定為是近似於獨立機關的「類獨立機關」，或許會是比較保險的作法。

我們之所以無法正面肯認這兩個委員會也是獨立機關，倒不是因為它們在組織體系上仍隸屬於行政院，而是因為它們都面臨到下述的制度瓶頸，所以往往未能確實維繫行政決策的自主性與獨立性。詳言之，公平交易委員會與中央選舉委員會所作成的行政處分，由於未必會依循行政程序法上的聽證程序，所以當行政爭訟程序被啟動時，它們還是有可能必須受到行政院的訴願審查，甚至可能會被行政院的訴願決定所廢棄；既然它們所做成的行政決策未必會是行政權的終局決定，「依法獨立行使職權」的規範要求以及對於機關獨立性的制度擔保，到頭來可能都只是空轉而不具實益的制度。相形之下，主要任務在於制定貨幣、外匯與信用政策的中央銀行，在實務運作上就比較能夠維持獨立的決策地位，迄未遭遇到所為決策被行政院推翻的困擾；至於職司飛安事故調查的飛航安全委員會，由於主要負責提出專業的鑑定或調查報告，並無制定飛安政策或為具體管制處分的權限，所以也不會有上述的制度難題。

正所謂「比上不足，比下有餘」；相較於行政院原子能委員會、財政部證券暨期貨管理委員會等獨立性之制度保障更形薄弱的專業管制機關，「類獨立機關」的建制方式，起碼還為公平會與中選會架構出了寬闊的自主決策空間。就此而言，行政院系統下的專業機關，在組織型態上呈現出了相當大的差異；有些是獨立機關，有些是「類獨立機關」，還有一些則是獨立性根本就相當微弱的行政委員會。這種組織建制上的差別設計，毋寧並不是基於深思熟慮的理性選擇，而是歷史發展的偶然結果；對於此等制度安排的合理性，我們因此還必須做進一步的檢討與反省。

2.3. 本土建制的病癥

如果把「超級獨立機關」與「類獨立機關」一併加以列計的話，台灣到目前為止，已經有五個行政機關，採取相當或類似於獨立機關的組織模式。如果進一步觀察這些機關的設置沿革，則我國對於各類獨立機關的設置與運作，基本上也已累積了一定的實踐經驗。不過，由於制度設計的缺失以及現實運作的偏差，既有本土建制的整體表現，多少有些讓人失望。將制度現況對照於相關的法政學理以及比較經驗，我們至少可以檢測、歸納出以下四項本土建制的主要病癥。

2.3.1. 制度不周

既有的本土建制普遍存在有制度規範不夠週延、完備的問題。例如對經驗傳承、政策延續以及降低政治任命影響力均有相當助益的「交錯任期」（*staggered term*）機制，在我國既有之各類獨立機關的組織法制中，就還付之闕如；設定獨立委員會成員之黨派比例上限的規範，也並不是本土建制的標準配備。「類獨立機關」之組織型態的出現，更極有可能是我國在法制繼受過程中「畫虎不成反類犬」的意外結果；「獨立決策」與「訴願審議」間的嚴重制度矛盾，很難不讓人歸因於立法上的粗率欠慮。其實，對於建置與運作獨立機關的每一項環節，現行

的法制設計可能都有未盡合理之處，文獻上就此也已留有相當詳實的批判紀錄（許慶復，1994：172-185）。

2.3.2. 職能混淆

作為一項特殊的組織建制，獨立機關也有特定的任務與功能分際。為了調和獨立機關制度與責任政治間的緊張關係，避免獨立機關的建置對於傳統的部會行政體系造成不當的侵蝕，「獨立機關之職能角色的單純化」，更是法政學理與比較經驗上的重要趨勢。就此而言，讓公平會在執行公平交易法之餘還要負責擬定競爭政策的制度安排，毋寧就還有斟酌檢討的餘地。此外，就算我們不將獨立機關的職能角色嚴格地限定在「政策執行」，應該保留政治考量空間、需要有人承擔政治責任的公共事務，或者特別需要跨部會協調、統合的政策決定，顯然也不適合交由獨立機關來處理。基於這樣的理解，考試院之負責公務人員任免等人事行政的法制事項，恐怕也已「越界」管到了不該管的事情，不當地割裂了人事行政的政策系統。

2.3.3. 程序失調

由於脫逸於一般行政權的政治責任體系之外，獨立機關在行使職權（特別是執行管制任務）的時候，往往需要以更為公開、嚴謹的行政程序來回應公眾參與的需求，進而證成其獨立決策的正當性。但是，我國現有之各類獨立機關的建制規範，卻鮮少著墨於各該機關行使職權的程序問題，更沒有為它們所應遵循的程序，設定較為嚴格的標準。儘管行政程序法的立法施行業已為我國整體的行政法制提供了基本的程序規範，我們還是無法擔保各類獨立機關在為重要的行政決策時，一定就會援用聽證程序。在制度不備的情況下，我國現行各類獨立機關的程序實況，恐怕也難以獲得積極正面的評價。未經嚴謹、公正之行政程序所作成的行政處分，是否還能夠標榜具有「準司法性」，進而拒絕行政院의 訴願審查？當

我們在質疑「類獨立機關」這種組織型態之合理性的時候，我們無疑也必須認真回應這項程序失調的問題。

2.3.4. 政治糾葛

獨立機關既然要公正、超然地行使職權，就應該要與現實政治運作保持適當的距離。但是，在「泛政治化」的台灣社會中，要想期待現有的各類獨立機關（需要充分顧慮各黨派意見之中選會或許是例外）超然於政治之外，似乎是有些不切實際的。事實上，從成員選任一直到機關運作與職權行使，現有的各類獨立機關均與現實政治有或多或少的糾葛。在各類獨立機關之首長或委員會委員的選任過程中，政治酬庸的案例一直時有所聞；從以前的國民大會到現在的立法院，國會在行使考試院各項人事的同意權時，更經常上演政黨對決惡鬥的歹戲。由於缺乏尊重獨立機關的政治文化，國會議員對於各類獨立機關進行關說、質詢尚在處理程序中的個案等不當的情事，當然亦屢見不鮮。尤其令人遺憾的是，就連各類獨立機關的首長或委員會成員，也未必會對其自身的角色扮演，有充分的體認與警覺；各類獨立機關的首長或主任委員列席（甚至主動要求列席）行政院院會的實務經驗，就非常值得關注與檢討。或許就是因為與政治糾纏不清，所以若干機關經常處於決策權威與公信力不足的窘境。

2.4. 病因診斷

在「過」與「不及」的制度安排下，我國現行各類獨立機關的建制呈顯出了「制度不周」、「職能混淆」、「程序失調」與「政治糾葛」等四大弊病。如果我們不想「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，我們就必須進一步探究這些問題的根源。仔細檢視這些弊病，我們不難發現它們是環環相扣的；「建制原理不彰」與「全局理念匱乏」，因此或許才是問題的根源與癥結所在。正因為我們一直未對獨立機關的建制理念有清楚而深刻的認識，未對獨立機關的建制做全局性的觀照與思考，所以我們始終無法超越繼受個別組織建制的格局，為獨立機關制度營造出健全

的基本環境。如何突破這樣的制度困境，讓獨立機關制度在台灣能夠正常的運作與發展，應是本次政府改造運動的重要課題。

3. 我們的政策主張

在分析、批判了台灣現行各類獨立機關的制度運作現況之後，我們接著必須確立出應對、處理這項課題的立場與看法。以下，我們首先將檢討兩種可能的政策選項。其次，我們將為「制度重建」這項政策主張的合理性與可行性，做進一步的評估與辯護。最後，我們會嘗試擬議出一套獨立機關的建制原則，以之作為我國獨立機關制度重建的基本藍圖。

3.1. 可能的政策選項

在本次（2002年）行政院組織改造工程的推動過程中，針對獨立機關的建制問題，行政院研考會先前所做的規劃方案以及政府改造委員會所提來出的政策建議，正好分別代表了兩種可能的政策選項（policy options）；前者著重於行政組織之精簡，後者則重視制度的重建。這種改革方向與改革重心的不同設定，反映出了論者對於獨立機關之建制理念及其問題癥結的不同理解；兩種改革方案所塑造出來的獨立機關制度，其內涵與形貌亦迥然不同。

3.1.1. 著重「組織精簡」的改造方案

研考會原先所做的規劃，基本上是以行政院組織法之修正作為制度改革的平台，通盤性地處理行政院以下各種次級行政機關的組織調整問題。在這樣的規劃思惟中，原本隸屬於行政院的各類獨立機關，仍然被當作是行政院所屬的一級機關，與傳統的部會具有相同的層級定位。為了精簡並控制行政院所屬一級機關的個數，研考會對於現存以及擬議增設的各類獨立機關，提出了下列的調整建議：(1)將公平會與消保會合併。(2)將中選會併入內政部，但是仍保持獨立委員會的組織型態。(3)於擬議設置的科技部下，增設負責電信資源分配、費率管制與媒

體監督等事務的國家通訊傳播委員會。(4)於行政院下增設負責制定金融政策與執行金融檢查、管制的金融監督管理委員會。(5)將中央銀行改隸總統府。(6)不將飛安會列為行政院所屬一級機關，但是沒有說明它的何去何從。

透過機關合併、改隸、降編、將新設之獨立機關置於相關部會底下、乃至於有意或無心的「視而不見」，這項改革方案一旦付諸實行，確實有助於縮減並控制行政院所屬一級機關的數目，從而達成精簡行政院組織的政策目標。可是如此一來，我國的各類獨立機關在組織定位上將會更為分歧，而且若干的組織調整結果，可能還會妨害到各該獨立機關的功能表現。消費者保護政策的協調統合，是否適合交由獨立機關負責？將部分獨立機關置於相關部會底下，會不會減損其決策的公信力？公平消保會與金監會等機關，除了負責執行管制規範以外，是否也適於承擔制定相關之經濟或產業政策的重責大任？這些從研考會的規劃方案中衍生出來的問題，恐怕都還有斟酌檢討的餘地。

3.1.2. 取向「制度重建」的改造方案

基於對獨立機關之建制理念以及本土制度現況的省思，政府改造委員會提出了一套較為基進的改革方案：重建我國的獨立機關制度。制度重建的第一步是觀念的革新，所以政府改造委員會首先倡議：行政院系統下的獨立機關（包括應該調整為獨立機關的「類獨立機關」），應該自成一個獨特的行政體系，既毋需如傳統部會一般列計為行政院所屬的一級機關，也最好不要將之改制為個別業務部會的下級機關。政府改造委員會認為，如果獨立機關在組織定位上不同於一般行政院所屬部會，則其首長或主任委員就毋需參與內閣的政務運作或參加行政院會，從而得與政治保持一定的安全距離；如果獨立機關不是一般的行政組織，自然也無需將之削足適履般地嵌入一般行政組織的層級體系，從而可以在組織規模、職位職等以及事務人員的任用資格上，保留有更大的制度設計彈性。

基於這樣的想法，政府改造委員會選擇以擬議中的中央政府機關組織基準法作為制度改革的平台，嘗試先為獨立機關發展出一套有別於一般行政機關的建制原則，然後再根據其中所列的設置條件，建議於現階段設置公平交易委員會、中央銀行、中央選舉委員會、核能安全管理委員會、公共運輸安全委員會、金融監督管理委員會與國家通訊傳播委員會等七個獨立機關。乍看之下，這項建議似乎只比研考會原先所做的規劃多了核能安全管理委員會與公共運輸安全委員會這兩個獨立機關；可是如果進一步考察這些機關的組織定位、權責範圍等制度細節，則兩種改革方案間的差異毋寧會是相當明顯的。

3.2. 制度重建是較佳的政策選擇

以上所提到的兩種改革方案，雖然並沒有窮盡所有規範理論的想像，但終究是歷史現實賦與我們的主要政策選項。基於以下三點理由，我們認為「制度重建」對於當前本土獨立機關的組織改造工程來說，應該會是比較適當的政策選擇。

3.2.1. 惟有合理的建制才能發揮組織的效能

行政組織的建制是國家履行、實踐其公共任務的重要手段；組織建制的良窳，當然也會對公共行政的品質與效能，產生相當程度的影響。針對獨立機關的組織改造工程，因此應該致力於建制的合理化，盡力確保獨立機關能夠被合理地設置、能夠公正地行使職權而且也受有適當的監督制衡，不能只將焦點鎖定在要設置或不要設置哪些獨立機關的問題。就此而言，取向於「制度重建」的改革方案，顯然具備有較為週延、允當的問題意識，並且設定了比較深遠的制度改革縱深，能夠徹底回應、解決既存本土建制的各種弊病缺失，讓個別的獨立機關得以在合理的制度環境下發揮其預設的組織效能。

3.2.2. 設置獨立機關與精簡行政組織是兩回事

不可否認的，現存於行政院系統下的各類獨立機關，在社會通念中還是被當成是行政院所轄的一級機關，其層級定位與一般的部會並沒有什麼不同。於是，當我們主張不要以一般行政組織的層級體系來看待獨立機關的組織定位時，難免會被人質疑說我們只是在玩數字遊戲，並沒有確實精簡到行政院的組織規模；許多論者也以組織精簡為理由，反對在行政院下維持或增設某些獨立機關。然而，繼續將獨立機關與其他的部會組織混為一談，甚至讓相對而言比較弱勢的獨立機關成為行政組織數量過多的代罪羔羊，毋寧將使組織精簡成為失焦的改革，並且會嚴重阻礙獨立機關制度的健全發展。畢竟，組織精簡主要是為了限定最高行政首長的控制幅度（span of control），避免因為水平組織過多造成政策協調、統合上的困難；獨立機關既然不受最高行政首長的指揮監督，其設置反而只會限縮最高行政首長的控制幅度，根本就不會造成內閣團隊的膨脹！就此而言，我們需要做的應該是去澄清誤會，而不是繼續因循、牽就錯誤的迷思。

3.2.3. 個別獨立機關之設置需要準則性的規制與引導

對行政院所屬的一般部會來說，行政院組織法及其各自的組織法，就是它們主要的設置法源；只有在必須適用法律保留原則的場合，它們才需要取得作用法的特別授權。但是對於獨立機關來說，這樣的規範模式並不足以明確界定出它們的任務職掌與權限範圍，而且也無法適切反應出它們不受最高行政首長指揮監督的制度特性；設置個別獨立機關的基本規範依據，因此必須是個別的作用法，而不是行政院組織法。換句話說，個別獨立機關的設置與否以及如何建制等問題，基本上是由立法者在相關的作用法中，依公共利益需要性等考量為個別的決定。在這樣的立法模式下，立法者固然可以針對不同事務的特殊需求，量身訂做各該獨立機關的建制型態，但是如何確保獨立機關的建制理念不致受到嚴重的扭曲或偏離，毋寧也是法制上的重要課題。政府改造委員會建議於尚未立法通過的中央政府機關組織基準法中，增訂專章或專節，規範獨立機關的設置條件與組織準則，顯然便是因應這項法制課題的適切作法；事實上，為獨立機關的各項建制細節

構架準則性的立法（umbrella law），也正是OECD的公共行政委員會針對各國獨立機關制度所提供的一項政策建議（OECD, 2001c）。

3.3.獨立機關的建制原則芻議

在觀念的翻轉與解放之後，重建本土獨立機關制度的第二個步驟，就是要形塑、確立出獨立機關的各項基本建制原則，據以作為我們今後推動這項制度興革工程的結構藍圖。為了確保個別的獨立機關能夠被合理地設置與運作，一套完整的建制原則，起碼必須針對獨立機關的設置條件、組織型態、行政程序以及監督機制這四個面向的課題，提供制度設計上的方針指引。對當前的政府改造運動來說，能否為獨立機關形構出妥適的建制原則，顯然會比設置了哪些獨立機關的問題來得更為重要。畢竟，個別獨立機關的設置與否，多半取決於現實政治的種種變數，往往無法盡如人意；但是只要我們擴大了制度改革的縱深，政府改造的聖火就會延續下去。

3.3.1. 設置條件

1. 為了避免獨立機關制度的濫用造成行政權之政治責任體系的崩解，個別獨立機關的設置及其業務職掌的劃定，都必須審慎為之。原則上，只有決策與執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會之多元價值的公共事務，方適合設置獨立機關處理。至於應該保留政治考量空間、需要有人承擔政治責任的公共事務，或者特別需要跨部會協調、統合的政策決定，不論其專業程度如何，顯然都不應由獨立機關負責。
2. 個別的獨立機關除非有特殊的正當事由，否則應僅負責規範與政策的執行，不宜兼負已超越規範續造、執行範疇的政策形成功能，也不適於扮演政策諮詢者的角色。
3. 由於上述的實體設置條件仍然相當抽象，個別獨立機關的設置是否合理而必要，基本上還是取決於立法審議程序的嚴謹性。我們固然無法強制立法者在

審議相關法案時踐行聽證等較為週延的準備程序，但行政部門至少仍可藉由覆議與釋憲等機制，對個別獨立機關之設置為必要的把關控制。

3.3.2. 組織的定位與構成

1. 為了擔保其所為行政決策的適正性，獨立機關原則上應該仿效上訴審法院的組織，採取合議制的組成模式。
2. 基於行政效能的考量，採取合議制的獨立機關，其委員總額不宜過多，應以五至九人為原則；除非有特殊的正當理由，委員之職位原則上亦應設計為專任，以免委員因兼職而分身乏術。
3. 在我國現行憲政制度下，獨立機關的政務職位人事（委員會委員或獨任制下的正、副首長）基本上應由行政院院長提名、總統任命。我們並不認為獨立機關之政務職人選於任命前應先行提交立法院同意，因為現行憲法並未賦與立法院事前審查行政院以下各機關之人事任命的權限。即便在憲法政策上，是否應將獨立機關的政務人事納為國會行使同意權之對象？這恐怕也需要我們三思；因為這麼做固然可以強化獨立機關的民主正當性，卻也可能使其深陷於政治泥沼之中，成為立法與行政部門間政治角力的祭品。
4. 獨立機關的政務職成員應受有固定任期之保障；法制設計上獨立委員會並宜採取「交錯任期」之機制，以促進經驗傳承、政策延續並降低政治任命的影響力。
5. 獨立機關之政務人事的選任，應著重人選的專業性，並力求超越黨派取向的政治考量。立法者得針對個別獨立機關之政務成員的專業資格，設定必要的限制，以確保專業取向的機關組成、避免其政務人事之選任淪為單純的政治酬庸。
6. 獨立機關制度固無行政層級的區別，但由於各機關所負責業務之份量與重要性並不相同，所以法制上仍得對個別機關之政務職位的類型及其敘薪基準，

做合理的差別設計，並毋需刻意追求齊頭式的平等。基於類似的考量，各獨立機關之內部單位、員額規模與所屬人員之職等編制等設計細節，亦得依機關所負業務之繁簡程度，比照適用不同的配置基準。

7. 為使各獨立機關能夠配置充分而且適任的專業人力，法制上應進行必要的人事鬆綁，讓個別獨立機關所需要的專業人才，只需要具備一定之專業證照或工作經驗即可任職，而且能夠支領到合理的專業加給。
8. 各獨立機關所負責的專業事務雖然存在有極大的差異性，但是會計、政風、人事與庶務等一般行政支援系統，仍是它們的共通需求。為了節約精簡行政資源，這些機關的行政支援業務應儘量謀求統籌辦理；而聯合辦公室的設置，便是相當值得嘗試的一種作法。

3.3.3. 決策程序

1. 為了強化其所為行政決策的正當性，獨立機關在制定法規命令或作成行政處分時，原則上均應踐行行政程序法所定的聽證程序。
2. 各獨立機關應依所負業務之性質為充分的資訊公開，以利各種監督機制的適切運作。

3.3.4. 監督機制

1. 基於「依法獨立行使職權」的組織特性，獨立機關所為決策事前既毋需顧慮行政院院長的指令或意志，事後亦不應受到行政院之適法性與適當性監督；「類獨立機關」這種矛盾的建制型態，因此必須接受矯正。不過，獨立機關只有在決策責任體系上取得「獨立」的地位，其政務人事之選任以及預算的編製，基本上仍需接受行政院的節制或監督。
2. 除了立法規範獨立機關的權限範圍及其組成型態以外，國會亦得藉由預算審議對獨立機關之業務狀況進行監督。簡言之，於預算案交付立法院審議時，

獨立機關應向立法院提出業務報告，立法委員亦得就其業務績效提出質詢；經由此等審議程序，立法院即可對各獨立機關之年度預算為實質的把關控制，不致淪為橡皮圖章。不過，這絕不表示國會可以藉由預算審議對獨立機關予取予求。我們雖然很難防阻國會議員基於不當的政治動機刪減獨立機關的預算，但是如果立法委員趁機就仍繫屬於行政程序之個別、具體案件提出質詢，各該獨立機關之主任委員或首長有權而且也應該拒絕回覆；對於行政程序尚未終結之案件的內部評議資料，立法院對之亦不得行使文件調閱權，以免對獨立機關所為決策帶來不當的政治壓力。

3. 對於獨立機關所為行政處分不服者，應直接提起行政訴訟，讓法院就該項處分的適法性進行審查。
4. 獨立機關或其成員如有行政違失，監察院仍得予以糾正、糾舉或彈劾；獨立機關的預算執行狀況，亦須接受監察院的審計監督。不過，監察院針對獨立機關所得行使的調查權限，仍應受到必要的限制，以免妨礙到獨立機關的自主決策。
5. 獨立機關雖然不對最高行政首長或國會負責，但是終究還是必須對人民負責。為使公眾及輿論能夠有效監督其運作情形，各獨立機關應定期公佈工作報告，向社會交待、說明它們的業務執行狀況。

4. 我們的行動策略

獨立機關的制度重建，既需要理論與觀念的改變及宣導，更有賴於立法規範的增訂或修正。為了使後續的各項法制建設能夠順利地進行與完成，我們必須研擬出一套適切可行的立法計畫，據以設定並推動制度重建的政治議程。在行動順序上，我們首先應該嘗試以立法規範鎖定先前所提及之各項獨立機關的基本建制原則。除了在擬議中之「中央政府機關組織基準法」內，增訂專章或專節，規範獨立機關的設置條件與重要的組織準則外，我們也建議在「政務職位法」、「聘

任人員人事條例」等研議中的基本人事規範中，就獨立機關的人事建制問題，設置準則性的規範。在確立了本土獨立機關制度的新架構之後，我們接著應該根據建制原則所揭示的制度方針，提出具體的組織調整規劃，然後執行個別獨立機關的立法或修法作業。爲了確保規劃方案的妥當性，我們必須對於相關行政機關的業務職掌與組織型態，進行深入的檢討與評估；而爲了驗證改革的成效並保留修正規劃方案或建制原則的彈性空間，個別獨立機關的設置或調整，則不妨以「分階段編成」的方式次第進行。

無論如何，有關獨立機關之準則性規範的適切立法，應是我們必須堅持的改革底線。惟有將建制理念轉化爲規範原則，我們才能切實導正既存本土建制的弊病缺失，爲我國的獨立機關架構出合理的制度環境；也惟有準則性規範的立法通過，我們才能積蓄改革的能量、擴大改革的縱深，進而爲日後個別獨立機關的增設，提供適切而明確的指引。

◎主要參考資料

1. 林子儀，1993，〈 〉，收於氏著《權力分立與憲政發展》，頁。【待補】
2. 許慶復等，1994，《行政委員會制度之研究》。【待補】
3. Geoffrey Miller, 1988, Nineteenth Annual Administrative Law Issue: Symposium: The Independence of Independent Agencies: Introduction: The Debate over Independent Agencies in Light of Empirical Evidence, 1988 Duke L.J. 215.
4. Neal Devins, 1993, Political Will and the Unitary Executive: What Makes an Independent Agency Independent?, 15 Cardozo L. Rev. 273.

5. OECD, 2001a, Distributed Public Governance: Agencies Authorities and Other Autonomous Bodies (Preliminary Draft)
6. OECD, 2001b, Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators (by Cesar Cordova-Novion)
7. OECD, 2001c, Devolving Power to and Controlling Public Bodies: The Governance of Public Agencies and Authorities (Report of Discussions)