

我國獨立行政機關權力分立 與行政組織法之觀察*

徐良維**

《摘要》

「獨立行政機關」制度在國外已行之有年，但在我國則係新興議題。獨立行政機關乃係代表「專家」角色的行政權中「更具專業」的角色，這樣的「專家中的專家」，可能造成「權力分立的失衡」、「行政一體與責任政治的破壞」以及「行政監督與獨立空間的衝突」等問題。為釐清獨立行政機關的輪廓，本文乃以憲法「權力分立」的視野及「行政組織法」的相關法律爭議來探討之。

[關鍵詞]：獨立行政機關、權力分立、行政一體、釋字第六一三號
解釋、行政中立

投稿日期：99年8月10日；接受刊登日期：99年9月27日。

* 本文初稿曾以「專家中的專家與獨立空間—我國獨立行政機關權力分立與行政組織法之觀察」為名發表於二〇〇九年六月六日國立政治大學公共行政學系主辦之第十五屆全國公共行政論文研討會，特別感謝評論人開南大學仇桂美副教授於研討會上之指正，亦感謝兩位匿名審查委員之修正意見，惟文責仍由作者自負。

** 國立中山大學中國與亞太區域研究所法律組博士候選人、臺南市政府法制科員。

壹、前言

「獨立行政機關」的出現若從歷史的發展來看，¹ 早期國家所有的任務皆由帝王所屬之行政機關執行之，降至近代夜警國家時代，行政權僅止於看守型政府的事務權限，但進入二十世紀，人民對於福利社會的社會救助與救濟措施，也都指向由政府的行政機關辦理。在進入專業分工的時代。越來越多的專業領域需要行政機關的「專業介入與管制」，於是有獨立委員會的機構出現（李惠宗，2006：64）。這其實也可從「法治國的發展趨勢」已轉變至「社會福利法治國」及「平行國家權力間危害防止任務的分配」是為了因應「專門性」及「技術性」的需求，行政權乃更進一步細膩的分工化來理解。同時隨著政治環境及社會情勢的日益複雜，傳統領導行政體系的「首長制」常出現無法確保行政權行使的專業性；更由於政黨政治的發達而使得行政權的中立性及公正力受到質疑。在現代社會中許多無涉政黨立場但涉及高度專業，或特別需要多元意見溝通協調的領域，傳統的行政機關架構並無法妥善處理此類任務。換句話說，在涉及政治決策上需要高度專業，去政治化或須充分顧及政治與社會多元價值的公共事務時，為確保公共利益真正的實現，不受偏執立場之影響，合理有效地執行法定任務及獲得人民信賴，必須建制比傳統行政機關更為客觀、中立且具備高度專業能力而與政治保持一定距離的行政組織（蔡茂寅，2004：72）。

¹ 從名稱來看，「獨立行政機關」有著「獨立機關」、「行政委員會」、「獨立行政委員會」、「獨立行政管制委員會」等不同稱呼。或許現今我國的實定法用語或可稱之為「獨立委員會」，或係學界通稱的「獨立機關」。配合現行「中央行政機關組織基準法」則已明文規定稱為「獨立機關」名稱，該法第三條第一項第二款規定：「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。」以及同法第六條：「除因性質特殊，得另定名稱者，統以委員會定名」。因此有人認為光從名稱判斷，應屬獨立委員會稱之。參閱蔡茂寅（2004：74）。但本文鑒於這樣的一個特殊機關在我國係多指「法律層面」的「獨立組織」，而非廣義含及「憲法層面」如司法院大法官、監察院及考試院的獨立機關，加上這樣的機關雖然具有掌理「準立法」或「準司法」事務，但多數見解多將之歸類為「行政組織」，且這樣的特殊機關在現今實務甚至未來立法裁量亦未必一定以「委員會」稱之如中央銀行，故本文認為宜以「獨立行政機關」稱之。

所謂獨立行政機關的「獨立性」基本上係針對其他國家權力而言，尤其是相對於國家權力中的最主要的兩項功能，亦即相對於立法權與行政權之獨立。而獨立行政機關獨立性的內容，一般而言可區分為組織、人事、功能（業務）以及財產上的獨立性，因此欲保障獨立行政機關的獨立性，除在執行業務時不受政府指令的拘束外，亦應就組織、人事及財產領域創造獨立性的要件（蕭文生，1999：26-27）。而獨立性目的在於「執行公正要求」、「職務專業要求」、「應變迅速要求」及「政黨中立要求」（陳櫻琴，2000：7-8）。這樣的由「法律創設」之「獨立組織」，是憲政主義下「權力分立」與「民主」的新興挑戰，不但牽涉到「憲法學」領域的憲政原理，還涉及了實務面的政治機關行政立法及政黨的角力，以及「行政法學」中「行政組織法」的行政組織建構、有任期的政務官的權益之問題，其重要性可說是不言而喻。

基此，本文認為獨立行政機關乃係代表專家角色的行政權中更具專業的角色，而我國大法官釋字六一三號解釋乃係針對 NCC 案的合憲性，第一個承認「獨立行政機關」存在的憲法解釋，也開始產生許多法律上的爭論。本文即站在此號解釋的基礎上，分別從「權力分立」及「行政組織法」的視野來看獨立行政機關的定位，以期能初步釐清獨立行政機關之相關爭議及其基本輪廓。

貳、從權力分立的角度來理解獨立行政機關

一、權力分立原則、行政權核心論與行政保留理論

雖然學界有認為權力分立乃是由於其原始本意是在禁止權力的集中，因而認為並非專屬某種中央政府體制之制度特性（鍾國允，2006：167），不過本文所探討乃是定位為行政權為主的獨立行政機關，也就是牽涉到所謂的「行政決策部門」，它是一個政府的最高層，負責一國政府的施政方向、監督政策執行成效，是人民希望所託，不僅扮演著領導角色，也要負起各種施政危機所帶來的壓力。在自由民主政體中，行政決策部門可以是總統制、內閣制或是雙首長制（R. Hague & M. Harrop, 2004: 268）。而本號大法官解釋因未能定位我國之憲政體制，以致於在掌握「行政一體」的概念，難免會有說理不清之處。就如學者所言，釋字六一三號解

釋雖稱「行政一體」，然此概念仍有爭議，且主要係針對行政院內部之科層節制，不能認總統與行政院長永遠一體，也不可能任院長毫無執掌行政權，因此，「總統」與「行政院長」應均屬「行政首長」（許昭元，2007：34）。這就是肇因於釋字六一三號沒有正視我國為「雙首長制」而無法建構完整的「行政一體」概念。另外我國所特有的嚴重「行政權割裂」之情形，² 吾人可知「權力分立」其實在不同的「憲政體制」及不同國家的權力分配情形，皆會有不同行政及立法權相互消長的狀況，這是研究獨立行政機關之建制時，所不得不先了解的。

不可懷疑的是，在當代世界各國為了解決「社會問題」，發現單靠立法權是不夠的，因此逐漸讓行政權擴大，讓國家扮演一個重要的角色而導致了「行政機關的肥大化」，這乃是「法治國家」過度到「行政國家」的轉變，民主政治轉變成了「專家政治」、而議會政治則轉變成了「官僚政治」（李鴻禧，1995：129-141）。這就是所謂的「行政國家現象」。「行政國家現象」在現代「強勢政府」的形成趨勢下，行政立法關係，已從過去的「決策－執行」的垂直關係，轉換成「統治－監控」的水平關係，行政權過去只在下游擔任「執行」的角色，如今演變成同時在上游的「決策階段」，而這樣的「積極國家觀」，也被強調「行政權優越」的法國第五共和憲法所採（徐正戎，2002：643；許志雄，2002：280-282），以期解決第四共和末期採取「國會至上」內閣制政局不安的問題。在德國，法學家 Hans Peters 亦曾撰「為行政國家的奮鬥論」一文來強調「行政國家」的重要（陳新民，2005：21-43）。在美國，由於面對層出不窮的社會問題，最高法院隨時代進展並體會各時代的新社會脈動與民意，於審理案件中支持擴張聯邦政府之權力，而國會亦不得不將立法條文與政策大綱與廣泛之細節裁量權授予行政官員，尤其自第二次世界大戰之後，充分之行政權力與威望集中於總統，促成行政權擴張之趨勢（廖正勝，2007：

² 例如王和雄與謝在全於釋字六一三號的部分不同意見書指出：「行政權割裂情形，在我國殊為明顯。行政權割裂之國家，具有多元之行政權力結構，無法藉由行政一體原則之要求將最高行政權力歸屬於一人。」另外陳慈陽教授（2004）的見解就非常值得參考：「由於履行國家任務上之國家權力的作為形式與內涵均是具多樣性、複雜性與重複性。因此在此客觀積極且準確的定義行政權、立法權、司法權以及我國特有的考試權與監察權的概念是非常困難的。且在今日國家事務龐大複雜化的趨勢之下，使傳統權力分立的功能更是面臨嚴重的挑戰，因此有所謂之國家實質任務的履行不得不由另一國家權力之機關主體來履行之……」（陳慈陽，2004：629）。

44)。這樣的國會立法的授權而擁有的「法令制定權」由於與立法部門類似，而稱之為「準立法權」，而司法部門容許行政擴權擁有案件裁決的功能由於與司法部門審判權類似，故稱之為「準司法權」。這樣的現象實有助於「獨立行政機關」的出現。因此了解「行政權擴大」的現象，也才能正如學者所言，藉由從實質上分析權力內涵的變化，來足以理解分權規範與運作之全貌（呂炳寬、徐正戎，2005：57）。而這樣的行政國家現象在三權分立的運作下，獨立行政機關所屬的行政權的特色就在於「專家政治」，而立法權則為「多元利益的調和者」，而司法權則為「公平正義的實踐家」，若搭配後述的人事任用為「行政權的核心」事項，再加上「行政保留理論」，國家權力三權間的關係，本文可以圖 1 來表示：

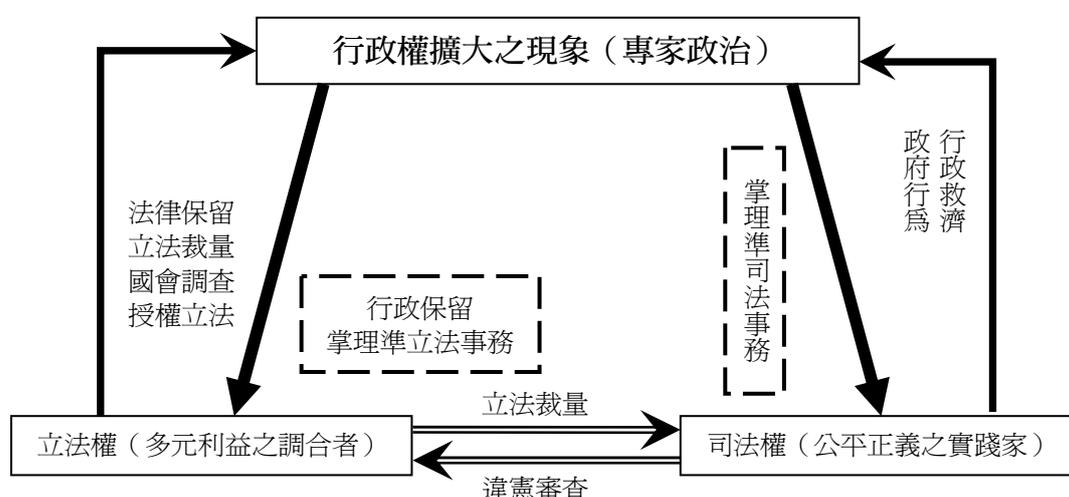


圖 1 權力分立原則之實質理解—行政國家現象

資料來源：作者自製。

行政權由於得到「授權立法」而擁有「準立法事務」，同時可以行政保留理論對抗立法權，但立法權仍可藉由「法律保留」、「立法裁量」以及「國會調查權」（大法官釋字第三二五號、五八五號）來制衡。而行政權亦在司法機關承認「政府行為理論」而擴充行政權至擁有「準司法權」，但司法權仍可藉由行政法院來審查行政行為。至於司法權和立法權間，一方面立法權可藉由立法來規制司法程序及實體法適用，而一方面司法權又可藉由「違憲審查制度」來宣告立法院所制定的法律違憲。三權可謂相生相剋，但仍可看出行政權的強大性。尤其在大法官釋字第五八

五號承認所謂的「行政特權」（「行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權」）外，除了延伸至與本文有關的釋字第六一三號解釋，大法官在釋字第六二七號更在憲法與法律無明文之前提下，創設總統就有關家安全、國防及外交之資訊，認為其公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密者，有決定不予公開之權力的「國家機密特權」。如此更可看出行政權的持續擴大現象。至於獨立行政機關所強調的專業性及自主性，在號稱專家政治體系的行政權中，似乎因更為強調專業性而致使行政一體的拘束力減弱。

若從「行政與立法之關係」來看行政權的核心，表示行政權乃具有法規範之依賴性與在此規範範圍內之專業自主性。前者乃依法行政之要求，而後者乃是強調，如欲使行政權能具體地形成社會生活，必須使其在專業及目的達成能自我負責及實踐，這就是行政權作用的核心，這也是立法權限之界限所在，更是行政權在將普遍抽象規範具體化之任務需求下，必然地要有個案決定形成空間，此可稱為立法規範之有意漏洞，依此行政非必然地僅是執行而已（陳慈陽，2005：96）。這其實可認為獨立行政機關行使職權由於有著「專業」的性質（而獨立行政機關又是專家中的專家），故須有「行政核心論」的強調來作為支撐之依據。

或許有如學者所言，行政部門為了行政效率，並使行政機關機動性地適應社會環境的變遷，在法政策上，似應承認行政權有行政機關組織權，但若細究憲法對於立法權與行政權權限分配的規定，在法釋義學上，並無法概括承認在機關組織領域有行政保留的領域，也就是法律是否願意對此領域加以鬆綁，仍取決於立法者（陳淑芳，2004：374）。不過有學者在比較雙首長制的法國、內閣制的德國以及總統制的美國關於「行政保留理論」後，得到「行政權的正當性越依附於立法權，則越難以建立行政保留之正當性」的結論（廖元豪，2000：26）。故以上論述實可導出獨立行政機關委員選任這樣的人事任免權，屬於承認「行政保留」理論的「行政權核心」。

實際上，「雙元民主」（總統和國會議員皆為民選）的確比「單元民主」更能存在「行政保留理論」。因為這兩權要分立的原因是各有不同的民意基礎。所以這兩權可以互相抗衡（陳淑芳，2006：97）。我國由於總統、立委皆屬民選，此可證明「行政保留理論」在我國實有生存空間。

二、政黨政治的必要與排除政黨干預的兩難

政黨乃是一種永久性的組織，其存在的目的就是在透過選舉，取得國家政權主導的地位，也就是政黨的終極目的在追逐權力，保有權力。在承認我國的政府體制係為「雙首長制」的前提下，「政黨」因素致使憲政的運作更為複雜（蔡宗珍，2004：198），因此對於獨立行政機關的建制，排除政黨干預也就更為重要，否則稍有不慎，獨立行政機關就可能變成執政者的「政治工具」或「濫權的機器」，則何來的客觀專業及中立呢？

國內有學者對於政黨的問題，就提出引人省思的想法。該學者認為在法國學者杜瓦傑（M. Duverger）認為「政黨不代表民意，而是反映選舉規則加在政黨的東。則與其認為政黨代表民意，不如說是民意反映政黨制度」導出「民主政治離不開政黨，因政黨是社會現實的寫照。但政黨的作用必須適當」。因此不可不注意的是「政黨比例將有可能將多數專政注入獨立委員會」，學者也舉例如果在某個政黨在國會佔據主控地位，可以想像政黨比例又可將其主導地位移轉到獨立委員會，如此將會與獨立委員會立意不合（黃維幸，2007：126-127，136-137）。這樣的看法剛好在台灣自二〇〇八年以來處於「一黨獨大」的「超級總統制」時期，³ 實富有參考的價值。否則是否如學者所言，「政黨比例代表」所選出的代表會異化為政黨的禁臠，而直接受制於政黨組織（蔡宗珍，2004：218）。不過慶幸的是，在當今「政黨國家」要求下，我國在民主化過程中已成功由威權政體轉型成「民主國家」，並達今日的「民主鞏固」型態，因此本質上擁有多元社會的「多黨公平競爭」，畢竟多黨政治中，必須容許執政黨以外的反對黨對於執政進行監督控制、批評與提出可能之替代選擇性（程明修，2006：166），我國似乎都具備。因此在此

³ 關於我國憲政運作的歷史演進，本文認為約可分成幾個階段：「一九九一年第一次憲改前之專制體制」（總統獨裁專政之非民主體制運作）、「一九九七年第四次修憲前確認限縮行政院院長副署權及總統直選」、「一九九七年第四次修憲後取消國會之行政院長同意權（確認了雙首長制）」、「一九九七—二〇〇〇年一黨獨大之李蕭體制時期」（以上是總統主導民主化過程）、「二〇〇〇—二〇〇八年五月扁少數政府時期」（少數政府但強勢的總統）、「二〇〇八年五月—二〇〇九年九月馬劉體制及二〇〇九年九月至今的馬吳體制的一黨獨大時期」（強化至總統說了算、總統並兼任黨主席）。

前提下，「獨立行政機關」在完善的法律及制度的建立後，在職權行使上，能擺脫政黨、政治力干預而中立、客觀、專業的執行職務，仍值期待。

其實，如前所述，「政黨」因素在「雙首長制」的憲政運作非常的重要。而正如學者所言，「政黨憲政地位」係「權力分立原則」中「分權原則」的實質理解（呂炳寬、徐正戎，2005：57）。在政黨政治之下，已不存在單純的行政權與立法權的制衡作用，進而使得分權的內涵不再限於傳統的三權分立（陳慈陽，2004：197）。甚至有學者認為現代民主立憲國家中，政黨已成爲不可或缺的要素，因此稱「立憲國家」即「政黨國家」，而謂「政黨國家現象」（許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，1999：262）但在當今「民主政治」即「政黨政治」的前提下，吾人仍必須強調，政黨這樣一個以「民主選舉制度」來「追逐國家執政權力」的「政治性組織」，在「超越黨派而獨立行使職權的公務員」眼中，可謂是不能太過親密的對象，甚至要求要與其「劃清界限」，以免使人有「不公正超然行使職權」的印象，這也是大法官釋字六一三號所強調的「人民對之超越政治之公正性信賴」。對此本文可以圖2來表示：

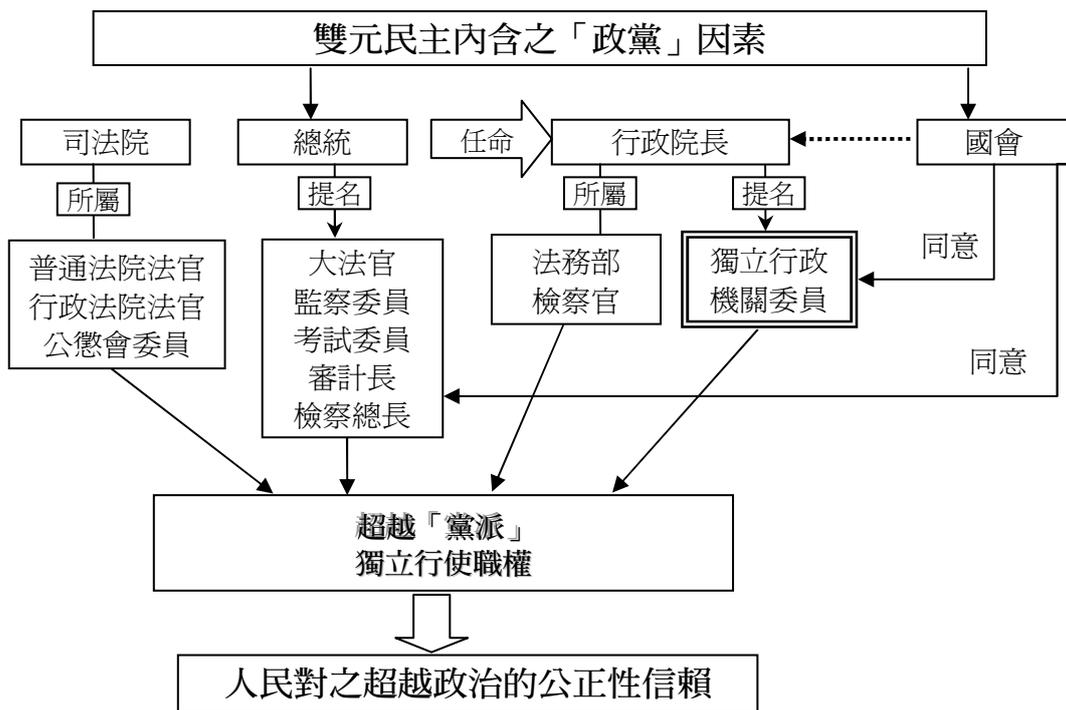


圖2 權力分立原則之實質理解—政黨政治之必要性

資料來源：作者自製。

圖 2 中可看出，目前我國的憲政體制下，除「獨立行政機關」外，「大法官與法官、公務員懲戒委員會委員」、⁴「監察委員」、⁵「考試委員」、⁶「審計長」、⁷「檢察總長與檢察官」，⁸ 都有這樣的要求。本文強調「政黨」並非妖魔，而係在「國民主權」原則的要求下，人民與國家權力間連結的「中介性組織」，但在「激烈競爭下」亦有可能變成「非善類」（以政黨取得政權後之政治力介入並控制專業），也因此「獨立行政機關」的人事任用制度的設計與抉擇，以降低「政黨競爭」下「政治力」的影響，實屬重要。

三、立法院介入獨立行政機關人事任用模式的抉擇

為使獨立行政機關能與政黨及政治競爭保持距離，其委員的人事任用模式的妥適抉擇將是首要目標。惟藉由國會制定法律來規範行政機關的組織及人事任用，本屬國會「立法裁量」或「立法形成自由」之範疇，獨立行政機關亦然，藉此來強化獨立行政機關行使職權的民主正當性。但是這樣的立法裁量是否有界限、以及立法院介入獨立行政機關人事任用的採取模式，不僅是釋字第六一三號的重心，亦是在獨立行政機關在制度上超越黨派「超然行使職權」的設計上，一個無法規避探討的重要爭點。依據我國目前相關「憲法」及「法律」的規定，獨立行政機關人事任用的模式約略有五種可能的抉擇，分別是「政黨比例模式」、「獨立憲法機關模式」、「行政閣員模式」、「基準法模式」以及「公視模式」。

「政黨比例模式」，就是如舊國家通訊傳播委員會組織法第四條般，獨立機關委員的選任，依各政黨（團）在立法院所占席次比例推薦，行政院長依推薦名單提名，經立法院同意後任命。但這號解釋已被釋字第六一三號解釋所否決，畢竟這會侵害甚至剝奪行政院的人事決定權。

⁴ 參閱大法官釋字第一六二號解釋及憲法第八十條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」。

⁵ 參閱憲法增修條文第七條第五項：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」。

⁶ 參閱憲法第八十八條：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」。

⁷ 大法官釋字第三五七號解釋強調：「……俾能在一定任期中，超然獨立行使職權……」。

⁸ 參閱法院組織法第六十一條：「檢察官對於法院，獨立行使職權」。

「獨立憲法機關模式」，也就是比照「司法院大法官」、「考試院考試委員」、「監察院監察委員」、「監察院審計長」由總統提命並經立法院同意的模式。但此涉及到的問題是獨立行政機關既然屬於「法律層面」的獨立「行政機關」，能否立法比照憲法有明文規定，也就是「憲法保留」的憲法機關人事選任模式，除了修憲及制憲外，立法似乎無形成空間（例如許宗力大法官在釋字六一三號協同意見書就指出：「立法者無權創設憲法機關」）。而「檢察總長」的人事任命就是一個例子，依據新修正的法院組織法第六十六條第七項規定：「最高法院檢察署檢察總長由總統提名，經立法院同意任命之，任期四年，不得連任。」係改變過去檢察總長由直接任命方式。雖然論者有謂透過國會同意任命及任期保障，以防止行政權、立法權向檢察系統做不當之施壓，檢察總長能夠獨立超然中立、勇於任事，使檢察政策及事務處理能更注重民意的優點（吳巡龍，2006：132）。但也遭到學者批評，認為這樣的法源應該是透過修憲的方式而非用立法創設的方式，否則此例一開，立法權將不斷擴充及自我膨脹，憲政運作將永無寧日（李俊侶，2007：735）。另九十八年六月十日通過之中央選舉委員會組織法第三條亦已往此模式方向修正。⁹ 本文認為在「雙首長制」以「總統為主」的運作模式下，此部分的爭議並不大，反而是本文後述的「同意權」是否被濫用問題的爭議性較大。

「行政閣員模式」，也就是憲法第五十六條之意旨，獨立機關委員的選任，由「行政院提請總統任命之」。關於這種模式大法官於釋字六一三號亦有回應，¹⁰ 不

⁹ 依中央選舉委員會組織法第三條規定：「本會置委員九人至十一人，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員七人至九人。主任委員、副主任委員及委員均由行政院院長提名經立法院同意後任命……」。惟「下列事項，應經本會委員會議決議：一、選舉、罷免、公民投票相關選務事項法規之制（訂）定、修正及廢止之擬議。二、各項選舉、罷免及公民投票公告事項之審議。三、違反選舉、罷免及公民投票法規之裁罰事項。四、重大爭議案件處理。五、委員提案之事項。六、其他重大應由委員會議決事項。」因採取「選務選政分離」（選政在內政部），對此本文認為，政府似有企圖以政治力介入中央選舉委員會，以箝制委員獨立行使職權的嫌疑。

¹⁰ 釋字六一三號解釋指出：「按通傳會根據其組織編制，其層級固相當於部會等二級機關，惟通傳會既屬獨立機關性質，依法獨立行使職權，其委員之任期亦有法律規定，毋須與行政院院長同進退，為強調專業性，委員並有資格限制，凡此均與層級指揮監督體系下之行政院所屬一般部會難以相提並論，故即使規定通傳會委員由行政院院長任命，

過對此學界有認獨立機關的人事任用實不能逸脫於憲法第五十六條之外，如獨立機關雖可排除行政院對其在事務處理上之指揮監督，但卻不能排除憲法第五十六條所賦予行政院院長選任其團隊成員之權，從而獨立機關成員之選任仍應有憲法第五十六條之適用（陳淑芳，2006：52）。

「基準法模式」，也就是依據中央行政機關組織基準法第二十一條第一項後段之規定，由一級機關首長（行政院長）提名，經立法院同意後任命之。而新修正後的國家通訊傳播組織法第四條亦採取這種模式。¹¹ 然而這種模式似乎存在著違憲性爭議（以立法創設憲法未明文的人事同意權），但大法官在釋字六一三號完全未論及此問題。對此模式學界批評者不少，如學者周志宏（2006）認為，「目前以法律創設立法院的人事同意權，除中央行政機關組織基準法外，尚涉及檢察總長（已前述）與 NCC 委員的任命兩件，將來還有可能會適用其他獨立機關，包括中選會或公平會，這些向來認知上較類似獨立機關的人事任命，恐有相同的違憲疑慮」（周志宏，2006：90）。又如學者廖元豪（2006）指出，若從「自我擴權應推定違憲」的角度來看，立法院在憲法沒有明文規定的情況下，賦予自己新權力，其違憲可能性更高於限制其他部門權力（廖元豪，2006：92）。甚至可以說，「同意權」其實

正、副主任委員則由委員互選，再由行政院院長任命，雖與憲法第五十六條有關行政院各部會首長由行政院院長提請總統任命之規定有間，尚難逕執憲法第五十六條規定指摘之，蓋第五十六條之規範範圍並不及於獨立機關。且只要行政院對於通傳會委員之人事決定權未遭實質剝奪，即使正、副主任委員係由委員互選，亦不致有違反權力分立與責任政治之虞。又通傳會為獨立機關，性質既有別於一般部會，則憲法第五十六條關於行政院副院長、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規定，自不因允許立法院或其他多元人民團體參與通傳會委員之選任而受影響，自不待言。」

¹¹ 在釋字六一三解釋，認為 NCC 組織法第四條第二、三、四、六項之 NCC 委員選任方式違憲後，立法院已於二〇〇七年十二月十日通過修正條文。主要修正內容為：「委員人數自 13 人減為 7 人，副主委自 2 減為 1 人」；「委員從固定任期 3 年，任滿得連任一次」；「改為任期 4 年，任滿得連任，且採交錯任期設計」。「委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一之同黨籍人數上限設計」；「委員出任方式，改由行政院院長提名經立法院同意後任命（底線為本文所加），行政院擁有完整人事決定權。」；「委員任滿三個月前，應依相同程序提名任命新任委員，如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。」；「為避免交接空窗，新增原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止之條文。」；「行使第二屆 NCC 委員同權之程序，自立法第七屆立法委員就職日起施行。」

比政黨比例或審查等機制都還要強烈，畢竟「同意權」是賦予立院多數黨絕對的控制力，如監察院，立院多數是可以把提名人選全部否決掉的（廖元豪，2006：110）。當然，也有學者從「監察院空轉」的個案，認為同意權可能因為濫用而造成實質的憲政運作危機（王元廷等，2005：100；李惠宗，2007：166）。本文認為除了「以立法創設同意權」是否違憲爭議外，憲政運作的實然面中，「同意權之濫用」確實是對於此模式在建構「獨立性」行政機關在制度上的隱憂，因為除了監察院空轉事件，二〇〇七年「謝文定檢察總長同意案」及「司法院四名大法官提名人因親綠而遭封殺案」，也看到了政黨的封殺而造成了人事任用的延滯，雖然吾人看到了「立法院」不只是橡皮圖章，而給予了行政團隊人事任命的多元意見的優點，但遇到了行政及立法強烈對立的環境下，這樣的僵局對人民及國家都未必有利，更毋庸談到夠不夠獨立的問題了，因此本文認為這樣的模式的採行仍待商榷。

最後則是「公視模式」，也就是公共電視法對於公視基金會的選任模式。依據公共電視法第十三條之規定：「公視基金會設董事會，由董事 11 至 15 人組織之，依下列程序產生之：一、由立法院推舉 11 至 13 名社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會。二、由行政院提名董、監事候選人，提交董、監事審查委員會以四分之三以上之多數同意後，送請行政院院長聘任之。選任董事時應顧及性別及族群之代表性，並考量教育、藝術、傳播及其他專業代表之均衡。董事中屬同一政黨之人數不得逾董事數額四分之一；董事於任期中不得參與政黨活動。」

本文鑒於前四種模式都有不同缺點跟爭議，在考量到大法官在本號解所強調的「立法院或人民團體參與」、「不得剝奪行政院的提名權」及「更中立超然的選任」（防止政黨干預及介入）以達到人民公正合理的信賴，「公視模式」確實都兼顧到。在現行已修正的 NCC 組織法第四條及中央行政機關組織基準法第二十一條已採取「基準法模式」的前提下，本文建議未來其他獨立行政機關的相關組織法或中央行政機關組織基準法修正似可考慮採取「公視模式」，較符合一個社會多元化下的獨立行政組織的要求，也符合學者所強調的「多元複數的民主理念」（相對於「科層式制約之民主」）（黃錦堂，2008a：46）。不過畢竟在不違反憲法及本號解釋之意旨，這屬於「立法裁量」的範疇。但本文認為在「行政首長考量專業來提名委員」、「立法院推舉公正人士來組成審查委員會」、「要求同一政黨委員不得逾委員總額四分之一」、「委員任期中不得參與政黨活動」四項要求下，多少在這

樣的制度下能給予獨立行政機關委員獨立行使職權的空間。

除了現行 NCC 組織法第四條採取「行政院提名、立法院同意任命」的「基準法模式外」，其餘四個機關都採取「行政院提請總統任命之」，¹² 實不符合大法官釋字六一三號解釋的要求，本文建議未來能皆考慮採行能讓「立法院」及「民間團體」的社會多元力量「參與」的「公視模式」。當然，就與這五個獨立行政機關相類似的如「檢察總長」以及「公投審議委員會」的人事選任上，也希望納入此部分的思考方向。

對此本文可以圖 3 來表示：

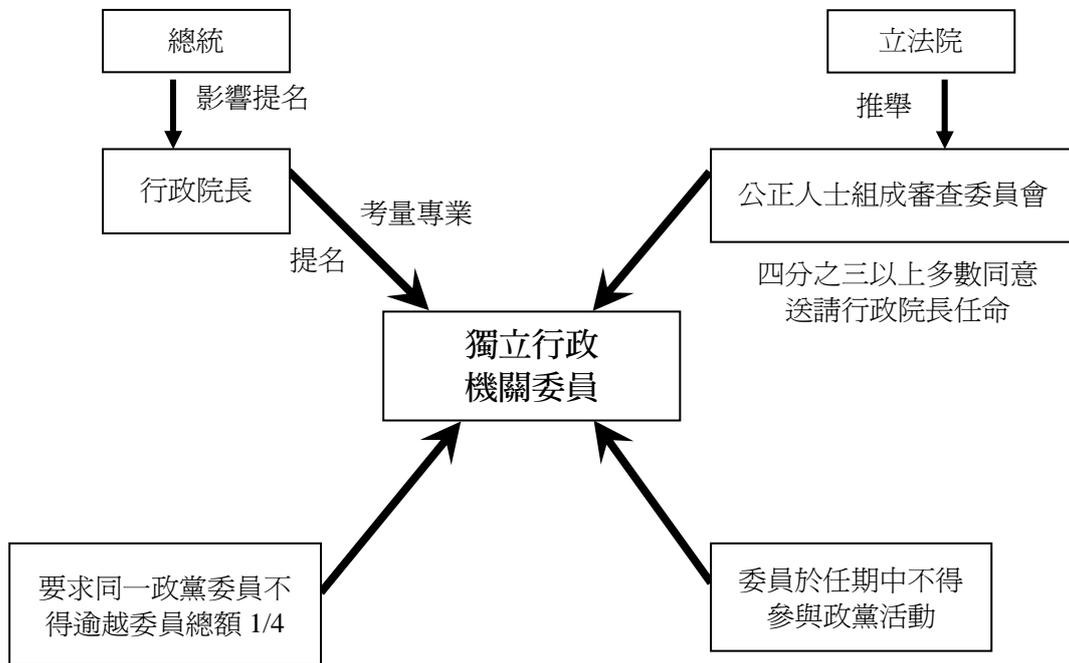


圖 3 本文建議獨立行政機關委員之人事任命

資料來源：作者自製。

¹² 如公平會依行政院公平交易委員會組織條例第十一條第一項、金管會依行政院金融監督管理委員會組織法第八條第一項、中央銀行依中央銀行法第五條第一項。

參、在組織上隸屬於行政院之下，獨立行政機關有多少獨立空間

一、獨立行政機關委員的屬性及其服從與行政中立義務

從權力分立與民主國家原則的要求下，獨立行政機關本應依立法者依法所設置，符合「行政機關之組成需具有民主正當性」、「行政機關設置應符合法律保留原則」以及「行政機關執行職務，應受到民意監督」的行政組織法之「民主合法性原則」（李惠宗，2008：160-161）。而獨立行政機關委員，可謂行使國家公權力之公務員，但其究屬現行法制上何種定義之公務員，將會涉及其所須負擔的法律義務。同時獨立行政機關委員似乎又是傳統政務官及事務官分類中的例外，現行的政務人員之定義及實際運作下又似乎使獨立行政機關委員的定位更加模糊，其因此所延伸出的行政中立義務問題，將是本文在此探討的重點。

公務員欲與國家發生法律關係，除了透過依法「任用」、「聘用」、「選舉」外，就是「經民意機關同意」而任命，依照本文前述之建議，獨立行政機關應有多元之民意作為支持後盾，其行使職權才有正當性之基礎，亦才能超出黨派行使職權，得到人民公正合理之信賴。本文認為獨立行政機關委員在公務員定義之歸類上，應屬「最狹義公務員」之定義應屬無疑，¹³ 因為獨立行政機關委員被歸類為「政務人員」，但政務人員是否造成政務官及事務官分類的混淆，則為另一問題。但可以確定的是，獨立行政機關委員並非屬於最狹義公務員的「事務官」類型，因此並無「公務人員考績法」之行政懲處之適用（但是否能夠透過立法訂定個別獨立行政機關委員的特殊免職程序，則為另一個問題），但仍有懲戒的行政責任，以及公務人員任用法、公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法相關限制及義務規範之適用。¹⁴

¹³ 也就是公務員任用法第五條所任命之人員，包括簡任、薦任及委任官等之人員，包括非政務官之政務人員，但須將政務官及民選公職人員除外。

¹⁴ 例如二〇〇七年 NCC 兩個委員因雇用親人擔任公務司機，而被行政院認為違反公務員服

其中較為特殊的是「服從義務」的問題。公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍內所發命令，屬官有服從義務，但屬官對長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」。¹⁵ 大法官在釋字第一八七號解釋理由書中則提及「如公務員關於其職務之執行，有遵守法律、服從長官所發命令之義務，除長官所發命令顯然違背法令或超出其監督範圍之外，下屬公務員縱有不服，亦得向長官陳述意見」。但問題就在於獨立行政機關既然是「專家中的專家」，強調傳統領導行政體系的「首長制」常出現無法確保行政權行使的專業性，因此必須存有比傳統行政機關更為客觀、中立且具備高度專業能力而與政治保持一定距離的行政組織，在個案職權行使上就會使「行政一體」產生弱化現象，因此以服從義務來維持行政一體的拘束力自然也會受影響。更精確來說，獨立行政機關的存在是公務員服從義務的背反，但是並非獨立行政機關即可完全不受行政院之命令拘束，行政院仍可發布不影響委員個案行使職權或通案政策的指示，以利其客觀、超然行使職權。因此本文建議未來能在獨立行政機關的個別組織法中，仍明文強調不適用公務員服務法等法律有關「服從義務」之拘束，同時另明文列舉行政院仍可發布不影響委員個案行使職權或通案政策的指示之「特別服從義務條款」為妥。

政務官與事務官的分類，為現代民主憲政國家普遍存在之分類，理論上言之，政務官係凡參與國家行政方針之決定而通常隨政黨選舉而進退，沒有任期保障，不必具有公務員任用之法定資格；而事務官僅能依既定方針規定而執行任務之永業性公務員（吳庚，2008：249）。政務官與事務官之區分，係因應政黨政治而生，與公務員之職級高低無關，而是職務的派任及其更迭是否與政黨執政有關。但有任期

務法及公職人員利益衝突迴避法而遭到「停職」並移送懲戒，參閱王貝林、劉力仁（2007）。又如前金管會主委因涉嫌弊案而遭檢察官起訴，行政院將之「停職」並送公懲會之適例，參閱吳陳錦（2006）。

¹⁵ 與服從義務相關的法律另有刑法第二十一條第二項：「依所屬公務員命令之職務上行爲，不罰。但明知命令違法者，不在此限」。以及公務人員保障法第十七條規定：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認爲命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從義務」（第一項）。「前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求以書面爲之，該管長官拒絕時，視爲撤回其命令」（第二項）。乃將公務員服務法與刑法規定精神之結合。

制且超越黨派獨立行使職權的「獨立行政機關委員」似是既非政務官又非事務官的「變體」。因此若連結後述之「行政中立義務」，此部分的觀念建構對於獨立行政機關委員的定位實有相當助益。

現行政務人員退職撫卹條例有就政務人員作定義性規定，¹⁶ 但是如此的定義實將政務人員包含過廣，畢竟政務官雖屬政務人員的一環，但政務人員未必為政務官。獨立行政機關委員雖然可屬於此條例之政務人員的一環，但由於身分特殊，將之概括包含在政務人員的廣泛定義內，對於獨立行政機關委員與機關及國家間的權利義務關係，恐仍難以釐清而爭議不斷。同時目前有關政務人員的規定是分散在各種法令中（除了上述之退職條例外，還包括公職財產申報法、公務人員利益衝突迴避法，甚至是公務員懲戒法中的規定），建議除了應盡速完成單一的政務人員法或政務人員條例（林明鏘，2007a：156），以釐清政務人員的權利義務關係外，針對個別的獨立行政機關委員之權利義務關係，恐亦有明確規範之必要。而以上的論述，都和下述之「行政中立」有關。

「行政中立」，可謂當代公務員所應遵循的義務，但可能因為公務員種類及性質的不同，而有不同的寬鬆程度。從「行政法之角度」來看，學者謂廣義的行政中立，可從憲法第七條出發，與「公正執法」、「依法行政」理念接近，係指公務人員在處理公務上，在執法與執行政務人員的政策上，其立場應超然、客觀、公平、公正對待任何個人、團體或黨派，其重點在遵守平等原則。狹義的行政中立，可從「政黨政治」出發，強調公務員於處理與政黨、政治團體、有關政治事務之公務，以及於各項政治活動中，應保持中立，一般稱為「政治中立」（李震山，2007：174）。過去我國「行政中立」尚未法制化之年代，學理上一般多認為「行政中立」，乃是公務人員當然之義務，公務員對於政治、政黨皆須保持適當的距離，而這樣的「中立性」與獨立行政機關超出黨派超然行使職權的「獨立性」亦有實質的關聯，從獨立性與行政中立義務的強度來作連結，本文認為在此有探討的必要。

¹⁶ 政務人員退職撫卹條例（二〇〇〇年十二月十五日）第二條規定：「本條例適用範圍，指下列有給之人員：一、依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。二、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命人員。三、依憲法規定由行政院長提請總統任命之人員。四、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。」

公務員的「行政中立義務」在行政法學理上的探討，有學者認為可從「公務員是否可加入政黨」、「公務員是否禁止兼任黨職」及「公務員可否支持或反對特定政治意向活動」的三個面向來探討（李惠宗，2008：191-192），本文即以這三個標準來看待行政中立與獨立行使職權機關的關係。就一般公務員（無獨立行使職權之必要）的行政中立義務，本文認為僅需要「一般行政中立」之要求即可，該人員可私下加入政黨、但不能兼任黨職（黨政分離）、一般說法只要非利用公務員時間即可從事政黨活動（現行公務人員行政中立法採此見解），惟亦有學說認為只要公務員身分仍在，就算「休假」或「下班期間」此部分仍應被禁止（李惠宗，2008：192）。至於憲法機關中如前述司法院大法官、公懲會委員、法官、檢察官、¹⁷ 檢察總長、考試委員、監察委員、審計長等，因為有超越黨派獨立行使職權之要求，且其行使職權多半與人民權利影響甚大，甚至被賦予重大政治爭議的解決，因此本文認為應採取「最嚴格的行政中立標準」，也就是不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動。

至於本文強調的由法律所創設獨立行使職權之機關，依我國目前的現制，不只包括中央行政機關組織基準法第二十一條所承認的五個獨立行政機關（NCC、中選會、金管會、公平會、中央銀行），其他非獨立行政機關但要求人員超越黨派獨立行使職權，如公投審議委員會、訴願審議委員會、公務員保障暨培訓委員會等等亦包括之，¹⁸ 本文認為應採取「嚴格的行政中立」的標準，也就是原則上和上述憲法機關一樣，不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動。¹⁹ 但由於這些機關都非憲法機關，因此行政中立的義務強度仍有探討餘地，因

¹⁷ 檢察官為廣義的司法官，享有憲法第八十一條終身職等的保障，乃身兼「行政權」及「司法權」的官職，本文認為其超越黨派行使職權乃具有憲法機關的位階，因此應受最嚴格的行政中立拘束。而前花蓮地檢署檢察官利用其檢察官身分為候選人助選、參加政論節目大談政治傾向或評論個案，即屬違反行政中立原則的例子。參閱徐良維（2008a）以及簡大程（2007）。

¹⁸ 本文認為，公投審議委員會執掌公民投票之認定，具有重大公益性質，與中選會性質相當。而訴願審議委員會及考試院所屬之公務員保障暨培訓委員會則涉及審議、決定有關公務人員及受行政處分之人民之權益保障，因此一般多認為這些委員的職權行使則和法律創設之獨立行政機關般一樣，應超出黨派依據法律獨立行使職權。

¹⁹ 但是若就 NCC 組織法來看，該組織法第七條規定：「本會依法獨立行使職權。」（第一項）「本會委員應超出黨派之外，獨立行使職權，於任職期間應謹守利益迴避原則，不

為獨立行政機關隸屬於行政院之下，總統藉由行政院長所推行的通案政策可能某一程度會拘束獨立行政機關，這時不但獨立性程度需要探討，也會影響委員的特定政治意向活動。

基上，公務員是否獨立行使職權以及行政中立之關係，約可以表 1 表示：

表 1 獨立行使職權與行政中立之關係

是否獨立行使職權	例如	公務員之中立義務
憲法機關（獨立行使職權） 【最嚴格的行政中立】	司法官大法官、公懲會委員、法官、檢察官、檢察總長、考試委員、監察委員、審計長	不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動
法律創設機關（獨立行使職權）或情治人員【嚴格的行政中立】	又可分成中基法第二十一條所承認的五個獨立行政機關（NCC、中選會、金管會、公平會、中央銀行），及其他非獨立行政機關但要求人員超越黨派獨立行使職權，如公投審議委員會、訴願審議委員會、公務員保障暨培訓委員會等等。	不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動。但由於這些機關都非憲法機關，因此行政中立的義務強度仍有探討空間。
一般公務員（無獨立行使職權之必要）【一般的行政中立】	上述以外法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之人員，包括受委託行使公權力之人員。但不包括政務官、民選公務員及民選民意代表。	可私下加入政黨、但不能兼任黨職（黨政分離）、一般說法只要非利用公務員時間即可從事政黨活動，惟有利學說認為只要公務員身分仍在，此仍部分應被禁止。

資料來源：作者自製。

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。」（第二項）似乎未提及是否能支持特定政治意向活動。本文認為既然法律規定「依法獨立行使職權」，在解釋本應從嚴解釋，否則「中立」與「獨立」將更難以區分。

值得注意的是，我國「公務人員行政中立法」已於二〇〇九年六月十日公布實施，使我國公務人員之行政中立義務正式朝向法制化發展。其中依現行公務人員行政中立法第十八條規定「憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，準用本法之規定。」而有混淆「行政中立」與「獨立行使職權」概念之嫌，故規範對象的類型化與精緻化的探討，即有必要。

參酌提案機關考試院於立法說明表示，公務人員行政中立法第十八條乃因隨政黨或政策同進退之政務人員，以及民選之地方行政首長，其行政中立事項與常任文官應有不同層次之規範，自應依其身分屬性，於政務人員法草案另予規定，惟依法獨立行使職權之政務人員，其職務屬性須超出黨派之外，自不得參加政黨活動，以及為公職候選人助選，是以此遵守行政中立規範之要求，應與常任文官之公務人員相同，爰依其職務特性，納入本法準用規範。另一方面，公務人員行政中立法第一條第二項：「公務人員行政中立之規範，依本法之規定；本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律。」而當時法案之提案機關考試院就本條項表示，係考量諸如：法官、檢察官等人員，雖亦為本法之適用對象惟依其職務屬性允宜較一般公務人員有更嚴格的行政中立規範，又如本條未訂定「嚴格」二字，則於其他法律另有規定時，即應從其規定，將使本法喪失作為公務人員行政中立基本規範之地位。同時考試院並於同法第二條「本法所稱公務人員，指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。」說明中指出，法官從事審判之行為依憲法第八十條規定，原不受本法之規範，至法官審判外行為仍適用本法，惟如其他法律有嚴格規定者，依同法第一條第二項之規定，自當從其較嚴之規定。

惟詳言之，若以法官為例，法官身為司法權之執行者，其執行解釋、適用法律作出裁判之職務時，自應本於自身之良知及專業，為忠實於憲法及法律之判斷，不受一切外來之誘惑與干涉，尤其法官為伸張法律正義，保障少數族群之權益，往往必須對抗強制之政治勢力，或甚至力排眾議，此時法官必須無視於政治機關所預設之立場，無畏於輿論之壓力，秉持專業及良心才能做出合乎憲法精神與正義公平之判斷或解釋。我國憲法第八十條規定：法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，即為實現上述理念之宣示，要求法官應實現三權分立原則下所賦予司法機關之任務，以對抗、制衡其他兩權（范姜真嫻，2008：3-4）。既有此「憲

法」授權其獨立行使職權之權限，相對的亦應負擔較重的「行政中立義務」。惟現行法律規範中，除了公務人員行政中立法外，並無其他法律層級的「特別法」約束。只有以「法官守則」無拘束力的規範為訓示規定：「法官應保有高尚品格，謹言慎行、廉潔自持，避免不當或易被認為不當的行為。」、「法官應超然公正，依據憲法及法律，獨立審判，不受及不為任何關說或干涉。」、「法官應避免參加政治活動，並不得從事與法官身分不相容的事務或活動。」而法官法草案（九十六年十二月十三日立法院朝野協商同意版本）雖於第十五條第一項規定：「法官於任職期間，不得參加政黨及政黨活動，任職前已參加政黨者，應退出之。」惟至今皆未完成三讀立法，而致使無法以較嚴格的行政中立標準來約束法官。

基此，本文認為現行公務人員行政中立法僅透過第十八條之「準用」及第一條第一項「特別法優於普通法」之規定，就認可將獨立行使職權人員納入規範，殊不知在現行特別法規範嚴重缺漏的情形，尚無法落實行政中立寬嚴之層級化區分，而即使可將一般常任文官及獨立行使人員為二分法區分，惟仍無法區分因「憲法機關人員」之獨立行使職權、「獨立行政機關人員」之獨立行使職權，以及「一般行政機關（或內部單位）人員」之獨立行使職權在行政中立層次的不同，因此規範對象的類型化與精緻化的探討，乃係行政中立法制未來的研究方向。

另外，若配合現行公務人員行政中立法第五條、²⁰ 第七條、²¹ 第八條、²² 第九條等規定，²³ 僅能針對一般文官制度，而獨立行使職權人員因特別法規範闕漏導

²⁰ 公務人員行政中立法第五條：「公務人員得加入政黨或其他政治團體。但不得兼任政黨或其他政治團體之職務。公務人員不得介入黨政派系紛爭。公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。」

²¹ 公務人員行政中立法第七條：「公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。但依其業務性質，執行職務之必要行為，不在此限。」

²² 公務人員行政中立法第八條：「公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或擬參選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或擬參選人依法募款之活動。」

²³ 公務人員行政中立法第九條：「公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：一、動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。三、主持集會、發起遊行或領導連署活動。四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。五、對職務相關人員或其職務對象

致依同法第十八條準用後的結果，加上「退場機制」法無明文前提下，反而使該人員之行政中立寬嚴度和一般文官相同，如此反而架空了「獨立行使職權」應與「政黨」及「政治保持」距離的本意，致使該人員容易被政黨以政治力介入，而直接影響了人民對該人員行使職權之信賴，實值省思。

二、委員人事決定與職權行使之獨立性與監督

關於「人事上的獨立性」，本文認為大致上包括了「人事提名權」、「人事任用權」、「人事同意權」以及「退場機制」四個面向。其中在前三項已在前文討論，至於獨立行政機關委員的「退場機制」，大法官只針對 NCC 在釋字第六一三號解釋理由書提到「停職」的問題，²⁴ 至於可否對「有任期的政務人員」「去職」或「免職」的退場機制則引發爭議。

行政院給予具有任期制的獨立行政機關委員極大壓力逼其辭職的「恣意撤換」是否妥適，²⁵ 以及政府有意研議針對獨立行政機關首長，擬增訂「免職或去職規定」來建立「退場機制」，²⁶ 如此增加「公務人員考績法」（考績法的免職在獨立行政機關不適用，因為非事務官）所無之限制是否妥當，以及具體列舉之事由為何，都在目前無法制的基礎上，有待進一步研究的空間。

從我國曾發生的獨立行政機關如金管會、NCC 委員的停職案來看，獨立行政機關委員的停職處分實存在幾個棘手的爭議問題：「獨立行政機關主管長官究竟是指

表達指示。六、公開為公職候選人站台、遊行或拜票。七、其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為。前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。」

²⁴ 釋字第六一三號解釋理由書：「行政院院長更迭時，獨立機關委員若因享有任期保障，而毋庸與行政院院長同進退，雖行政院院長因此無從重新任命獨立機關之委員，亦與責任政治無違，且根據公務員懲戒法第四條第二項規定，行政院院長於獨立機關委員有違法、失職情事，而情節重大，仍得依職權先行停止其職務，因行政院院長仍得行使此一最低限度人事監督權，是尚能維繫向立法院負責之關係。」

²⁵ 例如前金管會主委陳樹遭因「二次金改」查案過程遭撤換事件，參閱陳素玲（2008）。甚至在憲政實務上，亦可能發生憲法層級的獨立機關人員（例如司法院大法官、監察院監察委員、考試院考試委員）被總統撤換之情事。

²⁶ 參閱「獨立機關首長 擬增列免職規定」，2010年8月10日取自 <http://news.epochtimes.com.tw/6/7/3/31343.htm>。

主任委員或行政院長」、「何謂公懲法第四條二項的情節重大」、「與任期制保障的衝突」、「停職未設期限是否等於變相去職」、「停職期間可否繼續給薪」以及「同一案件因為停職而使公懲會和行政法院分由審理之程序割裂情形」等等，這些問題也是延續本文前述之探討而延伸的爭議問題。關於獨立行政主管長官究屬何者的爭議，曾有論者認為關於委員的退場機制，可參考日本法以自律的方式，當獨立行政委員會有一些法定特別要件時，可由委員一致的決議或加重多數的決議，然後請總理大臣來使其退場，也就是在退場機制的程序上，加上一個程序要件，由委員自己來作決議（周志宏，2007：159，171）。但這樣的設計恐會涉及獨立行政機關的「自律性高低」、「委員的產生是否具有複數民主的背書」、「委員行使職權或決議時能不受任何政治力之影響」、「委員間的利害衝突」（主任委員由委員互選出、對外職權行使亦採取合議制）等問題，再加上在「憲政體制」上，日本的「一元民主」之「內閣制」本和我國傾向「雙元民主」的「雙首長制」有所不同，責任政治的解讀與運作亦有不同，日本的制度能否全盤套用在我國，仍有待商榷，因此本文認為將行政一體連結到「內閣對於國會負責」，進而為責任政治的實現固然有理，但在我國仍須考慮從「總統-行政院長-獨立行政機關委員」間的另一個民主正當性因素，因此行政院對於獨立行政機關委員為「停職」或「去職」，較於內閣制的日本、德國等，背後的正當性基礎較強，在這樣的思維下，似乎採取獨立行政機關委員的主管機關為「行政院長」為正解，但必須克服的問題是將停職或去職的權限賦予行政院長是否會過度侵害獨立行政機關獨立於行政科層之「獨立性」，因此在制度設計上就必須妥適權衡取其折衷之處。

其次是關於公懲法第四條二項的「情節重大」認定標準問題，這個問題的爭議就是這個條文通常都是針對常任文官，同時「情節重大」的標準是直接適用「公務員服務法」，但公務員服務法第二十四條適用之「受有俸給之文武職公務員」是否適用「有任期制」的「政務人員」實有爭議。對此學者認為政務人員的違法失職情節是否「重大」，應依個案審酌之，宜視違反法律之行為有故意或過失，其造成國庫損失之大小，以及人民社會對公務員之客觀信賴是否受有動搖而定（林明鏘，2007b：138）。本文贊成「情節重大」須依個案而定，但仍須慮及兩個層面的權衡，一是獨立行政機關乃係「有任期制」之「公正且超然獨立行使職權」之公務員，因此為了得到人民對於獨立行政機關公正合理行使職權之信賴，其委員的操守

之要求應更為重大，故「情節重大」的標準必須比一般公務員要求為高；但是另一方面亦須衡量「情節重大」如果遭到行政院長或行政首長之濫用或恣意解讀，將會導致獨立機關之獨立性蕩然無存，而失獨立機關設置之立法目的，更嚴重的是將有可能成為政客或獨裁者箝制人權的工具。因此情節重大的標準，除了有賴透過立法來統一其標準，似應針對不同的獨立行政機關、以及不同的個案，來設定不同的彈性適用，以回應不同的規範環境，否則不論過於強調某一面向，都會導致憲政體制不安定的嚴重後果。

而關於有任期制且依法獨立行使職權的「政務人員」，大法官曾在憲法第五八九號解釋指出：「憲法對特定職位為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與應要隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員不同，此不僅在確保個人職位之安定而已，其重要意義，乃藉任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴利益，即須加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨，並與憲法上信賴保護原則相符」。本文認為這號解釋雖然係針對憲法機關成員（監察院監察委員）的解釋，雖然層級及權限範圍不同，但由於「依法獨立行使職權」、「任期制之保障」以及「經民意機關同意而任命」（目前僅有 NCC）的類似性，因此此號解釋應可適用於獨立機關委員。但畢竟我國相關法律皆無規範獨立機關委員之去職，因此有關獨立行政機關委員之退場機制，實宜明列各種去職之事由，而不應準用或直接適用一般法律之規定，以避免「政治黑手」之介入（蕭文生，2008a：280）。另有學者從嚴解釋認為依現行法律只有依憲法增修條文第七條之彈劾及公務員懲戒法第九條第一項之撤職處分，才能使獨立行政機關委員去職（林騰鶴，2006：139）。本文亦認為在法律無規定之前提下，如此之嚴格解讀實屬正確，蓋行政院長或許可依公懲法予以「停職」或「撤職」，但在無法律列舉具體事由前，停職或撤職實應採取「嚴格標準」，以維持獨立行政機關某一程度之「獨立性」以維護其專業判斷，至於任意「撤換」獨立行政機關委員，本文認為實係破壞制度運作而不可採，不過還是要搭配獨立機關委員之任命機制還有組織上皆能確保其獨立行使職權之前提，否則制度本身已無法期待超然公正行使職權，委員的恣意被去職也是事出有因，即使有法律上列舉之事由，法律中如有「裁量條款」或「概括條款」之規定，仍可能被主政者濫用而成為政治鬥爭的工具，不可不慎。

其實「停職」並非公務員之行政責任，而係公務員關係之變更，本質乃停止公務員任務之執行，並不具有剝奪公務人員身分之效力。但問題是若是「停職」未設有期間限制，停職將可能質化為「去職」，這無異剝奪去公務人員之身分，因此既然大法官承認獨立行政機關委員可由行政院長予以停職，則根本上要從整個公務員法的「停職制度」設下統一或個別的期間限制才為妥適。同時停職的問題還包括獨立行政機關委員可否繼續領取「薪資」以及「退職撫卹」的權益問題。具體言之，現行法律規定停職人員依法可領半薪，²⁷ 這樣的規定實寓有「照顧公務員」之意旨。但問題是有任期的政務人員並非依照公務人員俸給法來給薪，因此當其停職時是否適用該法即有爭議，甚至有「可領取全薪」（視懲戒結果再決定是否追回）（李建良，2007：190）、「完全不給薪」或是「領取半薪」的三種可能說法，而停職是否影響獨立行政機關委員退職撫卹的基數計算及權益影響皆值討論。本文則認為由於「停職無期限」可能會形同去職的不利益，除非未來能修法改進，否則現制因容許委員能繼續領全薪以維護其權益，而若未來懲戒結果出爐，即可決定「復職後不影響權利」或是「撤職處分確定並追回薪資」，至於退職撫卹的基數計算亦同薪資，但都必須在政務人員的俸給專法中明文規定為妥，以符合法律保留原則。

而停職尚涉及「司法審查」的問題。藉由大法官釋字第六一三號所創設法無明文之行政院長得對有任期制之「獨立行政機關委員停職」的權限，不但影響有任期之政務人員的權益重大（釋字第二九八號之「重大影響說」），同時亦影響行政院長有無濫用「停職權限」的「行政裁量」而構成「違法」之情形以壓縮獨立行政機關的「獨立性」，因此應承認「司法審查」的空間，也就是承認獨立行政機關委員可對「停職」提起「行政救濟」，不過因移送懲戒的「先行停職」及「之後的懲戒處分」可能會因為同一案件因為停職而使公懲會和行政法院分由審理之程序割裂情形，雖這是司法權內部的分權問題，但由於可能構成「裁判歧異」之現象，而影響受處分人之權益及人民的信賴，相關立法的改革，應納入探討。

在目前法制欠缺的情形下（NCC 組織法亦無規定），獨立行政機關的法制建立同時，似有必要把對委員之「免職」及「停職」予以在組織法列舉之，同時就停職

²⁷ 公務人員俸給法第二十一條第一項規定：「依法停職人員，於停職期間，得發給半數之本俸（年功俸），至其復職、撤職、休職、免職或辭職時為止。」

期間的支薪及退職撫卹的權益，亦應在未來修法一併考量，而同一案件因停職而使公懲會和行政法院分由審理程序之割裂情形，則不僅是獨立行政機關委員的問題，毋寧是公務員行政責任中「司法懲戒」制度的改革議題，是否因移送懲戒而停職可由受處分人向「懲戒法庭」來請求救濟，都值得思考。

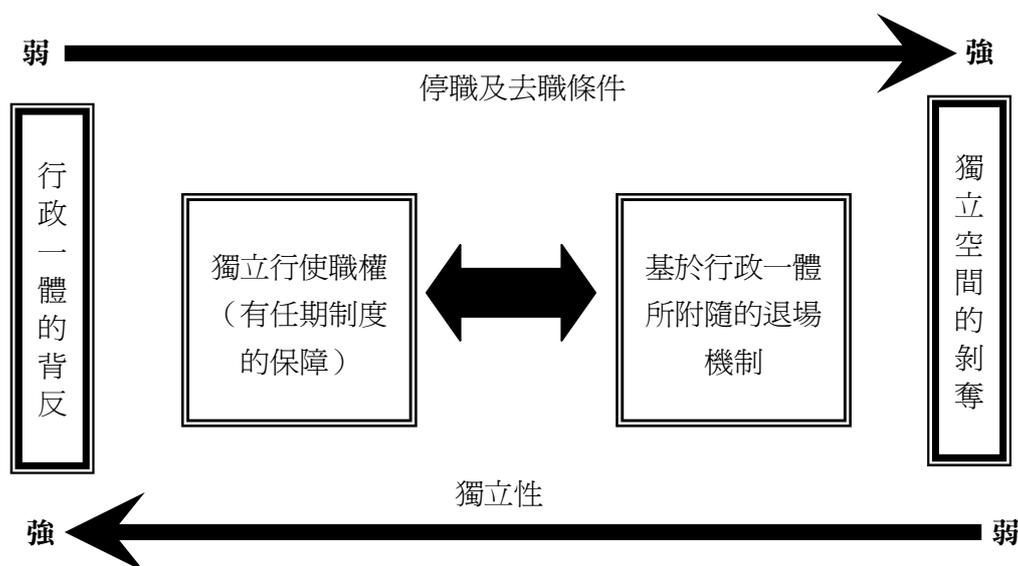


圖 4 獨立空間的剝奪或行政一體的背反

資料來源：作者自製。

基於上述的論述，本文認為上述所探討的問題都基於一個基本爭論，也就是「獨立行政機關的退場機制」之設計涉及了是否「造成獨立空間的剝奪」或是「行政一體的背反」（參閱圖 4）其實也就是學者所言之「行政組織分殊化的正當性」與「民主控制要求」兩者間的緊張關係（陳愛娥，2008：149）。「獨立空間的剝奪」主要是因為退場機制的設計過於嚴格導致獨立行使職權以及政務人員的任期制保障皆受到剝奪；而「行政一體的背反」主要是由於制度上沒有任何可以讓獨立行政機關委員下台的機制，致使獨立行政機關有如脫韁野馬般不受拘束，同時亦違反行政一體原則甚而使獨立行政機關不受民意機關的監督而違反「責任政治」的要求。因此未來在設計一套獨立行政機關委員的退場機制時，必須權衡兩者之衝突而取捨其中間點，使之衡平獨立性與行政一體之要求。但是本文必須強調，「責任政治」的要求主要是針對「議會內閣制」由於強調「一元（議會）民主」的正當性，

因此強調行政必須對立法負責。但是兩元民主的「總統制」，甚至是運作更為複雜的「雙首長制」，行政權亦有民主正當性的來源，此時「行政一體」的強調就不是單指對國會負責可輕易型塑，而是強調對賦予行政權（政府）（組閣）正當性的「人民」負責，此時「行政一體」的強度及影響會比單純與「責任政治的連結」還要強及深，因此就退場制度設計上，本文較偏向「折衷但偏向退場機制的強化」來思考，因此反應在具體設計上，會當然認為「獨立行政機關主管長官是指行政院長而非獨立行政機關委員」，同時對獨立行政機關委員的操守要求要比一般公務員嚴格，以得人民對獨立行政機關的公正合理之信賴。或許這樣的思考某一程度會傷害獨立行政機關的「獨立性」，但若站在「兩元民主」而建構的「以民為主」、「對選民負責」之行政組織，這樣的思考，或許會較符合我國憲政體制的運作。

至於獨立行政機關委員之職權行使獨立性又稱為「功能上」或是「作用上」的獨立。此部分會牽涉到獨立行政機關的職權行使是否限於「個案」獨立，或是涉及到「政策領域」獨立的問題。²⁸ 大法官對此認為，「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。」但是非個案決定情形，獨立行政機關是否享有獨立性，本號解釋則未說明，但是行政院於二〇〇六年十月三十一日公布的「獨立機關與行政院關係運作說明」則指出除了「個案不介入外」，並認為「由於行政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仍應遵守，否則行政院作為憲法規定之全國行政機關，其完整之行政管理權即難以維持。」似乎認為於「非個案情形」亦不享有獨立行使的地位，也因此有學者認為從而依據 NCC 組織法第三條第一款所規定之通傳會的職掌包括非個案的通訊傳播監理政策之形成與決策的話，恐已逾越憲法准許設置獨立機關之界限，而有違憲之虞（陳淑芳，2006：51）。不過林子儀大法官在本號協同意見書表示：「依據通傳會組織法第三條之規定，通傳會掌理事項甚廣，除

²⁸ 獨立行政機關委員職權行使獨立性其實會涉及個別獨立行政機關各種對外發生法律效果的各項行政行為，甚至是前不久 NCC 打算針對媒體不當報導而祭出假處分之爭議，參閱劉力仁（2008）。這其實是行政法中「行政作用法」領域要探討之問題。本文因只涉及組織法問題，故只針對職權行使是否限於「個案」獨立，或是涉及到「政策領域」獨立的問題來探討。

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職掌不免有重疊之處，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。」而認為獨立行政機關亦有政策決定的獨立性。而學者更指出，行政本來就兼具「狹義的執行」及「決策」，因此硬要區分兩者，認為獨立性僅存於個案裁決，並無意義（廖元豪，2006：88）。而本文認為在現代「行政國家」強調「統治與監控」的平行關係之前提下，輔以我國係採取「兩元民主」的「雙首長制」，因此「行政保留理論」有存在的空間，為了讓獨立機關能為人民做更多的事，在法律有明文之前提下，實無將之限縮在狹隘的「個案行使獨立」上。另外「功能上獨立」可能還會涉及「行政的事後監督」中最重要的「行政爭訟制度」，對此本文不做深入探討，但本文認為對於獨立機關所做出的「行政處分」，除了踐行完善事前程序之前提下，才能依據行政程序法第一〇九條直接提起「行政訴訟」，否則「訴願制度」仍有必要維持，至於是否可能在訴願審議委員會外成立一專門委員會，²⁹ 則仍有探討的空間。

與獨立行政機關職權行使的專業性之相關實務見解，近來有針對屬於獨立行政機關的 NCC 所作的行政處分「可否提起訴願」以及「訴願管轄機關」，最高行政法院九十七年十二月第三次庭長法官聯席會議指出，不服 NCC 之行政處分者，其他法律無特別規定時，依訴願法第四條及第五條之規定，應繕具訴願書經由行政處分機關 NCC 向訴願管轄機關行政院提起訴願。對於此實務見解，學者批評本件由行政院來負責個案之訴願管轄機關，不免「親自操槳」而無「領航」功能，有違「新公共管理」思潮，且若獨立機關的行政處分交由上級，則因相關處分的營業利

²⁹ 如李震山大法官指出，行政機關的行政處分，若因具科技性、專業性或大量集體作成者，尚可保留向原處分機關提起訴願之程序，但應採取更慎重之程序，以有別於訴願法第五十八條。而其程序必須設置有別於訴願審議委員會之專門委員會掌理之，而該專門委員會之組織及進程序，自應遵守公正、公開、民主之正當法律程序（李震山，2000：19）。

益得失或罰鍰數額過高，受處分者不無企圖在院級扳回而容易侵害獨立機關獨立性，同時訴願委員會的人員選任與最終決行之獨立性不足亦是我國所應正視（黃錦堂，2009：210-211）。本文則認為本件實務見解的問題點在於訴願審議委員會係專家學者二分之一以上所組成的委員會，常造成「專家（準司法程序的訴願決定）審查專家（準司法的獨立行政機關所作出的行政處分）」之奇怪現象；同時獨立機關建置目的本在排除上級機關層級對下級所為對具體個案之指揮監督，不論向 NCC 或行政院提起訴願將會破壞此精神。因此本文認為，藉由踐行完善的事前程序藉以免除訴願的前提下，直接由行政訴訟之「司法審查」之，同時尊重獨立機關之判斷餘地，除非違法或有瑕疵才從嚴審查，似較能尊重獨立行政機關行使職權的獨立性。

三、組織獨立性與財政獨立性之檢視

關於組織上之獨立性，大法官針對 NCC 於釋字六一三號解釋就指出：「……賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，仍應保留行政院長對獨立機關重要人事一定之決定權限」係認為獨立行政機關在我國的組織上並非完全獨立的宣示，對此學者認為雖然獨立行政機關名義上須掛在最高行政單位之下，但可以在名稱上來突顯其有異於其他行政機關例如「國家」通訊傳播委員會（蕭文生，2008b：9）。但是本文認為這其實涉及行政院對於委員人事介入的強度以及組織獨立程度的角力問題，大法官作出這樣的論述，其實也代表了獨立行政機關在組織上其實也並非完全獨立。而憲法第六十一條第二項的「至立法院備詢」問題亦和「組織上獨立」有關，³⁰ 對此釋字六一三未提及，但在釋字第四六一號則指出：「行政院各部會首長及其所屬人員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員等人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務」。對此大法官似乎認為獨立行使職權毋庸至立法院備詢，而學者間意見分歧，³¹ 但實務上獨立行政機關委員到立法院備詢之例子卻不乏適例。³² 同時釋

³⁰ 憲法第六十七條第二項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」。

³¹ 例如有認為獨立機關首長列席立法院院會或委員會備詢，透過聽取獨立機關首長之報告

字第五八五號強調「立法院調查權乃行政院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。」則似乎大法官隱含「法律創設之獨立行政機關」的內部資料將構成「國會調查權之行使界限」。而本文則基於釋字第五八五號的基礎下，並強調在「隸屬行政院」及「立法裁量」之規制下，能在備詢中保有對立法院的「獨立空間」，以確保進一步在職權上能不受政治力影響。至於未來可否在現今五個獨立行政機關之外再納入其他機關，此實為立法裁量的範圍，本文則係站在比較法的觀察及獨立機關法律建制開放性的角度，而認為有再納入之空間，但必須站在一個「例外建制必須從嚴」的立場來解讀。

而「財政上的獨立」對於獨立行政機關的獨立性判斷亦為重要。從比較法的觀點來看，美國國會由於本身有完整的財政權（包括收入與支出權），且在獨立機關之法源依據中，多明文定其人員員額與經費之來源、額度與比例。依此，獨立機關可在相當程度尚無懼總統以「預算」「員額」或其他資源分配之方法予以威脅（廖元豪，2006：90）。而國內的行政院金融監理委員會組織法第六條第一項規定，為辦理監督及管理業務，該會得向受監理之機關收取監理年費；第二項規定，辦理金融檢查業務得向受檢機構收取檢查費，使主管機關有較充裕的經費，得以聘用足夠人力，進行與金融監理制度相關之研究，提升金融監理品質。為使金融監理機制之經費免於匱乏，行政院金融監理委員會組織法第七條規定設立金融監督管理基金，其收入來源除政府依預算法程序之撥款外，另有監理費、檢查費、特許費等行政規費，支應金融監理部分特定用途（蕭文生，2008b：2）。事實上，透過預算這樣的財政控制是有助於統合整體行政組織的要素之一，預算法制一般而言是一種補充性的國會影響手段，但在法律規範密度較低之處，它幾乎就是一種國會對執行權的代替性控制手段（陳愛娥，2008：151-152）。可見「金管會」乃是預算控制之外國內

及質詢，立法院當可更加達成對獨立機關的監督效果。參閱王元廷等（2005）。蕭文生教授亦指出，憲法第六十七條第二項規定出席說明義務並非在突顯行政機關對立法機關之負責關係，亦非對於行政機關行為之監督或審查，而係立法院委員會行使職權之必要輔助手段，因此獨立性之保障並不排除出席說明之義務（蕭文生，1999：40）。

³² 例如政府為了「拼經濟」，常要求金管會主委、中央銀行總裁到立法院備詢。

少見具有財務獨立及自主，除此之外的其他獨立行政機關，其財務方面由於都必須透過政府編列預算，可謂無自主的空間，未來獨立機關可否比照司法機關的預算「不能刪減、只能加註意見」，仍可討論。

綜觀我國五個獨立行政機關的獨立性，本文認為皆不符合前述的要求，因此未來關於我國獨立行政機關的獨立性的探討，相信仍有相當大的討論空間。對此本文可以表 2 來表示：

表 2 我國五個獨立行政機關之獨立性現況

	人事提名	人事任用	人事同意	停職	組織	功能	財政
NCC	行政院長	行政院長	立法院	有爭議	隸屬於行政院	有	無
中央銀行	行政院長	總統	無			有	無
中選會	行政院長	總統	立法院			有	無
金管會	行政院長	總統	無			有	有
公平會	行政院長	總統	無			有	無

資料來源：作者自製。

肆、代結論－獨立行政機關之數量、獨立性程度以及完善法制化之再思考

最近，新政府為了達成「打造一個精簡、彈性、有效能之政府」之目的，對於現行的行政組織改造架構做了調整，其中與本文有關者，乃在於「金管會」及「中央銀行」改為非獨立行政機關而成為「附屬機關」，維持了 NCC、中選會以及公平交易委員會三個獨立行政機關架構（黃維助，2009），並於民國九十九年二月三日修正「行政院組織法」，其中該法第九條規定：「行政院設下列相當中央二級獨立機關：一、中央選舉委員會。二、公平交易委員會。三、國家通訊傳播委員會。」並於民國一〇一年一月一日施行（該法第十一條）。而這樣的改造架構即延伸出獨立行政機關的數量問題，也就是未來何種機關適合成為獨立行政機關、何者不適合的問題。

若以釋字第六四五號解釋為例，該號解釋乃針對「公投審議委員的任命規定違憲」，本號多數意見在解釋理由書中指出「全國性公民投票審議委員會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關（底線為本文所加）……」，對此學者有不同意見，³³ 而本文在他文中已指出建議將公投審議委員會改制為「獨立行政機關」。³⁴

當然，其他如「考試院所屬之公務員保障暨培訓委員會」亦被法律要求「獨立行使職權」，是否可以改制為獨立行政機關，仍待討論。但行政院組織法第九條將「金管會」及「中央銀行」從獨立行政機關改成「非獨立行政機關」本文則持保留態度。或許政府為了「拚經濟」，將這兩個與經濟政策相關的行政組織改為非獨立行政機關，是為了貫徹「行政效率」以拚政績而有其「政治利益」的考量，且只與「立法裁量」有關而與「制度無關」，但本文卻認此係制度的「危機」與「退步」。畢竟金管會在五個獨立行政機關最可貴的就是其擁有「部分的財政獨立性」可謂是我國獨立行政機關的一大進步，且一方面政府強調「尊重市場機制」卻又反其道欲掌控市場，在世界許多民主國家都將執掌匯率專業的「中央銀行」定位為「獨立行使職權的行政組織」，我國卻想透過美化經濟成長數字而以「政治運作凌駕專業」，實非民主法治國家之幸。當然，這樣的改造架構的實際利與弊，都值得再繼續深入的探討。

綜合全文，本文認為就「權力分立」的角度觀之，我國的憲政體制由於傾向「二元民主」中的「雙首長制」，再加上大法官在多號解釋承認所謂的「行政特權」，因此「行政權核心論」與「行政保留理論」在我國有探討及存在的空間，同時由於「政黨」因素在「雙首長制」中會使憲政運作更為複雜，因此獨立行政機關

³³ 例如黃錦堂教授（2008b：252）與彭鳳至大法官於本號不同意見書，皆認為公投審議會應定性為「獨立行政機關」。

³⁴ 公民投票這樣的一個「人民」跳過代議機關，「直接」立法或制定政策，以補足「代議政治」的不足的制度，在制度建構上，也有著「建制目的在補救不彰的政黨功能」及「制度可能會弱化政黨功能」的爭辯。不過沒有爭論的是，「公投審議委員會」的這項機構本就是人民在行使公民投票權限增加了一項「必要的審查機制」，因此這樣的審查機制，面對人民的公投提案，勢必要求委員行使權限必須「客觀」、「超然」及「中立」，加上「公民投票」具有「準立法功能」、而審查結果具有「準司法功能」的前提下，將「公投審議委員會」定位為「獨立行政機關」，方符合當今的時代潮流（徐良維，2008b）。

強調排除政黨干預也就更為重要，以防止成為主政者打擊異己的機器，以免使人民有「不公正超然行使職權」的印象。故在強調「複數多元民主理念」的前提下，建議獨立行政機關委員的組成應在「行政首長考量專業來提名委員」、「立法院推舉公正人士來組成審查委員會」、「要求同一政黨委員不得逾委員總額四分之一」、「委員任期中不得參與政黨活動」四項要求下，才能給獨立行政機關委員獨立行使職權的空間。

至於在行政法中的「行政組織法」領域，本文認為獨立行政機關的存在是公務員服從義務的背反，但是並非獨立行政機關即可完全如脫韁野馬般不受行政院의 命令拘束，行政院仍可發布不影響委員個案行使職權或通案政策的指示，以利其客觀、超然行使職權。而獨立行政機關委員這樣「有任期制的政務人員」，乃係既非政務官又非事務官的「變體」，由於法律上要求獨立行使職權，故其行政中立義務應採取「嚴格的行政中立」之基準，也就是不能加入政黨、不能兼任黨職、完全不允許支持或反對特定政治意向活動。但由於這些機關都非憲法機關，因此行政中立的義務強度仍有探討空間。最後本文認為我國現行的五個獨立行政機關都無法通過「人事上」、「組織上」、「功能上」及「財務上」的檢驗，因此未來關於我國獨立行政機關的獨立性的探討，相信仍有相當大的討論空間。

最後，或許未來在思考我國中央政府「行政權」定位時，在政府組織上，將高度專業知識委由獨立行政委員會等「行政權內部之權力分立」議題，也是必須一併考量的問題（李仁森，2004：36）。畢竟探討獨立行政機關的建制，涉及「憲政體制的定位」相關的「權力分立」、「行政權核心論」、「行政保留」、「如何保持其與政黨競爭的距離」、「立法權對於其人事任用模式的抉擇」以及行政法中「其在行政組織的地位」、「種類」、「數量」、「職權行使」、「行政救濟」、「獨立與制衡之間的衝突」等議題，本文僅粗略的提出淺見，期待未來學界能繼續進一步的研究與對話。

參考文獻

- 王元廷等（2005）。國會對獨立機關監督之研究。《立法院院聞》，第 288 期，頁 83-102。
- 王貝林、劉力仁（2007）。涉違反失職，NCC 兩委員停職，2010 年 8 月 10 日取自自由時報電子報，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/apr/10/today-t1.htm>。
- 吳巡龍（2006）。法院組織法修正評議。《台灣本土法學雜誌》，第 80 期，頁 129-133。
- 吳庚（2008）。《行政法之理論與實用》（增訂十版）。台北：自版。
- 吳陳錦（2006）。前金管會主委龔照勝 遭起訴求刑七年，2010 年 8 月 10 日取自卡優新聞網，網址：http://www.cardu.com.tw/news/detail.htm?nt_pk=7&ns_pk=644。
- 呂炳寬、徐正戎（2005）。《半總統制的理論與實際》。台北：鼎茂。
- 李仁淼（2004）。以制定台灣新憲法為前提思考我國中央政府組織中「行政權」定位問題。《月旦法學雜誌》，第 108 期，頁 20-36。
- 李俊侶（2007）。國會人事同意權之研究。載於許志雄、蔡茂寅、周志宏（編），《現代憲法的理論與現實—李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集》（頁 717-738）。台北：元照。
- 李建良（2007）。論停職處分之停職執行—側觀 NCC 委員之停職事件。《台灣本土法學雜誌》，第 96 期，頁 176-192。
- 李惠宗（2006）。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六一三號解釋評釋。《台灣本土法學雜誌》，第 86 期，頁 58-78。
- 李惠宗（2007）。憲法機關忠誠與立法不作為的違憲性—大法官釋字第 632 號解釋評析。《月旦法學雜誌》，第 151 期，頁 156-168。
- 李惠宗（2008）。《行政法要義》。台北：元照。
- 李震山（2000）。訴願之先行程序與人民訴願權之保障。《月旦法學雜誌》，第 66 期，頁 18-19。

- 李震山（2007）。**行政法導論**（增訂七版）。台北：三民。
- 李鴻禧（1995）。**李鴻禧憲法教室**。台北：月旦（元照）。
- 周志宏（2006）。釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來。**月旦法學雜誌**，第 137 期，頁 5-24。
- 周志宏（2007）。「從 NCC 委員停職事件來看獨立機關的人事任免權」議題討論（周志宏教授之發言）。**台灣本土法學雜誌**，第 96 期，頁 159，171。
- 林明鏘（2007a）。「從 NCC 委員停職事件來看獨立機關的人事任免權」議題討論（林明鏘教授之發言）。**台灣本土法學雜誌**，第 96 期，頁 156。
- 林明鏘（2007b）。論政務人員之懲戒與暫時先行停職。**台灣本土法學雜誌**，第 96 期，頁 136-140。
- 林騰鶴（2006）。可以隨便停我的職嗎。**台灣本土法學雜誌**，第 86 期，頁 137-142。
- 范姜真嫩（2008）。論法官之政治中立。**銘傳大學法學論叢**，第 9 期，頁 1-23。
- 徐正戎（2002）。法國第五共和憲法初探。載於翁岳生教授七秩誕辰祝壽委員會（編），**當代公法新論（上）**（頁 631-667）。台北：元照。
- 徐良維（2008a）。檢察官 守護誰，2010 年 8 月 10 日取自由時報電子報，網址：
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/14/today-o3.htm>。
- 徐良維（2008b）。獨立行政機關之違憲性問題—兼評大法官釋字第六一三及六四五號大法官解釋。發表於孫中山與國家發展學術研討會，國立台灣大學國家發展研究所與國父紀念館主辦，台北。
- 許志雄（2002）。立法與行政的分際。載於李鴻禧（編），**台灣憲法之縱剖橫切**（頁 269-300）。台北：元照。
- 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍（1999）。**現代憲法論**。台北：元照。
- 許昭元（2007）。論行政特權—以美國法為借鏡（上）。**憲法時代**，第 33 卷第 1 期，頁 1-38。
- 陳素玲（2008）。權力大是非多 金管會主委難為，2010 年 8 月 10 日取自聯合新聞網，網址：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/4492043.shtml>。
- 陳淑芳（2004）。**民主與法治**。台北：元照。
- 陳淑芳（2006）。獨立機關之設置及人事權—評司法院大法官釋字第六一三號解

- 釋。月旦法學雜誌，第 137 期，頁 41-59。
- 陳慈陽（2004）。憲法學。台北：元照。
- 陳慈陽（2005）。行政法總論—基本原理、行政程序與行政行為。台北：翰蘆。
- 陳愛娥（2008）。行政一體原則與行政分殊化的趨勢-評司法院大法官釋字第六一三號解釋對行政一體原則理解。載於城仲模教授古稀祝壽論文集編輯委員會（編），二十一世紀公法學的新課題—行政法總論篇（頁 131-156）。台北：新學林。
- 陳新民（2005）。公法學劄記。台北：新學林。
- 陳櫻琴（2000）。公平會獨立性之研究。載於陳櫻琴（編），公平交易法與經濟政策（頁 1-49）。台北：翰蘆。
- 程明修（2006）。憲法基礎理論與國家組織。台北：新學林。
- 黃維助（2009）。22 部會上限 政院要廢掉，2010 年 8 月 10 日取自自由時報電子報，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/10/today-p4.htm>。
- 黃維幸（2007）。獨立行政委員會的任命與政黨比例。月旦法學雜誌，第 148 期，頁 121-138。
- 黃錦堂（2008a）。德國獨立官獨立性之研究。中研院法學期刊，第 3 期，頁 1-50。
- 黃錦堂（2008b）。大法官釋字第六四五號解釋評論。台灣法學雜誌，第 109 期，頁 247-253。
- 黃錦堂（2009）。通訊傳播委員會行政處分之訴願管轄機關—最高行政法院 97 年 12 月第三次庭長法官聯席會議決議之評論。台灣法學雜誌，第 124 期，頁 205-211。
- 廖元豪（2000）。論我國憲法上之行政保留-以行政、立法兩權關係為中心。東吳大學法律學報，第 12 卷第 1 期，頁 1-45。
- 廖元豪（2006）。釋字第六一三號後 獨立機關還剩多少空間。台灣本土法學雜誌，第 87 期，頁 87-92。
- 廖正勝（2007）。美國憲法導論。台北：五南。
- 劉力仁（2008）。媒體報導不實 NCC 考慮祭出假處分，2010 年 8 月 10 日取自自由時報電子報，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/23/today->

[life8.htm](#)。

蔡宗珍（2004）。**憲法與國家（一）**。台北：元照。

蔡茂寅（2004）。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，頁71-80。

蕭文生（1999）。自法律觀點論中央銀行之組織性與獨立性。**國立中正大學法學集刊**，第2期，頁1-44。

蕭文生（2008a）。**國家法（一）國家組織篇**。台北：元照。

蕭文生（2008b）。金融監理機關財政獨立之法制研究。**政大法學評論**，第101期，頁1-59。

簡大程（2007）。違反中立 檢察官李子春被降兩級，2010年8月10日取自TVBS，網址：http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=blue 2007071413 0708。

鍾國允（2006）。**憲政體制之建構與發展**。台北：翰蘆。

Hague, R. & M. Harrop (2004). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

An Observation of the Separation of Powers in Taiwan's Independent Administrative Authorities and the Administrative Organizations Act

Lian-Wei Hsu^{*}

Abstract

Independent administrative authorities in other countries have been in existence for years, but in Taiwan this is something new. The independent Regulatory Commission's role of "insisting on professionalism" in the administrative power represents the "expert" role. Such an "expert of all experts" or elitist mentality may throw the separation of powers off balance, damage the unitary executive theory and politics of accountability, and create a conflict between administrative supervision and independent execution of administrative duties. This article discusses relevant issues from the constitutional perspective of "separation of powers" and the administrative organizations act.

Keywords: independent administrative authority, separation of powers, unitary executive theory, J.Y. Interpretation No.613, spoils system

^{*} National Sun Yat-Sen University Institute of China and Asia-Pacific Law Studies Ph.D. Candidate, Tainan City Government Law officer.

