

獨立機關：美國經驗的相關分析及對我國政府組織變革之啓示

陳暉淵¹

摘要

依據「中央行政機關組織基準法」之規定以及行政院之規劃，我國將設置五個獨立機關：「中央銀行」、「中央選舉委員會」、「公平交易委員會」、「金融監督管理委員會」及「通訊傳播委員會」。這些獨立機關的設置對台灣而言是一項嶄新的組織變革，也是一種不同於以往的「行政-立法」之間的互動關係。本文特別介紹美國獨立機關的基礎理論，並分析獨立機關設置的背景因素、組織結構設計的重點、權力互動的過程、以及運作後之檢討與批判，希望能為台灣的行政組織變革帶來啓發性的參考。

關鍵詞：中央行政機關組織基準法、政治控制、獨立機關、獨立管制委員會、組織變革。

¹ 開南管理學院公共事務管理學系助理教授。

Independent Establishments: the Analysis of the USA's Experience and the Suggestions for Taiwan's Organizational Change

Huei-Yuan Chen²

ABSTRACT

According to the "Central Government Agency Organizational Basic Law" and the Executive Yuan's plan, Taiwan will set up 5 independent establishments, including the Fair Trade Commission, the Central Bank, the Central Election Commission, the National Communications and Dissemination Commission, and the Finance Supervision Commission. Since Taiwan is not familiar with the operations of independent establishments, the purpose of this paper is to introduce the institutional experiences of the USA's independent establishments, which may be accorded considerable operating flexibility and exempted in part from laws and regulations, and may perform quasi-legislative and quasi-judicial functions based on their professional skills, independent position and justice. Furthermore, this paper examines the shortcoming of the USA's experiences, promising to provide instructive value to Taiwan.

Key Words: the Central Government Agency Organizational Basic Law, political control, independent establishment, independent regulatory commission, organizational change.

² Assistant Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

壹、前言

立法院於民國九十三年六月十一日三讀通過「中央行政機關組織基準法」（以下簡稱基準法），明定相當中央二級機關的「獨立機關」總數將以五個為限，並規定獨立機關依據法律獨立行使職權自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關之指揮監督，以凸顯該等機關獨立超然，專業行使職權的特性。依據基準法規定，行政院應於該法通過三個月內，依照基準法意旨重行檢討修正行政院組織法修正案送立法院審議。行政院乃重新擬具組織法修正草案，並於九十三年九月十五日函請立法院審議³。然而，該組織法修正草案只規定即將設置的十三個部和四個委員會，至於基準法規範的五個獨立機關，卻未明定於本次行政院組織法修正草案中。依據行政院的規劃，五個獨立機關將設置「中央銀行」、「中央選舉委員會」、「公平交易委員會」、「金融監督管理委員會」及「通訊傳播委員會」。

行政院體系內獨立機關的設置和未來的運作對台灣而言是一項嶄新的組織變革。依照基準法規定，在組織架構上，獨立機關採合議制，成員人數以 5-7 人為原則，具同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任；在運作上，為保障獨立機關的獨立性，明定其首長非內閣閣員，不出席行政院院會，所為決策不受行政院之適當性及適法性監督，惟仍應依國會責任原則，受立法院監督之約束。這些新的行政組織型態及運作，主要是因應特殊公共事務管理所做的結構安排，用來處理管制性或調查性事務的決策和執行，以順應行政職能日益擴增與社會多元化發展的趨勢。

面對我國行政體系首次引用獨立機關的組織型態，若參考國外的相關經驗，相信可以作為台灣設立獨立機關之借鏡，並擴大我們的視野，進而提昇未來執行運作的可行性。因此，本研究的目的是在介紹並分析美國獨立機關設置的背景因素、組織設計的重點、權力互動的過程、以及運作後的檢討與批判。本研究採用文獻探討法，期望回答下列研究問題：

1. 美國獨立機關的基礎理論為何？
2. 美國為何設置獨立機關？以及不同獨立機關在不同時期所呈現的意涵為何？

³ 行政院組織法修正草案在立法院第 5 屆最後會期終未能完成立法，依據立法院屆期不連續原則，該修正草案須於立法院第 6 屆會期重新提送。

3. 美國獨立機關運作的優缺點為何？
4. 美國獨立機關是否確能保持獨立地位，不受到來自總統、國會或其他行政部門的壓力和控制？
5. 美國獨立機關的運作經驗能否為台灣的行政組織變革帶來啟發性的參考？

貳、基礎理論

長期以來，專研美國制度的學者多從「政治控制官僚」(political control of the bureaucracy)的角度來理解政治和行政體系之間的關係(Waterman, 1989; Wood and Waterman, 1991)。另外有一些學者則從「官僚自主性」(bureaucratic autonomy)的角度來思考相同的問題(Rourke, 1984; Yesilkagit, 2004)。這兩個角度代表行政體系內外環境的不同觀點，提供本文作為探討美國獨立機關發展過程的基礎理論依據。

一、總統控制 vs. 國會控制

基本上，政治控制可區分為國會控制(congressional control)和總統控制(presidential control)兩個面向。主張國會控制的學者強調立法者是政府部門最重要的行動者，國會擁有權力來設計政府的組織結構和誘因動機，以確保行政部門的產出符合國會的偏好(Bendor, Taylor and Van Gaalen, 1987; McCubbins, 1985)。一方面，國會控制資源、立法過程和高級文官的人事同意權，藉以掌控行政部門的運作；另一方面，經由調查權和預算審查權，國會可調查行政部門是否公平、有效率且有效能的執行既定的政策，國會也有權可以撥款或保留經費於聯邦所有的施政項目，以遂行國會監督(congressional oversight)(Aberbach, 1990)。Gormley(1989)區分國會監督的機制為祈求型(prayers)與肌力型(muscles)。祈求型機制屬於威壓性的控制(coercive controls)，可利用「立法否決⁴」(legislative vetoes)或「立法鐵鎚條款⁵」(legislative hammer provisions)等

⁴ 立法否決容許對國會(兩院或一院)通過的決議案，可以認同、修正、破壞或拒絕授權總統及行政部門。

⁵ 立法鐵鎚條款是一種比喻性的說法。國會將鐵槌(處分或禁止性質)條款加入某法律中，如果

方式來控制行政權。肌力型機制屬於觸媒性的控制（catalytic controls），其目的在強制行政部門執行一個功能，而不是形成一個特別的決策。立法部門要求行政部門執行「環境影響評估報告」即是觸媒性控制的一個好例子。此外，West（1995）以正式和非正式的方法來區分國會監督。正式的國會監督包含委員會聽證會、或變更授權法（enabling statutes）；非正式的方法包含私人性質的會議、或電話溝通等。West 強調，不同的行政部門因認知上或運作上的差異性，對於正式和非正式的國會監督方式產生不同的約束力。然而，McCubbins 和 Schwartz（1984）指出，在時間壓力的限制下，立法部門發現運用非直接性的國會監督相較正式的聽證會更有效率；亦即，國會議員大多依賴政策接受者、遊說者、和利益團體所提供有關行政部門的資訊，作為評估該行政部門績效的重要標準。

相對於國會控制的間接性質，主張總統控制的學者對於總統和行政部門之間的對應關係，顯現出更為明確而直接的觀點。這些學者大多主張，總統擁有預算權（Bendor and Moe, 1985）、組織重組權（Wood, 1988）、和人事任命革免權（Moe, 1982）作為控制行政部門運作的機制。Moe（1982）強調，總統最重要的行政控制機制乃是人事任命革免權，總統任命高階文官不只考量他們的專業能力，亦考量其政治忠誠度和政治意識形態。由於總統的重要人事任命案必須經過參議院批准，因此，屬於總統的人事控制權某種程度上受到立法部門的約制。此外，總統透過「管理暨預算局」（the Office of Management and Budget, OMB）掌控各行政單位預算之編列、監督其預算之執行、並審核向國會提出的各種法案。OMB 內部成立「資訊暨管制事務處」（the Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA）並配合「文書工作減量法」（the Paperwork Reduction Act）及行政命令（Executive Order 12291），負責審核各行政部門所提出的行政法規（Vocino, 2003：445），並將審查的重點放在限制行政官僚決策能力的獨立性上（Wood and Waterman, 1991：805）。另一方面，總統也透過其他的管道來控制行政官僚的產出和績效。例如，一九七八年的文官改革法（the Civil Service Reform Act of 1978）成立「資深行政處」（the Senior Executive Service, SES），提供總統運用高級行政人員的彈性空間，並以優厚的獎金作為鼓勵人才的誘因。

總統的組織重組權主要來自於歷任總統的行政革新運動，其中包含了國會的 effort 和授權⁶。例如，一八七六年，參院設立「鮑威爾委員會」（the Boutwell

行政部門沒有遵循國會的規定，虛擬的鐵鎚將重擊（處分或禁止）行政部門。

⁶ 以下歷任總統的行政革新運動或國會的 effort，可參考 John J. DiIulio, Jr., Gerald Garvey, and Donald F. Kettl 所著 *Improving Government Performance: An Owner's Manual*, Washington, D.C.:

Committee)，研究各部門改革事宜；一九一二年，塔虎脫（William H. Taft）總統的「經濟及效率委員會」（the 1912 Commission on Economy and Efficiency, the Taft Commission），調查聯邦政府的組織和運作；一九二一年，哈定（Warren G. Harding）總統的「組織重組聯合委員會」（Joint Committee on Reorganization），重新調整分配各行政部門的職權；一九三六年，羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統的「行政管理委員會」（the Committee on Administrative Management, the Brownlow Committee），研究行政問題並提供改革建議；一九三九年，國會通過「政府組織重組法」（the Reorganization Act），授予總統權力去規劃提交國會的政府組織重組計畫；一九四七年和一九五三年，國會成立兩屆「胡佛委員會」（the Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government, the Hoover Commission），不只提出有關行政事務的革新建議，亦涉及公共政策的領域，特別強調行政結構內需要更多的協調與控制；一九六九年，尼克森（Richard M. Nixon）總統的「艾許會議」（Ash Council），提議徹底的重新調整行政組織結構，成立超級部門；一九七七年，卡特（Jimmy Carter）總統的「組織重組的努力」（Reorganization Effort），建議由基層而上，以程序為主的方式來重組行政組織結構；一九八二年，雷根（Ronald Reagan）總統的「葛雷斯委員會」（Grace Commission），建議減少聯邦雇員的福利支出，採取有效的會計程序，廢除不必要的職務，並消除政府各官僚機構；一九九三年，柯林頓（Bill Clinton）總統的「國家績效評估」（National Performance Review），試圖引用企業精神及管理技術，主導政府再造工作，改變過去傳統行政革新方式。總統藉由對行政機關作某種程度調整、或增設、或裁撤、或合併，其目的在追求行政效率的提升，因應嶄新的社會經濟環境變化，並彰顯出總統對行政部門的直接控制。

二、官僚自主性

某種程度上，官僚自主性源自早期行政學界對於政治和行政之間二分法的爭辯。主張行政事務獨立於政治領域之外的觀點，強調官僚體系的專業主義（professionalism）、凝聚力（cohesion）和選民的支持（constituent support），並認為將行政機制抽離政治的要求，是有助於聯邦政府施政的品質和表現（Rourke, 1984）。Rourke（1984）的觀點相當程度回應 Anthony Downs 所提出的「獲得最

少程度的自主性」(gaining a minimum level of autonomy)的主張(Downs, 1967)。Downs 認為，不論任何型態的官僚體系都必須有能力來獲得最少程度的自主性，這些能力應足夠來改變政治人物和有組織性人民的偏好及議程。Downs 更進一步闡述兩項官僚自主性成立的前提：第一，官僚體系必須獲得它的政治支持者和利益關係者的接受及支持(Downs, 1967: 7)；第二，官僚體系必須擁有特定的專業能力領域、明確的服務對象及不受干擾的管轄權，來發揮它公共服務和產出的目標(Downs, 1967: 157)。

公共選擇理論(public choice)亦提供相關的解釋來說明官僚自主性。初期公共選擇理論基於經濟學的自利(self-interested)觀點，主張官僚如同競爭市場中的消費者，以追求其效用極大化(utility-maximization)為目的。Niskanen(1971)強調，官僚為追求其效用(例如：權力、薪資、福利或聲譽)的極大化，必然試圖極大化其機關的預算規模，並藉以攏絡其下屬的支持和合作。Niskanen 認為官僚此極大化機關預算規模的行為會成功，應歸因於「代理人理論」(principal-agent theory)中的「代理人問題」(agency problem) — 在代議政治體制下，官僚體系(代理人)必須滿足國會(委託人)的監督，但是代理人基於本身的專業知識，以及所掌握的產品或服務的特定資訊，卻能規避委託人的監督。另一方面，「官僚的政治性」(the bureaucratic politics perspective)的觀點也提供類似的看法，強調官僚體系外部的控制是有侷限性的。「官僚的政治性」的觀點，主要關注於政府組織內部的變革，以及官僚在此變革中所能展現「自由裁量權」(discretion)的程度(Eisner and Meier, 1990: 275)。Eisner 和 Meier 認為，官僚運用自由裁量權，將使行政性的產出或服務更貼近行政部門的需求及偏好，而非民選官員的目標。因此，行政部門的組織內部變革或政策改變，也會因為官僚的自主性而傾向配合行政部門的價值和行政能力。

參、美國的獨立機關

整體而言，美國的獨立機關(the independent establishments)包含獨立執行機構(the independent executive agencies)、政府公司(government corporations)和獨立管制委員會(the independent regulatory commissions)。政府公司在本質上屬於政府經營工業或商業活動的公共企業(public enterprises)，本文不予討論，

而以獨立執行機構和獨立管制委員會為主。

長期以來，美國獨立機關種類繁多，目前此類機關的數量已經增至六十多個⁷。基本上，獨立機關組織型態大致可分為：一人首長制為主的獨立執行機構，和以委員會運作為主的獨立管制委員會。

一、獨立執行機構

最早成立的獨立執行機構可遠推至一七八九年的「郵政總長公署」(the Postmaster General's Office) (羅志淵，2001：510)。從組織觀點而言，獨立執行機構的組織型態和內閣各部會相似，也具有行政部門的若干相關功能：以一人首長主持機構的運作，首長由總統提名經參院同意後任命，並接受總統的指揮監督。獨立執行機構既與內閣各部會的組織型態相似，為何不設立為「部」而另立為「獨立機構」？羅志淵(2001：510)提出三個理由加以說明：第一、不成立為「部」可避免內閣規模過於龐大；第二、獨立執行機構可表示非永久性的機關；第三、所設立的獨立執行機構主管的職務，尚未重要到足以位居「部」的位階。O'Connor, Sabato, Haag, and Keith (2004：330)認為，和內閣各部會相比，獨立執行機構所負責的業務範圍較狹隘，並且以執行服務性的業務為主，而非管制性的功能。此外，獨立執行機構亦扮演實務性 (practical) 或象徵性 (symbolic) 的角色 (O'Connor, Sabato, Haag, and Keith, 2004)。例如，「國家航空與太空總署」(the National Aeronautics and Space Administration, NASA) 應可被合併至「國防部」(the Department of Defense)，因為「國家航空與太空總署」的太空軍事目的和任務遠超過其民間通訊用途或科學探險的目標。再者，成立於一九七零年的「環境保護局」(the Environmental Protection Agency, EPA)，負責全國環境控制和汙染防護工作。「環境保護局」和隸屬於「總統行政局」(the Executive Office of the President) 中的「環境品質委員會」(the Council on Environmental Quality) 通力合作，並支援「農業部」(the Department of Agriculture)、「能源部」(the Department of Energy)、與其他相關部會，致力於有關全國環保事宜。由於「環境保護局」的業務範圍涵蓋全國，亦需要跨部會的協調和整合，學術界和實務界早已呼籲應提升其層級至部的位階。

實務運作上，獨立執行機構也可採用委員會的組織型態，例如，「民權委員

⁷ 美國現制下的獨立機關，可參考美國國會網站 (www.loc.gov/global/executive/fed.html)。

會」(the Commission on Civil Rights)、與「聯邦選舉委員會」(the Federal Election Commission)。此外，亦有若干規模較小，且少為人知的獨立執行機構也採用委員會型態，諸如「侯鳥保護委員會」(the Migratory Bird Conservation Commission)、或「美國戰役紀念委員會」(the American Battle Monuments Commission)。獨立執行機構採用委員會型態，主要運用於非管制性或顧問性質的任務(羅志淵，2001：512-513)。非管制性的委員會(the nonregulatory commission)，其任務在執行龐大的政府計畫，而非執行管制性的職務，這些委員會大都略受行政部門的指揮和監督。例如，成立於一九三三年的「田納西河流域管理局」⁸(the Tennessee Valley Authority)，最初是一個由政府開辦的公司，目的在開發田納西河流域的電力能源，現在則轉型為負責對該地區的經濟發展進行綜合性的規劃與管理。

二、獨立管制委員會

獨立管制委員會被稱為美國政府中的「沒有領導者的第四部門」(the headless fourth branch)(Vile, 1987)，因為這些委員會同時具有行政、準立法(quasi-legislative)、和準司法(quasi-judicial)等三種權力，並且由非首長制的委員會型態來運作。此外，獨立管制委員會也被描述為「美國政府的字母表湯」⁹(the alphabet soup of American government)(Edwards, Wattenberg, and Lineberry, 2001)，比喻這些委員會之所以為華府地區人士所熟知，乃是來自於他們的機關的英文字母縮寫名。例如，FCC代表the Federal Communications Commission；SEC代表the Securities and Exchange Commission等等。

獨立管制委員會起源於美國十九世紀末期的管制體系，發揚於二十世紀初期經濟大蕭條時期(the Great Depression)。一八八七年，國會通過成立第一個獨立管制委員會，亦即「州際商業委員會」(the Interstate Commerce Commission, ICC)，負責管理州際之間路上和海上以及通道運輸等一切交通工具，並執行各類相關安全法律規定等等。一九三零年代，羅斯福總統的「新政綱領」(the New Deal programs)下，陸續成立若干獨立管制委員會：例如，「聯邦貿易委員會」(the Federal

⁸ 多數學者將「田納西河流域管理局」歸類為政府公司型態。本文將該局歸類為非管制性委員會，乃著眼於該局採用類似委員會(Board of Directors)組織架構：三位委員由總統提名，經參院同意後任命，任期九年。請參考該局網頁(www.tva.gov)。

⁹ 「字母表湯」(the alphabet soup)：本是指放有羅馬字母形狀通心粉的湯，在此比喻為政府機構的英文字母縮寫名(例如：FBI, IRS等)。

Trade Commission, FTC, 1914)；「聯邦傳播委員會」(the Federal Communications Commission, FCC, 1934)；「聯邦動力委員會」(the Federal Power Commission, FPC, 1935)；「聯邦海事委員會」(the Federal Maritime Commission, FMC, 1936)；以及「民用航空委員會」(the Civil Aeronautics Board, CAB, 1938)等。這些獨立管制委員會，雖然負責的業務領域不同，但成立的主要目的，皆在致力於維持工業化需求和民眾需求的平衡 (Vocino, 2003：442)。

一九六零和七零年代，獨立機關數目迅速成長，從六零年代的 28 個機構發展至八零年代的 56 個，而有所謂的「管制性爆炸」(regulatory explosion)之稱 (Meier, 1985：3-4)。與三零年代強調經濟事務相比較，這時期的獨立機關關注在健康、福利、及環保等社會安全事務的管制。另一方面，從政治控制的觀點而言，三零年代的獨立管制委員會，比較不受總統和行政部門的監督和節制，而六零和七零年代的獨立機關傾向於獨立執行機構的運作型態，受到總統和行政部門的約束 (Vocino, 2003)。

各獨立管制委員會規模大小不一，所執掌的業務亦包羅萬象，但整體而言，為了維持其獨立性和管制性功能，通常具有下列性能：

(一) 確保行政中立、政策專業角色

國會設立獨立管制委員會，乃是透過立法上的授權 (the delegation of legislative authority) 來管理行政部門的實質自由裁量權 (substantive discretionary authority)。為了防止不正當但合法的政治壓力，獨立管制委員會委員由總統提名，經參院同意後任命。委員擁有固定任期 (約 5-14 年，視該委員會特性而定)，總統不能任意予以免職。此原則是在一九三五年由最高法院在「韓福瑞的執行官控告美國」(Humphrey's Executor v. U.S.) 的案件中所判決確定 (Edwards, Wattenberg, and Lineberry, 2001：347)。該案認為，「聯邦貿易委員會」的任務是準立法性和準司法性的，與一般行政部門不同，總統如有權對其委員強行免職，顯然傷害該委員會的獨立性，因此，除了無能、怠忽職守及違法等理由外，現任總統無權將一名由前任總統所任命的「聯邦貿易委員會」委員解職。此外，國會亦規定獨立管制委員會不能由單一政黨控制；委員會的決議是最終的決定，決議無需呈送總統審核，亦不在總統否決權的範圍內 (羅志淵，2001)。這些規定反映出獨立管制委員會所必須強調的中立、獨立、和專業等價值，亦誠如 Rourke (1992：545) 所強調，官僚體系擁有的「中立的能力」(neutral competence) 是

轉化爲「專業主義」(professionalism)的基礎。官僚體系(亦或強調獨立管制委員會)憑藉其專業能力,肩負著管制性的政策,執行準立法和準司法的功能及任務。

(二) 行政權、準立法權、與準司法權

如前所述,獨立管制委員會的行政權,主要來自於國會的授權和本身的專業自由裁量權。一般而言,總統和獨立管制委員會之間沒有法定的或正式的聯絡程序(羅志淵,2001),但和其他行政部門一樣,獨立管制委員會亦具有行政或管理的功能:諸如,法令的執行、行政調查權、草擬政策計畫、及評估執行方案等(Dye,2001)。這些行政權力包含三個層面:第一、是在其業務管轄範圍內發布各種行政命令,核准、頒發與回收許可證及專利;第二、是對其管轄區內的企業的營運、產品的價格和質量、及標準的建立進行監督和管理;第三、監督各項法規的執行情形,仲裁勞資之間的糾紛,和對各項違法行爲進行處罰等等(唐士其,1998:166)。例如,「聯邦傳播委員會」(the Federal Communications Commission, FCC),主要工作是核定和頒發廣播和電視台的營業執照,及分配其頻道;管理州際電話和電報事務,並規定收費標準;並處理有關的國際通訊條約等事宜。

根據「聯邦行政程序法」(the Administrative Procedure Act)的規定,獨立管制委員會有權行使委託立法權,亦稱準立法權,即在國會的規範下,享有制定、修改、或廢除具體法令的權力(Dye,2001:423)。某種程度上,獨立管制委員會的準立法權是將行政部門從政治中抽離出來,以展現行政的自主性,並有效的、不受干擾的執行其專業的管制工作,把政治上不穩定的因素(例如,政權輪替)降到最低。

獨立管制委員會的準司法權,主要表現於其管轄區域內,包含有關公民個人或者法人與該獨立管制委員會或者其下屬單位之間,各項有關行政訴訟案件的審理和判決,否則聯邦各級法院不予受理。只有於相關當事人對此行政裁決不服時,才能上訴到聯邦法院體系(唐士其,1998:165-166)。環顧相關各獨立管制委員會之中,尤以「聯邦傳播委員會」(the Federal Communications Commission, FCC)、「聯邦貿易委員會」(the Federal Trade Commission, FTC)、「平等僱用機會委員會」(the Equal Employment Opportunity Commission, EEOC)及「證券及交易委員會」(the Securities and Exchange Commission, SEC)等介入準司法權力最深(Dye,2001:423)。

(三) 對獨立管制委員會的批評和檢討

各類獨立管制委員會的長期發展，是美國社會多元化和管制架構（American regulatory structure）下的一種反映。這些獨立管制委員會有其正面的功能和特殊性，但最大的批評為：在某種意義上，已經違反了美國傳統的分權和制衡的立國原則。獨立管制委員會集行政權、準立法權、和準司法權於一身，並執行廣泛的管制權尤受到美國法界人士的嚴厲批評。一九三三年，美國律師公會成立「行政法特別委員會」(the Special Committee on Administrative Law) 研究獨立管制委員會的運作，認為該等委員會職務混合，審判時具有檢察官和法官的行為，顯然和美國三權分立精神不符，有傾向「行政專制」(administrative absolutism) 的危機（羅志淵，2001：515）。其次，獨立管制委員會最重要的核心價值乃是其獨立性，以及此獨立性所延伸出來的管制功能。獨立管制委員會所擁有的獨立管制權，對於特定利益團體的運作產生極大的影響力，因此，利益團體會利用各種方式來攏絡委員會的成員。例如，利益團體會提供免費交通、食宿、禮物和尊榮給委員會成員，或是以優厚條件聘僱已離職的獨立管制委員會的成員，以借重他們的人脈、經驗、和資訊。這些情況誠如批評者所言，是「由被管制者來“抓住”管制者」(the “capture” of the regulators by the regulatees) (Edwards, Wattenberg, and Lineberry, 2001：347)。再者，獨立管制委員會依其專業性及獨立管制權所擁有的制訂規程和審判程序等權力，亦為批評者所詬病，主要的理由包括下列幾點：第一、各獨立管制委員會所發展出來的規章、聽取證言和審判程序，未遵循嚴格一致的方式；第二、獨立管制委員會常常作毫無證據或證據薄弱的判決；第三、獨立管制委員會審判的準司法程序缺乏公正裁判的要義，此種行政裁決 (administrative adjudication) 為終局判決的制度受到嚴厲的批評(唐士其，1998；羅志淵，2001)。

針對上述的種種批判，美國總統和國會也加強對於獨立管制委員會的各種控制。從總統的角度而言，陳水亮（1986、1991）指出，嚴格來說，獨立管制委員會之「獨立性」並非絕對，理由如下：第一、總統透過對委員的提名，尤其對委員會之主任委員的直接提名（而不是經由委員互選產生），便掌有一定的影響力。總統除了任命權之外，尚有「條件性的免職權」，例如聯邦貿易委員會法即規定，「總統對於「無能」、「不稱職」、「違法失職」的委員有免職權」；第二、總統雖然對獨立管制委員會沒有直接指揮監督權，但得依有關法律或依其行政管理權

(managerial power)，而間接影響委員會的政策和運作，例如，總統得要求「聯邦貿易委員會」從事調查「反托拉斯法之企業行爲」。此外，總統也可針對委員會的管制工作以及有關制度的良窳，下令進行調查或研究，以便向國會提出修法的建議；第三，總統也得利用各種管道與獨立管制委員會之主任委員或委員們，爲非正式的溝通，或透過私人或各種關係對委員會的主任委員爲一定的溝通或施壓。總統也可用建議的方法（例如在各種文告或國情諮文中），或藉由主任委員參加總統的內閣會議，而爲一定的影響。

另一方面，陳水亮（1986、1991）也歸納出國會的控制權表現在下列幾個面向：第一、國會得修改有關的法律，從事直接的控制。例如，「聯邦行政程序法」（the Administrative Procedure Act）是國會對獨立管制委員會的直接控制工具之一。該法規定，行政部門在草擬新法案時，應先公告於聯邦政府公報，廣泛徵求各界意見，並召開聽證會，以防止行政專制（Wilson and DiIulio, 1995：402）。此外，國會也可利用「日落法案」（Sunset Act），對於獨立管制委員會特定的權力明訂期限，若超過該期限而未延期，則委員會的特定權力即自行中止（唐士其，1998：170；Vocino, 2003：444）；第二、國會也可透過預算的審議而爲一定的控制，美國國會之撥款委員會大多係資深的國會議員所擔任，對於各獨立管制委員會的財務與預算動支嫻熟而能發揮監督的功能；第三、國會享有獨立管制委員會委員的人事同意權；第四、國會對於獨立管制委員會之違法失職情形，也可發動國會調查權。國會的調查權可配合相關的政府陽光法案（the Government-in-the-Sunshine Act），要求獨立管制委員會向社會公開其大部分的會議內容，並禁止它們和其他單位訂立秘密協議（唐士其，1998：171）；第五、獨立管制委員會每年必須向國會提出報告，一般報告包括立法政策、方案計劃以及立法修法有關的建議，國會亦得要求獨立管制委員會提出特別報告以供國會修法之參考；第六、國會有權要求獨立管制委員會派員到國會解釋，以及在審查會議或聽證會中作證。

肆、對我國獨立機關發展的啓示-----代結論

獨立機關的組織型態和運作，對我國而言是一項嶄新的組織結構改造，也是

一種不同於以往的「行政-立法」之間的互動關係。爲了讓未來的組織建制合理化以及運作更順暢，總統府「政府改造委員會」於九十一年三月三十日作出「獨立機關的建制理念與原則之決議」，指出「獨立機關作爲行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要讓若干行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行」¹⁰，爲獨立機關的設置建立基本的原則與核心價值。九十三年六月後，依據基準法的規範及行政院의 規劃，五個獨立機關將設置爲「中央銀行」、「中央選舉委員會」、「公平交易委員會」、「金融監督管理委員會」及「通訊傳播委員會」。依據基準法第 35 條第 2 項規定，基準法公布後，現行各機關之組織法律或其他相關法律，與該法規定不符者，由行政院限期修正。因此，獨立機關之設置應有組織法之依據，現行「中央銀行」、「中央選舉委員會」、「公平交易委員會」及「金融監督管理委員會」等，已有類似獨立機關之地位，應該進一步檢討其組織法規，使能完全符合獨立機關之概念。至於「通訊傳播委員會」則是將來要成立的新獨立機關，該委員會組織法草案目前正於立法院審議中。

回顧美國獨立機關的發展經驗，以及結合台灣的憲政歷程，本文嘗試提供幾點意見供各界參考：

一、從政治力的觀點而言

目前我國行政院所擬定獨立機關設置的大原則，包含獨立機關成員的組成方式和運作機制，基本上是借鏡美國的相關經驗。然而，行政學術界常言，制度可以學習，但不能全盤移植。台灣的政治發展過程、政府體制和政治文化皆與美國迥然不同，台灣歷經威權體制，並轉型至現今的民主鞏固初期階段，政治力介入獨立機關的運作是可以預期的。因此，爲維護獨立機關的獨立性和專業地位，如何將政治力介入的因素降到最低，是最重要的課題。美國的經驗顯示，最主要的政治控制來自總統和國會，但獨立機關憑藉成員的固定任期、總統的非任意免職權、決策的專業性、行政裁決權的執行、以及委員會內政黨不能超過一定比例等相關配套措施來維持其獨立性和專業性，不受外在政治力的干擾。然而，反觀我國，總統經由人民直選後，人事權和影響力的擴大更爲明顯。雖然依基準法第二

¹⁰ 參見總統府「政府改造委員會」重要改造事項網站：
(www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5.html)。

十一條第一項後段規定，相當二級機關之獨立機關之首長、副首長及其合議制成員，由一級機關首長（行政院長）提名經立法院同意後任命之。但可想像的是，受總統任命的行政院長於提名獨立機關成員時，必將考量總統的意見和立法院內的朝野政黨的實力比重，尤其是總統和立法院的多數黨分屬不同政黨時。

在台灣，另一個會影響獨立機關運作的重大因素是政黨對立，尤其是朝野政黨背後所代表的難以妥協的意識形態。即將成立的「通訊傳播委員會」是一個好例子。設立「通訊傳播委員會」是爲了確保傳媒不被政治力量所操控，成爲意識形態或特定立場的傳聲筒，因此，委員會內同一黨籍委員比例問題及委員超出黨派與利益迴避問題，顯得格外重要。目前「通訊傳播委員會組織法草案」規定，該委員會委員由行政院長提請總統任命即可，無須經立法院同意；委員具有同一政黨者，不得超過委員總額（七名）的二分之一。但是，扣除總額二分之一（三名）後尚有四個名額，仍可爲單一政黨運作加以掌控或由少數政黨分贓。是故，本文主張應將二分之一的規定修正爲三分之一，及明訂委員的專業資格條件，並需立法院的同意權認可，才能避免受到單一政黨掌控或少數政黨分贓的弊病。

二、從政治文化的觀點而言

台灣已邁向法治的階段，但不可否認的，某種程度上，人治的色彩仍然濃厚。人治的展現方式呈現幾項非理性的特徵：有法律但不一定會遵循；有法律但執法者也會違法；有制約的機制但機制無法制約。這些特徵表現出，人治就是上位者重視「領導統御」遠勝於法規制度的研擬建置和嚴格執行。另一方面，人治的特徵也呈現出下位者逢迎拍馬、揣摩上意和爭功諉過等弊病。反應在未來獨立機關的建置和運作上，人治的政治文化可能造成下列的缺失：例如，獨立機關的行政裁決可能出現揣摩上意（總統或行政院）的情況，或刻意迎合監督單位（立法院或特定立委）的偏好。其次，台灣內環境中特殊的次級文化，諸如，兩極化傾向的政黨、地方派系、財團、媒體和黑道等，也有可能影響獨立機關的運作。例如，「中央選舉委員會」是否能秉持中立獨立的精神辦理選務，而不受政黨或媒體的干涉呢？再者，美國獨立司法體系所爲之判決，亦扮演促進獨立管制委員會之獨立性的關鍵角色。反觀我國長期被質疑、詬病的司法體系，是否能如美國一樣，能獨立審判，不受政黨及其他特定政治人物的介入呢？台灣獨特的政治文化將是影響未來獨立機關建置及運作的重大變數之一。

三、從政府體制的觀點而言

美國是典型的總統制三權分立國家，強調制衡分權的衝突概念，認為經由制度性的對抗、衝突、和妥協，可以避免執政者的獨裁。我國歷經六次修憲和總統直接民選，政府體制已朝向總統擁有實權的雙首長制，而且行政權向立法權負責。雖然，依據行政院組織改造委員會於九十一年十一月十三日第三次委員會議通過之「獨立機關建制原則」規定，獨立機關之主任委員非為內閣閣員，毋需參與內閣之運作及行政院院會，以及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（是以，獨立機關與行政院並無隸屬關係），但是，我國獨立機關之設置乃是偏向維護「功能性」之考量，而非是美國權力分散的對立關係。換言之，在雙首長制的現行架構下，我國獨立機關權限的劃分及專業性獨立性之強調，應展現於注重各該機關的基本任務、人力資源、組織架構和後勤配備等之適合性建構以及實際功能的發揮，而不是尋求政治上不同權力的對抗，或是成為總統與國會衝突、妥協之下的產物。此「功能性」獨立機關的思考方向值得更進一步觀察，尤其是我國未來的獨立機關必須面對來自總統、行政院、立法院以及「被管制者」的多重壓力時。

參考書目

唐士其

1998 《美國政府與政治》，台北：揚智文化公司。

陳水亮

1986 〈美國聯邦獨立管制委員會〉，《美國月刊》，第1卷第3期：
頁113-120。

1991 〈美國三權架構對獨立委員會之影響〉，《美國月刊》，第6卷第12期：頁54-60。

羅志淵

2001 《美國政府及政治》，台北：正中書局。

Aberbach, Joel D.

- 1990 *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*.
Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Bendor, Jonathan and Terry M. Moe
- 1985 "An Adaptive Model of Bureaucratic Politics," *American Political Science Review*, 79(3): 755-774.
- Bendor, Jonathan, Serge Taylor, and Roland Van Gaalen
- 1987 "Stacking the Deck: Bureaucratic Missions and Policy Design,"
American Political Science Review, 81(3): 873-896.
- DiIulio, John J., Jr., Gerald Garvey, and Donald F. Kettl
- 1993 *Improving Government Performance: An Owner's Manual*.
Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Downs, Anthony
- 1967 *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dye, Thomas R.
- 2001 *Politics in America*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Edwards, George C., Martin P. Wattenberg, and Robert L. Lineberry
- 2001 *Government in America: People, Politics, and Policy*. New York:
Addison-Wesley.
- Eisner, Marc Allen and Kenneth J. Meier
- 1990 "Presidential Control versus Bureaucratic Power: Explaining the
Reagan Revolution in Antitrust," *American Journal of Political
Science*, 34(1): 269-287.
- Gormley, William T.
- 1989 *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers and Other Strategies*.
Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- McCubbins, Mathew D.
- 1985 "The Legislative Design of Regulatory Structure," *American
Journal of Political Science*, 29(4): 721-748.
- McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz
- 1984 "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire
Alarms," *American Journal of Political Science*, 28(1): 165-179.

- Meier, K. J.
- 1985 *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*. New York: St. Martin's Press.
- Moe, Terry M.
- 1982 "Regulatory Performance and Presidential Administration," *American Journal of Political Science*, 26(2): 197-224.
- Niskanen, W. A.
- 1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- O'Connor, Karen, Larry J. Sabato, S. D. Haag, and Gary A. Keith
- 2004 *American Government: Continuity and Change*. New York: Pearson Education, Inc.
- Rourke, Francis E.
- 1984 *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
- 1992 "Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy," *Public Administration Review*, 52(6): 539-546.
- Vile, M. J. C.
- 1987 *Politics in the USA*. London: Unwin Hyman.
- Vocino, Thomas
- 2003 "American Regulatory Policy: Factors Affecting Trends Over the Past Century," *Policy Studies Journal*, 31(3): 441-450.
- Waterman, Richard W.
- 1989 *Presidential Influence and the Administrative State*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- West, William F.
- 1995 *Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice*. Armonk, N.Y.: Sharpe.
- Wilson, James Q. and John J. DiIulio, Jr.
- 1995 *American Government*. Lexington, M.A.: D.C. Heath and Company.
- Wood, B. Dan
- 1988 "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air

Enforcement,” *American Political Science Review*, 82(1): 213-234.

Wood, B. Dan and Richard W. Waterman

1991 “The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy,”
American Political Science Review, 85(3): 801-828.

Yesilkagit, Kutsal

2004 “Bureaucratic Autonomy, Organizational Culture, and Habituation
:Politicians and Independent Administrative Bodies in the
Netherlands,” *Administration and Society*, 36(5): 528-552.