

1NDC-DSD-102-006（委託研究報告）

# 我國獨立機關組織定位、業務屬性 及相關機關權責分工之研究

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



NDC-DSD-102-006（委託研究報告）

# 我國獨立機關組織定位、業務屬性 及相關機關權責分工之研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：蕭全政

協同主持人：劉淑惠、黃相博

研究員：王綉雯

研究助理：張孟湧、高順德、林彤、林詩堯

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 提 要

關鍵字：獨立性、中選會、公平會、通傳會、管制國家、全球化、組織改革

### 一、研究緣起與目的

獨立機關之設置是我國因應全球化變遷之政府組織改造的一環。根據《中央行政機關組織基準法》，獨立機關是指「依法獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不接受其他機關指揮監督之合議制機關」。我國現有中央二級獨立機關，為國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）、公平交易委員會（以下簡稱公平會）、中央選舉委員會（以下簡稱中選會）三機關。

各國設置獨立機關的理由之一，是認為獨立機關可以維持政策延續性，強化政策效率與行政革新。特別是在經濟自由化過程中，獨立機關之設置有助於國家角色從「擁有者」朝「管制者」轉變。但是，獨立機關無論在實踐上或理念設計上都存在很大的難題。首先，獨立機關之特質與階層式行政體制格格不入，不但容易引發憲政爭議，也容易造成機關間權責不清。其次，獨立機關之實踐是實務先於理論，在學界歸納出獨立機關概念與類型之前，實務界早已因應各部門需求做出調整。因此，獨立機關之「異質性」與「多樣性」可說是其主要的特徵。

我國獨立機關設置後，也引發種種問題。通傳會運作未久即因人事決定權爭議，而有司法院大法官釋字第 613 號解釋。該解釋雖能暫時弭平朝野對立，對於獨立機關之相關課題，卻無法提出長遠的解決方案。再者，我國三獨立機關之職掌範圍與業務屬性各自不同，對其法律規範能否以一概之，或是應該要有怎樣的制度設計？此外，獨立機關之「獨立性」、「課責性」與「行政一體」原則之間如何權衡輕重？獨立機關與階層式行政體制、其他機關之間如何運作？這些都值得深入探討。

為此，本研究針對獨立機關之主要課題，如：組織定位、業務屬性、權責分工等來進行。具體的研究目的為：1. 分析比較獨立機關在不同政治體制下的實踐經驗——瞭解獨立機關在總統制（美國）、內閣制（德國）、東亞先

進國（日本）之發展實況，歸納共通性問題與解決方法，以為我國之參考。

2. 研擬解決我國獨立機關問題之制度設計——先瞭解與分析我國獨立機關之現狀，釐清我國獨立機關面臨的問題與困境。其次，參照他國之經驗，對我國獨立機關在組織定位、業務屬性、權責分工方面之問題，提出具體政策建議。

## 二、研究方法與研究設計

本研究為質性研究，研究方法與研究設計如下。首先，透過文獻分析法，參考相關學術與實務著作，並檢討國內外相關實証研究，釐清獨立機關研究之主要課題。其次，藉由比較分析法，介紹美、德、日三國相關獨立機關之發展經驗，並做橫向之跨國比較，找出我國獨立機關與他國之異同，歸納出獨立機關發展之共通趨勢或原則。第三，採用焦點團體座談法，針對明確且結構化的主要問題（半結構化或非結構化問題），邀集我國獨立機關的執行人員、主管機關代表、學者專家、相關民間代表等多方人士進行焦點座談，徵詢其具體觀感及看法。第四，採用深度訪談法，以面對面訪談方式，獲取更深入之研究資料，彌補集體焦點座談之不足。深度訪談對象包括：內政部主管官員、相關領域之研究學者、前行政院官員、現任相關機關之主管官員等。

至於各章之安排，第二章「文獻探討」，探討獨立機關之理論與研究途徑，並針對相關實証研究進行整理與分析。第三章「各國發展獨立機關經驗之比較」，蒐集美、德、日三國獨立機關發展之實務經驗與資料，比較其差異，評估其優缺點與值得借鏡之處。第四章「我國獨立機關之現況與分析」，就我國現有三個獨立機關（NCC、公平會、中選會）之發展歷程、現況、問題點為何？其定位與願景為何？獨立機關設置與運作之關鍵議題為何？進行探討與評估。第五章「研究發現與政策建議」，根據研究成果，針對我國獨立機關之規劃與方向，提出政策與法律修正的具體建議。

## 三、研究發現

研究發現分為總體性的發現、個別機關之發現、跨國比較之發現三部分。首先，總體性的發現方面，從各國與我國之發展經驗得知，獨立機關不僅在定義上，包括其特徵等上也沒有統一的觀察指標。其次，各國獨立機關在發展過程中均出現合憲性問題，也透過各自的制度安排獲得解決。第三，

獨立機關之職權與業務雖以調查、管制、裁決為主，但不以此為限，並可順應時代需求而有所消長或做階段性設置。至於獨立機關與其他機關之權責分工，多是依賴相關機關間之協調或合作來解決。對於不服獨立機關之裁決，美德日三國則有朝直接訴訟發展之趨勢。

其次，個別機關之發現方面，我國三獨立機關之共通點有二：一、主委與委員人選均由行政院長提名、經立法院同意後任命之。行政權與立法權共同參與獨立機關之人事決定。二、對獨立機關行政處分之救濟，均先經過行政院訴願程序。通傳會在組織、決策、預算上有獨立性，但是在人事決定上，行政院指定之主委有較大影響力；其業務屬性上因交通部保留郵電司，削弱通傳會在資訊通訊領域之政策主導權；在與其他機關之權責分工上，以數位匯流政策的推動而言，通傳會與交通部、經濟部、文化部之地位幾乎完全平行，需要行政院政務委員出面協調才能解決權責劃分問題，成效相當有限。公平會之組織定位亦類似通傳會，但其業務屬性不僅於執法，對限制競爭等也相當重視；在與其他機關之權責分工上，我國訴願制度造成行政院保有對公平會行政處分之審議權，可能損害公平會之獨立性；而在消保行政三級體系中，公平會只有輔助性與補充性角色；此外，地方機關則很少涉入公平法在地方層級之執行。中選會在人事決定上異於通傳會與公平會之處，在於委員為無給職，業務屬性限於「選務」相關事務，無權主管選罷法，對公投案僅能形式審查，公投主文實質審查權在於行政院公投審議委員會；與地方選委會為上下關係，但地方選務必須依賴地方民政體系，有調動地方選務資源之問題。

第三，跨國比較之發現方面，我國與美、德、日三國獨立機關唯一共通點，在於委員任期都有法定保障，非因法定理由不得任意免職。就通傳會而言，我國通傳會之組織定位近似美國 FCC，但業務屬性兼及通傳政策與法令之擬定、資安管制，比美、德兩國更廣。就公平會而言，我國公平會在組織、業務、財務自主、與國會或法院之關係上，和美日兩國比較接近；僅有我國行政救濟需先訴願；僅有我國公平會與消保會之間有權責分工爭議，美（分工備忘錄）、德（法定必須交換資訊）、日（諮詢其他機關或參與審決）均已發展出解決爭議之方法。就中選會而言，我國與美日兩國在組織定位、業務屬性、主委產生方式、權責分工上均有所不同，我國較獨特之處主要是在主

委之人事決定（美日由委員互選）與行政救濟程序（美日直接訴訟）上。

#### 四、政策建議

##### （一）立即可行之建議

1. 建議修改各獨立機關組織法，明定獨立機關與業務相關但不相隸屬機關之權責劃分。（主辦機關：國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會、公平交易委員會；協辦單位：行政院法規會）

因獨立機關與其他行政院所屬機關間之權責重疊或權責不清問題，例如：通傳會與交通部郵電司之間、中選會與內政部之間等，嚴重影響獨立機關之實質運作機能，建議在各獨立機關組織法中，明文規定其權責劃分與歸屬。

2. 建議修改各獨立機關組織法，明訂獨立機關合議制成員之提名標準。（主辦機關：國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會、公平交易委員會；協辦單位：行政院法規會、行政院人事行政總處）

獨立機關委員之任命，應著重其專業性、公正性、代表性、人格素養等，避免淪為政治酬庸或外行管理內行。建議參考我國考試委員之提名，明訂獨立機關委員之任命資格與標準。

3. 建議儘速修改《訴願法》，使對獨立機關行政處分之爭執，不需經行政訴願程序，得直接提起行政訴訟。（主辦機關：行政院法規會）

行政救濟程序過度冗長，對不服行政處分之民眾較為不利，且國際趨勢也朝向簡化行政救濟程序發展。是以，我國獨立機關之行政處分，實無必要再經過行政院訴願階段，可由當事人直接提起行政訴訟。

4. 建議修改《交通部組織法》與《通傳會組織法》，將交通部郵電司有關通訊資源規劃和相關產業協助獎勵等業務和人員併入通傳會。（主辦機關：交通部、國家通訊傳播委員會）

鑑於我國通傳會之角色在管制、裁決之外，亦應規劃、協助相關產業之發展。為使通訊傳播資源之規劃、分配與相關產業之協助獎勵等事務權責統一，建議宜將交通部郵電司之業務與人員併入通傳會。



5. 建議加強公平會與經濟部、內政部、通傳會等各部會之行政協調工作。(主辦機關：公平交易委員會；協辦單位：各部會)

為解決法律競合與權責分工問題，公平會已分別與內政部、經濟部、通傳會等多個部會作成 17 項行政協調。鑑於公平會之執法重心與重點應進一步強化其對限制競爭行為的管制與監督，建議公平會宜與各部會持續進行協調溝通。

6. 針對重大或繁複案件，建議公平會善用聽證程序做出經聽證之行政處分，以免除行政院訴願等程序，直接提起行政訴訟。(主辦機關：公平交易委員會、行政院法規會)

憲法第 16 條雖保障人民訴願權，但為避免行政院在訴願過程中推翻公平會之處分，在不更動當前相關法制規定之前提下，建議公平會可善用行政程序法聽證程序之規定，使公平會作成經聽證之行政處分，讓民眾在不服公平會之行政處分時，可免除訴願及其先行程序，不用向行政院提起訴願，而直接向行政法院提起行政訴訟。

7. 強化內政部與中選會間之溝通協調機制。(主辦機關：內政部、中央選舉委員會)

為了消除內政部與中選會的選務／選政之爭，建議宜強化內政部與中選會的溝通協調機制，使中選會對於選舉政策及選罷法律之修訂，擁有充分的建議權與發言權，避免內耗。

## (二) 中長期建議

1. 建議將通傳會改採類似金管會的模式，組織的決策與運作實質上為獨任制領導，至於有關個案查處、裁決和特許等事項，則建議透過委員合議機制來負責。(主辦機關：國家通訊傳播委員會)

通傳會合議制、獨立行使職權之特性，易使通傳會缺少實質領導而影響其政策主導性與積極性。且委員之間專業領域差異太大，過度強調機關的獨立性將使其與行政院政策缺少有機且即時的連結，對我國現階段的資訊通訊與傳播產業的發展形成不利的條件。建議通傳會改採金管會的模式，成為具有實質領導的獨任制委員會，至於該強調其公平公正的裁決和傳播資源分

配，則仍須經由合議制的委員會議來決定。

2. 建議修改《中選會組織法》、《內政部組織法》、《公民投票法》，使中選會成為《總統副總統選舉罷免法》、《公職人員選舉罷免法》、《公民投票法》之主管機關，負責選舉、公投所有相關事務，以期選務選政合一。（主辦機關：內政部、中央選舉委員會）

為避免選政選務問題長期造成紛爭，並落實政策規劃，建議應由中選會主管各種選舉、罷免及公投法律，並負責選舉政策之研擬。但涉及妨礙選舉罷免或公投行使之相關刑罰規定，則建議與相關部會如：內政部、法務部等會商，並於行政院會討論。

3. 建議修改《行政院組織法》或各二級機關組織法，明訂獨立機關之設立、整與裁撤，由上級機關依法定程序辦理。（主辦機關：行政院；協辦機關：各部會、行政院法規會）

從德國與日本之發展經驗可以得知，獨立機關並不限於特定組織層級與形態，重點應在於能夠獨立行使職權。因此，我國似乎不必拘泥於獨立機關之組織形式，可因應當時社會需要，設立各種層級、各種類型、不限於常設性質之獨立機關。例如：可參考我國飛安委員會模式，設立食品安全調查委員會；參照日本審議會模式，設置決策諮詢型獨立行政委員會；參考德國模式，在部會下設置獨立行使職權之機關等。反過來，也可以如日本之金融再生委員會般，視當時之需要，裁撤已無存在必要之獨立機關。建議無須固守組織上之獨立形態，使獨立機關之設置、運作與裁撤能夠靈活有彈性，並著重於其職權之獨立行使。

## 目 次

提 要.....	I
目 次.....	VII
表 次.....	XI
圖 次.....	XIII
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究目的.....	2
第三節 研究方法.....	3
<b>第二章 文獻探討.....</b>	<b>7</b>
第一節 獨立機關之理論與研究途徑.....	7
第二節 相關文獻之檢討.....	11
<b>第三章 各國獨立機關發展經驗之比較.....</b>	<b>19</b>
第一節 美國獨立機關之實務經驗.....	19
第二節 德國獨立機關之實務經驗.....	32
第三節 日本獨立機關之實務經驗.....	41
第四節 美德日三國之比較與評估.....	52
<b>第四章 我國獨立機關之現況與分析.....</b>	<b>59</b>
第一節 國家通訊傳播委員會——組織定位、業務屬性、權責分工及運作關係 .....	59



附錄十四	第 3 次焦點團體座談會議紀錄摘要.....	211
附錄十五	第 4 次焦點團體座談會議紀錄摘要.....	219
附錄十六	中央行政機關組織基準法.....	227
附錄十七	行政院組織法.....	235
附錄十八	期末報告審查會紀錄.....	239
附錄十九	期末報告審查會紀錄與修正說明.....	253

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 表 次

表 3-1	美德日三國公平貿易機構之比較.....	52
表 3-2	美國 FCC 與德國聯邦網路署之比較 .....	54
表 3-3	美國 FEC 與日本中選管之比較 .....	55
表 4-1	公平交易委員會裁罰類型及相關案例.....	75
表 4-2	行政院消費者保護(會)職掌處任務事項表 .....	85
表 4-3	地方主管機關協辦業務統計表 .....	87
表 4-4	中央選舉委員會各處室業務職掌表 .....	93
表 4-5	中央選舉委員會與內政部權責分工爭論比較表 .....	97
表 4-6	各級選舉主管機關分類表.....	101
表 4-7	公平交易委員會、中央選舉委員會與通訊傳播委員會之獨立性比較.....	105
表 5-1	公平交易委員會跨國比較表.....	116
表 5-2	國家通訊傳播委員會跨國比較表.....	120
表 5-3	中央選舉委員會跨國比較表.....	123

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究



## 圖 次

圖 4-1	國家通訊傳播委員會組織架構圖.....	62
圖 4-2	公平交易委員會組織架構圖.....	72
圖 4-3	行政院與職轄機關組織圖.....	91
圖 4-4	中央選舉委員會組織圖.....	93

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 第一章 緒論

### 第一節 研究背景

獨立機關之設置是我國於全球化變遷下政府組織改造工程之一環；其背後雖然有世界貿易組織規定等國際規制之存在，但在我國之實踐，卻是「行政實務」先於「法律規範」。因此，我國獨立機關問題之研究，除考量國際規範之外，亦須從主體性與實存的角度來進行，才能對長遠發展有真正助益。

目前世界各國設置獨立機關的理由之一，是認為獨立機關可產生更好的政策成果，特別是在經濟朝市場化改革、國家角色從「擁有者國家」(Owner State) 朝「管制國家」(Regulatory State) 發展之過程中，獨立管制機關之設置非常重要。學界強調獨立機關可解決一國在不同政權下政策偏好不一致的問題，政府則認為獨立機關可使部會專心於決策，帶來政策效率與革新。以獨立機關在各國的實踐而言，實務面之發展超前於理論之建構，且依據部門與國內制度之不同而具多樣性。

我國現有相當中央二級獨立機關包括中央選舉委員會（以下簡稱中選會）、公平交易委員會（以下簡稱公平會）、國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）三機關。根據《中央行政機關組織基準法》，獨立機關是指「依法獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不接受其他機關指揮監督之合議制機關」。這種特性與我國科層制行政體系有所扞格，因此國家通訊傳播委員會新設立後，運作未久即因人事決定權產生爭議，而有司法院大法官釋字第 613 號解釋。

然而，獨立機關的問題並不限於合議制委員之產生方式，其他還包括與行政院權責關係、獨立機關對立法院與監察院之課責關係，與其他相關機關的平行協調關係，以及其業務的特性與範圍是否符合獨立運作的必要等問題。這些議題不僅於學理上引起熱烈討論，在實務上也亟需釐清與調整，以作為獨立機關組織定位、業務屬性及其相關機關權責分工之基礎。

## 第二節 研究目的

在討論獨立機關所引發的相關爭議之前，首先應釐清我國獨立機關之建制理念與設置條件。依據總統府於民國 90 年所設「政府改造委員會」通過之「獨立機關」建制原則，獨立機關之業務職掌應兼顧權力分立與責任政治原則，僅有決策及執行特別需要專業化、去政治化或顧及政治與社會多元價值之公共事務，才交由獨立機關處理。因此，獨立機關須注重「高度專業性」與「政治中立性」，其角色與職掌僅限於負責裁決性、管制性或調查性之公共事務。換言之，我國獨立機關之概念，如大法官釋字第 613 號解釋理由書所示，是指個案決定時不受上級機關指揮，而人員組成仍受制於上級機關的行政組織（陳愛娥，2010）。亦即，我國獨立機關在「權力分立」與「行政一體」兩設置原則之間，似乎較為偏重後者。

然而，從各國的獨立機關實務經驗來看，獨立機關之產生與發展，主要因應各國不同的歷史需求而有不同的制度設計。因此，釋字第 613 號解釋的「獨立機關」定義，恐怕無法涵蓋各種不同型態的獨立機關。以我國而言，我國原先規劃的獨立機關，還包括中央銀行與金融監督管理委員會。經過 2008 年金融海嘯與 2010 年歐債危機之後，二者最後被排除在 2010 年行政院組織法的獨立機關名單之外。但是，這是否意謂中央銀行與金融監督管理委員會在實際運作上並無獨立性？對我國獨立機關之發展又有何影響？我國真正需要什麼樣的獨立機關？這些問題都得進一步研究。

另一方面，獨立機關之「獨立性」與「課責性」是歐美管制革新的重要議題。兩者之間的對立充分反映在「經濟合作與發展組織」（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）各國的實務經驗上。所謂「獨立性」之指標，包括：獨立機關之制度定位與法律人格、權力範圍、決策機制、與其他機關之競合關係、政治獨立性、治理結構、人事組成與任命之程序、財務自主等面向；而「課責性」之指標，則包括：獨立機關向國會或最高行政部門負責？所負責任與義務之範圍與程度為何？績效評估報告、內部決算與外部決算、上訴機制、可否推翻法院判決？資訊公開等（OECD, 2005；張其祿，2008）。上述共同標準，均得協助釐清獨立機關之制度定位與權力範圍，另責任應如何歸屬？與行政部門或立法部門之關係應如何界定與運作？

是否應建立覆議或訴願機制？這些都界定了獨立機關與上級機關、平行機關、或是所屬下級機關的關係與權責分工，有必要做更深入的整理與探討。

此外，為參酌獨立機關在不同國家之實踐經驗，本研究將蒐集美國（美）、德國（歐）、日本（亞）三國相關資料進行歸納分析。美國是獨立機關設置最早的國家，也是當前全球管制革新之範本，可代表獨立機關在總統制國家與英美法體系下的實踐經驗；德國則是歐洲議會內閣制國家與大陸法體系之重鎮，其實踐經驗可與美國相對照；日本則因一次戰後美軍佔領所迫行之改革，成為亞洲第一個實行獨立機關制度之國家，其實踐過程與成敗也值得我國參考。

換言之，在各國不同的歷史脈絡中，獨立機關之創設與發展型態是否相近？在組織定位、業務屬性、運作關係、權責分工等議題上，各國產生過哪些共同問題？如何解決？相關問題均有進行跨國比較之必要。

### 第三節 研究方法

如前所述，獨立機關在各國之實踐，必須面臨各國在部門上、制度結構上、行政文化上之差異，『無法「以一概全」(“one size fit all” does not apply in this field)』，已成為獨立機關研究者之共識。(OECD, 2005: 4)。另一方面，獨立機關理論發展緩慢，也使得獨立機關研究無法以演繹法進行分析，而必須針對實際情形採用歸納法。為更深入探討獨立機關之理論與實務，本研究採取之研究方法，大略說明如下：

#### 一、文獻分析法

本研究將參考各類相關的學術及實務著作，瞭解並研析我國獨立機關的發展歷程，探討國內、外獨立機關的發展經驗，從中釐清影響獨立機關組織定位與業務屬性之關鍵議題。

目前國內關於獨立機關之研究，依研究面向與焦點，主要可歸納區分為：憲政法制研究、政治與公共行政研究、獨立機關之獨立性、獨立機關之監督課責、個別獨立機關之研究。本研究將蒐集此上述各類文獻，進行相關

分析與討論。

## 二、比較研究法

為參酌獨立機關在他國的發展經驗並探討關鍵議題，本研究將蒐集美國、德國及日本等三國獨立機關之相關資料，進行比較與歸納分析，最後提出值得我國借鏡之具體建議。由於各國國情不同，獨立機關之設置與運作也不一定相近，本研究之比較對象不以我國獨立機關相同領域機關為限，但是將依照研究需求之面向，包括獨立機關組織定位、業務屬性、權責分工及運作關係等，針對所選案例進行橫向式的比較，找出異同優劣，並歸納出趨勢或原則，作為政策制訂或法律修改之參考。

## 三、焦點團體座談法

本研究案將著重使用焦點座談，所涵括之議題，若經實務經驗人士之描述與見解，是非常重要的第一手資料，眾多實務課題以及社會各界期待，皆需要從政府官員、民間人士直接探詢。因此，本研究計畫將針對主題涵括的議題，邀集我國獨立機關的執行人員、主管機關代表、學者專家、相關民間代表等多方人士進行焦點座談，針對明確且結構化的問題（半結構化或非結構化的問題），徵詢其具體觀感以及看法（石之瑜，2003：170-172）。

為此，本研究團隊已於民國 102 年 5 月 23 日、5 月 30 日、10 月 31 日、11 月 1 日，分別就公平會、中選會、NCC 三個獨立機關之個別議題與我國獨立機關之綜合問題，進行了共 4 次焦點團體座談。針對所擬出之題綱，與前任、現任官員與學者專家紛紛提出精闢之觀點與論述，成果請參見附錄十一至十四。

## 四、深度訪談法

此外，為彌補焦點團體座談法之不足，本研究亦採用深度訪談法，希望藉由面對面之訪談，獲取更深入之研究資料。本研究已於研究期間進行共 10 次之深度訪談。受限於約訪對象之個人受訪意願與時間安排，深度訪談對象主要包括：內政部主管官員、相關領域之研究學者、前行政院官員、現任相關機關之主管官員等，成果請參照附錄一至十。

本研究之章節安排將依照以下順序進行。第一章「緒論」，簡述研究背

景、目的與方法。第二章「文獻探討」，探討獨立機關之理論與研究途徑，並針對相關實證研究進行整理與分析。第三章「各國發展獨立機關經驗之比較」，將蒐集美、德、日三國獨立機關發展之實務經驗與資料，比較其差異，評估其優缺點與值得借鏡之處。第四章「我國獨立機關之現況與分析」，將就我國現有三個獨立機關（NCC、公平會、中選會）之發展歷程、現況、問題點為何？其定位與願景為何？獨立機關設置與運作之關鍵議題為何？進行探討與評估。第五章「研究發現與政策建議」則將根據研究成果，針對我國獨立機關之規劃與方向，提出政策與法律修正的具體建議。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究



## 第二章 文獻探討

### 第一節 獨立機關之理論與研究途徑

什麼是「獨立機關」(independent agency 或 independent establishment)？根據獨立機關創始國美國政府之定義，所謂「獨立機關」是指由國會創設、處理超越一般立法範圍之議題的獨立機構，其責任是保持政府與經濟體制平順運作<sup>1</sup>。另根據美國聯邦憲法第 104 條規定，所謂「獨立機關」(independent establishment)，是指行政體制中非行政部門、非軍事部門、非政府企業、非隸屬於任何上述或獨立機關之機關，並包括政府課責總署 (Government Accountability Office) 在內。

然而，這樣的定義並不夠明確。歐美學界目前對獨立機關也沒有明確的共識。比較嚴格的定義認為，獨立機關是基於法律而有自己權力與責任的組織，組織不在行政部門之內，也不由民選官員直接選任其成員或加以管理者 (Thatcher 2001: 127)。這樣的定義雖已屬清晰，卻把大多數國家的獨立機關排除在外，無法掌握治理的新管制模式。比較寬鬆的定義則認為，獨立機關是結構上全然分立於部會外之組織；有自己的法定權力與責任；不受民選官員管理與甄拔但是受其控制；經費上有一定之獨立性，某種程度來自國家預算；由公務員組成，並執行某些政府性質的公共機能，如：發行執照、認證或裁決；屬於「非多數決」(non-majoritarian) 之組織 (Majone 1997&2000, Thatcher 2001, Giraldi 2002)。<sup>2</sup>在這樣的定義下，獨立機關之基本特徵主要包括：組織上的自主性 (autonomy)、財政上的自主性、功能執行上的自主性 (法定權力與責任)、非多數決機構等。

由此可知，在實務與學術上獨立機關都沒有清晰明確之定義。「獨立機

---

<sup>1</sup>美國政府網站：<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml>。(2013/07/01)。

<sup>2</sup> Giraldi, Fabrizio (2002) "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9:6, pp. 873-93.

關」所指涉之意涵，也依國情不同而呈現各種形態。例如：法國之獨立機關主要指「獨立行政機關」(les autorités administratives indépendantes)、日本之獨立機關則包括「獨立行政委員會」與「獨立行政法人」等。而獨立機關究竟是否必然為「獨立管制委員會」(independent regulation commission)？各國政府與學界也莫衷一是。

單以「獨立管制委員會」來說，即使在其發源國美國，無論行政法學界或公共行政學界，至今都沒有統一的定義。因此，對其「獨立性」之意涵，與由此衍生之組織地位、權限運作、權責分工等爭議也不曾停止。更甚者，因為此機制之發展是實踐先於概念，其理論內涵還不斷隨著新的立法而變化中(潘北枝，2009:10)。<sup>3</sup>如果單以「組織位置在於行政部門結構之外」來定義獨立機關之性質與類型，對於越來越多設置於行政部門之內的獨立管制機關，就無法涵蓋與解釋。

目前唯一能夠確認之點是，不論哪種形態的獨立機關，都是對行使國家權力之中央行政體制加以「分權化」之制度設計，旨在改革向來的階層制行政組織。換句話說，獨立機關意味著對中央集權、階層制行政體制之獨立，但是並不以組織位置必須獨立於行政部門外為限。另一方面，對獨立管制機關之獨立性，法律學者認為在組織法中限制行政首長罷免其成員之權力(亦即，任期法定保障或不可任意免職)是目前可被共同接納之指標。但是獨立性之特徵原本就不僅限於任期之法定保障，還有其他複雜的特徵存在。然而，這些特徵無法被設為統一的觀察指標，因為並非每一個獨立管制機關都能兼有這些特質；這些特徵也不能簡單地合成一個標準，因為任何一種獨立性保障機制都無法全面地呈現獨立管制之內在特質。更何況，這些標準還受到其設置之時代背景與政治目的所影響(潘北枝，2009:13)。換言之，光是研究之第一步，有關獨立機關之界定，就非常複雜，要設定公認之觀察指標更非易事。

獨立機關是傳統科層制官僚組織外的異質性機關，集行政、準司法、準立法功能於一身，可說是國家機關的縮小版。那麼，為什麼要在既有的傳統

---

<sup>3</sup> 潘北枝，2009，《獨立與管制：美國獨立管制機構經驗評析》。中國政法大學博士論文。中國博士學位論文全文數據庫。

行政組織之外再設置獨立機關？以當前的管制革新或新公共管理的用語來說，是為了使重要的基礎建設與經濟部門的管制決策能獨立進行，不受短期的政治考量與特定的私人利益所左右，因此使其在運作上與財務上享有自主性，以便實現長期的目標。換言之，當前獨立機關之設置目的，主要是為了避開代表一時多數民意之政治壓力（無論是總統、內閣或國會），及社會上僅佔一部分之私人利益。特別是以獨立管制機關來說，其設置主要是為了避免其決策受政府意志影響或因政權更替而變動，以政策公正性和持續性獲得國際投資者之信賴（陳淳文，2008：246）。

更清楚地說，獨立機關（特別是獨立管制機關）常常是在國有企業民營化的脈絡下被設置，其目的就是對抗原先獨佔或寡佔市場中之舊有勢力、促進市場效率、降低國內利益衝突，並保護消費者利益。在國際上，則是透過數個跨國協定，直接或間接創造出各國的獨立管制機關，例如；WTO 對基礎通訊服務之協定、EU 對通訊、電力、天然氣等之規定等<sup>4</sup>（Jacobzone, 2005：33）。簡言之，獨立管制機關可說是全球化過程的重要制度設計。

但是，最近也有獨立機關研究者指出，獨立機關之設置並不完全是全球化下新自由主義政策擴散的結果<sup>5</sup>，更可能是其國內政治家與官僚以機關改造為工具進行政治鬥爭的後果，深受國內體制與部門制度（亦即歷史制度論之路徑依賴）所決定。這使得獨立機關之結構呈現多種多樣，欠缺制度團結性，臣屬於不同且相互對立的政治控制下。換言之，獨立機關之設置與運作，亦應該考慮到受其國內發展情勢、政治角力、官僚自主性、國內與部門原有制度等因素所形塑之一面。（Valdés, 2011; Kornai & Rose-Ackerman, 2004; Shin, 2009; Wada, 2010）。<sup>6</sup>此外，也有學者指出，獨立機關之獨立性，除組織定位等形式面的獨立性之外，「依法統治」(the rule of law)、制度中「否決玩家(veto players)」<sup>7</sup>之數量、國家幅員大小等因素，對實際運作面的獨立性也同等重

<sup>4</sup> Jacobzone, S. 2005. "Designing Independent and Accountable Authorities: A Comparative Overview across OECD Countries". <http://www.oecd.org/site/govfg/39609070.pdf>

<sup>5</sup> 探討政策或組織擴散之研究，除了早期新制度論的 DiMaggio & Powell (1991) 之外，近年之研究成果可參見：Levi-Faur (2005)；Giraldi (2005)；Meseguer (2005)。

<sup>6</sup> Wada, Hironori. 2010. "The globalization of the U.S.- Style Regulatory State and Domestic Institutional Diversity: A Comparative study of the Financial Services Sector and the Communications Sector in Britain and Japan". *World Political Science Review*. 6:1.

<sup>7</sup> 「否決玩家」由美國政治學者 George Tsebelis 以賽局理論分析政治行為時所提出的概念，

要 (Hanretty & Koop, 2013: 195)。<sup>8</sup>

獨立機關之研究途徑主要為「授權理論」(delegation theory)，其中又可分為：「委託-代理研究途徑」(principal-agent approach)與「新制度論研究途徑」(neoinstitutional approach)。「委託-代理研究途徑」主要是從理性自利之前提與功能論的角度，探討民選政治人物決定授權給獨立機關之原因，包括：增加政治可信度 (credibility)、避免究責 (blame avoidance)、技術上可實行性 (technical feasibility) 等。但是當其應用於比較研究時，卻無法解釋不同國家獨立機關之間為何有不同的獨立性，以及設置時間點之差異。

「新制度論研究途徑」則彌補了功能論途徑之不足，從制度面，如：國家傳統 (state tradition)、現存之國家結構、國際之政策轉換 (international policy transfers) 及更寬廣的國家改革 (state reform，例如新公共管理改革等)，探討政治人物將政治權力交付給獨立機關之原因，及獨立機關在國家間透過政策擴散而廣布的現象。但是，這個途徑之範圍卻過於龐雜，分析重點包括政策擴散、收斂與轉換，運用學理則從理性選擇傳統到社會學傳統都有，很難聚集成共識。

目前已有學者指出，獨立機關是民主國家因應全球化下國家角色與政府職能之轉變，進行政府改造時所廣泛採用的制度選擇 (孫瑋, 2008: 119-126)。然而，源自美國總統制政體的獨立機關制度是否普遍適用於其他政體之國家？仍有待商榷。舉例而言，獨立性之指標中，獨立機關對政府與國會之義務與課責，在總統制國家因為三權分立與權力制衡之設計，或許很重要，但是在歐洲內閣制國家則不見得。又如管制行政的組織利益 (organized interests)，在美國不被重視，但是在歐洲卻非常重要。而獨立機關何時應保持專業性獨立運作？何時應受行政部門服務？何時應完全整合進入行政部門中？其區別在西歐也有非常重要的意義 (Christenson, 2009: 426)。<sup>9</sup>

---

指政治過程 (原著指立法過程) 中有能力阻止改變現況之決定的政治行為者。否決玩家對公共政策之結果有特定的偏好，並持續影響後續的政策選擇。體制中否決玩家的數目越多時，政策穩定性越高，現狀改變之程度越小。此概念對比較政治研究與制度分析影響深遠。參見：Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. N.J. Princeton University Press.

<sup>8</sup> Hanretty, C. & Koop, C. 2013. "Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies". *Regulation & Governance* (2013) 7, pp.195-214.

<sup>9</sup> Cristenson, J.G. 2009. "Review: Delegation in the Regulatory State". *Public Administration*. 87:2, pp. 412-431.

至於獨立機關之組織定位、業務屬性與權責分工。首先，獨立機關之主要特徵是獨立於行政權之外，不受最高行政機關之指揮，因此其存在很容易與「行政一體」原則，以及階層制的一般行政組織結構相抵觸而產生憲法爭議。獨立機關是否一定限於中央政府層級？其組織模式是否能與一般行政體制相容？應該獨立到何種程度？應如何定位？是否應限制設置數量與層級？或是應隨社會需要而做彈性立廢？均有待憲法學者或比較法學者之研究與說明。其次，獨立機關之業務屬性，除了調查性、裁決性等業務之外，已有學者提出「可針對抽象通案行為做出政策決定」之建議（陳淳文，2009：46-48）。此三種業務也是獨立機關不同類型之分類標準，攸關其組織定位與權責分工。我國是否應該設立不同業務之獨立機關？也有待進一步檢討。第三，獨立機關之權責分工，目前已有研究指出，不同的憲政體制（總統制、內閣制或半總統制）會產生不同的問題與不同的制度設計結果，以我國為例，因政府體制定位不明，很容易出現各說各話的現象。換言之，在對於獨立機關之定義與組織定位沒有共識之前，對於獨立機關之權責分工，不但必須視個案與各國國情而定，還容易因為影響因素過於多元複雜而眾說紛紜。

綜合以上的整理可知，獨立機關研究之理論仍未臻成熟，以美國為標準之分析指標與研究途徑也正在各國實踐經驗中接受檢驗。以下將針對國內外實證研究文獻進行檢討。

## 第二節 相關文獻之檢討

### 一、國內之實證研究

國內目前關於獨立機關的研究，依其研究面向與焦點，主要可歸納區分為五類：一、憲政法制研究；二、政治與公共行政研究；三、獨立機關之獨立性；四、獨立機關之監督課責；五、個別獨立機關之研究。就此四類研究文獻與本研究主題的相關性而言，憲政法制研究、政治公共行政研究與個別獨立機關之研究，主要是處理獨立機關的組織定位、業務屬性與相關機關權責分工等議題，而獨立機關之獨立性研究，則主要偏重於獨立機關之組織定位與業務屬性之分析研究。以下謹就此五個類別的研究，進行相關的分析

與討論。

### （一）憲政法制研究

此類研究主要係針對司法院大法官會議釋字第 613 號解釋，所引發的一連串爭議問題與討論。釋字第 613 號解釋乃是對於國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）作為一獨立機關，關於其建制與人事決定權等問題，進行憲法解釋。大法官在此號解釋中認為，基於「行政一體」的憲政原則，行政院作為國家最高行政機關，包括通傳會等獨立機關皆應隸屬於行政院，而行政院長亦應擁有對通傳會的人事決定權。其次，依據「責任政治」與「權力分立」的憲政原則，立法院對行政院的制衡有一定界限，其制衡除不能牴觸憲法明白規定之外，亦不能將行政院對通傳會之人事決定權，予以實質剝奪或逕行取而代之（司法院，2006）。

周志宏認為釋字第 613 號解釋基本上解決了一些獨立機關的憲法爭議問題，包括對於行政一體、責任政治、獨立機關的建制原則、行政院對獨立機關的人事決定權、立法院參與獨立機關人事權之界限、通訊傳播自由對獨立機關組織之要求等。然而，大法官在此號解釋之中，卻也同時迴避或遺留了一些憲法爭議問題猶待解決，例如大法官迴避了不同政府體制下獨立機關的建制問題，換言之，在總統制、內閣制或半總統制之下，獨立機關的建制是否不同？依我國現行體制所建制出的獨立機關，與其他國家的獨立機關又有何不同？其次，周志宏也認為立法院透過立法賦予自己對於獨立機關的人事同意權、獨立機關首長的任命權、獨立機關的政策決定權、獨立機關的受理訴願權等問題，均有待進一步的探討與解決（周志宏，2006：1-33）。

陳淳文則認為，釋字第 613 號解釋援引「權力分立」與「責任政治」兩項原則進行解釋，將形成政治體制邏輯上的矛盾，因為兩者是不同的政府體制下的運作邏輯，其所衍生出來的責任屬性亦不同；總統制特別強調權力分立原則，其責任屬性為民主課責，而內閣制則特別強調責任政治原則，其責任屬性主要為政治責任問題。我國現行體制並非屬於美式的總統制，若欲透過權力分立原則去界定行政與立法的界限，在憲政法理的解釋上將會遇到相當的困難。因此，通傳會一案所引發的憲法爭議，其問題核心並非行政權與立法權的界限，反而比較傾向於內閣制或雙首長制下的「少數執政或少數政府

所產生的權力衝突」。其次，從歐美國家的經驗來看，獨立機關的建制理由與目的，即是要從行政權獨立出來，以責任政治為由，賦予行政權對於獨立機關的人事任免權，將可能背離獨立機關最初的設置目的（陳淳文，2008：235-292）。

對於責任政治與獨立機關的關連性，蘇永欽則從另一個切入點進行探討。蘇永欽認為，大法官基於責任政治與行政一體原則，承認行政院長對通傳會委員擁有人事決定權，另一方面又同時肯認獨立機關成員的任期保障，將導致行政院總辭時，獨立機關成員將因任期保障無須同步退場，而使行政院最終無法對獨立機關的施政成果負起責任。如果使責任政治與任期保障兩者同時並存，將淪為「有人事決定權於前，無共同責任於後」、「無關政治理念，不能參與決策，偏要決定人事」的半套式責任政治。為彌補獨立機關對責任政治的減損，蘇永欽提出可從三個方向進行努力：一是國會對獨立機關人事決定的參與；二是獨立機關決策過程透明義務的升高；三是獨立機關組織與運作的法律保留（蘇永欽，2008：17-20）。

## （二）政治與公共行政研究

上述憲政法制研究多數學者共同凸顯出一個問題是，不同政府體制對獨立機關究竟會產生何種影響？若要深入探討解答此問題，純粹的憲政法制分析似乎仍有不足，可能須進一步借重政治與公共行政學者的協助，才能揭露獨立機關在各種不同政府體制下的面貌與特色，並且研析各種政府體制對獨立機關產生的政治與政策影響。關於獨立機關之研究，孫煒認為「法律學者將研究焦點置於獨立機關在一國憲政體制之中的定位、建制以及人事議題，政治學者與公共行政學者則更重視獨立機關的創建理由、實際運作狀況及可能產生的行政與政策影響」（孫煒，2008：112-113）。

孫煒運用政治與公共行政領域中的授權理論研究途徑，分析西方民主國家獨立機關的創建理由與制度定位。孫煒表示，不管是內閣制民主政體或總統制民主政體，從授權理論的角度觀察，其創建獨立機關的理由乃是基於以下幾點：1.增加政策承諾的可信度；2.克服資訊不對稱的問題；3.產生較佳解決問題的能力；4.減緩政治不確定性；5.移轉對於不受歡迎政策的究責；6.政策擴散的效果（孫煒，2008：116-119）。

若結合各國的歷史脈絡進一步觀察，在美國的總統制之下，獨立機關既是政府角色變遷的產物，同時也是行政與立法兩權政治角力之下的結果，故就美國而言，立法者授權創建獨立機關的理由是以政治性理由為主，功能性考量為輔。在歐洲的內閣制國家，獨立機關主要是各國因應內外政經環境變遷，相對應調整國家角色及政府職能的結果，所以立法者創建獨立機關的理由是以功能性理由為主，政治性考量為輔。回歸到我國的政府體制與獨立機關定位，孫煒認為我國現行的政府體制已朝半總制方向發展，這使我國獨立機關兼具政治性與功能性的特色，而更特別的一點是，我國的獨立機關乃是朝野政黨爭取政策影響力與政治角力下的產物（孫煒，2008：119-141）。

### （三）獨立機關之獨立性

依《中央行政機關組織辦法》第 3 條規定，獨立機關的獨立性展現在「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」。大法官亦在釋字第 613 號解釋亦肯認獨立機關的獨立性，獨立機關在「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」（司法院，2006）。

然而，釋字第 613 號並未明確說明獨立機關的獨立性是否及於通案的政策決定領域。在釋字第 613 號解釋公布後，行政院亦隨即修正公布「獨立機關與行政院關係說明」，主張獨立機關行使職權「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」（行政院，2006）。蘇永欽則認為行政院該項說明有過度引申釋字第 613 號解釋之嫌，獨立機關僅有個案執行獨立而無通案決定獨立，將無法達成實質上的獨立，在法理與現行法規規定上，獨立機關的獨立性理應包括個案決定獨立與通案決定獨立（蘇永欽，2008：15-20）。林子儀大法官在釋字第 613 號解釋協同意見書亦表示「依據通傳會組織法第三條之規定，通傳會掌理事項甚廣，除個案性質的決定外，尚有相當廣泛之政策決定權」，顯見其亦肯認獨立機關具有通案的政策決定權（司法院，2006）。

其次，關於獨立機關的獨立性程度，國內學者亦提出可從以下指標進行檢驗。大法官余雪明在釋字第 613 號解釋協同意見書中指出，歐洲中央銀行



所建構出的四項獨立性原則，可作為檢視獨立機關獨立性的指標，包括「機構獨立」、「人員獨立」、「功能獨立」及「財務獨立」（司法院，2006）。孫煒亦提出另外四項檢驗獨立性的指標，並認為其操作性意義較前述的四項指標來得高，這四項指標分別為「獨立機關首長及決策成員的任命、任期與去職」、「獨立機關財政與組織的自主性」、「獨立機關與其他機關的關係」及「獨立機關的獨占地位」等四項（孫煒，2008：124-130）。

#### （四）獨立機關之監督課責

大法官在釋字第 613 號解釋指出，獨立機關從層級式行政體制獨立而出，依法獨立行使職權，自主運作，故對「行政一體及責任政治即不免有所減損」，所以其設置應屬例外。既然獨立機關是一般傳統科層體制的例外存在，對行政一體與責任政治又有所減損，則其獨立性勢必須受到相對應的監督課責，例如「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」（司法院，2006）。

對於獨立機關的監督課責，在體制內的正式監督課責途徑通常包括行政、立法及司法監督。黃錦堂認為確保我國獨立機關的獨立性，上級監督機關的事前、事中之職權行使監督仍應避免，上級監督機關之事後個案指摘與撤銷權之行使，則須審慎為之。若正式的監督課責途徑有所不足之處，則可考慮參照德國式多元複數民主的精神，引進新型態的民主正當性控制機制，例如「強調獨立機關的施政透明性、與社會各界的對話性、受社會監督的可能性、受利害關係人之監督、引入聽證或重大決定前置決定之法制化機制」（黃錦堂，2008）。

陳淳文則是從獨立機關的「行為」作為切入點，來思考獨立機關的監督機制設計。陳淳文認為依照獨立機關的「行為效力」與「行為正當性基礎」，可區分出三種類型的獨立機關，包括「調查諮詢型」、「個案裁決型」與「政策決定型」等三種。針對各種不同類型的獨立機關，其監督機制的設計即應有所不同，換言之，依據獨立機關的行為效力與行為正當性基礎之差異，其

所受的監督密度與強度亦有所不同（陳淳文，2009）。

### （五）個別獨立機關之研究

國內的學者目前對我國三個獨立機關之研究，均已累積出相當的研究成果。若以研究的數量而言，「國家通訊傳播委員會」的研究文獻最多，其次為「公平交易委員會」，最後則是「中央選舉委員會」。在研究的面向與重點方面，國內個別獨立機關的研究主要著重在獨立機關的發展歷程、組織定位與角色、機關職權與功能、機關政策走向、機關運作模式與相關法制問題探討等。<sup>10</sup>

綜觀我國至今為止的獨立機關研究，法理或法學層面的分析討論佔了大多數。這對獨立機關之合憲性、獨立性等爭議之釐清很有貢獻，但是對於更為根本的獨立機關之角色與定位，則無法提出較清楚的建議。為了緩和過於偏重法律面分析的研究傾向，本研究認為應該從實存的發展與運作來分析獨立機關的來龍去脈。

## 二、國外之實證研究

另一方面，以國外的獨立機關研究成果而言，獨立機關研究最大的問題，在於各國國情各殊，獨立機關之設置與發展，都與該國歷史脈絡緊密契合，很難針對某些特定指標進行比較，而且依美國經驗設定的指標也不一定能同等適用於歐洲。即使在歐盟，各國對於獨立機關的形式與獨立性之程度都沒有普遍的共識，因此各國獨立機關有各種不同的組織結構與不同程度的自主性與獨立性。這主要因為歐盟推動各國設置獨立機關，是希望由行政體系之外的機關來主管重要產業領域之管制與監理，而不是需要創設「獨立的」機關（Jacobzone, 2009；Lægreid & Verhoest, 2010）。換言之，歐盟注重的可能是實質與功能的獨立，而非組織建制上的獨立。

根據 OECD 秘書處 2009 年對 OECD 各國獨立機關的比較研究報告，獨立機關之設置具有以下幾個目的：

1. 增進市場架構之經濟效益，使遠離政治上與行政上的短期風險；

---

<sup>10</sup> 「國家通訊傳播委員會」的研究，可參考黃金益（2006）、魏玟（2006）、簡維克（2005、2007）等人的研究。「公平交易委員會」的研究，可參考徐秀鳳（2008）、石世豪（2011）、吳秀明（2012）等人的研究。「中央選舉委員會」的研究，則可參考蔡季軒（2009）的研究。

2. 避免被特殊利益俘虜之風險；
3. 私有化原先的國營企業；
4. 建立完善的管制架構；
5. 確保不完全競爭市場中的市場效益與保護消費者利益。

因此，原先的行政機關與立法機關有必要將一部分權力委任給政治體系外、能夠以臂使指（at arm's length）、成員高品質的管制機關，以增加決策之透明性與穩定性。這些被委任給獨立管制機關之權力，包括：制裁、發行執照，及部分的立法權，並建立「非多數決」機關之合法性。

以通訊、能源、金融部門等具有網絡性質之產業來說，OECD 各國的近來趨勢，是獨立管制機關自 1990 年代起大幅增加，此三經濟部門之主管機關為獨立機關的比例，遠超過其為「部會」、「局、處」、「獨立諮詢機構」之比例。這些獨立機關之運作不受其他機關指示，其決定也不能被政府推翻或上訴。至於其功能，主要是經濟面功能與風險管理功能。經濟面功能包括落實市場規則、發照、確定進入市場之價格；風險管理之功能，則是檢查與控制、財政上之自由裁量、避免公共服務中斷、確保「普遍服務條款」（Universal Service Provision）<sup>11</sup>之落實。

至於獨立機關之類型，OECD 將之分為「獨立諮詢體」與「獨立管制機關」兩種。「獨立諮詢體」是指有權力就特定管制與產業之面向，向政府、立法機關、產業提出正式專家意見之機構。其有權力出版建議書，而公共決策對該建議可以有不同程度之偏離。「獨立管制機關」則是主管產業特定面向之管制。基本上是自主性管理，但預算可能編在政府（或部會）預算之下。其活動不受政治或行政部門之干涉，或是在通案建議上受限，但在個案上不受限。其職權有各種程度之差異。

獨立機關對上級機關之運作，OECD 獨立機關之立法權力，名義上是來

---

<sup>11</sup> 「普遍服務條款」是指各國在提供國內的各種基礎設備服務時，必須公平合理、遍及全國、對所有消費者一視同仁。此精神最早是 1837 年英國提供郵政服務時所提出，其後美國 AT&T 公司在 1907 年提出「一個政策、一個系統、普遍服務」之口號。1934 年美國通訊法建立此精神為國家政策，並在 1996 年電訊法成文化。歐洲諸國在 1980 年代與 1990 年代也多將之納入國內法，是產業管制的重要用語。

自行政部會或內閣，實務上具有科技標準之法案通常委由獨立機關提出，但是這仍然造成委任立法與獨立性之間的矛盾。法理學上建議應該參照先前之決策實例，但實務上則藉由獨立機關對國會之年度報告，授予其建議現行法律修正案或是直接向政府提案之可能性。至於其制裁權力，則依該國司法環境之品質而定。獨立機關在實施制裁時，應尊重現行司法體制，並將調查單位與裁判單位分開；其制裁不涉及刑法，主要是制止不當行為與令其無效。此外，獨立機關之裁決須與司法體系保持一致，經由科技專家快速做出決定，並避免造成「管制者之上的管制者」之情形。

再者，獨立機關與平行機關之運作，OECD 各國雖然國情各殊，大致上可歸納出「與競爭機關之協調」、「管制機關之間的協調」、「部門別之特殊化」三原則。其內容為：決策機關之間需有共同的規則與一致的時程、使服從管制標準之負擔最小化、定時性的會議與公聽會、徵求各方提供意見、避免多重專業機關因互不協調而形成管制負擔。

在「課責性」方面，OECD 秘書處則建議各國應建立「制衡」(check and balance) 體制，內容包括：透過行政程序法建立透明性與必要程序、實質上的司法審查或法律審查、依據法律體系建立上訴機制(法院或行政法庭)。此外，獨立機關也應該維持與國民和國會之對話，其形式包括年度報告、專家至國會報告、與消費者協會保持聯繫等 (Jacobzone, 2009)。

綜觀 OECD 秘書處對各國獨立機關之比較研究可以發現，雖然獨立管制機關自 1990 年大幅增加，但是 OECD 各國仍保持多元的治理型態。其中，比較能夠作為跨國研究觀察指標或共同關鍵議題者，大致上包括：組織定位、決策採合議制或獨任制、獨立機關接受其他機關指揮之可能性、其決定是否可被推翻(上訴之可能性)、首長任命方式與任期長短、財政與人力組成、財源、是否有定期績效評估等，但是如前所述，這些指標或關鍵議題仍無法全面涵蓋獨立機關之所有特質。不過，我們從上述分析中已經可以看出「獨立機關成為重要經濟部門之管制單位」一點，已逐漸成為全球之趨勢。

## 第三章 各國獨立機關發展經驗之比較

為了借鏡獨立機關在不同國家之經驗，本研究分別蒐集三大洲、不同政治體制之實務經驗，選定美國、德國、日本三國進行歸納比較。如前所述，這三個國家分別代表總統制與英美法系國家（美國）、議會內閣制與大陸法系國家（德國），以及亞洲第一個實踐獨立機關制度之國家（日本），期望在各國不同的歷史脈絡與發展經驗中，得知其獨立機關之創設與發展型態是否相近？在組織定位、業務屬性、運作關係、權責分工等議題上，產生過哪些共同問題？如何解決？以下，本章將依美、德、日三國分別探討其獨立機關發展之經驗，最後做出比較與評估。

### 第一節 美國獨立機關之實務經驗

美國是獨立機關發源地<sup>12</sup>，其獨立機關之發展已有百年以上的歷史。獨立機關之創設，主要是源於美國總統制與三權分立之制度設計，促成了獨立機關在立法與行政間扮演平衡角色之需要。自 1887 年國會通過「州際商業法」（The Interstate Commerce Act of 1887），設立「州際商業委員會」（Interstate Commerce Commission, ICC）起，美國不斷因應時代需要而設置或裁撤獨立機關。特別是經濟崩潰的 1930 年代，為了以社會福利政策挽救私部門；或是解除管制的 1980 年代，為了避免行政權縮小損及私部門利益，美國都在國會的主導下設置了許多獨立機關（孫煒，2008：119-121）。目前，美國的獨立機關共計有 70 個，其全部之管制成本，單以 2013 年預定實施之計畫而言，就高達 1,230 億美元。<sup>13</sup>

然而，美國設立以專家為主的獨立機關，使之對政策形成具有莫大影響

---

<sup>12</sup>美國的獨立機關，依照其組織型態可分為：採首長制的獨立執行機構、政府經營之公共企業或政府公司、採合議制的獨立管制委員會。其中，獨立管制委員會與我國獨立機關型態最相似。以下所稱之美國「獨立機關」，均指獨立管制委員會。

<sup>13</sup> Gruccio, M. 2013. "A Snapshot of Independent Regulatory Agency Agendas for 2013". <http://www.policyinterns.com> (2013/07/06)

力，也是逐漸隨其歷史發展出來的。19世紀因民主主義之建立，美國普遍認為公務員不需要專業知識，直至1920至1930年代才開始注重政府決策之專業性，建立了數個專業的聯邦獨立行政委員會。在此之前成立的獨立機關，如：「州際商業委員會」，主要是為了管制當時鐵路快速發展造成火車運費與業務混亂之情形，由中西部各州先設置旨在維持火車運費公正合理之行政委員會，1887年設立了聯邦層級的「州際商業委員會」。其後，歷經羅斯福「新政」(New Deal)與第二次大戰之戰時動員，獨立機關之職能與活動領域才得以不斷擴大。

新政時期設置的獨立行政委員會，如：聯邦交易委員會、聯邦通訊委員會、全國勞動關係委員會等，並非著重在其官僚制之外的專業性，而是將其視為各領域中具有類似法院裁決功能之特別法院。(岡山，2011)。<sup>14</sup>

「新政」時期的立憲思想，其實是總統與國會之間權力分配的角力結果。亦即，新政之實施使美國政府從放任主義轉換為積極的行政國家，總統權力迅速擴大。為了對抗此一轉變，美國將政府執政部門分為：由總統下政治決斷之「執行」(executive)部分，與具專業性、中立性之「行政」(administration)部分。獨立行政委員會制度就是以「行政專業、行政中立、委任立法」來對抗總統權力擴張與行政權肥大化之制度設計。1935年最高法院對Humphrey's Executor v. U.S.之判決與同年對Schechter Poultry Corp. v. U.S.判決，確認了獨立行政委員會之設置與委任立法合憲，顯示美國對行政國家發展之抵抗。<sup>15</sup>這即是美國1930年代獨立機關大幅擴增之背景。

然而，集行政權、準立法權、準司法權於一身的獨立機關，其運作與權責也招致許多擔憂與批判。為了使行政裁量之行使能夠更審慎，美國在設立「州際商業委員會」之時就採取了「行政機關司法化」之設計，要求其在政策執行上必須遵守類似法院之嚴格程序，成為「行政審判機關」(administrative tribunal)。<sup>16</sup>因此，美國獨立行政委員會內部有類似法院之「聽證」程序，並

<sup>14</sup> Hiroshi Okayama, "The Genesis of U.S. Independent Regulatory Commissions and the Political Origins of a Judicialized Administrative State," Policy History Conference, Ohio, USA. 2010/06/04.

<sup>15</sup> 駒村圭吾，1998，〈權力分立論の諸相と総合—アメリカ合衆国における論争の整理と『抑制・均衡』法理の再評価〉《白鷗法学》第11号，pp.20。

<sup>16</sup> 由於美國至19世紀為止，法院是政策執行之主要機關，且行政機關在執行或決策時多半涉及裁量性的政策，因此特別要求行政機關在做決定時，必須遵守近似法院的嚴密手續。

設有聽證官，執行「行政機關內部法庭」之功能。<sup>17</sup>另一方面，總統與國會都加強對獨立機關之控制。國會主要透過法律修改權、預算審核權、對獨立機關之人事同意權、對違法失職之國會調查權、聽取獨立機關的國會報告、要求出席聽證會或委員會等手段，使獨立機關能夠落實國會的意旨。而總統則是透過對委員之提名權、間接的行政管理權，非正式的溝通或建議，對獨立機關產生一定的影響（陳暉淵，108-109）。新政實施時期，以總統為中心的行政部門擴大規模並推進官僚制。1937年羅斯福總統曾嘗試將獨立機關編入行政部門之內，但是終告失敗。

相對於職權屬規制性質的聯邦層級獨立行政委員會，美國地方層級的行政委員會，如：教育委員會、公安委員會、選舉管理委員會，雖具有聯邦獨立行政委員會之相同構造，卻扮演著政府的傳統職能，而非如聯邦層級之行政委員會般扮演「第四種且無領導之政府機關」。地方層級的行政委員會因為貼近國民的日常生活，對地方自治之意義非常重要，其設置之主要目的是預防官僚性質的行政。<sup>18</sup>

美國獨立機關在運作上的問題，主要在於與行政權之間的權責區分，學界主要分為兩種相互對立的研究途徑。一種是「形式性質的研究途徑」（以下稱為「形式論」），認為必須尊重成文憲法之條文，因此應排除條文所明確規定權力之混合、不接受行政部門間職權相互滲透之領域、強調各統治部門間的排他性。由於對憲法規定之執行權分配採嚴格解釋，此派學者認為應由總統獨佔所有的法律執行功能，獨立機關排除或限制了總統職權，因此不被認可。另一種是「功能性質的研究途徑」（以下稱為「功能論」），認為憲法解釋應注重回應當代需求之柔軟性，因此只要能夠保持權力運作之核心部分，統治部門間的權力可相互滲透，並應注重職權分配之關連性。因此，此派學者認為，獨立機關是行政執法上憲法未定義之領域，應廣泛接受形成制度之例

---

另一方面，由於三權分立之憲法設計，政府對個案進行裁量性判斷時，被認為相當於司法權之行使，因此也被要求必須採用與法院同樣的程序。這種「行政機關司法化」的特質，在州際商業委員會設立時即已被賦予，其後，以此為範本而設立之獨立行政委員會，（如：聯準會、聯邦通商委員會）也都具備這種「行政審判機關」或「行政機關內部法庭」的特性，並在1946年美國制定行政程序法時得以明文化。

<sup>17</sup> 岡山裕，2011，〈專門性による統治の確立：20世紀前半のアメリカにおける独立行政委員会制度の展開〉《科学研究費補助金研究成果報告書》。

<sup>18</sup> 足立忠夫，1953，〈地方公共団体における行政委員会制度〉《法と政治》第4卷第2号、pp.52-53。

法裁量，擁護獨立機關之存在。

基於上述兩種研究途徑，有關獨立機關問題之最高法院判例也可分為兩類。採取形式論而宣告違憲之判例，包括：限制總統對郵政總局長免職權者（*Myers v. U.S.*, 1926）；均衡預算法將執行機能賦予不受總統管轄之會計審查院長（*Bowsher v. Synar*, 1986）；國會獨佔監督首都機場審查會之人事（*MWAA v. Citizens for the Abatement of Aircraft Noise, Inc.* 1991）；國會獨佔聯邦選舉委員會部分委員之任命權而侵害行政權（*Buckley v. Valeo*, 1975）；聯邦破產法將司法權給予非憲法規定之司法權機關（*Northern Pipeline Construction Co. v. Marathon Pipe Line Co.*, 1982）等。相對地，採取功能論而宣告合憲之判例，則包括：聯邦交易委員會合憲（*Humphrey's Executor v. U.S.*, 1935）；戰爭求償委員會合憲（*Wiener v. U.S.*, 1958）；委任立法合憲（*Yakus v. U.S.*, 1944）等（駒村，1998）。<sup>19</sup>

如前所述，1935年 *Humphrey's Executor v. U.S.* 的判決，以專業性、中立性、行政權等概念宣告獨立行政委員會合憲。同年 *Schechter Poultry Corp. v. U.S.* 判決則設定了委任立法之合憲判定標準。這些都顯示法院當時對新政時期總統行政權擴張之不信任，有意以獨立機關制度和委任立法來加以制衡。因此，獨立機關制度在當時是用來抵抗行政權擴張之制度設計。到了 1980 年代，雷根政府推動結構調整與解除管制政策，讓獨立機關參加白宮之審查制度，獨立機關因而被認為是三權之外的「第四部門」（the fourth branch）。

美國獨立機關與我國設計相當者，有相當於我國公平交易委員會的「聯邦貿易署」（*Federal Trade Commission*）、作為我國通傳會設計原型的「聯邦通訊傳播委員會」（*Federal Communication Commission*），以及相當於我國中選會的「聯邦選舉委員會」（*Federal Election Commission*）。三機關都不用直接向總統報告，但其委員均為總統之政治任命，並經過參院同意。除非因彈劾或其他法定特殊理由，否則總統不得任意免職。雖然其組織定位、業務屬性、權責分工等不盡然與我國相符，但是美國動態且豐富的獨立機關發展經驗，不但可以為我國提供許多參考，也可以使我國對於獨立機創建與運作的

---

<sup>19</sup> 駒村圭吾、1998、「權力分立論の諸相と総合——アメリカ合衆国における論争の整理と「抑制・均衡」法理の再評価」『白鷗法学』第 11 号、pp7-10.



歷史有更深入的瞭解。

### 一、「聯邦貿易委員會」(Federal Trade Commission, FTC)

「聯邦貿易委員會」(以下簡稱 FTC) 是美國 1914 年根據「聯邦貿易委員會法」(Federal Trade Commission Act) 所設立之獨立機關，是美國在消費者保護與競爭裁判兩方面唯一的聯邦機關，其前身是創立於 1903 年之「企業局」(Bureau of Corporations)。<sup>20</sup>FTC 最初之設置目的是依據 1890 年制訂之「夏曼法」(Sherman Act) 與 1914 年之「克來頓法」(Clayton Act)<sup>21</sup>，防止商業上不公平手法之競爭。1938 年，國會立法禁止不公平與欺騙的行為後，FTC 開始主管消費者保護的相關法律。至 1975 年「聯邦貿易委員會法」(FTC Act) 大幅修正，FTC 具有管制整個產業領域之權威。

FTC 之主要策略目標是：1.保護消費者——防止對消費者之妨害競爭、欺騙或不公正的商業行為；2.維持競爭——防止惡意併購與其他反競爭的商業行為；3.增進績效——透過組織的、個人的與管理上的傑出表現增進績效。除了 FTC 法之規定外，FTC 還負有實行其他超過 50 個法律條文及超過 30 項治理特定產業與實務之責任。換言之，除了少數產業之外，FTC 的管制權威幾乎涵蓋每一個經濟部門。

FTC 之委員有 5 人。5 位委員均由總統提名、經參議院同意後產生，任期 7 年。同一政黨之委員不得超過 3 人。主席也是由總統從委員中選任。委員會之下，設有諮詢總局 (Office of the General Counsel) 與數個地區辦公室，<sup>22</sup>主要職能是由委員會下之競爭局 (Bureau of Competition)、消費者保護局 (Bureau of Consumer Protection) 與經濟局 (Bureau of Economic Analysis) 來運作。

FTC 之職權主要分為調查權、執法權與訴訟權 3 項，可分別說明如下。

- (一) 調查權—指 FTC 可依法主動或應國會與總統要求，發動對任何影響商業之組織、企業及個人等的調查與取得相關資訊。<sup>23</sup>

<sup>20</sup> 企業局最初之設置目的，是蒐集資訊、進行產業與政策研究、應國會與總統之要求準備報告，後編為「經濟局」。Http://www.ftc.gov/opa/history/

<sup>21</sup> 此二法即是世界各國反托辣斯法之起源。

<sup>22</sup> 在舊金山、紐約等地分設有 8 個地區辦公室。

<sup>23</sup> 但 FTC 之調查對象不包括銀行、儲貸機構、聯邦信用協會等。

(二) 執法權—調查之後，如果 FTC 有理由相信已經或正在違法時，可依法執行矯正。無論是反托辣斯或消費者保護方面，FTC 都同時使用行政執法與司法執法的矯正手段。行政執法主要是指行政裁決與法規制訂。一旦 FTC 相信違法事實成立時，就會向違法者課徵罰金。如果對方願意支付罰金，就需簽署同意書或和解書，表明願意進入最後命令之階段，繳納罰金或和解金，並放棄所有司法訴訟權利。

如果當事人對罰金表示異議或不服，就進入行政法裁決程序。FTC 內的訴願委員會起訴當事人，行政法審判官經聽證程序後做出「最初決定」，並建議進入「中止與終止命令」或是撤銷訴願。而後，委員會接受簡報、舉行口頭辯論，做出其「最後決定與命令」。FTC 命令發出 60 天後成為最後命令，當事人若不遵循，將被該地區法院課徵每件最多 1.1 萬美元之民事罰金，FTC 也可在地區法院要求對消費者之損害賠償。

除了行政法裁決外，當 FTC 認為有必要修正整個產業之不正行為時，也可運用制訂貿易管制法規之手段來加以約束。法規一旦公布後，違反者將被課徵每件最多 1.1 萬美元之民事罰金，FTC 可對此要求消費者損害賠償。

當事人若不服最後命令，可上訴至任何上訴法院，最後可上訴至最高法院。

(三) 訴訟權—主要是指 FTC 與違法者在聯邦法院之訴訟。除上述之執法矯正外，FTC 發現違法後也可以不經由其內部最後決定之程序，以 FTC 名義直接對違法者提出司法告訴，以求直接且永久之救濟（多半是金錢上）。<sup>24</sup>FTC 主動發起之訴訟，主要是在以下 5 方面：對終止命令之救濟、消費者之損害賠償、對 FTC 法規或終止命令之司法審查、強化強制程序、阻止強制程序之當事人者公開目前程序。此外，若司法部拒絕提訴時，FTC 可以自行提出告訴，最後可至最高法院。但是，大多數情形都是由司法部作為 FTC 之辯護人，代表美國政府進行訴訟。

---

<sup>24</sup>目前 FTC 對於消費者保護之執法，幾乎都是直接訴諸法院裁判，而非透過行政裁決。《FTC 調查與執法權之概觀》“A Brief Overview of the Federal Trade Commission’s Investigative and Law Enforcement Authority” <http://www.ftc.gov/orc/brfoprvw.shtm>. (2013/07/12).

至於 FTC 與其他機關之關係，大致可歸納為以下幾項：

- (一) 向國會與白宮提出報告—FTC 每年均必須向國會提出年度報告。1916-1998 年，FTC 每年均向國會提出年度報告，說明前一財政年度之活動與成就。1999 年起，FTC 向白宮「行政管理與預算局」(Office of Management and Budget) 提出年度績效報告，以此作為對國會之報告，並據此印行「績效與課責報告書」向大眾公開。此外，FTC 隨時可應總統或參眾兩院任一院之指示，調查任何足以影響美國貿易之商人或商業組織行為，並向國會提出調查報告及相關立法建議。FTC 也須應國會之正式要求，提供委員會有關反托辣斯與消費者保護之分析與資訊，協助國會職員進行簡報，或在國會聽證會上作證。
- (二) 與司法部之關係—FTC 與美國司法部 (Department of Justice, 以下見稱 DOJ) (特別是反托辣斯局) 是美國執行反托辣斯法之聯邦機關。為避免兩機關間聯繫費時、資源重複而造成調查進度落後，2002 年 FTC 與 DOJ 的反托辣斯局對彼此的權責分工達成協議備忘錄。兩機關間之聯繫，最早始於 1948 年，並在 1963、1993、1995 年修改過。傳統上是依據歷史經驗來處理特定商業部門之併購等業務，但是隨著科技進展，部門間的界線模糊化，過往以經驗為基礎的分工方式漸漸失去功效。因此，FTC 與 DOJ 轉而根據兩機關之資源與專業性進行分工，FTC 負責主管的產業部門，包括：航空機體、汽車與貨車、建築、電腦硬體、能源、日常百貨...等；而 DOJ 則負責主管農業生技、電腦軟體、化妝品、金融...等。<sup>25</sup>此外，兩機關在對方機關內均設有對口聯絡官與支援之幕僚，負責兩機關間之合作與解決爭議，並在共同事務上使用共通的表格、用語、程序與資料庫；兩機關對口聯絡官每週有聯合會議與統計報告，檢視聯絡情況與目前進行事項，首長、資深官員、對口聯絡官及其他相關官員則是每季開會一次，檢視與商議此備忘錄之實施；兩機關也運用「負面表列」條文，促使機關能更快速採取行動等。這些都提升了聯邦政府在反

---

<sup>25</sup> 《FTC 與 DOJ 對處理反托辣斯事務程序分工之聲明》“FTC and DOJ Announce New Clearance Procedures for Antitrust Matters” <http://www.ftc.gov/opa/2002/03/clearance.shtm>. (2013/07/11)

托辣斯法上的效率，深受國會相關委員會之好評。但是，調查中發現任何違反刑法之犯罪行為，全部均由司法部負責。

至於 FTC 之財務，除來自國會每年編列的預算之外，還可向業者收取等價金 (equivalent) 與專用金 (appropriation)，因此 FTC 具有一定程度之預算獨立性或財務自主性。在 2013 財政年度，FTC 編列了 3 億美元之預算，其全職職員共有 1,186 人。

## 二、「聯邦通訊傳播委員會」(Federal Communication Commission, FCC)

「聯邦通訊傳播委員會」是基於「1934 年通訊法案」(the Communications Act of 1934)<sup>26</sup>所設立的聯邦獨立機關，主要是管理州際及國際間有關廣播、電視、電話、衛星、有線電視等通訊事務、相關規則之決定與改廢、執照之申請，以及處理消費者與業者之紛爭。前身為「聯邦無線電委員會」(FRC)。其設置目的主要是為了提供公平與普及之通訊服務與公平之市場競爭，目標包括：

- (一) 促進廣播通訊服務方面之競爭、創新與投資。
- (二) 藉由提供通訊革命之適當的競爭架構，支援國家經濟。
- (三) 鼓勵頻譜在國內與國際上的最高與最佳使用。
- (四) 修正媒體管制，以使新科技因多樣性與在地性而豐富化。
- (五) 在強化國家通訊基礎建設上提供領導力。

FCC 之委員為 5 人，<sup>27</sup>均由美國總統提名、經參院同意，任期為 5 年。5 名委員中，與總統同一黨派人數不得超過 3 名，其他 2 人則為在野黨人士。委員不得與 FCC 相關產業有任何經濟利益。主席則由總統從委員中指定一人擔任，有權主導 FCC 之政策議題與行政人事安排，對 FCC 之政策方針有很大的影響力。由此可見，FCC 委員之提名制度可說是美國總統影響 FCC 之主要手段，曾引發 FCC 相對於總統之獨立性的爭議。在實務上，FCC 主席因是政治任命，政權更替後，通常不易得到新總統之支持，因此 FCC 主席多半自

---

<sup>26</sup>美國通訊傳播法制在 1996 年曾經過大幅度修正，從行政管制改為開放競爭，以求資源公平合理之共享，並保障消費者權益。

<sup>27</sup> 原為 7 人，在 1983 年《電信法》修正後，改為 5 人。

動辭職。<sup>28</sup>

委員會之下，依據其功能編成各局處與辦公室，包括：消費者與政府事務局、執法局、國際局、媒體局、公共安全與國土安全局、無線通訊局、有線競爭局等 7 個主管局，以及行政法官辦公室、通訊產業機會辦公室、工程與科技辦公室、事務總局、調查辦公室、立法事務辦公室、經理辦公室、媒體關係辦公室、秘書辦公室、策略計畫與政策辦公室、工作場所多樣性辦公室等單位。職員享有權力並分享其專業性，其責任包括：發展與執行管制計畫、推進執照與文書之申請、鼓勵創新服務之發展、執行調查與分析提訴、公共安全與本土安全。

其中，執法局與行政法官辦公室是 FCC 行使職權之主要單位。執法局負責執行聯邦通訊傳播法、委員會法規及行政處分，主要業務領域是消費者保護、維持地區競爭、公共與國土安全，其下設有調查及聽證處、市場爭議解決處、頻譜執行處、通訊消費者處。行政法官辦公室則負責主持聽證程序，包括證據調查與證人之交互詢問等，並須就聽證結論做出初步審決除此之外，依據 1972 年「聯邦諮詢委員會法」(Federal Advisory Committee Act)，FCC 亦有數個屬於公眾且易於接近的諮詢委員會。

換言之，FCC 在其編制內設置有由各局室高階官員、內部律師、內部技術人員、學者專家組成的橫向性工作編組，例如：2003 年由無線通訊局、媒體局等組成之「網路政策工作編組」。另一方面，FCC 又根據國會法案，設置有讓業者容易接近、在 FCC 做出規定時可提出建言之諮詢委員會，其成員具有強烈的利益代表性質。

至於 FCC 之職權運作，FCC 依據聯邦通訊法可主動發動行政調查，之後將調查結果做成書面紀錄，作為委員會最終決定之依據。FCC 做出決定之前，需經過行政法官主持之聽證程序，可傳喚證人作證，對於拒絕作證或提供資料者，法院可以藐視法庭罪論處，課徵罰金或刑罰。FCC 做出決定之後，當事人或利害關係人可申請「再聽證」，若有新事證則可再次申請聽證調查。FCC 所為之行政調查或行政處分，對當事人無強制執行之權，若未被遵守，則 FCC

---

<sup>28</sup> Brock, G.W.1994.Telecommunication Policy for the Information Age from Monopoly to Competition. (M.A.:Harvard University Press) .pp.53-54.

將違法事實移送檢察官，由檢察官向地區法院起訴，而受損害之當事人、檢察總長也可向地區法院聲請執行該命令。法院認定該命令之程序均合法時，需以禁令等強制違法者遵守。

FCC 之決定中，有關金錢支付之決定，人民可向聯邦之地區法院請求救濟，但是法院基本上以 FCC 之決定為證據，當事人必須舉證才可推翻；有關證照許可、撤銷、廢止之決定，則可向哥倫比亞特區上訴法院訴請救濟，若沒有聯邦最高法院之提審，則上訴法院之判決即為終審決定。上訴法院與最高法院均為法律審，基本上多尊重 FCC 之判斷，但是法院亦可基於下列理由，裁定該行政處分撤銷，發回 FCC 重做決定：1.濫權、逾越權限、濫用裁量、與法不合；2.違憲；3.超越法定之事務權限；4.為遵守法定程序要件；5.證據不足或未記載於書面記錄上；6.法院認為需重新調查事證時。<sup>29</sup>

FCC 之財務，編為聯邦政府預算之一部分，因此 FCC 須向國會提出預算案與業務報告，國會可透過預算審查來監督 FCC 之活動。另一方面，依綜合預算法規定，FCC 可向大眾傳播業者、通訊傳播業者、無線電業者、跨國通訊與有線電視服務業者，收取「申請處理費」與「管制規費」，所以其營運可保持獨立性，不受政府預算之限制。1993 年以後，FCC 雖每年須向白宮「預算管理辦公室」(Office of Management and Budget, OMB) 提出成本效益報告以供審核，但仍不影響其獨立決策。在 2013 財政年度，FCC 編列了 3 億 46,782,000 美元之預算，其全職職員共有 1,917 人。

### 三、「聯邦選舉委員會」(Federal Election Commission, FEC)

「聯邦選舉委員會」創設於 1975 年，主要是為執行管理聯邦選舉財務的「聯邦競選活動法」(the Federal Election Campaign Act, FECA)。1905 年羅斯福總統認為有必要改革競選活動之財務並限制企業之政治獻金。國會在 1907 至 1966 年通過數個相關法案，至 1971 年集其大成為「聯邦選舉競選活動法」。但是，由於 1972 年總統選舉之資金濫用(水門事件)，國會在 1974 年修正案中再次加強對政治獻金之管制並設立 FEC，自 1976 年總統選舉開始，管制選舉資金計畫之公開與管理。至 2002 年「兩黨競選活動改革法」(Bipartisan

---

<sup>29</sup> 郭介恒，2010，「獨立機關之職權與運作—以美國 FCC 為例」。憲政時代，35：4，469-475。

Campaign Reform Act of 2002)，規制軟性金錢（soft money）<sup>30</sup>在選舉經費中之角色，禁止政黨設立或支用任何不受聯邦規制之基金，<sup>31</sup>更擴大了 FEC 之權威與職能。

委員會由 6 名專任委員組成，均由總統提名並經由參院同意後任命。每位委員之任期為 6 年，每 2 年重新提名 2 位，<sup>32</sup>採交錯任期制。委員會中同一政黨之委員不得超過 3 名，主席與副主席是由每位委員在其任期中每年輪流擔任，任期都不會超過一年，<sup>33</sup>且主席與副主席不得屬同一政黨。

原則上，委員會每週由 6 名專任委員召開一次公開會議，決定如下事宜：採用新的規制、提出建議意見、認可總統選舉競選委員會之決算報告、以及其他管理競選資金法之行動。委員會任何官方行為都必須至少有 4 名委員之同意，以鼓勵非黨派性的決策。此外，委員會亦可召開不對外公開之會議，討論執行事宜、訴訟和個別事項。<sup>34</sup>

委員會之下，設有秘書長（或首席顧問，General Counsel）、主任參事（Staff Director）、督察員（Inspector General）、財務主任官（Acting Chief Financial Officer）、資訊主任官（Chief Information Officer）等幕僚單位。秘書長綜管一般行政業務，包括人事任用、競選經費之審查與公布等。主任參事負責法律監察業務，包括諮詢意見之研擬、處理違規與訴訟案件、提供法律上的建議等。督察員則主管稽核與調查工作，包括 FEC 施政計畫與業務之審查、相關法規之施行、國會聯絡與溝通、調查發現與建議之公開。財務主任官負責預算與會計等。資訊主任官則負責檔案、資訊、資料庫、資安等事務。<sup>35</sup>

雖然 FEC 在廣義上主管美國選舉，但是實際上其角色主要是依據聯邦競

<sup>30</sup> 「軟性金錢」是指捐獻給政黨而未被選舉相關法律所規制之政治獻金。聯邦選舉委員會在 1978 年以行政命令規定，法律所管制的政治獻金只限於對競選活動之捐款，不及於對政黨活動之捐款。因政黨活動之定義曖昧不清，此舉使政治獻金之規制出現漏洞，因而在 2002 年以法律規制之。

<sup>31</sup> FEC. 2005. “Thirty Year Report” p.7.<http://www.fec.gov> (2013/07/07)

<sup>32</sup> 此 2 名為共和黨和民主黨各 1 名。

<sup>33</sup> <http://www.fec.gov/about.shtml> (2013/07/08) .

<sup>34</sup> 《FEC 與聯邦競選財務法》“The FEC and the Federal Campaign Finance Law” <http://www.fec.gov/pages/brouchures/dfecfeca.shtml> (2013/07/07)

<sup>35</sup> 《績效與課責報告》“Performance and Accountability Report” (FY 2012).p1. [Http://www.fec.gov](http://www.fec.gov) (2013/07/01) 。

選活動法，限制聯邦職位候選人選舉資金的來源與使用，以及在「總統選舉競選經費法」協助下，提供總統選舉之公費補助。FEC 之職權，主要有以下幾個：1. 管理總統選舉之公費計畫。2. 提供選舉財務訊息之揭露；3. 確保候選人、政治委員會、政黨遵守 FECA 對競選經費之限制、禁止與公開；4. 解釋與防衛 FECA。換言之，FEC 可以調查與起訴違法行為、對少數競選活動與組織進行會計審查、主管競選經費之申報與公布，並且在法院訴訟中成為違法者之訴訟對造。此外，FEC 也負責印製參眾兩院、總統選舉各候選人所申報之經費收支報告，以及教育大眾相關知識與解釋相關法令。

至於 FEC 主要職權之運作程序，可舉例說明如下：

- (一) 競選經費申報書之查核—FEC 對政治委員會所申報之競選經費報告進行初步審查，若發現資訊不正確或不完整，先以書面通知補正，若情節嚴重或不被理睬，則移送主任參事，以違法事件處理。其次，FEC 可對任何政治委員會之競選經費進行審查，審查員至當地審查後提報 FEC，若無疑義，經 4 票同意後列入對外公開資料；若發現違法，則移送主任參事處理。FEC 並無權進行任意審查，但是當 FEC 覺得政治委員會之申報違法時，則可展開決算審查。
- (二) 對競選經費違法或違規事件之處理—FEC 經由一般民眾之外部檢舉或由 FEC 內部發動，決定發動調查。這種調查主要是由主任參事下的執法處進行。執法處先以書面詢問被檢舉人，並進行召喚證人作證、審查文件、面訪等調查，而後由主任參事向 FEC 提出報告。FEC 若決議相信違規已經或即將發生，即要求被檢舉人進行和解。主任參事代表 FEC 與被檢舉人進行會商等，若於 30 天內達成和解，使被檢舉人承認競選經費之收支違反聯邦競選活動法，則 FEC 對其課徵民事罰金<sup>36</sup>。和解書經 FEC 多數決通過後生效，FEC 不得採取其他法律途徑。如果 FEC 與被檢舉人無法達成和解，則經 FEC 決議後，向聯邦地區法院提出民事訴訟。若 FEC 之行動在法庭上被挑

---

<sup>36</sup>近年，FEC 導入「行政罰金計畫」(Administrative Fine Program) 與「另類爭議解決計畫」(Alternative Dispute Resolution Program)，向違規者收取民事罰金或居間調解金，結果使其課收入大增。FEC. 2005. 《三十週年報告》“Thirty Year Report” .p.15. <http://www.fec.gov> (2013/07/07)。



戰，FEC 也可在法院進行防衛訴訟。自 1980 年以來，FEC 之訴訟案件達 530 件以上、幾乎 90% 都是 FEC 勝訴。<sup>37</sup>

- (三) 對 FECA 之解釋—FEC 透過其法令制訂程序來落實 FECA 與修正案之條文。藉由主任參事之協助，FEC 發佈計畫制訂之法令，蒐集、審與分析各方評論，舉行公聽會，而後公布最後之法令內容及其解釋。最近的例子即是「兩黨競選活動改革法」(BCRA)，FEC 在 90 天內完成有關軟性資金之相關法令，並在 270 天內完成其他條文之法令。此外，FEC 也應候選人個人、政治委員會等之要求，提供有關指導方針之諮詢意見 (advisory opinion)，並成為後續相關要求之慣例。自 1975 至今，FEC 已經提出 1,200 件以上之諮詢意見。

至於 FEC 與其他機關之關係，主要有以下兩項：

- (一) 對國會提出年度報告與修法建議—FEC 每年須向國會提出年度工作報告，內容包括執行聯邦競選活動法之成效等，並提出修法建議。
- (二) 與司法部之分工—如上所述，FEC 可在地區法院進行民事訴訟，但是當案件必須上訴至最高法院時，1994 年最高法院認為，除非是總統選舉公費補助計畫之相關訴訟，否則 FEC 不能上訴至最高法院。於是，FE 要求司法部代表 FEC 上訴，或認可 FEC 可在最高法院進行訴訟。<sup>38</sup>

至於 FEC 之財務，主要由聯邦政府預算中撥款，在 2013 財政年度，FEC 編列了 667 億 73,166,000 美元之預算，用以支付人事薪資與支出。此外，FEC 也收取舉辦教育性質會議之費用與出席費，用以支付會議支出，此項收入只佔其財務極小比例。

綜合美國實務經驗可以得知，獨立機關之設置與運作是否損害行政權或「行政一體」？這個問題在美國也一直存有憲法爭議。雖然根據形式論之見解，獨立機關損害了總統的行政權，但是新政時期的獨立機關原本就是為了「制衡」總統行政權擴張而增設。美國 FTC、FCC、FEC 三個獨立機關之獨

<sup>37</sup> FEC. 2005. 《三十週年報告》“Thirty Year Report”.p.13 <http://www.fec.gov> (2013/07/07)。

<sup>38</sup> FEC v. NRA Political Victory Fund, supra.

立性和課責性都非常完備，主要因為其法院體系在獨立機關之職權運作中扮演重要的角色。亦即，被管制者與獨立管制機關之間的爭議，多半直接訴諸訴訟解決。但是，即使是三權分立體制，如 FTC 與 DOJ 那般，行政機關間之權責分工仍需要較為清晰之界定，且會隨著時代變遷與實務需要而有新的調整。獨立機關雖然有準司法權（行政法裁決）與準立法權（法規制訂權），但是仍不足以與立法、司法體系對抗，而是彼此處於合作、協作的關係。另一方面，面對全球化之變遷，美國仍不斷因應變化而修正其法律規範與制度，其獨立機關經驗是否能照本複製用於其他各國？值得審慎思考。

## 第二節 德國獨立機關之實務經驗

從各國的獨立機關發展經驗來看，德國恰可作為典型歐洲內閣制民主國家順應全球化變遷縮影之代表。歐洲民主國家在 1990 年代以後大量設置管制性的獨立機關，領域遍及電力、通訊、競爭法、環保等產業。獨立機關大量增設之主要原因，是歐洲各國的國家角色與政府職能，受全球化影響，由戰後「重社會福利的積極型國家」轉變為「重市場經濟的管制型國家」所致。

德國聯邦獨立機關之創設，其法源基礎可溯及到德國《基本法》第 87 條第 3 項第 1 句之規定，凡聯邦有立法權之事項，得由聯邦立法，設立獨立之聯邦中央機關及新的聯邦直屬之公法團體與機構。<sup>39</sup>然此處所謂之「獨立」，並非指創設一個獨立的法人格，亦非指該獨立機關不受任何指揮拘束，該條所稱獨立性之概念，毋寧應從組織及功能上加以理解，故獨立中央機關係指聯邦直接行政之地位，強調組織上的獨立性，隸屬於聯邦部會下的獨立機關原則上仍應接受指示。<sup>40</sup>

本節研究將探討德國獨立機關之發展歷程、現況、問題與趨勢。德國的聯邦行政是以各部會為主，由內閣總理統籌政策方針，獨立機關獨立行使職

<sup>39</sup> Grundgesetz Art. 87 Abs. 3, Satz 1; Ibler, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar 69. Erg. 2013, Art. 87, Rn. 249.

<sup>40</sup> Ibler, in: Maunz/Dürig, GG Art. 87, Rn. 253-254; Suerbaum, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Hrsg: Epping/Hillgruber, Art. 87, Rn. 27-28.

權，某程度不受聯邦政府部長與部會之監督，然各該獨立機關之組織型態，因應不同需求而仍有不同。<sup>41</sup> 以下僅分就德國聯邦卡特爾署（Bundeskartellamt）、德國聯邦網路署（Bundesnetzagentur fuer Elektrizitaet, Gas, Telekommunikation, Post and Eisenbahnen），以及專司金融管制工作的獨立機關——德國聯邦金融服務監理署（Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht）與德意志聯邦銀行（Deutsche Bundesbank）加以介紹，並就各該德國獨立機關之創設與發展型態，在組織定位、業務屬性、運作關係、權責分工等議題在本節進行比較討論。

### 一、德國聯邦卡特爾署（Bundeskartellamt）

德國聯邦卡特爾署，隸屬於德國聯邦經濟及科技部（Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie）<sup>42</sup>之下，是一個獨立行使職權的聯邦中央機關（eine selbständige Bundesoberbehörde），所在地位於波昂。<sup>43</sup> 聯邦卡特爾署目前共有大約 320 位工作人員，其中大約 140 位具有法律或經濟專業智識背景。<sup>44</sup> 2013 年的年度支出預算，大約是 26,8 百萬歐元<sup>45</sup>。

德國聯邦卡特爾署作為一個獨立機關，相當於我國公平交易委員會，職司競爭管制，其主要任務是適用與執行《限制競爭防止法》（Gesetz gegen

<sup>41</sup> 德國其他獨立機關尚有例如設立於德國聯邦環境、自然保育及核能安全部（Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit）之下的聯邦自然保育局（Bundesamt für Naturschutz）；設於聯邦司法部之下的德國專利商標局（Deutsche Patent- und Markenamt）等。

<sup>42</sup> 德國聯邦經濟及科技部於 1998 年所成立，德國聯邦政府部會之一，1998 年以前稱為經濟部。參閱德國聯邦總理組織法（Bekanntmachung des Organisationserlasses des Bundeskanzlers, vom 27.10.1998, BGBl. I S. 3288.）。其下設 10 大部門、6 個獨立機構。獨立機構分別為：德國聯邦卡特爾署（Bundeskartellamt, BKartA）、聯邦經濟與出口管制局（Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA）、德國聯邦網路署（Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, BNetzA）、聯邦材料研究及測試研究院（Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, BAM）、聯邦物理技術研究院（Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB）及聯邦地球科學及自然資源研究院（Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, BGR）。參閱德國聯邦經濟及科技部網站，網址：<http://www.bmwi.de/DE/Ministerium/geschaeftsbereich-des-bmwi.html>。

<sup>43</sup> 參照德國《限制競爭防止法》第 51 條第 1 項規定。Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 51 Rn. 1；Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 51 Rn. 1.

<sup>44</sup> Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, Sep. 2011, S. 13.

<sup>45</sup> 參閱德國聯邦財政部 2013 年聯邦預算結構，從資料中顯示，德國聯邦經濟及科技部 2013 年年度預算約佔全德國聯邦該年度預算之 .97%，其中聯邦卡特爾署則僅佔該部年度預算之 0.44%，網址：<http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#>。

Wettbewerbsbeschränkungen, GWB<sup>46</sup>)，處理所有在德國境內聯邦層級發生的限制競爭行為。<sup>47</sup>析述聯邦卡特爾署的任務有：執行聯合禁止、結合控制、監督不當濫用市場控制地位及審查政府採購等。<sup>48</sup>在由市場經濟所構成的經濟秩序中，保護競爭是一個維持秩序政策的重要任務。惟只有有效的競爭才能確保最大可能的選擇自由與產品多樣化，從而消費者的需求才能始終被滿足，而企業能持續提供最佳的供給。<sup>49</sup>

聯邦卡特爾署僅依據競爭規範作成裁決，聯邦卡特爾署在個案的審議及決定上，不接受任何指示，聯邦經濟及科技部依據限制競爭防止法第 52 條僅享有不涉及個案的一般行政指示權 (Allgemeines Weisungsrecht)，然此一權限卻甚少被使用，上一次行使一般行政指示權已是將近三十年前的事。<sup>50</sup>

德國聯邦經濟及科技部依《限制競爭防止法》規定，有權對聯邦卡特爾署發布一般行政指示，該指示必須刊載於聯邦公報。<sup>51</sup>有關德國聯邦卡特爾署的業務公報則規定於德國《限制競爭防止法》第 53 條。德國聯邦卡特爾署每兩年必須出版一份業務公報，報導其業務運作及其任務之現況與發展。公報中必須包括依《限制競爭防止法》第 52 條規定德國聯邦經濟及科技部之一般指令。此外，並發布持續中的管理規則。<sup>52</sup>聯邦政府在收到聯邦卡特爾署的公報後，應連同自己的聲明意見即刻送聯邦議會。<sup>53</sup>聯邦卡特爾署草擬公報時，關於依《限制競爭防止法》第 48 條第 3 項規定應得聯邦網路署同意的

---

<sup>46</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013, BGBl. I S. 1750.

<sup>47</sup> 德國《限制競爭防止法》第 48 條第 1 項規定。Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, Sep. 2011, S. 7-8.

<sup>48</sup> 其中自 1999 年起才新增審查政府採購任務。Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, Sep. 2011, S. 10.

<sup>49</sup> 參閱德國聯邦卡特爾署網站介紹，網址：  
<http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/bundeskartellamt/BundeskartellamtW3DnavidW262.php>.

<sup>50</sup> Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, Sep. 2011, S. 12；Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 52 Rn. 1-3；Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 51 Rn. 11, § 52 Rn. 1-3.

<sup>51</sup> 德國《限制競爭防止法》第 52 條。Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 52 Rn. 4.

<sup>52</sup> 德國《限制競爭防止法》第 53 條第 1 項。Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 53 Rn. 1.

<sup>53</sup> 德國《限制競爭防止法》第 53 條第 2 項。Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 53 Rn. 1；Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 53 Rn. 3.

監理業務，並涉及電信管制時，應將該公報即送聯邦網路署<sup>54</sup>。

德國聯邦卡特爾署設有署長一人，由聯邦經濟科技部長任命之。<sup>55</sup>此外，德國聯邦卡特爾署之分工及業務程序由署長透過業務規則規範之，該規則應送德國聯邦經濟及科技部核定。<sup>56</sup>但關於聯合、結合以及濫用市場地位行為的裁決，則分別由德國聯邦卡特爾署的 12 個裁決庭（**Beschlussabteilungen**）作成，<sup>57</sup>此 12 個裁決庭構成聯邦卡特爾署之組織核心。裁決庭主要依據部門分工。該裁決庭之組成由德國聯邦經濟及科技部決定。<sup>58</sup>裁決庭由一位主席及兩位陪席組成。<sup>59</sup>裁決採多數決，裁決庭獨立行使職權。<sup>60</sup>裁決庭的主席和陪席必須是終身職的公務員，並有擔任法官資格或高級行政官之資格。<sup>61</sup>德國聯邦卡特爾署的成員，不得持有或管理企業，也不得為企業之董事會或監事會成員，亦不得為卡特爾聯盟、經濟或職業聯盟公會之董事會或監事會成員，以杜絕利益衝突之可能。<sup>62</sup>

德國聯邦卡特爾署與其他聯邦行政機關之合作關係，規定在德國《限制競爭防止法》第 50c 條，卡特爾署與其他管制機關，在執行個別任務所必要之範圍內，不問各自所選擇之程序類型為何，得彼此交換資訊，包括個人資料、營業及商業秘密，並得於該程序中利用之。但證據使用之禁止，不受第 50c 條規定之影響。<sup>63</sup>聯邦卡特爾署於執行職務之範圍內，與聯邦金融服務監理

<sup>54</sup> 德國《限制競爭防止法》第 53 條第 3 項。本條項係 2011 年 8 月 4 日所新增。

<sup>55</sup> 劉孔中，美、英、德、新獨立機關之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，2009.04，第 11 頁。

<sup>56</sup> 德國《限制競爭防止法》第 51 條第 2 項。Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 51 Rn. 5; Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 51 Rn. 4-5, 8.

<sup>57</sup> Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 51 Rn. 2.

<sup>58</sup> 德國《限制競爭防止法》第 51 條第 1 項。Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, Sep. 2011, S. 13.

<sup>59</sup> 德國《限制競爭防止法》第 51 條第 3 項。Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 51 Rn. 5.

<sup>60</sup> Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, Sep. 2011, S. 13.

<sup>61</sup> 德國《限制競爭防止法》第 51 條第 4 項。Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 51 Rn. 6; Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 51 Rn. 9.

<sup>62</sup> 德國《限制競爭防止法》第 51 條第 5 項。Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 51 Rn. 7.

<sup>63</sup> Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 50c Rn. 1; Stockmann, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 50c Rn. 5, 7-8, 11.

署、德意志聯邦銀行及邦媒體管制機構合作。卡特爾官署與本項第 1 句所稱之機關，為各自執行其任務之必要範圍內，得依請求彼此交換職務上所獲悉之資料。但下列資訊不在其列：<sup>64</sup>

- (一) 機密資訊，特別是營業或商務機密。
- (二) 依本法第 50a 條或歐洲共同體 1/2003 號指令第 12 條所取得之資訊。

不服德國聯邦卡特爾署裁決庭之決定者，其行政救濟途徑，依德國《限制競爭防止法》第 63 條以下相關規定，直接向邦高等法院起訴，<sup>65</sup>乃為德國《行政法院法》第 40 條第 1 項第 1 句規定所稱之聯邦法律另有規定者之情形，而排除普通行政法院之管轄權。對於邦高等法院所為之決定，經邦高等法院之許可，得向聯邦最高法院提起抗告。<sup>66</sup>

## 二、德國聯邦網路署 (Bundesnetzagentur)

2005 年 7 月 13 日成立的德國聯邦網路署，與前述之德國聯邦卡特爾署同樣隸屬於德國聯邦經濟及科技部之下，亦為一個獨立的聯邦中央機關 (eine selbständige Bundesoberbehörde)，所在地也是位於波昂。<sup>67</sup>管轄範圍及於電力、瓦斯、電信、郵政及聯邦鐵路建設。<sup>68</sup>德國聯邦網路署目前共有大約 2,700 位工作人員。<sup>69</sup>該署 2013 年的年度支出預算，大約是 187.8 百萬歐元。<sup>70</sup>

<sup>64</sup> Becker, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 50c Rn. 2-3; Stockmann, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 50c Rn. 12-17.

<sup>65</sup> 德國《限制競爭防止法》第 63 條第 4 項。Kühnen, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff, Kartellrecht, 2009, § 63 Rn. 1, 25-26; Karsten/Schmidt, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 63 Rn. 1.

<sup>66</sup> 德國《限制競爭防止法》第 74 條第 1 項。

<sup>67</sup> 德國聯邦電力、瓦斯、電信、郵務及鐵路網路署組織法 (Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 以下簡稱聯邦網路署組織法) 第 1 條。德國聯邦網路署之自主性 (Selbständigkeit) 立法者漏未將之訂定於其主管法規德國《電信法》第 116 條之中，而是在聯邦網路署組織法第 1 條第 2 句中才有明文規定。此與前述之聯邦卡特爾署略有不同，其在主管法規德國《限制競爭防止法》第 51 條第 1 項中即已明文規定該署之自主性。Attendorf/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 116, Rn. 9, 14.

<sup>68</sup> 德國《聯邦網路署組織法》第 2 條。

<sup>69</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2012, S. 11.

<sup>70</sup> 參閱德國聯邦財政部 2013 年聯邦預算結構，德國聯邦網路署約佔德國聯邦經濟及科技部 2013 年年度預算之 3,07%。

德國聯邦網路署依據德國《電信法》(Telekommunikationsgesetz, TKG)<sup>71</sup>執行職務行使職權，主要職司電信市場管制，<sup>72</sup>相當於我國之國家通訊傳播委員會。其法源基礎可上溯至基本法第 87f 條第 2 項第二句之規定，郵政與電訊領域內之高權任務，應由聯邦直接行政履行之。<sup>73</sup>

依據德國《聯邦網路署組織法》第 3 條規定，該署之機關組成，<sup>74</sup>設署長一人，署長對外代表聯邦網路署，並依處務規則規定業務之分配及程序；前述處務規則需報聯邦經濟及科技部核定，但其他關於設置裁決庭之法律規定不受影響。署長下設二位常任副署長。署長及二位副署長分別經諮議會 (Beirat) 建議後由聯邦政府提名。諮議會未於聯邦政府要求後 4 週內提出建議者，喪失建議權。諮議會之建議未獲得聯邦政府同意者，得於 4 週內重新建議。聯邦政府之最終決定不受此程序影響。署長及二位副署長由聯邦總統任命。

聯邦網路署署長的特殊性展現在其任命與聘用上。除上所述依該署組織法第 3 條所定之特殊任命程序外，聘用的特殊性規定在該署組織法第 4 條：聯邦網路署署長與聯邦的公法上職務關係。<sup>75</sup>其有任期保障制，一任 5 年，得連任一次。聯邦網路署署長需在聯邦經濟及科技部部長前宣誓擁護基本法，並遵守法律，認真履行其官方職責。聯邦網路署署長在任期中不得兼職有支薪的公職、兼職商業及執業，亦不得收受任何公司、政府或聯邦或邦的立法機關給予的酬勞。聯邦網路署署長的法律關係，特別是薪資、退休金、撫卹及責任等，由其與聯邦經濟及科技部締結契約決定之。該契約需經聯邦政府同意。聯邦網路署署長得自行辭職，亦得由聯邦經濟及科技部在聽取聯邦網路署諮議會意見後，基於重大事由決定將其免職。

德國聯邦網路署，在電力、瓦斯、電信、郵政及聯邦鐵路建設之管轄範圍內，透過管制手段，促進競爭，並確保無歧視的網路使用，其相當於我國通傳會。此外，在郵電市場上，亦注重全面、充分的服務，並制定頻率和號

<sup>71</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. August 2013, BGBl. I S. 3154.

<sup>72</sup> 德國《電信法》第 2 條及第 116 條規定；Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 116, Rn. 30.

<sup>73</sup> Möstl, in: Maunz/Dürig, GG Art. 87f, Rn. 97 und 102.

<sup>74</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 116, Rn. 33-38.

<sup>75</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 116, Rn. 41-42, 48.

碼的規範。2011年以來，聯邦網路署並承接了網絡發展計劃的任務。高壓電網的建置需求顯示，聯邦網路署應加快實施有效的規劃及許可程序。<sup>76</sup>

為避免德國聯邦網路署與前述聯邦卡特爾署之間有權限重複之慮，關於其二者之權責分工與合作規定在德國《電信法》第123條。<sup>77</sup>該條規定聯邦網路署與聯邦卡特爾署之合作有兩種情形，第一種，德國聯邦網路署做成決定前，應經聯邦卡特爾署同意，亦即，德國聯邦網路署在處理此種案件類型時，應給予聯邦卡特爾署相當強烈的參與權，<sup>78</sup>例如德國《電信法》第10條及第11條規定之市場界定與市場分析，<sup>79</sup>德國《電信法》第40條與第41條規定功能分離之義務與強制管制義務<sup>80</sup>與德國《電信法》第62條第2項第3款規定頻譜交易之基本條件；<sup>81</sup>另一種情形賦予聯邦卡特爾署參與的程度則較為輕微，只要德國聯邦網路署做成決定前，給予聯邦卡特爾署即時表示意見之機會，且此意見之表示並無當然拘束聯邦網路署之效力，<sup>82</sup>例如在接取管制、價格管制以及其他特別的濫用管制等。<sup>83</sup>二者機關並應就德國《電信法》與德國《限制競爭防止法》之解釋與適用，以及相關行政命令之發布，達成一致的見解。就各自任務之履行，應互相參與觀察及調查，以促進雙方的合作。

德國聯邦網路署依《電信法》第二篇（Teil II）市場管制之規定，以及同法第55條第10項（頻譜不足時，命依據第61條釋出頻譜）、第61條（頻譜不足時命拍賣釋出）、第62條（將頻譜釋出供自由交易），第77a條第1項、第2項（透過公共電信網絡運營商共享基礎設施）及81條第3項第1句（指定普及服務提供者）規定，做成行政處分時，聯邦網路署需組成合議庭

---

<sup>76</sup> 參閱德國聯邦網路署網站介紹，網址：  
[http://www.bundesnetzagentur.de/cln\\_1932/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/ueberdieagentur-node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/ueberdieagentur-node.html).

<sup>77</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 123, Rn. 1 ; Holznapel/Enaux/Nienhaus, Telekommunikationsrecht, 2006, Rn. 177-178.

<sup>78</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 123, Rn. 10 ; Fetzer/Groß, in: Arndt/Fetzer/Scherer, TKG, § 123, Rn. 11 ; Ohlerich, in: Berliner Kommentar, § 123, Rn. 16.

<sup>79</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 123, Rn. 17.

<sup>80</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 123, Rn. 20-21.

<sup>81</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 123, Rn. 22.

<sup>82</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 123, Rn. 23.

<sup>83</sup> 德國《電信法》第16條至第43條。



(*Beschlusskammern*) 為之，並應符合行政程序法之相關規定。<sup>84</sup>依德國《電信法》第 137 條第 1 項規定，不服德國聯邦網路署之決定者，得提起訴願及行政訴訟。<sup>85</sup>但依同條第 3 項之規定，對於行政法院就此所做出之判決，原則上不得上訴。<sup>86</sup>

### 三、德國聯邦金融服務監理機構 (*Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) 與德意志聯邦銀行 (*Deutsche Bundesbank*)

#### (一) 德國聯邦金融服務監理機構

德國聯邦金融服務監理機構的前身是三個監理局 (*drei Aufsichtsämter*)，其原為在聯邦財政部下所屬的獨立聯邦中央機關 (*selbstständige Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen*)。然於 2002 年 5 月 1 日成立的德國聯邦金融服務監理機構其組織型態則轉變為具有法律人格的聯邦直屬獨立公法機構 (*eine bundesunmittelbare selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit*)。<sup>87</sup>僅管學者批評此種組織型態在聯邦機關層級實屬不尋常，因為通常公法機構 (*Anstalt des öffentlichen Rechts*)<sup>88</sup>較常見諸於給付行政領域中，較少發布行政處分，而多以實施事實行為見長，例如交流聯繫或學術研究。然德國聯邦金融服務監理機構卻是不折不扣屬於實質監理法下的機構。<sup>89</sup>衡諸當時的立法理由，將德國聯邦金融服務監理機構定位為具有法律人格的聯邦直屬獨立公法機構，其目的主要是為了與聯邦預算脫勾，藉此提高其預算、組織法及人事的獨立性，<sup>90</sup>因此本署佔德國聯邦總預算支出為零。

德國聯邦金融服務監理機構依據德國《銀行法》(*Kreditwesengesetz*,

<sup>84</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 132, Rn. 5, 31.

<sup>85</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 137, Rn. 1, 8.

<sup>86</sup> Attendorn/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2013, TKG § 137, Rn. 29.

<sup>87</sup> Schwirten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, 2008, FinDAG § 1, Rn. 1; Reinhard Laars, Nomos Kommentar, FinDAG § 1, 2013, Rn. 1.

<sup>88</sup> 學者多翻譯為公營造物。

<sup>89</sup> Schwirten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, 2008, FinDAG § 1, Rn. 3.

<sup>90</sup> Schwirten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, 2008, § 1 Fin DAG, Rn. 4.

KWG)<sup>91</sup>之規定，執行司法定金融監理業務，綜合銀行業、保險業與證券業之監理工作。<sup>92</sup>聯邦金融服務監理機構應致力於消除在信用及金融服務業中，任何危及託付與金融機構之財產安全、有礙銀行業務或金融服務有序的實行、或可能導致整體經濟重大不利情形之弊端<sup>93</sup>。

有關德國聯邦金融服務監理機構之組織規範在其組織法中，<sup>94</sup>依該組織法第 2 條之規定，德國聯邦金融服務監理機構雖依法獨立執行職務，但仍受聯邦財政部法律及專業之監督，在此概念下，財政部雖有諮詢權及指示權，但財政部原則上不影響聯邦金融服務監理機構的個案監理決定，而僅只著重在於聯邦金融服務監理機構的運作組織架構是否合乎基本原則。<sup>95</sup>為此，財政部於 2010 年 2 月 16 日發布財政部對於聯邦金融服務監理機構行使法律及專業監督基本原則。<sup>96</sup>

德國聯邦金融服務監理機構依據《銀行法》規定所採取之措施，係屬公權力之行使，對其不服者，屬公法上之爭議，應先依德國《行政法院法》第 68 條以下規定，向上級行政機關提起訴願，在此德國聯邦金融服務監理機構之上級行政機關即聯邦財政部，對該訴願決定不服者，依同法第 74 條第 1 項第 1 句之規定，得向該管行政法院提起行政訴訟。<sup>97</sup>依《銀行法》第 49 條規定，訴願及行政訴訟無停止執行之效力。

## （二）德意志聯邦銀行（Deutsche Bundesbank）

德意志聯邦銀行依據德國《基本法》第 88 條所成立，作為德國中央銀行，且為歐洲中央銀行體系之組成部分，依德國《聯邦銀行法》第 3 條規定，其任務之首要目標為穩定物價、持有並管理外匯儲備、國內外支付交易之銀行清算以及促進支付和結算系統的穩定性。依德國《聯邦銀行法》第 2 條前段

<sup>91</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 8. 2013, BGBl. I S. 3395.

<sup>92</sup> Schäfer, in Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 2012, § 6, Rn. 1.

<sup>93</sup> Schäfer, in Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 2012, § 6, Rn. 32-35.

<sup>94</sup> Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG), vom 28. 8. 2013, BGBl. I S. 3395.

<sup>95</sup> Reinhard Laars, Nomos Kommentar, FinDAG § 2, 2013, Rn. 1-2.

<sup>96</sup> Grundsätze für die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) über die BaFin.

[http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/DE/Satzung/aufsicht\\_bmf\\_bafin.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/DE/Satzung/aufsicht_bmf_bafin.html)

<sup>97</sup> Lindemann, in Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 2012, § 49, Rn 1-3.

規定，其組織型態為聯邦直屬公法人（eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts）。<sup>98</sup>因其有憲法機關的特殊地位，使得德意志聯邦銀行與其他行政機關不同，特別彰顯於確保德意志聯邦銀行的獨立性。同時在德國《聯邦銀行法》第 12 條前段也規定，德意志聯邦銀行依本法獨立行使職權，不受聯邦政府之指揮。<sup>99</sup>

德意志聯邦銀行與聯邦政府之合作，規定於德國《聯邦銀行法》第 13 條，在重大貨幣政策的事件上，德國央行應向聯邦政府提供建議，並應其要求提供訊息。聯邦政府就重大貨幣政策事件，應向德國央銀總理諮詢其意見。<sup>100</sup>

至於德意志聯邦銀行與德國聯邦金融服務監理機構之合作，規定在德國《銀行法》第 7 條，在金融監理事務上，聯邦金融服務監理機構應與德國央行密切合作，為此聯邦金融服務監理機構，經德國央行同意後，於 2003 年 10 月 10 日發布持續監理指令。<sup>101</sup>

綜上論述可知，德國所謂各該獨立機關：聯邦卡特爾署、聯邦網路署、德國聯邦金融服務監理署與德意志聯邦銀行，其獨立性並不一定是展現在組織上獨立於行政機關之外，其獨立性主要是展現在職權之行使上。

### 第三節 日本獨立機關之實務經驗

日本獨立機關之發展歷史，介於美國（百年以上）與德國（約二十年）之間。戰後日本在美國的佔領管理下，為了排除官僚制的專業行政、減緩內閣權限之集中化、反映人民對行政之意思表示、確保不受政黨壓力之行政中立性等目的，以美國獨立管制委員會為原型，設置了許多獨立行政委員會。其設置理由，主要是鑑於人事行政、警察行政、經濟管制行政、勞動關係調

<sup>98</sup> Henning Berger/Katrin Rübsamen, Nomos Kommentar, Bundesbankgesetz, 2013, § 2, Rn. 1.

<sup>99</sup> Henning Berger/Katrin Rübsamen, Nomos Kommentar, Bundesbankgesetz, 2013, § 12, Rn. 8-9.

<sup>100</sup> Henning Berger/Katrin Rübsamen, Nomos Kommentar, Bundesbankgesetz, 2013, § 13, Rn. 4-8.

<sup>101</sup> Richtlinie zur Durchführung und Qualitätssicherung der laufenden Überwachung der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute durch die Deutsche Bundesbank gem. § 7 Abs. 2 KWG.

整行政等特定行政領域，政府在行使職權時須特別注意確保政治中立性、專業性、公正性，所以有必要在內閣的科層制行政組織之外，設立獨立行政委員會。<sup>102</sup>除此之外，地方自治體也依據《地方自治法》第 138 條之 4、180 條之 5，設置不受地方首長指揮監督、但其任命需經過地方議會同意之行政委員會，包括教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會等。

換言之，獨立行政委員會是美國戰後移植至日本的外來制度。在盟軍總部大力推動下，日本中央政府的獨立行政委員會，1949 年時總數超過 20 個以上。1952 年佔領時期結束，行政機關改組，獨立行政委員會之數量大幅減少。當時，日本政府認為行政委員會制度不見得適合與美國國情相異的日本，功能面也有許多問題。特別是行政委員會的民主化與分權特質，與日本高度發達、專家行政的官僚制行政，在本質上有所扞格。因此，大多數的行政委員會被改組為僅具諮詢性質的「審議會」。<sup>103</sup>這是日本獨立機關發展經驗上值得注意之點。<sup>104</sup>

另一方面，日本的獨立行政委員會雖然仿效美國獨立管制委員會而設置，卻不必然屬於管制性質的行政委員會。不論是中央層級或地方層級之行政委員會，其主要目的都是為了行政權之分散化、中立化，以及行政組織之民主化、多元化，而非主掌管制性業務。

至今，日本獨立機關發展已有 60 年以上的歷史，其數量也隨著時代需求而有所增減。現行的中央獨立行政委員會，分為 3 級，包括：

(一) 依據《國家公務員》法第 3 條設置於內閣的「人事院」；

---

<sup>102</sup> 日本「獨立行政委員會」與「獨立行政法人」有所不同。獨立行政法人是從中央政府獨立而出的法人，在法律上是權利義務之主體；獨立行政委員會則如上所述，是從一般科層制行政體系獨立而出、不受其他機關指揮監督之「行政」機關。因此，獨立行政法人可以擁有財產，也是民眾提出訴訟時的對象；而獨立行政委員會則不能擁有財產，國民對其行政行為提起訴訟時，必須以中央或地方政府為對象。近年來日本在行政革新中特別注重獨立行政法人改革，因此其角色與權責日後或許會有大幅度的改變。<http://www.cao.go.jp>。

<sup>103</sup> 審議會是附屬於日本中央政府與地方自治體行政官廳、採合議制之諮詢性行政機關。設於中央省廳者，依據內閣府設置法第 37 條、第 54 條與國家行政組織法第 8 條設立，包括：稅制調查會、地方制度調查會、法制審議會、中央教育審議會等。2001 年中央行政組織改造時被大幅整編，廢止了 121 個，並分為審議基本政策之「基本政策型審議會」與依法令決定、同意之「法施行型審議會」。

<sup>104</sup> 鵜飼信成，1951，「我が国における行政委員会制度の概観」『行政委員会——理論・歴史・実態——』、東京大学社会科学研究所編、日本評論社。pp. 4-5。

- (二) 依據《內閣府設置法》第 49 條、第 64 條設置於內閣府的「公正取引委員會」(相當於我國公平交易委員會)、「國家公安委員會」;
- (三) 依據《國家行政組織法》第 3 條設置於各省廳的「公害調整委員會」(總務省)、「公安審查委員會」(法務省)、「中央勞動委員會」(厚生勞動省)、「運輸安全委員會」(國土交通省)、「原子力規制委員會」(環境省)等。

而過去曾設置卻因為中央政府組織改造而裁撤的獨立行政委員會，則包括有：「電波監理委員會」(1952 年併入郵政省)、「金融再生委員會」(1998-2001，其下之金融廳編為內閣府外局)等。

日本現行行政組織中與我國獨立機關相近者，除了總理府「公正取引委員會」相當於我國公平會之外，還有附屬於總務省、業務相當於我國中選會的「中央選舉管理會」。而相當於我國通傳會、以美國 FCC 為藍本的日本版 FCC，雖然 2009 年被總務大臣宣稱已排入政府組織改造時程內，但目前仍未正式成立。以下就與我國功能相近機關之實務與獨立機關之實例，分別說明。

#### 一、「公正取引委員會」(Japan Fair Trade Commission, JFTC)

日本「公正取引委員會」(以下簡稱「公取委」)成立於 1947 年，是依據《內閣府設置法》第 49 條第 3 項規定，設置於內閣總理大臣下的合議制獨立行政委員會。其主要目的是促進自由主義經濟之競爭政策，實施《有關禁止私部門獨占及確保公正交易之法》(即《獨占禁止法》，以下簡稱獨禁法)。其業務主要包括：

- (一) 管制私部門壟斷；
- (二) 管制不當交易限制(價格卡特爾、市場分割卡特爾、圍標等)；
- (三) 管制不公正之交易方法(不當的廉價傾銷、濫用優越地位等)；
- (四) 管制與壟斷狀態有關之事務(管制企業結合與事業者團體)；
- (五) 促進所管業務之國際合作；
- (六) 其他基於法律屬公取委所管之事務。

部分業務乃接續自戰後盟軍佔領總部(GHQ)下主導財閥解體之「持股

公司整理委員會」之工作，2005 年獨禁法大幅修正導入「犯罪調查權」與「課徵金減免制度」，公取委之業務與權限大幅擴增。

委員總數包括主席在內共有 5 人，任期為 5 年，並須為 35 歲以上、具有法律或經濟相關學識經驗之人士，經參眾兩院同意後由首相任命，<sup>105</sup>具官吏職等（相當於副大臣等級）並得連任。主席由首相從委員中選任，其任免需經過天皇認證。主席與委員年滿 70 歲就必須退職，後繼者之任期至原任者任期屆滿為止。主席與委員除非發生下列各項情況，否則不能違反其意願將其免職：（一）接受破產手續開始之決定、（二）接受懲戒免除官職之處分、（三）違反獨禁法而被判刑、（四）受禁錮以上之刑罰、（五）身心狀態無法執行職務、（六）委員任期屆滿或職務出缺而繼任者無法獲得兩院事後追認時。前述（一）、（三）、（六）之情形發生時，必須由首相來罷免，但在議決前述 5 之免職案時，則必須獲得本人以外其他委員全體同意才能成立。主席與委員在任期中都禁止以下行為：（一）出任國會或地方議會之議員，或是積極從事政治運動；（二）除非經首相同意，不得從事其他有報酬之職務；（三）經營商業或其他以金錢利益為目的之業務。而主席與委員之薪資報酬，在任期中不得違反其意願予以減薪。委員會之會議，必須有主席與至少 2 名委員出席，任何決議必須獲得出席者過半數同意，可否同數時則由主席決定。

公取委之組織架構，在委員會之下設有事務總局（秘書處）。事務總局內設有秘書處（官房）與各局，數量不得超過 3 個，目前設有「經濟交易局」（負責經濟交易）與「審查局」（負責犯罪審查）等。此外，在日本北海道、關東等地也分設 5 個地方事務所，負責所轄各地區之地方業務。事務總局內設有「事務總長」（秘書長），綜理一切局務；並設有「審判官」（行政法官），負責審決之外的審判手續；另在審查局中設有相當於檢察官職務之「審查官」，須具有律師資格，其職務僅限違反獨禁法規定之範圍。

至於公取委之職權，公取委與日本其他獨立行政委員不同之處在於，其他獨立行委員會，如公害調整委員會或中央勞動委員會，多是「不告不理」之被動性的裁決機關，或是如國家公安委員會等般以相關官廳之管理、調

---

<sup>105</sup> 若於國會休會期間或眾院解散期間不能獲得國會同意時，由首相先予任命而後由國會追認。

查、處分之審查為職務之獨立機關；公取委是唯一可主動展開調查活動、舉發違反獨禁法行為、對國民直接發佈行政命令之獨立機關。其職權約可歸納為以下幾點：1.調查權：職務上有必要時，可委託公務機關、學校等單位進行必要調查。2.聽證權：必要時可召開公聽會，徵求社會一般意見。3.公布權：在獨禁法範圍內，除企業機密之外，可公開必要事項。4.資訊交換權：對於外國同等法律之主管當局，在不侵害國家利益、不使用於外國法院或刑事追訴之前提下，可交換相當層級之資訊。<sup>106</sup>

公取委發現任何違反獨禁法之行為或狀態時，可對違法者發出「排除措置命令」或「支付課徵金（罰金）命令」等行政處分。受處分者若不服，可提出異議要求取消。此時，公取委需進行一般人可自由旁聽之公開審決，由審查官擔任類似檢察官之角色，行政審判官則擔任類似法官之角色。<sup>107</sup>如果受處分者不服審決，則可進入司法程序，進行請求取消審決之訴訟。

至於公取委與其他機關之關係，可分別說明如下：

（一）與法院之關係

1. 相當於法院事實審或事前審之功能：如上所述，公取委之審查、處分相當於法院事實審或事前審。
2. 在民事訴訟中擔任支援法庭之功能：法院在進行獨禁法之相關民事訴訟，例如損害賠償、請求中止等訴訟時，必要時可要求公取委就該案之損害額或中止請求提出意見。而公取委之法規制訂功能，例如：審決案例之累積、對不公正交易方法之指定權限或指導方針之作成，也常被法院加以引用。<sup>108</sup>
3. 法院在刑事訴訟中給予公取委協助與合作：公取委向法院提出違反獨禁法之刑事告發後，法院必須宣判刑罰、宣告事業者團體之解散、禁止其與政府在一定期間內之契約。若檢察廳決定不予起訴，檢察總長必須透過法務

<sup>106</sup> 參見日本「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（獨占禁止法）第8章。

<sup>107</sup> 2005年獨禁法修正，將審判手續由原先「行政處分之事前手續」改為「事後審查手續」，並將審決限定為不服審查之裁決。

<sup>108</sup> 平林英勝，2008，「公正取引委員會の審判廃止がもたらすもの」『筑波ロー・ジャーナル』4号、pp.47-48.

大臣向首相提出報告，近乎事實上的強制起訴制度。

## （二）與內閣和國會之關係

公取委之規模、資源均由內閣從人事、預算面來控制，並由內閣對國會負連帶行政責任。然而，由於公取委具有一定之獨立地位，其與國會之關係，比一般行政機關更為直接，國會對公取委之間接監督手段，包括：

1. 國會對主席與委員任命之同意權。
2. 公取委每年對國會提出年度報告之提出義務。
3. 公取委對國會有關獨禁法事項，可透過首相向國會表示意見。

## （三）與其他機關之關係

其他行政機關若認為公益上有必要或基於保護公共利益之目的，可對公正取引委員會提出意見，或是在公取委同意下，以當事人身份參加審判程序。

## 二、「中央選舉管理會」（以下簡稱「中選管」）

日本的中央選舉管理會，是設置於總務省內的特別機關，其依法行使職權時，不受總務大臣之指揮監督，具有實質上的獨立性。<sup>109</sup>根據《總務省設置法》之規定，中央選舉管理會權限，主要是辦理公職選舉、最高法院法官之國民審查、憲法修正程序之國民投票、賦予政黨法人資格。中選管之選舉業務，主要是辦理參眾兩院比例代表制議席之選舉。對於參眾院比例代表席次選舉之相關事務，中選管都有權對都道府縣或市町村選舉管理委員會提出建議或勸告，也有權要求都道府縣或市町村選舉管理委員會，提供其事務處理、管理與執行上所需資訊之資料。如果中選管認為都道府縣或市町村對於參眾院比例代表席次之選舉的處理，有違反法令、明顯欠缺適切性、或顯然危害公益時，無論對於地方行政當局或地方選管會，都可以提出必要的矯正或改善措施。中選管也可以訂定地方選管會辦理參眾院比例代表席次選舉事務之處理標準，令地方選管會遵守。至於最高法院法官之國民審查，是基於日本憲法規定，最高法院法官在被任命後第一個眾院大選日必須進行國民審查，由有眾院議員選舉權之選民投票審查，投開票區與眾院議員之小選舉區

---

<sup>109</sup> 日本中央選舉管理會，是 1952 年依據《自治庁設置法》設置於自治廳內之機關。



相同，審查人名簿則使用眾院議員大選之名簿。相關審查事務，全由中選管負責管理。憲法修正案之國民投票，則是國會提出修正案後，60日至180日以內進行國民投票。內閣接受國民投票日期之議案時，透過總務大臣通知中選管，盡快在官報中公告日期並著手國民投票相關事宜。而政黨法人資格之授與，由新政黨向中選管提出申請書與黨綱、黨則、所屬參眾議員之承諾書與宣誓書。中選管確認後，新政黨兩週以內在辦公室所在地辦妥登記，就成為法人。

中央選舉管理會之組織架構，主要由委員5人構成。委員由國會議員以外、具參議員被選舉權者之中挑選，經國會表決後提名，由內閣總理任命，但是提名時屬同一政黨或政治團體者不可超過3人以上。委員若喪失參議員被選舉權、因身心問題無法執行任務、違反職務上義務或有不適任之不法行為時，內閣總理在國會同意下得罷免之，其他情形則在任期屆滿前不得任意罷免。此外，國會在提名委員時，必須同時提名同數目的候補委員，以備委員出缺或不能執行職務時遞補。委員任期為3年，職務屬兼任性質，委員長則由委員互選產生。

中選管之會議，必須有委員半數以上出席，議決則是以出席委員過半數同意為之，可否同數時則由委員長決定。至於其日常庶務，則由總務省自治行政局負責。自治行政局所掌事務，包括有：選舉相關制度之企劃與提案、投票實施之準備、普及與宣傳、政黨或其他政治團體、政治資金、政黨補助等。其下設有選舉部，內有選舉課、管理課、政治資金課。「選舉課」負責選舉制度之企劃、立案；「管理課」負責適切選舉管理之執行、對全國各地選管之建議、支援電子投票之實施、推進透明選舉等；「政治資金課」則負責政治資金制度之企劃與立案、接受與公告政治團體之申請書、接受政治團體收支報告書與公告其要旨、政黨補助，以及中選管有關法人資格賦予之庶務。

此外，選舉監察是由司法系統之檢察官、地方公安委員會、警察，負責選舉違法事件之取締。選舉訴訟則是由對選舉有效性產生異議之選舉人或候選人，根據「公職選舉法」，以該當選舉管理委員會為被告（例如參眾兩院比例代表制選舉則以中選管為被告），於選舉日起30日內，向高等法院提出告訴。

由上述可知，日本過去由於自民黨長期執政，沒有政權輪替之影響，中選管負責之選舉業務僅限參眾兩院比例代表制議席之選舉。其委員為兼任職，而事務局則由總務省自治行政局或地方自治體之職員負責。此外，中選管對於選舉管理事務幾乎沒有裁量權，<sup>110</sup>選舉糾紛產生時，是由司法系統與高等法院處理。因此，日本中選管之職權與獨立性可說非常有限，但是在實際運作上卻不易遭到否決，其在選舉中所代表的中立性，具有相當的象徵意義。

#### 四、日本版 FCC？（以下暫稱「日本通訊傳播委員會」）

日本通訊傳播委員會（日本通傳會）目前尚未設立，但是在 2009 年 8 月眾院選舉結果展開兩大政黨制下之政權交替之後，為了避免政權交替造成政策不穩定性，以及保障言論自由，新任總務大臣提出應設置「日本版 FCC」之構想，並聲明已經排入施政時程。因此，對於日本是否應設置 FCC，引發社會熱烈議論。

日本 1950 年在盟軍最高司令官總司令部（General Headquarters, GHQ）的建議下，以美國聯邦通訊委員會為原型，設立了「電波監理委員會」。其設置目的，是希望將日本的廣播行政從政府、政黨等任何權力或集團中獨立出來，自主監理、營運廣播事務之獨立機關。因為有 GHQ 之支持，該委員會之權限甚至大到可推翻內閣之決定。但是，1951 年舊金山條約簽定、戰後佔領時期結束後，吉田茂內閣即迅速於 1952 年廢止電波監理委員會，並將廣播行政之主管權限移往郵政省（現今之總務省）。其後，雖然數度有設立日本版 FCC 之言論，但是終未成局。1997 年行政改革會議提出的期中報告中，也建議以總務省外局之地位，設置主管通訊傳播行政之通訊傳播委員會。但是，當時郵政省認為資訊通訊領域應追求國家整體的、戰略的、機動的對應，而內閣也有反對成立自內閣獨立而出之獨立行政委員會的意見，所以同年底之期末報告中，通訊傳播行政仍統一由郵政省主管。

依據日本政治運作之慣例，像通訊傳播法這樣的大案件，通常先由總務省內部幕僚做成基本架構，然後透過「審議會」或「研究會」之方式，徵詢

---

<sup>110</sup>日本總務省網頁：<http://www.soumu.go.jp>;日本電子政府綜合 <http://shinsei.e-gov.go.jp>

外界專業人之意見，最後做成草案向國會提案。另一方面，美國是三權分立之總統制國家，法院之角色不只限於紛爭之調停、裁判者，有時也影響政策形成；但是對於日本這樣的議會內閣制國家而言，設置類似美國 FCC 之獨立行政委員會是否妥當？還需要很大的討論空間。目前日本朝野擔心的課題，包括新組織是否造成官僚退休轉任之增加？官僚出身者佔多數的話，是否因反映國家意志而可能對廣播通訊業者造成不當干預？NHK（日本放送協會）與民間電視臺之間的角色分擔如何調整等。

另一方面，現存之 NHK 是根據「放送法」（傳播法）設立之特殊法人，其經費來源不是政府預算，而是向民眾收取「收視費」、政府補助金、廣告收入、付費傳播等。其公共傳播之規制與監督者，除了本身之經營委員會之外，還包括國會（其收支預算、資金計畫等須經過國會承認，並須向國會提出決算與業務報告）、行政機關（首相對 NHK 經營委員會主席之任命、總務大臣（對其收支預算、業務報告之意見、傳播條款之認可、放送局開設之許可與監督）、會計檢查院（會計檢查）等。<sup>111</sup>因此，雖然也有人提出以 NHK 為雛形設立日本版 FCC 之見解，但是如果要以 NHK 為雛形設立日本版 FCC，還需要進行大幅度改革，內容包括日本版 FCC 之權限是否及於傳播內容之管制？委員選任制度、議事與組織經營之透明化、NHK 與日本政府之關係等，預料將會引發既得利益勢力之大幅反彈。<sup>112</sup>

## 五、日本獨立機關之其他實例

### （一）人事院

日本人事院是 1948 年依據國家公務員法第 3 條設置於內閣之下的中央人事行政機關，其前身是 1947 年設置于總理之下的「臨時人事委員會」。為了確保國家公務員人事管理之公正中立與統一、保護公務員被限制之勞動基本

<sup>111</sup> 荒井透雅（參議院總務委員會調查室），「公共放送の在り方と NHK 改革」  
[http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2006pdf/2006051242.pdf#search='NHK+%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A'](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006051242.pdf#search='NHK+%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A')（2013/07/15）。

<sup>112</sup> 開かれた NHK をめざす全国連絡会，「『日本版 FCC』でない独立放送委員会を」，  
[http://sdaigo.cocolog-nifty.com/teigen\\_dokurituhosoiinnkai20091023.pdf#search='NHK+%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A'](http://sdaigo.cocolog-nifty.com/teigen_dokurituhosoiinnkai20091023.pdf#search='NHK+%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A')  
（2013/07/15）。

權，以獨立行政委員會之形態，行使以下相關職權：人事院規則之制訂修廢（準立法權）、受理行政處分或不利處分之審查與判定（準司法權）、公務員薪資之相關建議權、人事行政之調查權等。由於人事院是根據國公務員法設置之機關，不適用國家行政組織法與內閣府設置法（國家公務員法第 4 條第 4 項），其獨立性與權限則不及依日本憲法設置的法院或會計檢查院。

人事院為人事官 3 人所組成之合議制機關。人事官由內閣任命、國會兩院同意、天皇認證之程序而產生，其中 1 人被指定為總裁。人事官之人選資格，必須人品高潔、對民主之統治組織與基於成績本位原則之事務處理有所理解，對人事行政有所見識、年滿 35 歲之人士。其任命條件中設有「3 人之 2 人不得屬於同一政黨，也不得畢業於同一所大學」之限制，此乃 GHQ 當局當初為了防止東京大學法學院出身之官僚形成學閥支配之設計。自 1953 年至 2009 年，人事官之組成均依循「事務官僚 1 人、技術官僚 1 人、媒體出身 1 人」之慣例。人事之任期為 4 年，最長可擔任 3 任；除了違反國家公務員法所規定之情形外，不得違反其意願而罷免之，免職也需經過天皇認證。因此，內閣更替對人事官之人事沒有直接影響。

人事院至少每週召開 1 次人事院會議，負責議決前述職權相關事項。其下設有事務總局、國家公務員倫理審查會、法律顧問、人事院總裁秘書官等，由秘書長總管一切行政庶務。秘書長尚需出席會議並做成議事錄。人事院事務總局之組織與員額不受總務省與總定員法之規制，由人事院在其預算範圍內任命，因此與一般行政組織不同。目前設有總務課、企劃法制課、人事課、會計客、國際課等 5 課，以及職員福祉局、人才局、給予局、公平審查局等 4 局。在內部組織之外外，人事院還設有公務員研修所、各地方事務局、各委員會等，各自相當於國家行政組織法之設施、地方分部或分局、審議會等。

至於人事院的課責，每年必須公開出版「公務員白書」、定期發行「人事院月報」，並依據國家公務員法，每年向內閣與國會提出有關其業務之「年度報告」。<sup>113</sup>

## （二）金融再生委員會

---

<sup>113</sup>日本人事院網站：<http://www.jinji.go.jp/syukai/index.htm>（2013/10/10）。

日本金融再生委員會是 1998 年 12 月日本政府為了處理金融機關破產問題，以總理府外局之地位而設置、限定為期 2 年之特別機關。其主席由國務大臣擔任，並將原先維總理府外局之金融監督廳納入其下。2000 年 7 月，金融監督廳與大藏省金融企劃局合併而設立金融廳。2001 年中央行政組織改造，廢止金融再生委員會，金融廳則改隸為內閣府外局。

金融再生委員會之目的，是為了暫時處理國有化銀行，並使公共資金公平注入各銀行。主要職權是負責調查、企劃、擬定有關金融破產處理制度與金融危機之管理之對策。其業務內容是對銀行業、保險業、證券業等金融機關，為了確保其適切營運或經營之健全性，予以發照、檢查與監督，並為確保證券交易之公正而監管之。

委員會是由主席 1 人與 4 位委員組成。主席由國務大臣擔任，其下設有政務次官，協助處理政務。4 位委員則由金融業、產業、法院、監察法人等領域各選出 1 人擔任。事務局則由大藏省等部會派員組成，並且加入民間的會計師與律師。<sup>114</sup>

由於金融再生委員會之業務屬於暫時性任務，因此在金融廳設置後也隨之廢止。

綜合日本的實務經驗可知，雖然日本戰後立即設置獨立行政委員會，但是這主要是因為 GHQ 之強力要求所致，一旦來自美國之外壓消失或減弱，日本政府就立即恢復適合內閣制國家之制度安排。另一方面，由於政權輪替之經驗不多與選舉經驗長久，實質獨立的中央選舉管理會似乎沒有存在之必要，反而因為其成員之社會名望等，使中選管在選舉中被相信具有公正性和中立性。至於日本版 FCC，從當初行政改革時郵政省之意見可以得知，日本官僚的戰略思考仍是以國家整體發展為重，這一點或許值得我國借鏡。

---

<sup>114</sup>朝日新聞 2007/12-15 朝刊。

#### 第四節 美德日三國之比較與評估

綜上所述，本節茲將各國執掌相近似職權之獨立機關做一比較評估並列表如下。除職掌公平交易、競爭主管機關，美德日三國均各有職司專責機關外，在通訊網路市場，日本因通訊傳播委員會目前尚未設立，故僅有美國 FCC 與德國聯邦網路署可資比較。另關於職司辦理公職選舉之機關，則僅有美國 FEC 與日本中選管之比較。至於德國僅有在每次大選時候成立臨時任務編組的聯邦選舉委員會，大選結束之後即解散，故無列入比較。

首先，三國之公平交易機關之異同，如表 3-1。

表 3-1 美德日三國公平貿易機構之比較

	美國 FTC	德國卡特爾署	日本公取委
組織定位	獨立	隸屬聯邦經濟及科技部	獨立
業務屬性	反托辣斯法 消費者保護	執行聯合禁止、結合控制、監督不當濫用市場控制地位及審查政府採購	禁止壟斷、確保公平交易
委員產生方式	總統任命、經參院同意	由德國聯邦經濟及科技部任命	總理任命、經國會兩院同意
委員免職	需有法定理由	需有法定理由	需有法定理由
同政黨人數限制	有	無	有

	美國 FTC	德國卡特爾署	日本公取委
主席產生方式	總統從委員中選任	署長制	總理從委員中選任，須經天皇認可
職權	調查、執法、訴訟	裁決	調查、審決、訴訟
行政法裁決	有	個案上有	有
法規制訂權	有	無	有
行政救濟手段	有	有	有
與法院關係	合作	合作	合作
與國會關係	報告、作證、建議	轉知	報告、表示意見
與其他機關之關係	與司法部分工	與德國聯邦網路署、邦競爭機關、其他管制機關、BaFin 及聯邦銀行合作交換資訊 <sup>115</sup>	提供相關諮詢、其他機關獲同意可參加審決
財務自主	有	經費來自國會預算	有

資料來源：本研究團隊製作。

由上表可以得知，三國之公平交易機關在組織定位、成員產生方式與構

<sup>115</sup> 德國《限制競爭防止法》第 47i 條。

成、財務自主上有所差異，但是在業務屬性、行政裁罰與救濟、與其他機關之關係上則非常接近。進一步分析則可知，三國之差異其實源自其組織定位之不同，但是其功能與角色則無太大差別。唯一需注意的差異，在於德國卡特爾署因為隸屬於聯邦政府，其職權行使之範圍比較有限，僅能裁決而無美日兩國之調查權，也沒有法規制訂權。然而，大體而言，三國之公平交易機關雖然有不同的組織形態，但是其獨立性並不受組織形態所影響。

其次，美國 FCC 與德國聯邦網路署之異同，則如表 3-2。

表 3-2 美國 FCC 與德國聯邦網路署之比較

	美國 FCC	德國聯邦網路署
組織定位	獨立	隸屬聯邦經濟及科技部
業務屬性	通訊市場的公平競爭 與普及服務	促進競爭、網路服務
委員產生方式	總統任命、經參院同意	經諮議會建議後由聯邦政府 提名、聯邦總統任命
委員免職	需有法定理由	有任期保障，一任五年，得連 任一次。
同政黨人數限制	有	無
主席產生方式	總統從委員中選任	署長制
職權	調查、裁決、訴訟	裁決
行政法裁決程序	有	個案上有



	美國 FCC	德國聯邦網路署
法規制訂權	有，但無強制力	無
行政救濟手段	有	有
與法院關係	合作	合作
與國會關係	報告、出席聽證會	由國會 16 名議員組成諮議會 <sup>116</sup>
與其他機關之關係		合作 <sup>117</sup>
財務自主	有	經費來自國會預算

資料來源：本研究團隊製作。

由上表可得知，德國聯邦網路署之獨立性，同樣因為組織定位隸屬於聯邦政府，而在職權行使上比較有限。比較特別之點，德國聯邦網路署長之任命與免職，須經過 16 名國會議員所組成之諮議會的建議，這樣制度設計之用意，應在減少聯邦政府對聯邦網路署之干預，以維護其職權行使之獨立性。

至於美國 FEC 與日本中選管之比較，可列如表 3-3。由該表可以得知，日本中選管因為不是獨立機關，權限非常有限，其獨立性無法與美國 FEC 相提並論。但是，或許因為日本文化講求「和諧」以及其司法體制發展完備，日本國民對選舉結果大多沒有異議，落選之候選人或政黨則大多透過司法訴訟來解決爭議，中選管之獨立性較具有象徵意義。

**表 3-3 美國 FEC 與日本中選管之比較**

<sup>116</sup> 德國聯邦網路署組織法第 5 條第 1 項。

<sup>117</sup> 德國《電信法》(Telekommunikationsgesetz, TKG) 第 123 條。

	美國 FEC	日本中選管
組織定位	獨立	隸屬總務省
業務屬性	執行管理聯邦選舉財務的「聯邦競選活動法」	辦理公職選舉、最高法院法官之國民審查、憲法修正程序之國民投票、賦予政黨法人資格
委員產生方式	由總統提名並經由參院同意後任命	經國會表決後提名，由內閣總理任命
委員免職	有任期保障，交錯任期制	任期制
同政黨人數限制	有	有
主席產生方式	由每位委員在其任期中每年輪流擔任	由委員互選
職權	管理選舉經費、訊息揭露、調查	參眾兩院比例代表制席次之選舉、最高法院法官之國民審查、修憲案之國民投票
行政法裁決程序	有	無
法規制訂權	有	無
行政救濟手段	有	無
與法院關係	分工	被告

	美國 FEC	日本中選管
與國會關係	提出年度工作報告	經由首相向國會報告
與其他機關之關係		無
財務自主		無

資料來源：本研究團隊製作。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 第四章 我國獨立機關之現況與分析

民國 93 年立法通過的《中央行政機關組織基準法》首次出現獨立機關的用語，民國 99 年新修訂通過的《行政院組織法》，則確立了中央選舉委員會、公平交易委員會與國家通訊傳播委員會為相當中央二級的獨立機關，自此獨立機關不僅是一種實存，同時也有了更明確的法制定位，作為一種特殊的政府組織型態，獨立機關是否真能達到更專業與去政治化的立法期待，而前述三個獨立機關間在法制與運作上又存在哪些差異，相當值得進一步檢視與評析。

### 第一節 國家通訊傳播委員會——組織定位、業務屬性、權責分工及運作關係

我國國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）的成立，可以說同時受到三股力量的牽引，其一是資訊通訊科技快速的發展，已讓各種資訊的載具產生匯流的現象，因此政府有必要研擬新的管理機制；其二是臺灣的民主化發展，使臺灣社會希望建立起可以受朝野信賴的政府體制，尤其是涉及言論自由的傳播與媒體的管制；其三是全球化趨勢的推動，<sup>118</sup>以及臺灣希望加入世界貿易組織，必須對外開放電信市場，因而對國內電信、傳播產業形成新的競爭壓力等，這三股勢力迫使我國必須重新思考，在面對包括廣播、通信、出版、資訊運用等領域，相關的政策和事項究竟應如何規劃和管理。

在《通訊傳播基本法》尚未立法通過前，有關通訊傳播等領域分屬不同政府機關負責，例如，依《電信法》規定，交通部為電信政策和電信基礎設施、技術發展的主管機關，而電信總局負責電信政策執行、電信監理和電波管理等事項；另外，依據《廣播電視法》、《有線電視廣播法》之規定，電視

---

<sup>118</sup> 隨著美國在 1970 年代後期對於電信通訊領域採取自由化與民營化的作法，許多國家也步其後塵，紛紛開放市場或將國營事業民營化，以便迎接全球化的挑戰（Tenbucken & Schneider, 2004: 245-250）

廣播等傳播事業的主管機關則為行政院新聞局；經濟部則負責規劃或推動通訊傳播產業的發展與升級等，因此為了避免多頭馬車的運作所造成各行其事的困境，如何將相關事權統一集中或適當的劃分，便成為政府組織改造或調整的重要方向。

民國 93 年 1 月，立法院三讀通過《通訊傳播基本法》，該法第 3 條明定：政府為有效辦理通訊傳播之管理事項，應設立通訊傳播委員會，並依法獨立行使職權。由此可知，當時朝野對於通傳會應該朝獨立機關方向設計，已具有某種共識，只是獨立機關究竟該具備哪些條件？獨立機關與行政院或其他機關間的權責關係如何？尤其是合議制機關的委員產生方式為何？並未進一步討論，其後，當《國家通訊傳播委員會組織法》草案送至立法院審議後，卻引發朝野嚴重的對立，在「朝小野大」的政治現實下，立法院三讀通過的版本已與行政院版相去甚遠，行政院於是向大法官會議提起釋憲，雖然大法官作成第 613 號解釋，暫時解決憲政的爭議（葉俊榮，2009：56-63），但是通傳會的人事決定權已然成為朝野角力的戰場，通傳會注定在成立初期備受政治性因素的干擾。<sup>119</sup>

除了朝野的政治角力，通傳會的組織定位、業務屬性、與其他機關的權責關係是否已釐清？通傳會成立至今是否已達成當初立法的預期？顯然有必要予以檢視。以下分就通傳會的組織定位、業務屬性、權責分工三大面向進行討論。

### 一、通傳會之組織定位

依民國 93 年制訂通過《中央行政機關組織基準法》第 3 條，首次對獨立機關給予法律上定義，明定獨立機關是「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」的原則性規定，同法第 21 條進一步規定獨立機關合議制成員的人事任命權與任命程序，並限制具同一黨籍者不得超過一定比例等。前述立法似乎讓行政院所屬但卻具有獨立性的機關有了更明確的法制定位，通傳會在朝向獨立機關建置的共識下，民國 94 年 11 月立法通過《國家通訊傳播委員會組織法》即將獨立機

---

<sup>119</sup> 由歷屆通傳會委員的提名任命過程的紛擾，以及多位委員任職後又辭職的情況可以看出。

關的特徵具體化，以下針對組織、決策、預算等面向的獨立性特徵分項述敘之。(劉淑惠，2013)

(一) **組織獨立性**：主要包括合議制委員的人事決定權，以及內部人事決定權

### 1. 委員人事決定權

通傳會係採合議制，委員 7 人，皆為專職，任期為四年，任滿得連任；由行政院長提名，立法院行使同意權，民國 100 年 12 月修正通過《國家通訊傳播委員會組織法》第 4 條增訂：行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。

通傳會委員採取任期交錯制，可以培養委員的資深制，同時讓新舊委員之間具經驗傳承，此外該法訂有委員固定任期與法定免職條件的保障；而通傳會委員必須符合政黨比例的限制，亦即同一政黨者不得超過總額的二分之一；且委員於任職前三年，必須未曾出任有給職政黨專任職務。再者，委員必須遵守利益迴避原則，包括在職與離職的利益迴避。

### 2. 內部組織與人事決定權

通傳會的組織除了七位委員之合議外，業務單位設有綜合規劃處、通訊營管處、傳播營管處、資源技術處、內容事務處、法律事務處等，另外在監理業務的執行上設有北區監理處、中區監理處以及南區監理處，在幕僚單位則設有秘書室、人事室、政風室以及主計室，除人事、政風、主計單位主管外，其餘人事皆由主委決定。

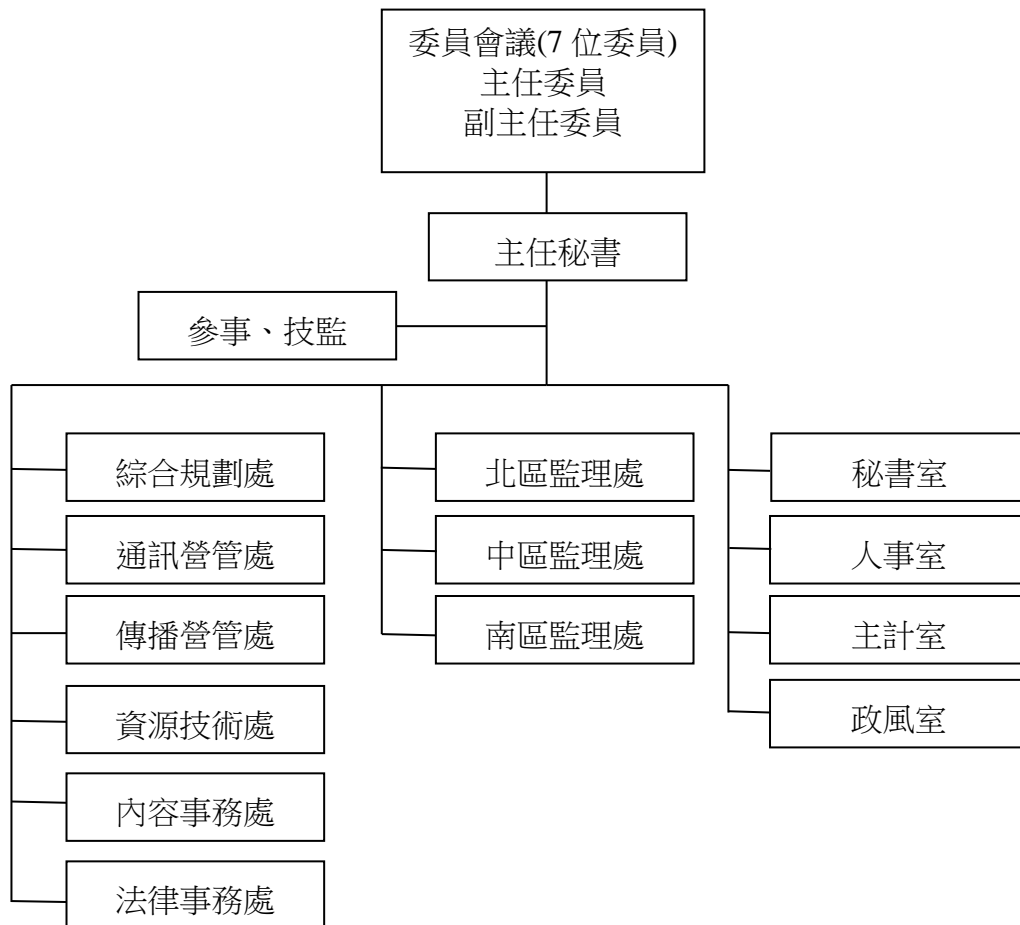


圖 4-1 國家通訊傳播委員會組織架構圖

資料來源：通訊傳播委員會網站

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/print.aspx?table\\_name=content&site\\_content\\_sn=2898](http://www.ncc.gov.tw/chinese/print.aspx?table_name=content&site_content_sn=2898)

## (二) 決策的獨立性

通傳會依法獨立行使職權，在其法定職權範圍內，具有一般性的政策與法規擬定的權力，同時也有對個案進行調查和裁決的權力。另外，針對職掌範圍內的事務，除了委員會決議授權內部單位分層負責外，應由委員會決議決議之，而通傳會開會的頻率算是比較密集的，除了必須每週開會之外，必要時還可加開臨時會。



### （三）財務的獨立性

通傳會的財務必須遵循政府預決算程序，受到立法院和審計部的財務審查和稽核；通傳會除了編列公務預算外，依法可以擁有兩項特別收入基金，包括通訊傳播監督管理基金、有線廣播電視事業發展基金，而這兩項法定的基金收入，不僅遠比公務預算高出甚多，且有專款專用的限定，就預算收支編制而言容有較大的決定空間，有助於通傳會的財務獨立性。

### 二、通傳會之業務屬性

有關通傳會的業務內容及其屬性，主要係依《通訊傳播基本法》以及《國家通訊傳播委員會組織法》之相關規定。

民國 93 年 1 月公布《通訊傳播基本法》第 3 條第 1 項規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，並依法獨立行使職權。」；同條文第 2 項規定：「通訊傳播整體資源的規劃及產業之輔導、獎勵，則由行政院所屬機關依法辦理之。」然而有關通訊傳播整體資源之規劃及產業輔導相關事權究竟誰屬並未言明。民國 94 年 11 月公布施行的《國家通訊傳播委員會組織法》第 3 條訂有關於通傳會職掌的規定，可以進一步確認通傳會具有以下各項職權：

- （一）通訊傳播監理政策與法令之訂定。
- （二）通訊傳播資源的管理：包括通傳事業的證照核發、相關系統設備的審驗、工程技術規範的訂定、傳輸內容的分級。
- （三）資通安全的技術規範與管制。
- （四）通訊傳播業務的監督、調查、裁決、違法事件的處分。

綜上法律的規定，除了通訊傳播產業的輔導與獎勵係由經濟部負責外，其餘有關通訊傳播的各項相關權責幾乎都在通傳會的職掌範圍內，而且除了個案的監督、調查、裁決與處分之外，通傳會在數位匯流的全球趨勢下，針對通訊傳播相關政策、資源管理，甚至資通安全皆有法定的權責。

### 三、通傳會與其他機關的權責劃分

通傳會與其他機關的權責關係，主要可以區分為三大部分：與行政院的

關係、與其他平行機關間的權責劃分、與所屬機關間的關係，以下分項述之。

### （一）與行政院的關係

通傳會成立後未久，行政院即通過「獨立機關與行政院關係運作說明」，<sup>120</sup>作為獨立機關與行政院之間互動關係的重要依據，其後雖經兩次的修正，仍引發許多的質疑，其間還經歷司法院釋字第 613 號解釋，民國 97 年再次政黨輪替，國民黨同時取得行政權與立法院的多數，馬英九政府也宣示將大幅地進行政府組織改造，原先規劃中央二級獨立機關的名單有 5 個，但是「獨立機關與行政院關係運作說明」相當程度限縮獨立機關的政策主導權，同時將獨立機關與行政院關係作了區隔，<sup>121</sup>造成當時中央銀行與金管會不願意納入獨立機關之列，民國 98 年 8 月 10 日，行政院發布自即日起停止適用「獨立機關與行政院關係運作說明」，獨立機關與行政院關係又回到既有的、個別的法律規範，綜合目前的法律規定和大法官的解釋，可以將通傳會與行政院之關係歸納如下：

1. 通傳會依法獨立行使職權，不受行政院指揮監督，但僅限於具體個案之決定，而不包括政策決定領域。
2. 通傳會依法主管的業務應以裁決性、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。<sup>122</sup>
3. 行政院長對通傳會委員有提名權，該名單經立法院審查同意後任命之；行政院長對主任委員、副主委有任命權。
4. 通傳會主委非為行政院之閣員，毋需參與行政院院會，但若因院會討論議程有實際需求時，仍應受行政院長指示列席行政院會議。
5. 獨立機關就其職權範圍雖具有法案草擬權，但不得自行提出法律案於立法

<sup>120</sup> 95 年 3 月 2 日行政院院授研綜字 095004004 號函，該運作說明於同年 5 月及 10 月兩次進行修正。

<sup>121</sup> 該運作說明強調「獨立機關之任務功能在超然獨立執行裁決性、管制性或調查性之事項，並不負有政策諮詢或政策協調統合功能；獨立機關首長，非為內閣之閣員，毋需參與內閣之政務運作及行政院院會」。

<sup>122</sup> 司法院釋字第 613 號解釋。

院，而必須依憲法第 58 條第 2 項規定，經行政院會議議決之。

6. 有關通傳會的處務規程、員額管理、預決算處理、施政方針及施政報告，應經行政院核定或同意的事項，其報院審查程序與一般行政機關相同。
7. 針對通傳會所作的行政處分，民眾如有不服時，目前依最高行政法院的解釋，必須先向行政院提起，如不服，可以提起行政訴訟，就此而言，學者認為這種制度安排是具有爭議的，因為以行政院作為獨立機關的訴願機關並不適當，有減損通傳會作為專業且中立的獨立機關的角色。

## （二）與其他平行機關間的權責劃分

政府機關基於分工之必要，而出現不同機關間權責劃分上的爭議，有時是很難避免的，因而需要與時俱進的檢討調整，或由更上級機關進行協調，以便達成共同的政策目標，以目前而言，通傳會與交通部、經濟部、文化部之間存在一些權責劃分問題，有必要進一步檢視。

### 1. 與交通部的關係

民國 32 年交通部提案修正該部組織法，將郵電與電政兩項業務合併成立郵電司，其下設「電信總局」。自此，該局不僅是我國電信業務的經營者，同時亦為電信事業的管理者。民國 85 年，為因應電信市場的開放，<sup>123</sup>我國修正電信相關法規，為避免球員兼裁判的不公平競爭，交通部所屬的電信總局仍維持負責電信政策執行、電信監理、電波管理的角色，交通部另外成立「中華電信公司」來經營電信服務。

通傳會成立後，依《國家通訊傳播委員會組織法》第 2 條之規定：自通傳會成立之日起，通訊傳播相關法規，凡涉及通傳會職掌者，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為通傳會。依此規定，原屬交通部電信總局之職掌歸併到通傳會，電信總局的人員也改隸通傳會，而依《電信法》之規定，電信總局的主要職責在於監督、管理、輔導電信事業，對於經營第一類第二類電信業者，具有審核與特許其營業的權力。

<sup>123</sup> 針對通訊傳播領域，世界貿易組織於 1996 年提出的參考文件（Reference Paper），要求會員國的電信管制機關必須與被管制的電信業者分離，以免出現「球員兼裁判」，因此，許多有意加入世貿組織的國家紛紛設立具獨立性的組織，我國亦不例外。

此外，該法第 3 條還進一步列舉通傳會的職權，包括通訊傳播監理政策之訂定、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發、通訊傳播系統及設備之審驗、通訊傳播工程技術規範之訂定、通訊傳播傳輸內容分級制度、通訊傳播資源之管理等十四項重要職掌。由《通訊傳播基本法》與通傳會組織法觀之，通傳會理應具有完整的通訊和傳播的政策規劃和執行權，實際上並非如此。依現行《交通部組織法》第 6 條之規定，交通部負責通訊整體資源規劃工作，而交通部郵電司下設四科，其中電信科、資源規劃科以及產業協助科，其職掌涵蓋通訊整體資源及相關政策的規劃、電信與廣播電視整體發展政策之規劃、無線電頻率分配與開放之規劃、通訊產業經營策略之協助等，<sup>124</sup>這些無疑地剝奪了通傳會的重要職權，使得包括 4G 的釋照、無線電視和行動電視頻段的釋出，通傳會在政策層面和資源規劃層面都無置喙餘地，最後只淪為交通部的執行單位，在缺少政策主導權的情況下，卻要承受各界的批評和責難，<sup>125</sup>對通傳會而言，不符權責平等要求。

## 2. 與經濟部的關係

由於經濟部主要權責在於促進國內各項產業的發展，當然也包括通訊傳播產業，因此有關產業升級和新興產業的投資規劃與輔導，皆為經濟部的職掌範圍；而通傳會於監理通傳事業時自然會與經濟部的權責有所關連。此外，通傳會所屬的通訊傳播督管理基金，其主要用途包括通訊傳播產業相關制度之研究與發展，此與經濟部有關的促進通傳產業發展的權責雖未直接重疊，但既然不是通傳會主要職權，自無需越俎代庖進行通傳產業相關制度的研究。

## 3. 與文化部的關係

數位匯流的發展趨勢，已使數位通訊傳播成為藝術文化呈現、傳遞與儲存的重要載具，因此讓通傳會與文化部產生許多權責交錯的現象，此波所進行的政府組織改造，將行政院新聞局部分人員與行政院相關機關單位合併，而原屬新聞局的權責和相關人員，一併進行移撥，其中新聞局廣播電視事業處的業務即改隸通傳會，而原屬新聞局主管的出版產業、廣播電視產業、電

---

<sup>124</sup> 請參見交通部官方網站 [www.motc.gov.tw](http://www.motc.gov.tw)

<sup>125</sup> 「4G 釋照啟動 學者批看不到政策願景」，中國時報，2013/7/5，B4 版；「政府做太少：第四台不斷重播 NCC 懶理」，蘋果日報，2013/7/8。

影管理等業務則移入文化部，至於公共電視也由文化部主管。

就廣播電視的管理監督而言，通傳會並不具有完整的權力，而與文化部有權責劃分和重疊之處，例如文化部可以就廣播電視製播進行獎勵，而通傳會卻只能就內容進行記錄，對於違反相關法令的製播行為，進行事後的裁處。

### （三）與其所屬機關間的關係

目前通傳會並未設置下級機關。

## 四、通傳會之運作實況

如前所述，通傳會以獨立機關的型態建置，係考量當時國內外政治、經濟與資訊科技快速發展等因素的影響，所作的政治性判斷，通傳會於民國 95 年 2 月 22 日正式成立後開始運作，通傳會職掌相對複雜，要找到專業適任的委員人選並不容易，運作初期深陷人事的紛擾，導致通傳會的業務偏向保守，缺少開創性，加上司法院大法官會議釋字第 613 號的解釋，更是大大限縮獨立機關的政策性功能。此外，通傳會與其他平行機關的權責劃分不當，也影響通傳會角色與功能的發揮。

以 4G 的設備建置而言，由於 4G 是雲端產業及數位匯流發展的重要關鍵，但國內 4G 釋照遠落後於主要競爭國家，國內業界要求加速 4G 釋照的聲浪不斷，並將矛頭指向通傳會，但通傳會表示，目前 4G 面臨頻段回收（涉及軍方）、整體頻譜規劃的權限（交通部），因此需要提高到行政院層級以進行跨部會的協商。（聯合晚報，2012 年 2 月 4 日）。其實早在民國 100 年立法院審查通傳會 101 年度預算時即作成附帶決議，要求通傳會提早在民國 103 年 7 月以前完成 4G 釋照的規劃，通傳會則在 102 年度預算書中回覆：我國 4G 開放規劃，交通部負責無線頻譜資源規劃及《電信法》有關「第一類電信事業開放之業務項目、範圍、時程及家數一覽表」之修正事宜，因此必須等到交通部完成相關事項並陳報行政院核定後才能進行釋照程序（國家通訊傳播委員會單位預算，102：78）。前述態度似乎表明 4G 釋照的權責問題不在通傳會，因為通傳會並不具有政策主導權，更無法直接要求交通部配合。

類似的情況出現在數位匯流發展政策上，依通傳會年度預算總說明，多年來皆將促進數位匯流作為重要的施政目標，然而行政院於民國 99 年 12 月

核定通過「數位匯流發展方案(2010~2015)」，隔年行政院成立「數位匯流專案小組」，<sup>126</sup>負責督導、協調與推動我國數位匯流工作。依據「數位匯流專案小組設置要點」，與數位匯流相關的部會除了通傳會之外，尚有交通部、經濟部和文化部，相關部會任務分工如下：

- (一) 經濟部：包括推動電信匯流服務、行動加值應用服務及完善其發展環境、建構新興視訊服務及管制合理化、新興接取與通路整合、健全視訊內容管理、促進通訊傳播產業升級、匯流產業投資及發展、強化產業行銷與人才培育、推動技術標準話語國際合作及股利發展智慧聯網電視等。
- (二) 交通部：整備高速寬頻網路、推動次世代寬頻網路建設、促進資源有效利用及匯流技術發展等。
- (三) 國家通訊傳播委員會：加速電視數位化進程，以及促進 HDTV、電視數位化及匯流多元文化發展，並調和匯流管制環境與電信及廣電管制規範，平衡數位落差及推動匯流普及服務等。
- (四) 文化部：豐富電視節目內容、統合資源推動影視振興、建構數位媒體中心及建立新媒體收視調查機制等。

行政院數位匯流專案小組的召集人為政務委員，其餘委員則由相關部會的次長或副主委擔任，該小組曾開過 4 次會議，最近一次是民國 101 年 4 月 3 日。這種臨時編組的專案小組，對於實際推動數位匯流的發展，效益未見彰顯，以政務委員為召集人所召開的跨部會會議，其實只能達成部會間權責劃分爭議時的協調工作，至於政策的規劃和推動，實際上仍要以特定單一部會為首，由其負起最大的責任，如此才能持續有效推動相關政策，同時也助於釐清政策成敗的責任歸屬。

推動數位匯流政策應該是通傳會成立的主要原因之一，惟就前述的任務分工內容看來，通傳會並未擔負較重的任務和權責，這顯示可能原因為通傳

---

<sup>126</sup> 行政院數位匯流專案小組：  
<http://dctf.nat.gov.tw/content/application/dctf/generalb/guest-cnt-browse.php?vars=3e83390f4d53e535050b72cf846cff2eed208754bbb48d5550a62f3eda54135cf53f2210c99f0ebbf26329f374036004bf129bb5566903fdcc61e0e1d6f5c33>

會本身負擔權責內，未具足夠資源、人力主導相關政策規畫走向。

通傳會相對被動的態度，是否與其獨立機關的組織型態有關，值得一步檢視。依據《通訊傳播基本法》第 16 條明定應於通傳會成立 2 年內，修正通訊傳播相關法規，然而遲至今日，通傳會成立已超過 7 年，包括《電信法》、《廣播電視法》、《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》修正案，尚未立法通過，使得通傳會未具備行使法定職權的合法基礎。

獨立機關採取合議制的組織型態，固然有其優點，包括可以集思廣益、容納多元意見、化解政治的對立或紛擾，但也存在顯著的缺點：首先就組織領導的而言，合議制具有「權力分享，責任分擔」的共同領導現象，集體領導相當容易出現「責任不明確」的情況，導致其政策成敗的歸屬變得比較模糊，其民主課責性明顯比傳統的行政機關來得低。

其次，通傳會職掌跨越多個領域，委員之間專業背景差異太大，容易形成溝通上的障礙，且依過去歷屆委員的經歷看來，多半未具有公職服務的經驗，而 4 年任期的規定又太短，這些因素皆不利於通傳會政策的推行（深度訪談紀錄摘要 5）。

從國外經驗分析，合議制機關在缺乏實質領導的情況下，較不易主動回應環境變化，多以管制及裁決功能為主；當初通傳會以合議制獨立機關形式成立，主要目的是要塑造公平的黨派競爭環境，讓黨政軍退出媒體，而現階段這些都已經不是最重要的考量了。由於通傳會就通訊傳播等領域的事務，並非僅僅扮演管制、調查、裁決或資源分配的角色，在面對資訊通訊科技快速發展的挑戰下，我國要如何突破全球化的壓迫與競爭，為相關產業找尋生存與競爭的利基，顯然必須有更主動積極的策略規劃和作法，而這些恐怕都不是強調共識、集體領導的合議制機關能夠順利達成的。

## 第二節 公平交易委員會—組織定位、業務屬性、權責分工及運作關係

公平交易委員會從民國 81 年 1 月 27 日成立迄今，已歷經二十餘年的發

展，作為掌理「經濟憲法」(公平交易法)的主管機關，不管是在競爭秩序的維護，或是促進市場競爭機制的運作，其所具備的重要性自不待言。本節擬從公平會的組織定位、業務屬性、權責分工與運作關係等三層面，檢視與研析公平會的發展與運作等相關問題。

### 一、公平會之組織定位

民國 99 年 1 月 12 日立法院三讀通過《中央行政機關組織基準法》部分條文修正草案、《行政院組織法》修正草案、《行政院功能業務與組織調整暫行條例》草案及《中央政府機關總員額法》草案及 100 年 4 月 27 日總統令公布《行政法人法》等行政院組織改造五法，行政院部會級組織由現行 37 個精簡為 29 個，總計包括 14 個部(內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部)；8 個委員會(國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會)；3 個獨立機關(中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會)以及中央銀行、故宮博物院、行政院主計總處及行政院人事行政總處等機關。

在此波的行政院組織改造之中，修正通過的《行政院組織法》第 9 條規定，行政院設下列相當中央二級獨立機關：中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會，正式賦予公平會明確的法制地位，使其成為我國現存的三個「相當中央二級獨立機關」之一。

為配合行政院的組織改造作業，在行政院新的組織架構確立後，公平會即展開組織法草案、處務規程草案之研擬工作。100 年 10 月 28 日，立法院三讀通過《公平交易委員會組織法》，該法並於 101 年 2 月 6 日正式施行運作。隨著《中央行政機關組織基準法》、《行政院組織法》及《公平交易委員會組織法》等法案的相繼通過，公平會的組織定位趨於明確化，並呈現出以下三個特色：

#### (一) 確立公平會為「獨立機關」之組織型態

依此次修訂通過的《行政院組織法》第 9 條規定，「行政院公平交易委員會」正式更名為「公平交易委員會」，不再冠有行政院的名稱，以彰顯其獨立



性，且依《中央行政機關組織基準法》第 3 條規定，公平會乃係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；而所謂「依據法律獨立行使職權」，則主要係指《公平交易法》第 26 條規定：「公平交易委員會對於違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理。」及同法第 28 條規定：「公平交易委員會依法獨立行使職權，處理有關公平交易案件所為之處分，得以委員會名義行之。」

### （二）行政權與立法權共同參與公平會之人事決定

針對先前通傳會人事問題所引發的憲政爭議，在歷經大法官釋字第 613 號解釋及《中央行政機關組織基準法》的修訂通過，《中央行政機關組織基準法》第 21 條規定，行政院長可提名任命獨立機關之成員，但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之。換言之，針對現行的三個相當中央二級獨立機關（公平會、通傳會、中選會），行政院長具有提名任命權，而立法院具有同意權，等於行政權與立法權共同參與獨立機關的人事決定。

原本公平會委員係由行政院長提名任命，任期 3 年，在《中央行政機關組織基準法》及《公平交易委員會組織法》修訂通過後，《公平交易委員會組織法》第 4 條規定，公平會置委員 7 人，均為專任，任期 4 年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為任命時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。其次，公平會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一；同時為考量公平會組織之穩定運作及新舊經驗之傳承，公平會委員任期改採任期交錯制，首屆提名之公平會委員，除主任委員、副主任委員外，其中 3 位委員任期僅有 2 年，其餘委員任期則仍維持 4 年。

### （三）公平會組織架構設有 1 個委員會議、5 個業務單位與 5 個行政支援單位

公平會之組織架構，原設有一個委員會議、5 個業務處（第一處、第二處、第三處、企劃處、法務處）及五個行政支援單位（人事室、會計室、統計室、政風室及秘書室），因應此次組織改造，原第一、二、三、企劃處、法務處分別改名為「服務業競爭處」、「製造業競爭處」、「公平競爭處」、「綜合規

劃處」及「法律事務處」。同時為強化公平會之經濟與產業研析能力，原本的統計室則轉型為「資訊及經濟分析室」。公平會之組織架構，詳如下圖所示：

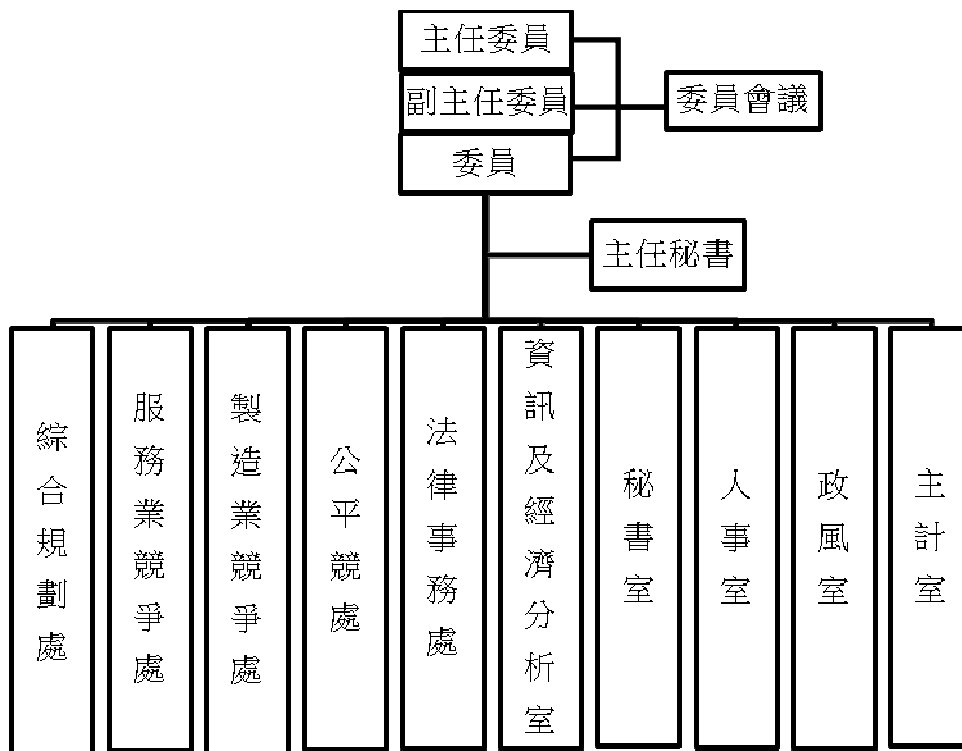


圖 4-2 公平交易委員會組織架構圖

資料來源：公平會，<http://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=522&docid=12191>

綜上所述，公平會所呈現的組織定位沿革與特性，其所代表的意義有二：第一，公平會正式確立「相當中央二級獨立機關」的組織定位與法制定位。第二，公平會的委員人事提名任命，由原本的行政院長提名任命，改為須經立法院同意。透過行政權與立法權共同參與公平會的人事決定，將賦予公平會更多的民主正當性基礎，同時也回應大法官釋字第 613 號解釋對獨立機關的民主正當性期待，有助於我國憲政體制的健全發展。

## 二、公平會之業務屬性

依《公平交易法》第 25 條及《公平交易委員會組織法》第 2 條規定，公平會之業務職掌範圍共有 7 項：

1. 公平交易政策及法規之擬訂。
2. 公平交易法之審議。
3. 事業活動及經濟情況之調查。
4. 違反公平交易法案件之調查及處分。
5. 多層次傳銷政策、法規之擬訂及有關案件之調查及處分。
6. 公平交易政策及法令之宣導。
7. 其他有關公平交易事項。

若依公平會的業務屬性劃分，公平會的七項職掌事項可歸納為兩大類；一是公平政策的制定，即政策制定權；另一類則是法規制定與執行權。進一步從公平會 102 至 105 年度中程施政計畫觀察，公平會之施政願景為「自由公平競爭，共創經濟繁榮」。為達成此施政目標，公平會的施政重點主要可分為「執行公平交易法規」、「完備公平交易法規制度」、「倡議自由公平競爭理念」、「加強國際交流合作」及「整合建置產業資料」等五大重點方向。前四項屬於公平交易政策的制定範疇，第五項則屬於法規制定執行之範圍（公平會，2013a）。

以下本文即從公平會的公平交易政策制定與法規制定執行等兩層面，探討公平會的業務屬性相關問題：

#### （一）公平會之公平交易政策推動事項

1. 匡正事業競爭行為，奠定公平競爭基礎：公平會針對產業特性與交易習慣，每年均選定特定產業，實施重點督導計畫，透過對產業的督導與溝通，使業者能知悉公平交易法相關規範，期能預先防止交易爭議之發生。
2. 倡議公平交易理念，形塑優質競爭文化：公平會參考「國際競爭網絡」（ICN）的作法，針對「政府部門」、「企業界」及「消費者」等三大面向，引進競爭倡議計畫，希望透過競爭倡議計畫之執行，宣傳公平交易理念，形塑優質競爭文化，維護自由公平之市場競爭秩序。

3. 拓展國際與兩岸交流合作，接軌國際規範潮流：公平會陸續推動我方與美、日、歐盟、大陸等國的雙邊交流合作，同時藉由參與競爭法國際論壇，拓展跨境交流合作，掌握國際競爭政策與法規的發展趨勢，使我國公平交易之法制，能與國際接軌。其次，公平會亦定期舉辦國際研討會，邀請各國競爭法執法機關及國際組織代表出席，促成我國與各國競爭法機關之交流對話與合作。
4. 整合建置產業資料庫：公平會藉由辦理產業市場結構調查，整合相關主管機關資料，充實完善產業資料庫，期能進一步將經濟分析方法運用於公平交易法案件，提升公平會執法之效率與品質。

## (二) 公平會法規制定與執行情形說明

1. 研修公平交易法與案件審理原則：為符合國際規範與我國經濟發展需要，公平會持續進行《公平交易法》的研修作業，例如在 100 年 11 月修正通過公平交易法第 21 條、第 41 條及增訂第 35 條之 1，內容主要包括寬恕條款、限定非知名廣告薦證者之民事連帶損害賠償責任及修正罰則提高特定行為之罰鍰上限。同時為建立公平會執法之公平性及透明度，協助產業建立完善的交易模式，公平會亦持續針對各產業，檢討修訂各項行政規則。
2. 協調相關機關檢討妨礙競爭法規：為建構國內自由競爭環境，排除妨礙競爭的法規，公平會持續參與各部會的法令制定與修正，包括《有線廣播電視法》修正草案會議、《商港法》修正草案審查會及《合作社法》部分條文修正草案審查會等。
3. 法規執行情形：公平會從 81 年成立至 102 年 6 月為止，總計處分 3,914 件違反公平法之案件，若依其行為態樣劃分，限制競爭行為 411 件，不公平競爭行為 2,842 件，非法多層次傳銷行為 596 件，其他案件 111 件。進一步細分而言，在限制競行為部分，獨占行為（《公平法》第 10 條）占 9 件，結合行為（《公平法》第 11 條）占 49 件，聯合行為（《公平法》第 14 條）占 184 件，約定轉售價格行為（《公平法》第 18 條）占 47 件，妨礙公平競爭行為（《公平法》第 19 條）佔 133 件。在不公平競爭行為部分，仿冒他人商品或服務表徵行為（《公平法》第 20 條）占 34 件，

虛不實或引人錯誤廣告行為（《公平法》第 21 條）占 1,804 件，損害他人營業信譽行為（《公平法》第 22 條）占 19 件，欺罔或顯失公平行為（《公平法》第 24 條）占 1,059 件（公平會，2013b）。

若進一步分析公平會過去 20 多年來所處分的違法案件，其裁罰類型與分類，主要可區分為 15 類，包括獨占行為、結合行為、聯合行為、垂直限制價格行為、杯葛行為、差別待遇行為、不正當利誘交易相對人、不正當使他事業參與限制競爭行為、不正當限制交易相對人之事業活動、仿冒行為、不實廣告行為、欺罔或顯失公平行為、不當獲取營業秘密、損害他人營業信譽之不實情事、變質多層次傳銷行為等。關於公平會的裁罰類型及相關案例，整理如表 4-1 所示：

表 4-1 公平交易委員會裁罰類型及相關案例

裁罰類型	適用法條	相關案例	行政法院裁判文號
1. 獨占行為	《公平法》第 10 條	1. 中國石油股份有限公司阻礙他事業競爭案 2. 中國石油股份有限公司對其經銷商差別取價案 3. 飛利浦公司、新力公司、太陽誘電公司聯合集中授權及濫用獨占案	1. 最高行政法院 93 年度判字第 795 號判決 2. 最高行政法院 95 年度判字第 1518 號判決 3. 最高行政法院 96 年度判字第 553 號判決
2. 結合行為	《公平法》第 11 條	1. 東森媒體科技公司結合金頻道公司未申報案	1. 最高行政法院 92 年度判字第 1005 號判決 2. 最高行政法院

裁罰類型	適用法條	相關案例	行政法院裁判文號
		2. 好樂迪股份有限公司與錢櫃企業有限公司申報結合時未申報實質控制揚聲公司案 3. 燁聯公司遭禁止與唐榮公司結合案	96 年度判字第 1461 號判決 3. 最高行政法院 100 年度判字第 1093 號判決
3. 聯合行為	《公平法》第 14 條	1. 富田工程有限公司參與聯合行為案 2. 春源鋼鐵股份有限公司參與聯合行為案 3. 臺灣省砂石商業同業公會聯合會案 4. 金門縣煤氣商業同業公會案 5. 南亞瓦斯興業公司參與台南地區煤氣分裝廠聯合行為案 6. 中油台塑預告調價案 7. 九家民營電廠	1. 行政法院 84 年度判字第 1777 號判決 2. 行政法院 86 年度判字第 219 號判決 3. 行政法院 88 年度判字第 407 號判決 4. 行政法院 88 年度判字第 1985 號判決 5. 最高行政法院 93 年度判字第 415 號判決 6. 最高行政法院 98 年度判字第 91 號判決

裁罰類型	適用法條	相關案例	行政法院裁判文號
		聯合拒絕調整與台電公司之購售電費率案	7. 公平交易委員會處分書公處字第 102035 號; 公平交易委員會處分書公處字第 102192 號處分
4. 垂直限制價格行為	《公平法》第 18 條	自由時報企業股份有限公司限制其廣告代理商案	最高行政法院 94 年度判字第 01059 號判決
5. 杯葛行為	《公平法》第 19 條第 1 款	新光三越百貨公司杯葛台中衣蝶公司案	行政法院 96 年度判字第 1481 號判決
6. 差別待遇行為	《公平法》第 19 條第 2 款	1. 旭勇公司檢舉中鋼公司差別待遇案 2. 揚聲公司促使視聽哥唱業杯葛特定唱片公司為差別待遇案	1. 行政法院 88 年度判字第 2568 號判決 2. 最高行政法院 97 年度判字第 90 號判決
7. 不正當利誘交易相對人	《公平法》第 19 條第 3、4、5 款	宏泰人壽保險公司檢舉紐約人壽不正當利誘交易相對人案	最高行政法院 92 年度判字第 1490 號判決
8. 不正當使他事業參與限	《公平法》第 19 條	聯宏公司不正當使他事業參與聯	最高行政法院 96 年度判字第 1752

裁罰類型	適用法條	相關案例	行政法院裁判文號
制競爭行為		合行為案	號判決
9. 不當獲取營業秘密	《公平法》第 19 條第 5 款	美商艾利丹尼森公司未侵害四維公司之產銷機密案	最高行政法院 99 年度裁字第 767 號
10. 不正當限制交易相對人之事業活動	《公平法》第 19 條	1. 太平洋崇光百貨公司限制專櫃廠商事業活動案 2. 南一書局公司限制經銷商經銷區案	1. 最高行政法院 95 年度判字第 1876 號判決 2. 最高行政法院 96 年度判字第 396 號判決
11. 仿冒行為	《公平法》第 20 條	1. 聯合利華公司「立頓」(LIPTON)紅茶檢舉尚剛公司(LORDLY)紅茶包裝仿冒案 2. 白甘蔗涮涮鍋有限公司使用「台糖」表徵案	1. 最高行政法院 93 年度判字第 1158 號判決。 2. 最高行政法院 99 年度判字第 1133 號判決
12. 不實廣告行為	《公平法》第 21 條	1. 大昌公司「上流社會」預售屋案 2. 互陽公司「台北松江」預倍售屋案	1. 最高行政法院 92 年度判字第 1789 號判決 2. 最高行政法院 92 年度判字第



裁罰類型	適用法條	相關案例	行政法院裁判文號
		3. 永富公司「松江路永富邑」預售屋案	834 號判決 3. 最高行政法院 98 年度判字第 94 號判決
13. 損害他人營業信譽之不實情事	《公平法》第 22 條	1. 施貴寶公司刊登廣告聲稱「身得壯」產品廣告不實案 2. 保你家公司刊登廣告聲稱檢舉人已倒閉或即將倒閉案	1. 最高行政法院 88 年度判字第 3544 號 2. 最高行政法院 89 年度判字第 532 號
14. 變質多層次傳銷行為	《公平法》第 23 條	1. 麗奇人生互助合會案 2. 萬國國際開發股份有限公司案	1. 最高行政法院 94 年度判字第 01712 號 2. 最高行政法院 91 年度判字第 90 號
15. 欺罔或顯失公平行為	《公平法》第 24 條	1. 鄉安實業有限公司推銷瓦斯防爆器案 2. 欣南天然氣公司向天然氣瓦斯用戶收取不當費用案 3. 百年康公司發送同業競爭者	1. 最高行政法院 95 年度判字第 15 號判決 2. 最高行政法院 89 年度判字第 2975 號判決 3. 最高行政法院 94 年度判字第 1661 號判決

裁罰類型	適用法條	相關案例	行政法院裁判文號
		商品違法之警告信函案 4. 佐丹奴眼鏡有限公司攀附服飾業知名表徵「佐丹奴」案	4. 最高行政法院 95 年度判字第 444 號判決

資料來源：廖義男，2012

從上述公平會成立迄今的處分案件統計資料來看，公平會二十多年來對違反公平法的案件處分與調查，偏重於不公平競爭行為部分，佔整體件數的 72%；其次為非法多層次傳銷行為，佔整體件數的 15%；原本居於《公平法》關鍵性地位的限制競爭行為，反而僅佔整體件數的 10.5%。就《公平法》的法制精神而言，創設公平會的最主要目的，即是由公平會來維護競爭機制的正常運作，因此其執法重心應著重在限制行為的獨占、結合、聯合行為，調查與處理事業是否對市場的競爭產生實質影響或限制市場的競爭作用，也唯有透過常設的行政機關才能處理上述相關事務。另不公平競爭行為多涉及私人權益的交易糾紛，原本即可交由司法的民事法庭處理之，不必然須由行政機關介入保護（廖義男，2002）。因此，當前公平會的執法重心與重點，宜作適度的調整，進一步強化其對限制競爭行為的管制與監督。

綜上所述，公平會的業務職掌主要可區分為政策制定與推動，及法規制定執行兩大範疇。在政策制定與推動方面，公平會乃著重在公平交易政策的倡導、宣傳與國際對話交流，在實質的總體性競爭政策制定，著墨並不多，這也反映在其施政目標上—「自由公平競爭，共創經濟繁榮」，僅是一種政策性的宣示，而未清楚揭櫫出其未來的政策走向與具體的政策目標；反觀公平交易法的法規制定與執行，已成為公平會的業務重心所在，公平會的日常公務運作幾乎環繞此主軸而展開。由此也引發公平會的業務屬性定位問題，有實務界的人士即認為，公平會應只是競爭法的執行者，而非競爭政策的制定者（胡祖舜，2001）。然而，亦有學者主張，公平會具有公平法的專業優勢，

應由其兼理競爭政策的制定與法規執行，若係將公平會定位為純粹的執法機關，並不需要將其拉升至部會層級的機關（蘇永欽，2002）。

### 三、公平會與其他機關之權責分工、運作關係

針對公平會與其他機關的權責分工及運作關係，主要可分為垂直與水平兩個層面，就垂直關係而言，依《行政院組織法》第 9 條規定，公平會之上級機關為行政院；依《公平交易法》第 9 條第 1 項規定，公平交易主管機關在中央為公平會，在地方則為直轄市與縣市政府，故公平會之協辦機關為直轄市與縣市政府。就水平關係而言，依《公平交易法》第 9 條第 2 項規定：「本法規定事項，涉及他部分職掌者，由行政院公平交易委員會商同各該部會辦理之。」故公平會之平行機關為行政院各部會，其中又以行政院消費者保護者（會）處與公平會的業務相關係最為密切。以下本文謹就公平會與行政院（上級機關）、行政院消保（會）處（平行機關）及直轄市與縣市政府（協辦機關）之間的權責分工與運作關係，進行分析討論。

#### （一）公平會 vs. 行政院

95 年 7 月大法官作成釋字第 613 號解釋之後，行政院隨即在同年 10 月修正公布《獨立機關與行政院關係運作說明》，對獨立機關的職權運作作出兩點的原則性規範：第一，獨立機關依法獨立行使職權，「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」，換言之，政策決定權乃歸屬於行政院，公平會僅有個案決定權。第二，獨立機關依法主管之業務，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。依上述兩點原則性規範，公平會與行政院的權責分工、運作關係，主要可區分為四個層面（行政院，2006）：

1. 人事任命：基於行政一體原則，行政院必須對公平會的施政表現負最終責任，因此行政院對公平會的首長、副首長及委員具有人事決定權，這也反映在當時的「行政院公平交易委員會組織條例」第 11 條規定，公平會主委、副主委及委員，均由行政院長提請總統任命之。
2. 公平會與行政院政務之關係：公平會行使裁決性、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，亦應主動要求與公平會關會商，並由行政院負最後政策決定之權責。

3. 公平會主管法律之訂修：公平會主管之法律案，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，換言之，公平會並無自行提出法律案於立法院之權限，該權限仍歸屬於行政院。
4. 公平會應經行政院核定或同意之事項：公平會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，例如公平會之處務規程、員額管理、預決策處理、施政方針、施政報告及施政計畫等，均應經行政院核定或同意。

97 年政黨輪替之後，行政院於 98 年 8 月宣佈停止「獨立機關與行政院關係運作說明」。<sup>127</sup>然而，就實務的運作觀察，公平會與行政院的權責分工、運作關係並未因此出現明顯的變化，唯一值得注意的重大變更，是在民國 99 年的行政院組織改造啟動之後，將行政院長對公平會的人事決定權，改為公平會委員由行政院長提名，經立法院同意後，總統任命之。其次，在《公平會組織法》中，亦增訂公平會委員免職之程序，公平會委員有下列情形之一者，得由行政院院長予以免職：1. 因罹病致無法執行職務；2. 違法、廢弛職務或其他失職行為；3. 因案受羈押或經起訴。

此外，另一項關於公平會與行政院的權責分工、運作關係問題，即是在行政一體的原則規範下，行政院對公平會所為之行政處分，且有所謂的訴願管轄權與審議權。公平會雖然依法獨立行使職權，對裁決性、管制性及調查性之具體個案，具有決定權，但依現行訴願法與行政訴訟法規定，人民若不服公平會之行政處分，依法可向行政院提起訴願，若人民再度不服該訴願決定，最後才進入行政法的司法審查。相較於美、德、日等國的經驗，人民不服獨立機關之處分，即直接向法院提起行政訴訟，我國的實務發展與國外的發展趨勢仍呈現相當程度的差異性。

---

<sup>127</sup> 參照行政院 98 年 8 月 10 日院授研綜字第 0982261093 號函。

在現行的運作機制之下，行政院保有對公平會行政處分的管轄權與審議權，將可能引發兩項問題：第一，不管是大法官釋字第 613 號解釋或行政院「獨立機關與行政院關係運作說明」，均肯認獨立機關具有個案的決定權，釋字第 613 號解釋更明確指出，獨立機關依法獨立行使職權，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」。依該號解釋意旨，在具體個案決定上，公平會理應可排除行政院的指揮與監督；但現行體制上，行政院訴願審議委員會卻可撤銷公平會的行政處分，或可命公平會另為處分，如此對公平會行使職權的獨立性將產生重要的影響，進而減損其獨立性。

第二，當初政府設立獨立機關的重要目的之一，即是其所涉及的決策事務需要高度的專業性，因此《公平交易委員會組織法》第 6 條才會規定，公平會委員之任用，應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學及經驗。然而，行政院訴願審議委員會之成員，雖多具有公法上的專業背景，但卻未必具備有公平法之專業學識或經驗，其所作的訴願決定，將可能引發「非專業審查高度專業」的質疑（廖義男，2002）。如果讓行政院訴願審議委員會可撤銷或更改公平會的專業性決定，公平會作為獨立機關所應享有的專業自主決策空間，無疑將遭到進一步的壓縮。

### （二）公平會 vs. 行政院消保（會）處

在過去政府組織改造的過程中，由於公平會與行政院保護委員會（行政院消保處改制之前身）在消費者保護方面，兩者具有高度的業務相關性，因此公平會與行政院消保護委員會是否合併的議題，也一再被提及與討論。99 年政府啟動新一波的組織改造，確立行政院新的組織架構，行政院保護委員會也在 101 年 1 月 1 日正式被併入行政院本部，其中業務單位改制成立「行政院消費者保護處」，而委員會議則改制成立為任務編組的「行政院消費者保護會」。儘管新一波的行政院組織改造，已使原來行政院保護委員會走入歷史，但新成立的行政院消費者保護（會）處與公平會之間，相關的權責分工與運作關係，仍有待進一步的釐清與界定。以下就法制與機關組織任務設計等兩層面，檢視公平會與行政院消保（會）處的權責分工、運作關係等相關問題。

## 1. 公平法與消保法對於「消費者利益保障」有層次之別

《公平法》與《消保法》在最初立法研擬階段時，行政院曾請經建會研議兩法合併之可行性。經建會最後研議的結果為，公平法立法目的與重點在維護市場之自由及公平競爭秩序，而消保法的立法目的與重點，則首重在保護消費者之健康與安全。鑑於兩者的立法目的與重點存有顯著的差異，行政院最後決定將公平法與消保法分開立法，並將公平法先行送交立法院審議(廖義男，2009)。立法院在 80 年 1 月三讀通過公平法，而消保法則遲至 83 年 1 月才由立法院三讀通過。

《公平法》第 1 條規定：「為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法。」由此顯示，公平法的立法目的，及其所欲保護之法益，包含「競爭秩序」、「消費者利益」及「經濟之安定與繁榮」等多重法益，但在多重法益之間，卻有上下位階之分。就維護競爭制度、功能與整體經濟利益的觀點而言，「經濟之安定與繁榮」是公平法所欲保護之最上位法益，其次為「競爭秩序」，最後才是「消費者利益」。換言之，公平法乃是透過競爭秩序的維護，為整體的消費者建立公平合理與選擇自由的消費環境，進而間接保護整體性的消費者利益，故個別的消費者利益並非其所直接保護的對象(劉孔中，1995；廖義男，1996；廖義男，2003)。

反觀《消保法》第 1 條規定：「為保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質，特制定本法。」消保法以保護消費者權益為唯一的立法目的與保障法益，透過相關的法條規範直接保護消費者權益(包含整體性與個別的消費者)，而非如公平法般，僅透過間接的方式來保障整體性消費者利益(劉孔中，1995；廖義男，1996；廖義男，2003)。綜言之，公平法與消保法對於消費者利益的保障，不管是在立法目的與重點、保護的法益及保護方式，均有所不同；特別是在保障對象上，公平法著重於保障整體性的消費者利益，消保法保障的對象，則涵蓋整體性與個別的消費者權益。

## 2. 公平會與行政院消費者保護(會)處之組織任務比較

隨著 99 年的行政院組織改造，原有的行政院保護委員會也在 101 年 1 月 1 日正式被併入行政院本部，其中業務單位改制成立「行政院消費者保護處」，而委員會則改制成立為任務編組的「行政院消費者保護會」。行政院

消費者保護會為一任務性之編組，專責全國消費者事務的諮詢審議與協調，由行政院副院長擔任召集人，其餘委員組成包含行政院相關部會首長、全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表與專家學者等。「行政院消費者保護處」則為「行政院消費者保護會」的幕僚單位，綜理全國消費者保護推動事務，並負責消費者保護政策的研擬及消保法的訂修與解釋。有關「行政院消費者保護會」與「行政院消費者保護處」的職掌任務與事項，詳如下表所示：

表 4-2 行政院消費者保護（會）職掌處任務事項表

行政院消費者保護會	行政院消費者保護處
1. 消費者保護政策、計畫、方案與相關措施之諮詢審議。	1. 消費者保護政策、計畫、方案與措施之研究、研擬、協調及檢討。
2. 消費者保護法與相關子法訂修之諮詢審議。	2. 消費者保護法與相關子法之訂修及解釋。
3. 定型化契約範本與應記載及不得記載事項訂修之諮詢審議。	3. 定型化契約範本與其應記載及不得記載事項訂修之協調。
4. 消費者保護業務執行成果考核之諮詢審議。	4. 消費者保護業務執行之監督、協調及考核。
5. 消費者保護主管機關及機制之協調。	5. 消費者保護官行使職權之指揮。
6. 重大消費議題之協調、因應及行政監督措施改進之研議。	6. 商品或服務之調查、檢驗與發表及重大消費爭議事件之協調處理。
7. 優良消費者保護團體之評定。	7. 消費者保護教育推行之規劃、協調及執行。
8. 其他跨部會協調及委員提會討論事項。	8. 消費者保護團體之扶植、獎勵補助及評定。
	9. 其他有關消費者保護事項。

資料來源：行政院消費者保護會，<http://www.cpc.ey.gov.tw/>

就組織任務設計而言，公平會乃係依公平法成立之組織，為公平法的主要執法機關，組織設計相對單純。然而，消費者事務涉及消費者日常生活的食、衣、住、行、育、樂等事項，內容相當複雜與多元，不可能由單一主管機關所掌理，故依消保法所形成的行政機關體系則包括三個層級：第一，行政院層級，包括行政院消費者保護會與行政院消費者保護處；第二，行政院各部會，即消保法所稱的中央各目的事業主管機關；第三，地方層級，包括直轄市政府與縣市政府，即消保法所稱的地方主管機關。

綜合言之，從法制與機關組織任務設計等層面的比較研究，公平會、行政院消費者保護會及行政院消費者保護處，三者可以說均是廣義保護消費者行政體系之一環，但公平會主要的執法依據為公平法，而行政院消費者保護會及行政院消費者保護處的主要運作依據為消保法，此二法對於消費者權益保障雖有交疊之處，但若深究其彼此的實質意涵與運作方式，彼此之間仍有明顯的區隔與差異。依消保法所形成的三級消保行政機關體系（行政院層級、行政院各部會、地方層級），公平會實乃居於輔助性與補充性的角色，透過公平法的不公平競爭行為規範（《公平法》第 20 條的仿冒他人商品或服務表徵行為、《公平法》第 21 條的虛偽不實或引人錯誤廣告行為、《公平法》第 22 條的損害他人營業信譽行為、《公平法》第 24 條的欺罔或顯失公平行為，間接地保障消費者利益。

### （三）公平會 vs. 直轄市、地方縣市政府

《公平法》第 9 條規定，公平法之主管機關，在中央為公平會，在地方則為直轄市政府與縣市政府。就公平會與直轄市、地方縣市政府的權責分工及運作關係而言，公平會在 89 年 12 月頒訂「行政院公平交易委員會請地方主管機關協助辦理公平交易法業務實施要點」，公平會依此要點得請地方主管機關協助辦理公平法有關之業務如下：

1. 本法相關資料及申書表之代提供事項。
2. 有關本法案件之代轉本會事項。
3. 協助辦理本法宣導活動事項。



4. 對於違反本法案件之協助蒐證或個別洽請代為蒐證事項。
5. 事業是否遵行本會處分事宜或許可範圍之查證事項。
6. 產業資料及個別事業資料經本會洽請協助蒐集提供事項。
7. 各項專案統計調查之協助辦理事項。
8. 協助辦理多層次傳銷事業普查事項。
9. 其他洽請地方主管機關協助辦理事項。

除上述第 4 項與第 5 項涉及公平法之調查業務，其餘事項多為一般性的行政事務協助，並無涉及公平法的實質執法層次。從公平會的 101 年地方主管機關協辦業務統計資料來看（詳見下表），地方主管機關總計協辦案件為 865 件，其中代提供書表資料（191 件）與代轉案件（121 件）為地方主管機關的主要協辦業務，佔全部業務量的 36%。由此顯示，直轄市政府與縣市政府名義上雖為公平法之地方主管機關，但甚少涉入公平法的執行與處理，而居於一般性的行政協助角色。

表 4-3 地方主管機關協辦業務統計表

單位：件

機關別	代提供書表資料	代轉案件	辦理宣導說明會(場次)	協助蒐證	查證事項	蒐集產業資料	專案統計調查	其他
新北市政府	8	16	1	7	12	5	1	47
臺北市政府	11	33	1	--	--	1	5	5
臺中	--	7	1	1	2	2	--	3

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

機關別	代提供書表資料	代轉案件	辦理宣導說明會(場次)	協助蒐證	查證事項	蒐集產業資料	專案統計調查	其他
市政府								
臺南市政府	9	3	1	2	1	1	--	34
高雄市政府	8	5	--	2	1	--	--	16
15 縣市政府	145	52	13	38	23	24	17	261
金門縣政府	10	5	1	--	--	--	--	22
連江縣政府	--	--	--	--	--	--	--	2
總計	191	121	18	50	39	33	23	390

資料來源：101 年公平交易統計年報，

<http://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docList.aspx?uid=539>

### 第三節 中央選舉委員會——組織定位、業務屬性、權責分工及運作關係

#### 一、中選會之組織定位

中央選舉委員會（以下簡稱中選會）的設立，最初係依據民國 69 年制訂的《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》，以組織規程的方式辦理；其成立的核心訴求，乃是公平、公正辦理選舉。後因民國 89 年 7 月 19 日修正公布之《公職人員選舉罷免法》第 8 條第 1 項之規定：「中央選舉委員會...；其組織另以法律定之」，才逐步進行《中央選舉委員會組織法》的立法工作（黃淑梅，2012：17）。民國 98 年 6 月 10 日，《中央選舉委員會組織法》公布施行後，中選會係依該法第 1 條之規定，統籌辦理公職人員選舉、罷免及公民投票事務，貫徹中華民國憲法保障民主法治及人民參政權。綜言之，中選會自民國 69 年設立以來，其組織定位及運作，都是根據行政院所擬定之組織章程方式辦理，直至民國 98 年《中央選舉委員會組織法》公布施行後，中選會才得以擺脫「黑機關」的污名（隋杜卿，2009）。

依據《行政院組織法》第 9 條之規定，中選會係行政院下相當中央二級之獨立機關（請參閱下圖一 行政院與直轄機關組織圖）。另根據《中央選舉委員會組織法》第 3 條之規定，中選會得設置委員 9 至 11 人，其中 1 人為主任委員，1 人為副主任委員，其餘委員 7 至 9 人。中選會委員係由行政院院長提名，經立法院同意後任命；其任期為 4 年，任滿得連任一次，且中選會委員非有法定事由不得免職。此外，中選會委員任期亦與其他獨立機關一樣，採用交錯任期制度，每 2 年改選 5 或 6 人，在改任 6 人之年度，同時改任主任委員及副主任委員。《中央選舉委員會組織法》通過後的首任中選會委員之任期（4 年任期），自民國 98 年 11 月 4 日至 102 年 11 月 3 日止（附錄十二）。

中選會雖為獨立機關，但亦為行政院所屬機關，既然中選會有行政機關的性質，自然無法脫離行政院而獨立；故中選會主委需列席行政院院會，要對行政院整體政策有所瞭解（附錄二）。中選會組織隸屬的獨立性，與行使職權上之獨立性係屬二事，中選會為獨立機關，其所做出的選務事項決議，

行政院不能予以干涉，亦不會將其列入院會中討論。但中選會在組織上亦是行政體系之一環，無論是經費預算，抑或人事、會計及一般行政事項等並無獨立性，故中選會仍得出席行政院院會參與其事，並就之表達意見(附錄五)。

中選會委員的提名制度與規範，譬如提名方式、交錯任期制、專業及公平性、獨立超然性等，與通傳會(NCC)或公平會委員大致類似，唯二比較不同的地方，第一乃是中選會委員除主任委員及副主任委員外，其餘委員均為無給職；第二，中選會委員同一黨籍者，不得超過委員總數的三分之一。<sup>128</sup>其中，在無給職制度的設計方面，中選會與通傳會(NCC)及公平會，都是法定的獨立機關，倘若無給職的制度設計，是為維護中選會的獨立性；惟相對地，通傳會(NCC)及公平會的委員卻採有給職，是否與中選會委員採無給職有所落差。

中選會現階段除了主委及副主委採有給職外，其餘委員都是無給職；惟中選會委員無給職並不能對於維護中選會委員獨立行使職權有益(附錄二)；因此，為強化中選會身為獨立機關的獨立性，宜將中選會委員比照通傳會(NCC)與公平會委員，修正無給職之規定，改採有給職；如此，倘若有朝一日選舉政策轉由中選會掌管，中選會委員在選舉期間之外，就能負責選舉政策的研擬；此不僅能提升中選會委員的專業性，亦能強化中選會在非選舉期間的研究功能。

---

<sup>128</sup> 《國家通訊傳播委員會組織法》第4條，及《公平交易委員會組織法》第4條規定，通傳會委員及公平會委員具同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。



圖 4-3 行政院與直轄機關組織圖

資料來源：行政院，網址：

<http://www.ey.gov.tw/cp.aspx?n=B697705A371BAA6D>

## 二、中選會之業務屬性

就現行法律之規定，中選會的業務執掌，主要係依據選罷法律之規定，負責執行各項選舉罷免事務；更清楚地說，依據《中央選舉委員會組織法》第2條之規定，中選會的業務職掌包括如下：

- (一) 選舉、罷免、公民投票事務之綜合規劃。
- (二) 選舉、罷免、公民投票事務之辦理及指揮監督。
- (三) 選舉區劃分之規劃辦理。
- (四) 選舉、罷免、公民投票監察事務之處理。
- (五) 政黨及候選人競選費用之補貼。
- (六) 選舉、罷免、公民投票相關選務事項法規制（訂）定、修正及廢止之擬議。
- (七) 其他有關選舉、罷免、公民投票事項。

另依據中選會組織架構而論（請參閱下圖二 行政院與直轄機關組織圖），中選會下設綜合規劃處、選務處、法政處、秘書室、人事室、會計室、政風室等單位，其中前三者為業務單位，後四者為行政單位；依據中選會所公布之業務執掌，各單位所辦理業務工作如下表 4-4：

從上述《中央選舉委員會組織法》業務執掌內容，及中選會組織架構而論，中選會的業務執掌，係集中在「選舉事務」的範疇，即便中選會能夠針對選舉、罷免等相關事項法規之擬定、修正及廢止之擬議，也僅能侷限在「選務事項」的法規，更何況所謂的「擬議」，係為中選會有選務事項法規的建議權，假如內政部同意，便會提案修法，倘若內政部不認同，中選會的擬議，就不會提到行政院審查（沒有到行政院就沒辦法到立法院）；換言之，中選會並無法直接提意見至行政院，主因乃是行政院認為，只要涉及法律或者法律的解釋，係為內政部的職權。因此，在法律的層面上，中選會的業務屬性，僅能辦理選務事項之相關業務，超過此一範疇，就屬於內政部的「選政」業務。因此，中選會在業務屬性上，並無掌理政策決定及法律事項，僅能依據實際職權及被賦予的單位能力加以處理。

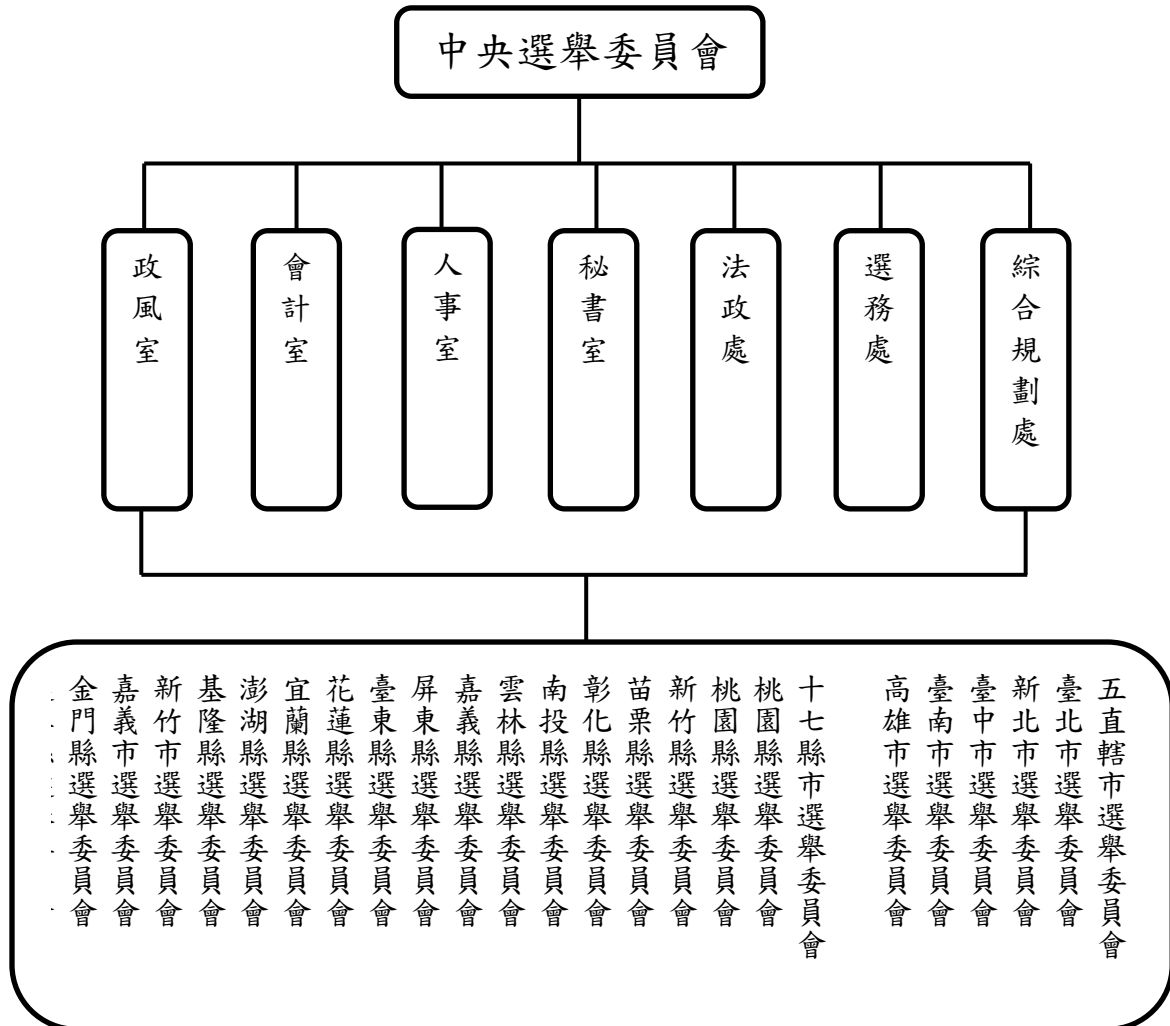


圖 4-4 中央選舉委員會組織圖

資料來源：中央選舉委員會，網址：<http://web.cec.gov.tw/files/11-1000-155-1.php>

表 4-4 中央選舉委員會各處室業務執掌表

綜合規劃處	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 施政方針、施政計畫之擬訂、管制及考核。</li> <li>2. 選舉、罷免、公民投票選務之研究發展。</li> </ol>
-------	---

	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 全國性公民投票提案、連署之受理與查核及意見書之彙整、公報之編製。</li> <li>4. 全國性公民投票案連署成立及投票結果之公告。</li> <li>5. 候選人電視政見、公辦政見發表會之規劃辦理與督導及全國性公民投票意見發表會或辯論會之規劃辦理。</li> <li>6. 選舉、罷免、公民投票電腦化作業之規劃辦理。</li> <li>7. 選舉、罷免、公民投票資料庫之規劃、設計及維護。</li> <li>8. 各級選舉委員會電腦軟硬體、網路系統、資訊安全之建置、更新、維運管理及資訊教育訓練之規劃辦理。</li> <li>9. 新聞聯繫及發布之辦理。</li> <li>10. 不屬於其他處、室業務。</li> </ol>
<p>選務處</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公職人員選舉、罷免、公民投票事務之規劃辦理。</li> <li>2. 總統、副總統、立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長選舉、罷免及全國性公民投票進程序之規劃。</li> <li>3. 立法委員、直轄市議員、縣（市）議員選舉區劃分之規劃辦理。</li> <li>4. 政黨及總統、副總統、立法委員候選人競選費用補貼之辦理。</li> <li>5. 總統、副總統、立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員及縣（市）長選舉競選經費最高金額之訂定。</li> </ol>



	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. 總統、副總統選舉被連署人登記之受理及其連署人查核作業。</li> <li>7. 總統、副總統、立法委員全國不分區及僑居國外國民選舉候選人登記之受理。</li> <li>8. 選舉、罷免、公民投票投開票作業之規劃、督導及講習訓練。</li> <li>9. 國際性選舉組織及其活動之參與。</li> <li>10. 其他有關選舉罷免事項。</li> </ol>
法政處	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 選舉、罷免、公民投票相關選務事項法規之研擬、擬釋及諮詢。</li> <li>2. 選舉、罷免、公民投票選票效力認定、監察及裁罰業務之規劃、辦理及督導。</li> <li>3. 候選人消極資格查證之處理。</li> <li>4. 選舉、罷免、公民投票業務訴願及訴訟案件之處理。</li> <li>5. 直轄市、縣（市）選舉委員會依法受委託辦理政治獻金申報及專戶許可事項之督導。</li> <li>6. 行政院公民投票審議委員會相關事務之協處。</li> <li>7. 全國性公民投票募集經費之許可及管理。</li> <li>8. 選舉、罷免、公民投票相關選務事項法規及淨化選舉風氣宣導之規劃辦理。</li> <li>9. 政黨使用電視從事競選活動之規劃辦理。</li> </ol>

	10. 其他有關選舉、罷免、公民投票相關選務事項法制業務。
秘書室	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 典守印信。</li> <li>2. 文書收發、繕校、保管及公文稽催、查詢。</li> <li>3. 款項之出納及保管。</li> <li>4. 公產、公物之採購、保管及維護。</li> <li>5. 所屬各級選舉委員會公產、公物之使用、登錄、維護等查核。</li> <li>6. 委員會議及主管會報之議事。</li> <li>7. 國內外貴賓接待之辦理。</li> <li>8. 國會聯絡、公共關係之辦理。</li> <li>9. 事務管理。</li> <li>10. 其他行政事務。</li> </ol>
人事室	中選會人事事項。
會計室	中選會歲計、會計及統計事項。
政風室	中選會政風事項。

資料來源：中央選舉委員會，網址：<http://web.cec.gov.tw/files/11-1000-155-1.php>

### 三、中選會與其他機關之權責分工

#### (一) 內政部

我國現行辦理各項公職人員選舉及罷免之法律依據，分別為《總統副總統選舉罷免法》、《公職人員選舉罷免法》及《中央選舉委員會組織法》等，且中選會為前開選罷法律之唯一適用機關；惟《總統副總統選舉罷免法》及《公職人員選舉罷免法》等法律的主管機關係為內政部，另法律施行細則，則由內政部與中選會會同訂定，其餘相關子法及選舉事務辦理，則由中選會主管（附錄五）。在此情況下，造成選罷法律唯一適用之機關，及獨立機關的中選會，卻僅主管法規命令，選罷法律卻由另一機關內政部主管之情況。

中選會自民國 69 年設立以來，中選會主委均由內政部長兼任，選罷法律的主管機關與執行機關名義上雖有區隔，但在實際運作上並無太大問題（附錄五）。惟在民國 89 年中選會組織法規修正，將中選會主任委員改為專任有給職務後，內政部長不再兼任中選會主委，內政部相關業務人員，亦不再兼任中選會職務；自此，兩機關原有之分工運作模式遂開始出現變化。近年來，針對中選會及內政部的權責分工問題，中選會於民國 98 年 4 月、100 年 2 月及 3 月，均提供選政及選務之研究意見，供立法院委員會及行政院組織改造推動小組參酌；<sup>129</sup> 另內政部也針對中選會及內政部的權責分工問題，亦提供了相關研究意見。<sup>130</sup> 中選會及內政部相關論點及主張，謹整理如下表 4-5：

表 4-5 中選會與內政部權責分工爭論比較表

	中選會	內政部
爭論點一	選政與選務非法律用語，如何區分並無處之分際。選罷法律哪一條屬於選政，哪一條屬於選務，例無判	選政係指選舉制度規劃及政策釐定事項，由內政部負責；選務係指中選會依選罷法律之規定，負責各項

<sup>129</sup> 針對中選會與內政部的權責劃分問題，中選會於民國 98 年 4 月，應立法院內政、司法及法制等兩委員會，聯席審查內政部組織法草案之附帶決議，提供「選政、選務爭議之研究意見」；100 年 1 月，中選會亦應行政院組織改造，提供「中選會組織再造之研究意見」；102 年 3 月，應立法院內政委員會要求，提供「選舉、罷免、公民投票、政治獻金、競選經費、政黨及政治團體等各項事權歸屬專案報告」（附錄五）。

<sup>130</sup> 內政部針對選政、選務業務主管機關之爭議，撰擬了「選政、選務業務主管機關之研究意見」（民國 98 年 6 月 15 日）、「為何選政、公民投票制度規劃及政黨業務應維持由內政部主管」（民國 101 年 10 月 8 日）、「選政不宜由中央選舉委員會主管之理由」（民國 101 年 11 月 7 日）。

	中選會	內政部
	斷準衡。	選舉罷免事務。
爭論點二	獨立機關亦為行政機關，行政機關主管所涉業務相關法律及修訂法規命令乃屬常態，同屬獨立機關的通傳會與公平會，所涉通訊傳播及公平交易等相關法律，均為該二機關執掌。故選罷法律應由中選會主管。	選罷法律向由內政部於立法院為政策進行辯護與說明，並與立法院黨團溝通協調。選政事涉選舉規則之制定，如由選務機關掌理選政，將使制定、解釋選舉規則、辦理選舉及違法裁罰等事項均由中選會為之，恐使外界質疑中選會公正性。
爭論點三	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，此亦即獨立機之核心價值，強調行使職權之獨立性。	行政院曾於 89 年 7 月 24 日、98 年 3 月 31 日及 98 年 6 月 22 日等，重申維持「選政、選務」分立原則，期間配合中選會組織法制化作業，行政院始終堅持將中選會定位為辦理選務之獨立機關立場。
爭論點四	中選會為合議制機關，組織成員來自不同政黨及社會公正賢達人事，與內政部屬執政黨之行政團隊，自較內政部能反應社會多元意見。	中選會係合議制機關，以多數決方式做成決定，責任不明確，無法為選舉政策成敗負責。
爭論點五	選舉乃屬於高度政治性之活動，中	行政院對於中選會作為獨立機關之

	中選會	內政部
	選會身為獨立機關的核心條件之一，乃為符合去政治化與社會多元價值之要求。去政治化之意涵，係指公平對待而不偏頗某一政黨及期政治立場。	建構之立場，乃是社會各界對中選會作為扮演管制性角色的專責化選務辦理機關之期待，恐遠勝於只負責選舉政策及制度釐定。

資料來源：研究團隊自製。<sup>131</sup>

綜言之，現階段中選會與內政部在權責分工上，中選會係負責選舉事務的實務層面，而內政部掌管了有關選舉政策的擬訂，及選罷法律的修訂與解釋。因此，中選會與內政部在權責分工的最大癥結點，乃是身為選罷法律唯一適用機關的中選會，卻無權主管相關選罷法律。此外，自民國 89 年中選會主委改為專任有給職後迄今，無論是民進黨執政時期，亦或國民黨執政時期，行政院立場，多支持選政、選務分立政策；因此，上述中選會與內政部有關選政、選務業務的爭論，恐非僅是法律或專業層面之問題，而有很大層面乃是政治問題。

## （二）公投審議委員會

根據《中央選舉委員會組織法》第 2 條及第 6 條規定，中選會除了掌理選舉及罷免事項，亦包括公民投票事務。惟在《公民投票法》第 34 條中，亦規定行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議全國性公民投票事項之認定，及公民投票提案是否為同一事項之認定。在法律面的規範中，由於行政院公投審議委員會係行政院幕僚機關，所做決議需報行政院，並無法對外行文權力。而中選會雖賦有公民投票事務之執掌，但對於公投案僅有形式審查，

<sup>131</sup>相關資料參考：中央選舉委員會，「選政、選務爭議之研究意見」（民國 98 年 4 月 9 日）、「中選會組織再造之研究意見」（民國 100 年 1 月 19 日）、「選舉、罷免、公民投票、政治獻金、競選經費、政黨及政治團體等各項事權歸屬專案報告」（民國 102 年 3 月 21 日）；內政部，「選政、選務業務主管機關之研究意見」（民國 98 年 6 月 15 日）、「為何選政、公民投票制度規劃及政黨業務應維持由內政部主管」（民國 101 年 10 月 8 日）、「選政不宜由中央選舉委員會主管之理由」（民國 101 年 11 月 7 日）。

並無對公投主文有實質審查權限。因此，遂衍生中選會與行政院公民投票審議委員會職權競合之問題（內政部，2012：2）。

從實務案例之分析，以臺灣團結聯盟提出的 ECFA 公投案（你否同意政府與中國簽訂「兩岸經濟合作架構協議」？）為例，臺灣團結聯盟認為，中選會對於臺灣團結聯盟所提出的 ECFA 公投案，已於民國 99 年 5 月 5 日去函表示「為有公民投票法第 14 條第 1 項各項規定之情事」，但行政院公投審議委員會卻於同年 6 月 4 日至行政院函中，以公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款駁回臺灣團結聯盟所提公投案（臺灣團結聯盟，2010）。對此，臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2283 號判決，以及最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決，對於行政院公投審議委員會基於法定職權，就中選會初步審查結果再予審議表示無異議。由此實務案例顯示，中選會及行政院公投審議委員會對於全國性公民投票案確實存在審查權責問題，且因為這些審查委員分別隸屬不同組織，不僅無法一起就相關法律見解交換意見，遇到高度政治爭議的公投案時，卻又可能出現相互推諉的情況，遂導致如臺灣團結聯盟公投案之情況。因此，如何就中選會與行政院公投審議委員會之權責做明確的規範與界定，恐需是解決爭議的重要途徑。

綜言之，從司法院大法官釋字第 645 號解釋、臺北高等行政法院及最高行政法院等判決而論，行政院公投審議委員會存在的合法性與正當性均無疑慮；此外，在朝野高度對立下，為避免公投案淪為選舉造勢之用，公投審議機制確實有保留之必要性。既然法律面存在此一結構性問題，在相關法律未修正前，恐需先從加強中選會與行政院公投審議委員會等兩機關聯繫上著手。再者，公民投票法的主管機關係內政部，行政院公投審議委員會又是公投法所賦予，針對全國性公民投票案進行審查的行政院幕僚機關，中選會在執掌上又賦有公民投票事務上之權責；因此，如何釐清或整合內政部、行政院公投審議委員會及中選會等三機關的權責分工，恐才是解決相關爭議的主要途徑。

#### 四、中選會與地方選委會之運作關係

民國 69 年之前，為辦理中央公職人員選舉，中央得設置選舉總事務所，地方則設置選舉事務所，並依省（市）、縣（市）、鄉（鎮、市）等層級，

分別由內政部長、省政府民政廳長、縣市長等擔任選舉監督，指揮臨時設置之選舉事務組織辦理選務工作，相關組織並於選舉完後即行裁撤（附錄五）。69年中選會設置後，在地方仍設置縣（市）選委會，隸屬省選委會；民國87年精省後，我國選舉常設機關，遂調整為中選會及縣（市）選委會。

《公職人員選舉罷免法》第8條第2及第3項規定，「直轄市、縣（市）選舉委員會隸屬中央選舉委員會，各置委員若干人，由中央選舉委員會提請行政院院長派充之，並指定一人為主任委員。」、「直轄市、縣（市）選舉委員會組織規程，均由中央選舉委員會擬訂，報請行政院核定。」

從各級選舉的角度而論，《總統副總統選舉罷免法》第6條規定，總統、副總統選舉、罷免，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督省（市）、縣（市）選舉委員會辦理之。《公職人員選舉罷免法》第6條規定，公職人員選舉係由中央、直轄市，及縣（市）各設選舉委員會辦理之。另在權責分工部分，《公職人員選舉罷免法》第7條清楚述明，立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員及縣（市）長選舉，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。另在鄉（鎮、市）民代表及鄉（鎮、市）長等層級選舉，則由縣選舉委員會辦理之。村（里）長選舉，由各該直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。直轄市、縣（市）選舉委員會辦理前二項之選舉，並受中央選舉委員會之監督。各類選舉主管機關如下表 4-6：

表 4-6 各級選舉主管機關分類表

選舉項目	主管機關
總統副總統選舉	中央選舉委員會
立法委員選舉	中央選舉委員會
直轄市長	中央選舉委員會
縣（市）長	中央選舉委員會
直轄市議員	中央選舉委員會

選舉項目	主管機關
縣（市）議員	中央選舉委員會
鄉（鎮、市）長	縣選舉委員會
鄉（鎮、市）民代表	縣選舉委員會
村（里）長選舉	直轄市、縣（市）選舉委員會

資料來源：研究團隊自製。

因此，從上述選罷法律相關規定而論，中選會與所屬選委會的關係相當的清楚，地方選委會係中選會的所屬機關，中選會有權力指揮監督所屬選委會執行職務，此上下隸屬關係，與中選會與行政院的关系，亦或中選會與內政部的關係等均有不同。過去中選會與所屬選委會的關係，曾在 2007 年公投綁大選時產生爭議；當年的爭議點，主要在於中選會及地方選委會的職權歸屬，但根據當年中選會之認定，《公職人員選舉罷免法》第 11 條第 1 項所列各級選舉委員會之辦理事項中，所稱「各級」選舉委員會，雖包括中選會與直轄市、縣（市）選舉委員會。但該項各款所規定應辦理之事項，究竟由誰辦理，係依《公職人員選舉罷免法》第 7 條規定，須視何種選舉由誰主管而定（中選會新聞稿，2007）。換言之，從上表 4-6 各級選舉主管機關分類而論，除鄉鎮市長、村里長等選舉係地方選委會之權限，其餘《公職人員選舉罷免法》第 11 條第 1 項所列各級選舉委員會之辦理事項，都是中選會的權限。但此並非法律規範不夠周延的問題，而是中選會與所屬選委會在執行選務層面的解釋或是認知存在落差，而這方面顯然又存在某些政治角力。

然而，中選會與所屬選委會的關係，在《中央行政機關組織基準法》，及《中選會組織法》通過後出現了變化。前開法律通過前，中選會及地方選舉委員會的組織規模及職等，均高於其他行政機關，其主因乃是考量中選會指揮監督，掌握地方選務行政的權能，以利推動選務工作（附錄五）。惟前開法律通過後，中選會與通傳會（NCC）及公平會等獨立機關被一體視之，塞在同一規範架構下，中選會的組織規模及職等遂遭調降；不僅中選會秘書長、副秘書長等職缺予以刪除，所屬之地方選舉委員會，改歸類為四級機關，



相當於地方政府之科室層級。

縣市選委會在辦理選務工作時，高度仰賴地方民政體系，藉以徵調學校教師、基層公務人員等，辦理投開票所相關業務；惟中選會組織規模及職等調整後，不僅影響中選會及所屬選委會間的指揮監督關係，對於縣市選委會指揮調動地方政府民政人員之權能，亦造成嚴重影響（附錄五）。過去由於地方政府首長享有地方選委會的人事任命權，且相關之人士經常費用係由中選會所負擔，故中選會與地方政府及所屬選委會等關係，遂得以維繫及運作。惟在組織規模及職等遭調降後，加上朝野對立態勢依然緊張，倘若不正視之，相關選務工作的推動恐產生動盪。因此，在法律層面，或許中選會的組織規模及職等，需符合《中央行政機關組織基準法》之相關規定，惟在實務運作上，建議中選會及所屬委員會之編階，能較各級政府高一階，才能使兼任人員具有調度權能；再者，如前所述，選務工作高度仰賴地方民政體系，因此，維持由內政部長及行政首長兼任各級選舉委員會主任委員的方式，才能有效使人員調度、經費預算等充裕無虞，以利暢順選務工作之推動。

#### 第四節 我國獨立機關之比較與評估

雖然現行《行政院組織法》明定中選會、公平會與通傳會為相當中央二級的獨立機關，但這三個機關各自有其發展的歷史軌跡，導致三者在法制的設計上存在一定的差異，不僅使機關的獨立性表現不一，以其是否達成機關設置目的而言，亦具有各自現存的困境與問題，不過仔細觀察臺灣政治經濟的發展軌跡，可以發現三個獨立機關的成立及其組織的設定，相當程度反映了當時民眾反對威權的心態，以及朝野社會對公平正義價值的期待。

以下試圖從組織的獨立性（特別是委員產生方式）、財務獨立性、政策獨立性以及行政救濟程序來比較三者間的異同。

以組織結構而言，三者皆採合議制，置有委員 7 至 11 人，但中選會只有主委和副主委為有給職，其餘委員為兼職，委員專職與否，未必會直接影響機關的獨立性，但是兼任委員能夠投注的時間和心力相對有限，致使機關的運作傾向於由主委主導各項職權的行使，兼任委員只能扮演諮議的角色；以

委員產生方式而言，三個獨立機關的委員皆由行政院長提名，立法院行使同意權，委員皆有任期與法定免職條件的保障，此外，中選會對於政黨比例的限制門檻最高，同一政黨者不得超過總額的三分之一。

雖名為合議制機關，但其實三個獨立機關的合議運作的實況顯有差異，例如公平會與中選會的主委皆具有一定的影響力，對於會議的議程安排和進度有主導性，而通傳會在成立初期採取主委由委員互選，且會議的主席亦由委員輪流擔任，委員之間無分大小，一起分擔決議的後果和政策的成敗，民國 101 年修改通傳會組織法後，主委改由行政院長指定，實質上擁有較大的主導性與影響力。

以政策的獨立性而言，由於權責劃分的問題至今未妥善解決，中選會的職權被限縮在選務的範圍內，針對其他與選舉相關的事項，例如不在籍投票、公投案的審議、選區劃分、政黨規範、政治獻金的規範等皆無實質的權力，相對而言，公平會與通傳會在其法定職權範圍內，則具有一般性的政策與法規擬定的權力，同時也有對個案進行調查和裁決的權力，不過，通傳會雖然擁有通訊傳播監理政策的訂定、通訊傳播資源的管理與分配的權力，但是卻沒有通訊整體資源規劃與通訊產業協助的規劃權，尤其針對當前寬頻的發展與頻譜分配，通傳會似乎淪為交通部郵電司的下屬執行機關。

另外，由合議制會議召開的頻率高低，也可看出三個獨立機關的權責範圍有大小之分，例如中選會每個月才開會一次，公平會與通傳會則是每周開會，必要時可加開臨時會。

以財務自主性而言，三者皆須遵循政府預決算程序，受到立法院和審計部的財務審查和稽核，不過相較之下，通傳會具有較高的財務自主性，因為除了編列公務預算外，依法可以擁有兩項特別收入基金：通訊傳播監督管理基金、有線廣播電視事業發展基金，而這兩項法定的基金收入，不僅遠比公務預算高出甚多，且有專款專用的限定，就預算收支編制容有更大的決定空間，有助於通傳會的財務獨立性。

最後，是針對民眾接受獨立機關的行政處分時，是否仍依循訴願法的規定，必須先向行政院提起訴願，在不服訴願後，方得提起行政訴訟，目前我國法制針對獨立機關所作的行政處分，並無特別的規定，換言之，人民對於

公平會、中選會或是通傳會所作的行政處分，如有不服，都必須先進行訴願的程序而後才能提起行政訴訟，國內學者對此多有批評，認為獨立機關既已強調其去政治化和專業性，人民如對其行政處分不服，宜直接採取行政訴訟程序，由司法體系提供最後的救濟，才能避免行政院的不當干預，同時才不會減損獨立機關的專業性。

獨立機關不可能真正獨立（深度訪談紀錄摘要 3），因為只要歸屬行政權的一部分，就不可能不受到行政院的指揮或政策的指導，而比較三個獨立機關的異同，其目的並不在於強調三個機關應具有更高的一致性，不同的組織設定，仍應配合環境變化、國家發展需要以及人民需求來進行調整，換言之，就國家發展的需求而言，以機關獨立性來降低政治可能的紛擾固然重要，但是當民主已然生根，官僚的專業能夠發揮的階段，如何重新思考機關的獨立性與組織的效率孰重孰輕的問題，將會是政府治理的重要課題之一。

表 4-7 公平交易委員會、中央選舉委員會與通訊傳播委員會之獨立性比較

機關名稱		公平會	中選會	通傳會
組織的獨立性	是否為合議制	是	是	是，且委員間平等，但民國 100 年組織法修改後，主委由行政院長指定，實質上擁有較大的影響力。
	委員專職與否	專任	除主委、副主委專職外，其餘委員為兼職。	專任
	依法行使獨立職權	是	是	是
	是否依法不受其他	是	是	是，但是主委得列席行政院會

機關名稱		公平會	中選會	通傳會
	機關指揮監督			議。
	委員任期保障	1. 委員任期 4 年，得連任。 2. 採任期交錯制。	委員任期 4 年，得連任一次。	1. 委員任期 4 年，得連任。 2. 採任期交錯制。
	委員任命與停免職程序。	1. 行政院長提名，立法院同意後任命。 2. 行政院長於提名時應指定一人為主委。 3. 訂有法定免職條件。	1. 行政院長提名，立法院同意後任命。 2. 訂有法定免職條件。	1. 行政院長提名，立法院同意後任命。 2. 行政院長於提名時應指定一人為主委。 3. 訂有法定免職條件。
	委員人數	7 人	9 至 11 人	7 人
	去黨派化的規定	同一政黨不超過二分之一，任職期間不得參加政黨活動。	同一政黨不超過三分之一，任職期間不得參加政黨活動。	同一政黨不超過二分之一，不得參加政黨活動。
	內部人事自主	主委指揮監督所屬人員（除人事、政風、主計單位主管外）。	主委指揮監督所屬人員（除人事、政風、主計單位主管外）。	除人事、政風、主計單位主管外，其餘人事由主委決定。
政策的獨立性	政策決定權	政策與法規的擬定。	選務相關事權的決定。	政策與法令的擬定、分配、特許與裁決。

機關名稱		公平會	中選會	通傳會
	權責劃分問題	1. 與行政院消費者保護處的權責劃分有爭議。 2. 每周召開會議一次,必要時得召開臨時會議。	1. 與內政部存在選政與選務的爭議。 2. 重大決議事項應由委員會決議,每月召開會議一次。	1. 缺少資訊通訊科技的整合運用與相關產業輔導或鼓勵的政策規劃權。 2. 重大決議事項應由委員會決議(通傳會組織法第9條),每周召開會議一次。
財務的獨立性	預算程序	遵行一般預算程序。	遵行一般預算程序	遵行一般預算程序。
	有無特別收入來源	無特別收入來源。	無特別收入來源。	除公務預算外,尚有通訊傳播監督管理基金、有線廣播電視事業發展基金。
行政救濟	是否須向行政院提起訴願	是	是	是

資料來源：參考劉淑惠，2013：13-14；本研究歸納整理。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 第五章 研究發現與政策建議

### 第一節 研究發現

綜合前面第一至四章之研究成果，本研究之發現將分為：總體發現、個別發現、跨國比較發現來加以論述。

#### 壹、總體發現

##### 一、獨立機關之界定無統一公認之定義

獨立機關之設置目的，如前所述，主要為了使重要基礎建設與經濟部門之管制決策，不受短期政治考量與特定私人利益所左右而獨立進行，以政策之公正性和持續性，獲取國際投資者之信賴。因此，各國設置獨立機關，除了該國本身之需求外，很大一部分是作為全球化時代吸引外資之戰略，與國際政治經濟之動向密切相關。

然而，從本研究美、德、日 3 國獨立機關之發展過程來看，美國獨立機關有其創設與發展之風土，並不斷配合時代需求而消長增減；德國與日本則在組織定位與功能上做了符合國情之調整，且其獨立性不局限在組織上的獨立，而是表現在職權之獨立行使上。換言之，三國獨立機關之發展，都是配合其歷史需要做出相應調整，非一成不變。

綜觀獨立機關之緣起，本是國會為了對抗美國總統行政權限擴張之制度設計，晚近則成為國際組織推動市場經濟、排除各國國內政治勢力干預全球化政策之工具。因此，獨立機關之界定，其實就是國際政經實力與國內政經實力之角力過程，鑑於各國國內政經權力結構之不同，獨立機關很難獲得統一化、標準化的定義。

##### 二、獨立機關合憲性問題與解決

從美國與日本之發展經驗可以得知，兩國獨立機關設置之初，都曾引發是否違憲之爭議。美國主要是因為獨立機關挑戰總統之行政權，而日本則是

因為盟軍強行移植之獨立行政委員會制度，與日本官僚體制難以融合之故。獨立機關作為行政權之外的異質機關，原本就與韋伯式行政體系格格不入，容易引發各種爭端，即使連其發源國—美國至今也仍存在憲政觀點之差異。但是隨著歷史發展，各國都找出解決之道。美國透過最高法院之判決來解決；德國將獨立機關設置於部會架構之內；日本則將許多獨立行政委員會改組為部會內部之審議會，並保留地方層次之獨立行政委員會。這些發展經驗對於我國均有所啟發。

### 三、獨立機關之職權與業務屬性

獨立機關之職權與業務雖以調查、管制、裁決為主，但並不以此為限。美國 FTC、FCC 與 FEC 均有法規制訂權，而日本各省廳之審議會則有決策諮詢與政策建議之功能。換言之，獨立機關除了調查、管制、裁決之職權外，還可加強其法規制訂、決策諮詢、政策建議之角色。此外，獨立機關之設置不限於常設機關之形式或特定組織層級，美國或日本各種獨立委員會均隨時代有所消長或做階段性設置，以保持行政機關因應特定需求之彈性。

### 四、獨立機關之權責分工

獨立機關之獨立性，如前所述，表現在其組織、人事、財務、功能之獨立上，尤其對於首長與委員之任命、任期與去職之保障、財務與組織之自主性、職權之獨立行使等。但是，獨立機關既然是行政權外之異質機關，其職權運作就容易與功能相關之既有行政機關產生衝突，即使在美國也仍依賴相關行政機關之間的協調分工來解決。此外，獨立機關與國會（立法權）、法院（司法權）之間也需保持合作關係，並且定期接受國會之監督。面對全球化時代瞬息萬變之現象，機關間之協調合作如何保持彈性與速度，及時回應各種需求，應是獨立機關研究亟需探討之重要課題。

### 五、行政救濟可直接訴訟

對於不服獨立機關行政處分或裁決，美德日三國均有朝直接進行行政訴訟發展之趨勢。這固然因各國司法體系發展完備，直接訴訟較符經濟，另一方面也可藉法院之判決，累積獨立機關相近個案之處理先例。此外，訴願制度原本是提供行政機關事後反省機會之設計，卻容易變成上級機關干預獨立機關處分之管道，有害於獨立機關之獨立性。因此，獨立機關訴訟權之發展



值得注意。

## 貳、個別之發現

### 一、國家通訊傳播委員會（NCC）

在檢視通傳會的組織定位、業務屬性、權責分工與運作關係等層面之後，對於通傳會當前的法制的定位與運作現況，初步歸納幾項研究發現，並分述如下：

#### （一）通傳會之組織定位

依《國家通訊傳播委員會組織法》之規定，通傳會具有獨立機關的一般性特徵，包括組織、決策、預算等三個面向的獨立性，但是就委員的人事任命程序而言，主委與副主委原由委員互選產生，而今改為由行政院指定，對於合議制的通傳會而言，主委顯然具有較大的影響力。

#### （二）通傳會之業務屬性

依《通訊傳播基本法》之內容與立法原意觀之，針對通訊傳播等各項相關權責理應屬於新成立的通傳會的職掌範圍，除了個案的監督、調查、裁決與處分之外，通傳會在數位匯流的全球趨勢下，有關通訊傳播政策、資源管理，甚至資通安全皆有法定的權責；然而在通傳成立之時，交通部雖將所屬的電信總局移撥至通傳會，但是仍保留郵電司的組織與職權，於是交通部郵電司仍舊職司資訊通訊資源的規劃，因而削弱了通傳會在資訊通訊領域的政策主導權。

#### （三）通傳會與其他機關之權責分工、運作關係

1. 通傳會與行政院之關係主要包括：通傳會依法獨立行使職權，不受行政院指揮監督，但僅限於具體個案之決定，而不包括政策決定領域；行政院長對通傳會委員有提名權，該名單經立法院審查同意後任命之；行政院長在提名委員時，有同時指定主任委員、副主委之權。
2. 以數位匯流政策的推動而言，可以發現通傳會並非該項政策的唯一權責機關，而與交通部、經濟部、文化部都有密切的關連，而且幾乎處於完全平

行的地位，需要行政院派政務委員出面協調才能解決權責的劃分問題，雖然跨部會的協調是行政運作的常態，但是就當前我國重要的資訊通訊發展政策--數位匯流，卻無專責和主導的部會來規劃與推動，僅僅仰賴缺少實質資源和人力協助的政務委員來推展，其成效顯然相當有限。

3. 通傳會以獨立機關的型態建置反映當時國內政治氛圍，無論朝野皆認為堅持黨政軍退出媒體，避免政治介入通訊傳播領域，維持通傳會的獨立性與專業性是最重要的考量，然而通傳會自成立以來，有關委員任命的人事紛擾不斷、合議制機關運作缺少實質的領導和效率，在在限制了通傳會的角色與功能。

## 二、公平交易委員會

在檢視公平會的組織定位、業務屬性、權責分工與運作關係等層面之後，對於公平會的運作，初步可歸納出以下幾項研究發現及相關建議，茲分述如下：

### （一）公平會之組織定位

行政權與立法權共同參與公平會的人事決定，將賦予公平會更多的民主正當性基礎，同時也回應大法官釋字第 613 號解釋對獨立機關的民主正當性期待，有助於我國憲政體制的健全發展。

### （二）公平會之業務屬性

1. 公平交易委員會不宜自我限縮為純粹的執法機關，理由說明如下：

- （1）依公平交易委員會組織法第 2 條規定，公平會之業務職掌包括公平交易政策及法規之擬訂等 7 項，相關具體作為除執行公平交易法外，亦包括檢討研修市場競爭規範、蒐集事業活動及經濟情況之調查、競爭政策及法令之宣導等，以提供產業界遵循依歸，並掌握市場結構的調整與變化，故非僅為純粹的執法機關。

- （2）公平會對於限制競爭案件十分重視，尤其聯合行為案件的查處一向為公平會執法重心。案件量雖少但涉及層面廣，須動員之調查人力與物力亦較多，對維護市場交易秩序助益十分龐大，故不宜僅以案件量多寡，衡量公平會機關績效或執法核心。

2. 公平會的裁罰類型與分類，主要可區分為十五類，包括獨占行為、結合行為、聯合行為、垂直限制價格行為、杯葛行為、差別待遇行為、不正當利誘交易相對人、不正當使他事業參與限制競爭行為、不正當限制交易相對人之事業活動、仿冒行為、不實廣告行為、欺罔或顯失公平行為、不當獲取營業秘密、損害他人營業信譽之不實情事、變質多層次傳銷行為等。公平會二十多年來對違反公平法的案件處分與調查，偏重於不公平競爭行為部分，佔整體件數的 72%；其次為非法多層次傳銷行為，佔整體件數的 15%；原本居於公平法關鍵性地位的限制競爭行為，僅佔整體件數的 10.5%。
3. 依照《公平交易委員會處務規程》規定，有 2 個業務處辦理限制競爭行為案件，1 個業務處辦理不公平競爭行為案件，人力已做妥適配置。又限制競爭行為與不公平競爭行為案件屬性及其複雜程度不同，前者複雜困難，後者相對簡易。就裁處罰鍰比重而言，對限制競爭行為的裁罰金額亦較高（約占公平會總罰鍰 8 成以上），故不宜僅以違法件數多寡認定公平會執法重心失衡。

### （三）公平會與其他機關之權責分工、運作關係

1. 公平會雖然依法獨立行使職權，對裁決性、管制性及調查性之具體個案，具有決定權，但依現行訴願法與行政訴訟法規定，人民若不服公平會之行政處分，依法可向行政院提起訴願，若人民再度不服該訴願決定，最後才進入行政法的司法審查。由於行政院保有對公平會行政處分的管轄權與審議權，可能引發減損公平會之獨立性與專業性問題。
2. 依消保法所形成的三級消保行政機關體系（行政院層級、行政院各部會、地方層級），公平會實乃居於輔助性與補充性的角色，透過公平法的不公平競爭行為規範（公平法第 20 條的仿冒他人商品或服務表徵行為、公平法第 21 條的虛偽不實或引人錯誤廣告行為、公平法第 22 條的損害他人營業信譽行為、公平法第 24 條的欺罔或顯失公平行為），間接地地保障消費者利益。
3. 直轄市政府與縣市政府名義上雖為公平法之地方主管機關，但甚少涉入公平法的執行與處理，而居於一般性的行政協助角色，使其未能充分發揮其應有的職能，同時也使公平會在進行各地的案件與產業調查時，必須分派

人力直赴各縣市進行調查蒐證，耗損相當多的人力與時間成本。

### 三、中央選舉委員會

在檢視中選會的組織定位、業務屬性、權責分工與運作關係等層面之後，對於中選會的運作，初步可歸納出以下幾項研究發現及相關建議，茲分述如下：

#### （一）中選會之組織定位

1. 中選會組織隸屬的獨立性，與行使職權上之獨立性係屬二事；中選會為獨立機關，其所做出的選務事項決議，行政院不能予以干涉；惟中選會亦是行政體系之一環，無論是經費預算，抑或人事、會計及一般行政事項等並無獨立性，故中選會仍得出席行政院院會參與其事，並就之表達意見。
2. 根據《中央行政機關組織基準法》第 21 條之規定，相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之。換言之，中選會委員的提名，與同屬獨立機關的通傳會（NCC）與公平會並無差異，但中選會除主委及副主委採有給職外，其餘委員卻是無給職。

#### （二）中選會之業務屬性

中選會的業務執掌，係集中在「選舉事務」的範疇，即便中選會能夠針對選舉、罷免等相關事項法規之擬定、修正及廢止之擬議，也僅能侷限在「選務事項」的法規，更何況所謂的「擬議」，僅是中選會有選務事項法規的建議權。因此，在法律的層面上，中選會的業務屬性，僅能辦理選務事項之相關業務，超過此一範疇，就屬於內政部的「選政」業務。因此，中選會在業務屬性上，並無掌理政策決定及法律事項，僅能依據實際職權及被賦予的單位能力加以處理。

#### （三）中選會與內政部之權責分工

1. 現階段中選會與內政部在權責分工上，中選會係負責選舉事務的實務層面，而內政部則掌理了有關選舉政策的擬訂，及選罷法律的修訂與解釋。因此，中選會與內政部在權責分工的最大癥結點，乃是身為選罷法律唯一適用機關的中選會，卻無權主管相關選罷法律。

2. 自民國 89 年中選會主委改為專任有給職後迄今，無論是民進黨執政時期，亦或國民黨執政時期，行政院立場，多支持選政、選務分立政策；因此，中選會與內政部有關選政、選務業務的爭論，恐非僅是法律或專業層面之問題，而有很大層面係為政治問題。

#### （四）中選會與行政院公投審議委員會之權責分工

1. 行政院公投審議委員會係行政院幕僚機關，所做決議需報行政院，並無法對外行文能力；而中選會雖賦有公民投票事務之執掌，但對於公投案僅有形式審查，並無對公投主文有實質審查權限。因此，遂衍生中選會與行政院公民投票審議委員會職權競合之問題。
2. 有論者認為，行政院公投審議委員會侵犯中選會職權，惟從司法院大法官釋字第 645 號解釋、臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2283 號判決，及最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決等論，行政院公投審議委員會存在的合法性與正當性並無疑慮。

#### （五）中選會與地方選委會之運作關係

1. 就法律面而論，中選會與所屬選委會的關係相當清楚，地方選委會係為中選會的所屬機關，中選會有權指揮監督所屬選委會執行職務，此上下隸屬關係，與中選會與行政院的關係，亦或中選會與內政部的關係等均有所不同。
2. 《中選會組織法》通過後，中央選舉委員會編制表也隨之調整，秘書長一職由簡任 13 至 14 職，調整為簡任 12 職等之主任秘書，其餘編制亦隨之調整。這樣的調整雖然使中選會與其他機關一視同仁，但考量中選會需指揮監督地方選委會辦理選務，過去的作法係調高為一個職等，避免在指揮監督地方選委會時發生困難。因此，為使選務工作順利推動，宜避免因職等因素指揮不動之情況。
3. 目前選務工作高度仰賴地方民政體系，中選會在選舉時必須有能力順利調動地方選務資源。

#### 參、跨國比較之發現

若將我國獨立機關與美國、德國、日本相關業務之獨立機關相比較，可

以得出如下結果。

### 一、公平交易委員會部分（參照表 5-1）

#### （一）相同點：

1. 在組織定位上，我國公平交易委員會與美國 FTC、日本公取委同樣，都是具有獨立組織地位之行政機關。
2. 在委員產生方式上，除了德國之外，我國與美國、日本同樣都是由行政首長任命、經國會同意。委員任期有法定保障，非有法定理由不可任意免職。至於主席之產生，除了德國之外，行政首長都是由委員中選任或指派。
3. 在職權上，除德國僅有裁決權之外，美國、日本與我國都有調查、裁決與訴訟權。此外，除德國之外，也都有法規制訂權。
4. 與法院之關係，包含我國四國均為合作關係。
5. 與國會之關係，除了德國之外，均需向國會報告或表示意見。
6. 在財務自主上，除德國之外，我國與美國及日本均有部分自主性。

#### （二）相異點：

1. 在職權上，我國和德國、日本相近，比較偏重公平交易（反拖辣斯、反獨佔）方面，對於消費者保護，不如美國能夠兩者兼重。
2. 在委員組成之同一政黨人數限制上，僅我國與美國設有規定。
3. 在行政救濟手段上，僅有我國需先訴願至行政院，這意謂行政院有權可以推翻公平會之處分。
4. 在與相關機關之權責分工上，僅我國公平會與行政院消保會之間有權責爭議。美、日、德都發展出解決爭議之方法，或明訂分工備忘錄（美國）、或法定必須交換資訊（德國）、或向其他機關諮詢或參與審決（日本）。

表 5-1 公平交易委員會跨國比較表

	美國 FTC	德國卡特爾署	日本公取委	我國公平會
--	--------	--------	-------	-------

	美國 FTC	德國卡特爾署	日本公取委	我國公平會
組織定位	獨立	隸屬聯邦經濟及科技部	獨立	獨立
業務屬性	反托辣斯法獨立、消費者保護	執行聯合禁止、結合控制、監督不當濫用市場控制地位、審查政府採購	禁止壟斷、確保公平交易	公平交易政策與法規之制訂、執行
委員產生方式	總統任命、經參院同意	由德國聯邦經濟及科技部任命	總理任命、經國會兩院同意	閣揆提名、立院同意
委員免職	需有法定理由	需有法定理由	需有法定理由	需有法定理由、任期交錯制
同政黨人數限制	有	無	無	有，不得超過總額 1/2

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

	美國 FTC	德國卡特爾署	日本公取委	我國公平會
主席產生方式	總統從委員中選任	署長制	總理從委員中選任，經天皇認可	閣揆從委員中指派
職權	調查、執法、訴訟	裁決	調查、審決、訴訟	調查、裁決、訴訟
行政法裁決	有	個案上有	有	個案上有
法規制訂權	有	無	有	有
行政救濟手段	有，直接訴訟	有	有，直接訴訟	有，先訴願至行政院，可被推翻
與法院關係	合作	合作	合作	合作
與國會關係	報告、作證、建議	轉知	報告、表示意見	報告、表示意見



	美國 FTC	德國卡特爾署	日本公取委	我國公平會
與其他機關之關係	與司法部分工	與德國聯邦網路署、邦競爭機關、其他管制機關、BaFin 及聯邦銀行合作交換資訊	提供相關諮詢、其他機關獲同意可參加審決	與行政院消費者保護會之權責劃分有爭議
財務自主	有，部分自主	國會預算	有，部分自主	有，部分自主

資料來源：研究團隊自製。

## 二、通傳會部分（參照表 5-2）

### （一）相同點

1. 在組織定位上，我國與美國 FCC 同樣，具有獨立之組織地位，但德國沒有。
2. 在委員會之組成上，我國與美國同樣，都須行政首長提名、國會同意。德國則先由國會議員組成之諮議會建議名單而後聯邦政府提名。至於委員任期，我國、美國與德國均有法定保障，其免職需有法定理由。三國委員均必須利益迴避。主席之產生，除德國之外，我國與美國都是行政首長從委員中選任。
3. 在職權上，除德國僅有裁決權之外，我國與美國均有調查、裁決權。
4. 在行政裁決上，三國都有個案裁決程序，但德國與我國均為行政處分，故

行政救濟必須先訴願至上級機關，有被推翻之可能性。

5. 與法院、國會之關係，三國機關與法院均為合作關係，且均須向國會報告。

(二) 相異點：

1. 在業務屬性上，我國通傳會業務兼及通傳政策與法令之擬定，與資安管制等，比美、德兩國更廣。
2. 在與其他機關之關係上，我國通傳會與交通部、經濟部、文化部之權責分工不明確。

表 5-2 國家通訊傳播委員會跨國比較表

	美國 FCC	德國聯邦網路署	我國 NCC
組織定位	獨立	隸屬聯邦經濟及科技部	獨立
業務屬性	通訊市場的公平競爭與普及服務	促進競爭、網路服務	通訊傳播政策與法令之擬定、資源分配與監理、資安管制
委員產生方式	總統任命、經參院同意	經諮議會建議後由聯邦政府提名、聯邦總統任命	閣揆提名、立院同意
委員免職	需有法定理由	法定保障，一任 5 年，得連任一次。若有重大事因可被免職	法定保障、任期交錯

	美國 FCC	德國聯邦網路署	我國 NCC
同政黨人數限制	有	無	有
利益迴避	有	有	有
主席產生方式	總統從委員中選任	署長制（與聯邦政府簽訂契約）	閣揆自委員中指定
職權	調查、裁決、訴訟	裁決	調查、裁決、法規擬定
行政法裁決程序	有	個案上有，行政處分	有，行政處分
法規制訂權	有，但無強制力	無	無，法案須經行政院會議。
行政救濟手段	有，上訴至法院，無適當理由不予推翻	有，訴願與行政訴訟	有，先訴願至行政院，可被推翻
與法院關係	合作	合作（但行政法院之裁決，不得上訴）	合作

	美國 FCC	德國聯邦網路署	我國 NCC
與國會關係	報告、出席聽證會	由國會 16 名議員組成諮議會	報告
與其他機關之關係		合作；與聯邦卡特爾署之權責分工有法定明確規範；在做出決定之前，聯邦卡特爾署可表示意見，部分案例則必須獲得其同意。	與交通部、經濟部、文化部之權責劃分不明確
財務自主	有	國會預算	部分，基金收入

資料來源：研究團隊自製。

### 三、中選會部分（參照表 5-3）

#### （一）相同點：

1. 在組織定位上，我國與美國 FEC 均有獨立地位，日本則無法定獨立地位，而是法定獨立行使職權。
2. 在委員會組成上，三國委員之產生均是行政首長提名、國會同意，均有同黨人數限制。委員任期都有法定保障，不得任意免職。
3. 在與法院之關係上，三國均為選舉訴訟之被告。

4. 在與國會之關係上，三國均須向國會提出報告，但日本需經由首相提出。
5. 我國中選會與日本均無行政裁決程序與法規制訂權。

(二) 相異點：

1. 在業務屬性上，美國 FEC 主要調查、管理聯邦選舉財務與政治資金，日本中選管主要負責參眾兩院比例代表制選舉，而我國中選會則負責選務相關事項，三國業務屬性各自不同。
2. 在委員會組成上，除美國 FEC 委員是專任，日本全是兼任，我國除正副主委外，亦為兼任。在主席產生方式上，我國也不同於美日由委員互選，而是由閣揆提名、立院同意。
3. 在職權上，我國中選會負責之選舉層面比日本中選管更廣，甚至包括選舉監察（日本由司法體系負責）。
4. 在行政救濟上，我國中選會不同於美國與日本之直接訴訟，必須先訴願至行政院，這意謂中選會之處分可能被行政院推翻。
5. 與其他機關之權責分工，三國各自不同。美國 FEC 由司法部協助進行選舉訴訟。日本中選管日常庶務由自治行政局負責。我國中選會則與內政部之間有選政選務之爭議。

表 5-3 中央選舉委員會跨國比較表

	美國 FEC	日本中選管	我國中選會
組織定位	獨立	總務省之特別機關，獨立行使職權	獨立

	美國 FEC	日本中選管	我國中選會
業務屬性	執行管理聯邦選舉財務的「聯邦競選活動法」	辦理公職選舉、最高法院法官之國民審查、憲法修正程序之國民投票、賦予政黨法人資格	選舉相關事務
委員產生方式	專任，6 人。由總統提名並經由參院同意後任命。	兼任，5 人。總理經國會表決後提名，由內閣總理任命	9-11 人，除正副主委外均兼任。閣揆提名，立院同意
委員免職	任期 6 年，法定保障，交錯任期制	任期 3 年，法定保障	任期 4 年，法定保障，交錯任期制
同政黨人數限制	有	有	有，同一黨不得超過 1/3
主席產生方式	由每位委員在其任期中每年輪流擔任	由委員互選	閣揆提名、立院同意

	美國 FEC	日本中選管	我國中選會
職權	管理選舉經費、訊息揭露、調查	參眾兩院比例代表制席次之選舉、最高法院法官之國民審查、修憲案之國民投票	候選人資格審查、投開票所設置，有無效票之認定、選舉監察
行政法裁決程序	有	無	無
法規制訂權	有	無	無
行政救濟手段	有，直接訴訟	無，直接訴訟	先訴願
與法院關係	分工，並為訴訟當事人	選舉訴訟之被告	選舉訴訟之被告
與國會關係	提出年度工作報告與修法建議	經由首相向國會報告	立院報告
與其他機關之關係	當上訴至最高法院時，由司法部代表訴訟	日常庶務由總務省自治行政局負責。選舉監察由司法系統負責。	與內政部之間有選政選務之爭議

	美國 FEC	日本中選管	我國中選會
財務自主	有，但比例很低	無	無

資料來源：研究團隊自製。

綜合以上之發現可知，獨立機關雖然有多種多樣之特徵，但是最基本的共同問題還是在於如何維持並增進其獨立性。其組織定位、業務屬性、權責分工等，都會影響其獨立性之行使，也充滿各種變數與實踐狀況。本研究業已從組織、政策、財務等方面之自主性指標來衡量分析對象是否為獨立機關。其中，各獨立機關之共通性特徵，是委員會成員任期之保障。無論美、德、日或我國三個獨立機關，其委員任期都有法定保障，非因法定理由不得任意免職。此點應該是獨立機關制度設計與運作過程中最核心之部分，也是獨立性之最重要指標。

## 第二節 政策建議

### 一、立即可行建議

#### (一) 通案性建議

1. 建議修改各獨立機關組織法，明定獨立機關與業務相關但不相隸屬機關之權責劃分。(主辦機關：國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會、公平交易委員會；協辦單位：行政院法規會)

獨立機關的成立多少反映該國當時的政治現實和政治考量，我國亦不例外，若以獨立機關組織的特徵而言，顯然比較適合擔任調查、裁決、處分或特許等偏向個(專)案、被動式的處置角色，因其往往事涉公平、專業等價值的追求，至於涉及國家發展等政策性、積極性的功能則不宜過度強調。如果要繼續維持獨立機關的法制地位，則必須具有獨立機關的基本特徵，包括合議制組織型態、依法獨立行使職權、內部人事自主、預算自主等。



《行政院組織法》雖於民國 99 年修正通過，並隨即展開行政院及其所機關的組織改造工程，但是目前三個獨立機關仍然面臨與行政院所屬機關間權責重疊或權責不相稱的問題，例如通傳會與交通部郵電司的權責劃分不妥當、中選會與內政部在選舉政策和選舉行政的權責劃分爭議等，都會影響獨立機關的實際運作效能，因而有必要先解決獨立機關與其他機關間的權責劃分問題。

諸如獨立機關首長是否應列席行政院會表達意見、委員會組成方式、任期保障與去職之規定、政黨比例等，也都應該在該法中明文規定，避免當前通傳會主委可令委員解職、中選會委員非專任等各機關運作不一之情形出現。

至於權責劃分之理由如何訂定，應由各獨立機關與業務相關機關之間協調決定。

**2. 建議修改各獨立機關組織法，明訂獨立機關合議制成員之提名標準。(主辦機關：國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會、公平交易委員會；協辦單位：行政院法規會、行政院人事行政總處)**

行政院針對獨立機關委員之提名，應著重其專業性、公正性、代表性與人格素養，以避免淪為政治酬庸或以外行管理內行。如果獨立機關委員之人品素質不受到社會信任，獨立機關之作為與決定自然毫無公信力。合議制機關原本就容易因不易產生共識而效率不彰，如果再加上委員之人品問題，恐將造成獨立機關之決策品質與成果無法累積。

以日本公正取引委員會現任委員為例，現任主席杉本和行是原財務省(大藏省)之事務次官，曾任みずほ綜合研究所(Mitsuho Research Institute)理事長。女性委員(也是前任主席)濱田道代，是名古屋大學著名的法學教授，曾任該大學法科大學院院長，專攻商法與公司法。另外，委員山崎恒歷任那霸、東京、橫濱等地院與高院院長，委員小田切宏之歷任筑波、一橋大學經濟學與社會工學教授，都是學養深厚之社會菁英。

為此，本研究團隊建議獨立機關委員之提名，可參考我國《考試院組織法》對考試委員之提名設立標準之例，明定獨立機關委員之提名標準。例如：獨立機關之委員應具有下列各款資格之一：

- (1) 曾任相關政府職務聲譽卓著或富有貢獻者。
- (2) 曾任大學教授十年以上，研究或教授相關領域，聲譽卓著並有專門著作者。
- (3) 高等考試及格二十年以上，曾任簡任官職滿十年，並達最高級，成績卓著，而有專門著作者。
- (4) 擔任相關領域之律師或法官滿十年以上，業績卓著者。
- (5) 學識豐富有特殊著作或發明，或富有政治經驗，聲譽卓著者。

**3. 建議儘速修改《訴願法》，使對獨立機關行政處分之爭執，不需經行政訴願程序，得直接提起行政訴訟。（主辦機關：行政院法規會）**

行政救濟途徑的目的是讓受行政處分者有最終獲得司法正義的機會，而訴願制度的設計則是希望行政機關針對個案有再次反省檢視的機會，同時可以讓不服行政處分的民眾儘快獲得平反的決定，但是如果行政救濟途徑過於繁複冗長，對於受處分者是相當不利的，因而目前國際的趨勢已走向簡化行政救濟程序，我國針對具獨立與專業性的獨立機關的行政處分，實無必要再經過行政院訴願的階段，而應該規定凡是透過具有獨立性質的合議機制所作出的決定或處分，當事人有不服時可以直接向行政法院提起行政訴訟，不需再經訴願的程序。

**（二）個案性建議**

**1. 建議修改《交通部組織法》與《通傳會組織法》，將交通部郵電司有關通訊資源規劃和相關產業協助獎勵等業務和人員併入通傳會。（主辦機關：交通部、國家通訊傳播委員會）**

就通訊傳播資源的規劃與分配而言，除了考量資源運用的效率外，更要確保其公平性，因此，通傳會就此職權的行使應保持其高度的獨立性，避免通傳資源、設備或管道集中在少數人手中，甚至成為特定黨派傾軋異己的工具。同時為了讓權責明確且統一，宜將交通部郵電司有關通訊資源規劃和相關產業協助獎勵等業務和人員併入通傳會。

**2. 建議加強公平會與經濟部、內政部、通傳會等各部會之行政協調工作。(主辦機關：公平交易委員會；協辦單位：各部會)**

依《公平交易委員會組織法》第 2 條規定，公平會的業務職掌範圍包括公平交易政策及法規之擬訂等。且為解決法律競合與權責分工問題，公平會已分別與經濟部、內政部、通傳會等多個部會作成 17 項行政協調，建議公平會宜與各部會持續進行協調溝通。

全國性的競爭政策制定，牽動我國的經濟體制、產業發展與經濟政策等國家重大政策走向，在競爭政策制定與形成的過程中，公平會宜透過當前政府體制的運作，與行政院各部會進行相關的政策協調與溝通，使競爭政策的制定能兼顧行政院主管機關的權責管轄與各產業的發展需求。此外，公平會創設之最主要目的，是由公平會來維護競爭機制的正常運作，因此其執法重心應著重在限制行為的獨占、結合、聯合行為，調查與處理事業是否對市場的競爭產生實質影響或限制市場的競爭作用，也唯有透過常設的行政機關才能處理上述的相關事務。

因此，當前公平會的執法重心與重點，宜作適度的調整，進一步強化其對限制競爭行為的管制與監督。

**3. 針對重大或繁複案件，建議公平會善用聽證程序做出經聽證之行政處分，以免除行政院訴願等程序，直接提起行政訴訟。(主辦機關：公平交易委員會、行政院法規會)**

為避免行政院在訴願過程中推翻公平會之處分，在不更動當前相關法制規定之前提下，公平會可善用《行政程序法》關於聽證程序的規定，使公平會作成經聽證之行政處分，讓民眾在不服公平會之行政處分時，可免除訴願及其先行程序，不用向行政院提起訴願，而直接向行政法院提起行政訴訟。

另一方面，依《公平交易委員會舉行聽證應行注意事項》第 4 點規定，涉及重大或繁複案件才有進行聽證程序之必要，倘為規避違法業者向行政院提起訴願，而濫用聽證程序，將有增加行政成本與浪費行政資源之虞，且受限於辦案時效，實務上恐有致礙難行之虞。又為考量憲法第 16 條保障人民訴願權之意旨，對於公平交易委員會作成之行政處分免除訴願程序，恐尚亦存有重大爭議。

#### **4. 強化內政部與中選會間之溝通協調機制。(主辦機關：內政部、中央選舉委員會)**

在現行內政部負責選罷法律之修訂，中選會執行選務工作之情況下，為了消除內政部與中選會的選務／選政之爭，宜強化內政部與中選會的溝通協調機制，使中選會對於選舉政策及選罷法律之修訂，擁有充分的建議權與發言權。

## **二、中長期建議**

### **1. 建議通傳會改採類似金管會的模式，組織的決策與運作實質上為獨任制領導，至於有關個案查處、裁決和特許等事項，則建議透過委員合議機制來負責。(主辦機關：國家通訊傳播委員會)**

就全球性的數位競爭而言，通傳會的合議制、獨立行使職權的特性，往往使通傳會因為缺少實質領導而影響其政策主導性與積極性，雖然最近一次的通傳會組織法修訂(民國 100 年)，將委員互選主任委員的方式，改由行政院長指定，多少強化了主委的領導力，但是委員之間專業領域差異太大，過度強調機關的獨立性將使其與行政院政策缺少有機且即時的連結，對我國現階段的資訊通訊與傳播產業的發展形成不利的條件。

在不影響通傳會針對個案查處、裁決、審驗和特許等事項的公平性，但是又要強化其通訊傳播領域的政策主導性，建議通傳會改採金管會的模式，成為具有實質領導的獨任制委員會，至於該強調其公平公正的裁決和傳播資源分配，則仍須經由合議制的委員會議來決定。

### **2. 建議修改《中選會組織法》、《內政部組織法》、《公民投票法》，使中選會《總統副總統選舉罷免法》、《公職人員選舉罷免法》、《公民投票法》之主管機關，負責等選舉、公投所有相關事務，以期選務選政合一。(主辦機關：內政部、中央選舉委員會)**

中長期而論，為避免選政選務持續紛爭，並落實政策規劃，應使獨立機關之中選會主管各種選舉、罷免及公投法律，並負責選舉政策之研擬。但是，涉及妨礙選舉罷免或公投行使之相關刑罰規定，則需與相關部會如：法務部、

內政部等會商，並於行政院會討論。

**3. 建議修改《行政院組織法》或各二級機關組織法，明訂獨立機關之設立、整與裁撤，由上級機關依法定程序辦理。（主辦機關：行政院；協辦機關：各部會、行政院法規會）**

從德國與日本之發展經驗可以得知，獨立機關並不限於特定組織層級與形態，重點應在於能夠獨立行使職權。因此，我國似乎不必拘泥於獨立機關之組織形式，可以因應當時社會需要，設立各種層級、各種類型、不限於常設性質之獨立機關。

例如：可參考飛安委員會模式，設立食品安全調查委員會；參照日本審議會模式，設置決策諮詢型獨立行政委員會；甚至參考德國模式，直接在部會下設置獨立行使職權之機關等。當然，反過來，也可以如日本之金融再生委員會般，視當時國內外情形，裁撤已無存在必要之獨立機關。

是以，本研究建議我國不要固守組織上之獨立形態，使獨立機關之設置、運作與裁撤能夠靈活有彈性，著重於其職權之獨立行使。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 參考書目

### 中文資料

- 公平交易委員會，2013a，〈公平交易委員會中程施政計畫(102至105年度)〉，  
<http://www.ftc.gov.tw/upload/14200dca-08e6-4caa-a648-d0926488bc51.pdf>  
，造訪日期：2013/7/16。
- 公平交易委員會，2013b，〈違反公平交易法案件統計〉，  
<http://www.ftc.gov.tw/upload/e2dc6f3b-fce8-4d62-b6fc-a42bde912dd0.pdf>，  
造訪日期：2013/7/16。
- 中央選舉委員會，「選政、選務爭議之研究意見」，民國98年4月9日。
- 中央選舉委員會，「中選會組織再造之研究意見」，民國100年1月19日。
- 中央選舉委員會，「選舉、罷免、公民投票、政治獻金、競選經費、政黨及政治團體等各項事權歸屬專案報告」，民國102年3月21日。
- 內政部，「選政、選務業務主管機關之研究意見」，民國98年6月15日。
- 內政部，「為何選政、公民投票制度規劃及政黨業務應維持由內政部主管」，  
民國101年10月8日。
- 內政部，「選政不宜由中央選舉委員會主管之理由」，民國101年11月7日。
- 石之瑜，2003，《社會科學方法新論》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 石世豪，2011，〈政府組織改造下的公平交易委員會--固守本業或創造再生〉，  
《公平交易季刊》，19（4）：131-154。
- 辛年豐，2011，〈從機關獨立到獨立機關—論公平交易委員會的現在與未來〉，  
《公平交易季刊》，19（2）：151-182。
- 周志宏，2006，〈我國獨立機關建制問題之研究〉，「第一屆公共行政與公法學術研討會」論文(12月15日)，臺北：臺北大學公共行政暨政策學系。

- 吳秀明，2012，〈改制更名，強化扮演維護競爭秩序守門員的角色—公平交易委員會的規劃與使命〉，《研考雙月刊》，36（2）：163-167。
- 胡祖舜，2001，〈公平交易法之發展〉，第八屆競爭政策與公平交易法。臺北：公平交易委員會。
- 徐秀鳳，2008，《獨立機關職掌宜包括擬訂政策—以公平交易法第 25 條規定為論》，桃園：中央大學產業經濟研究所碩士論文。
- 陳朱強，2003，《我國成立國家通訊傳播委員會未來業務整合及發展之研究》，臺北：世新大學傳播研究所碩士論文。
- 陳淳文，2009，〈論獨立行政機關之監督〉，「獨立機關之法制定位：行政院法制研討會」論文。臺北：行政院秘書處。
- 陳淳文，2008，〈從法國法論獨立行政機關的設置緣由與組成爭議：兼評司法院釋字第 613 號解釋〉，《臺大法學論叢》，38（2）：235-292。
- 陳暉淵，2007，〈美國聯邦政府獨立機關之分析〉，《競爭力評論》，10：96-113。
- 孫煒，2008，〈民主國家獨立機關創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啟示〉，《行政暨政策學報》，46：107-150。
- 黃金益，2006，《通訊傳播監管體制：我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究》，臺北：黎明文化。
- 黃淑梅，2012，《行政院獨立機關特性與運作之政經分析》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 黃錦堂，2008，《德國獨立機關獨立性之研究—以通訊傳播領域為中心並評論我國釋字第 613 號解釋》，《中研院法學期刊》，3：1-54。請統一格式
- 郭介恒，2010，〈獨立機關之職權與運作—以美國 FCC 為例〉，《憲政時代》，4：463-480。
- 廖義男，1996，《公平交易法之釋論與實務》，臺北：作者自行出版。
- 廖義男，2002，《公平交易法之發展》，公平交易法施行十周年回顧與前瞻學術研討會論文集。臺北：行政院公平交易委員會。



- 廖義男，2003，《公平交易法之註釋研究》，臺北：行政院公平交易委員會委託研究。
- 廖義男，2008，〈行政院組織改造—消費者保護委員會併入公平交易委員會得失之評估〉，《法令月刊》，60（5）：134-138。
- 廖義男，2012，〈公平交易法施行二十年來指標性之行政法院裁判〉，《公平交易季刊》，20（3）：1-62。
- 蔡季軒，2009，《我國行政獨立機關獨立性之探討：以中央選舉委員會為中心》，臺北：政治大學國家發展研究所碩士論文。
- 張其祿，2009，〈獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啟示〉，《公平交易季刊》，17（2）：89-138。
- 劉孔中，2009，《美、英、德、新獨立機關之研究》，臺北：行政院研考會委託研究。
- 劉孔中，1995，〈公平交易法與消費者保護法之比較研究〉，《人文及社會科學集刊》，7（2）：1-19。
- 劉淑惠，2013，〈獨立機關的目的與相對自主性的〉，2013年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會「續階：對臺灣公共行政之檢討與展望」。
- 鄧志聖，2003，《我國中央選舉委員會獨立性之研究》，臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 葉俊榮，2009，〈獨立機關的獨立性—論國家通訊傳委員會設立之憲法爭議〉，「行政組織法學術研討會」論文。臺北：臺灣行政法學會舉辦。
- 蘇永欽，2008，〈我國憲政體制下的獨立行政機關（上）（中）（下）〉，《法令月刊》，59：1-3。
- 蘇永欽，2002，〈公平會的再造—從國際比較與政府再造的角度觀察〉，公平交易法施行十周年回顧與前瞻學術研討會論文集。臺北：行政院公平交易委員會。
- 蕭全政，2009，〈行政院組織改造的部會架構評議〉，《研考雙月刊》，33（3）：

44-57。

魏环，2006，〈監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色〉，《廣播與電視》，26：29-49。

簡維克，2007，〈從科技匯流到管制匯流--論 NCC 成立後的通訊傳播監理政策〉，《科技法學評論》，4（2）：229-285。

簡維克，2005，〈是管制改革還是改裝管制？我國 NCC 設立爭議與未來通訊傳播作用法之走向探討〉，「全國科技法律研討會」論文（11 月），臺北。

#### 外文資料

大森幸男，1997，〈反行革的に過ぎる「独立行政委員会」（郵政省「解体」構想に思う）〉，《新聞研究》，556:58-60.

水野清，2008，〈回想「行革会議」（第 3 章 3）通信・放送委員会は三条機関（独立行政委員会）として独立する〉，《時評》，50（2）：158-164。

足立忠夫，1953，〈地方公共団体における行政委員会制度〉《法と政治》第 4 卷第 2 号。

岡山裕，2011，〈専門性による統治の確立：20 世紀前半のアメリカにおける独立行政委員会制度の展開〉《科学研究費補助金研究成果報告書》。

駒村圭吾，1998，〈権力分立論の諸相と総合—アメリカ合衆国における論争の整理と『抑制・均衡』法理の再評価〉《白鷗法学》第 11 号。

Babbie, Earl R. 2007. *The Basics of Social Research*. USA: Wadsworth Publishing.

Christensen, Jorgen. G. 2009. “Reviews: Delegation In the Regularory State: Independent Regulatory Agencies in West Europe”. *Public Administration* 87（2）:425-427.

DiMaggio, Paul J. And Powell, Walter W., 1991,” The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality” In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. By Walter W. Powell and Paul J.

- DiMaggio. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Giraldi, Fabrizio. 2002. "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9:6, pp. 873-93
- Giraldi, Fabrizio. 2005. "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 ( March ) : 84-101.
- Hanretty, C. & Koop, C. 2013. "Shall the law set them free ? The formal and actual independence of regulatory agencies". *Regulation & Governance* ( 2013 ) 7: 195-214.
- Kornai, János & Rose-Ackerman, Susan, 2004, *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*. NY: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, Per & Verhoest, Koen, 2010. *Governance of Public Sector Organizations*. NY: Palgrave Macmillan.
- Levi-Faur, David. 2005. "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 ( March ) :12-32.
- Majone, Giandomenico. 1997. "From the Positive to the Regulatory State : Causes and Consequences of Changes in the Mode of governance". *Journal of Public policy*. 17 ( 2 ) :139-167.
- Majone, Giandomenico. 2000. " The Credibility Crisis of Community Regulation". *Journal of Common Market Studies*. 38 ( 2 ) :273-302.
- Meseguer, Covadonga. 2005. " Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 598 ( March ) : 67-82.
- Morrison, Alan B.. 1988. "How Independent Are Independent Regulatory

Agencies ?” *Duke Law Journal* 2 ( 3 ) :252-256.

Shih, Jay N., 2009, “Administrative Reform in Taiwan-An Uneasy and Unfinished Political Task”, In *Decentralization Policies in Asian Development*, ed. By Shinichi Ichimura & Roy Bahl, World Scientific Publishing Co.

Thatcher, Mark. 2001. “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation” .*Western European Poiltics*, 25 ( 1 ) . 125-147.

Thatcher, Mark. 2002, “ Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe”. *Journal of European public policy*, 9 ( 6 ) . 954-972.

Thatcher, Mark. 2005, “ The Third Force ? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”. *Governance:An International Journal of Policy,Administrations ,and Institutions*. 18 ( 3 ) :347-373.

Valdés, Cristopher B., 2011, *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*, NY: Palgrave Macmillan.

Verkuil, Paul R., 1988, ”The Purposes and Limits of Independent Agencies”, *Duke Law Journal*, 2 ( 3 ) :257-279.

Wada, Hironori. 2010.”The globalization of the U.S.- Style Regulatory State and Domestic Institutional Diversity: A Comparative study of the Financial Services Sector and the Communications Sector in Britain and Japan”. *World Political Science Review*. 6:1.

Wiley, Richard E., 1988, “Political Influence at the FCC”, *Duke Law Journal*, Vol. 1988, 2 ( 3 ) :280-285.

#### 網路資訊

Stéphane Jacobzone , 2009, “Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities A Comparative Overview across OECD Countries”  
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44942616.pdf> ( 造訪日期：2013/02/26 )

日本人事院網站：<http://www.jinji.go.jp/>

日本公正取引委員會網站：<http://www.jftc.go.jp/>

日本公安委員會網站：<http://www.npsc.go.jp/>

日本金融廳網站：<http://www.fsa.go.jp/>

日本行政委員會

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A>，造訪日期：2013/02/13。

日本總務省「獨立行政法人とは」<http://www.soumu.co.jp>，造訪日期：2013/02/14。

日本總務省網站（中央選舉管理會）：

[http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/naruhodo/naruhodo06.html#chapter1](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo06.html#chapter1)

內閣府「獨立行政法人改革」<http://www.cao.go.jp>，造訪日期：2013/02/13。

司法院，2006，〈司法院釋字第 613 號解釋〉，

[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=613](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613)，造訪日期：2013/2/20。

行政院，2006，〈獨立機關與行政院關係說明〉，

<http://www.webguide.nat.gov.tw/wSite/layout/web/law1.htm>，造訪日期 2013/2/20。

德國聯邦卡特爾署網站：<http://www.bundeskartellamt.de/>

德國聯邦網路管制署網站：<http://www.bundesnetzagentur.de/>

德國聯邦選舉委員會：

[http://www.bundestag.de/service/glossar/B/b\\_wahl\\_aussch.html](http://www.bundestag.de/service/glossar/B/b_wahl_aussch.html)

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 附錄一 深度訪談紀錄摘要 1

時間：102 年 5 月 22 日下午 2 時

訪談對象：匿名受訪，內政部簡任文官

訪談人員：張孟湧

訪談地點：內政部

一、 中選會作為現有的三個獨立機關之一，且依據中央行政機關組織基準法之規定，中選會係依法律獨立行使職權，不受其他機關指揮監督之合議制機關。但法律亦規定中選會首長由行政院長提名，經立法院同意後任命，且需列席行政院會。請問您如何看待中選會的組織定位？其與行政院的關係如何界定？中選會的「獨立性」行使，與「行政一體」憲政原則如何進行調和？

答：

中選會目前的法律位階是行政院的所屬機關，與內政部同是中央政府二級機關的地位。早期選舉事務是由政府機關自行辦理。中選會在民國 69 年成立，其成立的核心訴求為公正辦理選舉。當時中選會在行政院的組織法內是沒有定位的，由內政部起草立法公職選罷法後，依據公職選罷法以組織規程設立的。早期是內政部長兼中選會主委，到黃主文部長不再兼任之後，這二個機關才開始有不同的步調。以目前來講，強調行政院的獨立機關之獨立行使職權，即指中選會辦理選務的業務，是完全按照法令規定執行。因此，並不涉及政策制定的問題。目前比較大的爭議是，內政部主管選政，中選會主管選務，最近立法院對此也有不同的聲音。然而，選政、選務的劃分涉及包括選舉資格的擬定、候選人資格、憲法、政策規範等，甚至包括涉及最近政府在推的不在籍投票，投票方法也是選罷法內需要規範的，這部分就一個選務機關來講，會認為這是選務，不應由內政部處理。但是，不在籍投票的核心思考是能方便居民投票，解決可能因天候問題、交通問題等，而無法回戶籍地投票，能有變通的方式保障這些人民的參政權。從這角度來看，一部

法律的制定很難去劃分哪些屬於選政，哪些屬於選務。從選務的角度來說，中選會成立的訴求是公正辦理選舉，必須依據法律規範辦理，嚴格說來，這部分行政院不能有任何干涉。但若涉及選舉政策擬定時，例如，選舉權年齡降到 18 歲，這就是涉及選政規範，而不在籍投票亦是如此。以獨立機關而言，政策若不受上級機關指揮，等於在政策上完全是自己處理，這部分行政院就完全不能掌控，這就是政策困境所在。從這角度來看，中選會也不可能獨立行使職權，因為任何的法案要送立法院前，得先經過行政院審議。除了內規的部分，例如選罷法授權選務機關開票所設置規定等，不需要經過行政院審議。選區劃分也涉及高度政治，為了選舉公正，授權用合議制方式決議，這部分中選會有較高的權限，有較高的自主權。長期以來，這種運作方式，從選政選務的劃分，或獨立機關的角色來看，獨立機關若能獨立行使職權，即是在選務這方面，中選會依據法令在權限內辦理選舉，公正執行選舉事務，就不會有所爭議。但，一旦涉及政策，就會產生這樣的爭議，例如先前提到的，政策方面一定得經過行政院審查再送立法院，中選會不可能直接跳過行政院直接送到立法院。從選務的角度來看，在獨立行使職權部分，中選不會因為位階在行政院之下，而被侵犯到獨立行使職權。但選政部分就會，因為法律的制定或任何政策的，從憲法層次導到法律層次，包括大法官釋字第 613 號認為既然人事權屬於行政權的一部分，獨立行使職權上，行政權仍該有它的分際在。在人事權上，中選會的組織法中規定，行政院有提名權，這部分某種程度是行政院與立法院雙方共享權力，但在執行職權時會產生這樣的問題，即什麼時候、什麼業務它才能獨立行使職權，什麼業務不能，差別在此。中選會之設立，是為了能在不受政治力介入的情況下舉辦選舉，故設立此獨立機關。就此概念來說，並不會影響行政一體。如果在概念上選政選務能劃分，則行政上也不會有重疊。

我國制度大多從日本引進，日本總務省（早期在自治省）設有選舉部，負責所有的選舉，既負責選政，也負責選務，同時又設立中央選舉管理員，負責候選人登記審查等事務。嚴格來說，我國中選會的職權更廣，中選會不只是負責候選人資格審查，還包括投開票所設置、有效票無效票之認定、選舉監察等職務。從歷史發展到今日的概念，可以了解內政部為何會堅持選政選務分立。獨立機關若兼法令制定，若行政院無法對其監督干涉，則此獨立



機關在行政體系下，可說是完全獨立。目前世界各國政府所稱的獨立機關，就其獨立性有程度上的差別，有的很獨立，但是大部分的國家仍是採取較中和性質，某種程度上比較侷限在某種特定方面。回歸憲法層次來看，憲法對事權的劃分，同一領域有劃分中央、地方，在選舉這領域，劃分為選務，為公正執行選務，透過一個委員會來執行；而政策事務而透過既有的行政機關執行，二者並未因此而造成行政一體的切割情況。選舉法令制定方面亦是如此，一部法律，有一部分規定是屬於政策，有部分是屬於較細緻的操作。基本上，法令制定機關必須尊重執行機關的意見，在這制法過程中，會不斷去爭取，例如目前推的不在籍投票，在選務方面就要尊重中選會的意見，也許它的意見會比較保守，並不會因為選政選務的劃分，造成選政干涉選務，選政就此部分有其分際在。

二、 **我國選舉業務，係由內政部民政司及中選會負責，而內政部與中選會都是相當行政院二級的平行機關，當兩平行機關對於選舉業務（如法規修訂）有不同意見時，是否對中選會的獨立性，以及業務功能造成影響。請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？**

答：

選舉法規的擬定，在實務運作上，內政部與中選會就法規修訂有不同意見時，會不斷去協調、磨合。基本上，選務機關最怕的是選舉出錯，所以其態度會較保守。以不在籍投票政策來說，中選會的立場是希望選務不要改變，態度較保守，這是可以理解的。但是，就選政來說，政策總要踏出一步，內政部有政策要推行，未來執行的是中選會，因此雙方面要協調。當初大家對總統副總統採行不籍投票有共識，因為那張選票全國一致，中選會沒有反對意見。但總統與立委合併選舉時，就產生立委選舉有 73 個單一選區、2 原住民選區加一張不分區政黨票，在執行上非常困難，且容易出錯，也因此暫停此政策推行。內政部與中選會在選政與選務的搭配上，內政部並不會獨斷獨行，或是行政院獨斷獨行，非要中選會執行不可。但有時就行政院的政策來說，必須要推展政策，不能因為中選會反對就完全不做。就以不在籍投票為例，選務機關怕出錯，但從民眾的角度來看，很多人有這需求，二者如何來取得平衡，需要大家慢慢討論出一個可行的方式，例如每個縣市設立一個特設投票所，要移轉的都到特設投票所。這部分或許一開始會很複雜，但至少

可慢慢整理出可行的方式，中選會也有在思考。只是他們認為如此作法工程浩大，要花更多錢、人力，有這些顧慮，所以會反對。但目前政策仍是不斷在推展、磋商中。以此例來說，假設選政全由中選會負責，行政院也不能干涉，則要由委員們自發性的提出，而委員會各委員有不同的立場，能不能議決出一個結果，合議制機關有其瓶頸在，行政幕僚會給主委意見，但委員們認不認同就是另一回事，這就產生爭議，則選舉制度的相關政策將難以推行。

中選會毫無疑問的是行政院的所屬機關，只是在概念上被定位為行政院的獨立機關。從業務上來看，中選會就選務辦理選舉方面獨立行使職權，行政院完全不能干涉。從制度面來說，中選會做的選務事項決議，行政院原則上不應干涉。中選會主委要列席行政院會，列席的意義是因為中選會是行政院的一員，要對整個行政院的政策有所瞭解，在行政院會中不會將中選會的選務事項提出討論，而是在院會過程中，有些事務需要中選會參與，例如內政部訂定選罷法修正，在雙方爭議的部分，政策論辯時，中選會可以表達意見，因此，列席行政院會議並不會貶損其獨立機關的角色。中選會在選舉事務上獨立性很高。中選會的首長雖然是行政院提名，立法院同意，發動權在行政院，在法制上有其關連性。

**三、 中選會得於直轄市及縣市設選委會（5 直轄市選委會及 17 縣市選委會），且依據中選會組織法之規定，中選會的職權之一，係指揮、監督各項選舉工作之辦理。請問您如何看待中選會與下屬機關的權責分工與運作關係？倘若中選會及縣市選委會出現不同調時，這樣的職權分工及運作關係會產生哪些問題與風險。**

答：

地方選委會隸屬中選會，中選會是地方選委會的直接上級機關，二者都是辦理選舉事務。地方選委會也存在爭議，主委是由縣市首長擔任，民政處長擔任總幹事，他們是選舉出來的，本身有黨派色彩與地方勢力，要其公正選舉，某種程度來說，要地方選委會遵守中選會的決議，可能就產生爭議。在法律上，中選會獨立行使選務職能，依法設所屬機關，並有權直接指揮。因此，中選會所做之選務決議，地方選委會在選務的大原則下必須遵守。這組織的設計讓地方政府誤解選委會是地方政府的機關，這是目前有爭議的地

方。二個機關都是辦理選務，中選會有指揮各選委會辦理選務的職權，這與行政院與中選會的關係有所不同。行政院在選舉政策上是由直屬的內政部負責，而不是獨立機關中選會，因為行政院在政策上必須有指揮權，可以直接指揮內政部執行。而選務部分不能干涉，中選會依據選罷法執行選務職權，並依法設立選舉委員會，各選委會有其職能。不論中選會與選委會的爭議為何，選委會是中選會的所屬機關，中選會有權力指揮選委會執行職務，選務全國要一致性。中選會不可能一個機關辦理全國的選舉，必須要靠各地方的選委會分工辦理。

與平行機關內政部的爭議是從89年主委專任以後開始的。中選會會希望自己組織能擴大，這是一個思考。另一問題是，中選會是常設機關，並非選舉才做事，選務機關解釋法令有其權責。各國的選委會職務都是比較單純的選舉監督，而不是直接辦理選務。但美國比較特殊，以國會立法權為優先的思考模式成立一個委員會，其依據的法律也不是由選委會自己制定，也是由國會議員提案制定。這個委員會主要負責選舉的監督，包括候選人財務監督、政治獻金的規範等，也不是直接辦理選務，但美國州政府來說，選舉是州政府某一部門處理。中選會認為選政選務不可分，內政部長期以來一直是負責選罷法。中選會既是獨立機關，獨立行使職權時，屬於選罷法中的法令制定方面，行政院是否不能干涉中選會委員會的決議。解決的途徑是，是否有辦法讓選罷法規定大原則的方向，較細則作法則由選委會處理或訂一套法令，但是，這似乎不是很可行。選務的行政規則、法規命令，中選會可依法律授權自行擬定，不須經過行政院送至立法院的程序，中選會決議後直接送立法院查照，但如果要訂定法律，則仍須經過行政院會審議，這是一個問題。解決途徑方面，從行政機關組織的設計來說，中選會定位在行政院的所屬機關，從大法官解釋第613號來看，中選會要完全獨立是不可能的。若有一個適當的分隔，反而就特定領域的獨立性不容行政院干涉，就能很清楚。選舉法令的制定則仍需要回歸到行政機關處理。目前世界各國完全是獨立機關的也不多，大部分都是混合制較多。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 附錄二 深度訪談紀錄摘要 2

時間：102年5月30日下午3時

訪談對象：匿名受訪，大學教授

訪談人員：張孟湧

訪談地點：國家政策研究基金會

- 一、 中選會作為現有的三個獨立機關之一，且依據中央行政機關組織基準法之規定，中選會係依法律獨立行使職權，不受其他機關指揮監督之合議制機關。但法律亦規定中選會首長由行政院長提名，經立法院同意後任命，且需列席行政院會。請問您如何看待中選會的組織定位？其與行政院的關係如何界定？中選會的「獨立性」行使，與「行政一體」憲政原則如何進行調和？

答：

我一直很關切中選會獨立性的問題，以這三個獨立機關來說，公平交易委員會的爭議性最少，因為其處理的事務基本上不會涉及政府權力的配置，或是重要的政治影響，但是NCC與中選會都會有這種情況。獨立性的問題並不是來自於其本身是否有需要，而是它的業務性質會不會涉及重大的政治決定。從政治學的觀點來看，政治就是資源的重分配，一定會有政治的考慮，也會涉及價值觀，決定配置的結果，而配置結果的不同亦會引起政治上的爭議。任何一個行政部門都很難避免這種情況。公平會處理商業活動，大多是私部門的問題，不會涉及政黨利害問題。我們期望中選會獨立，選務工作是否能依法公正舉行會影響選舉結果，而選舉結果涉及政權的更迭。從這觀點來看，選舉機關辦理選舉的目的是忠實反映選民的民意、支持度，當然要維持客觀中立。但是，中華民國的選舉到臺灣以後，在國民黨長期執政時期，即使未開放全面普選，在選舉過程中，曾有選務的不公正或是作票疑慮等情況，除了長期被在野政黨或政治團體所質疑外，甚至有具體的案例。朝野對於中央與地方選務機關能維持中立客觀皆抱有期望。特別是在2000年國民黨

失去政權後，以及民國93年民進黨所任命的中選會主委張政雄主導中選會的運作期間，讓國民黨深刻感受到當選務機關不能公平、公正、客觀時，對於其他政黨、政治團體的確產生不利的影響。從政黨輪替的觀點來看，這未嘗不是對於獨立機關能夠真正獲得社會普遍共識的一個好的發展。因此，國民黨在民國98年主導中選會組織法修改時，對於中選會委員的產生方式，突破過去由行政院任命，而改成現行由行政院提名經立法院同意的方式。如此行政立法的協力模式，雖然仍受到政治勢力的影響，從民主政治多數決的觀點來看，一定是多數黨會決定最後的人選，包括讓他通過與否。但，此模式至少表示結果是行政立法兩院都可接受的人選。相對來說，不能獲得行政立法兩院共同信任的人士，就可能會被排除於中選會。從這角度來看，就算是政治上的恐怖平衡也好，這可以讓政治上的不信任放到最低。我認為這部分只是在制度面上能做的。制度的運作，除了制度本身的設計與規範，還有很多是屬於環境的問題，甚至包含組織成員本身的人格特質的問題。談到人格特質的部分，最明顯的二個對比，就是黃石城先生與張政雄先生，他們同樣是舊法規下由行政院長提名總統任命之主委。而黃石城歷經政黨輪替前後時期，其執行選務工作上的公正性從未受過任何人的質疑，他也都堅持他的理念。但同樣產生方式的主委張政雄先生，他所引起的爭議就很大。「徒法不足以自行」，我個人一直將這句話作為對於制度的建立或是調整的一個警惕，不要期望制度能完全把我們的弊端通通消除，它還需要其他的條件共同配合。即使今天我們採用行政院提名立法院同意的協力模式，社會對於中選會的委員要有期望，中選會委員本身也應該要有依據法律獨立行使職權的自我期待，甚至這個自我期待必須要展現在社會爭議事件上。中選會所謂的獨立性必須要靠著制度、人物、環境共同來建構與達成的。

我的想法不一定是對的，但我認為我的想法比較會有一個完整的體系與脈絡。我先談中選會與行政院的關係。只要中選會的定位有行政機關的性質，我就認為它不可以脫離行政院而獨立。因此，即使我國是五院分立，所謂選舉事務的推動，毫無疑問，不論是在內政部或是在選委會，它都是行政事務，不可能獨立於五權架構之外，例如直接隸屬總統府。而總統也是選舉產生，所以即使隸屬於總統府，它的獨立性一樣會受到質疑。所以隸屬於行政院之下，在我國的體制下是最適合的安排。但因為它是獨立機關，又是行政院所

屬機構，所以它參與行政院會沒有問題。獨立機關隸屬於何者與其是否能夠獨立行使職權不見得必然是劃上等號的。就我對憲法的理解，行政院是合議制，而實務上行政院會變成行政院長獨任制，對於一般完全受行政一體節制的機關，如財務部、內政部，沒有任何問題。但對於合議制的獨立機關，不管是中央銀行或是這三個二級的獨立機關，行政院長交辦的事項經過它們內部的合議之後，認為不符合所謂的法律規定事項，他們否決的，行政院一點辦法也沒有，且行政院也不應該去強迫獨立機關違反獨立原則。從另一角度來說，我不認為中選會主委出席行政院院會會影響它的獨立性，即使不參與行政院院會，它如果要依附政黨，一樣可以依附政黨。所以，我認為它的獨立性與行政院的關係沒有所謂的衝突，而是看它自己能不能依據法律獨立行使職權。因為在現行的制度設計上是充分賦予它可以有獨立行使職權的空間，不受行政的節制，但它自己本身會不會依附行政院，這已經不是制度面可以解決的問題了。

**二、我國選舉業務，係由內政部民政司及中選會負責，而內政部與中選會都是相當行政院二級的平行機關，當兩平行機關對於選舉業務（如法規修訂）有不同意見時，是否對中選會的獨立性，以及業務功能造成影響。請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？**

答：

選政與選務分別隸屬在內政部與中選會，從歷史上來看，最早的選政選務都是屬於內政部，後來將二者區隔。從選舉事務的獨立原則來看，選政與選務其實是有互相連帶的關係，選舉政策決定以後，選務要執行。例如不在籍投票的制度，當然是選政，但是不在籍投票法通過後，是要由中選會來執行，這二者的確可能會產生牽葛。如果今天都屬於行政院時，內政部與中選會就可進行院會討論以達成共識，當不能達成共識時，則是否還有下一步立法院解決。最近，中選會張博雅主委與內政部李鴻源部長關於選政選務有意見相左與相同之處，從制度來看，只要是屬於法律的部分，一定會到立法院，立法院才是最後選務與選政在規畫面與執行面產生決策之處。當內政部與中選會對於某項選政選務有歧異時，除了內政部是遵循行政院的指示外，可以

尊重中選會提不同的修法版本，送到立法院進行協商，作成最後的決議。我認為不必將中選會與內政部有歧異這件事看得非常嚴重，因為尚有最後的解決機制。實務上，院與院之間的衝突都可能到立法院解決，行政院內部的爭議當然也可透過立法院做最後的政治決定。我認為這部分不需要刻意放大，因為是各自有各自的法律質詢。

三、中選會得於直轄市及縣市設選委會（5 直轄市選委會及 17 縣市選委會），且依據中選會組織法之規定，中選會的職權之一，係指揮、監督各項選舉工作之辦理。請問您如何看待中選會與下屬機關的權責分工與運作關係？倘若中選會及縣市選委會出現不同調時，這樣的職權分工及運作關係會產生哪些問題與風險。

答：

公職人員選舉罷免法第八條規定，直轄市、縣市選舉委員會隸屬中選會，置委員若干人，由中選會提請行政院長任命之。由此可知，地方選委會是中選會的派出機關，這是標準單一國的立法精神。常有人拿美國的聯邦選舉委員會與地方選舉委員會做對比，我認為在學理上的研究是有價值的。但從實務面來看，我國不是聯邦國家，很難去參考聯邦國家的體例。我們仍得回歸到憲法，我國憲法是單一國憲法，在第十三章中對於中央與地方的分權顯然是採事務性質做分類。公職人員選舉罷免法第七條規定，立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣市議員及縣市長選舉，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣市選舉委員會辦理之。鄉鎮市村里長是由地方選委會辦理，中選會監督。從法律面來看，立法委員與縣市長這層次的選舉，已被劃分為中選會的法定職權，地方選委會都必須接受中選會的管轄，管轄包含合法性的管轄與適當性的管轄。但若是辦理村里長選舉，中選會只有合法性的監督，對於適當性的問題不能置喙，因為這是地方選委會自治的權限。從這觀點來看，法律規定是相當清楚的，但在實務執行面是否會有爭議？過去，中央與地方選委會最容易有爭議之處是公投綁大選時，地方政府設立投票動線是否要依據中央的指揮辦理。當時，國民黨反對動線放在一起。但我認為，公投綁大選若是與立委選舉或是縣市長選舉一起，依據選罷法第七條，動線是否



要合併都應該由中選會做決定。但若是公投綁鄉鎮市長、代表的選舉，動線是否要分開，則應該要尊重地方選委會。最怕的狀況是，地方選委會在具有爭議性的議題上，不願回歸到法律規範。中央與地方選委會有爭議時，不外乎二種救濟途徑，一是立法院決議，另一是司法救濟。但因立法院是政治性機構，它的決定不見得會化解爭議，司法雖獨立但其救濟沒有時效性，往往就在爭議中將選務工作完成。這對於我國要走向法治國的觀點來看，是有所傷害的。過去，中央與地方選委會有爭議時，基本上都不是制度本身的問題，因為制度規範是非常清楚的。制度規範好不好是另外一個層面，制度制訂後，遵不遵守又是另外一個層面。目前制度的規範是很清楚的，顯然是中央與地方選委會在執行面的解釋或是認知是有落差的。

**四、從國外的發展經驗來看，例如美國的聯邦選舉委員會、日本的總務省自治行政局選舉部、德國的聯邦選舉委員會等，其各自的運作發展經驗，有何值得我國中選會參考借鏡之處？**

答：

任何一個制度都不能脫離它的環境，環境的問題是不能忽略，每個國家都有其特殊的情況，他山之石可以攻錯，但仍需回歸針對自己的環境，符合我們環境的需求。我國從威權到轉型至今日的民主化，日本沒有這個歷程，相對而言，韓國與我國有較相似的情況，但並不代表我們就要完全仿效韓國。從臺灣的民主化發展過程可看到一個趨勢，即選務工作是離內政部越來越遠。而現行有沒有可能接受一種選擇，即將選政選務回歸中選會。若將選政選務回歸中選會，內政部長一定會反對，但中選會主委張博雅堅持可以做到選政選務合一，問題在於中選會不是經常辦選舉的機構，因此，不可能像內政部或其他部會經常處於實體存在的部會，它的實體性不可能跟其他部會比照辦理。我認為這就是行政機構內部的協調問題，若中選會本來就是選政選務合一，平常做選政的研究發展，依據法律獨立行使職權，到選舉期間推行選務，也是依據法律獨立行使職權。這時所需要的人力，我認為它本來就可以從行政機關內去調配。在內政部自己辦理選舉的年代，所有的選務人員並非都是內政部的人員，而是從行政體系內調配過來的。又如，公民投票審議

委員會是有公民投票案時才集會，它運作時，所有行政人力資源全部都是由中選會支援，運作上也沒有問題。行政人力調配協調資源若能明文訂定法律規範，權責就能釐清。行政院對於獨立機關本身審議的內容，是否可有不同的意見，又是否可修改它的內容。前者當然可以，但後者，因為它是獨立機關，行政院應尊重其意見，並將行政院的意見併案呈送。中選會經過內部討論之任何的選政或是任何法規的修正，送至行政院時，行政院是否可加註不同意見送交立法院審議？如此，還能展現行政院對於獨立機關的尊重，行政院亦可就其版本遊說立法委員的支持。從實務運作來看，現行就有中選會提供新的版本遊說立法委員通過法案的情況。

**五、針對中選會未來的發展與運作，您認為是否有需要調整與改進之處？在法制的修訂上，應如何作出相對應的調整？**

答：

我對於中央選舉委員會組織法有一個意見，即中選會除了主委、副主委是有給職以外，其他委員都是無給職，這是一個非常奇怪的設計。中選會與NCC同為獨立機關，為何中選會的設計不同，且無給職並不能對於維護中選會的獨立職權有幫助。假設今日選舉政策也給中選會時，中選會的委員們平常就能負責選舉政策的研擬。另外，公職人員選舉罷免法中，關於縣市長與縣市議員的選舉規定中選會為主管機關，我對這點不認同，畢竟縣市長與縣市議員選舉屬於地方自治。

### 附錄三 深度訪談紀錄摘要 3

時間：102年5月31日下午2時

訪談對象：匿名受訪，前行政院官員

訪談人員：劉淑惠

訪談地點：淡江大學

#### 一、NCC 成立的主要目的或理由？

- (一) 2001年行政院幾個主要部分，其他院的部分我們就不看，最基本的就是行政院幾個主要的機關，像是在組織方面就是研考會，那像地方自治要地方自治化、分權化這是內政部，其他像是人事委外跟人事有關的這是人事行政局，從過去的行政改革，其實組織重整從來沒有成功過。
- (二) 第一個問題與第二個問題應該是相關的，NCC獨立機關最主要的目的都是想要去政治化與專業化，根據國外類似NCC這類機關的成立做法其實有三種，為什麼決定成立NCC為獨立機關這樣的想法，其實是因為過去我們受到美國的影響最深，像德國並沒有所謂的獨立機關，日本方面也是因為戰後受到美國占領
- (三) 獨立機關這個想法是來自美國，從美國主要輸入兩個主要的概念，一個是獨立機關；另一個是行政程序法；那獨立機關是很快就一大堆，但是行政程序法卻拖了好幾年。

#### 二、選擇獨立機關型態來建置NCC的主要考量與理由？

- (一) 我這樣說不知道你同不同意，民進黨在獨立機關這方面其實比較有企圖心，民進黨還是在野黨的時候，就跟一些專家學者有同樣的看法，等你真的執政的時候就沒辦法不走這條路，有時候開玩笑的說法是，民進黨有一股傻勁，最詬病的以前黨政媒體通通一把抓的情況事實上

已經整個都扭曲掉了，這不是一個民主國家應該有的情況，民進黨執政一開始就大力的推動獨立機關，將一把抓的情況全部拿掉，黨政軍退出媒體，說好聽一點是傻勁，說不好聽的就是傻，那時候生態說實在都是藍的，但你好不容易拿到政權卻又把權力都釋放掉，那你就什麼都沒有了。

- (二) NCC獨立機關的定位是邁向獨立機關但是後來發現效果沒有預期那麼好，獨立機關是合議制，主要概念考量是去政治化、專業化、能夠公正有公信力。NCC坦白講，一開始建置的原則到後來的運作或是基準法律的規定說實在的對獨立機關都沒有正確的看法；例如變成相反了，除了法律規定都是獨立的，但是事實上獨立機關哪邊獨立的是應該法律來規定的，獨立機關不可能達到真正的獨立。
- (三) NCC成立主要還是受到受到美國影響，即使這個制度後來也受到其他的批評，但是通訊傳播委員會的成立還是比較具有公信力，大家也比較能夠接受這個概念，當時也沒有第二個想法跟意見了，像是中央選舉委員會、公平委員會大家比較沒有意見，但是當年在討論的時候，金管會的爭議最大，金管會後來就變成不是獨立機關了。

### 三、NCC除了依法獨立行使職權外，是否需要配合行政首長的政策？

- (一) 坦白說，當初設計獨立機關的人根本也不完全了解NCC，從建置原則到後來的運作項目與基本法律本身對獨立機關都沒有正確的看法，但是NCC政策無法完全獨立，還是必須隸屬行政院因為他涉及層面太多太複雜了，裡面除了像經濟部、交通部，負責層面太廣哪有可能完全獨立。
- (二) 從預算角度也不可能完全獨立，但是NCC還是可以成為一個獨立機關，但很重要的一點是所謂獨立機關並不意味著什麼都獨立，獨立機關基本上他的獨立應該是在個案上的管制與裁決上的獨立，至於議程、政策、法律案不可能完全獨立。該獨立的沒有真的獨立，不該獨立卻讓他獨立，真正該獨立的地方是個案的裁決應該讓它獨立，可是我們制度沒有改，行政院依然是訴願機關，行政訴訟仍屬於行政權，行政院

就能透過這樣來對個案進行干預。

- (三) 對獨立機關的不了解也反映在法律上，一開始的機關成立分權、人事都很重要。若一開始沒有建立形象，專業，會很辛苦。回過頭來，重新思考，臺灣是否適合獨立機關？說實在的我打上一個很大的問號。

#### 四、NCC是否存在與其他機關的權責劃分問題？例如交通部、公視之間？

- (一) 如果把他界定在獨立機關上，產業發產與獎勵，NCC在成立時候，就已經將許多原本隸屬於交通部、經濟部底下的業務攬入底下，但這就是一開始的認知錯誤，他是獨立機關沒有錯，某些地方是獨立的，但某些職權依然應該是隸屬於行政院的。
- (二) NCC為了要去政治化，但人事組成時卻常常非常政治化，而為了專業化而選擇合議制的組成卻也常常未能達到真正專業化，像當初公平會就比較沒有這種爭議，選的人都比較有專業的形象；NCC本身職掌範圍這麼複雜，要找到真正專業的人來管理其實很困難。
- (三) NCC雖然職掌複雜，但其專業化其實還是受到委員組成的影響很大，故一開始人選的組成是相當重要的，這將會影響後續獨立機關的運作。

#### 五、你對NCC這些年來運作情況，如何評價？

- (一) NCC職掌複雜，委員職權範圍很複雜，獨立機關很重要的一點是委員的素質，相信大家現在對於獨立機關印象很不好，委員自身的形象很重要，對於案件的公正，委員的人格對於處理案件很重要。就像法院的法官人格也是很重要的，人的問題不解決，獨立機關如何秉持公正。
- (二) NCC委員的組成應該是注重一個人的操守，而不是注重委員本身的黨派，獨立機關的出現雖然表面上是去政治化，但是其實本身就有很深的政治意涵在裡面，其實這就是最弔詭的地方。
- (三) 若將NCC攤開來看，其實本身業務的發展就涉及範圍相當廣泛，例如當初將交通部業務攬在自己身上，其實本身就是民進黨當初一個認知

錯誤，雖然NCC是獨立機關沒有錯，但是某些部分應該仍然隸屬行政權而不該分開。

## 附錄四 深度訪談紀錄摘要 4

時間：102 年 9 月 25 日下午 4 時 30 分

訪談對象：劉清芳，行政院消保處處長

訪談人員：黃相博、高順德

訪談地點：行政院消保處

訪談紀要：

一、行政院消費者保護委員會在 101 年 1 月 1 日正式被併入行政院本部，其中業務單位改制成立「行政院消費者保護處」，而委員會則改制成立為任務編組的「行政院消費者保護會」。有論者認為，行政院消費者保護會在改制成為諮詢審議的單位後，其政策協調與統合功能將不若以往，並不利於消費者的權益保障，對此，您的看法為何？

行政院消費者保護委員會的組織改造，係本著「功能不變、預算不減、層級提高」之原則併入行政院本部。行政院消保處業務完全承繼原行政院消保會之業務；而行政院消費者保護會雖為諮詢審議組，但召集人仍由行政院副院長兼任，委員組成仍是由產、官、學、消保團體等各界代表所組成，就重要的消費者保護政策、法規、制度等進行諮詢審議及跨部會協調，其決議主要仍由行政院副院長核定，實際運作與原行政院消費者保護委員會會議並無太大差別。故整體而言，行政院消保處（會）除了業務及功能並未因組織改造而削弱外，組織層級提升到行政院層級，更利於政策統合協調功能的發揮。

二、在過去政府組織改造的過程中，由於行政院消保處（會）與公平會在消費者保護方面，兩者具有高度的業務相關性，因此公平會與行政院消保處（會）是否的合併議題，也一再被提及與討論。對此，您對兩者未來合併的可能性與可行性看法為何？

行政院消保處（會）與公平會在某些層面性質仍有些不同，行政院消保處（會）為政策統合協調單位，公平會為政策兼執行的獨立機關，同時在人力及預算的配置理念也不同。此外，就我國消費者保護行政組織體系而言，公平會僅是消費者保護目的事業主管機關之一，尚有許多目的事業主管機關負責相關的消費者保被事務，並非兩個機關合併即能包含及處理大部分的消費者權益問題。至於公平會與行政院消保處（會）的溝通協調，現行可以透過行政院消費者保護會會議及其他專案會議來進行，在合作聯繫上並無太大的問題。

其次，正如你剛所提到的，消費者保護業務和競爭業務確有相關，例如不實廣告、不公平行銷行為等，但正如剛剛我所解釋的，消費者保護業務尚涉及許多機關的業務。以國外情形來看，即使合併在同一個關關底下，也是分設在兩個部門，且有些消保部門具有主管業務、負有執法（或調查）的權責，這點與行政院消保處（會）純屬政策統合單位不同。故未來行政院消保處（會）與公平會兩個單位要合併亦非不可能，但宜在政府整體機關間權責及組織性質進行調整後再予合併，較能發揮合併的優點，而減少合併的缺點。

### **三、關於消費者權益的保障與維護，行政院消保處（會）與公平會均負有一定的權責，請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？**

針對消費者權益的保障與維護，從權責分工與運作關係來講，行政院消保處（會）與公平會在以下幾個層面均有所不同：

- (1) 關於消費者保護之功能不同：行政院消保處（會）為防止企業追求利益而危及消費者權益，協調督導各主管機關直接處理消費者與企業經營者間所有的消費問題（消費公平與消費安全）。公平會為維護市場公平競爭之秩序，而間接維護消費者權益，並就其職掌所涉消費者保護事項（消費公平），為中央主管機關，並應依據行政院消保處（會）的消費者保護計畫，研訂與執行相關的消費者保護方案，同時接受行政院消保處（會）的監督與考評。
- (2) 消費者保護法與公平交易法規範的法律關係不同：消費者保護法所規範



之法律關係，為消費者與企業經營者間就商品或服務所生之事項，也就是所謂的「B to C 關係」（企業經營者對消費者的關係），其內容側重在消費者權益之保護、消費意識之啟發，以及消費者保護行政體系之建立。公平交易法則是規範企業經營者間是否有獨占、聯合、結合，以及不正競爭等違反自由競爭秩序的法律關係，也就是所謂的「B to B 關係」（企業經營者對企業經營者的關係），其內容較偏重對企業影響自由經濟秩序、濫用其優勢市場地位之不正當行為，加以調查與管制。

在消費者權益保護方面，行政院消保處（會）與公平會，雖在執法理念、規範均有所不同，但兩者可互為支援，如行政院消保處可以藉由競爭政策的協助，更加保障消費者權益，而公平會可藉由消保政策，促進市場競爭來提升整體消費者權益，故宜加強兩機關執法經驗的交流，透過案例分析或政策研討，來強化彼此間的瞭解與合作。

#### **四、近來穩定物價的議題，已成為社會大眾相當關切的議題。您認為行政院消保處（會）與公平會對於穩定物價，各自所扮演的角色與功能為何？雙方應如何進行政策協調與合作？**

目前針對物價問題，行政院已成立「穩定物價小組」，由行政院副院長擔任召集人，該小組成員總計有 13 個機關單位。為了達到穩定物價的目的，「穩定物價小組」對於民生必需品從生產到銷售的整體流程，已建構完整的穩定物價網絡，包括「上游」對於大宗進口物資及農產品產地價格之掌握，「中游」減輕農漁民運輸成本及嚴查中盤商聯合壟斷，以及「下游」監控市場價格、成立抗漲專區、懲罰不法囤積或哄抬等。

目前公平會與行政院消保處與公平會均為「穩定物價小組」的成員之一，公平會主要負責穩定物價網絡「上、中、下游」端之能源、鋼鐵、大宗物資、食品及農畜產品等業者調價行為之立案調查，瞭解業者是否涉有人為操縱、聯合壟斷等違法情事。行政院消保處則是負責「下游」端之民生物價訪查、協調設置抗漲專區等部分業務，並從消費者角度提供意見，供穩定物價政策制定之參考。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 附錄五 深度訪談紀錄摘要 5

時間：102 年 10 月 25 日下午 3 時

訪談對象：吳庚，臺灣大學政治學系教授

訪談人員：劉淑惠、林詩堯

訪談地點：吳庚教授自宅

訪談紀要：

### 一、選擇獨立機關型態來建置 NCC 的主要考量與理由為何？

NCC 是學美國 FCC 來的，可以比較一下 FCC。FCC 的制度、委員組成為什麼好？而為什麼這幾年 NCC 卻一直挨罵？當然有些東西是比較不出來的，成立的理由與考量大家都知道就是要獨立，之前臺灣不論是以電子媒體或是平面媒體都受新聞局跟交通部管轄，技術面受交通部電信總局管轄，其他則由新聞局管，配合黨政軍退出媒體並進行改革所以才要設立獨立機關。

### 二、您對於 NCC 委員產生方式有何看法？為什麼過去歷屆委員的任命總是橫生波折，其主要原因為何？

(一) NCC 委員產生方式是一個爭論很大的問題，民進黨當初成立 NCC 是想要能夠控制 NCC，但是卻事與願違，因為國民黨當時在立法院是多數，所以就要求 NCC 委員由立法院推選然後行政院任命，接下來兩黨開始打憲法官司，後來大法官做出 613 號解釋，認為 NCC 委員的產生方式違反權力分立精神，侵害到行政權，認定違憲後，現在改成行政院長提名，立法院同意，而且同一個政黨名額不能超過二分之一，這是最大的敗筆之處，也很莫名其妙的，其實每位委員未必具有黨籍，但是他政治態度偏向如何，不是光靠看黨籍就可以知道的，這是很沒意義的一種作法。最好的方法應該是按照政黨在國會的席位比例來組成，以德國的作法來說，就是以政黨席位的比例來組成委員，這才是

合乎民主，在國會的席次就是代表你的民意基礎，雖然以政黨比例來組成委員與獨立機關的「去政治化」目的有所矛盾，但是這是一個必要的作法，除非行政院長或是總統都是大公無私的完全沒有黨派觀念，這麼做反而比用任命的方式還更不容易偏向任何一個政黨，所以依照各黨的席位來分配，比較能反映政治現實，選輸的政黨也會比較服氣。

- (二) 委員產生的方式還有另外一個問題，NCC 是合議制，其成員各有不同的專長，合議制在我國是行不通的，因為我們不具有那樣的傳統，合議的委員制很容易發生一個問題，就是每個委員的專長都不同，在發言和表決時是平等的，專長背景差異太大，開會不容易形成共識。

### 三、針對數位匯流等 ICT 發展政策，NCC 是否應扮演更積極和主導的角色？ 現行的政策規劃、協調和執行存在何種問題？

- (一) 數位匯流其實應該是 NCC 管理，找各種不同專長領域的人來運作，但是現在行政院又成立了一個數位匯流小組，由政務委員來主導，這個在行政學上稱做白京生定律，在正式的機關成立不久又成立一個類似的組織，然後漸漸取代原來的機關，中國幾千年來都是這樣，經濟部教育部都有這樣的情況產生；另外一個最大的問題就是很多委員在任職前並沒有在政府機關服務過的經驗，沒有這樣的經驗如何推動政策與駕馭部下？NCC 的主委要是不夠強勢，其實比較像是合議制，但是合議制的結果就是一事無成，一個案子放了好幾年都無法決定，NCC 委員的任期又短，任期這麼短要怎麼做事情？從來沒有在政府服務的經驗，任期又只有四年，根本只是去沾個邊而已，任期太短無法推行政策。
- (二) 合議制機關下，委員要能發揮影響力必須具備兩個條件，第一個是要認真，你不能坐在那邊無所事事，只是表決舉手不舉手是不行的。第二個是知識就是力量，專業程度要很強，你能夠說服別人。
- (三) 任期太短導致無法推行政策，太困難了；當初成立是希望黨政軍退出媒體，但是現在這個問題相較之下已經不是這麼重要了，而且政黨對

傳播媒體的影響力已相對變小，因為涉及到憲法保障的言論自由，媒體的獨立性已經不需要 NCC 特別去強調，現在面臨的問題是媒金能否分離，最近的事件是旺中事件，媒金分離是認為某些媒體背景較為親中，NCC 現在處理的是這類事件。

#### 四、NCC 依法為獨立機關，其與行政院之關係為何？與其他部會間是否存在權責劃分不適當的問題？又該如何進行調整？

- (一) NCC 這個獨立機關還發生很多其他的法律問題，扁政府時代不讓 NCC 列席行政院院會，不讓它去，為什麼央行總裁就可以參加行政院院會？中央銀行根本就是獨立機關，根本不需要再點名的！央行什麼時候不獨立過？國民黨時代也獨立民進黨時代也獨立，央行才是事實上的獨立機關，金融政策沒有人可以影響它，NCC 說是獨立機關卻不讓它去參加院會，所以 NCC 認為他們的決定不能訴願到行政院，應該直接提起行政訴訟，但是行政院不答應，認為根據法律規定，能夠直接提起行政訴訟只有五院，對五院的處分不服的話提起行政訴訟，因為五院之上沒有機關了，行政院認定 NCC 不是五院，這件事情僵持很久，後來行政法院開了一個法官跟庭長的聯席會，決定 NCC 所作的處分還是要訴願，但是 NCC 還是不接受這樣的做法，後來吵到大法官那邊去，大法官最後贊成最高行政法院的見解。
- (二) 訴願在德國已經要廢掉了，他們認為訴願只是用來減少行政法院的案子，並沒有其它的功能，因為訴願沒有效率嘛！訴願的目的是要讓行政機關自我反省一下，訴願不是在於獨立審判，所以不要說找外面的學者來就能增加公平性，而強調行政救濟的程序一定要經過訴願，其實是我們法律上的官僚習氣，若是要設立為獨立機關，那就不要訴願了！因為是獨立機關，只能合法性的監督，在專業性方面不能監督，合法性基本上是行政法院的管轄，看看做出來的行政處分有沒有問題有沒有合法，但是你既然要獨立機關，那就不要監督他的專業性，常常訴願就是出現這樣的問題。國外其實漸漸把訴願這部分廢除掉了，國內只要修改條文，在訴願法修改條文，將獨立機關之行政處分，免

除訴願程序這樣比較合理。

(三) 我是最反對我們國家立法通過所謂的「基本法」，例如有關科技的基本法，仔細檢視其條文內容，根本稱不上是法律條文，都只是政策的宣示而已，例如強調科技的重要性、要追求何種目標、要怎樣發展等等，這些幾乎近似德國希特勒時代喊的口號，像是團結一致等，嚴格來說不能算是法律。

**五、如果以現行金管會與 NCC 作比較，NCC 究竟應保持其獨立機關的定位？  
還是有其他的改革方案，可以更符合當前臺灣發展的需要？**

NCC 的組織型態應該改為像是中央銀行的這種型態，中央銀行的主委任期夠長，有五年；央行有一個理事會，重要事項由理事會決議，但是日常事務由總裁決定，我個人比較傾向於支持 NCC 以中央銀行方式來運作，中央銀行不必是行政組織法上規定的獨立機關，但也很獨立。

## 附錄六 深度訪談紀錄摘要 6

時間：102年11月2日上午10時

訪談對象：陳朝政，高雄醫學大學人文社會科學院人文與藝術教育中心副教授

訪談人員：張孟湧

訪談地點：國家政策研究基金會

訪談紀要：

一、中選會作為現有的三個獨立機關之一，且依據中央行政機關組織基準法之規定，中選會係依法律獨立行使職權，不受其他機關指揮監督之合議制機關。但法律亦規定中選會首長由行政院長提名，經立法院同意後任命，且需列席行政院會。請問您如何看待中選會的組織定位？其與行政院的關係如何界定？中選會的「獨立性」行使，與「行政一體」憲政原則如何進行調和？

(一) 中選會在行政院三個二級獨立機關（中選會、公平會、通傳會，以下簡稱獨立行政機關）中，角色非常特殊，因其最具政治性與重要性。中選會主管選舉、罷免及公投業務，政治性自不待言；另因選舉、罷免、創制、複決等四權為我國憲法所規定之政權，為民主政治運作之核心，故其重要性應高於其它獨立行政機關。個人認為，由於其政治性及重要性高，故其獨立性之要求，更應高於其它獨立行政機關，以確保選舉、罷免、公投的公平性，免於受到單一政黨勢力的掌控。除了一般維護機關獨立性的「委員由國會同意」、「委員黨籍平衡」、「委員任期交錯」及「法定委員免職事由」之外（上述各項其實已規定於現行中選會組織法第3條），更重要的是中選會的決定要免於受到來自行政院的干預（駁回其決定），因為行政院為民選總統所任命，代表著是單一政黨勢力，無論未來我國是否會出現類似法國左右共治之情況——總統與行政院院長所屬的政黨不同。以目前的現況，中選會

乃為隸屬於行政院之二級獨立機關，加上內政部組織法規定內政部主管選舉罷免法及所謂「選政」，又有大法官釋字613號解釋產生的「行政一體」緊箍咒，中選會的獨立性仍會受到質疑，未來是否仍會出現2004年2月時行政院在中選會有不同意見下仍強勢主導公投業務的情況，不無疑問。

(二) 為使中選會的決定免於受到行政院的干預，或可考慮下列三種方法：

1. 修憲讓中選會提升為憲法獨立機關：要使中選會的決定免於受到行政院的干預，最好是讓中選會在組織結構上脫離行政院，以使中選會的決定和行政院的意志，不發生上級單位與下屬單位的指揮／服從的尷尬關係。鑑於中選會的掌管憲法所定的四項政權行使之事務，照理來說其地位應提升至憲法位階，也就是等同司法院、考試院、監察院等憲法獨立機關。然此議實不易達成，因修憲難度高，而且目前也欠缺修憲的政治氛圍。
2. 修改行政院組織法、立法院組織法及中選會組織法，將中選會轉隸屬於立法院，委員由立法院院長提名，立法院三分之二多數通過任命。在許多國家，選委會對國會負責。立法院雖然具有高度政治性，但因立法院因政黨競爭塑造多元政黨政治勢力對峙平衡的生態，所以有高度獨立性、去政治化需要的中選會隸屬於立法院，反而會在政黨講究競爭對峙的狀況下，免於受到單一政治勢力的控制。尤其若委員之提名保留原先規定同一黨籍之委員不可超過三分之一的規定，加上又規定委員之任命必須經過立法院三分之二多數通過，中選會更不易被立法院單一政治勢力所掌握。然若政府若依此議提案，恐將掀起巨大爭議，除了立法委員形象不佳所產生的信任爭議外，還可能會有學者提出法理爭議。因為選委會向國會負責或隸屬於國會的國家，多半是行政權和立法權不分立的內閣制國家，在內閣制的法理脈絡下，這樣做並無問題，可是我國並不是內閣制國家。而且，我國憲法被解釋為有「權力分立」的原則，立法院的憲法職權又僅限於「議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項」（重點在議決，憲法將立法院視為一個會議機關，其它附屬機關都在輔助會議的運作），各委員會在組織設計上也是立法委員的分組分工，也是一個負責開會及議決的組織，不是行政機關。所以要在立法院下設中選會這樣帶有部分行政性質（因



其除了議決選舉事務之外，也辦理選舉）的獨立機關，恐將引起法理上的論辯。

3. 中選會仍維持為行政院二級獨立機關，但修改內政部組織法、中選會組織法及公投法，不分選政與選務，選舉、公投政策及事務，皆由中選會主管。中選會並為選舉罷免法及公投法的主管機關。另修改中央行政機關組織基準法，明定獨立行政機關與行政院之間之關係，主要是獨立行政機關主委是否列席行政院會議，職權劃分等，以一方面以法律制度維護獨立行政機關之獨立性，另一方面又能符合大法官釋字613號解釋所指出的「行政一體」原則。雖然「行政一體」原則有其爭議，尤其以憲法第53條「行政院為最高行政機關」推導出「行政一體」原則是否有當，值得思考。畢竟六十多年前制訂憲法時，尚無獨立行政機關之概念。然而，釋字613號解釋既已做出，無法不遵守。在中選會的部分，建議除修訂中選會組織法、公民投票法，中選會主管選罷法、公投法及選政、選務之外，另規定關於選罷法中妨害選舉罷免及公投法妨害公投行使之相關條文，因涉及法律專業及刑事政策，必須與行政院各相關機關（如法務部）會商，並於行政院會議討論，以符合行政一體原則，且避免中選會做出不合理（過當、過輕）之成罪及處罰規定，使刑事犯罪處罰何者輕、何者重之規定，有系統性（例如不會將賄選處罰訂得比竊盜還輕）。

二、我國選舉業務，係由內政部民政司及中選會負責，而內政部與中選會都是相當行政院二級的平行機關，當兩平行機關對於選舉業務（如法規修訂）有不同意見時，是否對中選會的獨立性，以及業務功能造成影響。請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？

（一）我國因內政部民政司主管選罷法，而有內政部掌「選政」（選舉政策）、中選會掌「選務」之分，這種區分實際上已經造成問題。諸如：

1. 2004年當時的行政院不顧中選會的不同意見，強推320公投及「公投綁大選」，讓人質疑是行政院以主管「選政」為由，影響、操控「選務」的辦理，從而影響中選會的獨立性與公正性。
2. 2011年內政部欲推動「總統、立委選舉合併舉行」及「不在籍投票」這些

「選政」，中選會卻從選務運作實際面認為「總統與立委若合併選舉，因選務複雜，再推不在籍投票根本不可能」（<http://news.cnyes.com/Content/20110105/KDUDG4V3X3ZGQ.shtml>），可見因內政部與中選會各主管選政及選務，政策大方向之規劃無法兼顧選務實際運作層面及細節性問題來考量。換言之，選舉業務劃分兩部分由行政院兩個二級平行機關各處理一部份，其實已影響政策規劃的一貫性與完整性。

3. 2013年內政部與中選會對於前立委顏清標是否能繼續參選的問題，似有不同見解，這也影響選舉機關的公信力。

（二）我認為應取消所謂「選政」與「選務」的區分，將選舉業務統一交由中選會主管。理由如下：

1. 為避免上述已然發生的問題不再發生；
2. 「選政」與「選務」其實未必能清楚區分；
3. 如此較能確保中選會的獨立性。

三、中選會得於直轄市及縣市選舉委會（5直轄市選委會及17縣市選委會），且依據中選會組織法之規定，中選會的職權之一，係指揮、監督各項選舉工作之辦理。請問您如何看待中選會與下屬機關的權責分工與運作關係？倘若中選會及縣市選委會出現不同調時，這樣的職權分工及運作關係會產生哪些問題與風險。

（一）個人認為，關於中央選委會與地方選委會之關係，現行規定並無不妥。公職人員選舉罷免法第8條第2項規定「直轄市、縣（市）選舉委員會隸屬中央選舉委員會，各置委員若干人，由中央選舉委員會提請行政院院長派充之，並指定一人為主任委員。」第7條規定「立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員及縣（市）長選舉，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。鄉（鎮、市）民代表及鄉（鎮、市）長選舉，由縣選舉委員會辦理之。村（里）長選舉，由各該直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。直轄

市、縣（市）選舉委員會辦理前二項之選舉，並受中央選舉委員會之監督。辦理選舉期間，直轄市、縣（市）選舉委員會並於鄉（鎮、市、區）設辦理選務單位。」公職人員選舉罷免法施行細則第4條亦有類似規定。這樣的規定，旨在使選務的辦理方式及辦理品質全國一致，包括投票所布置、領票方法等細節性、技術性事項都有必要做統一規定，否則若造成不同縣市辦理同一選舉，領票方法卻有所不同，可能會引起選舉公平性的質疑，實在沒有必要產生這樣的問題與風險，徒增困擾。

- （二）以現狀來說，確實發生過幾次中央選委會與地方選委會不同調的事件。諸如2004年行政院推320公投時，地方選委會與中央選委會即有不同意見。當時的爭議在於部分地方選委會覺得行政院違法舉辦320公投，且擔憂公投與總統選舉同時同地舉行可能會產生選務問題，加上部分社會輿論認為對於行政院強推此公投，其實具有單一政治勢力的政治目的；2011年對於曾任14、15兩屆竹南鎮長的康世儒可否參選第16屆竹南鎮長補選，苗栗縣選委會（認為不能選）與中選會（認為可以選）也有不同意見，但苗栗縣選委會最後在考量行政一體原則下，依中選會的解釋辦理。
- （三）行政一體原則的根本精神，應是要藉由上級機關指揮監督下級機關，來避免同一或相類業務不同調問題。但此一原則不應成為單一政治勢力濃厚的上級機關（行政院）藉由指揮、監督權影響下級獨立機關（中選會）獨立性的藉口，所以個人認為應讓選舉業務不分選務、選政統一由中選會主管，在有關妨害選舉的罪刑處罰規定部分，必須與行政院相關部會會商決定，這樣才能既能兼顧中選會的獨立性，又能讓同一或相類業務同一步調。若中選會已經統一主管選政、選務，已修法排除行政院的干預，那麼，基於中央選委會與地方選委會所處理的是同一業務，實有必要同一步調。地方選委會不必擔心單一政治勢力的干預，因為若能排除行政院的干預，中選會就會成為貨真價實的獨立機關，獨立的中央選委會指揮監督地方選委會，不會有問題。
- （四）除非，中選會做的決定是違法決定。但若中選會委員具備足夠專業性，委員兼有各黨籍，加上又排除了行政院此一單一政治勢力的干預，應

不致做成違法決定。如果在此情況下仍做出違法決定，就是更大的問題了，因為牽涉到行政院院長對中選會委員的免職，以及行政院是否可撤銷中選會違法決定的問題。這不是此一研究可以處理的。

#### 四、從國外的發展經驗來看，例如美國的聯邦選舉委員會、日本的總務省自治行政局選舉部、德國的聯邦選舉委員會等，其各自的運作發展經驗，有何值得我國中選會參考借鏡之處？

(一) OECD認為，以下幾個機制可以提升機關的獨立性：

1. 機關在制度上必須與負責政策制定的部會有所區隔。
2. 機關之委員由最高行政首長任命，經國會同意。
3. 機關採合議制，並有任期保障，委員任期交錯。
4. 機關有人事任免的自主權。
5. 機關有獨立預算來源。
6. 除依司法程序外，其它行政機關無權駁回機關做成的決定。從這些標準來看，美國的聯邦選舉委員會，比起德、日的選舉機關，更具有獨立性，較值得我國參考。

(二) 我國中選會組織法第3條規定「委員由國會同意」、「委員黨籍平衡」、「委員任期交錯」及「法定委員免職事由」，符合OECD標準的第二項、第三項。值得我國借鏡的是：

1. 透過修法使選舉及公投業務統一由中選會主管，達到OECD標準的第一項。
2. 透過修憲或修法使中選會從行政院獨立出來，或是修法明定行政院與中選會之關係，中選會主管選罷法及選政、選務，但關於選罷法、公投法中妨害選舉罷免、妨害公投行使之相關條文，因涉及法律專業及刑事政策，必須與行政院各相關機關（如法務部）會商，並於行政院會議討論，以符合行政一體原則，並符合OECD標準的第六項。

**五、針對中選會未來的發展與運作，您認為是否有需要調整與改進之處？在法制的修訂上，應如何作出相對應的調整？**

(一)綜合上述，個人認為基於維護中選會獨立性之理念並兼顧現實可行性，主張透過修法，明確行政院與中選會之間的關係，也就是透過修法，明定中選會主管選罷法、公投法及選政、選務，但關於選罷法、公投法中妨害選舉罷免、妨害公投行使之相關條文，因涉及法律專業及刑事政策，必須與行政院各相關機關（如法務部）會商，並於行政院會議討論。

(二)此一建議須配套修訂之法律為：

1. 內政部組織法：刪除內政部掌理「公職人員選舉、罷免事項」之條文。
2. 中央行政機關組織基準法：該法雖已規定行政院與獨立行政機關的委員任命、免職等人事權關係界線，但未規定獨立行政機關決策權力界線，只規定「上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權」（第14條第2項），太過籠統。應規定行政院對獨立行政機關的決定干預應採最小限度，例如關於刑事處罰政策的系統性規定。此外，行政院是否可在某種情況下（例如獨立行政機關做出違法決定），撤銷獨立行政機關的決定，亦可考慮予以明文規定。
3. 中央選舉委員會組織法：明定中選會掌理選舉、罷免及公投，刪除第2條第1款及第2款的「事務」字樣，以使選政及選務不再區分。
4. 公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法：增訂條文，明定選舉罷免及相關法規之主管機關為中選會。
5. 公民投票法：修改第3條，將主管機關改為中選會。另因公投業務既改為中選會主管，公民投票審議委員會似無繼續存在之必要。有關公投之認定審議（認定公投提案是否符合全國性公投之適用事項，及認定不同提案者之公投提案是否為可合併處理的同一事項），建議改由中選會議決，以免機關疊床架屋。況且，行政院公民投票審議委員會並非行政院組織法所明定之獨立機關，其委員行政院提請總統任命，雖然規定同一黨籍不能超過委員總額二分之一，但不必經立法院同意任命，其獨立性受到

質疑，也使公投事項每每引起爭議。與其如此，不如修法廢除公民投票審議委員會，改由中選會負責公投案之認定審議。

## 附錄七 深度訪談紀錄摘要 7

時間：102 年 11 月 4 日上午 10 時

訪談對象：匿名受訪者，大學教授

訪談人員：劉淑惠

訪談地點：淡江大學

訪談紀要：

### 一、選擇獨立機關型態來建置 NCC 的主要考量與理由為何？

- (一) 會把 NCC 以獨立機關型態第一個主要考慮的是頻道的管理，特別是廣播電視的頻道管理，因為這個涉及到我們國家的安全以及避免壟斷與市場操作，避免刻意誤導，所以勢必要有一個獨立機關的型態來管理，這是當初第一個所觀察到的初衷。
- (二) 但是 NCC 與其他的像是平面媒體，是沒有什麼影響力的，所以 NCC 所扮演的角色，像是管理方面很可能就會因此被取消了，NCC 只限制在管理廣播電視的地方。

### 二、您對於 NCC 委員產生方式有何看法？為什麼過去歷屆委員的任命總是橫生波折，其主要原因為何？

- (一) NCC 因為是獨立機關，所以委員產生的方式有法定程序，這個程序我們發現其操作方式是行政院先有委員名單，由行政院長提名這時候會出現問題，主任委員會可能變成是內定的模式，一個完整的 NCC 委員組成，應該是要有不同領域的專長，像是頻道的專長、新聞的專長，雖不一定要強調比例性，但是至少代表性要是足夠的，這樣子才能讓 NCC 的管理與執行順暢。
- (二) 委員組成的時候，可能受到很多政治背景的影響，其實有很多學者非

常適合到 NCC 當委員，只是因為最後委員的組成必須經過行政院的名以及立法院的審核，必須經過朝野共識，所以很多的學者就認為根本不想去淌這個混水，造成非常多的專業好的老師學者，只在外面批評，而不願意參加 NCC，因為在委員的審核過程中，把委員的身家背景全部都打開來看，很多學者並不願意把這些身家背景公開，主要的原因就是因為 NCC 委員組成的方式一定要經過立法院的審核，造成非常多的學者卻步。

### 三、針對數位匯流等 ICT 發展政策，NCC 是否應扮演更積極和主導的角色？現行的政策規劃、協調和執行存在何種問題？

- (一) 數位匯流現在可以看到，已經不是 NCC 作專門的規劃，NCC 當年要提倡的就是從有線電視開始，作一個最大的整合及帶動，帶動其他業界裡面的發展，但是現在的新聞競爭太快了，而且新媒體的發展已經造成非常強烈的反擊，所以其他的包括紙媒現在都已經開始發展數位匯流的媒體運動，因為紙媒必須要生存，所以四大報他們現在開始注重到他們粉絲團的經營，換句話說他們已經知道傳統的大眾傳播變成現在的「分眾傳播」，分眾傳播注重及時性以及互動性，所以現在各大報都在發展及時新聞，紙媒知道它們開始要跨界，能夠讓更多的可能性產生，一方面維持傳統的發展，一方面又能開拓新媒體的領域，這就是一個非常重大的數位匯流整合的開始，那麼換句話說，所有的基礎都在數位，不同的數位匯流進來在分散出去，所以它可以變成廣播新聞電視新聞或是非報類的新聞，這就是數位匯流與分流的過程；但是可以看到，NCC 在這一塊是管不住的，NCC 在這個過程始終是無力的，因為卡在系統業者，所為的上下游業者之間無法做一個完整的整合，所以 NCC 就會卡在這邊。
- (二) ICT 發展政策到現在，其實它是非常緩步的進行，業者乾脆自己行動，因為動作比較快，那因為 NCC 必須要經過立法，所以關鍵又是在立法，當要推動反壟斷法的時候，那是不是相對的在推動 ICT 時候，是不是相對的就受到限制，這會有一點矛盾衝突在那邊，造成現在發展的延遲，這樣的政策美意，讓我們的媒體都必成數位化，速度也能提高，頻道上面能夠暢通，但是現在能看到，只要有法律的問題都很難解決，



這也是我們最擔心的地方，現在倡導大匯流因為沒有法源反而延遲的政策發展，也造成業界可能先偷跑，或是用其它的方式來取代。當沒有法律的支持時，所有的相關機關都碰在一起，沒有辦法推行，前面的政策雖然這樣規劃，但是一到法院無法通過根本沒有辦法給你持行。

#### 四、NCC 依法為獨立機關，其與行政院之關係為何？與其他部會間是否存在權責劃分不適當的問題？又該如何進行調整？

(一) 我們的行政院組織法前一陣子才做調整，包括設立衛福部文化部，將原本的新聞局裁撤掉了，新聞局有一部份的業務是轉到文化部去，但是有沒有部份的業務轉到 NCC？這需要特別注意一下，上次新聞轉播中國好聲音事件涉及到所謂的新聞播放成不同東西，這個涉及到他是廣播電視，應該要是 NCC 管還是文化部管？這個變成很大的問題，因為很大的業務重疊與無法劃分，如果當初有新聞局的話新聞局可以管，可是現在沒有新聞局了，所以你看 NCC 有內容服務處，但只能去統計，新聞內容撥放多久的非新聞內容。這是一個很大的問題，NCC 在管轄廣播電視的時候沒有問題，但是當管轄新聞的時候就出現很大的問題，現在媒體越來越大，而且跨媒體的發展也越來越快速，例如旺中置入型行銷的時候，NCC 管得了廣播媒體卻管不了其他形式的媒體，而且也只能事後審查，事後審查帶來的效果就是無法及時審查，沒有辦法及時管制達到嚇阻的效果；媒體內容被舉報最多的其實是有關於兒少法，例如太血腥或是暴露，可是同樣的是兒少法中間你怎麼去罰它？所以 NCC 的罰則中很多都是沒有及時性的，NCC 與文化部業務上有所重疊，造成各自玩各自的；可是匯流的過程中都必須要協調，但是行政院並沒有跨部會的組織來協調，所以當初我也在批評這個，反壟斷法創立的時候根本沒有協調，因為這涉及商業行為，然後內容管理上新聞的內容或是廣告的內容尚涉及的又是不同東西，換句話說反壟斷法學國外後創立了，然後呢？就丟出去了，那行政院也不會想說要來協調，最後協調效果很差，非常不負責任，同時也處處設限。

(二) NCC 在反媒體壟法上不作協調，各自獨立，導致最後將會出現很多的

衝突，也會延遲到很多業務的進行，像是最近電信三雄搶標 4G，但是 NCC 管的到管不到？這些東西都是一個問題，在這樣的過程中其實 NCC 應該扮演一個很重要的角色，可是問題是在這樣的情況下 NCC 能用什麼樣的罰則來管理？或是他有沒有能力能夠去管理？NCC 沒有辦法做跨部會的協調，NCC 實際上很多地方都被綁住跛腳了。

- (三) 行政院自己也搞不行清楚權責劃分，反媒體壟斷法案也許立法委員也搞不清楚，不是專業的人來審核，立法都會出現問題，到時候必須要協調，協調就會出現一個問題，那就是妥協，妥協裡面就會出現一個嚴重問題就是牽扯利益在其中，而非專業掛帥，這就是最大麻煩的問題，只能立法而無法真正執行。

#### **五、如果以現行金管會與 NCC 作比較，NCC 究竟應保持其獨立機關的定位？還是有其他的改革方案，可以更符合當前臺灣發展的需要？**

- (一) NCC 與金管會的權力根本不一樣，很多事情 NCC 根本無法處理，只能管理廣播電視方面的業務，可是正如我先前所提到的，現在媒體的發展走向數位多元化，很多地方根本是 NCC 管不到的，其權威性不足、公信力也不足，缺乏一套跨媒體的管理機制，也就是說 NCC 的權力根本太少，無力可管。
- (二) 可以思考是否能有更大的管理機制來管理數位多元化的業務，現階段的發展應該給予業者一定程度上的合理競爭，太過於管制反而限制其規模，臺灣就這麼小的一個地方了，反媒體壟斷法應該是要分為不同階段性來作進行，在前面的部分應該先給予自由的發展，後面階段才來限制。

## 附錄八 深度訪談紀錄摘要 8

時間：102 年 11 月 18 日下午 3 時

訪談對象：公平會綜合規劃處胡光宇處長、吳德生副處長

訪談人員：黃相博、高順德

訪談地點：公平交易委員會

訪談紀要：

### 一、公平交易委員會組織定位之探究

(一) 在組織型態上，公平會係隸屬於行政院之相當中央二級機關，請問您如何看待公平會的組織定位？其與行政院的關係如何界定？公平會的「獨立性」行使與「行政一體」憲政原則如何進行調和？

政策決定無法自外於行政院，仍依循行政院施政方向，並受行政一體之拘束，預算亦仍受行政院審查。公平會獨立性的行使，主要是針對個案部分，在個案審理調查處理審議，公平會有較不受行政院干預的空間。

(二) 公平會之處分書，被處分人如有不服，得於處分書達到之次日起 30 日內，向公平會提出訴願書，訴願於行政院。鑑此，公平會之處分是否仍有獨立性？（參最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議）

公平會之處分確曾有被行政院訴願撤銷之例，行政院也承受來自各方的壓力，多多少少對公平會的獨立性會有影響，而且公平會的委員本身都設有一定的專業門檻，同時經過立法院同意任命，所以其所作的處分，在專業性與獨立性應被予以尊重，但為保障憲法第十六條人民有訴願權，仍應保留訴願制度。

其次，針對不服公平會處分，不需經過行政院訴願會而直接進入行政訴訟，公平會也提過相關的修法建議，但在提交行政院會討論時，司法機關和

法務單位還是認為最好還是依訴願的程序來走，不要直接進入行政訴訟，所以當初的修法建議在行政院會就遭到否決。

(三) 有論者建議公平會可善用行政程序法關於聽證程序的規定，使公平會作成經聽證之行政處分，如果民眾不服該處分，則不用向行政院提起訴願，而直接向行政法院提起行政訴訟，藉此保有公平會的獨立性與專業性。對此，你的看法為何？

「國內水泥業者被檢舉涉及聯合行為案」曾辦過聽證程序，但因舉辦聽證程序複雜，對於時間緊迫之案件，例如審理事業結合案，審查期限為兩個月，不可能辦理聽證程序。

(四) 公平會雖為「相當中央二級獨立機關」，但其機關規模與人員編制均小於一般的行政院部會，若與其他兩個獨立機關比較，公平會的機關規模與人員編制亦是最小的。101 年度通傳會的機關實際員額約為公平會的 2 倍，其預算更是公平會的 4.6 倍。在人力、預算與資源相對有限的情況下，公平會卻掌理全國各產業與市場競爭秩序的維護，您認為這會對公平會的組織與業務運作產生那些影響？您有無任何的改善建議？

公平會定位為事後管制機關，所以通常是有人破壞市場秩序，當事實與證據出現了，公平會才介入管制。僅有關於結合審查屬事前管制，主要處理行為面之管制，與通傳會就產業面之管制，公平會之規模與人力雖仍有不足，但尚無大幅擴大編制規模之必要。

## 二、公平交易委員會業務屬性之探究

(一) 公平會設置的主要目的在於維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮（公平法第 1 條）。就公平會的職權行使與業務範圍而言，是否僅限於個案的裁決、調查與管制？抑或公平會須肩負更多的政策制定與政策協調統合的業務責任？

公平會主要還是針對個案的處理，政策制定僅就競爭政策，著重於事前宣導，及事後管制。各個產業發展政策各有其主管機關。

(二) 公平會的業務職掌主要可區分為政策制定及法規制定執行兩大範疇，有實務界的人士即認為，公平會應只是競爭法的執行者，而非競爭政策的制定者。然而，亦有學者主張，公平會具有公平法的專業優勢，由應由其兼理競爭政策的制定與法規執行，若係將公平會定位為純粹的執法機關，並不需要將其拉昇至部會層級的機關。請教你的看法為何？

關於公平會的組織層級，可溯至公平會成立之初的環境背景來看，當時有很多的國營事業，例如經濟部下所屬的中油、財政部下所屬的官股銀行，若公平會非設置在部會層級，則對於這些國營事業的違法競爭行為之糾正難以執行。

(三) 公平會二十多年來對違反公平法的案件處分與調查，偏重於不公平競爭行為部分，佔整體件數的 72%，限制競爭行為，佔整體件數的 10.5%。有論者主張公平會的執法重心應著重在限制行為的獨占、結合、聯合行為，而不公平競爭行為多涉及私人權益的交易糾紛，交由民法的私法救濟途徑處理即可，不必然須由行政機關介入保護。對此，您的看法為何？

我想用件數來衡量不公平競爭行為與限制競爭行為不一定很恰當，就影響層面而言，限制競爭行為的件數雖少，但其影響反而比較深遠。其次，就引發限制競爭行為的原因來看，例如獨占，廠商的規模通常比較大，學習能力比較強，所以違反公平法的可能性不高，相對的件事就比較少。相對而言，促銷是業者常用的手段之一，也常會因此引發廣告不實的爭議，所以不公平競爭行為的件數也就會比較多。最後，不公平競爭行為許多是由人民向公平會申訴與舉發，為的就是減少民眾自身的舉證責任與調查成本，因此如果由公平會介入保護，即便民眾未來要走私法救濟的途徑，也會減輕許多舉證責任與成本。

(四) 社會大眾普遍期待公平會在穩定物價方面，能扮演更積極的角色。對此，您的看法與建議為何？

目前行政院設有一個穩定物價小組，由行政院副院長擔任主持人，公平會也是小組成員之一，就穩定物價之分工，公平會僅就下列三種情形處理有

關物價問題：第一，獨占事業不當決定價格；第二，聯合行為有聯合漲價或降價；第三，垂直價格拘束，例如上游廠商拘束下游轉售價格。

### 三、公平交易委員會與其他機關之權責分工及運作關係問題分析

(一) 關於消費者權益的保障與維護，公平會與行政院消費者保護會（處）均負有一定的權責，請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？

公平會與消保處之權責分工，公平會還是僅就公平法與事業競爭有關之違法行為處理，保護消費者權益為附屬的結果。所以整體而言，消保法涵蓋的範圍比較大，例如商品影響消費的健康安全，就跟事業競爭的關係較少，必須由消保處來處理。

合併的可能性雖有討論，但因消保處之消保官處理個案性質時有涉及多部會，消保處之主任委員行政院副院長可以從事協調，若設於公平會之下，則較不易與其他平行部會達成協調工作。

(二) 直轄市政府與縣市政府名義上雖為公平法之地方主管機關，但甚少涉入公平法的執行與處理，而是居於一般性的行政協助角色，使其未能充分發揮其應有的職能，同時也使公平會在進行各地的案件與產業調查時，必須分派人力直赴各縣市進行調查蒐證，耗損相當多的人力與時間成本。因此，有論者提出二個不同方向的建議：第一，由公平會授予直轄市與縣市政府更多的實權與資源，協助公平會處理各地相關的案件與事務推動。第二，採行美、日等國的經驗，由公平會在各地設置地方辦事處，直接處理公平交易案件的相關事宜。對此，您的看法與建議為何？

臺灣幅員不大，沒有強烈需求在各地設置地方辦事處，且受員額、預算之限制，要增設地方辦事處也有困難。目前各地方縣市政府兼辦公平法業務，公平會與地方主管機關的合作模式主要有二：縣市政府提供必要調查協助，例如提供交通工具、協助拍照等；其次，地方縣市政府辦理公平法宣導說明會。至於行政院南部聯合服務中心，公平會設有南區服務中心，負責協助南

部地區案件處理。

**四、美國、德國及日本公平交易機關運作可供我國借鏡之處：從國外的發展經驗來看，例如美國的聯邦交易委員會（FTC）、日本的公平交易委員會（或稱公正取引委員會）、德國的聯邦卡特爾署，其各自的運作發展經驗有何值得我國公平會參考借鏡之處？**

配合 101 年的政府組織改造，公平會也參考一些國外的組織機關特色，增設資訊及經濟分析室。因為我們發現美國與日本等一些國家在競爭案件的分析，除了法律分析之外，經濟上的論述與分析也很重要，所以我們也在這部分作了補強。

**五、具體政策及修法建議：針對公平會未來的發展與運作，您認為是否有需要調整與改進之處？在法制的修訂上，應如何作出相對應的調整？**

公平會在前年底已提出公平法修正草案，現在已進入立法院審議，主要修正重點為：一、加強執法上的蒐證能力，增加搜索扣押權，惟法務部反對；二、結合管制採取單一門檻申報，目前所採市場占有率之認定不易，改採銷售金額單一門檻制。三、限制競爭及不公平競爭條文調整。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究



## 附錄九 深度訪談紀錄摘要 9

時間：102 年 11 月 20 日上午 9 時

訪談對象：廖義男，世新大學法律學系教授

訪談人員：黃相博

訪談地點：世新大學

訪談紀要：

### 一、公平交易委員會組織定位之探究

(一) 在組織型態上，公平會係隸屬於行政院之相當中央二級機關，請問您如何看待公平會的組織定位？其與行政院的關係如何界定？公平會的「獨立性」行使與「行政一體」憲政原則如何進行調和？

公平會雖然是一個獨立機關，但在經濟政策上仍須配合行政院的施政方針，這在國外也是如此。舉例而言，行政院如果在經濟政策上想推動 4C 產業，這就涉及電信、電腦、網路及電子商務等跨業的整合。站在公平會的立場，在審查這些結合案時，自然須配合行政院的經濟政策方針，採取較為寬鬆的立場來審查異質結合或多角化結合的案子，縱令這些結合案可能會對限制競爭產生不利益的影響，但只要整體的經經濟利益大於這些不利益，仍有可能准許這些結合案。

(二) 公平會之處分書，被處分人如有不服，得於處分書達到之次日起 30 日內，向公平會提出訴願書，訴願於行政院。鑑此，公平會之處分是否仍有獨立性？（參最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議）

行政院作為公平會的訴願受理機關，我認為這跟獨立機關的定義是有所違背的，因為訴願仍是有上級機關監督下級機關的濃厚意味，但獨立機關的定義是依據法律獨立行使職權，不受其他機關的指揮監督，而所謂的監督就包含事前監督與事後監督，訴願就是一種事後監督。獨立機關既然有它的專

業性，而且從行政倫理來講，行政院訴願委員會的幕僚組成，最多只有十二職等的官員，而且對公平法的專業並不如公平會委員，加上公平會的委員都是十三職等，由其審查公平會的決定，在行政倫理上也會有問題。

(三) 有論者建議公平會可善用行政程序法關於聽證程序的規定，使公平會作成經聽證之行政處分，如果民眾不服該處分，則不用向行政院提起訴願，而直接向行政法院提起行政訴訟，藉此保有公平會的獨立性與專業性。對此，你的看法為何？

我過去一再強調，限制競爭行為的結合行為和聯合行為，一定要作聽證，因為它涉及的利害關係人，不是只有被處分人，同時也包括同業競爭者、上下游產業的交易相對人。雖然行政程序法規定，主管機關認為有必要時得進行聽證程序，所謂「必要」就涉及到不確定法律概念，但涉及不確定多數人的利益時，就要進行聽證程序，這也是當時在行政程序法中設置聽證程序的主要意旨。這點在國外也是如此，包括美國和德國，對於競爭法的規定，不僅有實體法的規定，對於程序法的規定也相當著重，這也是「正當法律程序」(due process)的主要精神。

(四) 公平會雖為「相當中央二級獨立機關」，但其機關規模與人員編制均小於一般的行政院部會，若與其他兩個獨立機關比較，公平會的機關規模與人員編制亦是最小的。101 年度通傳會的機關實際員額約為公平會的 2 倍，其預算更是公平會的 4.6 倍。在人力、預算與資源相對有限的情況下，公平會卻掌理全國各產業與市場競爭秩序的維護，您認為這會對公平會的組織與業務運作產生那些影響？您有無任何的改善建議？

二十多年來，公平會的預算和人員編制都沒有明顯的增加，如果以後的業務量越來越多，的確是可能會有些吃緊的情況發生。

## 二、公平交易委員業務屬性之探究

(一) 公平會設置的主要目的在於維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮（公平法第 1 條）。就公平會的職權行

**使與業務範圍而言，是否僅限於個案的裁決、調查與管制？抑或公平會須肩負更多的政策制定與政策協調統合的業務責任？**

公平會不純粹是一個事後管制的執法單位，公平會的業務職掌之一，就是平時須對經濟與產業狀況進行調查，所以公平會的委員不僅只有法律背景的專業人才，同時也包括經濟、管理領域的專業人才。有這些經濟與產業調查的資料，建立自己的經濟與產業資料庫，公平會對各個市場的現況才能有清楚的瞭解，在個案裁決上也才能更有效率與公允。

**(二) 公平會二十多年來對違反公平法的案件處分與調查，偏重於不公平競爭行為部分，佔整體件數的 72%，限制競爭行為，佔整體件數的 10.5%。有論者主張公平會的執法重心應著重在限制行為的獨占、結合、聯合行為，而不公平競爭行為多涉及私人權益的交易糾紛，交由民法的私法救濟途徑處理即可，不必然須由行政機關介入保護。對此，您的看法為何？**

這主要涉及到限制競爭與不公平競爭合而為一的問題，在外國的立法例，有主管機關專管限制競爭行為，也就是反托拉斯的部分，由於它涉及產業結構的調查，所以必須有一機構長期作產業資訊的調查與分析。在不公平競爭行為的不實廣告部分，它就屬於比較偶發性的行為，被害人可能是廣大的消費者，所以也可以透過消保法的團體訴訟來處理，不一定要透過公權力來介入。不過由消費者自行提起訴訟，相當耗時耗力，所以如果有個主管機關介入，就能即時遏止被害人數的增加，所以在這部分，公平會仍有其角色與功用。

### 三、公平交易委員會與其他機關之權責分工及運作關係問題分析

**(一) 關於消費者權益的保障與維護，公平會與行政院消費者保護會（處）均負有一定的權責，請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？**

在改制之前的消費者保護委員會其實是一個跨部會協調的單位，因為消費者保護的業務涵蓋消費者整個食衣住行。公平會的業務雖然也有保護消費

者的部分，不過比較側重市場競爭的部分，所以對消費者的選擇自由、交易條件的合理化，都有保障性的作用，但範圍上仍只是消費者保障業務的一部分，並不如消保會來得廣。以過去的病死豬問題為例，它涉及衛生署、環保署與農委會的權責業務，這就必須透過消保會來進行政策協調才能處理相關的問題。

## 附錄十 深度訪談紀錄摘要 10

時間：102 年 11 月 21 日下午 2 時

訪談對象：謝相慶，淡江大學公共行政學系副教授

訪談人員：張孟湧

訪談地點：國家政策研究基金會

訪談紀要：

一、我國選舉業務，係由內政部民政司及中選會負責，而內政部與中選會都是相當行政院二級的平行機關，當兩平行機關對於選舉業務（如法規修訂）有不同意見時，是否對中選會的獨立性，以及業務功能造成影響。請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？

當內政部與中選會對於選舉法規之修訂，有不同意見時，因兩者是平行機關，對中選會的獨立性，以及業務功能將會造成影響及困擾。

依據歷史淵源，選罷法的制訂與中選會的成立，係在動員戡亂時期，當時選舉業務由內政部民政司及中選會負責，中選會主委亦由內政部長兼任，部會之間如有職權爭議，尚易調和。

動員戡亂時期終止後，內政部與中選會都是行政院二級的平行機關，主管各異，部會之間尚存有職權爭議。如有關選罷法的修正案，仍由內政部提出；至於施行細則由內政部會同中選會定之（選罷法第 133 條規定）；選舉法規的釋示，則由中選會決定。

中央選舉委員會組織法制定公布後，中選會為辦理選舉業務之獨立專責機關，其職掌之一是，選舉、罷免、公民投票相關選務事項法規制（訂）定、修正及廢止之擬議（中央選舉委員會組織法第 2 條第六款規定）。

由於中選會為辦理選舉業務之獨立專責機關，建議有關選舉法規之研修事項，統合交由中選會處理，以維事權統一。

二、在我國公民投票業務方面，亦出現行政院公投審議委員會及中選會負責的情況，亦有論者認為，行政院公投審議委員會侵犯中選會之職權。請問您對內政部、行政院公投審議委員會及中選會等三機關的權責分工有何看法，此三機關的權責分工與運作關係，有何調整之建議？

由於「公民投票法」條文內容，並未涉及內政部事項，故僅就行政院公民投票審議委員會及中選會二機關的權責分工提出看法。

經查「行政院公民投票審議委員會」之職掌為，審議（一）有關全國性公投事項之認定，（二）公投提案是否為同一事項之認定（公民投票法第 34 條）。此種審議事項應為公民投票之前置作業，難謂侵犯中選會之職權。惟此審議事項如改由中選會辦理，亦無不可。因此，建議未來修法可由中選會取代「行政院公民投票審議委員會」，讓中選會統籌負責全國性公民投票業務，權責一致。

三、中選會得於直轄市及縣市設選委會（5 直轄市選委會及 17 縣市選委會），且依據中選會組織法之規定，中選會的職權之一，係指揮、監督各項選舉工作之辦理。請問您如何看待中選會與下屬機關的權責分工與運作關係？倘若中選會及縣市選委會出現不同調時，這樣的職權分工及運作關係會產生哪些問題與風險？

（一）中選會與直轄市、縣市選委會之關係，從中選會組織法之規定看，是上級機關對下級機關，有隸屬關係；從公職人員選舉罷免法第 7 條規定看，也有分工，中選會對縣市選委會有指揮、監督之權。因此，從法條上看，似層級節制體系，但一般人認為，無論中選會或直轄市、縣市選委會都是獨立機關，直轄市、縣市選委會不是中選會的派出機關。這跟各級選委會都是委員會的組織型態，以及選委會主委、委員人選的產生方式有關。如果是由民選的直轄市及縣（市）長擔任選委會主委，或是直轄市及縣（市）長可影響選委會主委、委員之人事，

就可主導議程，可能會有不受中選會指揮與監督等之問題與風險。所以，中選會在訂定直轄市及縣（市）選舉委員會組織規程時，對主任委員、委員之人選及產生方式，應特別注意。

- (二) 現行選舉法規歷經多次選舉之適用與修正，並無大礙。各級選委會都應依據法令公正行使職權，或許在執行細節上，中選會與直轄市、縣市選委會可能出現不同調。如果出現不同調的情況，建議依中選會組織法，有關「重大爭議案件處理」由中選會委員會議決議之規定處理（第6條第四款）。

#### 四、我國選舉可區分為中央民意代表及地方民意代表兩大類，中央選舉委員會與公投審議委員會兩機關，與地方選舉委員會之關係中，如何從各類選舉的實務運作中呈現其差異性。

- (一) 以往6個全國性公投案，皆與總統或立委選舉同日投票。因公投綁大選，在朝野政黨操弄下，被污名化，6個公投案皆因投票人數未達全國投票權人總數二分之一，致遭否決。目前我國多項選舉合併辦理，分中央層級（總統與立委）及地方層級（七合一）兩次，似不宜再合併辦理全國性公投，以免增加地方選務作業的複雜度。
- (二) 地方性公投案：如澎湖縣博奕公投，連江縣博奕公投，兩案均單獨辦理，投票率過半，前者否決，後者通過。

#### 五、針對中選會未來的發展與運作，若欲增加中選會之獨立性，您認為應朝哪些面向予以調整與改進？在法制的修訂上，應如何作出相對應的調整？

- (一) 中選會的組織已法制化，未來的發展與運作，建議有關選舉、罷免與公民投票的業務，應由中選會統籌辦理，以維事權統一，權責一致原則。
- (二) 有關法制的修訂：

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

1. 建議修改「公民投票法」，將全國性公民投票之主管機關改為「中央選舉委員會」，並取代「全國性公民投票審議委員會」。
2. 建議選罷法的修改，由中選會提出；
3. 建議修改選罷法第 133 條，將選罷法施行細則改由中選會定之。



## 附錄十一 深度訪談紀錄摘要 1 1

時間：103 年 11 月 15 日

訪談對象：游佳萍，淡江大學資管系副教授

訪談人員：劉淑惠

訪談地點：淡江大學

訪談紀要：

### 一、您認為臺灣有明確而具前瞻性的資訊通訊發展政策嗎？

我收集到一些網路上政府所發布的一些發展方案，像是數位匯流的方案 2010 到 2015 年，這些方案其實可以看得出來政府政策的發展上都是跟著科技在移動，科技業有什麼新的訊息然後政府才會有一些行動，所以在這麼部分應該是說技術在領導這些政策的發展，這些政策再推出之後，可以看得出來各部門分工的策略，我從資管的角度來看，政府在資訊政策科技上比較像是民間科技的追隨者，科技先往哪個方向走，政府再追隨，例如 4G 無線網路多媒體。

另外一個比較明顯的發展是 APP 的運用，可以看得出來有點一頭熱，有這樣的科技就不管三七二十一就到處都有 APP 的政策，比較看不出來政策的前瞻性，只是不斷地追隨科技的腳步，我覺得國家的政策應該在科技上要具有一些前瞻性，這樣的話才不會讓科技去領導政策，我們作技術方面的想法應該是思考資訊可以提供什麼，要怎麼運用與發展，應該政策來領導科技產業的發展，這個部份顯然比較缺乏。

不過可以稱讚的地方是在技術的方面上，還是有一些分工合作上面，譬如說各部門應該負責哪些事情，在政策的文件上是有說明，但是這些過於表面，也就是可以看得出來資訊的內容、技術、標準、產業其實都有說到誰應該要負責，可是卻沒有說到如何負責如何去做？所以這個部份是技術上是沒有什麼樣的問題，唯一最大的缺點是技術在領導這個政策要怎麼走。

## 二、政府所提倡的數位匯流的政策能否提升業界的競爭力保障消費者權益，讓民眾享有更便利更實惠的數位環境？

可以從剛剛第一個論述看出來，科技在領導政策，看得出來市場科技龍頭業者在指揮這些產業發展的可能性，就政府能否提升業界競爭力而言，政府變成一個比較放任自由市場的感覺，其實沒有看出來我們技術發展重點放在哪裡，例如說要放在內容還是硬體？還是放在運用呢還是放在市場自由機制的運作？這是我其實看不到的，在技術上在臺灣的軟體技術的發展最大的優勢是創新，不管是這個音樂或者是數位多媒體或者是真正的寫程式軟體的行業，最大的優勢是在軟體上，目前看起來就是大部份政策只是提及到硬體上面的管理，像是 4G 上的管理，但是其實這對於提升產業上會有一些缺點，因為我們只在乎一些硬體上的發展，但是事實上軟體才是有很多需要加值的地方，並沒有很多的著墨，就像每個國家會有自己的頻寬，在臺灣這個地區在競爭上面的像是戰略地位這樣是大家都有東西，像是 A P P 與雲端新技術，要如何跟產業提升有關？事實上不是技術而是內容，例如很多 A P P 是沒什麼人在用的，那我們怎麼使用科技並應用在生活產業競爭力上？這是一個很大的著力點，而不是說在技術上去擔心它，因為技術其實在世界上是流通的，當有新技術的時候工程師會將它引進，比較擔心的是引進後沒有內容、沒有市場，並沒有讓生活科技有新的動力。

在科技的運用市場裡，民眾的便利與需求是產業界非常在乎的，廠商會試著用科技去滿足與吸引客戶，但會不會達到實惠和保護權益要看市場機制，因為科技是中性的，會科技與不會科技的人資訊是不對等的，所以需要一個監督的單位或是了解以及規劃的單位，例如提供頻寬是否對民眾是否有實惠與否？這個東西需要一個了解科技的單位，然後能夠站在民眾的角度，然後能夠提升廠商自我發展的意願以及保護民眾的雙方利益，因為其實很難以齊頭式的平等去看民眾是否被保障權益，因為部分民眾也許並不需要 4G，或是他只需要最簡單的溝通，有些民眾在都會區也許需要 4G 的服務，那這時候便利性與實惠很難去衡量不同的狀況，這也是政府可以去著力的地方，而不只是跟隨科技的腳步。

現階段的政策看起來都只是告訴你我有這個窗口，但是並沒有明確的表示該如何動起來？因為其實這是世界性流動的技術，在教育的部門與市場的需求自然會發展出科技該向哪個方向去前進，以技術面來講這是比較沒有問題的。

大家都知道我們不該只做代工了，能夠增值的部分是比較少的，最主要的是 4G 出來後要怎麼去運用的，如何讓民眾更便利，像是雲端科技多媒體技術，要如何開創出自我特色？政策必須要再明確一些，如何讓投入的人知道如何投入，也要讓政府的腳色更趨向於不只是一個窗口，不只是提供一個檢驗的標準如此被動呆板的單位，而是能夠如何去提出獎勵引導產業運用是最重要的。政府一定有一個明確的發產如何運用在科技上都相當清楚，而不是盲目的追求最新科技。

### 三、您認為政府在資訊通訊的基礎建設上是否有引導業者或是配合業者需求的具體做法？

基礎建設不管是 3G 還是 4G，在實體上例如基地台的建置，或是某些特別產業的推展，從我們實用的觀點來講的話，像是從家裡要申請光纖上網，政府與業者要如何的配合？基礎建設透過基地台，透過拉線這些基礎建設上，可以看出業者在規劃上並沒有一個配套措施，例如一個共同的管道規範水電、電視、網路的線路都能夠有一致性的建設與規範，而不是各個業者各自建設，另外基地台的部分，因為沒有一個引導的政策，有一些是違法的基地台，這都會影響民眾的安全以及生活品質與方便性，這是很需要地方政府中央政府很需要去規劃的，並非一味的限制，而是要有明確的規範能夠引導業者而非讓業者反而進一步地下化，形成違法的情況發生。

另一個有趣的情況是，業者為了號稱光纖網路，我們在使用光纖網路上，事實上只是走在馬路上或是幹線上媒介是光纖，家庭最近的馬路到門口到室內都要是光纖，整段才會是光纖的品質，業者在這方面是比較不足的，有時候網路塞車與不足的服務，是因為品質的不穩定所造成的，這是實務上做法但其實也是監督單位的不力，也影響消費者的權益，這是政府需要徹底的監督同時也要告訴業者最能夠符合全民效益的情況下去做一些基礎建設的架設。

### 四、您認為政府針對旺中媒體的併購 4G 的釋照的第三方支付的問題，NCC 是不是處理得宜？為什麼？

這個問題我比較專注在 4G 這個部份，政府單位在 4G 的資源事實上是握在 NCC 手上的，但是業界的標準又不是 NCC 來做規範，這就呈現各管各的，有的單位在管資源，有的單位在管發展，有的單位在管他的標準，在釋照的處理過程我們可以看到原本的設計是以從技術上來講是沒有什麼問題，因為本來就是在業界的技術執行上會有很多技術人員提出各式各樣像是 4G 的一些標準開發運用，需要有一個單位做出整合提出一個標準，事實上也需要一個單位來做一個資源分配，例如大家就會搶最好的 4G 段落，去搶最好的資源，這時候就需要一個單位去做資源分配，另外的一個單位來做運用，現在來看 4G 的話，由 NCC 來釋照的話，站在自由市場的概念價高者得，的確會有一些經濟上的疑慮，如果現在 4G 有一個單位來管控 NCC 釋照，接下來就需要有另外一個資源單位，有一個標準或是其他方法來讓服務上面沒有太大的差異。NCC 作法應該除了釋照之外，如何管理這個部份，雖然目前就技術來看的話沒有太大的疑慮，後續需要一個單位專責單位與發展方向才是最重要的。

這些 NCC 的單位目前可以看出來是比較被動也有點弱勢的感覺，好像也搞不清楚 4G 是幹什麼的，有點像是放任市場去做，放任市場是有它的好處，像是網際網路就像是自由的市場，可以自己去爭取資源，若是資源不足如何用技術去補，目前這塊 NCC 是沒有作為的，事實上也引起一些擔憂，但是如果從技術上來講，因為 NCC 沒有作為，從技術上的開發與發展的歷史來看，技術上看起來有點像是弱肉強食，取得一定的技術後以有限的資源去做開發，但最害怕是 NCC 沒有作為下，不但資源分配不公，而且影響其他使用者的問題，這是後續才看得出來的。

**五、目前我國交通部郵電司負責資訊資源的分配，NCC 負責執行，然而交通部與 NCC 也是從屬行政院二級單位，NCC 是通訊傳播領域主要的專責機構而且是法定的獨立機構，這樣的職權劃分與安排是否合理？**

這樣的情況下有什麼情形發生？是否合不合理？有沒有需要改進的地方？在業界上面的實作上，一開始應該由上而下，技術人員掌握網路的技術可以告訴別人幫助別人做出規劃，從技術上去取得這樣一個負責執行的權力，可是在管理者上也很難去知道要如何規劃，只能告訴某些單位可能要多某些單位可能

要少，這可能只是執行上的想法，通常在實際上的的是由 NCC 去做實際上的分配與架構，這樣的方式一定有一些問題，實務上的問題產生之後才会有更高階層的出現，也就是一開始網路的運用後越來越複雜已經不是技術人員可以處理時候，就需要一個管理部門來作協調，技術單位的職等是不足夠的，NCC 當初是否是這樣產生的？一般業界都出現這樣的情況，目前交通部的郵電司仍與 NCC 平行是很弔詭的，規劃單位與執行單位是同階層是很奇怪的，規劃單位必須要在不同的高度來做不同資源的分配與規劃，然後告訴 NCC 如何去執行。回到業界來看，NCC 事實上執行單位需要付出一些代價，因為他的指導方向是不對的，就無法達到執行，如果能夠跟負責單位有一些溝通上的管道，例如執行單位要能夠跟 NCC 執行單位與分配單位要有一些溝通這樣會比較好，NCC 沒錯是一個獨立的機構是沒錯的，有一些是獨立的也有一些事情可以自行裁斷，重要的是規劃跟執行要有能夠溝通。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

## 附錄十二 第 1 次焦點團體座談會議紀錄摘要

**時間：**102 年 5 月 23 日下午 3 時

**地點：**國家政策研究基金會 3 樓會議室

**主持人：**蕭全政（臺灣大學政治學系教授）、黃相博（世新大學法律學系助理教授）

**與談人：**

吳成物（現任公平交易委員會委員）

莊春發（景文科大財金學系教授、前公平會諮詢顧問）

廖義男（世新大學法律學系教授、前公平交易委員會副主委）

劉孔中（中研院法律所研究員）

顏廷棟（銘傳大學財金法學系副教授、前公平會專員）

**列席人員：**

莊麗蘭（行政院研考會副處長）、吳怡銘（行政院研考會科長）、許智閔（行政院研考會專員）

**座談記錄摘要：**

一、公平交易委員會組織定位之探究：公平會成立之回顧與前瞻。

公平會自 81 年 1 月 27 日正式成立以來，公平會第一屆委員於同年 2 月 1 日就任。至今公平會作為行政院組織法第 9 條所明定，行政院下設相當中央二級機關的三個獨立機關之一，依公平交易法第 28 條及公平交易委員會組織法第 8 條後段規定，公平會依法獨立行使職權。另依中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款規定，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。

（一）在組織型態上，公平會係隸屬於行政院的二級機關，請問您如何看待公

**平會的組織定位？其與行政院的关系如何界定？公平會的「獨立性」行使與「行政一體」憲政原則如何進行調和？**

公平會一開始的委員是由行政院提名、總統任命，這些委員來自原官僚體系的比例較高，因此組織運作起來，行政一體很暢通，但正是因為行政一體性較高，獨立性就受到質疑。

公平會的業務無法擺到其他院，放在行政院是比較合理的，在組織上是行政一體的。長期而言，公平會的獨立性應該展現在「獨立行使職權」，而不是在組織上脫離行政院。

**(二) 公平會自成立 20 多年來，該會獨立性之實踐是否確有達成？有無弱化之傾向？**

我國獨立機關在「組織的獨立性」較難界定，但可以從機關「職權的獨立性」來衡量。

過去二十年來，公平會在組織面並沒有強化或弱化，在職權面也沒有特別的調整，所以整體而言變化不大。

**(三) 公平會之處分書，被處分人如有不服，得於處分書達到之次日起 30 日內，向公平會提出訴願書，訴願於行政院。鑑此，公平會之處分是否仍有獨立性？（參最高法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議決議）**

根據民國 94 年獨立機關建制處理原則，被處分人如有不服，應該直接向法院提行政訴訟、不用先向行政院提訴願，主因是獨立機關（在組織關係上，行政院與獨立機關是同一陣線）不能球員兼談判。這個概念才是正確的，現行向行政院提訴願的制度是走倒車，應該積極釐清並推動由司法單位直接承擔行政訴願。

界定「市場公平」是一件非常專業的事，公平會身為一個維護競爭的機關，也絕對有足夠的專業能力做最好的判斷。當前訴願的設計，實際運行由於訴願會的行政位階在行政院之下，訴願會在接到訴願案件時，通常會去尋求目的事業主管機關的意見，一旦部會之間有意見，訴願的結果很容易傾向撤案，這就是訴願很難獨立判斷的缺陷。

獨立機關的決定要有公信力，又要不受上級機關的監督，一旦公平會每次



做同樣的決定都有一個正當的法律程序，注重程序嚴謹（例如有聽證程序），獨立性有根據，這樣就可以省去訴願會這個環節的監督。

**（四）何謂「除法律另有規定外」？哪些例外規定可以排除獨立機關的獨立性，而予以指揮監督？**

「法律另有規定外」應該只限於「組織面」的例外，在職權行使時，獨立性不應受到減損，其他機關不應該對獨立機關的職權越俎代庖。

**二、公平交易委員會業務屬性之探究。**

公平會設置的主要目的在於維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮（公平法第 1 條）。就公平會的職權行使與業務範圍而言，是否僅限於個案的裁決、調查與管制？抑或公平會須肩負更多的政策制定與政策協調統合的業務責任？

公平會最主要的政策目的應該是「促進經濟繁榮」。如果公平會只做與「公平競爭」有關、限制性的措施，其業務很容易與國家經濟發展相衝突。

從政策執行面來看，公平會很難單獨執行政策，公平會可能涉及的政策業務，大多需要部會之間以「聯席會議」或是「任務委員會」的方式，跨部會處理。例如發電與民營電廠的問題，涉及到經濟部、能源局、以及國營事業單位臺電的業務，行政部門的主管機關是經濟部，從公平會的立場檢視經濟部的獎勵或限制措施，很可能已經危害市場競爭公平，或是與保障消費者利益的目的相衝突，因此公平會變成監督、限制甚至懲罰的角色，這種結果會讓公平會變成一個執行法律的單位，也會讓行政部門忽略自身未妥善教育民眾、維護資訊透明等政策疏失。

既然公平會是一個競爭政策的主管機關，最重要的工作是整體的競爭政策的制定，絕不能只處理個案。但是目前公平會處理個案就已經占去會內業務大部分的行政資源，重要的競爭政策卻時常必須委外，由外部的專家學者提供意見，這樣會讓公平會失去整體的政策觀。

### 三、公平交易委員會與其他（平行）機關之權責分工及運作關係問題分析。

關於消費者權益的保障與維護，公平會與行政院消費者保護委員會（處）均負有一定的權責，請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？

#### （一）認為公平會與消保處應該是兩個不同的機關單位：

公平會是要保護市場競爭狀況，消保會（例如物價督導）是要保護消費者（消費者保護要有專門的消費者保護機關）。

應該讓社會大眾更清楚分別兩個單位的業務權責。例如，公平會在物價波動問題中，只能處理是否有聯合壟斷的問題，關於原料成本增加、毒原料等問題屬於消費者保護。

兩個單位可以因為部分業務或個案有聯席會議的合作模式，但不宜長期合併，混淆各自最主要的業務重點。

現代社會消費糾紛多，宜由各個縣市的消費者保護委員會處理消費保護問題，才能迅速確實。

行政院消保處：行政院各個部會都有目的事業專項，行政院是一個最後統籌的角色，繼續做溝通協調的角色（任務編組式的），不用跑到第一線去處理執行消費者保護問題。

#### （二）認為公平會與消保處的業務應該整併：

一元制的好處在於政府在兩方面都可以管轄，可以同時考量「競爭實質面」與「公共利益」。

澳洲就是將公平會與消保會結合。公平會要在業者之間保護市場，消費者可能也是業者，業者可能也是消費者，市場是同一個，所以澳洲的設計就是一起統籌。

### 四、美國、德國及日本公平交易機關運作可供我國借鏡之處。

從國外的發展經驗來看，例如美國的聯邦交易委員會（FTC）、日本的公平

交易委員會（或稱公正取引委員會）、德國的聯邦卡特爾署，其各自的運作發展經驗有何值得我國公平會參考借鏡之處？

- (一) 美、日、德經驗從「組織面」來看，獨立性都不強：美國 FTC 的委員是總統提名（常常是落選州議員）；日本公正取引委員會委員是由內閣總理提名國會再同意（來自官僚體系者眾，且來自大藏省得特別多）；德國卡特爾署的委員由經濟技術部部長提名再經過國會任命
- (二) 獨立機關應該更強調「職權」的獨立性。三國經驗都是以職權行使及程序（例如辦理聽證會、行政法院尊重主管機關的判定等），來增加委員會的獨立性。
- (三) 可借鏡日本經驗，籌組專門的競爭政策委員會，每年公開招募研究團隊，請學者專家一起提供意見，但是政策研擬的仍然必須由公平會領頭，專家學者是提供多元意見的參謀角色。
- (四) 訴願與行政訴訟：美國的經驗是，FTC 如果做出一個審議案，被處分人不服，FTC 可以提內部自我審查，如果被處分人再有不滿，可以向法院訴願；日本的經驗是，被處分人提訴願時，法院要優先尊重競爭法主管機關的事實認定，高等行政法院的角色只有適法性的監督。
- (五) 公平交易與消費者保護的關係：當業務分屬於兩個機關時，職權就必須畫分清楚，或決定要共同處理或由其一單位主事。一方面避免行政資源疊床架屋，另一方面避免因為缺乏明顯的主管機關而忽略業務的重要性。

五、具體政策及修法建議。針對公平會未來的發展與運作，您認為是否有需要調整與改進之處？在法制的修訂上，應如何作出相對應的調整？

- (一) 從全面性經濟政策的角度，公平會應該扮演更強勢的角色，讓公平會有實質的能力在國內建立一個「競爭公平」的產業環境與「競爭機制」。目前國內多數產業的壟斷性都很高，除了不利產業競爭，長期而言對財富分配也有不利的影響。
- (二) 無論是日常政策推動或臨時性的個案解決，都可以找到主管機關，但

是在全球化的年代，一個政策議題可能有多個主管機關，表面上看起來是大家都關心，但實質運作上是多頭馬車。必須讓公平會處在一個行政位階較高的角度，才有可能發揮「聯席會議」的統合與協調效果。

(三) 從職權行使面加強獨立性：

1. 公平會委員改常任（例行性）與兼任都有（韓國即是如此），大案子就要由所有兼任和外部的委員共同處理，類似公司法中獨立董事的概念。
2. 當被處分人有疑義，改成直接提起到高等行政法院，且要尊重公平會的實質認定和事實認定法則，才能強化各界對獨立機關專業獨立性的尊重。
3. 強化程序嚴謹：涉及多數利害關係人、有上下游產業、限制競爭行為等部分，公平會應該要更嚴守行正當法律程序，才能避免出現不正當的處分，也可以讓當事人比較信服。
4. 建議公平會更強化自身研擬與統合競爭政策的角色，善用委員會的專業、不受目的事業主管機關限制的地位、以及委員任期保障等優勢，並根據實際的執法經驗修正政策方向，多著墨有關制定競爭政策的業務，不要將國家整體性的發展政策分割委外處理。
5. 強化公平會境外執法的能力：例如陸客自由行都是壟斷定價，臺灣方面可以向陸方的業者執法。
6. 建議制訂相關法律，授權公平會更有力處理物價問題：社會大眾一直期待公平會對物價問題有所規範，但公平會的困境是缺乏法律授權，因此只能處理聯合壟斷的型為，然而連合壟斷的事實認定困難，因此時常讓公平會在物價監督的業務上耗費大量資源卻無功而返。

## 附錄十三 第 2 次焦點團體座談會議紀錄摘要

**時間：**102 年 5 月 30 日中午 12 時

**地點：**國家政策研究基金會 3 樓會議室

**主持人：**蕭全政（臺灣大學政治學系教授）

**與談人：**

賴錦琬（中央選舉委員會法政處處長）

仇桂美（開南大學公共事務管理學系副教授兼人事室主任）

張壯熙（華梵大學人文教育研究中心副教授、前臺中縣副縣長）

何鴻榮（關貿網路股份有限公司董事長、前臺北市民政局局長）

陳清秀（東吳大學法律系副教授、前臺北市政府法規會主委、前行政院人事行政局局長）

**列席人員：**

莊麗蘭（行政院研考會副處長）、吳怡銘（行政院研考會科長）、許智閔（行政院研考會專員）

**座談記錄摘要：**

一、中選會作為現有的三個獨立機關之一，且依據中央行政機關組織基準法之規定，中選會係依法律獨立行使職權，不受其他機關指揮監督之合議制機關。但法律亦規定中選會首長由行政院長提名，經立法院同意後任命，且需列席行政院會。請問您如何看待中選會的組織定位？其與行政院的關係如何界定？中選會的「獨立性」行使，與「行政一體」憲政原則如何進行調和？

（一）中選會在制度規劃（組織面）上是獨立的，但行使職權之獨立性並不等於組織隸屬之獨立性

現制中選會委員 11 人（包括主委、副主委），任期 4 年，任期交錯（每 2

年改任 5 人或 6 人，改任 6 人之年度同時改任主委、副主委），任滿得連任 1 之次，而首任委員（4 年任期委員）之任期自 98 年 11 月 4 日始，至 102 年 11 月 3 日止，亦與 13 任總統任期（自 101 年 5 月 20 日始，至 105 年 5 月 20 日止）任期交錯。換言之，擁有改任 6 位委員之當年度之總統（行政院長），於同黨籍立法委員於立法院佔多數之情況下，理當對於中選會委員之組成有實質影響力，但從中選會委員非有法定事由不得免職，且連任 1 次之制度設計來看，獨立機關本來理當自外於總統或行政院長之影響，主要乃在於行政院長對獨立機關之首長或成員予以免職之權能極其有限。

## （二）職務上的獨立，與組織上的獨立是兩回事，可分的

「組織隸屬」之獨立性與「行使職權」之獨立性不同，即便組織上仍屬行政體系的一環，經費預算、人事、會計及一般行政事項，雖無獨立性，但中選會仍得出席行政院院會參與其事，並可表達意見，與業務執行範圍相關之事項，也不受行政院之指揮監督。換言之，組織隸屬與其行使職權之獨立性，可作明確區分。

此外，中選會主任委員即與聞內閣會議，知悉政策動態，是否即因而屈從行政院之意旨行事。依提名者不可能提名與其意識型態全然不同者出任委員，但從制度設計來看，被提名出任者無須為此屈從，但因為資訊公開，任何不公平、公正之情事，均應承擔各界公開檢視並加以評議之風險，從歷年中選會整體委員會議所作決議觀察，實務上並無特別畸輕畸重之情況，且選務行政均由公務員及教師擔任，徇私之空間極其有限。

二、我國選舉業務，係由內政部民政司及中選會負責，而內政部與中選會都是相當行政院二級的平行機關，當兩平行機關對於選舉業務（如法規修訂）有不同意見時，是否對中選會的獨立性，以及業務功能造成影響。請問您對此兩機關的權責分工與運作關係，有何看法與建議？

### （一）選舉「政策」必須受到指揮與監督

根據中華民國憲法以及大法官 613 號解釋，行政院是最高行政機關，行政院的「行政權」，就是制定政策的權利，因此把「選政」放在內政部，是因

為把「選政」當作是行政體系的權責，以「行政一體」及「責任政治」的考量為主。而把「選務」獨立於「選政」之外，主要是為了維持選舉事務超然公正的獨立性（讓具體選務個案都能超然公正處理）。若要將「選政」與「選務」合體，「選務」在行政院體系下運作，就變成國家「政策」的一部分，必須受到責任政治的指揮與監督，很難維持獨立運作。

## （二）區分「選罷法」的主管機關，才是掌管業務權責的關鍵

1. 獨立機關主管法規命令，另一機關主管法律，此制於先進國家絕無僅有，於我國其他獨立機關亦未有是例。
2. 《內政部組織法》歷經 16 次修正，其間該部之業務隨新設機關而移撥者，計有勞工業務移撥委會、新聞業務移撥新聞局、著作權業務移撥智慧財產局、公共衛生業務移撥衛生署、原住民業務移撥原民會、古蹟業務移撥文化部，內政部向未主張雖上開業務之移撥，主管法規仍屬該部主管者。唯獨認為中選會不得主管選罷公投法律，上開法律仍以內政部為主管機關。
3. 建議「選罷法」等選舉相關法律應由中選會主管：以政策實務「經驗」論，中選會最熟習選舉事務，也最了解相關法律應作如何修正；中選會與內政部兩機關意見不同時，行政院均採內政部意見，因而在法條適用上，中選會乃須本諸內政部之意旨予以詮釋，因此壓縮了中選會之獨立性，於法院爭訟更要面對立法旨意不知為何的窘境。更甚者，法律主管機關得發布「解釋函令」，於辦理選舉期間，內政部曾發布相關解釋函令，中選會據以照辦，惟該解釋函令卻為法院判決推翻，致依該函令而參選當選者當選無效，易招致干預選舉之爭議。

三、中選會得於直轄市及縣市選舉委會（5 直轄市選委會及 17 縣市選委會），且依據中選會組織法之規定，中選會的職權之一，係指揮、監督各項選舉工作之辦理。請問您如何看待中選會與下屬機關的權責分工與運作關係？倘若中選會及縣市選委會出現不同調時，這樣的職權分工及運作關係會產生哪些問題與風險。

## （一）中選會與所屬選舉委員會為上下隸屬關係

中選會與所屬選舉委員會為上下隸屬關係，其關係較諸人事、政風、會計等所謂上下層屬「一條鞭」的機關，其指揮監督關係更為緊密。

依公職選罷法第 7 條第 1 項至第 4 項原規定中選會對於各項公職人員選舉，其指揮監督權限有程度上之區分，惟基準法制定後，依該法第 14 條第 1 項規定：「上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。」中選會組織法 98 年制定時，為強化上開指揮監督關係，除於第 9 條規定「本會為辦理選舉業務，得於直轄市及縣（市）設選舉委員會；其組織以命令定之。」於第 2 條第 2 款及第 4 款明定，不分公職種類，中選會對於各項選舉事務之辦理及監察事務之處理，均有全般掌理之權責；並進而於直轄市縣市選舉委員會組織準則第 6 條第 2 項規定，中選會所屬選舉委員會所為「決議與法律或法律授權之法規或上級機關之命令牴觸者，無效；依該決議辦理之事項，上級機關得予以函告無效、撤銷、廢止、變更、代行公告或為其他必要之處置。」易言之，中選會對於違法或廢弛職務之選舉委員會自得撤銷其決議。所屬選舉委員會委員或監察小組委員有違法、廢弛職務時，中選會均得提請行政院或逕由該會予以免派。

以往確有中選會為公投案領票方式與所屬部分選舉委員會發生不同調之情事，所幸均能依法處理，適時戡止爭議。

## **（二）組織定位太超然，在實務上就限縮了調控能力；建議修改「中選會組織法」，強化該會所屬選舉委員會指揮監督權能**

內政部與所屬下級單位的關係明確，較不生爭議。

中選會與其他獨立機關最大相異之處，在於其他獨立機關均無所屬機關，僅中選會有之。但中央組織基準法卻將中選會與其他獨立機關一體視之，塞在同一規範架構下，於是基準法通過後，中選會秘書長、副秘書長職缺遭刪除，所屬委員會也被歸類為四級機關，與地方政府之科室層級相當。對所屬選委會指揮調動地方政府民政人員之權能影響甚鉅。

所屬選委會調動地方政府權能限縮，影響重大。因所屬選舉委員會於辦理選舉期間必須仰賴地方民政體系，徵調學校教師、基層公務人員辦理投開票所相關業務。掌控幅度縮小，在辦理選舉期間徵調優質工作人員的權能相對較小，行政風險相對升高。



建議在修改相關法規時，調高選委會的職等，幫助選委會在選舉期間調度地方民政與教育體系。

#### 四、從國外的發展經驗來看，例如美國的聯邦選舉委員會、日本的總務省自治行政局選舉部、德國的聯邦選舉委員會等，其各自的運作發展經驗，有何值得我國中選會參考借鏡之處？

##### （一）我國經驗

我國選舉機關之所以改為常設獨立機關，中壢事件應屬重要原因之一，此因之前選舉主辦機關均為臨時之委員會編組，而委員會之主任委員均為各級民政主管，這種屬於行政權任免的執行機關變成附屬於行政權，其地位被譏為不超然。故希冀藉由政黨及社會人士共同參加辦理選務，以達到選舉之公平、公正與公開。

我國分割內政部及各級政府辦理選舉之事權，對各級政府人員之調度、預算編與總務之處理等乃有其實務上之窒礙，蓋行政資源有限，不可能為了辦理一次選舉，將所有辦理選務人員均納編為選舉委員常任人員，為了平衡選務行政的統轄能力以及獨立超然地位，在制度設計上，其一，各級選舉委員會以公正人士組成並間有各黨派人士參與，以維獨立超然立場作成決議。其二，仍維持由內政部長及行政首長兼任各級選舉委員會主任委員，以使人員調度、經費預算得予充裕無虞，俾選務作業得以順暢遂行。其三，各級選舉委員會之編階較各級政府高一階，俾專兼任人員得有調度權能。

由於地方政府首長享有地方選委會之人事權（中選會大都尊重地方政府首長提報人選）而相關之人事經常費用均由中央負擔，並得自行兼任或由其矚意之人選任選委員會主任委員，是以中選會與地方選舉委員會與地方政府間尚得以維繫得以運作的平衡關係，惟上開關係仍須藉諸中選會主任委員之個人聲望始得維繫。在目前人員編制職等予以調降之情況下，而朝野對立情況於地方亦日趨嚴重情況下，其關係維繫益顯其潛在脆弱性。

##### （二）依外國法例經驗，選舉委員會人員及權責亟待充實

各國選舉機關分為獨立機關、政府部門類型及混合類型等 3 大類態，組

織不一，特質各異，何者為佳難一致定論。

**美國：**美國聯邦選舉委員會不辦理選務，選務係由各州之民政部門主其事，其主要任務係職司聯邦選舉公職候選人之政治獻金申報及裁罰事宜。該委員會之組織於 1971 年設立時亦陷違憲爭議，以其係由參眾兩院推派委員人選，剝奪總統人事任命權，嗣於 1974 年，始改為現制，委員 8 人，6 位專任具投票權，由總統提名，參議院同意，同一政黨委員人數不得超過 3 位，任期 6 年，每 2 年改任 2 人。另有 2 位兼任委員，由參眾兩院秘書長兼任，不具投票權。其組織最大之特色乃在藉兩黨彼此監督的型態來維持它的獨立性，而非尋求委員個人本身的「公正人士」。其基本假定係認為除非「無任何的政治經驗」，否則難保屬性中立，故制度上如有兩大黨委員參與委員會，反而在互相制衡下，有達到組織中立的可能。此或可供行政院於提名獨立機關委員人選之借鏡。

**日本：**日本中央選舉管理委員會乃總務省下設之單位，僅辦理國會參、眾兩院比例代表選舉登記、公告等事務，其幕僚人員則由總務省自治行政局選舉部任之。中央及地方公職人員選舉選務相關事宜則由地方選舉管委員會辦理，管理委員會則為地方政府部門。故基本上其組織架構與我國早期選舉委員會未改制為常設機關前相若。易言之，其選舉機關均屬各級政府部門內，外聘公正人士組成之管理委員會，並非為獨立機關。

日本之制就選務工作之執行最具效力，且最節約人事經費，亦無指揮調度上之脆弱性，但獨立性乃有不足，已如前述，除非朝野共識認我國民主已臻成熟，由民政部門辦理選舉已無舞弊不法之可能，則始有回歸以往之制，將選舉機關改置於各級政府機關部門內，否則當無借鏡之處。

**德國：**德國原則是屬於集團選舉，所以法律設計是「管政黨」為主。德國以政黨為選舉主體，故其有專設之「政黨法」，規制政黨政治資金及政黨違法事件之解散等，選務工作均屬德國選委會之權責。

揆諸各國之制，如屬於民政部門之外，另外再常設機關者，通常均具有經常性業務，除選舉期間辦理選舉罷免公投業務外，平常時段則辦理戶政（選舉人名冊編造）、政黨規制（登記）、政治獻金、選區劃分或其它法定委託之選舉等業務。

以而我國目前各級選舉委員會除中選會有選區劃分、選務工作人員培訓、政黨連坐裁罰、地方公職人員出缺遞補、違法判罪候選人政府補助追繳、裁罰案件之強制執行、爭訟案件（訴願及行政訴訟）處理、立法院預算、法案研修業務出席會議等經常性業務已臻充實外，地方選舉委員會則僅有補選業務，但補選係於公職人員任期未滿 2 年時，始得為之，於公職人員任滿後 2 年，亦幾無補選情形。因此，於平常時段地方選舉委員會即便人員有限，但仍有餘裕人力，應可充實相關業務充分運用。

## 五、針對中選會未來的發展與運作，您認為是否有需要調整與改進之處？在法制的修訂上，應如何作出相對應的調整？

### （一）建議賦予中選會主管法律及解釋法律之權限

在政黨或意識型態嚴重對立的社會情況下，須藉由公正超然之獨立機關來建立人民對於民主政治體制之信任感，以其具有超乎黨派之上仲裁紛爭、解決政黨派系或多數暴力之性格，此一性格即屬社會公信力之建立，而公信力須於不斷公平公正公開之施政作為中，逐一予以累積，而此種社會資本（social capital）則為國家長治久安，民主鞏固的不二法門。是故未來制度設計上應讓選舉委員會有更大的權責以及更充實之業務內容及人力來累聚民主政治之互信基礎，進而掙脫政黨互鬥內耗的桎梏，走向理性制衡的良性民主軌途，始得集中心力全力發展裨益國計民生之事業。至於如何作結構性之調整中選會歷次研究報告中已縷析甚明，於此不再贅述。

### （二）假設中選會維持常設人數少、編制夠高的狀態，才能在選舉期間調度地方選務人力。

### （三）在實務面累積「公正性」，就是給民眾信服的基礎

如果從事選務工作的主事者不夠公正，絕對會影響選舉過程的公平性。例如：舉辦政見會時，設計發表形式、設計問題、找人來發問的，都是民政局長（政治任命）的權責，民政局長理當保護他自己的老闆。因此，民政局長在選務工作中扮演很重要的腳色，但這個職位本身就不是公正獨立的。

建議學習日本制，聘請真正的公正委員、公正人士。地方選委會歸給地

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究

方政府，由地方選委會負責行政庶務，保持選務人力調動的彈性，但整體的選舉政策必須受到這個公正性很強的委員會監督指導。

## 附錄十四 第 3 次焦點團體座談會議紀錄摘要

**時間：**102 年 10 月 31 日下午 3 時

**地點：**臺灣大學社會科學院第 4 樓會議室

**主持人：**蕭全政（臺灣大學政治學系教授）

**與談人：**

吳秀光（臺北大學公共行政暨政策學系教授、前台北市副市長）

陳正倉（臺灣大學經濟系教授、前 NCC 副主委）

黃金益（NCC 傳播內容業務處處長）

孫 煒（中央大學法律與政府研究所教授）

翁曉玲（清華大學科技法律研究所副教授、前 NCC 委員）

張時中（臺灣大學電機工程學系教授、前 NCC 委員）

劉孔中（中央研究院法律所研究員、前 NCC 委員）

**列席人員：**

莊麗蘭（行政院研考會副處長）、許智閔（行政院研考會專員）

**座談記錄摘要：**

一、對 NCC 委員產生方式有何看法？您認為過去歷屆委員的任命總是橫生波折的主要原因為何？

（一）委員產生方式

NCC 委員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，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。

本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。

本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。

但按 101 年修正之組織法第 4 條規定，本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。且依新修第 9 條規定，人事室、主計室及政風室以外單位主管任免之遴報，由主任委員行之。

顯見 101 年修正後之組織法已有大幅改變，NCC 已實質轉為半首長之主任委員制組織，主任委員已擁有完整之人事任用權。此等變化亦在委員會議之實質運作中產生微妙之變化，委員不再依其專長督導相關處室，委員除主委或委員會特別之授權外，無行政權之委員，基本上似乎僅有委員會議之參議權。此等變化有好有壞，好者議事效率可能增加，主委擁有較高權力可以化解個別委員之堅持，較易取得決議；缺點則為合議制重在能呈現多元之價值判斷，因委員非人人相同地位時，可能影響多元價值於決策之品質。

## （二）任命問題

NCC 為獨立監理機關，行使第四權來監理政府，理應去政治化，但是因為數位匯流的關係，應該要設計不因政黨輪替而有所改變，合議制分為很多種，其中一種是主席制，本來的用意是怕有委員不敢發言，卻形成僵局的產生，另外一種則是主任委員制，主任委員擁有人事與行政權，主委具有權力，其他委員則為參議制較有效率，NCC 委員成立最一開始以參考公平會為主，票票等值的作法造成許多爭議，在五權分立那樣的時空背景之下，不習慣權力分化，行政院仍然認定自己才是老大，101 年修法大幅改變 NCC，內部有感受到決策效益有所提升，但仍受到許多問題所影響，然有待觀察，主委制的作法讓很多委員不願意發言，一味的附和主席，NCC 成員組成與人數是依照基準法規，獨立的目的是什麼必須要釐清，從 95 年到現在是有所修正，但是好壞仍有待觀察，但是目前朝野仍傾向以獨立機關型態設立。

## （三）委員人數

什麼叫做獨立？委員為何要 7 個？現在 NCC 委員沒有一個是傳播專業的，根本是胡搞，第一屆委員的組成就很棒，重大決策可以由不同的委員來討論，一個主委有可能是笨蛋，但是 7 個委員總不會全部都是笨蛋吧？各個委員應該要各有專長，主委副主委不應該是由指派的，指派的話權力來自於上層，應該要以互選制是真正獨立，權力應該來自於專業而不是上層給與，委員的權力來源很重要，才會有討論與交集，公平會也是主委決定事情，已經失去其獨立性。由上而下的制度將會出問題，既然是獨立機關，那主委副主委應該是互選制，不受上下平行關係影響權力，才是真正的獨立。若是委員的權力根本不平等，怎麼能夠獨立？主委說了算哪叫獨立？一開始就以行政院長任命或是選擇，誰還敢不聽話？獨立機關的組織定位，如果像是中央銀行這樣那無所謂，但既然叫做獨立機關，這制度就應該要改革，委員若有失職也應該要有免職制度。

#### （四）任期

在任期方面可以給予建議，作不好的委員必須給予免職，不用非得等到任期結束，要有必要的退場機制，可以給予獨立機關的權力，但是同時也必須有所規範。

## 二、目前相關法制對於 NCC 與行政院或其他機關間的權責關係的規定為何？

### （一）權責

按通訊傳播基本法第一條規定有，為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化等職責。

另按 NCC 組織法第三條規定有，落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力等職責。

至於 NCC 與行政院及各機關之關係主要有基本法第 3 條規定，為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦

理之。

另中央行政機關組織基準法第3條規定，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23條規定，獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。

#### (二) 若 NCC 只是監理機關

若 NCC 只是監理機關，那只要維持公平就好，但是若是涉及產業政策，獎勵辦法時，就會出現職權的問題，監理與產業發展與獎勵的時候，如何才能公正無私？資源要給 A 給 B 或 C？獎勵的部分很複雜，給誰都繪出問題，這是很困難的地方，資源分配方面給 NCC 很 OK，但是若是涉及獎勵就很煩，NCC 的經費，業務發產、產業發展都是很困難的。

#### (三) 有關於 NCC 的職掌問題

有些職權持續增加，但在基本法第三條之下，NCC 只有棒子而沒有胡蘿蔔，第一條實際上期望給予 NCC 很大的權力，只不過仍有待觀察，很多時候有責無權的原因是因為執政者害怕太過於獨立而失去掌控，但是仍然需要朝著獨立機關型態前進。

### 三、NCC 的主要職權為何？獨立機關的定位是否有助於職權的行使？

#### (一)

按通訊傳播基本法第一條規定有，為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化等職責。

另按 NCC 組織法第一條規定有，落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力等職責。



(二) 實務之職權依組織法第 3 條規定有：

1. 通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。
2. 通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。
3. 通訊傳播系統及設備之審驗。
4. 通訊傳播工程技術規範之訂定。
5. 通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。
6. 通訊傳播資源之管理。
7. 通訊傳播競爭秩序之維護。
8. 資通安全之技術規範及管制。
9. 通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。
10. 通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。
11. 通訊傳播事業相關基金之管理。
12. 通訊傳播業務之監督、調查及裁決。
13. 違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。
14. 其他通訊傳播事項之監理。

現有之獨立性設計，對於法定職權之行使有其必要性。

(三) NCC 到底該不改獨立？對 NCC 又有什麼期望？其角色定位為何？

這是一種矛盾的心態，一方面希望其功能包山包海能夠提升水準，但是牽涉的利益又太大了，政治力量的干預使得很難獨立，到底該不該獨立的問題應該是找出非得獨立的那塊出來，其餘皆當 NCC 規畫好預算人事等其他問題，應該要分清楚哪些需要獨立，不應該全部都混在一起，核心的部分獨立出來，就做這些，其他的職權分出去，不要政治角力，以責任制任期制來監管。

(四) NCC 主要是學 FCC 的，組織改造的時候，為什麼只有央行、金管會自己說它們不要成為獨立機關？

NCC 當初的期望是真的希望能夠獨立，但其實有四點根本沒有真正獨立，第一，經費的來源不獨立，第二則是人事的任命提名，雖然改為委員互選制，但是其實有沒有受到「政府」的指示大家心裡有數，但是至少形式上有所自主，就算不投也不會怎樣，互選的結果大家較敢發言，融合不同意見，但是現在改成直接選主副委變成首長制，違背合議制本來想要集思廣益發展的初衷。第三是行政處分依然受到行政院訴願會審定或是退貨，事實上根本受到上級機關的監管。第四則是政策方面，為什麼要先經過行政院審定後在送至立法院，在法條上 NCC 事實上跟一般部會都一樣，根本沒有獨立。

(五) 無法一次把制度問題一次解決

有時候是需要歷史經驗來演化的，學 FCC 也未必在臺灣好用，必須找到適當的人創造先例。因為媒體這部分與政治牽扯太大了，政治者不願意放掉這塊，核心權力先確定出來，再從人事預算去處理。

**四、針對數位匯流等 ICT 發展政策，NCC 是否應扮演更積極和主導的角色？  
現行的政策規劃、協調和執行存在何種問題？**

(一)

依通訊傳播基本法立法精神成立 NCC 目的之一即在推動數位匯流，另一面向來看即在解決或消除數位匯流之阻礙。因此 NCC 理應扮演積極及主導角色。

但因匯流相關面向甚多，有些非屬 NCC 職掌，如依基本法第三條 NCC 並無政策權，但許多數位匯流會涉及政策問題，又像頻譜 NCC 僅有核配權而無頻譜規劃權，法定要求 NCC 要促進數位匯流，健全產業發展，但只給部分監理權限，只有胡蘿蔔不給棒子，似乎責任與權力的配置並不相當。

(二)

NCC 又要產業發達，又要監管媒體其職權實在是太複雜了，因為 NCC 涉及價值判斷，職掌必須要很清楚，說實在的 NCC 做不到獨立。政務委員應該要比部長大，因為要管的動跨部會層級，在業務分配方面也不是把全部分配出來就好了，數位匯流等 ICT 發展政策業務該是歸誰管就給誰，合議制的

委員的制度下，獨立機關的權力是否能真的獨立？除了權力獨力之外，NCC 的專業也應該獨立，FCC 委員的助理可以聘請 5 個，其專業能夠凸顯出來，作為一個獨立專業的機關，NCC 須要有人力資源監理才能夠發揮，除了監理的部分，NCC 的專業能力政策前瞻性與數位匯流皆不足，只是不斷作重複的政策，作為一個獨立機關，NCC 的人力不足變成只是一個次級機關。

## 五、NCC 究竟應保持其獨立機關的定位？還是有其他的改革方案？

### （一）

美國 FCC 的成立過程，亦不斷在獨立性與效率性；消保權益與產業發展之間糾葛，英國 OFCOM 亦有如是問題，日本曾經於戰後成立了類似 FCC 的組織，但僅維持 2 年，即被宣告不符日本的體制。我國 NCC 至今已成立 7 年多，其間歷經 3 次的修正，從違憲之爭至合憲，從票票等值的試鍊至調為半首長的合議制，似尚在調適之間，從執政者認為幾乎失控的單位，至重回執政者可接受的體制，就修正的軌跡而言，隱約可見獨立的行政機關的理念尚有待溝通，但從全球化、民主化的角度來看保持 NCC 適當的獨立性似有其正當及必要性，至小幅之改革方案，應也是在所難免，如強化責任與權力的合理配置。

### （二）

NCC 可以不只是監理者，應該可以更具有主導性，主導企業，而不要完全由企業去主導，NCC 要有多大的權力可以參考其他國家的作法，一開始抄襲 FCC 太嚴重，而且只抄一半，NCC 的出現是期望能夠獨立於控制單一政黨控制之外，沒想到釋字 613 號打了一巴掌，獨立機關其實是名存實亡了，應該要考慮一下是否還要堅持以獨立機關形式設立了，在分立政府的情況下，很難能夠解決這樣的問題。NCC 與交通部新聞局應該重新塑造 NCC 的功能，以管制功能來看，必須公開透明，強調獨立的話應該落實功能，像是強化電信警察權的功能。

### （三）

媒體管制的部份需要獨立，有些部分仍然需要獨立，國家需要發展與創

新，獨立機關卻限制發展與創新玩垮自己，通訊傳播產值一直往下掉，不如回到傳統，臺灣那麼小，每年哪有那麼多委員來應付獨立機關，其實不一定要用獨立機關型態，作為一個通訊傳播「部」沒有不好，作不好就下台負責，NCC 的獨立其實是失敗了。

## 附錄十五 第 4 次焦點團體座談會議紀錄摘要

**時間：**102 年 11 月 1 日下午 2 時 30 分

**地點：**國家政策研究基金會 1 樓會議室

**主持人：**蕭全政（臺灣大學政治學系教授）

**與談人：**

辛年豐（逢甲大學土地管理學系助理教授）

周育仁（台北大學公共行政暨政策學系教授）

陳淳文（臺灣大學政治系教授、中央研究院法律學研究所研究員）

張四明（台北大學公共行政暨政策學系教授）

黃錦堂（臺灣大學政治系教授、現任考試委員）

楊戊龍（高雄大學政治法律學系副教授）

劉宗德（政大法律系教授、前 NCC 副主委、現任中選會委員）

**列席人員：**

莊麗蘭（行政院研考會副處長）、吳怡銘（行政院研考會科長）、許智閔（行政院研考會專員）

**座談記錄摘要：**

一、獨立機關在制度上應如何定位？在總統制所強調的「權力分立」與內閣制所強調的「責任政治」之間，分寸如何拿捏？

（一）總統制與內閣對於分權概念的差異源於歷史因素

美國總統制在立國時期的概念是貫徹分權的概念，在中央與地方制度方面，整個理念也較不反對成立獨立機關；傳統內閣制的分權概念比較從倒閣、政黨內部競爭來呈現。當代的社會多元利益與複雜性，以及專業部門的獨立自主運作等變遷因素，使得內閣制國家（例如德國）逐漸出現獨立機關的組

織。

## (二) 社會發展（特別是「私有化競爭」）的差異

在社會發展因素方面，美國和歐洲的起源不同，美國建國後逐漸面臨大型專業的競爭問題，私有化的競爭使得美國發展出「獨立管制委員會」的制度，因此美國的獨立機關較著重於管制的功能。

歐洲一開始有專業科技出現時，就採取國營、公有化的發展形式，處理通訊傳播（一開始也跟戰爭國防與經濟競爭有關）。1980年代新的自由化主義之後，歐洲因為面臨國際競爭不得不採取私有化，才開始參考美國模式，至此歐、美的獨立機關型態才逐漸合流，以「反多數」（對抗多數）為組織的核心理念，以防止少數掌控所有權力。

歐美國家多以公共財、利益管制、重大分配資源的角度來期待獨立機關。作為獨立管制機關，最重要的就是平衡民主政治中「政黨政治」之弊，避免單一政治集團在市場中壟斷。

## (三) 應根據機關業務屬性與核心的業務目標，分別觀察「獨立機關」獨立的程度

在行政組織中需獨立討論、獨立執行的業務相當多，應根據業務內涵及欲達成的政策目標，討論其獨立的程度。

獨立機關獨立的核心意義是「獨立於因為選舉產生的一時政治多數」（因選舉所產生的政治多數和國家利益的多數不一定是一樣的）。例如，檢察總長一職的存在目的，就是要對抗法務部（多數），已維持制衡的獨立性。

## (四) 其他可衡量機關獨立性的標準

亦可根據機關的決策權、主管業務、個案裁決適用的行政程序法等。

美國參議院用五個標準界定獨立機關：政策決定權、主管國內業務、委員由行政首長提名參議院任命、適用行政程序法（個案裁決有行政法官裁決、尊重行政法官的初審，即使有不符，也多是審查程序問題，不服就向高等法院提起訴訟）、人數。

## (五) 從委員人數，也可反映出利害關係相互制約的精神

美國採 5：7，反映兩黨制精神，運用政黨相反利害制約關係，達到獨立性的目的

#### **（六）獨立機關也有制衡總統，防止領導人專斷的平衡功能**

在總統制的國家，總統在憲法上有忠實執行法律的義務，但為了防範總統沒有忠實執行義務，或可能會干預行政機關專業決定的全貌，因此設獨立機關，也有對總統制衡的功能。

#### **（七）獨立機關若執行管制業務，必須防止政治干預，維護社會公平正義：若涉及政策規畫，則需要具有民意基礎，必須負擔政治責任。**

必須根據業務目標，平衡獨立機關所配備的權力，以在公眾課責、合議決策、司法審查等要素之間維持必需的平衡。

### **二、獨立機關應具有哪些職權？在管制權之外，是否應具備調查權、聽證權、研究權、法案提案權、政策決定權等？**

#### **（一）調查權**

1. 如果獨立機關應該做的主要業務是「個案管制」，那麼調查權就是必須的，做行政調查。
2. 實務上，調查權的有無涉及人事加給的差異。討論調查權，必須區分「行政調查權」與「司法調查權」的分工問題（例如是否具有「刑事調查犯罪搜索」的權力，或該等獨立機關是否可以有檢察官駐會協助調查業務；金管會所有委員均無須立院同意，係採任命制，當其還是獨立機關時，就有刑事調查犯罪搜索和行政調查的差異。目前金管會管制業務部分，仍有檢察官駐會辦事）。
3. 目前 NCC 在北、中、南三個電波監理處都設有電信警察隊（即將回歸），但是不能處理刑事偵查案件（《電信法》第 55 條及 56 條），近期即將回歸至內政部警政署。
4. 公平會亦曾向法務部申請據有刑事偵查權制裁警察，但目前尚未作成決定。

5. 在業務目標相同的情況下，未來亦可思考賦予森林、智財、食品藥物管理及消防等單位，具有刑事偵查權。

## **(二) 聽證權**

1. 聽證權可視為敘明義務的實踐，也是獨立機關應為的責任。
2. 依據《行政程序法》第 107 條規定（並非獨立機關才能行使的權限），包括法規規定、行政機關認為有必要者，得舉行聽證。另依《通傳會組織法》第 10 條規定，涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，召開聽證會。另公平會組織法似未規定聽證制度。
3. 聽證權必須區分兩類：政策施政權力為主體的政策聽證；人民權利為主體的權力聽證。

## **(三) 法案提案權、政策決定權**

1. 獨立機關的法案需求，在現行體制下，會透過整個行政體系的名義來提案，若以二級機關的名義行文，恐有憲政爭議。目前現行政府體制下，獨立機關不能單獨提案，但也許可以設計讓獨立機關與行政機關（往上一層的）共同提案。
2. 惟要不要授予獨立機關法案提案權，與該機關需不需要執行政策決定有關。若我國選擇賦予獨立機關單純作為權力調控平衡的組織（以監理業務為主），那麼法案與政策權利交由行政院其他業務單位執行及可。
3. 部分與會者贊成獨立機關應受必要調控平衡（例如尊重行政院院通案政策指示），獨立機關若作為一個監理、管理的單位，雖沒有實際執行發展性的政策業務，但仍必須尊重行政院的通案政策。
4. 目前政府體制下，獨立機關不具單獨提案權，或可設計讓獨立機關與行政機關（往上一層）共同提案。主張獨立機關委員之選任宜採政黨比例推薦制，舉中選會為例，可確保在野黨委員在內，以產生微妙制衡關係，亦得維持基本公平的政黨信任關係，否則實際運行下，恐完全朝向執政黨之偏好。



5. 德國聯邦卡特爾署（行政位階約是臺灣的三級機關，屬於經濟部之下）據有獨立的調查權，但是在政策通案上，仍需接受經濟部長的引導，與行政部門的其他業務單位，也有必要的權限分享，在某些專業性的決策判斷上，也必須參照其他機關的意見，德國對獨立機關的設計，存在著對「政策決定權」的彈性，並沒有因為行政位階較低，或政策自主性的調控，就影響其獨立性。

#### （四）權力的超然獨立，必須根據業務屬性來畫分

要讓這些機關逼近超然的獨立，必須討論哪些案型、哪些業務必須受到必要的節制。當前我國的三個獨立機關，所涉及的業務都涉及到政策價值（要照顧非常多的價值，又必須兼顧國家衡諸國家整體利益的超然性）的選擇，並不是、也無法超然的獨立（對於市場動態的選擇，以及對於國家社會發展的方向，都涉及特定的價值觀，本來就不是完全的超然）。

獨立機關的業務職掌應該以類型屬性為重，再加以類型化，由類型、業務目標、要解決的問題，來規劃所需的配備權力：

1. 調查諮詢型。
2. 個案裁決型：專業為重，民主正當性的要求較弱。
3. 政策決策型：民主正當性問題較重、可能最需要採取政黨比率、或不過半的原則。有政策決策需求，才需要有法案提案的權限。

若要在現制下賦予我國獨立機關（二級單位）法案提案權，會涉及修憲問題。微調的做法可參採法國經驗，由獨立機關將政策法案送到內閣，名義上由內閣層級送至立法單位，但內閣必須尊重獨立機關的專業經驗，不修改法案內容。（法國是以類似我國政策委員者，參與獨立機關的運作，發表意見並進行溝通，但該員並非獨立機關的法定成員，對獨立機關的決議事項沒有投票權，僅有法定的參與權。）

- ### 三、獨立機關與其他機關之競合關係，與立法、行政之間應保持何種關係？ （何時應保持獨立運作？何時應配合行政部門？何時應整合進入行政部門中？如何向國會負責？）是否應以法律明文規定之？

1. 仍要依照不同職權類型，才能判斷與其他機關的互動關係。
2. 為確保獨立機關之獨立性，有必要以法律明文規定獨立機關與立法、行政間的關係。
3. 獨任制之獨立機關（例如檢查總長），如有違法失職，部分與會者認為理論上只有監察院可以處理，再加上法院系統的公懲會機制；屬合議制之獨立機關則較無課責機制。
4. 獨立機關如涉及政策決定部分，會出現政策統合問題，與相關部會產生政策競合關係。建議於政策決定的場域，納入相關部會參與權，以維持橫向溝通連結功能，但仍是要依照不同職權類型，來考量他與其他機關的互動關係。

**四、獨立機關之裁決，若當事人不服，應有何救濟手段？循一般行政救濟程序？或直接訴諸司法途徑？獨立機關的首長是否應為獨立機關之施政成果負最終責任？**

1. 依據《訴願法》第 4 條規定，獨立機關之訴願管轄應交由上級機關（行政院訴願會）負責。另《行政程序法》第 108 條及 109 條規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，其行政救濟程序，得免除訴願及其先行政程序。」
2. 獨立機關最高行政首長負責方式是以任期制為基礎。通傳會組織法中，未設任期保障制度（首長得任委員解職），中選會委員非專任（討論中選會的專任問題，應先釐清選政和選務的劃分）。與會者大致贊成「不適任去職」設計，認為非由政治決定，而須符立法院行使同意權之意旨。
3. 獨立機關本身具有準司法機關特質，獨立機關若有提出立法建議的可能性，建議免除其行政訴願，否則獨立機關決定將與行政院產生爭議。
4. 部分與會者贊成舉行聽證（免除訴願）及以政黨比例推薦委員，免除外界對於中立問題的疑慮。
5. 與會者多認為獨立機關之運作較傾向合議制，且基本上未存在單一政策成敗問題，因此沒有單獨一人可以承擔唯一的政治成敗責任。惟個別委員重

大行為問題，所需承擔之行政倫理課責，應優先透過獨立機關內部自律。

**五、獨立機關之內部人事組成，是否應有完全的人事自主性（不受最高行政首長決定或國會之參與）？委員會是否應採政黨比例？是否應採專任制？除了任期保障之外，是否應有令不適任委員去職之設計？**

1. 部分與會者表示大法官會議釋字第 613 號解釋只是參考，行政院長可不須對獨立機關所為決定負責，獨立機關首長應如何負責。
2. 合議制獨立機關如須負責，則委員須全部去職，若屬合議制結果，首長似不須為合議結果負責，即使在票數相同情況下，也不需要。
3. 委員組成第一考量專業，第二考量代表性。宜避免為湊人數或為湊專業領域，強制可推薦委員類型的硬性規定。
4. 建議在任命程序上應符合單一政黨比例不過半原則，若個別委員提出不同意見書，合議制機關應自行開會自為決議，不宜由外界其他機關置喙。從不同意見書提出時間及數量，可觀察到個別委員立場。獨立機關委員人選考量標準，應包括專業性、代表性，使其免於一時政治多數不當影響，且由非執政黨所推薦人選，須有一定比例，以呼應代表性原則，才能扮演仲裁、協商的公正角色。否則可能產生政治權力壟斷危機。

**六、獨立機關之財務，是否應有自主財源（例如：規費收入、追徵不法利得或罰鍰等）？應佔其財務結構多大比例？其預算與決算是否應直接向國會提出？**

1. 通傳會目前一年發照 6 萬件，收入達數十億元，但自主款項低。建議採專款專用（例如以規費收入投入普及服務）、裁判金（裁罰金）、追徵不法利得（行政罰法第 18 條）等，以增加機關自主財源。
2. 若獨立機關的主要業務是管制項目，則自主財源對其獨立性的維持並非關鍵。若機關有政策主導需求，則自主財源的必要性就大為提升。
3. 獨立機關的預算規畫可借境司法預算概念，司法預算講求獨立編列，惟編

列過程亦併入行政院送立法院（行政院可以加註意見，併入總預算），且立法院基本上尊重該筆預算，為使司法機關擁有豁免獨立於行政院之外地位，不對其預算加以刪減。

**七、您認為我國需要什麼樣的獨立機關？現存 3 個獨立機關，是否應有所調整或增減？是否應更加提高獨立機關之地位與獨立性？如何增進獨立機關之決策品質與公信度？**

**（一）贊成獨立機關數量可以增加**

1. 部分與會者認為行政院有必要增加獨立機關，但前提是討論該機關在甚麼程度、何種業務具備獨立性條件，而非將原機關直接轉型為獨立機關；獨立機關的行政位階也不一定要強制規定在二級機關。
2. 獨立機關設置不應只有現行法定 3 個二級獨立機關，指出機關的獨立性與其位階無關，法國現有大約 40 幾個獨立機關，且依世界趨勢包括飛行安全、核能安全及鐵道安全等業務，均須獨立性處理某些爭議機制。建議對可獨立性業務加以類型化，以確認設置該組織所需位階與權力配備。

**（二）不贊成增加獨立機關的數量**

若獨立機關之存在是為處理重大管制事件，其扮演著公平、公正與專業性裁量、管制、仲裁及協商等角色。部分與會者不認同參考行政法人型態加以設置，認為獨立機關具有濃厚公權力行使任務，與行政法人之設置目的考量不同。（具備及行使公權力的程度差異：行政法人最弱——一般行政機關中等——獨立機關最強）

**（三）其他**

1. 數量不應是唯一的考量，太多獨立機關，也並不一定就會有溝通問題，已經預見的問題，都可以從制度設計上預防。
2. 獨立機關在公共任務上呈現獨立性，與行政位階無關。公信力應是來自於品質和決策的成果累積，從制度確保公正，就能不斷提升公信力。

## 附錄十六 中央行政機關組織基準法

中華民國九十三年六月二十三日總統華總一義字第 09300118311 號令制定公布全文 39 條；並自公布日施行。

中華民國九十七年七月二日總統華總一義字第 09700112201 號令修正公布第 2 條條文。

中華民國九十九年二月三日總統華總一義字第 09900024181 號令修正公布第 2、3、7、16、20、21、25、29~33、36、39 條條文；其施行日期由行政院定之。

中華民國九十九年二月五日行政院院授研綜字第 09922601241 號令發布定自九十九年二月五日施行。

### 第一章 總則

第 1 條 為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。

第 2 條 本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。

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。但得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。

第 3 條 本法用詞定義如下：

一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。

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。

三、機構：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設

立目的之組織。

四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。

第 4 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。

前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

## 第二章 機關組織法規及名稱

第 5 條 機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法，但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。

機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。

本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。

第 6 條 行政機關名稱定名如下：

一、院：一級機關用之。

二、部：二級機關用之。

三、委員會：二級機關或獨立機關用之。

四、署、局：三級機關用之。

五、分署、分局：四級機關用之。

機關因性質特殊，得另定名稱。

第 7 條 機關組織法規，其內容應包括下列事項：

一、機關名稱。

- 二、機關設立依據或目的。
- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌設有次級機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、屬獨立機關者，其合議之議決範圍、議事程序及決議方法。

第 8 條 機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。

### 第三章 機關設立、調整及裁撤

第 9 條 有下列各款情形之一者，不得設立機關：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。
- 三、業務性質由民間辦理較適宜者。

第 10 條 機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。
- 三、管轄區域調整裁併者。
- 四、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。

六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

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、一級機關：逕行提案送請立法院審議。

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。

機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。

第 12 條 機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：

一、機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。

二、機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。

第 13 條 一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據。

#### 第四章 機關權限、職掌及重要職務設置

第 14 條 上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。

不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。

第 15 條 二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。

第 16 條 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設附屬之實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構。

前項機構之組織，準用本法之規定。

第 17 條 機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。

第 18 條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。



一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。

機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。

第 19 條 一級機關置副首長一人，列政務職務。

二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。

三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。

第 20 條 一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。

一級機關得視需要置副幕僚長一人至三人，稱副秘書長；其中一人或二人得列政務職務，至少一人應列常任職務。

第 21 條 獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。

一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為副首長。

第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至十一人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。

## 第五章 內部單位

第 22 條 機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。

第 23 條 機關內部單位分類如下：

一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。

二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。

第 24 條 政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。

第 25 條 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

一、一級內部單位：

(一) 處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。

(二) 司：二級機關部之業務單位用之。

(三) 組：三級機關業務單位用之。

(四) 科：四級機關業務單位用之。

(五) 處、室：各級機關輔助單位用之。

二、二級內部單位：科。機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立。但四級機關內部單位之設立，除機關業務繁重、組織規模龐大者，得於科下分股辦事外，以設立一級為限。

機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。

第 26 條 輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併於同一單位辦理。

輔助單位工作與本機關職掌相同或兼具業務單位性質，報經該管一級機關核定者，不受前項規定限制，或得視同業務單位。

第 27 條 一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。

第 28 條 機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。

第六章 機關規模與建制標準

第 29 條 行政院依下列各款劃分各部主管事務：

- 一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。
- 二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任。
- 三、各部之政策功能及權限，應盡量維持平衡。部之總數以十四個為限。

第 30 條 各部組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位設六司至八司為原則。
  - 二、各司設四科至八科為原則。
- 前項司之總數以一百十二個為限。

第 31 條 行政院基於政策統合需要得設委員會。

各委員會組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位以四處至六處為原則。
  - 二、各處以三科至六科為原則。
- 第一項委員會之總數以八個為限。

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、業務單位以四處至六處為原則。
  - 二、各處以三科至六科為原則。
- 前項獨立機關總數以三個為限。

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。

第 33 條 二級機關為處理技術性或專門性業務需要得設附屬之機關署、局。署、局之組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四組至六組為原則。

二、各組以三科至六科為原則。

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之機關，其組織規模建制標準準用前項規定。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以七十個為限。

第 34 條 行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。

#### 第七章 附則

第 35 條 行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。

本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。

第 36 條 一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。

二級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。

第 37 條 為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。

第 38 條 本法於行政院以外之中央政府機關準用之。

第 39 條 本法自公布日施行。

本法中華民國九十九年一月十二日修正之條文，其施行日期由行政院定之。

## 附錄十七 行政院組織法

中華民國三十六年三月三十一日國民政府制定公布全文 16 條。

中華民國三十六年四月二十二日國民政府修正公布全文 16 條。

中華民國三十六年十二月二十五日國民政府修正公布全文 17 條；並自三十七年五月二十五日施行。

中華民國三十七年五月十三日國民政府修正公布第 3、5、15 條條文。

中華民國三十八年三月二十一日總統令修正公布第 3、5 條條文。

中華民國四十一年十一月二十日總統令修正公布第 5 條條文。

中華民國六十九年六月二十九日總統（69）台統（一）義字第 3666 號令修正發布第 3 條條文。

中華民國九十九年二月三日總統華總一義字第 09900024171 號令修正公布全文 15 條；並自一百零一年一月一日開始施行。

第一條 本法依憲法第六十一條制定之。

第二條 行政院行使憲法所賦予之職權。

第三條 行政院設下列各部：

一、內政部。

二、外交部。

三、國防部。

四、財政部。

五、教育部。

六、法務部。

七、經濟及能源部。

八、交通及建設部。

九、勞動部。

十、農業部。

十一、衛生福利部。

十二、環境資源部。

十三、文化部。

十四、科技部。

第四條 行政院設下列各委員會：

一、國家發展委員會。

二、大陸委員會。

三、金融監督管理委員會。

四、海洋委員會。

五、僑務委員會。

六、國軍退除役官兵輔導委員會。

七、原住民族委員會。

八、客家委員會。

第五條 行政院置政務委員七人至九人，特任。

政務委員得兼任前條委員會之主任委員。

第六條 行政院設行政院主計總處及行政院人事行政總處。

第七條 行政院設中央銀行。

第八條 行政院設國立故宮博物院。

第九條 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。

第十條 行政院院長綜理院務，並指揮監督所屬機關及人員。

行政院院長因事故不能視事時，由副院長代理其職務。

第十一條 行政院院長得邀請或指定有關人員列席行政院會議。

第十二條 行政院置秘書長一人，特任，綜合處理本院幕僚事務；

副秘書長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，

襄助秘書長處理本院幕僚事務。

行政院置發言人一人，特任，處理新聞發布及聯繫事

項，得由政務職務人員兼任之。

第十三條 行政院各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

第十四條 行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。

第十五條 本法自中華民國一百零一年一月一日開始施行。

我國獨立機關組織定位、業務屬性及相關機關權責分工之研究



## 附錄十八 期末報告審查會紀錄

- 一、時間：103 年 1 月 20 日（星期一）上午 10 時
- 二、地點：行政院研究發展考核委員會 7 樓簡報室
- 三、主席：戴副主任委員豪君（莊副處長麗蘭代）記錄：許專員智閔
- 四、出（列）席人員：

學者專家：

陳教授敦源（國立政治大學公共行政學系）、黃副教授一峯（淡江大學公共行政學系）、廖教授達琪（國立中山大學政治學研究所）、劉教授宗德（書面意見，國立政治大學法律學系）（以上依姓氏筆劃排列）

機關代表：

高處長美莉（中央選舉委員會綜合規劃處）、蔡科長金誥（中央選舉委員會法政處）、吳副處長德生（公平交易委員會綜合規劃處）、黃專門委員文哲（國家通訊傳播委員會法務處）

研究小組成員：

蕭召集人全政（研究計畫主持人）、劉助理教授淑惠（協同主持人）、黃助理教授相博（協同主持人）、王研究員綉雯、林研究助理彤

本會列席人員：

邱簡任視察承旭、吳科長怡銘

- 五、主席致詞：（略）
- 六、研究小組報告：（略）
- 七、發言要點：（依發言順序）

（一）廖教授達琪（國立中山大學政治學系）：

- 1、本報告所採研究方法包括文獻分析法、比較研究法、焦點團體座談法

及深度訪談法，惟第 3 頁至第 4 頁的「第三節研究方法」，僅列前述三種，且未說明具體執行過程，如焦點團體座談，及深度訪談對象安排與理由等，請補充說明。

- 2、本報告業蒐集美國、德國、日本與我國國家通訊傳播委員會、公平交易委員會及中央選舉委員會性質近似的「獨立機關」資料。惟於資料量及內容呈現上，並不均衡，例如美國的「聯邦通訊傳播委員會」(Federal Communication Commission, FCC)，相對於「聯邦選舉委員會」(Federal Election Commission, FEC)、「聯邦貿易委員會」(Federal Trade Commission, FTC)略少。至於我國部分，公平交易委員會獨多，其他機關較無(如預算、所做業務的比例等)詳細資料，請補充說明。
- 3、本報告第五章初步研究發現及建議第一節研究發現部分，似未明確完整歸納並呈現重要議題。如「獨立機關」之界定，並就德國、美國、日本與我國案例經驗，提出更為具體的界定及分類(如組織上獨立或不獨立，但業務執行獨立做分類架構)。且報告內容僅以問句出現「形式上或實質上的獨立機關？」，又問「我國需要何種獨立機關？」(第 113 頁)，似應試圖回答此一問題，而不僅是拋出問題而已，請補充說明。
- 4、本報告第五章初步研究發現及建議有不少疑義，似不易馬上採納，請修正並補充說明：
  - (1) 建議國家通訊傳播委員會提升為「通訊傳播部」，惟就整個計畫內容，未見明確支持論述，何以提升為「部」，或歸屬於行政院下轄機關，不再具有獨立性。另各國經驗中，是否僅德國「聯邦網路署」值得我國參照學習，請補充說明。
  - (2) 建議公平交易委員會擴編及強化其決策權部分，主要依據理由似參考前公平會委員意見，如以政策評估六指標包括效能、效率、公平、適合、回應、適當而言，公平會是否有必要再行擴充及擴權，請研究團隊斟酌考量，並納入研究報告分析。
  - (3) 承上，中央選舉委員會亦有類似問題，請補充說明將中選會兼職委員改為「專職」之依據理由。如果只是因其他兩機關(公平會、

通傳會)委員均為專職，而未深入討論中選會過往績效表現，及未來法律賦權空間，逕行要求由「兼」改「專」，理由似顯薄弱，請補充說明。

- (4) 中長期建議修改《訴願法》，並提出「對獨立機關行政處分之爭執，不需經行政院訴願程序，直接提起行政訴訟(第 125 頁)」部分，相較於第 122 頁建議公平會可逕向行政法院提起訴訟之立即可行建議，係在訴願法未修改情形下，落實免除訴願程序。兩者建議矛盾之處請補充說明。
- (5) 中長期建議提及委員任命之人格素養考量部分(第 126 頁)，請補充說明相關依據及具體執行方式。
- (6) 我國獨立機關應強調行政一體的責任性，或是分權下的課責性，研究結果似偏向行政一體責任性部分，請研究團隊宜先表明想法，再進一步詳述獨立機關組織定位與業務屬性等議題。

5、本報告專有名詞定義、文字錯漏及格式不一致部分，請修正：

- (1) 第一章第三節研究方法一節似較為簡化，宜補強相關說明資料。
- (2) 將獨立機關特徵界定為「組織自主性、財政自主性、功能執行自主性」(第 7 頁)，似難以含括德國之案例，請調整並補充說明。
- (3) 表 3-1，表 3-2，表 3-3 均未列資料來源，請補列。
- (4) 部分資料引用焦點團體座談及深度訪談內容，請註明出處與來源。
- (5) 附錄十四之焦點團體座談紀錄，未列出與談人名單，請補列(第 215 頁)。

(二) 陳教授敦源(國立政治大學公共行政學系)：

- 1、本研究目標之一為研提我國獨立機關組織定位與業務屬性，及其與上級機關、平行機關及所屬機關權責分工與運作關係之具體政策及修法建議。惟檢視報告內容，在研究方法架構上，未就所採理論背景先予釐清，另對主要議題包括組織定位、業務屬性、分工合作如何影響組織獨立性(功能性)，未明確建立其分析架構(如哪些因

素可能影響機關獨立性運作等)，請補充說明。

- 2、本研究須探討獨立機關設置與運作在國內、外發展經驗之關鍵議題。惟檢視報告內容，業蒐集國內、外機關運作相關文獻及訪談資料，未納入本文討論並呈現議題（big issues），請補充說明。
- 3、本報告考量各國獨立機關設立目的多元、各國風土差異，因此發展型態也呈現多元化，並非一成不變，但此為「權變理論」(contingent theory) 結論方式，仍然需要回答根本問題，例如「who'll govern the governer?」、我國獨立機關發展目標為何？需要何種獨立機關？以及我國獨立機關優先探討議題如跨域或分權等，請補充說明。
- 4、針對本報告政策建議部分，請修正：
  - (1) 針對我國三個獨立機關進行個案研究，惟個別獨立機關領域不同，其中組織設計等議題是否成為通案，或者針對個別機關提出個別的政策建議？請研究團隊釐清並提出理由說明。
  - (2) 本報告第 126 頁中長期建議行政院針對獨立機關委員之任命，應著重其專業性、公正性、代表性與人格素養。請參考考試院考試委員提名等標準，包括學經歷或其他利益迴避行為相關規定，使本項建議具有可行性操作依據。
  - (3) 目前在行政院組改架構下，建議國家通訊傳播委員會成為部的可行性較低，因此政策建議亦應就三個獨立機關目前樣態，檢視其改變之限制並進行可行性分析。請研究團隊納入研究參考。
  - (4) 我國三個獨立機關業務是否須有專門行政業務，建議設計人力評估方案，以提供真實而非形式的實質性建議，例如建議公平交易委員會設立常設行政機關（第 121 頁），請分析其業務與人力比例關係，以瞭解資源運用可行性，及如何影響其獨立性。
  - (5) 有關修法建議，請提出更為明確的工作方向，以使本研究得以進行事後更為精確的管考。
- 5、本報告國內、外資料的引用，請統一採用註腳或後附參考文獻。另國內獨立機關業務細節，請調整以附錄方式呈現，本文僅作分析整

體與歸納，請修正。

(三) 黃副教授一峯（淡江大學公共行政學系）：

- 1、本研究報告業蒐集美國、德國及日本獨立機關組織概況資料，惟美國資料部分宜再確認與充實。例如第 24 頁「聯邦貿易委員會」（FTC），下設諮詢總局，又下設競爭局等，是否正確？請確認其組織層級。另國外獨立機關組織現況請以實際資料作為分析基礎，以明確其獨立性與功能。
- 2、請於第二章文獻探討前，先對獨立機關組織性質與功能，進行理論探討與建構，有利後續研究探討。
- 3、請對獨立機關組織存在價值、功能及各國演進發展，進行綜述並補充說明，以區別其與非獨立機關之關係，並為我國參考基礎。
- 4、本報告於國內獨立機關組織運作部分，宜以實際業務或案例資料說明其運作情形與權責分工關係。
- 5、本報告第五章初步研究發現與建議部分，宜考量行政院組改已進行至相當程度，將獨立機關提升為部是否可行，請就現況予以調適，並全盤檢視現有獨立機關是否足夠等，請補充說明。
- 6、本報告部分格式請修改，如資料下載日期、書目編列等。另第 30 頁註腳均以英文呈現，請翻譯為中文。

(四) 劉教授宗德（書面意見，國立政治大學法律學系）

- 1、本案文獻分析部分，似遺漏獨立機關之監督課責，請於第 15 頁處予以補足，以符第 3 頁倒數第 2 行之說明。
- 2、本報告日本法部分資料似嫌不足，尤其日本戰後普設之「行政委員會」，是否皆為「獨立管制委員會」，似有進一步確認之餘地。甚且「日本廣播協會」（NHK）絕非日本版 FCC 之雛形（第 52 頁最後一段之分析），似值商榷。又第 80 頁之「聯合行為」，應追加公平交易委員會對 9 家「民營電廠」（Independent Power Producer, IPP）共新臺幣 60.5 億之裁罰案例。

3、本報告第五章初步研究發現與建議部分，有關整體發現之 5 個項目均屬正確，惟於三個獨立機關之個別發現中似有深值再酌之處：

- (1) 行政院如何保有對公平交易委員會行政處分之管轄權與審議權（第 117 頁），請補充說明。
- (2) 中央選舉委員會與地方選舉委員會組織，及其人事職等並未調降，兩者間之指揮監督亦未受任何影響，第 120 頁上段 2.有關已調降之說明請予修正。

4、本報告第五章初步研究發現與建議部分，請研究團隊補充說明並納入研究參考：

- (1) 國家通訊傳播委員會（NCC）改為通訊傳播部應不可行，此舉將嚴重損及我國通訊傳播行政之中立性，亦無助於我國產業之正向發展（第 120 頁）。
- (2) 建議公平交易委員會善用聽證程序作成行政處分，以免除訴願程序，此舉影響憲法第 16 條人民訴願權之保障，存在重大爭議（第 122 頁），請補充說明。
- (3) 內政部次長已被聘為中央選舉委員會委員，至於內政部部长恐不應出席中央選舉委員會議，避免造成不當干涉中選會決議事項（第 123 頁），提供參考。
- (4) 承上，中央選舉委員會主任秘書職等毋需調高、主任委員不應由內政部部长出任、中選會委員亦毋需皆為專任，凡此建議似與獨立機關職權之行使無關，甚或損及其獨立性功能（第 123 頁）。

（謝謝委員指正，已刪除相關建議。頁 122-123）

（五）高處長美莉（中央選舉委員會綜合規劃處）：

本報告第五章初步研究發現與建議部分，請研究團隊修正：

- 1、針對本報告第五章初步研究發現與建議第二節政策建議中央選舉委員會部分，建議 1.內政部長或次長出席中選會委員會議乙節（第 122 頁），因目前內政部次長已擔任中選會委員、出席委員會且有表決

權，該項建議與現實未符，請修改。

- 2、建議 3.修改《政治獻金法》，使中選會主管各項選舉資金乙節（123 頁），請於前章節論述或鋪陳，再據以提出建議。另本報告前四章並未論及政治獻金法問題，卻於建議中驟然提出修改政治獻金法，似顯突兀，請研究團隊補充說明。
- 3、建議 5.修改《中央選舉委員會組織法》，提高中選會人事與預算自主性...，由內政部部长或行政首长兼任各級選委會主任委員乙節（第 123 頁）：本研究既已於前章節提出將選罷法規由中選會主管，以釐清和內政部之選政選務爭議，為何於此又提出由內政部部长兼任(中央)選委會主任委員建議，前後邏輯似有不一致之處，請補充說明。

（六）蔡科長金誥（中央選舉委員會法政處）：

- 1、本報告提及中央選舉委員會對公民投票案僅有形式審查，並無對公提案主文具有實質審查權限，衍生中選會與行政院公民投票審議委員會職權競合之問題。惟就實際運作情形，中選會對公民投票案之職權行使，是受行政院所委任，建議研究團隊除探討上開議題，亦請納入獨立機關是否不宜受上級機關委任，或其他相關機關委託行使公權力，再予補充說明。
- 2、本報告第五章初步研究發現與建議部分，部分與事實未符，請修正：
  - （1） 第二節政策建議（三）中央選舉委員會 6.建議中選會、內政部、行政院公投審議委員會之間的權責分工，應設計上述三機關在決定相關行政處分之前，需先請其他兩機關表示意見，載入決定書中（第 122 頁）。惟依據《中央選舉委員會組織法》已明定委員會議，得邀請學者、專家及與主要議題有關之其他機關派員列席，提供諮詢、陳述事實或報告。現行法律已設有相關機關表示意見機制，請研究團隊納入研究參考，並修正報告內容。
  - （2） 第二節政策建議（三）中央選舉委員會 7.建議修法廢除行政院公投審議委員會，改由中選會負責公投案之認定與審議。

惟依據《公民投票法》規定，全國性公民投票之主管機關為行政院，中選會與行政院公投審議委員會均非主管機關，法制研擬機關為內政部，請修正主辦機關建議。

（謝謝委員指正，經過研究團隊再次評估，已刪除廢除公投審議委員會之建議。頁 123）

- (3) 本報告所指公民投票審議委員會非常設機關，其委員由行政院提請總統任命，且不必經立法院同意，其獨立性及獨立程度遠不及中選會部分（第 124 頁）。依照司法院大法官第 645 號解釋，公民投票審議委員會對公投提案成立與否，具有實質決定權，對外是以行政院名義作成行政處分，行政院對於公民投票審議委員會所為決定權限並無實質審查權。換言之，公民投票審議委員會仍具有相當獨立性及獨立程度，請研究團隊修正相關文字說明。

（七）吳副處長德生（公平交易委員會綜合規劃處）：

- 1、本報告第五章初步研究發現與建議第一節研究發現貳、個別之發現
- （二）公平會之業務屬性 1.公平交易委員會自身恐不宜自我限縮為純粹的執法機關（第 117 頁）。建請予以調整並補充說明，理由如下：
- (1) 依公平交易委員會組織法第 2 條規定，公平會之業務職掌包括公平交易政策及法規之擬訂等 7 項，相關具體作為除執行公平交易法外，亦包括檢討研修市場競爭規範、蒐集事業活動及經濟情況之調查、競爭政策及法令之宣導等，以提供產業界遵循依歸，並掌握市場結構的調整與變化，非研究團隊所言有自我限縮為純粹的執法機關情事。另公平會裁罰類型不只 12 類，請研究團隊調整文字用語並補充說明。
- (2) 公平會對於限制競爭案件十分重視，尤其聯合行為案件的查處一向為公平會執法重心。案件量雖少但涉及層面廣，須動員之調查人力與物力亦較多，對維護市場交易秩序助益十分龐大，故不宜僅以案件量多寡，衡量公平會機關績效或執法核心，請研究團隊納入研究參考。



- 2、本報告第五章初步研究發現與建議第二節政策建議部分 4.建議公平會善用聽證程序做出經聽證之行政處分，以免除行政院訴願等程序，直接提起行政訴訟（第 122 頁）。依《公平交易委員會舉行聽證應行注意事項》第 4 點規定，涉及重大或繁複案件才有進行聽證程序之必要，倘為規避違法業者向行政院提起訴願，而濫用聽證程序，將有增加行政成本與浪費行政資源之虞，且受限於辦案時效，實務上亦不可行，請研究團隊納入研究參考。
- 3、本報告第五章初步研究發現與建議第二節政策建議部分 1.建議修改《公平交易委員會組織法》，增加公平會對競爭政策決策之參與，並強化對其限制競爭行為的管制與監督（第 121 頁），建請予以刪除。理由如下：
  - (1) 按《公平交易委員會組織法》第 2 條已明文規定公平會的業務職掌範圍包括公平交易政策及法規之擬訂等，故應無再修訂組織法之必要（請參考第 76 頁）。且為解決法律競合與權責分工問題，公平會已分別與經濟部、內政部、通傳會等多個部會作成 17 項行政協調，爰報告建議公平會宜與各部會進行協調溝通之文字，實際上都持續在進行中，請納入研究參考。
  - (2) 依照《公平交易委員會處務規程》規定，已有 2 個業務處辦理限制競爭行為案件，1 個業務處辦理不公平競爭行為案件，人力已做妥適配置。又限制競爭行為與不公平競爭行為案件屬性及其複雜程度不同，前者複雜困難，後者相對簡易。就裁處罰鍰比重而言，對限制競爭行為的裁罰金額亦較高（約占公平會總罰鍰 8 成以上），故不宜僅以違法件數多寡即認定公平會執法重心失衡，請調整文字並補充說明。
- 4、本報告文字錯漏及格式不一致部分，請修正：
  - (1) 第 73 頁末 2 行「依依據法律...」、第 74 頁最末行漏列「法務處」、第 81 頁類型 7，應為不正當「利」誘、第 84 頁第 5 行「不公平競爭行為」、第 86 頁倒數第 7 行「行公平會」、第 92 頁第 2 行「行政事務協，...」，請修正。

- (2) 第 82 頁、第 83 頁類型 11 及 12 相關案例及行政法院裁判文號格式與其他類型不一致，請修正。
- (3) 第 110 頁委員任期保障通傳會部分，標號甲、乙與其他表示方式不一致，請修正。

5、本報告資料誤植部分，請修正：

- (1) 第 76 頁施政重點「匡正事業競爭行為，奠定公平競爭基礎」引述公平會 102 至 105 年度中程施政計畫有誤。後面分析亦請一併修正（檢附公平會 102 至 105 年度中程施政計畫供參）。
- (2) 第 78 頁末段裁罰類型請補列「不當獲取營業秘密」（公平法第 19 條第 5 款）、「損害他人營業信譽之不實情事」（公平法第 22 條）、「變質多層次傳銷行為」（公平法第 23 條）。
- (3) 第 79 頁表 4-1 公平會裁罰類型及相關案例有誤，且資料來源與第 129 頁參考書目不符，請修正。
- (4) 類型 5-9 適用法條第 19 條建議請補列第 1 款、第 2 款...
- (5) 類型 12 適用法條為公平法第 24 條，非第 21 條，請修正。
- (6) 第 84 頁公平會與直轄市、縣市政府係行政協助關係，非上下隸屬關係，請修正。

(八) 黃專門委員文哲（國家通訊傳播委員會法務處）

- 1、本報告第 71 頁提及國家通訊傳播委員會未盡職責指摘部分，通傳會一年有 4 至 6 萬處分案件，如係因職掌分工使然，則此項指摘則未盡合理，尤其研究報告中採用「行政怠惰」、「爭功諉過」文字等宜明確其事實，否則似有流於情緒用語之嫌。
- 2、本報告第 120 頁有關通訊傳播部下設獨立委員會一事，按現行「有線電視廣播法」即採此一設計，其結果未盡理想，考其原因似通案、個案常糾纏不清及權責不明，請納入研究參考。
- 3、一個制度的建立常需要足夠時間印證，國家通訊傳播委員會成立至今不過 7 年，而距最近一次組織修正不過 3 年，如再作大幅度修正

似有未洽，宜小幅度調整其與行政院之分工，朝行政委員會逐步修正似屬可思考方向，請納入研究參考。

- 4、有關免除訴願程序部分，直接由當事人向法院提起救濟一項，似為可行方式，請參考。

(九) 本會意見：

- 1、本研究前於期中報告審查時，建議探討各國獨立機關所發生之共通性問題，以及如何解決。惟檢視本報告內容，第三章論述仍著重於美國、德國及日本三國各獨立機關組織面之比較分析，對各國所面對共通性問題與解決方法之相關研析內容仍屬有限。另在國外實證研究問題部分，亦請考量各國間相同業務屬性之獨立機關間及相關案例差異性，並將我國之獨立機關納入比較分析，或增補實際運作(或統計)資料，俾瞭解我國與其他國家獨立機關運作之不同處，以找出對應於我國所需要之研究對象與解決方式，請研究團隊補充說明。
- 2、本報告所提研究發現如屬我國獨立機關之一般通案性問題，亦建議專節處理，而非列於個別發現進行說明。如涉及公平會與其他機關權責分工提及，行政院保有對該會行政處分之管轄權與審議權等問題(第 117 頁)，此應屬我國獨立機關之通案問題，建議撰寫結構上宜予以調整。
- 3、本研究應探討獨立機關設置與運作於國內、外發展經驗之關鍵議題。惟檢視本報告內容，僅就各國發展獨立機關經驗進行比較，尚未聚焦或歸納出(如業務協調、責任歸屬、產業發展職能包括通傳會應協助推動哪些產業？公平會負責裁罰類型之最近動態？)，請補充說明。
- 4、本研究方法採用深度訪談與焦點座談等質性研究設計，並投入相當研究量能進行 10 人次訪談與 4 場次焦點座談，惟除在第一章第三節並未就此研究設計進行妥適說明外(如邀請人選與訪談議題規劃等)，在研究內容呈現上，相關質性內容分析幾乎未呈現在研究本文上，或是予以妥適引用。特別是在第四章我國獨立機關的現況

與分析上，如對照附錄所列訪談記錄，應有相當多質性內容可供援引分析。建議研究團隊再行檢視與調整，適時將相關研究所得資訊內容本文分析，以周全研究內容。

- 5、本報告在第五章第一節研究發現上，請再行檢視所提內容是否有抵觸。如在通傳會提到合議制機關運作缺少實質領導與效率，而限制該會之角色與功能（第 116 頁），但在組織定位上，卻又認為主委與副主委改由行政院指定後，雖為合議制，但主委顯有較大影響力（第 115 頁）等論述，顯然有前後不一致之情況。請研究團隊再行檢視，並適時調整。
- 6、本研究涉及獨立機關組織定位與業務屬性等內容，建議將《中央行政機關組織基準法》及《行政院組織法》等納於附錄內，以資參考。
- 7、本報告第五章所涉建議事項(第 120 頁)，請修正並補充說明理由：
  - (1) 有關政策建議事項，在立即可行建議上，多涉及眾多法規與組織法之調整。由於此涉及立法程序與政治過程，是否適宜列於短期可行之建議，或改列為中長期建議事項，請再行斟酌調整。
  - (2) 針對通傳會所提政策建議，提及未來可考慮轉型為一般性行政機關型態（第 120 頁）。惟縱觀全文研究過程，均未就此事項進行深入評析與探究前提上，提出該項政策建議是否適宜，請研究團隊再行斟酌。而在建議順序上，第 2 點所提在確保該會獨立性，將交通部郵政司併入通傳會之事項，顯然與第 1 點轉型為行政機關之方向有所扞格。建議研究團隊請再檢視後予以適度調整。同一狀況亦發生在建議公平會善用聽證程序做出聽證之行政處分，以免除行政訴願之程序等建議，亦請併同補充研究內文之論述，以為本項政策建議之基礎。
  - (3) 所提建議若涉修法之建議，請適時就該法可修正之指涉內容予以明確提出。如建議修改《公平會組織法》，以增加

公平會對競爭政策決策之參與等建議（第 121 頁），並未提及修法之確切內容，致無法判斷該建議究屬法制議題，或是現實運作層面之調整，建議研究團隊予以釐清。

- (4) 有關廢除行政院公投審議委員會之建議事項（第 124 頁），缺乏對研究內容之充分討論及論證，是否直接納入政策建議，請研究團隊再行審酌。如欲納入，該項建議應屬中長期建議事項較屬妥適。
  - (5) 有關中長期建議我國不要固守組織上之獨立形態等建議（第 124 頁）部分，因涉及《中央行政機關組織基準法》與《行政院組織法》等上位法之調整，請研究團隊提具本項建議應予以併同考量，提出適當的法規調整建議方向，以為妥適。
  - (6) 僅因公平會之規模與編制遠低於中選會與通傳會，「建議修改《公平會組織法》，配合公平會的權責與業務量，重新調整與強化公平會的機關規模、人員編制」，理由未臻明確，請補充說明。
  - (7) 「建議修改《公平會組織法》，在各地設置地方辦事處，直接處理公平交易案件的相關事宜」部分。美、日等國幅員大於我國，是否已考量實際需要，請補充說明。
  - (8) 「建議行政院針對獨立機關委員之任命，應著重其專業性、公正性、代表性與人格素養」部分，未提出具體作法，請舉他國案例經驗詳加說明。
- 8、本報告格式錯誤或不一致之處，例如表次圖次字體大小與粗黑體不符格式，及錯漏字等部分，請修正：
- (1) 第 V 頁圖 4-1 重複，請修正。
  - (2) 第 120 頁合制議，請修正為合議制。
  - (3) 未列第 4 次焦點團體座談會與談人名單。

- (4) 本報告所引用部分文獻未列頁碼或頁數(如第 12 頁至第 15 頁)，請補充。
- (5) 其餘請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正。

#### 八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者、機關代表及委託單位所提供建議進行修正，本研究所涉三獨立機關組織定位、業務屬性、相關機關權責分工，以及考量非獨立性委員會等議題，將再予以釐清、調整相關措辭與用語。另針對政策建議事項未符實際可行性問題補充相關說明；錯漏字亦會一併更正。

#### 九、主席結論：

感謝各位學者專家及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

#### 十、散會（中午 12 時 15 分）

## 附錄十九 期末報告審查會紀錄與修正說明

審查意見	本研究修正內容
<p>本報告所採研究方法包括文獻分析法、比較研究法、焦點團體座談法及深度訪談法，惟第 3 頁至第 4 頁的「第三節研究方法」，僅列前述三種，且未說明具體執行過程，如焦點團體座談，及深度訪談對象安排與理由等，請補充說明。</p>	<p>已補充，請參閱第一章第三節，第 4 頁末兩段。</p>
<p>本報告業蒐集美國、德國、日本與我國國家通訊傳播委員會、公平交易委員會及中央選舉委員會性質近似的「獨立機關」資料。惟於資料量及內容呈現上，並不均衡，例如美國的「聯邦通訊傳播委員會」(Federal Communication Commission, FCC)，相對於「聯邦選舉委員會」(Federal Election Commission, FEC)、「聯邦貿易委員會」(Federal Trade Commission, FTC)略少。至於我國部分，公平交易委員會獨多，其他機關較無(如預算、所做業務的比例等)詳細資料，請補充說明。</p>	<p>已補充，請參閱第一章第三節。獨立機關在各國之實踐，必須面臨各國在部門上、制度結構上、行政文化上之差異，『無法「以一概全」(“one size fit all”does not apply in this field)』，已成為獨立機關研究者之共識。(OECD, 2005:4)。另一方面，獨立機關理論發展緩慢，也使得獨立機關研究無法以演繹法來分析，而必須針對實際情形採用歸納法。故各國或不同機關之間的資料量有別。</p>
<p>本報告第五章初步研究發現及建議第一節研究發現部分，似未明確完整歸納並呈現重要議題。如「獨立機關」之界定，並就德國、美國、日本與我國案例經驗，提出更為具體的界定及分類(如組織上</p>	<p>已修正並補充，請參閱第四章第四節，第 102、104 頁；第五章第一節，第 107 頁。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>獨立或不獨立，但業務執行獨立做分類架構)。且報告內容僅以問句出現「形式上或實質上的獨立機關？」，又問「我國需要何種獨立機關？」(第 113 頁)，似應試圖回答此一問題，而不僅是拋出問題而已，請補充說明。</p>	
<p>建議國家通訊傳播委員會提升為「通訊傳播部」，惟就整個計畫內容，未見明確支持論述，何以提升為「部」，或歸屬於行政院下轄機關，不再具有獨立性。另各國經驗中，是否僅德國「聯邦網路署」值得我國參照學習，請補充說明。</p>	<p>建議國家通訊傳播委員會改制為類似金管會的委員會組織，能同時兼顧傳播通訊資源分配的公平性以及數位資訊政策發展的主動性，請參閱第 124-125 頁。</p>
<p>建議公平交易委員會擴編及強化其決策權部分，主要依據理由似參考前公平會委員意見，如以政策評估六指標包括效能、效率、公平、適合、回應、適當而言，公平會是否有必要再行擴充及擴權，請研究團隊斟酌考量，並納入研究報告分析。</p>	<p>已改為建議加強公平會與經濟部、內政部、通傳會等各部會之行政協調工作，請參閱第 127 頁。</p>
<p>請補充說明將中選會兼職委員改為「專職」之依據理由。如果只是因其他兩機關（公平會、通傳會）委員均為專職，而未深入討論中選會過往績效表現，及未來法律賦權空間，逕行要求由「兼」改「專」，理由似顯薄弱，請補充說明。</p>	<p>已刪除中選會委員專職化之建議。</p>
<p>中長期建議修改《訴願法》，並提出「對獨立機關行政處分之爭執，不需經行政院訴願程序，直接提起行政訴訟(第 125</p>	<p>已修改建議針對重大或繁複案件，公平會宜善用聽證程序做出經聽證之行政處分，以免除行政院訴</p>



審查意見	本研究修正內容
頁)」部分，相較於第 122 頁建議公平會可逕向行政法院提起訴訟之立即可行建議，係在訴願法未修改情形下，落實免除訴願程序。兩者建議矛盾之處請補充說明。	願等程序，直接提起行政訴訟。請參閱第 126、127 頁。
中長期建議提及委員任命之人格素養考量部分（第 126 頁），請補充說明相關依據及具體執行方式。	已補充，請參閱第 125-126 頁。
我國獨立機關應強調行政一體的責任性，或是分權下的課責性，研究結果似偏向行政一體責任性部分，請研究團隊宜先表明想法，再進一步詳述獨立機關組織定位與業務屬性等議題。	已補充，請參閱第 2、10、11、12、14 頁。
第一章第三節研究方法一節似較為簡化，宜補強相關說明資料。	已補充，請見第 3-6 頁。
將獨立機關特徵界定為「組織自主性、財政自主性、功能執行自主性」（第 7 頁），似難以含括德國之案例，請調整並補充說明。	此即本研究一再陳述獨立機關難以統一化、標準化界定之現象。
表 3-1，表 3-2，表 3-3 均未列資料來源，請補列。	已補列，請見第 51、53、54 頁。
部分資料引用焦點團體座談及深度訪談內容，請註明出處與來源。	已補列於報告內文中。
附錄十四之焦點團體座談紀錄，未列出與談人名單，請補列（第 215 頁）。	已補充於附錄十四。
本研究目標之一為研提我國獨立機關組織定位與業務屬性，及其與上級機關、	已部分補充，請參閱第一章第一節與第二章第一節。

審查意見	本研究修正內容
<p>平行機關及所屬機關權責分工與運作關係之具體政策及修法建議。惟檢視報告內容，在研究方法架構上，未就所採理論背景先予釐清，另對主要議題包括組織定位、業務屬性、分工合作如何影響組織獨立性（功能性），未明確建立其分析架構（如哪些因素可能影響機關獨立性運作等），請補充說明。</p>	
<p>本研究須探討獨立機關設置與運作在國內、外發展經驗之關鍵議題。惟檢視報告內容，業蒐集國內、外機關運作相關文獻及訪談資料，未納入本文討論並呈現議題（big issues），請補充說明。</p>	<p>本研究基於委託機關對主題和範圍的設定，因而未將重點放在純學術性或一般性理論的探討，由於我國獨立機關的成立與發展相當程度反映國內政經發展的脈絡，有其各自面對的問題，這些討論都分別歸納在第四章。</p>
<p>本報告考量各國獨立機關設立目的多元、各國風土差異，因此發展型態也呈現多元化，並非一成不變，但此為「權變理論」（contingent theory）結論方式，仍然需要回答根本問題，例如「who'll govern the governer?」、我國獨立機關發展目標為何？需要何種獨立機關？以及我國獨立機關優先探討議題如跨域或分權等，請補充說明。</p>	<p>在民主國家的獨立機關的確有課責性的問題必須討論，不過並非本研究的重點；有關課責性的探討，已補充在文獻部分。請參閱第二章第二節。</p>
<p>針對我國三個獨立機關進行個案研究，惟個別獨立機關領域不同，其中組織設計等議題是否成為通案，或者針對個別機關提出個別的政策建議？請研究團隊</p>	<p>依【中央行政機關組織基準法】之規定，合議制獨立機關具有某些組織的共通特性，而三個機關又各自有其發展的歷史脈絡，因而有其個</p>

審查意見	本研究修正內容
釐清並提出理由說明。	別面臨的問題，因而本研究於第五章分別就其共通性和個別性，分別探討並歸納相關的論點，請參閱。
本報告第 126 頁中長期建議行政院針對獨立機關委員之任命，應著重其專業性、公正性、代表性與人格素養。請參考考試院依考試委員提名等標準，包括學經歷或其他利益迴避行為相關規定，使本項建議具有可行性操作依據。	已遵照意見補充，請見第 125-126 頁。
目前在行政院組改架構下，建議國家通訊傳播委員會成為部的可行性較低，因此政策建議亦應就三個獨立機關目前樣態，檢視其改變之限制並進行可行性分析。請研究團隊納入研究參考。	已依照建議進行修改補充，請參見第五章第二節。
我國三個獨立機關業務是否須有專門行政業務，建議設計人力評估方案，以提供真實而非形式的實質性建議，例如建議公平交易委員會設立常設行政機關（第 121 頁），請分析其業務與人力比例關係，以瞭解資源運用可行性，及如何影響其獨立性。	機關人力資源運用與比例問題，並非本研究的重點，建議可以成立另一項研究計畫進行研議。
有關修法建議，請提出更為明確的工作方向，以使本研究得以進行事後更為精確的管考。	已依建議進行補充修正，請參見第五章第二節。
本報告國內、外資料的引用，請統一採用註腳或後附參考文獻。另國內獨立機關業務細節，請調整以附錄方式呈現，本文僅作分析整體與歸納，請修正。	因獨立機關之業務屬性各自不同，為完整呈現本研究所選國內外各獨立機關之運作實況，且避免附錄內容過度龐雜，仍保持在本文中

審查意見	本研究修正內容
	呈現與討論。
<p>本研究報告業蒐集美國、德國及日本獨立機關組織概況資料，惟美國資料部分宜再確認與充實。例如第 24 頁「聯邦貿易委員會」(FTC)，下設諮詢總局，又下設競爭局等，是否正確？請確認其組織層級。另國外獨立機關組織現況請以實際資料作為分析基礎，以明確其獨立性與功能。</p>	<p>FTC 部分已修改，請參閱第三章第一節。國外獨立機關現況之實際資料，因資料蒐集有所限制，目前無法在本研究中完整蒐集與分析。</p>
<p>請於第二章文獻探討前，先對獨立機關組織性質與功能，進行理論探討與建構，有利後續研究探討。</p>	<p>已補充在第二章第一節，請參閱第 6-8 頁。</p>
<p>請對獨立機關組織存在價值、功能及各國演進發展，進行綜述並補充說明，以區別其與非獨立機關之關係，並為我國參考基礎。</p>	<p>已補充，請參閱第五章第一節。</p>
<p>本報告於國內獨立機關組織運作部分，宜以實際業務或案例資料說明其運作情形與權責分工關係。</p>	<p>國內獨立機關之組織運作與權責分工，已以部分實際業務或案例來分析說明，請見第 74-76 頁、第 88-95 頁、第 105-112 頁。</p>
<p>本報告第五章初步研究發現與建議部分，宜考量行政院組改已進行至相當程度，將獨立機關提升為部是否可行，請就現況予以調適，並全盤檢視現有獨立機關是否足夠等，請補充說明。</p>	<p>已依建議補充修正，請參見第五章第一節。</p>
<p>本報告部分格式請修改，如資料下載日期、書目編列等。另第 30 頁註腳均以英文呈現，請翻譯為中文。</p>	<p>已修正。</p>

審查意見	本研究修正內容
本案文獻分析部分，似遺漏獨立機關之監督課責，請於第 15 頁處予以補足，以符第 3 頁倒數第 2 行之說明。	已補充，請參閱第二章第二節第（四）點。
本報告日本法部分資料似嫌不足，尤其日本戰後普設之「行政委員會」，是否皆為「獨立管制委員會」，似有進一步確認之餘地。甚且「日本廣播協會」(NHK)絕非日本版 FCC 之雛形（第 52 頁最後一段之分析），似值商榷。	「行政委員會」，是否皆為「獨立管制委員會」部分，已補充說明，請見第三章第三節。NHK 部分，文字引起誤會，已修正，請見第 41、48 頁。
第 80 頁之「聯合行為」，應追加公平交易委員會對 9 家「民營電廠」(Independent Power Producer, IPP)共新臺幣 60.5 億之裁罰案例。	已新增於第 75 頁。
行政院如何保有對公平交易委員會行政處分之管轄權與審議權（第 117 頁），請補充說明。	已修正，請參閱第 126-127 頁。
中央選舉委員會與地方選舉委員會組織，及其人事職等並未調降，兩者間之指揮監督亦未受任何影響，第 120 頁上段 2.有關已調降之說明請予修正。	已刪除相關文字，並修正研究發現。
國家通訊傳播委員會（NCC）改為通訊傳播部應不可行，此舉將嚴重損及我國通訊傳播行政之中立性，亦無助於我國產業之正向發展（第 120 頁）。	已依建議補充修正在第五章第二節，請參見第 128 頁。
建議公平交易委員會善用聽證程序作成行政處分，以免除訴願程序，此舉影響憲法第 16 條人民訴願權之保障，存在重大爭議（第 122 頁），請補充說明。	已依照審查意見補充修正，請見第 126-127 頁。

審查意見	本研究修正內容
內政部次長已被聘為中央選舉委員會委員，至於內政部部长恐不應出席中央選舉委員會議，避免造成不當干涉中選會決議事項（第 123 頁），提供參考。	已刪除該項建議，並改提出強化內政部與中選會間之溝通協調機制之建議。請參閱第 126-127 頁。
中央選舉委員會主任秘書職等毋需調高、主任委員不應由內政部部长出任、中選會委員亦毋需皆為專任，凡此建議似與獨立機關職權之行使無關，甚或損及其獨立性功能（第 123 頁）。	已刪除相關建議，請參閱第 128 頁。
針對本報告第五章初步研究發現與建議第二節政策建議中央選舉委員會部分，建議 1.內政部部长或次長出席中選會委員會議乙節（第 122 頁），因目前內政部次長已擔任中選會委員、出席委員會且有表決權，該項建議與現實未符，請修改。	已修正相關建議，請參閱第 128 頁。
建議 3.修改《政治獻金法》，使中選會主管各項選舉資金乙節（123 頁），請於前章節論述或鋪陳，再據以提出建議。另本報告前四章並未論及政治獻金法問題，卻於建議中驟然提出修改政治獻金法，似顯突兀，請研究團隊補充說明。	已根據審查意見刪除相關建議。
建議 5.修改《中央選舉委員會組織法》，提高中選會人事與預算自主性...，由內政部部长或行政首長兼任各級選委會主任委員乙節（第 123 頁）：本研究既已於前章節提出將選罷法規由中選會主管，以釐清和內政部之選政選務爭議，為何於此又提出由內政部部长兼任（中	已根據審查意見刪除相關建議。

審查意見	本研究修正內容
<p>央)選委會主任委員建議,前後邏輯似有不一致之處,請補充說明。</p>	
<p>本報告提及中央選舉委員會對公民投票案僅有形式審查,並無對公投案主文具有實質審查權限,衍生中選會與行政院公民投票審議委員會職權競合之問題。惟就實際運作情形,中選會對公民投票案之職權行使,是受行政院所委任,建議研究團隊除探討上開議題,亦請納入獨立機關是否不宜受上級機關委任,或其他相關機關委託行使公權力,再予補充說明。</p>	<p>此點即是本研究建議修改公投法,使中選會負責所有選舉、公投等事務之用意。另,獨立機關為中央行政機關之一,受上級機關之委任行使職權,似無不妥。是否得受其他不相隸屬機關之委任,或是兩機關之權責分工等,本研究已建議應明定於《中央行政機關組織基本法》中。</p>
<p>第二節政策建議(三)中央選舉委員會 6.建議中選會、內政部、行政院公投審議委員會之間的權責分工,應設計上述三機關在決定相關行政處分之前,需先請其他兩機關表示意見,載入決定書中(第122頁)。惟依據《中央選舉委員會組織法》已明定委員會議,得邀請學者、專家及與主要議題有關之其他機關派員列席,提供諮詢、陳述事實或報告。現行法律已設有相關機關表示意見機制,請研究團隊納入研究參考,並修正報告內容。</p>	<p>已根據審查意見刪除相關建議。</p>
<p>第二節政策建議(三)中央選舉委員會 7.建議修法廢除行政院公投審議委員會,改由中選會負責公投案之認定與審議。惟依據《公民投票法》規定,全國</p>	<p>經研究團隊再次評估,已刪除廢除公投審議委員會之建議。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>性公民投票之主管機關為行政院，中選會與行政院公投審議委員會均非主管機關，法制研擬機關為內政部，請修正主辦機關建議。</p>	
<p>本報告所指公民投票審議委員會非常設機關，其委員由行政院提請總統任命，且不必經立法院同意，其獨立性及獨立程度遠不及中選會部分（第 124 頁）。依照司法院大法官第 645 號解釋，公民投票審議委員會對公投提案成立與否，具有實質決定權，對外是以行政院名義作成行政處分，行政院對於公民投票審議委員會所為決定權限並無實質審查權。換言之，公民投票審議委員會仍具有相當獨立性及獨立程度，請研究團隊修正相關文字說明。</p>	<p>經研究團隊再次評估，已刪除廢除公投審議委員會之建議。</p>
<p>依公平交易委員會組織法第 2 條規定，公平會之業務職掌包括公平交易政策及法規之擬訂等 7 項，相關具體作為除執行公平交易法外，亦包括檢討研修市場競爭規範、蒐集事業活動及經濟情況之調查、競爭政策及法令之宣導等，以提供產業界遵循依歸，並掌握市場結構的調整與變化，非研究團隊所言有自我限縮為純粹的執法機關情事。另公平會裁罰類型不只 12 類，請研究團隊調整文字用語並補充說明。</p>	<p>已修正於表 4-1。</p>
<p>公平會對於限制競爭案件十分重視，尤</p>	<p>已修正文中相關論述。</p>



審查意見	本研究修正內容
<p>其聯合行為案件的查處一向為公平會執法重心。案件量雖少但涉及層面廣，須動員之調查人力與物力亦較多，對維護市場交易秩序助益十分龐大，故不宜僅以案件量多寡，衡量公平會機關績效或執法核心，請研究團隊納入研究參考。</p>	
<p>本報告第五章初步研究發現與建議第二節政策建議部分 4.建議公平會善用聽證程序做出經聽證之行政處分，以免除行政院訴願等程序，直接提起行政訴訟(第 122 頁)。依《公平交易委員會舉行聽證應行注意事項》第 4 點規定，涉及重大或繁複案件才有進行聽證程序之必要，倘為規避違法業者向行政院提起訴願，而濫用聽證程序，將有增加行政成本與浪費行政資源之虞，且受限於辦案時效，實務上亦不可行，請研究團隊納入研究參考。</p>	<p>已修正，請參閱第 126、127 頁。</p>
<p>按《公平交易委員會組織法》第 2 條已明文規定公平會的業務職掌範圍包括公平交易政策及法規之擬訂等，故應無再修訂組織法之必要（請參考第 76 頁）。且為解決法律競合與權責分工問題，公平會已分別與經濟部、內政部、通傳會等多個部會作成 17 項行政協調，爰報告建議公平會宜與各部會進行協調溝通之文字，實際上都持續在進行中，請納入研究參考。</p>	<p>已修正，請參閱第 127 頁。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>依照《公平交易委員會處務規程》規定，已有 2 個業務處辦理限制競爭行為案件，1 個業務處辦理不公平競爭行為案件，人力已做妥適配置。又限制競爭行為與不公平競爭行為案件屬性及複雜程度不同，前者複雜困難，後者相對簡易。就裁處罰鍰比重而言，對限制競爭行為的裁罰金額亦較高（約占公平會總罰鍰 8 成以上），故不宜僅以違法件數多寡即認定公平會執法重心失衡，請調整文字並補充說明。</p>	<p>已修正，請參閱第 126、127 頁。</p>
<p>第 73 頁末 2 行「依依據法律...」、第 74 頁最末行漏列「法務處」、第 81 頁類型 7，應為不正當「利」誘、第 84 頁第 5 行「不公平競爭行為」、第 86 頁倒數第 7 行「行公平會」、第 92 頁第 2 行「行政事務協，...」，請修正。</p>	<p>錯誤已修正。</p>
<p>第 82 頁、第 83 頁類型 11 及 12 相關案例及行政法院裁判文號格式與其他類型不一致，請修正。</p>	<p>錯誤已修正。</p>
<p>第 110 頁委員任期保障通傳會部分，標號甲、乙與其他表示方式不一致，請修正。</p>	<p>錯誤已修正。</p>
<p>第 76 頁施政重點「匡正事業競爭行為，奠定公平競爭基礎」引述公平會 102 至 105 年度中程施政計畫有誤。後面分析亦請一併修正（檢附公平會 102 至 105 年度中程施政計畫供參）。</p>	<p>已修正內文與報告結論中提及的相關文字。</p>

審查意見	本研究修正內容
第 78 頁末段裁罰類型請補列「不當獲取營業秘密」(公平法第 19 條第 5 款)、「損害他人營業信譽之不實情事」(公平法第 22 條)、「變質多層次傳銷行為」(公平法第 23 條)。	錯誤已修正。
第 79 頁表 4-1 公平會裁罰類型及相關案例有誤，且資料來源與第 129 頁參考書目不符，請修正。	已修正表 4-1，請參閱第 73 頁。
類型 5-9 適用法條第 19 條建議請補列第 1 款、第 2 款...	已修正表 4-1，請參閱 73 頁。
類型 12 適用法條為公平法第 24 條，非第 21 條，請修正。	已修正表 4-1，請參閱第 73 頁。
第 84 頁公平會與直轄市、縣市政府係行政協助關係，非上下隸屬關係，請修正。	已修正為「協辦機關」。
本報告第 71 頁提及國家通訊傳播委員會未盡職責指摘部分，通傳會一年有 4 至 6 萬處分案件，如係因職掌分工使然，則此項指摘則未盡合理，尤其研究報告中採用「行政怠惰」、「爭功諉過」文字等宜明確其事實，否則似有流於情緒用語之嫌。	已補充修正，請參閱第 65、67 頁。
本報告第 120 頁有關通訊傳播部下設獨立委員會一事，按現行「有線電視廣播法」即採此一設計，其結果未盡理想，考其原因似通案、個案常糾纏不清及權責不明，請納入研究參考。	已補充修正，請參閱第五章第二節。
一個制度的建立常需要足夠時間印證，國家通訊傳播委員會成立至今不過 7	已補充修正，請參閱第五章第二節。

審查意見	本研究修正內容
<p>年，而距最近一次組織修正不過 3 年，如再作大幅度修正似有未洽，宜小幅度調整其與行政院之分工，朝行政委員會逐步修正似屬可思考方向，請納入研究參考。</p>	
<p>有關免除訴願程序部分，直接由當事人向法院提起救濟一項，似為可行方式，請參考。</p>	<p>已補充修正，請參閱第五章第二節。</p>
<p>本研究前於期中報告審查時，建議探討各國獨立機關所發生之共通性問題，以及如何解決。惟檢視本報告內容，第三章論述仍著重於美國、德國及日本三國各獨立機關組織面之比較分析，對各國所面對共通性問題與解決方法之相關研析內容仍屬有限。另在國外實證研究問題部分，亦請考量各國間相同業務屬性之獨立機關間及相關案例差異性，並將我國之獨立機關納入比較分析，或增補實際運作（或統計）資料，俾瞭解我國與其他國家獨立機關運作之不同處，以找出對應於我國所需要之研究對象與解決方式，請研究團隊補充說明。</p>	<p>跨國比較分析，請見第 114-124 頁。各國獨立機關之共通性問題與解決方法，經查，目前學術研究主要仍針對各國獨立機關之獨立性課題，且如 OECD 專家會議所言，獨立機關在各國實踐之差異，『無法「以一概全」(“one size fit all” does not apply in this field)』，這是獨立機關研究者之共識（請參閱第 3-4 頁）。因此，除了第五章總體發現之各項外，目前尚無法總結出各國獨立機關共通性問題與解決方法。</p>
<p>本報告所提研究發現如屬我國獨立機關之一般通案性問題，亦建議專節處理，而非列於個別發現進行說明。如涉及公平會與其他機關權責分工提及，行政院保有對該會行政處分之管轄權與審議權等問題（第 117 頁），此應屬我國獨立機</p>	<p>行政院保有對公平會行政處分之管轄權與審議權等，對於通傳會與中選會是否能一體適用？我國三個獨立機關之業務屬性各自不同，行政院對三機關行政處分之管轄權與審議權，是否能得出共通的</p>

審查意見	本研究修正內容
關之通案問題，建議撰寫結構上宜予以調整。	運用模式？本研究團隊持保留態度。另，此問題涉及對獨立機關之決定是否採訴願程序之設計，請參見總體發現與政策建議。
本研究應探討獨立機關設置與運作於國內、外發展經驗之關鍵議題。惟檢視本報告內容，僅就各國發展獨立機關經驗進行比較，尚未聚焦或歸納出（如業務協調、責任歸屬、產業發展職能包括通傳會應協助推動哪些產業？公平會負責裁罰類型之最近動態？），請補充說明。	基於研究期間有限與資料蒐集之限制，以及各國獨立機關發展經驗之多樣性，目前尚無法詳細探討國內外經驗之關鍵議題。如要詳細探討具體之產業發展職能等，恐需待進一步研究。
本研究方法採用深度訪談與焦點座談等質性研究設計，並投入相當研究量能進行 10 人次訪談與 4 場次焦點座談，惟除在第一章第三節並未就此研究設計進行妥適說明外（如邀請人選與訪談議題規劃等），在研究內容呈現上，相關質性內容分析幾乎未呈現在研究本文上，或是予以妥適引用。特別是在第四章我國獨立機關的現況與分析上，如對照附錄所列訪談記錄，應有相當多質性內容可供援引分析。建議研究團隊再行檢視與調整，適時將相關研究所得資訊內容本文分析，以周全研究內容。	已在第一章補充說明，並於內文中補充引用訪談意見。
本報告在第五章第一節研究發現上，請再行檢視所提內容是否有抵觸。如在通傳會提到合議制機關運作缺少實質領導與效率，而限制該會之角色與功能（第	經查，該項陳述並無矛盾之處。我國獨立機關目前之制度設計，即鑑於合議制效率不佳，才規定主委之選出方式均由行政院長提名、立院

審查意見	本研究修正內容
<p>116 頁)，但在組織定位上，卻又認為主委與副主委改由行政院指定後，雖為合議制，但主委顯有較大影響力（第 115 頁）等論述，顯然有前後不一致之情況。請研究團隊再行檢視，並適時調整。</p>	<p>同意，旨在強化主委影響力。</p>
<p>本研究涉及獨立機關組織定位與業務屬性等內容，建議將《中央行政機關組織基準法》及《行政院組織法》等納於附錄內，以資參考。</p>	<p>已新增附錄十六、附錄十七。</p>
<p>有關政策建議事項，在立即可行建議上，多涉及眾多法規與組織法之調整。由於此涉及立法程序與政治過程，是否適宜列於短期可行之建議，或改列為中長期建議事項，請再行斟酌調整。</p>	<p>已全部改為中長期建議，請參閱第五章。</p>
<p>針對通傳會所提政策建議，提及未來可考慮轉型為一般性行政機關型態(第 120 頁)。惟縱觀全文研究過程，均未就此事項進行深入評析與探究前提上，提出該項政策建議是否適宜，請研究團隊再行斟酌。而在建議順序上，第 2 點所提在確保該會獨立性，將交通部郵政司併入通傳會之事項，顯然與第 1 點轉型為行政機關之方向有所扞格。建議研究團隊請再檢視後予以適度調整。同一狀況亦發生在建議公平會善用聽證程序做出聽證之行政處分，以免除行政訴願之程序等建議，亦請併同補充研究內文之論述，以為本項政策建議之基礎。</p>	<p>通傳會依其法定職權，除了個案的裁決、查處、特許等，尚有政策主導性與執行的權責，因而除了保留一定程度的獨立性之外，尚須考慮權責相稱原則，因此有必要將交通部郵電司併入通傳。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>所提建議若涉修法之建議，請適時就該法可修正之指涉內容予以明確提出。如建議修改《公平會組織法》，以增加公平會對競爭政策決策之參與等建議(第 121 頁)，並未提及修法之確切內容，致無法判斷該建議究屬法制議題，或是現實運作層面之調整，建議研究團隊予以釐清。</p>	<p>已修正，請參閱第 129 頁。</p>
<p>有關廢除行政院公投審議委員會之建議事項(第 124 頁)，缺乏對研究內容之充分討論及論證，是否直接納入政策建議，請研究團隊再行審酌。如欲納入，該項建議應屬中長期建議事項較屬妥適。</p>	<p>已遵照審查意見刪除之。</p>
<p>有關中長期建議我國不要固守組織上之獨立形態等建議(第 124 頁)部分，因涉及《中央行政機關組織基準法》與《行政院組織法》等上位法之調整，請研究團隊提具本項建議應予以併同考量，提出適當的法規調整建議方向，以為妥適。</p>	<p>已遵照審查意見，明確提出法規調整建議，請參閱第五章第二節。</p>
<p>僅因公平會之規模與編制遠低於中選會與通傳會，「建議修改《公平會組織法》，配合公平會的權責與業務量，重新調整與強化公平會的機關規模、人員編制」，理由未臻明確，請補充說明。</p>	<p>已修正，請參閱第五章第二節。</p>
<p>「建議修改《公平會組織法》，在各地設置地方辦事處，直接處理公平交易案件的相關事宜」部分。美、日等國幅員大於我國，是否已考量實際需要，請補充</p>	<p>已修正，請參閱第五章第二節。</p>

審查意見	本研究修正內容
說明。	
「建議行政院針對獨立機關委員之任命，應著重其專業性、公正性、代表性與人格素養」部分，未提出具體作法，請舉他國案例經驗詳加說明。	已補充並舉日本為例，請見第 125-126 頁。
<p>本報告格式錯誤或不一致之處，例如表次圖次字體大小與粗黑體不符格式，及錯漏字等部分，請修正：</p> <p>(1) 第 V 頁圖 4-1 重複，請修正。</p> <p>(2) 第 120 頁合制議，請修正為合議制。</p> <p>(3) 未列第 4 次焦點團體座談會與談人名單。</p> <p>(4) 本報告所引用部分文獻未列頁碼或頁數（如第 12 頁至第 15 頁），請補充。</p> <p>(5) 其餘請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正。</p>	格式及文字錯誤均已修正。