

RDEC-PLN-098-001（政策建議書）

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
中華民國 98 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）

RDEC-PLN-098-001 (政策建議書)

美、英、德、新獨立機關之研究

研究主持人：劉孔中 教授
協同主持人：王文字 教授
彭心儀 教授

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國 98 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)

目次

目次	I
提要	III
第一章 前言	1
第二章 競爭法領域	3
第一節 美國聯邦貿易委員會	3
第二節 英國公平交易局、競爭委員會	8
第三節 德國聯邦卡特爾署	10
第三章 通訊傳播領域	13
第一節 美國聯邦通訊傳播委員會	13
第二節 英國通訊管理辦公室	18
第三節 德國聯邦網路署	22
第四節 新加坡資訊通訊發展局、媒體發展局	24
第四章 金融監督領域	29
第一節 美國金融監督管理制度	29
第二節 英國之金融監督管理制度	36
第五章 初步發現與研究心得	43
第一節 獨立的意義	43
第二節 獨立機關的組織型態	43
第三節 獨立機關行之政機關性質	44

第四節 獨立機關的職掌.....	44
第五節 獨立機關成員是否具有政黨政治下的正當性.....	45
第六節 主管特定產業獨立機關的預算來源.....	46
第七節 獨立機關的救濟程序.....	46
第六章 有待進一步研究之議題	49
參考書目	51

提 要

關鍵字：獨立機關、公平交易會、金融監督管理委員會、通訊傳播委員會、美國聯邦通訊傳播委員會、聯邦通訊委員會、新加坡媒體發展局、英國通訊辦公室、英國競爭委員會、英國公平交易局、德國聯邦網路署、德國聯邦卡特爾署、新加坡資訊通訊發展局

一、研究緣起

獨立機關在我國自公平交易委員會（公平會）於 82 年成立以來，後續又有金融監督管理委員會（金管會，93 年成立）及國家通訊傳播委員會（通傳會，95 年成立）之設置，然而其與我國行政體制似乎格格不入，無論獨立之意義、委員產生之方式、任期與保障、與行政院之上下關係、與其他行政機關之橫向關係（工作協調）、職掌範圍（是否限於監理或可兼及政策規劃）、救濟程序、預算來源等，均引發相關的爭議。此等爭議並沒有因為司法院大法官會議 613 號解釋及 645 號解釋而獲得解決。因此本研究希望針對美國、英國、德國、新加坡等與上述三個委員會近似的獨立機關作簡要 fact-finding 之研究，供我國各界作為思考我國獨立機關之調整時的事實基礎。

二、研究方法與過程

本文將主要以各國之獨立機關相互比較，就各國政府獨立機關之運作型態、委員產生、職權範圍等為探討重心，以多面之競爭法、通訊傳播和金融等不同之領域獨立機關作為研究之基礎，蒐集國外獨立機關之最新資訊內容，了解國外機關之最新發展動態。搜尋國內外相關學者之研究文獻，整理國內外學者意見，並定期於每月召開小組會議，討論研究進度與方向，就相關國內外文獻內容與各國最新實務見解與發展為討論。以比較法之研究方法，對各國內外之獨立機關之運

作發展與法律見解為異同之比較分析，並在研究發展下找出最適於我國之機關運作模式，以作為我國未來獨立機關運作之參考。

三、重要發現

本研究經過參考比較英、美、德、新獨立機關與我國之異同後發現，各國所重視的「獨立」是指在「職權行使上的獨立」，而不是指「組織上的獨立」，因此並不是一定要在組織上獨立於行政機關、上級機關或特定部會，才算是獨立機關，進而探討該三國於組織型態、獨立機關之性質、業務職掌、預算來源之異同，再以我國之行政體制觀之，其中是否俱我國自省精進之處，又，於所屬獨立機關內委員之任期部分，我國合議制的獨立機關既然主要師法美國，就應一致如同美國之制度，保障其委員的任期，行政院長不得任意將其無限期停職或撤職。為增加用人及薪資的彈性，維持財務的獨立自主，建議主管特定產業的獨立機關（即通傳會與金管會）採取自給自足預算形式。

所謂獨立機關一律「不負責施政政策、產業輔導或獎勵等業務」（「獨立機關與行政院關係運作說明」）是欠缺制度比較基礎及法理依據的錯誤命題。其次，如果主管特定產業的獨立機關不知道該產業未來的發展遠景及方向（例如數位化及數位匯流該如何進行、金融產業的定位等），如何能確保其管制的結果不是傷害產業的發展？特別是在面臨此次全球前所未見經濟蕭條的時代，管制者與被管制者似乎應該形成夥伴關係，共同找出產業的新出路。

四、主要建議事項

一、法律主體、層級不同

獨立機關並非一種絕對概念，各獨立機關都有不同的管制事務及歷史背景，因此不需要都長得一模一樣。

二、獨立機關採取合議制

本研究建議獨立機關維持委員會制，以維持決定的專業多元與周延，並應保障其委員的任期，行政院長不得任意將其無限期停職或撤職。

三、獨立機關之行政機關性質

我國獨立機關基於五權分立的憲法架構及司法院大法官會議第613號解釋的「行政一體」，具有行政機關性質，與其他行政機關之間有忠誠義務及溝通協調與的協力義務獨立機關。

五、獨立機關成員應具有政黨政治下的正當性

建議採取美國模式任命獨立機關之委員，允許行政院長可以任命執政黨推薦之委員超過獨立機關委員總數二分之一，並任命主任委員，同時確保反對黨可以推薦的最少席位。

六、主管特定產業獨立機關的預算來源

為減輕國庫人事負擔，增加用人及薪資的彈性，維持財務的獨立自主，達到中央行政機關組織基準法第3條第2款獨立機關「自主運作」的定義，建議主管特定產業的獨立機關（即通傳會與金管會）採取自給自足預算形式。

七、獨立機關的救濟程序

我國獨立機關之訴願，現經最高行政法院之統一解釋後是由其上級機關行政院辦理。然而國內多數學說主張行政院不得辦理獨立機關之訴願，以免有違其專業及獨立性，本研究建議採納之。

Abstract

Keywords: Independent Commission, Administrative Commission, Federal Trade Commission, Federal Communications Commission, Security Exchange Commission, IDA, MDA, National Communications Commission, NCC, Ofcom, Competition Commission, Office of Fair Trading, Federal Network Agency

Beginning from 1993, a new form of government has emerged in Taiwan, namely the so-called independent commission, which has its origination in the Administrative Commission of the US. The Fair Trade (1993) Commission was followed by the Financial Supervisory Commission in 2004 and the National Communications Commission in 2006. However, this form of government has led to various controversies with existent bureaucracies, ranging from the meaning of independence, the relation with the Executive Yuan and fellow ministries, the scope of competence (purely regulatory or also policy-making), the nomination, term and removal of Commissioners, appeal against the decisions made by independent commissions and the source of budget for independent commissions. It is therefore the purpose of the study to look into the practices of similar organizations in the field of competition, finance and communications law in the US, UK, Germany and Singapore. Although it is mostly of a fact-finding nature, this study comes to some policy suggestions: It is inappropriate and unnecessary to unify the legal form and hierarchical level of all independent commissions. Collegial commission is the best form of governance in field of competition law, finance law and communications law. The term 'independent' should not disguise the commission's legal nature of an administrative agency. The appointment of

Commissioners should reflect party composition in Congress. Where there are enough revenues that can be generated from fees collected by independent commissions, it is more preferable to make them financially independent from the state budget. The decisions of independent commissions should be reviewable only by the Administrative High Court and not by the Executive Yuan.

第一章 前言

獨立機關在我國之設置是先有行政實務，後才有法律規範：公平交易委員會（公平會）於 82 年成立，93 年又有金融監督管理委員會（金管會）成立，93 年 6 月 23 日公佈施行的中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款才將「獨立機關」定義為：「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。」該法第 21 條規定：「獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之（第一項）。前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任（第二項）。」

行政院為迎接「獨立機關」的來臨，於 94 年特別罕見地公布「獨立機關與行政院關係運作說明」，事後又於 95 年 10 月 31 日修正該說明，依據該說明：「1、獨立行使職權之意旨，依據司法院釋字第 613 號解釋¹，僅指在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。故僅限於具體個案決定有所謂獨立行使職權可言，**不包括政策決定領域**。2、獨立機關依據法律主管之業務應

1 613 號解釋：「行政院為國家最高行政機關，憲法第五十三條定有明文，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，因而應擁有對通傳會委員之人事決定權。基於權力分立原則，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡，惟制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明白規定外，亦不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。國家通訊傳播委員會組織法（以下簡稱通傳會組織法）第四條第二項通傳會委員「由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦」之規定、同條第三項「審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意」及同條第四項「前二項之推薦，各政黨（團）未於期限內完成者，視為放棄」關於委員選任程序部分之規定，及同條第六項「委員任滿三個月前，應依第二項、第三項程序提名新任委員；委員出缺過半時，其缺額依第二項、第三項程序辦理，繼任委員任期至原任期屆滿為止」關於委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則。又上開規定等將剝奪自行政院之人事決定權，實質上移轉由立法院各政黨（團）與由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成之審查會共同行使，影響人民對通傳會應超越政治之公正性信賴，違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨亦有不符。是上開規定應自本解釋公布之日起，至遲於中華民國九十七年十二月三十一日失其效力。失去效力之前，通傳會所作成之行為，並不因前開規定經本院宣告違憲而影響其適法性，人員與業務之移撥，亦不受影響。通傳會組織法第四條第三項後段規定通傳會委員由行政院院長任命之部分，及同條第五項「本會應於任命後三日內自行集會成立，並互選正、副主任委員，行政院院長應於選出後七日內任命。主任委員、副主任委員應分屬不同政黨（團）推薦人選；行政院院長推薦之委員視同執政黨推薦人選」等規定，於憲法第五十六條並無抵觸。」

以裁決性、調查性或管制性為主，不負責施政政策、產業輔導或獎勵等業務，若裁決性、調查性或管制性之個案決定涉及施政政策領域時，仍應與行政院各主管部會協調溝通，並接受行政院之政策決定。」

95年成立的國家通訊傳播委員會（通傳會）是中央行政機關組織基準法定義下的獨立機關，而且其組織法規定與中央行政機關組織基準法並無太大出入。然而通傳會及金管會都曾因為職權之行使、委員及主任委員之停職去職，與行政院發生齟齬，因而引發司法院大法官會議 613 號解釋及 645 號解釋²。此外，通傳會與交通部、金管會與財政部分別有職掌之爭。由此可見，上述「獨立機關與行政院關係運作說明」有檢討的必要。尤其是「獨立機關」獨立之意義、委員產生之方式、任期如何保障、主任委員如何產生、與行政院之上下關係、與其他行政機關之橫向關係（工作協調）、職掌範圍（是否限於監理或可兼及政策規劃）、救濟程序、預算來源等議題，在我國均有待研究後加以釐清。

本研究被賦予的任務是針對美國、英國、德國、新加坡等與上述三個委員會近似的獨立機關作簡要 fact-finding 之研究，供我國作為思考我國獨立機關之調整時的事實基礎。本研究在研究之餘，一併提出研究心得與初步建議。

2 645 號解釋：「一、公民投票法第十六條第一項規定：「立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。」旨在使立法院就重大政策之爭議，而有由人民直接決定之必要者，得交付公民投票，由人民直接決定之，並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨；此一規定於立法院行使憲法所賦予之權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，與憲法尚無牴觸。二、公民投票法第三十五條第一項規定：「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。」關於委員之任命，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。」

第二章 競爭法領域

第一節 美國聯邦貿易委員會

一、委員產生方式（委員會之組成）

依 1914 年聯邦貿易委員會法(The Federal Trade Commission Act; FTC Act) 第 1 條規定，聯邦貿易委員會由 5 名委員組成，委員由總統提名經參議院行使同意權。單一政黨的委員不得超過 3 位，第一任委員從 1914 年 9 月 26 日起，任期分別為 3 年、4 年、5 年、6 年和 7 年，每一委員的任期由總統指定，總統並得於 5 位委員中指定一人擔任主席；第二任起任期均為 7 年，但委員若未能完成其任期，繼任該空缺者僅能完成其任期，委員在其任職屆滿後可繼續任職，直到繼任者被任命為止。

關於FTC委員之去職，1935 年最高法院於Humphrey' s Executive v. United States³一案中認為，總統的免職權僅限於行政內閣之官員，至於獨立管制委員會，則必須有特別的理由，例如委員的工作無效率、怠忽職守、瀆職等理由，以避免獨立管制委員會執行政策受到總統任免權的影響，而失去其獨立性。故委員一經同意任命後，即取得固定任期的保障，除非特殊理由，不得任意解除該委員的職務，此判決之效力亦及於其他獨立管制委員會。

二、職掌範圍（監理與政策規劃）

FTC 成立之初，其主要任務即在於成爲休曼法（Sherman Act）的執法機關，在防止商業活動競爭的不公平手段，以維持市場的公平運作及確保消費者權益，主要業務職掌包括執行反托拉斯法、保護消費者權益、及報告與諮詢。

FTC 下設 12 個次級單位，分別爲公眾事務辦公室、國會聯繫辦公室、執行長辦公室、法務長辦公室、國際事務辦公室、秘書室、行政裁判官(administrative law judge)辦公室、政策規劃辦公室、稽核長辦公室、競爭局(Bureau of Competition)、經濟局(Bureau of Economics)、消費者保護局(Bureau of Consumer Protection)。

其中，FTC三個最重要的內部單位爲消費者保護局、競爭局以及經濟局。消費者保護局主要任務爲保護消費者對抗不公平、欺騙或虞詐的行爲，例如不實廣告、消費者教育計劃、追訴垃圾郵件發信人等。競爭局致力防止商業不公平競爭，執行反托拉斯法（即Sherman Act與Clayton Act）之職權，大型企業間之結合，亦需經由FTC之核准。經濟局之存在則類似FTC之智庫，幫助FTC對反托拉斯與消費者保護個案工作及法律制定提供經濟分析，確定當採取特定行動時所產生

3 Humphrey's Executive v. United States, 295 U.S. 602 (1935).

的經濟影響⁴；另一與經濟局相仿者為政策規劃辦公室，除了協助委員會規劃與執行長期的消保及競爭政策外，當個案引發新的政策或法律爭議時，亦由此辦公室提供其他單位建議。

此外，FTC 將全美劃分為 7 大區域，設置地區辦公室，其主要任務是與競爭局及消費者保護局合作，共同進行有關不利消費者權益、違反公平競爭等事務之調查與訴訟，協調各州及各地區間消費者保護機構之運作。

三、行政程序

FTC 為具有準立法權與準司法權之獨立管制委員會。在 FTC 設立之前，反托拉斯事件之調查單位以司法部反托拉斯局為主，法院為最終決定機關。在該體制下，司法部僅能透過個案審查的方式監管，且審判過程曠日費時，故造成反托拉斯法執行成效不彰，此為 FTC 所由設⁵。為解決此一問題，FTC Act 在制定之初，即賦予 FTC 可以在法院審判程序之外，以其他行政手段對個案進行救濟，且此行政措施的發動可能是基於他人對企業的檢舉，或是基於 FTC 對特定商業環境主動展開的調查。

(一) 停止與禁止命令(cease and desist order)

依 FTC Act 第 5(b) 條及克萊頓法第 11 條之規定，競爭局或消費者保護局在「有理由相信」(have reason to believe) 當事人之行為已構成或使用不公平競爭或欺罔之行為而影響商業環境時，基於公共利益之要求，可向行政裁判官提訴，並由行政裁判官辦公室經聽證程序做成初步裁決。程序上，FTC 行政裁判官負責對當事人發出聽證通知，載明時間、地點，於發出該通知後 30 日內完成第一次聽證程序。若當事人於此一程序無法證明其行為合法，行政裁判官即可發布初審裁決(initial decision)，競爭局或消費者保護局再據此發出停止及禁止命令，要求當事人停止不公平競爭或欺罔行為，命令發出後 60 日內未表示不服，該命令即告確定，此乃競爭局或消費者保護局最常使用的行政手段。不過，初審判決的作成，通常都必須經過嚴謹的證據調查過程，極可能耗費長達數年的時間始作成初審裁決⁶。

(二) 同意命令(consent order)

此外，競爭局或消費者保護局並得向當事人寄發同意命令，其中載明欲提訴之內容，詢問當事人是否願意協商。若與涉案當事人達成合意，則可締結同意命令。經達成合意者，將該命令載於公文書，並刊登於聯邦公報，經過 60 日而無社會大眾為反對表示者，經審查程序後即得發出同意命令。同意命令如同停止與

4 其相關職掌可參閱《訪察美國消費者保護機構及美國消費者保護行政制度報告》，http://www.cpc.gov.tw/KnowledgeBase_Query/fp.asp?ID=6040, 2009/2/1 last visited

5 請參照 謝紀森，公平交易法之行政程序與爭訟—以我國實務探討為中心，國立政治大學法律學研究所 86 年博士論文。

6 例如登記案號 Dkt. No.9324 於 2007 年即提出，於 2009 年 2 月 16 日才正要開始進行證據調查程序。

禁止命令，具有禁止當事人爲特定行爲之效力，且當事人不得就該同意命令向法院請求審查，如違反該命令，競爭局或消費者保護局更可向當事人處以最高每日 5000 元美金之罰鍰⁷。

四、救濟程序

上述初審裁決係由競爭局或消費者保護局向行政裁判官提出，並經聽證程序所做成。若當事人對此裁決不服，得透過行政裁判官辦公室向 FTC 提請至委員會複審，請求委員會審查該命令之妥當性。於複審程序中，FTC 仍得就該命令爲修正或廢棄，即使未提複審，FTC 於發現新事證時，仍可主動修正或廢棄該命令，發出最終命令及理由(final order and opinion)。

FTC 複審時必須先進行公開口頭辯論程序，口頭辯論後立即由 FTC 委員會進行內部裁決會議⁸，如無法形成多數決，則 FTC 將於 14 天內重新進行審議，屆時若仍無決定達成，此後每 2 週須進行審議，直至形成多數決。FTC 委員會於 1994 年全票通過最終命令的內部進行程序⁹，其主要內容如下：

- (一) 最終命令草擬階段：在形成多數決後，指派一位委員對於特定案件進行最終命令之草擬，經所有委員評論後，由法務長核可進入資訊動議 (adjudicative for information pending motion)，該委員須於 4 個月內完成該命令之草擬，如該委員認爲應有更長之時間，經委員會同意後，可延長其時程。
- (二) 評議階段：其他委員則應於草案完成並送交各委員時起一個月內，提出其評論；若其認爲有必要就其他要點進行討論，亦可另行安排討論程序。
- (三) 被指派委員職權：該案件受指派之委員於獲取其他委員評論後 45 日內，應向委員會提案請求核准該最終命令；此外，該委員亦可提請委員會對本案關係人發出通知，命其提供資訊或依法進行非公開審議程序(in camera)¹⁰。
- (四) 主席之權力：FTC 主席於審議過程中，對於所有動議具決定權。若對於最終命令結果仍不服，當事人得進一步向聯邦上訴巡迴法院與最高法院提出上訴，以資救濟。聯邦法院法官得確認、一部變更、修改或終局廢棄 FTC 之最終命令。

五、與其他行政機關橫向關係

7 請參照 蘇永欽等，「『非正式程序』與『補充性規則』—簡介二個落實公平交易法的重要機制 (上)」，經社法制論叢第七期，頁 45，民國 80 年 1 月。

8 See 16 C.F.R. §3.2

9 See Notice of Federal Trade Commission approval of procedures to Govern the preparation of final orders and opinions in adjudicative proceedings. <http://www.ftc.gov/os/adjpro/adjpropreprocedures.pdf>, 2009/2/11 last visited.

10 See 16 C.F.R. §3.45

美國司法部反托拉斯局 (Antitrust Division; AD)由司法部其中一位助理檢察長 (Assistant Attorney General) 擔任局長，亦由美國總統提名，並經參議院行使人事同意權。其下細分為 5 個內部單位，包括民事執行處、刑事執行處、國際執行處、行業管制處、經濟分析處¹¹。於休曼法立法之初至 1914 年FTC成立前，AD是唯一反托拉斯之執法機構，直至今日，美國司法部反托拉斯局仍是唯一有權對反托拉斯案件向聯邦法院提起刑事訴訟，請求處以鉅額罰款及有期徒刑之行政機關；除了刑事訴訟，反托拉斯局亦可依據休曼法與克萊頓法提起反托拉斯民事訴訟，進行防止不當競爭行為之救濟¹²。AD和FTC的工作範圍各有其優先權，例如，AD可依據休曼法提起刑事訴訟，但是，FTC在執行FTC Act方面有排他的權力。

由於AD與FTC均為反托拉斯之執法單位，不免造成這兩個機構的管轄權產生重疊與衝突。例如，當企業依據克萊頓法第 7 條申報企業結合時，必須同時向司法部和FTC申報並取得核准，然此二機構對於結合的准駁並不需要一致；此外，此二機構皆有權依據克萊頓法對企業的限制競爭行為進行調查，或者向法院提起民事訴訟。為避免管轄權的衝突，司法部和FTC曾在 1948 年達成調查程序確認 (clearance procedure of investigation)備忘錄¹³。即雙方一致同意，在一方針對反托拉斯進行調查之前，需告知另一方，以避免管轄權的衝突或民事訴訟衝突¹⁴。此外，對某個行業的競爭環境進行調查之前，在通知另一方後，若對方沒有異議，視為取得調查的認可。因此，雙方設置聯絡官(Clearance Officer)以負責確認調查的進行，以避免在啟動調查時未知會對方的情況下，可能產生的管轄權衝突。根據備忘錄，首先由AD其中一位副局長和FTC競爭局局長進行協商，如果雙方無法達成協議；則進由AD局長與FTC主席協商。此外，在此備忘錄中，雙方亦達成對反托拉斯產業之執法分工，故此種雙重執行的架構，目前依然持續進行中¹⁵。

六、與總統之關係

(一) 人事任免權

雖然總統之免職權因 1935 年最高法院之判決而受到很大的限制，但是總統卻可以透過對主席或委員的任命而影響FTC之作為，因此學者Katzmann即指出，FTC委員之提名多半具有政治性因素，且參議院之同意權亦僅徒具形式，故其可反映總統之意願¹⁶。即便參議院有強烈的杯葛，只要總統任命其所信任之主席，

11 See <http://www.usdoj.gov/atr/sections.htm#aag> 2009/2/1 last visited.

12 See <http://www.usdoj.gov/atr/overview.html>, 2009/2/1 last visited.

13 See Overview of the FTC/DOJ Clearance Agreement, <http://www.ftc.gov/opa/2002/04/clearanceoverview.shtm>, 2009/2/1 last visited.

14 依據 15 U.S.C. §18a，只有一個機構可進行調查。

15 請參照 林騰鶴，美國聯邦交易委員會之研究，頁 61-62、80，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組委託研究報告，民國 79 年 6 月。

16 See Katzmann, Robert A, Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy 141 (1980).

因為FTC之主席擁有主導FTC重要官員任命及政策執行的權力，故亦可將其意志貫徹至FTC，例如1970年尼克森任命Weinerberg即為著例¹⁷。

（二）預算控制權

依1920年預算法之規定，行政管理與預算局(Office of Management and Budget; OMB)可以監督行政部門之預算決定，而OMB是直屬於總統的幕僚機構¹⁸，由於FTC之預算並非獨立由國會審議，因此仍受OMB之掣肘，若FTC之作為與總統之授意有所不合時，總統便可以透過OMB刪減FTC之預算，且FTC每三年必須向OMB提交未來5個會計年度之工作計畫與預算規劃，而OMB便可於此時刪減部分預算。但由於FTC之獨立機關地位，FTC主席對於預算流用具有其一定之權限，可對其分配做彈性利用¹⁹。

（三）行政一體 (unitary executive)

由於司法部在訴訟體制代表政府的一方，因此在最高法院訴訟階段，司法部的意見無疑具有相當影響力。在1975年，國會通過「聯邦貿易委員會改進法(Federal Trade Commission Improvement Act)」，該法案賦與FTC在任何有關FTC Act的民事訴訟中，均得不經司法部之同意，而以自己的名義上訴至最高法院。但是，就刑事案件的部分，FTC仍須徵得DOJ之同意，例如在CAN-SPAM Act中對於商業電子郵件濫發者的刑事訴追，FTC於初審階段可獨立起訴濫發者，但若該案件欲上訴至聯邦最高法院，則須由司法部副檢察長(Solicitor General)簽發移審令(Writ of Certiorari)，方可上訴至聯邦最高法院，故司法部就訴訟上仍有控制權。由於司法部係屬行政部門，受總統指揮，故總統對司法部之指揮仍可相當程度影響FTC於訴訟上之作為²⁰，易言之，獨立管制委員會縱使對其職掌事務具高度專業，卻可能因訴訟體制的限制而減損其獨立性。

七、與國會之關係

不論是一般行政機構或是獨立管制委員會，國會本可透過聽證、常設委員會等方式監督行政權，其中，國會最常以其「立法否決權」(legislative veto)廢止或撤銷行政機關所訂定之法規命令，換言之，國會可藉此監督FTC所執行之計畫，國會議員更可能因利益團體的壓力與操作而行使其立法權以阻礙FTC的政策推動²¹。有鑑於此，1983年最高法院於Immigration and Naturalization

17 Ibid., at 137.

18 OMB 係為協助總統監控行政預算與施政政策所設立，主要負責對行政機關所提之預算為審核、對行政機關所提出之立法政策作審查等等，獨立管制委員會本質上仍屬行政機關，自仍須受到 OMB 之管理。有關於 OMB 之詳細說明，可參照其官方網站之說明：

<http://www.whitehouse.gov/omb/organization/>

19 Ibid., at 137-140.

20 See Terry M. Moe, Regulatory Performance and Presidential Administration, Amer. J. of Pol. Sci. 26 (1982).

21 請參照 魯子青，獨立管制委員會運作之分析—兼論聯邦貿委會的組織與功能，頁 194-195，淡江大學日本研究所 74 年碩士論文。

Service v. Chadha一案中²² 宣告國會的「立法否決權」違憲，進而廢止「立法否決權」相關規定，一定程度確保FTC行使職權的空間。但即便如此，國會仍可能透過常設委員會、聽證、預算控制等其他方式有效監督FTC的工作²³。

第二節 英國公平交易局、競爭委員會

一、公平交易局

(一) 組織結構

英國 1973 年制訂公平交易法，設立公平交易總局 (Office of Director General of Fair Trading, DGFT)。英國在 2002 年制訂企業法(Enterprise Act 2002)，取代 1973 年公平交易法，由公平交易局(Office of Fair Trading, OFT) 取代DGFT。OFT為法人團體 (corporate body)，從 2003 年 4 月 1 日起開始運作，為非部級的獨立機關，預算來自國會，必須接受國家主計局 (National Audit Office) 的稽核，向國會負責。OFT設有董事會，由 1 位董事長、4 位執行董事 (包括 1 位執行長)、7 位非執行董事組成，均由 2007 年 6 月由貿工部改組的商業企業暨管制革新部 (Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform, BERR) 部長 (以下簡稱部長) 任命²⁴。其行政部門由執行長領導，組織

22 See Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983).

23 請參照 林騰鷄，前揭書，頁 51-54。

24 BERR 除了發展工商業外，亦全面負責競爭和消費者事務及政策訂定。部長有權將滿足一定條件的結合和壟斷案件提交競爭委員會進行調查。雖然部長原則上不再對於結合案有最後決定權，但若涉及特別的公共利益問題例如國家安全與媒體結合時，則可透過發出介入通知而參與作成決定。傳統上英國對於新聞報業的結合採取比一般結合較為干預式的管制，因為這種結合會特別引起與媒體多元性有關公共利益的強烈關切。2003 年通訊法就媒體 (特別是新聞報業) 結合所規定的管制方法雖然就是 2002 年企業法的一般結合管制方法，但是第 375 條在企業法增加了五項新的「媒體公共利益考量」(media public interest considerations)，部長可據以介入干預媒體的結合。依據企業法第 58 條 (2A) - (2C)，這五項公共利益考量是：真實呈現新聞的需要、自由表達言論的需要、新聞報紙觀點充分多元性的需要、控制媒體企業人士多元性的需要、在英國各地享有廣泛種類廣播的需要，以及新聞媒體主導人士真正致力於達成廣播目標之需要。依據企業法第 59 條 (3C)，當結合的媒體一造當事人在英國或其相當部分有 25% 市場占有率時，部長可以發出特別介入通知 (special intervention notice)。在此情況下，2003 年通訊法賦予通訊管理辦公室可以與公平交易局及部長共同發揮作用的角色。公平交易局及競爭委員會所做的競爭評估，對部長具有拘束力。Ofcom 的加入，看起來使得決策的過程更為複雜，因此 Ofcom 在 2004 年的 Guidance for the Public Interest Test for Media Mergers 第 27 段表明：「公平交易局及 Ofcom 對想要從事結合的媒體企業提供『一次購足』的服務，由公平交易局提供競爭相關的建議，Ofcom 提供媒體公共利益相關的建議」。在公平交易局將相關媒體結合案件移送競爭委員會之前，部長可以基於上述公共利益的考量發出前述介入通知；此外，在系爭結合完成後 4 個月之內，部長也可以針對該案發出特別介入通知。通常部長會在知道媒體結合案的 10 天內或媒體將其結合通知公平交易局的 10 天內，決定是否發出介入通知。當部長決定發出介入通知後，會通知當事人並請其提出說明，公平交易局及 Ofcom 會向部長提出報告，公平交易局的報告會集中在本案相關的競爭面向 (僅限於判斷該案是否達到管制的門檻，而不會做競爭上的評估，因為原則上沒有競爭法的問題)，Ofcom 則會針對媒體的公共利益考量做報告 (Ofcom 會指定該案之經理人，由其聽取當事人、報業以及第三造利害關係人之意見)。部長應在適當時機公告公平交易局及 Ofcom 的報告。部長基

結構可以大分為兩部分，第一是對外業務部門 (Market-facing Services)，第二是一般業務部門 (Central Services)。對外業務部門包括「政策與策略處」(Policy and Strategy)、「市場與計畫處」(Market and Projects)及「企業服務處」(Corporate Services)。一般業務部門包括「通訊處」(Communications)及「行政處」(Executive Office)。

(二) 職掌

OFT是獨立的競爭與消費者保護機關，負責執行消費者保護法及競爭法，並可以向法院申請將違反競爭法之公司的董事解任(disqualification of company directors)。OFT認為消費者的福利可以經由在開放及運作良好市場中的強勁競爭而得到最適滿足，因此採取針對性的鼓吹及教育與必要且有效的執法，促進市場競爭。OFT有許多的施政工具可以採行：分析與研究市場、向政府及企業提出建議以及執行消費者保護法及競爭法。OFT干預行為集中在消費者福利受到最大危害的領域，例如卡特爾行為(聯合定價、分配市場、圍標)、濫用市場地位、不公平的契約條款及商業行為、欺罔或不實廣告、大量行銷的詐騙行為(mass-marketed scams)²⁵。OFT認為其大部分的角色並不是「管制者」(Regulator)，因為其直接管制的權力有限—限於消費者信用之相關管制與結合管制²⁶。

(三) 救濟程序

不服OFT依據競爭法所做的決定，可以向競爭上訴法庭(Competition Appeal Tribunal, 以下簡稱CAT)提起上訴。CAT承接原競爭委員會上訴法庭(Competition Commission Appeal Tribunal, CCAT)的功能，其組成包括了具法律、經濟學、商業和會計等跨學科專業知識的人士。不服CAT判決者，可以就法律爭點再向上訴法院(Court of Appeal)上訴。不過上訴法院表示CAT是專業法院，因此不願

於公平交易局及 Ofcom 的建議，在法定期間內(可以延長 20 個工作天)決定是否將本案送競爭委員會。若因為不涉及媒體公共利益的考量部長認為沒有介入的必要，則本案回歸公平交易局，由其僅針對競爭議題做考量。若部長決定有介入的必要，本案將送競爭委員會。競爭委員會必須在 24 週之內(必要時得延長八週)做成報告，其中必須考慮管制門檻、SLC 及媒體相關的公共利益。競爭委員會內部有新聞報業專門小組，若系爭結合案涉及新聞報業之公共利益考量，則至少要有一名成員參與競爭委員會的調查小組。部長在收到競爭委員會的報告後，必須決定系爭結合是否違反公共利益。若認為違反公共利益，則部長可以採取企業法附件八的各種救濟措施。對部長決定不服的當事人，可以向 CAT 上訴。如果部長沒有在法定期間內做出決定，本案就回歸競爭委員會，由其僅考量競爭議題作成決定，而不考慮媒體的公共利益。

25 Office of Fair Trading, Annual Plan 2008-09, 11.

26 事業在進行結合時沒有通知公平交易局的義務，但是許多事業仍會在事前尋求公平交易局的同意。當事業的結合公開後，公平交易局基於監督市場的職責應該會對此有所知悉。一旦知悉，公平交易局就必須確認該結合是否會實質減少競爭，若有必要，可將該結合案移送競爭委員會作進一步調查處理。惟公平交易局可以接受結合事業的具結或承諾，而不將系爭結合案件移送競爭委員會，但是必須將具結承諾的內容公告，接受各界意見。見 Furze, *The Law of Merger Control in the EU and UK*, 18.

意任意介入其判決²⁷。不服OFT依據消費者信用法（Consumer Credit Act）所做的決定，可以向獨立的小組（independent panel）申訴。

二、競爭委員會

（一）組織結構

英國於 1998 年制訂競爭法（Competition Act 1998），設立競爭委員會（Competition Commission, CC）取代「獨占及結合委員會」（Monopolies and Mergers Commission）。競爭委員會設有主席、三位副主席和一名執行長，均由 BERR 部長任命。競爭委員會目前約有 150 名職員，主要由各類專業人員組成，包括會計師、律師和經濟學家，有煤氣、電、通訊、報紙和水等專門小組。

（二）職掌

競爭委員會的任務在於調查下列三種領域：(1)市占率超過四分之一的公司的結合案，是否會導致實質競爭的減少；(2)競爭機制遭到扭曲、限制或是被妨礙的市場以及(3)在特定的管制產業中，該產業主管機關無法有效解決存在於競爭者間或與競爭主管機關間的爭議。然而競爭委員會職權的行使是被動的，也就是必須等其他政府機關將案件移送該委員會之後，才能行使發動，競爭委員會不能主動行使職權²⁸。

競爭委員會設立調查小組，由三位成員組成，競爭委員會的主席或副主席得參加小組會議並提供建議，該小組必須考慮其建議。小組以投票方式做成決定，若有不同意見，必須包含在最後公開的報告。競爭委員會可以接受結合企業用來矯治實質減少競爭之疑慮的具結或承諾。

（三）救濟程序

不服競爭委員會決定者，可以向競爭上訴法庭提起上訴。

第三節 德國聯邦卡特爾署

一、職掌與組織架構

德國競爭法主管機關分為聯邦層級的聯邦卡特爾署及邦層級的邦卡特爾署，其權限的區分在於案件的效果是否限於一邦之內，若超出邦界，由聯邦卡特爾署管轄；若未超出邦界，則由邦卡特爾署管轄。此外，結合管制專由聯邦卡特爾署管轄。在例外的情形下，聯邦經濟暨科技部可能因為採用「部長許可」此一工具，而成爲卡特爾官署。此外，德國還設有獨立的獨占委員會，觀察德國整體

27 Furse, The Law of Merger Control in the EU and UK,17.

28 公平交易局若有必要，可將結合案移送競爭委員會作進一步調查處理。當特定結合案如有課以負擔必要時，競爭委員會有權要求 OFT 與系爭企業協商達成競爭委員會可以接受的承諾。OFT 有責任進一步監督企業對其承諾和競爭委員會命令的執行。

及個別經濟部門之競爭，對競爭政策及一般管制提供政府諮詢性意見²⁹。

聯邦卡特爾署隸屬於聯邦經濟科技部，是獨立行使職權的聯邦高級機關（Bundesoberbehörde），署長由部長任命，經費來自國會預算。聯邦卡特爾署主要的職掌是適用與執行限制競爭防止法，自 1999 年起並且負責審查政府採購事宜。因此，聯邦卡特爾署的獨立性不是在組織上獨立於行政機關之外，而是在職權的行使上。具體而言，聯邦卡特爾署僅依據競爭的標準作成決定，在個案審議及決定的過程中不接受任何指示，包括部長及署長均不得干涉，不過聯邦經濟暨科技部享有不涉及個案的一般行政指示權（Allgemeines Weisungsrecht），然而歷來部長都非常節制，上一次行使一般行政指示權已是將近三十年前的事³⁰。

當然在確保競爭之目的以外，還有其他重要的經濟及社會政策等目標需要確保，然而這不是聯邦卡特爾署的執掌，而是經由前述部長許可的方式納入考慮，也就是聯邦經濟部長可以基於整體經濟利益超過限制競爭之不利益或更高的公共利益，以及當事人的申請，而許可之前曾被聯邦卡特爾署禁止的結合案件。至 2008 年 6 月為止，總共只有 22 件申請案，其中只有 8 件獲得終局的部長許可³¹。

在取締卡特爾行為及管制結合及濫用市場主導地位時，聯邦卡特爾署是由 11 個裁決庭作成決定，其中 9 個裁決庭主要依據產業別分工，自 2005 年起有一個裁決庭專門處理取締卡特爾之工作，不限產業部門；自 2008 年 1 月起有一個裁決庭專門處理監督能源部門濫用市場主導地位之工作。裁決庭採取合議制，由一位主席及兩位陪席組成，依多數決獨立做成決定³²。裁決庭的成員都必須是職業文官而且具有擔任法官或其他高階行政職務之資格（限制競爭法防止法第 51 條第 4 項）。聯邦卡特爾署約有 300 名員工，其中約有 150 名公務員及高階聘任之員工，其中一半具備法律或經濟背景。

二、救濟程序

不服卡特爾官署之處分者，可以基於新的事實與證據向該官署所在之邦高等法院提起上訴（限制競爭防止法第 63 條）。上訴可以暫停系爭行政處分之執行，但是必須由律師代理（律師強制主義，限制競爭防止法第 64、68 條）。不服邦高等法院判決者，除非是該判決有組織不合法、法官應迴避而未迴避、未給予當事人陳述意見之機會等程序瑕疵，否則必須經該邦高等法院同意，才能再向聯邦最高法院提起上訴（限制競爭防止法第 74 條）。不服邦高等法院不允許其向聯邦最高法院提起上訴之裁定者，可以向聯邦最高法院提起抗告（限制競爭防止法第

29 Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, Juni 2008, 14-15.

30 Ibid.

31 Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, 28.

32 聯邦卡特爾署還設有「卡特爾法原則問題處」（Die Grundsatzabteilung，提供各裁決庭關於特定競爭法及經濟的特定問題的諮詢意見，在歐盟決定機構代表聯邦卡特爾署，推動德國及歐盟競爭法相關之法律革新，協調該署與外國暨國際競爭機關之合作）、「訴訟處」（Die Prozessabteilung 提供該署法律問題的諮詢意見，對外代表該署參與在杜賽多夫高等法院及聯邦最高法院之訴訟程序）及三個「政府採購庭」（Vergabekammern）。

75 條)。

第三章 通訊傳播領域

第一節 美國聯邦通訊傳播委員會

一、機關組織

(一) 委員會之組成

美國聯邦通訊傳播委員會 (Federal Communications Commission; FCC) 設立於 1934 年，前身為 1927 年所設之聯邦無線電委員會 (Federal Radio Commission; FRC)，其主要權責為管理頻譜使用，但背後政策目的則在於提供每一位政治候選人有平等使用頻率宣傳的機會，以避免單一首長制所可能造成的政策干擾或壟斷性控制。FRC 自始即設有 5 位委員。1934 年羅斯福政府將電話及電報業的管理權限自州際商業委員會 (Interstate Commerce Commission; ICC) 移轉至 FRC，並將 FRC 更設為現在的聯邦通訊傳播委員會，設有委員 7 人，任期 7 年。但參議院於 1982 年將委員人數減為 5 人³³，並於 1986 年將原任期 7 年縮減為 5 年³⁴。

FCC 之委員均由總統提名並經參議院行使同意權，因採交錯任期制，故每年均有一位委員被任命，連選並得連任³⁵。屬於同一政黨的委員不得超過三位，且各委員均不可與 FCC 職權相關之產業有任何財務利益關係³⁶。

委員會主席由總統任命其中一位委員為之，其職權對內指揮 FCC，擁有任免 FCC 下各次級單位首長的權力，並掌握 FCC 之工作流程；對外則代表 FCC 提出立法報告及參與跨國或跨部會之會議；主席若於任期中因故不能視事，則由委員會暫時推選一位擔任，直至該事故消滅為止³⁷。然而，由於 FCC 屬委員會合議體制，主席仍必須仰賴委員會的多數支持，方能貫徹其政策。

FCC 委員之背景並無一定標準，但可觀察的趨勢是被任命者大多具備法律專業，以及對於 FCC 職權管轄之產業已具有為人所知之立場，雖然其任命亦受制於總統提名與參議院同意權行使之影響，但研究顯示通常被提名者之專業背景的重要性遠勝於其政治上的關係網絡³⁸。

33 See Public Law 97-253, 97th Congress, Sept. 8, 1982,

www.fcc.gov/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/1657.pdf, 2009/2/1 last visited.

34 See Reduction of terms of office of members of the Federal Communication Commission, Report 99-263, 99th Congress, Mar. 21, 1986. 其原因之一為 1982 年縮減人數後，將導致 1988 年當選之總統無法於 1988-1991 年任命 FCC 委員。

35 See 47 CFR 0.1

36 See About the FCC - Organization, <http://www.fcc.gov/aboutus.html>, 2009/2/1 last visited.

37 See 47 CFR 0.3

38 See Cohen, Jeffrey E., The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC, 30 Am. J. Pol. Sci. 689, 690 (1986).

(二) 內部單位

FCC 下設 17 個次級單位，分別為消費者與政府事務局、執行局、國際局、媒體局、無線通信局、公共安全及國土安全局、有線競爭局、行政裁判官辦公室、通訊業務機會辦公室 (Office of Communication Business Opportunities)、工程與科技辦公室、法務長辦公室、稽核長辦公室、執行長辦公室、國會事務辦公室、媒體關係辦公室、企劃及政策分析辦公室、就業辦公室。其中較重要之單位簡介如下：

媒體局：負責管理廣播、有線電視及衛星電視業務。無線通信局：負責行動電話、呼叫器、及雙向無線電通訊之業務，商業使用無線電頻譜之分配。公共安全及國土安全局：成立於 2006 年 9 月，負責有關公共安全、國家安全、緊急事件之通訊的運作與互連。有線競爭局：負責有關經由固定電信傳輸設備提供美國州際服務及特定條件之州內電信服務業者之**管理及政策規劃**。行政裁判官辦公室：主持聽證會並發布聽證會之結果，而利害關係人針對該聽證會結果則可向 FCC 委員會申訴。

通訊業務機會辦公室：其主要職掌在於向產業界、公益團體或個人提供 FCC 政策資訊並鼓勵其參與，例如頻率拍賣、未發照頻率之商業使用等。此外，該辦公室亦負責促進中小企業、弱勢團體、婦女團體等族群獲取經營電信服務之機會。工程與科技辦公室：負責非政府使用頻率之指配，並提供委員會有關技術性事項之建議。法務長辦公室：法務長協助 FCC 做成合法決定並提供內部管理相關的法律諮詢，此外，在聯邦法院審判中擔任 FCC 之訴訟代理人³⁹。執行長辦公室：為 FCC 最高行政管理及執行官，負責管理及行政事務上監督指導 FCC 及各次及單位。**企劃及政策分析辦公室**：為 FCC 委員會及其他單位分析重要議題及發展政策計劃，包括經濟、商業、市場、網際網路政策及其他法律議題，並規劃 FCC 年度預算之分配，以確保其可達成 FCC 之政策發展目標；另一方面，其負責**觀察通訊傳播產業**，以提供其他單位有關**產業趨勢、整體產業環境**等研究報告。

二、職掌範圍（監理與政策規劃）

FCC 之職權依據 1934 年及 1996 年通訊傳播法，負責規範美國州際及境內所有非政府使用之通訊，包括有線電、無線電、衛星通訊，電信頻率以及媒體業者的管理、電信執照的發放、電信資源之公平合理提供、電磁波使用之安全、**通訊傳播產業競爭之監理**等等。至於有涉及非商業使用的部分，則由 FCC 與相關機關共同協商，例如在 2008 年發放 700MHz 頻率執照時，當中 D 頻段涉及公共安全相關服務，故 FCC 即須與國家公共安全電信會議 (National Public Safety Telecommunications Council; NPTSC) 以及國土安全部 (Department of Homeland Security) 等機關協商。此外，FCC 並參與國際電信聯合會 (International

39 FCC 法務長之訴訟代理權不及於最高法院之審判，此一部份已於貳一（五）介紹。

Telecommunications Union; ITU)，遵循 ITU 有關頻率指配、技術規範等國際協定。

惟其職掌除不包括與政府有關之通訊傳播業務，亦不及於媒體內容管理，但有關色情、誹謗及政治性廣播則不在此限。此外，對於電影、報紙、出版均無管轄權限。由此可知FCC之職掌絕大多數均屬於技術層次管制，此由其內部主要單位如媒體局、無線通信局、有線競爭局等以不同技術區分而可見一般。各州與FCC關於通訊傳播業務的管轄權限則屬於美國憲法下聯邦與地方政府的管轄權爭議問題，本研究不擬深入分析⁴⁰。

三、法規制定程序

FCC 推動政策的主要法律機制為通訊法所賦與的委任立法權。除由 FCC 主動發動外，亦可由法院、國會，甚至私人企業向 FCC 提起。FCC 下各單位將來自外部的意見經由內部機關討論及評估後，針對特定的議題，在 FCC 網站上公告 (public notice)，提供公眾評論的機會。必須注意者為，並非所有提議均有進入公告階段的機會，且通常一個政策的規劃牽涉到數個內部單位，各單位都應根據其職掌單獨提出公告，提供評論機會。

對於前階段的公眾評論，如果 FCC 已有特定立場，則會發表「諮詢通知」(Notice of Inquiry; NOI)；如果是 FCC 尚未有明確立場，則會以「法規制定通知(Notice of Proposed Rulemaking; NPRM)」提供複數選項的方式公告，兩者皆須公布於聯邦公告(Federal Register)，並提供一定時間予以相關業者評論機會。若 FCC 認為所取得資訊不足或該議題須重行檢視，則會以「法規制定之延長通知(Further Notice of Proposed Rulemaking)」的方式，繼續徵求意見。

當FCC認為資訊充分則會進入內部審議階段，此時內部先撰寫「選項備忘錄(option memo)」，經過內部相關單位首長核准後，再進行規則草案的撰寫。草案經委員會及各單位表達意見後，將由委員投票通過「報告與命令」(Report and Order; R&O)，其中必須將社會各界所提意見以及FCC對該意見採納與否之理由一併敘明，並將正式的法令公告於聯邦公告與FCC網站⁴¹。

四、救濟程序

FCC所有行政處分皆因高度授權而由內部單位做成，或經聽證由行政裁判官做成，故對於FCC之決定有所不服時，皆應以由內部單位 (Bureau-level) 所做成之決定向FCC委員會議提起訴願 (petition)，並由委員會依法裁決。裁決後 30 日內，若能舉出原裁決所未及之新事證或新論點，則可向FCC提請重新裁決

40 See Federal Communications Commission, U.S. Government Manual 2008-2009, pp.394-400.
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2008_government_manual&docid=214669tx_xxx-62.pdf, 2009/2/1 last visited.

41 See Susan Elizabeth Oberlander, How Independent Are Independent Regulatory Commission? Public Interest Decision Making at the Federal Communication Commission, dissertation of PH.D. of University of California, Berkeley, 2000, pp 64-66.

(reconsideration)。當裁決確定後，當事人若認為該決定違法或違憲，則可向聯邦法院提出訴訟，法院依審判結果，可確認該決議或將其酌予修正或全案退回FCC重新審議評估⁴²。

惟在美國的憲政體制下，政府訴訟原則上皆由司法部代表美國政府進行訴訟程序，但是訴訟案在進入聯邦最高法院審理階段前，仍由主管機關會同DOJ的律師進行，因此在下級審時，主管機關之意見原則上仍可能具主導權⁴³。然訴訟案件能否進入最高法院，司法部助理檢察長是否願意簽發「移審令」甚為關鍵。當雙方對於案件的看法與立場不盡一致時，例如涉及反托拉斯政策或憲法上言論自由的爭議時，即可能產生助理檢察長不願簽發移審令（意即拒絕代表FCC進行最高法院之訴訟），抑或是DOJ不顧FCC之立場而堅持將該訴訟上訴至聯邦最高法院進行審判。例如FCC曾因其必載政策(must-carry)而受到聯邦下級審法院的敗訴判決，但DOJ認為要求有線電視業者必須於其頻道播放當地無線電視內容顯屬違憲，故拒絕代表FCC請求上訴至最高法院⁴⁴。另一個例子是婦女投票聯盟(League of Women Voters)認為FCC禁止於公共電視或電臺的新聞報導節目中插入評論意見違反憲法保障之言論自由，DOJ亦不顧FCC反對的立場而堅持將本案上訴至最高法院⁴⁵。

觀察上述救濟程序制度可知，原則上FCC就其決定仍有行政審查權，此類似於我國行政法制下的訴願制度，由委員會議再次審查其行政處分。然而倘涉及必須經由助理檢察長簽發移審令時，FCC礙於其訴訟權能，極可能無法捍衛其政策立場，甚至無法確保其爭議政策能於聯邦最高法院受到審理。

五、與FTC及DOJ橫向關係—通訊傳播產業結合審查

進入通訊匯流時代之後，通訊傳播業者之間的結合已成趨勢，然而企業的結合必須向聯邦貿易委員會及司法部反托拉斯局(AD)申請核准，惟依照1948年備忘錄附件A之分工，有關媒體與娛樂事業、電信服務與設備均劃歸AD管轄⁴⁶；而通訊傳播產業之結合依通訊法之規定，亦須向FCC申請核准方可。故其衝突便產生於FCC與AD的審核意見產生不一致。

FCC對於產業結合有兩個法源依據，第一，根據通訊法之授權，例如第214條之規定，結合之公共載具(Common Carrier)業者須就其結合案向FCC提出申請，而其重點在於結合必須符合公共利益(public interest)之考量，例如對於普及服務、國家安全、頻率使用效率、科技創新的影響等，這也是落實通訊傳播

42 Ibid., at 67.

43 各行政機關內部的法務長辦公室可被視為司法部的分支。請參照 孫建，美國聯邦政府律師制度探源，《中國司法》，2006年第12期。

44 See Neal Devins, Political Will and the Unitary Executive: What Makes and Independent Agency Independent?, 15 Cardozo L. Rev. 273 (1993).

45 See FCC v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984).

46 See Appendix A, Overview of the FTC/DOJ Clearance Agreement, <http://www.ftc.gov/opa/2002/04/clearanceoverview.shtm>, 2009/2/16 last visited.

政策的體現；第二，通訊傳播產業之結合有可能造成競爭減損或壟斷之虞時，FCC 可依據克萊頓法第 7 條及第 11 條進行調查。但相對於 FCC，AD 並無通傳政策之考量，而是僅就該結合案是否有害於產業競爭而判斷之。因此，縱然產業競爭上有相似的考量，但 FCC 仍有整體通訊傳播政策之考量，故即使可能減損競爭，只要其結合符合公共利益，FCC 仍能准其結合，此即可能產生與 FTC 或 AD 不同的決定。

有學者即認為此種雙重的審查機制將造成社會資源的虛耗，建議可以仿照 FTC 與 AD 所建立的聯絡機制⁴⁷，但進一步思考其差異性，FTC 與 AD 均為反托拉斯之執法機關，其根源均基於反托拉斯之法律，而 FCC 之決定則不僅有公平競爭之考量，更牽涉其政策的規劃執行，與 AD 之專業判斷有不同之處，且於審查範圍上亦不完全重合，因此此種機制或許不適用於通訊傳播產業的結合。另一建議則是在維持現有體制前提下，讓 AD 或 FTC 共同參與決策，提供意見，但以 FCC 做為最後的決策機關⁴⁸。

六、與總統（行政權）的關係

（一）通訊傳播政策的「獨立性」：FCC 與 NTIA 的職權劃分

1978 年美國商務部下設立國家電信及資訊署 (National Telecommunication and Information Administration; NTIA)。FCC 與 NTIA 在職權與功能上的最大區隔在於前者負責監管私部門（產業）的通訊傳播事務，後者負責管理公部門（政府）的通訊事項。NTIA 的主要任務在於平時與戰時（peacetime and wartime use）的國防頻率規劃、美國政府參與通訊相關國際組織的談判立場研擬、涉及國家安全的通訊活動的管制以及頻率管理（包括聯邦政府各機關的頻率管理、全國整體頻率分配問題、頻率資料庫的建立與維護等等）。此外，NTIA 亦應負責協助總統規劃電信與廣播電視政策及未來通訊傳播科技之發展政策⁴⁹。

FCC 係屬獨立管制委員會，並不直接對總統負責；NTIA 在行政屬性上被界定為直屬總統之幕僚單位，其得代表行政部門向國會、FCC 及州政府提出政策建議。有論者認為 NTIA 負責美國通訊傳播政策之「規劃」，反之 FCC 僅屬於「執行或管理部門」⁵⁰。但於實際運作中，由於 NTIA 並未與私部門（業者）有所接觸，因此縱使在政策規劃階段，例如頻譜分配，NTIA 在完成初步規劃後，仍送交 FCC 進行具體規劃，故 FCC 仍得就其內容有相當之政策規劃權，而不當然只是執行機關而已

47 請參照本研究報告有關 FTC 與 AD 聯絡機制之說明。

48 See James R. Weiss, Martin L. Stern, *Serving Two Masters: The Dual Jurisdiction of the FCC and the Justice Department over Telecommunications Transactions*, 6 *CommLaw Conspectus* 195 (1998).

49 See Office of Spectrum Management (OSM), <http://www.ntia.doc.gov/osmhome/Osmhome.html>, 009/02/11 last visited.

50 請參照 謝佩穎，我國獨立行政機關法制與實踐之研究——「國家通訊傳播委員會」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所 95 年碩士論文。

⁵¹。整體而論，兩者職權確有重疊之處，且甚難以「規劃 / 執行」二分法來劃分清楚界線。舉例而言，FCC於 2008 年規劃 700MHz拍賣的過程中，在進行公共安全(Public Safety)頻段之互連義務諮詢時，NTIA即以總統幕僚機構及行政部門代表之身份參與並提出其意見。此外，兩機構均得利用頻率使用費。NTIA每年得向頻率執照持有者收取頻率管理費，以用於維護全國頻譜使用資料庫(spectrum use database)，而頻率使用費亦為FCC重要經費來源(詳下述)。

綜上，除私部門與公部門的分際外，FCC與NTIA在行政隸屬上具本質差異。NTIA為總統電信政策的幕僚、負責電信政策之擬定。惟NTIA的「政策規劃」經常屬於抽象的原則方向，實務上倚賴FCC執行落實，且FCC在此「具體化」的過程中具相當政策決定權，NTIA甚至僅能參與其諮詢過程，而無法參與最終決策。

(二) 預算管控

依據1993年政府績效與成果法(Government Performance and Result Act of 1993)，FCC每三年須提出未來5個會計年度(fiscal year)的施政計畫(Strategic Plan)，當中包括總體施政目標、各分項施政目標、影響施政目標之關鍵因素、施政影響評估等，此一施政計劃即代表FCC對於其通信傳播政策的總體規劃。然而FCC並非由國會審查預算之獨立管制委員會，故需透過OMB提出年度總預算，而其中則容有總統控制之能力。

但就FCC之經費來源而言，除來自於國會預算外，依通訊法第9條規定，FCC可以就執行活動、政策、法規制訂、國際活動等收取管理費，該管理費(規費)可做為FCC之年度經費之用。此外，FCC並依通訊法之授權得就頻率拍賣收取服務費。1999年度FCC運作所須費用有90%來自管理費收入⁵²；迄今，以2009年度預算而言，高達3億3800萬美金之年度預算中，有3億2800萬元可由所收取之管理費抵充⁵³，因此由經費上而言，FCC具有一定程度之經費上的獨立性。

第二節 英國通訊管理辦公室

英國電信管理單位是「通訊管理辦公室」(Office of Communications, Ofcom)，依據Ofcom組織法(Office of Communications Act 2002)引文，Ofcom是法人(body corporate)，但是該法第1條第9項特別規定，Ofcom不得被視為代表政府(Crown)行使職掌，其員工亦不得被視為公務員。準此，Ofcom之性質不是政府機關，故不宜使用「局」、「署」之類的政府機關名稱。Ofcom的預算來自於向業者收取的規費。

⁵¹ See Richard E. Wiley, Paul E. Misener, Whither Goest NTIA? The Fate of a Federal Telecommunication Agency, 48 Fed. Comm. L.J. 219 (1996).

⁵² 請參照 陳朱強，我國成立通訊傳播委員會未來業務整合及發展之研究，世新大學傳播研究所92年碩士論文。

⁵³ See FY 2009 Budget Estimates, http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-279991A1.pdf, 2009/2/1 last visited.

一、組織與成員

(一) 董事會 (Board)

董事長 (Chairman) 及非執行董事 (董事長是非執行董事)：共六名，由商業企業暨管制革新部部長 (Business, Enterprise and Regulatory Reform, BERR) 與文化、媒體暨運動部部長 (Culture, Media and Sport) 共同任命。執行董事：共二名，由董事長及非執行董事共同任命。

(二) 執行長 (Chief Executive Officer)

執行長也是執行董事。依據 2008 年 10 月 21 日 2 董事會修改後「任命執行長及其他行政任命程序 (Procedure for the Appointment of the Ofcom Chief Executive and other executive appointments)」，執行長是由董事長與非執行董事經部長同意聘再任。當現任執行長正式通知 Ofcom 其離職意圖時或董事長代表董事會正式通知執行長應該離職時，董事長應該與辦公室秘書共同召開提名委員會同意展開尋找及任命新執行長的程序，包括適用 OCPA 原則、選擇適當的人才聘用顧問、獨立評估人 (an independent assessor) 及時間表。

二、運作方式

(一) 董事會及行政部門 (Executive) 分立

傳統上廣播、電信及頻譜的管理是包括多種治理的模式，例如由政府任命之委員會、總局以及政府機關進行監理。通訊管理辦公室的治理結構則與之不同，近似於商業部門的模式。通訊管理辦公室設有董事會及行政部門 (Executive)，行政部門負責營運並向董事會負責，董事會提供通訊管理辦公室策略指導 (strategic direction)。董事會最多可以有九位額外的董事，包括執行長以及來自行政部門的三位代表。

董事會每月集會一次 (八月例外)，其執掌為監督通訊管理辦公室執行其一般及特定法定義務並遵守公共服務組織應有之紀律，以及整體預算與支出。董事會共同做成決定 (on a collective basis)，董事會同意董事應遵守以下原則：董事會運作的原則是共同責任、協助及尊重。董事應該取得實質辯論及有效決策所需要的資訊。在任何情況下，董事視為同意董事會所有的決定。董事對董事會決定的反應，不論在通訊管理辦公室內外均應一致。少數意見不得在通訊管理辦公室內外公開。被指定的董事 (但不包括不同意該決定的董事) 需要解釋及說明董事會的決定。董事辭職時得表示其不同意董事會的基礎，但不得公開引述其他董事之發言。

(二) 行政部門的委員會

1、執行委員會 (Executive Committee)

執行委員會是負責督導通訊管理辦公室管理的資深行政團隊，其核心焦點是決定組織的方向、財務及行政決定以及監督，決策職掌限於管理政

策（例如人力資源政策），並確保通訊管理辦公室內部不同單位間高層的 read-across，包括營運及政策領域間之重疊。執行委員會每月開會一次。

2、政策小組（Policy Executive）

政策小組負責發展通訊管理辦公室議程、指導政策的整體方向，提供政策討論的論壇，監督及 validation。在行政部門將其政策及文件呈交董事會、內容委員會或其他諮詢委員會供諮詢及/或認可前，政策小組應對之進行有效的同儕審議。董事會得授權政策小組自行作某些決定。政策小組每週開會一次。

3、營運委員會（Operations Board）

營運委員會在行政委員會授權下管理通訊管理辦公室內部的業務範圍，亦即發照、地區業務（Field Operations）、聯絡中心及資訊策略（the Ofcom Contact Centre and Information Strategy）。其任務是支援、指導及追詰通訊管理辦公室營運及資訊策略部門（the Operations/Information Strategy, IS groups）。營運委員會直接向行政委員會報告，其任務核心為：作為（Project Unify）、（Licensing Change Programme）、地區業務轉型計畫（Field Operations Transformation Programme）等計畫的指導小組（Steering Group），評核 Ofcom 所有資本支出，依據關鍵績效指標（KPI）監督營運服務之表現，每季審核三個主要營運團隊的「健康與安全」（Health and Safety），並對其營運表現進行深入的審核。營運委員會每兩週開會一次。

（三）董事會的委員會

Ofcom 董事會的委員會有內容委員會、內容裁處委員會、消費者委員會、公正小組、提名委員會等。

1、內容委員會

內容委員會是處理主要與電視及廣播有關的內容議題，例如其品質與標準。內容委員會特別是依據 2003 年通訊法第 12 條第 1 項規定所設立。Ofcom 董事會可自行保留處理任何與內容相關之事項，而只尋求內容委員會的諮詢與建議，董事會也可以將處理的權限授權給內容委員會。內容委員會的職責是瞭解、分析及提倡閱聽人及公民的利益，檢視公民在消費者利益之外的其他權益，並聚焦於競爭與市場力量無法觸及的公共利益。內容委員會與審議的內容議題有三大種類，第一類是關於負面內容的規範，主要處理關於傷害、違失、正確、公正及隱私的議題（harm and offence, accuracy and impartiality, fairness and privacy）；第二類是關於數量的議題，例如獨立電視製作、地區性製作及歐盟與英國的原創性製作的法定配額（quotas）；第三類是與公共服務廣播有關的議題（Ofcom 就此對 ITV, Channel 4 及 Five 有特殊的責任）。

內容委員會每年向董事會提出正式年度報告。內容委員會有 12 名成員，由董事會任命，並由董事會副主席擔任主席。內容委員會的成員過半是兼職的性質並且是由英國各種不同背景的人士中選出，包括非專業人士以及有廣泛廣播經驗的人士。其中四名是代表蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭及英格蘭地區居民的意見。

2、內容裁處小組 (Content Sanctions Committee)

內容委員會就內容相關之制裁案件，授權由內容裁處小組處理。該小組是由內容委員會之成員組成，有時也可邀請董事會其他董事參加，在有需要的時候就可以開會。

3、消費者諮議會 (Consumer Panel)

Ofcom 依據 S.16(2) of the Communications Act 2003 設置消費者諮議會，但是消費者諮議會獨立於 Ofcom，在運作上與 Ofcom 保持充分距離，自定其工作議程及項目，並對外公佈其意見。其職責是瞭解廣告與節目內容以外的消費者議題及其關心的事項，包括會影響非都市地區消費者、老年人、殘障人士、低收入或弱勢人士的議題。

4、公正小組 (Fairness Committee)

公正小組的職掌是，決定是否接受、處理、審議及裁決由行政部門或不滿行政部門決定之當事人所提出關於公正及隱私檢舉案件，舉行關於公正及隱私檢舉案件的聽證會，決定是否指示 Ofcom 將關於公正及隱私檢舉案件的摘要及其決定公告。公正小組的決定即為終局，不受內部的審議或申訴。公正小組最多有四名成員，均來自內容委員會，其主席與代理主席均應指定內容委員會的兼職委員擔任。主席與代理主席得指定內容委員會的任何委員主持會議。公正小組的法定人數是三名，其中至少有一名是內容委員會的兼職委員。成員得以電話或視訊方式出席，以符合法定人數。公正小組的主席及代理主席可以決定用電子郵件的方式投票，若其無法達成共識決定，該次會議的主席享有決定票 (a casting vote)。

5、提名委員會

提名委員會 (The Nominations Committee) 定期審視 Ofcom 董事會的結構、規模及組成，向董事會提出建議，包括其繼任人選 (至少每年應該評估一次所有董事的繼任計畫)。提名委員會協助 DCMS 及 DBERR 尋找並提名非執行董事 (包括董事長)，並負責任命執行董事的程序。提名委員會在非執行董事被任命時應該對其提供簡報並與員工會談。此外，提名委員會負責定期評估非執行董事 (但應迴避參與評估其本身表現) 表現並提出建議，供 DCMS 及 DBERR 考慮再度任命時參考。提名委員會也監督 Ofcom 關於資深管理團隊 (執行長、執行委員會的其他成員以及執行長與提名委員會主席同意的員工) 的繼任計畫。提名委員會由 Ofcom 董事長任命，成員不

得少於三位非執行董事，法定人數為二人（可以用電話或視訊方式出席），董事長為其主席；董事長缺席時，其餘委員推舉一位主席。董事長在提名委員會討論到他/她及其繼任議題時應該迴避。提名委員會若不召開正式會議，可以用全體簽名的書面（包括以電子郵件確認）做成決議。提名委員會的職掌不及於其他的委員會、小組。

第三節 德國聯邦網路署

一、職掌

德國自 2005 年 7 月 13 日起在經濟科技部下設置聯邦電力、瓦斯、電信、郵務及鐵路網路署（以下簡稱聯邦網路署，Bundesnetzagentur），是獨立行使職權的聯邦高級機關，管轄範圍及於電力、瓦斯、電信、郵政及鐵路網路。聯邦網路署的職責是在經由自由化及解除管制，促進電力、瓦斯、電信、郵務及鐵路市場的發展。聯邦網路署設署長及 2 位副署長，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四週內提出建議者，喪失建議權。諮議會之建議未獲得聯邦政府同意者，得於四週內重新建議。聯邦政府之最終決定不受此程序影響。署長及 2 位副署長由聯邦總統任命⁵⁴。

二、署長及 2 位副署長的特殊性

聯邦網路署署長及副署長與聯邦卡特爾署署長雖然同為該部署長，但是具有更高的重要性，因此在任命與聘用上具有相當的特殊性。任命上的特殊性已如前述，而聘用上的特殊性規定在該署組織法第 4 條：與聯邦處於公法上職務關係、任期保障制（一任五年，可以連任）、與聯邦經濟科技部締結契約決定其薪資、退休金、撫卹及責任等（該契約需經聯邦政府同意）、聯邦經濟科技部在聽取諮議會意見後得基於重大事由將其免職（聯邦總統應出具其結束公務關係之證書）、由聯邦公務員出任署長或副署長時應自出任時起退出現有之公務（並免除公務員關係所產生的權利義務，但同樣負有守密及不得接受職務外報酬或禮物之義務）；聯邦公務員出任署長或副署長者，在任期結束後未接任聯邦網路署之其他職務，或未於三個月內依據聯邦公務員法或地方公務員法規取得其他公務，而當時尚未達到退休年齡時，應暫時退休，取得依據其之前公務員身份加給擔任署長或副署長職務關係應得之退休金。

54 德國聯邦電力、瓦斯、電信、郵務及鐵路網路署組織法(2005 年 7 月 13 日生效)第三條規定：(1) 聯邦網路署設署長一人。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；前述處務規則需報經濟及科技部核定。其他關於設置裁決庭之法律規定，不受影響。(2) 署長由二位副署長分別代理。(3)署長及二位副署長經諮議會(Beirat)建議後由聯邦政府提名。諮議會未於聯邦政府要求後四週內提出建議者，喪失建議權。諮議會之建議未獲得聯邦政府同意者，得於四週內重新建議。聯邦政府之最終決定不受此程序影響。(4)署長及二位副署長由聯邦總統任命。

三、諮議會

聯邦網路署諮議會由聯邦眾議院 16 名議員及參議院 16 名代表組成⁵⁵。德國電信法（2008 年 12 月 25 日最後一次修正）第 120 條規定，聯邦網路署組織法第 5 條規定之諮議會職掌如下：與聯邦網路署共同作成第 61 條第 4 項第 2 款、第 4 款（涉及頻譜分配）及第 81 條（普及服務）規定之決定；申請採取落實管制目標及確保普及服務之措施，聯邦網路署應於六周內對該申請作出決定。得要求聯邦網路署提供資訊並表示意見。聯邦網路署有義務提供資訊。於聯邦網路署編製第 122 條第 2 項規定之施政計畫(Vorhabenplan)及作成重大市場相關決定時，提供意見(berät)。於聯邦網路署製作第 54 條規定之頻譜使用計畫時，表示意見。諮議會與聯邦網路署共同作成頻譜分配及普及服務之決定。

四、行政單位

聯邦網路署所屬單位可以分為兩種，一種是將於下一節討論、具有準司法性質的裁決庭，第二種是一般行政單位。一般行政單位共有 9 處：行政處、資訊科技及安全處、電信管制經濟處、電信頻譜分配管制處、郵政處、電信管制技術處、派出單位及號碼濫用防止處、能源管制處及鐵路管制處。

五、裁決庭

在適用電信法第二篇(Teil II)關於市場規範之規定與該法第 55 條第 9 項（頻譜不足時，命依據第 61 條釋出頻譜）、第 61 條（頻譜不足時可採取拍賣及審議制釋出）、第 62 條（將頻譜釋出供自由交易）及 81 條（指定普及服務提供者）時，聯邦網路署需組成裁決庭。裁決庭分為兩種，一種稱為署長庭，另一種是一般裁決庭。署長庭是由署長及 2 位副署長組成，其裁決的事項為電信法第 55 條第 9 項、第 61 條、第 62 條及 81 條。一般裁決庭則是由均需具備高階常任文官資格之 1 位主席及 2 位陪席組成，其中至少一人必須具備擔任法官之資格(電信法第 132 條第 1、2、3 項)。聯邦經濟科技部不得推翻裁決庭的決定（此與限制競爭防止法允許部長推翻聯邦卡特爾署關於結合之決定不同）。因此，不服裁決庭決定者，應直接向行政法院提起訴訟。

55 德國聯邦電力、瓦斯、電信、郵務及鐵路網路署組織法第五條規定：(1) 聯邦網路署置諮會，由聯邦眾議院十六名議員及參議院十六名代表組成。參議院之代表必須為邦政府成員或政治上代表邦政府。諮議會成員及其代理人由聯邦眾議院及參議院建議人選，經聯邦政府任命之。(2) 聯邦眾議院所建議成員之任期為聯邦眾議員之任期。但於聯邦眾議員任期結束後，續任至新成員被任命時為止。聯邦眾議院所建議成員得連任之。聯邦參議院代表之任期為四年，得連任。但聯邦參議院得建議以其他人選替代之。(3) 諮議會成員得向聯邦經濟科技部放棄其成員身份。放棄應以書面為之。聯邦眾議院所建議成員喪失其被任命之資格者，亦喪失其成員身份。(4) 諮議會成員離職者，應立即以新成員取代。在新成員被任命之前以及成員暫時無法執行職務時，由被任命之代理人代為執行其職務。(5) 第一至第四項之規定準用於成員之代理人。

第四節 新加坡資訊通訊發展局、媒體發展局

一、資訊通訊發展局⁵⁶

(一) 職掌

新加坡「資訊、通訊暨藝術部」(Ministry of Information, Communication and the Arts, MICA)之下設有「資訊通訊發展局」(Info-Communications Development Authority, IDA)及「媒體發展局」(Media Development Authority, MDA)。資訊通訊發展局將管制功能與產業發展結合，其策略目標是經由創新的資通訊技術之發展、鋪設與應用，推動有活力與競爭力的資通訊產業，以確保新加坡在全球經濟的競爭力。因此資訊通訊發展局自我定位為資通訊產業提倡者 (Infocomm industry champion)、國家資通訊總策劃者及發展者 (mater-planner and developer)，以及政府資訊長 (Chief Information Officer, CIO)。

作為資通訊產業提倡者，資訊通訊發展局的主要職掌是建立有助於發展、創新及競爭的資通訊環境，既有利於消費者 (pro-consumer) 也有利於產業 (pro-business)。資訊通訊發展局擬定資通訊產業的政策、標準、行為規範以及諮詢指導方針，並鼓勵通訊市場的有效競爭。此外，資訊通訊發展局致力於發展活絡的資通訊生態系統，其中包含本地資通訊企業、主要跨國企業、創新資通訊技術企業及新創公司。資訊通訊發展局積極尋求機會發展資通訊產業的國內及國際市場，並經由與外國政府的雙邊協議與夥伴關係，在中國、印度、美國及卡達設立辦事處，致力於將新加坡資通訊公司立足於全球市場。

作為國家資通訊總策劃者及發展者，資訊通訊發展局的職掌包括確保全國資通訊基礎建設強韌，足以滿足政府、企業及人民的需要。資訊通訊發展局也致力於建設下一代全國資通訊基礎建設，其中包括互補的有線及無線網路：下一代全國寬頻網路 (Next Gen NBN) 將提供 1 Gbps 以上的超高寬頻到每個家庭、辦公室及學校；無線寬頻網路 (WBN) 則提供遍及新加坡的連結性。為執行此項職掌，資訊通訊發展局還成立 IDA 國際 (IDA International，是新加坡政府與外國政府在資通訊公共服務合作項目的執行機構)、資通訊投資私人有限公司 (Infocomm Investments Pte Ltd, IIPL，以各種投資協助資訊通訊發展局各項產業發展的努力)、以及新加坡網路資訊中心 (Singapore Network Information Centre, SGNIC，類似我國財團法人台灣網路資訊中心，TWNIC)。

作為政府資訊長，資訊通訊發展局的職掌包括總策劃、為政府管資通訊理計畫及實現各種資通訊系統及能量。此外，資訊通訊發展局為政府監督 IT 標準、政策、指導方針及程序、管理重大通訊基礎網路的資通安全。

(二) 組織

依據資訊通訊發展局組織法 (IDA of Singapore Act) 第 3 條，資訊通訊發

56 Overview of IDA (2009 年 1 月 5 日取自 <http://www.ida.gov.sg/About%20Us/20060406102431.aspx>)

展局是法人 (body corporate)，由 1 位董事長及 2 至 16 位董事組成 (由部長決定，資訊通訊發展局組織法第 5 條)。董事長由部長任命，其餘董事是由董事長與執行長 (Chief Executive, CE) 經內部諮商後聘任。資訊通訊發展局的組織型態與英國 Ofcom 近似，設有董事會 (董事長 1 人及 16 位董事) 及執行長。資訊通訊發展局經由部長同意後，得依其認為適當的條件任命執行長；資訊通訊發展局將執行長去職時亦需得到部長同意。部長在行使同意權時應該諮詢公共服務委員會 (Public Service Commission) 的意見 (資訊通訊發展局組織法第 10 條)。董事、執行長及其員工均為刑法上的公務員 (資訊通訊發展局組織法第 12 條)。資訊通訊發展局得在部長同意下制訂各種法規命令與行政規則 (資訊通訊發展局組織法第 29 條)。

資訊通訊發展局行政部門有執行長室及四大部門：競爭與促進基礎建設處 (Competition and Enabling Infrastructure Development Wing)、政府資訊長處 (Government Chief Information Office Wing)、技術及規劃處 (Technology & Planning Group)、**企業發展處** (Corporate Development Group)。競爭與促進基礎建設處之下設有政策及競爭發展司 (Policy & Competition Development)、基礎建設暨服務發展司 (Infrastructure & Services Development)、下一代基礎建設司 (Next Generation Infrastructure)、資通訊安全及人力發展司 (Infocomm Security & Manpower Development) 及國際司 (International)。政府資訊長處之下設有 SOEasy 計畫司 (SOEasy Program Directorate)、政府群聚司 (Government Cluster Group)、產業群聚司 (Industry Cluster Group)。

(三) 救濟程序

相較於許多國家允許被管制者可以針對管制的政策與結果向法院提起救濟，因而使得管制政策往往多年無法確定 (紐西蘭就是最好的例子)，新加坡電信法第 69 條規定，不服資訊通訊發展局決定者，可以申請其重新考慮 (reconsider) 或向部長申訴 (appeal)，但是不得同時提起，否則申訴視為撤回。不服資訊通訊發展局重新考慮之結果者，可以向部長申訴。部長可以改變資訊通訊發展局的決定 (發生過幾次)，部長的決定就是終局，不得再向法院提請救濟，除非是部長的決定有程序瑕疵，才可以向高等法院 (High Court) 提請救濟⁵⁷。

二、媒體發展局

(一) 組織

新加坡廣播管理局 (Singapore Broadcasting Authority)、電影與出版物管理局 (Films and Publications Department)、新加坡電影委員會 (Singapore Film Commission) 三個機構在 2003 年 1 月合併，成立了新加坡媒體發展局 (MDA)。媒

57 這是基於普通法及 First Schedule of the Supreme Court of Judicature Act.

體發展局之組成依新加坡媒體發展局法(Media Development Authority of Singapore Act; MDA Act)第 5 條規定，由董事長 1 人，董事至少 5 人、至多 16 人組成，由部長直接任命。此外，媒體發展局執行長 (chief executive) 亦由部長指定。同法第 7 條規定，董事任期均為 3 年，而部長可因該董事於董事會中效率不佳或因公共利益而隨時撤銷該董事之任命；董事因故出缺時，部長得立即指派他人接替至任期終了。

由媒體發展局之董事組成方式可知，媒體發展局與一般獨立管制委員會之概念有所不同，其董事之選任不受國會規範；此外，部長對於媒體發展局所為之處分亦有變更修正之權限，對於媒體發展局之運作影響力甚大，與一般基於管制獨立性的考量截然不同，惟由功能角度而言，媒體發展局之角色應屬具高度專業功能之行政機關。

相較於各國政府所關心的董事與產業的關聯性，媒體發展局董事不因其與產業之關聯而不適任，但是該董事有關利益應揭露並記錄，且若於董事會議中討論有關議題時，該名董事應計入出席人數，但不得參與投票，換言之，媒體發展局的運作已經提供良好的利益迴避典範。

(二) 職掌

依 MDA Act 第 11 條規定，媒體發展局之職掌如下：(1)執行新加坡媒體服務的核照與管制功能，包括媒體服務內容的指導綱領及標準、獲取服務的設備與設施；(2)**促進新加坡媒體事業發展**；(3)給予政府與媒體相關法律、政策之建議；(4)促進媒體的服務以符合公眾利益；(5)保持新加坡媒體市場的公平競爭與效率，即使在低度競爭之市場，亦要避免獨占或市場力量的濫用；(6)確保媒體服務的品質及媒體內容的品質與平衡；(7)鼓勵與管理公共廣播服務；(8)確保廣播服務內容不違反公共利益、法令或國家和諧(national harmony)；(9)行使與本法相關聯其他法律所賦予之職責，包括廣播法、電影法、報紙與出版法等；(10)執行部長所指派予媒體發展局之任務。

媒體發展局之政策制定區分為內容管理與產業政策兩個層面，內容管理主要考量廣播內容須對用戶和社會有益。透過各種媒體不同的指導方針，公眾便能取得廣泛的選擇，並保證未成年人不被不良的內容所影響。至有關產業政策方面，其主要目的即在於提供適當的法律規範以促進產業競爭。目前媒體發展局最重要之政策藍圖為「Media 21」，此項計畫最重要目的為加速規劃發展新加坡傳播產業，使新加坡成為全球媒體城。

(三) 行政程序與救濟

依 MDA Act 第 24 條規定，若媒體發展局有合理的原因懷疑廣播產業違反公平競爭時，可以有兩種選擇，第一類是以書面通知當事人，並給予媒體發展局之指示，第二類則是給予當事人向媒體發展局說明之機會。關於第一類之書面通知，媒體發展局可為以下之通知：(1)指示當事人應停止或改正其行為以符合法

令規定；(2)命當事人執行媒體發展局指定之程序或行爲；(3)增加媒體發展局認爲適當之限制與指示；(4)命當事人修正或終止其造成不正競爭之商業協議或聯合行爲；(5)命當事人修正或停止其行爲；(6)若不命當事人爲上述 5 項行爲，對該當事人可處 100 萬新加坡幣之罰款。

若當事人對媒體發展局之通知不服時，依同法第 27 條之規定，可於接獲該通知起 14 日內，或部長允許之期限內依法向部長提出申訴；只要申訴開始進行，該通知之指示於申訴期間內均暫停執行，直至該申訴確定。部長對媒體發展局所作之處分可予確認、修改、駁回、或給與其所認爲適當之指示，而部長所爲之決定均爲最終決定。

第四章 金融監督領域

英美兩國所採取之規範架構，於本質上即有其不同，英國所採取者，為單一監理機構：金融服務管理局(Financial Services Authority，下稱為FSA)主導其國內之銀行、證券、保險業之監督與管理，可說是採行金融監理一元化最為徹底之國家；對此，美國則採取截然不同之作法，其並無統一之金融監理機關可言，而係針對金融機構活動類型之不同，分別設定不同之主管機關，此即學理上之「功能性監督」模式。不過英美二國所採取之模式孰優孰劣，並不在本篇書面報告之討論主軸⁵⁸。

第一節 美國金融監督管理制度

一、美國金融監督管理體系演變

美國之傳統金融監理模式採聯邦和州雙軌管轄(dual supervision)的機構別監理模式(institutional or entity regulation)，依據不同業別機構訂定聯邦和州的分業管理的法規，有眾多對應的聯邦和州的監理機關，若謂是世界上最為複雜之金融監理體系亦不為過。1930年Glass-Steagall Act之立法，將銀行嚴格區分為商業銀行及投資銀行，並在商業銀行及投資銀行之間建立控管的防火牆，商業銀行在該法案之下僅能有來自證券市場不超過百分之十的收益，卻也同時禁止證券公司從事吸收存款的業務或與吸收存款相關連的業務。但跨業經營所能獲得的巨大利益，仍舊吸引銀行機構與非銀行機構的搶奪，在這樣的背景之下，於是便出現了以銀行控股公司進行跨業經營的型態，銀行創設了「多銀行控股公司」(Multiple Bank Holding Company, MBHC)、「單一銀行控股公司」(Single Bank Holding Company, SBHC)，跨州設立分行等等方式以規避政府的管制。立法者為防止此種現象之發生，1956年制定銀行控股公司法(Bank Holding Company Act of 1956)，不僅銀行本身不得經營證券業務或轉投資證券業，銀行與證券業亦不得透過相同之控股公司而成為關係企業⁵⁹。

不過由於金融現代化過程引發全球金融體系重大變革，為提升美國金融機構在全球金融市場之競爭力，並確保其原先之優勢地位，美國之金融業者不斷遊說立法者刪除上開Glass-Steagall法案與改革金融服務法規，惟未獲得立法者之正面回應。不過在銀行監理機關之部分，已大幅放寬Glass-Steagall法案中之解釋，使銀行業跨足證券業經營上獲得一定之空間。1999年國會正式對此項金融

58 有關於金融監理功能化與一元化之詳細分析，可參照楊偉文主持，金融監理機關功能性組織調整之研究，行政院金融監督管理委員會95年度委託研究計畫期末報告書，2007年12月，頁12~28；異於多數見解之不同論述，可參照杜偉成，「論金融監理一元化的迷思—以銀行法與證券法為中心」，私立中原大學財經法律學系碩士學位論文，2005年7月，頁109~113。

59 翁如好，「金融自由化下金融監理體制的變革—兼論我國金融監督管理委員會之源起與發展現況」，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，2005年11月，頁53。

業之需求作出回應，制定Gramm-Leach-Bliley Act(下稱GLB法案)，廢除了「分業隔離」，使銀行業得藉由關係企業之方式跨界經營證券業，使銀行、證券、保險公司得成爲關係企業，並得以創造金融服務超級市場(financial services supermarkets)，金融集團透過設立金控公司的資源分配平台，轄下子公司位階的銀行、證券、保險等業務版圖之間遂得經由金控公司作爲戰略據點，進行異業間之交叉行銷(Cross Selling)，使企業集團得以充分發揮經營綜效⁶⁰。

此外，GLB 法案將原來以機構別監理模式的監理管轄調整爲功能性監理模式，也就是以業務行爲的經濟功能屬性區分各聯邦和州監理機關的管轄權限，舉例言之，銀行證券交易商(bank broker-dealers)所提供之銀行證券活動，不再由銀行監理機關監理，而是由證券主管機關：聯邦證券交易委員會(Securities and Exchange Commission,下稱 SEC)予以監理。

二、美國金融監理組織介紹

美國所採取者爲雙軌多元化之金融監理組織架構。其中雙軌是指聯邦和州兩級管理，各州政府擁有自己的金融監理機構，負責制定該州之金融政策與管理規章，並以在該州註冊之銀行與其他金融機構爲監理之對象；而在聯邦之部分，則已在聯邦註冊之銀行與其他金融機構，爲聯邦級之主管機關負責監理。而多元則係指金融監理由若干機構實施，不同於英國以FSA爲單一之金融監理機構。茲將美國聯邦層級負責金融監理之機關表示如下表，以供參照⁶¹：

	銀行	證券	期貨	保險
聯邦層級	OCC, FRB, FDIC, OTS, NCUA	SEC	CFTC	NAIC

由於本次研究計畫之重心既在獨立行政機關之介紹，以下僅以美國法上獨立行政機關之證券交易委員會與商品期貨交易委員會(Commodity Futures Trading Commission)爲說明之主軸，其他部分之金融監理機關，在此並不處理，以期能將焦點集中。

(一) 證券交易委員會

1、組織

60 謝易宏，潰敗金融與管制迷思—簡評美國二〇〇八年金融改革，月旦法學雜誌，第 164 期，2009 年 1 月，頁 187。

61 在銀行部份：FRB係指美國聯邦準備局(Board of Governors of the Federal Reserve System)，OCC係指美國通貨監理局(the Office of the Comptroller of the Currency)，FDIC係指美國聯邦存款保險公司(The Federal Deposit Insurance Corporation)，OTS係指美國儲蓄機構監理局(The Office of Thrift Supervision)，NCUA係指美國信用合作社管理局(The National Credit Union Administration)；在證券部分，SEC係指證券交易委員會；在期貨部分，CFTC係指商品期貨交易委員會；在保險部分，NAIC係指全美保險監督官協會(National Association of Insurance Commissioners)。本表爲本研究報告自製。

1929 年美國股市出現大衰退(the Great Crash of 1929)，投資人信心降至谷底。為挽救人民對股市之信心，美國國會立法通過 1933 年證券法(the Securities Act of 1933)與 1934 年證券交易法(Securities Exchange Act Of 1934)。依據後法創設 SEC 作為美國之證券交易之主管機關。而其組織於性質上，為一獨立之行政管制委員會⁶²。而 SEC 之設立目標在於保障投資人(protect investors)、維持公平有秩序與效率之投資市場(maintain fair, orderly, and efficient markets)與促進資本之累積(facilitate capital formation)⁶³。SEC 為下列法規之主管機關：Securities Act of 1933, the Securities Exchange Act of 1934, the Trust Indenture Act of 1939, the Investment Company Act of 1940, the Investment Advisers Act of 1940, the Sarbanes-Oxley Act of 2002 與 the Credit Rating Agency Reform Act of 2006。

就 SEC 之組織架構規定，主要可見於 1934 年證券交易法第 4 條 a 項。SEC 是由五位委員所組成。於委員之選任程序上，需先由總統任命並經參議院同意後，方可就任。於同一時期內，同時不得有超過三個同一政黨之委員。委員本身除不得兼職外，亦不得直接或間接地參與股票市場之投資。原則上，每位委員之任期為五年⁶⁴，採交錯任期制(staggered)。總統會自五名委員中，選出一名主席(Chairman)，作為 SEC 之行政首長(top executive)，掌握預算與內部人員之任用權。在人事任命權上，主席有權直接指定法務長、首席會計師(The Chief Accountant)、首席經濟分析師(The Chief Economist)、秘書長(The Secretary)等等人員。不過於其他決定之作成上，仍由委員多數決方式作成決定⁶⁵。

至於委員之身分保障上，1934 年證券交易法並未有直接明文之規定。不過法院實務似乎認為，總統於委員任期未屆至前，除有正當理由(good cause)外，不得將委員免職⁶⁶。在 SEC 之實際運作上，亦未曾有過總統於委員任期未屆滿前即將委員免職之案例存在。

2、職掌

SEC 必須對下列事項負責：聯邦證券法規之解釋、提出新規範並修正既已存在之規範、監控證券商與證券經紀商、投資顧問與信用評等機構、監控私人自律組織(包含證券、會計與審計等領域)、與美國各州或外國之證

62 See Saskia Lavrijssen, An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies (January 2004). TILEC Discussion Paper No. 2004-001, p4.

63 See the official website of SEC, <what do we do>, available at: <http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml>

64 See Securities and Exchange Act Of 1934 s.4 (a).

65 See Donald C. Langevoort, Structuring Securities Regulation in the European Union: Lessons from the U.S. Experience(May 2005). Georgetown Public Law Research Paper No. 624582; ECGI - Law Working Paper No. 41/2005, P12 footnote31.

66 SEC v. Blinder, Robinson & Co., 855 F.2d 677, 681(10th Cir. 1998.)

券主管機關合作等等⁶⁷。為達成上述目標，SEC擁有立法權、行政解釋權、調查權、民事和行政制裁權以及刑事追訴建議權等等。委員會下設有四個部門與 19 個辦公室(offices)，協助委員會行使上列職權，茲將四個部門與 19 個辦公室所負責之執掌整理如下表⁶⁸：

四大部門	負責職掌
公司融資部門(Division of Corporation Finance)	公司對投資人所為之重大資訊揭露內容之監控
交易與市場部門(Division of Trading and Markets)	維持市場之公平、秩序與效率
投資管理部門(Division of Investment Management)	透過監管投資管理事業以投資人保護與促進資本累積
執行部門(Division of Enforcement)	調查證券法規之違反情事、建議 SEC 提起民事訴訟或向行政裁判官起訴、代表 SEC 起訴上開案件

19 個辦公室	負責職掌
法務長辦公室(Office of the General Counsel)	對 SEC 所涉法律事務提供意見
總會計師辦公室(Office of the Chief Accountant)	負責 SEC 之會計與審計事項，其下設有互動揭露辦公室
互動揭露辦公室(Office of the Interactive Disclosure)	透過網路科技提供公眾互動式之資訊交換與揭露平台
經濟分析辦公室(Office of Economic Analysis)	就 SEC 之相關事務於經濟分析之角度上提供意見
執法檢查辦公室(Office of Compliance Inspections and Examinations)	就全國已在 SEC 註冊之自律組織、證券經紀公司、股務代理機構、清算機構、投資公司、投資顧問等事業之審查與檢驗事項負責
國際事務辦公室(Office of International Affairs)	協助主席與委員會發展與實施 SEC 的國際管制與執行活動
投資人教育與支持辦公室(Office of Investor Education and Advocacy)	確保 SEC 之作為皆係以保障投資人為宗旨
資訊科技辦公室(Office of Information Technology)	負責 SEC 之資訊科技相關事項
執行董事辦公室(Office of the Executive Director)	協助主席發展與執行 SEC 之管理政策，其下設有：財務管理辦公室、人力資源辦公室、行政服務

67 See the official website of SEC, <what do we do>, available at:

<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml>

68 See the official website of SEC, <what do we do-----Organization of the SEC>, available at :

<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>

	辦公室
財務管理辦公室(Office of Financial Management)	管理財務與預算
人力資源辦公室(Office of Human Resources)	協助主席招聘與留住優秀人才
行政服務辦公室(Office of Administrative Services)	協助主席與執行委員管理 SEC 之設施與資產、提供 SEC 之職員協助
風險評估辦公室(Office of Risk Assessment)	幫助 SEC 預測辨認與管理風險，特別是在詐欺與不法或可疑活動之早期辨認
法制與府際關係辦公室(Office of Legislative Affairs and Intergovernmental Relations)	負責 SEC 對於國會、其他行政機關、聯邦與州政府之間的正式聯繫
公共事務辦公室(Office of Public Affairs)	協助委員會處理對公眾之應公開事項
秘書長辦公室(Office of the Secretary)	對委員會之會議召開、制定規範、實踐、程序事項等程序管理事項負責
平等受雇機會辦公室(Office of Equal Employment Opportunity)	避免 SEC 之從業人員因其出身背景之不同而受有歧視
檢察長辦公室(Office of the Inspector General)	負責內部稽核與調查 SEC 之運作
行政裁判官辦公室(Office of Administrative Law Judges)	負責對委員會所提起之證券法規違反案件之聽證與裁定

3、與其他行政機關橫向關係

再就其與行政權之互動情形為觀察。總統除了對委員於任命上有一定權限之外，根據Executive Order 12631 -- Working Group on Financial Markets這項指令，SEC的主席與財政部長、聯準會主席、CFTC主席必須加入該團隊。該團隊主要負責增加金融市場之健全、效率、秩序與競爭力，此外保護投資人之信心亦在該工作團隊的設立目標之中⁶⁹，該工作團隊並直接向總統負責。此工作團隊之設立，對於SEC與其他行政部門提供了一個交流、協調工作的管道，但似乎亦提供了總統可以間接影響SEC之機會。再者，根據Executive Order 12866 Regulatory Planning and Review號指令，SEC於決定是否或如何管制時，就其執法措施與施政計畫必須交由直屬總統指揮監督的行政管理與預算局使用成本效益分析法為審查⁷⁰，所以總統亦得透過系爭機制間接影響SEC所做成之決策⁷¹。此外，SEC之預算除受

69 Executive Order 12631 -- Working Group on Financial Markets s.2(a)

70 Executive Order 12866 Regulatory Planning and Review s. 1.(a)

71 獨立管制機關亦在該項行政指令之適用範圍內，See Executive Order 12866 Regulatory Planning and Review s.4. (b).

制於國會外，亦須送至行政管理與預算局（OMB）審查，換言之，總統即得透過預算刪減方式影響SEC之決定。在與其他部門之工作協調方面，SEC得透過前已提及之Working Group與其他行政部門協調合作；此外SEC亦與其他機構，如國會、其他聯邦部門與機關、自律組織(the self-regulatory organizations)、各州證券主管機關與私人組織等等有所合作與交流⁷²。

4、救濟程序

在對於SEC所為決定之救濟程序上，針對民事事件與刑事程序中，SEC得直接向法院提起訴訟，被告得直接至法院為攻擊防禦以維護自己之權利。在行政處罰事件中，必須經由行政法裁判官主持之聽證程序，方能決定當事人是否應受處罰。行政法裁判官隸屬於SEC之下，獨立行使業務。而聽證程序之進行，類似無陪審團之法院構造，隸屬於SEC之執行部人員與受處罰者皆應參加聽證程序。倘若對於聽證程序之決定有所不服，當事人得再向委員會提起訴願，若仍不服，則當事人可向上訴法院提起訴訟⁷³。

5、預算來源

SEC之經費來源受制於國會，SEC需每年向國會提出年度報告⁷⁴，提供國會審查預算之基礎，亦受制於隸屬總統之行政管理與預算局。雖然SEC有權收取規費，但就規費之使用上卻有所限制。首先，收取到的規費必須先存至財政部指定之帳戶，倘若SEC欲加以運用，須由行政管理與預算局分配數額，並經財政部之允許，SEC方可使用⁷⁵。

（二）商品期貨交易委員會（Commodity Futures Trading Commission, CFTC）

1、組織

於150年前，美國農業產品期貨契約開始被人們所使用、交易，美國農業部長(the Secretary of Agriculture) 1920年代開始被賦予對此契約加以管制之權限。1974年，美國國會依據The Commodity Exchange Act(1974)創設CFTC，負責掌管期貨交易事項。而CFTC之設立目的在於保護市場使用人與公眾免於詐欺、操縱與濫用商品與金融期貨或選擇權商品，並建立一開放、有競爭力的金融期貨市場⁷⁶。CFTC如同SEC一樣，亦為獨立行政機關⁷⁷。CFTC之委員會由五位委員組成，委員於選任上必須經由總統

72 See the official website of SEC, <what do we do>, available at:

<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml>

73 See the official website of SEC, <about the SEC---SEC offices--- Office of Administrative Law Judges>, available at: <http://www.sec.gov/about/offices/oalj.htm>

74 See Securities and Exchange Act Of 1934 s.23 b.

75 See U.S. SEC 2008 Performance and Accountability Report, p68~69.

76 See the official website of CFTC, < About the CFTC >, available at: <http://www.cftc.gov/aboutthecftc/index.htm>

77 U.S.C. 3502(10)

任命及參議院同意之程序，每任委員任期為 5 年，並從中選出一位主席 (Chairman)，且為保持委員會之獨立不受政黨所操控，同一委員會中同時不得有超過三個同黨籍之委員⁷⁸。委員之任期採「交錯任期制」，每年皆會有一名委員任期屆滿。主席享有一定之人事任命權，CFTC 之一般人員得由主席一人決定之，但若是主要行政單位的負責人 (the heads of major administrative units) 選任則必須經由委員會之同意⁷⁹。委員會保有預算之決定權限，由主席負責預算之執行⁸⁰。此外，委員會應指定法務長與執行董事 (Executive Director) 各一名，為委員會全體服務⁸¹。執行董事負責制定並實行 CFTC 之管理與行政與預算之提出⁸²。

在委員之身分保障上，原則上與 SEC 之委員相同，除非有正當理由之存在，總統原則上不得任意於任期屆滿前撤換委員，但是可經由參議院同意之方式隨時替換主席，但原主席之委員身分不受影響，其仍得繼續完成任期⁸³。

2、職掌

CFTC 職權包括了管理期貨、保證金及選擇權合約等交易、審核各交易所的交易規定及程序、審核新商品合約上市、處理經紀商註冊事宜、監督執行客戶資金保護等。CFTC 設有三大部門：結算與中介機構監理部門 (The Division of Clearing and Intermediary Oversight)、市場監理部門 (The Division of Market Oversight)、執行部門 (The Division of Enforcement)，執行 CFTC 之各項事務。

此外，主席之下設置有八個辦公室 (offices)，協助主席處理事務，茲以下表表示其名稱與工作主要負責項目⁸⁴：

名稱	負責業務範圍
外部事務辦公室 (the Office of External Affairs)	與外界之聯繫事項
國際事務辦公室 (the Office of International Affairs)	與外國管制機關協調與形成 CFTC 對於全球之政策
總監察長辦公室 (the Office of the Inspector General)	稽核 CFTC 之計劃與執行活動、檢視 CFTC 之立法與規範制定活動

78 The Commodity Exchange Act(1974) s.2(a)(2)(A).

79 U.S code: Title 7.2 (a)(6)(A),(C)

80 U.S code: Title 7.2 (a)(6)(E)

81 U.S code: Title 7.2 (a) (4); U.S code: Title 7.2 (a)(5)

82 See the official website of CFTC, < About the CFTC >, available at:
<http://www.cftc.gov/aboutthecftc/index.htm>

83 U.S code: Title 7.2 (a)(2)(B)

84 See the official website of CFTC, < About the CFTC >, available at:
<http://www.cftc.gov/aboutthecftc/index.htm>

秘書長辦公室(the Office of the Secretariat)	準備與散佈 CFTC 之政策文件，並使之符合資訊自由法(the Freedom of Information Act)之要求
平等受僱機會辦公室(the Office of Equal Employment Opportunity)	
法務長辦公室 (the Office of the General Counsel)	處理 CFTC 之各項法律事務
執行董事辦公室(the Office of the Executive Director)	規畫與執行 CFTC 之管理與行政事項與預算
經濟分析辦公室(The Office of the Chief Economist)	就 CFTC 之相關事務於經濟分析之角度上提供意見

3、與其他行政機關橫向關係

CFTC與行政權之互動情形原則上亦同於前面SEC方面之論述。總統對委員於任命上有一定權限之外，亦可透過Working Group、行政管理與預算局等機制間接地影響CFTC之決策。CFTC亦得透過Working Group之機制與其他行政部門協調合作；此外立法者更賦予CFTC應與農業部、財政部、聯邦儲備委員會(the Board of Governors of the Federal Reserve System)、證券交易委員會等機構保持合作或聯繫之義務⁸⁵。

4、救濟程序

就違反期貨交易相關法規的行為，CFTC之執行部門可能透過下列行政處罰手段制裁：暫停、否認、吊銷、限制行為人執業之資格與交易權限或者進一步提起民事懲罰性損害賠償訴訟、停止命令、回復原狀命令等等，聽證程序由委員會本身或是經委員會選任之行政裁判官所主持，並做成決定。倘若對系爭決定有所不服，當事人得於法定救濟期間內對上訴法院提起訴訟⁸⁶。

5、預算來源

最後就 CFTC 的財務來源上，亦同於 SEC。除受制於國會外，於行政體系之內部，亦受制於隸屬總統之 OMB 部門。

第二節 英國之金融監督管理制度

一、英國金融監督管理體系演變：一元化體系之建立

英國之金融服務業之監理架構有其特異之歷史背景存在，自早先之自律組織

85 U.S code: Title 7.2 (4); U.S code: Title 7.2 (a)(9)

86 U.S code: Title 7.9

爲主導之金融監理規範架構，到Securities and Investments Board(下稱SIB87)之出現，最後於1997年由Financial Service Authority(下稱FSA)一統英國金融監理之大權，正式確立了集保險、證券、期貨與銀行於一身之金融監理一元化體系，由FSA負責英國金融市場之金融監理、檢查、處分等工作。以下便擇要介紹其演變之過程。

英國於1930年代至1980年代前，其金融市場運作主要以非正式之自律組織(self-regulation organization)作爲規範之主軸，並習慣以「道德勸說」之柔性方式爲金融監理之手段，採專業分工分爲：商業銀行、投資及商人銀行、保險、基金管理、房貸業和證券交易。直到1970年代之後爆發多起金融危機，以銀行業監理爲例，如1973~1974年間之次級銀行危機(the secondary banking crisis)、1984年Johnson Matthey Banker倒閉事件、1991年國際信用及商業銀行(the Bank of Credit and Commerce International)倒閉事件、1995年霸菱銀行(Barings Banks)倒閉事件，顯示作爲銀行業主管機關之英格蘭銀行鬆散、放任之監理態度，已無法應付日龐大之大型國際化金融集團⁸⁸；此外，監理效率不彰之問題，亦爲人所詬病。

爲了確保有效監理金融集團、改革分散的機構別監理模式和重建市場信心及秩序，英國政府遂於1997年5月時，將原有銀行、證券與保險等監理事務集中由原已存在之SIB統籌管理相關規範；1997年10月將SIB進一步更名爲FSA，先後併入九個監理機關和自律機構：證券及投資管理局、個人投資局、投資顧問管理組織、英格蘭銀行之監理及監視處、互助組織註冊局、貿易及產業部之保險管理委員會、建屋協會管理委員會及互助協會管理委員會。2000年6月，英國國會通過Financial Services and Markets Act(簡稱FSMA)，並於2000年12月開始施行，FSMA提供FSA組織和監管的法源依據，至此FSA作爲英國金融監理機關之地位已然確定，規範權便不再下放到傳統之自律組織手上。

二、FSA之組織

從SIB創造之初，其便採取了相當特殊之非官方組織型態：私人擔保有限公司(a private company limited by guarantee)，此種組織類型亦爲其後成立之FSA所加以援用⁸⁹。而私人擔保有限公司於英國公司法上屬於「非以營利爲目的」之公司⁹⁰，多用於慈善或準慈善團體。其股東於公司設立時多毋庸爲任何出

87 關於SIB出現之原因，按學者之分析爲：法規欠缺、時代環境之改變、政府之介入與新法之誕生，詳細之論述可參照曾宛如，從英國金融服務暨市場法論金融服務之整合—以律師所受規範爲例，政大法學評論，第96期，2007年，頁103~110。

88 張怡欣，「從美、英、日經驗探討我國金融監理現代化之立法方向」，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，2008年7月，頁81~82。

89 參照FSA之官方網站之說明：The Financial Services Authority (FSA) is an independent non-governmental body, given statutory powers by the Financial Services and Markets Act 2000. We are a company limited by guarantee and financed by the financial services industry.參考網址：<http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/index.shtml>，最後參訪日期：2009年1月25日。

90 U.K. Companies Act 1985 s.1(2)(b): (b) a company having the liability of its members limited by the

資，股東之責任在於公司解散之時，有按其所承諾之擔保金而負責之義務⁹¹。於行政組織之定位上，有將之定位為「特殊公法人⁹²」。姑且不論其性質上之問題，FSA的確不屬於既有行政組織之一環。

FSA之組織既為一公司型態之組織，其整體架構上仍維持著公司治理之架構。先就FSA之運作機制觀察，FSA的行政組織必須董事會(the governing body)負責運作；董事會內之成員，包含董事會主席(chairman)、執行長(Chief Executive)、執行業務董事(Managing Directors)與非執行業務董事(non-executive members)⁹³。其董事會成員之任命，全由財政部(Treasury)所指派與解任，且毋庸經國會之同意⁹⁴。於董事會內之職務分工上，董事會之主要任務在於制定FSA的整體政策方針；而執行業務之董事，則負責FSA事務之執行與內部人員之管理。董事會下並設有數個委員會：非執行業務董事委員會、報酬委員會(Remuneration Committee)、審計委員會(Audit Committee)、風險委員會(Risk Committee)。其中非執行業務董事委員會(the non-executive committee)，負責檢視FSA所做成之決定是否符合經濟與效率、FSA所為之管制措施是否合於金融政策、決定董事長與執行業務董事之報酬等等⁹⁵。

依照FSMA之規定，FSA直接向財政部負責，財政部可透過以下之方式，對FSA加以監控。首先財政部可透過前開對於FSA的人事任命權監督FSA之運作；再者，FSA依照FSMA附則一之要求⁹⁶，必須提供年度報告(Annual report)給財政部，財

memorandum to such amount as the members may respectively thereby undertake to contribute to the assets of the company in the event of its being wound up (a company limited by guarantee”);

91 曾宛如，從英國金融服務暨市場法論金融服務之整合—以律師所受規範為例，政大法學評論，第96期，2007年，頁110註17。

92 王雅婷，「從英國監理制度論我國金融監理一元化法制」，國立台北大學法學系碩士班碩士論文，2006年7月，頁21。

93 See the official website of FSA, <What are we --the board>, available at: <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/board/index.shtml>

94 FSMA, Schedule 1, Section 1: Constitution

2. — (1) The constitution of the Authority must continue to provide for the Authority to have—

(a) a chairman; and

(b) a governing body.

(2) The governing body must include the chairman.

(3) The chairman and other members of the governing body must be appointed, and be liable to removal from office, by the Treasury.

95 FSMA, Schedule 1, Section 1: Functions of the non-executive committee

(3) The non-executive functions are—

(a) keeping under review the question whether the Authority is, in discharging its functions in accordance with decisions of its governing body, using its resources in the most efficient and economic way;

(b) keeping under review the question whether the Authority's internal financial controls secure the proper conduct of its financial affairs; and

(c) determining the remuneration of—

(i) the chairman of the Authority's governing body; and

(ii) the executive members of that body.

96 FSMA, Schedule 1, Section 1: Annual report

(1) At least once a year the Authority must make a report to the Treasury on—

政部透過年報或其他專題報告，監督FSA執行監理任務之妥適性。在涉及公共利益之前提下，財政部有權決定是否對於FSA本身之行為發起調查；同時，財政部有權對FSA的運作發起一定之調查並發佈獨立之調查報告，並將該份報告交給國會。不過，FSA與國會間，僅止於對於該報告之審閱，國會並無直接質詢FSA之首長之權利。換言之，對FSA之制衡力量，主要還是來自於財政部。

三、與其他行政機關橫向關係

在FSA與其他行政部門之工作協調關係上，須先了解英國金融體系之管理概況。隨著英格蘭銀行法於1998年6月的生效，關於金融體系的管理權，分由三機關負責：英格蘭銀行專司貨幣政策的制訂；FSA負責銀行監理及預防市場濫用；財政部負責整體監理架構的規劃及法律制訂，但不干預英格蘭銀行及FSA的日常作業。英格蘭銀行及FSA在其職權範圍內，若發現重大金融問題，應彼此通知，並立即將該問題及其後續發展報請財政部。

FSA與相關部會應密切合作，包括財政部、英格蘭銀行、商業企業暨管制革新部、勞工部及退休金部、公平交易局、重大詐欺辦公室、國家犯罪資訊服務中心等，其中就金融政策與財政部及英格蘭銀行相互合作；就金融犯罪之防治，即與國家犯罪資訊服務中心合作；就金融穩定之監督而言，則財政部、FSA及英格蘭銀行乃簽訂備忘錄，就金融穩定之工作相互配合，於該備忘錄之下乃設有常設委員會定期每月討論重大案件及金融穩定之相關發展議題。由上述論述可知，FSA為金融監理之主要機關，然就金融穩定目標之達成而言，仍須與財政部及英格蘭銀行相互配合。此外，透過簽訂MOU，明確訂定各主管機關就金融穩定之任務、各主管機關間資訊之流通與透明化機制，以避免權責重疊及增進相互瞭解彼此進行之工作內容與業務⁹⁷。

四、職掌

為達上述金融監理之目標，FSA被賦予相當大之監理權限，除了一般金融監理、研訂規範標準、核准設立，依照FSMA第14條到第18條之規定，FSA有對受監理機構行使調查之權限，當其進行調查時得指派適當人選進行，並可要求被調查的對象提供任何資料、文件，同時FSA依據FSMA第165條至177條有關蒐集資料與調查的規定，也賦予其有權持搜索票進入受檢、受監督機構的辦公處所及人員之住居所進行搜查。除了調查權之外，國會更賦予FSA一定之處罰權限，Part

(a)the discharge of its functions;

(b)the extent to which, in its opinion, the regulatory objectives have been met;

(c)its consideration of the matters mentioned in section 2(3); and

(d)such other matters as the Treasury may from time to time direct.

(2) The report must be accompanied by—

(a)the report prepared by the non-executive committee under paragraph 4(6); and

(b)such other reports or information, prepared by such persons, as the Treasury may from time to time direct.

97 杜玲玲，「我國金融監理機關之獨立性分析」，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，2005年7月，頁101~102。

14(Disciplinary Measures)規定了懲戒處分以及相關程序；Part 26(Notices)則規定FSA在對金融機構或個人採取行動時所應遵守之程序規定⁹⁸。

五、救濟程序

對於FSA所為決定之救濟程序方面，FSMA於第九篇第 132 條到 137 條與附件 13 創設了金融服務市場裁決庭(The Financial Services and Markets Tribunal)，提供了一個檢視FSA之決定是否妥當之機會。得提交於該裁決庭之事由範圍極廣，從授權或允許之決定(Authorisation and Permission)、市場濫用之處罰決定(Penalties for Market Abuse)、懲戒措施(Disciplinary Measures)、上市審核(Official Listing)、其他權利之行使(Other Powers)等等，均得作為提交該裁決庭之事由⁹⁹。裁決庭之成員由上議院議長(The Lord Chancellor)指定人選擔任¹⁰⁰。在審查之過程，裁決庭不僅審查系爭決定之合法性，其審查範圍亦及於系爭決定之合理性¹⁰¹。該裁決庭所為決定之效力，FSA必須嚴格遵守與執行¹⁰²。此外，該決定於英格蘭有等同於郡法院(county court)之判決效力；在蘇格蘭，該決定之效力等同於蘇格蘭最高民事法庭(the Court of Session)，皆得以之為執行名義¹⁰³。倘若對該裁決庭之決定有所不服，倘有適用法律上之疑義，當事人得經裁決庭本身或上訴法院、蘇格蘭最高民事法庭許可之後，向上訴審法院提出上訴¹⁰⁴。

六、預算來源

最後為FSA之經費來源問題，為確保FSA能夠獨立行使職權，其運作的經費來源完全不由政府出資，而是向各個受監理的機構收取，換言之，即採取自給自足之方式。依據FSMA之授權，FSA有權向金融機構收取相關的費用¹⁰⁵，包括定期性

98 楊瓊瓔，「我國金融監督管理組織改革之研究」，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，2004年12月，頁46。

99 See Finance and Tax Tribunal, <Tribunals--- Financial Services and Markets Tribunals>, available at: <http://www.financeandtaxtribunals.gov.uk/financialServicesandMarketsTribunal.htm#11>

100 See the official website of FSA, <Doing Business with the FSA---The Financial Services and Markets Tribunal >, available at: <http://www.fsa.gov.uk/Pages/Doing/Regulated/law/focus/tribunal.shtml>.

101 FSMA s.133 (4): On a reference the Tribunal must determine what (if any) is the appropriate action for the Authority to take in relation to the matter referred to it.

102 FSMA s.133 (10): The Authority must act in accordance with the determination of, and any direction given by, the Tribunal.

103 FSMA s.133 (11): An order of the Tribunal may be enforced—

(a) as if it were an order of a county court; or

(b) in Scotland, as if it were an order of the Court of Session.

104 FSMA s.137 (1): A party to a reference to the Tribunal may with permission appeal—

(a) to the Court of Appeal, or

(b) in Scotland, to the Court of Session,

on a point of law arising from a decision of the Tribunal disposing of the reference.

105 FSMA, Schedule 1, Section 1 : Fees

17. — (1) The Authority may make rules providing for the payment to it of such fees, in connection with the discharge of any of its functions under or as a result of this Act, as it considers will (taking account of its expected income from fees and charges provided for by any other provision of this Act)

的年費 (periodic fees)、申請各種核准所需繳交的申請費 (application fees) 以及應金融機構之要求所進行的特殊專案費 (special project fees) 三種，FSA 之收費標準是採取「量出為入」之方式，依照每年業務經費之需求做評估，再按金融機構之規模而有不同的收費標準¹⁰⁶。

enable it—

(a) to meet expenses incurred in carrying out its functions or for any incidental purpose;

(b) to repay the principal of, and pay any interest on, any money which it has borrowed and which has been used for the purpose of meeting expenses incurred in relation to its assumption of functions under this Act or the Bank of England Act 1998; and

(c) to maintain adequate reserves.

(2) In fixing the amount of any fee which is to be payable to the Authority, no account is to be taken of any sums which the Authority receives, or expects to receive, by way of penalties imposed by it under this Act.

(3) Sub-paragraph (1)(b) applies whether expenses were incurred before or after the coming into force of this Act or the Bank of England Act 1998.

(4) Any fee which is owed to the Authority under any provision made by or under this Act may be recovered as a debt due to the Authority.

106 詳細之收費狀況，可參照其官方網頁上之說明：

<http://www.fsa.gov.uk/pages/doing/regulated/fees/>，最後瀏覽日期：2009年2月5日。

第五章 初步發現與研究心得

第一節 獨立的意義

各國所重視的「獨立」是指在「職權行使上的獨立」，而不是指「組織上的獨立」，因此並不是一定要在組織上獨立於行政機關、上級機關或特定部會，才算是獨立機關¹⁰⁷。因此，中央行政機關組織基準法第3條第2款將「獨立機關」定義為：「指依據法律獨立行使職權」。另外在通訊傳播領域，因為世界貿易組織1996年「參考文件（Reference Paper）」要求電信管制機關必須與被管制之電信業者分離、獨立，以免「球員兼裁判」，所以各國紛紛設立「獨立機關」，然而其獨立性的要求是有其特定針對性，並不適合於作為國人理解「獨立機關」的一般準則。

第二節 獨立機關的組織型態

一、法律主體、層級不同

各國獨立機關有不同的風貌與特色，其主體、層級亦不同，有的採私法性質之團體（例如英國 Ofcom 及 FSA）、有的是部會以下的總署（例如德國聯邦卡特爾署及網路署）、局（例如英國 OFT、新加坡 IDA 與 MDA），有的是部會級的行政委員會（例如美國上述四個委員會）。目前我國獨立機關依據中央行政機關組織基準法第32條（將獨立機關相當二級機關）都是採取美國模式的部會級委員會，在可以預見的未來似乎並沒有變更的必要與可能。然而獨立機關並非一種絕對概念，各獨立機關都有不同的管制事務及歷史背景，因此不需要都長得一模一樣。

二、獨立機關採取合議制

各國獨立機關雖然在名稱或形式上不一定是「委員會」，或是雖然使用首長制的名稱（例如局長或署長），但是其運作的實際情況都是以合議制為主，而非首長制式的一人獨斷決行。故我國中央行政機關組織基準法第3條第2款將「獨立機關」定義為「不受其他機關指揮監督之合議制機關」，是符合世界潮流。因此本研究建議獨立機關維持委員會制，不採首長制，以維持決定的專業多元與周延。

合議制獨立機關在對外代表時，只能有一人（不論稱為主席、主任委員、董事長、局長或署長），各國均是採取任命制，而不是互選制。因此本研究建議，我國合議制獨立機關的主任委員應該由行政院長任命，而非委員互相推選，以維持其行政機關的本質，俾其內部之領導與和諧運作。對於合議制獨立機關之成員

107 蘇永欽，尋找共和國，2008年，頁431以下。

是否應該具有任期保障制度，各國在各機關的作法都不同，美國上述四個委員會因為委員的任命反應其政黨政治（詳見下文五），故保障其委員的任期，我國合議制的獨立機關既然主要師法美國，就應保障其委員的任期，行政院長不得任意將其無限期停職或撤職。

第三節 獨立機關之行政機關性質

除非是像英國Ofcom、FSA的私法化組織，否則各國獨立機關仍屬於行政權的一環，具有行政機關性質，與其他行政機關之間有忠誠義務及溝通協調與的協力義務。因此各國獨立機關普遍有與其他機關簽訂備忘錄（例如英國FSA與財政部及英格蘭銀行簽訂備忘錄，就金融穩定之工作相互配合）、參加任務小組的作法（例如根據美國總統Executive Order 12631 指令，SEC主席與財政部長、聯準會主席、CFTC主席必須加入Working Group on Financial Markets），相互分工合作。在我國，基於五權分立的憲法架構及司法院大法官會議第 613 號解釋的「行政一體」，獨立機關應該也是具有行政機關之性質，這也應該是金管會主任委員陳沖公開主張金管會是行政團隊中的一員、金融政策權不應該從金管會切割出去的真正原因¹⁰⁸。

第四節 獨立機關的職掌

一、政策與監理

各國獨立機關都有政策制定與監理之職掌，例如美國FCC設政策規劃辦公室、英國公平交易局設政策與策略處。當然每個獨立機關之政策的意涵不同，可以是教育性、倡議性，例如向政府及企業提出建議；也可以是規劃性、執法性或施政性。此外，每個獨立機關之政策的法律效果也不一致，有依據法律而具有拘束力，也有只是行政機關行政作為的一種表現。因此所謂「獨立行使職權僅限於具體個案決定，不包括政策決定領域。獨立機關依據法律主管之業務應以裁決性、調查性或管制性為主」（「獨立機關與行政院關係運作說明」、監理可以與政策制訂判然劃分、獨立機關享有政策制訂權就會有損獨立性的說法，自始不能成立，我國獨立機關原本就享有政策制定與監理之職掌¹⁰⁹，未來也應該如此。

108 見陳沖主任委員在立法院財政委員會備詢之發言「我認為沒有一個國家應該有獨立機關，依照中央法規基本法，所謂獨立機關是依法獨立行使職權，但請問是否每個單位都是『依法獨立行使職權』？果若如此，豈非大家都是獨立機關，所以我認為用獨立解釋獨立，在意義上是比較狹隘的…我的主張是若金管會要成為理想中的獨立機關，完全獨立，有如自成一個國家的話，那當然要把政策權拿掉，但反過來說，如果所謂的獨立機關不是那樣獨立的話那當然還是要有政策權。」立法院公報第 97 卷第 73 期（2008 年 12 月 4 日）。

109 學者黃銘傑亦認為「行政委員會之獨立權限，亦不能限縮於個案處理，而必須涵蓋政策規劃與擬定」，見氏著，競爭法主管機關作為獨立行政機關之憲政組織定位及正當法律程序—日本公平交易委員會之發展經驗與啟事，政大法學評論，第 103 期，2008 年 8 月，頁 63-107(98)。

二、執法與主管特定產業

各國競爭法、通訊傳播及金融領域的獨立機關可以分為二大類型。第一類型為執法性質，不涉及主管特定產業，所以亦不掌理特定產業之產業政策。例如美國聯邦交易委員會、英國公平交易局、德國聯邦卡特爾署、我國公平會。第二類型涉及主管特定產業，例如美國聯邦通訊委員會、證券交易委員會、商品期貨交易委員會、德國聯邦網路署、英國 Ofcom 與 FSA、新加坡資訊通訊發展局與媒體發展局、我國通傳會與金管會。

三、主管特定產業的獨立機關掌理特定產業之產業政策不妨礙其獨立性

新加坡資訊通訊發展局及媒體發展局，不僅掌理產業政策，更積極、直接從事產業活動以推動相關產業。美國 FCC 不僅促進中小企業、弱勢團體、婦女團體等族群獲取經營電信服務之機會，並且研究經濟、商業、市場與網際網路政策；SEC 負責增加金融市場之健全、效率、秩序與競爭力、保護投資人之信心，英國 FSA 亦同。因此主管特定產業的獨立機關掌理特定產業之產業政策並不一定妨礙其獨立性。所謂獨立機關一律「**不負責施政政策、產業輔導或獎勵等業務**」（「獨立機關與行政院關係運作說明」）是欠缺制度比較基礎及法理依據的錯誤命題。其次，如果主管特定產業的獨立機關不知道該產業未來的發展遠景及方向（例如數位化及數位匯流該如何進行、金融產業的定位等），如何能確保其管制的結果不是傷害產業的發展¹¹⁰？特別是在面臨此次全球前所未見經濟蕭條的時代，管制者與被管制者似乎應該形成夥伴關係¹¹¹，共同找出產業的新出路。

第五節 獨立機關成員是否具有政黨政治下的正當性

各國不同獨立機關成員是否應該具有政黨政治下的正當性，每個國家作法都不同。美國前述討論的四種委員會都反應美國兩黨政治的實況，因此允許總統推薦超過委員總數二分之一¹¹²，但是同時確保反對黨最少席位的規定。德國聯邦卡

110 依通訊傳播基本法第 3 條第 1 項，通傳會之設立是為「有效辦理通訊傳播之管理事項」，而同條第 2 項規定「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。」顯然是將管制與產業發展之職掌分割。然而鑑諸實際經驗，行政院所屬機關就通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵措施，會嚴重影響通傳會施政之有效性、甚至獨立性。其次，因應資訊社會的來臨，其實行政院並沒有比通傳會更專業的部會可以作通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，因為交通部只剩下人力有限的郵電司，行政院國家通信發展推動小組畢竟並非法制化機關，新聞局遲早要被裁撤，而經濟部向來偏重製造業。具體以廣播數位化及有線電視數位化為例，在我國發展的情況可以說是蝸步，而且充滿不確定，經濟部商檢局的商品檢驗法只能從旁協助推動，真正有效的作法是搭配通傳會管制的政策工具，例如將之與關閉類比頻道、開放有線電視經營區域之限制配套。

111 學者蘇永欽主張「現代的經濟管制早就不再是貓與老鼠的對立關係，除了依法行政的基本要求外，所有管制決策都必須在充分告知和聽取意見的程序下做成，商業利益不但不是罪惡，反而是管制者必須尊重、而且非有更重要的公共利益不得恣意限制或減損」，見氏著，獨立機關的獨立戰爭，法令月刊，第 59 卷，第 8 期，2008 年 9 月，頁 140-143（142）。

112 學者林子儀主張美國獨立行政管制委員會「隸屬同一政黨的委員人數不得超過全體委員人數的一半」，並不正確，但是其主張「委員的選任，相當重視政黨的因素」，則無誤。林子儀，

特爾署的層級為常任文官主導，其成員應該沒有政黨政治的考量；但是聯邦網路署因為涉及民主國家的重要法益，故其署長及副署長的任命有政黨政治的考量。英國將通訊辦公室及FSA以私法化組織組成，其成員並沒有政黨政治的考量（至少在法規範面上）。

考慮我國到自第七屆立法委員改選後已經形成幾乎不可逆轉的兩黨政治，以及為反對黨保留參與獨立機關運作之機會，建議採取美國模式任命獨立機關之委員，允許行政院長可以任命執政黨推薦之委員超過獨立機關委員總數二分之一（至於是否具有該黨黨籍並不重要），並任命主任委員，同時確保反對黨可以推薦的最少席位。換言之，主任委員之身分應該是沒有任期保障，行政院長可以隨時任免主任委員，如同美國總統可以隨時經參議院同意而更換 CFTC 主席。

第六節 主管特定產業獨立機關的預算來源

各國主管特定產業獨立機關的預算來源，可以分為國家預算及利用向產業收取的規費自給自足兩大類型。採取國家預算形式的有：德國聯邦網路署、美國SEC及CFTC。採取自給自足預算形式的有：美國FCC、英國Ofcom與FSA、新加坡IDA與MDA。至於我國，通傳會已採取部分的自給自足預算形式：依據通傳會組織法第13條第1項、第2項第1、2款規定¹¹³，通傳會之人事費用係由政府依預算程序編定，而業務所需之費用則由通訊傳播監督及管理基金（以下簡稱管理基金）支付。管理基金實際上唯一的來源就是各種規費（包括特許費、許可費、使用費等）的百分之5至百分之15。為減輕國庫人事負擔，增加用人及薪資的彈性，維持財務的獨立自主，達到中央行政機關組織基準法第3條第2款獨立機關「自主運作」的定義，建議主管特定產業的獨立機關（即通傳會與金管會）採取自給自足預算形式。

第七節 獨立機關的救濟程序

各國獨立機關的救濟程序不一，新加坡原則上只允許行政機關內部間的救濟；美國是允許行政機關內部間的救濟以及向聯邦巡迴上訴法院訴訟；德國聯邦卡特爾署及網路署沒有訴願程序，直接向邦高等法院或行政法院起訴；英國由競爭上訴法庭審理不服OFT及CC決定的案件。我國獨立機關之訴願，現經最高行政

美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，當代公法理論翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，1993年，頁114-133（119）。

113 通傳會組織法第十三條第一、二項規定：本會所需之人事費用，應依法定預算程序編定（第一項）。本會依通訊傳播基本法第四條規定設置通訊傳播監督管理基金；基金來源如下：一、由政府循預算程序之撥款。二、本會辦理通訊傳播監督管理業務，依法向受本會監督之事業收取之特許費、許可費、頻率使用費、電信號碼使用費、審查費、認證費、審驗費、證照費、登記費及其他規費之百分之五至十五。但不包括政府依公開拍賣或招標方式授與配額、頻率及其他限量或定額特許執照所得之收入。三、基金之孳息。四、其他收入（第二項）。

法院之統一解釋後是由其上級機關行政院辦理。然而國內多數學說主張行政院不得辦理獨立機關之訴願¹¹⁴，以免有違其專業及獨立性，本研究建議採納之。

114 黃銘傑，競爭法主管機關作為獨立行政機關之憲政組織定位及正當法律程序—日本公平交易委員會之發展經驗與啟事，政大法學評論，第 103 期，2008 年 8 月，頁 63-107（101）；吳秀明，訴願：一個在公平交易法領域早應被淘汰的制度—兼評行政院訴願會院台訴字第 0970084780 號決定書一，台灣法學雜誌，第 111 期，2008 年 9 月，頁 183-190（190）。

第六章 有待進一步研究之議題

- 一、獨立機關可否改造成兼具準司法機關功能？由業務單位決行，不服業務單位決行結果，向獨立委員會訴願，不服獨立委員會訴願決定者，再直接向高等行政院提起訴訟。
 - (一) 可使獨立委員會成爲實質第一審法院，而且具備多元專業的「法官」，也爲司法改革建立典範。
 - (二) 可使獨立委員會集中心力在政策及法規制訂與訴願，提升工作效率。
- 二、獨立機關主任委員是否應該是內閣成員？
- 三、委員人數是否一律只能以 5 至 7 人爲原則（中央行政機關組織基準法第 21 條第 2 項）？
- 四、獨立機關的內部訴願程序應該如何規劃？
- 五、獨立機關應該如何自律？避免利益衝突？
- 六、獨立機關委員應該如何俸給？
- 七、主管特定產業的獨立機關（即通傳會與金管會）如何達成自給自足之預算形式？
- 八、行政院「獨立機關與行政院關係運作說明」是否有必要？或應該如何加以修改？

參考書目

中文

- 林子儀，美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，當代公法理論翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，1993年。
- 蘇永欽，尋找共和國，元照出版公司，2008年。
- 林騰鶴，美國聯邦交易委員會之研究，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組委託研究報告，1990年6月。
- 陳沖主任委員發言，立法院公報第97卷第73期，2008年12月4日。
- 楊偉文主持，金融監理機關功能性組織調整之研究，行政院金融監督管理委員會95年度委託研究計畫期末報告書，2007年12月。
- 吳秀明，訴願：一個在公平交易法領域早應被淘汰的制度—兼評行政院訴願會院台訴字第0970084780號決定書一，台灣法學雜誌，第111期，2008年9月。
- 曾宛如，從英國金融服務暨市場法論金融服務之整合—以律師所受規範為例，政大法學評論，第96期，2007年。
- 黃銘傑，競爭法主管機關作為獨立行政機關之憲政組織定位及正當法律程序—日本公平交易委員會之發展經驗與啟事，政大法學評論，第103期，2008年8月。
- 蘇永欽，獨立機關的獨立戰爭，法令月刊，第59卷，第8期，2008年9月。
- 蘇永欽等，「『非正式程序』與『補充性規則』—簡介二個落實公平交易法的重要機制（上）」，經社法制論叢第七期，1991年1月。
- 謝易宏，潰敗金融與管制迷思—簡評美國二〇〇八年金融改革，月旦法學雜誌，第164期，2009年1月。
- 王雅婷，「從英國監理制度論我國金融監理一元化法制」，國立台北大學法學系碩士班碩士論文，2006年7月。
- 杜玲玲，「我國金融監理機關之獨立性分析」，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，2005年7月。
- 杜偉成，「論金融監理一元化的迷思—以銀行法與證券法為中心」，私立中原大學財經法律學系碩士學位論文，2005年7月。
- 張怡欣，「從美、英、日經驗探討我國金融監理現代化之立法方向」，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，2008年7月。
- 孫建，美國聯邦政府律師制度探源，《中國司法》，2006年第12期。

陳朱強，我國成立通訊傳播委員會未來業務整合及發展之研究，世新大學傳播研究所 92 年碩士論文。

魯子青，獨立管制委員會運作之分析—兼論聯邦貿委員會的組織與功能，淡江大學日本研究所 74 年碩士論文。

楊瓊瓊，「我國金融監督管理組織改革之研究」，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，2004 年 12 月。

翁如好，「金融自由化下金融監理體制的變革—兼論我國金融監督管理委員會之源起與發展現況」，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，2005 年 11 月。

謝杞森，公平交易法之行政程序與爭訟—以我國實務探討為中心，國立政治大學法律學研究所 86 年博士論文。

謝佩穎，我國獨立行政機關法制與實踐之研究—「國家通訊傳播委員會」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所 95 年碩士論文。

德文

Bundeskartellamt, Informationsbroschüre, Juni 2008

英文

James R. Weiss, Martin L. Stern, Serving Two Masters: The Dual Jurisdiction of the FCC and the Justice Department over Telecommunications Transactions, 6 CommLaw Conspectus (1998).

Jeffrey E., The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC, 30 Am. J. Pol. Sci. (1986).

Neal Devins, Political Will and the Unitary Executive: What Makes and Independent Agency Independent?, 15 Cardozo L. Rev. (1993).

Richard E. Wiley, Paul E. Misener, Whither Goest NTIA? The Fate of a Federal Telecommunication Agency, 48 Fed. Comm. L.J. (1996).

Susan Elizabeth Oberlander, How Independent Are Independent Regulatory Commission? Public Interest Decision Making at the Federal Communication Commission, dissertation of PH.D. of University of California, Berkeley (2000)

Terry M. Moe, Regulatory Performance and Presidential Administration, Amer. J. of Pol. Sci. (1982).

其它

Office of Fair Trading, Annual Plan 2008-09, 11.

Saskia Lavrijssen, An Analysis of the Constitutional Position of the US

Independent Agencies (January 2004). TILEC Discussion Paper No. 2004-001,

Donald C. Langevoort, Structuring Securities Regulation in the European Union: Lessons from the U.S. Experience (May 2005). Georgetown Public Law Research Paper No. 624582; ECGI - Law Working Paper No. 41/2005, P12 footnote31.

網路資料

行政院消費者保護委員會，《訪察美國消費者保護機構及美國消費者保護行政制度報告》，

http://www.cpc.gov.tw/KnowledgeBase_Query/fp.asp?ID=6040，最後點閱期間：2009年6月5日。

Notice of Federal Trade Commission approval of procedures to Govern the preparation of final orders and opinions in adjudicative proceedings. <http://www.ftc.gov/os/adjpro/adjpropreprocedures.pdf>, 2009/6/5 last visited.

DOJ - Antitrust:Sections and Offices , <http://www.usdoj.gov/atr/sections.htm#aag>,2009/6/5 last visited.

DOJ - Antitrust:Overview , <http://www.usdoj.gov/atr/overview.html>, 2009/6/5 last visited.

Overview of the FTC/DOJ Clearance Agreement, <http://www.ftc.gov/opa/2002/04/clearanceoverview.shtm>, 2009/6/5 last visited.

OMB - About OMB , <http://www.whitehouse.gov/omb/organization/>,2009/6/5 last visited.

About the FCC - Organization, <http://www.fcc.gov/aboutus.html>, 2009/6/5 last visited.

Public Law 97-253, 97th Congress, Sept. 8, 1982, www.fcc.gov/Bureaus/OSEC/library/legislative_histories/1657.pdf, 2009/6/5 last visited.

Federal Communications Commission, U.S. Government Manual 2008-2009,http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2008_government_manual&docid=214669tx_xxx-62.pdf, 2009/6/5 last visited.

Appendix A, Overview of the FTC/DOJ Clearance Agreement,

<http://www.ftc.gov/opa/2002/04/clearanceoverview.shtm>, 2009/6/5
last visited.

Office of Spectrum Management (OSM),

<http://www.ntia.doc.gov/osmhome/Osmhome.html>, 2009/6/5 last
visited.

FY 2009 Budget Estimates,

http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-279991A1.pdf,
2009/6/5 last visited.

IDA - Overview of IDA,

<http://www.ida.gov.sg/About%20Us/20060406102431.aspx>, 2009/6/5
last visited.

SEC - what do we do, <http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml>, 2009/6/5
last visited.

SEC - Office of Administrative Law Judges,

<http://www.sec.gov/about/offices/oalj.htm>, 2009/6/5 last visited.

CFTC - About the CFTC,

<http://www.cftc.gov/aboutthecftc/index.htm>, 2009/6/5 last visited.

FSA - The board,

<http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/board/index.shtml>, 2009/6/5
last visited.

FSA - The Financial Services and Markets Tribunal,

<http://www.fsa.gov.uk/Pages/Doing/Regulated/law/focus/tribunal.shtml>,
2009/6/5 last visited.

FSA - Paying fees,

<http://www.fsa.gov.uk/pages/doing/regulated/fees/>, 2009/6/5 last
visited.

FSA - Who, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/index.shtml>, 2009/6/5
last visited.