

民主國家獨立機關的創建理由與制度 定位：兼論對於我國政府改造的啟示*

孫煒**

摘 要

獨立機關是當代民主國家進行政府改造時所廣泛採用的制度選擇，以因應國家角色與政府職能的轉變，並產生特殊的政策影響。本文首先應用授權理論研究途徑分析民主國家的立法機關創建獨立機關的理由與運作；再討論美國的總統制民主政體與歐洲的內閣制民主政體之中，立法機關授權獨立機關的制度定位，並探討獨立機關的獨立性與課責性的意義與發展。在分析當代西方民主國家獨立機關的理論與實際之後，本文討論我國政權輪替之後獨立機關的發展與性質，顯示與當代民主國家的獨立機關不盡相同。在結論之中，本文分析在我國特殊歷史脈絡與政經社文系絡之中，半總統制的獨立機關運作所形成的問題，並為將來的政策制定者提出建言。

關鍵詞：獨立機關、授權、政府改造

* 本文初稿曾發表於 2007 年 9 月 29 日「獨立行政機關之研究研討會」，國立台灣大學政治學系主辦。作者衷心感謝國立台灣大學蕭全政、黃錦堂教授的指正以及國立中央大學張桐銳教授，作者更向自本文投稿以來數位匿名審查人表示最高敬意。

** 國立中央大學法律與政府研究所、國立中央大學客家政治經濟研究所副教授。

投稿日期：97 年 1 月 24 日；接受刊登日期：97 年 4 月 1 日。

如果政治人物明知可能無法運用權力控制獨立機關，為什麼一開始還要創建它們呢？¹

～Mark Thatcher (2005: 368)～

壹、前言

在近三十年來，以西方先進民主國家為首所進行的一系列政府改造的經驗中，一項事實逐漸清晰地展現：政府角色的轉變影響了公共行政的制度選擇，公共行政的制度選擇繼而影響了公共政策的結果。其中制度選擇正是攸關政府改造成敗的樞紐。現代民主國家政府部門最主要的公共行政型態便是管制與服務兩者。管制與服務可說是公共行政的一體兩面。政府對於社會大眾提供傳送社會服務以及重新分配社會利益，但對於各類接受服務的受益人而言，它也代表著一種接受政府監督考核的管制。另一方面，政府對於市場之中的企業部門（如大眾運輸產業）進行管制，但是對於利用大眾運輸的人民而言卻視為是一種服務。因此，管制與服務的最後目標雖然皆為公共利益，但是對於公權力行使的範疇、內容及手段等不盡相同（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 13-14）。就全球化的角度而言，近年來西方先進民主國家的政府角色已然發生根本性的改變，隨著政府財政狀況日益惡化，政府提供傳送社會服務以及重新分配社會利益的功能衰退，以往由政府強勢扮演的福利國家（welfare state）角色逐漸緊縮。然而，另一方面政府對於市場各種形式的干涉（intervention）卻是與日俱增。事實上，政府對於型塑（build）市場的權力並未消滅，甚至還擴充了對於前瞻性產業的政策制定範疇，只是調整了既有影響市場的形式而已。簡言之，國家對於代表經濟力的市場，與代表社會力的公民社會（或稱第三部門）展現了雙重面貌，這不僅改變了政府與

¹ 本句原文為：If politicians fail to use their powers to control independent regulatory agencies, why did they create them in the first place?

市場及公民社會之間的治理模式，也進而影響了政府內部的權力結構，這種權力結構的轉變形成了不同以往的政策論述，重新定義了社會價值權威性分配的遊戲規則，另類的制度選擇也應運而生。因此，政府公共行政的影響範疇並未縮減（rolled back），只是以不同的型態與制度回應新的經濟與社會問題（Sbragia, 2000）。因此，許多與傳統政府機關有異的另類組織紛紛出現在政府改造的進程之中，而成爲因應政府角色變遷的制度選擇。

近年在西方民主國家廣泛地設置一種與企業以及公民社會密切互動的制度，稱爲非多數機構（non-majoritarian institution）（Majone, 1997b; 2001）²。它的特色在於：一、獨立於其他政府機構，而被賦予擁有及運用特殊的公共權威；二、其成員既非經人民直接選舉產生，也不由公職人員（意指民意代表與民選首長）直接管轄（Thatcher & Stone Sweet, 2002: 2）。值得注意的是：非多數機構在組織定位上，與民主政治中由公職人員所代表的國家權力直接控制的官僚體系有所區隔。官僚體系主要由常任文官所構成，但是非多數機構並不排除與官僚體系有某種正式的連結，但大多數的非多數機構並非是官僚體系的分支機關與下屬機關。它與民主政治代表及反映多數選民之利益與偏好的特性有所不同，它分散與限制了民主政治下代表多數人民的絕對權力，避免發生多數暴政（tyranny of the majority）的可能（Braun & Gilardi, 2006: 9）。近年西方先進民主國家廣泛地設置不同類型的非多數機構，在各種政策領域如通訊傳播、反制壟斷、消費者保護、社會福利與健康服務的提供等等，履行實際的政策制定與執行的功能，而以特別法庭、準則設定委員會（standard-setting board）、中央銀行（central bank）等等各種的組織形式出現，其中以獨立機關（independent agency）就是最爲普遍的非多數機構形式，廣

² 非多數機構的概念在憲法或憲政論述上，常指涉司法（judiciary）或其違憲審查功能，在學術界主要是由Majone（1997b）提出，近來國內正式引用此一概念來分析獨立機關的角色與功能者當是許玉秀大法官在司法院釋字第六一三號解釋之中的闡述。參見<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1B.asp?no=2D613+&N1=釋&N2=613>。（瀏覽日期：2007/10/16）

泛為民主國家所採用。

在西方民主先進國家具有獨立性質的政府單位（independent establishment）各具不同的名稱，也履行各種政府職能如管制作為、分配資源等等，甚至依照政策領域的特殊需求採取合議制或首長制等截然不同的決策模式，並不容易以明確的指標清楚地界定獨立機關的概念，並建構獨立機關的理念類型（ideal type）。然而，西方先進民主國的獨立機關與一般行政機關的主要差異在於它不是由行政部會（ministry）直接掌控的下屬單位，而由立法機關授予獨立機關制定政策與（或）執行政策的權威，這也是其具有獨立性質之所在。除此之外，各西方先進民主國家依照自身的歷史脈絡與政經結構等系絡因素，賦予獨立機關各種不同的角色以及功能，這似乎反映近年公共行政由以權威運作為核心價值的政府典範，轉變為以協調合作為核心價值的治理典範的全球化趨勢。

在西元二〇〇〇年政權輪替之後，執政黨成立政府改造委員會，其所彰顯的理念以顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府為主，追求的目標則是彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造以及興利創新的服務機制等等，並以行政院組織改造列為第一要務（葉嘉楠，2005：7）。其中有關獨立機關的建制理念與原則的提出，便是建構「彈性精簡的行政組織」的配套措施。由我國行政革新的歷史觀之，此次政府改造的廣度與深度，則超過行政革新史上的任何一次革新運動，對於我國行政的衝擊力道與震盪幅度非常重要深遠（朱愛群，2004：124）。政權輪替之後執政黨進行政府改造的具體成果便是二〇〇四年公布的中央行政機關組織基準法。根據該法，行政院預計納入的五個獨立機關包括行政院金融監督管理委員會（簡稱金管會）以及國家通訊傳播委員會（簡稱通傳會），並準備改制原行政機關中央銀行、行政院公平交易委員會以

及中央選舉委員會為獨立機關，以符合該法的要求³。就該法以及各獨立機關現行組織法的內涵分析，這些獨立機關是在我國通訊傳播、金融、貨幣、選舉、公平交易（競爭）等五大政策領域中，置於行政院의 統領之下，主要掌理管制性業務，擔任監理機關的角色，「以收事權統一、政策整合的綜效」⁴。然而，自從我國確立了獨立機關制度之後，引發的爭議風波不斷，例如司法院釋字第六一三號解釋宣告通傳會委員產生方式違憲，指出通傳會委員產生方式實質上違反了行政一體、責任政治以及權力分立等憲法原則；金管會委員相繼觸法入獄，主任委員一再下台換人；中央選舉委員會組織法是否採行政黨比例代表制，成為立法院朝野攻防的焦點，續而爆發大規模的肢體衝突，竟使九十六年度中央政府總預算案未在當會期通過等等。這些負面案例引起朝野震動、社會側目，使人不禁懷疑我國才開始運作的獨立機關，是否已經成為政治板塊角力與經濟資源重組的場域，其相關的制度設計是否失當？

本文採用近年來廣受政治學者以及公共行政學者重視的研究途徑－授權理論（delegation theory）⁵，針對近年在西方先進民主國家的政府改造中普遍採用的制度選擇－獨立機關－進行分析，此項分析是基於制度選擇的相關決策是來自於個人的決定，而且個人主要是以自利以及由理性追求自利為其行動的依據。在此一基本假定（assumption）之下，民主國家中與公共行政制度選擇相關的主要行動者－公職人員、行政機關成員與選民各自具有不同的動機。例如，公職人員（主要是立法者）是經由選舉產生，並且面對定期選舉的競爭壓力。為了連任，立法者傾向策略性地制定某種形式的立法，降低成

³ 在法律意義上，典型的獨立機關是指在組織法上有獨立地位，在職權行使上有獨立性，且其成員係依法律獨立行使職權的政府單位。據此，我國獨立機關還應包括各級法院、三一九槍擊事件真相調查特別委員會等等，但本文主要討論政府改造之中獨立機關的相關議題，因之以中央行政機關組織基準法中預計納入的五個獨立機關為討論對象（周志宏，2006：3-4）。

⁴ 參考通傳會官方網站：<http://www.ncc.tw>。（瀏覽日期：2007/10/16）

⁵ delegation 一字有將職責、權利等委託給下級的意義，本文依委託機關的差異而有不同的譯法，詳見後文。

本並增加效益；行政機關成員是經由任命而非民選，他們追求極大化行政生涯的收益與空間，本身並沒有明確的政策偏好；選民（包括利益團體）參與政治是爲了增進自身利益，除非參與政治的個人利益大於其成本，否則選民不會直接涉入政治，但這也意味部分選民（利益團體）有可能組織起來，以集體行動影響政治以增進其利益（Horn, 1995: 7-13）⁶。由根據上述基本假定的授權理論對於獨立機關進行分析，主要的研究問題如下：一、爲什麼立法者選擇授權獨立機關，而非傳統的行政機關（官僚體系）？二、立法者如何授權獨立機關？三、立法者授權獨立機關可能產生什麼影響？爲了回答上述問題，並探討我國政府改造中設計獨立機關的性質與問題，本文將分爲以下各節依序分析：第貳節由授權理論討論獨立機關的創建理由，以及在內閣制民主政體（parliamentary democracies）與總統制民主政體（presidential democracies）中，立法機關授權獨立機關的運作，以回答第一個研究問題。第參節討論在總統制民主政體與內閣制民主政體中獨立機關的制度定位，並聚焦在獨立機關的獨立性與課責性之間的辯證關係，以回答第二個、第三個研究問題。第肆節介紹在我國政府改造中獨立機關的發展過程，並分析我國獨立機關有異於民主先進國家獨立機關的性質。第伍節爲結語，探討在我國特殊的半總統制憲政體制、政黨政治以及政經社文背景之下，獨立機關面臨的問題以及對於未來我國的政府改造提供相關建議。

貳、獨立機關的創建理由與運作

相較於法律學者將研究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（莊國榮，2002；蔡茂寅，2002；2004；劉靜怡，2006；陳

⁶ 當然，不同偏好與立場的立法者也可能在協議時基於「妥當性邏輯」，討論獨立機關是否在特定政策領域發揮較高的績效表現來思考是否創建獨立機關。此種情境並非授權理由的基本假定所能推論。

淑貞，2006；蔡秀卿，2006）⁷，政治學者與公共行政者更重視獨立機關的創建理由、實際運作狀況以及可能產生的行政與政策影響。近年政治學與公共行政學主要是由授權的角度探討獨立機關的創建理由，並也以授權的觀點為獨立機關在政府體制中予以定位。廣義來說，在現代社會之中授權是一種無所不在的社會現象。由於社會分工日益細密，在不同社會領域中的專業程度逐漸提升，各種基於不同運作原理的組織形式也就應運而生，例如以指揮命令為基礎的階層體系型式、以價格調節供需為基礎的市場型式、以平等合作為基礎的網絡型式，以及由委託人將權威轉移給代理人以實現委託人目標為基礎的授權型式。與階層體系不同，授權目標得以落實並非基於強制而是契約及誘因；與市場不同，授權雙方是基於明確可知的約定；與網絡不同，授權關係中委託人與代理人的權力是不對稱的（Braun & Gilardi, 2006: 1）。就授權在政治體系之中的意義而言，民主國家的選民一般很少直接行使制定政策的權威，而是將人民主權（popular sovereignty）經由授權的過程，委託給公職人員（在內閣制民主體制主要是指國會議員；在總統制民主政體兼指總統與國會議員）來制定政策，以及由常任文官所組成的官僚體系來執行政策。這種代議民主（representative democracy）固然是基於專業能力的考量，但也引發了諸如委託人與代理人（例如選民與公職人員、公職人員與官僚體系）之間偏好整合、協調合作、集體行動等問題。在不同的民主政治體制之中將

⁷ 司法院釋字第六一三號解釋中，多位大法官對於通傳會的人事決定權的協同意見書、部分協同意見書、部分不同意見書等，對於相關議題作了深入地探討。其中許玉秀大法官的協同意見書中，表示現代民主法治國家行政權的民主正當性，大多通過一次普遍選舉的民意概括授權處理所有的公共事務領域，但是此種一次概括授權「民主機制的虛假，在於民主機制的運作往往不是多數決，而是少數強勢決。」為了避免這種扭曲的多數決，有必要創設民意更新授權的機制。因此，創設獨立機關的主要意義在於落實實質的民主原則，表示人民不是經過一次選舉之後，就失去對於行政權與立法權的參與，仍可透過獨立機關管轄的公共事務領域進行複式民意授權，以修正一次概括授權可能導致的反民主。此立論尤其可與當代政治學者與公共行政學者採用的授權理論相互印證。參見 <http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1B.asp?no=2D613+&N1=釋&N2=613>。（瀏覽日期：2007/10/16）

形成不同的授權問題，必須設計相應的機制，確定代理人的責任以反映民主政治中權責相符的基本精神。

在代議民主中，民選立法機關中的立法者可以運用本身內部的制度（如各種常設委員會）以及幕僚機構的專業能力自行制定公共政策，也可以合法地提供巨細靡遺的指令（*instruction*）明確地要求行政機關徹底地執行此項政策。然而，當今西方先進民主國家常見的現象是：立法機關在某些政策領域之內，自己保留部分的決策權，而將部分的制定與執行政策的權威授予具有一定程度獨立性質的行政機關，並設計課責（*accountability*）機制以規範此種機關（Epstein & O'Halloram, 2006: 77; 82）。另一方面，行政機關也可將制定法規命令、執行法規命令以及職掌一任務的權威賦予其他行政機關，此可定位為一種委託，但與廣義的立法機關授權行政機關（包括獨立機關）不同（黃錦堂，2005a：451；456）。基本上，不同的民主政體存在著不同的制度特徵，立法機關授權獨立機關亦有特殊的模式。典型的內閣制民主政體主要的制度特徵是，行政一元化，由人民選舉國會議員，並由多數黨組閣，行政權掌握在內閣總理手中，故有虛位元首與副署制度；行政與立法則是成員混合卻又互相對抗，內閣對國會負責，國會可以倒閣，內閣亦可呈請元首解散國會。典型的總統制民主政體堅守權力分立與制衡原則，也是行政一元化，人民分別選出總統與國會議員，任期固定，行政權掌握在總統手中；行政與立法關係，採取嚴格分立制度，總統對於國會通過之法案可以行使否決權，但國會若再以絕對多數通過，行政機關就必須執行（鍾國允，2006：255）。政治學者將內閣制民主政體的運作視為一連串的授權關係（*chains of delegation*），由最基本的委託人－選民－逐步地將決策權威授予不同的機構。首先，由選民經選舉授權予議員，由議員組成的議會再授權予政府，由政府中的內閣再授權各部會，之後部會再授權官僚體系執行政策（Strom et al., 2003）。另一方面，總統制民主政體由於強調分權與制衡，選民經選舉同時授權國會與總統，國會授權由總統領導的行政機關制定政策，且讓行政機關保

有一定程度的裁量權以追求效率，再由行政機關授權官僚體系執行政策，但是國會本身也保有制定政策以及授權官僚體系執行政策的權威，以此制衡總統防止行政濫權的可能（Epstein & O'Halloran, 1999）。

由以上內閣制與總統制的授權關係的描述，可以得知兩種民主政體雖然皆有獨立機關的設置，但其制度運作有所不同。在內閣制授權之中的委託人與代理人之間關係較為單純，單一的委託人授權給單一的代理人，因此代理人只需向單一的委託人負責。因此在內閣制中，獨立機關可視為是官僚體系的一種類型，由議員授權制定特別政策領域的具體政策，但在組織上與一般部會區隔，且獨立機關的成員並非民選，也不受議員的直接控制（Thatcher, 2005: 349; 352; Strom et al., 2006: 32-33）。在總統制授權之中委託人與代理人的關係則較為複雜，選民選出多重代理人（總統與兩院），行政機關以及官僚體系也皆需向它們分別負責。因此，獨立機關可以視為國會與總統之間彼此制衡的機制，除了有提升政策效率的追求之外，更有政治上的考量。此外，兩種政體雖均有授權的形式也對應著課責機制，但授權與課責的實質意義與內涵並不相同，且每一國家的實際運作也各具特色。本文將在下節探討總統制的代表國家－美國的獨立機關發展脈絡之中進一步分析。內閣制與總統制民主政體的授權以及相應的課責關係以圖 1 表示。

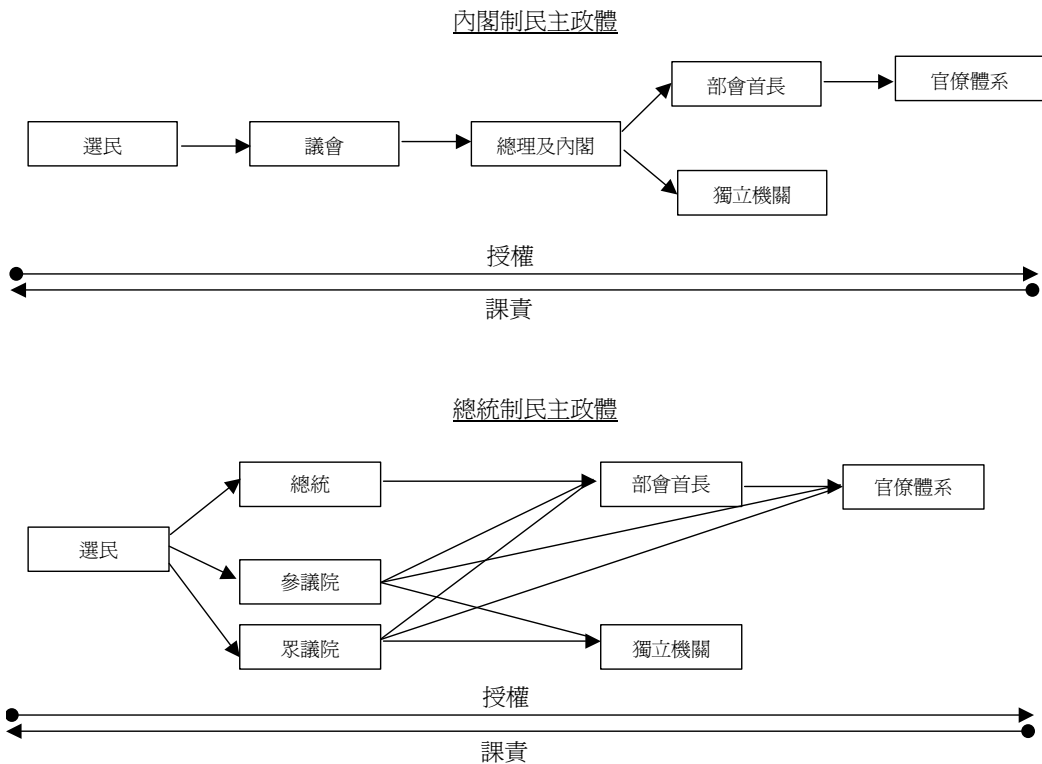


圖 1 內閣制與總統制民主政體的授權課課責關係

資料來源：作者改繪於 Strom et al. (2006: 33)。

授權理論認為無論是內閣制民主政體或總統制民主政體之下的授權，皆是經由立法者理性計算之後的選擇：只要制定的公共政策能夠極大化立法者的目標，即授權所得來的效益大於其成本的情形下，立法者就可能授予獨立機關制定與執行政策的權威。綜合現今研究者的各種觀點，立法者授權獨立機關而非一般行政官僚體系乃基於以下幾項理由：

一、增加政策承諾的可信度 (increase the credibility of policy commitment)

資源配置的最佳規劃是以對於未來環境的預期為前提，只有當政府對未來的政策作出承諾時，最佳的資源配置規劃才不會被破壞，但是民主國家政

府在落實政策承諾時，可能遭致一些因素干擾，例如發生無法預期的變數（例如金融風暴）改變了政策環境、全球化下高度的國際相互依賴相對地削弱了政府的政策影響力等等，產生了時間不一致的（time inconsistent）的政策問題。立法者常常發現，一項看似最佳的政策，可能隨著時間的推移其效果將與初衷相違。但如果政府隨意改變它的政策，則政策規則的可信度將被質疑。對於立法者而言，建立選民對於政策規則的信任，可能比政策規則本身更為重要。因此，立法者將部分制定與執行政策的權威，授予政策承諾的可信程度較高的獨立機關可能是明智之舉（Majone, 1997b; Gilardi, 2002; 蔡志剛，2004：15-16）。

二、克服資訊不對稱的問題（overcome information asymmetries）

現代社會分工益趨細密，在各種社會領域之中衍生的公共問題須要高度專業的知識與技術來制定相關政策方案，以專業的管制能力方可能解決問題。立法者往往缺乏專業政策領域的資訊與知識，但是常任文官所具備的一般公共行政知識與政策分析技術可能不足以擔此重任。相較由常任文官組成的官僚體系，獨立機關的專業程度與能力更高，足以協助立法者制定與執行適當的公共政策（Thatcher & Stone Sweet, 2002: 4; Thatcher, 2002: 967）。

三、產生較佳解決問題的能力（produce better problem-solving capacity）

相較於以審判獨立為原則的司法機關，與以行政中立為原則的官僚體系，立法者可能更加偏好獨立機關來制定政策，因為獨立機關的決策結構可作為民主參與的平台，立法者可以扮演選民代表的角色，促使其選民（利益團體）與獨立機關進行交涉，甚至進行遊說，以解決來自其選區的各種複雜問題（Horn, 1995: 46; Magnette et al., 2003: 835）。

四、減緩政治不確定性（mitigate political uncertainty）

政治不確定是指由於政權更替導致整體公共政策方向的重大變遷。特別是若現行政體之中否決者（veto player）⁸相關機制並不發達，在政權轉移之後可能發生大規模的政策變遷，影響了既得利益集團，因此在政權更替的可能性較大的國家，立法者傾向授權獨立機關，降低政治不確定性以確保公共政策決策的一貫性（Gilardi, 2006: 128-129）。與第一項理由不同的是影響政策承諾可信度的因素經常來自外在環境，而政治不確定性往往與內部政治體制的性質相關，特別是官僚體系的行政中立原則被質疑時，立法者較為傾向授權獨立機關。

五、移轉對於不受歡迎政策的咎責（shift blame for unpopular policies）

立法者可以增加授權的範圍，把不受歡迎的政策決定歸咎給獨立機關，同時立法者聲稱將以嚴格程序對於獨立機關進行有效控制，特別獨立機關所面對的經常是相當棘手的政策領域，如正在進行自由化（liberalization）或民營化（privatization）的電信產業、能源產業或金融產業等等，所從事的又是政治成本明確（因為標的團體的反彈抗拒），但效益不明（政策結果可能長期方能顯現）的管制行政型態。立法者自然樂得將獨立機關推至前線，坐享制定、執行管制之後所得的政治效果以及改革美名，而規避其政治成本（Horn, 1995: 44-45; Thatcher, 2005: 367）。

六、政策擴散的效果（the effect of policy diffusion）

⁸ 否決者是指所有對於改變政策現狀的提案，都必須得到其之同意才能實踐。換句話說，任何一個否決者都具有穩定政策現狀的權力，而改變政策現狀則需要所有否決者的共識。一個政體的在否決者可區分為制度性的（如總統制中的總統，國會中的兩院等），或黨派性的（例如內閣制中各種政黨組成的政府聯盟）兩類，否決者的存在可以增進政策穩定的程度（Tsebelis, 2002；沈有忠，2004：103）。

政策擴散是指由於不同政策領域之間，甚至不同政府之間的相互依存程度增加，因此在某一政策領域（政府）的治理模式可能經由政策學習影響其他政策領域（政府）的治理模式，例如立法者可能體認到整體政策發展環境的轉型，如自由化與民營化的潮流銳不可擋。因此，立法者創建獨立機關，可以提升政策選擇的正當性，或是轉移社會大眾的注意焦點由政策影響到組織制度的問題之上（Gilardi, 2006: 129-130）。

授權理論基於理性自利的假定，引申出以上立法者將制定及執行政策的權威授權獨立機關的各項理由。若進一步細究各項理由背後的脈絡，可將增加政策承諾的可信度、克服資訊不對稱的問題以及形成較佳解決問題的能力視為立法者授權獨立機關的功能性理由。另一方面，可將減緩政治不確定性、移轉對於不受歡迎政策的咎責以及政策擴散的效果視為立法者授權獨立機關的政治性理由。然而，由於當代民主國家各具獨特的政府體制、憲政文化以及政經社文背景等主客觀因素，因此授權理由當然各有不同，而且並非一經授權之後即成定制，在各國獨立機關的運作經驗之中，多有因授權理由與內外環境因素發生改變，立法者收回權威，裁撤獨立機關的案例。總之，在人民主權與權責相符的民主政治中，絕對的權力是不存在的，獨立機關的存續自然也應視授權機關的考量而定（Lewis, 2002; Gilardi, 2006: 140）。

參、獨立機關的制度定位與發展

獨立機關起源自美國，而美國三權分立的政府設計則是獨立機關的濫觴。在建國初期的制憲會議中以立法權居於優位，美國政府的運行在完全恪遵權力分立原則之下，國會進行立法、預算編列與監督政府等工作，總統及行政機關執行法律與政策。行政機關必須依賴國會中同黨人士幫忙提案，自身毫無主導政策的能力。參議院擁有人事同意權，可對總統的人事任用進行干涉。在立法權優位下，國會議員的特權實際影響行政機關政策執行的成效。

但美國建國近百年之後的一八八〇年代，此種以國會為主導的政府型態，無法因應內戰之後國家重建所面臨嚴重的公共問題以及當時複雜的國際環境，人民急需一個健全、敏捷、順暢運行以及有效率的聯邦政府。那時爲了因應美國西部的開發，需要建立州際鐵路及交通網絡，一八八七年美國國會通過了州際商業法（The Interstate Commerce Act of 1887）成立了第一個獨立機關－州際商業委員會（Interstate Commerce Commission）（韓保中，2007：113-116）。之後的約 120 年之中，美國創建了幾十個獨立機關（也因時制宜地裁撤了不少獨立機關），在現今具有獨立性質的政府單位之中，建立於一九三〇年代新政的社會福利高度成長時期，以及一九八〇年代雷根政府的解除管制時期的個案比例相當高（Yataganas, 2001: 23），此種現象可能需由美國的歷史脈絡與政經結構之中予以理解。一九三〇年代因經濟崩潰致使私部門（包括企業與公民社會）無法有效運作，國會成立獨立機關授權行政機關推動大規模的社會福利政策與支出，以挽救瀕臨裂解的私部門；到了一九八〇年代縮減行政權已成爲共識潮流，但是國會仍成立獨立機關避免行政權範疇過於窄化而損害私部門的利益，以保障其得以正常運作。可見美國獨立機關作爲調節政府之中行政立法兩權的槓桿（leverage），使得公部門得以積極回應私部門的消長與需求。

美國國會對於獨立機關高度授權，賦予相當程度的法規制定（rule-making）與較強的裁決（adjudication）權力，期能發揮專業特長，客觀地對於特定政策領域提出妥善的政策方向以及進行管制活動⁹。另一方面，美國國會也透過高度專業且強勢的各種委員會以及幕僚機關密切地監督獨立機關，而且美國國會還可以透過參眾兩院的撥款委員會，以年度預算審查來確保國會的意旨可由獨立機關落實。此外，美國獨立機關也不得免除聯邦法

⁹ 美國聯邦政府獨立機關的官方網站開宗明義載明：「獨立單位是國會爲考慮超越一般立法的範疇而建置。」（Independent establishments are created by Congress to address concerns that go beyond the scope of ordinary legislation.）。參見 <http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml>。（瀏覽日期：2007/10/16）

院諸如司法審查（judicial review）的法定職責。此種現象不禁令人懷疑美國獨立機關究竟獨立於誰呢（Shapiro, 1997: 278）？就美國獨立機關百年來的發展脈絡來看，獨立機關的定位與權限並非一蹴可幾，而是與整體政治、經濟、社會、文化等系絡因素的變遷相關。在發軔時期，獨立機關是國會勢力的延伸，為防止行政機關對企業進行無效的、腐敗的、偏袒的管制，因此若干行政機關必須獨立於單一政黨的控制（independent of control by a single political party），而在美國兩黨政治之下，所謂「獨立於單一政黨的控制」就是限制總統的部分政策制定及協調的權力，特別是限制總統對獨立機關首長免職的權威（Shapiro, 1997: 279; Breyer et al., 1999: 100）。美國政府在符合民主原則（democratic form of government）的憲政主義理念下，政府部門權力行使的最主要正當性基礎來自於國會，即便在強調三權分立與制衡的憲政結構下，行政權行使的組織與方式，仍須經由國會立法，由國會來決定行政機關的業務、組織方式、人員以及預算。且從一九三〇年代以來美國聯邦最高法院對於國會立法設置某些獨立機關，而使總統對其首長或委員無法任意免職的作法，多次判決為合憲（張文貞，2005：152-153）。由此可知美國獨立機關是在以民意為基礎的國會主導與制約之下，授權獨立機關從事管制活動，以使政府與私部門之間的互動更順暢。由以上典型總統制民主政體的美國獨立機關的長期發展經驗得知，立法者授權獨立機關的理由大約是以政治性考量為主，功能性考量為次。

相較於美國的獨立機關淵遠流長，歐洲民主國家在一九九〇年代之前幾乎並沒有意識到獨立機關的重要性，數目也極為有限，學術界也並未注意到授權獨立機關的實務及其結果¹⁰。但至一九九〇年代之後獨立機關迅速增加，也擴及各種產業的政策領域，如電力、電訊、財政、競爭、食品安全、製藥、環保等等，設立獨立機關發揮經濟管制與社會管制的行政功能成為各

¹⁰ 在一九九〇年代以前，在歐洲民主國家中獨立機關的類似制度的運作是以英國為主，不過受到議會及其政府的有效控制（Thatcher, 2002: 970）。

國政府改造的主要潮流，特別以西歐國家為然(Sosay, 2006: 171; Gilardi, 2006: 125-126)。此與長期以來美國的獨立機關作為立法與行政兩權制衡的政治槓桿，而主要由國會授予權威來回應來自私部門的變遷有所差異。歐洲民主國家獨立機關的形成及快速成長，主要源自國家角色與政府職能的轉變。自第二次世界大戰結束以來，歐洲民主國家經由所得重分配（income redistribution），總體經濟穩定化（macroeconomic stabilization）與市場管制（market regulation）三種政府職能，扮演積極型國家（positive state）的角色，並據此制定社會保險、健康醫療與教育等政策，提供公共服務以保障社會公平正義，以及制定財政、貨幣、勞工及產業政策以降低市場失靈的弊病。一般而言，以稅收（或借貸）為主要政策工具的所得重分配，與以支出為主要政策工具的總體經濟穩定化，是積極型國家最主要的政府職權。因此，重分配政策與總體經濟政策也成為戰後歐洲民主國家主要的公共行政型態，至於管制政策大都在較明顯的市場失靈發生時，方成為政府干涉市場運作手段，而多以公營化的型態出現（Majone, 1997a: 140-141）。

然而一九七〇年代末期開始，歐洲的積極型國家角色受到國際經濟劇烈變化，特別是當時石油危機的衝擊，為了繼續維持公共服務的提供，政府的預算赤字增加，加上國內失業問題日趨嚴重，通貨膨脹不斷上升，政府失靈的問題逐漸浮現，積極型國家角色受到嚴格的考驗。另一方面，人民對政府的不信任感也逐漸在歐洲民主國家內部形成，進而質疑政府追求公共利益的正當性（胡至沛，2007：4）。一九八一年至一九八二年間法國密特朗總統所主導社會主義改革實驗的失敗以及歐盟進行的經濟與貨幣整合，更是突顯了政府主導所得重分配與總體經濟穩定化職能的侷限（Majone, 1997a: 142）。因此，一種強調以規則制定（rule making）為主要政策工具的管制型國家（regulatory state）角色逐漸興起。此種管制國家所採用的管制政策公共行政型態，不同於以往補救市場失靈所進行的政府干預，這是因為傳統歐洲各種公營事業也開始進行民營化與自由化，歐盟影響力逐漸增強也加深了各國之

間的互賴，在國內與國際乃至於全球化的各種因素交相互動之下，獨立機關成爲歐洲民主國家在政府制度設計上，共同採取的改造機制，期待透過「機關獨立」與「行政專業」的特質，再次取得人民對於政府的信任，經由議會的授權，能發揮更高的政府職能，以追求公共利益(Majone, 1997a: 143-146)。由以內閣制爲主要政體的歐洲民主國家獨立機關的近年發展經驗得知，立法者授權獨立機關的理由大約是以功能性考量爲主，政治性考量爲次。

無論是內閣制或總統制民主政體的獨立機關履行的行政業務大部分是管制性的公共行政型態，但也在部分政策領域履行分配資源性的公共行政型態。傳統上，管制可以區分爲經濟管制與社會管制兩類：經濟管制是指政府透過法令控制對於經濟領域中企業之生產產品或提供服務的定價、行爲、競爭情況，以及進入或退出市場進行的干預，管制對象以企業爲主，政府介入理由主要爲提升經濟效率，並以促進經濟成長爲目的。社會管制是指政府對於特定的社會價值或權利如健康醫療、消費安全、環境保護、人(民)權、保護弱勢族群、保障宗教信仰等等，透過法令控制相關人活動或提供經濟誘因等方式，以免該社會價值或權利遭受破壞，或使相關人的權益獲得保障。另一方面，政府也運用法令來修改或替換公眾價值、道德規範與人際行爲的準則，來維護社會的主流價值以及解決道德衝突。管制對象以公民以及主要由公民結社而成的民間組織爲主(Tatalovich & Daynes, 1998: xxix)。政府介入理由主要爲追求社會公益，並以維護社會主流價值與權利，但亦以尊重少數價值與弱勢族群爲目的。除此之外，某些特殊的政策領域具有高度的專業性，而且政策結果不易度量，但是對於全體社會具有長遠的正面外部效果(positive external effect)，例如科學研究政策以及藝術人文政策，代表選區利益的議會可能缺乏專業能力來判斷適當的資源分配模式，但如果委託專業程度較高的官僚體系，又可能在分配資源的過程之中被同質性的標的團體所把持，造成官僚體系獨厚特殊標的團體的現象。因此，議會將部分分配資源的政策制定權威授予獨立機關，並使其免於政治因素的影響，以進行合理的

資源配置。在這類政策領域之中，政策利害關係人（主要是指立法者、標的團體）之間存在著較高的信任關係。一般而言，此種職司資源分配的獨立機關也將訂定較高的自律規範以及嚴謹的課責機制，向政策利害關係人負責。另一方面，標的團體也將根據專業標準，展示自身的能力與績效，以證明值得被信任（trustworthiness）的潛質（Braun, 2006）。

在討論不同政體中獨立機關的實際發展經驗以及履行之公共行政型態後，本文基於上述討論，進一步分析立法者是如何將制定與執行政策的權威授予獨立機關，但仍得維持其課責性。在人民主權與權責相符的民主政治中，絕對的權力是不存在的，同樣地絕對的獨立性也是不存在的。獨立機關的獨立性自然不是絕對的，而是相對的。所謂相對獨立性就是有限制的獨立性，在一定範圍之內的獨立性。立法機關在授權獨立機關時必須考量代理損失（agency loss）的問題。這些問題主要是源自在授權中委託人與代理人之間資訊的不對稱以及偏好的不一致，而可能導致道德危機（moral hazard）（是指委託人無法完全監督代理人，而代理人為自身的利益可能犧牲委託人的利益）與逆向選擇（adverse selection）（是指委託人無法確定其所選擇的代理人作出對自己有利的決定）的現象（Braun & Gilardi, et al., 2006: 3）。因此，立法機關在授權獨立機關之時，也需設計可行的課責機制以解決授權獨立機關所衍生的代理損失問題。

獨立機關的最主要特徵是在組織定位上不同於行政機關與官僚體系，而具有獨立性。此種獨立性是相對於立法者對於獨立機關的控制權力而言，例如任命獨立機關首長及決策成員的權力；決定獨立機關預算及資源的權力；否決獨立機關決策的權力以及改變甚至重組獨立機關的權力等等（Thatcher, 2005: 350）。具體而言，獨立機關的獨立性的程度可以由以下四項指標之中加以判定其程度（Gilardi, 2002; Thatcher, 2002）¹¹：

¹¹ 國際上獨立機關之典範，可說是歐洲聯盟（European Union）依馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）建構之歐洲中央銀行（European Central Bank），其所建立之四個獨立性的原則為：

一、獨立機關首長及決策成員的任命、任期與去職

若是獨立機關首長及決策成員的政黨任命程度愈高，則獨立機關首長及決策成員的獨立程度愈低，受立法者的控制程度愈高；若獨立機關首長及決策成員的任期愈長，則獨立機關首長及決策成員的獨立程度愈高；若獨立機關首長及決策成員在任期屆滿之前去職的機率愈低，則獨立機關首長及決策成員的獨立程度愈高。

二、獨立機關財政與組織的自主性

若是獨立機關的預算來自特別支出（而非來自其他行政機關的支出），則獨立機關的獨立程度較高；若是獨立機關預算是自行控制的（而非由其他行政機關控制），則獨立機關的獨立程度較高；若是獨立機關的內部決策與人事安排是自行決定的（而非由其他行政機關決定），則獨立機關的獨立程度較高。

三、獨立機關與其他機關的關係

若是獨立機關的獨立性具有明確的立法規範，則獨立機關的獨立程度較高；若是獨立機關對於行政機關與立法機關的正式義務明確，則獨立機關的獨立程度較低；除了法院判決之外，若是獨立機關的決策是否可被行政機關（或另有特別單位）否決的可能性愈高，則獨立機關的獨立程度愈低。

機構獨立（institutional independence）、人員獨立（personal independence）、功能獨立（functional independence）以及財務獨立（financial independence），亦與以下四項指標相互對應，但本指標的操作性意義更高。參見司法院釋字第 613 號解釋余雪明大法官之協同意見書：<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1B.asp?no=2D613+&N1=釋&N2=613>。（瀏覽日期：2007/10/16）

四、獨立機關的獨占地位

在特定的政策領域之內，若獨立機關並沒有與其他政府機關（例如其他獨立機關、行政機關、立法機關等）共同行使公權力，則獨立機關的獨立程度較高¹²。

本文前已論述獨立機關的獨立性與課責性是一體兩面，不可偏廢，因而民主國家的立法機關創設獨立機關所面臨的主要挑戰是如何使機關的獨立性與課責性彼此互補、相互增強，若機關的獨立性過高，不但減損其民主正當性，也不利於與其他機關協調，共同達成總體行政目標，可能形成尾大不掉之勢。但若課責性過高，又使機關運作縛手縛腳，不易發揮專業的特性，反而違背了創設獨立機關的始意。因此，立法者在創設獨立機關之初即應設計一套調和獨立性與課責性的控制機制（control mechanism），而非僅在現存政治體系之內以既定程序監督獨立機關。民主政體中的立法者對於獨立機關的課責是指如果委託人（立法者）覺得代理人（獨立機關）的行為或表現未盡滿意時，獨立機關可接受檢驗，必要時可將之去職。因此，這種課責必須具備兩個要件：委託人（立法者）可以辨認代理人（獨立機關）是否代表其利益與偏好；委託人（立法者）可施以代理人（獨立機關）適當的制裁。前者是一種需要資訊的權力；後者是一種加諸制裁的權力（Manin et al., 1999: 10）。一般而言，在授權獨立機關之中，立法者可由四種方式落實課責：契約設計（contract design）、篩選機制（screening and selection mechanisms）、監督與報告要求（monitoring and reporting requirements）與制度性檢驗（institutional checks）。如果以獨立機關的課責形式作為標準，前兩者是屬於事前性課責機制；後兩者是屬於事後性課責機制（Strom et al., 2006: 38）。由於不同的民主政體存在著不同的代理問題，也需要不同的課責機制解決此一

¹² 英國曾在特定的政策領域之內，成立數個獨立機關使其彼此監督與制衡（胡至沛，2007：10）。

問題。在內閣制中，由於政黨在政府人才的徵引以及政策的制定方面發揮較強的功能，因此事前的課責機制較強，較能夠篩選具有適當能力與偏好之獨立機關首長及其成員，以較合理的形式進行授權，亦即內閣制的授權之中，較易解決逆向選擇的代理問題，然而，內閣制由於授權鍊過長，立法者不易監督獨立機關的作為與表現，而且內閣制較缺乏有效的制裁工具，政府體系運作資訊的透明程度也不足。因此，較不易解決道德風險的代理問題（Strom et al., 2006: 43-45）。相對地，在總統制中，由於強調分權制衡，國會可以制定各種法制工具，例如否決條款、報告要求、直接監督、聽證會、上訴程序等制約獨立機關的行動。因此，事後的課責機制較強，較能夠有效監督獨立機關，亦即總統制的授權之中，較易解決道德風險的代理問題，政府運作資訊的透明程度較高，政策不易因國會多數改變而輕易改變，授權之下的政策穩定程度也較高（Epstein & O'Halloran, 1999）。

如果以獨立機關的課責對象作為標準，則可分為向上負責（upward accountability）、平行負責（horizontal accountability）以及對民負責（downward accountability）三類。所謂向上負責即獨立機關向公職人員負責，包括獨立機關遵循正式授權的法律、公職人員對獨立機關成員的任命及提供相關資訊的要求，以及公職人員對於獨立機關的非正式監督與控制等等。有效的向上負責可以給獨立機關爭取較高的政治奧援。然而另一方面公職人員也可能刻意將授權法律中，設立較為抽象模糊的政策目標，給予獨立機關較大的裁量權以利卸責。平行負責即獨立機關向具有相似政策功能的政府機關，甚至民間的非政府組織（nongovernmental organization）負責，由於它們具有與獨立機關類似的專業能力與管制動機，經常造成與獨立機關發生權限重疊的摩擦。對民負責是指獨立機關向標的團體、消費者乃至於社會大眾負責，具體的作法是公開決策資訊、諮詢標的團體、甚至開放決策程序以利標的團體與社會大眾的參與，這是獨立機關的民主正當性的重要來源，換句話說，判斷獨立機關的績效表現的主要指標之一即是標的團體與社會大眾的滿意程度。

然而，對民負責也可能承受較大的風險，因為開放的決策程序無疑給予標的團體，特別是具有豐富資源與專業能力的受管制的企業「俘虜」獨立機關的機會。因此，防止獨立機關決策成員在離職之後即刻回返標的團體之內任職，以維持獨立機關與標的團體之間關係距離（relational distance）的「旋轉門」（revolving door）制度設計相當重要（Thatcher, 2002: 963）。此外，不同的標的團體與社會大眾的偏好也有所差異，獨立機關不易面面顧及（Coen & Thatcher, 2005: 339-342）。因此，獨立機關的課責問題極其複雜，獨立機關必需同時具備靈活的政治手腕、高度的專業能力、豐富的相關資訊，方能在政府改造的行政職能變遷之中達成善治的目標。總結言之，立法者控制獨立機關的機制應平衡獨立性與課責性，以下四項原則可資參考：一、以明確的立法清晰地提供評估獨立機關的績效標準；二、獨立機關的決策盡可能地透明公開，以利於司法審查及公眾參與；三、盡可能地要求決策程序的正當性，以提高獨立機關決策的公平程度；四、拒阻外來政治干預以維護其專業性，但同時也應降低獨立機關濫用裁量權的風險（Majone, 1997a: 163）。

就獨立機關的實際運作經驗而言，美國獨立機關是總統制民主政體的分權制衡憲法原則之下的產物，歷經百年以上立法與行政兩權的磨合以及司法權的仲裁，其獨立性與課責性之間已然達成相當程度的契合。各種獨立機關依據設置之目的與功能，於各種利害關係人（機關）之課責性與獨立機關之獨立性間，可因為組織設置與決策程序等作不同程度之設計（林子儀，1993）。觀察美國獨立機關的形成與發展經驗，實是政府角色變遷的產物，也是立法與行政兩權政治角力之下的結果。獨立機關在維護民主、專業、多元、公益等價值規範之下，期望能以客觀、中立、超然等原則履行公共職能，但實際上獨立機關也處於高度政治化的環境中，承受來自立法與行政兩權直接或間接的壓力。另一方面，獨立機關本身亦試圖逸脫出外在較高密度的指揮監督，

與行政權下的業務機關與幕僚機關有所區隔¹³。相對而言，歐洲獨立機關大都是內閣制民主政體因應外在政經環境的變遷，相應調整國家角色及政府職能的結果。由於某些國家政府之內的否決者機制較不發達，且歐盟亦發揮了政策的壓力，因此各國近年紛紛設立獨立機關成為政府改造的制度選擇。然而，歐洲的獨立機關是以美國的獨立機關為原型，根據自身的特殊歷史背景與政經結構加以調整（Pollack, 2002）。獨立機關的獨立性取決於某些政策因素，如政策承諾的可信度、立法機關與官僚體系的政策能力、自由化與民營化的政策擴散程度、否決者機制的發展程度等等，尚未形成完整的正式或非正式規範。同樣地，獨立機關的課責機制也還在摸索之中。然而，依據英、法、德、義等歐洲民主國家的經驗研究（Thatcher, 2005），迄今各國立法機關似乎並沒有對獨立機關進行實質正式的課責，這表現在各國立法機關多任命非政黨人士領導與組成獨立機關、很少迫使獨立機關決策成員離職、很少否決獨立機關的決策、很少刪減獨立機關的預算等各種現象，顯示當前歐洲內閣制民主政體的獨立機關，在立法者的較大授權下，擁有較高的裁量空間，以履行特定的公共職能。

當代民主國家立法者授權獨立機關可能標誌著民主政體演化的轉捩點。

¹³ 事實上，美國獨立機關的實際運作環境仍充滿著政治因素的干擾。舉例言之，曾任美國聯邦政府中典型的獨立機關－「國家勞工關係委員會」（National Labor Relations Board）－主席 William B. Gould IV（於 1994 年至 1998 年在任），在他的回憶錄中表示具有準司法性質的管制機關，最主要工作是正確地詮釋法律。因此，該委員會的獨立性是必要的，因為總統與國會均是高度政治性的機關，獨立性是該委員會在總統及國會授權之下，能受人民信賴，得以公平無私地詮釋法律的要件。然而，他卻也表示委員會的完整獨立性只不過是一個虛幻的現實（an elusive reality）。事實上，總統與國會雙方均試圖影響委員會的決策，由於總統掌握了委員的提名權，且委員任期並不長，對於那些意欲連任的委員而言，總統具有相當的政策影響力，況且總統控制了委員會的預算要求權，更是攸關委員會是否能正常運作的要件。此外，如果國會多數與總統分屬不同政黨的分立政府（divided government）出現（William B. Gould IV 任內正是此一狀況），國會在自利與強烈意識型態的驅使下，更將以各種政治手段影響委員會。這位曾任史丹佛大學法學院教授的獨立機關主席，甚至以「頭號敵人」（number one enemy）來形容與國會共和黨議員激烈抗爭，來捍衛委員會獨立性的自己（Gould, 2000: 122-132; 255-286）。

換句話說，立法者採用一種新的正當性政府制度來保障公共利益，可能意味著未來民主體制的發展方向。Sosay（2006）指出未來獨立機關可能向兩種方向進行演化：一、獨立機關朝向科技官僚化發展：如果獨立機關的獨立性是建立在專業化、分殊化以及與政治影響力隔離等原則上，則獨立機關可能將在特殊政策領域制定與執行的職能與技術上優於立法機關以及傳統的官僚體系。此種以提升效率（efficiency-enhancing）為授權獨立機關主要思維，在福利國家的重分配行政功能逐漸弱化之時，將成為獨立機關繼續蓬勃發展的理由，即傳統制定與執行社會資源重新分配的立法機關與官僚體系退居次要，發揮高度管制效率的獨立機關在特殊政策領域之內，將補強甚至取代官僚體系，展現更加公正超然的專業能力以增進公共利益。二、獨立機關朝向更高的參與式民主（participatory democracy）發展：授權本身就涉及社會價值與資源的權威性分配，而非單純的技術議題。因此，授權獨立機關將會產生政治性影響，獨立機關優於立法機關之處在於可以跳脫多數決有利於主流利益團體與價值的限制，讓弱勢族群以及邊緣價值團體得以在獨立機關的決策結構之中發聲。另一方面，獨立機關優於傳統官僚體系之處在於可以經由開放的決策結構，提供在社會價值與資源權威性分配之中的贏家與輸家彼此議價的介面。獨立機關的分權與多元決策結構的特性，可以提昇民主參與並提高社會大眾的政治效能感（political efficacy），成為保障人權免於官僚封閉保守作風的制度工具（Majone, 1994: 85）。當然，獨立機關開放決策結構勢將帶來政經勢力干擾的風險，獨立機關也必須自覺且具備制度設計以保持參與決策的公平性及多元性，並避免被特定的政經利益集團所俘虜。

肆、我國政府改造中獨立機關的發展及其性質

從上節西方民主先進國家的立法機關授權獨立機關的實際運作之中，可知獨立機關雖名為「獨立」，但仍是政府體系之中的一個次級體系，此一次級

體系的特色以及它與其他次級體系的關係，仍然應由政府體系所處之歷史脈絡與政經結構中加以理解。特別是我國的獨立機關是在極為特殊的系絡背景之下創建形成，且其制度定位也有異於西方民主先進國家的過往經驗。因此，本文認為在討論西方先進國家設立獨立機關對於我國的啓示之前，有必要先行探討我國獨立機關在政府改造中各階段的發展。就我國政府再造的進程來看，現今我國獨立機關的定位大致上是由二〇〇二年政府改造委員會發布的獨立機關的建制理念與原則、二〇〇四年立法院公布的中央行政機關組織基準法以及二〇〇六年司法院大法官通過釋字第六一三號解釋等三份文件所規範。根據政府改造委員會在發布的獨立機關的建制理念與原則之中，清晰地標指出我國設立獨立機關的思維基礎。政府改造委員會認為我國建制獨立機關乃主要基於以下考量¹⁴：

一些管制性或調查性之公共事務的決策與執行，卻特別需要專業化、去政治化或在決策時充分考慮到政治與社會的多元價值，才能夠確保公共利益的實現並獲得人民的信賴；負責處理這些事務的行政機關，因此必須比一般的行政機關更為客觀、中立、具備更高的專業能力並且與政治保持一定的距離。獨立機關這種特殊的行政組織型態，基本上便是為了因應這些特殊公共事務之處理需要所做的組織安排。這類的機關之所以被界稱為「獨立」機關，乃是因為相對於講求政治領導與控制的一般行政機關而言，它們必須超越個人或黨派利益的考量，依據專業以及法律「獨立」行使職權...基於上述的建制理念，獨立機關與行政院之業務機關及幕僚機關間，應該要有明確的區隔，而最有效的區隔方式，就是不把獨立機關列計為行政院的所屬部會或是個別業務部會的下級機關，讓它們不受一般行政層級體系的指揮監督，得以自成一種獨特的行政體系。

我國政府推動政府改造的具體成果就是於二〇〇四年公布的中央行政機關組織基準法，在本法第三條、第四條、第七條、第十一條、第二十一條、

¹⁴ 參見 http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.html。(瀏覽日期：2007/10/16)

第三十二條等條文之中明確規定我國獨立機關的意義、定位與結構。綜合上述規定，可以整理出我國獨立機關在法律上的建制原則：一、獨立機關為行政機關；二、所謂獨立機關的獨立性，是指其在「行使職權」的獨立性，而非指其在組織法上的獨立性；三、獨立機關採組織法定原則，應有組織法律始得設立；四、獨立機關為合議制機關，委員採專任任期制，具有一黨籍者不得超過一定比例；五、相當於二級機關之獨立機關首長、副首長及其合議制之成員，由一級機關首長提名經立法院同意後任命，其他機關由一級首長任命；六、相當二級機關之獨立機關限五個，但其他獨立機關總數不在此限；七、獨立機關得設下屬機關（周志宏，2006：12）。

二〇〇五年十一月立法院通過國家通訊傳播委員會組織法，其中有關通傳會委員產生方式由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦，再經立法院同意後任命之（第四條）。之後，行政院認為此種通傳會委員產生方式違憲，遂向司法院提出違憲解釋。二〇〇六年七月司法院大法官公佈釋字第六一三號解釋，認為通傳會委員產生方式，「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。」為達成此一推論，該解釋文進一步定基於行政一體原則，即使是獨立機關，行政院也必須就其施政表現負責，因此至少必須握有「一定程度」的人事任命權，即行政院長具有任命獨立機關首長的權力。至於立法院的參與，只是對於行政院人事任命權的監督與制衡，也不得對於行政院的該權力行使造成實質妨礙。該解釋文並對我國獨立機關再予定位¹⁵：

立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損...然獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立

¹⁵ 參見 http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613。（瀏覽日期：2007/10/16）

機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，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。

據此，司法院大法官認為獨立機關的設置應屬我國憲政體制的例外，既是例外就應從嚴認定，需綜合各項因素整體判斷，其具有一定程度之民主正當性，足以彌補行政一體、責任政治以及權力分立等原則的減損。且這僅是獨立機關能合憲存立的前題，尚需獨立機關符合特定的目的、職權、獨立性之必要、職權行使方式、透明及可監督性等要件（周志宏，2006：17-18）。總之，我國獨立機關的設立由獨立機關的建制理念與原則之中的理論思考層次，落實到中央行政機關組織基準法之中的制度結構層次，再經由釋字第六一三號解釋具體化至實際運作層次，並進一步釐清獨立機關的相關爭議。

根據前述授權理論的概念探討以及內閣制與總統制民主國家獨立機關的經驗介紹，檢視現階段我國政府改造中獨立機關的理論思考、制度結構與實際運作，二〇〇二年發布的獨立機關的建置理念與原則大致符合現代國家公共行政型態轉型的趨勢，也能適度地反映民主政治中獨立機關應扮演的角色及功能，可謂為我國的管制革新指出正確的方向奠下的基礎；二〇〇三年公佈的中央行政機關組織基準法雖對獨立機關的設置是位較為保守，但尚可具體落實獨立機關的建置理念與原則，且對獨立機關的未來發展預留彈性空間，允稱為具前瞻性的組織法規。然而，其後行政院選定五個獨立機關的決策，似乎有過多的政治考量以及牽就現有行政結構的傾向。在政治考量及行政現實的思維之下，決策者往往尋求短期而確定的利益，卻忽視了長期但不甚明確的成本。二〇〇六年公佈的釋字第六一三號解釋再一步將獨立機關可得獨立決策的範疇，縮小到具體個案之上，而由一級機關行政院統籌規劃特

定政策領域的整體政策方案。司法院大法官的此項解釋勢將明顯影響我國獨立機關的未來建置與運作。之後，行政院順勢公布國家通訊傳播委員會組織法第四條修正草案總說明，將通傳會委員將從 13 人減為 7 人，由行政院長提名、總統任命，讓獨立機關委員的任命不必經立法院同意¹⁶。更進一步公布中央行政機關組織基準法第二十一條修正草案總說明，宣示將該條有關相當二級機關之首長由一級機關首長提名經立法院同意後任命之，修正為由行政院院長提請總統任命之¹⁷，可以看出行政院對於獨立機關的保留態度。二〇〇八年一月修正公布「國家通訊傳播委員會組織法」第四條，將通傳會委員減為 7 人，正式在法律體制上落實了此種態度¹⁸。

事實上，我國早已基於功能性的理由，創設了具有獨立性質的政府單位，以避免在管制過程中遭受政治力或經濟力的不當干預，例如中央銀行、行政院公平交易委員會、環境影響評估委員會、區域計劃委員會、政黨審議委員會、飛航安全委員會等等，但是行政院預計僅將前兩者納入獨立機關，除遷就法定原額的限制之外，也突顯了新設立之金管會與通傳會，以及原本具備高度爭議性的中央選舉委員會三者納入獨立機關似乎另有政治性考量，而非如獨立機關的建制理念與原則之中所言：獨立機關必須「與政治保持一定的距離」、「超越個人或黨派利益的考量」。其中金管會的管制業務事關國內財團的消長興衰，通傳會的管制業務牽涉政治版塊的形象塑造，中央選舉委員會的決策更直接影響我國民主轉型中政治遊戲規則的制定。這類獨立機關管轄範疇之中政經互動意涵的影響之大、利害之深、能量之高，實非政府改造委員會創設獨立機關的始意所能涵蓋。

¹⁶ 參見 <http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/6102017564871.pdf>。(瀏覽日期:2007/10/16)

¹⁷ 參見 <http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/6102017575071.pdf>。(瀏覽日期:2007/10/16)

¹⁸ 然而，亦有研究者認為在我國現行憲政體制權力配置的實際情形下、相關政經社文法制司法等次體系仍有諸多缺失而難以形成有效的制衡體系，原先國家通訊傳播委員會組織法第四條的分散提名權並無不妥。此因原先條文固然稍有害於行政院長的統籌指揮，但獨立機關應具有獨立性，更何況涉及高度政治鬥爭性，全然由行政院長提名在我國當今並不能減少爭議（黃錦堂，2005b）。

由政權輪替以來我國獨立機關的發展經驗而觀，與西方民主國家立法機關授權獨立機關的形式相近，但是實質原理與運作不盡相同。與其說立法院將特定政策領域中制定與執行政策的權威「授權」予獨立機關，似乎不能反映實情，不如說以在野黨占多數的立法院，在與分立政府現狀下行政院的政治角力中，試圖經由創設獨立機關取得與執政當局抗衡的有利籌碼。就本文第貳節所列舉授權獨立機關的功能性與政治性理由，在現行正處於新興民主國家發展階段的我國似乎並不全然成立。換句話說，內閣制或總統制民主政體之下獨立機關的創制，有其憲政文化與政經社文等系絡因素的條件，而現階段我國並沒有完全具備此類條件。在政治性考量上，我國獨立機關無法扮演行政立法兩權的槓桿角色；在功能性考量上，行政院似乎也並沒有認清獨立機關在政府角色轉變牽動公共行政型態調整之中應該發揮的作用。因此，我國獨立機關之所以在政府改造的議程之中出現，在維護民主、專業、多元、公益等規範性價值之下，政府改造所代表的進步形象，可能比改造的實際結果更為重要，至於改造產生的長遠影響恐非首要考量。但是無論如何，獨立機關已成為我國行政機關的定制，其去留存廢攸關我國政府改造的成敗，甚至國家競爭力的表現。本文認為分析獨立機關的意義、理由、運作及影響不可偏離我國在特殊歷史脈絡與政經結構之下中央政府體制的屬性，這也應是未來從事政府改造者思考獨立機關的始點。

伍、結語：我國半總統制之中獨立機關的實際及其問題

欲分析一國的政府機關除了選擇適當的理論作為研究途徑，據此提出重要的研究問題切入政府機關運作與影響的核心意義之外，還應考量國家特殊的歷史脈絡、政黨政治、甚至於經濟社會文化發展的系絡因素。不同國家或不同時期對於政府機關的需求有所不同，政府機關的角色與功能必須隨著系絡因素的轉變而有所調整，這也就是從事政府改造的理由。我國自行憲之後

一直維持著二元行政的架構，也就是憲法本文的中央政府體制採用（間接）民選的總統加上總統與行政院的二元行政結構，以及行政院長必須獲得總統與立法院的雙重信任（鍾國允，2006：258）。在制度設計上，總統與行政院長均有若干決策能力，但在實際運作上，行政院長的權力已被總統侵蝕。在一九九七年第四次修憲之後，總統、行政院與立法院三個機關各自獨立具有實質權力而又彼此影響，我國的二元行政結構的中央政府體制更確定朝向半總統制（semi-presidentialism）方向發展¹⁹。

嚴格來說，半總統制並不像內閣制或總統制一樣存在較清晰的制度特徵²⁰。雖然半總統制概念提出者 Maurice Duverger 列舉三個制度特徵：總統由人民直接選舉、總統握有若干重要權力（considerable powers）以及另有政府依國會之信任而在職（Durverger, 1980）。但是在第三波民主化浪潮之中，許多新興民主國家為因應內部政治社會的壓力以及國際情勢的變遷，紛紛採取有別於傳統的內閣制或總統制而具有半總統制特徵的中央政府體制，但是實際運作卻有實質差異。因此，迄今半總統制的典型運作方式並沒有成型²¹，一個較為寬廣的定義為半總統制是「一種擁有著普選產生任期固定的總統，且總理及其內閣向立法機關負責的政體」（Elgie, 2007: 10）。依此定義，半總統制又可分為幾個次級類型，其中總統－議會政體（president-parliamentary

¹⁹ 進一步言之，依據一九九七年的修憲，關於總統、行政院與立法院三者的互動，主要表現在以下三點：總統任命行政院長不需立法院同意；總統得於倒閣案通過時由行政院長建議來解散立法院，但有其規範與限制；立法院得對行政院長提出不信任案。依據這三點，一九九七年的修憲結果使我國的憲政架構朝向半總統制運作已毋庸置疑（沈有忠，2004：119）。

²⁰ 國內研究者依據分析憲政體制角度的不同，有主張我國現行憲政體制為準總統制或弱勢總統制等等觀點，但大都著眼於總統與國會關係的弱化，缺乏充分監督行政權的機制（黃錦堂，2005b；湯德宗，2005）。

²¹ 即使是 Maurice Duverger 引用法國第五共和作為半總統制的代表，也是因為第四共和內閣制導致政局癱瘓，法國面臨空前危難之際，戴高樂所創設為強化行政的救國之計。因此，法國半總統制本身就是因應時代需求的一種答案，也因如此，半總統制的適用性與普遍性也就受到侷限（鍾國允，2006：256）。

regime) 與總理－總統政體 (premier-presidential regime) 是重要的區分，前者是指總理必須同時對立法機關與總統負責，後者是指總理只需對立法機關負責 (Shugart & Carey, 1992)。在實際運作上，總統－議會政體更接近於純粹的總統制，由於具有零合性質的直接總統選舉使得選舉更加激烈，而且總統在位之後可能自覺位居常規政治過程之上，為突顯個人的政治影響力而忽視法治原則等等 (Lijphart, 2004: 102)。因此，一般認為在半總統制之中總統－議會政體的整體表現將不如總統－總理政體 (Elgie, 2007: 15)。然而，現階段我國的中央政府體制實際上正是如此，它之所以是半總統制是因為總統直接民選且擁有可觀的權力，由行政院長領導的政府向立法院負責；它之所以是總統－議會政體，是因為總統可以自由任免行政院長，無須立法院的同意 (Wu, 2007: 205)。

當今許多正處於民主轉型的新興國家採用半總統制，然而，由於此種政體衍生的種種問題使得學術研究者大多建議迴避採用半總統制 (Elgie, 2007: 1)。除此之外，反對半總統制的各項理由之中，分立的少數政府 (divided minority government) 現象最可以代表半總統制在運作上的弱點，即無論是總統、總理、任何政黨或政治聯盟任何一方均無法在立法機關占有實質的多數。這種情形將導致政治不穩定，一方面國會聯盟的更迭不斷以及政府機關的改組仍頻；另一方面也給予民選總統超越憲法權限，運用權力干涉政局的誘因，其結果可能是行政權被弱化，甚至將阻礙民主化的發展 (Skach, 2005: 17-18)。總之，由於半總統制兼具了總統制與內閣制的特徵，所以在憲政運作上也可能出現兩種典型民主政體所個別具有的運作特質。基於半總統制是總統、總理與國會共享憲政權力的特徵下，兩種典型民主政體的弱點：總統制的「分立政府」與「強勢總統」或內閣制的「少數政府」都有可能在半總統制中出現 (沈有忠, 2004: 124)。

事實上就授權的意義而言，半總統制雖涉及總統、總理國會之間的三角關係，但並不會妨礙立法者基於功能性理由授權獨立機關制定與執行特定政

策。現階段我國獨立機關發展面臨的困境還須由台灣特殊憲政文化、政經結構以至歷史背景之系絡之中予以理解。我國二〇〇〇年政權輪替之後，半總統制之中總統——議會政體以及分立少數政府兩種現象竟然同時出現：總統有權任命行政院長，而不需立法院同意，也間接地經由行政院長控制了行政權，如此一來，總統已經成為權力核心。另一方面，立法院雖遭修憲弱化但尚有一定的權限（黃錦堂，2005a：472-483）。然而，總統與立法院的多數席次政黨並不一致（incongruent），而且在二〇〇一年立法院改選之後出現四個主要政黨皆無法過半的國會生態（其中國民黨與親民黨，以及民進黨與台聯雖經常依政策議題形成策略同盟，但互信基礎似乎不足），其代價是行政與立法兩權關係的高度緊張，引發了政治僵局（political stalemate）與政策停滯（policy gridlock）。前者表現在行政院長因為難以同時取得總統與立法院的支持信任，無法久安其位。政權輪替迄今更換了五任行政院長，導致國家整體大政方向出現斷裂。後者表現在行政院預算與重要公共政策無法順利通過，導致政府職能無法有效運作（Wu, 2007: 213）。況且，再加上台灣內部幾不相容的藍綠對峙、裂解對立的意識形態、外弛內張的族群意識、糾結難分的政商關係、相生相剋的政媒互動等政治社會格局，處於我國特殊半總統制的負面影響所造成的政治僵局與政策停滯的氛圍下，在政府改造的議程之中提出創設獨立機關似乎有其特殊意涵。

就表面上來看，在我國半總統制的憲政體制之中，一方面獨立機關作為立法院制衡行政院的機制，此點類似總統制民主政體中的獨立機關，另一方面獨立機關也有因應經濟社會的民營化與自由化，政府調整自身角色與公共行政型態的職能，此點接近內閣制民主政體中的獨立機關。但是我國獨立機關的奇特之處在於具有其他政體下的特徵，卻另有獨特的理由，即因為行政院長的任命並無需立法院同意（總統——議會政體），且總統所任命的行政院長的所屬政黨或政治聯盟，在立法院中無法佔有實質多數（分立少數政府），使得占有立法院實質多數的在野黨認為無法有效地制定對其有利的公共政策

（即使制定了政策，行政院也可能在執行之時扭曲立法院占多數之在野黨的始意）。在這種政治情勢下，獨立機關就成爲在野黨爲發揮政策影響力的途徑。因此，我國立法院可能並非是「授權」予獨立機關，作爲應用專業能力有效解決公共問題的制度，而似乎更接近由在野黨主導的立法院向行政院「爭權」，即爭取在若干政策領域，特別是關係著選舉政治經濟資源分配之產業或機關主導權的工具。在此政治格局之下，獨立機關被排入政府改造的議程，在創設與實踐之中顯示了以下現象：

一、若干獨立機關的決策成員以政黨比例這種高度政治性的運作方式產生，這是立法權試圖影響行政權的方式。由在野黨占多數的立法院了解能夠直接分享了行政院的權限，也就是間接地限制了總統的權限。

二、由於行政院長必須向立法院負責，只得在最小範圍之內釋出若干政策領域，或是就地將既存機關已具備的獨立性加以法制化，以應付立法院的權力需索。前者表現在中央行政機關基準法中硬定規定只得五個二級獨立機關，而且行政院屢次發布多項「總說明」，試圖將獨立機關納入行政權之中直接管轄。後者表現在將原本具有獨立機關性質的中央銀行與行政院公平交易委員會納入定額的二級獨立機關之中，也不願擴大獨立機關涉及的政策領域。²²

三、由於行政院長也必須向總統負責，行政院也可能並不完全排斥設立獨立機關，因爲讓某些攸關政經互動與選舉利害的政策領域與行政院直接管轄範疇相區格，適可作爲行政院長向總統卸責的理由，這也就是獨立機關得以排入政府改造的議程，並得以在中央行政機關組織基準法取得合法地位的可能原因。

四、行政院體認自身處於立法院與總統之間的微妙地位，行政院一方面並沒有像歐美創建獨立機關強化經濟管制與社會管制的行政型態，更遑論履行分配社會資源的功能，反而傾向創建（納入）高度政治意涵的獨立機關如

²² 我國現行各級行政機關的定名，請參照中央行政機關組織基準法第 6 條。

通傳會、中選會，以減輕行政院自身的政治壓力。另一方面對於經濟管制功能較強的獨立機關如金管會、中央銀行、行政院公平交易委員會，實際是基於監理一元化與事權集中化的考量，並沒有以多元分權的原則履行職能²³。

五、由於我國現行政體中總統與立法院皆由人民直接選舉，具有雙元民主的特性，行政權的民主正當性並非來自立法權，此與內閣制民主政體迥異，立法權並不擁有比由總統主導的行政權更強的民主正當性。因此，當在立法院占實質多數的在野黨欲以席次優勢影響獨立機關（通傳會）的人事權，以影響政策制定時，司法院大法官即認為牴觸現行憲法的精神原則而宣告違憲。

現代新興民主國家的政府改造者，試圖在全球化潮流之中提高競爭優勢，首先應該根據自身的歷史脈絡與政經結構，選擇適當的政治體制並依照政治現勢加以調整。基於此一政體設定合理的行政型態以及公共政策，發展前瞻性的經濟產業，但同時也需解決社會問題、健全公民社會，奠定政治力與經濟力所形成之制度與政策的社會力基礎。處於全球化的潮流之中，展望未來我國政府角色的變遷，由服務性轉向管制性公共行政型態的趨勢似乎無法避免，以制定與執行管制政策為主的獨立機關勢將成為政府改造中必然的制度選擇。然而，在現階段朝野互信低落的政治現實中，獨立機關的運作似乎窒礙難行，特別是行政院對之充滿疑慮，正添增現存少數幾個獨立機關前途的不確定。正本清源之計自然是透過憲政體制的大幅變更，使得獨立機關的授權與職能具備更加無可懷疑的民主正當性，然而斯時斯境談何容易！本文在符合我國現行的法制架構與政策環境的規範及條件之下，提供以下幾點建議：一、設計普遍性獨立機關的控制機制以平衡獨立性與課責性，此機制

²³ 以金管會為例，其成立主要基於金融監理一元化的需求，為使金融檢查權與管理權合一所設，其內容包括統合銀行、證券、期貨及保險等金融業之發展政策及監理事權。與其說是獨立機關化，不如說是集中事權而已，只是把設置金管會視為解決現行金融問題的一種方式，而未能完全釐清金管會的獨立定位，因而在金管會的決策透明度、去政治化的實踐上都未臻理想，而當中所產生的爭議卻是持續不斷（陳明仁，2005；詹富堯、周育仁，2007）。

應包括明確的組織評鑑與績效評估的指標、決策資訊公開的要求與格式、獨立機關決策成員的自律規範等等。二、建立開放性決策過程與決策資訊，促使被獨立機關決策所影響的利害關係人以及相關政府單位的觀點與意見得以充分表達。三、創設專業功能取向的三級、四級獨立機關，並提供必要的行政資源以強化其政策分析與政策評估等能力。四、成立從事社會管制的獨立機關，在健康醫療、消費安全、環境保護、人（民）權、保護弱勢族群、保障宗教信仰等政策領域，對於若干進步性社會價值或社經弱勢團體的觀點及權益加以保障。

現今我國獨立機關的運作尚處於摸索階段，現存的獨立機關正與外在充斥著緊張對立的政經社文等環境因素相互磨合以尋求自身的定位，它能否恰如其分地在維繫獨立性的前題下，發揮專業多元的功能，以「確保公共利益的實現並獲得人民的信賴」，不但將決定獨立機關的前景，也可能影響我國政府角色與行政職能的轉變，能否在全球化潮流中搶占先機。未來我國的獨立機關是否發揮功能得以存續？抑或被官僚體系同化而喪失特性？抑或創設新的制度選擇取代獨立機關？端視從事政府改造與領導獨立機關以及關心此一重要議題的社會菁英的智慧與遠見。

參考文獻

一、中文部分

朱愛群

- 2004 〈行政組織改造的檢視〉，詹中原（主編），《政府再造新藍圖》，頁 113-197。台北：財團法人國家政策研究基金會。

沈有忠

- 2004 〈半總統制下的權力集散與政府穩定：台灣與威瑪共和的比較〉，《台灣民主季刊》，第 1 卷第 3 期：頁 99-129。

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」。臺北市：國立台北大學公共行政暨政策學系。

林子儀

- 1993 《權力分立與憲政發展》，台北：月旦。

胡至沛

- 2007 〈建構良善的政府管制治理：歐美的運作經驗〉，「2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地『公共管理』學術研討會」。臺北市：世新大學行政管理學系。

張文貞

- 2005 〈行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪的行政法〉，台灣行政法學會（主編），《行政法人與組織改造、聽證制度評析》，頁 129-161。台北：元照。

莊國榮

- 2002 〈獨立機關的合憲性與建制原則〉，蘇永欽（主編），《政府角色功能的新定位》，頁 101-128。台北：新台灣人文教基金會。

陳明仁

- 2005 〈獨立機關制度之推動與檢討〉，《研考雙月刊》，第 29 卷 6 期：頁 43-56。

陳淑貞

- 2006 〈獨立機關之設置及其人事權〉，《月旦法學雜誌》，第 137 期：頁 41-59。

黃錦堂

- 2005a 《行政組織法論》，台北：翰蘆。

- 2005b 〈2006 年憲改議題之研究〉，「第五屆『憲法解釋之理論與實務』學術研討會暨中央研究院憲改論壇」。臺北市：中研院法律學研究所籌備處。

葉嘉楠

- 2005 《政府再造的理論與實務：組織精簡與分權政府》，台北：韋伯。

湯德宗

- 2005 〈新世紀憲改工程—「弱勢總統制」改進方案〉，社團法人台灣法學會（主編），《台灣法學新課題（三）》，頁 1-46。台北：元照。

詹富堯、周育仁

- 2007 〈從管制治理觀點探討獨立管制機關的設置與運作：以行政院金融監督管理委員會為例〉，「2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地『公共管理』學術研討會」。臺北市：世新大學行政管理學系。

劉靜怡

- 2006 〈釋字第六一三號解釋後的獨立機關〉，《月旦法學雜誌》，第 137 期：頁 25-40。

蔡志剛

- 2004 《中央銀行獨立性與貨幣政策》，北京：中國金融。

蔡秀卿

- 2006 〈又是權力鬥爭的犧牲品〉，《月旦法學雜誌》，第 137 期：頁 60-74。

蔡茂寅

- 2002 〈政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討〉，《國家政策季刊》，創刊號：頁 23-38。

- 2004 〈獨立機關之研究：以中央行政機關組織基準法為檢討對象〉，《研考雙月刊》，第 28 卷第 6 期：頁 71-80。

鍾國允

- 2006 《憲政體制之建構與發展》，台北：翰蘆。

韓保中

- 2007 〈憲政與行政：論威爾遜〈行政的研究〉的緣起與意義〉，《政治科學論叢》，第 34 期：頁 105-150。

二、英文部分

Braun, D. & F. Gilardi

- 2006 *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.

Braun, D.

- 2006 “Delegation in the Distributive Policy Arena: The Case of Research Policy.” In D. Braun & F. Gilardi. eds. *Delegation in Contemporary Democracies*, New York: Routledge.

Breyer, S. G., R. B. Stewart, C. R. Sunstein, & M. L. Spitzer

- 1999 *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*. New York: Aspen Law & Business, A Division of Aspen Publishers, Inc.

Coen, D. & M. Thatcher

- 2005 “The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators.” *Governance* 18(3): 329-364.

Duverger, M.

- 1980 “A New Political System Model: Semi-presidentialist Government.” *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.

Elgie, R.

- 2007 “Varieties of Semi-presidentialism and their Impact on Nascent Democracies,” Paper presented at the International Conference on After the Third Wave: Problems and Challenges for the New Democracies. Taipei, Taiwan.

Epstein, D. & S. O’Halloram

- 1999 *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2006 “A Theory of Efficient Delegation.” In D. Braun & F. Gilardi eds. *Delegation in Contemporary Democracies*, New York: Routledge.

Gilardi, F.

- 2002 “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis.” *Journal of European Public Policy* 9(6): 873-893.
- 2006 “Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: Credibility, Political Uncertainty, and Diffusion.” In D. Braun & F. Gilardi eds., *Delegation in Contemporary Democracies*, New York: Routledge.

Gould, W. B. IV.

- 2000 *Labored Relations: Law, Politics and the NLRB — A Memoir*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Horn, M. J.

- 1995 *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lewis, D. E.

- 2002 “The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality.” *Journal of Politics* 64(1): 89-107.

Lijphart, A.

- 2004 “Constitutional Design for Divided Societies.” *Journal of Democracy* 15(2): 96-99.

Magnette, P., C. Lequesne, N. Jabko & O. Costa

- 2003 “Conclusion: Diffuse Democracy in the European Union: the Pathologies of Delegation.” *Journal of European Public Policy* 10(5): 834-840.

Majone, G.

- 1994 “The Rise of the Regulatory State in Europe.” *West European Politics* 17(3): 77-101.
- 1997a “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences to Changes in the Mode of Governance.” *Journal of Public Policy* 17(2): 139-167.
- 1997b “Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimension.” In B. Steunberg & F. Van Vught eds , *Political Institutions and Public Policy*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- 2001 “Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach.” *Journal of Theoretical and Institutional Economics* 157: 57-78.

Manin, B, A. Przeworski & S. C. Stokes

- 1999 “Elections and Representation.” In A. Przeworski & S. C. Stokes & B. Manin eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pollack, M. A.

- 2002 “Learning From the Americanists (Again): Theory and Method in the Study of Delegation.” *West European Politics* 25(1): 200-219.

Rosenblom, D. H. & R. S. Kravchuk

- 2005 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.

Sbragia, A. M.

- 1999 “Governance, the State, and the Market: What is Going on ?” *Governance* 13(2): 243-250.

Shapiro, M.

- 1997 "The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union." *Journal of European Public Policy* 4(2): 276-291.

Shugart, M. S. & J. M. Carey

- 1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skach, C.

- 2005 *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sosay, G.

- 2006 "Consequences of Legitimizing Independent Regulatory Agencies in Contemporary Democracies: Theoretical Scenarios." In D. Braun & F. Gilardi eds., *Delegation in Contemporary Democracies*, New York: Routledge.

Strom, K., W. C. Muller & T. Bergman eds.

- 2003 *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Strom, K., W. C. Muller & T. Bergman.

- 2005 "The (Moral) Hazards of Parliamentary Democracy." In D. Braun & F. Gilardi eds., *Delegation in Contemporary Democracies*, New York: Routledge.

Tatalovich, R. & B. W. Daynes

- 1998 *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulation Policy*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Thatcher, M. & A. Stone Sweet

- 2002 "Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions." *West European Politics* 25(1): 1-22.

Thatcher, M.

- 2002 "Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe." *Journal of European Public Policy* 9(6): 954-972.
- 2005 "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 18(3): 347-373.

Tsebelis, T.

2002 *Veto Players: How Political Institutions Work*. New Jersey: Princeton University Press.

Wu, Y. S.

2007 “Semi-presidentialism—Easy to Choose, Difficult to Operate. The Case of Taiwan.” In R. Elgie & S. Moestrup eds., *Semi-presidentialism Outside Europe*, London: Routledge.

Yataganas, X. A.

1999 *Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The Relevance of the American Model of Independent Agencies*. Jean Monnet Working Paper 3/01.

Creations and Characters of Independent Agencies in Democratic States: The Inspiration for reinventing government in Taiwan

Way Sun*

Abstract

The independent agency is the widely accepted institutional choice when a modern democratic state reinventing its government, in order to cope with the transition in the roles played by the state and the functions of the government, and to make impact on the policies. In this paper, the approach derived from the delegation theory would be firstly used to analyze the reasons and operation of the legislative branches of democratic states create independent agencies; then this paper would discuss the presidential democracy of the U.S.A and the parliamentary democracies of Europe, the characters of legislative branches to delegate authority to independent agencies, and to explore the implication and development in the independence and accountability of independent agencies. After analyzing the creations and characters of independent agencies of contemporary western democratic states, in this paper, the development and special features of independent agencies after the turnover of government in Taiwan would be discussed, which showed the differences between independent agencies of Taiwan and those of contemporary democratic states. In conclusion,

* Associate Professor, Institute of Law and Government, National Central University.

this paper has tried to analyze that under the special historical context and socio-economical-political and cultural background, the problems derived from the operation of independent agencies under the semi-presidentialism in Taiwan, and made suggestions to the policy makers in the future.

Key Words: independent agency, delegation theory, reinventing government

