

國立臺灣大學政治學系  
政府與公共事務碩士在職專班  
碩士論文寫作計畫書

指導教授：蕭全政 博士

行政院獨立機關特性與運作之政經分析  
(口試本)

研究生：黃淑梅

學 號：P99322007

中華民國 101 年 5 月



# 目 錄

壹 問題意識	2
貳 文獻探討	5
參 分析架構	9
肆 章節安排	12
參考文獻	14
附錄	17



# 壹 問題意識

2006年大法官會議第613號解釋對行政院獨立機關之定位與權限，有了更明確的指引，有其劃時代之意義與重要性，引發了社會及學術界對獨立機關的特性、定位、獨立性、組織運作等等面向的探討，更深化對研究此議題之價值與意義。

獨立機關在政府體制中所扮演的角色不僅是一個學術議題，更是牽動整個政府體制運作的重要因素之一；我國自2004年開始有獨立機關的存在，2010年政府組織改造出現很大的變革，2004年我國中央行政機關組織基準法明定五個獨立機關，中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會、中央銀行，卻在2010年減為三個獨立機關，即中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會，牽動了整個政經局勢的演進，為本研究關切的議題之一。

行政院在2006年時公布「獨立機關與行政院關係運作說明」<sup>1</sup>，嗣後於司法院釋字613號解釋後修正該說明，說明獨立機關之設置必要性及其建制目的為特定裁決性、管制性或調查性之公共任務；另該修正說明亦指出獨立機關組織之運作必須遵循的重要原則：「1、獨立行使職權之意旨，依據司法院釋字第613號解釋，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」。

金融監督管理委員會主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務，國家通訊傳播委員會掌理通訊傳播監理政策、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發、通訊傳播業務之監督、調查及裁決等；該二機關的業務性質與政策影響接近，都強調管制、監督、管理的面向，耐人尋味的是國家通訊傳播委員會仍維持為獨立機關，

---

<sup>1</sup> 「獨立機關與行政院關係運作說明」行政院於 95 年 3 月 2 日發布，98 年 8 月 10 日停止適用。停止適用後，獨立機關應經行政院核定或同意事項（如處務規程、員額管理、預決算處理、施政方針及施政報告、施政計畫）及行政管理事項（如人事會計政風事項、刊登公報作業、出國報告管理作業、出版品管理作業、施政計畫管考作業），其報院審查程序與一般行政機關相同。

金融監督管理委員會卻已不在獨立機關之列，其隱含之意義與價值，為本研究所關切的議題之二。

權力分立制衡原則的基本目的是在防止政府權力集中以保障人民權利，並不一定要嚴格區劃三權的界線；以美國政府實際運作為例，「獨立行政管制委員會」即是因應社會變遷需要而生，並給與要對行政成敗負完全責任的行政首長適當的監督權（林子儀，1993：140）。惟我國獨立機關，若以權力分立的角度看，並未完全獨立於行政體系之外，其獨立性與在責任政治下之行政首長監督權限，為中央行政機關組織基準法及行政院組織法所明定，獨立機關雖依法律行使職權，自主運作，亦即為確保行政決定能維持專業性、政治中立性、社會價值多元性或發揮準司法功能而不受其他機關的指揮監督，惟其在「人事上」、「組織上」、「功能上」及「財務上」仍受行政一體及層級化（或稱科層化）的組織模式的約束（徐良維，2010）。

依司法院大法官釋字第613號解釋理由書：「承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間」；此為我國政府機關體制中，首次在憲法層面上承認獨立機關的存在，惟值得注意的是，仍須遵循行政一體及責任政治原則。

我國五個獨立機關，中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會及中央銀行均揭櫫「依據法律，獨立行使職權」之精神，中央銀行於實際運作時具有高度獨立性（行政院組織改造網站<sup>2</sup>），在組織改造後，2010年卻摒除在獨立機關之外，本研究即試圖以獨立性的觀點，來剖析中央銀行不再是行政院獨立機關所突顯之意涵，此即構成本研究關切的議題之三。

綜上，本研究試圖從2010年五個獨立機關減至三個獨立機關，即中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會，加以觀察整體政經局勢的發展演進；並從金融

---

<sup>2</sup>行政院組織改造網站：中央銀行及金管會為什麼是維持現狀運作？

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4485861&ctNode=14598&mp=14>，2012/04/30

監督管理委員會與國家通訊傳播委員會等二機關業務性質與政策影響接近性，卻獨留國家通訊傳播委員會加以深入探究；最後本研究並試圖以獨立性的觀點，來剖析中央銀行不再是行政院獨立機關所突顯之意涵，凡此，構成本研究所欲探究之問題導向。

## 貳 文獻探討

獨立機關的組織型態，從2004年6月23日總統公布中央行政機關組織基準法之後已正式成為我國的組織型態之一，該法於2010年2月3日修正公布，獨立機關的定義是指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之並對政黨比例有一定的限制（辛年豐，2010：152）。

依大法官釋字第613號解釋理由書：「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，須為所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，我國在獨立機關正式規範之前，行政機關行使職權之目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督」。故行政機關接受上級機關的指揮監督為常態，這種方式雖然得以確保責任政治的完遂，但是上級機關之指揮監督通常無法確保行政權的行使係在專業性、公正性與中立性的考量下完成（蔡茂寅，2006：2）。

獨立機關此特殊型態的組織，在我國實施運作的時間不長，目前對於獨立機關不同面向的論述，大約可分為以下幾類：

### 一、權力分立為研究焦點者

大法官釋字第499號解釋：「憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利，以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」乃揭示了權力分立與制衡原則。

學者林子儀、許宗力、葉俊榮曾表示：「...權力分立制衡的設計，將統治者的權力依其功能加以分散，分設不同的權力機關並使其相互制衡。在這種設計下，不僅可使統



治者相互監督對方應在人民所賦予的權限範圍內正當地行使其統治權，並能使其踐行一定的法律責任及某種程度的責任政治。」（郭任昇，2007）。

民主國家為了防止權力過度集中濫用，設計了「分權」與「制衡」的憲政體制；獨立機關起源於美國，其在美國可以行使準立法權與準司法權，在採行嚴格三權分立制度的美國，被視為構成權力分立制度的例外，如林子儀的「美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會」，係以美國憲法權力分立的形式論和功能論觀點，檢討獨立行政管制委員會合憲性，及總統的人事任免權與獨立行政管制委員會間衝突；另行政機關基於責任政治及行政一體原則，由行政院院長向立法院負責，也對獨立機關有指揮監督之權，如徐良維的「我國獨立行政機關權力分立與行政組織法之觀察」認為獨立行政機關比行政權中「更具專業」，可能造成「權力分立的失衡」、「行政一體與責任政治的破壞」以及「行政監督與獨立空間的衝突」等問題（徐良維，2010）。

## 二、以獨立性為研究焦點者

獨立機關之獨立，是指依法律獨立行使職權，亦即依其專業及去政治化特性獨立於行政權之外；探討獨立機關之獨立性的文獻很多，如黃錦堂的「論機關之獨立化」，認為獨立行政機關依不同性質或類型應有不同程度之獨立性；孫德至的「論國家通訊傳播委員會之建置與設計—期盼促進公共討論的NCC」、杜玲玲的「我國金融監理機關之獨立性分析」、賈志豪的「獨立機關之建制—我國中央銀行與美國聯邦準備系統之比較」、李創明的「我國電信管制機關獨立性之研究」、鄧志聖的「我國中央選舉委員會獨立性之研究」、陳佳慧的「我國中央銀行獨立性與貨幣政策目標之研究」、林文斌的「台灣中央銀行獨立性之研究」等，皆是以個別機關的獨立性、「目前我國法制」、「各國比較分析」、「我國未來改進方向」為探討方向（郭任昇，2007）、李紀珠則是以維持「機構」之獨立性及維持機構中之「重要成員」二面向探討獨立機關的獨立性。惟其論述皆從個別獨立機關之業務性質或組織去探討其獨立性，未從政府機關在過程或運作中應扮演的角色去作深入探討。

### 三、以法制面為研究焦點者

郭任昇的「從憲法觀點檢討獨立行政機關—以設置必要性、職權與組織為中心」，是大法官釋字第613號解釋公布後，以憲政觀點重新檢視獨立機關設置目的之論文。陳淳文係從比較法的觀點來看，以法國憲政體制為比較檢討對象，分析法國憲法實務針對獨立行政機關問題所作出的解決途徑，及我國獨立機關的設置爭議。林欣慧的「獨立行政委員會在我國憲法上的合憲性—美國獨立管制機構與我國獨立行政委員會之比較」則認為若沒有權力分立原則，獨立管制機構根本無違憲的可能。以上係以獨立機關在憲政體制之合憲性為研究重點，未從獨立機關在特定領域之專業性去探討去獨立性及政府在運作過程的角色探討。

### 四、組織制度層面為研究焦點者

蔡茂寅的「政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討」，探討目前我國獨立行政機關設計上之缺失。蔡茂寅的「獨立機關之研究：以中央行政機關組織基準法為檢討對象」，介紹我國中央行政機關組織基準法規定之獨立機關，並探討設置理由、行政監督、確保職權上獨立性與公正性及保障人員獨立性。黃金益從組織系統理論來闡釋，即組織運作依系統理論含資源投入、組織決策、政策執行、組織領導、組織監控、組織考核等面向。以上文獻係以中央行政機關組織基準法相關規定來探討獨立機關的設置及定位之研究。

### 五、文獻綜合評析

綜合以上文獻，發現國內在對獨立機關的探討，大多仍以個別機關的獨立性及其合憲性為主，對於獨立機關之建置原則、權力分立、行政一體、行政監督、課責性等多有不同層面的探討，惟對於其獨立機關本身在特定領域的專業性，及獨立機關在政府的角色中應扮演的是監督、管理、管制或是引導、輔導功能，並未多著墨。

在各類文獻中，以權力分立為研究焦點者，多係以行政一體及責任政治的行政結構

為分析重點。以獨立性為研究焦點者，則以超越個人或黨派利益的考量，依據專業以及法律「獨立」行使職權及大法官於釋字613號解釋，認為獨立機關所稱的獨立應為「作用法意義上的獨立」探究。以法制面為研究焦點者，則以大法官於釋字第613號解釋及其設置是否合憲、是否在追求憲法上公共利益為討論方向。組織制度層面為研究焦點者，則以獨立行政機關設計、中央行政機關組織基準法規定、組織系統理論來討論獨立機關之組織運作。另有以獨立機關中央銀行、金融監督管理委員會與國家通訊傳播委員會於中央行政機關組織基準法修正後，是否該屬獨立機關而有不同意見。

一個好的或較為可行的組織與制度，必須其所隱含的特定政治經濟特性，能與其內外政經權力體系和政經合理化方向相互配合（蕭全政，1997：13）。依我國中央行政機關組織基準法創設之獨立機關，必須有設置的正當理由，建制目的須為具特定裁決性、管制性或調查性之公共任務，特別需要踐行高度專業化、去政治化或充分顧及政治與社會多元價值，並以合議制型態，依據法律獨立行使職權自主運作；本研究嘗試在政經變遷脈絡中，以各獨立機關在其組織功能的專業領域隱含的特定政治經濟特性及政府在高度專業化的裁決性、管制性或調查性公共任務中所扮演的角色分析我國獨立機關，以期能以釐清獨立機關的特性及運作並有助於國家穩定發展及社會和諧互動。

## 參 分析架構

本研究所欲探討行政院獨立機關特性與運作之政經分析涵括層面廣泛，從獨立機關之定位與特性之探討，乃至權力分立、專業性及行政中立性分析其獨立性以及獨立機關存在之必要性，更深究其機關在主管產業中所扮演之角色關乎管制者或引導者等問題。本研究並試圖以獨立機關之業務屬性、政府的角色來探討自2004年以來我國政府體制中五個獨立機關，中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會及中央銀行，經組織改造後調整為三個獨立機關，分別為中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會，金融監督管理委員會及中央銀行，則已不再是獨立機關，均是本研究分析之著力點，茲以本研究架構概述如下：

### 一、獨立機關的定位與檢討

一個好的或較為可行的組織與制度，必須其所隱含的政治經濟特性，要能與其內外政經權力體系的特性相配合，否則就一定會被迫進行相關的政治、經濟性調整（蕭全政，2009：48）。獨立機關，強調獨立運作而不接受行政部門對其業務或政策的干預，主要是因為其業務或政策所帶來的利害得失，將明顯且明確的及於特定對象（蕭全政，2009：53），故獨立機關與一般行政關的不同展現在對獨立機關的「獨立性」及「專業性」的要求（辛年豐，2010：156）。

有學者將當前獨立機關處理事務的類型，分為專業效能及分裂預防兩種，其本於各自獨立性需求，形塑出獨立機關在法制上的設置時機，及明定其所應具有的程序及組織，建構出獨立機關的要素；要界定一個行政組織是否為獨立機關，不能僅從法條文義加以解釋、定位，而應從機關的功能、程序及組織的特徵來判斷及檢討（辛年豐，2010：152-153）。本研究將分別從我國原有的五個獨立機關，中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會及中央銀行之組織及業務特性，來探討其定位及對「獨立」的要求所隱含的偏差。

## 二、獨立機關之特性

國家機關運作於民間社會之上，而且基於國家公權力的賦予，從民間社會汲取資源，並利用此資源去創造、支持它的行政性與強制性機關組織(Skocpol 1979：29、蕭全政，2001)。獨立機關這種特殊的組織型態，起源於19世紀的美國，美國各類獨立機構的發展是美國社會發展需要及其行政組織在政經環境下實際運作的一種反映，這些機構在某種意義上已經突破了美國傳統的分權與制衡的原則（魯俊孟、賈志豪，2004）。

美國曾經歷過1812年戰爭，南北戰爭（1861年－1865年）和經濟大恐慌（1930年代）。在第一次世界大戰和第二次世界大戰中，美國和其他盟國共同獲得勝利，奠定美國世界超級強國的領導地位，在經濟、文化等等領域都處於領先地位，是一個高度資本主義的國家，經濟體系兼有資本主義和混合經濟的特徵，政府在國內經濟生活中的角色較為次要<sup>3</sup>。就如蕭全政教授在主持「獨立機關的法制定位研討會」所說：「美國的民間社會本身就是非常的強，所以政府的干涉不需太多，政府的管制愈少愈好，是一種不得不的必要之惡。因此，其獨立機關的出現，只是在於維持民間社會的公平與競爭秩序，讓企業不會胡作非為，所以美國的獨立機關，是屬於防弊性質的」（行政院法規委員會，2009：12）。

在台灣過去威權體制的特色，表現於政府依國家安全與經濟發展的需要，而支配整體政經權力系統，且主導整體政經體制的合理化發展（蕭全政，1991）。在戒嚴體制下，為了國家的安全和經濟穩定，政府不但在政治與社會、文化上限制人民的公民權與基本人權，也在經濟上實行統制經濟（蕭全政，2001：68），隨著威權體制的轉型及解除戒嚴，政府組織、人力與服務及法制方面不足以負荷快速變遷的社會現象及經濟發展，迫使「行政院組織法」必須進行修正。

在實際運作下，獨立機關所進行的管制事務多具有個案性及具體性的本質（辛年豐，2010：154），根據政府改造委員會所提出之「獨立機關的建制理念與原則」，管制性或調查性之公共事務的決策與執行，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（張其祿，

<sup>3</sup> 引自維基百科網站，<http://zh.wikipedia.org/zh-hk/%E7%BE%8E%E5%9C%8B>，2012/04/30

2009)。

2010組織改造後，中央選舉委員、公平交易委員會和國家通訊傳播委員會仍是獨立機關，而中央銀行和金融監督管理委員會，則被視為是行政機關，而不再是獨立機關；從實存上看，中央銀行和金融監督管理委員會的業務與政策，雖然會對其標的團體產生明確的利害得失，惟受到影響的標的團體並不明確，也不特定，不易造成系統性的扭曲或偏差（蕭全政，2009：54-55），故未被納入獨立機關之列。

另一方面，國家通訊傳播委員會的業務性質與政策影響，與金融監督管理委員會接近；兩者都有技術匯流的現象（如前者有資訊、通訊與傳播的合一，後者則有銀行、證券與保險的合一），而且都較強調管制的面向；其二機關業務與政策影響的標的團體，也不似中央選舉委員會或公平交易委員會那麼特定、那麼明確；因此，蕭全政教授指出國家通訊傳播委員會不必定位為獨立機關（蕭全政，2009：54-55）。

本研究將探討原五個獨立機關中，金融監督管理委員會、中央銀行不再是獨立機關之分析，及國家通訊傳播委員會與金融監督管理委員會的業務性質與政策影響相近，而國家通訊傳播委員會是獨立機關，金融監督管理委員會不是獨立機關，另再深入分析國家通訊傳播委員會是否需定位為獨立機關。

### 三、我國獨立機關之政經分析

在冷戰終結和威權轉型之後，「行政院組織法」及其相關組織建制所隱含戰時體制的政治經濟特性及各種偏差，而迫使「行政院組織法」必須進行修正；此戰時體制的政治經濟特性，無法反映當前國內整體政經權力體系特質及在此政經權力體系在內外政經衝擊下的未來合理化發展（蕭全政，2009）。本研究將從我國獨立機關的政治面、經濟面，及借鏡外國獨立機關來探究本國獨立機關之政經分析發展。

綜合以上三個層面，本研究試圖從獨立機關業務性質及政府角色中予以探討，並由政府獨立機關中角色及以五獨立機關所涉業務，乃至獨立機關特性與運作之政經分析予以剖析並引導出本研究之具體結論。

# 肆 章節安排

## 第一章 緒論

第一節 問題意識

第二節 文獻探討

第三節 分析架構

第四節 章節安排

## 第二章 獨立機關之定位與檢討

第一節 公平交易委員會

第二節 中央選舉委員會

第三節 國家通訊傳播委員會

第四節 金融監督管理委員會

第五節 中央銀行

第六節 小結

## 第三章 獨立機關的特性

第一節 專業性

第二節 政府角色

第三節 獨立機關存在價值

第四節 小結

## 第四章 我國獨立機關之政經分析

第一節 我國獨立機關時代意義

第二節 從政治層面上觀察

第三節 從經濟層面上觀察

第四節 國外獨立機關借鏡

第五節 小結

第五章 結論

參考文獻



# 參考文獻

## 壹、中文部分

立法院公報，2009，〈立法院第7屆第3會期司法及法制委員會第25次全體委員會議紀錄〉，98(40)。

行政院法規委員會編印，2009，《行政院98年度法制研討會實錄－獨立機關之去制定位》，台北：行政院法規委員會。

行政院研考會綜計處，2004，〈中央行政機關組織基準法淺析〉，《研考雙月刊》，28(4)：3-11。

杜玲玲，2005，《我國金融監理機關之獨立性分析》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

辛年豐，2010，〈從獨立機關到獨立機關－論公平交易委員會的現在與未來〉，《公平交易季刊》，19(2)：151-182。

周宏志，2006，〈我國獨立機關建置問題之研究〉，《第一屆「公共行政與公法」學術研討會論文》（12月15日），台北：國立台北大學。

林欣慧，2008，《獨立行政委員會在我國憲法上的合憲性－美國獨立管制機構與我國獨立行政委員會之比較》，台北：國立臺北大學法律學系研究所碩士論文。

林鐘仁，2008，《政府再造之研究－以行政院組織架構調整為例》，台北：國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班論文。

林子儀，1993，《權力分立與憲政發展》，台北：月旦出版社有限公司。

施能傑，2005，〈行政院組織改造向前行〉，《研考雙月刊》，29(2)：86-104。

施能傑，2009，〈考試權獨立機關化定位的新討論－民主責任政治的檢驗〉，《臺灣民主季刊》，6(1)：135-168。

胡至沛，2008，〈獨立管制機關課責性之探討〉，《2008 TASPAA 夥伴關係與永續發

展國際學術研討會》。

孫煒，2008，〈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〉，《行政暨政策學報》，46：107-150。

徐良維，2010，〈我國獨立行政機關權力分立與行政組織法之觀察〉，《文官制度季刊》，2(4)：85-121。

張其祿，2009，〈獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啟示〉，《公平交易季刊》，17(2)：89-138。

郭任昇，2007，《從憲法觀點檢討獨立行政機關—以設置必要性、職權與組織為中心》，台北：台灣大學法律學研究所碩士論文。

陳淳文，2008，〈從法國法論獨立行政機關的設置緣由與組成爭議：兼評司法院釋字第613號解釋〉，《臺大法學論叢》，38(2)：235-292。

黃金益，2004，《我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。

黃錦堂，2008，〈德國獨立機關獨立性之研究—以通訊傳播領域為中心並評論我國釋字第613號解釋〉，《中研院法學期刊》，3：1-54。

劉孔中，2009，《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報告。

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，第1卷第1期。

蔡茂寅，2006，〈我國獨立機關建制之商榷〉，《行政院公平交易委員會第14屆學術研討會論文》（11月28日），台北：行政院公平交易委員會。

魯俊孟、賈志豪，2004，〈我國中央銀行改制獨立機關之省思與建議：以美國聯邦準備體系為例〉，《公共行政學報》，13：1-26。

蕭全政，1991，〈國民主義：台灣地區威權體制的政經轉型〉，《政治學論叢》，2：71-92。

- 蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1(1)：1-16。
- 蕭全政，1998，《政治與經濟的整合》，高雄：基礎文化創意有限公司。
- 蕭全政，2001，〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，63-88。
- 蕭全政，2009，〈行政院組織改造的部會架構評議〉，《研考雙月刊》，33(3)：44-57。
- 蕭全政、張瓊玲，2009，《行政院組織改造利益及其實施方式之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 蕭全政、管碧玲、江大樹，2001，〈行政院組織調整芻議〉，《政治學論叢》，15：191-208。
- 鍾菊英，2009，《論我國行政院金融監督管理委員會之獨立性》，台北：國立臺北大學公共行政系暨政策研究所碩士論文。

## 貳、英文部分

- Gilardi, F., 2003, "Functionalist and Non-Functionalist Logic of Diffusion: Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe", workshop paper for "The Politics of Regulation", University Pompeu Fabra, Barcelona, 29-30 November.
- Eisner, Marc Allen./ Worsham, Jeffery./ Rungquist, Evan J., (2000), "contemporary regulation policy", Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo.
- Thatcher, M., (2002a) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Agencies, Pressures, Functions and Contest Mediation", West European Politics, Vol. 25 No.1, pp125-147.

附錄1

名稱 行政院組織法

修正日期 民國 99 年 02 月 03 日

第 1 條 本法依憲法第六十一條制定之。

第 2 條 行政院行使憲法所賦予之職權。

第 3 條 行政院設下列各部：

- 一、內政部。
- 二、外交部。
- 三、國防部。
- 四、財政部。
- 五、教育部。
- 六、法務部。
- 七、經濟及能源部。
- 八、交通及建設部。
- 九、勞動部。
- 十、農業部。
- 十一、衛生福利部。
- 十二、環境資源部。
- 十三、文化部。
- 十四、科技部。

第 4 條 行政院設下列各委員會：

- 一、國家發展委員會。
- 二、大陸委員會。
- 三、金融監督管理委員會。
- 四、海洋委員會。
- 五、僑務委員會。
- 六、國軍退除役官兵輔導委員會。
- 七、原住民族委員會。
- 八、客家委員會。

第 5 條 行政院置政務委員七人至九人，特任。  
政務委員得兼任前條委員會之主任委員。

第 6 條 行政院設行政院主計總處及行政院人事行政總處。

第 7 條 行政院設中央銀行。

- 第 8 條 行政院設國立故宮博物院。
- 第 9 條 行政院設下列相當中央二級獨立機關：  
一、中央選舉委員會。  
二、公平交易委員會。  
三、國家通訊傳播委員會。
- 第 10 條 行政院院長綜理院務，並指揮監督所屬機關及人員。  
行政院院長因事故不能視事時，由副院長代理其職務。
- 第 11 條 行政院院長得邀請或指定有關人員列席行政院會議。
- 第 12 條 行政院置秘書長一人，特任，綜合處理本院幕僚事務；副秘書長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，襄助秘書長處理本院幕僚事務。  
行政院置發言人一人，特任，處理新聞發布及聯繫事項，得由政務職務人員兼任之。
- 第 13 條 行政院各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。
- 第 14 條 行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。
- 第 15 條 本法自中華民國一百零一年一月一日開始施行。

## 附錄2

### 中央行政機關組織基準法

中華民國九十三年六月二十三日總統華總一義字  
第○九三○○一一八三一號令制定公布全文三十九條

#### 第一章 總則

第一條 為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。

第二條 本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織及檢察機關組織法律另有規定者，從其規定。

行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。

第三條 本法用詞定義如下：

一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。

二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。

三、附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關。

四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。

第四條 下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：

一、一級機關、二級機關及三級機關。

二、獨立機關。

前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

#### 第二章 機關組織法規及名稱

第五條 機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法，但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。但業務相同而轄區不

同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。

本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。

第 六 條 行政機關名稱定名如下：

- 一、院：一級機關用之。
  - 二、部：二級機關用之。
  - 三、委員會：二級機關或獨立機關用之。
  - 四、署、局：三級機關用之。
  - 五、分署、分局：四級機關用之。
- 機關因性質特殊，得另定名稱。

第 七 條 機關組織法規，其內容應包括下列事項：

- 一、機關名稱。
- 二、機關設立依據或目的。
- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌有設置附屬機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、如屬獨立機關，其合議之議事程序及決議方法。

第 八 條 機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。  
各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。

### 第 三 章 機關設立、調整及裁撤

第 九 條 有下列各款情形之一者，不得設立機關：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。

三、業務性質由民間辦理較適宜者。

第十條 機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

一、階段性任務已完成或政策已改變者。

二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。

三、管轄區域調整裁併者。

四、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。

五、經專案評估績效不佳應予裁併者。

六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

第十一條 機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：

一、一級機關：逕行提案送請立法院審議。

二、二級機關、三級機關、獨立機關，由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。

機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。

第十二條 機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：

一、機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。

二、機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。

第十三條 一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據。

#### 第四章 機關權限、職掌及重要職務設置

第十四條 上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。

不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。

第十五條 二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。

第十六條 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構。

前項附屬機構之組織，準用本法之規定。

第十七條 機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。



第十八條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。

一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。

機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。

第十九條 一級機關置副首長一人，列政務職務。

二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。

三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。

第二十條 一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。

一級機關得視需要置副幕僚長一人或二人，稱副秘書長；置二人者，其中一人得列政務職務。

第二十一條 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。

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。

## 第五章 內部單位

第二十二條 機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。

第二十三條 機關內部單位分類如下：

一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。

二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。

第二十四條 政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。

第二十五條 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

一、一級內部單位：

(一) 處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。

(二) 司：二級機關部之業務單位用之。

(三) 組：三級機關業務單位用之。

(四) 課：四級機關業務單位用之。

(五) 處、室：各級機關輔助單位用之。

二、二級內部單位：科。

機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立，但四級機關內部單位以設立一級為限。

附屬機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。

第二十六條 輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併於同一單位辦理。

輔助單位工作與本機關職掌相同或兼具業務單位性質，報經該管一級機關核定者，不受前項規定限制，或得視同業務單位。

第二十七條 一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。

第二十八條 機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。

## 第六章 機關規模與建制標準

第二十九條 行政院依下列各款劃分各部主管事務：

一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。

二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任。

三、各部之政策功能及權限，應儘量維持平衡。

部之總數以十三個為限。

第三十條 各部組織規模建制標準如下：

一、業務單位設六司至八司為原則。

二、各司設四科至八科為原則。

前項司之總數以一百零四個為限。

第三十一條 行政院基於政策統合需要得設附屬機關委員會。

各委員會組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

第一項委員會之總數以四個為限。

第三十二條 相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

一、業務單位設四處至六處為原則。

二、各處設三科至六科為原則。

前項獨立機關總數以五個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。

第三十三條 各部為處理技術性或專門性業務需要得設附屬機關署、局。

各部附屬機關署、局之組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四組至六組為原則。

二、各組以三科至六科為原則。

相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬機關局，其組織規模建制標準比照前項規定。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以五十個為限。

第三十四條 行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。

## 第七章 附則

第三十五條 行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。

本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。

第三十六條 一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。

第三十七條 為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。

第三十八條 本法於行政院以外之中央政府機關準用之。

第三十九條 本法自公布日施行。

附帶決議：

一、行政院應於本法通過後三個月內，依照本法規範意旨，重行檢討修正「行政院組織法修正草案」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」等諸法案，送請本院審議；逾期未補正時，本院得逕依現有議案審議（院總第七十號、政府提案第八五九九號）（行政院九十一年四月二十六日院臺秘字第〇九一〇〇八四四二八號函）。

二、中央行政組織改造，為政府再造之一環，攸關行政部門施政效能及國家總體競爭力。早於國民黨主政時期即積極擘劃推動，政黨輪替民進黨執政後，亦賡續執行此一艱鉅工程。本院朝野各黨團及行政部門於本法審議期間，摒除政黨利益，以國家典章制度為念，和衷共濟，歷經數會期協調溝通，卒完成本法立法程序，為朝野合作樹立典範。職是之故，企盼朝野各黨繼續支持其餘相關政府改造法案，列為下（六）會期最優先審議法案，務期於本（五）屆任期屆滿前，完成「行政院組織法修正草案」及相關配套法案之審議，以竟其功。

三、為釐清各機關與其附屬機關之關係，各機關使用名稱原則如下：（一）「署」，用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關。（二）「局」，用於部所擬定政策之全國或轄區執行機關。（三）「委員會」為「院」之附屬機關；「署」、「局」為「部」之附屬機關。（四）附屬機關一律冠以依附之本機關名銜。

四、立法院行使獨立機關之人事同意權時，由院會交相關委員會審查後，報請院會處理，並須經出席委員二分之一同意始為通過。

五、請行政院研究發展考核委員會及行政院人事行政局全面清查所有由政府出資或捐助之財團法人，如其能自負盈虧者，應朝向民營化組織型態轉型；如無法自負盈虧者，應予裁撤；其餘如能轉型為行政法人者，應予轉型。

六、由法制委員會定期安排相關行政主管機關到會就「全面清查政府出資或捐助財團法

人營運狀況及其處理方案」專案報告。

## 附錄 3

### 中央行政機關組織基準法

93.6.23 總統華總一義字第09300118311 號令公布

97.7.2 總統華總一義字第09700112201 號令修正公布第2 條

99.2.3 總統華總一義字第09900024181 號令修正公布第2、3、7、16、20、  
21、25、29、30、31、32、33、36、39 條

#### 第一章總則

第一條 為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。

第二條 本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。

行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。但得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。

第三條 本法用詞定義如下：

一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。

二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。

三、機構：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。

四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。

第四條 下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：

一、一級機關、二級機關及三級機關。

二、獨立機關。

前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

#### 第二章機關組織法規及名稱

第五條 機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法，但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。

機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。

但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。

本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。

第六條 行政機關名稱定名如下：

- 一、院：一級機關用之。
  - 二、部：二級機關用之。
  - 三、委員會：二級機關或獨立機關用之。
  - 四、署、局：三級機關用之。
  - 五、分署、分局：四級機關用之。
- 機關因性質特殊，得另定名稱。

第七條 機關組織法規，其內容應包括下列事項：

- 一、機關名稱。
- 二、機關設立依據或目的。
- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌設有次級機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、屬獨立機關者，其合議之議決範圍、議事程序及決議方法。

第八條 機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。

各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。

### 第三章機關設立、調整及裁撤

第九條 有下列各款情形之一者，不得設立機關：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。

三、業務性質由民間辦理較適宜者。

第十條 機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。
- 三、管轄區域調整裁併者。
- 四、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。
- 六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

第十一條 機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：

- 一、一級機關：逕行提案送請立法院審議。
- 二、二級機關、三級機關、獨立機關，由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。

機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。

第十二條 機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：

- 一、機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。
- 二、機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。

第十三條 一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據。

#### **第四章機關權限、職掌及重要職務設置**

第十四條 上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。

不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。

第十五條 二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。

第十六條 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設附屬之實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構。

前項機構之組織，準用本法之規定。

第十七條 機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。

第十八條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。



一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。

機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。

第十九條 一級機關置副首長一人，列政務職務。

二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。

三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。

第二十條 一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。

一級機關得視需要置副幕僚長一人至三人，稱副秘書長；其中一人或二人得列政務職務，至少一人應列常任職務。

第二十一條 獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。

一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為副首長。

第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至十一人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。

## 第五章 內部單位

第二十二條 機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。

第二十三條 機關內部單位分類如下：

一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。

二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。

第二十四條 政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。

第二十五條 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

一、一級內部單位：

(一) 處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單

位用之。

(二) 司：二級機關部之業務單位用之。

(三) 組：三級機關業務單位用之。

(四) 科：四級機關業務單位用之。

(五) 處、室：各級機關輔助單位用之。

二、二級內部單位：科。

機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立。但四級機關內部單位之設立，除機關業務繁重、組織規模龐大者，得於科下分股辦事外，以設立一級為限。

機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。

第二十六條 輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併於同一單位辦理。

輔助單位工作與本機關職掌相同或兼具業務單位性質，報經該管一級機關核定者，不受前項規定限制，或得視同業務單位。

第二十七條 一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。

第二十八條 機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。

## 第六章機關規模與建制標準

第二十九條 行政院依下列各款劃分各部主管事務：

一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。

二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任。

三、各部之政策功能及權限，應儘量維持平衡。

部之總數以十四個為限。

第三十條 各部組織規模建制標準如下：

一、業務單位設六司至八司為原則。

二、各司設四科至八科為原則。

前項司之總數以一百一十二個為限。

第三十一條 行政院基於政策統合需要得設委員會。

各委員會組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

第一項委員會之總數以八個為限。

第三十二條 相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

前項獨立機關總數以三個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。

第三十三條 二級機關為處理技術性或專門性業務需要得設附屬之機關署、局。

署、局之組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四組至六組為原則。

二、各組以三科至六科為原則。

相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬之機關，其組織規模建制標準準用前項規定。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以七十個為限。

第三十四條 行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。

## 第七章附則

第三十五條 行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。

本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。

第三十六條 一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。

二級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。

第三十七條 為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。

第三十八條 本法於行政院以外之中央政府機關準用之。

第三十九條 本法自公布日施行。

本法中華民國九十九年一月十二日修正之條文，其施行日期由行政院定之。

**【附帶決議】**

未來行政院應提升「司」的功能，並於半年內會同考試院針對「司長」之職務列等提出檢討。

## 附錄4

### 獨立機關與行政院關係運作說明

行政院 95. 3. 2 院授研綜字第0950004004 號函  
行政院95. 5. 5 院授研綜字第0950009098 號函修正  
行政院95. 10. 31 院臺規字第0950091326 號函修正

依據司法院釋字第613 號解釋理由書，獨立機關之存在對於行政一體與責任政治原則有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立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。

中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法）第3 條第2 款創設之獨立機關，自應符合司法院釋字第613 號解釋意旨，必須有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，其建制目的在於因特定裁決性、管制性或調查性之公共任務，特別需要踐行高度專業化、去政治化或充分顧及政治與社會多元價值，乃授與獨立機關以合議制型態，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。是以，獨立機關組織之運作必須遵循以下重要原則。1、獨立行使職權之意旨，依據司法院釋字第613 號解釋，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。再者，其行使職權之個案決定雖不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督，然以獨立機關仍屬中央行政機關，舉凡中央行政機關在性質上應一致遵行之行政管理事項仍應遵守，否則行政院作為憲法規定全國最高之行政機關，其完整之行政管理權限即難以維持。

為使獨立機關與行政院及其所屬部會機關間之關係明確釐清，確保獨立機關職權之順遂行使及行政院作為最高行政機關之行政權完整，茲就相關事項二者間之關係分述如下：

#### 一、獨立機關之人事任命

依釋字第 613 號解釋，行政院為國家最高行政機關，基於行政一體，必須為包括獨立機關在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因獨立機關施政之良窳，與獨立機關首長、副首長及委員之人選有密切關係，故行政院原則上擁有對獨立機關首長、副首長及委員之具體人事決定權。立法者雖有一定之制衡權限，惟仍以不侵犯行政權之核心領域，或對行政院權力之行使造成實質妨礙為限。應本於釋字第613 號解釋，須考量行政一體與責任政治之原理，並依獨立機關之任務性質個別設計，不受限於基準法第21 條之規定。

就獨立機關內部文官任用部分，仍應依現有各部會之制度運作，即如同各部會一般，獨立機關對其一級主管人選提出建議，行政院則有決定權。

## 二、獨立機關與行政院政務之關係

獨立機關行使裁決性、管制性及調查性之具體個案決定時，雖不受行政院指揮監督，惟若其執行業務有涉及施政政策或產業輔導等事項時，須先與主管部會機關充分溝通、協調後，或由負責督導相關業務之行政院政務委員主持協商，再報請行政院核定之；部會如遇有需協調事項時，亦應主動要求與獨立機關會商，並由行政院負最後政策決定之權責。

獨立機關之任務功能在超然獨立執行裁決性、管制性或調查性之個案決定事項，並不負有政策諮詢或政策協調統合功能，依行政院所頒獨立機關建制原則規定，獨立機關之首長，非為行政院之閣員，毋需參與行政院院會，惟若因院會討論議程有實際需求時，仍應受行政院院長指示列席行政院院會。此外，依據司法院釋字第613 號解釋所揭示之行政一體原則及精神，獨立機關仍有義務依行政院之要求，參與行政院必要之會議，包括行政院所設之各任務編組會議，就其法定職掌範圍，共同完成公共任務，並遵守會議結論。

## 三、獨立機關主管法律之訂修

獨立機關主管之法律案，包括組織法案與作用法案，其報院審查程序均與一般機關相同，並應經行政院會議議決後，函送立法院。

如前所述，獨立行使職權之意旨，依據司法院釋字第613 號解釋，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。法律案均涉及政策決定事項，故如法律將獨立機關定為該法主管機關時，僅表示獨立機關

對此等法案有草擬之權限，該法案之報院審查程序均與一般行政機關相同，獨立機關並無自行提出法律案於立法院之權限，其主管之法律案依據憲法第58條第2項規定，應經行政院會議議決之。

#### 四、獨立機關應經行政院核定或同意之事項

獨立機關作為中央行政機關之一，仍屬行政權之範疇，性質上屬中央行政機關應共同遵守之通案事項，應經行政院核定或同意，例如：

##### （一）處務規程

依據基準法第 8 條第1 項規定：「機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之」。復依該條文之解釋適用事項說明：「以處務規程定之者，由一級機關核定」。又基準法第32 條第1 項及第34 條對於獨立機關業務單位及輔助單位之建制乃有所規定，其處務規程有關內部單位建制規定不得與之相違背，且鑒於此等內部單位之建制涉及各種高階職務人員（如參事、技監等）及主管人員（如處長、科長等）之設置，亦與編制、員額及待遇有關，有各中央行政機關一體適用及衡平性問題，故其處務規程仍應經行政院核定後，再由獨立機關自行發布並函送立法院查照。

##### （二）員額管理

中央政府機關總員額法草案已就中央政府機關之總員額總數最高限有所規定，獨立機關作為中央行政機關之一，其員額乃須計入行政院獲配之員額其配置員額總數應就行政院分配之總數定之。其餘員額管理事項並依該法規定辦理。再者，獨立機關相關職稱及官等職等之配置，公務人員任用法、各機關職稱及官等職等員額配置準則仍有其適用。鑒於此一部分涉及員額編制及官制官規，獨立機關與其他中央行政機關並無不同，其編制表仍應報行政院核定，並送考試院核備。至於人事費之編列，亦仍依現行預算員額審查方式，與其他中央行政機關為相同之處理。

##### （三）預決算處理

依憲法第 58 條第2 項及同法第59 條規定，中央政府總預算案及其他預算案（如追加減預算、特別預算）之提案權屬於行政院，其基本理念在於指定預算籌編權責機關負起促成預算獲得審議通過之責，並維護預算之完整性。獨立機關作為中央行政機關之一，應與其他中央行政機關為相同之處理，其預決算仍應納入中央政府總預算及總決算，由行政院提送立法院。

#### （四）施政方針及施政報告

行政院依憲法規定，向立法院提出之年度施政方針及施政報告，自應涵括所屬各機關施政範疇。獨立機關既為中央行政機關之一，亦須就其法定職權業務提出施政方針及報告，送行政院核定後，納入行政院年度施政方針及施政報告彙編，併送立法院。

#### （五）施政計畫

依預算法規定，行政院部會均應提出年度施政計畫送立法院。獨立機關既為行政權之一環，自亦須就其法定職權業務，與行政院部會同步提出施政計畫，俟送行政院核定後，納入年度施政計畫彙編，併送立法院。行政院部會對於獨立機關所提施政計畫內容，如認有涉及其政策性職掌時，自得要求與獨立機關會商及進行必要之調整。

### 五、其他行政管理事項均與一般行政機關相同，例如：

#### （一）人事、會計、政風事項

獨立機關作為中央行政機關之一，如法律無特別排除規定，凡涉及人事、會計、政風一條鞭制度者，仍應依相關法制規定處理，與其他中央行政機關並無不同。

#### （二）其他行政管理事項

- 1.刊登公報作業：行政院自94年1月起發行「行政院公報」，統一刊載行政院及各中央行政機關涉及人民權益之法令等重要事項。獨立機關依據行政程序法及政府資訊公開法訂定法規命令時，仍應送刊行政院公報，以維持中央行政機關公報之統一性。
- 2.出國報告管理作業：依據政府資訊公開法之規定，由政府機關編列預算派赴國外從事考察、進修、研究或實習所提出之出國報告，應主動公開。行政院研究發展考核委員會為便利機關內部管理出國報告並提供民眾便捷之查詢管道，已建立「公務出國報告資訊網」管理平台，掌握各機關出國計畫執行情形（<http://open.nat.gov.tw/reportwork>），獨立機關亦應依此機制辦理。
- 3.出版品管理作業：行政院研究發展考核委員會業已建立政府出版品管理制度，訂定政府出版品管理辦法及統一編號、基本形制、定價銷售等相關作業法規，供各行政機關遵循辦理。同時並自86年起，建置政府出版品網



(網址：<http://open.nat.gov.tw/gpnet>)，提供便利之工具以輔助承辦人員辦理政府出版品管理作業，並讓民眾得以迅速掌握所有機關完整之出版資訊，獨立機關亦應依上開規定辦理，並至政府出版品網登錄及維護書目資料。

4.施政管考作業：目前各行政機關所辦理之中程施政計畫、績效管理及評估等工作，行政院均訂有相關之規範，既不影響獨立機關行使職權之獨立性，且有助於其行政效率之提升，獨立機關亦應遵守。

#### 六、有關國家通訊傳播委員會(NCC)之過渡處理方式

國家通訊傳播委員會(NCC)組織法業於94年11月9日總統令制定公布，惟有關委員產生方式因實質剝奪行政院之人事決定權，業經司法院釋字第613號解釋認定違憲，應於最短時間內加以修正。

在完成修法以前，為彌補其委員產生方式違反憲法權力分立、行政一體、責任政治原則及憲法保障通訊自由之意旨，包括對於其人事、預算，行政院得加以監督，並為適法之處理。涉及NCC職掌之法案，不分組織法或作用法，由NCC或相關機關研擬，並應報請行政院簽請政務委員審查。不服NCC作成之行政處分，其訴願應向行政院提起。至於NCC內部單位組織、員額之規劃，亦應報行政院核定或同意。而關於業務權責劃分之事亦應依法處理，處理完畢後即處理人員移撥作業。

至於其他規劃中之獨立機關，是否符合釋字第613號解釋意旨，亦應一併加以檢討，俾符合憲法行政一體與責任政治原則。

## 附錄5

### 獨立機關建制原則

行政院 94.1.3 院臺規字第 0930092748 號書函

一、獨立機關應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。

二、獨立機關之設置條件：

(一)獨立機關之業務職掌，應兼顧權力分立及責任政治原則，審慎規劃設計，且僅有決策及執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會多元價值之公共事務，始得交由其處理。

(二)獨立機關除為超然行使職權所為之政策規劃執行外，僅負責提供裁決性、管制性或調查性之公共任務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。

三、獨立機關之組織：

(一)應採合議制；除有特殊需要外，委員人數以五人至七人為原則，其中一人為首長、一人為副首長；委員具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。

(二)委員之任命，應配合政務職位制度之設計，依中央行政機關組織基準法第二十一條第一項規定辦理；委員受有任期保障，並採交錯任期制，其任職期限及任命程序應於法律中明定。

(三)獨立機關之首長，非為內閣之閣員，毋需參與內閣之政務運作及行政院院會。

(四)獨立機關之委員皆為政務人員，其職位之決定應考量獨立機關之地位及規模。

(五)委員之選任，應著重其專業性，並得規範其應具備之專業資格。

(六)相當二級機關者，其業務單位以設四處至六處為原則，其他獨立機關業務單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之；至於輔助單位，皆不得超過六個處、室。各內部單位以設三科至六科為原則。

(七)相當二級機關者，為處理技術性專門性業務需要，經依法設置附屬機關局時，其業務單位以四組至六組為原則，輔助單位不得超過六個室，各組、室以三科至六科為原則。

(八)員額規模及所屬人員職等之編制，得依機關所負業務繁簡，為不同規範。但不得牴觸中央考銓法規。

(九)得依業務實際需要，自行決定如何調整其內部組織及進用具備一定之專業證照或經驗之專業人員，其薪資並應有相關配套措施。

- (十)會計、政風、人事等輔助性事務及一般性之庶務，必要時得合併於同一單位辦理。
- (十一)獨立機關之組織應以法律定之，其業務職掌並應於組織法中具體明確規定。

#### 四、獨立機關之職權行使：

- (一)主要決策應經委員會議通過；委員會議之議事程序及其決議方法應於組織法中明確規定。
- (二)負責專業管制性業務之獨立機關於訂定法規命令或作成行政處分時，應踐行行政程序法所定之相關程序。
- (三)應依所負業務性質，依法公開資訊。

#### 五、對獨立機關之監督：

- (一)獨立機關所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督。
- (二)對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就繫屬案件中獨立機關所為決定為適法性之監督。
- (三)立法院得藉由立法規範及預算之審議，對獨立機關為監督。獨立機關之預算於交付立法院審查時應提出業務報告，並接受立法委員就其業務績效所提出之質詢。但其首長或主任委員得拒絕回覆立法委員就繫屬於該機關行政程序之個別、具體案件所提出之質詢。
- (四)獨立機關或其成員如有行政違失，監察院得對之行使糾正權、糾舉權或彈劾權；獨立機關之預算執行情形，亦受監察院之審計監督。但監察院就涉及獨立機關之案件所得行使之調查權限，應受必要之限制，以避免侵及獨立機關之自主決策空間。
- (五)各獨立機關應就其業務執行狀況，定期（每季或每年）公布「工作報告」，俾促進公眾與輿論之監督。