

壹、前言

本研究嘗試探討 2000 年政黨輪替後，民進黨政府在設置中央選舉委員會（以下簡稱中選會）、國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）、金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）等獨立機關（independent agencies）時面臨的困境。雖然設置獨立機關有降低政治交易成本、買政治保險及適應社會新式技術等正面效益；然而，這些機關的獨立過程，卻因民進黨與國民黨的政治競爭而屢受挫折，兩大黨都不願意落實機關的獨立性及賦予實權。此政治競爭的場域主要體現在機關的人事權與業務權上：民進黨分別以控制機關的人事任命權及限縮其業務職掌為競爭策略；國民黨則試圖透過修訂機關組織法及爭取人事同意權來掌握這些機關。最終，有的機關失去了獨立性（如金管會）；有的機關雖然獲得獨立，但過程爭議不斷（如通傳會）；中選會則遲至 2009 年二次政黨輪替後，才在同時掌握行政權與立法權的國民黨政府下成為獨立機關。在此歷程中，獨立機關的人事權一直沒有出現完整而穩定的方案，其制定、執行政策及訴願權等獨立職權也逐步被行政院收回，最後僅剩審理個案的功能。隨著機關獨立性的不斷限縮，民進黨政府原初政治改造的理念不僅失敗，設置獨立機關可能帶來的正面效益也同時衰微了。

設置獨立機關的呼籲由來甚久，但真正開始推動實施是在 2000 年政黨輪替後，民進黨政府成立「政府改造委員會」，並規劃成立中選會、通傳會、金管會、中央銀行（以下簡稱央行）、公平交易委員會（以下簡稱公平會）、核能安全管理委員會（以下簡稱核安會）、公共運輸安全委員會（以下簡稱運安會）等七個獨立機關（周志宏，2006；葉俊榮，2003）。有關獨立機關的意義，司法院大法官（2006）釋字第 613 號解釋文曾提出幾點看法：一、獨立機關是民主體制下行政一體和責任政治的「例外」；二、其設置必須是為追求公共利益、任務具特殊性，並要有正當理由，足以證立設置必要性；三、其運作必須能維持「一定程度的民主正當性」基礎，「足以彌補行政一體及責任政治之缺損」。我們可以從大法官的集體意見得出兩點推論：首先，獨立機關是種矛盾性的存在，它獨立於政治之外、自主行使職權，同時基於民主原則，在制度設計上必須調和它與民主政治的衝突，以維持民主正當性；其次，獨立的重要性在於這些機關必須以超然立場來維持公益。然而，即使有這樣的善治理念，民進黨的政治改造行動卻失敗了，從 2000 年其執政開始的朝野對立與激烈政治競爭影響下，到國民黨重新執政之後，民進黨試圖創建的獨立機關並沒有完全獲得獨立

地位。「獨立機關」的人事權與業務職掌都被大幅限縮，有些機關的獨立性甚至還被裁撤，改制為行政院轄下的一般行政機關。

雖然國內學界對獨立機關的研究不少，但多是規範性研究或制度面探討。² 本研究試圖從「經驗政治」的角度來分析獨立機關的設置，特別是首次政黨輪替後，民進黨政府推動政府改造時的機關獨立過程。分析機關獨立過程的經驗研究有幾個優點：一、獨立機關的設置雖有一定的善治美意及好處，但實際成果並不一定如預想中的那樣順遂，許多機關最後獲得的獨立性是大幅受限的，本研究將指出，機關的獨立結果可能受到眾多政治行為者的各項行動影響而有不同變化；二、即使執政者有推動機關獨立的理念，但在執行過程中會受到政治對手的競爭而改變立場，這或多或少也決定了機關最終獲得獨立性的程度；三、同時也是最重要的一點，在臺灣民主政治實際運作過程中，透過經驗檢視這波獨立機關的設置過程及其帶來的教訓及啟示，能幫助我們在未來推動設置其他獨立機關時，能有參考與比較的案例。限於篇幅，本研究僅著重探討首次政黨輪替後的獨立機關設置過程及其結果。雖然早在 1988 年起即出現行政院組織調整規劃的構想，但直到 2000 年民進黨執政時期才開始試圖落實獨立機關的創設。為了簡化分析，本研究省略了其他創設意圖及運作概念與獨立機關相仿的「公共機構」，如環保署下設的環境評估委員會或財團法人公共電視基金會。

下一節本研究將探討建置獨立機關的相關文獻、本研究的研究方法與分析對象；第參節討論設置獨立機關的背景；第肆、伍節為本研究重點，將分別討論民進黨設立獨立機關的過程、藍綠雙方在機關人事權與業務職權上的政治競爭，以及國民黨在二次政黨輪替後再次限縮獨立機關的權限，最終使這一波創設獨立機關的政治改造工作徹底失敗；最後一節為結論。本研究結果發現：從 2002 年行政院提出獨立機關的構想至今，無論是民進黨或國民黨執政政府，雙方都不約而同地透過擴增人事任命權及縮減機關獨立性，以對獨立機關的掌控進行政治競爭。本研究將以通傳會、金管會與中選會三個獨立機關為研究個案，分析其設立緣起、組織定位與獨立性、重大爭議的解決，以及組織與人事權的變遷。這些過程與程度或許有所不同，但以行政權或立法權縮減授權範圍和加強人事控制的總體趨勢仍屬明顯，獨立機關的理念遂成為藍綠政治角力下的犧牲品。

² 討論設置獨立機關的制度面探討，可參見陳淳文（2012）、黃錦堂（2005）、葉俊榮（2003）、劉靜怡（2006）與蘇永欽（2008）。