

我國獨立機關設置的失敗：以兩黨政治 競爭為分析視角¹

陳尚志*

摘要

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、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會等獨立機關時面臨的困境。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（如金融監督管理委員會）；有的機關雖然獲得獨立，但過程爭議不斷（如國家通訊傳播委員會）；中央選舉委員會則遲至 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

¹ 本研究部分資料曾發表於「2013 TASPAA 國際學術研討會」（篇名：〈失控的「專家治理」？論「獨立機構」的民主課責〉，2013 年 5 月 25 日），研究者感謝研討會評論人提供的寶貴意見，本研究因此大幅改寫，並據以調整主要論點。研究者也要感謝兩位審查人對本研究的諸多提醒與指正，以及研究助理傅鈺如、蕭婷方和郭子靖的協助。當然，文責仍由研究者自負。

* 國立中正大學政治學系助理教授

投稿日期：2014 年 8 月 3 日；採用日期：2014 年 10 月 15 日

doi:10.3966/2311505X2015020201004

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。

關鍵詞：非多數機構、獨立管制委員會、獨立機關

The Failure of the Establishment of Taiwan's Independent Agencies: A Bipartisan Competition Perspective

Shang-Chih Chen*

Abstract

This paper explores the difficulties when the DDP government attempted to establish the Central Election Commission (CEC), the National Communications Commission (NCC), the Financial Supervisory Commission (FSC) and other “independent agencies” after the first party turnover in 2000. Although the establishment of independent agencies may have positive effects, such as transaction costs reduction, political insurance, and adaption of new technologies; however, because of the bipartisan competition between the DPP and the KMT, the two major parties are both not willing to implement their independence and authorize power to them. This competition is mainly reflected in personnel and discretion. The DPP controlled the appointment authority and shrink the agencies' discretion power. The KMT were trying to amend the constitution of these organs. Eventually, some agencies have lost independence (e.g. FSC); some agencies gained independence but controversial (e.g. NCC); and the CEC was delayed until the second party turnover in 2009. In this process, the independent agency's powers to implement policies and personnel were shrinking. The DPP government's original idea of independent agencies was failed.

Keywords: non-majoritarian institution, independent regulatory commissions, independent agencies

* Assistant Professor, Department of Political Science, National Chung-Cheng University
doi:10.3966/2311505X2015020201004

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）。

貳、文獻回顧與研究方法

一、文獻回顧

以 1887 年的州際商業委員會 (Interstate Commerce Commission) 為濫觴，再經歷 1930 年代大蕭條後的新政運動，由國會立法設置獨立管制機關的作法，在美國逐步蔚為風潮。西歐各國也從 1980 年代後期開始，紛紛設置獨立機關來管制各類經濟行為，含括電力、電訊、金融、競爭、食品安全、藥品、環境等領域，並在 1990 年代末期達到高峰，經濟合作發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 甚至認為獨立機關已成為現代管制治理最廣泛常見的制度之一 (Gilardi, 2006, pp. 125-126)。Thatcher 與 Sweet (2002, p. 2) 將此定義為「從其他制度分離而出，不被直接民選、亦不被民選政客所管，但掌理與操作某部分專業化公共權威的政府實體」，其制度上有三種特色：(一) 機關在法律下享有專屬的權力與責任；(二) 組織上和其他政府部門分離；(三) 機關首長不直接民選也不被民選政客所管轄指揮 (Thatcher, 2005, p. 352)。此一治理形式廣泛出現在民主國家中，學者們大致歸納為四個原因：降低決策成本、維持政策穩定連貫、政治保險理論、政治人物「責難趨避」(blame shifting) 的傾向。

首先，授權給獨立機關能大幅解決時間、能力、人力等資源不足的問題，降低決策的成本及工作量。由於部分政策領域的高度複雜，會讓民選政客因為專業門檻、時間等決策成本問題，選擇授權給獨立機關，而這將帶來三個正面效益：(一) 獨立機關的專業治理能夠克服科技領域治理的資訊不對稱，由具有才能、受過訓練的人擔任代理人，以專業幫助當事人制定或產出適當的公共政策 (Borowiak, 2011, p. 55)；(二) 為了提高決策及政治效率 (political efficiency)，當事人僅需負責設定或變更政策的概略方向，代理人則負責回應特定狀況或特定議題。立法者往往發現，相較於直接在立法時詳定細節，倘若授權能有更多好處與機會，就會將制定政策細節的權力留給行政權並擴大其裁量空間 (Epstein & O'Halloran, 1999, pp. 48-49; Gilardi, 2006; Thatcher & Sweet, 2002, p. 4)；(三) 民選政客能透過授權，騰出更多時間來經營選區與選民，並藉由選民對行政管制的瞭解或求助，以遊說獨立機關和交涉為由，來建立和選民的關係，甚至換取選票 (Epstein & O'Halloran, 1999, pp. 29-31, 48)。在臺灣經驗中，在商業及金融交易逐漸深化的經濟生活中掌理金融監理的金管會

(吳芸臻, 2011; 杜玲玲, 2005; 羅世宏、古文秋, 2005), 以及因應網路科技與電信、傳播媒體等新技術蓬勃發展而設立的通傳會(陳彥龍、熊杰, 2007; 彭芸, 2011a, 2011b), 都是以專業性考量為主而成立的新設獨立機關。

其次, 獨立機關的設置也是民選政客對政治不確定的因應(Gilardi, 2006)。雖然政客應該遵守競選時的政策承諾, 但民選政客往往會因其他誘因而改變他們的承諾, 使得一般選民愈來愈不相信政策會穩定連貫。同時, 在民主政治中, 政黨經常面臨輪替執政的可能性或重組執政聯盟的政治不確定性, 民選政客為了維繫及延續政策而授權給獨立機關, 透過後者遠離政治控制的專業色彩, 讓選民相信政策能穩定連貫、不受政治變動的影響, 並免除選民對政客以選舉為重、短視而忽略政策長期穩定性的疑慮。最明顯的例子即是各國掌理貨幣政策的中央銀行紛紛強調自身的獨立性, 讓選民相信穩定物價是連貫一致的長期政策(Bendor, Amihai, & Thomas, 2001, p. 260)。

另一個政治不確定性帶來的效應是保險理論(insurance theory)。在民主國家的政權可能輪替之「權力是短暫」考慮下, 買「獨立機關」作為保險, 可以避免它在政權輪替後成為敵對陣營懲戒自己的工具。同時, 民選政客一方面可以在授權時給予獨立機關較大的裁量權, 那麼即使政權改弦易轍, 原本的政治對手也較難掌控獨立機關; 另一方面則可再加上程序限制, 讓未來執政者更難以輕易更動早先的政策規劃(Bendor et al., 2001, pp. 264-265)。

最後, 政治人物「責難趨避」的傾向則是第四個原因。由於某些政策領域, 如食品與藥物安全, 無論目標或精準程度為何, 都可能出問題; 或是某些難題不易避免, 如地震、風災等緊急狀況的處理, 此時只能盡量避免錯誤決策, 既然少有做得更好的空間, 不如交給他人去做決策(Epstein & O'Halloran, 1999, p. 23)。面對這類議題, 民選政客可將權力授權給新設獨立機關以避免犯錯的可能; 假若這些機關犯錯, 民選政客又可挾更正錯誤、把事情做對的名義來進行收割(Fiorina, 1977, p. 48)。

雖然設置獨立機關會帶來若干優點, 然而執政者授權給獨立機關時, 也不免會出現代理人的行動偏離當事人偏好、代理人的執行達不到當事人的期望、產生「機關脫韁」(agency drift)等政策目標偏移的問題(Thatcher & Sweet, 2002)。此時, 如何避免出現上述「代理損失」(agency loss)的不良後果, 就顯得更為重要。例如, 民選政客會在授權時設定權責範圍、設計事前與事後控制機制等(Thatcher, 2005)。Kiewiet與McCubbins(1991, pp. 27-34)具體指出當事人多會利用以下四種機制來處理: 契約設計(contract design)、甄選機

制 (screening and selection mechanisms)、監督與報告要求 (monitoring and reporting requirements)、制度性查核 (institutional checks)。其中，契約設計與篩選機制屬於事前控制機制，執政者可以透過契約設計，例如，在聘任辦法裡明定特殊的績效與獎懲機制連結，以確保機關成員的產出與表現符合當事人利益；或是運用篩選機制，在人事任命中確保成員的忠誠與操守，或在組織法中明定職掌範圍、限縮機關的裁量權等，防止機關脫韁。監督與制度性查核則屬於事後控制，例如，當事人可以透過各種正式或非正式管道來追蹤、查核、制衡代理人的行動，包含國會監督 (congressional oversight)、司法監督 (judicial oversight)、總統否決權等。Scott (2000, p. 39) 就公法領域所強調的事前控制及事後控制兩者做出了具體的細部區分：決策的事前涉入應歸為管理型的控制；事後監督則是以課責為基礎的控制機制。

整體而言，民選政客較傾向透過事前機制來預防、阻止機關失控的狀況 (Epstein & O'Halloran, 1999, p. 26)，如人事權與規定機關的業務職掌範圍。其中，人事權或許是最重要的控制方式。「國會主宰」學派 (congressional dominance) 認為國會及其委員會擁有足夠的獎懲機制以控制獨立管制機關，包括預算、監督及最有影響力的人事控制，他們斷言：「國會控制了誰會被任命或再任命」 (Weingast & Moran, 1983, pp. 766-770)。以國會為行政中心的許多歐洲內閣制國家會大量仰賴人事控制權，如從己方政黨中選拔人才 (Saalfeld, 2000, p. 361)。相較於此，以美國總統制為主要的研究文獻則認為人事任命基本上是總統的權力，國會扮演的角色總是次要的；況且，美國參議院傳統上認為總統有權力籌組自己的行政團隊，鮮見國會介入 (Moe, 1987, p. 489)。呼應 Moe 的批評，Hammond 與 Knott (1996, p. 124) 更進一步指出，至少從美國聯邦通信委員會 (Federal Communications Commission) 和聯邦貿易委員會 (Federal Trade Commission) 在 1945 ~ 1974 年的經驗來看，相較於其他行動者，總統在人事任命上擁有非常大的影響力。值得注意的是，Huber 與 Shipan (2002, p. 39) 指出這是因為內閣制與總統制而在研究上有不同文獻偏好：首先，由於內閣制與總統制的競逐中心不同，前者主要在行政權、後者主要在立法權，且因為權力是否分立而相差甚多，這也是為何本研究在分析獨立機關設置過程時，將立法院與行政權同時納入討論，並視為重要變數的原因；其次，既有的內閣制文獻大多不討論立法權、預算與監督，而是著重於人事任命權；相反地，以美國為主的總統制討論中則多以國會對官僚及獨立機構的控制為主。這同時也是為何本研究將主要論點聚焦在獨立機關的人事權上。在稍後的分析中，本研

究將詳述臺灣這段獨立機構的設立經驗，呈現了非常不同的面貌：行政院及立法院在競相爭奪獨立機構的人事權。

就具體操作而言，對獨立機關的控制大致包括任命、解散、預算設定、推翻組織裁決及立法改變組織定位等五種方式。將這些控制方式對應至前述 Kiewiet 與 McCubbins (1991) 所說降低代理損失的機制上時，任命、解散與預算設定等手段可說是事前契約。除此之外，「推翻裁決」則是制度性檢查上的行政或司法監督，而最後的「立法改變組織定位」則回到事前契約的設計。³ Thatcher (2005, pp. 355-356) 曾以這幾項民選政客的控制手段，討論四個西歐國家（英國、法國、德國及義大利）的運用情況：任命獨立機關主委是將專家納入政黨並政治化的過程，例如，英國與德國的獨立機關首長是由行政部門決定；法國與義大利則是結合行政與立法部門共同任命，後者較具獨立性。對行政部門來說，獨立機關成員任期屆滿後的重新任命也是常用的手段，藉以確保行政權對機關的控制能力。推翻獨立機關裁決則是事後補救的辦法，例如，德國經濟部可以推翻聯邦卡特爾署 (Bundeskartellamt) 對企業合併案的准否。不過，相較於事後補救，另一個較好的預防方法是先行限縮機關的裁量權，而不是等到機關出現失控後才來想辦法反轉決策。事實上，當獨立機關的裁量權被限縮得愈小，就愈容易被行政部門所掌控 (Epstein & O'Halloran, 1999, pp. 25-26; Thatcher & Sweet, 2002, p. 6)。

當然，如果民選政客試圖控制獨立機關，也相應地會帶來控制成本，這種成本可能來自兩方面：首先，當民選政客降低獨立機關自主性的同時，也可能減損當初設置獨立機關與授權時想要達到的功能，尤其是政策延續與責難趨避；其次，對機關的控制會依不同情況而產生價值不一的多重成本，如時間、立法資源、資訊蒐集、政黨談判等。在聯合政府下，執行控制的成本（如同意新的人事任命、修改組織法等）可能更高 (Thatcher, 2005, pp. 349-351, 367-368)。臺灣個案與此類似，例如，兩大黨都不斷杯葛對方提出的人事案與組織法草案。有趣的是，民進黨政府雖然提出了設置獨立機關的構想，但在與國民黨在政治競爭上實際互動後，兩大黨都試圖掌控獨立機關的人事權與縮減機關執行

³ Sosay (2009, pp. 346-347) 認為，若要強化課責又不傷及獨立機關的獨立性，任命制度（包含任命、重新任命與解職）就成了一個重要機制，因為它同時具有事前控制（任命）與事後課責（重新任命、解職）的雙重性。進一步細分學者所說的事前與事後控制 (Kiewiet & McCubbins, 1991; Lupia, 2003) 時，人事控制也各有對應：首先，人事任命本來就是事前人才甄選的核心，特別是在獨立機關中；其次，事後的解職與重新任命，其實也是人事權的展現。

業務的自主性，直到國民黨重新執政後依然如此。這顯然與前述文獻的經驗有出入，因為愈是想要掌控獨立機關，就愈會衍生出更多控制成本，那麼民選政客為何不計控制成本而仍要控制獨立機關呢？可以解釋的原因之一是，不論是民進黨或國民黨，都害怕新設立的獨立機關會被對方所掌握，進而影響到己方的政治利益，例如，中選會在 2004 與 2008 年兩度配合執政當局推動公投綁立委及總統大選，就被在野的國民黨抨擊是為民進黨的選舉利益護航。在這種恐懼考量下，不計控制成本地試圖掌控獨立機關，對臺灣敵對的兩大陣營而言，顯然是更迫切的行動。

二、研究對象與研究方法

本研究將對中選會、通傳會與金管會三個獨立機關進行個案研究，重點聚焦於這三個機關在民進黨開始推動政府改造計畫後的獨立過程。挑選這三個機關為研究對象的原因有四：（一）它們都是「政府改造委員會」預先規劃設置的獨立行政機關，不但負責某些重要的技術領域與治理功能，而且在執行治理時被授予的權責與政治利益有一定程度的相關；（二）這些機關的獨立化理想到最後都失敗了；（三）這些機關的獨立過程都曾經歷漫長而且激烈的兩黨競爭，這些競爭的過程主要體現在機關組織法的修訂及權責執掌的劃分上，本研究第參節將會詳述這些過程；（四）這些機關在執行政策時，都曾出現高度爭議。

事實上，相對於中選會、通傳會與金管會等，另外兩個獨立機關——央行與公平會——爭議顯然較少。由於央行的權責範圍主要在於金融與貨幣政策，公平會則主管公平交易及維持自由市場經濟的基本秩序，其業務涉及的政治利益對兩大黨而言，較無太大差異；同時，它們在執行政策的過程中較少出現爭議。此外，公平會遲至 2012 年才通過組織法並成為獨立機關，在設立過程中受到兩黨競爭的影響並不多；而央行則在 2011 年的《行政院組織法》修訂時，和金管會同時被排除在明文規定的獨立機關之外，成為一般行政機關。本研究未挑選公平會和央行作為研究個案，除了因為這兩個機關在民進黨執政時代爭議較少，也因為它們的職權長期以來較為固定，是否會成為下一波獨立性與否爭議的對象，仍有待更長時間的觀察。

本研究的資料來源是以政府公報、法規及報章媒體報導為主，其他學者的研究資料為輔。資料蒐集重點是與三個機關直接相關的法規及法令，如組織法與行政院頒布的相關行政命令等，以及報導獨立機關設置過程、行政爭議與人

事動態等新聞剪報。在過去研究經驗中，特別是歐洲，民選政客享有幾項控制獨立管制機構的權力（Thatcher, 2005, p. 354）：（一）獨立機關首長的提名權；（二）再任命獨立機關的委員；（三）決定獨立機關的預算和人員編制；（四）駁回（*overrule*）獨立機關的決定，如政策或個案審議結果；（五）透過立法來改變組織權力與責任。透過這個取向，本研究嘗試從以下面向來分析臺灣獨立機關的獨立性程度：首先是分析獨立機關首長的人事決定權歸屬何方？其次是分析委員人事的細節，如機關委員任期長短及委員政黨比例限制等。此外，如何讓有任期保障的委員在期中去職則是另一個重要問題，如行政院曾在 2006 年試圖強制將通傳會委員停職，以展現行政權對獨立機關的控制力；另一方面，本研究也將討論獨立機關的業務職掌是否受到行政權的掌控，如機關決策是否涵蓋政策建議？或僅限於個案裁決？對個案裁決的覆議權或訴願權的歸屬為何？是做出原本裁決的獨立機構？行政部門（如行政院）？或是第三方的裁量機構（如司法部門）？由於這些權責分別明定於《中央行政機關組織基準法》（以下簡稱《基準法》）、各獨立機關的組織法內容與立法過程，以及行政院頒布的各项命令中，因此，透過前述所說的公報、法令及事件報導等研究資料，本研究除了分析中央與行政院命令及其內容如何規範獨立機關人事及職掌的變遷之外，也將分別檢視中選會、通傳會與金管會各自在組織法、人事權與業務權限上的變遷，試圖重建三個研究個案的獨立過程，並探討兩黨政治行為者在此期間採取的各项行動，以及這些行動對機關獨立過程與結果帶來的影響。

參、獨立機關的政治改造

2000 年首次政黨輪替後，民進黨政府成立「政府改造委員會」，次（2001）年第三次會議通過了《行政院組織改造的目標與原則》，認為獨立機關的建制有兩項原則：一、獨立機關並非行政的常態，而是基於特殊公共事務所採取的組織形式，並獨立於最高行政首長，非屬內閣，與其他機關無上下層級關係；二、獨立機關組成及運作應與行政院所轄一般業務機關區隔，不參與內閣運作（杜玲玲，2005；蔡季軒，2009）。隔（2002）年又進一步提出《獨立機關的建制理念與原則》（以下簡稱《理念與原則》）（政府改造委員會，2002），認為「獨立機關作為行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要讓若干的行政機關獨立、公正行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或急需顧及政治與社會多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行」。因此，設置獨立機關

的原初理念，是要將特殊類型的公共事務專業化、去政治化，並獨立於行政院的政治運作之外。依前述學者歸納的設立獨立機關原因，可能帶來的好處包括以專業治理降低決策成本、使政策穩定、連貫且延續、去政治化的保險及責難趨避考量。

對於專業治理及降低決策成本而言，金管會與通傳會的設立是最具代表性的機關。在2004年通過的《基準法》規定相當二級機關之獨立機關「總數以五個為限」中，金管會與通傳會都是行政院指定的五個獨立機關之一。⁴ 在歷經一連串金融風波，又面臨國際上金融自由化的開放壓力，行政院早在1999年即提出《金融監督管理委員會組織法》草案，希望統合金融監理制度、執行金融改革，同時解決過去臺灣的金融監督與管理多頭馬車、權責不清的狀況（吳芸臻，2011；杜玲玲，2005；羅世宏、古文秋，2005）。在金管會成立之前，包含銀行、證券及保險等金融行政管理權，名義上集中於財政部，但因部分法令限制，實務上並未合併監督管理，而是依不同業務而有不同主管機關，且金融行政權與調查權分離，如銀行業的金融檢查分別由財政部金融局、央行及中央存款保險公司分工辦理。2004年7月，金管會正式成立，設置目的是「為健全金融機關業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展」；另一方面，採取獨立機關形式則是希望減少金融業者的直接或間接干預，避免產生「利益擄獲」的狀況（潘彥勳，2006）。簡言之，設立金管會除了透過專業治理來維持日益複雜且深化的金融秩序外，同時也冀望其獨立性能擺脫來自金融界利益團體及其代議士的外部壓力與控制。⁵

與成立金管會以改善過往行政業務不明確和因應現實生活的變遷相仿，通傳會設立的緣起是為解決臺灣媒體行政早年政媒不分、傳媒管制機關的政治取向高於文化取向、廣播頻率配用由交通部、新聞局與國防部三頭馬車分轄而事權不一，以及傳媒管制行政與經營不分等四大問題，加之電信、資訊、傳播匯流的加速與跨國企業的投資，以及在面對世界電信傳播管理的全球化發展趨勢中，為參加世界貿易組織，臺灣也承諾在電信方面成立獨立監理機關等理由，

⁴ 2002年「政府改造委員會」所規劃的獨立機關有七個，包括中選會、通傳會、金管會、央行、公平會、核安會及運安會。但2004年通過的《基準法》則限縮規定二級獨立機關之「總數以五個為限」。另要補充說明的是，2010年通過的《基準法》則限縮規定二級獨立機關總數以三個為限（行政院，2004，2010）。

⁵ 諷刺的是，金管會設立不到一年，就爆發檢查局長李進誠涉入勁永禿鷹弊案，顯示民進黨政府雖有設置獨立機關的理念，卻未進一步思考獨立機關的課責與監督問題。

各界紛紛呼籲成立具備整合性的新媒體監理主管機關（陳彥龍、熊杰，2007；彭芸，2011a，2011b）。是以，行政院先於2002年由政務委員蔡清彥與葉俊榮邀集相關單位，召開「規劃成立電信資訊傳播整合會議」，達成通傳會應屬獨立機關的共識，並在2003年密集召開籌設會議與公聽會，同時將《傳播通訊基本法》與《國家通訊傳播委員會組織法》（以下簡稱通傳二法）草案送立法院審議。同年10月，在通傳二法草案尚未經立法院通過的狀態下，便先行以「通傳會籌備處」的方式運作。2005年底，立院三讀通過組織法後，通傳會在2006年2月正式成立。

另一個設立獨立機關的理由是民選政客責難趨避的傾向，這展現在讓中選會成為獨立機關的嘗試上。直到2009年組織法通過並正式成為獨立機關以前，中選會一直隸屬於行政院，其組織規程為行政命令位階的《中央選舉委員會組織規程》，且未規定政務官不得兼任委員。該會主委在2000年改為專任前，由內政部長兼任的狀況幾乎是常態。政黨輪替後，為「避免選舉機關受政治干擾，確保職權獨立、超然運作」，立法院旋在2000年6月修法，明定中選會組織應「另以法律定之」。隔（2001）年行政院提出「中央選舉委員會組織條例草案」，即以中選會現行「組織規程屬行政命令性質，與公職人員選舉罷免法規定不符」和「衡酌選務發展、組織健全需要」為由，試圖讓中選會取得獨立地位；然而，由於該會主掌的選舉業務與政黨及政治人物的利益有極大相關，本研究稍後會說明兩大黨如何在中選會的獨立過程中展開政治競爭，同時使其組織法延宕至2009年才通過。

透過上述背景概述可以發現，金管會與通傳會的設立是基於專業治理考量，同時也有一併嘗試解決早期問題、減少決策及代理成本並提高政治效率的意圖，它們的業務相對專業化，且對政治人物的利益造成的直接衝擊初步看起來也較少，即使在設置過程中出現爭議，但成立的時間點仍相對較早；中選會則因主轄職掌為政黨及政治人物切身相關的選舉及罷免業務，遲至2009年才在同時掌握行政權與立法權的國民黨政府執政下成為獨立機關。即使如此，在民進黨時期的分立政府政治現況下，這些機關的設立過程並不順暢，其人事權、組織法與業務職掌飽受藍綠角力拉扯，機關獨立之路於是成為兩黨政治競爭的場域。

肆、獨立機關的人事權與兩黨政治競爭

本節將說明民進黨政府設置獨立機關的過程，以及朝野兩黨如何競逐獨立機關的人事權、尋求進一步控制這些機關的可能性。下一節則說明在經過激烈的機關人事權競爭後，不論是民進黨或國民黨政府，都意識到機關掌控的不確定性，因此在執政時，兩黨均設法限縮獨立機關的自主性及業務職掌，以避免獨立機關脫離行政權掌控的「機關脫韁」狀況。在此必須先說明的是，人事權的競爭或限縮業務範圍都是執政者用以防止機關失控的策略。依照時間順序來看，這兩種策略在絕大多數時機下是交互運用的，幾乎很難個別視之。本研究將盡可能清楚地分別說明這兩種策略。

雖然民進黨政府有創設獨立機關的理念，然而真正要落實在現實政治上時，卻處處受阻、窒礙難行，主要原因為國民黨仍在立法院取得多數席次。民進黨政府發現獨立機關組織法的訂定及人事權審議可能由國民黨主導時，為了確保即將設立的獨立機關不致淪為政治對手可以控制的籌碼，轉而採取與國民黨競爭的方式。民進黨政府早期的競爭策略是試圖掌控機關的人事權，例如，由行政權掌握金管會與中選會委員的任命權，並在2006年之後開始競爭通傳會委員的提名權。然而，他們也在組織法修訂過程中發現，人事同意權將受限於國民黨占多數的立法院。因此到了執政晚期，民進黨的策略轉變為透過行政院發布行政命令，將獨立機關的業務職掌與權限漸次收歸到行政院，逐步限縮機關獨立掌理業務的可能性，這是握有行政權的民進黨能採行的較佳策略。相較於此，在立院掌握多數席次的國民黨，則是以組織法及其內容中有關人事權的法規修訂為競爭策略，試圖將獨立機關的人事同意權留在立院，以影響這些獨立機關的人事。雖然在競爭策略及方法上有所不同，但兩黨的基本心態並沒有太大變化，雙方顯然都沒有真正要讓機關獲得獨立的意圖，並且更進一步試圖掌控這些機關。

從2002年3月「政府改造委員會」發布《理念與原則》起，到行政院在2005年元月頒布《獨立機關建制原則》（以下簡稱《建制原則》）（行政院，2005），民進黨政府的理想是創設具有高度獨立性的獨立機關，並由行政院獨享獨立機關的人事任命權。這對處於朝小野大狀況的民進黨政府而言有三個好處：一、擴張行政權；二、由行政權獨享人事權，可以直接由民進黨政府控制獨立機關；三、獨立機關成員的任命不會受到國民黨占立法院多數席次的抗衡與阻撓。在建置獨立機關的推動過程中，民進黨政府分別先掌握了金管會、中

選會與公平會等三個獨立機關。當然，對在野政黨來說，這無疑是民進黨政府擴大行政權力的意圖，有必要提出某些反制策略。藍綠雙方的第一個政治競爭戰場，即是在 2004 年總統大選結果揭曉、朝野對抗氣氛濃厚的背景之下，立法院在審議《基準法》時，將行政院長對獨立機關的人事任命權加上了「經立法院同意」的條件（蔡季軒，2009），試圖制衡民進黨行政權對獨立機關的人事決定權。該法第 21 條所載「獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員……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」，不但規範了獨立機關成員須經立院同意之外，也明定成員組成應符合政黨比例制的原則：「合議制之成員……具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任」。之後，2006 年大法官會議做出釋字第 613 號解釋文，該解釋文強化了行政權對獨立機關人事權的主導地位，行政院（2006）隨即在同年發布《獨立機關與行政院關係運作說明》（以下簡稱《運作說明》），進一步強調行政院對獨立機關主管有人事決定權。

值得注意的是，《建制原則》與《運作說明》兩項命令在規範機關獨立性上仍有差異。在 2005 年的《建制原則》中，行政院仍強調獨立機關「應依據法律獨立行使職權，自主運作」而享有相當程度的獨立性，發布該命令的目的僅在規範獨立機關委員組成、決議方式，以及確立訴願爭議以行政訴訟方式解決。然而，隨著大法官釋字第 613 號解釋文強化了行政權對獨立機關影響力，2006 年頒布的《運作說明》則進一步縮減了獨立機關的人事任命、與院及政務部會之間的關係、修法程序，同時也大量規範機關應經行政院核定或同意的事項。相較之下，《運作說明》大幅度地限縮了機關的獨立性。

一、通傳會

2005 年 10 月《國家通訊傳播委員會組織法》（以下簡稱《通傳會組織法》）通過，為該會的人事任命加入了政黨比例分配的概念。另一方面，行政院提名的人選都未通過立院篩選，這使得即將在 2006 年 2 月成立的通傳會成為由立院多數黨主導的獨立機關。民進黨對獨立機關的看法自此有所轉變，並開始競爭獨立機關的人事權，首要對象是委員提名權握於立法院手中的通傳會。通傳會雖然是《基準法》施行後第一個訂定組織法而成立的獨立機關，但《通傳會組織法》的立法過程卻屢生波折。朝野原有高度共識要在 2003 年底通過通傳二

法，卻因委員任命方式引發朝野爭議，⁶直到兩年後（2005）才由立法院三讀通過。

《通傳會組織法》中的委員選任程序雖依《基準法》第21條採「行政、立法協力模式」，卻因立法院享有委員提名權而引起爭議。《通傳會組織法》公布後一個月，民進黨政府認為該法第4條的委員任命以「政黨比例」方式及第16條通傳會自身掌有訴願管轄權，有違憲之虞，由行政院主動聲請釋憲（鍾菊英，2009）。⁷大法官於隔（2006）年7月底做出釋字第613號解釋文，以行政一體與責任政治原則，強調行政院對通傳會的人事提名權，宣告原組織法委員選任方式違憲，至2008年失效。因此，立院在2007年底將通傳會委員選任方式改為「由行政院長提名，經立法院同意後任命」，正、副主委仍由委員互選產生。民進黨掌握的行政院遂自國民黨占有多數席次的立法院手上奪回通傳會的人事提名權。

雖然通傳會第一屆委員於613號解釋文出爐前依「政黨比例」選任，沒有任何黨籍委員過半問題，但行政院與執政黨提名的人選不是沒通過審查，就是提早請辭，陳水扁總統對此仍公開表示不滿。第一屆委員原審查通過13位，但因審查會中發生政黨杯葛，國親代表在第一輪投票刻意不投滿13票，使第一輪投票僅有9位過關，國民黨推薦6位委員全數上榜；第二輪投票時，部分委員仍未投足票數，使投票延長至第三輪。呂忠津、林一平、陳銘憲與翁秀琪等4位委員於行政院長提請立法院同意任命前請辭，最後僅餘蘇永欽、石世豪、劉宗德、林東泰、劉孔中、吳忠吉、李祖源、劉幼琍與謝進男等9位委員。綜觀審查結果，國親聯盟推薦7人、民進黨推薦1人，台聯黨推薦1人，9位委員中僅蘇永欽（國民黨，擔任主委後停止黨權）、李祖源（親民黨）、謝進男（台聯黨）有黨籍。至於行政院長所推薦的3位委員，不是沒選上，就是在該波請辭潮時走人（陳彥龍、熊杰，2007）。

爲了進一步控制通傳會的委員人事，行政院也使用了停職的手段，這更彰顯朝野對立僵局下的人事衝突。雖然613號解釋文賦予行政院長依《公務員懲戒

⁶《通傳會組織法》立法過程中，國親兩黨主張比照《三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例》，立法院有委員提名權，並依政黨席次比例分配選任委員，但民進黨則主張行政院應有人事提名權。最後，2005年底通過國親聯合版本，2006年公布實施（陳彥龍、熊杰，2007）。

⁷《通傳會組織法》第16條第1項規定：「自通訊傳播基本法施行之日起至本會成立之前，通訊傳播相關法規之原主管機關就下列各款所作之決定，權利受損之法人、團體、個人，於本會成立起三個月內得向本會提起覆審」。

法》第 4 條第 2 項將委員停職的權力，但行政院是否擁有將獨立機關委員停職的權力，也出現爭議。例如，2006 年行政院以劉孔中與吳忠吉兩位委員涉及任用親屬擔任座車駕駛，違反《公職人員利益衝突迴避法》為由，依《公懲法》第 19 條移送監察院調查，並依同法第 4 條第 2 項以重大違失予以停職。吳忠吉因停職期間家中經濟狀況不佳而主動請辭返校任教。當時的通傳會主委蘇永欽對此表示：「停職被行政院操作成比免職更嚴重的懲罰」（張宏榮，2007；陳彥龍、熊杰，2007；賴威廷，2010）。

事實上，613 號解釋文除了強化行政院對獨立機關人事權的影響力，理由書也將立法權對獨立機關人事權限縮於「制衡」方面，依司法院大法官（2006）613 號解釋文理由書所載：「立法權對行政權所擁有關於獨立機關人事決定權之制衡，一般表現在對用人資格之限制，以確保獨立機關之專業性，暨表現在任期保障與法定去職原因等條件之設定上」。

二、金管會

大法官會議提出 613 號解釋文後，引發了兩個後續效應：（一）民進黨藉由 613 號解釋文的內容，擴大了行政權對獨立機關在政策制定、業務權限、預算方面的控制能力，此效應將在第伍節中詳述；（二）國民黨立委隨即展開反擊，開始爭取金管會委員人事審查權。該會委員原規定由行政院長提名、總統任命，也就是原本就掌握在民進黨政府手中。會有這種人事權的安排方式，是立法院在 2003 年訂定《金融監督管理委員會組織法》（以下簡稱《金管會組織法》）時，國民黨要求委員任命須經立法院同意，並以政黨比例模式來分配委員，但民進黨則依「政治改造委員會」的《理念與原則》，強調獨立機關委員應由行政院長提請總統任命，不需立法院同意，也不受政黨比例限制。雖然行政院早在 1999 年就提出設置金管會的構想，但相較於同時提出的《金融重建基金設置及管理條例》等金融六法於隔（2000）年即在立法院三讀，《金管會組織法》則拖到 2003 年 7 月才通過。除了財政部的消極抵抗之外，主因正是朝野對於委員產生方式的僵持不下。最後兩黨妥協，採取民進黨主張的任命方式，但延至 2004 年 7 月才成立金管會。

國民黨妥協的原因可能是該年適逢總統大選，一旦勝選將可「勝者全拿」（吳芸臻，2011；杜玲玲，2005；鍾菊英，2009；潘彥勳，2006）。然而，國民黨此一政治決定因 2004 年總統大選敗選，被視為政治誤判，同時也失去了對金管會委員的人事決定權。因此，當 613 號解釋文內容並未反對立法院能夠對行

政院長提名的獨立機關委員行使同意權時，國民黨立委開始試圖奪回金管會的人事決定權，要求修改組織法，在行政院長提名之外，同時也賦予立法院審查及同意金管會委員的權力。613號解釋文出爐後，國民黨黨團提案修訂金管會任命方式為行政院長提名後，立法院須組成審查委員會，11名審查委員必須依政黨比例組成，過半數同意即送院會表決，經全體立委二分之一以上同意後通過，總統必須在立法院咨復七日內任命（黃名璽、李明宗，2006）。此外，雖然金管會委員有固定任期保障，但《金管會組織法》中對委員若因他事涉法而衍生的停職或去職條件並沒有明確規定，因此產生如龔照勝事件的矛盾，也引發再次修法的訴求。⁸

2008年國民黨重新執政後，行政院認為金管會的行政性質高於監理仲裁性質，決議將該會視同一般行政機關，只有委員具任期保障此方面與一般行政機關不同。⁹2010年，立院三讀通過《行政院組織法》之後，該會在行政院組織改造工程中正式被排除為非獨立機關。隔（2011）年立院又通過修法，該會自2012年起改為首長制，委員人數減少為6～12人，且取消主委的任期保障，而財政部、經濟及能源部與法務部等三部首長為當然委員。這對行政權而言相當有利，因為指派行政院部會首長在金管會內擔任委員，能進一步擴充行政權對該會政策的影響力及主導權。先前留任的3位委員雖仍保障任期，但新屆委員除當然委員外，皆為無給職、無任期保障，這有兩個好處：（一）無給職委員的任命不需通過立法院的人事審查程序，由行政權主導即可；（二）行政權可以隨意任免該會委員，以確保掌控該會的施政方針。此外，將金管會決議制度改為首長制的原因在於，如果依照該會原先的合議制，行政權就必須掌握一定的委員數才能掌握金融決策，因此，為了解決行政權無法控制的問題，修改決議制度及減少委員人數是最好的控制方式。

三、中選會

由於涉及選舉業務，中選會的人事選任在《中央選舉委員會組織法》（以下簡稱《中選會組織法》）立法期間更是朝野的角力焦點，藍綠皆不肯退讓、互相

⁸ 龔照勝在台糖董事長任內涉及三起弊案，行政院2006年5月12日做出停職處分，但龔照勝以任期固定保障為由，堅持不辭職，並不服行政院停職處分，提出訴願。這再次顯示民進黨政府在設立獨立機關時，並未妥善思考後者的課責與退場機制。

⁹ 「政院決議，金管會不再為獨立機關」（李順德，2008）。

抨擊對方干預中選會獨立運作。在 2004 ~ 2005 年間，朝野雙方提出的中選會組織法草案甚至多達八個版本。¹⁰ 在分立政府的彼此爭執下，《中選會組織法》直到 2009 年國民黨同時掌握行政權與立法權後，才通過三讀。而通過之該法內容，基本上為 2008 年國民黨的版本（蔡季軒，2009），明定委員由行政院長提名、立法院同意後任命。不過，即使《中選會組織法》已獲通過，但其獨立地位仍屢生爭議，例如，未同時修訂《公職人員選舉罷免法》的相關規定而產生《中選會組織法》定位中選會為獨立機關，但《公職人員選舉罷免法》仍規定中選會隸屬行政院的法律衝突。另依《中選會組織法》規定，除正、副主委外，其餘委員為無給職，但 2004 年《基準法》卻規定獨立機關的委員「應為專任」，因此，除了正、副主委之外的中選會委員是否為「非專任」，也產生爭議。

初步比較通傳會、金管會與中選會三個獨立機關的人事提名、同意及任命方式，可以發現獨立機關成為朝野雙方進行政治競爭的目標，而人事權與組織法的訂定則是競爭場域。起初，立法院與行政院分別完全擁有通傳會與金管會的人事決定權；或許是發覺政治對手可能透過人事權而影響或控制獨立機關，國民黨立委先是爭取到立法院對獨立機關的人事同意權，民進黨緊接著提出釋憲案來爭取通傳會委員的提名權，國民黨立委隨後也利用 613 號解釋文，以立法院對金管會人事審查及同意權為目標，加以反制。而直接涉及政治利益的中選會委員選任方式更是僵持不下、衝突難弭，機關獨立過程遂成為兩黨政治角力的競爭對象。在機關人事權戰場陷入膠著的同時，民進黨開始透過行政院發布行政命令，限縮獨立機關的業務職掌範圍及訴願管轄權，試圖在國民黨透過人事權影響這些機關之前，早一步控制它們。

伍、獨立機關決策與業務的限縮

除了人事權之外，無論是 2000 年或 2008 年後執政的民進黨或國民黨政府，都試圖限縮獨立機關在決策及業務上的獨立性。限縮獨立機關決策與業務的原因是立法權已經分享了獨立機關的人事同意權，為了因應未來可能出現朝

¹⁰ 占國會多數的國親聯盟提出的七個相關版本中，委員選任皆按「政黨比例」分配、有固定但無交錯任期制，委員人數平均在 15 ~ 19 人，與 2004 年施行之《基準法》內獨立機關「成員除有特殊需要外，人數以五至七人為原則」有所衝突；執政的民進黨政府反對「政黨比例分配模式」，於 2005 年 11 月提出委員由行政院長提名、立法院同意，並有專業資格限制、政黨比例上限、有固定與交錯任期制的版本，與國民黨在立法院僵持不下（蔡季軒，2009）。

小野大的狀況、行政權已不易掌握獨立機關人事的狀況下，並確保這些機關不會失去控制，那麼最好的方式就是先縮減這些機關的職權範圍。本節稍後將會說明在民進黨與國民黨的執政時期，如何將原先授予獨立機關的業務權限收回行政權轄下，並說明通傳會、金管會與中選會不但在行使職權的獨立性遭到高度壓縮，且還常被抨擊配合行政權指揮來執行政策。

綜觀行政權限縮獨立機關的業務，其重點有四：一、獨立機關能否制定政策？二、能否獨立執行業務？三、訴願管轄權歸屬何方？四、行政權介入影響個案的問題。對於上述四點，民進黨執政下的行政院在2005年發布的《建制原則》明定「對獨立機關決定不服者，應直接提起行政訴訟」，認為行政救濟的程序應由司法部門以行政訴訟解決爭議。¹¹但在2006年大法官做出613號解釋文後，行政院卻又以《運作說明》限縮了獨立機關在制定法案、擬定政策方針及施政計畫方面的獨立性。這即是第肆節所述，613號解釋文帶來的第二個效應。民進黨政府藉由解釋文賦予行政權對獨立機關較大的影響力，大幅度地擴張行政院對獨立機關人事、預算、政策方針及業務職掌的控制權。

解釋文公布後三個月，行政院頒布《運作說明》，重點有四：一、行政院對獨立機關主管有人事決定權；二、獨立機關所提出之法律案應經行政院會議決議後，再送立法院；三、確認獨立機關為行政機關，屬行政權管轄，其預算決算、員額管理、施政方針及施政計畫都應先經行政院同意及核定；四、裁決性、調查性或管制性個案涉及「其他施政政策領域」時，「應與行政院各主管部會溝通協調，並接受行政院之政策決定」。很明顯地，在民進黨的執政後期，行政院已經開始逐步限縮獨立機關的「獨立性」。透過發布上述法規命令，民進黨先後收回了獨立機關的政策制定權、執行業務的獨立性，並規定個案管制必須與行政院各部會配合辦理，漸次限縮了機關的獨立性。

二次政黨輪替後，同時掌握行政與立法主導權的國民黨則進一步地限縮獨立機關的數量、人事獨立性與業務職掌。首先，行政院雖於2009年停止適用《運作說明》，但仍強調獨立機關經該院核定、同意及行政管理的事項都須報院

¹¹ 行政救濟程序應先提訴願，若訴願遭到駁回，再提行政訴訟。由於訴願是向作成原處分的機關提出，並由原處分機關將訴願送到直接上級機關的訴願委員會審理。然而，獨立機關並無直接上級，因此《建制原則》中才明定救濟程序應直接提出行政訴訟。值得一提的是，613號解釋文並未就通傳會訴願管轄權歸屬何方做出解釋，行政院曾提請補充解釋，但大法官會議並未受理（司法院大法官，2008）；同日，此問題由最高行政法院庭長法官聯席會議決議：通傳會的訴願管轄機關是行政院訴願委員會（最高行政法院，2008），即對通傳會裁決不服者，可先向行政院訴願委員會提出訴願，若遭駁回，再提行政訴訟。

審查，程序「與一般行政機關相同」；其次，2010年修訂的《基準法》相當程度地限縮了機關的數量與人事獨立性，除了將獨立機關的數量由五個減為三個之外，也在條文中明確將其納入行政院管轄範圍，並定位為二級機關。在人事方面，合議制之獨立機關主委原本是由委員互相推舉，但現改為由行政院長指派正、副首長。另一方面，依修訂後的《基準法》第21條，並非每位獨立機關委員都為專任，只有專任委員才須經立法院同意後任命，同時也要求明定委員的停職、免職之規定及程序。至此，獨立機關的首長人事受限於行政院、行政權可派任兼任委員而免受國會監督，在業務方面幾乎與一般行政機關的差異所剩無幾，也不太具備獨立行政能力，僅剩審查個案的功能。上述發展說明了行政權對獨立機關的控制日漸增強。

一、通傳會

與人事權的競爭相仿，民進黨行政權第一個衝突對象也是通傳會。由於行政院在《建制原則》中明確規定「不服通傳會之行政處分，其訴願應向行政院提起」。這與通傳會自擬的定位備忘錄中，明定訴願應向該會之訴願委員會提出的規定，有明顯的衝突。隨著613號解釋文的發布，行政院基於行政一體原則，堅持享有獨立機關訴願管轄權，最高行政法院還特別為此召開庭長聯席會議，最終做出訴願管轄權為行政院所有的決議（最高行政法院，2008）。此後，行政院與通傳會在訴願權上衝突不斷，後者於2006年初曾做出的數項行政處分，均因前述訴願管轄權的轉移，在2007～2008年間遭到行政院強制裁撤，甚至因案將相關委員移送檢察機關偵辦。¹²

行政院以訴願方式撤銷通傳會的原先裁定，正是Thatcher（2005, pp. 354-358）所說「推翻裁決」的具體表現。不只如此，2006～2008年間，通傳會規劃了「通訊傳播管理法草案」（以下簡稱通傳法草案），希望能將《廣播電視法》、《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》與《電信法》四法合一，並依《運作說明》向行政院提出法規草案時，行政院初審以通傳會應重新思考管制

¹² 第一個案例是中華聯網在2007年WiMax釋照第一階段淘汰，向通傳會訴願被駁回；中華聯網同時也向行政院提起訴願。行政院數次向通傳會發函無回覆後，於2008年撤銷通傳會處分。另一案例則是通傳會於2007年許可中廣公司股權轉讓及負責人變更為趙少康一案，行政院主動對此案表達不滿，新聞局長謝志偉痛批通傳會未查證趙少康是否設空頭公司、圖利中廣等。稍後，行政院宣布撤銷通傳會對該案的行政處分，並將主委蘇永欽等五人以涉嫌圖利為由移請檢察機關偵辦（彭芸，2011a；黃祿怡，2009）。

方式為由退回。2008年，通傳會再報行政院，但剛好面臨首屆委員任滿，行政院決定再次退回，請新任委員重新審理（彭芸，2011a）。有些通傳會委員也因不滿通傳法草案數度遭行政院駁回而請辭。

在業務方面，通傳會的主要業務與各部會重疊甚多，幾乎都要協調執行、無法獨立執行業務。例如，《通傳會組織法》第2條、第3條與行政院新聞局業務重疊；¹³ 通訊傳播監理權雖屬該會，但電波資源規劃仍由交通部管轄，頻譜釋放政策需與後者協調；此外，傳播通訊事業獎勵部分則由文化建設委員會（現為文化部）辦理。在臺灣的政治環境下，通傳會與各部會溝通不良（陳彥龍、熊杰，2007），出現許多爭議。¹⁴ 二次政黨輪替後，通傳會無法獨立行使職權的狀況仍未改善，即使是在個案審理期間，通傳會也遭到許多來自行政、立法或公眾輿論壓力，甚至是業者的抗議，如旺中集團的三中案及中嘉案。¹⁵ 隨著訴願管轄權被剝奪、法規草案遭到行政院屢次駁回、業務職掌無法獨立辦理而須與其他部會協調，以及審理個案時也受到來自其他政治力量的壓力，通傳會的獨立性已經大幅降低。

二、金管會

2005年行政院頒布的《建制原則》不僅影響通傳會，也限制金管會的政策制定權，同時規定對該會處分不滿者，可循一般行政救濟程序向行政院提起訴願。除了造成法令上的衝突外，也限縮金管會的權力至個案監理與檢查，這與民進黨甫執政初期由「政府改造委員會」提出的理念大相逕庭。由於金管會成立目的之一是整合多頭馬車的金融政策，以具有決策效率的一元化監理機關

¹³ 2006年8月，通傳會提出的修法清單中主張有關有線電視基金管理應屬其職權，新聞局則主張基金多用在輔導與獎勵，應屬其他行政機關管理。

¹⁴ 例如，交通部與通傳會對第二波無線頻譜釋照規劃之差異。2008～2009年間，「無線電視開放業務」針對無線頻譜如何釋照、頻譜開放區段、開放對象與執照張數等，交通部與通傳會各執己見。前者主張開放五張執照；後者則認為考量市場競爭、不應開放過多執照，期間雙方為此召開十餘次會議，爭執不下（彭芸，2011a，2011b）。

¹⁵ 2008年旺中集團申辦中視、中天兩家電視頻道負責人變更或所有權轉讓，通傳會於隔（2009）年5月提出七項附款與四項改善事宜，有條件通過該案，卻在旺中集團抗議後刪除附款。2010年，旺中再向通傳會提出併購中嘉系統案，立院遂要求該會公開個案相關資料，遭主委蘇蘅以「不要過度干預獨立機關個案審理」回拒。中嘉案審理期間，主委蘇蘅應立法院交通委員會要求提出「跨媒體併購的影響及處理原則」專案報告，通傳會委員劉孔中對此指立院不該「審理」個案，混淆立法權與獨立機關的職權。最終，通傳會在2012年以三項終止條件與二十五條附款，有條件通過該案，仍遭旺中抗議並提起行政訴訟（彭芸，2011b；黃祿怡，2009；黃銘輝，2009）。

適應環境變遷，因此，依《金管會組織法》第4條擁有金融政策的制定權，然而《建制原則》卻規定獨立機關不享有政策制定權。在漸次收回金管會的職權後，該會僅剩金融檢查的功能。2006年的《運作說明》則進一步限制該會執行業務的獨立性，因其職權與財政部、央行領域職掌重複，留下許多行政部門與該會「溝通」的灰色地帶，而《運作說明》中有關金管會正、副主委「仍應受行政院院長的指示列席行政院院會」的規定，也限制了該會在獨立決策上的自主性。

此外，控制方法還包括決策由主委主導、對行政院負責、其餘委員僅具諮詢性質等。業務專責掌理金融監督管理之職權，但無法獨立決策，政策必須與財政部和央行等其他兩機關協調產生。前述種種作法，最終導致金管會行使職權時毫無獨立性可言。最後，在二次政黨輪替，隨著2012年初開始的行政院組織改造工程啟動後，因「金融政策攸關國家整體發展」，金管會「將遵照國家施政方針而行」（羅伊庭，2012），其獨立地位正式遭到取消，僅在金融監理個案的核准和處分上，該會仍保有行使職權的獨立性（仝澤蓉、曾桂香，2012）。

金管會在政策與個案決策上也爭議不斷，且常被認定配合行政權辦理政策。民進黨執政時期，抨擊聲浪大多來自於立法院的國民黨籍立委，例如，該會被指配合行政院推動二次金改、整併公民營金融機關，遭質疑為政策大逆轉、圖利民進黨，¹⁶ 接續更爆發一連串弊案。¹⁷ 二次政黨輪替之後，最大爭議則是該會未經立法院同意，即與中國大陸簽訂《兩岸金融監理合作備忘錄》，遭到在野的民進黨嚴厲譴責。¹⁸

¹⁶ 民進黨執政下的行政院經濟小組，企圖加速推動金融國際化與自由化以提升競爭力，並以擴大金控公司規模與數目減半為目標。在財政部與金管會於2004年提出「金融改革之全面檢討」的專案報告目標並不一致的狀況下，該會仍配合行政院推動二次金改，被認為是政策大逆轉。期間該會主委在接受立法院質詢時，聲稱不知二次金改是財政部推動或者是與該會共同推動。在野黨並質疑該會作為獨立機關，並不需要配合行政院政策（杜玲玲，2005；潘彥勳，2006；鍾菊英，2009）。

¹⁷ 第一個案例是規模較小的民營中信金控併購規模較大的兆豐金控，發生以海外「紅火」子公司以贖回結構債方式轉賣兆豐金股票給中信金，獲利10億，涉嫌內線交易；第二個案例是外商渣打銀行併購本土新竹商業銀行時出現內線交易；第三則是力霸集團涉嫌掏空旗下中華商業銀行，爆發銀行擠兌，金管會主委施俊吉宣布存款全額保障，引來「以全民血汗錢補貼私人銀行」的批評。事後，施俊吉更負政治責任下臺（吳芸臻，2011）。

¹⁸ 2009年立法院財政與經濟二委員會專案報告兩岸簽訂《兩岸金融監理合作備忘錄》，達成簽署時間、頭銜名稱等爭議之朝野共識。但當晚行政院緊急召開記者會，宣布已經以「互遞方式」完成簽署《兩岸金融監理合作備忘錄》，並於兩個月內生效。在野的民進黨乃譴責行政院漠視國會監督。

三、中選會

有別於較早成立的通傳會與金管會，中選會在民進黨執政時期因為《中選會組織法》尚未通過，仍非獨立機關，因此，在政策執行及個案決策上與行政院幾乎沒有矛盾。該會的職權除了在選舉政策方面與內政部民政司重疊、選舉監察多由司法權行使之外（鄧志聖，2003），2006年《選罷法》第42條的修正剝奪了中選會劃分選區的職權，選區劃分須經立法院同意，遇爭議由行政與立法二院長協商解決，此規定也讓該會須完全遵從行政院與立院的政治決定。¹⁹ 訴願部分則由行政院管轄，如涉刑事、行政訴訟與法令適用疑義時則受司法監督。簡言之，在民進黨執政時期，即使該會已經有獨立設置的構想，但職權主要仍受行政院節制，也引發國民黨立委的大力反彈，如2006年國民黨立委推動不在籍投票，中選會認為時機未到而未通過。²⁰ 2004年與2008年中選會屬意公民投票與總統大選合併舉行，皆遭國民黨質疑護航民進黨的選舉利益。²¹ 同樣地，2008年國民黨重新執政後，即使中選會已獲獨立機關地位，國民黨仍試圖重新控制中選會的政策，例如，該會在2009年時，配合內政部評估是否能在2012年總統大選實施「不在籍投票」，當時的內政部次長簡太郎希望能從隔（2010）年地方選舉開始辦理，但民進黨時期任命的中選會主委張政雄表示反對。隨著《中選會組織法》公布施行，張政雄提早於2009年11月下臺，由國民黨提名接任主委的賴浩敏隨即宣布不在籍投票將可施行，遭民進黨批評為馬英九連任量身打造。該議題最後因為2012年總統與立委選舉合併舉行，時任主委的張博雅認為不同類型選舉合併舉行的情況下，不在籍投票有其困難，因而取消。

在民進黨政府執政下，行政院稍早先以《建制原則》收回獨立機關的訴願管轄權，而《運作說明》更進一步地大幅縮減了獨立機關在法案制定、政策擬定的自主性。這除了符合學者們大多同意事先限縮獨立機關的裁量權，而非以事後補救來減少代理損失之外（Epstein & O'Halloran, 1999, p. 26; Kiewiet &

¹⁹ 《選罷法》第42條修正後，規定立委選區之變更應由中選會「將選舉區變更案送經立法院同意後發布」。

²⁰ 國民黨立委丁守中等人在2006年提出〈不在籍投票法草案〉，要求開放通訊投票，民進黨團則認為不在籍投票違反憲法秘密投票原則。半個月後，中選會主委張政雄表示投票所比其他場合更符合秘密投票原則，且難斷定投票人是否為本人、易有弊端，實施時機尚未成熟（施曉光，2007）。

²¹ 2004年民進黨推動在總統大選合併舉行「防禦性公投」，國民黨認為公投與選舉合併舉行是陳水扁尋求連任的手段。2007年陳水扁又宣佈「討黨產公投」、「入聯公投」將分別與2008年立委選舉、總統大選合併舉行，國民黨以中選會都還沒開會、總統就可以決定公投綁大選，質疑中選會身為獨立機關的獨立性。

McCubbins, 1991, pp. 27-34))，對朝小野大的民進黨政府來說，更重要的是當它失去了對機關人事任命權的主導地位之後，就必須以限縮機關業務職掌及權限的方式，削弱機關的獨立性，以免獨立機關脫離行政權控制。在這一波限縮機關權限的過程中，民進黨的首要對象是通傳會，它先後被行政院強制否決訴願裁決，職掌權責也被限縮、許多業務分由各部會共享。在民進黨政府削減金管會及中選會的業務權限時，也能看到相同的狀況，失去制定政策及訴願管轄權的金管會最終只辦理金融檢查；而中選會的選務政策制定受制於行政及立法二院，實際辦理的選舉及監選業務，則受制於內政部、法務部等部會。國民黨重新執政之後啟動的各項修法，使獨立機關更受行政權節制，金管會甚至被撤銷獨立位格。最終，獨立機關僅淪為配合執政者推動政策的行政單位，失去其應有的獨立行使職權的自主性。

陸、結論

隨著通傳會、金管會及中選會組成委員的提名權、同意權分別收歸行政與立法二院所有，以及行政院於 2005 與 2006 年先後發布的《建制原則》及《運作說明》進一步限制獨立機關的人事權及業務職掌後，獨立機關在人事及業務兩方面的獨立性都遭到大幅縮限。2008 年二次政黨輪替之後，通傳會、中選會與金管會這三個機關的獨立過程有著不同的發展結局：通傳會維持獨立機關地位，但職權仍限縮在個案審理；金管會被收回獨立行政機關的位格；中選會在國民黨同時取得行政權與立法權的優勢地位之後，終於在 2009 年通過組織法，雖然獲得獨立地位，但在選舉業務及政策上始終受限於行政權。

至此，民進黨政府「政府改造委員會」提出設置獨立機關的政治改造構想已全面失敗，其原因乃是政治現實扭曲了原初理念。相對於事後控制所需付出的高成本，執政者多會偏好以事前控制為優先手段，包括人事權與業務裁量權 (Kiewiet & McCubbins, 1991, pp. 27-34; Thatcher, 2005))，其中更重要的則是人事權的部分。行政權控制獨立機關的關鍵機制是提名權和撤職權 (removal power) (Moe, 1985; Wood & Waterman, 1994, pp. 30-31))，特別是考量到臺灣兩黨激烈政治競爭的環境下，民進黨與國民黨都害怕這些獨立機關會被掌握在對方手裡，因而試圖先發制人，掌控這些獨立機關。在競爭過程中，雙方不約而同地以爭奪人事決定權及限縮機關的業務職掌為手段。在事後監督成本較高的前提下，人事任命權是確保獨立機關不偏移執政者偏好的最佳手段 (Lewis,

2008, pp. 1-8; Wood & Waterman, 1991, pp. 804-805)。一旦委員選任不是由行政權主導，代理成本將大幅提高，因此，已經掌握了金管會與中選會人事決定權的民進黨政府，率先透過釋憲案來爭取原本由立法院控制的通傳會委員人事權。隨後國民黨也發動反制，以修改《金管會組織法》的方式，將該會委員的人事同意權爭取到立法院。在限縮機關權限的部分，民進黨除了取回通傳會的訴願權、縮減該會的業務職掌範圍之外，也頒布行政命令，大幅壓縮獨立機關職權的自主性與獨立性。

有趣的是，在面對激烈政黨競爭的環境下，民進黨並未堅持當初設立獨立機關的善治理念，而是不斷限縮機關的自主性。同樣地，即使是國民黨在 2008 年重新執政之後，也沒有堅持他們還是在野黨時的獨立機關立場，反而採取了與民進黨政府相同的方式，一方面以行政命令限縮獨立機關的自主性，同時更加深對獨立機關人事及職權兩方面的控制。除此之外，國民黨政府更取消了金管會與央行的獨立位格，將此二機關收轄為行政院轄下一般行政機關，逐步強化行政權。設置獨立機關的善治理念之一，是分散行政權力、避免執政黨的獨大與壟斷，如何適應與操作這種分權與制衡的理念，對於當前朝向民主深化的臺灣非常重要。但在現實中，因為獨立機關不受控制的可能性存在，執政者會用盡方法在事前確認所任命的專家為利益一致、可信任的人；或者選擇將獨立機關數量縮減到責難趨避可容忍的最低值。在前述的文獻回顧中也可以發現，事前機制——尤其是人事任命——是最有效的控制機制，其他機制若不是無法適用，就是成本過高。這或多或少解釋了為何無論是民進黨與國民黨執政，在面臨激烈政治競爭的環境時，對待獨立機關的態度都是相同。

值得一提的是，這兩個政黨執政時期下的獨立機關設置過程，有著不同的結果，最明顯的例子是中選會。由於中選會直接涉及選舉業務，民進黨執政時期，規範委員人事及業務職掌的《中選會組織法》因兩黨的彼此僵持不下，甚為難產，一直到了國民黨在 2008 年同時在行政及立法二院獲得主導權之後，才終於三讀通過。民進黨的執政經驗雖然表明在分立政府的狀況下，這一波獨立機關的建置或許因為政黨競爭、杯葛而難以成功，但執政黨即使同時掌握行政與立法二權，也不一定會努力推動機關的獨立化。例如，國民黨利用相同的政治優勢，進一步擴大行政權以掌控該會的範圍，最終還解除了金管會的獨立位格。至此，民進黨執政時設置獨立機關的善治理念，最後只剩招牌與空殼，人事權受到行政權的主導與控制，而業務職掌也只剩審理個案的功能，留存下來的獨立機關可說是「獨立而無力」。

參考文獻

一、中文部分

- 司法院大法官（2006）。釋字第 613 號。取自 http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613
- 司法院大法官（2008）。大法官第 1333 次會議議決不受理案件第 12 案。取自 http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p10_02.asp?id=26481
- 仝澤蓉、曾桂香（2012，2 月 16 日）。專訪金管會主委。如何防堵類似前朝把手伸進金融改革？金管會七一改制，陳裕璋：堅持職權獨立，金管會改為首長制，隸屬政院管轄。聯合晚報，A4 版。
- 行政院（2004）。中央行政機關組織基準法。取自 http://zh.wikisource.org/zh-hant/中央行政機關組織基準法_%28民國93年%29
- 行政院（2005）。獨立機關建制原則。取自 <http://blog.sina.com.tw/423/article.php?pbid=423&entryid=651584>
- 行政院（2006）。獨立機關與行政院關係運作說明。取自 <http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040020001000400-0980810>
- 行政院（2010）。中央行政機關組織基準法。取自 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0010036>
- 吳芸臻（2011）。臺灣金融監理制度變革之政治經濟分析，1949-2011（未出版之碩士論文）。國立臺灣大學，臺北市。
- 李順德（2008，12 月 17 日）。政院決議，金管會不再界定為獨立機關。聯合報，B2 版。
- 杜玲玲（2005）。我國金融監理機關之獨立性分析（未出版之碩士論文）。國立臺灣大學，臺北市。
- 周志宏（2006，12 月）。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究會，國立臺北大學公共行政暨政策學系，臺北市。
- 政府改造委員會（2002）。獨立機關的建制理念與原則。取自 http://webarchive.ncl.edu.tw/archive/disk2/14/75/39/51/68/200711263007/20080512/web/www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.html
- 施曉光（2007，3 月 27 日）。不在籍投票法，藍綠吵吵審查。自由時報，B2 版。

- 取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/mar/27/today-p6.htm>2007/3/27
- 張宏榮 (2007)。國家通訊傳播委員會獨立性之研究 (未出版之碩士論文)。國立中正大學，嘉義縣。
- 陳彥龍、熊杰 (2007，7月)。結束後的開始：通傳會的成立歷程與釋憲後的修法議題。2007年中華傳播學年會，中華傳播學會，臺北市。
- 陳淳文 (2012)。論獨立行政機關之監督。政大法學論叢，126，155-237。
- 最高行政法院 (2008)。最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議。取自 <http://tpa.judicial.gov.tw/?struID=&navID=33&contentID=225>
- 彭芸 (2011a)。NCC 與數位匯流：匯流政策芻議。臺北市：風雲論壇。
- 彭芸 (2011b)。NCC 與媒介政策：公共利益、規管哲學與實務。臺北市：風雲論壇。
- 黃名璽、李明宗 (2006)。藍營提設人事同意權審委會，綠營將復議。取自 <http://www.epochtimes.com/b5/6/10/27/n1500838.htm>
- 黃祿怡 (2009)。獨立機關制度於我國之實踐：以國家通訊傳播委員會為中心 (未出版之碩士論文)。東吳大學，臺北市。
- 黃銘輝 (2009)。法治行政、正當程序與媒體所有權管制：借鏡美國管制經驗析論通傳會對「旺旺入主三中」案處分之合法性與正當性。法學新論，17，105-149。
- 黃錦堂 (2005)。行政組織法論。臺北市：翰蘆圖書。
- 葉俊榮 (2003)。獨立機關的制度重建。政府改造委員會研究報告。臺北市：總統府。
- 劉靜怡 (2006)。有了釋字六一三，我們可以怎麼看待獨立行政機關。臺灣本土法學，87，245-248。
- 潘彥勳 (2006)。國家與金融改革：金管會自主性與能力之探討 (未出版之碩士論文)。國立政治大學，臺北市。
- 蔡季軒 (2009)。我國行政獨立機關獨立性之探討：以中央選舉委員會為中心 (未出版之碩士論文)。國立政治大學，臺北市。
- 鄧志聖 (2003)。我國中央選舉委員會獨立性之研究 (未出版之碩士論文)。國立臺北大學，臺北市。
- 賴威廷 (2010)。獨立行政機關之研究：以通訊傳播委員會為中心 (未出版之碩士論文)。國立臺灣大學，臺北市。
- 鍾菊英 (2009)。論我國行政院金融監督管理委員會之獨立性 (未出版之碩士論

文)。國立臺北大學，臺北市。

羅世宏、古文秋（2005，7月）。全球資本、在地管制與媒體權力關係之演變：金管會的媒介論述分析。2005年中華傳播學年會，中華傳播學會，臺北市。

羅伊庭（2012）。爾後將遵照國家政策施政，金管會改首長制，留部分獨立職權。取自 <http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=w2u5S9CJZGAXB%2FzPg%2Fq7aiBhMxX-caVV6pLY%2F%2B7Vi64XobskATsI63YQPh59ycIxM%2FiYeHhbIy6t0mzD3RB8xaXVfgJBwkwtskoeILtUV118%3D>

蘇永欽（2008）。尋找共和國。臺北市：元照。

二、外文部分

Bendor, J., Amihai, G., & Thomas, H. H. (2001). Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, 4, 235-269.

Borowiak, C. T. (2011). *Accountability and democracy: The pitfalls and promise of popular contro*. New York, NY: Oxford University Press.

Epstein, D., & O'Halloran, S. (1999). *Delegating powers: At transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Fiorina, M. P. (1977). *Congress, keystone of the Washington establishment*. New Haven, CO: Yale University Press.

Gilardi, F. (2006). Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe: Credibility, political uncertainty, and diffusion. In D. Braun & F. Gilardi (Eds.), *Delegation in contemporary democracies* (pp. 125-145). New York, NY: Routledge.

Hammond, T. H., & Knott, J. H. (1996). Who controls the bureaucracy? Presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), 119-166.

Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kiewiet, D. R., & McCubbins, M. D. (1991). *The logic of delegation: Congressional*

- parties and the appropriations process*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Lewis, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lupia, A. (2003). Delegation and its perils. In K. Strøm, W. C. Müller, & T. Bergman (Eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies* (pp. 33-54). New York, NY: Oxford University Press.
- Moe, T. M. (1985). Control and feedback in economic regulation: The case of the NLRB. *American Political Science Review*, 79(4), 1094-1116.
- Moe, T. M. (1987). An assessment of the positive theory of “congressional dominance”. *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475-520.
- Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3), 353-376.
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of Law and Society*, 27(1), 38-60.
- Sosay, G. (2009). Delegation and accountability: Independent regulatory agencies in Turkey. *Turkish Studies*, 10(3), 341-363.
- Thatcher, M. (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance*, 18(3), 347-373.
- Thatcher, M., & Sweet, A. S. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- Weingast, B. R., & Moran, M. J. (1983). Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the federal trade commission. *Journal of Political Economy*, 91(5), 765-800.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801-828.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1994). *Bureaucratic dynamics: The role of bureaucracy in a democracy*. Boulder, CO: Westview Press.