聯合報 民國115年7月26日 第A13版

名人堂



廖元豪

獨立機關都要被終結了？

- 各國行政首長對於這些形式上掛在行政部門但無法輕易指揮的獨立機關，總是恨不能除之後快
- 美國和我國的獨立機關法制架構類似，但似乎都一樣走向末日
- 未來要想確保NCC與其他機關的獨立，現在好像只剩下委員個人「抗命」的氣節了

行政院卓院長，在七月廿四日補提名了NCC委員，不過各界仍不樂觀。因為行政立法兩院僵局未解，在「行政院提名，立法院同意」才能任命的架構下，就很難期待這些委員能夠就任。如果通訊傳播不是由NCC這樣的獨立機關管理，而是由交通部、經濟部這種典型的內閣部會，全由行政院院長提請總統任命，那就簡單多了。行政院卓院長乃至他的頂頭上司賴總統，可能都怨嘆為何要有獨立機關，就用一般部會來主管，我們就可以全拿了。

的確，在各國，行政首長對於這些形式上掛在行政部門但無法輕易指揮的獨立機關，總是恨不能除之後快。前行政院院長蘇貞昌就曾在二〇〇七年，對超黨派的初代NCC諸多杯葛、干預；十二年後，更痛罵NCC而疑似迫使主委「被請辭」。去年美國總統川普也硬是免職兩位民主黨籍的聯邦交易委員會委員，主張憲法上的「行政一體」賦予他絕對、無條件的免職權。美國最高法院更在最近判決川普勝訴，並指出行政一體才能確保責任政治，所以法律不能限制總統的免職權云云。自此，美國的「獨立機關」幾乎不可能再有獨立性。

美國和我國的獨立機關法制架構類似，但似乎都一樣走向末日。

先看美國。新政時期冒出獨立機關，是基於對「專業」的期待：立法者相信，各個產業都是複雜的專業事項，所以要讓一群專家能夠排除無知政治人物的干擾，以專業治理。然而這種模式在日後被認為太過天真：產業管制固然是「專業」，但也涉及資源分配、利益分配順序，以及國家政策基本方向。就以管制電信傳播的聯邦通訊委員會而言，媒體管制必然也影響政治言論市場與產業發展，難道不用負起政治責任？

類似的情況也適用在其他獨立機關。歷屆總統想要依據自己的政策方針、優先順序來施政的時候，卻發現叫不動獨立機關。尤其是多年來一直掌握不到國會多數的共和黨，更是視獨立機關為眼中釘。他們引用「行政一體」的憲法理論，不斷攻擊獨立機關，並在川普這兩任總統時期成功達陣！最高法院在今年六月認定，獨立機關仍應讓總統任意免職（只有聯準會例外）。自此，所有的行政機關盡歸於總統麾下，膽敢抗命者就可能立即被免職；至於總統是否因此能夠好好監督行政機關依法行政，進而負起政治責任，那就天知道了。

不過整體而言，美國獨立機關雖然不再獨立，法院卻也同時要求重要政策必須有國會明確授權，而且諸多行政罰鍰必須交由法院裁決。總統雖然更有權，受到的牽制卻也更多，可說失之東隅、收之桑榆，結構尚未失衡。

至於在台灣，本來獨立機關就不多。NCC是當年大家都認為媒體政策應該超黨派、中立化的時代所創出來的機關。然而等到它「獨立」了，管不動的行政院院長又不滿意，遂以各種非正式的方式施壓。賴政府期間則寧可全滅，也不肯先和立院多數黨協調，擺明了「全都要」。就算將來人數勉強湊足了，誰還相信委員們不是行政院的人？在此同時，台灣的行政權在大陸法系傳統下，本就比美國更強大有權，當今政府又總是用盡手段先做先贏（連被否決的檢察總長人選，總統都能指定他「代理」）。尤有甚者，立院的調查與監督權限，還被大法官挖掉一大塊。未來要想確保NCC與其他機關的獨立，現在好像只剩下委員個人「抗命」的氣節了。

（作者為政治大學法律學系副教授）