

獨立之中央銀行在憲政體制中的地位

— 從美國獨立機關制度談起 —

李 靜 惠

一、前 言

(一) 緣起

中央銀行設立之目標，在制定及執行國家貨幣政策，以追求並達成物價之穩定。為實現此一目標，避免中央銀行貨幣政策遭受政治干預—特別是為配合選舉造勢，以擷取短期利益，而不顧長期成本增加—中央銀行的獨立性，遂成為達成其任務不可或缺之先決要件。近數十年來，包括我國在內之各國政府，無不自制度面及法律面，致力於強化中央銀行之獨立性。由於絕大多數國家之中央銀行多屬政府部門，因此，所謂「獨立性」，是否係獨立於政府之外？與其他政府部門之關係，亦即與行政、立法及司法各部門之關係如何？其在國家憲政體制中的定位，與非獨立機關有無不同？有稱央行為第四權者，其精義如何？是否已改變了國家憲政體制？凡此問題，皆有深入研究必要。

(二) 我國央行制度發展及其目前於憲政體制定位

探討中央銀行作為獨立機關之定位問題，自應就我國中央銀行制度發展之沿革，

以及其在憲政體制中的地位，簡要敘明。中央銀行於民國 13 年創立於廣州，當時軍閥割據，把持財稅收入，惟中央銀行以「現兌」方式，使國民政府於廣東之金融、幣制及財政得以改善，成效卓著。民國 16 年國民政府定都南京後，制定「中央銀行條例」，明定中央銀行為國家銀行，由國庫撥款設立，有發行國幣、經理國庫及募集公債等特權，總行設於上海。

民國 24 年「中央銀行條例」修正為「中央銀行法」，明定由國民政府設置(註 1)，總行設於首都；其後近 10 年間，有關國幣發行、外匯收付、國庫經理、金融檢查及調劑金融等業務，逐漸集中於中央銀行。民國 38 年 12 月，因大陸撤退，中央銀行隨中央政府遷台，惟功能大幅萎縮。民國 50 年，依據總統核定之「中央銀行復業方案」，在台北復業。

我國憲法第 107 條第 9 款明定，「幣制及國家銀行」由中央立法並執行之。此之「國家銀行」，即中央銀行之謂。由於前述

中央銀行法係制定於憲法施行前之訓政時期，當時中央銀行係隸屬於國民政府，於行憲後乃歸總統。

民國 68 年中央銀行法修正草案於立法院審議時，部分立法委員提出：中央銀行所職掌之貨幣、信用及外匯政策，皆屬國家金融政策，金融政策與國家行政攸關；憲法規定，行政院為國家最高行政機關，並對立法院負責(註 2)。為合乎憲政體制，乃將中央銀行改隸行政院(註 3)，並修正明定，貨幣、信用及外匯政策事項之審議，為中央銀行理事會之職權(註 4)。準此，於現行憲政架構下，中央銀行係中央二級行政機關，其職掌之金融政策，與其他各中央部會均間接對立法院負責。惟因作為國家銀行，並由國庫撥給資本以為業務營運之用，故其預算及財務之處理，與一般中央行政機關有別，且人事制度與事業機構較為類似。

(三) 外國央行制度入憲實例

中央銀行制度始自擔任一國貨幣專責發行機構，其後逐漸發展成為調節貨幣供需、平抑物價，並作為該國資金之最後融通者，其功能與國家主權，息息相關。各國央行定位為政府機關者眾，但於憲法明定中央銀行制度者，則尚不多見。上述我國憲法雖明定幣制及國家銀行，由中央立法及執行，惟似尚未對央行定位，有明確規定。以下列舉二則央行制度入憲之實例。

1. 瑞士國家銀行 (Swiss National Bank,

SNB)

2000 年 1 月 1 日生效之瑞士聯邦憲法第 99 條(註 5)明定，貨幣印鑄、發行，係聯邦專屬權力。瑞士國家銀行為獨立之中央銀行，應與聯邦 (Confederation) 合作，並於聯邦監督下，以貨幣政策追求達成國家整體利益。新舊憲法條文之主要不同，係舊條文規定貨幣專有發行權，由聯邦經由特殊管理之國家銀行行使，或授權中央股份組合銀行行使(註 6)；新條文則明定瑞士國家銀行為獨立之中央銀行，行使貨幣政策以達成國家整體利益。現行瑞士國家銀行法 (National Bank ACT, NBA 2003 年 10 月 3 日瑞士聯邦議會通過，2004 年 5 月 1 日生效) 乃依據新憲法條文，於第 1 條、第 6 條分別明定，瑞士聯邦中央銀行為依特別法設立之合資公司 (special statute joint-stock company)，稱為瑞士國家銀行；於執行其法定職權時，該行及其成員均不得尋求或接受聯邦委員會 (Federal Council)、聯邦議會 (Federal Assembly of the Swiss Confederation) 及其他人之指示。(註 7)

2. 瑞典國家銀行 (Riksbank)

瑞典係君主立憲國家，該國並無名為憲法之文件，而其基本法係由包括政府組織法 (the Instrument of Government) 等 4 種法律組成(註 8)。該法第九章「財政權」第 13 條(註 9)，明定瑞典銀行為瑞典王國之中央銀行，並為隸屬國會之機關 (an authority under

Riksdag)。瑞典銀行負責貨幣政策，其他機關不得干預該行貨幣政策之決策。該行理事會（Governing Council 或譯為 General Council）11 名理事，由國會選出；再由理事會所任命之執行委員組成之執行委員會（Executive Board）（註 10），督導該行行務。理事會僅得於執行委員無法執行其法定職務或因重大疏失犯罪時，始得將其免職。

以上兩國憲法明文規定央行制度，並對其定位、法定職權及運作方式，有初步規範，甚或明定其獨立性，除可確保中央銀行依法獨立行使權限外，並使其建置及在政府組織架構內之定位明確，似可供參考。

（四）本文研究重點

我國政府於民國 91 年起，進行中央行政機關組織改造計畫，並參考美國聯邦政府機關等組織態樣，於機關依職掌事項行使職權，須具備較高專業資格要求，且應避免政治力干預者，規劃設立或改制數個獨立機關。中央銀行亦規劃為獨立機關之一。民國 93 年 6 月 23 日立法院三讀通過「中央行政機關組織基準法」（以下簡稱基準法），其中第 3 條第 2 款明定，獨立機關定義為：「依法獨立行使職權，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制組織」；並限定獨立機關數量不得超過 5 個（註 11）。未來中央銀行於配合上開基準法之規定完成修法後，將正式納入我國獨立機關建制體系。

獨立機關應依法獨立行使職權，原則上

不受其他行政機關之指揮監督，故與內閣及其他隸屬行政院部會行政一體之特性，似有不同。由於基準法對獨立機關之組織及運作，僅有初步規範，故我國獨立機關未來之運作，尚有待考慮憲政體制、業務上實際需要，參考國外制度或慣例，自憲法或行政法體系進一步予以補充。

承前述，我國中央銀行目前主要組織架構、經營目標及職掌、業務等事項，係依民國 68 年修正之中央銀行法規定內容而來。為配合近年來政府組織改造計畫，提高獨立性並發揮功能，已積極研議中央銀行法修正草案，以資因應。由於中央銀行之組織、職權及人事、財務制度，與一般行政機關不同，其擔任我國貨幣、信用及外匯政策之決策及執行主管機關之角色，與其他規劃中之獨立機關之情形，亦有差異。故中央銀行作為獨立機關，除研究其與行政、立法及司法三權間之關係外，其與其他同級行政機關，包括其他獨立機關間之異同，均為值得研究之問題。

（五）各章內容簡介

本文前半部第二章及第三章，嘗試依美國聯邦憲法、行政法、法院判決實例、實務運作及學理等，對美國聯邦憲政架構，以及獨立機關之制度，作簡要介紹。

美國聯邦準備理事會（Board of Governors of the Federal Reserve System，以下簡稱聯準會）係美國之中央銀行，設立於 1913

年，為美國聯邦政府獨立機關之一，其獨立性及作為該國貨幣決策重要影響機關之權威地位，向為世所矚目。本文後半段係以美國聯邦準備理事會為研究對象（註 12），嘗試說明其在美國憲政體制中的地位。第四章介紹聯邦準備制度架構，以及聯準會作為獨立機關，其組織建制、經營目標、法制事務、人事制度、財務事項之獨立性；第五章說明國

會對聯準會及聯邦準備體系之監督，以及聯邦準備體系理事會與總統及其他行政部門之關係，並藉由部分案例，說明司法機關對該理事會及聯邦準備制度有關事項之司法審查權。

本文第六、七章，將提出研究結論，並歸納美國獨立機關及聯邦準備體系理事會制度可供我國參考之處。

二、美國聯邦政府機關憲政架構概述

美國係典型之立法、行政及司法三權分立國家。1789 年所制定之聯邦憲法，對於聯邦政府機關架構，僅明定三個要角，即國會、總統及法院（Congress, President, Court），分別賦予立法、行政及司法（Legislative Power, Executive Power and Judicial Power）之權力，並以三權分立為主軸，透過三機關間之制衡，降低任一機關權限過大，使人民無法控制的風險，以防止獨裁。雖然聯邦憲法僅以總統為行政權之規範對象，並未明定實際執行各項行政事務之個別聯邦機關，惟此三權之行使，對聯邦個別行政機關均有監管之權限，茲以憲法規定說明如下：

（一）立法權—國會

1. 立法權限內容摘要

聯邦憲法第 1 條（Article I）第 1 項（Section 1）明文規定，將所有立法權限歸於兩院制之國會，即參議院（Senate）及眾議院（House of Representatives）。第 8 條第 18 款

明定，由國會制定必要且適當之法律，以執行其職權，以及憲法所賦予美國政府、政府機關或官員之權力。學者咸認為，此即係憲法賦予國會以法律創設政府機關，以及同意個別機關或人員擔任職務及行使職權之依據。

上述參眾議院組成之國會，與其他兩院制國會不同之處，在於除憲法明定或依憲政慣例專屬各該議院之權限外—如僅參議院得行使同意權、彈劾案審判權；僅眾議院得提出（originates）徵稅法案（revenue bills）及慣例由其提出預算草案（appropriation bills）—由參眾兩院平等行使憲法所賦予之立法權限（have equal legislations and powers with certain exception）。參眾二院乃各自依據憲法授權，訂定其議事規則（註 13），對於各項提案或議案進行審議，並完成立法、達成聯合決議、共同決議或個別決議（註 14）。（The work of Congress is initiated by the introduction

of a proposal in one of four forms: the bill, the joint resolution, the concurrent resolution, and the simple resolution)。

(1) 提案權：法案來源及提案名義人

立法權限與行政有關者，主要包括各類法案及國家年度預算案之審查及制定。其中法案來源 (sources of legislation) 範圍甚廣，包括各議員競選時提出之政見 (emanates from the election campaign)、民眾請願事項 (petitions)、議員經諮商議院立法諮詢部門提出之法案等 (a member may consult with legislative counsel of the House or Senate to frame the ideas in suitable legislative language and form) (註 15)，而近年來，則以行政部門之立法建議為最大宗，通稱為「行政溝通」(Executive Communication)。

行政溝通方式，主要由閣員、獨立機關首長，甚或總統，以書信或書面方式，向眾議院議長及參議院議長 (註 16)，提出提案事項草案 (the communication is usually in the form of a message or letter from the member of the President's Cabinet, the head of an independent agency, or the President himself, transmitting a draft of a proposed bill to the Speaker of the House and the President of Senate)。

由於聯邦憲法第 2 條第 3 項明定，總統應隨時向國會報告美國國務事項，並提出必要而權宜之政策，供國會審議，故接續總統國會報告後之行政溝通，即依上述方式送交

國會之聯席委員會 (standing committee) 或主管相關事務之各該委員會，並隨即原案或經由增修後，以擔任各該委員會主席之議員名義正式提出 (註 17)，並形成慣例 (註 18)。形式上而言，各該議案提案名義人為國會議員 (sponsor)，並多有連署人 (co sponsors) 共同提出；經提出之法律草案，隨即依受理之議院，分別編列 H.R. (House of Representatives) 或 S (Senate)；如兩議院同時受理者則稱之為 companion bill。國會圖書館 (The Library of Congress) 網站 (註 19) 對於聯邦立法程序有專文介紹，並提供各法案於參眾兩院審查之各項動態資料。

行政溝通主要議案，厥為總統向國會提交之聯邦年度預算案 (budget proposal)。此類提案與聯邦政府各部門官員於國會預算委員會之證言，共同構成眾議院預算委員會所提出之預算草案 (appropriation bills) 基礎。

承上述，參、眾議院對於法律草案均有同等之審查權力，其程序之進行則以交由各該議院相關委員會進行聽證 (註 20)、審查及討論 (通常係經由 sub-committee 通過後，送交 full-committee)，通過後提交各該議院院會；於兩議院均表決通過，且於該屆眾議院議員任期兩年內通過，才完成立法程序；未完成者，須重新提出草案，再依上述程序審理。法案於委員會審查時之審查報告，於交付表決時雖非表決事項範圍，惟對於已通過法律於適用時之解釋，卻是重要參考文件。

(2) 美國聯邦政府機關法律提案權與我國制度之比較

依我國憲法第 58 條第 2 項、第 87 條及大法官釋字第 175 號解釋，對立法院有法律提案權之機關，包括行政院、考試院、司法院及監察院等；再依立法院職權行使法第 8 條第 2 項規定，立法委員有法律案提案權。準此，我國立法院法案來源與提案權，包括國會議員及中央一級機關，與美國國會僅以議員名義提案之實際運作不同。

其次，依憲法第 58 條第 2 項規定，各部會首長須將應行提出於立法院之法律案，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。此項規定，以行政院為最高行政機關，各部會首長由行政院長提請總統任命之背景，似屬當然，但對於定位為中央二級行政機關之獨立機關而言，如其主管事項之法律案亦須提行政院會議議決，始得送交立法院審議，則獨立機關依法獨立行使職權，不受其他機關指揮監督之本旨，恐將難以落實。

上述美國憲政運作實務，聯邦機關法案以國會議員為提案人，其屬獨立機關之法案，於國會審查前，有明文規定行政部門不得要求事先提交審查，以避免行政干預，似值得進一步深思。

2. 對立法權之制衡

由於聯邦憲法明定，聯邦政府、任何政府機關及官員所行使之權限或執行之事項，

以國會所制定之法律或通過之條約範圍為限。為避免立法權過大，憲法明定國會議員不得在任期內，擔任聯邦政府其他機關之任何職位；反之，聯邦政府其他機關人員，亦不得在任職期間，擔任國會議員，以貫徹權力分立原理；而兩院制國會，以及總統對國會通過法案否決權（Veto）之設計，係避免立法權限過於集中所為之制衡機制。

3. 對行政機關之控制（Legislative Control of Administrative Agencies）

國會立法設立行政機關，並以法律授權行政機關行使權力。立法權對行政機關之監督，大致可分為四類：

(1) 法律授權（Authorization；Delegation）：聯邦憲法明定立法權專屬國會，透過立法，可創設、變更、廢止行政機關之組織、權限，亦可將特定事項，授權由行政機關訂定規定（rulemaking）據以執行（註 21）。逾一世紀以來，為因應聯邦政府實際運作之需要，國會對於類似立法事項之行為，於未逾越法律授權範圍內，乃藉助於行政部門協助辦理；其逾越授權範圍者，國會得予修正或廢止（註 22）；司法審查亦有宣告其無效之例。

(2) 否決權（Veto；Revision）：否決權係國會反制或糾正行政機關行政行為之另一項機制。自 1932 年起，聯邦行政機關重組條例出現否決權條款，透過立法否決條款之牽制，國會授權總統得重組行政機關或部

門。其後 50 年間，包括移民驅逐、預算變更及機關重組等法律，均大量增訂否決權條款。同時期，國會行使否決權共達 230 次。

(3) 預算審議權 (Appropriation)：年度預算審查，係國會對行政機關進行監督之有效工具，特別是總統與國會多數議員分屬不同政黨時，預算審查常成為政黨角力場所 (註 23)。預算審議須經參眾兩院通過並送請總統核可，總統亦可否決國會通過之預算。

(4) 其他立法監督權 (Oversight)：包括對總統所任命官員行使同意權 (senatorial approval)、對政府官員之彈劾權 (impeachment)，進行調查 (investigation)、聽證 (public hearing) 等，對官僚系統進行有效的立法監督 (註 24)。

4. 國會控制機關

由參眾二院組成之國會所通過之法律、預算，係行政機關行使職權之基礎，各院、委員會、次級委員會，或個別參眾議員 (註 25) 與行政機關有關之決議或個別行動，對行政部門也有一定程度之影響，故各行政機關均極為重視與國會之關係。除首長或重要主管列席法案、預算之審查、聽證外，並有專責部門或人員，擔任國會聯絡事宜。

由於國會對行政權監督之實際需要，導致其編制及工作人員大幅增加。其中最重要之監督部門，包括預算局 (Congress Budget Office; CBO) 及審計局 (Government Accounting Office; GAO) (註 26)。此二部門對

行政職權均有重大影響。

預算局約有 230 名職員，多數為經濟專家，主要任務在於年度預算審查時，對國會議員提供分析及建議。因此，預算局與預算委員會及各政府機關關係均極密切，與隸屬於總統之管理及預算局 (Office of Management and Budget; OMB)，同為各政府機關財務及預算之重要審查機關。

審計局係法定之獨立機關 (U.S.C.A 5§104 (2), 31§704)，約有 3270 名職員，其首長為主計長 (Comptroller General of the United States)，由總統於參眾議院議長所推舉之三位候選人中任命，任期 15 年。主要任務在於分析及稽核聯邦政府機關職權行使及經費支出，查察其有無瀆職、浪費或不當情事，故審計局經常派員赴各政府機關辦理稽查，並就稽核結果，連同被稽查機關之答辯或改善措施等書面聲明，向國會提出稽核報告。此外，主計長對於機關擬訂支出認有不正當或不合法者，該機關原定支出計畫之執行亦受影響。近年來，經由國會立法授權，審計局就政府機關減少財政赤字計畫、法規命令草案之審查及採購合約爭議事項等，均有預聞之權。

(二) 行政權—總統

1. 行政權內容

聯邦憲法第 2 條第 1 項前段明文規定，將行政權歸於總統；第 2 項明定總統為三軍統帥，得命令各部長官以書面提出與其職務

有關事項之意見 (opinion, in writing)，以及頒布減刑、赦免之權；除法律另有規定外，總統得經由參議院之諮議及經出席三分之二以上參議員之同意，任命大使、公使、領事、最高法院法官，以及其它政府首長；國會亦得同意由總統自行任命首長以外之官員及其他法院法官。第 3 項明定，總統應向國會提出報告，並以其所認為必要而便宜之政策咨送國會，以備審議；總統並應注意確保法律規定得以忠實執行，並任命文武官員。

2. 對行政權之制衡

聯邦憲法將大量未經界定範圍之行政權，歸於經由選舉產生之單一行政首長—總統，使其掌控全盤行政事務，但實際執行之機關，其組織及權限有關之法律，須經由國會制定，且總統對各該行政機關首長之任命，須經參議院同意；總統須就政策事項向國會提出報告。此外，國會更可進一步藉由法案及預算之審理，對行政部門進行監督。

3. 對行政機關之監管 (Executive Control of Administrative Agencies)

總統為聯邦最高行政首長，總統對行政機關之監管權限可分為下列：

(1) 任命及解任權 (Appointment & Removal Power)

對政府機關首長之任免，應屬總統最基本之控制權 (註 27)。經由選任認同其政策之僚屬，給予指令，以及罷黜不能配合或執行其命令之官員，藉以達成其施政目標。

然而國會可經由立法，明定擔任特定職務者之資格條件、任期 (註 28)、解任事由，或限制機關決策成員屬同一黨派員額等，對總統之任命及解任權限，加以限制 (註 29)。其中，法律明定，聯邦準備體系決策機關之公開市場操作委員會，其 12 名成員中有 5 名係屬私領域之聯邦準備銀行代表，非由總統所任命，更是總統任命權之特例，在第 4 章會有較詳細說明。

關於總統對政府官員之解任權，聯邦憲法並無明文規定。一般而言，政治任命之官員雖得由總統隨時解任 (註 30) (serves at the pleasure of the President)，惟對於法律明定有任期保障之獨立機關官員，總統之解任權似乎受到限制，我們會在下章舉具體案例說明。

(2) 政策諮商 (Opinion, in writing)

聯邦憲法明定，總統對行政部門之重要官員，得要求其提出與職務—通常係法律所定該機關 (官員) 之職掌事項—有關之書面意見。因此總統要求行政機關決策前先行諮商，係重要控制手段。

過去 30 餘年來，此一控制手段由非正式而不拘形式之方式，演變為明顯之中央控制制度 (註 31)。自新政 (New Deal) 以來，美國總統要求機關官員於提出法案，或為法案作證前，應事先提報並向白宮 (註 32) 當面說明，俾機關間得彼此協調、化解歧見，並使法案與總統施政目標及計畫一致。1970 年代

起，尼克森總統要求聯邦機關於所訂定法規對國家經濟有顯著衝擊者，應於發布前向白宮提出經濟影響評估（Economic Impact Analysis）；雷根總統繼而要求各機關每年須就下年度法規計畫向其報告（註 33）；柯林頓總統則將此控制分為 2 部分（註 34）。其一（註 35），將各機關下一年度法規計畫列入白宮之法規議程（October Unified Regulatory Agenda），各法規草案內容須合於總統優先、效益成本評估、法律授權及公共利益等原則，並已考慮其他替代方案。該等法規草案內容經相關機關同意，管理及預算局審查無違上開原則，並經法規會議通過後，刊載於聯邦政府公報（Federal Register），供民眾及利害關係人之事先閱覽。其二（註 36），各機關預告法規草案前，應就草案內容向管理及預算局提出書面評估，於可能產生重大影響者，應另撰寫法規影響分析（Regulatory Impact Analysis），具體說明法規施行之成本及效益，並說明未採行其他可能替代方案之理由。法規草案經管理及預算局同意後，連同該書面評估，一起刊登公報預告，供公眾評論。其後之修正版本及定稿版本，亦同。（註 37）

上述控制手段，係總統以行政命令（Executive Order），要求或指揮行政機關採行配合之措施，以顯示其忠誠及政府部門之公信力，此固為憲法所賦予之權力範圍，惟當行政命令內容逾越行政權或與法律規定抵

觸時，法院判決亦不吝給予譴責（註 38）。

4. 控制機關（The White House staff）

上述總統以行政命令作為控制行政機關之手段，實際上經常係由白宮幕僚所發動。總統之控制機關包括副總統（註 39）、經濟諮詢委員會（註 40）、白宮顧問（註 41）、管理及預算局（OMB），以及資訊及法務局（Office of Information and Regulatory Affairs；OIRA）等機關。

管理及預算局 OMB 之前身為預算局（Bureau of Budget），與審計局係依據同一法律於 1921 年設立（註 42）。其主要職責，在於協助總統就聯邦機關之預算，向國會提出年度政府總預算案，以改變原先各機關個別向國會提預算案之作法。管理及預算局由總統指派主任一人及少數政治任命者督導，由於負責政府機關年度預算之統籌，其對於各機關職務運作甚為熟悉，因其法定職掌包括監督行政部門運作、協調機關間之共通事務及爭議之解決，並協助總統提出各項立法計畫等，其意見對於機關決策有實質之影響。

資訊及法務局 OIRA 主要職責，在於督導行政機關遵循行政命令第 12866 號，有關經濟影響分析及法規草案諮商事宜。此外，協調及督導各機關有關政府資訊政策，並執行聯邦政府電子化、資訊公開法有關事項。

（三）司法權—法院

1. 司法制度

聯邦憲法第 3 條第 1 項明定，將司法權限，歸屬最高法院及國會所指定或設立之其他法院（The Judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish）。上述法院法官由總統經由參議院議員同意任命，係終身職。

眾所週知，美國司法體系承襲英國司法制度，屬普通法司法系統（common law judicial system），判例、上級法院先前對同類案件之見解，與憲法及法律規定，對於法院之判決，均有拘束力；對法律條文之解釋，亦深受先前有關判決之影響。其中，最高法院之判決，實質上產生對憲法之非正式修正，或創設法律規定之效果。

2. 司法審查

由於美國司法制度並未依審查或審判案件性質，區分行政法院及一般民刑法院。故於憲法架構下，法院與聯邦行政機關間之關係，在於個案審查時，釐清訴訟案件是否為聯邦行政機關依法行使職權之範圍，並就行政法明定行政機關有裁決權事項，進行司法監督。亦即，法律就影響民眾權益之程序或事項，授權行政機關予以裁量，並由法院對行政機關進行監督。

司法審查大致可分為法定審查（Statutory Review）及非法定審查（Non-Statutory Review）；前者係法律明定賦予特定法院對特

定事項進行之審查；後者係當事人於符合一定要件時，即得提請審查（註 43），但法律明定排除審查及法律授與行政機關全權決定（committed to agency discretion by law）之事項，不得提起司法審查（註 44）。

3. 法院審級架構

（1）最高法院（The Supreme Court）

最高法院由 9 位法官組成，審理上訴案件，採合議庭制。基於如此有限之審判編制（註 45），向最高法院上訴者，必須提出重要之法律理由，例如，下級法院對此類案件判決見解相互衝突等，該案件始有受理之機會。最高法院判決所持見解，對於全國法院及機關均有拘束力，惟其拒絕受理之案件，則並無拘束效力。

（2）巡迴法院（The Circuit Courts of Appeal）

最高法院之下，係依地理區域劃分（註 46）設立，各自獨立審理各該區域內所有聯邦司法案件之巡迴法院。除法律有特別或除外規定外，聯邦行政法各項爭議，當事人可自行選擇向華盛頓特區、其住所地，或事件發生地之巡迴法院，要求審理。

全國約有 170 位法官分配於各巡迴法院，以輪流由 3 位法官組成之合議庭，巡迴於各該區商業或法律中心審理爭訟案件，包括不服地方法院判決之上訴案件，及聯邦機關有關司法審查案件。

（3）地方法院（The District Courts）

全國分為 93 個司法區域，每區分別設置數個聯邦地方法院，目前配置約有 650 名法官，審理各類民刑事及司法審查案件。對行政機關之司法審查，不採陪審團制度，由法官選擇依法律規定自行裁判，或以其為聯邦事項非屬管轄範圍，不予受理。

(四) 小結

三、美國之獨立機關 (Independent establishments)

美國獨立機關自發展迄今，已有 120 年歷史，獨立機關總數共有數十個之多，惟美國聯邦憲法及行政法，並未對「獨立機關」之性質，有定義規定。其他與獨立機關有關規定，十分有限(註 47)。

依美國法典 (United States Code; 以下稱 USC) 第 5 篇 (Title 5) 第 104 條之規定(註 48)，獨立機關 (Independent establishment)，包括 (1) 屬行政體系 (非美國郵政總局或郵政費率委員會) 但非行政部門、軍事部門、國營事業或隸屬以上機關之部門，亦非獨立機關所屬部門；(2) 審計局 GAO。

依上述規定，美國之獨立機關屬行政體系，但非內閣或其他行政部門，並不受白宮之直接指揮。至於各獨立機關之組織、職權、人事及運作等事項，係由個別法律另予規定。

為進一步認識美國獨立機關，以下說明其由來、類型及與政府各部門間之關係。

由於聯邦憲法僅規定政府機關三種權力及代表之機關，於行政權並未規定實際執行各該職務之機關 (bureaucracy)，實際運作結果，聯邦行政機關乃由國會制定法律設立並賦予權限、由總統督導其依法律執行其職務，以及由法院確認其行為合於法律。

(一) 獨立機關之由來及類型

1887 年美國國會通過州際商務法，並依據該法律設立一兼具立法、司法及行政職權之機關-即州際商務委員會(註 49) (Interstate Commerce Commission)，為獨立機關之設立，揭開序幕。因其兼具三項政府機關之權能，且其決策人員之任免及職權之行使，不完全受制於總統之行政權，與聯邦憲法所揭諸之三權分立、權力制衡之架構顯有不同，立法過程引發極多爭辯，待下節詳述。

其後，聯邦政府為了因應社會急速之發展及變遷，分別於 1913 年設立聯邦準備理事會，1915 年聯邦貿易委員會(註 50) (Federal Trade Commission)，1934 年證券交易委員會(註 51) (Securities and Exchange Commission) 及聯邦通訊委員會(註 52) (Federal Communication Commission)，1935 年勞工關係委員會(註 53) (National Labor Relations Board)，1977 年聯邦能源管理委員會(註 54) (Federal Energy Regulatory Commission) 等

(註 55)，1980 年後數年間，於國會各會期多有獨立機關之法案或提案提出。

上述獨立機關統稱為 Independent Regulatory Commission (註 56)。依 Professor Geoffrey Miller 之定義 (註 57)，其性質 (characteristics) 包括 (1) 決策採合議制型態；(2) 決策成員為政治任命，惟同一政黨成員總數不得超過二分之一；(3) 就職掌事項得自行訂定各項規章 (broad rule-making authority)；(4) 採行正式紀錄之裁決聽證 (conduct on-the-record adjudicative hearings)；(5) 有調查權，並得聲請法院或自行採取執行行為；(6) 成員對機關主管事項領域具專業資格 (註 58)；(7) 總統對於決策成員解任權，受其任期保障之限制。

1970 年，國會又創設另一種不受白宮指揮監督，採首長制，首長為政治任命之獨立行政機關，學者稱為 Independent Executive Agency，其中又以環境保護署 (註 59) (Environmental Protection Agency；EPA) 為代表。依其建制，環境保護署職權具高度技術及專業之要求，其各項決定經常對產業及公眾生活品質有重大影響，故須避免政治干預，但要求高度透明化。

(二) 獨立機關之性質及定位

國會於制定州際商務委員會法或聯邦貿易委員會法等法律時，部分議員質疑，賦予該等機關得訂定管理規定 (註 60)、調查違規 (註 61)、認定事證並作成裁決、以機關名義

發布停止命令 (cease and desist order) 或提出告訴 (註 62)，且不受總統之行政監督，而上述權限均為一般行政機關所無 (註 63)，此種立法嚴重違背憲法三權分立之基本原則，此類機關行使職權時，將對民眾權益有所侵犯 (註 64)。

惟最高法院相關判決 (註 65)，似並未對上述違憲之說法，給予鼓勵。歸納其原因，約有下列數點：

1. 獨立機關行使上述權力，係以多數決議為基礎，不致成為獨裁，或違反正當程序 (denial of due process of law)。

2. 憲法三權分立之原則有其彈性，並非技術性的法律原理，不應率爾作為論述基礎。

3. 憲法三權分立，係規範憲法所賦予之三權，而不及於獨立機關所兼具之準立法 (Quasi-legislative) 準司法 (Quasi-judicial) 及行政權力。

4. 賦予獨立機關之職權，對於處理較具專業性或複雜度高之事項有其必要，並有益於公眾利益。

5. 獨立機關職權行使所為裁決，為司法審查所及，對其不正當行使裁決，仍有法律救濟途徑。(註 66)

上述最高法院認為獨立機關係混合 (blend；hybrid) 立法、司法、行政權之主管機關 (Administrative Agency)，與一般行政機關 (Executive Agency) 不同，似於聯邦

憲法三權分立架構下，創造出第四權。惟針對此點，最高法院判決見解，似又認為聯邦機關均應納入憲法三權分立之個別權力架構範圍內(註 67)。大法官 Miller, Sutherland(註 68) 分別於判決文表明，三權架構下，政府部門定位應確實釐清；如非第一、第二類，則當屬第三類。然則，大法官 Holms 認為，國會既創設州際商務委員會，賦予三項權力，似無必要、亦無可能依數學方式，精確切割出其屬性。

較為重要者，似應釐清此類機關與其他政府部門間之關係，以下將分述之。

(三) 獨立機關與其他政府部門之關係

1. 獨立機關與國會

茲依聯邦憲法授予立法權之監督機制，分別說明如下：

(1) 法律提案權

獨立機關首長固可以行政溝通方式，向國會相關議員提出立法建議，惟該建議提交國會之法案提案名義人，仍為各該議院之議員。故獨立機關經由行政溝通提立法建議之程序，與一般行政機關相同，惟就法案內容而言，獨立機關相關之法律或議案，與一般行政機關比較，似有下列差異：

(a) 國會以立法將特定事項授權獨立機關自行決定，提高其獨立性。(註 69、70)

(b) 國會透過立(修)法或共同決議，逕授權或要求獨立機關執行特定事項。

(c) 國會明定獨立機關決策成員之選任

資格及任期，並限制總統解任權之行使，以法定解任事由為限，提高其獨立性(註 71)。

(2) 預算案審查權

獨立機關之年度預算案，仍須經由國會之審查，其預算執行情形並受審計局之監督，此與一般行政機關相同；惟獨立機關預算數占聯邦政府總預算比例偏低(註 72)、部分獨立機關自有收入來源，並非全部以政府經費支應，而聯邦準備理事會作為獨立機關，其所需營運經費係由各聯邦準備銀行共同支應，並不列入聯邦政府預算案，凡此與一般行政機關略有不同。

(3) 列席報告及備詢義務

獨立機關建置考慮因素之一，在於避免行政權之干預，並相對加強對其立法監督。固然，行政部門因法案及預算案審查等事項，慣例均與國會有密切之聯繫，包括應邀出席公聽會、報告、作證等；而獨立機關相關之立法，更明確規範獨立機關決策成員應定期、或因應國會要求，於國會報告、提出各類書面報告、作證及備詢等義務。

2. 獨立機關與總統

作為行政部門之一員，獨立機關由於避免行政權干預之考量，與其他行政機關有下列不同之處：

(1) 總統任命權受限制：總統雖任命獨立機關決策成員，惟其任命對象須合於法律所訂定之資格條件(或無消極資格)，並遵守黨派比例之限制規定。

(2) 總統解任權受限制：由於憲法條文未明定總統之解任權，且獨立機關決策成員任命及任期等規定，與一般政治任命者不同，故獨立機關決策成員之解任，成為敏感問題。法律規定及法院判決之見解曾引起諸多討論，茲擇要說明如下：

I 國會可否以法律限制總統解任權之相關問題

雖然少數學者及判決主張，依憲法所賦予總統之任命權，及憲法明定總統應確保法律忠實執行之規定，總統之解任權係絕對之權力，不可以立法限制(註 73)，*Myers v. United States*, 272 U.S. 52 1926 即持此一見解。

惟多數主張及最高法院似均認為，個別法律對於獨立機關決策成員既有任期之規定，且明定其決策成員之解任條件，則總統僅得於各該法律所定之解任條件成就時，始對該獨立機關決策成員有解任權。其中，經常被引用之判決，係 *Humphreys' Executor v. United States*, 295 U.S. 602 1935。大法官 *Sutherland* 在判決理由中主張，國會得透過立法，限制總統對聯邦貿易委員會（美國獨立機關之一）委員之解任須有法定事由；至國會得以立法限制之標準，應視機關性質而定，*Myers* 一案有關總統之無條件解任權，僅適用於單純之行政機關官員（*purely Executive officers*），而不適用於這類兼具準立法及準司法權限之主管機關官員（*Administrative officers*）。

至於解任事由，則個別法律規定不同，通常雖列舉包括無效率、怠忽職守、不適任、行為不當，或有不法行為（*inefficiency, neglect of duty, incompetence, misconduct or malfeasance*）等，但亦有僅單純規定有正當理由（*for cause*）者。當法律未明定正當理由之範圍時，總統可否以獨立機關不遵守其所頒定之行政命令而解任其決策成員，特別是主事者，便即可能成為爭議話題。

II 解任程序

除解任事由外，部分法律尚明定解任程序，1938 年之國家勞工關係委員會法明定，解任須先通知並經聽證程序（29 USCA §153 (a)）。於 *Shurtleff v. United States* (註 74) 一案，最高法院即認為，通知及聽證是解任之必要程序，用以認定被解任者是否有法定事由。經總統依此程序予以解任者，為貫徹三權分立原則，法院應無行使審查權餘地。

(3) 總統行政命令（*Executive Order*）效力受限制：前曾述及總統可下達行政命令，要求行政部門配合或遵循辦理，其中行政命令 12866 號，明令機關應將下一年度法規計畫，列入白宮之法規議程，並受行政審查及與其他機關協調之事項，即未包括獨立機關在內(註 75)。

(4) 預算之行政審查權受限制：政府年度預算於送交國會審查前，應先提交行政審查，以確定並協調政府施政之優先順位。獨立機關之預算案雖經由總統向國會提出，惟

法律明定，部分獨立機關預算案並不受行政事先審查之限制。

3. 獨立機關與法院

法院對於獨立機關之司法審查權範圍，大略可分為對獨立機關決定之實質內容（conclusions and findings）及其程序要件（methods and procedure）之審查。

實質內容審查部分說明如下：

（1）對於法律授予行政裁量權（Administration Discretion）之事項，係政策問題（Question of Policy），無司法審查權，否則即有悖權力分立原則。Federal Radio Commission v. General Electric Company 一案，最高法院拒絕受理聯邦電信委員會對於核可或更新電台執照案件之審查，其理由為法律明定授予該委員會以公共便利、利益及必要性，作為核可或更新執照之條件，則該委員會所為執照之核可或更新，係單純之行政行為（purely Administrative Function）。

（2）獨立機關對於法令之解釋，係法律問題（Question of Law），屬司法審查範圍。著名案例 Shreveport case，州際商務委員會依法律之授權，以德州政府所定費率遠低於合理費率為由，下令德州鐵路局停徵州政府課征之運費。由於此一命令是否為法律授權，有無逾越授權範圍係法律問題，應受司法審查。

（3）獨立機關所訂定規定是否為法律授權，係法律問題，仍屬司法審查之範圍。著

名案例 Gratz case 1920，聯邦貿易委員會法授權該委員會對「不公平之商業競爭行為」有調查及發布停止命令（cease and desist order）之權力，該委員會認為其對「不公平之商業競爭行為」之界定有決定權，最高法院認為該法律對於所稱「不公平之商業競爭行為」並無定義，且並無授權聯邦貿易委員會訂定，法院判決始有最終決定權。

（4）獨立機關認定之構成事實（constitutional facts）及管轄事實（jurisdictional facts），屬法律問題，亦為司法審查範圍。前者如 Prentis v. Atlantic Coast Line 1908，最高法院認為，鐵路公司權利有無受損，端視對其財產價值、擬定費率、得收取數額及兩者間之比例等事項之評估，此等事實應受法院之審查；後者如 Crowell v. Benson 一案，最高法院認為，法院對於獨立機關認定是否為其職權範圍之事實認定，有審查權。

程序部分審查說明如下：

獨立機關作成決定之方式及程序是否合於規定，亦為司法審查之範圍。獨立機關行政行為須合於正當程序（due process of law），並應遵循法定程序要式（follow all statutory mandates as to procedure），即使法律授權獨立機關訂定程序規定，該等規定亦應嚴格遵循，並屬法院審查之範圍。

由於對行政行為之司法審查範圍，除特定事項外，憲法或法律並未有明確之規定，上述依實務運作所歸納之原則，於個別案件

認定有時而窮。故司法審查對個案仍保留彈性，其最高原則即保護個別權益，於因機關或官員之行政行為受到損害時，作為請求救濟之途徑。

(四) 小結

美國獨立機關制度之形成及運作，隨其法律規定及法院判決之補充，日趨成熟。至於獨立機關與一般行政機關之差異，隨著美國行政法體制日趨完備，各類聯邦政府行政法律，包括行政程序法（Administrative Procedure Act）、資訊自由法（Freedom of Information Act）、隱私權法（Privacy Act）法、政治獻金法（Government in the Sunshine Act）等，相繼制定施行，對於行政機關及獨立機關，原則上係一體適用而無區別。再由於獨立機關雖係合議制組織，但其仍係官僚

體系之一部門，故有關人員進用、預算支出、甚或訂頒法令等，均與一般行政機關相同，或仍須與其他行政部門協調，故有部分學者主張獨立機關與一般行政機關之差異並不顯著（註 76）或無區分必要（註 77）。但下列差異仍得注意：

1. 部分法律明定，賦予獨立機關具有職掌事項之決策權，故獨立機關並非僅執行法律或既定政策；惟該授權之法律亦相對要求其決策之透明化，並明定對獨立機關決策權相應之監督機制。

2. 法律明定賦予部分獨立機關於擬定法律案、預算案，提交國會審議前，甚或於國會之證言，無先提經總統或其他行政機關審查之義務（註 78）。

四、獨立的聯邦準備理事會

美國聯邦準備體系（The Federal Reserve System; 以下簡稱 FED），係國會於 1913 年以法律設立，並依法授與貨幣政策決策權，使其透過對貨幣供給額之控制，影響金融市場資金狀況，達到低通貨膨脹、低失業率，以及調節金融市場利率之制度。聯邦準備理事會係 FED 之重要組織，並為獨立機關。

FED 之法律依據，為 USC 第 12 篇第 3 章聯邦準備體系（Title 12 Chapter 3 Federal Reserve System）第 221 條以下，法律通用名稱（Popular Name）為聯邦準備法（Federal

Reserve Act）。

前已述及，聯邦行政法並未對於獨立機關之性質（characteristics）加以定義，或為總則性規定，而係透過個別法律逐一規範。為說明聯邦準備理事會作為獨立機關之特性，特先依法律條文，分別就 FED 組織架構、職掌事項、法律提案、人事制度、財務等說明其獨立性，為便利參閱，將相關條文標示於括弧內。

(一) 組織架構及特色

1. 組織架構

FED 組織包含 4 個公私機關（構），此項設計係基於其形成之特殊背景，兼顧聯邦與各州權限之均衡，並藉此避免因中央集權而影響其獨立性，分述如下：

（1）聯邦準備理事會（The Board of Governors of the Federal Reserve System；下稱聯準會）

位於華盛頓特區，由 7 位專任理事組成（註 79）。理事由總統提名，經諮詢參議院及三分之二參議員同意後任命；聯準會係聯邦獨立機關，屬公領域部門。理事除因正當事由經總統解任（removed for cause）外，任期 14 年，採任期交錯制，每 2 年輪流退任一位；理事出缺時，其繼任理事任期，至原理事任滿為止；任滿 14 年者，不得再連任。理事任職期間，不得兼任其他銀行、銀行機構及信託公司職務，或持有其股份，亦不得擔任國會議員。

總統於 7 名理事中提名 1 位，經參議院同意後，擔任理事主席（Chairman），對外代表聯準會；另 1 位擔任副理事主席（Deputy Chairman），任期均為 4 年，期滿得再連任。（USC 12 §241、242、245、303）理事主席對聯準會、FOMC 有關貨幣政策之決議，以及聯邦準備制度之運作，有極大之影響力，歷屆理事主席之任命，均極受全國及國際金融界之矚目。

（2）12 家聯邦準備銀行（Federal Reserve Banks，下稱準備銀行）

聯準會依法將美國領土（含阿拉斯加州及夏威夷州），劃分為 12 個聯邦準備區（Federal Reserve Districts，簡稱聯準區），各區設立 1 準備銀行（註 80）。

準備銀行由聯準區內之聯邦許可銀行出資設立，由其董事會督導，屬私領域部門。準備銀行董事會成員 9 名，任期 3 年，分為 ABC 三類，每類 3 名；class A 由會員銀行選出，並為會員銀行代表；class B 由農工商業、勞工及消費者代表選出，代表公眾利益；class C 由聯準會選任農工商業人士出任，亦代表公眾利益，且不得擔任任何銀行之職員、受雇人或股東，亦不得為國會議員。（USC 12 §222、301、302、303）

（3）聯邦公開市場操作委員會（the Federal Open Market Committee；以下簡稱 FOMC）

係聯邦準備體系貨幣政策決策單位，其成員共 12 位，包括聯準會理事 7 位，紐約準備銀行總經理，以及每年由其餘 11 家準備銀行分成 4 組輪流（by rotating）擔任委員之總（資深副總）經理 4 位（註 81）（USC 12 §263）。

FOMC 會議由聯準會理事主席召集，紐約聯邦準備銀行總經理擔任副主席，每年至少於華盛頓特區舉行 4 次會議，討論各州、全國及國際有關經濟、金融情勢，並對於聯邦準備體系將採取之貨幣政策及措施，經由投票結過，作成決議。各準備銀行即依

FOMC 之指示及規定，從事及進行本法所規定之交易或操作（USC 12 §263）。

實際運作結果，FOMC 每年定期召開 8 次會議，除聯準會 7 位理事外，12 家準備銀行總經理（或資深副總經理），均參與會議並報告各該準備區域各項經濟金融狀況，惟僅當年度輪值之準備銀行代表，具有投票權。FOMC 會議議程於前一年度對外公布，其議事錄（Minute）於該次會議結束後 6 週內公布；至委員發言紀錄（Transcript），則於 5 年後公布。

（4）聯邦諮詢委員會（Federal Advisory Council）

由 12 個準備銀行董事會於各該準備區選任代表 1 人共同組成。每年於華盛頓特區舉行會議至少 4 次，通常因聯準會之邀請而召集。委員係每年選出，如有出缺，仍由該缺額代表所屬準備銀行推舉，任期至出缺者任滿為止。委員之職權，包括就一般商業狀況與聯準會理事交換意見、就其所屬聯邦準備銀行董事會職權有關事項，提出書面或口頭說明，以及對其所屬聯準區之貼現率、重貼現率、準備狀況、公開市場操作業務等事項，提出建議（USC 12 §261、262）。

2. 組織架構之特色

上述組織兼顧獨立性及權責化（accountability）（註 82），分析如下：

（1）聯準會理事任期為 14 年，遠長於總統及國會議員任期，其任滿一屆者，不得

連任，有助於增加獨立性。正副理事主席任期 4 年，且得連任，獨立性程度雖不如前者，但每 4 年對正副理事主席重新提名及行使同意權，係總統及國會對聯準會之重要監督，透過理事主席之任命，可對聯準會運作發生作用，加強其權責化。一般正常狀況下，每屆總統僅得任命一位理事主席及 2 位理事成員（註 83），惟總統於其 4 年任期內，極有可能須與上屆總統所任命之聯準會理事主席及其他理事共處，故對理事成員變動及合議制結果之影響，似尚屬有限。

（2）FOMC 為貨幣政策決策單位，其成員包括聯準會理事 7 人（公領域），以及準備銀行之代表 5 人（私領域）。此項設計除使貨幣政策兼顧地方（各州）經濟利益，避免過度中央集權外，由於各準備銀行代表均非總統任命，其參加為貨幣政策之決策成員，可中和因聯準會理事為政治任命，造成行政及立法權對貨幣政策決策干預之程度。惟此項設計使未經政治任命者參與決策，被質疑為不符責任政治原則且違憲，曾數度經參議員向法院提起訴訟。法院認為 FOMC 係依法律規定組成，係立法部門經由反覆辯論後基於衡平獲致之決議，屬立法權範疇，無違憲問題，均予駁回（註 84）。

（3）各準備銀行之董事會及聯邦諮詢委員會成員，包含銀行業、農工商業及社會公益之代表，提供相關行業及公眾參與聯邦準備制度及表達意見之管道，亦形成 FED 組織

架構之一項特色。

（二）FED 職掌事項之獨立性

聯準會及 FOMC 法定職掌事項，為維持與長期經濟成長所增產量相當之長期貨幣及信用總計數，以有效增進就業率、穩定物價及適度 (moderate) 之長期利率等目標 (USCA§225a) (註 85)。

上述規定僅明定 FED 之經營目標，至於為達成其目標，FED 可自行決定採取多種法定貨幣政策措施，包括調整融通利率、存款準備率及進行公開市場操作等；而此等措施之決定及施行，毋庸經過總統或國會許可。亦即，貨幣政策之目標及工具，雖由法律明定，但選擇以何種法定工具達成目標，則由決策成員依其專業全權議定；一般所稱貨幣政策之獨立性，即指此而言，論者有謂此係手段上之獨立性 (instrument independence) (註 86)。

由於 FED 貨幣政策目標涵括三項要素，部分學者曾質疑此三項目標其實互有衝突，特別於過渡期間 (time inconsistency)，貨幣政策可能傾向於經濟景氣之復甦，提高就業率，而以較高之通貨膨脹率為其代價 (trade-off)，故認為貨幣政策應以維持物價穩定為目標，而不應企圖達成提高就業率或其他經濟目的。持相同看法之學者認為，貨幣政策目標與央行獨立性密切相關，以物價穩定為貨幣政策之唯一或最優先目標者，其獨立性較高 (註 87)，FED 貨幣政策有多重目標，論

者有謂此不免影響其獨立性。

其次，貨幣政策目標與財政政策有時發生衝突。一般而言，行政部門為預算或赤字控制考量，傾向於降低政府舉債之成本、費用，特別是戰爭期間，軍費支出甚高，會要求央行配合降低利率，甚或對政府借款或給予融通。貨幣政策於國家遭逢特殊狀況時，因應行政部門之財政需求，通常有與一般時期不同之考量。

（三）法案提案及訂頒法規之獨立性

1. 法制獨立之相關規定

固然，依美國聯邦憲政運作慣例，聯邦機關之法案，形式上係經由行政溝通方式，由參、眾院議員以其自己之名義，向所屬參、眾議院提出，聯邦各行政機關並不於法案具名。而基於行政監督考量，聯邦機關之法案或法規命令草案，慣例上先提交總統辦公室，經管理及預算局 OMB，以及資訊及法務局 OIRA 審查或協調。獨立機關法案於經由行政溝通程序提交國會審查前，須否事先經由總統或其他行政部門之審查或協商，似係獨立行使職權之重要指標之一。

依法律規定 (USCA 12 §250) (註 88)，任何聯邦機關或官員，均不得要求聯準會或 FOMC 於向國會提出立法建議、證言或評論之前，先經該機關或官員之許可、評論或審議。準此，聯準會及 FOMC 職權有關之法律案，不必經由總統或總統指定部門之事先許可或審查，亦無須與其他行政部門協調，此

係聯準會獨立性之重要規定之一(註 89)。

再者，法律亦明定(USCA 5 §807)(註 90) 聯準會及 FOMC 所訂定，涉及或為執行貨幣政策事項之各項規章(Rules)，毋庸經國會審查或行政機關之審查。

2. 立法建議提出及國會審查之實務

上述規定之實際執行情形，可分就立法建議提出階段及國會審查階段加以說明。

FED 職掌事項大略可分為數類，包括貨幣政策之制定及執行、金融監理(對金融控股公司及其會員銀行等)、支付系統之經營及管理，以及涉及信用及金融業務之消費者保護事項等。其中，貨幣政策有關事項，涉及與之有關之立法建議、政策決議及執行、相關法令之訂定，均排除行政部門，包括白宮及聯邦機關之事先審查。

有關金融監理、支付系統或消費者保護等有關立法建議事項，聯準會則視個別實際需要，主動邀集相關機關會商。其所擬訂之金融監理或消費者金融保護之法規草案，雖無須於前置作業階段，依前述之總統行政命令 12866 號，辦辦法規影響評估，惟於依行政程序法預告時，仍依該行政命令，與管理及預算局 OMB 及資訊及法務局 OIRA，進行有關法規草案之聯繫及協商。(註 91)

至於 FED 立法建議，不論係貨幣政策有關或其他立法建議，經提案後在國會審查之實際情形，據聯準會法律部門相關人員表示，於聽證階段(重要法案都有公聽會)，

除 FED 理事主席及相關人員應邀至參、眾議院作證或聽證外，其他聯邦機關，包括財政部在內，如與聽證法案有關者，國會議員亦可邀其派代表參加；其他聯邦機關亦可寫信給國會議員，表達對與 FED 有關法案規定之看法。然於法案審查階段，則係參眾議院各委員會之議員，進行審查、討論及表決。

(四) 人事制度獨立

聯準會依法得僱用律師、專家、助理人員、文書或其他執行聯準會業務所需要之人員(12USCA 3§244、248(1))。上述人員之雇用、薪資、離職及相關支出費用，均依聯準會所訂定之規定或標準，個人之薪資及相關費用，由聯準會事先核定，並依同一方式支付。

為吸引、激勵及留住經濟、金融及法律等各業菁英加入，聯準會對於職員之薪資及獎金，分別訂有如下之章則：

1. 職員薪資標準(Compensation Guideline)：規範包括新進人員薪資標準、績效評定及薪資晉級比率、升降級之敘薪及特別調薪因素等。

2. 職務加給及獎金制度(Alternative Pay Programs)。

3. 加班及假日工作給付辦法(Premium Pay for Overtime and Holidays)。

4. 非志願離職給付(Severance Pay)。

5. 特殊績效獎金辦法(Special Achievement Awards Program)。

6. 績效管理制度 (Performance Management Program)。

聯準會中職務與貨幣政策有關者，均屬經濟學家，也是聯準會與經濟學界間之橋樑。自 1960 年代起，聯準會即利用財務上之彈性，以優厚薪資及工作條件，吸引學界及政府菁英加入，成效顯著。以 1969 年至 1981 年間為例，約有 53% 職員，係該國排名前十或十一名大學之經濟系博士。聯準會因人事制度之獨立性，得以吸引優秀人才加入，並成為該準備制度之重要資產。

(五) 財務上之獨立性

聯準會財務之獨立，係由於其各項經費之來源，由各準備銀行每半年依聯準會所訂定應負擔之比率，向聯準會繳付，而非由政府以預算撥款 (12USCA§243)。由於聯準會經費自籌，無須向白宮及國會提報預算案，得以避免因預算案之審查，對聯準會或 FOMC 相關之決議或措施，予以干預。其他獨立機關，雖有少部分預算案之提出，免報經行政系統之預先審查，但與聯準會無須提報預算案相較，其財務獨立程度，則仍有差距。

聯準會財務獨立另一項重要制度，即法律就聯準會對政府之融通，有明文限制規定。於第一次世界大戰時，FED 貨幣政策亦曾受限及配合行政部門之要求，並直接承購政府債券。1935 年，法律明定 FED 僅得於公開市場買賣政府債券，不得於發行時認購，

或給予政府墊款。第二次大戰期間，FED 配合政府財政支出，將利率固定於較低水準，以減少政府資金調度成本。於 1951 年經由參議員折衝，財政部門與 FED 官員達成協議，FED 貨幣政策無義務配合政府債務而固定利率水準，惟雙方將建立協商機制，以因應必要狀況。

與聯準會財務有關之規定，尚包括盈餘繳庫及稽核、審計事項，說明如下：

1. 準備銀行應將股利分配後之盈餘，轉由聯準會以解繳國庫。法律明定，FED 於 2000 會計年度應繳盈餘數額為 37 億 5200 萬元 (註 92)，並由聯準會決定各準備銀行應繳之數額 (12USCA§289 (b))。據了解，國會僅偶而將 FED 應繳庫金額，明定於法律中，且因法定繳庫金額均遠低 FED 實際繳庫數額，一般認為並未對聯準會運作造成影響或干預。

2. 聯準會每年應責由獨立稽核，稽查準備銀行及聯準會之財務狀況 (12USCA§248b)，屬 FED 內部控制事項。

3. 國會對行政權之控制機關—審計局—稽查對象亦包括聯準會及準備銀行在內 (註 93)。但其對聯準會及準備銀行之稽查，不得涉及貨幣政策有關之商議、議決或執行措施，包括貼現窗口操作、準備金提存、存款利率或公開市場操作等事項 (31USCA§704)。

(六) 與其他獨立機關相同之特性

聯準會既為獨立機關，法律所賦予之權

限，除上述外，尚包括其他獨立機關所具備之權限，例如得以聯準會或 FOMC 名義擔任訴訟當事人，得就職掌事項自行訂定管理法規，得以聯準會名義，對違規者為強制執行等。

(七) 獨立程度之比較

茲依上述標準，比較聯準會與其他獨立

機關及行政機關（以財政部為代表）於組織及運作上獨立程度之差異，作成下表。值得注意的，於法律所定聯邦準備制度之法定目標範圍內，以聯準會為主之聯邦公開市場委員會有貨幣政策決策權；其他獨立機關及行政機關則未必有獨立決策權：

機關名稱	機關屬性	組織態樣	法案是否提經 白宮審查	預算須否提經國 會審查 ^(註94)	人事權是否 獨立 ^(註95)
聯準會	獨立機關	委員會制	否	否 (財務自主)	是
商品期貨交易委員會 Commodity Futures Trading Commission	獨立機關	委員會制	否	是 (惟無需經行政 審查)	無規定
農業信用局 Farm Credit Admission	獨立機關	首長制	無規定	是	否
消費者產品安全委員會 CPSC Consumer Product Safety Commission	獨立機關	委員會制	否	是 (惟無需經行政 審查)	否
聯邦選舉委員會 Federal Election Commission	獨立機關	委員會制	否	是 (惟無需經行政 審查)	否
聯邦住宅融資委員會 Federal Housing Finance Board	獨立機關	委員會制	否	是	否
聯邦貿易委員會 FTC Federal Trade Commission	獨立機關	委員會制	無規定	是	否
證券交易委員會 SEC Securities and Exchange Commission	獨立機關	委員會制	否	是	否
國際貿易委員會 United States International Trade Commission	獨立機關	委員會制	無規定	是	否
環保署 EPA Environmental Protection Agency	獨立機關	首長制	是	是	否
財政部	行政機關	首長制	是	是	否

五、聯準會與其他政府部門之關係

獨立性甚高之聯準會，與其他政府部門之關係，特別是與其權責化有關之制度設計，是重要探討議題。聯準會內部曾就 FED 於聯邦政府機關之地位作專題研究（註 96），本文嘗試於本章各節略加以分析。

(一) 聯準會與國會之關係

聯準會與國會關係最為密切者，主要係參議院之銀行、住宅及都市事務委員會（Committee on Banking and Housing, and Urban Affairs of the Senate）及眾議院之銀行及

金融服務委員會 (Committee on Banking and Financial Services of the House of Representatives)。此外，聯準會財務除與貨幣政策有關者外，亦依法受審計局之稽查。

國會對於聯準會之監督主要包括

1. 法案之提出與審查

本項係國會對聯準會最基本而有效之監督方式。與聯準會有關之法案，除聯準會自行向國會提出者外，國會議員亦經常自行或連署，提出與聯準會有關之法案。依國會統計資料，於 1979-90 年之國會會期間，共有 200 個與聯準會有關之法案 (Bills)、307 項提案 (Proposals)。各該法案總計涵括 56 項議題，其中法案連署議員較多之主要議題包括：對貨幣政策目標範圍或授權事項之修正 (註 97)、決策程序權責化之加強、總統及行政部門影響程度之增減、聯準會組織架構民主化之加強 (democratizing) 及 FOMC 成員之改組等。

2. 要求聯準會理事主席定期至國會報告或列席聽證

聯準會理事主席應每年各 2 次，或應邀請，分別出席於參、眾議院相關委員會，就聯準會及 FOMC 有關貨幣政策之行動、措施或計畫，進行聽證；並於聽證同時，就貨幣政策、經濟發展、未來各項經濟事務有關展望，提出書面報告 (12U.S.C.A§225a)。

除貨幣政策有關事項外，聯準會依法律規定應向國會遞交之年度報告 (annual re-

port) 包括：

(1) 信用機會平等法報告 (15U.S.C.§1691f)。

(2) 聯準會年度業務報告，包括理事會之內部預算審查 (budget review) 資料等 (12U.S.C.§247)。

(3) 聯準會及 FOMC 政策及執行情形詳細紀錄之報告 (12U.S.C.§247a)。

(4) 聯準會依社區再投資法應執行事項之報告 (12U.S.C.§2904)。

(5) 聯邦存款保險法有關行政事務之報告 (12U.S.C.§1817 (j) 14)。

(6) 聯邦貿易法有關防制銀行不正當交易或詐欺行為之報告 (15U.S.C.§57a (f) (7))。

(7) 國際銀行法要求之報告 (12U.S.C.§247note)。

(8) 誠實借貸法規定之報告 (15U.S.C.§1613)。

聯準會依法律規定應向國會遞交之其他定期報告 (periodic report) 包括：

(1) 行政程序法有關機關主要法規 (major rules) 草案送交國會審查之報告 (5U.S.C.§801)。

(2) 電子化政府法之報告 (44U.S.C.§3501notes)。

(3) 經濟成長及文書管制減輕法之報告 (12U.S.C.§252)。

(4) 電子資金移轉法規定之報告 (15U.

S.C.§1693p)。

(5) 緊急貸款保證法規定之報告 (15U.S.C.§1851)。

(6) 聯邦存款保險公司改善法有關之報告 (12U.S.C.§1831n (c))。

(7) 聯邦資訊安全管理法規定之報告 (44U.S.C.§3545)。

(8) 聯邦準備其他定期報告 (12U.S.C.§225,225b,347b (b))。

(9) 資訊公開法規定之報告 (5U.S.C.§552 (e))。

(10) 政府績效評定法規定之報告 (31U.S.C.§1115,1116)。

(11) 房屋貸款揭露法規定之報告 (12U.S.C.§2807)。

由上述聯準會自行整理資料，聯準會就其職掌應向國會提交之書面報告，有 20 種之多。此外，尚有依法律與財政部或其他機關共同出具之書面報告數種。此亦為國會對聯準會重要監督機制。

3. 對聯準會成員同意權之行使

本項權力雖係處於被動狀態，惟由於參議員任期 6 年，至少有 1 次機會，對理事主席及副理事主席之任命，行使同意權；至少有 3 次機會，對理事之任命，行使同意權；於總統與國會多數黨分屬不同黨派時，此項同意權之行使，更有其影響力 (註 98)。故同意權之行使，亦有一定程度之監督效果。

4. 對聯準會財務之查核及主要法規草案

之審查

聯準會雖財務自主，其預算由理事會審定，國會並無審查其預算權限，但其財務收支情形，除法定豁免事項外，仍應受審計局之查核；其所擬訂主要法規草案，除涉及貨幣政策者外，仍應報送國會，並先經審計局之審查。此部分監督未涉及貨幣政策，似與國會對一般行政機關或其他獨立機關之監督相同。

國會可經由各種不同手段，諸如議員信函、演講、聽證會、委員會共同決議、法案提出等，表達對貨幣政策之意見；國會對聯準會貨幣政策之監督 (oversight) 與干預 (direct involvement)，有時交錯並行。過去數十年間，特別是經濟景氣較差或利率水準甚高或上升時，國會企圖透過以立法或決議方式，直接指揮貨幣政策之情形，更為明顯。1975 年，參議院通過共同決議 (Concurrent Resolution 133)，要求 FED 降低長天期利率，並採行寬鬆貨幣政策，以刺激景氣復甦，FED 官員並須參與國會定期舉辦之有關貨幣政策之聽證會。迨至 1982 年，42 位民主黨參議員決議，要求 FED 致力降低利率，以促進經濟成長，降低失業率；該年底該黨眾議員通過之續行決議，則僅要求 FED 應注意抑制通貨膨脹，實質上將貨幣政策裁量權交由 FED 主導。

理事主席與國會之關係，尤受矚目。理事主席列席國會報告、作證、參加聽證等次

數，於 1980-89 年間，約每年 15 次；1990 年起，增加約 20 次；2000 年間為 25 次，其中 7 次與貨幣政策有關。其餘理事列席國會之頻率，近年來約為 18 次至 22 次之多。國會議程以外，議員與聯準會官員間之會談，則多屬對金融法律草案或金融管理有關問題交換意見。聯準會之幕僚，間或應邀對於銀行、消保、社區再投資等有關法律草案之訂修，提供技術援助。

（二）聯準會與總統及其他行政機關之關係

總統為聯邦行政首長，聯準會既為行政部門之一，則總統與聯準會之關係即深受矚目。前聯準會理事 Mr. Andrew Brimmer 即曾撰文，探討總統對聯邦準備制度之控制（註 99）問題。

依法律之規定，總統與聯準會最重要之關係，即對於聯準會理事主席、副理事主席及其他理事之任命及解任。總統對於貨幣政策發生影響之最有效途徑，即選任認同並配合其政策之理事主席，並撤換不配合之聯準會成員。據 Mr. Brimmer 之觀點，總統與聯準會對於貨幣政策之意見時有衝突，自聯邦準備制度成立以迄其文章發表期間，14 位總統（自威爾遜總統至老布希總統期間）除柯立芝及福特之外，均曾對 FED 貨幣政策發表評論或加以批判，意欲將貨幣政策納入總統影響力所及範圍，並以任命權之行使達到其目的。1970 年尼克森總統提名伯恩斯（Arther Burns）取代任滿之馬丁（William McChesney

Martin）；1978 年卡特總統任命米勒（William Miller）取代伯恩斯；1987 年雷根總統任命葛林斯班（Alan Greenspan）為理事主席等是。

持相反觀點者，華盛頓大學教授 John T. Woolley 認為 1965-82 年間，FED 貨幣政策決策，仍以支持聯邦最高行政首長總統之意見居多（註 100），其理由包括聯準會與行政部門高階人事（特別是經濟學者）之交流、經常且密切之互動、及因此對問題之達成共識（註 101）。故總統與聯準會間如有政策歧見，通常都極力溝通化解，且聯準會與行政部門之官員，均屬於主流（mainstream）立場，並共同承受政策之成敗責任（in the same boat），即便政策上不能完全一致，亦不致有公開衝突之情形。

舉例而言，艾森豪總統設立經濟成長及穩定資訊委員會（ABEGS），成員包括聯準會、經濟諮詢委員會首長及部分閣員，以為政策諮商之論壇。甘迺迪總統任內，就財經問題之解決所須部會間之聯繫協調，設置 Quadriad 機制，由經濟諮詢委員會 CEA、管理及預算局 OMB、財政部及聯準會首長，定期集會；首長以外其餘人員亦經常有電話聯繫、餐會、跨部門小組等之交流，增進部門間政策之和諧。現在聯準會、財政部及經濟諮詢委員會間，仍有定期之聯繫或跨機構間之主題會商機制，交換貨幣政策以外之其他共同關切問題。此外聯準會理事主席、證期

會主任委員、財政部長以及商品期貨交易委員會主任委員，擔任總統之金融市場工作小組（Working Group）之共同成員，經常就金融市場所發生或重要之問題，交換意見。

"選舉"似乎為中央銀行貨幣政策與總統可能產生衝突之主要原因。雖然絕大多數研究之結論，現任總統競選連任者，偏向以刺激經濟景氣之手段營造經濟榮景，以達到勝選目的；選後則採行緊縮政策，以消除通膨之損害，此種理論即所謂政治景氣循環（Political Business Cycle: PBC）。在美國而言，儘管行政部門常認為 FED 所採行之貨幣政策偏於溫和，未能盡速達到預期效果，但除極少數證據外（註 102），選舉期間 FED 貨幣政策似均盡量避免採行明顯之措施，並以穩定為最高考量，以免中央銀行與政治相互牽扯。而依 Pro. John T. Woolley 對 1955-77 年 FED 重貼現率及存款準備率變動之觀察，他認為選舉年（雙數年）期間貨幣政策似傾向於寬鬆，而非選舉年（單數年）則趨向於緊縮；聯邦基金利率（Federal Fund Rate）之年度變動率，於總統選舉年為 0.819，於非選舉年為 0.892，似顯示 FED 貨幣政策對選舉因素並未全然置之度外（indifferent to what is going on），僅盡量避免捲入其中。

綜言之，總統對聯準會及 FED 之貨幣政策，雖無法律上之指揮權，但作為最高行政首長，透過政治資源之運作及安排，似並非完全無影響作用，主要端視總統行事風格而

定（註 103）。再者，行政部門與聯準會間之關係，雖無法律明文之規範，但就涉及管理或參與國際經濟事務之事項，其彼此之聯繫則更為密切。故 FED 於貨幣政策之獨立性，與其與總統或行政部門間之關係似可併行不悖。

（三）聯準會與法院之關係

聯準會居於獨立機關之角色，其所採取措施或行為，屬司法審查範圍，聯準會並以自己名義，擔任訴訟之一造。實務上與聯準會或 FED 有關之司法案件似不多見，除前所述及參議員以 FOMC 部分成員未經總統提名經由參議院同意任命，以之為違憲（註 104），提請司法審查外，其他案例包括民間機構以聯準會所頒訂法令逾越法律授權（The Board did not act within its statutory authority in defining "Bank" as it did），對之提起司法審查（註 105）。

較為重要者，貨幣政策係法律明定授權 FOMC 決行（committed to agency discretion by law），依行政程序法規定（U.S.C.A. 5§701），不受司法審查，此項原則並經法院判決確認（註 106）。故依美國聯邦法律規範架構，FED 對貨幣政策具完全之決定權（Discretion），免受立法、行政及司法之審查。

（四）其他權責化配套機制

除上述國會及司法院之監督外，聯邦準備體系貨幣政策決策機構 FOMC 會議議事錄（Minute）及紀錄（Transcript）之定期公布，亦係聯邦準備體系決策透明化、接受各

界檢視之重要權責化措施。原則上，FOMC 一年舉行 8 次定期會議；必要時，召集臨時會議。自 1996 年起，FOMC 定期會議（常會）時間，均於年度之初公布，其議事錄則於下次定期會議之前公布；自 2005 年起，定

期會議議事錄公布時間，提前至會議議決之日起 3 週內為之。至於詳細會議紀錄，則以年度為期，於滿 5 年後，始對外公布該年度各次會議之會議紀錄。

六、結 論

（一）為避免獨立機關遭受干預，影響其功能之發揮，在制度設計上固賦予其較一般行政機關更多之決策權限，以致產生所謂“第四權”之比喻。惟深入探討，民主國家三權（五權）分立之基本架構，並未因獨立機關之設置而發生變更。獨立機關在憲政體制下，仍屬行政權之一環（註 107）。

（二）惟為達成設置獨立機關之目的，獨立機關在行政體系內，或與立法、司法體系，仍產生有別於一般行政機關之關係。就我國中央銀行而言，於其完成獨立機關之建置後，其與行政院、立法院及司法院間，將產生下列關係：

1. 中央銀行不列計為行政院所屬機關；其總裁非內閣閣員，毋須參與內閣之政務運作及行政院院會。惟如涉及中央銀行政策或業務之議題，或不影響央行獨立行使職權，而基於機關間溝通聯繫之必要，仍得依行政

院之邀，列席院會或參加院內其他會議。

2. 央行總裁毋須隨同行政院長列席立法院提出施政報告並備總質詢。但立法院院會或有關委員會邀請央行總裁前往報告掌理之政策或業務時，得列席報告，並接受立法委員就其業務績效所提出之質詢。

3. 央行決策不受行政院或其他機關之指揮監督；央行因行使職權，對個案所為處分，受行政法院之適法性監督。

4. 中央銀行具有貨幣政策決策權。此項決策權之行使，應以國家整體利益為考量，由理事會依其專業全權決定，不受行政及立法部門之指示或干預；中央銀行應就其決策及執行成效，定期公布工作報告，以供公眾及輿論監督，作為現行工作考成之替代機制。

5. 中央銀行主管之法律，係其職權行使之基礎；於立法院審查前，應免除行政部門之事先審查，以落實獨立性。

七、建 議

基於研究所得結論，謹提出下列建議：

（一）央行法第 6 條第 1 款，可參考聯

邦準備法賦予 FOMC 之貨幣決策權，修正為：「有關貨幣、信用及外匯政策事項之審

議及核定」，以使我國中央銀行理事會作為貨幣政策決策機構之角色，臻於明確。

(二) 鑒於我國憲政體制對於中央行政機關法律提案權之制度設計，最初並未考慮獨立機關之性質；而獨立機關法案提交立法院審查前避免行政機關之干係，係落實獨立性之重要基礎。中央銀行法似可參考聯邦準備法之制度設計，明定中央銀行之法律草案，於提交立法院審查前，不須經過行政部門之審查，以限制行政部門要求審查中央銀行所提法案之權力。

(三) 鑑於貨幣政策決策及執行，須具

備較高之專業資格條件，各國中央銀行立法例對於決策成員之任命，多有專業資格限制。此外，聯準會對於該會人員之進用，基於專業及素質之要求，係由聯準會自行訂定及決定人員進用之條件、薪資、遷調及其他各項人事制度，並因人事制度之彈性，得以吸引眾多優秀人才為其效力，獲致良好績效。我國中央銀行人事制度向與一般行政機關依公務人員任用法規定任用者不同，改制為獨立機關後，於人事制度似亦可比照上述聯準會之人事制度，俾得網羅多方人才，提升績效。

附 註

- (註 1) 第 1 條及第 6 條分別明定，中央銀行為國家銀行，由國民政府設置之；資本總額為銀本位幣 1 萬萬元，由國庫撥足。
- (註 2) 憲法第 53 條及第 57 條。
- (註 3) 立法院公報第 68 卷第 65 期第 33-2-33 頁；同卷第 69 期第 2-11 頁參照。
- (註 4) 中央銀行法第 1 條及第 6 條參照。
- (註 5) 本條係 1999 年 4 月 18 日投票通過。
- (註 6) 1951 年修正後之瑞士聯邦憲法第 39 條。
- (註 7) 為確保其有責任性及透明化，第 7 條明定該行應定期與聯邦委員會討論聯邦經濟政策有關議題；雙方於採行重要貨幣或經濟政策決策前，應相互通知；該行年報及年度帳目，應先送陳聯邦委員會核可。此外，該行就其貨幣政策執行目標情形，應每年向國會提出報告，並對相關委員會詳盡說明，且應定期對外公告其貨幣政策及意向 (intention)。
- (註 8) 其他三種分別是王位繼承法、出版自由法及國會法，請參國民大會秘書處 85 年編印之新編世界各國憲法大全。
- (註 9) 本法係 1974 年制定，其後經數次修正。本條內容係該國憲法網站登載內容，但未標明修正時間。
- (註 10) 依瑞典國家銀行法第 1 章第 4 條規定，理事會任命執行委員共 6 人，並以委員會主席擔任總裁；副主席至少一人，為副總裁，任期均 6 年，輪流退任。
- (註 11) 依政府組織改造計畫規劃，擬議之獨立機關除中央銀行外，其餘為中央選舉委員會、行政院公平交易委員會、行政院金融監督管理委員會及國家通訊傳播委員會等，各該機關之組織法有待配合完成修 (立) 法程序。
- (註 12) 筆者於 94 年 8 月 26 日至同年 11 月 11 日，前往美國喬治城大學法學院 (Georgetown University Law Center) 進行短期研究。期間曾拜訪美國聯邦準備銀行理事會資深律師 (Senior Counsel) Ms. Jean C. Anderson 及 Mr. Jonathan D. Stoloff；理事會法律圖書館 Mr. Richard J. McKinney，紐約準備銀行助理副總經理 Mr. Joseph H. Sommer 及紐約大學法學院中央銀行研究中心 (New York University Center for the Study of Central Banks) 主任 Professor Geoffrey P

Miller。蒙諸位先生女士提供寶貴意見及資料，謹此致謝。

- (註 13) 每屆眾議院於改選後第一次集會時頒定議事規則；參議院議事則遵循同一規則，僅間或修改若干條款。
- (註 14) 法案、聯合決議及共同決議事項，或由個別議院提案，或屬兩院共通事項，均須兩議院議決通過。至個別決議，係分屬各議院事項，由個別議院審議通過即可。
- (註 15) 行政部門亦多有雇用法律諮詢人員，負責法案研議事宜。有時亦應國會要求，草擬職掌有關之法案。
- (註 16) 參議院議長，係由副總統兼任，並由其同黨之參議員擔任臨時議長。此外，參議院領袖尚有多數黨及少數黨召集人及黨鞭等。
- (註 17) Bills to carried out the recommendations of President are usually introduced “by request” by the chairman of the various committees or subcommittees thereof which have jurisdiction of the subject matter. (How our laws are made)
- (註 18) 聯邦憲法或法律，並未明定此類行政溝通所提政策建議事項成為法案之要式；惟其憲政運作結果，不論國會多數黨是否與總統所屬黨派相同，行政部門之提案程序循此模式。
- (註 19) 該網站全名 Library of Congress 網址 <http://www.loc.gov/>。創始於 1995 年 1 月，免費提供公眾聯邦立法資訊。
- (註 20) 重要法案審查前，通常都有聽證程序。國會可邀請相關行政部門人員列席或作證；行政部門亦可於法案審查期間，以書信向個別議員表達意見。但由於聯邦法案係以國會議員名義提案，故各國會內部討論審查法案時，並無行政部門代表參與，此與我國情形不同。
- (註 21) 19 世紀末，法院對於國會對行政機關給予類似立法授權之支持，原僅限於補充法律規定 (fill up the detail)；20 世紀初期，Hampton & Co. v. U.S. 394 (1928) 一案，法院始認可，於法律條文對行政機關之授權範圍明確訂定 (an intelligible principle) 時，國會可授予政策決定權 (policymaking authority)，但此項授權最初僅限於少部分機關，特別是獨立機關，並不及於其他行政機關，詳後說明。
- (註 22) 1996 年增訂國會對行政機關法規 (rulemaking) 草案之審查 (review) 及不同意 (disapproval) 之規定 (5 USCA§ §801、802)。
- (註 23) 1995 年 1 月，民主黨柯林頓總統與國會眾議院議長金瑞奇，因預算審查僵持數天之久。最後，金瑞奇及其同黨同夥藉由輿論，大敗柯林頓政府。
- (註 24) 美國學者 Mr. Barry Weingast 及 Mr. Mark Moran 將此類比喻為經由看不見的手 (invisible congressional hand) 的監督。
- (註 25) 參議員 100 名，任期為 6 年，每 2 年改選三分之一；眾議員 435 名，每兩年改選一次。
- (註 26) Government Accounting Office 原名為 General Accounting Office，為法律明定之獨立機關，與其他獨立機關不同者，其並非行政部門。
- (註 27) 聯邦政府員額總數約有 300 萬之鉅，其中，總統以政治任命者約有 5000 名。包括具決策權之合議制機關重要官員在內之大多數人員，均有任期保障。
- (註 28) 政治任命官員中，有任期保障者多數為採合議制之獨立機關成員。由於任期制之規定，總統於其 4 年任期中，僅有機會任命獨立機關中少部分之決策成員。
- (註 29) 最顯著的例子即前述審計局長之任免，總統僅得任命國會議長所提名之人。
- (註 30) 最高法院曾經由 2 個判決，肯定總統對官員之解任權，並認為國會對總統解任權之介入，係違反憲法三權分立原則。該判決為 Myers v. United States 272 U.S. 52 (1926)；Bowsher v. Synar 478 U.S. 714 (1986)。
- (註 31) 此緣於 1969 年環境政策法 (National Environmental Policy Act 1969) 立法時，國會責成總統辦公室設環境政策諮詢委員會 (Council on Environmental Policy)，並由其督導相關機關，對於該法案對環境可能產生之重大影響及其防制措施，提出分析及評估。
- (註 32) 白宮辦公室窗口即管理及預算局。

- (註 33) Executive Order 12291
- (註 34) Executive Order 12866 (列入聯辦法規 58 CFR 51735)
- (註 35) 此項控制，適用於內閣部門及獨立機關。
- (註 36) 此項控制，僅適用於內閣部門，不及獨立機關。
- (註 37) 1946年行政程序法 (Administrative Procedure Act 1946) 對聯邦機關法規訂修程序，有明文規定 (5 USCA 5§553)，主要係有關公眾參與之事項。此外，亦明定國會對聯邦機關法規草案審查之權力及程序 (5 USCA 5§801)
- (註 38) 杜魯門總統於韓戰爆發期間，曾試圖以行政命令收管鋼鐵工廠，以避免因鋼鐵場罷工引發戰爭所需物資生產受影響。最高法院判決即宣告，此一行政命令未經法律授權，已侵害立法權限。(Youngstown Sheet and Tube Co. V. Sawyer 343 U.S. 579 1952)
- (註 39) 現任副總統是總統無法任意解任之官員之一，惟副總統之權限大小，完全視總統態度而定。雷根總統委以副手布希協助以行政命令處理政務運作；老布希總統使副手奎爾 (Quayle Janes Danforth) 折衝爭議事項；柯林頓總統首度以行政命令 12866，明定賦予副總統對於行政機關法規草案之各項審查、協調權限。
- (註 40) The Council of Economic Advisors，成員 3 人，其職務在分析國內經濟情勢，俾對經濟政策提出建議；對聯邦政府各項經建計畫成效，加以評定，並準備各項統計資料，以供總統對國會年度經濟報告之用，聯邦準備理事會主席常與此一委員會主席職務密切相關；已卸任之聯邦準備理事會理事主席 Mr. Alan Greenspan 現為此一委員會主席。
- (註 41) The White House Counsel，其職務係提供總統個人各項法律諮詢意見及協助。與司法部門首長之檢察總長 (Attorney General)，負責聯邦政府民刑事法律事務，並就該等事項向總統提供法律建議者不同。
- (註 42) 預算局於 1939 年移置白宮，並變更為現在名稱。
- (註 43) 行政程序法 (Administrative Procedure Act 1946；APA) 第 7 章明定對於行政機關提起司法審查之程序規定。
- (註 44) 同法 (5 USCA 7§701)。
- (註 45) 最高法院審理案件期間，為每年 10 月第 1 個週一至次年度 10 月第一個週一。平均每年約僅受理 150 件，最近幾年有時更低於 100 件。
- (註 46) 全國共分為 12 個地理區。
- (註 47) 美國行政法並未定明獨立機關之定義，或指明個別獨立機關之名稱，而係透過各獨立機關法律所定組織架構、決策成員產生、授權行使之事項、國會監督及司法審查等機制，確立其屬獨立機關。
- (註 48) 美國法典第 5 篇規定聯邦政府組織、權力、行政程序等事項；其第 1 章 (Chapter 1) 第 101 條至第 105 條即政府組織之規定。行政機關共分為行政部門、軍事部門、國營事業及獨立機關等四類。第 1 類行政部門 (Executive departments) 包括國務院、財政、國防、司法、內政、農、工、商業交通等部會；第 2 類軍事部門 (Military departments) 分陸海空部門；第 3 類國營事業 (Government corporation)，指美國政府所擁有或控制之公司；第 4 類即獨立機關 (Independent establishment)，包括 (1) 屬行政體系 (非美國郵政總局或郵政費率委員會) 但非行政部門、軍事部門、國營事業或隸屬以上機關之部門，亦非獨立機關所屬部門；(2) 審計局。
- (註 49) 訂定跨州商業交易之各項費率，管理及協調州際間商業交易之費率差異。
- (註 50) 職責在反制商業交易之欺詐，並與司法部聯手監管企業組織有無違反托拉斯法。
- (註 51) 管理有價證券之發行，及有價證券於交易所或櫃台之買賣。
- (註 52) 管理通訊及傳播事業。
- (註 53) 監管中大型企業勞資關係事項。
- (註 54) 監督能源價格及分配。
- (註 55) 其他獨立機關還有 Commodity Futures Trading Commission，the Consumer Product Safety Commission，the Nuclear

Regulatory Commission , and the Federal Election Commission 等。

- (註 56) 國內學者譯為獨立行政管制委員會，林子儀教授所著「美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會」一文，民國 81 年 3 月 21 日發表於文化大學美國研究所舉辦之「美國總統及其權能學術研討會」，可資參照。
- (註 57) Independent Agencies, 1986 Supreme Court Review 41 (1987)
- (註 58) 國會立法時，多透過對此類成員資格明文規定之方式，限制總統提名權之行使，惟並未被挑戰為違憲。
- (註 59) 設立於 1970 年；2000 年之員額為 18400 人，預算 70 億美元。主要任務在防制及執行有關環境污染之控制事項。
- (註 60) 1946 年美國行政程序法制定公布前，除獨立機關外，其他行政機關是沒有訂定管理規定 (ruling making) 或進行調查之類似立法權限。法院認為，依憲法架構，授與行政部門類似立法之法規制定權力，有違三權分立原則，United States v. Grimaud 20 U.S. 506, 516 1911 可資參照。其後，最高法院亦曾因國家工業復甦法授與總統訂定公平競爭之標準，且未明確規定其範圍及要件，而宣告該法律授權無效，Panama Refining Co. v. Ryan 293 U.S. 388 1935。至於獨立機關所被授與之權限 rulemaking 本質上雖係立法權，但僅限於法律所定範圍及標準之內，與憲法之立法權不同，Humphreys' Executor v. United States, 295 U.S. 602 1935。換言之，審判者認為獨立機關與行政部門屬性有不同，且法律明確規範授權條件，其可據此審查被授權者有無切實遵循，抑或憑己意裁奪。
- (註 61) 聯邦憲法僅明定國會有調查權。
- (註 62) 僅獨立機關得以機關名義擔任訴訟之原告或被告，其他行政機關於其職掌事項範圍內涉訟者，均須以美國政府名義為之，並承擔訴訟結果，無報上級機關核准之問題。
- (註 63) 我國一般行政機關均有上述制定法規命令、調查違規、給予裁罰或強制執行之處分權限，並得以機關名義，於民事及行政訴訟，擔任訴訟之一造當事人。惟依美國聯邦憲法三權分立規定之精神，其聯邦行政機關於獨立機關設立之初，並無類似立法及司法之權力，值得注意。
- (註 64) 美國政府曾對於獨立機關建制之合憲性問題，作過 2 次評估。1937 年，羅斯福總統任命組成 Brownlow Committee 所作評估報告指出，獨立機關已成為無人督導之美國政府第 4 部門 (a headless fourth branch of the Government)，毋庸負擔政治責任，違反三權分立之制衡機制。惟 1949 受命之 Hoover Commission 卻提出，獨立機關決策不受單一政黨影響，可兼顧行政效率及決策持續性，其與行政部門之協調及責任歸屬問題，理論性衝突大於實際狀況。
- (註 65) Federal Trade Commission v. Kelsner, 280 U.S. 19 27 1929；Brinkley v. Hassig, 83 F. 2d 351, 356-357 (C.C.A. 10th 1936)；Sears, Roebuck & Co. v. Federal Trade Commission 258 Fed. 307, 311 (C.C.A. 7th 1919)；Interstate Commerce Commission v. Brimson, 154 U.S. 447, 474 1984 等。
- (註 66) 美國律師協會 A.B.A 於 1936 年，曾自三權分立角度，對獨立機關之建置作深入分析，並提議應設置行政法庭以為獨立機關及其成員行使職權之司法審查，作為配套。1936 61 A.B.A. Rep. 720-794
- (註 67) Kilbourn v. Thompson 103 U.S. 168 190 1881；Springer v. Philippine Islands 277 U.S. 189, 201 202 1928。
- (註 68) Mr. Justice Sutherland 曾任參議員及最高法院大法官，並多次參與獨立機關之立法或判決，而其對獨立機關定位之見解，前後曾有不同。容後敘明。
- (註 69) Kendall v. United States ex rel. Stokes, 12 Peters 524, 610-613 (U.S. 1838)
- (註 70) Federal Reserve Act 將貨幣政策權限授權由 FOMC 決定及執行，不受總統之指揮干預，容後述之。
- (註 71) Humphreys' Executor v. United States, 295 U.S. 602 1935。
- (註 72) OMB 所公佈 2007 會計年度聯邦政府預算書附錄資料，2005 年度實際總預算支出 24722 億美元，國防預算 4744 億美元；獨立機關之環保署 79 億美元、航太總署 156 億美元、人事管理局 595 億美元、證交會、聯邦貿易委員會及其他獨立機關共僅 148 億美元。
- (註 73) 相關判決 Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714 1986

- (註 74) 189 U.S. 311 1903
- (註 75) 本文所列舉總統以行政命令要求聯邦機關配合辦理之法規改革，始自卡特政府 (Executive Order 12033、12044、12291)，其後雷根總統 (Executive Order 13193) 沿襲為之，但當時並未將獨立機關明文列入。雷根總統請當時副手布希寫信，要求獨立機關配合該計畫，共有 7 個獨立機關回信，表示願配合辦理。
- (註 76) Strauss Peter L. *The Place of Agencies In Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*, 84 *Columbia Law Review* 573 (1984)。
- (註 77) Note, *Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch*, *The Yale Law Journal* Vo.;94:1766, 1985。
- (註 78) 各該豁免機關及事項包括：商品期貨交易委員會法規定，該委員會之法律、預算草案及證言，不受行政審查 (7 USC §4a (h) (1982))；消費者產品安全委員會法規定內容同前 (15 USC §2076 (k) (1982))；聯邦選舉委員會法規定內容同前 (2 USC §437d (d) (1982))；州際商務委員會法規定，該會預算案不受行政審查 (31 USC §1105 (1982))。
- (註 79) 1935 年聯邦準備法修正前，財政部長 (Secretary of the Treasury) 及通貨局局長 (Comptroller of the Currency) 為聯準會之當然理事。
- (註 80) 於各該區域之聯邦許可銀行 (national banks)，均應加入各該聯邦準備銀行，成為會員銀行。
- (註 81) 此 4 組所各包含之聯邦準備銀行分別為 Boston Philadelphia and Richard 一組；Cleveland and Chicago 一組；Atlanta, Dallas, and St. Louis 一組；Minneapolis, Kansas City and San Francisco 一組
- (註 82) 本文與聯準會權責化有關之內容，尚見於 (1) FOMC 會議議事錄及委員發言紀錄之定期公布，以及 (2) 聯準會與國會關係一節，國會對聯準會法案之提出與審查、聯準會理事主席定期或應邀至國會報告或聽證、聯準會向國會提交年度書面報告、國會審計局對聯準會財務之查核，國會對聯準會重要法規草案之審查等。
- (註 83) 聯準會前任理事主席 Mr. Alan Greenspan 於今 (2006) 年 1 月 31 日屆滿，經布希總統任命 Mr. Ben S. Bernanke 為本屆理事主席；而布希總統第 2 屆任期將於 2009 年屆滿。
- (註 84) 1981 年密西根州參議員 Mr. Donald W. Riegle 時任參議院銀行委員會主席，以 FOMC 中聯邦準備銀行之代表未經總統提經參議院同意任命，係屬違憲，而提起訴訟。上訴法院認其起訴雖屬當事人有理由 (had standing)，惟認為此係立法權範疇，當事人可經由修法途徑尋求解決，乃駁回其訴，以避免以司法決定干預立法事務，此為衡平裁量 (equitable discretion) 所為決定。1986 年蒙他拿州參議員 Mr. John Melcher 復向哥倫比亞特區地方法院提起同一訴訟，經法院駁回，判決理由認為 FOMC 係立法部門經由反覆辯論後，因應異常困境所達成之解決方案，故 FOMC 成員不必非屬美國政府官員，其代表性無違憲問題。Mr. John Melcher 提起上訴，1987 年上訴法院以 equitable discretion 同一理由，駁回上訴。
- (註 85) 上述條文係於 2000 年 12 月 27 日修正，刪除聯準會依 Full Employment and Balanced Growth Act of 1978 (亦稱為 Humphrey Hawkins Act) 每年定期向國會所提出之報告，包括：1. 匯率變動趨勢分析；2. 當年度貨幣或信用總計數成長或消滅之具體目標或計畫，以及 3. 上述目標或計畫與總統提經國會核准之經濟報告所設定之短期目標間之關聯。
- (註 86) 央行得自行訂定貨幣政策最終目標者，稱其具有目標之獨立性 (goal independence)，惟此一獨立性並不為多數立法例採用。上述所稱手段上之獨立性，另須具備下列要件 1. 央行為貨幣政策主管機關，立法或行政部門均不得否決其決定；2. 政府官員不得參與貨幣政策會議。
- (註 87) ECB、Bundesbank 及瑞士央行，均被評為獨立性甚高之中央銀行。其他以物價穩定為貨幣政策唯一或最優先目標作為央行獨立性之重要評斷標準之學者，包括 Professor Geoffrey Miller, Dr. Rosa M. Lastra 及 Professor A. Cukierman 等。
- (註 88) 本條係於 1999 年 11 月 12 日修正明定。原文略以 No officer or agency of the United States shall have any authority to

require ...the Board of Governors of the Federal Reserve System...submit legislative recommendations, or testimony, or comments on legislation, to any officer or agency of the United States for approval, comments, or review, prior to the submission of such recommendations, or testimony, or comments to the Congress.

- (註 89) 筆者於參訪聯準會時，曾詢問其資深法律顧問有關本條規定於其法制實務適用之情形。答覆意見表示，聯準會立法建議不須先經行政部門或任何個人之同意；僅涉及金融監理事項，因與其他聯邦機關之金融監理職權有關，實務上經常彼此交換意見。至於聯準會有關之法案於國會審查時，不論其法案性質，國會議員可能邀請與法案規定有關機關代表以作證、報告等方式提供意見。
- (註 90) Nothing in this Chapter shall apply to rules that concern monetary policy proposed or implemented by the Board of Governors of the Federal Reserve System or the Federal Open Market Committee.
- (註 91) 依美國行政程序法之規定，聯邦機關法規草案應於訂頒前定一定期間預告，使與法規內容有利害關係者有表示意見機會。
- (註 92) 實際上，聯準會盈餘繳庫金額，遠高於本條所規定之金額。故聯準會認為，本條有關盈餘繳庫規定，對其獨立性並無實質影響。
- (註 93) 審計局審查之金融機關（構）包括：金融檢查委員會、聯準會、準備銀行、聯邦存款保險公司及通貨監理局等。
- (註 94) 除環保署外，大多數獨立機關年度預算占聯邦政府歲出金額甚低（請參考附註 72），部分獨立機關如證券交易委員會並有規費收入，可供自行運用。
- (註 95) 本欄所指人事權之獨立，係指機關可自行進用人員、決定待遇、福利標準，及訂定各項人事規章制度等。
- (註 96) 該研究報告存放於聯準會法律圖書館，屬聯準會內部重要參考資料，婉拒提供外界參考。
- (註 97) 近幾年來，參眾議員提案，建議修正貨幣政策以物價穩定為唯一或最優先目標者，以及明定物價穩定之具體數值標準（numerical target）者，間或出現於各會期。但多數國會議員仍強烈反對 FED 貨幣政策排除對充分就業之承諾。
- (註 98) 因為考慮理事任命應經參議院之同意，2000 年間聯準會理事有 2 位出缺，未重新任命；另一位因繼任理事尚未完成任命程序，於任期屆滿後仍未離職。
- (註 99) 文章標題為 Politics and Monetary Policy: President Efforts to Control the Federal Reserve，於 1989 年發表。
- (註 100) 其所著書 Monetary Politics - The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy by Cambridge University Press 1986 第六章亦論及總統與聯準會之關係。
- (註 101) 聯準會與總統及行政部門之交流最密切者，就業務方面包括經濟諮詢委員會 CEA、財政部及通貨監理局等；就法規訂定則與管理及預算局 OMB 及資訊及法務局 OIRA。
- (註 102) 1972 年之美國總統大選，當時總統尼克森被認為有上述干預貨幣政策之情形。
- (註 103) 聯準會前理事 Mr. Laurence Mayer 即推崇柯林頓總統不僅兩度續任其前手所任命之聯準會理事主席葛林斯班，並且於其主政 8 年期間，從未干預或評論聯準會貨幣政策之決定。
- (註 104) John Melcher v. FOMC District of Columbia Civ. A. No.84-1335 1986 ; John Melcher v. FOMC District of Columbia Circuit No.86-5692 1987。
- (註 105) Board of Governors of the Federal Reserve System v. Dimension Financial Corp. 1986 本案緣於被上訴人以聯準會修正 Regulation Y，對於銀行一詞之定義，與 1956 銀行控股公司第 2 條（c）規定不同，認為聯準會上述修正已逾越法律授權範圍，提起司法審查。聯準會一審敗訴而提起上訴，案經第 10 區巡迴法院維持原判決駁回上訴。
- (註 106) 詳見 Melcher vs. FOMC , 644 Fed. Supp.510 US Dist. Court, D.C. 1986 及 Melcher vs. FOMC, 266 U.S. App.D.C.397 F. 2d 561; 1987
- (註 107) 少數國家如瑞典中央銀行，係隸屬於國會。

參考資料

- Buiter William H., Sibert Anne C, “Designing a Monetary Authority, 173 Challenge for Central Banking,” .
- Currie (1985) , “Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch,” Volume 94: 1766.
- Cushman Robert E (1938-9) , “The Constitutional Status of the Independent Regulatory Commissions,” Cornell Law Quarterly 13 163.
- Goodman John B, “Central Bank-Government Relations in Major OECD Countries” .
- M. A. Akhtar, Howard Howe, “The Political and Institutional Independence of U.S. Monetary Policy” ; Federal Reserve Bank of New York
- Meyer Laurence, Remarks at the University of Wisconsin La Crosse, Wisconsin, “The Politics of Monetary Policy: Balancing Independence and Accountability,” .
- Miller Geoffrey P (1987) , “Independent Agencies,1986 Supreme Court Review 41”
- Miller Geoffrey P, Lastra Rosa M (December 3,1999) ., Stockholm, presented at a conference : Central Bank Independence: the Economic foundations, the Constitutional Implications and the Democratic Accountability, “Central Bank Independence in Ordinary and Extraordinary Times,” .
- Parker Reginald (1960) , “The Removal Power of the President and the Independent Administrative Agencies” , 36 Indiana Law Journal 63.
- Sterzel Fredrik (2001) , The Riksbank: Constitutionality, Democracy and Accountability, 123 Central Bank Independence, Kluwer Law International
- Strauss Peter L (1984) , *Administrative Justice in the United States* (second edition) Carolina Academic Press.
- Strauss Peter L (2002) , “The Place Of Agencies In Government : Separation of Powers and the Fourth Branch ” , 84 Columbia Law Review 573
- Wood Geoffrey, “Central Bank Independence: Historical Evidence and the Recent British Experience” .
- Woolley John T (1986) , “Monetary Politics - The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy,” Cambridge University Press.
- Mr. Ney, Presented; Charles W. Johnson, Revised and Updated (June 30, 2003) , Parliamentarian, United States House of Representatives, "How our laws are made, ".http://thomas.loc.gov/home/laws_made.html.
- Robert B. Dove (Updated: February 1997) , Parliamentarian, United States Senate, “Enactment of a Law,” http://thomas.loc.gov/home/laws_made.html.

Statutes

United States Code:

- Government Organization 5 §§101-105
- Administrative Procedure 5 §§551-559, §§561-568, §570
- Judicial Review 5 §§701-706
- Congressional Review of Agency rule-making 5 §§801-808
- Federal Reserve System 12 §§221-522

Executive Orders:

President Regan's Executive Orders No. 12291 (3C.F.R. §127 (1982))

President Clinton's Executive Orders No. 12866 (58 Fed. Reg. 51735) Sep. 30, 1993

Case

Myers v. United States, 272 U.S. 52 (1926)

Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935)

Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714 (1986)

Riegle Vs. FOMC, 655 F. 2d 873 D.C. Cir.1981

Melcher vs. FOMC , 644 Fed. Supp.510 US Dist. Court, D.C. 1986

Melcher vs. FOMC, 266 U.S. App.D.C.397 F.2d 561; 1987

Board of Governors, Federal Reserve System v. Dimension Financial Corp., 474 U.S. 361 (1986)

Independent Agencies

Independent establishments are created by Congress to address concerns that go beyond the scope of ordinary legislation. These agencies are responsible for keeping the government and economy running smoothly.

A

* African Development Foundation

C

* Central Intelligence Agency (CIA)

* Commission on Civil Rights

* Commodity Futures Trading Commission

* Consumer Product Safety Commission (CPSC)

D

* Defense Nuclear Facilities Safety Board

E

* Election Assistance Commission

* Environmental Protection Agency (EPA)

* Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

* Export-Import Bank of the United States

F

* Farm Credit Administration

* Federal Communications Commission (FCC)

* Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

* Federal Election Commission (FEC)

* Federal Housing Finance Board

* Federal Labor Relations Authority

- * Federal Maritime Commission
- * Federal Mediation and Conciliation Service
- * Federal Mine Safety and Health Review Commission
- * Federal Reserve System
- * Federal Retirement Thrift Investment Board
- * Federal Trade Commission (FTC)

G

- * General Services Administration (GSA)

I

- * Institute of Museum and Library Services
- * Inter-American Foundation
- * International Broadcasting Bureau (IBB)

M

- * Merit Systems Protection Board

N

- * National Aeronautics and Space Administration (NASA)
- * National Archives and Records Administration (NARA)
- * National Capital Planning Commission
- * National Council on Disability
- * National Credit Union Administration (NCUA)
- * National Endowment for the Arts
- * National Endowment for the Humanities
- * National Labor Relations Board (NLRB)
- * National Mediation Board
- * National Railroad Passenger Corporation (AMTRAK)
- * National Science Foundation (NSF)
- * National Transportation Safety Board
- * Nuclear Regulatory Commission (NRC)

O

- * Occupational Safety and Health Review Commission
- * Office of Compliance
- * Office of Government Ethics
- * Office of Personnel Management
- * Office of Special Counsel
- * Office of the National Counterintelligence Executive
- * Overseas Private Investment Corporation

P

- * Panama Canal Commission

* Peace Corps

* Postal Rate Commission

R

* Railroad Retirement Board

S

* Securities and Exchange Commission (SEC)

* Selective Service System

* Small Business Administration (SBA)

* Social Security Administration (SSA)

T

* Tennessee Valley Authority

* Trade and Development Agency

U

* United States Agency for International Development

* United States International Trade Commission)

<資料來源：<http://www.firstgov.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml> >

(本文完稿於95年6月，作者為本行法務室第一科科長)