美國最高法院對於獨立機關法律解釋的審查標準 下

文／郭任昇

（文接上期）

伍 對於獨立機關法律解釋的司法審查應從嚴之立場

從以上的案例，我們可以發現最高法院對於一般行政機關法規的解釋，是抱持原則上尊重的立場，例如 Chevron 案中美國環境保護署對於潔淨空氣法中關於「靜態污染源」的解釋；即使是獨立管制委員會對於相關法規的解釋，例如 Brand X 案中 FCC 對於寬頻服務認定為資訊服務的解釋，最高法院仍然援引 Chevron 案的尊重原則，給予 FCC 對於管制領域較大的認定空間；至於 Fox 案，最高法院對於 FCC 關於粗鄙低俗言論的最新解釋，也是採取尊重的立場。我們要進一步問的是：獨立機關或獨立管制委員會對於法規的解釋，所受到法院尊重的程度，是否應該和一般行政機關有別呢？

美國現任最高法院大法官 Elena Kagan[55]在其著作 Presidential Administration[56]中認為，法院對於行政機關的行政行為是否賦予一定的尊重，須視總統的涉入程度而定，總統的涉入程度越高，法院也越須尊重行政機關的決定。Kagan 指出，從雷根政府以來，尤其是在柯林頓政府時期，總統和行政部門之間經歷了很大的轉變，總統越來越將其個人的政策方向和政治意志貫徹到各個行政機關，例如柯林頓總統透過下達正式命令（formal directive）給各行政機關首長，以達成政策控制的目的，這也使得行政部門能步伐一致，避免行政機關施政偏離總統的施政主軸。在柯林頓總統的第二任後期，總統透過指令下達的控制手段，幾乎涵蓋了所有重要的管制領域[57]。對於總統這種高度的行政控制，Kagan 認為並無不妥，若這種強烈的控制方式能使行政過程及結果產生正面的發展，法院就應該要加以尊重，甚至加以鼓勵[58]。因為，總統一般對於行政機關寬泛的行政授權，將可能產生行政機關恣意裁量或裁量不當的風險，而法院若能透過判決承認的方式鼓勵這種直接由總統下達命令的行政控制模式，行政機關直接依循總統的明確指令，將會減輕相關裁量不當的風險[59]。

在肯定總統的強度行政控制前提下，Kagan 認為，法院對於行政機關的決定或法規解釋是否要適用 Chevron 案的尊重原則，應視總統對該行政行為的涉入程度而定，在這樣的觀點下，唯有總統對行政機關的決策已經到達一定程度，且已透過顯露於外的客觀決策指揮行為，例如行政命令或具體指令等，法院才需要對行政機關的決定予以尊重[60]。簡而言之，總統的涉入程度越深，行政機關的決定就會越受到法院的尊重；反之，總統的涉入程度越淺，行政機關的決定就較不會受到法院的尊重。這樣的見解和 Chevron 案中之所以尊重行政機關決定的理由似有相同之處，Chevron 案就是因為考量具有直接民主正當性的總統可以直接指揮行政機關施政，藉此直接對人民負責，所以法院對於總統指揮下的行政機關施政及政策決定，應該予以尊重，這和 Kagan 主張總統對行政機關行政決定涉入越深，法院越應予以尊重的看法，確實有異曲同工之妙。

相較於一般行政機關，在獨立機關被賦予較大的空間而能獨立於總統控制之情形下，Kagan 認為，法院對於行政決定或機關的法規解釋，是否應適用 Chevron 案的尊重原則，仍應視該行政行為是一般行政機關或獨立機關作成而定[61]。既然 Chevron 案的尊重原則的重要立論基礎是總統的角色，亦即總統的指揮監督，而獨立機關在設計上已經減少總統可以指揮監督的空間，因此，Kagan 主張，相較於總統可以直接指揮監督的一般行政機關，獨立機關的行政決定既然較少總統的控制，法院對此可降低尊重的程度，甚至不適用 Chevron 案的尊重原則[62]。

Barry Friedman 也認為 Chevron 案中法院之所以會尊重 EPA 的法規詮釋，是基於總統得藉由指揮 EPA 等行政機關而對人民負責，但這樣的立論基礎和結論，很難適用到總統的指揮關係很薄弱的獨立機關上[63]。John Duffy 也贊同這樣的看法，認為若能真正理解 Chevron 案的論證基礎，則 Chevron 案的尊重原則根本不應適用於獨立機關，因為在藉由具有直接民主正當性的總統之指揮監督而負起政治責任這點上，獨立機關成員並不像 EPA 等一般行政機關首長可讓總統任意免職，其並非可受總統完全之指揮，其施政自無法由總統直接向人民負責而與一般行政機關有別，既然已經和尊重原則的理論基礎不同，獨立機關應無適用 Chevron 案尊重原則之餘地[64]。

最高法院在 Humphrey's Executor v. United States 案中，認為聯邦貿易法（Federal Trade Act）中，總統對聯邦貿易委員會（The Federal Trade Commission, FTC）委員的免職權力受到法定事由（good cause）的限制是合憲的，亦即，總統僅能以無效率（inefficiency）、怠忽職守（neglect of duty）或瀆職（malfeasance）等事由才能將 FTC 委員免職[65]，再加上固定任期（fixed terms）和交錯任期（staggered terms）、組成成員黨派平衡（political balance requirements）的設計下，類似 FTC、FCC 等行政機關，就具有某種獨立於總統控制的空間[66]。FTC 委員的職權既不具政治性，其也不能被認為是行政部門的手腳或眼線（an arm or an eye of the executive）[67]，可以看出國會試圖建構出一個由具有經驗與專業的專家所組成的組織，這樣的組織除了成員的提名外，應該獨立於行政權，在這樣的獨立空間內，可以自由行使其職權，作出專業的判斷，而不須受制於其他政府部門。再從 FTC 的立法過程，也可以看出立法者有意使 FTC 不聽命於任何政府部門，僅對美國人民負責，獨立於政治力之外，尤其不受總統的控制[68]。Randolph May 認為，從 Humphrey's Executor 案中，可以看出最高法院承認在美國憲法三權分立的架構下，獨立於行政權控制的獨立管制委員會或獨立機關具有合憲存在的空間[69]。Randolph May 另外指出，FCC 的創建過程中，參議院的報告就曾表示，關於通訊業務的管制實在無法信賴政府中的某一人或某一部門，而應該由一個完全獨立的組織來負責[70]。

從以上觀察，可以看出在美國進步時代（Progressive Era）所創立的 FTC、FCC 等機關，是國會試圖打造由專家所領導、獨立於總統政治力控制的機關。Randolph May 即認為，如 FTC、FCC 等由專家組成而獨立於政治力控制的獨立管制委員會，其建構理念已和 Chevron 案的尊重原則的理論基礎不同，蓋 Chevron 案的尊重原則是奠基在行政部門藉由總統的指揮監督而向人民負責上，也就是基於一般行政機關的政治上可課責性（political accountability），然而 FTC、FCC 等機關獨立於總統政治力的建置理念和 Chevron 案所強調的總統指揮監督，根本是背道而馳的理念，因此，Chevron 案關於法院尊重行政機關決定的結論，是無法套用在 FTC、FCC 等獨立管制委員會上[71]。

或許會有反對者認為，法院不論對於一般行政機關或獨立機關都應該一體適用 Chevron 案的尊重原則，因為，總統或多或少對於獨立機關仍有一些政治影響力，仍可以藉此負起政治責任，但是 Randolph May 認為，就算總統對於獨立機關仍有政治影響力，但這和 Chevron 案所預設的總統對於行政機關完全的指揮監督還是有相當程度的差別[72]。也就是說，總統或許可能透過獨立機關成員的提名程序（appointment process）、預算提交程序（budget submission process）、對機關訴訟權能的掌控（control over litigating authority）等機制，去影響

（文轉三版）

註釋

55 Elena Kagan 是美國第 4 位女性大法官，也是哈佛大學法學院首位女性院長。最早任教於芝加哥大學法學院，之後曾在柯林頓政府時期擔任重要的政策顧問，也曾擔任美國哥倫比亞特區聯邦巡迴上訴法院法官。在歐巴馬政府時期則擔任美國聯邦訴訟（次）長（Solicitor General），並於 2010 年 5 月 10 日經歐巴馬總統提名為大法官。

56 *See* Elena Kagan, *Presidential Administration*, 114 Harv. L. Rev. 2245-2383(2001).

57 *Id*. at 2248-50.

58 *Id*. at 2363.

59 *Id*. at 2369.

60 *Id*. at 2376-77.

61 *Id*. at 2376.

62 *Id*. at 2377. *Also See Note, "How Clear Is Clear" in Chevron's Step One?*, 118 Harv. L. Rev. 1687, 1701 (2005).

63 *See* Barry Friedman, *The Birth of an Academic Obsession: The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part Five*, 112 Yale L.J. 153, 164 n.31 (2002).

64 *See* John Duffy, *Administrative Common Law in Judicial Review*, 77 Tex. L. Rev. 113, 203 n.456 (1998). See also David M. Gossett, *Chevron, Take Two: Deference to Revised Agency Interpretations of Statutes*, 64 U. Chi. L. Rev. 681, 689 n.40 (1997); Christopher Sprigman, *Standing on Firmer Ground: Separation of Powers and Deference to Congressional Findings in Standing Analysis*, 59 U. Chi. L. Rev. 1645, 1668 n.145 (1992).

65 295 U.S. 602, 623 (1935). 這裡要注意的是，雖然有些法規並無規定總統對於某些機關成員的免職必須受限於法定免職原因，例如證券交易委員會（Securities and Exchange Commission, SEC），但是這些機關成員因為具備「固定及交錯任期」、「組成成員黨派平衡」等獨立性要求，一般認為這些機關仍然屬於獨立機關，總統對於這些機關成員的免職權應受到限制。See SEC v. Blinder, Robinson & Co., 855 F.2d 677, 681 (10th Cir. 1988); Wiener v. United States, 357 U.S. 349 (1958)（雖然法規沒有規定總統僅能基於法定原因來對戰爭賠償委員會（War Claims Commission）委員免職，但總統對此仍沒有任意免職的權力）。

66 295 U.S. at 628.

67 *Id*. at 628.

68 *Id*. at 625.

69 *See* Randolph J. May, *Solving the Mystery of 'Who Is the Plaintiff?' and the Nature of Independent Regulatory Agencies*, 32 Admin. L. Rev. 749, 755 (1980).

70 *See* Randolph J. May, *Defining Deference Down: Independent Agencies and Chevron Deference*, 58 Admin. L. Rev. 429, 445 (2006).

財團 李模務實 109年度 法學 徵選 五、應徵手續、來稿格式及其他相關資訊，請參考本會網站(http://www.limo.com.tw)之首頁最新活動訊息處。如有任何疑義，請電洽(02)2711-9300 許小姐。 四、名額及獎金：第一名：一名；第二名：一名；第三名：一名；佳作：五名；前列名額得由本會視評審結果酌量增減。



（文接二版）

獨立機關的運作，但擺在眼前的事實是，在沒有法定原因之下，總統仍然無法任意免職獨立機關成員，而任意免職官員的權力則是總統指揮監督行政部門的最佳利器。就此而言，總統對於獨立機關運作的控制就大幅減弱許多，在獨立機關或獨立管制委員會委員的職位受法律的保障下，也使得獨立機關能獨立於總統的掌控，相形之下，獨立機關就少了 Chevron 案所強調的總統對行政機關的直接指揮監督關係，因此，Chevron 案的尊重原則就不應該適用在獨立機關或獨立管制委員會上[73]。

雖然總統無法完全對獨立機關或獨立管制委員會指揮監督，然而國會卻可以透過預算撥款、國會聽證及調查或立法手段來影響或改變獨立機關的決策，因此，國會對於獨立機關的影響力可能還大於總統[74]。既然民選的國會也是直接向人民負責，國會又能影響或改變獨立機關的決策，在獨立機關透過向國會負責而最終得以向人民負責的脈絡下，獨立機關的行政決定是否也應該受到法院的尊重，而應該有 Chevron 案尊重原則的適用呢？ Randolph May 認為，國會固然對於獨立機關有相當的影響力，但和總統一樣，國會仍然無法任意免職獨立機關成員[75]，固定任期和法定免職原因為獨立機關成員所築起防範總統完全控制的防火牆，同樣也保障了獨立機關成員之職位不受國會的侵擾，這樣的防火牆足以隔絕總統和國會過度的政治力，因此，就算國會對於獨立機關的決策有一定的影響力，這和 Chevron 案基於總統對行政機關完全的指揮監督關係而負起政治責任的立論基礎，仍有相當大的差距，從而，國會對於獨立機關的影響力仍然難以作為獨立機關的行政決定有 Chevron 案尊重原則適用的理由[76]。不過，國會並非沒有介入法院審查行政機關行政行為的空間，若國會明確以立法意圖或法律明定，法院對於一般行政機關或獨立機關的尊重程度或介入程度應該一致，或有所差別，法院的審查密度仍應遵循立法者的意志[77]。

至於 Chevron 案中另一個法院應尊重環境保護署 EPA 法規詮釋的理由則是 EPA 的專業管制能力，也就是在既複雜又專業的環境管制領域中，EPA 所具有之專業判斷力。然而不論一般行政機關，例如 EPA，或是獨立管制機關，例如 FTC、FCC，其實在管制領域上都涉及高度的專業性，是不是也可以「專業性」為法院對於獨立機關的行政決定應適用 Chevron 案的理由呢？ Randolph May 並不同意，因為機關專業性並不是 Chevron 案尊重原則的主要論證基礎，Chevron 案之所以主張應該尊重行政機關決定的主要理由應該是一般行政機關的政治上可課責性，但是獨立管制委員會成員因為具有固定任期及法定免職原因等保障，具有一定程度的獨立性，在總統無法完全指揮監督的情形下，其政治上可課責性遠低於一般行政機關，已經不具有 Chevron 案賦予尊重原則的重要理由，因此，法院對於獨立管制委員會的行政決定應不能再適用 Chevron 案的尊重原則[78]。

綜上所述，Randolph May 認為，不顧獨立機關在行政體系的特殊性，以及對於總統指揮監督與憲法權力分立原則的威脅，法院逕自對獨立機關的法律詮釋和行政決定適用 Chevron 案的尊重原則，給予獨立機關相當大的決策空間，是很不恰當的；相反地，法院對於獨立機關的法規詮釋應該增強審查密度，直接以法院立場對於相關法規的意旨作出解釋[79]。但這並不表示，法院對於獨立機關的法規詮釋全然沒有尊重的空間，而是仍須考量各種因素，綜合決定法院的審查密度[80]。

陸 對於獨立機關法律解釋的司法審查應從寬之立場

學者 Meazell 認為，因為獨立機關某程度上具有隔絕於總統完全控制的特性，在總統無法完全指揮監督獨立機關的情形下，獨立機關的施政就缺少了政治上可課責性，一般認為法院對於行政機關的尊重是基於政治上可課責性的理由，就很難適用在獨立機關上 。然而，Meazell 認為雖然獨立機關的合憲性地位容有一些爭議，但不可否認的是，國會立法設置獨立機關，其實也是展露了國會欲藉此監控行政行為的意志，因此，法院決定對於獨立機關法律解釋的審查態度時，也應該參考立法者設置獨立機關的目的和制度設計[81]。

尤其在同一管制領域下，法律規定一般行政機關和獨立機關均具有一定管轄權限時，也就是有管轄領域重疊時，不同機關均對同一法律表示意見時，法院對於各機關的法律解釋，都可以藉由立法者的立法意圖來決定審查態度，Meazell 就提出 3 個觀察指標，有助法院探求立法者之意圖，分別為「著重專業性（locus of expertise）」、「獨立性特徵（features of independence）」、「機關決策的形式和程序（form and formality of agency actions）」。透過這些觀察指標，法院可以在同一法律規定架構下，不同機關發生決策衝突時，判斷立法者是否預設了哪一個機關的決策應該優先受到法院的尊重。

就「著重專業性」而言，在同一管制領域設置多個機關的法律架構下，專業性若著重在某一機關，可以推認立法者的意思為，該機關的意見應該優先於其他機關。因此，在同一管制法律架構下的獨立機關和一般行政機關意見不一時，立法者若將專業性的重點放在獨立機關，可以推認獨立機關的決定應優先於其他行政機關，國會藉此掌控該管制領域的走向，某程度上也排除了總統行政權的掌控[82]。例如 NRC（核能管制委員會 Nuclear Regulatory Commission）的前身為國會於 1946 年所立法設置的原子能管制委員會（Atomic Energy Commission，簡稱 AEC），AEC 被賦予廣泛的權力，包含發展核能、確保核能安全及發展核武等事項，由於核能管制事關重大，AEC 的設置為 5 人集體合議制，避免權力過度集中於 1 位首長。早期 AEC 主要管制軍事相關的核能領域，1954 年原子能法案修正後，允許私有核能設施，並受 AEC 的管制，AEC 也開始鼓勵私有核能電廠的興建，以促進整體核能產業的發展，之後 AEC 和私人企業的密切關係能否確保核能安全和環境保護也逐漸為人所關注[83]。國會乃在 1974 年制定能源重組法案（Energy Reorganization Act），廢止 AEC，並將核能業務分由 3 個機關掌管：核能管制委員會 NRC 負責相關執照的發給和管理；能源研究及發展局（Energy Research and Development Administration）負責核能研究、發展及製造相關事宜；聯邦能源局（Federal Energy Administration）則掌管資料的保存和分析，後兩者於 1977 年合併為能源部 DOE（Department of Energy）。從相關立法資料可以看出，立法者將 NRC 獨立而出，除了具有一定獨立性之外，目的是將 NRC 形塑為專業的監督管制機構，以和其他能源決策機關有所區別[84]，因此，立法者可能預設了 NRC 在能源管制上的決定應該優先於其他能源管制機關的意見。相反地，在同一管制法律架構下的獨立機關和一般行政機關衝突時，若立法者將專業性著重在行政機關上，則可以解釋為立法者有意讓總統指揮監督的行政機關有較大的決策空間，該行政機關的決策應優先於獨立機關判斷[85]。

「獨立性特徵」也是另一個判斷立法者意圖的指標，若國會立法設置獨立機關，或使一些行政機關具有某些獨立性特徵，則可以推認立法者有意讓這些具有獨立性特徵之行政機關，在決策上享有較多法院尊重的空間，因為這類具有獨立性的行政機關較不會受到政治壓力的不當影響，也比較能抗拒利益團體的壓力。因此，當立法者設計了一個管制領域內多個管制機關的法律架構，而當其中有 2 個以上機關發生決策上衝突時，可以合理推認立法者有意讓法院審理這類案件，較尊重具有獨立性質的機關[86]。若行政機關並非一般認定的獨立機關，例如不具備固定任期及法定免職原因的保障，但該機關若具有一些能夠免於政治力不當干涉的特徵，法院仍然可以考慮賦予該機關決定一定程度的尊重，例如，某些機關的執行業務經費是來自於外部財源[87]，其預算既非行政部門編列，亦不須經過管理和預算局（Office of Management and Budget）的審核，在該機關具有一定財政自主性的情形下，其行政決策當可減少政治部門的過度干涉而有某程度的自主性，而可能獲得法院較多的重視[88]。

「機關決策的形式和程序」也同樣是法院判斷是否尊重行政機關決定

（文轉四版）

註釋

71 *Id*. at 445-46.

72 *Id*. at 447.

73 *Id*. at 447-48.

74 *See* Kagan, *supra* note 56, at 2255-60; *See also* Antonin Scalia, Historical Anomalies in Administrative Law, Supreme Court Historical Society Yearbook 105 (1985). 前眾議院議長 Sam Rayburn 就曾對前 FCC 主席 Newton Minow 直言：「貴機關（即 FCC）是國會的手腳，也隸屬於國會」，國會對於獨立機關的掌控意圖，可見一斑。前 FCC 委員 Deborah Tatey 經總統提名後，在參議院的同意權任命聽證會上，也保證將會和國會密切合作。從上開例子中，可以看出獨立機關和國會間的緊密關係。*See* May, supra note 70, at 448-49.

75 但國會可透過行使彈劾權（impeachment）使獨立機關委員去職，U.S. Const., art. II, § 4.

76 *See* May, *supra* note 70, at 449.

77 *Id*. at 452. *See also* United States v. Mead, 533 U.S. 218, 230 n.11 (2001).

78 *See* Randolph J. May, *Defining Deference Down, Again: Independent Agencies, Chevron Deference, and Fox*, 62 Admin. L. Rev. 433, 444 (2010).

79 *See* May, *supra* note 70, at 451. Randolph May 同時也以美國聯邦行政程序法（APA）第 706 條關於法院如何針對行政機關行政行為進行審查之規定為例，說明法院仍應積極解釋並適用法律，*Id*. at 452.

80 *See* May, *supra* note 70, at 451. 美國最高法院 1944 年的 Skidmore v. Swift & Co. 案也主張這種整體綜合考量以決定審查密度的方式，認為法院在審查行政機關的法律詮釋時，須綜合考量行政機關決策的完整性（thoroughness）、說理的有效性（validity）、與之前的解釋是否具有一貫性（consistency），以及其他具有說服力的因素，以決定行政機關的決定是否獲得法院的尊重。*See* 323 U.S. 134, 140.

81 *See* Emily Hammond Meazell, *Presidential Control, Expertise, and The Deference Dilemma*, 61 Duke L.J. 1763, 1800-01 (2012).

82 *Id*. at 1803.

83 *Id*. at 1779-80.

84 *Id*. at 1781-82.

85 *Id*. at 1803.

86 *Id*. at 1804.

87 這類外部財源通常來自受管制對象所繳交的行政規費，例如聯邦儲備系統（Federal Reserve）、貨幣監理官辦公室（Office of the Comptroller of the Currency）、公開公司會計監督委員會（Public Company Accounting Oversight Board），不用擁有這種獨立財源的機關並不多見。*See* Rachel E. Barkow, *Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design*, 89 Tex. L. Rev. 15, 43-44 (2010).

88 Meazell, *supra* note 81, at 1804.

法人
法學基金會
第25屆
論文
辦法
一、本屆徵選主題：1.大法官解釋與法院憲法裁判之研究（謹接受未曾公開發表之中文論文，請勿一稿多投並以一人投稿一篇為限）2.最高法院或最高行政法院裁判之研究
二、篇幅：每篇以不逾一萬五千字為原則（含標點符號、註解）。
三、徵選期限：即日起至109年9月10日止。預定12月下旬公佈結果。
WEEKLY
周刊
周出刊
訂閱
幣400元
訂 閱
劃撥
號
4377
戶
司法周刊

實務與學術對話

臺高院研討109年具參考價值刑事裁判 精益求精

【本刊臺北訊】臺灣高等法院日前舉辦「109 年度實務與學術對話系列活動—臺高院及所屬法院具參考價值裁判評析」，刑事類由張惠立庭長主持。

第 1 場邀請臺灣大學蘇凱平助理教授評析臺高院 105 年度交上易字第 117 號公共危險案判決中之量刑議題。蘇助理教授指出，本案判決引為理論基礎之平等原則，實務上定義為「對相同之條件事實，始得為相同處理，倘條件事實有別，則應本乎正義理念，分別予以適度處理，禁止恣意為之」；惟運作上，幾乎都是針對同案中之共同被告始有適用，或至多適用於同一被告於類似案件之前後量刑問題。本件判決突破既有適用類型，透過諸多「量刑因子」找出相同之條件事實，適用於「類似案件中不同被告」之量刑，並指出「相類似案件之量刑分佈，足供為量刑時用以檢驗個案裁量結果是否確有畸重、畸輕」之意旨，有重要意義。本件判決運用司法院量刑資訊系統之資料，賦予「相類似案件」相對客觀、明確及事先建立的標準。並建議，量刑資訊系統未來可考量增加各種量刑因子在案件中所佔的「權重」。

承審之許辰舟法官（現任司法院大法官書記處處長）說明，平等原則作為量刑之內在界限，並非要求個案與個案間之比較，反而應與抽象後經類型化的量刑數值比較，調整依據罪責原則可能產生的量刑歧異與間接不平等，提升量刑的可預測性，並做為課予法官說理義務的規範基礎。最後並指出因為平等原則指引刑罰裁量有其限制，若要提高量刑理性化與可預測性，尚須配合量刑辯論程序、量刑指引等始能達成。

與談人臺高院呂寧莉法官首先指出目前量刑趨勢系統內之量刑因子選項或有不足之處，並說明日本最高裁判所之案例，認偏離建議刑度雖非不可，但若大幅偏離則有違公平原則，可為撤銷判決事由。另提出「刑罰裁量誤差容許值」概念，認為量刑系統在使國民可預見同類案件法院判決刑度之範圍，在刑度誤差範圍內容許法官有裁量空間，僅於超出容許範圍時始可作為上訴理由。

第 2 場邀請臺北大學徐育安教授評析高雄高分院 103 年度上訴字第 130 號判決，關於過失不純正不作為犯之義務違反關聯性與因果關係。徐教授說明該判決以過失不純正不作為犯構成要件之實現，係以結果可避免性為前提，倘行為人踐行被期待應為之特定行為，構成要件該當結果即不致發生或僅生較輕微之結果者，亦即該法律上之防止義務，客觀上具有安全之相當可能性者，則行為人之不作為，即與構成要件該當結果間難以不視同具有因果關係。其因果關係之判斷，應以若行為人進行防免，結果是否幾近不發生或僅生較輕微的結果為斷。該判決並引用醫療相關文獻，對個案情況進行涵攝說明，深化實務與學理對於抽象判斷標準之理解，更具實質意義。其次，將過失不純正不作為犯以統合性的結果予以掌握，雖避免可能性與準因果關係的個案判斷，在多數案例中出現重疊情形，但在刑法論證邏輯上，徐教授建議分別從注意義務與作為義務出發，檢討行為人是否出現義務違反的行為而成立過失不純正不作為犯。本判決透過對抽象標準的分析與具體應用，對於過失不作為犯的要件進行謹慎而詳細審視，值得肯定。

承審廖建瑜法官（現為連江地院院長）說明本案爭點為保證人義務內容、違反注意義務之內容、過失共同正犯或過失同時犯、被害人死亡之因果關係等，認過失不純正不作為犯之審查，應優先以結果之客觀可避免性為判斷。

與談人臺高院何俏美法官則舉最高法院 107 年度台上字第 4276 號、第 3923 號等多則裁判，說明防果義務、保證人地位、預見可能性、作為能力、準因果關係、結果不可避免性等與本案之關聯性。何法官並認為刑事過失責任關於構成要件之注意義務的判斷，因可能剝奪被告的人身自由或罰金刑，似應比民事責任更要求嚴格證明。

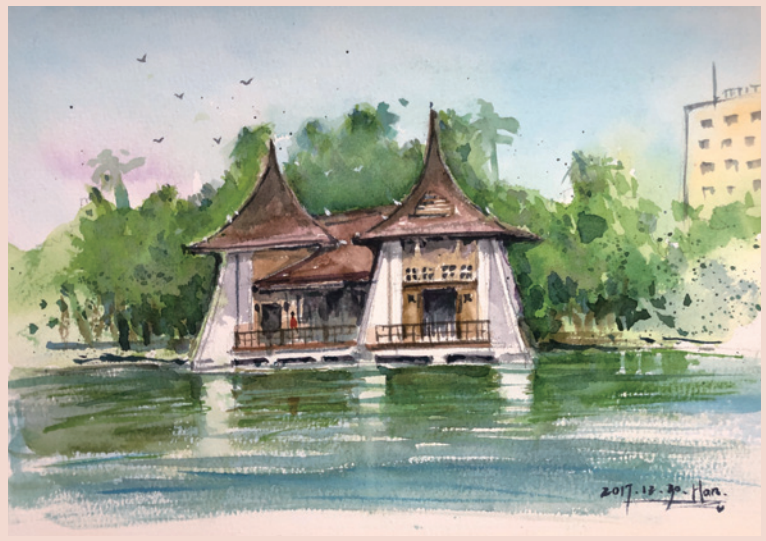
臺中高分院啟用異地辦公及防疫法庭

【本刊臺中訊】為因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情，臺中高分院日前訂定「因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情辦公應變措施」、「防疫期間辦理強制處分戒護、移送及訊問被告因應措施」，並建置異地辦公處所、法庭應訊台隔離設備及防疫臨時法庭，以減少群聚感染之風險。

為確實達到異地辦公之標準，臺中高分院特別指定該院管有之福東街宿舍交誼室，作為防疫時期異地辦公處所。法庭內則製作應訊台透明隔離設備，加強法庭活動之防護。

針對已染疫或疑似染疫經解送到院訊問之被告，另於開放空間建置防疫臨時法庭，除設置強化玻璃帷幕與被告區隔外，並架設防蟲網；依審、檢人員及律師與被告各設不同出入口，席位均循原法庭同等設置，且設有席位牌。

另並規劃被告經訊問完畢後，法庭及相關通道動線，均進行徹底清潔消毒，以避免防疫漏洞。臺中高分院期以積極備置各項防疫設備、訂定相關防疫措施，並宣導同仁防疫觀念，以確保審判核心業務不致中斷。



湖　心　亭

水彩／游語涵（臺中地院書記官）

司法院民事廳徵科員1人

法律系（所）畢，5 月 14 日前（郵戳為憑）郵寄資料，詳情請電（02）2361-8577 分機 235 陳小姐，或見司法院網站。

（文接三版）

的重要因素。獨立機關在最初被設置時，即屬於一種裁決機關的模式（adjudicatory body），其行政行為乃是採取裁決（adjudication）方式對外發生效力，而這種行政裁決在獨立機關成員的法定免職原因保障（removal protection）之下，更能確保裁決的公正性和獨立性，就此，相較於其他行政機關的行政行為，法院應該傾向於賦予獨立機關行政裁決更多的尊重[89]。但一般行政機關也可能以裁決方式作出行政行為，這種情形下，該一般行政機關的行政裁決也應該獲得法院的重視[90]。而正式的裁決程序必須受到聯邦行政程序法第 556 條至第 557 條聽證程序的規範，正式的裁決程序不僅能杜絕總統的直接控制，因為聯邦行政程序法禁止程序外的片面接觸（ex parte contacts），也能確保裁決過程不受到利益團體或遊說組織的壓力[91]。再者，正式的裁決程序基於嚴謹的程序要求，也比較能確保政策穩定，避免恣意的政策轉彎。因此，當立法要求機關的決策必須遵循正當、嚴謹的形式和程序時，立法者應有意使該機關的行政決定獲得法院的支持。

一般認為獨立機關同時具有「專業性」、「獨立性」及「決策採裁決程序」等 3 個面向，因此，在 Meazell 所提出的上開標準下，獨立機關對於法律的解釋自然可能獲得法院較高的尊重。

柒、結論

關於決定司法審查標準的主要功能，黃昭元大法官曾提出 4 點，包含「回應司法違憲審查正當性的顧慮」、「積極促進民主思辯」、「提高裁判的可預測性」及「形成為實踐憲法規範所需的具體法則」，各自具有一定的民主或法治功能[92]，上開第一點更是與本文所探討的司法權和行政權間的互動息息相關，值得行政法院在審理相關獨立機關法律解釋案件時深思，而上開第三點更是近年來司法院積極推動提升人民司法信賴度的重要指標。就司法審查標準之決定，不論是針對法律或行政命令的違憲審查，或對於行政處分的合法性審查，都有一些共同要考慮的因素，例如涉及的基本權利類型和保護範圍、專業判斷的能力、法院對於自身在權力分立角色下的認知、法院在民主制度中的角色及其民主正當性基礎的認知，以及特定議題之社會共識等[93]。

就本文探討的獨立機關而言，其是立法權透過法律手段，在特定行政管制領域，鬆脫行政權力層級式指揮監督下的產物，對於該特定管制領域和其他一般行政領域相較，立法權的介入程度及機關獨立性均已提高，而行政權的控制則降低，因為這些特殊性，法院對於獨立機關行政決定的司法審查標準是否與一般行政機關有所不同，即具有探討上的意義。

獨立機關在此議題上的特殊性在於其「獨立性」與「弱化的政治上可課責性」，為一體兩面的特徵，也就是說，獨立機關的獨立性導致其政治上可課責性弱化，另一方面，也因為其弱化的政治上可課責性，而彰顯了其政治上獨立性的特殊之處。若從其「弱化的政治上可課責性」來看，Elena Kagan 和 Randolph May 認為，美國 FTC、FCC 等獨立機關，是國會打造由專家所領導、獨立於總統政治力控制的機關，該等機關之政治上可課責性，因為總統無法透過完整的免職權來有效指揮監督，已經大幅弱化，一般行政機關已經無法比擬，其建構理念已和 Chevron 案的尊重原則的理論基礎不同，因此，Chevron 案關於法院尊重行政機關決定的結論，是無法適用在 FTC、FCC 等獨立管制委員會上，因此，法院對於獨立機關行政行為之審查密度可以增強。若從「獨立性」的面向來看，Meazell 則認為，國會立法設置獨立機關或使一些行政機關具有某些獨立性特徵，因為這類具有獨立性的行政機關較不會受到政治壓力的不當影響，也比較能抗拒利益團體的壓力，則可以推認立法者有意讓這些具有獨立性特徵之行政機關，在決策上享有較多法院尊重的空間。本文相信獨立機關這種一體兩面的特徵，也是美國最高法院在決定審查標準時的兩難之一，因此，法院在決定審查標準時，也不妨考慮機關組織、程序設計或涉及的基本權限制（管制領域）等內外在因素綜合加以判斷，並在判決理由中詳細說明，以擘建出將來司法權與行政權間可預測性的互動空間，並提升裁判的可預測性及人民對司法的信賴。

（作者為臺灣高雄地方法院法官）

註釋

89 *Id*. at 1805. *See also Kevin M. Stack, Agency Independence After PCAOB*, 32 Cardozo L. Rev. 2391, 2406-07 (2011).

90 Meazell, *supra* note 81, at 1805.

91 *Id*. at 1805-06. *See also* Lisa Schultz Bressman, *Procedures as Politics in Administrative Law*, 107 Colum. L. Rev. 1749, 1807 (2007).

92 參黃昭元，憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，國立臺灣大學法學論叢，第 33 卷第 3 期，頁 50-51，2004 年。

93 參見司法院大法官釋字第 571 號解釋中林子儀大法官所發表之協同意見書。

植根法律
數位法律資料
劃撥帳號：07929998 戶名：植根雜誌社有限公司 TEL:(02)2707-2848 FAX:(02)2708-4428
黃茂榮 著作 定價 900 元
訂購未滿 請自付郵
植根法律書
迅速、妥之商業事作
商業審理
7大
01 設置專
採二級、妥適大商業
02 律師強
由律師格之人，提升
03 科技
以線上，並得式審理
04 調解
應由具識之人行調解
05 當事人
得列舉造查詢以評估
06 引進
得聲明意見，專業性
07 秘密
文書、及營業法院發
乾淨・透明・便
司 法
http://www.juc