

# 國家通訊傳播委員會訴願制度實證研究<sup>\*</sup>

## (2007-2009年)

孫德至<sup>\*\*</sup>、司徒嘉恆<sup>\*\*\*</sup>

### 目 次

壹、前言	參、實證發現與分析
一、憲法保障的訴願制度	一、律師、以及訴願人是否為 法人之統計
二、獨立機關與訴願制度	二、涉及非法律專業議題，訴 願機關均順從原處分機關 之判斷
貳、問題意識與研究方法	三、調查範圍內訴願機關未曾 採取證據調查程序，亦幾 乎並未舉行言詞辯論
一、問題意識	四、調查範圍內之訴願決定從 未以合目的性審查將原處 分撤銷
(一)以人民權利救濟的角 度，探究訴願制度是否 為有效、公平之救濟程 序	五、相較於其他因素，「行政 機關相對位置」顯著影響 訴願結果
(二)以行政權控制的角度， 探究訴願制度對獨立機 關獨立性之影響	(一)卡方檢定
(三)哪些因素可能會影響訴 願決定	(二)邏輯斯回歸分析
二、研究方法與研究侷限	肆、結論與觀察
(一)研究方法	
(二)研究侷限	

\* 投稿日：2011年3月29日；接受刊登日：2011年10月21日。〔責任校對：蔡秉錡、楊大維〕。

\*\* 國立臺灣大學法學碩士、美國哥倫比亞大學法學碩士；眾達國際法律事務所律師。

\*\*\* 國立中央大學產業經濟研究所碩士、美國伊利諾大學法律專業博士；眾達國際法律事務所顧問。

## 摘要

在我國法制下，訴願制度屬於憲法明定之救濟管道，但其實效性如何？目前則少見自實證研究之觀點所為之深入研究。藉由本次針對通傳會訴願制度的實證研究，本文企圖回答三個問題：第一，應從人民救濟權利的角度，判斷此等訴願制度是否為有效、公平的救濟程序？第二，應從行政權控制與獨立機關獨立性的角度，檢驗此等訴願制度是否（或在何等程度內）影響獨立機關的獨立性。第三，哪些因素可能會影響訴願決定？

就人民權利保障的觀點而言，本文發現，對於涉及非法律專業性爭議，研究範圍內之訴願決定均高度順從原處分機關所為之判斷。此外，本文作者並未發現任何有關依職權、依囑託或依申請而進行調查、檢驗或勘驗等證據調查程序之記載，亦未見任何依職權或依申請進行鑑定之例，或命鑑定人陳述意見或准許鑑定人利用特定鑑定資料等鑑定程序；研究範圍內亦僅只出現1次的言詞辯論紀錄。

就行政權控制之角度而言，通傳會所為之行政處分，應受到何等程度的行政權控制，向為學術以及實務研究所爭辯之焦點。本研究發現，研究範圍內之訴願決定書，均未曾以「合目的性審查」而將原處分撤銷。上級機關以「合目的性審查」對下級機關行使行政權控制的假設，至少在調查範圍內的訴願決定是不存在的。

最後，就本文假設的6項可能影響訴願決定的因素，經過回歸運算後發現，僅有「行政機關相對位置」達到顯著：行政院對於通傳會所為之行政處分，展現出高度的尊重。而通傳會對於地方政府所為之行政處分，則較易傾向於撤銷。訴願機關與原處分機關之行政相對位置成為影響訴願成功率之最大原因，此等現象是否符合原始法制設計的期待，未來應有繼續深入探討之必要。

**關鍵詞：**行政法、訴願、法律實證研究、國家通訊傳播委員會、通傳會、合法性審查、合目的性審查、獨立機關、獨立管制委員會、人民權益保障。

# The Administrative Appeal System of the National Communication Commission 2007-2009:

An Empirical Study

*Derek Te-Chih Sun\** & *Chia-Heng Seetoo\*\**

## Abstract

Under Taiwan law, the administrative appeal system is a constitutionally provided remedy against rulings of the executive branch. However, there have been very few empirical studies regarding the effectiveness of the administrative appeal system in Taiwan. By empirically studying the administrative appeal system of the National Communication Commission (“NCC”), this paper attempts to answer the following three questions: First, is the administrative appeal system an effective and fair procedure for citizens seeking remedy against rulings of executive agencies? Second, in light of the executive branch’s political control over independent agencies, does (or to what extent does) the administrative appeal system affect the independence of independent executive agencies? Finally, what factors may affect the outcomes of administrative appeals?

From the perspective of protecting citizens, it is the finding of this paper that all decisions of the administrative appeals of the NCC concerning disputes in non-legal areas of expertise deferred to the administrative rulings made by the original agencies. In addition, this paper did not find any indication of NCC’s using its evidence-investigation power, such as investigation, examination or verification,

---

\* LL.M., Columbia Law School; Associate, Jones Day Attorneys-at -Law.

\*\* J.D., University of Illinois; Associate, Jones Day Attorneys-at -Law.

regardless of being initiated by the NCC administrative appeals board, the request from other government agencies or the applicants of the administrative appeals. There is also no indication of conducting authentication, ordering authenticators to make statements to the administrative appeal board, or permitting authenticators to use certain materials. In only one instance was an oral debate held.

Regarding the executive branch's control over independent agencies, the debate among legal academia and practitioners has been focused on the level of control exercised over the administrative rulings made by the NCC. One finding of this paper is that, dismissals of the administrative rulings were never based on "policy review" (or "Zweckmässigkeit" in Germany jurisprudence). The hypothesis that the superior agency can control the subordinate agencies via "policy review" was not supported by the findings in this paper.

Finally, this paper assumes that there were six factors which may affect outcomes of administrative appeals of the NCC; however, the "relative positions in the government hierarchy" is the only statistically significant factor among those six factors. The Executive Yuan has been highly deferential to the administrative rulings made by the NCC. On the other hand, the NCC is statistically more likely to dismiss the administrative rulings made by local governments. Whether this phenomenon meets the original intent of the administrative appeal system requires further study in the future.

**KEYWORDS:** administrative law, administrative appeal, empirical legal study, National Communication Commission (NCC), legality review, policy review, independent executive agency, independent regulatory commission, protection of citizens.

## 壹、前言

### 一、憲法保障的訴願制度

「訴願」制度於我國法制上淵遠流長，我國第一部訴願法制定於1930年，甚至早於1947年制定的中華民國憲法。1947年制定的中華民國憲法本文第十六條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權」，訴願制度因而成為具有憲法地位之紛爭解決途徑。然訴願制度在我國歷經幾度變革，制度功能上的角色也有顯著的改變。1998年訴願法與行政訴訟法修正以前，我國行政爭訟僅限於對「行政處分」的「撤銷訴訟」單一類型<sup>1</sup>，且該行政處分需先經各類以復查、復核、異議為名的「訴願先行」程序<sup>2</sup>、並且經訴願、再訴願（即所謂「訴願前置」主義）後，才有機會進入行政法院尋求救濟。由於紛爭進入司法體系內尋求救濟前，尚有許多繁瑣的「行政體系內」各類救濟程序需履行，所以過去我國釋憲實務所關注的一項焦點，就在於各類訴願先行程序是否過度限制人民，增加人民尋求司法救濟的負擔<sup>3</sup>。過去實務也曾一度有機會審理「再訴願」制度是否影響人民尋求迅速有效司法救濟的權利，但可惜大法官決議不受理，而未能出現釋憲機關對此制度的司法判斷<sup>4</sup>。

在舊制下，人民如欲對政府之「政府行為」尋求司法救濟，該「政府行為」必須先定性為「行政處分」，且該行政處分已經訴願與再訴願程序而人民仍有不服者，方得進行行政爭訟。因此，特定政

---

1 1975年修訂之行政訴訟法第一條第一項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願逾三個月不為決定，或延長再訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟」。

2 關於訴願先行程序之介紹，參見李震山，〈訴願之先行程序與人民訴願權之保障〉，《月旦法學雜誌》，66期，頁18-19（2000年11月）。

3 例如釋字第187、201、211、224、230、243、266、273、295、312、323、338、382、384、430、439、459、462、546等號解釋。

4 大法官案件編號會台字第5886-1號。

府行為是否可以定性為行政處分，就成為行政法學界重要的研究課題之一。倘若該政府行為無法被定性為「行政處分」，則無機會進入訴願與再訴願管道，遑論尋求行政法院救濟<sup>5</sup>。所以在1998年訴願法與行政訴訟法修訂前，「行政處分之定性」以及「訴願制度」，其實主要扮演著「過濾」行政法院案件的功能，訴願制度也因此幾乎成為人民尋求公法上權利尋求救濟的必經途徑，「無訴願即無行政訴訟」幾成定則<sup>6</sup>。

在過去尚有「再訴願」制度的時代，即有學說對此制度之有效性提出質疑<sup>7</sup>。隨著訴願法及行政訴訟法的修正，以及行政訴訟管道的多元化，訴願以及行政處分之定性已不再是尋求行政救濟的唯一管道<sup>8</sup>，則訴願是否真的在「實效」上對人民權利保護有所助益，更成為關切的焦點。近年來已有學者指出：在過去僅有對行政處分撤銷訴訟以及訴願前置等制度搭配下，儘可能將政府之行政行為定性為「行政處分」，自然有助於人民將此紛爭納入訴願及再訴願程序、並進而尋求行政法院救濟。然如今行政訴訟管道既已多元開放，爭訟標的不再限於行政處分，倘將行政行為定性為行政處分，則可能因為對行政處分需先經訴願之法律要求，反而產生延緩人民進入司法救濟程序之結果<sup>9</sup>。

---

5 「因為根據現行行政訴訟法的規定，所有行政行為中，唯對行政處分不服，始得提請救濟，對其他行政行為的救濟請求則屬不許，都將一律遭以不合法為由駁回。當然，新通過的行政訴訟法已打開行政救濟的大門，日後，非僅行政處分而已，一切非憲法性質之公法爭議都可循行政訴訟途徑尋求救濟。不過即便屆時如此，行政處分在救濟法上的功能亦不因而喪失，只是內容有所轉變，也就是從提請救濟的前提要件功能轉換為決定訴訟種類功能」，許宗力，〈行政處分〉，翁岳生主編，《行政法（上）》，頁476（2006年增訂3版）。

6 吳庚，《行政爭訟法論》，頁298（2008年修訂4版）。

7 翁岳生，〈我國行政訴訟制度之現況與課題〉，楊建華教授七秩誕辰祝壽論文集編輯委員會編，《法制現代化之回顧與前瞻：楊建華教授七秩誕辰祝壽論文集》，頁167（1997年）。

8 如行政行為無法被定性為「行政處分」而無法進入訴願管道，則救濟上的另一項選擇則為逕向行政法院提起一般給付訴訟（行政訴訟法第八條參照）。

9 李建良，〈行政處分〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，頁235（2006年3版）。

有別於學說上對訴願制度有效性的懷疑，行政體系對訴願制度的支持則成為明顯的對比。在新制修法前，司法院起草之行政訴訟法已不設再訴願，然因行政院之堅持而將再訴願納入修法草案，最後方為立法院所刪除<sup>10</sup>。但即便廢除再訴願制度，訴願前之先程序如今卻絲毫未見減少的跡象。根據學者吳庚的觀察，1998年訴願法與行政訴訟法修正時，行政機關即企圖以強化訴願制度之方式，而有將盡量將案件「停留」在行政體系中之傾向<sup>11</sup>。

## 二、獨立機關與訴願制度

對於訴願制度的討論，隨著我國對「獨立機關」<sup>12</sup>的建制而更趨白熱化。在2004年「中央行政機關組織基準法」為獨立機關奠定法律基礎後，獨立機關所為的行政處分，應採取何等救濟管道以確

10 吳庚，前揭（註6）書，頁298。

11 吳庚，前揭（註6）書，頁298。

12 一般討論到「獨立機關」之獨立性，乃係指「獨立於行政權」之控制。以有超過百年以上獨立機關運作歷史之美國而言，獨立機關的創建，其實也就是國會稀釋總統行政權控制的發展史。關於獨立機關在美國之憲法制度上之發展與辯論，以及總統如何對獨立機關之行為負擔政治責任，see, e.g., Lawrence Lessig & Cass R. Sunstein, *The President and the Administration*, 94 COLUM. L. REV. 1 (1994)（該文分別以美國憲法之歷史及文義觀點，為立法權設立獨立機關尋求正當性。該文以美國憲法條文第1條第8項第18款的「必要且適當條款」（“Necessary and Proper Clause”），認為立法者有權在必要且適當的情況下設置獨立於總統控制的獨立行政機關）；Steven G. Calabresi & Saikrishna B. Prakash, *The President's Power to Execute the Laws*, 104 YALE L.J. 541 (1994)（該文著眼於憲法文義以及美國憲法三權分立的基本模型，強烈主張單一行政權以釐清政治責任，反對立法權得設立「獨力於總統控制」的獨立行政機關）；Peter Strauss, *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*, 84 COLUM. L. REV. 573 (1984)（該文則以功能論的觀點觀察獨立機關在現代行政國家下的定位）。Peter Strauss 指出兩種獨立機關：「獨立行政機關」（Independent Executive Agencies）與「獨立管制委員會」（Independent Regulatory Commissions）之不同。前者「獨立行政機關」的組織設計與其他內閣部門相同，只是在結構上置於國務院之外且不受國務卿指揮監督，其屬首長制，且該首長受總統指揮監督。「獨立管制委員會」則是屬於與總統權力最疏遠的組織設計，具有固定任期的委員組織，使總統的控制權較難發揮影響力，因而獨立管制委員會屬於最具有獨立性的組織設計。See PETER STRAUSS, ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE UNITED STATES 131-33 (2002).

保其「獨立性」，即成為討論的焦點。行政院對於獨立機關的行政處分應如何救濟，在2005年1月與2006年10月間竟作出截然相反的兩則行政命令，前者認定應直接提起行政訴訟，後者認定應先向行政院提起訴願<sup>13</sup>。

以歷史的角度回顧我國獨立機關的發展，不難理解何以行政院有此等反覆的行政行為。在2005年1月行政院認定「應直接提起行政訴訟」時，行政院所提出之國家通訊傳播委員會（下稱「通傳會」）組織法草案，通傳會委員的任命方式為「由行政院院長提請總統任命之」。然而2005年11月立法院通過之通傳會組織法，通傳會委員之任命方式卻已改為「依政黨比例代表制」由立法院各政黨推薦，行政院長提名，並經立法院後同意。立法院通過的通傳會組織法，在委員會任命權設計上明顯削弱行政權對通傳會的掌控能力，也因此不難理解行政院嗣後企圖以訴願管轄，增加其對通傳會個案決策之影響力。

不令人意外，通傳會對於行政院之訴願管轄採取強烈抵抗之態度。通傳會不僅自行發布訴願委員會組織規程以及訴願委員會審議規則<sup>14</sup>，且自行受理其自行所為處分之訴願案件<sup>15</sup>。就行政法院而

---

13 行政院民國94年1月3日院臺規字第0930092748號函「獨立機關建制原則」第五點第一項及第二項謂：「(一)獨立機關所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性或適法性監督。(二)對獨立機關所為決定不服者，應直接提起行政訴訟；法院得就繫屬案件中獨立機關所為決定為適法性監督」。然而短短1年後，行政院以95年10月31日院臺規字第0950091326號函修正「獨立機關與行政院關係運作說明」，其中明確指出：如對通傳會所為之行政處分有所不服，應向行政院提起訴願。

14 除通傳會以外，我國目前法制僅有國安會、總統府、行政院、司法院、考試院、及監察院頒布該機關及其所屬機關之訴願審議委員會審議規則，其他機關皆援用其上級機關之訴願審議委員會審議規則。通傳會就此獨樹一幟，相當程度展現出該機關不願屈居任何機關之下之「獨立性」。

15 在通傳會官方網站上所列的上百件訴願決定書，許多決定書都反覆引用著一模一樣的「例稿」：「鑑於本會係中央行政機關組織基準法第三條第二款所定義之獨立機關，依據法律獨立行使職權，自主運作，其於職權行使時不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督。另訴願法就獨立機關所為行政處分之訴

言，行政法院對通傳會所為之行政處分應如何進行訴願審議，見解也相當分歧。有行政法院見解認為應類推適用訴願法第四條第八款之規定而以獨立機關為訴願管轄機關<sup>16</sup>，也有認為應依訴願法第四條第七款規定由行政院受理訴願<sup>17</sup>。探究爭議的本質，其實也就在

願管轄固無規定，惟考量訴願係機關自省之救濟機制，及原處分機關之獨立性、專業性，爰參照訴願法第四條第八款及第五條第一項規定，以原處分機關為訴願管轄機關。原處分機關為審理訴願案件，依訴願法第五十二條第一項規定設訴願審議委員會，其外聘之專家、學者已超過訴願委員總人數二分之一以上，由其參與審議原處分機關所為之處分，應可符合訴願法第五十二條第二項之規定及超然、客觀之原則。爰本訴願案係由本會自為審議及決定，合先敘明」。

- 16 例如臺北高等行政法院96年訴字第3189號判決認定：「查獨立機關之行政機關組織型態，緣自美國19世紀末到20世紀初所發展，另中央行政機關組織基準法第三條第二款規定之不受其他機關指揮監督，應指職權行使之獨立，尤以個案運作不受干預。觀諸司法院釋字第613號解釋，亦明確指出立法者將國家通訊傳播委員會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，俾從層級式行政指揮監督體系獨立而出，擁有更多專業自主決定之空間，摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，就所司通訊傳播監理業務，發揮專業能力。是倘不服國家通訊傳播委員會之行政處分提起訴願係由行政院管轄，將導致行政院可就國家通訊傳播委員會基於核心領域職權所為個案具體決定為適當性及適法性監督，而與上開解釋所示國家通訊傳播委員會所為具體個案決定不受行政院指揮與監督之意旨相違。又行政院如可撤銷國家通訊傳播委員會之決定，將產生行政院實質介入獨立機關自主運作之結果，如此不啻由行政院對國家通訊傳播委員會直接進行指揮監督，亦不符合中央行政機關組織基準法『自主運作』之要求」。
- 17 例如臺北高等行政法院97年度訴字第1137號判決認定：「獨立機關之存在，於行政體系上係屬例外情形，其主要目的僅賦予獨立機關對具體個案之處理上，於法律規定範圍內排除上級機關在層級式行政體制下所為之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾之空間，本於專業而自主決定，但並非因此即謂其得自外於行政體系，此觀諸憲法第五十三條『行政院為國家最高行政機關』之規定即明，若謂個案職權行使以外之業務亦不受指揮與監督，卻又需行政院本諸最高行政機關之地位對被告之行政向法院負責，即與行政一體之原則相悖。因此，本院以為所謂獨立機關依法獨立行使職權，自主運作，應係指針對具體個案於法律規定範圍內，不受政治干擾而本諸專業自主決定者而言（司法院釋字第613號解釋意旨參照）。查依中央行政機關組織基準法第三條第二款對於『獨立機關』之定義，可知『獨立機關』係指『依據法律獨立行使職權，自主運作，『除法律另有規定外』，不受其他機關指揮監督之合議制機關而言』準此，倘另有其他機關指揮監督之法律規定時，獨立機關並非完全不受其他機關依據法律規定而為之指揮與監督。按訴願法第四條及第五條有關訴願管轄之規定，乃獨立機關所為未經聽證程序之行政處分受監督（行政審查）之法律規定。是不服獨立機關所為未經聽證程序之行政處分而提起訴願時，除法律另有規定依其業務監督定之者從其規定外，仍應依上開訴願法規定，而非所謂之法理，定

於獨立機關的個案決定權（即行政處分）是否或應受到何種程度的行政院控制。這項爭議，雖然在最高行政法院2008年12月份第3次庭長法官聯席會議認定應由行政院為訴願管轄<sup>18</sup>，以及通傳會於2009年5月終於肯認行政院訴願管轄權限後<sup>19</sup>，暫時劃下句點。但獨立機關所為之行政處分應受到何種程度的訴願監督，在學術上仍然是討論的焦點。

通傳會既是獨立機關訴願制度爭議的起點，以通傳會之訴願制度為實證研究之對象，即具有學術意義。由於在2009年5月通傳會委員會決議將訴願案件移轉予行政院訴願會之前，對於通傳會所為行政處分之訴願管道一直採取「雙軌併行」之制度，亦即：針對通傳會所為之行政處分，受處分人可選擇向通傳會為訴願、亦可選擇向行政院為訴願；此二者訴願審議委員會對此等訴願案均會受理。因此，本文便以通傳會與行政院近3年（2007年至2009年）所為之訴願決定為研究對象，探究通傳會訴願制度（包含行政院訴願審議以及通傳會訴願審議）之實效性。

## 貳、問題意識與研究方法

### 一、問題意識

通傳會訴願制度的實效性，可從三個層面來思考：第一，應從人民救濟權利的角度，判斷此等訴願制度是否為有效、公平的救濟

---

其訴願管轄機關」。

18 最高行政法院民國97年12月26日第三次庭長法官聯席會議決議：「人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第四條第七款規定，由行政院管轄之」。

19 國家通訊傳播委員會第298次委員會議討論事項第1案決議：「同意依業管單位所提配套措施，以辦理後續訴願案件移轉行政院訴願會事宜」。

程序？第二，應從行政權控制與獨立機關獨立性的角度，檢驗此等訴願制度是否（或在何等程度內）影響獨立機關的獨立性。第三，哪些因素可能會影響訴願決定？這些可能影響訴願決定的因素是否符合制度設計時之原始意圖？

(一) 以人民權利救濟的角度，探究訴願制度是否為有效、公平之救濟程序

關於第一層面的問題，其實也就是一般性訴願制度功能性的問題。在程序面，訴願法歷次修訂均一再強化其「準司法色彩」，納入例如「言詞辯論」<sup>20</sup>、「證據調查」<sup>21</sup>以及「鑑定」<sup>22</sup>等近似法院制度之相關規定。但徒法不足以自行，現行訴願制度在實際運作上，相關法條是否僅聊備一格或備而不用，即為應該探究之問題。就實體上而言，人民提起訴願後成功獲得救濟之比率有多高，亦將為本文研究之重點。此外，一般的理解會認為行政機關應該具備較強的「專業性」<sup>23</sup>，而身為獨立機關之通傳會，更於其組織法第四

20 訴願法第六十五條：「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」

21 訴願法第六十七條：「受理訴願機關應依職權或囑託有關機關或人員，實施調查、檢驗或勘驗，不受訴願人主張之拘束。受理訴願機關應依訴願人或參加人之申請，調查證據。但就其申請調查之證據中認為不必要者，不在此限。受理訴願機關依職權或依申請調查證據之結果，非經賦予訴願人及參加人表示意見之機會，不得採為對之不利之訴願決定之基礎。」

22 訴願法第六十九條第一項：「受理訴願機關得依職權或依訴願人、參加人之申請，囑託有關機關、學校、團體或有專門知識經驗者為鑑定。」

23 國內學者有引用德國法「機關功能」理論，提出行政機關具有較高的專業性之機關特色，因而對於專業性、技術性與細節性之規則，有制定行政命令之權限，參許宗力，〈論法律保留原則〉，《法與國家權力》，頁179-195（1999年）。而就美國法經驗而言，1944年的 *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134 (1944) 案與1947年的 *SEC v. Chenery Corp.*, 332 U.S. 194 (1947) 案確立了法院基於行政機關專業性而對行政機關決策權之「順從」(deference)。在 *Skidmore* 一案中，Jackson 大法官指出，行政機關就其職權所為之政策決定，相較於法院而言，具有較高的專業經驗以及較為充分的資訊蒐集與調查，因此行政機關之決策，即便對法院不具有全然的拘束力，然仍應屬於可資遵循的指導原則，see *Skidmore*, 323 U.S. at 135. 在 *Chenery Corp.* 案中，對於行政機關對於應選擇以

條強調通傳會之專業性質。通傳會所進行之訴願程序，理論上而言亦應具備理解通傳會管制領域之專業能力（在本文後續論述中，我們將行政機關這種對管制領域的熟悉程度，暫且稱之為「非法律專業能力」或「法律以外之專業能力」）。而在實際上，此等專業性是否會在訴願決定書內展現<sup>24</sup>？在訴願審議上是否會對於通訊傳播領域之專業問題，有著更獨特的見解與認定？亦或是僅對法律問題表達看法，而對專業性問題避而不答或「尊重」原行政處分的判斷？

## (二) 以行政權控制的角度，探究訴願制度對獨立機關獨立性之影響

### 1. 獨立機關與行政權控制

獨立機關是否或是應受何種程度的行政權控制，其背後之理論爭議即在於「去政治化」(depoliticalization)及「責任政治」(accountability，或可譯為「可問責性」)<sup>25</sup>之論辯。固然，藉由任命權（例如行政、立法共享任命權、免職權，或僅得以特定法定理由(good causes)而為免職）、固定任期、任期交錯、去政黨化等典型之制度設計，獨立機關可具有較為中立及不受政治干擾之特質，然

---

法規命令(rule making)或是具體行政裁決(adjudication)來形成其政策，有其裁量權限。Murphy 大法官認為，行政機關的決定反映出了行政經驗的成果、對複雜議題的理解、以及對法律政策的掌握，應受到法院較多的尊重，see *Chenery Corp.*, 332 U.S. at 209.

24 對於通傳會訴願審議是否展現「專業性」，有兩個方向可以思考。依據「國家通訊傳播委員會訴願審議委員會組織規程」第三條之規定，訴願審議委員「以具有法制專長者為原則」，則由於訴願審議委員會成員之背景以法制專長居多而非專長於通傳會之管制領域，訴願決定未必會展現出「非法律領域」之專業性。而另一方面，行政機關對管制領域之熟悉以及專業人員配置，均應使行政機關所為之所有行政決定（包括訴願決定），具備對管制領域之專業性。訴願制度既然某種程度而言具備著「行政自我審查」之功能，則在此等行政自我審查的過程中，似乎亦應該展現出其專業能力。

25 所謂責任政治，乃係指政策應由經民主選舉程序產生之政府所制定，且人民得以藉由選舉來制裁該政府。換言之，人民得藉由選舉以形成制定公共政策之政府部門，並藉由選舉篩選不適任者。BERNARD MANIN ET AL., *DEMOCRACY, ACCOUNTABILITY AND REPRESENTATION* 10 (1999).

獨立機關是否得以承擔政治責任，以回應民主政治下對於責任政治之要求，即為學說上爭辯之焦點。進一步而言，獨立機關應受到政治部門（包含民選行政首長、民選立法機關等）何種程度之影響與監控，以確保其在獨立之餘亦能回應責任政治之民主要求，往往成為獨立機關制度設計上之難題<sup>26</sup>。

我國通傳會於制度設計之初，亦遭遇此等「獨立性」與「責任政治」如何取捨與平衡之難題。如本文前言第「二、」段所述，通傳會在法制設計上既被定位為「獨立機關」，則其所為之個案決定（即行政處分）是否應受政治部門（即行政院）之訴願審查，過去在行政法院曾有相當激烈之辯論：如以著重通傳會獨立性之觀點，則易導出通傳會所為之行政處分不應受行政院訴願審查之結論；然若著眼於獨立機關亦須回應責任政治之要求，而有必要強化政治部門對獨立機關之監控，則或可能採取通傳會所為之行政處分應受行政院訴願審查之看法。這樣的論辯，其實隱含著一項假設：訴願審議管轄權之歸屬將影響獨立機關之獨立運作，而係行政權控制獨立機關的一種手段。通傳會之訴願審議管轄權曾經出現史無前例的「雙軌併行」，給予本文作者觀察「行政院的訴願審議管轄權是否真的影響獨立機關的獨立運作」之難得機會。

## 2. 行政權控制與合目的性審查

獨立機關受到何種程度行政權控制的問題，則與訴願制度所謂之「合目的性」審查有密切關聯性。訴願法第一條規定，訴願標的包括「違法」及「不當」之行政處分<sup>27</sup>。相較於行政訴訟僅審查行政處分之違法性<sup>28</sup>，訴願制度的合目的性審查其實針對個別行政處

26 STEPHEN G. BREYER ET AL., ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY: PROBLEMS, TEXT, AND CASES 166-67 (2002).

27 訴願法第一條第一項前段：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願」。

28 例如，行政訴訟法第四條第一項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，

分，給予訴願審查機關對原處分機關施以行政控制的更多空間。吳庚在介紹訴願制度的合目的性審查時提到：「基於權力分立原則，司法機關只作法的監督，故行政法院僅審查行政處分之合法性，以免過度介入行政權之行使。反之，受理訴願機關除行政處分之合法性外，亦可審查其適當與否，即所謂合目的性，而合目的性不限於手段、方法之選擇裁量，尚包括是否符合政策方針、經濟效益、資源分配之優先順序以及公眾對政府機關或決策人員之觀瞻等全面考量」<sup>29</sup>。由於訴願審議機關具備「合目的性審查」權限的特徵<sup>30</sup>，也使得這樣的特色在獨立機關制度上更成為爭議的焦點。從前述通傳會與行政院對於訴願制度之爭議，以及行政法院之兩種截然不同的見解來觀察，最關鍵的爭點，還是在於行政權是否應該對獨立機關之個案決定有事後之控制權，以及何種程度的事後控制權。行政院倘掌握通傳會的訴願管轄權，且得對其行使「合目的性審查」此等政策性控制，行政權對獨立機關的控制範圍之廣泛，其實不言可喻。但「合目的性審查」這種訴願制度特有的事後政策性控制，究竟在實務上是普遍存在的現象，抑或僅是「備而不用」，亦為本文欲探究的焦點。

以訴願法第七十九條第三項規定為例：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分

---

認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟」。

29 吳庚，前揭（註6）書，頁300。

30 訴願機關對「雖未違法，但屬不當」之行政處分的審查，在名稱上是否應採學者吳庚所稱之「合目的性審查」，學說上恐有爭論。例如，學者陳敏僅謂：「所謂『不當處分』，係指行政處分雖未違反法律，但不合法律之目的」，然並未採用「合目的性審查」一詞，陳敏，《行政法總論》，頁1278（2009年6版）。另司法院院字第354號解釋，則謂：「……所謂違法處分，係指行政處分之違反法規者而言，若於法規並無違反，而實際上有害公益者，即屬不當處分」。對於認定「不當處分」是否應稱之為「合目的性審查」，作者並無定見，於本文暫先沿用學者吳庚之用語，以「合目的性審查」指稱對行政處分妥當與否的審查方式。

之合法性進行審查決定」，反面而言，我國立法者也察覺，合目的性審查將可能影響地方自治團體之自治權限，故在涉及地方自治事務者將訴願機關之審查密度限縮於合法性審查，以避免對地方自治權限為過大的干預。也因此，欲探究行政權控制強度的具體觀察對象，即為合目的性審查之行使。

### 3. 合目的性審查是否實際上存在？

如前述，獨立機關是否應受到行政權控制以回應責任政治之需求，乃至於我國通傳會所為之行政處分是否應受行政院訴願審查，乃學術與實務上爭議之焦點。而在訴願制度中行政權控制的具體展現，即在於合目的性審查。作者於本文不欲探究獨立機關「應」或「不應」受到行政權控制，而要探究的是，訴願審議此種行政權控制，是否真的在我國訴願實務中展現？

申言之，倘若經統計發現，訴願機關撤銷原行政處分之情形不少見，且撤銷之理由多屬「合目的性審查」之政策方針問題，或許我們可以得出訴願審議的確有影響獨立機關之獨立性之虞。但倘若經統計發現，訴願機關高度順從(defer)原處分機關之政策方針或個案裁量，甚少甚至從未行使合目的性審查，而將審查密度自我限縮於合法性審查，那麼訴願審議是否當真影響獨立機關之獨立性，則令人存疑。

#### (三) 哪些因素可能會影響訴願決定

對於第三層面的問題，也就是什麼樣的因素可能影響訴願決定，我們假設6項<sup>31</sup>因素可能對訴願決定產生影響，分別是：1. 訴願

---

31 作者於送審初稿原本納入第7項分析因素——「訴願審議期間」。由於訴願決定書資訊不足，僅記載「原行政處分做成日」以及「訴願決定做成日」，並未記載「提起訴願日」，故作者進行編碼作業時，僅得計算「原行政處分做成日」至「訴願決定做成日」之期間，並探究期間長短對訴願決定之影響。經過回歸分析後，作者發現：訴願不受理所需期間比訴願駁回所需之時間還長。此等現

案件是否涉及「非法律專業」爭議；2. 是否暫停原處分執行；3. 是否依職權、依囑託或依申請調查證據（調閱原處分卷宗及審閱訴願書除外）；4. 是否進行言詞辯論；5. 訴願人是否為法人，且訴願人是否委任律師擔任訴願代理人；6. 行政機關之相對位置<sup>32</sup>。作者之所以挑選這6項因素，除了企圖回應前述「訴願制度是否為有效、公平的救濟程序」以及「訴願制度如何影響行政權控制」這兩個問題以外，作者也考量了在本件研究工作實際進行的可能性，在「訴願決定書」所能承載的有限資訊中，檢討訴願法所架構的各項法律機制（例如暫停執行、證據調查、鑑定、言詞辯論等）在實際訴願制度實踐的程度。在下面的段落，我們將說明如何以這些因素建構本文的研究模型，並且對運算結果進行解讀。

---

象令作者費解，蓋理論而言，是否受理乃係程序問題，而駁回與否則係實體問題，訴願會處理程序問題所需時間竟比實體問題還久，委實有違常理與一般經驗。

兩位審查人均對此一現象提出疑問，一位審查人甚至直言：「答案可能很簡單，就是訴願人逾期提出訴願，導致不受理；但在作者之數據中卻會顯示『天數』甚大」。至此，作者豁然理解此等有違一般經驗之結果，乃肇因於研究初始於編碼作業上之不夠精確。由於原始資料並未記載訴願人提起訴願日，而使作者不得不以「原行政處分作成日」為統計期間之起始日。但由於原始資料中所反映的「天數」資訊不足，只能判讀出「原行政處分作成時間」及「訴願處分作成時間」，無法精確反映真正訴願審議期間，因此本文兩位作者經仔細討論後，決定將「天數」自研究範圍中剔除。此等思辨過程彌足珍貴，作者再次向審稿人致謝，並藉此提醒未來從事實證研究之同道，審慎注意編碼作業之細節，以確保分析結果貼近真實。

32 對於訴願制度常常面臨是否「官官相護」的質疑，本文作者欲探究：訴願機關是否會因為原處分機關的不同，而有不同的審查結果傾向？這樣的問題，在通傳會的訴願制度更有研究價值，因為在2007年至2008年間，關於通傳會所為的行政處分其實是處於「雙軌併行」的階段。直到最高行政法院2008年12月份第3次庭長法官聯席會議認定通傳會所為之行政處分應由行政院為訴願管轄，且2009年5月通傳會肯認行政院訴願管轄權限後，通傳會所為的行政處分方始確定由行政院管轄。因此，在本研究涵蓋之時間範圍內，我們的原始資料包含三種行政機關的相對關係：第一，在雙軌併行時期以及訴願管轄權限移轉後，行政院對通傳會所為行政處分之訴願審理；第二，在雙軌併行時期，通傳會對通傳會自身所為行政處分之訴願審議；以及，第三，通傳會對地方政府所為之訴願審議。

## 二、研究方法與研究侷限

針對前述的三個問題，本研究係採用所謂的「法學實證研究」(empirical legal study)<sup>33</sup>之取向進行，有別於傳統的理論分析或個案探討。我們可以用敘述統計<sup>34</sup>的方式處理前兩個問題，並以卡方檢定與邏輯斯回歸(logistic regression，亦譯「評定模型」)方式處理第三個問題<sup>35</sup>。在操作上，本研究先將其分拆為若干個在實證上可

33 就何謂「法學實證研究」，美國法律學界對此有寬窄兩種定義。狹義的「法學實證研究」，依據 Michael Heise 的定義，係專指採用統計技術與分析的法學研究，而此處「統計技術與分析」，係指使用原始資料(包括經過系統化編碼後的司法判決)以描述母體或較大樣本之特徵，或對其作出統計推論，而可由其他學者重複驗證之研究。See Michael Heise, *The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism*, 2002 U. ILL. L. REV. 819, 821 (2002)。反面的論點，係認為僅有純粹法學理論的探討或應然面(normative)之改革建議之論述方能稱為「非實證性質」之研究，傳統上針對司法判決先例的研究仍可稱為「實證」之研究。See Lee Epstein & Gary King, *The Rules of Inference*, 69 U. CHI. L. REV. 1, 2-3 (2002)。本研究採取之研究方法，係 Michael Heise 前述狹義定義中之「法學實證研究」。由於美國並無類似我國之行政訴願制度，晚近美國行政法領域之實證研究，焦點多集中於行政機關的命令與規則制定，以及司法體系如何透過事後司法審查以控制行政權。See, e.g., Cary Coglianese, *Empirical Analysis and Administrative Law*, 2002 U. ILL. L. REV. 1111 (2002); Keith S. Brown & Adam Candeub, *Partisans and Partisan Commissions*, 17 GEO. MASON L. REV. 789 (2010) (分析1977年至2003年 FCC 發布的行政命令、委員投票結果、委員提名方式與黨派屬性，其主要結論為委員個人之主張以及委員選任之方式，而非政黨屬性，對 FCC 決策之影響較大，並且支持「獨立管制委員會」之存在導致政府決策較不易受到民主過程監督之論點)；Robert J. Hume, *Administrative Appeals to the U.S. Supreme Court: The Importance of Legal Signals*, 4 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 625 (2007) (探討聯邦上訴法院如何藉由其判決書內所釋放的訊息「鼓勵」或「不建議」行政機關就敗訴之行政法訴訟上訴至聯邦最高法院)。

34 所謂的「敘述統計」，係指將原始資料予以整理、分析並系統化之呈現及描述。通常敘述統計會描述原始資料(母體或樣本)之平均數(mean)、中位數(median)、眾數(mode)、分配(distribution)，原始資料的變異程度(variation)，通常以標準差(standard deviation)表示。此外，並輔以適當的圖表(如分配圖、長條圖、派狀圖、表格等)以說明原始資料之重要特徵。關於「敘述統計」應用於法學實證研究的簡明介紹及討論，see ROBERT M. LAWLESS ET AL., *EMPIRICAL METHODS IN LAW* 189-226 (2010)。

35 運用回歸分析(regression analysis)可以讓研究者分析原始資料中一個依變數(dependent variable)與其他自變數(independent variables)之線性關聯(linear correlation)，並讓研究者可以控制可能造成某一現象之變因。但若依變數並非

以處理的子問題，然後檢視研究範圍內的原始資料，並依據其中之內容予以編碼，並視編碼統計與運算結果再予以解讀。而本文研究範圍內的原始資料，主要則取自於通傳會以及行政院網站上所公布的訴願決定書<sup>36</sup>。

### (一) 研究方法

#### 1. 訴願制度是否有效、公平？

就「訴願制度之有效性」問題，我們則回歸到訴願制度設計之原始目的，並從分析原始資料所得的結果中，以「訴願制度究竟有無達成設計之原始目的」作為判斷其有效性之標準。通傳會作為具有電信、資訊、傳播、財經等「專業」能力之獨立機關，訴願制度也肩負著更能展現專業性的制度設計期待，故本文作者的假設是，通傳會的訴願審議委員不僅具有「法制專長」，還必須對通傳會的治理政策及主管業務所涉及之基本專業知識有一定程度之理解。那麼，通傳會的訴願審議委員會於訴願審議時是否會對於通訊傳播領域之專業問題，作出其獨特的見解與認定？本研究以訴願案件是否涉及「非法律性質之專業爭議」作為單獨編碼之選項，並且將其定

---

連續變數(continuous variable)，如本研究中欲探究「訴願主文內容」僅有二種互斥的可能結果時，一般回歸分析的假設即不適用，此時需要透過所謂的logistic function（而非線性方程式）估計依變數與自變數之間的關係。邏輯斯回歸的應用及原理，通常屬於研究所以以上之計量經濟學課程內容，超出本文之範圍。就線性回歸分析、其限制以及邏輯斯回歸應用於法學實證研究的簡明介紹及討論，*see id.* at 344-50.

36 本文研究範圍之原始資料，主要取自通傳會之官方網站所公布之通傳會訴願決定書，請見：國家通訊傳播委員會\_97年度（前）訴願決定書列表，*available at* [http://www.ncc.gov.tw/chinese/petition.aspx?site\\_content\\_sn=375&is\\_history=0](http://www.ncc.gov.tw/chinese/petition.aspx?site_content_sn=375&is_history=0)（最後瀏覽日：2011年8月26日）；國家通訊傳播委員會訴願決定書下載，*available at* [http://opweb.ncc.tw/Suit\\_Download.aspx](http://opweb.ncc.tw/Suit_Download.aspx)（最後瀏覽日：2011年8月26日）（含2009年起發布之訴願決定書），以及行政院訴願審議委員會之官方網站（<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=5024&CtNode=1097&mp=1>）所公布之行政院訴願書。在2007年至2009年間，本文作者一共調查共297件訴願案件，其中行政院所作出之訴願案件共115件，通傳會所做出之訴願案件共182件。

義為「法院無從僅依據法律規定即可作出判斷者（例如一般法院會送請鑑定之爭議，如電信互連機制可行性）或是政策制定爭議（例如資費管制）」，以判讀某一訴願案件是否涉及「非法律性質之專業爭議」<sup>37</sup>。如果訴願人所提之訴願內容涉及一般法院無法直接處理的專業性事實認定或政策制定爭議，則將視為「涉及非法律之專業爭議」。然而，即便一件訴願案涉及非法律專業問題，訴願委員亦可能迴避處理此種「非法律專業問題」，而僅自程序面或法律面之部份作出其訴願決定，所以我們亦從原始資料的敘述中判斷：若原訴願人之案件內容涉及「非法律性質專業問題」時，訴願機關是否針對此種專業問題另為有別於原行政處分的訴願決定，並依此對原始資料予以編碼。

就訴願制度的「公平性」而言，本文捨棄對實質公平性的判斷，而以程序上的公平性<sup>38</sup>作為研究的重點。本文之所以捨棄實質公平性的判斷而著重於程序面的研究，固然一方面考量到原始資料（訴願決定書）所承載的具體案件資訊有限，研究者就此有限的資料恐不足以判斷個別訴願決定是否實質上公平<sup>39</sup>。另一方面，本文

---

37 在操作上，我們係檢視原訴願人所提之訴願內容（即訴願決定書中敘述之「訴願旨意略以……」所摘錄之部分），是否有關於非法律性質之專業爭議。

於討論「非法律性質之專業性」時，研究者必須要找出一個參照的基準。而法院在制度上是詮釋法律的有權機關；法院無法直接處理的問題，就成為了作者定義「非法律性質之專業性」的標準。換言之，法院是 *generalist*，而訴願審議機關成員對於行政機關的主營業務內容應有 *specialist* 之知識，這是本文作者以「法院」作為定義研究課題基準之理由。從行政法院與訴願審議機關的法定權力及知能上的差距出發，本文作者將「非法律性質之專業爭議」定義為「法院無法直接處理者」應尚屬合理。

38 有別於大陸法系對於實質公平性的強調，英美法系對於「公平」的概念，多強調程序上的公平性，亦即對於「公平遊戲規則」(*fair play*)的嚮往。因此，英美法系對於「正當法律程序」(*due process of law*)概念的蓬勃發展，也就不令人意外。關於歐陸法系與英美法系對於公平概念的比較，*see* George P. Fletcher, *Comparative Law as a Subversive Discipline*, 46 *AM. J. COMP. L.* 683, 699-700 (1998).

39 此種對於決策內容之「實質公平性」之評價不易、或難以編碼處理之情況，於美國的法學實證研究中亦不罕見，例如 Keith S. Brown 與 Adam Candeub 就聯邦通訊傳播委員會(Federal Communication Commission, FCC)之委員投票結果與

也相信程序公平性為制度上產出實質公平性的必要前提，因此就研究的順序上，先以程序公平性作為本次實證研究的起點，應是較為妥當的步驟。至於訴願制度是否真的產出實質公平的訴願決定，則先暫且留待未來的研究繼續發展。

如前述，我國訴願法歷次修訂，就「事實發現」之程序而言，有取法於司法制度之趨勢，賦予訴願機關可以採用「言詞辯論」、「證據調查」以及「鑑定」等近似司法制度之手段輔助其發現事實。於是我們的問題可敘述為：雖然有訴願法之授權，訴願機關在作出訴願決定時，除了就訴願人遞狀時所附的證據，以及從原處分機關處取得之卷宗以外，是否還會主動以其他方式（如鑑定、物證、勘驗等方式）進行事實調查？故就此一問題，我們的編碼為「除調閱原處分卷宗及審閱訴願書狀以外，訴願機關有無依職權、依囑託或依申請調查證據」，而如果訴願決定書的內文中只有「卷查」的字樣，我們則推定訴願機關只看訴願狀跟原處分機關的檔案而未以其他訴願法規定之方式進行事實調查，編碼為「否」，反之則為「是」。

## 2. 「合法性」審查與「合目的性」審查

就概念上而言，訴願機關有無進行「合目的性審查」，似乎可歸併到「訴願制度有效性」中討論。但相較於行政法院的合法性的控制，訴願機關的「合目的性審查」扮演著更強的事後行政權政策性控制的角色，且此等事後控制權正是通傳會與行政院間對訴願審查權限爭執的焦點，所以本文將「合目的性審查」此一項目獨立列出，作為探究行政院實際上對通傳會行使何等程度控制權的研究對象。

---

其政黨傾向之實證研究，即坦承難以對 FCC 某一行政命令是否係以其專業促進客觀之公眾利益、或者僅係粗魯的政治操作予以編碼處理。See Brown & Candeub, *supra* note 33, at 810.

在編碼上，我們將「合法性審查」與「合目的性審查」兩項分別列出，以比較訴願機關行使合法性審查與合目的性審查而撤銷原行政處分的比例。在實際操作上，我們認為，倘若訴願機關審理的結果是維持原行政處分，無論在訴願決定書的文字記載上有無顯示「合法性審查」以及「合目的性審查」，在概念上訴願機關應已認定該行政處分「合法」且「合目的」（亦即，「合法且妥當的行政處分」）。對於維持原處分的訴願決定，研究者再追究該訴願決定有無類似「合法性」或「合目的性」之文字記載，即無太大意義。只有在認定原行政處分應予撤銷的情況下，判斷訴願機關撤銷是因「合法性審查」或「合目的性審查」而撤銷原處分才較有研究意義，蓋此時就行政權控制的角度而言，訴願機關的確對原處分機關行使了超出合法性控制以外的政策控制權限；且就人民權利保障的角度而言，這樣的研究也可了解訴願機關對原行政處分的撤銷，究竟是因為原行政處分「違法」或是「雖不違法，但是不當」<sup>40</sup>。故本研究

---

40 對於「合目的性審查」應如何編碼才有意義，概念上有著截然不同的兩種研究取向。取向之一為，在編碼時應該注意訴願機關有無於訴願決定書內明確記載行使合目的性審查的相關文句，如果有察覺到相關文句，方始認定行政機關有行使「合目的性審查」；如無相關記載，則認定行政機關並未行使「合目的性審查」。由於訴願機關大多未記載類似「原處分符合過去一貫之政策方針、符合經濟效益、符合資源分配」等類似合目的性審查之文句，因此研究結果將顯示：絕大部分的訴願決定都未行使「合目的性審查」。參張永健，〈「訴願制度成效初探：內政部2006-2009年訴願案件實證研究」〉，發表於中央研究院法律學研究所籌備處主辦之「訴願制度實證評估與改革初探」研究組群計畫成果發表會（2010年11月29日）。

本文作者對前開研究方法有著不同的看法，並認為應將觀察的焦點放置於：1. 「是否認定原處分違法而應予撤銷？」2. 「是否認定原處分雖合法，但不合其他政策目的而應予撤銷？」。作者認為對「合法性審查」以及「合目的性審查」的觀察重點，並非在於訴願決定書的「形式上」訴願機關有無將「合法性」或「合目的性」的文字放在訴願決定中，而是在於實際上原行政處分遭撤銷的原因，究係基於「合法性審查」或「合目的性審查」。就制度觀察者而言，關心的焦點不應是形式上是否記載「合法性審查」及「合目的性審查」。否則，倘所有訴願機關均略微修定訴願書例稿，一律記載「經審酌相關法令及政策目的後……」，則研究者一律編碼認定有行使「合法性審查」及「合目的性審查」，這樣的研究與觀察是否有其意義，恐有待重新思考。

對於研究範圍原始資料中「合法性」審查與「合目的性」審查有下列兩項編碼：(1)「是否認定原處分違法而予以撤銷？」、(2)「是否認定原處分雖合法，但不合其他政策目的而予以撤銷？」

### 3. 哪些因素影響訴願成功率？

對訴願制度，或許有種普遍的印象是：提出訴願而能成功撤銷原處分的機率相當低，但訴願成功的案例也非絕無僅有。故本研究亦關切：在原始資料可以提供的幾項特徵因素，究竟對訴願決定有無影響性？如果有，這些影響訴願決定的因素，是不是制度上「可欲」的因素？本文研究的因素主要有6項，即：(1)訴願案件是否涉及「非法律專業」爭議；(2)是否暫停原處分執行；(3)是否依職權、依囑託或依申請調查證據（調閱原處分卷宗及審閱訴願書除外）；(4)是否進行言詞辯論；(5)訴願人是否為法人，且訴願人是否委任律師擔任訴願代理人；(6)行政機關之相對位置（即「行政院審通傳會」、「通傳會審通傳會」、以及「通傳會審地方政府」三種情狀）。

為何不將「合目的性審查之實行與否」納入「影響訴願成功率」的因素之一加以考量？由於行政訴願除了判斷原行政處分是否違法以外，尚可以藉由「合目的性審查」及其所隱涵的事後政策控制權審查原行政處分之實質內容，理論上而言，「合目的性審查」應會影響訴願成功率（亦即，多一項審查，撤銷原處分的機率應會提高）。惟實際上，若要探究「合目的性審查」對於訴願成功率的影響，我們必須能從原始資料中，明確觀察到訴願機關曾經作過

---

惟作者亦理解這兩種不同的研究方法，可能反映出不同的觀察重點。著重於形式上有無記載「合法性審查」以及「合目的性審查」的研究方法，觀察的重點在於形式上有無行使該法律機制，並推定文字上沒有記載者就是沒有行使該項法律機制。本文的研究方法，則非關心形式上之記載，而是在原處分發生改變時，探究訴願機關改變原處分的實際原因是因為「合法性審查」或是「合目的性審查」。

「合目的性審查」(例如：訴願決定書內於討論原行政處分之合法性後，另有獨立的段落討論原處分是否不當，或至少表明原處分合法且亦無不當之情形)且對結果的變化有影響(即原處分雖合法但因無法通過「合目的性審查」而遭撤銷)。若無此種可觀察的「合目的性審查」，「合目的性審查之實行與否」在理論層面上是否仍然適合作為「影響訴願成功率」模型中的「自變數」之一，即不能無疑。此外，在實際作業上，作者的編碼設定為「是否認定原處分雖合法，但不合其他政策目的而予以撤銷」，此一設定係以「原處分遭撤銷時」作為編碼之先決條件，故此時已不適合將此項編碼納入對訴願結果有無影響之邏輯斯回歸模型。

在方法上，我們則採取邏輯斯回歸加以分析：

(1) 雙元依變數(binary dependent variable)與邏輯斯回歸(評定模型，logit regression)

在法律實證研究中，研究者欲探究之依變數(dependent variable)，往往並非為連續性質之數字，而是一組不連續的雙元(binary)或有限個數的結果，比方說，法院判決有罪或無罪，或如本研究關切的「通傳會之訴願決定(即訴願決定，有三種可能的互斥結果：駁回、撤銷、與不受理)」究竟與哪些自變數有關？我們可以將問題轉化為：哪些自變數會影響某一訴願結果出現之機率？

用一般的線性回歸模型，難以處理此種不連續的雙元或多元依變數；在雙元依變數的情況中，主要的困難點在於，由於某一訴願決定出現的機率必然介於0與1之間，一般線性回歸模型所出現的估計值無法侷限於0與1之間，故需要引入其它模型進行轉換。在實證研究上多採所謂的邏輯斯函數(logistic function)估計自變數及雙元依變數之間的關係。基本上，透過邏輯斯函數之轉換，依變數之預測值將落於0與1之間，而自變數及其估計之係數所產生之依變數預測值，可以解釋為機率。預測之機率值，係以 logit 形式表達之依變

數。一事件發生之機率比值(odds ratio)可以表示為下列公式，其中 p 係指該事件之機率：

$$\frac{p}{(1-p)}$$

將上述之機率比值取自然對數，即得到 log-odds 或 logit：

$$\ln \frac{p}{(1-p)}$$

更直觀地說，我們可以由各參數之估計量，得到依變數發生 log-odds 之估計量，從而推算出「每一自變數之變化」對於最終結果出現之機率有何影響<sup>41</sup>。

## (2) 原始模型

針對本研究所挑選出的六項假設因素，我們進一步探究「哪些因素影響訴願成功率」。本研究原始設定之模型如下：

$$\begin{aligned} [\text{decision}] = & B_0 + B_1(\text{nonlegal}) + B_2(\text{stay}) + B_3(\text{evidence}) + \\ & B_4(\text{oral\_plead}) + B_5(\text{corporate\_lawyer}) + B_6(\text{reviewer}) \\ & + \text{Epsilon} \end{aligned}$$

A. [nonlegal]：訴願案件是否涉及「非法律專業」爭議。本研究假設，若訴願案件涉及「非法律專業」爭議，則訴願結果較可能為撤銷。

B. [stay]：是否暫停原處分執行。依據訴願法第九十三條第二項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益

---

41 See LAWLESS ET AL., *supra* note 34, at 344-50.

所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行」。故，若觀察到「暫停原處分執行」的狀況，通常表示原處分「合法性顯有疑義」或「執行將發生難以回復之損害且有急迫情事」，故本研究以此作為判斷訴願案件重大程度之指標，並假定：若暫停原處分執行，則案件重大程度愈高，而其訴願結果較可能為撤銷。

C. [evidence]：是否依職權、依囑託或依申請調查證據（調閱原處分卷宗及審閱訴願書除外）<sup>42</sup>。依據訴願法第六十三條之規定，「訴願就書面審查決定之」，調查證據於訴願程序中並非發現事實或澄清爭點之強制手段，而「應依訴願人、參加人之申請或於必要時」方才舉行。此意謂訴願人、參加人或訴願審議機關，必然認為：訴願法第六十三條所定之書面審查不足以澄清訴願案件中之系爭事實或爭點，而有調查證據之必要。故本研究假設，若訴願案件中有依職權、依囑託或依申請調查證據之情事，意謂訴願案件中之事實複雜程度或法律爭點之重要程度，值得調查證據所導致的額外成本，原行政處分受到此種進一步之檢視時，較可能導致訴願結果為撤銷原處分。

D. [oral\_plead]：是否進行言詞辯論。同上述，言詞辯論於訴願程序中亦非發現事實或澄清爭點之強制手段，若於訴願決定書記載內容中觀察到曾經踐行言詞辯論，意謂訴願人、參加人或訴願審議機關認為一般書面審查不足以澄清訴願案件中之系爭事實或爭點，即訴願案件中之事實複雜程度或法律爭點之重要程度，值得言詞辯論所導致的額外成本，原行政處分受到此種進一步之檢視時，即可能提高其於訴願程序中遭撤銷之機率，故本研究假設，若訴願案件

---

42 「文書」亦屬證據方式之一，訴願法第六十八條及第七十五條參照。但由於審閱原處分卷宗或訴願書這兩種調查過程，恐怕是最「低度」的證據調查過程，本文作者合理推定訴願機關至少於訴願過程中應該審閱此類文書，故不於本研究之中對此等證據調查過程特別編碼檢視。

中曾進行言詞辯論，意謂案件內容較複雜，並較可能導致訴願結果為撤銷原處分。

E. [corporate\_lawyer]：訴願人是否為法人，且訴願人是否委任律師擔任訴願代理人。若訴願人為法人，可能較自然人訴願人擁有更多資源；若訴願人選擇委任律師擔任訴願代理人，可能係因為訴願人判斷該案件涉及之利益較大、且於訴願程序中逆轉原行政處分之機率較高，或者律師可協助訴願人釐清事實、說明爭點、呈現其論據，有助於未來之行政訴訟。故從理論層面而言，我們可假定「若訴願人為法人，且委任律師擔任訴願代理人」，訴願結果相較於其他三種可能之「訴願人為法人／不委任律師」、「訴願人為自然人／委任律師」、「訴願人為自然人／不委任律師」之情況，較可能為撤銷。

F. [Reviewer]：如前述，在2009年5月前，對於通傳會所為的行政處分，因為法制上的不明確而出現雙軌併行的訴願管道，受行政處分之人可選擇向行政院提起訴願，也可以選擇向通傳會為訴願，因此將通傳會審理其本身所做的行政處分的偏好及傾向，與行政院審理通傳會所為行政處分的情況相比較，其中一項重要的意義即在於檢視行政院對通傳會是否做出較強（相較於通傳會審理通傳會訴願案件而言）的控制？或是換個角度而言，檢視通傳會是否對於其本身所做的行政處分較為「維護」，而有維持其本身所為行政處分之傾向？此外，若要探究訴願機關是否會因為原處分機關的在行政體系內的相對位置而有不同的審理傾向，除了上述行政院訴願審理通傳會所為之行政處分，以及通傳會訴願審理自身所為之行政處分以外，還可觀察的範圍延伸至通傳會對地方政府行政處分的訴願審議<sup>43</sup>，借此比較通傳會對於自身所為之行政處分，以及對地方政府

43 例如，依有線廣播電視法第六十三條規定，對於有線電視之節目、廣告、及費率等相關行政處分，則由地方政府為之；「依本法所為之處罰，由中央主管機關為之。但違反依第三條第三項所定之規則及第三十八條規定者，由交通部為

所為之行政處分，有無不同的審理偏好。我們假設通傳會對地方政府的訴願審議，可能最容易出現撤銷原行政處分的結果。其次是行政院對通傳會。再者是通傳會對通傳會自身行政處分的訴願審議。

### (3) 原始模型之修正

在研究範圍內(2007至2009年間)的原始資料297件訴願決定中，我們發現，其中並無任何一件曾依職權、依囑託或依申請調查證據(調閱原處分卷宗及審閱訴願書除外)的例子，亦無任何暫停原處分執行之案件，進行言詞辯論之案件亦僅有一件<sup>44</sup>。因此以原始模型進行邏輯斯回歸分析時，「是否暫停原處分執行」、「是否依職權、依囑託或依申請調查證據(調閱原處分卷宗及審閱訴願書除外)」二個自變數將自動由統計軟體予以剔除。

通傳會相關訴願案件的可能結果有三種，即駁回、撤銷與不受理。就訴願人的觀點而言，「駁回」與「不受理」的實際效果大致相同，故可以將其合併為「廣義駁回」；但從資料分析的角度而言，將多種可能結果合併為兩種，無可避免將犧牲資料分析的精確度。另一方面，我們也對於「駁回」與「不受理」之間、或「撤銷」與「不受理」之間的互相比較有興趣。故我們引入多元邏輯斯回歸(multinomial logistic regression or polytomous logistic regression)之分析方法，以依變數之其中一種結果作為參照組，與其它兩種結果相比後，得出機率比值<sup>45</sup>。本研究以「訴願決定」作為依變數，

---

之；違反節目管理、廣告管理、費用及權利保護各章規定者，由直轄市或縣(市)政府為之。直轄市或縣(市)政府未能行使職權時，得由中央主管機關為之」。對於此等行政處分如有不服，則依訴願法第四條第三款及第五款，以中央主管機關為訴願管轄機關。

44 關於這幾項敘述統計之解讀，詳後述。

45 必須指出的是，在多元邏輯斯回歸分析中，由於任何兩種結果之機率和必然小於1，故此種「機率比值」並非如雙元邏輯斯回歸分析中的兩種結果比較出的「機率比值」，而只能在「僅討論此兩種結果間互相比較」之前提下視為機率比值。

以「主文不受理」作為參照組，與「主文駁回」及「主文撤銷」比較，可得出兩組比較（撤銷 vs. 不受理；駁回 vs. 不受理），並以估計自變數之參數，預測哪些變數可以解釋或預測影響訴願決定為「撤銷」或「駁回」的機率。

#### 4. 資料編碼

就本研究涵蓋時間範圍內之通傳會訴願決定，每筆訴願決定將有下列之編碼<sup>46</sup>標記：

編碼名稱	編碼內容	編碼性質	備註
訴願決定	原處分撤銷 = 1 主文駁回 = 2 主文不受理 = 3	訴願結果	
訴願案件是否涉及「非法律專業」爭議	是=1 否=0	訴願之有效性 可能影響訴願成功率之因素	
是否針對非法律專業爭議另為訴願判斷	是 = 1 否 = 0	訴願之有效性 可能影響訴願成功率之因素	
專業判斷之說明或理由	是 = 1 否 = 0	訴願之有效性 可能影響訴願成功率之因素	
是否依職權、依囑託或依申請調查證據？（調閱原處分卷宗及審閱訴願書除外）	是 = 1 否 = 0	訴願之程序公平 可能影響訴願成功率之因素	

46 編碼係指「對原始資料之特徵轉換成一標準化之格式，該標準化格式有助於研究者系統化地描述及分析」。關於法學實證研究中的編碼，see LAWLESS ET AL., *supra* note 34, at 165-83.

編碼名稱	編碼內容	編碼性質	備註
是否有無進行言詞辯論	是 = 1 否 = 0	訴願之程序公平 可能影響訴願成功率之因素	
是否暫停原處分執行	是 = 1 否 = 0	訴願之程序公平 可能影響訴願成功率之因素	
是否認定原處分違法	是 = 1 否 = 0	合法性審查	此項不納入邏輯斯回歸模型
是否認定原處分雖合法但不合目的	是 = 1 否 = 0	合目的性審查	此項不納入邏輯斯回歸模型
訴願人是否為法人	是 = 1 否 = 0	可能影響訴願成功率之因素	
訴願人是否委任律師擔任訴願代理人	是 = 1 否 = 0	可能影響訴願成功率之因素	
訴願人與訴願代理人	是法人，不委任律師 = 1 非法人，且委任律師 = 2 是法人，且委任律師 = 3 非法人，不委任律師 = 4	可能影響訴願成功率之因素	
行政相對位置	通傳會審通傳會 = 1 通傳會審地方政府 = 2 行政院審通傳會 = 3	可能影響訴願成功率之因素	

## (二) 研究侷限

編碼方式的正確性，與本研究結論的可靠度有密切相關。然而，於本研究中，針對通傳會訴願決定書內容之編碼，存在著一些

侷限。這些侷限包括：1. 原始資料之完整性，2. 人為之編碼誤差，以及3. 如何正確判讀「訴願成功率」高低。以下分述之：

### 1. 原始資料之完整性

本研究涵蓋之資料範圍為2007年至2009年之間。在2007年至2009年之間，我們在通傳會官方網站及行政院訴願會網站所得取得完整之訴願決定書，一共為297件，詳如表一，在2009年通傳會將通傳會所為行政處分之訴願管轄權正式移轉予行政院之前，雖然採取「雙軌併行」的模式，但大多數對通傳會所為行政處分之訴願案件仍集中於通傳會，行政院受理的訴願案件為數甚少。須說明者，表一所示的統計數字，與行政院公布之統計數字略有差異。根據行政院之統計數字，2007年至2009年間通傳會所作出之訴願決定統計數量如表二。至於行政院審理通傳會行政處分之訴願決定，行政院則並未特別統計。

表二顯示，在本文研究調查的2007年至2009年間，行政院所公布之數據認定：通傳會於此期間內所為之「辦結案件」共246件，但本文作者於通傳會網頁上僅尋得共182件訴願決定書。其中是否有漏未公布之處分書？亦或是本文作者或行政院網頁之統計有所疏漏？在經詢問行政院訴願會後得知，行政院所取得之統計數字係來自於通傳會之內部統計。作者曾於2011年1月間三度以電話及電子郵件詢問通傳會：行政院所公布之統計數字何以與通傳會網頁公布之訴願決定書數量有落差？通傳會法律事務處則回覆：研究期間（2007年至2009年間）所統計的「辦結案件」，因電腦系統已經更換，已經難以比對當時的統計數字（246件「辦結案件」）究竟是哪幾號訴願決定。此外，所謂的「辦結案件」其實是根據各個承辦人員於內部電腦系統輸入「結案」而為判斷，但承辦人員雖未輸入「結案」，該案件仍可能已經做成訴願決定；承辦人員即便輸入「結案」，訴願決定當時也未必有做成。行政院依據通傳會所提供數據

而公布的表二數據，未必是精確的全貌<sup>47</sup>。

就表一與表二之數字而為觀察，自通傳會網頁所公布之訴願決定書，將原處分撤銷者分別為2007年2件、2008年13件、2009年5件，此等數字與行政院公布之統計數字一致。至於訴願駁回與訴願不受理者，行政院公布之統計數字則較通傳會網頁所公布之訴願決定書為多。簡言之，在人民訴願成功的情況，兩者數據相吻合；但在人民訴願失敗（包括不受理及訴願駁回之情況）的情況，行政院公布較多的案件數，而通傳會網頁上卻未公布這麼多人民訴願失敗的訴願決定書。如前所述，我們無從查知是行政院公布的統計數字或是通傳會公布之訴願決定書何者較為「正確」。或許兩者均非「正確」，例如行政院統計件數較實際為多，而通傳會也未將所有人民訴願失敗之決定書於網頁上公布。就研究上而言，本文作者僅能誠實闡述此等數據不一致之現象，並且將此等現象列為本研究資料解讀上可能遭遇之侷限<sup>48</sup>。

47 作者亦發現行政院所公布數據出現不一致之情況。例如2007年之未結案件數為15件，2008年所收到「去年未結」之案件數也應該是15件才是；但2008年之統計資料「去年未結」之案件數竟為18件。2008年所留下之「未結件數」為75件，未料到了2009年之統計資料「去年未結」之案件數竟為74件。在尚未取得原始統計工作底稿之情況下，本文作者亦難以判斷此等不一致現象之原因。

48 原始統計資料之完整性及正確性通常為實證研究所遭遇的第一個難題。曾任英倫銀行(Bank of England)總裁的英國統計學家 Josiah Stamp 爵士(1880-1941)於其1929年之著作 *Some Economic Matters in Modern Life* 中有一句廣為統計學界引用的 Stamp's Law：「政府對於製造統計資料相當在行，它們可以收集、相加、升冪、開立方根，再畫出優美的圖表，但你不可忘記這些數字一開始都是由各村落的基層人員所輸入的，這些人想輸入什麼數字，就輸入什麼數字」，JOSIAH STAMP, *SOME ECONOMIC MATTERS IN MODERN LIFE* 258-59 (1929)。學者黃國昌副研究員另曾為文提及：「曾經實際進行法學實證研究的人，多半均有『完美的資訊系難以企求』的認知，而此難題的存在，亦使研究者曾坦率地表示：『有時並不事先決定做什麼菜然後尋找原料；而是先看有什麼原料，再決定做什麼菜』」，黃國昌，〈法學實證研究方法初探〉，《月旦法學雜誌》，175期，頁145（2009年12月）。作者自不敢隨意遷就現況而草率了事，但亦須坦然點出通傳會所公布之訴願決定（即本文研究對象）與行政院所為之統計數據有些許落差，而令本文統計資訊之解讀有其侷限。

此外，上述之部份編碼亦假定訴願決定書之記載，均正確反映訴願審理之過程之內容。例如，「訴願人是否委任律師擔任訴願代理人」一項，本研究假定，若訴願人已委任律師擔任訴願代理人，則訴願機關於製作書狀時，亦應記載該律師之姓名並且記載律師職銜<sup>49</sup>。「是否依職權、依囑託或依申請調查證據？（調閱原處分卷宗及審閱訴願書除外）」、「是否進行言詞辯論」、「是否暫停原處分執行」等三項，本研究亦假定：若訴願機關於審理訴願案件過程中曾採取其他的調查證據方式、或曾進行言詞辯論、或訴願人曾於訴願狀中請求暫停原行政處分執行，這些過程應會反映於訴願決定書之內容中；倘訴願決定書內容並未載明，本研究即假定其並未發生，此時編碼方式為「否」。

## 2. 人為之編碼誤差

由於對原始資料之編碼係以人工方式進行，因此無法排除於判讀過程中出現之誤差。最可能出現人為誤差的部份，在於判斷「訴願案件是否涉及非法律專業爭議」。

如前述，我們對於這項編碼的目的，是在於希望檢視訴願機關對於涉及非法律專業案件的訴願案件，基於通傳會對管制領域的專業性，是否作出有異於原處分機關之專業判斷。在編碼的判斷標準上，我們的設定是：「法院無從僅依法律規定即能判斷的事實認定或是政策制定爭議」，但在實際操作上，本文作者仍然常常遇到難

49 然可惜的是，有別於法院判決均清楚記載律師姓名及律師職銜，訴願決定書時常出現漏未記載訴願代理人，亦或是雖記載訴願代理人但卻未記載律師職銜之狀況。以本文作者之一孫德至律師為例，其親自辦理之通傳會訴願案件，該訴願決定書亦僅記載「訴願代理人孫德至」而未記載職銜。本文作者在處理編碼時，對於有記載「訴願代理人」之訴願決定書，均將該訴願代理人之姓名放入法務部律師資格查詢系統(<http://service.moj.gov.tw/lawer/baseSearch.asp>)內比對，以確認該訴願代理人是否為律師。然這樣操作方式亦有可能出現疏漏，例如該訴願代理人確實具有律師資格，但並非以「律師」身分擔任訴願代理人；亦或是訴願決定書內並未確實記載訴願代理人以致於本文作者無從比對，但實際上該案件確實有律師擔任訴願代理人。

以判斷的「困難案件」。也因此，本文以類型化的方式，將涉及「網路互連機制（例如網路互聯服務費用核定）」、「資費價格上限」、「認定市場主導者」、「特許接取業務案資格審查」等案例類型，認定為「非法律專業問題」<sup>50</sup>。這樣的認定是否合宜固然仁智互見，但就一般而言此等問題往往涉及行政法院所不能或不欲審究的專業或政策性問題，本文在編碼時將其標出，並且比較訴願決定書究竟對此等問題勇於自為判斷，亦或是充分「順從」(deference)<sup>51</sup>

50 一位審稿人對本文作者對「非法律性質之專業爭議」之定義是否清楚明確提出質疑，並詢問：既然作者已對「非法律性質之專業爭議」定義為「法院無從僅依據法律規定即可作出判斷者（例如一般法院會送請鑑定之爭議，如電信互連機制可行性）或是政策制定爭議（例如資費管制）」，又何須多此一舉，採取類型化之分類？

如前揭註37所述，何謂「法律以外專業性」？研究者必須要找出一個「法律專業性」的座標，作為比較「法律以外專業性」的基礎。而法院，在制度上是詮釋法律的有權機關；法院無法直接處理的問題，就成為了作者定義「法律以外專業性」的標準。然無可避免，任何「定義」都會有界線如何精確劃分之問題；在統計上，作者最直接面臨的問題是，如何有效地將概念上的區分落實於編碼的操作上。為了讓編碼作業可行，本文作者先行區分兩種法院無法直接處理之情況，其一為涉及專業事實判斷者，其二為涉及政策制定者。從這兩個群體出發，並審閱原始資料所涉及的訴願案件類型，我們以類型化的方式將涉及「網路互連機制（例如網路互聯服務費用核定）」、「資費價格上限」、「認定市場主導者」、「特許接取業務案資格審查」等案例類型，認定為「非法律專業問題」，使編碼之操作成為可行。

本文作者承認，法律以外專業性的定義界線永遠存在辯論空間，但不會因為其界線定義難以完美，就使得此問題毋須探究。並非所有電信互連的專業問題法院都會移送鑑定，同樣的，部分法官為了展現其法律以外的專業性，也都將各類例如工程、科技、心神狀態、市場狀況等專業問題自行判斷。但就一般而言，法院對此等問題仍大量委諸於鑑定機構或行政機關的專業判斷，不會因為個別法官勇於自行認定，就使得工程或心神狀態問題成為法律專業問題。同樣的，在操作上，我們還是以巨觀的角度來觀察：什麼樣的問題法院通常不直接處理，而委諸鑑定或行政機關判斷，我們就將此等問題定義為法律以外專業性，並以類型化的方式使編碼作業成為可行。例如，節目內容是否「妨害青少年身心健康」的觀點，理論上應該涉及非法律專業問題。但在我國法院實務操作上，法院往往也將此當作法律問題，而自行判斷該節目內容有無妨害青少年身心健康或者是否涉及猥褻。也因此，本文作者將此等行政法院可能自行判斷的議題，排除於「非法律專業爭議」的情況。

51 對於行政機關「順從」(deference)這個概念，一般行政法學上均在討論「法院」對「行政機關」的順從。法院對特定行政決定順從的主要原因有二：1. 基於功能性的觀點，認為行政機關具有較高的專業性，例如前揭註23所提到的

原處分機關的專業判斷。

### 3. 「訴願成功率」高低應如何判讀

一般人對我國訴願制度的印象是「駁回機率高」。但有兩種完全不同、而又言之成理的假設可解釋此一現象：第一，訴願機關與作出原處分之行政機關「官官相護」，故訴願決定大多維持原行政處分，即使行政處分之內容尚待商榷或實際上是錯誤的；第二，原行政處分品質甚高，本即無錯誤，故訴願機關自然會維持原本即「正確」之行政處分。由於本文不欲探究原行政處分實質上是否正確，故也不擬討論「訴願成功率」高低所代表之意義，僅呈現目前通傳會訴願案件處理之狀況及大趨勢。

## 參、實證發現與分析

### 一、律師、以及訴願人是否為法人之統計

就訴願人是否為法人，以及訴願人是否委任律師而言，統計數字則如表三。本文將在本節第五段，以邏輯斯回歸模型，說明訴願人是否為法人，以及訴願人有無委任律師擔任訴願代理人此二項因素，對於訴願結果之影響。

---

*Skidmore* 與 *Chenery* 二件美國最高法院案件，即採此等觀點；2. 從責任政治 (accountability) 的觀點，認定國會授權予行政機關對於特定政策有決策權，法院對此等國會授權應予尊重，*see Chevron v. National Resource Defense Council*, 467 U.S. 837 (1984). 本文研究的對象雖然是行政機關對於行政機關所為行政處分的訴願審議，而與此等「法院」及「行政機關」之關係有別，然我國訴願法及行政機關所頒佈之訴願審議規則，均將訴願制度「司法化」，也因此訴願機關是否會對於原處分機關基於政策決定權以及專業性而給予較高的順從，即屬值得探究的議題。

## 二、涉及非法律專業議題，訴願機關均順從原處分機關之判斷

通傳會組織法對其設立之功能性目的即在於，建構一個綜合電信、資訊、傳播、財經等專業能力之獨立機關。因此，涉及非法律專業之訴願案件，究竟案件量有多少？通傳會對於此類訴願案件，究竟是展現出其「專業性」而勇於表達其意見，亦或是充分展現出對原行政處分之「順從」(deference)？在原始資料內所有共297件訴願案件中，我們將涉及「網路互連機制（例如網路互聯服務費用核定）」、「資費價格上限」、「認定市場主導者」、「特許接取業務案資格審查」等議題，認定為涉及非法律專業議題之訴願案件。這類案件共有45件，詳如表四。

就邏輯上而言，由於通傳會具備較高的專業性，行政院則具有較強之政治性，因此，當行政院審理通傳會所為涉及專業性之行政處分，或許會展現出較高之「順從」；而通傳會在為訴願審議時，或許會展現出其專業性，而提出較多有別於原行政處分之不同意見<sup>52</sup>。但這種假設幾乎為本文之實證調查所推翻。由表五所顯示之數據可知，無論是行政院或通傳會，對於共45件涉及非法律專業之訴願案件，從未提出過有異於原行政處分之專業意見。在通傳會所為之訴願決定中，在處理涉及非法律專業議題時，常見的回應方式大以「未見事實認定顯有錯誤」、「判斷餘地」、「尊重裁量權限」等等理由，維持原行政處分之專業判斷<sup>53</sup>。行政院對通傳會所為之行

52 當然這也不排除一種可能：當通傳會審理其自身所為之行政處分時，其認為原行政處分已充分且完整考慮所有專業議題，而高度順從原行政處分之意見。

53 以通傳會民國96年7月18日通傳訴決字第09600303860號訴願案件為例，該案件涉及無線寬頻接取業務特許案第一階段資格審查事件：「訴願人依原處分機關發布之無線寬頻接取業務管理規則等相關規定，檢送申請書、事業計畫書等相關文件，向原處分機關申請無線寬頻接取業務特許，經原處分機關依電信法第十四條第六項規定訂定之無線寬頻接取業務管理規則第八條規定所設之業務審查作業小組，審查並完成面談程序後，總評分為71分，依無線寬頻接取業務釋照第一階段審查作業要點第十點規定審查不合格，並經原處分機關96年7月17

政處分之順從，亦是不遑多讓，大多以「尊重費率委員會」或「所訴核不足採」等寥寥數語一筆帶過<sup>54</sup>。就數據上而言，無論通傳會或是行政院，均高度尊重原處分機關所為之專業性判斷，而不曾對專業議題提出相反之看法或意見<sup>55</sup>。

日第180次委員會議決議通過，爰依無線寬頻接取業務管理規則第二十三條規定，對訴願人作成處分，未列入公告之合格競價者名單」。而該案通傳會所為之訴願決定認為：「原處分機關就無線寬頻接取業務所為之特許處分，涉及高度專業性及技術性，具有不可替代性，且審查作業小組所為評定結果，未見有審查委員認定之事實有顯然錯誤、審查程序不符相關規定等情事，是對於專家學者組成之審查作業小組之專業決定，具有判斷餘地及一定裁量權限，自應予以尊重」。

又以通傳會民國98年年8月5日通傳訴決字第09800033250號訴願案件為例，該案涉及有線廣播電視系統各項收視費用事件：「訴願人依有線廣播電視法第五十一條第一項規定，於法定期間內檢附成本分析及投資報酬率計算書、財務報表等文件，向原處分機關申報98年度有線電視收視費用。案經原處分機關設立之高雄市有線電視系統費率委員會審議通過，原處分機關依其有線電視系統費率委員會審議通過之收費標準，核定訴願人基本頻道收視費用每戶每月新臺幣（以下同）500元為上限等事項」，該案訴願決定則稱：「依專業立場審議提報之收視費用，並作出合理費率之核定，依法尚無不合」。

又再以通傳會民國96年年12月24日通傳訴決字第0964680062號訴願案件為例，該案甚至直接引用釋字462號解釋，而主張應有判斷餘地：「復參酌司法院大法官釋字第462號解釋，對於各該專業領域具有充分專業能力學者專家之審查結果，除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，原則上即應尊重其判斷之意旨……且基於上開審查結果之作成及整體審議之審查方式，係選任相關領域之專家學者進行專業審查，就系爭申請經營無線寬頻接取業務之特許，綜合考量申請者所擬經營電信事業之規劃情形與經營理念，並為是否為合格競價者之建議，該審查結果之建議，除有認定事實顯然錯誤、審查程序不符相關規定之違失等情事，或由原處分機關提出具體理由足以動搖專業審查之可信度與正確性外，自應予以尊重」。

54 以行政院民國98年12月31日院臺訴字第0980100054號訴願案件為例，對於有線電視基本頻道收費標準訴願案件，訴願決定謂：「本件原處分機關因雲林縣政府未設費率委員會，爰代行審查訴願人申報98年度各項收視費用。依卷附原處分機關97年11月26日審核系統業者申報98年度收視費用討論案提案單及該會第270次委員會議暨98年度有線電視收視費用費率審核聯席會議紀錄影本所示，原處分機關當日為費率審查，經邀請系統業者、雲林縣政府新聞局代表、雲林縣政府消保官及協會（有線電視產業）代表說明後，即請離席，而由出席人員，即除中華民國消費者文教基金會請假外，由原處分機關委員6人及學者專家5人進行費率審核，並將審核建議提請原處分機關委員會議決議，審查過程嚴謹，審查成員亦具代表性及專業性，實質上已具有費率委員會審議功能，所踐行費率審查程序，尚無違誤」。

55 如前述，高度順從(deference)的現象，未必代表訴願制度無法有效保障人民權

### 三、調查範圍內訴願機關未曾採取證據調查程序，亦幾乎並未舉行言詞辯論

如前述，訴願法包含了例如「言詞辯論」、「證據調查」以及「鑑定」等近似法院制度之相關規定。然而令人訝異的是，如表六所示，本實證研究發現，無論是通傳會或行政院，對於證據調查程序似乎都展現出極低的偏好。總共297件訴願決定書中，本文作者並未發現任何有關依職權、依囑託或依申請而進行調查、檢驗或勘驗等證據調查程序之記載，亦未見任何依職權或依申請進行鑑定之例，遑論命鑑定人陳述意見或准許鑑定人利用特定鑑定資料等鑑定程序。有一種可能的解釋：訴願機關有進行證據調查程序，只是並未記載在訴願決定書內，故訴願機關所為之證據調查程序無法為研究者所查覺。

當然，我們不否認有前述這種「訴願決定書記載以外之證據調查」的可能性。畢竟依訴願法第八十九條之規定，有無進行證據調查或是證據調查之過程與結果等，並非訴願決定書依法必須記載之事項。但另一方面而言，訴願法第八十九條所定之法定應記載事

---

益；另一種可能的解釋是：原處分機關本身素質甚高，所為之行政處分均屬正確，訴願機關自然接受原處分機關所為之行政處分。此種解釋方法並非罕見，例如，對於日本檢察機關起訴後高達99%之法院定罪率應如何解讀，或可認為此乃法院功能不彰而幾乎全面接受檢察機關之起訴，然另一方面也有論者認為此乃因為日本檢察機關素質甚高，而有「精緻檢察」之美稱，參監察委員葉耀鵬等，《貪瀆案件定罪率之探討專案調查研究報告》，頁82（2010年5月）。在本件實證研究中，作者僅先行探究訴願機關在涉及非法律專業爭議時，有無順從原處分機關之現象。至於此等順從的現象，究竟是因為訴願機關功能不彰，或是因為原處分機關素質甚高所致，則須另以不同之研究模型與研究方法方得解答而有待未來進一步研究。因此作者對於此等高度順從的現象，非有意作出價值判斷。

未來倘欲探究此等高度順從之現象是否有助於人民權益保障，在方法上恐先須對「有效權益保障」此一目標先有清楚設定，方得檢視訴願機關高度順從之現象對於權益保障之目標有無促進之效果。或可以嗣後行政法院審理之終局結果，與訴願機關之決定做一比較，並分析訴願機關順從原處分機關之決定，嗣後是否遭行政法院撤銷或維持。此為作者目前之初步構想，猶待未來研究進一步建構分析模型。

項，則包括了訴願決定之「理由」，故倘若在訴願決定書的「理由」內，我們並未看到任何證據調查的過程與記載，似乎也意味著此種證據調查（若有）對於訴願決定的理由形成過程，並不具有太大意義。也因此，對於證據調查程序，本文作者的觀察是：除了調閱原處分卷宗或審閱訴願書這兩種方式以外，依原始資料內訴願決定書之記載，未發現通傳會與行政院有進行其他諸如訴願法第六十七條、訴願法第六十九條至第七十四條等規範之證據調查程序。即令在訴願決定書之記載以外，通傳會或行政院有進行證據調查程序，此等並未記載於訴願決定書理由內之程序，對人民權利救濟而言可能也是不具有影響性的。

就言詞辯論而言，如表六所示，無論是行政院或通傳會所為之訴願決定，在調查範圍內僅出現過一次的言詞辯論紀錄<sup>56</sup>。該案訴願人為台灣環境保護聯盟，該訴願人因向通傳會申請「全台基地台設置位址」資料，而經通傳會以該資料應受電腦處理個人資料保護法規範而拒絕其申請，訴願人於是提起該件訴願。通傳會於訴願審議過程中，不僅主動依據訴願法第二十八條第二項之規定<sup>57</sup>通知其他電信業者參加本案表示意見，甚至依職權通知訴願人及參加人進行言詞辯論，並於言詞辯論後將原行政處分撤銷。對於這麼罕見的言詞辯論紀錄，也令人懷疑，通傳會與行政院是否也另外舉行過言詞辯論，只是因為有別於行政訴訟法第二〇九條規定言詞辯論必須記載於行政訴訟判決書內，訴願決定書並不要求必須記載言詞辯論，而使得許多訴願案件中實際舉行的言詞辯論並未為本研究所察覺？

然而，前述這種原始資料無法反應實際狀況的誤差，在言詞辯

---

56 通傳會民國98年4月1日通傳訴決字第09700200420號訴願決定書。

57 訴願法第二十八條第二項之規定：「訴願決定因撤銷或變更原處分，足以影響第三人權益者，受理訴願機關應於作成訴願決定之前，通知其參加訴願程序，表示意見。」

論的例子中或許可以排除，因為依據行政院所公布的「本院所屬機關訴願案件言詞辯論及陳述意見統計表」內<sup>58</sup>，2007年至2009年間通傳會所舉行之言詞辯論亦僅有一件，而行政院針對通傳會行政處分之訴願案件有無舉行言詞辯論，前述行政院所公布的統計表則無法精確反應。因此，在調查範圍內，本研究僅查得一件言詞辯論之例，顯示出無論行政院或通傳會所為之訴願審議，言詞辯論都是相當少見的現象<sup>59</sup>。

#### 四、調查範圍內之訴願決定從未以合目的性審查將原處分撤銷

如前述，訴願標的包括了「違法」及「不當」之行政處分。相較於行政訴訟僅審查行政處分之違法性，訴願制度其實針對個別行政處分，給予了更多訴願審查機關對原處分機關行政控制的空間。就人民權益保護的觀點而言，合目的性審查也增加了訴願審議機關「法外施恩」的機會（即認定原處分雖不違法，但仍屬「不當」而予以撤銷）。但本研究發現，如表七所示，在所有撤銷原處分的23則案例中，所有的撤銷理由均基於「合法性審查」而不及於「合目的性審查」。換言之，除了原行政處分違法以外，無論行政院或通傳會所為之訴願決定，均未見因為原行政處分不符合「政策方針、

58 請參行政院網站：<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/07715251471.pdf>（最後瀏覽日：2010年11月3日）。

59 類似前一段訴願機關對原處分機關展現出高度順從現象應如何解釋之問題，訴願機關並未進行證據調查程序之現象，固然有可能解釋為訴願機關功能不彰而未進行證據調查，但亦有可能解釋為原處分機關均已全面性善盡調查證據程序，而使得訴願階段之重複調查為不必要，或者甚至可能因當事人對訴願階段之證據調查期待不高，而寄望於行政法院，故選擇不於訴願階段申請證據調查。對此，未來可能須進一步比較「有證據調查」以及「無證據調查」之訴願決定，嗣後為行政法院駁回或維持之差異性。如前揭註55所述，訴願機關甚少行使證據調查之現象，是否推導至對人民權益保障有所不足，恐須先對權益保障有清楚設定。方法上或可將法院撤銷或維持訴願決定之結果做為判斷標準，並比較證據調查與最終權益保障目的之關連性。此有待進一步建構研究模型與研究方法。

經濟效益、資源分配之優先順序以及公眾對政府機關或決策人員之觀瞻等全面考量」<sup>60</sup>等理由而撤銷原行政處分。這樣的發現無疑是相當有趣的，因為就一般的學術上討論，「合目的性審查」正是訴願制度有別於行政訴訟制度之最主要功能<sup>61</sup>。但經實際調查後發現，以合目的性審查而將原處分撤銷的例子，至少在調查範圍內的訴願決定並不存在。無論是行政院或通傳會所為的訴願決定，還是將所有撤銷原行政處分的理由聚焦於原行政處分之「合法性」。<sup>62</sup>

這樣的發現或許釐清了幾點迷思。首先，如前述，通傳會與行政院對於訴願管轄權限的爭執，最大的焦點即在於身為獨立機關的通傳會是否會因訴願制度，而受到行政權過度的控制與干預而有損其獨立性<sup>63</sup>。然而本研究發現，行政院對通傳會控制的密度，其實可能並沒有比行政法院對通傳會的控制更強（如果行政院的「合法性審查」與行政法院的「合法性審查」標準一致的話）。若將行政院撤銷通傳會行政處分的比例，與通傳會撤銷自身所為行政處分或撤銷地方政府所為行政處分的比例相比較（詳後述），可以發現：行政院其實充分展現對通傳會的尊重，而鮮少撤銷通傳會所為之行政處分。其次，就保障人民權益的角度來觀察，以合目的性審查而將原處分撤銷的例子，至少在調查範圍內的訴願決定是不存在的，因此，人民是否可以藉由訴願特有之「合目的性審查」而提升其訴願成功之機會，或令人存疑<sup>64</sup>。

60 吳庚，前揭（註6）書，頁618。

61 吳庚，前揭（註6）書，頁618。

62 當然，因訴願法第七十九條第三項規定，「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定」，故於「通傳會審理地方政府」的27件案例中，理論上而言，若該案件涉及地方自治事務，本來就不會出現合目的性審查。然由於在本件研究範圍內的所有訴願案件均未見合目的性審查，故此等細微區辨在本文即暫且先不予特別處理。

63 參前揭註16。

64 本篇研究範圍僅限於通傳會之訴願制度（包括通傳會自為訴願機關或以行政院為訴願機關），在研究範圍內作者發現「合目的性審查」而撤銷原處分的例子

## 五、相較於其他因素，「行政機關相對位置」顯著影響訴願結果

### (一) 卡方檢定

卡方檢定的主要目的，係用於檢定母體中之「類型變數」(categorical variables)之間的關係。本研究中大部份之變數皆為類型變數—比方說，「訴願決定」此一變數僅有三個可能情況（原處分撤銷、駁回、不受理）<sup>65</sup>，「審理狀況」此一變數亦僅有三個可能情況（通傳會審本身之行政處分、通傳會審理地方政府行政處分、行政院審理通傳會之行政處分），每一個類型變數之值皆為計數（例如，通傳會審理地方政府行政處分之案件共27件）。將「主文內容」及「審理狀況」這兩個類型變數製作成聯列表，會得到一組3×3之列表。將列表中每一細格之實際觀察值與期待值之差予以平方，再除以期待值，並將每一細格之前述運算結果予以加總，即得到卡方統計值(chi-square statistic)。透過查詢卡方統計值之機率分配表，即可得知此一統計值落在卡方分配之位置<sup>66</sup>。從卡方檢定的結果，可以判斷兩類型變數之間是否相關，但無法告訴我們兩者之間的關係究竟為何（變數之間的關係需要以回歸模型處理）。以下是「訴願決定」及其他類型變數之卡方檢定結果：

---

幾乎是不存在的。這樣的現象是否具有普遍性？是否其他行政機關亦均不行使「合目的性審查」，則可為未來研究之重點。倘若未來發現「訴願機關均不行使合目的性審查」乃係不同行政機關之普遍現象，則益證合目的性審查應無增加人民訴願成功機會之結論；若反之，則應進一步探究，為何通傳會之訴願制度甚少出現合目的性審查之例？是否因為通傳會乃屬獨立機關之特徵，而使合目的性審查之行使機會降低？此應為未來研究可持續努力之方向。

65 本研究原本欲統計「原處分撤銷且訴願機關另為適法行政處分」之情況，但此項目為0（亦即，在研究範圍內未曾見過訴願機關將原處分撤銷且自為適法行政處分之案例），故現將此等可能性去除。

66 現行的套裝統計軟體於進行卡方檢定時，通常都會自動回報相關之資訊，無須查詢卡方分配之機率分配表。

### 1. 行政機關相對位置 vs. 訴願決定

表八顯示，「訴願決定」與「機關相對位置」有關。若以「訴願決定」的分布狀況去計算期待值，再觀察每一細格之特徵，我們發現「通傳會審理地方政府行政處分」與「行政院審理通傳會」的模式係卡方統計值大增之主要原因，而「通傳會審理地方政府行政處分」時較可能出現撤銷原處分的結果；「行政院審理通傳會」狀況則傾向於駁回。

### 2. 法人與律師委任 vs. 訴願決定

表九顯示，「法人與律師委任」與「訴願決定」有關。若以「訴願決定」的分布狀況去計算期待值，再觀察每一細格之特徵，我們發現「非法人又不委任律師」時，訴願決定出現「不受理」的情況高於期待值，此種落差係卡方統計值大增之主要原因。一種合理的猜測是，訴願人若為自然人而又不委任律師時，可能因為不熟悉訴願程序相關規定，其提出之訴願較可能無法達到訴願審理的最低門檻。

### 3. 非法律專業爭議 vs. 訴願決定

就表十觀察，「案件是否涉及非法律專業爭議」與「訴願決定」無關。若以「訴願決定」的分布狀況去計算期待值，再觀察每一細格之特徵，我們發現「案件涉及非法律專業爭議」時，訴願決定出現「撤銷」的情況高於期待值，此種落差係卡方統計值增加之主要原因。如我們先前在敘述統計的部分提到，對於非法律專業議題，無論是通傳會或是行政院，均不曾做出與原行政處分相異之專業認定。因此，對於涉及非法律專業爭議案件出現較高撤銷的傾向，一個可能的猜測是：若訴願案件涉及非法律專業爭議，通傳會或行政院可能更傾向強化法律審查的密度，以法律面之理由撤銷原行政處分。

## (二) 邏輯斯回歸分析

### 1. 雙元模型

在探究何等因素影響訴願結果方面，就雙元模型（將「主文駁回」及「主文不受理」合併為「廣義駁回」後，再與「原處分撤銷」之情形相對照）經運算後發現（如表十一），各個自變數預測主文的狀況，僅有「行政機關相對位置」達到顯著。透過虛擬化處理後，如果行政機關相對位置為通傳會審理地方政府之行政處分，則相較於通傳會審理其自身所為之行政處分，主文為撤銷的機率顯著較高( $\beta = 2.507^{***}$ ,  $p < .001$ )。如果細看機率比值(odds ratio)，則可以發現通傳會審理地方政府行政處分的情況，其主文為撤銷之可能性，為通傳會審理自身所為行政處分的12.27倍。

就「法人與律師狀況」此一自變數，相較於訴願人係法人且委任律師的狀況，訴願人（無論是否為法人）若不委任律師，案件主文較難出現撤銷的狀況，惟回歸結果並未達統計顯著，故尚無法肯定「委任律師」與訴願結果是否相關。案件若涉及「非法律專業爭議」，主文出現撤銷的狀況的機會略高，但回歸之結果亦未達統計顯著。綜上，上述各個自變數對主文狀況之影響，約略符合模型假設之方向，但統計上並不顯著，故上開回歸模型的結論，尚無法否定「訴願案件中是否委任律師，並不影響主文結果」以及「訴願案件是否涉及非法律專業爭議，並不影響主文結果」等虛無假設(null hypothesis)。唯一可以肯定的是，在通傳會對地方政府所為行政處分所為之訴願審議，其主文為撤銷的機率，相較於其他審理類型顯著為高。

### 2. 多元模型

本研究的多元邏輯斯回歸分析共分兩個子模型（參表十二、表十三）。由於依變數「主文內容」有三種可能的結果，多元邏輯斯

回歸分析係自依變數的三種可能的結果中，任意指定一種結果作為參照組，然後將其他兩種結果逐一與其比較。模型一係以「主文不受理」作為參照組，並將「原處分撤銷」與「主文駁回」分別與其參照；模型二係以「主文駁回」作為參照組，如此可取得「主文駁回」與「原處分撤銷」之間的參照結果。

在模型一中，若將「原處分撤銷」與「主文不受理」作交互參照，可以看到僅有「行政機關相對位置」可以解釋；透過將行政機關相對位置虛擬化處理後，可以發現當行政機關相對位置為通傳會審理地方政府時，相較於「主文不受理」，通傳會作成撤銷原處分的機率比較高( $\beta = 2.702^{**}, p < .01$ )。如果細看機率比值(odds ratio)，則通傳會審理地方政府時判決朝向撤銷是通傳會自審其處分的14.91倍。若將「主文駁回」與「主文不受理」作交互參照，從回歸係數來看則是行政機關相對位置( $\beta = 1.635^{***}, p < .001$ )可以解釋。換言之，將行政機關相對位置虛擬化處理後，可以發現當行政機關相對位置為行政院審理通傳會時，相較於「主文不受理」，行政院作成「主文駁回」的機率比較高。

模型二中，將「原處分撤銷」與「主文駁回」作交互參照，仍然僅有「行政機關相對位置」可以解釋主文的差異。從係數來看，可發現當行政機關相對位置為「通傳會審理地方政府」時，其處分朝向撤銷的機率比較高( $\beta = 2.452^{**}, p < .01$ )，通傳會審理地方政府時判決朝向撤銷（相較於駁回）是通傳會自審其處分的11.61倍。行政機關審理通傳會則有相反的狀況，當行政機關位置為行政院審理通傳會時，相比於通傳會自審其處分，其處分較不易為撤銷（換言之，主文為駁回的機率較高， $\beta = -1.579^{\dagger}, p < .10$ ）。

## 肆、結論與觀察

在我國法制下，訴願制度屬於憲法明定之救濟管道，但其實效性是否符合期待，恐有再三考量之必要。藉由本次針對通傳會訴願制度的實證研究，本文企圖回答三個問題：第一，應從人民救濟權利的角度，判斷此等訴願制度是否為有效、公平的救濟程序？第二，應從行政權控制與獨立機關獨立性的角度，檢驗此等訴願制度是否（或在何等程度內）影響獨立機關的獨立性。第三，哪些因素可能會影響訴願決定？

就人民權利保障的觀點而言，本文發現，對於涉及非法律專業性爭議，研究範圍內之訴願決定均高度順從原處分機關所為之判斷，而未曾於訴願決定內展現有異於原處分機關之看法。再者，總共297件訴願決定書中，本文作者並未發現任何有關依職權、依囑託或依申請而進行調查、檢驗或勘驗等證據調查程序之記載，亦未見任何依職權或依申請進行鑑定之例，或命鑑定人陳述意見或准許鑑定人利用特定鑑定資料等鑑定程序；研究範圍內亦僅只出現1次的言詞辯論紀錄。此等數據資料之背後原因，固然有可能解釋為原處分機關所為之行政處分素質甚高，故訴願機關大多順從原處分機關之決定或選擇不另為證據調查；然亦有可能解讀為訴願機關功能有待強化，對人民權利保障之強度不足。此中緣由，尤待未來進一步研究。

就行政權控制之角度而言，通傳會所為之行政處分，應受到何等程度的行政權控制，向為學術以及實務研究所爭辯之焦點。本研究發現，研究範圍內之訴願決定書，均未曾以「合目的性審查」而將原處分撤銷，亦即在實務運作上，無論是「行政院審理通傳會所為之行政處分」、「通傳會審理通傳會所為之行政處分」或是「通傳會審理地方政府所為之行政處分」三種情狀，訴願審理機關均僅以合法性審查而撤銷原處分，而未曾以合目的性審查撤銷原處分。這

樣的發現或許意謂著：雖然法制上行政院對通傳會行政處分可以採用「合法性審查」及「合目的性審查」之方式予以控制，但實際上卻僅見以「合法性審查」撤銷原行政處分之情形，行政院對通傳會之控制可能亦自我設限於「合法性審查」，與行政法院僅審查行政處分合法性之情況相類。若將行政院撤銷通傳會行政處分的比例，與通傳會撤銷自身所為行政處分或撤銷地方政府所為行政處分的比例相比較，可能更可以發現，行政院其實充分展現對通傳會的尊重，而鮮少撤銷通傳會所為之行政處分。此外，以合目的性審查而將原處分撤銷的例子，至少在調查範圍內的訴願決定是不存在的。

最後，針對本文假設的6項可能影響訴願決定的因素，經過運算後發現，各個自變數預測主文的狀況，僅有「行政機關相對位置」達到顯著。透過虛擬化處理後，如果行政機關相對位置為通傳會審理地方政府之行政處分，則相較於通傳會審理其自身所為之行政處分，主文為撤銷的機率顯著較高。另一方面，行政院審理通傳會之行政處分則有相反的狀況，相比於通傳會審理自身所為行政處分，行政院審理通傳會之行政處分，數據顯示出比較不容易有撤銷的情形。這樣的數據顯示，行政院對於通傳會所為之行政處分，展現出高度的尊重。而通傳會對於地方政府所為之行政處分，則較易傾向於撤銷。

基於本文就通傳會訴願制度實際運作之觀察，訴願機關與原處分機關之行政相對位置成為影響訴願成功率之最大原因，此等現象是否符合原始法制設計的期待，未來應有繼續深入探討之必要。

表一：研究範圍內原始資料數量列表

年代	通傳會			行政院			總案件 (%)
	撤銷(%)	駁回(%)	不受理(%)	撤銷(%)	駁回(%)	不受理(%)	
2007	2(2.08)	73(76.04)	21(21.88)	0(0)	0(0)	2(100.00)	98
	96(100.00)			2(100.00)			
2008	13(24.53)	25(47.17)	15(28.30)	2(66.67)	0(0)	1(33.33)	56
	53(100.00)			3(100.00)			
2009	5(15.15)	20(60.61)	8(24.24)	0(0)	105(95.45)	5(4.55)	143
	33(100.00)			110(100.00)			
共計	20(10.99)	118(64.84)	44(24.18)	2(1.74)	105(91.30)	8(6.96)	297
	182(100.00)			115(100.00)			

表二：行政院網頁公布通傳會處理之「辦結件數」：

年度	收辦件數			辦結件數							未結 件數	
	去年 未結	本年 新收	合計	作成決定(「不受理」數據包括 「自行撤銷」在內)					移轉	撤回		合計
				不受理	自行 撤銷	駁回	撤銷	小計				
2007	15	110	125	24	7	78	2	104	0	6	110	15
2008	18	142	160	20	0	47	13	80	1	4	85	75
2009	74	42	116	8	0	49	5	62	53	1	116	0
合計	107	294	401	52	7	174	20	246	54	11	311	90

表三：訴願人是否為法人，以及是否  
委任律師擔任訴願代理人

訴願人為法人	次數	百分比(%)
否	26	8.8
是	271	91.2
合計	297	100.0

  

訴願人委任律師為代理人	次數	百分比(%)
否	276	92.9
是	21	7.1
合計	297	100.0

  

訴願人與委任律師	次數	百分比(%)
是法人，不委任律師	251	84.5
非法人，且委任律師	1	.3
是法人，且委任律師	20	6.7
非法人，不委任律師	25	8.4
合計	297	100.0

表四：涉及非法律專業爭議之案件數量

涉及非法律專業議題	訴願決定機關	件數	合計	百分比(%)
不涉及非法律專業議題	行政院	95	251	84.8
	通傳會	156		
涉及非法律專業議題	行政院	20	45	15.2
	通傳會	25		
合計			296	100.0

Missing = 1

表五：對於非法律專業爭議，訴願機關做出有異於原行政處分之專業判斷

有異於原行政處分之專業判斷	次數	百分比(%)
否	45	100.0
合計	45	100.0

表六：證據調查與言詞辯論

有無依職權、依囑託或依申請調查證據？ (調閱原處分卷宗及審閱訴願書除外)	次數	百分比(%)
否	296	100.0
合計	296	100.0

Missing = 1

有無進行言詞辯論	次數	百分比(%)
否	295	99.7
是	1	0.3
合計	296	100.0

Missing = 1

表七：合法性審查與合目的性審查次數統計

從事合法性審查(即認定原處分違法)	次數	百分比(%)
否	273	92.2
是	23	7.8
合計	296	100.0

Missing = 1

從事合目的性審查 (認定原處分雖不違法, 但不合目的)	次數	百分比(%)
否	296	100.0
合計	296	100.0

Missing = 1

表八：行政機關相對位置 vs. 訴願決定

訴願決定內容 \ 機關相對位置	通傳會審通 傳會(%)	通傳會審地方政 府(%)	行政院審通 傳會(%)	Total (%)
原處分撤銷	9(5.8)	11(44.0)	2(1.8)	22(7.6)
主文駁回	107(69.0)	11(44.0)	104(93.7)	222(76.3)
主文不受理	39(25.2)	3(12.0)	5(4.5)	47(16.2)
合計	155(100.0)	25(100.0)	111(100.0)	291(100.0)

Chi-Square = 75.683\*\*\* (df = 4),  $p < .001$ , missing = 6  
(Phi = .510\*\*\*,  $p < .001$ ; Cramer's V = .361\*\*\*,  $p < .001$ ; n = 291)

表九：法人與律師 vs. 訴願決定

訴願決定 \ 審理狀況	是法人不委任 律師(%)	是法人且委任 律師(%)	非法人又不委任 律師(%)	Total (%)
原處分撤銷	18(7.2)	2(10.0)	2(8.0)	22(7.4)
主文駁回	197(78.5)	15(75.0)	11(44.0)	223(75.3)
主文不受理	36(14.3)	3(15.0)	12(48.0)	51(17.2)
合計	251(100.0)	20(100.0)	25(100.0)	296(100.0)

Chi-Square = 18.811\*\* (df=4),  $p < .01$ , missing = 1  
(Phi = .252\*\*,  $p < .01$ ; Cramer's V = .178\*\*,  $p < .01$ ; n = 296)

表十：非法律專業 vs. 訴願決定

訴願決定內容	涉及非法律專業爭議		Total(%)
	否(%)	是(%)	
原處分撤銷	16(6.4)	6(13.3)	22(7.4)
主文駁回	191(76.1)	32(71.1)	223(75.3)
主文不受理	44(17.5)	7(15.6)	51(17.2)
合計	251(100.0)	45(100.0)	296(100.0)

Chi-Square = 2.698 (df = 2),  $p > .05$  ( $p$  value = .259), missing = 1  
 (Phi = .095,  $p > .05$ ; Cramer's V = .095,  $p > .05$ ;  $n = 296$ )

表十一：雙元邏輯斯回歸 (Logistic Regression)

變數	$\beta$	Std. Err.	Odds Ratio
涉及非法律專業爭議	.453	.612	1.574
有無進行言詞辯論	25.507	40192.970	4.397 <sup>-10</sup>
法人與律師狀況 (ref = 是法人且委任律師)			
非法人, 不委任律師	-1.124	1.465	.325
是法人, 不委任律師	-.765	1.012	.466
非法人, 且委任律師	-19.023	40192.970	.000
審理狀況 (ref = 通傳會自己審理其處分)			
通傳會審理地方政府處分	2.507***	.561	12.273
行政院審理通傳會處分	-1.326	.840	.266
常數	-2.180	1.061	.113

Cox & Snell  $R^2 = .128$  Nagelkerke  $R^2 = .312$

Note: (1)依變數: 主文 (1 = 撤銷; 0 = 不受理、駁回)

(2) † $p < .10$ ; \* $p < .05$ ; \*\* $p < .01$ ; \*\*\* $p < .001$

表十二：多項邏輯斯回歸——模型一  
(Multinomial Logistic Regression)

變數	$\beta$	SE	Odds ratio
Model A：原處分撤銷 vs. 主文不受理			
涉及非法律專業爭議	.324	.718	1.383
有無進行言詞辯論	22.912	.000	8.927 <sup>9</sup>
法人與律師狀況 (ref= 是法人且委任律師)			
非法人，不委任律師	-1.408	1.560	.245
是法人，不委任律師	-.036	1.139	.965
非法人，且委任律師	-	1191.356	.000
	12.775		
審理狀況 (ref= 通傳會自審處分)			
通傳會審理地方政府處分	<b>2.702**</b>	.781	14.905
行政院審理通傳會處分	.057	.931	1.058
常數	-1.390	1.187	
Model B：主文駁回 vs. 主文不受理			
涉及非法律專業爭議	-.167	.483	.846
有無進行言詞辯論	1.802	.000	6.063
法人與律師狀況 (ref= 是法人且委任律師)			
非法人，不委任律師	-.662	.834	.516
是法人，不委任律師	.925	.725	2.523
非法人，且委任律師	-	374.199	.000
	12.185		
審理狀況 (ref= 通傳會自審處分)			
通傳會審理地方政府處分	.250	.695	1.284
行政院審理通傳會處分	<b>1.635***</b>	.448	5.131
常數	.335	.740	
Cox & Snell R <sup>2</sup> = .220    Nagelkerke R <sup>2</sup> = .290    Model $\chi^2$ (12) = 73.594, p < .001			

Note：(1)依變數：主文 (1 = 撤銷；2 = 駁回；3 = 不受理)，模式以不受理為參照組

(2) †p < .10; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001

表十三：多項邏輯斯回歸——模型二  
(Multinomial Logistic Regression)

變數	$\beta$	SE	Odds ratio
Model C：原處分撤銷 vs. 主文駁回			
涉及非法律專業爭議	.491	.621	1.534
有無進行言詞辯論	20.110	6101.213	5.416 <sup>-8</sup>
法人與律師狀況 (ref = 是法人且委任律師)			
非法人，不委任律師	-.746	1.491	.474
是法人，不委任律師	-.961	1.027	.382
非法人，且委任律師	-.591	757.397	.554
審理狀況 (ref = 通傳會自審處分)			
通傳會審理地方政府處分	<b>2.452***</b>	.580	11.611
行政院審理通傳會處分	<b>-1.579†</b>	.848	.206
常數	-1.725	1.078	
Model D：主文不受理 vs. 主文駁回			
涉及非法律專業爭議	.167	.483	1.182
有無進行言詞辯論	-1.802	.000	.165
法人與律師狀況 (ref = 是法人且委任律師)			
非法人，不委任律師	.662	.834	1.939
是法人，不委任律師	-.925	.725	.396
非法人，且委任律師	11.185	226.964	72023.576
審理狀況 (ref = 通傳會自審處分)			
通傳會審理地方政府處分	-.250	.695	.779
行政院審理通傳會處分	<b>-1.635***</b>	.448	.195
常數	-.335	.740	
Cox & Snell R <sup>2</sup> = .220 Nagelkerke R <sup>2</sup> = .290 Model $\chi^2$ (12) = 73.594, p < .001			

Note：(1)依變數：主文 (1 = 撤銷；2 = 駁回；3 = 不受理)，模式以駁回為參照組

(2) † $p < .10$ ; \* $p < .05$ ; \*\* $p < .01$ ; \*\*\* $p < .001$

## 參考文獻

### 1. 中文部分

- 吳庚(2008), 行政爭訟法論, 第四版, 台北: 自版。
- 李建良(2006), 行政處分, 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏, 行政程序法實用, 第三版, 頁233-322, 台北: 新學林。
- 李震山(2000), 訴願之先程序與人民訴願權之保障, 月旦法學雜誌, 66期, 頁18-19。
- 翁岳生(1997), 我國行政訴訟制度之現況與課題, 楊建華教授七秩誕辰祝壽論文集編輯委員會編, 法制現代化之回顧與前瞻: 楊建華教授七秩誕辰祝壽論文集, 頁159-178, 台北: 月旦。
- 張永健, 「訴願制度成效初探: 內政部2006-2009年訴願案件實證研究」, 發表於中央研究院法律學研究所籌備處主辦之「訴願制度實證評估與改革初探」研究組群計畫成果發表會。
- 許宗力(1999), 論法律保留原則, 法與國家權力, 頁179-195, 台北: 元照。
- 陳敏(2009), 行政法總論, 第六版, 台北: 自版。
- 黃國昌(2009), 法學實證研究方法初探, 月旦法學雜誌, 175期, 頁142-153。
- 葉耀鵬、陳健民、劉興善、錢林慧君(2010), 貪瀆案件定罪率之探討專案調查研究報告, 台北: 中華民國監察院。

### 2. 外文部分

- Breyer, Stephen G., Richard B. Stewart, Cass R. Sunstein & Adrian Vermeule (2002), *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, New York: Aspen Publishers.
- Brown, Keith S. & Adam Candeub (2010), *Partisans and Partisan Commissions*, 17 *Geo. Mason L. Rev.* 789-822.

- Calabresi, Steven G. & Saikrishna B. Prakash (1994), *The President's Power to Execute the Laws*, 104 *Yale L.J.* 541-665.
- Coglianesi, Cary (2002), *Empirical Analysis and Administrative Law*, 2002 *U. Ill. L. Rev.* 1111-1138.
- Epstein, Lee & Gary King (2002), *The Rules of Inference*, 69 *U. Chi. L. Rev.* 1-133.
- Fletcher, George P. (1998), *Comparative Law as a Subversive Discipline*, 46 *Am. J. Comp. L.* 683-700.
- Heise, Michael (2002), *The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism*, 2002 *U. Ill. L. Rev.* 819-850.
- Hume, Robert J. (2007), *Administrative Appeals to the U.S. Supreme Court: The Importance of Legal Signals*, 4 *J. Empirical Legal Stud.* 625-649.
- Lawless, Robert M., Jennifer K. Robbennolt & Thomas S. Ulen (2010), *Empirical Methods in Law*, New York: Aspen Publishers.
- Lessig, Lawrence & Cass R. Sunstein (1994), *The President and the Administration*, 94 *Colum. L. Rev.* 1-123.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski & Susan Stokes (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, New York: Cambridge University Press.
- Stamp, Josiah (1929), *Some Economic Matters in Modern Life*, London: King and Sons.
- Strauss, Peter (1984), *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*, 84 *Colum. L. Rev.* 573-669.
- (2002), *Administrative Justice in the United States*, Carolina Academic Press.