

本報告僅供委員參考

「飛航安全調查委員會組織法」修正草案，名稱並修正為
「國家運輸安全調查委員會組織法」評估報告

法制局 張裕榮 撰

中華民國 107 年 12 月

「飛航安全調查委員會組織法」修正草案評估報告

目 次

壹、背景與提案說明	3
貳、草案重點	3
一、法案名稱修正為「國家運輸安全調查委員會組織法」值得贊同。(法案名稱)	5
二、運安會之組織為相當中央二級獨立行政機關。(草案第 1 條).....	5
三、調查範圍包含航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故，委員會議決 議並以重大運輸事故為對象。(草案第 2 條、第 5 條)	10
四、增訂有關委員人數、任期、任命、同一黨籍與單一性別比例等規定。 (草案第 3 條第 6 項).....	11
五、增訂委員免職或免兼委員事由。(草案第 3 條第 7 項)	11
六、主任秘書職務列簡任第十二職等。(草案第 7 條)。	12
七、增訂委員應嚴守利益迴避之原則，應設置旋轉門條款。(增訂第 7 條 之 1)	12
八、法案性別與人權影響評估符合相關規定。	14
肆、結論	14
伍、條文對照表	15
參考文獻	23
書面審查意見及參採情形	25

摘要

為強化國內運輸安全調查機制，飛航安全調查委員會以現行業務為基礎，納入鐵道、水路及公路等重大運輸事故調查，以公正獨立行使職權，擬具「飛航安全調查委員會組織法」修正草案（以下簡稱本草案），名稱並修正為「國家運輸安全調查委員會組織法」，經提本（107）年 11 月 15 日行政院第 3626 次會議決議通過，107 年 11 月 16 日院授人組字第 1070056440 號函送請本院審議，本院司法及法制委員會已排入 107 年 12 月 24 日委員會審查議程。

本報告針對草案內容進行檢討分析，並就其性別及人權影響評估結果加以檢視及分析，提出研析建議建議組織定位為相當中央二級獨立行政機關、委員會決議應以重大運輸事故為對象、委員應嚴守利益迴避原則與設置旋轉門條款等(如報告內文)。

「飛航安全調查委員會組織法」修正草案評估報告

壹、背景與提案說明

飛航安全調查委員會組織法於民國（下同）100 年 11 月 14 日制定公布，並自 101 年 5 月 20 日施行。鑑於 107 年 10 月 21 日臺鐵普悠瑪 6432 號車次於宜蘭發生正線脫軌重大行車事故，造成 18 人死亡，200 餘人輕重傷，而任何一起事故之肇因，除管理機制出現問題外，監理缺失亦可能直接或間接造成影響，當監理與調查組織隸屬同一機關，易使社會大眾質疑調查結果之公正性，宜將監理權與調查權做適當之切割，成立一獨立運作之調查委員會，專職負責重大運輸事故調查及原因鑑定，以昭公信。行政院爰參照美、日、澳、荷等先進國家運作方式，擴充飛航安全調查委員會職能，納入鐵道、水路、公路事故調查模組，設置獨立於監理機關與運輸主管機關外之「國家運輸安全調查委員會」（下稱運安會），強化我國運輸安全機制，避免類似運輸事故再發生，並擬具「飛航安全調查委員會組織法」修正草案，名稱並修正為「國家運輸安全調查委員會組織法」。行政院業於今（107）年 11 月 15 日第 3626 次會議決議通過，經本院 107 年 11 月 23 日第 9 屆第 6 會期第 10 次會議決議交司法及法制、交通兩委員會審查。本局爰評估後研提意見，俾供委員審議之參考。

貳、草案重點

本修正草案，除名稱修正外，增訂 2 條，並修正 10 條。修正要點如下：

- 一、修正飛航安全調查委員會名稱為國家運輸安全調查委員會。（修正條文第 1 條）
- 二、修正本會之權限職掌。（修正條文第 2 條）

- 三、明定本會依法獨立行使職權，修正本會首長、副首長之官職等，
本會委員之人數、任期、任命、應具備之專業資格及免職（兼）
等規定。（修正條文第 3 條）
- 四、增訂本會主任委員、副主任委員出缺或因故無法行使職權時之代
理規定。（修正條文第 4 條）
- 五、修正本會委員會議決議事項。（修正條文第 5 條）
- 六、增訂本會主任委員、副主任委員均不能出席會議時之代理方式，
及得邀請學者、專家、相關機關（構）、事業或團體列席委員會
議。（修正條文第 6 條）
- 七、增訂本會幕僚長之職稱及官職等。（修正條文第 7 條）
- 八、修正得依聘用人員聘用條例之規定，聘用相關專業人員。（修正
條文第 8 條）

參、問題研析與建議

一、法案名稱修正為「國家運輸安全調查委員會組織法」值得贊同。

(法案名稱)

為符合社會大眾對重大運輸事故能有「獨立」及「公正」之調查期待，本草案將「飛航安全調查委員會」(下稱飛安會)改制為「國家運輸安全調查委員會」(下稱運安會)，並將調查範圍，擴大涵蓋航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故，名實相符值得贊同。

二、運安會之組織為相當中央二級獨立行政機關。(草案第1條)

欲進一步討論本草案前，運安會的組織定位必須先確定。本草案承襲飛安會相當中央三級獨立行政機關的定位，但本院委員提案，均以相當中央二級獨立行政機關定位之(如表一)，形成一種究為相當中央二級獨立行政機關，或維持相當中央三級獨立行政機關的特殊現象。

表一 國家運輸安全調查委員會組織法草案版本主要差異

涉及事項	行政院版	本院委員提案版本
組織定位	相當中央三級獨立機關	相當中央二級獨立機關
調查範圍	除空運外，納入鐵道、水路、公路事故調查模組	運輸事故
利衝迴避及旋轉門	無	有
單一性別人數比例	無	有(黃國書委員版)
免職或免兼事由	三種原因	三種原因
主、副主委均出缺等產生方式	行政院長指定	行政院長指定(親民黨團版)
		委員推選(林俊憲委員版)
決議方式人數比例	過半數出席，過半數同意	三分之二以上出席，過半數同意(葉宜津委員版)

		過半數出席，過半數同意
--	--	-------------

按理講，目前相當中央三級之獨立行政機關，僅有飛安會，其掌理事項限縮在飛航事故相關事項之調查。至於調查完成後之處理、執行則為主管機關交通部及所屬民用航空局的權責。換言之，飛安會與交通主管機關各有不同主管，前者主要是事件之調查，後者則為調查後的處理與執行。

若將運安會與飛安會相比較，會發現飛安會的業務職掌相對於運安會較單純、明確，運安會之職掌顯然涵蓋面較廣且較為複雜，又其職權除了涵蓋所有交通事件之調查外，往往涉及全民生命、健康及財產安全，故其組織層級設計，是否符合各界對運輸安全組織獨立之要求，誠有再進一步釐清之必要。本報告從職責獨立性質與涵蓋性廣等因素考量，建議採相當中央二級獨立行政機關(如表二)之定位。另，促進轉型正義委員會與不當黨產處理委員會的組織(如表三)亦臚列如後供參考。

表二 我國相當二級獨立行政機關之組織

	中央選舉委員會	公平交易委員會	國家通訊傳播委員會
法規名稱	中央選舉委員會組織法	公平交易委員會組織法	國家通訊傳播委員會組織法
獨立性規定	依據法律，獨立行使職權	依法獨立行使職權	依法獨立行使職權
政黨規定	超出黨派以外	超出黨派以外	超出黨派以外
同黨籍人數限制	不得超過委員總數三分之一	不得超過委員總額二分之一	不得超過委員總數二分之一
任命規定	由行政院院長提名經立法院同意後任命	由行政院院長提名經立法院同意後任命	由行政院院長提名經立法院同意後任命
任期規定	委員 9 人至 11 人，均為專任，任期 4 年	委員 7 人，均為專任，任期 4 年	委員 7 人，均為專任，任期 4 年
連任規定	任滿得連任	任滿得連任	任滿得連任
特任專任或兼任	主任委員，特任	均為專任(主任委	均為專任(主任委

		員，特任)	員，特任)
有給職或無給職	除主任委員、副主任委員外，餘為無給職	有給職	有給職
利益迴避規定	無	無	擔任職務前三年，須未曾出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職職務或顧問，亦須未曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職職務或顧問。
旋轉門條款	無	無	本會委員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。 本會委員於其離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。
免職規定	一、因罹病致無法執行職務。 二、違法、廢弛職務或其他失職行為。 三、因案受羈押或經起訴。	一、因罹病致無法執行職務。 二、違法、廢弛職務或其他失職行為。 三、因案受羈押或經起訴。	一、因罹病致無法執行職務。 二、違法、廢弛職務或其他失職行為。 三、因案受羈押或經起訴。

任一性別比例	無	無	無
--------	---	---	---

表三 促進轉型正義委員會與不當黨產處理委員會的組織

	促進轉型正義委員會	不當黨產處理委員會
法規名稱	促進轉型正義條例	政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例
獨立性規定	依據法律，獨立行使職權。	依據法律，公正獨立行使職權。
政黨規定	超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動。	應超出黨派之外。
任命規定	委員 9 人，由行政院長提名經立法院同意後任命之	委員 11 人至 13 人，由行政院院長派（聘）之，並指定其中一人為主任委員，一人為副主任委員。
任期規定	委員任期至促轉會依第十一條第二項解散為止	任期四年
連任規定	無	無
特任專任或兼任	主任委員、副主任委員及其他委員三人為專任；其餘四人為兼任。	主任委員，特任
有給職或無給職	除兼任委員無給職外為有給職	有給職
免職規定	一、死亡或因罹患疾病致不能執行職務。 二、辭職。 三、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。 四、違法、廢弛職務或其他失職行為。 五、因刑事案件受羈押或經起訴。	一、死亡或因罹患疾病致不能執行職務。 二、辭職。 三、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。 四、違法、廢弛職務或其他失職行為。 五、因刑事案件受羈押或經起訴。
同一黨籍規定	不得逾三人	具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一。
利益迴避規定	無	無
旋轉門條款	無	無
同一性別人數	同一性別之人數不得少於 3 人。	單一性別之人數不得少於 3 分之一

首先，假設將運安會定位為相當三級獨立行政機關，其合議制之成員，係由行政院院長任命之。相較於二級獨立行政機關之成員，依《中央行政機關組織基準法》第 21 條¹規定，係由行政院院長提名、經立法院同意後任命之。因此，運安會若為相當三級獨立行政機關，其組成成員之民主正當性就稍嫌薄弱，在運輸安全管制業務上，是否能與其他二級機關相抗衡，或抵擋其他政治力干預，甚或產業界壓力，有待觀察。有學者觀察即指出，原則上，若為行政院長依法直接任命，則其獨立性的質疑聲浪並不小²。

此外，由於一般法律及法規命令之主管機關多為二級機關，運安會若做為三級機關，是否仍具一般法律及法規命令之主管權限，亦值得討論。例如草案第 2 條第 1 項第 4 款載明「運輸事故調查法令之擬訂、修正及廢止。」為該會掌理事項，草案第 5 條第 3 款復規定應經委員會議議決之事項，包括「運輸事故調查相關法規之審議。」。此類條文均屬之。理論上，運輸安全管制法規係由運安會主管，運安會應保有其法規訂定權，縱無特別規範，其亦得就技術規範訂定行政規則，建立各項安全技術標準，此部分應可保留以彰顯其獨立性，但三級機關所為之函釋，若與二級機關不一致，可能發生與二級機關相抗衡的局面。

惟受限於《中央行政機關組織基準法》第 32 條³及《行政院組織法》第 9 條⁴已明定相當中央二級獨立機關以三個為限，即中央選舉

¹ 獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。

一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為副首長。

第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至十一人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。

² 陳朝建/新台灣國策智庫，行政組織法專題：有關獨立機關建制原則之檢討，

<http://mypaper.pchome.com.tw/macotochen/post/1322650082>，最後瀏覽日：2018 年 12 月 5 日。

³ 相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會。因此，組織規劃在暫不修訂現行《行政院組織法》及《中央行政機關組織基準法》之限制下，運安會定位為三級獨立機關，似乎是不得已的選擇。

目前「運安會」之組織設計，就獨立性而言，較原「飛安會」確有提升，然安全管制機關若維持現行中央三級獨立機關，囿於組織位階之限制，對於管制效力、人力配賦、經費編列、技術能量支援，甚至專業人才的吸收與留用，均將面臨嚴峻之挑戰；且三級獨立機關為新的組織型態，過去並無運作經驗，未來在實務運作上仍有賴周延的配套措施，逐步克服，以有效執行法定的職掌業務，並回應民意對運輸安全品質的高度期待。故建議定位為相當中央二級獨立機關，並明定不受中央行政機關組織基準法第 32 條第 2 項之限制。

三、調查範圍包含航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故，委員會議決並以重大運輸事故為對象。（草案第 2 條、第 5 條）

草案第 2 條規定運安會的掌理事項，其說明為因應原飛安會改為運安會，調查範疇也由飛航事故擴大為航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故，爰修正各款相關職掌事項，並作款次調整。按運安會之調查範疇既由飛航事故擴大為航空、鐵道、水路及公路之「重大」運輸事故，則其餘各款亦應以重大運輸事故為對象，俾以適用明確，故建議修正之。又，何謂「重大運輸事故」就必須加以明確界定，避免

一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

前項獨立機關總數以三個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。

⁴行政院設下列相當中央二級獨立機關：

一、中央選舉委員會。

二、公平交易委員會。

三、國家通訊傳播委員會。

將來適用時發生疑義，建議主管機關應於法條中或於說明中進一步界定「重大運輸事故」較為周延。

四、增訂有關委員人數、任期、任命、同一黨籍與單一性別比例等規定。（草案第3條第6項）

有關委員人數、任期、任命、同一黨籍等規定，比照通傳會等相當中央二級獨立行政機關之委員任免及應具備之專業資格及條件等規定。

另依性別平等政策綱領⁵「權力、決策與影響力篇」中，有關提升女性參與機會，擴大參與管道的具體行動措施，即有「持續推動並擴大實行三分之一性別比例原則」。2005年行政院婦女權益促進委員會第22次委員會議決議，行政院所屬各部會的委員會都應該要符合三分之一的性別比例原則，未來將持續推動將性別比例原則擴展至國公營事業董監事會、政府出資或贊助超過50%之財團法人董監事會與社團法人之理監事會等。公職人員簡任官的拔擢或升任簡任官前的九職等官員，以單位為基礎，在資力相當的情形下，優先晉升少數性別，已達到各單位中每一職等符合三分之一性別比例為原則。

運安會既屬行政院所屬各部會的委員會，自應符合性別比例原則，故增訂草案有關委員之單一性別人數比例，不得少於三分之一（草案第3條第6項）。

五、增訂委員免職或免兼委員事由。（草案第3條第7項）

有關獨立機關成員的免職或停職之法定要件，應該明確到何種程度，容有不同看法。從目前三個相當二級獨立機關的組織法而言，計有：一、因罹病致無法執行職務。、二、違法、廢弛職務或其他

⁵ <https://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=363DC330E476B467>，最後瀏覽日：2018年12月6日。

失職行為。、三、因案受羈押或經起訴。然比較新進通過的《促進轉型正義委員會》與《不當黨產處理委員會》的組織規定發現，其免職規定包括：一、死亡或因罹患疾病致不能執行職務。、二、辭職。、三、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。、四、違法、廢弛職務或其他失職行為。、五、因刑事案件受羈押或經起訴等。後者增加「死亡」、「辭職」與「受監護或輔助宣告，尚未撤銷」，顯較前者周延。故建議參考《促進轉型正義委員會》與《不當黨產處理委員會》的組織法中免職規定，增修為：「一、死亡或因罹患疾病致不能執行職務。、二、辭職。、三、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。、四、違法、廢弛職務或其他失職行為。、五、因刑事案件受羈押或經起訴。」

六、主任秘書職務列簡任第十二職等。(草案第7條)。

審酌運安會成立後，其調查事故範圍擴大，爰置主任秘書，以協助運安會首長綜理會務。依據「中央行政機關組織基準法」第20條第1項規定，主任秘書為幕僚長之性質，其設置依據同法第7條規定，應於組織法規定其職稱、官職等，爰予明定並比照其職等規定。

七、增訂委員應嚴守利益迴避之原則，應設置旋轉門條款。(增訂第7條之1)

國家運輸安全調查之管理屬專業管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，並以獨立行使職權為首要條件，故為避免利益衝突，確保委員之獨立性，明文限制委員於任職期間不得擔任通訊傳播事業或團體（如同業公會或業者聯誼會等團體）之任何專任或兼任職務。

再者，有關明定委員應嚴守利益迴避原則並訂定本會委員之旋轉門條款。本會委員應嚴守利益迴避之原則，應設置旋轉門條款⁶。調整旋轉門條款年限為因應未來銓敘部修改公務人員服務法第14條之1。且於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任運輸事業或團體之任何專任或兼任職務。又，運安會委員於其離職後二年內，不得就與離職前三年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

以同為獨立機關之國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）為例，國家通訊傳播委員會組織法第8條除明定該會依法獨立行使職權外，委員應超出黨派以外，獨立行使職權；且於任職期間不得參加政黨活動，亦不得擔任通訊傳播事業或團體（如同業公會或業者聯誼會等團體）之任何專任或兼任職務；離職後3年內，不得擔任與其離職前5年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，或就與離職前5年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。相較之下，草案對於運安會委員於任職期間及離職後之利益迴避規定，均付之闕如。

有鑑於交通運輸安全為一特定專業領域，為避免委員利用職務上之機會，以圖本身或他人之利益，爰建議參照國家通訊傳播委員會第8條規定，增訂利益迴避及旋轉門條款，以避免將來發生利益衝突之情形。

⁶本會委員於其離職後二年內，不得擔任與其離職前三年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。

八、法案性別與人權影響評估符合相關規定。

本草案內容並無以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，且執行方式均不因性別、性傾向或性別認同不同而有差異，所規範對象及執行方式無差異，亦不會產生不同結果；在人權影響評估部分，經檢視本草案，符合憲法、國際規範、性別平等政策綱領等要求，並符合憲法有關人民權利之規定、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約。

肆、結論

本報告針對國家運輸安全調查委員會組織法草案研析建議如下：

- 一、法案名稱修正為「國家運輸安全調查委員會組織法」值得贊同。(法案名稱)
- 二、運安會之組織為相當中央二級獨立行政機關。(草案第1條)
- 三、調查範圍包含航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故，委員會議決議並以重大運輸事故為對象。(草案第2條)
- 四、增訂有關委員人數、任期、任命、同一黨籍與單一性別比例等規定。(草案第3條第6項)
- 五、增訂委員免職或免兼事由。(草案第3條第7項)
- 六、主任秘書職務列簡任第十二職等。(草案第7條)
- 七、增訂委員應嚴守利益迴避之原則，應設置旋轉門條款。(增訂第7條之1)
- 八、法案性別與人權影響評估符合相關規定。

伍、條文對照表

有關行政院函送本草案共計12條，不分章，除名稱修正外，增訂2條，並修正10條。本報告經研析後，建議修正條文9條、無意見條文4條，增訂1條。茲就相關條文建議修正情形，臚列條文對照表如下：

行政院修正名稱	本報告建議名稱	現行名稱	說明
<u>國家運輸安全調查委員會組織法</u>	無修正意見	飛航安全調查委員會組織法	為符合社會大眾對運輸事故之「獨立」及「公正」調查期待，將飛航安全調查委員會改制為國家運輸安全調查委員會，調查包括航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故，爰修正名稱。
行政院修正條文	本報告建議條文	現行條文	說明
第一條 行政院為 <u>獨立公正調查航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故</u> ，特設 <u>國家運輸安全調查委員會</u> （以下簡稱本會），為相當中央三級獨立機關。	第一條 行政院為安全調查委員會（以下簡稱本會），為相當中央 <u>二級獨立機關</u> ，不受 <u>中央行政機關組織基準法第32條第2項之限制</u> 。	第一條 行政院為辦理飛航事故調查，改善飛航安全，特設飛航安全調查委員會（以下簡稱本會），為相當中央三級獨立機關。	行政院說明： 因應國家運輸安全調查委員會之調查範圍包含航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故，爰予修正。 本報告說明： 一、從職責獨立性質與涵蓋性廣等因素考量，建議採相當中央二級獨立行政機關之定位。 二、明定不受中央行政機關組織基準法第32條第2項之限制。
第二條 本會掌理下列事項： 一、 <u>重大運輸事故</u>	第二條 本會掌理下列事項： 一、重大運輸事故之通	第二條 本會掌理下列事項： 一、飛航事故之通報處理	行政院說明： 為因應本會調查範疇由飛航事故擴大為航空、鐵道、水

之通報、調查、<u>肇因分析</u>、提出調查報告及<u>運輸安全改善建議</u>。 二、<u>運輸事故趨勢分析</u>、<u>運輸安全改善建議之追蹤及運輸安全專案研究</u>。 三、<u>運輸事故調查技術之研究發展</u>、<u>能量建立</u>、<u>紀錄器解讀及工程分析</u>。 四、<u>運輸事故調查法令之擬訂、修正及廢止</u>。 五、<u>國內、外運輸事故調查組織與運輸安全組織之協調及聯繫</u>。 六、<u>其他有關重大運輸事故之調查事項</u>。	報、調查、肇因分析、提出調查報告及安全改善建議。 二、<u>重大運輸之事故趨勢分析</u>、<u>安全改善建議之追蹤及安全專案研究</u>。 三、<u>重大運輸事故調查技術之研究發展</u>、<u>能量建立</u>、<u>紀錄器解讀及工程分析</u>。 四、<u>重大運輸事故調查法令之擬訂、修正及廢止</u>。 五、<u>國內、外重大運輸事故調查組織與運輸安全組織之協調及聯繫</u>。 六、<u>其他有關重大運輸事故之調查事項</u>。	、調查、<u>鑑定原因</u>、調查報告及飛航安全改善建議之提出。 二、<u>國內、外飛航事故調查組織與飛航安全組織之協調及聯繫</u>。 三、<u>飛航事故趨勢分析</u>、<u>飛航安全改善建議之執行追蹤、調查工作之研究發展及重大影響飛航安全事件之專案研究</u>。 四、<u>飛航事故調查技術之能量建立</u>、<u>飛航紀錄器解讀及航機性能分析</u>。 五、<u>飛航事故調查法令之擬訂、修正及廢止</u>。 六、<u>其他有關飛航事故之調查事項</u>。	路及公路之重大運輸事故，爰修正各款相關職掌事項，並作款次調整。 本報告說明： 國家運輸安全調查委員會調查範疇既由飛航事故擴大為航空、鐵道、水路及公路之「重大」運輸事故，則其餘各款亦應以重大運輸事故為對象。
第三條 本會依法獨立行使職權。 本會置委員九人至十一人，其	第三條 本會依法獨立行使職權。 本會置委員九至十一人，均為	第三條 本會置委員五人至七人，由行政院院長任命適當人員兼	行政院說明： 一、現行第三條及第四條整併為本條。

中一人為主任委員，職務比照簡任第十四職等，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十三職等；其餘專任委員三人，職務比照簡任第十二職等；兼任委員四人至六人。 主任委員、副主任委員及專任委員由行政院院長任命，其餘委員由行政院院長就有關機關人員或學者、專家分別聘（派）兼之，任期四年，任滿得連任。 本會委員任期屆滿前三個月或出缺三個月內，應依前項程序任命新任委員；委員出缺時，其繼任委員之任期至原任期屆滿之日為止。但本法修正施行後，第一次任命之委員，其中五人之任期為二年，不受前項任期之限制。 本會委員應具有運輸、航空、水路、鐵道、公路、管理、法律、心理、醫學、氣象、機械、電子、工程或其他運輸事故調查相關學	專任，任期四年，<u>任滿得連任</u>，由<u>行政院院長提名經立法院同意後任命之</u>，<u>行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，對外代表本會，一人為副主任委員。</u> <u>委員出缺時，其繼任委員之任期至原任期屆滿之日為止。</u> 本會委員應具有運輸、航空、水路、鐵道、公路、管理、法律、心理、醫學、氣象、機械、電子、工程或其他運輸事故調查相關學識及經驗。 本會委員中具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一，<u>且單一性別之人數不得少於三分之一。</u> 本會委員有下列情形之一者，得由行政院院長予以免職或免兼： 一、<u>死亡</u>或因罹病致無法執行職務。 二、<u>辭職</u>。 三、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。	<u>任</u>，任期三年，<u>並指定</u>其中一人為主任委員，對外代表本會；一人為副主任委員。 委員出缺時，其繼任委員之任期至原任期屆滿之日為止。但本會成立時，第一屆委員中二人任期為二年，均由<u>行政院院長任命之</u>。 委員中具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。 本會委員有下列情形之一者，得由行政院院長予以免職： 一、因罹病致無法執行職務。 二、違法、廢弛職務或其他失職行為。 三、因案受羈押或經起訴。 第四條 本會委員應具有氣象、管理、法律、心理、航空、<u>交通</u>、工程或其他飛航事故調查相關學識及經驗。	二、新增第一項，明定本會須依法獨立行使職權。 三、現行第三條第一項所定本會委員人數、任命方式及任期等事項，分別於第二項及第三項規範。考量本會擴增鐵道、水路及公路事故之調查業務，爰修正第二項委員人數，由現行五人至七人增加為九人至十一人，除主任委員、副主任委員為專任外，並置專任委員三人，明定首長、副首長及專任委員之比照官職等及兼任委員人數。另第三項將原訂三年任期修正為四年，任滿得連任。 四、現行第三條第二項移列為第四項，新增委員任期屆滿及出缺之重新任命期限，並配合第一屆委員人數及任期修正其中五人任期不受第三項
--	---	---	--

識及經驗。 本會委員中具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。 本會委員有下列情形之一者，得由行政院院長予以免職或免兼： 一、因罹病致無法執行職務。 二、違法、廢弛職務或其他失職行為。 三、因案受羈押或經起訴。	四、違法、廢弛職務或其他失職行為。 五、因案受羈押或經起訴。		限制。 五、本會調查範疇由飛航事故擴大為鐵道、水路及公路等重大運輸事故，爰配合修正委員之專業領域，將現行第四條移列為第五項，新增運輸、水路、鐵道、公路、醫學、機械及電子等運輸事故調查相關學識及經驗。 六、現行第三條第三項及第四項移列為第六項及第七項，並酌作文字修正。 本報告說明： 一、有關委員人數、任期、任命、同一黨籍、同一性別比例等規定，參考通傳會等相當中央二級獨立行政機關之委員任免及應具備之專業資格及條件等規定。 二、參考近期通過的《促進轉型正義委員會》與《不當黨產處理委員會》的組織規定，
--	--	--	---

			增加「死亡」、「辭職」與「受監護或輔助宣告，尚未撤銷」，以求周延。
第四條 主任委員出缺或因故無法行使職權時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均出缺或因故無法行使職權時，由 <u>行政院院長指定委員一人代理主任委員</u> 。	無修正意見		一、本條新增。 二、為符實務運作需要，新增主任委員出缺或因故無法行使職權之職務代理，或主任委員及副主任委員均出缺或因故無法行使職權時，由行政院院長指定委員一人代理主任委員之規定。
第五條 下列事項，應經本會委員會議決議： 一、 <u>運輸</u> 事故調查報告之審議。 二、 <u>運輸</u> 事故重新調查之審議。 三、 <u>運輸</u> 事故調查相關法規之審議。 四、本會與其他相關機關協調聯繫作業機制之審議。 五、本會年度預算及決算之審議。 六、委員提案之審議。 七、其他依法應由委員會	第五條 下列事項，應經本會委員會議決議： 一、 <u>重大運輸</u> 事故調查報告之審議。 二、 <u>重大運輸</u> 事故重新調查之審議。 三、 <u>重大運輸</u> 事故調查相關法規之審議。 四、本會與其他相關機關協調聯繫作業機制之審議。 五、本會年度預算及決算之審議。 六、委員提案之審議。 七、其他依法應由委員會會議決議事項。	第五條 下列事項，應經本會委員會議決議： 飛航事故調查報告之審議。 一、飛航事故重新調查之審議。 二、飛航事故調查相關法規之審議。 三、本會與其他相關機關協調聯繫作業機制之審議。 四、本會年度預算及決算之審議。 五、委員提案之審議。 六、其他依法應由委員會	行政院說明： 配合本會業務範疇增加，將第一款至第三款之「飛航事故」修正為「運輸事故」。 本報告說明： 調查範疇既由飛航事故擴大為航空、鐵道、水路及公路之「重大」運輸事故，則其餘各款亦應以重大運輸事故為對象，俾以適用明確，故建議修正之。

議決議事項。		項。	
第六條 本會委員會議每月舉行一次，由主任委員召集之，必要時得召開臨時會議。 前項會議，由主任委員擔任主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理。<u>主任委員、副主任委員均不能出席時，由其他委員互推一人為主席。</u> 本會委員會議之決議，應有全體委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。 <u>委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關(構)、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。</u> 本會委員會議對外不公開。但委員會議紀錄，依政府資訊公開法第七條規定，主動公開。	無修正意見	第六條 本會委員會議每月舉行一次，由主任委員召集之。必要時得召開臨時會議。 前項會議，由主任委員擔任主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理。 本會委員會議之決議，應有全體委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。 本會委員會議對外不公開。但委員會議紀錄，依政府資訊公開法第七條規定，主動公開。	一、第一項及第三項未修正。 二、第二項後段新增主任委員、副主任委員均不能出席時，由其他委員互推一人為主席，以符實務需求。 三、新增第四項，委員會議得邀請學者、專家與會，並得請相關機關(構)、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。 四、現行第四項移列為第五項，內容未修正。

第七條 本會置主任秘書，職務列簡任第十一職等。	第七條 本會置主任秘書，職務列簡任第十二職等。		行政院說明： <u>一、本條新增。</u> 二、審酌本會成立後，其調查事故範圍擴大，爰置主任秘書，以協助本會首長綜理會務。 本報告說明： 本會若定位為相當中央二級獨立行政機關，則比照通傳會組織法主任秘書列簡任第十二職等。
	第八條 本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任運輸事業或團體之任何專任或兼任職務。 本會委員於其離職後二年內，不得擔任與其離職前三年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。 本會委員於其離職後二年內，不得就與離職前三年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人		本報告說明： <u>一、本條新增。</u> 二、本會委員應嚴守利益迴避之原則，應設置旋轉門條款。

	利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。		
第 <u>八</u> 條 本會得依聘用人員聘用條例之規定，聘用相關專業人員。	第 <u>九</u> 條 本會得依聘用人員聘用條例之規定，聘用相關專業人員。	第七條 本會置資深飛安調查官、副資深飛安調查官、飛安調查官、副飛安調查官、工程師及副工程師等職務，依聘用人員聘用條例聘用之。	行政院說明： 一、條次變更。 二、刪除相關聘用人員之職稱，以使本會用人更具彈性。 本報告說明： 條次變更，內容未修正。
第 <u>九</u> 條 本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。	第 <u>十</u> 條 本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。	第八條 本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。	行政院說明： 條次變更，內容未修正。 本報告說明： 條次變更，內容未修正。
第 <u>十</u> 條 本法修正施行前已聘兼之飛航安全調查委員會委員，於本法修正施行後依第三條規定委員任命之日視為任期屆滿。	第 <u>十一</u> 條 本法修正施行前已聘兼之飛航安全調查委員會委員，於本法修正施行後依第三條規定委員任命之日視為任期屆滿。	第九條 本法施行前已聘兼之行政院飛航安全委員會委員，於本法施行後依第三條規定委員任命之日視為任期屆滿。	行政院說明： 條次變更，並酌作文字修正。 本報告說明： 條次變更，內容未修正。
第 <u>十一</u> 條 本法施行日期，由行政院以命令定之。	第 <u>十二</u> 條 本法施行日期，由行政院以命令定之。	第十條 本法施行日期，由行政院以命令定之。	行政院說明： 條次變更，內容未修正。 本報告說明： 條次變更，內容未修正。

參考文獻

- 1、孫煒，民主國家獨立機關的創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啟示，行政暨政策學報第 46 期，2008 年 6 月，頁 107-150。
- 2、蘇永欽，我國憲政體制下的獨立行政機關(上)，法令月刊第 59 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 4-30。
- 3、蘇永欽，我國憲政體制下的獨立行政機關(中)，法令月刊第 59 卷第 2 期，2008 年 2 月，頁 4-24。
- 4、蘇永欽，我國憲政體制下的獨立行政機關(下)，法令月刊第 59 卷第 3 期，2008 年 3 月，頁 4-25。
- 5、徐良維，我國獨立行政機關權力分立與行政組織法之觀察，文官制度季刊第 2 卷第 4 期，2010 年 10 月，頁 85-121。
- 6、辛年豐，從機關獨立到獨立機關-論公平交易委員會的現在與未來，公平交易季刊第 19 卷第 2 期，2011 年 4 月，頁 151-182。
- 7、廖義男，獨立行政機關之監督與權力分立，法令月刊第 62 卷第 3 期，2011 年 3 月，頁 156-159。
- 8、蘇永欽，獨立行政機關委員的停職問題，台灣本土法學第 96 期，2007 年 7 月，頁 141-152。
- 9、張其祿，獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啟示，公平交易季刊第 17 卷第 2 期，2009 年 4 月，頁 89-138。
- 10、蔡茂寅，獨立機關之研究：以中央行政機關組織基準法為檢討對象，研考雙月刊第 28 卷 6 期總期：244，2004 年 12 月，頁 71-80。
- 11、覃正祥譯，獨立機關結構設計之合憲性辯論：美國最高法院對公開公司會計監理局（Public Company Accounting Oversight

Board) 獨立機關屬性判決書之介紹與翻譯，檢察新論第 9 期，2011 年 1 月，頁 275-302。

- 12、廖元豪，釋字六一三後，獨立機關還剩多少空間？，臺灣本土法學雜誌第 87 期，2006 年 10 月，頁 87-92。
- 13、劉靜怡，釋字第六一三號解釋後的獨立機關：NCC 傳奇簡評，月旦法學第 137 期，2006 年 10 月，頁 25-40。
- 14、周志宏，釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來，月旦法學第 137 期，2006 年 10 月，頁 5-24。

書面審查意見及參採情形

飛航安全調查委員會組織法修正草案評估報告（初稿）書面審查意見

副研究員林鈺琪

- 一、飛航安全調查委員會以現行業務為基礎，納入鐵道、水路及公路等重大運輸事故調查，為強化國內運輸安全調查機制，不再僅限縮於飛航安全之調查，擴充飛航安全調查委員會職能，納入鐵道、水路、公路事故調查模組，設置獨立於監理機關與運輸主管機關外之「國家運輸安全調查委員會」，強化我國運輸安全機制，避免類似運輸事故再發生，敬表贊同。
- 二、本草案第 1 條有關國家運輸安全調查委員會立法目的，為因應國家運輸安全調查委員會之調查範圍包含航空、鐵道、水路及公路之重大運輸事故，而特設本機關。其中所指「重大運輸事故」語意似乎過於含糊籠統，依照本條所定，必須是「重大」運輸事故，始得由國家運輸安全調查委員會進行調查，若非重大運輸事故，國家運輸安全調查委員會是否就可以無須進行調查了？也是值得省思之處。針對何者屬「重大運輸事故」？何者又屬「非重大運輸事故」？很難做一分為二之區分，爰建議採用現行做法，宜刪除「重大」二字，只要認為有必要時，則由國家運輸安全調查委員會進行調查即可。然而，如果主管機關認為有其立法政策及目的之必要時，何謂「重大運輸事故」就必須加以明確界定，避免將來適用時發生疑義，建議主管機關應於法條中或於說明中進一步界定「重大運輸事故」較為周延。
- 三、查中央行政機關組織基準法第 32 條第 2 項：「前項獨立機關總數以 3 個為限」，亦針對「相當二級機關之獨立機關」之總量管制做相關之規範，爰建議本報告第 1 條修正意見似可增列「不受中

央行政機關組織基準法第 32 條第 2 項之限制」，敬請斟酌。

參採情形

- 一、第一點錄供參考。
- 二、第二點與第三點參採並修正報告內容。