

全民期待獨立超然的金監會 ——政黨比例代表設計目的是為現行 金監會組織法中，保障其獨立性的監督機制

李紀珠

國政基金會財政金融組政策委員
國立政治大學經濟學系所教授

立法院第四屆最後一個會期，雖然通過 199 件法案，但對於攸關我國金融體系健全發展之重大法案--金融監督管理委員會組織法，未能順利通過，仍感遺憾。自民國 84 年財政部著手研議金融監督管理一元化機制以來，對於如何設計出能兼具「一元化」、「獨立性」以及「組織彈性」三項重要特質的金融監理機關，即有相當多的討論，而其中又以如何維持一個具獨立超然的金融監理機構為爭議核心。

所謂「獨立超然」，基本上可分成二個層面，一是維持「機構」之獨立並有效行使職權，不受制肘，一是維持機構中的「重要成員」，能超越黨派及個人私利。對於前者，一般的保障機制有：一、拉高層級或設立在行政體系之外，然因有鑒於金融政策之制定，應與其它財經政策同受民意機關的監督，因此，有些國家為保障監管的獨立性，因此，將金融政策與金融監督管理權分開，而將監督管理權獨立於行政體系之外，如韓國，而有些國家仍採二者合一。二、保障其財務獨立，例如：允許其向受監理者收取費用等，三、保障重要人員之任期並訂有不同到期日，甚至將主要人員之任期，設計至任命者（如總統）無法在其任期內，任命超過二分之一的委員，四、賦予准司法權，使其能獨立完整有效率的行使檢查及處分權。而對於後者之維護，一般則訂有同黨籍委員不超過二分之一，或限制人數最多適為過半，且要求成員不得參與政黨活動，並對重要工作人員於在職期間或離職後，對其與被監理對象間的行為有所規範。

自民國 88 年蕭前院長指示成立金融監理委員會以來，關於獨立性之爭議，主要在於前

者，即「機構」之獨立性，舉凡邱前部長所研議之「二級半」的組織構想，或許前部長所提之「特殊公法人」，以迄現今仿公平會所提之架構，其目的皆在於維持「機構」之獨立性，惟現今版本為遷就於現行政府組織架構，因此機構獨立性已相當程度的降低。但此次朝野政黨爭議的焦點，卻是在委員的獨立性，執政黨認為所有委員皆應由行政院長提名，總統任命，而現行同一黨籍委員不超過二分之一，以及委員任職期間不得參加政黨活動的規定，已足以規範委員超越黨派利益；而國民黨則認為同一黨籍委員不過半，不足以發揮責任政治之精神，因此，主動將同一政黨委員由原來不超過二分之一的限制，改為九人中不可超過五人，亦即給予執政黨可掌握過半數委員之機會，來行使該法第八條之會議決議權。惟又鑒於我國「資訊公開法」尚未通過，且我國並無國外設有最高民意機構對委員之「同意權」，亦即存在制度上制衡機制及決策透明化不夠健全的情形，因此，為避免此權力龐大且影響廣闊之機構，淪為一黨之私的政黨鬥爭工具，因此主張設立政黨比例代表，以立法委員席次達立法院委員總數百分之五以上，且席次數為前四名之政黨推薦學者專家擔任，在此情形下，則執政黨將有權指派六席，而在野黨可有三席，此除可讓執政黨藉掌握過半數委員以充分發揮其職能外，在野黨亦可藉由指派的委員參與其中，發揮監督之功效。另親民黨，基本上贊成國民黨版政黨代表的精神，但要求行使立法院同意權，且主張行政院有權指派的委員應不超過一半，尤其反對財政部及中央銀行官員為當然委員，而主張將其中的六席，由前三名的政黨依政黨比例產生，若依此制度，執政黨仍可指定過半委員，在野黨則可派任四人，仍可達到政黨政治及監督制衡的目的。但親民黨版將出現另二問題，其一是我國立法院目前主要政黨有四，若只由前三名政黨參與名額分配，則排名第四名的政黨勢認難認同，若四黨皆分，則六名委員如何需分配，此外，由於目前行政院長不須經立法院行使同意權，若要求行政院轄下之金監會委員經立法院同意，在體制上恐有其他效應，故執政黨強烈反對。因而，相較之下，國民黨版雖非最理想的版本，卻是目前兼顧現實下，既有版本中較理想的可行版本。只是少部分人，未就整個法案內容做整理思考，而將國、親兩黨之版本，視為政黨分贓，令人遺憾。

一個好的金融監理機構設計，攸關我國金融監理體系及金融產業之健全發展，目前行政院所提金融監督管理委員會之設計，各界除了對獨立性保障，仍有諸多質疑外，就其監理一元化精神掌握及結合市場機制與組織彈性化上，亦認為未臻理想，既然金監法已未能於這會期通過，因此，我們很期待下屆立法院能在時間較充裕，且無全國性選舉壓力下，更慎密設計出更好的金融監理委員會制度，以將我國金融體系，導引至健全發展的方向。

（本文曾刊登於 91.01.22 中央日報第 11 版全民論壇）