

第六章、結論

本文採用歷史制度主義的研究途徑探討金管會的自主性與職能，採用金管會這各個案乃是因其性質上屬於獨立機關，且又是政黨輪替之後所成立的國家機關，因此拿金管會探討民主化後台灣的國家機器內部呈現何種狀態，以及國家機關面對社會時，又是呈現怎樣的狀態時，具有非常大的指標意義，本文雖然採用發展型國家理論中對國家機關自主性與能力的看法，但卻在這個基礎上採取更細緻的看法來作分析，接著就本文章的研究提出本文的研究發現與研究建議。

第一節、 研究發現

一、 金融監理制度存在路徑依賴的特徵

金融監理一元化雖然是因為金融監理「理念」的改變而產生的訴求，但是由於台灣和韓國等發生亞洲金融危機的國家不同，台灣並沒有在亞洲金融危機受到太大的傷害，因此在金融改革的過程中，相對於其他國家是較為緩慢的。也正因為台灣沒有受到太大的傷害，因此在金融監理制度的變遷過程中，並沒有改變太大，呈現一種高度「路徑依賴」的特徵。正由於沒有經歷大的歷史「關鍵節點」，因此台灣的金融監理制度是一種「制度演進」的模式，逐步的從四元監理→三元監理→一元監理的模式作演進，這種制度改革的過程是緩慢的，且也非全部改革。例如有關金融機關雖然整合成金管會作統一的金融監理工作，但是其轄下的機關，對於金融產業仍然採取「分業別」或稱「機構別」的監理方式，和韓國、英國等國家採取「功能別」的監理方式差異甚大，這種「分業別」的監理機制，除了組織上依然是多元監理時期的組織特色之外，再加上整個機構人員都是由財政部、中央銀行等過去金檢機構的人員移轉過來，這些金融官員和組織共享著過去的「規則」，從事的是「例行公事」般的金融監理程序，因此在整個金融監理制度呈現出高度「路

徑依賴」的特性中，使得金管會成立之後的金融監理效果並沒有達到當初預期的目標。

二、 政商關係的影響

在台灣金融自由化的過程中，是隨著台灣的政治自由化與民主化的腳步在走的，但是正由於政治民主化的過程中，國民黨為維繫其政權，開始和台灣的地方派系以及資本家進行產生緊密的政商關係，產生出行政官員以及立法委員和這些資本家結合的金權政治。

因此在政治民主化之後，台灣的金融部門的發展和政商關係的型態有著密切的關係，民主轉型之後財團因股市以及銀行的開放而壯大，國民黨在這時期成立的投管會開使用執政黨的優勢駕馭政商勢力，但是卻因為政商之間不當的勾結，讓一堆問題企業造成銀行的壞帳，導致銀行發生經營危機，差點產生了本土型金融風暴，而政黨輪替之後，民進黨也沒改變政商關係的特徵，反而加速建構出一批官民不分的大型金融控股集團。這種政商關係也承繼了過往的特徵，在制度層面的金融監理改革存有路徑依賴特徵，非制度層面的政商關係也存有這樣的特徵，此種「制度」遺緒，對於國家整體金融改革的影響不容忽視。

三、 金融政策制訂權的爭議

金管會成立之時，由於中央政府機關組織法尚未通過，且金管會組織法第四條明文宣示，金管會的權限除了金融監督、管理及檢查事項之外，尚還擁有金融制度及監理政策等法令、修正及廢止之權力，因此產生了金融政策制訂權的爭議。

在多元監理體系時期，台灣的金融政策制訂權在財政部，金融檢查權則分散在財政部、中央銀行及中央存款保險公司。而金管會成立之後，卻因為獨立機關的定義問題，必須將金管會的金融政策制訂權劃歸為財政部，此種劃分方式十分不妥。因為台灣和其他國家不同的是，財政部握有許多金融產業的股份，在某些公司中，財政部甚至是公司裡面最大的股東，因此若是將政策制訂權劃歸給財政部的話，那將會有「球員兼裁判」之嫌，因此，財政部應該扮演「公股大股東」的角色，為公股爭取重大的權益，不宜再享有政策制訂的權力。

至於行政院擔心若是政策制訂權若是劃歸給獨立機關，將有損行政院的整體政策完整性的疑慮，則可以透過「治理」機制予以解決。在本文的分析過程中，可以看出行政院其實對於金管會的自主性傷害頗大，金管會其實是服從行政部門的意志的，因此金管會的政策其實很難不同於行政院的意志。要是連政策制訂的權力都拿走，那麼和當初多元監理體系時代，財政部掌理金融政策制訂權，金融監理權力分由財政部、中央銀行與中央存款保險公司執掌將會一樣，那麼金管會會失去其成立目的。因此金管會保有對政策制訂的權力對現今金融監理制度而言是非常重要的。

四、 金管會自主性與能力低弱

在第四、五章的分析之中，金管會不論是在政府機關內部或者面對金融產業時，其自主性都面臨極大的挑戰，呈現出一種低弱的狀態。在和行政院的互動過程中，由於行政院擁有民主國家的民意基礎，因此其「政治稟賦」高於金管會，因此在互動過程中，金管會受到行政院的「行政干預」頗多，而在金管會委員的任命上，金管會也受行政院影響甚大，因此在這樣的制度安排下，金管會面對行政院的互動關係中，根本失去獨立機關的自主性。

這種自主性低落的特徵在面對立法院時，也是呈現相同的狀況，面對立法院時，除了主委、副主委需列席備詢之外，其預算以及金融規費收入都依法必須由立法院審議，此種制度安排也讓金管會在面對立法院的互動過程中，呈現出一種自主性低弱的狀況。

正如同第二點所說的，台灣的金融產業存有高度政商關係的特徵，這種政商結構過去是和政府的官員、立法委員以及政黨中的政客彼此結合，因此在整個政商結構沒有根除這些勾結之際，獨立的金融監理機關面對這種不當政商關係所產生的金融弊案時，往往使得金融監理工作力有未逮，2007 年一月發生的力霸案所衍伸的中華銀行擠兌事件即是一例。當政商關係存在著整個政治體制時，先天上面對其他國家機關皆呈現弱自主性特徵的金管會，在面對金融產業時，雖然有著制度賦予的金融監理權力，但是因為財團可以透過政商關係的管道影響行政院的政策偏好，因此使得金管會無法展現其金融監理能力。

第二節、 研究建議

在研究國家金融改革與金管會這個個案時，認為政府往後對於金融監理制度應該朝向以下幾個方向進行：

一、 金管會應該成立監理金控集團的部門

由於過往針對不同屬性的金融產業，成立不同的機關作金融監理的工作，如證券公司就由證券暨期貨委員會監理、銀行就由金融局監理，因此有必要針對大型金控公司成立專責的局處來健全金融監理機制。金管會的組織架構應該可以參考英國的制度，調整增加功能性的監理機制，達到跨業監理的目的，避免因為監理單位的差異，產生「監理套利」的狀況發生。

二、 修訂金融法令，以符合金融產業發展

台灣現行法令對企業集團與金控集團間的利益衝突，幾乎處於灰色地帶，金控公司旗下的銀行、保險及證券各子公司間的關係人交易雖有「金融控股公司法」規範，歸屬金管會監理，而金控旗下轉投資的企業若非屬金融產業，其公司治理方面又屬「公司法」的範疇，此部分歸經濟部管轄，而各金控公司的投資行為，又會因其壽險或證券、股票投資而分由不同的法規所規範，呈現出一種紛雜的管理狀態，這種紛雜的金融管理法規，使得財團得以利用制度的缺失，透過旗下的金控子公司與企業進行利益輸送，獲得不法利益。

但是由於目前金管會所適用的法令，很多都是舊的法規，因此面對這樣的狀況，金管會的金融監理常常會面臨「盲點」，但是若是要將這些法規一一修法到符合現今趨勢，恐怕會緩不濟急，因此在法規改革中，有必要一步到位，採用類似「美國金融服務現代法」的立法方式來整合所有的金融監理法規，以避免舊有的法規無法跟上現今的金融產業的現況，這樣金融改革的功能才能完備。

三、 強化自主性與職能

金管會在成立之後，一直呈現弱自主性的特徵。因此金管會必須避免受到行政部門以及立法部門的不當干擾，必須賦予其更多的自主性，且不管是政策制訂權或政策執行權都不該和受政治力干預的財政部共享，必須建構其獨立性。雖然過度的自主性往往是腐敗的泉源，因此金管會在強化其自主性與能力時，需增加金管會的「透明度」。透明度是指金管會的資訊必須公開，接受公眾的檢視，透明度的建立一方面公告新的政策資訊以及金融產業相關

係訊息外，還可以藉由任何訊息的揭露，避免行政部門的干預，由資訊公開的方式讓全民瞭解有無政治力介入干預，賦予人民資訊對稱的權力一方面可以保護消費者權益，一方面則可藉由人民來避免行政機關的不當干預，保持機關的自主性。

之所以將金融監理機關獨立出來，就是希望一個獨立的管制機構可以擁有相對的自主性與能力，得以執行對國家整體發展有利的金融政策，因此金管會的自主性與能力的高低對台灣的金融監理有著非常大的影響。許多OECD 國家經驗顯示，賦予金融監理機關獨立的地位是執行金融監理工作最基本的特徵，因此既然成立了金管會就該賦予其自主性，而不是一再地剝奪其自主性與能力。

