

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 一、研究動機

台灣在戰後的經濟發展表現，曾一度被譽為經濟奇蹟，而台灣也正因為經濟發展的成就而受到世人的矚目。自從台灣的經濟發展成就受到世人的重視以來，大家一直關心的課題之一就是促成這個經濟成就的原因為何？對於這個問題的答覆，一般西方學者在討論台灣經濟發展的文獻中，都將台灣歸類為發展型的國家的一員（Wade，1990;Johnson，1995;Woo-cumings Ed.，1999），認為「國家機關」的自主性是台灣在二次戰後能夠擁有驚人經濟成長率的一大關鍵因素，而台灣在經濟發展中，「國家機關」所扮演的關鍵因素，挑戰了西方主流的自由市場理論之價值觀，在西方主流價值觀---古典自由主義中，認為市場競爭、自由貿易是經濟成長的重要因素，國家的不當干預可能對市場運作造成傷害，國家應該站在輔助的角度管的越少越好。但是自由競爭市場的理論無法完全解釋東亞國家經濟發展的成長與迅速。因此，以「國家」為中心的發展型國家理論，對於台灣以及東亞新興工業國家經濟高度成長的解釋，也就在學界獲得一席之地。

發展型國家是被認為是介於英美市場模式與社會主義計畫經濟之間的一種經濟發展模式，這種模式的特徵在於國家高度介入市場，但是在形式上仍舊是以市場經濟為主。這樣的經濟發展模式，Chalmers Jahnsen 稱之為「計畫-理性體系」（plan-rational system）（Jahnsen,1982:19-20）。Johnson 認為「計畫-理性」體系中國家在發展的角色上，比「市場-理性」體系的國家更有意識地介入市場運作，而不僅僅只是規劃市場中的運作規則而已。

在發展型國家的討論中，國家要有能力制訂和執行政策，關鍵在於國家有無

自主性 (autonomy) 與能力(capacity)。意即在制訂政策時，展現其國家自主性；而在執行決策時，展現其國家能力。所謂國家自主性，是指決策者能夠不受社會各層面偏好或利益的影響，在制訂決策時，能夠從國家整體目標來規劃，而非屈服於來自社會利益團體或企業集團的偏好；而國家能力，則是指國家如何有效執行其決策。在台灣的政治經濟發展過程中，威權主義領導和國家介入經濟發展可以說是促成台灣政經發展成功的主要因素。威權體制的統治，在政治上造就了和平穩定的環境和國家機器的高度自主性；國家介入經濟發展的角色，則為私有經濟發展提供了方向和基礎。

威權體制是促成台灣經濟發展的一個重要原因，但是經濟發展的成功卻也是促成威權體制瓦解的原因之一，當台灣逐步走向民主化這個過程中，台灣的國家機器在面對社會的壓力不再擁有絕對的自主性，而必須回應社會的偏好。因此，當台灣由硬威權的政治體制邁向軟威權體制在轉型到民主化的過程中，國家機器一方面放鬆對社會的壓制力，使得民間社會開始展現出活躍的力量，但是一方面卻也顯露出和威權時期不一樣的問題出來。無論從結構或者過程面來看，台灣民主化的過程中確實產生了積累與分配之間的矛盾，在民間部門的自主性權力相對提高之後，身處其中的技術官僚必須開始學習適應與妥協，重新形成一套擬定經濟政策的機制與規則，同時間也開始處理來自行政、立法、中央-地方、行政體系內部衝突以及各種利益團體互相競逐公共資源的問題，這種隨著民主化過程而來的問題，開始弱化了國家發展功能的跡象（朱雲漢，2000：2-3）。

換言之，過去台灣的發展是受益於一個具有相對自主性，有公共利益導向的行政官僚體系，但是在接受民主化以後，雖然政治層面上，人民獲得了自由民主的生活，但是在國家發展上卻陷入一片泥沼之中，我們整個政治體制的運作，開始具有高度政治化的傾向，所有的政策議題都圍繞在選舉、選票以及圍繞在政治人物所需的政治回饋上，這樣的情況也嚴重的影響國家機器的發展。

當台灣開始邁向民主化期間，社會上普遍認為政府的管制是不正確的，整個社會瀰漫著自由化的思維<sup>1</sup>，在金融體系方面也逐步解除金融壓抑轉向金融自由化的發展，但是在金融自由化的過程中，由於突然之間缺乏有效的監理，整個台灣金融體制開始發生一連串的金融問題，如彰化四信、國票案、地下金融、非法吸金等事件。再加上隨後受到亞洲金融風暴影響，造成了「本土型金融風暴」。這些事件造成了台灣國內一堆企業受到傷害而倒地不起，而這些倒地的企業，很多都是透過特殊的「政商關係」從銀行中獲得了高額貸款，然後再將這些錢拿去操作財務槓桿。但在發生如上述的金融事件後，這些企業或私人財務操作失靈導致破產，而這樣的操作失敗連帶的也就衝擊到銀行，致使銀行產生了一大筆的呆帳，使得整個金融體系產生了很大問題。

因此，面對這樣的問題，輿論開始檢討金融監理體制的健全性，一般認為由於台灣的民主化發展，促使台灣逐漸走向政治、經濟自由化的方向，台灣政府對於金融的管制越來越少，逐步的去除了「金融壓抑」(financial repression)的現象<sup>2</sup>。在政治上，台灣的國家機器不再是可以全面的管控社會，經濟上台灣也必須回應國際上和本地上對於解除金融管制的要求。但就如同上段所言，在台灣逐步去除金融管制的同時，台灣金融機構卻發生一連串「金融失序」<sup>3</sup>的事件，而在檢討這些事件為何會發生的原因之後，大家突然發現舊有的金融監理機制似乎已經不合時宜，既有的多頭馬車式金融監理機制容易產生權責不明的情況產生，因此大家開始檢討舊有的制度是否可以因應新型態的金融產業發展。

既然舊有的金融監理思維可能會造成國家發展的困境，自此金融監理一元化的呼聲自此更是高漲，成立一個獨立自主的機關更是這樣思潮下的產物，因此，

---

<sup>1</sup> 這部分可參閱陳師孟（1992）等人合著的《解構黨國資本主義-論台灣官營事業之民營化》這本書。

<sup>2</sup> 「金融壓抑」是指金融體系的發展被抑制，從而影響金融成長，使得其無法充分支應經濟發展的需求（Shaw，1973：80-113；Mckinnon，1973：68-89）。

<sup>3</sup> 彰化四信、國票案、中壢、東勢、後壁、萬巒及溪湖等農會擠兌事件、中興銀行、泛亞銀行掏空等案件。

隨著英國、日本、南韓等國的腳步，台灣也在二〇〇四年的七月一號正式成立了金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）。對於這樣的歷史脈絡發展，也就開啓了筆者對於金管會相關議題的興趣。

本人對於台灣在民主化之後成立的國家機關---金管會之所以有想要研究探討的想法乃在於金管會的成立主旨乃在於希望透過一個獨立自主的組織，使其本身可以自外於社會的壓力，能夠不受外界干擾的執行職權，公正的執行具有監理性、調查性、裁決性之公共任務。這樣獨立自主的「國家機關」，和發展型國家中所提及的「具有高度國家自主性」的國家機關似乎是類似的。再以國家中心論的觀點來看，國家中心論者認為國家機關具有自身所欲追求的目標以及自主性，因此在政策制訂的過程中係扮演一個主動積極的角色，能夠自外於社會團體的影響從事政策選擇。國家機關憑藉著本身的稟賦以及資源來對抗社會的力量，國家機關不但能夠限制與形塑社會團體的訴求，更可進一步要求社會團體改變行為以順從政策的要求，然而，這樣強調國家機關自主能力，且認為執行政策時，系統內相關參與者的行為均受到國家機關規範與制約的觀點，明顯的在現今民主化時代是不可能的，在民主化時代不可能有任何一個國家機關可以絕對自主於社會之上，國家和社會基本上會產生所謂的「鑲嵌自主性」<sup>4</sup> (Evans, 1995) 或者「治理互賴」<sup>5</sup> (Weiss, 1998) 的情況。因此，在民主化時代，「金管會」---這樣一個新成立的國家機關，其和社會互動的關係，將是頗值得研究的議題。

---

<sup>4</sup> 所謂的鑲嵌自主性是指「國家機關不僅內部能保持一致性 (coherent)，對外亦與民間團體有很強的連結性 (connectedness) 且能夠滲透 (penetration) 社會 (Evans, 1995: 9)。鑲嵌的自主性矛盾的結合自主性與深入社會兩個因素。自主性是因為國家官僚需要有能力以及具有一致性的制度，制定全面的政策；但是政策卻需要透過社會上的私人資本來實現，因此國家機器必須預先或事後評估、操控以及形塑私人資本對原來政策構想的反應。也就是國家機器對市場的組織，不只是制定政策而已，還會透過進入社會，拉攏特定受益者。但是這種拉攏是在國家機器具有自主性的能力條件下進行，而這些被拉攏的資本家成為國家機器的政策支持者，這種國家機器具有自主性又拉攏私人資本家，使其配合國家政策的方式，即為「鑲嵌自主性」。

<sup>5</sup> 所謂的治理互賴係指「一種溝通關係，在這種關係中，工部門與私部門各自維持它們的自主性，但是同時都需接受國家終極發展目標的管理，以及受到國家監督。因此，領導方式是由國家由上而下的下達命令到國家培植保護出來的私部門 (Weiss, 1998: 38)。

## 二、研究目的

本文認為，金管會是為了解決既有的金融監理缺失而成立的國家機關，原本寄望透過這樣一個獨立自主的國家機關，可以有效的改革台灣金融問題。然而，從金管會成立以來，卻發生一連串如禿鷹案、兆豐金控案、力霸案等嚴重的金融監理弊案。而在內部組織人員方面，金管會成立至今兩年多，卻已經換了兩位主委，兩位局長，一位委員。對於這樣的狀況，筆者產生了對金管會職能跟自主性高低的疑惑，因此本研究的目的即在於探討金管會的自主性與能力的高低，根據這樣的研究目的，以下即提出觀察金管會這個案例之後的幾項問題：

1. 哪些歷史制度因素造成台灣金融監理制度的變遷過程，而這個制度的變遷過程是否解決了原有的金融監理問題？
2. 金管會解決金融問題的能力與自主性高低程度呈現何種特性？
3. 民主化之後，獨立的國家機關和國會，行政院之間，在彼此的偏好上呈現何種互動型態？
4. 金管會和企業、銀行之間，在彼此的偏好上呈現何種的互動型態？

## 第二節 研究途徑與理論

### 一、研究途徑

本論文採用新制度主義（New Institutionalism）作為研究途徑，藉以分析比較國家機關與其他行動者之間的互動情形。這些行動者之間的互動依靠著正式與非正式的規範關係，而新制度主義恰好可以分析這些互動的情形。誠如郭承天所言，現有的政治經濟學論證中，可能出現的缺失如解釋項的位階不對或解釋項的數目不夠等弱點，其實大部分都可以用新制度主義加以更正、彌補或代替。變項

位階太高或太低，可以加入制度性因素作為中介變項，填補原來解釋項和被解釋項之間的因果時空差距。而變項數目不足的部分，則常常是因為研究者並未從跨領域的角度來檢驗所要研究的社會現象，因此，新制度主義所具有的跨領域研究架構，就成為檢驗現有理論的鏡子（郭承天，2000：186）。

新制度主義發軔於 Douglass C. North 的經濟學史分析，爾後逐步的社會學與政治學都受到新制度主義的影響，可說整個社會科學都受到其影響。新制度主義可視為對行為主義的反動，以及對傳統的制度主義的反思。新制度主義反對行為主義將行動者的行為作為政治分析的基本單位而顯得太過化約主義，新制度主義者認為行為主義忽略了制度的解釋力，因此新制度主義者呼籲要重新探索制度的重要性（Rediscovering Institutions）。由於新制度主義者認為傳統的制度論者，過於強調國家、主權與正式制度等研究途徑，認為傳統制度論者從總體結構推論至個體行為時會產生謬誤。因此新制度主義企圖用中介的制度環境來解釋個人行為，並對總體政治、經濟、社會結構進行描述。

制度作為一個分析的框架，從具體的機構、法規到抽象的文化、習慣都可以被稱為制度。霍爾（Peter Hall）把制度定義為『那些使存在於政體和經濟內個人間關係結構化的正式規則、規範程序和標準操作慣例』（Hall，1986：19）。無論是具體的法規還是抽象的風俗習慣，都是對行動者本身有一定的制約的作用，所以不同的制度就會產生不同的政經結果。North 對制度界定則為：「制度是一系列被制訂出來的規則、守法程序和行為的道德倫理規範，它旨在約束追求主體福利或效用最大化利益的個人行為（North，1990）。馬奇（James March）和奧爾森（Johan Olsen）則把制度看成是行為規則，指出人往往隨著既定的路徑並根據期望值來行動（March&Olsen，1989）。

雖然新制度主義成為社會科學中非常重要的流派之一，但是本身仍在發展中，各學科的學者從不同角度切入分析，發展出在分析角度上迥異的不同新制度

主義學派，新制度主義的多元理論特徵可說是其最大的資產。不同學科中的新制度主義分析內涵中，大概就只有『制度影響制約政治、經濟及社會行爲』這個概念為各派所認同，因此對於不同流派的新制度主義類型學分類，也就有了必要。

目前新制度主義的分類，大都是以霍爾（Hall）和泰勒（Rosemary Taylor）的說法為主，將新制度主義分為「歷史制度主義」（historical institutionalism）、「理性選擇制度主義」（rational choice institutionalism）與社會學制主義（sociological institutionalism）三種（Hall&Taylor，1996：936-957）。這三種不同的新制度主義流派分別對應源自於政治學、經濟學與社會學中不同新制度主義的發展<sup>6</sup>，以下分別簡介此三種派別：

### （一）、理性選擇制度主義

理性選擇制度主義是由理性選擇理論發展而來，強調尋租行爲（rent-seeking）以及交易成本（transaction cost）對制度的運作和發展之重要性。理性選擇制度主義不認為制度因素會形塑個人的偏好與行動，其認為個人的偏好是內生決定，且是相對穩定的<sup>7</sup>。（句號應該要放註解後面）就理性選擇制度主義看來，雖然承繼著制度對行動主體追求自利行爲或行動的制約，但就行動者而言，制度其實只是行動者在追求偏好時影響行動者選擇策略之「情境結構」（the structure of a situation）（Ostrom,1982:5-7）。制度不僅只是提供行動者策略選擇的結構，還提供關於他人未來可能行爲以及伴隨不同行動路徑之誘因資訊。因此，理性選擇制度主義承襲著經濟學中對個人理性的假設，把偏好、利益和目標的追求被當作是一種給定的天賦，雖然承認制度是會制約影響行動者的策略選擇，但是這種影響

---

<sup>6</sup> 有關新制度主義的分類，也有其他不同的分法。Guy Peters(Peter，1999)在Institutional Theory in Political Science一書中將新制度主義分為七大類：（1）規範性制度主義（normative institutionalism）；（2）理性選擇制度主義；（3）歷史制度主義；（4）經驗制度主義（empirical institutionalism）；（5）國際制度主義（international institutionalism）；（6）社會學制度主義；（7）網絡制度主義（network institutionalism）。陳敦源在《民主與官僚：新制度論的觀點》一書中，則從方法論上的分析層次和分析途徑兩方面，將新制度主義分為兩大類型，分別是受經濟學影響的新制度主義和受社會學影響的新制度主義。

<sup>7</sup> 這邊指的是對個人利益追求的效用極大化的想法是穩定的。

和制約是可以被計算出來的，制度在理性選擇主義眼中，是人類設計用來解決「集體行動問題」而有意識建構的產物（Marsh & Stoker，2002：96）。

根據 North 對制度的定義指出，「制度是一個社會中的遊戲規則，制度包含了人類制訂來規範人際互動的限制之任何形式」，而制度可以分為正式限制（formal constraints）、非正式限制（informal constraints）和執行（enforcement）三層次。（North，劉瑞華譯，1994：7-8）正式限制包含了法律與產權契約；非正式規則則來自正式規則的延伸與來自社會的習俗與習慣；執行則是指監督的形式和成效，執行一般都由代理人來做，如表 1-1：

表 1-1 制度的三種層次

	正式規則	非正式規則	執行
內涵	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政治與司法規則：界定政治體制的階層結構</li> <li>2. 經濟規則：界定財產權</li> <li>3. 契約</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 正式規則的延伸、闡揚和修正</li> <li>2. 社會制裁約束的行為規範</li> <li>3. 內部自我執行的行動標準</li> </ol>	執行通常都不完全，原因有二：衡量影響或契約成果的多重因素需要成本；執行都是代理人來做，而其本身的效用函數影響結果
起源	與社會的漸趨複雜及專業化與分工有明顯關係	乃社會傳遞的訊息，且代代相傳，成為文化的一部份、文化界定個人處理和利用訊息的方式，因而影響非正式限制的形成	權力移轉
作用	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 補非正式限制之不足，並增加其效力</li> <li>2. 降低訊息、監督和執行成本，使非正式限制能解決較複雜的交換</li> <li>3. 修正、改造或代替非正式限制</li> </ol>	文化的過濾作用造就連續性的方式，使得往日解決交換問題的非正式方法傳續至今，並成為長期社會變遷裡造成連續性的來源	執行機能的結構與不完全的頻率和程度是影響交易成本和契約形式的重要角色

資料來源：王嘉州，2003：20。



理性選擇制度主義認為，雖然制度界定了行為規則，並對行動者選擇的範圍設定了條件，但決定行動者最後選擇的因素仍是行動者的理性算計，而非制度。基於理性人的假定，理性選擇制度主義將行動者假定會極大化自己的利益並和他人產生策略互動，而制度是人為創設的，最主要是要侷限人們策略互動的範圍，以克服集體行動困境。

理性選擇制度主義的長處在於對行動者之間的的互動模式能提出強而有利的解釋，尤其常被用來研究國會制度與特別委員會的決策過程，分析在交換與合作的過程中，尋求互利的行動者如何從事制度的選擇，以及制度如何穩定的問題。但是理性選擇制度主義正因為對「人追求利益極大化」假定的預設立場，忽略了人未必都是以利益極大化來考量行動策略，而在面臨解釋行動者為何不選擇最佳方案的策略時，往往以資訊有限性來解釋，而排除行動者也有非以本身利益為考量的行為。此外，強調偏好是「既定的」，行動者依此偏好行動，其行為目標是追求此偏好所對應效用的極大化。為達成此目標，行動者的行動在考慮各種可能性之後，以選擇能帶來最大利益的方案為依歸。但是對於偏好究竟如何能形成、改變則說明不清，也無法回答為何人與人之間的偏好仍然會有極大差異存在等問題。

## （二）、社會學制度主義

社會學制度主義基本上是從社會學組織理論所發展出來的，社會學新制度主義認為，現存的制度並不僅僅只是因為他們解決問題上最有效率而被採用，而是有某種超越理性的東西存在。社會學制度主義認為這些存在的制度都應該被看成是文化的具體實踐模式，所以社會學制度主義加入「文化」的概念來分析。因此，此派別對於制度的定義就比較廣泛，舉凡正式規則、程序、意義、認知、符號與道德觀念、風俗習慣等幾乎無所不包。由於採用文化的觀點，因此此派認為制度是內生於社會文化之中，人會盡量符合社會正當性的要求以博取社會的認同，文

化不止塑造制度，也提供了「正確」的道德參考意涵與正當的行為規範來影響行動者的選擇。

主張社會學制度主義的學者們，將個人行為都放到文化和制度的脈絡中來理解，認為「自利」或「理性」等概念其實是由社會所建構出來的，理性個人的行為也根植於制度環境之中，因此在不同的情境和脈絡下會出現不同的行為，甚至對理性行為的定義也存在著差異。因此，不同文化背景和制度環境下的行動者，對理性與效用就會有不同的認知和定義，這也就是所謂的「情境理性」(situational rationality) (江苑新，2005：23)。換言之，個人在群體中應該扮演的角色已經透過社會化的過程被制約，社會集體對每個角色的規範與期望也已經內化成個人動機，因此，研究者不應該將制度界定為狹義的社會規範，而應全觀地 (holistic) 考量社會互動關係、權力網絡、文化脈絡、思考背景等深深影響個人行動者決策的制度環境因素。

誠如李英明所言，制度不只是限定什麼是「可為的」，而且也界定了偏好和利益，制度對人或個體如此這般的制約，是通過正在進行中的社會關係作為中介的，制度是人為社會存在 (social being) 的一個場域，抽掉正在進行的社會關係，去強調制度對人或個體的制約是非常抽象且錯誤的；應該說，正在進行的社會關係承載了制度，然後也承載了人或個體 (李英明，2005：17-18)。

在制度的形成與變遷方面，社會學制度主義認為大部分的規則之所以能夠被接納，是因為取得了「正當性」(legitimacy) 或是所謂的「社會適宜性」(social appropriateness)，是與當地文化、社會脈絡最契合的正當性，也就是說是一種特殊文化的實踐。因此，社會學制度主義旨在說明，不同領域或國家的組織為何有不同的形式(Hall and Taylor，1996：949)。

社會學制度主義的特色在於能夠充分解釋制度的穩定性與停滯現象，對人類的

習慣有了適當的描述。然而，社會學制度主義由於強調正在進行中的社會關係對人或個體的影響，往往不留神或不小心的時候就會陷入結構決定論的漩渦之中。此外，用正當性解釋制度的形成，在邏輯上出現了新制度出現的困難，如果人是依照既有的文化習慣來思考策略行動的話，那麼現有的正當性將會被奉行不悖，而不會有出現制度變遷的過程。再來，個人是如此渺小的被鑲嵌在社會制度之中嗎？事實上，制度變遷的過程引含了各方行動者的政治角力，不滿現狀者固然欲挑戰之，然既得利益者也一樣會起而抗衡，因為制度的變遷隨之而來的是資源分配或權力結構的重整，這樣的利害衝突關係已經注定了制度有潛在的「不穩定性」，而社會學制度主義卻無法解釋這點。

### （三）、歷史制度主義

歷史制度主義如同其名，特重「歷史」對制度的因素。此派又是如何界定制度呢？它們將制度界定為嵌入政體或政治經濟組織結構中的正式或非正式的程序、規則、規範和慣例。他們的範圍可以從憲政秩序、官僚體制內的操作規則和對工會行為及銀行---企業起的管制性作用的一些慣例(Hall and Taylor, 1996: 938)。歷史制度主義認為，制度的出現並非人為有意圖的創造，而是由許多非預期結果 (unintended consequences) 所共同形成，意味著制度是由內在因素所形塑，更重要的是，制度一旦建立，就會對行動者的行為和政策制訂產生影響，個人的行為，包括選擇與偏好的設定都無法僅從個體層次來理解，而必須考慮制度的影響。歷史制度主義認為所有的制度在歷史中都有脈絡可循，並非是無中生有的。因此大部分的行為者的行動與政策都具有「路徑依賴」(path dependency)的特色可供追溯，也正因為如此，制度未來的演化也必須依循目前的環境作變化。

根據 Hall and Taylor 的觀點，歷史制度主義具有四個基本特徵 (Hall and Taylor, 1996)：第一，歷史制度主義傾向於在相對廣泛的意義上來界定制度與個人行為之間的相互關係。第二，強調在制度運作和產生過程中權力與權力之間的

不對稱關係。第三，在分析制度的建立和發展過程中，強調路徑依賴的結果和不確定性。第四，制度的準決定論。強調制度雖然會限制行動者的行為，但亦承認制度的限制性與可破壞性，因此不同於理性選擇學派所強調的行動者策略和社會學制度主義所認為的「制度終極決定論」，歷史制度主義是居於折衷地位的「準決定論」。

歷史制度主義中所強調的「路徑依賴」使得我們對制度的穩定性有了深刻的瞭解，正因為制度是由歷史演變而來，所以相對穩定，不易改變。歷史制度主義強調政策結果是制度的作用而不是利益集團與政府機構自由組合的結果。路徑依賴的概念告訴我們，歷史演進中所形成的制度對人和組織往往有根深蒂固的影響。路徑依賴也解釋了制度往往是由不同歷史事件所塑造，制度本身的作用往往不是制度形成之初所欲完成的目的，往往是一種無意識的結果。然而，如果路徑依賴是一成不變的話，那我們將永遠無法發展成今天這個樣子，因此歷史制度主義把制度變遷的重要時刻叫做關鍵節點（critical juncture），以此來研究並解釋制度的變遷因素。

歷史制度主義注重歷史的複雜性以及國家、社會結構等宏觀變量；歷史制度主義不僅重視國家和其他正式的政治機構，也重視非正式和非官方制度，尤其是中間層次的「中介制度」（intermediate-level institutions），如政黨體系和經濟利益集團的結構等。但是，歷史制度主義指出，由於制度深深影響行動者的行為，而制度又賦予某些團體接近決策過程的管道，因此制度的發展與運作具有「權力的不相稱性」，也就是說並不是每個行動者都有相同的權力參與政策制訂的過程，是處於一個不公平的架構之下的活動。

歷史制度主義主要是針對多元論者忽視了制度因素會因為偏差不公造成政治社會團體在競逐中的權力不對稱關係，以及針對結構功能論過度偏重文化心理因素與偏重功能而非結構面所形成的反思（Hall&Taylor，1996：937-938）。對於

制度如何影響人的問題上，歷史制度主義在「計算途徑」和「文化途徑」上採取折衷的立場，其優點是避免失之偏頗，但缺點則是在因果解釋上的內在效度易受質疑。

相對於理性選擇制度主義與社會學制度主義而言，歷史制度主義的優點也變成它的缺點，歷史制度主義論的缺點在於缺乏自己的本體論觀點，就如同 Hall 和 Taylor 所說的，社會學制度主義是一種文化途徑的研究，而理性選擇制度主義則是一種計算途徑的研究（Hall and Taylor，1996）。歷史制度主義則是折衷於這兩個途徑中的一種研究途徑，雖然因為缺乏自己的本體論觀點，但也因為其開放的態度，使得歷史制度主義更能因時制宜，發揮整合宏觀與微觀兩種分析方式。

總括來說，歷史制度主義的優點在於其結合「計算途徑」與「文化途徑」的分析，呈現出一種雖然折衷但是動態的思維，而在處理時間序列的政策結果時，能夠凸顯出前一階段的結果如何影響後續階段結果的發展，也就是強調了「演進」的概念，使得研究者能夠透過政治過程或歷史個案的比較分析，找出不同的制度間的通則。除此之外，歷史制度主義所關注的的對權力關係的塑造，能夠在一定程度上解釋制度對政治行動者的政治行為塑造的關係。歷史制度主義比理性選擇制度主義更能夠有效地解釋新的「觀念」對原有「理性」認知的改變，也能夠通過對觀念在制度之中變遷的觀察，來提出比社會制度主義更為具體的解釋模式，而非只是空泛地將所有變項的改變歸咎於「文化」。

因此本文藉著歷史制度分析途徑，來分析比較國家機關與其他行動者之間的互動情形，因為這些行動者之間的互動依靠著正式與非正式的規範關係，歷史制度主義者認為，今天所選擇的不同路徑勢必會影響明天的事態發展，換言之，各種制度的型態將會決定、調整和編排個人的動機。而獨特的角色、關係和程序將會引導出國家不同部分之間的互動，而分析他們和社會之間的連結，對於瞭解國家行動是非常重要的。因此，不同於結構論者過於決定論的觀點，歷史制度主義恰好可以適當地分析這些互動的情形。

對於金融監理制度的演進而言，歷史制度主義恰好可以適切地描述與解釋這樣的變遷現象。在金融監理制度的演進過程，雖然從多元轉向一元監理，但是細究其內容，吾人卻可以發現，在這樣制度變遷的過程，存有「路徑依賴」的特徵。意即以前以「機構別」的金融監理特徵，到了成立金管會變成單一金融監理制度時，這樣以「機構別」而非採用「功能別」的監理特徵，一樣沒有改變，對於這樣的情況，正好呈現出一種路徑依賴的特徵。

再者，金融監理制度變遷的過程，「理念」也是促使產生這種變遷的一種因素，尤其從彰化四信開始，國內開始倡導金融監理一元化的論述，到了九七金融危機之後的本土型金融風暴，更是讓這樣的理念論述提升到了主流的地位，因此，「理念」可說是具有因果上的作用力，而歷史制度主義正好可以細膩的說明這樣的因果關係。

進一步而言，政府和金融產業間的互動絕非發生在一個沒有制度環境下的場域，其互動關係是在特定的歷史文化脈絡下，受到社會環境中的制度性因素（或制度環境）所制約，而在本文中關鍵性的制度因素則有兩個：一是政權屬性（威權轉民主）；二是國家對金融產業的監理程度。就如同 Evans 試圖要闡明，當許多國家的發展狀況不理想時，為何有些國家可以成功從社會中汲取訊息，Evans 認為答案在特殊的制度安排，國家會因為不同的內部結構，以及與社會間不同的關係，而會有不同的後果（Evans，1995：11）。所以本文認為藉由歷史制度主義的途徑，探討在台灣制度性因素與環境中各行動者的互動情形可以適當地分析金管會的自主性與能力。

因此，綜合對新制度主義的分析，本文認為在闡釋金融監理制度變遷過程以及探討各行動者---如國家各機關、金融機構、財團等在不同時期不同制度條件下，在既由的制度結構限制下這些行動者如何做選擇的研究中，歷史制度主義可說是較為適當的研究途徑。

## 二、理論觀點

過往研究國家與社會關係的文獻中，往往將國家機器內部的政府部門視為一致的行動者，但是在民主化之後，這種化約的分析將會產生適用上的問題。正如 Vincent Ostrom(Ostrom, 1985:14)指出，現代政治用語中，國家 (state) 乃是社會中使用正當強制力的獨佔者 (monopolist)，但是，一般人將「政府」(government) 與國家兩詞混用，就產生單一政府獨佔公權力的假象，事實上，真實的「政府」應是多個「治理系統」(systems of governance) 所組成，而每一個系統中都隱含多重組織結構 (multi-organizational arrangements) 的關係。因此本文分別從「自利官僚競爭」與「互動策略關係」兩種觀點出發，藉由歷史制度主義的分析角度，來說明金管會與行政院、立法院、金融產業互動過程中的關係，並藉由歷史制度的角度來探討這樣的互動關係是何種原因造成的。

### (一)、自利官僚競爭

從William Niskanen已降，經歷Anthony Downs到Albert Breton，有關國家機器內部官僚競爭的型態有眾多文獻曾予以探討<sup>8</sup>，國家機關彼此不再被認為是利害一致的共同體，而是會各自基於其「領域」，在理性的計算下，各自進行互動的策略選擇。因此，本文的研究觀點之一便是採用Breton對政府的分類模式架構，分析國家機器中的行政院、立法院、金管會之間彼此互動的結果。

Albert Breton 曾將統治者掌控政府的模式按其執政信念劃分成「共善」(common good) 與「自利」(self-interest)兩大類，將政府體制劃分為七種。其

---

<sup>8</sup>請參閱Niskanen, William. A.(1971).*Bureaucracy and Representative Government*.Chicago: Aldine ; Downs, Anthony.(1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Scott, Foresman and Company. ; Wilson, James.Q.(1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic books. ; Breton Albert.(1996). *Competitive Government: An Economic Theory of Politics And Public Finance*. New York: Cambridge University Press.

中「自利型」政府依其組成結構又可區分為「整體」(monolithic)與「合成」(composite)兩種，在整體結構中，又按有無選舉制度以及「租金」(rents)的壟斷與否，其中有「官僚擄獲」(bureaucratic capture)、「利益團體擄獲」(interest group capture)、「巨靈型」(Leviathan)以及「高壓型」(coercion)等政府類型(Albert Breton, 1996: 9-14)。

過去發展型國理論再探討國家與社會關係時，採取一種二元的化約假定方式，但是在本文的觀點中，國家機器內部應該是呈現一種高度府際(intergovernmental)與部際(interagency)利益衝突的模式，因此本文將順著此觀點分析金管會在國家機關中和其他部門間的互動關係。

## (二)、互動策略關係

本文第二個觀點則是根據上述的第一個觀點，認為每個部門都是一個獨立的行動者，不再將政府內部視為一個沒有分歧的整體，金管會和行政院、立法院間會有互動關係的存在；金管會和金融產業亦是存有如此的情況。針對這個觀點，本文借用 Adil Najam 在研究第三部門組織時，曾提出所謂的「4C 模式」(Four-C's model) (Najam, 2000) 來做為本論文分析行動者的指標，並據以判定行動者互動時，何者有較高的自主性。

Najam 認為國家與社團組織兩邊均會針對彼此的「目標」與「策略」的差異而採取不同的行動(見表 1-2)。本文在此引用 Najam 的分析模式，將金管會與行政院、立法院、金融產業均視為在制度規範下的「策略的選擇者」，那麼其各自的政策目標與政策手段的選擇上也將會有四種可能的互動方式：(一)相似的目標與策略選擇將使兩者形成合作(cooperation)關係；(二)相異的目標與相似的策略將使兩者形成吸納(co-optation)的關係；(三)相似的目標與相異的策略將使兩者形成互補(complementarity)的關係；(四)相異的目標與相異的策略則使兩



者形成「對立」(confrontation)的關係(Najam, 2000: 375-396)。

表 1-2 NGO 與政府關係的 4C 模式

目標 \ 偏好策略	相 似	相 異
相 似	合 作	吸 納
相 異	互 補	對 立

資料來源：Najam, 2000: 383。

這樣的分類模式其實也相近於諾丁傑(Nordinger, 1981: 9)在討論國家自主性時提出的六個分類方式，諾丁傑從「偏好」(Perference)與「權威行動」(Authoritative Action)的關連來說明國家自主性的表現。諾丁傑將政策制訂過程視作國家與社會行動者角力的過程，政策產出即是國家的權威行動，如果政策內容反應國家的偏好，則國家相對社會的自主性高；如果政策是反應社會行動者的偏好，則國家的自主性低。在這樣的觀點下，本文提出「4C 模型」來驗證政策產出的過程是反應哪個行動者的偏好，以及檢驗政策執行時最終表現出哪個行動者的偏好，來論述這些行動者在互動過程中，何者具有自主性與職能。

### 第三節 研究方法

本論文研究主旨在探討金管會的國家自主性與能力以及在金管會成立之前的制度變革，因此，一方面必須對我國相關金融監理制度的歷史演進做出描述與解釋，另一方面則分析國家機關中各個行動者與金管會的互動關係，以及金管會與社會上利益團體的互動做出一個觀察與解釋。針對這樣的研究，本論文擬採用的研究方法為質性研究法中的文獻分析法與深度訪談法。

#### 一、文獻分析法

在文獻分析方面，主要參考中英文相關學術書籍、期刊論文、中文報章雜誌、網路資料、立法院和政府公報中，與國家自主性和金融改革等議題相關的資料，

藉此理解金融政策的制訂過程與執行過程中國家的角色以及偏好，並藉此瞭解獨立機關-金管會的自主性與能力的樣貌。

在文獻分析方面，本研究將蒐集以下幾類相關文獻：

- (一)、 新制度主義的文獻
- (二)、 組織結構理論的文獻，強調組織結構與組織間互動
- (三)、 國家理論的文獻：有關國家自主性與國家能力的文獻
- (四)、 金融政治的文獻，包括銀行與金融體系的監督與管理
- (五)、 探討金融改革的相關文獻
- (六)、 國家管制行政相關理論的文獻

至於政府相關出版品部分，在中央銀行部分則參考台灣中央銀行的金融統計月報、中央銀行季刊以及中央銀行年報，在行政機關部分則參考政府公報以及立法院公報。政府網站部分，則是參考了行政院、財政部、金管會、立法院等相關機關的網頁，並利用政府網頁中所建構的資料庫系統獲得詳細的文獻資料。

國內報章雜誌部分，則是參閱了工商時報、經濟日報、聯合報、中國時報、自由時報、天下雜誌、商業週刊、財訊雜誌等。透過這些廣泛的資料中整理有關金融監理制度的問題，並透過這些資料的掌握，耙梳出對於政府決策、政治運作、政商互動等歷史事實的確實掌握，才得以進一步找出國家機關自主性與職能有無改變的特徵。

## 二、 深度訪談法

本研究藉訪談國家機關中的菁英，以補文獻資料之不足。本研究藉由訪談政府金融官員，瞭解金融改革政策的制訂與執行過程。深度訪談法一般有三種形式，1.引導式、2.放任式、3.半開放式三種，本研究預計採用第三種深度訪談方式，容許受訪者自由自在的發表相關主題的看法，藉由這種訪談的形式來達到瞭解國家機關自主性與職能的樣貌。

## 第四節 研究架構與研究假設

### 一、研究架構

在典型的發展型國家理論中，在以國家為中心理論的因果推論關係中，將國家視為是政治與社會分析中唯一與具有中心性的自變項，而社會生活與資本主義的階段化發展一直被視為只是國家的依變項。然而，國家理論學者從未否定與忽略國家自主性權力的根源、範圍與強度是變動的。同時，也無法掩蓋國家必須一直接受國家中社會抗衡力量挑戰的事實（陳癸郁，2003：58）。於是，國家與社會關係不是那麼鐵板一塊截然二分的，這兩者本身存在著一個結構與能動性的關係。例如在結構之中，行為者是會反思的且會想出對抗結構的應對政策。國家這個結構，或許會對行為者產生制約影響，不過行為者會透過策略的改變來克服這些制約影響。因此國家與社會之間不是一種靜態關係，而是在國家與社會中動態的互動關係。就如同Michael Mann指出，不同學派的國家理論都有一個共識，那就是國家同時是一個場域與行動者。這個場域留有許多國家一致性與自主性變動的空間，國家同時必須面對來自其他如市民社會的需求或者企業等行動者的挑戰與壓力（Mann,1993:53）。既然國家是一個行動者，會有變動的空間，那麼在國家轉型與變動的過程中，其他非國家自主性的變項不應該只是被列為依變項，而

是應該同時納入自變項的範圍內來做探討。

誠如許多後來發展型國家學者，在面對發展型國家原來的國家與社會關係轉變後，爲了能夠繼續解釋發展型國家理論中國家的角色，而將國家的角色予以調整。例如 Evens 發展出「鑲嵌自主性」以及 Weiss 的「治理互賴論」。當社會的整體結構改變，原來國家與社會行動者之間的合作關係也產生變化，原來受制於政府、仰賴國家資源扶持的資本家與企業集團也改變了 (Evans, 1995: 224)。這些改變更是證明了，國家絕非鐵板一塊不可撼動的，在面臨政經變化中，國家的自主性與職能是動態的，尤其在民主社會底下，國家機關不再是極大化權力的來源，國家機關必須面對國會、利益團體與其本身不同部門的國家機關同步的挑戰，因此國家自主性與職能可說是伴隨著國家機關和社會中的行動者，其多方互動的結果，而產生一種動態的關係。

因此，作爲這樣一個思考的出發點，本文在基礎上接受一種歷史制度分析的觀點，認爲在國家歷史發展中，包括國家與任何行動者之間的關係，應該是一種動態的關係，在這樣的概念之下，自然而然認爲社會的轉型與發展不是任何一個單一行動者所能掌握的---包括國家這個行動者。因此，本文的分析架構將與國家抗衡的力量同時列爲自變項，以一個歷史節點作爲一個分析的起點，對於國家以及其他抗衡力量做一個互動關係的探討，而藉由這種觀察互動關係的過程，將國家自主性與職能做爲整個「伴隨共變權力架構」下的依變項(Jessop,1990:103)。透過這樣歷史的分析，將某個特定時空下的結構與行動者中存在的意識型態和制度加以分析，並推論出國家與抗衡力量的自主性的權力消長情況。而這樣的推論勢必要加入歷史制度的分析，才能夠將國家自主性的消長予以確切的分析出來，因此，本文在分析金管會這個個案時的研究架構如圖 1-1 所示：

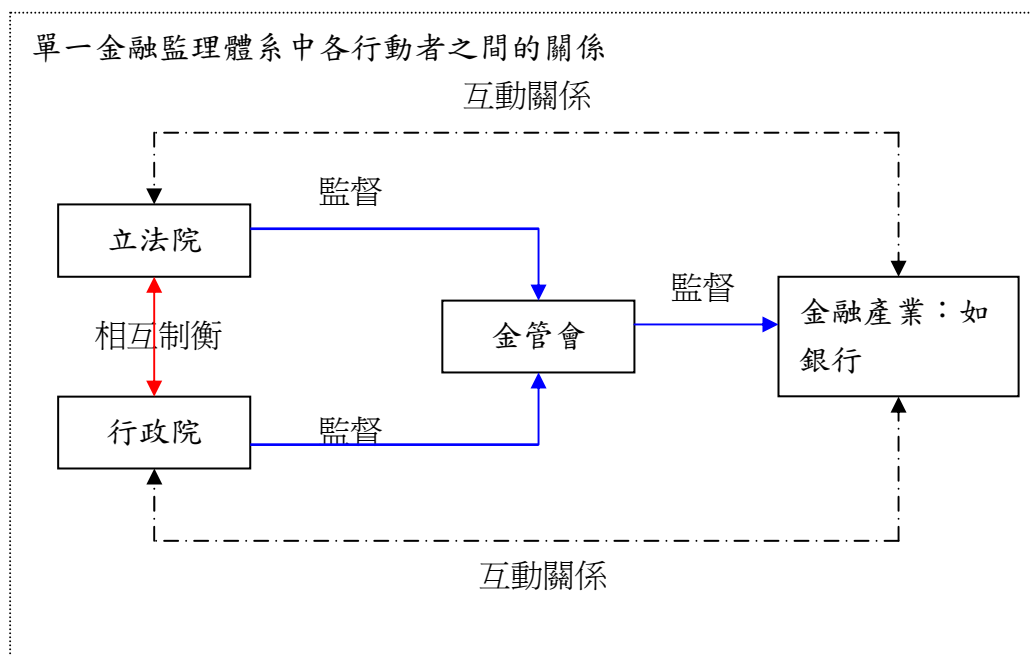


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：作者自行繪圖

本文認為在分析行為者方面，可以區分為政府與企業兩個面向，在政府方面的行為者方面，主要有行政院、金管會與國會；在企業層次的行為者方面，則有銀行，一國的政治經濟體制會將影響這些行為者在行動時的策略選擇，因此再分析這些行為者間的互動關係時，也必須分析制度層面的影響。首先，就本文假定的行為者作一簡單的解釋：

一、行政院：台灣行政院各部會首長的組成，通常是總統大選獲勝的政黨人士所組成，在總統大選中當選的執政黨組成內閣，最主要的目標就是制訂與執行執政黨的政策主張與黨綱，執政黨可說是國家政策最主要的制訂者。之所以會由

總統大選獲勝的政黨組成內閣，乃是因為台灣特殊的憲政體制以及歷史慣例所造成的，在國民黨統治時期，行政院長的政治權力基礎來自於執政黨黨主席（也就是總統）的信任，而非立法院的多數支持，因此在民進黨執政之後，承續了這樣的政治操作模式，行政院長也是由總統來任命，而非交由國會最大黨來任命，這樣的方式一旦和國會中多數的政黨意識型態差異甚大時，之間的互動關係就會產生緊張關係，反之，則否。

正如 Ostrom(Ostrom, 1985: 14)所指出，真實的「政府」應是多個「治理系統」(systems of governance)所組成，每一個系統中都隱含多重組織結構(multi-organizational arrangements)。因此民主國家中，真正存在的政府形式的是一個以府際與部際網路所連結而成的統治機制(陳敦源, 2002: 131)。而行政院在和獨立機關的互動過程中，也存在著這樣的特徵。

二、金管會：金管會和行政院一樣都是國家的行政機關，惟其特色是獨立自主的管制行政機關，在分析金管會這個行為者面向時，本文著重在金管會組織中官僚體系與獨立管制機關的探討。官僚體系是國家政策最主要的執行者，而金管會正是金融政策最主要的制訂者與執行者。根據 Howlett and Ramesh(Howlett and Ramesh, 2003: 56)指出，官僚的權力和影響基於以下的一些資源賦予；第一，國家法律本身提供了某些由官僚機構來執行的關鍵職能，也賦予了官僚個人代表國家做出決策的自由裁量權。第二，官僚機構擁有獲取物質資源的不對稱權力，可以用以達到組織的、甚至是個人的目標。第三，官僚機構是一個廣泛技能、知識和資源的聚集地，這使其成為社會上一個專業的組織，它雇用了大量的各種類別的專業人員，並聘請各專業領域專家制訂政策。第四，現代官僚機構有權接觸到社會不同方面的大量訊息。第五，與被選舉出來的上一級行政機構相比而言，永業文官的永久性及其成員的保障任期使其更具優勢。Weber 也曾經說過(Weber, 1958: 232):「發展健全的官僚體系，其權力往往是高度聳立的；對被選舉出來的「政治上司」而言，相對於這些專業官僚，自己好像是一無所知的門外漢」。這種態勢表現在政策制訂與執行的結果落差，這種可歸因於行政裁量權以及訊息不對稱之故(Pressman&Wildavsky, 1983; 陳敦源, 2002: 75)。不過，雖然金管會比被選舉出來的行政機構有較大的專業性，但未必能擺脫政治力的干

擾，在金管會成立之前的歷史結構、政商關係等因素也會影響其自主性。因此本文將探討金管會與其他國家機關的互動過程，來釐清金管會的自主性與職能。

三、立法院：立法院可說是國家法律的主要審查者，除了一些專業的立委之外，現今的立法委員一般無制訂法律的能力，立法院除了做為國家法律的審查者之外，尚可監督政府與官僚體系的政策執行情況。在台灣立法院的組成方式中，由於選舉制度採取多席次選區的單記不可讓渡（SNTV）投票制度，因此便產生了如下的一些特徵，1.候選人走偏鋒，爭取特定的選民支持即可；2.由於在地方選區，候選人為建立選民對其的支持，以及維持個人的選民服務開支和競選經費，必須需要大量的金錢，因此也為金權政治開啓了一扇門。而在立法院議事程序也提供了立委問政作秀的需要，這種滿足立委個人個人秀的制度，既不能整合利益也不能發揮立法功能。事實上，立法院對行政院也不全然都是制衡功能，行政部門也會以經濟利益、道德勸說等方式來籠絡國會議員。此外，會影響立法委員的行為者也並非只有行政院，事實上，社會上的行動者也會根據其本身的利益訴求來介入立委的問政過程，這種行為在民主化之後更顯的常見。

四、金融機構：銀行是企業中最大的資金擁有者，國家與企業發展都需要廣大的資金支援，一般來說，在資金來源部分，台灣是以銀行體系為主體的國家，若以金融體制與政府的關係，還可以區分成國有銀行體系與私有銀行體系，國有銀行是指銀行體系由政府經營，而其主要目的是要控制銀行的放款政策，以配合國家的經濟發展，台灣在 1990 年代之前就是屬於如此。在過去威權統治時代，將銀行體系收歸國有，以便於有利於政府管理，但是在民主化及金融自由化之後，就不存在這個現象。當台灣開始因為金融自由化產生金融問題時，開始鼓勵銀行合併以及國有銀行民營化的發展，因此許多銀行開始整合成金控公司，而金控公司的規模非常龐大，國家機器對其的管控能力可說到挑戰，因此國家機器與銀行以及金控公司間的互動關係，將是一個觀察國家自主性與能力的面向。

在本研究中，這些行動者存在著制度與非制度層面的互動關係，立法院對行政院有制衡的關係；行政院則透過人事任命權、公務人員懲戒法等法規以及大法官會議釋字 613 的解釋對金管會有控制的權力；立法院則透過預算的審定對行政院與金管會有著制衡的關係；金管會則對銀行產業有法律賦予的監督與管理權

力，但是銀行產業也可以透過尋租的過程影響行政院進而影響金管會的政策；當然也可以透過「尋租」活動，將金管會「擄獲」(capture)。因此，這些行動者間的關係，除了正式制度層面的互動關係外，非制度層面的社會網絡關係、政商關係也是影響這幾個行為者互動關係的重要因素。

## (二) 研究假設

基於這樣的認知，本文的研究則提出的主要假設為：

在民主化時代，政府機關的組成是受到民主選舉的結果所影響，亦即國家的偏好是會隨著選舉的結果而改變的，不在是像威權時代，國家是具有相對自主性與能力的。因此在民主化時代，金管會就算做為一個獨立的國家機關，其本身仍然受到社會偏好的影響，且在台灣目前這種不完備的民主特徵下，其自主性與能力的低弱將會是一個趨勢。

而為了驗證這個假設，本文擬從以下幾個面向去分析，去驗證本文的假設：

1. 金管會和行政院的層級關係以及互動關係，對金管會的自主性與職能的影響。
2. 金管會與立法院的層級關係與互動關係，對金管會自主性與職能的影響。
3. 金管會與金融產業的互動關係，對金管會的自主性與職能的影響。