

## 第四章 金管會與行政院、立法院的互動關係

### 第一節 金管會與行政院互動關係

#### 一、行政部門

在威權統治時期，國民黨一黨獨大的統治型態是所謂的「黨國威權體制」，此種統治形式透過將國民黨黨主席、行政院長、與總統職位的性質整合，只要誰掌握了黨的權力，便會透過這種「三位一體」<sup>1</sup>的形式，來掌控行政部門的權力，而在開放國會選舉之後，此種透過黨機器掌控政府的方式並沒有多大的差別，唯一不同的地方在於國民黨當時的權力核心來自於選舉而非來自於法統，故國民黨仍可透過這種方式繼續掌控行政部門以及立法部門。在 2000 年總統大選後，民進黨贏取了總統的職位，也依循了過去的統治的形式，也試圖透過黨主席、總統、行政院長「三位一體」的形式，掌控行政部門，形成一種「路徑依循」的效果。此外，在政府體制中的官僚人員，也會依循了過去威權統治體制中的思考模式以及行為模式跟價值觀，也會形成一種「路徑依賴」的效果。

過去國民黨透過培養自己黨內人才的方式，建立國家的文官系統，而且透過「侍從式」的人際網絡與黨機器互為鑲嵌結合，因此黨跟國家政府體制的人事呈現相當大的重疊與流動特性，長期的黨國威權統治型態可說是提供給官僚組織相當程度的「連續性」以及「隔絕性」的特質（Cheng、Haggard&Kang，1998：89；Tan，2000：49）。在過去威權體制時代，所有的決策爭議都在國民黨的中常會中

---

<sup>1</sup>本文此處用「三位一體」來形容，乃是認為行政院長為總統任免，故因其權力來源來自於總統，因此可說是總統在行政部門的「忠實」代理人，因此黨主席可說威權時期真正的政治權力擁有者。民進黨在獲得 2000 年大選之後，也依循了這樣的型態，將總統與黨主席合而為一，試圖透過這樣的形式，掌控行政部門。

獲得解決並形成共識，因此在行政部門中只剩下政策的執行與落實的問題，所以威權時期政務官跟事務官的差別也不是那麼的大。其和一般民主國家中，政務官負責決策，事務官負責執行的形式有所差異。但也正因為威權統治的關係，此種統治方式免除了「多重委託代理關係」所帶來的統治成本問題，使得過去台灣政府有著發展型國家所具有的高效率特質。

相對於美國那種先有民主才有行政官僚的情況來比，台灣明顯是先有龐大的行政官僚制度才有民主制度，官僚組織先擁有了相當大程度的權力爾後才因民主化開始釋放權力，就如同 Riggs 所言，在那些官僚體系先於（*民主*）政權建立的國家中，官僚宰制的機會最大（Riggs，1997：118），而這段描述用在剛完成民主轉型的台灣，正可以發現行政院確實存在著「行政控制」的現象。

過往行政官僚這種特性，被認為是發展型國家的特色，這種特色表現在國家機器在政策制訂與執行上有著高度的自主性與能力的表徵。所謂自主性指的是國家機器獨立於社會壓力的程度，從另一角度來看，此種高度國家自主性的國家，過去是以社會其他成員的損失為代價，追求國家整體利益發展。除此之外，國家機器還必須有能力制訂和執行有效的政策，國家這種能力，是組織的內聚力與專業技術的一種作用的體現，它決定了政府貫徹政策職能的成功與否（Howlett & Ramesh，2003：60）。因此一個有高度國家能力的國家機器，其政府內部各層級機關、部門間互動以及官僚間的互動是緊密而連結在一起的。也就是說，不要期望一個立法機構和政府部門持續討價還價衝突的國家會有能力執行政策。過往這種具有高度自主性與能力的國家，通常被描述為「強國家」，過去台灣也被劃歸為「強國家」的一員，因此過去台灣的行政官僚的自主性與能力被人稱許。但是過往這種簡約的劃分忽略了一個國家中沒有所有的行政部門都是強而有力的，有些行政部門相對來說也有弱勢的。例如，美國在 1930 年代中，國家機關在推動「國家產業復甦法」及「國家復甦行動部門」時，其國家干預的政策是失敗的，

而且國家不能藉此特殊時機以發展國家能力；但是在同時間推動的「農業調適法」和「農業調適部門」，其推展過程則十分順利，展現了高度的國家自主性和強勢國家能力（陳啓清，2006：57）。因此，在分析強國家、弱國家的分野時，應該先研究政策過程中各行動主體的相互關係，先釐清在各項政策領域的行政部門的自主性與職能，才能得以比較清晰地描繪出國家行政部門在政策制訂與執行的自主性與職能高低。

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，其中「自利型」政府依其組成結構又可區分為「單一」與「合成」兩種，在單一結構中，又按有無選舉制度以及「租金」（rents）的壟斷與否，劃分為「官僚擄獲」、「利益團體擄獲」、「巨靈型」以及「高壓型」政府（Albert Breton，1996：9-14）（如圖 4-1 所示），若就前述所言，台灣在黨國威權統治體制時，台灣的黨國機器可以被視為一個有機的整體，組織內部高度整合，利益一致且上下級之間存在著命令與服從的關係，黨跟政府間的人才是一致的，就 Breton 的觀點來看，舊有的威權統治體制屬於「高壓型」與「巨靈型」的特徵，而在民主化之後，行政院與金管會間的關係，可說是「競爭型」的關係。

但是在民主化之後，行政院和金管會間雖屬「競爭型」的關係，然若就權力的分配而言，行政院依然掌握了大多數的資源，還是有著類似單一結構的特徵，此種特徵在面對新的獨立機關時，開始呈現出部際（interagency）衝突的現象。因此當金管會成立之際，其主委和委員人選由行政院提名總統任命開始，就已經注定其政治性，再加上底下常任文官由行政院財政部移交過來，也注定面臨行政院「行政干預」的困擾。

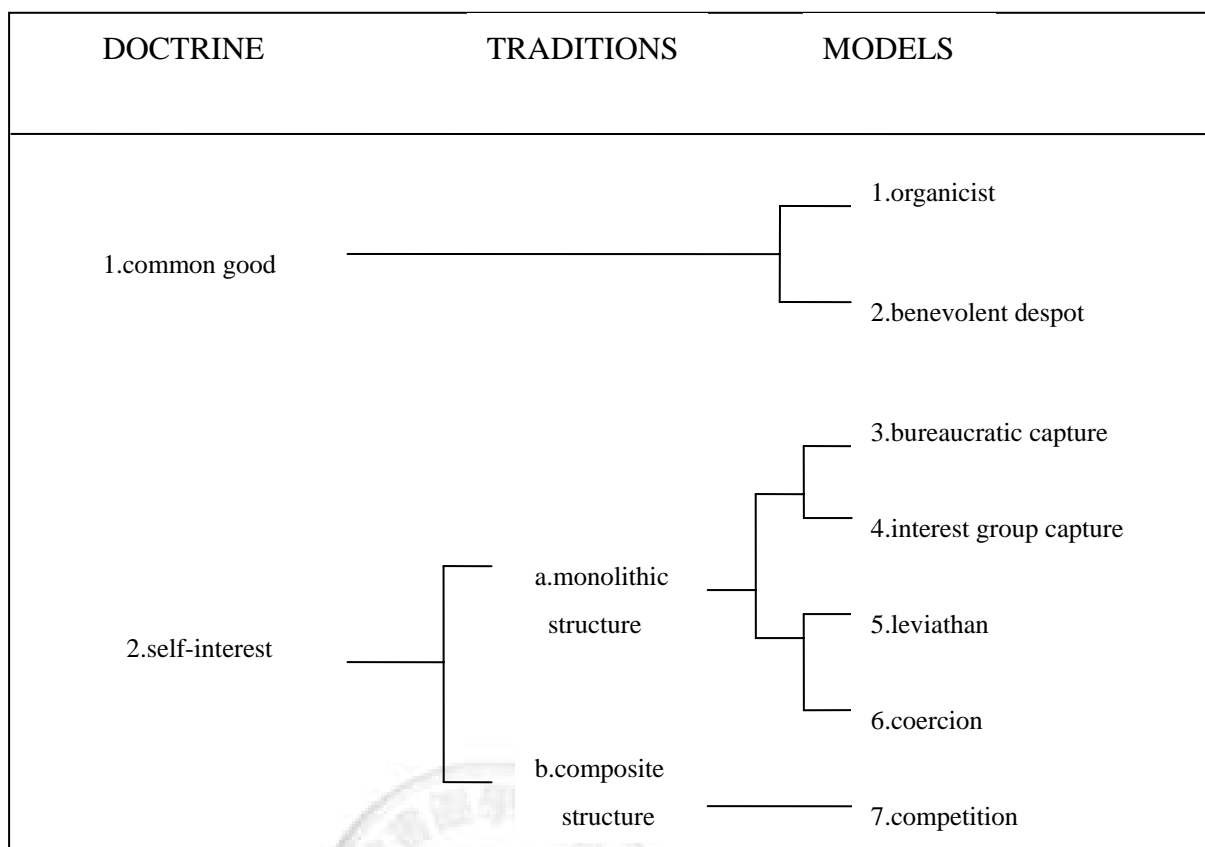


圖 4-1 政府的七種類型

資料來源：Breton，1996：10。

對於國家各部門間的競合狀態，公共選擇學派(public choice)的理論認為，各部門會想辦法讓自己的利益極大化，政府不必然是集體利益的代表與反應，政府有時也會不顧公益而追求私益，就如同尼斯坎南(William A. Niskanen)在《官僚制與代議政府》(Bureaucracy and Representative Government)一書中，對韋伯(Max Weber)理想型的官僚模式進行批判，尼斯坎南提出「預算極大化」(Budget Maximizing)模式，認為官僚是理性自利的，以追求預算與組織規模極大化為目標(Niskanen，1971)。但是 James Wilson 卻由觀察實際的官僚行為中，認為官僚組織並非如同公共選擇學派所言的「預算極大化」現象，而是追求自主性(autonomy)，官僚都希望一個性質單純，敵對者不存在與限制極少的工作環境，因為官僚在其中擁有最高的自主性，這種自主性的意識產生了官僚機構間的「地盤」(turf)意識，而自主性的高低取決於它們各自獲取或所能運用的資源高低(Wilson，1989)。這種自主性的意識，對於整個官僚體系產生兩個影響，一是

官僚體系內部合作的困難，二是任何部門都不願被其他部門規範(陳敦源，2002：136)，這兩種情形造就了部際衝突的現象。

行政院做為一個行動者的角色，在制度上有憲法賦予其最高行政機關的法律地位，在人事上是所有政務官以及事務官的頭頂上司，對公務人員有懲戒獎勵的權力，經濟上掌握預算分配的權力，因此在制度上，行政院相對於其他政府部門有著「權力高地」的現象；在非制度層面上，由於行政院長握有各部會首長的提名權力<sup>2</sup>，因此在提名的過程中便會選擇與其政治理念相近的人選擔任各機關的首長，造成部會首長以及行政院長間形成人際關係網絡的現象。這樣的現象將使得行政院下屬的部會機關首長因為「仰賴上意」之故，使得部會在與行政院互動關係中屈居下風。

## 二、 金管會

金管會做為一個獨立機關的形式，其組織性質是採取委員會的形式，任何決議採取合議決，金管會的委員任命有固定的任期保障，各委員的任期採取交錯任期制，且明文規定金管會委員不得參與任何的政黨活動。這樣的措施旨在建立金管會的獨立性，減少政治干預的困擾。有關金管會委員之資格及任命方式則依照金管會組織法第八條規定，金管會委員均由行政院長提請總統任命之，此項和其他獨立機關成員需經立法院行使同意權而產生不同。而依同法第八條規定，對於委員資格的遴選，則規範應遴選具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理等相關學識及經驗者擔任，此種方式偏重專業取向，不是以政黨或社會取向為遴選原則，這一原則在金管會組織法第九條中就有明文規定金管會委員於任職期間需超越黨派之外，不得參加任何政黨活動。

---

<sup>2</sup> 雖說台灣現今的政治體制不必然符合這樣的狀況，但是在本論文的描述中，仍然假定行政院長擁有各機關首長以及其他不管部會委員的提名權力。

金管會的運作爲求得以獨立行使職權，其手段是透過合議制每週召開一次會議，委員會決議則採取全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數同意的方式，來避免少數委員得以決定重大金融政策的弊端。根據「金融監督管理委員會組織法」第九條的規定，下述幾列事項需經委員會議決議事項：

- (1) 金融制度及監理政策之擬定及審議。
- (2) 金融法規制訂、修正及廢止之擬議。
- (3) 金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業及解散之審核。
- (4) 違反金融相關法令重大處分及處理之審核。
- (5) 委員提案之審議。
- (6) 其他金融重要錯失之審議。
- (7) 其他依法應由委員會議決議事項。

在組織運行的經費上，金管會一方面由行政院編列預算，另外一方面則向被監管者（金融產業）收取規費成立金融監督管理基金，這樣的方式也是爲了減少對行政院以及立法院的依賴性，畢竟「錢帶著權講話」(dollar speak with authority) 乃不變的真理（陳敦源，2002：137）。但是金融監督管理基金由於固定向金融機構收取指定年費、檢查費及其他規費，來源特定並且是辦理特定證物所需，係屬「預算法」第四條之「特別收入基金」，依預算法第十九條及第九十條規定，此部分經費仍須經立法院審議，而金融監督管理委員會也需公務預算編列撥付並經立法院審議，是以金融監督管理委員會在資金運用上，仍避免不了政治力的干預（楊瓊瓔，2004：168）。

在過去多元監理體制時代，各監理機構皆歸屬於行政院底下的組織，惟其監理成效不彰，這種成效不彰的原因，若從官僚行為的角度來看，則是一種官僚組織「自衛保守」心態所導致，這種心態導致「本位主義」的產生，也導致處理問題時常互推皮球的狀況。Downs 認為官僚體系中之所以會有「本位主義」的問題，在於每一個社會行為人（social agent:包括個人及團體），都是「領域的霸主」（a territorial imperialist），而將這個觀念應用到官僚體系本位主義問題，其產生原因有三（Downs，1967：211-222，轉引自陳敦源，2002：135）：

（一） 自私的忠誠（self-serving loyalty）：公務人員只對其與其工作安全與升遷有關的單位展現忠誠，這種忠誠有時會對官僚體系整體所要達成的目標，造成傷害。

（二） 議題範疇的不確定：Downs 認為，公共政策動態的互賴程度日增（degree of interdependence），是造成靜態分工為主的官僚體系之間，永無休止領域爭奪的原因。

（三） 政策領域的高度敏感（extreme jurisdictional sensitivity）：由於官僚無法完全預知其他單位主導的政策行為，對自己的單位的業務領域未來有什麼影響，因此，官僚體系次級單位之間，大部分都會採取最保守的防禦措施，對於風險的忍受程度極低（risk aversion），造成單位之間合作的阻力。

Wilson（Wilson，1989；轉引自陳敦源：2002，163）則從官僚組織追求自主性的觀點來看，認為官僚為達自主性，官僚常以以下各列行為，鎖定各自的「生存利基」（ecological niche）：

- （一） 尋找別的單位還沒執行的工作，做為自己最重要的工作
- （二） 與試圖插手自己工作的任何機關奮戰到底

- (三) 避免接觸與自己核心工作無關的工作
- (四) 對於與其他機關的合作計畫持保留態度
- (五) 避免執行可能導致自己工作支持者分裂的工作
- (六) 僅記個別機關過去經驗中常犯的缺失，避免重蹈覆轍，以獲取大眾支持。

這種自主性的追求，會造成官僚體系分工但不合作的現象，因此在舊有金融監理體制中，正是因為存在著這種現象，導致多元監理無法發揮其效用，但是這種現象並沒有因為金管會的成立而得到解決，金管會除了面對行政部門的行政控制干擾以外，在股市禿鷹案中，也因組織自主性的追求而和查黑中心互爭調查權，並互相指責對方單位的不是中表露無遺。

### 三、 層級關係

獨立機關起源於十九世紀末期的美國獨立管制委員會，而在美國羅斯福總統主政時大為盛行，推行新政的羅斯福總統為應付當時的經濟大恐慌，便設立各種新政管制委員會，並賦予這些管制委員會獨立行使「準立法權」、「準司法權」在內的廣泛權限。既言為獨立機關，便是指獨立於內閣之外，為確保政策制訂與執行能夠維持專業性、政治中立性、社會價值多元性或發揮「準司法」功能所設立的行政機關，獨立機關依據法律獨立行使其職權自主運作，除非法律另有規定之外，否則不受其他機關指揮監督。獨立機關為保持其專業性與中立性，一般而言，獨立機關具有以下幾種特色（陳衍仲，2004：89-90）

- 一、由多數委員組成委員會性質的行政機關，組織運作方式採用合議制。
- 二、重視政治的獨立性，同一政黨的委員選任不得超過某一比例。



- 三、獨立機關中的委員會擁有制訂政策及執行法規的權力。
- 四、獨立機關享有調查權並可向法院提請訴訟，以強制貫徹其管制任務權限
- 五、獨立機關所主管事務，係某一特定產業之全部事項。
- 六、獨立機關的委員任職其間，除了法定事由之外，總統或行政首長不得任意免除委員的職務。
- 七、獨立機關委員有固定任期，委員任期不與國會議員或總統任期一致，同時獨立機關中各委員任期並不會同時到期。

另根據台灣的「中央行政機關組織基準法」對獨立機關的建置規定來看<sup>3</sup>，獨立機關之建置具有以下之特色；

- 一、獨立行使職權：依中央行政機關組織基準法第三條之規定，獨立機關依法獨立行使職權，自主運作，除非法律另有規定外，不受其他機關指揮監督。又基準法第四條第一項將獨立機關與一級機關、二級機關及三級機關並列，可見獨立機關並非與其他行政機關有上下隸屬層級之關係。
- 二、專業、公正及中立性：由中央行政機關組織基準法定三條、第四條條文中，可以得知獨立機關之職權的獨立行使，正是為了確保獨立機關之專業性、公正性與中立性。

綜言之，獨立機關在定位上獨立於內閣之外，其制度目的則在確保行政決定得以維持專業性，以確保政治上的中立性及政策上的連續性得以成為可能，因此

---

<sup>3</sup> 中央行政機關組織基準法第三條、第四條、第六條、第二十一條、第三十二條及第三十三條

凡是符合此一原則者，皆有設立獨立機關之必要。而金融產業先天上具有外部性以及資訊不對稱的問題，在過去的金融體系中，由於多元的金融監理體系監理效果成效不彰以及易受政治力干擾，因此在金融產業的監督管理上，便需要有一個得以獨立行使金融監理職權的行政機關做適當管制行爲，而金管會便是基於此項理由而成立的獨立行政管制機關。

金管會在政府的組織架構中，是屬於獨立行政機關的形式，按照「中央行政機關組織基準法」第三條的內容來看，所謂的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。根據表 4-1 的行政院所屬部會及相當層級的組織類型中可以看出組織類型的差異，在表 4-1 中可以明確的看出獨立機關是專門處理決策上需要高度專業、去政治化、或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，並需獨立超然行使職權；在組織上，獨立機關雖然仍屬行政院體系的一環，但卻不是行政院內閣的一環，這樣的設計其目的便是爲了強化其獨立性。

表 4-1 行政院所屬部會及相當層級的組織類型

組織類型	職能角色
部	直接提供民眾服務和管制，或直接協助地方政府的組織，每一個部都必須負責一項或一項以上的政策規劃、執行和評估。
委員會	1.協助行政院院長對於各部的政策事項和政府整體性管理事項，提供統合性的規劃、審議、協調和評估功能。 2.委員會原則上不直接負責對民眾或地方政府的政策或計畫之執行
獨立機關	1. 專門處理決策上需要高度專業、去政治化、或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，並需獨立超然行使職權。 2. 獨立機關雖然仍屬行政院體系的一環，但卻不是行政院內閣的一環，以強化其真正的獨立性。
行政院院本部	負責高權處理事項及特定政策領域之總體規劃及協調事項，以及預算、人力資源管理等需整合管理事項。

資料來源：中華民國政府改造工程，行政院現行組織簡介，網址：<http://www.reform.nat.gov.tw> 瀏覽網站時間：2007年3月30日

金管會不僅在體制上是屬於獨立機關，其性質上更有「管制」機關的意義。所謂管制，根據 Regan 所下的定義為：政府要求一部份個人或機構履行一定行為的程序或行動方案，多數情況下都是針對私人的，有時候也會針對公共問題，其目的是為了增進公共或私人的利益（Regan，1987：17）。因此，我們大致可以將管制定義為「是政府的公權力行使，其為了解決社會上公共問題，而制訂相關規範，並用行政力量干預私人或取代市場力量來干預經濟行為以維持社會公眾利益的一種手段」。

獨立的管制機關是一種特殊的行政機關建制，除了賦予其地位獨立之外，更擁有和一般行政機關的行政執行權，以及制訂法規的準立法權。而獨立管制機關之所以會被賦予準司法權的權力，乃因獨立管制機關所管制的事務，具有專門性及技術性，一般政府官員或者國會議員並無相當程度的專業知識可以瞭解，因此國會只能針對概括性及抽象性原則的法律予以立法完成通過，對具體的、複雜的、專門的、技術的、特殊的重要法規，國會無法鉅細靡遺的訂定法規。因此，獨立的管制機關便具有政策的制訂權，此項政策制訂權便是指在國會授權下制訂各種命令與規則之權。主要是藉由此種較簡單的立法程序，得以因時、因事制宜補充國會立法之不足，惟此項立法權力和國會的立法權不同，因此稱之為準立法權。

這種獨立於政府部門以及行政力量的獨立監管機構，也可稱之為「擁有監管權力」的自治行政機構，這類機構在九〇年代之後如雨後春筍般的在世界各國建立起來，這一類的趨勢乃在於因為九〇年代之後世界各國自由化之後，發現需要避免市場失靈的狀況，因此重新再管制特殊的產業，如具有網絡基礎設施特徵的能源與電信產業以及需要審慎監理的金融產業等。尤其在許多先進國家、世界銀行和國際貨幣基金會等國際組織針對一些國家的政策建言中，都提出了建立獨立機關的建議，連帶的推動這種趨勢的發展。獨立機關的監管模式的好處主要是它

能避免由於被「利益擄獲」的政客和官僚所帶來的監理失效狀況，獨立性使監管者免受特殊利益集團（如被監管企業、金融機構）的干擾。獨立性不僅改善了治理的透明度和穩定度，也提高了監理的專業知識水平，可課責性也會因此得到改善。因為在單一監理體系中，責任歸屬明確，基於此，金管會的成立也確實符合現今的潮流。

金管會在組織定位上隸屬於行政院，享有獨立的監理權限，其權限範圍包括金融決策權、法規提案、修正與廢止權以及金融行政管理、業務管理與業務檢查權等，皆屬於金管會的管轄範圍內。惟金管會做為獨立行政機關的形式，和行政院中各部會並無任何隸屬關係，因此在政策制訂與執行過程便會產生組織間競合的問題。對民選的最高政治首長以及其任命的行政首長而言，雖然金管會在體制上屬於獨立機關，有其法律所賦予的獨立性，但是由於權力的宰制心態，將會對獨立機關進行「行政干預」<sup>4</sup>。而獨立行政機關的委員在組成上，雖然有超越政治黨派的特徵，但是其行政職的任命卻是由行政院提請總統任命之，因此制度上雖然試圖降低政治的操控色彩，但是在實際運作上卻難以避免政治力的干預，因此金管會和其他部會之間，難以避免產生部際衝突的現象。

在台灣，由於政治環境使然，使得行政院一直想干預獨立行政機關的人事與政策，國會多數黨欲借獨立機關的形式來避免行政權過度的干預專業事項，但是在現有的制度規範中，行政院卻可以藉由憲法所賦予的權力以及地位，干預獨立行政機關的政策制訂與執行。例如國家通訊傳播委員會就是一個例子。因此，縱使台灣現今是民主體制的型態，但因為「路徑依循」過去威權體制下的統治形式，因此在行政院與獨立機關的策略互動關係中，行政院是決定行動的主體，獨立機

---

<sup>4</sup>例如，行政院曾於 2006 年 3 月發佈一個通函，叫做「獨立機關與行政院關係運作說明」，明白宣示獨立機關首長不是內閣閣員，不須參與內閣之政務運作及行政院院會；至於行政院各部會與獨立機關之間，「就政策部分之業務劃分」，應由行政院政務委員與獨立機關「協調溝通」。但是到了同年 8 月，行政院開會決定修正獨立機關與行政院之間的運作關係，規定獨立機關首長仍應依閣揆指示參加行政院院會及其他必要會議，並遵守會議結論；同時，獨立機關的「施政政策或產業輔導」，必須和主管部會協商，並報請行政院核定。

關變成非完全具有獨立機關的性質，因此，行政院會對不同性質的獨立機關進行不同的策略互動行爲，而獨立機關也會想方設法的進行求生的策略行爲。例如，行政院面對中央選舉委員會時，由於其本身和行政院無任何衝突，故行政院對中選會的互動行爲並無任何衝突，而行政院面對國家通訊傳播委員會時，由於國家通訊傳播委員會的組織法規定委員的組成由政黨比例推薦，直接跳過行政院的人事任命權，面對這樣的狀況下，行政院一方面提請大法官解釋，一方面以行政手段阻擾干預國家通訊傳播委員會的政策執行權。因此可以看出，行政院在面對不同的獨立機關時，會採取不同的策略互動方式。

從歷史的角度來看，當政治民主化以及金融自由化之後，金融監理制度的獨立自主性一直受到非議，因此在金融監理制度的沿革中，加強金融監理制度的獨立性便是金融改革的重要核心課題，可是受到「歷史制度」因素的制約影響，台灣的行政院對金管會具有相當大程度的權威掌控能力，這種權威的心態部分受到過去歷史中「黨國一體」的威權體制遺緒影響，就算是政黨輪替之後也未曾改變這樣的統治心態，執政黨基於贏者全拿的心態，對於任何會剝奪其行政權的方式都不表贊同，這或許也印證了尼斯坎南（Niskanen），所言的，官僚會極大化其權力的理論。對於這樣的互動關係可以從卡債風波中，當立法委員質詢行政院長蘇貞昌與金管會主委龔照勝時，蘇揆當面訓斥並指示金管會主委該如何做時就已表露無遺。不管金管會主委龔照勝是否是時任行政院長蘇貞昌所偏好的人選，也不管龔照勝是否是適任的人選，在體制的精神上，金管會是屬於獨立機關，其並不需要向行政院負責，故行政院實無權力訓斥或指示金管會主委該如何執行政策，因此在這個例子中很鮮明的看到，行政院長對金管會主委是存在的行政指導的特徵，倘若和中央銀行比較時，也找不到行政院對中央銀行總裁做這種指示的例子，因此同樣都是獨立機關的兩個單位，似乎在獨立性上面有了差異。

從行政院對金管會主委的人事任免權中也可以看出金管會的獨立自主性遭

受侵害的證據。在 2006 年 4 月後，金管會首任主委龔照勝因為在台糖董座任內涉及貪瀆案被訴，遭時任行政院長蘇貞昌要求辭職下台，龔照勝僅表示尊重行政院院的決定，但是以金管會主委有任期保障為由不辭職。對此，行政院則依據公務員懲戒法第 2 條及第 19 條規定送請監察院審查，並依同法第 4 條規定併予停職將其停權，並在大法官 613 號解釋文出來時，順勢引用此解釋條文將龔照勝解職。行政院的作法除了有條文適法性的討論空間外，最主要的影響在於為保障金管會獨立自主性而賦予主委及委員任期保障的制度，受到了極大的政治干預。因此，在此次爭議下，很明顯的可以看出金管會沒有完全的自主性，行政院握有人事的決定權，可以決定金管會主委的人選，也可以令其去職，因此金管會的獨立性可說是受到極大侵害，無自主性可言。

#### 四、 互動關係

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)，強調必須將政府與社團組織均視為「策略選擇者」，其稱之為「策略性制度利益」(strategic institutional interest)。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 4-2)。本文在此引用 Najam 的分析模式，將行政院與金管會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; 王信賢, 2006: 39)。

表 4-2 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；王信賢，2006：40。

表 4-2 是 Najam 分析國家與 NGO 的互動模式，本文欲借用此概念，把 Najam 的「4-C 模式」中的國家與 NGO 組織這兩個行動者，替換成行政院與金管會這兩個行動者，將行政院與金管會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，即合作、吸納、互補、對立等四種互動方式。而本文擬採用在金管會成立以來的兩個案例來作分析，分別是二次金改與宣布開放銀行赴大陸投資這兩個案例；預期藉由分析這些案例的過程中，探討金管會和行政院間的策略互動關係，加以釐清金管會的自主性。

### (一) 二次金改

台灣的第二次金融改革在前一次金融改革達到二年內銀行逾放比率降到百分之五以下、資本適足率提高到百分之八的「二五八」的政策目標之後，行政院二次金改計畫由行政院經濟建設委員會於 2004 年上半年提出；爾後由 2004 年 7 月新成立的金融監督管理委員會開始運作，並於 2004 年 9 月召開全國服務業發展會議，在會中宣布將實施第二次金改。此次金融改革重點以「興利」為號召，企圖加速推動金融國際化及自由化，以提升金融國際競爭力，尤其對兩岸金融亦逐步朝開放的目標邁進。

接著，在 2004 年 10 月 20 日時，陳水扁總統在主持經濟顧問小組會議後，宣布第二次金改四大目標；這四大目標分別是：(一) 2005 年底前至少三家金融機構（金控）市佔率超過 10%；(二) 公股金融機構的家數今年底以前由十二家減六家（官股減半）；(三) 國內十四家金控數目 2005 年底前減半成爲七家；四、至少一家金控由外資經營或者在國外上市。自此，二次金改目標明顯轉向而朝擴大金控公司規模及公股銀行減半方向進行，尤其要求公股銀行減半及促成三家金融機構市占率達 10% 以上應於 2005 年底完成，其它金改部份應於 2006 年底完成。當陳水扁總統提出這番談話之後，緊接著 10 月 27 日，時任行政院長的游錫堃在行政院院會中表示，爲了建構與國際接軌的金融環境與法制、推動台灣成爲區域金融服務中心，將作二次金改目標，他責成金管會協同財政部與經建會等相關機關，儘速提出具體推動方案，依既定期程落實陳總統宣示的二次金改目標(工商時報，2004b)。

在陳水扁總統宣示二次金改必須在限期內達成四項重點目標之後，整個行政院依循這樣的政策宣示開始著手政策的執行。但是立委羅志明在立法院的質詢時，羅志明問財政部長林全部長跟金管會主委龔照勝兩人，二次金改政策是由誰提出的？「龔照勝主委回說是由林全部長推動的，林全部長則說是共同推動，至於二次金改是由誰訂的，這兩人都說不是我」(立法院公報，2005a：84)。財政部做爲行政院中的機關，遵循行政院長的指示，推動行政院政策並執行是正常的體制運作現象。且財政部身爲國營銀行的主管機關，因此由財政部執行金控減半、官股銀行減半的目標本就無可厚非。但是，金管會做爲一個獨立機關，其政策目標不一定要遵照著行政院的目標執行，故理論上金管會可依其專業判斷來決定政策的執行與否。而根據財政部與金管會送到立法院財委會的「金融改革之全面檢討」專案報告中顯示，兩部會對於金改的目標呈現相當不一致的狀況(見表 4-3)：



表 4-3 金管會與財政部二次金改的目標比較

單位	金管會	財政部
目標	一、維持金融穩定 二、持續金融改革 三、協助產業投資 四、保護投資人與消費者權益	一、94 年底前促成三家金融機構市占率逾 10 %。 二、94 年底前公股金融機構家數至少減少為六家 三、95 年底前國內 14 家金控公司減半 四、95 年底前至少促成一家金融機構由外資經營或在國外上市

資料來源：經濟日報，2005：版二。

金管會在送到立法院財委會的「金融改革之全面檢討」專案報告中的四大目標和金管會的成立宗旨；1.維持金融穩定；2.落實金融改革；3.協助產業發展；4.加強消費者與投資人保護與金融教育，幾乎沒有二致，只是把一些動詞做替換而已，實質上看起來根本沒啥兩樣（見圖 4-2）。因此，金管會在二次金改的政策制訂與執行過程中，既非政策制訂單位也非政策執行單位。在二次金改的爭議鬧的沸沸揚揚之際，國安會曾於 2005 年的 10 月 11 日發出聲明稿指出，對於陳水扁總統提出的二次金改四大目標，是根據「行政院經建會主委胡勝正的報告所定」，國安會強調，該目標訂定後，2004 年的 10 月 27 日，時任行政院長的游錫堃提示：務必儘速提出具體推動方案，依既定期程落實四項目標。該四項目標並經行政部門納入 2004 年 11 月 10 日舉行的的行政院二九一四次院會討論通過「服務業發展綱領及行動方案」，並列名「區域金融中心推動服務方案」旗艦計畫。金管會主委平常需列席行政院院會，照理說，行政院院會中達成的宣示，金管會主委應該知情，因為金管會主委需列席行政院院會。但是，在金管會主委在接受立委質詢，卻又說不清楚二次金改是由誰推動時，便得以認知金管會並沒有參與二次金改的政策制訂過程。且根據訪談官員的結果表示：

關於這誰通動金改政策的問題，我記得那時候好像沒人承認，這也是個千古疑案的問題。其實就後來的瞭解，有人說是經建會，也有人說是國安會，

不過不管怎樣，可以說是因為陳總統後面也有一些財經官僚在做一些財經政策的建議，因此有時候政治高層宣示政策時，往往其他部會機關不一定是在狀況內。因此從這一點來切入金管會獨立性夠不夠的問題，確實是滿值得探討的，從這點來看，金管會確實有某種程度的是配合總統府及行政院的政策偏好(訪談稿：6:7)。



圖 4-2：金管會成立宗旨

資料來源：金融監督管理委員會網頁

(<http://www.fscey.gov.tw/ct.asp?xItem=522540&ctNode=6&mp=2>)，瀏覽日期：2007 年 5 月 4 日。

如果說二次金改的目標是正確的金融政策，那麼金管會配合行政院的政策目標或許爭議性不會那麼大，然而在二次金改中，政府卻在限期、限量的目標下來迫使金融機構進行整併，使得二次金改有圖利財團、賤賣國家資產的嫌疑。站在金管會做為金融監督管理機關的立場而言，若不論這樣的整併有無符合市場效率，光就金融監督的層面而言，依據金融機構合併法的規定<sup>5</sup>，由於金融機構合併案之申請，可能涉及跨業別間之合併問題，因此必須報請金管會予以核駁合併申請之許可。根據金融機構合併法第六條的規定，主管機關為合併之許可時，應審酌下列四項因素：

- (1) 對擴大金融機構經濟規模、提升經營效率及提高國際競爭力之影響。

<sup>5</sup>金融機構合併法於民國八九年 12 月 13 日公布，因此在金融機構合併法第三條明定本法的主管機關為財政部，惟金管會成立之後，為台灣的金融主管機關，因此，金管會為金融機構合併的主管機關。

- (2) 對金融市場競爭因素之影響。
- (3) 存續機構或新設機構之財務狀況、管理能力及經營之健全性。
- (4) 對增進公共利益之影響，包括促進金融安定、提升金融服務品質、提供便利性及處理問題金融機構。

但是在二次金改限期金融機構減半的壓力下，金管會爲了配合行政院的政策，將這樣的審核權力放棄，在推行二次金改的時間裡，竟然對金控集團的「惡意併購」忽視不見，並採取「自動核准」的機制草率的通過合併案，棄專業監理於不顧。由於金管會對於合併案都採「樂觀其成」的態度，來配合行政院的金控減半政策，因此使得金融監理機制形成虛設。根據金管會的官員對金控減半的目標指出：

總統講金控減半其實都只是一個目標啦，我們這邊能夠作的，就是本於尊重市場機制，不用國家的權力去管制市場。我們能做的是去引導金控公司，塑造一個良善健全的金融環境來讓他們得以在健全的市場機制中運作。何況這十四家金控都是上市上櫃公司，政府怎麼能夠強迫 A 跟 B 去合併，因為他是一個獨立的民間公司，任何一個決策還要經過其董事會、股東會決議，所以金控減半這東西，我們只能夠去營造良好的環境讓他們去併，或者我們利用競爭的壓力，讓他們有合併的動力，而非是運用公權力來強迫民間公司配合政府的政策(訪談稿 4；5)。

此外，金管會和財政部對於金融改革的目標在「金融改革之全面檢討」專案報告中呈現不一致的狀況中可以發現，彼此對於金融改革有著相異的目標，兩部會對於二次金改的議題就算沒有狀況外，也至少缺乏跨部會的政策協調。而行政院之所以可以協調金管會執行二次金改的政策，乃在於金管會主委及委員等人是由行政院長提請總統任命，且金管會主委、副主委必須列席行政院院會之故。因此，讓理論上是獨立機關的金管會，失去其自主性的職能，接受行政院的協調，

接受由財政部負責執行公股銀行減半的政策，金管會負責金控家數減半的、銀行大型化與國際化的政策。這種相異目標，但是採行相似策略的現象，可說是一種「吸納」(co-optation)的關係。這種「吸納」的關係，即顯示出金管會其自主性和行政院相比，簡直失去其獨立自主的特質，缺乏自主的樣貌於此顯現無疑。

另一方面，倘若將諾丁傑 (Nordlinger) 在「民主國家的自主性」(On the Autonomy of the Democratic State) 一書中，以公共政策的產出為例子，探討國家與社會間相互互動的關係來看，若是將書中所描述的「國家」與「社會」，置換為「行政院」與「金管會」，然後在將其套入書中分析國家自主性的六個論點之下的話，也可以得到金管會自主性低的結論。而諾丁傑的六項論點則是 (Nordlinger, 1981: 7):

1. 國家的偏好與社會的偏好有時並存、有時排斥。
2. 當國家與社會的偏好不是相斥時，官員會把他們的偏好轉變成政策
3. 當國家與社會不會相斥時，官員常利用國家自主性強化國家能力，防止社會偏好不同於國家偏好。
4. 當國家與社會的偏好相斥時，官員常利用國家自主性強化其能力，轉變社會偏好，連結社會資源，迫使社會偏好不會背離國家偏好，再把官員的政策轉化成國家的權威決定。
5. 當國家與社會的偏好相斥時，官員常利用國家自主性強化其能力，使官員不會受到社會偏好的束縛，然後使官員的偏好成為權威性的行動。
6. 當國家與社會的偏好相斥時，官員常依靠國家部門的職能，轉化其偏好而成為權威性的決定。

在二次金改的過程中，行政院的政策偏好和金管會的政策偏好一開始是不一

致的，但是因為行政院的可將其先天上擁有的「政治稟賦」，將金管會的偏好與政策目標轉化，使其和行政院立場一致。行政院所擁有的「政治稟賦」基本上是制度所賦予的，因此金管會自然無法與其抗衡。而在「非正式制度」的互動方面，在二次金改時的金管會主委是龔照勝，行政院長是游錫堃，而當初提名龔照勝當主委的也是游錫堃，因此，雖然「制度」上的運作賦予金管會獨立性，但是在實際政治運作中，金管會主委面對當初提名他擔任主委的行政院長時，行政院所下的政策指示，金管會通常不會有激烈的違抗。雖然金管會體制上屬於合議制，但是第一任所有的委員都是游錫堃提請總統任命，因此每個金管會委員所面臨的狀況也是一致的。總而言之，在二次金改的政策制訂與執行過程中，金管會處於被動配合的地位，因此，金管會自主性並沒有達到成立時所寄予的目的。

簡言之，吾人可以將金融政策制訂過程視為行政院與金管會這兩個行動者的互動過程，如果政策產出是反應金管會的政策偏好時，則行政院的自主性低，如果政策內容是反應行政院的偏好，則行政院相對於金管會的自主性為高。因此，本文在套用諾丁傑的論點來分析金管會在處理金融監理問題的偏好之後，也從中得出金管會相對自主性低的事實。

## （二） 開放銀行登陸

開放銀行登陸和二次金改的思維有著巧妙的關係，在 2005 年 10 月時任經建會主委的胡勝正公開表示，二次金改最終的目標是推動台灣成為區域金融中心，但台灣要成為區域金融中心，須先改善兩岸關係，而金管會針對銀行登陸的思維也在呼應這樣的看法。金管會主委龔照勝在同年 10 月 13 日出席歐元雜誌所舉辦的台灣投資論壇中表示，「台灣金融業必然要走向大陸市場，並呼籲對岸監理機構對台灣金融業應該要更開放，讓台灣幫助大陸金融環境升級」。金管會認為台灣的銀行或金控可以透過創投轉投資的方式，在中國成立相關融資租賃、汽車租

質公司，以滿足台商的資金需求；對大陸信用卡市場有興趣者，亦可申請至中國成立合資的信用卡公司。金管會採取這樣建議，乃是因為金控或銀行在沒有簽訂兩岸金融監理協議的前提下，是不得到大陸經營金融產業的。金管會認為如果透過創投或是其他方式轉投資，參與大陸融資租賃公司的經營的話，則法令上是可行的。但是這樣鼓勵銀行採取「迂迴」的方式規避陸委會及投審會的監察，則將會和陸委會的兩岸政策產生政策爭議。

金管會的主委及其委員除了專業任命之外，其實或多或少都有政治任命的色彩，但是在民進黨主政時期，卻甘冒和主政者的意識型態想左的風險，率先喊前進大陸，甚至還替金融業者想好「迂迴」前進的戰術，在此政策上頗耐人尋味。

客戶在哪裡，銀行業就要跟到哪裡，這一點可說是金融業在服務經營上的基本知識，因為這樣才能進一步瞭解客戶的需求，才能貼身客製化的服務。不過目前卻礙於兩岸政策的因素，使得台灣的金融產業只能前進到香港，無法進入大陸市場賺取銀行的利基。金管會在祭出金融業可「轉彎」進大陸的政策宣示後，金管會主委龔照勝在紐約招商時表示：「含陸資三成以內的企業可在台灣股市國際版掛牌」，但是這樣的宣示一樣和陸委會明訂「陸資二成以上即不可來台投資的門檻」的政策相違背，但是為何金管會的政策會如此呢？

金管會會如此宣示，乃是因為在 2006 年 12 月時，大陸加入世界貿易組織 WTO 將屆滿五年，依大陸加入 WTO 的承諾，大陸將對外資大幅開放金融市場，允許外資承作一般民眾的人民幣業務；因此，預料外資將大舉進入中國市場，如果台灣的金融產業未能及早設立據點，將恐怕失去企業經營的先機。台灣的金融產業在看到大陸金融機構競爭力快速提升及外資在大陸的快速發展時，自然而然相當擔憂，在加上近年來台灣廠商紛紛赴大陸開廠，銀行對企業放款的存放比大幅下降，於是許多業者紛紛將「企金」轉往「消金」發展，但盲目衝刺消金的結果，就是發生雙卡風暴。

金管會之所以會有開放銀行登陸的認知，可以從國際企業金融業務分行（Offshore Banking Unit）的業務看出端倪，到 2006 年之際，台灣金融產業的產值佔了 GDP 的 10% 左右，其中台灣銀行的海外分行稅前純益佔整體獲利 42.7% 左右，在 2003 年到 2005 年間，OBU 的海外純益佔整體比例分別達 25.7%、10.3%、28.0%，在香港的分行平均每家分行獲利達 2.82 億新台幣，為海外各地區獲利之冠（李紀珠，2007：6）。因此，資金外流到大陸不管對台灣整體是好是壞，此一趨勢已經無法抵擋。

金管會除了對金融市場監督執行「除弊」任務之外，另一個目標也是「興利」，站在金融產業的角度「興利」。大陸開放金融市場的利基，促使金管會站在金融專業的角度上，採取開放銀行登陸的思維。但是，此一構想卻和執政黨的意識型態思維相左。政府中主管兩岸事務的陸委會就對此一構想表達反對的意見，認為金管會沒有事前協調，且在當時中國大陸反分裂法剛通過，那時的政治氛圍是對抗性的想法佔上風，開放銀行登陸的議題自然而然就被認為是會殘害台灣，因此陸委會對此議題也就採取不認同的作為，聲稱必須簽署兩岸金融監理備忘錄（MOU），而根據兩岸人民關係條例三十五條，陸委會將銀行列為禁止項目。因此金管會負責的「臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法」，只開放辦事處，而無法開放分行。金管會對於銀行登陸的政策，牽涉到制度層面的限制，以及執政黨的意識型態偏好所影響，其自主權力可說受到限制，無法遂行其政策偏好制訂金融政策，此項政策到最後便不了了之。

這種相異的目標與相異的策略則使兩者形成「對立」(confrontation)的關係，倘若成「對立」關係的兩個行動者，若是保持對立的局勢則表示兩者皆有自主性，沒有哪一個行動者可以影響對方，但是如果其中有一方妥協，那麼其對立關係將轉為「吸納」關係，其自主性也就消失。

觀察金管會對於開放銀行登陸的政策制訂過程，就可以發現金管會對於金融

產業的專業自主權力，一遇到兩岸關係時，其專業性及自主性也就消失，無法和抗衡掌管兩岸事務的陸委會，也無法以金管會的政策偏好轉化陸委會的政策偏好取向，因此，金管會的自主性與能力於此案例中也呈現出一種低落的狀況，無法改變陸委會對於銀行開放的態度，而陸委會隸屬於行政院之下，因此金管會在和行政院以及行政院所屬的部會互動過程中，其自主性是不足的。在訪談中所得到的結果也印證了這樣的論述，負責兩岸政策的銀行局官員就指出：

就算你是獨立機關你還是要考量到國家整體政策。以中央銀行為例：現在宣稱獨立機關作的最好的就是央行，縱使你是央行，你的任何政策也是一樣，還是要考量到國家整個政策的走向。姑且不討論政治意識型態對立的問題，就目前台灣整體政策而言，就是不開放對大陸的相關業務，因此金管會不可能單獨的喊衝喊登陸，也必須顧慮到整體政策的意識型態與政策偏好。但是國家整體政策對錯優劣實在很難講，只能說在整個國家的政策底下，國家總體政策若是禁止不開放的，那麼縱使各機關，你就算是獨立行使職權的獨立機關，也不太可能違逆國家整體政策走向。而開放銀行登陸這個政策的格局就比較大，不是單純的金融專業問題，有牽涉到國家安全的兩岸問題。兩岸又牽涉到陸委會的管轄問題，因此這部分變成金管會不能完全就其專業判斷來推行政策，必須放到國家整體的層次去做考量(訪談稿：9)。



## 第二節、金管會與立法院的關係

### 一、立法院

在民主政治的體制之下，立法院在概念上是介於國家與社會之間的一個「灰色地帶」（高永光，2000：13）。就立法院的工作性質而言，當然屬於國家機器的成分；但當立法委員為選區選民像政府官員進行質詢工作時，則又與國家機器處於對立的局面，在威權體制時代，立法院幾乎可以視為國家的一部份；但是解嚴之後，立法院的角色可說處於中間地帶，或者可以說是擔任國家與社會之間的橋樑角色（劉佩怡：2002：120）。

立法機關的任務便是保證政府施政符合民意，這樣的任務體現在對行政機關的監督以及擁有法案制訂權上。台灣的立法院和國外的國會一樣，立法機構並不執行政策，而是按職能類別建立審查議案的委員會，在國外委員會被認為是為了積累專業知識以便為政策品質把關的組織，但是在台灣由於沒有所謂「資深制」的概念，再加上台灣民意代表的素質低落，立法院中的委員會往往變成累積特殊利益的地方。

立法院自主權力的高漲可以從台灣在威權轉型之後，立法院對於行政機關的預算審查開始有著不一樣的態度中看見端倪。威權轉型後，立法院雖然仍是遵照一年一度的預算審查模式，但是已經開始對行政機關提出的預算案有著刪減的動作，從一九八六年之後，立法院對於行政院提出的總預算案可說是逐年的提高刪減比例。根據蘇彩足（蘇彩足，2000：57）的研究，在一九八六年之前，中央政府的總預算案平均被立法院刪減的比例只有 0.1%，一九八六年之後刪減比例刪增至 1.86%（參見表 4-4），到了 2000 年之後，或許因為政黨輪替形成分立政府，因此每一年立法院對於行政機關的預算案刪減幅度更是高漲。根據這樣的刪減幅度，某種程度也可以證明立法院對於行政機關的自主性提高的現象。

表 4-4 中央預算審核概況

會計年度	預算編定數 (百萬元)	刪減數額 (百萬元)	刪減比例
1961-70 平均	15,159	20	
1971-80 平均	93,149	7	
1981-90 平均	418,977	4,270	
1991-99 平均	1,107,364	20,631	
1961-86 平均	119,019	139	0.10%
1987-99 平均	934,409	17,310	1.82%

資料來源：蘇彩足，2000：56。

另一方面，在民主化之後，立法院和民間社會開始形成一種聯盟關係，開始透過人際網絡的結合，衝擊行政部門的自主性，例如十信弊案發生前，十信理事長蔡辰洲便透過立法院組成所謂的「十三兄弟會」的組織，開始進行對行政部門的遊說，這種非正式制度網絡所結合而成的人際網絡關係開始在政策制訂過程中扮演關鍵的因素。如果將焦點放在金融體制相關變革的歷史中，便可以發現立法部門在台灣邁向自由化、民主化中，開始呈現權力成長的狀況。在過去，銀行法的修訂都是由行政部門主導，立法院都只是扮演一種橡皮圖章的角色，但是在銀行法第十三次修正時，立法院已經開始主導法案的修訂過程。在 1995 年時便有多位立委提案要求修正銀行法第三條第二十款，有關銀行經營項目的事項，此舉美其名是要確認銀行的經營範圍，但實則是替銀樓業者擋下新的競爭者進入珠寶黃金買賣的活動中，財政部的立場認為並不需要修正這樣的條款，但是最後立法院仍然不顧財政部的反對，逕以三讀通過銀行法第三條第二十款的修正案（郭承天、陳尚懋&黃宗昊，2000：94）。

在本文第三章的描述中，曾經提到新商銀的開放過程中有著政商結合的影子，我們可以發現，在新商銀的開放過程中，就有多位立法委員參與新商銀的投資，例如王金平的寶島商銀、王志雄的中興銀行、何智輝的富邦商銀、王令麟的中華商銀、吳賢二的萬泰商銀等等。當初新商銀為了獲得經營權，紛紛加強其政

商關係，而立法委員自然而然變成其籠絡的對象，立委紛紛變成新商銀的董監事人選，立委也在立法院中為這些有政商背景的銀行護航，這種利益掛勾的情況開始變成一種普遍的現象。

在民主政治中，立法院一方面既是國家機關的角色，另一方面卻又變成財團在政府部門的利益代理人。台灣在民主化過程中的短短幾年，整個資本家對立法院的滲透也到達高峰，王振寰曾經分析 1969～1989 年間的增額立委和 1992 年所選出的第二屆立法委員共 294 人，其中擔任企業正副董事長、正副總經理、董監事或顧問的立委佔了 50% 左右(王振寰，1996：149)，可見民主化的過程中，資本家、立法機關和政府間開始形成一種三者互動的政商網絡關係。

威權轉型後，立法部門政治權力上升的結果，便是立委藉由立法院對行政院有監督制衡的制度性安排，開始展現對行政部門的影響力，這種影響力造成了行政部門的自主性降低。在威權轉型初期，開放大量各種類型的選舉，那時候並沒有政治獻金法，因此使得許多資本家透過選舉時的金錢援助，和選舉的政治人物建立密切的政商關係。這些政治人物一方面在財經政策議題上靠向資本家，一方面則做為資本家向行政部門遊說的代理人，進行尋租的活動。根據陳東升(1995，44)的說法：「在解嚴與強人政治瓦解後，經濟團體透過不同的機制來維護與擴張利益，台灣的政經關係，主要改變的是經濟集團與地方政治勢力滲透進入中央政治核心，原本是中央政治威權全盤掌控的體制，變成中央政權、地方派系、利益團體妥協與共生的體制。就地方派系與利益團體而言，中央政治領域成為他們取得全面性、大規模利益的場域，所造成的影響是擴大經濟與政治的不公平，並使得中央政權、利益集團與地方派系形成利益共生的複合體。」

立法院變成利益團體和政治人物政商勾結的場域後，表現在政治上的是黑金問題嚴重，在經濟上則是金融體制的腐化。從一九九〇年代開始金融自由化之後，台灣開放了 16 家新商銀的成立，這些新商銀在成立過程中和立法委員及財

金部門的官僚有著密切的關係，成立之後由於其高度資本集中的特色，也對立法委員與官僚有著很大程度的影響力。就在金融自由化五年左右的時間，台灣的金融機構開始浮現問題，這些浮現問題的金融機構不是新成立的民營商業銀行，就是如農漁會之類的基層金融機構。這些問題金融機構有著共同的特徵，即背後的政商關係異常密切，形成一種「權貴式資本主義」的特徵。

根據統計，自 1994 年底發生豐原農會擠兌事件開始，6 年內共發生了 74 件金融擠兌風波（林寶安，2002：8），基層金融機構的逾放比更在 15% 上下之譜（見前章表 3-6），其原因便是這些金融機構長期被政治人物、資本家與黑道把持，而這三個行動者彼此間也是結合成緊密的政商關係。他們透過滲透立法院的方式影響國家的金融監理制度，因此，當金融監理制度從四元監理到三元監理時，發現若金融監理機關無法有自主性的話，那麼再多的改善金融監理制度分工方式也是無效的，因此金融監理一元化制度產生的原因之一，便是為了擺脫立法院對金融監理機構的干預，希望可以不受立法院中的黑金、不當政商關係網絡的影響，進行有效的金融監理措施。

而從立法院的角度，通過「金融監督管理委員會組織法」對其立委的個別利益勢必造成影響，那麼為何朝野政黨願意通過這樣的法律呢？本文認為有三個原因；一、在九八年之後，台灣雖然受到九七金融危機的影響雖然不大，但是在九八年之後許多金融機構的呆帳問題逐漸浮現，造成不僅只是基層金融機構發生問題，連一些商業銀行也開始浮現經營危機，台灣金融機構整體的逾放比在那幾年平均有 7% 左右的高逾放比，逾放比數字之高低代表金融機構體質的好壞，逾放嚴重的金融機構經營風險高，發生流動性不足之系統性風險的機率就相對提昇。因此，在當時的經濟環境可說形成了制度變遷的「關鍵節點」，金融環境的惡化提供了金融監理制度變遷的改革動力，使得朝野立法委員通過金管會組織法。二、本文認為，過去多元金融監理體系時代，金融監理與檢查單位眾多，這和立

法院間形成多重委託-代理關係以及多重行動者的問題，立法委員想憑藉著政治權力影響金融監理機構，除了加入立法院的財委會可以取得比較多的資訊以及影響力之外，在面對眾多的金融監理機關時，也會影響其選擇「政治干預」的機會成本高低。因此，一個單一的金融監理機構，可以讓尋租的管道比較集中，減少多重委託代理人關係的問題；三、從政黨生存的觀點來看，由於金融產業擁有大筆資金，而政黨在競選過程中又需耗費大量資金，因此倘若執政的政黨藉操控金融產業以影響政黨資金的來源，或者藉由對公司治理以及股權監理來影響企業對政黨的支持的話，那麼將會形成極不公平的競爭，由於民主國家沒有哪一個政黨得以永遠執政，因此一個獨立的金融監理機關是對所有政黨最佳的選擇，基於這幾點，立法委員當然就有成立金管會的動機。

## 二、層級關係

獨立機關為免除政治的干預，除了獨立於行政機關之外，也毋須對立法院負責。但是在現實政治運作中，從金管會的第一任主委龔照勝開始，除了出席行政院院務會議以外，也曾到立法院報告及備詢。官員到立法院接受備詢原為憲政原則，這種方式在表達立法院向行政院有監督之權，行政院有向立法院負責之責，然而獨立機關創立原意就是要避免政治的介入以維持獨立性，可是實際運作時，金管會主委、副主委等人卻又必須列席立法院接受立法委員的質詢，這種運作方式使得金管會的獨立性受到質疑。

在金管會組織法的規定中，金管會主委及其他委員的任命是由行政院長提請總統任命，並沒有需要經過立法院行使同意權的條文，這種方式是為了避免立法委員藉同意權的行使干預金管會的政策。但另一方面，根據總統府改造委員會對於獨立機關建制原則中認定，立法院得藉由立法規範及預算審議，對獨立機關為監督，獨立機關之預算於交付立法院審查時應提出業務報告，並接受立法委員就其業務績效（而非個別、具體案件）所提出之質詢（陳明仁，2005：46）。因此，

金管會在此項制度規範中，有著向立法院負責的特徵。

金管會從成立之際的總預算由 93 年 8 億元到 94 年的 13 億元、95 年的 17 億元。這中間的預算送到立法院不是沒有被刪減過，例如龔照勝當主委時，由於在預算審議時沒有列席立法院財委會，因此立法院財委會便刪減 94 年度的金管會預算，95 年度時，也做出刪減預算的動作，雖然說刪減預算實屬常態，不能據以認定金管會受立法院的箝制，但是在 95 年度的預算審議中，除了刪減預算之外，立法院財委會還要求金管會應依照旗下四個局，銀行局、證期局、保險局、檢查局四個業務局，獨立分列預算，認為金管會的預算編列採取包裹式的編列是錯誤的，因此財委會作成決議，要求金管會在往後編列預算時，必須採取分開編列的方式，且對金管會外聘人員預算金額由 60 人刪減到 50 人<sup>6</sup>，此種預算受到立法院規範的特性，將使得金管會面對立法院時存在著先天上的弱勢。

另一方面，獨立性的管制機關在國內外都有向被管制業者收取規費的情況，會收取規費最主要也是避免獨立機關因為經費的問題受行政院管控，但是金管會向被管制者收取規費卻無法自主運用，因為金融監督管理基金由於是固定向金融機構收取指定年費、檢查費及其他規費，來源特定並且是辦理特定證物所需，係屬「預算法」第四條之「特別收入基金」，依預算法第十九條及第九十條規定，此部分經費仍須經立法院審議，而金融監督管理委員會也需公務預算編列撥付並經立法院審議，是以金融監督管理委員會在資金運用上，仍避免不了政治力的干預（楊瓊瓔，2004：168）。

就如同 Hall（Hall，1986：233）所言，制度的作用體現在兩個方面：一方面是，制度塑造著政治行動者所追求偏好、目標和實現目標的手段，即處於一套

---

<sup>6</sup> 「金管會預算「不審」，立委各自解讀」，參見

<http://www.ettoday.com/2006/11/08/10844-2013466.htm>，瀏覽日期：2007 年 4 月 15 日

制度體系的特定位置，就決定了行動者的權利義務關係及與其他行動者間的相互關係，從而也就決定了行動對自身利益的界定方式和實現方式；制度另一面向則是，特定的制度結構決定了各個行動者接近和享有權力的大小，任何一套制度體系都有為某些行動者設置了特權而將另一部份行動者置於不利地位的情形。在本文中，這種歷史遺留下的法律制度，使得金管會在成立時，無法擺脫歷史制度遺留下來的影響，就只能和舊有的法規制度「鑲嵌」，受過去歷史制度影響，無法維持其獨立自主性。

因此金管會從成立開始，就一直受到立法院的監督，只要社會上發生重大的金融事件，金管會主委馬上就會變成立委質詢的對象，從禿鷹案、二次金改、兆豐金、卡債案等，每次只要發生這些金融案件，金管會主委馬上就需到立法院報告。從這些事件看起來，就算是獨立機關，立法院似乎並不想將監督控制的權力放掉。既然不肯放掉，那為何當初又會同意金管會用獨立機關的形式成立呢？除了之前提到因為金融環境惡化的歷史因素導致制度變遷、立法委員的個體利益考量以及政黨計算結果的原因之外，另一原因就是國內的憲政制度影響。在議會體制的國家中，國會中執政黨負起政策成敗的全責，選民對哪個政黨該負政治責任的咎責非常明確，但是在台灣，過去幾年分立政府以成常態，總統當選人的政黨和國會中的多數黨往往不一致，因此形成非常複雜的問題。於行政院立場，當然不希望行政機關的權力受到立法院過度的干預，立法院多數黨的立場則是不希望總統選舉的贏家有「贏者全拿」的機會，因此對於牽涉「龐大利益」的政府機關當然會有掌控的慾望，而這種態勢之下，獨立的行政機關似乎也就是兩造雙方都可以接受的方式。

但是，就像從來沒有人會嫌錢多一樣，從來也沒有人會嫌權力太多，因此，金管會成立之後，行政院和立法院除了受到過去歷史制度中「路徑依賴」的慣性想要控制金管會之外，鑑於未來總統大選勝選的政黨或者國會勝選的政黨可能對各

自政黨產生威脅，而金融產業正是影響政黨選舉成敗的因素之一，因為政黨需要大量的財務做後盾，以便維持政黨平日的運作及從事各類競選活動，而競選需要廣告，因此也需要大量的金錢製作廣告宣揚政黨理念，打擊敵對政黨的政見。因此，倘若執政黨藉由操控金融產業以影響企業對在野黨的捐款的話（如利用銀行對支持在野黨的企業緊縮銀根，或利用銀行對特定支持執政黨的企業給予優惠貸款，影響企業對政黨支持的偏好），那麼就容易產生不公平競爭的狀況，因此鑑於民主選舉的不確定性，每一個政黨不可能有長年執政的現象，所以，對於高度敏感的金融產業規制問題時，立法院對於獨立自主的金管會也就有了成立的動機。再者，透過正式制度層面的賦予獨立性，在往後若因進行非正式制度層面的政治活動導致不良效果時，立法院也可以方便卸責，將政治責任推託給獨立機關。只是基於「權力的控制慾」，立法院和行政院都想控制、監督金管會「再多一點」。

### 三、互動關係

獨立與監督可說是兩個不同極端的概念，要完全獨立就不可能有監督的出現，因此金管會與立法院間的互動，若是想要保持完全的獨立性就不可能有任何監督的情況，在這種矛盾之下，之所以會成立金管會乃在於前面所歸納的金融環境惡化、立法委員的個體利益考量以及政黨理性計算等因素影響所造成的結果。但是在現今民主政治理念中，政府機關的權力來自於人民的授權，而人民則委託立法院監督行政體系，但是在實際運作中卻又擔心立法院中的多元利益的競爭會形成「集體行動的困境」，因此賦予金管會相當程度的獨立性避免政治力的干擾。

麥庫賓斯（McCubbins）和史瓦茲（Schwartz）曾對於國會如何監督的問題，提出「警察巡邏」（police patrols）與「火警警報器」（fire alarms）兩種方式，通常國會都是採取「警報器」的方式監督，因為其監督成本和「巡邏」式監督的相比是相對比較小的（McCubbins and Schwartz, 1984: 165-179）。因此，國會便傾



向於將權力授與行政機關，只做「警報器」式的監督。一般來說，當利益集團或個人對於政策不滿意時，爲了保持自己固有或爭取新的利益時，便會向國會發出聲音，要求國會議員替其解決利益上的問題。在台灣之前發生的卡債問題中，卡奴爲了其自身的利益向立法院請託，而立法院便開始針對卡債問題進行質詢。因此，本文打算藉由台灣卡債問題的解決過程來做探討，藉由卡債這個例子釐清金管會與立法院間的自主性誰高誰低的問題。

本章節依然引用第一節的分析方式，藉由分析個案中金管會與行政院의 互動過程，來釐清金管會面對立法院時的自主性高低，這個分析模式即爲借用 Adil Najam 在研究第三部門組織時，所提出所謂的「4C 模式」(Four-C's model)，這四個模式分別爲：(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 ; 王信賢, 2006 : 39)。

雖然台灣在第一次金改之後，有效的打消銀行呆帳，但是到了 2004 年之際，和南韓一樣都面臨到卡債的問題，根據中時晚報的報導，在 2004 年中之際，全台每十人就有一人是卡奴，平均每人背卡債十五萬元，這群「負翁」一年繳給銀行的循環利息，高達七、八百億元，等於台灣科技首富郭台銘的個人身價 (中時晚報, 2004)。

根據金管會的資料顯示，信用卡的發卡量從 1997 年的 7665000 張，到 2005 年最高峰時 45494000 張，這中間成長了六倍(參見表 4-5)，而這個信用卡的數量換算成台灣每個人持有的數量的話，平均每人持有 2 張信用卡。而現金卡的發卡量，從 1999 年萬泰銀行首先承作「喬治與瑪麗」現金卡業務以來，到了 2005 年全體現金卡的數量已經到了 367 萬(表 4-6)。信用卡與現金卡的發卡浮濫影響了台

灣的經濟發展，筆者在大學時代就曾經因為幫人「作業績」，辦了一張現金卡，在辦理的過程中完全沒有跟任何業務人員面對面接觸過，只是繳交身份證影本就拿到了現金卡，信用卡也是同樣的情況。在 2000 年左右，正是信用卡發卡大爆炸的時期，那時候連沒有賺錢能力的學生皮包內都有好幾張信用卡來供應消費，那時有些作直銷的同學爲了作業績，常常動用現金卡預借現金來囤貨衝取業績。另外有些人則是透過信用卡來消費奢侈財。整個社會瀰漫著信用卡消費是高尙的行爲，那時候作消金的銀行如台新銀行、中信銀行等，獲利率是所有銀行的前幾名，可是到了 2005 年後，由於銀行無顧信用風險的業務競爭策略導致了呆帳暴升到難以控制的地步，獲利率開始出現警訊，雙卡浮發所引發的問題逐漸顯現。

表 4-5 信用卡發卡數量圖

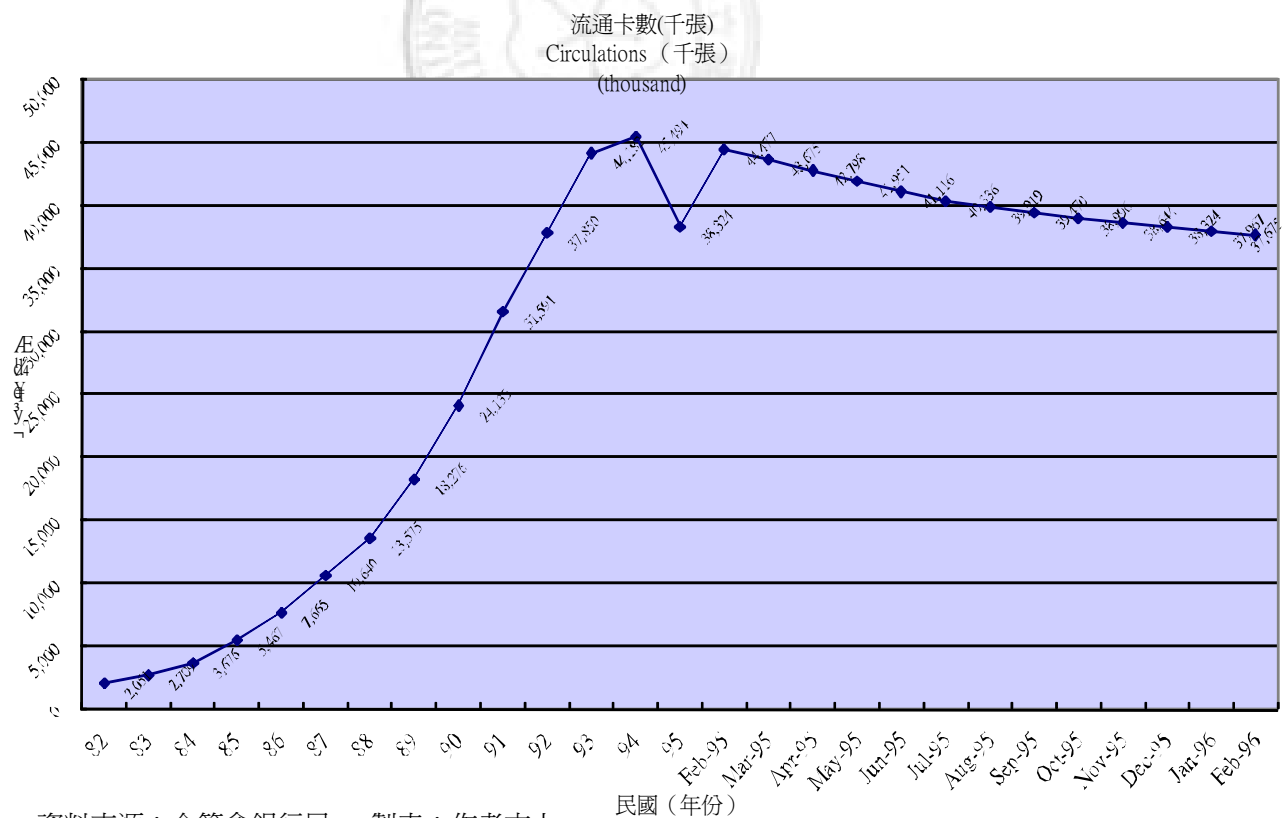


表 4-6 現金卡前幾大銀行發卡量

單位	已動用卡數(萬卡)	放款餘額(億元)	逾放比
全體現金卡機構	367	3133.06	1.83%
台新銀行	55	871.49	1.25%
萬泰銀行	87	706.31	2.02%
中國信託	35	303.69	0.00%
中華銀行	26	300.81	2.82%
大眾銀行	28	156.55	2.45%

資料來源：工商時報 2005a：三版。

雙卡所引發的問題不僅僅只是經濟問題，連帶的也引發許多社會問題，許多人因為還不起所欠的卡費，鋌而走險偷竊、搶劫或者舉家燒炭自殺的事件日益增多，卡債逼死人的情況從 2004 年年底逐漸浮現，到了 2005 年年中開始成為嚴重的金融問題。很多人用信用卡或者現金卡是被錯誤的訊息所誘導，根據蓋洛普的民意調查顯示，現金卡的持有人中有高達 26.42% 相信且認同現金卡是可以實現夢想的廣告，另外，有 20.99% 的持卡人認為，現金卡是可以累積信用的好方法，還有 18% 的持卡人使用現金卡以債養債（中國時報，2004）。因此，金管會在面對雙卡所帶來的風暴時，一方面透過各種活動的宣導傳授正確的金融理財知識，一方面金管會委員會達成決議，自 2005 年五月一日開始，各金融機構暫停在電視、戲院、收音機及戶外看板播放現金卡動態廣告與戶外廣告，以避免現金卡廣告內容過於歡樂以致於有誤導消費者覺得借錢很快樂的感覺。

此外，金管會委員會還決議，金融機構徵信審核後，核發的信用卡可動用額度如果超過新台幣 20 萬，或者持有的現金卡整體可動用總額度超過一百萬，或已持有五張現金卡者，辦現金卡時必須檢附薪資及財力證明，而若同一申請人在短時間內有密集向財團法人金融聯合徵信中心查詢者，應列入各金融機構徵信審核的重要條件，並請銀行公會制訂自律規範，把各銀行的申辦紀錄，列為授

信審核的重要條件<sup>7</sup>。

雖然說金管會祭出這些措施，但是卡債風暴並沒有因為這樣而減緩，到了同年八月底時，現金卡、信用卡的循環信用及其他無擔保個人授信的消費性貸款餘額差不多為 1.4 兆元，而銀行轉銷的信用卡及現金卡呆帳也高達 515 億元，卡債風暴可說並沒有因為金管會這些措施而有減緩的趨勢。而金管會在祭出禁播廣告的措施之後，也沒有提出任何解決卡債問題的政策。或許卡債的問題太大了以致於開始有很多人向立法委員請託解決卡債問題，於是到了 2005 年 12 月初時，許多立法委員紛紛提案討論信用卡的利率問題，並開始研擬限制信用卡利差的法令。

站在金管會的立場，由於民間消費占台灣的 GDP 的 60%~70% 之間，消金業務占台灣 GDP 的 38%，金管會因此認為如果立法院通過修法限制信用卡的利差，將會造成銀行必須對信用風險高者緊縮信用，則將會影響大約三、四百萬人被銀行抽銀根或者緊縮信用額度，整體放款將減少二、三千億元，將會對台灣 GDP 成長造成負面的影響，因此金管會認為此項「立法管制」利率的作法，將會倒開「金融自由化」的列車，因此和立法院的立場是相左的。

但是金管會反對的立場與理由並沒有被立法院中的立法委員所接受，在同年 12 月 6 日時，由立法委員徐中雄提案，會中針對「銀行法第四十七條之一」修正案進行朝野協商，會中通過決議，認為銀行各項信用卡、現金卡的循環利率與一般存款的年利率差不得高於 10%，且明訂該利率差每年的檢討一次，會中也附帶決議，為約束信用卡使用者合理消費，針對信用卡之新增消費最低應繳金額，應配套調高至新增累積消費總金額之 20%（立法院公報，2005b:516）。這種干預市場機制的作法，使得金管會持反對的意見，時任金管會發言人的林忠正表示，一旦銀行法修正案通過強制規定利差及最低還款比率，勢必使得銀行重新評

<sup>7</sup> 金管會網站<http://www.fscey.gov.tw/public/data/57815513271.pdf>，瀏覽日期:2007 年 5 月 7 日

估其風險，將信用較差的客戶收回其信用額度，而最低還款比率的規定，將使得卡債逾放比加速升高，將加速「借款消費的經濟破沫」被戳破(工商時報, 2005b)。

雖然最後此項修正案並沒有在立法院通過，但這並不是因為金管會的自主性高過於立法院，使此項修正案沒通過。而是，由於此項修正案在獲得朝野協商通過後的隔天，股市中相關金融類股的股票相繼下跌，因此金融機構跟股民開始向立法委員遊說、施壓，所以才使得原訂 12 月 9 日要通過的「銀行法第四十七條之一」修正案，被技術性的延擱，要「另行協商」並於四個月後再議，但是這一拖就拖到 2007 年為止都還沒通過此項修正案。

到了 2006 年 3 月時，金管會一直沒有對卡債問題積極作為，提不出任何有效的解決政策，似乎對這樣的問題採取放任的態度。對於這個現象如果從歷史的角度來看，似乎有前例可循。在 1999 年時，當時的花旗銀行除了收取年息百分之二十的循環利息，還按月收取百分之三的違約金，換言之，這樣總共向持卡人收取年息百分之五十六的延滯息，對此，金管會銀行局的前身，財政部銀行局並沒有任何積極作為。時光流轉到八年後，金管會銀行局依然沒有對此有有效的作為，這似乎也說明了歷史制度的「路徑依賴」效果。金融監理制度改變，但是當初身為其中的個體行動者依然繼續在新的金融監理制度下進行同樣的金融監理工作，這樣的因素使得金融監理制度並沒有因為金融監理一元化而有的到較好的效果。

換個角度來看，如果金融監理制度存有「路徑依賴」的效果，那麼當時的政經體制中的政商勾結結構也將會存續下來。過去，由於金融監理機關受政治力干擾太嚴重，因此有「管制擄獲」(regulation capture) 的情況產生，這種政商勾結的情況是透過非正式的制度所進行的。就如同本文第三章所言，許多財經官員退休後的出處很多是銀行的經理，都是在金融機構服務，因此形成一種「旋轉門」的情況，筆者曾將之稱為「金融產業複合體」的現象。因此，作為金融監理主管

機關卻無採取積極作為的方針，在此也就得到一個解釋。

根據張其祿（張其祿，2007：50）分析 Marver H. Bernstein 的《獨立管制委員會的企業管制》（*Regulating Business by Independent Commission*）一書中，對管制機關的生命週期現象的討論中指出，一個管制機關往往經歷四個階段；第一階段是管制機關的誕生期，管制機關多半是在政經危機的壓力下產生的，國會通過新的管制機關以解決此一問題；第二個階段是管制機關的成長期，管制機關運作獨立且廉潔，確實符合公益目標；第三個階段是成熟與衰退期，管制機關與受管制者間逐漸熟識，甚至慢慢形成一種共生合作的關係，管制機關的政策開始偏向受管制者，而管制機關的退休及離職人員則有轉赴受管制企業擔任高階主管或顧問的「旋轉門」（revolving door）現象，貪腐事件漸增，社會大眾開始懷疑管制機關的公信力；第四個階段是管制機關的老年死亡期，管制機關已完全被受管制者所控制俘虜，管制機關的功能已經徹底死亡。

金管會成立之初，正也是因為在政經危機的壓力下產生的，國會通過新的管制機關以解決此一問題，不過金管會卻似乎直接跳過二跟三階段，直接來到了第四階段的管制機關老年期，因此，若是這樣看來，金管會成立不久後，發生「禿鷹案」、金管會委員林忠正被收押等案件也就不足為奇了。這樣的現象正是一種制度遺緒的特徵，過去監督銀行的財政部銀行局整個移編過來金管會，制度上可說沒有實質的變遷，其監理的制度一樣是採取過往的「分業別」監理，而內部人員的組成方式，也是整個由財政部劃撥過來，因此實質來看，金管會當然會有馬上進入被「管制擄獲」的現象。

也正因為這樣，金管會面對卡債問題時一直沒有積極的作為，但是到了 2006 年 3 月時，立法院便又開始對此問題進行強烈的質詢。在 3 月 3 日時，立法委員徐中雄在質詢時任行政院長的蘇貞昌時表示，四十二位因債而亡的卡奴，並非只是數字、而是活生生的人；金管會看到的只有數字，目前國內八成銀行的循環利

息仍高達百分之十九點九八，自由市場機制不是只有利息自由，銀行若經營信用卡績效不良、呆債比率高，就應任其倒閉。徐中雄進一步表示民國八十九年民進黨執政，雙卡（信用卡及現金卡）數量僅有一千八百三十萬張；今年，雙卡數量成長逾兩倍、達四千五百五十五萬張，國民所得都沒有增加如此快速，金管會浮濫發卡，龔照勝應概括承受所有責任。徐中雄強調，卡奴及卡債問題早就反映給金管會銀行局，但金管會銀行局卻表示無法處理，不見政府有任何的管控動作(立法院公報，2006：4-5)。蘇貞昌在聽完徐中雄的質詢後，轉頭問金管會主委龔照勝相關情形時，龔照勝以銀行局並沒有公文呈報來回應對此事件的不知情，但是卻馬上遭到蘇貞昌在國會的公開訓斥，要其好好的把金管會帶好，這一不留情面的訓斥畫面，透過台灣發達的電視媒體，可說傳遍了整個台灣。

隨後幾天，金管會主委龔照勝馬上推出「債務協商」五大新措施(見表 4-7)，明顯的是因為立法院的質詢後才推出的措施。

表 4-7 債務協商五大新措施比較表

原措施	新措施	附註
銀行公會建置協商平台，採取被動態度，由債務人自行申請為主。	銀行必須通知債務人，邀請進入協商機制	三月十日前，銀行必須完成主動通知
非一致性協商者，協商必須過半數債權銀行同意，申請時相對費時	不得拒絕有誠意還款的債務人申請協商，未符合一致性條件者，一律以專案協商模式處理	有誠意但沒能力的卡奴提出申請時，銀行不得拒絕
對一致性協商無明確規定	一致性協商必須自收件後八個工作日完成；專案協商者必須十三個工作日完成	限期完成協商訂定標準化時點，加速協商完成速度
對中低收入戶沒特別規定	失業、中低收入戶，銀行將暫停催收三個月	卡奴向銀行申請後，開始起算三個月暫停催收
對協商成功者，無聘僱擔任協商人員的規定	銀行得視需求，聘僱已通過協商者，擔任協商諮詢服務人員	建議由銀行端提供工作機會，使其維持基本生活與還款能力

資料來源：金管會網站 [http://www.fsc.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuidem=1565112](http://www.fsc.gov.tw/news_detail2.aspx?icuidem=1565112)

搜尋時間：2007 年 5 月 7 日

由這個案例中可以發現，金管會在面對立法院時，其行動的策略選擇可說是相異的目標與相異的策略，因此使兩者形成「對立」(confrontation)的關係。這種對立的關係沒有持續多久，金管會就順從立法院的主張，配合立法院的決議，開始針對卡奴祭出五項債務協商措施。因此，這種「對立」關係，最後在金管會自主性不足的情況下，改變原有對卡奴的態度與策略，和立法院趨向於一致，就此分析下，本文認為在金管會和立法院的互動關係中，金管會的自主性可說是明顯不足的。針對卡債問題中金管會與立法院的互動，金管會官員認為，金管會的立場是從頭到尾反對修改「信用卡利差」的，而之所以在質詢完畢沒幾天，就馬上推出「債務協商五大措施」，根據負責的官員的說法是：

我們一直有在注意銀行如何去處理卡債的問題。只是後來會演變成所謂的雙卡風暴，也是在立委與媒體的渲染下，把它說的儼然變成另一個金融風暴似的。因此就這個而言 我也不知道為何主委這樣講，說銀行局沒有提報這些問題上去，也許有可能是因為主委每天要忙很多事情，那種小案子他沒有特別注意，或者說主委也忽略掉這個問題。因為主委每天那麼多事情要忙，且可能也認為銀行局在這議題上已經有在注意並處理了，所以相對地比較沒有去關注這個案件。因此應該不至於在立委質詢過後，才馬上推出新措施的，那時候我們已經有在想因應對策了，因此有可能剛好是時間點的巧合所導致。

另外，就如同我剛剛所講的，很多壓力過來之後，就算是獨立機關還是要顧慮到整體的社會觀感，所以一旦社會上對某些政策有很強烈需求時，我們也是會呼應社會需求的(訪談稿：11)。

從這點來看推敲，獨立機關也是會回應社會偏好的，而立法院的功能之一就是匯集社會利益，透過立法委員將社會上的偏好發聲出來，因此，當立法院向金管會施加壓力時，金管會不管本來有無政策做為，基本上也會適當地回應立法院的要求，此種回應等於也是回應社會的需求。



### 第三節、小結

本章節從 Breton 對政府類型的分類觀點中，認為金管會與行政院、立法院之間是屬於「競爭型」的政府。在討論金管會自主性之時，採用 Najam 的「4C」模式，分析這三個行動者之間的互動關係，金管會和行政院、立法院之間的互動關係可說是部際衝突的情況，在分析二次金改、開放銀行赴大陸投資以及卡債問題之後，得出金管會的自主性能力不高的結論，這三者的互動關係如圖 4-3 所示：

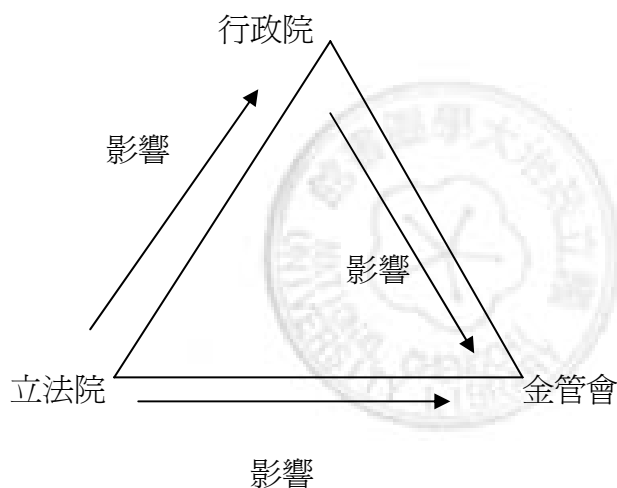


圖 4-3 金管會與行政院、金管會互動關係圖

立法院和行政院各掌有制度上的優勢得以影響金管會的自主性，立法院擁有預算的審議權，就連金融監理規費也需要立法院的審議；行政院則掌握了金管會委員的任命及解任權，因此在這些互動過程中，金管會的獨立自主性受到影響，因此在制度層面上的互動關係中，金管會的自主性呈現相對低弱的現象。