

我國中央銀行改制獨立機關之省思與建議： 以美國聯邦準備體系為例^{*}

魯俊孟、賈志豪^{**}

《摘要》

我國在面對內部民眾的期望及外在國際化的競爭下，對現行的體制、組織、法律規範等開始進行一系列的改革措施，並於（九十一）年召開政府改造委員會，規劃及制定相關事項。由於中央銀行的貨幣政策具有政治性格，使得政策的制定與執行，常受到行政及政治上的壓力，且央行的政策不但影響經濟發展，更與民眾息息相關，其能否專業獨立的行使職權，就成為民眾關注的焦點。因此我國中央銀行經「政府改造委員會」之決議改制為獨立機關，希望藉不受行政層級、外在政治力的干擾的運作方式以獨立行使職權。並根據決議將中央銀行法於（九十一）年六月將組織、成員等相關事項作了大幅的修正，以期符合獨立機關相關運作。

然改制後的中央銀行在獨立性的表現上，除了組織方面修正隸屬於行政院、改為合議制的組織架構及人事方面的專任的規定，與中央銀行獨立性代表的美國聯準會相同外；另外成員任期、產生方式、連任、及公開化程度方面則改變不大，都與聯準會相關規定有所差異，使得在獨立性實行

投稿日期：九十三年五月十一日；接受刊登日期：九十三年十一月十一日。

* 本文發表於「提升政府競爭力」學術研討會，新竹：中華大學，2004/3/4-5。並承蒙世新大學邱志淳教授提供審查修正意見，特此致謝。

** 作者魯俊孟為中華大學行政管理系副教授；賈志豪為東海大學公共行政研究所碩士，中華大學行政管理系兼任講師。

上都會造成一定的影響。

[關鍵詞]：政府改造、中央銀行、獨立性、獨立機關、美國聯邦準備系統、政治性景氣循環

壹、緣起

民國九十年八月二十四日至二十六日所召開之「經濟發展諮詢委員會」投資組共同意見，建議由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜，同年十月二十五日該委員會正式成立。然根據「政府改造委員會決議」，將未來部門組織型態分為四大類型：政策統合機關、業務機關、行政管理機關及獨立機關。其中所謂「獨立機關」的設置，強調單位的專業自主角色地位，排除於部會總數外，採取合議制，委員人數以五人至九人為原則，建置目的在於部分行政機關因其權限及職掌業務性質特殊，行使職權必須嚴守客觀、中立及專業立場，以確保決策的高度專業、去政治化或極需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行（總統府政府改造委員會，2002）。

在當代的憲政民主國家中，行政權所轄的官僚層級組織，基本上是由具有直接或間接民主正當性基礎的行政首長與政務人員來負責領導與指揮，並十分重視行政決策的政治責任。但是有一些管制性或調查性之公共事務的決策與執行，卻特別需要專業化、去政治化或在決策時充分考慮到政治與社會的多元價值，才能夠確保公共利益的實現並獲得人民的信賴。因此，獨立機關這種特殊的行政組織型態，基本上便是為了因應這些特殊公共事務之處理需要所做的組織安排，這類的機關之所以被界稱為「獨立」機關，乃是因為相對於講求政治領導與控制的一般行政機關而言，它們必須超越個人或黨派利益的考量，依據專業以及法律「獨立」行使職權。

根據行政院所規劃之獨立機關包括：中央銀行、中央選舉委員會、公共運輸安全委員會（原飛安委員會）、國家通訊傳播委員會（原新聞局部分業務）、核能安全管理委員會（原原能會部分業務）、公平交易委員會、金融監理管理委員會。不過，由於我國對於獨立機關的建制理念與類型特性還沒有清楚而完整的理解，法制設計上並未能充分回應這些機關在組織型態與職權行使上的特殊需求，所以它們的

獨立性與公正性還無法獲得適度的制度擔保（總統府政府改造委員會，2002）。

這些機關中，中央銀行在我國政府一向是負責整個匯率、貨幣政策的單位，對我國的產業經濟政策影響一向甚鉅，它不但是扮演國家銀行的角色，也是銀行中的銀行，更是發行銀行（享有發行國家貨幣之權限），因此它是否具有完整的獨立性一向是整個經濟體系健全發展的關鍵，故各國大都制定中央銀行法，賦予央行制定或執行貨幣政策的獨立權力，此項貨幣權與行政、立法、司法三權並立，俗稱第四權，旨在避免來自行政機關、民意機關、政黨或其他利益團體的干預，致危及國民經濟的長期平衡發展。

中央銀行的貨幣政策對整體經濟乃至於社會大眾都有深遠的影響。中央銀行之獨立性使得其貨幣政策可以不受民選的政府官員干預，且限制了政府免除中央銀行官員職位的能力。因此中央銀行是否具有獨立性，不但是一個國家經濟穩定、發展的重要因素，更是邁入現代化國家的重要觀察指標。而自我國展開國會全面改選及總統直選後，執政當局為期在選舉中勝選，都或多或少會營造有利條件，其中央行的貨幣政策就成為影響的項目之一，造成所謂「政治性景氣循環」的出現，對未來長期經濟穩定的發展產生不小影響，因此中央銀行改制成為獨立機關便成為此次政府改造的規劃之一。

然根據這次政府改造委員會的規劃中，中央銀行的改制朝向美國聯邦準備系統般的獨立運作體制規劃。但在邁向獨立機關的過程中，人員的任命、預算是否獨立、及在行政干預大於立法的情況下如何做到獨立自主，這都是政治力干預頗深的台灣政治所必須面對的課題。就如美國聯邦準備理事會現任理事主席 Alan Greenspan 曾言，一國央行的獨立性端視其理事會（或政策委員會）有無決定預算之權，為使我國央行符合一般先進國家建制，央行預算應朝排除目前由行政院轉送立法院審議之方式，適時賦予理事會議定預算之職權，甚至賦予監事會審定決算之職權，以發揮我國央行特有組織架構之機制（林麗雯，1996）。因此本文著重於中央銀行在未來朝向獨立機關的建制中，是否考慮到獨立性的實質展現，而非只是形式上的獨立，仍以主政者短期的政治考量為主，中央銀行極其可能又淪為政策背書的工具。

本文主要的研究架構如下：第二節就獨立性相關理論及獨立機關做一論述；第三節則對美國聯邦準備系統運作做一探討；第四節則說明我國中央銀行改制之情形及其缺失；第五節則就比較美國聯準會和我國中央銀行獨立性之差異及其相關之建議；第六節為本文之結論。

貳、獨立性及獨立機關之相關論述

何謂央行的獨立性並沒有意見一致的定義，但可概要從兩方面加以論述：首先，中央銀行能夠自由的決定如何追求它的目標，然這並不意味著銀行可以自由的選擇它的目標；第二方面，則是在於中央銀行的決定不能被任何的政府部門加以撤銷，除了有極端違反法律的情形發生（Congressional Quarterly Weekly Report, 1996）。John Woolley 在一九八四年出版的貨幣政治學一書中對獨立性作了以下表示：如果一個中央銀行在決定採取一項政策措施時，不必事先經過政府其他機構的核准，而且其所採取的政策措施，至少在短期內不會為其他機構所反對者，則該中央銀行便算得上是具有獨立性的銀行。Woolley 教授自稱這種定義屬於政治性的定義，亦即在某個最短的時段中，貨幣當局沒有全然遭到其他機構的掌控（彭國財，1996；Woolley, 1984）。由於獨立性的定義是一個相對的概念，屬於相當抽象的字眼，若單從政策運作上來看，Susan Peterson 在其一九八五年完成的博士論文「聯邦準備系統獨立性之歷史檢閱與政策分析」一書中對「獨立性」作了概要的說明：獨立性通常是指聯邦準備系統在運作上能夠免於行政和立法部門的直接控制（彭國財，1996；Peterson, 1985）。

另外學者李紀珠教授除了從獨立行使職權外，更從人員來探討它的獨立性。所謂「獨立性」，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：1. 拉高層級或設立在行政體系之外、2. 保障其財務獨立、3. 保障任期、4. 賦予準司法權；後者之維護有：1. 同黨籍委員人數的限制、2. 成員的政治中立要求（李紀珠，2002）。

歸納上述解釋，獨立性可定義為一個相對的概念，而非絕對的概念，可解釋為：在法定範圍內，機關有權力行使其職權，其成員及政策，並不受行政、立法上的干預，除有明顯違反法律授權的範圍。

一般來說，獨立的定義並不是毫無限制的思維，而是必須建立在中央銀行所行使的職權範圍其自由是以獨立地達成本身所作成的決定，所行使的責任範圍則必須是由國會加以授權（Young, 1988）。因此獨立所顯示的概念是相對的，而非絕對的；獨立與否也只是程度上之問題，也就是「或多或少之獨立」，而非「完完全全之獨立」。

在國家權力機構之中，立法權的行使係以合議制的方式為之，因此最終結果係以多數決方式呈現，議員以各自的意志與判斷行使職權，除政黨政治的約束之外，其職權行使幾乎不受干涉；司法權的行使亦由個別法官獨立行使，不受一切外來與內部之干涉，因此法官無大小，除審級制度外，不受任何指揮監督；但是行政權的行使方式則與此相反，為維持行政之一貫性與一體性，行政組織必須採科層式的結構方式，行政權的行使方式，在內部亦必須受到上命下從的指揮監督，以確保公益目的之達成以及責任政治的實現。換言之，獨立行使職權在立法機關與司法機關雖屬常態，但在行政機關初始並未被考慮在內，且實行起來也困難重重。

然而，行政機關行使職權的方式，固以必須接受上級機關的指揮監督為常態，在機關首長係以政治任命的情況下雖然得據以確保責任政治的完遂，但是上級機關之指揮監督通常無法確保行政權的行使係在專業性、公正性與中立性的考量下完成，於此乃得到獨立機關設立的必要性。質言之，行政一體性與一貫性之確保，固為行政機關建制之目的與行政權行使的指導原則，但是當行政目的的達成特別要求在專業與政治中立的情況下為之時，獨立行使職權而不受干涉的獨立機關（Independent Establishments）即成為重要的選項（蔡茂寅，2002）。

誠如 OECD 所指出，一個機關獨立性的落實，與該國政治、文化背景有密切的關連，一個欠缺保障獨立性機制的機關，亦可能在中央政府政策的強勢領導下，在實際運作上展現獨立性。然而此乃人治運作之結果，可能隨時因中央政府之改組或政策之改變而喪失其獨立性。反之，一個完善的運作架構可以增進執法的安定性，除了讓民眾易於遵從外，更可使業者願意將資金投入該市場。所以由外國加強機關獨立性及設立獨立機關的作法上觀之，為加強機關之獨立性，免於政治力及利益團體之干預，實有必要改變現行部分的組織架構，在特定機關設置上加入維持獨立性之機制（李創明，2002）。

獨立機關的概念並非首創，從行政、立法到司法，各國都有類似的行政組織設計。而以下所論述之獨立機關，係指屬於行政部門的單位，而不包括國會所屬行政單位。並就其定位與設計，探討不同憲政體制國家對獨立機關應有不同的要求。

然若從學理與比較法上，首先應觀察者為美國「獨立管制的行政委員會」（Independent Regulatory Agencies）。其設立依據由於在聯邦憲法第二條並未被明文提及，而係經由國會在各專法中創設。其非屬於部之執行機關，在法律上及事實上只有對國會負責。委員會係以合議制方式為行為，而且一般以多數決為之。委員的產生是由總統提名而經參院同意，有固定任期；委員主要係由專業人士出任。國

會創設此類機關的理由在於，因產業急速變遷及受管制對象間激烈競爭的背景下，各界迫切要求行政管制機關提升其「行政管制專業」與「管制效率」；及管制機關行使任何管制權力，亦有必要透過「獨立性」及「中立性」兩項制度特性強化其公信力（蘇永欽，2002）。

因此在美國各類獨立機構的發展本身是社會發展需要的一種反映。這些機構在某種意義上已經突破了美國傳統的分權與制衡的原則，可說是對這一原則的一種彌補。它們處於政府與社會之間，或者對州際經濟進行管理，或者提供某些方面的社會福利與社會服務，或者從事某些專門領域的工作，發揮著無論是政府還是社會單獨都無法發揮的作用，並藉由獨立行使職權達成其政策目標。

另一方面，就組織結構而言，合議制的中央行政委員會，也始創於美國，肇端於十九世紀末葉，盛行於二十世紀。因其時政府職能日益擴張，國會不欲將過多的權力，置於一人之手；加上「參與民主」與「程序正義」，是美國行政組織運作上的二大原則，認知上總希望能有不同地區、不同經濟利益、和不同的社會代表共同來參與決策，以期深思熟慮，並提供特別的服務，符合社會各階層利益；當然也有規模不符設立常設部會的標準，或性質上屬非常設機關。基此種種原因，於是對獨立機關之組織架構乃設計出突破總統制行政機關的指揮系統，創造出獨立的、專業的、超黨派的、並具有準立法和準司法權的行政委員會，人數由三至十一人，首長及委員每多有固定任期，一般為五年，有且長達十四年，至於連任與否則視機關而定，雖仍由總統提請參議院同意，但不能任意免職，儼然形成「政府的第四權」（The Fourth Branch of Government）（蔡業成，1998），對整個行政機關之組織架構可謂一大改變。

學者黃錦堂教授認為，美國因為為擺脫殖民國的權力集中所造成危害的歷史背景，而採行權力分散的政府體制設計，藉以彼此制衡，包括國會採兩院制（在聯邦層次，聯邦參議院固然有維護邦地位之意義，宛如德國聯邦上議院，但美國各州的國會也採兩院制，似乎只能從分權角度加以理解），以及（廣義）行政體系內部容許或甚至鼓勵成立獨立管制行政委員會，局部司法或司法行政首長由民選產生等，均為例證。顯示出，美國式獨立機關具有一定的憲政先行理解之基礎，目的在於分權以便避免權力集中，而非只是單純之業務需要（亦即功能性之層次）而已（黃錦堂，2002）。

至於德國聯邦政府則係採內閣制，聯邦政府作為整體向國會負責。聯邦政府得制訂政策，並得設立直接行政與間接行政之機關，也得制頒必要的指令與行政規

則；主要的決定應由各部完成。依據基本法第二十條第二項人民主權原則、權力分立原則，第六十五條第二句「部負責原則」及第八十三條以下有關行政權的分配與監督等，行政必須向立法負責。行政只有在例外的情形而且有正當理由，始得設置「不受部管轄的空間」，一般而言，這類機關也有免於國會過度控制的必要；這並非國會之放棄規範權利，而是自憲法整體之結構所導引而出；部會科層組織固然為常態，但若有正當事由而且於必要範圍內，而且政府整體仍置於國會之控制之下。

在組成中，獨立機關必須有法律為依據，以法規命令方式則非無爭議；甚且，獨立機關所為之行為不得被任意擴張，且必須於設立該獨立機關之法規中明白且窮盡加以規定。聯邦憲法法院指出，行政部門之政治上重要任務不得自聯邦政府責任體制中剝奪，而轉交到獨立於聯邦政府與國會的單位中；聯邦憲法法院對獨立機關並不採取反對的態度，但指出不得過度以致於破壞體制。所謂正當事由，不外為功能性的考量，亦即旨在避免相關領域被政治力或經濟力所控制，或出於強化公平審理需要（黃錦堂，2002）。正是出於功能考量，德國式獨立委員會或機關的「獨立性」，只限於業務履行之必要範圍，避免機關藉獨立性的行使而破壞體制的運作。

就以上美國、德國之獨立機關例子可知，國會在對獨立機關充分授權下，並非無監督的可能，且一般都以法律規定為主要的監督方式；而行政機關或主管部門也得制頒必要的一般規定。但為維持獨立機關之獨立性，就個案之監督，則應予以禁止。

綜上所論，獨立機關的設置乃是政府為針對特定公共事務，組織必須獨立於行政權的指揮領導，建制精神在確保決策高度專業化、去政治化，以及管制性或調查性的公共事務能有效推動執行：

- 一、獨立機關之業務職掌，應兼顧權力分立及責任政治原則，審慎規劃設計，且僅有決策及執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會多元價值之公共事務，使得交由其處理。
- 二、獨立機關除為超然行使職權所為之政策規劃執行外，僅負責提供裁決性、管制性或調查性之公共任務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。
- 三、獨立機關所強調之獨立性須符合法律授權原則下維持其獨立性，並在民主國原則：合法監督及公開透明化下運作，也就是獨立於政府體制之內。

參、美國聯邦準備系統之獨立性質

美國的聯邦準備系統（Federal Reserve System），也就是一般俗稱的聯準會，其不但是美國的中央銀行，聯準會主席所具有的影響力更是僅次於美國總統，成為世界第二影響力之人物。聯準會所具有的地位及聲望，除了政策結果直接或間接促使經濟穩定、成長，更重要的是在制定及執行政策時，能夠兼顧公、私利益，不受不當的政治及行政上壓力之影響，獨立自主的行使職權。

然檢視聯準會的權力，則可視為美國行政組織的異數，尤其是聯準會所制定之政策不但影響著美國經濟，更是對世界經濟產生直接或間接的影響，如此具有影響力的機構，為何強調分權與制衡的美國會放心賦予聯準會如此的權力，這除了在相關政策的表現上獲得民眾的支持外，最重要的則是獨立性的表現。聯準會成立之初，就如大部分的中央銀行及其前身「第一美國銀行」、「第二美國銀行」般的受到行政部門的監督及干預。然在一連串的演進過程中，聯準會邁向獨立機關可以以「一九三三年銀行法案」及「一九三五年銀行法案」視為關鍵，不但擴充其權力範圍，更擺脫財政部的干預，在人事組成及運作上呈現出獨立自主的地位。

中央銀行的獨立是在追求特定的政策目標、目標行動上的自由、及隔離政治制度的壓力（Hoskins, 1993）。這些目標也是聯邦準備系統在追求獨立性所必備的條件，在聯邦準備制度獨立性演進的結果中，可簡要將聯準會的獨立性歸為三個主要結構上的特徵：組織結構、人員組成（理事的任命程序、聯邦準備銀行總裁的任命程序）、及自有資金上（FRBSF, 1999）。可分述如下：

一、組織結構：主要包括確定「聯邦公開市場委員會」為主要的貨幣決策單位，去除其餘部門之政策干預、及不隸屬於任何行政部門，以避免直接或間接不當政策上之壓力。但聯邦準備系統仍是在政府體系下運作，而非為追求獨立而跳脫整個體制。

二、人員的組成：可分述如下：

（一）理事的任命程序：聯邦準備理事會的七名理事，是由總統任命後再經過參議院的同意才成立，理事不能連任，但是新理事接任離職理事時，在當期任期結束後，可以再做滿一個完整的任期；且不能有兩位理事來自同一個地區，但有時候出身地區是指出生的州，而不是指居住地區；主席與副主席從理事中選任，分別任命與同意，任期四年，可以連任。理事任期為十

四年，但各自任期交錯，因此，無論各理事就職日期是哪一天，每逢雙數年度的一月三十一日，就有一位理事任期結束（倪成彬、王克敬、林明正，1998）。任期錯開的目的在於減少單一總統任命多數成員，降低以任命權來影響聯準會的決策過程；任期為十四年且在任期中，非因法定原因不被撤換，則是藉長期的任期避免政權更替的影響、隔離政治的過程，降低了任何一位總統對於理事會組成的影響力，也降低理事被誘惑去採行取悅總統或國會的行為（沈中華、王絹淑、池祥麟、梁恕合譯，2001）。

（二）聯邦準備銀行總裁的任命程序：每個地區聯邦準備銀行總裁任期為五年，其任命是由聯邦準備理事會的同意。地區聯邦銀行理事會成員的選擇並不是以政治人物為主，而是強調以地區各方利益為主。

三、自有資金：這是聯邦準備系統具有獨立性的最主要因素，聯邦準備理事會的支出主要是從債券投資組合的收益所得而來，其他的獲利來源則是貼現放款的利息，與金融機構在支票清算與其它服務上所支付的費用（黃智聰，2001）。例如，近年來聯準會每年擁有扣掉費用支出後約 200 億美元的淨利收入，使它在支出上不虞匱乏。此外，由於聯準會將所得的全部淨利退還給財政部，因此它也不可能因這些營業活動而變得富有，只不過這些收入使得聯準會較之其他政府機構更為有利，得以不受國會的預算撥款控制。

然這些結構性的因素使得聯準會有著基礎的獨立特性，但聯邦準備系統所控制的貨幣政策具有強烈的政治性格，不管行政部門或立法部門，都想其政策結果符合自身的要求，這樣的傾向使得聯邦準備系統的獨立性受到嚴重的挑戰。聯邦憲法對於聯邦準備系統職權的規定是缺乏明確的定義，因此希望藉由國會大量的指令來管理貨幣政策的規劃，這即意謂著聯邦準備系統並非獨立於政府體制之外，而必須審慎的與政府體系互動（Prochnow, 1960）。因此聯邦準備系統與行政部門與立法部門之間的關係，也成為是否能達到獨立性的關鍵。

肆、我國中央銀行改制之情形及其缺失

我國的中央銀行是在一九二八年十月六日頒布的「中央銀行條例」中明訂為國家銀行，由國民政府設置之，並於該年十一月一日正式於上海成立。一九三五年五月，國民政府頒布「中央銀行法」，明訂中央銀行為國家銀行，隸屬於總統府（謝淑玲，1999）。

一九六一年七月一日依據「中央銀行復業方案」，中央銀行在台北復業，總行設立於台北而沒有分行的設置。一九七九年十一月「中央銀行法」修訂，將中央銀行由總統府改隸於行政院，其仍是我國貨幣政策最高決策機構。一九七九年十一月修正公布的中央銀行法，對於中央銀行的經營目標有了比較明確的規範。新的經營目標包括促進金融穩定、健全銀行業務、維護對內與對外幣值穩定及協助經濟發展。由此觀之，中央銀行業務範疇與一般金融機構經營的業務大不相同（黃建森，2000）。

而「中央銀行法」自一九七九年全文修正後，後雖然經過一九九七年與二〇〇二年兩度修正，但均屬小幅度修正，對於央行貨幣政策之獨立性、決策組織架構等未有變動。

中央銀行之獨立性所強調應為自由決定其政策目標、政策本身具有固定性，不受任何不當壓力之影響，及避免不當行政、立法上之干預。而我國中央銀行目前運作上最大之問題，就是獨立性的彰顯，也就是行政部門及立法部門的干預。

一、行政部門之干預

目前我國中央銀行隸屬於行政院，央行總裁由行政院長指派任命，且必須參加行政院院會與定期至立法院接受質詢，因此央行的貨幣政策一方面可能受到立法院質詢及預算審查上的影響；另一方面行政院也可經由院會在無形中施予央行決策的壓力。另外，由於財政部及經濟部長皆為中央銀行的當然理事，使得央行貨幣政策之擬定亦受其他部會影響，顯示出央行在現行的組織制度架構下，行政部門可直接影響中央銀行的貨幣政策，使得中央銀行的政策目標，除了維持物價穩定之外，還須協助經濟發展。由於央行現行組織制度架構下，行政部門可直接影響中央銀行的貨幣政策，因此，目前我國中央銀行在法定獨立性方面自主性不足（許振明、林樹明，2002）。

二、立法部門之干預

立法院基於民意對行政院各部門之官員具有監督及質詢政策權力，特別是立法院預算的控制，對行政部門具有相當程度的影響力。在此情況下，中央銀行貨幣政策極易受到立法院的影響。因此，立法院的可能干預也降低了我國央行在貨幣政策執行方面的獨立自主程度。

央行之預算監督是否有損央行獨立性係見仁見智的問題，一方面認為央行同樣

是政府單位，支領民眾之納稅金，受民意機構監督誠屬自然；另一方面認為央行角色功能特殊，應儘可能降低來自政治或民意不當干預的機會，兩者均有道理。然而實證研究指出，央行與行政部門形式上的關係，與央行角色功能的發揮並無必然的關係，央行應本政策目標透明、政策手段獨立的精神，獲得民眾的支持，接受民意的檢視。即使政治人物欲透過預算的審核，左右央行政策，可能亦無法通過民意及輿論的檢驗。

而我國央行之預算監督與一般國營事業無異，係依據相同的法令辦理。央行之預算編列及財務決算除了須先經過內部理、監事會議的通過外，仍須經過行政院、立法院各委員會的審查，在此期間，央行總裁與一般部會首長無異，必須列席接受質詢，報告預算執行的狀況（調查資料，1998）。

另外就「政治性景氣循環」是否在我國發生的情況加以探討。由於台灣長期為一黨執政，因此於「黨派性模型」（partisan model）（不同的執政黨會有明顯不同的經濟政策與經濟路線）顯現不足，故學者多以政治性景氣循環另一學派「機會主義型模型」（opportunistic model）（一切政策的推行以執政導向為依歸、著重選舉的現實性）為分析架構。由於一九八八年李登輝執政以來，台灣的政治、經濟的局勢變化得相當大。諸如中央民意代表全面改選、省（市）長直接民選、甚至連總統與副總統也由全民直選產生。因此李登輝執政時期，讓台灣有檢視政治性景氣循環理論存在與否的基本背景（主動的政治性貨幣循環即由中央銀行主動為之，與經濟繁榮所引發的貨幣需求提高無關）。學者黃智聰利用台灣經濟新聞資料庫所提供的自一九八八年一月至二〇〇〇年三月期間的時間序列月資料，估計利率、存款準備率、與重貼現率等三項貨幣政策工具之反應函數。在控制了經濟成長、物價上漲、失業率、匯率、中央銀行國外資產變動等因素後，實證結果指出，中央銀行在李登輝執政時期，的確有在選舉前以降低存款準備率與重貼現率的擴張性貨幣政策企圖影響選舉，以提高國民黨在選舉中獲得勝選的機率。其中，存款準備率的降低幅度隨選舉的重要性之不同而異；而重貼現率的降低程度與選舉的重要性無關。這個結果除了支持政治性貨幣循環存在於台灣外，並且確認中央銀行執行貨幣政策的確有受到政治因素的影響，其中立性角色不存在（調查資料，1998）。

隨著我國加入世界貿易組織，全球化程度深化。從上述三個問題看來，我國中央銀行是否具有足夠獨立性問題，頗值得探討。理論上，央行為了維持幣值安定，在某種程度之內，必須不受行政及立法部門之干預與控制，以期全力運用各種操作手段。我國中央銀行法制定公布於民國二十四年，其後曾於六十八年及八十六年、

九十一年三度修正，然而基本架構仍然維持不變。惟近年來，隨著國內外政治、經濟、金融情勢集劇變化，加以國際間中央銀行制度之演進，已朝決策透明化、組織民主化、政策獨立性等方向改進。例如：歐洲貨幣同盟中央銀行（ECB）、英國英格蘭銀行、紐西蘭及南韓之中央銀行，莫不朝向擁有高度獨立自主性之美國聯邦準備理事會中央銀行制度設計而修改中央銀行法，讓央行擁有更高「自主達成其目標的能力」（許振明、林樹明，2002）。

聯準會運作的特色在於其決策獨立性、組織分權化、資訊公開化，且最重要的特徵是其獨立性是獨立於政府體制之內，而非獨立於政府體制之外，這也是強調民主監督之下能夠繼續存在的主因。尤其是國會的法案不太可能規範出中央銀行如何善加管理的各項法規，因為中央銀行面對的問題如此複雜，且環境會有不同，處理態度也會改變，使得中央銀行在貨幣政策的權力就如同是「毫不受拘束的自由裁量權」。因此我國中央銀行在朝向聯準會改革的過程，所主要面對的問題也就是該如何解決獨立性的問題。而表一則歸納目前我國中央銀行與美國聯邦準備系統主要獨立運作上之差異：

表一 我國中央銀行與美國聯邦準備系統主要運作上之比較

	我國中央銀行	美國聯邦準備系統
位 階	隸屬於行政院	不隸屬於政府任何機關
決策方式	首長制	合議制
理事任命	行政院提名、總統任命	總統提名、參議院同意
理事組成	包括內閣成員、兼任	不包括內閣成員、專任
理事任期	可續派連任	屆滿不得連任
預算自主	無獨立預算	擁有獨立預算

資料來源：作者整理。

惟歷經二十餘年來，對中央銀行在經濟體系中所扮演角色的看法，不論在學理及各國在修法的方向上，皆有十分重大的轉變，越來越多的學理支持各國中央銀行走向更獨立的設計。此次我國中央銀行法修正之背景為政府改造委員會本（九十一年）三月三十日通過之獨立機關組織調整規劃，決定中央銀行應定位為獨立機關。又獨立機關的組成應採合議制，其成員以五至九人為原則，並以專任為宜，且應著重人選之專業性。現行中央銀行法第五條有關理事會組成之規定，與上述規劃

有未盡吻合之處，因此央行須配合此項政府組織改造之規劃；此次中央銀行法修正草案之重點係將理事改為專任，同時為使央行決策透明化，對於理事會議事錄有關貨幣政策部分，將定期公布¹。顯示此次的改革重點不但是放在獨立性的提升，更是朝向決策透明化及組織民主化的機制前進。

由於中央銀行的獨立性並未在現行法律中有所規定，因此僅從此項情形並無法得出中央銀行獨立性絕對不受保障之結果。中央銀行係依憲法第一〇七條第九款之規定所設立，其兼具國家銀行、發行銀行、銀行的銀行以及貨幣守護者的角色。設置中央銀行雖係屬中央政府的權限，但此並非表示中央政府可以任意設置一個形式上稱之為中央銀行的國家銀行即可，相反地中央銀行必須具備特定的功能來履行其任務，尤其是在作為貨幣守護者的角色時，更應具有自主的地位。蓋貨幣守護者必須能透過自己的貨幣政策工具來操控貨幣數量及維護幣值之穩定，亦即其負有獨立並且自我負責執行貨幣政策工具之義務，若中央銀行在作成決定時必須聽從政府或其他國家機關的指示，則實際上係由政府或其他國家機關在執行貨幣政策，此時中央銀行無法稱為真正的貨幣守護者，且還會直接傷害貨幣體制的穩定。因此只有中央銀行獨立於政府或其他國家機關之外，獨立行使其職權，中央銀行才能真正履行憲法所賦予貨幣守護者的任務，故將中央銀行改制為獨立機關已成為此次中央銀行法改革的重點（蕭文生，1999）。

中央銀行追求獨立的呼聲不但是央行改制的方向，更是朝向現代國家必然的趨勢。因此根據潮流及「政府改造委員會」之決議，行政院於九十一年六月提出中央銀行法修正草案，明確就其法律獨立位階、組織、成員等大幅翻修，以期符合民眾對中央銀行獨立性的要求，充分發揮所具有的職能。

新版修正草案共計五十條，修正要點著重於「健全組織功能架構」、「改善業務執行」與「改進歲計處理」三大方向，主要重點包括：增列確保支付系統之健全運作為經營目標；精簡理、監事人數；建立總裁、副總裁、理事、監事的任期輪退制度；增列人事、政風、資訊及法務部門；刪除定存款最高利率及核定放款利率之規定；增列妨礙檢查之處罰；刪除以黃金、白銀及未含外幣的其他國際準備計算之資產或負債及其有關平價規定，其中修法重大突破即在促進理監事等組織的健全，增強中央銀行執行政策的獨立性（李紀珠，2002）。

中央銀行獨立性的內容，一般而言可主要區分為組織、人事、功能（業務）以及預算上的獨立性，因此欲保障中央銀行的獨立性，除在執行業務時不受政府指令

¹ 資料來源：中央銀行網站 <http://www.cbc.gov.tw>

的拘束外，亦應就組織、人事及預算等領域創造獨立性的要件。然而其政策內容及業務方面偏於專業匯率及貨幣政策的規定，並不在此討論之中，因此本文以下特就組織、人員及預算方面作為探討改制後中央銀行是否具有獨立性的觀察點。

一、組織方面

改制前的中央銀行，隸屬於行政院，必須參與行政院院會；而改制後的中央銀行不再隸屬於行政院或改隸總統府。單從獨立性方面考量，改制前的中央銀行隸屬於行政院，使得中央銀行有意無意的受到行政部門影響，進而使央行政策的中立性大打折扣。因此改制後朝向獨立機關的方向發展，不直接隸屬於行政院，並避免在行政院院會中受到其餘行政部門的可能政策干預，的確對中央銀行的獨立性有所提升，但如何作到整體經濟政策的協調性，如各國央行總裁或理事會主席均有與政府相關部門相互諮商或溝通之機制，乃是必須面對的問題。

另一方面，由於我國民主政治的發展，使得政黨輪替已成常態，為避免因「政治性景氣循環」的貨幣政策及外匯管理政策遭受不正當的政治干預，危及全體人民利益，因此有必要早日調整央行制度。過去，由於央行理事會非經常性開會，且常淪為央行總裁背書，使央行制度成為總裁制，易受政治干擾並成為獨裁制，另外央行政策的執行常隨總裁個人習性而變，常使得總裁一人影響央行政策的成敗（許振明，2001）。因此根據「政府改造委員會」之決議將中央銀行改制為獨立機關，並依「獨立機關的建制理念與原則」將中央銀行之組織型態定位為「合議制」，以期避免上述的缺失。

二、人事方面

在人事方面改變的地方不多，除了理事人數方面從改制前的十一人至十五人，到改制後的七人，其餘的如由行政院提名，總統任命，及理事的任期都為五年，且期滿均得續派連任，都沒做任何的改變。另外改制前的理事為同時就任、去職，而改制後則是採取「參差任期制」，以建立輪流退休制度，保持政策的一貫性及持續性。

另一方面，改制前的中央銀行，經濟部長、及財政部長為其當然理事；而改制後則去除如此規定，避免其餘部會的直接干預。雖然經濟部長、財政部長在其中的規定雖會達到所謂政策協調的目的，且中央銀行擬定貨幣政策時常會參考其意見，但經濟部、財政部為求相關政策獲得央行的支持，相對的對央行政策的影響，不可

謂不大。然而呼應前述，若中央銀行沒有獨立性時，則可能成為政府解決財政赤字的最簡便方法，其或利用通貨的發行權，無限制印製貨幣或是利用貨幣政策上的工具籌募資金，如此將造成貨幣數量的不當增加，貨幣因而貶值，造成惡性物價上漲。因此中央銀行必須擁有獨立性以對抗如政府在發生預算赤字時，任意向其要求融通的情形，避免成為政府財政赤字最後的支持者（蕭文生，1999）。

另外理、監事則改為專任，改變過去將理、監事分為常務及非常務理監事的規定。因此在人事方面的改制，除了將理事改為專任、及輪流退休制的建立，其餘人事方面的規定都對提升獨立性幫助不大。

改制前、後之組織與人事相關比較可參照表二：

表二 我國中央銀行改制前、後主要組織及人事上之差異

	改制前之中央銀行	改制後之中央銀行
位階	隸屬於行政院	不再隸屬於行政院
決策方式	首長制	合議制
理事組成	包括內閣成員，兼任	不包括內閣成員，專任
理事人數	十一人至十五人	七人
理事任期	同時就任、去職	參差任期制

資料來源：作者整理。

三、預算方面

在預算方面，改制前後都沒有改變，央行的預算仍是由行政院轉送立法院審議之方式，本身並無決定預算之權。使得最具獨立性代表的預算權，仍必須經由立法院的審議，在此情況下，使得中央銀行之貨幣政策極易受到立法院影響，對央行的獨立性相對的大打折扣。

但另一方面來看，行政院對立法院負責的責任政治是現今民主政治重要的原則之一。負責的前提在於行政院長或個別部會首長對其下級機關或下屬必須擁有全面性指揮監督的權限，蓋僅在行政院長或個別部會首長有權在其職權範圍內作最終的決定時，對國會負責才有意義。因此若中央銀行在行使職權時享有獨立性，不受行政院的指揮監督，也就無法要求行政院就中央銀行的行為對立法院負起責任，同時議會亦無法透過要求行政院來監督中央銀行的行為（蘇永欽，2002）。然此時預算

審查權的擁有使得責任政治加以顯現，藉由審查直接檢驗央行的政策結果。因此預算的審查是否會對獨立性造成影響，答案應是肯定的，但就如美國聯準會擁有獨立的預算都必須要到國會報告的例子可知，獨立性與責任政治之間似乎是可並行共存的，而非絕對的相悖難行。

伍、比較美國聯準會和我國中央銀行獨立性之差異及其 相關建議

一般提到中央銀行的獨立性，最爲人所稱羨的，當屬美國的聯邦準備體系。我國中央銀行在政府改造委員會的決議中定位爲獨立機關，然就改制的內容及方向，都有以朝美國聯邦準備體系的運作模式來加以改進，因此以下特就改制後的中央銀行獨立性與聯邦準備體系之獨立性就組織、人事、預算及公開化方面來加以比較。

一、組織方面

一個改革要能成功，改革所處系絡環境能夠充分的配合，是非常重要的因素，也就是系絡環境中的兩個重要面向：時間和國家環境（孫本初，2000）。在民主政治的潮流下，專業、公正性的要求及在我國邁入現代化國家的目標下，使得我國中央銀行在改制後的組織方面有以下特點：不再隸屬於行政系統、理事會以合議制的決策方式等以直接的規定避免行政單位的干預及專斷決策方式發生，使央行政策能更符合其專業、獨立的地位。

這些改制在聯準會都有相同的規定，然因央行的貨幣政策具有高度的政治性格，雖聯準會早有如此規定，行政部門仍會藉由「道德說服」的方式影響貨幣政策，而我國希望藉由制度上的改革杜絕行政部門的干預，假使面對如美國的影響方式是否仍能獨立行政，仍是一大疑問。

二、人事方面

美國聯準會之所以有其獨立地位，重要的因素之一就是在人事方面所具有的特性。除了理事爲專任，就算是聯邦公開市場委員會的五位成員，也是從地區聯邦銀行的專業經理人兼任，使得在政策決定的專業上不成疑慮。而我國在這方面也參考其做法將理事改爲專任，並去除經濟部長、財政部長、等部會首長爲當然理事的規

定。

在任期方面，聯準會的規定為十四年一任，屆滿不得連任，且採取任期錯開的規定，降低以任命權來影響決策的過程。而我國則是五年一任，且期滿均得續派連任，雖然藉由任期固定可免在任期中受到政治力的干擾而下台，影響決策內容，但任期過短，且可連任，如遇到八年的連任總統（因總統對央行理事有絕對的任命權），就可能因「政治性景氣循環」的出現，造成對央行政策影響的機會大增，因此與聯準會相比之下，我國央行的獨立性就顯得相對降低。

另外在任命上，我國中央銀行總裁及理監事係由行政院報請總統派充之，並非有任何民意機關附屬同意，這使得中央銀行雖然擁有決定重大國家政策的權限，卻不受民主責任政治的拘束，在民主合法性的國家體制內乃是一項異數，與美國由總統提名，須經參議院同意的規定大不相同。雖然不經過立法部門這一關，相對的在有連任規定下，可避免在同意權方面受到立法機關的影響，但責任政治是憲法規定的原則，就如美國如此強調獨立性聯準會都必須受到民意機關的審查，我國以獨立一詞違背責任政治的要求，是否顯得有太過之嫌。

三、預算方面

預算的獨立與否是一個機關能否獨立的關鍵之一，尤其是傳統上掌握預算權的立法部門常會藉此影響行政部門的決策。美國聯準會獨立性的重要特徵之一即是本身擁有預算的自主權，不需經由國會的撥款程序。然而我國在改革前、後在預算方面，都是經由行政院轉送立法院審議之方式，使得預算上或多或少會受到立法機關的牽制，而獨立性也相對的受到影響。

四、公開化方面

資訊的公開化不但是民主政治的潮流，更是一個行政部門能否得到民眾支持進而提高其權力的必要措施，而且貨幣政策的公開化可增進央行的獨立性及權責方面的監督，自然有助於央行公信力的提升，進而促進貨幣政策的有效性。因此在中央銀行改制為獨立機關的同時，能否得到民意機關、民眾的支持及功能的提升，資訊的公開化就成為關鍵因素之一。

美國聯準會在這方面的作法：理事會每季會向國會送交一份五至六頁的報告，每季結束的一個多月後會公諸於世，除此之外，在下一期聯邦公開市場操作委員會會議後數天，會公布前次會議紀錄及表決情形及一九九四起的「會議後即公開宣

佈」的作法。而且一九七八年 Humphrey-Hawkins Act (韓福瑞—霍金斯法案) 所規定，聯邦準備理事會主席每年七月及二月必須出席參議院及眾議院銀行委員會，說明中央銀行基於美國經濟前景，對未來的政策及目標。這些種種的規定使得聯準會的政策內容及目標能進一步的受到國會及民眾的檢驗，這不但不使聯準會獨立的地位受到影響，相反的公開化的具體行動結果更受到國會及民眾的支持，進而提升其獨立地位及權力。

而我國中央銀行在獨立機關建制理念與原則下，除在立法院對其業務績效所作之報告外，在大眾監督上則是就其業務執行狀況，定期（每季或每年）公佈「工作報告」，這些種種公開化措施，似乎能達成民眾知的權力，但從立法質詢到對社會公佈似乎都偏於執行面的成效，使民眾無法事先瞭解所欲達成的目標為何，進而與執行面作績效之檢驗；且對立法院的報告也是因預算程序而必須採取的措施，是否會發生因為預算通過的目的而對業務執行成效有所隱藏，與聯準會政策具體的公開透明作法似乎仍有所落差。

因此從上述各種比較得知，改制後的中央銀行所追求的獨立性與美國聯準會在人事、預算、資訊公開化方面仍有部分差異，如表三所歸納，而這些差異使得中央銀行在邁向現代化國家央行所具備的獨立性上仍稍有不足。

表三 改制後之我國中央銀行與美國聯邦準備系統主要之比較

	改制後之中央銀行	美國聯邦準備系統
理事任期	五年一任，可續派連任	十四年一任，屆滿不得連任
理事任命	行政院報請總統派任	總統提名、參議院同意
預算自主	無獨立預算	擁有獨立預算
資訊公開化	著重業務執行面上	每年七月的明年初步目標，及二月的最終目標

資料來源：作者整理。

一個政府最大的目的不但是運作的有效率、效能，更重要的是能為民眾創造最高的利益，因此如何使政府確實執行其目的，成為民眾之所以信賴政府的關鍵。而我國在面對內部民眾的期望及外在國際化的競爭下，對現行的體制、組織、法律規範等開始進行一系列的改革措施，並於九十一年召開政府改造委員會，規劃及制定相關事項。

由於中央銀行的貨幣政策具有政治性格，使得政策的制定與執行，常受到行政及政治上的壓力，且央行的政策不但影響經濟發展，更與民眾息息相關，其能否專業獨立的行使職權，就成為民眾關注的焦點。因此我國中央銀行經「政府改造委員會」之決議改制為獨立機關，希望藉不受行政層級、外在政治力的干擾的運作方式以獨立行使職權。並根據決議將中央銀行法於九十一年六月將組織、成員等相關事項作了大幅的修正，以期符合獨立機關相關運作。

獨立機關的組織建制在我國屬於首見，然改制後的中央銀行在獨立性的表現上，除了組織方面修正隸屬於行政院、改為合議制的組織架構及人事方面的專任的規定，與中央銀行獨立性代表的美國聯準會相同外；另外成員任期、產生方式、連任、及公開化程度方面則改變不大，都與聯準會相關規定有所差異，使得在獨立性上都會造成一定的影響。因此此次中央銀行法的修正是否有符合獨立機關建制的理念與原則：「專業化、去政治化，及確保公共利益的實現」，筆者則認為疑問的地方可能將會大於肯定。

中央銀行改制為獨立機關雖為世界潮流，且符合大部分民眾的期望。獨立機關為我國首見，然央行長期面對行政、立法之干預，且央行的貨幣政策所具有的政治性格，使得中央銀行在改制實行上常面臨直接或間接的阻力。美國聯邦準備系統之獨立性不但是央行獨立性依據，更是各國中央銀行改制參考的對象，因此特就聯準會獨立性所具有之特性，從行政及政治兩方面，將未來我國央行在獨立性的設計上作相關事項之建議。

一、行政方面的改制

中央銀行既為政策制定及執行的單位，且貨幣政策對經濟的影響性又是政府必須關注的焦點，因此上至上級機關，下至相關業務機關，都想對其政策產生影響，因此此次央行獨立性的重點之一即是避免行政上的干擾，而以下即從我國央行目前運作所必須修正的重點所在加以論述，藉由美國聯準會相關規定之詳細闡釋，約可歸納出下列的改革方案：

（一）組織結構方面

主要的改革方向可分為：不再隸屬於行政單位、採用合議制的決策方式，以避免專斷獨裁的情形發生、及不必參與行政院院會。這些相關措施在新修正的中央銀行法中都有相同規定，因此本文在此就不多論述。

（二）成員組成及任命上

過去的中央銀行中行政部門佔了幾乎是絕對的影響力，從理事的任命不須由立法院同意到理事的組成中部分為其他閣員，顯示出行政部門在央行政策上有明顯的著力點。而新修正的中央銀行法中則去除閣員兼任理事的規定且改為專任及參差任期制，筆者則深感贊成，這樣的作法可直接避免其餘部門的干擾措施及政策專業的連貫性，且不隸屬於行政部門，也不用參與行政院院會的規定，也可避免相同的干預舉動；至於理事的任命上則在以下政治方面再加以討論。

而在任期長短上，新修正的中央銀行法為五年一任，可連選連任，且非因法定原因不可將其免職，以保障其獨立性。任期固定的規定，可使理事不因政治因素而去職，固可保障其獨立性，至於任期五年規定加上可連選連任，筆者認為這規定再加上理事的任命不須立法院的同意，很可能使理事因為被再任命而受到政治影響，尤其有連任機會的總統。因此筆者認為理事的任期雖可不用像美國聯準會十四年般的長久，但至少任期必須多於總統的任期，也就是必須多於八年；且儘量不要有所謂連任的壓力，因為一有連任的規定就難保為使順利連任而屈就於政治上的壓力。

（三）政策協調方面

根據總體經濟的說法，一個國家的經濟要能夠穩定發展必須依靠財政政策及貨幣政策相互配合，這也是政府部門除了本身政治上的利益外，所必須要求央行配合的要求，因此強調獨立性的央行在政策制定時是否嚴守獨立的地位，不與其餘部門討論，則是值得商榷的地方。

根據美國聯準會的作法，聯準會的主席會與總統及其餘財經首長定期集會討論經濟情勢，且聯準會主席與總統有一固定的溝通管道，因此強調為獨立性的央行也可參照此作法，建立一個定期非正式的溝通管道，使相關政策有溝通機會。然此時央行總裁本身特質在此時就佔了很重要的因素，由於是非正式的集會，因此並不具有法定的拘束力，總裁本身是否會被道德勸說，還是能堅持己見，表現出中立的態度，就成為央行是否能獨立的關鍵因素。

二、政治方面的改制

獨立性所強調的就是獨立行使職權不受行政、政治上的干預，而民主政治所強調的則是監督與制衡關係，因此兩者幾乎是兩者極端的概念，如何能讓兩者確實執行，讓阻力變成助力，變成央行強調獨立性所必須要面對的課題，而以下就政治上

的問題加以歸納，列出下列的改革方案：

（一）理事同意權方面

根據修正後的中央銀行法，規劃由行政院長提名總統任命而產生，不需經由立法院行使同意權，目的在於避免立法委員藉同意權的行使干預央行的政策。這理由似乎有理，然觀察美國聯準會的作法，其理事的產生仍需經由參議院的同意，連聯準會如此具有獨立性的機關都可如此規定，而我國卻為避免政治干預而去除立法院同意權的規定，似乎有因噎廢食之嫌。

因此筆者認為雖然立法院可藉同意權而對央行有所影響之嫌，但可參照聯準會相關規定，提名的人選不可參與任何政黨活動、具有一定的專業素養、及能代表一定階層的意見（如農業、工業代表），藉由專業的資格規定避免過度的政治色彩於其中，且藉由立法院的資格同意也可使央行的理事更擁有民意基礎，進而符合民主國家的原則。

（二）監督制衡方面

中央銀行雖改制為獨立機關，但根據責任政治原則，基本上不允許存在獨立於政府或個別部會以外的行政組織，除非存在憲法上特別的許可，因此在強調獨立性的獨立機關，如何能符合民主國原則，兼顧獨立與監督，才能真正的於民主國家的實行。

獨立與監督，可說是兩個不同極端的概念，要完全的獨立就不可能有監督的出現，就如美國聯準會稱其獨立性為相對的獨立，而非絕對的獨立。在民主國家中，政府的任何機關及職權行使，都必須要有民意的基礎，在代議制下則是國會的同意授予，同樣的，獨立權的擁有也必須要獲得國會的認可，也因此美國聯準會才會稱其獨立為相對的獨立，除非其是在集權的國家運作，否則在民主國家之下，就不可能有絕對獨立的出現。

因此在追求獨立的同時必須擁有一定的公開監督機制，也就是資訊公開化的相關措施，使國會及民眾對其政策有所瞭解並進而監督。公開化所強調的不只是結果的報告，更應對未來的預測，就如美國聯準會之「一九四六年就業法案」及「一九七八年充分就業暨平衡成長法案」（亦即 Humphrey-Hawkins Act）相關規定，如此的公開化才可使國會及民眾瞭解，進而達到監督的目的；但公開化的同時也必須要有一些配套措施，如立法委員對央行政策只可對其政策方向加以質詢，不可對於個案加以詢問，避免藉由公開化追求個人利益。

在民主國家中，想要獨立於政府之外及逃避監督，幾乎是不可行且缺乏合法正當性的作法，殊不知美國聯準會為具有如此的獨立性，除了在政策上的表現外，最重要的就是公開化的作法，讓國會及民眾瞭解其作法，除了達到監督的目的，更可達到信任的基礎而給予更大的權力，因此改制後的中央銀行不可一昧的追求獨立，而必須瞭解到獨立的基礎，並藉由公開化及適時監督的實行，也就是相關的課責措施，獲得的國會及民眾進一步的支持，使央行能兼顧合法性及正當性，而真正的達到獨立的目的。

(三) 預算方面

若觀察世界各國的獨立機關，預算權是否擁有是一個很重要的觀察指標，美國的聯準會就是擁有獨立的預算而著稱，而本國的中央銀行在預算權上於改制前、後都必須經由國會的撥款，並沒有實際獨立的預算權，在預算審查上，常會有受到立法院撥款控制之嫌。因此筆者認為可以參照美國聯準會的作法，由行政部門撥一筆預算，作為央行的營運基金，而央行則可運用這筆資金用於各項投資，投資剩餘則可用於支出，若有盈餘則是繳交國庫，如此的自給預算便不用直接受控於國會的撥款控制，央行只須對其資金運用的狀況對國會作一報告，而國會只可對央行在資金運用上有違法失職之時加以糾正。

以上相關建議可歸納如表四：

表四 改制後之中央銀行與研究建議之比較

	改制後之中央銀行	筆者建議之中央銀行改制方向
組織位階	不再隸屬於行政單位	同左
決策方式	合議制	同左
理事組成	去除閣員兼任，改為專任	同左
理事任期	五年一任，可連選連任	任期八年以上，不可連任
理事同意權	行政院長提名、總統任命	行政院長提名、立法院同意
政策協調	缺乏與行政單位溝通管道	建立定期非正式溝通管道
資訊公開化	著重政策執行面上	建立政策預期—結果之間的連結
預算自主	無獨立預算	建立預算自主

資料來源：作者整理。

陸、結 論

中央銀行獨立性的重要性已在前述多所介紹，上述之建議乃是根據一些制度性、法律性的層面，以期提升央行的獨立性，但由於中央銀行的貨幣政策具有強烈的政治性格，加上其政策結果對整體經濟的影響，使得本文在研究央行獨立性上筆者發現常是政治與行政的角力過程，對獨立性的實行常隨著非制度性的因素而改變（如主政者的心態、政策成效）。

另外美國的聯準會可說是世界各國央行獨立性的指標，雖 Humphrey-Hawkins Act（韓福瑞—霍金斯法案）規定每年聯準會主席都必須要到國會報告，但由於法律對聯準會獨立性的保障，使得行政部門、國會對相關政策規定多以「道德勸說」的方式加以規範，當國家經濟大好時，此種運作模式並不會引起太大爭議，但當央行某一政策造成經濟重大衝擊時，對其監督制衡的機制是否能發揮功能，也就是回到獨立性最根本的問題，獨立與監督如何能並存的問題。此問題從聯準會成立至今似乎都沒有真正找到解決的方法，獨立性的發展也似乎隨著經濟發展而變動，換句話說，當美國的經濟面臨長期的衰退時，美國的社會是否仍能給予聯準會如此高的獨立自主的地位，筆者則對此產生很大的疑問。

因此在民主社會中如何能讓獨立與監督達到真正平衡的位置，不但是在探討獨立性必須面對的問題，更是未來研究相關議題值得探索的方向。

參考文獻

李紀珠

- 2002 中央銀行獨立性與中央銀行法之修正，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/091/FM-R-091-055.htm>，
（2003/01/15 參閱）。

李創明

- 2002 我國電信管制機關獨立性之研究，台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

沈中華、王絹淑、池祥麟、梁恕合譯（Hubbard 原著）

- 2001 貨幣銀行學，台北：學富文化事業有限公司。

林麗雯

1996 「中央銀行獨立性之意義」，國際金融參考資料，第 38 輯，頁 1-9。

倪成彬、王克敬、林明正

1998 「中央銀行的角色和功能—對新任總裁的期望」，金融研訓，第 89 期，頁 48-55。

孫本初審訂（Guy Peters 原著）

2000 政府未來的治理模式，台北：智勝文化事業有限公司。

許振明、林樹明

2002 中央銀行的組織與業務經營：政策獨立性與效率性之檢討，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-R-091-056.htm>，
（2003/02/20 參閱）。

許振明

2001 「貨幣政策與中央銀行決策機制—中央銀行法的修正啓示」，國家政策論壇，第 1 卷第 5 期，頁 125-132。

彭國財

1996 美國聯邦準備制度獨立性之研究，淡江大學美國研究所碩士論文。

黃建森

2000 貨幣銀行學，台北：華泰文化事業公司。

黃智聰

2001 「台灣選舉與貨幣政策關係之初探」，中山人文社會科學期刊，第 9 卷第 1 期，頁 111-136。

黃錦堂

2002 政府改造的憲法原則，
<http://www.npf.org.tw//PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-041.htm>，
（2003/01/15 參閱）。

蔡茂寅

2002 「政策統合機關、獨立機關定位及設立原則」，國家政策季刊，第 1 期，頁 23-38。

蔡業成

1998 「合議制中央行政委員會的設立與改進」，考銓，第 15 期，頁 17-35。

調查資料

- 1998 「淺析中央銀行之角色及功能」，調查資料，第 396 期，頁 1-9。
- 蕭文生
- 1999 「自法律觀點論中央銀行之組織與獨立性」，中正大學法學集刊，第 2 期，頁 1-43。
- 總統府政府改造委員會
- 2002 獨立機關建制理念與原則，
http://www.president.gov.tw/2_special/index.html，（2003/02/01 參閱）。
- 謝淑玲
- 1999 貨幣銀行學，台北：高立圖書有限公司。
- 蘇永欽
- 2002 政府再造：政府角色功能的新定位，台北：財團法人新台灣人文教基金會。
- Congressional Quarterly Weekly Report
- 1996 FAA Independence Bill easily Passes House, 54(11): 696, 1/3p.
- FRBSF
- 1999 “U.S. Monetary Policy: An Introduction,” *FRBSF Economic Letter*, 99(1): 1-7.
- Hoskins, W. Lee.
- 1993 “Rethinking the Framework for Monetary Policy.” *CATO Journal*, 13(2): 171-191.
- Peterson, Susan B
- 1985 A Historical Review of the Independence of the Federal Reserve System and Analysis of Recent Policy Decisions. Ph. D. Dissertation, Department of Economics, University of Utah.
- Prochnow, Herbert V.
- 1960 *The Federal Reserve System*. New York: Harper.
- Woolley, John
- 1984 Monetary Politics: The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, Ralph A.
- 1988 Instruments of Monetary Policy in the United States: the Role of the Federal Reserve System. Washington, D.C.: International Monetary.

The Reform of Central Bank of Taiwan as an Independent Agency: A Comparative Study with the Federal Reserve System of the USA^{*}

Chunmeng Lu^{**}、Chih-How Chia^{***}

ABSTRACT

The Federal Reserve System (hereinafter the FRS) has been credited as the key factor to the economic growth in recent years of the U. S.. Beside its role in making sensible monetary policy, the FRS is well-known for its independence from other branches of government. This paper examines the independence of the FRS with regard to its organizational structure, personnel policies, and financial autonomy; and compares characteristics of the FRS with the Central Bank of Taiwan. It concludes with suggestions to organizational reform for the Central Bank of Taiwan.

Keywords: The Federal Reserve System, the Central Bank, Independence, Government Reform

* Paper presented at the Conference of Improving Government Competitiveness, Hsin-Chu: Chung-Hua University, March, 3-4, 2004. Special thanks owed to Prof. Chiu, Chih-Tzun of Shih-Hsin University for his insightful comments.

** Associate Professor of Dept. of Public Administration, Chung-Hua University, Hsin-Chu, Taiwan.

*** Adjunct Instructor of Dept. of Public Administration, Chung-Hua University; Master of Public Administration, Tung-Hai University.