



我國金融監理機構之理想方案

文／黃達業（財務金融學系教授）

壹、前言

自從立法院於去年6月的臨時會中通過包括金融控股公司法的金融六法後，金融監督管理委員會組織法案即使曾以日出條款的但書規定，將其與金融控股公司法的實施日期綁樁在一起，但至今仍未能完成立法的工程。反觀美國國會在1999年11月5日正式通過「美國1999金融服務現代化法案」（the Gramm-Leach-Bliley Act of 1999）後，金融機構的經營正式進入跨業經營的新紀元，而橫互在證券、保險、銀行間的藩籬也正式撤除。在金融控股公司模式成為國內金融業的新主流型態後，如何落實金控公司內部監督機制便成為金融監理的當務之急。

環顧世界各國的金融監理潮流，無論是從財政與金融分業觀點，或是從業務別導向的功能性監理模式來看，當前我國金融主管機關職權不清、金檢多頭馬車現象都應加以調整，以便迎接全新的金融監理時代之到來。由於國情的不同，我國憲法對人事、預算所作的規定在在都變成建構金融監理機構的一大挑戰。因此，我們必須參酌先進國家的金融監理改革經驗，從金融專業理想與政治法理現實層面作一全盤性的考量，以成本低、變動少、效率高、又可達到人事、預算獨立的觀點作為各種模式的選擇標準，才能提出適合國情的金融監理機構改造藍圖。

貳、金融監理應有的功能定位

就當前世界金融監理潮流而言已明顯出現二大特徵，第一，財政與金融應分業，第二，金融管理不是以機構別而是功能別為導向。以現實層面而言，政務官同時兼具金融與財稅二項專長者誠屬不易，

所以自理論與實務面而言，將財政與金融拆開分立將十分合理。從金融監理潮流觀之，財政與金融分業，而金融機構中的業務又日益相互交叉，使得金融監理無法再以單純的機構別來分類，使得目前仍保有機構別管理架構的財政部組織有面臨改革的迫切需要。

隨著各國金融制度逐步走向綜合銀行制度，銀行、證券及保險業之藩籬逐漸打破，金融集團已然成形，巴賽爾委員會呼籲各國致力對金融集團合併監督管理。另外，新金融商品設計，亦有橫跨各金融領域之現象，於是衍生出管理歸屬問題。是故，功能性管理將取代目前「機構別」的金融管理模式，成為當今世界金融監理之潮流。

由於金融管理權涵蓋金融監督管理政策之決定、營業執照之許可及撤銷、金融法規之研擬及金融機構行政處分等四項職權，而上述這四項職權之執行，實有必要透過金融檢查來達成監督的要求，至於金融檢查的結果更必須透過管理權之執行才得以落實。因此金融檢查權與管理權合一才得以降低監督管理成本及提高其有效性。

參、金融監督管理機構的理想模式

就當前政治生態如民代政治力介入金融監理與金檢以及既有法規的束縛下，國內金融監理機構的再造工程必須兼顧金融專業理想與政治法理現實方面才有可能達成理想。金融監理機構想充份發揮功能，就必須擁有獨立的預算權與人事權，甚至行政調查權也不可缺少。就目前經常被提及的可能方案，不外乎是：一、（特殊）公法人型態的金融監理委員會，完全脫離行政院體系；二、行政院下轄的金融總署；三、行政院金融監理委員會以及四、

行政院金融監理委員會與公法人金融總局二級制的折衷制等組織型態。

就特殊公法人形態的金融監理委員會而言，其成員不需具公務員資格，因而可以聘請市場上有能力有經驗但無高普考資格的金融專業人士加入，且不需受立法機關的監督，因而享有人事與預算權的獨立。其經費來源除了剛成立之際由政府編列一筆預算外，之後便可以向受監理機構收費，使財源得以自給自足。特殊公法人的金融監理委員會組織最大特色就是獨立於行政體系之外，完全跳脫審計、主計、人事各方面的束縛，可以充份發揮其應有的金融監理功能。此一組織架構理想色彩較濃，在進行立法過程中可能遇到的阻礙將最大。

若在行政院下設立金融總署，則必須考慮其功能的發揮是否將受限於預算、人事及政治勢力的干預問題。金融總署制度的優點在於一條鞭式管理、行政效率較高，若能輔以首長任期保障制，以及設立金融決策管理委員會來強化合議制的功能，將是一項不錯的選擇。但是由於所有金融以及金融檢查監理業務都集中在行政院轄下的金融總署，因而在預算、人事方面都將遇到當前制度下所面臨的相同問題。因而，金融總署制度解決了上層監理結構問題但仍難逃中下層結構所面臨的預算、人事獨立問題。

行政院金融監理委員會與公法人金融總局的折衷設計機制，主要即在擷取（一）特殊公法人金融監理委員會與（二）行政院金融總署的官僚體系的個別優點融匯而成。行政院金融監理委員會定位為政府公法人，主要在執行金融行政公權力。由政府現有人員編制便可承擔此一任務，仍可符合政府精簡人事的要求。此設計符合隸屬行政院的院長指示，符合提昇金融效率的專業理想，其人事、預算亦符合預算法、公務人員任用法，同時也滿足立委對施政監督的需求。在行政院金融監理委員會下設置一個「公法人金融總局」的組織，由金融監理委員會主委兼金融總局局長，屬專任性質的政務官，有任期保障（如五年）但不連任，可以吸收不是公務員的專業人士擔任，才足以發揮獨立的金融監督決策功能。

在上述架構下，由行政院金融監理委員會委任授權新成立的公法人金融總局執行一般金融監理及金融檢查公權力，此公法人金融總局相對於金融監理委員會的關係類比海基會之於陸委會，下轄金融監理處（負責金融的預警、檢查、追蹤考核、輔導與監管、接管處分等）。

肆、結論

目前世界金融監理的潮流為財政與金融分業，而管理模式也已經從機構別管理轉變為功能別管理。在此世界潮流以及快速變化的環境變遷，台灣的金融監理體系已經不足以有效地掌控金融事務。當前金融監理組織由於人事、預算無法獨立以及民代的政治干預致使金融監理效率無法提升。欲有效解決此項瓶頸，就必須從行政院、立法院與考試院等憲法層次以及金融專業的角度來思考相關制度設計問題。

為了符合隸屬行政院的政策指示同時又能擁有獨立的人事、預算權，最好的設計方式似可仿照擬議中的航港體制改革方案，在財政與金融分業後，將原有的金融局、證期會、保險司改隸到新的「行政院金融監理委員會」，符合陳總統政策白皮書所提的隸屬行政院，同時也符合提昇金融效率的專業理想，其人事、預算亦符合預算法、公務員法，同時也滿足立委對施政監督的需求。另外，設立一個具有「特殊公法人」型態的「金融總局」組織，此公法人金融總局相對金融監理委員會的關係類比海基會之於陸委會，可執行一般金融事務公權力的業務。為了強化金融監理再造工程的功能性管理效益，公法人金融總局也可成立「銀行事務委員會」、「證券投資事務委員會」、「期貨投資事務委員會」、「保險事務委員會」、「金融檢查事務委員會」等組織，如此可收金檢一元化效果，而人事、預算權獨立的目標也可同時達成，此一特殊公法人的組織也有助於打擊內線交易，落實行政調查權的自律功能。■