

# 行政機關治理之研究

鄧學修\*

- 壹、前言
- 貳、國際間行政機關治理之經驗
- 參、國際間金融管理機關治理之探討
- 肆、結論與建議

## 摘 要

本研究係配合政府「強化公司治理政策綱領暨行動方案」推動改革公司治理政策，研究如何增進行政機關之治理以提升其施政效能與運作效率。本文除簡介國際間如經濟合作暨發展組織、柯林頓總統第 12866 號行政命令等對於一般行政機關治理之做法與經驗外，亦介紹國際貨幣基金、新巴塞爾資本協定等國際間金融管理機關治理之原則與要求，最後綜合歸納前述發展經驗，提供我國行政機關在管制程序、執行及目標管理上等具體建議，冀藉由增進行政機關之治理，落實行政機關為人民服務，提高人民福祉之功能。

\* 經濟研究處科員。本文承洪處長瑞彬、陳副處長寶瑞、吳專門委員家興、邱專門委員秀錦、洪專門委員慧燕、詹專門委員方冠、朱專門委員麗慧提供寶貴意見，謹此致謝。此外，理律法律事務所劉律師定基、曾律師更瑩提供法律諮詢與協助，亦在此一併致謝。

## Study on Administrative Governance

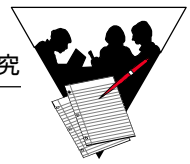
Hsueh-Hsiu Deng

*Analyst*

*Economic Research Department, CEPD*

### Abstract

In consonance with government policy to promote corporate governance reform, as embodied in the "Policy Agenda and Action Plan to Strengthen Corporate Governance", this paper studies how to improve the governance of administrative agencies so as to enhance their operational efficiency and the effectiveness of their policy implementation. The paper provides a simple introduction to the practices and experience of the OECD and President Clinton's Executive Order 12866 in regard to general administrative governance, and also the principles and requirements of the IMF and the New Basel Capital Accord with respect to the governance of international financial administrative agencies. Drawing lessons from the aforementioned development experience, the paper presents concrete recommendations for Taiwan's administrative agencies concerning regulatory procedures, implementation and target management, as means of improving administrative governance, implementing service-oriented administration, and heightening the public welfare function of government administration.



## 壹、前 言

### 一、研究動機與目的

為強化我國公司治理機制，行政院於 2003 年 11 月 12 日第 2865 次院會通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，作為政府推動公司治理政策之依據。行動方案將上市(櫃)公司、金融服務業、公用事業等部門列為推動公司治理的第一優先對象，而政府行政機關為一具有公權力的組織，係為解決某一問題，制訂相關規範標準，運用行政力量干預民眾和團體行為，亦應藉由增進其治理機制，來維繫公眾利益，以避免人民權益受到侵害，進而維持社會秩序與國家安定。

政府運用公權力介入市場之原因，大致可分為經濟上與非經濟上兩種。從經濟上之原因而言，主要係針對市場偏離完全競爭或因缺乏效率而產生市場失靈現象，透過法律規範加以導正。從非經濟上之原因而言，則基於市場運作以外之原因，如文化、社會福利、產業發展、甚至政治上之考量，希望社會情勢能朝特定方向邁進，並利用法律規範之建立，透過誘因或反誘因的措施，以改變企業與人民的行為模式。因此，增進行政機關之治理，係為增進或保護整體社會福利，以強化市場透明度及監督，並符合市場之紀律與規範。

## 二、研究定義與範圍

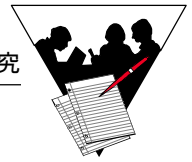
在 OECD<sup>1</sup>或英國<sup>2</sup>之若干研究中，政府機關或公行政部門治理之相關討論，著重於政府部門本身運作效率之改進，機關能否有效完成提昇競爭、開放市場、以及達成社會與環保目標之任務、政府部門可歸責性(Accountability)之加強以及公務員倫理與操守之強化等。

美國前總統柯林頓於 1993 年，基於對聯邦機關進行「管制行為」(包括發布或可能達成發布確定之規則或行政命令，包括：問題公告、規則訂定之預先公告及規則訂定之公告)的規制，所公布之第 12866 號總統行政命令(Executive Order No.12866，詳見本報告第貳部分)，對於行政機關治理之概念，係指為達成法律授權之目的以及有效率之行政管制，對於機關為管制行為時，所賦予之程序及實體上規範而言。

而在 Udaisbir S. Das 以及 Marc Quintyn 對金融管理機關治理之研究中，則指將“Public Governance”的範圍，專門用於金融管

<sup>1</sup> 例如，OCD, Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV), Expert Group Meeting on Strengthening Accountability and Transparency And Fighting Corruption in the Arab Region, Public Governance and Territorial Development Background Document, Beirut Lebanon, 23/24 October, 2003，以及 "Regulatory Policies in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance", Public Management Committee, OECD, November 21, 2001。

<sup>2</sup> 例如，Martin Minogue, "Public Management and Regulatory Governance: Problems of Policy Transfer to Developing Countries", December 2002, Centre on Regulation and Competition Working Paper Series, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, U.K.



理機關(Financial Sector)之治理<sup>3</sup>。其有關“Public Governance”之定義，借用 Kaufmann, Kraay, 以及 Zoido-Lobaton 之研究，說明其意指在特定國家中決定如何行使權力(Authority)之傳統(traditions)或機制(institutions)，其架構包括：第一、如何選任、監督、撤換政府機關(其人員)，政府機關(其人員)如何(對人民)負責；第二、政府有效管理資源之能力、以及制定與執行健全之政策與法規之能力；第三、公民對於國家管理其在經濟及社會層面之互動與尊重<sup>4</sup>。

因此，本研究除參考國際間如 OECD、柯林頓總統第 12866 號行政命令等對於一般行政機關治理之做法及經驗外，鑒於行政機關內的金融管理機關在治理要求上應有更高之標準和規範，亦特別參考相關文獻及國際貨幣基金(IMF)健全金融管理機關治理之做法，以強化我國金融管理機關治理之水準。

## 貳、國際間行政機關治理之經驗

### 一、經濟合作暨發展組織(OECD)

OECD 在 2001 年 6 月的“PUMA” (Public Management Committee) 政策短評中提到，現今至少 30 個國家正在進行同步的公共管理改革，必須在快速變遷的環境下，更完整迅速地回應社會和民眾的需求，現在的政府就要前瞻未來的治理型態，運用公私部門、市

<sup>3</sup> Udaibir S. Das and Marc Quintyn, "Financial Crisis Prevention and Management: The Role of Regulatory Governance", 收錄於 Financial Sector Governance: The Roles of the Public and Private Sectors 一書中，頁 165。

<sup>4</sup> 同前引註，頁 165-166。

場經濟及民主的互動方式解決以下的問題：

1. 作好面對未來改革的挑戰；
2. 發展出公部門面對變遷的回應性文化；
3. 找出確切需要的領導模式；
4. 發現與公民之間更理想的溝通之道；
5. 同時避免改革的彈性疲乏(reform fatigue)。

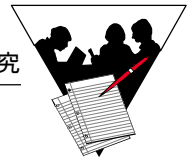
茲就 OECD 之英美國家及歐陸國家分述如下：

#### (一) 英美國家

英、美諸國可說是採取治理模式的先驅，Anthony Giddens 的「第三條路」(The Third Way: Renewal of Social Democracy)固然是現任首相 Tony Blair 大力推薦的導航路線，但宏瞻治理起源，英國作為盎格魯薩克遜新管理主義的起始國，自七〇年代末期，其治理哲學經柴契爾(Thatcher)主義及雷根主義的濫觴，即在世界各國公共行政領域盛行二十餘年。所謂新自由主義或新右派的代理人理論及民營化企業式政府，影響了紐、澳、美、加及大多數的 OECD 國家，當然此亦包括在九〇年代受到全面影響的我國，進而形成公私部門協力及 BOT 等觀念的興起。

##### 1. 英國

英國柴契爾上台後不斷推行的一連串「新右派」(New Right)改革，以至 Major 在 1990 年代，公布了一連串「公民憲章」(Citizen's Charter)，「續階計畫」(the next step)、「效率小組」(Efficiency Unit)、「服務品質競爭」(Service Quality Competition)、「跨部會解制小組」



(Departmental Deregulation).....等可觀的行政改革政策，重新向私人企業用人及效率看齊，直至 Blair 仍未調整此一重要的行政理念。一則不斷從成本—效益的執行層面引進品質和競爭等概念，一則改變了過去政府管制標的團體的舊有概念。相對言之，行政改革的重點在於過去企業界生存發展重視的績效(performance)，而非以往只重效能不重效率的公共利益(public interest)概念。

## 2. 美國

美國主要推動方案，包括：

### (1) 革除官樣文章(Cutting Red Tape)

實施方式包括檢查政府的控制體系，包含預算、人事、採購的程序與策略均應更加流暢有效率，授權(empowering)與授能並重，使公務員能革除此等陋習，更為有效掌握自身職能，其方法為：

- a. 重新設計行政監督的體系，以有效監督並實踐方案內容；
- b. 儘可能排除萬難，並以創新、非管制性的措施活化政府；
- c. 對政府補助措施進行檢討，避免下級機關過於依賴政府財政。

### (2) 顧客至上(Putting Customers First)

過去部分機關因政府的目的在公共利益與效率機能間無法均衡，導致其失去對顧客或民眾服務的認知，該方案提出政府機關

應主動傾聽人民的心聲，並將顧客滿意視為機關運作之目的，並從品質著手，提高政府服務和影響的效能。並將此一改革從政府機關擴大至非營利之單位。其方法包括：

- a. 多使用民意調查，團體協商的方式了解顧客需求；
- b. 引進「單一窗口」等有效概念代替過去的標準作業程序；
- c. 重視市場的經濟機制，而不再以管制的公共利益為唯一優先考量。

(3) 授權與重視實績的聘僱方式(Empowering Employees to Get Results)

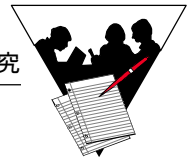
授能是公共管理中活化政府的重要指標，要點為：

- a. 從分權負責著手，替代過去集權式的領導；
- b. 負責實作的第一線政府員工具有相當的決策權能，並能就其工作發展更具理想和活力的運作方式；
- c. 強調上下溝通和合作，改變員工與管理階層的固有關係，並使其在獲得各方訓練和行政資源的情況下有效率地達成任務。

(4) 回歸以最少成本創造最佳政府的目標(Cutting Back to Basics Producing Better Government for Less)

過去公部門行政常以效能為優先考量，而有意無意地忽略了效率，新的治理思維就是要從觀念上革新，不論是程序與組織，都要找出花費最少做事最好的方案：





- a. 規劃較少層級的工作程序、革除冗贅的組織；
- b. 對於資金投入以企業的角度思考，諸如貸款和長期資本，俾完成生產力的規劃要求；
- c. 發展新型科技。

## (二) 歐陸國家

再檢視歐陸等國的「新公共管理」(New Public Management)途徑亦復如此。西方國家為了因應財政困局及國家競爭力的挑戰，近來均進行大規模的公部門改革，以「新管理主義」(neo-managerialism)為精神行政革新風潮，以致引發當代「新公共管理」(new public management)的行政改革運動<sup>5</sup>，其內涵不外四個主要面向：

- a. 政府管制與市場機能的結合；
- b. 強化組織及管理的「分權」；
- c. 服務品質的持續提昇；
- d. 公共服務之使用者/顧客導向。

綜合各國發展，總體說來，所謂新治理和新公共管理皆是從現代政府的效率觀入手，強調彌補長久以來政府管理罅隙和活化(vigorizing)政府。其主要目的不是在改變政府的組織、規模等硬體價值，而是引進「企業型政府」(entrepreneurial government)的觀念，

<sup>5</sup> 詹中原(2001)，「數位民主與電子化治理」，國策研究報告，2001年9月12日。詹中原(1999)，「政府再造—革新『行政革新』之理論建構」，詹中原主編著，新公共管理，五南圖書出版公司。

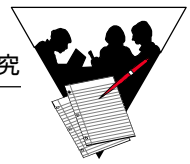
在程序、手段、執行、目標等方向移除公部門的官僚迷思，以更前瞻、更技術、更務實的原則處理事務，並回饋活化政府組織、回歸執行效率。其最終的目標更在回歸一個負責的、全民共同參與的民主制度。

## 二、柯林頓總統 12866 號行政命令

1993 年美國柯林頓總統為了貫徹其施政的理念，落實管制系統為美國人民服務，用以保護及增進人民健康、安全、環境與福祉及促進經濟表現，而非加諸社會不可接受或不合理成本的思考，遂制訂公布第 12866 號總統行政命令(Executive Order No.12866)，開始一項進行改造管制程序並使其更有效率的計畫。

上開命令的目的，主要在於增進新的行政命令及既存行政命令之計畫與協調；再次確認聯邦機關在訂定行政命令過程中的優位性；恢復行政命令之審核及監督的完整性及合法性；並且使管制程序對於大眾而言更易接受及公開。由於上開命令對於行政機關核心作用的管制行為<sup>6</sup>(例如：制訂行政命令、擬定行政計畫)定有詳盡的規範，可謂具體展現了行政機關(管制行為)治理的精神，特別於此加以摘要介紹。

<sup>6</sup> 所謂管制行為，依據 12866 號行政命令的定義係指：任何機關所採取之實質行為，該行為為發布或可能達成發布確定之規則或行政命令，包括：問題公告、規則訂定之預先公告及規則訂定之公告。12866 號行政命令另對於「重要的管制行為」加以定義：(一)對於經濟、經濟部門、生產力、競爭力、就業、環境、公共健康或安全及各級政府或組織有每年一百萬美元以上之經濟上影響，或實質上有不利影響者；(二)造成嚴重不一致，或影響其他機關所採取或計畫之管制行為；(三)實質上改變權利資格、授權、使用者費用、貸款計畫或接受貸款計畫者之權利及義務的預算上影響；(四)因合法之命令或上開原則所產生新的法律上或政治上問題。



### (一) 12866 號命令下的管制哲學

聯邦機關所訂定之行政命令，應符合法律要求，為補充法律所必要，且為公共所需(例如：私人市場實質上無法保護或改善公眾、環境及國民福祉之健康及安全)。在決定是否及如何採取管制行為時，聯邦機關應評估可能採取之管制行為(包括不予以管制)之成本及效益，而該成本及效益應以量化與質化之方式予以評估。此外，在眾多可選擇的管制行為中，聯邦機關應選擇能夠達到最大效益(包括：潛在經濟環境、公共健康與安全及其他利益，造成之衝擊)之方法。

### (二) 管制原則

為確保聯邦機關之管制計畫與上開管制哲學一致，聯邦機關應遵守下列原則：

1. 每一個聯邦機關應將所欲解決的問題提出，並評估該問題之重要性。
2. 每一個聯邦機關應檢視新的行政命令所欲解決的問題，是否為現存之行政命令所引起，及是否應予以修改以更有效達成管制所欲達成之目標。
3. 每一個聯邦機關應提出並評估直接管制的替代方案，包括：提供經濟上之誘因以激勵所欲達成結果，例如：使用者付費或可銷售之執照，或提供公眾作決定時之資訊。
4. 於設定管制行為之優先順序時，聯邦機關應盡最大合理考量，其管轄範圍內之各種事項及活動，所造成之風險的程度與性質。

5. 當聯邦機關決定某一行政命令是達成管制目的最可能使用之方法時，其應以最有效使用之方式，設計其行政命令，以達成管制目的。此時，聯邦機關應考量創新、一致性、可預測性、執行與遵守之成本、彈性、個別的影響及衡平等因素。
6. 聯邦機關應評估所欲採取之行政命令的成本及效益(雖然某些成本及效益極難予以量化)，並在所欲採取行政命令之效益，可正當化其所費成本之合理決定下，訂定某種行政命令。
7. 聯邦機關應依據其盡力蒐集，與所欲達成管制之需求及結果有關之科學、技術、經濟或其他資訊，做出決定。
8. 聯邦機關應提出或評估管制之其他替代方式，而非說明被管制實體必須採取之遵守方式及行為。
9. 聯邦機關在加諸可能對其他行政機關有重大或特別影響之管制要求時，應尋求該機關相關官員之意見。聯邦機關應評估其行政命令對下級政府機關之影響，包括：執行這些行政命令時可使用之資源，並尋求減少這些受影響機關之負擔，以與達成管制目標一致。此外，聯邦機關應尋求行政命令與各級政府機關之協調性。
10. 聯邦機關應避免其行政命令與該機關或其他機關之其他行政命令不一致、不相容或重疊。
11. 聯邦機關應使其行政命令加諸於社會之負擔達到最小，包括：對於個人、不同規模之商業及其他組織(包括小型社團或政府組織)，以與達成管制目標一致。在其他事項之外，應儘可能實際考量漸增的行政命令所增加之成本。



12. 聯邦機關草擬行政命令時，應簡單易懂，以減少不確定之可能性及因不確定產生之訟爭。

### (三) 組織上的考慮

由於決策之協調審查，對於確保管制行為與相關法律、總統之優位性及上開原則之一致性，以及一機關之決定與另一機關所採取或計畫之政策或行為不相衝突是必要的，因此 12866 號命令指定管理及預算局(Office of Management and Budget)執行此種審查功能。

管理及預算局內部之資訊及管制事務處(Office of Information and Regulatory Affairs，下稱「資管處」)為相關管制問題之專業單位，在法律允許之範圍內，資管處應就管制計畫提供指引予各聯邦機關，協助總統、副總統及其他總統的管制政策顧問，且為個別行政命令之審核機關。

### (四) 計畫機制

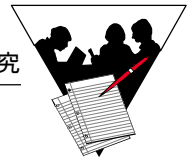
為了擁有有效的管制計畫、提供管制計畫之協調、在早期盡可能地協商及解決潛在矛盾、使公眾與各級政府能參與管制計畫中及確保新的或修改過的行政命令能符合總統之施政理念，12866 號命令設計有以下機制：

#### 1. 機關間政策會議

在每年計畫之始，由副總統應召集顧問及各機關首長會議，尋求優先順序之共識，及協調該年度所欲完成之管制成果。

## 2. 訂定行政命令計畫

- 2.1 每一個機關應準備該會計年度及未來希望發布之重要行政命令的訂定計畫。
- 2.2 每一個機關應在每年六月一日前，將其計畫提交資管處。
- 2.3 在資管處收受計畫後十天內，應將其提交受影響機關、顧問及副總統閱覽。
- 2.4 各機關首長如認為其他機關之計畫可能與其本機關之政策，或發布或計畫之行政命令相衝突，應儘速以書面告知資管處處長，再由其轉知發布機關、顧問及副總統。
- 2.5 如資管處處長認為，一項發布行政命令之計畫可能與總統的優位性或本總統的行政命令之原則不相符合，或其他機關的任何政策或採取或計畫之作為相衝突時，資管處處長應儘速以書面通知受影響機關、顧問及副總統。
- 2.6 副總統在顧問的協助之下，得與機關首長諮詢有關其計畫事項，並以妥當之方式，要求進一步考量或與機關間協調。
- 2.7 計畫應於每年十月公布於統一行政命令討論事項公告，該公告應讓議會及各級政府及公眾得以知悉。針對該機關計畫各方面的任何觀點，應提交發布機關，並將副本送交資管處。



### (五) 既有行政命令的檢討

在總統的行政命令所定日期之九十日內，每一機關應向資管處提交計畫，在該計畫中機關應定期審查其現存之重大行政命令，決定該行政命令是否須修正或刪除，以使機關的訂定行政命令計畫更有效達成管制目的，造成較小負擔，或與總統的施政的優先順序更一致。

### (六) 行政命令的集中審查

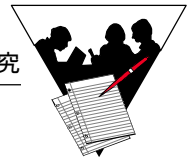
除了資管處處長特別排除的機關以外，其他機關應適用下列指導原則於所有行政命令，包括新的及現存的行政命令：

1. 每一個機關應提供公眾參與其管制過程，特別是在發布行政命令前，每一個機關應以適當方式尋求利害關係人之參與(特別包括下級政府)。此外，每一個機關應提供公眾機會評論任何欲訂定行政命令(在大部分的情況下，評論期應不得少於六十日)。每一個機關亦應直接嘗試或使用有共識的機制以制訂行政命令。
2. 在總統的行政命令規定之日的六十日內，每一個機關首長應指派一位管制政策官員向其報告。管制政策官員應參與管制過程中的每個階段，負責有效、創新與較小負擔的行政命令之訂定，及促進本總統的行政命令之原則。
3. 除了遵守各機關本身之規程及程序、行政程序法、管制彈性法、文書類別法及其他應適用法律之要求外，每一個機關應與

時俱進發展其管制行為，並遵守與管制行為相關之下列程序：

- 3.1 每一個機關應以資管處要求之時間及方式，提供資管處一份其行政行為之計畫，指出機關認為在本總統的行政命令之意義下重要的行政作為。
- 3.2 當資管處指出或決定為重要的管制行為時，訂定機關應提供資管處下列事項：
  - 3.2.1 管制行為草案之全文及其需求之合理詳細的描述，與管制行為如何符合需求之解釋。
  - 3.2.2 管制行為潛在成本及效益之評估，包括解釋管制行為以何種形式與法律相一致，及在法律的限制下，提升總統之優位性與避免不當干擾下級政府執行其功能。
- 3.3 資管處處長之指出或決定屬於重要之行政行為時，機關亦應提交資管處機關在決定過程中之下列額外資訊：
  - 3.3.1 一份由行政行為產生之效益的評估，及在適當的程度內對於該效益的量化。
  - 3.3.2 一份由行政行為產生之成本的評估，及在適當的程度內對於該成本的量化。
  - 3.3.3 計畫之行政命令的替代方案之成本及效益的評估，及解釋為何計畫之行政命令優於該替代方案。





- 3.4 資管處之責任：資管處處長應提供有意義的指導與監督，以使每一個機關的管制行為與相關法律、總統的優位性及本總統的行政命令之原則一致，且不與其他機關之政策及行為相衝突。

### 三、其他國際組織之經驗

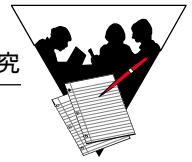
近二十年來的全球化經濟和各國快速興起的治理議題，甚至政府再造和新治理(modern governance)運動的勃興無異說明了：在G8各國到UN、OECD、WTO……等相關國際組織的推波助瀾下，全球化和治理確實成為主要國家和開發中國家改革時競相使用的概念，也成為另一波政府與私人權限創新融合的基點。而在國際關係方面，全球治理的理論除了在聯合國會員國迅速擴散之外，也經由協定或會議逐步落實。至此善政(good government)的傳統西方政治思潮也轉而成為善治(good governance)的理想。

為了找出良好的治理模式和條件，世界七大工業國組織及俄羅斯(G8)共同在2002年3月提出「治理的條件及多國間發展財政的改革：G8的角色」(“Governance Conditionality and The Reform of Multilateral Development Finance: The Role of The Group of Eight”)文件，其所達成對治理條件的共同期盼為：

1. 在民主的制度下進行治理；
2. 去官僚化；
3. 並堅持技術的革新，抗拒過度的政治因素。

此外，聯合國亞太經濟社會委員會(United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific, UN ESCAP)更為「善治」下了一個註解，善治具有下列八個特徵：

1. 參與(participation)的治理：參與是不分性別的，不論直接或代議式的制度都是參與的一部。但代議式的參與則不表示其必然能反應社會大多數的意見。參與的主要內容包括二個要素，不容忽視，一直集會及表意的自由，一是組織公民社群的自由。
2. 依法行政(rule of law)的治理：善治須要具有約束力的公正法律架構，以保障人權、少數參與。獨立的司法體系或清廉的警政體系都是依法行政的重要一環。
3. 透明化(transparency)的治理：意味著決策和執行受到法律和規章的監督，也應保障受到決策和公權力約束的相對人，使其獲得公開與流通的資訊，同時在提供資訊的過程中，要以簡易的形式和媒體對其提供完整的資訊。
4. 回應性(responsiveness)的治理：善治意味著整個制度和過程都必須在議定的時間內完成以表現對所有參與者良好的回應。
5. 共識取向(consensus oriented)的治理：善治必須考量到社會的各種不同利益，並在可能的範圍取得可達成的、廣泛的共識，並以社會的最大利益為考量。要取得共識固然相當困難，也須花較長的時間，但應在既定社會的歷史、文化、社會系絡中找尋最符合此一原則的治理方式。



6. 公平與公開(equity and inclusiveness)的治理：在善治中不應有任何成員感到自己的福利遭受主流社會排擠，任何團體(通常是自願者)，均應享有同等機會以促進及維持社會福祉。
7. 效能與效率(effectiveness and efficiency)的治理：善治意味在依計畫運用資源的同時，經由制度和過程產出的結果應該符合社會的需求，而善治的效率意涵應包括對自然資源的永續使用及環境的保育。
8. 權責分明(accountability)的治理：負責盡職是治理的重要條件，不僅政府，私人機構和公民社群組織等等均應對公眾和參與者負起應盡職責。

## 參、國際間金融管理機關治理之探討

由於金融管理機關肩負一國金融機構監督、檢查、管理之重責大任，因此行政機關內的金融管理機關在治理的標準與要求上應有更為嚴謹的規範，本章特別介紹國際間健全金融管理機關治理相關文獻之要求以及國際貨幣基金(IMF)對於金融管理機關治理之原則與做法，並摘要介紹 2006 年即將實施的新巴塞爾資本協定相關規範。

### 一、健全金融管理機關治理之要求

為提高金融管理機關治理之品質與水準，Udaisbir S. Das 以及

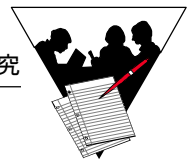
Marc Quintyn 在”Financial Sector Governance : The Roles of the Public and Private Sectors”文獻中歸納四項健全金融管理機關治理之要求，分別為獨立性(Independence)、可歸責性(Accountability)、透明度(Transparency)以及誠信度(Integrity)<sup>7</sup>。茲分述如下：

### (一) 獨立性

獨立性係指機關可依國家所賦予的某些權限，本身獨立行使職權，不受行政或國會等政治干涉，避免淪為變相圖利某些個人或團體之目的，俾利所制訂之決策符合公平、公正、公開的一種超然體制。美國長期以來即廣泛討論行政機關之獨立性，甚至超過歐洲或其他國家。目前國際上普遍認為賦予行政機關相當程度之獨立性，將可使行政機關達到較為良好之治理效果。以金融管理機關特定的監督層面而言，一般認為貨幣金融主管機關比起其他行政機關更須具備獨立性之功能。另外，一個機關的預算來源免受太大的拘束，有固定的來源，不受行政或立法系統的壓力，亦是達成一定獨立程度之作法。

我國於2004年9月15日行政院院會通過的「行政院組織法」修正草案中，除中央銀行以及行政院金融監督管理委員會列為獨立機關外，行政院公平交易委員會、中央選舉委員會以及國家通訊傳播委員會等行政機關亦列為獨立機關，係為達成符合前述獨立性的目的與要求。

<sup>7</sup> 同前引註，頁167-171。



## (二) 可歸責性

可歸責性與獨立性同為增進金融管理機關良好治理之要求，且兩者具有互補作用。一般認為，可歸責性之要求較不易達成，須多管齊下從各方面來進行，例如行政上和立法上之監督、嚴格的程序要求、公眾參與、落實司法功能等。若行政機關有較為明確之目標，且具較易評估與衡量欲完成之績效，則可歸責性之要求會較容易達成。例如中央銀行平穩物價之政策目標，屬較為明確且易於檢討其成效；而某些具有監督性質的行政機關，所欲達成之目標可能較為廣泛而不夠明確，其執行成效也較難評估，因此可歸責性之要求亦較難落實。

因此，明確定義機關之職責目標，或以相關之法律或命令來規範，對於其責任之歸屬會較易釐清。

## (三) 透明度

提高機關在結構上或功能上之透明度，是良好金融管理機關治理之第三項要求。以貨幣與金融政策為例，向大眾揭露政策方向、目標、架構、決策過程等資訊即為機關在透明度上之作法。增加貨幣與金融政策之透明度有兩項主要理由，第一是若向公眾公布政策目標和工具，且執政當局政策執行之承諾真實可信，則貨幣與金融政策之有效性就能得到加強。此外，良好透明度之作法可以使人們得到關於貨幣與金融政策更多的訊息，促進市場的潛在效率。第二，金融管理機構通過增加透明度(尤其是確定其目

標)，應該可以使金融市場的參與者更易評估其金融政策的前因後果，減少市場參與決策者的不確定性，並有助於執政當局審慎制訂良好決策，促進金融市場的穩定。

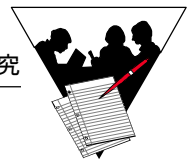
另外，在接受貨幣與金融政策透明度的良好作法時，亦必須權衡它的好處及潛在成本。倘貨幣與金融政策透明度的增加會危害政策的有效性，或危及市場穩定或被監督機構等其他機構的合法權益，則政策之透明程度可能宜降低。

#### (四) 誠信度

具有誠信度是金融管理機關達到良好治理的第四要求。機關必須確認其業務性質與決策方向按照既定規劃之目標來運作與執行，而非因機關內部個別員工或其他利害關係者之利益即受阻或打折扣，應持續朝向公眾之利益來追求與努力。

健全的內部治理隱含完善的內部控制，包括適時檢測機關內部業務落實之誠信度以及增進機關外部之外界公信力。此外，對於嚴守機密、利益迴避或是旋轉門等約束條款亦是達成誠信度之要求。如果沒有這些條款之限制，機關內部退休或離職員工恐將有遭受威脅或貪污受賄(Bribery)之虞。

以金融管理機關為例，應隨時準備向指定的公共當局報告執行貨幣政策或其他監督政策的情況，解釋其政策目標，說明目前政策執行之成效，並就經濟與金融、資本市場體系現狀提供意見與看法。此外，對於機關內部官員及工作人員個人財務行為之標



準，以及防止利益衝突之規定(包括一般性的受託業務)均應公布，以提供其誠信保證。

以上四項健全金融管理機關治理之要求：獨立性、可歸責性、透明度與誠信度彼此交互影響、環環相扣且息息相關。獨立性與可歸責性具有一體兩面特性，透明度是確保獨立性存在的重要因素，更是確保可歸責性最後責任歸屬的重要依據。此外，透明度亦可使機關誠信度的建立更趨穩固。而獨立性和誠信度可互相強化其功能，可歸責性亦可強化誠信度的維持，因主管和員工有明確之責任歸屬，即可分層節制，層層負責。

## 二、國際貨幣基金(IMF)之原則

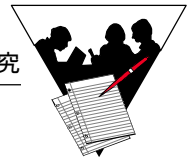
國際貨幣基金(IMF)認為金融管理機關若缺乏良善之治理將會阻礙一國經濟成長及威脅其經濟穩定。因此，IMF「貨幣與金融政策透明化的最佳實務守則」(IMF Code of Best Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies)列出了貨幣主管機關在執行貨幣政策以及其他金融管理機構在執行金融政策過程中最佳透明度的作法，其治理架構有十大重點<sup>8</sup>，分別為：

1. 現代化法制原則；主管機關必須具備周延且現代化的法律與機制基礎，以符合規範金融市場及仲介者的核可、監理、取締工作。

<sup>8</sup> Code of Best Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles, 1999.

2. 有效權能原則；主管機關必須取得有效授權(empowered)，以具備對被管制的金融業者的公司治理問題，付諸法律執行與監理的實際能力。
3. 獨立性原則；主管機關必須具備可排除政治干預，並獨立行使職權的能力。
4. 充分合作原則；主管機關之間必須具備合作與政策協調的正式管道與機制，而且在權責重疊之時，可以釐清其決策責任的分際。
5. 充分職能與市場待遇原則；主管機關必須有足夠的執法能力，其所屬官員的待遇，應符合金融業從業人員的水平，以發揮機關的職能。
6. 權責分明的運作原則；主管機關的內部運作必須具備可歸責性(accountability)，包括隸屬層報、人事指派與解任、倫理與政風規範、獨立性、過咎賠償責任等機制。
7. 職業(公務)操守準則；主管機關(包括它們最上層的首長或委員)必須制訂正式的操守準則(Code of Conduct)，以確保他們有為有守。
8. 公聽諮詢原則；主管機關與業者，以及金融服務的使用者之間，針對管制規範與相關改革，應該有公聽、諮詢的管道。
9. 救濟機制原則；被管制者與其客戶如被主管機關違法處分而致權利受損，應予其充分提出救濟的機會。





10. 內部治理揭露原則；有關主管機關內部運作與治理的架構、政策制訂、績效表現、管制目標，以及內部稽核與內部控制制度，應予適度揭露，以確保可以避免詐欺與利益衝突。

金融管理機構若能增加透明度(尤其是政策目標的透明)，應可以使金融市場的參與者更易評估其金融政策的前因後果，減少市場參與者決策的不確定性，進而增加政策的有效性。此外，透明度可以使市場參與者和大眾了解與評價金融政策，有助於主管機關制訂更為良好的決策。

該守則的內容非常廣泛，足以適用於各種貨幣和金融框架，國際貨幣基金組織中的所有成員國均可選用。該守則的規範內容係取材於一些國家所採用過的以及專業文獻所討論過的有關良好透明度的作法，其具有實際經驗紀錄的特性。惟各國在貨幣與金融政策方面有不同的組織結構和法律傳統，因此所選用和實現透明度的方式亦不一定相同，所以各國應靈活運用該守則中所包含的良好透明度的作法，並考量本國屬性，因地制宜，適切取材。

### 三、新巴塞爾資本協定(Basel Accord II)

為了發展更完善的金融業風險管理的架構，國際清算銀行下轄之巴塞爾銀行監督管理委員會(Basel Committee on Banking Supervision)針對曾經公布的巴塞爾資本 (Basel Accord) 提出進一步修正，除了修正傳統的資本適足要求外，更進一步規範近年來危害金融業至鉅的風險—作業風險，並將管理的優劣反應到數字

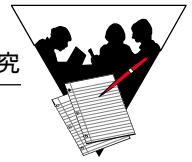
的績效——法定資本之計提，亦即預計在 2006 年底即將實施的新巴塞爾資本協定(New Basel Accord or Basel Accord II)。

此新版協定針對超過 40 個國家，包含 200 家以上的銀行進行問卷調查(Field test)，讓國際間的金融機構對新版協定在實務施行上可能面臨的困難提出建議。新版協定的目的為建構、強調風險管理機制，並鼓勵銀行持續發展、評估風險管理能力。故國際清算銀行監督管理委員會不斷地修正協定內容，希望在符合最低資本需求的同時，也能發揮風險管理的綜效，資本計提的方式能更具風險敏感性，讓銀行提撥的資本足以抵抗潛在的損失。

由於新協定的內容牽涉的風險管理課題廣泛，涵蓋多項須達成之目標，且資本適足率對我國金融管理機關、投資大眾、市場分析師及銀行本身皆為一項重要指標，值此時刻，為與國際規範接軌，我國金融管理機關亦要求國內金融機構依照新協定規範採分階段實行政策。

#### 肆、結論與建議

如前所述，歸納各國行政機關治理的發展，主要的重點並非在於組織、規模上之改造，而是在程序、手段、執行與目標管理上的革新。在行政院已完成政府組織改造方案等硬體改革的此刻，進一步增進行政機關的治理，在管制的程序、手段等方面建立起成本/效益觀念、落實行政機關為人民服務，保護、增進人民



健康、安全與福祉，以及促進經濟表現，而非加諸社會不可接受或不合理管制成本的思考，實有其必要。

本報告謹綜合前述相關國家、組織之經驗，提出如下之具體建議：

## 一、應加強各行政機關間之橫向聯繫

為了增進政府的行政效率與回應能力，並建構具有全球競爭力的政府，行政院院會於2004年9月15日通過「行政院組織法」修正草案，期使我國行政體系成為一具有彈性精簡、專業分工的組織型態。

為符合行政院組織改造的構想，未來政府幕僚機關宜更加強各行政機關間之橫向聯繫，扮演跨部政策統合與協調工作的角色，擁有政策規劃、政策評估、政策研析與資源配置的功能，並提供一完善的政策討論平台與建立良好的溝通協調機制，讓各執行業務的行政機關更能充分發揮其行政效能，增進執行效率，使政府各部門之運作更為流暢，政策之推動更為落實。

## 二、行政機關應避免重複或不一致的管制行為

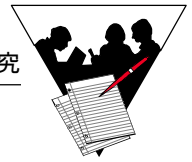
各行政機關在執行民眾對於特定領域的需求時，應注意互不重疊，負責個別領域的規劃與推動。各機關間尤其應進行明確的水平業務分工，力求權責分明，以達到分層負責，層層節制的功能，以免因業務重複造成管制重複，徒然浪費行政資源。

此外，行政機關應避免造成嚴重不一致或不相容的管制措施，或影響其他機關所採取或計畫之管制行為。為擁有有效的管制計畫、提供管制計畫的協調，在早期應盡可能進行協商以解決潛在的矛盾，以免政策在最後階段引發各界反彈聲浪，造成事倍功半的遺憾。再者，機關間亦應備有妥適一致的說帖，以回應社會各界對於政策不同的意見與看法，讓民眾體認政府在必要場合與事物上進行管制的理由與決心，達到政策執行的果斷與魄力，贏取社會大眾對政府的信任。

### 三、行政機關宜導入成本/效益分析的觀念與作法

從英、美經驗觀察，成本/效益評估分析評估的觀念，對於落實行政機關(管制行為)治理，實有一定之重要性。特別是在有限的資源下，如何就行政機關所可能採取之管制行為(包括不予以管制)的成本及效益，以量化與質化之方式予以評估，並在眾多可選擇的管制行為中，選擇能夠達到最大效益，且與政府施政目標、優先順序一致的管制行為，似為目前行政機關所欠缺。

參考美國柯林頓總統 12866 號行政命令，本研究報告建議，行政機關至少應立即對於特定重要的管制行為(所謂「重要的管制行為」可就管制行為影響層面、影響之經濟上數額等指標決定)進行事前的成本/效益評估(包括管制行為產生之效益的評估、產生之成本的評估、替代方案之成本及效益的評估，並提出計畫之方案優於其他替代方案之理由)，並經過一定之評估程序，方得正式公布、實施。



#### 四、增加行政機關決策之透明度及人民參與決策

就現行法制而論，1999 年行政程序法的制訂公布，特別是該法有關行政命令訂定前的「預告、評論」程序，與本文所揭諸行政機關治理之「透明度」要求意旨相符，可以說是踏出了我國行政機關治理的第一步。

然而，不可否認者，行政機關在採取各項管制措施前，應進一步使決策過程透明化，應更有深度的使相關機構、個人參與決策過程。本研究報告建議針對特定重要的管制措施，除應進行成本/效益分析外，更應踐行更為正式的事前程序，例如進行正式的聽證程序，以落實決策透明、擴大參與的行政機關(管制行為)治理精神。

#### 五、強化金融管理機關對於新巴塞爾資本協定之因應

新巴塞爾資本協定實施在即，更需與金融風險管理體系甚或是公司治理體系接軌，除導入風險管理系統外，並應搭配設置風險管理的作業流程與風險資訊的回報流程，藉由及時的風險決策以降低金融機構遭遇的風險。

目前我國金融環境的變革及金控公司的成立，都顯示我國金融組織邁向複雜化及大型化，在此同時，風險管理的觀念也日益重要，因此，金融管理機關應加強研擬金融監理機制與有效安全網的功能，以降低金融機構整體系統風險，避免發生金融危機，提高消費者權益的保障。

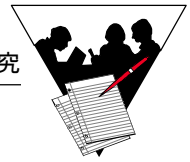
## 六、既存管制行為之檢討

對於既存的管制行為，或由於當初未進行縝密的成本/效益分析，或由於情事變遷，可能早已不符合行政機關治理的要求，因此有必要予以系統性的檢討。

本研究報告建議行政院宜統一要求各機關提交定期審查其既存重大行政命令、管制措施之計畫，用以決定相關命令、措施是否須修正或刪除，以更有效達成管制目的，達成較小負擔，或與最新的施政優先順序更為一致。

## 七、企業理念的導入

行政機關在草擬行政命令時，應簡單易懂，以減少不確定的可能性及帶來不必要的爭訟案件。此外，在研擬管制行為的過程，應注重實質品質，而非冗長繁複的行政程序，在事前做好成本/效益的評估與分析，事後則定期檢討考核管制成效，導入企業全面品質管理(Total Quality Management, TQM)的精神與概念，提昇管制行為的績效與貢獻。



## 參考文獻

1. 詹中原(1999), 政府再造—革新『行政革新』之理論建構, 台北:新公共管理, 五南圖書出版公司。
2. 王崇豪(2002), WTO 體系下我國政府治理模式調適之研究, 台大法教分處政研所碩士論文。
3. 劉坤億(2001), 英國政府治理模式變革之研究, 政大公行所博士論文。
4. 方元良(2001), 行政效率與社會公平:美國政府再造運動的省思, 東海公行所碩士論文。
5. 李創明(2001), 我國電信管制機關獨立性之研究, 台北大學公行所碩士論文。
6. 陳力維(1998), 當代我國政府再造之研究, 中興公策所碩士論文。
7. 詹中原(2001), 「數位民主與電子化治理」, 國策研究報告。
8. 李宗勳、鄭錫鏞(2001), 「知識經濟時代的新治理—歐陸新治理的觀點」, 知識經濟與政府施政學術研討會。
9. 史美強(2001), 「知識經濟、網絡社會與新治理模式之探討」, 知識經濟與政府施政學術研討會。
10. IMF(1999), *Code of Best Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*.
11. OECD(2001), *From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in Countries*.
12. OECD, PUMA(2001), *Regulatory Policies in OECD Countries from Intervention to Regulatory Governance, Public Management Service, Public Management Committee.*
13. OECD, PUMA(2001), *OECD Best Practices for Budget Transparency*.
14. OECD (2002), *Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies*.
15. OECD, PUMA(1998), *Principles for Managing Ethics in the Public Service*.
16. Beirut, Lebanon(2003), *Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV), Public Governance and Territorial Development Background Document, October 23/24, 2003*.

17. OECD(2001), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance*, Public Management Committee.
18. Martin Minogue(2002), "Public Management and Regulatory Governance: Problems of Policy Transfer to Developing Countries", *Centre on Regulation and Competition Working Paper Series*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, U.K., December, 2002.
19. Udaibir S. Das and Marc Quintyn(2002), "Financial Crisis Prevention and Management: The Role of Regulatory Governance", *Financial Sector Governance: The Roles of the Public and Private Sectors*.
20. Presidential Documents(1993) : "Federal Register Vol.58, No.190, Title 3—The President Executive Order 12866 of September 30, 1993". *Regulatory Planning and Review*.
21. Duke Environment Law & Policy Forum11 Duke Env L & Pol'y F 89, Article(2000): "Regulatory Improvement Legislation: Risk Assessment, Cost-Benefit Analysis, And Judicial Review".
22. University of Chicago Law Review, 70 U. Chi. L. Rev.821 Article(2003), "White House Review of Agency Rulemaking: An Empirical Investigation".
23. University of Chicago Law Review, 62 U. Chi. L. Rev.1 Article(1995), "Reinventing the Regulatory State".
24. Jerry L. Mashaw et al(1998), *The American Public Law System*, Administrative Law, West Group.