

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、財政部

貳、案

由：行政院及財政部對金融監理制度之改進，政策搖擺不定，歷經五年之規劃，猶原地踏步，毫無進展，且整個制度之構想有欠完整，亦不成熟，欠缺相關配套措施，影響金融監理制度之健全與效率之發揮，顯有疏失；復因金融監理制度改進之政策搖擺不定，致金檢人員進退失據，嚴重影響金檢人員素質提昇及人力之充實，金檢難以發揮績效，另為補金檢人力之不足，雖規劃委託會計師參與金融檢查業務並予訓練，竟徒託空言，迄未落實，洵有未當；且財政部未落實查核金融機構內部控制制度及內部稽核、建立遵行法令主管制度，以加強金融機構自約之功能，致績效不彰，弊端叢生；查核未予落實；對金融機構設置部分專業董監事制度之推動亦迄無成效，均有疏失；又財政部為協調與聯繫有關金檢事項，所設立之「金融檢查委員會」，甚少開會，僅聊備一格，未能積極發揮功能，皆有未當，爰依監察法第二十四條規定提案糾正由。

參、事實與理由：

一、行政院及財政部對金融監理制度之改進，政策搖擺不定，歷經五年之規劃，猶原地踏步，毫無進展，且整個制度之構想有欠完整，亦不成熟，欠缺相關配套措施，影響金融監理制度之健全與效率之發揮，顯有疏失。

(一) 八十四年至八十八年間，本院曾先後就金融檢查制度之若干缺失，函請行政院及財政部等相關機關進行檢討並要求改善，案經財政部與中央銀行於八十四年間會銜函報行政院「金融監督管理改進方案」，並經行政院要求財政部及央行規劃金檢一元化方案，同年五月，由財政部、中央銀行、中央存保及合庫組成「金融檢查制度專案小組」負責規劃此一方案，同年十月十一日財政部及中央銀行再度會銜函報行政院「金融檢查制度檢討報告—一元化可行性方案」分析報告，提經行政院經濟建設委員會八十六年二月五日第八六一次委員會議討論，決議參酌國際金融監理制度發展趨勢，以及考量提升金融監理效率等，金檢一元化不宜侷促於金融檢查事權之統一，應全面檢討整體金融監督管理制度。同年十一月六日前院長蕭萬長在行政院第二五五二次會議提示「證券、銀行、保險等已漸趨向於一元化發展，值得國內參考借鏡」。同年月廿九日財政部與中央銀行會銜函報行政院「金融監督管理制度改進方案」報告及報告提要，其主要內容為，在財政部成立「金融監督管理委員會」，合併對銀行、證券、期貨及保險業之監督、管理、檢查及處分。另於其下新成立「金融檢查局」，

專責對前述各業之檢查事宜等。

(二) 八十八年五月二十日，行政院前院長蕭萬長於「李總統就任第九任總統三週年」談話中表示：「為推動更廣泛的金融改革，行政院決定將成立金融監理委員會或總署，統合金融發展政策及監理事權，全面加速現代化的工程，以因應未來國際金融競爭」，財政部依據上該指示，重新研擬具體金融改革方案，並於同年九月底完成「行政院金融監督管理委員會及金融總局組織法」草案，於同年十二月卅一日函報行政院審查，惟行政院嗣後函復財政部以該案涉及公務機關法人化，公法人如何定位等問題，故對於兩層級之金融監理設計並不贊同。八十九年六月十九日，財政部前部長許嘉棟邀集財政部一級主管討論本案，達成「在行政院下設立金融監督管理委員會，賦予預算與人事自主權，惟仍需受立法院監督」之共識，積極研擬組織法草案。同年八月卅一日財政部將「行政院金融監督管理委員會組織法」草案函報行政院審查。

(三) 綜上，我國金融監理制度之改進，依其規劃方向而言，由在財政部成立「金融監督管理委員會」合併對銀行、證券、期貨及保險業之監督、管理、檢查及處分，另於其下成立「金融檢查局」專責前述各業之檢查事宜，即所謂之「金融檢查一元化」。然後來該政策，因行政院前院長蕭萬長於八十八年五月二十日在「李總統就任第九任總統三週年」之談話，財政部即變更為於行政院下成立金融

監理委員會，並於委員會之下設立金融檢查局、金融局、證券暨期貨局及保險局等附屬機關，以統合金融發展政策及監理事權之「金融監理一元化」政策，並訂定「行政院金融監督管理委員會組織法」草案，函送行政院審議。顯見行政院與財政部於「金融監理制度改進」之推動，政策搖擺不定，雖歷經五年之規劃，迄今仍原地踏步，毫無進展，殊屬不當。

(四) 另有關財政部八十八年九月底完成之「行政院金融監督管理委員會及金融總局組織法」草案，係將金融監督管理委員會定位為行政機關，金融總局則定位為公法人，向業者收費，以求人事及預算完全獨立，然查「公法人」在我國現行法制下，除國家、地方自治團體外，僅農田水利會組織通則於其第一條承認農田水利會具有公法人地位，有關公法人之性質及概念，實務上及學理上尚有若干爭議及有待釐清之處；另金融總局在組織、人事、財政及立法方面應具有自治權限，惟依草案第十三條、第十四條及第十八條至第二十二條規定，仍受行政機關監理會之掌控，幾無自治權限可言，參諸司法院釋字第四六七號解釋意旨，似不具成為公法人之資格。又財政部對金融總局係採委託行使公權力之方式，則金融總局辦理相關業務之經費，應由委託機關即監督管理委員會編列預算支應，欲求相關預算不送立法院審議，與憲法第六十三條規定立法院有議決預算案之職權，恐有違背；若係朝公法人方向規劃，則草案架構及相關條文規定似須為相當之調整，且鑑於國內有關公法人之學

說及實務尚未臻完備，為免因地位不清導致爭議及遭受各界批評，甚或危及立法目的之貫徹，因此該草案屢遭行政院駁回，顯見財政部所提之構想有欠完整。

(五) 財政部爰於八十九年八月卅一日提出「行政院金融監督管理委員會組織法」草案，再度函報行政院審議。該草案構想係於行政院成立「金融監督管理委員會」，委員會下設金檢局、金融局、證期局及保險局等四個附屬機關，並擬依預算法第四條第五款規定成立「金融監督管理基金」，設立時之本金由政府編列預算撥充外，餘向業者收取，以支應監理所需費用，自給自足。此一設計雖迴避了機關法人化之問題，然對所謂向業者收取經費以求預算獨立及原相關單位金檢人員移撥至委員會所衍生之換敘、薪資、銓敘、退撫等問題，因其涉及行政院研考會、人事行政局、主計處及考試院銓敘部等機關職權，難以有效整合，迄未解決；而為配合規劃中之金融監理一元化架構，原應訂定委員會組織法、修正財政部組織法、金融局組織條例、證券暨期貨管理委員會組織條例等組織法規；另為配合職權調整，應修正銀行法、信用合作社法、存款保險條例、管理外匯條例、國際金融業務條例、信託業法、證券交易法、期貨交易法、會計師法及保險法等相關法令，惟財政部卻僅擬在上開委員會組織法中，以類似包裹立法方式，即訂定「自本法施行之日起，銀行法、信用合作社法、存款保險條例、管理外匯條例、國際金融業務條例、信託業法、證券交易法、期貨交易法、會計師

法及保險法，原主管機關或行政主管機關為財政部或財政部證券暨期貨管理委員會者，均改為本會予以解決，在法制上顯欠周妥，且益顯財政部所推動之金融監理一元化構想未臻成熟，欠缺相關配套措施，影響金融監理制度之健全與效率發揮，亦有未當。

二、由於金融監理制度改進之政策搖擺不定，致金檢人員進退失據，嚴重影響金檢人員素質提昇及人力之充實，金檢難以發揮績效，另為補金檢人力之不足，雖規劃委託會計師參與金融檢查業務並予訓練，竟徒託空言，迄未落實，洵有未當：

(一) 查近年來金檢人力嚴重不足，本院曾對此函請相關機關重視並妥擬因應對策，以央行金融檢查人力為例，自七十九年迄今以來未增反減，同期間檢查之金融機構單位數，共增加四二三單位，增加幅度為四一·八%，又其業務性質益趨複雜，加上外匯業務、衍生性商品、票券業務及電子銀行業務等之開放，致金檢人力已嚴重不足，央行雖前於八十六、八十七、八十八年透過甄試錄取新進檢查人員十人，惟由於部分金檢人員之退休或離職，致目前實際員額仍僅有一一三人；而中興存保公司之編制員額為一九三人，實際員額自八十七年一七三人迄八十九年十一月三十日為一六一人，該期間離職人員則為二一人，至其他如金融局、證期會及財政部保險司亦有人力配置不足之情形，詳如左表：

單位	實際檢查人力	檢查單位家數 (總機構及分支機構)	平均每機構受分配檢查 之人數
金融局	五六人	一一〇	〇．五一
證券暨期貨管理委員會	六八人	一五七	〇．四三
財政部保險司	一〇人	一四	〇．七一
中央存保公司	一六一人	一、二六〇	〇．一二
中央銀行	一一三人	三一七	〇．三五

(二) 揆其原因，首在金融檢查制度之政策搖擺不定所致，查八十六年度金融機關重新調整檢查分工，並於八十六年三月三十一日「金融檢查委員會」通過「檢查金融機構總機構及分支單位所需人力估算原則」，作為各金檢單位估算實地檢查所需人力之一致標準，央行依據該原則估算所需檢查人力，共需一七三人。央行曾於八十五年及八十六年二度向行政院申請增加金檢員額，惟人事行政局八十六年九月一日函復央行，對所提人力需求仍有意見，並表示「……宜係金融監理一元化方案研究結果報院後，視其結果再予通盤考量」，據央行表示致其新進人員之進用受到影響，復因現

有金融檢查係分屬中央銀行、金融局及中央存保公司，而該等機關（構）之現有金檢人員，若按金融監理一元化之構想，將予合併納編於金融檢查局，以求檢查權之統一，惟相關人員之移撥事涉銓敘、退撫及薪資等問題，而行政院研考會、人事行政局、主計處及考試院銓敘部等相關機關各有立場，尚未取得共識，致現有金檢人員極力求去，新進人員不願進入，進退失據，無法專心工作，以近年來金融機構問題層出不窮之情形觀之，八十九年度（資料詳如次表）財政部金融局應檢查機構總數為一、〇〇五家，然實際檢查僅有一四九次，檢查比率僅占一五%，又同期間金融局、存保公司及中央銀行平均檢查比率為五六．七二%（實際檢查機構總次數／應檢查機構總數），雖已逾半數，然其實際檢查機構總次數或因重複進行查核，或因八十九年度期間長達一年六個月，致檢查次數相對增加所致，且就檢查結果予以處分之件數僅一〇三件以觀（僅占實際檢查次數之四%），可見金融檢查之績效實有待加強。

項目 機構	應檢查機構總數 (A)	實際檢查機構總次數 (B)	檢查比率 (B/A)	檢查處分 件數 (C)	檢查處分 比率 (C/B)
金融局	一、〇〇五	一四九	0.15	一〇三	0.04
存保公司	二、三六九	一、八二一	0.77		
中央銀行	一、四三四	七五〇	0.52		
證期會	一、七五二	八	0.0004	一五四	一九.25
保險司	五九	一四	0.24	一四	一

(三) 綜上，依八十六年三月卅一日財政部「金融檢查委員會」雖通過「檢查金融機構及分支單位所需人力估算原則」，做為各金檢單位估算實地檢查所需人力之一致標準，惟近年來金融、保險及證券期貨等機構規模及業務量大幅增加，金融商品推陳出新且日益複雜，實需投入更多之金融檢查人力，加強檢查之廣度及深度，以維持金融市場之安定與成長。惟揆諸前開目前相關金融業務檢查人力及績效，顯然未配合實際需要，與時俱進。而在提升金檢人員素質方面，財政部金融檢查委員會雖訂有「金融檢查人員資格規範」及「金融檢查人員訓練要點」以資遵循。但因金檢人力不足，工作負荷沉重，以及預算限制等因素，部分金檢人員之訓練仍嫌不足；況金檢人員素質之優

劣，決定於工作環境、進用、升遷及待遇等。即以目前財政部研提之「行政院金融監督管理委員會組織法」草案為例，其將財政部金融局、中央銀行金融檢查處、中央存保公司之金融檢查人員合併於金融監督管理委員會下，惟中央銀行、中央存款保險公司係事業機構，用人制度、薪資、退撫與行政機關有別，央行、中央存保公司檢查人力移撥至委員會衍生轉任時換敘、薪資及購買退撫年資等問題，財政部與有關機關協調仍未獲共識，其人員之編用仍有其困難處，且新規劃之草案遲未能付諸政策執行，金融檢查人力之整體規劃亦將因而延滯，是以金檢人力不足及素質提升之問題，已屬當務之急。

(四) 至委託會計師參與金融檢查業務，以補金檢人力不足部分，查現行金融業務檢查分工方案，係由央行、中央存保及財政部負責辦理金融機構檢查，而據銀行法第四十五條第二項規定，於「必要時」財政部得委託會計師辦理金融檢查，財政部亦已訂定「財政部委託會計師查核金融機構辦法」，惟查自八十六年度至八十九年度由財團法人台灣金融研訓院辦理會計師及助理人員之訓練，共計一百五十七名會計師，然迄今仍未見實際運用於辦理金檢查核之工作，委託會計師金檢之政策徒託空言，迄未落實，洵有未當。

三、財政部未落實查核金融機構內部控制制度及內部稽核、建立遵行法令主管制度，以加強金融機構自約之

功能，致績效不彰，弊端叢生；對金融機構設置部分專業董監事制度之推動亦迄無成效，均有疏失：

- (一) 按內部控制與內部稽核為金融機構自律之二大基礎，本院於八十四年「金融檢查之落實及改進情形」之專案調查起，即指明應加強內部控制及內部稽核，而財政部早於八十二年三月十日即訂有「金融機構建立內部控制制度實施要點」以為各金融機構予以遵行，並於八十八年三月四日公布「金融機構建立遵守法令主管制度應注意事項」，以促使每位金融從業人員均能熟悉與本身工作相關之各種法令規章及道德規範，並透過明確之內部控制制度確保金融機構健全經營。惟鑒於近年來金融機構舞弊案件發生頻仍，如八十四年彰化第四信用合作社及八十八年屏東東港信用合作社等之弊案，其係理監事及經理人等之關係人放款，以高估擔保品及分散借款集中使用之情形加以掩飾，之後集體舞弊挪用公款、利益輸送等人謀不臧之手段層出不窮，終導致不可收拾之結果；又近年來金融機構逾放比率持續高升，亦多因核貸過程未依授信作業規定審核，特權貸款、擔保品未詳予審查，撥貸時未依作業規定將所貸款項撥入借戶帳戶等；在內部稽核方面，稽核單位缺乏獨立性，致對業務單位自行查核所提缺失往往流於形式。凡此，均顯示財政部及央行等機關，於辦理金融機關之檢查時，於評估該等機構之內部控制及內部稽核方面未能確實。

(二) 另健全金融機構營運除落實內部控制，加強內部稽核及建立遵守法令主管制度外，其負責人之專業、專職及品德亦甚為重要，以廣三集團為例，該集團利用高財務槓桿，於短期內取得台中商銀之經營，並於介入銀行經營體系後，為取得資金以利其本身企業之發展及股票操作，而導致台中商銀之資產掏空，逾放款急速增加，危及台中商銀之營運。因此，為避免金融機構關係人化及財團化，本院於八十八年度金融專案研究時，曾提出金融機構負責人應專職、專業，並加重負責人之財務及刑事責任，以糾正不法，以及建立外部董監事之制度，以監督金融機構之正常營運，有效防止負責人或內部人不法情事之意見，惟據本案調查約詢財政部等官員時表示：「專業人數比例提高確可平衡非專業者擅權行為，亦可防制董（理）事會政策制訂之偏頗，建立有利金融機構穩健經營之方針及內部控制制度，對防止金融機構之舞弊情事，仍有一定功效；惟防止金融機構之舞弊，主要仍應由金融機構建立良好之內部控制制度」。可見，財政部等機關，對於金融機構部分專業董監事制度之推動，並未有積極作為，且迄無成效，顯有疏失。

四、財政部為協調與聯繫有關金檢事項，所設立之「金融檢查委員會」，甚少開會，僅聊備一格，迄未發揮功能；在金融監理一元化實施前，財政部應先落實該委員會之組織與任務，俾期發揮金檢功能，穩定金融

秩序：

(一) 行政院八十六年二月廿一日台八十六財〇七七九一號函，為強化金融檢查之功能，故在現有法律架構下，於八十六年三月十一日設置任務編組之「金融檢查委員會」，以取代原有之「金融檢查作業檢討委員會」，以規劃及整合整體金融檢查工作。依據該委員會設置要點規定，其具有金融檢查制度之改進與發展、整體金檢人力之統籌調配及訓練、整體金融檢查計畫之訂定、金融檢查所發現重大缺失事件之研處、金融檢查相關重要金融法規之研擬及修正及有關金融檢查作業之聯繫與協調等六項任務。該委員會成立迄今所處理過之重要事項，包括：決議成立信合社及信託投資公司改制為銀行，仍由原檢查單位繼續檢查及整合金融機構資料申報制度之方式及統一建立資料庫，訂定「金融檢查人員資格規範」、「金融檢查人員作業規範」，研商適度公開揭露財務資訊之措施、修訂「財政部、中央銀行資訊交流計畫實施要點」及修正「中央存款保險公司及台灣省合作金庫對基層金融機構業務輔導聯繫要點」，修正「金融業務檢查分工方案」部分條文，決議基層金融機構六家電腦共用中心，由中央存款保險公司負責辦理檢查，修正有關基層金融機構之檢查報告及改進意見分送方式等，研商之議題僅著重於金融檢查制度之改進與發展、金融法規之研擬及修正，以及金融檢查作業之聯繫與協調等相關事項，惟該委員會成立以來迄八十九年底止，僅開

過十五次會議，且金融機構仍弊端叢生，對金融檢查制度之改進（如金檢一元化）及檢查功能之提升，並未能積極發揮其功能，僅聊備一格，有欠作為。

（二）鑒於各先進國家因不同型態金融機構之整合，使金融集團事業家數急遽增加，此一金融市場發展趨勢，已使各國金融監理機關注意到分散式的金融監理架構可能衍生一些問題，例如：管理模式不一致、監理機構間溝通不足、以及無法妥善監理逐漸成形之金融事業集團等。以英國為例，其五種主要金融活動中（銀行、保險、證券與企業籌資、資金管理、對零售客戶之投資顧問與投資商品銷售），早先分散於九個機構之監理模式，已因該等金融集團急增之結果無法妥適發揮監理功能，遂採取一元化之跨業合併監理模式。除英國以外，瑞典、挪威、丹麥、新加坡、日本、韓國、冰島、澳洲等八國已採行銀行證券保險合併監理，加拿大、盧森堡已部分合併監理（加拿大銀行與保險合併、盧森堡銀行與證券合併），愛爾蘭、以色列、墨西哥及南非等國正研議或考慮實施中。在此國際潮流趨勢影響下，我國亦必朝金融監理一元化之道路邁進。惟查擬議中之金融監理改革制度，係將銀行、保險、證券及期貨等業務之管理合併為一，並設立一監督管理委員會，採委員制，委員會下設金融檢查局、金融局、證券暨期貨局及保險局等四個附屬機關，其組織及業務，能否發揮專業化轉換功能，殊值斟酌，且就其組織法觀之，其規劃尚嫌粗糙，相關之

配套措施，如銀行法、證券交易法、期貨交易法、存保條例及各種專業法令尚需配合修改，且目前該條例仍止於行政院審議之階段，短期內難望其有成；是以採循序漸進之方式，由「金融檢查一元化」再進而「金融監理一元化」，當較可行。故在現有法制下，應先落實並加強「金融檢查委員會」之功能，如金檢人力之增加及素質之提升、金融機構負責人適任適格及部分專業董監事、推行遵守法令主管制度與加強評估查核金融機構內部控制及內部稽核以產生金融機構內部自約功能，及如何將檢查權與處分權緊密結合等問題，積極落實處理，俾使在金融監理一元化實施前，發揮金檢一元化功能，穩定金融秩序。

綜上，行政院及財政部對金融監理制度之改進，政策搖擺不定，歷經五年之規劃，猶原地踏步，毫無進展，且整個制度之構想有欠完整，亦不成熟，欠缺相關配套措施，影響金融監理制度之健全與效率之發揮，顯有疏失；復因金融監理制度改進之政策搖擺不定，致金檢人員進退失據，嚴重影響金檢人員素質提昇及人力之充實，金檢難以發揮績效，另為補金檢人力之不足，雖規劃委託會計師參與金融檢查業務並予訓練，竟徒託空言，迄未落實，洵有未當；且財政部未落實查核金融機構內部控制制度及內部稽核、建立遵行法令主管制度，以加強金融機構自約之功能，致績效不彰，弊端叢生；查核未予落實；對金融機構設置部分專業董監事制度之推動亦迄無成效，均有疏失；又財政部為協調與聯繫有關金檢事項，所設立之「金融檢查委員會」，僅聊配一格，未能積極發揮功能，皆有未當。爰依監察法第二十四條規定

提案糾正，函請行政院並轉飭財政部積極檢討並改進見復。

提 案 委 員：：

中 華 民 國 八 十 九 年 十 二 月 三 十 日