

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察國防部主計局同袍儲蓄會，非依銀行法設立，卻違法辦理軍人儲蓄業務；國防部遲未改善，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

本案經函詢國防部主計局（下稱主計局）、審計部、行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）、並於民國（下同）98年6月19日約請主計局趙局長○○、金管會銀行局林副局長○○、審計部傅科長○○暨相關業務人員到院說明，業經調查竣事，茲臚列調查意見如后：

一、國防部主計局同袍儲蓄會非屬依銀行法成立之金融機構，卻辦理收受存款之軍儲業務，雖有其歷史背景因素，惟國防部未能配合銀行法之修正，儘速修訂相關法令，建立合法監理機制，將儲蓄會業務法制化，僅以未報行政院核定之「軍人儲蓄規定」作為辦理軍儲業務之依據，核有不當：

（一）國防部於48年為關懷三軍袍澤生活、倡導儲蓄風氣，依行政院核定「國防部同袍儲蓄會章程」，成立國防部同袍儲蓄會（下稱儲蓄會），56年行政院核頒「軍人儲蓄辦法」，57年儲蓄會與臺灣銀行（下稱臺銀）簽訂業務合約，以接受臺銀委託方式，辦理軍人優惠儲蓄存款業務，以國軍現役官兵、聘雇人員、退除役官兵、國軍遺眷、無依軍眷為服務對象，並於60年10月簽訂「臺銀收存儲蓄會辦理軍人一般利率定期儲蓄存款合約」，臺銀並同意以存款總額一定比率支付手續費，以做為儲蓄會作業營運費用。自83年度起，國防部依立法院預算審查決議及預算法規定設置「軍人儲蓄作業基金」，納入中央政府預算體系，以作業基金型態經營，採

自負盈虧、自給自足方式營運管理，並接受立法院及相關政府機關審查監督。財政部於 88 年 7 月同意儲蓄會開辦活期儲蓄存款業務，並以儲蓄會名義發行金融卡，以便辦理國軍官兵薪餉薪資存款業務，另於 88 年 8 月 23 日以台財融字第 88314772 號函，配賦儲蓄會金融機構代號。嗣為配合國防部基金簡併案，於 90 年起奉行政院核定將「軍人儲蓄作業基金」併入「國軍生產及服務作業基金」，因應行政程序法施行，90 年 1 月 19 日廢止「軍人儲蓄辦法」，並以國防部(90)拓招字第 059 號令核定之「軍人儲蓄規定」取代。在實際作業上，儲蓄會於收存特定存戶之存款後，即依與臺銀簽訂之「臺銀收存儲蓄會辦理軍人一般利率定期儲蓄存款合約」轉存於臺灣銀行，95 年 4 月臺銀通知該會：「因金融環境丕變，取消支付辦理「軍人一般利率定期儲蓄存款」之作業手續費，及「軍人優惠儲蓄存款」加計 50% 之貼息；嗣後各筆轉存款到期續存時，將改以大額牌告利率計息，以回歸市場機制。」所謂大額係指單筆存款在 500 萬元以上，其利率約僅一年期定期儲蓄存款利率之 3 成；儲蓄會因收入來源遽減，致 96 年度產生短絀 2,297 萬元。97 年行政院核定同意將應付一般利息溢列款 53 億餘元併 97 年度決算辦理轉列收入，並提列公積，俾供儲蓄會業務轉型前營運所需財源。國防部為解決儲蓄會作業適法之疑慮，並冀使其能持續發揮保障軍人福利、安定軍人生活，以達提昇工作效率，強化戰力之政策目標，現已完成「軍人福利條例」（草案）條文之制訂，將軍人儲蓄獎券、優惠利率定期儲蓄存款、一般利率定期儲蓄存款等儲蓄理財業務納為基本福利事項。刻正接受行政院審查，後續經

立法院審議通過後，可使其具有法律位階，完成法制化之要求。

(二)審計部於 95 年到退輔會進行財務業務審計工作時，經調查發現儲蓄會有下列問題：

- 1、有未依洗錢防制法規定，於辦理 100 萬元以上之大額款項之存、提款時，僅通報至國防部主計局，未依洗錢防制法規定向法務部調查局申報。
- 2、儲蓄會收受軍人存款給予優惠利率（按臺銀一年期定期儲蓄存款利率加計 50% 計息），似有違銀行法第 34 條：「銀行不得於規定利息外，以津貼、贈與或其他給與方法吸收存款」之規定。
- 3、儲蓄會非依銀行法組織登記，仍經營銀行存款業務，與銀行法第 29 條：「除法律另有規定者外，非銀行不得經營收受存款、受託經理信託資金、公眾財產或辦理國內外匯兌業務」之規定不符，有適法性之疑義。

(三)關於審計部質疑之第 1、2 點：

- 1、儲蓄會於 95 年 11 月 28 日以刻利字第 0950001152 號函發布「軍儲業務防制洗錢注意事項」，作業要領第 3 點規定：「對單筆以現金收、付達新台幣 100 萬元以上（98 年 3 月 13 日配合金管會規定，將申報門檻調降為 50 萬元）之存提款及換鈔，應將交易情形登記備查」、及第 4 點規定：「儲蓄會每日應彙整各軍儲作業單位大額通貨交易記錄，錄製成磁片送交臺灣銀行，由該行代向法務部調查局申報。」國防部主計局並提供 96 年至 98 年儲蓄會「大額通貨交易登記簿」相關資料以供本院查核。

2、有關儲蓄會會相關業務由臺銀或中央政府非營業特種基金負擔優惠存款利息差額，是否有違銀行法第 34 條規定乙節，據金管會函稱：「如該會之優惠存款利息係銀行依與該會約定之利率給付利息，尚無違反銀行法第 34 條規定。」另查「國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法」第 5 條規定：「本基金之用途如下：…十二、補助軍人優惠儲蓄存款利息差額支出。…」據此，儲蓄會給予軍儲存款優惠利率，尚未違反相關法令規定。

(四)關於審計部質疑之第 3 點，儲蓄會雖稱「辦理軍儲業務，係基於 70 年銀行法修正通過前之法令環境，以機關收存之職工儲蓄為執行前提，並據以執行至今，其接受特定存戶之存款，乃屬金錢寄託關係…」云云，惟查：

1、據銀行法主管機關金管會銀行局林副局長棟樑於接受本院詢問時表示：「銀行法第 5 條之 1 所稱收受存款，謂向『不特定』多數人收受款項或吸收資金，並約定返本金或給付相當或高於本金之行為。而儲蓄會係向軍人等『特定人』收受存款，故非屬銀行法第 29 條適用對象…」及「當初國防部所收受的存款只是『代替臺銀收受』的性質，故該項業務並無適法性問題。但目前『軍人儲蓄辦法』已廢止，改以未報行政院核定之『軍人儲蓄規定』代替，其適法性似有疑義…」。

2、64 年 7 月 4 日以前，銀行法第 18 條規定：「…凡以收存貨幣或款項為常業者，…均視為銀行業務。但代理人收存委託人寄託款項或買賣上繳存定金或保證金或業務機關收存之職工儲蓄，不在此限。」64 年 7 月 4 日銀行法修正後第 29 條文：

「除法律另有規定者外，非銀行不得經營收受存款、受託經理信託資金、公眾財產或辦理國內外匯兌業務。但以受託人身分收存委託寄託人款項，或基於交易行為收存定金或保證金，或工商企業經中央主管機關核准，收受本機構內職工儲蓄者，不在此限。」70年7月17日銀行法修正刪除第29條文後段「受託人收存寄託款項或收受定金、保證金之規定及業務機關與工商企業收存職工儲蓄」之規定，除法律另有規定者外，非銀行如有經營收受存款等行為，主管機關應查明取締，並移送法辦。儲蓄會辦理軍儲業務，固然有其歷史背景，惟銀行法於70年修正通過後既已刪除「收存寄託款項及業務機關與工商企業收存職工儲蓄」之規定，國防部如認為軍儲業務具有增進國軍袍澤福利之必要性，本應配合銀行法之修正，儘速修訂相關法令，建立合法監理機制，將儲蓄會業務法制化，即可符銀行法第29條所稱「除法律另有規定者外，非銀行不得經營收受存款」之規定。然國防部不此之圖，仍以行政命令便宜行事，更於90年1月19日廢止「軍人儲蓄辦法」後，改以未經行政院核定之「軍人儲蓄規定」取代，對於儲蓄會相關業務法制化毫無助益，更增添軍儲業務適法性之疑慮。

- 3、臺銀原先與儲蓄會簽訂之「臺銀收存儲蓄會辦理軍人一般利率定期儲蓄存款合約」第1條至第3條均載明該合約係依據行政院核頒「軍人儲蓄辦法」之規定，委託儲蓄會辦理軍人儲蓄業務。惟國防部為因應「行政程序法」施行，將具有對外發生法律效果之「軍人儲蓄辦法」核定廢止後，未能及時尋求其他法規以為因應，且未送請行政

院核備，即由國防部於 90 年 1 月 19 日逕行令頒「軍人儲蓄規定」，致對外無拘束其他機關之效力，亦無足夠之適法性，臺銀乃於 95 年 4 月 25 日以「軍人儲蓄辦法」已廢止、及回歸市場機制為由，取消與儲蓄會之合約，儲蓄會不僅頓失業務費等固定收入，相關業務更陷於無金融機構協助辦理之窘境，國防部相關法制作業顯有疏失。

- 4、儲蓄會雖非金融機構，惟收受存款，與一般金融機構之營運方式多有雷同，且其存款戶數多達 16 萬餘戶、存款金額高達 648 億餘元，自應有嚴謹之監督管理機制。惟查該會之內控機制，歷年來均有指派該會副組長以上幹部編成稽查小組，每月排定日期對各軍儲作業單位實施內部審核及作業稽核。在外控機制方面，以往係依與臺銀簽訂之委辦合約，由臺銀派人實施專業稽核，在臺銀中止合約後，已不再派員查核，儲蓄會雖因加入全國「金融資訊系統」營運，財金資訊股份有限公司將儲蓄會納入安檢單位，每年定期實施金融資訊系統安全檢查及監督，惟此僅係資訊系統之例行性檢查，與一般金融機構需接受金融監督管理機關之專案檢查、業務上之監督、管理及稽核，實有相當程度之落差，且儲蓄會內部之稽查小組非屬專業金檢人員，其嚴謹性自有不足，顯示儲蓄會之內、外部控制機制均未臻健全，對於相關金融管理法令之遵循亦有不足。臺銀以已無合約關係而不再提供外部監理之協助，金管會以「該基金特種身分係由國防部主政，儲蓄會非依銀行法登記，非屬金管會管轄範圍」為由，認為並無權責介入監管。惟儲蓄會業務營運將近 50 年，97 年度存款總額高達 648 億餘元，以往有臺銀依約

委辦並對儲蓄會進行查核督管，目前臺銀與儲蓄會已無委託關係且不再查核儲蓄會之營運業務，專業之外部監管機制付諸闕如，儲蓄會收受之鉅額資金管控之安全性實有疑慮。

5、儲蓄會係於 48 年時，為配合政府加強推行儲蓄運動而成立，當時國內資金缺乏，此與目前國內金融機構林立之時空背景迥異，該會存續之必要性仍令人質疑，且因缺乏健全之外部監督機制，恐有因管理不當而肇生弊端之虞。

(五)綜上，國防部未能配合銀行法之修正，儘速修訂相關法令，建立合法監理機制，將儲蓄會業務法制化，僅以未報行政院核定之「軍人儲蓄規定」作為辦理軍儲業務之依據，其適法性不足，核有不當；且儲蓄會內控監理機制未臻健全，外控監理機制更付諸闕如，國防部允應訂定軍儲業務法制化之具體時程表，並在透明機制下接受相關單位之監督。

二、儲蓄會辦理軍儲業務，應維持財務平衡，並以不增加基金或國庫之負擔為原則；國防部除責成儲蓄會努力撙節支出以求損益兩平外，並應切實檢討改善：

(一)由於金融環境丕變及經營態勢競爭激烈，臺銀於 95 年通知儲蓄會取消支付辦理軍人一般存款作業手續費，及軍人優存取消加計 50% 貼息，以回歸市場機制，則該會在業務收入減少及需自行負擔優惠存款補貼利息，僅能依賴自有資金產生利息收入維持營運。審計部為瞭解儲蓄會在主要收入來源(手續費)減少，及自行負擔全部優惠利息差額下，未來財務狀況是否可達收支平衡，以該會 97 年底平衡表所列基金餘額，估算未來一年之利息收入、營業成本與費用及未來一年應補貼差息等因素，預估該會一年將產生 1,245 萬 3,154 元虧絀。長此以往，恐有中

央政府非營業特種基金存續原則第 6 點第 3 款「營運績效長期欠佳」，而應予裁撤之虞。

(二)儲蓄會表示：

- 1、95 年 4 月臺銀取消支付辦理「軍人一般利率定期儲蓄存款」之作業手續費，及「軍人優惠儲蓄存款」加計 50% 之貼息，並將儲蓄會嗣後各筆轉存款到期續存時，將改以大額牌告利率計息。儲蓄會因收入來源遽減，致 96 年度產生短絀 2,297 萬元。惟 97 年行政院核定同意將「國軍生產及服務作業基金」應付一般利息溢列款 53 億餘元，併 97 年度決算辦理轉列收入，並提列公積，俾供儲蓄會業務轉型前營運所需財源。
- 2、軍儲業務可由國軍生產作業基金撥補虧損，係依據國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法第 5 條：「本基金之用途如下：……十二、補助軍人優惠儲蓄存款利息差額支出。……」之規定辦理。目前儲蓄會係以自有資金及公積之定期存款孳息收入，依「國軍生產及服務作業基金收支保管及運用辦法」，作為年度基金業務，成本與費用，及補助軍人優惠儲蓄存款利息差額，93 至 97 年度尚能維持財務平衡，惟該作業基金於 98 年 1 至 5 月已產生虧損，短絀數為 2,831 萬餘元。
- 3、已完成規劃將軍人優惠儲蓄存款業務委由金融機構辦理之作業模式，於 98 年 4 月 16 日函請國內多家金融機構接辦意願。儲蓄會並就開源節流措施，提出具體作法，檢討年度各項科目支出，在不影響業務推展，暫停實施非急迫性計畫及支出，加上利率降低之因素，可減少優惠利率存款差息補貼，估計一年可節省 1,362 萬餘元，98 年度預算執行可毋庸撥用未分配賸餘及公積。

(三)經查：

- 1、儲蓄會雖稱「已完成規劃將軍人優惠儲蓄存款業務委由金融機構辦理之作業模式」，惟於 98 年 4 月 24 日行文洽商金融機構接辦意願，所洽金融機構（臺銀、土銀、合作金庫）分別於 98 年 5 月至 6 月函復表示，因資金充裕，及作業成本考量，均無意願承接軍人優惠存款。觀諸 94 年度臺銀支付之委辦費（88,747,892 元）及補貼利息（115,609,284 元）金額合計 204,357,176 元，95 年度減少為 122,898,285 元（其中委辦費 44,461,253、補貼利息 78,437,032），96 年起則完全取消，以目前金融環境，實難奢望國內金融機構再提供類似臺銀以往貼錢又貼息的虧本服務，儲蓄會期望再恢復以往將軍儲業務委由金融機構辦理之作業模式，顯悖離現今金融環境而不切實際，觀諸該作業基金於 98 年 1 至 5 月虧損短絀數已達 2,831 萬餘元，顯見審計部估計儲蓄會每年將產生千餘萬餘元虧絀，且有持續虧損之虞，確有事實根據。
- 2、行政院於 97 年 9 月 9 日就儲蓄會改善營運報告核覆審查意見表示：「…為避免未來存款利率持續攀升，造成政府財政負擔，該項優惠利率請併同軍人待遇通盤檢討。」另財政部於 98 年 1 月提供國防部關於「軍人優惠儲蓄存款利差負擔方式」建議方案亦稱：「該業務…如適法無虞，應維持財務平衡，以不增加基金或國庫之負擔為原則。」
- 3、行政院雖於 97 年核定同意將「國軍生產及服務作業基金」應付一般利息溢列款 53 億餘元辦理轉列收入，惟此僅供儲蓄會「業務轉型前營運所需財源」，不宜將此視為儲蓄會常態性之固定收入。如

儲蓄會軍儲業務持續虧損，確有中央政府非營業特種基金存續原則第 6 點第 3 款「營運績效長期欠佳」，而應予裁撤之虞。

- (四) 綜上，臺銀取消支付利息差補貼後，國防部自辦軍儲業務，對於可能產生的虧損，由「國軍生產及服務作業基金」支應，雖無適法之問題，惟行政院於 97 年核定同意之 53 億餘元辦理轉列收入，僅供儲蓄會「業務轉型前營運所需財源」，不宜將此視為長期財源，而儲蓄會於 98 年前 5 月並已出現 2,831 萬餘元之虧損。審計部及財政部均認為「儲蓄會如繼續辦理是項業務，應維持財務平衡，並以不增加基金或國庫之負擔為原則」，國防部除責成儲蓄會努力撙節支出以求損益兩平外，並應切實檢討改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正國防部。
- 二、調查意見二函請國防部檢討改進見復。
- 三、調查意見一、二函復審計部。