

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院金融監督管理委員會、財政部。

貳、案由：行政院金融監督管理委員會及財政部未積極訂定相關法令規定，以為銀行辦理指定用途信託資金（特定金錢信託）投資國外有價證券業務之遵循，及未能確實掌握銀行辦理信託業務之統計及相關資料，以為監督管理之參考，均核有未當。另該會未能善盡監督管理之責，肇致連動債業務諸多缺失遲遲無法改善，嚴重影響投資人權益，引致爭議案件不斷，亦有未當。

參、事實與理由：

我國銀行均係透過辦理指定用途信託資金（特定金錢信託）投資國外有價證券業務受託投資國外連動債，該項業務之主管機關於民國（下同）93年7月1日行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）成立後，由財政部更改為金管會，合先敘明。

本案依據報載，金管會未依職權主動監督、管理銀行體系和相關制度，其中連動債風波，金管會處置慢半拍，已影響民眾權益等情申請自動調查，經派查並予調查竣事，調查結果金管會及財政部均核有不當，茲將事實及理由臚列如後：

- 一、行政院金融監督管理委員會及財政部未積極訂定相關法令規定以為銀行辦理指定用途信託資金（特定金錢信託）投資國外有價證券業務之遵循，核有不當：
 - （一）按銀行法第19條及信託業法第4條規定，各該法之主管機關為金管會。又管理外匯條例第3條規定：「管理外匯之行政主管機關為財政部，掌理外匯業務機關為中央銀行」，是以銀行辦理指定用途

信託資金（特定金錢信託）投資國外有價證券業務之主管機關為金管會（93年7月1日金管會成立前為財政部），惟因尚涉外匯業務，故有關外匯業務之許可及管理，仍屬中央銀行（以下簡稱央行）之權責。

- (二) 查央行於74年12月24日同意銀行試辦「指定用途信託資金投資國外有價證券」業務初期，鑒於主管機關財政部之相關法規尚無投資種類與範圍之規範，基於外匯管理之立場，爰規範投資標的以國外銀行發行之定期存單，或外國政府機構在公開市場出售之國庫券或公債為限。77年7月20日起擴大開放辦理該項業務後，為期信託業與投顧業之競業公平及滿足委託人有投資標的多樣化之需求，央行外匯局爰於79年12月3日參照證券管理委員會76年11月23日訂定之「證券投資顧問事業辦理外國有價證券投資顧問應行注意事項」，規範投資種類及範圍。
- (三) 財政部雖據央行外匯局、該部金融司及證管會會商結論，於80年1月30日台財融字第801294091號函訂定「銀行辦理指定用途信託資金投資國外有價證券業務應行注意事項」，惟該函僅就外國基金廣告及提供資料方式……等事項說明，尚乏有關推介外國有價證券、風險揭露、行銷訂約管理……等規範。迨至88年8月31日該行始以台財融字第88743985號函訂「銀行辦理指定用途信託資金應客戶要求推介外國有價證券作業要點」。
- (四) 89年7月19日信託業法公布後，中華民國信託業商業同業公會（以下簡稱信託公會）曾於90年8月31日以中託字第900171號函央行外匯局並副知財政部時，即表示已有部分銀行與外國券商合作，

透過「指定用途信託資金投資國外有價證券」方式受理投資，募集所謂「保本型外幣債券」，惟該部對於「指定用途信託資金投資國外有價證券」業務並無進一步之規範。嗣後央行外匯局尚因金融機構提供連動債商品說明書對於商品之投資風險未予告知或僅作簡略之說明，使信託人對於投資風險產生誤解，造成信託人鉅大損失並引起爭端，乃於 91 年 10 月 21 日以台央外伍字第 0910059451 號函各承辦指定用途信託資金投資國外有價證券業務之金融機構並副知該部金融局，有關金融機構辦理「指定用途信託資金投資國外有價證券」業務（以連動債為說明）應善盡告知投資風險義務，惟該部亦未訂定行為面之相關管理規範。

- (五) 財政部遲至 92 年 8 月 12 日始再函示「信託業辦理指定用途信託資金投資國外有價證券業務」應遵守之事項，包括公開募集之禁止、說明書資料之放置、公開宣導刊登有價證券內容及主動推介等，並請信託公會訂定該項業務廣告及營業促銷活動之自律規範，惟仍無風險揭露之具體規範。至於信託報酬之揭示及對客戶風險揭露之基本內容，該部於 93 年 5 月 11 日始函請信託公會訂定自律規範，該公會亦遲至 93 年 12 月 31 日始發布「中華民國信託業商業同業公會會員辦理特定金錢信託業務之信託報酬及風險揭露一致性規範」。嗣信託業法於 97 年 1 月 16 日修正公布後，金管會始依據該法第 18 條之 1 規定之授權於 97 年 8 月 5 日以金管銀行（四）字第 0974001820 號令訂定「信託業營運範圍受益權轉讓限制風險揭露及行銷訂約管理辦法」，使得信託公會相關自律規範具備法令授權依據。

(六)而有關成交通知書與定期報告之提供及於網站揭露報價資料等涉及委託人權宜事宜，金管會銀行局更迨至 94 年 12 月 17 日始發函信託公會轉知會員辦理，影響民眾權益至鉅。

(七)綜上，金管會及財政部為信託業之主管機關，卻未積極訂定相關法令規定以為銀行辦理指定用途信託資金（特定金錢信託）投資國外有價證券之遵循及保障委託人之權益，核有不當。

二、行政院金融監督管理委員會未能善盡監督管理之責，肇致連動債業務諸多缺失遲遲無法改善及爭議案件不斷，核有未當：

按行政院金融監督管理委員會組織法第 26 條規定：「本會設銀行局，掌理銀行、證券市場及銀行業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項。」同法第 29 條規定：「本會設檢查局，掌理金融機構之監督、檢查及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項。」銀行辦理指定用途信託資金（特定金錢信託）投資國外有價證券（連動債）業務，金管會應負監督、管理及檢查之責。而金管會自 93 年 7 月 1 日成立以來，對於銀行以信託方式受託投資國外連動債業務，除辦理一般檢查外，尚辦理專案檢查。檢查局除於檢查手冊有關信託業務之查核中，將主管機關對信託業務之相關規範列入檢查參考重點外，另於 95 年 10 月至 11 月、96 年 6 月 21 日至 29 日、97 年 2 月至 6 月及 97 年 10 月分別就 3 家、7 家、16 家及 5 家銀行辦理 4 次專案檢查，合先敘明。

(一)連動債之諸多缺失，遲未改善，爭議案件不斷，金管會未善盡督導之責，實有未當：

1、查金管會於 97 年 11 月 19 日以金管綜字第 0970050773 號函復本院資料及前金管會檢查局

長曾○○於本院 98 年 1 月 8 日詢問所提供之資料表示，就客戶投資商品風險等級逾越其風險屬性，未與客戶另簽署聲明書之意見而言，金管會辦理前 3 次專案檢查之主要缺失竟均有此項意見，且第 4 次專案檢查時，甚至發現有商品說明書已強調不適合不具有經驗之投資者而仍有銷售之情形。發生雷曼連動債風波後，金管會於 97 年 10 月針對客訴案件較多的 5 家銀行進行專案檢查（即前揭之第 4 次專案檢查），根據其主要缺失彙總資料，在商品上架合理性評估部分計有 5 項缺失；客戶適格性審查部分計有 6 項缺失；廣告文宣及產品說明書之妥適性部分計有 6 項缺失；行銷過程控制部分計有 5 項缺失；通知機制及客訴處理部分計有 5 項缺失；其他計有 5 項缺失，合計 32 項缺失。顯見銀行辦理特定金錢信託投資國外連動債業務諸多缺失遲遲無法改善。

2、次查金管會於前揭函亦指出，銀行處理銷售連動式債券所衍生之爭議自 96 年 7 月 1 日至 97 年 10 月 31 日止計 2,911 件，爭議累計總金額為 115.24 億元。又據金管會就本院 98 年 1 月 8 日詢問所提供之受理連動債糾紛申請評議案件統計日報表，截至 97 年 12 月 31 日止受理機關總受理件數高達 8,518 件，總求償金額為 95.67 億元。顯見，銀行辦理特定金錢信託投資國外連動債案件之爭議案件不斷。

(二)金管會未能督導銀行聘用合格之信託業理財業務人員並施以專業之教育訓練，洵有未當：

1、按 92 年 10 月 8 日修正之信託業負責人應具備信託專門學識或經驗準則第 13 條規定：「信託業管理人員應符合下列信託專門學識或經驗之

一……」、第 14 條規定：「信託業業務人員應具備之信託專門學識或經驗，指參加信託業商業同業公會或其認可之金融專業訓練機構舉辦之信託業務專業測驗，持有合格證書。」、銀行辦理財富管理業務應注意事項第 5 條規定：「辦理本項業務之理財業務人員，應具備一定資格條件，否則不得執行業務……」及銀行辦理財富管理業務作業準則第 4 條規定：「理財業務人員宜分別就其所推介之商品，符合下列各該資格條件…」，是以銀行辦理特定金錢信託投資國外有價證券之業務人員應具備一定資格條件，法有明文。

- 2、查金管會於前揭 97 年 11 月 19 日函復本院資料及該會與該會前檢查局長就本院 98 年 1 月 8 日詢問所提供之資料指出，有銀行辦理受託連動式債券業務，其產品內容及交付投資人風險說明書係由理財專員負責，惟全行理財專員中，竟有 40.15% 尚未取得信託專業審定合格服務證；亦有銷售連動債之「產品說明及風險預告書」係由未具信託業務人員證照登錄之行員對客戶進行說明者。又該會辦理之第 1、3 及 4 次專案檢查，其缺失亦均包括理財專員未具備辦理財富管理業務資格條件。又第 4 次專案檢查結果亦發現有客戶申訴理財業務人員銷售連動債時，提及連動債比定存好、定存利率較連動債低或連動債有下檔保護不可能跌破等易誤導客戶之行銷用語，並建議客戶將定期存款解約轉為購買連動債之情事。
- 3、信託業務係一項專門之業務，其管理人員及業務人員均須取得一定之資格始能擔任，且連動式債

券係財務工程創新技術之產品，較為複雜，非一般人所能理解。理財專員直接面對客戶辦理特定金錢信託投資國外連動債業務，具十分重要之地位，倘未能以專業方式服務客戶，其糾紛隨之而來，故其專業能力不容忽視，亦須有良好及專業之教育訓練。惟自 93 年以來，理財專員未具備辦理財富管理業務資格條件者時有所見，連動債之糾紛緣自於與理財專員之問題亦時有所聞，顯見金管會未能督導銀行聘用合格之理財專員並施以專業之教育訓練，洵有未當。

(三)綜言之，金管會自成立以來，對於銀行辦理特定金錢信託投資國外有價證券（連動債）業務雖辦理有一般檢查及專案檢查，惟銀行辦理該項業務存有諸多缺失且遲遲無法改善，爭議不斷，顯見金管會之檢查意見銀行未能落實檢討改進，該會復未能善盡監督管理之責，核有未當。

三、行政院金融監督管理委員會及財政部未能確實掌握銀行辦理信託業務之統計及相關資料，以為監督管理之參考，核有未當：

(一)按財政部金融局組織法第 2 條規定：「財政部金融局掌理左列事項：……四、關於國內及國際金融動態之調查、研究事項。五、關於金融市場之行政管理事項。六、關於金融機構之管理、考核事項……」；行政院金融監督管理委員會組織法第 1 條規定：「行政院為健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展，特設金融監督管理委員會」，同法第 2 條規定：「本會（金管會）主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。」是以原財政部金融局及現在金管會對金融市場及金融服務業之發展、監督及管理應負

其責，且對於國內外金融市場之變化及新金融商品之相關資料亦應掌握，始能作為監理之參考。

(二)查國內投資人投資國外連動債之金額，約在 89 至 90 年以後有增多的情形，且信託公會亦曾於 90 年 8 月 31 日中託字第 900171 號函央行並副知財政部時指出，已有部分銀行與外國券商合作，募集所謂保本型外幣債券，並透過「指定用途信託資金投資國外有價證券」方式受理客戶投資。顯見以指定用途信託資金投資國外連動債之業務至少於 89、90 年間即已存在，惟有關我國第一家辦理「指定用途信託資金投資國外有價證券業務」投資國外連動債之銀行為何，財政部及金管會竟均無紀錄。

(三)本院 97 年 10 月 3 日以 (97) 處台調參字第 0970803857 號函詢我國連動債自開放迄今之「投資金額」等資訊之每月統計資料時，金管會僅提供信託公會統計 95 年及 96 年底及 97 年第 2 季底之銀行受託投資國外連動債之信託本金總餘額，並表示無所詢的每月統計資料，亦無其他年度之統計資料。

(四)綜上，金管會及財政部為我國最高之金融監理機關，對於新金融商品之產生及交易應隨時掌有相關資訊，以為金融市場及金融機構之管理參考。惟有關銀行受託以指定用途信託資金（特定金錢信託）投資國外連動債之資訊，該二機關卻未能及時掌握，以為監督管理之參考，核有未當。

綜上所述，金管會及財政部未積極訂定相關法令規定，以為銀行辦理指定用途信託資金（特定金錢信託）投資國外有價證券業務之遵循，及未能確實掌握銀行辦理信託業務之統計及相關資料，以為監督管理之參考，均核有未當。另該會未能善盡監督管理之責，肇致連動債業務諸多缺失遲遲無法改善，嚴重影響投資人權益，引致爭

議案件不斷，亦核有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。