

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：金融監督管理委員會。

貳、案由：金融監督管理委員會未能善盡金融主管機關監督之責，有效監督金融機構強化內部稽核功能，落實內部控制制度，健全金融機構業務經營，監理效能不彰，致金融機構銷售人民幣TRF爭議頻生，影響金融穩定，且導致投資人對金融機關之監理效能多所質疑，斲傷政府威信，核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

金融機構銷售人民幣目標可贖回遠期契約(Target Redemption Forward，下稱TRF)發生爭議後，金融監督管理委員會(下稱金管會)進行多次金融檢查，發現許多違失，提出檢查意見督促金融機構落實改善，然金融機構仍未能確實遵循法令，部分缺失一再重複發生，嚴重影響投資人權益。該會未能善盡金融主管機關監督之責，有效監督金融機構強化內部稽核功能，落實內部控制制度，健全金融機構業務經營，監理效能不彰，致金融機構銷售人民幣TRF爭議頻生，影響金融穩定，且導致投資人對金融機關之監理效能多所質疑，斲傷政府威信，核有怠失。

一、按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，特設金管會。又金管會為辦理銀行市場、票券市場、金融控股公司與銀行業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等業務，特設銀行局。且為辦理金融機構之監督、檢查及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等業務，特設檢查局，此分別為金管會、該會銀行局與檢查局組織法第1條

所明定。復按銀行法第45條之1第1項規定：「銀行應建立內部控制及稽核制度；其目的、原則、政策、作業程序、內部稽核人員應具備之資格條件、委託會計師辦理內部控制查核之範圍及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」金管會於99年3月29日發布「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」，該辦法之總說明略以：規定金融控股公司及銀行業應建立內部控制制度及內部稽核制度，其中內部控制制度應達成3大目標¹及包含5大原則²，並涵蓋所有營運活動；此外須建立內部稽核制度、自行查核制度、法令遵循主管制度及風險管理機制，以維持有效適當之內部控制制度運作³；且訂定內部稽核制度之目的，並明定金控公司及銀行業應設立隸屬董（理）事會之內部稽核單位，並應建立總稽核制；同時並規定總稽核及內部稽核人員之資格條件、總稽核及各級稽核人員每年受訓練時數、內部稽核單位應辦理事項、內部稽核辦理一般查核及專案查核之頻率、對子公司之查核及內部稽核報告應揭露之項目等。

二、又銀行辦理衍生性金融商品業務(包括人民幣TRF商品)必須遵從之規定有「銀行辦理衍生性金融商品業務應注意事項」(84年4月25日發布、104年6月4日廢

¹ 該辦法第4條明定3大目標為「營運之效果及效率」、「財務報導之可靠性」、「相關法令之遵循」等；104年5月12日修正為「營運之效果及效率」、「報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範」、「相關法令規章之遵循」等。

² 該辦法第7條明定5大原則為「管理階層之監督及控制文化」、「風險辨識與評估」、「控制活動與職務分工」、「資訊與溝通」、「監督活動與更正缺失」等；104年5月12日修正為應包含下列5項組成要素：「控制環境」、「風險評估」、「控制作業」、「資訊與溝通」、「監督作業」等。

³ 該辦法第6條規定：「金融控股公司及銀行業應建立內部稽核制度、自行查核制度、法令遵循主管制度、以及風險管理機制，以維持有效適當之內部控制制度運作。」；103年8月8日修正為：「金融控股公司及銀行業應建立內部稽核制度、自行查核制度、法令遵循制度、以及風險管理機制，以維持有效適當之內部控制制度運作。」106年3月22日再修正為：「金融控股公司及銀行業應建立自行查核制度、法令遵循制度與風險管理機制及內部稽核制度等內部控制三道防線，以維持有效適當之內部控制制度運作。……」。

止)、「銀行辦理衍生性金融商品業務風險管理自律規範」(97年7月31日發布)、「銀行辦理衍生性金融商品業務內部作業制度及程序管理辦法」(104年6月2日發布)、「銀行辦理衍生性金融商品自律規範」(99年12月16日發布)等，上開規定規範銀行辦理衍生性金融商品業務應建立風險管理制度、新種商品內部審查作業規範、業務人員酬金制度及考核原則、業務人員專業資格條件、訓練及考評制度、商品定價政策與價格檢核作業程序、商品適合度制度與作業程序、商品風險告知及揭露作業程序、交易紛爭處理作業程序及交易文件交付作業程序……等，銀行應據以遵行辦理。且據金管會說明，對於金融機構辦理金融檢查，均先就該等機構辦理各項業務是否建立妥適之制度面及管理措施進行瞭解，並抽樣檢視實際運作情形，前開實地檢查抽核之案件，係依檢查行前規劃之查核重點辦理，依缺失之態樣提列檢查意見。對金融機構所提列之制度面或整體面之檢查意見，均要求金融業者檢討管理制度或就內部控制機制提出改善計畫。又該會辦理一般檢查，均會就銀行對先前檢查缺失改善之情形予以抽核覆查，並於檢查報告揭露歷次檢查未改善之事項，以促金融業者改善，並作為金融監理或處分之參考。

三、惟查此次人民幣TRF爆發銷售爭議，金管會對銀行辦理衍生性金融商品業務進行檢查後發現，銀行未落實執行瞭解客戶(Know Your Customer，下稱KYC)程序⁴、未落實商品適合度制度及額度核給不夠嚴謹(未核實

⁴ 依據 103 年 12 月 1 日修正之「銀行辦理衍生性金融商品業務應注意事項」第 22 條規定，銀行向非屬專業機構投資人之客戶提供衍生性金融商品交易服務，應建立商品適合度制度，其內容至少應包括衍生性金融商品屬性評估、瞭解客戶程序及客戶屬性評估，以確實瞭解客戶之投資經驗、財產狀況、交易目的、商品理解等特性及交易該項衍生性金融商品之適當性。

評估客戶之營運狀況及風險承擔能力，核給額度超過客戶避險需求，或客戶利用TRF進行非避險之投機交易)、業務人員未具銷售資格、行銷話術不當、未落實審核客戶財務資料與董事會議紀錄及未充分揭露相關風險……等方面缺失。本院就金管會103年至105年期間多次辦理與衍生性金融商品業務相關之金融檢查，彙整各銀行之缺失如表1，由表中可見各銀行均存有不同態樣之缺失，單以衍生性金融商品專案檢查發生缺失銀行即高達23家，另董事會會議紀錄缺失亦高達18家，足證銀行內部控制制度亟待確實檢討改善，內部稽核功能不彰，未能有效查核銀行內部控制制度，以確保制度之持續有效運作。

表1 103年至105年間衍生性金融商品業務金檢發現缺失銀行

檢查項目 缺失銀行	TMU專案	OBU銷售 境外商 品	衍生性 金融商 品	金控風 險管理	OBU開戶 及財報 真實性	一般檢查 含衍生性 金融商品 商	董事會 會議紀 錄
合計家數	9	8	23	9	10	13	18

資料來源：本報告彙整。

四、金管會稱100年7月及102年1月開放國際金融業務分行（Offshore Banking Unit，下稱OBU）及外匯指定銀行（Domestic Banking Unit，下稱DBU）辦理人民幣業務，各銀行陸續推出各項人民幣衍生性金融商品後，金管會於一般檢查時已將銀行辦理衍生性金融商品業務列為查核項目，歷次金融檢查均已提列檢查意見，督促銀行業者落實改善。然本院請金管會提供100年7月至102年底對銀行辦理金融檢查發現銀行辦理衍生性金融商品業務之缺失，於103至105年間，再對該等銀行進行金融檢查，尚發現銀行辦理衍生性金融商品業務重複發生相同缺失，顯見銀行並未落實改

善。

- 五、又金管會稱於103年至105年期間已多次辦理與衍生性金融商品業務有關之金融檢查，均已提列檢查意見，督促業者落實改善，且自103年迄今陸續研訂TRF商品強化管理措施，然本院再請該會提供103年度對銀行辦理金融檢查發現銀行辦理衍生性金融商品業務之缺失，於105年度對該等銀行進行金檢，尚發現銀行辦理衍生性金融商品業務重複發生相同缺失，足見銀行未能確實改善缺失，銀行稽核部門未能發揮應有之功能，對於金管會所提檢查意見，未能確實追蹤改善。
- 六、再者，銀行辦理衍生性商品業務由來已久，財政部於84年4月25日即發布「銀行辦理衍生性金融商品業務應注意事項」，且93年金管會成立後，亦陸續發布諸多法規，以規範銀行辦理衍生性金融商品業務。惟據金管會提供103年至105年期間多次辦理與衍生性金融商品業務有關之金融檢查之受檢銀行、金檢時間及缺失態樣，經本院彙整發現銀行缺失態樣甚多，單以「有未具備法定資格條件人員辦理衍生性金融商品交易、銷售等作業」此項缺失，即高達30餘家銀行，可見自103至105年度歷次金融檢查均發現諸多銀行有此缺失，然銀行辦理衍生性商品業務歷時多年，竟連此基本銷售應具備條件之規定都無法遵守，此除可看出銀行對於法規遵循度明顯不足，更凸顯金管會過往所為之金融檢查之強度與效度不足，檢查流於形式，缺乏效果。人民幣TRF爭議事件爆發後，金管會接獲投資人陳情，始針對爭議項目進行檢查，自103年6月起陸續對銀行不當銷售TRF之缺失予以處分，共處分5波累計裁罰金額1.04億餘元，且陸續修改諸多法令，對於TRF商品研訂諸多強化管理措施，然已造成諸多中小企業發生重大損失。據金管會提供統計數

據，自103年1月至106年6月，各銀行客戶操作人民幣TRF商品已到期契約實現淨損失高達732.54億元，各銀行103年1月至106年11月累計轉銷呆帳94億餘元，且截至106年11月因應客戶違約提撥備抵呆帳總額高達74億餘元，此等狀況不無影響金融市場之穩定。且衍生投資人對於金融機關監理效能之質疑，投資人爰向本院陳訴金管會未能從根本解決銀行違法銷售之問題。

- 七、另據金管會說明自103年年初起，金管會透過日常監理與金融檢查發現，銀行辦理人民幣TRF商品業務有未落實執行KYC程序、未落實商品適合度制度及額度核給不夠嚴謹……等方面之缺失，除已就涉有違失情節之銀行業者予以處分外，並陸續修正相關規定，以強化銀行落實KYC、商品適合度及風險管理等業務核心管理制度。惟查迄105年度該會對金融機構進行一般性檢查，尚發現有5家銀行有由未具備法定資格條件人員辦理衍生性金融商品交易或由未具備法定資格條件人員辦理KYC作業之缺失，顯見金融監理效果不佳。且審計部於104年度中央政府總決算審核報告亦指出金管會雖已加強監理本國銀行銷售人民幣衍生性金融商品（TRF）業務，惟部分銀行行銷業務違失頻仍，亟待強化管理機制之意見，足證金管會過往金融檢查未能發揮效能，該會除應強化監理效能，透過實地金融檢查督導銀行確實落實法規遵循，以避免銀行漠視法規為求利潤而不當銷售外，此次人民幣TRF爭議事件經金管會金融檢查發現之缺失多源自內部控制制度欠佳，銀行內部稽核未能有效發揮功能，除有賴銀行確實改善以強化治理外，金管會負有健全金融機構業務經營，維持金融穩定之責，實應加強督導銀行強化內部控制制度及內部稽核功能，對於法令之遵

循應嚴格監督銀行落實執行，強化金檢之強度與效度，及時因應金融商品創新，擬定有效監理計畫，避免檢查流於形式，以有效維護金融市場紀律，防範類此金融爭議事件再次發生。

八、綜上，衍生性金融商品業務已推行多年，該等商品多具有高風險特性，銀行之遵法與否對投資者權益影響極大，倘銀行對於法令遵循度不足，縱然法規規範完善，銀行如未能具體落實執行，將使法規形同具文。上開銀行銷售衍生性金融商品之缺失，除證銀行確未落實法規遵循，及維持有效適當之內部控制制度運作外，亦證銀行稽核部門未能發揮應有之功能、未能有效查核銀行內部控制制度，以確保制度之持續有效運作，對於金管會所提檢查意見，未能確實追蹤改善，內部稽核功能不彰。更凸顯金管會過往未能善盡金融主管機關監督之責，有效監督銀行強化內部控制制度及內部稽核功能，造成此次銀行銷售人民幣TRF爭議頻生，影響金融穩定，且導致投資人對金融機關之監理效能多所質疑，斷傷政府威信，核有怠失。

綜上所述，金管會未能善盡金融主管機關監督之責，有效監督金融機構強化內部稽核功能，落實內部控制制度，健全金融機構業務經營，監理效能不彰，致金融機構銷售人民幣 TRF 爭議頻生，影響金融穩定，且導致投資人對金融機關之監理效能多所質疑，斲傷政府威信，核有怠失，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林雅鋒

陳慶財

劉德勳