

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：美國紐約州金融服務署對兆豐銀行重罰1億8千萬美元，主要係因該行總行與其海外分行之相關制度及作業欠佳，加上對該署相關回應失當所致。惟金融監督管理委員會未能及時發現本案兆豐銀行總行及其海外分行之內部控制及法令遵循等諸多缺失、於簽辦本案金檢報告時，輕信兆豐銀行之說明、對於我國當時金融機構之相關規範與制度，未能與時俱進等；財政部派赴兆豐金融控股公司之公股聯絡人明知美國紐約州金融服務署極可能對兆豐銀行採取監理行動之重大事項，竟未向該部通報，公股管理失靈；行政院對於包括銀行等8家子公司之兆豐金融控股公司暨資產總額近新臺幣3兆之兆豐銀行，懸缺近5個月未能核定董事長，由該行總經理代理，致其同時身兼4個重要職務，後又因該總經理未善盡代理董事長之職責，遭金管會命令兆豐銀行解除其總經理職務等，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

查美國紐約州金融服務署(下稱NYDFS)¹於民國(下同)104年1月至3月間對兆豐國際商業銀行股份有限公司(下稱兆豐銀行)紐約分行(下稱紐約分行)進行實地金融檢查，以103年9月為基準日，檢查重點包括紐約分行

¹ The New York State Department of Financial Services。

之風險管理、作業控制、法令遵循及資產品質，同時評估管理階層針對前次(102年)檢查所發現缺失之改正措施²。於NYDFS完成檢查報告前，美國聯邦準備銀行³(下稱FRB)104年10月間來臺拜訪兆豐銀行總行，該行人員已察覺有遭NYDFS採取監理處分行動(Enforcement Action)之可能，並將會議紀錄簽報該行董事長蔡友才，蔡友才董事長乃致函美國聯邦準備銀行，並表達將立即針對建議事項進行改善及採取相關因應措施，惟未將此相關訊息通報金融監督管理委員會(下稱金管會)或財政部。NYDFS於105年2月9日將檢查報告送交兆豐銀行及紐約分行，不料該行竟未對NYDFS近年來已陸續從重處罰其他銀行之相關實例，有所警覺，忽視本案NYDFS對該行之作業違規及缺失可能採取重罰之監理態度，採納紐約分行所聘顧問之建議，於105年3月24日將改善計畫回復NYDFS，並對NYDFS有關可疑交易之檢查意見，未派主管人員試圖與NYDFS溝通下，即逕於回應中辯駁防制洗錢法規對此類型交易並無規範，不構成可疑交易。蔡友才董事長於105年4月1日辭職，該行由具有董事身分之吳漢卿總經理代理董事長。

兆豐銀行於105年5月18日將本案金檢報告暨改善情形函報金管會，嗣於同年7月26日前往金管會說明本案改善情形，該行表示NYDFS及紐約聯邦準備銀行預定於同年8月22日赴紐約分行辦理聯合複查。惟NYDFS於105年7月29日突然告知紐約分行，擬核處該行鉅額罰款，兆豐銀行乃分別於同年8月1日及8月4日向金管會及財政部報告

² 依據合意處分令(Consent Order)中之內容。

³ 美國聯邦儲備系統(Federal Reserve System，簡稱FED、美聯儲或聯準會)係美國中央銀行體系，主要包括聯邦準備理事會(Federal Reserve Board of Governors)、聯邦公開市場委員會(Federal Open Market Committee)及12家聯邦準備銀行(Federal Reserve Banks，簡稱FRB)等。亦有將聯邦準備理事會簡稱為FED，或聯邦準備銀行簡稱為FRB，泛指美國聯邦金融監理機關。

NYDFS即將裁罰該行，中央銀行亦依金管會之請求提供適時之協助。105年8月16日徐光曦接任兆豐銀行董事長，該行於105年8月19日簽署合意處分令⁴，NYDFS核處兆豐銀行1億8千萬美元之罰款，並於NYDFS網站公布合意處分令，嚴重損及兆豐銀行聲譽，引起社會輿情高度關注並強烈質疑本案涉及洗錢。

依本案合意處分令之要旨，NYDFS認定兆豐銀行紐約分行之內控不佳、與巴拿馬地區分行往來涉及可疑活動、未能執行充分的客戶盡職調查、不充分的風險評估政策和程序、輕蔑回應NYDFS金融檢查，總行復缺乏盡職監督。因紐約分行之法令遵循嚴重失靈且管理資訊系統亦亟待改善等，爰NYDFS要求該行應立即聘請法令遵循顧問，以補強紐約分行之法令遵循職能，並聘請獨立監督人，對紐約分行之法令遵循情形進行全面審查。

行政院於105年8月21日指示成立跨部會專案小組，次日由金管會、財政部、法務部及中央銀行組成「兆豐銀行遭美裁罰案跨部會因應專案小組」，啟動行政調查程序釐清事實；行政院於105年8月30日再成立督導小組，由該院副院長林錫耀主持，並督導金管會和法務部調查進度和事實。

徐光曦董事長105年8月28日二度前往美國，惟因部分媒體出現「徐光曦查徐光曦」等指控，徐光曦董事長認為其已難取信國人，無助問題的澄清，乃於同年9月31日決定跨海請辭兆豐銀行所有職務，並取消在美國最後一站舊金山行程，即刻返國面對調查，以杜爭議。其後，兆豐銀行董事長於105年9月2日由張兆順接任。

金管會於105年9月14日核處兆豐銀行新臺幣(以下未註記幣別者同)1,000萬元罰鍰，暫停該行申請增設海

⁴ 依據美國紐約銀行法(New York Banking Law)第39條及第44條規定。

外分支機構至本案缺失完成改善為止，同時解除6名重要幹部的職務⁵。財政部於105年9月19日註銷兆豐銀行前董事長蔡友才一等財政獎章，並一併追繳獎章及證書。兆豐銀行105年9月23日之董事會決議，向前董事長蔡友才、總經理吳漢卿求償57.1億元。

行政院發言人徐國勇105年10月3日召開記者會，宣布金管會主任委員丁克華、副主任委員桂先農請辭。行政院嗣於105年10月7日完成「兆豐銀行遭美裁罰案相關部會督管責任查核報告」並將該報告函送本院。

本案經調閱行政院、金管會、財政部、中央銀行、銓敘部、法務部、臺灣臺北地方法院、臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）等相關卷證資料，並於105年11月23日起，分別詢問金管會、財政部、兆豐銀行等相關人員共計25場、54人次，並於106年6月17至19日間詢問銓敘部、財政部暨兆豐銀行、法務部、金管會、行政院等相關主管人員，茲參酌該等機關復函及詢問書面說明及會後補充說明等相關卷證資料，業已調查完畢。依銓敘部及財政部之說明，本案政府核派擔任兆豐金融控股股份有限公司（下稱兆豐金控）之董事長及總經理，尚無公務員服務法之適用；至本案是否涉及洗錢案件，係屬刑事偵查範圍，非屬本院職權⁶。爰本院依職權調查政府派任兆豐金控之公股董事與監事之管理監督機制，以及金融監理機關之相關作為後，認為本案核有下列缺失：

⁵ 依據銀行法第35條之2規定訂定之「銀行負責人應具備資格條件兼職限制及應遵行事項準則」第3條規定：「有下列情事之一者，不得充任銀行之負責人：……十一、因違反銀行法、金融控股公司法、信託業法、票券金融管理法、金融資產證券化條例、不動產證券化條例、保險法、證券交易法、期貨交易法、證券投資信託及顧問法、信用合作社法、農業金融法、農會法、漁會法或其他金融管理法，經主管機關命令撤換或解任，尚未逾五年者……」，該6人於5年內亦無法擔任銀行負責人。

⁶ 據臺北地檢署106年5月22日新聞稿，該署偵辦兆豐銀行疑似洗錢案件，業經偵查終結，偵查結果：「本案迄查無兆豐銀行相關人員及本國人涉有幫助洗錢犯罪之事證。」

一、本案NYDFS對兆豐銀行重罰1億8千萬美元，依據合意處分令內容，主要係因兆豐銀行總行與海外分行之相關制度及作業欠佳，加上對NYDFS相關回應失當所致，該行應負最大之責任。惟金管會未能及時發現本案兆豐銀行總行及其海外分行之內部控制及法令遵循等諸多缺失；於簽辦本案NYDFS對兆豐銀行紐約分行之金檢報告時，輕信兆豐銀行之說明，復未審酌NYDFS近年來一再重罰其他國家銀行之前例，僅將本案視為一般案件處理；對於我國當時金融機構之公司治理、防制洗錢及法令遵循等相關規範與制度，未能與時俱進等，確屬失當，均應澈底檢討。

(一)兆豐銀行於105年5月18日將本案金檢報告暨改善情形函報金管會，該會檢查局當時依據兆豐銀行已於105年3月24日回復NYDFS相關改善措施及預計改善時程，並說明該行董事會、高階主管及分行管理階層瞭解所列缺失嚴重性，對於報告所列缺失均列有應改善計畫及承諾完成時限，對於改善期限為105年5月30日前之缺失，均已按期限改善，另NYDFS是否有後續監理行動，將待其至紐約分行覆查後才有進一步訊息等，認定本案非屬重大案件，依該局分層負責表規定由局長層級核定，該局局長王儷娟於公文批示「注意後續有無監理行動」；惟查，當時該行並未於董事會中報告本案，金管會有失覺察，其派赴紐約人員亦未知悉。兆豐銀行嗣於105年7月26日前往金管會說明本案改善情形，該行表示NYDFS及紐約聯邦準備銀行預定於同年8月22日赴紐約分行辦理聯合複查。惟NYDFS於105年7月29日突然告知紐約分行，擬核處該行鉅額罰款，兆豐銀行乃分別於同年8月1日及8月4日向金管會及財政部報告NYDFS即將裁罰該行，金管會於8月1日即由銀行局局

長致函NYDFS署長，要求分享監理資訊，然未獲NYDFS回覆，中央銀行則依金管會之請求提供適當之協助。兆豐銀行於105年8月19日簽署合意處分令，NYDFS核處兆豐銀行1億8千萬美元之罰款，並於NYDFS網站公布合意處分令。上述事件之摘要，如表1所示：

表1、本案兆豐銀行向主管機關報告概況

時間 (年.月.日)	事件摘要
105.3.24	兆豐銀行回復NYDFS改善措施及預計時程。
105.5.18	兆豐銀行函報金管會NYDFS之檢查報告暨改善情形。
105.7.26	兆豐銀行前往金管會說明本案改善情形，該行表示NYDFS及紐約聯邦準備銀行預定於105年8月22日赴紐約分行辦理聯合複查。
105.7.29	NYDFS告知紐約分行，擬核處該行鉅額罰款。
105.8.1	1. 兆豐銀行向金管會報告NYDFS將裁罰該行。 2. 金管會銀行局局長致函NYDFS署長，然未獲回覆。
105.8.4	1. 兆豐銀行向財政部報告NYDFS將裁罰該行。 2. 中央銀行依金管會之請求提供適當之協助。
105.8.19	兆豐銀行簽署合意處分令，NYDFS核處兆豐銀行1億8千萬美元之罰款，並於NYDFS網站公布合意處分令。

資料來源：本院整理。

(二)依據本案合意處分令所提兆豐銀行之缺失⁷，略以：

1、紐約分行內控不佳：

(1) 洗錢防制及打擊資助恐怖主義之主管係由總行派至紐約分行工作之行員擔任，不熟悉美國法規且訓練不足。紐約分行法遵主管對美國之銀行秘密法與洗錢防制（下稱BSA/AML）⁸及美國財政部外國資產控制辦公室（下稱OFAC）⁹之要求與期待，缺乏足夠知識。

⁷ 參照金管會提供之書面資料及譯文，本院予以文字調整。

⁸ The Bank Secrecy Act/Anti-Money Launderin。

⁹ The Office of Foreign Assets Control of the United States Department of Treasury。

- (2) 法遵主管提供紐約分行營運之支援，包括分行之資金科、營業科、聯行及同業往來科、授信科等，同時擔任資訊安全主管，因此未投入足夠時間及精力於重要之法令遵循責任上，且造成職務上責任衝突。
- (3) 紐約分行的交易監控系統和政策存在嚴重缺失。例如：總行及紐約分行未能定期檢視交易監控系統設定之篩選條件。對用於檢測可疑交易的一些(篩選)標準或關鍵字，分行管理階層無法解釋驗證過程或證明被挑選用來使用標準的理由。另，若干與監控程序有關文件，尚為中文，未譯成英文，致監管機構無法有效檢查。
- (4) 紐約分行用以管理可疑活動警示之政策及程序不足。
- (5) 檢查結論認為紐約分行的BSA/AML的政策及程序缺乏一致和統一的目的。不足之處，例如：
- 〈1〉營業科和聯同科政策和程序實質的不一致。
 - 〈2〉交易監控、客戶開戶及OFAC之政策和程序內容不一致。
 - 〈3〉有關客戶盡職調查¹⁰、加強盡職調查(下稱EDD)¹¹、有關政治公眾人物(下稱PEP)¹²之政策和程序不符聯邦法規指引。
- (6) 未對聯行之通匯活動進行充分審查。例如，紐約分行法遵人員未能：
- 〈1〉確定外國聯行是否有足夠的防制洗錢法令遵循流程和控制在。
 - 〈2〉確保紐約分行對外國通匯行客戶經營所在

¹⁰ Customer Due Diligence。

¹¹ Enhanced Due Diligence。

¹² Politically Exposed Persons。

地（外國司法管轄區）的防制洗錢制度，能夠有效的瞭解。

〈3〉追蹤聯行客戶之帳戶活動，對是否與客戶交易行為相符。

2、兆豐銀行巴拿馬地區分行涉及可疑活動：

- (1) 在紐約分行中發現的法令遵循失靈是嚴重的，此顯示兆豐銀行和紐約分行對需要一個有力的法令遵循基礎架構缺乏了解。因此，更令人關注兆豐銀行在巴拿馬市和箇朗自由貿易區分行的經營，兆豐銀行有義務以高規格的盡職審查處理紐約分行和巴拿馬地區分行的交易。
- (2) 以紐約分行和巴拿馬地區分行之間顯著金額的金融活動而言，法令遵循失靈嚴重。例如，紐約分行和箇朗自由貿易區分行之間的入帳金額總額在102年與103年分別為35億美元和24億美元；同期間，紐約分行和巴拿馬市分行之間的金額分別為11億美元和45億美元¹³。
- (3) 兆豐銀行表現對該等交易所涉及的風險漠視。在NYDFS檢查發現了一些關於兆豐銀行交易涉及巴拿馬地區分行，其指向可能的洗錢和其他可疑活動。例如：
 - 〈1〉紐約分行評定箇朗分行屬防制洗錢高風險客戶，並宣稱每季將進行EDD，惟並未有效執行。
 - 〈2〉在105年2月NYDFS與紐約分行之金融檢查報告會議上，儘管NYDFS再三要求，兆豐銀行並未代表巴拿馬分行與箇朗分行針對有關通匯之性質提供充分解釋。

¹³依金管會函覆本院資料，紐約分行提供NYDFS其與巴拿馬分行的信用交易金額4.91億美元誤繕為44.91億美元。

〈3〉紐約分行擔任從巴拿馬地區分行收到可疑和異常的「扣款授權書¹⁴」(或付款回沖¹⁵)有關的中間支付銀行，而巴拿馬地區分行代表不同的匯款人處理回沖電匯款項(「可疑付款回沖¹⁶」)。當金融檢查詢問此事之關聯性，紐約分行工作人員提供的解釋未能消除金檢人員的關切。

〈4〉在99年至103年間因為箇朗分行之受款人帳戶關閉，致紐約分行呈報數量顯著的授權扣款書之可疑交易，這些關戶是肇因於箇朗分行辦理認識你的客戶¹⁷(下稱KYC)作業所收到的文件之不足，一項高度可疑的活動。可疑支付沖回至少持續至104年。

(4) 箇朗自由貿易區分行收到紐約分行中轉的一個公司戶匯入款，該公司的最終受益人為已被媒體負面新聞報導過的主體。兆豐銀行未能提供有關該客戶帳戶盡職調查的任何有意義的解釋。

3、未能執行充分的客戶盡職調查

(1) 兆豐紐約分行工作人員未能依既定的政策與程序辦理EDD，提升對高風險客戶監督水平。

(2) 紐約分行未能對外國金融機構的通匯帳戶執行充分的客戶盡職調查。

(3) 依據30個客戶文件的審查顯示，其中約有三分之一缺乏對最終受益人充分的資訊，此嚴重危及紐約分行之KYC的進程。

¹⁴ Debit authorizations。

¹⁵ Payment Reversals。

¹⁶ Suspicious Payment Reversals。

¹⁷ Know-Your-Customer。

4、不充分的風險評估政策和程序

- (1) 紐約分行之整體風險評估，有嚴重瑕疵¹⁸。
- (2) 基於相同理由，紐約分行針對OFAC關心的風險評估，亦有缺失。

5、兆豐銀行總行缺乏盡職監督¹⁹

- (1) 紐約分行每季法令遵循會議紀錄並未呈報總行法令遵循(部門)；且紐約分行通常以會議議程取代會議紀錄。此外，紐約分行每季的法遵會議提供不足的法令遵循環境，且前期可疑活動報告²⁰檔案呈報之重要資訊被遺漏。這些缺失使總行法令遵循無法適當評估紐約分行的法令遵循的適足性。
- (2) 總行法令遵循並未確保許多紐約分行所採用並存儲的大量文件，由中文被翻譯成英文，從而阻礙主管機關人員有效的檢查。

6、紐約分行令人不安、輕蔑回應NYDFS金融檢查²¹

- (1) 兆豐銀行在105年3月24日回應105年2月NYDFS檢查報告時，駁斥一些檢查發現。
- (2) 兆豐銀行宣稱某些類型的活動並沒有可疑，回應稱：「在呈報『可疑活動報告』上，這些類型的交易並無防制洗錢法規指引」，並且認為「此類交易不構成可疑活動」，係對法律之徹底錯誤陳述。
- (3) 兆豐銀行未迅速採取行動，以補救於105年2月檢查報告所述之嚴重缺失。

(三)兆豐銀行除支付1億8千萬美元罰款外，依上開合意

¹⁸ Serious Flaws。

¹⁹ Lack of Diligent Oversight by the Head Office。

²⁰ Suspicious Activity Report。

²¹ Mega-New York Branch's Troubling and Dismissive Response to the NYDFS Examination。

處分令，並應立即聘僱法令遵循顧問和獨立監督人。法令遵循顧問係為補強紐約分行之法令遵循職能，就紐約分行遵循功能的缺失，提供即時諮詢與監督；而獨立監督人係全面審查紐約分行之法令遵循情形（Compliance Review，法令遵循審查），並依據前項審查之發現、結論和建議出具書面報告（Compliance Report，法令遵循報告）。此外，合意處分令中，就BSA/AML法遵計畫、可疑活動監控與報告、客戶盡職調查、公司治理與管理監督等項目，均對兆豐銀行提出具體要求項目，要求總行及紐約分行共同提出NYDFS可接受之改善計畫。以「公司治理與管理監督」為例，NYDFS要求兆豐銀行董事會與紐約分行共同提出NYDFS認可之書面計畫，強化該行與紐約分行管理階層就紐約分行遵循BSA/AML要求、紐約州法令及規章與OFAC規定之監督。計畫為可持續發展的治理架構，至少應說明、考量及包含：

- 1、董事會將採取行動，以維持有效的控制及監督對紐約分行管理階層遵循BSA/AML要求、紐約州法令及規章與OFAC規定之監督。
- 2、紐約分行遵循BSA/AML要求、紐約州法令及規章與OFAC規定，就有關改善管理資訊系統措施，向總行和分行的高階管理階層報告。
- 3、兆豐銀行總行和分行各自的管理階層，法令遵循人員及內部稽核人員對紐約分行遵循BSA/AML要求、紐約州法令及規章與OFAC規定的明確角色、責任和職責劃分。
- 4、採取措施以確保分行的高級管理人員可適當地追蹤綜、逐步提升及檢視BSA/AML議題。
- 5、採取措施以確保兆豐銀行總行和紐約分行負責

監督該行遵循BSA/AML要求、紐約州法令及規章與OFAC規定的個人或團體，具備相關專業知識並積極參與承擔責任。

6、提供充足的資源，以確保紐約分行遵守本合意處分令、BSA/AML要求、紐約州法令及規章與OFAC規定，以及²²

7、紐約分行BSA/AML防制洗錢法遵人員對董事會或其委員會的直接報告。

(四)依上開合意處分令之要旨，NYDFS認定兆豐銀行紐約分行之內控不佳、與巴拿馬地區分行往來涉及可疑活動、未能執行充分的客戶盡職調查、不充分的風險評估政策和程序、輕蔑回應NYDFS金融檢查，總行復缺乏盡職監督。因紐約分行之法令遵循嚴重失靈且管理資訊系統亦亟待改善等，爰NYDFS要求該行應立即聘請法令遵循顧問，以補強紐約分行之法令遵循職能，並聘請獨立監督人，對紐約分行之法令遵循情形進行全面審查。NYDFS並要求兆豐銀行總行及紐約分行就BSA/AML法遵計畫、可疑活動監控與報告、客戶盡職調查、公司治理與管理監督等項目，共同提出NYDFS可接受之改善計畫後，由總行及紐約分行據以進行相關檢討改善。依據合意處分令中所指責事項及要求改善事項，足證本案兆豐銀行遭重罰之主因係兆豐銀行總行與海外分行之相關制度及作業欠佳，以及對NYDFS相關回應失當所致，該行應負最大之責任。以紐約分行提供NYDFS其與巴拿馬分行的信用交易金額4.91億美元誤繕為44.91億美元為例，其內部管理及工作品質，即令人匪夷所思。金管會於接受本院詢問時，對於兆

²² 此處係沿用合意處分令之表達方式。

豐銀行之檢討及說明，略以：

1、總行部分：

- (1) 以獲利為導向，對風險管理之重視程度不足。
- (2) 對海外分行管理功能不彰，管理人力不足，未督導海外分行建立有效之法令遵循制度：
 - 〈1〉稽核單位及負責海外分行管理之企劃處未將重大訊息及時並充分提供董事會，未能落實公司治理。
 - 〈2〉紐約分行與巴拿馬地區分行間有顯著金融交易往來，總行對該等交易之可能風險未予注意。
- (3) 董事會未加強對海外分支機構法令遵循及防制洗錢之督導。
- (4) 內部稽核未能確保查核品質及督促海外分行改善缺失，未能將檢查報告重要缺失及時提報董事會，工作報告流於形式。
- (5) 總行欠缺與NYDFS聯繫溝通，對於NYDFS質疑紐約分行與巴拿馬分行間之通匯往來，總行亦未積極協調處理，未能有效減少NYDFS之疑慮。
- (6) 回復主管機關信函陳述不實：該行於105年3月24日由董事長蔡友才與紐約分行經理黃士明共同署名回復NYDFS之檢查報告改善計畫信函中表示，董事會、高階主管瞭解所列缺失之嚴重性，惟經查該行當時並未將檢查報告提報董事會，董事大多表示當時並未知悉缺失嚴重性，該行回復NYDFS信函內容陳述不實。

2、紐約分行部分：

- (1) 該分行內部控制不佳，法令遵循主管及防制洗錢人員對當地法規缺乏瞭解，並有職務衝突情形。

- (2) 該分行未能定期全面檢視偵測可疑交易之監控篩選標準，防制洗錢程序亦未能對持續監控可疑交易提供有效指引。
- (3) 該分行未充分瞭解紐約當地BSA/AML，誤以為匯款退匯即無須申報疑似洗錢交易，總行亦接受紐約分行之意見，故該行105年3月24日回復NYDFS之檢查報告改善計畫中，針對退匯仍應申報疑似洗錢交易之檢查意見提出反駁，致NYDFS認為該行對檢查意見之輕蔑回應令人憂心。
- (4) 該分行未積極與當地主管機關溝通，未能充分瞭解當地主管機關對檢查缺失改善之期待。
- 3、巴拿馬地區分行部分：
- (1) 因以往存款客戶開戶未能妥適徵提完整資料，且未確實辦理PEP調查及留存證明文件，致NYDFS對相關匯款交易產生質疑時，巴拿馬地區分行未能提供完整資料。
- (2) 未積極協助紐約分行向NYDFS說明相關匯款交易，未能有效減少NYDFS之疑慮。
- 4、有關合意處分令提及之可疑和異常交易過程，如圖1所示。

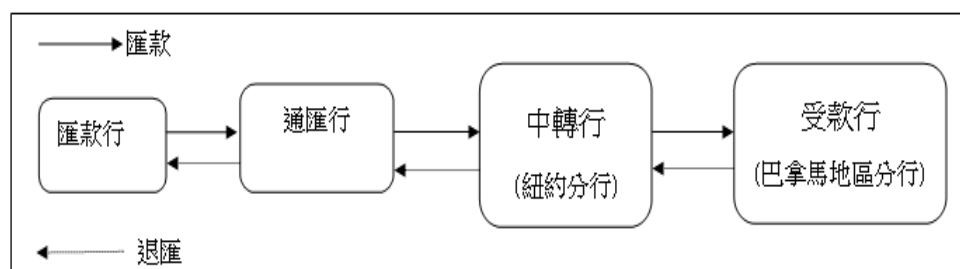


圖1、NYDFS合意處分令提及之可疑和異常交易過程

資料來源：金管會。

- (五)政府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，依該會組織法第2

條：「本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。前項……所稱金融服務業包括……銀行業……。前項所稱銀行業……範圍如下：一、銀行業：指銀行機構、信用合作社、票券金融公司、信用卡公司、信託業、郵政機構之郵政儲金匯兌業務與其他銀行服務業之業務及機構。……」及第 3 條：「本會掌理下列事項：一、金融制度及監理政策。二、金融法令之擬訂、修正及廢止。三、金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業、解散、業務範圍核定等監督及管理。四、金融市場之發展、監督及管理。五、金融機構之檢查。六、公開發行公司與證券市場相關事項之檢查。七、金融涉外事項。八、金融消費者保護。九、違反金融相關法令之取締、處分及處理。十、金融監督、管理及檢查相關統計資料之蒐集、彙整及分析。十一、其他有關金融之監督、管理及檢查事項。」等規定，金管會對於金融機構，負有監督、管理及檢查之責，自不待言。依世界各國遵循之巴塞爾國際監理原則，地主國金融主管機關對其境內外國銀行營運之監理規範，應與本國銀行相當，即本國銀行海外分行於當地之營運，應符合當地規範，當地法規及監理係屬地主國主管機關之管轄職權。惟金管會對本國銀行海外分行，仍可透過對本國銀行總行之監理作為，有效監理其海外分行，例如金管會依據「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法²³」（下稱內控稽核實施辦法）第 26 條第 2 項訂定之「銀行稽核工作考核要點」，將國外金融監理機關檢查國外分支機構之檢查報告與檢

²³ 本辦法係依據金融控股公司法第 51 條、銀行法第 45 條之 1 第 1 項、信用合作社法第 21 條第 1 項、票券金融管理法第 43 條及信託業法第 42 條第 3 項規定訂定之。

查意見改善情形，或國外分支機構之會計師查核報告，是否於國外金融監理機關規定函覆期限或會計師查核報告實際發文日後，二個月內檢附原文及中文譯本函報主管機關，列為考核重點，即為監理本國銀行海外分支機構之方法之一。

(六) 本案兆豐銀行遭NYDFS重罰後，金管會據以檢討及修正我國相關規範與制度，以檢討並修正內部控制及稽核制度實施辦法²⁴之相關規定為例，其增加內容，例如：

- 1、金融控股公司及銀行業董(理)事會應認知營運所面臨之風險，監督其營運結果，並對於確保建立及維持適當有效之內部控制制度負有最終之責任。²⁵
- 2、董(理)事發現金融控股公司及銀行業有受重大損害之虞時，應儘速妥適處理，立即通知審計委員會或審計委員會之獨立董事成員或監察人(監事、監事會)並提報董(理)事會，且應督導所屬金融控股公司及銀行業通報主管機關。²⁶
- 3、內部控制制度應涵蓋所有營運活動，並應訂定適當之政策及作業程序，且應適時檢討修正「重大偶發事件之處理機制」及「防制洗錢及打擊資恐機制及相關法令之遵循管理，包括辨識、衡量、監控洗錢及資恐風險之管理機制」之相關業務規範及處理手冊。²⁷
- 4、金融控股公司及設有國外分公司(或子公司)之銀行業應另建立集團整體性防制洗錢及打擊資

²⁴ 金管會於106年3月22日以金管銀國字第10620000150號令修正發布第6~8、28、31~34、37、38、46條條文；增訂第5-1、7-1、42-1條條文。

²⁵ 內控稽核實施辦法第5-1條。

²⁶ 內控稽核實施辦法第7-1條。

²⁷ 內控稽核實施辦法第8條第1項。

恐計畫，包括在符合國外分公司(或子公司)當地法令下，以防制洗錢及打擊資恐為目的之集團內資訊分享政策及程序。²⁸

- 5、總機構法令遵循主管至少每半年向董(理)事會及監察人(監事、監事會)或審計委員會報告，如發現有重大違反法令或遭金融主管機關調降評等時，應即時通報董(理)事及監察人(監事、監事會)，並就法令遵循事項，提報董(理)事會。

²⁹

- 6、國外營業單位法令遵循主管之設置應符合當地法令規定及當地主管機關之要求，除有下列情事者外，應為專任³⁰：

- (1) 兼任防制洗錢及打擊資恐主管。
- (2) 依當地法令明定得兼任無職務衝突之其他職務。
- (3) 當地法令未明確規定，於與當地主管機關溝通並確認後，報經主管機關備查者，得兼任無職務衝突之其他職務。

- 7、國外營業單位之法令遵循主管，每年應至少參加由當地主管機關或相關單位舉辦之法令遵循在職教育訓練課程15小時，如當地主管機關或相關單位未舉辦法令遵循教育訓練課程，得參加主管機關或其認定機構所舉辦或所屬金融控股公司(含子公司)或銀行業(含母公司)自行舉辦之教育訓練課程。³¹

- 8、銀行業設有國外營業單位者，法令遵循單位應督

²⁸ 內控稽核實施辦法第8條第10項。

²⁹ 內控稽核實施辦法第32條第1項。

³⁰ 內控稽核實施辦法第32條第4項。

³¹ 內控稽核實施辦法第32條第7項。

導國外營業單位辦理下列事項³²：

- (1) 蒐集當地金融法規資料，建置當地法規資料庫、落實執行法令遵循自行評估作業、確保法令遵循主管適任性及法令遵循資源(含人員、配備及訓練)是否適足等事項，以確保遵守其所在地國家之法令。
 - (2) 建立法令遵循風險之自行評估及監控機制，對於其中業務規模大、複雜度或風險程度高者，並應委請當地外部獨立專家驗證其法令遵循風險自行評估及監控機制之有效性。
- 9、銀行業之風險控管機制，應包括：應建立辨識、衡量與監控洗錢及資助恐怖主義風險之管理機制，及遵循防制洗錢相關法令之標準作業程序，以降低其洗錢及資助恐怖主義風險。³³
- 10、金融控股公司及銀行業於主管機關或國外分支機構當地主管機關檢查結束或收到檢查報告後，總機構之內部稽核單位應依重大性原則，即時通報董(理)事及監察人(監事、監事會)，並提報最近一次董(理)事會報告。報告事項應包括檢查溝通會議內容、主要檢查缺失、遭金融主管機關調降評等、主管機關要求採行之重大缺失改善方案或可能採行之處分措施。³⁴

金管會依據本案例檢討及修正我國相關規範與制度，幅度極大，期待亡羊補牢，以免再有類似案件發生，適證我國當時對於金融機構之公司治理、洗錢防制及法令遵循等方面，相關規範與制度確有若干缺漏，未能與時俱進。

³² 內控稽核實施辦法第 34 條。

³³ 內控稽核實施辦法第 38 條。

³⁴ 內控稽核實施辦法第 42-1 條。

(七)綜上，依據本案合意處分令內容，NYDFS認定兆豐銀行紐約分行之內控不佳、與巴拿馬地區分行往來涉及可疑活動、未能執行充分的客戶盡職調查、不充分的風險評估政策和程序、輕蔑回應NYDFS金融檢查，總行復缺乏盡職監督；NYDFS要求兆豐銀行應立即聘僱法令遵循顧問，以補強紐約分行之法令遵循職能，並聘僱獨立監督人，全面審查紐約分行之法令遵循情形，且要求兆豐銀行總行及紐約分行，就BSA/AML法遵計畫、可疑活動監控與報告、客戶盡職調查、公司治理與管理監督等項目，共同提出NYDFS可接受之改善計畫後，總行及紐約分行據以進行相關檢討改善。爰本案NYDFS對兆豐銀行重罰1億8千萬美元，主要係因兆豐銀行總行與海外分行之相關制度及作業欠佳，加上對NYDFS相關回應失當所致，該行應負最大之責任。惟金管會掌理金融制度及監理政策，職司金融法令之擬訂及修正，對於金融機構負有監督、管理及檢查等職責。金管會未能及時發現本案兆豐銀行總行及其海外分行之內部控制及法令遵循等諸多缺失，應負監督不周之責；於簽辦本案NYDFS對兆豐銀行紐約分行之金檢報告時，未查證即輕信兆豐銀行之說明，有失覺察，復未審酌NYDFS近年來一再重罰其他國家銀行之前例，僅將本案視為一般案件處理，亦有欠當；對於我國當時金融機構之公司治理、防制洗錢及法令遵循等相關規範與制度，就本案例檢討，確有若干缺漏，未能與時俱進等，確屬失當，均應澈底檢討。

二、財政部對其所投資金融事業之股權管理，主要係基於股東身分，透過負責人、經理人善盡業務審核與督導責任，以確保公股權益，且經由公股聯絡人隨時掌握事業機構之營運狀況，然兆豐金控公股聯絡人明知兆豐銀行面臨NYDFS可能採取監理行動之重大事項，竟未能向該部通報，公股管理核有欠當。

(一)財政部派任公民營事業機構負責人經理人董監事管理要點(101年9月11日)之相關規定如下：

- 1、第2點規定：「下列國營及民營事業機構，除情況特殊，經本部專案核定者外，適用本要點規定：
(一)本部持股或投資之國營事業機構。(二)本部持股之民營事業機構。……」
- 2、第11點規定：「本部、本部所投資事業機構或其轉投資事業機構派兼之各事業董、監事係代表本部、本部所投資事業機構或其轉投資事業機構行使職權，董、監事對於擔負之職務應負責盡職，並遵守相關法令及本要點之規定，維護公股權益、積極出席會議，參與公司決策。」
- 3、第12點規定：「本部得就核派之負責人、執行長、總經理、常務董事、董事、常駐監察人及監察人中，依序指定1人為聯絡人，其任務如下：……
(二)維護公股權益，監督事業機構依法經營。……(四)隨時掌握事業機構之營運狀況，並與本部保持聯繫。」
- 4、第13點第1項規定：「擔任第2點第1款及第2款事業機構本部股權代表董、監事於各該事業處理下列重大事項，應由聯絡人彙報本部核定：……
(九)其他影響公股權益之重大情事。……」
- 5、第16點第1項規定：「董事對於公司內部控制制度之有效性，應善盡督導之責，並督導內部稽核定

期向董事會報告。」

- (二)財政部表示³⁵，該部持股之公股民營事業均為上市公司，股權分散，政府持股比率均在50%以下，財政部主要係透過派任至投資事業之公股代表於董事會中對該事業之業務、人事及其轉投資事業等相關事項進行監督並負督導責任，有關業務經營事項，原則尊重公司治理。就派任公股代表之職責及績效考核等事項，業於派任管理要點第11點至第21點訂有明確規範。
- (三)美國聯邦準備銀行一行4人於104年10月5日來臺拜會兆豐銀行總行，兆豐銀行蔡友才前董事長知悉NYDFS檢查結果極可能採取Enforcemene Action之相關處置措施如表。又相關說明如下：

表2 兆豐銀行蔡友才前董事長知悉NYDFS檢查結果極可能採取Enforcemene Action之相關處置措施

日期 (年.月.日)	摘要說明
104.10.5	美國聯邦準備銀行一行4人來臺拜會兆豐銀行總行，兆豐銀行企劃處呈核美國聯邦準備銀行訪談會議紀錄。
104.10.7	蔡友才前董事長於上揭會議紀錄批示略以： 1、會議紀錄即送美國地區4家分行主管。 2、紐行立即成立「改善行動小組」。 3、於紐行成立「美國地區分行風險管理委員會」。 4、總行企劃處統籌回應，以避免被降等為努力目標。
104.10.8	兆豐銀行蔡友才前董事長親函紐約分行前經理黃士明及芝加哥分行經理黃○略以： 1、美國主管機關近年來對於BSA/AML極為重視，查核時發現有重大缺失，大都採取Enforcement Action。 2、在FRB採取Enforcement Action之前務必小心因應。 3、務必以最嚴肅、認真之心情面對可能遭大幅降等之風險。 4、若因本事需要，可無需於11月返台參加行務會議。 5、謹先以此信函表達其之擔心與要求，期盼二行努力，免使該行行譽受損。
104.11.19	兆豐銀行蔡友才前董事長於召開行務會議前，與美國地區分

³⁵ 參見財政部 105 年 11 月 16 日台財庫字第 10500691740 號函。

日期 (年.月.日)	摘要說明
	<p>行主管座談會，會議結論略以：</p> <p>1、兆豐銀行企劃處於11月底前以董座名義致函紐行之金檢機關，陳報該次會議之召開與要求，展現總處極為重視與嚴格督促分行改善之決心。</p> <p>2、明年起海外分行受當地主管機關金融檢查評等降級者，列入重大風險缺失，管理績效考評加重扣分。</p>

資料來源：本院整理。

- 1、兆豐銀行企劃處(現為海外管理處)於104年10月5日依序呈核美國聯邦準備銀行訪談會議紀錄，案經該行梁○○前副總經理於次(6)日代簽，蔡友才前董事長於同年月7日批示略以：「1、本會議紀錄即送美國地區4家分行主管。2、紐行立即成立『改善行動小組』；已改善部分一週內先Mailed FRB檢查人員；計畫改善部分及時限亦請一併函知。3、於紐行成立『美國地區分行風險管理委員會』，一個月內開始運作，並留下紀錄。4、今後任何改善措施均請4家分行主管分別函知檢查人員。5、總行企劃處統籌回應，以避免被降等為努力目標。(以本人名義擬一信函)。6、請將本人本批示即函知4家分行查照。」
- 2、嗣兆豐銀行蔡前董事長復於104年10月8日親函紐約分行前經理黃士明及芝加哥分行經理黃○，並將副本寄送給吳漢卿前總經理、梁○○前副總經理、陳○○法遵長、企劃處莊○○前處長、洛杉磯分行柯○○經理、矽谷分行葉○○經理、兆豐金控陳○○前副總經理、王○○主任秘書略以：「經審視本次FRB官員來訪紀錄，本人判斷，本次查核應是針對BSA/AML之查核，據FRB來訪人員稱查核缺失計有MRIA4項，另MRA8項，缺失不少，應虛心檢討。為澈底執行防制洗錢，美

國主管機關近年來對於BSA/AML極為重視，查核時發現有重大缺失，大都採取Enforcement Action，其中包括：(1)MOU (Memorandum of Understanding)。 (2)FA(Formal Agreement)。 (3)Consent Order(Cease & Desist Order)。 (4)BCMP(Civil Money Penalties)。 (5)上述中除issue MOU外，其餘三項一般會在網站上公告，公告後將嚴重影響銀行之Reputation，且留下紀錄，同時也會引起我國主管機關金管會之關注。在FRB採取Enforcement Action之前務必小心因應，並主動接觸向FRB之Examiner展現本行改善查核缺失之誠意，最好提出書面改善缺失計劃(Correction Plan)，並伺機親自拜訪，若約談不到，可直接以mail告知。兩位單位主管及兩行同仁務必以最嚴肅、認真之心情面對此一可能遭大幅降等之風險，立刻採取行動，展現誠意，已改善事項可先mail FRB檢查人員。紐行、芝行目前應以此事為最優先辦理事項，若因本事需要，可無需於11月返台參加行務會議。謹先以此信函表達我的擔心與要求，期盼二行努力，免使本行行譽受損。」

- 3、兆豐銀行蔡友才前董事長再於104年11月19日召開行務會議前，與美國地區分行主管座談會，由其與總經理主持，出席單位及人員包括梁○○前副總經理、陳法遵長○○、美國地區4家分行、風險控管處、資訊處、企劃處。會議結論包括：
 - 1、紐約分行對金檢機關檢查意見必須虛心檢討，即時研擬改善計畫確實辦理，並隨時向金檢機關陳報改善進度。
 - 2、請該行企劃處於11月底前以董座名義致函紐行之金檢機關，陳報該次會

議之召開與要求，展現總處極為重視與嚴格督促分行改善之決心。3、明年起海外分行受當地主管機關金融檢查評等降級者，列入重大風險缺失，管理績效考評加重扣分。……等。

(四)依據蔡前董事長就美國聯邦準備銀行一行4人來臺拜會該行後之處置措施，包括指示紐行立即成立「改善行動小組」、「總行企劃處統籌回應，以避免被降等為努力目標」、「在FRB採取Enforcement Action之前務必小心因應」、「務必以最嚴肅、認真之心情面對此一可能遭大幅降等之風險」，且於行務會議前亦與美國地區分行主管座談會等，均足證其認檢查結果，極有可能採取Enforcement Action之事宜係屬重大事項，且其雖知悉事態嚴重，並追蹤本案，惟卻未告知財政部。

(五)惟據財政部表示³⁶，本案兆豐銀行歷次與美方人員溝通情形，公股代表中僅當時任職之董事長、代理董事長及總經理知悉，當時該行並未得知即將遭裁罰，有關檢查結果及該行歷次與美方溝通情形，於105年8月4日前未獲通報。依本案當時派任管理要點規定（101年9月11日修正），公股代表聯絡人應就下列事項及時陳報，包括：第12點第2款規定，公股代表聯絡人執行任務應「維護公股權益，監督事業機構依法經營」。第13點第1項第9款規定，公股代表聯絡人應就「其他影響公股權益之重大情事」陳報財政部。第16點規定，「董事對於公司內部控制制度之有效性，應善盡督導之責，並督導內部稽核定期向董事會報告」。依上開規定，兆豐金控應有將105年2月間NYDFS之金融檢查報告及後續

³⁶ 參見財政部 105 年 11 月 16 日台財庫字第 10500691740 號函。

處理等重大事項向董事會報告之責，公股代表聯絡人亦應本於維護公股權益之職責，就該事件有嚴重影響公股權益之虞，會商公股代表意見，並加註意見彙報財政部。本次如公股代表聯絡人落實執行，本事件應得掌握時效，及時有效因應處理，當可減輕損害之程度及衝擊。惟兆豐金控公股代表聯絡人未依程序就相關檢查報告重大缺失及有受裁罰之虞等情，及時提報董事會並通報財政部，致董事會無法適時危機處理，督導缺失改善，損及公股權益等語。顯見，兆豐金控公股代表聯絡人蔡友才未依程序就相關檢查報告重大缺失及有受裁罰之虞等情，及時提報董事會並通報財政部，核有不當。

(六) 詢據國庫署凌忠嫻前署長表示：「(問：財政部有無相關機制避免公股代表聯絡人有應陳報而未陳報之事項?) 沒辦法，事業經營都在銀行端，財政部是無法事先知道，只能事後才知道。」又據財政部部長許虞哲表示：「我們已經建立相關機制，可以從管理要點重大事項通報機制及加強董事會功能，雙重防範公股董事未向本部報告的情事。」顯見，財政部原公股管理機制確有不足。

(七) 財政部於105年9月26日行政院督導小組會議中就「公股股權管理督管機制與強化內稽內控法遵改革措施」提出報告，其改革措施包括：

- 1、研擬修正財政部派任管理要點，增訂公股事業重大偶發事件通報機制，俾及時掌握相關重大事件。
- 2、督導公股代表善盡職責，並及時檢討公股代表適任性。
- 3、研擬強化提升董事會監督功能，尤其明訂海外分行須向董事會陳報事項，避免內稽流於形式。

4、督責公股事業增進海外從業人員訓練，強化涉外事務處理能力等。³⁷

(八)嗣財政部於105年10月14日修正發布「財政部派任公民營事業機構負責人經理人董監事管理要點」，增訂重大事件通報機制、強化董事及董事會督導責任、明定公股代表之積極作為義務，及強化財政部股權代表之考核成效。該要點修正情形如後：

- 1、第12點規定：「本部得就核派之負責人、總經理、常務董事、董事、常駐監察人及監察人中，依序指定1人為聯絡人，其任務如下：……（六）事業機構風險管控、法令遵循（含洗錢防制，以下同）、內部控制、內部稽核制度之重大缺失事項、有遭評等調降或有受國內外主管機關裁罰之虞情事，及其他可能對公司經營與公股權益有不利影響之重大事項，立即以書面報告向本部說明事件經過、處置情形及可能影響，並儘速提報董事會。（七）事業主管機關規定應通報之重大事項，應於規定期限以書面報告向本部說明事件經過、處置情形及可能影響，並儘速提報董事會。」
- 2、第16點第1項規定：「董事對於事業機構風險管控、法令遵循、內部控制、內部稽核制度之有效性，應善盡督導之責，並督導就各該業務執行情形定期向董事會報告；如有第12點第6款及第7款規定之重大事項致對公司經營及公股權益有重大影響者，應督導立即提報董事會，如有必要，並應請各業務單位、功能性委員會、分行或子公司等向董事會報告，俾掌握因應時效，降低營運風險。」

³⁷ 參見行政院105年10月7日「兆豐銀行遭美裁罰案相關部會督管責任查核報告」。

3、第17點規定：「為強化董、監事會功能，董、監事應克盡職責，維護公股權益，於出（列）席董事會（常務董事會）、監察人會議時，應積極參與各項議案之討論，並就經營效能、風險管控、法令遵循、內部控制、內部稽核制度，及其他足以影響公股權益等事項，提出具體建議。所提建議經採納者，由聯絡人詳載於董監事出席紀錄表，併同聯絡人任務報告表報部，作為本部對公股董、監事工作績效考核之參考。」

(九)綜上，財政部對其所投資金融事業之股權管理，主要係基於股東身分，透過負責人、經理人善盡業務審核與督導責任，以確保公股權益，且經由公股聯絡人隨時掌握事業機構之營運狀況，然兆豐金控公股聯絡人明知兆豐銀行面臨NYDFS可能採取監理行動之重大事項，竟未能向該部通報，公股管理核有欠當。

三、兆豐金控暨兆豐銀行之董事長及總經理均由行政院核定，該院明知該金控擁有控制性持股之投資事業，包括銀行等8家子公司，涉及金融相關領域廣泛，董事長綜理集團業務，擘劃發展策略，為最關鍵之掌舵者，且最大子公司兆豐銀行亦為資產總額近3兆，業界排名第2之重要銀行，然行政院竟讓該金控及銀行董事長懸缺近5個月，由總經理代理，致其同時身兼4個重要職務。後又因總經理未善盡代理董事長之職責，遭金管會命令兆豐銀行解除其總經理職務。核行政院未能積極指派兆豐金控暨兆豐銀行之董事長，致其懸缺達近5個月之久，顯有未當。

(一)按行政院103年12月17日修正公布³⁸「政府捐助之財

³⁸ 參見行政院 103 年 12 月 17 日院投入組字第 1030056743 號函。

團法人、政府投資之民營事業機構負責人、經理人人選選派前須經行政院核可機構一覽表」所規定轉投資之民營事業機構應報行政院核可者，編號1為兆豐金控；另依該院100年9月5日修正公布³⁹之「政府(含部會及其所屬機關、國營事業機構)投資民營事業機構或捐助財團法人，其再轉投資民營事業機構負責人或經理人人選推派前應報行政院一覽表」規定應報行政院之轉投資民營事業機構名稱，編號1為兆豐銀行，是以，兆豐金控及兆豐銀行之負責人及經理人應經行政院核可。

(二)查兆豐金控暨兆豐銀行前董事長蔡友才於105年4月1日請辭，財政部指派該行前總經理吳漢卿於同日代理該金控暨銀行董事長至105年5月20日後至新任者就任，行政院復於同年7月28日同意吳漢卿前總經理暫行兼代兆豐金控暨銀行董事長職務至新任董事長就任。然吳漢卿前總經理代理至8月16日前董事長徐光曦接任為止，代理期間約5個月。行政院明知⁴⁰「兆豐金控及兆豐銀行為我國重要金融事業機構……兆豐金控旗下擁有控制性持股之投資事業，包括銀行、證券、票券、產險、投信、資產管理、創投及人身保險代理人8家子公司，涉及金融相關領域廣泛，董事長綜理兆豐金控集團業務，擘劃發展策略，為該等金融事業最關鍵之掌舵者，擬任人選須具備金融及銀行專業知識、經營金控公司及銀行之能力，可健全有效經營金控公司及銀行業務，且須經金管會審認無該會所定金融專業法規之負責人消極資格及符合積極資格條件等相關規定」是以，董事長為擘劃發展策略，為金融事

³⁹ 參見行政院 100 年 9 月 5 日院校人力字第 1000049915 號函。

⁴⁰ 參見行政院 106 年 5 月 16 日院臺金字第 1060015923 號函。

業最關鍵之掌舵者，且須具備金融及銀行專業知識、經營金控公司及銀行之能力。

- (三)再查本院詢問兆豐金控暨銀行前董事長蔡友才時表示「我無法理解為何代理這麼久未派任，董事長懸缺太久了，這是外界無法想像的，我覺得吳漢卿一人擔四職會分身乏術」。另本院詢問吳漢卿董事長：「請問兆豐銀行此次遭NYDFS重罰，您認為金管會、財政部可以做哪些事情，可能避免後續遭NYDFS重罰之發生？」，吳漢卿前總經理則稱：「應該是董事長要早點派」亦意指行政院未能及早指派董事長，係兆豐銀行未能妥適處理本案之因素之一。
- (四)行政院於106年5月16日函覆本院：「105年上半年兆豐金控獲利仍維持國內金控同業第3名，兆豐銀行獲利居國內銀行同業之首，金控及銀行業務營運正常，亦未獲目的事業主管機關金管會對吳君代理董事長職務認有不妥適或要求調整之負面意見。考量兆豐金控及兆豐銀行設有分層負責制度，且銀行為金控主要營收及盈餘來源，於兆豐金控及兆豐銀行新任董事長人選覓得前，仍委由吳君代理職務」，惟金管會因吳漢卿前總經理於代理董事長期間，未積極掌握及處理NYDFS對該行回復內容之意見及後續發展，至NYDFS於105年7月底告知將處以鉅額罰款，始知悉嚴重性，未善盡代理董事長之職責。遭金管會依銀行法第61條之1第1項規定，命令兆豐銀行解除吳漢卿之總經理職務，雖吳漢卿前總經理未能善盡代理董事長職責無法直接歸屬其身兼4個重要職務，然吳漢卿前總經理遭解除總經理職務，係因未能善盡代理董事長職務，該院未能積極派任適當董事長，確有未當。
- (五)兆豐金控蔡友才前董事長於本院詢問時表示「到了

104年4月財政部要提新一屆董監事名單時，已向部長表達辭職、父母年邁，母失智、父親常要送醫院，我本人健康不佳得到慢性病，不宜再有太大的管理壓力，經3家醫院檢查結果，均建議我要離開現職。從104年4月提過後，5月跟部長去亞銀開會時也提，6月去APEC參加部長會議也提，講最多是10月輸出入銀行曼谷代表辦事處開幕時與部長在不同場合時，只要有同車每次都再提，大選前部長顧慮外界不良觀感，建議選後再說，選舉完，因為要內閣總辭，我1月18日早上送書面辭呈。我一年多以前已開始提辭職，因為我擔任大型銀行董事長，工作負荷、人員管理、績效等壓力很大。依公股小組規定總經理代理不能超過3個月，所以最後才決定於105年3月31日離職。」，另據本院詢問財政部張盛和前部長亦稱：「104年5月他與我一同去亞塞拜然他就提出要請辭，因為父母年邁及他有身體健康因素，但我沒有同意。104年9月請辭，我也不准，後來他說上市公司董事長請辭不須部長批准，只須董事會通過即可，3月29日才准他請辭」，再據本院調閱臺北地檢署及金管會之詢問筆錄蔡友才前董事長均有類似表示，顯示104年4、5月間，其即因個人因素表示請辭，然並未獲同意，惟自104年10月起，蔡友才前董事長已私下招募資金籌設成立私募基金公司⁴¹，顯見，蔡友才前董事長確有辭去兆豐金控暨銀行董事長之意圖。

(六)依「財政部組織法」第2條規定，財政部掌理業務包括國庫業務。而「公股股權之管理」即屬國庫業務之一。且「財政部派任公民營事業機構負責人經理

⁴¹ 參照臺北地檢署 105 年度金重訴字第 11 號起訴書內容。

人董監事管理要點」第4點：「第2點第1款及第2款所定事業機構本部股權代表董、監事之核派，與第2點第3款及第4款所定事業機構董、監事之薦派，應符合下列規定……」第11點「本部、本部所投資事業機構或其轉投資事業機構派兼之各事業董、監事係代表本部、本部所投資事業機構或其轉投資事業機構行使職權，董、監事對於擔負之職務應負責盡職，並遵守相關法令及本要點之規定，維護公股權益、積極出席會議，參與公司決策」顯見，財政部為所屬公股金融事業之股權管理機關，主要係基於股東身分，辦理股權所衍生之董事會席次、董監事核派、負責人選任、經理人遴聘及公股代表績效考核等事項，雖財政部並無實質介入公股事業業務之經營與運作，然可透過負責人、經理人善盡業務審核與督導責任，確保公股權益。蔡友才前董事長已多次請辭，且確有辭意，然該部均一再慰留未准辭，致發生後續未將其認定之重要事項向財政部彙報(詳調查意見三重大事項之彙報)情事；另本案兆豐金控及銀行董事長核定雖非財政部權限，然該部公股管理，且已知悉董事長綜理兆豐金控集團業務，擘劃發展策略，為該等金融事業最關鍵之掌舵者，且須具備金融及銀行專業知識、經營金控公司及銀行之能力，本屬工作複雜且責任沉重之職務，然該部竟讓前總經理吳漢卿同時擔任金控暨銀行董事長及總經理4個重要職務近5個月，而未能及時提出建議，由行政院核定適任人選，反而於105年7月15日由部長簽請行政院同意由吳漢卿前總經理繼續代理董事長，身兼4個重要職務，核有未妥。

(七)綜上，兆豐金控公司暨兆豐銀行之董事長及總經理均由行政院核定，該院明知該金控擁有控制性持股

之投資事業，包括銀行等8家子公司，涉及金融相關領域廣泛，董事長綜理集團業務，擘劃發展策略，為最關鍵之掌舵者，且最大子公司兆豐銀行亦為資產總額近3兆，業界排名第2之重要銀行，然行政院竟讓該金控及銀行董事長懸缺近5個月，由總經理代理，致其同時身兼4個重要職務。後又因總經理未善盡代理董事長之職責，遭金管會命令兆豐銀行解除其總經理職務。核行政院未能積極指派兆豐金控公司暨兆豐銀行之董事長，致其懸缺達近5個月之久，顯有未當。

綜上所述，本案NYDFS對兆豐銀行重罰1億8千萬美元，主要係因該行總行與其海外分行之相關制度及作業欠佳，加上對該署相關回應失當所致。惟金管會未能及時發現本案兆豐銀行總行及其海外分行之內部控制及法令遵循等諸多缺失、於簽辦本案金檢報告時，輕信兆豐銀行之說明、對於我國當時金融機構之相關規範與制度，未能與時俱進等；財政部派赴兆豐金控之公股聯絡人明知NYDFS極可能對該行採取監理行動之重大事項，竟未向該部通報，公股管理失靈；行政院對於包括銀行等8家子公司之兆豐金控暨資產總額近3兆之兆豐銀行，懸缺近5個月未能核定董事長，由該行總經理代理，致其同時身兼4個重要職務，後又因該總經理未善盡代理董事長之職責，遭金管會命令兆豐銀行解除其總經理職務等，均有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院確實檢討改善見復。

提案委員：王美玉

仇桂美