

調查報告

壹、案由：據審計部104年度中央政府總決算審核報告，有關金管會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，亟待強化管理機制等情。

貳、調查意見：

據審計部民國（下同）104年度中央政府總決算審核報告指出，金融監督管理委員會（下稱金管會）已加強監理本國銀行銷售人民幣目標可贖回遠期契約（Target Redemption Forward，下稱TRF）業務，惟部分銀行行銷業務違失頻仍，亟待強化管理機制。加以國內購買TRF之中小企業家數眾多，103年3月起因人民幣貶值導致鉅額虧損，甚有雜誌報導：投資人民幣TRF之中小企業達3,797家，損失高達新臺幣（以下未標明幣別者同）2,000億餘元，相當於104年全體本國銀行獲利的2/3，是97年金融海嘯造成雷曼兄弟連動債損失之5倍……。¹本院為瞭解銀行銷售TRF之缺失及主管機關究有無確實發揮監理效能，爰立案進行調查以釐清事實。

案經向中央銀行及金管會調閱相關卷證資料，復於106年4月19日詢問時任中央銀行副總裁楊金龍、法務室主任吳坤山、金融業務檢查處稽核張英吉、外匯局襄理陳婉寧、科長洪櫻芬等人；另於同年5月3日詢問時任金管會銀行局局長王儷娟、副局長莊琇媛、主任秘書陳妍沂、專門委員劉秀玲、專門委員廖英傑、檢查局組長張子浩等相關人員並經該會於同年6月14日來函補充說明。

嗣TRF受害聯盟於106年7月4日到院向本院值日委員

¹ 引自商業週刊1051期

陳情，因陳訴要旨與本案案情相關，爰依本院辦理調查案件注意事項第3點予以併案處理，復為釐清該聯盟陳訴事項，於同年8月11日詢問金管會前主任委員曾銘宗、金管會銀行局前局長詹庭禎及時任金管會主任委員李瑞倉、主任秘書邱淑貞及檢查局局長吳桂茂、銀行局局長王儷娟、法律事務處處長徐萃文與相關人員等，並經該會於同年8月16日、9月21日來函補充說明到院；另為釐清事實於106年8月17日請TRF受害聯盟總召集賴昇濱及該聯盟代表共10人到院說明，該聯盟並於同年9月18日起陸續檢送相關陳情書狀及提供部分公司損失概況之資料到院，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、金融機構銷售人民幣TRF發生爭議後，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²及包含5大原則³，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⁴；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

² 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。

³ 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。

⁴ 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。……」。

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⁵、未落實商品適合度制度及額度核給不夠嚴謹(未核實評估客戶之營運狀況及風險承擔能力，核

⁵ 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。

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。

二、金管會及中央銀行過往均未統計TRF之交易量，然TRF係由數個外幣匯率選擇權組合之店頭衍生性商品，金融機構辦理申報時，係將其分解為買入及賣出選擇權後分別填報，自100年起至102年止，3年間買入選擇權與賣出選擇權之交易量已成長1倍，然金管會及中央銀行未能記取過往卡債風暴、連動債爭議事件，均肇因於報表稽核經驗不足，未能警覺探究數據鉅額變動之成因，致報表稽核流於形式。金管會現雖已逐步強化衍生性金融商品監理報表制度，且中央銀行亦以

報表稽核為主要場外監控方式，允應落實執行，以強化監理效能。

- (一)按金管會檢查局組織法第2條規定：「本局掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：……四、金融控股公司、銀行業、證券業、期貨業及保險業申報報表之稽核」；另促進金融穩定與健全銀行業務為中央銀行法定經營目標。該行編製我國金融健全指標，建置符合我國金融體系特性之金融穩定評估架構，並研擬發布金融穩定報告，讓各界瞭解我國金融體系之現況、潛在弱點與可能風險，且建置報表稽核系統，透過系統性之監控及分析，評估金融體系風險可能來源，適時採取適當政策或措施；另該行監理方式主要為報表稽核之場外監控，必要時始辦理實地檢查。是以，報表稽核係主管機關監理金融體系風險之重要手段。
- (二)查中央銀行「消費者貸款及建築貸款餘額統計表」統計之「其他個人消費性貸款」⁶由90年12月之4,960億元逐年成長之94年12月底之1兆1,510億元(詳表2)，5年成長6,551億元(約132%，詳下圖1)，另依據金管會「信用卡業務統計」顯示，信用卡預借現金由90年之1,038億元，成長至94年之2,156億元，成長1,179億元(約108%)，然金融主管機關竟未能於91、92年起，透過報表監理等方式，詳細分析該等貸款額度異常增加之情形，以察覺金融機構浮濫給予民眾信用額度，儘速採取相關監理措施，造成信用過度擴充，而致民眾無力償還貸款，爆發卡債風暴，造成高達52萬人淪為「卡債族」，嚴重影響金融穩定，足見當時主管機關報表稽核經驗不足，

⁶ 其他個人消費性貸款：個人小額信用貸款及合約明定為消費性貸款者(含現金卡貸款及其他)。

流於形式。

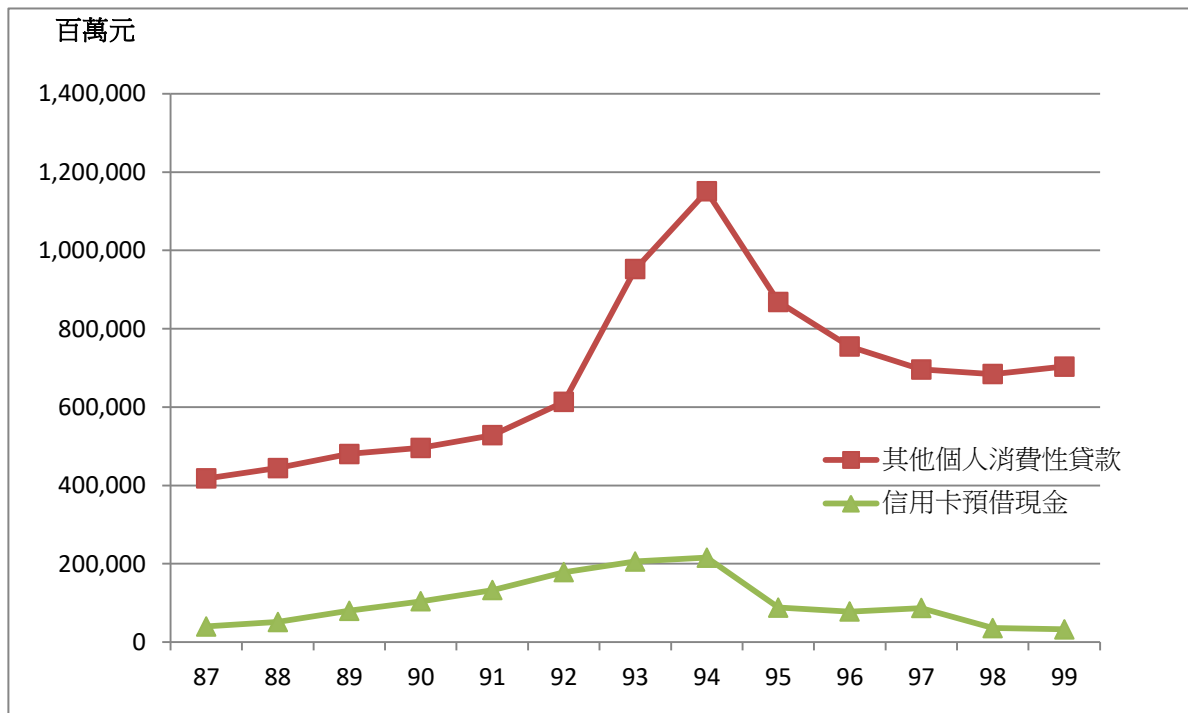
表2 87至99年其他個人消費性貸款與信用卡預借現金變動情形表

單位：百萬元

年度	其他個人消費性貸款	信用卡預借現金
87	417,886	39,642
88	444,514	51,386
89	480,480	79,768
90	495,968	103,780
91	527,988	132,488
92	613,140	178,398
93	952,118	205,843
94	1,151,036	215,569
95	868,509	88,001
96	754,424	77,905
97	695,969	86,855
98	684,174	35,637
99	703,467	32,650

資料來源：中央銀行「消費者貸款及建築貸款餘額統計表」及金管會「信用卡業務統計」。

圖1 87至99年其他個人消費性貸款與信用卡預借現金變動趨勢圖



資料來源：中央銀行「消費者貸款及建築貸款餘額統計表」及金管會「信用卡業務統計」。

(三)又本院前調查「連動債」所衍生之問題一案(本院派查文號0970800256)，發現該等商品之銷售爭議截至97年12月31日止，金管會、銀行公會、財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心共受理8,518件，整體求償金額95.67億元，然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，並表示無每月統計資料，亦無其他年度之統計資料。茲因該會未能事前察覺連動債銷售是否有異常增加之狀況，亦未能察覺銀行有無不當之銷售行為，嗣發生雷曼兄弟事件引發金融風暴後，多數連動債發生鉅額虧損，始發現銀行有許多不當之銷售行為，產生衍生連動債爭議事件。當時本院調查意見已指出主

管機關應及時掌握金融商品之產生及交易相關資訊，以為金融監督管理之參考，然遲至本案仍可發現主管機關有未能及時掌握金融商品之交易相關資訊，作為金融監理之參考之情事，核有未當。

(四)本院本次調查金融機構銷售TRF，截至106年6月30日已到期契約實現淨損失約為732.5億餘元，經本院向金管會及中央銀行調閱近年來金融機構銷售TRF之狀況，然金管會稱銀行自98年12月起，應每月向金管會單一申報窗口申報衍生性金融商品名目本金交易量，並自102年1月起申報衍生性金融商品名目本金餘額等交易統計資料，其中針對銀行辦理外匯選擇權交易之交易量及餘額申報部分，係區分買入選擇權、賣出選擇權交易請銀行分別申報，但未就選擇權交易之特徵條款設計申報欄位，故銀行針對TRF商品辦理交易量及餘額申報時，係將TRF商品分解為買入及賣出選擇權後分別填報；另中央銀行亦無針對各幣別或個別TRF商品之細項統計資料。

(五)依據中央銀行「店頭市場匯率衍生性金融商品名目本金交易量」之統計資料顯示，95年買入選擇權與賣出選擇權之交易量分別約為65,624億元、63,317億元(詳表3)，100年7月當年之買入選擇權與賣出選擇權之交易量分別為78,078億元、77,643億元，然至102年買入選擇權與賣出選擇權之交易量分別上升為157,585億元、159,231億元(詳圖2)，顯示外幣匯率選擇權交易量確有暴增現象，雖中央銀行於103年2月進行報表稽核始發現1月份銀行辦理外幣匯率選擇權交易量大增；金管會亦因投資人向該會陳訴銀行銷售人民幣TRF之缺失，自103年年初，透過日常監理與金融檢查始發現，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，然3年內買入選擇權與賣出選擇權之交易量均成長1倍，該等交易量增加情形明顯異常，金管會及中央銀行竟未能透過報表稽核系統，發現該等異常現象，並對該等異常增加現象加以分析，據此，金融主管機關未能記取卡債風暴及連動債之爭議教訓，透過系統性之監控及分析，評估金融體系風險可能來源，適時採取適當政策或措施，致未能有效管理銀行不當之銷售行為，並進行相關投資人之保護措施，核有未當。

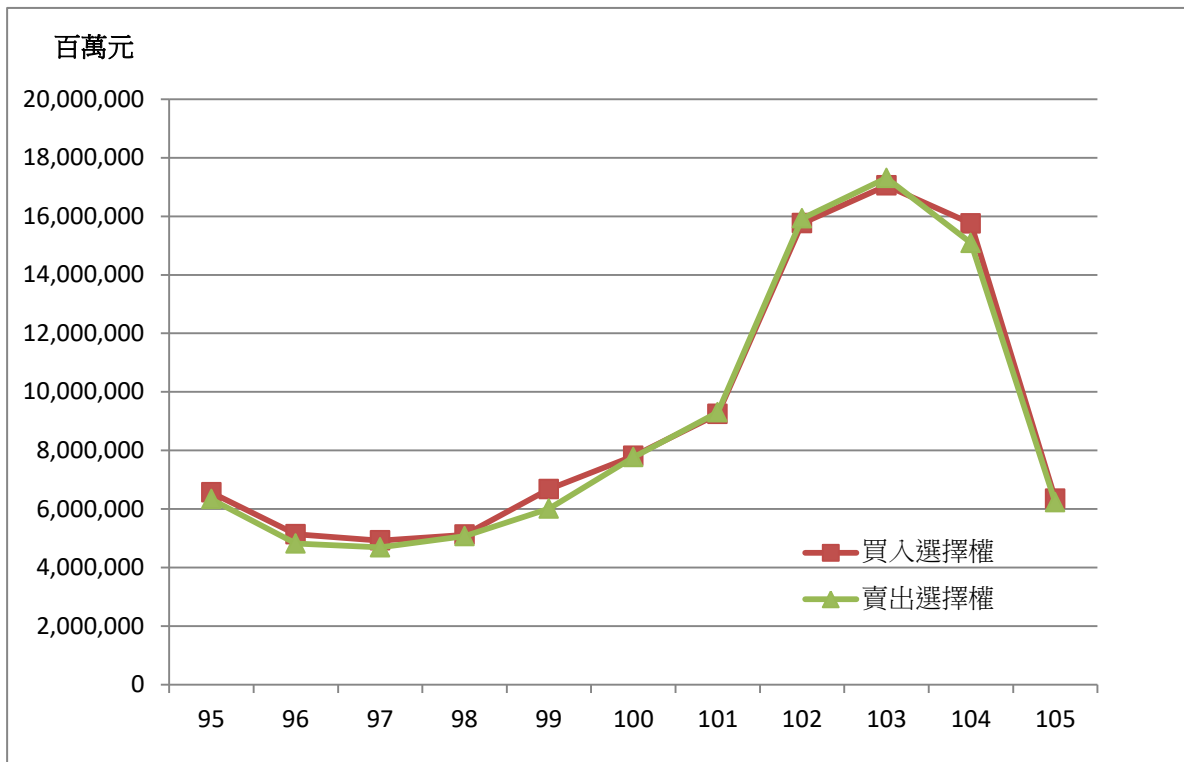
表3 買入選擇權與賣出選擇權交易概況

單位：百萬元

年度	買入選擇權	賣出選擇權
95	6,562,431	6,331,663
96	5,133,701	4,816,842
97	4,923,296	4,687,681
98	5,120,411	5,066,151
99	6,676,453	6,010,872
100	7,807,772	7,764,277
101	9,238,110	9,302,208
102	15,758,463	15,923,078
103	17,048,043	17,307,281
104	15,753,141	15,083,727
105	6,348,878	6,230,571

資料來源：中央銀行「銀行衍生性金融商品交易量統計」。

圖2 95年起買入與賣出選擇權交易量變動情形表



資料來源：中央銀行「店頭市場匯率衍生性金融商品名目本金交易量」統計。

(六)另詢據金管會表示，為掌握銀行辦理人民幣TRF情形，該會於103年7月及10月邀集銀行公會、證券櫃檯買賣中心（下稱櫃買中心）、財團法人金融聯合徵信中心（下稱聯徵中心）及中央存款保險公司等召開2次「強化衍生性金融商品監理報表會議」，完成強化監理報表之規劃，並請櫃買中心、聯徵中心及中央存款保險公司3單位進行衍生性金融商品監視作業之合作分工。由櫃買中心強化TRF商品申報資訊及定義，聯徵中心蒐集彙整店頭衍生性金融商品客戶核給額度、動支情形及違約資訊，並於103年12月27日委託中央存款保險公司自104年1月1日起辦理銀行店頭衍生性金融商品交易及風險監視作業，以運用分析櫃買中心店頭衍生性金融商品交易資訊儲存庫及聯徵中心蒐集彙整之客戶額度及

違約資訊等相關資料，製作各類管理報表資訊，定期及不定期向金管會提出監視分析報告及異常通報；該公司並自104年7月起每月向金管會提報「銀行承作店頭市場衍生性金融商品分析報告」，作為該會針對銀行衍生性金融商品業務監理參考。

(七)綜上，金管會及中央銀行過往均未統計TRF之交易量，然TRF係由數個外幣匯率選擇權組合之店頭衍生性商品，金融機構辦理申報時，係將其分解為買入及賣出選擇權後分別填報，自100年起至102年止，3年間買入選擇權與賣出選擇權之交易量已成長1倍，然金管會及中央銀行未能記取過往卡債風暴、連動債爭議事件，均肇因於報表稽核經驗不足，未能警覺探究數據鉅額變動之成因，致報表稽核流於形式。104年起金管會與櫃買中心、聯徵中心及中央存款保險公司3單位合作分工，已逐步強化衍生性金融商品監理報表之制度，且中央銀行亦以報表稽核為主要場外監控方式，然卡債風暴、連動債爭議事件殷鑑不遠，且此次TRF銷售爭議亦造成重大爭議，故為強化監理效能，該等機關允應落實執行。

三、金管會針對金融機構銷售TRF進行金融檢查，已發現銀行涉有協助客戶編製不實財務報表及對客戶風險集中度未適當管理等不同態樣之缺失，且缺失事項差異極大，詎該會僅以金融機構違反銀行法第45條之1未建立或落實內部控制內稽制度處以一次性之罰鍰，因一次性罰鍰有金額之限制，致使民眾質疑該會裁罰金額過低，與銀行獲利不成比例，難以達成嚇阻之效。金管會允應確實研議應否就金融機構所為之缺失態樣、違規時間、違規數量、對消費者之危害程度

等，處以不同之裁罰，以合理反映金融機構所應承擔之責任。

- (一)按銀行法第45條之1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……。」另按同法第129條規定：「有下列情事之一者，處新臺幣200萬元以上1,000萬元以下罰鍰……七、未依第45條之1或未依第123條準用第45條之1規定建立內部控制與稽核制度、內部處理制度與程序、內部作業制度與程序或未確實執行。」是以，金融機構若未建立內部控制與內稽制度或未確實執行，最高裁處1,000萬元。
- (二)經查金管會與中央銀行針對金融機構銷售衍生性金融商品業務進行檢查發現，部分金融機構人員為銷售TRF商品，涉有由顧問公司出具資本額不實之境外法人證明書，供客戶向銀行辦理開戶、申請金融交易額度及銀行行員協助客戶，或自行編製疑似不實之財務報表，以使境外法人取得符合購買TRF之專業客戶資格等情事，亦發現部分金融機構有未確實執行KYC程序、未落實商品適合度制度、額度核給不夠嚴謹及未充分揭露相關風險……等方面之缺失。而該等缺失態樣不一而足，部分缺失關連性極小，甚至屬不同性質，諸如：有部分金融機構協助客戶編製不實財務報表，此屬於不當銷售行為，且有違反刑法之疑慮。亦有部分金融機構係對客戶風險集中度未適當管理，此則屬風險控制之缺失，然該等不同態樣之缺失，金管會多以金融機構違反銀行法第45條之1未建立或落實內部控制與稽核制度，處以一次性之罰鍰，且依同法第129條第7款之

規定，最高罰鍰僅1,000萬元，然對照上開不同態樣之違規行為所造成之損害，僅處以一次性裁罰，似無法充分反映金融機構所應承擔之責任。以本案為例，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，已嚴重影響民眾財務狀況，然金管會對各金融機構所採之一次性罰鍰僅1.04億元。金管會允應確實研議應否就金融機構所為之缺失態樣、違規時間、違規數量、對消費者之危害程度等，處以不同之裁罰，以合理反映金融機構所應承擔之責任。

(三)又本院彙整統計金融機構辦理人民幣TRF業務權利金收入淨額、金管會歷次對金融機構辦理人民幣TRF違規處分金額及處分金額占權利金收入比率。經統計所有銀行總裁罰金額為1.04億元，裁罰金額占權利金收入比率僅0.8%，占比極低，且投資人亦一再指稱該會裁罰金額對照各金融機構之高額權利金收入，顯不成比例，係屬無效之懲罰，能否嚇阻金融機構為賺取更高額之利潤而繼續違規，不無疑義。

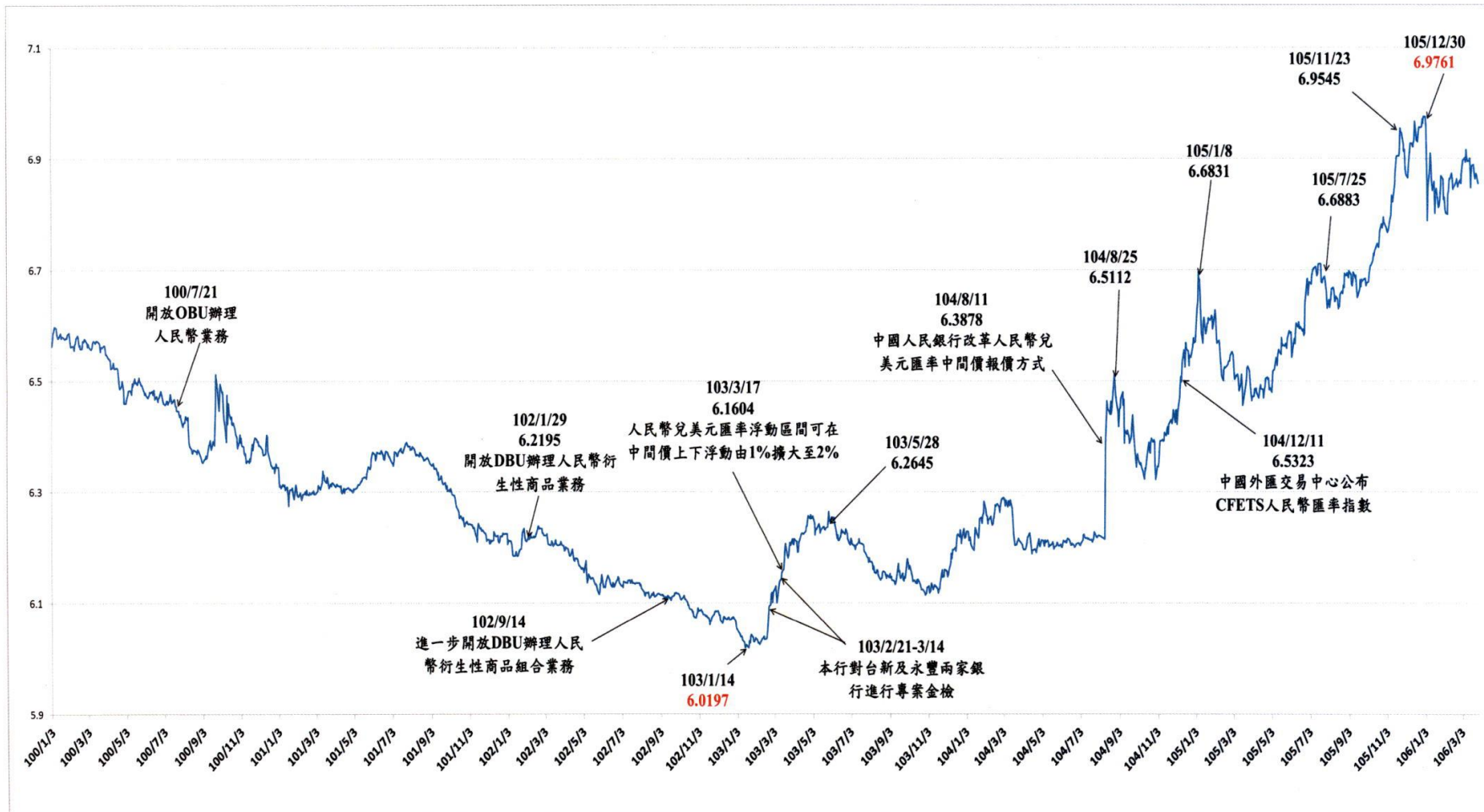
(四)綜上，金管會針對金融機構銷售TRF進行金融檢查已發現銀行涉有協助客戶編製不實財務報表及對客戶風險集中度未適當管理等不同態樣之缺失，且缺失事項差異極大，詎惟該會僅以金融機構違反銀行法第45條之1未建立或落實內部控制內稽制度處以一次性之罰鍰，因一次性罰鍰有金額之限制，且投資人亦質疑該會裁罰金額過低，與銀行獲利不成比例，難以達成嚇阻之效。金管會允應確實研議應否就金融機構所為之缺失態樣、違規時間、違規數量、對消費者之危害程度等，處以不同之裁罰，以合理反映金融機構所應承擔之責任。

四、金融機構為協助客戶因應人民幣TRF交易所產生之損失，除採轉放款等措施外，亦有相當比例係建議客戶新增選擇權等風險性商品之交易，然該等商品多屬高風險產品，金管會允應強化金融機構辦理該等業務之監理，以確認金融機構是否落實瞭解客戶(KYC)、商品審查分級(KYP)等，以避免日後再生銷售爭議。

(一)查人民幣TRF交易條件係依客戶需求量身訂作，故持有人民幣部位且對匯率走勢有特定預期之客戶，可藉此增加投資收益或達到部分避險功能；惟若客戶未持有相對應人民幣部位，因TRF商品架構隱含賣出選擇權，當匯率走勢不如預期時，將持續產生損失至契約到期為止，故TRF具有短期獲利有限，長期損失可能無限之特性。因大陸地區的經常帳和資本帳長期出現順差，且外匯儲備也一路上升，最高接近4兆美元，因此歐美國家不斷要求人民幣升值，故在102年人民幣走升階段，投資人多可獲利，然至103年3月中，大陸地區為推動人民幣國際化，改革人民幣匯率形成機制，人民幣匯率上下浮動區間由1%擴大至2%，致人民幣離岸匯率走勢受到市場預期趨貶。又中國人民銀行為了讓人民幣匯價更能反映市場的供需，宣布自104年8月11日起改革人民幣兌美元匯率中間價報價方式，除綜合考慮外匯供需情況以及國際主要貨幣匯率變化外，新增必須參考前一日銀行間外匯市場收盤匯率，致人民幣中間價3天內共貶值4.4%，並拖累該期間CNH貶值3.9%。且中國外匯交易中心(China Foreign Exchange Trading System & National Interbank Funding Center，下稱CFETS)復於同年12月11日宣布新增CFETS人民幣匯率指數，引導市場以CFETS人民幣匯率指數來衡量人民幣對一籃子貨幣的升貶值幅

度，而不要單僅關注美元相對人民幣之匯率走勢。CFETS人民幣匯率指數公布後，市場看空人民幣之氣氛仍越來越濃厚，大陸地區當地企業減持外債與套利交易等行為，資本外流加速，以致人民幣持續貶值。故103年3月起人民幣逆轉重貶約有6波，大致落於103年3月、104年8月、104年12月、105年7月、105年11月及105年12月(詳下圖4)，導致客戶看升人民幣之TRF交易因匯率趨勢改變而蒙受重大損失。

圖3 美元對人民幣 (CNH) 匯率走勢圖



資料來源：Bloomberg

(二)103年1月起至106年2月底，各家銀行辦理人民幣TRF(含DKO⁷)商品提供客戶因應損失處理方式，經彙整如下表4：

表4 各家銀行提供TRF客戶因應損失處理方式

單位：百萬元

銀行名稱	暫列應收款	轉放款	買入選擇權 權利金	賣出選擇權 權利金
合計	7,449	9,446	13,026	3,580

資料來源：金管會。

(三)經查上表關於買入選擇權權利金係指客戶支付權利金買入新選擇權交易，以鎖定人民幣TRF下方損失之保護措施；至於賣出選擇權權利金係指客戶賣出新選擇權交易以收取權利金，用以彌補人民幣TRF交易應支付款項。針對客戶以賣出選擇權權利金沖抵原人民幣TRF、DKO交易損失，銀行應確實依「銀行辦理衍生性金融商品業務風險管理自律規範」第8條規定，依內部規範執行評核程序，並於交易文件上載明沖抵之情形，且應透過信用風險管理機制評估客戶信用及損失狀況，於確認客戶有足夠信用風險額度，方得承作此新的賣出選擇權交易。

(四)然各銀行針對人民幣TRF提供客戶因應損失處理方式，其中買入選擇權及賣出選擇權之處理方式均為增加新的選擇權交易，且據金管會表示歷次對銀行辦理金融檢查時，發現銀行辦理沖抵交易時，未落實執行信用風險控管機制，如：銀行金融行銷人員(TMO)未於銷售時充分告知新賣出選擇權可能擴大客戶風險、未於交

⁷ 所謂DKO (Discrete knock-out)，即歐式觸及出場遠期合約，為匯率選擇權的商品，交易方式由銀行與金融消費者對「未來匯率走勢」之交易條件，進行約定。主要是金融消費者與銀行買一個選擇權、賣一個選擇權，以合成一個遠期契約，押注人民幣對美元的匯率走勢，DKO規則是訂一個獲利出場價格 (Knock Out; KO)，匯率觸及獲利出場價格，就可出場並提前終止合約。

易文件上載明沖抵情形或無此類交易之控管報表、未由信用風險管理單位評估客戶信用、損失狀況及風險承擔能力、對舊交易損失以新交易所收取權利金支付，未要求客戶認賠原交易損失之一定比率，以適度降低客戶部位風險、對客戶以承作新交易所收取權利金沖抵先前交易中途解約或比價損失者，未確實建立控管措施……等缺失情事。對於客戶投資人民幣TRF面臨鉅額虧損，無力承擔，金融機構雖建議投資者因應損失之處理方式，然新增選擇權等風險性商品交易將擴大客戶所面臨之風險，匯率市場瞬息萬變，匯率價格大幅波動可能引發信用風險升高，故對於新增選擇權等風險性商品交易，金融機構實應讓客戶充分瞭解新增投資商品之內容、特性、風險及可能發生之最大損失，避免日後雙方再度面臨銷售紛爭；另因客戶現已無力承擔購買人民幣TRF所產生之鉅額虧損，故金融機構亦應評估客戶對於新增交易可承擔之信用風險額度、整體信用風險狀況及損失狀況，確認客戶有足夠信用風險額度，以避免客戶承擔更大之風險。

(五) 綜上，金融機構為協助客戶因應人民幣TRF交易所產生之損失，除採轉放款等措施外，亦有相當比例係建議客戶新增選擇權等風險性商品之交易，然該等商品多屬高風險產品，金管會允應強化金融機構辦理該等業務之監理，以確認金融機構是否落實KYC、KYP等，以避免日後再生銷售爭議。

五、金管會允應持續關注各銀行對於TRF爭議案件之後續調處及仲裁協議簽訂情形，投資人亦宜循相關機制及法定程序，儘速透過公正之機關（構）或單位釐清爭議，解決紛爭；又，有投資人指稱向銀行索取TRF交易文件卻遭推延等情事，金管會除提供必要之協助外，亦應積極研議

改善此種資訊不對等情形；此外，本院據TRF受害聯盟提供之資料，發現部分銀行疑有勸誘投資者虛設公司等情，然本院調閱金管會相關資料，並未發現該會有將該等情事列入查處，金管會應本於權責再予查明釐清。

- (一)金管會於105年4月14日邀集銀行公會、銀行業者等單位召開「銀行辦理複雜性高風險衍生性金融商品爭議事件之調處與仲裁」會議，確認銀行對於客戶申請評議中心爭議調處或依仲裁法進行仲裁或調解之處理原則。嗣該會於同年9月2日以金管銀外字第10550003940號函請各銀行積極與客戶協商妥處，如無法達成協議者，客戶申請評議調處或依仲裁法提出仲裁訴求，銀行不得拒絕。然據金管會統計，截至106年11月24日止，105年9月30日前發生之TRF等商品爭議案件共204件，105年10月1日後發生之TRF等商品爭議案件共321件，合計共525件，案件之處理情形彙整如下表5，前述案件中尚無確定處理結果者，包含進入調處或評議中案件有43件，以及進行協商或訴訟中案件有107件，占總件數約29%。又，金管會為協助不適用金保法規範之投資人，儘快解決其與銀行間因TRF所發生之爭議事件，以105年3月15日金管法字第1050054222號書函請評議中心協助處理銀行辦理複雜性高風險衍生性金融商品爭議事件之調處事宜，其適用對象包括專業投資人之自然人、總資產逾5千萬元之法人、OBU之臺資客戶，該中心已自105年4月15日開始受理案件，截至106年11月，評議中心累計收受調處申請案件共計153件，處理情形彙整如下表60，其中處理中尚未結案者計56件，占該中心受理總案件數37%。是以，部分TRF爭議案件雖陸續進入評議、仲裁或司法程序，惟爭議延燒年餘，迄今仍有約3成左右案件尚未有確定處理結果，金管會應持續注意瞭解各銀行對於TRF爭議案件之後

續調處及仲裁協議簽訂情形；另由TRF受害聯盟彙送本院之30餘家廠商之TRF交易概況資料可知，部分爭議案件業已進入評議、仲裁或司法程序，惟部分案件仍屬「未處理」，投資人如有提起救濟之需，建議可循前揭機制辦理。

表5 TRF爭議案件處理態樣及案件數

單位：件

爭議發生時間 \ 處理態樣	雙方達成和解	銀行接受評議或調處結果	簽訂仲裁協議	進入調處或評議中	其他結案方式 ^註	進行協商或訴訟中	案件數小計
105年9月30日以前	45	20	63	9	60	7	204
105年10月1日以後	56	5	75	34	51	100	321
處理態樣小計	101	25	138	43	111	107	525

註：包括客戶申請經濟部銀行債權債務協商、爭議金額轉放款未再申訴或客戶失聯。

資料來源：金管會

表6 評議中心就TRF爭議案件之受理件數及處理情形

基準日：106年11月29日

單位：件

TRF/DKO 書面調處 申請案件數 小計	已分案 審理中	撤回調 處申請	調處 成立	送評議委員會覆核 或作成調處決定		
				覆核 (不受理)	調處決定	
					有理由 (全部、一部)	無理由
153	56	49	3	16	25	4

資料來源：金管會。

(二)依據103年12月1日修正之「銀行辦理衍生性金融商品應

注意事項」第21點第2款定，銀行與非屬專業機構投資人之客戶簽署衍生性金融商品契約及提供之交易文件，包括總約定書、產品說明書、風險預告書及交易確認書等，如該等文件為英文者，應提供中文譯本，故業已明定銀行須提供予客戶之文件類別。而TRF受害聯盟指摘銀行銷售TRF之缺失態樣之一為招攬過程及簽約期間「未清楚告知客戶所簽署之文件內容及約定事項-文件簽署後，全數由銀行帶回，事後交付客戶文件有缺漏」等情，因該聯盟彙送本院之資料中並未具體指明「事後交付客戶文件有缺漏」之缺漏文件類別為何，故尚難具體認定銀行違反規範，惟其中一家○○○公司檢附之資料顯示，銀行係至TRF交易後始提供產品說明書及風險預告書，此舉恐涉未完整踐行風險告知程序之瑕疵，金管會應督促銀行落實前述關於提供交易文件之規範。又，此類複雜型衍生性金融商品一旦面臨爭議，投資人如欲提起救濟，亦負有舉證責任，相較於銀行留存交易過程完整文件，投資人顯然處於不對等之地位，依據TRF受害聯盟彙送本院之資料觀之，投資人為取得相關交易文件或錄音，除透過向主管機關陳情再轉請銀行提供外，部分則係自行發函至交易銀行索取所需文件，惟此舉恐曠日廢時（如：○○○公司於106年3月行文銀行索取資料卻遭推延，以致未能趕上同年5月於評議中心調解之時程），甚有銀行仍不願提供完整資料之情形（如：銀行雖於106年2月函復○○○公司並提供部分文件資料，惟銀行亦表示平倉證明成本及匯付上手銀行水單，因涉及保密條款約定，將俟接獲仲裁庭要求時再配合提供）。據TRF受害聯盟彙送本院資料中所載，金管會副主委及銀行局副局長曾於吳秉叡立法委員詢問時表示：「受害者有權利向銀行要求所有簽署之文件影本，如果銀行拒絕，以

書面方式請由金管會協助索取；但若要求之文件為銀行內部文件，且銀行以銀行內部文件為由拒絕提供，如果此文件涉及影響受害人之權益，應敘明理由，請金管會協助向銀行要求相關文件等語。」是以，TRF投資人為處理爭議須取得相關交易資料時，於合法、合理範圍內如遭遇困難，金管會應提供必要之協助，此外，除銀行依現行規定應提供之總約定書、產品說明書、風險預告書及交易確認書等文件外，對於交易過程中，有無其他重要文件有將影本交予投資人留存之必要，及其執行可行性一節，亦應積極研議，以改善此一資訊不對等之情形。

(三)另詢據金管會表示，針對TRF投資人指陳銀行相關缺失，已依據對銀行辦理TRF業務進行專案檢查發現銀行承辦此項業務之缺失，包括：銀行未建立適當風險控管機制、未確實執行KYC及商品適合度評估、提供「一條龍服務」、有未確實審查董事會議紀錄等缺失等，依違失情節輕重，陸續核處銀行停止執行業務，或罰鍰200萬元至1,000萬元不等之處分。雖臺灣臺北地方法院判決⁸認為金管會科處銀行罰鍰與個案具體交易無涉，無從以之而為有利於投資人之認定，然主管機關對於所有銀行辦理TRF業務所涉違失，仍應本於權責詳加查察、依法核處，並督促銀行具體改正，方為正辦，故就本院收受TRF受害聯盟彙送資料，該資料雖係由各投資人依該聯盟所設計之表格欄位勾選銀行違失情節，且並非皆有檢附明確之佐證資料，然為確保投資人權益，金管會實應重新全面檢視該聯盟指稱之銀行違失情事是否屬實；另本院進一步檢視其中佐證資料較完整者，發現部分銀行辦理TRF業務雖亦涉有缺失，

⁸ 參照106年11月22日臺灣臺北地方法院105年度重訴字第195號判決。

卻從未見於前述檢查缺失，並為後續處理者，確有再查明之必要；此外，亦有陳情人向本院陳訴，銀行為銷售TRF竟代為編製不實財報，卻未見主管機關進行後續處置等情，是以，金管會應本於權責就下列情狀再予釐清：

- 1、勸誘虛設公司：○○公司檢附之資料顯示，銀行曾於102年間以傳真方式提供OBU公司英文名稱供其選擇，且OBU公司之註冊費係由銀行理專之配偶協助匯款。
- 2、編製不實財報：○○公司具函向本院陳訴，銀行人員為銷售TRF代為編製OBU公司財務報表，惟該公司僅為紙上公司未實際運作。
- 3、編製不實董事會議紀錄：多數公司均表示董事會議紀錄之內容及格式係由銀行提供；此外，依據○○公司提供之資料，董事會召開之日董事實際上人在國外；另○○公司提供之資料，亦發生相同情事，以上均有入出國日期證明書可資佐證。
- 4、編製不實KYC：○○公司檢附之資料顯示，102年5月填製之瞭解客戶檢核表（KYC）中有關該公司年營收欄位係勾選5千萬元以上未滿1億元，該檢核表雖經客戶簽章，惟該年度公司損益表僅有營業外收入約5萬美元，折合新臺幣僅約1百餘萬元，前開欄位勾選資料顯與財務報表所載不符，此外，有關該公司預定操作投資金額欄位係空白未勾選，銀行竟核與分數。
- 5、以新約換舊約：○○公司檢附之資料顯示，102年共交易5筆、103年共交易7筆、104年共交易7筆、105年1至10月則合計交易16筆，然而105年間TRF相關爭議早已引起主管機關及社會關注，銀行於105年下半年持續且密集與該公司交易DK0竟高達12筆，該公司

負責人表示，銀行「未審慎考量到公司是否有足夠能力控制風險及財務承擔能力，甚至所帶來的財務風險會達到倒閉、破產的地步」。

- 6、誘導或強制平倉：依據○○公司提供之資料，該公司負責人指稱，通知將於105年5月6日下午3時依市場價格全數平倉，惟依據交易銀行提供該筆平倉交易與上手銀行之明細，竟係該銀行於同日向其他銀行買買權之新交易，且平倉金額即為前述新交易之權利金，並非與原上手銀行平倉，涉有違反相關規定。

(四)綜上，金管會允應持續關注各銀行對於TRF爭議案件之後續調處及仲裁協議簽訂情形，投資人亦宜循相關機制及法定程序，儘速透過公正之機關（構）或單位釐清爭議，解決紛爭；又，有投資人指稱向銀行索取TRF交易文件卻遭推延等情事，金管會除提供必要協助外，亦應積極研議改善此種資訊不對等情形；此外，據TRF受害聯盟及其他陳情人提供之資料顯示，發現部分銀行疑有勸誘投資者虛設公司等情，然本院調閱金管會相關資料，並未發現該會有將該等情事列入查處，金管會應本於權責再予查明釐清。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正金融監督管理委員會。
- 二、調查意見二，函請金融監督管理委員會及中央銀行確實檢討改進見復。
- 三、調查意見三至五，函請金融監督管理委員會研處見復。
- 四、調查意見函復審計部。
- 五、調查意見函復陳情人。
- 六、本案調查事實列「密」，調查意見另提公布版，上網公布。
- 七、調查意見移請本院人權保障委員會參處。
- 八、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：林雅鋒

陳慶財

劉德勳