

調 查 報 告

壹、案 由：據民主進步黨立法院黨團及立法委員柯建銘等陳訴：前財政部部長王建煊任內通過成立16家新（民營）銀行，造成國庫虧損、紊亂金融秩序，涉有違失乙案。

貳、調查意見：

財政部王前部長建煊任職期間為民國（下同）79年6月至81年10月，而行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）係於93年7月1日成立，本案原由財政部主政之相關業務、卷證均於同日起移交金管會。陳訴人陳訴要點包括：「1. 開放新銀行設立家數過多且速度過快。2. 取得新銀行經營許可者多有政黨權貴甚至由政黨直接投資。3. 未嚴格審核致使特權銀行發生掏空弊案。4. 處理掏空倒閉銀行之善後造成國庫嚴重損失。」案經函詢金管會、臺灣高等法院檢察署（下稱高檢署）、內政部警政署刑事警察局（下稱刑事局）、財團法人臺灣票據發展基金會臺灣票據交換所（下稱票據交換所）等，另於98年6月22日約請金管會銀行局張局長明道、前財政部金融司陳司長木在、賴專門委員文獻、林科長士朗等到院說明，並於98年7月16日約請財政部王前部長建煊說明相關案情，業經調查竣事，茲臚列調查意見如后：

- 一、財政部於80年至81年間，允許16家新銀行開放設立，係為因應當時社會、政治、經濟環境之改變及需求，尚難謂有開放過多或速度過快之不當，且未違反相關法令之規定：

關於陳訴人稱：「當時開放新銀行設立之家數過多且速度過快」乙節，經查：

- （一）銀行法於78年7月17日大幅修正，授權中央主管機關訂定銀行設立標準及銀行負責人資格條件，以開放民營銀行之設立，促進市場競爭。據此，財政部於79年4月10日訂定發布「商業銀行設立標準」，作為商業銀行開放設立之審核依據，並於同年12月12日開放新商業銀行之設立申請，截至同年10月12日止，計收到19家申請案件。經審核結果，

核准名單於 80 年 6 月 26 日公布，依送件先後，計有大安、萬泰、遠東、大眾、亞太、中興、萬通、玉山、聯邦、華信、寶島、富邦、中華、泛亞及台新商業銀行籌備處等 15 家獲准設立。81 年 6 月再核准安泰商業銀行 1 家，總計 16 家新銀行。當時大幅開放新銀行設立之理由如下：

- 1、避免金融市場扭曲且獨厚於外商銀行：79 年開放新銀行設立前，我國金融政策強調維持金融體系之安定，對於金融機構設立許可長期處於高度管制狀態，由國人經營之國內銀行家數總計只有 24 家，且絕大多數屬公營銀行。當時並實施嚴格的利率管制，造成金融市場為賣方市場，銀行不僅具有任意篩選客戶的權力，且要求資金需求者提供十足擔保品，融資授信成為銀行可資運用的重要稀有資源，使金融機構普遍享有超額利潤。惟自 48 年起迄 79 年開放新銀行前，卻有 36 家外商銀行獲准在台設立分行，此種對外人開放、卻對國人禁設銀行的政策，招致諸多批評。
- 2、配合「金融自由化」之政策：70 年代台灣實施貿易自由化，資訊技術創新與國際資本移動快速，各界期待政府加速推動金融自由化與國際化之呼聲漸高。78 年起台灣股市加權指數突破萬點，市場資金充沛，唯製造業之優勢因客觀環境改變而逐漸消失，發展服務業乃維持經濟持續成長所不可或缺。為因應國內外經濟金融環境的變遷，實施金融自由化、開放民營銀行設立乃大勢所趨。
- 3、從寬核准為學者專家普遍共識：財政部為研議新銀行設立許可之開放，於 80 年 2、3 月間廣邀學者專家舉行 3 次會議，多數學者專家於會議中主張開放家數從寬。另依財政部研究並廣邀學者專

家討論之「新銀行營運空間分析」評估報告，亦顯示當時金融市場可容納新設立銀行之家數在 10 家以上，並預期其開放將可提昇金融服務水準。

4、研究報告支持放寬設立新銀行之結論：依財政部於 79 年 12 月「新商業銀行家數問題」分析報告相關摘要略以：

- (1) 國內金融市場發展空間仍大：當時國內地下金融活動甚為活躍，如能爭取該尚未開發市場之三分之一，將有約新台幣（下同）1 兆 2,765 億元之放款容量供新銀行角逐。據此，單單爭取地下金融市場，即可供 18 家新銀行每家平均 683 億元之放款額度，而達損益兩平。
- (2) 以投資報酬率推估最適家數：最近一年世界排名前一千大銀行之抽樣平均投資報酬率為 15%，同期我國銀行之平均報酬率為 20%，若欲拉平我國全體銀行與世界一千大銀行之報酬水準，則新銀行可開放 10 家。若以相當於 78 年國內全部產業之平均投資報酬率 12%，訂為我國全體銀行之平均報酬目標，則新銀行可開放 20 家。若訂在 10%，則可開放 30 家。
- (3) 放寬核准家數具有消除超額利潤之不當預期心理：我國長期管制新銀行之設立，致金融業存在超額利潤，復以預期家數限制甚嚴（甚多傳聞核准家數不超過 5 家），許多新銀行發起人認為如參與發起之銀行可獲核准，則尚未營業之銀行股價即可呈倍數增值，只要轉讓部份持股即可繳足股款而坐享暴利，形成社會不公平。若從寬核准設立家數，具有壓低「不當預期股票增值」之效果。

(4)可除去主管機關維護金融業寡頭壟斷之罪名：若核准家數較多，可消弭預期之資本利得，無誠意或實力之銀行縱經許可設立，將難以順利完成募股，主管機關亦可不再揹負維護金融業寡頭壟斷之罪名。

(5)我國銀行家數相較於先進國家之金融服務水準，尚有大幅增長之空間。

(二)依本院約請相關業務人員之說明：

1、詢據財政部王前部長建煊表示：「核准家數為 15 家確為本人決定，…開放家數係依幕僚提供資料並經學者專家討論，另參考日、韓、星等國之銀行家數、國民所得之標準，多方考量後認為 15 家係合理家數，非憑空而來。其時空背景為當時『金融自由化』呼聲甚高，放寬核准家數之決定獲得各界普遍之肯定，也確實提升了銀行服務品質並符合經濟發展之需要。」。

2、金管會銀行局張局長明道提供「國內銀行損益趨勢圖」顯示：

(1)新銀行自 81 年成立迄今，其資產、淨值及存放款業務規模，大多呈逐年成長趨勢，除 90、91 年間因大幅打銷呆帳及 95 年起因雙卡（現金卡及信用卡）事件之影響外，新銀行整體之損益多為正數。

(2)新銀行成立後迄 97 年 7 月，整體金融市場之放款及存款餘額，相較於 80 年間規模，已成長約 4.84 倍及 4.63 倍，顯見新銀行設立後，營運規模穩定成長。

(3)新銀行設立後，紛紛在各地增設據點，服務品質有明顯提升，本國銀行分支機構數從 80 年底之 773 家增至 97 年 7 月底之 3,243 家，相關金

融就業人口從 80 年底之 6 萬人增加至 97 年 6 月底之 13 萬人，同期間金融業產值占 GDP 比重從 5.69% 增加至 7.16%。

(三) 綜上，財政部於 80 年至 81 年間，允許 16 家新銀行開放設立，係為因應當時社會、政治、經濟環境之改變及需求，尚難謂有開放過多或速度過快之不當，且未違反相關法令之規定。

二、財政部核准高清愿君等 5 人擔任新銀行籌備處負責人，並取得銀行經營權，以及核准有政黨資金投資之華信銀行設立，並未違反相關法令規定，亦無不當放寬核准家數，且未發現有企圖影響評審結果而進行關說之情事：

關於陳訴人稱：「有高清愿等 5 位國民黨中常委取得銀行經營權，甚且有 2 家銀行（華信、泛亞）由國民黨直接投資，並有為保送華信銀行而放寬核准家數等不法情事」乙節，經查：

(一) 高清愿等 5 位國民黨中常委取得銀行經營權並未違反規定：

1、依財政部 79 年 4 月 10 日訂定發布之「商業銀行設立標準」第 4 條規定，銀行之設立，有下列情事之一者，不得充任銀行之發起人、董事、監察人及經理人：(1) 限制行為能力者。(2) 曾犯內亂、外患罪，受刑之宣告確定或現在通緝中。(3) 曾犯偽造貨幣、偽造有價證券、侵占、詐欺、背信罪，經宣告有期徒刑以上之刑確定，執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾 10 年者。(4) 曾犯偽造文書、妨害秘密、重利、損害債權罪或違反商標法、專利法或其他工商管理法規，經宣告有期徒刑確定，執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾 5 年者。(5) 曾犯貪污罪，受刑之宣告確定，執行

完畢，緩刑期滿或赦免後尚未逾五年者。(6) 違反本法（銀行法，下同）、保險法、證券交易法或管理外匯條例，受刑之宣告確定，執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾 5 年者。(7) 受破產之宣告，尚未復權者。(8) 曾任法人宣告破產時之負責人，破產終結尚未逾五年，或調協未履行者。(9) 使用票據經拒絕往來尚未期滿者，或期滿後五年內仍有存款不足退票紀錄者。(10) 有重大喪失債信情事尚未了結、或了結後尚未逾五年者。(11) 因違反本法或保險法被撤換，或因重大違失受罰鍰處分或致銀行或保險業受罰鍰處分，尚未逾 5 年者。(12) 犯本法第 29 條第 1 項之規定，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者，受刑之宣告確定，執行完畢，緩刑期滿或赦免後尚未逾五年者。(13) 擔任其他金融機構或證券商之負責人者。(14) 有事實證明從事或涉及其他不誠信或不正當之活動，顯示其不適合擔任銀行負責人者。

2、經查高清愿、許勝發、王又曾、王玉雲及陳田錨君分別時任萬通、萬泰、中華、中興及大眾商業銀行籌備處負責人，依財政部 80 年 7 月 3 日台財融字第 80168954 號、第 801689566 號及第 801689590 號函請各該行籌備處應行調整補正事項，及 80 年 7 月 27 日、同年月 30 日及同年 8 月 7 日簽案核准各該行籌備處設立等相關資料顯示，高清愿君等 5 人均尚無前揭不得充任銀行發起人、董事、監察人及經理人而須調整之情事。

(二) 華信銀行確有中國國民黨黨營事業資金投資，惟並未違反相關規定：

1、依財政部 79 年 4 月 10 日訂定發布之「商業銀行

設立標準」第 11 條規定，銀行之設立，發起人應向財政部檢附之申請文件包括發起人之資金來源說明。依當時申請表格所示，資金來源之內容及應檢附之證明文件包括：自有資金（現金、金融機構存款、收回貸款，出售不動產、股票、債券及其它財產等，應檢附相關證明文件）及借入資金（金融機構借款及其他借款，應檢附契約及謄本等證明文件）。為瞭解新設商業銀行發起人資金來源說明是否清楚正當及發起人之出資能力等，財政部於當時訂有「銀行發起人之資金來源查核作業要點」，對於資金之查核原則，係以發起人所附書面聲明之資金來源內容為主，如有異常者，必要時再作一次直接函詢或實地查核。

- 2、 「人民團體法」於 78 年 1 月 27 日修正公布名稱及全文 67 條（原 31 年舊法名稱為「非常時期人民團體組織法」，共 20 條），其中第 9 章「政治團體」為我國法律首度將政黨納入法律規範，惟並未明定政黨資金來源及不得從事投資及營利事業之經營。我國「政黨法草案」於 91 年 9 月始由行政院審查通過，明定政黨不得投資或經營營利事業，遲至 95 年 10 月 5 日始於立法院內政與司法委員會聯席會議初審通過該草案部分條文，惟迄 98 年 7 月底，仍未完成立法程序。
- 3、 中國國民黨於 83 年 3 月登記為社團法人，黨產報告從法人登記後開始記錄，當時該黨經營之投資事業主要為 7 家投資公司（中央投資、光華投資、建華投資、啟聖實業、景德投資、悅昇昌投資、華夏投資）。經查泛亞銀行並無上開 7 家中國國民黨黨營控股公司參與投資，而華信銀行於 81 年 1 月新設成立時，則有中央投資、建華投資、啟聖

投資等 3 家公司各持有華信銀行股票 5,000 萬股（每股 10 元），持股比率各為 5%。

- 4、依前揭「商業銀行設立標準」及「銀行發起人之資金來源查核作業要點」所示，對於政黨投資銀行並無訂定相關規範，且所謂政黨資金亦非當時申請設立新銀行之發起人資金來源內容及查核項目之一，當時我國相關法律對於「政黨投資或經營營利事業」亦未有明文禁止規定。是以，中國國民黨所屬 3 家投資公司雖曾於 80 年投資華信銀行，然並未違反相關法令規定。

（三）本院約詢相關人員情形：

1、財政部王前部長建煊表示：

- （1）各設立許可申請案件評定之分數係依一定標準，如股權結構、發起人及預定董監事之各項條件等，賦予權數及等級，分別評分再予加總…由本人決定核准家數為 15 家…並予當日即對外公布；有申請而未獲核准之 4 家乃評分最低者。
- （2）當時中國國民黨投資的事業很多，法律上也沒有禁止規定，難以用現在的標準來指責當時做法不對。
- （3）許可華信銀行設立係在合法範圍內，且該銀行非獲准設立者之分數最低者，大約在中間名次，並無為保送華信而放寬核准家數之情事。
- （4）當時設立新銀行是眾所矚目且前所未有之大事，有頭有面的人多來申請，但本人素有「嚴拒關說」之形象，絕無任何人敢來關說…，當時未獲核准的 4 家銀行，發起人多有重量級人物及知名人士，最後仍在公平評審過程下落選。

- 2、關於「華信銀行是不是獲准新設銀行中，評分最低者？」林科長士朗（金融司本項業務承辦科長）回答：「肯定不是最後一名，大約在中間名次。」
- 3、關於「審核過程有無關說情事？」陳司長木在回答：「絕對沒有人關說。」林士朗亦表示：「本人可保證，完全沒有人關說。王部長在審核過程中，也沒有相關指示。」

(四)綜上，財政部核准高清愿君等 5 人擔任新銀行籌備處負責人，並取得銀行經營權，以及核准有政黨資金投資之華信銀行設立，尚未違反相關法令規定，亦無不當放寬核准家數，且未發現有企圖影響評審結果而進行關說之情事。

三、中興銀行等 3 家新銀行因經營不善而遭存保公司接管，距核准設立已事隔多年，此期間政經環境變遷甚鉅，且另有高雄企銀等 6 家非屬本案所稱新設之銀行，亦因經營不善遭存保公司接管，並無證據顯示財政部核准設立新銀行，與國庫賠付鉅款有何關聯性：

關於陳訴人稱：「處理掏空倒閉銀行之善後造成國庫嚴重損失」乙節，經查：

(一)新銀行於 80 年 6 月 26 日財政部宣布核准審核設立許可（80 年 7 月發核准函），自 81 年 1 月起開始營運，其資產、淨值及存放款業務規模，大多呈逐年成長趨勢。用以衡量銀行經營績效之兩項主要指標，股東權益報酬率及資產報酬率在 94 年以前亦多呈現正值（除 90、91 年間因大幅打銷呆帳而為負值）。而我國經濟景氣受 86 年亞洲金融風暴及 87 年本土性金融風暴等重大事件之影響，於 91 年 3 月全體本國銀行逾期放款金額高達 1.4 兆元，逾放比率約 8.8%，逾期放款情形達到最高峰。當時為處理經營不善之金融機構，行政院金融重建基金（下

稱 RTC) 乃於 90 年 7 月設立，並以中央存款保險公司(下稱存保公司)為執行單位，迄 97 年月底共處理 55 家問題金融機構(包括農會信用部、信用合作社、信託投資公司、商業銀行)，依法賠付 2062 億餘元。

- (二)屬本案所稱 16 家新銀行中，計有中興銀行、中華銀行及寶華銀行(即泛亞銀行)3 家，該 3 家銀行因經營不善而分別於 90 年 10 月 25 日、96 年 1 月 6 日及 96 年 8 月 10 日遭存保公司接管，並由 RTC 分別以賠付 585 億元、197 億元及 171 億元，概括讓與聯邦商銀(於 94 年 3 月 19 日概括承受中興銀行)、香港上海匯豐銀行(於 97 年 3 月 29 日概括承受中華銀行)及新加坡星展銀行(於 97 年 5 月 23 日概括承受寶華銀行)。
- (三)非屬本案所稱 16 家新銀行中，另有高雄企銀、台東企銀、花蓮企銀、中聯信託、亞洲信託及慶豐銀行等 6 家銀行，亦因經營不善而分別於 91 年 1 月迄 97 年 9 月間遭存保公司接管，並由 RTC(或存保公司)於 93 年 9 月迄 96 年 12 月間，分別以賠付 139 億元、58 億元、50 億元、78 億元等，概括讓與其他銀行(亞洲信託及慶豐銀行尚未由其他金融機構承受，實際賠付金額尚未結算)。
- (四)綜上，中興銀行等 3 家新銀行因經營不善而遭存保公司接管，並由 RTC 賠付鉅款，惟距 80 年核准設立已事隔多年，此期間政經環境變遷甚鉅，且另有高雄企銀等 6 家非屬本案所稱新設之銀行，亦因經營不善而遭存保公司接管，並由 RTC 賠付鉅款。可見新銀行開放設立後發生掏空係屬經營管理之監督問題，並無證據顯示財政部核准設立新銀行，與國庫賠付鉅款有何關聯性。

四、「商業銀行設立標準」係依銀行法所定之法規命令，經立法院財政、預算兩委員會決議准予備查，並提出立法院院會報告，經審查決議准予備查在案，在法制上並無不妥，財政部審查過程均按審查標準之規定進行，尚無不法情事；另查有發起人資格不符規定卻未予以剔除者，比例雖低，然亦顯示財政部對於資格審查之精確度仍有改善之空間：

關於陳訴人稱：「未嚴格審核致使特權銀行發生掏空弊案」乙節，經查：

- (一)78年7月修正通過之銀行法，增訂第52條第2項，明定「依本法或其他法律設立之銀行或金融機構，其設立標準，由中央主管機關訂之。」財政部乃依照前揭授權規定，於79年4月10日訂定發布「商業銀行設立標準」，作為商業銀行開放設立之審核依據。審查作業主要分為「面談前審核作業」、「面談作業」及「重大加扣分作業」等3個階段：
- 1、第一階段重要審查項目及審查結果摘要如下：
 - (1)審核項目包括資本結構(30分)、人員(20分)、計畫(30分)、面談(20分)，各項目審核結果並製成審核分析表。
 - (2)發起人、經理人積極及消極資格之函證查核：財政部自79年12月起分別發函刑事警察局，查詢發起人及經理人有無犯罪前科。其函各地票據交換所，查詢發起人及經理人票信。復函各地方法院，查詢發起人及經理人有無破產宣告資料。其並對於關係人及關係企業持股情形加以函查。其查核結果，發現部分銀行負責人有不符合商業銀行設立標準規定事項如次：(1)有商業銀行設立標準第4條所列各類犯罪紀錄者，計5家、7人。(2)擔任其他金融機構

負責人者，計 8 家、62 人。(3) 擔任證券商負責人者，計 14 家、79 人。(4) 同時擔任其他銀行發起人者，計 13 家、48 人。(5) 經理人積極資格不符者，計 4 家、5 人。對於各銀行有前列各款情事者，如核准設立許可時，以附條件核准方式為之，即於核准函中要求更換不合格人員，例如：兼任其他銀行發起人者，其在不同銀行之認股均予剔除。

- (3) 營業計畫書之審查：有關各銀行營業計畫書之審查，財政部係分別就其內部組織分工之完善程度、董事會與經理部門之職權劃分、業務發展計畫與經營政策等項目予以審查。
 - (4) 資金來源之審查：財政部對資金來源係採重點查核之方式，依各銀行發起人人數之多寡，選定其認股比率前 40 名至 100 名發起人予以查核，查核人數計 1,220 人，雖僅占全體發起人人數之 7.2%，惟查核之資金合計高達全體發起人認股比率之 72.4%。為查核資金來源之真實性，並發函財稅資料中心、台北市銀行公會聯合徵信中心、各金融機構(含證券商)、經濟部商業司、各銀行籌備處及相關戶政機關加以查核。
- 2、第二階段「面談作業」，為瞭解各銀行主要負責人對金融法令、銀行經營、籌設過程、股權結構及其資金來源等有關問題之瞭解程度，財政部於 80 年 6 月 1 日至 4 日邀請學者專家對各銀行之預定總經理、副總經理及主要發起人進行面談並予評分，面談結果彙整為「面談評分表」。
 - 3、第三階段「重大加扣分作業」，財政部於 80 年 6 月 19 日及 20 日邀請專家學者研商重大加扣分事

宜，對於各銀行體作業、資金來源、股權結構之合理性及有無不誠信行為等，視其情節決定加扣分項目與加扣分幅度。

(二)本院查詢情形：

1、經查財政部於79年4月10日發布之「商業銀行設立標準」，於79年7月12日經立法院財政、預算兩委員會決議准予備查，並提出同年9月26日經立法院第1屆第86會期第2次會議(報告事項第65)，經審查決議准予備查在案，在法制上並無不妥，財政部審查過程均依審查標準之規定進行。

2、函詢資料之勾稽：

(1)犯罪資料之查核：財政部曾於79年12月29日檢附19家申請商業銀行設立之發起人及經理人名冊，函請刑事局查明有無曾犯內亂等前科罪之資料。本院就金管會提供之上開名冊(19家商銀籌備處於提出申請設立許可時所檢具之名冊，共1561人)，函請刑事局查明名冊所列人員於80年6月26日以前(即財政部核准新設銀行名單之日)有無犯罪前科資料。刑事局函復略以：「經查本局現有電腦檔存刑事資料，旨揭名冊中，於80年6月26日以前有函查指定項目範圍刑案紀錄者，僅有編號1186號林○○1名…」。

(2)票信債信之查核：本院另就上開名冊函請票據交換所查明名冊人員於80年6月26日前，有無使用票據經拒絕往來尚未期滿者，或期滿後5年內仍有存款不足退票紀錄者。票據交換所函復略以：「1.名冊內1561戶中，僅名冊編號636號之鍾○○及編號920號之王彭○○有相

關情事…」。

- (3) 經查核財政部金融司審查時剔除不合格人員之相關卷證，當時票據交換所及刑事警察局之函復內容已查無檔案可考，僅能依「各新設銀行應調整事項及名單」之卷證，與上開查詢結果交叉比對，發現王彭○○（寶島銀行發起人）被財政部查出有退票紀錄，且將之剔除於發起人名單，此經本院函詢日盛商銀（寶島銀行於90年12月1日更名為日盛商銀）查證無誤。惟林○○（中華銀行發起人）有犯罪前科、鍾○○（玉山銀行發起人）有退票紀錄，但在財政部審核過程，未發現該2人不符規定而應予剔除。關於「林○○等2人不符規定卻未遭剔除，是否顯示當時審查發起人資格條件未臻嚴謹」乙節，詢據陳司長木在表示：「係依據函詢票據交換所及刑事警察局之函復內容，剔除不合格人員，若函復資料有誤，即難以發現。」

- (三) 財政部就19家新設銀行籌備處之全體發起人（約1萬6千餘人），依認股股數較多者擇取1561人函詢相關單位，據以進行資格審查，經查不符資格而剔除者合計201人次（有商業銀行設立標準第4條所列各類犯罪紀錄者7人、擔任其他金融機構負責人者62人、擔任證券商負責人者79人、同時擔任其他銀行發起人者48人、經理人積極資格不符者5人）。本院就「商業銀行設立標準」第4條所列「犯罪前科」及「退票紀錄」兩項目複查，發現未符規定而財政部卻未能查出而予以剔除者計2人次，相較於函詢人數（1561人）比例雖低，而陳司長木在雖稱：「若函復資料有誤，即難以發現」等語，

但未能就函復資料有誤之事實舉證以實其說，所稱難以採信。是以，財政部對於銀行發起人資格審查之精確度，仍有改善之空間。

(四)綜上，財政部對於新銀行設立許可之主要依據「商業銀行設立標準」係依法律規定送請立法院備查，准予備查之法規，審查過程均按審查標準之規定進行，尚無不法情事。另查有發起人資格不符規定卻未予以剔除者，比例雖低，然亦顯示財政部對於資格審查之精確度仍有改善之空間。

五、本案相關卷證檔案之保存與管理，主管機關是否依行政院函頒「文書處理檔案管理手冊」相關規定妥善管理，誠有疑義；另金管會對本院相關函詢，查復時程多有延宕，其查復內容未臻完備、資料亦有闕漏，均應檢討改進：

(一)本案相關卷宗之期間為79年6月至81年10月，惟查「檔案法」之公布施行日期為88年12月15日，其中第12條授權訂定之子法「機關檔案保存年限及銷毀辦法」更遲至90年12月12日始發布施行，當時檔案法與相關子法尚未明定其處理之原則。本案相關卷宗之保存，應依行政院於74年函頒之「文書處理檔案管理手冊」辦理。該手冊迄87年3月，其間僅進行3次小幅修正，整體處理方式與架構並無變動。該手冊第57點規定：「檔案區分為永久保存、定期保存兩種，就其內容價值確定存廢標準。」第58點規定：「檔案除須永久保存者外，定期保存者，其保存年限區分為30年、25年、20年、15年、10年、5年、3年、1年。」第59點規定：「檔案之保存年限，應以業務主管單位之審核為基準，並以具體明確之業務項目編訂之，於簽奉本機關權責長官核准後實施。」第62點規定：「已屆滿保存

期限之檔案，由檔案管理單位，繕造檔案銷燬清冊，送原業務承辦單位審查。…同意銷燬之檔案，應簽報本機關權責長官核准後會同有關單位派員監燬。」

(二)本案為調查需要，曾多次向金管會函請提供相關資料卷證，惟金管會函復期程多有延宕，且答復內容未臻完備、資料仍有闕漏，公文往返過程如下表：

	本院函詢日期	金管會函復日期	備註
1	97/9/26	97/11/3	以電話函催
2	97/11/7	97/12/24	以電話及公文函催
3	97/12/29	98/2/11	以電話函催
4	98/3/26	98/4/20	以電話函催
5	98/4/22	98/5/19	以電話函催

(三)本案卷宗之保存未臻完備，金管會透過公文系統查詢及多次赴該會銀行局檔案室大溪庫房查閱相關卷案。本院要求檢附之各項案卷資料中，仍有下列資料因查無所獲，致未能提供：

1、財政部金融司於80年6月25日就新銀行設立許可案簽請部長批示，名稱為「簽報商業銀行核准家數及核准設立許可銀行名單」，該簽呈當日王部長未及核示，而於次日(80/6/26)上午由王部長召集賴次長英照、李次長仲英、郭主任秘書本厚、陳司長木在、陳副司長冲及承辦人林科長士朗共同會商後，由王部長裁示核准家數為15家，承辦人員於當日(80/6/26)另簽「擬核准設立銀行之名單(依送件先後)」，兩份簽呈併為一完整簽呈，核准名單於當日下午對外公布。該簽呈之相關附件未能提供者如下：

- (1)附件一「新銀行營運空間問題之分析初稿」。
- (2)附件三「商業銀行設立許可案件評分分布圖」(下稱評分分布圖)。

(3) 附卷一「商業銀行設立許可案件審核分析表(下稱審核分析表)」:審核項目包括資本結構(30%)、人員(20%)、計畫(30%),以上3項共占80%。

(4) 附卷二「面談結果評分表」(占20%):係財政部於80年6月1日至同年6月4日間邀集學者專家對各銀行總經理、副總經理及主要發起人進行面談之結果。

(5) 附卷三「重大加扣分項目彙總表」:係財政部於80年6月19日及20日邀集學者專家開會研商,對於各銀行整體作業、資金來源、股權結構之合理性及有無不誠信行為等,視其情節決定加扣分項目與幅度。

(6) 附件二「商業銀行設立許可案件評分彙總表」(下稱評分彙總表):係由前述各階段查核結果彙整而成。

2、富國等4家銀行籌備未獲核准之理由。

3、財政部向刑事局、票據交換所等相關單位函詢之查復結果。

(四) 上開卷證未能提供本院之原因:

1、金管會銀行局張局長明道稱:「經多次尋找相關檔卷,因年代久遠,當時我國尚無檔案法之立法以為規範,因相關證卷很多,約有2個房間大,且經多次搬遷...可能有部分已銷毀」。

2、關於財政部金融司於80年6月25日簽請部長批示之簽呈「簽報商業銀行核准家數及核准設立許可銀行名單」,金管會函復該簽呈相關附件(即前述附件一至附件三及附卷一至附卷三)未能提供之理由如下:「當時檔案法與相關子法尚未明定其處理之原則,其卷宗之保存未臻完備。」至於本

院函詢上開簽呈及其相關附件依「文書處理檔案管理手冊」規定，由機關權責長官核定之保存年限究為若干以及有無因屆滿保存年限而銷毀等問題，金管會函稱：「本會銀行局檔案管理係以案立卷方式辦理，由於該簽案當時並未創號立卷，亦未編列相關公文書編號，致本會銀行局公文系統及檔案室亦無後續編列機密等級、保存年限及銷毀等紀錄，且因事隔已久，目前本會銀行局檔案室僅存該簽案之影本，相關附件未能查得。」

- (五)綜上，80年6月25日、26日由金融司簽請部長批示之「簽報商業銀行核准家數及核准設立許可銀行名單」，乃新銀行核准設立之最重要簽呈。惟本案因事隔久遠，該簽呈並未創號立卷，亦未編列相關公文編號，故無保存年限及銷毀等紀錄，且目前僅存簽呈影本而無正本，該簽呈之附件及附卷均無留存，因此，主管機關是否依規定銷毀，實無從查證。是故，本案相關卷證檔案之保存與管理，主管機關是否依行政院函頒「文書處理檔案管理手冊」相關規定妥善管理，誠有疑義。另金管會對本院相關函詢，查復時程多有延宕，其查復內容未臻完備、資料亦有闕漏，均應檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五函復陳訴人。
- 二、調查意見四、五函請行政院金融監督管理委員會改善見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會會議處理。