

調 查 報 告

壹、調查緣起：委員自動調查。

貳、調查對象：金融監督管理委員會、衛生福利部。

參、案由：據訴，有身心障礙者向郵局申辦存簿帳戶，屢遭以「未經監護宣告」為由拒絕辦理。身心障礙者權利公約(以下簡稱CRPD)第12條第5項規定，應「確保身心障礙者平等享有擁有或繼承財產之權利，掌管自己財務」。CRPD第1號一般性意見第23點指出，「必須根據第12條第3項，為行使法律能力提供支持，以此取代剝奪身心障礙者行使財務方面法律能力的作法」。106年CRPD初次國家報告結論性意見第38-39點指出，「受監護宣告的身心障礙者在許多情況下不具有法律行為能力，無法表達其意願、偏好或行使自主權，包括…處分財產、取得金融服務」，國家應「依聯合國CRPD委員會第1號一般性意見設置輔助決定制系統，包括為其提供適當資源」。究竟郵局和銀行，是否提供身心障礙者足夠的協助措施使他們可以開立帳戶、管理自己的財務？主管機關有無善盡公約義務，提供身心障礙者輔助以支持他們取得金融服務？有深入調查之必要。

肆、調查依據：本院109年¹11月4日院台調壹字第1090800275號函。

伍、調查重點：

¹本文件年份表示方式：如屬國內者，以民國表示，於年代前不贅註「民國」二字；如屬國外或涉及國際事務者，則以西元表示，並於年代前皆加註「西元」二字，以示區隔。又依文書作業手冊規定，外文或譯文，悉以西元表示之。

- 一、調查身心障礙者至金融機構申辦開戶等金融業務，是否普遍遭遇困境。而在各縣市政府社福部門協助下，上開情況是否會有改善。此等情形是否違反身心障礙權利公約。
 - 二、金融主管機關對於上開身障者權益疑似普遍受到侵害，是否依職權擬具改善對策，或對此現象納入金融監理檢查要求改進。
 - 三、金融機構對於行員教育訓練課程是否充分納入身心障礙者權利公約等人權議題，以及該課程訓練能否讓行員足以認識身障類型，並提供必要且充分協助。
 - 四、其他與本案案由有關之應調查事項。
- 陸、調查事實：

為調查「身心障礙者至金融機構申辦開立帳戶是否遭遇困難」，是否落實身心障礙者權利公約(下稱CRPD)與身心障礙者權益保障法等規定，經向金融監督管理委員會(下稱金管會)、交通部、衛生福利部(下稱衛福部)、法務部調閱卷證資料²，於109年12月14日辦理專家學者諮詢會議，邀請國立臺灣大學(下稱臺大)法律系黃詩淳教授、國立政治大學(下稱政大)法律系戴瑀如教授、中央研究院(下稱中研院)法律學研究所廖福特研究員、國立高雄師範大學(下稱高師大)通識教育中心陳竹上主任(提供書面意見)，對本次議題提供法律見解。

110年2月23日召開本案座談會，邀請中華民國自閉症總會、中華民國智障者家長總會、社團法人中華民國身心障礙聯盟等協會等代表、身心障礙人士計7名(含視覺障礙2名、聽覺障礙1名、腦性麻痺3名與肢體障礙1

²金融監督管理委員會109年8月21日金管銀國字第1090221534號函、110年4月23日金管銀國字第1100134103號函。交通部109年8月12日交郵密(一)字第10991000581號函、109年10月21日交郵密(一)字第10991000651號函、110年4月6日交郵字第1100008645號函。法務部110年7月28日法律字第11003510090號函。

名)，與助理或家屬計3人到院作證說明渠等申辦金融帳戶被拒絕之事實與經過，並請衛福部、金管會、交通部與中華郵政公司等單位列席聆聽，同時邀人權公約施行監督聯盟(下稱人約盟)黃怡碧執行長到場提供專業意見。

另為瞭解身心障礙者申請開立金融帳戶被拒絕是否為普遍現象，本院110年2月24日辦理問卷調查，函請全國170間「提供全日型住宿服務之身心障礙機構」協助填寫，3月31日回收問卷，計有152間機構填寫，回收率計89%。2月24日函詢³全國22個縣市政府關於「協助身心障礙者向金融機構申請開立帳戶」是否遭遇困難、相關經驗及後續處理情形。截至4月8日全國22個縣市政府皆回復，闡明協助身心障礙者開立帳戶經驗。

110年6月22日再次諮詢臺大法律系黃詩淳教授、政大法律系戴瑀如教授、中研院法律學研究所廖福特研究員、人約盟黃怡碧執行長等4名專家學者，對於「本院問卷調查、各縣市政府函復內容、主管機關之法律見解」，充分討論CRPD、我國現行法律規定與實務執行落差，以及爾後建議改進方向。7月8日經線上詢問金管會銀行局、衛福部社會及家庭署、交通部郵電司、法務部法律事務司與中華郵政公司等相關政府機關或公司代表，茲綜整調查事實如下：

一、我國身心障礙者人數與面臨困境

依衛生福利部107年編印出版105年身心障礙者生活狀況及需求調查報告⁴指出：105年12月領有身心障礙證明或手冊人數為117萬199人(男性66.3萬人、女性50.7萬人)，其中65歲以上有46.9萬人，占40.1%⁵。

³本院110年2月24日院台調肆字第1100830333號函

⁴衛生福利部每5年辦理調查。

⁵107年3月編印出版105年身心障礙者生活狀況及需求調查報告第1頁。

衛福部辦理該調查目的在於了解我國領有身心障礙手冊或證明者之生活狀況與需求，以提供政府規劃各項身心障礙福利服務之參考依據。調查採實地訪查方式，訪問工作於105年12月5日至106年4月30日辦理，完成有效樣本數14,120人。

該調查結果⁶指出：身心障礙者在沒有其他人陪同時，對於公共空間無障礙設施使用困難情形，以「到公家機關申請業務或洽公」與「在銀行郵局洽辦業務」者居多，分別為46.49%及45.57%。其次為「在餐廳用餐」43.23%、「在商店、百貨公司購物」42.10%及「到公園、遊樂區活動」40.92%。以障礙類別觀察，「失智症」、「平衡機能障礙」、「視覺障礙」及「多重障礙」者在各項設施使用有困難的比率約在5~6成左右，及「肢體障礙」者約在4成左右等，使用困難比率較其他障礙類別高；另「智能障礙」當到公家機關、銀行申請業務或洽公有使用困難比率達5成以上，在餐廳用餐及商店、百貨公司購物時亦有4成左右有使用的困難。

二、專家學者第一次諮詢會議摘要⁷。本次會議先針對本案議題徵詢相關法律見解，以及金融實務為何會產生此等議題進行討論分析。參與學者計有臺大法律系黃詩淳教授、政大法律系戴瑀如教授、中研院法律學研究所廖福特研究員、高師大通識教育中心陳竹上主任（提供書面資料）。發言重點摘錄如下：

（一）黃詩淳教授：

1、當時有個疑問，為什麼金融機構（包括郵局在內）會拒絕身心障礙者開戶？如果是不論障別，一律拒絕開戶，好像是有管制過廣的問題。最近我跟

⁶ 摘錄自該報告第36頁。

⁷ 109年12月14日（星期一）9時30分，本院4樓第4會議室。

成大教授共同研究失智症患者金融安全的相關研究，有做實證研究，把法院判決(包括民、刑事)都調出來，有多少失智症患者成為詐騙集團利用的對象，可以給金融機構做個參考。為何金融機構會拒絕身心障礙者的開戶申請?猜想可能有兩個理由：第一個就是委員提到的違反洗錢防制法，可能被詐騙集團拿去犯罪使用。第二個可能是考量身心障礙者可能不具有充分辨識意思表示效果與理解意思表示能力，怕開戶之後，導致消費寄託契約是無效。

- 2、身心障礙者不是任何一種障別都會導致意思表示能力會有所障礙，僅以持有身心障礙手冊為由，拒絕身心障礙者的開戶，顯然限制太廣。根據我們實證研究，搜尋了這10年來地方法院刑事裁判，因為是失智症研究，搜尋失智與銀行的關鍵字，總共找到81件刑事判決。想了解失智者會不會被利用成為犯罪加害人，或是身為被害人的一方。發現這81件判決，失智症成為加害人只有2件，涉及洗錢防制法，帳戶被詐騙集團利用成為洗錢的工具。從108年的衛福部統計，身心障礙者有119萬人，其中有61,705位失智症者，根據研究結果這10年來被詐騙集團利用者僅2件。
- 3、身心障礙者意思表示能力不足，導致所締結的消費寄託契約是否無效?依民法第75條後半：雖非無行為能力人，而其意思表示，係在無意識或精神錯亂中所為者亦同。所以的確有可能導致消費寄託契約無效。依據私法自治原則，人必須要理解自己行為的意義，才會被自己所做出來的行為所拘束。包括權利是如此，義務與責任也是如此。這種識別力與判斷力在不同的法領域上，有

它不同的名稱。有時候稱之為判斷能力或意思能力；在侵權行為上需要負損害賠償責任稱之為識別能力；刑法上稱之為責任能力；在身心障礙者權利公約被稱為心智能力(mental capacity)。意思能力之有無，難以從外觀判斷。為了減輕舉證之困難，並維護交易安全，民法設立了「行為能力制度」。原則上20歲以上的人就有完成行為能力。而例外，「已成年+無意思能力」者，由法院進行「監護或輔助宣告」來保護本人，本人所為法律行為無效或須經輔助人同意。

- 4、表意人事後若要救濟只能主張行為當時欠缺意思能力，其意思表示無效(依據民法第75條)，但法院實務上也很難肯認這樣主張成立。實務上，爭執無意思能力事件的兩種類型：1. 對外交易型(加害人通常為第三人)。2. 家內財產傳承型(加害人通常為親屬)，通常後類型更為常見。失智者之行為經研究約有29%被法院認定無效，換言之大概近7成的行為，還是被法院肯認無法撤銷，最多是贈與、其次是授權，授權通常是子女拿父母的印章去金融機構提款，其他子女發現之後就主張該行為無效。買賣跟遺囑，通常也是有個子女獲得特別多的利益，其他子女心生不滿出來主張父母意思表示能力有問題，該行為無效。從該研究觀之，這些有爭議的法律關係，也沒有包括開戶這一項。就算當事人無意思表示能力而辦理開戶，事後通常不太會去跟銀行爭執，也不太會去法院主張這個開戶是無效的。好像金融機構不用太去擔心這種紛爭的發生。
- 5、這篇研究我的結論是：1. 監護、輔助宣告制度之使用率低。2. 329件民事判決中，法院認為失智

者行為無效的比例僅約30%。並無金融機構成為被告，也無消費寄託契約成為爭執標的。3. 刑事判決的比例更低，僅有2件是有關失智者被詐欺集團利用洗錢。4. 縱使被法院判定為無效之效果，僅須返還存款，對郵局也不太會造成影響。

6、最後提一下外國做法，像是英國是採取意思能力推定原則：「每個人被推定有意思能力，除非已被證明缺少能力」。像愛爾蘭也是採取上開原則。而大陸法系的國家像日本，雖無明文，但通說與實務向來認為，「無意思能力」係救濟表意人之工具，故僅有表意人得主張之；相對人不得主張表意人無意思能力(相對的無效)。像金融機構不應一開始就預設某些人(身心障礙者全體或特定障別者、特定年齡者)欠缺意思能力，而不讓他開戶，這是不對的。如何因應身心障礙者的開戶需求？

(1) 像英國HSBC自詡為友善失智症的銀行，做了許多措施：1. 為認知功能減弱者設置了「特別支持窗口」。2. 運用Fintech來保管交易紀錄、將交易紀錄副本通知本人指定的第三人(例如家屬、朋友)。3. 個別設定ATM取款額度。4. 因失智症有記憶密碼的困難，銀行採取聲紋認證。5. 簽名晶片卡(chip-and-signature card)的導入。

(2) 日本金融機構之作法：1. 關於視覺障礙者開戶時，由金融機構員工代筆書寫(金融廳頒布「提供視覺障礙者金融服務」指針後，各金融機構幾乎都將代筆之規定放入內部規則，其後金融廳實施問卷調查，公布CSR結果)。2. 生物認證：Aeon銀行使用指紋與靜脈做認證。3. 守護服務

(見守りサービス)，把帳戶支付的款項與明細，寄給相關人等。

- 7、最後結論與建議，障礙者也有平等使用金融服務的權利，例如視覺障礙者，對於意思表示的理解比較沒有困難，所以不應該受到拒絕開戶的刁難。如果是意思表示有困難的障礙者，金融機構也不應該馬上就拒絕開戶申請，畢竟根據實證，詐騙集團利用洗錢的畢竟是極少數。另外消費寄託契約也沒有被法院認定無效的例子，也沒有銀行成為被告。金融機構如何因應意思能力可能有疑問者的開戶需求？我的建議是1. 仿照公證人的做法，要求本人提出醫院診斷書，證明當事人意思能力或表達能力正常等資料；或提出向法院聲請監護、輔助宣告被駁回之裁定。2. 請本人的家人陪同，協助解釋、說明消費寄託契約之意義，過程予以錄音、錄影。3. 上述1、2均無法達成時，始得要求本人須完成監護或輔助宣告。以上是我對這個議題的粗淺見解。

(二)戴瑀如教授：

- 1、第一，依據CRPD的精神，要讓身心障礙者以權利主體的地位參與整個生活，這是CRPD在規範上最重要的部分。尊重個人的自主性，包括自由作出自己的選擇，以及個人的自立，能夠充分有效地參與和融入社會。在CRPD第12條，應於法律面前獲得平等承認。而第5款的內容有兩個關鍵，讓身心障礙者掌管自己的財務這件事情。而條文所提到的銀行貸款、抵押等，並未在本次議題所探及。開戶這件是對於現今日常生活非常重要，實在很難想像如果今日沒有銀行帳戶，薪資如何匯進來、轉帳如何處理。銀行帳戶已經跟日常生活

有深入連結，遠超過其他金融服務的使用，對於開戶這件事應該要有不同的思考。金融機構不得因身心障礙者之意思表示能力不足，而要求當事人應辦理監護宣告，方能取得其金融服務，此舉是有違身權公約規定之疑慮。為何金融機構要阻止身心障礙者開戶？誠如委員所說，銀行或郵局開戶作業審核程序暨異常帳戶風險控管之作業範本中，主要在防杜異常帳戶之開立或進行詐欺、洗錢等不法行為，而嚴格審核申請新開戶案件，以防杜利用人頭申請開立帳戶。認為不能因為要防杜洗錢這個目的，然後全面拒絕意思能力表達有困難之身心障礙者的開戶申請。應針對該人是否在其自己的意願下來開戶，若有發現其受他人控制，非為其本意，自得為拒絕開戶之決定，但並非要求該人應先為監護宣告之聲請。

- 2、第二，身心障礙者意思表示能力之不足，不必然影響其法律行為能力。在身權公約中所強調的法律能力，為擁有權利與義務，並行使此等權利及義務的能力，為有意義參與社會的關鍵。心智不健全並非否定一個人法律能力的正當理由。要視其心智缺損情況，是否已無為此法律行為之能力而判斷。若已達此一程度，則自有進一步尋求法律相關機制協助之必要，即成年監護制度。但我國現行的監護與輔助宣告制度，對於本人、監護人或輔助人都不是太友善，導致這些人都不想使用這個制度。關於金融開戶之事項，屬於消費寄託，為輔助宣告應經輔助人同意之事項。故縱使金融機構判斷該申請開戶之身障者，其意思表示能力顯有不足，所應建議者，亦應為輔助宣告而非監護宣告。至少受有輔助宣告後，不致喪失行

為能力。又在輔助人不為同意，但無損受輔助人之利益下，受輔助人尚可向法院聲請，以其同意取代輔助人之同意，相對介入本人法律能力之干預程度較輕，而不違比例原則，亦即縱使基於保護措施的考量，亦應符合比例原則。

- 3、第三，綜觀目前的金融實務，對於心智障礙者並未給予相應的必要性援助，未提供足夠的協助措施，來開立帳戶，管理自己的財產。多數金融機構依照銀行業金融友善服務準則，多在肢障、視障等障別提供友善措施，但對於精障者並未提供相應措施處理。在瑞士有提供有關失智症者如何處理其銀行事務之相關規範，即針對此類障別有較清楚之指引。在郵局所提供的友善服務中，在最重要的開戶中，並未注意到精障者之需求，僅有對身障、視障與聽障者之相關措施而已。僅有在投保、理賠與契約變更中，方提及客戶如為無行為能力人、限制行為能力人或受監護輔助宣告之人，應由其法代理人、監護人或輔助人辦理相關理賠事宜。明顯足見其有所缺漏，或許有因此造成處理一線業務的人士有要求先辦理監護宣告方提供金融業務的不當建議，所以郵局人員在說明上有加強的必要。
- 4、第四，依照身心障礙者權利公約第2條第8款之規定，有關金融主管機關，其所職掌者包括對身心障礙者提供金融、商業保險、財產信託等相關權益之規劃、推動及監督等事項。金管會有持續督促金融機構提供友善金融服務，於105年7月20日發布銀行業金融友善服務準則，本準則訂定目的係為確保身心障礙人士充分享有基本權利、平等及合理便利之金融服務。並明訂提供金融友善服

務之範圍，為提供身心障礙人士金融友善服務，應依不同類別身心障礙人士之需求，提供適當之友善服務措施，其範圍應包括環境、溝通、服務、商品、資訊、檢核與統計及公告等無障礙措施，不得有歧視性之行為。其中在溝通中，金融機構對身心障礙人士臨櫃提供金融商品或服務，應充分告知所需之資料，協助其填具相關申請書據並提供完整商品資訊，如依法有見證等需求，應尊重身心障礙者之選擇，給予協助，並應秉持公正客觀與不歧視之立場進行審查。金融機構應提供適當形式之協助，如手語翻譯、遠端視訊或其他溝通輔具等專屬諮詢服務，使身心障礙人士能表達意見，行使其權利。由該規定指出應依不同身心障礙類別之需求，制定相關的內容，但觀其內容僅有部分協助肢體障礙者，且不完整。另未有針對精障者有相關協助規定，主管機關應針對精障者如何取得金融服務明確制定相關法令，特別在於開戶之措施，若對於身心障礙者無明顯利益受損之情事，卻攸關其日常生活如補助金、租金等匯款轉帳需求者，更不應設有過多限制，而影響其日常生活的進行。這次所調查的這個案例，可能可以促使爾後金管會針對金融業友善服務措施相關內容做出修正，更重視精障者的需求。

- 5、第五，有關國外情形，像德國與歐盟，德國自西元1995年以來對於金融機構要求其負有義務讓每個人者能在銀行或其他信用合作社擁有信用帳戶(Guthabenkonto)，使每個人能就其日常生活的開銷，如房租、水電或保險，能自帳戶中轉帳處理。若無該一戶頭，將使每個人最基本的生

活所需的支付，造成嚴重困難，因有關房租幾乎都以轉帳方式處理。對於身心障礙者而言，有自己的戶頭有極重大的意義。一方面可產生有所屬於這個社會的歸屬感，因其有如其他人一樣可以處理自己的銀行事務。他方面銀行戶頭亦可透過電腦轉帳舒適輕鬆的達成支付的目的。對於身障者可透過網銀而有更高的生活品質，不用以現金至銀行匯入他方的戶頭。然而對於身障者而言，對於其銀行事務更要注重其安全性。由於其多半僅有少額的收入，因此對於費用的控制特別重要。用Guthabenkonto是一個理想的方式，此一戶頭並不會收受高額的手續費，是一具有限制性的戶頭，在金額限制的情況下可使用，而不會因未注意而陷入欠債情形。歐洲議會於西元2014年也決議每一個歐盟成員都有權利要求基本戶頭，可不要求要有一定收入方可開立此一戶頭。

(三) 廖福特研究員：

- 1、我贊成剛兩位老師說的，但程序應該要倒過來，應該要有銀行或金管會來舉證否決開戶的法律依據是什麼？不管是從CRPD或是我國的身心障礙者權益保障法，都有一個重要原則前提，就是確認他的行為能力是不受影響的。所以像這個案子的舉證應該是要倒置過來，像金融機構在執行時都會跟你說有法令依據，但我們都不清楚他的法令依據是什麼，有時候只是金管會的內部規則。我個人在猜想：1. 會不會這個事情是基於自我假設的金融安全問題，不見得有什麼法律依據。2. 或是第一線承辦或執行的人，基於這些規定要求，或是基於安全，對於我認為有精神障礙疑慮的人，我就要求他們去做監護宣告，這樣對我是

最安全的。但這對於權利的保障是完全顛倒的。如果只是為防制洗錢為目的，應該要有基本懷疑，就是郵局人員認為心智障礙者容易被利用來洗錢的風險性是比較高的，但這個也沒有任何的依據。因為被用來洗錢的帳戶，大多是一般正常人所提供的。

- 2、金管會有法律責任，監督管理公股營行與私人銀行來達到保障身心障礙者的權利。保障的原則是，應該讓身心障礙者的朋友跟一般人享有一樣的權利。這些確立之後，應該是請金管會、銀行或郵局很明確地說，這些拒絕開戶的法令依據為何？這是源頭最大的障礙，為了防杜洗錢的目的，就一律禁止心智障礙者申請開戶。行政部門跟銀行有時偏向執行的方法，這個要先打破，要不然第一線人員會有很多自我認為的正當理由。另外，銀行不應該過度假設：「心智障礙者表達能力有障礙，等同於意思表示能力不足，進而影響到他的法律能力」。這需要在法院才能被確認，而不是銀行自己評價說他可能有涉及洗錢或是有風險，我就假設心智障礙者的法律能力有問題，然後要求要辦監護宣告。一旦辦了監護宣告，他就真的沒行為能力了，這是完全倒置的處理方法。
- 3、應該是原則確認心智障礙者有行為能力，然後要求銀行必須提供友善服務。最後有關限縮帳戶申請，金管會必須說清楚法令依據。「必須先確認有何法令依據不讓身心障礙者開戶，另外就是有何法令依據，讓他開戶後又作一些必要性的限縮」。這樣整個架構性會比較清楚完整。很多時候都是自我假設，導致限縮，洗錢防制法也沒說

不能開戶。行政機關各種行政規範就開始限制，交辦到第一線執行時，就更嚴格解釋與全面封鎖。這對第一線人員是最安全，也不需要去思考。

- 4、依據黃老師的實證研究，造成糾紛的案例可能也只有個位數。直接全面封鎖與禁止，是最簡便的方法去解決。我們應該要從戴老師所提到的國外友善協助案例的方向去做才對。會導致這樣的原因：1.可能是沒有法律依據。2.非常廣泛過度的授權。3.可能是執行的過度。這需要從源頭與制度做改善，要不然後續可能會有其他案例出現。
- 5、現今社會有個帳戶是基本的人權，尤其現在還有網路交易的需求。如果受輔助或監護宣告，在後端管理上的確有限縮帳號的需求。但現在的問題是，在前端，對於心智障礙者，銀行要求你去做監護宣告，這真的是非常奇怪的邏輯思考。

(四)陳竹上主任(書面說明)

- 1、中華郵政公司⁸之「金融友善服務執行情形公告」，就業務項目區分為「營業廳環境」、「開戶及各項服務」、「投保/理賠/契約變更」、「無障礙/語音ATM」、「無障礙網頁」、「匯率/利率」、「權益保障/溝通管道」等7類。但其中僅有「投保/理賠/契約變更」提及有關精神及智能障礙消費者的協助處理方式。由此觀之，郵局似乎已經將「輔助宣告」納入業務上之因應，但不宜僅列於「投保/理賠/契約變更」，整體「金融友善服務」宜再因應業務別、障礙別，通盤檢視及規劃。
- 2、「輔助宣告」是因應「為意思表示或受意思表示，或辨識其意思效果之能力，顯有不足者」等

⁸ <https://www.post.gov.tw/post/internet/Message/index.jsp?ID=1490662523463>

情形(民法第15條之1)，法律效果為「受輔助宣告之人為民法第15條之2，所列7款行為時，應經輔助人同意。但純獲法律上利益，或依其年齡及身分、日常生活所必需者，不在此限。」相較於剝奪行為能力監護宣告，較為緩和，郵局等金融機構宜妥適引導民眾。

3、民法第15條之2，所列7款行為，第2款之「消費寄託」，即為郵局之核心業務，可見「輔助宣告」需要儘快納入上述「金融友善服務」中的「開戶及各項服務」，並與社會局規劃配套措施如：

(1) 與社會局建立窗口，落實：

〈1〉身心障礙者權益保障法第81條：「身心障礙者有受監護或輔助宣告之必要時，直轄市、縣(市)主管機關得協助其向法院聲請。受監護或輔助宣告之原因消滅時，直轄市、縣(市)主管機關得協助進行撤銷宣告之聲請。」

〈2〉協辦輔助人失職之替代方式：民法第15條之2第4項：「第一項所列應經同意之行為，無損害受輔助宣告之人利益之虞，而輔助人仍不為同意時，受輔助宣告之人得逕行聲請法院許可後為之。」

(2) 培訓專人，判斷及辦理以下法定項目：

〈1〉「純獲法律上利益，或依其年齡及身分、日常生活所必需者」，不需經輔助人同意之情形(民法第15條之2第1項)。

〈2〉「第七十八條至第八十三條規定，於未依前項規定得輔助人同意之情形，準用之。」(民法第15條之2第2項)之辦理，例如未得輔助人之允許，所訂立之契約，郵局得定一個月以上之期限，催告輔助人，確答是否承認。

〈3〉「第八十五條規定，於輔助人同意受輔助宣告之人為第一項第一款行為時，準用之。」(民法第15條之2第3項)亦即關於允許獨立營業之判斷。

三、針對身心障礙者申辦開戶等金融業務，是否遇有困難處境。函詢全國170間「提供全日型住宿服務之身心障礙機構」填報問卷調查，問卷結果綜整如下：

(一)依據衛福部資料清冊，全國身心障礙機構(提供全日型住宿服務)家數170間。本次填報家數152間，填報率達89.4%。

(二)填報機構所位處之區域？

區域	家數	百分比
新北、台北、基隆	26	17.1%
桃園、新竹、苗栗	41	27.0%
台中、彰化、南投	25	16.4%
雲林、嘉義、台南	31	20.4%
高雄、屏東	12	7.9%
宜蘭、花蓮、台東	16	10.5%
澎湖、金門、馬祖	1	0.7%

(三)請問機構是否"僅"提供全日住宿服務？

服務類型	家數	百分比	補充說明摘錄
僅提供全日住宿服務	103	67.8%	
有提供其他服務	49	32.2%	提供： 1.日間照顧服務 2.日間托育 3.社區樂活大學 4.社區居住 5.早療業務等

(四)請問貴機構目前全日住宿人數?(截至109年12月31日止)

人數	家數	百分比
1-50人	57	37.5%
51-100人	51	33.6%
101-150人	25	16.4%
151人以上	19	12.5%

(五) 請問機構住民是否"曾有"金融機構(含郵局)拒絕開戶的經驗?

是否曾有拒絕開戶經驗	家數	百分比
是	46	30.3%
否	106	69.7%

(六) 依據機構或住民經驗，金融機構當下是否有提供足夠的協助措施，如：服務鈴、專人引導、無障礙服務櫃台、專人協助閱讀、點字機、手語翻譯服務、字體放大版契約等?

是否有提供足夠的協助措施	家數	百分比
是	74	48.7%
否	78	51.3%

(七) 上述服務外，是否建議增加其他無障礙服務類型?

是否建議增加其他無障礙服務類型	家數	百分比	補充說明摘錄
未建議增加其他服務	118	77.6%	
建議增加其他服務	34	22.4%	建議增加： 1. 心智障礙者特別窗口。 2. 身心障礙者優先辦理。 3. 假日提供預約服務。 4. 專人引導與說明。 5. 契約提供身心障礙者易讀版本。 6. 針對重度臥床個案能提供到府服務。 7. 身心障礙服務櫃台高度不一。

(八) 依據機構經驗，金融機構(含郵局)是否表示或建議當事人辦理「監護宣告或輔助宣告」等字眼？

是否建議辦理「監護宣告或輔助宣告」	家數	百分比
是	80	52.6%
否	72	47.4%

(九) 承上題，依據貴機構的經驗，被拒絕開戶的當事人多為何種身心障礙類別?(可複選)

障別	家數	百分比
a. 神經系統構造及精神、心智功能	90	59.2%
b. 眼、耳及相關構造與感官功能及疼痛	4	2.6%
c. 涉及聲音與言語構造及其功能	1	0.7%
d. 循環、造血、免疫與呼吸系統構造及其功能	0	0%
e. 消化、新陳代謝與內分泌系統相關構造及其功能	0	0%
f. 泌尿與生殖系統相關構造及其功能	0	0%
g. 神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能	4	2.6%
h. 皮膚與相關構造及其功能	0	0%
無此經驗	62	40.8%

(十) 其他針對本案之補充說明或建議事項？

補充說明或建議事項	家數	百分比	補充說明摘錄
無	114	75%	
有建議事項	38	25%	摘述： 1. 現行無障礙窗口提供服務僅侷限某些障別，心智障礙者往往無法自行簽名或不理解相關規定而被拒絕。 2. 建議可由機構出具證明，即可申請金融帳號。 3. 機構名義協助個案申請

		<p>郵局開戶多無問題，但多次遇到家屬反映家屬去協助個案開戶，多次被以為未做監護宣告而被拒絕。</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 大部分身障者無書寫能力，於開戶時是否可改用捺手印方式開戶。金融機構(含郵局)是否可建置捺手印辨識系統。 5. 完成監護宣告對家屬實在不易完成，且曠日費時，因此推廣多年仍許多障礙者未完成，因此協助障礙者金融常常被拒絕。 6. 曾發文請求協助開戶；社會處亦發文但郵局未回覆。 7. 申請網路銀行時不應直接斷定心智障礙者不會使用，而拒絕辦理。 8. 服務對象曾於郵局開戶遭到拒絕，因個案無法表達，建議由主管或公部門出具證明協助辦理開戶。 9. 機構的工作人員是協助者，不是詐騙集團。非萬不得已(無親屬或家人)不會帶服務對象去辦，遇到的態度都讓人覺得不舒服的比率是偏高的。 10. 如印鑑、密碼等遺失或忘記，都會建議辦理「監護宣告或輔助宣告」程序才能申請。 11. 植物人是否可以不要一定要辦理監護宣告才能開。 12. 服務對象有認知能力但因有自閉傾向無法與陌生人交談導致開戶時被告知須辦理監護宣告。
--	--	---

			<p>13. 檢視金融服務機關的無障礙櫃台是否還是有高低落差。</p> <p>14. 等待臨櫃的空間不足。</p> <p>15. 即使有辦理過金融帳戶，若資料(存簿遺失、印鑑變更)遺失...等皆需要辦理監護宣告，監護宣告完成後才可以金融業機構辦理。</p> <p>16. 建議金融機構應可以給予負責照顧的機構人員(出示工作證明)因正當理由須代為辦理開戶或更改密碼等方便。</p>
--	--	--	---

依據本次問卷調查結果大致得知，身心障礙者在申辦金融業務時，疑似普遍會遇到某些困境，例如硬體方面，無障礙設施的不甚普遍造成不便利；軟體方面，對於提供必要且支持性服務也不甚充足，進而對於特定障別的協助，如心智障礙、腦性麻痺等類型也不足夠。基於金融機構對身心障礙類型的認識不足或教育訓練不充分，另對於監護宣告與輔助宣告之法律意義與產生法律效果亦不甚瞭解，方給予身心障礙者辦理監護宣告或輔助宣告之建議。

四、函詢⁹全國縣市政府協助身障者申辦開戶之處理經驗。為瞭解各縣市政府對該項議題看法，彙整如下：

直轄市與各縣市政府		回復情形		
		困難	相關經驗	後續處理情形
01	臺北市	1. 開立身障專戶 2. 帳戶驗證方式	1. 因台北富邦銀行系統無法處理身障專戶註記，無法配合開立身障專戶。多次協調仍不願配合辦理。 2. 因案主(智能障+肢障)開立帳戶時使用「簽名」，但後來因肢體障礙無法簽名(案主甚至表示其從來都不會簽自己的名字、筆跡也不同)，原欲取消「提款卡」功能，卻因需「簽名」取消而遭拒絕，SWR無法辨別銀行當初開戶時哪個環節出現問題，但對於身障者開戶的驗證方式除簽名、手印外，應該有更多元的方式。	1. 多次協調仍不願配合辦理 2. 因本次辦理的服務內容銀行所需承擔風險較低，經由 SWR 與銀行主管討論，由 SWR 進行相關見證動作後完成辦理。

⁹本院110年2月24日院台調肆字第1100830333號函。

02	新北市	經詢問相關單位，並未反應有遭遇困難情事。
03	基隆市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本府進行個案管理，接受全日型住宿服務之身心障礙者，經查皆已完成開立帳戶作業，尚無遭遇困難情形；倘接受全日型住宿服務之身心障礙者無法親自至金融機構，則申請「行外對保」服務，以便利身心障礙者開立帳戶。 2. 本市所轄機構反映，曾陪同身心障礙者至金融機構開戶時，因無障礙櫃台高度仍與實需有所落差，造成不便，期待可檢視無障礙櫃台之高度規定。
04	桃園市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本府如遇身障個案無法自行辦理開戶時，由本府依社會救助法第 44 之 3 條規定，函請金融業者(含郵局)請求提供行政協助，目前各金融機構皆能配合辦理； 2. 惟本府針對已受監護宣告之身障個案，於社工代為辦理繼承欲開立證券戶時，遇有金融業者未說明緣由，拒絕由社工協助個案開戶之情形，後續本府仍持續與該金融業者進行溝通協調，以維護其權益。
05	新竹市	有關本府於處理社區或機構內個案，尚無協助身心障礙者向金融業者(含郵局)申請開立帳戶遭遇困難情事。
06	新竹縣	經查本縣部分核列身心障礙生活補助資格或符合中低收入戶補助資格之身心障礙者，如遇有債務問題導致帳戶遭強制執行或有疑似不法或顯屬異常交易致帳戶遭到凍結之情形，本府依據身心障礙者權益保障法第17條規定，協助身心障礙者至金融機構開立補助專戶，專供存入各項現金給付或補助之用。
07	苗栗縣	本府目前協助身心障礙者向金融業者申請開立帳戶之情形，多為身障生活補助申領者，因郵局帳戶為警示戶或遭強制執行等狀況，欲申請社會救助專戶，而由本府出具證明公文，以協助其至郵局辦理專戶。

08	臺中市	<p>1. 多數金融機構要求身障者本人應親自現場辦理，惟身障者因臥床、不良於行甚至是需要呼吸器的協助才能維生，實務上難以前往辦理，僅能透過不斷溝通及現場有相關專業人員錄影等多方佐證。</p> <p>2. 部分業者甚至希望前述狀況者應受監護(輔助)宣告才可辦理，不接受家屬以委託書方式辦理，甚至監護(輔助)宣告案件其監護(輔助)人為臺中市政府社會局的個案，要求局長至現場或攜帶其個人印信至現場方可辦理。</p> <p>3. 部分金融業者不相信本府函文，社工現場需出示工作證與身分證等證明文件；另還要現場致電直屬長官多重確認方可辦理。</p>		
09	彰化縣	案例	解決方式	建議
		<p>本縣曾遇長期居住於長照機構之重度身心障礙者，因病住院間須依靠低收身心障礙生活津貼支付住院費用(2個月)，然無親屬可以協助至郵局開立帳，阻礙領取社會福利補助。</p>	<p>本案為本縣長期低收安置個案，因受限無親屬可以協助申辦郵局儲戶，故縣府與機構方達成協議，由機構方簽訂切結書，將低收身心障礙生活津貼匯入該機構主任之帳戶並轉交給身心障礙者。</p>	<p>建議如為縣市政府長期安置之福利戶，因受限於心智、表達能力欠佳且無家屬可以協助開立帳戶亦非監護宣告案，此特殊情形可以由縣府評估發文予以郵局，請機構方代替身心障礙者至郵局申辦開戶一事。</p>
10	雲林縣	<p>經查本府轄內身心障礙機構及相關承辦皆未有遇貴院本案調查之情事。</p>		
11	嘉義縣	<p>業已調查完竣，無類似相關經驗。</p>		
12	嘉義市	<p>本府社工尚無收到任何身心障礙者求助申請開立帳戶有遇困難之情形</p>		

		所遇困難	處理措施
13	臺南市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 如身心障礙者表達及溝通能力有限，無法清楚表達語意，致無法完成開戶手續。 2. 如身心障礙者因身體因素(如中風臥床)或行動不便等，致無法至金融機構辦理開戶手續。 3. 如身心障礙者因身體因素(如中風臥床)或行動不便等，致無法至金融機構辦理開戶手續。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由家屬或社工人員陪同身心障礙者至金融機構辦理，並從旁協助完成開戶相關程序。 2. 由機構人員派車陪同身心障礙者至金融機構辦理開立帳戶手續。倘因身心障礙者臥床，則協調金融機構派員(如郵局)至機構實地訪查身障者，了解其意識表達及開戶需求，判斷是否為身障者本人真實需求。 3. 本府社工人員協助身心障礙者家屬辦理聲請監輔宣告法律程序，並由取得監(輔)護人代為辦理開立帳戶事宜。

		困難	經驗	後續處理情形
14	高雄市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 針對行動不便長期臥床但仍有意思表示者須臨櫃辦理，但因行動不便，無法順利開戶。 2. 獨居且領有身障證明之第一類身心障礙者且未達監輔宣等級，於開戶時被金融機構以心智功能缺損拒絕開戶。 3. 身心障礙者須本人到場，或是由社工員擔任代理人陪同申請人到場，惟身心障礙者若意識不清或表意困難，即無法協助申請。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 因需臨櫃辦理，而身障者行動不便若要至郵局開戶常會造成移動上的困擾，另許多金融機構無障礙設施不足，會造成上述個案即使到了金融機構亦無法順利進入辦理開戶。 2. 社工於協助開戶時常會被金融機構拒絕，但因個案未達監輔宣等級且獨居，亦找不到其他親屬可協助開戶，因而造成個案權益受損。 3. 因身心障礙者意識不清或表意困難時，即無法協助申請開戶。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由專責社工員致電金融機構主管，協商金融機構派員至身心障礙者所居住之機構協助開戶。 2. 獨居者若家屬失聯或不在本地者，委請派出所及戶政查調其親屬協助，完成開戶程序；惟若均無任何家屬者，則仍無法完成開戶。 3. 因多數身心障礙者開戶涉及社會福利補助撥款事宜，若確實無法開戶，則會改由本局使用匯票簽領之方式讓身障者領取補助。

15	屏東縣	<p>1. 住宿式身心障礙福利機構之服務使用者以心智類障礙者為大宗，其行為表達能力較為不足，多數郵局及金融機構拒絕其開戶或辦理其他金融業務(如更換存摺印鑑)，均要求機構協助其辦理監護或輔助宣告。</p> <p>2. 機構考量服務使用者身心狀況、生活自理與意識表達能力及家屬照顧責任、行政程序等因素後，並非全數服務使用者均有辦理監護或輔助宣告之可能或必要。</p>		
16	宜蘭縣	<p>所遇之困難</p> <p>為協助本府受監護或輔助宣告之人辦理開戶事宜，因每間銀行規範要求不一、所需文件不一，在辦理上較為耗時及不便。</p>	<p>相關經驗</p> <p>近期為協助本府受輔助宣告之人辦理合作金庫開戶事宜，分行端表示經與總行電話確認因個案係為受本府輔助宣告之人，遂開戶時相關資料需法定代理人親簽，另需查調法定代理人之聯徵，後續取款時，在取款條上亦須蓋宜蘭縣政府之關防。請其提供相關資料或回文告知所需資料俾利上簽辦理，然分行行員表示無法提供。</p>	<p>後續處理情形</p> <p>已於110年1月中發文至合作金庫總行請其函覆說明有關受縣市政府輔助宣告之人開戶所需文件及取款所需文件。然於110年2月9日總行回電表示尚在與單位法制科討論，迄今尚未回覆。</p>
17	臺東縣	<p>1. 經查本府並無相關協助身心障礙者向金融業者申請開立帳戶之經驗；</p> <p>2. 另，本府所轄身心障礙福利機構於協助身心障礙者開立帳戶時並無遭遇困難。</p>		
18	花蓮縣	<p>本府曾為協助個案補發郵局存簿，以利申請各項福利補助，卻礙於個案行動能力不佳或認知功能退化致金融機構拒絕受理，遂發文協調郵政單位同意由本府出具公文委託社工人員代為辦理，檢附相關公文供參。</p>		

		所遇之困難、相關經驗說明	後續處理情形
19	南投縣	<p>1. 機構 1：帶服務對象本人及案父或案母去郵局開戶，都需由案父或案母至法院辦理監護宣告，並登記在戶籍資料內，才可以讓服務對象辦理郵局帳戶，其中案父、母，都已年邁，辦理監護宣告程序繁瑣複雜，時間又長，又有費用問題，對案父母非常不方便。</p> <p>2. 機構 2：服務對象(植物人)無法親自到郵局開戶，家屬若要代開戶，必須申請監護宣告，才能有此權利代辦，但申請監護宣告流程要跑好幾個月且複雜，通常家屬意願不高，故造成服務對象(植物人)無存摺就無法申請國民年金補助。</p> <p>3. 機構 3：曾遇到由社工帶個案去郵局辦理開戶，有時可以辦，有時被拒絕。郵局辦事人員態度不一致。</p>	<p>1. 機構 1： 案例一：案父年邁百歲，最後與案家人協商用其他方式扣款案主的月教養費，原本設定辦理案主郵局帳戶，每月由院內定期扣款。 案例二：原本想請案母去辦理服務對象(案姊妹們)的郵局帳戶，讓服務對象們各有獨立帳戶去管理他們的費用支出，現在維持一樣由院內統一代管帳戶處理。</p> <p>2. 機構 2： 家屬能配合申請監護宣告才行辦理植物人開戶，否則就無法，主要取決於家屬配合度，但金融業者或郵局就是堅持要申請過監護宣告才能代辦。</p>

			3. 機構 3：經與郵局主管溝通，並證明必須辦理的正當性，才部分同意。現在的做法是，請家長帶個案去辦理或提供個案存簿。
20	澎湖縣	<p>本縣所遇困難說明如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 關於銀行行員對於機構內行動不便之身心障礙者開戶，尚須見到本人，故社工必須協助至機構將個案帶出，再陪同個案至銀行確認身分，經常因社工辦公地點與個案機構所在地、銀行等三方相距甚遠，且須配合銀行時間進行，開戶諸多不便。 2. 由於開戶程序須配合銀行規定外，相關交通及人力安排等，執行耗時，建請貴院惠允協助建立便民機制，透過政府協力行文方式，精簡繁冗程序，以達個案生活便利及提高行政效益。 	
21	金門縣	經查本縣無身心障礙者向本府求助遭遇此困難。	
22	連江縣	查本縣並無發生身心障礙者向金融業者申請開立帳戶所遇困難之情事等相關經驗。	

五、「身心障礙者至金融機構(含郵局)申請開立帳戶是否遭遇困難」座談會¹⁰與會人員發言摘要：

(一)王幼玲委員引言

- 1、金融機構囿於民法與洗錢防制法規定，如果身心障礙人士欲開戶，但沒有辦法清楚說明自身開戶意圖或意思表示不足，金融機構就反過來要求當事人監護處分或輔助宣告。
- 2、金融機構有時要求家長出面，但住機構內身心障礙者，家長常無法聯繫。無法開戶會造成只能用現金交易，或匯入機構再轉交，反造成問題。
- 3、其他國家也慢慢在發展符合CRPD之支持性決策機制，縱使現在作不到，也要一點一點地去建構。
- 4、不同障別在開戶時分別遇到各種不同問題，今日座談會各自說明自身經驗。今日是以證人身份出席，旁邊有主管機關代表列席聆聽，先請黃執行長補充說明。

(二)人約盟黃怡碧執行長補充說明

- 1、身心障礙者權利公約在103年透過公約施行法，變成政府機關須依法行政的一部分。施行法第10條第2項規定，在違反公約時須優先適用。
- 2、CRPD第12條，所有身心障礙者，不管他的障礙類別、嚴重程度為何，只要他成年就應該享有跟一般非身心障礙者的成年人一樣各式各樣的權利，那法律權利能力只是其中之一。
- 3、今日郵局主張心智障礙者可能要有監護宣告與輔助宣告，本身違反公約外，另目前民法當中的監護與輔助宣告條文，本身也是違反CRPD。CPRD

¹⁰座談會辦理時間為110年2月23日(星期二)14時00分，地點於本院一樓禮堂。邀請身心障礙人士陳述證言，並邀衛福部、金管會、交通部、中華郵政公司等派員列席聆聽。並請人約盟黃怡碧執行長提供專業意見。

第12條雖然賦予身心障礙者完全的法律權利能力，但沒有完成否決掉政府可透過相關保護機制，來協助身心障礙者法律權利能力的實施，以及也擔心在特殊情形下，身障者權利受損。

- 4、這種保護措施，在司法院或法務部在討論法律權利能力的保護措施，都會認為保護措施就是監宣或輔宣制度。這存在概念上誤解。就算它是保護措施，期間必須儘可能短，也需有定期檢討與審查機制。現行推行的意定監護制度，可能較符合CRPD，但也必須在沒有辦法的情形下，才能適用。
- 5、現行一旦被監護宣告，除非相關權利人提起撤銷訴訟，要不然幾乎就是終身被剝奪民事權利，等同判處民事死刑。CRPD第12條還規定有政府的義務之一，要協助身心障礙者能行使完全的法律能力，要有支持決策或是輔助性決策，讓身心障礙者為自己做決定。
- 6、現行民法監宣或輔宣制度也違反CRPD，應該要設法研議支持身障者個人支持與輔助決策制度。像南美洲國家，秘魯或哥倫比亞，都有發展比較貼近CRPD的相關規定的措施。英國或澳洲等大英國協，雖然它們法律權利能力的規定也還沒完全符合CRPD，但設計出身心障礙者權利維護人來協助維護他們的權利，維護人不是代理人。
- 7、支持決策除了正式透過法院指定外，也可以透過身心障礙者本人同意之後，由他來找出他願意的支持決策者。在此呼籲，目前監護制度不符合CRPD，衛福部作為主管機關以及相關部會在各自業務範圍內，儘可能找出符合CRPD支持決策。
- 8、金管會推行發展的金融友善準則很粗糙，根本沒有準則跟指引的效果，業管機關應該要持續檢討

自身相關法規。總而言之，CRPD第12條規定，不管障礙類型、嚴重程度，所有成年的身心障礙者都應該要有完整的法律權利能力。

(三)身心障礙者相關證言摘要

- 1、李○：因為要匯薪水，就近找分行開戶，行員問我說有沒有人陪同？我說應不需要家人同事陪同。我的經驗，服務第一線同仁可能不知道怎麼應付，行員就跟分行經理報告，我就大概等了一個半小時。我跟銀行說，只要把契約朗讀給我聽，讓我知道條文在寫什麼就可以了。最後分行主管來處理。開戶耗費了兩個小時，這是我親身經歷。至於旁人經驗，視障朋友開戶的時候，要找兩個見證人，甚至還需要去法院公證，這樣才能開戶。
- 2、袁○：之前我跟朋友去開戶，都是全盲視障者，銀行認為我朋友的簽名有問題，非常堅持需要找兩個明眼見證人。像最近，我帶一個家人去銀行開戶，銀行會問說只有一個見證人？但根據金管會的函示，會簽名的視障朋友只要一個見證人即可。像民法規定簽名與蓋章是同等效力，為什麼視障朋友簽名蓋章，好像還是存在問題，仍然需要見證人？這跟法律規定都是有抵觸的。
- 3、吳○：我是腦性麻痺，不能簽名。我坐輪椅，如果銀行沒有無障礙斜坡，就無法進去。銀行交涉經驗，感覺櫃台人員手忙腳亂。有次沒無障礙斜坡，按服務鈴，行員有點傻住，急急忙忙搬斜坡。有時櫃檯很高，看不到行員的臉。再來就是簽名，會很慌忙地確認我的意思表示是不是有效。有些經驗是可讓父母代簽，有些是父母變見證人，方式不一致，也無法先準備。最近工作想辦

張信用卡，先問中國信託只能用3000元以下額度。改去玉山銀行，櫃台慌張的問主管，待了一個小時，主管說因為不能簽名，所以不能辦。我向銀行公會申訴，銀行公會回覆說應該可以辦，晚上接到玉山銀行電話改口說可以辦，須以線上申請。問行員為何臨櫃不行？他說因為審核方式不同。

- 4、黃執行長：補充視障者問題，除反映開戶問題外，還有線上金融相關服務APP，雖然金管會規定說不可以限制，但仍有些銀行對於使用方式或金額上作限制，例如只能查閱自己帳戶，提款只能在約定帳戶內作出限額轉帳，這個限額比一般人的金額低很多，也不能做非約定帳戶的轉帳。
- 5、謝○：聽障者是屬於溝通障礙，沒有辦法與人有效溝通，偏偏去銀行洽辦業務，又不能申請手語翻譯，很不合理，聽障人士只是缺少輔助系統。105年申請社團帳戶與存摺，要準備八份資料與證件，都準備好了，遞給銀行行員，行員就叫我到二樓等待。辦完帳戶後，回到協會，協會說，銀行有打電話到協會來求證。另外卡費用轉帳，打0800客服專線，但對於聽語障沒有幫助。政府不重視這些區塊與服務，這是聽障者日常生活的困擾。政府高層應該要教育這些銀行等金融機構，試著認識身障者，改善這些不友善的環境。
- 6、孫○：因為說話不清楚，去銀行或郵局辦事都會書面寫下來。郵局經驗都還可以，會有志工幫忙，櫃台也會幫忙。有去民營銀行要辦網路帳戶，資料都準備好了，可是銀行要求父母來才可以辦理。一個簽名效力。在美國簽名隨便畫一下就OK，在台灣不知道為什麼會被說簽名太潦草，

- 簽名本來就是個人化，被說太潦草會覺得荒謬。
- 7、賴○：我覺得政府的強制力有多少，就能讓身心障礙者權利有多少。我的郵局帳戶是老師幫我開的，拿我的證件順利開了。但我大學畢業工作需要一個銀行帳戶，請老師當我的翻譯，是避免我的意見表達不清楚，銀行要求老師當見證人，我就跟他吵架，為何我需要見證人，一般人卻不需要。再補充因為我沒有辦法簽名，銀行說需要有見證人，我覺得法律蓋章等同簽名。有一次我帶個人助理去開戶，銀行要求我要提供財產清單，我沒辦法簽名，要求助理當見證人，換他跟銀行吵了好幾個小時，就改由行員握我的手協助簽名，才把帳戶開成功。投訴到金管回覆可以不用見證人。後來申請郵局網路帳號，還是要求要簽名，也要求帶一名見證人，我再打給金管會，讓郵局跟他們溝通，郵局才讓我通過。有次問行員依據在哪，說是銀行的內規。我那時覺得內規就可把法律推翻。開頭才說，身心障礙者的權利是奠定於政府的強制力的多寡。
 - 8、孫○：再補充我的經驗，在郵局是可以協助當見證人，但銀行卻不行，行員也說不上來規定。
 - 9、潘秘書長：我們協會經驗，大多在小時候就有預先協助開戶，就比較少遇到困難。銀行可能遇到困難的機率比較高，大多要家長陪同。郵局會要求要辦理監護或輔助宣告，我們協會是可以理解為什麼會有這樣的要求。但這是出於保護當事人或是不信任當事人，這需要再去做一個探討。
 - 10、楊社工專員：可以理解銀行的保守態度，確保交易安全，不想重回2、30年前有人被騙走幾百萬的案例，導致辦理債清債更等。但如果可以確

保交易安全，是否監宣或輔宣一定需要綁再一起？有沒有辦法發展出更適切的替代方案。另外可以用錄音錄影的方式，取代需要見證人的場合。

- 11、黃社工督導：就智能障礙者來說，在一些適時保護下，在金融交易安全上，可能以監宣或輔宣的方式是唯一能想到，且是法院認證的制度，這可能是金融主管機關與金融業者喜歡方式。剛聽到身障朋友談論，友善服務的措施沒有標準化，像有些要求要見證人，有些不用見證人；有些蓋指紋，有些父母代簽。另外只是開個戶，卻跟監輔宣掛在一起，實在不適宜。相關部門應該要去擴大對於身心障礙者的認知跟理解，身心障礙者不是只有一個障礙樣態與障別程度，不能僅把所有身心障礙都視為一類。
- 12、袁○：再次發言，銀行有很多紙本與表格要填寫，因為要找行員朗讀，很耗費時間，所以我後來都是請家人跟朋友協助。建議金融行為基本上是定型化契約，是否可以研議提供無障礙格式，事先提供相關檔案給視障朋友閱讀，行員只要當下協助我填寫即可，讓它的流程變得更無障礙。
- 13、黃執行長補充：為了符合程序上的自書與見證人的要件，既然無法自書，為什麼不能合理調整以及與時俱進，修法擴充自書的形式，也是口述的合理調整。

(四)政府機關回應

- 1、中華郵政公司：本公司開戶都是遵照主管機關與銀行公會的相關規定，如果是身心障礙者，倘沒有見證人，可以通融非承辦本案的櫃員來協助朗讀約定書。無沒簽名也沒關係，可以蓋章或蓋指

印，並由非受理開戶的另一櫃員來做見證。如果沒有自由意志表達，無法理解為什麼要開戶，依照防制洗錢辦法第三條相關規定：要確認客戶身分、確認開戶目的是什麼。如果無法理解或是答非所問，請他們按照現在民法規定辦理監宣或輔宣。

- 2、金管會銀行局：各位舉出很多不愉快經驗，身為主管機關在這邊先表示歉意。主管機關固然會有法令規定，但實務面訂定原則，或是交由銀行公會制定準則。剛說到，像有的銀行說這是他的內規，在執行上各銀行有些不同。必須要知道使用者的困境，溝通是最好的橋樑。開戶有兩件事情金融機構要做到：第一，確認身分，例如雙證件等。在洗錢防制法也是原則性規定要做詳細的徵信，正常人現在去開戶也很麻煩，要花很多時間在確認身分。第二，要做意思表示的確認。因為身障朋友在溝通上有難度，有怎樣辦法做確認，所以才要求見證人等。我們如何用更友善與更科技的方式，來作確認意思表示這部分。民法確認雙方意思合致，才能簽訂契約。行員會有疑慮，且各個銀行標準不同，這是涉及前線行員的訓練不足。銀行要建立友善金融服務的政策，指導各分行碰到身障朋友要如何服務。我們以前是用高度保護，防止犯罪等態度來對待開戶這件事，現在要朝向協助身障人士如何取得更友善的服務。
- 3、交通部郵電司：今日聽到身障朋友經驗，確實有些要改善，郵局有儲匯跟簡易壽險的服務，這部分我們都是依照金管會的規定辦理。中華郵政公司是國營的，在不違背法令下儘量去便民。但有時管制安全與便利是有些衝突的，櫃台人員也是

基於要保護當事人的立場，可能造成身障人士不便，有時權衡也是不容易。而各地郵局或銀行的要求不一致，有些要簽名、有些要見證人部分，這部分未來應該要標準一致，在合法範圍內，盡量朝協助身障朋友去作。而友善服務方面。另外前線人員也不一定知道這個訓練。我們會建議要求郵政公司加強訓練。如果未來金管會有更新的規定，我們會要求郵政公司遵照辦理。

(五) 相關證言再次補充

- 1、黃執行長補充：像中華郵政公司規定，外國人要開戶，只要求護照及居留證，也不會跟他們溝通與確認意思表示，因為行員不會說外文。但碰到障礙者，就用更嚴格的標準來檢視障礙者的開戶行為，除了歧視外，實在想不到別的字眼。像意思表示絕對不是只有語言這區塊。根據CRPD第12條來協助身心障礙者，這絕對不會違反洗錢防制法。銀行公會在推的金融友善準則，本身還是不夠符合CRPD，例如像合理便利接近合理調整，居然只有無障礙環境，這比較是物理性的，而不是真正的合理調整。只會藉口說這是法律的規定，這樣就失去了今天這場監察院座談會的意義。另外今日第二議題疑問，就是被監護宣告會失去行為能力，原先身障者在法律上的行為能力是完整的，卻在銀行要求他去辦監護宣告後，變成無行為能力人。這樣的人需要在他的父母、法代或監護人的見證下，才能開戶。為了開戶卻喪失行為能力，這真是邏輯錯亂。
- 2、賴○：對於CRPD，我敢保證很多官員都不了解，何況是民間銀行。政府應該要更有強制力。我可以自由表達我的意思，只需要透過翻譯或輔具，

為什麼還需要第三人見證。

- 3、周○：我想向銀行局提問，對銀行內規不合規定，金管會沒有強制力或是無法要求改善？身為主管機關，到底有沒有權力要求銀行改善。要不然，很多障礙者遇到問題，銀行都說內規是這樣，很多身心障礙者就只能摸摸鼻子回家。

(六)政府機關再次回應

- 1、金管會銀行局：金管會是揭示一個原則，會責陳請銀行公會做自律規範或相關指引，銀行不能牴觸這個原則。如果有人反應，我們會導正銀行。個案的反應是很重要的。
- 2、衛福部社家署：金管會最近幾年訂出金融服務友善指引，規定有沒有落實是較大問題。開戶的法律權利能力認定問題。建議金管會在CRPD有談到合理調整，對於金融服務的意思表示確認，在障礙者之間就有很多類型，在指引中稍微儘可能釐清，找出合體調整的替代方式。回過頭來，要釐清各種不同障別，哪種替代形式是大家都可以接受？還要確保身障者的權益，財產不被任意剝奪與維護。高度管制與保護之間的拿捏。有關無障礙的議題，金融服務有很多定型化契約，如果可以提供無障礙格式與事先閱讀。就算需要產生支持性決策，也需要無障礙格式提供協助。

(七)座談會總結：

- 1、黃執行長：從法律觀點CRPD第12條是預設所有的成年人，都有完整意思表示與行為能力。如果有人想要主張身障者意思表示無效，應由這方來舉證。這具國內法效力的公約規定。只有在極端的狀態下基於保護他而採取部分措施。但保護的方式，也不是否認他具有意思表示與行為能力，而

是要透過非常不得已的限制，或是建立支持決策的機制來協助。就我對CRPD的理解，法律能力絕對不是可以任由銀行業，甚至法官來任意決定有無或剝奪。金管會業管各金融公會所制定的友善準則，無法符合CRPD的相關規範，金管會還是要做把關的工作。金管會要確保這些指引不違反重要人權公約規定，這些都是有國內法的效力，當抵觸時須優先適用。最後給監察院或人權委員會建議，如果還有約詢，要邀請法務部一起來討論，特別是法律權利能力這個區塊是屬於法務部的權責。

- 2、王幼玲委員總結：衛福部社家署認為現行金融機構有個指引是比以前狀況改善，但黃執行長點出現行法規是不符合CRPD。非常謝謝各位身障朋友證言與專家學者意見。之後請郵政公司說明要求監護處分的思考邏輯。也將約詢金管會與交通部等機關，是不是有具體解決的改善方法。這涉及到CRPD第12條規定。

六、政府機關對身障者開戶議題回復說明與法律見解。

(一)金管會

1、有關身障者開戶限制

- (1) 金管會業綜整銀行公會及中華郵政公司意見，……有關身心障礙者意思之表示，因民法第94及95條對於意思表示之生效已有明文規範，且依最高法院105年度台上字第256號民事判決，無從以自己獨立意思表示仍屬無效法律行為，消費者與金融機構之往來事涉法律權利義務，須簽約雙方彼此意思表示一致而成立，如有前揭民法規定情事，因精神障礙或其他心智缺陷，致不能為意思表示或受意思表示，或

不能辨識其意思表示之效果；抑或致其為意思表示或受意思表示，或辨識其意思表示效果之能力，顯有不足者等受監護或輔助宣告之情形，則由金融機構配合個案，依法受監護宣告者應由監護人代為辦理，受輔助宣告者應取得輔助人同意後始可辦理相關業務，俾保障金融消費者權益。

- (2) 有關確認客戶身分作業程序，依中華郵政公司表示，依據金融機構防制洗錢辦法規定，與客戶建立業務關係(即開戶)時，應確認客戶身分，其確認客戶身分措施，應包括瞭解業務關係之目的與性質，該公司為一般民眾或各類身心障礙者之臨櫃作業，均依前述規定，並依銀行公會「防杜人頭帳戶範本」所列注意事項，輔以「開戶作業檢核表範本」詢問客戶開戶目的，及是否清楚與該公司往來情形等事項。另為保障各類身心障礙者使用金融服務之權益，詢問事項不限以口述方式回答，客戶亦可以手寫文字、手勢或肢體動作等方式告知櫃檯人員，確認當事人真意後，由櫃檯人員判斷其詢問事項及客戶回答，是否已達到雙方均可理解之程度，並據以研判是否有異常情形。前述開戶作業須經主管覆核始得完成，主管並應確認是否符合開戶成立要件。
- (3) 綜上，金融機構提供消費者(包括身心障礙者)金融服務，涉及法律權利義務，仍需簽約雙方彼此意思表示一致而成立，涉及意思表示之確認，金融機構仍應回歸民法相關規定，確認當事人真意後辦理。至於如何確認，因每個個案狀況不盡相同，無法訂定統一之認定標準，仍

須個案由現場之行員認定。此外為加強對身心障礙者權益保護，金管會除已責成銀行公會訂定「銀行業金融友善服務準則」及「金融友善服務作業問答集」，針對不同障別取得金融服務之程序如開戶等提供相關指引外，金管會亦針對金融機構應依規定設置無障礙設施及自動化設備，以及金融機構應提供無障礙網路等作出多項規範，並請銀行公會定期與身心障礙團體溝通以充分瞭解身心障礙者關切處並檢討改進，金管會並請銀行公會研議金融機構可運用更友善、更科技的方式協助確認身心障礙者之真意，並要求金融機構應加強對員工之金融友善教育訓練，增進對身心障礙人士的理解並提供更適切服務。

2、有關無障礙設施部分

- (1) 金管會為加強對身心障礙者權利保護，除責成銀行公會訂定「銀行業金融友善服務準則」及「金融友善服務作業問答集」外，亦辦理多項措施及召開相關會議討論，例如：要求金融機構設置無障礙措施並符合內政部規範、金融機構之網路銀行應符合國家通訊傳播委員會之無障礙網頁開發規範並取得檢測標章、要求金融機構新增或汰換ATM應優先設置符合輪椅者及視障者使用機型、督導銀行公會完成身心障礙者跨行交易手續費減免機制、要求金融機構對新進人員接受金融友善教育訓練、提供網路及行動銀行之約定及非約定轉帳功能、鼓勵金融機構妥為運用視訊手語翻譯功能，以上措施均已完成或持續辦理中。
- (2) 另金融機構依據金管會內部控制及稽核制度

實施辦法，應建立內部作業規範及查核機制以符合友善金融相關規範，金管會亦將金融機構辦理業務是否依規落實對身心障礙者之友善金融措施納入金融檢查參考手冊，如營業場所設施是否符合內政部規範等，適時予以監督。

- (3) 查凡屬內政部訂定「**建築技術規則建築設計施工編**」第170條所列之**公共建築物適用範圍**，應設有**無障礙設施及無障礙通路**。金融機構、銀行屬上揭規定之**G-1類組**，依該規定金融機構、銀行之營業場所應設置無障礙設施，該規定之主管機關，在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府，又內政部訂定之「**建築物無障礙設施設計規範**」之附錄4，對於服務台之高度(檯面距地板面應為70至80公分)亦有規範。
- (4) 函¹¹請銀行公會轉知各會員機構增設及遷移分行時，應依內政部前揭規定，於營業場所設置無障礙設施，包括檢視營業櫃檯及號碼機高度，設置無障礙ATM等。
- (5) 金融機構依據金管會內部控制及稽核制度實施辦法，建立內部作業規範及查核機制以符合友善金融相關規範，**金管會亦將金融機構辦理業務是否依規落實對身心障礙者之友善金融措施納入金融檢查參考手冊**，例如營業場所設施是否符合內政部規範等，適時予以監督。

3、關於銀行業金融友善服務準則部分

- (1) 銀行公會「**銀行業金融友善服務準則**」第四條「**溝通**」已規範金融機構應提供適當形式之協

¹¹ 金管會101年6月7日金管銀國字第10120003370號函及102年4月22日金管銀國字第10200068130號函。

助，如手語翻譯、遠端視訊或其他溝通輔具等專屬諮詢服務，使身心障礙人士能表達意見，行使其權利；第五條「服務」規範金融機構應依不同類別之身心障礙人士需求，提供適當之友善服務措施，如線上預約、到府服務等，並引導身心障礙人士採用合適之交易方式及操作流程完成金融服務，並以如書面、電話語音、傳真、簡訊、電子郵件等方式進行通知，各金融機構於實務執行上應依現場個案情形，依前揭準則採取妥適方式，協助各種不同障別人士取得金融服務。

- (2) 為利聽障或視障人士取得金融服務，金管會銀行局¹²要求金融機構應依國家通訊傳播委員會「無障礙網頁開發規範」調整其網路銀行無障礙網頁，截至109年底全體本國銀行之網路銀行服務均已取得無障礙網頁認證標章，銀行局¹³請銀行公會轉知所屬會員機構妥為運用相關視訊手語翻譯服務，以加強對身心障礙者之金融服務。
- (3) 另鑒於推廣金融機構發展金融科技，故請¹⁴銀行公會邀集身心障礙者研議以金融科技或更適切方法，如對於身心障礙者辦理開戶，於涉及意思表示之確認時，金融機構可運用更友善、更科技的方式確認，或加強網路或實體輔具(如定型化契約以語音播放服務、點字版或無障礙網頁等無障礙格式提供)，使身心障礙者可事先或當場瞭解金融相關契據。相信金融機構若能

¹² 金管會銀行局104年12月23日銀局(國)字第10400953920號函。

¹³ 金管會銀行局110年5月11日銀局(國)字第1100271301號函。

¹⁴ 金管會110年5月26日金管銀國字第1100132638號函。

充分運用金融科技協助身障人士，將可排除大部分之溝通障礙，使身障人士可獲得更便捷之金融服務。

- (4) 另銀行公會「金融友善服務作業問答集」之存款篇已針對不同障別之開戶作業有所規範，以利金融機構行員辦理時能有所依循，例如：視覺障礙者獨立前往申請開立帳戶時，由非經辦開戶之行員一名見證，或可搭配一名具完全行為能力之明眼人親友見證人；受監護宣告者，應由監護人代為辦理開戶事宜；身障者(包括視障者)無法親簽時，如用印章代替簽名者，得經親友或社福機構人員或非經辦行員任一人簽名證明。如以指印、十字或其他符號代替簽名者，依民法第3條第3項規定，須經2人簽名證明，即親友或社福機構人員或非經辦行員任二人簽名證明，始與簽名生同等之效力。

4、有關行員教育訓練部分

- (1) 另為提升行員對於身心障礙者之服務，金管會並已要求於金融機構應針對新進從業人員辦理身心障礙者金融友善教育訓練，並應適時檢討並妥為規劃訓練課程及時數，以有效訓練行員妥善應對身心障礙人士之各式需求。
- (2) 金管會銀行局¹⁵函請銀行公會定期(每半年)與身心障礙團體舉行溝通會議，就身心障礙者關切各項議題進行討論，期藉由定期面對面溝通，滾動式檢討尋求更好協助方式，滿足身障者金融服務需求。

5、依身權法第17條開設補助專戶部分

¹⁵ 金管會銀行局109年11月18日銀局(國)字第1090273402號函。

- (1) 身心障礙者依法請領各項現金給付或補助，得檢具直轄市、縣(市)主管機關出具之證明文件，於金融機構開立專戶，並載明金融機構名稱、地址、帳號及戶名，報直轄市、縣(市)主管機關核可後，專供存入各項現金給付或補助之用。前項專戶內之存款，不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的。該條立法理由係為確立並落實照顧弱勢之立法目的，係為避免請領權利人之各項福利給付或補助，遭金融行庫扣押或行使抵銷權之情況。
- (2) 爰該專戶本質上仍屬存款帳戶，僅係用途有特別限制，金融機構仍須依前述相關開戶作業規範辦理。金管會將函請銀行公會轉知金融機構依身權法規定辦理。若有具體個案可函請金管會協助辦理。

(二)交通部

1、有關身障者開戶限制部分

- (1) 為落實確認客戶身分原則，受理開戶作業，郵局櫃台人員臨櫃作業均須詢問客戶開戶目的及是否清楚與中華郵政公司往來情形等事項。其判斷標準係由櫃台人員確認當事人真意後，判斷其詢問事項及客戶回答，已達到雙方均能理解對方之程度為原則，能意思表示者，郵局未拒絕受理客戶開戶。
- (2) 為保障各類身心障礙人士使用金融服務之權益，對於上述情形，縱客戶講話語速較慢或以手寫文字溝通，中華郵政公司亦受理開戶。至心智障礙人士，為確認當事人真意，郵局櫃台人員仍須判斷其詢問事項及客戶回答，是否已達到雙方均可理解之程度，並據以研判是否有

異常情形。

2、有關身障者協助部分

- (1) 有關未提供聽障人士手語翻譯或視障人士點字服務，中華郵政公司提供適當形式(如筆談、報讀等)之協助使身心障礙人士能表達意見，行使其權利。
- (2) 中華郵政公司參酌中華民國銀行公會「金融友善服務作業Q&A」訂定之處理方式，遇身障人士(含視障人士)辦理業務時無法親簽，如以印章代替簽名者，得經親友或社福機構人員或非經辦櫃員任1人簽名證明；如以指印、十字或其他符號代替簽名者，須經親友或社福機構人員或非經辦櫃員任2人簽名證明。
- (3) 上述見證人已可由郵局櫃員簽名證明，身心障礙人士可免再找親友陪同開戶，另如身心障礙人士可親自簽名，現行中華郵政公司未規定應有2位見證人簽名證明。

3、依身權法第17條開設補助專戶部分

- (1) 受理開戶作業，不論客戶為一般民眾或各類身心障礙者，郵局櫃台人員臨櫃作業均須依規定辦理。倘身心障礙者未能回答櫃台人員詢問事項，因未能確認當事人真意，爰僅得婉拒受理。惟如遇陪同開戶者反映須開立金融帳戶以領取補助，櫃台人員為利合規作業，始建議身心障礙者得聲請監護或輔助宣告，由監護人或輔助人臨櫃辦理開戶，以利後續相關補助款入帳。
- (2) 現行中華郵政公司受理開立特殊專戶，除檢視主管機關之公函外，仍須依金融機構防制洗錢辦法第3條第1項第2款及第4款第4目規定及「中華民國銀行公會防杜人頭帳戶範本」所列注意

事項，輔以中華民國銀行公會訂定之「開戶作業檢核表範本」確認客戶身分，並詢問客戶開戶目的，及是否清楚與該公司往來情形等事項，經研判無異常，即受理開戶。

(三) 衛福部

1、有關教育訓練部分

(1) 本部係針對各級政府CRPD窗口及相關人員辦理種子訓練，以利其就權責領域所涉第一線人員後續推展訓練課程。本部108年辦理CRPD身心障礙者權利公約一般性原則(合理調整、通用設計、無障礙與反歧視)教育訓練，參與人數共計53人。

(2) 109年9月至110年1月與身心障礙者合作辦理「認識身心障礙者特質與需求」及「打造視覺障礙者友善環境」之示範性教育訓練，共5場次，參與人數共計358人，期透過教育訓練協助各級政府人員更加瞭解各項服務如何有效提供予身心障礙者，並鼓勵各級政府可參考該示範性教育訓練課程安排方式，於該權責領域及所轄地區辦理訓練課程。

2、相關教育訓練教材

(1) 本部除辦理實體教育訓練外，108年6月彙編完成《身心障礙者融合式會議及活動參考指引》，其內容以聯合國出版的身心障礙者融合式會議操作指引(Disability Inclusive Meetings An Operational Guide)為基礎，納入我國一些實例進行說明，過程中邀集相關部會、身心障礙者及其代表團體共同討論，並持續滾動式修正，希望提供一些基本原則讓政府部門在辦理會議或活動前，能夠自我檢視軟、硬體等各方

面是否符合身心障礙者的多元性，以確保身心障礙者的參與無礙。

- (2) 110年4月完成《認識身心障礙者特質與需求》手冊，其內容以109年教育訓練為基礎，並納入障礙研究重要理論，過程中諮詢身心障礙者及其代表團體及專家學者，以提供一些基本的概念讓公務部門相關人員瞭解提供服務過程中，如何針對不同障別障礙者提供適切服務。前開兩份資料，皆已函請各級政府及相關團體推廣運用，亦登載於CRPD網站供社會大眾運用。

3、依身權法第17條開設補助專戶部分

- (1) 衛福部周知¹⁶地方政府，依身權法第17條規定，其立法意旨為保障身心障礙者權益，申請人檢具縣市主管機關出具之證明文件，即可於金融機構開立專戶，並未限制應檢附強制執行等相關證明，故民眾有設立專戶之需求，地方政府皆願意配合辦理，向金融機構行文相關證明資料。
- (2) 惟依實務執行經驗，民眾檢具縣市政府公函於金融機構設立專戶時，可能因民眾原本帳戶為「警示帳戶」或需被強制執行等情形，民眾身分資料遭註記，導致無法設立專戶，需透過金融機構、法院等單位彼此協調處理後，以利該等民眾辦理專戶。

(四)法務部

1、有關身障者開戶限制部分

- (1) 身心障礙者權利公約(CRPD)第12條規定，著重身心障礙者在法律之前獲得平等肯認之權利，

¹⁶ 衛福部109年11月12日衛授家字第1090021645號函。

強調身心障礙者於生活各方面享有與其他人平等之權利，並應採取一切適當及有效的措施，便利身心障礙者獲得其於行使權利能力時可能需要之協助，例如：確保身心障礙者享有平等權利擁有或繼承財產，掌管自己的財務，有平等機會獲得銀行貸款、抵押貸款及其他形式的金融信貸，並應當確保身心障礙者的財產不被任意剝奪。

- (2) 又為身心障礙者行使法律能力提供協助之方式，可以包括通用設計及無障礙等相關措施，例如要求銀行及金融機構等公私營部門行為方提供易讀資訊或提供專業手語翻譯，有助於使身心障礙者採取法律行動，在銀行開帳戶、簽署契約或進行其他的社會交易(聯合國身心障礙者權利委員會第1號一般性意見參照)。

2、有關身障者表達能力可能存有困難

- (1) 關於行為人之意思表示，我國民法第75條規定：「無行為能力人之意思表示，無效；雖非無行為能力人，而其意思表示，係在無意識或精神錯亂中所為者亦同。」所謂無行為能力人，係指未滿七歲之未成年人或受監護宣告之人(民法第13條第1項及第15條規定)。又依民法第14條規定，對於因精神障礙或其他心智缺陷，致不能為意思表示或受意思表示，或不能辨識其意思表示之效果者，得由聲請權人向法院聲請為監護宣告。
- (2) 是如成年人未受監護宣告者，其所為之意思表示，原則上應屬有效，僅於其意思表示係在無意識或精神錯亂中所為，方得謂為無效。至於所謂無意識係指全然無識別、判斷之能力，而

所謂精神錯亂則指精神作用發生障礙，已達喪失自由決定意思之程度而言，故未受監護宣告之成年人，於行為時縱不具正常之意思能力，惟如未達上述無意識或精神錯亂之程度，要難謂其意思表示無效（最高法院99年度台上字第1994號判決、臺灣新北地方法院109年度重訴字第515號判決參照）。

3、有關監護宣告制度

- (1) 我國對於身心障礙者，依其不同生理、心理差異及需求，定有不同身心障礙之類別及等級區分，透過專業之醫療鑑定、需求評估後，經嚴謹程序方為認定，且當事人是否應受監護宣告，尚須由法院依相關法規，本於職權審認予以宣告，並非單純憑外觀或經驗即應推斷究屬身心障礙之類別或等級，或認定身心障礙者應受監護宣告。
- (2) 身心障礙者如因精神障礙或其他心智障礙，致不能為意思表示或受意思表示，或不能辨識其意思表示之效果，而受法院審查後為監護宣告，依民法規定，監護人於執行有關受監護人之生活、護養療治及財產管理之職務時，仍「應尊重受監護人之意思」，並考量其身心狀態與生活狀況，係採公約揭示之支持性決策精神。

4、有關金融友善準則是否應訂官方標準

- (1) 查金融機構主管機關為保護身心障礙者之財產安全，並實施符合CRPD精神之金融服務措施，業已持續推動相關金融服務業之同業公會就其金融服務項目，並訂定相關友善服務準則及相關問答集，例如：「銀行業金融友善服務準則」、「銀行業金融友善服務作業問答集(Q&

A)」、「保險業金融友善服務準則」及「保險業金融友善服務實務作業問答集(Q&A)」等，而關於金融服務業所定友善服務準則內容，是否應建立一致性標準，或係採嚴格措施限制等節，可能因不同面向需求，而有不同之理解，例如常見於新聞報導之防詐騙宣導案例，時有因金融機構服務人員之識法及警覺，透過多詢問、多觀察等方式支持客戶抽絲剝繭、識破迷局，使民眾免於詐騙所致之財產損害，從保護客戶觀點，自是與完全尊重客戶權利行使而毫不過問之做法及措施，有所不同。

(2) 關於金融服務實務就法規遵循、保護客戶及尊重個人權益行使等面向，或不可偏廢，如何就現行金融服務準則規定中，提供身心障礙者最有利其權益行使之支持或其他精進作法，以更貼近符合不同身心障礙者之需求，因涉及金融實務運作情形，宜由各該主管機關及金融服務業者依其服務型態衡酌評估。

七、專家學者第二次諮詢會議摘要¹⁷。本次會議目的：針對「問卷調查結果、各縣市政府函復協助結果、座談會身障者證言、主管機關法律見解說明」邀請專家學者做一綜整分析與討論。參與學者計有臺大法律系黃詩淳教授、政大法律系戴瑀如教授、中研院法律所廖福特研究員、人約盟黃怡碧執行長。相關發言重點摘錄如下：

(一)黃怡碧執行長：先確認命題，金融機構建議身心障礙者須監宣或輔宣，但這樣的人，往後是不能動用資產，需要再透過監護人。為了開帳戶，剝奪當事

¹⁷ 109年12月14日(星期一)9時30分，本院4樓第4會議室。

人權益，也便讓使監護人取代本人決策。另外現行民法、金融法規也都有違反CRPD的疑慮，主管機關衛福部與法務部也缺乏知能，理解台灣現行法規跟CRPD是有落差。在支持決策出來之前，也沒辦法直接廢除現行的監宣制度。另建議以國家人權委員會的高度，站在監督國家落實CRPD權限，給予行政院檢視與檢討。人約盟也有出版CRPD檢討報告，其中對於第12條也有許多建議，可再提供給本案參考。105年身心障礙者生活需求調查有針對公共服務做出調查(包含金融服務)，將近有47%都有遭受金融服務相關障礙。對於不同障礙別，也有相關統計。

(二)廖福特研究員：我建議先以身心障礙至銀行開戶所遇困難作為命題，以免焦點被模糊。另先確定政府是有義務來督促，現在看起來都是放給銀行自行處理，如果不這樣導正，銀行很難有改善的動力。不管是監察院或國家人權委員會的角色，都是需要讓行政機關有義務來負起責任監督改善。政府要建立準則，來實踐CRPD所要求的政府義務，並以消除歧視情形。另外監察院報告可以建議確認行政院義務，因為沒有盡到義務，要求行政院限期改善。而如果僅是討論公約一般性條文，行政機關很難有依循的方向，衛福部與金管會應該要研議各身心障礙類別並以個案細緻討論改善方式，比較容易聚焦。

(三)黃詩淳教授：

- 1、對於委員與協查所做的調查跟努力，感到敬佩。
- 2、關於機構問卷調查，30%機構住民曾有被拒絕開戶經驗。被拒絕開戶當事人，多為神經系統構造及精神、心智功能障礙(59.2%)。金融機構擔憂當事人之意思能力與法律行為(開戶)之效力。意思能力(或心智能力)是否定開戶的正當理由

嗎？

- (1) 根據CRPD第一號一般性意見第23段：「第12條第5項要求締約國採取措施，包括立法、行政、司法及其他具體措施，確保身心障礙者在與他人平等的基礎上掌管財務及處理經濟事務。身心障礙者一向被身心障礙的醫療模式剝奪擁有資金及財產的機會。必須根據第12條第3項，為行使法律能力提供支持，以此取代剝奪身心障礙者行使財務方面法律能力的作法。正如不能以性別作為在金融及財產方面歧視的理由一樣，也不能以身心障礙作為歧視的理由。」
- (2) 第13段：「法律能力與心智能力是完全不同的概念。法律能力是擁有權利及責任(法律地位)以及行使這些權利及責任(法律行動者)的能力。這一能力是有意義地參與社會生活的關鍵。心智能力是指一個人的決策技能，因天生稟賦而因人而異，同時由於許多不同因素，包括環境及社會因素也因人而異。……身心障礙者權利公約第12條明確規定，「心智不全」及其他歧視性標籤不是否定法律能力(包括法律地位及法律行動者)的合法理由。根據身心障礙者權利公約第12條，感覺上或事實上的心智能力障礙不得作為否定法律能力的理由。」第14段：「心智能力不是一個客觀、科學及自然發生的現象。心智能力依社會及政治環境而定」。
- (3) 綜上，即使表意能力有障礙，若能獲得一定的支持(陪伴者的說明、解釋資訊、協助表意等)，使障礙者理解「開戶」的意義，則不論是金融機構或法院均不應否認障礙者具備了開戶的法律能力，等於不應否定其開戶行為之效

力。

3、問題意識：金融機構無法判斷身心障礙者是否已理解了「開戶」的意義，只好「建議」或「要求」身心障礙者辦理監護或輔助宣告。建議因應方式如下：

(1) 在身心障礙機構(提供全日型住宿服務)無法支持障礙者理解「開戶」的意義時，只好協助本人聲請監護或輔助宣告。

(2) 在身心障礙機構(提供全日型住宿服務)可支持障礙者理解「開戶」的意義時，如何讓金融機構安心准許開戶？

〈1〉類似公證人之作法，請本人提出醫院診斷書；或提出向法院聲請監護、輔助宣告被駁回之裁定。

〈2〉開戶過程予以錄音、錄影。

〈3〉要求陪同者與本人簽切結書，表示本人已經理解開戶意義，若日後有紛爭導致開戶無效，責任由本人自負。

〈4〉但上述作法金融機構是否採納，似乎仍需要業界形成共識。

4、依據身心障礙者權益保障法第17條所開設之請領補助專戶，似乎是功能較為有限的帳戶。即使如此，也不代表主管機關、家屬(或機構)、金融機構可以在身心障礙者本人毫不理解的狀況下，逕自替本人開戶。請領給付或補助亦同。此些行為，對身心障礙者本人有利，不需要在「理解能力」上設過高門檻，但不能無視本人。因此，植物人之狀況，仍須監護宣告。

5、依據提供主管機關回覆摘要內容可知，金融機構要求身心障礙者須辦理監護宣告或輔助宣告，始

得進行金融交易，理由大致有二：A. 擔心身心障礙者意思表示無效，影響契約效力；B. 洗錢防制，應確認客戶身分，詢問客戶開戶目的，及是否清楚與該公司往來情形等事項。然而，筆者先前實證研究之結果顯示，A、B所擔憂的不良結果，實際上極少發生。結論：從實證研究顯示，未有消費寄託契約因表意人之判斷力問題，被法院認定無效。也未有銀行因此成為被告。被詐騙集團利用來洗錢者是少數中的少數。

6、上開機關疑慮之具體建議與因應方式

- (1) 金管會、銀行公會可研商討論有關身心障礙者倘經支持協助措施後可得理解「開戶」意義，並同意使其開戶？倘若可形成共識，並將共識內容放入「銀行業金融友善服務準則」中。
- (2) 如欲進一步獎勵金融機構落實身心障礙者友善措施，應仿效金管會對信託業(發展信託2.0業務)的評鑑獎勵機制¹⁸，在評鑑中納入友善障礙者之相關指標。

(四)戴瑀如教授：這是第二次諮詢會議，對於委員與協查所作的三個不同的調查面向(機構問卷、地方政府、金管會)，讓我們越來越清楚問題出在哪。

- 1、先從主管機關的回覆，可以看的出來，完全沒有理解CRPD的精神，對於提供身心障礙者金融業務，要提供怎樣的服務與扮演的角色，是缺乏足夠的認知。金管會應該要從自身做起，提供足夠資源、教育訓練與法規要求，這樣金融機構才能大幅改善。
- 2、第二，從這份問卷可以看出心智障礙比較容易遇

¹⁸<https://www.fsc.gov.tw/userfiles/file/%E6%8E%A8%E5%8B%95%E8%A8%88%E7%95%AB.pdf>

到開戶問題，但也有身心障礙者是有完整意思能力，但存有表達上的困難，所被誤解為意思表示有瑕疵的類型，是否可以有對此類型足夠認識的人來協助，來做為溝通橋樑。如果有適當的協助機制，就可以減少此類型的案例發生。像我目前研究醫療決定權，在醫療的不同階段，所需行為能力可能就有不同的要求準則。

3、像歐盟就有保障基本帳戶的開戶權力，尤其是生存所需，此時應該可以考慮降低行為能力的判斷準則。金融機構都擔心當事人被詐騙，人頭被利用，卻往往忽略了這個帳戶對當事人生存的意義。另外像身體障礙所需的服務也沒完全到位。而心智障礙是否應建立特別窗口，往後需要此服務的人，應該也越來越多。

4、為了要防範被詐騙，要求當事人去做監宣或輔宣，卻造成當事人權被剝奪，反而是倒果為因。另外可規畫用科技方式，如語音聲紋來替代簽名確認本人，做折衷方案。

(五)黃怡碧執行長：感謝老師提供許多方法來替政府機關解決現況問題。但從人權團體角度，對於第12條第四款所稱身心障礙的保護機制絕不是指監護制度。監護制度倘若導致法律能力被剝奪，就是違反CRPD。雖然很多國家逐漸修法朝向CRPD，但這條的本質仍然是立即實現，而不是逐步落實的義務。在這個過渡過程中的暫時性措施，還是要理解這種措施仍是違反CRPD的。最近我也去開戶，行員也只是讓我填一些表格文件，也沒有逐項說明與確認開戶目的。為何對於身心障礙者反而就嚴格檢視？社會常因障礙者的特殊性，就嚴格的把關與落實相關規定，造成一種反向歧視。現實社會中被詐騙的族群

也很多是高知識份子。另外對於身心障礙者的特別保護措施，也是一種歧視。還有為了要開戶，叫身心障礙者去做監護宣告，非常不符合比例原則。就算辦了監護宣告，因此開了戶，身障者爾後也不能獨自使用帳戶，需要透過監護人外，監宣也影響他爾後的法律能力，等同在民事能力上被判了死刑。根據實際統計，輔宣的人數遠比監宣來的少。監察院報告也可以引用106年CRPD結論性意見。

(六)戴瑀如教授：當然是儘量不要對身心障礙者有不同的區別，但德國是考量到大部分身障者只有小額的收入，大部分是透過社會補助，就會更注重它的安全性，就會變成這是一個限制性戶頭，但不可以收高額手續費。另對於現行監護宣告與輔助宣告，應該要更細緻化處理，像德國就有替個人量身訂做。例如某人決定，像亂花錢，如果是本性如此或個人意志，就不會做特別限制，但如果是基於疾病理由就會根據醫療機構的判斷，來做一定的限制。

(七)廖福特研究員：

- 1、我覺得限制開戶為例，1. 金融機構有沒有承認存在具體限制的事實？2. 假設存在具體限制，是基於何種法令授權？有可能發生，金融機構說不存在具體限制，這也不是強制的要求，只是建議。所以應該要要求政府必須建立正確的規範或準則，來實踐CPRD或遏止此種情形發生。
- 2、根據座談會與函詢資料，中華郵政公司表示因為當事人無法具體表示開戶與使用目的，所以建議去辦監護宣告。實屬本末倒置。這真的是過度引伸，根本也不是法律依據，只是基於自身管理上的方便所作的建議。

柒、調查意見：

為調查「身心障礙人士申辦金融開戶是否遭遇困難」案，經向金融監督管理委員會(下稱金管會)、交通部、衛生福利部(下稱衛福部)、法務部調閱卷證資料¹⁹，並於110年2月23日召開「身心障礙者至金融機構(含郵局)申請開立帳戶是否遭遇困難」座談會，邀請身心障礙協會等代表、身心障礙人士與助理或家屬數人到院作證其等申辦金融帳戶被拒絕之事實與經過，並請衛福部、金管會、交通部與中華郵政公司等單位列席聆聽，同時邀人權公約施行監督聯盟(下稱人約盟)黃怡碧執行長提供專業意見。同年2月24日²⁰函詢全國22個縣市政府相關協助經驗，與辦理全國170間提供全日型住宿服務之身心障礙機構問卷調查。

本院辦理二次諮詢會議，諮詢專家學者計有臺大法律系黃詩淳教授、政大法律系戴瑀如教授、人約盟黃怡碧執行長、中研院法律學研究所廖福特研究員、高師大通識教育中心陳竹上主任(提供書面意見)等5位專家學者；並經詢問金管會銀行局、衛福部社會及家庭署、交通部郵電司、法務部法律事務司與中華郵政公司。業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、CRPD第12條規定，身心障礙者在法律之前獲得平等承認，如均獲承認享有人格之權利、於生活各方面享有與其他人平等之權利能力等。另參酌CRPD第1號一般性意見第13段：「法律能力與心智能力是完全不同的概念。感覺上或事實上的心智能力障礙不得作為否定法律能力的理由」。惟本案調查發現，主管機關長期

¹⁹ 金融監督管理委員會109年8月21日金管銀國字第1090221534號函、110年4月23日金管銀國字第1100134103號函。交通部109年8月12日交郵密(一)字第10991000581號函、109年10月21日交郵密(一)字第10991000651號函、110年4月6日交郵字第1100008645號函。法務部110年7月28日法律字第11003510090號函。

²⁰ 本院110年2月24日院台調肆字第1100830333號函。

混淆法律能力與心智能力的概念，致使我國金融機構仍基於民法、洗錢防制法等法規優先考量身心障礙者之財產保障與交易安全，倘若當事人表達能力可能存在有困難時，予以建議身障者辦理監護宣告或輔助宣告，而忽略身心障礙權利公約已內國法化，明定應優先適用公約規定，且公約要求政府機關應給予合理調整與必要協助措施，以達成尊重身心障礙者的個人自主及決策能力。有鑒於此，主管機關長期忽視身心障礙者權益受損，核有違失，應檢討改進。

(一)依據CRPD相關規定如下：

1、第12條，在法律之前獲得平等承認

(1) 締約國重申，身心障礙者於任何地方均獲承認享有人格之權利。

(2) 締約國應確認身心障礙者於生活各方面享有與其他人平等之權利能力。

(3) 締約國應採取適當措施，便利身心障礙者獲得其於行使權利能力時可能需要之協助。

(4) 締約國應確保，與行使權利能力有關之所有措施，均依照國際人權法提供適當與有效之防護，以防止濫用。該等防護應確保與行使權利能力有關之措施，尊重本人之權利、意願及選擇，無利益衝突及不當影響，適合本人情況，適用時間儘可能短，並定期由一個有資格、獨立、公正之機關或司法機關審查。提供之防護與影響個人權利及利益之措施於程度上應相當。

2、第1號一般性意見第13段指出：「法律能力與心智力是完全不同的概念。法律能力是擁有權利及責任(法律地位)以及行使這些權利及責任(法律行動者)的能力。這一能力是有意義地參與社會

生活的關鍵。心智能力是指一個人的決策技能，因天生稟賦而因人而異，同時由於許多不同因素，包括環境及社會因素也因人而異。……根據身心障礙者權利公約第12條，**感覺上或事實上的心智能力障礙不得作為否定法律能力的理由**」。

- 3、同號意見第23段：「第12條第5項要求締約國採取措施，包括立法、行政、司法及其他具體措施，確保身心障礙者在與他人平等的基礎上掌管財務及處理經濟事務。身心障礙者一向被身心障礙的醫療模式剝奪擁有資金及財產的機會。必須根據第12條第3項，為行使法律能力提供支持，以此取代剝奪身心障礙者行使財務方面法律能力的作法。正如不能以性別作為在金融及財產方面歧視的理由一樣，也不能以身心障礙作為歧視的理由。」
- 4、同號意見第33段：在肯認法律能力方面免受歧視是根據身心障礙者權利公約第3條第1項所載原則恢復個人的自主及對人類尊嚴的尊重。做出自己選擇的自由通常需要行使法律能力。自立及自主包括了個人所做決策得到法律上尊重的權利。決策需要得到支持及合理調整絕不能作為質疑個人法律能力的藉口。尊重差異及接受身心障礙者是基於人的多樣性及人性的一部分(第3條第4項)，其與以同化的方式授予法律能力並不相容。
- 5、依據106年身心障礙者權利公約(CRPD)初次國家報告結論性意見²¹：
 - (1) 第38點，國際審查委員會認為國家之國內法規

²¹國際審查委員會(IRC)2017年11月3日就中華民國(台灣)施行身心障礙者權利公約(CRPD)初次國家報告結論性意見，

尚未完全符合CRPD第12條規定(依聯合國CRPD委員會第1號一般性意見解釋)，包括民法、信託法及相關法規。國際審查委員會強調，受監護宣告的身心障礙者在許多情況下不具有法律行為能力，無法表達其意願、偏好或行使自主權，包括，但不限於婚姻、選舉權、擔任公職、處分財產、取得金融服務、就業、醫療(含結紮手術)知情同意權等方面。國際審查委員會並針對國家混淆法律行為能力與心智能力之情事，表達關切。

- (2) 第39點，國際審查委員會建議國家全面修訂相關法規、政策及程序，並依聯合國CRPD委員會第1號一般性意見設置輔助決定制系統，包括為其提供適當資源。法律行為能力與心智能力，實屬不同概念。國際審查委員會建議針對以下概念進行全體公務人員(含法官)教育訓練：法律行為能力是指有能力持有權利義務(法律資格)，並行使此類權利義務(法律主體)。心智能力是指個人的決策能力，每個人的決策能力通常依環境、社會等因素而有所不同。

(二) 相關專家學者建議²²：

1、人約盟黃怡碧執行長：

- (1) 身心障礙者權利公約在103年透過公約施行法，變成政府機關須依法行政的一部分。施行法第10條第2項規定，違反公約時須優先適用。
- (2) CRPD第12條是預設所有的成年人，都有完整意

²²本院辦理二次諮詢會議，109年12月14日與110年6月22日。另座談會辦理時間為110年2月23日(星期二)14時00分，地點於本院一樓禮堂。邀請身心障礙人士陳述證言，並邀衛福部、金管會、交通部、中華郵政公司等派員列席聆聽交流。並請人權公約施行監督聯盟黃怡碧執行長一同發表見解。

思表示與行為能力。如果是有人想要主張身心障礙者的意思表示無效的話，應該要由這方來舉證。這是具備國內法效力的公約規定。只有在極端的狀態下基於保護他而採取部分的措施。但保護他的方式，也不是否認他具有意思表示與行為能力，而是要透過非常不得已的限制，或是建立支持決策的機制來協助。

2、臺大法律系黃詩淳教授：

- (1) 為什麼金融機構(包括郵局在內)會拒絕身心障礙者開戶?最近跟成大教授共同研究失智症患者金融安全研究，可以給金融機構做個參考。為何金融機構會拒絕身心障礙者的開戶申請?猜想有兩個理由:第一個就是違反洗錢防制法，可能被詐騙集團拿去犯罪使用。第二個可能是考量身心障礙者可能不具有充分辨識意思表示效果與理解意思表示能力，怕開戶之後，導致消費寄託契約是無效。
- (2) 身心障礙者不是任何一種障別都會導致意思表示能力會有所障礙。根據實證研究，搜尋這10年來地方法院刑事裁判，因是失智症研究，共找到81件刑事判決，發現這81件判決，失智症成為加害人只有2件，涉及洗錢防制法，帳戶被詐騙集團利用成為洗錢的工具。從108年的衛福部統計，身心障礙者有119萬人，其中有61,705位失智症者，根據研究結果這10年來被詐騙集團利用者僅2件。
- (3) 表意人事後若要救濟只能主張行為當時欠缺意思能力，其意思表示無效(依據民法第75條)，但法院實務上也很難肯認這樣主張成立。實務上，爭執無意思能力事件的兩種類型：1.

對外交易型(加害人通常為第三人)。2. 家內財產傳承型(加害人通常為親屬)，通常後類型更為常見。失智者之行為經研究約有29%被法院認定無效，換言之大概近7成的行為，還是被法院肯認無法撤銷，最多是贈與、其次是授權，授權通常是子女拿父母的印章去金融機構提款，其他子女發現之後就主張該行為無效。

(4) 這篇研究結論：1. 監護、輔助宣告制度之使用率低。2. 329件民事判決中，法院認為失智者行為無效比例僅約30%。並無金融機構成為被告，也無消費寄託契約成為爭執標的。3. 刑事判決的比例更低，僅有2件是有關失智者被詐欺集團利用洗錢。4. 縱使被法院判定為無效之效果，僅須返還存款，對郵局也不太會造成影響。

3、政大法律系戴瑀如教授：

(1) 依據CRPD的精神，要讓身心障礙者以權利主體的地位參與整個生活，這是CRPD在規範上最重要的部分。尊重個人的自主性，包括自由作出自己的選擇，以及個人的自立，能夠充分有效地參與和融入社會。在CRPD第12條，應於法律面前獲得平等承認。開戶這件是對於現今日常生活非常重要，實在很難想像如果今日沒有銀行帳戶，薪資如何匯進來、轉帳如何處理。銀行帳戶已經跟日常生活有深入連結，遠超過其他金融服務的使用，對於開戶這件事應該要有不同的思考。金融機構不得因身心障礙者之意思表示能力不足，而要求當事人應辦理監護宣告，方能取得其金融服務，此舉是有違身權公約規定之疑慮。

(2) 身心障礙者意思表示能力之不足，不必然影響其法律行為能力。在身權公約中所強調的法律能力，為擁有權利與義務，並行使此等權利及義務的能力，為有意義參與社會的關鍵。心智不健全並非否定一個人法律能力的正當理由。要視其心智缺損情況，是否已無為此法律行為之能力而判斷。若已達此一程度，則自有進一步尋求法律相關機制協助之必要，即成年監護制度。但我國現行的監護與輔助宣告制度，對於本人、監護人或輔助人都不是太友善，導致這些人都不想使用這個制度。

4、中研院廖福特研究員：

(1) 金管會有法律責任，監督管理公股營行與私人銀行來達到保障身心障礙者的權利。保障的原則是，應該讓身心障礙者的朋友跟一般人享有一樣的權利。確立之後，請主管機關很明確地說，這些拒絕開戶的法令依據為何？這是源頭最大的障礙。

(2) 金管會必須說清楚法令依據。「必須先確認有何法令依據不讓身心障礙者開戶，另外就是有何法令依據，讓他開戶後又作一些必要性的限縮」。這樣整個架構性會比較清楚完整。很多時候都是自我假設，導致限縮，洗錢防制法也沒說不能開戶。行政機關各種行政規範就開始限制，交辦到第一線執行時，就更嚴格解釋與全面封鎖。這對第一線人員是最安全，也不需要去思考。

(三)法務部書面說明：有關身障者表達能力可能存有困難。

1、關於行為人之意思表示，我國民法第75條規定：

「無行為能力人之意思表示，無效；雖非無行為能力人，而其意思表示，係在無意識或精神錯亂中所為者亦同。」所謂無行為能力人，係指未滿七歲之未成年人或受監護宣告之人(民法第13條第1項及第15條規定)。又依民法第14條規定，對於因精神障礙或其他心智缺陷，致不能為意思表示或受意思表示，或不能辨識其意思表示之效果者，得由聲請權人向法院聲請為監護宣告。

2、是如成年人未受監護宣告者，其所為之意思表示，原則上應屬有效，僅於其意思表示係在無意識或精神錯亂中所為，方得謂為無效。至於所謂無意識係指全然無識別、判斷之能力，而所謂精神錯亂則指精神作用發生障礙，已達喪失自由決定意思之程度而言，故未受監護宣告之成年人，於行為時縱不具正常之意思能力，惟如未達上述無意識或精神錯亂之程度，要難謂其意思表示無效(最高法院99年度台上字第1994號判決、臺灣新北地方法院109年度重訴字第515號判決參照)。

(四)綜上，CRPD指出法律能力與心智能力是完全不同的概念。而感覺上或事實上的心智能力障礙不得單方作為否定法律能力的理由。對個案身心障礙者的表達能力障礙，參照專家學者上開建議，金融機構不應就其意思表示可能存有困難，而直接拒絕其開戶申請。且根據實證研究，例如失智症患者開立之帳戶，涉入民、刑事糾紛之案例甚微，並無主管機關所稱之須保護當事人交易安全而拒絕身心障礙者申辦帳戶之正當性與必要性。應依CRPD規定，身心障礙者應均獲承認享有人格之權利、於生活各方面享有與其他人平等之權利能力等。主管機關須研擬

相關政策，建立支持決策的機制來協助，且須應給予合理調整與必要協助措施，以達成尊重身心障礙者的個人自主及決策能力。金管會長期忽視身障者權益受損而無相關政策作為，核有違失。

二、多數身心障礙者作證表示，倘為心智障礙等障礙類別，其意思表示需反覆確認或表達能力不順暢，金融機構在未給予充分且必要協助措施下，逕自認定意思表示存有瑕疵，建議當事人須辦理監護宣告或輔助宣告。對照開立數位存款帳戶的簡便，此種建議非屬必要，除嚴重誤解民法監護宣告規定，更違反CRPD第12條「締約國應採取所有適當及有效措施，確保身心障礙者平等享有擁有或繼承財產之權利，使其能掌管自己財務，並應確保身心障礙者之財產不被任意剝奪」。主管機關未盡督導之責，核有違失。

(一)依據CRPD相關規定，摘錄如下：

- 1、CRPD第12條，第5點：於符合本條規定之情況下，締約國應採取所有適當及有效措施，確保身心障礙者平等享有擁有或繼承財產之權利，掌管自己財務，有平等機會獲得銀行貸款、抵押貸款及其他形式之金融信用貸款，並應確保身心障礙者之財產不被任意剝奪。
- 2、依CRPD第1號一般性意見第15段指出：在委員會迄今已審議的大多數締約國報告中，心智能力及法律能力的概念被混為一談，當某人由於認知或心理社會身心障礙而在決策技能方面有障礙時，做出某一決策的法律能力就隨之被否定。……所有這些方法將個人的身心障礙及/或決策技能作為合法理由，否定這些人的法律能力並削弱他們在法律之前的人格。第12條不允許這種歧視性的否定法律能力的作法，它要求為行使

法律能力提供支持。

- 3、同號意見第34段：不歧視包括在行使法律能力方面有權獲得合理調整(第5條第3項)。身心障礙者權利公約第2條將合理調整定義為「根據具體需要，於不造成不成比例或不當負擔之情況下，進行必要及適當之修改與調整，以確保身心障礙者在與其他人平等基礎上享有或行使所有人權及基本自由」。在行使法律能力方面獲得合理調整的權利與有權獲得支持以行使法律能力並不相同，但這兩點也是相輔相成。要求締約國做出必要的修改或調整，使身心障礙者行使其法律能力，除非這樣做將造成不成比例或不當負擔。這種修改或調整包括但並不侷限於無障礙進出如法庭、銀行、社會福利機構、選舉場所等重要建築物，同時方便地獲得關於具有法律效力的各項決策的資訊以及獲得個人支持。不得以存在不成比例或不當負擔為由，限制在法律能力方面獲得支持的權利。締約國絕對有義務為行使法律能力提供支持。

(二)相關政府機關回復說明：

- 1、中華郵政公司約詢時說明：倘若當事人意思表示能力薄弱或無法清楚表示，基於保護當事人理由，才會建議當事人辦理監護宣告。
- 2、交通部書面說明：有關身障者開戶限制部分。
 - (1) 為保障各類身心障礙人士使用金融服務之權益，對於上述情形，縱客戶講話語速較慢或以手寫文字溝通，中華郵政公司亦受理開戶。至心智障礙人士，為確認當事人真意，郵局櫃台人員仍須判斷其詢問事項及客戶回答，是否已達到雙方均可理解之程度，並據以研判是否有

異常情形。

- (2) 受理開戶作業，不論客戶為一般民眾或各類身心障礙者，郵局櫃台人員臨櫃作業均須依規定辦理。倘身心障礙者未能回答櫃台人員詢問事項，因未能確認當事人真意，爰僅得婉拒受理。惟如遇陪同開戶者反映須開立金融帳戶以領取補助，櫃台人員為利合規作業，始建議身心障礙者得聲請監護或輔助宣告，由監護人或輔助人臨櫃辦理開戶，以利後續相關補助款入帳。

3、金管會書面說明：有關身障者的開戶限制。

- (1) 金管會業綜整銀行公會及中華郵政公司意見，……有關身心障礙者意思之表示，因民法第94及95條對於意思表示之生效已有明文規範，且依最高法院105年度台上字第256號民事判決，無從以自己獨立意思表示仍屬無效法律行為，消費者與金融機構之往來事涉法律權利義務，須簽約雙方彼此意思表示一致而成立，如有前揭民法規定情事，因精神障礙或其他心智缺陷，致不能為意思表示或受意思表示，或不能辨識其意思表示之效果；抑或致其為意思表示或受意思表示，或辨識其意思表示效果之能力，顯有不足者等受監護或輔助宣告之情形，則由金融機構配合個案，依法受監護宣告者應由監護人代為辦理，受輔助宣告者應取得輔助人同意後始可辦理相關業務，俾保障金融消費者權益。
- (2) 有關確認客戶身分作業程序，依中華郵政公司表示，依據金融機構防制洗錢辦法規定，與客戶建立業務關係(即開戶)時，應確認客戶身分，其確認客戶身分措施，應包括瞭解業務關

係之目的與性質，該公司為一般民眾或各類身心障礙者之臨櫃作業，均依前述規定，並依銀行公會「防杜人頭帳戶範本」所列注意事項，輔以「開戶作業檢核表範本」詢問客戶開戶目的，及是否清楚與該公司往來情形等事項。另為保障各類身心障礙者使用金融服務之權益，詢問事項不限以口述方式回答，客戶亦可以手寫文字、手勢或肢體動作等方式告知櫃檯人員，確認當事人真意後，由櫃檯人員判斷其詢問事項及客戶回答，是否已達到雙方均可理解之程度，並據以研判是否有異常情形。前述開戶作業須經主管覆核始得完成，主管並應確認是否符合開戶成立要件。

- (3) 綜上，金融機構提供消費者(包括身心障礙者)金融服務，涉及法律權利義務，仍需簽約雙方彼此意思表示一致而成立，涉及意思表示之確認，金融機構仍應回歸民法相關規定，確認當事人真意後辦理。至於如何確認，因每個個案狀況不盡相同，無法訂定統一之認定標準，仍須個案由現場之行員認定。此外為加強對身心障礙者權益保護，金管會除已責成銀行公會訂定「銀行業金融友善服務準則」及「金融友善服務作業問答集」，針對不同障別取得金融服務之程序如開戶等提供相關指引外，金管會亦針對金融機構應依規定設置無障礙設施及自動化設備，以及金融機構應提供無障礙網路等作出多項規範，並請銀行公會定期與身心障礙團體溝通以充分瞭解身心障礙者關切處並檢討改進，金管會並請銀行公會研議金融機構可運用更友善、更科技的方式協助確認身心障礙者之

真意，並要求金融機構應加強對員工之金融友善教育訓練，增進對身心障礙人士的理解並提供更適切服務。

- 4、法務部書面說明：我國對於身心障礙者，依其不同生理、心理差異及需求，定有不同身心障礙之類別及等級區分，透過專業之醫療鑑定、需求評估後，經嚴謹程序方為認定，且當事人是否應受監護宣告，尚須由法院依相關法規，本於職權審認予以宣告，並非單純憑外觀或經驗即應推斷究屬身心障礙之類別或等級，或認定身心障礙者應受監護宣告。

(三)相關專家學者建議²³：

1、中研院廖福特研究員：

- (1) 應該要由銀行或金管會來舉證否決開戶的法律依據是什麼？不管是從CRPD或是我國的身心障礙者權益保障法，都有一個重要原則前提，就是確認他的行為能力是不受影響的。所以像這個案子的舉證應該是要倒置過來，像金融機構在執行時都會跟你說有法令依據，但我們都不清楚他的法令依據是什麼，有時候只是金管會的內部規則。如果只是為防制洗錢為目的，應該要有基本懷疑，就是郵局人員認為心智障礙者容易被利用來洗錢的風險性是比較高的，但這個也沒有任何的依據。因為被用來洗錢的帳戶，大多是一般正常人所提供的。

(2) 銀行不應該過度假設：「心智障礙者表達能力

²³本院辦理二次諮詢會議，109年12月14日與110年6月22日。另座談會辦理時間為110年2月23日(星期二)14時00分，地點於本院一樓禮堂。邀請身心障礙人士陳述證言，並邀衛福部、金管會、交通部、中華郵政公司等派員列席聆聽交流。並請人權公約施行監督聯盟黃怡碧執行長一同發表見解。

有障礙，等同於意思表示能力不足，進而影響到他的法律能力」。這需要在法院才能被確認，而不是銀行自己評價說他可能有涉及洗錢或是有風險，我就假設心智障礙者的法律能力有問題，然後要求要辦監護宣告。一旦辦了監護宣告，他就真的沒行為能力了，這是完全倒置的處理方法。

(3) 現今社會有個帳戶是基本人權，現在還有網路交易的需求。如果受輔助或監護宣告，在後端管理上的確有限縮帳號的需求。但現在的問題是，在前端，對於心智障礙者，銀行要求你去做監護宣告，這真的是非常奇怪的邏輯思考。

2、高師大陳竹上主任：「輔助宣告」是因應「為意思表示或受意思表示，或辨識其意思效果之能力，顯有不足者」等情形(民法第15條之1)，法律效果為「受輔助宣告之人為民法第15條之2，所列7款行為時，應經輔助人同意。但純獲法律上利益，或依其年齡及身分、日常生活所必需者，不在此限。」相較於剝奪行為能力監護宣告，較為緩和，郵局等金融機構宜妥適引導民眾。

3、臺大法律系黃詩淳教授：

(1) 即使表意能力有障礙，若能獲得一定的支持(陪伴者的說明、解釋資訊、協助表意等)，使障礙者理解「開戶」的意義，則不論是金融機構或法院均不應否認障礙者具備了開戶的法律能力，等於不應否定其開戶行為之效力。

(2) 如果是意思表示有困難的障礙者，金融機構也不應該馬上就拒絕開戶申請，畢竟根據實證研究，詐騙集團利用洗錢的畢竟是極少數。另外消費寄託契約也沒有被法院認定無效的例子，

也沒有銀行成為被告。

(四)有關數位帳戶開立方式，經查「銀行受理客戶以網路方式開立數位存款帳戶作業範本」：

1、第三條，銀行受理開立數位存款帳戶，作業程序應依下列方式辦理：

- (1) 開立各類帳戶採實名制，銀行應依客戶、業務關係或交易種類之風險，留存客戶提供之身分基本資料，並經由一定驗證程序核對客戶身分。
- (2) 客戶提供之身分基本資料，至少應包括姓名、國民身分證統一編號、國民身分證領補換資料、出生年月日、聯絡方式，並應確認客戶開戶之目的與性質。
- (3) 銀行受理客戶開戶時，應留存客戶國民身分證正反面影像檔及具辨識力之第二身分證明文件（如健保卡等）影像檔以供備查。
- (4) 銀行受理開立帳戶時應查詢下列資訊，並留存電子申請紀錄以供備查：
 - 〈1〉財團法人金融聯合徵信中心「Z21國民身分證領補換資料查詢驗證」。
 - 〈2〉財團法人金融聯合徵信中心「Z22通報案件紀錄及補充註記資訊」。
 - 〈3〉銀行應查詢並確認客戶之「受監護或輔助宣告」狀態。
- (5) 銀行內部應對異常申請情形（如短期間內密集或多筆申請近似測試行為者）建立管理機制以防杜人頭帳戶。
- (6) 銀行應拒絕為不同客戶以同一自然人憑證、金融憑證、存款帳號或連結之金融支付工具用於身分驗證者開立帳戶。
- (7) 銀行應建立拒絕開戶資料庫。

2、倘依上開辦法向金融機構申辦數位帳戶，申辦者於金融機構申辦網頁，登打相關資料，上傳留存身分證件影本，並以資訊方式驗證其身分(多數採自然人憑證或金融憑證等)，並勾選下列相關項目：

(1) 開戶目的與性質。

(2) 同意金融機構得向金融聯徵中心調閱相關聯徵紀錄。

(3) 申辦人是否為「受監護或輔助宣告」狀態。

3、承上，民眾申辦數位帳戶或至金融機構申辦實體帳戶，僅需填寫表單，勾選與確認其開戶目的，如儲蓄、轉帳、投資等。惟身障者至金融機構申辦實體帳戶，就如同座談會身障者證言與縣市政府經驗所述：倘若身障者表達能力不順暢，行員遂如臨大敵，認為其意思表示可能存有瑕疵，一再反覆確認，連社工協助都誤以為是遇到詐騙集團，甚至直接建議當事人須辦理監護宣告或輔助宣告等現象，對照開立數位存款帳戶的簡便，足證皆非屬必要的程序。

(五) 綜上，主管機關與金融機構雖稱是基於保護當事人交易安全，未給予充分且必要之協助下，遂由行員逕自建議當事人須辦監護宣告。惟依專家學者建議表示，倘經監護宣告，當事人便徹底失去民法上的行為能力，為了開立銀行帳戶，卻需要辦監護宣告，之後遂無法單獨處分財產，實屬本末倒置作法。另基層行員恣意判斷與否准其業務申請，造成受理標準不一致，導致民怨。金管會未善盡主管機關之責，督導金融機構促使基層行員對於身心障礙者類型與處境應加以理解，遂衍生出行員逕自建議監護宣告或輔助宣告等不甚恰當之舉動。此行為除

嚴重誤解民法監護宣告規定，恐涉及CPRD所稱歧視，並違反第12條「締約國應採取所有適當及有效措施，確保身心障礙者平等享有擁有或繼承財產之權利，使其能掌管自己財務，並應確保身心障礙者之財產不被任意剝奪」，主管機關核有違失，應予檢討改進。

三、各金融機構實踐友善準則時，作法不一，例如：無障礙櫃台高度標準不一致；部分銀行認可印章或指印替代簽名，部分銀行則要求一至二位見證人；心智障礙或腦性麻痺類型，部分銀行要求社工或家長陪同、部分銀行則出具縣市政府公函也無從受理，種種莫衷一是的規定，令人無所適從。足見銀行公會縱然擬定金融友善準則，執行現況亦仍任由櫃台人員各自認定。金管會與衛福部應共同研議訂定官方金融友善準則，並徵詢身心障礙團體參與，逐步檢討改善現行亂象。

(一)依據106年身心障礙者權利公約(CRPD)初次國家報告結論性意見²⁴，第17點，……。國家必須在擬訂、施行與監督影響身心障礙者生活的法規、公共政策、預算及行動計畫期間，確實徵詢身心障礙組織意見，以保障身心障礙者的自主與自決權。

(二)金融友善準則實施作法不一：

1、有關無障礙櫃台高度落差有別

(1)經本院函詢各縣市政府對於此項議題建議，基隆市政府表示：「本市所轄機構反映，曾陪同身心障礙者至金融機構開戶時，因無障礙櫃台高度仍與實需有所落差，造成不便，期待可檢視無障礙櫃台之高度規定」。

²⁴國際審查委員會(IRC)2017年11月3日就中華民國(台灣)施行身心障礙者權利公約(CRPD)初次國家報告結論性意見，

- (2) 機構問卷調查反應：「協助檢視金融服務機關的無障礙櫃台是否還是有高低落差」。
- (3) 顯見無障礙設施建置高度仍未有一致性建置標準，而主管機關未納入定期檢視與改善。造成身心障礙人士普遍表示觀感不佳。
- 2、有關「見證人規定與執行方式」，依據本院座談會，部分身障朋友反應，其方式莫衷一是：
- (1) 李○(視障)：要匯薪水就近找分行開戶，行員問我說有沒有人陪同？我說應不需要家人同事陪同。我的經驗，服務第一線的同仁可能不知道怎麼應付，行員就跟分行經理報告，我就大概等了一個半小時。我跟銀行說，只要把契約朗讀給我聽，讓我知道條文在寫什麼就可以了。最後分行主管來處理。開戶耗費兩個小時，這是我親身經歷。至於旁人經驗，視障朋友開戶要找兩個見證人，甚至還需要去法院公證。
- (2) 袁○(視障)：之前我跟朋友去開戶，都是全盲視障者，銀行認為我朋友的簽名有問題，非常堅持需要找兩個明眼見證人。最近我帶一個家人去銀行開戶，銀行問說只有一個見證人？根據金管會函示，會簽名的視障朋友只要一個見證人即可。
- (3) 賴○(腦性麻痺)：我大學畢業工作需要一個銀行帳戶，請老師當我的翻譯，是避免我的意見表達不清楚，銀行要求老師當見證人，我就跟他吵架，為何我需要見證人，一般人卻不需要。再補充因為我沒有辦法簽名，銀行說需要有見證人，我覺得法律蓋章等同簽名。有一次我帶個人助理去開戶，銀行要求我要提供財產清

單，我沒辦法簽名，要求助理當見證人，換他跟銀行吵了好幾個小時，就改由行員握我的手協助簽名，才把帳戶開成功。投訴到金管回覆可以不用見證人。

3、有關要求社工或家長陪同、縣市政府出具公函：

(1) 機構問卷調查反應之問題

〈1〉「機構名義協助個案申請郵局開戶多無問題，但多次遇到家屬反映家屬去協助個案開戶，多次被以為未做監護宣告而被拒絕。」

〈2〉服務對象曾於郵局開戶遭到拒絕，因個案無法表達，建議由主管或公部門出具證明協助辦理開戶。

〈3〉機構的工作人員是協助者，不是詐騙集團。非萬不得已(無親屬或家人)不會帶服務對象去辦，遇到的態度都讓人覺得不舒服的比率是偏高的。

(2) 縣市政府反應困難之處

〈1〉臺北市政府：

《1》因台北富邦銀行系統無法處理身障專戶註記，無法配合開立身障專戶。多次協調仍不願配合辦理。

《2》對於身障者開戶的驗證方式除簽名、手印外，應該有更多元的方式。

〈2〉桃園縣政府：

《1》如遇身障個案無法自行辦理開戶時，依社會救助法第44之3條規定，函請金融業者(含郵局)請求提供行政協助，目前各金融機構皆能配合辦理。

《2》針對已受監護宣告之身障個案，於社工代為辦理繼承欲開立證券戶時，遇有金融業

者未說明緣由，拒絕由社工協助個案開戶之情形，後續仍持續與該金融業者進行溝通協調，以維護其權益。

- 〈3〉新竹縣政府：經查本縣部分核列身心障礙生活補助資格或符合中低收入戶補助資格之身心障礙者，如遇有債務問題導致帳戶遭強制執行或有疑似不法或顯屬異常交易致帳戶遭到凍結之情形，本府依據身心障礙者權益保障法第17條規定，協助身心障礙者至金融機構開立補助專戶，專供存入各項現金給付或補助之用。
- 〈4〉苗栗縣政府：目前協助身心障礙者向金融業者申請開立帳戶之情形，多為身障生活補助申領者，因郵局帳戶為警示戶或遭強制執行等狀況，欲申請社會救助專戶，而由本府出具證明公文，以協助其至郵局辦理專戶。
- 〈5〉臺中市政府：
- 《1》部分業者甚至希望前述狀況者應受監護(輔助)宣告才可辦理，不接受家屬以委託書方式辦理，甚至監護(輔助)宣告案件其監護(輔助)人為臺中市政府社會局的個案，要求局長至現場或攜帶其個人印信至現場方可辦理。
- 《2》部分金融業者不相信本府函文，社工現場需出示工作證與身分證等證明文件；另還要現場致電直屬長官多重確認方可辦理。
- 〈6〉彰化縣政府：建議如為縣市政府長期安置之福利戶，因受限於心智、表達能力欠佳且無家屬可以協助開立帳戶亦非監護宣告案，此特殊情形可以由縣府評估發文予以郵局，請

機構方代替身心障礙者至郵局申辦開戶一事。

〈7〉臺南市政府：

《1》由家屬或社工人員陪同身心障礙者至金融機構辦理，並從旁協助完成開戶相關程序。或由機構人員派車陪同身心障礙者至金融機構辦理開立帳戶手續。

《2》倘因身心障礙者臥床，則協調金融機構派員(如郵局)至機構實地訪查身障者，了解其意識表達及開戶需求，判斷是否為身障者本人真實需求。

〈8〉高雄市政府：

《1》獨居且領有身障證明之第一類身心障礙者且未達監輔宣等級，於開戶時被金融機構以心智功能缺損拒絕開戶。

《2》身心障礙者須本人到場，或是由社工員擔任代理人陪同申請人到場，惟身心障礙者若意識不清或表意困難，即無法協助申請。

〈9〉屏東縣政府：

《1》住宿式身心障礙福利機構之服務使用者以心智類障礙者為大宗，其行為表達能力較為不足，多數郵局及金融機構拒絕其開戶或辦理其他金融業務(如更換存摺印鑑)，均要求機構協助其辦理監護或輔助宣告。

《2》機構考量服務使用者身心狀況、生活自理與意識表達能力及家屬照顧責任、行政程序等因素後，並非全數服務使用者均有辦理監護或輔助宣告之可能或必要。

- 〈10〉宜蘭縣政府：近期為協助受輔助宣告之人辦理合作金庫開戶事宜，分行端表示經與總行電話確認因個案係為受本府輔助宣告之人，遂開戶時相關資料需法定代理人親簽，另需查調法定代理人之聯徵，後續取款時，在取款條上亦須蓋宜蘭縣政府之關防。請其提供相關資料或回文告知所需資料俾利上簽辦理，然分行行員表示無法提供。
- 〈11〉花蓮縣政府：曾為協助個案補發郵局存簿，以利申請各項福利補助，卻礙於個案行動能力不佳或認知功能退化致金融機構拒絕受理，遂發文協調郵政單位同意由本府出具公文委託社工人員代為辦理。
- 〈12〉南投縣政府：曾遇到由社工帶個案去郵局辦理開戶，有時可以辦，有時被拒絕。郵局辦事人員態度不一致。
- 〈13〉澎湖縣政府：關於銀行行員對於機構內行動不便之身心障礙者開戶，尚須見到本人，故社工必須協助至機構將個案帶出，再陪同個案至銀行確認身分，經常因社工辦公地點與個案機構所在地、銀行等三方相距甚遠，且須配合銀行時間進行，開戶諸多不便。

(三)相關專家學者建議：

- 1、人約盟黃怡碧執行長：金管會督促銀行公會所研擬推行的金融友善準則很粗糙，根本沒有準則跟指引的效果，業管機關應該要持續檢討自身相關法規。總而言之，CRPD第12條規定，不管障礙類型、嚴重程度，所有成年的身心障礙者都應該要有完整的法律權利能力。
- 2、臺大法律系黃詩淳教授：日本金融廳頒布「提供

「**視覺障礙者金融服務**」指針後，各金融機構幾乎都將代筆之規定放入內部規則。

3、中研院廖福特研究員：政府要建立準則，來實踐CRPD所要求的政府義務，並以消除歧視情形。另衛福部與金管會應該要研議各身心障礙類別並以個案細緻討論改善方式，比較容易聚焦。

4、政大法律系戴瑀如教授：

(1) 依照身心障礙者權利公約第2條第8款之規定，有關金融主管機關，其所職掌者包括對身心障礙者提供金融、商業保險、財產信託等相關權益之規劃、推動及監督等事項，……。金融機構應提供適當形式之協助，如手語翻譯、遠端視訊或其他溝通輔具等專屬諮詢服務，使身心障礙人士能表達意見，行使其權利。由該規定指出應依不同身心障礙類別之需求，制定相關的內容，但觀其內容僅有部分協助肢體障礙者，且不完整。另未有針對精障者有相關協助規定，主管機關應針對精障者如何取得金融服務明確制定相關法令，特別在於開戶之措施，若對於身心障礙者無明顯利益受損之情事，卻攸關其日常生活如補助金、租金等匯款轉帳需求者，更不應設有過多限制，而影響其日常生活的進行。這次所調查的這個案例，可能可以促使爾後金管會針對金融業友善服務措施相關內容做出修正，更重視精障者的需求。

(2) 綜觀目前的金融實務，對於心智障礙者並未給予相應的必要性援助，未提供足夠的協助措施，來開立帳戶，管理自己的財產。多數金融機構依照銀行業金融友善服務準則，多在肢

障、視障等障別提供友善措施，但對於精障者並未提供相應措施處理。在瑞士有提供有關失智症者如何處理其銀行事務之相關規範，即針對此類障別有較清楚之指引。

- 5、高師大陳竹上主任：中華郵政公司²⁵之「金融友善服務執行情形公告」，就業務項目區分為「營業廳環境」、「開戶及各項服務」、「投保/理賠/契約變更」、「無障礙/語音ATM」、「無障礙網頁」、「匯率/利率」、「權益保障/溝通管道」等7類。但其中僅有「投保/理賠/契約變更」提及有關精神及智能障礙消費者的協助處理方式。由此觀之，郵局似乎已經將「輔助宣告」納入業務上之因應，但不宜僅列於「投保/理賠/契約變更」，整體「金融友善服務」宜再因應業務別、障礙別，通盤檢視及規劃。

(四)綜上，上開各問卷調查建議、縣市政府反應困難之處與專家學者建議，顯見銀行公會雖有擬定金融友善準則，但基層金融機構執行現況仍亂象叢生，種種莫衷一是之執行方式，令身障者無所適從。顯見第一線人員教育訓練遠遠不足外，該金融友善準則明顯執行狀況不佳，且該準則顯然僅考量肢體障礙之身障者，對於其他障別仍未納入協助範圍。金管會與衛福部應共同研議訂定官方金融友善準則，供金融機構執行之參考，逐步檢討改進金融機構執行現況，改善現行亂象。

四、部分身心障礙者(如視障或肢障人士)受限於無法簽名；或腦性麻痺者因口語(齒)表達有其障礙等，需仰賴電腦科技設備協助，方能反覆確認其意思表示。金

²⁵ <https://www.post.gov.tw/post/internet/Message/index.jsp?ID=1490662523463>

管會應著手研議科技設備導入，如錄音、攝影設備、提供點字板與平板電腦等，使其符合CRPD所稱之合理調整與必要性協助。

(一)依據CRPD第1號一般性意見第17段規定：，……為身心障礙者行使法律能力提供支持也可以包括通用設計及無障礙等相關措施，例如要求銀行及金融機構等公私營部門行為方提供易讀資訊或提供專業手語翻譯，有助於使身心障礙者採取法律行動，在銀行開帳戶、簽署契約或進行其他的社會交易。提供支持的方式也可以包括發展及肯認各種不同及非常規的溝通方式，尤其是讓以非口語溝通形式表達意願及喜好的人使用。對許多身心障礙者而言，能夠預先計畫是一種重要支持方式，讓他們表達自己的意願及選擇，在他們無法向別人表達願望的時候，先前所表達的意願及選擇應當得到遵從。所有身心障礙者都有權預先進行計畫，應在與他人平等的基礎上給予他們這種機會……。

(二)機構問卷調查之反應事項綜整：

- 1、現行無障礙窗口提供服務僅侷限某些障別，心智障礙者往往無法自行簽名或不理解相關規定而被拒絕。
- 2、申請網路銀行時不應直接斷定心智障礙者不會使用，而拒絕辦理。
- 3、大部分身障者無書寫能力，於開戶時是否可改用捺手印方式開戶。金融機構(含郵局)是否可建置捺手印辨識系統。

(三)相關專家學者建議：

1、臺大法律系黃詩淳教授：

- (1)英國HSBC自詡為友善失智症的銀行，做了許多措施：1. 為認知功能減弱者設置了「特別支持

窗口」。2. 運用Fintech來保管交易紀錄、將交易紀錄副本通知本人指定的第三人(例如家屬、朋友)。3. 個別設定ATM取款額度。4. 因失智症有記憶密碼的困難，銀行採取聲紋認證。5. 簽名晶片卡(chip-and-signature card)的導入。

(2) 日本金融機構之作法：1. 關於視覺障礙者開戶時，由金融機構員工代筆書寫。2. 生物認證：Aeon銀行使用指紋與靜脈做認證。3. 守護服務(見守りサービス)，把帳戶支付的款項與明細，寄給相關人等。

2、政大法律系戴瑀如教授：可規畫科技方式，如語音聲紋來替代簽名確認本人，做折衷方案。

(四) 綜上，金管會應依循CRPD規定，與衛福部、身障團體會商研議，提供身障者必要且充分之協助，並擬定合理調整之參考準則，供金融機構遵循；並著手研議科技設備導入，如錄音、攝影設備、提供點字板與平板電腦等。上開措施並非一定要符合民法慣用之語言或文字書寫方式等，CPRD亦肯認「提供支持的方式也可以包括發展及肯認各種不同及非常規的溝通方式，尤其是讓以非口語溝通形式表達意願及喜好的人使用」。亦是符合CRPD所稱之合理調整與必要性協助。

五、身心障礙者權益保障法既已規定身障者得由縣市政府協助申辦開立專戶，專供存入各項現金給付或補助之用。惟當事人名下帳戶，如遇檢調或警方依「存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」要求辦理警示帳戶，金融機構便限制其名下開戶與其他帳戶使用，導致依身權法所開設之專戶一併無法辦理或禁止使用。此舉與立法規定有違，應予檢討。

(一)依身心障礙者權益保障法第17條：

- 1、身心障礙者依法請領各項現金給付或補助，得檢具直轄市、縣（市）主管機關出具之證明文件，於金融機構開立專戶，並載明金融機構名稱、地址、帳號及戶名，報直轄市、縣（市）主管機關核可後，專供存入各項現金給付或補助之用。
- 2、前項專戶內之存款，不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的。

(二)相關縣市政府反應事項：

- 1、新竹縣政府：查部分核列身心障礙生活補助資格或符合中低收入戶補助資格之身心障礙者，如遇有債務問題導致帳戶遭強制執行或有疑似不法或顯屬異常交易致帳戶遭到凍結之情形，本府依據身心障礙者權益保障法第17條規定，協助身心障礙者至金融機構開立補助專戶，專供存入各項現金給付或補助之用。
- 2、苗栗縣政府：目前協助身心障礙者向金融業者申請開立帳戶之情形，多為身障生活補助申領者，因郵局帳戶為警示戶或遭強制執行等狀況，欲申請社會救助專戶，而由本府出具證明公文，以協助其至郵局辦理專戶。
- 3、花蓮縣政府：曾為協助個案補發郵局存簿，以利申請各項福利補助，卻礙於個案行動能力不佳或認知功能退化致金融機構拒絕受理，遂發文協調郵政單位同意由本府出具公文委託社工人員代為辦理。

(三)查警示帳戶處理辦法係源自銀行法第45條之2第3項：前項疑似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準，及暫停帳戶之作業程序及辦法，由主管機關定之。準此，授權主管機關制定法規命令「存款帳戶

及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」，其中第3條：本辦法用詞定義如下：

- 1、警示帳戶：指法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要，通報銀行將存款帳戶列為警示者。
- 2、衍生管制帳戶：指警示帳戶之開戶人所開立之其他存款帳戶，包括依第十三條第二項第五款但書規定所開立之存款帳戶。
- 3、通報：指法院、檢察署或司法警察機關以公文書通知銀行將存款帳戶列為警示或解除警示，惟如屬重大緊急案件，得以電話、傳真或其他可行方式先行通知，並應於通知後五個營業日內補辦公文書資料送達銀行，逾期未送達者，銀行應先與原通報機關聯繫後解除警示帳戶。

(四)承上，倘若涉及刑事案件(如詐騙、人頭帳戶等)之帳戶，除檢警機關通報金融機構辦理警示帳戶外，另當事人其它帳戶或欲申請開辦新帳戶，亦會受到影響，變成上開所稱之衍生管制帳戶，以利刑事案件偵辦。對於身障者而言，「曾被檢警機關註記警示帳戶即可能無法依身權法由縣市政府協助開辦社福專戶請領社福補助款」。針對此部分，衛福部函復與約詢時表示，「曾周知²⁶地方政府，依身權法第17條規定，其立法意旨為保障身心障礙者權益，申請人檢具縣市主管機關出具之證明文件，即可於金融機構開立專戶，……惟依實務執行經驗，民眾檢具縣市政府公函於金融機構設立專戶時，可能因民眾原本帳戶為「警示帳戶」或需被強制執行等情形，民眾身分資料遭註記，導致無法設立專戶，需

²⁶ 衛福部109年11月12日衛授家字第1090021645號函。

透過金融機構、法院等單位彼此協調處理後，以利該等民眾辦理專戶。』

(五) 綜上，「身心障礙權益保障法」係屬於立法院通過之法律。對於「警示帳戶與衍生管制帳戶之管理辦法」係源自於銀行法所授權主管機關所制定之法規命令。倘係兩者有所衝突，應有法律優先於法規命令之效力。爰此，身心障礙者倘若曾被註記警示帳戶，導致無法申辦或被禁止使用依身權法所開立之社福專戶。倘若法律與法規命令扞格之處，主管機關應檢視其效力優先次序，並檢討改進修正，予以協助開立帳戶，以免立法申辦補助專戶美意打折。

六、我國原有法定監護制度為監護宣告及輔助宣告，法務部刻正推行「意定監護」，欲使監護制度之監護人選定與撤銷更具彈性。另衛福部對於現行監護制度(含意定監護)，編訂相關教材與手冊供需要者參考使用。惟我國現行之監護制度改進方向，仍未跳脫替代性決策。對於CRPD所欲建立「支持性決策」制度之政策研擬付之闕如。主管機關應著手蒐集先進國家的作法，逐步實施改進，有計畫地建構「支持性決策」的制度，使其更符合CRPD之要求。

(一) 依據CRPD相關規定：

- 1、第1號一般性意見第26段：……，多次重申有關締約國必須「審查允許監護權及委託權的法律，並採取行動制定法律及政策，更換替代決策制，採取支持決策制，以尊重人的自決、意願及願望」。
- 2、依據106年身心障礙者權利公約(CRPD)初次國家報告結論性意見²⁷，第9點：國際審查委員會建議

²⁷國際審查委員會(IRC)2017年11月3日就中華民國(台灣)施行身心障礙者權利公約(CRPD)初

國家加速檢討法律用語與取向、政策及實踐以促成典範之轉移，意即承認身心障礙者擁有完整人權及基本自由，並設定完成法規檢視期程。

(二)參考國外案例²⁸：例如德國與歐盟，德國自西元1995年以來對於金融機構要求其負有義務讓每個人者能在銀行或其他信用合作社擁有信用帳戶(Guthabenkonto)，使每個人能就其日常生活的開銷，如房租、水電或保險，能自帳戶中轉帳處理。若無該一戶頭，將使每個人最基本的生活所需的支付，造成嚴重困難，因有關房租幾乎都以轉帳方式處理。對於身心障礙者而言，有一自己的戶頭有極重大的意義。一方面可產生有所屬於這個社會的歸屬感，因其有如其他人一樣可以處理自己的銀行事務。他方面銀行戶頭亦可透過電腦轉帳舒適輕鬆的達成支付的目的。對於身障者可透過網銀而有更高的生活品質，不用以現金至銀行匯入他方的戶頭。然而對於身障者而言，對於其銀行事務更要注重其安全性。由於其多半僅有少額的收入，因此對於費用的控制特別重要。用Guthabenkonto是一個理想的方式，此一戶頭並不會收受高額的手續費，是一具有限制性的戶頭，在金額限制的情況下可使用，而不會因未注意而陷入欠債情形。歐洲議會於西元2014年也決議每一個歐盟成員都有權利要求基本戶頭，可不要求要有一定收入方可開立此一戶頭。

(三)相關專家學者建議²⁹：

次國家報告結論性意見，

²⁸本院辦理二次諮詢會議，109年12月14日與110年6月22日，政治大學戴瑀如教授與談建議。

²⁹本院辦理二次諮詢會議，109年12月14日與110年6月22日。另座談會辦理時間為110年2月23日(星期二)14時00分，地點於本院一樓禮堂。邀請身心障礙人士陳述證言，並邀衛福部、金管會、交通部、中華郵政公司等派員列席聆聽交流。並請人權公約施行監督聯盟黃怡碧執行長一同發表見解。

1、高師大陳竹上主任：得培訓專人，判斷及辦理以下法定項目：

- (1) 「純獲法律上利益，或依其年齡及身分、日常生活所必需者」，不需經輔助人同意之情形(民法第15條之2第1項)。
- (2) 「第七十八條至第八十三條規定，於未依前項規定得輔助人同意之情形，準用之。」(民法第15條之2第2項)之辦理，例如未得輔助人之允許，所訂立之契約，郵局得定一個月以上之期限，催告輔助人，確答是否承認。
- (3) 「第八十五條規定，於輔助人同意受輔助宣告之人為第一項第一款行為時，準用之。」(民法第15條之2第3項)亦即關於允許獨立營業之判斷。

2、政大法律系戴瑀如教授：

- (1) 德國自西元1995年以來對於金融機構要求其負有義務讓每個人者能在銀行或其他信用合作社擁有信用帳戶(Guthabenkonto)，使每個人能就其日常生活的開銷。
- (2) 歐洲議會於西元2014年也決議，每一個歐盟成員都有權利要求基本戶頭。

3、人約盟黃怡碧執行長：

- (1) CPRD第12條雖然賦予身心障礙者完全的法律權利能力，但沒有否決掉政府可透過相關保護機制，來協助身心障礙者法律權利能力的實施，以及也擔心在特殊情形下，身障者權利受損。
- (2) 這種保護措施，在司法院或法務部在討論法律權利能力的保護措施，都會認為保護措施就是監宣或輔宣制度。這存在概念上誤解。就算它

是保護措施，也必須儘可能短，也需要有定期檢討與審查機制。現行推行的意定監護制度，可能較符合CRPD，但也必須在沒有辦法的情形下，才能適用。

- (3) 支持決策除正式透過法院指定外，也可透過身心障礙者本人同意之後，由他來找出他願意的支持決策者。在此呼籲，目前監護制度不符合CRPD，衛福部作為主管機關以及相關部會在各自業務範圍內，儘可能找出符合CRPD支持決策。
- (4) 現行民法監宣或輔宣制度也違反CRPD，應該要設法研議支持身障者個人支持與輔助決策的制度。像南美洲的國家，秘魯或哥倫比亞，都有發展比較貼近CRPD的相關規定的措施。
- (5) 英國或澳洲等大英國協，雖然它們法律權利能力的規定也還沒完全符合CRPD，但設計出身心障礙者權利維護人來協助維護他們的權利。而且維護人不是代理人。

(四) 參照民法第15條：**受監護宣告之人，無行為能力。**
第15條之2：**受輔助宣告之人為下列行為時，應經輔助人同意。**但純獲法律上利益，或依其年齡及身分、日常生活所必需者，不在此限：為獨資、合夥營業或為法人之負責人；為消費借貸、消費寄託、保證、贈與或信託；為訴訟行為；……。另查現行法律規定，不論監護宣告或輔助宣告，均無如同CRPD第12條第4項規定，所需定期審查機制。此舉等同長期剝奪、限縮障礙者法律能力。另外由法條觀之，監護宣告既無行為能力，所以相關決策須由監護人代為行之；縱然輔助宣告雖未有監護宣告之完全對於行為能力之剝奪或限制，但在法律規定相關要式行為，仍須取得輔助人之同意。顯見我國監

護制度實屬CRPD所稱之「替代性決策」。

(五)承上，法務部刻正推行「意定監護」制度，其修法條文³⁰觀之，雖其放寬監護制度之監護人選定與撤銷方式，使其更具彈性。惟我國現行之監護制度改進方向，仍未跳脫「替代性決策」之思考。如本院約詢衛福部：「現行所擬具參考手冊與相關資料，都依據監護制度(含意定監護)方向所擬具。我們認為對於CRPD所稱之支持性決策的原理原則，應該是一樣的」。顯見對於CRPD所稱之支持性決策，主管機關並無實際深入研究。最顯而易見，倘受監護宣告人之意見與其監護人意見相左時，其決策之優先次序為何？

(六)顯見我國主管機關尚未充分理解CRPD所稱之支持性決策與替代性決策之根本性差異，更遑論我國既已將CRPD內國法化，爾後須朝CRPD所要求「支持性決策」之政策方向辦理，以達成尊重人的自決、意願及願望。由此觀之，我國對於「支持性決策」的理解，遠遠落後於其他先進國家。對於CRPD所欲建立「支持性決策」制度之政策研擬方向與先進國家相關考察資料，仍付之闕如。建議應著手加以收集先進國家作法，另為避免家屬與社會大眾對於「支持性決策」之疑慮與擔憂，主管機關應檢視現行制度與採取相關政策作為，逐步解除大眾疑慮。長期而言，我國仍應朝向研擬「支持性決策」之政策方向，使其更符合CRPD之要求。

³⁰ 修正民法第14條，新增成年人之意定監護乙節，與第1113-2條至第1113-10條。一併修正家事事件法之第164、165條。

處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請金融監督管理委員會確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三、四、五，函請金融監督管理委員會與衛生福利部共同檢討改進見復。
- 三、調查意見六，函請衛生福利部檢討改進見復。
- 四、調查意見，移請國家人權委員會參處。
- 五、調查報告全文，經委員會討論通過後公布。
- 六、檢附派查函及相關附件，送財政及經濟委員會、社會福利及衛生環境委員會聯席會議處理。

調查委員：王幼玲

中 華 民 國 1 1 0 年 1 1 月 3 日

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院109年11月04日院台調壹字第1090800275號派查函及相關案卷。

案名：身心障礙者申辦金融帳戶遭遇困難案。

關鍵字：身心障礙、CRPD、洗錢防制、意思表示、監護制度