

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴：行政院金融監督管理委員會對於中國信託商業銀行違法操作外匯保證金交易，疑未善盡金融監理職責及保障交易者權益，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

關於據訴：行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）對於中國信託商業銀行（以下簡稱中信銀）違法操作外匯保證金交易，疑未善盡金融監理職責及保障交易者權益，涉有違失等情乙案，本院為調查需要，除函請金管會及央行等檢送相關案卷資料外，並約詢金管會及央行相關主管人員，業已調查竣事。茲就調查所得，臚陳意見於下：

一、金管會於接獲陳訴人陳情後之相關作為，雖尚無明顯違誤；然金管會函復陳訴人之查復內容，多處引據中信銀及其稽核單位之查復結果，自難讓陳訴人感受公平及信服。

（一）本案金管會銀行局（下稱銀行局）於97年2月26日接獲本案陳訴人陳情後，其處理情形，略以：

1、銀行局於97年3月12日以銀局(六)字第09700084130號函請中信銀稽核單位就相關事項查明回復，並以銀局(六)字第09700084131號函復陳情人。

2、中信銀於97年6月14日以中信銀稽核處97500133號函將專案查核報告回復銀行局。銀行局於同年8月27日以銀局(六)字第09700240130號函請中信銀補正相關資料，中信銀於同年9月5日以中信銀稽核處97500199號函復銀行局。

3、陳情人於97年10月9日，檢附本案台北地方法

院檢察署檢察官之起訴書供金管會參考，要求查證中信銀有無違反行政規定。

4、銀行局於 98 年 3 月 4 日以銀局(六)字第 09700408050 號函請中信銀補正相關資料，中信銀於同年月 10 日函復銀行局。銀行局於同年 7 月 14 日以銀局(控)字第 09800115380 號函將本案查核結果函復陳情人，其內容略以：

(1) 中信銀稽核單位查復及銀行局查核結果略以：

<1> 該行開戶程序符合當時相關規範：

- 台端係由聖達行主動轉介至該行香港分行辦理外匯保證金交易業務，並由台端委託聖達行人員代為操作個人資金，該行與聖達行並無業務委外關係。另該行審視開戶文件，台端業已簽署外匯保證金客戶授權書授權李○○君為委託代理人，而李君經查為聖達行之員工。
- 聖達行投資企劃書之相關說明暨外匯保證金交易簡介並非該行文件，其餘台端所提供之外匯保證金 Q&A、客戶須知、外匯保證金交易提款通知書、匯出匯款申請書等文件，係該行當時使用之文件。

<2> 該行經檢視外匯保證金交易合約中譯本內容與英文合約意思尚屬一致。

<3> 該行之風險控管機制尚符內部規定：

- 經查台端於辦理外匯保證金業務時，已簽署風險預告書，上開風險預告書揭露之內容及格式，經該行香港分行委請之香港律師已出具符合當地法令規範之意見書。
- 該行香港分行對控管客戶保證金比率控管機制，包括交易金額最多不大於交易保證金之

20 倍、保證金比率低於 3% 時，由銀行通知客戶；保證金比率低於 1.5% 時，則執行停損作業，皆尚符合與台端簽訂之契約規範。

- 該行依規定於客戶部位異動之次日及每月底寄送交易明細，以供客戶確認交易及損益狀況。

<4> 台端所陳月結單中之 94 年 11 月 29 日、12 月 2 日及 12 月 19 日三筆交易，係屬鎖單交易：

經該行檢視相關資料，台端自 94 年 7 月起之保證金比率即在 3% 上下移動，94 年 11 月 30 日該比率更降至 1.44%，依合約該行有權對台端所有部位執行鎖單或掛停損交易單，故 94 年 11 月 29 日、12 月 2 日及 12 月 19 日三筆交易，係屬採停損不平倉方式維持保證金比率之鎖單交易。

(2) 查本案開戶文件係聖達行人員協同台端親至中信銀總行填寫申請書、契約等相關文件，並由總行代收件後，轉寄至香港分行完成開戶相關手續及審核作業。而依香港當地法令規定，銀行可接受客戶之委託代理人(PA)代理客戶操作交易，且依合約規範，PA 係由客戶指定無須經銀行同意，尚無違反香港之法令規定。

5、金管會於 98 年 7 月 20 日再度接獲陳情人函請該會就本案再予查核及協調，銀行局於同年 8 月 25 日以銀局(控)字第 09800360530 號函請中信銀稽核單位就陳情人質疑事項再為查復，該局同時將副本抄送陳訴人；中信銀於同年 9 月 8 日將查核結果回復銀行局。銀行局於 99 年 1 月 11 日以銀局(控)字第 09800460080 號函將查證結果回復陳

情人。

(二)針對本案處理情形，金管會說明略以：

- 1、本案陳情人陳訴之外匯保證金交易因係在境外交易(香港)，相關交易資料均置於中信銀香港分行，故銀行局先函請中信銀稽核單位查核。
- 2、本案經銀行局多次審慎查證，中信銀於外匯保證金交易作業上並無明顯違失之處，故認陳情人與中信銀間屬私權契約投資爭議問題。如陳情人有所爭議，宜與銀行溝通或循司法途徑解決。
- 3、銀行局於接獲陳情人陳情後，已進行相關之行政查處程序，並依相關規定回復陳情人，陳情人指陳迄未獲該會回應，顯非事實。
- 4、外匯保證金交易係銀行經核准得辦理之業務項目，客戶與銀行辦理本項交易，係依雙方簽訂之契約辦理，契約內容尚無須經金管會審核。另依香港當地法令規定，經香港金管局核准辦理外匯保證金交易業務之銀行，可接受客戶之委託代理人代理客戶操作外匯保證金交易。本案陳情人係於中信銀香港分行開戶辦理外匯保證金交易，且該分行係經香港主管機關核准辦理本項業務，故該分行係依香港當地法令規範辦理。
- 5、關於陳訴人另於續訴中表示，迄未收到銀行局 99 年 1 月 11 日銀局(控)字第 09800460080 號函，質疑金管會函復內容有造假之嫌乙節，金管會提出銀行局 99 年 1 月 12 日掛號郵寄陳訴人等之執據，及郵局投遞掛號郵件之簽收清單影本為憑。

(三)經查，金管會於接獲陳訴人陳情後之相關作為，雖尚無明顯違誤。然金管會函復陳訴人之查復內容，多處引據中信銀及其稽核單位之查復結果，因陳訴人認為中信銀總行人員涉有違失，且中信銀稽核單

位畢竟隸屬於中信銀，故逕引中信銀及其稽核單位之查復結果，縱中信銀及其稽核單位態度保持客觀且持平論事，仍難讓陳訴人感受公平及信服。金管會如認中信銀及其稽核單位之查復結果確屬可信，允宜於函復陳訴人之查復內容中敘明其緣由及該會之複核作為；如認為其查復結果欠周，則可進行包括如前揭要求中信銀或其稽核單位補正資料等查證作為，始較能讓陳訴人信服主管機關之處理及查核結果。

二、金管會認本案行為時無該會 96 年函釋規定之適用乙節，似與銀行業經營之業務應先經核准之意旨未合；復稱本國銀行海外分行外匯保證金業務屬中央銀行職掌等，均有欠妥。

(一)按「本法之主管機關為行政院金融監督管理委員會」、「銀行不得經營未經中央主管機關核定經營之業務」及「國外分支機構設立後（含已設立者），總行應依下列規定辦理：（一）國外分行配合當地金融法規與商業習慣辦理之各項銀行業務，如有不符我國金融法令規定者，應事先報主管機關核准…」分別為銀行法第19條、同法第22條及本國銀行設立國外分支機構應注意事項第10條所明定。依據上開法令，金管會係高度管制銀行業所經營之業務，不得經營未經該會核准之業務，國外分行雖可配合當地金融法規與商業習慣辦理各項銀行業務，惟其若與我國金融法令規定未合者，則應事先報金管會同意後始得辦理之。另依銀行業辦理外匯業務管理辦法第6條：「銀行業有關外匯業務之經營，應向中央銀行（以下簡稱本行）申請許可，並經發給指定證書或許可函後，始得辦理。非經本行許可之外匯業務不得辦理之」、同法第8條：「中華民國境內

之本國或外國銀行，向本行申請許可為辦理外匯業務之銀行(以下簡稱指定銀行)，除本辦法及其他法令另有規定者外，應分別符合下列各款規定…」等規定，指定銀行係指向央行申請許可為辦理外匯業務之中華民國境內之本國或外國銀行，並未包括本國銀行之海外分行，合先敘明。

(二)查金管會於94年8月11日以金管銀(五)字第0945000575號函發布「銀行接受委託作業服務規定」，就銀行接受與其具隸屬關係之海外分支機構或其他銀行同業等之委託處理銀行作業服務之事項予以規範。因迭有本國銀行引據前開94年規定，向金管會申請接受委託辦理海外分行之客戶開戶證件之確認與對保情事，顯見該會94年函釋已引起銀行業誤會，金管會乃以本國銀行誤解前開94年規定為由，另於96年1月23日以金管銀(五)字第09685000680函補充上開94年規定，說明銀行不得接受其海外分支機構或其他銀行同業等之委託，代為處理或核准其客戶之開戶申請(含客戶開戶證件之確認與對保事項)、收取存款，及代客戶填寫或轉送存款開戶申請表格。

(三)本案陳訴人係於93年6月間由中信銀總行協助渠等開立香港分行之帳戶，俾利渠等從事外匯保證金交易。為釐清本國銀行海外分行開立外匯保證金帳戶相關權責，本院特請金管會及央行提供相關法令依據並到院說明，金管會函復表示：「外匯保證金交易係銀行經核准得辦理之業務項目，其相關規定涉及外匯業務，查屬中央銀行職掌…本案陳訴人並非於中國信託商業銀行總行開立香港分行存款帳戶，該行係於93年6月間協助陳訴人轉寄相關文件予香港分行，故行為時尚無前開法令之規定」，該會

並於接受本院約詢時表示：「本案...係於93年6月間協助陳情人轉寄相關文件予香港分行，行為時尚無本會96年1月23日金管銀(五)字第09685000680號函規定之適用」；央行則提供前開銀行業辦理外匯業務管理辦法等相關法令依據，說明該行係許可及管理境內之本國或外國銀行辦理外匯相關業務，至本國銀行海外分行與國內各金融機構之外匯相關業務，非屬央行之權責範圍。

(四)綜上，依前揭銀行法及本國銀行設立國外分支機構應注意事項等規定，銀行業不得經營未經主管機關金管會核准之業務，本國銀行之海外分行縱可依所在地之金融法規與商業習慣辦理銀行業務，然其若與我國金融法令規定不同者，應事先報主管機關金管會同意後方得辦理。爰金管會若未予核准之業務範疇，銀行業自不得辦理。然金管會上開本案行為時尚無該會96年1月23日金管銀(五)字第09685000680號函規定之適用等說明，似與前揭銀行法及本國銀行設立國外分支機構應注意事項等規定應准核准之意旨未盡一致，難謂允當。復依上揭銀行業辦理外匯業務管理辦法之規範，外匯保證金交易雖係銀行經央行核准得辦理之業務項目，然本國銀行海外分行外匯業務之監督非屬央行權責，金管會稱本國銀行海外分行外匯保證金業務屬央行職掌之函復內容，亦有欠妥。

三、現行對本國銀行海外分行之監督機制是否周全，金管會及中央銀行允宜共同會商研酌，避免海外分行成為規避金融監理之罅隙。

(一)金管會及央行對本國銀行海外分行監督權責之說明：

1、本國銀行總行對其海外分行外匯相關業務之管

理

- (1) 金管會表示，銀行之海外分行相關業務經營應符合當地金融法規與商業習慣辦理，惟如有不符我國金融法令規定者，應事先報主管機關核准。金管會透過銀行內部稽核報告及相關財務報表之報送，以及金融檢查等方式，就本國銀行總行對其海外分行之管理進行監督。總行可被動協助海外分行客戶傳遞資料，不得有主動勸誘開戶之行為。
  - (2) 央行表示該行無監督權責。海外分行辦理當地國及其他外國之貨幣、票據等業務，因非屬央行指定（許可）辦理外匯業務及督導之權責範圍，則央行自不應就本國銀行總行對其海外分行辦理該等業務之管理，予以監督。
- 2、本國銀行海外分行與國內各金融機構之業務及資金往來
- (1) 金管會表示，因本國銀行海外分行尚非獨立法人，其與國內各金融機構之業務及資金往來係屬國內各金融機構間之業務及資金往來之一環，金管會係透過日常監理、外部查核（含金融檢查）、金融機構申報自行查核報告及財務業務資料等方式進行監督管理。
  - (2) 央行則表示，央行僅許可及管理境內之本國或外國銀行辦理外匯相關業務，至本國銀行海外分行與國內各金融機構之外匯相關業務，非屬央行之權責範圍。本國銀行海外分行與國內各金融機構資金往來之管理，如未涉及新臺幣兌換，外幣資金進出完全自由，無匯款金額之限制；如涉及新臺幣兌換，依央行外匯收支或交易申報辦法之規定辦理。



(二)本國銀行設置海外分行，金管會認有利於對外擴大市場，進行全球化佈局及建立綿密通暢之金融網路，並可擴大銀行經營規模及增加獲利來源，藉由海外佈局及經營策略調整等，掌握世界各地區經濟成長帶來的商機，並避免單一地區景氣變化所衍生之衝擊；爰金管會對本國銀行設立國外分支機構係抱持鼓勵的態度。惟依金管會前開對海外分行之監理作為，係透過銀行內部稽核報告及相關財務報表之陳報及金融檢查等方式，就本國銀行總行對其海外分行之管理進行監督；而央行對銀行業外匯業務之監督及管理，係針對境內之本國及外國銀行，境外之海外分行非屬該行權責。則目前我國金管會及央行等主管機關對本國銀行海外分行監理作為之分工是否周全？若本國銀行總行刻意運用其海外分行規避我國主管機關之監理，金管會或央行是否能及時察覺？又金管會表示銀行總行可被動協助其海外分行客戶傳遞資料，但不得有主動勸誘開戶之行為，如何認定其行為係屬主動或為被動？針對前開例舉之疑慮，相關主管機關不無會商及研酌餘地，避免本國銀行之海外分行成為規避金融監理之罅隙。

調查委員：劉興善

中 華 民 國 101 年 6 月 6 日