

## 調 查 意 見

壹、案由：據報載：詐騙電話橫行，行政院金融監督管理委員會，未能有效遏止詐騙案件發生，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

近年來詐騙集團藉偽造身分證件或利用他人向金融機構辦理金融人頭帳戶為犯罪工具之詐欺犯罪手法時常發生，導致被害民眾至金融機構臨櫃提款或以自動提款機轉帳，將款項匯入詐欺集團指定之人頭戶，造成民眾財產損失。依據內政部警政署統計九十五年至九十七年間的詐騙財損，分別為新台幣（下同）185 億元、150 億 9 千萬元、123 億 7 千萬元，上揭數據尚未包括未報案之「犯罪黑數」，九十七年平均每天約有 3,389 萬元落入詐騙集團口袋；復依中正大學犯罪研究中心主任楊士隆教授調查發現，九十一年全國約有 26 萬人曾遭詐欺，估算被詐欺損失之總金額超過 1,000 億元以上，九十七年約有 59 萬人遭受詐欺犯罪侵害而損失之金額估計高達 1,550 億元，九十七年平均每天高達 42,465 萬元遭詐騙集團詐騙，顯示詐騙犯罪集團依然猖獗，民眾仍生活在被騙之恐懼中。鑑於詐騙集團橫行，人頭帳戶氾濫，擾亂社會秩序，並損及民眾權益，本院爰成立專案小組進行調查，案經約詢行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）、金管會銀行局、金管會檢查局、中華郵政股份有限公司（下稱中華郵政公司）、行政院農業委員會農業金融局（下稱農委會農業金融局）等機關說明並提供相關資料，發現上開機關掌握金融警示帳戶統計數據不一及執行步調亦未建立有效統合機制。茲將調查意見臚列如下：

一、金管會、中華郵政公司、內政部警政署平時欠缺橫向

勾稽聯繫機制，長期均未查覺警示帳戶統計不一情形；金管會亦未能精確掌握警示帳戶數據，致數據資料欠缺可信度及公信力，均有不當：

(一)銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法第三條第一款規定：「警示帳戶係指法院、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」，又財團法人金融聯合徵信中心（下稱聯徵中心）於九十四年建立「警示帳戶通報資料庫」供金融機構查詢，後九十六年二月起聯徵中心與警政署建立「警示帳戶通報資料雙向作業系統」，使聯徵中心、金融機構及警政署得相互比對，以確認通報資料之正確性，故有關警示帳戶通報資料，應以聯徵中心所提供之資料為準，此有金管會所提書面資料附卷可稽。

(二)經查本院於九十八年五月間分別約詢金管會、中華郵政公司、內政部警政署等相關人員，瞭解警示帳戶數據資料，惟各機關統計資料與數據不一，三機關竟有六種不同統計資料（如表 1），茲說明如下：

- 1、以中華郵政公司 96 年新增警示帳戶為例，金管會分別以「金融機構新增警示帳戶統計表」、「94 年迄今台閩地區警示帳戶統計表」及「94 至 97 年台閩地區警示帳戶分布情形」等三項統計表，提供 12,186 戶、10,554 戶及 9,130 戶等三種不同數據資料；中華郵政公司於「警示帳戶增減比較表」、「警示帳戶統計表」提供 5,227 戶及 5,722 戶二種數據資料；內政部警政署之書面資料則為 12,802 戶。上揭六種資料，以內政部警政署 12,802 戶數為最高，中華郵政公司在「警示帳戶增減比較表」中之 5,227 戶數為最低，二者相差

7,575 戶，達 1.45 倍。

- 2、再以九十五年及九十七年中華郵政公司之警示帳戶合計總數觀察，金管會、中華郵政公司、內政部警政署三機關，亦分別提出六種不同之統計數據資料為（如表 1）：27,055 戶、27,200 戶、22,186 戶、20,217 戶、22,102 戶與 28,265 戶，最多與最少之戶數相差，竟高達 8,048 戶。
- 3、另就九十五年及九十七年警示帳戶之總數分析，金管會在「金融機構新增警示帳戶統計表」、「94 年迄今台閩地區警示帳戶統計表」及「94 至 97 年台閩地區警示帳戶分布情形」分別提出 58,065 戶、70,246 戶及 58,357 三種不同數據資料，最高與最低彼此相差 12,181 戶；另內政部警政署在九十八年四月十七日、同年六月十一及十五日之書面資料（165 資料庫）亦分別提出三種不同之統計數據，其中以 74,893 戶為最高（如表 2）。

（三）按警示帳戶之資料數據為反映防制詐騙犯罪是否已被控制，預防措施能否有效正確之重要參據；依首揭規定，警示帳戶已有明確定義，且統計起訖時間明確，另金管會亦表示於九十四年及九十六年建立「警示帳戶通報資料庫」及「警示帳戶通報資料雙向作業系統」以確認通報資料之正確性。惟經本院調查發現，金管會、中華郵政公司及內政部警政署對同一時期之警示帳戶數量，竟有六種不同之統計數據。而中華郵政公司相關人員對此疑義不但未能切實檢討原因，卻避重就輕，以「時間差」或「有否包含解除警示帳戶」或「統計基準及方式不同」等理由置辯，擇其有利數據資料以掩飾警示帳戶之嚴重情形，實有違失；另金管會、中華郵政公司

及內政部警政署平時欠缺橫向勾稽聯繫機制，長期均未查覺警示帳戶調查數據不一之異常情形，金管會亦未能精確掌握警示帳戶數據，致統計資料欠缺可信度及公信力，均有不當。

表 1：95 年至 97 年中華郵政公司警示帳戶統計表 單位：戶

資料提供機關	資料來源	95 年	96 年	97 年	合計
金管會	金融機構新增警示帳戶統計表	9,738	12,186	5,131	27,055
金管會	94 年迄今台閩地區警示帳戶統計表	8,333	10,554	8,313	27,200
金管會	94 至 97 年台閩地區警示帳戶分布情形	8,337	9,130	4,719	22,186
中華郵政公司	警示帳戶增減比較表	10,235	5,227	4,755	20,217
中華郵政公司	警示帳戶統計表	11,178	5,722	5,202	22,102
內政部警政署	98 年 6 月 11 日書面資料	10,456	12,802	5,007	28,265

資料來源：金管會、中華郵政公司、內政部警政署

表 2：95 年至 97 年警示帳戶統計表 單位：戶

資料提供機關	資料來源	95 年	96 年	97 年	合計
金管會	金融機構新增警示帳戶統計表	19,782	26,054	12,229	58,065
金管會	94 年迄今台閩地區警示帳戶統計表	17,107	24,260	28,879	70,246
金管會	94 至 97 年台閩地區警示帳戶分布情形	16,858	21,317	20,182	58,357
內政部警政署	98 年 4 月 17 日書面資料	24,365	14,411	23,915	62,691
內政部警政署	98 年 6 月 11 日書面資料	21,903	29,091	23,899	74,893
內政部警政署	98 年 6 月 15 日書面資料 (165 資料庫)		14,904	25,190	40,094

資料來源：金管會、內政部警政署

二、金管會雖建立警示帳戶聯防機制，惟未能有效監督各

金融機構，致人頭帳戶仍逐年增加，予詐騙犯罪者有可乘之機，且遲未就偽冒人頭帳戶訂定適當標準作業程序，核有不當：

- (一)按電話詐騙破案率低，主因是詐欺集團都使用人頭帳戶或是以偽造證件申請開戶，騙取被害人匯款後隨即提款，待被害人警覺報案，為時已晚，由於詐欺集團利用各種方式大量蒐購或詐騙民眾金融帳戶進行詐騙，致人頭帳戶氾濫並利用人頭戶層轉詐騙款項，徒增查緝困難。故防範人頭戶成為遏止詐騙犯罪案件之重要關鍵。
- (二)本院前調查詐騙案發現財政部前金融局於九十二年十一月十二日以台財融（一）字第 0920048801 號函請詐騙集團所利用之帳號件數較多之 18 家銀行，就加強警示通報機制及防範人頭帳戶提出檢討專案報告，惟該局對於上開銀行所提報告，僅以函文方式說明應確實落實執行相關措施及加強督導，缺乏有效監督考核，致人頭戶問題仍無法有效遏阻。經檢討後始於九十四年五月十八日修正增訂銀行法第四十五條之二第二項：「銀行對存款帳戶應負善良管理人責任。對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款項。」及第三項：「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。」嗣於九十五年四月二十七日金管銀（一）字第 09510001640 號令公布，並授權中華民國銀行公會全國聯合會訂定「金融機構辦理警示帳戶聯防機制作業程序」，自九十五年十一月一日實施「金融機構警示帳戶聯防機制」。
- (三)惟依金管會提供九十四年至九十八年五月底台閩地區警示帳戶統計資料顯示：143 家金融機構疑似

犯罪警示帳戶數，94年為2,278戶、95年為17,107戶、96年為24,260戶、97年為28,879戶，98年1至5月為11,103戶，總計83,627戶（如表3）。顯見金管會雖建立警示帳戶聯防機制，惟該制度能否有效、各金融機構能否落實執行，金管會因缺乏追蹤管考回饋機制，未能深入檢討改進，致使金融機構人頭帳戶逐年增加，予詐騙犯罪者有可乘之機，處置核有不當。另查中華郵政公司於九十七年六月三十日以偽冒開戶重複列報為由，減少偽冒戶數計785戶，惟金管會表示，偽冒開戶戶數之計算係各金融單位自行統計計算，有否重複列報或刻意減列，該會無從確認其說明是否屬實。然偽冒人頭帳戶數據資料，攸關金融單位是否落實執行開戶查核作業、詐騙犯罪技術手法與防制犯罪對策分析之正確性。又稅捐之逃漏與詐騙等犯罪之得逞，人頭帳戶為其淵藪，非僅中華郵政公司等存戶，股市人頭帳戶尤為猖獗，金管會針對人頭帳戶造成地下經濟混亂，金融犯罪滋生，宜作全盤之規劃改進。

綜上所述，金管會雖建立警示帳戶聯防機制，惟未能有效監督各金融機構，致人頭帳戶仍逐年增加，復該會迄未針對偽冒人頭帳戶定義、認定標準、申報程序研訂適當標準或程序，要求各金融機關一體適用，竟聽任各金融單位自行認定，致無法確實掌握詐騙犯罪全貌與手法，均有違失。

表3：94年迄今台閩地區警示帳戶統計表

金融機構名稱	94年	95年	96年	97年	98年	總計
台灣郵政	6	8,333	10,554	8,313	2,891	30,097
農民銀行	3	5		1		9
交通銀行		3				3
臺灣銀行	10	132	311	599	234	1,286
土地銀行	76	332	543	780	268	1,999

合作金庫銀行	86	881	1,398	2,000	644	5,009
第一銀行	130	594	1,123	1,816	729	4,392
華南銀行	140	539	991	1,506	570	3,746
彰化銀行	116	339	753	1,317	447	2,972
花旗(台灣)銀行	1	83	162	125	23	394
上海銀行	82	156	191	292	126	847
台北富邦銀行	74	871	787	1,049	288	3,069
國泰世華銀行	172	374	675	981	401	2,603
高雄銀行	8	42	94	122	38	304
兆豐銀行	5	76	216	416	205	918
臺灣中小企業銀行	101	419	686	1,041	577	2,824
台北國際商業銀行	32	144	16	18	4	214
台中商業銀行	31	192	503	425	182	1,333
京城商業銀行	21	81	185	214	82	583
花蓮區中小企業銀行	3	22	16	4	2	47
台東中小企業銀行	5	13	28	4	2	52
大台北商業銀行			14	4	4	22
華泰商業銀行		31	59	89	31	210
臺灣新光銀行	69	187	273	427	188	1,144
陽信商業銀行	7	118	247	326	99	797
板信銀行		63	151	188	72	474
三信商業銀行	5	33	49	83	40	210
臺灣新光銀行	10					10
第七商業銀行	15	33	1	6		55
聯邦商業銀行	116	217	310	512	202	1,357
匯豐(原中華)銀行	33	71	95	79	11	289
遠東國際商業銀行	3	86	85	175	69	418
元大銀行	44	100	180	259	112	695
永豐銀行	49	57	185	335	150	776
玉山銀行	15	123	305	561	221	1,225
萬泰銀行	37	103	189	217	87	633
星展(原寶華)銀行	2	38	165	82	26	313
台新銀行	133	395	490	867	305	2,190
大眾銀行	21	60	124	126	52	383
日盛銀行	67	131	184	184	66	632
安泰商業銀行	18	42	109	169	61	399
中國信託商業銀行	256	968	924	1,707	987	4,842
慶豐商業銀行			13	24	7	44

日商瑞穗實業銀行台北分行		1				1
花旗銀行			4	2		6
荷蘭銀行			6	22	4	32
渣打國際商業銀行	264	562	703	1,193	525	3,247
香港上海匯豐銀行			3	10	6	19
台北市第五信用合作社	1		4	5	2	12
台北市第九信用合作社		1	7	4		12
基隆第一信用合作社		5	10	9	4	28
基隆市第二信用合作社	1	5	12	26	9	53
淡水第一信用合作社			1	9	3	13
台北縣淡水信用合作社			1	4	1	6
桃園信用合作社			1	6	1	8
新竹第一信用合作社		1		2	3	6
新竹第三信用合作社		2	3	7	1	13
竹南信用合作社		1	11	7	2	21
台中市第二信用合作社		8	16	13	4	41
彰化第一信用合作社	1	1	4	2		8
彰化第六信用合作社		1				1
彰化第十信用合作社		2	2	1		5
彰化縣鹿港信用合作社		1	1		1	3
台南第三信用合作社			1	8		9
高雄第二信用合作社			4			4
高雄市第三信用合作社		6	13	14	5	38
花蓮第一信用合作社	3	4	17	9	4	37
花蓮第二信用合作社		7	9	9	4	29
台北縣萬里區漁會信用部			1		1	2
彰化縣彰化區漁會信用部				1		1
屏東縣東港區漁會信用部			1			1
澎湖縣澎湖地區漁會信用部				1		1
台北市士林區農會信用部				1		1
台北縣三重市農會信用部		1	3	2		6
台北縣板橋市農會信用部	3	1	5	7	2	18
台北縣新莊市農會信用部		3	2	3		8
台北縣土城市農會信用部				1		1
台北縣鶯歌鎮農會信用部			1		2	3
台北縣三峽鎮農會信用部				2	1	3
台北縣汐止市農會信用部			1	3		4
台北縣蘆洲市農會信用部	1	1	1			3



台北縣五股鄉農會信用部				1		1
台北縣泰山鄉農會信用部				1		1
台北縣八里鄉農會信用部			1	2		3
台北縣金山地區農會信用部				2	2	4
台北縣瑞芳地區農會信用部			1	1		2
台北縣中和地區農會信用部					2	2
宜蘭縣冬山鄉農會信用部				1		1
桃園縣桃園市農會信用部			1	2	1	4
桃園縣八德市農會信用部					1	1
桃園縣平鎮市農會信用部				1		1
桃園縣大溪鎮農會信用部			1	1		2
桃園縣大園鄉農會信用部			1			1
桃園縣蘆竹鄉農會信用部		1	2	1		4
新竹縣竹北市農會信用部			1			1
新竹縣關西鎮農會信用部				1		1
新竹縣芎林鄉農會信用部			1			1
苗栗縣竹南鎮農會信用部			1			1
苗栗縣卓蘭鎮農會信用部				1		1
台中市農會信用部	1		1			2
台中縣大里市農會信用部		1	2	8	2	13
台中縣太平市農會信用部		1				1
台中縣霧峰鄉農會信用部				1		1
台中縣烏日鄉農會信用部					1	1
台中縣后里鄉農會信用部				1		1
台中縣大肚鄉農會信用部		1	1			2
台中縣和平鄉農會信用部		1		1		2
南投縣草屯鎮農會信用部				2		2
南投縣埔里鎮農會信用部				1		1
南投縣竹山鎮農會信用部			2	2		4
南投縣中寮鄉農會信用部				1		1
南投縣信義鄉農會信用部				1		1
彰化縣和美鎮農會信用部				1		1
彰化縣溪湖鎮農會信用部				1		1
彰化縣永靖鄉農會信用部			1			1
彰化縣埤頭鄉農會信用部				1		1
雲林縣元長鄉農會信用部				1		1
嘉義市農會信用部				1		1
嘉義縣太保市農會信用部				1		1

嘉義縣布袋鎮農會信用部			1			1
嘉義縣民雄鄉農會信用部			1			1
嘉義縣溪口鄉農會信用部			1			1
嘉義縣義竹鄉農會信用部					1	1
嘉義縣水上鄉農會信用部			2			2
嘉義縣新港鄉農會信用部			2		1	3
台南市農會信用部		1				1
台南縣永康市農會信用部			1	3		4
台南縣新營市農會信用部				1		1
台南縣麻豆鎮農會信用部				1		1
台南縣善化鎮農會信用部				1		1
台南縣安定鄉農會信用部			1		1	2
高雄市農會信用部	1		1			2
高雄縣鳳山市農會信用部				1		1
高雄縣岡山鎮農會信用部				2		2
高雄縣旗山鎮農會信用部					1	1
高雄縣仁武鄉農會信用部				1		1
高雄縣美濃鎮農會信用部				1		1
屏東縣恆春鎮農會信用部					1	1
屏東縣九如鄉農會信用部			1			1
屏東縣里港鄉農會信用部				2		2
花蓮縣新秀地區農會信用部				1	1	2
總計	2,278	17,107	24,260	28,879	11,103	83,627

註：

1. 本表列示之金融機構係曾報送警示帳戶資料至聯徵中心資料庫者。
2. 本表所指戶數係為帳號數。
3. 本表列示之戶數包括通報後解除之案件。

資料來源：金管會

三、金管會訂有金融機構辦理警示帳戶還款作業加強管理措施，惟執行未能有效落實，致部分金融機構還款比率過低，該會復未列管追蹤依法處置，核有不當：

- (一)依據九十四年二月四日行政院強化社會治安第 25 次專案會議主席指示：「有關遭凍結警示帳戶資金之發還，請行政院金管會加速完成，以保障受害民眾權益。」當日下午金管會即邀集銀行公會及銀行

業者協商，達成以主動積極方式發還被害人款項之共識，並以餘額 5 萬元以上之案件優先處理。金管會之加強管理措施為：

- 1、請銀行公會研訂相關標準作業程序，九十四年二月十八日完成。
- 2、自九十四年二月二十五日起，每週控管各金融機構之還款辦理情形。
- 3、九十四年三月七日製作「金融機構協尋警示帳戶開戶人彙總表」定型格式，以利報送刑事警察局。
- 4、九十四年四月十八日約談 8 家警示帳戶還款績效落後之金融機構，要求提報書面檢討改善報告；還款進度列入金融機構內部績效考核指標。
- 5、通函金融機構加速還款事宜，對於剩餘款項 5 萬元以下之案件，併請採取有效措施加速返還。

另金管會九十七年度消費者保護方案亦訂有銀行局應督促金融機構加速辦理警示帳戶還款作業。

- (二)經查自九十三年至九十八年五月一日止，警示帳戶總額為 25 億 5,937 萬元，已還款金額 20 億 4559 萬元，占總金額 78.87%，其中已還款金額占警示帳戶總額比率以台新國際商業銀行 99.59% 最高、板信商業銀行 98.9% 次之，其次為元大商業銀行 94.33%，而大台北商業銀行 27.57% 最低、大眾商業銀行 41.77% 次低、台灣中小企業銀行 50.45% 居第三。上述最高與最低還款金額比率相差高達 72.02%（如表 4）。惟依金管會提供書面資料卻表示：「平均還款比率達 78%，各金融機構執行情形尚屬良好」。顯見金管會雖針對各金融機構辦理警示帳戶還款作業訂有加強管理措施，惟未落實執行，最高與最低還款金額比率相差高達 72.02%。

綜上，金管會雖針對各金融機構辦理警示帳戶還款作業訂有要求提報書面檢討改善報告，並將還款進度列入金融機構內部績效考核指標及每週控管各金融機構還款辦理情形等加強管理措施，惟對於警示帳戶還款績效落後之金融機構均未能落實執行，最高與最低還款金額比率相差懸殊，該會竟表示各金融機構執行情形尚屬良好，實未盡督考與追蹤責任，處置核有不當。

表 4：93 年至 98 年 5 月 1 日警示帳戶還款情形統計表

序號	金融機構	警示帳戶總額 a	已還款總額 b	比率 c=b/a
1	大台北商業銀行	485,449	133,841	27.57
2	大眾商業銀行	8,581,260	3,584,624	41.77
3	臺灣中小企業銀行	79,774,903	40,249,071	50.45
4	渣打國際商業銀行	51,887,854	26,696,026	51.45
5	臺中商業銀行	90,821,965	49,256,063	54.23
6	遠東國際商業銀行	5,248,128	2,902,157	55.30
7	華南商業銀行	117,709,895	67,053,998	56.97
8	華泰商業銀行	9,699,298	5,619,015	57.93
9	永豐商業銀行	42,389,867	24,797,285	58.50
10	三信商業銀行	7,567,429	4,580,628	60.53
11	陽信商業銀行	40,713,181	24,849,474	61.04
12	臺灣銀行	39,422,253	26,614,663	67.51
13	中國信託商業銀行	64,558,466	44,126,764	68.35
14	彰化商業銀行	93,684,729	68,319,577	72.92
15	上海商業儲蓄銀行	6,627,243	4,840,917	73.05
16	第一商業銀行	162,918,911	122,038,409	74.91
17	玉山商業銀行	16,916,154	12,712,867	75.15
18	花旗（臺灣）銀行	13,425,283	10,269,194	76.49
19	安泰商業銀行	18,967,258	14,805,150	78.06
20	萬泰商業銀行	9,458,989	7,488,669	79.17
21	日盛國際商業銀行	10,662,542	8,462,951	79.37
22	合作金庫銀行	252,320,504	206,904,623	82.00
23	照豐國際商業銀行	50,416,377	41,741,821	82.79
24	臺灣土地銀行	77,597,273	65,305,175	84.16
25	臺灣新光商業銀行	65,874,630	55,821,699	84.74
26	高雄銀行	17,164,543	14,674,957	85.50
27	中華郵政公司	944,001,790	812,098,670	86.03
28	台北富邦銀行	40,884,761	36,290,130	88.76
29	聯邦商業銀行	44,447,509	39,617,117	89.13

30	京城商業銀行	28,379,894	25,815,458	90.96
31	慶豐商業銀行	4,859,585	4,501,957	92.64
32	國泰世華商業銀行	13,045,108	12,174,591	93.33
33	元大商業銀行	7,842,155	7,397,699	94.33
34	板信商業銀行	131,699,881	130,256,453	98.90
35	台新國際商業銀行	23,693,745	23,595,613	99.59

資料來源：金管會

四、金管會檢查局實施防制詐騙之專案檢查次數與檢查金融機構之家數逐年減少，實難有效發揮打擊詐騙犯罪、防杜人頭帳戶蔓延，處置核有未當：

(一)依據行政院金融監督管理委員會檢查金融機構業務要點第四點：「本會檢查，以下列方式行之：一、實地檢查：本會直接派員或會同有關機構派員辦理實地檢查。1.一般檢查：對財務、業務及整體營運情形作以風險為重心之檢查。2.專案檢查：對特定業務項目作檢查。…」，同要點第五點：「實地檢查金融機構之一般檢查頻率如下：(一)總機構：得視營運狀況調整檢查頻率，但至少二年檢查一次。(二)分支機構：依對總機構最近一次之檢查結果及其他分析資料，辦理抽樣檢查。…」，是以，專案檢查則針對金融機構之特定業務項目，機動辦理檢查。辦理檢查時，除就檢查所發現之缺失依法予以核處，並追縱受檢單位檢查缺失辦理改善情形，督促金融單位就其缺失事項能確實辦理改善，以導正受檢機構之經營。

(二)經查本案專案檢查係以防制詐騙專案重點檢查項目，自有別於一般檢查，且二者之檢查項目、重點及單位均有所不同，專案檢查有其必要性及功能性。惟依據金管會本案檢查家數及次數統計資料(如表5)：九十四年至九十七年專案檢查25次，提出92項缺失，一般檢查445次，提出119項缺失，平

均每次專案檢查提出 3.7 項缺失，而一般檢查僅為 0.2 項缺失。又本案九十四年至九十七年之專案檢查分別為 13 次、7 次、4 次與 1 次，檢查家數為 27 家、14 家、8 家及 3 家，均呈現逐年遞減之趨勢，顯見金管會對本案專案檢查之總次數及總家數均有不足，實難發揮打擊詐騙犯罪，穩定金融市場秩序之效，金管會應切實檢討改進。

表 5：94 年至 97 年金管會專案及一般檢查次數及缺失統計表

項目別	一般檢查		專案檢查		
	次數	缺失項數	次數	檢查家數	缺失項數
94 年	103	33	13	27	26
95 年	110	12	7	14	20
96 年	113	28	4	8	40
97 年	119	30	1	3	6
合計	445	103	25	52	92

資料來源：金管會

五、中華郵政公司之警示帳戶戶數、偽冒人頭帳戶數及金檢缺失數量均為各金融機構之冠，情節嚴重；復該公司未依規及時修訂相關法規，法制作業疏忽延宕，嚴重影響經營管理與行政程序之運作，交通部亦未善盡監督考核之責，均有違失：

- (一)人頭帳戶可區分為自願人頭帳戶及非自願人頭帳戶二種，所謂自願人頭帳戶係指行為人將自己所持有之金融帳戶以有償或無償方式提供犯罪者使用。非自願人頭帳戶又稱偽冒人頭帳戶，係犯罪者（詐騙集團）利用偽變造之身分證或公司營利登記證向金融機構開立之人頭帳戶供被害人匯入相關款項。嗣政府為防範詐騙案件，以維護社會信用交易，財政部於九十二年十二月二十二日以台融局（二）第○九二八○一一七○九號函發布「金融同業間

遭歹徒詐騙案件通報要點」，其第四點規定，金融機構如發現遭歹徒詐騙情事時，無論歹徒是否得逞，應向金融聯合徵信中心通報。復鑑於國內詐欺轉帳犯罪之氾濫，金融機構為維護客戶權益，即時阻斷民眾受詐騙款項的流出，減少民眾損失。金管會依據銀行法第四十五條之二授權，於九十五年四月訂頒「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」，並授權中華民國銀行公會全國聯合會訂定「金融機構辦理警示帳戶聯防機制作業程序」，自九十五年十一月一日起實施「金融機構警示帳戶聯防機制」。

(二)經查中華郵政公司之警示帳戶戶數、偽冒人頭帳戶數及金檢缺失情形如下：

1、警示帳戶部分：依據金管會檢查局統計九十三年至九十八年五月一日「電話詐財之警示帳戶戶情形明細表」，中華郵政公司警示帳戶為 47,086 戶，占全體警示帳戶 113,654 戶之 41.43% 為最多(如表 6)；再就警示帳戶數量占存款總戶數之比率觀察，中華郵政公司比率為 0.1454%，仍為各金融機構之首；復依金管會銀行局之書面資料內容略以：「依金融機構新增警示帳戶統計表，九十六及九十七年新增警示帳戶最多及其比率最高者，均為中華郵政公司。」然本院前調查詐騙案件，經統計自九十三年一月一日至同年九月三十日止，中華郵政公司警示帳戶計 12,235 戶，占全體警示帳戶之 36.7% 為最高；然時隔五年，該公司警示帳戶數量增為 47,086 戶，占全體警示帳戶之 41.43%，顯見該公司警示帳戶數量、比率有擴大惡化趨勢。

2、偽冒人頭帳戶部分：依據金管會之書面資料內容

略以：「偽冒人頭帳戶數最多之金融機構依序為中華郵政公司、臺灣新光商業銀行及華南商業銀行」。另按金管會統計截至九十八年五月一日偽冒他人資料開戶總戶數為 4,631 戶，中華郵政公司為 3,973 戶，占 85.8%（如表 7），居各金融機構之首位，並較第二位之臺灣新光商業銀行 128 戶（2.8%）多出 3,845 戶，高達 30 倍。再「中華郵政公司營業時間較一般商業銀行作業時間長且為經營全國通儲業務最具規模之金融機構，遂造成歹徒大量使用該公司帳戶作為人頭戶犯案情事」，此有內政部警政署書面報告附卷可稽。

表 6：93 年至 98 年 5 月 1 日止電話詐財之警示帳戶數情形明細表

項次	銀行名稱	存款總戶數 a	警示帳戶戶數		比率 c=b/a
			b	比率 e=b/d	
1	中華郵政公司	32,379,146	47,086	41.43%	0.1454%
2	臺灣中小企業銀行	2,929,421	4,213	3.71%	0.1438%
3	安泰商業銀行	855,790	1,210	0.11%	0.1414%
4	臺灣新光商業銀行	2,495,565	3,280	2.89%	0.1314%
5	渣打國際商業銀行	2,832,199	3,542	3.12%	0.1251%
6	臺中商業銀行	2,149,684	2,337	2.06%	0.1087%
7	華泰商業銀行	382,992	397	0.35%	0.1037%
8	遠東國際商業銀行	934,156	835	0.73%	0.0894%
9	合作金庫銀行	8,726,451	7,670	6.75%	0.0879%
10	日盛國際商業銀行	1,192,639	1,037	0.91%	0.0870%
11	上海商業儲蓄銀行	1,780,856	1,317	1.16%	0.0740%
12	高雄銀行	665,325	464	0.41%	0.0697%
13	陽信商業銀行	1,343,240	927	0.82%	0.0690%
14	彰化商業銀行	6,288,046	4,198	3.69%	0.0668%
15	臺灣土地銀行	3,968,707	2,635	2.32%	0.0664%
16	永豐商業銀行	3,962,916	2,464	2.17%	0.0622%
17	大眾商業銀行	1,244,194	727	0.64%	0.0584%
18	慶豐商業銀行	782,475	433	0.38%	0.0553%
19	萬泰商業銀行	1,142,057	622	0.55%	0.0545%
20	京城商業銀行	1,057,290	565	0.50%	0.0534%
21	玉山商業銀行	3,652,659	1,718	1.51%	0.0471%
22	華南商業銀行	7,921,180	3,710	3.26%	0.0468%



23	花旗(臺灣)銀行	1,630,920	757	0.67%	0.0464%
24	中國信託商業銀行	12,243,691	5,552	4.89%	0.0453%
25	第一商業銀行	9,753,822	4,307	3.79%	0.0442%
26	兆豐國際商業銀行	4,370,712	1,924	1.69%	0.0440%
27	三信商業銀行	440,770	183	0.16%	0.0415%
28	聯邦商業銀行	2,759,124	1,100	0.97%	0.3990%
29	台新國際商業銀行	3,268,657	1,272	1.12%	0.0389%
30	台北富邦商業銀行	6,590,054	2,500	2.20%	0.0379%
31	元大商業銀行	1,914,198	520	0.46%	0.0272%
32	板信商業銀行	914,117	212	0.19%	0.0232%
33	大台北商業銀行	145,188	31	0.03%	0.0214%
34	臺灣銀行	7,415,558	1,275	1.12%	0.0172%
35	國泰世華商業銀行	7,549,387	733	0.64%	0.0097%
	合計 d		113,654	100%	

表 7：截至 98 年 5 月 1 日偽冒他人資料開戶戶數統計表

金融機構	偽冒他人資料開戶戶數	總體偽冒開戶比率
中華郵政公司	3,973	85.8%
臺灣新光商業銀行	128	2.8%
華南商業銀行	112	2.4%
臺灣土地銀行	67	1.4%
彰化商業銀行	54	1.2%
臺灣中小企業銀行	39	0.8%
兆豐國際商業銀行	36	0.8%
華泰商業銀行	22	0.5%
萬泰商業銀行	22	0.5%
三信商業銀行	19	0.4%
合作金庫銀行	17	0.4%
※渣打國際商業銀行	16	0.3%
高雄銀行	15	0.3%
第一商業銀行	13	0.3%
永豐商業銀行	13	0.3%
大眾商業銀行	11	0.2%
中國信託商業銀行	10	0.2%
台北富邦銀行	8	0.2%
安泰商業銀行	8	0.2%
台中商業銀行	7	0.2%
遠東國際商業銀行	7	0.2%

國泰世華商業銀行	6	0.1%
※花旗(台灣)銀行	5	0.1%
上海商業儲蓄銀行	5	0.1%
※新加坡商星展銀行	5	0.1%
玉山商業銀行	4	0.1%
彰化第六信用合作社	3	0.1%
日盛國際商業銀行	1	0%
慶豐商業銀行	1	0%
基隆第二信用合作社	1	0%
台中市第二信用合作社	1	0%
台南第三信用合作社	1	0%
臺灣銀行	1	0%
總計	4,631	100%

3、金檢缺失部分：金管會檢查局於九十四年至九十七年進行一般及專案檢查，總計提出 195 項缺失，其中中華郵政公司占 54 項為最高，較次之臺灣合作金庫銀行 18 項缺失，高出 3 倍；其缺失原因略述於後：

- (1) 確認客戶開戶身分作業有欠周延，未能有效防杜偽冒帳戶產生。
- (2) 遭通報為警示帳戶戶數仍多，對於落實認識客戶原則及存款開戶審核作業仍有待加強。
- (3) 辦理客戶存款開戶資料建檔作業，未落實客戶基本資料建檔之完整性規定，影響利用電話號碼檢核以發現偽冒開戶之效果，核有欠妥。
- (4) 辦理儲戶開戶審查作業，所填「存簿、劃撥儲金開戶作業檢核表」檢核作業，有欠落實。
- (5) 辦理儲戶開立存簿、劃撥帳戶，未依程序表之確認事項審查、開戶未再以書面查證或實地查訪，確認程序表有漏未填寫受查証人及確認結果等缺失。辦理開戶作業對初次往來客戶之交易查詢，尚未規劃列印查詢結果紀錄功能。

(6) 辦理儲戶開戶審查作業有欠確實或對委託授權開戶之儲戶未確實查證或未指派經驗豐富並具警覺性及敏感性之資深行員辦理開戶審核工作核與規定不符。

(三) 依據中央行政機關法制作業應注意事項第二點：「制(訂)定、修正或廢止法規，須就其內容，認定該法規在整個法規體系中之地位以及與其他法規之關係，藉以確定有無其他法規必須配合制(訂)定、修正或廢止，並避免分歧牴觸。」同注意事項第十六點：「草擬法律制定、修正或廢止案時，對於應訂定、修正或廢止之法規命令，應一併規劃並先期作業，於法律公布施行後六個月內完成發布，其未能於六個月完成發布者，應說明理由陳報行政院。」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，統合銀行、證券、期貨及保險業之監理事權，達成金融監督管理一元化目標，以提升金融業監理品質，爰於九十三年七月一日成立金融監督管理委員會，依據行政院金融監督管理委員會組織法第二條規定，該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，其範圍包含郵政機構之郵政儲金匯兌業務及簡易人壽保險業務。是以，金管會為中華郵政公司儲金匯兌及簡易人壽業務之中央目的事業主管機關。

(四) 經查中華郵政公司郵政儲金匯兌業務及簡易壽險保險業務，其經營管理之法源與作業依據，分別為郵政儲金匯兌法，郵政儲金匯兌業務監督管理辦法、郵政儲金匯兌業務內部控制及稽核制度實施辦法及簡易人壽保險法等，按依法行政為一切行政行為必須遵循之首要原則；爰金管會於九十三年七月一日成立迄今已逾五年，該公司仍未依中央行政機關

法制作業應注意事項之規定，配合修訂相關作業法規，致上揭法規仍以財政部為其儲金匯兌業務及簡易壽險保險業務之事業主管機關，與實際運作未合，嚴重影響經營管理與行政程序之運作；再者，法制作業應有整體觀念，不能各自為政，各機關應同時進行其他相關法規之檢討，惟查中華郵政公司上揭相關法規未依規定及時修訂，法制作業疏忽延宕，其主管機關交通部，亦未能落實監督考核，均有違失。

綜上，中華郵政公司為政府所屬企業，理應配合政府防制詐騙政策，強化內部稽核控管措施，提升風險管理水準，俾為各金融機構之表率；惟查該公司警示帳戶、偽冒人頭帳戶、金檢缺失之數量與比率均為各金融機構之首；另就警示帳戶戶數、偽冒他人資料開戶戶數占其存款總戶數之比率，亦高居各金融機構之冠，且本院於九十三年調查發現該公司警示帳戶數量、比率偏高，惟時隔五年，不但未能有效檢討改善，且有惡化趨勢；該公司猶稱係因其存款總戶數量龐大所致，惟就警示帳戶數量占存款總戶數之比率分析，中華郵政公司仍居各金融機構之最，足見其違失情節嚴重；復該公司未依規及時修訂相關法規，法制作業疏忽延宕，嚴重影響經營管理與行政程序之運作，交通部亦未善盡監督考核之責，均有違失。

六、金管會銀行局及農業金融局未能有效落實金融治安聯繫會報決議，及時訂定金融機構防範金融詐騙獎勵之一致性遵行標準，核有不當：

(一)按行政院金融監督管理委員會銀行局組織法第二條：「行政院金融監督管理委員會銀行局掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：一、銀行、金融控股公司、信用合作社、票券商、信託業、金融資產與不

動產證券化業務之監督及管理。二、外國銀行分行與代表人辦事處之監督及管理。…」。行政院農業委員會農業金融局組織條例第二條規定：「行政院農業委員會農業金融局掌理下列事項：一、農業金融制度及監理政策之規劃。二、農業金融相關法令之研擬、執行及解釋…。」又農業金融法第二條：「本法所稱農業金融機構，包括農會信用部、漁會信用部及全國農業金庫。信用部指依農會法、漁會法及本法設立辦理信用業務者；全國農業金庫為信用部之上層機構。」

- (二)經查九十六年十月二日第十次金融治安聯繫會報決議：「請銀行公會參考內政部警政署所訂『警察機關獎勵民眾提供犯罪線索破案實施要點』訂定金融機構及行員因防範金融詐騙，而使被詐騙民眾免於財產損失之獎勵措施，俾利金融機構有一致性之遵行標準。」嗣銀行公會於九十七年十一月十八日召開之第十二次金融治安聯繫會報提報「金融機構防範金融詐騙獎勵範本」草案，並於九十八年一月二十三日將前揭範本函各會員單位；惟查信用合作社及農漁會信用部非屬銀行公會會員，是以金融機構防範金融詐騙獎勵措施非屬一體適用，致缺乏整體性與公平性，形成一國多制。嗣本院於九十八年五月間約詢農委會農業金融局相關人員並補充書面報告內容略以：「金管會未曾轉知本局，故本局迄無法得知此訊息，致未能比照辦理。茲考量金融一致性，本局業以九十八年五月十五日農金二字第0985070334號函請中華民國農民團體幹部聯合訓練協會參照前開『金融機構防範金融詐騙獎勵範本』研訂相關獎勵措施，以利農漁會信用部一體遵循。」

綜上所述，金融治安聯繫會報決議，要求訂定金融機構及行員因防範金融詐騙，而使被詐騙民眾免於財產損失之獎勵措施，銀行公會雖已完成金融機構防範金融詐騙獎勵範本並函其會員遵行；然信用合作社及農漁會信用部非屬銀行公會會員，致未能一體適用，而上開單位既屬金融機構成員，基於金融一致性及整體性考量，銀行局及農業金融局應本於權責，落實金融治安聯繫會報決議，儘速研訂信用合作社及農漁會信用部防範金融詐騙之獎勵措施，俾金融治安聯繫會報決議，使金融機構有一致性之遵行標準，以有效發揮嚇阻、打擊詐騙犯罪之功能。

七、金管會銀行局未落實及農委會農業金融局未實施金融機構櫃檯行員關懷提問及聯防機制之實地訪查作業機制，難以瞭解各地金融機構運作實施情形與缺失，行事怠惰疏忽，均有違失：

(一)政府為防杜人頭帳戶，於九十五年六月實施「金融機構櫃檯行員關懷提問及聯防機制」，要求各金融機構櫃檯行員在客戶臨櫃交易時，應主動關懷提問，對疑似遭詐騙者，應主動提醒勸阻及報警處理，以防制金融詐騙案件發生，協助客戶免於受騙。

(二)本院調查發現農業金融局自九十五年迄今，未依「金融機構櫃檯行員關懷提問及聯防機制」實施實地訪查，僅行文基層金融單位恪遵相關規定等訓示作為，該局表示：「因金融檢查業務委託金管會，故未辦理。」惟金管會表示，上開業務實地訪查係金融監理主管機關業務，非屬委託金檢業務範疇。且依旨揭規定農委會農業金融局係負責農業金融機構之監理及檢查業務至明。經本院約詢後，該局坦承未實施實地訪查「金融機構櫃檯行員關懷提問及聯防機制」乙節，將自九十八年五月十二日起增列

上開項目為訪視農漁會信用部計畫之工作重點。」

(三)次查金管會銀行局依「金融機構櫃檯行員關懷提問及聯防機制」於九十六年六月間至 15 家銀行實施實地訪查，發現不符規定者計有 6 家銀行，並認此一制度對落實執行防範金融詐騙減少人頭帳戶之發生，及維護金融治安助益匪淺；惟查金管會銀行局於九十六年進行實地訪查後，迄至本院調查止，即未再實施實地訪查，究各金融單位有無落實執行，或執行時有無窒礙難行、或有應改進之處及上述目標能否有效達成，負責金融主管監理機關之金管會銀行局，仍未能確切全盤瞭解與掌握上開事項。

綜上，農委會農業金融局迄今尚未執行金融機構櫃檯行員關懷提問及聯防機制之實地訪查作業；又金管會銀行局未持續落實實施上開作業，實難以瞭解各地金融運作概況與缺失，亦未能有效遏制人頭帳戶發生，迄至本院調查後，始進行規劃實地訪查作業，行事怠惰，均有違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至七，擬依監察法第二十四條提案糾正行政院金融監督管理委員會、行政院農業委員會農業金融局、中華郵政股份有限公司。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、交通及採購委員會處理。