

立法院法制局專題研究報告

編號：1850

本報告僅供委員參考

銀行法警示帳戶之法制問題研究

法制局 彭文暉 撰

中華民國 115 年 5 月

銀行法警示帳戶之法制問題研究

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、警示帳戶相關機制	2
一、警示帳戶制度	2
二、警示帳戶相關機制	4
參、日本相關法制	6
一、定義	6
二、停止帳戶交易	7
三、存款債權消滅程序	7
四、被害回復分配金支付程序	8
肆、問題檢討與建議	9
一、警示帳戶以銀行法為規範依據似非妥適	9
二、帳戶管理辦法有關規範似有適法性疑慮	11
三、警示帳戶通報之法律性質似宜釐清	13
四、警示帳戶解除程序似宜明確規範	20
五、警示帳戶救濟程序似宜立法明定	21
六、警示帳戶通報程序是否參酌學者意見研議採法官保留，尚 有待討論	23
七、警示帳戶效力期限似宜研酌調整	24
八、警示帳戶款項發還規範似有適法性疑慮	26
九、警示帳戶款項發還程序似宜強化正當性	28

十、警示帳戶款項發還方式似宜研酌調整.....	29
陸、結論.....	31
參考文獻.....	34
附錄：「銀行法警示帳戶之法制問題研究」專題研究報告（初稿）座 談會紀錄及參採情形.....	36

摘 要

警示帳戶制度之通報條件寬鬆易遭濫用，其限制帳戶交易功能與刑事訴訟法及打擊詐騙相關專法有關規範產生重疊與交錯，導致學理與實務見解有所歧異。該制度涉及人民財產權限制，然現行通報程序、效力期限及解除限制等相關規範似未盡完善，且未明定如何提起救濟，司法實務上究應適用普通法院或行政法院所定訴訟程序存有不同看法，人民之訴訟權難受合理之保障。另警示帳戶剩餘款項之發還規範、程序及方式，似亦有適法性之疑慮及正當性與公平性之爭議。

針對前開相關議題，本報告略述警示帳戶相關機制，並探討銀行法有關規範之法制疑慮、警示帳戶通報之法律性質及相關程序等問題，經參考日本、德國相關法制，研提我國法制之因應與調適建議，俾供本院委員問政之參考。

銀行法警示帳戶之法制問題研究

壹、前言

隨著電信、網路自由化與全球化，詐欺案件趨於集團化、組織化，甚至結合網路、電信、通訊科技衍生新型態之詐欺犯罪，並運用電子通訊科技、金融轉帳提款等方式，掩飾犯罪相關資訊，其中存款帳戶尤為掩飾、隱藏或迅速移轉犯罪所得之重要工具。

為杜絕犯罪者利用存款帳戶之處置、分層化或整合行為掩飾不法金流，前財政部金融局於民國¹91 年間即函請各金融機構於客戶活期存款開戶契約書中，增訂帳戶疑似不當使用者，銀行得終止客戶使用提款卡、語音轉帳及其他電子支付轉帳功能之條款，俾即時凍結該帳戶交易功能，以達金融監理、協助偵查犯罪及迅速回復財產狀態等目的。

嗣 94 年 4 月銀行法修正增訂第 45 條之 2 第 2 項及第 3 項規定，明定銀行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；疑似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準及相關作業程序及辦法，由主管機關定之。主管機關金融監督管理委員會（下稱金管會）並於 95 年 4 月依前開法律授權訂定「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」，作為「警示帳戶」制度之規範基礎。

透過「警示帳戶」制度，法院、檢察署或司法警察機關可通報銀行暫停該存款帳戶之交易功能，切斷犯罪金流，避免淪為洗錢工具。惟民眾存款帳戶遭誤設列為警示帳戶之爭議時有所聞，蓋帳戶經通報

¹ 本報告關於年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

列為警示後，除其提領、轉帳與匯入功能將被停止，財團法人金融聯合徵信中心（下稱聯徵中心）亦會加以註記並揭露相關資訊，致影響帳戶開戶人之信用評等；開戶人如為企業，其營業行為亦可能受到干擾。

警示帳戶制度雖係防堵犯罪之重要工具，惟因通報條件寬鬆而易遭濫用，所生限制帳戶交易功能亦與刑事訴訟法及打擊詐騙相關專法有關規範產生重疊與交錯，導致學理與實務見解有所歧異及爭議。另警示帳戶制度涉及人民財產權限制，然現行通報程序、效力期限及解除限制等相關規範似未盡完善，且未明定如何提起救濟，致司法實務上究應適用普通法院或行政法院所定訴訟程序，不同法院甚至同一法院系統之看法亦大相逕庭，人民之訴訟權難受合理之保障。此外，警示帳戶剩餘款項之發還規範、程序及方式，似亦有適法性之疑慮及正當性與公平性之爭議。

針對上開法制議題，本報告爰略述警示帳戶相關機制，並探討銀行法有關規範之法制疑慮、警示帳戶通報之法律性質及相關程序等問題，經參考日本、德國相關法制，研提我國法制之因應與調適建議，俾供本院委員問政之參考。

貳、警示帳戶相關機制

一、警示帳戶制度

（一）警示帳戶由來

行政院 91 年 7 月 22 日強化社會治安第 16 次專案會議即決議建立「警示通報機制」，以及「在活期性存款開戶契約中增訂一定條件下，銀行得暫停存款人利用自動櫃員機提款之機制」²。

² 魏武群，《洗錢防制法上有關禁止處分制度之研究—以沒收保全為中心》，中原大學財經法律研

為打擊利用人頭帳戶從事犯罪，財政部金融局於 91 年 10 月 9 日 (93 年 7 月 1 日更名改隸行政院金融監督管理委員會，金融局並更名為銀行局)與內政部警政署、法務部調查局及銀行代表共同研商，會議結論略以：銀行接到警察、調查機關通知疑似犯罪之帳號者，應配合於客戶臨櫃交易時提醒顧客，將款項匯入可疑帳戶宜審慎考慮；另請銀行於活期性存款開戶約定書中增訂(包括金融卡、語音轉帳、網路轉帳申請約定書中增訂)「如經貴行研判帳戶有疑似不當使用之情事時，貴行得逕自終止客戶使用提款卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付之轉帳，提款卡並得收回作廢。」之條款³。從而，金融機構接獲警調機關通知可疑帳戶即應列為「警示帳戶」，且須終止該帳戶之提款卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付之轉帳功能⁴。

(二) 警示帳戶規範基礎

警示帳戶之控管若以銀行與客戶間簽訂之存款契約作為規範依據，除容易引發糾紛爭議，由銀行自行研判帳戶有無疑似不當使用情事，亦可能有認定標準寬嚴不一之疑慮。銀行法爰於 94 年 5 月 18 日增訂第 45 條之 2 規定：「……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 (第 2 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 (第 3 項)。」

中華民國銀行商業同業公會全國聯合會 (下稱銀行公會全聯會) 於 94 年 8 月另訂定「一人有多個金融機構存款帳戶，其中一帳戶經通報為警示帳戶，其餘帳戶之通報及控管作業程序」報主管機關金管

究所碩士論文，97 年 1 月，頁 131。

³ 財政部 91 年 11 月 11 日台財融 (一) 字第 0910047349 號函。

⁴ 金融監督管理委員會 93 年 8 月 3 日新聞稿，網址：https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y&dataserno=33550&dtable=News，最後瀏覽日期：115 年 4 月 1 日。

會核備⁵，要求金融機構總行於擷取或收到金融聯合徵信中心之「警示帳戶」通報資料後，應即時查證比對金融機構所有分支單位有無「警示帳戶衍生之管制帳戶」（指「警示帳戶」之存款人所開立之其他帳戶），若有則予註記，並限制存戶使用提款卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付之轉帳交易（不含臨櫃交易及自動扣款轉帳），以防止歹徒利用同一存款人其他尚未遭警示通報之帳戶繼續進行詐騙。

嗣金管會即依銀行法第 45 條之 2 第 3 項之授權規定，於 95 年 4 月 27 日訂定「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」（103 年修正名稱為「存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」；下稱帳戶管理辦法）作為警示帳戶之規範基礎；同年 8 月銀行公會全聯會並依上開辦法訂定「金融機構辦理警示帳戶聯防機制作業程序」報金管會備查在案⁶。

二、警示帳戶相關機制

（一）警示帳戶與衍生管制帳戶

1. 警示帳戶

依帳戶管理辦法第 3 條第 1 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。依帳戶管理辦法第 5 條第 1 款第 2 目規定，存款帳戶如經通報為警示帳戶，銀行應即通知財團法人金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行；依帳戶管理辦法第 7 條第 1 項、第 2 項規定，銀行並應查詢帳戶相關交易，如發現通報之詐騙款項已轉出至其他帳戶，應將相關資訊通知該筆款項之受款行及原通報機關，該機關查證後認受款帳戶亦須列為警示帳戶者

⁵ 行政院金融監督管理委員會 94 年 8 月 16 日金管銀（一）字第 0948011044 號函。

⁶ 行政院金融監督管理委員會 95 年 8 月 23 日金管銀（一）字第 09500368760 號函。

，得再通報相關銀行列為警示。又存款帳戶經通報為警示帳戶尚未解除者，依帳戶管理辦法第 13 條第 2 項第 5 款規定，銀行應拒絕客戶之開戶申請。

2. 衍生管制帳戶

依帳戶管理辦法第 3 條第 2 款規定，「衍生管制帳戶」係指警示帳戶之開戶人所開立之其他存款帳戶，包括依第 13 條第 2 項第 5 款但書規定所開立之存款帳戶。依帳戶管理辦法第 5 條第 1 款第 3 目規定，銀行應即暫停該帳戶使用提款卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。

(二) 其他疑似不法或顯屬異常交易存款帳戶

除前開警示帳戶與衍生管制帳戶外，帳戶管理辦法第 4 條第 2 款所定（第二類）疑似不法或顯屬異常交易存款帳戶之認定標準及分類如下：

1. 短期間內頻繁申請開立存款帳戶，且無法提出合理說明者。
2. 客戶申請之交易功能與其年齡或背景顯不相當者。
3. 客戶提供之聯絡資料均無法以合理之方式查證者。
4. 存款帳戶經金融機構或民眾通知，疑為犯罪行為人使用者。
5. 存款帳戶內常有多筆小額轉出入交易，近似測試行為者。
6. 短期間內密集使用銀行之電子服務或設備，與客戶日常交易習慣明顯不符者。
7. 存款帳戶久未往來，突有異常交易者。
8. 符合銀行防制洗錢注意事項範本所列疑似洗錢表徵之交易者。

9. 其他經主管機關或銀行認定為疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶。

依帳戶管理辦法第5條第2款第1目規定，銀行針對前開「疑似不法或顯屬異常交易存款帳戶」應進行查證及持續監控，如經查證有不法情事，除通知司法警察外，亦得採行如警示帳戶、衍生管制帳戶之部分或全部管制措施。

參、日本相關法制

日本於2007年12月通過「犯罪用存款帳戶被害資金返還法」（帳戶詐欺救濟法）⁷之立法，針對透過存戶轉帳方式實施詐欺犯罪之被害人所受損害，明定相關存款債權之消滅及被害資金之返還程序，以期儘速回復被害人之財產損失。茲略述其重要規範內容如下⁸：

一、定義

- (一) 金融機構：指銀行、信用金庫、信用合作社、農會、漁會等（第2條第1項）。
- (二) 帳戶：指活期存款及儲蓄存款帳戶（第2條第2項）。
- (三) 利用轉帳實施犯罪之行為：指以詐欺或其他方法損害他人財產，並利用被害人存款帳戶轉帳獲取財產之犯罪行為（第2條第3項）。
- (四) 犯罪用存款帳戶：包括利用轉帳犯罪之收款方存款帳戶，以及用於移轉轉帳犯罪相關資金之存款帳戶（第2條第4項）。

⁷ 犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律（振り込め詐欺救済法）網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/419AC1000000133/>，最後瀏覽日期：115年4月1日。

⁸ 吳天雲，〈警示帳戶即時凍結與發還犯罪所得制度之研究—與日本法制的比較〉，《月旦財經法雜誌》，第40期，106年5月，頁156-160；吳家慶，〈警示帳戶內圈存金額返還之研究〉，《警大法學論集》，第48期，114年4月，頁161-170。

(五) 被害回復分配金：指基於存款債權消滅程序所消滅之活期存款及儲蓄存款債權，並作為金融機構支付被害回復分配金之金額（第 2 條第 5 項）。

二、停止帳戶交易

金融機構對其管理之存款帳戶，認有犯罪用存款帳戶之嫌疑時，依據犯罪偵查機關所提供該帳戶不當利用相關資訊及其他情況，應採取停止帳戶相關交易之措施（第 3 條）。

三、存款債權消滅程序

(一) 金融機構請求公告

金融機構對所管理帳戶，認係疑似犯罪用存款帳戶，並有下列情形之一者，應請求存款保險機構針對該帳戶，進行存款債權消滅程序之公告：1. 基於犯罪偵查機關提供之帳戶不當利用資訊；2. 基於犯罪偵查機關提供相關資訊調查被害狀況之結果；3. 對聯絡帳戶名義人進行調查之結果；4. 存款帳戶相關交易狀況（第 4 條第 1 項）。但下列情形，不適用前項程序：1. 對該帳戶存款已提起返還訴訟，或對該帳戶存款相關債權進行強制執行、假扣押或假處分等主管機關規定之程序；2. 考量利用轉帳實施犯罪行為之被害者狀況或其他情事，認為不宜進行本法規定之程序（第 4 條第 2 項）。

(二) 存款保險機構進行公告

因金融機構之請求，存款保險機構應公告下列事項：1. 金融機構請求公告之存款帳戶相關債權消滅程序；2. 帳戶所屬金融機構及其分支機構、帳戶種類、帳號；3. 帳戶名義人之姓名；4. 帳戶存款債權金額；5. 帳戶名義人或存款債權人向金融機構請求行使權利、提起返還訴訟或強制執行之期限；6. 請求行使權利之方法；7. 有關返還訴訟或

強制執行之參考事項；8. 未於所定期限請求行使權利，帳戶存款債權視為消滅之意旨；9. 其他主管機關規定之事項（第 5 條第 1 項）。存款帳戶名義人請求行使權利之期間，自公告次日起不得少於 60 日（第 5 條第 2 項）。

（三）請求行使權利之通知

存款保險機構收到金融機構通知於所定期限有請求行使權利之情形，或金融機構通知該帳戶顯非犯罪用存款帳戶，應公告存款債權消滅程序終止（第 6 條）。

（四）存款債權消滅

帳戶名義人未於第 5 條第 1 項第 5 款所定期限為行使權利之通知，亦未經通知顯非犯罪用存款帳戶者，該存款帳戶相關債權視為消滅，存款保險機構並應為相關公告（第 7 條）。

四、被害回復分配金支付程序

（一）支付義務

金融機構應以相當消滅存款債權之金額，依據被害回復金支付程序，對於因利用轉帳犯罪行為受有財產損失之被害人（含一般繼承人）支付被害回復金。但消滅存款債權之債權額未滿 1 千日圓者，不在此限（第 8 條）。

（二）支付程序

1. 存款債權消滅時，金融機構應儘速請求存款保險機構進行被害回復金支付程序之公告。但所有被害人均屬明確並已請求支付被害回復金者，不在此限（第 10 條）。
2. 金融機構應請求進行被害回復金支付程序時，存款保險機構應

公告下列事項：1. 依據消滅之存款債權進行被害回復金支付程序之意旨；2. 存款帳戶所屬金融機構及其分支機構、帳戶種類、帳號；3. 帳戶名義人之姓名；4. 消滅之存款債權金額；5. 申請支付期間；6. 支付被害回復金之申請方法；7. 申請支付被害回復金之參考事項；8. 其他主管機關規定之事項（第 11 條第 1 項）。

3. 申請支付被害回復金之期限，自公告次日起不得少於 30 日（第 11 條第 2 項）。

4. 金融機構收到支付申請，應儘速依申請書及相關資料決定是否支付被害回復金及支付金額（第 13 條）。金融機構對於全部申請均決定同意支付時，應儘速對被害人支付被害回復金。犯罪被害金額之總額超過消滅之存款債權總額時，依被害人損失金額所占被害金額總額之比例；若總損害額未超過消滅存款債權之金額，則按該犯罪損害額支付（第 16 條）。若有剩餘，應由存款保險機構作為支應犯罪被害人之費用，或補償錯誤發還之帳戶名義人（第 19 條、第 20 條、第 25 條）。

肆、問題檢討與建議

一、警示帳戶以銀行法為規範依據似非妥適

按銀行與存款人間之法律關係應係委任與消費寄託契約，依民法第 602 條規定⁹及相關契約約定，活期存款、定期存款之存款人得隨時憑存摺（存單）及原留印鑑提領或存入存款，銀行則負有返還及接受存款之義務。銀行法第 48 條第 1 項並規定：「銀行非依法院之裁判或

⁹ 民法第 602 條第 1 項規定：「寄託物為代替物時，如約定寄託物之所有權移轉於受寄人，並由受寄人以種類、品質、數量相同之物返還者，為消費寄託。自受寄人受領該物時起，準用關於消費借貸之規定。」

其他法律之規定，不得接受第三人有關停止給付存款或匯款、扣留擔保物或保管物或其他類似之請求。」準此，銀行原則上不得接受第三人(包括銀行法管機關、警察機關)之停止給付存款等請求，以維護存款人之權益。

94年增訂銀行法第45條之2規定，其第2項後段及第3項之規範目的顯係為因應詐騙行為。惟論者認為其第2項前段「銀行對存款帳戶應負善良管理人責任」與後段「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」之規範意旨似有扞格，立法體例殊值商榷。蓋上開條文第2項前段係銀行對存款帳戶所負私法上責任規定，乃以保護存款戶之權益為目的，後段規定理應亦屬相同意旨。然觀察金管會依同條第3項所訂帳戶管理辦法之規範內容，殆以限制存款帳戶之存領款為規範目的，導致同條項前後段規定對於存款帳戶造成「保護」與「限制」2種對立相反之適用結果¹⁰。

析言之，銀行法第45條之2第2項後段規定應係以「疑似不法或顯屬異常交易」為要件，有限制地允許銀行暫停存款戶行使其存領款權利。惟基於委任與消費寄託契約，論者認為作為一方當事人之銀行，原則上不宜對存款帳戶享有行政管理權力¹¹；學者¹²亦指出恐與銀行法第1條所定「為健全銀行業務經營，保障存款人權益，適應產業發展，並使銀行信用配合國家金融政策」之立法宗旨未盡相合。

綜上，考量銀行與存款人間之契約關係與責任，以及銀行法之立法宗旨，有關警示帳戶所涉協助偵查，以及配合偵查機關或法院對於警示帳戶進行控管之行政管理權責，似不宜以銀行法為規制基礎。爰

¹⁰ 黃虹霞，〈金管會訂定「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」違憲〉，《萬國法律》，98年8月，第166期，頁58。

¹¹ 黃虹霞，同前註，頁59。

¹² 李傑清，〈金融帳戶之凍結、扣押或禁止處分〉，《臺北大學法學論叢》，第73期，109年3月，頁215-216。

建議可另由相關專法明定或授權規範，法制上或較為妥適。

二、帳戶管理辦法有關規範似有適法性疑慮

(一) 法律保留原則之內涵

憲法第 15 條、第 23 條明定，人民之工作權、財產權應予保障；除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要外，不得以法律限制之。中央法規標準法第 5 條第 2 款、第 6 條並規定，關於人民之權利、義務，應以法律定之；應以法律規定之事項，不得以命令定之。

依司法院釋字第 367 號、第 488 號解釋意旨，有關人民自由權利之限制應以法律定之，立法機關雖得以法律授權行政機關發布命令為補充規定，惟該授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容應符合具體明確之條件；對人民財產權之限制，必須合於憲法第 23 條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍。另依司法院釋字第 443 號解釋意旨，僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，因其對人民產生不便或影響輕微，得由主管機關發布命令為必要之規範。

查金管會依銀行法第 45 條之 2 第 3 項所訂帳戶管理辦法，其規範內容明定存款帳戶經通報為警示帳戶者，銀行應暫停該帳戶全部交易功能，已涉限制民眾存領帳戶款項之權利及課予銀行停止存款帳戶交易功能之義務，依前開規定及相關解釋意旨，應以法律或法律具體明確授權之命令定之。

(二) 帳戶管理辦法有關規範似與授權依據有所未合

學者認為帳戶管理辦法應屬行政程序法第 150 條第 1 項所稱「法

規命令」；依同條第 2 項規定，其所定內容不得逾越法律授權之範圍及立法精神。查銀行法第 45 條之 2 第 2 項後段明定，銀行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。惟依帳戶管理辦法第 5 條第 1 款第 2 目規定，銀行對於經通報為警示帳戶之存款帳戶，應即暫停該帳戶「全部交易功能」，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行，恐已逾越銀行法所定授權內容¹³，且可能使銀行涉有違約或債務不履行之法律風險¹⁴。

學者亦認銀行法第 45 條之 2 第 2 項後段乃以「疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶」為規範對象，惟依帳戶管理辦法第 5 條第 1 款第 3 目規定，銀行對警示帳戶之開戶人所開立之其他存款帳戶（衍生管制帳戶），亦應暫停該帳戶使用提款卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。由是，透過警示帳戶聯防機制，該帳戶開戶人於各金融機構之存款帳戶縱與犯罪無涉亦可能併受控管，恐有逾越銀行法所定授權範圍之虞，並與比例原則有所未合¹⁵。

（三）警示帳戶認定權限似與禁止轉（再）委任授權原則有所未合

依司法院釋字第 524 號解釋意旨，法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守；倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得未經法律明確授權而委由所屬機關逕行發布相關規章。

按銀行法第 45 條之 2 第 2 項「疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶」似應由銀行進行認定，儘管同條第 3 項明定「前項疑似不法或

¹³ 李傑清，同註 12，頁 214。

¹⁴ 例如民法第 536 條規定：「受任人非有急迫之情事，並可推定委任人若知有此情事亦允許變更其指示者，不得變更委任人之指示。」；李傑清，〈詐欺犯罪所得的凍結與發還—以銀行法警示帳戶為核心〉，《台灣法學》，第 124 期，98 年 3 月 15 日，頁 94-95。

¹⁵ 何賴傑，〈設立警示帳戶之刑事正當程序〉，《檢察新論》，第 4 期，97 年 7 月，頁 87。

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」，惟並無得由主管機關轉（再）委任授權其他機關辦理之明文。

依帳戶管理辦法該法第 3 條第 1 款規定，警示帳戶乃由法院、檢察署或司法警察機關基於偵辦刑事案件需要而通報銀行辦理。學者爰認銀行僅係配合或協助法院、檢察署或司法警察機關辦理警示帳戶控管作業，實質上無異將法律賦予之警示帳戶認定權限轉（再）委任授權上開機關為之，恐有違反禁止轉（再）委任授權原則之疑慮¹⁶。

另有學者指出警示帳戶控管作業應屬主管機關與銀行之業務範圍，帳戶管理辦法透過警示帳戶之通報程序與法律效力，將上開業務之管轄權限變更改移轉予司法警察機關，似乏法律明文依據，恐亦有違反管轄權法定原則之虞¹⁷。

（四）小結

依銀行法第 45 條之 2 第 3 項授權訂定之帳戶管理辦法，查其規範內容涉及限制民眾存領帳戶款項之權利，以及課予銀行停止存款帳戶交易功能之義務，依法律保留原則之要求，並不得逾越銀行法上開規定之授權目的、範圍及內容。惟查該辦法所定警示帳戶之通報效力與範圍，以及警示帳戶之認定權限，似與銀行法第 45 條之 2 所定授權規範有所未合，爰建議主管機關通盤檢討有關規範之適法性，以免致生爭議。

三、警示帳戶通報之法律性質似宜釐清

（一）警示帳戶機制所涉法律關係

¹⁶ 李傑清，同註 12，頁 214。

¹⁷ 蔡震榮，〈從打詐專法論警察司法行政處分及其救濟〉，《法學叢刊》，第 278 期，114 年 4 月，頁 43。

警示帳戶機制涉及「通報機關與銀行」及「銀行與存款帳戶」間不同法律關係。警示帳戶之運作機制係通報機關為偵辦刑事案件需要，通報銀行將存款帳戶列為警示。依帳戶管理辦法第5條第1款第2目規定，銀行接獲警示帳戶通報後，「應」即暫停該帳戶全部交易功能，別無選擇之餘地。質言之，銀行因此負有公法上之一定作為義務，以履行原由國家承擔之特定公共任務。至銀行與存款帳戶間則屬民法上委任與消費寄託之法律關係，即銀行應依帳戶開戶人請求辦理存款或匯款；若銀行接獲警示帳戶通報後，依上開帳戶管理辦法規定停止該存款帳戶之交易功能，就其私法上法律關係言，可能會涉有債務不履行之民事責任風險。

按銀行接獲警示通報後，即應停止系爭帳戶全部交易功能；依帳戶管理辦法第10條第1項規定，亦須由原通報機關為通報，銀行始得解除系爭帳戶之交易限制。準此，系爭帳戶經有權機關通報為警示帳戶者，銀行就是否暫停該帳戶交易功能應無審查權限。另依帳戶管理辦法第9條第3項規定，警示帳戶之開戶人對其存款帳戶被列為警示如有疑義，由開戶人洽原通報機關處理，銀行於必要時並應提供協助。析言之，警示帳戶之通報與解除乃以銀行為對象，即便銀行因接獲警示帳戶通報而暫停系爭帳戶之交易功能，系爭帳戶之開戶人仍屬受警示帳戶管制效力影響之第三人，通報機關與存款帳戶間似未因警示帳戶機制而直接發生法律關係。

（二）警示帳戶通報是否與刑事偵查強制處分相當

依帳戶管理辦法第3條第1款規定，除司法警察機關外，法院及檢察機關亦得為警示帳戶之通報。然警示帳戶通報應否界定為刑事訴訟程序之強制處分，學說見解尚有不同。有學者¹⁸認為警示帳戶（甚或

¹⁸ 何賴傑，同註15，頁82-83。

衍生管制帳戶)之通報既「為偵辦刑事案件需要」，顯係基於犯罪嫌疑所發動之刑事偵查程序，而依刑事訴訟法第 228 條第 1 項¹⁹所定義務進行偵查。由是，警示帳戶之通報應定性為偵查程序，銀行進行相關存款帳戶之管制作業，實質上僅係基於協力義務協助進行犯罪偵查；且因警示帳戶通報屬國家機關對存款帳戶開戶人所為公權力行為，限制存款帳戶之交易功能已嚴重干預開戶人就其財產權為使用、收益及處分之權能，故警示帳戶之通報應認屬強制處分。

另有學者²⁰主張應視實務運作情形判斷，觀察帳戶管理辦法第 3 條第 1 款規定，發動警示帳戶通報係以「偵辦刑事案件需要」為條件，解釋上應係基於確認該帳戶存款是否涉及犯罪（保全證據），或為確保將來刑事法院判決執行（保全執行）之目的，致使警示帳戶通報之功能與刑事訴訟法之禁止處分命令有所重疊。惟列為警示帳戶後即發生暫停該帳戶全部交易功能之效果（禁止匯出及匯入），其限制該帳戶交易功能之效力範圍較禁止處分命令更廣，實務上針對詐欺案件通報警示之作用已非保全證據或執行，而在防止存款帳戶繼續用於犯罪（禁止匯入）。析言之，現行制度下之警示帳戶通報實兼有保全證據與執行（犯罪訴追）及防止危害（行政行為）之雙重功能。

司法實務就此亦有不同看法，肯定見解²¹認為檢察官命令銀行凍結帳戶交易功能之法源乃銀行法第 45 條之 2 第 3 項所授權定之帳戶管理辦法第 3 條至第 5 條規定，其與檢察官依刑事訴訟法第 133 條規定對銀行發動禁止處分命令之強制處分程序固不盡相同，但本質上均係國家機關在刑事偵查程序中，藉強制力暫時限制人民就特定財產權為特定處分行為，且均造成暫時剝奪人民行使特定財產權之結果，基

¹⁹ 刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」

²⁰ 李東穎，〈警示帳戶通報、告誡處分及禁止處分命令之界分與有效的權利救濟〉，《台灣法律人》，第 45 期，114 年 11 月，頁 46-47。

²¹ 臺灣高等法院 104 年度聲字第 913 號刑事裁定。

本事實尚無不同，而得依法理類推適用。

否定見解²²則基於警示帳戶與禁止處分命令之規範基礎不同，以及存款帳戶之款項縱遭扣押或禁止處分，依帳戶管理辦法第 8 條規定，法院或檢察署仍得通報列為警示帳戶，而認法院或檢察機關通報銀行列為警示帳戶與刑事訴訟法所定扣押程序不同；且依帳戶管理辦法第 10 條第 1 項規定，警示帳戶嗣後應依原通報機關之通報，或警示期限屆滿，銀行方得解除該等帳戶之限制，是除警示期限屆滿者外，僅原通報機關得通報解除警示帳戶之限制，法院並無裁定命銀行解除警示帳戶之職權。

綜上，現行帳戶管理辦法明定警示帳戶係「為偵辦刑事案件需要」而為通報，然應否界定為刑事訴訟程序之強制處分，學說見解因涉及不同觀點而未盡一致；司法實務則因作用本質相同或規範權限差異而有不同看法。

（三）司法警察機關通報警示帳戶是否為行政處分

從機關組織性質觀察，司法警察機關當屬行政機關，然因其同時承擔危害防止與犯罪偵辦之公共任務，導致所為警示帳戶之通報究屬行政行為抑或刑事偵查程序之強制處分，實務上非無爭議。

司法警察機關所為警示帳戶之通報，訴願管轄機關通常認屬觀念通知，從而針對所提訴願為不受理之決議²³。司法實務亦曾採相同見解，認帳戶管理辦法賦予銀行對於疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，得暫停其存入或提領、匯出款項之權限，目的不僅在保護存款帳戶，避免遭他人不法使用，同時亦在協助辦案，配合偵查機關或法院對於被列管帳戶予以管制。就警示帳戶言，銀行接獲有權機關通報後

²² 臺灣高等法院 106 年度聲字第 1293 號刑事裁定、臺灣高等法院 112 年度抗字第 718 號刑事裁定。

²³ 臺北市政府 95 年 4 月 7 日府訴字第 09578136300 號訴願決定書。

，即應依帳戶管理辦法暫停其交易功能，即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，僅係啟動銀行應依帳戶管理辦法有關規定將之認定為「疑似不法或顯屬異常交易帳戶」，並應為相關後續程序，至於銀行是否遵循帳戶管理辦法有關規定，僅涉銀行與帳戶開戶人間就其委任與消費寄託契約有無債務不履行情事及相關監理責任而已。由是，司法警察機關為偵辦刑事案件需要所為警示帳戶通報，僅係將可能成為犯罪工具之存款帳戶通知銀行，當屬觀念通知，尚非就公法上具體事件所為之決定，亦非基於其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，自非行政處分²⁴。

惟司法實務嗣後多認觀諸帳戶管理辦法第3條第1款、第3款、第4條第1款、第5條第1款第2目及第7條第1項、第2項等規定意旨，足見司法警察機關就警示帳戶之認定或解除，具有決定及通報權限，經其認定為警示帳戶並向銀行通報後，即生銀行應採取帳戶管理辦法第5條第1款第2目所定處理措施之規制效果，銀行僅係依據通報辦理通知財團法人金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行等控管作業。司法警察機關行使職權將特定存款帳戶認定為警示帳戶之具體措施，性質上係單方行使公權力對外直接發生限制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果，當屬行政處分²⁵。

按觀念通知為事實行為，其目的係單純告知事實狀態或法律關係，抑或提醒、表示立場，並未直接對外產生法律效果²⁶；行政處分則係行政機關對外行政行為存在發生特定法律效果之規制意思²⁷。有關司法警察機關所為警示帳戶通報，其性質是否屬具規制效力之行政處

²⁴ 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1211 號判決。

²⁵ 最高行政法院 109 年度上字第 813 號判決。

²⁶ 蕭文生，《行政法—基礎理論與實務》，第 2 版，五南圖書出版股份有限公司，108 年 7 月，頁 361。

²⁷ 陳敏，《行政法總論》，第 9 版，作者自版，105 年 9 月，頁 310。

分，訴願機關與行政法院相關見解似仍存分歧。

（四）警示帳戶通報可否認屬司法行政處分

依帳戶管理辦法第 3 條第 1 款規定，法院、檢察署或司法警察機關基於「偵辦刑事案件需要」，有權通報銀行將存款帳戶列為警示，如前述說明，其目的可能係為保全證據與執行（犯罪訴追）及防止危害（行政行為），甚或執行犯罪抗制（犯罪預防）任務²⁸。

學者指出法院、檢察署及司法警察機關從事審判及審判相關程序外之司法行政行為，乃屬司法行政機關。即法院、檢察機關基於犯罪抗制與犯罪偵查所為司法行政措施（強制處分），以及司法警察機關基於犯罪防制調查所為強制措施，應屬司法行政機關。由是，法院、檢察署及司法警察機關依帳戶管理辦法第 3 條第 1 款規定所為警示帳戶通報，以及檢察官依洗錢防制法（下稱洗防法）第 18 條第 1 項規定針對特定交易財產所為禁止處分命令，性質上係就個案對於人民所為具直接外部效力之行為，而影響人民權益之措施，應認屬司法行政處分²⁹。

學說上另有認為刑事偵查階段或刑事執行階段之相關措施屬廣義之司法行政處分³⁰；或認警察居於司法行政機關之角色功能，於刑事調查階段依據警察法規所為具規制效果之指令處分或強制措施，亦屬司法行政處分³¹。

實務上認屬司法行政處分者，包括有關刑事偵查或刑事執行所為處分，如檢察機關依刑事訴訟程序所為起訴、不起訴或辦畢簽結之處

²⁸ 蔡震榮，同註 17，頁 31。

²⁹ 蔡震榮，同註 17，頁 36-37、42。

³⁰ 李建良，《行政訴訟法十講》，初版，元照出版有限公司，109 年 4 月，頁 61。

³¹ 陳英淙，〈論警察危害防止與刑事追訴的分與合〉，《政大法學評論》，第 151 期，106 年 12 月，頁 124。

分³²，以及刑事裁判執行之撤銷假釋³³，甚或警察基於犯罪抗制所為處分，如警察機關依跟蹤騷擾防制法第 4 條第 4 項所為異議決定³⁴。

從比較法觀察，德國為應付恐怖組織犯罪、組織性犯罪（如詐騙集團）及恐怖活動，將警察權限擴及於「預防性犯罪抗制」（Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten），即在犯罪尚未發生前，及時採取遏止或阻斷犯罪之行政措施，因與司法有關而稱為「司法行政處分」，然有別於行政法上典型之行政處分，並不以有無送達當事人為準，而係強調有無發生法律效果，凡針對具體事件發生規制性法效果即屬之³⁵。又司法行政處分可涵蓋檢察官署或其他輔助刑事偵查機關，在刑事偵查程序中所為對外高權行政行為。惟檢察署為追訴犯罪進行之訴訟程序行為，包括指揮執行、形塑偵查程序之行為，則非屬司法行政處分³⁶。

綜上，警示帳戶通報機制兼有保全證據與執行、防止危害，甚至抗制犯罪之功能，警示帳戶通報是否屬學者所稱司法行政處分，尚有待討論。

（五）小結

警示帳戶機制可兼有保全證據與執行、防止危害及抗制犯罪等功能，通報警示帳戶是否與刑事偵查程序之強制處分相當，性質上是否為具有規制效力之行政處分，或亦可認屬司法行政處分，尚有不同看法，建議似宜研議釐清，俾利相關爭議處理與救濟。

³² 最高行政法院 95 年度裁字第 295 號裁定。

³³ 最高行政法院 93 年 2 月份庭長法官聯席會議決議。

³⁴ 高雄高等行政法院 113 年度停字第 24 號裁定。

³⁵ 蔡震榮，同註 17，頁 32、38。

³⁶ 黃儉華，〈淺論司法行政處分〉，《全國律師》，第 27 卷，第 12 期，112 年 12 月，頁 91。

四、警示帳戶解除程序似宜明確規範

依帳戶管理辦法第3條第1款規定，警示帳戶係由法院、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。該辦法第10條第1項另明定：「警示帳戶嗣後應依原通報機關之通報，或警示期限屆滿，銀行方得解除該等帳戶之限制。」準此，除警示期限屆滿者外，警示帳戶應依原通報機關之通報，方得由銀行解除該等帳戶之限制。

有關警示帳戶之解除事由，學者指出³⁷警示帳戶效力持續期間內，實務上帳戶開戶人得以受不起訴處分、無罪判決、存款帳戶遭盜用或因一般商業交易糾紛遭誤設為由請求解除警示帳戶，然上開事由並未於帳戶管理辦法上開辦法中明定。至該辦法第4條第1款所稱「衍生管制帳戶」及第2款所列「第二類」帳戶，依同辦法第10條第2項規定，經銀行查證無不法情事或顯屬異常情形消滅者，即應解除相關限制措施。

帳戶管理辦法第9條第3項規定：「警示帳戶之開戶人對其存款帳戶被列為警示如有疑義，由開戶人洽原通報機關處理，銀行於必要時並應提供協助。」由是，警示帳戶之開戶人如認存款帳戶遭列警示有所疑義或列為警示之前提條件不存在等事由而請求解除警示帳戶者，依帳戶管理辦法有關規定，應洽原通報機關處理，並由銀行於必要時提供協助。查通報警示帳戶之有權機關包括法院、檢察署及司法警察機關，惟上開機關所為警示帳戶通報之法律性質與規制效力，目前學理及實務見解仍未盡一致而存有爭議，現行帳戶管理辦法關於警示帳戶之解除程序，亦乏明確之處理作業規範。爰建議主管機關研議明定警示帳戶之解除事由及相關處理規範，以符明確性與正當法律程序之

³⁷ 李東穎，同註 20，頁 41。

要求。

五、警示帳戶救濟程序似宜立法明定

銀行法第 45 條之 2 第 3 項授權訂定帳戶管理辦法第 3 條第 1 項明定，基於偵辦刑事案件需要，法院、檢察署及司法警察機關得通報銀行將存款帳戶列為警示。準此，法院、檢察署及司法警察機關依上開規定皆有向銀行為警示帳戶通報之職權。按該辦法第 5 條規定，銀行接獲警示帳戶通報後，應暫停該帳戶全部交易功能，嚴重限制開戶人之金融交易權益，惟上開規範查無如何提起救濟之明文規定，實務上對於警示帳戶機制所涉強制措施之權益救濟是否適用相同處理程序，仍有爭議。

關於警示帳戶通報之救濟程序，學者分析³⁸行政與司法實務之見解未盡相同。對於法院所為警示帳戶通報，有認銀行係因法院刑事庭通知扣押而保管扣押款項，發還扣押款項應循刑事途徑請求救濟³⁹。針對檢察署所為警示帳戶通報，有認檢察官命銀行禁止處分係國家機關在刑事偵查程序中，藉強制力暫時限制人民就特定財產權為特定處分行為，得依刑事訴訟法第 142 條第 1 項發還扣押物之規定，請求解除銀行帳戶禁止處分命令⁴⁰；另有認法院、檢察署或司法警察機關通報銀行將特定存款帳戶列為警示帳戶，與刑事訴訟法第 133 條第 1 項之扣押並不相同，該第 142 條第 1 項發還扣押物之規定自難適用或準用⁴¹。

此外，司法警察機關所為警示帳戶通報，因其兼具行政與司法警察雙重身分，有認警察機關依據帳戶管理該辦法所為通報及銀行所為

³⁸ 蕭文生，〈警示帳戶通報之法律性質－最高行政法院 109 年度上字第 813 號判決評析〉，《月旦實務選評》，第 3 卷，第 10 期，112 年 10 月，頁 88-90。

³⁹ 臺灣高等法院 101 年度重上字第 575 號民事判決。

⁴⁰ 臺灣高等法院 104 年度聲字第 913 號刑事裁定。

⁴¹ 臺灣高等法院 112 年度抗字第 718 號刑事裁定。

相關限制措施，應屬行政行為之範疇，與刑事強制處分之扣押或禁止處分有間，如有不服或請求，應循行政程序、行政爭訟相關程序救濟⁴²；學者則有認警示帳戶係為對抗犯罪，由法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要而通報銀行將存款帳戶列為警示，性質上應屬刑事偵查程序之強制處分，得準用刑事訴訟法有關規定提起抗告⁴³。

警示帳戶通報若認屬司法行政處分，司法實務上有認限制出境決定（通知）之司法行政處分，得基於事務關聯性及功能性觀點，準用刑事訴訟法第 131 條第 3 項規定向刑事法院請求撤銷⁴⁴；另有認檢察機關依刑事訴訟法第 140 條第 1 項、第 2 項規定將扣押物交付他人保管之司法行政處分，得依行政訴訟法第 2 條規定提起救濟⁴⁵。學者則有認警察為阻止犯罪所為之必要措施，除法律另有規定，所涉爭議得提起行政訴訟救濟⁴⁶。而從比較法上觀察，依德國法院組織法施行法第 23 條第 1 項之原則性規定，針對刑事調查與刑事執行措施之司法行政處分（措施），係向普通法院提起救濟。惟如特別法另定有其他救濟途徑，則應排除適用。依德國行政法院見解，警察為抗制犯罪或偵查犯罪所司法行政處分，不論依據為警察法或刑事訴訟法，若該措施係由警察機關下令所為，除另有特別規定外，原則上提起行政救濟⁴⁷。

綜上，警示帳戶乃基於偵辦刑事案件需要，由法院、檢察署或司法警察機關本於職權，向銀行通報將存款帳戶列為警示。惟警示帳戶通報機關之功能屬性各有不同，以致所為通報措施究應循行政訟或刑事訴訟程序提起救濟，學說與司法實務看法尚有不同。爰建議宜依司法院釋字第 691 號解釋意旨，針對警示帳戶相關措施立法明定所應適

⁴² 臺灣高等法院 105 年度聲字第 2645 號刑事裁定、臺灣高等法院 106 年度聲字第 1293 號刑事裁定、臺灣高等法院 108 年度抗字第 1313 號刑事裁定。

⁴³ 何賴傑，同註 15，頁 83-84。

⁴⁴ 最高行政法院 94 年度判字第 1911 號判決。

⁴⁵ 最高行政法院 107 年度判字第 410 號判決。

⁴⁶ 李建良，同註 30，頁 61-62。

⁴⁷ 蔡震榮，同註 17，頁 38。

用之救濟程序⁴⁸，俾落實人民受憲法第 16 條所保障之訴訟權。

六、警示帳戶通報程序是否參酌學者意見研議採法官保留，尚有待討論

學者⁴⁹認為由於警示帳戶制度與刑事偵查程序強制處分交錯，現行法制未能清楚規範警示帳戶與禁止處分命令之關係，警示帳戶發動門檻低且無事前須經法院審查之明文，將可能造成禁止處分程序之「法官保留」機制落空。

刑事偵查程序中與警示帳戶制度類似，透過國家權力介入，限制所有人使用、處分或移轉帳戶財產之機制，除刑事訴訟法所定禁止處分命令外，另如洗防法第 18 條第 1 項、第 3 項規定，檢察官於偵查中得向法院聲請對被告涉犯洗錢罪之交易財產為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處分之命令；該命令應以書面為之，並準用刑事訴訟法第 128 條搜索票有關規定。按上開禁止處分命令係檢察官為偵查犯罪而發動聲請，並由法院以書面決定，處分內容涉及限制相對人洗錢交易之財產權，性質上與刑事訴訟法強制處分措施應屬相當。

學者⁵⁰指出就刑事訴訟法理分析，警示帳戶通報程序與洗防法第 18 條所定禁止處分命令有極高類似性，二者皆屬犯罪偵查手段，目的均係保全證據與保全執行，並以凍結銀行帳戶使用之強制處分措施干預人民基本權(財產權)；且依帳戶管理辦法第 8 條規定，存款帳戶之款項已遭扣押或禁止處分，復接獲有權機關通報為警示帳戶時，該帳戶仍應列為警示帳戶，故二者並非互斥，而係得競合。惟上開禁止處分命令僅得針對該筆洗錢交易財產為之，而不得擴及帳戶內其他財產

⁴⁸ 參立法院第 10 屆第 5 會期第 12 次會議議案關係文書(院總第 801 號委員提案第 28647 號)，111 年 5 月 11 日印發。

⁴⁹ 何賴傑，同註 15，頁 83；李東穎，同註 27，頁 50。

⁵⁰ 何賴傑，同註 15，頁 84-85。

甚或凍結該帳戶，然存款帳戶經列為警示時，則可暫停該帳戶全部交易功能(即凍結該帳戶使用)，對於人民財產權之干預影響顯然更為嚴重。

按刑事訴訟法第133條之2及洗防法第18條第1項規定，不論刑事訴訟法所定強制處分措施或洗防法之禁止處分命令所定禁止處分命令，關於其發動門檻，檢察官原則上皆須聲請法院裁定或核發命令始得為之；檢察官或司法警察官基於急迫情況，雖得逕命禁止處分，仍須於一定期間內陳報或聲請法院補發命令。司法警察機關因偵辦刑事案件而認有禁止為財產處分之必要者，原則上亦須透過檢察官聲請法院核發裁定，方屬適法。惟依銀行法第45條之2授權訂定之帳戶管理辦法規定，基於偵辦刑事案件需要，司法警察機關得通報銀行將疑似涉案之存款帳戶列為警示，銀行應暫停該帳戶全部交易功能並進行相關控管。學者認為上開警示帳戶通報與強制處分措施及禁止處分命令類似，嚴重影響人民受憲法保障之財產權，卻未明定須經法院審查之嚴謹程序，與洗防法第18條所採「法官保留」機制之立法體例似不一致，恐有違實質正當法律程序之虞⁵¹。

學者⁵²指出關於金融犯罪防範，若已實質進行犯罪偵查程序，且以強制處分措施干預人民財產權時，即須考量刑事訴訟法理之適用可能性，以符憲法有關規範之要求。考量有權機關所為警示帳戶通報，性質上與洗防法之禁止處分命令類似，爰主管機關是否參酌學者相關意見，研議警示帳戶通報程序採行「法官保留」，尚有待討論。

七、警示帳戶效力期限似宜研酌調整

帳戶管理辦法第9條第1項規定：「警示帳戶之警示期限自通報時

⁵¹ 蔡震榮，同註 17，頁 43、46。

⁵² 何賴傑，同註 15，頁 87。

起算，逾二年自動失其效力。但有繼續警示之必要者，原通報機關應於期限屆滿前再行通報之，通報延長以一次及一年為限。」準此，警示帳戶之警示期限效力，原則上自通報時起為2年；期限屆滿前，原通報機關得再通報延長1次，期限最長為1年。依同辦法第10條第1項規定，上開警示期限屆滿，銀行方得解除該帳戶之限制。

按現行銀行法體系下之警示帳戶制度與刑事訴訟法、洗防法所定禁止處分命令，其制度功能及適用範圍多所重疊與交錯，實務執行上亦因警示帳戶通報之發動門檻較低而難以落實強制處分程序之「法官保留」機制，已如前述。相較屬性類似之洗防法第18條第1項、第4項明定，檢察官於偵查中得聲請法院指定6個月以內之期間，對涉犯洗錢罪之交易財產為禁止處分命令；該指定期間有繼續延長之必要者，檢察官應附理由於期間屆滿5日前聲請法院裁定延長1次，延長期限最長為6個月，現行帳戶管理辦法第9條第1項所定警示帳戶之警示期限效力似屬過長。

學者指出德國「凍結帳戶制度」(Kontensperrung)與我國警示帳戶機制之限制帳戶交易功能相似⁵³，似可據以比較參考。德國洗錢防制法第40條第1項所定「立即措施」(Sofortmaßnahme)授權金融情報中心(Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Financial Intelligence Unit, FIU)合理懷疑特定交易涉及洗錢或資助恐怖組織活動時，得禁止金融機構執行該筆交易；同條第2項並授權FIU禁止「義務人」(信用機構、金融服務機構、存放款機構等)履行存款或證券帳戶所生相關權利、執行其他金融交易(例如存款、匯款)，或禁止當事人、其他權利人使用保險箱，或作成其他相關命令。依該法第40條第3項規定，FIU於作成該措施之前提條件不存在時，應即予廢棄。至立即措施之存續期間，依該法第40條第4項規定，除另定有較早失效

⁵³ 李東穎，同註20，頁51。

日期外，立即措施至遲應於 FIU 作成該措施後1個月，或將案件移送犯罪訴追機關後5日，失其效力。

析言之，為防止帳戶成為洗錢或資助恐怖組織活動之工具，德國洗錢防制法明定 FIU 得作成立即措施禁止金融機構執行特定交易，惟該措施之效力期間最長僅1個月，FIU 須於該期間詳細調查系爭帳戶是否確有洗錢或資恐之事實；若涉有犯罪情事，並應將案件移送犯罪訴追機關；犯罪訴追機關則須在移送後5日內，決定是否聲請法院扣押系爭帳戶內財產。是上開機制旨在賦予 FIU 調查事實之必要期間，分析特定交易是否與洗錢或特定犯罪有關，俾使立即措施與法院扣押命令適當銜接，避免因立即措施發動門檻較低，導致強制處分措施之「法官保留」機制有所落空⁵⁴。

綜上，考量警示帳戶制度與刑事訴訟法、洗防法所定禁止處分命令之功能與適用範圍多所重疊交錯，然其發動門檻較低（不限偵辦特定犯罪）且控管範圍功能較強（得暫停帳戶全部交易功能），爰建議參考德國相關法制及我國洗防法有關規定酌予調整警示帳戶之效力期限，避免過度限制人民受憲法保障之財產權。

八、警示帳戶款項發還規範似有適法性疑慮

銀行法第 45 條之 2 第 2 項後段規定，銀行「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」；同條第 3 項並明定「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」。經查金管會依上開規定授權訂定之帳戶管理辦法第 11 條第 1 項至第 3 項另規定，存款帳戶經通報為警示帳戶，銀行經確認通報原因屬詐財案件，且該帳戶中尚有被害人匯（轉）入之款項未被提領者，應與開戶人聯絡及協商發還警示

⁵⁴ 李東穎，同註 20，頁 52。

帳戶剩餘款項事宜；如無法聯絡開戶人，應通知被害人檢具相關文件，由銀行認定其尚未被提領部分，發還警示帳戶內剩餘款項。但剩餘款項在一定金額以下，逾 3 個月無法聯絡開戶人或被害人，或被害人不願報案或出面領取款項者，銀行則得逕行結清該帳戶，將剩餘款項轉列其他應付款，俟依法可領取者申請給付時處理。

前開帳戶管理辦法有關警示帳戶剩餘款項發還之規範，是否符合法律保留及授權明確性原則，司法實務相關見解似認有相當疑慮⁵⁵。按憲法第 15 條規定，人民財產權應予保障。若對人民財產權加以限制，憲法第 23 條明定須符必要程度，且以法律定之。查帳戶管理辦法第 11 條規定銀行應負「發還」警示帳戶剩餘款項之義務，涉及警示帳戶內剩餘款項財產權之處分，乃對人民受憲法保障財產權之限制，應屬法律保留事項，而非執行法律之細節性、技術性次要事項，依中央法規標準法第 5 條第 2 款及第 6 條規定，當有法律規定或法律具體明確授權主管機關發布命令始得為之。

惟銀行法第 45 條之 2 第 2 項僅規定銀行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，並無得予發還被害人之明文；同條第 3 項規定亦僅授權主管機關金管會得針對「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」訂定有關規範，並未授權金管會亦得訂定有關銀行發還警示帳戶內剩餘款項之處理規範。準此，銀行法第 45 條之 2 規定對於警示帳戶剩餘款項之發還並無明文規範，亦未授權主管機關訂定相關處理辦法，爰帳戶管理辦法第 11 條有關「發還」警示帳戶內剩餘款項之規定，似有逾越銀行法第 45 條之 2 規定之授權目的、內容及範圍，而有違反憲法第 23 條所定法律保留原則之疑慮。

⁵⁵ 最高法院 106 年度台上字第 2921 號民事判決。

綜上，鑒於銀行法第 45 條之 2 規定並未明定或具體明確授權主管機關，得就警示帳戶內剩餘款項訂定相關發還程序及辦法，因所涉事項涉及警示帳戶款項之處分，係對人民財產權之限制，而屬法律保留事項，爰建議宜立法明定或具體明確授權主管機關訂定有關規範，俾符法律保留原則之要求。

九、警示帳戶款項發還程序似宜強化正當性

帳戶管理辦法第 11 條第 1 項、第 2 項及第 5 項分別規定：「存款帳戶經通報為警示帳戶，銀行經確認通報原因屬詐財案件，且該帳戶中尚有被害人匯（轉）入之款項未被提領者，應依開戶資料聯絡開戶人，與其協商發還警示帳戶內剩餘款項事宜，如無法聯絡者，得洽請警察機關協尋一個月。」、「銀行依前項辦理，仍無法聯絡開戶人者，應透過匯（轉）出行通知被害人，由被害人檢具下列文件，經銀行依匯（轉）入時間順序逐筆認定其尚未被提領部分，由最後一筆金額往前推算至帳戶餘額為零止，發還警示帳戶內剩餘款項：一、刑事案件報案三聯單。二、申請不實致銀行受有損失，由該被害人負一切法律責任之切結書。」、「疑似交易糾紛或案情複雜等案件，不適用第一項至第三項剩餘款項發還之規定，應循司法程序辦理。」

按帳戶管理辦法為儘速回復被害人原有財產狀態，賦予銀行認定相關要件事實即得逕予發還之權責，毋須經由司法審理程序為之，似有任由私法人處分帳戶開戶人財產之疑慮。學者認為將疑似交易糾紛或案情複雜案件排除適用警示帳戶剩餘款項發還機制，雖有其必要，然該區分標準過於簡略難以明確，實務上銀行恐因採保守態度或防衛作法，致影響該機制成效及被害人權益⁵⁶。另現行警示帳戶款項發還

⁵⁶ 李傑清，同註 14，頁 98。

機制相關規範不足，雖可將犯罪所得迅速發還被害人，亦可能衍生發還錯誤及相關權益救濟等問題⁵⁷。

此外，帳戶管理辦法明定銀行應與開戶人聯絡及協商發還警示帳戶剩餘款項事宜，若無法聯絡得洽請警察機關協尋1個月。查上開規定缺乏如何協尋之明文；且縱無法聯絡帳戶開戶人，銀行仍得通知被害人檢具相關文件後據以辦理發還，學者指出發還警示帳戶款項涉及帳戶開戶人財產權之侵害，參酌日本帳戶詐欺救濟法明定於發還款項前，須定相當期間進行告知程序，促請利害關係人依法行使權利，現行規範對於帳戶開戶人之程序主體地位及主觀參與可能性之保障，似有未足之處，恐與正當法律程序原則之要求未合⁵⁸。

綜上，現行警示帳戶款項發還相關規範似嫌簡略，所定程序亦未保障帳戶開戶人之程序主體地位及主觀參與可能性，賦予亦屬利害關係人之銀行認定發還帳戶款項之權責亦有未妥，爰建議參考日本相關法制，研議由客觀中立之第三方專責機構辦理警示帳戶款項發還相關事宜，以及明定合理債權申報期限公告程序有關規範之可行性，以保障利害關係人權益，並符正當法律程序之要求。

十、警示帳戶款項發還方式似宜研酌調整

帳戶管理辦法辦法第11條第1項、第2項明定：「存款帳戶經通報為警示帳戶，銀行經確認通報原因屬詐財案件，且該帳戶中尚有被害人匯（轉）入之款項未被提領者，應依開戶資料聯絡開戶人，與其協商發還警示帳戶內剩餘款項事宜，如無法聯絡者，得洽請警察機關協尋一個月。」、「銀行依前項辦理，仍無法聯絡開戶人者，應透過匯（轉）出行通知被害人，由被害人檢具下列文件，經銀行依匯（轉）

⁵⁷ 吳天雲，同註8，頁149。

⁵⁸ 吳天雲，同註8，頁169-170。

入時間順序逐筆認定其尚未被提領部分，由最後一筆金額往前推算至帳戶餘額為零止，發還警示帳戶內剩餘款項：一、刑事案件報案三聯單。二、申請不實致銀行受有損失，由該被害人負一切法律責任之切結書。」準此，存款帳戶經通報為警示帳戶，銀行經確認通報原因屬詐財案件，且該帳戶中尚有被害人匯（轉）入之款項未被提領者，銀行於無法聯絡開戶人時，應通知被害人檢具相關文件，並依其匯（轉）入時間順序逐筆認定開戶人存款帳戶內所餘款項，且由最後 1 筆金額往前推算至帳戶餘額為零止，即採「先進後出」或「後進先出」之處理原則發還警示帳戶內剩餘款項。

按銀行與存款帳戶間應屬民法委任與消費寄託契約關係，依民法第 602 條第 1 項準用第 474 條規定，開戶人將款項存入銀行帳戶後，該現金款項之所有權即移轉予銀行並與銀行其他現金混同，銀行就存款帳戶內款項具有事實上持有支配關係，開戶人僅得對銀行就其帳戶存款金額行使返還請求權。因此，被害人將款項匯入開戶人之存款帳戶後，其金錢所有權亦移轉予銀行，並與該帳戶內其他資金混同。學者認為⁵⁹被害人與其他匯款者對於帳戶開戶人乃取得法律地位平等之「債權請求權」，開戶人對銀行則僅有請求交付或移轉款項之消費寄託債權。現行實務運作採「先進後出」或「後進先出」方式發還帳戶款項，固可提升發還被害人款項之效率，然僅依匯（轉）入及提領時間認定被害金額，並逕由最後 1 筆往前推算發還警示存款帳戶內剩餘款項，忽視上開民事法律關係，將使多數被害人未能依受害總金額比例分得該帳戶內剩餘款項應有債權，恐與債權平等原則未符。

學者指出依強制執行法第 32 條第 1 項規定，他債權人參與分配係採平等主義原則平均分配⁶⁰。亦即基於債權人平等之原則，以及債

⁵⁹ 吳家慶，同註 8，頁 148-151。

⁶⁰ 吳天雲，同註 8，頁 17；張登科，《強制執行法》，初版，作者自版，111 年 2 月，頁 510。

權人共同分擔損失之理念，當債務人總財產不足以滿足全部債權時，債權人應按其債權額平等受償，共同分擔債務人無法清償全部債務之損失，始符公平。另依刑事訴訟法第 473 條第 4 項訂定之「檢察機關辦理沒收物及追徵財產之發還或給付執行辦法」第 8 條第 4 項規定，實務執行上如有多數請求權人為聲請，檢察官應作成分配表，於分配期日應先扣除依法優先受償之金額後，按已合法提出聲請之權利額數平均分配。

從比較法上觀察，日本帳戶詐欺救濟法第 16 條規定，犯罪被害金額之總額超過消滅之存款債權總額時，依被害人損失金額所占被害金額總額之比例；若總損害額未超過消滅存款債權之金額，則按該犯罪損害額支付。即係採比例分配之發還方式，確保所有被害人居於平等法律地位，依所受損害比例公平受償，俾落實債權平等原則。

綜上，現行帳戶管理辦法明定以「先進後出」或「後進先出」之方式發還警示帳戶內之剩餘款項⁶¹，似與其他相關程序法規所採「比例發還」之原則有所不同，恐有未符債權平等原則之疑慮。爰建議參考日本相關法制，研議立法明定警示帳戶剩餘款項之發還應採比例分配之方式處理，以確保所有被害人居於平等法律地位公平受償，俾公平合理保障人民之財產權。

陸、結論

帳戶管理辦法第 3 條第 1 款明定，「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。依帳戶管理辦法有關規定，存款帳戶如經通報為警示帳戶，銀行

⁶¹ 類似規範如防詐辦法第 53 條規定：「存款業務機構依前條規定辦理時，應透過匯（轉）出存款業務機構或電子支付機構通知被害人，由被害人檢具下列文件，經存款業務機構依匯（轉）入時間順序逐筆認定其尚未被提領部分，由最後一筆金額往前推算至帳戶餘額為零止，發還警示存款帳戶內剩餘款項：一、身分證明文件。二、警方開具之受（處）理案件證明單。三、申請不實致存款業務機構受有損失，由該被害人負一切法律責任之切結書。」

應即通知財團法人金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行；銀行並應查詢帳戶相關交易，如發現通報之詐騙款項已轉出至其他帳戶，應將相關資訊通知該筆款項之受款行及原通報機關，該機關查證後認受款帳戶亦須列為警示帳戶者，得再通報相關銀行列為警示；警示帳戶開戶人所開立之其他存款帳戶，則屬「衍生管制帳戶」，銀行並應暫停該帳戶使用提款卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。

惟警示帳戶之通報條件寬鬆而易遭濫用，所生限制帳戶交易功能亦與刑事訴訟法及打擊詐騙相關專法有關規範產生重疊與交錯，導致學理與實務見解有所歧異。又警示帳戶制度涉及人民財產權限制，然現行通報程序、效力期限及解除限制等相關規範似未盡完善，且未明定所應適用之救濟程序，致司法實務上究應適用普通法院或行政院所定訴訟程序之看法有所不同。另警示帳戶剩餘款項之發還規範、程序及方式，似亦有適法性之疑慮及正當性與公平性之爭議。爰參考日本、德國相關法制，針對上開法制問題研提相關建議如下，俾供委員問政參考：

- 一、警示帳戶以銀行法為規範依據似非妥適。
- 二、帳戶管理辦法有關規範似有適法性疑慮。
- 三、警示帳戶通報之法律性質似宜釐清。
- 四、警示帳戶解除程序似宜明確規範。
- 五、警示帳戶救濟程序似宜立法明定。
- 六、警示帳戶通報程序是否參酌學者意見研議採法官保留，尚有待討論。

- 七、警示帳戶效力期限似宜研酌調整。
- 八、警示帳戶款項發還規範似有適法性疑慮。
- 九、警示帳戶款項發還程序似宜強化正當性。
- 十、警示帳戶款項發還方式似宜研酌調整。

參考文獻

一、書籍

- 1、李建良，《行政訴訟法十講》，初版，元照出版有限公司，109年4月。
- 2、陳敏，《行政法總論》，第9版，作者自版，105年9月。
- 3、張登科，《強制執行法》，初版，作者自版，111年2月。
- 4、蕭文生，《行政法—基礎理論與實務》，第2版，五南圖書出版股份有限公司，108年7月。

二、期刊論文

- 1、李東穎，〈警示帳戶通報、告誡處分及禁止處分命令之界分與有效的權利救濟〉，《台灣法律人》，第45期，114年11月，頁36-53。
- 2、李傑清，〈金融帳戶之凍結、扣押或禁止處分〉，《臺北大學法學論叢》，第73期，109年3月，頁185-235。
- 3、李傑清，〈詐欺犯罪所得的凍結與發還—以銀行法警示帳戶為核心〉，《台灣法學》，第124期，98年3月15日，頁85-102。
- 4、吳天雲，〈警示帳戶即時凍結與發還犯罪所得制度之研究—與日本法制的比較〉，《月旦財經法雜誌》，第40期，106年5月，頁147-175。
- 5、吳家慶，〈警示帳戶內圈存金額返還之研究〉，《警大法學論集》，第48期，114年4月，頁113-186。
- 6、何賴傑，〈設立警示帳戶之刑事正當程序〉，《檢察新論》，第4期，97年7月，頁80-91。
- 7、陳英淙，〈論警察危害防止與刑事追訴的分與合〉，《政大法學評論》，第151期，106年12月，頁91-150。
- 8、黃虹霞，〈金管會訂定「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」違憲〉，《萬國法律》，98年8月，第166期，頁55-

61。

- 9、黃儉華，〈淺論司法行政處分〉，《全國律師》，第 27 卷，第 12 期，112 年 12 月，頁 78-96。
- 10、蔡震榮，〈從打詐專法論警察司法行政處分及其救濟〉，《法學叢刊》，第 278 期，114 年 4 月，頁 29-51。
- 11、蕭文生，〈警示帳戶通報之法律性質—最高行政法院 109 年度上字第 813 號判決評析〉，《月旦實務選評》，第 3 卷，第 10 期，112 年 10 月，頁 80-97。
- 12、魏武群，《洗錢防制法上有關禁止處分制度之研究—以沒收保全為中心》，中原大學財經法律研究所碩士論文，97 年 1 月。

三、其他

- 1、立法院第 10 屆第 5 會期第 12 次會議議案關係文書（院總第 801 號委員提案第 28647 號），111 年 5 月 11 日印發。

附錄：「銀行法警示帳戶之法制問題研究」專題研究報告（初稿）座
談會紀錄及參採情形

時間：115 年 5 月 8 日（星期五）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：陳組長世超

紀錄：彭文暉

參加人員：

一、學者專家

國立臺北大學 李副教授東穎

二、金融監督管理委員會

銀行局 陳組長家珍

陳稽查建亨

四、本局出席人員

康研究員世宗（書面意見）

陳助理研究員韋佑（書面意見）

陳助理研究員樂庭（書面意見）

發言要點：

國立臺北大學李副教授東穎：

由帳戶管理辦法規範之「警示帳戶」機制，法制上問題主要在以下兩方面：

- 一、授權層級不足：依帳戶管理辦法第 9 條規定，警示帳戶機制授權銀行在收到警示帳戶通報後，暫停該帳戶全部交易功能；其效力原則上可持續 2 年，並可再延長 1 年。警示帳戶對帳戶所有人財產權之影響，較洗防法第 18 條之禁止處分命令（僅影響單筆交易）為甚，但管理辦法之授權母法（銀行法第 45 條之 2 第 3 項）對於警示帳戶之發動要件、效力範圍、持續期間及解除條件等事項，並未作成原則性之規定，相較於洗防法第 18 條規定，銀行法對於警示帳戶機制之規範密度顯然不足。
- 二、定位不明：警示帳戶通報機制之法律性質定位不明，導致目前實務上警示帳戶通報救濟管道有所爭議。依帳戶管理辦法第 3 條第 1 款規定，檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要，即可採取通報措施；在效果方面，警示帳戶停止銀行帳戶交易功能之作用，與刑事訴訟法上禁止處分命令相當，但其作成無須先取得法院許可。由此觀之，警示帳戶通報本身似為犯罪訴追行為。然有疑問之處在於當帳戶內並無可供扣押之款項時，現行制度仍容許列為警示帳戶，可見通報本身亦有危害防止之性質（防止帳戶持續淪為犯罪工具）。爰警示帳戶之改革重點應著重在透過程序之適當區分，釐清在何階段「凍結帳戶」措施僅具有防止危害之性質，以及自何時點起業經進入犯罪訴追之程序。如此始能一方面保留警示帳戶制度快速凍結帳戶內資金移轉，避免帳戶淪為犯罪工具之功能；另一方面，當進入刑事追訴階段後，維持對於具有

扣押財產效果之國家措施，且原則上應適用法官保留原則之規範要求。

參採情形：

第一點及第二點意見，與本報告論述及建議方向並未相左，錄供主管機關參考。

金融監督管理委員會銀行局陳組長家珍：

一、警示帳戶制度係配合檢警機關偵辦刑事不法案件之需要，具有及時攔阻不法金流與避免帳戶持續遭不法利用之效果，為打擊犯罪，維持現行規定有其必要性：

(一) 為因應檢警機關查緝電話詐欺恐嚇案件之需要，91年7月22日行政院強化社會治安第16次會議決議，請金融主管機關與內政部警政署協商，建立警示通報機制。其後94年5月18日修正公布銀行法增訂第45條之2規定，本會據以於95年4月27日訂定發布「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」(後更名為「存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」)，並將警示帳戶相關機制明定於該辦法，以利銀行遵循。

(二) 警示帳戶制度係配合檢警機關偵辦刑事不法案件之需要，銀行接獲通報後，立即暫停該帳戶之交易，以達到及時攔阻不法金流與避免帳戶持續遭不法利用之效果，具有打擊犯罪之公共利益目的。若改循法院扣押裁定程序，時效上是否符合期待，以及案件量對法院人力量能之影響，宜一併考量。

二、警示帳戶制度以銀行法為規範依據，尚符法律保留與授權明確性原則，應無適法性疑慮：

(一) 銀行法第 45 條之 2 第 2 項規定：「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」，已賦予銀行對疑似不法存款帳戶採取暫停交易(亦即暫停存入或提領、匯出款項)之權限。警示帳戶係法院、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，顯示該等帳戶涉及刑事不法，銀行對案關帳戶採取暫停交易之措施於法有據，符合法律保留原則。

(二) 銀行法第 45 條之 2 第 3 項規定：「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。」警示帳戶屬銀行法第 45 條之 2 規定之疑似不法或顯屬異常交易帳戶之一，本會依據該規定授權訂定帳戶管理辦法，將疑似不法或顯屬異常交易帳戶區分為第一類帳戶(包括偽冒開戶之帳戶、警示帳戶、衍生管制帳戶)及第二類帳戶，並明定各類帳戶相應之控管作業程序，並未逾越銀行法第 45 條之 2 之授權，符合授權明確性原則。

三、警示帳戶效力期限已由 5 年縮減至 2 年，且有申請解除警示帳戶之管道，已適度兼顧帳戶所有人權益保護：

(一) 銀行依據銀行法第 45 條之 2 規定，對疑似不法或顯屬異常之存款帳戶予以暫停交易，係銀行依法採取之控管措施，非屬行政處分。

(二) 95 年 4 月 27 日訂定發布帳戶管理辦法時，規定警示帳戶之警示期限不得逾 5 年；其後衡平考量警示機制抑制犯罪之效果及對帳戶所有人財產交易之影響，爰於 99 年 12 月 9 日修正帳戶管理辦法，將警示帳戶之限制期間由 5 年縮短為 3 年；103 年 8 月 20 日再次修正帳戶管理辦法，將警示帳戶之限制期間縮短為

2 年，已衡平兼顧檢警機關偵辦案件時效及對帳戶所有人財產交易之影響。

(三)目前警示帳戶大多為司法警察機關通報，內政部警政署已於 110 年 10 月 5 日發布修訂「民眾解除警示帳戶申請書」，所列舉警示帳戶解除原因，包括一般商業交易糾紛、存款帳戶遭盜(利用)、不起訴處分、無罪判決、緩起訴等。個案若符合相關解除原因，得向原通報警示之司法警察機關申請解除警示，銀行於接獲司法警察機關通報解除時，將立即解除警示帳戶之設定。

四、帳戶管理辦法有關款項發還之規定將予以調整，改依詐欺犯罪危害防制條例及其授權規定辦理：

(一)帳戶管理辦法第 11 條規範警示帳戶剩餘款項發還之規定，係因應詐欺案件被害人取回遭詐款項之需求。

(二)113 年 7 月 31 日制定公布之詐欺犯罪危害防制條例第 11 條已明定，金融機構依司法警察機關通知暫停全部交易之帳戶(亦即警示帳戶)中，有被害人匯入之款項未經提領者，得依司法警察機關之通知發還帳戶內剩餘款項，並授權本會訂定款項發還之應遵循事項辦法；本會訂定發布之「金融機構及提供虛擬資產服務之事業或人員防制詐欺犯罪危害應遵循事項辦法」，已包括剩餘款項發還相關規定。

(三)本會刻正修正帳戶管理辦法，將調整第 11 條規定，款項發還改依詐欺犯罪危害防制條例及其授權規定辦理。

(四)另有關於剩餘款項發還可否採平均分配或等比例發還予被害人一節，因被害人報案時間不同、被害人可能未報案或報案後未申請返還款項等，銀行難以確認被害人人數，故平均分配或等比

例發還有實務執行上困難。考量先匯入之款項通常先遭提領或轉出，現行規定依匯入時間順序逐筆認定尚未被提領部分，由最後一筆金額往前推算至帳戶餘額為零止，發還警示帳戶內剩餘款項，尚符合常理與可行性。

參採情形：

- 一、第一點意見，按警示帳戶制度與刑事偵查程序之強制處分交錯，惟現行法制並未清楚規範警示帳戶與禁止處分命令之關係。目前司法警察機關基於偵辦刑事案件需要，即得通報銀行將疑似涉案之存款帳戶列為警示，嚴重影響人民受憲法保障之財產權，卻未經嚴謹之審查程序，恐有未符實質正當法律程序之疑慮。學者認為警示帳戶通報若屬實質進行犯罪偵查程序，即須考量刑事訴訟法理之適用可能性，以符憲法相關規範之要求。因此，警示帳戶通報機制仍應妥適區分所涉強制措施究屬防止危害或犯罪訴追程序，並審慎研議是否適用法官保留原則，以兼顧帳戶開戶人之權益，爰所提意見，錄供參考。
- 二、第二點意見，按銀行法第 45 條之 2 第 2 項後段僅明定銀行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，似並未包括暫停該帳戶「全部交易功能」，且開戶人其他存款帳戶（衍生管制帳戶）亦併受相關控管，與比例原則恐有未合。學者認為帳戶管理辦法明定由法院、檢察署或司法警察機關通報警示帳戶，實質上銀行僅係配合或協助辦理相關控管作業，無異將銀行法賦予之警示帳戶認定權限轉（再）委任授權其他機關，亦有違反禁止轉（再）委任授權原則之疑慮；另透過警示帳戶之通報程序與法律效力，並有將金融業務管轄權限變更改轉予司法警察機關之違反管轄權法定原則之虞。由是，帳戶管理辦法

有關規範允宜通盤檢討其適法性，爰所提意見，錄供參考。

三、第三點意見，按警示帳戶制度與刑事訴訟法、洗防法所定禁止處分命令之功能與適用範圍多所重疊交錯，惟其發動門檻較低（不限偵辦特定犯罪）且控管範圍功能較強（得暫停帳戶全部交易功能），為免過度限制人民受憲法保障之財產權，允宜參考洗防法有關規定及德國相關法制，研酌調整縮減現行警示帳戶之效力期限。又內政部警政署雖訂有「民眾解除警示帳戶申請書」，並列舉警示帳戶之解除事由包括一般商業交易糾紛、存款帳戶遭盜(利)用、不起訴處分、無罪判決、緩起訴等，惟現行帳戶管理辦法並未予定明；另通報警示帳戶之有權機關包括法院、檢察署及司法警察機關，然因警示帳戶機制兼有保全證據與執行、防止危害及抗制犯罪等功能，通報警示帳戶是否與刑事偵查程序強制處分相當，是否屬具規制效力之行政處分，抑或司法行政處分，學理及實務尚有不同見解。因此，警示帳戶之解除事由及處理規範除酌予定明外，並宜研議釐清警示帳戶通報之法律性質與規制效力，以利相關爭議之處理與救濟，爰所提意見，錄供參考。

四、第四點意見，按銀行法第 45 條之 2 對於警示帳戶剩餘款項之發還並無明文規範，亦未授權主管機關訂定相關處理辦法，是帳戶管理辦法第 11 條有關「發還」警示帳戶內剩餘款項之規定，似有逾越銀行法上開規定之授權目的、內容及範圍，允宜儘速檢討修正。另學者指出，被害人將款項匯入開戶人之存款帳戶後，其金錢所有權已與該帳戶內其他資金混同，被害人與其他匯款者對於帳戶開戶人均僅取得法律地位平等之「債權請求權」，現行帳戶管理辦法明定採「後進先出」之方式發還帳戶款項，實務上固然較易執行，但忽視所涉民事法律關係，將使多數被害人未能依受害總金額比例分得該帳戶內剩餘款項應有債權，而與其他相關

程序法規所採「比例發還」之原則有所不同，恐有未符債權平等原則之疑慮，似宜參考日本相關法制，研酌調整警示帳戶剩餘款項之發還改採比例分配方式處理，以確保所有被害人居於平等法律地位受償，俾公平合理保障人民之財產權，爰所提意見，錄供參考。

康研究員世宗（書面意見）：

- 一、本報告就我國銀行法警示帳戶相關制度或機制等予以說明，並簡介日本、德國相關法制，提出警示帳戶以銀行法為規範依據似非妥適等多項建議方向，對於檢討現行制度及整體規劃未來我國警示帳戶相關法制方向等具有實質助益，原則可資贊同。
- 二、本報告第 3 頁至第 4 頁提及警示帳戶規範基礎為銀行法第 45 條之 2 規定：「……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（第 2 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（第 3 項）」；復於第 9 頁至第 11 頁提出有關警示帳戶似不宜以銀行法為規制基礎，建議可另由相關專法明定或授權規範，原則可資贊同。惟銀行法上開規定既未明定「警示帳戶」之用語，而係於所授權辦法中規範，則本報告標題是否斟酌調整為「**銀行法授權規範之**警示帳戶……」較為精確；所述「另由相關專法明定或授權規範」有無較為具體專法名稱或授權條文之建議，例如：提升現行帳戶管理辦法之法律位階，改以「專法」方式規範或於洗防法中增訂相關授權規範，併請參酌。
- 三、本報告第 11 頁，提出帳戶管理辦法有關規範似有適法性疑慮，略以，帳戶管理辦法明定存款帳戶經通報為警示帳戶者，銀行應

暫停該帳戶全部交易功能，已涉限制民眾存領帳戶款項之權利及課予銀行停止存款帳戶交易功能之義務，依相關解釋意旨，應以法律或法律具體明確授權之行政命令定之，原則可資贊同。惟依中央法規標準法第 3 條、行政程序法第 4 章及立法院職權行使法第 60 條等規定，並參照司法院釋字第 443 號解釋理由書：「如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時……」，其共同規範用語或解釋意旨通常稱為各機關基於法律授權之「命令」。爰上開建議事項是否修正為「……依相關解釋意旨，應以法律或法律具體明確授權之命令定之」，建請衡酌。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告之論述及建議。
- 二、第二點意見，按「警示帳戶」所據帳戶管理辦法乃由銀行法第 45 條之 2 第 3 項所授權訂定，該辦法係為執行銀行法所定事項之子法，本質上應屬銀行法規範之一部分，且本報告論述研析範圍涵蓋銀行法及所授權訂定之帳戶管理辦法有關規定，是原擬標題尚屬明確並較精簡。次按考量銀行與存款人間之契約關係與責任，以及銀行法之立法宗旨，現行警示帳戶所定協助偵查及配合控管開戶人相關存款帳戶之規制措施等事項，逕以銀行法為規範基礎似非妥適，爰建議可另以專法或其具體授權法規予以明定。惟是否將現行帳戶管理辦法提升至法律位階，改以「專法」形式規範，抑或於洗防法中增訂相關授權規範，宜由相關主管機關研議衡酌。爰所提意見，併錄供主管機關參考。
- 三、第三點意見，已參採並酌予修正文字。

陳助理研究員韋佑（書面意見）：

- 一、銀行法第45條之2第2項後段規定，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**。惟依同條第3項授權所定帳戶管理辦法第5條第1款第2目及第3目規定，不僅異常帳戶匯入款項**逕以退匯方式退回匯款行**，同一開戶人之**其他存款帳戶亦暫停相關交易功能**，似已逾越銀行法第45條之2之授權文義與範圍，本報告第13頁建議主管機關通盤檢討有關規範之適法性，值得贊同。如金融管制實務上確有採取該管理辦法所定措施之必要，似宜修正銀行法第45條之2之授權文字，以符法律保留原則。
- 二、依帳戶管理辦法第3條第1款規定，通報警示帳戶係為**偵辦刑事案件需要**，然應否定性為刑事訴訟程序之強制處分，或因通報來源為警察機關而定性為行政機關所為行政行為。目前學說見解不一，司法實務亦未有統一見解，似宜由主管機關會同司法及相關機關衡酌各種警示帳戶狀況，為通盤性認定標準及明確其權利救濟途徑，供主管機關參酌。
- 三、警示帳戶制度涉及人民財產權及營業自由限制，本報告研析銀行法相關規範之法制疑慮、警示帳戶通報之法律性質及救濟程序等問題，並參考日本、德國相關法制，提出數項研析與建議，頗值參酌。

參採情形：

第一點至第三點意見，均贊同本報告之論述及建議，併錄供主管機關參考。

陳助理研究員樂庭（書面意見）：

- 一、我國金融法制有關「警示帳戶」之規定，其立法本旨係透過凍結帳戶阻斷詐騙金流。惟作為法源依據之帳戶管理辦法僅係法規命

令位階，卻對人民基本權有諸多限制並逾越母法之授權範圍而有爭議。本報告通盤研析警示帳戶規範引發之法律爭議，並參考日本、德國等外國立法例及司法實務與專家學者見解，旁徵博引，提出具體研議方向，謹對所提建議敬表肯認與贊同。

二、現代詐騙案件層出不窮，警示帳戶制度雖有助阻詐，惟依現行規定，法院、檢察官及警察均有權向銀行通報警示帳戶，且該帳戶一經凍結，開戶人除不可開設新帳戶，其他帳戶亦會被列為衍生管制帳戶。又依帳戶管理辦法第9條第1項規定，警示帳戶之警示期間自通報時起最長可達3年，若欲提前解除，原則上須待原通報機關再次通報始能解除。此類規定，在極端案例下，倘有心人向警察機關謊報遭特定人詐騙，即可能使該特定人於相當期間無法使用帳戶內之財產，影響人民權益甚鉅。警示帳戶規範有關規定除應提升至法律位階外，通報程序亦宜參酌刑事訴訟法關於羈押之規定，由法官決定後始生通報效力，俾使阻詐及人民基本權保障取得平衡。

三、本報告第13頁至第14頁有關建議釐清警示帳戶通報之法律性質一節，依帳戶管理辦法第5條第1款第2目規定，銀行接獲警示帳戶通報後，即應暫停該存款帳戶之「全部」交易功能，除有逾越銀行法第45條之2第2項所定授權範圍之虞，另因銀行與存款戶間存在民事消費寄託之法律關係，上開規定就民事法律關係言，將使銀行暴露於債務不履行之法律風險。為免銀行因執行上開辦法所定義務而承擔債務不履行之責任，學者認為可將帳戶管理辦法所課予之法定義務轉化為銀行與存戶間之契約條款，避免銀行陷入民法相關責任爭議，併請卓參。

參採情形：

- 一、第一點及第二點意見，贊同本報告之論述方向及建議。
- 二、第三點意見，經查金管會所訂「活期（儲蓄）存款契約附屬金融卡定型化約款應記載及不得記載事項」第8點第2項已定明，存款人之帳戶經依法令規定列為暫停給付、警示或衍生管制帳戶者，存款行得隨時終止本契約或暫時停止提供金融卡之功能。由是，實務執行上似已將警示帳戶所涉相關民事責任風險納入契約規範，爰所提意見，錄供參考。

散會：下午3時20分