

金融科技發展的法制創新

臧正運*

前言

金融科技雖然數百年來便已存在，但大概在2014至2015年左右，才正式搖身一變，成為當前世人熟悉的用語—FinTech，且成為各國奉為施政方略的重要領域。這波FinTech浪潮之所以在全球席捲，大致有幾個重要因素。首先，資料（Data）在資訊科技、行動裝置及網際網路平台的推波助瀾下，以前所未有的速度跟層面積累，讓資料的活用成為各界爭相研究的議題，也助力金融機構與有意進軍金融產業的業者思考各種可能的技術、流程與應用創新。其次，全球在諸如世界銀行等重要國際金融組織的推動下，開始將數位金融服務視為邁向無現金社會的工作，進而主張無現金社會有助於降低現金經濟下的各種成本，甚而讓金融服務觸及未曾有機會被服務的群體，而達到所謂「普惠金融」的目標。最後，科技的高速進步當然也是金融服務得以數位化的關鍵，也是終端客戶體驗能夠提升的前提。在這些大環境因素的牽動下，過去十年可謂全球金融科技的

萌芽期，也因此支付創新、電子錢包、數位銀行、借貸平台、群眾募資、保險科技、虛擬資產、科技巨擘金融、數位身分等創新不斷映入世人眼簾。

我國在這波浪潮下，以金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）為首的政府機關，自2017年以來亦推動了許多法制監理面的創新措施，例如《金融科技發展與創新實驗條例》的通過與施行、金融業業務試辦作業要點的提出、具證券性質之虛擬通貨（俗稱「證券型代幣」）相關發行與交易制度的建立、開放銀行政策的推展、電子支付機構管理條例的全面修正、純網路銀行的執照核發與上路、各種監理科技方案的推展、金融機構雲端委外作業規範的放寬、外籍移工國外小額匯兌業務的許可、多元數位身分驗證的機制研擬與推動、金融業間資料共用的指引提出、金融業運用人工智慧指引的研議等等，皆可謂為了健全我國金融市場並助其與國際接軌所付出的努力，值得肯定。

* Associate Professor, Monash University Faculty of Law. Executive Group Member (Industry Partnerships), Centre for Commercial Law and Regulatory Studies (CLARS).

然而，這兩年層出不窮、以金融創新為名，行詐欺洗錢犯罪或侵害消費者權益之虞的事件或擔憂頻傳，如im.B借貸平台涉及吸金詐騙案¹、ACE王牌交易所涉及詐騙洗錢案²，以及電商平台、融資租賃公司與金融業者紛紛投入的先買後付（Buy Now, Pay Later, BNPL）市場³等現象，其中所涉及的借貸平台、虛擬通貨、融資公司、消費信用等業態與行為是否納管、以及應該如何納管的問題，似乎也體現了我國在法律規範與監理密度上有待強化之處，值得吾人深思。

申言之，政府過去幾年的措施尚未能完全解決金融科技浪潮所衍生的諸多問題，其中不少措施在設計與推行上，或許因為各項利弊考量、跨部會整合及金融監理資源的匱乏等因素，礙難為台灣金融科技發展打造系統性建設的一勞永逸做法。筆者過去幾年躬逢其盛，雖感恩於有機會參與許多相關的政策與法制討論，但也囿於人微言輕，未能有機會以較為系統性的方式提出建言，值此新政府上任之際，期許行政創新內閣能在府院共同努力下，為台灣金融科技的百年基業開始基礎法制工程的佈建。

我國現存的法制監理困境

台灣金融科技發展的問題面向廣泛，難以一衷而論，但卻並非無脈絡可循。筆者多年觀察，問題的關鍵在於法律制度不夠完備，導致監理資源有限且左支右絀，又因為社會容錯度不足，監理官動輒得咎，因此在法律授權不足與不明的情況下，往往選擇在短期間能看到成果的局部性做法，淡化跨部會協調、需要與立法院折衝修改或增訂法律的做法，導致沈痾未得根治，而表症則時癒時發。我將當前於發展金融科技攸關之主要法制監理困境歸納如下四點：

1. 分業監理模式產生的創新鴻溝

金融創新的實現需要仰賴業管單位的許可甚至執照的核發。我國金管會雖在2018年起，設有金融科技發展與創新中心（簡稱「金管會創新中心」），但依照該中心設置要點第二點，其任務為「金融科技發展政策之擬訂、規劃及執行；金融科技發展與創新實驗條例相關法規命令之擬訂、規劃及執行；以及規劃、建置及執行金融科技創新園區之監督及管理。」⁴並非核給相關執照或許可，也無針對新興金融科技業者的監理權限。實則，我國金融業採取的監理模式表面上雖是一元監理（Consolidated Regulatory Model），實

¹ 錢利忠，「im.B」吸金詐騙90億 北檢今起訴曾耀鋒等30人，自由時報，2023年8月29日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/4410461>（最後瀏覽日期：2024年5月6日）。

² 楊筱筠，虛擬貨幣「ACE王牌交易所」涉詐 金管會：已請業者說明、最重出三招，經濟日報，2024年1月9日，<https://money.udn.com/money/story/5613/7696832>（最後瀏覽日期：2024年5月6日）。

³ 廖君雅，不是信用小白…「先買後付」都是誰在用？業者何利可圖？，遠見雜誌，2024年3月14日，<https://udn.com/news/story/7239/7833696>（最後瀏覽日期：2024年5月6日）。

⁴ 金融監督管理委員會金融科技辦公室設置要點修正條文對照表，<https://reurl.cc/Wxqgyl>（最後瀏覽日期：2024年5月6日）。

則為「分業監理」(Institutional Regulatory Model)的架構，縱若金管會創新中心希望推動改變，但也需要銀行局、證期局及保險局等的配合。然而各業有各業的法律與規範，一個創新模式若須落實必須突破很多環節，依法取得各業管局的許可，並進行必要的跨局溝通。雖然這些溝通近年已有長足的進步，但在法律未臻明確且機關本位的影響下，仍難見顯著的突破。

2. 金融科技業者未受明確監理

金融科技發展迄今已十年有餘，然而各國對於金融科技業的範圍、與傳統金融服務的差異與界線等往往仍存有爭議。儘管如此，過去兩年先進國家大多開始針對不同類型的新興金融科技業態加以納管或啟動相關的法制工程。舉例而言，包含美國在內的不少國家很早便開始納管P2P借貸平台；日本、新加坡等國也對於虛擬資產平台業者設有明確的監理規範；即使是最新發展的BNPL，也有澳洲正進行該國《國家消費信用保護法》(National Consumer Credit Protection Act 2009)的修法，擬將該業態以執照制度加以納管。反觀我國，金管會對於監理金融科技業者，一直欠缺明確的法律授權；雖然我國《金融科技發展與創新實驗條例》第十八條第二項明定：「主管機關應制定並定期檢討金融科技發展之政策，積極提供金融科技業必要之協助、輔導與諮詢服務，並應定期邀集金融科技業代表與政

府相關部會代表，研議、協調與金融科技發展相關之事項。關於金融科技發展之輔導及協助機制，其辦法由主管機關定之。」然而，遍查我國相關法律條文，卻找不到關於「金融科技業」之定義。換言之，立法者雖要求行政主管機關應給予金融科技業必要之協助，立意良善，但卻因為立法技術問題，未能明確規範何為金融科技業者之定義與範圍，也因此讓金管會沒有施力監管的授權與誘因。

金融科技發展快速，過去金管會選擇持續觀察而不貿然採取監理措施的做法審慎正確，但自2022年來，各國已經意識到金融科技業若不被納管，則執照要求、營運資格、消費者保護等面向都很難落實，而對金融市場有負面的影響甚至損害。我國正值新政府執政之際，正應該順勢接軌國際，納管金融科技業者。立法納管金融科技業者，除了可以對業者施加審慎監理與行為監理面向的要求、踐行消費者保護與維護金融市場秩序外，必要時可以對違規業者進行裁罰；更重要的是，反而能提高現有金融機構與其合作之誘因。按目前政府監理傳統金融機構以達到間接管理金融科技業之效果，但傳統金融機構不一定願意代為承擔責任，因此欠缺與金融科技業者合作的動機，若主管機關能專責管理金融科技業者，才可能讓兩者立足平等地位，產生相互合作之誘因。當然，立法納管必須先解決監理資源不足的問題，此洽為我國另一困境。

⁵ 金管會在關於金融機構轉投資資訊服務業及金融科技業時有以函令對金融科技業提出定義，例如105年金管銀控字第10560005610號令。然而該函令效力僅在處理銀行與金融控股公司轉投資事業之情況，無論在法令位階或適用範圍上均無法援引作為納管監理金融科技業之定義與基礎。

3. 金管會之監理資源亟待充實

根據金管會網頁的統計，「依據本會組織法及編制規定，本會編制員額總數為113人；所屬四局編制員額總數為1,000人，合計為1,113人。」這樣的員額編制遠遠低於國際水準。以澳洲為例，依照澳洲統計局的資料，該國人口目前約2,700萬人⁶，我國人口目前則為2,300多萬人⁷。兩國人口差距不算大，然而該國採取雙峰式監理（Twin-peaks Model），由澳洲審慎監理局（Australian Prudential Regulation Authority, APRA）及澳洲證券投資委員會（Australian Securities and Investments Commission, ASIC）分別職司審慎與行為監理。前者員工總數為832人⁸，後者則為1,831人⁹，兩者相加為2,663人。若以人口比例來算，我國金管會因為是一元監理，總員額至少也應該在2,200多人之譜。相較於澳洲，我國金管會的監理官人數僅為該國的一半不到，實在難謂足夠。正所謂巧婦難為無米之炊，金管會欠缺足夠資源有效管理金融科技業。此外，目前金管會內亦無在組織編制上的局級單位有充足的專任員額與財政資源來監理金融科技業者。目前金管會下的創新中心隸屬會本部，但與其他資源相對充足的業務局相比

顯有落差，而難以調動整合金融科技發展與監理所需要的資源，不利於推動金融科技市場發展與創新。

4. 技術性細節繁瑣、法規層級過低且修改不易，影響產業創新。

金融科技發展所需要的創新，許多其實僅涉及作業層次，或為身分核驗的規範、數位情境下意思表示的確認、資安管控的流程、資料介接的標準與方式、應用程式介面的使用乃至於機構間的資料共用等。這些技術性細節規則都不是法律層級的規範，有許多甚至也不是法規命令或行政規則，而是單純的公會自律規範或是主管機關發布的行政指導。前者如《金融機構辦理電子銀行業務安全控管作業基準》，後者則像是《金融機構間資料共用指引》。這些技術性規則的制定往往交由各業別公會主導。然而，公會成員的組成是傳統金融業者，金融科技業者沒有話語權。另外，公會裡的同業對金融科技發展步調不一，因此不易取得共識，許多創新業務就卡在持續研議修改或是大家解讀莫衷一是的自律規範之上，殊為可惜。若有明確的法源依據跟授權，主管機關便可以訂定類似數位金融服務管理規則的法規命令，讓各界均有所依循。

⁶ Australian Bureau of statistics, Population clock and pyramid, <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/population-clock-pyramid>（最後瀏覽日期：2024年5月7日）。

⁷ 翁至威，台灣人口終止連18月成長 連37個月「生不如死」，經濟日報，2024年2月18日，<https://udn.com/news/story/7238/7775386>（最後瀏覽日期：2024年5月7日）。

⁸ APRA, Annual Report 2022-2023, p. 80, <https://www.apra.gov.au/sites/default/files/2023-11/APRA%202022-23%20Annual%20Report.pdf>（最後瀏覽日期：2024年5月7日）。

⁹ ASIC, Annual Report 2022-2023, p. 194, https://download.asic.gov.au/media/b3zf3or3/asic-annual-report-2022-23_full.pdf（最後瀏覽日期：2024年5月7日）。

解決我國法制監理困境的具體建議

基於上述四大法制監理困境，筆者嘗試提出幾點具體建議，野人獻曝，希望能為後續的法制革新討論挹注一些值得參考的想法。

1. 充實金融科技監理資源

推動政府組織變革與金管會組織法之修改，將「金融科技發展與創新中心」改列為金管會轄下之次級機關，或透過金管會組織法第十七條規定之調整，將創新中心改制為我國推行金融科技發展與變革之專責且具相當人力與預算編制與組織之單位，如「金融科技局」或「金融創新局」，以該局職司金融科技業者的監理，並負責相關政策的擘劃。另，此舉將涉及我國中央行政機關「署、局」總數之限制，因此須同步修改《中央行政機關組織基準法》。這一做法將使未來金管會有四個主要的業務局，讓金融科技局與銀行局、證券期貨局與保險局並駕齊驅，相互間可以形成一定程度之組織制度競爭與帶動文化變革的良性效果，適度緩解我國因為分業監理模式所產生的創新鴻溝。當然，立法院必須給予金管會充沛的預算，讓金管會可以大幅增聘人力，甚至導入具有科技或資料科學的專家，提供有競爭力的薪資水準。

2. 全盤翻修「金融科技發展與創新實驗條例」

針對該條例進行全盤修正，更名為「金融科技發展與創新條例」。此舉可以讓該條例成為我國規範金融科技業以及相關行為與措施的主要法律權源，不再凸顯「沙盒實驗」，但

仍然能在該條例中規範申請沙盒實驗的相關規定。台灣難得找到一部法律能有機會以特別的姿態適用在各種不同的業態中而得不受相關業法如銀行法、保險法之限制，此一條例的全盤翻修正是我國金融科技大鳴大放的契機。

- i. 明確定義何謂「金融科技業」，並公告金融科技業為金融消費者保護法所稱之金融服務業，同步適用金融消費者保護法，以兼顧行為監理之面向。
- ii. 可參考外國之作法，除了持續落實差異化執照，並同步在條例中授權金管會建立「金融科技許可制度」，正式將金融科技業者納入監管，以落實審慎監理之面向。
- iii. 在條例中明定創新中心之任務，並賦予金管會相當之行政裁量權與免責權，助金管會推動法規命令與行政規則層級之修法。
- iv. 條例中置入授權條款，授權金管會頒布《數位金融服務管理規則》，處理與數位身分識別與認證、數位消費者保護，以及內控內稽做法的明確法源依據，並責令金管會與數位發展部協作，明定數位身分系統之參與者的功能要求與責任義務，並建立認證制度。
- v. 釐清金融科技時代下作業委外與合作推廣業務之差異，授權金管會頒布法規命令，協助金融業與金融科技業進行合作或作業委外。
- vi. 積極鼓勵我國與他國金融監理機關簽訂金融科技合作備忘錄，並設置專職人員且與學者專家協作參與全球金融創新聯盟（Global Financial Innovation Network, GFIN）、國際清算銀行創新中心（BIS Innovation

Hubs) 等相關國際組織之活動，促進我國金融科技發展在國際上之能見度，同時幫助彌平我國因監理資源長期不足而與國際間產生的資訊與資源落差。

vii. 明定「資料共用與資料治理規則」，除了金融集團內之資料分享利用外，並明文規定不同金融機構間、金融機構與金融科技機構間在資料共用與治理上應遵循之規範。

viii. 責令金融科技業者成立公會，並讓每個金融同業公會中都有一定席次的金融科技業代表，讓自律規範的訂定更能貼近市場發展的需要。

ix. 回應虛擬通貨及數位資產發展之國際趨勢，可考慮明定央行、金管會與數位發展部共同成立專責單位，研擬虛擬通貨與數位資產的相關監理法制規範，其中應包含境外業者在我國的准入、執照制度、投資規範、客戶資產的保護、儲備資產的查核機制、金融機構與其往來的行為準則等規定。若有進一步共識，應考慮訂定一部《數位資產法》，明確化數位資產的法律定性，並針對諸如「消費性數位資產」、「具證券性質及大宗商品性質之虛擬資產」，以及「具貨幣特性之虛擬通貨」等加以規範，並明定各金管會、央行、數位發展部及行政院消保處等機關之權限分工。此外，可同時訂定一部《支付服務法》，將前述「具貨幣特性之虛擬通貨」納

入該法規範，並將《電子支付機構管理條例》併入《支付服務法》加以整合。

x. 最後，針對時下熱門的融資公司與BNPL等借貸業務衍生的相關問題，我國應該考慮參考澳洲的做法¹⁰，立法訂定《消費信用保障法》，讓從事消費信用提供的實體與個人適用該法律的規定，遵循相應的審慎監理與行為監理規範，讓有意從事相關業務的業者有明確規則可循，消費者也能得到必要的保障。此舉對當前的監理套利情形亦將有所幫助。

結語

金融科技的發展是進行式也是未來式，不只是現有金融機構的利基，更是金融科技業者的機會，以及消費大眾提升自身福祉的時代機遇。金融科技發展中首重法制與監理規範的調適、創新與再造。徒善不足以為政、徒法亦不足以自行，其中政策擘劃的全盤思維、法制工程的整體營造都是刻不容緩的事宜，影響我國金融科技發展的速度與廣度，更影響我國在這場全球金融市場博弈棋局中的戰略地位與角色。期待新政府將「金融科技發展的法制創新」視為首要任務，適度參採本文建議，讓我國金融科技市場發展與消費者福祉都有不可同日而語的風景。

¹⁰ See The Hon Stephen Jones MP, Buy Now, Pay Later – release of exposure draft legislation, Treasury, March 12, 2024, <https://ministers.treasury.gov.au/ministers/stephen-jones-2022/media-releases/buy-now-pay-later-release-exposure-draft-legislation> (last visited on May 8, 2024)。