

## 試析第三方支付之沈澱資金監管爭議— 從中國「客戶備付金集中存管制度」談起

李旺達

### 摘要

第三方支付所提供之服務具有延遲給付性質，買方預先交付之款項會於第三方支付平台停留一定時日，再由支付機構代付予賣方。近年中國第三方支付市場快速成長，其於支付平台沈澱的資金規模亦相當可觀，對於資金之孳息分配等監管爭議卻缺乏具體規範。中國央行於今（2017）年 1 月 13 日宣布將實施「客戶備付金集中存管」制度，要求客戶備付金須集中保管於央行帳戶，除強調支付平台不得擅自挪用外，該帳戶亦不支付利息，正式確立其對於沈澱資金孳息分配之監管立場。相較之下，歐美與我國均在一定條件下允許支付機構利用沈澱資金進行低風險投資，不僅增進支付機構收益，也能作為資金保障。此外，針對孳息分配，歐美與我國皆視沈澱資金孳息為支付機構合法收益，惟我國要求支付機構應一定比例回饋消費者。綜上所述，儘管各國對沈澱資金的監管大體上已降低支付機構在營運時所產生之違法經營之風險，並明文規定諸多消費者保障條款。然而，該如何在促進支付產業發展與消費者資金保護間作出權衡，仍有待各國立法者多加琢磨。

第三方支付為買方與賣方間的居中角色，代收與代付買方與賣方間之金流，其提供之服務具有延遲給付之特性<sup>1</sup>，由買方預先支付的價金會於第三方支付平台停留，成為一筆閒置的「沈澱資金<sup>2</sup>」。然而，第三方支付服務於發展過程中欠缺相應法規監管，以致其在營運上可能產生之風險包含：一、消費或個人資訊的資安隱憂；二、非法洗錢；三、與金融機構專屬業務重疊，而有違法疑慮；四、消費者保護不周等問題<sup>3</sup>，使得各國透過研擬專法或擴張解釋現有規範等方式將

<sup>1</sup> 第三方支付之名詞最早為阿里巴巴集團總裁馬雲在 2005 年所提出，但在此之前早已出現相關支付服務，且該名詞亦尚未受各國法制採納。實際上，第三方支付服務於各國法制下有不同的服務定義，如美國將之稱作「資金傳輸業（Money Transmission）」、歐盟將之細分為「支付起始服務（Payment Initiation Services）」與「帳戶資訊服務（Account Information Services）」。

<sup>2</sup> 沈澱資金在我國的《電子支付機構管理辦法》稱作使用者支付款項，於中國的法規用語則為「客戶備付金」，故本文中若非引用法條時，會以「沈澱資金」指涉此類因延遲給付而暫存於支付機構專戶的款項。

<sup>3</sup> 唐君豪，「我國第三方支付專法分析與國際立法例之比較」，國立政治大學國際經營與貿易學系碩士論文，頁 15-17（2015 年）。

其納入監管體系。本文擬探討之沈澱資金監管爭議，則可能同時涉及了與金融機構專屬業務重疊及消費者保護等兩大營運風險。

中國對於沈澱資金孳息之分配爭議始終未有具體規範，直至中國人民銀行（以下簡稱中國央行）今年（2017）年 1 月 13 日發布「關於實施支付機構客戶備付金集中存管有關事項的通知（下稱客戶備付金集中存管制度）」才正式確立其對於該爭議之立場。「客戶備付金集中存管制度」將依照第三方支付機構之業務與評等結果<sup>4</sup>，要求各支付機構提交一定比例之客戶備付金，集中存管至指定專戶中，且該專戶將不支付利息<sup>5</sup>。雖然該通知中並未說明提交比例之檢討時程，但中國學者認為此整治的最終目標為：將客戶備付金完全集中存管，並以網路進行統一跨行清算<sup>6</sup>。依據客戶備付金集中存管制度，各支付機構於今年 4 月 17 日起，應提交之備付金比例為：

	A 類	B 類	C 類	D 類	E 類
網路支付業務	12%	14%	16%	18%	20%
銀行卡收單業務	10%	12%	14%	16%	18%
預付卡發行與受理	16%	18%	20%	22%	24%

（表 1：客戶備付金之存管比例<sup>7</sup>）

中國央行申明，依照現行規範，支付機構本就有義務將 50% 以上的客戶備付金存放於銀行專戶，且支付機關仍可進行使用集中存管之備付金，只需在當天之營業日結束前補足存管金額即可，故對支付機構目前營運應無影響<sup>8</sup>。然而，由於中小型支付機構較難取得良好的評等結果，而需要提撥比大型支付機構更高比例的資金至集中存管專戶，且無法再取得孳息之收入，故此次修法雖能整頓中國

<sup>4</sup> 基於 2015 年所頒布的「非銀行支付機構網路支付業務管理辦法」，中國央行有權對支付機構進行評等與分類監管，依照企業資質、風險控管（特別是客戶備付金管理）等因素，將支付機構分為最高的「A」類到「E」類等 5 類評等。參考：中國人民銀行，非銀行支付機構網路支付業務管理辦法，第 32 條。

<sup>5</sup> 中國人民銀行，中國人民銀行辦公廳關於實施支付機構客戶備付金集中存管有關事項的通知，銀辦發[2017] 10 號，網址：<http://www.pbc.gov.cn/zhifujiesuansi/128525/128527/3234922/index.html>（最後瀏覽日：2017 年 2 月 6 日）。

<sup>6</sup> 王劍，「央行『第三方支付備付金集中存管』該怎麼理解？」，金融時報中文網，2017 年 1 月 23 日，網址：<http://big5.ftchinese.com/story/001071104?full=y>（最後瀏覽日：2017 年 2 月 21 日）。

<sup>7</sup> 中國人民銀行，前揭註 5。

<sup>8</sup> 中國人民銀行，中國人民銀行有關負責人就非銀行支付機構客戶備付金集中存管有關問題答記者問，網址：

<http://www.pbc.gov.cn/zhifujiesuansi/128525/128527/3234880/index.html>（最後瀏覽日：2017 年 2 月 6 日）。

支付服務市場之諸多亂象，卻可能矯枉過正，造成限制市場競爭效果，使支付寶等支付龍頭取得市場的寡占地位。中國此次修法立刻引起各界討論，理由不僅是其將改變未來支付產業之營收模式，亦是因其預計存管資金將高達人民幣 5 千億元<sup>9</sup>。由此可見，隨著各國第三方支付產業快速發展，支付機構所持有的鉅額沈澱資金將成為第三方支付產業監管的重要一環。

由前述概述之中國法制看出，沈澱資金的監管對於第三方支付產業的發展有相當程度的影響，故，本文將從中國此次修法談起，以比較法的方式，瞭解各國對於沈澱資金監管的規範現況。據此，本文將先簡介沈澱資金之來源與其相關法例討論，以釐清沈澱資金相關監管爭議；接者以比較法方式，簡介中國、美國、歐盟以及我國針對沈澱資金監管所採取的措施與立場，藉此瞭解國際立法例趨勢是否與中國有所不同；最後，擬評價各國立法是否能有效控管上述傳統金融業務重疊及消費者保護等營運風險。

## 壹、概述沈澱資金之監管爭議

由於第三方支付係為創新支付服務，故在探究沈澱資金之監管爭議前，將先概述第三方支付之服務型態並說明沈澱資金之來源，再說明本文擬將探討之沈澱資金監管爭議。接著透過文獻回顧之方式，概述第三方支付產業中買方與支付機構間的法律關係，並藉此釐清沈澱資金監管之爭議。

### 一、沈澱資金之來源

第三方支付產業近年發展迅速，並與各種產業進行結合，而難以確切定義其提供之服務內容與範圍，導致從不同角度觀察，會得出不同的支付機構分類與服務樣態。若以是否依附電子商務網站作為區分標準，可將之細分為「獨立型」與「宿主型」支付機構<sup>10</sup>；若以服務內容區分支付機構，可將之細分為「資金傳輸型」與「履約保證型」；若以是否得預先儲值區分，則可細分為「代收轉付型」與「預先儲值型」<sup>11</sup>。由於本文討論核心為沈澱資金之監管，故採取第三種分類，以便針對資金性質做更詳盡之說明。依該分類，代收轉付型支付機構提供「即時

<sup>9</sup> TechNews, 「中國第三方支付備付金集中存管，影響總額將達人民幣 5000 億元」，科技新報，2017 年 1 月 17 日，網址：<https://technews.tw/2017/01/17/third-party-payment-china-rmb/>（最後瀏覽日：2017 年 3 月 7 日）。

<sup>10</sup> 林季穎，「台灣第三方支付產業」，國立政治大學財務管理學系碩士論文，頁 9（2016 年）。

<sup>11</sup> 竇靖宸，「台灣第三方支付法制與監理之研究」，國立政治大學法律學系碩士論文，頁 29-37（2016 年）。

付款 (Pay Now)」與「事後付款 (Pay After)」之服務，即處理在交易成立同時或之後產生的價金金流；而預先儲值型支付機構，則提供「預先付款 (Pay Before)」服務，消費者在實際消費發生前，即預付一筆款項於支付機構提供之虛擬帳戶中，待日後實際消費發生時再使用帳戶內的款項進行支付<sup>12</sup>。由於許多大型支付機構，同時提供「代收轉付」及「預先儲值」業務，因此，暫留於其平台上之沈澱資金，又可以依照其來源區分為兩類：一是與實際交易同時或之後交付的價金，一是早於實際交易而預先儲值的價金。我國「電子支付機構管理條例」將前者稱作「代理收付款項」、後者則為「儲值款項」<sup>13</sup>。換言之，沈澱資金即為支付機構持有之代理收付款項與儲值款項之總額。

## 二、沈澱資金之監管爭議

沈澱資金雖然流動性高，但總體而言仍有一定餘額會停留於專戶內。隨著支付產業的蓬勃發展，沈澱資金的資金規模亦逐步上升，成為金融監管的重要議題，本文擬探討的主要爭議為「孳息分配」及「使用與再投資」之問題。除此之外，亦有論者認為支付機構收受的儲值款項屬銀行法所規定之「存款性質」，故支付機構的相關服務可能有違銀行法專屬業務範圍，因此，沈澱資金各款項的法律性質亦產生相關爭議。以下將就「孳息分配」、「使用與再投資」與「儲值款項之法律性質」三點爭議進行介紹。

### (一) 孳息分配

支付機構持有的鉅額沈澱資金能產生可觀的孳息，若能將此筆孳息視為支付機構合法收入，支付機構將能有更充沛的資金來源。如中國因支付市場競爭激烈，常有支付機構透過「零手續費」的策略吸引客群，使其營運利潤仰賴於沈澱資金所生之孳息，且孳息收入甚至佔許多中小型支付機構其總體利潤的 80% 以上<sup>14</sup>。然而，沈澱資金終究源於消費者，則是否該筆資金所生之孳息也應返還給消費者？是故，沈澱資金的首要爭議即是：誰有權收取沈澱資金之孳息？

<sup>12</sup> 同上註，頁 29。

<sup>13</sup> 電子支付機構管理條例，第 6 條：「電子支付機構收受使用者支付款項之範圍如下：一、代理收付款項：實質交易之金額、電子支付帳戶間款項移轉之資金，及已執行使用者支付指示，尚未記錄轉入收款方電子支付帳戶之款項。二、儲值款項：使用者預先存放於電子支付帳戶，以供與電子支付機構以外之其他使用者進行資金移轉使用之款項。」

<sup>14</sup> 周天，「央行對第三方支付使出殺傷力武器，影響到底有多大？」，36 氬，2017 年 1 月 14 日，網址：<http://36kr.com/p/5061955.html>（最後瀏覽日：2017 年 2 月 9 日）。

## (二) 使用與再投資

除了孳息分配問題，沈澱資金的使用也是一大監管重點。中國央行表示，過去常有支付機構挪用沈澱資金並造成資金缺口問題，亦有支付機構挪用沈澱資金進行高風險投資<sup>15</sup>，這些行為都可能造成消費者權益受損，或甚至影響整體金融秩序。然而，從另一角度觀察，沈澱資金實際上為一筆可觀的閒置資金，若能妥善加以利用與投資，不僅能增加支付機構本身收益，也可帶動整體經濟與金融市場發展。因此，沈澱資金監管的另一重點為：是否允許支付機構使用沈澱資金進行投資或其它利用？

## (三) 儲值款項之法律性質

支付機構所收受儲值款項之服務與銀行收受存款之業務性質類似，使得儲值款項的法律性質也產生爭議，其業務亦可能因此涉及銀行專屬業務而有違法之虞。若推定儲值款項為銀行法中所稱之「存款」，則消費者所存放之款項可獲得存款保險等保障措施，此舉同時可能造成道德風險，使支付機構將營運風險轉嫁至全體存款人，一般大眾將承擔其破產之後果。若視儲值款項性質並非存款，但由於預先儲值服務乃向社會不特定大眾收取資金之行為，並與存款有著相同的公眾保護需求，而有對之監管之必要<sup>16</sup>。然就此爭議，目前國際立法例趨勢均認為支付機構所收受的儲值款項非屬「存款」性質（各國解釋詳見後文）。因此，各國應針對沈澱資金設立與存款不同之保障與監管措施。

## 三、買方與支付機構間法律關係

在第三方支付服務中，主要的參與者可區分為服務提供者、服務接受者、服務輔助者與服務監管者等四類，牽涉之利害關係人則有：支付機構、買方、賣方、網路商務平台、提供存放專戶之商業銀行及政府中的主管機關、財政與金融監管機構等等<sup>17</sup>。為瞭解沈澱資金之孳息分配與再投資爭議，本文將聚焦在支付價金之買方與代收價金的支付機構間法律關係，藉此釐清沈澱資金所有權歸屬等等法律問題。

<sup>15</sup> 中國人民銀行，前揭註 8。

<sup>16</sup> 竇靖宸，前揭註 11，頁 124。

<sup>17</sup> 蘇郁甯，「行動支付法律分析及第三方支付機構提供跨境服務之監理」，國立政治大學法律學系碩士論文，頁 38，2016 年。

國內有見解將第三方支付之服務內容區分為：「代收轉付」、「交易履約擔保」與「預付儲值」三類，並認為其分別屬於委任、信託與消費寄託契約<sup>18</sup>。首先，代收轉付服務中，支付機構代收價金、並依照買方指示代移轉價金給賣方，而不直接介入交易，使買方與支付機構間法律關係符合我國民法第 528 條中委任關係之定義<sup>19</sup>。其次，於交易履約擔保服務中，支付機構代為執行的業務比起代收轉付較為複雜，並參與管理該款項的後續處分<sup>20</sup>，依照信託法第 1 條之規定，可認定委託人為買方、受託人為支付機構、受益人為賣方或買方本人，該契約之信託本旨係為保障買方與賣方之利益，經雙方指示保管或移轉價金<sup>21</sup>。最後，於預付儲值服務中，支付機構所收取之款項並非基於實際交易所生，而係進行將來不特定之用途之消費行為，故認為其屬於消費寄託關係。

另有見解將支付機構的服務依其是否得預付儲值而區分為：「代收轉付」與「預付儲值」，並分別討論其細部法律關係。首先，「代收轉付」服務中，支付機構的服務內容包含：將價金代付予賣方，並在過程中附有保管責任，由於買方必須授予支付機構權限代付價金予賣方，故符合委任關係。其次，依照我國民法第 602 條之規定，消費寄託之要件包含：一、寄託物為替代物；二、需移轉寄託物之所有權於受寄人；三、受寄人得以種類、品質、數量相同之物返還寄託人；四、消費寄託需以寄託為目的<sup>22</sup>，由於支付機構於支付過程中會代為移轉價金於賣方，或在買方確定退貨時將原已支付之價金重新轉回買方帳戶，則外觀上可認支付機構具有該價金之所有權，也因此在此價金保管之服務時，應肯認雙方成立消費寄託契約<sup>23</sup>。然而在「代付價金」的情況時，消費者於移轉價金給支付機構時，其目的可能在於要將價金透過支付機構代付給賣方，此時該移轉行為並非基於寄託之目的，而與前述消費寄託之要件有所不符。因此，於支付機構進行代付價金之階段，應認其具有交易委任之性質，買方與支付機構間形成委任關係<sup>24</sup>。綜上所述，在「代收轉付」服務中，買方與支付機構之間應形成消費寄託與委任之混合契約。其次，於「預付儲值」服務中，由於已涉及了「銀行法」與「電子票證發行管理

<sup>18</sup> 同上註，頁 39-44。

<sup>19</sup> 同上註，頁 39；民法第 528 條：「稱委任者，為當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約。」；唐君豪，前揭註 3，頁 19。

<sup>20</sup> 唐君豪，前揭註 3，頁 21。

<sup>21</sup> 蘇郁甯，前揭註 17，頁 42；信託法，第 1 條：「稱信託者，委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」

<sup>22</sup> 林佑任，「電子商務中關於第三方支付服務之法律關係—以 Paypal 與 8591 為例」，國立臺北大學法律學系碩士論文，頁 30 (2013 年)。

<sup>23</sup> 同上註，頁 30。

<sup>24</sup> 同上註，頁 30。

條例」等特別法規範，故對於雙方之法律關係討論無需回歸至一般民法。

#### 四、沈澱資金監管爭議可能之法律適用

由上述的討論可發現，學界對於買方與第三方支付的法律關係尚未產生明確定論。然有批評認為交易擔保服務不宜解釋為信託關係，理由在於信託係一種為他人處分財產之制度，然而第三方支付實際係一中介者，僅能依照買方之指示移轉價金，而難謂其取得如同信託關係下管理或處分之權<sup>25</sup>。故本文擬採第二種見解，以買方、支付機構間形成委任與消費寄託之混合契約為前提，討論沈澱資金所有權與孳息分配之爭議。

##### (一) 沈澱資金之孳息分配權

縱使確認雙方法律關係後，但依照法律適用與解釋的不同，仍可能產生立場相左之詮釋結果。以下分別介紹之：

##### 1. 孳息為用戶所有

基於委任關係所移轉的該筆價金，其使用與孳息分配之規定則見於同法第 541 條第 1 項：「受任人因處理委任事務，所收取之金錢、物品及孳息，應交付於委任人。」是故，依我國民法之規範，受任人（支付機構）所收取之代收轉付價金其所有權仍歸屬於買方。在代收轉付過程中所生之孳息，則應交付委任人（買方）。消費寄託關係中，受寄物（金錢）必須移轉所有權於受寄人，然寄託人得於要求返還受寄物時，應將該物之孳息一併返還<sup>26</sup>。因此，無論是基於委任關係或是消費寄託關係，支付機構均應返還沈澱資金之孳息予買方。

##### 2. 孳息為支付機構所有

委任關係中，委任人對於受任人因處理委任事務所支出的必要費用有償還義務<sup>27</sup>，而受任人也得請求委任人預付該筆費用<sup>28</sup>。由於支付機構於代轉代付過程中，多半是以自己名義與銀行進行業務往來，而承擔了相關轉帳的手續費用。故有見解認為，這些必要支出可透過當事人雙方事前約定以沈澱資金之孳息支付其

<sup>25</sup> 林佑任，前揭註 22，頁 32。

<sup>26</sup> 民法，第 599 條：「受寄人返還受寄物時，應將該物之孳息，一併返還。」

<sup>27</sup> 民法，第 546 條：受任人因處理委任事務，支出之必要費用，委任人應償還之。並付自支出時起之利息。」

<sup>28</sup> 民法，第 545 條：「委任人因受任人之請求，應預付處理委任事務之必要費用。」

處理委任事務時所生之必要費用<sup>29</sup>。依照我國民法第 547 條，委任契約亦非全屬無償契約，受任人可依其業務性質而向委任人請求報酬。因此，若支付機構於定型化契約中直接載明以沈澱資金孳息作為其相關報酬，似乎亦符合民法規範。

綜上所述，即便確認雙方法律關係，孳息分配的歸屬仍可能因法律適用與解釋之不同而產生不同的結果。因此，各國針對第三方支付之特別法與各支付機構提供之定型化契約內容可能成為解決此爭議的重要依據。

## (二) 沈澱資金之使用與再投資

由於資金之流通性需求，故貨幣之所有權隨其占有而移轉<sup>30</sup>。如消費寄託契約中，其寄託物亦必須移轉所有權於受寄人，而寄託人只得向受寄人主張債權請求權。故支付機構因買方移轉款項而取得該資金之所有權，應無疑問。然而，消費寄託契約或委任契約均限制支付機構之資金使用方式，於前者，雙方契約僅約定由支付機構保管價金，於後者，雙方契約則為交易委任，使支付機構代為支付價金予賣方。因此，縱使支付機構取得沈澱資金所有權，但其使用目的仍受到雙方契約之限制，故其使用沈澱資金進行再投資行為則具有法律上之疑慮。然民法中此二種契約關係均無涉及強制規定，故關於資金使用權之爭議，仍須視支付機構與買方訂定之定型化契約條款、或是否於其他相關法律中有無特別規定來予以處理。

## 貳、各國相關立法例

為瞭解各國面對沈澱資金監管爭議採取的立場與相關措施，本文根據市場規模與支付產業之發展現況，選擇中國、美國與歐盟作為比較法的規範素材。此外，我國於 2015 年甫才施行之「電子支付機構管理條例」在立法背景與規範條文中皆有特殊之處值得分析，故亦納入討論範圍內。下文將以立法背景、沈澱資金性質、孳息分配、使用與再投資等四大面向介紹各國之相關規範。

### 一、立法背景

相較於第三方支付產業的快速發展，各國相關規範的建立則較為緩慢，而使

<sup>29</sup> 曾曉敏，「第三方支付平臺沈澱資金及利息歸屬監管研究」，收錄於：2015 年安全管理與工程技術國際研討會為論文集，頁 352-362 (2015 年)。

<sup>30</sup> 朱瑪，「三方支付機構沈澱資金的權屬爭議及法律監管——兼談『餘額寶』的創新與風險」，西南金融，12 期，頁 6，7 (2013 年)。



得許多支付機構在早期缺乏監管法源與主管機關。在此監管真空時期，除無法提供消費者足夠法規保障外，支付機構亦承擔了其支付服務恐被宣告違法的營運風險。各國立法者在設立規範時，可區分為兩種立法模式。一是專法模式，訂立新法對提供支付服務之非金融機構進行監管；一是非專法模式，透過擴大解釋或延伸既存之金融相關規範，將非金融機構之支付機構納入傳統監管範圍中，與金融機構受到相同之監管。

### (一) 中國

第三方支付在中國之發展原以傳統金融業為首，然而銀行對於風險管理較為保守，無法滿足中小型商店金流交易需求，使非金融機構成為中國目前最主要的第三方支付服務提供者<sup>31</sup>。截至 2016 年，中國央行共發出了 267 張支付業務許可證給非金融業之支付機構<sup>32</sup>，然實際上自 2015 年 3 月發放後就再也沒有批准新的支付機構許可證<sup>33</sup>。在 2016 年第 2 季，其國內第三方支付服務市場交易規模達人民幣 46500 億元，較上一期成長了 6.5%<sup>34</sup>。根據市佔率，中國目前主要的支付機構有：阿里巴巴集團旗下的「支付寶」(市佔率 43.39%)、騰訊公司之「財付通」(16.95%) 與中國銀聯所設立之「銀聯商務」(15.44%)<sup>35</sup>。根據中國央行的統計，2016 年第三季時，其國內支付機構之沈澱資金合計超過了人民幣 4600 億元 (約新台幣 2.1 兆元)<sup>36</sup>，其孳息收入則可佔支付機構總收入的 11%<sup>37</sup>。如此規模，使得沈澱資金監管成為中國金融監管之重大議題。

相較於其國內第三方支付產業的快速發展，中國當局遲至 2010 才制定「非金融機構支付服務管理辦法」，針對非金融業之支付機構業務進行監管，並以中國人民銀行 (即中國央行) 為主要監管機構，之後依序公布「非金融機構支付服務管理辦法施行細則」(2010)、「支付客戶備付金存管辦法」(2013 年)、「非銀行支付機構網路支付業務管理辦法」(2015 年)、「關於實施支付機構客戶備付金

<sup>31</sup> 財團法人資訊工業策進會產業情報研究所，中國大陸第三方支付發展現況，頁 1 (2015 年)。

<sup>32</sup> 中央社，「陸央行：第三方支付備付金集中存管」，科技新報，2017 年 1 月 15 日，網址：<http://technews.tw/2017/01/15/china-third-party-payment-policy/> (最後瀏覽日：2017 年 2 月 9 日)。

<sup>33</sup> 周天，前揭註 14。

<sup>34</sup> Aiko，「2016 上半年中國第三方支付市場：支付寶一支獨秀，行業併購將增加」，36 氪，2016 年 10 月 12 日，網址：<http://36kr.com/p/5054288.html> (最後瀏覽日：2017 年 2 月 9 日)。

<sup>35</sup> 同上註。

<sup>36</sup> 王子承，「央行宣佈集中存管客戶備付金第三方支付沒得『吃利差』」，上報，2017 年 1 月 15 日，網址：[http://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=10686](http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=10686) (最後瀏覽日：2017 年 2 月 9 日)。

<sup>37</sup> 中央社，前揭註 32。

集中存管有關事項的通知」(2017 年)，建構出第三方支付監管架構。然截至目前為止，中國對於第三方支付監管的規範仍停留於其央行所發布之行政法規，而有管制效力不足之批評<sup>38</sup>。

## (二) 美國

美國第三方支付服務之先驅為 Paypal 公司，該公司成立於 1998 年，後為 eBay 收購，成為該電子商務平台的重要付款方式。消費者可於 Paypal 上預存金額於線上虛擬帳戶以用於日後消費，且能在平台上直接轉換不同幣別或設立專門幣別專戶<sup>39</sup>。然而 Paypal 服務並不提供交易擔保，僅依據支付指示將價金自買方移轉至賣方<sup>40</sup>。Paypal 在創立之初引發不少法律爭議，當時美國於聯邦或州層級對其服務亦無相關監管規範。是故，Paypal 的服務是否違反銀行專屬業務，或其收取之存款是否屬存款保險之保障範疇皆是重大法律爭議。

面對 Paypal 爭議，「美國聯邦儲蓄保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)」認定其收受資金並不屬於存款，關於其相關監督應屬州政府職權<sup>41</sup>。「紐約州銀行部 (State of New York Banking Department)」率先於 2009 年將 Paypal 服務解釋為「資金傳輸業者 (Transmitters of Money)」，此一解釋被各州逐漸採納，並認為只要 Paypal 在各州取得資金傳輸許可即能繼續提供服務<sup>42</sup>。

直到 2001 年才由「統一州法委員會 (Uniform Law Commission, ULC)」於參酌各州相關立法後訂立「統一資金服務法 (Uniform Money Service Act, UMSA)」<sup>43</sup>。該法實際上為一種「模範法 (model law)」之性質，供各州於立法或修法時參考，使全美各州的相關法規能趨於一致，目前已有 9 個州採納<sup>44</sup>。因此，美國之第三方支付監管機關之聯邦層級機構為 FDIC，為沈澱資金提供「延伸存款保險 (Pass-through Insurance Coverage)」，關於業務許可證之發放與營運監管則為州政府事務。

<sup>38</sup> 財團法人資訊工業策進會產業情報研究所，前揭註 31，頁 8。

<sup>39</sup> 蔡宗霖，「從美國 Paypal 經驗與歐盟支付服務指令論我國第三方支付服務之現狀與未來」，科技法律透析，21 卷 10 期，頁 47，49 (2009 年)。

<sup>40</sup> 蘇郁甯，前揭註 17。

<sup>41</sup> 同上註，頁 49。

<sup>42</sup> 同上註，頁 52。

<sup>43</sup> 徐驍睿，「美國如何監管第三方支付機構」，互聯網金融與法律，8 期，頁 1 (2014)。

<sup>44</sup> Uniform Law Commission, *Enactment Status Map*, <http://www.uniformlaws.org/Act.aspx?title=Money%20Services%20Act> (last visited Mar. 1, 2017).

### (三) 歐盟

歐盟為追求內部單一市場，自成立以來即致力於消弭各國相關貿易障礙，並制定各種「指令 (directive)」與「規則 (regulation)」統一各國相關法制。其中，跨國間支付服務就被「歐盟執委會 (European Commission)」視為重點項目，希望建立「單一歐元支付市場 (Single Euro Payment Area, SEPA)」。<sup>45</sup> 此政策原是為了改善傳統金融業者跨國間支付服務，然隨著支付服務的創新，新興第三方支付服務亦被納入相關規範中<sup>45</sup>。

為追求單一歐元支付市場，歐盟委員會於 2007 年頒布了「支付服務指令 (Payment Services Directive, 下稱 PSD)<sup>46</sup>」提供相關規範基礎，藉此建構出會員國之間簡易、效率與安全的國際支付服務<sup>47</sup>。PSD 將第三方支付服務納入規範，成為附件 (annex) 中第 7 項支付服務<sup>48</sup>。PSD 在 2013 年進行定期檢討，為納入新興支付服務以及提升個資保護水準等原因，執委會最終決定以「新支付服務指令 (下稱 PSD II)」取代 PSD<sup>49</sup>。由於 PSD II 仍須各會員國將其揭禁之原則內國法化，故預計將於 2018 年才會正式於各國施行。

PSDII 也改變了 PSD 中對於支付服務項目的定義，為了保持支付服務的發展彈性，將原本限於特定科技之服務定義刪除，並盡量以簡單、具有解釋空間之規範取代<sup>50</sup>。是故，PSD II 刪除 PSD 附件第 7 項之服務類型，新增了「支付起始服務 (payment initiation services)」與「帳戶資訊服務 (account information services)」兩種新支付服務定義。相對地，針對銀行等傳統的支持機構則以「帳戶服務之支

<sup>45</sup> 蔡宗霖，前揭註 39，頁 53。

<sup>46</sup> Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council, of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC, 2007 O.J. (L 319/1). [hereinafter PSD]

<sup>47</sup> European Commission, *Payment Services Directive: frequently asked questions*, Oct. 8, 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5793\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5793_en.htm?locale=en) (last visited Feb. 9, 2017).

<sup>48</sup> 蔡宗霖，前揭註 39，頁 55；PSD, Annex art. 7, (providing that: “Execution of payment transactions where the consent of the payer to execute a payment transaction is given by means of any telecommunication, digital or IT device and the payment is made to the telecommunication, IT system or network operator, acting only as an intermediary between the payment service user and the supplier of the goods and services.”).

<sup>49</sup> Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council, of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC, 2015 O.J. (L 337/35). [hereinafter PSD II]

<sup>50</sup> PEGGY VALCKE et al, THE EVOLUTION OF THIRD PARTY PAYMENT PROVIDERS AND CRYPTOCURRENCIES UNDER THE EU’S UPCOMING PSD II AND AMLD4 16 (2015), available at [https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/510773/1/SIWP-No-2015-001-AML-Risks-of-the-Third-Party-Payment-Providers\\_FINAL.pdf](https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/510773/1/SIWP-No-2015-001-AML-Risks-of-the-Third-Party-Payment-Providers_FINAL.pdf) (last visited Feb. 9, 2017).

付服務提供者 (account servicing payment service providers)」之用語，並將其服務定義為提供並維持支付帳戶的支付業者<sup>51</sup>。「支付起始服務」之服務提供者僅提供代表消費者轉移價金之服務，而不得將價金暫留於本身帳戶之中<sup>52</sup>；「帳戶資訊服務」則是透過整合消費者不同的帳戶，提供快速結算與查詢餘額的支付服務<sup>53</sup>。根據 PSD II 之前言說明第 24 點，支付機構提供的預付儲值服務，仍受「電子貨幣指令 (Electronic Money Directive, EMD)<sup>54</sup>」與「資本要求指令 (Capital Requirements Directive)<sup>55</sup>」之規範<sup>56</sup>。因此，若支付機構欲在歐盟規範下同時提供「代收轉付型」與「預先儲值型」之服務，則必須針對各業務取得數項授權。

#### (四) 我國

我國電子商務發展雖較中國早，但為防堵網路詐騙與防制洗錢，使得金融監管規範嚴格。我國信用卡支付系統發展較為完善，使信用卡等傳統支付方式仍為目前消費者習慣之付款方式，也使得第三方支付的發展較為遲緩<sup>57</sup>。我國第三方支付發展，可追溯至 2000 年由藍新、綠界與紅陽等科技業者進行之創新。然而

---

<sup>51</sup> *Id.* at 15.

<sup>52</sup> 支付起始服務以德國之「SOFORT」公司為例，其提供四步驟的支付流程。首先，使用者於線上購物時，須在網站中指定 SOFORT 作為支付方式，並選擇以哪一銀行帳戶進行支付。再者，使用者須以個人帳號、密碼登入至 SOFORT 的應用程式頁面，SOFORT 就會代為進入指定帳戶進行扣款。第三步驟為使用者透過認證碼確認其交易資訊。最後，使用者會收到交易紀錄與賣方的交易確認信。由上述說明可發現該公司只處理代理扣款與撥款等支付流程，價金將直接代付給賣方而將不停留於支付平台上。參考：*Id.* at 16; PSD II, preface 35, (providing that: “Payment initiation service providers and account information service providers, when exclusively providing those services, do not hold client funds.”).

<sup>53</sup> 帳戶資訊服務以英國之「Money Dashboard」公司為例，其服務連結各網路銀行與信用卡帳戶資訊，使用者只要登入該公司的帳戶就可連結至各不同帳戶，並可提供過去交易紀錄等資訊，讓使用者有效掌握個人財務狀況。此種服務只提供使用者相關帳戶資訊與帳戶連結服務，而不涉及資金傳輸等支付行為。參考：PEGGY VALCKE et al., *supra* note 50, at 15-17.

<sup>54</sup> Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council, of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC, 2009 O.J. (L 267/7). [hereinafter EMD]

<sup>55</sup> Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council, of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, 2013 O.J. (L 176/338).

<sup>56</sup> PSD II, preface 24, (providing that: “It is necessary to specify the categories of payment service providers which may legitimately provide payment services throughout the Union, namely, credit institutions which take deposits from users that can be used to fund payment transactions and which should continue to be subject to the prudential requirements laid down in Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council, electronic money institutions which issue electronic money that can be used to fund payment transactions and which should continue to be subject to the prudential requirements laid down in Directive 2009/110/EC, ...”).

<sup>57</sup> 蔡岡霖，「臺灣第三方支付法治現況與發展之探討 (國政研究報告)」，國政基金會，2015 年 7 月 28 日，網址：<http://www.npf.org.tw/2/15264> (最後瀏覽日：2017 年 2 月 9 日)。

受限於當時法規，此類科技業者提供之服務常有違法之批評，如藍新科技推出之 ezPay 個人帳房即在 2006 年遭到金融監督管理委員會（下稱，金管會）停止服務<sup>58</sup>。目前台灣成功取得電子支付許可之非金融業者有：橘子支、智付寶、歐付寶、國際連與台灣支付等<sup>59</sup>。

在尚未訂立專法前，第三方支付所提供之預付儲值服務原應受我國「電子票證發行管理條例」之監管<sup>60</sup>，此見解是基於支付機構所提供之預付儲值服務落入該法第 3 條所定義的電子票證<sup>61</sup>。然而，若支付機構受該條例之監管，則可能發生監管過嚴扼殺創新、交易金額上限過低，或是無法應用於個人與個人間的支付交易<sup>62</sup>，若完全遵循該法，將使得我國支付機構服務不具彈性並欠缺國際競爭力。

面對上述問題，我國經濟部曾提出「資金傳輸管理條例」草案，然僅涉及支付業者資本門檻及在途資金保障等等內容，而無助於建構完整第三方支付市場之規範<sup>63</sup>。此份草案最後由金管會接手，重新調整、制定為「電子支付機構管理條例」，並於 2015 年 5 月 3 日施行<sup>64</sup>。

## 二、沈澱資金之性質與保障

如上文所述，各國目前針對沈澱資金的監管趨勢，皆認為支付機構所收受的儲值款項並非銀行法所稱之「存款」。然為確保買賣雙方間價金金流之順暢，儲值款項仍具有保障之必要。因此建立沈澱資金之保障制度，為沈澱資金監管中重要的一環。

<sup>58</sup> 數位時代，「金融科技慢的和 2G 手機一樣：我們還要當台灣牛嗎」，科技新報，2015 年 11 月 6 日，網址：<http://technews.tw/2015/11/06/finance-technology-taiwan/>（最後瀏覽日：2017 年 3 月 1 日）。

<sup>59</sup> 葉子菁，「電子支付戰國旗 5 雄爭霸」，聯合晚報，2016 年 7 月 20 日，網址：<https://udn.com/news/story/7240/1840799>（最後瀏覽日：2017 年 3 月 1 日）。

<sup>60</sup> 行政院，「江院長拍板『第三方支付服務』之管理短期以『電子票證發行管理條例』作為非銀行第三方支付儲值服務管理法源、中長期應制定專法」，2013 年 8 月 7 日，網址：[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=E7A51BA28056D303](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=E7A51BA28056D303)（最後瀏覽日：2017 年 2 月 13 日）。

<sup>61</sup> 電子票證發行管理條例，第 3 條：「本條例用詞定義如下：一、電子票證：指以電子、磁力或光學形式儲存金錢價值，並含有資料儲存或計算功能之晶片、卡片、憑證或其他形式之債據，作為多用途支付使用之工具。」

<sup>62</sup> 數位時代，前揭註 58。

<sup>63</sup> 蔡岡霖，前揭註 57。

<sup>64</sup> 唐君豪，前揭註 3，頁 48。

## (一) 中國

中國雖在 2010 年公告了「非金融機構支付服務管理辦法」，並在其條文中出現「客戶備付金」之用語，然對此用語之定義卻未見於該管理辦法或其施行細則中。直到 2013 年的「支付客戶備付金存管辦法」，才將客戶備付金確認為：「支付機構為辦理客戶委託的支付業務而實際收到的預收代付貨幣資金<sup>65</sup>。」從此規範可發現，所謂客戶備付金與前文所述之沈澱資金範圍相同。

針對其性質，在「非銀行支付機構網路支付業務管理辦法」中，中國央行重申消費者於虛擬帳戶中之餘額並非銀行存款，而非存款保險所涵蓋之範疇<sup>66</sup>。但在「非金融機構支付服務管理辦法」中，已建構出如最低資本額要求<sup>67</sup>、以專戶存放沈澱資金而須與支付機構資本分離<sup>68</sup>、保證金制度等，以保障客戶之資金。根據該辦法第 30 條之規定，支付機構實繳保證金與客戶備付金日均餘額比例，不得低於 10%<sup>69</sup>。故若支付機構在最近 90 日內，每日平均收受 100 億元，則就必須提出 10 億元以上之金額作為保證金<sup>70</sup>。

## (二) 美國

根據 FDIC 之解釋，支付機構因業務所收取並滯留於其平台上之沈澱基金，其定義為支付機構之「負債 (liability)」，而非銀行法所稱之「存款 (deposits)」<sup>71</sup>，其理由在於將 Paypal 認定為代理人，其業務在於依其用戶指示代從事銀行業務，故 Paypal 與用戶之法律關係不同於存戶與銀行間之法律關係，且 Paypal 所吸收之資金並未出現於其資產負債表中，並未透過該筆資金進行類似銀行之放款獲利行為。故 FDIC 認定其既非金融機構，所吸收之沈澱資金亦非存款性質<sup>72</sup>。雖然如此，FDIC 仍對存放於指定專戶內的每個使用者提供 10 萬元美金的「延伸存款保險 (Pass-through Insurance Coverage)」<sup>73</sup>，以確保其資金安全，並保障用戶免於支付機構之破產風險。

<sup>65</sup> 中國人民銀行，支付客戶備付金存管辦法，第 2 條第 2 項。

<sup>66</sup> 非銀行支付機構網路支付業務管理辦法，第 7 條第 2 款。

<sup>67</sup> 非金融機構支付服務管理辦法，第 9 條。

<sup>68</sup> 非金融機構支付服務管理辦法，第 24 條與第 26 條。

<sup>69</sup> 非金融機構支付服務管理辦法，第 30 條。

<sup>70</sup> 蔡宗霖，「網路交易支付大躍進：簡介中國非金融機構支付服務管理辦法」，科技法律透析，22 卷 11 期，頁 13 (2010 年)。

<sup>71</sup> 唐君豪，前揭註 3，頁 72。

<sup>72</sup> 竇靖宸，前揭註 11，頁 121。

<sup>73</sup> 唐君豪，前揭註 3，頁 89。

除上述延伸存款保險，UMSA 中提供有：保證金制度 (security bond)、資本淨值 (net worth) 要求<sup>74</sup>，各州可要求支付機構提供介於美金 6 萬元至 25 萬元之保證金<sup>75</sup>。以路易斯安那州為例，其州法要求資金傳輸業者 (支付機構) 按營運年度收取所有金額之 1%，且不得低於美金 2 萬 5 千元或高於美金 5 萬元<sup>76</sup>。

### (三) 歐盟

根據 EMD，機構所收受之資金應立即轉換為電子貨幣，此類資金並不構成歐盟銀行法「2006/48/EC 指令」第 5 條所稱的存款或可償還資金 (repayable funds)<sup>77</sup>。其相關性質則與美國規範雷同，將消費者所移轉的資金視為支付機構的負債。關於資金保障措施，EMD 認為支付機構所收受的代理收付款項無須有額外保障，除非此類款項會轉變成電子貨幣存放於支付機構的專戶內。

關於資金保障，在 PSD II 與 EMD 中，均設有初始資本 (Initial capital) 與自有資產 (own funds) 之要求。值得注意的是，為了鼓勵支付服務之創新，若為專營支付起始服務與帳戶服務之業者，其初始資本要求略低於其他支付提供者<sup>78</sup>。

### (四) 我國

關於沈澱資金，我國法規認為其雖非我國「銀行法」所定義之存款，但屬於多用途支付工具，具有替代通貨成為交易中介之功能<sup>79</sup>。關於沈澱資金的保障，主要有二：一、儲值款項須提撥一定比例作為準備金<sup>80</sup>；二、代理收付款項與扣除準備金之儲值款項須交付信託或取得銀行十足之履約保證<sup>81</sup>。所謂十足之履約

<sup>74</sup> UMSA, Section 207

<sup>75</sup> UMSA, Section 204 (a), (providing that: “Except as otherwise provided in subsection (b), a surety bond, letter of credit, or other similar security acceptable to the [superintendent] in the amount of [\$50,000] plus [\$10,000] per location, not exceeding a total addition of [\$250,000], must accompany an application for a license.”)

<sup>76</sup> La. Rev. Stat. § 6:1038 (2008); 蔡宗霖，前揭註 39，頁 50。

<sup>77</sup> EMD, art. 6.3., (providing that: “Any funds received by electronic money institutions from the electronic money holder shall be exchanged for electronic money without delay. Such funds shall not constitute either a deposit or other repayable funds received from the public within the meaning of Article 5 of Directive 2006/48/EC.”)

<sup>78</sup> 若為專門提供支付起始服務之業者，其初始資本要求為歐元 5 萬元，帳戶資訊業者則無初始資本之要求。其他支付服務，除資金傳遞初始資本要求為 2 萬元外，其餘均為歐元 12 萬 5 千元。參考：PSD II, art. 7.

<sup>79</sup> 唐君豪，前揭註 3，頁 54。

<sup>80</sup> 電子支付機構管理條例，第 19 條。

<sup>81</sup> 電子支付機構管理條例，第 20 條。

保證，係指支付機構就其支付款項與銀行簽訂足額之履約保證契約，由銀行承擔履約保證責任<sup>82</sup>。

### 三、孳息分配

面對沈澱資金孳息爭議，各國立法可能採取的方式有：指定支付機構將沈澱資金存放於不支付利息的專戶，或存放專戶仍支付利息。前者作法雖然能確實解決相關爭議並兼顧消費者權益保障，卻使銀行不得利用沈澱資金進行信貸。這將造成大筆資金閒置，而無助於提升整體經濟發展；後者作法則衍生出孳息分配之問題，如前文所述，目前對於此分配歸屬之討論，可能具有不同之看法。

#### (一) 中國

中國對於沈澱資金孳息分配問題一直存有許多爭議，使得相關法規遲遲無法建立，並造成其國內許多支付機構長期仰賴沈澱資金孳息作為主要營運收入的亂象。雖在 2011 年「支付客戶備付金存管暫行辦法徵求意見稿（即草案）」中，參考歐美等國際立法例，將孳息是為支付機構合法收入，而無須分配給消費者<sup>83</sup>，但因該項立法爭議過大，在最後施行的「支付客戶備付金存管辦法」中，將孳息分配之條文刪除，使得沈澱資金孳息監管問題仍未獲得解決<sup>84</sup>。今（2017）年的「支付機構客戶備付金集中存管制度」中，中國央行正式定調，以不支付利息的專戶方式集中存管個機構之客戶備付金，中國支付機構日後將無法再獲得孳息作為收入。

#### (二) 美國

UMSA 並未對於孳息分配作出相關規範，但由於 FDIC 認定其非屬銀行，故禁止支付機構支付利息予用戶<sup>85</sup>，如 Paypal 的服務用戶同意書中即表明 Paypal 有權取得沈澱資金所衍生之利息<sup>86</sup>。然而若支付機構欲取得上述 FDIC 之延伸存

<sup>82</sup> 唐君豪，前揭註 3，頁 55。

<sup>83</sup> 朱瑪，前揭註 30，頁 8。

<sup>84</sup> 朱瑪，同上註，頁 8。

<sup>85</sup> 吳信璋，「第三方支付法制之研究」，國立臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，頁 77（2016 年）。

<sup>86</sup> Paypal，服務用戶同意書，第 4.1 條：「如果你尚有餘額，PayPal 會將你的款項與企業款項分離，另存在集合帳戶中，將來也不會將你的款項用於營運費用或其他企業用途。若將來 PayPal 發生破產情形，絕不會主動將你的款項提供給債權人。你不會收到餘額金額的利息或其他收益。PayPal 可能會就代表你所持有之金額，收取利息。你同意賦予 PayPal 取得你的款項所衍生利息之權利。」



款保險，則支付機構須將沈澱資金存放於受 FDIC 保險之銀行中的無息帳戶<sup>87</sup>，而與機構的自有資產分隔，且承諾不會挪用沈澱資金從事貸款獲清償債務等行為<sup>88</sup>。FDIC 則利用無息帳戶內沈澱資金所生之孳息建構相關保險，也能視為一種回饋消費者之方式<sup>89</sup>。

### (三) 歐盟

如前文註腳 48 與 49 之說明，在 PSD II 下的「支付起始服務」與「帳戶資訊服務」之服務內容不涉及將資金暫留於機構專戶之服務，因此 PSD II 中的支付服務並不產生沈澱資金與相關孳息爭議。支付機構若提供預付儲值等服務，則應受到 EMD 之規範。

EMD 之前言，即說明電子貨幣發行方（含提供儲值服務的支付機構）不得支付利息或其他任何利益（benefit），除非其授予之利息或利益與消費者持有電子貨幣之時間長短無關<sup>90</sup>，由此可知，歐盟立法與美國雷同，禁止支付機構支付利息予消費者<sup>91</sup>。

### (四) 我國

針對沈澱資金的孳息分配，我國專法的規定主要見於第 21 條第 4 項與第 5 項。根據該條第 4 項規定：「專用存款帳戶銀行運用信託財產所生孳息或其他收益，應於所得發生年度，減除成本、必要費用及耗損後，依信託契約之約定，分配予專營之電子支付機構。」依此規定，沈澱資金之孳息分配權係歸屬於支付機構<sup>92</sup>。然同條第 5 項要求支付機構須提撥之一定比例作為回饋消費者或主管機關規定用途<sup>93</sup>。簡言之，我國專法針對孳息分配爭議採取較為折衷之立場。

<sup>87</sup> 黃明星，「電子商務之第三方支付監理——以電子支付機構管理條例為中心」，南臺科技大學財經法律研究所碩士學位論文，頁 38（2016 年）。

<sup>88</sup> 吳信璋，前揭註 85，頁 45。

<sup>89</sup> 朱瑪，前揭註 30，頁 8。

<sup>90</sup> EMD preface 13, (providing that: “Electronic money institutions should not be allowed to grant credit from the funds received or held for the purpose of issuing electronic money. Electronic money issuers should not, moreover, be allowed to grant interest or any other benefit unless those benefits are not related to the length of time during which the electronic money holder holds electronic money.”); 吳信璋，前揭註 85，頁 77。

<sup>91</sup> 吳信璋，同前註 85，頁 77。

<sup>92</sup> 竇靖宸，前揭註 11，頁 171。

<sup>93</sup> 電子支付機構管理條例第 21 條第 6 項授權規定事項辦法，第 4 條第 2 項：「電子支付機構依本條例第二十一條第五項計提孳息或其他收益之比率，不得低於百分之五十。」

#### 四、使用與再投資

如前文所述，隨著支付產業的不斷發展，其所累積之沈澱資金亦相當可觀。銀行若能使用存放於專戶的沈澱資金進行信貸，或支付機構若能使用資金進行再投資等行為，都可能創造出更大的經濟效益。然而投資必然伴隨著風險，該如何在追求經濟效益與消費者保障之間取得平衡，則是各國立法之重點。

##### (一) 中國

雖然早在「非金融機構支付服務管理辦法」中，即具有「支付機構接受的客戶備付金不屬於支付機構的自有財產。支付機構只能根據客戶發起的支付指令轉移備付金，禁止支付機構以任何形式挪用備付金」之相關規定<sup>94</sup>，然實際上中國境內仍曾發生過數起支付機構挪用客戶備付金之爭議事件，如 2014 年 9 月，浙江易士企業管理服務有限公司涉及挪用客戶備付金達人民幣 5420.38 萬元<sup>95</sup>。上述事件使中國國務院於 2016 年時公告金融風險的相關整治方案，針對第三方支付業務，重申不得挪用沈澱資金之原則<sup>96</sup>。此次提出的「支付機構客戶備付金集中存管制度」即是希望解決支付機構長期挪用沈澱資金之問題，並改善過去沈澱資金分散存放所造成之問題<sup>97</sup>。

##### (二) 美國

統一州法委員會認為，要求資金傳輸業者（即支付機構）在其資金限度內從事投資行為將有助於保障消費者，也能成為存款延伸保險外的另一道防衛機制<sup>98</sup>。UMSA 第 702 條所列允許投資之類別包含有：一、現金、定存單或高級債務憑證；二、美聯儲銀行之承兌匯票；三、主順位金融債券；四、美國政府公債；五、應收帳款；六、由管理投資公司發行的股票或憑證<sup>99</sup>，這些投資類型風險相對較低，故其投資額上限與支付機構之資金總額相同<sup>100</sup>。除了上述的投資類型，若是

<sup>94</sup> 非金融機構支付服務管理辦法，第 24 條。

<sup>95</sup> 中國人民銀行，前揭註 8。

<sup>96</sup> 中國國務院辦公廳，「國務院辦公廳關於印發互聯網金融風險專項整治工作實施方案的通知」，國辦發[2016] 21 號，網址：[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/13/content\\_5118471.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/13/content_5118471.htm)（最後瀏覽日：2017 年 2 月 6 日）。

<sup>97</sup> 中國人民銀行，前揭註 5。

<sup>98</sup> UMSA, comment of art. 701, (providing that: “Money transmitters are required to maintain a certain level of investments that are equal to the value of their outstanding obligations as a means of protecting individual consumers.”). [hereinafter UMSA]

<sup>99</sup> 唐君豪，前揭註 3，頁 91；UMSA, art. 702 (a).

<sup>100</sup> UMSA, comment of art. 702, (providing that: “Money transmitters have to maintain investments

州主管機關允許，在一定條件下亦可進行以下投資：一、具有利息之債券；二、股票；三、對有發行證券之公司提供借貸；四、其他州主管機關指定之投資行為，然而上數投資之投資額不得逾越支付機構總資金之 50%<sup>101</sup>。支付機關所為之投資應交付信託並以消費者為受益人，藉此防止業者破產所造成之損害<sup>102</sup>。

### (三) 歐盟

與美國相同，PSD II 與 EMD 同樣認為投資屬於保障資金之有效措施之一。其規範架構將支付機構之可能業務區分於不同法規中進行監管。根據 PSD II 前言說明第 29 點，「支付起始服務」與「帳戶資訊服務」實際上並非支付鏈(payment chain)中的一環，而只是一中介者<sup>103</sup>，若業者只提供 PSD II 定義下的支付服務，則業者只能依照消費者支付指示移轉價金，資金不得停留於業者的平台<sup>104</sup>。按照上述規定，此類服務將不產生沈澱資金，自無監管之需求，因此 PSD II 第 10 條之投資規定在適用上明確排除此兩類支付服務。

另根據 EMD，為了實現上述保障資金之目的，EMD 允許支付機構使用沈澱資金進行再投資。然其投資標的限於安全、風險低之資產<sup>105</sup>，如「修改關於信用機構業務開辦與經營指令 (2000/28/EC)」界定的 A 區國家中信用機構的活期存款、經主管機關認可有充分流動性的企業債務工具，而其投資總額上限不得超過支付機構自有基金的 20 倍<sup>106</sup>。

### (四) 我國

我國專法直接於條文中對沈澱資金之不同來源做出區分<sup>107</sup>，並對各款項的使

---

that are equal to the aggregate face amount of all their outstanding funds transfers and payment instrument obligations (on a dollar for dollar basis).”).

<sup>101</sup> UMSA, art. 702 (b)&(c).

<sup>102</sup> UMSA, art. 701.

<sup>103</sup> PSD II, preface 29, (providing that: “Payment initiation services enable the payment initiation service provider to provide comfort to a payee that the payment has been initiated in order to provide an incentive to the payee to release the goods or to deliver the service without undue delay.”); PSD II, preface 31.

<sup>104</sup> 關於 PSD II 中的支付機構所提供的服務內容，請參見註腳 52 與 53。

<sup>105</sup> 所謂安全、低風險資產，係根據 2006/49/EC 指令附件 1 的表 1 中所定之風險係數不高於 1.6% 之資產。參考：EMD, art.7.2, (providing that: “For the purposes of paragraph 1, secure, low-risk assets are asset items falling into one of the categories set out in Table 1 of point 14 of Annex I to Directive 2006/49/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on the capital adequacy of investment firms and credit institutions for which the specific risk capital charge is no higher than 1,6 %, but excluding other qualifying items as defined in point 15 of that Annex.”).

<sup>106</sup> 唐君豪，前揭註 3，頁 92；吳信璋，前揭註 85。

<sup>107</sup> 電子支付機構管理條例，第 6 條。

用做出不同程度之監管。沈澱資金中的代理收付款項，僅能以專戶儲存及保管，除了受使用者指示不得任意動用該款項<sup>108</sup>。儲值款項則能在一定比率內，由支付機構或專戶銀行從事再投資，其標的包含：一、銀行存款（不含其專戶<sup>109</sup>）；二、購買政府債券；三、購買國庫券或銀行可轉讓定期存單；四、其他經主管機關核准之其他金融商品。又根據「電子支付機構管理條例第二十一條第六項授權規定事項辦法」，上述運用之比率不得逾越其（扣除保證金後）儲值款項之 60%<sup>110</sup>。且消費者基於支付機構業務所生之債權，有優先其他債權人受償之權<sup>111</sup>，有效防止支付機構破產之損害。

## 五、小結

根據上文所述，我們可以將各國規範措施整理為下表：

	立法形式	是否區分 資金來源	性質	孳息分配	再投資
中國	專法	X	非存款，不受存款 保險保護	專戶將不 分配利息	X
美國	非專法	X	非存款，但有延伸 存款保險	不得支付 利息予消 費者	O
歐盟	非專法	X	非存款	不得支付 利息予消 費者	僅限電子 貨幣機構
我國	專法	O	非存款	支付機 構，但一定 比例應回 饋消費者	僅限儲值 款項

(表 2：各國第三方支付立法例之比較<sup>112</sup>)

<sup>108</sup> 電子支付機構管理條例，第 21 條第 1 項與第 2 項。

<sup>109</sup> 電子支付機構管理條例第 21 條第 6 項授權規定事項辦法，第 3 條第 3 項：「本條例第 21 條第 3 項第 1 款所稱銀行存款，不包含專用存款帳戶。」

<sup>110</sup> 電子支付機構管理條例第 21 條第 6 項授權規定事項辦法，第 3 條第 2 項：「電子支付機構依本條例第 21 條第 3 項各款運用儲值款項之比率，合計不得逾百分之六十。」

<sup>111</sup> 電子支付機構管理條例，第 21 條第 9 項。

<sup>112</sup> 此表由作者自行整理繪製，參考：竇靖宸，前揭註 11，頁 171-173。

### (一) 資金性質

各國立法均認為支付機構所吸收之沈澱資金性質並不屬於存款，蓋此種立法似乎為第三方支付進行解套，避免其業務因涉及銀行專營業務範圍而被宣告違法，或必須取得銀行業許可證而增加過多營運成本。針對沈澱資金的保障，各國採取的措施大致相同，包含有：沈澱資金須與機構自有資金分離、保證金（準備金）制度、市場准入時的初始資本要求等等。由此觀之，各國對於沈澱資金的監管要求其實大同小異，然而個別要求之金額水準則有所不同。

### (二) 孳息分配

關於孳息分配問題，歐美均認為孳息屬於支付機構的合法收入，甚至立法禁止支付機構支付利息予使用者。中國則是在「客戶備付金集中存管制度」中，正式確認其存管專戶將不支付利息。相較各國，我國立法例則相當獨特，認為沈澱資金孳息應回饋消費者或主管機關指定之用途，但此項規定卻可能有實務上的操作困難。依照我國專法第 15 條，支付機構所收受的儲值款項上限為新台幣 5 萬元<sup>113</sup>，以台灣銀行 2017 年 2 月 10 日所公布之活期存款年利率 0.08% 計算<sup>114</sup>，每一位消費者最多可產生的孳息僅為新台幣 40 元。然而確認利息金額、進行個別孳息分配與相關作業，亦可能增加支付機構的營運成本。因此，強制要求支付機構返還孳息恐有實務操作之困難，對於消費者的實益也不大。本文認為，美國 FDIC 利用支付機構專戶所生孳息建構存款保險的方式，不僅可以保障消費者權利，也不會造成上述營運困難或分配不符民法契約關係的問題，是足以參考的一套制度。

### (三) 使用與再投資

由上表可發現中國之立法相對各國較為嚴格，完全禁止支付機構挪用沈澱資金或將之用以再投資。美國立法則較為開放，允許支付機構透過投資方式替其沈澱資金建立另一項保障。歐盟將第三方支付業務區分為三種不同類型，並分別以 PSD II 與 EMD 進行監管，而在 PSD II 中的支付起始服務與帳戶資訊服務之業者本身並不允許持有使用者資金，故在保障機制要求（safeguard requirement）的條

<sup>113</sup> 電子支付機構管理條例，第 15 條。

<sup>114</sup> 台灣銀行，新台幣存（放）款牌告利率，網址：<http://rate.bot.com.tw/twd>（最後瀏覽日：2017 年 2 月 10 日）。

文中明確受到排除<sup>115</sup>，而不得進行相關投資行為；至於受 EMD 監管之電子貨幣機構，除可收受客戶款項，亦可利用該款項進行相關再投資。我國專法規定較為特殊，係將沈澱資金來源區分為代理收付款項與儲值款項兩類，並設有不同監管規範<sup>116</sup>。只有儲值款項得進行再投資行為，代理收付款項只有在受到使用者的支付指示時才可動用。本文認為，基於沈澱資金中各項款項的停留時間長短不同，如我國專法在資金保障與監管做出區分，為較為周延之立法方式。

## 參、結論

如同本文一開始所提及，第三方支付在營運上具有許多風險，沈澱資金的相關爭議，可能涉及了第三方業務與傳統銀行業業務重疊，而有違法經營之風險，以及針對消費者保護不夠周延之爭議。各國所提出的監管措施是否真能解決其營運風險，又或者引發了新的監管爭議？以下將就各風險進行各國制度之評價：

### 一、違法經營的風險

經過各國的立法與相關機關解釋後，第三方支付業務逐漸與銀行業務切割，所收受支款項亦不再被質疑為存款之性質。透過許可證的發放，支付機構也能避免違法經營之隱憂，而正常進行其相關業務。各國針對沈澱資金之保障亦提出如：資金分離、保證金（準備金）制度、市場准入時的初始資本要求等等監管措施確保資金安全，管理支付機構對於整體金融市場所造成之風險。基於上述觀察，目前支付機構違法經營之風險已逐漸降低，而與傳統金融機構同受主管機關監管。然而，未來的新興支付服務或金融服務亦可能與第三方支付產業相同，於發展上面臨監管真空與違法經營的營運風險。針對上述問題，本文認為歐盟的 PSD II 透過中性且解釋空間大的條文文字定義支付服務，有助於未來新興支付服務可快速納入監管體系，避免過去規範真空之問題，是值得借鑒的立法技術。

### 二、消費者保護之營運風險

由比較法之討論中，可看出中國立法採較為嚴格之監管立場，應可提供消費

<sup>115</sup> PSD II, art. 10.

<sup>116</sup> 觀察各國立法例，可發現我國專法將沈澱資金依其性質進行區分並分開監管之規定實為依特殊之監管方式，而我國此種特殊立法可能與我國專法之立法背景相關。如前文所述，在尚未訂立專法前，我國認為支付機構之預先儲值型服務應受「電子票證發行管理條例」之監管，使得日後訂立的專法必須處理預先儲值型服務中與「電子票證發行管理條例」規範競合之問題。因此，本文認為專法將支付機構之沈澱資金進行區分監管，實為方便處理法條競合之立法方式。

者最高標準之權益保障。然而，此次「客戶備付金集中存管制度」不得挪用與不支付利息的監管方式，卻可能造成社會上存有鉅額閒置資金無法動用，無論支付機構或消費者均無法享受到沈澱資金之孳息所帶來之利益。據此，本文認為美國 FDIC 所提出之「延伸存款保險制度」不僅解決孳息分配之爭議，也可提供消費者資金多一道防衛措施，間接地將沈澱資金孳息回饋給消費者，值得我國參考。至於沈澱資金投資問題，本文認為我國將沈澱資金區分立法的方式，能充分反映消費者資金使用需求的不同以及各款項的保障需求不同，是一種較為周延之立法。然而，如何在避免社會資源閒置浪費與消費者權益保障間取得平衡，仍是各國立法制度須仔細評估衡量之議題。

