

淺析金融科技監理沙盒制度下之消費者保護機制

—以我國金融科技創新實驗條例草案為中心

劉穎蓁

摘要

近年來，許多資訊科技公司試圖透過新興科技技術改善傳統金融服務，然其可能未受到相關金融監理規範，而可能有害於總體金融秩序與金融消費者之權益。為平衡金融科技業者之創新需求與消費者保護之目標，我國行政院於 2017 年 5 月 4 日通過金融科技創新實驗條例草案，並送交立法院審議。由於我國金融監理受到法律保留原則之限制，故以訂定專法之形式推動金融監理沙盒制度。本文於比較我國與英國、新加坡之不同的沙盒制度推動方式，以及三國制度中有關消費者權益保護之 5 大面向（告知義務、賠償機制、申訴機制、個資保障與強化消費者保護）後，建議立法機關於審議我國草案時，或許可考慮英國與新加坡的推動經驗，加入更多具有彈性的授權條文，賦予主管機關得針對個案之情況，訂定更具有彈性之消費者保障措施，降低業者遵循法案之成本，藉此在保障消費者之前提下鼓勵業者進行金融科技創新。

「金融科技 (Financial Technology, 以下簡稱 FinTech)¹」是將金融服務與科技相結合，達到提升效率、改變資金運行或傳統交易之規則與樣貌的一種新興經濟產業²。有別於過去的金融服務創新，FinTech 產業多由資訊科技業領軍，而非傳統金融業者推動改革。雖然 FinTech 業者對金融服務之創新多有貢獻，惟部分 Fintech 業者並未受到金融法規監理，亦可能對現行規範不甚清楚，故其於推展業務時常有觸法之虞，並導致與監理機關存在一種不安定甚至是緊張的關係³。因此，應如何針對 FinTech 設計相關監理法規或措施，始得能發揮監理的作用又不妨害創新，係各國金融監理機關之重要課題⁴。

¹ 金融科技業類型包含：大數據、雲端科技、機器學習、行動支付、自動化投資理財顧問、區塊鏈技術、生物辨識、介面設計、軟體研發、網際網路、無線通訊業務等。參考：陳俊劭、高全壽，「各國監理機關發展金融科技業之措施研究」，金融研究發展基金管理委員會金融研究報告，頁 6 (2017 年)。

² 陳俊劭、高全壽，「各國監理機關發展金融科技業之措施研究」，金融研究發展基金管理委員會金融研究報告，頁 1 (2017 年)。

³ 同上註，頁 1。

⁴ 同上註，頁 1-2。

為平衡金融監管與服務創新需求，英國「金融行為監理總署 (The Financial Conduct Authority, FCA)⁵」於 2015 年 11 月提出監理沙盒 (Regulatory sandbox) 之概念。金融監理沙盒係指賦予業者在安全空間內，測試其金融創新產品、業務、商業模式及供應機制，且其所從事之活動不受一般法規之限制，使其有創新與發展之生機及商機⁶。新加坡、香港與澳洲等國亦多效法金融監理沙盒制度，以鼓勵境內業者從事金融服務創新⁷。

除了各國國內之實踐，國際場域上亦有鼓勵各國金融主管機關革新其監管政策並建置監理沙盒以因應 FinTech。自 2016 年 4 月起，二十國集團 (The Group of 20, G20)⁸ 高峰會議中金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 開始檢視 FinTech 對全球金融穩定之潛在風險⁹。顯見 FinTech 之監管不再僅是各國金融主管機關相關監管政策之革新，而邁入全球監管之新階段¹⁰。FSB 除了要求各國金融主管機關應積極監測其國內 FinTech 之發展，亦要求各國應就業務監測、風險分析等制定國際規範展開合作，以維持全球金融環境之穩定¹¹。此外，FSB 主席馬克·卡尼 (Mark Carney) 於 2017 年 1 月 G20 會議之演講提到，為實現 FinTech 之願景，各國應修正其監管方式，如建立金融監理沙盒制度¹²。2017 年 G20 組織下之全球普惠金融全球合作夥伴 (Global Partnership for Financial Inclusion, GPMI) 之文件中亦以監理沙盒機制為例，作為國家平衡創新風險之制度參考¹³。由此可見，透過金融監理沙盒監管 FinTech 儼然成為國際主流。為順應此監管趨勢，我國行政院亦於 2017 年 5 月 4 日通過與金融監理沙盒相關之「金融科技創新實驗條例草案 (以下簡稱，我國草案)」，

⁵ 英國金融行為監理總署 (FCA) 為其國內金融監理沙盒之主管機關，FCA 係依據金融服務及市場法 (Financial Services and Markets Act 2000, FSMA) 成立，並授權制定 FCA 手冊 (FCA Handbook)，手冊內容詳列受監管公司應遵守之規定以及 FCA 之監管準則，如良好監理標準、豁免標準等等。See FCA, *About the FCA*, <https://www.fca.org.uk/about/the-fca> (last visited June 1, 2017); Thomson Reuters Practical Law, *FCA Handbook*, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-525-0988?originationContext=document&transitionType=DocumentItem&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1&ignorebhwarn=IgnoreWarns](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-525-0988?originationContext=document&transitionType=DocumentItem&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1&ignorebhwarn=IgnoreWarns) (last visited June 1, 2017); FCA, *FCA Handbook*, <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook> (last visited June 3, 2017).

⁶ 金融科技創新實驗條例草案，總說明。

⁷ Ryoji Kashiwagi, *Regulatory Sandboxes are Going Live*, NOMURA RESEARCH INSTITUTE, LTD., <https://www.nri.com/~media/PDF/global/opinion/lakyara/2017/lkr2017256.pdf> (last visited June 26, 2017).

⁸ 即由美國、英國、日本、法國、德國、加拿大、義大利、俄羅斯、澳大利亞、中國、巴西、阿根廷、墨西哥、韓國、印度尼西亞、印度、沙烏地阿拉伯、南非、土耳其，以及歐盟等 20 個經濟體所組成。

⁹ BUSINESS INSIDER, *SWIFT and Innovate Finance Create Global FinTech Network*, Aug. 30, 2016, <http://www.businessinsider.com/swift-and-innovate-finance-create-global-FinTech-network-2016-8?IR=T> (last visited May 28, 2017).

¹⁰ 陳俊劭、高全壽，前揭註 2，頁 10。

¹¹ 同上註。

¹² Mark Carney, Chairman, Financial Stability Board, *The Promise of FinTech— Something New Under the Sun?* (Jan. 25, 2017).

¹³ GLOBAL PARTNERSHIP FOR FINANCIAL INCLUSION, *THE G20 REPORT ON DIGITAL FINANCIAL INCLUSION: EMERGING POLICY APPROACHES* 11-13 (2017).

並送交至立法院審議¹⁴。

由於金融市場上存在嚴重的資訊不對稱現象，常使得不具金融專業知識的消費者處於不利地位，因此消費者保護係金融監理一大重點。監理沙盒制度係於實際情況下試驗新型金融方案，故應審慎考量消費者權益受損之風險以及遵守現行法規之需求¹⁵。另外，我國行政院金融監督管理委員會（以下簡稱，金管會）官員強調我國立法之目的除了推動金融創新外，更要兼顧消費者保護¹⁶。為深入評析我國草案對於消費者保障之制度設計，本文首先將簡介各國現行之金融監理沙盒制度與施行概況，以提供讀者相關之背景資訊；再者，由於金融監理沙盒濫觴於英國，其立法例多被他國參考，而新加坡是亞洲第一個適用金融監理沙盒機制之國家，且此二國金融監理沙盒制度之適用對象皆包含金融業者與新創業者，與我國草案之適用對象相同，另參考我國草案之立法理由，亦發現我國草案內容多借鑒英國與新加坡監理沙盒機制之規定，故本文第貳部分將深入介紹英國與新加坡對於金融監理沙盒制度所頒佈之指導準則，包括與消費者保護相關之制度；第參部份則擬介紹我國草案之具體內容，並於第肆部分透過比較分析各國制度，評析我國草案對於消費者保障程度是否充足，並提出相關建議。

壹、簡介監理沙盒制度與其影響

隨著近年來 FinTech 蓬勃發展，FinTech 業者之新型態金融產品、服務或交易模式恐無法適用現有金融監理規範；另一方面，FinTech 之業者亦可能因從事銀行專屬業務而有違現行法規。由此可見，FinTech 雖帶來有利於消費者之金融服務創新，卻為各國帶來新的監管挑戰。2015 年 11 月，英國率先提出「金融監理沙盒」制度，透過部分法規鬆綁、監理機構與業者積極合作等方式，平衡金融創新與金融監理之需求，隨後新加坡、香港等國亦跟進之。為更了解監理沙盒制度之內涵與影響，本段擬先將介紹金融監理沙盒制度之定義、起源與制度目的，而後介紹各國制度實施現況，以及金融監理沙盒制度之共通制度要件。

一、金融科技與監理沙盒制度概述

為維護金融秩序與保障消費者權益，金融業以往多受政府法令高度管制，

¹⁴ 金融監督管理委員會，「行政院通過『金融科技創新實驗條例』草案」，2017 年 5 月 4 日，網址：

http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201705040002&toolsflag=Y&dttable=News（最後瀏覽日：2017 年 6 月 21 日）。

¹⁵ FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY [FCA], REGULATORY SANDBOX (2015), ¶ 2.6.

¹⁶ 沈庭安，「金融監理沙盒草案今通過行政院會送立法院，實驗期加碼最長 18 個月」，ITHOME，2017 年 5 月 4 日，網址：<http://www.ithome.com.tw/news/113874>（最後瀏覽日：2017 年 6 月 24 日）。

惟現今之金融服務的提供者已不再侷限於傳統金融業者，許多科技業者，也可能透過創新之 FinTech 提供金融服務，惟此類業者若適用傳統金融監理法規將使其創新業務窒礙難行，故各國政府陸續制定金融監理沙盒制度，使現有金融規範不致阻礙 FinTech 之創新¹⁷。

英國 FCA 將「金融監理沙盒」定義為：「FinTech 新創業者得暫不適用現行監理規範，並對其創新之產品、服務、商業模式及交付機制進行測試的安全空間 (safe place)¹⁸。」此制度除了可以讓業者藉由沙盒試驗其金融產品或服務、享有主管機構之指導與暫時之法規鬆綁外，亦可為消費者帶來以下兩種利益：首先，消費者可得到更多元之產品或服務、降低相關成本以及更容易獲取金融服務¹⁹；再者，藉由監理機關與業者之合作，可確保業者之產品與服務在問市前即內含適當之消費者保護措施²⁰。另自監理之角度而言，主管機關可透過監理沙盒與產業合作，除可有效監理金融新創產業之發展與充分掌握其對金融市場的影響外，亦有利於其未來制定相關之監理規範²¹。

二、各國實施現況與重要制度要件

監理沙盒之概念由英國 FCA 提出後，目前已實施之地區包含新加坡、香港與澳洲，以及採行類似制度之阿布達比。英國自 2015 年 11 月開始實施監理沙盒起，於 2016 年 7 月 8 日前提出申請之首批業者共計 69 家，其中有 24 個通過審核²²；2017 年 1 月 19 日前提出申請之第 2 批業者則共有 77 家，其中共有 24 個通過審核並開始試驗²³；而第 3 批申請將於 2017 年 7 月 31 日截止²⁴。新加坡自 2016 年 11 月開始實施監理沙盒起，截至 2017 年 3 月止，有 1 個申請業者通過審核²⁵。香港金融管理局之金融科技監管沙盒僅適用於銀行，其目的係簡化銀行在推出新科技應用時的監管流程²⁶，其自 2016 年 11 月開始實施監理沙盒起，截至 2017 年 4 月止，共有 6 間銀行參與沙盒試驗，當中涉及 15 個

¹⁷ FINCoNET, REGULATORY SANDBOXES: ENCOURAGING INNOVATIONS FOR RESPONSIBLE FINANCIAL INCLUSION? 14 (2017).

¹⁸ FCA, *supra* note 15, ¶ 1.2.

¹⁹ *Id.* ¶ 2.4.

²⁰ *Id.* ¶ 2.5.

²¹ 王儷容，「金融監理沙盒之美麗與哀愁」，*經濟前瞻*，170 期，頁 72，73 (2017 年)。

²² FCA, Regulatory sandbox - cohort 1, <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-1> (last visited Jun. 19, 2017).

²³ FCA, Regulatory sandbox - cohort 2, <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-2> (last visited Jun. 19, 2017).

²⁴ FCA, Regulatory sandbox - cohort 3, <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-3> (last visited Jun. 19, 2017).

²⁵ MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE [MAS], MAS FINTECH REGULATORY SANDBOX, <http://www.mas.gov.sg/Singapore-Financial-Centre/Smart-Financial-Centre/FinTech-Regulatory-Sandbox.aspx> (last visited May 29, 2017).

²⁶ 香港特別行政區政府新聞公報，香港金融科技發展，2017 年 5 月 10 日，<http://www.info.gov.hk/gia/general/201705/10/P2017051000365.htm?fontSize=1> (最後瀏覽日：2017 年 5 月 29 日)。

FinTech 方案²⁷。澳洲是全球第一個採用報備制之國家，即於特定人數及金額範圍內，不需持有澳洲金融服務牌照 (Australian Financial Services Licence, AFS) 或信用牌照 (Credit Licence)，只需要知會澳洲證券與投資委員會 (Australian Securities and Investments Commission, ASIC) 即可展開測試²⁸，適用對象限非金融業者，其自 2016 年 12 月開始實施監理沙盒起，截至 2017 年 5 月止，僅有 1 家業者適用監理沙盒²⁹，另有 5 家新創仍在與 ASIC 討論中³⁰。阿布達比雖未使用「監理沙盒」此一名詞，而係成立監理實驗室 (Regulatory Laboratory, Reglab)³¹，惟其制度概念與目的與監理沙盒類似³²。自 2016 年 11 月監理沙盒生效起，截至 2017 年 5 月為止，於 11 個申請業者中，共有 5 個通過審核³³。

各地區之監理沙盒內容雖不盡相同，惟共同之重要制度要素有三：一、主管機關與實驗業者間具有制度性的溝通管道，以此確保業者符合主管機關建議的法律與監管要求；二、在受有管控的環境下進行試驗與監管；以及三、試驗失敗時對消費者最低之保障³⁴。

貳、英國與新加坡監理沙盒制度介紹

如前言所述，我國草案條文多參考英國、新加坡之規範內容³⁵，故為更了解此二國之金融監理沙盒制度與我國草案之異同，本節將依序介紹英國與新加坡監理沙盒制度之適用對象與要件、測試流程，與消費者保護機制。

一、英國監理沙盒制度

英國監理沙盒機制係英國 FCA 創新計劃 (Project Innovate) 之一部分，該計畫目的是鼓勵新創業者及現有金融機構於英國金融服務市場之創新，並藉由

²⁷ *Id.*

²⁸ 沈庭安，「免牌免審查！澳洲超開放監理沙盒上路，符合規範就能立即試驗 FinTech 創新」，ITHOME，2016 年 12 月 21 日，網址：<http://www.ithome.com.tw/news/110442>（最後瀏覽日：2017 年 5 月 29 日）。

²⁹ Australian Securities & Investment Commission [ASIC], Entities using the FinTech licensing exemption, <http://asic.gov.au/for-business/your-business/innovation-hub/regulatory-sandbox/entities-using-the-FinTech-licensing-exemption/> (last visited May 29, 2017).

³⁰ Denham Sadler, *Nobody Playing in Govt Sandbox*, INNOVATIONAUS.COM, May 29, 2017, <http://www.innovationaus.com/2017/05/Nobody-playing-in-govt-sandbox/> (last visited May 29, 2017).

³¹ GULF NEWS, *Five Start-ups Picked for ADGM's FinTech Regulatory Lab*, May 16, 2017, <http://gulfnews.com/business/sectors/markets/five-start-ups-picked-for-adgm-s-FinTech-regulatory-lab-1.2028237> (last visited May 28, 2017).

³² Abu Dhabi Global Market, *ADGM launches its FinTech RegLab*, Nov. 2, 2016, <https://www.adgm.com/mediacentre/press-releases/adgm-launches-its-fintech-reglab/> (last visited Jun. 19, 2017).

³³ GULF NEWS, *supra* note 31.

³⁴ FINCONET, *supra* note 17, at 14-15.

³⁵ 金融科技創新實驗條例草案第 9 條、第 12 條、第 16 條，與第 20 條之立法理由載明參考英國或/及新加坡實施之規定內容。

破壞式創新 (disruptive innovation) 來促進競爭³⁶。監理沙盒制度之目的係為創新產品與服務之試驗提供一個安全空間，而不會引起現況適用下之所有監管後果，其目標旨在降低測試時的行政障礙與成本，並藉此加速創新，同時確保該風險不轉移至消費者³⁷。本節將依序介紹英國監理沙盒機制之適用對象與要件、測試流程，與消費者保護機制。

(一) 適用對象與要件

英國監理沙盒機制之適用對象包含金融業者 (Authorised firms) 與非金融業者 (Unauthorised firms)³⁸，申請業者須符合 5 項篩選標準，包含：屬於金融服務範疇；具真正創新；確實有利於消費者，且此標準將繼續適用於整個沙盒試驗期間；存有沙盒場域試驗的必要；背景研究 (如業者是否已為開發新方案、了解適用法規及減輕風險投入適當資源)³⁹。

無論是金融業或非金融業者，皆可在沙盒機制中測試其產品與服務，且得暫不適用現有之監管法規⁴⁰。針對非金融業者，FCA 將會啟動為該企業量身打造之許可程序，成功通過 FCA 審核之非金融業者將可以獲得附條件之許可 (restricted authorisation)，以測試其創新產品或服務，若其嗣後能完全符合法規要求時，該許可所附之條件即可解除⁴¹。附條件之許可將使業者能於試驗所需之範圍內獲得許可，由於在確定展開全面之商業活動時，企業為執行相關之受管制的業務時，只需申請取消限制條件即可，毋庸重新申請新的許可，故此程序會較完全許可 (full authorisation) 之程序快速⁴²。

針對金融業者以及為其提供外包服務之科技業者，FCA 允諾在測試開始後將不會對於遵守沙盒條件之相關業者採取行政執行⁴³。若有科技業者找到願意測試其產品或服務的金融業者，也可適用本方案⁴⁴。FCA 將透過免行政執行函 (No enforcement action letter, NALs)、個別指導 (individual guidance) 與法規豁免等三種方式對業者提供協助⁴⁵。

首先，NAL 係指在不違反 FCA 要求與損害 FCA 目標之情況下，FCA 得核發免行政執行函，然 FCA 仍保有終止試驗之權利。FCA 承諾於 NAL 核發期間

³⁶ Philip Trillmich & Katarina Jokic, *UK 'Regulatory Sandbox' to Foster FinTech Innovation*, WHITE & CASE, Apr. 22, 2016, <https://www.whitecase.com/publications/alert/uk-regulatory-sandbox-foster-FinTech-innovation> (last visited Jun. 6, 2017).

³⁷ *Id.*

³⁸ 王儷容，前揭註 21，頁 74。

³⁹ FCA, *supra* note 15, ¶ 3.4.

⁴⁰ Philip Trillmich & Katarina Jokic, *supra* note 36.

⁴¹ FCA, *supra* note 15, ¶ 3.8.

⁴² *Id.* ¶ 3.9.

⁴³ *Id.* ¶ 3.13.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.*

不採取行政執行，直到試驗完成或被 FCA 終止試驗⁴⁶。FCA 並特別強調，NAL 並不會改變業者對客戶所負擔之責任⁴⁷；再者，FCA 亦得針對與實施試驗相關之適用規定進行解釋，並提供個別指導⁴⁸，若業者依照該個別指導執行相關業務，將可確定 FCA 不會對其採取行政執行⁴⁹。最後，當業者之外包服務無法符合 FCA 之要件但可通過豁免測試 (waiver test)⁵⁰、且欲豁免法規屬於 FCA 權限時，FCA 得為該參與沙盒之業者豁免或修正相關法規，允許業者暫時不受 FCA 之規範限制，然不受英國金融市場與服務法案 (Financial Service and Markets Act, FSMA) 規範之業者將無法適用此方案 (如支付機構)⁵¹。

(二) 測試流程

英國監理沙盒的運作流程可區分為七個步驟：一、申請人向 FCA 提交計畫，針對其 FinTech 創新與相關要件進行說明；二、FCA 審查計畫，確認其符合相關要件；三、FCA 與申請廠商就沙盒測試事項達成協議，共同建立最佳的沙盒策略、訂定測試參數 (testing parameters)、成效測量指標 (measures for outcomes)、報告要求 (reporting requirements) 以及消費者保護機制；四、執行沙盒測試，FCA 公布之預設標準 (default standards) 中提到，大多數利害關係人認為測試期 3 至 6 個月最為妥當⁵²；五、業者依照步驟三的協議進行測試，FCA 持續監督；六、申請人送出最後報告，並由 FCA 進行審查；七、FCA 取得最終報告，經審查後作出建議，再由申請人決定是否離開沙盒提供創新服務⁵³。

步驟三中的具體測試參數將視個案而定，但在 FCA 公布之預設標準 (default standards) 中包含有：沙盒實驗期間、消費者數量、消費者類型之選擇、消費者保護機制、資訊揭露、數據資料與試驗計畫等⁵⁴；試驗計劃則應包含試驗計畫之時間軸與關鍵里程碑、促使試驗成功之措施、測試參數 (如試驗期間與消費者/交易相關限制)、消費者保護機制、風險評估，與退場策略等⁵⁵。

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ 依據 FSMA 第 138A(4)段之規定，FCA 得不予法規豁免或修正，除非滿足下列條件：

(1)若要求業者遵從規定或未經修改的規定，將課予其過重負擔，或者無法達成該規定之目的；以及 (2)此法規豁免或修正不會對於促進任一 FCA 目標產生不利影響。參考：FCA, *supra* note 15, fn. 8.

⁵¹ FCA, *supra* note 15, ¶ 3.13.

⁵² FCA, *Default Standards for Sandbox Testing Parameters*, <https://www.fca.org.uk/publication/policy/default-standards-for-sandbox-testing-parameters.pdf> (last visited Jun. 8, 2017).

⁵³ FCA, *supra* note 15, ¶ 3.19.

⁵⁴ FCA, *supra* note 52.

⁵⁵ *Id.*

(三) 消費者保護機制

為保護消費者權益，FCA 提出 4 個能保障受試消費者之方案，以下依序介紹之：

方案一要求參與沙盒的業者僅能對已知情並同意參與實驗之消費者進行測試，且消費者應被告知其潛在風險與可獲得之賠償⁵⁶。方案一主要的優點係試驗業者與消費者能就特定試驗，彈性安排補償事宜。然此方案之缺點在於，由於無充足經驗之消費者恐無法知悉其權益受有限制，而其對試驗活動之警覺，亦可能扭曲實驗結果，故此方案僅適用於較有充足經驗之消費者與業者⁵⁷；此外，選擇性的挑選消費者所造成的偏差 (selection bias)，加上謹慎之消費者可能因其認為試驗太冒險而選擇退出試驗，都將進一步扭曲試驗結果⁵⁸。在此方案中，雙方不得在契約中排除「金融服務補償機制 (Financial Services Compensation Scheme, FSCS)⁵⁹」，消費者並可向「金融公評服務機制 (Financial Ombudsman Service, FOS)⁶⁰」進行申訴⁶¹。

方案二係 FCA 依個案同意適合於該測試活動的資訊揭露程度、消費者保護與賠償⁶²。此方案下，會先由欲參與沙盒之業者向 FCA 提出其將提供消費者哪些資訊揭露、保護與賠償內容，而後，FCA 將與業者就提案內容共同討論，以確保 FCA 滿意業者之提案內容⁶³。此方案主要優點係試驗業者能就特定試驗，彈性安排補償事宜，當其消費者保護機制充足時，亦可考慮對不知情之消費者進行測試⁶⁴。此方案之缺點則在於，若業者與 FCA 事前所約定的消費者保障不

⁵⁶ FCA, *supra* note 15, ¶ 3.15.

⁵⁷ *Id.* at 21.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ 金融服務補償機制 (Financial Services Compensation Scheme, FSCS) 係於金融服務業者營運失敗或破產時，用以保護消費者之補償計畫。當企業債務不履行 (停止交易或者沒有足夠資產賠償客戶) 時，會由代為 FSCS 補償，此賠償計畫涵蓋範圍包含 FCA 與審慎監管局 (Prudential Regulation Authority, PRA) 許可之金融業務。參考：Financial Services Compensation Scheme, *About FSCS*, <https://www.fscs.org.uk/what-we-cover/about-us/> (last visited June 25, 2017).

⁶⁰ 金融公評服務機制 (Financial Ombudsman Service, FOS) 係英國議會設立用於解決金融業者與其消費者間之爭端。消費者應先向金融機構申訴，若無法獲致滿意結果、或金融機構於 8 周內未予以回覆，則消費者得以向 FOS 提出申訴。如符合申訴要件，得由 FOS 進行調查並作成決議；決議作成後，決議將拘束該金融機構，但消費者得不接受決議而向法院提起訴訟請求救濟。參考：Financial Ombudsman Service, *About the Financial Ombudsman Service*, <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html> (last visited June 25, 2017); Financial Ombudsman Service, *How to complain*, <http://www.financial-ombudsman.org.uk/consumer/complaints.htm> (last visited June 25, 2017); 林輝、古珮玉、羅正普，「英國金融補償與監理機制報告—從保險業的觀點」，財團法人保險安定基金出國報告，頁 3 (2011 年)。

⁶¹ *Id.*

⁶² *Id.* ¶ 3.15.

⁶³ *Id.* at 21.

⁶⁴ *Id.*

夠充足，將造成消費者權益損害⁶⁵。在此方案中，雙方同樣不得約定排除 FSCS 之適用⁶⁶，且若 FOS 具有管轄權，FOS 之審定結果亦不受 FCA 與業者之約定拘束⁶⁷。

方案三係參與試驗之消費者享有與其他一般金融消費者相同之權益，即消費者得向公司申訴後，復向 FOS 申訴；公司破產時，可享有 FSCS 之補償⁶⁸。由於此方案納入現行之金融消費者保護機制，故其主要優點在於消費者毋庸承擔額外風險。惟此方案之缺點則包含：一、申請業者需負擔 FOS 及 FSCS 之運作資金；二、業者之財務風險比僅是補償損失要來的高；三、此方案下沙盒傘公司 (sandbox umbrella company)⁶⁹ 必須符合 FOS 與 FSCS 之要求⁷⁰。若試驗活動係於 FOS 與 FSCS 之適用範圍內，則可適用 FOS 與 FSCS 之保障⁷¹。

方案四係業者須賠償受試驗消費者之所有損失 (包含投資損失)，且須證明其財力可負擔⁷²。此方案之主要優點在於除非公司破產，否則受試消費者毋庸承擔任何風險。然而，此方案之缺點在於，由於業者需承擔所有損失，可能使小型公司無力參與或對其不具吸引力⁷³。另外，若消費者無須負擔任何損失，亦可能造成試驗結果之扭曲與偏誤⁷⁴。若試驗活動係於 FOS 與 FSCS 之適用範圍內，則可適用 FOS 與 FSCS 之保障⁷⁵。

在評估於個案中要選擇哪一個消費者保護方案時，FCA 應考量如何有效促進競爭，故儘管方案四提供最高標準之保護，但仍非 FCA 之首選，因為僅有具備龐大資源之公司能使用沙盒，將導致沙盒成為對業者不具吸引力⁷⁶。FCA 認為，因為業者將能對特定試驗分析並安排適當之消費者保護機制，同時，FCA 亦可確保系爭之消費者保護機制是合適的，因此，方案二對於各式企業 (包含新進入者) 應為較好之選擇⁷⁷。

此外，FCA 公布之預設標準中亦提及有關消費者保護之參數指標，包含：

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.* ¶ 3.15.

⁶⁹ FCA 建議可依業別設立一非營利公司作為沙盒傘公司，作為非金融業者之指定代表人 (appointed representatives)，藉此，使非金融業者得於該公司下提供服務。沙盒傘如同其他金融業者，需獲得 FCA 相當之許可與監督，並由沙盒傘公司監督其指定代表人。參考：FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, REGULATORY SANDBOX (2015), ¶ 4.7.

⁷⁰ FCA, *supra* note 15, at 21-22.

⁷¹ *Id.* at 22.

⁷² *Id.* ¶ 3.15.

⁷³ *Id.* at 22.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.* at 22.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Id.*

消費者數量、消費者選擇、消費者保護，與資訊揭露⁷⁸。針對消費者數量，由於沙盒應以小規模之形式進行試驗，故 FCA 會設置一個嚴格的人數限制⁷⁹，惟消費者組合 (customer sets) 應大到足以在管理消費者風險時獲得相關統計數據，並且於測試期間具有獲得消費者之可行性⁸⁰。針對消費者選擇，FCA 希望業者能自行尋找接受試驗之消費者，且應選擇適合該類創新與預期市場 (intended market)、以及適合暴露於該類風險中之消費者類型⁸¹。針對消費者保護，FCA 將會確保該業者採取適當之消費者保護機制⁸²，其同意應依個案情形設置不同保護措施，並應符合下述標準：就零售消費者 (retail consumers)，其不應承擔沙盒測試之風險，因此有權先向業者申訴，再向 FOS 申訴，且若業者試驗失敗，消費者能依照 FSCS 受到補償⁸³；就有充足經驗之消費者 (sophisticated customers)，若法律上可行，FCA 可考慮僅允許已同意限制其補償要求 (consented to limiting their claim for compensation) 之此類消費者參與試驗⁸⁴；此外，FCA 將視試驗大小、規模與風險判定是否需要額外消費者保護機制，如向零售消費者揭露其正參與沙盒試驗之事實⁸⁵。最後，針對資訊揭露，FCA 表示，對於在沙盒試驗中做出知情同意 (informed consent) 之消費者，業者應揭露與試驗相關之資訊與系爭消費者可獲得之補償 (包含業者試驗失敗之情形)⁸⁶。

二、新加坡監理沙盒制度

2016 年 4 月，新加坡表示其希望能成為亞洲區塊鏈科技 (Blockchain Technology) 與 FinTech 新創公司之領導中心 (leading hub)⁸⁷，監理沙盒制度為其中之關鍵要素。新加坡監理沙盒之主管機關為新加坡金融管理局 (Monetary Authority of Singapore, MAS)，MAS 依 MAS 法案 (MAS Act) 之授權，得針對金融機構之監管頒發法律文件，亦可針對跨類型之金融機構議題制定框架與準則 (frameworks and guidelines)⁸⁸。2016 年 6 月，MAS 公布監理沙盒指引方針諮詢報告 (Consultation Paper)，並於同年 11 月開始實施監理沙盒機制⁸⁹。MAS 希望能藉由沙盒機制鼓勵並協助業者嘗試創新方案以支持其發展，

⁷⁸ FCA, *supra* note 52.

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Id.*

⁸² *Id.*

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ Carlo R.W., *Blockchain: Playing in the Regulatory Sandbox*, FINEXTRA, Sept. 7, 2016, <https://www.finextra.com/blogposting/13055/blockchain-playing-in-the-regulatory-sandbox> (last visited Jun. 8, 2017).

⁸⁸ MAS, *Regulatory and Supervisory Framework*, <http://www.mas.gov.sg/regulations-and-financial-stability/regulatory-and-supervisory-framework.aspx> (last visited Jun. 3, 2017).

⁸⁹ Eric Chan, *MAS Issues Regulatory Guidelines for FinTech Solutions Sandbox*, ASIA LAW NETWORK, Nov. 29, 2016, <http://learn.asialawnetwork.com/2016/11/29/mas-issues-regulatory-guidelines-for->

亦希望能將 FinTech 方案帶入主流市場⁹⁰。

(一) 適用對象與要件

依據新加坡監理沙盒指引方針，新加坡監理沙盒之適用對象包含（但不僅止於）金融機構、FinTech 公司、金融機構與 FinTech 公司合夥或提供支援之專業服務公司⁹¹。新加坡監理沙盒指引方針所載明之評估標準共有 7 項：一、具有創新科技或創新應用現有之科技⁹²；二、能解決市場上的問題或可為消費者與產業帶來利益⁹³；三、結束沙盒試驗後，申請業者有意願與能力在新加坡展開更大規模之金融服務⁹⁴；四、須明確定義出試驗之情境與沙盒試驗預期的結果，且申請者須依照約定之時程向 MAS 報告測試進展⁹⁵；五、試驗範圍條件⁹⁶須明確定義，以確保在執行沙盒試驗的同時保障消費者權益，並維護金融環境之安全性及穩定性⁹⁷；六、應評估並設法降低該金融服務可能產生之重要風險⁹⁸；七、申請業者應針對試驗中止或離開沙盒後繼續展開更大規模營運之情形，清楚設定合理之退場與轉換策略⁹⁹。

一旦沙盒測試時間結束，MAS 針對任何相關法律及監管要求的鬆綁都會同步到期，且申請人必須退出沙盒¹⁰⁰。申請人若希望延長沙盒測試期間，應至少於沙盒截止日期前一個月向 MAS 申請，並附延期理由¹⁰¹。若 MAS 與業者均認為沙盒試驗已達其預期試驗結果，且業者能完全遵守相關法規要求，於沙盒試驗退場後，該業者可繼續展開更大規模之金融服務¹⁰²。然而，若發生以下情形，則沙盒試驗將予中止，包含：MAS 認為試驗未達預期試驗結果；業者在沙盒試驗末期無法完全遵守相關法規要求；於試驗之金融服務中發現瑕疵，因而使消費者與金融體制承受之風險超過其利益，且該業者知悉該瑕疵無法於沙盒試驗期間內解決；業者違反任何 MAS 就試驗所規定之條件；業者通知 MAS 其

fintech-solutions-sandbox/ (last visited Jun. 21, 2017).

⁹⁰ Carlo R.W., *supra* note 87.

⁹¹ MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, FINTECH REGULATORY SANDBOX GUIDELINES (2016), ¶ 4.1.

⁹² *Id.* ¶ 6.2a.

⁹³ *Id.* ¶ 6.2b.

⁹⁴ *Id.* ¶ 6.2c.

⁹⁵ *Id.* ¶ 6.2d.

⁹⁶ 如：沙盒始末日期及設定該期間之理由；目標客群種類；參與試驗之消費者數量限制；其他可量化之限制，例如交易門檻或現金持有額度等。參考：MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, *supra* note 91, at 15.

⁹⁷ MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, *supra* note 91, ¶ 6.2e.

⁹⁸ 針對該金融科技方案可能產生之最大損失與影響（包含潛在之連鎖反應），申請業者應提交之資訊包含處理客戶諮詢、反應或投訴之管道，以及通知消費者之溝通機制。參考：

MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, *supra* note 91, at 16.

⁹⁹ MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, *supra* note 91, ¶ 6.2g.

¹⁰⁰ *Id.* ¶ 7.1.

¹⁰¹ *Id.* ¶ 7.2.

¹⁰² *Id.* ¶ 7.3.

決定離開沙盒¹⁰³。

(二) 測試流程

新加坡監理沙盒的申請與批准程序可分為三階段：申請階段、評估階段以及實驗階段¹⁰⁴。首先，於申請階段時，MAS 應審視業者之申請，並盡量於收到評估所需之完整申請文件後的 21 個工作天內，通知申請者其計畫是否適用監理沙盒，該初步指示將協助申請業者進行業務與資源規劃¹⁰⁵。接著，在評估階段時，MAS 會根據申請文件之完整性、複雜度以及所涉之法律規範等，充分評估申請所需之時間，因為監理沙盒具有探索性質 (exploratory nature)，故申請業者在與 MAS 討論後，可以調整其申請書內容 (如修改實驗界限)¹⁰⁶。若該申請被拒絕，MAS 將會通知申請業者¹⁰⁷，拒絕之理由可能包含無法符合沙盒之目標與原則，或不符合其中之評估標準¹⁰⁸，惟申請業者得重新準備並在符合上述條件後再次申請¹⁰⁹。最後，在通過 MAS 之審核後，將開啟實驗階段¹¹⁰，業者須通知消費者其提供之金融服務屬於沙盒試驗，並揭露與其金融服務相關之重要風險¹¹¹，且業者亦應獲得消費者之通知，確認其已閱讀並理解相關風險¹¹²。另外，若業者希望在實驗階段中針對其金融服務做重要之改變，該業者應至少提前 1 個月向 MAS 申請，並提供詳細之修正理由，於 MAS 審核並通知該業者其作成之決定前，業者可以繼續維持現存方案之測試¹¹³。為了透明化以及提供消費者完整資訊，MAS 將會於官方網站上公告通過審核業者的相關資訊，例如申請者名稱、沙盒試驗的起訖日¹¹⁴。

此外，就個案法規之適用與豁免，MAS 指引方針附錄 A 中列舉出沙盒試驗期間仍應堅守或得放寬之法規¹¹⁵。MAS 認為應堅守之法規包括：涉及消費者資訊之保護、特別攸關誠信與金融穩健之合宜與適當標準、中介機構代消費者進行資金或資產之交易 (Handling of customer's moneys and assets by intermediaries)、以及防止洗錢與打擊資助恐怖主義之相關規範¹¹⁶。針對最低資產維持率、董事會組成、現金餘額、信用利率、財務穩健性、基金償付能力與資本適足率、金融牌照費用、經營管理經驗、MAS 所制定之指導方針、最低流

¹⁰³ *Id.* ¶ 7.4.

¹⁰⁴ *Id.* ¶ 8.2.

¹⁰⁵ *Id.* ¶ 8.2b.

¹⁰⁶ *Id.* ¶ 8.2c.

¹⁰⁷ *Id.* ¶ 8.2d.

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.* ¶ 8.2e.

¹¹¹ *Id.*

¹¹² *Id.* ¶ 8.2f.

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ *Id.* ¶ 8.2g.

¹¹⁵ *Id.* at 10.

¹¹⁶ *Id.*

動資產、最低實收資本、相對規模、商譽與業績紀錄等，則係 MAS 得放寬之法規要求，MAS 並強調需視個案情況調整應放寬之法規¹¹⁷。

(三) 消費者保護機制

新加坡監理沙盒指引方針中，雖無完整段落統整 MAS 保護消費者權益之方式，惟由指引方針中關於實驗階段、MAS 評估標準與附錄 B 關於評估標準之具體要求，以及 MAS 應堅守或可放寬之法規列舉等，可見其一再提及並反覆強調消費者權益保障之重要性。

首先，指引方針中規定開啟實驗階段後，業者須通知消費者其提供之金融服務將進行沙盒試驗，並揭露與其金融服務相關之重要風險，此外，業者亦應確認消費者已閱讀並理解相關風險。

此外，從附件 B 所附之申請表格範本中，可發現針對評估標準的第 6 項與第 7 項中，有不少與消費者權益保障相關之內容，包含：可能產生之最大損失與影響（含潛在之連鎖反應）；處理消費者諮詢、反映或投訴之管道；訂定監督計畫，當測試有違計畫時，能即時通知 MAS（如違反沙盒試驗之情境、限制或消費者保護機制）；訂定風險沖抵計畫，將實驗失敗對消費者與整體金融環境之影響降至最低；若方案中止或於退場後繼續展開更大規模之情況下，應為消費者訂定退場與轉型計畫；建立通知消費者之溝通機制，溝通內容包含向消費者揭露參與沙盒之期間、界線與相關風險，與終止或延長沙盒計畫之事前通知，甚或當該方案擴大發展規模時之事前通知¹¹⁸。最後，由附件 A 列舉 MAS 不可鬆綁之法律要求，即包含涉及消費者資訊保護，以及由中介機構處理消費者資金或資產¹¹⁹，亦顯見新加坡監理沙盒於制度設計上相當強調消費者保護。

綜上，新加坡之監理沙盒指引方針雖未如英國 FCA 針對消費者權益保護提供 4 個方案，而係散見於指引方針之本文與附錄，但仍可發現新加坡之監理沙盒機制亦相當重視消費者保護。細探兩國之制度，可發現相較於英國，新加坡之監理沙盒機制課予申請業者更多義務，如：申請業者應提出測試停止之因應措施、申請業者除應評估測試風險外，並應於提交之報告中表明其如何降低風險。

參、我國「金融科技創新實驗條例」草案介紹

我國金管會為推動金融業運用科技創新服務，特於 2015 年 9 月成立金融科

¹¹⁷ *Id.* at 10-11.

¹¹⁸ *Id.* at 16.

¹¹⁹ *Id.*

技辦公室，其於 2016 年 5 月公布「金融科技發展策略白皮書」¹²⁰中，將「法規調適、建置友善之法規環境」列為推動金融創新之一大重點¹²¹，我國行政院並於 2017 年 5 月通過金融科技創新實驗條例草案，送交立法院審議。相較於英國及新加坡係以非屬法律性質之監理沙盒文件或指引方針推動金融科技創新測試¹²²，我國係以制定專法之形式推動。

解構我國草案，可略分為申請及審查、監督與管理、參與實驗者之保護，以及法令之排除適用和法律責任之豁免等。以下針對申請人資格與要件、測試流程、以及消費者保護機制進行介紹。

一、申請人資格與要件

依據我國草案第 4 條規定可知我國草案之申請主體包括自然人、獨資或合夥事業及法人¹²³，並不限於金融業者。草案第 5 條規定明載申請人之消極資格要件。另依據草案第 6 條規定，申請應檢附申請書、申請人資料，與包含資金來源說明、擬辦理創新實驗之金融業務及所涉金融法規、創新性說明等 14 項說明之創新實驗計畫。

二、測試流程

依據我國草案，我國之監理沙盒可分為三階段：申請與審查階段、實驗階段（相關條文包含監督與管理、參與實驗者之保護，與法令之排除適用及法律責任之豁免等），以及評估階段，此一測試流程與英國、新加坡類似。

首先就申請與審查階段而言，依據草案第 7 條規定可知主管機關之審查要件包含：一、屬於需主管機關許可、核准或特許之金融業務範疇；二、具有創新性；三、可有效提升金融服務之效率、降低經營及使用成本或提升金融消費者及企業之權益；四、已評估可能風險，並訂有相關因應措施；五、建置參與實驗者之保護措施，並預為準備適當補償；六、參與實驗者人數及實驗所涉金額；七、其他需評估事項¹²⁴。依據草案第 9 條規定，試驗期間以 6 個月為限，經主管機關核准，得延長一次¹²⁵；但申請人得於該創新實驗期間屆滿一個月前，檢具理由及說明具體成效，向主管機關申請核准延長；延長以一次為限，最長不得逾六個月¹²⁶。另依據草案第 10 條規定，經主管機關核准之創新實驗計畫，不得變更，但其變更未涉及該實驗金融業務之重要事項，且對參與實驗者

¹²⁰ 陳俊劭、高全壽，前揭註 2，頁 30（2017 年）。

¹²¹ 同上註，頁 35。

¹²² 金融科技創新實驗條例草案，總說明。

¹²³ 金融科技創新實驗條例草案，第 4 條。

¹²⁴ 金融科技創新實驗條例草案，第 7 條。

¹²⁵ 金融科技創新實驗條例草案，第 9 條。

¹²⁶ 同上註。

之權益無重大影響者，申請人得向主管機關申請核准或申報生效後變更之¹²⁷。

另就實驗階段而言，草案第 12 條至第 15 條針對創新實驗開始辦理期限、資訊安全、創新實驗監理措施及廢止核准等事項做規範。草案第 13 條規定申請人於創新實驗期間應配合創新實驗業務性質，採行適當及充足之資訊安全措施，確保資訊蒐集、處理、利用及傳輸之安全。草案第 15 條規範主管機關得廢止創新實驗之情形，包含：一、創新實驗有重大不利金融市場或參與實驗者權益之情事；二、創新實驗逾越主管機關核准之範圍；三、未遵守前條第一項規定，經主管機關命其限期改善而未改善¹²⁸。另，草案第 19 條規定，主管機關得依授權制定創新實驗之申請期間、申請程序、審查基準、駁回事由、參與實驗者人數及保護措施、實驗所涉金額、監督管理及其他相關事項之辦法¹²⁹。針對法規豁免或排除適用之部分，依據草案第 26 條規定，創新實驗範圍涉及主管機關或其他機關（構）訂定之法規命令或行政規則者，主管機關基於創新實驗進行之必要，得於會商其他機關（構）同意後，核准創新實驗於實驗期間排除該等法規命令或行政規則全部或一部之適用¹³⁰。此外，涉及銀行法、電子支付機構管理條例、電子票證發行管理條例、信託業法、票券金融管理法、證券交易法、期貨交易法、證券投資信託及顧問法及保險法等各金融相關法律中有關需許可、核准或特許之金融業務規定，依據草案第 27 條規定，排除適用之¹³¹。惟責任之排除僅限於主管機關核准創新實驗之範圍，如逾越該核准範圍而違反刑事或行政責任規定，仍無法免除¹³²。

最後，就評估階段而言，依據草案第 16 條規定，申請業者應於創新實驗日期屆滿後一個月內，將其實驗結果呈報主管機關，並就參與實驗者權益保障、草案第 14 條規定之遵循情形及資訊安全控管作業等事項，說明及確認其妥適性，再由主管機關邀集專家、學者及相關機關（構）召開評估會議進行結果評估¹³³。草案第 17 條則是規範主管機關參酌創新實驗之辦理情形，以檢討研修相關金融法規、協助創業或策略合作及轉介輔導等方式，協助該類業務之經營¹³⁴。

三、消費者保護機制

爬梳我國草案條文及立法理由，我國監理沙盒制度於申請人資格與要件、

¹²⁷ 金融科技創新實驗條例草案，第 10 條。

¹²⁸ 金融科技創新實驗條例草案，第 13 條。

¹²⁹ 金融科技創新實驗條例草案，第 19 條。

¹³⁰ 金融科技創新實驗條例草案，第 26 條。

¹³¹ 金融科技創新實驗條例草案，第 27 條。

¹³² 金融科技創新實驗條例草案，第 27 條立法理由。

¹³³ 金融科技創新實驗條例草案，第 16 條。

¹³⁴ 金融科技創新實驗條例草案，第 17 條。

以及測試流程中，均將保護消費者權益之保護納入其中，此外，我國草案亦另設一關於參與實驗者保護之專章。以下分別說明之。

就申請人資格與要件，草案第 4 條規定申請人向主管機關申請創新實驗時，應檢具的文件之一為「創新實驗計畫」，其中包括「與參與實驗者相互間契約之重要約定事項」以及「對參與實驗者之保護措施」，依據草案之立法說明，前者包含參與實驗內容、範圍、交易資訊揭露、退出實驗機制、爭議處理方式及其他權利義務等，後者則包含依實驗規模所訂適當補償，可採保證金、保險或信託等方式，以有效落實消費者權益之保護¹³⁵。

就測試流程，我國草案於測試流程之各階段的規範中均可見與消費者保護相關之規範，包括於申請與審查階段時，主管機關應審查的項目之一為「建置參與實驗者之保護措施，並預為準備適當補償」¹³⁶。此外，經主管機關核准之創新實驗計畫原則上不得變更，但若變更未涉及該實驗金融業務之重要事項，且對參與實驗者之權益無重大影響者，申請人還是得向主管機關申請，經核准或申報後進行變更¹³⁷；於實驗階段，主管機關得廢止創新實驗之情形即包含「創新實驗有重大不利金融市場或參與實驗者權益之情事」¹³⁸；於評估階段，申請業者於提報其創新實驗之報告中，應就包括參與實驗者權益保障等相關事項，說明及確認其妥適性，並由主管機關召開評估會議進行結果評估¹³⁹。除此之外，我國草案亦另設一關於參與實驗者保護之專章，如下述。

就關於消費者保護之專章，草案第 4 章（第 21-25 條）係專門針對保護參與實驗者之規定，其包含：業者不得預先約定限制或免除其對於消費者之責任¹⁴⁰；業者與消費者之契約應符合公平合理、平等互惠及誠信原則，如有疑義時，應為有利於參與實驗者之解釋¹⁴¹；業者刊登、播放廣告及進行招攬活動時，不得有虛偽、詐欺、隱匿或其他足致他人誤信之情事，並應確保其內容之真實¹⁴²；業者應提供消費者妥善之保護措施及退出創新實驗之機制，並於契約中明定其創新實驗範圍及權利義務，此外，我國草案亦規定應符合個人資料保護法相關規定¹⁴³；以及，若發生金融消費爭議時，參與實驗者得準用金融消費者保護法第 13 條第 2 項規定，向申請人提出申訴及向財團法人金融消費評議中

¹³⁵ 金融科技創新實驗條例草案，第 4 條立法理由第三款說明（四）。

¹³⁶ 金融科技創新實驗條例草案，第 7 條第 5 項。

¹³⁷ 金融科技創新實驗條例草案，第 10 條第 2 項第 3 款。

¹³⁸ 金融科技創新實驗條例草案，第 15 條第 1 項第 1 款。

¹³⁹ 金融科技創新實驗條例草案，第 16 條第 1 項。

¹⁴⁰ 金融科技創新實驗條例草案，第 21 條。

¹⁴¹ 金融科技創新實驗條例草案，第 22 條。

¹⁴² 金融科技創新實驗條例草案，第 23 條。

¹⁴³ 金融科技創新實驗條例草案，第 24 條。

心申請評議¹⁴⁴。

肆、我國「金融科技創新實驗條例」草案中關於消費者保護之評析

誠如我國草案之立法前言所提及，有別於我國，英國與新加坡之監理沙盒機制係採用非法律性質之文件或指引方針進行推動，因此在深入分析與比較各國沙盒制度對消費者之保護機制前，本節首先欲釐清不同之推動方式是否對監理沙盒之相關時程與效果具有影響，之後則透過消費者保護機制之五大面向：告知義務、賠償機制、申訴機制、個資保障與強化保護機制，比較我國與英國、新加坡之規定。

由於我國現行金融監理法律並未賦予金管會豁免或排除特定業者適用法令規範之權力¹⁴⁵，故依據法律保留原則，我國應制定相關法律授權金管會事前豁免或事後免除業者之法律責任。然而，英國 FCA 與新加坡 MSA 分別依據 FSMA 與 MAS 法案，得於一定條件下事前豁免或事後免除業者辦理金融事務之法規負擔¹⁴⁶。有鑒於此法制上之差異及為求立法之周延，金管會方以專法方式研擬「金融科技創新實驗條例」草案，提供一金融科技研發試作之安全環境，並對金融科技創新實驗予以金融特許業務之法律責任豁免及相關管理規範¹⁴⁷。

以英國以及新加坡推動的狀況來看，兩國的沙盒機制於主管機關公佈相關的指導準則後，不到一年內就開始接受申請、且也已有業者通過審查，開始進入沙盒試驗。反觀我國雖已通過草案，惟尚需經立法院通過，乃可實施。惟由於我國立法制度與議事規範設計不完善，以及行政與立法間欠缺充足之溝通協調，導致我國議事效率不彰¹⁴⁸，究何時能完成立法，仍屬未知數；更何況草案通過後，主管機關尚需設置專責單位（如草案第 18 條規定）並擬定相關辦法（如草案第 16、19 條規定），於現今立法、行政機關之推動進程仍未臻明確之情況下，不知何時始能開放業者申請沙盒機制。

此外，我國制定專法之推動形式，同樣有論者擔憂立法曠日廢時，亦無法即時修正法律，為消費者提供適當之保護，可能導致制定專法之速度無法跟上

¹⁴⁴ 金融科技創新實驗條例草案，第 25 條。

¹⁴⁵ 同上註。

¹⁴⁶ 陳俊劭、高全壽，前揭註 2，頁 40（2017 年）。

¹⁴⁷ 金融監督管理委員會，「金融科技發展里程碑—金融科技創新實驗條例草案」，2017 年 1 月 12 日，網址：

http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201701120005&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News（最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日）。

¹⁴⁸ 周育仁、黎家維，「如何提升立法院議事效率」，國政分析，2012 年 6 月 29 日，<http://www.npf.org.tw/3/10970>（最後瀏覽日：2017 年 6 月 19 日）。

FinTech 創新之速度，致使消費者求償無門且無人保護¹⁴⁹。

除了上述關於我國之推動方式，可能對監理沙盒之推動時程與效果所造成的影響外，以下再進一步針對消費者保護機制之五大面向，比較我國草案與英國、新加坡之異同，並提出建議。於進行比較之前，本文再次強調，英國與新加坡之制度均相當強調申請個案的差異性、以及據此，主管機關與業者持續就沙盒試驗，在所有的測試流程中進行溝通的必要性，也因此於兩國的主管機關頒佈的指導文件中，少見一體適用於所有申請者的規範，此與我國透過具有一般適用性的法律做為推動方式，有本質上的差異；但我國草案尚待立法院進行審查，且目前的草案也有不少授權主管機關的彈性，故，英國與新加坡的經驗，還是可提供我國立法機關與主管機關參考。

一、告知義務

就業者告知消費者之義務而言，英國 FCA 消費者保護方案一明定，試驗對象僅限於瞭解並同意試驗潛在風險與可獲賠償之消費者¹⁵⁰。另於 FCA 公布之預設標準中的資訊揭露部分，亦提及業者應向在沙盒試驗中做出知情同意之消費者，揭露與試驗相關之資訊及試驗失敗後消費者可獲得之補償¹⁵¹。然而，若 FCA 採用方案二時，未經告知之消費者亦可參與測試¹⁵²。因此於實際個案適用上，業者之告知義務將依 FCA 適用何者方案以及對個案之要求而有所差異。另外，FCA 所公布之預設標準中，亦針對消費者揭露進行規範，同樣要求業者應向消費者揭露與試驗相關之資訊與試驗失敗後消費者可獲得之補償，並應得到消費者之知情同意。若試驗之大小、規模與風險經 FCA 判斷需具有額外保障措施時，業者亦應向零售消費者揭露其正在參與沙盒之事實。新加坡 MAS 則是於評估標準之具體要求中明文要求業者應建立通知消費者之溝通機制，包含參與沙盒之期間、界線與相關風險揭露、終止或延長沙盒計畫之事前通知，或當該方案擴大發展規模時之事前通知等¹⁵³。我國則是於申請要件中，要求申請人應提供其與參與實驗者相互間契約之重要約定事項，包含參與實驗內容、範

¹⁴⁹ 臺灣綜合研究院金融顧問李儀坤表示，以與我國一樣採行大陸法系的日本為例，日本推動 FinTech 發展較慢之原因係日本是以訂立專法之形式推動，例如在 2010 年就立「資金清算法」，又為了科技業加入金融業而立了「電子支付法」。此外，李儀坤亦表示，大陸法系國家若採立法形式推動沙盒，其結果將會如 MTGOX 判例一樣，由於立法曠日廢時，亦無法即時修正法律，為消費者提供適當之保護，將導致消費者求償無門且無人保護。2013 年日本比特幣業者 MTGOX 造成許多持有者損失慘重，當時受害人提起訴訟，東京地方法院則判決比特幣並非實體物，原告求償無效。參考：蔡淑芬，「從消費者保護觀點 評議中心談金融科技發展」，中時電子報，2016 年 8 月 26 日，網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160826000184-260205> (最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日)。

¹⁵⁰ FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, *supra* note 15, ¶ 3.15.

¹⁵¹ FCA, *supra* note 52.

¹⁵² FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, *supra* note 15, at 21.

¹⁵³ MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, *supra* note 91, at 16.

圍、交易資訊揭露、退出實驗機制、爭議處理方式及其他權利義務等¹⁵⁴。

考量到參與沙盒實驗的消費者可能有相當大的差異性，本文建議我國或可參考英國 FCA 之制度設計，將消費者區分為較有充足經驗之消費者，與無充足經驗之消費者，並授權主管機關依個案所涉之實驗創新內容訂定消費者之告知方式與內容，以便於保護消費者的同時，給予進行沙盒試驗的業者一些彈性。此外，針對終止或延長沙盒計畫，或當該方案擴大發展規模時之告知義務，新加坡 MAS 評估標準及具體要求載明，若該方案經停止或能在沙盒試驗結束後擴大發展規模，則應通知消費者¹⁵⁵。我國草案第 24 條規定業者對參與實驗之消費者應提供退出創新實驗之機制，並於契約中明定之。上述規定雖與新加坡 MAS 評估標準及具體要求類似，惟我國草案未強調業者若要終止或延長沙盒計畫或當該方案擴大發展規模時，應事前通知消費者，本文認為此部分若能明文規定必能更加保障消費者權益。

二、賠償機制

就賠償機制而言，英國 FCA 消費者保護方案二提及申請沙盒業者應向 FCA 提出其提供消費者之賠償，而後，FCA 將與業者討論並達成雙方均滿意之賠償機制¹⁵⁶。此外，金融監理沙盒之消費者亦可適用 FSCS 賠償機制，但其保障程度依個案適用方案而定，FCA 於附錄中提到，方案一與二下的業者與消費者，均不得約定排除 FSCS 之適用，方案三與四則是：若試驗活動係於 FOS 與 FSCS 之適用範圍內，即可適用 FOS 與 FSCS 之保障¹⁵⁷。在預設標準中，FCA 同意得個案認定，就零售消費者或充足經驗之消費者訂立不同之補償標準，針對具有充足經驗之消費者，得限制其求償之權利¹⁵⁸。我國草案之審酌要素中規定業者應建置參與實驗者之保護措施，並預為準備適當補償¹⁵⁹。相較於英國與我國之規定，新加坡之監理沙盒指引方針中有關 MAS 評估標準之具體要求，僅規定業者應將因測試失敗而可能對消費者所生之影響降至最低¹⁶⁰，而未明文規定業者應建立消費者賠償機制。

相較於新加坡制度設計，我國草案較接近英國之制度內容，明文要求業者建立賠償機制，頗值得肯認。惟除此之外，有論者認為我國主管機關亦應考量財力、規模均不及既有金融業者之新創科技業者的適用情況¹⁶¹，即新創業者於

¹⁵⁴ 金融科技創新實驗條例草案，第 4 條立法理由第三款說明（四）。

¹⁵⁵ MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, *supra* note 91, at 16.

¹⁵⁶ FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, *supra* note 15, at 21.

¹⁵⁷ *Id.* at 21-22.

¹⁵⁸ FCA, *supra* note 52.

¹⁵⁹ 金融科技創新實驗條例草案，第 7 條第 5 項。

¹⁶⁰ MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, *supra* note 91, at 16.

¹⁶¹ 侯乃真，「金融科技創新監理之新途徑以監理沙盒為中心」，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 154-155（2017 年）。

金融危機發生時是否具備足夠之資力，補償消費者之全部損失，其建議或可建置一補償基金，資金來源除了申請之業者外，亦包含參與試驗之消費者與國庫（人民納稅金）補助，以避免新創業者倒閉或無力為其新產品或服務投保責任險，避免消費者求助無門之情形¹⁶²。上述一機制或許可增加對參與沙盒實驗的消費者之保護，但亦可能引發道德風險，反而使業者將因為有此一補償基金的建置，而未善盡自身的風險管理義務，因此，若欲建置此一補償基金機制時，應納入防範道德風險之條款，避免業者規避自身的風險管理義務。

三、申訴機制

針對申訴機制而言，英國 FCA 消費者保護方案三載明，受試驗之消費者亦可享有與其他一般金融消費者相同之權益，例如在向公司申訴後，再向 FOS 申訴¹⁶³。更進一步而言，FCA 肯認適用方案一時消費者可向 FOS 申訴；另，FCA 強調適用方案二時，若 FOS 具有管轄權，FOS 不必遵從 FCA 與業者之約定；適用方案三、四之情形下，若試驗活動係於 FOS 之適用範圍內，消費者則可享有得向 FOS 申訴之保障¹⁶⁴。在 FCA 預設標準中，認為零售消費者不應承擔沙盒試驗之風險，故業者不得於契約中限制零售消費者透過 FOS 進行申訴之權利。新加坡則要求於申請時，業者應設計並提供處理消費者諮詢，以及反映或投訴之管道。我國草案第 25 條則規定，申請人與參與實驗者因金融商品或服務所生之民事爭議，參與實驗者得準用金融消費者保護法第 13 條第 2 項規定，向申請人提出申訴及向財團法人金融消費評議中心申請評議¹⁶⁵。相較於英國（在特定的條件下）與我國明訂援用現有之金融消費爭端解決機制，新加坡 MAS 評估標準之具體要求僅有強調業者應建立處理客戶諮詢、反映或投訴之管道¹⁶⁶。

本文認為我國草案明訂援用既有之金融消費爭端解決機制，與英國制度設計上類似，顯較新加坡明確。由於消費者能更明確瞭解其若遇爭端時所能採用之申訴機制，且適用既有之申訴機制，亦能使消費者享受最低限度之正當程序保障，故本文認為此制度設計值得肯定。

四、消費者個資保護

就消費者個資保護而言，英國之推動方案中並未明文於其保障方案中處理此一議題，然方案二中強調 FCA 與業者應就適當之消費者保護機制進行協議，

¹⁶² 侯乃真，同上註。

¹⁶³ FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, *supra* note 15, ¶ 3.15.

¹⁶⁴ *Id.* at 21-22.

¹⁶⁵ 金融科技創新實驗條例草案，第 25 條。

¹⁶⁶ MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE, *supra* note 91, at 16.

因此 FCA 亦可於個案中要求業者保障消費者個資¹⁶⁷。新加坡 MAS 指引方針附錄 A 中，則列舉出 MAS 在判斷法規豁免時，不應放寬涉及消費者資訊保護之規範，從而確保消費者個資保護不會因沙盒試驗而有所減損¹⁶⁸。我國草案第 24 條與新加坡 MAS 於附錄中列舉其應堅守之法律要求中，皆強調個資保障之重要性。相較於新加坡僅於監理沙盒指引方針附錄中以列舉之方式處理個資保障，我國以法規規範之形式，明確規定業者對於參與實驗之消費者資料之蒐集、處理及利用，應符合個人資料保護法之規定，似乎對於消費者個資保護之重視度似高。本文認為由於 FinTech 浪潮下，個資外洩、詐騙事件頻傳，客戶資訊保護之漏洞防止係一大重要議題，故我國草案明定之制度設計有其必要。

五、強化消費者保護機制

就強化消費者保護機制而言，英國預設標準中載明主管機關得依個案情形設置不同之保護措施，包含針對零售消費者、有充足經驗之消費者、以及視實驗之規模與風險，訂定額外保護機制，且 FCA 所公布的各個方案中，均包含了 FCSC 與 FOS 之適用，使參與沙盒之消費者亦得使用一般金融消費者之賠償與申訴機制。我國草案則是援引金融消費者保護法之規定，例如草案第 21 條規定業者不得預先約定限制或免除業者對參與實驗者之責任；草案第 22 條規定契約顯失公平者，該部分條款無效；契約條款如有疑義時，應為有利於參與實驗者之解釋；草案第 23 條規定業者應盡善良管理人注意義務，且其提供之金融商品或服務具有信託、委託等性質者，應依所適用之法規規定或契約約定，負忠實義務；刊登、播放廣告及進行招攬活動時，不得有虛偽、詐欺、隱匿或其他足致他人誤信之情事；以及，草案第 24 條規定申請人應對參與實驗者提供妥善之保護措施及退出創新實驗之機制，並於契約中明定其創新實驗範圍及權利義務。

我國草案第 21 條至第 24 條之規定，係我國獨創之規範，本文肯認草案第 21 條至第 24 條之規定確可強化對於消費者之保障，此乃無庸置疑。然而，於沙盒機制設計上，制定越多消費者保障規範，即為百利而無一害嗎？雖然我國草案制定之規範數目最多，亦最詳細，惟本文認為由於監理沙盒機制之目的在於法規鬆綁以鼓勵創新，主管機關需視個案需求彈性適用適當之消費者保護規範與機制，始能真正保障消費者之權益。故本文建議我國草案制定應參考英國預設標準，明定主管機關得依消費者之類型以及個案情形，設置不同或額外的消費者保護措施。例如草案第 19 條，授權主管機關針對申請期間、申請程序、審查基準、駁回事由、參與實驗者人數及保護措施、實驗所涉金額、監督管理及其他相關事項訂立辦法¹⁶⁹，似乎得授權主管機關可依照消費者的類型與個案

¹⁶⁷ FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, REGULATORY SANDBOX (2015), ¶ 3.16.

¹⁶⁸ Monetary Authority of Singapore, *supra* note 88, at 10.

¹⁶⁹ 金融科技創新實驗條例草案，第 19 條。

狀況，設置不同的消費者保護措施。但由於上述條文係置於有關「創新實驗之監督及管理」的第三章，依據本條授權所訂定的辦法，可否個案式彈性使用「參與實驗者之保護」之第四章中的保障措施，恐有疑慮。或許可考慮於第四章中，參考第 19 條之規定，授權主管機關訂定適用第 21-24 條的相關辦法，以賦予主管機關得依申請個案以及/或不同類型之消費者，彈性的適用本章之規定。

另外，如前所述，本文認為相較於英國與新加坡之制度規定—即英國 FCA 可依個案選擇應適用 4 個消費者權益保護方案下哪個方案，新加坡 MAS 僅規範其個案之評估指標—我國草案係無論個案申請公司為何、所涉之創新業務與消費者類型為何，皆應遵守草案中與保障消費者權益相關之所有規定，由此可知我國草案於適用上較具強制性，且對於消費者保護之面向較為廣泛。雖然藉由一概適用而非採個案而定彈性調整，可為所有消費者提供一致性且完整性的最基本權益保障，並同時有利於申請試驗業者於申請前更得以清楚預見其權利義務，但亦可能產生以下缺失：

首先，由於我國沙盒機制之適用上具強制性，規範設計上較保護消費者，而恐致業者與消費者權益保障間之失衡（有論者將之稱為傾斜式之保護），課予試驗業者太多責任，造成進入沙盒之門檻提高，變相阻礙金融創新者申請之意願¹⁷⁰，造成試驗業者沒有誘因參與試驗。其次，本文推測由於我國規定係屬具強制性之形式，亦可能發生因主管機關無法依個案自行選擇以更彈性、有效之形式保障消費者權益，而導致無法達成監理沙盒制度設計初衷之憾，舉例而言，若參與試驗之消費者為有充足經驗之消費者，是否仍需適用草案第 21 條、第 22 條第 2 項及第 3 項規定？本文認為過度保障消費者除造成業者失去參與試驗之誘因外，亦可能將導致試驗結果偏差之情況，反而不利於試驗運行及試驗結果評估。因此，為能更符合監理沙盒機制之設計初衷，本文建議我國主管機關，在目前草案可授權的範圍下，可參考英國與新加坡監理沙盒機制中關於消費者保障之規定形式，以更彈性、有效之形式保障消費者權益，而非僵化適用法律，個案中應力求消費者保障與試驗業者義務間之最適平衡；但目前的草案中，對於消費者保護專章，並未有授權主管機關得有個案彈性適用的空間，故，本文也建議立法機關於審議草案時，或許可考慮加入此類的授權條文，以更平衡消費者保護與沙盒試驗的精神。

伍、結論

為維護金融秩序與保障消費者權益，金融業以往多受政府法令高度管制，惟服務之提供者已不再侷限於傳統金融業者，而多屬新創之 FinTech 業者，故各國政府陸續制定金融監理沙盒制度，使現有金融規範不致阻礙 FinTech

¹⁷⁰ 侯乃真，前揭註 161，頁 154（2017 年）。

之創新，我國行政院亦於 2017 年 5 月 4 日通過草案。我國以訂定專法之推動形式與英國及新加坡以非屬法律性質之行政文件或指引方針來推動者不同。

就消費者保護而言，FCA 明定之消費者保護方案有四，且可依據個案彈性適用之；新加坡監理沙盒指引方針中雖未特別指出消費者保護，但強調消費者保障之規定散見於指引方針之本文與附錄之內容，即包含關於實驗階段、MAS 評估標準與附錄 B 關於評估標準之具體要求，以及 MAS 應堅守或可放寬之法規列舉等。我國草案中與消費者保護相關則是規定於申請人的條件與資格、測試流程、以及針對保護參與實驗者的專章等條文中。針對消費者保護的五大面向：告知義務、賠償機制、申訴機制、個資保障，與強化保護機制，本文比較我國草案與英國、新加坡之制度的異同後，有以下建議：首先，針對告知義務，本文建議參考英國 FCA 之制度設計，將消費者區分為較有充足經驗之消費者，與無充足經驗之消費者，並授權主管機關依個案所涉之實驗創新內容彈性訂定消費者告知方式與內容；此外，亦應明文規定業者若要終止或延長沙盒計畫，或當該方案擴大發展規模時，所應盡之告知義務。第二，針對賠償機制，本文同意論者之主張，即我國主管機關於賠償機制之設計下，亦應考量新創科技業者是否具備足夠之補償資力，多元化補償之基金來源並設立防範道德風險之條款，降低業者之負擔。第三，針對草案中關於申訴機制與個資保障之規定，本文認為確有必要特立此等規定。最後，就強化消費者保護機制，本文認為規範數目越多、越詳細，並不代表能真正保障消費者權益。因此，本文建議我國可參考英國監理沙盒機制之設計，授權主管機關得依個案需求，彈性採行不同之消費者保護形式，以更彈性、有效之形式保障消費者權益。

最後，本文再次強調，推動方式的不同，可能導致英國與新加坡的規範現況與制度設計，無法也不適合完全移植至我國草案，但此兩國所強調依個案彈性處理的制度特色，賦予主管機關得透過與業者不斷的溝通，訂出適用於適合不同業者的沙盒制度，據此平衡消費者保護與鼓勵創新此兩大沙盒制度目的，建議立法機關於審議我國草案時，或許可考慮此兩國的推動經驗，加入更多具有彈性的授權條文，以平衡沙盒制度下，保護消費者與鼓勵創新此兩大目標。