論開放金融中第三方服務業者之監理模式

摘要

開放銀行是全球近年來重要的金融創新趨勢，未來可能進一步發展為開放金融，但金融消費者使用開放金融服務所直接接觸之 TSP 業者目前並未受到主管機關之監督。我國目前係以分三階段之「自願自律」模式推動開放銀行，但存在金融機構可能無協助監管之誘因、推動開放銀行之政策目的可能不達及金融機構未來恐無監管 TSP 業者之能力等問題。透過比較法研究，本文主張應參考新加坡之開放銀行發展模式而逐步落實資料可攜權；TSP 業者監理模式上，中期應加強資訊揭露，長期可參考英國之監理模式。

關鍵詞
開放金融、開放銀行、TSP 業者、開放 API、資料可攜權

Abstract

Open banking is an important globally financial innovation trend in recent years, with the potential to further develop into open finance. However, third party service providers, which directly contacted with the financial consumers, still have not been regulated by the competent authority. Taiwan adopts a three-stage and non-compulsory model together with banks' outsourcing arrangements but faces several problems as financial institutions have limited incentives to assist the supervision of third party service providers, rendering the policy purpose of developing open banking unachievable and the lack of ability of financial institutions to supervise third party service providers in the future. Through comparative law studies, this article advocates that Taiwan may take reference from Singapore's open banking development model and implement the right to data portability progressively. Regarding the regulation of third party service providers, this article also advocates that Taiwan should strengthen the information disclosure of third party service providers in the middle-term and take reference from UK's model in the long-term.

Keywords
Open Finance, Open Banking, Third Party Service Providers, Open Applications Programming Interface, Right to data portability

論開放金融中第三方服務業者之監理模式

壹、 前言

隨著金融科技（FinTech）發展的深化，金融服務的價值鏈也隨之加速裂解與重塑，其中開放銀行（Open Banking）更是全球與我國近年來重要的金融創新趨勢。所謂開放銀行，泛指銀行自發或經法規要求下，將其所管理之資訊（如：產品、帳戶及交易資訊等），以開放 API 或其他安全之方式與其他銀行、支付機構或第三方服務業者（Third Party Service Providers, TSP）（下稱 TSP 業者）分享，讓 TSP 業者在介接其平台後，為消費者提供更多財務透明的創新應用服務[1]。開放銀行可能的應用場域，包括個人帳戶總覽、公開資訊統整平台、支付場景優化、信評精準化及提供線上財富顧問[2]。TSP 業者在上述應用場域中所扮演的角色是透過應用程式介面（Applications Programming Interface, API）成為銀行與銀行間之連線管道[3]，將各家銀行不同的金融產品資訊及金融消費者散落在不同銀行之資訊進行統整，以提供更適合該金融消費者之銀行服務。開放銀行甚至只是開始，未來可能進一步發展為更全面性的開放金融（Open Finance），涵蓋投資、保險等更多的金融領域，形成一個金融數位生態圈[4]，各金融服務都可以透過開放 API 互相串聯，最終達到以「一站式服務」之方式滿足消費者的所有金融服務需求[5]。

---

[1] Basel Committee on Banking Supervision, *Report on Open Banking and Application Programming Interfaces*, 4-6 (2019)；彭思遠，去中心化金融與區塊鏈的發展，台灣經濟研究月刊，第四十四卷第一期，二〇二一年一月，頁 53；臧正運，從國際發展趨勢論我國推動開放銀行應有之思考，金融聯合徵信雜誌，第三十四期，二〇一九年六月，頁 5；國立政治大學國際產學聯盟—開放銀行創新推動，開放銀行服務手冊，頁 1，http://www.openbanking.com.tw/sites/default/files/201910/%E9%96%8B%E6%94%BE%E9%8A%80%E8%A1%8C%E4%BB%8B%E7%B4%B9%E6%89%8B%E5%86%8A-%E9%9B%BB%E5%AD%90%E7%89%88-1021.pdf，二〇一九年十月二十一日；周霈翎，揭開開放銀行面紗，會計研究月刊，第四〇三期，二〇一九年六月，頁 55；沈大白，開放銀行的發展趨勢與因應之道，會計研究月刊，第三九八期，二〇一九年一月，頁 42；陳英慧，Open Banking 對金融業之機會與挑戰，彰銀資料，第六十七卷第十二期，二〇一八年十二月，頁 1。

[2] 經濟日報，數位理財通／開放銀行五大應用 吸睛，二〇二〇年三月二十日，https://money.udn.com/money/story/9740/4431370，二〇二一年八月二十二日。

[3] 鉅亨網新聞中心，安全信任是發展金融新加值服務的第一要點，二〇二〇年五月十二日，https://news.cnyes.com/news/id/4476280，二〇二一年八月二十二日。

[4] Financial Conduct Authority, *Call for Input: Open finance*, 10-13 (2019). 黎家興，歐盟數位金融政策包裹，月旦會計實務研究，第三十七期，二〇二一年一月，頁 98；陳恭，開放金融：MyData 在金融業的應用，台灣經濟論衡，第十八卷第一期，二〇二〇年三月，頁 33；臧正運，開放銀行與消費者賦權，消費者報導，第四七一期，二〇二〇年七月，頁 16；孫鈺婷，數位經濟下的個人資料流通－以開放銀行為例，科技法律透析，第三十二卷第十二期，二〇二〇年十二月，頁 35-36；谷湘儀、臧正運，變革中的金融科技法制，臺北，五南，二〇一九年，頁 239-240。

[5] 國立政治大學國際產學聯盟—開放銀行創新推動，前引註 1，頁 1-5；周郭傑，從英國金融創新看 Open Banking—共創才能多贏！金融商業模式的下一步，財金資訊季刊，第九十七期，二〇二〇年五月，頁 31-32；Susanne Chishti, Janos Barberis，Fintech 金融科技聖經，臺北，城邦，二〇一六年，頁 322。

TSP 業者在開放金融中主要負責架設資訊平台以提供金融消費者一站式的服務，因此金融消費者使用開放金融服務時，TSP 業者將是其直接接觸的對象。但 TSP 業者目前並未受到主管機關監督，因此可能引發消費者權益、個人資料保護以及資安漏洞風險等疑慮[6]，此外當 TSP 產業的規模達到一定程度後，甚至不排除可能有系統性風險的疑慮。上述疑慮也會影響消費者使用 TSP 業者服務的意願，例如 VISA 於二〇二〇年針對消費者是否願意向銀行及 TSP 業者提供個人資料以取得開放銀行服務的調查報告顯示，我國消費者願意分享個人資料的意願較使用開放銀行服務的意願為低，代表部分消費者不願為了使用開放銀行之服務而向 TSP 業者分享其個人資料，且消費者較不信任軟體服務供應商瀏覽其個人財務資料，故 VISA 建議 TSP 業者必須著力提高消費者信任[7]。由此可見，我國消費者對目前不受監理的 TSP 業者仍充滿個資風險相關的疑慮[8]，如何讓 TSP 業者這種新興金融科技業者在消費者權益、個人資料、資訊安全乃至內部控制等面向取得「信任」，關乎開放金融發展的成敗[9]。

主管機關對 TSP 業者相關風險實施監理，是法制上可能有助推廣開放金融的方向之一。我國金融監督管理委員會（下稱金管會）即指出，TSP 業者介接金融機構處理客戶資料時，仍應有相關管理機制，以確保客戶資料及系統之安全性，故將「第三方服務機構之管理」作為其推動開放銀行之主要政策[10]；亦有論者指出，TSP 業者治理模式的選擇及設計，乃推動開放銀行能否成功之關鍵挑戰[11]。故本研究擬以 TSP 業者的監理架構與內容為研究對象，採取比較法研究方法，彙整外國立法例下的 TSP 業者監理模式，以此為基礎反思我國制度設計上可借鏡之處。冀望經由此一研究，引入對 TSP 業者的有效監理，提升我國消費者對 TSP 業者乃至整體開放金融服務之信任，進而促進金融數位生態圈之良性發展。

本文的架構如下：第二部分，將先研究開放銀行之運作方式及可能的應用場域，再探究 TSP 業者在其運作過程中可能涉及的金融監理議題；第三部分，將分析我國目前對 TSP 業者的監理模式與監理內容，並探討現行制度存在的監理問題；第四部分，將彙整不同比較法例採取的開放銀行發展模式與 TSP 業者監理

---

[6] 金融監督管理委員會，金融科技發展路徑圖，頁 39，https://www.fsc.gov.tw/websitedownloc?file=chfsc/202009141535040.pdf&filedisplay=1090827%E9%87%91%E8%9E%8D%E7%A7%91%E6%8A%80%E7%99%BC%E5%B1%95%E8%B7%AF%E5%BE%91%E5%9C%96%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf，二〇二〇年八月二十七日。金融科技研究群，金融科技、人工智慧與法律，臺北，五南，二〇二〇年，頁 233。

[7] VISA，未來商務：消費者支付調查 2020，頁 48-49，https://www.visa.com.tw/partner-with-us/market-insights/futurecommercetw.html，二〇二〇年一月，。

[8] 楊瑞芬，數位經濟基本法之推動—消費者資料權與開放銀行資料法，經濟前瞻，第一八七期，二〇二〇年一月，頁 31；陳佑寰，開放銀行與個資保護，會計研究月刊，第四〇三期，二〇一九年六月，頁 70-75。

[9] 國立政治大學國際產學聯盟—開放銀行創新推動，前引註 1，頁 5；李沃牆，AI 在銀行業的應用現況與前景，會計研究月刊，第四〇三期，二〇一九年六月，頁 19。

[10] 金融監督管理委員會，前引註 6，頁 37-39。

[11] 臧正運，開放銀行的關鍵挑戰—第三方服務提供者之治理模式選擇，財金資訊季刊，第九十七期，二〇二〇年五月，頁 15。

模式；第五部分，比較各種監理模式後，將檢視何種監理模式最適合我國借鏡作為推動開放金融發展之參考，並提出本文之見解；第六部分為本文的結論。

貳、 開放銀行之應用與監理議題

一、 開放銀行之發展

(一) 開放銀行之運作方式

如前所述，開放銀行係指，銀行自發或經法規要求下，將其所管理之資訊，以開放 API 或其他安全之方式與其他銀行、支付機構或 TSP 業者分享，讓 TSP 業者在介接其平台後，為消費者提供更多財務透明的創新應用服務。運作上，須符合資料標準、API 標準及安全標準等 3 種標準[12]。

首先，資料標準主要為資料如何被描繪及紀錄的原則，以使資料的利用具有可獲得性（availability）、可存取性（accessibility）及可分析性（analytics）。其中，資料可獲得性，係指可辨認資料為相關之內部及外部資料；資料可存取性，係指合法之第三方機構可經由消費者之授權存取及使用資料；資料可分析性，係指從資料中可獲得有價值之資訊，並得以促進決策之制定。

再者，API 標準係關於設計、發展及維護應用程式介面的規範，包括資料傳輸方式標準、資料交換格式標準、資料存取方式標準等[13]，而 API 的使用早已行之有年，並多用於分享服務與資訊，如：應用於個人財產管理軟體、將帳單的細節呈現於銀行網站、連結開發商跟 VISA 等支付系統[14]。雖然 API 早已行之有年，但近期 API 才發展到「隨插即用」的功能，使開發商能更輕易且安全的連結資料，進而使其有餘力創造全新或延伸既有的產品價值[15]。

最後，安全標準之制定，主要係為了減輕 API 使用過程中可能引發的操作、資訊安全風險。實務上所採取的具體措施，包括更嚴格的取得權限、須經授權使用之端到端加密技術（end-to-end encryption）、身分驗證機制（authentication mechanism）、壓力測試（vulnerability testing）、建立審計軌跡（audit trail）、設置代幣的使用期限、設置 IP 白名單、建置防火牆、將資訊安全納入內控計畫[16]。

(二) 可能的應用場域

在開放銀行的機制下，可以看到下列五種常見的應用場景，而隨著開放銀行

---

[12] 陳英慧，前引註 1，頁 2。

[13] Consultative Group for Innovation and the Digital Economy (CGIDE), *Enabling open finance through APIs*, 4-10 (2020).

[14] Laura Brodsky, Liz Oakes, *Data sharing and open banking* (Sep, 2017), McKinsey & Company, *at*: https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/data-sharing-and-open-banking, last visited 08.22.2021.

[15] Susanne Chishti, Janos Barberis，前引註 5，頁 349-350。

[16] Basel Committee on Banking Supervision, *supra* note 1, at 18.

的浪潮前進，相信未來也會有更多元的創新應用場景出現。

第一，個人帳戶總覽，連結各家銀行的存款資料，讓消費者透過帳本整合，一次總覽所有不同銀行的帳戶。如：遠傳電信股份有限公司與遠東國際商業銀行合作推出之「遠傳 friDay 理財+APP」及六家銀行與臺灣集中保管結算所股份有限公司合作推出之「集保 e 存摺 APP」，使消費者透過相關身分認證及授權同意程序後，即可於單一 APP 查詢銀行開放之存款帳戶餘額、交易明細等資訊[17]。

第二，公開資訊統整平台，由業者創造出金融服務資訊整合平台，廣泛蒐集不同金融機構之各種金融商品與服務資訊，一次整合後依服務類型、價格、地區等多元面向呈現給消費者。如：麻布記帳（Money Book）可協助民眾搜尋、比較各家銀行活、定期存款利率，或簡易了解匯率資訊等[18]。

第三，交易場景優化，當消費者要結帳時，可以同意讓購物平台直接向銀行申請轉帳，所有流程集中在一個平台的網站。如：彰化銀行將開放 API 與民眾常使用之生活服務 APP 結合，讓民眾可隨時透過 APP 於線上即時繳費[19]。

第四，信評精準化，當銀行與其他平台的資料串接，除了過去銀行的聯徵資料外，可再獲更多元的新數據（如：消費、生活習慣、交友狀況等），透過大數據與人工智慧技術分析後，做為核發信用卡或借款的信用評估參考。如：凱基銀行與中華電信合作，以手機門號行動身分認證替代傳統徵信[20]。

第五，線上財富顧問，當線上財富管理平台能夠串接銀行資料，便能透過前端的數據分析推薦消費者更公正客觀的理財資訊與投資策略。如：保單管家、保險小存摺 APP 能依據客戶條件進行投保試算，經系統抓取銀行最新產品資訊進行比對分析後，自動建議客戶使用適合的信用卡產品[21]。

二、 TSP 業者涉及之金融監理議題

(一) 金融消費者保護

按資料分享過程中之消費者保護，將係建立消費者對於新生態圈或新服務之

---

[17] 金融監督管理委員會，金管會持續推動「開放銀行」邁向第二階段「消費者資訊查詢」新里程碑，二〇二〇年十二月三十一日，https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202012310001&dtable=News，二〇二一年八月二十二日；經濟日報，遠傳 friDay 理財+營運開放銀行第二階段業務 金管會核准，二〇二〇年十二月十一日，https://money.udn.com/money/story/5613/5084479 ，二〇二一年八月二十二日。

[18] 中時電子報，拚開放銀行 台新首發應用場景，二〇一九年八月二十九日，https://www.chinatimes.com/newspapers/20190829000367-260205?chdtv，二〇二一年八月二十二日。

[19] 東森財經，彰銀開放銀行藍圖大躍進，完成 18 支 API 驗證上架，實現數位生活應用，二〇一九年九月二十六日，https://fnc.ebc.net.tw/FncNews/stock/100983，二〇二一年八月二十二日。

[20] 聯合新聞網，凱基銀開辦 中華電信用戶憑帳單就可貸款辦卡，二〇一九年十月八日，https://udn.com/news/story/7239/4092124，二〇二一年八月二十二日。

[21] 聯合新聞網，元大銀行導入 Open Banking 五大應用場景 演繹數位生活，二〇一九年九月十七日，https://udn.com/news/story/7239/4051600，二〇二一年八月二十二日。

信任的關鍵[22]，而 TSP 業者提供給消費者之服務係統整各家金融機構之資訊以開發出更多創新應用服務，本質上仍不失為金融服務，故消費者使用 TSP 業者所提供之服務，將涉及金融消費者保護之議題。

職是，金融消費者保護法所規範之金融服務業對金融消費者應負之義務，諸如受任人義務、定型化契約條款公平性、真實廣告、踐行認識客戶程序、適合性原則、說明義務，乃至損害賠償之規定[23]，TSP 業者似均有遵循之必要，以免其利用資訊不對稱之優勢侵害消費者之權益。

(二) 個人資料保護

開放銀行之應用得協助消費者選擇適合自己的金融商品或服務，係基於消費者允許 TSP 業者取得其交易資料，並應用大數據分析其經濟上行為及需求，以提供最符合其特殊需求之金融消費建議[24]。

就金融大數據而言，因其內容涉及到客戶之資料，故會牽涉到銀行對於客戶資料之個資保護義務（銀行法第 48 條第 2 項）[25]。若其要將客戶資料開放供第三方使用，除須經過客戶之同意[26]外，消費者是否仍有能力或可能真摯的同意其資料之使用範圍、期間、方式、對象[27]，銀行是否有權利與義務將客戶資料直接傳給 TSP 業者，TSP 業者取得客戶資料後之內部控制程序為何，均有疑義。

(三) 資訊安全

開放銀行的運作關鍵，係銀行將其所管理之資訊，以開放 API 或其他安全之方式與其他銀行、支付機構或 TSP 業者分享，而資料分享的過程，除涉及客戶資料之個資保護外，尚涉及資訊安全之維護[28]（個人資料保護法第 27 條）。

首先，若 TSP 業者本身之資訊安全管控能力不佳，恐將肇致服務連線中斷、

---

[22] The Payper, *Global Open Banking Report 2020: Beyond Open Banking – Into the Open Finance and Open Data Economy*, 20 (2020).

[23] 在開放銀行之運作架構下，若 TSP 業者提供之服務存在瑕疵，消費者是否即得向 TSP 業者求償，並非無疑。蓋 TSP 業者可能係仰賴第四方業者提供網路服務，故發生作業錯誤或出現詐欺之情事時，究竟應由銀行、TSP 業者或第四方業者負責，並不明確；甚至，消費者同意分享之資料遭到外洩、毀損或滅失時，其究竟受到何種損害，亦非明確。*See* Bank for International Settlements, *supra* note 1, at 14.

[24] Oscar Borgogno & Giuseppe Colangelo, *Data, Innovation and Transatlantic Competition in Finance: The Case of the Access to Account Rule*, EUR. Bus. L. REV. (forthcoming 2020), https://ssm.com/abstract=3251584, at 22. Andreas Kokkinis & Andrea Miglionico, *Open Banking and Libra: A New Frontier of Financial Inclusion for Payment Systems?*, 2020 Sing. J. LEGAL Stud. 601, 610-611 (2020).

[25] 相似規定，參見金融控股公司法第 42 條、電子支付機構管理條例第 31 條、證券投資信託及顧問法第 7 條第 2 項、境外結構型商品管理規則第 8 條第 2 項、證券商管理規則第 37 條第 16 款、期貨交易法第 63 條及期貨商管理規則第 55 條第 5 款等。

[26] 陳佑寰，前引註 8，頁 70。

[27] 關於此一議題之討論，參見翁清坤，大數據對於個人資料保護之挑戰與因應之道，東吳法律學報，第三十一卷第三期，二〇二〇年一月，頁 79-159；劉定基，大數據與物聯網時代的個人資料自主權，憲政時代，第四十二卷第三期，二〇一七年一月，頁 265-308。

[28] The Payper, *supra* note 22, at 32.

帳戶餘額顯示錯誤等問題，而損及金融消費者之權益；再者，金融機構將其所管理之資訊與其他第三方機構分享而採取跨機構提供資訊服務之作業模式時，通常均會增加資安風險[29]，易成為駭客組織尋求資安防護脆弱點之覬覦標的，故近期以委外廠商、軟硬體供應商為跳板攻擊的案例逐漸增多[30]，尤其，當 TSP 業者對金融機構所分享之資料有讀寫（Read/Write）權限時，受影響之層面將更廣泛。

(四) 系統性風險

所謂系統性風險，包括某一市場或機構之失靈導致之經濟衝擊，所引發一系列之市場或機構失靈或造成金融機構重大損失之現象；也包括引發資本成本增加或取得困難，以及金融市場價格大幅波動之風險[31]。

因 TSP 業者目前之規模或許有限，與正規金融體系的連結亦尚在可控範圍，故暫無必要對其可能產生之系統性風險施以高強度審慎監管[32]，但若其日後達到一定規模以上或本身即為大型科技公司（BigTech）[33]時，則其運作上之失靈可能使大規模的消費者無法照常使用金融服務，而造成金融體系之恐慌，此時，即有對其施以審慎監管之必要。

三、 小結

由上述可知，開放銀行之應用固然有助於促使金融機構迎接數位轉型、提供更適合消費者之商品或服務而提升客戶之消費體驗、促進普惠金融之發展[34]，但同時也伴隨著金融消費者保護、個人資料保護、資訊安全、系統性風險等金融監理上之風險，故應探究如何對 TSP 業者實施必要之金融監理。

參、 我國目前對 TSP 業者的監理模式

一、 金管會之三階段開放銀行政策

我國金管會於二〇一九年決定以「自願自律」之模式分三階段推動我國之開放銀行政策，而由金融業者自行決定是否開放資料及自行選擇合作機構，並以開放查詢的資料種類區分成三階段(公開資料查詢、消費者資訊查詢、交易面資訊)。

---

[29] Nydia Remolina Leon, *Open banking: Regulatory challenges for a new form of financial intermediation in a data-driven world*, 2019/05 SMU CENTRE FOR AI & DATA GOVERNANCE RESEARCH PAPER 1, 35 (2019).

[30] 金融監督管理委員會，金融資安行動方案，存款保險資訊季刊，第三十三卷第三期，二〇二〇年九月，頁 2。

[31] 曾宛如，金融海嘯下金融監理之反思，月旦法學雜誌，第一六八期，二〇〇九年五月，頁 86。

[32] 楊岳平，論我國影子銀行的金融系統性風險審慎監管—以強化中央銀行最後貸款人機制為中心，中研院法學期刊，第二十七期，二〇二〇年九月，頁 195。

[33] Financial Stability Board, *BigTech Firms in Finance in Emerging Market and Developing Economies: Market developments and potential financial stability implications*, 22 (2020). Financial Stability Board, *BigTech in finance: Market developments and potential financial stability implications*, 25-26 (2019).

[34] Leon, *supra* note 29, at 31-34.

第一階段主要開放非交易面之金融資訊，而不涉及消費者的個人資料，已於二〇一九年九月上線運作，首波上架的金融機構共有二十三家，並有六家 TSP 業者加入[35]；第二階段將進一步開放申請金融帳戶等相關金融往來資訊，金管會已於二〇二〇年十二月同意兩件銀行與 TSP 業者合作辦理第二階段業務之申請[36]，目前皆已正式上線[37]。至於第三階段規範修正之時程，金管會將於第二階段運作及檢討成果後再研議，預計要到二〇二一年年底[38]。

金管會三階段的開放措施中，可分為制度面與技術面，並由銀行公會負責規畫制度面，包括研議開放範圍、銀行與 TSP 業者合作的自律規範內容，自律規範也會隨著進入不同階段而有所延伸，目前已制定「中華民國銀行公會會員銀行與第三方服務提供者合作之自律規範」；技術面的部分，則由財金資訊股份有限公司（下稱財金公司）負責制定「開放 API 技術標準規格書」、「開放 API 業務安全控管作業規範」，並依循銀行公會訂定的開放業務種類和期程，來訂定不同階段的技術與資安標準，目前已制定「金融機構與第三方服務提供者辦理開放應用程式介面(OPEN API)業務安全控管作業規範」。

此外，金管會考量我國開放銀行制度雖然係採自願自律方式，與英國開放銀行制度係採強制之方式不同，但仍可參考英國登記 TSP 業者之作法，以提供金融機構遴選合作對象之參考[39]。是以，金管會計畫於二〇二一年第三季前協調周邊單位建立「金融機構與 TSP 業者合作資訊揭露制度」，要求金融機構與 TSP 業者合作時，應至其指定之周邊單位上傳 TSP 業者之基本資料、合作業務項目等資訊，以揭露供外界及金融機構參考[40]。

二、 現行監理模式之意義及監理問題

金管會上述對 TSP 業者之監理模式，本質上同於委外作業監理的模式，核心精神皆為由作為委託者的銀行承擔對第三方業者的主要監督之責，並在風險發生時負起相關責任[41]；行政法上，則可理解為自我管制（自主規制）之行政管制模式[42]。金管會採取此一監理模式之原因，除基於其對 TSP 業者並不具有法定之

---

35 財金資訊股份有限公司，創新數位金融新契機 開放 API 平台正式啟動，二〇一九年十月十六日，https://www.fisc.com.tw/TC/News/Detail.aspx?PKey=23accc58-b517-42cb-875a-f9891a5526fc，二〇二一年八月二十二日。

36 金融監督管理委員會，前引註 17。

37 經濟日報，開放銀行第二階段服務上線，二〇二一年四月二十八日，https://money.udn.com/money/story/5613/5418175，二〇二一年八月二十二日。

38 金融監督管理委員會，前引註 6，頁 35-36。

39 金融監督管理委員會，前引註 6，頁 38-39。

40 IThome，金管會發布 2021 年施政重點：純網銀 Q1 陸續開業、資料共享新進程、保險科技新應用、金融資安落實、票券金融公司數位監理申報上線，二〇二一年二月十八日，https://www.ithome.com.tw/news/142787，二〇二一年八月二十二日。

41 臧正運，論金融科技發展的監理難題與法制策略——以我國的規範與實踐為核心，政大法學評論，第一六三期，二〇二〇年十二月，頁 171。

42 關於擔保行政領域適用自我管制後，國家需創設之私人參與公共任務履行之法律框架秩序。參見黃錦堂，公營事業之組織與監督，月旦法學雜誌，第二二一期，二〇一三年十月，頁 8；

直接管轄權限外，也出於其未必具備監管 TSP 業者之相關專業[43]，蓋金融科技的快速發展帶來種種其未曾監管過的風險，並使既有存在的風險更加複雜化，肇致金融監管者與受監管者間之資訊不對稱[44]。

按金管會過往對於涉及電子商務、金融科技業務之規範，亦常委諸金融機構之同業公會自行訂定行業規範[45]；此外，對於與金融機構合作的其他「非金融機構」之監理模式，亦係透過與其合作的金融機構之同業公會訂定之自律規範，以間接規範其所從事之業務[46]。由此可見，金管會上述監理模式，基本上是延續其原則上不將與金融機構合作的其他「非金融機構」納入其直接管轄範圍之作法，但得透過金融機構與 TSP 業者簽約之方式，間接要求 TSP 業者遵循相關規範。

然而，金管會上述監理模式，將存在以下三種監理上之問題。首先，金融機構可能無協助監管之誘因，蓋自我管制之行政管制模式本質上即可能出現尋租（rent-seeking）、管制俘獲（regulatory capture）之情形[47]，若金融機構以追求其自身利益為優先，則自無協助金管會監督 TSP 業者之誘因[48]，尤其當 TSP 業者與其同屬一集團時，將更無監督 TSP 業者之誘因。

其次，推動開放銀行之政策目的可能不達，就算金融機構可能為符合金管會之監管要求，而協助金管會監督 TSP 業者，但由於其須承擔主要的法遵風險，通常會嚴格篩選與其合作之 TSP 業者，甚而變相轉嫁其須承擔之成本，形同拉高雙方合作門檻，進而大幅降低雙方合作推動開放銀行的誘因[49]。

最後，金融機構未來恐無監管 TSP 業者之能力，蓋委外作業監理模式之成

吳庚教授七秩華誕祝壽論文集編輯委員會，政治思潮與國家法學－吳庚教授七秩華誕祝壽論文集，臺北，元照，二〇二〇年一月，頁 589-591、595。

43 於金融、智慧財產權等現代經濟行政領域，經濟社會之激變使國家法仍處於尚未介入或尚未充分規範之階段，國家於公共財或服務之提供也不再立於優勢之地位，且國家規制市場活動越益困難，誘導措施、補助金、公用事業等經濟性手法亦逐漸失靈，致使國家之活動內容深受侷限。因而，如不輔以「軟法治理」者，恐難以克盡規制之功效。參見劉宗德，行政上法執行制度之合法性論議，月旦法學雜誌，第二二五期，二〇一四年二月，頁 122-123。

44 Cheng-Yun Tsang, From Industry *Sandbox to Supervisory Control Box: Rethinking the Role of Regulators in the Era of FinTech*, 2019 U. Ill. J.L. Tech. & Pol'y 355, 364 (2019). Yueh-Ping Yang & Cheng-Yun Tsang, *RegTech and the New Era of Financial Regulators: Envisaging More Public-Private-Partnership Models of Financial Regulators*, 21 U. PA. J. Bus. L. 354, 360 (2018). William Magnuson, *Regulating Fintech*, 71 Vand. L. Rev. 1167, 1204-1207 (2018).

45 例如：「金融機構辦理電子銀行業務安全控管作業基準」、「中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會證券投資顧問事業以自動化工具提供證券投資顧問服務（Robo-Advisor）作業要點」、「證券投資信託事業證券投資顧問事業新興科技資訊安全自律規範」等。

46 例如：「中華民國銀行公會會員銀行與網路借貸平臺業者間之業務合作自律規範」、「信用卡收單機構簽訂『提供代收代付服務平台業者』為特約商店自律規範」等。

47 蔡昌憲、彭冠蓉，開放銀行之管制政策研究——以歐盟與英國的經驗為中心，月旦法學雜誌，第三一三期，二〇二一年六月，頁 91-92；劉宗德，公私協力與自主規制之公法學理論，月旦法學雜誌，第二一七期，二〇一三年六月，頁 60-61。

48 楊瑞芬，前引註 8，頁 31。

49 臧正運，前引註 41，頁 171-172；臧正運，前引註 11，頁 12。臧正運，探尋資料受信者在開放銀行下的監理座標，中正財經法學，第二三期，二〇二一年七月，頁 97-98。

立，應以委外業者對於受委外業者在委外事務運作之過程中均具有相當議價力及影響力為前提，雖然我國目前 TSP 業者之規模均小於委外的金融機構，但隨著科技進步與規模經濟之發展，TSP 業者之規模可能遠大於委外的金融機構[50]，使金融機構難以對 TSP 業者為有效之監督。

肆、 比較法上對 TSP 業者的監理模式

一、 比較法上開放銀行的發展模式

根據巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BIS）對其成員國應用開放銀行情形之統計[51]，可發現各國對於開放銀行的監管態度不一，而可分為以下四種類型：(1)要求銀行必須分享客戶同意的資料，且 TSP 業者應取得相關主管機關之許可；(2)發布指引、建議標準及開放 API 的標準與技術規格；(3)主管機關並未對允許或禁止「銀行分享客戶同意的資料給 TSP 業者」制定明確的法規或指引，而任市場自由發展；(4)已進行相關法規的立法程序，或正積極考慮採取包括法規在內的規範架構。

綜觀國際上開放銀行發展模式中已進行監理者[52]，其主要之發展模式可分為「市場推動模式」及「強制開放模式」。前者係由政府鼓勵開放銀行程式介面的發展，但未以法規強制，而是採取制定相關發展標準、指引或建議之方式引導產業自主發展；後者主要係透過立法明文規定銀行須在消費者之要求下，以 Open API 等方式，提供消費者之帳戶資料予 TSP 業者。至於開放銀行發展模式中未進行監理者，則屬於「市場自由發展模式」。囿於篇幅，以下將分別以已進行監理者中較具代表性之新加坡、香港及歐盟、英國、澳洲為例，未進行監理者中則以美國為例，介紹比較法上開放銀行的發展模式。

(一) 市場推動模式

1. 新加坡的發展模式

基於促使新加坡成為亞太地區智慧金融中心之戰略考量，新加坡之金融管理局（Monetary Authority of Singapore, MAS）與新加坡銀行協會（The Association of Banks in Singapore, ABS）於二〇一六年十一月共同發布了「API 指南」（Finance-as-a-Service: API Playbook）。其中，兩者合作評估了 5,636 個商業流程，最終篩選出一份共有 411 個候選 API 的建議清單，為了易於理解及使用，該清單以類似化學元素週期表（Periodic Table）的方式呈現，並按照各個 API 之功能（商品、

[50] 臧正運，前引註 41，頁 154-155；Tsang, *supra* note 44, at 363-366. Douglas W. Arner et al., *The Future of Data-Driven Finance and RegTech: Lessons from EU Big Bang II*, 25 Stan. J.L. Bus. & FIN. 245, 271 (2020).

[51] Bank for International Settlements, *supra* note 16, at 10-11.

[52] 關於開放銀行發展模式之分類方式，可參見臧正運，前引註 11，頁 9-11；Leon, *supra* note 29, at 39-43.

行銷、銷售、服務、支付、監理）及服務提供者之類型（銀行、保險公司、資產管理公司、政府機構或其他個體），將候選 API 進行分類，以供業者選擇[53]。

上述 API 之類型，亦可依資料種類分為交易類 API（包含敏感性客戶端數據，而須用戶身分驗證）及訊息類 API（包含非敏感性數據，無須或僅須低度身分驗證）。截至二〇二〇年，MAS 所建置之「金融業應用程式介面登記站」（Financial Industry API Register），已彙整了由金融業釋出的 1,686 個開放 API[54]。

2. 香港的發展模式

依香港金融管理局（Hong Kong Monetary Authority, HKMA）與各家銀行代表研商後共同提出之「香港銀行業開放應用程式介面架構」（Open API Framework for the Hong Kong Banking sector）[55]，其基本原則係期望銀行根據架構所定之時間表逐步實行，但各銀行仍得保有實行與否之彈性，而 HKMA 目前仍不打算採取強制開放，但會根據開放 API 在香港之進展狀況考慮調整規範模式。

根據該架構之規畫，香港將依開放 API 之應用情形、效益、風險而分為 4 個開放階段，個別銀行可依其實際運作狀況而提前進行下一階段，但應以其已在契約中建立適當的保護措施、TSP 治理安排（包括彼此之義務、責任，及監控、消費者保護機制）為前提[56]。

目前香港已進行到第二階段，HKMA 也已開放 145 組 API 供使用者查詢金融資料及重要資訊[57]。至於第三及第四階段，則因涉及消費者資料、交易紀錄，而須強度更高之監控措施及有能力整合精確資料的 API，故 HKMA 仍在與產業共同協商 API 標準化的細節，同時，已有部分銀行與 TSP 業者透過雙邊合作提早將開放 API 應用於第三及第四階段[58]。

---

[53] Monetary Authority of Singapore, *ABS-MAS Financial World | Finance-as-a-Service: API Playbook*, 12-13 (2016).

[54] Monetary Authority of Singapore, Financial Industry API Register (Feb. 17, 2021), *at*: https://www.mas.gov.sg/development/fintech/financial-industry-api-register, last visited 08.22.2021.

[55] Hong Kong Monetary Authority, *Open API Framework for the Hong Kong Banking sector*, 1-2 (2018).

[56] *Id.* at 5-7.

[57] Hong Kong Monetary Authority, About HKMA's API, *at*: https://apidocs.hkma.gov.hk/abouthkmasapi/, last visited 08.22.2021.

[58] Hong Kong Monetary Authority, Open API Framework for the Banking Sector: One year on (Jul. 31, 2019), *at*: https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/press-releases/2019/07/20 190731-3/, last visited 08.22.2021.

表一：香港銀行業開放 API 之四項階段[59]

	開放 API 之功能	實行時間	所需之保護措施
第一階段	產品資訊	二〇一九年一月	銀行與 TSP 業者之驗證、資料之完整性
第二階段	消費者取得新產品及服務之資訊	二〇一九年十月	銀行與 TSP 業者之驗證、資料之完整性與秘密性
第三階段	帳戶資訊	二〇二一年十二月	銀行與 TSP 業者之驗證、資料之完整性與秘密性、消費者之授權
第四階段	交易資訊		

(二) 強制開放模式

1. 歐盟的發展模式

為了讓既存、新進的服務提供者，無論其商業模式為何，皆能在一個明確、一致的規範架構下提供其服務，故歐盟經由制訂支付服務指令修正案（Revised Payment Service Directive, PSD II），要求各成員國之主管機關應確保支付服務市場的公平競爭，並避免市場上出現無正當理由之差別待遇[60]；亦因其適用於 TSP 業者的規範明確、具可預測性，故消費者得輕易的理解 TSP 業者之法律地位[61]。

在 PSD II 的架構下，任一支付機構，都將擁有進入任何支付及銀行系統之法定保障的權利[62]。具體而言，在支付服務使用者（Payment Service User, PSU）明確表示同意之前提下，經「主管機關授權」或「向歐洲銀行監管局（European Banking Authority, EBA）登記」的第三方業者（Third Party Providers, TPP），得利用 PSU 存放於持有帳戶之支付服務提供者（Account Servicing Payment Service Provider, ASPSP）的帳戶資料，對 PSU 提供更多樣化的金融服務，且不以 ASPSP 與 TSP 業者間存在契約關係為必要[63]。

2. 英國的發展模式

---

[59] Hong Kong Monetary Authority, Phased Approach: Open API Phases for the Hong Kong Banking Sector (Jun. 4, 2021), *at*: https://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/international-financial-centre/fintech/open-application-programming-interface-api-for-the-banking-sector/phase-approach, last visited 08.22.2021. *also See* Hong Kong Monetary Authority, *supra* note 55, at 5.

[60] Revised Payment Service Directive (33).

[61] Dilja Helgadottir, *The Interaction between Directive 2015/2366 (EU) on Payment Services and Regulation (EU) 2016/679 on General Data Protection concerning Third Party Players*, 23 TRINITY C.L. REV. 199, 205 (2020).

[62] Article 35 and 36 of the PSD II. 黎家興，歐盟支付服務原則修正案與非歐盟電子商務公司的挑戰，月旦會計實務研究，第十期，二〇一八年十月，頁 127。

[63] Article 2, 35, 64, 66 and 67 of the PSD II.

由於英國前六大銀行於個人經常帳戶之市占率高達 87.7%[64]，而客戶更換其主要帳戶的歷年平均轉換率僅有約 3%[65]，致使大型銀行無須努力提供客戶更好的服務也能留住客戶，並使金融創新發展緩慢[66]，故英國課予其前九大銀行業者負有在消費者之要求下以安全、標準化之形式將資料分享予 TSP 業者之義務，以促進金融市場之競爭、提供消費者更佳的金融商品及服務[67]。

具體而言，英國競爭與市場管理局（Competition and Markets Authority, CMA）依其於二〇一六年八月九日公布的「零售銀行市場調查報告最終版」（Retail Banking Market Investigation: Final Report），在二〇一七年二月頒布了「零售銀行市場調查命令」（The Retail Banking Market Investigation Order 2017），該命令強制要求英國的九大銀行出資設立「開放銀行實施機構」（Open Banking Implementation Entity, OBIE），並由實施受託人（Implementation Trustee）依 CMA 同意的時間表及項目規劃逐步落實銀行的資料開放。在英國依歐盟 PSD II 之轉換要求而通過「支付服務法」（The Payment Service Regulations 2017）後，OBIE 也在二〇一八年一月正式啟動開放銀行標準（Open Banking Standard）[68]，以符合相關要求[69]。

3. 澳洲的發展模式

根據澳洲生產力委員會（Productivity Commission）針對該國「資料普及性及使用」（Data Availability and Use）的現況調查報告[70]，其建議消費者應被賦予「全面接近與使用數位資料的權利」（Comprehensive Right to access and use digital data），使消費者得以要求其資料的管理者，以機器可讀的格式（machine-readable form），在消費者指示下將資料移轉予消費者個人或經其指定的第三方[71]。依此，澳洲政府計畫相繼在銀行、能源與電信產業落實「消費者資料權」（Consumer Data Right, CDR），以提升消費者在不同產品及服務之間比較、轉換之能力，並將鼓勵服務提供者間之競爭，進而使消費者獲得更佳的價格與更新穎的產品及服務[72]。

為落實「消費者資料權」，澳洲修正了其「競爭與消費者法」（Competition and

---

64 周郭傑，前引註 5，頁 30。

65 Competition and Markets Authority, *Retail Banking Market Investigation: Final Report*, 155 (2016).

66 黃帥升，從英國及澳洲經驗看開放銀行於我國之發展，會計研究月刊，第四一四期，二〇二〇年五月，頁 95。

67 Cesare Fracassi & William Magnuson, *Data Autonomy*, 74 Vand. L. Rev. 327, 368-369 (2021).

68 Open Banking Implementation Entity, Welcome to the Open Banking Standard, *at*: https://standards.openbanking.org.uk/, last visited 08.22.2021.

69 鍾欣宜，主要國家發展開放銀行制度對我國之啟示，經濟研究，第二十一期，二〇二一年三月，頁 81。

70 Samson Yoseph Esayas & Angela Daly, *The Proposed Australian Consumer Right to Access and Use Data: A European Comparison*, 2 Eur. Competition & Reg. L. Rev. 187, 195-196 (2018).

71 Productivity Commission, *Data Availability and Use*, 197 (2017)；臧正運，前引註 1，頁 8；張恩若，簡析澳洲消費者資料權與開放銀行，科技法律透析，第三十二卷第六期，二〇二〇年六月，頁 36-37。

72 Australian Competition and Consumer Commission, Consumer data right (CDR): Project overview, *at*: https://www.accc.gov.au/focus-areas/consumer-data-right-cdr-0, last visited 08.22.2021.

Consumer Act 2010, CCA），並在該法之授權下頒布了「競爭與消費者（消費者資料權）規則」（The Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020）。在該規則第四部分所設計的法律關係中，「經認證之資料接收者」（accredited data recipient）在消費者之指示下，得代表消費者要求「資料持有者」（data holder）將消費者資料（CDR data）以符合相關資料標準之方式向其揭露[73]。

於銀行業之部分，該規則將逐步強制開放三階段之消費者資料[74]，初始資料持有者[75]（Initial data holders）自二〇二〇年七月起，須在消費者之指示下分享第一階段的消費者資料[76]；自二〇二〇年十一月起，尚須分享第二階段的消費者資料[77]。依二〇二〇年十二月頒布之最新增補規則[78]，初始資料持有者自二〇二一年二月起，須分享第三階段的消費者資料[79]。目前強制開放之資料，並不包含銀行為深入了解客戶而產生的資料，以及銀行將多類客戶資料集合並用於統計跨客戶組的總數、平均值等資料[80]。至於其他相關之經授權收受存款機構（Authorized deposit-taking institution, ADI）及互惠性資料持有者（Reciprocal data holders）三階段消費者資料之開放時程，則統一整理於下表。

表二：澳洲銀行業開放三階段消費者資料之時程

	第一階段	第二階段	第三階段
初始資料持有者	二〇二〇年七月	二〇二〇年十一月	二〇二一年二月
其他相關之經授權收受存款機構	二〇二一年七月	二〇二一年十一月	二〇二二年二月
互惠性資料持有者	二〇二一年三月	二〇二一年七月	

(三) 市場自由發展模式

依據美國財政部（United States Department of the Treasury）於二〇一八年七月針對借貸、支付及資產管理創新所發布之報告，目前美國針對消費者獲得自身帳戶及交易資料之唯一明文規定為 Dodd-Frank 華爾街改革與消費者保護法第 1033 條[81]，該條要求受消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau,

[73] Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020, at 2, 26-44.
[74] Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020, at 118.
[75] 即澳洲之四家主要銀行（澳盛銀行、澳洲聯邦銀行、澳洲國民銀行、西太平洋銀行）。*See* Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020, at 114.
[76] 主要係指存款帳戶、交易帳戶與支票、信用卡、簽帳金融卡帳戶內之資料。*See* Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020, at 104.
[77] 主要係指家戶貸款、抵押貸款分期付款、個人貸款帳戶內之資料。*See* Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020, at 104.
[78] Competition and Consumer (Consumer Data Right) Amendment Rules (No. 3) 2020, at 55.
[79] 主要係指透支、融資、貸款帳戶與資產管理、退休金儲蓄、信託、外幣賬戶內之資料。*See* Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020, at 105.
[80] 黃帥升，前引註 66，頁 98-99。
[81] 12 U.S.C. § 5533(a) "Subject to rules prescribed by the Bureau, a covered person shall make available to a consumer, upon request, information in the control or possession of the covered person concerning

CFPB）規範之金融服務公司應在消費者之指示下，將其提供予消費者之金融服務相關資訊傳輸予消費者。然而，該條是否適用於第三人經消費者授權請求金融服務公司提供之情形，或受 CFPB 規範之金融服務公司的範圍是否過狹，均有爭議[82]；實務上，目前已適用之金融服務公司多以維護資訊安全、履行保密義務為由，拒絕第三人之嫁接，CFPB 慮及上述爭議，故執法上著重隱私保護甚於資料共享[83]。

至於金融服務公司應以何種形式傳輸資料予消費者，該條亦未明確規範，目前美國實務上多使用屏幕抓取（Screen-scraping）技術，但該技術將因消費者須提供其帳戶密碼予 TSP 業者而伴隨高度之資安及詐欺風險，相較於此，API 係較安全的資料傳輸形式；然而，在欠缺相關 API 之產業自律標準或規範性指引的情形下，TSP 業者慮及資料傳輸種類須受制於金融服務公司、可能須承擔不合理或不對稱之責任等因素，故仍多繼續使用屏幕抓取技術[84]。雖然美國目前主要的金融數據服務公司（FIS、Fiserv、JHA）皆有拓展開放銀行服務之計畫，但其開發之 API 系統仍處於發展中，尚未達到正式提供服務之階段[85]。

針對上述實務上之困境，美國財政部建議應消除阻礙實務界採取較安全、有效資料傳輸形式的法規不確定性，並認為應最適合在聯邦及各州金融監管者之適當參與下，由私部門自行發展相關資料分享標準[86]。

(四) 小結

由上述可知，新加坡及香港主要係基於「提升銀行業競爭力」之目的，由政府與產業界共同制定開放銀行的發展框架，以鼓勵銀行業者自主開發相關服務；歐盟及英國則係基於「消弭銀行業不公平競爭」之目的，強制銀行業者應在法規之架構下開放相關資料。相較於上述由產業面出發之觀點，澳洲則是從「落實消費者資料權」之視角，強制銀行業者應逐步依法開放相關資料。美國雖然迄今仍未有相關規範，任由市場自由發展，但未來有朝「市場推動模式」發展之趨勢。

二、 TSP 業者的監理模式

有論者指出，理論上 TSP 業者之監理模式至少有以下四種非互斥之類型：

---

the consumer financial product or service that the consumer obtained from such covered person, including information relating to any transaction, series of transactions, or to the account including costs, charges and usage data. The information shall be made available in an electronic form usable by consumers."

82 United States Department of the Treasury, *A Financial System that Creates Economic Opportunities - Nonbank Financials Fintech and Innovation*, 29-32 (2018).

83 Fracassi & Magnuson, *supra* note 67, at 350-351.

84 United States Department of the Treasury, *supra* note 82, at 34. Han-Wei Liu, *Two Decades of Laws and Practice around Screen Scraping in the Common Law World and Its Open Banking Watershed Moment*, 30 Wash. INT'l L.J. 28, 56 (2020).

85 Scarlett Sieber, Open Banking: What Does It Mean For The US? (Mar. 3, 2021), *at*: https://www.forbes.com/sites/scarlettsieber/2021/03/03/open-banking-what-does-it-mean-for-the-us/?sh=eeb2defb52ac, last visited 08.22.2021.

86 United States Department of the Treasury, *supra* note 82, at 34-35.

(1)訴諸作業委外監理規範，而將開放銀行服務視為銀行委託 TSP 業者所辦理之自身作業；(2)委由 API 管理中心驗證合格可提供服務之 TSP 業者，並制定 TSP 業者應持續遵循之相關技術與資安標準；(3)由銀行與 TSP 業者共同制定產業自律標準，供業者選擇並於微調後遵循；(4)由主管機關直接將 TSP 業者視為準金融機構，並依照金融監理法規監管[87]。以下即以上述理論類型為基礎，分析新加坡、香港、歐盟、英國、澳洲對 TSP 業者之監理模式：

(一) 新加坡、香港：共同制定之產業自律標準＋銀行之監控

新加坡之「API 指南」指出，若金融機構擁有由 TSP 業者經由 API 提供之資料，金融機構應適用作業委外之相關監理規範[88]；反之，若金融機構未擁有相關資料，則不適用作業委外之監理規範。但無論在何種情形下，金融機構均被鼓勵採取下列風險管理原則：(1)瞭解合作的 TSP 業者：金融機構應對合作者有明確之審核程序，以確保僅有具適格性之組織可存取 API 服務；(2)消費者資料保護：金融機構應遵循個人資料保護法（Personal Data Protection Act, PDPA）[89]及相關最佳實務守則，以確保金融服務之穩定性及聲譽[90]。

由香港銀行業開放應用程式介面架構可知，香港從三種可能的 TSP 業者監理模式（各自訂定、統一訂定、各自訂定但須遵守共同基準）中，選擇了第三種模式，並依據開放之階段訂定不同的治理方式，在第一階段，銀行僅須建立簡易的 TSP 登錄流程，並採取基本的消費者保護措施；第二階段，銀行則應建立對 TSP 業者的引入評估及即時監控機制、與 TSP 業者成立雙邊契約關係，HKMA 並期望產業界能在第二階段實行前發展、定稿一套共同基準[91]。依此，香港銀行公會（Hong Kong Association of Banks, HKAB）於二〇一九年十一月十五日公布「香港銀行業開放應用程式介面架構之第二階段共同基準」（Open API Framework for the Hong Kong Banking Sector: Phase II Common Baseline），其中列出七個面向供銀行作為評估潛在 TSP 夥伴的參考[92]。

(二) 歐盟：主管機關制定之標準＋TSP 業者係金融機構

在 PSD II 的架構下，TPP 須取得「主管機關授權」或「向 EBA 登記」，前者屬於各國主管機關之職權範圍[93]；後者則要求各國應建立線上、即時更新之公開登記系統，而各國主管機關應將相關資訊告知 EBA，EBA 則應負責將各國傳遞

---

87 臧正運，前引註 11，頁 11-14。

88 *See* Monetary Authority of Singapore, *Technology Risk Management Guidelines* (2021). The Association of Banks in Singapore, *Guidelines on control objectives and procedures for outsourced service providers* (2017).

89 關於適用上可能出現的齟齬。可參見 Emma Leong, *Open Banking: The Changing Nature of Regulating Banking Data - A Case Study of Australia And Singapore*, 35 B.F.L.R. 443, 449-456 (2020).

90 Monetary Authority of Singapore, *supra* note 53, at 19-20.

91 Hong Kong Monetary Authority, *supra* note 55, at 9-17.

92 Hong Kong Association of Banks, *Open API Framework for the Hong Kong Banking Sector: Phase II Common Baseline*, 6-11 (2019).

93 Article 11 of the PSD II.

之登記資訊彙整至其運營之電子化登記公示系統[94]。

至於可登記之 TPP 類型，可分為支付發動服務的提供者（Payment Initiation Service Provider, PISP）、帳戶資訊服務的提供者（Account Information Service Provider, AISP），前者係提供在 PSU 的授權下，向 PSU 所開立帳戶之 ASPSP 發出支付指示的服務[95]；後者係提供 PSU 整合其在一個或多個支付帳戶資訊的服務[96]。無論是面對 PISP 或 AISP，ASPSP 對於其要求支付之指示或提供資訊之請求，除有正當的事由外，均不應有任何的差別待遇[97]。

就 ASPSP 與 TPP 間分享資料應遵守之標準而言，依歐盟執委會於二〇一八年三月十三日公布之「消費者強驗證及一般安全通訊之規範性技術標準」（Regulatory Technical Standards for Strong Customer Authentication and Common and Secure Open Standards of Communication）（下稱 PSD II RTS），ASPSP 提供資料所使用的介面，得為消費者採用的介面，或專門的介面（如：API）[98]。

就前者而言，該介面至少應符合下列 3 項要求：(1)PISP、AISP 能在 PSU 的同意下，向 ASPSP 指示開啟驗證程序；(2)應建立並維持 PISP、AISP、PSU、ASPSP 彼此間能在驗證時進行通訊交流[99]；(3)應確保 PISP、AISP 所傳輸的個人安全憑證及驗證碼之完整性、秘密性[100]。且主管機關應擔保 ASPSP 在所有運作的時間內都能盡到其義務，包括其介面應遵循之相關標準[101]。就後者而言，ASPSP 除應隨時監控並確保其介面符合能維持一定水準的可獲得性及表現外，尚應確保其介面不會構成 PISP、AISP 於使用上之障礙，且其介面、關鍵性給付之透明度指標、服務水準目標，都應受到主管機關之監督並通過壓力測試[102]。

(三) 英國：主管機關委由受託機構制定之標準＋TSP 業者係金融機構

若欲在英國提供開放銀行服務，首先，TPP 應取得 OBIE 所核發可與 ASPAP 交換資料之憑證，或與 ASPAP 交換 eIDAS 之證明；之後，再取得英國金融行為監理局（Financial Conduct Authority, FCA）或其他主管機關之相關許可，而許可之內容將置於各該主管機關之登記系統，供 ASPAP 確認 TPP 是否具備提供各類型服務的適格性[103]。再者，TPP 依其所取得資料之類型，得分別取得資料讀取（Read-only）或資料讀寫（Read/Write）之權限，前者包括產品資料、與該銀行

94 Article 14 and 15 of the PSD II.
95 Article 4(18) of the PSD II.
96 Article 4(19) of the PSD II.
97 Article 66(4)(c) and 67(3)(b) of the PSD II.
98 Article 31 of the PSD II RTS.
99 PISP、AISP、ASPSP 應確保其經由網路交換資料時，彼此間的通訊交流機制係使用具有強度且普遍承認的加密技術，而足以保障資料的完整性、秘密性。參見 Article 35 of the PSD II RTS.
100 Article 30(2) of the PSD II RTS.
101 Article 30(6) of the PSD II RTS.
102 Article 32 of the PSD II RTS.
103 UK Finance, *Open Banking Future State Report*, 12 (2020).

相關的參考資料、服務品質指標[104]；後者係指商業組織或個人目前帳戶的交易資料[105]。但無論係何種取得資料之權限，其資料標準之具體內容，均應符合 OBIE 所訂之開放 API 標準、資料格式標準、資訊安全標準、TSP 業者的治理安排及客戶的糾錯機制，且其實質內容不會牴觸歐盟 PSD II 的要求[106]。

(四) 澳洲：主管機關制定之標準＋TSP 業者係資訊服務機構

澳洲競爭與消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）作為主要推動 CDR 的主管機關，其權責包括：(1)訂定 CDR 的子法；(2)對潛在的資料接收者進行認證；(3)建置並維持認證的登記制度；(4)監督遵法之情況，並於必要時採取執行措施；(5)推薦未來 CDR 應適用的產業別；(6)與消費者及其他利害關係人溝通，並教導其等在 CDR 下之權利義務[107]。

除 ACCC 外，負責發展及實行 CDR 的主管機關，尚有隱私權保護專員辦公室（Office of the Australian Information Commissioner, OAIC）、資料標準組織（Data Standards Body, DSB），前者係 CDR 方案下所生爭議的主要處理者，故其在處理隱私爭議上有調查與執行之權限，且負責制定與隱私相關的法規範，目前已制定「隱私保障指引」（Privacy Safeguard Guidelines），而該指引並不具備法律上之拘束力，僅提供人民遵循 CCA 規範的建議[108]；後者係負責制定分享消費者資料的技術標準，即「消費者資料標準」（Consumer Data Standards），而該標準將強制置入資料持有者與經認證的資料接收者之間的契約內，若有違反之情形，則主管機關或被害者能請求法院命令違反者遵守、執行該標準[109]。

是以，若欲成為澳洲之「經認證之資料接收者」，應先經過 ACCC 之認證程序，即須符合下列要件[110]：(1)滿足適格性之要求（Fit and proper person）；(2)應採取「競爭與消費者（消費者資料權）規則」附表二所列之資料隱私保護與資訊安全措施；(3)應設置符合規定之內部爭端解決機制，並參與經認可之外部爭端解決機制；(4)應取得適當之保險或相當之保證，並敘明該數額足以承擔管理 CDR 資料所生風險之合理性基礎[111]。此外，尚應遵循各該主管機關所制定之規範。

(五) 小結

由上述可知，從「TSP 業者應遵循之標準的制定者」及「TSP 業者規範遵循上之監控者」的角度，可將新加坡、香港、歐盟、英國、澳洲的立法例分為四種

---

104 Article 12 and 13 of the Retail Banking Market Investigation Order 2017.
105 Article 14 of the Retail Banking Market Investigation Order 2017.
106 Article 10(2) of the Retail Banking Market Investigation Order 2017.
107 Australian Competition and Consumer Commission, *supra* note 72.
108 Office of the Australian Information Commissioner, *Privacy Safeguard Guidelines*, 3 (2020).
109 Section 56FD and 56FE of the Treasury Laws Amendment (Consumer Data Right) Bill 2019. Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020, at 78.
110 Australian Competition and Consumer Commission, *CDR Accreditation Guidelines*, 9-15 (2020).
111 關於適當性之評估標準。參見 Australian Competition and Consumer Commission, *Supplementary accreditation guidelines: Insurance*, 4-7 (2020).

類型。其中，新加坡、香港在「市場推動模式」之背景下，將多數的權力均交由市場上之主體，主管機關至多僅作為規則制定者之一、間接監控者；相較於此，屬於「強制開放模式」之歐盟、英國、澳洲，主管機關介入的程度明顯較深，但根據各該發展開放銀行之動機，各自對 TSP 業者之定位、開放資料之市場及所開放資料之範疇，均有所不同。

表三：國際上 TSP 業者監理模式之比較表

	新加坡、香港	歐盟	英國	澳洲	美國
TSP 業者應遵循之標準的制定者	應符合主管機關與銀行公會共同制定之產業自律標準	應符合歐盟執委會依 PSD II 制定之相關標準	應符合受 CMA 委託之 OBIE 所制定之標準	應符合 ACCC、OAIC、DSB 所制定之標準	目前未規範，但財政部認為未來應由私部門自行發展相關標準
TSP 業者規範遵循上之監控者	受合作銀行之監控	須直接受各國主管機關監控	主要須受到 FCA 之監管	主要須受到 ACCC 之監管	在部分情形下，須受 CFPB 之監控

伍、 對我國 TSP 業者監理模式之建議

一、 開放金融的發展模式

綜觀比較法上之開放銀行發展模式可知，各國主要係基於「提升銀行業競爭力」、「消弭銀行業不公平競爭」、「落實消費者資料權」等不同之目的而決定發展開放銀行，並依各自不同的發展目的形塑具體的推動架構。是以，以下將先探究金管會採「自願自律」模式之可能邏輯，再論述本文認為較佳的發展模式。

(一) 金管會採「自願自律」模式之可能邏輯

就目前我國金融產業之結構而言，主要存在家數過多、規模過小、同質性高及許多銀行營運能力欠佳等問題，致我國金融機構長久處於高度競爭之狀態而無法於國際上從事有效之競爭[112]，因而，我國似較無少數銀行利用其市場力量為限制競爭之情形，而係存在市場競爭結構欠缺多樣性之問題[113]，故金管會推動開放金融的理由為「將金融數據的主導權還給消費者，以實現消費者賦權」及「讓銀

[112] 王文宇，金融法，臺北，元照，二〇一九年十版，頁 24；王文宇，金融法發展專題回顧：國際視野與本土反思（01.2000-06.2010），臺大法學論叢，第四十卷特刊，二〇一一年十月，頁 1990。

[113] 臧正運，前引註 1，頁 10-11。

行更快實踐數位金融轉型，以提升普惠金融並促進整體社會的福祉」[114]。

然而，我國在開放銀行之發展路徑上是否即應採取「市場推動模式」，並不明確。蓋比較法例上，澳洲為落實消費者資料權而「強制」銀行業者應逐步依法開放相關資料；相較於此，新加坡及香港則係基於提升銀行業競爭力之目的，而「鼓勵」銀行業者在特定發展框架下自主開發相關服務。是以，對照比較法之發展經驗後可知，在我國兼採「消費者賦權」與「提升銀行業競爭力」二項推動理由之情形下，似無法直接得出我國應採「自願自律」模式之結論，故應有必要釐清我國法下消費者對其個資所擁有之權利與澳洲法下「消費者資料權」之異同。

按憲法並未明文資訊自決（隱私）權，但經釋字第 603 號解釋之肯認與形塑後，即由立法者制定個人資料保護法，以落實資訊自決權之憲法保障意旨[115]。在個人資料保護法第 4 條所列舉之五項權利中，與資料共享較有關聯者為「請求製給複製本」，然而，此一權利之內容可否涵蓋「消費者得要求其資料的管理者，在其指示下將資料以機器可讀的格式移轉予消費者個人或經其指定的第三方」，實不無疑義。申言之，雖然個人資料保護法第 10 條並未明文限制資料處理者依當事人請求而製給複製本之對象必須係該當事人，但亦未明文限制資料處理者須以機器可讀的格式移轉當事人之個資，故解釋上兩者似有不同。依此，在我國尚未明文承認當事人具有此種類似資料可攜權（Right to data portability）[116]之權利前，金管會在現行法之體系下採「自願自律」模式發展開放銀行，尚屬合理。

(二) 本文建議：應參考新加坡之發展模式而逐步落實資料可攜權

本文建議，既然金管會冀望藉由推動開放銀行「將金融數據的主導權還給消費者」，則應賦予消費者對其個資更強的控制權，承認其具有資料可攜權，以使其可從事成本效益分析而積極參與以個資為基礎所進行之運用開發[117]。理由有以下三點：第一，若消費者僅得請求金融機構「製給複製本」，則其將資料移轉予 TSP 業者之過程中，將因技術標準或資料格式差異造成之「鎖定效應」（lock-in）[118]，致其囿於移轉上之高交易成本而陷入現狀偏誤（status quo）[119]，於消費者自由選擇與掌控資料的能力已受限制之情形下，甚難謂其擁有金融數據的主導權。

第二，為取得歐盟的適足性認定，國家發展委員會擬提出符合兼顧適足性認定標準與國內需求之個人資料保護法修正草案[120]，亦有立委提出參照 GDPR 修

---

114 金融監督管理委員會，前引註 6，頁 36。

115 李建良，資料流向與管控環節—個資保護 ABC，月旦法學雜誌，第二七八期，二〇一八年一月，頁 26。

116 Article 20 of the General Data Protection Regulation (GDPR).

117 類似見解，參見翁清坤，賦予當事人個人資料財產權地位之優勢與侷限：以美國法為中心，臺大法學論叢，第四十七卷第三期，二〇一八年九月，頁 1035。

118 葉志良、程致剛、楊東穎，5G 與消費者保障：以維護消費者資訊自主權為中心，台灣國際法學刊，第十六卷第一期，二〇二〇年三月，頁 35-36。

119 Fracassi & Magnuson, *supra* note 67, at 337.

120 IThome，【2021 資安大預測】趨勢 7：法規遵循｜臺灣資安法及個資法都面臨修法壓力，二〇

法之修正草案[121]，顯見承認資料可攜權已係我國未來之修法趨勢，亦有助於推動「跨市場資料共享」[122]之進程。

第三，與我國採取相似開放銀行發展模式之新加坡於二〇二〇年十一月二日通過之「個人資料保護（修正）法案」（Personal Data Protection (Amendment) Act 2020），已明文承認當事人應有資料可攜權[123]，並依此建立金融資料交換系統（Singapore Financial Data Exchange, SGFinDex）[124]，故承認資料可攜權與「自願自律」模式間，本質上並不存在衝突。

在承認資料可攜權之框架下，接續則應探究是否應效仿澳洲法改採分階段強制開放消費者資料之模式，或仍參考新加坡之發展模式而維持既有之推動方式？前揭立委所提出之個人資料保護法修正草案第 5 條，即係參考澳洲「消費者資料權規則」而規定應優先由金融、電信、能源及醫療等重點產業分階段試行資料開放，並授權主管機關訂定執行準則，以確保能達成增訂資料可攜權之立法目的[125]；相較於此，有見解認為，由於今日資料可攜之相關技術仍未成熟，故政府不應在此時立法強制要求業者擔負此義務，而應鼓勵業者發展更完善的技術，並循「產業先行」之策略讓業者自行形成產業自律規範[126]。

本文認為，因金融業之型態、規模大小不一，故強制所有金融業者皆須於一定期間內符合可供消費者行使資料可攜權之技術標準，除規模較小之金融業者無力負荷外，也將使金融業者無法依各自業別之特性或其需求開發出最適合自己的作業系統，但系統上線拖延過久毋寧將損及消費者資料可攜權之實現。因而，現況下，原則上仍應參考新加坡之發展模式而維持既有之推動方式，而由各業別之金融業者自行制定自律規範，並經主管機關同意備查，僅於特定金融業者怠於採行具可互通性（Interoperability）之作業系統[127]等例外之情形，方由主管機關強制要求該金融業者採行之；未來，當資料可攜之相關技術已發展成熟且為主管機關所理解時，因主管機關已有能力制定完善的執行準則，故應可強制金融業者開放

二一年一月十二日，https://www.ithome.com.tw/news/142118，二〇二一年八月二十二日；國家發展委員會，國發會推動個資法修法，力拼 GDPR 適足性認定，二〇一九年十二月二十九日，https://pipa.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=D09B8808B663F4AD&sms=AE8BB2204A593B89&s=651AEDC5F8D8E1BD，二〇二一年八月二十二日。

121 立法院議案關係文書，委員提案第二五二八四號，院總第一五七〇號，二〇二〇年十月二十一日，頁 133-160。

122 金融監督管理委員會，前引註 6，頁 44-46。

123 Personal Data Protection (Amendment) Act 2020, at 17-21, 80-81.

124 Monetary Authority of Singapore, Digital Infrastructure to Enable More Effective Financial Planning by Singaporeans (Dec. 7, 2020), *at*: https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2020/digital-infrastructure-to-enable-more-effective-financial-planning-by-singaporeans, last visited 08.22.2021.

125 立法院議案關係文書，前引註 121，頁 134、137。

126 葉志良、程致剛、楊東穎，前引註 118，頁 50。

127 GDPR 第 20 條第 2 項規定「資料控管者在技術上可行時有直接將可攜資料傳輸予其他資料控管者之義務」中之「技術上可行」，並不要求資料控管者有義務採行或維護技術上相容之運用系統，而僅被期待其能以可互通之格式傳輸個人資料。參見 Article 29 Data Protection Working Party, *Guidelines on the right to data portability*, 16 (2017).

資料，以落實消費者之資料可攜權。

二、 TSP 業者的監理模式

(一) 金管會在「自願自律」模式下之 TSP 業者監理模式

綜觀比較法上對 TSP 業者的監理模式可知，各國在不同的開放銀行發展模式下，相應的發展出不同面貌的 TSP 業者監理模式，主管機關的角色也有所不同，採「市場推動模式」者，主管機關多屬於間接監控者；採「強制開放模式」者，主管機關則直接將 TSP 業者納入其機構監管之範疇。

金管會目前分三階段的開放措施中，係由銀行公會與財金公司分別負責制定制度面與技術面之規範，從「TSP 業者應遵循之標準的制定者」及「TSP 業者規範遵循上之監控者」的角度觀之，就前者而言，應屬偏向「制定並適用產業自律標準」及「委由 API 管理中心把關」的混合模式[128]；就後者而言，基本上是由與 TSP 業者合作之銀行負責監控其運作，但金管會仍透過委外作業監理模式建構其要求 TSP 業者提供相關資料與進行業務檢查之權限[129]。

(二) 本文建議：中期應加強資訊揭露，長期則應參考英國之監理模式

如前所述，本文認為，現況下，原則上仍應由各業別之金融業者自行制定自律規範，故採取「制定並適用產業自律標準」及「委由 API 管理中心把關」的混合模式，尚屬合理，但目前所適用之產業自律標準係由銀行公會所制定，未必能兼顧 TSP 業者之需求，而財金公司制定之資安標準恐對規模較小之 TSP 業者造成過度負擔，因而，似應參照論者之建議，邀集 TSP 業者參與產業自律標準之制定，並就資安標準依 TSP 業者之規模大小採取分級管理制度[130]。未來，當資料可攜之相關技術已發展成熟且為主管機關所理解時，因主管機關已有能力制定完善的執行準則，故或可考慮採取由「主管機關制定標準」的模式。

就「TSP 業者規範遵循上之監控者」而言，現況下金管會囿於專業及監管資源上之不足而採取委外作業監理模式，應屬合理，但金管會仍須持續加強其對於產業及科技領域之專業[131]，以確保開放金融的發展不會造成預料之外的損害[132]；此外，就算賦予消費者資料可攜權，其仍可能囿於有限理性（bounded rationality）、

---

[128] 臧正運，前引註 11，頁 14。

[129] 「中華民國銀行公會會員銀行與第三方服務提供者合作之自律規範」第 5 條第 1 項第 5 款：「第三方服務提供者應配合會員銀行及主管機關定期或不定期之要求，提供相關資料（含交易資料）或進行業務檢查（含資訊安全稽核）。」

[130] 臧正運，前引註 11，頁 14-15。

[131] 面對金融科技帶來的監管上挑戰，有見解建議監管系統應作出下列四項回應：(1)提升金融監管者學習新科技、蒐集資料，並與其他產業的監管者協作之能力；(2)允許監管者與產業維持密切、持續之對話，以利於創造理想的治理結構、責任架構；(3)建立使資料在安全的情形下具有可互通性、可攜性之資訊基礎設施及規範架構；(4)協助監管者持續的反應其監管上之考量，以找尋規範金融科技合作關係及非金融機構的適當方式。*See* Tsang, *supra* note 44, at 403.

[132] Christopher C. Nicholls, *Open Banking and the Rise of FinTech: Innovative Finance and Functional Regulation*, 35 B.F.L.R. 121, 149-150 (2019).

有限意志（bounded willpower）及有限自益（bounded self-interest），而難以作成符合其實際偏好之決定[133]，為去除消費者之偏誤（資訊不對稱），除揭露金融機構與 TSP 業者之合作資訊外，金管會尚可委由財金公司發布類似審計品質指標（AQI）之衡量指標[134]，以引導消費者將其資料賦權予服務品質較佳之 TSP 業者。

未來，隨著科技進步與規模經濟之發展，TSP 業者之規模可能遠大於委外的金融機構，致委外作業監理模式失去其效用，且其運作上之失靈可能使大規模的消費者無法照常使用金融服務，而已產生足以造成金融體系恐慌之系統性風險，故應有必要對其施以審慎監管。具體而言，首先，應強制落實金融消費者之資料可攜權，以降低 TSP 業者之系統重要性[135]並減少規模經濟、網路效應（network effect）所造成「贏者全拿」之現象[136]；再者，在參考英國 TSP 業者登記制度之基礎上，未來應可進一步參考英國對 TSP 業者之監理模式，由類似於 OBIE 角色之財金公司[137]負責核發 TSP 業者可與金融機構交換資料之憑證，再由金管會審查 TSP 業者是否具備提供各類型服務的適格性，於此面向，金管會或應考慮增聘長於大數據分析之資訊專業人員，以確保分析結果之一定正確性。

---

133 汪信君，金融市場之揭露義務與適合度規範：由行為經濟學之視角論保險商品，臺大法學論叢，第四十九卷第三期，二〇二〇年九月，頁 1069-1070。

134 所謂審計品質指標（AQI），係一組衡量外部審計品質之量化指標，可促進會計師、管理階層和審計委員會之間的合作，並增進對會計師查核品質之瞭解，進而達到鼓勵會計師提升查核品質之目的。金管會所發布的 AQI 揭露架構，係一套衡量審計品質的完整且具可比性的量化指標，包括專業性、獨立性、品質控管、監督、創新能力等五大構面及十三項指標。此外，為增進各事務所間 AQI 資訊之一致性及可比性，金管會同時發布 AQI 揭露範本，一致性規範國內 AQI 應揭露之資訊內涵及格式，並就部分 AQI 指標（如：查核投入、外部檢查缺失等）提供事務所整體之產業平均數或區間等資訊俾為比較，以利企業更深入瞭解事務所整體之審計品質變化趨勢及與同業間之差異。實行上，經參考國際間之推動經驗並考量事務所之簽證家數及編製 AQI 資訊成本，金管會將採二階段循序推動國內企業採用 AQI：第一階段：上市櫃公司自選任民國一一二年度財務報告查核簽證會計師時，可向簽證會計師取得 AQI 資訊，作為評估委任或續聘任簽證會計師之參考。第二階段：民國一一二年後，金管會將視四大聯合會計師事務所及上市櫃公司採用 AQI 情形及成效，適時評估中小型事務所及未上市櫃公開發行公司採用之可行性。參見鍾怡如、陳英閔，國際間審計品質指標（AQI）推動情形，證券暨期貨月刊，第三十八卷第四期，二〇二〇年四月，頁 6-18；金融監督管理委員會，金管會發布我國審計品質指標(AQI)揭露架構及範本，提升國內審計品質及透明度，二〇二一年八月十九日，https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202108190001&dtable=News，二〇二一年八月二十二日。

135 Arner et al., *supra* note 50 , at 286.

136 本質上為大數據分析公司之 TSP 業者，若累積巨量資料到一定程度，則會取得優勢市場地位，故其蒐集、使用之行為將構成獨占地位濫用、聯合行為，且 TSP 業者彼此間之結合可能具有反競爭之效果。參見陳皓芸，淺談金融科技與競爭法之交錯，二〇二一年四月二十一日，https://www.ftc.gov.tw/internet/main/publish/epaper_detail.aspx?period_id=_185&uid=1234，二〇二一年八月二十二日；金融科技研究群，前引註 6，頁 229-232；宋皇志，大數據之競爭法議題—以限制競爭為中心，政大法學評論，第一六三期，二〇二〇年十二月，頁 70-74；陳志民，支付系統競爭議題及規範架構之建立，公平交易季刊，第二十七卷第三期，二〇一九年七月，頁 20。

137 臧正運，前引註 1，頁 12。

陸、 結論

開放銀行是全球近年來重要的金融創新趨勢，其主要目的在於希望透過「金融數據安全共享」，推動銀行與金融科技公司的合作與創新，追求「消費者與社會利益的最大化」的普惠金融目標，未來可能進一步發展為開放金融，使消費者能根據自己的需求及行為模式設計出適合自己的財務規劃，以滿足生活中各種可能的金融需求。然而，金融消費者使用開放金融服務所直接接觸之 TSP 業者目前並未受到主管機關監督，故可能引發消費者權益、個人資料保護、資安風險甚至系統性風險等疑慮，並影響消費者使用 TSP 業者服務的意願。

我國金管會目前係以分三階段之「自願自律」模式推動開放銀行，並由金融業者自行決定是否開放資料及自行選擇合作之 TSP 業者，但此種本質上同於委外作業監理的監理模式存在金融機構可能無協助監管之誘因、推動開放銀行之政策目的可能不達及金融機構未來恐無監管 TSP 業者之能力等問題。

本文參考外國立法例下的開放銀行發展模式及 TSP 業者監理模式後，主張應參考新加坡之開放銀行發展模式而逐步落實資料可攜權。申言之，現況下，原則上仍應由各業別之金融業者自行制定自律規範，並經主管機關同意備查，僅於特定金融業者怠於採行具可互通性之作業系統等例外之情形，方由主管機關強制要求該金融業者採行之；未來，當資料可攜之相關技術已發展成熟且為主管機關所理解時，主管機關可藉由制定執行準則強制金融業者開放資料。

就 TSP 業者監理模式而言，於「TSP 業者應遵循之標準的制定者」之面向，現況下，應邀集 TSP 業者參與產業自律標準之制定，並就資安標準依 TSP 業者之規模大小採取分級管理制度；未來，當資料可攜之相關技術已發展成熟且為主管機關所理解時，主管機關可考慮採取由「主管機關制定標準」的模式。於「TSP 業者規範遵循上之監控者」之面向，現況下，金管會除應持續加強其對於產業及科技領域之專業外，尚可委由財金公司發布類似於審計品質指標之衡量指標，以引導消費者將其資料賦權予服務品質較佳之 TSP 業者；未來，則應有必要對 TSP 業者施以審慎監管，除強制落實消費者之資料可攜權外，亦可參考英國之監理模式，由財金公司負責核發 TSP 業者可與金融機構交換資料之憑證，再由金管會審查 TSP 業者是否具備提供各類型服務的適格性。