

## 我国台湾地区监管沙盒的 “立法”构造与法制动向\*

林盟翔\*\*

**摘要:**由于破坏式创新时代的来临,英国提出创新计划项目与创新社群中心后,积极通过监管沙盒成为世界金融科技的领航者。我国台湾地区在面对金融创新与事业创新之际,应参考英国相关制度进行研议,并遵守微型金融与普惠金融的上位指导原则进行立法上借鉴。本文以英国相关制度与台湾地区相关草案的比较为基础,对台湾地区监管沙盒的部分争议问题进行初步分析。

**关键词:**金融科技 监管沙盒 双翼监管 普惠金融

英国为了成为 FinTech 的全球领导者,以改革监管机构为开端,由英国金融行为监管局(Financial

---

\* 本文的部分研究成果,已发表于铭传大学 2016 年 11 月“第三届金融法治论坛暨国际学者讲座”研讨会,并收录于该研讨会论文集中。本文之研究成果已在清华大学商法研究中心与清华大学五道口金融学院互联网金融实验室联合主办之“第三届青衿商法论坛——金融科技与法律高峰论坛”(FinTech & Law)上提供与会讨论。

\*\* 台湾铭传大学财金法律学系专任助理教授,西北政法大学经济法学院兼职教授。

Conduct Authority, FCA) 设立创新计划项目 (project innovate), 并增设创新社群中心 (innovation hub), 为各种创新事业提供政府部门支持; 又通过监管沙盒 (regulatory sandbox) 的研究, 在 2015 年设置了监管沙盒 (regulatory sandbox) 机制, 使包括科技业在内的众多创新事业, 均可以在沙盒的保护下尽力研究新的科技与技术, 免于现行法制之限制与究责。而监管沙盒在支持金融创新的同时, 也让监管机制更为弹性, 产生了差异化监管的实质。监管机构亦能通过相关数据的搜集找出监管盲点, 与创新业者进行良好的互动与合作, 在可控风险的前提下, 引进适格消费者进入沙盒, 建立以消费者权益保护为中心的保护机制, 并依据测试结果提供弥补现行监管缺失的制度。

台湾地区引进沙盒的前提需要得到充分注意。它必须将 FinTech 与创新建立在“微型金融” (microfinance)、“普惠金融” (financial Inclusion) 目标基础上, 避免造成利用创新科技产生另类金融服务的进入障碍, 以及产生市场无法公平竞争的偏颇状态。虽然有论者认为, 监管沙盒是公私部门高度协作的低密度监管, 目的在于“负责任创新” (responsible innovation),<sup>[1]</sup> 然而监管密度与风险高低诚不可分, 必须综合考虑参与试验的消费者的智识水平和风险承受能力, 依据申请个案进行不同强度的监管调整。因此, 若认为在监管沙盒中必定为低密度监管, 系属违误。而监管沙盒重视真实参与所取得的正确测试结果, 为避免消费者权利受损, 外国法制对于金融消费者保护之监管强度与密度, 相对于一般监管状态来说, 亦非放宽监管密度与降低监管强度。

有鉴于此, 本文首先介绍英国监管沙盒的法制构造, 其次将其与我国台湾地区相关草案内容进行比较, 并解析相关争议, 在检讨台湾地区沙盒制度监管机制内涵的基础上, 提出结论与建议。

---

[1] 参见台湾有关当局议案关系文书(院总第 801 号, 委员提案第 19636 号), 2016 年。

## 一、英国监管沙盒法制构造之借鉴

### (一) 监管政策与现状〔2〕

2008年金融危机是英国金融监管的分界点,2008年前主要由英格兰银行、金融服务监管局(Financial Services Authority, FSA)与财政部共同维护金融体系。详言之,英格兰银行负责货币政策与金融稳定措施,财政部负责相关立法,而对于银行、保险与证券等金融机构,主要系由金融服务监管局进行统一微观审慎的监管。2008年金融危机后,英国为实现“金融长期稳定与可持续性”,把FSA分割成两个单位,分别是英国金融业务监管局(Financial Conduct Authority, FCA)与审慎监管局(Prudential Regulation Authority, PRA)。前述FSA对金融机构之监管权移至PRA, FCA则对PRA监管范围外的金融机构与市场进行监管。

以P2P为例,2011年8月英国P2P金融协会(The Peer-to-Peer Finance Association, P2PFA)成立,以非官方、非营利性之行业协会方式管理P2P业者,对贷款人的保护设定最低标准要求,并促进P2P市场之有效监管。〔3〕2014年3月,依据2000年《金融服务市场法》和由FCA订定的《关于网络众筹及透过其他方式发行不易变现证券之监管规则》,〔4〕将纳入监管的群众募资区分为两类:第一类是“P2P网络借贷型众筹”;第二类是“股权投资型众筹”,并制定了不同的监管标准。从事以上两类业务的公司均需取得FCA授权。监管规则的目标在于向消费者提供额外保护及在消费者利益中推动市场有效的

---

〔2〕 何宗武、林世杰、赖建宇、张凯君、林盟翔:《银行业因应网络金融发展之风险监管及稽核研究(期中报告)》,载《台湾金融研训院2016年研究计划》,第15~30页。

〔3〕 姚文平:《互联网金融——即将到来的新金融时代》,中信出版社2014年版,第290页。

〔4〕 *The FCA's Regulatory Approach to Crowdfunding over the Internet, and the Promotion of Non-readily Realisable Securities by other Media Feedback to CP13/13 and Final Rules*(March 2014), available at <https://www.fca.org.uk/your-fca/documents/policy-statements/ps14-04>.

竞争。

另以第三方支付为例,英国于2007年依据欧盟《支付服务指令》(Directive on Payment Services, PSD, 2007/64/EC)、《金融服务市场法》,于2009年发布了《支付服务法》(The Payment Service Regulations 2009, PSRs 2009)。<sup>[5]</sup> 2012年FCA公布了《在2009年支付服务法FCA之角色》<sup>[6]</sup>一文,其规定支付服务法的修正重点在于:<sup>[7]</sup>(1)支付业之监管主管机关由FSA变更为FCA;(2)大型与小型<sup>[8]</sup>之第三方支付业者,资本额之需求规范与原则细致化;(3)安全、报告、监管之强化;(4)消费者保护之强化、业者弹性营运与功能发挥;(5)清算支付系统规范运行。同年,《〈支付服务法〉之修正》也得以公布。<sup>[9]</sup> 该法主要针对2007年《金钱借贷法》、2009年《支付服务法》、2011年《电子货币法》进行修正而成。

依据“资策会科技法律研究所”公布的信息可知,<sup>[10]</sup>2012年欧洲

---

[5] Financial Services and Markets, *The Payment Services Regulations 2009*, available at [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1791/pdfs/uksi\\_20121791\\_en.pdf?utm\\_source=Concept%20Send&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=FSi:%20An%20overview%20of%20recent%20key%20financial%20services%20and%20regulatory%20developments\\_07/31/2012](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1791/pdfs/uksi_20121791_en.pdf?utm_source=Concept%20Send&utm_medium=email&utm_campaign=FSi:%20An%20overview%20of%20recent%20key%20financial%20services%20and%20regulatory%20developments_07/31/2012).

[6] Financial Conduct Authority, *The FCA's role under the Payment Services Regulations 2009 Our approach* (June 2013), available at <https://www.fca.org.uk/your-fca/documents/payment-services-approach>.

[7] 李仪坤:《Fintech 2.0 金融结合科技,即将颠覆金融业的游戏规则!》,凯信企业管理顾问有限公司2016年版,第173~174页。

[8] 所谓“小型第三方支付业者”(small payment institutions, SPI),系指该业者具有不超过300万欧元之平均每月价值,且不提供跨境支付服务之前提下,该业者可以申请注册成为小型支付机构,并可以从授权及审慎要求中豁免。需注意的是,成为小型支付机构之前提,一定要向FCA申请注册。You can apply for registration as a small payment institution and be exempt from authorisation and prudential requirements if your firm: has an average monthly payment value of no more than 3 million does not intend to provide payment services on a cross-border basis You must register with us if you wish to become registered as a small PI, available at <https://www.the-fca.org.uk/firms/apply/small-payment-institution-spi>.

[9] Financial Services and Markets, *The Payment Services Regulations 2012*, available at [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/209/pdfs/uksi\\_20090209\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/209/pdfs/uksi_20090209_en.pdf).

[10] Available at <https://stli.iii.org.tw/ContentPage.aspx?i=7192>.

议会发表绿皮书《迈向信用卡、网络以及手机支付的整合欧洲市场》，并进行广泛之公众意见征询、举办公众听证会，最后决议进行现有欧洲支付法制架构修正。《欧盟支付服务指令修正案》<sup>[11]</sup>于2013年7月由执委会提出，2015年10月欧洲议会通过，2016年1月生效，本次修正大幅提升支付创新应用之发展可能，特别是移动支付。PSD2的重大修正包含针对支付服务的内容作出修正，新增第三方支付服务提供者（third party payment service provider, TPP）为支付服务的内容（该修正案附件一第7项）。TPP的内涵为透过对其他支付服务提供商的支付账户存取，提供包含“支付发起服务”（payment initiation services）及“账户信息服务”（account information services）。依据第58条的规定，TPP服务提供商有下列义务：（1）确保支付服务用户的个人化安全信息不会被其他人取得；（2）以明确的方式向账户之支付服务提供商认证自己之身份；（3）不储存支付服务用户的敏感支付信息或个人化安全凭证。此外，PSD2明确将纯粹的技术服务提供商排除于支付机构之范围，无须适用支付服务指令。

## （二）监管沙盒推动背景

“沙盒”（sandboxes）一词，首见于英国《金融科技的未来：英国为世界金融科技之领导者》<sup>[12]</sup>文件中，主要是在说明如何使得监管机关、行业与学术界结合，促使英国监管机关、金融机构、金融科技公司、培训机构及大学成为并达到世界一流水平的地位。其挑战在于，如何协同建立高度自动化及有效“数据驱动”（data-driven）的监管体系。在监管机关间、事业及金融科技公司间促进合作，更可能是来自实验

[11] McKinsey & Company, *Digital Banking in Asia: What do Consumers Really Want?* (March 2015). Available at [https://www.google.com.tw/url?sa=t&ct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjDka\\_blcBOAhVFOJQKHXPkBlkQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mckinsey.com%2F~%2Fmedia%2Fmckinsey%2520offices%2Fmalaysia%2Fpdfs%2Fdigital\\_banking\\_in\\_asia\\_what\\_do\\_consumers\\_really\\_want.ashx&usg=AFQjCNEoK9gWXHW4HLJlIT2N7nW0OGaCA&sig2=-UJ2OdPK6leB2ZJEpGYLeg](https://www.google.com.tw/url?sa=t&ct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjDka_blcBOAhVFOJQKHXPkBlkQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mckinsey.com%2F~%2Fmedia%2Fmckinsey%2520offices%2Fmalaysia%2Fpdfs%2Fdigital_banking_in_asia_what_do_consumers_really_want.ashx&usg=AFQjCNEoK9gWXHW4HLJlIT2N7nW0OGaCA&sig2=-UJ2OdPK6leB2ZJEpGYLeg).

[12] Government Office for Science, *FinTech Futures: The UK as a World Leader in Financial Technologies*, March 2015, p. 52, available at <https://bravenewcoin.com/assets/Industry-Reports-2015/UK-Gov-Fintech-Futures.pdf>.

之数据。亦即,监管机关为了创新来监督“沙盒”,并与虚拟环境或真实的人一同实验。这其中,更大的挑战则是刺激协力合作与知识交流。

FSA 竞争部门主任于巴黎发表的演说中指出,<sup>[13]</sup>以支付系统监管机构来说,鼓励创新是持续不断进行的,目的是促进下列三个方向的实践:“服务用户之利益”“竞争利益”与“创新支付系统”。虽然前两个目标是相当平常且准确的目标,但是对于监管机关来说,创新目标系与众不同的。对于 PSR 来说,实现创新目标有两种主要方式:一是消除竞争创新之障碍:可以通过了解支付基础设施,方便支付业者资金转移,确保竞争;二是确保合作提供支付系统的所有用户使用效果良好,以合作促进创新。例如,建立相关讯息标准,这对于所有用户包括竞争者在内的需求决定来说,是很重要的参考要素。

其又指出,市场上“破坏性商业模式”的发展相当快速且普遍扩散,但是这些模式都有一个重要的共同特征——“技术驱使”,良好的品牌及为消费者提供一键式服务,这与传统上于正午时分站在银行分支机构使用银行服务的状况明显不同(以 P2P 来说,已经成为降低银行贷款比率,以及中小企业寻找替代方式来取得借贷金额之路径)。如同我们看到的“众筹”/ P2P 市场的发展,我们应认识到这是一个真正新式量身订制的自定义式市场,监管机关正在寻求调整监管策略。我们也看到了创新的银行,以 Atom Bank 为例,似乎提供了一项在线交易无实体通路(分支机构)之银行服务。而在支付系统中也看到了创新,如“数字钱包”“非接触支付”与“苹果支付”等。最后,在“破坏式

---

[13] Mary Starks(Director of Competition, FCA), *Disruptive Innovation in Financial Markets* (Oct. 26, 2015)., Available at <https://www.fca.org.uk/news/speeches/disruptive-innovation-financial-markets>.

创新”<sup>[14]</sup>尚未威胁推动大规模金融服务之际,但对于消费者来说也确实带来了许多便利,主要注意的几点为:“较为便宜的模式”;“科技改变的专家角色”;“新型市场与功能”;“更容易的支付”“大数据”以及“监管技术及银行监管沙盒”:银行可以购买容易得到的部分或全部技术(包括他们需要以及符合监管机关规范的),并使银行具有建置与分享该技术的能力。<sup>[15]</sup>

### (三) 监管沙盒之核心价值

保护消费者、强化市场诚信与促进竞争是 FCA 的法定职权。故 FCA 希望通过支持“破坏式创新”来取得市场的竞争地位。根据统计,英国的 FinTech 部门创造的收入约每年 200 亿英镑,每年使用在颠覆性创新之 FinTech(小型、创新型事业、与现任金融服务事业脱媒使用新技术之科技事业)的金额约 36 亿英镑。此外,具有前途的欧洲破坏性 FinTech 创新事业都在英国。最重要的是,英国为了保持欧洲领先的

[14] 论者认为,破坏系指相对于其他,资源比较少、规模比较小之公司,具有能够挑战根深蒂固业者之动态描述。特别是由于既有市占之业者聚焦在最挑剔但同时也是获利最高的顾客,努力为了他们提供并改良更好的商品或服务,以致超越了顾客的需求,甚至于忽略了其他顾客的需要。具有破坏力之其他后起之秀,开始成功瞄准这些被忽略甚至被区隔之市场需求,提供更合宜的功能,通常价格也更为低廉,以取得立足点。而既有业者往往追求更高顾客更高利润之同时,并未对此积极响应,然而新的业者以被忽略之市场客户为根基,也逐步侵蚀既有业者之市场占有率,更维持了自身客户市场之优势,而既有业者之主流客户开始使用新的业者产品与服务时,破坏就产生。深言之,某一类科技若符合下列要点,会对大型公司带来考验,则称为破坏性科技:(1)它们通常代表一组不同的性能属性,至少在一开始的时候没有受到客户重视。(2)计有的客户重视的性能属性急速改良,使得新科技后来得以侵入旧有的市场。破坏性创新之来源分成两类:(1)在低阶市场产生之破坏:新公司之产品或服务可以抢走旧公司之一些客户,通常因为那些客户购买之产品价格远高于他们得到之价值。(2)新市场之破坏:推出破坏性创新之公司可以争取到非消费者,也就是之前从不曾购买旧公司产品之客户。参见 Clayton M. Christensen:《精读克里斯汀生》,李明等译,远见天下文化出版股份有限公司,第 265~266 页;Joshua Gans:《破坏性创新的两难》,萧美惠译,商周出版社 2017 年版,第 52~55 页;Joseph L. Bower and Clayton M. Christensen, *Disruptive Technologies: Catching the Wave*, Harvard Business Review, Vol. 73, 1995。

[15] Mary Starks(Director of Competition, FCA), *Disruptive Innovation in Financial Markets* (10/26/2015), available at: <https://www.fca.org.uk/news/speeches/disruptive-innovation-financial-markets>.

FinTech 中心地位,必须确保持续成为具有吸引力的市场,适当的监管架构诚属重要。

监管沙盒很可能在以下方面存在显著的潜在利益:(1)在可能降低成本之位置上缩短“时间—市场”之成本:受到监管不确定性推动之延误,将严重影响首先推动者与阻碍创新,论者以医疗技术之创新激励为例。<sup>[16]</sup>在监管核准上,新设备相对于后续参与必须多花费 34% 时间,然而设备之核准时间并非由产品之技术新颖性为基础,而应以通过客观之监管指引有意义地降低。对于小型企业而言,比起进入新药市场,其更不太能够进入新设备市场。由此可知,透过监管沙盒之实验测试,可以帮助监管客观性标准之建立,避免造成市场进入成本之不确定性与浪费。(2)更好的融资方式:金融创新非常依赖投资,许多系通过股权融资进行。监管之不确定性意味着成长期之 FinTech 事业很难寻觅资金,亦无法正确地完成对于消费者权利破坏之评估。报告指出,批准时间之不确定性对于商业规则、业务执行及预期收入、特别是小型企业之公司来说,影响重大。<sup>[17]</sup>(3)更多的产品进入市场:由于监管之不确定性,一些创新在发展初期就放弃,甚至从来都没有测试过。由于沙盒架构使得事业能够管理在测试阶段之监管风险,更多解决方案可以适用及交易可能会引入市场。

除此之外,沙盒的利益在于可以评估事业应如何创造更有利于消费者的技术,如增加产品与服务的范围,同时实现降低成本、提升金融服务的目标。最重要的是,沙盒使 FCA 与创新者相互合作,在新产品与服务上市前得以搜集关于适当消费者保护措施意见,并且使该产品或服务达到大众市场应该具备的值与量。需注意的是,沙盒用于测试解决方案之时,对于参与测试的消费者仍旧有受到侵害权利之可

---

[16] Stern, Ariel Dora, *Innovation under Regulatory Uncertainty: Evidence from Medical Technology*, Harvard University, available at [http://www.rotman.utoronto.ca/-/media/Files/Programs-and-Areas/Strategy/papers/JMP\\_Stern\\_Jan\\_2014.pdf](http://www.rotman.utoronto.ca/-/media/Files/Programs-and-Areas/Strategy/papers/JMP_Stern_Jan_2014.pdf).

[17] Deloitte, *In the Face of Uncertainty: A Challenging Future for Biopharmaceutical Innovation*, available at [http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/life-sciences-health-care/us\\_consulting\\_Inthefaceofuncertainty\\_040614.pdf](http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/life-sciences-health-care/us_consulting_Inthefaceofuncertainty_040614.pdf).



能,因此仍必须遵守现行部分之监管规范,而限制 FCA 提供沙盒侧市场所之灵活性。然而,即使在此类规则限制范围内,FCA 仍然相信发展沙盒仍是可行的方案,尤其该沙盒将有助于创新事业与提供上述益处<sup>[18]</sup>。

#### (四) 监管沙盒之相关规定

##### 1. 申请主体之限制

监管沙盒的主要目标在于建立一个“安全地点”,使事业可以测试创新产品、服务、商业模式以及交付机制不受现行监管规则的过度限制。申请的主体是“未经授权的事业”(未受监管之事业, unauthorised business),即 FCA 提供加入沙盒之量身订做授权过程并授予事业一定限制之权限,允许他们进行测试相关想法,在符合授权条件的前提下,适用沙盒测试的有限目的,不受到监管法规的限制与究责。其目的在于使事业更容易满足 FCA 的要求,同时也降低成本、减少时间来获得测试与商品或服务的提供及运行。科技事业配套的金融服务也在申请主体资格中,亦即希望提供服务受 FCA 监管之科技事业,如果他们需要在测试前清楚知道当前的适用规则时,亦可申请沙盒以及上述工具(如通过外包协议)。据此,监管沙盒的使用者为:<sup>[19]</sup>(1) 寻求授权之事业(businesses seeking authorisation):沙盒对于在现实环境中技行测试前需要得到授权之事业是有帮助的。(2) 已取得授权之事业(authorised businesses):在对不易适应现有监管框架的想法进行测试前已取得授权之事业,沙盒是具有帮助的。(3) 科技事业助于金融机构(technology businesses supporting financial services firms):欲向受监管之事业提供服务之科技事业(如通过外包协议),如果在进行测试前需要清楚明确之规则时,亦可申请沙盒。

值得注意的是,监管沙盒之有限授权不能作为申请成为银行与取得银行营业执照的依据,若事业想要成为或设立一家银行,必须要向

[18] FCA, *Regulatory Sandbox* (November 2015), pp. 5 – 6, available at <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>.

[19] FCA, *Regulatory Sandbox - Application form*, available at <https://www.fca.org.uk/regulatory-sandbox-application-form> (Published and Last modified: May 9, 2016) (last visited Aug. 1, 2017).

FCA 及 PRA 共同组成之“新设银行工作单位”(new bank start - up unit)提出申请。<sup>[20]</sup>

## 2. 进入监管沙盒之资格与要件

申请者从申请文件中将会面对下列问题,并被要求提出说明与相关辅助证明:<sup>[21]</sup>(1)申请项目:A. 申请者之申请之创新业务是否已被 FCA 授权或注册(已受监管)? B. 申请者或申请者之营业是否已经在 UK 或外国开始营运? C. 申请者是否计划与其他公司合作进行此项测试?(2)关于申请者之创新:A. 对于申请者之创新,请提供简要之说明或叙述。B. 请解释申请者之构想于开创性或在市场上造成显著性不同(真实创新)。C. 提供解释对于消费者可以产生出具识别性的利益(消费者利益)。D. 请申请者解释为何需要在沙盒中测试申请者之创新或真实消费者之参与(沙盒之必要性)。E. 请申请者证明申请者之想法是准备在沙盒环境中进行测试(测试准备性)。(3)请解释下列项目:A. 申请者的想法是什么? 申请者已经做过测试,如果是这样,测试结果为何? B. 申请者将如何进行这个沙盒测试? 方法与目的之关联为何? C. 测试的建议期限? D. 哪些类型之消费者将进行测试,申请者会如何找到他们呢? 有多少消费者会被要求? 什么是为这些消费者的风险,以及这些消费者会受到何种程度之保护? 什么选择将给予消费者进行沟通的问题和投诉? 如何满足 FCA 关于申请者的财务风险/从测试的责任? 申请者如何保证你能满足这个责任? E. 什么是测试过程中的关键里程碑? 申请者将如何汇报进度给监管机关? F. 将如何衡量成功? G. 如何进行与展开测试,如果不成功(退出计划)又该如何?

需注意的是,依据 2017 年 6 月最新发布之申请文件,FCA 已将申

---

[20] Bank of England, *Starting a New Bank*, available at: <http://www.bankofengland.co.uk/pr/nbsu/Pages/default.aspx>.

[21] FCA, *Sandbox Application Form*, available at <https://www.fca.org.uk/publication/forms/regulatory-sandbox-application-form.docx> (Published and Last modified: May 9, 2016).

请文件内容变更如下<sup>[22]</sup>:(1)申请者基本数据:A. 申请者或申请者之事业已经在英国具有业务了吗? 如果申请者之事业需要 FCA 之授权去达到沙盒测试之目的, 申请者必须要达到“门槛条件”(threshold conditions),<sup>[23]</sup>FCA 根据这些条件评估申请者之事业时, 将需要知悉申请者在英国之表现。B. 申请者或申请者之事业已经在英国或国外进行活动(经营业务)了吗? 如果是, 请告诉 FCA 在何处以及简要描述哪些活动(经营业务)? (2)关于申请者之创新:A. 简要介绍申请者之创新, 如果已经有业务计划或项目概要, 请将其附加到申请表中。申请者之回答应包括: 申请者之想法是什么以及该想法之发展阶段为何? B. 申请者必须解释其想法在英国金融服务市场上, 是受到监管的活动或支持受监管的营业? 申请者之回答应考虑到其想法系在监管范围内, 若申请者相信其在监管范围外, 请解释与其营业在 FCA 监管范围之关联性。《金融监管指导手册》(FCA Handbook)之 PERG 2.7 在监管活动上有指引可参考。C. 申请者必须说明该想法有何创新, 或是在市场上构成显著不同之商品(基准—真实创新)。申请者之回答应包括: 为什么该想法是创新的, 以及谁是申请者市场上之竞争者。D. 申请者必须解释该想法如何提供消费者利益(基准—消费者利益)。申请者之回答应包括: 这样的想法如何直接或间接地保护消费者利益? 简要说明该想法可能对消费者(零售消费者及事业)产生之风险? 如何降低在沙盒中被识别出来的风险? (3)关于申请者之试验计划(基准—准备测试):A. 描述准备在沙盒中测试之案例(case)。B. 描述提出测试之目标。C. 描述提出测试之时间表与关键里程碑。D. 何种类型之消费者将参与测试以及如何提供? E. 描述提出测试之关键风险(包括对于消费者以及申请者之事业)以及如何减轻这些风险? F. 如果测试成功, 申请者要如何评估? G. 申请者之退出计划为何? 若不成功, 申请者将如何降低或减少测试(举例来说如果发生技术性失败)? H. 如果测试成功, 申请者之下一步计划是什么?

---

[22] FCA, *Regulatory Sandbox - Application Form*, available at <https://www.fca.org.uk/regulatory-sandbox-application-form> (Published and Last modified: May 9, 2016).

[23] FCA, *Threshold Conditions*, available at <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/COND.pdf> (Published and Last modified: May 9, 2016).

综上所述,申请事项与基准为:(1)该事业系在监管沙盒之范围内;(2)真实创新;(3)消费者利益保护;(4)监管沙盒之必要性(包括工具以及原因);(5)测试准备妥当性。兹将最新申请基准之相关内涵汇整如下表所示:

监管沙盒申请的资格标准<sup>[24]</sup>

基准 (criteria)	关键问题 (key questions)	正向指标 (positive indicators)	反向指标 (negative indicators)
监管沙盒 范围内 (in scope)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目是否已受或拟受英国监管?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在英国市场上进行创新</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 无意愿在英国市场上进行创新</li> </ul>
真实创新 (genuine innovation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 创新是否具备开创性?与市场上之其他业者相比是否具有显著性不同?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目在市场上无其他可以比较的服务或商品</li> <li>• 创新在市场上造成大规模改变</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目在市场上已经有诸多类似的服务或商品</li> <li>• 申请的创新项目仅为人造差异,非创新项目本身特性</li> </ul>
消费者利益 (consumer benefit)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目是否直接或透过市场竞争对于消费者产生可识别性利益?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目直接或间接使消费者获得更高质量、效率与较低价格之服务或商品</li> <li>• 申请的创新项目已经对于可识别性风险提出缓解或因应措施</li> <li>• 申请的创新将促进有效竞争</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目对于消费者、市场与金融体系将造成不利影响</li> <li>• 申请的创新项目在规避监管法规上应尽之义务</li> </ul>

[24] Source: FCA, available at <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/prepare-application>.

续表

基准 (criteria)	关键问题 (key questions)	正向指标 (positive indicators)	反向指标 (negative indicators)
监管沙盒 必要性 (need for a sandbox)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目是否确实需要在沙盒中对消费者进行测试?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目无法完全遵守现行监管法规,以至于使该服务或商品进入市场之成本与困难提高</li> <li>• 申请的创新项目有利用沙盒于真实市场中进行测试之必要</li> <li>• 申请的创新项目与FCA协调后,除了进入沙盒测试外,无其他替代之方式可以进行</li> <li>• 申请的创新项目若依照现行监管法规申请许可经营所花费的成本,远比申请沙盒测试所花费的更高</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目遇到的问题不以进入沙盒测试为必要</li> <li>• 申请的创新项目无须FCA之协助自可进行</li> <li>• 申请的创新项目无法透过FCA解决问题</li> </ul>
准备测试 妥当性 (ready for testing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目是否已充分准备好测试其项目?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目测试计划有明确目的、参数与评量指标</li> <li>• 一部分已经进行测试的测试期间与状况</li> <li>• 申请的创新项目有足够的工具与资源进行沙盒测试</li> <li>• 申请的创新项目已提供充足的消费者保护措施与适当的救济渠道</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 申请的创新项目测试计划目标不明确、未具有良好之发展潜力</li> <li>• 申请的创新项目测试计划未被完成</li> <li>• 申请的创新业者无进行测试之充足资源</li> <li>• 申请的创新项目无法或无能力提供充足的消费者保护措施与适当的救济渠道</li> </ul>

### 3. 核准基准

#### (1) 通用审核基准

FCA 根据上述申请者回答的内容,判断申请者的想法是否处于发

展阶段,且可以在实际环境中进行测试,并按照下列评断标准做出判断:[25]

①期限。沙盒测试有一个期限。测试期间应该足够长,以便从测试中取得统计相关之数据。以沙盒大多数利害关系人之同意3~6个月为一个适当的测试期间。

②消费者成员。沙盒适用于小规模测试,因此FCA对于测试之规模设定严格之限制标准。在测试进行中,消费者设置应该要大到足以同时管理风险以获得相关统计上必要数据,以及获得消费者之实用性。

③消费者筛选。在沙盒中,消费者类型应该适合创新之类型以及潜在预期之市场,但也同时要对应适当的风险敞口。

④消费者保护。FCA将确保事业具备适当的客户保护机制。FCA同意在下列客户权益保护之标准基础上进行个案审查:A.零售消费者:这类消费者不应该承担沙盒测试之风险,因此他们有权向该事业投诉,并且当事业营运失败时,进而向英国“金融服务评议人机制”(financial ombudsman service, FOS)主张评议以及借由该程序获得“金融服务赔偿计划”(financial services compensation Scheme)之权益内容。B.高端消费者:取决于测试之具体情况,若法律允许,而参与之高端消费者被明确告知后同意(informed consent)限缩对于赔偿金额之请求时,FCA会考虑测试。C.附加保护:从规模、范围与风险之因素考虑,附加的保护可能于某些个案中是必要的。例如,公开披露沙盒测试时可能被影响到的零售消费者。

⑤公开揭露。对于参与在沙盒中的消费者而言,在告知后同意的基础上,事业应公开揭露测试以及可能对于参与消费者的赔偿事项(包括事业经营失败的情事)。

⑥测试数据。对于事业在沙盒中测试项目之数据,FCA对其并不负担任何法律责任。

⑦测试计划。测试计划应包括下列项目:A.在沙盒中测试计划时

---

[25] FCA, *Default Standards for Sandbox Testing Parameters*, available at <https://www.fca.org.uk/publication/policy/default-standards-for-sandbox-testing-parameters.pdf>.

间表及关键里程碑(key milestones)。B. 成功的测试方法。C. 测试参数(期间、消费者/交易限制)。D. 消费者保护。E. 风险评估。F. 退出策略。

(2)特殊审核基准<sup>[26]</sup>

①测试之准备妥当性。FCA 特别感兴趣的是:A. 申请者想法之发展阶段,以及是否可以在现实环境中进行测试(包括申请者已完成之任何功能测试)。B. 申请者之具体测试目标与计划。C. 申请者开始测试之主要依赖关系以及如何实现。

②确保合作伙伴。一些申请事业应需要一个合作伙伴来测试申请者提出的申请(如事业可以成为外包技术之提供者)。

③必须要存在于英国。若申请者之测试需要 FCA 之授权或接受其注册,申请者应被要求具有一定规模之员工团队以及该总部必须设立于英国。

④银行账户。许多事业需要一个英国银行账户以便于能够进行测试。

4. 协助与评估申请

事业或金融机构要申请沙盒之前,对于法规与监管措施不熟悉者,可以申请 FCA 给予一定程度之协助。而 FCA 依据个案之不同分别给予下列协助:<sup>[27]</sup>(1)限制性授权:申请者欲在英国进行受监管之活动,必须要经过 FCA 之授权或允许注册始可,除非有部分豁免适用之情形。成功之事业将需要申请相关之授权或注册才能进行测试。FCA 对于事业被接受进入沙盒制定了授权流程,任何让事业进入测试之授权或注册将受到限制,除非 FCA 同意。这应该会使事业满足 FCA 之要求,并减少测试与运行之成本及时间,而事业必须要支付申请费用才能够取得限制性授权。(2)对事业进行活动之《特别指引》(Individual Guidance, IG):制定出如何在测试下解读相关监管规定,以创造安全空间。若事业依据该指引进行活动,FCA 会继续提供指引与涉及监管规定之遵守基础,以

[26] FCA, *How to Prepare a Sandbox Application*, available at <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/prepare-application>.

[27] FCA, *Regulatory Sandbox*, available at <https://www.fca.org.uk/firms/project-innovate-innovation-hub/regulatory-sandbox>.

供遵循。(3)豁免或修正 FCA 之规则(waivers or modifications to our rules):若测试会违反 FCA 之规则,基于规则过于繁复或无助于目的之达到,FCA 也许会豁免或修正该规则,但该规则之豁免或修正不会影响到 FCA 目标之进步,并且无法对于国家或国际法律进行豁免或修正。(4)给予无监管执行作为之承诺(no enforcement action letters, NALs):意指 FCA 不对于经测试之产品及服务依法采取监管执行作为,该有效期间为监管沙盒准予进行测试之期间。

FCA 在依据前述要件齐备后,对于申请监管沙盒之良好监管原则如下<sup>[28]</sup>:(1)效率与经济性:FCA 应该采取最有效与经济之方式利用资源。(2)比例原则(对称性):FCA 必须要确保对于每一个人、事业或事业活动增加负担或限制时,与与其之结果要符合比例原则与对称性。要判断此一原则必须要考虑到成本、事业与消费者。(3)持续成长性:FCA 必须要确保于英国之中长期间有实质成长之可能。(4)消费者责任:消费者应该要为自己之行为负责。(5)事业高级经营管理阶层之责任:事业高级经营管理阶层负责公司之事业经营,并确保事业监管要求。事业需明确经营管理阶层应负担何类型之责任,并确保业务可以充分地监测与控制。(6)认识到在不同监管者要求下业务执行之差异:FCA 应该依据《金融服务与市场法》,因监管者之不同、经营业务本质之差异来达成功能与目标。(7)公开披露:FCA 应该公布相关监管者相关之市场信息,或公布适当保护措施,以加强市场纪律与提高消费者对于财务问题之认知。(8)透明度:FCA 要尽可能使其对于功能保持透明,更重要的是 FCA 提供监管决定之适当信息,对于受监管之对象与市民保持开放的状态。

相对于监管者,事业必须依循之原则如下:<sup>[29]</sup>(1)诚信:事业必须遵守诚信原则开展业务。(2)技能(技术)、谨慎与勤勉行事:事业必须以适当之技能、谨慎与勤勉开展业务。(3)管理与控制:事业必须要采取合理之措施来组织,以负责任且有效之方式控制自己的事务,并有足够

---

[28] FCA, *The Principles of Good Regulation*, available at <https://www.fca.org.uk/about/principles-good-regulation>.

[29] FCA, *The Principles for Businesses*, available at <https://www.fca.org.uk/about/principles-good-regulation>.



之风险管理系统。(4)财务谨慎:事业必须保持足够的财政资源。(5)市场行为:事业必须遵守市场行为的适当标准。(6)消费者利益:事业必须充分考虑消费者利益并公平对待。(7)沟通与消费者:事业必须要考虑到消费者之信息需求,并且在某种程度上以清楚、明确、公平、无误导的方式将信息传达给消费者知悉。(8)利益冲突:事业必须公平管理利益冲突,无论系自身与消费者间或消费者相互间。(9)消费者:事业应响应消费者之信任,确保应保护之对象,采取相应标准及适用原则。(10)消费者资产:事业必须安排消费者之资产并提供足够保护,从而对消费者负责。(11)与监管者关系:事业必须以开放与合作之方式处理与监管机关的关系,并须在被监管机关合理通知时向其公开披露任何相关的项目。

#### (五) 监管沙盒之类型

监管沙盒可以分为“虚拟沙盒”与“伞状沙盒公司”两类。前者系指政府提供能够测试其产品之虚拟环境,使参与之企业得于该虚拟空间中进行服务,而不进入真正的市场(如借由测试取得公开数据,或是通过虚拟由其他公司提供数据之沙盒)。FCA 建议,为了促进利害关系人之合作,支持目前正在开发的虚拟沙盒,并考虑与其对接 FCA 的相关数据信息。后者则是一起行动的营利之利害关系人可以设置一个“非营利性沙盒公司”,这类公司可以从 FCA 寻求授权,在进行沙盒之测试期间,允许创新业务充当一定存续期间之“指定代表”。FCA 将帮助该公司建立保护伞并且持续提供支持与建议。<sup>[30]</sup>

## 二、我国台湾地区监管沙盒之法制构造

### (一) Fintech 政策之演进

2015 年 5 月发布的“金融科技发展政策”,揭示了 11 项重要施政目标,其中第 6 项为:“法规调适:建立虚拟法规调适机制,打造友善的法规

---

[30] FCA, *Regulatory Sandbox* (November 2015), available at <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>.

环境。”并于国际发展现况中介绍新加坡时指出:新加坡推动智慧国家计划,打造智慧金融中心,首要之务为持续加强产业的网络安全,对培植创新及采用新技术的监管采取三种形式:金融机构自行的创新、沙盒(sandbox)<sup>[31]</sup>中的创新、“金管局”与业界共同合作的创新。除此之外,并于白皮书中介绍英国2015年金融行为监管总署(FCA)提出“创新试验场”(regulatory sandbox)之倡议文件,使申请事业暂时豁免相关法规适用,降低法令遵循风险,加速产品上市时程。<sup>[32]</sup>

2016年9月9日的新闻稿指出,<sup>[33]</sup>将推动“金融科技发展推动计划”,<sup>[34]</sup>在兼顾效率、安全、公平与消费者保护下,金管会对于金融创新一向采取积极鼓励的立场,并提出将研议推展Fintech之“领航计划”(pilot program),以符合金融科技发展需要,同时将持续促进金融业与科技业建立对话平台,以及请各金融业别公会及周边机构协助建立各金融机构可适用的基础系统或规范。需注意的是,依据“金融科技发展推动计划”之四大措施内容之第二点特别指出:“研议推展Fintech之‘领航计划(pilot program)’:为鼓励银行运用金融科技提供创新金融服务,‘金管会’已实施‘领航计划’,此计划相当于监管沙盒之实质意涵。目前银行已得自行开办各项低风险交易之电子银行业务,亦得申请办理创新金融服务,由金管会视个案给予试办期间。例如,2011年9月试办行动X卡、2013年5月试办OTA手机信用卡、2015年7月试办ATM指静脉提款等。未来将掌握国际趋势,参考各国对监管沙盒制度之政策与试

[31] 原文使用沙盒,意义与本文所称沙盒同。

[32] 《金融科技发展政策》,2015年,第1页、第4页、第123页。

[33] “金融监督管理委员会”新闻稿:《金融与科技携手,Fintech升级》,2016年9月9日, available at [http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201609090002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&table=News](http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201609090002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&table=News)。

[34] 10项措施包括:“一、扩大行动支付(mobile payment)之运用及创新。二、鼓励银行与P2P网络借贷平台合作。三、促进群众募资平台健全发展。四、鼓励保险业者开发FinTech大数据应用之创新商品。五、建置基金网络销售平台发展智能理财服务。六、推动金融业积极培育金融科技人才。七、打造数字化账簿划拨作业环境。八、分布式账册(distributed ledger)技术之应用研发。九、建立金融资安信息分享与分析中心(Financial - Information Sharing and Analysis Center, F-ISAC)。十、打造身份识别服务中心(Authentication and Identification Service Center)。”

行的经验,并兼顾安全、风险管理、消费者权益保护的原则下,检讨调整具体化‘领航计划’之做法,以推动金融科技发展的需要。”亦即“金管会”有意以“领航计划”取代“监管沙盒”之名称,就实质意义来说二者依据“金管会”之说明并无分别。

## (二)个别法规之修正方式

### 1. A 版本

#### (1) 条文规范

此版本系在“银行法”“保险法”“证券交易法”“期货交易法”“电子支付机构管理条例”“电子票证发行管理条例”“证券投资信托及顾问法”7部法规增加相同之监管沙盒规定。兹以“电子支付机构管理条例第3条之1草案”<sup>[35]</sup>为例:“为推动金融科技发展,提升电子支付业竞争力,金融科技业及信息服务业经本会核准者,得享有试验监管沙盒之资格。本会自申请书件送达之次日起三十日内,未表示反对者,视为已核准。但于前揭期间内,金融科技业及信息服务业不得进行所申请之行为(第1项)。为利金融科技业及信息服务业监督管理,并确保金融市场及金融消费者之健全,经核准之监管沙盒,由主管机关依个案辅导、监管、调整或豁免本法之应遵行事项后,始得试验监管沙盒(第2项)。第一项及第二项之规定,有关金融科技业及信息服务业之申请资格、申请文件、申请程序与其财务、业务及其他应遵行事项之办法,由主管机关定之(第3项)。监管沙盒之试验,有显著危及金融市场及金融消费者健全经营之虞者,主管机关得命停止之(第4项)。”

其立法理由指出:“一、增订第一项,为加速协助跨领域之金融科技创新业发展及协助金融业转型创新,爰实行监管沙盒(regulatory sandbox)试验,‘金管会’采用监管沙盒让受监管的金融机构或具利害关系的公司(如合作或提供此类业务支持的科技公司及专业服务公司)得申请金融科技创新产品与服务之试验,限于明确定义的范围及期间,以避免金融服务业之相关法规限制,阻碍跨领域金融科技创新之发展。申请监管沙盒试验者须具备有关金融科技之技术、具创新性、有利于消费者、有试验之必要及已制作完整调查报告等资格,得向主管机关申请监

[35] 参见台湾地区有关当局议案关系文书(院总第1777号,委员提案第19487号),2016年。

管沙盒试验,且以诚信方式进行监管沙盒试验。二、增订第二项,为确保消费者及金融市场之健全,适当监管是必要的,避免过度法令规范抑制金融科技创新发展,主管机关应依个案辅导、监督、调整或豁免本法之应遵行事项后,始得执行监管沙盒试验,主管机关得采取行动,如提供个别专业辅导、准许豁免法令应遵行事项、消费者之保护措施、可能赔偿计算及履行保证等。惟(唯)须强调监管沙盒试验非为豁免现行法规之限制,系为推动金融科技,于明确定义的范围及期间下,暂时免除现行法规限制,监管沙盒试验完成后,各业者仍须回归适用现行法规。三、增订第三项,授权主管机关订立试验监管沙盒之申请资格、申请文件、申请程序与其财务、业务及其他应遵行事项之办法。四、增订第四项,为确保消费者及金融市场之健全,当有显著(著)危及金融市场及金融消费者健全经营之虞者,保留主管机关得命停止之权限。”

## (2) 检讨

按我国台湾地区相关规定中的各种自由及权利,则于符合某些条件下,得以法律限制之。至何种事项应以法律直接规范或得委由命令予以规定,与所谓规范密度有关,应视规范对象、内容或法益本身及其所受限制之轻重而容许合理之差异:诸如剥夺人民生命或限制人民身体自由者,必须遵守罪刑法定主义,以制定法律之方式为之;涉及人民其他自由权利之限制者,亦应由法律加以规定,如以法律授权主管机关发布命令为补充规定时,其授权应符合具体明确之原则;若仅属与执行法律之细节性、技术性次要事项,则得由主管机关发布命令为必要之规范,虽因而对人民产生不便或轻微影响,尚非“宪法”所不许。又关于给付行政措施,其受法律规范之密度,自较限制人民权益者宽松,倘涉及公共利益之重大事项者,应有法律或法律授权之命令为依据之必要,乃属当然,“释字大法官会议解释第443号”已详细叙明。另外,以法律限制人民权利,其构成要件应符合法律明确性原则,使受规范者可能预见其行为之法律效果,以确保法律预先告知之功能,并使执法之准据明确,以保障规范目的之实现。依“司法院”历来解释,法律规定所使用之概念,其意义依法条文义及立法目的,如非受规范者难以理解,并可经由司法审查加以确认,即与法律明确性原则无违(释字第432号、第491号、第521号、第594号、第602号、第617号及第623号解释参照)。“释字大法官会议解

释第 636 号”解释亦已明确揭示。法律条文之规范虽非让人难以认识,但创新技术、FinTech 等内涵,并非一般消费者容易知悉,该等于监管沙盒之相关规范、申请主体要件、申请程序与公开揭露事项等,以及参与消费者之权利义务,均不应由立法者概括授权给主管机关自定实际上限制 Fintech 业者与创新事业之权利。相反,受保护之消费者若依循前述英国之见解,可以在被告知后同意相关赔偿措施之降低与减少,然其风险并非当然在告知后同意即可完全理解,若贸然由主管机关任意变动,消费者之权利保护与监管沙盒之监管强度将有所动摇,沙盒之意义将不复存在。附带说明者,本版本并未一同修正“信托业法”,系为提案时之疏失,抑或因信托业并非专责机构名称,亦得由其他金融机构兼营,故并未纳入修法考虑,可待日后修法时知悉。

## 2. B 版本

### (1) 条文规范

此版本系在“银行法”“保险法”“证券交易法”“期货交易法”“电子支付机构管理条例”“电子票证发行管理条例”“证券投资信托及顾问法”“信托业法”中增加相同之监管沙盒规范。系以“银行法部分修正条文”<sup>[36]</sup>为例进行说明。

首先,于“银行法”第 4 条之 1 规定:“为促使主管机关主动参与创新事业产品、服务、事业模式及给付机制等之开发测试,以移除对于金融创新不必要的管制障碍,主管机关得受理事业对于监管沙盒之试验申请(第 1 项)。参与沙盒试验之资格标准、对于消费者及金融体系之保护机制、测试计划之审核办法、测试计划之监控准则、法令豁免之适用准则、计划中止之适用准则及测试报告之内容需求等事项,由主管机关定之(第 2 项)。”<sup>[37]</sup>

[36] 参见台湾地区有关当局议案关系文书(院总第 801 号,委员提案第 19636 号),2016 年。

[37] “立法说明”指出:“一、本条新增。二、参考英国金融业务监管局(FCA)「监管沙盒」制度报告书前言关于「监管沙盒」制度之设计目的,及该报告第一章。三、FCA 监管沙盒运作流程:1. 申请人提出利用沙盒的计划。2. FCA 针对计划进行评估审查。3. 申请人与 FCA 就测试事项(沙盒策略、测试变量、评估及报告之要求等)展开共同作业。4. 执行沙盒测试。5. 测试与监控。6. 申请人送出结案报告,FCA 审查。7. FCA 提供建议,由申请人决定是否开始提供服务。”

其次,为完善前条有关监管沙盒制度之设立,强化主管机关参与监管沙盒制度之义务,以免本制度流于形式。增订“银行法”第4条之2规定:“主管机关除依前条受理监管沙盒之试验申请外,应同步针对申请案所涉及之管制法令,进行通盘检讨。”

此外,参考英国《2006年立法及管制改良法》(Legislative and Regulatory Reform Act 2006)第13条之规定,主管机关于形成减轻及移除因立法或管制措施所造成的当事人负担前,应进行“政策咨询程序”。行政程序法虽有听证程序,然听证制度之精神在于公开搜集各方意见。“监管沙盒”的制度设计精神在于试验创新领域:一则申请者之业务机密仍有适度保护之必要;二则法规修正范围不确定性仍高,遽然公开易引致浮动,故仍以个别政策咨询较佳。据此,增订“银行法”第4条之3规定:“为进行前条之检讨,主管机关应邀请利害关系人进行政策咨询(第1项)。前项政策咨询,其范围应包含市场公平竞争、交易安全、消费者权益与保护、资安及主管机关认为必要之事项(第2项)。”

再者,主管机关实施“监管沙盒”制度的主要目的之一,为同步获取第一手创新产业发展信息,以便最快时间内建立法令应否修改之方针。为求提高行政及立法效率,以利于台湾地区创新产业的国际竞争力,“监管沙盒”制度实施之结果应同步让“行政院”及“立法院”知悉,以利于日后法制作业之加速进行。据此,于“银行法”第4条之4增订:“主管机关应依前条政策咨询之结果进行法令应否修改之建议方案(以下简称建议方案),<sup>[38]</sup>并得附监管沙盒试验申请案函送‘行政院’及‘立法院’备查。然未经监管沙盒试验申请案申请人之书面同意,主管机关不得将监管沙盒试验申请案附加于函送‘立法院’之建议方案中

---

[38] “立法说明”指出:“‘行政程序法’第十节虽为听证程序之规范,然因依该法第三条,立法院不受该法之规范,且该法相关条文中亦无类似‘监管沙盒’制度设计之相关条文,故新增本条,俾约束主管机关遵行,以符合‘监管沙盒’制度的实验性设计精神。”

(第1项)。<sup>[39]</sup> 主管机关应于监管沙盒试验申请案结案后三个月内,完成前项函送备查(第2项)。”<sup>[40]</sup>

最后,英国的监管沙盒制度设计,对于受到不同主管机关管制之情形时,FCA 将会透过审慎监管局(Prudential Regulation Authority, PRA)协调之。台湾地区并无类似 PRA 之机制,仅能透过“行政院”进行部会协调,故主管机关应将所发现之跨部会应同步实施建议方案,并列于法令修改建议方案中,俾“行政院”及“立法院”知悉。因此,增订“银行法”第4条之5规定如下:“主管机关于进行第一三七条之三之通盘检讨时,如涉及他部会之业务,系推动创新之必要者,应于建议方案中以专章陈述之。”

## (2) 检讨

本版本将前述英国制度大致上通盘规定至条文中,相同之测试办法大量授权之弊如前述,兹不赘述。值得注意的是,相对于其他两个版本,本版本不限于金融科技业,而将科技业、创新事业均纳入规范,立意良善,符合英国相关法制,<sup>[41]</sup>值得赞同。

另外,本版本之设计在使金融监管机关邀请利害关系人咨询时增加“市场公平竞争”项目。然而,依据“金融监督管理委员会组织法”第1条规定:“‘行政院’为健全金融机构业务经营,维持金融稳定及促进金融市场发展,特赦‘金融监督管理委员会’。”附加同法第3条规定之职权,除了健全金融机构业务经营、维持金融稳定、促进市场发展、监管政策之修正、金融市场之发展、金融消费者保护与其他有关金融管理事项

[39] “立法说明”指出:“为求行政立法二院充分理解主管机关法令应否修改之建议方向的背景,主管机关得于函送二院之备查案中附带监管沙盒试验申请案。然因监管沙盒试验申请案多半包含新创业者之营业秘密,若未经监管沙盒试验申请案申请人之书面同意,实有侵犯人民权利之疑虑,故未经当事人书面同意前,不得对民意机关开放其试验内容。行政院因负有政策推动之责,且公务人员依公务人员服务法第四条有守密之义务,为求效率,宜允参阅。”

[40] “立法说明”指出:“依台湾法制,‘行政’、‘立法’二院皆有法律案草案提案权,立法院更是唯一拥有法律案审议权的最高机关。监管沙盒之政府义务在于顺应时代变化,立即反应于法令之应新应革,故实有必要同步知会行政、立法二院。”

[41] 以2016年9月22日FCA公布信息为例,FCA已经从69家申请事业中选出24家事业,其包括零售银行、保险、咨询、分析、IPO等来自新加坡、美国、加拿大等国家之各种领域,其中7家与支付相关,包括区块链事业。

之规定外,并无金融科技之明确项目于其中,应以增订。除此之外,若师法英国法制,过往 FSMA 第 2 条第 3 项仅仅规范主管机关必须考虑金融产业之竞争地位,减少不利竞争结果,提供有利之竞争条件,并非使主管机关必须要“促进公平竞争”或考虑“市场公平竞争”,<sup>[42]</sup>但如今 FSA、FCA、PRA 均将促进竞争作为其监管目标,以提升金融科技之主导地位,台湾地区“金融监督管理委员”会并无类似职权,若给予其监管并附加促进竞争之任务并不妥当,未来是否另觅促进管理 FinTech 与创新产业之主管机关,或是于台湾地区“金融监督管理委员会”增加相关职权,值得密切观察。

### 3. C 版本<sup>[43]</sup>

#### (1) 条文规范

此版本与前述版本均不相同,系将“银行法”之名称变更为“金融银行法”,使得银行以外从事与金融相关业务之机构均能适用。其分别于“银行法”第 1 条、第 2 条、第 4 条、第 18 条增加“金融科技相关事业”之文字,并另外增订第 7 章之 1,分别于第 123 条之 1 及第 123 条之 2 新增“金融科技公司”之定义<sup>[44]</sup>与业务,<sup>[45]</sup>该业务范围系因科技进步使得金融业务出现新的风貌,科技透过网络媒合金融信息、推出金融产品或进行金融活动,应该合理地接受相应规范。

除此之外,科技发展对金融产品或服务的影响与日俱增,透过监管沙盒的机制,可以提供推动金融科技创新发展并与现状接轨的相应法令

[42] 林盟翔:《金融服务业横向整合之困难与挑战——金融与商业分离原则之定位与落实》,载《中正财经法学》2010 年创刊号。

[43] 参见台湾地区相关当局议案关系文书(院总第 801 号,委员提案第 19511 号),2016 年。

[44] 本“法”称金融科技公司,谓金融相关机构以科技透过网络提供平台,媒合金融信息、推出金融产品或进行金融活动(第 1 项)。金融科技公司之经营管理,依本法之规定;本法未规定者,适用其他有关法律之规定;其管理规则,由中央主管机关定之(第 2 项)。

[45] 金融科技公司与金融相关机构经营之业务如下:(1)与银行合作或接受银行委托发展科技金融业务或产品。(2)与银行合作发展金融科技。(3)透过科技发展,经营金融业务。(4)使用新兴科技透过网络提供平台媒合金融信息、推出金融产品或进行金融活动。(5)使用新兴科技透过网络进行电子支付、结算、代收转付或与银行业务对接等金融活动。(6)经中央主管机关核准办理之其他有关业务。



政策。监管沙盒是为了给金融产品或服务创新提供一个安全实验机制：在创新过程中兼顾金融系统安全，并对创新的金融产品或服务加以调适进入市场的机制。据此，该版本于第7章之2增订“监管沙盒”（与前述监管沙盒之名称不同），作为监管沙盒之法源依据。

首先，其于第123条之3增订监管沙盒之定义：“本法称监管沙盒，谓金融科技公司或银行相关机构的金融创新产品或服务得以在正式推出问市前，能有一个相对安全的环境去测试（第1项）。监管沙盒之经营管理，依本法之规定；本法未规定者，适用其他有关法律之规定；其管理规则，由中央主管机关定之（第2项）。”

其次，为鼓励业者创新，在通过主管机关的审核后免除相应的法律责任，并保护参与沙盒的消费者，诚属重要。另外，在监管沙盒内的金融产品或服务以创新为主。申请进入沙盒的业者，必须提出创新的事由，经由主管机关审核。已有的产品或服务方式，不能进入监管沙盒，以避免浪费创新资源。有鉴于此，草案增订第123条之4规定：“监管沙盒的机制与内容：一、提供创新的金融产品或服务实验的机制。在创新的过程中兼顾金融系统安全。二、协助创新的金融产品或服务在监管沙盒内发展、问市。三、在监管沙盒内运作的创新的金融产品或服务，提供政府评估改善或推进金融政策或法令的依据。四、创新的金融产品或服务得以在监管沙盒内豁免相关的法令政策限制。五、协助创新的金融产品或服务在监管沙盒内的事业免除相应的法律责任。六、对参与监管沙盒创新的金融产品或服务的消费者，提供保护计划。七、只要通过主管机关申请，进入监管沙盒的业者，就能在创新的金融产品或服务上，从事与法令政策有冲突的业务，就算业务被终止，也能免除法律责任的追究。”

再者，金融创新的业者、产品或服务，必须向主管机关提出申请。因此，草案第123条之5规定：“进入监管沙盒推动创新的金融产品或服务的事业，必须向主管机关提出申请。”

最后，为了维护金融秩序之稳定，分别在现行“银行法”第125条之1、第125条之2、第125条之3、第125条之5增订“金融科技与金融相关机构”文字，将金融科技公司纳为民事撤销权行使与刑事处罚之对象。

## （2）检讨

本版本仅在“银行法”中增加“金融科技相关事业”“金融科技与金

融相关机构”,并同时修改“银行法”为“金融银行法”,将许可制之银行业扩张到金融科技相关事业。问题在于,金融科技相关事业之范畴与金融科技公司之定义并非原先“银行法”之银行定义,若此立法模式可行,则其他如信托业法等规定都可以被纳入本版法规规范,并不妥适。此外,英国之制度与前述B版本不限于金融相关事业,一般事业创新应包括在内,但并不在本版法规之涵摄范围内。可取的是,本版本将监管沙盒之定义、机制、内容分别细部规范,但明确授权之缺失亦如前述,较为可惜。

“财委会”于2016年12月19日初审通过金融监管沙盒的提案,经过激烈讨论过后,修改“金融消费者保护法”一案遭反对,最后初审委员会决议用“金融科技创新”取代“监管沙盒”名称,以利外界理解内容。除了授权政府开放监管沙盒的业务之外,内部也达成7大修“法”共识:<sup>[46]</sup>①以“金融科技创新”取代“监管沙盒”名称。②主管机关应成立项目办公室,负责其政策的协调、沟通与推动。③主管机关在受理申请案件后的60天内完成审查,并将审查结果告知申请人。④若在金融科技创新实验中,有具体事证足以认定危害金融市场及消费者权益,主管机关得以命令申请者终止实验。⑤企业若有抵触现行法令之虞,或者因测试之需有法律豁免的需要,又或者业务范围依法令难以判断为适法者,主管机关得受理金融科技新创的实验申请。⑥主管机关必须订定相关机制,借以辅导申请者的商转业务。⑦在金融科技创新实验申请案结束后,主管机关必须送“行政院”备查。

### (三)单行法规定之立法模式

依据2017年1月12日“金管会”发布之新闻稿指出,<sup>[47]</sup>2016年年底,“立法院”有多位“立委”分别提出监管沙盒相关法律修正草案,与“金管会”协商后,“立法院”财政委员会并已于2016年12月19日召开

[46] 林昀璇:《监管沙盒初审通过改名“金融科技创新”》,载CNEWS汇流新闻网,<https://cnews.com.tw/监管沙盒初审通过-改名“金融科技创新”>。

[47] 《金融科技发展里程碑——“金融科技创新实验条例”草案》,available at [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&table=News](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&table=News)。

会议审查“保险法”等八部金融业“法”，并决议于该八部“法”中增订有关进行金融科技创新实验机制之相关条文，提报立法院会前交由党团协商。唯为求立法之周延，“金管会”欲以订定专“法”方式，建立金融科技实验机制，提供金融科技研发试作之安全环境，并对金融科技创新实验予以金融特许业务之法律责任豁免及相关管理规范。因此，“金管会”于2017年1月12日公布“金融科技创新实验条例”草案（以下简称“金管会版”），需注意的是，“金管会”稍后亦于2017年2月1日公告：预告“金融科技创新实验条例”草案（以下简称“金管会修正版”），<sup>[48]</sup>与前述版本内容略有差异，而最后由“行政院”于2017年5月4日公告，5月5日院函请“立法院”审议之“金融科技创新实验条例”草案版本<sup>[49]</sup>内容（以下简称“行政院版”），亦与前二者版本大不相同。以下简述部分监管内涵，其余争议将另文讨论：

### 1. 规范主体：创新实验

“金管会版”草案第3条规定：“本条例所称创新实验，系指金融服务业或非金融服务业在主管机关核准之条件下，以科技创新方式从事属于需主管机关许可之金融业务实验。”所称金融服务业，依据“金融监督管理委员会组织法”第2条第2项规定，包括金融控股公司、金融重建基金、中央存款保险公司、银行业、证券业、期货业、保险业、电子金融交易业及其他金融服务业；<sup>[50]</sup>但金融支付系统由“中央银行”主管。“金管会修正版”草案第3条则修正为：“本条例所称创新实验，系指创新实验

[48] 《金融监督管理委员会公告：预告“金融科技创新实验条例”草案，依据行政院秘书长105年9月5日院台规字第1050175399号函公告》，available at <http://law.fsc.gov.tw/law/NewsContent.aspx?id=6554>。

[49] 参见台湾地区相关当局第9届第3会期第14次会议议案关系文书（院总第707号；政府提案第15968号），2017年5月5日。

[50] 所称银行业、证券业、期货业及保险业范围如下：（1）银行业：指银行机构、信用合作社、票券金融公司、信用卡公司、信托业、邮政机构之邮政储金汇兑业务与其他银行服务业之业务及机构。（2）证券业：指证券交易所、证券柜台买卖中心、证券商、证券投资信托事业、证券金融事业、证券投资顾问事业、证券集中保管事业、都市更新投资信托事业与其他证券服务业之业务及机构。（3）期货业：指期货交易所、期货商、杠杆交易商、期货信托事业、期货顾问事业与其他期货服务业之业务及机构。（4）保险业：指保险公司、保险合作社、保险代理人、保险经纪人、保险公证人、邮政机构之简易人寿保险业务与其他保险服务业之业务及机构。

之申请人(以下简称申请人)以科技创新方式从事属于需主管机关许可之金融业务实验。”最后,“行政院版”草案第3条拍板定案为:“本条例所称创新实验,指以科技创新方式从事属于需主管机关许可、核准或特许之金融业务实验。”

依据“行政院版”草案第7条第2款、“金管会版”与“金管会修正版”第6条第2款之说明可知,“创新性”系指“技术创新或创新发明方式之运用”,对照瑞士“世界金融论坛”(World Economic Forum, WEF)于2015年6月发布《金融服务之未来:金融服务业之结构、供应与消费如何被破坏式创新重新建构》(The Future of Financial Services How Disruptive Innovations are Reshaping the Way Financial Services are Structured, Provisioned and Consumed)研究报告,其揭示之六大范围包括“支付”(payment)、“保险”(insurance)、“储贷业务”(deposit & lending)、“资本筹集”(capital raising)、“市场配置”(market provisioning)、“投资管理”(investment management)草案之创新范围显然较小,<sup>[51]</sup>是否限缩创新实验之进入门槛,造成抑制创新之弊;抑或基于特殊原因有意排除日后逐步开放;或是单纯之立法技术之疏失,仍须观察。

## 2. 创新实验计划

创新实验计划系规定在“金管会版”草案第4条第4款之申请书中,需揭示下列事项:“四:创新实验计划:(一)拟实验之金融业务及所涉金融法规。(二)创新性说明。(三)创新实验范围、期间、参与创新实验者(参与实验者)人数。(四)对参与实验者之保护措施。(五)创新实验风险管理机制。(六)创新实验预期效益及达成效益之衡量基准。(七)创新实验办理人自行终止创新实验、经主管机关撤销或废止核准或创新实验结束之退场机制。(八)创新实验成功后优先在我‘国’经营该项业务之承诺及计划。(九)创新实验计划内容之洗钱及资恐风险评估说明,及依风险基础原则拟订之降低风险措施。(十)涉及金融科技专利者,应检附相关资料。”另查“金管会修正版”草案第4条第4款规

---

[51] WEF, *The Future of Financial Services How Disruptive Innovations are Reshaping the Way Financial Services are Structured, provisioned and consumed*, 2015, p. 12, available at [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_future\\_of\\_financial\\_services.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_future_of_financial_services.pdf) (last visited Aug. 1, 2017).

定：“四、创新实验计划：（一）拟办理创新实验之金融业务及所涉金融法规。（二）创新性说明。（三）创新实验范围、期间、参与创新实验者（以下简称参与实验者）人数。（四）对参与实验者之保护措施。（五）创新实验风险管理机制。（六）创新实验预期效益及达成效益之衡量基准。（七）创新实验办理人自行终止创新实验、经主管机关撤销或废止核准或创新实验结束之退场机制。（八）创新实验计划内容之洗钱及资恐风险评估说明，及依风险基础原则拟订之降低风险措施。（九）涉及金融科技专利者，应检附相关资料。”至于“行政院版”草案第4条第3款则修正为：“（一）资金来源说明。（二）拟办理创新实验之金融业务及所涉金融法规。（三）创新性说明。（四）创新实验之范围、期间、参与创新实验者（以下简称参与实验者）人数及实验所涉金额。（五）执行创新实验之主要管理者数据。（六）与参与实验者相互间契约之重要约定事项。（七）对参与实验者之保护措施。（八）创新实验期间可能之风险及风险管理机制。（九）洗钱及资恐风险评估说明，及依风险基础原则订定之降低风险措施。（十）办理创新实验所采用之信息系统、安全控管作业说明及风险因应措施。（十一）创新实验预期效益及达成效益之衡量基准。（十二）自行终止创新实验、经主管机关撤销或废止核准或创新实验期间届满之退场机制。（十三）涉及金融科技专利者，应检附相关资料。（十四）与其他自然人、独资、合伙事业或法人合作办理创新实验者，应检附合作协议及相互间之权利义务说明。”

比较上述规定，草案规范之创新实验计划，申请人需说明之事项为其创新实验之金融业务及所涉金融法规（包括拟豁免或调整法规）、创新性、创新实验规模、对参与实验者之保护措施、风险管理机制、预期效益、退场机制、洗钱资恐防制（洗钱及资恐风险评估说明，及依风险基础原则拟订之降低风险措施）及金融科技专利等事项。而“优先在我‘国’开办之承诺”之项目在“金管会修正版”与“行政院版”中被删除。然而英国在第三批申请监管沙盒之特别审核要件中，增加必须设立该事业总部于英国之规定：<sup>[52]</sup>“若申请者之测试需要 FCA 之授权或接受其注册，

[52] FCA, *How to Prepare a Sandbox Application*, available at <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/prepare-application>.

申请者应被要求具有一定标准之员工团队以及该总部必须设立于英国。”以及英国银行账户开设之搭配,从监管强度之角度观之,则强化了属地监管之强度;若从商业利益经营之角度观之,亦希借由监管沙盒之开放吸引科技创新业务深耕英国使英国欲成为世界金融科技“领头羊”的目标不变。

值得注意的是,除英国 FCA 筛选进入“监管沙盒”(regulatory sandbox)的指标(包括“对英国受管制产业或金融服务业的贡献”“该创新是否有足够的创新”“该创新对消费者有无好处”“该创新必须透过监管沙盒来向实际消费者测试的必要性”以及“业者是否做好测试的准备并能提供保护消费者的充分资源”),参酌美国《金融服务创新法》(Financial Services Innovation Act of 2016, H. R. 6118)第 6 条之规定(包括“金融创新符合公共利益”“可增进金融产品或服务的可获性”及“不会对美国金融造成系统性风险并提升对消费者的保护”等要件<sup>[53]</sup>),益有明定申请创新实验许可之实质要件之必要,使主管机关及申请人得以遵循。

据此,“时代力量”党团提出“金融科技发展与创新实验条例”草案(下称“发展创新条例”草案)第 5 条“申请许可之实质要件”规定:“金融科技业得就符合下列要件之金融科技服务或商品,向主管机关提出进行创新实验之许可申请:(1)该金融科技服务或商品属于需主管机关许可之业务。(2)该金融科技服务或商品在我‘国’市场具有创新性。(3)该金融科技服务或商品具有以真实市场交易进行创新实验之必要性。(4)该金融科技服务或商品对金融消费者之整体利益高于可能造成之损害(第 1 项)。主管机关就前项第 4 款之审查,应综合审酌下列事项:(1)该金融科技服务或商品对提升金融服务效率、促进金融普及性及增

---

[53] SEC. 6. PETITION TO AGENCY. (b) Contents. —In a petition submitted under this section, the covered person shall—(1) submit an alternative compliance strategy that proposes a method to comply with the agency regulation or Federal statutory requirement; and (2) demonstrate that under the alternative compliance strategy, the financial innovation—(A) would serve the public interest; (B) improves access to financial products or services; and (C) does not present systemic risk to the United States financial system and promotes consumer protection.

进金融消费者权益所具有之效益。(2)该金融科技服务或商品对金融秩序、信息安全、个人资料保护及洗钱防制所造成之风险。(3)创新实验计划对参与实验者所采取之保护措施、退场机制设计与对可能风险所采取之预防措施。(4)创新实验计划之参与人数及最高交易限额。(5)申请人实施创新实验与提供参与实验者必要保护之能力。”本条例草案应与前述“行政院版”之相关规定相互搭配作为未来规范内容,始为妥适。

### 3. 创新实验之监管:实地访查

为了解创新实验之办理情形,且掌握创新实验对市场之影响,“金管会版”草案与“金管会修正版”草案第12条规定:“创新实验经申请核准起至创新实验结果审查完成之期间,办理人应遵守本条例规定之管理措施,以及主管机关核准创新实验计划时,要求办理人应办理事项,并依主管机关指示说明创新实验情形。必要时,主管机关得实地访查(第1项)。前项所称本条例规定之管理措施,包括第10条第3项(申请人书面通知义务)、第11条(信息安全)、第14条第1项(审查创新实验报告)、第18条(法规命令之授权)、第21条(招揽活动)及第22条(参与创新实验之告知与保障)之规定(第2项)。办理人未遵守第1项规定,主管机关得命其限期改善。”

### 4. 法规检讨与创新实验后之协助申请

首先,“金管会版”与“金管会修正版”草案第15条规定:“创新实验结果经主管机关审查完成者,主管机关得参酌创新实验之办理情形,检讨金融法规之妥适性,以利金融科技创新发展。”其次,第16条规定:“办理人于创新实验结果经主管机关审查完成后,得申请该项业务之经营,其经营应受金融法规之规范。”亦即创新实验结果经主管机关审查完成后,未来该项业务之经营,须依各金融业法向主管机关提出申请,以符合办理相同业务,遵守相同规范之公平原则。除此之外,草案第17条规定:“为发展金融科技创新,协助创新实验之申请,并以专业方式审查创新实验之可行性与成效,主管机关应有专责单位办理有关事宜。”<sup>[54]</sup>

---

[54] “金管会修正版”第17条仅作文字修正为:“为发展金融科技创新,协助创新实验之申请,并以专业方式审查创新实验之可行性与成效,主管机关应有专责单位办理相关事宜。”

然而,“行政院版”草案将专责单位之规定仅将条号移动至第 18 条,前述第 15 条及第 16 条之规定则合并成第 17 条:“创新实验具有创新性、有效提升金融服务之效率、降低经营及使用成本或提升金融消费者及企业之权益者,主管机关应参酌创新实验之办理情形,办理下列事项:一、检讨研修相关金融法规。二、提供创业或策略合作之协助。三、转介予相关机关(构)、团体或辅导创业服务之基金(第 1 项)。申请人拟依相关金融法规申请经营创新实验之金融业务者,基于调整其营业资格以符合各该金融法规之必要,得于主管机关原核准办理创新实验之期间届满二个月前,检具理由、需调整事项及时程等文件,向主管机关申请继续办理创新实验,并于该创新实验期间内进行调整,不受第九条第一项所定创新实验期间之限制(第 2 项)。依前项规定继续办理创新实验及调整之期间以六个月为限,主管机关应于原核准办理创新实验之期间届满前,作成核准或驳回之决定,并将决定以书面通知申请人(第 3 项)。”

查“行政院版”第 9 条第 1 项之规定:“主管机关核准办理创新实验之期间以六个月为限。但申请人得于该创新实验期间届满一个月前,检具理由及说明具体成效,向主管机关申请核准延长;延长以一次为限,最长不得逾六个月。”本条系参照参考英国及新加坡已核准创新实验案件之实验期间仅 3~6 个月,且创新实验之意义及本质,应系在特定范围及期间内进行,申请人如认创新实验已具初具成效,但需更长时间验证,或发生不可归责于申请人之天灾事变(如水灾导致设备损毁)、其他市场不可预期因素等,恐影响创新实验之正常运作,导致实验无法如期完成等情事,申请人始得检具理由提出延长实验期限之申请。

依据英国审查标准之规定,的确 FCA 认为沙盒之试验系基于大多数利害关系人之同意所进行,因此,FCA 认为 3~6 个月为适合测试之期间,<sup>[55]</sup>而目前亦无其他个案显示延长情事。而新加坡则将延长机制期间交由新加坡金融监管局(The Monetary Authority of Singapore, MAS)依据《金融科技监管沙盒指引》(FinTech Regulatory Sandbox Guidelines)对于个案(例如,考虑消费者反映意见或纠正缺陷后,需要额外之时间来

---

[55] FCA, *Default Standards for Sandbox Testing Parameters*, available at <https://www.fca.org.uk/publication/policy/default-standards-for-sandbox-testing-parameters.pdf>.



对实验中之金融服务进行修正,或沙盒测试需要更多之时间才能够完全遵循相关法律之要求与规范)与具体情况批准延长,但仅能延长一次,且该延长决定为终局决定。<sup>[56]</sup> 鉴于“原则从宽、例外从严”之法律解释,沙盒测试为监管之例外规定,以英国为例,若3~6个月非为适合之测试期间,FCA应可视个案决定延长测试期间,而次数并无规定限制显然不符前述解释原则,因此采用新加坡之设计,无论延长期间是否加以限制,但次数仅能限定延长一次,以避免申请者一直以不断测试达成法令要求为由,不断延长测试期间与次数,造成“监管空窗”<sup>[57]</sup>或“监管套利”之不当滥用。

然而前述“行政院版”第17条第2项之设计将造成可能滥用之情形,立法理由指出:“申请人衡酌创新实验之办理情形,拟自行或与他人合作经营该项业务,惟因其尚需时日调整营业资格,以符合相关金融法规要求时(如资本额、专业证照、信息安全等级等),应于主管机关依第九条第一项规定核准办理创新实验期间届满二个月前,提出继续创新实验并进行调整之申请,由主管机关予以准驳,该期间以六个月为限,以利申请人于该期间继续办理创新实验并进行营业资格调整。”本文认为,若要符合金融法规之要求,应属草案第4条第3款第2目“拟办理创新实验之金融业务及所涉金融法规”或第8目“创新实验期间可能之风险及风险管理机制”(资本额等不足将影响金融市场秩序)创新实验计划中应据实说明之事项,主管机关依据第6条召集专家、学者及相关机关(构)代表举行审查会议进行审查,并依据第7条第1款“属于需主管机关许可、核准或特许之金融业务范畴”、第4款“已评估可能风险,并订有相关因应措施”以及第7款“其他需评估事项”进行评估,若未达资本额等要求,而相关参与者之人数与金额(第6款)、保护措施与适当补偿机制(第5款)等项目内容亦有疑义时,应否决其测试申请,直至其达成相关金融法规要求标准始能提出申请,而非于申请审查时放宽监管测试之

[56] MAS, *FinTech Regulatory Sandbox Guidelines* (November 16, 2016), § 7.2, available at <http://www.mas.gov.sg/~media/Smart%20Financial%20Centre/Sandbox/FinTech%20Regulatory%20Sandbox%20Guidelines.pdf>.

[57] 张冠群:《自金融监管原则与金融消费者保护观点论金融科技监管沙盒制度——兼论行政院版“金融科技创新实验条例草案”》,载《月旦法学杂志》2017年第266期。

门槛,而通过滥用延长实验之措施进行实质金融业务经营,破坏金融秩序与监管原则,造成无法借由测试真实反映金融消费者之权益保护是否充足,实非必要。

#### 5. 法规适用之豁免

按“金管会版”草案与“金管会修正版”(仅作部分文字调整)第24条规定:“创新实验范围涉及主管机关或其他机关订定之规定,主管机关或其他机关得于创新实验期间豁免或调整该等规定。”另于第25条规定豁免法规内容:“办理人于创新实验期间,依主管机关核准创新实验计划范围进行创新实验,其创新实验行为不适用下列处罚规定:一、银行法第一百二十五条。二、电子支付机构管理条例第四十四条或第四十六条。三、电子票证发行管理条例第三十条第一项、第二项违反同条例第四条第一项规定签订特约机构、第三项或第四项。四、信托业法第四十八条。五、票券金融管理法第六十一条违反同法第六条。六、证券交易法第一百七十五条第一项违反同法第十八条第一项、第四十四条第一项,或第一百七十七条第一项违反同法第四十五条第二项。七、期货交易法第一百十二条第五项第三款至第五款。八、证券投资信托及顾问法第一百零七条及第一百十条。九、保险法第一百六十七条及第一百六十七条之一。”

“行政院版”第26条则规定:“创新实验范围涉及主管机关或其他机关(构)订定之法规命令或行政规则者,主管机关基于创新实验进行之必要,得于会商其他机关(构)同意后,核准创新实验于实验期间排除该等法规命令或行政规则全部或一部之适用。”前述第25条之内容则移至“行政院版”第27条。

而“发展创新条例”草案则将前述两条之规范合为第15条“法规适用之豁免”规定:“实施人依许可之计划实施创新实验,除不受许可处分已排除适用之行政命令及行政规则拘束外,其创新实验之实施,另不适用下列处罚规定:一、银行法第一百二十五条。二、电子支付机构管理条例第四十四条或第四十六条。三、电子票证发行管理条例第三十条第一项、第二项违反同条例第四条第一项规定签订特约机构、第三项或第四项。四、信托业法第四十八条。五、票券金融管理法第六十一条违反同法第六条。六、证券交易法第一百七十五条第一项违反同法第十八条第

一项、第四十四条第一项,或第一百七十七条第一项违反同法第四十五条第二项。七、期货交易法第一百二十二条第五项第三款至第五款。八、证券投资信托及顾问法第一百零七条及第一百十条。九、保险法第一百六十七条及第一百六十七条之一。”

上述条文之立法说明指出(“行政院版”草案第26条):“1. 系参酌‘国’外针对金融监管沙盒之法律适用豁免之精神,明定实施人依许可之计划实施创新实验,除不受许可处分已排除适用之行政命令及行政规则拘束外,创新实验之实施,另不适用银行法等处罚规定,以避免实施人无端负担刑事及行政责任。亦即 FCA 之监管沙盒计划,系依金融商品服务及市场法之授权,由 FCA 在符合特定情形下,排除或调整 FCA 主管法规之适用;MAS 之金融科技监管沙盒方针,亦由 MAS 在法律授权范围内,对进入实验之业者给予金融法规松绑。2. 创新实验所涉及金融业务之实施范围,相较于一般正式办理之金融业务,其对象范围特定,期间也有所限缩,对金融市场秩序影响较小。基于创新实验之目的即在于现行法规命令或行政规则有阻碍创新之虞时,以创新实验方式测试其创新之可行性,爰明定主管机关必要时,得视个案情形不同,检视排除法规命令或行政规则全部或一部之适用,如该等规定涉及其他机关(构)之权责时,应会商其他机关(构)并取得其同意排除该法规命令或行政规则全部或一部之适用后,一并于主管机关核准函通知申请人,并依‘行政院版’第11条规定揭露于主管机关网站。”

本文前述英国 FCA 对于申请后采取的行动,其中之一为“豁免相关规则”(waivers),亦即沙盒测试会违反 FCA 之“规则”(rule),若过于繁复或无助于目的之达到,FCA 也许会考豁免或修正该规则,但该规则之豁免或修正不会影响到 FCA 目标之进步,并且无法对国家或国际法律进行豁免或修正。亦即,当测试不符合 FCA 之规定,但企业可以达到豁免测试之标准时,<sup>[58]</sup>该规则亦在 FCA 可以豁免之权限范围内,FCA 可以为了该沙盒事业豁免或修改该规则,因此将暂时违反 FCA 之规则,

---

[58] 依据 FSMA 第 138A(4)之规定,除非 FCA 满意下列要件,否则不可以给予豁免或修正:申请者遵循规则,或遵循未修正之规则,将会过度繁复或无法达到该规则所设定之目的,以及豁免或修正不会对于 FCA 之目标产生不利之影响。

FCA 受到欧盟立法要求限制可以豁免之权限,对于事业来说这并非一个可以不受到 FSMA 监管之选项(如支付机构)。<sup>[59]</sup> 因此法律非 FCA 可以豁免之范围,且豁免或修正亦须遵守 FSMA 之规定,“行政院版”第 27 条之立法说明显然误认 FCA 之相关规定,而扩大了可以豁免之范围到“法律”所规范之处罚要件与内涵,另于第 26 条亦扩大豁免或修正至“法规命令”<sup>[60]</sup> 层次,实属未洽。至于“行政规则”,<sup>[61]</sup> 本属行政机关之权限,可因达监管沙盒之目的,而适当豁免或修正之,自属当然。

另查新加坡《金融科技监管沙盒指引》第 2.3 条之规定:“依据将要进行测试之金融服务、涉及之申请人及已经之申请,由新加坡金融监管局决定放宽条件之具体法律及监管要求。其可能考虑放宽或维持沙盒测试期间。请参阅附件 A 法律与监管要求之范例。”依据该指引《附件 A:关于沙盒申请条件及预期灵活性范例》显示:表格中提供法律要求的、由 MAS 考虑放宽持续时间以及试图维持之标准范例。MAS 强调,表格中列出之范例并非全部,MAS 将依据提案之金融服务、参与之申请者及申请活动,对于每一个准备放宽之个案,决定涉及之法规与监管需求。该表格分为两部分,第一部分是“维持要求”之范例,包括消费者信息之保密义务、契合及适当之基准特别是诚实与诚信、中介机构之消费

[59] FCA, Regulatory Sandbox, § 3.13, available at <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>.

[60] 台湾地区“行政程序法”第 150 条规定:“本‘法’所称法规命令,系指行政机关基于法律授权,对多数不特定人民就一般事项所作抽象之对外发生法律效力之规定(第 1 项)。法规命令之内容应明列其法律授权之依据,并不得逾越法律授权之范围与立法精神(第 2 项)。”另依据同“法”第 158 条第 1 项规定:“法规命令,有下列情形之一者,无效:一、抵触‘宪法’、法律或上级机关之命令者。二、无法律之授权而剥夺或限制人民之自由、权利者。三、其订定依法应经其他机关核准,而未经核准者。”因此,若主管机关依据“行政院版”第 26 条之规定调整该法规命令,将违反上述规定,调整之法规命令无效。

[61] 台湾地区“行政程序法”第 159 条规定:“本‘法’所称行政规则,系指上级机关对下级机关,或长官对属官,依其权限或职权为规范机关内部秩序及运作,所为非直接对外发生法规效力之一般、抽象之规定(第 1 项)。行政规则包括下列各款之规定:一、关于机关内部之组织、事务之分配、业务处理方式、人事管理等一般性规定。二、为协助下级机关或属官统一解释法令、认定事实,及行使裁量权,而订颁之解释性规定及裁量基准(第 2 项)。”另同“法”第 162 条规定:“行政规则得由原发布机关废止之(第 1 项)。行政规则之废止,适用第一百六十条规定(第 2 项)。”

者资金与资产处理、洗钱与资助恐怖行动之预防。第二部分是“可能放宽要求”之范例,包括资产维持之要求、董事会构成、现金余额、信用评级、金融财务健全、基金偿付能力与资本充足率、许可费用、管理经验、MAS 指引(如《科技风险管理指引及外包指引》)、最低流动资产、最低实收资本、相对规模、声誉、追踪记录。此外,《金融科技监管沙盒指引》第 2.4 条指出:“经过许可后,申请者成为负责操作沙盒实体(sandbox entity),藉(借)由 MAS 放宽法律规范及监管要求,与提供适当之监管支持,否则该沙盒实体将受到拘束。”因此对于沙盒实体得适当放宽法律规范与监管要求,但同时注意的是,指引第 2.5 条同时规定:“成功之测试与沙盒测试之退出,沙盒实体必须要完全遵守相关法规与监管之要求”。本文认为,依据新加坡 MAS 基于指引之授权,是赋予其对沙盒实体在沙盒期间内受到法律限制与监管要求之放宽,亦可能借由相关要件之审查放宽或维持“沙盒测试期间”,并非当然排除法规之不用,而上述“行政院版”参酌新加坡规定得出得豁免法规命令或行政规则之结论,亦属误认。

#### 6. 大量法规命令之授权

为落实创新实验之相关作业,于是授权主管机关订定创新实验之申请期间、申请程序、审查基准、参与实验者人数及保护措施、创新实验内容所涉资金金额、创新实验之监控及其他应遵循事项之办法。因此,“金管会版”草案及“金管会修正版”草案第 18 条规定:“创新实验之申请期间、申请程序、审查基准、参与实验者人数及保护措施、创新实验内容所涉资金金额、创新实验之监控及其他应遵循事项之办法,由主管机关定之。”类似的内容亦出现在“发展创新条例”草案第 22 条规定中:“关于金融科技发展之辅导协助机制、创新实验之申请人资格、申请程序要件、审查程序、创新实验之规模限制、主管机关之参与协作及其他应遵循事项之办法,由主管机关定之。”

另查“行政院版”第 19 条规定:“创新实验之申请期间、申请程序、审查基准、驳回事由、参与实验者人数及保护措施、实验所涉金额、监督管理及其他相关事项之办法,由主管机关定之。”其立法说明指出:“本条授权主管机关订定创新实验之申请期间、申请程序(包括第四条之申请、第九条第一项之申请延长、第十条之申请核准或申报生效变更及第

十七条第二项之申请继续办理创新实验)、审查基准、驳回事由、参与实验者人数及保护措施、实验所涉金额、监督管理及其他相关事项之办法,以利申请人规划及办理创新实验。另为利创新实验申请人了解申请案件可能被驳回情形,爰(无)须于授权之办法中明定驳回事项,如申请文件内容虚伪不实、未能于限期内备齐文件及创新实验计划未具备第七条所定主管机关应审酌项目等情事。”该等要建立如申请期间、审查程序、驳回事由等等均涉及人民权利,且该等内涵亦因金融科技发展之范围与不确定性,于法规未有一致性或客观性定义或范围前,不应由立法者概括授权给主管机关,而由其自定可能于实际上限制 Fintech 业者与创新事业之权利,否则应属立法怠惰,促使金融科技带动法律进步之功能不彰。

#### (四) 新型态监管原则之落实

##### 1. “双翼监管”原则

金管会近年来落实“双翼监管”原则,<sup>[62]</sup>一方面,重视风险、重视诚信,要求金融机构守法、守纪、重视风险管理及消费者权益保护;另一方面追求自由开放、创新发展,持续就金融法规进行检讨,使金融市场能平衡发展,业者能永续经营,以打造前瞻、稳健的金融体系。<sup>[63]</sup>由此可知,大量之法规松绑开放与自由化,与业者守法、守纪律与重视风险控管不可偏废。

##### 2. “负责任创新”监管原则

“金管会”于会中说明将推动“金融科技发展推动计划”,提出金融

---

[62] 双翼平衡监管原则(pronged supervision):台湾地区金管会面对现今金融市场环境,正逐步放宽法规限制,并鼓励证券公司发展金融科技(Fintech),同时积极进行网络风险控管。根据调查,台湾人均每日智能手机使用时数为全球最高,达197分钟(全球平均为142分钟),中介机构为因应网路与移动装置的高渗透率,逐步提出各项新金融创新服务,“金管会”亦于2015年9月成立了金融科技办公室,研拟相关金融政策与发展蓝图,在促进创新金融服务的同时,兼顾金融安全与个资保护。参见黄天牧、叶信成:《出席2016年国际证券管理机构组织亚太区域委员会会议(IOSCO APRC)报告》,“行政院”及所属各机关2016年出“国”报告,第9页。

[63] 台湾地区“金融监督管理委员会”:《金融科技发展政策》,2016年,第126页。

科技创新发展要有“负责任创新”(responsible innovation)<sup>[64]</sup>观念。所谓“负责任创新”,系由美国货币监管署(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)于2016年3月在《在联邦银行系统中支持负责任创新》文件中所提出,其定义为:“满足消费者、事业与社会(小区)不断变化需求,而进行创新或改善金融商品、服务与历程时,必须要在符合稳定风险管理及银行整体商业策略之前提下,始能为之。”由此可知,定义承认在变化剧烈的金融环境中,为了满足消费者、事业及社会(小区)之需要,银行接受新的想法、产品及营运方式之重要性。<sup>[65]</sup>除此之外,“负责任创新”必须要符合下列8项原则:支持负责任创新;培育支持负责任创新之内部文化;发挥经验与专长;鼓励提供公平金融服务及公平对待消费者之负责任创新;借由有效风险控管促进更安全与稳健经营;鼓励所有银行将负责任创新纳入战略规划;促进与业界之对话;与其他监管机关之相互协力。<sup>[66]</sup>

在大规模研究创新之推动下,许多学者过去十几年变成了创新专家,利用所学的法律、财政、文化、心理与社会经济条件实施创新,借由最佳实践带动许多更具创新之建议,而给予社会更多良好之帮助。然而创新本身并非必然是一件好事,从历史上许多负面创新与新技术之例子观之,只是制造更多未能解决之显著问题。为了避免对于社会产生负面影响与障碍,系统关注道德价值观、了解社会问题与在工程与应用科学上开展创新实践是必要的。有鉴于此,以负责任创新之概念提供实践之指导方针与指引,成为一个现代非常重要的课题,利用反射、分析与公共辩论,技术创新是否在道德上可以接受,以及其他方面是否也能够接受,均是创新者与监管者不得不面对的问题。“负责任创新”一词首次被提出是可以追溯至约2006年荷兰研究理事会阐述社会责任创新之时

---

[64] 台湾地区“金融监督管理委员会”:《金融与科技携手, Fintech 升级》, 2016年, available at [http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201609090002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&table=News](http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201609090002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&table=News) (last visited Aug. 1, 2017).

[65] OCC, Supporting Responsible Innovation in the Federal Banking System: An OCC Perspective, p. 5.

[66] Id.

(Dutch Research Council Program on Socially Responsible Innovations around 2006),<sup>[67]</sup>而在2014年11月21日该政策得到认可,并进一步扩大负责研究与创新。

负责任创新之中心思想在于创新或发明,其理解应为“为世界添加新的技术功能,不再是以搜集应用科学、技术与工程之成果为主要目标”。这不仅仅是任何新的小工具让我们惊叹不已,革新之流程、制度与投资,应侧重于解决社会挑战与我们急迫的全球性问题,包括卫生、规划、水与生活质量。方式的创新与研究只有在符合下列要件时可以被认定为负责的:<sup>[68]</sup>(1)借由在创新过程早期充分对风险、潜在危害、健康、价值观需要、权益影响进行考虑;(2)关于创新适当处理之治理、监管、检查与检测与问题报告;(3)在受影响之利害关系人间相关知识与信息之实时共享沟通;(4)有合法制度安排之审议、决策等程序以开放沟通之态度提供给团体或个人;(5)选项、可能性与替代方案特别是要明确表示并提供给相关利害关系人与当事人。

由此可知,监管沙盒虽然重点在创新,但法制设计上仍应以负责任创新之态度进行限缩。其一,若沙盒仅限于金融科技,则于现行审慎监管与双翼监管之架构下,必须要确实依据台湾地区现行监管法制进行监管。其二,若沙盒不仅限于金融科技业,包括其他类别之事业,沙盒之范围设计为简化或范围较小之现行商业与金融市场,则必须要考虑到现行法律秩序之破坏与影响范围,进行全盘研究,而非仅以金融银行业之类似前述立法模式,将众多事业类型均包括进来,反而有害于现行监管法制之进行,不可不慎。

---

[67] Van den Hoven, *Responsible Innovation: A New Look at Technology and Ethics*, In Van den Hoven, M. J., (e. a.) (eds.) *Responsible Innovation*, 2014, pp. 3 – 13. Available at [http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-94-017-8956-1\\_1](http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-94-017-8956-1_1).

[68] Jeroen van den Hoven, *Responsible Innovation in brief*, available at [http://www.tbm.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/TBM/Over\\_de\\_Faculteit/Decaan/Responsible\\_Innovation\\_in\\_brief.pdf](http://www.tbm.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/TBM/Over_de_Faculteit/Decaan/Responsible_Innovation_in_brief.pdf).



### 三、台湾地区建立监管沙盒的制度建议

本文在借鉴前述英国监管沙盒的经验,并检讨台湾地区目前监管沙盒立法动向的前提下,从金融监管角度提出下列结论与建议。

首先,监管沙盒本身并非让创新业者不受监管,而是在监管机关制造之沙盒环境中,受到更高密度与强度之监管,使监管机关充分理解创新科技或事业之内在风险,作出监管之应有判断。亦即,建立制度使金融科技或当今尚未符合法制之事业商业技术先行进入沙盒,在风险可控之范围内进行试验。若该技术符合现行法制,则依循现行法制进行即可,若不符合,从事“正规金融”(formal finance, FF)或“非正规金融”(informal finance, IF)之事业无法进行模拟测试创新,造成现行法规未能与时俱进,则该等超越之现有技术无法知悉是否有助于金融或事业环境,实属可惜。以金融科技与创新为例,金融科技之发展需仰赖金融监管始能为之,亦即金融创新产生重大之监管影响,必须要仰赖金融监管授与权限或法规修正,但由于影响范围系属未知风险(如金融诈欺、金融稳定),监管机关可能会采取保守之方式,这类“鸡生蛋、蛋生鸡”之问题解决之道,就是在沙盒中让监管机关可以有充分之时间对该金融科技之技术等全盘内容进行了解,在其进入市场中获得数据并采取相对应的监管措施。<sup>[69]</sup>

其次,监管沙盒应结合“微型金融”(microfinance)<sup>[70]</sup>“普惠金融”

---

[69] Varad Pande, Nirat Bhatnagar, Raahil Rai, *Sandbox approach for Innovation in Financial Inclusion*, available at <http://digitalbankingandpayments.blogspot.tw/2016/08/sandbaox-approach-for-innovation-in.htm>.

[70] 以英国为例,金融科技可以在达到世界上不借由银行达到 250 亿英镑之规模,凭借的系提供手机支付与微型金融解决方案去确保普惠金融之发展,当无法得到传统银行之帮助或无法或难以接近传统银行时。参见 Government Office for Science, *FinTech Futures: The UK as a World Leader in Financial Technologies*, 2015, p. 16。

(financial inclusion)<sup>[71]</sup>之目标进行。若从金融之发展可知,非正规金融之第三方支付等新型金融科技之崛起,与“微型金融”“普惠金融”之推行与深化密切相关。亦即在正规金融之限制下,会使部分消费者与金融消费者无法融资或参与事业经营,而法规之限制不外乎以控制危险为核心,若因此扼杀科技或新型态创新之发展,亦非该法规之立法目的。因此金融科技或创新之目标在于协助在正规金融下无法获得法制效果之对象有机会参与使用,因此微型金融、普惠金融为推动金融科技、事业创新之监管沙盒不可或缺之中心思想。也因此,若将该等金融科技、事业创新之监管沙盒技术使用于未来经营项目,则有违微型金融、普惠金融之目的,并非妥适,监管机关应依据个案加以否决。

再次,从前述英国的实践可知,监管沙盒之审查基准具有共通基准与特别基准。尤其在特别基准上,对 FCA 在第三阶段开放后的测试准备妥当性、确保合作伙伴、必须要设立总部于英国、于英国银行开设账户这四大要求,以及未来可能增加之要求,均要陆续注意。此外,大多数论述都集中在 FCA 对事业进行活动之《特别指引》(Individual Guidance, IG)与豁免或修正 FCA 之规则(Waivers or modifications to our rules)与给予无监管执行作为之承诺(no enforcement action letters, NALs),却忽略到 FCA 同意后给予申请者“限制性授权”进行试验。本文再次强调,监管沙盒并非误解为提供业者一个低监管密度之环境进行测试,<sup>[72]</sup>相反地,监管沙盒之监管密度与强度较之一般金融机构之监管措施,更为增强。随着互联网、移动通讯、社交媒体等发展,信息及网络科技已驱动金融服务及商业模式之改变。

---

[71] Rajiv Lal, Ishan Sachdev, *Mobile Money Services – Design and Development for Financial Inclusion*, Working Paper 15 – 083, Harvard Business School, 2015, p. 14.

[72] 台北商业大学:《“我国”金融科技之发展——从国际观点分析金融服务相关法规研究报告》,载《台湾金融服务业联合总会委托办理金融科技创新创业及人才培育计划》,2017年,第223页。

“金管会”虽于2016年12月13日函释中<sup>[73]</sup>将“信息服务业”认定为“金融相关事业”，明定银行投资信息服务业及金融科技业，若非金融机构透过金融科技经营、参与或影响金融事业，最快速的合作伙伴方式即是透过既有金融机构转投资经营之方式，一来金融机构知悉金融市场之现实状况；二来新创事业亦可透过金融机构转投资之方式确保资金无虞。然单以函释所包括之区块链技术投资，对比监管沙盒之相关规定可知，“行政院版”草案参酌英国等立法例规范于第4条第3款规定之“创

[73] “金融监督管理委员会”2016年12月13日“金管银控字第10560005614号函释”：“一、依据‘银行法’第七十四条第四项及金融控股公司法第三十六条第二项第十一款规定办理。二、银行及金融控股公司申请转投资下列事业，属银行法第七十四条第四项所称‘其他经主管机关认定之金融相关事业’及金融控股公司法第三十六条第二项第十一款所称‘其他经主管机关认定与金融业务相关之事业’：（一）信息服务业：指主要业务为从事与金融机构信息处理作业密切相关之电子数据处理、涉及金融机构账务之电子商务交易信息之处理，或研发设计支持金融机构业务发展之金融信息系统者。（二）金融科技业：指主要业务为下列之一者：1. 利用信息或网络科技，从事辅助金融机构业务发展之资料搜集、处理、分析或供应（例如：大数据、云端科技、机器学习等）。2. 利用信息或网络科技，以提升金融服务或作业流程之效率或安全性（例如：行动支付、自动化投资理财顾问、区块链技术、生物辨识、风险管理、洗钱防制、信息安全、交易安全、消费者权益保护等）。3. 其他以信息或科技为基础，设计或发展数字化或创新金融服务（如网络借贷平台等）。银行投资前项信息服务业及金融科技业，其业务项目与已核准投资之信息服务业及金融科技业之主要业务项目不同者，视为非属同一业别。三、该信息服务业及金融科技业之主要业务不得为硬设备制造、销售或租赁。该信息服务业及金融科技业如有提供硬设备，该硬设备用途须符合前点规定之业务或数据性质，并能与金融相关程序软件设计相链接。四、该信息服务业或金融科技业从事第二点及前点后段规定之业务或行为，其年度营业成本或营业收入来自金融事业（包括金融控股公司、银行、证券、保险及其子公司）及金融服务者，应达该信息服务业或金融科技业年度总营业成本或总营业收入之百分之五十一以上。但基于策略联盟或加强业务合作，银行及金融控股公司对该信息服务业或金融科技业之投资如无公开发行银行财务报告编制准则及金融控股公司财务报告编制准则所称控制或重大影响者（例如持股比率低于百分之二十），不在此限。五、银行及金融控股公司应于每年营业年度终了后一个月内，就该信息服务业或金融科技业之年度营业成本及营业收入来自金融事业及金融服务之比率函报主管机关备查。如未符合前点规定者，应自函报当年度起二年内调整至符合规定，如未能于期限内完成调整，得叙明理由申请展延一次，以一年为限。如逾期仍未改善者，银行及金融控股公司应向主管机关函报处分持股计划，将该信息服务业或金融科技业之投资金额或持股比率，降低至不得超过该信息服务业或金融科技业实收资本总额或已发行股份总数之百分之五，或调整至符合前点后段规定。”

新实验计划”应揭露之事项,包括洗钱、资恐、创新实验预期效益、创新性、对参与实验者之保护措施等,监管沙盒之监管密度与强度应比转投资更高。另从消费者保护观点论之,若监管密度与强度很低,将如何强化其权利保护?换言之,若开放转投资即可达到促进金融创新或非金融服务业参与经营金融业务之目的,则英国 FCA 不应制定监管沙盒法制,亦不应准许金融业申请监管沙盒,而径自发布修正后较为宽松的法律或规则,使业者得以自由投资经营金融科技业即可,何必大费周章创设监管沙盒?实则不然,盖是否有创新性,有必要透过监管沙盒测试得出客观数据后做客观公平判断,进而带动检讨法规以符合金融科技发展促进金融创新,始符监管沙盒之基本精神,否则转投资开放之标准若均掌握在主管机关一念之间,标准不一,本身即为扼杀创新阻止进步之例,应予适当排除。

最后,参考英国相关规定,监管沙盒运行时间、方式、内容、消费者保护、监管措施等,均与人民之权利义务相关,依据台湾地区大法官会议解释可知,该等规范应以法律订之始与人民权利之影响相称。<sup>[74]</sup> 本文认为,对照前揭之目前监管沙盒版本,不宜将大量法规的立法权授权给主管机关,而应在本文中规定清楚,始为妥适。另外关于金融科技监管机关的部分,依据监管一元化原则,应由“金融监督管理委员会”作为主管机关,但在申请金融科技之创新方面,依据“金融监督管理委员会组织法”第3条规定,“金融监督管理委员会”并无类似职权,若给予其监管并附加促进竞争之任务,则非妥适,未来于监管上是否与其他政策主导机关相互合作协调配合,仍值得观察。

---

[74] “立法”机关以委任“立法”之方式,授权行政机关发布命令,以为法律之补充,虽为“宪法”所许,唯其授权之目的、内容及范围应具体明确。至于授权条款之明确程度,则应与所授权订定之法规命令对人民权利之影响相称。法律授权主管机关发布命令为补充规定时,须自授权之法律规定中得预见其行为之可罚,其授权始为明确,方符刑罚明确性原则。参阅“释字第522号、第680号”。