

金融研究所
編製

2020 金融趨勢關鍵議題

解構開放銀行

- 執行架構比較與建議

2020
February

TABF

本輯摘要

過去由於各種個人資料法規的要求，銀行必須善盡保護其客戶的各種資料，銀行也未曾想過要分享這些資料。隨著時代改變，客戶對於本身資料權的意識覺醒，開始積極要求銀行必須藉由應用程式介面(Application Programming Interfaces, APIs)取得自身在銀行的資料，同時轉交予第三方服務提供者(Third Party Service Providers, TSPs)在客戶同意的授權範圍內的使用，或是再整合其他資訊後，提供客戶更多選擇與更佳的消費體驗，這樣的資訊取得、傳遞、運用及服務的做法，就是「開放銀行」(Open Banking)運用架構。

因此，開放銀行實際上是一種制度，它的做法並非朝向開放更多新的、小型的銀行來加入競爭，而是採取將原有銀行服務拆解(unbundling)，由第三方服務提供者取得客戶的同意授權後，向過去往來的銀行取得資料後，為客戶提供創新模式的金融服務。然而，由於各國發展開放銀行的背景因素不同，立法的方式、難易度也有差異。本輯將分析英國、歐盟等地採取以法令要求金融業者「強制開放」的做法，與香港、日本等地採取「自願自律」進行的做法進行說明與比較。同時希望針對上述兩類做法歸納其關鍵差異點，望能提供我國金融業主管機關與業者作為重要之發展方向參考。

賴威仁 副研究員 Wei-jen William Lai

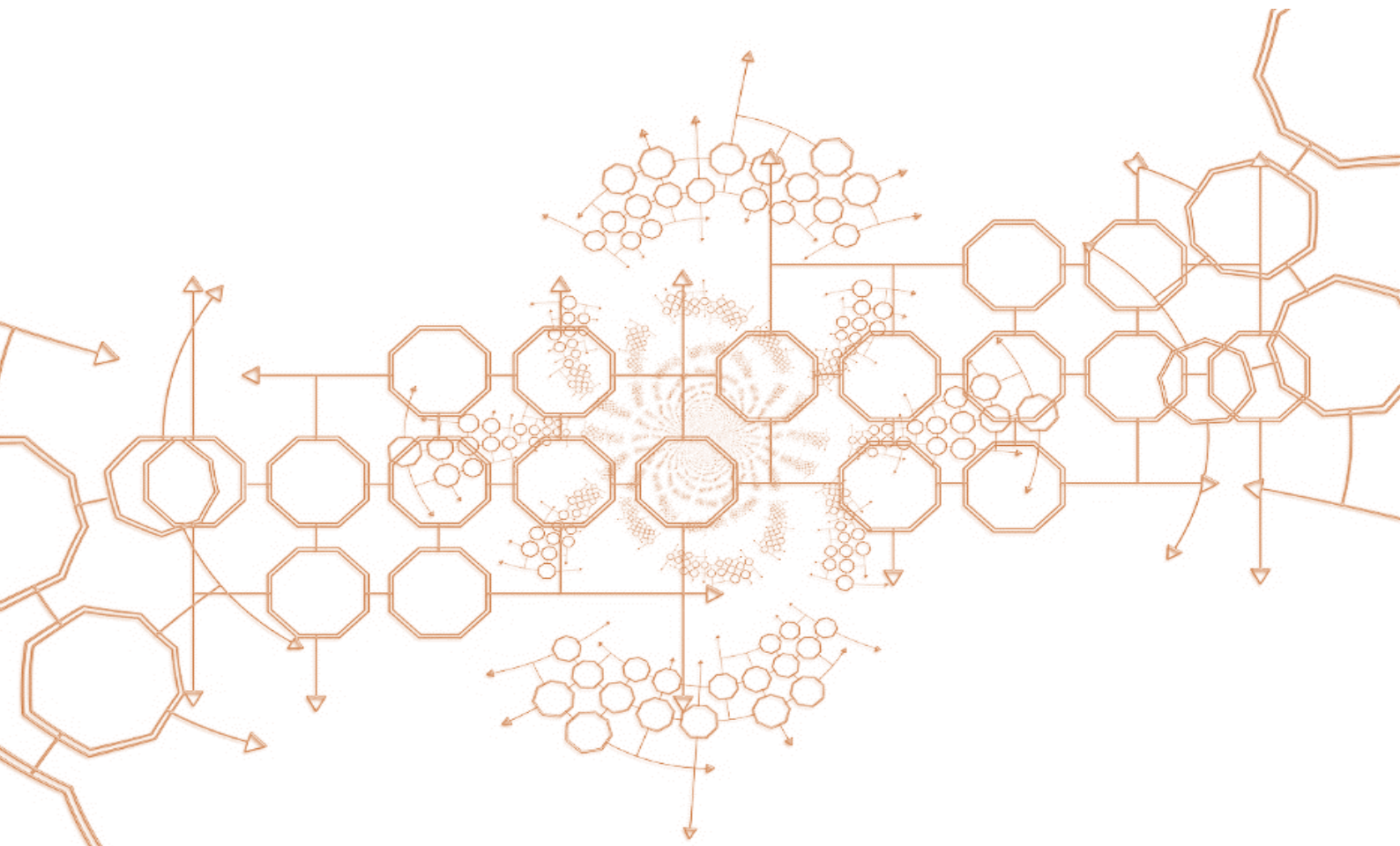
研究領域：金融科技、金融監理

聯絡方式：wjlai@tabf.org.tw



CONTENTS

一、開放銀行的緣起—加速銀行業效率.....	1
二、「強制」 vs. 「自律」：國際開放銀行發展模式.....	2
三、開放銀行的關鍵制度設計.....	5
結語：我國推動開放銀行的下一步.....	7



一、開放銀行的緣起—加速銀行業效率

英國是開放銀行制度的起源國家。根據英國競爭暨市場管理局 (Competition and Markets Authority, CMA) 在 2016 年對於消費金融的市場調查，當中發現有近八成的消金業務被四家大型銀行占據，且客戶轉換銀行的機率非常低(小於 3%)，中小企業很難找大銀行來貸款，再加上客戶帳戶透支使用率高，但利率、手續費也都很高，銀行不想積極改變這種寡占行業利益，因此以開放銀行制度來加強行業競爭與服務效率的做法，逐漸發展起來。

歐盟的「一般資料保護規範」(General Data Protection Regulation, GDPR)及「第二號支付指令」(Revised Directive on Payment Services, PSD2)指令於 2018 年陸續上路後，從法律上賦予客戶「資料權」，也賦予了開放銀行萌芽的最佳土壤。因此，英國開始要求國內九家大型銀行必須經客戶同意後，開放客戶資料給非銀行的第三方業者使用；在亞洲，香港及新加坡則從由金融監理機關及公會建立自律規範方式切入，採取分階段開放資訊，第一階段通常採取不涉及客戶資料隱私的商品資訊揭露，再逐步進化到開放客戶資訊及開放交易資訊的第二、三階段，全球銀行業開始逐步走向資料互通的「開放銀行」(Open Banking)新時代。

我國雖已採取接近香港及新加坡分階段開放的模式，由銀行公會負責訂定自律規範，並

由財金公司完成後續階段資料開放之技術及資安標準制定，但在開放銀行制度的執行上，仍有許多包括資料所有權、應用程式介面(API)及安控建置、第三方業者服務模式以及開放銀行生態系等重要議題，需要從更多、更廣泛的面向來討論並凝聚共識，才能逐步建構出適合我國開放銀行模式發展的道路，更能兼顧到金融機構、資料中介機構、第三方業者及客戶等各方對於開放銀行的做法期待，進而達成互利共贏的目標。

面對金融科技所帶來的挑戰，傳統銀行若想為維持或提升其競爭力，最佳策略就是轉型為平台，或是成為一個市集。銀行在這個平台建立一些標準，讓各種第三方服務公司在此平台提供各種商品與服務，並召來新的顧客。這些公司藉此平台接近顧客，顧客享受客製化一站式的消費體驗，銀行除了原本的業務外，在其平台上的第三方服務公司會招攬更多新消費者來消費，最終讓銀行的角色功能要轉變成整合外部業者，然後建立一個提供豐富服務的開放銀行生態系。



二、「強制」 vs. 「自律」：國際開放銀行發展模式

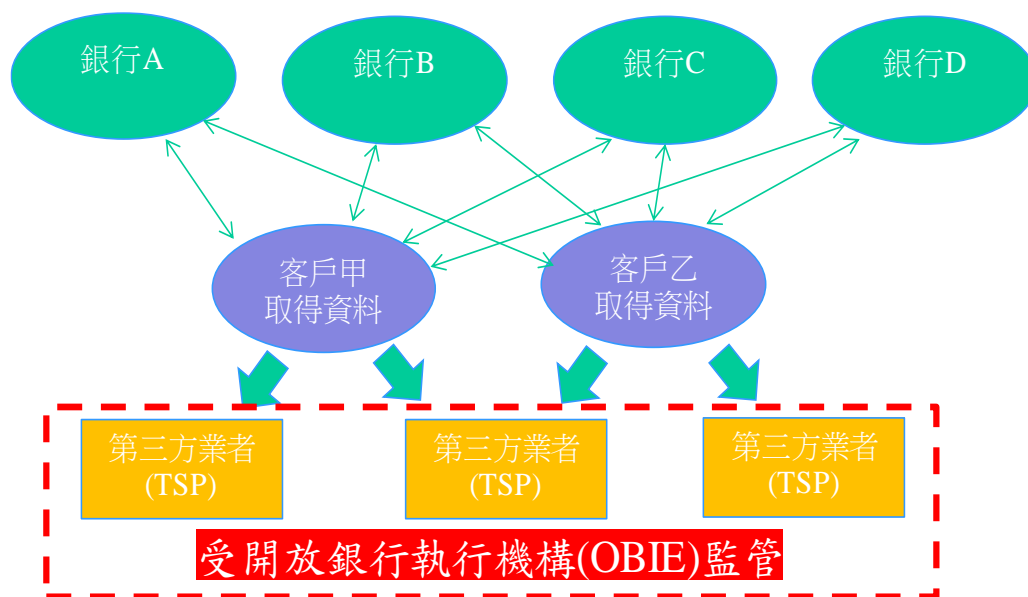
綜觀目前國際上對於開放銀行的運作架構，可分為「強制開放」及「自願自律」兩大做法，分別說明如下：

1. 強制開放

對於開放銀行採取法令強制的作法，以英國、歐盟為最領先者。主要原因在於過去這些地區在大型銀行的業務寡占下，對於一般甚至弱勢金融消費者的服務存在許多不足之處。因此，英國金融主管機關為了加速金融業者、第三方機構與消費者間資料的流通順暢，才有了由大型銀行合作成立的開放銀行執行機構 (Open Banking Implementation Entity, OBIE)。從 OBIE 成立的本質上來看，第三方業者是由各銀行來合作管理的，而設立此一機構的最大優點，就是各銀行間對於

第三方業者的管理條件會趨向一致，從而提升第三方業者對更多銀行(而非單一銀行)提供服務與合作的可能性，如【圖 1】說明了英國開放銀行體系與架構，其虛線框內的第三方業者標準、規範，主要皆由 OBIE 制定，因此對於第三方業者的服務標準會盡可能趨向一致。

然而，從配合各銀行資訊發展程度的角度來看，採取法令強制的資料開放制度，並非全然無缺點。由於 OBIE 在制定規範、標準時，必須考慮到各銀行現有的資訊系統情況，倘若訂定過低的標準可能無法達到幫助銀行過濾、篩選第三方業者的目的，甚至產生合作疑慮或後續營運上的問題；反之，若以過高的標準來要求第三方業者，則可能產生銀行與第三方業者的系統無法配合，甚至第三方業者因必要投資過多，進而產生放棄的念頭，對於推動開放銀行並無幫助。



【圖 1】強制開放的開放銀行體系

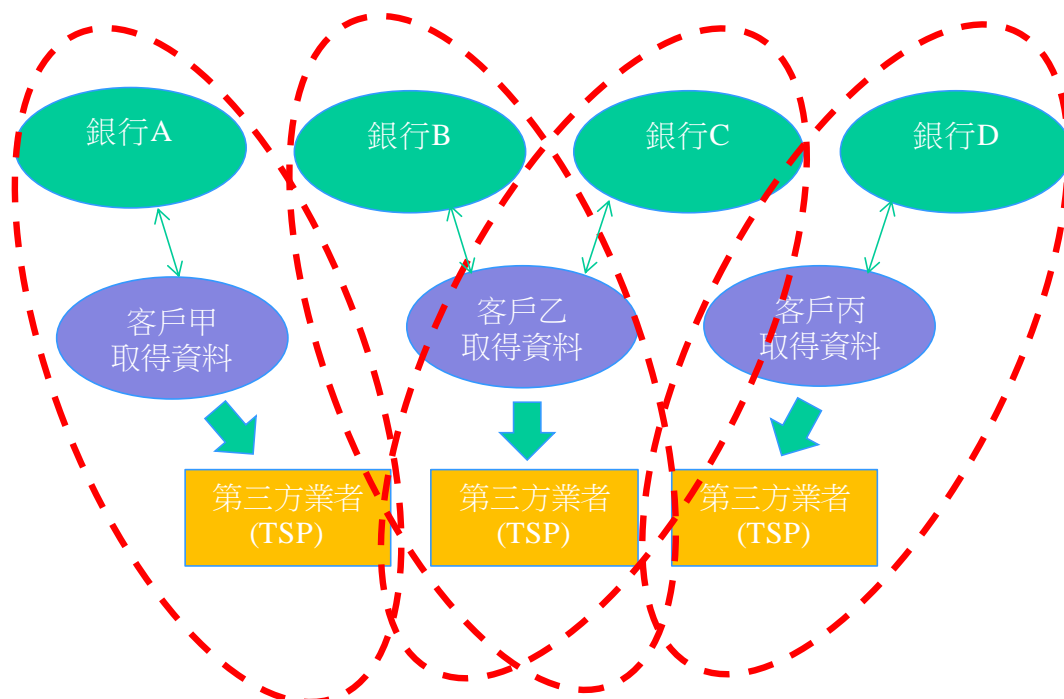
註：紅色虛線為要求 TSP 的各種標準要求，例如：營運與資安架構。
資料來源：本研究整理

2. 自願自律

開放銀行制度若採取自願自律的做法，如【圖 2】所示。實際上，就是回歸到銀行與個別第三方業者談定合作條件，配合自身需要與發展策略來進行的一種作法。由於這種做法在客戶資料的開放上缺乏強制力，又或者政府雖可配合修法，讓客戶可強制取回個人資料，但取回的資料卻可能因資料格式或標準的關係，而無法有效地依客戶意願流通，同樣也無法達到開放銀行的真正目的。此一策略可能比較像是銀行和第三方業者間彼此合作運用客戶資料的一種新模式，且第三方業者也可能因合作對象受限，未來發展將牢

牢掌控在與其合作的銀行手中。

從另一方面來看，與強制開放一樣，採取自願自律的做法來進行開放銀行的測試，也並非全無道理。採取自願自律的作法可以提升銀行和第三方業者間的關連程度，因此合作條件可以視雙方的發展情況進行適當調整，採取對雙方最有利、最經濟的做法進行，而不需要考慮太多其他銀行的發展情況，倘若第三方業者在某家銀行的合作上取得成功，也可以再將其合作的模式、條件，推廣到與其他銀行的合作上，減少開放銀行制度在發展期間，為了顧及太多會員銀行的發展進度，而產生齊頭式平等的情況。



【圖 2】自願自律的開放銀行體系

註：紅色虛線為要求 TSP 的各種標準要求，例如：營運與資安架構。
資料來源：本研究整理

目前，金管會已規劃由銀行公會以自律規範的方式，由財金資訊股份有限公司(簡稱「財金公司」)配合研擬三個階段、不同開放層次的技術標準與資安規範，讓銀行及相關金融業者採取「自願自律」方式發展開放銀行。財金公司並已於 2019 年 4 月成立「開放 API 研究暨發展委員會」，由銀行自願加入，並由銀行互選出研究諮詢小組。與英國的做法比較，英國的第三方服務機構是由 FCA 負責監理，合格登記有案才能執行其業務。其開發出來的服務商品必須經由 OBIE 的審理與簡易沙盒測試過才能上架。而 OBIE 是由英國 CMA 為推動開放銀行業務，要求九大銀行出資成立，同時負責相關配套之制定與業

務之推動。

整體來看，我國整個推動架構都是由既有的金融機構，透過銀行公會及財金公司所建議之各項標準，與第三方業者合作辦理開放銀行業務。由於初期合作案例並不多，由金融機構與第三方機構自行協調、發展，也許尚能滿足現階段對於開放銀行業務之需求。長遠來看，若未來開放銀行體系逐漸發展，恐需要成立專責機構，並投入更多的資源，用以監理第三方服務機構、審理商業模式以及處理銀行與第三方機構間發展開放銀行所面臨之技術問題。【表 1】列舉了強制開放與自願自律兩種開放模式之優缺點分析，以供政府部門、銀行及 TSP 業者參考。

【表 1】開放銀行「強制開放」與「自願自律」模式優缺點比較

	優點	缺點
強制開放	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由政府法令主導發展進程，業者被要求必須配合。 2. 成立獨立專責機構規劃開放銀行發展，事權統一。 3. 第三方業者符合專責機構的規範即可運作，並且服務對象為所有銀行，市場規模較大。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 立法規範建立時間冗長，牽涉各方利益。 2. 專責機構由大型銀行合作設立，可能仍然操控在大型銀行手中。 3. 部分更新步伐較慢之銀行，可能無法跟上法令強制開放要求。
自願自律	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由個別業者依其自身需要，與第三方業者發展合作。 2. 銀行可針對其業務需要之重點，選擇適合之第三方業者，並要求其營運與合作條件。 3. 第三方業者僅需符合特定合作銀行要求，協議速度快。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 沒有法令規範強制要求，各家銀行發展落差大，自然汰弱留強。 2. 由公會及相關組織訂立參考規範提供銀行參考，但實際合作仍需參考現實情況辦理。 3. 由於沒有法令強制要求，銀行缺乏前進動力，可能不利產業長遠發展甚至形成壟斷。

資料來源：本研究整理

三、開放銀行的關鍵制度設計

隨著推動開放銀行的國家越來越多，幾乎全球五大洲都有各式各樣的「開放銀行(open banking)」運動進行中，雖然目標相似，但各國的制度設計不盡相同。什麼是最適合台灣國情的開放銀行制度設計？本院匯集開放銀行相關領域業者之意見，針對未來我國開放銀行的關鍵制度設計提出以下重點建議供參主管機關及業者參考。

1. 自願自律實屬短期做法，定期評估目前開放銀行相關機制運作狀況，視發展情況需要再採取修正措施

綜觀國際上對於開放銀行的運作架構，目前採取自願自律做法的國家(地區)除台灣之外，還有新加坡、香港、日本。由於目前採取強制開放的國家目前進展仍屬有限，建議我國可採取現行自願自律的發展政策，同時持續觀察後續發展情況。倘若未來定期評估時若發現我國在開放銀行發展進度上，確有落後於其他先進國家之情況，建議可盡快進行通盤檢討、修訂。

2. 開放銀行會員自律規範增定消費者同意開放資料之有效期限及後續資料處理方式，同時明確規定消費者可撤銷使用資料之授權

資料權最早源自於歐盟的法令規範，認為客戶對於自身的資料擁有權利，甚至對於

授權使用的對象也必須每 90 天取得客戶的同意，才得以繼續使用。因此，台灣若要發展開放銀行制度，對於消費者同意開放其銀行資料的方式應有更明確的規定。例如第三方服務機構取得消費者同意的效期有多久？效期過了之後，已取得之資料應如何處理？甚至這些資料應該用於哪些範疇？，這些重要議題應在未來資料保護相關法令明確界定，才能有助於銀行與第三方業者之間資料的流通使用。

參考歐盟 GDPR 作法，建議消費者每次同意的效期定為三個月，屆時需再經消費者同意才能再展延，並且每次徵求消費者同意開放資料的範圍、期限與最終處置都應說明清楚。為了確保第三方服務提供者獲取這些資料後，都用於原先設定的用途，因此要有「同意編碼(consent codification)」設計，也就是說依消費者同意的內容用途編碼，並加註到這些資料上。俾利日後追蹤這些資料的使用是否符合消費者開放的目的。

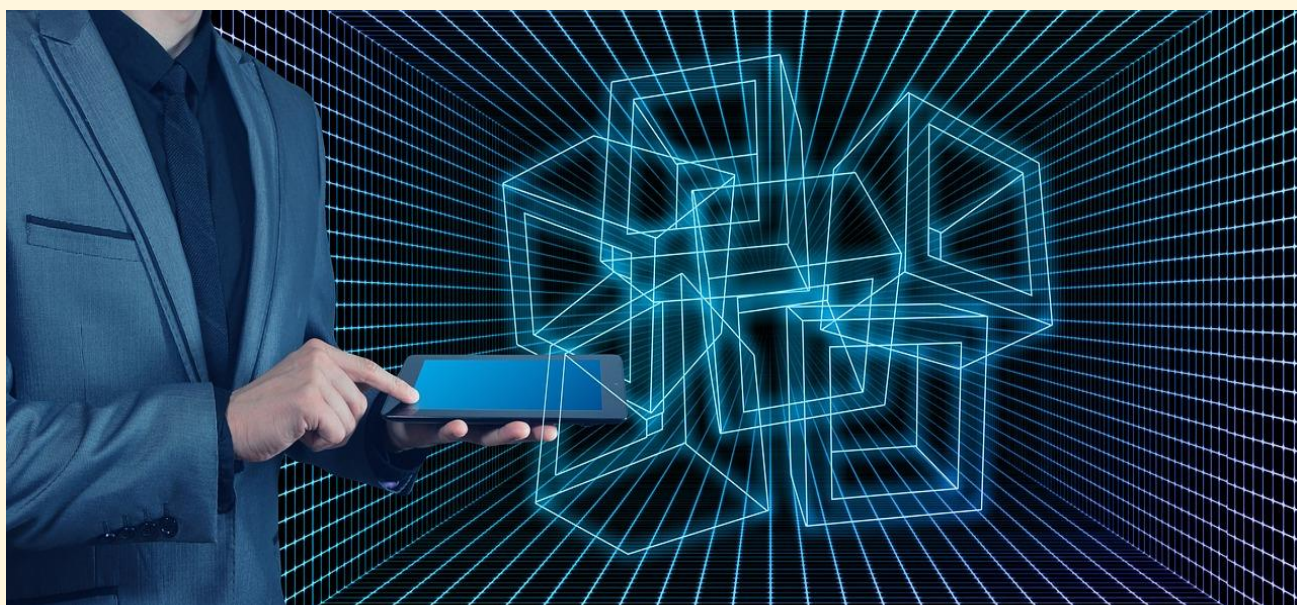
此外，根據 GDPR 第七條規定，消費者必須有改變主意的機會，並可撤銷之前同意的授權。但之前已經授權釋出給第三方服務公司的資料怎麼辦？消費者應該可依據 GDPR 第十七條被遺忘權規定，一旦撤銷其許可，之前開放的資料都應被刪除。所以，當消費者撤銷其同意，第三方服務提供者不但不能再取得新資料，已經蒐集的資料也應全部刪除。

3. 銀行可邀集第三方服務機構 參考銀行公會自律規範與財金公司 標準，研議適當之應用程式介面 (API)

過去銀行業已經使用多種應用程式介面(API)與外部合作對象進行資料傳輸、交換工作，然而，各家業者對於 API 的規範並不一致，必須就其相關細節進一步討論、規範，才能達到各家金融及第三方服務機構均可使用之標準。

儘管如此，由於各家銀行的資訊系統水平並不一致，參考銀行公會及財金公司規範建立銀行與第三方服務業者間之 API，仍為較有效解決雙方合作問題之作法。銀行公會與

財金公司也可考慮與多家銀行建立長期的合作交流平台、設立專門窗口，增加各種規格及標準建立前的溝通過程，長期也可以達到鼓勵資訊系統水平較差的銀行，朝向產業所需要的共同標準努力。



結語：我國推動開放銀行的下一步

我國為兼顧政策推動的便利性與可行性，目前國際上有許多國家對於開放銀行採取「自願自律」的做法來推動，大多採取分階段啟動開放銀行的資料共享模式，各階段將分別依序開放商品資訊、客戶資訊與交易資訊；這與在歐盟、英國採行資料「強制開放」的模式有一定的差異性，但採取「自願自律」的做法可不經立法而可以開始執行，程序上較為便利，但另一方面，由於資料權等核心架構並未經過立法，難以對於參與者具有強制力，其後續推行成果仍待觀察。

除了法源架構之外，具備半官方色彩、類似英國 OBIE 的中介機構，也可能在開放銀行的發展上扮演重要角色。也由於此類中介機構的角色具有整合、中介性質，對於銀行與第三方業者間的資料傳輸安控機制具有較為完整、一致性的規劃，減低了提供資料的銀行在維護資安方面必須制定相關規範的壓力。

事實上，就台灣而言，由於金融業規模不大，過去大多採取由公股(營)業者發起設立機構，來解決各銀行間所需要的集中化服務(例如：財金資訊中心、聯合信用卡中心)，且成效卓著，反觀其他先進國家，由於金融業發展較早，大型金融業者壟斷了幾乎所有客戶資訊，此時如果成立民營的資料服務中心，由於缺乏強制性，將難以發揮功能，因此才會需要以立法的方式，由政府來強制要求開放金融資料，一方面可以扶植第三方小型業者發展，

加速金融產業的競爭活力；另一方面，標準化的開放 API 運用也有助於政府管理全民的金融資料，未來若能進一步將金融資料串接全民的各種食、衣、住、行的日常生活資料，將能對民眾的工作、生活有更大的掌握空間，甚至可以預防各種犯罪行為的發生，形成社會安全網的重要一環。

綜上，兩種開放銀行模式都各有其優缺點，而我國目前則是採用由銀行公會制定自律規範，再同時由財金資訊中心依據國際標準制定開放 API 架構，實質上為一種兼容並蓄的做法，將有助於我國金融產業在開放銀行的潮流上取得一定的成果。展望未來，金融機構更應積極順應潮流，提早升級資訊系統並規劃符合未來後續階段的開放 API 標準的資料交換方式，才能在邁向資料全面開放的新時代中，占有一席之地，同時達到金融機構、第三方業者及客戶彼此間「互利共贏」目標。





台灣金融研訓院

地址：(10088)台北市中正區羅斯福路三段 62 號

總機：(02)3365-3666

傳真：(02)2363-8968

研究所辦公室：(10646)台北市大安區羅斯福路三段 37 號 10 樓

金融研究所專線：(02)3365-3677