

2020 金融趨勢關鍵議題

**數位金融時代法制
新觀點：
非銀行匯兌規範調
適策略**

TABF



台灣金融研訓院
TAIWAN ACADEMY OF BANKING AND FINANCE

金融研究所編製

**2020
June**

本輯摘要

隨著國際貿易與跨境人口流動頻繁，對跨境匯款需求日益增加，然傳統匯款透過通匯銀行系統，不僅有手續費、匯率價差等成本，更須配合銀行營業時間。加以各類跨境購物平臺興起，因購物而生之跨境支付需求亦同步增加，包括為數不少之國外求學、移居所生之需求，資金跨界早已深入民眾日常生活。各國法令多已就跨境匯兌業務，調整管理架構及法令規範，鼓勵金融科技創新發展，均係為避免處於數位時代及科技發展背景下，因其經營型態已產生質變，監理標準如未能與時俱進調整，或可能造成金融創新未能符合監理要求，而發生違法事由之情事。



賴建宇 助理研究員 Chien-Yu Lai

研究領域：金融法制、保險市場、大陸金融、總體經濟、
香港政經問題

聯絡方式：chienyu@tabf.org.tw

CONTENTS

壹、問題意識.....	1
貳、國際因應金融科技創新之法制經驗.....	2
參、我國匯兌業務司法見解及銀行法規範.....	5
肆、數位時代匯兌業務相關規範調適策略.....	8
伍、結語.....	9

長期以來，我國金融法制環境較為保護傳統金融業者，並鼓勵金融機構從事金融科技創新，但對非金融機構從事金融創新，則是缺乏友善之法制環境。加以我國金融服務基礎設施涵蓋範圍廣，特別是銀行家數過多 (Overbanking) 之經營環境下，使得從事金融創新之金融科技業者，可拓展之市場較小，發展速度亦較為緩慢。

以匯兌業務為例，當前包括歐盟、美國、日本及新加坡等國法規，均已開放無銀行執照者可得辦理匯兌業務，其中歐盟第二號支付服務指令 (Second Payment services Directive, PSD2) 於 2018 年 1 月生效，並未限於銀行始可申請辦理支付服務(含國外匯兌)，其理由為辦理國內外匯兌業務規範之立法目的，係防制洗錢或打擊資恐、消費者保護、匯兌服務效率及安全，此與銀行審慎監理原則有別。

一般而言，金融科技創新之共同特色為去中心化，亦即去除原先扮演交易中介角色之金融機構，特別是銀行。但我國銀行法立法模式，係以銀行作為中介機構，規範辦理相關金融服務之法制思想，並分別將收受存款、受託經理信託資金及辦理國內外匯兌業務列舉為銀行專屬業務，除

法律另有規定外，非銀行不得經營，否則將有刑事責任之處罰。

亦即我國銀行法雖開宗明義為保障存款人之權益，卻同時於立法理由敘明保護銀行「專業經營」之法益。然數位時代及科技發展下，資金移轉風險已然改變，包括匯兌業務是否應開放非銀行業辦理；或是否限縮於國外匯兌，及國內匯款有無必要之討論持續熱議。

對我國而言，所謂「國內外匯兌業務」，多年來均依財政部函釋論述闡釋，惟數位時代下，其型態已有不同變化，而上開函釋之匯兌定義及構成要件是否符合目前監理之要求，乃至現行法制是否適切，即本文討論目的之所在。

國際因應金融科技創新之法制經驗

美國



美國從事支付業務之非銀行支付機構，一般被稱為「貨幣轉移商」或「貨幣服務商 (Money Servicer)」，須事先獲得核准始得執業。而美國於 1994 年制定《洗錢防制法》(Money Laundering Suppression Act of 1994) 之時期，為統一州法全國委員會對非存款類金融服務商進行監理之背景，並開始著手草擬《統一資金服務法》(Uniform Money Service Act)。

該法於 2004 年完成修訂，其核心為建立市場准入許可制度，提供各州進行貨幣服務監管之示範，而各州政府可完全或部分採納該法之規定。該法將許可制度分為三種類型，分別是貨幣轉移 (Money Transmission)、支票兌現 (Check Cashing) 及貨幣匯兌 (Currency Exchange)，其中貨幣轉移與支票兌現及貨幣匯兌之區別，為後者屬於即時交易，並不預先對消費者收取資金，因而受監管之力度較低。

美國各州之作法，主要參酌《統一資金服務法》訂定資金傳遞者法，並遵循美國財政部金融犯罪稽查局 (FinCEN) 規

管。各州規定多為申請執照、最低資本限制、一定金額之擔保等，並應向聯邦層級之金融犯罪稽查局登記，以及遵守消費者金融保護局 (CFPB) 課予之義務等。

若進一步觀察美國各州規定，以北卡羅來納州 (North Carolina) 為例，該州政府於 2016 年 6 月通過 House Bill 289 法案，擴大該州《貨幣傳輸法》(Money Transmitters Act) 之適用對象，將虛擬貨幣交易所納為貨幣移轉服務商，要求其須向主管機關申請特定執照並繳納保證金，立法者更於 2017 年追加繳納保險金之規定，以避免資安危機。



歐盟於 2007 年 11 月通過發布《支付服務指令》(Payment Service Directive , PSD) , 並於 2009 年施行於會員國 , 即將傳統銀行業務之「支付服務 (Payment Service) 」獨立出來 , 另行創設「支付機構 (Payment Institution) 」之概念 , 對所有從事支付服務之支付服務提供者 (Payment Service Provider) 統一納管 , 允許非銀行支付機構在符合一定條件、取得執照後 , 得從事 PSD 附件所列包括匯兌業務等支付服務 , 以排除支付服務提供者進入市場之障礙。

PSD 之架構下 , 擬從事支付服務業務者 , 須先取得主管機關許可 , 由主管機關確認支付服務提供者依其提供之支付服務種類 , 持有一定資本而符合審慎管理要求、擁有良好之公司治理及內部控制機制、符合防制洗錢及打擊資恐義務等條件後 , 始能頒發「支付機構」之營業執照。

誠言之 , PSD 不僅為歐盟單一支付市場提供基礎之法律架構 , 同時促成更加安全及創新之泛歐盟支付服務 , 更是降低支付服務市場新參與者 (即非銀行支付機構) 進入市場之難度。其中支付機構僅提供匯款 (Money Remittance) 之支付服務 , 其最低資本額 2 萬歐元 ; 提供支付發動 (Payment initiation) 服務 , 其最低資本

額 5 萬歐元 , 而如提供包括開戶、提現、收付交易、發行支付工具等支付服務 , 其最低資本額 12.5 萬歐元。

歐盟再於 2015 年 11 月頒布修訂後《支付服務指令》(The revised Payment Services Directive , PSD2) , 並於 2018 年 1 月生效後 , 在支付服務管制方面 , 除了新增新興支付服務類型外 , 均沿用 PSD 之管制架構。其中 PSD2 修正重點 , 包括提高歐盟支付市場整合及效率、擴大支付服務提供者營運範圍、確保強化消費者保護及資訊安全、鼓勵支付服務之減價、促進共通技術規範及互用性之形成。

日本



2010 年以前，依日本《銀行法》規定，僅銀行為提供匯兌業務之機構，但由於資訊科技之持續發展，在銀行以外出現許多提供匯兌、電子結算服務之支付機構。而為對非銀行之支付機構進行監管，日本於 2010 年 4 月公布生效《資金結算法》(資金決済に関する法律)，賦予非銀行之一般公司，得從事資金移轉或匯兌業務之法源，並將發行預付儲值支付工具納入規範。

其中資金移轉 (支付) 業務 (Funds Transfer Service)，定義為非銀行所從事小額資金移轉業務，其移轉金額以不超過 100 萬日圓為限，而提供資金移轉服務之業者，須向營業處所附近之信託機構 (如銀行、保險公司等) 提撥至少 1,000 萬日圓履約保證金。同時對個人資料之管理，亦要求須採必要且適當之管理措施，以避免客戶個人資料之外洩、遺失或毀壞。截至 2020 年 3 月底，日本資金移動業者有 75 家。

新加坡



新加坡於 2019 年 2 月通過《支付服務法》(Payment Services Act)，取代整合 1979 年《貨幣兌換和匯款業務法》(Money-Changing and Remittance Business Act) 及 2006 年《支付系統 (監督) 法》，主要將所有支付服務 (包括發行電子貨幣、貨幣兌換、匯款業務、加密貨幣兌換等) 統一納管，而支付服務提供者可依其提供之業務內容，向新加坡金融管理局 (MAS) 申請不同營業執照。

新加坡金融管理局 (MAS) 對支付服務提供者授予三級營業執照，第一級僅得從事單純換匯業務之貨幣兌換許可證

(Money-Changing License)；第二級為標準支付機構 (核心資本 10 萬新幣) 許可證 (Standard Payment Institution License)；第三級主要支付機構 (核心資本 25 萬新幣) 許可證 (Major Payment Institution License)。

就支付機構而言，可從事之業務範圍，包括帳戶開立、國內匯款、跨境匯款、商戶收款、電子貨幣發行、數位支付代幣、貨幣兌換等七大服務。如單一服務專案之交易總額，達每月 300 萬新幣以上，須取得主要支付機構許可證，而每年平均電子貨幣發行之總值，達到單日 500 萬新幣以上者亦同。

我國匯兌業務司法見解及銀行法規範

支付業務與匯兌業務之定義與類型

近年來金融科技持續發展，FinTech 與 BigTech 不僅切入金融服務領域，對傳統銀行形成挑戰，亦相繼涉足支付領域，除了推動貨幣朝向數位化演進，更加便利民眾使用外，亦為支付市場帶來新風險，因而受到各國主管機關關注。

其中 FinTech 係運用創新科技方法，產生新型態之商業模式、應用領域、作業流程或商品，據以提供金融服務之公司；BigTech 則是以數位服務為主要業務之跨國大型科技公司，以直接或與其他業者合作方式提供金融服務或商品，目前國際間尚未有特定資本規模之標準。

傳統銀行利潤多來自吸收存款並辦理放款，提供之支付服務僅於滿足客戶基本需求，因而成為 FinTech 與 BigTech 之利基，透過連結銀行帳戶或發行電子貨幣等方式進入支付市場。

就實務上，銀行法第 29 條第 1 項所謂「匯兌業務」，雖未明文定義，但參照財政部台融局（一）字第 85249505 號函釋，以及我國司法實務見解，可知係指行為人不經由現金之輸送，藉與在他地之分支機構或

特定人間之資金清算，經常為客戶辦理異地間款項之收付，以清理客戶與第三人間債權債務關係或完成資金移轉之行為。

又為接受匯款人委託，將款項自國內之甲地匯往國內乙地交付國內乙地，或自國內（外）匯往國外（內）交付國外（內）受款人之業務；亦即銀行利用與國內異地或國際間同業相互劃撥款項之方式，依匯款工具類別，可區分為信匯、票匯、電匯等，以便利顧客國內異地或國際間交付款項之行為，代替現金輸送並收取匯費。

此外，金管會於 2019 年 7 月預告修正電子支付機構管理條例，經查該條例修正草案第 3 條第 8 款，明定辦理國內外小額匯兌業務之定義，即電子支付機構依付款方非基於實質交易之支付指示，利用電子支付帳戶或儲值卡，進行一定金額以下款項移轉之業務，其目的為增加民眾使用便利性，並擴大非銀行支付機構參與支付市場之運作。

惟本文認為，支付係從事代收代付行為，為債權讓與之一種類型，而利用臨櫃或自動櫃員機進行跨行轉帳之性質則為匯款，然轉帳僅代表支付時使用非現金往來交易，但經常誤以為轉帳即匯款之概念。就現行電子支付機構之電子支付帳戶間款項移

轉業務，即為同一電子支付機構內不同帳戶之轉帳行為，唯有不同電子支付機構之帳戶，進行款項之移轉始稱為匯款。

國內司法判決實務

查臺灣最高法院 95 年度臺上字第 5910 號刑事判決，所謂「國內外匯兌」係指銀行利用與國內異地或國際間同業相互劃撥款項之方式，以便利顧客國內異地或國際間交付款項之行為，代替現金輸送，了結國際間財政上、金融上及商務上所發生之債權債務，且資金款項均得為匯兌業務之客體，本無法定貨幣或外國貨幣等之限制。

另，臺灣最高法院 99 年度臺上字第 7380 號刑事判決亦指出，如行為人接受客戶匯入之款項，已在他地完成資金之轉移或債權債務之清理者，即與非法辦理匯兌業務行為之構成要件相當，不以詳列各筆匯入款於何時、何地由何人以何方式兌領為必要。

簡言之，銀行法第 29 條第 1 項所稱非法辦理國內外匯兌業務，係指不具可辦理國內外匯兌業務之機構，而辦理國內外匯兌業務。就該行為態樣，易使從事匯兌業務之人面臨極大之風險，亦有令犯罪行為人利用辦理匯兌業務作為洗錢手段之疑慮，確實具有刑法之可非難性。

過去我國非銀行辦理匯兌業務構成犯罪之情況，較常見者為以非法定匯兌方式，

辦理新臺幣與人民幣間匯兌，查臺灣最高法院 105 年金上重訴字第 7 號刑事判決，犯罪行為人為從事兩岸布料買賣及貨運業務之商人，明知經營銀行業務需經過主管機關特許，非銀行不得經營辦理國內外匯兌業務，為求能與大陸地區公司有更多之業務往來，與該公司負責人，共同基於非法辦理匯兌業務之單一集合犯意聯絡。

再者，臺灣最高法院 107 年度金上訴字第 1505 號刑事判決指出，行為人將有匯兌不同幣種需求之個人資金，先在臺灣或大陸收受，依議定匯率計算之新臺幣或人民幣，再於交付等值之人民幣或新臺幣，為不特定之客戶完成資金移轉，即具有將款項由甲地匯往乙地之功能，無論其是否從中賺有匯差或手續費，亦不問其於國內或國外為此行為，均符合銀行法匯兌業務之規定。

國內法規規範現況

銀行法第 29 條所保護之法益，觀諸 1973 年 6 月修正銀行法總說明，係在「分別銀行與非銀行之界限，並對非法經營業務者予以取締」，可見該條為維護銀行之「專業經營」而設。

雖匯兌業務於銀行法中並未有明文，但依財政部台融局（一）字第 85249505 號函釋可知，係指行為人不經由現金之輸送，而藉與在他地之分支機構或特定人間之資

金清算，經常為其客戶辦理異地間款項之收付，以清理客戶與第三人間債權債務關係，或完成資金轉移之行為。

如進一步細部討論，「匯」係指貨幣異地移轉，而「兌」則為貨幣間進行轉換，其中所謂異地並不限於境外，境內亦屬之。易言之，非依法定方式而為國內外匯兌者，則構成非法從事匯兌業務之罪。

一般而言，所謂匯兌，即債務人或買方將款項交由其往來銀行，並透過通匯系統將該款項解入在其他銀行之債權人或賣方帳戶。惟隨著科技發展，網路掀起交易模式之變革，第三方支付從過去保管資金之功能，更加強調「支付工具」之功能，亦即用戶透過第三方支付平臺帳號連結個人銀行帳戶或信用卡，便可解決異地資金交付之問題。

此外，行動支付自 2014 年開始即成為熱門話題，凡透過手機裝置完成支付均屬之，因而催生「電子支付機構管理條例」。而所謂電子支付機構，係指經金管會許可，以網路或電子支付平臺為仲介，接受使用者註冊及開立記錄資金移轉與儲值情形之帳戶（即電子支付帳戶），並再利用電子設備以連線方式傳遞收付訊息，於付款方及收款方間經營「代理收付實質交易款項」、「收受儲值款項」及「電子支付帳戶間款項移轉」等業務之公司，相較第三方支付僅提供代理收付款項服務之經營範圍較廣。

而為符合支付工具虛實整合之潮流，與因應支付生態圈發展趨勢下擴大業務範圍需求，金管會於 2019 年 7 月公告「電子支付機構管理條例」修正草案。修正重點為擴大電子支付機構之業務範圍，包括原本僅限單一機構內部轉帳，開放為可跨機構互通，而前述之「款項移轉」經營業務範圍亦調整為「國內外小額匯兌」，並原則上開放電子支付機構可代理收付金融商品之款項。

不難發現，「電子支付機構管理條例」修正草案將「國內外小額匯兌」取代「款項移轉」，做為電子支付機構之核心業務，其定義系指依付款方非基於實質交易之支付指示，利用電子支付帳戶或儲值卡，進行一定金額以下款項移轉之業務，可謂將銀行法「辦理國內外匯兌業務」，例外允許電子支付機構辦理。

數位時代匯兌業務相關規範調適策略

銀行法第 29 條之修法背景，為對 1969 年銀行法修法進行檢討，原規定係以收受資金為業，即適用銀行法之規定，而 1975 年銀行法修法則是將原條文限制放寬，試圖透過將業務類型化，區分部分業務僅銀行辦理，包括「收受存款」、「受託經理信託資金」及「辦理國內外匯兌業務」等。

銀行法將國內外匯兌作為銀行專屬業務，代表未取得銀行執照者無法辦理匯兌業務，惟匯兌業務本質上為資金移轉，且現有法律框架是以「機構」為業務基礎，而非以「業務活動」為基礎；亦即監理模式，係以「機構性規範 (Institutional Regulation)」為主，並非「功能性規範 (Functional Regulation)」。

然受資訊科技發展影響，支付服務之界線逐漸模糊，使得服務提供者不必然一定為銀行業者或既有之支付服務機構，甚至金流不再單純，可能與資訊流重迭或整合。對金融科技創新與匯兌業務之法制問題，最直接者，即將「辦理國內外匯兌業務」自銀行法第 29 條第 1 項中移除，即非銀行專屬業務，或將犯罪態樣之罰則拆分，但此一更動於立法技術上有其推動難度。

因而折衷之方法，即配合修正「電子支

付機構管理條例」時機下，許可電子支付機構之核心業務為「辦理國內外小額匯兌」，雖仍是以機構為中心思考，但為最小成本之修法方式。

但嚴格來說，目前僅有差額化管理，但尚未做到差異化管理，分級亦不夠細緻，因而下一階段因應金融科技創新之法規修正，可再細化「電子支付機構管理條例」之分級管理。即在現行法制架構下，對辦理一定金額以下匯兌業務之支付機構，可採取較低資本額要求之低度監管，以引導有意提供國內外匯兌服務之金融創新業者，可合法取得經營執照；反之，一定金額以上之支付機構，則適用最高規格之監理要求。

然最樂見者，為在數位金融時代下，金管會突破現有法制架構，將散於各法之支付或匯兌業務規定進行整合，例如銀行法第 29 條第 1 項增訂但書規定，經主管機關或中央銀行核准者，非銀行得辦理國內外匯兌業務，並授權主管機關或中央銀行訂定相關管理辦法；或主管機關另有規定者，不在此限。再者，可參採日本、新加坡之立法經驗，將所有與支付及匯兌服務相關之業務，納入一套法律結構，並於該體系下進行差異化管理。

回顧世界銀行於 2007 年發布「國際匯款服務共通準則」後，包括國際清算銀行（BIS）、國際貨幣基金（IMF）、亞太經濟合作會議（APEC）、防制洗錢金融行動工作組織（FATF）及亞太防制洗錢組織（APG）等國際組織，均要求各國正視替代性匯款管道，建立銀行業以外匯款業者之配套管理機制，並採低度管理規範，導引非法地下匯兌管道至合法規範管道。

對此，歐盟支付服務指令、英國支付服務管理法、日本資金結算法及新加坡支付服務法，已先後開放非銀行業者參與匯款服務市場。觀察國際立法趨勢，由於匯兌業務之性質與吸收存款有間，不致造成重大金融系統性風險，未必為銀行專屬業

務，應可採取低密度管理。而於匯款業務管理法規上，係以反洗錢及打擊資恐、審慎管理要求、消費者保護為基礎，亦即以匯款服務之效率性及安全性為重點，而非金融穩定因素，與銀行審慎監理原則不盡相同。

誠言之，匯款服務提供者並未吸收存款，且保管資金時間較短，加上資通訊技術之進步，匯款人已得迅速確認受款人是否收到款項，對社會金融秩序之侵害尚屬輕微。故衡酌國人及其他需求者之匯款需求後，開放非銀行辦理國內外匯兌業務，並給予相應程度之管理，不論修正銀行法第 29 條授權訂定非銀行辦理匯兌業務管理辦法；或另訂專法，提供匯款或支付服務管理之法源依據；又或於電子支付機構條例中採取分級管理，將不同規模之匯款業者統一納管，均可提升我國匯款服務市場之透明度與安全性。



TABF

台灣金融研訓院 院本部

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

