

本報告僅供委員參考

金融科技問題系列—  
以開放銀行金融資料共享為例

法制局 彭文暉 撰

中華民國 113 年 4 月



**金融科技問題系列—**  
**以開放銀行金融資料共享為例**

**目 次**

摘 要	
壹、前言	1
貳、開放金融與資料共享	2
一、開放資料之發展趨勢	2
二、開放金融之涵義及運作方式	3
三、開放銀行之資料治理議題	5
參、國際先進之「開放銀行」發展模式與法制	6
一、歐盟	6
二、英國	8
三、澳洲	9
四、新加坡	11
肆、我國開放銀行制度	12
一、開放銀行推動策略	12
二、金融資料共享規範	13
伍、問題檢討與建議	14
一、資料之屬性與權利限制	14
二、金融資料之權能與治理	16
三、金融資料之流通共享	18
四、開放銀行之資料賦權	22

五、開放銀行之市場競爭 .....	26
六、開放銀行之 TSP 業者監理 .....	27
七、開放銀行之消費者權益保護 .....	31
陸、結論 .....	34
參考文獻 .....	36
附錄：「金融科技問題系列—以開放銀行金融資料共享為例」專題研 究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形 .....	40

## 摘 要

隨著數位經濟之快速發展，「資料」已成為企業經營之重要原料，以及驅動數位經濟之關鍵。而金融市場變化快速，金融科技時代下之金融產業發展，亦高度仰賴資料之運用，推動金融服務之創新與變革，出現金融機構、金融科技業者及非金融機構間各種合作模式。此種藉由大量資料推動之開放金融服務型態，尤以開放銀行為全球浪潮及我國重要之金融創新趨勢。

金融資料之共享涉及消費者資料之運用，以及金融機構與其他相關業者之競爭、合作，而有個資隱私保護、資訊安全維護、消費者權益保障及市場參進管制等爭議問題。國際先進為達「開放金融」之理想，亦率皆採行調整相關資料治理政策之措施，本報告爰以開放銀行為例，介紹國際先進之資料共享法制，再就我國推展開放銀行所涉資料共享規範進行檢討，並研提現行法制之因應與調適建議，俾供委員問政參考。



# 金融科技問題系列一

## 以開放銀行金融資料共享為例

### 壹、前言

網際網路之發達與普及，使資料之保存、傳播大量且快速，資料數位化讓個人對資料的掌握與支配面臨巨大挑戰。而隨著數位經濟之快速發展，「資料」(Data) 已然成為企業經營之重要原料，以及驅動數位經濟之關鍵。若能將具有價值之資料，如消費者資料有效流通及串接利用，將可使資料之價值極大化；倘消費者擁有掌控、主導其個人資料（下稱「個資」）運用之權利，資料將可移動至不同服務提供者而避免過度集中，相關業者亦可加以應用，提供多元創新之服務模式，促進數位經濟之蓬勃發展。

金融市場變化快速，金融科技時代下之金融產業發展，高度仰賴資料之運用，其未來之競爭重心恐成為資料之爭奪，進而形成「資料即服務」之發展趨勢。金融科技之高速發展與深化，也使得金融服務面向不斷創新與變革，出現金融機構、金融科技業者及非金融機構間各種合作模式。開放金融（Open Finance）即係藉由大量資料所推動之金融服務型態變革，而開放銀行（Open Banking）尤為全球浪潮及我國重要之金融創新趨勢<sup>1</sup>。

金融資料之共享對於開展金融業務及促進業者法令遵循固有相當助益，然因涉及消費者資料之運用，以及金融機構與其他相關業者之競爭、合作，仍有個資隱私保護、資訊安全維護、消費者權益保障及市場參進管制等問題，而須與金融法規所定保密義務及個人資料保護法（下稱個資法）所定個資自主控制等有關規範進行法制調適。

---

<sup>1</sup> 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 23 期，110 年 7 月，頁 85。

鑒於金融科技發展快速，如何確保個資自主性，並兼顧金融資料權利歸屬、金融資料共享權能、金融產業相關市場之資料互通及安全機制，均係金融資料治理無法迴避之嚴肅課題。而國際先進為達「開放金融」之理想，實現更為全面、透明之資料共享管制目標，率皆採行調整相關資料治理政策之措施，如歐盟訂定「支付服務指令」(Payment Service Directive)、英國推動「開放銀行」政策、澳洲立法明定「消費者資料權」(Consumer Data Right, 下稱 CDR) 等<sup>2</sup>。本報告爰概述開放金融與資料共享有關概念，並以開放銀行為例，簡介國際先進之資料共享法制，再就我國推展開放銀行所涉資料共享規範進行檢討，以及研提現行法制之因應與調適建議，俾供委員問政之參考。

## 貳、開放金融與資料共享

### 一、開放資料之發展趨勢<sup>3</sup>

「開放資料」(Open Data) 係指資料能被任何人自由使用、重新利用與散布，資料主體並能要求標示來源及以相同方式分享。以跨市場之開放資料發展為例，英國推動之「退休年金儀表板」(Pensions Dashboard) 制度，民眾可同時查看及存取其國民年金、勞動年金及私人年金資料，以利其掌握自身財務狀況，俾進行退休生活規劃或金融商品投資。該儀表板所列資料，除商品資訊、基金價值、銀行資料、收入來源及工作年資，亦提供公營事業之水電、通訊等帳單管理或支付服務，甚且於帳戶餘額過低時，提供貸款服務之選項。

美國之開放資料發展，則有「開放保險」(Open Insurance) 之政策推動，保戶可透過人工智慧機器人申請理賠或購買保單，且使用手

---

<sup>2</sup> 劉靜怡，〈從「隱私保護」到「資料治理」〉，《人文與社會科學簡訊》，第 23 卷，第 3 期，111 年 6 月，頁 14。

<sup>3</sup> 林元琪，〈由開放金融論數位時代之資料權〉，東吳大學法學院法律系碩士論文，111 年 1 月，頁 19-20。

機完成保費支付及理賠金額收取，以解決傳統上保險理賠程序冗長、理賠機制不受信任等問題，並有效減少保險金詐領之疑慮。另在開放金融政策下，異業共享之醫療病歷資料，則可包括保單契約、除外條款等商品資訊，以及保戶基本資料、理賠紀錄等。

我國中華民國人壽保險商業同業公會在主管機關金融監督管理委員會（下稱金管會）保險局之政策推動下，亦已建置「保險科技運用共享平台」，保戶申辦契約特定事項變更、醫療保險金理賠，僅需透過該共享平台向任一保險公司提出，而毋須分別向各保險公司申請或通知，藉由「單一申請，文件互通」之作業方式，讓保戶獲得更快速、方便之保險服務<sup>4</sup>。

## 二、開放金融之涵義及運作方式

所謂「開放銀行」，參考 2019 年<sup>5</sup>巴賽爾銀行監理委員會提供之定義<sup>6</sup>，係指銀行將客戶許可之資料與第三方開發商及業者分享或共同運用，以創建相關應用與服務，例如提供即時支付、給予帳戶持有者更透明的金融選項及行銷或共同銷售之機會；而「開放金融」，則指在開放銀行之框架之下，允許消費者及企業，透過該機制與提供第三方服務之業者共享資料，並由該第三方服務業者利用該資料開發並滿足未來需求的產品與服務<sup>7</sup>。

---

<sup>4</sup> 中華民國人壽保險商業同業公會（109 年 7 月 1 日）新聞稿，網址：[https://www.lia-roc.org.tw/list\\_article?article\\_content=500&menu\\_title=%E7%9B%B8%E9%97%9C%E9%80%A3%E7%B5%90](https://www.lia-roc.org.tw/list_article?article_content=500&menu_title=%E7%9B%B8%E9%97%9C%E9%80%A3%E7%B5%90)，最後瀏覽日期：113 年 2 月 29 日。

<sup>5</sup> 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

<sup>6</sup> “Open banking is defined as the sharing and leveraging of customer-permissioned data by banks with third party developers and firms to build applications and services, including for example those that provide real-time payments, greater financial transparency options for account holders, marketing and cross-selling opportunities.”，Basel Committee on Banking Supervision (“BCBS”), Report on open banking and application programming interfaces (November 2019).網址：<https://www.bis.org/bcb/publ/d486.pdf>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 29 日。

<sup>7</sup> 林元琪，同註 3，頁 14。

一般而言，銀行在客戶（消費者）之同意及要求下，得以安全可靠之方式，將所控管之客戶資料與客戶授權之「第三方服務提供者」（Third Party Service Providers；下稱 TSP）分享<sup>8</sup>。實務運作上，銀行須經由客戶授權，並透過開放「應用程式介面」（Applications Programming Interface；下稱 API），使 TSP 業者能夠讀取或存寫有關金融資料，以擴大銀行及 TSP 業者之服務範圍，提供消費者更為多元透明之金融應用與服務<sup>9</sup>。析言之，開放銀行係透過開放 API，讓銀行客戶之金融消費資料分享予 TSP，客戶因而可選擇將其相關資料進行移轉、流通，使具「資料可攜性」（data portability），從而消費者能享有使用其金融資料之權利，TSP 業者亦得經消費者之同意取得該等資料並加以使用。基此，開放金融所蒐集之資料，通常可包括消費者資料；銀行與信用合作社、消費者信用機構、電子貨幣與支付機構所支配之資料；保險公司與保險仲介機構、投資公司、貸款抵押機構及金融科技與創新業務之資料等<sup>10</sup>。

綜上，「開放銀行」與「開放金融」之差異，主要在於開放消費者資料之主體從「銀行」擴大至其他「金融機構」。目前基於「開放銀行」政策，我國實務上亦有跨涉「開放金融」領域之業務型態，如臺灣集中保管結算所股份有限公司（下稱集保公司）與銀行合作推出「集保 e 存摺 APP」，銀行客戶即可用以查閱其證券資產及證券交割帳戶之整合資產資訊<sup>11</sup>。簡言之，「開放金融」乃由「開放銀行」衍生、擴張之概念，即金融機構在客戶之同意及要求下，可將其控管之客戶資料，透過開放 API 等技術與客戶授權之 TSP 業者分享；TSP 業

---

<sup>8</sup> 臧正運，同註 1，頁 85。

<sup>9</sup> 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 21 期，110 年 3 月，頁 79。

<sup>10</sup> 林元琪，同註 3。

<sup>11</sup> 陳蕙綾，〈集保 e 存摺攜手 6 家銀行一鍵可速查款券整合資訊〉（110 年 4 月 27 日），《鉅亨網》，網址：<https://news.cnyes.com/news/id/4634379>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 26 日。

者經由平台介接，則可為消費者提供更多財務透明之創新應用服務。

### 三、開放銀行之資料治理議題

銀行業之資料治理 (Data Governance)，基本上可泛指銀行業者如何在資料的蒐集、儲存、處理、利用及分享的生命週期中，確保資料之使用不損及客戶之權益，並且最大化資料為業者自身、客戶乃至於整個金融體系所帶來之效能與福祉。惟資料之有效運用雖可提升金融福祉，若運用不當，亦可能對金融消費者的權益造成損害，甚而對金融體系的運作產生負面影響<sup>12</sup>。

隨著金融科技快速發展，金融資料治理亦須面對重大挑戰，如金融機構使用創新科技方案與非金融業者合作，由於創新科技方案往往仰賴資料之使用，使得非金融業者得以接觸、取得客戶之金融資料，增加資料保護之困難度；另消費者對於資料主控之意識抬頭，因而期待資料控管者能經其同意與授權，將資料分享予能提供客製化或加值服務之第三方服務者，亦使金融機構面臨資料得否及如何與第三方業者分享之問題。

此外，蓬勃發展之金融科技除了帶來金融市場變革，也反映出「資訊導向」之金融服務發展趨勢。按金融科技業者固可藉其資料處理之專業能力（如整合金融資訊），提供類似傳統銀行之金融服務，惟金融市場向由銀行主導，客戶之金融資料亦由銀行所掌控，該等資料縱為金融科技業者等新興市場參與者所需，仍因傳統銀行之壟斷資料使用造成金融市場參進障礙。故為鼓勵金融創新與競爭，開放銀行之推動亦應以降低金融市場參進障礙為目標。基此，主管機關之監理重心，亦在確保金融市場所需資料之「開放性」<sup>13</sup>。

---

<sup>12</sup> 臧正運，〈銀行業資料治理的法制挑戰〉，《台灣法律人》，第9期，111年3月，頁72-73。

<sup>13</sup> 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313期，110年6月，頁80-82。



(如房屋、汽車)等個人事實上關聯資料，以及銀行帳號、存款、信用資訊、帳戶流動狀態等金融資訊<sup>17</sup>。

此外，GDPR 第 20 條並明定「資料可攜權」(Right to Data Portability) 規範<sup>18</sup>，賦予資料主體有權以具結構、通常使用及機器可讀之形式，接收其基於同意或契約所提供予資料控管者處理之個資，並有權傳輸給其他資料控管者，且不受該資料控管者之妨礙；如技術許可，資料主體亦有權要求原資料控管者直接將其個資傳輸予其他資料控管者。不過，上開權利於符合公共利益執行職務或委託資料控管者行使公權力而有必要時，並不適用；且該權利之行使亦不得影響他人之權利與自由。

(二) 第 2 號支付指令 (The Second Payment Services Directive；下稱 PSD2)<sup>19</sup>

歐盟第 1 號支付指令 (The First Payment Services Directive) 於 2007 年生效，除建立非屬傳統銀行之「支付服務提供者」(Payment Service Providers) 執照規範，並明定其須經主管機關核准，始能成為支付機構，以調和支付交易服務並整合歐洲市場。

用以取代第 1 號支付指令之 PSD2 於 2016 年生效，該指令要求

---

<sup>17</sup> 葉婉如，〈網路交易個人資料之處理與保護－以歐盟「個人資料保護基本規則」之被遺忘權及資料可攜權為核心〉，《台灣法學雜誌》，第 382 期，108 年 12 月，頁 25-26。

<sup>18</sup> “The data subject shall have the right to receive the personal data concerning him or her, which he or she has provided to a controller, in a structured, commonly used and machine-readable format and have the right to transmit those data to another controller without hindrance from the controller to which the personal data have been provided, where: (a) the processing is based on consent pursuant to point (a) of Article 6(1) or point (a) of Article 9(2) or on a contract pursuant to point (b) of Article 6(1); and (b) the processing is carried out by automated means. 2. In exercising his or her right to data portability pursuant to paragraph 1, the data subject shall have the right to have the personal data transmitted directly from one controller to another, where technically feasible. 3. The exercise of the right referred to in paragraph 1 of this Article shall be without prejudice to Article 17. That right shall not apply to processing necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller. 4. The right referred to in paragraph 1 shall not adversely affect the rights and freedoms of others.” 國家發展委員會，同註 16。

<sup>19</sup> 蔡昌憲、彭冠蓉，同註 13，頁 83-87。

成員國應於 2018 年 1 月 13 日前內國法化<sup>20</sup>，以促進傳統銀行與第三方服務提供者（Third-Party Providers；下稱 TPPs）合作；該 TPPs 包括「支付發動服務之提供者」（Payment Initiation Services Providers，下稱 PISPs）及「帳戶資訊服務之提供者」（Account Information Services Providers，下稱 AISPs），其功能在促進及簡化客戶之銀行帳戶交易。

依 PSD2 規定，提供並維持客戶帳戶支付服務之「帳戶服務之支付服務提供者」（Account Servicing Payment Service Providers），如傳統銀行，應強制其開放所控管之資料，且不得拒絕客戶透過 TPPs 進行支付或取得自己帳戶資料；至資料開放範圍主要為客戶之帳戶資訊，如帳戶名稱、號碼，但不包括帳戶登入驗證資訊等敏感性資料。又開放銀行資料係透過建立共同 API 為之，俾使 PISPs 及 AISPs 可取得銀行客戶之帳戶資訊，惟 PSD2 並未強制成員國建立共同 API 標準，亦即 API 之技術內容仍保留相當之彈性。

## 二、英國<sup>21</sup>

英國為首先推行開放銀行之國家，其開放銀行制度源於 2016 年競爭及市場管理局（Competition and Markets Authority；下稱 CMA）發布之英國零售銀行市場報告。該報告指出英國銀行業之收費標準複雜且不透明、轉換成本過高及商品選擇有限，大型銀行不必致力經營即可佔有市場，小型新創銀行難以進入市場且擴展困難，導致金融業停滯不前。為解決上述問題，CMA 推動開放銀行政策，並於同年成立開放銀行實施機構（Open Banking Implementation Entity；下稱 OBIE），由 9 大銀行與房屋貸款協會共同出資，並與金融科技公司、TPPs

---

<sup>20</sup> 歐盟執委會（European Commission）另於 2023 年 6 月 28 日提出第三版支付服務指令（Third Payment Services Directive, PSD3）草案，預計 2024 年底前通過最終版本，並於 2026 年施行。參財團法人資訊工業策進會科技法律研究所，〈歐盟發布第三版支付服務指令（PSD3）草案，強化消費者保護與改善產業環境〉，網址：<https://stli.iiii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=9121>，最後瀏覽日期：113 年 4 月 19 日。

<sup>21</sup> 鍾欣宜，同註 9，頁 80-82。

業者及消費者團體共同合作，建立開放銀行生態系。

隨著歐盟 PSD2 正式生效，2018 年 CMA 即要求銀行於取得客戶授權後，應開放 TPPs 存取客戶之銀行帳戶資料及付款，OBIE 亦啟動開放銀行標準，讓客戶及中小企業與 TPPs 安全共享其銀行帳戶資料。另英國金融行為監理總署（Financial Conduct Authority；下稱 FCA）並要求 TPPs 須向其辦理登記或申請許可。

綜言之，銀行之開放資料係由 OBIE 透過建立開放之共同 API 標準為之，開放銀行之名錄亦由 OBIE 存管，並提供受 FCA 監管之 TPPs 使用。惟關於何種資料不在開放範圍內之法令規範，則係由 FCA 主管。此外，英國亦遵循 GDPR 之規定，另於 UK GDPR 第 20 條明定資料可攜權有關規範。

### 三、澳洲<sup>22</sup>

2017 年澳洲財政部發布「開放銀行調查建議」委託計畫，內容包括開放銀行範圍、監管框架、資安保護措施、數據傳輸規則及實施時間、步驟、成效評估，並提出開放銀行應以消費者為中心、鼓勵競爭、創造機會、維持效率與公平等四大原則。

2018 年澳洲政府宣布分階段實施開放銀行，並以三階段方式開放 API，其第一階段於 2020 年 7 月由四大銀行優先試行開放包括信用卡與金融卡帳戶、存款帳戶、稅收帳戶、電信帳戶及個人基本帳戶等資料；第二階段於 2020 年 11 月開放包括房屋貸款與個人貸款帳戶、抵押抵銷帳戶等資料；第三階段於 2021 年 2 月推行至其他銀行，開放包括企業金融、投資貸款、信貸額度、資產融資、退休儲蓄帳戶、信託帳戶、外幣帳戶等資料，且逐步推廣至能源與電信業。

---

<sup>22</sup> 鍾欣宜，同註 9，頁 82-83。

2019年8月澳洲通過「2019年澳洲財政法修正案(消費者資料權)」〔Treasury Laws Amendment (Consumer Data Right) Act 2019〕, 主要係修正「2010年競爭及消費者法」(Competition and Consumer Act 2010)、「2010年澳洲資訊專員法」(Australian Information Commissioner Act 2010)及「1988年隱私法案」(Privacy Act 1988)。其中「2010年競爭及消費者法」增訂「消費者資料權」(Consumer Data Right, 下稱 CDR)相關規範, 明文賦予「消費者資料權」法律地位並建立消費者資料可攜制度, 以提升消費者對其資料之控制權<sup>23</sup>。

前開法案亦明定財政部得在「澳洲競爭與消費者委員會」(Australian Competition and Consumer Commission; 下稱 ACCC)及「澳洲資訊專員公署」(Office of the Australian Information Commissioner; 下稱 OAIC)協助下, 指定國內特定行業適用 CDR 相關規定。基此, 受指定行業之消費者得安全、有效且便利請求揭露其資料予自己或適格者 (Accredited Person), 任何人亦得有效、方便近用該指定行業之商品或服務資料; 任何人亦須經 ACCC 認證通過資訊安全措施、爭端解決程序及保險等項目, 始得於消費者同意後自資料持有者接收資料, 藉以建立創新、多元選擇及良性競爭之消費環境。

按 CDR 之行使主體 (個人或法人團體), 係指因產品或服務之提供而可透過消費者資料識別或可合理識別該特定人或與該特定人有關聯之人 (例如家庭成員)。至消費者資料之範圍, 則係經財政部依法指定行業之有關資料, 依「2020年消費者資料權規則」〔Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020〕之規定, 則包括:

1. 「商品資料」—指任何人皆得要求資料持有者揭露其所提供商品之

---

<sup>23</sup> 李怡親,〈澳洲開放銀行推行最新發展與「消費者資料權規則」資料請求範圍〉,《科技法律透析》,第33卷,第4期,110年4月,頁10。

CDR 資料，並須以機器可讀形式 (Machine-readable Form) 提供，且不得對資料之使用附加任何條件或限制；2. 「CDR 消費者請求之資料」—指 CDR 消費者得要求資料持有者揭露與其有關之 CDR 資料，並須以一般人可讀形式 (Human-readable Form) 提供；3. 「CDR 消費者授權請求之資料」—CDR 消費者得授權適格者要求資料持有者揭露 CDR 資料予該請求人，並須以機器可讀形式提供，且該請求應遵循「資料蒐集最少原則」(Data Minimization Principle)，亦即僅得蒐集或使用以提供服務或商品所必須之 CDR 資料<sup>24</sup>。

#### 四、新加坡<sup>25</sup>

2016 年新加坡金融管理局 (Monetary Authority of Singapore；下稱 MAS) 與新加坡銀行協會 (ABS) 共同發布「金融即服務 API 手冊」(Financial as a service API playbook)，並由 MAS 建置金融業 API 註冊平台，彙整、更新金融業開放 API 資訊，且依資料種類區分為交易類 API (含需身分驗證之機敏性客戶資料) 及訊息類 API (不需身分驗證之非機敏性資料) 二大類，以及依功能別區分為商品、行銷、銷售、服務、支付、監理等六大類。惟並未強制銀行開放資料，而係透過訂定 API 治理框架，由銀行與 TSP 業者自訂合作需求，引導銀行、TSP 業者及消費者建構開放銀行生態系。

2020 年新加坡國會通過個人資料保護法(Personal Data Protection Act; 下稱 PDPA) 修正案，並責由新加坡個人資料保護委員會(Personal Data Protection Commission) 擔任執行及管理機關。

查 PDPA 係於 2013 年 1 月生效，然而隨著物聯網、人工智慧等新興科技發展及資料量急遽增長，企業組織利用個資進行創新已成為

---

<sup>24</sup> 李怡親，同前註，頁 11-12。

<sup>25</sup> 鍾欣宜，同註 9，頁 85-86。

社會、經濟及生活之一部分，新加坡政府為因應新興科技之進步與新商業模式之發展，適應、接軌數位經濟趨勢，維護消費者權益，且更符合國際框架及協助業務創新，乃進行前開修法，以提高企業收益及減少蒐集、利用個資之風險。此外，考量消費者自主權及個資控制權之強化，並明文規範資料可攜義務（Data Portability Obligation），使個人得要求將其個資複製本移轉至其他組織<sup>26</sup>。

按 PDPA 規範之資料可攜制度，係指個人得請求將資料移轉至其指定之個人或其他組織；企業收到移轉資料之請求時，應以電子形式提供資料，並於期限內蒐集或建立適用資料。惟企業合理預期資料移轉可能威脅或嚴重傷害當事人以外個人之安全或身心健康、違反國家利益，或業經禁止移轉資料，抑或接收資料移轉者係依法不得接收資料之組織，則不適用資料可攜有關規定。

## 肆、我國開放銀行制度

### 一、開放銀行推動策略<sup>27</sup>

我國金管會於民國 108 年即開始推動開放銀行政策，鼓勵金融機構基於營運策略及業務需求，以自願自律方式與 TSP 業者共同合作，並由中華民國銀行商業同業公會全國聯合會（下稱銀行公會）及財金資訊股份有限公司（下稱財金公司）分別研訂「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」（下稱自律規範）及「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」，作為開放銀行發展基礎，協助金融機構與 TSP 業者實踐金融創新合作。

<sup>26</sup> 林玉書，〈新加坡國會於 2020 年 11 月通過個人資料保護法之修正案〉，2020 年 12 月，網址：<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=8580>，最後瀏覽日期：113 年 3 月 8 日。

<sup>27</sup> 金管會（113 年 1 月 16 日）新聞稿，網址：

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202401160003&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202401160003&dtable=News)，最後瀏覽日期：113 年 3 月 8 日。

金管會表示開放銀行係以三階段方式漸進推展，第一階段「公開資料查詢」及第二階段「消費者資訊查詢」已分別於 108 年 9 月及 109 年 12 月上線，截至 112 年 12 月底，第一階段共有 27 家銀行業者與 TSP 業者參與，第二階段有 17 家銀行與 2 家 TSP 業者參與，前二階段共計 24 個合作案經核准辦理。

為確保金融機構提供開放銀行服務時，能有一致性作業標準及保障消費者權益，金管會已請銀行公會及財金公司依據前二階段所開放資料範圍，訂修業務面自律規範及技術與資安規範。考量前二階段之整體查詢量已有穩定規模，為健全我國開放銀行環境，金管會業請銀行公會洽商財金公司提報第三階段「交易面資訊」之業務面自律規範及技術與資安標準，並核備在案。該第三階段相關開放項目包括「存款」<sup>28</sup>、「信用卡」<sup>29</sup>、「貸款」<sup>30</sup>、「支付」<sup>31</sup>及「手機門號轉帳」<sup>32</sup>等 5 種業務種類，共計 35 個項目。

## 二、金融資料共享規範

109 年金管會於所發布「金融科技發展路徑圖」中表示，「開放銀行已是全球重要趨勢，除將金融數據的主導權還給消費者，藉由實現『消費者賦權』使銀行以更便利快速方式串聯大數據分析和人工智慧等技術，提供消費者更多元、符合個人需求的金融服務，也讓銀行在與第三方服務機構合作及資料共享的過程中，更快實踐數位金融轉型，提升普惠金融並促進整體社會的福祉……。」<sup>33</sup>即已明白指出開

<sup>28</sup> 存款類：申請定存到期轉期變更、試算/申請定存解約、申請活存轉定存、數存開戶申請/查詢申請結果。

<sup>29</sup> 信用卡類：申請信用卡額度調整(臨時額度、固定額度)、查詢信用卡單筆交易可分期期數及對應利率、試算/申請/取消信用卡單筆交易分期、申請/查詢/取消信用卡帳單及單筆交易分期約定、信用卡類產品申請/查詢申請結果。

<sup>30</sup> 貸款類：擔保貸款類產品申請/查詢申請結果、無擔保貸款類產品申請/查詢申請結果。

<sup>31</sup> 支付類：轉出請求交易、轉出查詢交易。

<sup>32</sup> 手機門號轉帳類：註冊/更新/取消門號綁定、查詢門號註冊資訊、門號轉出請求交易/查詢交易、通知門號異動、查詢門號轉帳參加單位清單

<sup>33</sup> 金管會，金融科技發展路徑圖(1.0)，《金融科技發展路徑圖報告書》，頁 36，網址：

放銀行除可賦予金融消費者資料主導權，並有利銀行使用數據分析技術提供高品質之金融服務，以達促進普惠金融之目的。

另隨著各式金融科技如資料分析與人工智慧技術之引進，如何透過相關機構間之資料共享開展金融分析與應用，亦為金融業者所關注。金管會爰於 110 年發布「金融機構間資料共享指引」（下稱「資料共享指引」），在既有法制架構下明定開放金融機構辦理資料共享之目的及應遵循之規範。

查資料共享指引第 1 點即明示，其訂定目的係為提升金融機構客戶便利性、強化金融機構風險控管及促進金融機構間跨業合作；關於金融機構間對客戶資料之共享（合理利用），除其他法令得共享者從其規定外，依個人資料保護法及該指引辦理。

另依前開指引第 5 點說明，金融機構間資料共享之適用對象區分為三類型：第一類—金融控股公司與所屬金融機構子公司間，及金融控股公司所屬之各金融機構子公司間；第二類—非屬金融控股公司之金融機構與所屬金融機構子公司間，及非屬金融控股公司之金融機構所屬各金融機構子公司間；第三類—非屬上述二類之金融機構與金融機構間。準此，資料共享指引主要適用於金融機構間之資料共享，至金融機構與第三方服務機構間之資料共享，目前係在開放銀行架構下推動<sup>34</sup>。

## 伍、問題檢討與建議

### 一、資料之屬性與權利限制

---

<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=1139&parentpath=0,7,478>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 29 日。

<sup>34</sup> 林育廷，〈金融機構間資料共享指引與開放銀行自律規範〉，《當代法律》，第 6 期，111 年 6 月，頁 137。

### (一) 資料之涵義與屬性

所謂「資料」，一般而言係指某件過去發生的事實，並以某種形式加以記錄。基此，「資料」包含二項基本元素，一係事實，即表述某種事實之內容，而具一定訊息價值甚或財產價值；二係載體，即所述事實之記錄載體，可能為實體物（如紙張）或非實體之電磁紀錄<sup>35</sup>。

按資料載體為實體物時，因資料載體之屬性為動產，應適用民法關於動產之規定；資料載體為電磁紀錄時，雖本質上存有異於傳統動產之易複製性，原則上仍得類推適用民法關於動產的規定。綜言之，資料載體之屬性可能為動產或無體財產，殆可適用或類推適用民法關於動產之規定。至資料所述內容，可能涉及財產權，例如債權、物權、無體財產權（如著作權）、社員權（如股東權）等，亦可能涉及人格權，例如肖像權、隱私權、姓名權等，抑或僅係單純之事實而未涉任何法律上權利。從而資料所述事實應否及如何適用法規，仍須就個案判斷<sup>36</sup>。

另個資法第2條第1款規定，個資係指「自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」惟個資雖區分為一般個資（如姓名、國民身分證統一編號、社會活動等）及特種個資（如病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科等），然其形式與載體並無特定限制，可包括儲存於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物，

---

<sup>35</sup> 楊岳平，〈重省我國法下資料的基本法律議題—以資料的法律定性為中心〉，《歐亞研究》，第17期，110年10月，頁33。

<sup>36</sup> 楊岳平，同前註，頁35-36。



然現代社會之金融機構從事授信、承保、理賠或進行相關金融交易，實務上皆須考量特定對象之財務及信用狀況，如貸款情形、信用卡紀錄、還款紀錄、年收入、賦稅紀錄、名下之動產與不動產及出險紀錄等個資，是個人之財務及信用資料，實亦具相當財產（商業）價值。論者指出實務已認姓名權、肖像權、隱私權、信用權等人格權，不具一身專屬性且蘊藏經濟利益，可作為商業利用<sup>41</sup>；學者亦肯認特定人格權得進入商業市場，而為具一定經濟價值之「兼具財產權性質之人格權」<sup>42</sup>。

另釋字第 586 號解釋並指出「資訊自主權」屬憲法所保障之權利。釋字第 603 號解釋亦揭示：「隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障（釋字第 585 號解釋參照）。其中就個人自主控制個資之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個資、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」此外，111 年憲判字第 13 號判決理由除引用上開釋字第 603 號解釋意旨，並表示：「資訊隱私權保障當事人原則上就其個資，於受利用之前，有同意利用與否之事前控制權，以及受利用中、後之事後控制權。除當事人就獲其同意或符合特定要件而允許未獲當事人同意而經蒐集、處理及利用之個資，仍具事後控制權外，事後控制權之內涵並應包括請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利。」亦即資訊隱私權強調個人私密生活領域之免於他人侵擾，資訊自主權則著重個人資訊之自主控制，二者均受憲法之保障。簡言之，「資訊隱私權」可謂個資之消極防禦權能，「資訊自決權」則屬個資之積極控制權能。

## （二）金融資料治理，宜研訂合理利用法制

<sup>41</sup> 林元琪，同註 3，頁 28。

<sup>42</sup> 謝銘洋，〈論人格權之經濟利益〉，收錄於《智慧財產權基本問題研究》，作者自版，91 年 3 月，頁 37。

隨著數位經濟之蓬勃發展，資料之資訊價值與財產價值日漸受到重視，透過資料相互傳遞之共享機制，資料持有者將可擴大所持有之資料，作為後續處理與利用之基礎，進而提供不同之創新商品或增值服務。參諸歐盟 GDPR「資料可攜權」及澳洲 CDR「消費者資料權」等權能，其原始資料雖源於消費者個資，然經業者之處理或增值，該人格權特性已大幅提升其財產（商業）商業價值，並成為產業之競爭利器。查我國資料治理制度似僅個資法及散見於相關領域之資料應用規範，尚無完整之資料治理法制框架。按個資法第 1 條雖明定該法係「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用」，惟就我國推動開放銀行及金融機構間資料共享之現況言，相關資料之蒐用仍多受個資法有關規定之限制。綜上，為確保資料共享符合使用者需求，建議主管機關衡酌當事人資料之自主控制及合理利用，研訂符合數位時代需要之資料治理法制，以促進資料共享流通與資料經濟發展<sup>43</sup>。

### 三、金融資料之流通共享

#### （一）資料流通共享之法制規範

##### 1. 個資法

開放銀行之金融資料共享，攸關個資之保護與自主，而涉個資法所定個資之蒐集、處理或利用有關規範<sup>44</sup>。按 TSP 業者透過資料共享取得個資，應屬個資之蒐集；金融機構或 TSP 業者為建立或利用個資檔案所為記錄、輸入、儲存、編輯、複製、輸出、連結或內部傳送，可能構成個資之處理；不同金融機構間或金融機構與 TSP 業者間之

---

<sup>43</sup> 孫鈺婷，〈資料中介者於資料共享應用之實踐—以歐洲資料治理規則草案為例〉，《科技法律透視》，110 年 10 月，第 33 卷，第 10 期，頁 16-17。

<sup>44</sup> 個資法第 2 條第 3 項：「本法用詞，定義如下：一、……三、蒐集：指以任何方式取得個人資料。四、處理：指為建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送。五、利用：指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。……」。

個資傳輸，則構成處理以外使用之個資利用。

依個資法第 19 條第 1 項規定<sup>45</sup>，非公務機關就個資之蒐集或處理，原則上應有特定目的並須符合個資法所列情形之一；個資法第 20 條第 1 項亦規定<sup>46</sup>，非公務機關對個資之利用，原則上應於蒐集之特定目的必要範圍內為之，且須於符合所列情形之一，始得為特定目的以外之利用。綜上，非公務機關之金融機構及 TSP 業者蒐用客戶個資之合法要件，係以「法律明文規定」及「經當事人同意」為主。

## 2. 金融法規

### (1) 銀行法

銀行法第 48 條第 2 項規定：「銀行對於客戶之存款、放款或匯款等有關資料，除有下列情形之一者外，應保守秘密：一、法律另有規定。二、對同一客戶逾期債權已轉銷呆帳者，累計轉銷呆帳金額超過新臺幣 5 千萬元，或貸放後半年內發生逾期累計轉銷呆帳金額達新臺幣 3 千萬元以上，其轉銷呆帳資料。三、依第 125 條之 2、第 125 條之 3 或第 127 條之 1 規定，經檢察官提起公訴之案件，與其有關之逾期放款或催收款資料。四、其他經主管機關規定之情形。」準此，一般銀行對於客戶之存款、放款或匯款等有關資料，除上開規定所列各款例外情形，原則上負有保密之義務。

---

<sup>45</sup> 個資法第 19 條第 1 項：「非公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、法律明文規定。二、與當事人有契約或類似契約之關係，且已採取適當之安全措施。三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。四、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。五、經當事人同意。六、為增進公共利益所必要。七、個人資料取自於一般可得之來源。但當事人對該資料之禁止處理或利用，顯有更值得保護之重大利益者，不在此限。八、對當事人權益無侵害。」

<sup>46</sup> 個資法第 20 條第 1 項：「非公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、經當事人同意。七、有利於當事人權益。」

另銀行法第 28 條第 4 項規定：「銀行經營信託及證券業務之人員，關於客戶之往來、交易資料，除其他法律或主管機關另有規定外，應保守秘密；對銀行其他部門之人員，亦同」。準此，就單一機構跨業經營之「綜合銀行」而言，即便在同一法人格之銀行內部，不同業務部門彼此間，對於客戶之往來、交易資料，原則上亦須遵守保密義務，而不得任意分享客戶資料。

## （2）金融控股公司法（下稱金控法）

金控法第 42 條第 1 項規定：「金融控股公司及其子公司對於客戶個人資料、往來交易資料及其他相關資料，除其他法律或主管機關另有規定者外，應保守秘密。」參諸前開銀行法就「綜合銀行」所定保密義務規範，複數機構跨業經營之「金融控股公司」與子公司彼此間之跨機構外部資料分享，自更應受保密義務之限制。

另金控法第 43 條第 2 項規定：「金融控股公司之子公司間進行共同行銷，其營業、業務人員及服務項目應使客戶易於識別。除姓名及地址外，共同蒐集、處理及利用客戶其他個人基本資料、往來交易資料等相關資料，應依個人資料保護法相關規定辦理。」是金控子公司間之共同行銷，實務運作上仍須符合同法第 42 條所定保密義務規範。

## （二）金融資料共享困境，宜研議修法突破

隨著金融市場發展，金融機構從事之金融業務亦趨多元，形成金融業者跨業經營多種金融業務之集團經營現象。惟其相關資料之流通共享，相關金融法規仍定有保密義務之限制。

如前述說明，金融機構對其客戶資料原則應予保密，除特定事由外，銀行法第 48 條第 2 項、第 28 條第 4 項及金控法第 42 條第 1 項

皆明定須「法律另有規定」或「經主管機關規定」，否則不得分享客戶個資及往來交易資料。惟若客觀上金融機構辦理資料分享有其正當性，然其他法令並未明文允許時，即可能發生法律疑義，例如可否經客戶同意，而豁免金融機構之保密義務？學者指出<sup>47</sup>，肯定見解認為經客戶明示同意之資料分享，已無秘密性，故銀行並無保密義務；否定見解則認為現行法因無明文規定，縱經客戶同意，銀行未必得逕將客戶資料直接分享或傳輸予 TSP 業者。司法實務<sup>48</sup>就銀行法第 48 條第 2 項規定，雖曾隱晦解釋認為客戶同意可豁免銀行之保密義務，但因現行法令尚乏明確規範，而迭生爭議<sup>49</sup>。

此外，縱認銀行基於客戶同意將相關資料提供 TSP 業者並不違反保密義務，然與銀行有義務依客戶指示將其資料提供 TSP 業者，仍屬有間。析言之，在上述保密義務規範下，縱經客戶同意，銀行似亦僅有「權利」將客戶資料提供 TSP 業者，尚難逕認銀行有「義務」將客戶資料提供 TSP 業者。

現行個資法固然承認個人對其資料有一定之自主權利，故明定個人有權請求非公務機關就其蒐集之個資提供答覆查詢、提供閱覽或製給複製本等<sup>50</sup>。惟該規定至多僅係當事人得據以請求非公務機關將其個資提供予自己，至當事人得否請求非公務機關將其個資傳送予第三人，則無明文規定<sup>51</sup>。因此，目前金融消費者尚無權利要求銀行將其消費資料直接傳送 TSP 業者，而僅能迂迴請求銀行將其資料傳送本人後，再由其傳送 TSP 業者。如此，實難以促進與支持開放銀行之有效運作。再者，個資法強調個資保護，且率由蒐集、利用個資者控管消費者資料，從而可能造成資料集中壟斷與不公平競爭。

<sup>47</sup> 臧正運，〈銀行業資料治理的法制挑戰〉，同註 12，頁 76。

<sup>48</sup> 臺灣高等法院 108 年度上字第 1476 號民事判決。

<sup>49</sup> 楊岳平，〈金融科技時代下金融資料共享法制之發展與限制—評「金融機構間資料共享指引」〉，《台灣法律人》，第 17 期，111 年 11 月，頁 103。

<sup>50</sup> 個資法第 10 條規定：「公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。……」

<sup>51</sup> 張陳弘、莊植寧，《新時代之個人資料保護法制：歐盟 GDPR 與臺灣個人資料保護法的比較說明》，111 年 7 月，新學林出版股份有限公司，頁 228-229。

#### 四、開放銀行之資料賦權

##### (一) 資料賦權之涵義

所謂「資料賦權」，係指針對資料之編輯、整合、刪除或移轉，賦權予資料主體在易近性原則及確保資訊安全分享、傳輸之前提下，得以自行存取、運用或授權第三方使用該等資料，進而創新或催生更符合需要之金融服務或商品。即言之，資料賦權可讓資料主體取得資料之自主控制權，並授權資料控管者，採行安全、穩健之方式向資料主體或第三方進行揭露，以強化資料提供服務之質與量<sup>52</sup>。

按開放銀行之核心概念，亦在於消費者對其自身資料具有管控、主導及可攜之權能，得以便利、迅速及安全之方式，將其金融資料於往來銀行與 TSP 業者間進行分享與移轉，以獲得更多元、創新及整合之金融服務。因此，開放銀行可謂「消費者賦權」(Consumer Empowerment) 之過程<sup>53</sup>。基此，消費者資料可從「組織為本」導向為「以人為本」之管理模式，藉由「再平衡」個人與組織之權力關係，讓民眾能夠自主管理個資隱私並活化資料<sup>54</sup>。

##### (二) 資料主體權利尚有不足

按個資法第 3 條明定：「當事人就其個人資料依本法規定行使之下列權利，不得預先拋棄或以特約限制之：一、查詢或請求閱覽。二、請求製給複製本。三、請求補充或更正。四、請求停止蒐集、處理或利用。五、請求刪除。」；同法第 10 條亦規定：「公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。但有下列情形之一者，不在此限：一、妨害國家

<sup>52</sup> 張惠龍，〈開放銀行所衍生之資料賦權探討〉，《會計研究月刊》，第 441 期，111 年 8 月，頁 99。

<sup>53</sup> 臧正運，〈開放銀行與消費者賦權〉，《消費者報導》，第 471 期，109 年 7 月，頁 17。

<sup>54</sup> 陳恭，〈開放金融：MyData 在金融業的應用〉，《台灣經濟論衡》，第 18 卷，第 1 期，109 年 3 月，頁 31。

安全、外交及軍事機密、整體經濟利益或其他國家重大利益。二、妨害公務機關執行法定職務。三、妨害該蒐集機關或第三人之重大利益。」準此，個資法賦予當事人享有行使上開 5 種請求權利之資料自主權能；資料蒐集者對於當事人所提查詢、閱覽或製給複製本之請求，原則上亦有依當事人指示就其個資提供查詢、閱覽或製給複製本之義務，以確保當事人對其個資之自主控制權利。惟該等資料之提供對象僅限於個資當事人，即對當事人本人以外之第三人並不適用。

參諸 GDPR 第 20 條（資料可攜權）規定，則係將個資之控制權交給資料主體，並透過相關處理規範，賦予資料主體對於資料控管者之問責責任及法律基礎。即藉由確保資料主體之個人權利及對其相關個資之控制權，如個資之可攜帶性，提供重新平衡資料主體與資料控制者間關係之機會。

我國開放銀行係經客戶同意後，授權 TSP 業者得請求銀行將客戶資料提供給 TSP 業者。然因個資法第 10 條所定得請求提供資料之主體為個資當事人，並不當然適用於當事人所同意授權之第三人，且未要求應以電子形式提供，亦未明定當事人得將資料移轉或請求資料控管者傳輸予其他第三人，故 TSP 業者請求銀行提供客戶資料時，銀行亦得以法無明文而拒絕移轉客戶資料。實務運作上，客戶雖亦可先向銀行請求提供其資料複製本，再將該資料移轉予 TSP 業者，惟與 GDPR 所定資料可攜權之性質仍屬有別。由是，現行個資法尚難認已賦予當事人享有資料可攜之權利，對於資料主體權利之行使規範仍有所不足<sup>55</sup>。

### （三）先進國家之資料賦權模式

先進國家對於資料可攜機制之規範，關於資料傳輸之形式要件，

---

<sup>55</sup> 臧正運，同註 12，頁 76-77。

殆要求資料應具備結構性、通用性及機器可讀性，且傳輸對象應包含當事人及第三方，以達資料可攜之目的；關於資料可攜之實質要件，歐盟 GDPR 強調應以當事人同意或履行契約為合法前提，且以自動化程序處理為必要，澳洲 CDR 則強調消費者資料權應限於當事人同意，且接收者須取得適格性認證；關於資料可攜之除外適用要件，歐盟 GDPR 係以公共利益、他人自由及權利等為主，新加坡則以影響安全或身心健康、違反國家利益或經禁止移轉、接收資料為限；關於資料可攜之適用產業，歐盟 GDPR 除金融業外，並未有所設限，澳洲 CDR 則將推展實施於電信業、能源業等其他產業。

#### （四）資料可攜機制欠缺，宜予立法補強

GDPR 所定資料可攜權，係資料主體基於同意或履行契約所必要，且以自動化方式蒐用個資者，資料主體有權以結構化、常用、機器可讀之形式接收其提供予資料控管者之個資，亦有權將其傳送予其他資料控管者；技術許可時，資料主體並可要求資料控管者直接傳輸予其他資料控管者。惟資料控管者創建作為資料處理一部分之任何個資，如透過個別化、用戶分類或分析從資料主體提供之個資所推導或推斷出之資料，則不適用。據此，銀行或金融機構可將其持有之客戶資料開放其他業者使用，從而達到金融產業相互競爭、增加消費者多元服務之機會。

就開放銀行而言，若無資料可攜機制，銀行恐難將客戶資料傳輸予其他機構，對於開放銀行之發展勢將造成阻礙，遑論將相關資料交換擴及於跨市場、跨產業之交流。為落實開放銀行及開放金融，資料可攜機制之建立實有舉足輕重之地位。鑒於現行個資法尚無資料可攜權之明文規範，恐影響未來推展開放資料之基礎，學者認為可從「資

料賦權」角度，研擬我國發展開放銀行及開放金融之政策方向<sup>56</sup>。

至「資料賦權」機制之模式，各國開放銀行雖有不同樣貌，如歐盟 GDPR 明定資料主體享有一般性之資料可攜權，澳洲則針對金融產業立法賦予消費者資料權，然其內涵皆係建立資料可攜機制。學者指出歐盟個資法制之趨勢係從「防禦性的個資保護」到「積極性的資料治理」，其「資料治理」之法制意義則在使「資料的二次利用」與「個資的保護」具有相同重要性且取得平衡，並使個資利用具有合法化之基礎。考量我國個資法在組織上及程序上皆有所不足，歐盟 GDPR 之個資權利系譜值得我國參考取範<sup>57</sup>。

另有學者認為亦可借鏡澳洲之規範制度，將消費者資料權入法，並配套相關監理體系。蓋消費者與金融服務業者間必須「武器對等」，因此制度上消費者需有足夠之資訊權，並享有得隨時轉換金融服務業者之權利與便利，亦需具備處理與理解資訊之能力，進而可在充分知情下採取相應行動。澳洲即係藉由修法，賦予個人及中小企業享有 CDR，讓消費者可有效率、方便接近其受業者管控而與自身相關之資料，且得要求資料控管者以安全及數位化之方式向消費者本人或第三方業者揭露資料，亦即透過要求業者協助落實消費者資料控制權，推展開放銀行，使銀行業在客戶要求下，有義務將客戶之帳戶及交易資料以安全之方式移轉予客戶指定之其他銀行或支付業者，甚至逐步從銀行產業，將消費者資料權落實於能源、電信及其他產業，進而達成消費者資料跨業流通及資料價值極大化之目標<sup>58</sup>。

此外，對於開放銀行之推展，除了建立資料可攜機制，亦宜研訂

---

<sup>56</sup> 臧正運，同註 1，頁 108。

<sup>57</sup> 李惠宗，〈健保資料庫的合理利用與個資保護—從歐盟一般資料保護規則的「資料治理」探討憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決未解決問題〉，《台灣法律人》，第 24 期，112 年 6 月，頁 14、24。

<sup>58</sup> 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 163 期，109 年 12 月，頁 195-196。

相關配套措施，例如歐盟除以 GDPR 賦予資料可攜權，並另頒布 PSD2 落實開放銀行政策，以確保各成員國在符合 GDPR 規範下蒐集、利用個資，俾貫徹資料共享與法令遵循之要求。基此，考量資料可攜機制並有創造資料價值、促進公平競爭之目的，除透過個資法令賦予一般性權利，似併宜研議透過競爭法有關規範，降低相關市場之參進障礙，促進開放金融之發展<sup>59</sup>。

## 五、開放銀行之市場競爭

### （一）金融資料集中有礙競爭

事業擁有巨量用戶個人資料，即可藉由大量蒐集消費者個資並進行分析，掌握用戶習性後提供個性化、客製化交易選擇，可能導致消費者必須較未曾進行資料蒐集分析時支付更多之費用，因此產生價格歧視之情形，顯見個資隱私保護亦涉競爭法議題<sup>60</sup>。

就銀行業之資料治理制度觀察，銀行所負保密義務、對客戶個資隱私之保障責任及控管資料得否與其他機構分享等相關規制，亦可能引發競爭法上問題。舉例而言，TSP 業者若缺乏法律依據而無法自銀行取得經客戶同意授權之金融資料，將對其形成實質上進入金融服務市場之障礙，除不便消費者轉換往來銀行服務，亦可能不利市場公平競爭與效率<sup>61</sup>。因此，目前開放銀行之推動策略，能否使 TSP 業者與銀行順利合作，取得由消費者授權分享之金融資料，與 TSP 業者進入相關金融服務市場之公平競爭實屬攸關。

---

<sup>59</sup> 財團法人資訊工業策進會，〈「個人資料保護法相關議題研析」委外服務案結案報告〉，國家發展委員會委託研究，111 年 10 月，頁 295。

<sup>60</sup> 郭戎晉，〈競爭法與隱私法之界線暨判斷標準之研究〉，《第 28 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》，111 年 10 月，頁 75。

<sup>61</sup> 臧正運，同註 12，頁 76。

## （二）強化資料開放規範，有助市場競爭

資料當事人如享有資料可攜權之主體權利，可藉由資料之比較與轉換促進競爭，先進國家競爭法主管機關亦認競爭對隱私保護將產生正面積極之影響。析言之，在欠缺資料可攜權之前提下，消費者對於是否轉換產品或服務之提供者，可能因而躊躇不前；當消費者因資料可攜而方便移轉其個資，不無鼓勵消費者轉而使用新服務，並推動新的競爭者進入市場之可能<sup>62</sup>。

由於資料之本質屬於非競爭性，而共享資料所需邊際成本事實上極低，因此合理之資料共享可創造顯著之效率，並使整體社會從中受益。不過，開放資料近用容易造成競爭法與隱私法之衝突，故應基於公平、合乎比例及法律規範要求之前提，促進資料之流通共享<sup>63</sup>。參諸歐盟 PSD2 及英國開放銀行制度，皆係採行強制性管制方式，由政府部門強制開放金融資料，以降低市場進入障礙，進而消除金融市場之反競爭傾向。因此，事業若透過個資使用，影響市場競爭或濫用市場力量，其過程及運用方式涉有限制競爭或不公平競爭情事，因此產生反競爭效果而侵害消費者福祉時，亦應受公平交易法（競爭法）之規範。

## 六、開放銀行之 TSP 業者監理

### （一）開放銀行之發展模式<sup>64</sup>

目前先進國家之開放銀行發展模式，大致可區分為 3 種類型：

1. 以英國為代表之「API 管理中心模式」—係指在政府支持或要求下，新設或委由具公信力之機構，負責協調、制定 API 標準與資料

---

<sup>62</sup> 郭戎晉，同註 60，頁 83。

<sup>63</sup> 郭戎晉，同註 60，頁 91。

<sup>64</sup> 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 97 期，109 年 5 月，頁 9-10、14。

交換格式、發布 API 上架流程與規範、釐清與管理相關權利義務關係、確保資訊安全管理機制及處理所涉爭議。

2. 以澳洲為代表之「標準制定機構模式」—係透過制定開放銀行之 API 標準，提供參與成員遵守與落實，參與成員辦理開放銀行業務須遵循該標準，但政府原則上暫不另行成立專門平台或管理中心供參與成員上架 API。
3. 以新加坡為代表之「開放 API 框架模式」—係由政府鼓勵開放銀行程式介面發展，而未以法規強制，乃採行如鼓勵業者自主開放、篩選候選應用程式介面、建置開放 API 網站，甚或由政府或公協會發布開放 API 發展標準指引或建議等作法，營造開放銀行之產業環境。

就我國開放銀行之發展模式分析，應係以「開放 API 框架模式」為主軸，採階段推動方式，由銀行公會協調相關利害關係人，促進業者自發自律，並在該主軸下兼採「API 管理中心模式」，由財金公司負責「開放 API 管理平台」，協助制定相關標準及 TSP 業者與銀行業之介接。

## （二）TSP 業者之管理模式<sup>65</sup>

開放銀行之不同發展模式，對於銀行與 TSP 業者間之管理模式選擇亦有不同影響。有關 TSP 業者之管理模式約有 4 種類型：

1. 訴諸作業委外監理規範—銀行與 TSP 業者透過開放 API 介接並實現資料分享，本質上係銀行委託或使用第三人辦理銀行自身之作業，在金融監理實務上須適用「作業委外」之監理規範。亦即不論委外前之盡職查核、委外合約議定乃至委外後之持續監控等，身為

---

<sup>65</sup> 臧正運，同前註，頁 11-14。

委託者之銀行業者均須承擔主要且最終之法律遵循責任。

2. 委由 API 管理中心把關—指在政府要求或鼓勵下設立 API 管理中心，並由該中心辦理 TSP 業者之註冊、測試或驗證作業。即 API 管理中心除了建置及維運開放 API 服務平台，並提供銀行與 TSP 業者系統介接、資訊傳送、規格驗證、API 上架管理及線上測試等功能。從而，TSP 業者使用開放 API 前，須先通過 API 管理中心之測試與驗證才能上線服務，並需配合該中心提出開放 API 之規格、技術及資安標準，隨時調整相關資安與隱私保護政策。
3. 制定並適用產業自律標準—指由銀行與非銀行之 TSP 業者共商治理標準，將各方對於治理標準之共識形諸於自律規範或指引，甚至以訂定定型化契約條款或示範條款，責由業者遵循或供業者選擇適用。
4. 由主管機關直接納管—指主管機關考量開放銀行之 TSP 業者大量、頻繁與銀行業者分享消費者資料，將使消費者處於潛在個資隱私、資訊安全、服務中斷乃至未授權交易之各種風險中，為妥善保護消費者並確保金融體系穩定運作，乃將 TSP 業者視為準金融機構，並依金融監理法規予以監管。

參諸我國開放銀行之發展模式，我國 TSP 業者之管理模式，殆偏向於「制定並適用產業自律標準」及「委由 API 管理中心把關」之混合模式，即係由銀行公會主導自律規範之形成與落實，而由財金公司主導銀行及 TSP 業者相關權利義務關係。

### （三）從事 TSP 業務，宜要求須經主管機關認可

依前開說明，我國針對 TSP 業者之管理，殆採「制定並適用產業自律標準」及「委由 API 管理中心把關」之混合模式。就前者而言，

其優點在於將產業自律標準訂為銀行業與 TSP 業者間權利義務規範之最低標準，並容許業者相互調整，以差異化市場實踐之彈性空間。惟該自律標準通常以現行監理規範為基準，實際上未必有自主空間之彈性，且 TSP 業者通常不若銀行業有具代表性之公協會參與，其意見易在自律標準形成過程中被忽略，恐致銀行業標準等同於產業自律標準，使自律規範流於形式，難以推動開放銀行共識。就後者而言，其優點為可大幅降低個別業者相互間磋商、測試及驗證成本，有利於推廣及落實整體生態圈之共通資安及隱私保護標準，對消費者有較完整之保障。惟 API 管理中心同時具有制定、驗證及執行標準之地位，若未能將所有利害關係人之意見、需求及資源限制納入考量，可能在推展開放銀行制度時，對特定群體產生不利之狀況<sup>66</sup>。

此外，就現行開放銀行之實務推展方式分析，銀行業與 TSP 業者之往來服務合作關係，係由銀行公會制定自律規範加以管理，查該規範要求會員銀行須確保 TSP 業者具備一定資格條件，如實收資本額或營運資金應與業務合作規模相當、具穩健經營的能力、網路安全與資訊控管的能力，以及踐行各相關法令的遵循，並應配合會員銀行及主管機關之查核等。關於資安管理，則由財金公司研訂銀行及 TSP 業者辦理開放 API 業務所應遵循之安全控管作業與資安標準規範。質言之，由於金管會對於 TSP 業者不具業務管轄權限，故僅能透過銀行公會訂定自律規範，要求類似委託者之銀行在上開往來合作關係中，盡職查核、議定契約以及持續監督，並在必要時對消費者承擔第一線之賠償責任，形成將銀行視為用以監理開放銀行合作關係之控制點，實質上與委外作業監理之模式無異。此種模式雖然便於主管機關監理，但因銀行必須承擔主要法遵風險，通常會嚴格篩選與其合作之 TSP 業者，甚而將成本變相轉嫁，進而拉高 TSP 業者與銀行合作的

---

<sup>66</sup> 臧正運，同註 64，頁 12-13。

門檻，可能大幅降低雙方合作推展開放銀行之誘因；縱若合作，也會傾向選擇資本額高、資安防護能力強之大型機構，而非資源相對不足之金融科技新創業者，恐不利金融生態體系多樣性發展，失去政策本欲達成之美意<sup>67</sup>。

參考澳洲有關制度，針對從銀行業者接收資料之 TSP 業者，明定該第三方資料接受者應為「經認可之資料接受者」。學者分析指出<sup>68</sup>，欲經消費者同意從資料控管者接收資料，皆應取得認可，從而須承擔相關義務，包括符合適格性要求、資料隱私保護與資訊安全措施、合於規定之內部爭議解決程序、參與外部爭議解決機制及辦理適當之保險等。觀諸我國開放銀行對於 TSP 業者之管理，除制定並適用產業自律標準及委由 API 管理中心把關，實質上亦採委外作業之管理方式。惟如前述說明，上開管理模式可能會使自律規範流於形式、對特定群體產生不利狀況，以及拉高 TSP 業者與銀行合作門檻、降低合作推展開放銀行誘因，而不利金融生態體系多樣發展等疑慮。爰建議參酌澳洲管理機制，明文規範 TSP 業者須經主管機關認可，並履踐相關義務，以強化個資當事人權益保障，促進金融產業多元發展。

## 七、開放銀行之消費者權益保護

### （一）自律規範容有疑慮

依銀行公會所訂自律規範規定<sup>69</sup>，銀行應於與 TSP 業者之業務合作契約中，要求 TSP 業者遵循洗錢防制法、資恐防制法、個資法、消費者保護法(下稱消保法)及主管機關訂定之相關法令規定與相關自律規範；並要求 TSP 業者遵循該自律規範、訂定標準作業程序，執行消費者權益保障（包括消費者資料保密）及採取符合開放 API 技術標準規格與業務安全控管作業規範之相關措施；當 TSP 業者發

<sup>67</sup> 臧正運，同註 12，頁 89。

<sup>68</sup> 臧正運，同註 12，頁 85。

<sup>69</sup> 自律規範第 5 條第 1 款、第 2 款、第 4 款規定。

生資安事件有損害消費者權益之虞時，應主動、即時通知銀行及消費者，並採取適當之因應措施，以確保資訊安全。

就前開規範所定之消費者保護內涵觀察，有關金融消費者之個資保護及資訊安全事項，現行自律規範要求 TSP 業者須遵循個資法相關法令及銀行公會、財金公司訂定之相關規範。至金融消費者使用開放銀行所涉相關服務，該自律規範似僅明定須遵循消保法及相關法令，而無金融消費者保護法(下稱金保法)有關規範之適用。從而，TSP 業者雖應遵守消保法有關規定<sup>70</sup>，確保其服務符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性及廣告內容真實，並符合定型化契約條款之內容要求，惟尚無須遵循金保法有關規範<sup>71</sup>，併對消費者負受任人義務、踐行認識客戶程序以確保適合度之義務及履行說明(告知)義務。

## (二) 消費者之權益保護似有未周

論者指出，目前實務及部分學說認為金融消費者與 TSP 業者間因開放銀行服務所生之民事糾紛，並不適用金保法有關規範，而僅可能適用消保法之規定，非無疑慮。從而，開放銀行可能因所涉法規適用不明確而引發相關爭議，就消費者保護法制之規範效能言，恐生不利之影響<sup>72</sup>。

復就開放銀行所涉金融服務之內容觀察，目前主管機關係分三階段開放公開資料、消費者資訊及交易面資訊供查詢、使用。按消費者保護法第 2 條規定所稱「消費者」並未包含投資人<sup>73</sup>；「消費關係」亦不適用純投資型商品(服務)<sup>74</sup>。考量開放銀行或開放金融所涉金融

<sup>70</sup> 消保法第 7 條、第 11 條至第 17 條規定。

<sup>71</sup> 金保法第 7 條至第 10 條規定。

<sup>72</sup> 黃奕翔，《論開放金融之金融消費者保護法制》，臺灣大學法律學系碩士論文，111 年 1 月，頁 139。

<sup>73</sup> 行政院消費者保護委員會 93 年 10 月 13 日消保法字第 0930003053 號函。

<sup>74</sup> 行政院消費者保護委員會 98 年 11 月 10 日消保法字第 0980010052 號函。

服務之內容，恐未必皆屬適用消保法規範之事項，參諸先進國家推動開放銀行之發展經驗及相關法制，課予 TSP 業者負擔適合性義務、忠實義務及說明（告知）義務，應更能有效控管相關風險並保護消費者之權益。

另依自律規範之規定<sup>75</sup>，銀行應於與 TSP 業者之業務合作契約中訂定消費者爭端解決機制，包括解決程序及補救措施。此外，消費者與 TSP 業者或銀行發生消費爭議時，銀行應提供消費者申訴管道，並應提供消費者協助，以妥適處理消費爭議；消費者與 TSP 業者發生消費爭議而受有損害時，除證明消費者有故意或過失，銀行須於一定金額內先行給付消費者，再依業務合作契約向 TSP 業者求償。惟如前述說明，目前主管機關就 TSP 業者之管理，實質上係採委外作業之監理模式，作為委託者之銀行須對 TSP 業者承擔主要監督之責，並負相關損害賠償責任。然查金保法第 4 條、第 5 條規定，金融消費者為接受金融服務業提供金融商品或服務者；金融消費爭議係金融消費者與金融服務業間因商品或服務所生之民事爭議。準此，TSP 業者因非金保法第 3 條所定「金融服務業」，金融消費者就其與 TSP 業者間所生之民事爭議，即非屬「金融消費爭議」而無金保法所定「金融消費爭議處理」規範之適用，將使開放銀行相關服務之糾紛處理程序不一致，除不利相關爭議之有效解決，亦可能減損金融消費者對於開放銀行服務之信任。

### （三）開放銀行所涉服務，宜併適用金保法規範

如前述說明，現行自律規範僅明定開放銀行之 TSP 業者須遵循消保法及相關法令，因而使 TSP 業者無須負擔適合性義務、忠實義務及說明（告知）義務；TSP 業者尚非「金融服務業」，亦使開放銀行

---

<sup>75</sup> 自律規範第 6 條第 5 款、第 6 款；第 10 條規定。

相關服務爭議無法一致適用「金融消費爭議處理」程序之規範，似有消費者權益保護未周之疑慮，而與金保法第 1 條所定「保護金融消費者權益，公平、合理、有效處理金融消費爭議事件，以增進金融消費者對市場之信心，並促進金融市場之健全發展」之立法意旨未盡相符。

考量開放銀行或開放金融提供之金融服務，未必皆屬消保法所定規範事項，參考先進國家推動開放銀行及開放金融之發展經驗及相關法制，要求 TSP 業者負擔適合性義務、忠實義務及說明（告知）義務，應更能有效控管相關風險並保護消費者權益。論者亦指出，英國及新加坡針對開放銀行服務相關爭議之處理，率皆交由近似我國金保法第 13 條第 1 項所設「財團法人金融消費評議中心」之訴訟外紛爭解決機構處理，即係透過具金融專業之紛爭解決機制作成裁決，有效拘束相關金融消費者及金融服務提供者，以達有效解決金融消費爭議之目的<sup>76</sup>。

綜上，關於開放銀行所涉服務之法規適用，建議不妨參酌學者意見<sup>77</sup>，由主管機關透過公告或修法，將 TSP 業者明確定位為金保法第 3 條第 1 項所稱「金融服務業」，俾令其適用該法有關規範，並負擔各項消費者權益保護義務，除可使之與其他金融機構間處於對等公平之監理地位，亦有助於相關消費爭議之有效解決，以符金保法之規範宗旨。

## 陸、結論

開放金融係藉由大量資料推動之服務型態，開放銀行尤為全球浪潮及我國重要之金融創新趨勢。參酌開放資料之發展趨勢，開放金融及開放銀行之資料共享，皆涉及消費者資料之運用，以及金融機構與

---

<sup>76</sup> 黃奕翔，同註 72，頁 154。

<sup>77</sup> 臧正運，同註 1，頁 110。

其他相關業者之競爭、合作，而有個資隱私保護、資訊安全維護、消費者權益保障及市場參進管制等爭議問題。

國際先進為達「開放金融」之理想，率皆採行調整相關資料治理政策之措施，如歐盟 GDPR（資料可攜權）及 PSD2、英國推動「開放銀行」政策、澳洲立法明定 CDR（消費者資料權）、新加坡修正 PDPA 等。我國目前亦由主管機關推動開放銀行及金融資料共享，惟就現行法制檢討研析，在資料之屬性與權利限制、金融資料之權能與治理法制、金融資料之流通共享、開放銀行之資料賦權、開放金融之市場競爭、開放銀行之 TSP 業者監理及開放銀行之消費者權益保護等面向，尚有相關規範亟待調適，爰參酌國際先進法制，研提有關建議如下，俾供委員問政之參考：

- 一、資料控管者權利，宜予適度限制。
- 二、金融資料治理，宜研訂合理利用法制。
- 三、金融資料共享困境，宜研議修法突破。
- 四、資料可攜機制欠缺，宜予立法補強。
- 五、強化資料開放規範，有助市場競爭。
- 六、從事 TSP 業務，宜要求須經主管機關認可。
- 七、開放銀行所涉服務，宜併適用金保法規範。

## 參考文獻

### 一、書籍

1. 張陳弘、莊植寧，《新時代之個人資料保護法制：歐盟 GDPR 與臺灣個人資料保護法的比較說明》，新學林出版股份有限公司，111年7月。
2. 謝銘洋，《智慧財產權基本問題研究》，作者自版，91年3月。

### 二、期刊論文

1. 李怡親，〈澳洲開放銀行推行最新發展與「消費者資料權規則」資料請求範圍〉，《科技法律透析》，第33卷，第4期，110年4月，頁10-13。
2. 李惠宗，〈健保資料庫的合理利用與個資保護—從歐盟一般資料保護規則的「資料治理」探討憲法法庭111年憲判字第13號判決未解決問題〉，《台灣法律人》，第24期，112年6月，頁1-25。
3. 李寧修，〈警察存取預防性資料之職權與個人資料保護：以監視器之運作模式為例〉，《臺大法學論叢》，第48卷，第2期，108年6月，頁391-437。
4. 林元琪，《由開放金融論數位時代之資料權》，東吳大學法學院法律系碩士論文，111年1月。
5. 林育廷，〈金融機構間資料共享指引與開放銀行自律規範〉，《當代法律》，第6期，111年6月，頁134-138。
6. 郭戎晉，〈競爭法與隱私法之界線暨判斷標準之研究〉，《第28屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》，111年10月，頁71-104。
7. 孫鈺婷，〈資料中介者於資料共享應用之實踐—以歐洲資料治理規則草案為例〉，《科技法律透析》，110年10月，第33卷，第10期，頁10-17。
8. 陳恭，〈開放金融：MyData 在金融業的應用〉，《台灣經濟論衡》，第18卷，第1期，109年3月，頁30-34。

9. 張惠龍，〈開放銀行所衍生之資料賦權探討〉，《會計研究月刊》，第 441 期，111 年 8 月，頁 96-101。
10. 黃奕翔，《論開放金融之金融消費者保護法制》，臺灣大學法律學系碩士論文，111 年 1 月。
11. 楊岳平，〈金融科技時代下金融資料共享法制之發展與限制—評「金融機構間資料共享指引」〉，《台灣法律人》，第 17 期，111 年 11 月，頁 99-114。
12. 楊岳平，〈重省我國法下資料的基本法律議題—以資料的法律定性為中心〉，《歐亞研究》，第 17 期，110 年 10 月，頁 31-39。
13. 葉婉如，〈網路交易個人資料之處理與保護—以歐盟「個人資料保護基本規則」之被遺忘權及資料可攜權為核心〉，《台灣法學雜誌》，第 382 期，108 年 12 月，頁 21-44。
14. 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 313 期，110 年 6 月，頁 76-96。
15. 臧正運，〈銀行業資料治理的法制挑戰〉，《台灣法律人》，第 9 期，111 年 3 月，頁 70-91。
16. 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 23 期，110 年 7 月，頁 83-118。
17. 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 163 期，109 年 12 月，頁 139-218。
18. 臧正運，〈開放銀行與消費者賦權〉，《消費者報導》，第 471 期，109 年 7 月，頁 15-18。
19. 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 97 期，109 年 5 月，頁 8-15。
20. 劉靜怡，〈從「隱私保護」到「資料治理」〉，《人文與社會科學簡訊》，第 23 卷，第 3 期，111 年 6 月，頁 13-18。

21. 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 21 期，110 年 3 月，頁 77-97。

### 三、其他

1. 中華民國人壽保險商業同業公會（109 年 7 月 1 日）新聞稿，網址：

[https://www.lia-roc.org.tw/list\\_article?article\\_content=500&menu\\_title=%E7%9B%B8%E9%97%9C%E9%80%A3%E7%B5%90](https://www.lia-roc.org.tw/list_article?article_content=500&menu_title=%E7%9B%B8%E9%97%9C%E9%80%A3%E7%B5%90)，最後瀏覽日期：113 年 2 月 29 日。

2. 行政院消費者保護委員會 98 年 11 月 10 日消保法字第 0980010052 號函。

3. 行政院消費者保護委員會 93 年 10 月 13 日消保法字第 0930003053 號函。

4. 金融監督管理委員會（113 年 1 月 16 日）新聞稿，網址：

[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&customize=news\\_view.jsp&dataserno=202401160003&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&customize=news_view.jsp&dataserno=202401160003&dtable=News)，最後瀏覽日期：113 年 3 月 8 日。

5. 金融監督管理委員會，金融科技發展路徑圖(1.0)，《金融科技發展路徑圖報告書》，頁 36，網址：

<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=1139&parentpath=0,7,478>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 29 日。

6. 林玉書，〈新加坡國會於 2020 年 11 月通過個人資料保護法之修正案〉，2020 年 12 月，網址：

<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=8580>，最後瀏覽日期：113 年 3 月 8 日。

7. 財團法人資訊工業策進會，《「個人資料保護法相關議題研析」委外服務案結案報告》，國家發展委員會委託研究，111 年 10 月。

8. 財團法人資訊工業策進會科技法律研究所，〈歐盟發布第三版支付

- 服務指令 (PSD3) 草案，強化消費者保護與改善產業環境》，網址：  
：  
<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=9121>，最後瀏覽日期：113 年 4 月 19 日。
9. 陳蕙綾，〈集保 e 存摺攜手 6 家銀行一鍵可速查款券整合資訊〉，《鉅亨網》，110 年 4 月 27 日，網址：  
<https://news.cnyes.com/news/id/4634379>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 26 日。
10. 國家發展委員會，歐盟一般資料保護規則專區/歐盟 GDPR 法規，網址：  
<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMTY5MS9iNGZiZTA0OS1jYWQ1LTQ3MGEtYjh1My00ZGU0NjhmOWIxMGMucGRm&n=5q2Q55uf5YCL5Lq66LOH5paZ5L%2bd6K236KaP5YmH5pys5paH6Y0o5YiGLnBkZg%3d%3d&icon=.pdf>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 29 日。
11. 臺灣高等法院 108 年度上字第 1476 號民事判決。
12. Basel Committee on Banking Supervision ( “BCBS” ), Report on open banking and application programming interfaces (November 2019). 網址：  
<https://www.bis.org/bcbs/publ/d486.pdf>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 29 日。

附錄：「金融科技問題系列—以開放銀行金融資料共享為例」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：113年4月19日（星期五）上午10時

地點：立法院法制局304會議室

主席：黃組長良瑩

紀錄：彭文暉

參加人員：

一、學者專家

東吳大學法律學系 林副教授育廷

二、金融監督管理委員會（銀行局）

科長 楊斐堯

三、個人資料保護委員會籌備處（法制事務組）

科長 曾傑

副研究員 莊乙木

三、本局出席人員

方研究員華香

安副研究員怡芸

楊助理研究員翔宇

發言要點：

東吳大學法律學系林副教授育廷：

目前臺灣開放金融主要以指引形式，希望在主管機關積極推動下，

以偏向自律自願方式推動。但有幾個問題可以進一步討論：

一、贊同本報告頁 15-16 有關資料的論述。資訊的部分雖然屬於個人，但經過銀行處理後所形成之資料是否仍屬個人則有疑問。我們或許可以民法中的添附來類比，但與動產、不動產的使用不同，資料具有可運用權利的雙面性，任何一方仍然可以使用，但任何一方也都不能任意使用公開，如何處理其中權利的問題是個資法或相關法規需要思考的問題。再加上銀行有保密相關義務，則可否透過客戶同意去排除銀行保密的義務，可能需要請主管機關釋疑。再者，如上述的權利雙面性，客戶同意並無法強制銀行必須提供資料。

二、開放金融有幾種模式，目前國內採行的比較接近香港、新加坡的模式，即由主管機關制定相關政策或引導，業者自願自律參與。但觀察國際，比較有趣的是不管採強制模式的英國、政府主導的香港或新加坡，在開放金融的發展都略遜於市場自由發展的美國。因此，在這個議題上，可以讓我們思考主管機關的介入是否真的會帶來產業的發展及消費者的保護。我國還再進一步責成財金公司、集保公司等相關機關架構平台，而觀察現下發展，我國在第二階段時還有集保公司和 Friday，但目前 Friday 已先結束相關服務，因此只有集保公司進入第三階段，集保公司以其原來的優勢，未來在證券相關服務上應該相當有發展，但在銀行為主體的部分則較缺乏。目前市場上麻布記帳已經累計有 33 家銀行合作，此外證券、保險、海外投資、投信等也陸續有合作夥伴。惟麻布記帳採代理登入，係由消費者自行提供帳號密碼，並授權麻布記帳代理登入帳戶的金融服務，此種方式係由消費者承擔風險，對消費者的保障非常不夠，且非常容易有責任轉嫁的問題。

三、如本報告頁 21 所指出，除個資法外，銀行法下尚有銀行保密規定，這些規定反而需要更優先思考。而這些規定可否僅以客戶同意即可豁免其義務，本人存疑。再者，即使客戶同意，回到先前所提的資料歸屬權問題，銀行也無義務提供，因此市場發展仍然有限，即使有成功的平台，客戶的使用經驗仍然繫於金融機構。雖然目前保險部分有保險存摺，仍無法做到一站式，且如前述，代理登入的風險很高。再者，當監理思維維持在機構監理，僅以是否金融機構為界線來引導開放金融發展，在很多議題上都會有不足的問題。因此，總體來說，比較全面性思考的監理與法制架構仍有其必要，特別是消費者保護相關議題，或可參考比較法如歐盟透過 GDPR 賦予可攜權，澳洲賦予消費者 CDR 來解決此一問題。

四、另本報告頁 31 以下談到 TSP 業者的管理部分，也可再進一步思考。目前我國係採銀行委外方式，則銀行必須遵守的規定，委外的機構是否也要遵守，例如 TSP 業者的資料可否自由上雲，需否遵守銀行上雲的規定，公平待客規定是否亦需遵守，消費者使用出問題時是否直接對銀行請求。但事實上，TSP 業者與銀行的關係應該是更為獨立的。此外，關於消費者保護的問題，在目前架構下只能適用消保法，但如報告所言，消保法的適用有其侷限，而 TSP 業者因非金融機構，也沒有金保法的適用。惟金保法雖以機構為規範主體，但事實上可擴大以行為來界定保護範圍，再由主管機關依金保法將 TSP 業者納入適用。

#### 參採情形：

一、第一點意見，關於資料權利運用之雙面性，已參採並補充說明（頁 16 下註 38）；另銀行所負保密義務可否透過客戶同意予以排

除，學說見解並不一致，司法實務亦未明白肯認，本報告爰建議主管機關修法予以明確規範，俾突破金融資料共享之困境，併予說明。

二、第二點意見，所指 TSP 業者採代理登入，由消費者自行提供帳號密碼並授權代理登入帳戶之金融服務，將由消費者承擔風險，且易有責任轉嫁問題一節，按我國開放銀行對於 TSP 業者之管理，實質上係採委外作業之監理模式，考量所定合作關係尚不足以維護消費者權益，本報告爰參酌澳洲制度，建議 TSP 業者須經主管機關認可，以令其遵行有關義務；另為要求 TSP 業者負擔適合性義務、忠實義務及說明（告知）義務，且與銀行適用一致之爭議處理機制，並建議主管機關透過公告或修法，將 TSP 業者明確定位為「金融服務業」，俾使適用金保法有關規範，以落實該法保護金融消費者權益之意旨，併予敘明。

三、第三點及第四點意見，均贊同本報告之論述與建議，錄供參考。

#### **金融監督管理委員會楊科長斐堯：**

一、TSP 業者雖非屬本會監理之金融機構，惟依現行開放銀行規範，對於 TSP 業者已有相當管理機制，由銀行遴選合適之 TSP 業者，並透過契約方式，要求 TSP 業者遵循相關法規規定、資安與個資保護、消費者爭端解決機制及配合業務檢查等。

二、當發生消費者爭議致有損害時，現行開放銀行規範亦要求銀行於一定金額內先行給付予消費者，並提供申訴管道及協助消費者妥適處理消費爭議。

三、現行機制對於開放銀行之 TSP 業者管理及消費者爭議，已有相當要求及爭議賠償機制，金管會將視我國開放銀行發展狀況，持續滾動檢討相關規範，建構以保護消費者為基礎並兼顧金融發展

之開放銀行環境。

### 參採情形：

所提意見僅係說明我國開放銀行之監理機制，並未就本報告相關論述有所建議，爰錄供參考。

### 個人資料保護委員會籌備處曾科長傑：

一、本報告提及資料控管者權利予以適度限制、金融資料共享困境、資料可攜機制欠缺、強化資料開放規範等現況問題，究係個資法造成，抑或金融法規保密義務規範所致，建議先予釐清。

(一)按現行個資法第 3 條已明定當事人享有查詢、閱覽、請求製給複製本等權利，亦未禁止控管個資之非公務機關基於特定目的外利用之當事人同意，或當事人有效指示而傳遞、流通相關個資。

(二)復按現行銀行法第 48 條第 2 項、第 28 條第 4 項及金控法第 42 條第 1 項皆明定金融機構原則上對其客戶資料應予保密，除其他法律或主管機關另有規定外，不得分享客戶個資及往來交易資料。上開規定目的係保護資料當事人之金融隱私權，本為較個資法更嚴格之特別規定；如金管會本於金融法規之主管機關權責，認定在當事人同意下，保密義務即可解除，本籌備處尚無意見。

(三)基此，金管會開放銀行及資料共享等政策，似以「經當事人同意」為核心概念即可推動，無須透過個資法賦予「資料可攜權」始能為之。

二、另本籌備處目前首要任務係研擬組織法規並完成個資保護委員會(下稱個資會)之設立，以達成憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決之要求；俟個資會成立後，將賡續通盤檢視修正個資法。爰我國個資法是否明文規範「資料可攜權」，本處將持續蒐集相關資

料，並由未來之個資會參考歐盟之立法經驗、實務操作、本報告所提建議及我國國情研議之。

### 參採情形：

一、第一點意見，查個資法第 3 條及第 10 條雖賦予當事人享有相關請求權利之資料自主權能，惟上開資料之提供對象仍僅限個資當事人，而不適用於當事人本人以外之第三人。按開放銀行之資料共享機制，係由客戶同意及授權 TSP 業者請求銀行將客戶資料提供予 TSP 業者。然囿於現行個資法第 10 條所定權利行使主體乃個資當事人，而未包括該當事人同意授權之第三人，且未要求應以電子形式提供，亦未明定個資當事人得請求將其資料傳輸予第三人，故即便客戶同意並授權 TSP 業者向銀行請求提供其金融資料，銀行仍得主張非其法定義務而拒絕之。縱然實務上個資當事人亦得先向銀行請求提供其資料複製本後再移轉予 TSP 業者，惟與 GDPR 規範之資料可攜權能仍有落差，本報告爰建議參考歐盟或澳洲法制，透過立法明文賦予資料可攜權或消費者 CDR，俾落實個資當事人之資料自主控制權。另所指現行金融法規所定保密義務之法制疑慮，亦可藉由上開立法之明確規範解決相關爭議，併予說明。

二、第二點意見，僅係說明個資會之組織與權責，並未就本報告相關論述有所建議，爰錄供參考。

### 方研究員華香：

一、本報告頁 7-8 提及歐盟法制之 PSD2 規定部分，經查歐盟執委會 (European Commission) 業於 2023 年 6 月 28 日提出第三版支付服務指令 (Third Payment Services Directive, PSD3) 草案，修正重點之一即在改善開放銀行功能，消除開放銀行服務與消費者對

其資料存取權限控制之障礙，本報告或可審酌增補最新立法，以供本院委員參考。

二、本報告頁 35 所提第 4 點建議「資料可攜機制欠缺，宜予立法補強」一節，經查本報告初稿第 25 頁所示，各國模式不同，歐盟 GDPR 係一般性的資料可攜權，澳洲先針對金融業給予消費者資料權，並配套相關監理體系，之後逐步落實於能源、電信等產業。本報告建議「宜予立法補強」，在我國會比較建議修正個資法（所有產業都適用），抑或修正金融法規（先從金融業開始），或可進一步補充，併供本院委員參考。

#### **參採情形：**

一、第一點意見，已參採並補充說明（頁 8 下註 20）。

二、第二點意見，按資料可攜機制之建立，對於開放銀行及開放金融之推展，實有舉足輕重之地位，學者因認可從「資料賦權」角度，研擬我國發展開放銀行及開放金融之政策方向。惟「資料賦權」相關法制，仍有不同模式，如歐盟係於 GDPR 中賦予資料主體享有資料可攜權，澳洲則修正競爭及消費者法明定消費者資料權，其目的皆在建立資料可攜機制。至我國究係修正個資法，抑或金融法規，似宜視開放（金融）資料之政策推動方向，由相關主管機關研議評估合適之規範模式，爰予說明。

#### **安副研究員怡芸：**

一、金融資料之共享對於開展金融業務及促進業者法令遵循具有相當助益，對消費者而言，可實現跨行帳戶統一管理，得到較傳統銀行更透明公開的金融服務和產品。近來開放銀行為世界各國所重視，本報告亦提及歐盟、英國、澳洲及新加坡等地之發展模式與

法制，然而我國推動開放銀行政策多年，實務上參與家數甚少，遂有論者認為國內長久以來即存有銀行家數過多(Overbanking)問題，在金融市場已處於高度競爭的情況下，對於開放銀行政策是否適合我國提出質疑，爰或可思考有無必要調整現行推動模式，以促進業者與消費者參與，降低外界質疑。

二、關於開放銀行所涉服務之法規適用，本報告頁 34 建議參酌學者意見，由主管機關透過公告或修法，將 TSP 業者明確定位為金保法第 3 條第 1 項所稱「金融服務業」，俾令其適用該法有關規範，並負擔各項消費者權益保護義務。經查另有論者建議或可修正電子支付機構管理條例，藉由擴大電子支付機構功能，使其成為金融支付與資訊的平台，並依其性質及規模制定規範納管，不僅能監督 TSP 業者的資訊安全、個資保護、與防制洗錢等基本要要求，並可透過金保法之適用，解決 TSP 業者與消費者間的糾紛，併供參考。

#### **參採情形：**

一、第一點意見，關於調整現行開放銀行政策推動模式之建議，錄供主管機關參考。

二、第二點意見，按 TSP 業者係透過開放 API，以讀取或存寫銀行客戶之金融資料，俾擴大銀行及 TSP 業者之服務範圍，提供消費者更加多元透明之金融應用與服務；電子支付機構之經營項目則以代理收付實質交易款項、收受儲值款項及辦理國內外小額匯兌為主，除須符合最低實收資本額，並應遵行提存準備金、交付信託或取得履約保證及投資限制等規範。由是，TSP 業者與電子支付機構之性質、功能及監理要求皆屬不同，宜否併由電子支付機構管理條例納管規範，非無疑慮，爰錄供參考。

楊助理研究員翔宇：

一、按公平交易法（競爭法）係透過禁止特定限制競爭行為或避免廠商濫用優勢地位，以維持市場競爭機制之運作，諸如聯合行為、獨占力濫用、結合許可、垂直限制（包括價格與非價格限制）及其他各類不公平競爭行為等。由於數位經濟發展最後往往會出現市場力高度集中之競爭趨勢，因此競爭法並非反對獨占事業，而係禁止獨占事業濫用市場力量。又競爭法雖以政府干預形式出現，但係藉由打破限制競爭之方式來恢復或促進市場競爭機制。至於事前管制，則主要是以「政府」來取代「市場」，以解決市場失靈問題，與競爭法之原意顯有不同。因此，本報告頁 26 引用財團法人資訊工業策進會之建議，研議透過競爭法推動資料可攜機制，以降低相關市場之參進障礙等內容，應屬於一種政府事前管制措施，似與我國競爭法主管機關並非反對事業市場力集中，且避免以政府角色積極介入取代市場機制運作之立場相違。換言之，在維護市場機能正常運作前提下，競爭法角色至多似僅可透過「競爭倡議」之非強制方式促使業者降低市場參進障礙，尚難透過競爭法強制規範事業應提供資料可攜機制之義務，建請酌參。

二、承上，「限制競爭」（公平交易法第 2 章）或「不公平競爭」（公平交易法第 3 章）為公平交易法所禁止之行為態樣，倘事業不當濫用其市場力量（優勢地位）可能涉及違反公平交易法規定，爰本報告頁 27 有關「影響市場競爭或取得市場力量」，建議修正為「影響市場競爭或濫用市場力量」；「其過程及運用方式涉有不正當或不公平競爭情事」，建議修正為「其過程及運用方式涉有限制競爭或不公平競爭情事」，似較符合公平交易法條文及規範目的，併請酌參。

三、本報告頁 22 (一) 第 1 段說明「資料賦權」之涵義，係指應賦予資料主體自行存取、運用或授權第三方使用資料之權益，經檢視似與頁 22 (一) 第 2 段說明「消費者賦權」之意涵一致，且頁 13 金管會發布「金融科技發展路徑圖」亦使用「消費者賦權」文字，若兩者實質意義相同，僅係表述方式不同，則建議於頁 22 明確揭示「資料賦權 (或稱消費者賦權)」等類似文字，避免閱讀者混淆，敬請酌參。

### 參採情形：

一、第一點及第二點意見，按金融市場向由傳統銀行主導，客戶之金融資料亦由傳統銀行掌控，該等資料縱為金融科技業者等新興市場參與者所需，仍因傳統銀行壟斷資料使用，造成金融市場參進障礙。因此，TSP 業者若缺乏法律依據而無法自銀行取得經客戶同意授權之金融資料，實質上將對其進入金融服務市場造成障礙，可能不利市場公平競爭與效率。參諸歐盟、英國及澳洲之推動經驗與作法，立法明定資料可攜機制，雖屬政府干預措施，其目的乃為打破限制競爭，降低市場參進障礙，以恢復或促進市場競爭，尚非所指以政府角色積極介入取代市場運作機制，爰予說明；另所提相關論述文字建議，均已參採修正。

二、第三點意見，按「資料賦權」係讓資料主體取得資料之自主控制權，並授權資料控管者以安全、穩健之方式，向資料主體或第三方進行揭露。而「消費者賦權」之涵義，則是開放銀行使消費者就其自身資料享有管控、主導及可攜之權能，得以便利、迅速及安全之方式，將其金融資料於往來銀行與 TSP 業者間進行分享與移轉。由是，「資料賦權」係表明開放資料主體應享有資料之自主控制權能，並得向任何人進行揭露；「消費者賦權」則著重

開放銀行消費者之金融資料分享權能，藉以獲得多元、創新及整合之金融服務，二者指涉對象與功能意涵並不相同，爰予說明。

散會：上午 11 時