

電支條例不當限制 律師業務之修法建議

鄧湘全*

洪國華**

壹、前言

《電子支付機構管理條例》於2021年1月修正全文通過，並於同年7月1日施行，將過往的《電子票證管理發行條例（下稱電票條例）》、《電子支付機構管理條例（下稱電支條例）》合而為一，回應當年行政院賴清德院長希望2025年讓台灣行動支付達到九成普及率¹，取代現金的目標。電支條例允許設立「電子支付機構（下稱電支機構）」，民眾則開設「電子支付帳戶」來進行電子支付，無可避免會衝擊到金融機構既有收受存款、代收代付、經營匯兌等業務範圍，特別是類似收受存款業務，過往容易遭司法機關論以銀行法第29條、第125條之重罪，因此，

電支2.0修法讓電支機構業者可避免「誤觸法網」。目前新設電支機構²共11家，銀行和郵局只要經過金管會許可，同樣可「兼營」電支業務，電支條例如同銀行法的特別法，同樣歸屬金管會監管。

不過，電支條例相較於銀行法而言，法令遵循規範的立法容有不足，引發爭議，例如：其中有關電支機構經營之相關代理收付實質交易款項、收受儲值款項、辦理國內外小額匯兌等業務，及得經營之相關附隨及衍生業務項目等，申請人或發起人在申請業務許可時，涉及「電子支付機構業務交易之結算及清算機制說明」、「支付款項保障機制說明及信託契約、履約保證契約或其範本」、「得以滿足未來五年資訊系統及業務適當營運之預算評估」等事項³，應經會計師

* 本文作者係陽昇法律事務所所長、台大法學碩士、全國律師聯合會財經法委員會委員

** 本文作者係陽昇法律事務所律師、台大科法所碩士

註1：行政院新聞稿，賴揆：加速推動行動支付盼2025年普及率達90%，2018年12月6日，

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/977b5339-f3a1-4882-9935-1f7ca0c075e0>（最後瀏覽日期：2022年9月19日）。

註2：包含全盈支付、全支付、悠遊卡、一卡通、愛金卡、遠鑫、國際連、橘子支付、街口、歐付寶、簡單支付等11家業者，資料來源：金管會銀行局網站，

https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=60&parentpath=0,4&mcustomize=FscSearch_BankType.jsp&type=H1&display=false（最後瀏覽日期：2022年9月19日）。

註3：電子支付機構管理例第11條第1項第11款、第12款、第13款：「申請專營第四條第一項及第二項各款業務之許可，應由發起人或負責人檢具下列書件，向主管機關為之：

認證，卻無須律師認證，排除律師就電支機構申請許可之法遵參與，很明顯是立法上疏漏。實際上，像是電支機構業務交易之結算清算機制的認證，排除律師的參與，與銀行法相關規範大相逕庭⁴。更甚者，相關信託契約、履約保證契約等明顯涉及法律專業事務，竟排除律師業務服務範圍，更是不可思議的立法。因此，金管會在2021年5月間預告「電子支付機構管理條例」授權法規命令草案及修正草案時，引發超過上百位律師連署抗議，向金管會就《與境外機構合作或協助境外機構於我國境內從事電子支付機構業務相關行為管理辦法》、《電支條例》、《外籍移工國外小額匯兌業務管理辦法》等草案⁵提出陳情，本文將就電支條例相關沿革與銀行法關係，及就電支條例第11條不當限制律師業務的規定提出修法建議。

貳、從第三方支付到電支條例立法沿革

一、台灣非銀行電子支付的先驅

台灣「非銀行」電子支付的起源是在1990

年代末期，由紅陽、藍新、綠界等業者打頭陣，文獻認為之所以沒有大規模推展，在於欠缺明確的法律地位所致⁶，文獻也暗示無法擴展服務的原因，在於「非銀行」電子支付的存在，衝擊到銀行既有業務，因此遭到銀行業者反對。原本藍新的ezPay在2004年和拍賣網站合作，美國PayPal也希望進入台灣市場，遭金管會在2006年認為有違反銀行法第29條涉及收受存款為由加以限制⁷，除了得適用2009年俗稱「悠遊卡專法」的電票條例之極少數第三方支付業者，如悠遊卡公司、發行iCash的愛金卡公司外，其他業者的法律地位均屬妾身未明，銀行法對此還是有相關規範的強度。

二、電票條例無法滿足市場需求

參照2010年金管會有金管銀票字第09900374990號函見解，倘若雙方實際交易背後仍透過「銀行體系」代收代付，方無違反銀行法的疑慮，有條件開放「非銀行」第三方支付的市場，進而在2012年由經濟部於工商登記行業別中加入「第三方支付服務業」⁸。然而，台灣所稱的「第三方支付服務業」，和業界原本想像如同美國Paypal⁹或中

十一、經會計師認證之電子支付機構業務交易之結算及清算機制說明。

十二、經會計師認證之支付款項保障機制說明及信託契約、履約保證契約或其範本。

十三、經會計師認證得以滿足未來五年資訊系統及業務適當營運之預算評估。」。

註4：金融機構間資金移轉帳務清算之金融資訊服務事業許可及管理辦法第15條第1項第7款：「跨行金融資訊網路事業之設立，發起人應檢附下列書件各三份，向主管機關申請設立許可：七、會計師及律師之審查意見。」。

註5：全國律師聯合會第1屆第5次理監事聯席會議紀錄（2021.6.26），第112-115頁。

註6：林育廷（2022），〈從蝦皮事件初評2021電子支付機構管理條例之修正〉，《月旦法學雜誌》，第321期，第183-202頁。

註7：林育廷，前揭註6，頁185。

註8：林育廷，前揭註6，頁185。

註9：第三方支付業界的始祖，1998年由肯·霍威利、愛隆·馬斯克等人在美國成立，2002年由全球最大

國支付寶¹⁰，差距實在太遠，當時少數真正普遍用以消費的，恐怕只有悠遊卡公司的「悠遊卡¹¹」、便利商店等的儲值卡如「iCash¹²」、線上遊戲的點數帳戶如遊戲橘子的「GASH點數¹³」，比起Paypal或支付寶可以實現C2C的電子商務，前述第三方支付對象都是商家，消費者無法將這些第三方支付「非銀行」帳戶（電子錢包）的儲值轉到其他消費者帳戶中¹⁴，且正是藉由此等第三方支付機構的中介，讓消費者可以確實以電子方式來「貨到付款」，才確立第三方支付有別於銀行業提供的「網路銀行」之差別¹⁵，因為取消匯款比Paypal或支付寶取消付款難上太多，電票條例尚無法滿足前述業界第三方支付的需求。

三、千呼萬喚始出來的電支條例

經濟部開放「第三方支付服務業」的登

記，並不等於第三方支付在台灣當然就地合法，以2014年數字科技遭控違反銀行法與電票條例一案來說，即可窺知堂奧。該案為數字科技旗下的「8591寶物交易網」提供使用者儲值「T點」，用以向其他使用者購買「虛擬寶物」之用，然而金管會當時認為T點本身屬於電票條例所稱的「電子票證」，應經許可方能發行，故提供儲值T點的行為涉嫌違反銀行法收受存款、電票條例未經許可經營電子票證之罪，數字科技則喊冤，批評金管會遲遲未比照美國Paypal或中國支付寶開放第三方支付業，才會造成這樣的狀態。姑且不論法院認為電票條例所稱的「電票」限於有形載具，例如悠遊卡、iCash，數字科技的「T點」則屬於無形的電子錢包，對於檢察官指控的未經許可經營電票業務之罪並未成立。數字科技負責人經地檢署以電票條例起訴

拍賣網站eBay所收購，成為eBay的主要付款途徑，在台灣因為銀行法與電支條例的限制，PayPal在2017年宣布全面退出台灣境內市場。

註10：阿里巴巴集團旗下拍賣網站淘寶網的第三方支付平台，於2003年上線，目前獨立由阿里巴巴集團分拆出的螞蟻集團子公司形式經營，佔據中國1/2以上的第三方支付市場。

註11：悠遊卡是由悠遊卡公司發行，啟用時間為2002年，原本用以支付台北捷運的車資，有與銀行金融卡或信用卡或帳戶連結的悠遊聯名卡，然最初是不與銀行帳戶連結的不記名卡，此種不記名卡在便利商店等其他通路也可儲值和消費，屬於「非銀行」的第三方支付，悠遊卡公司為第一家電子票證機構，同時也是目前11家電子支付機構之一。

註12：iCash由統一超商發行，最初為2004年發行的1.0版iCash，2.0版由統一超商獨資的愛金卡公司發行，方便消費者到統一超商消費時拿取現金和找零的問題，儲值金額上限和不記名的悠遊卡一樣都是一萬元，後來拓展到各種交通工具。愛金卡公司為台灣第二家電子票證機構，同時也是目前11家電子支付機構之一。

註13：GASH點數卡是由遊戲橘子公司2002年發行，屬於當時常見的網路遊戲「點數卡」的一種，可以用來支付遊戲費用或送禮，2005年開始提供線上付費，除遊戲橘子公司原本代理的「天堂」網路遊戲外，擴展到其他遊戲，遊戲橘子公司並於2011年成立樂點公司負責GASH點數卡的發行，允許消費者以GASH點數在其他合作的數位影音平台上消費，遊戲橘子公司轉投資的橘子支付也是目前11家電子支付機構之一。

註14：少數例外，遊戲橘子GASH點數雖然允許消費者贈送點數給其他消費者，實際上有被用來當成是C2C的支付工具，但名義上是「送禮」，並非「交易」。

註15：謝孟珊（2013），〈第三方支付法制問題研析〉，《科技法律透析》，第25卷，第2期，第14-38頁。

後，在2018年無罪定讞¹⁶，不過負責人遭起訴，不僅對於上市櫃公司有相當程度的打擊，對於台灣想要推動第三方支付或「非銀行」電子支付一事而言，亦有所影響。

數字科技案後，立法院終在2015年通過電支條例，開放「代理收付款」未超過一定餘額（當時為10億元，目前提高為20億元）之業者，經營儲值、小額匯兌以外的代收代付業務（含外幣）¹⁷等非屬「電支業務」的第三方支付業務，可以不用申請成為電支機構。不過，金額在此之上者，則必須申請成為電子支付機構。目前已核准成為電子機構者，除前述悠遊卡等11家業者，若包含銀行和郵局依電支條例規定，經許可亦得經營電支業務，則高達30多家¹⁸，距創造第三方支付先河的Paypal成立以來，已過去將近20年了。

參、電支業務的推展與金融監管應有律師參與之必要

有認為非銀行的電子支付，只要排除銀行法收受存款之定義外，業者即得大顯身手積極拓展業務，由來於美國PayPal及中國支付寶

的經驗，但是吾人應由過往鴻源案的金融風暴¹⁹得到教訓，並且應瞭解，不管是否適用銀行法收受存款的要件或定義，類似金融創新應有的法令遵循，絕對是不可少的。

現行電支條例將電支機構設立應檢附之「電子支付機構業務交易之結算及清算機制說明」、「支付款項保障機制說明及信託契約、履約保證契約或其範本」，限制由會計師認證而排除律師認證，子法《外籍移工國外小額匯兌業務管理辦法》有關業者申請業務許可檢具書件，亦有同樣限制。此外，「防制洗錢與打擊資恐機制、確認客戶身分措施及持續審查機制」，亦均排除由律師出具審查意見書，有所未洽。

像是金融機構間的清算，指依據金融機構間支付指令暨結計金融機構間應收、應付金額，並於各參加機構指定帳戶予以貸、借記，以解除付款行支付義務之程序²⁰，涉及金融機構間就清算的支付義務，類屬交互計算及危險負擔的概念，故跨行金融資訊網路事業之設立須有律師審查意見，其中道理在此²¹，故相關結算及清算機制，涉及中央銀行法、銀行法等法令規範；「款項保障機制

註16：參閱臺灣新北地方法院103年度金重訴字第6號刑事判決、台灣高等法院106年度金上重訴字第24號刑事判決，該案一審審理過程中，有向經濟部申請登記為第三方支付服務業，不過法院最後判決無罪的理由與此無關。

註17：即電支條例第5條第1項第2款，依照該法授權之電子支付機構管理條例第5條第2項授權規定事項辦法，款項限制目前為20億元，認定基準為當年度每日餘額之和除以當日日數。

註18：金管會銀行局，金融機構基本資料查詢，電子支付機構，包含專營電支業務與兼營電支業務者：<https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=60&parentpath=0,4>（最後瀏覽日期：2022年10月2日）

註19：吳天雲（2015），〈銀行法違法吸金罪實務問題之研究〉，《月旦財經法雜誌》，第36期，第101-129頁。

註20：金融機構間資金移轉帳務清算之金融資訊服務事業許可及管理辦法第2條第2項。

註21：前揭註4。

說明及信託契約、履約保證契約」，涉及金融消費者保護法、信託法、信託業法、民法等法令；「防制洗錢與打擊資恐機制」則涉及洗錢防制法等法令，電支條例第11條第1項關於申請專營業務之許可，對於有關電子支付機構業務交易之結算及清算機制說明，涉及交互計算及危險負擔的法律關係，支付款項保障機制說明及信託契約、履約保證契約或其範本，涉及契約解釋及適用，無論如何，均不應該排除律師參與或認證，律師熟悉相關法律及契約事務，亦經常提供金融法律諮詢，現行電支相關法令就專家意見卻排除律師參與，顯非合理。

電支條例立法前，政府之所以對「非銀行」電子支付或第三方支付戒慎恐懼，無非是擔心金融創新背後可能的法律風險，特別是第三方支付涉及的個資外洩和被作為洗錢工具，時有所聞，以遊戲橘子集團下的樂點公司於經營第三方支付業之餘，其所提供遊戲玩家的GASH點數，近日就遭司法實務界質疑成為詐騙集團的洗錢工具，許多年輕網友在不知情狀況下提供遊戲帳戶，直接或間接遭詐騙集團用為洗錢工具，遭被害人一狀告到地檢署，由於絕大多數案件無法追查到真正實施詐騙的行為人，最終95%以上之案件是不起訴處分，故司法實務界強力要求業者應該將所屬遊戲會員帳戶「實名制」，且禁止境外IP儲值遊戲點數、限制單一會員帳戶點

數交易額度、即時監控異常銷售狀況並凍結異常儲值的會員帳號²²。前述建議，與當年政府透過管制民眾至銀行開戶、限制每日交易額度上限、申辦電信門號均需實名制的構想，可說異曲同工，足以看出電支條例之監管可借鏡銀行法過往經驗。

實際上，無論個資或是洗錢防制，均涉及高度法律專業，現行電支條例關於主管機關許可業者申請為電支機構時，僅需檢附會計師認證之「電子支付機構業務交易之結算及清算機制說明」²³，相關「支付款項保障機制說明及信託契約、履約保證契約或其範本」²⁴攸關消費者保障的契約，也是由會計師認證，將法律專業的律師排除在外，更不要說其下子法關於非銀行、非電支機構的其他經營移工小額匯兌的第三方支付服務業者，申請許可相關文件亦然，除前開文件應由會計師認證外，最關鍵的防制洗錢、打擊資恐機制、確認客戶身分機制、持續審查機制的相關審查意見書及檢查表²⁵，相關專家意見排除律師參與，均有立法調整之必要。參諸銀行法子法《商業銀行設立標準》，關於設立時的審查意見，即有規定：「銀行之設立，發起人應於主管機關規定之期限內檢附下列書件各三份，向主管機關申請設立許可，逾期不予受理：十三、會計師及律師之審查意見。」²⁶，相較於銀行帳戶，電子支付或第三方支付等涉及境外匯兌時，顯然比

註22：余麗貞，遊戲點數詐騙95%不起訴GASH成洗錢犯罪「新寵」，EtToday新聞雲，2022年1月21日，<https://forum.ettoday.net/news/2174800>（最後瀏覽日期：2022年9月27日）。

註23：電子支付機構管理條例第11條第1項第11款。

註24：電子支付機構管理條例第11條第1項第12款。

註25：外籍移工國外小額匯兌業務管理辦法第7條第1項。

註26：商業銀行設立標準第8條第1項第13款。

金融機構更容易被有心人士作為洗錢工具，自應比照《商業銀行設立標準》就申請設立的業者，應出具律師相關審查意見，現行電支條例或相關子法，僅由會計師出示認證，對洗錢防制的管制強度，顯然有所不足，且更重要的是，這些最上位概念都是在確保法令遵循，自應讓律師積極參與，方能有效維護金融秩序。

肆、結語

銀行局在2021年5月間預告「電子支付機構管理條例」授權法規命令草案及修正草案，諸多不符合金融法遵概念的規定，引發律師界不滿而有上百位律師連署要求修正草案²⁷。畢竟，電支條例相關支付款項保障機制說明及信託契約、履約保證契約、防制洗錢與打擊資恐內部控制及稽核制度等等，由律師提供專業法律意見，可避免過往第三方支付、電子支付與銀行業務範圍交錯重疊所可能產生的法律風險，如前述數字科技案，明明是金融創新的領域，卻遭金管會懷疑涉犯銀行法、電支條例而移送法辦，纏訟多年，儘管一、二審最後都判決無罪，還給第三方支付業者清白，但若主管機關對金融創新相關法

遵事項，及早有專業律師協助，即可避免或降低此類法律風險，故比照《商業銀行設立標準》，要求業者提出律師審查意見書，而非僅有會計師認證之意見書，乃有其必要。

金管會為了推動科技創新金融服務，近年公布「金融科技發展策略白皮書」，提出「創新數位科技，打造智慧金融」之願景，在探討金融服務、創新研發、人才培育、風險管理、基礎建設等五大構面之金融科技發展趨勢，迅速發展的電子支付，就是最明顯升溫的領域²⁸，電支條例也應該做為讓台灣電支業務更加發達的催化劑，姑且不論電支業者與銀行業者間的業務競爭，電支條例在考慮洗防和其他法律風險的情況下，都不應不當限制律師業務，繼而一方面質疑若欠缺主管機關的許可，業者將會如何觸犯法令，一方面也讓律師們質疑，金管會若希望加強法律監管，為何又在電支條例與相關子法中，排除律師參與的空間？因此，現行電支條例第11條第1項涉及申請許可的相關認證，應修法將律師納入；再則，子法之《外籍移工國外小額匯兌業務管理辦法》亦同時有修正必要，方能讓台灣未來的電支業務或整體第三方支付服務業在符合法遵前提下，有更加光明的未來。

註27：前揭註5，第112-115頁。

註28：鄧湘全，〈金融科技與TRF爭議解決機制〉，工商時報，2017年2月17日，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170217000067-260202?chdtv>（最後瀏覽日期：2022年9月28日）。