



# 探討金融新創P2P在我國發展所面臨的洗錢防制規範及監理風險-以櫻桃支付案為例

行政院洗錢防制辦公室諮詢研究員◎林咏儒

## 壹、前言

金融新創P2P業者CherryPay（下稱櫻桃支付）於今（2019）年3月被臺北地檢署以違反銀行法起訴，原因為涉嫌地下匯兌，也就是未經核准而辦理國內外匯兌業務<sup>1</sup>。櫻桃支付為臺灣「金融科技創新園區」（Fin-TechSpace）第二梯次新創培育團隊，於2016年10月在臺灣開始營運，提供會員小額跨境代付服務，也就是透過P2P（Peer to Peer）模式媒合臺灣與中國間願意以當地貨幣代付款項的對象，用以省去必須透過「銀行」進行國際匯款所產生的高額匯費（含匯款手續費、中轉行手續費及解款行手續費）。此支曾經被看好的新創團隊，在2017年入選新加坡最大新創加速器Startupbootcamp

TOP 10<sup>2</sup>，並於2018年向金融監督管理委員會（下稱金管會）申請進入金融科技創新實驗（下稱監理沙盒），如今卻因未能落實洗錢防制規範而被濫用於詐騙及洗錢行為，並被我國檢調以涉及地下匯兌起訴，似已對我國金融新創圈造成一股寒蟬效應。本文將先介紹金融新創P2P技術及所提供的商品和服務，再從防制洗錢金融行動工作組織（The Financial Action Task Force, 下稱FATF）之規範，比較我國洗錢防制法規定，最後檢視金融新創P2P業者在我國發展所面臨的法制及監理風險，期在促使新創業者落實洗錢防制義務下，也能同時提供一個最有利於新創發展的法制環境，以提升我國金融新創市場的競爭力。

1 請見 ETtoday 新聞雲，臺灣之光涉地下匯兌獲利 4 千萬元櫻桃支付創辦人遭起訴，網址：<https://www.ettoday.net/news/20190308/1395016.htm>（最後點閱日：2019年8月5日）。

2 請見 CherryPay fb 官網：<https://www.facebook.com/cherrypayfans/>（最後點閱日：2019年8月5日）。



## 貳、金融新創P2P

### 一、P2P技術介紹

P2P (peer-to-peer, 下稱P2P), 稱之為點對點或對等式網路, 也就是沒有中心伺服器, 依靠用戶群 (peers) 直接交換資訊

的網際網路體系。在P2P技術發展以前, 所採取的是用戶端-伺服器架構 (Client-server model), 或稱主從式架構, 也就是各個客戶端從集中式服務器請求服務和資源。請見下圖所示。<sup>3</sup>

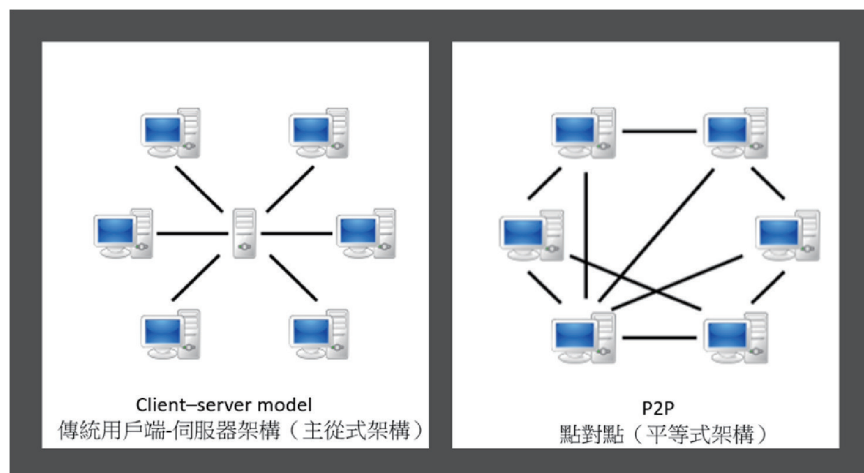


圖 1、傳統用戶端 - 伺服器架構與 P2P 網路架構比較圖

P2P技術出現使得資源共享變得更快速和方便, 因為資訊可以在網路上的用戶間直接分享, 無需經中央伺服器再分送給不同的使用者, 每個用戶端均是一個節點, 可以儲存資料, 以避免資料遺失的風險。又每個節點地位相當, 沒有任何節點屬於中央控制地位或扮演交易中介的角色, 節點可以選擇隨時加入或退出, 當網絡中任一節點停止工作或退出並不會影響系統整體的運作, 此外, 節點越多, 整個系統的運算能力越強, 數據安全性越高。<sup>4</sup>

目前大部分網路服務多採取所謂「中心化」(Centralized) 架構, 也就是所有數據、資源、管理都集中在這些公司身上, 以方便中央管理, 例如Facebook和Twitter。相較於這些中心化架構, P2P所採取的是一種「去中心化」(Decentralized) 或說「分散式」(Distributed) 的技術, 也就是沒有一個關鍵節點存在去指示其他節點應該做些什麼, 在網路中的每個節點權利義務都一樣, 因此類似權利下放, 資源共享, 非集中在少數人身上。有關中心化、去中心化及P2P可以從下圖理解。<sup>5</sup>

3 請參考 Wikipedia, Peer-to-peer: <https://en.wikipedia.org/wiki/Peer-to-peer> (Last visited April 10,2019)

4 請參考 Samson's Blog, 區塊鏈 Blockchain – Decentralized 與 P2P 的概念: [https://www.samsonhoi.com/326/blockchain\\_decentralised\\_p2p\\_concept](https://www.samsonhoi.com/326/blockchain_decentralised_p2p_concept)(Last visited April 10,2019)

5 改編自 RAND, Paul Baran and the Origins of the Internet: <https://www.rand.org/about/history/baran.html> (Last visited April 10,2019)



# Feature Report

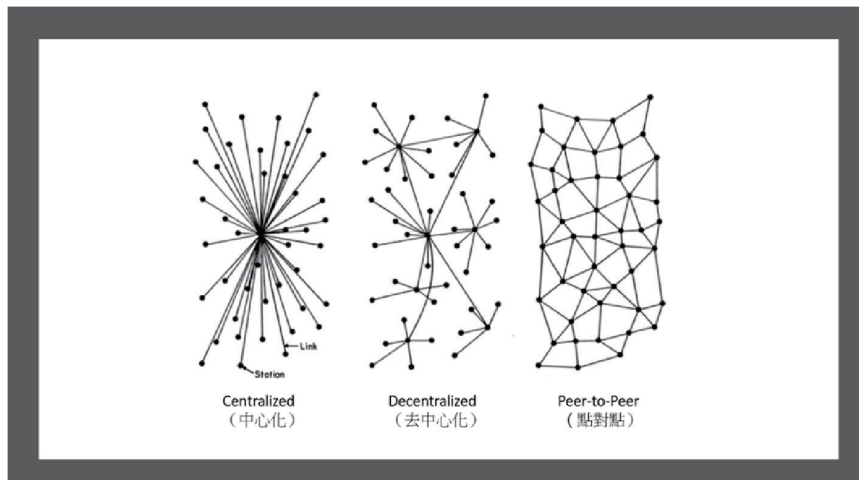


圖 2、中心化、去中心化及點對點 (P2P) 示意圖

## 二、金融新創P2P

P2P技術最早是運用在音樂分享，在1999年出現第一個P2P音樂共享平台Napster，透過使用者隨時上傳、分享自己所擁有的mp3音樂檔案，同時也可以下載他人分享的mp3音樂檔案，達到音樂共享的目的。即便Napster後因涉及侵害音樂著作權而被迫終止，然而Napster所帶來線上音樂共享趨勢，確實改變了全球音樂市場<sup>6</sup>。嗣後P2P技術開始觸及到金融領域，無論是提供借貸、支付服務或電子現金系統（加密貨幣），都碰觸了原有金融管制的界線，考驗各國金融法制和監理的彈性。以下將介紹三種運用P2P技術於金融創新的商品及服務。

### (一) 加密貨幣

2009年發行的比特幣 BTC (BITCOIN)，為一種P2P電子現金系統 (A Peer-to-Peer Electronic Cash System)，之後的以

太坊 ETH (ETHEREUM)、瑞波幣 XRP (RIPPLE) 等加密貨幣也大多使用P2P去中心化技術。在比特幣出現之前，為了確保交易的正確及安全性，大眾普遍認為交易必須透過一個可信賴的金融機構作為中介機構，以負責控管及紀錄交易。然而比特幣透過P2P技術，由每個節點來記錄交易，且一旦發出DApp (Decentralized Applications) 應用程式就無法撤回或停止，來記錄並確保每筆交易，以省去由金融機構擔任中介機構的角色<sup>7</sup>。我國也有業者自行研發加密貨幣，例如「秘銀 MITH」為我國首支上架全球性的加密貨幣交易所-幣安 (Binance)，並擠進CoinMarketCap全球前60大加密貨幣。<sup>8</sup>

### (二) 借貸平台

當P2P技術運用在媒合需要資金及供給資金的雙方，即出現了P2P借貸平台。P2P借貸平台去除了由銀行作為貸款中介的角

6 Please see Wikipedia, Napster: <https://en.wikipedia.org/wiki/Napster> (Last visited April 11,2019)

7 Please see Satoshi Nakamoto, Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>(Last visited April 11,2019)

8 數位時代，臺灣首例，黃立成旗下秘銀幣上架全球最大交易所幣安：<https://www.bnnext.com.tw/article/51318/binance-lists-mithril> (最後點閱日：2019年8月11日)。



色，因此少了銀行仲介費用，貸款利率較低，甚至放款速度也比銀行快，這些優點使得P2P貸款平台如雨後春筍在全世界蓬勃發展<sup>9</sup>。全世界最早發展的P2P借貸平台，始於2005年英國的Zopa，目前Zopa更已取得銀行執照，以全面性的提供其他金融服務。<sup>10</sup>我國目前約有10家P2P借貸平台，例如：LnB信用市集、鄉民貸、LendBand蘊奇線上、債權商城L market、BZNK企業募資平台、inFlux普匯金融科技P2P網路借貸平台等。<sup>11</sup>

### (三) 支付平台

隨著電子商務(E-commerce)的發展，首先出現的線上支付工具媒合平台PayPal於1998年成立，<sup>12</sup>後支付平台也開始將觸角延伸到跨境匯款業務，例如2011年取得營業許可的英國金融科技巨獸Transferwise，透過P2P技術來媒合有兌換不同貨幣需求之使用者，並只在本地銀行間進行轉帳，以避免資金真正透過銀行跨境匯款所產生的巨額手續費<sup>13</sup>，因此可以提供比銀行更低的手續費。我國的櫻桃支付即是採用與Transferwise同樣的經營概念，在臺灣與中國間提供小額跨境

代付的媒合平台服務。

綜上所述，當P2P技術運用到金融商品或服務，首先衝擊到的即是作為金融交易中繼的金融機構，透過P2P技術，金融服務不再需要透過中介機構例如銀行，因此挑戰了舊有法制保障金融機構提供金融服務，特別是銀行獨占的思想。又由於提供P2P金融新創服務的業者大部分非傳統金融機構，因此未進入我國金融監理的範圍，對於使用這些金融創新的消費者而言，也未能全面適用金融消費者保護法，產生保護不足的情形。是以，這些金融新創顛覆了我們對於金融服務的想像，也同時衝擊到我國現有的金融法制與規範。

## 參、金融新創P2P業者的洗錢防制義務

### 一、FATF規範

依FATF規範，負有洗錢防制義務者為「金融機構」及「指定之非金融事業或人員」(Designated Non-Financial Business or Profession, DNFBP)，依FATF對於「金融

9 Please see Wikipedia, Peer-to-peer lending : [https://en.wikipedia.org/wiki/Peer-to-peer\\_lending](https://en.wikipedia.org/wiki/Peer-to-peer_lending)(Last visited April 11,2019)

10 Please see TechCrunch, Zopa, the UK P2P lending company, secures bank license: <https://techcrunch.com/2018/12/04/zopa-bank/>(Last visited April 11,2019)

11 請見中時電子報，《金融》央行：臺 P2P 借貸規模對金融穩定尚無重大風險，惟宜未雨綢繆：[https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180927003562-260410?utm\\_source=Facebook\\_PicSee&fbclid=IwAR3Wmv0L7zh1LJhf5TCwEfidHX5VSFnwUf1Z-8bSeMQYIHS9DbfafaOB1iJs&chdtv](https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180927003562-260410?utm_source=Facebook_PicSee&fbclid=IwAR3Wmv0L7zh1LJhf5TCwEfidHX5VSFnwUf1Z-8bSeMQYIHS9DbfafaOB1iJs&chdtv) (最後點閱日：2019年8月11日)。

12 Please see Wikipedia, Peer-to-peer transaction : [https://en.wikipedia.org/wiki/Peer-to-peer\\_transaction](https://en.wikipedia.org/wiki/Peer-to-peer_transaction)(Last visited April 26,2019)

13 Please see Transferwise website :<https://transferwise.com/>(Last visited April 30,2019)



機構」的定義，係以是否提供金融服務為判斷，因此無論提供金融服務者為「傳統的金融機構」或是「金融新創P2P業者」，只要所提供的服務涉及金融活動，包括收受大眾存款或其他應償還資金、放款、金融租賃、金錢或價值移轉服務、發行及管理付款工具、金融保證、從事資金市場相關商品(支票、匯票、可轉讓定存、衍生性金融商品)交易、外國匯款、匯兌、利息及指數交易、期貨交易、受讓證券及相關金融服務之提供、個別及集合的投資組合管理、為他人之現金或可轉讓有價證券之集保及管理、其他為他人之基金或資金之投資、經營或管理、壽險及高投資性保險之受讓及買賣，都為金融機構，必須遵循洗錢防制義務，並受到金融監理機關之監管。<sup>14</sup>

## 二、我國洗錢防制法規範

依我國洗錢防制法規定，負有洗錢防制義務者同為「金融機構」及「指定之非金融事業或人員」，惟我國洗錢防制法對於金融機構的定義採取正面表列，也就是被我國洗錢防制法第5條列舉的機構才是我國的金融機構，包含銀行、信託投資公司、信用合作社、農會信用部、漁會信用部、全國農業金

庫、辦理儲金匯兌、簡易人壽保險業務之郵政機構、票券金融公司、信用卡公司、保險公司、證券商、證券投資信託事業、證券金融事業、證券投資顧問事業、證券集中保管事業、期貨商、信託業，以及其他經目的事業主管機關指定之金融機構。根據此立法技術，並無法當然全面性的含括所有提供金融服務的金融新創P2P商品或服務的業者，依此，我國為符合FATF規範將所有提供金融服務者均納入洗錢防制作業，於2014年2月19日由法務部及經濟部指定第三方支付服務業自即日起適用洗錢防制法有關金融機構之規定<sup>15</sup>，再於2015年6月5日由金管會指定電子票證發行機構及電子支付機構為「洗錢防制法」第5條第1項所稱之金融機構<sup>16</sup>，復於2018年11月7日修正洗錢防制法第5條規定，辦理融資性租賃、虛擬通貨平台及交易業務之事業，適用本法關於金融機構之規定。

透過前述之指定及修法，我國終於將大部分金融創新P2P業者納入洗錢防制義務，然而，有關洗錢防制法以正面表列金融機構之立法方式，仍造成適用上不明確及主管機關不明的情形，例如P2P借貸平台業者是否要進行洗錢防制義務？虛擬通貨平台是指交易所還是發行加密貨幣業者？第三方支付適用有關金

14 Please see FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, GLOSSARY p160-61: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%202022%20Feb%202013.pdf> (Last visited April 27,2019)

15 請見法務部法令字第 10204554850 號 (<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=100100%2C%E6%B3%95%E4%BB%A4%2C10204554850%2C20140219>) 及經濟部令經商字第 10202146100 號。

16 請見金管銀票字第 10440002670 號 (<https://law.fsc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL001587>)。



融機構防制洗錢規定但主管機關非金融監理機關？此情形使得我國部分金融新創P2P業者雖提供金融服務，但未被列入金融監理的範疇，致普遍未落實洗錢防制義務，形成洗錢防制的缺口容易被犯罪者濫用，例如櫻桃支付被起訴涉及地下匯兌外，檢調也指出有詐騙集團先透過人頭在櫻桃支付登記為會員，再把詐騙受害人的錢匯到國外，已有30多人受騙<sup>17</sup>。從而，金融新創業者如未能落實洗錢防制而遭人頭濫用於詐騙，後果則是重創企業形象，影響未來發展。

#### 肆、金融新創P2P業者在我國面臨的法制及監理風險

##### 一、法制風險

如前所述，金融新創P2P的共同特色為去中心化，也就是去除原先扮演交易中介角色的金融機構，特別是銀行。參我國銀行法第29條第1項規定：「除法律另有規定者外，非銀行不得經營收受存款、受託經理信託資金、公眾財產或辦理國內外匯兌業務。」及銀行法第125條第1項規定：「違反第二十九條第一項規定者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。其因犯罪獲取之財物或財產上利益達新臺幣一億元以上者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣二千五百萬元以上五億元

以下罰金。」則是規範以銀行作為中介機構辦理相關金融服務的舊有法制思想。依上開規定，「收受存款」、「受託經理信託資金」及「辦理國內外匯兌業務」為銀行專屬業務，除有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。上開條文的立法意旨雖在於遏阻地下匯兌等違法吸金行為，確保社會投資大眾之權益及金融秩序，惟使得金融創新P2P業者在臺灣發展只要觸及收受存款、受託經理信託資金及辦理國內外匯兌業務原則上為非法行為，可能隨時被檢調起訴，面臨相當高的法律訴訟風險。

我國金管會為緩和前述銀行法規定，於2018年1月31日公布金融科技發展與創新實驗條例，依該條例第26條規定，申請人於創新實驗期間，其創新實驗行為不適用銀行法第125條規定。也就是如金融新創P2P業者被金管會核准進入創新實驗，其所提供之金融服務如涉有前述銀行專屬業務則有阻卻違反銀行法事由，不會面臨刑事追訴。然而，如在申請等待核准期間之金融新創P2P業者仍無法豁免適用銀行法之規定，例如已向金管會申請進入監理沙盒之櫻桃支付，在等待核准期間即被檢調以違反銀行法經營地下匯兌起訴，付出之成本甚鉅。

參考其他國家之金融監理沙盒目的在於放寬金融監理的力度，使金融創新可以在較

17 請見 INSIDE，顧立雄：櫻桃支付幾近無防範，怎防人頭帳戶？<https://www.inside.com.tw/article/15019-cherry-pay-mobile-might-illegal>(最後點閱日：2019年9月5日)。



有彈性的金融監理環境下發展，然我國金融監理沙盒有阻卻（銀行法）違法事由之效果，實屬罕見。考量歐盟、美國、日本及新加坡等國家之金融法規，均已開放無銀行執照者可以從事匯兌之金融服務，以歐盟2016年第二號支付服務(Payment services)指令為例，並未限於銀行始可申請辦理支付服務(含國外匯兌)，理由在於辦理國內外匯兌業務法規之立法目的在於防制洗錢/打擊資恐、消費者保護、匯兌服務之效率及安全，尚非金融穩定因素，此與銀行審慎監理原則不同。<sup>18</sup>

## 二、監理風險

如前所述，我國金融新創P2P業者透過主管機關之指定及洗錢防制法之修正，已大部分納入洗錢防制法規定，然在適用上仍產生主管機關不明確或待指定之情形。以櫻桃支付為例，櫻桃支付因不涉及預收儲值，其以提供委託境外付款的代收代付服務，在我國法制上應屬於第三方支付服務業，依前述法務部及經濟部指定第三方支付服務業適用洗錢防制法有關金融機構之規定，第三方支付服務業雖非金融機構，但應適用有關金融機構之防制洗錢規定。依目前實務運作，第

三方支付服務業不屬於金融監理的範圍，主管機關為「經濟部」，第三方支付服務業與一般公司一樣僅接受低度監理，經濟部沒有提供第三方支付服務業者應如何適用金融機構防制洗錢之相關規定或指引，使第三方支付服務業者普遍未落實洗錢防制義務。然而當櫻桃支付向「金管會」申請進入監理沙盒時，其主管機關似從「經濟部」轉成「金管會」，此種因申請進入沙盒實驗而改變主管機關之法制，相當特殊。

此參國際上之金融監理，均已採取所謂的「跨業整合」，也就是不再以機構別來劃分主管機關，而是以金融商品或服務的面向來劃分監理機關的權限，只要提供金融服務均屬於金融監理的範疇<sup>19</sup>。以英國金融行為監理局（Financial Conduct Authority, 下稱FCA）為例，任何新創業者無論是否為傳統金融機構，只要從事「金融服務及市場法（Financial Service and Market Act 2000, FSMA）」所定之「受監理業務」，主管機關即為FCA。如果業者想申請進入監理沙盒，自然也是向FCA申請，不會有變更主管機關之情形發生。<sup>20</sup>

此外，由於我國金融監理仍採取所謂的「分業監理」，因此將新創業者分為「非

18 Please see Payment services (PSD 2) - Directive (EU) 2015/2366: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2366&from=EN> (Last visited April 27, 2019)

19 請見林咏儒，論金融監理之趨勢：「跨業整合」及「以風險為本」- 以我國支付產業的法制為探討。萬國法律，頁 13-20(2018)。

20 請見中央銀行，英國監理沙盒考察 - 參訪跨境匯款及支付創新業務：<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10702518/001>（最後點閱日：2019年8月30日）。



金融機構」及「金融機構」，再分由經濟部採取「對非金融機構(公司)之低度監理」及金管會「對金融機構之高度監理」二種，依此，容易產生「監理套利」(Regulatory Arbitrage)的情形，實非我國金管會所樂見。<sup>21</sup>

## 伍、結論

我國的金融法制環境一直較為保護傳統金融業者，也就是鼓勵金融機構從事金融科技創新，對於「非金融機構」從事金融創新則相對缺乏友善的法制環境。<sup>22</sup>另由於我國金融服務之基礎設施及服務提供完備，在overbanking的產業現況，我國金融創新P2P業者可以拓展的市場較小，因此發展速度也較為緩慢。然而，考量全球金融市場已不分國界，金融新創P2P業者所服務的對象已不限於國內使用者，凡舉PayPal、Transferwise或使用比特幣的用戶均散布世界各地，因此政府如何鬆綁現有以銀行作為金融服務中介機構的法制架構，逐步降低金融新創P2P業者在我國發展所必須面對的法律訴訟風險，使我國的金融新創業者願意在臺灣深耕再走出國際，應為政府值得重視的區塊。另在建構對於金融新創業者友善發展法制環境的同時，必須強化洗錢防制監理，防止金融新創

業成為洗錢犯罪的溫床，政府未來是否透過修正洗錢防制法第5條規定，以有無提供金融服務作為判斷洗錢防制法上金融機構的標準，避免以「機構別」區分監理機關，以符合國際金融監理潮流，並降低監理套利之情形，本文拋磚引玉，期未來有更多的討論。

CNFA



21 請見經濟日報，顧立雄：防金融科技監理套利：<https://money.udn.com/money/story/5613/3402347>（最後點閱日：2019年8月27日）。

22 請見谷湘儀、陳國瑞，金融新紀元 -FinTech 產業縱觀，金融科技發展與法律，頁9(2018)。