發佈：2025-02-04, 週二 16:06
點擊數：9153



前言

資金融通是人類經濟生活的必要活動，是人們自我實現的關鍵，也是社會得以運作發展的基石。

無論是從金融中介機構借貸資金，或是向非金融機構或個人融資籌措所需要的款項，形式各異且

Phoca PDF

多元，但本質都是借貸，涉及的風險類似。對借款人而言，主要是貸款人的信用風險；對貸款人而言，則是貸款條件

是否涉及不公平以及貸款過程中是否對貸

款人產生諸如

資訊不實或趁人急迫、輕率、無經驗或難以求助下所衍生的類似掠奪式借貸（Predatory Lending）之行為[1]

。當然，借貸作為金融中介活動，其涉及信用中介、期限錯配之交易往往是審慎監理的一環，對於金融市場帶來流動性風險以及機構倒閉後可能導致的連鎖反應與系統性風險等等。因此，監理的重點，雖視對象有所差異，但所設計的前提不外乎為該行為或從事行為的個人與機構是否需要納管？是否應施予審慎監理的要求（如資本額門檻、流動性比率、經營管理階層的適格性等）？如何落實行為監理要求（如消費者保護、充分資訊揭露、放款與催收作業管理等）等等。

在臺灣，借貸交易除了發生在商業銀行外，也有許多非銀行借貸的機構或個人提供相關的信用服務。較為知名者除了傳統的民間借貸如當鋪或地下錢莊外，就是近年伴隨金融科技而興起的P2P借貸平台、先買後付業務（Buy Now, Pay Later, BNPL）與長期在中小企業融資扮演重要角色的融資租賃公司。過去兩年因為輿論對於融資租賃業者的關注，新聞媒體與國會殿堂都有究竟如何管理融資租賃公司授信行為的討論，其中有關於三大融資租賃公司是否涉及資金中介套利而產生監理漏洞[2]

，以及我國是否

應該訂定融資公司專法將相關業

者納管以落實借款人保護的討論[3]

。在這段時間的討論中，我國對於融資租賃公司是否以及如何納入監理，有些基本的共識，但仍

Phoca PDF

存在取徑（approach）選擇的歧異。

本文將從平衡普惠金融與金融消費者保護，以及我國監理資源配置的視角，分析目前討論中的三種取徑：「銀行公會透過授信自律規範間接管理」、「透過金融消費者保護法將風險較高的業者納管」，以及「制定專法納管融資租賃公司」，並提出筆者的建議。

普惠金融、消費者保護與監理資源的視角

融資租賃公司的商業模式複雜，本文無意詳述，僅提供最重要的觀察，作為後續論述的基礎。一般而言，融資租賃公司透過四種主要途徑實現對客戶授信的效果。一種是直接的資金貸與他人，此途徑是單純的資金借貸，

公司間或與行號間有短期融通資金之必要者，

該公司可提供短期融通資金，惟融資金額依照公司法規定，不得超過貸與企業淨值的百分之四十。此途徑並非融資租賃公司業務的主流，但大多是針對其認定有業務往來之優質法人客戶。另一途徑則是融資租賃業務，係指融資租賃公司作為出租人，向客戶提供租賃性融資業務。亦即融資租賃

公司根據

資金需求方對出售

人以及租賃標的物的選擇，向出售人

購買擬租賃物件後提供予

承租

人使用，

Phoca PDF

並向承租人收取租

金（類似利息），期滿後將物件所有

權移轉予承租人的交易[4]

。第三種，則是透過債權讓與的方式，以向資金需求方購買債權（如企業應收帳款）的方式提供資金。最後，則是所謂的「分期

付款業務」，亦即融資租賃公司

代客戶購買其營運所需的物品，

再透過分期付款的方式銷售予客戶

。融資租賃公司因為上

述融資途徑，同時具有「融資」與「融物」的

特性[5]

，有些也從事融資性租賃業務外的營業性租賃業務，因此與傳統銀行的商業模式不同，涉及的法律關係多元，涵蓋租賃、買賣、債權讓與及消費借貸等，其業務相關的契約關係複雜靈活，為無法自銀行取得資金的個人與中小企業提供了相當的彈性。

在上述四大融資途徑下，依照客戶的類型，通常又可分為個人金融與法人金融。前者透過汽、機車或商品分期等方式，向個人提供融資服務，後者則透過機器、設備與應收帳款為標的，對企業法人提供服務。

從上述融資途徑與商業模式不難發現，融資租賃公司一定程度上填補市場上信用需求的空缺，讓個人或中小企業得以融資購置所需的消費性物品與機器設備，雖然實質利率可能高於向銀行借貸

Phoca PDF

的利息，但從解決融資需求的角度來看，對於許多個人與企業仍是不可或缺的存在。當然，因為這些特性，在銀行體系信用不足的客戶較有可能向融資公司取得資金，該等客戶有被掠奪式借貸的風險，而銀行亦有可能將資金融通給融資公司，再由融資公司服務終端客戶，進而變相使銀行間接向原本信用條件不佳而不被允許的授信對象放款，而產生相當程度的監理套利。其中，掠奪式借貸可能發生在對自始就欠缺還款能力之客戶借款的問題，以及因租賃物件估價欠缺一致標準，而使得借款方因為租賃物件價值被高估而取得超乎其債務承擔能力之借款，進而提高違約風險的情事。反此總總，都體現有效監理融資租賃公司的必要性，因而有當前的熱烈討論。

筆者認為，針對融資租賃公司如何納管的討論，必須從「對普惠金融的影響」、「對金融消費者的保護」，以及「對金融監理資源的挑戰」等三方面思考。首先，融資租賃公司的存在具有填補信用需求缺口的效果，有助於「讓人人都能在可負擔的成本下，接近並使用金融服務」的普惠金融目標。因此在採行監管手段前應該要有充分的資訊進行監管影響性評估。必要的統計資訊包含：究竟我國目前透過融資租賃公司的資金融通總額為何？每年總額的變化趨勢？資金貸與的對象分布與行業比重？貸款的條件為何？有多少比例的借款人屬於現行銀行體系因其信用不足或放貸風險過高而無法對其授信者？以上資訊有助於政府評估融資租賃公司目前在我國信貸市場中扮演的角色，以及不同監理強度可能對於市場上欠缺信用而不易籌措資金者的影響，避免在監理過程中造成對普惠金融的負面影響，加深信用分配不均的狀況。

其次，融資租賃公司的營運活動中是否有特定的資金融通行為對消費者帶來負面影響甚至損害。舉例而言，先買後付業務或是中古車融資業務否造成特定族群崇尚消費、忽略自身償債能力而過

Phoca PDF

度承擔風險？這些負面影響是否可以加以類型化？例如，哪些涉及不透明或未能據實說明的放款條件？哪些涉及趁客戶急迫、輕率或經驗不足所締結之交易？哪些涉及不當的催收行為？哪些涉及明顯對客戶產生高風險的複雜商品設計？又，現行融資租賃公司所產生的消費爭議數量與金額如何？其爭議可否加以類型化？這些消費者保護問題的類型化與現狀調查，有助於盤點現行法規範是否存有不足甚或漏洞，進而幫助政府檢視可採取的規制手段，例如主管機關頒布函令、同業公會強化自律，或是修改現行法規與另訂新法。消費者保護現況的具象化可以避免欠缺證據下的空泛法治討論，也有助於各界聚焦具體議題而擘劃可行方案。

最後，監理資源的配置與挑戰往往在這類法制討論中受到忽略。舉例而言，哪個部會是最適切的主管機關？若因其資金融通的性質而認為金管會應為主管機關，那麼金管會是否具備足夠的人力與財政等監理資源對融資租賃公司進行實質而有效的監管？我國有多少間融資租賃公司？其資本與資產規模的分布狀況如何？根據審計部引用租賃公會資料指出，截至民國 112
年底止，租賃公會會員整體業務規模為 7,500
億元，惟全國有經營融資業務之公司（許多皆非租賃公會會員）則逾 6,800
家[6]
。倘若未來決定將融資租賃公司視為金融特許行業而由金管會監管，那麼金管會是否有足夠的資源監理近七千家從事相關業務的公司？所應採取的監理強度為何？是否同時落實融資租賃公司的審慎監理與行為監理面向？如此大幅度的納管對於金管會現有的人力是否產生巨大負擔而可能導致監理成效不彰？如何精準投放或挹注更多監理資源，取決於監理對象的數量、業務類型及風險規模，以及監理密度的高低，這些面向都需要細緻的規劃，以避免監理資源浪費、監理官過勞，以及監理不彰所引發的監理套利等問題。

Phoca PDF

以下將以這三大面向，簡要分析目前針對融資租賃公司監理的三種取徑。

融資租賃公司的監理取徑

三個主要方向。分別是指示銀行公會訂定租賃融資公司的授信實務自律規範、委外研究設立融資公司專法，並研議修正「金融消費者保護法」以納管一定規模之租賃融資公司進行管理[7]。

金管會所提出的三個方向揭示了三種監理融資租賃公司的取徑，亦即「透過銀行自律實現間接管理」、「修改現行法落實行為監理」，以及「訂定專法全面納管」。

透過銀行自律實現間接管理

此取徑係由銀行公會訂定租賃業的「授信實務守則」，預計將在今年年底通過，這套守則將涵蓋租賃融資公司的

Phoca PDF

營運模式、信用風

險管理、備抵呆帳提列政策、消費者

保護措施等面向，且在

租賃公司提供先買後付業務或是中古車融資的情況下，銀行必須檢視相關放款規模大小、檢視特

定客群的放款集

中度、要求融資租賃公司簽署「

切結書」切結對中古車融資或是BNPL

已經有建立風控機制，且銀

行必須在聯徵中心的資料上進行相關註記[8]

。這個方式主要希望避免融資租賃公司以低利向銀行取得資金後再放貸給銀行無法放貸的對象，從事「影子銀行」的業務，達到套利的效果，進行對不適合的客戶進行放款。此模式對於監理資源的影響最小，一定程度上能兼顧消費者保護，但卻可能對普惠金融產生不必要的抑制效果。一旦銀行必須依照此實務守則對融資租賃公司進行相應要求，將拉高融資公司向銀行取得資金的成本，而可能墊高其對終端客戶授信所收取的利息。另一方面，因為對於終端授信對象的控管趨嚴，將可能導致原本信用較差但仍能透過融資租賃公司取得資金的民眾無法取得所需款項，造成信用錯置的反作用力。

修改現行法落實行為監理

第二種作法係將特定類型或規模的融資租賃公司公告為金融消費者保護法第三條第一項之金融服務業，而納入

該法的適用對象。此外，針

Phoca PDF

對金融消費者保護法的部分條文進行修正，裨利在

業務招攬、商品適合度、告知義務、

服務提供、公平待客原則以及違法之法律效果等面向，明訂更為妥適、有效的法律授權。此作法對於監理資源的挑戰較小，主要取決在究竟哪些類型的融資租賃公司會被公告為該法之金融服務業，以及未來實際執法的強度。由於是以金融消費者保護法納管，對於業者的行為面管理較為周到，可以針對目前已知的消費爭議類型以及行為風險面向進行精準執法，對金融消費者的保護全面。唯一缺點是，金融消費者保護法無法處理融資租賃公司的審慎監理議題，例如資本額要求、負責人適格性要件，以及財務與內控風險管理的面向，對於融資租賃公司與現行金融機構間的互動以及對金融市場的整體影響，較難顧及。當然，此作法對普惠金融的負面影響有限，主要在於融資租賃公司可能因為法遵成本提高而將成本轉嫁給終端客戶，因而拉高客戶取得融資的成本。

訂定專法全面納管

理論上而言，訂定專法有兩種模式。一是針對融資租賃業者訂定機構式監理的專法，亦即我國討論已久的「融資租賃公司法」；另一則是從業務的本質出發，訂定功能式監理的專法，將「信用活動」（CreditActivity）納入監理，此即為某些國家如澳洲所立的「國家信用保護法」（National Credit Protection Act）。目前臺灣各界的討論以及金管會的委外研究著重在前者，研議是否訂定一套融資租賃公司法。這個作法的邏輯與我國金融特許行業現有的業法類似，如銀行受銀行法規範、保險業者受保險法規範等，未來融資租賃公司也將成為新的金融特許行業，正式依法納入機構監理的一環。此方式若立法得宜，自然能全面體現對金融消費者的保護，而對普惠金融的影響則主要在於法令遵循成本的調控，避免大幅拉高融資租賃業者的經營成本而反致轉嫁於消費者的不利後果。當然，專法有助於驅除劣幣，讓市場上留下的大多是願意投入資源強化內控並遵循

Phoca PDF

發佈：2025-02-04, 週二 16:06
點擊數：9153

監理要求的業者，長期而言對消費者與整體金融市場都將帶來安定與可信任的效果。惟此一作法對監理資源將帶來很大挑戰。可以想像在我國採取實質機構式監理的現狀下，未來融資租賃公司的監管重責將落在銀行局肩上，但該局除了商業銀行外，還要監理電子支付機構、票券業者等，截至112年止，該局專任員額僅有209人[9]

，倘若近七千家從事融資租賃業務的公司都須納入其轄下，不僅將讓監理官難以負荷，甚而造成資源排擠，影響其對於現有受監理機構的管理工作，不可不慎。至於本文所提及的第二種模式，在國內討論非常有限

。以澳洲為例，該國國家信用保護法規定

，企業或個人從事信用活動，必須擁有信用執照（Credit

License）或獲得持有信用執照者的授權，並接受澳洲證券與投資委員會（Australian Securities & Investments

Commission，ASIC）的監理[10]。而該國信用保護法制

並未採取「一刀切」的監管方式，而是根據不同業務的「性質、規模和複雜性」而採取不同的監理強度與措施

。這些差異化的標準包括以下因素：從事的信用活動、業務的多樣性、交易量和規模、該公司的主要業務是否涉及信用活動以及員工數量等[11]

。此模式在我國而言，必須先擺脫現有的分業機構式監理架構，但卻有助於隨著時代變遷，適時適度地將新興業態與活動納管。

我國的監理取徑選擇與作法

Phoca PDF

發佈：2025-02-04, 週二 16:06
點擊數：9153

筆者認為，現階段最重要的任務在於進行前述的普惠金融影響性評估與消費者保護現狀調查及類型化，在沒有足夠的資料與統計下做出的重大法制決策，都有可能帶來無法預見的負面影響，當然，金融消費者的保護刻不容緩，因此筆者支持將特定規模或從事較高消費者風險業務的融資租賃公司公告為金融消費者保護法之金融服務業，進而讓主管機關與消費者有相應的究責機制，實踐對這些業者的行為監理。至於透過銀行自律以達間接管理效果之作法，可謂我國金融監理的常態，但未必健康。此作法不僅讓銀行承擔過高責任，也有可能抑制市場機制的自然發揮，且可能加劇銀行業與融資租賃業者間的矛盾而對市場秩序跟普惠金融帶來不利影響。正本清源之道，仍是在監理資源充沛的前提下，逐步將融資租賃業者的審慎與行為監理面向納入管理。但融資租賃公司專法未必是最佳途徑。此舉將使我國的金融監理反覆陷入機構管理的循環，很難持續地與時俱進，在監理機關的內部分工上亦有可能造成各業務局勞逸不均的矛盾，對機關文化帶來負面影響。因此，以功能式監理為目標的立法模式仍應是我國的主要策略方向，在資料蒐集、共識形成的過程中逐步邁進。

「徒善不足以為政，徒法不足以自行」。訂立專法求一勞永逸，立意良善，但若沒有足夠的監理資源作為支撐，不只融資租賃公司的監理窒礙難行，對於既有銀行機構的監理工作也將產生排擠效應而恐對金融市場整體的福祉帶來淨損。盼我國各界在此議題正熱的風口浪尖上仍能冷靜看待不同的監理取徑，規劃出最符合我國實情的實踐步驟。

* 作者為澳洲蒙納許大學法學院Associate Professor，美國杜克大學法學博士。

[1]關於Predatory Lending的定義、造成的問題，以及可能的解決方式，可參見Kathleen C. Engel & Patricia A. McCoy, A Tale of Three Markets: The Law and Economics of Predatory Lending, 80 TEX. L. REV. 1255 (May 2002).

Phoca PDF

[2]
一
般認
為，我國
三大融資租賃公司
為中租控股、裕融企業及和潤企業。
參見廖佩君，金管會要3
大融資公司納金保法從良...他們在反彈甚麼？，經濟日報，2024年11月12日。

[3]
參見朱漢崙，借鏡五地銀行公會建議金管會訂租賃融資公司專法，經濟日報，2024年11月3日。

[4]黃守文，融資租賃全攻略（電子書），金融研訓院出版，2019年12月，頁5。

[5]同前註，頁8。

[6]審計部中華民國113年4月12日台審部四字第1130015221號函。

[7]
朱漢
崙，納管
融資租賃公司金管會將修金保法由銀行公會提影子銀行授信規範，經濟日報，2024年10月22日。

[8]
朱漢崙，銀行公會訂
租賃授信規範瞄準六大重點要獲銀行融資須簽切結書，聯合報，2024年10月23日。

[9]金管會網頁，人力配置，https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=1129&parentpath=0,1,11（最後瀏覽日期：2024年12月4日）

[10]ASIC, https://asic.gov.au/regulatory-resources/credit/（最後瀏覽日期：2024年12月4日）

[11]ASIC, Regulatory Guide 205 Credit licensing: Generalconduct obligations (April 2020), p 12-13.

作者 臧正運 為澳洲蒙納許大學法學院Associate Professor，美國杜克大學法學博士

Phoca PDF