

# 論信用資料交換法制之基礎

林信宏 / 金融聯合徵信中心研究部法務小組組長

## 壹、前言

亞當斯密（Adam Smith, 1723-90）說：「法學是政府應該受指導的法則之理論。它試圖去指出在不同國家的政府，其各種制度之基礎（*foundation*），以及這些基礎的合理差距<sup>1</sup>。」藉由亞當斯密的法學知識進路（*approach*）思考信用資料交換制度之基礎以及我國金融聯合徵信中心於信用市場的法律地位，本文將分析重點分成信用資料交換制度之目的、以及實現制度目的之適法程序二個層面。制度目的又可以區分為信用資料交換制度之特定目的與法律制度之一般目的。適法程序則將由經由「契約/法律」、「市場/管制」此一法制基本問題與關鍵特徵，用以區分國際社會間具代表性之信用資訊機構及其制度類型，並據以分析我國現行信用資料交換制度及聯徵中心之特徵。最後則參據外國之立法例，簡述我國信用資料交換相關法制興革之可能方向。

## 貳、信用資料交換制度之目的

### 一、信用資料交換制度之特定目的

分析經濟學家對於信用資訊交換制度的研究以及各國信用管理法制之立法例所明訂之制度目的，信用資料交換制度存立之特定目的可以歸納為三項：

#### （一）降低信用市場之資訊不對稱

在信用市場上的交易成本存有資訊不對稱性（*asymmetry of information*）問題，已經由諸多的經濟學家的研究所指出<sup>2</sup>。所謂信用市場上的「資訊不對稱」，是指借款人會比金融機構更加清楚自身的風險狀況。基於資訊優勢（*informed*）的借款人經常會利用金融機構的資訊劣勢（*uninformed*）而獲取利益。此時，資訊不對稱情形之存在將會迫使金融機構只能根據信用市場的平均風險確定貸款利率。然而，這種向借款人收取單一利率的定價方式形同對低風險之借款人收取相對較高的利率、高風險的借款人被收取相對較低之利率，進而將促使低風險的人盡量避免向金融機構借款，而高風險的借款人則更傾向與金融機構往來。長久發展下，信用市場上將會留下較高風險的借款人，產生經濟學上所稱的逆選擇（*adverse selection*）情形。由於健全的市場機制需要自由競爭與完整的資訊，而真實世界

1 Adam Smith, *Lectures on Jurisprudence*, (Great Britain: Oxford University Press, 1978), report of 1762-3, p.5.

2 其中包括以資訊不對稱之研究獲得諾貝爾經濟學獎（2001）之 Joseph E. Stiglitz 等經濟學家在內。相關研究文獻之整理回顧，請參閱 Margaret J. Miller, 'Credit Reporting Systems around the Globe: The State of the Art in Public Credit Registries and Private Credit Reporting Firms', in Margaret J. Miller, edited, *Credit Reporting Systems and the International Economy*, (Cambridge, Massachusetts & London, England: The MIT Press, 2003), pp.26-7.

的信用交易環境卻與市場經濟理論假設上的完全競爭市場相距甚遠。因此，各國或因為歷史發展的偶然、或藉由政府公權力有計畫的介入推動而普遍存在之信用資料交換制度及信用資訊機構，即是在協助金融機構或債權人得以因此而以更便利與更低廉之資訊取得成本獲取其信用交易客戶的信用資料，減少資訊不對稱情形之發生。

## (二) 避免債務人之信用擴張超逾其所能負擔之償債能力

當金融機構得知貸款客戶在全部金融機構之貸款餘額已經超逾其所能負擔之還款能力時，如果金融機構還准予核貸或核發信用卡等信用商品給申請人，則除該筆交易極可能變成金融機構之呆帳損失外，過度負債（*over-indebted*）的借款人也會衍生躲債失蹤人口、家庭破碎、自殺及犯罪等諸多社會問題。因此，就信用資料交換制度的社會面向功能而論，即是在協助避免個別的借款人過度負債，並將可能因此衍生之社會問題消弭於無形之中<sup>3</sup>。

「將資金借給無清償能力的人、將商品販售給無購買能力的人」是近年來於世界各國普遍發生金融與信用市場泡沫的主要因素，而藉由信用資訊機構彙整借款人之債信資料，將可

提供金融機構為評估借款人是否過度負債所必要參據之資訊，避免借款人在同一時間以同一原因向多家金融機構重複借貸，導致金融機構無法客觀評估其客戶之信用狀況、或衍生借款人之信用擴張超過其所需資金或還款能力之情形。為此，部分國家並將此一信用資料交換之制度目的明訂於相關法律中。如日本貸金業法第十三條第一項即規定：「貸金業就需要資金之客戶或將成為保證人者之資力或信用、借款狀況、返還計畫等加以調查，不得訂立認為逾越其償還能力的貸款契約。」同法第三十條並規定：「協會應藉由設置信用情報機關（指辦理資金需要者之借款償還能力有關情報之蒐集及對貸金業者提供情報之機關。以下在本項稱為「信用情報機關」。）或指定其他信用情報機關而使會員利用該機關等方法，指導其不訂立逾越資金需要者償還能力之貸款契約（第一項）。會員不能為資金需要者返還能力調查以外目的使用前項規定之情報（第二項）<sup>4</sup>。」

新近的立法例則為2003年生效施行之瑞士消費貸款法。此一法典除明定信用能力查核之目的係為避免消費者負債超過外，並規定貸款人（即債權人）向消費貸款資訊中心之資料申報義務以及查核借款人信用能力之義務，違反信用能力查核相關義務之貸款人視其情節輕重

3 於此，一個值得省思與追問的問題是：既然「避免債務人之信用擴張超逾其所能負擔之償債能力」是信用資訊機構設立的核心價值之一，然何以包括台灣在內、諸多設有信用資訊機構的國家或信用市場，仍會發生消金風暴？本文的初步研究認為：信用資訊機構之設立僅為健全信用市場之必要條件之一，並非充分條件。一個健全的信用市場尚需有金融機構信用管理程序之落實、重視信用價值之社會文化、以及信用市場管理法制之健全化等其他必要條件配合，並受到信用市場各方參與者的重視。這些其他的必要條件或可能值得非營利性信用資訊機構參與及推動。

4 日本類似之立法例尚有日本分期付款販賣法第三十八及三十九條。日本分期付款販賣法第三十八條規定：「分期付款業者、依據合作貸款販賣之業者及斡旋分期付款銷售之業者（以下稱為「分期付款販賣業者等」。），應利用由共同設立之信用情報機關【有關購買人支付能力之情報（以下稱為「信用情報」。）之收集以及向分期付款販賣業者等提供信用情報為業者之謂。】取得之正確信用情報，依此就購買人支付之分期付款，努力不辦理逾越該購買人支付能力之分期付款、貸款合作販賣或斡旋分期付款銷售。」第三十九條規定：「分期付款販賣業者等及信用情報機關，不得為購買人支付能力調查以外之目的使用信用情報（第一項）。信用情報機關應努力將正確信用情報提供予分期付款販賣業者等（第二項）。」

並可能損失其放貸之金額或利息<sup>5</sup>。相較於前述之日本法制，瑞士為防制消費者之過度負債而採行強制債權人應參與信用資料交換，並明定違反信用能力查核責任相關義務之法律效果等均較日本更為根本而徹底<sup>6</sup>。

### (三) 提供主管機關為制定政策及實施金融監理所需資訊

提供金融監理機關為實施金融監理所需之資訊，亦為信用資訊機構之重要功能之一。觀諸國際間信用資訊機構之發展模式，除美國 Equifax、Trans Union、Experian 及這類由信用市場及民間自行發展形成之信用資訊機構外，包括德國、法國、比利時、奧地利、義大利、葡萄牙，西班牙等七個歐洲國家在其中央銀行或金融監理機關設有所謂的公共信用資訊機構（public credit registry）<sup>7</sup>。銀行等受金融主管機關監理之金融機構，依據金融管理法令之規定，負有向公共信用資訊機構列報授信資料之義務。公共信用資訊機構所建置之資料除提供金融監理機關分析信用市場發展狀況、制定金融政策、實施金融監理或執行貨幣政策等公益目的使用外，列報資料之金融機構亦得查詢利用其授信往來客戶之資料，以共同防範借款人對於金融市場可能產生之系統性信用風險。

## 二、信用資料交換制度法律基礎的一般性目的

除了前述的特定或特殊目的外，信用資料交換制度的法律基礎亦不能脫離法律制度建立之一般性目的--亦即公平理念之追求。具體而言，公平理念落實於信用資料交換制度中所涉及之議題可以分成二個面向：一是金融機構間於信用市場競爭秩序的公平，另一是資料當事人於信用交易中受到公平對待或權益受到保障。

### (一) 維護信用市場公平競爭秩序

營利性的金融機構係以淘汰或併購市場的弱勢競爭者，進而達到寡占甚或獨占信用市場之目標。然而，一個不存在多數金融機構自由且公平競爭之金融環境，亦將不存在信用資料交換之必要性。因此，營利性金融機構追求寡占或獨占信用市場的目標與信用資訊機構之營運價值或信用資料交換之必要性有所衝突；相對於此，「維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭」之制度目的（參閱公平交易法第一條）不僅是公平競爭秩序維護機關及金融監理機關之公共目標，亦為信用資料交換制度之內在目的與信用資訊機構永續發展之制度性條件。尤其是基於資訊之外部性（externalities）

5 相關規定之中譯請參閱蕭長瑞，銀行法令實務（一），台北：台灣金融研訓院，民國九十五年三月，頁413以下。

6 美國聯邦準備理事會主席柏南奇〈Ben Shalom Bernanke〉近日對於避免次貸危機再發生所擬議採取的行動對策，亦不外乎朝向此一與瑞士法制相同之變革方向，包括「禁止貸款業者核發無法償付的貸款、貸款業者應核實借款者的收入與資產、對於較高價貸款要求設立不動產稅與房屋意外保險的託管帳戶、限制貸款業者收取提前付清罰款、禁止誤導性廣告等。」參閱中央社，〈柏南奇矢言盡全力幫助屋主解決次貸危機〉，資料來源：<http://www.cna.com.tw>，最後瀏覽日：2008年3月17日。

7 Tullio Jappelli and Marco Pagano, 'Public Credit Information: A European Perspective', in Margaret J. Miller, edited, *Credit Reporting Systems and the International Economy*, (Cambridge, Massachusetts & London, England: The MIT Press, 2003), pp.91-2. 於此所引述世界銀行經濟學家所彙編及調查研究之七家公共信用資訊機構，尚不包括非屬歐盟成員、但係依據瑞士消費貸款法（Konsumkreditgesetz）第二十三條設立之消費貸款資訊中心（Informationsstelle für Konsumkredit）在內。

問題，信用資料之交換（報送與查詢）制度安排應力求維繫信用市場參與者之公平競爭地位，以避免惡化資訊之外部性問題。

所謂外部性是指人們的經濟行為有部分效益不能歸自己享受，或者有部分的成本不必自行負擔者<sup>8</sup>。在信用資料交換制度的運作機制中，不可避免的會存在這種外部性的問題。由於信用資料並非信用資訊機構無中生有或自行創造，完整的信用資料蒐集必須倚賴全體金融機構配合列報。而列報資料之金融機構其主要目的是提供其他的金融機構查詢利用，列報資料者自身並未直接享受其資料列報行為的利益；於此同時，查詢資料者所希望查詢得知的是其他人所列報之資料，查詢者自身對於所查詢之資料並未直接負擔該資料之列報成本。要化解這種資訊的外部性問題，則必須藉由法令規章平等的規範金融機構於查詢利用資料時應遵循的要件、以及應該對等列報（分享）資料的情形及範圍，使得外部成本（external costs）與外部效益（external benefits）儘可能取得平衡，全體金融機構才會因為接受這個制度的公平性而充分配合列報自己的客戶資料，對於未依規定列報資料或恣意查詢資料之機構則應課以一定之責任，此為公共信用資訊機構與封閉型信用資料交換制度之基本特徵<sup>9</sup>。

如果對於查詢利用資料之人是否列報資料以及列報範圍不具公平的強制性，就會使上述外部性的問題擴大。當各個金融機構都為擴大自己在信用市場之競爭優勢、為避免自己負擔外部成本或避免其他人享受其列報資料的外部

利益而選擇性的列報資料或任意查詢他人所列報之資料時，將導致信用資訊機構的資料不完整以及競爭秩序的不公平，進而無法受到資料查詢者與報送者之信賴，所歸戶之資料亦將因逐漸缺漏而無法昭信於監理機關與金融機構，信用資訊機構之存立價值將會下降。因此，為了維繫金融機構間競爭秩序之公平性並確保資料之完整性，信用資訊機構及監理機關必須基於中立、公正的地位，針對信用資料之列報範圍、資料列報之更新週期、資料查詢利用之要件等事項，規劃設計公平的法令規章。

## （二）保障當事人隱私及信用等人格權益

信用資訊機構於維繫金融機構間競爭秩序之公平性並確保資料之完整性之同時，資料當事人之隱私及信用等權益保護亦不容忽視。只有落實信用資料合法利用之程序並保障當事人之法律權益，社會大眾或資料當事人方能信賴與支持信用資訊業者之經營與永續發展。正如美國公平信用報告法（Fair Credit Reporting Act）所揭櫫之立法目的，「金融制度之運作有賴於公平且正確之信用報告機制，不正確的信用報告將直接減損金融制度之運作效率，不公平的信用報告方法則將傷害公眾對金融制度之信心，而公眾信心正是使金融制度持續運作之必要條件（see, FCRA, § 602(a)(1)）」

對於當事人信用資訊之利用程序與權益保護規範之立法，可以大致區分為共同法系（common law）之隱私權（right to privacy）、以及大陸法系（civil law）之人格權（Persönlichkeitsrecht）與個人資料保護

8 參閱張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏合著，經濟學（上冊），1995年8月三版，頁343。

9 目前聯徵中心在「會員規約」中即訂有對於未依規定列報或查詢資料之會員得停止其查詢作業之條款。惟與典型的公共性信用資訊機構（如德國聯邦銀行所屬借貸登記中心）係以「法律」位階之規範明定違反報送或查詢資料義務之罰則，尚有差異。



(Datenschutz ; personal data protection) 二大傳統。前者如美國規範信用報告機構之公平信用報告法第602條即明訂其保護隱私權之立法目的、澳洲則經由隱私權法授權訂定之信用報告行為準則 (Credit reporting code of conduct) 規範信用資訊機構。至於大陸法系之德國法中並無直接的Privacy概念，而是透過人格 (Persönlichkeit)、一般人格權 (die allgemeine Persönlichkeitsrecht) 與私領域保護 (Privatsphärenschutz) 等幾個概念運作來達成美國法中privacy的保護效果<sup>10</sup>。大陸法系之重要立法模式除德國之聯邦個人資料保護法 (Bundesdatenschutzgesetz) 外，尚包括受德國法影響之日本個人情報保護法，以及歐盟個人資料保護指令 (European Union's Directive 95/46/EC/ on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data) 等，多以人格權保護與資訊自決權 (Recht auf informationelle Selbstbestimmung ; Right to Information Self-determination) 為規範基礎<sup>11</sup>。

我國屬於大陸法系國家，個資法於起草時主要繼受之立法例亦為德國法，因此於立法體例上亦屬於人格權、資訊自決權與個人資料保護之立法傳統，惟在法學理論、民法修正案

及大法官會議解釋中，亦逐步承認隱私權保護之法律地位。民國八十八年修正之民法第一百九十五條即對於不法侵害他人人格權之非財產損害賠償，增列信用及隱私等人格法益<sup>12</sup>，解決過去司法實務上對於侵害此二項人格法益之非財產損害賠償之爭議。司法院大法官會議則早於民國八十一年作成之第二九三號解釋文中承認隱私權之保護<sup>13</sup>，其後更於解釋內政部建置人民指紋資料庫之釋字六〇三號解釋中 (民國九十四年)，進一步建構我國之隱私權與資訊自決權之保護理論。正如釋字六〇三號解釋文所指出：

「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障 (本院釋字第五八五號解釋參照)。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、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。惟憲法對資訊隱私

10 關於隱私權保護與人格權保護之法體系比較及研究文獻分析，請參閱顏厥安，〈財產、人格還是資訊？論人類基因的法律地位〉，收錄於氏著《鼠肝與蟲臂的管制——法理學與生命倫理論文集》，台北：元照出版公司，2004年9月，頁177至180。

11 惟共同法系之英國受歐陸之影響，亦於1984年制定個人資料保護法。此外，經濟合作暨發展組織 (OECD) 於1980年九月通過之個人資料之跨國流通及隱私權保護指導綱領 (Guidelines governing the Protection of Privacy and Transporter Flows of Personal Data)，似乎為了使不同法系之國家共同承認與遵循，而同時使用個人資料與隱私權保護之概念。

12 第一百九十五條第一項規定：「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求回復名譽之適當處分。」

13 釋字二九三號解釋：「銀行法第四十八條第二項規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。」

權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」

信用資料係資料當事人隱私、秘密等「人格權」所支配之對象（個資法第一條參照），而非資料蒐集機構之物權或所有權之權利客體<sup>14</sup>。人格權在本質上具有不可拋棄性、不可移轉性及不可侵害性，否則個人將無異為奴隸<sup>15</sup>。因此，民法第十六條及第十七條明訂權利能力、行為能力及自由不得拋棄，同屬於人格權保障範圍之個人資料保護與資訊自決權，自亦無例外。電腦處理個人資料保護法第四條即規定：「當事人就其個人資料依本法規定行使之左列權利，不得預先拋棄或以特約限制之：一、查詢及請求閱覽。二、請求製給複製本。三、請求補充或更正。四、請求停止電腦處理及利用。五、請求刪除。」目前聯徵中心即係依據個資法之相關規定，受理當事人申請查閱其自身之資料或請求補充或更正資料等，並於當事人信用資料中揭露金融機構對各該當事人資料之查詢紀錄，以保障當事人「對其個人資料使用之知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權」等權益，維繫社會大眾對於信用資料交換制度運作及聯徵中心之信賴<sup>16</sup>。

除前述之憲法、民法及個資法之相關規定外，金融及信用資料之蒐集、利用及保密義務尚涉及銀行法等金融管理法令相關規定。依據銀行間徵信資料處理交換服務事業許可及管理辦法第二十條規定：「銀行間徵信資料處理交換服務事業對於資料之蒐集、處理及利用，應符合相關法令之規定，並應確保其保密與安全（第一項）。」「對於信用資料應負責正確之建置、處理、傳輸、交換及查詢作業程序；其有錯誤、毀損、滅失或不正確處理、傳輸、交換、查詢情事者，應負責查明、改正及補救，並盡善良管理人之注意義務（同條文第二項）。」另依銀行法第一百二十八條第四項第三款之規定，「除其他法律或主管機關另有規定者外，無故洩漏因職務知悉或持有他人之資料者」，主管機關得處罰銀行間徵信資料處理交換服務事業新台幣二百萬元以上一千萬元以下之罰鍰。參據上開規定，聯徵中心對於資料之蒐集、處理及利用負有保密義務與安全維護之職責，並應盡善良管理人之注意義務。

法人資料雖非個資法之特別保護對象，惟法人尚得依據民法（參閱第十八條及第二十六條<sup>17</sup>）及營業秘密法主張其名譽、信用、金融秘密及營業秘密等非專屬於自然人之人格權

14 物之所有人對於物之處分於法律上具任意性，得依法令之規定自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉（民法第七六五條）。個人資料或金融秘密資料之蒐集、處理及利用，僅得依個資法、營業秘密法、銀行法等金融管理法令及民法等與人格權相關之法令規定，於特定目的範圍及法律准許範圍或資料當事人之同意範圍內為之。

15 參閱施啓揚，民法總則，作者自版，民國七十六年，頁九十六至九十七。

16 資料保護法以及管理信用報告之特別立法所涉及的一個根本性面向是有關於個人對其自身資料之接觸使用或知悉的權利（the individual's right to access his or own data），此一知悉權的重要性主要基於三項原因：（1）促成消費者對信用報告的信心，（2）檢視及更正錯誤，（3）認定資料的不當利用。Rafael del Villar, Alejandro Díaz de León, and Johanna Gil Hubert, 'Regulation of Personal Data Protection and of Credit Reporting Firms: A Comparison of Selected Countries of Latin America, the United States, and the European Union', in Margaret J. Miller, edited, *Credit Reporting Systems and the International Economy*, (Cambridge, Massachusetts & London, England: The MIT Press, 2003), p.411.

17 民法第十八條規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害；有受侵害之虞時，得請求防止之（第一項）。前項情形，以法律有特別規定者為限，得請求損害賠償或慰撫金（第二項）。」第二十六條規定：「法人於法令限制內，有享受權利、負擔義務之能力。但專屬於自然人之權利義務，不在此限。」

益，並由於自然人及法人與各類金融機構之往來資料均為金融管理法令所保護之秘密資料<sup>18</sup>，法人與銀行之往來資料不因為列報聯徵中心後即成為不特定金融機構可以任意查詢之公開資料，因而金融機構查詢當事人資料時仍具備與客戶授信往來之契約或類似契約關係、當事人書面同意或法令另有規定等資訊查詢要件，以維護金融機構法人客戶授信資料之秘密性，並維繫金融機構間查詢利用資料之公平競爭秩序。

## 參、實現信用資料交換目的之適法程序—法律或契約

### 一、各國制度分類

法律允許當事人在一定範圍內，得以法律行為創設私人間的法律關係，此種精神稱為「契約自由」，惟在現代法治思想及福利國家的觀念下，政府為擴大對國民服務、防止經濟地位之濫用並保障經濟上的弱者，因而對於私法關係的形成加強監督及干預，將國家公權力之強制行使明定在各種私法及社會經濟領域之法規中<sup>19</sup>。契約自由及其法律管制不僅是適法性審查之核心，亦為各國信用資料交換制度之區分特徵。在信用資料交換制度中，各國制度設計係以法律強制參與之方式、抑或以私法自治之契約方式推動信用資料交換

之特定目的，則成為區分信用資訊機構係屬於兼具公益目的之公共信用登記機構（public credit registries）、或係屬於私營信用報告機構（private credit registries/ private credit reporting firms/ credit bureaus）之關鍵。

### （一）公共信用資訊機構與私營信用資訊機構

歐洲中央銀行總裁委員會將公共信用資訊機構定義為「一個為了向商業銀行、央行及其他金融機監理機關提供企業及個人在整體金融系統負債餘額而規劃設計之資訊系統<sup>20</sup>。」此一模式係由金融監理機關或中央銀行以法令或公權力建立非營利性公共信用資訊機構。計有德國及法國等七個歐盟國家設有公共信用資訊機構。設立於1934年之德國聯邦銀行貸款登記中心（Evidenzzentrale für Millionenkredite），係國際間以創設最早、營運歷史最悠久著稱之公共信用資訊機構，其金融機構依據金融事業管理法（Kreditwesengesetz - KWG，亦有國內學者專家譯為「銀行法」）第十四條及第二十二條等相關條文之規定，應向該貸款登記中心通報其貸款業務資料。對於非法使用或揭露貸款業務資料者，依據同法第55a條及第55b條之規定，行為人負有二年以上有期徒刑或併科罰金之刑事責任。如涉及提供不正確或不完整之資料、或未於期限內提供資料者，金融主管機關得依同法第56條規定，處五萬歐元以下之罰鍰。

區分公共信用資訊機構與私營信用資訊

18 相關法律包括銀行法第四十八條第二項、信用合作社第三十七條、信用卡業務機構管理辦法第三十七條、票券金融管理法第二十五條、金融控股公司法第四十二條等。

19 參閱施啓揚，前揭註，頁十九至二十一及頁一九五至一九六。此外，大法官會議釋字第五七六號解釋文亦指出：「契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎，除依契約之具體內容受憲法各相關基本權利規定保障外，亦屬憲法第二十二條所保障其他自由權利之一種。惟國家基於維護公益之必要，尚非不得以法律對之為合理之限制。」

20 See, Tullio Jappelli and Marco Pagano, op.cit.,p.82.

機構的是資訊的強制交換（the mandatory exchange of information）<sup>21</sup>。換言之，參與性質的強制性及普遍性（the compulsory and universal nature of participation）是此二者間之關鍵差異。相對於公共信用資訊機構之強制參與，私營徵信所並未涵蓋全部的金融機構，但是他們會提供個別借貸的細節並與其他來源之資料合併為信用資料。<sup>22</sup>公共信用資訊機構的強制性說明了行政處罰對於那些未配合列報資料或提供不正確資訊的放貸者必然具有威嚇作用。歐洲的經驗顯示，大多數放貸者都會定期且正確提供其資訊，因此處罰很少發生<sup>23</sup>。

公共信用資訊機構有一個附屬卻重要的功能是提供監理目的之利用。為監理金融業，中央銀行或金融監理機關可以取得全部資料之細節。在歐洲國家，公共信用資訊機構是提供監理機關大額借款人或銀行承受風險最新概況的統計基礎<sup>24</sup>。大多數公共信用資訊機構的資訊來源是央行或金融監理機關依法令所監理之金融機構，並依法令規定要求相關機構定期列報商業性及消費性等全部借款人之狀況，包括違約之負面（negative）資料以及處於良好或正常狀況之正面（positive）資料。這些資料被運用於監理程序中，並回饋給參與提供資料之金融機構。查詢資料會依據互惠原則

（reciprocity）受到限制，只有提供資料的人可以查詢利用資料<sup>25</sup>，並且僅會基於授信目的（the purpose of credit granting），以彙總的形式提供予其他參與提供資料之金融機構<sup>26</sup>。公共信用資訊機構能蒐集到完整的銀行借款人資料在許多開發中國家是很獨特的，而且即使是在某些歐洲國家，金融機構不願意分享其優良客戶的正面資料，並可能只願意向私營信用資訊機構分享其以負面資料為主的部分資料。分享正面資料以建立信用歷史在加拿大及美國較為普遍<sup>27</sup>。

信用資訊業之發展係遵循市場經濟之競爭機制及利潤導向法則自由設立、營運及併購者，則為私營信用報告機構。在美國，信用報告幾乎完全被私營信用報告公司所控制。歷經一百多年的併購及發展，美國消費者信用資訊業已發展成由Equifax、Experian、Trans Union等三大營利性信用報告公司所支配的市場；廣泛著重在貿易信用的鄧白氏公司（Dun & Bradstreet Inc.）則在美國的小型商業信用報告市場占有支配地位<sup>28</sup>，並且也是世界最大的商業信用資訊提供者之一<sup>29</sup>。合併與收購同時也改變其他國家信用報告業的面貌。Equifax是拉丁美洲最活躍的投資者，而設立於倫敦的Experian更是活躍於歐洲。Trans Union的國際

21 See, Tullio Jappelli and Marco Pagano, op.cit.,p.82.

22 See, Tullio Jappelli and Marco Pagano, op.cit.,p.93.

23 See, Tullio Jappelli and Marco Pagano, op.cit.,p.93.

24 See, Tullio Jappelli and Marco Pagano, op.cit.,p.95.

25 See, Margaret J. Miller, 'Credit Reporting Systems around the Globe: The State of the Art in Public Credit Registries and Private Credit Reporting Firms', in Margaret J. Miller, edited, *Credit Reporting Systems and the International Economy*, (Cambridge, Massachusetts & London, England: The MIT Press,2003), p.37 & p.41.

26 See, Tullio Jappelli and Marco Pagano, op.cit.,p.93.

27 See, Margaret J. Miller, op.cit.,p.41-2.

28 Margaret J. Miller, op.cit.,p.35.

29 Rowena Olegario, 'Credit Reporting Agencies: A Historical Perspective', in Margaret J. Miller, edited, *Credit Reporting Systems and the International Economy*, (Cambridge, Massachusetts & London, England: The MIT Press,2003), p.133.



策略則是著眼於諸如墨西哥及南非等特定市場的機會<sup>30</sup>。

在市場競爭模式下，向信用資訊機構列報資料或查詢資料之人皆處於不特定人或多數人之開放狀態。由於參與信用資料交換之債權人或產業別愈多，消費者因此可能受到之信用交易限制範圍愈大，查詢利用信用資料之業者可能發生非法侵害消費者隱私與信用權益之作業風險也愈高，因而有必要輔以制定信用資料保護之特別法保護資料當事人。為避免在信用市場中經常處於弱勢地位之消費者之隱私及信用權益受侵害，美國國會並訂有消費者信用保護法（Consumer Credit Protection Act）。該法共分為九篇，其中與信用資訊之利用密切相關者為第六篇之「公平信用報告法」（The Fair Credit Reporting Act），其主要規範內容包括第三人向信用報告公司查詢利用消費者之信用資料時所應符合之要件、資料揭露利用範圍之限制、消費者對其信用資料之查閱與被告知等權利保護、資料正確性發生爭議時之處理程序、以及查詢利用資料之人違反規定時應負之法律責任等。

## （二）封閉型信用資訊機構與開放型信用資訊機構

封閉型與開放型之區分關鍵則在於信用資訊的資料利用者是否特定，並且是否有對等分享資料之義務。封閉型信用資訊機構是指信用資料庫有固定使用者，且使用者與信用資訊機構有一定且明確之權利義務關係，同時，資訊的使用者同時也是資訊的提供者，資訊使用者

有義務在授信前輸入所欲查詢之借款人相關資訊，並於授信後更新借款人之資料。至於開放型信用資訊機構是指信用資料庫無固定之使用者，資訊來源未必是資訊的使用者所提供，只要不違反法令，開放型信用資訊機構的使用者可依其需要獲得想要的資訊，必要時並可接受客戶委託從事債款代收等服務<sup>31</sup>。

由於公共信用資訊機構提供查詢利用資料會遵循互惠原則，僅有向公共信用資訊機構提供資料者方能查詢利用資料，而私營信用資訊機構的相對特徵則是大多不要求授信機構需提供資料才能查詢資料<sup>32</sup>。因此，前述公共信用資訊機構可以歸類為封閉型之信用資訊機構，私營信用資訊機構可以歸類開放型之信用資訊機構，債權人或第三人之資料利用目的只要確實符合公平信用報告法所准許的報告目的，均得向信用資訊機構查詢利用資料，並不以特定身分之金融機構、會員或曾參與資料列報之債權人為限。

於此有必要特別討論之特殊類型為日本之封閉型會員制信用資訊機構。日本主要之信用資訊業者係以同業公會為推動設立之主體，由隸屬於同一同業公會、經營相同業別之會員機構共同出資設立，並由其監理機關以法令或行政指導要求同業公會下之會員參與信用資料交換。如銀行業者即係於全國銀行協會下組成「全國銀行個人信用情報中心」、貸金業者（相當於我國融資公司法草案之融資公司）依據貸金業法第三十條第一項規定設立之全國信用情報中心連合會（全情連）、以及分期付款

30 Margaret J. Miller, op.cit.,p.35.

31 關於封閉型與開放型系統之分類，請參閱陳福雄，德國消費者信用報告機構聯邦夏華營運概況，民國八十八年四月，頁八至九。

32 See,Margaret J. Miller, op.cit.,p.48.

業依據分期付款販賣法第三十八條，由其同業公會日本信用產業協會投資設立之信用資訊機構 CIC (Credit Information Center)。自1987年3月起，前述的全銀協、全情連與CIC等三方並合作建構簡稱為CRIN之信用資訊網路 (Credit Information Network) 交換當事人之負面信用資料 (事故情報)<sup>33</sup>。

如果由資料蒐集是否具強制性之特徵觀察，日本式的會員制信用資訊機構蒐集當事人信用資料之合法性基礎仍係依據當事人之書面同意，似應直接歸類於遵循自由締約與市場競爭法則之私營信用資訊機構，惟其制度形成與發展特徵仍有政府公權力 (以無法律制裁效果之訓示規定或行政指導) 介入之色彩，同時，其信用資訊機構之資料交換範圍仍與公共信用資訊機構同等遵循互惠原則而限於特定會員機構、資料查詢利用目的亦限於審查借款人之債務清償能力、為處理當事人申訴案件或更正資料等必要情形<sup>34</sup>，而與美國之開放型私營信用資訊機構之特徵存有重大差異，似可將其獨立分類為封閉型之會員制信用資訊機構。此外，德國銀行業及消費融資業等共同設立營運之「共同信用安全保護聯盟」(Die Schutzgemeinschaft für allgemeine

Kreditsicherung，簡稱為SCHUFA)，由於其對於資料之維護管理亦遵循互惠原則，向SCHUFA查詢資料者負有對等提供資料之義務<sup>35</sup>，亦可歸類為封閉型會員制信用資訊機構。

前述之會員制信用資訊機構與歐陸公共信用資訊機構雖同屬於封閉型信用資訊機構。惟與歐陸公共信用登記制度不同的是，由於金融監理之資訊需求並非會員制信用資料庫建置之目的，因而會員列報資料並無法令之強制性，而係依據信用資訊機構會員章程之規定，並於資料列報前取得當事人之書面同意。因此，於發生當事人不同意之情形時，信用資訊機構資料蒐集之完整性即受到挑戰。值得注意的是，由於個人多重負債及消費金融機構過度授信之尚未能有效控制，並持續在日本衍生自殺及犯罪等社會問題<sup>36</sup>，加以原貸金業法對於貸金業者應防止借款人過度負債之規範僅為訓示規定，並未訂定貸金業者違反規定時之法律責任。為抑制貸金業者對個人過度授信之情形，日本於2006年12月20日新公布之貸金業法已增訂貸金業者於貸放時均負有向政府所指定之信用資訊機構調查申貸者清償能力之義務 (第十三條第二項)、並負有向政府所指定之信用

33 基於個人資料愈趨集中將對於當事人隱私與信用權益產生更為強大之限制與干預效果，日本社會對於不同產業別之間是否交流正面資料 (白色情報) 並未取得共識。參閱江夏健一監修、小林麻理編著，消費者信用ビジネスと消費者保護，東京：敬文堂，1996年6月，頁210至214。

34 如日本銀行公會全國個人信用資訊中心自律規則第十一條 (第一項) 有關會員查詢目的之限制即規定：「中心之會員限於下列情形，得向中心查詢個人信用資訊：(1)為進行授信交易上之判斷而有必要時 (指償還能力或遷移處所之調查。依據日本之銀行法施行規則規定，有關償還能力之相關資料僅限於調查償還能力之目的，以下亦同)；(2)為進行個人信用資訊之申訴處理而有必要時；(3)為維持個人信用資訊之正確性或最新性而有必要時。」此外，於銀行法施行細則及信用交易相關法令中亦明文規定，金融機構對於對於自信用資訊機構查詢所得之資訊應採取適當措施，以確保該等資訊不適用於調查該資金需求者償還能力以外之目的 (日本國銀行法施行規則第十三條之六之六、貸金業法第三十條第二項、分期付款販賣法第三十九條第一項等)。

35 參閱江夏健一監修、小林麻理編著，前揭註，頁189。

36 日本之個人破產聲請人從1990年的11,273件持續激增到2003年的242,357件 (日本人口約為一億二千萬人)。此外，在2003年一年間自殺總人數的34,427人中，其自殺原因或動機係因經濟生活困苦者計有8,897人。參閱宇都宮見兒編著，多重債務被害救済の実務，東京：勁草書房，2005年2月，頁三及頁十二。

資訊機構申報契約日期及放款餘額等資料之義務（第四十一條之三十五），違反之貸金業者並將受到處罰<sup>37</sup>。此一修正案未來正式生效施行後，將使得日本貸金業法之信用資料交換制度及依據同法受政府指定營運之個人信用資訊機構，更接近公共信用資訊機構之特徵。

綜合以上所述之公共/私營信用資訊機構、封閉/開放型信用資訊機構、以及介於公共性及營利性之間的封閉型會員制信用資訊機構等分類方式，其基本特徵與較具代表性之業者可彙整分類如表一。

## 二、我國現行制度之特徵

### （一）聯徵中心之公共信用資訊機構特徵

除了目前聯徵中心於實際運作上經常配合提供金融監理機關為擬定金融政策、實施金融

監理所需之整體信用市場資料及個別金融機構授信業務資料，具有公共信用資訊機構之特徵外，延續前述參與資料交換的「強制性及普遍性」此一公共信用資訊機構之核心特徵觀察，目前我國金融管理法規中存有若干課負金融機構向信用資訊機構申報資料之法律義務、所蒐集之資料項目具有普遍性及完整性者，主要包括授信業務、信用卡業務以及疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶等三大類資料：

1. 授信業務資料係依據財政部八十三年五月十日台財融第八三二一四二六〇三號函（以下簡稱「財政部八十三年部函」）規定，包括本國銀行、外國銀行在台分行、信託投資公司、票券金融公司及信用合作社等金融機構，自八十三年七月一日起均應依「金融機構放款餘額月報表電子計算機作業手冊」規

表一 各國信用資訊交換制度與信用資訊機構分類表

基本特徵			代表性機構
封閉型 (遵守互惠原則)	公共性	法律強制	德國銀行業依據金融事業管理法（Kreditwesengesetz）第十四條規定，應向德國聯邦銀行所屬之信貸登記中心（Evidenzzentrale für Millionenkredite）申報放款資料。
			瑞士消費貸款業依消費貸款法（Konsumkreditgesetz）第二十五條之規定，應向依同法第二十三條設立之消費貸款資訊中心（Informationsstelle für Konsumkredit）申報資料。
	會員制	特定會員	台灣之銀行業及金融相關機構依據銀行法第四十八條第二項、財政部八十三年五月十日台財融第八三二一四二六〇三號函、信用卡業務機構管理辦法第十七條、銀行法第四十五條之二第二項及第三項、「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」第五條第一款及第二款等規定，向聯徵中心列報授信業務、信用卡業務、偽冒開立存款戶及警示帳戶等資料。
			日本銀行業者於全國銀行協會下組成「全國銀行個人信用情報中心」；貸金業（相當於我國融資公司法草案之融資公司）依據貸金業法第三十條第一項規定設立之全國信用情報中心聯合會（全情聯）；分期付款業依據分期付款販賣法第三十八條，由日本信用產業協會投資設立之信用資訊機構 CIC。
		德國銀行業及消費融資業等共同設立營運之「共同信用安全保護聯盟」（Die Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung，簡稱為SCHUFA）。	
開放型	私營性	市場競爭	美國消費信用資訊業主要為Trans Union、Experian、Equifax等三家營利性之消費信用報告公司；商業信用市場徵信資料主要為鄧白氏公司（Dun & Bradstreet）。為保護消費者之隱私與信用，對於信用報告行為另訂有公平信用報告法（Fair Credit Reporting Act）。

37 參閱全國信用情報センター連合會編集，「信用情報機関や会員業者は改正貸金業法をどう読めばよいか」，個人信用情報専門誌・アイ，第66號，2007年4月，頁十五。

定，於每月十日前以媒體磁帶或磁片報送財團法人金融聯合徵信中心。

2. 信用卡業務資料係依據信用卡業務機構管理辦法第十七條規定，信用卡業務機構應依據主管機關之規定，定期向主管機關指定機構（即聯徵中心）申報信用卡業務資料，聯徵中心並依同條文之規定，擬訂信用卡業務機構申報資料之範圍及建檔作業規範，報主管機關備查<sup>38</sup>。
3. 疑似不法及顯屬異常交易之存款帳戶資料係依據九十四年五月銀行法增訂之第四十五條之二第二項及第三項，授權金管會訂定「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」，同辦法第五條規定：「存款帳戶如屬偽冒開戶者，應即通知司法警察機關、法務部調查局洗錢防制中心及金融聯合徵信中心，銀行並應即結清該帳戶，其剩餘款項則俟依法可領取者申請給付時處理（第一款第一目）。」「存款帳戶經通報為警示帳戶者，應即通知金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行（第二款第一目）。」

## （二）聯徵中心之封閉型信用資訊機構特徵

前述有關參與徵信資料交換是否具有法律上之強制性、以及資料蒐集是否需要當事人同意等，均係從「債權金融機構」與「債務人」之契約自由所受之法律限制考察，用以區隔出公共信用資訊機構在特定金融產業間所蒐集建置之信用資料項目具有普遍性與完整性之核心特徵。於此，如併同分析「信用資訊機構」於

我國金融相關法令上之義務及限制，則聯徵中心亦存有限於經營特定金融相關事業之資料蒐集與利用、依據會員平等互惠原則及當事人書面同意契約蒐集資料之封閉型會員制信用資訊機構特徵，並於我國個人資料保護法之規範體系上屬於「金融」業而非「徵信」業。

按個資法第三條第七款規定：「非公務機關：指前款（編註：即公務機關）以外之左列事業、團體或個人：（一）徵信業及以蒐集或電腦處理個人資料為主要業務之團體或個人。（二）醫院、學校、電信業、金融業、證券業、保險業及大眾傳播業。（以下略）」經濟部依據本條款第一目及個資法第十九條第三項規定，訂有「徵信業電腦處理個人資料辦法」，我國的私營徵信所即係依據本辦法第四條之規定，向經濟部（或直轄市/縣/市政府）登記並申請徵信業電腦處理個人資料執照。金管會依據個資法第三條第七款第二目及個資法第十九條第三項規定，訂有「金融業申請電腦處理個人資料登記程序許可要件及收費標準」，同標準第二條規定，「本標準所稱金融業，係指本國銀行、信託投資公司、外國銀行在台分行、票券金融公司、信用合作社、農會信用部、漁會信用部及其他經金融目的事業主管機關許可或核准設立之法人及團體。」由於聯徵中心係由金融目的事業主管機關依據銀行法四十七條之三第二項及銀行間徵信資料處理交換服務事業許可及管理辦法（以下簡稱「徵信資料交換辦法」）之規定，經金融監理機關許可設立，則就我國現行法律體系而論，

38 信用卡業務機構管理辦法第十七條規定：「信用卡業務機構應依財政部（編註：法規尚未修正為金管會）及中央銀行之規定，定期向財政部、中央銀行及財政部指定機構申報信用卡業務有關資料（第一項）。前項財政部指定機構應擬訂信用卡業務機構申報資料之範圍及建檔作業規範，報財政部備查（第二項）。信用卡業務機構依第一項規定申報之資料，不得有虛偽不實之情事，以確保資料之正確性（第三項）。」



聯徵中心於個資法上應屬金融業。聯徵中心除依據「金融業申請電腦處理個人資料登記程序許可要件及收費標準」向金融主管機關申請金融業電腦處理個人資料登記及核發執照外，並依據徵信資料交換辦法第二條及第二十六條之規定<sup>39</sup>，向主管機關申請許可經營「金融機構間徵信資訊之蒐集、處理及利用」、以及「其他經主管機關指定辦理與設立宗旨相關事項」二項營業範圍（聯徵中心營業執照第四項參照）。

由於前述銀行法第四十七條之三第二項及徵信資料交換辦法之規定，聯徵中心一方面受益於金融監理機關及其所主管法律之支持，在金融相關機構之徵信資料蒐集範圍具有強制性及普遍性，並於個資法中歸屬於金管會所監督管理之金融業，而非經濟部（或直轄市/縣/市政府）所主管之徵信業。如競爭秩序維護機關（即公平交易委員會）對於聯徵中心在銀行間徵信資料交換之事業獨占地位或資訊查詢收費價格等涉及信用市場競爭秩序相關事項有所疑慮時，於不抵觸公平競爭與消費者保護之法律目的下，應優先適用銀行法及徵信資料交換辦法之特別規定<sup>40</sup>。前述積極向世界各國擴張的

美國Trans Union等三大消費信用報告公司及Dun & Bradstreet等私營信用報告公司，亦因為不符徵信資料交換辦法所規定之股東資格，而無法任意於我國設立經營「銀行間」徵信資料交換之信用資訊機構<sup>41</sup>。惟另一方面，聯徵中心亦同時受限於金融主管機關及其所主管之金融管理法令範圍，對於信用資料之蒐集範圍，難以逾越主管機關所准許之銀行及信用合作社等金融相關事業（聯徵中心會員規約第四條參照），僅能在特定之金融相關會員機構蒐集、處理及利用徵信資料，並配合推動主管機關所指定與聯徵中心設立宗旨相關之事項<sup>42</sup>。

對於會員機構之管理，「銀行間徵信資料處理交換服務事業與其會員金融機構間應訂立會員規約，並應於會員規約中訂定違反安全控管機制、查詢作業程序及資訊保密條款之停止及恢復查詢約定、損害賠償責任等（徵信資料交換辦法第二十二條第二項及聯徵中心會員規約第十六條至第十八條參照）。」聯徵中心對於會員規約、會員機構名冊、查詢資訊提供格式及範圍、查詢操作手冊、查詢資費標準及計算方式等事項如有變更時，均應函報主管機關備查（徵信資料交換辦法第十八條及第十九條

39 銀行間徵信資料處理交換服務事業許可及管理辦法第二條規定：「本辦法稱銀行間徵信資料處理交換服務事業，係指向金融機構、金融相關事業蒐集或經財政部（編註：法規尚未修正為金管會）指定建置並處理各類信用資料，依法提供予金融機構、當事人及經財政部核准者查詢運用之事業。」同辦法第二十六條規定：「本辦法施行前，已經財政部指定建置銀行間徵信資料者，視同已經財政部許可設立，除應向財政部申請核發營業執照外，不受第四條、第九條至第十七條規定之限制。」

40 公平交易法第四十六條規定：「事業關於競爭之行為，另有其他法律規定者，於不抵觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律之規定。」公平法之立法意旨則規定於第一條：「為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」

41 此係因銀行間徵信資料處理交換服務事業許可及管理辦法第四條規定：「銀行間徵信資料處理交換服務事業之組織，除本辦法施行前經財政部指定辦理者外，以股份有限公司為限，公司最低實收資本額為新臺幣三十五億元，其股東以銀行與政府為限。」同辦法第二十七條規定「銀行與政府依第四條規定持有之股份，其轉讓對象以銀行為限。」因而非經營銀行業務之外國信用報告公司，於我國封閉型、互惠合作之金融同業間信用資料交換法制設計下，無法投資設立或併購銀行間徵信資料處理交換服務事業。

42 聯徵中心捐助章程第一條所規定之設立宗旨為：「財團法人金融聯合徵信中心（簡稱聯徵中心），以建置全國性信用資料庫，提供經濟主體信用紀錄及營運財務資訊予會員查詢利用，增進我國金融業徵信功能，促進徵信技能發展，確保信用交易安全，提升全國信用制度健全發展，提供主管機關金融監理所需資訊為宗旨。」

參照)。於此同時，亦由於現行制度上存有此一會員規約及會員管理相關事項應報經主管機關核准後實施之制度設計，聯徵中心在不抵觸法令規範之情形下，仍得經由會員規約之補充規定，要求會員機構遵循會員間之平等互惠原則，於會員機構取得當事人同意之情形下對等分享（報送及查詢）其客戶資料。此一部份又可分為（1）「金融相關事業之類別」無法律上之列報義務、以及（2）金融機構所經營之「業務範圍」無法律上之列報義務二種類型：

#### 1. 會員機構類別無列報資料之法律義務

包括保險公司<sup>43</sup>、農漁會、信用保證機構等非屬於前揭財政部八十三年部函所規範應列報資料之金融相關機構，或因其亦得辦理授信業務並與銀行業同受金融監理機關之高度管理、抑或因其亦收受存款並與銀行業之營運及系統性信用風險密切相關等因素，因而該類機構於授信業務資料列報之必要性及授信業務管理目的之資訊查詢需求與銀行業具有高度之同質性，聯徵中心亦依據主管機關許可之一般會員機構類型（聯徵中心會員規約第四條）同意其參與交換徵信資料。

#### 2. 業務範圍無法律上之列報義務

國際金融業務條例第十八條規定：「國際金融業務分行，除依法院裁判或法律規定者外，對第三人無提供資料之義務。」本國銀行

之國際金融業務分行因而援引此一金融業務上之特別規定，而主張其在法律上並無向第三人聯徵中心列報授信資料之義務。此外，本國銀行之海外分行因分布於世界各地，其海外分行所在地法令如存有對於跨國資料傳遞之限制者，該金融機構為優先遵守所在地國家之法令而無法取得當事人報送資料之合法、有效之同意（契約內容抵觸法令者無效）、並報送資料提供聯徵中心其他會員參考。於此同時，未對等配合列報客戶資料之會員機構於法律上即不得切割聯徵中心會員間資料交換之權利義務規範體系（會員規約第十條及第十二條）而主張其仍得向聯徵中心查詢資料、侵蝕信用資訊機構設立及營運賴以維繫之公平性基礎<sup>44</sup>。惟對於仍願意遵循聯徵中心會員規約規定取得當事人有效同意並配合列報資料之部分會員機構，則仍得經由聯徵中心於其他金融機構對等交換（查詢及列報）其客戶之信用資料。至於外國銀行在台分行會員機構之報送資料義務僅限於該在台分行之業務，其得查詢資料之範圍亦應以該在台分行之往來客戶為限<sup>45</sup>。

於此有必要指出的是，於財團法人之組織型態下，聯徵中心會員規約所稱之「會員」在法律上並無營運事項表決權，而與日本之社團法人會員制存有重大差異。此係因社團法人係結合「社員」所組成、並由社員參與社團營運之自律法人；而財團法人係以「財產」為

43 保險業目前經聯徵中心與銀行業交換之資料範圍，係保險業依據保險法第一百四十六條第一項第三款以及第一百四十六條之三規定所辦理之放款業務相關資料，但不包括人壽保單為質之放款資料。

44 聯徵中心96年4月4日金徵（研）字第0960005538號函參照。另查我國民法第二六四條第一項規定，「因契約互負債務者，於他方當事人未為對待給付前，得拒絕自己之給付。」本條規定即在規範雙方當事人互負對價關係之雙務契約，於當事人互為契約之權利人與義務人、雙方之權利義務互為因果且彼此牽連時，對於未履行對等義務之他方（銀行），義務人（聯徵中心）亦得對等拒絕履行其（受理查詢）義務。因此，聯徵中心對於無法同時履行報送資料義務或取得當事人同意報送資料之金融機構，不同意該會員機構得割裂適用聯徵中心會員規約之權利義務體系，亦屬符合民法第二六四條規定之解釋。

45 依據財政部民國八十三年五月十日台財融第832142603號函之規定，應依據「金融機構放款餘額月報表」電腦作業相關規定報送資料之義務主體係「外國銀行在台分行」，外國銀行總機構或其在台分行以外之其他國家分行並非主管機關監理之對象，亦未報送放款資料至聯徵中心與其他會員機構交換。同時，聯徵中心會員規約第四條第一項第二款所規定得加入會員機

設立基礎之他律法人，並無組成之社員<sup>46</sup>。於日本的信用資訊機構之社團法人會員制，社（會）員係經由社（會）員總會、理事會及理事會所授權之委員會參與決議信用資訊機構之業務事項。相對於此，財團法人組織型態之聯徵中心並無社員及社員總會之組織，其營運管理除須依據民法有關法人以及財團之相關規定（民法第二十五條至第四十四條、第五十九條至第六十五條），向各地方法院設立登記、聲請變更或補充捐助目的、組織及重要之管理方法外，另須依據金管會主管財團法人監督管理要點之規定，受金管會監督管理有關財團法人公益目的之維繫、組織運作程序、財務及業務監督等事務。因而聯徵中心之「會員」僅為金融機構間徵信資料交換範圍之形式認定標準，並無日本式社團法人信用資訊機構會員之表決權及利益分配請求權等社員權，參與聯徵中心資料交換之會員資格並為主管機關之審查事項（徵信資料交換辦法第十九條第五款及會員規約第四條）。對於會員執行安全控管機制及遵行查詢作業程序等事項之執行情形，聯徵中心並有查核之職責（徵信資料交換辦法第二十二條第二項及聯徵中心會員規約第十六條至第十八條參照）。

## 肆、結論

綜上所述，不論從資料蒐集之法令強制性、參與資料交換之金融機構範圍、財團法人之組織性質及其監理機關等，聯徵中心目前之

營運型態仍係屬於以經營授信、信用卡等業務之金融相關事業始得參與資料交換及利用之公共信用資訊機構，因而其自身亦為隸屬於金管會監理之金融相關事業之一。其營運方式具有歐陸公共信用資訊機構之核心特徵，並兼具一部分封閉型會員制信用資訊機構之特徵。聯徵中心目前一方面受益於金融目的事業主管機關及其所主管之銀行法等金融管理法令之支持，在金融相關機構之徵信資料蒐集範圍具有強制性及普遍性，因而與歐陸公共信用資訊機構之核心特徵相同，在特定金融產業間所蒐集建置之信用資料項目具有完整性。惟另一方面，聯徵中心亦同時受限於金融主管機關及其所主管之金融管理法令範圍，對於信用資料之蒐集範圍，難以逾越主管機關所准許之銀行等金融相關事業，僅能在特定之金融相關會員機構蒐集、處理及利用徵信資料，並配合推動主管機關所指定與聯徵中心設立宗旨相關之事項。如欲擴張資料蒐集範圍，亦需在配合引進封閉型信用資訊機構之日本貸金業法、或開放型之美國消費者信用保護法及公平信用報告法等立法例，始能在信用市場之影響範圍與資料蒐集範圍擴張之同時，併同安排並確定聯徵中心、當事人及金融機構於列報或查詢資料之權責。

如就當前世界各國對於信用市場以及信用資料交換制度相關文獻所涉議題之初步顯示（*prima facie*）而論，有關借款人過度負債及其所衍生之社會問題，似為當前全球化信用市場危機下各國之普遍課題，並亟需謀求對策。而信用資訊機構之制度性功能則為其中不可或

構之會員資格亦明定為「外國銀行在台分行」，而非外國銀行總機構。因此，外國銀行在台分行因其授信業務需要，得查詢與該在台分行有授信往來之當事人信用資訊。如與該在台分行並無業務往來之客戶，縱係外商銀行總行或第三地分行之往來客戶，仍不得查詢該當事人之信用資訊。（聯徵中心96年3月9日金徵（研）字第0960003935號函參照）

46 參閱施啓揚，前揭註，頁一一六至一一七、頁一六七至一七二。

缺之環節與必要條件之一。惟欲防制借款人過度負債，則尚需有金融機構信用管理程序之落實、形塑重視信用價值之社會文化、以及信用市場管理法制之健全化等其他必要條件配合，並受到信用市場各方參與者的重視。就信用市場發展之法制面向而言，目前我國為因應消費金融風暴甫制定施行之消費者債務清理條例，性質上屬於防制消費者之道德風險、亡羊補牢或收拾殘局之法制環節。如著眼於防患未然或避免重蹈覆轍，則尚應併同考量授信機構道德

風險之法制對策層面，進一步健全我國信用市場管理法制。諸如本文前述之瑞士消費貸款法以及日本2006年12月新公布貸金業法之相關規定，包括授信機構於貸放時均負有向信用資訊機構調查申貸者清償能力資料、並負有向信用資訊機構申報授信資料之義務，以及違反相關規定之授信機構並可能喪失其授信金額或利息（瑞士法）或負有刑事責任（日本法）等立法例，似值得我國信用市場管理法制興革之參考。



## 修訂 W20「原業務往來未密合查詢紀錄查核工作底稿」

編輯部

聯徵中心本(97)年4月1日修訂查詢理由選項架構，為確保會員機構遵循信用資訊查詢作業之合法性，及避免濫用或誤用「其他」選項情形，自9月20日起，修訂「W20原業務往來未密合查詢紀錄查核工作底稿」及「W21原業務往來未密合查詢紀錄應查核筆數總表-行庫別」兩項產品。

W20「原業務往來未密合查詢紀錄查核工作底稿」產品名稱修訂為W20「定期性指定查核工作底稿」；於該產品中增列：會員機構查詢理由第一層選項點選「其他」而有資料報送，以及查詢理由第一層選項點選「其他」而無資料報送等兩項查詢紀錄，以會員金融機構每一查詢單位最多分別篩選10筆方式，併同原「查詢理由第一層選項點選『原業務往來』之未密合查詢紀錄」，共3類查核項目，請會員金融機構各查詢單位配合逐月辦理自行查核。

聯徵中心按月為基準，以W20「定期性指定查核工作底稿」產品，提供該上述3類查核項目之查核樣本，作為會員查核使用資料，並於每月20日起，開放上個月之「W20定期性指定查核工作底稿」產品供會員機構查詢。