

論普惠金融時代下之
金融排擠效應及其因應之道
—以美國法制經驗為中心

Financial Exclusion in The Era of Financial Inclusion
and Its Prevention Methods:
Focusing on U.S. Laws

郭 昀 翰*
Yun-Han Kuo

摘 要

普惠金融所提倡的概念，乃人人都應有以合理成本並有尊嚴的接近金融服務或產品的機會。此一概念，不論在國際間或者國內都高度被討論，顯見其重要性。近年來，因金融科技的興起為普惠金融目標之達成帶來新契機，望藉金融科技的運用，盡快達成普惠金融之目標。然，金融科技運用的結果卻隱含帶來新型態的金融排擠風險的可能性，因此本文以此為反省的起點，討論金融科技運用在借貸業所可能產生的風險為何。與此同時，以美國為借鏡對象，觀察該國如何以借貸消費者保護法制以及相關對策處理新型態的金融排擠風險。最後，則回歸我國的金融消費者保護法制進行檢視，並提出相關建議。

投稿日期：109.10.20 接受刊登日期：109.11.02 最後修訂日期：109.11.22

* 國立政治大學法律研究所財經法律組研究生。
LLM Student, College of Law, National Chengchi University.

關鍵詞：普惠金融；金融科技；金融排擠；金融消費者保護；反歧視

目 次

壹、問題意識

貳、普惠金融浪潮的興起

一、普惠金融內涵及其作用

二、金融科技對普惠金融目標帶來之新突破

參、金融科技的兩面刃—新型態金融排擠的出現

一、何謂金融排擠 (Financial Exclusion)

二、金融科技運用下金融排擠的新風險

肆、金融排擠的防免之道：以美國之立法與對策為討論中心

一、聯邦法制的觀察—Truth in Lending Act、Fair Credit Reporting Act、Fair Equal Opportunity Act

(一) 借貸真相法 (Truth in Lending Act)

(二) 公平信用報告法 (Fair Credit Reporting Act)

(三) 平等信用機會法 (Equal Credit Opportunity Act)

(四) 本文分析

二、讓陽光照進演算法黑箱？—可解釋的人工智慧 (Explainable AI) 與反事實解釋 (Counterfactual) 之倡議

(一) 可解釋的演算法與人工智慧 (Explainable Algorithm & AI)

(二) 反事實解釋 (Counterfactual Explanation)

(三) 本文分析

三、小結

伍、普惠金融應從金融消費反歧視法制做起—我國法制現況檢視與反思

- 一、我國普惠金融之定位與金融科技政策之現狀
 - 二、我國金融消費者的保護法制之檢視－以借貸領域為核心
 - (一) 放貸者之告知義務
 - (二) 信用報告之維護機制
 - 三、遺留的保護傘－我國金融消費者反歧視機制之建置必要性？
- 陸、結論

壹、問題意識

2013 年的諾貝爾經濟學獎得主羅伯·席勒 (Robert J. Shiller)，在其所著「金融與美好社會」一書中曾提及，金融是一種目標實現的工程，金融機構從社會中吸收資金，透過其專業與知識貸放金錢給有目標要達成卻苦無資源的人，這些目標的提出者可以小至個人、商業組織，甚至可以大至國家，金融業者憑藉其專業判斷，再決定是否提供貸款，協助其實現目標¹。故某種程度上，金融機構扮演資源分派者的角色，而資源的移轉有助於財富的重分配²。

無奈，社會中卻是有某些族群礙於各種的社會障礙 (Social Barrier) 無法接近金融服務，而產生一種金融排擠的現象 (Financial Exclusion)³。基此，眾多國際會議與組織針對普惠金融 (Financial Inclusion) 議題發表了策略性談話與具體方針。例如，2016 年在杭州舉行 G20 會議中，G20 成員簽署「G20 數位普惠金融高級原則」，透過指導原則倡議數位、科技與金融的結合，希冀科技的發展能夠加速普惠金融的落實⁴。

1 羅伯·席勒，金融與美好社會，頁 41-42，天下文化，2014 年。

2 See Ibrahim Saifullahi Sani & Aliero, Haruna Mohammad, *Testing the impact of financial inclusion on income convergence: Empirical evidence from Nigeria*, 32 Afr Dev Rev. 42, 42-44 (2020).

3 這些障礙的來源不一而足，可能是種族、文化、政治、性別等社會因素，更有可能是源自於收入與城鄉的差距。See LEXI DOOLITTLE, DEFINING FINANCIAL EXCLUSION: WHY WE NEED TO FOCUS ON THE PROBLEM, NOT JUST THE SOLUTION (2018), available at <https://medium.com/s3idf/defining-financial-exclusion-why-we-need-to-focus-on-the-problem-not-just-the-solution-37117b8f6507> (last visited July 15, 2020); Also see World Bank, *Women's Financial Inclusion And The Law, in WOMEN BUSINESS AND THE LAW 28*, 28-35 (2018).

4 According to G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion, the Principles include: “PRINCIPLE 1: Promote a Digital Approach to Financial Inclusion; PRINCIPLE 2: Balance Innovation and Risk to Achieve Digital Financial Inclusion; PRINCIPLE 3: Provide an Enabling and Proportionate Legal and Regulatory Framework for Digital Financial Inclusion; PRINCIPLE 4: Expand the Digital Financial Services Infrastructure Ecosystem; PRINCIPLE 5: Establish Responsible

的確，當金融業運用科技助其金融業務作業，不僅易使金融消費者以低成本接近金融服務，透過大數據與人工智慧演算法的導入亦可能使得金融業者利用更廣泛資訊的分析方式提供新型態的信用評等，翻轉金融業只為大企業或經濟優勢者提供金融服務的扭曲現象。對業者來說，是新市場的開發，因為透過傳統信用評等方式，並無法全面了解其他潛在客群的存在，已有業者透過金融科技運用獲取大量潛在金融客戶而成為金融業獨角獸⁵。

然而，金融科技與普惠金融的關係並非完全目標一致，金融科技僅是普惠金融的手段之一，使用得當將使普惠金融目標達成事半功倍，運用不妥則可能出現另一種金融排擠的風險，其關係就像兩面刃。試舉一例，2019年11月在美國紐約一對夫婦同是蘋果卡（Apple Card）的用戶，太太的信用分數比先生高上許多，然而妻子的信用額度卻比先生低了20倍⁶。值得一提的是，蘋果卡的信用評等係交由演算法處理，因此引發了演算法是否具性別歧視的問題。雖然業者一再聲稱信用卡額度的審核是基於客戶的信譽等評估而非基於性別等因素，但紐約金融管理局

Digital Financial Practices to Protect Consumers; PRINCIPLE 6: Strengthen Digital and Financial Literacy and Awareness; PRINCIPLE 7: Facilitate Customer Identification for Digital Financial Services; PRINCIPLE 8: Track Digital Financial Inclusion Progress.” at <https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/documents/G20%20High%20Level%20Principles%20for%20Digital%20Financial%20Inclusion%20-%20Full%20version-.pdf> (last visited July 15, 2020). 中文文獻介紹，可參林盟翔，數位通貨與普惠金融之監理變革－兼論洗錢防制之因應策略，月旦法學雜誌，第67期，頁30-75，2017年8月。

- 5 林易萱，借錢給銀行看不上的人！他孵出 305 億金融獨角獸，商業週刊，https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article_mag_page.aspx?id=7000834，最後瀏覽日：2020年08月20日。
- 6 Maiko Schaffrath, With Apple Card Investigated For Discrimination, Can Tech Create A Better Credit System?, *Forbes*, at <https://www.forbes.com/sites/maikoschaffrath/2019/11/12/with-apple-card-investigated-for-discrimination-can-tech-create-a-better-credit-system/#6199de472a98> (last visited July 15, 2020).

已開始展開相關調查⁷。目前雖然相關案例不多，一方面可能是因為金融科技的運用正在起步中；另一方面，恐怕此類演算法歧視的案例並非不存在，僅是當事人不知其早深陷歧視黑箱中。試想，當金融科技運用逐漸成熟導入銀行業的多數的金融服務時（例如借貸、保險等），演算法若果造成消費者權益受損，誰來承擔？誰有能力發現與解決此類問題？皆待進一步研究與討論。

因此本文的主要目標在於分析金融業運用科技提供金融服務或協助其業務時，是否因與科技結合後帶來新型態的金融排擠風險？若存在此種新型態風險，應如何防範或解決？下文將先就普惠金融與金融排擠的內涵進行說明，再分析科技導入金融後帶來的益處與風險，接著則以美國為對象觀察其如何透過揭露與反歧視等相關法制建構出金融消費者的保護法制，同時以美國學界對於金融科技下的風險防免對策進行討論。最後，將回歸我國的相關法制，盤點我國相關金融消費者的保護法制，是否足以因應新型態金融排擠效應下所生之消費者風險。

貳、普惠金融浪潮的興起

一、普惠金融內涵及其作用

事實上，早在 2005 年聯合國年度首長高峰會即提及普惠金融概念，「我們承認金融服務管道的需求（包括微型金融與微型貸款），特別對於貧困者來說更是如此⁸」。同時金融服務應該是任何人都應該可按其經濟能力，得其所可獲的金融服務（包括存款、貸款、保險和支付等），

7 Apple's 'sexist' credit card investigated by US regulator, BBC, at <https://www.bbc.com/news/business-50365609> (last visited November 05, 2020).

8 "We recognize the need for access to financial services, in particular for the poor, including through microfinance and microcredit". See general Assembly resolution 60/1, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1 (24 October 2005), available at <https://undocs.org/en/A/RES/60/1> (last visited November 25, 2020).

而不管收入的高低或其社會地位如何⁹。此應為國際組織最早對於普惠金融提出關注。其後陸續有部分組織對普惠金融提出更清晰的定義。如世界銀行，對於普惠金融是如此闡述的：「普惠金融係指個人和企業可以用負責任且持續的方式獲取有用、負擔能力內之金融產品和服務滿足其需求，包括交易、付款、儲蓄、貸款和保險¹⁰。」又如著名研究普惠金融之智庫「普惠金融中心」(Center for Financial Inclusion)則是這樣定義：「普惠金融是一種所有人可以用負擔的起之價格與有尊嚴、方便的方式使用一系列良好品質的金融服務之狀態。金融服務係由一群供應商提供，其中大多數是私人提供商，並覆蓋可以使用金融服務的所有人，包括身障者、窮者、鄉下居民和其他被排斥的人群。」¹¹儘管上述組織對於普惠金融的定義有所不同，但核心概念不脫「所有人」應有機會以合理的價格接近其所需的金融服務，不論其收入、居住地…。

或許會問普惠金融為何重要呢？金融之於人，應不若食物、水、衣物等基礎生活必需品，為何值國際上如此重視，甚至成立智庫研究之？從宏觀的視角來談，據經濟學家之研究，普惠金融有助於減少貧窮、提升居民收入以及促進經濟成長，此外其亦增加金融穩定度，因為銀行資

9 李沃牆，普惠金融 KPI 應接軌國際，經濟日報，<https://udn.com/news/story/7239/4251723>，最後瀏覽日：2020年7月15日。

10 “Financial inclusion means that individuals and businesses have access to useful and affordable financial products and services that meet their needs - transactions, payments, savings, credit and insurance - delivered in a responsible and sustainable way.”, at <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1> (last visited July 15, 2020).

11 “A state in which all people who can use them have access to a full suite of quality financial services, provided at affordable prices, in a convenient manner, and with dignity for the clients. Financial services are delivered by a range of providers, most of them private, and reach everyone who can use them, including disabled, poor, rural, and other excluded populations.” Center for Financial Inclusion, at <https://www.centerforfinancialinclusion.org/financial-inclusion-glossary> (last visited July 15, 2020).

產來源的多元性增加，可降低銀行資產風險¹²。普惠金融在國家的社會福利政策中亦扮演相當重要的角色，以往國家對於弱勢族群多採有限之金錢補助或援以物資的方式幫助他們，此方式或許可解決弱勢者的燃眉之急，卻無助於其根本改善其生活方式或整體結構性問題。相對的，金融意味著借與貸之關係，並非無償的供給一方金錢，而係在約定的未來時刻償還本金以及利息，此將對申貸者形成合理的壓力，使其將手邊借來的資源合理使用並盡可能最大化，讓弱勢者可憑藉自己的力量改善生活，甚至改變其對未來的想像。當然，不可諱言，如何讓弱勢者獲得成功獲取借貸或者成功獲貸後利息是否過高等問題皆尚待解決。就政府角色而言，在模式上各國有不同作法，有些由政府成立的銀行專辦弱勢者的借貸業務，有些則係透過補貼私人銀行的方式鼓勵其借貸予弱勢者¹³。不過，這些都是手段等技術層次上問題，因各國狀況不同而有所差異。總歸來說，在國際趨勢上各國在弱勢者的救濟或幫助上，逐漸透過「給釣竿，教釣魚」之方式取代或互補直接給予補助的方式。此外，從微觀角度觀察，金融代表資源移轉，較無資力者得透過資金中介者按其情形取其可獲之合理貸予金額，暫時在某段期間內掌握資源，用該資源以實踐自我目標¹⁴，曾獲得諾貝爾和平獎孟加拉銀行家穆罕默德·尤努斯（Muhammad Yunus）亦曾表示「小額信貸是一種工具，能讓普羅大眾運用手上技能創業並轉化成收入，為他們生活帶來意義。」可知金融權在人性尊嚴的實踐上亦有其重要意義。

12 N. YOSHINO. & MORGAN, P., OVERVIEW OF FINANCIAL INCLUSION, REGULATION, AND EDUCATION 5 (2016), available at <http://www.adb.org/publications/overview-financial-inclusion-regulation-and-education/> (last visited July 15, 2020).

13 *Id.* at 8-10.

14 此處所指之目標，並非僅只商業上的目標，基於個體不同的需求可能有各式各樣的目標出現。對於微型企業來說，可能是需要更多的資金研發或週轉。對於個人來說，可能基於創業、出國讀書、維持家庭基本運作。

二、金融科技對普惠金融目標帶來之新突破

按前述普惠金融的定義，本文認為普惠金融有兩種不同程度之意涵：其一是享有金融服務的機會並未完全剝奪，僅是使用金融服務之成本非常高，例如在偏遠地區金融分支機構可能非常少，欲使用金融服務或購買金融商品只能舟車勞頓至市區，在此場景下，普惠金融關懷的面向為如何降低金融消費者的使用成本或如何提供較便利的方式使金融消費者更容易接近金融商品或服務；另一內涵，指的係有某些族群或個人完全／幾乎無法享有金融服務的機會，在此種意義下，普惠金融即是為該等個人或族群創造供其接近、使用，付出「合理成本」即可享有金融服務之機會。

金融科技（Fin-tech）乃係金融（Finance）加上科技（Technology）的組合字，其乃指科技進入金融場域，以提升或自動化金融服務的專門術語。當科技運用在金融業後，在上述的兩種不同普惠金融的意涵上都可達到某種程度的實現。當金融科技降低使用金融服務的成本或使用金融服務更加便利時，即成就了上述本文定義的第一種普惠金融內涵。國內著名的例子是，玉山金控將其金融服務科技化、數位化，其團隊利用大數據及人工智慧系統整合後，建構精準且即時的數位貸款平臺，取代傳統既緩慢又成本高昂的人工作業的方式，並以人機協作方式，讓流程多改為電腦系統判斷而人則成為輔助的角色，最快甚至讓金融消費者在 58 秒內能獲得貸款，大幅提升使用金融服務的便利性，同時也透過智能服務讓金融消費者在線上完成大多數的金融服務，免去親自跑實體機構的成本¹⁵。

金融科技為普惠金融的第二層次內涵帶來的突破，在國際上最著名

15 參玉山金控，玉山金控 2019 年企業社會責任報告書，頁 72，https://www.esunfbc.com/zh-tw/-/media/esunfbc/files/csr/fbc-csr-report/esun_2019csr_0810.pdf?la=zh-tw，最後瀏覽日：2020 年 9 月 10 日。

的例子，當推肯亞的 M-PESA，由於肯亞基礎金融設施欠缺，銀行並不普及，使得當地居民金融業務往來相當不便。有鑑於此，Safaricom 公司研發了手機轉帳的軟體，只要在手機中註冊 M-PESA 帳戶並儲值，就可利用手機的簡訊功能達成付款功能，且行動支付過程中，無需使用智慧型手機，只要傳統手機就能完成，為居民長期以來的金融服務不便的狀況帶來緩解，對於金融基礎設施欠缺國家而言，此實為透過科技解決實體金融障礙的典範¹⁶。除上述例子外，近年來不少金融業以科技的方式成功突圍現今極為競爭的金融市場，藉由其自身技術或與科技業者合作創新出新型態的信用評等模式，將商業客群目標延伸至傳統金融業無法觸及或拒貸的族群進而促成普惠金融效果。¹⁷事實上，金融業者的放貸考量從來就不會是以何種方式進行核貸或貸予何種族群，而是貸予後該借款的「個人」是否有能力還款。此關乎金融業者未來債權能否連本帶利收回而不落入呆債之列。而究否有能力還款具體的指標體現在信用能力／等級（Creditworthiness），傳統信用評等分數的計算主要是採用收入、負債、資產三個指標進行分級，但有鑒於此種方式並不能全面反應一個人的信用能力¹⁸，於是出現像香港的 WeLab 公司以演算法、大數據等技術研發獨特的風險評估系統，不再全面依靠傳統的財務資訊評斷個人信用，反而透過蒐集申貸者的其他個人資訊（例如：申貸者同意業者可以存取手機中的特定資料，如網購的購買紀錄、是否有催收債務簡訊等），透過數位足跡與其他非典型資訊分析重新評斷個人的信用能

16 See Cheng-Yun Tsang, Louise Malady & Ross P. Buckley, *Promoting Financial Inclusion by Encouraging the Payment of the Interest on E-Money*, 40:4 UNSW LAW JOURNAL 1558, 1562-1563 (2017). 中文介紹，羅傳欣，金融科技創新實現普惠金融之研究，國立臺灣大學國際企業學研究所碩士論文，頁 12-14，2018 年。

17 See Christopher K. Odinet, *Consumer Bitcredit and Fintech Lending*, 69 ALA. L. REV. 781, 804-807 (2018).

18 See Aaron Chou, *What's in the "Black Box"? Balancing Financial Inclusion and Privacy in Digital Consumer Lending*, 69 DUKE LAW JOURNAL 1183, 1189 (2020).

力，為個人評估出合適的小額貸款額度¹⁹，且其呆帳率目前僅有 0.2%，比一般銀行都來得低，目前 We Lab 已成為香港的 Fintech（金融科技）獨角獸²⁰。從此例子可知，金融科技既有助於普惠金融達成，同時有助於金融業者獲利的提升，是以普惠金融並非要求業者讓利給基於盈利考量下其本不願意放貸的族群，而是這些族群長期以來在傳統的信用評等下被低估的信用能力應合理被平復。

參、金融科技的兩面刃—新型態金融排擠的出現

一、何謂金融排擠（Financial Exclusion）

狹義金融排擠，指的是人們缺少管道接近金融服務的現象，就廣義的金融排擠而言，若個人或族群必須以不合理或極高的代價、成本，才有使用金融管道之機會也屬金融排擠的範疇。根據世界銀行統計，在 2017 年為止，世界上共有 1.7 億成年人無銀行帳戶（Unbanked）²¹，縱使世界上最進步的國家—美國，竟將近有一千四百萬人口無銀行帳戶²²。

而遭金融排擠的人們並非無金融的需要，只是多數無法藉由正規的金融管道得到金融服務，從而其僅能尋求替代的金融管道（Alternative Financial Services）滿足需求，背後的隱憂是出現替代金融服務提供者可能向金融排擠者索取高額的利息或高額的手續費，造成本為弱勢者的

19 在讓業者得以運用其他非典型的信用評等資料，如何保障個人資料亦為值得研究之議題，但並非本文探討主軸，故不在此處論之。

20 同註 5。

21 DEMIRGUC-KUNT, ASLI; KLAPPER, LEORA; SINGER, DOROTHE; ANSAR, SANIYA; HESS, JAKE. GLOBAL FINDEX DATABASE 2017: MEASURING FINANCIAL INCLUSION AND THE FINTECH REVOLUTION 5 (2018), available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/0986/29510> (last visited September 23, 2020).

22 FDIC, NATIONAL SURVEY OF UNBANKED AND UNDERBANKED HOUSEHOLDS 1 (2017), available at <https://www.fdic.gov/householdsurvey/2017/2017report.pdf> (last visited September 23, 2020).

被排擠者陷入債循環中 (Debt Cycle)²³。金融排擠現象的原因有很多，較難歸納出放諸四海皆準的原因，每個國家甚或地區因其特殊文化或宗教背景都可能是排擠的因素。以美國為例，據美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 在 2017 年所做的調查，全美有 6.5 % 的家庭 (Household) 是處於無帳戶的狀態，針對這 6.5 % 的家戶以種族的方式進行分析，竟發現亞裔、白人家庭分別僅占 2.5 %、3 %，而黑人與西班牙裔的佔比卻高達 16.9 %、14 %²⁴。為何造成此種現象？分析指出一方面是因為低收入的家庭無法有足夠的金錢維持銀行帳戶，另一方面是主流銀行可能受基於美國特殊的文化因素下歧視效應之影響，營造出非裔與西班牙裔成年人認知其並不屬於主流銀行中受歡迎的客群，因此寧願使用當地的替代性金融服務，也不願意進入主流銀行開戶²⁵。撇開無帳戶的統計數據，即便有帳戶的弱勢族裔，在金融服務中亦受到不公平的對待，從美國加州柏克萊分校法學院與商學院共同合作的研究分析可知，由於歧視的緣故，非洲裔與拉丁裔家庭在美國抵押借貸市場中每年多付七億六千五百萬的利息²⁶，這樣的不利結果恐怕是少數族裔不願進入主流金融的真正原因。以美國的情形說明金融排擠現象，並非斷言彼邦金融排擠的現象較為嚴重，僅係該國有相關的數據與研究可供參考。其實，金融排擠之因素不單只是商業上的考量，更

23 Gabrielle Crossnoe, *Financial Exclusion In American Cities*, GEORGETOWN PUBLIC POLICY REVIEW, at <http://gppreview.com/2020/02/18/financial-exclusion-american-cities> (last visited July 15, 2020).

24 FDIC, NATIONAL SURVEY OF UNBANKED AND UNDERBANKED HOUSEHOLDS 19 (2017), available at <https://www.fdic.gov/householdsurvey/2017/2017report.pdf> (last visited July 15, 2020).

25 Richard Rothstein, A Comment on Bank of America/Countrywide's Discriminatory Mortgage Lending and Its Implications for Racial Segregation, Econ. Pol'y Inst., at <https://www.epi.org/publication/bp335-boacountrywide-discriminatory-lending> (last visited September 23, 2020).

26 See Robert P. Bartlett, Adair Morse, Richard Stanton & Nancy Wallace, *Consumer-Lending Discrimination in the FinTech Era*, 5, No 25943 NBER Working Papers, National Bureau of Economic Research, Inc. (2019).

多是植基於文化、種族等多重複雜因素交互作用下的結果，多元（Diversity）是一國文化內涵的豐富養料，卻也是族群間用來分類（Classify）跟排擠的標籤。

二、金融科技運用下金融排擠的新風險

金融排擠可能成因相當多元，排擠的原因除來自商業思考外，更多為社會整體在歷史與習慣的脈絡下交疊譜出的面貌。而金融科技雖為普惠金融的達成帶來新的契機但其隱憂亦存在。金融科技下在歧視／排擠效應方面的衝擊已有相關研究與分析，有趣的是，該研究初步得到的結論是金融科技在借貸方面的運用可能減低百分之四十的歧視效應²⁷。既然，金融科技似乎可為現存的排擠現象帶來緩解，金融科技又有何風險可言？

事實上，金融科技所產生的金融排擠風險之所以令人感到擔憂，係因排擠風險難以察覺與發現。當金融科技透過大數據與演算法產生金融服務提供與否的決策時，不若典型金融服務的內容決策過程是以可見的（Visible）或可觀察（Observable）的因素為借貸考量，目前多數使用的科技方式係透過大數據加上演算法的配搭，決定金融服務是否提供以及所提供的內容條件為何。數據的從蒐集到利用流程主要分成四個階段：（一）蒐集（Collection）、（二）編輯與整合（Compilation and Consolidation）、（三）數據挖掘與分析（Data Mining and Analytics）、（四）利用（Use）。以現今大數據的技術成熟度，幾乎每種數據皆有其分析價值，從年齡、性別、宗教、職業、政治傾向、居住地等舉凡可作為分類基準的特徵都可以拿來在特定議題上作為分析趨向的材料，預測的精準程度往往令人驚訝。然而，並非數據就一定能詮釋出客觀結果，仍隱含相當多風險。首先在第一階段，蒐集數據方面就可能出現問題，如數據

27 *Id.* at 6.

是否正確？是否有足夠完整性、代表性？該數據是否含有某種偏見（Biases）？倘數據的蒐集不夠完整、或者是蒐集具有偏見的數據，在演算法處理數據的階段，則可能出現不夠完整、不具代表性的偏頗分析結果²⁸，蓋演算法是以遞迴評估（Recursively Evaluate）來呈現，在錯誤的資料下，只會以錯誤基礎演算²⁹。申言之，數據的編輯、挖掘、分析、利用等過程，都是仰賴初始階段收集來的資訊為運作基礎，因此只要第一階段的風險無法控管，緊接的階段相關風險亦接踵而至³⁰，又例如在資料探勘（Data Mining）階段，在探勘的步驟中，包括選擇目標變數、選擇訓練數據、標註案例等步驟，都可能因種族、性別或其他特徵帶入偏見於其中³¹。以大數據結合演算法提供放貸服務的金融服務者為例，究以何種數據分析以評斷是否放貸方為合理？如以申貸者之體重、所居住之區域、其子女所就讀之高中作為核貸之參數，可否？即便對於資料來源寬容，又如何確保資料的正確性與代表性？³²再者，通常數據的運

28 FEDERAL TRADE COMMISSION, *BIG DATA A TOOL FOR INCLUSION OR EXCLUSION?* FTC REPORT 8 (2016), available at <https://www.ftc.gov/reports/big-data-tool-inclusion-or-exclusion-understanding-issues-ftc-report> (last visited September 23, 2020); See Kate Crawford, *The Hidden Biases in Big Data*, HARV. BUS. REV. (2013), at <https://hbr.org/2013/04/the-hidden-biases-in-big-data> (last visited September 23, 2020). 中文介紹，可參陳譽文，大數據應用潛藏的歧視風險，資安人網站，https://www.informationsecurity.com.tw/article/article_detail.aspx?tv=&aid=8311&pages=1，最後瀏覽日：2020年11月10日。

29 CHOU, *supra* note 18, at 1192-1193.

30 See Mikella Hurley & Julius Adebayo, *Credit Scoring In The Era Of Big Data*, 18 YALE J.L. & TECH 148, 173 (2017).

31 See Pauline T. Kim, *Data-Driven Discrimination at Work*, 58 WM. & MARY L. REV. 857, 883 (2017).

32 據本文研究，大數據下的歧視風險問題，以金融為例，可能的解決之道主要為個資保護及消費者賦權（Consumer Empowerment），亦及透過加強數據被蒐集之一方者自身對於數據的掌控權，控管相關風險。申言之，且數據蒐集方必須提供被蒐集方進用（Access）自身數據的權限，並且數據提供方可向數據蒐集方更正該錯誤資料，更可以針對該數據如何被使用消費者「自己」掌握。相關概念，可參考亞太經濟合作會議（APEC）下跨境隱私保護規則體系網站之介紹，What is

算來源會具有一定的多元性，且運算過程可能隨著程式設計者所放之參數以及參數比重而複雜化，通常申貸者無從得知其貸款遭否准之原因，即便是程式設計者通常亦可能無能力解釋形成最終決策的理由，此種現象為俗稱的演算法黑箱（Black Box of Algorithm）³³。

相較於此，傳統的放貸模式通常有具體的指標來評定是否放貸，從而較容易判斷是否以非合理的商業因素刻意排除特定族群或個人的申貸，而在金融科技使用下的放貸服務中，不但不易確認授信數據的正確、代表、中立性，更因數據使用的多重性及演算法計算下出現難以分析的決策過程，將可能讓既有的金融排擠風險繼續加深且加廣。

肆、金融排擠的防免之道：以美國之立法與對策為討論中心

一、聯非法制的觀察—Truth in Lending Act、Fair Credit Reporting Act、Equal Credit Opportunity Act

從上述的分析可知，金融排擠對於個人乃至於整體社會所帶來的危害是不容小覷的，在金融科技的發展下，更突顯要解決金融排擠的難題。本文以美國法作為觀察對象，係因發現彼邦在借貸領域保護金融消費者的法制方面，相對我國來說完整許多，故以該國為借鏡對象，觀其如何以法制保護金融消費者在金融排擠下所面臨之風險。在聯非法制下主要有三部法律在處理金融消費者保護的議題，分別為借貸真相法

the Cross-Border Privacy Rules System?, at <https://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Fact-Sheets/What-is-the-Cross-Border-Privacy-Rules-System> (last visited November 10, 2020). 臧正運，開放銀行與消費者賦權，消費者報導，第471期，頁16-17，2020年7月。類似的立法倡議，可參考註腳81的說明。

33 就演算法黑箱的解決之道，可參本文於第肆部分二、讓陽光照進演算法黑箱？—可解釋的人工智慧（Explainable AI）與反事實解釋（Counterfactual）之倡議之介紹。

(Truth in Lending Act, TILA)、公平信用報告法 (Fair Credit Reporting Act, FCRA)、平等信用機會法 (Equal Credit Opportunity Act, ECOA)，以下分別介紹之：

(一) 借貸真相法 (Truth in Lending Act)³⁴

自從多德·弗蘭克華爾街改革和消費者保護法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) 通過後，借貸真相法改由消費者金融保護署 (Consumer Financial Protection Bureau, CFPB) 擔任主管機關，該法中主要細節係授權在 Regulation Z 以行政命令的方式訂定。³⁵而「借貸真相」，顧名思義，即為使金融消費者在借貸的過程中明瞭其所申請借貸之真相³⁶。該法所稱的「真相」並非指與借貸有關的一切細節資料，而是與申貸者的借貸權利義務高度相關之有意義資訊。由於該法中區分不同的借貸類型，分別定所應揭露的資訊，但該法要求放貸者 (Creditor³⁷) 所共通應揭露給申貸者的資訊大抵包括：融資費用 (Finance Charge)、週期利率 (Periodic Interest Rate) 付款資訊 (Payment Information)³⁸。此外該法對揭露的方式也有所要求，對申貸者所揭露的資訊必須以其可理解的文字 (Understandable Language)，而避免以技

34 一般將之翻譯為「誠實貸款法」，惟本文以為以借貸真相法之譯法較能表達該法案之精神，故不沿用中文世界普遍之翻譯。

35 12 C.F.R. §§ 226.1-226.59.

36 See ODINET, *supra* note 17, at 816.

37 15 U.S.C. § 1602(g) “The term ‘creditor’ refers only to a person who both (1) regularly extends, whether in connection with loans, sales of property or services, or otherwise, consumer credit which is payable by agreement in more than four installments or for which the payment of a finance charge is or may be required, and (2) is the person to whom the debt arising from the consumer credit transaction is initially payable on the face of the evidence of indebtedness or, if there is no such evidence of indebtedness, by agreement.”

38 See ODINET, *supra* note 18, at 816-817.

術或專業用語揭露相關資訊³⁹。若放貸者不為揭露或揭露不實資訊予申貸者，受有損害之申貸者可向該違法之業者請求其所受之損害賠償⁴⁰。

該法的揭露要求除為使消費者的知情權受保障，其主要目的乃係為保護消費者能得到貸款成本的重要訊息，相關訊息揭露將使消費者明瞭其所為交易之內容為何以及啟用該項貸款可能需花費的代價，助其思考並規劃是否借貸以及借貸後如何還貸，同時也避免消費者接收到不正確

39 15 U.S.C. § 1604 (b) “Model disclosure forms and clauses; publication, criteria, compliance, etc. The Bureau shall publish a single, integrated disclosure for mortgage loan transactions (including real estate settlement cost statements) which includes the disclosure requirements of this subchapter in conjunction with the disclosure requirements of the Real Estate Settlement Procedures Act of 1974 [12 U.S.C. 2601 et seq.] that, taken together, may apply to a transaction that is subject to both or either provisions of law. The purpose of such model disclosure shall be to facilitate compliance with the disclosure requirements of this subchapter and the Real Estate Settlement Procedures Act of 1974, and to aid the borrower or lessee in understanding the transaction by utilizing readily understandable language to simplify the technical nature of the disclosures. In devising such forms, the Bureau shall consider the use by creditors or lessors of data processing or similar automated equipment. Nothing in this subchapter may be construed to require a creditor or lessor to use any such model form or clause prescribed by the Bureau under this section. A creditor or lessor shall be deemed to be in compliance with the disclosure provisions of this subchapter with respect to other than numerical disclosures if the creditor or lessor (1) uses any appropriate model form or clause as published by the Bureau, or (2) uses any such model form or clause and changes it by (A) deleting any information which is not required by this subchapter, or (B) rearranging the format, if in making such deletion or rearranging the format, the creditor or lessor does not affect the substance, clarity, or meaningful sequence of the disclosure.”

40 15 U.S.C. § 1640(a) “Individual or class action for damages; amount of award; factors determining amount of award Except as otherwise provided in this section, any creditor who fails to comply with any requirement imposed under this part, including any requirement under section 1635 of this title, subsection (f) or (g) of section 1641 of this title, or part D or E of this subchapter with respect to any person is liable to such person in an amount equal to the sum of - (1) any actual damage sustained by such person as a result of the failure.” Thomas A. Wilson, *The Availability of Statutory Damages under TILA to Remedy the Sharp Practice of Payday Lenders*, 7 N.C. BANKING INST. 339, 345 (2003), available at <http://scholarship.law.unc.edu/ncbi/vol7/iss1/18> (last visited September 23, 2020).

的帳單，讓消費者有正確的借貸上財務管理概念⁴¹。在邏輯上，此應有助於消費者本身防範因理財不慎，而陷入信用不佳的窘境。在金融科技導入金融業的借貸業務後，想像上將可使金融消費者更輕易獲取借貸服務，若在「告知」層面不足，消費者將可能因為太容易接近金融從而陷入信用不佳、還款困難的窘境，此時該族群將可能再度進入金融排擠族群當中，不過，以金融科技的方式從事放貸業務並不影響借貸真相法之適用，只要從事放貸業務的業者該當本法放貸者之定義，就必須以可理解的語言揭露重要的借貸資訊予申貸者，供其明白當下所締結的借貸合約。

（二）公平信用報告法（Fair Credit Reporting Act）⁴²

公平信用報告法，其係與其授權下的行政命令 Regulation V 所共同

41 15 U.S.C. § 1601: “The Congress finds that economic stabilization would be enhanced and the competition among the various financial institutions and other firms engaged in the extension of consumer credit would be strengthened by the informed use of credit. The informed use of credit results from an awareness of the cost thereof by consumers. It is the purpose of this subchapter to assure a meaningful disclosure of credit terms so that the consumer will be able to compare more readily the various credit terms available to him and avoid the uninformed use of credit, and to protect the consumer against inaccurate and unfair credit billing and credit card practices.”

42 15 U.S.C. § 1608(a): “The Congress makes the following findings:
(1) The banking system is dependent upon fair and accurate credit reporting. Inaccurate credit reports directly impair the efficiency of the banking system, and unfair credit reporting methods undermine the public confidence which is essential to the continued functioning of the banking system.
(2) An elaborate mechanism has been developed for investigating and evaluating the credit worthiness, credit standing, credit capacity, character, and general reputation of consumers.
(3) Consumer reporting agencies have assumed a vital role in assembling and evaluating consumer credit and other information on consumers.
(4) There is a need to insure that consumer reporting agencies exercise their grave responsibilities with fairness, impartiality, and a respect for the consumer’s right to privacy.”

構成，為美國最早處理金融隱私權之法律⁴³，其主要規制對象為消費者信用報告機構（Consumer Reporting Agency, CRA）⁴⁴，法規關注重點乃係消費者信用報告機構中所存取的消費者資料是否準確、公平，並且消費者資訊等隱私資料是否適當受到保護。蓋 CRA 中的消費者報告內容通常涵括消費者的信用程度、能力、性格、個人特徵或生活方式等隱私資訊⁴⁵，CRA 通常不會在未經消費者同意的情況下將報告提供給第三方。典型的狀況為該消費者有保險、融資、尋求工作等需求，而第三方需信用報告輔其判斷該消費者是否合適得到該份融資、保險或工作，此時消費者方會同意 CRA 將其個人信用報告傳送給第三人。可想而知，若 CRA 中所置的個人信用報告有誤，勢必將造成該個人求職或金融需求的重大影響，蓋錯誤的信用報告將使利用該報告為判斷之第三方為錯誤決定。

43 See Matthew A. Bruckner, *The Promise and Perils of Algorithmic Lenders' Use of Big Data*, 93 CHICAGO-KENT LAW REVIEW 3, 49 (2018).

44 「消費者報告機構」是指出於金錢對價，費用或基於合作性非營利基礎，定期以全程或部分從事蒐集或評估消費者信用訊息或其他有關消費者訊息之行為者，且其使用州際貿易的任何手段或設施來向第三方提供消費者報告。15 U.S.C. § 1681a(f) “The term ‘consumer reporting agency’ means any person which, for monetary fees, dues, or on a cooperative nonprofit basis, regularly engages in whole or in part in the practice of assembling or evaluating consumer credit information or other information on consumers for the purpose of furnishing consumer reports to third parties, and which uses any means or facility of interstate commerce for the purpose of preparing or furnishing consumer reports.”

45 15 U.S.C. § 1681a (d)

“ (1) In general. - The term “consumer report” means any written, oral, or other communication of any information by a consumer reporting agency bearing on a consumer’s credit worthiness, credit standing, credit capacity, character, general reputation, personal characteristics, or mode of living which is used or expected to be used or collected in whole or in part for the purpose of serving as a factor in establishing the consumer’s eligibility for -

(A) credit or insurance to be used primarily for personal, family, or household purposes;

(B) employment purposes; or

(C) any other purpose authorized under section 1681b of this title.”

有鑑於此，本法規定只要一經消費者請求，CRA 即有義務將其所要求揭露之信用資訊揭露給該消費者⁴⁶，倘消費者發現該信用報告資訊有誤，可請求 CRA 更正該不正確之內容⁴⁷。同時，CRA 亦有義務採取合理的程序以確保消費者報告正確度的最大值⁴⁸。除此之外，一旦有任何放貸者基於消費者報告中的資訊對消費者為負面信用決定（Adverse Credit Determinations），例如為拒絕其借貸或調高其利息等決定時，放貸者就須通知（Notice）該申貸者該負面信用決定之內容、提供該信用資料 CRA 之電話、地址等，並通知該申貸者有權在 60 天內向 CRA 要求給予其信用報告影本、向該 CRA 爭執信用報告內容的正確性及完整性⁴⁹。上述的規範將使消費者知悉其信用的變化狀況，並賦予救濟機會，除了讓消費者注意其財務上的管理，同時防範放貸者提報錯誤的信用資訊予 CRA，危害消費者的工作與金融權益。

（三）平等信用機會法（Equal Credit Opportunity Act）

平等信用機會法，一般取其法案的首字簡稱為 ECOA，該法強調放貸者（Creditor）不得基於種族（Race）、膚色（Color）、宗教（Religion）、祖籍國（National Origin）性別（Sex）、婚姻狀態（Marital Status）、年齡（Age）等原因歧視任何借貸申請人⁵⁰，如業者有違反 ECOA 下之要

46 15 U.S.C. § 1681g(a) “Information on file; sources; report recipients Every consumer reporting agency shall, upon request, and subject to section 1681h(a)(1) of this title, clearly and accurately disclose to the consumer:

(1) All information in the consumer’s file at the time of the request, except that -...”

47 15 U.S.C. § 1681i.

48 15 U.S.C. § 1681e (b).

49 15 U.S.C. § 1681m; See BRUCKNER, *supra* note 43, at 51; See ODINET, *supra* note 17, at 820-823.

50 15 U.S.C. § 1691(a): “It shall be unlawful for any creditor to discriminate against any applicant, with respect to any aspect of a credit transaction -

(1) on the basis of race, color, religion, national origin, sex or marital status, or age (provided the applicant has the capacity to contract)...

(2) because all or part of the applicant’s income derives from any public assistance

求，而申貸者若受有損害，得對該違法放貸者提起個人或團體訴訟（Class Action）甚至是懲罰性損害賠償之訴⁵¹。而此法所稱之放貸者（Creditor）係指定期提供信貸、續貸之任何人；定期安排信貸的延長、續期之任何人，或參與延長、續期信貸決定之原始債權人的任何受讓人⁵²。由此可知，一般私人之間的借貸關係並不會落入 ECOA 的射程範圍，慣常以借貸為業者較可能為該法所規制。ECOA 關於執行該法的細項內容主要係授權予消費者金融保護署（CFPB）制定，著名的 Regulation B 是消費者金融保護署據消費者信用保護法第七章之授權所制定用以補充 ECOA 之抽象及不足之處⁵³。原告若要主張 ECOA 下歧視之構成，就須先初步證明（Prima Facie）被告所為之行為對某族群造成極端差別對待／效應（Disparate Treatment/Impact）⁵⁴。至於何謂極端差別對待／效應（Disparate Treatment/Impact）？法院通常以階段審查法（Prong Test）予以判斷：首先，原告須先證明 1. 被告確有採取特定及明確的既定作法（Practices）或政策（Policy）；2. 有極端差別對待／效應出現某種被分類的（Classified）群體上；3. 並且有事實顯示系爭既定做法與政策在某種被分類的（Classified）群體上產生極端差別對待／效應⁵⁵。

在 Ramirez v. Greenpoint Mortg. Funding, Inc. 中，Ana Ramirez、Ismael Ramirez、Jorge Salazar 等三人為原告，而 Greenpoint 這家公司為被告。本案事實略為，Greenpoint 在核准房屋抵押貸款方面內部訂有裁

program; or

(3) because the applicant has in good faith exercised any right under this chapter.”

51 15 U.S.C. § 1691e

52 15 U.S.C. § 1691a (e) “The term “creditor” means any person who regularly extends, renews, or continues credit; any person who regularly arranges for the extension, renewal, or continuation of credit; or any assignee of an original creditor who participates in the decision to extend, renew, or continue credit.”

53 12 CFR § 202.1.

54 FTC, *supra* note 28, at 18.

55 Wards Cove Packing Co. v. Atonio, 490 U.S.642, 657-658; NAACP v. Ameriquest Mortg. Co., 635 F. Supp. 2d 1096, 1103 (C.D. Cal. 2009).

量性訂價政策 (Discretionary Pricing Policy)，並授權給公司內部職員、經紀人 (Broker) 等可有彈性依據申貸者的條件，在一定程度內主觀的為訂價 (此處的訂價，包括手續費、利息費用)⁵⁶。Ramirez 分別在 2005 年 8 月 3 號、17 號，透過經紀人從 Greenpoint 獲得了兩筆房屋貸款，但 Ramirez 主張其受到歧視，因為根據 Greenpoint 的據點位置分佈，少數族群 (Minorities) 多數必須依靠經紀人媒合向 Greenpoint 申貸，從而被收取較高的費用。相較之下，白種申貸者 (White Borrowers) 則較容易直接向 Greenpoint 的本部或分支機構直接申貸，而省去了相關費用⁵⁷。再者，因 Greenpoint 裁量性定價政策的操作下，使得 Greenpoint 可考量非信用風險因素 (Non-Risk-Related Factors)，憑藉其他主觀因素在申貸者上加諸其他費用，Ramirez 主張 Greenpoint 的裁量性訂價政策使其所屬之群體陷入差異負面效應 (Adverse Disparate Impact)，蓋該族群比相同或類似信用風險狀態的白種人被收取了更高額的手續費與利息，故 Greenpoint 公司已違反 ECOA⁵⁸。對於上述 Ramirez 的主張，Greenpoint 則辯稱 Ramirez 等並未辨識出特定做法或措施的存在，其僅是攻擊成千的獨立經紀人在訂價上所生之積累效應 (Cumulative Effect)。對此，法院則肯認 Ramirez 已辨認出 Greenpoint 允許其職員、經紀人可依據主觀意思，收取額外費用之裁量性訂價政策，因此特定措施、政策的確存在⁵⁹。至於極端差別對待／效應出現特定群體上是否出現？原告提出聯邦政府的統計資料，說明少數族裔從 Greenpoint 獲得的貸款有百分之五十的機率比白人收取更高額之費用，除了一部分是因為信用狀況不同導致，更多是因為裁量性訂價使然之結果；被告則認為原告不能僅以未獲取與類似信用風險狀況白人相同條件之貸款，即主張

56 Ramirez v. Greenpoint Mortg. Funding, Inc., 633 F. Supp. 2d 922, 924 (N.D. Cal. 2008).

57 *Id.* at 924-925.

58 *Id.* at 925.

59 *Id.* at 927-928.

極端差別效應發生⁶⁰。法院認為原告所提出之證據已足以證明極端差別效應已然發生，並且系爭訂價措施與極端差別效應存有因果關係。

在極端差別效應的認定中，原告在第一階段舉證失敗亦有不在少數的例子。舉例來說，在 *Powell v. American General Finance, Inc.* 案中，原告是一名非裔的女性，其主張 American General Finance 公司的貸款政策違反 ECOA，理由係該公司長期以來不提供貸款予非裔美國人，並且被告以蒐集之信用資訊（如信用紀錄以及收入紀錄）來決定貸款與否，已失衡地影響（Disproportionately Affect）原告所屬之群體；此外，原告更進一步指出審核被告貸款的職員全數為白人，因此對非裔美國人的申貸根本不予妥適的考慮。⁶¹針對原告所提之論述，法院認為其未能完成特定做法／政策存在的舉證，光是廣泛的論及特定做法或政策存在是不足的，且信用資訊的蒐集與使用在 ECOA 下本為合法，而即便審核被告貸款之職員悉數為白人，亦不能據此推論被告有歧視之意圖（Intent of Discrimination）⁶²，因此判決原告敗訴。從上述的兩案可知，美國法院在歧視是否存在之判斷上，不接受空泛、抽象的說詞以證明「極端差別對待／效應」，亦不能僅依原告之個人體驗（Personal Experience）間接證明到整個群體皆受有極端差別對待。至少，要有客觀的事實佐證被告採取特定做法／政策⁶³，並且該特定做法／政策造成了在 ECOA 保護的分類族群受有歧視對待，方能完成初步之舉證。

原告完成初步證明後，並不當然代表被告違反 ECOA，假設被告能證明特定的做法或措施係基於商業上的合理需求（Legitimate Business

60 *Id.* at 928-929.

61 *Powell v. American General Finance, Inc.*, 310 F. Supp. 2d 481, 488 (N.D.N.Y. 2004).

62 *Id.* at 489.

63 在反歧視案件中判斷特定做法/政策的存在與否通常為證明歧視的第一階段證明，而判斷方法係在系爭案件中找出含有裁量性或主觀性因素之舉措，若被告方確採有裁量性或主觀性因素之舉措，則法院可能傾向認定特定做法/政策之存在。 *Watson v. Fort Worth Bank & Trust*, 487 U.S. 977, 991 (1988).

Need) 所為，則可能有機會說服法院特定的做法或政策並非基於歧視所採取，而不觸犯 ECOA⁶⁴。不過，關於法院對於商業上的合理需求的解釋非常嚴格，即便被告已舉證特定做法確實有助於商業目的的達成仍有可能違背 ECOA 之反歧視要求，蓋只要被告有其他或歧視較少 (Less Discriminatory) 之替代手段能達成該商業目的，就不能夠採取有歧視的可能的措施進行商業上的安排⁶⁵。

(四) 本文分析

借貸真相法 (TILA)、公平信用報告法 (FCRA)、平等信用機會法 (ECOA) 共同築出在借貸領域保護金融消費者的具體圖像與架構。借貸真相法著重放貸者應使消費者理解其締結的交易內容，從而評估自身能力是否足以負擔特定貸款之條件，使其發揮管理自我財務的能力；公平信用報告法之目的，是讓消費者有機會自己了解目前的信用狀況以及變化的情形，並設有糾錯機制，讓消費者可要求信用報告機構 (CRA) 更正錯誤的信用資訊，避免其遭受第三方用錯誤的資訊評估影響消費者的信用狀態；最後，平等信用機會法以反歧視的視角，明白的拒絕了放貸者僅基於特定的族群分類作為給予較差貸款條件或核貸的原因。TILA 與 FCRA 的立法使得信貸的過程透明化⁶⁶，讓消費者在知悉外界是如何看待其信用狀態，如此的透明化做法實有助於避免消費者陷入金融排擠的困境，蓋消費者有機會以自律的方式管控其財務狀態，不讓其信用惡化至他人不願意提供貸款或必須付出昂貴貸款成本方能申貸成功的風險發生。ECOA 則負責處理金融消費者無法「自律」處理的問題，因為歧視所造成的金融排擠效應通常為非理性的，可能出自於文化、社會等複雜而不一而足的因素，而沒來由的對於某一族群不公平的對待。

64 FTC, *supra* note 28, at 19.

65 BRUCKNER, *supra* note 43, at 34; *Id.*

66 See Matthew A. Bruckner, *Regulating Fintech Lending*, 37 BANKING & FINANCIAL SERVICES POLICY REPORT 1, 3 (2018).

本文認為此三部法律的規制，對於金融排擠效應有頗大的防範功能，因為規範本身處理的核心直指金融排擠的兩個主要因素，一個是基於消費者「己身」貢獻的排擠成因，另一則為整體社會上立於「非理性」思考或文化氛圍下發生的歧視問題。

二、讓陽光照進演算法黑箱？－可解釋的人工智慧（Explainable AI）與反事實解釋（Counterfactual）之倡議

隨著科技的發展，日漸增多的金融科技借貸業（Fin-Tech Lending）可想像未來可能將成為借貸市場主要的提供者。以美國而言，目前的法制雖然足以應付傳統的借貸下衍生的金融排擠問題，但新型態的借貸方式如何適應前述法規的要求即成問題。金融科技借貸業除運用傳統的信用評等機制，如前文所分析，多數運用大數據與演算法所生之判斷為核貸的具體考量，演算法的程式設計者僅負責餵養數據予機器，機器能自己深度學習並自我訓練，綜合分析給定的數據，決定出核貸予否或者核貸的具體內容，至於為何產生出該種判斷或者哪種資訊占了多少信用效度的比例則不清楚。換言之，即便為程式設計者也只知道提供機器的資訊有哪些，以及產出結果為何，但並不能為整個核貸過程提供解釋⁶⁷。

以本文分析之聯邦三部法律而言，借貸真相法（TILA）與公平信用報告法（FCRA）的核心是分別要求放貸者或信用報告機構（CRA）揭露與借貸有重大關聯的資訊（特別是會影響信用評等的資訊）使消費者知悉，倘在金融科技借貸的場合下，放貸者如何用民眾可理解的語言揭露法規要求必須揭露予消費者的資訊？首先，借貸的過程可能從開始到結束都是線上完成，業者必須確保在申貸的過程中，民眾可以在網上了解貸款條件等重大資訊。再者，假設金融科技借貸業者的演算法使用

67 *Id.* at 2.

的數據包括信用報告機構所提供的資訊，而最終若演算法決定不予核貸或在貸款展延時調高貸款利息，按公平信用報告法之要求，該名放貸者有義務向該申貸者為不利決定通知（Take Adverse Action），說明造成該次不利決定的主因為何？倘演算法的過程是不可見、亦無從解釋，如何達成公平信用報告法所加諸於借貸業者之義務？⁶⁸最後，平等信用機會法（ECOA）雖提供個人或群體主張受歧視之機會，但在訴訟上須先負初步證明（Prima Facie）極端差別對待確實存在，有論者認為在金融科技借貸下，放貸者較不易被訴追平等信用機會法下的責任，蓋演算法下的放貸決定降低了偏見以及人為的介入空間，因此是相對客觀的⁶⁹。惟本文認為此種推論稍嫌速斷，演算法固然在決策過程中幾乎未有人為因素干擾，但演算法的設計與使用的數據仍須仰賴人工運作，因此並無法排除演算法設計以及數據本身存有偏見的危險，若再加上演算法黑箱的特性，即便消費者已接受到不公平的歧視貸款待遇，仍無從實現平等信用機會法所賦予的救濟機會，蓋申貸者在演算法的黑箱中要舉證「極端差別對待」恐難如登天⁷⁰，本文以為金融科技下的借貸須能夠被解釋或透明化，申貸者在平等信用機會法的保護才有機會被落實⁷¹。上述分析點出了在金融科技借貸下的金融排擠風險在美國現行的法制下出現的保護侷限性與盲點，其主要癥結點是金融科技運用後如何使借貸過程透明化而符合既存法規對於業者揭露要求之困難。事實上，讓演算法變透明或可解釋並非不可能，以下本文即就目前法學界與科技界倡議提供解

68 CHOU, *supra* note 18, at 1209.

69 BRUCKNER, *supra* note 43, at 39.

70 相同見解，HURLEY & ADEBAYO, *supra* note 30, at 192-193. “Proving a violation of ECOA is burdensome, and the use of highly complex big-data credit-scoring tools may only exacerbate that difficulty.”

71 See Kristin Johnson, Frank Pasquale & Jennifer Chapman, *Artificial Intelligence, Machine Learning, and Bias in Finance: Toward Responsible Innovation*, 88 FORDHAM L. REV. 499, 523-524 (2019); CHOU, *supra* note 18, at 1189.

決演算法黑箱的兩種途徑進行介紹與分析⁷²：

(一) 可解釋的演算法與人工智慧 (Explainable Algorithm & AI)

有鑒於演算法黑箱的特性，封閉以及無法解釋的決策過程伴隨著不可知及不可控的風險，引發了外界諸多的擔憂及關注。因此使人工智慧或演算法變得透明成為當代人工智慧的顯學，最常被論及的解決方案是要求業者公布演算法程式碼 (Algorithmic Code)，供監理者或大眾監督，並可辨別出演算法基本運作的邏輯，嘗試找出演算法中可能產生風險之處。但業者所使用的演算法多是一家公司重要的商業秘密及智慧財產權，一經公布將使業者的財產權受到極大侵害⁷³，更可能大幅降低業界投入人工智慧研究的意願，又演算法如設計得非常複雜，即便公布演算法程式碼，僅憑主管機關或公眾要找出可能產生風險之處其成本恐相當高昂。

由於公布演算法程式碼不見得能解決黑箱的隱憂，又涉及可能侵害業者的財產權等缺點。近年來，學界建議下一階段人工智慧目標應是放在發展可解釋的人工智慧上，所謂「可解釋的人工智慧」(Explainable AI) 係指一套能夠使人們了解演算法或人工智慧最終決策背後理由的模型或方法⁷⁴，理解 AI 為何如此決策，不僅是為了風險考量或追求信任，

72 亦有論者認為可從餵養給演算法的數據解決，蓋演算法的準確度除了來自於演算法的設計，其所使用的數據亦相當關鍵，這些數據通常是基於消費者同意下所蒐集的資訊，其蒐集的範圍可能比消費者想像的更多，一旦允許業者存取手機或電腦的雲端資料，業者將各式各樣的有價值的數據格式化，使演算法可資利用。倘從源頭本身即禁止某種資料的蒐集及利用或允許消費者選擇剔除特定資料 (Opt Out) 也許能一定程度阻卻數據配合演算法產生的歧視問題，但背後可能犧牲的是演算法的精確度以及發展性，相關研究仍值得觀察。See CHOU, *supra* note 18, at 1212-1214.

73 *Id.* at 1212; Nizan Geslevich Packin & Yafit Lev-Aretz, *On Social Credit and the Right To Be Unnetworked*, 339 COLUM. BUS. L. REV. 339, 416-417 (2016).

74 Ron Schmelzer, UNDERSTANDING EXPLAINABLE AI, *Forbes*, at <https://www.forbes.com/sites/cognitiveworld/2019/07/23/understanding-explainable-ai>

同時能為追求更好以及更精準的演算法提供檢討的基礎⁷⁵。而解釋 AI 的途徑大概可區分成兩種：1. 直接解釋演算法或模型，以提升演算法的透明度；2. 事後觀點解釋法（Post-Hoc Explanations），此方法係透過演算法模型決策後的結果，一步步去歸納為何模型如此判斷，倘演算法過於複雜尚可切割或區分成局部來歸納解釋⁷⁶，能以事後觀點歸納並分析出演算的每個環節演算法決策的判斷因子。惟直接解釋法在演算法模型過於複雜的情形下要直接解釋可能較有困難，而事後觀點解釋法目前雖為較實際之解釋方式，惟相關技術仍在發展中，尚無法全面適用各種演算法的解釋，倘相關技術發展成熟預料在人工智慧的透明度上將有極大貢獻。

（二）反事實解釋（Counterfactual Explanation）

除了發展上述可解釋的演算法的方式外，在 AI 透明度上的另一倡議為反事實解釋。反事實解釋對於演算法透明性的意義，不若可解釋 AI 強調理解演算法的決策過程及理由，反而是以有意義而易懂的反向解釋演算法最終演算結果為目標，其原理是透過在演算法模型裡設計「若…則…」(if-then) 的陳述，助演算法透明化。試舉一例：假設甲男的年收是新臺幣 100 萬元，其欲透過金融科技申貸，最終演算法核貸結果為不通過，在反事實解釋的應用下，最終演算法表述的結果可能會是只要甲男年收超過 120 萬元，即可拿到該貸款，甲即得知其未申貸成功原因或許是出在年收不足上⁷⁷。支持反事實解釋論者，認為縱使是普通

[/#d0ae3257c9ef](#) (last visited August 15, 2020).

75 Wojciech Samek, Thomas Wiegand, Klaus-Robert Müller, Explainable Artificial Intelligence: Understanding, Visualizing And Interpreting Deep Learning Models, 2-3, available at <https://arxiv.org/pdf/1708.08296.pdf> (last visited August 15, 2020).

76 賴佳昀，AI 的可解釋性是什麼？能吃嗎？，2019 年 11 月 21 日，<https://highscope.ch.ntu.edu.tw/wordpress/?p=83241>，最後瀏覽日：2020 年 8 月 15 日。

77 See Sandra Wachter, Brent Mittelstadt & Chris Russell, *Counterfactual Explanations*

人 (Layperson) 也能夠透過反事實解釋的方法，可輕易明白演算法最終決策的主因為何⁷⁸，而無需懂演算法程式邏輯或技術上的知識而以成本高昂的方式理解演算法，其更有助於為受到演算法負面影響的個人提供救濟或申訴的立基點⁷⁹。

(三) 本文分析

本文認為可解釋的人工智慧仍是目前顧及演算法所有者之財產權與管控人工智慧風險的最佳平衡點，因其可大致理解演算法的決策理由及過程，又不致過度侵害演算法所有人之權益，其所面臨之困境是發展尚不成熟，多數只停留在較簡單演算法之解釋，是否能廣泛運用尚須端看未來技術發展趨勢。若未來技術得以運用在較為複雜的演算法領域，則演算法黑箱的問題預計可大部分被解決。可惜的是，可解釋 AI 的解釋並無法做到老嫗能解的程度，只有該領域專家能理解可解釋 AI 的解析，先不論其解釋成本，但至少黑箱已一定程度的透明，相關風險已可見、可防、可控。

反事實解釋固然有其優點，但並未根本解決演算法不透明化的核心憂慮，蓋反向解釋至多解釋了演算法成就反向決策的主要條件，並未充分反應出決策的過程是否因某個不正確的或帶有歧視的數據加重了反向決策的條件，例如：乙女為黑人的女性，其年收 10 萬元，申請貸款遭拒，反向理由是只要年收高於 15 萬就可獲該貸款。在此例中，吾人可得知，乙女年收再多 5 萬即可獲貸，但我們卻無從得知是否因女性以及黑人身份，加重年收入的要求⁸⁰。雖然反事實解釋仍有機會揪出歧視

Without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR, 31 HARV. J. L. & TECH. 841, 844 (2018).

78 *Id.* at 845.

79 *Id.* at 877-878.

80 在反歧視法的研究中，歧視有所謂的「交錯性」(Intersectionality)，指的是個人因多從的身份遭受多重歧視，如本文所舉的黑人女性，可能因「性別」加上「種

的存在，惟終究未可全面處理箇中難題。

三、小結

金融科技發展方興未艾之際，美國學界不忘反省科技對現行法制的衝擊進行理解與探討，透過科技興利的當下，同時寄望科技對自身產生的問題有解決的可能。目前論及的解決方案確實有其缺點，但至少具有明確可供參考的指引可走，以美國在人工智慧的資源以及軟實力，讓黑箱撥雲見日應指日可待。多數評析未見對於現行法制改革的聲浪⁸¹，原因在於新型態金融排擠的防免或解決之道並非修改法律如此容易，而是科技運用後必然造成的風險如何降低或避免的問題。然而，如此的風險並不可怕，最可怕的是毫無察覺問題及風險，而選擇全然相信科技。科技始終始於人性，但倘科技已脫離人性，人類將被我們所未知的黑箱主宰。

伍、普惠金融應從金融消費反歧視法制做起—我國法制現況檢視與反思

一、我國普惠金融之定位與金融科技政策之現狀

在普惠金融概念在國際上被極力提倡並以各式各樣的方針落實之際，我國金融監督管理委員會（下稱金管會）終於在今年 1 月中正式發

族」而遭受比單一身份時更嚴重的歧視效應。陳昭如，交叉路口與樓上樓下—反歧視法中的交錯問題，月旦法學雜誌，第 189 期，頁 53-54，2011 年 2 月。

81 據本文觀察，目前提出法律改革的有 Mikella Hurley 與 Julius Adebayo 兩位學者，在 *Credit Scoring In The Era Of Big Data* 文中倡議立信用評分公平透明法(Fairness and Transparency in Credit Scoring Act)，強調使用信用評分的開發者與使用者為定期揭露，揭露的內容包含其收集用以信用評等數據的種類、來源、方法等，讓消費者能基本了解信用評分的運作以及使用資料。HURLEY & ADEBAYO, *supra* note 30, at 197.

佈了「普惠金融指標」，以金融服務可及性、使用性及品質等三個面向，評估我國普惠金融發展狀況⁸²，至於指標的具體作用為何？金管會表示原則上每年會發布一次指標衡量的結果，透過各項指數以追蹤式的方式了解我國金融市場脈動、金融消費者取得金融服務的容易度，同時指標也將作為個別金融業調整服務策略的參考⁸³。我國雖為因應國際潮流，設置普惠金融指標，但目前僅停留在「了解」的階段，尚未具體進入政策實行的階段。相較於我國，不少國家已針對普惠金融有具體的政策，例如，自國有銀行帶頭做起，專門以低收入的家庭或弱勢者作為放貸對象，又如鼓勵銀行業者使用金融科技，降低使用金融服務之成本⁸⁴。由此觀之，我國推行普惠金融的步伐似乎較為緩慢，且政策角色定位尚不清晰。

相較於普惠金融的政策，金融科技的發展在我國似乎較受重視。我國於 2018 年通過了金融科技發展與創新實驗條例（下稱本條例），本條例第 1 條即揭示其立法理由，係為建立安全的金融科技創新實驗環境，以科技創新金融商品或服務，達成促進普惠金融及金融科技發展之目的，並落實對參與創新實驗者及金融消費者之保護。金管會亦先於本條例實施前，成立「金融科技發展與創新中心」，搭起業者與政府溝通橋樑，包括定期提供窗口供業者諮詢、法規釋疑等服務，降低雙方的溝通

82 具體衡量面向的內容有：「一、金融服務可及性：瞭解金融消費者（包括偏鄉及特殊族群）接觸金融服務之便利性及友善性，計有 7 項衡量指標。二、金融服務使用性：調查成年人使用銀行服務（包括存款、貸款）、數位金融（行動支付、數位存款及網路投保）及保險商品（壽險保單及微型保險）之程度，計有 8 項衡量指標。三、金融服務品質：瞭解金融教育宣導是否遍及全國各鄉鎮與消費者、科技進一步提升金融服務、公平待客之落實及糾紛解決機制等，計有 6 項衡量指標。」參金融監督管理委員會新聞稿，https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202001140002&dtable=News，最後瀏覽日：2020 年 8 月 10 日。

83 同前註。

84 See N. Yoshino., *supra* note 12, at 5.

成本⁸⁵。此外，金管會為落實金融科技產業的發展政策，並指導金融服務總會成立金融科技創新園區（Fintech Space），作為統整國內（外）產業界、學術界等相關資源的中心，期盼創造金融科技生態系⁸⁶。但興利同時，也不應忘防弊，主管機關在金融科技發展的同時，亦應關注運用金融科技而生的風險，例如若金融科技業者使用演算法從而提供金融服務或商品時，演算法黑箱所產生的風險是否能夠在該項金融科技落地時被合理管控，以保護消費者權益。再者，主管機關亦應鼓勵業者投入研究金融科技業產生的風險管理（例如：可解釋 AI 及反事實解釋），從而在金融科技的生態系中相輔相成，達到生態系中的平衡，生成產業與消費者的雙贏局面。

由上述政府的種種作為，不難看出政府對於金融科技發展的重視，雖然金融科技對於普惠金融的政策目標達成可能有所助益，但金融科技政策仍不應理所當然被視為普惠金融政策，因為普惠金融的目標並非係金融科技的發展帶來的伴隨作用。政府鼓勵金融科技發展，帶動產業，創造就業機會固然正確，但應注意兩種政策目標仍有所差異。本文認為普惠金融有其獨特地位，蓋若以更宏觀的法制角度看待普惠金融，普惠金融就我國而言，似乎較像國家義務而非具有裁量餘地的政策地位。依照我國憲法第 150 條規定：「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」由條文的文義觀之，似乎國家負有設置平民金融機構的「義務」，但目的係用以救濟失業。按前大法官賴英照之看法，所謂「平民金融機構」指的是信用合作社及民國 40 年代流行的「公營當舖」等機構⁸⁷，負責為平民辦理金融業務之機構。不過，隨著經濟隨著民主轉型，舊時代下的

85 行政院，金融創新，推升產業競爭力，2018 年 9 月 25 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/35874b8e-2f84-41cb-8849-d09392d9a5cb>，最後瀏覽日：2020 年 8 月 10 日。

86 金融科技創新園區，<https://www.fintechspace.com.tw/zh-hant/about-us/>，最後瀏覽日：2020 年 8 月 10 日。

87 賴英照，「認真看待憲法」，聯合報，A14 版，2014 年 5 月 25 日。

信用合作社大多轉型為銀行，政府雖仍持有轉型銀行股份，但些銀行已幾乎不背負社會或政策任務，而紛紛成為純營利之公司。

即便平民金融機構已紛紛轉型，惟本文認為憲法第 150 條立法目的實際上相當接近普惠金融的精神，其立法特別強調金融機構對於平民的重要性，雖然本條侷限在「救濟失業」的範圍，但憲法的解釋並非拘泥於文義，隨著時代的變遷理解憲法的內涵也應所有改變⁸⁸。本文建議，主政者應體察憲法精神，政策或立法應落實憲法所課予政府之憲法義務⁸⁹，故不妨以更寬廣的定義看待此一憲法賦予國家的任務，以普惠金融的精神解釋該憲法條文，畢竟憲法義務僅係憲法賦予國家的最低要求，只要對國家、社會有益，即便從寬解釋憲法所揭櫫的核心精神，不僅達成合憲狀態，更是為人民創造福祉。

二、我國金融消費者的保護法制之檢視—以借貸領域為核心

如前述，我國金融科技政策正如火如荼的進行，截至目前，雖未見革命性金融科技於金融業務上的突破，也尚未出現融入 AI 與大數據核貸的金融機構。但以人工智慧模組及傳統信用資料作為核貸基礎的借貸平臺業者已出現在我國⁹⁰，此突顯檢視金融消費者保護法制之迫切與重

88 See generally H. Jefferson Powell, *The Original Understanding of Original Intent*, 98 HARVARD LAW REVIEW 885, 885-948 (1984).

89 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，國立臺灣大學法學論叢，第 45 期，頁 1312-1314，2016 年 11 月。林教授在該文中梳理了公法學者對於基本國策的客觀法效力，並指出雖然基本國策本身並無法導出人民的主觀公權利，但基本國策確確實實具有拘束國家政府的客觀法律效力，係直接課與立法者注意義務，同時亦對司法及行政兩權具有解釋指標的作用。

90 普匯金融科技公司在其官網介紹強調其「運用 AI 智能科技與安全風控模組，將專業金融產品與線上簡易方式搭起投資人與借款人的橋梁。以「金融專業」為核心，「科技工具」為輔助，提供「最有溫度」的社群服務，拉近人與人的距離，讓金融年輕化並串起社會閒置資源，幫助年輕人完成自我學習成長與創業夢想！」之公司特色。普匯金融科技，<https://www.influxfin.com/our-company/>，最

要性。因而，下文將循前開說明美國三部法規的規範目的及途徑，以借貸領域的視角出發分析我國金融消費者保護法制，分述如下：

（一）放貸者之告知義務

我國金融消費者主要的保護機制，乃民國 100 年所通過之金融消費者保護法（下稱金保法），其立法目的乃在於保護金融消費者權益，並且以能公平、合理、有效處理金融消費爭議事件，增進金融消費者對市場之信心等為目的（金保法第 1 條參照）。金保法所適用之事的範圍，主要係指金融消費爭議，因此凡是金融消費者⁹¹與金融服務業⁹²間因商品或服務所生之民事爭議皆屬金保法規制範圍（金保法第 5 條）。又放款業務為金融服務之一種⁹³，因此放款業仍須遵循金保法所課與其之義務。按金保法第 10 條（下稱同條）第 1 項「金融服務業與金融消費者訂立提供金融商品或服務之契約前，應向金融消費者充分說明該金融商品、服務及契約之重要內容，並充分揭露其風險」此乃法定的先契約義務，明定金融服務業在提供金融服務或商品前應向金融消費者履行之告

後瀏覽日：2020 年 8 月 15 日。

- 91 金融消費者保護法第 3 條：「本法所定金融服務業，包括銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子票證業及其他經主管機關公告之金融服務業。前項銀行業、證券業、期貨業及保險業之範圍，依金融監督管理委員會組織法第二條第三項規定。但不包括證券交易所、證券櫃檯買賣中心、證券集中保管事業、期貨交易所及其他經主管機關公告之事業。第一項所稱電子票證業，指電子票證發行管理條例第三條第二款之發行機構。」
- 92 金融消費者保護法第 4 條「本法所稱金融消費者，指接受金融服務業提供金融商品或服務者。但不包括下列對象：一、專業投資機構。二、符合一定財力或專業能力之自然人或法人。前項專業投資機構之範圍及一定財力或專業能力之條件，由主管機關定之。金融服務業對自然人或法人未符合前項所定之條件，而協助其創造符合形式上之外觀條件者，該自然人或法人仍為本法所稱金融消費者。」
- 93 黃明陽，金融消費者保護法 vs. 消費者保護法，消費者保護研究，第 17 輯，頁 47，2013 年 9 月。

知義務⁹⁴，且告知的方式亦應以金融消費者能充分瞭解之文字或其他方式為之說明及揭露（同條第3項參照）⁹⁵。而關於告知義務的內容及範圍，鑒於金融服務與商品多樣與複雜，難以依據每種商品與服務量身訂定告知事項，因此採取抽象的立法方式處理，內容包括但不限於交易成本、可能之收益及風險等有關金融消費者權益等重要資訊。⁹⁶倘金融服務業因未履行告知義務，而致金融消費者受有損害者，金融服務業不論有無過失，皆應負損害賠償責任，除非業者能證明消費者之損害與未告知行為不存有因果關係。

若將我國法下課予金融服務者告知義務與美國的借貸真相法交互比較，我國雖未以借貸領域之專法規範放貸者與借款者（含潛在申貸者）間之權利義務，亦未就各種借貸類型為細部規範。然此種抽象立法的方式未必不佳，蓋對於潛在借款者切身相關的重要權利、義務及責任，金

94 王志誠，現代金融法，頁224，新學林，2017年3版。

95 金融服務業提供金融商品或服務前說明契約重要內容及揭露風險辦法第3條：「金融服務業說明金融商品或服務契約之重要內容及揭露風險，應遵守下列基本原則：

一、應本於誠實信用原則，並以金融消費者能充分瞭解之文字或其他方式為之。

二、任何說明或揭露之資訊或資料均須正確，所有陳述或圖表均應公平表達，並不得有虛偽不實、詐欺、隱匿、或足致他人誤信之情事，上述資訊或資料應註記日期。

三、銷售文件之用語應以中文表達，並力求淺顯易懂，必要時得附註原文。

四、所有銷售文件必須編印頁碼或適當方式，俾供金融消費者確認是否已接收完整訊息。」

96 告知事項尚包括金融服務業提供金融商品或服務前說明契約重要內容及揭露風險辦法第5條所提及之內容：「(1)金融消費者對該金融商品或服務之權利行使、變更、解除及終止之方式及限制。(2)金融服務業對該金融商品或服務之重要權利、義務及責任。(3)金融消費者應負擔之費用及違約金，包括收取時點、計算及收取方式。(4)金融商品或服務有無受存款保險、保險安定基金或其他相關保障機制之保障。(5)因金融服務業所提供之金融商品或服務所生紛爭之處理及申訴之管道。(6)其他法令就各該金融商品或服務所定應定期或不定期報告之事項及其他應說明之事項。」

融服務業者都必須說明，倘若以條列窮舉式的立法方式，恐掛一漏萬，因此本文認為權利義務關係的具體化，仍可留待司法及行政等有權機關進行解釋，可動態填充消費者保護之漏洞。

（二）信用報告之維護機制

在我國，最完整且同時亦是唯一蒐集在金融機構間個人及企業的信用資料之信用資料機構為財團法人金融聯合徵信中心（下稱聯徵中心），聯徵中心乃依據銀行法第 47 條之 3 以及銀行間徵信資料處理交換服務事業許可及管理辦法而成立⁹⁷。其服務對象除了一般社會大眾，主要則是為會員金融機構提供查詢以及利用該信用資料庫之資料⁹⁸。但是會員金融機構必須得當事人同意或與當事人有契約或類似契約關係者，才能向聯徵調閱或使用該當事人信用資料。此外，聯徵中心對其所蒐集的信用資料之蒐集、處理及利用，除應確保整個過程為合法外，並應確保該信用資料之保密與安全。且對信用資料亦負有正確建置、處理、傳輸、交換及查詢作業程序之義務；倘信用資料有錯誤、毀損、滅失或不正確處理、傳輸、交換、查詢情事者，聯徵中心應負有查明、改正及補救之責，並須盡善良管理人之注意義務⁹⁹。由上可知，聯徵中心依法本應該對於中心內的信用資料負有一定的義務，惟當事人雖未與聯徵中心簽任何契約，然依個人資料保護法第 10 條¹⁰⁰，當事人具有向聯徵中心請求接近其信用資料之權利，並可要求聯徵中心提供閱覽信用資

97 財團法人金融聯合徵信中心，信用報告的種類及用途，2017 年 9 月 4 日，https://www.jcic.org.tw/main_ch/docDetail.aspx?uid=92&pid=73&docid=54，最後瀏覽日：2020 年 8 月 15 日。

98 銀行間徵信資料處理交換服務事業許可及管理辦法第 27 條第 1 項。

99 銀行間徵信資料處理交換服務事業許可及管理辦法第 27 條第 2 項。

100 聯徵中心蒐集、處理及利用個人資料的根據，主要是透過各會金融機構在其與客戶所個別簽訂之服務或商品契約，間接取得當事人之書面同意。王志誠，同註 94，頁 303。

料或給付複製本。復依個人資料保護法第 11 條第 1、2 項，倘聯徵中心所存之資料，當事人認為有誤或不完整，當事人可主動請聯徵中心更正或補充之，甚至在信用資料正確性有爭議時，當事人得請求聯徵中心停止處理或繼續利用該信用資料¹⁰¹。

本文以為我國對於信用報告的維護機制與美國的公平信用報告法相比下，已經非常接近。雖然我國對於信用報告的蒐集、處理、利用的相關法制並非以專法方式定之，而是透過法規命令要求聯徵中心負善良管理人注意義務¹⁰²，另外則以個人資料保護法賦予金融消費者對於信用資料接近及更正權，惟實殊途同歸，蓋兩國法制皆能夠保障當事人對於其資料的知情及更正權。較大差異之處，為公平信用報告法課予放貸者在利用 CRA 資料為核貸考慮而對申貸者為不利決定（Adverse Action）時的告知義務¹⁰³。本文認為此種規範值得仿效，蓋透過強化金融業者對於提供服務時的透明化與告知義務，將促進金融消費者對於金融市場的信心，與此同時亦幫助金融消費者增進其金融意（知）識（Financial Literacy）。

三、遺留的保護傘－我國金融消費者反歧視機制之建置必要性？

在以美國法規範檢視我國借貸領域的消費者相關保護法制後，發現

101 王志誠，同註 94，頁 303。

102 最高法院 100 年度台上字第 328 號民事判決謂：「善良管理人之注意義務，乃指有一般具有相當知識經驗且勤勉負責之人，在相同之情況下是否能預見並避免或防止損害結果之發生為準，如行為人不為謹慎理性之人在相同情況下，所應為之行為，即構成注意義務之違反而有過失，其注意之程度應視行為人之職業性質、社會交易習慣及法令規定等情形而定。而專門職業人員，基於與當事人之信賴關係，並本於其專業能力、工作經驗及職業責任，在執行業務時，對於相對人或利害關係人應負有保護、照顧或防範損害發生之注意義務。」

103 請參考前文關於公平信用報告法部分的分析。

我國獨缺類似平等信用機會法（ECOA）在借貸領域的反歧視法制。我國或許歧視問題不若美國嚴重，但歧視的現象並非不存在，只是歧視是否被看見或隱身於特權後¹⁰⁴。臺灣在人口組成方面相當多元，除佔人口多數之廣義的漢人外，據原住民委員會之統計，臺灣本島及離島原住民共有 16 族，共有 57 萬餘人¹⁰⁵；另根據內政部資料，外籍配偶（含陸配及港澳）人口亦來到歷史高點，於今年已突破 56 萬人¹⁰⁶，其總數已與原住民人口相當，且預估在 2030 年，25 歲新住民子女人數比例則將達到臺灣總人口的 13.5 % 左右¹⁰⁷，多元移民的社會在臺灣已是不容忽視的趨勢。臺灣如此多元的人口組成有其歷史背景，這樣的現象也為我國社會注入新的文化養分及活力。然而，少數族群在社會中卻容易因其身分而遭受各種不公平的對待或歧視，歧視來源不一而足，可能是家庭、社會或職場等場域¹⁰⁸，有時甚至連既有的法規亦存有不合理的差別對待¹⁰⁹。根據本文研究，目前臺灣的確未有報載或相關研究指出，新住民、原住民或其他少數族裔因其身分遭受到不公平的金融服務提供之具體

104 陳昭如，同註 80，頁 57-58。

105 原住民族委員會，109 年 10 月現住原住民人口數按族別及年齡統計表，<https://www.cip.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0&DID=2D9680BFECBE80B676534BCF44D8EC98>，最後瀏覽日：2020 年 11 月 10 日。

106 截至 2020 年 9 月底，外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數為 562,774。內政部移民署，外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數，<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown>，最後瀏覽日：2020 年 11 月 10 日。

107 內政部移民署編，107 年新住民生活需求調查報告，內政部移民署印行，頁 11，2020 年。

108 沈瑜，熬過受虐、異樣眼光，新移民姊妹一起攜手力爭平權，遠見雜誌，https://event.gvm.com.tw/201906_migrant-worker/08.html，最後瀏覽日：2020 年 11 月 10 日。

109 郭匡超，新住民遭歧視 監委王美玉為其爭權益，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/amp/realtimenews/20171226005932-260407>，最後瀏覽日：2020 年 11 月 10 日。

案例¹¹⁰，但本文認為金融領域的歧視案例之所以少見，可能主因在於此種歧視較不易被察覺，因為金融機構非常容易就可以透過各種商業上的考量或術語包裝不予核貸或收取高額利率之原因，一般人根本無從得知背後的真正原因，不若其他的歧視案例如此外顯。

我國憲法第 7 條揭櫫：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，該條文展現平等原則在憲法上之基本權地位，然一般公法學之學說咸認憲法的規制對象主要為國家，而不包括私人，因此不得在私法關係直接主張憲法的平等保護，僅能透過民法第 72 條公共秩序及善良風俗間接主張之，即學說上所稱基本權對第三人效力¹¹¹。如前述，歧視的來源不僅可能來自於公權力，私人間的歧視甚可能佔多數，雖然憲法第 7 條效力可規制之對象有所限制，卻不代表國家不能對私人間的歧視立法規範，以保障弱勢族群。事實上，於我國私法上的反歧視規範非完全付之闕如，例如就業保障法第 5 條要求雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由，予以歧視，其所列不得歧視態樣共有 18 種，甚至遠勝平等信用機會法所列舉的類型。其他反歧視規範，例如身心障礙者權益保障法、人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例皆為適例。此些規範突顯了立法者在立法上選擇優先保護某些領域以及某些族群，但卻不意味著其他領域或族群沒有受歧視的

110 曾經有倡議過所謂的原住民銀行，理由在於「原住民許多族人因處於經濟弱勢，想要向一般金融機構銀行借貸，容易遇到無固定工作、擔保信用等刻板印象問題，無法順利借貸。」此倡議所欲解決的即為原住民在金融領域被排擠或歧視的現象。林惟崧，「原住民銀行」卡關 3 困境 小英政見恐再跳票，上報，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=27919，最後瀏覽日：2020 年 11 月 10 日。

111 許宗力，基本權利：第五講－基本權利的第三人效力與國庫效力，月旦法學教室，第 9 期，頁 64，2003 年 7 月。

風險或可能。

實際上，我國已有學者針對民事交易關係的反歧視進行研究¹¹²，透過介紹德國的一般平等待遇法，反思我國目前欠缺私法反歧視一般規範的現狀。其認為我國私法之反歧視規範大多散落各個法典當中，導致反歧視之平等原則在民事關係中難以全面被適用¹¹³。至於反歧視法制最具爭議者通常在於侵害私法自治之基石—契約自由原則¹¹⁴。的確，反歧視法於私法關係產生的規制效果，為限制一般人民在社會中選擇與何人締約之自由，惟此種批評忽略私法自治亦有其界線與限制，當歧視成為一種社會上的常態或共識，被歧視者在日常生活中除一般人身自由外，其他自由權幾乎遭限制或剝奪¹¹⁵，蓋各式各樣服務或產品都將拒絕提供予之，將被歧視者孤立並限於一隅，被歧視者的實際生活及人性尊嚴都將受嚴重侵害。反歧視法制旨不在限制或侵害契約自由，其精神乃係禁止披著私法自治外衣，實則歧視他人、踐踏他人人性尊嚴之行為出現。因此本文認為在一般民事交易關係的反歧視法制確有存在的必要，只是立法技術上如何取得或拿捏契約自由與禁止歧視的平衡點，尚須研究¹¹⁶。在金融領域，國內亦曾出現反歧視規範立法的聲浪，只不過反歧視的內容僅停留於身障者接近金融服務的便利性等¹¹⁷，與美國法上的平等信用機會法（ECOA）差異甚大，並未直指金融歧視的核心，此應有檢討之

112 如葉啟洲，民事交易關係上之反歧視原則—德國一般平等待遇法之借鏡，東吳法律學報，第 26 卷，第 3 期，頁 143-200，2015 年 01 月；周伯峰，「歧視禁止」作為私法自治的限制？—簡評德國《一般平等對待法》中的民事上歧視禁止規定及其爭議，月旦法學雜誌，第 224 期，頁 127-150，2014 年 12 月。

113 葉啟洲，同前註，頁 150。

114 周伯峰，同註 112，頁 137-143。

115 周伯峰，同註 112，頁 143-145。

116 已學者有提出相關草案的研擬。葉啟洲，同註 112，頁 189。

117 此浪潮催生下的反歧視規範為「銀行業金融友善服務準則」，主要著眼於確保身心障礙人士充分享有基本權利、平等及合理便利之金融服務（銀行業金融友善服務準則第 1 條）。

必要。

基於保護契約自由而反對制定一般民事交易關係的反歧視法制的考量固然有其道理，但本文認為自由仍有其界限，不應無限上綱。退步言之，即便不應草率訂定一般民事交易關係的反歧視法，本文認為仍應先就金融交易方面先行建置反歧視之規範，理由主要有：（一）憲法第150條明文規定國家有設置平民金融機構的義務，顯示金融對人民的重要性。普惠金融的概念從積極面向來說，是要求國家以政策促成人人能以合理的代價接近金融服務的狀態，但從反向來說，國家亦應改善人民因為非理性因素而無法接近金融服務的情形；（二）鑒於金融有資源分配的特殊性，對人性尊嚴的實現有高度重要性，接近使用金融的權利不應受刻板印象或歧視而受到限制甚至剝奪；（三）金融機構為特許行業，並受政府高度監督，並不若社會上其他服務或產品的提供者來得多，倘允許金融業者基於歧視而不提供金融商品或服務，易使受歧視者限於孤苦無援之窘境。基於上述理由，本文建議私法關係的反歧視法制應先從金融交易方面做起，為金融消費者權益保護拼起一塊重要的拼圖。

陸、結論

普惠金融對於人類來說是一種反省，反思了金融權成為了特權的現狀，何時金融成為了特定一群人得以獨占的權利？從而國際上開始出現普惠金融的聲浪，主張人人都應得以合理的成本接近金融服務，擺脫金融資本主義的循環，讓金融資源進入被社會遺忘的角落。正當世界各國與智庫都在思考普惠金融如何達成之際，名為金融科技的重要角色粉墨登場，金融科技透過日新月異的科技手段重塑了金融的運作模式與面貌，同時為普惠金融的達成帶來契機。金融科技與普惠金融雖看似相輔相成，但在普惠大眾過程中卻在科技的未知處暗藏排擠風險。本文以演算法黑箱說明了科技運用在金融領域上的不可知風險，提醒普惠金融與金融科技的互動實互補亦互斥，在科技風險尚不可知、不可控的狀態

下，應對科技的應用時時懷有警惕的心與態度。

本文以美國法為借鏡對象，分析了聯邦層級的三部法律：TILA、FCLA、ECOA 如何各自扮演不同角色築起金融借貸領域的消費者保護機制，透過揭露使消費者「自律」並透過反歧視法「律他」（放貸者）。並觀察到美國法律及商學界已關注到金融科技帶來的風險，透過讓演算法透明的各種方式初步回應消費者保護漏洞要如何填補的問題。在比較美國與我國金融消費者保護法制後，發現揭露使消費者「自律」的法制規範的邏輯與內容大致相符，僅是在「律他」的法制有所欠缺，實應儘速補足保護缺口，落實保障弱勢族群之法律建置。除法制上的改善外，在金融科技產生的風險方面，我國在興利同時，防弊亦應不忘進行，可善用金融科技業者與政府的溝通平臺，持續觀察各種金融科技落地可能產生風險，並鼓勵業者投入金融科技風險控管機制的相關技術研發落實法律保障金融消費者之機制。

參考文獻

中文

一、專書

王志誠，現代金融法，新學林，2017年3版。

羅伯·席勒，金融與美好社會，天下文化，2014年。

羅傳欣，金融科技創新實現普惠金融之研究，國立臺灣大學國際企業學研究所碩士論文，2018年。

二、期刊論文

林盟翔，數位通貨與普惠金融之監理變革－兼論洗錢防制之因應策略，月旦法學雜誌，第67期，2017年8月。

林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，國立台灣大學法學論叢，第45期，特刊，2016年11月。

周伯峰，「歧視禁止」作為私法自治的限制？－簡評德國《一般平等對待法》中的民事上歧視禁止規定及其爭議，月旦法學雜誌，第224期，2014年1月。

許宗力，基本權利：第五講－基本權利的第三人效力與國庫效力，月旦法學教室，第9期，2003年7月。

陳昭如，交叉路口與樓上樓下－反歧視法中的交錯問題，月旦法學雜誌，第189期，2011年2月。

黃明陽，金融消費者保護法 Vs. 消費者保護法，消費者保護研究，第17輯，2013年9月。

葉啟洲，民事交易關係上之反歧視原則－德國一般平等待遇法之借鏡，

一〇九年十二月

論普惠金融時代下之金融排擠效應及其因應之道 177
—以美國法制經驗為中心

東吳法律學報，第 26 卷，第 3 期，2015 年 1 月。

臧正運，開放銀行與消費者賦權，消費者報導，第 471 期，2020 年 7 月。

英文

一、專書

World Bank, *Women's Financial Inclusion And The Law*, in WOMEN BUSINESS AND THE LAW (2018).

二、期刊論文

Bruckner, Matthew A., *Regulating Fintech Lending*, 37 BANKING & FINANCIAL SERVICES POLICY REPORT (2018).

Bruckner, Matthew A., *The Promise and Perils of Algorithmic Lenders' Use of Big Data*, 93 CHICAGO-KENT LAW REVIEW (2018).

Chou, Aaron, *What's in the "Black Box"? Balancing Financial Inclusion and Privacy in Digital Consumer Lending*, 69 DUKE LAW JOURNAL (2020).

Hurley, Mikella & Adebayo, Julius, *Credit Scoring in the Era of Big Data*, 18 YALE J.L. & TECH (2017).

Kim, Pauline T., *Data-Driven Discrimination at Work*, 58 WM. & MARY L. REV. (2017).

Odinet, Christopher K., *Consumer Bitcredit and Fintech Lending*, 69 ALA. L. REV. (2018).

Packin, Nizan Geslevich & Lev-Aretz, Yafit, *On Social Credit and the Right To Be Unnetworked*, 339 COLUM. BUS. L. REV. (2016).

Powell, H. Jefferson, *The Original Understanding of Original Intent*, 98 HARVARD LAW REVIEW (1984).

Sani, Ibrahim Saifullahi & Aliero, Haruna Mohammad, *Testing the impact of financial inclusion on income convergence: Empirical evidence from*

Nigeria, 32:1 AFRICAN DEVELOPMENT REVIEW (2020).

Tsang, Cheng-Yun, Malady, Louise & Buckley, Ross P., *Promoting Financial Inclusion by Encouraging the Payment of the Interest on E-Money*, 40:4 UNSW LAW JOURNAL (2017).

Wachter, Sandra & Mittelstadt, Brent & Russell, Chris, *Counterfactual Explanations Without Opening the Black Box: Automated Decisions and the GDPR*, 31 HARV. J.L. & TECH. (2018).

Wilson, Thomas A., *The Availability of Statutory Damages under TILA to Remedy the Sharp Practice of Payday Lenders*, 7 N.C. BANKING INST. (2003).

三、其他資料

Assembly resolution 60/1, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1 (24 October 2005), available at <https://undocs.org/en/A/RES/60/1> (last visited November 25, 2020).

Bartlett, Robert P., Morse, Adair, Stanton, Richard & Wallace, Nancy, *Consumer-Lending Discrimination in the FinTech Era*, No 25943 nber Working Papers, National Bureau of Economic Research, Inc. (2019).

Crawford, Kate, *The Hidden Biases in Big Data*, HARV. BUS. REV. (2013), available at <https://hbr.org/2013/04/the-hidden-biases-in-big-data> (last visited September 23, 2020).

Crossnoe, Gabrielle, *Financial Exclusion In American Cities*, Ctr On Georgetown Public Policy Review, at <http://gppreview.com/2020/02/18/financial-exclusion-american-cities> (last visited July 15, 2020).

DEMIRGUC-KUNT, ASLI; KLAPPER, LEORA; SINGER, DOROTHE; ANSAR, SANIYA; HESS, JAKE., GLOBAL FINDEX DATABASE 2017: MEASURING

FINANCIAL INCLUSION AND THE FINTECH REVOLUTION (2018), *available at* <https://openknowledge.worldbank.org/handle/0986/29510> (last visited September 23, 2020).

FEDERAL TRADE COMMISSION, BIG DATA A TOOL FOR INCLUSION OR EXCLUSION? FTC REPORT (2016) *available at* <https://www.ftc.gov/reports/big-data-tool-inclusion-or-exclusion-understanding-issues-ftc-report> (last visited September 23, 2020).

N. YOSHINO. & MORGAN, P., OVERVIEW OF FINANCIAL INCLUSION, REGULATION, AND EDUCATION (2016), *available at* <http://www.adb.org/publications/overview-financial-inclusion-regulation-and-education/> (last visited July 15, 2020).

Rothstein, Richard, A Comment on Bank of America/Countrywide's Discriminatory Mortgage Lending and Its Implications for Racial Segregation, Econ. Pol'y Inst., *at* <https://www.epi.org/publication/bp335-boacountrywide-discriminatory-lending> (last visited September 23, 2020).

Samek, Wojciech & Wiegand, Thomas & Müller, Explainable Artificial Intelligence: Understanding, Visualizing and Interpreting Deep Learning Models, *available at* <https://arxiv.org/pdf/1708.08296.pdf> (last visited August 15, 2020).

Abstract

The concept of financial inclusion means individuals have access to affordable financial products and services that meet their needs with dignity. Such concept has been highly discussed both internationally and domestically. That shows how important the concept of financial inclusion is. In recent years, due to the rise of Fin Tech, it brings a new hope to facilitate the goal of financial inclusion. However, at the same time, the broad use of Fin Tech also raised some concerns regarding new kind of financial exclusion. As a result, this article emphasizes on the consumer protection concerns under Fin-Tech lending, and analyses the U.S. uses of federal lending laws/regulations and approaches to dealing with such new kind of financial exclusion. Lastly, in comparison with the U.S. laws, this article examines the existing financial consumer protection laws and regulations in Taiwan, and provides suggestions on the reform of Taiwanese financial consumer protection laws.

Keywords: Financial Inclusion, Fintech, Financial Exclusion, Financial Consumer Protection, Anti-Discrimination

